



总第5期

复旦大学国际关系与公共事务学院
复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs
MPA Program of Fudan University

2010.4





本期目录

天下智慧

西方工业化国家意识形态：自由主义与保守主义

熊·柏瑞：一党制中国的民主化

秘书与政治：中国古代秘书工作制度的演变

中华帝国体系下君权的合法性与有效性

治国之道

《论语》的治国思想

朱元璋“重典治国”思想及其局限

康熙与中国统一国家形成

明治维新与日本现代化

治理技术

我国行政管理支出超常增长的原因分析

行政成本控制：从好花钱到花好钱

突围行政法治困境：协商性行政执法

“十二五”环境规划应对气候变化的三个重点领域

网络化治理的兴起及其发展

英国稳定房价的制度与经验

我思我在

关于建立上海住房储蓄银行的初步探讨

从橙色革命看国家政治安全

顾 问：林尚立 陈玉刚 陶东明

编 辑：沈夏珠 弓联兵 黄 杰 张 阳

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

西方工业化国家意识形态：自由主义与保守主义

一、自由主义

自由主义是封建主义走向衰亡、市场经济逐步发展的产物。早期的自由主义与资本主义的成长有着密切的联系。作为一种政治观念，早期它只是反对绝对主义和封建特权，并没有倡导宪政和代议制政府的思想。19世纪以前，自由经济的信条得到发展，自由放任的资本主义受到赞美，一切政府干涉都受到谴责。这些都成为19世纪古典自由主义的核心内容。19世纪以后，出现了赞成福利改革和经济干涉的社会自由主义，而福利改革和经济干预就成了20世纪现代自由主义的主要观点。

自由主义包含了丰富的内容：作为**伦理观念**，它探讨的是个人与社会的关系问题，主张类似于中国儒家的“己所不欲，勿施于人”；作为**经济学说**，它阐述的是自由经济、自由竞争、自由贸易的理论，反对国家对经济生活的干涉；作为**政治理论**，它研究的是个人与政府的关系问题，强调个人自由永远是目的、国家权威始终是手段。为了全面认识自由主义理论，我们需要把它的内容分解为如下七大原则：

1. 个人主义原则

个人主义是自由主义的核心原则。它坚信社会生活中最具重要意义的是人类个体，而不是社会群体或集体组织。每个个体不仅具有同等的道德意义，而且具有独特的特性。自由主义的目标就是建立一种社会，使每个人根据自己的判断尽其所能地去发展自己，追求自己的利益和幸福。基于上述观点，自由主义确立了一种中立的原则，给每个人以同样的机会做出他们自己的道德决定；它认为，人要得到自由的发展，不仅要排除人类活动的一切自然障碍，而且还要尽可能地排斥人为的干涉，从而任其个人的本能自由发展和自我实现。

2. 自由原则

个人自由是自由主义的核心价值。它在正义、平等、权威等价值选项中具有优越性。自由优先原则建立在这样的信念之上：相信每个人都能够按其所愿做出自己的行动选择。自由主义认识到一个人的自由可能会威胁他人的自由，所以，它倡导“法律下的自由”。按照这种观点，自由也是一种许可，每个人都必须做出承诺，最大可能地享受与其他所有人一致的自由。

3. 理性原则

自由主义坚信，世界具有其理性的结构，凭借人的理性能力和严格审慎的研究，可以揭示这种理性结构。它相信在大多数情况下，个人能够做出明智的判断，即对个人最为有利的判断。同时，它也鼓励每个独立自由的个体相信进步，相信人类有能力通过争论和交换意见来解决分歧而无需流血和战争。

4. 平等原则

自由主义相信平等，认为人生而平等，至少具有同等的道德价值性。这使它对平等权利采取认同态度，特别是对于“法律的平等”（法律面前人人平等）和政治平等（一人一票，每票等值）给以大力支持。然而，基于个人才能和工作愿望各不相同这样的事实，自由主义并不同意社会平等和收入平等这样的观念。它更倾向于认可机会平等（给每个人以同样的比赛场地）。

5. 宽容原则

自由主义还认为，宽容不仅是个人自由的保障，也是社会强大的手段。它相信，多元主义作为道德、文化和政治多样化的体现，是社会积极健康发展的条件和标志。它确保所有的观点都能够在自由思想的市场上得到检验，从而促进争论和智力的发展。此外，自由主义还倾向于认为，竞争观点和利益之间存在着一种平衡和自然和谐的关系，它往往使各种相互矛盾冲突的观念大打折扣。

6. 同意原则

根据自由主义观点，权威和社会关系应该以同意或意愿为基础。政府必须建立在“被统治者”同意的基础上。这种观念使自由主义者更加支持代议制和民主制。这种认识使自由主义拥护民主，但它所支持的自由原则又使它对民主持一种审慎的态度。在自由主义看来，民主是为了防止公共权威侵害个人自由的手段和制度保障。自由主义还认为，民主的最大危险来自于“多数的暴政”，因此，民主政治实行多数原则的同时，还必须实行保护少数的原则。为了防止民主偏离正轨而走上专制的道路，自由主义者主张为民主设防，给民主以限制。

7. 宪政主义原则

尽管自由主义认为政府是社会秩序的保护者，但是，它始终清醒地认识到，政府具有反对个人自由、实施专制统治的危险。因此，自由主义倡导有限政府。同时认为，实行政府分权，在政府各权力之间实施制衡原则。确立保障个人权利的成文宪法来界定国家和个人的关

系等，是实现有限政府目标的基本途径。

二、保守主义

保守主义（Conservatism）思想和观念大体出现在 18 世纪末和 19 世纪初期。它的产生是对以法国革命为标志的经济和政治急剧变迁的反动。保守主义以一种怀旧的心情和态度，面对社会重大变迁。它极力抵制来自自由主义、社会主义和民族主义的强大压力，为身陷重围的传统社会辩护。

保守主义从一开始就存在着明显的分野。在欧洲大陆，保守主义以法国思想家**梅斯特尔**为代表，反对任何改革思想，具有明显的专制性和反动性。在英国和美国，保守主义以英国思想家**伯克**为代表，信奉“为了保守而变迁”的原则，演变成一种较为谨慎、更加灵活并最终获得成功的保守思想。这种谨慎灵活的姿态使保守党人得以迎合 19 世纪以后所进行的改革。二十世纪五十年代，保守主义传统在英国达到顶点，保守党接受战后格局，并且赞同凯恩斯主义的社会民主方案。二十世纪七十年代以后，“新右派”的产生，使英美保守主义思想受到冲击。“新右派”以保守主义为标榜，却利用古典自由主义的价值和观点，激烈批判任何形式的国家社会主义，从而使英美保守主义思想传统又一次面临分化。一般认为，保守主义思想具有如下七个方面的基本要素：

1. 传统观

保守主义思想的一个核心主题就是“保守”，其字面含义就是“保持”（keep）和“维护”（guard）。保守主题与保守主义者对传统美德的理解、对已经建立并持久延续的风俗习惯和制度的尊重有着密不可分的联系。在保守主义看来，传统是以往智慧的积累，代表着久经检验的制度和实践；传统也赋予个人以社会和历史归属感，从而促进社会的稳定和安全。所以，传统应该得到尊重和保护。

2. 实用主义

强调人类理性的有限性是保守主义的传统。在它看来，我们所生活的周围世界充满了无限的复杂性，而我们所自信的那些抽象的思想原则和体系是根本不可靠的。我们只能相信经验和历史，相信实用主义原则：我们只能依据实践环境和实践目标来形成我们的行为。因此，保守主义更愿意把自己的信念说成是一种“主观意见”，或者“接近生活的途径”，而不是一种意识形态改造方案。怀疑人类的理性能力，使保守主义信奉实用主义，反对任何宏大的社会设计和改造方案。

3. 人性论

保守主义对人性持一种悲观主义态度。认为人是有限的、追求安全的、依赖性很强的动物。人倾向于在一种熟悉的、稳定和有秩序的环境中过一种社会生活。另外，从精神上说，人也是腐化的动物。人经常被自私和贪婪的本性以及权力的欲望所污染。一切罪行和混乱的根基在于人类的个人本性，而不是社会制度。因此，维护社会秩序需要有强大的国家，需要实施严格的法律和严厉的惩罚。

4. 社会有机论

反对上帝创造世界的观念，使现代许多思想家相信社会是人类精心缔造的产物。在这个问题上，保守主义一贯的看法是，社会是一个有机的整体，或者说，是一个富有生命的实体。社会是根据自然需要所形成的，它的各种制度和结构维护着社会的健康和稳定。总体大于部分之和。享有共同的价值和文化对于维护共同体和社会团结也是至关重要的。

5. 等级观念

按照保守主义的观点，在一个有机的社会中，社会地位的等级化是自然的和不可避免的。雇主和雇员、教师和学生、父母和儿童，这些都反映了不同的角色和责任。由此看来，等级制和不平等并不会导致冲突，因为社会使人们根据相互的义务和责任结合在一起。实际上，当一个人的生活地位是由运气和偶然的出生所决定的时候，由此获得的荣耀和特权反倒使他具有了特别的责任，更加关心和在意不幸运的状况。

6. 权威观念

在权威的问题上，保守主义认为，权威总是自上而下来实施的。它是对没有知识、缺乏经验和教育的人的一种领导、指导和支持，目的在于帮助他们在涉及自身利益的问题上采取明智的行动。在保守主义的权威观念中，自然的（即天赋的）知识精英的思想曾经一度盛行，但是，保守主义者们更加普遍地认为，权威和领导主要是经验和训练的结果。权威的意义在于，它是社会凝聚力的源泉和基础，它让人们清楚地意识到：谁是权威？对他可以抱有什么期望？如果说自由必须与责任共存，那么，自由也必然以自愿接受义务和责任为内容。

7. 财产观念

保守主义把财产私人所有看得至关重要，在它看来，财产私人所有给人们以安全和抵制政府控制的手段；同时，它也鼓励人们尊重法律，尊重他人财产。此外，财产也是人的个性的外化，人们总是用其所有来定义和评价一个人。最后，财产私人所有会增进人们的权利和责任意识。

在历史发展过程中，保守主义思想内部存在明显的分化。根据历史线索，我们可以把保守主义思想的演变过程分为以下四个阶段：古典保守主义、现代保守主义、新保守主义、新右派。

现在我们可以对自由主义和保守主义的关系进行一下大致的梳理和总结。具体而言，两者的关系如下：

首先，在早期，当自由主义（古典自由主义）产生时候，保守主义站在对立面，反对自由主义的社会变革思想；其次，当自由主义中分化出所谓现代自由主义的时候，现代保守主义与古典自由主义结成统一战线，站在现代自由主义的对立面，批评现代自由主义和民主社会主义的国家干预思想；第三，当新自由主义产生的时候，新保守主义和新右派、新自由主义保持一致，共同对付社会主义和凯恩斯为代表的现代自由主义。概括地说，早期保守主义“保守”的是旧制度的秩序和传统；后来的保守主义“保守”的是古典自由主义的传统。

（本文编者：黄杰 联系方式：09110170003@fudan.edu.cn）

天下智慧

熊·柏瑞：一党制中国的民主化

在政治非自由的威权体制下推行经济自由化已经成为中国领导层自 1978 年经济改革以来形成的重要共识。这种威权性的发展模式不仅使中国的经济实现了快速增长，同时也为中国的民主化创造了条件。随着中国的经济改革愈来愈深入，西方的学者和观察家们也越来越坚信，中国经济改革带来的利益多元化和社会分化将不断挑战中国的党国体制，并不断推动中国民主化进程。然而事实却并非按照西方人的逻辑展开，因为他们忽视了重要的一点，即中国问题的特殊性和复杂性。

《一党制中国的民主化》一文收于 Peter. Burnell 和 Richard. Youngs 共同编著的《民主化的新挑战》中，是西方学者研究中国政治不可多得的一篇佳作。作者熊·柏瑞 (*Shaun Berslin*) 以比较为客观和理性的态度来研究中国，对中国改革开放以来党国体制的变化和民主化的进程进行了相对客观深入的理论分析。

在作者看来，以党国为核心的威权体制是中国经济成功和政治稳定的关键所在，但同时也是中国面临诸多政治和社会问题的根源所在。他认为中国威权体制的合法性基础来源有三：经济绩效、党的建设和民族主义（爱国主义）。

首先，**经济绩效与合法性**。中国改革开放以来经济上取得的绩效，明显的使中国摆脱了

贫穷国家的窘境，并使民众的生活明显的得到了改善，正因为如此中国共产党的执政合法性得到了巩固和提升。但情况却并不令人满意，由于中国人口多底子薄，三十年的经济发展还无法实现中国社会主义的理想，所以对于中国而言，现在仅仅处在初步阶段，言下之意就是中国还将以经济建设为中心，继续大力发展经济。其深层次的解读就是在这样艰巨的历史任务下，必须由中国共产党来继续领导，带领大家一起去实现国家的富强。

其次，**党的建设与合法性**。改革开放给中国带来的最大变化就是中产阶级的涌现，这对共产党来说既在意料之中，也在意料之外，他们的大量涌现给共产党带来的最大问题就是如何对中产阶级进行控制并使他们接受自己的领导。面对这种新情况，共产党适时的做出了重大调整，修改党章和宪法，以此来吸纳中产阶级，并在理论上作出创新，论证自己执政的合法性和必要性。当然最为关键的是，共产党不断提高自己的执政能力以应对改革开放以来出现的新情况和新问题。特别是面对新兴的中产阶级，既要让他们保持活力从而积极推动社会发展，却又不能太过放松以免形成异己力量而挑战自己。从目前的情况来看，中产阶级已成为党国体制的组成部分，特别是在地方层面，政府与私有企业之间的官商联盟非常普遍。但不管怎么说，共产党基本上有效的控制住了中产阶级，她的合法性几乎没有受到威胁。

第三，**民族主义与合法性**。中国的民族主义可以分为：官方民族主义（爱国主义）和大众民族主义。官方民族主义意在将中国塑造成一个依然在追赶发达国家的角色，并将中国置于一个依然危机四伏和霸权侵犯的国际想象中。这样做是为了将整个国家的意志统一起来，起到意识形态的作用，并在这个意识形态当中适当地将共产党的必要领导嵌入其中，让民众相信，只有在共产党的领导下，中国才能在国际社会中立于不败之地。

与官方民族主义相对的是大众民族主义，这种流行于民众的朴素意识有时候会与官方意识形态融合，并能有力的支持官方的号召。但有时候却并不是这样，特别是在全球化时代里，中国为了融入世界，则必须在某些方面作出妥协，然而这种妥协则可能被一些民众（以新左派为代表）认为是出卖国家利益而极力反对。因此，中国的领导者往往对国内的大众民族主义面露难色，既想通过融入世界逐步提高中国的国际地位，并最终提高执政合法性，却也不想国内的民众对自己太多的指责和不满，因为这些批评会减损自己的合法性。从最终的结果来看，中国共产党也比较好的控制住了国内大众民族主义的情绪，或者疏导或者堵防，几乎没有对自己的执政产生多少影响。

中国共产党在有效地对政治领域进行控制的同时，也逐渐地开放政治领域和扩大公民自由，这一点在中国的法制化进程中表现的最为突出。经历过几次严重的自然灾害后，中国共

共产党将政府信息公开制度化和法律化了，并给非政府组织一定的自主空间，等等，同时，共产党也对自身的党内民主提出新的设想和要求，这些都是中国民主化的好征兆。按照中国新任领导人的说法是，中国要保证公民充分的民主参与，民主的决策，以及对权力的民主监督，一言以蔽之，即实现中国特色的社会主义民主。

作者对中国政治所做的客观和深入分析颇有见地，对中国特色的民主模式也并没有太多微词。但文末，作者却调转笔锋直陈中国威权模式对民主的挑战，他认为中国威权模式的成功对那些依然处在发展中的国家具有标杆作用，这些国家难免会盲目的仿效和借鉴，问题在于这种盲目的仿效只会出现画虎不成反类犬的负面效应，只会让民主在世界的更大范围内受到挑战和损害。

（本文编者：弓联兵 联系方式：09110170002@fudan.edu.cn）

天下智慧

秘书与政治：中国古代秘书工作制度的演变

秘书是政治生活中不可或缺的一个重要角色，古今中外概莫能外。当领导者为实施有效管理，需要有人协助他上情下达和下情上达时，秘书和秘书工作也就开始出现。中国秘书工作的历史源远流长，秘书与政治生活有着密不可分的联系。中国古代历朝历代选拔秘书的经验尤为可贵，对今天培养和任用秘书人员具有重要的借鉴作用。

中国古代的秘书工作起源甚早。《世本》载：“黄帝之世，始立史官，仓颉、沮诵居其职。”最早的秘书人员称为“史”。而黄帝的这些专职秘书人员已有明确分工，显然在黄帝之前已存在秘书和秘书工作。而最早出现的秘书机构，当为商周的太史寮。周代时趋于完备，“五史”分工，各司其职。初创了一些秘书工作制度，主要有公文制作制度（如《论语·宪问》记郑国文书制作就经由草创、讨论、修饰和润色等环节）、文书签名及正副本制度、官文书归档贮存制度、“泥封”加印等保密制度、“采风”观政和调查的制度。

秦始皇统一六国后，秘书工作制度日益完备，设丞相府、太尉府和御史大夫寺。御史大夫“受公卿奏章，掌天下文书”。汉承秦制。谭嗣同《仁学》：“二千年来之政，秦政也。”秦汉建立了秘书官员分工责任制度、文书工作制度、参谋谏言制度、文档图书管理制度等，尤以文书工作制度为突出。如规定了策书、制书、诏书和戒谏为御用文书（下行文），章、表、奏和驳议为官僚奏疏（上行文）。确立公文运行传递制度，如逐级行文、邮传和行书记录与回文制度（记录公文传送行程、时间及收发文登记）等。

魏晋南北朝承秦汉之制而有新的发展。有专事皇帝起居注的秘书官员，所记堪为后代“大事记”和“会议记录”之源头。确立文书签押与官印移交制度，并将泥封加印法改为在公文末页盖“朱色水印”。此外还规定，公文用纸“入潢”，判事批文“朱出墨入”（判刑用墨笔，已刑用朱笔）。统治者在选用秘书时已要求其精于业务，以提高文书工作的质量和使文书卷面字迹美观。当时，士人中出现了文、笔之分。文即文章诗赋，须有情辞声韵。笔即公文，不须有韵，也不必具有文采，只须直言，着眼于叙事达意，施于实用。

隋唐五代公文拟写普遍采用“一文一事”制，并建立公文移交制度，“引黄贴黄”制度（“贴黄”，在公文有误之处贴黄纸予以改写；“引黄”，把来文摘要写在黄纸上贴于来文之前）。《唐律疏议》有近三十条关于文书制度的条款。信访工作由检察御史专管。秘书选拔主要通过科举考试，产生学士型秘书。建立秘书工作责任制度，唐有“四禁”：“一曰漏泄，二曰稽缓，三曰违失，四曰忘误。”（《旧唐书·职官志》）

宋代“一文一事”的行文规则已制度化。《庆元条法事类》卷十六有：“奏陈公事，皆直述事状，若名件不同，应分送所属，而非一宗者，不得同为一状”。文书的收发、登记、送阅和催办已环环相扣，程序分明。从中央到地方官府普遍设立档案库（架阁库），档案管理已形成制度。设有登闻鼓院，上访者如觉鼓院处理不当，可向检院继续申诉。

元代文书档案已采用“一案一卷制”。立卷与归档已注意新案和旧案之分别，注重案卷的“问题特征”。以“急传铺”传递紧急公文。公文撰拟以白话入文。建立公文照刷、磨勘制度，检查公文有无稽迟、违误、遗漏以及检查照刷发现的错误是否得到纠正。

明代，科举制度臻于完善。统治者通过层层考试，将最优秀的人才选拔出来，任用为朝廷各部门重要的兼职或专职秘书，并由进士、举人担任地方政府中的秘书，普遍提高了秘书的文化素质和各级秘书工作的质量。明代建立了票拟（条旨）制度，即阁臣在收阅奏章后，用小票（纸条）拟出处理意见，附呈给皇帝审查定夺，类似现代公文处理的“拟办”。明中期以后，批答奏章的权力落入司礼监手中。明太祖置“通政使司”，以加强信访力度。

清代科举考试分数级，最后通过殿试（皇帝亲自主持的考试）的被称为进士。进士的前三名，即状元、榜眼、探花，授予翰林院修撰、编修之职，负责记录皇帝的起居注、进讲经史及草拟朝廷册诰等公文，为带有秘书性质的官职。他们如升任翰林学士，则往往入内阁，成为朝廷拟制公文的高级秘书。其余的进士再经过一场考试，称馆选，考取者入翰林院学习，称庶吉士，三年期满，成绩优秀者授编修、检讨，次一等的用为六科给事中、主事、中书告人、行人等秘书官和其他官员。地方各官衙中的秘书官也多任用进士、举人担任。清代雍正

朝设军机处，皇帝谕旨由军机大臣草拟，呈皇帝阅定后发谕旨交内阁颁发，机密谕旨由军机大臣封寄。创立了密奏制度。清代中央一级档案馆资料保存较好，有内阁的题本（官员向皇帝呈报政务的公文）、军机处的朱批奏折和寻副奏折等。地方档案和私家档案（如曲阜孔府档案）也甚为丰富。晚清政府还制定了《惩治漏泄军事机密章程》。明清增加急密文书（如明之“题本”、“揭帖”，清之“奏折”），健全从京师到各地方的驿传系统，设“捷报处”负责速呈奏折及交发谕旨与折批等。（本文编者：黄杰 联系方式：09110170003@fudan.edu.cn）

天下智慧

中华帝国体系下君权的合法性与有效性

君主制是中华帝国政治体系下支柱性正式制度安排，它们同帝国体系本身的维系以及帝国的国家治理有着十分密切的关系。在研究中华帝国体系下的君主制时，君权的合法性和有效性角度就是认识君权和理解君主制的一个关键着力点所在，我们在这里进行如下的简要分析。

合法性是现代政治学理论中的核心问题。马克斯·韦伯从政治统治的角度，认为“各种真正的统治形式，都意味着最起码的服从意愿，亦即服从的兴趣。”而这种“真诚的服从意愿”是政治合法性的根基。韦伯将合法性的基础划分为三大类型，在此基础上详细分析了三种不同的权威类型：传统型权威、魅力型和法理型权威。李普赛特更加关注政治制度的合法性问题，“合法性是指政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力。”

一般认为，政治有效性同政治合法性构成一对组合型的概念，共同用来评价一个实际存在的政治体系。其中，政治有效性侧重于政治体系的功能是否适合于经济、社会发展的需要以及是否促进经济、社会的有效发展，而政治合法性则侧重于政治体系是否符合基本的政治道德、法律准则以及是否满足人民的普遍意愿、获得人民自愿的支持和拥护。所以，“有效性主要是工具性的，而合法性是评价性的。”如果用上述的理论资源来分析和解释帝制中国的君权的合法性和有效性，我们就会有更加深刻的认识。

首先，我们来分析帝制中国君权的合法性与国家治理的关系。“根据文化人类学中拟剧理论和当代文化叙事学的某些视角，帝制中国所有与君权合法性相关的制度、行为、政策、言论、神话、仪式、名号等，都可以理解为一种合法性叙事与表演，透过这种民族集体的或文化整体的连续表演和叙事，就可以发见绵亘于古代思想世界中的君权合法性信仰系统。”这事

实上给我们提供了一种分析、研究合法性问题的新视角。在帝国体系下，一个王朝的君主在打天下时往往是魅力型的军事领袖或农民领袖，它们获取权力和进行统治时都声称其合法性来源是君权天授：“唯天子受命于天，天下受命于天子，一国则受命于君。”在这里，被神话了的“天”的神性功能无限度地放大和以及对“人君”的独家授命，适应了大一统中央集权国家“政教合一”的新要求，从而将君权合法性归之于“天”，君权天授实际上为君权至上建立了一个十分牢固的支点。

同时，大量新兴的王朝建立以后要进行政权巩固和合法性的不断塑造，这实际上是解决一个统治秩序的问题。所以，许多统治者在建立政权后都努力追求通过各种制度、行为、仪式、象征、符号等建立一种近似的法理型统治，这从历朝历代君主在建政后在保留前朝制度框架的基础上进行封禅、朝拜天地和祖先、对天、圣、道等精神权威的尊崇、大兴立法、推行新政和进行王朝意识形态的向下渗透等措施中看出来。在帝国体系下，统治者表面上或者说程序上“独尊儒术”，实际上其治国之道通常是“儒表法里而济之于道”或“阳儒阴法”，这样可以更加有效地实施国家治理的政策和行为。因而可以说具有“天授”合法性的君权对帝制国家治理的有效开展具有根本性意义。

接着我们分析帝制中国君权的有效性与国家治理的关系。一般认为，传统中国是一个小农制为基础的农业社会，所以帝国政府对经济、社会发展起着决定性的作用，可以称为“行政支配经济与社会”。马克思曾经对东方社会进行过专门研究，他指出：“我们在一些亚洲帝国经常可以看到，农业在一个政府统治下衰败下去，而在另一个政府统治下又复兴起来。在那里收成取决于政府的好坏，正像在欧洲随时令的好坏而变化一样。”在这里，我们可以得出如下判断：传统中国是一个小农制为基础的农业社会，在帝制中国的治理结构下，行政支配经济与社会，而政府治理好坏的关键很大程度上又取决于君主是否贤明、君主的统治同官僚系统是否协调一致，等等。因为在“人治”占主导地位的帝制中国时代，以王权（君权）为核心的君主制度的良性运转对国家整合和有效治理至关重要。这种一种被称为“王权主义”的社会控制与运行机制可以分为三个层次：一是以王权为中心的权力系统；二是以这种权力系统为骨架形成的社会结构；三是与上述状况相匹配的观念体系。我们可以对“王权主义”同国家治理的有效性的关系进行如下三个方面的简要分析。

首先，以王权为中心的权力系统的支柱性部分是帝王、官僚结合而成的特殊利益集团。虽然这种利益集团的成员随着时间而不停地变动，但是其结构有十分稳定，正是这个利益集团主导国家治理活动、对社会进行控制。无疑，这种利益集团具有其分利性和排他性的一面，

它的成员组成最高精英统治集团，对国家政权进行着绝对控制，进而通过其政治特权支配社会、支配经济。但是，在其支配社会和经济的同 时，它为了保障整个利益集团（统治阶级）利益的实现和最大化，它也采取了一系列的治理措施，如兴修水利、重农抑商和劝课农桑保障了小农制社会生产的恢复和不断发展、通过各级官僚机构征收赋税汲取了大量的社会经济资源等。这不可避免有抑制资本主义发展和剥削农民的后果，但它们也客观上保障了帝国体系的生产发展和治理机构的有效运转。这对于帝国体系的稳定和延续具有根本性的意义。

其次，以这种权力系统为骨架形成的社会结构对帝国的治理具有重要支撑作用。这种社会结构主要包括权力结构、经济结构、等级结构、血缘结构、族群结构等。无疑，根据“权力支配社会和经济”的逻辑，王权体系（以君主权力为核心）在这种结构中居于主导地位。在这种社会结构下，君权至上，君主——官僚利益集团对社会进行刚性控制；而相对原子化、分散的小农面对帝国庞大的官僚机构难以进行经常性的、大规模的抗争和革命；大一统政治需要严格的社会等级结构来维系、君主的至上权位更需要尊卑等级作为根基；传统社会是一个宗法社会，它以血缘姻亲关系为纽带将社会成员整合和联系在一切；多民族国家通过朝贡制度与华夷秩序的结合有益于帝国体系的统一和边疆的巩固。

第三，与上述状况相匹配的观念体系为帝国的治理提供了有效意识形态供给和辩护。在帝国建立初期，意识形态领域的多元发展同帝国君主集权之间的矛盾日益突出，政治专制必然要求实行思想文化方面的专制和一元化。所以，“焚书坑儒”、“罢黜百家、独尊儒术”在政治权力的强力下推行到全社会，文化上的大一统使得儒学有民间学术一下子跃升为官方意识形态，使得帝国的统治者可以利用儒学的一家之言来统一民众的思想意识，控制民众的言论和行为，从而保障政治一统的持续稳定。这种儒学的官学化也使得帝国的治理行为有了精致化的理论支撑，更加有利于治理政策和措施在社会层面的顺利推行。

当然，这里论述的帝制中国君权的合法性和有效性不是绝对的，而是有限度的。这一限度随着帝国体系下君主权力的消长及其与官僚机构的互动关系而有所变化。如果君主同官僚集团之间处于持续的对立状态，如果社会力量在君权削弱条件下不断做大和进行集体行动，如果意识形态对社会的控制趋于极端化和全能化，那么君权的合法性和有效性将大打折扣，统治者的合法性资源将大量流失、有效性将不再持续和起作用，这将会对国家治理产生严重的不利影响。（本文编者：黄杰 联系方式：09110170003@fudan.edu.cn）

治国之道

《论语》的治国思想

《论语》中对于治国所采取的策略进行了深刻的论述，这些论述对于后世的治国思想产生了广泛而深刻的影响，值得后人深思和借鉴。

(一)仁治。“‘善人为邦百年，亦可以胜残去杀矣。’诚哉是言也。”（《论语·子路篇》）意为善人相继治理国家一百年，也可以克服残暴消除刑杀了。“善人教民七年，亦可以即戎矣。”（《论语·子路篇》）意思是善人教导老百姓七年，百姓也可以为他们上阵作战了。孔子认为“善人”就是君子，孔子论政，非常重视君子执政，因为这关系到一个国家的生死存亡，君子执政重视用仁、义、礼、智、信来教化老百姓。

(二)礼治。子曰：“能以礼让为国乎何有？何有！不能以礼让为国，如礼何？”（《论语·里仁篇》）意思是能够做到礼让，治理国家还有什么困难？不能够做到礼让，把治理国家的礼放到哪里去呢？可见孔子对“礼治”的重视。“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”（《论语·为政篇》）这句虽然有“德治”理念，但也不乏“礼治”的思想。孔子主张，作为人君治理国家，要重视以礼治国，借以开导规范老百姓的行为。即所谓“上好礼，则民易使也。”（《论语·宪同篇》）

(三)德治。“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之。”（《论语·为政篇》）孔子主张治理国家应该明德慎刑，以德为本，国君有道则天下敬仰。就如《论语·正义》所说：“为政以德者，言为政之善，莫若以德。德者，得也。物得以生谓之德，淳德不散，无为化清，则政善矣。”也如《论语·为政篇》所说“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”

(四)名治。“名不正，则言不顺；言不顺，则事不成；事不成，则礼乐不兴；礼乐不兴，则刑罚不中；刑法不中，则民无所措手足。故君子名之必可言也，言之必可行也。君子于其言，无所苟而已矣。”（《论语·子路篇》）“觚不觚，觚哉！觚哉！”（《论语·雍也篇》）弦外之音天下事要名实相符，不应“君不君，臣不臣，父不父，子不子。”（《论语·颜渊篇》）这两句都表明孔子主张做天下的任何事情，都要名实相符，各就各位，这样社会的秩序才能正常运转，有条不紊。

（本文编者：弓联兵 联系方式：09110170002@fudan.edu.cn）

朱元璋“重典治国”思想及其局限

明朝的开国皇帝朱元璋为了巩固自己来之不易的江山，实施“重典治国”，先后颁行《大明律》与《明大诰》等法律，特别是采取了多种措施，在明初的法律中专门设立了严惩官吏贪污贿赂的篇章条款，严厉打击“贪赃官吏”，这在中国历史上是前所未有的。

朱元璋的“重典治国”的主要内涵，一言以蔽之，其实就是重刑治国；治乱世用重典，就是以杀头相威胁，“使臣民知畏”，对臣民实行极端残酷的高压政策和铁血统治。“重典治国”并不是朱元璋的发明，但是，朱元璋的“重典治国”与以前历朝历代的“严刑峻法”有着很大的不同，如果说，以前的统治者所实行的“重典治国”其侧重点在于重典治“民”的话，朱元璋的“重典治国”则侧重于重典治“官”，重典治“吏”，这位喜欢自称“予本淮右布衣”的洪武皇帝总是把那把自己可以随意“滥砍滥伐”的法律之剑始终高悬在那些“为官”、“为臣”者的头上，动辄就会刺穿一些官吏们的“心脏”。“重典治国”的对象主要为这样一些特定阶层或利益集团，一是“贪赃官吏”，即“重典治吏”。二是“奸顽豪富之家”，即那些“田连阡陌”、“膏腴万顷”、欺上瞒下横行乡里的“富豪之家”，即“重典治富”。三是“犯上作乱”的所谓“贼盗”，即“重典治民”，用严刑镇压农民起义。四是“自外其教者”，即“重典治士”。朱元璋通过大兴文字狱，肆意擅断杀戮那些不肯与他合作的文人，为此特别制定了一条法律，规定：“寰中士大夫不为君用，是自外其教者，诛其身而没其家，不为之过。”但是，朱元璋重典“治”的对象，其重中之重主要还是放在“重典治吏”上。

朱元璋“重典治国”思想的主要措施一是颁布《大明律》，体例以吏、户、礼、兵、刑、工六部分类，以适应当时的以六部为中心的政权体制。《大明律》共30卷，条文共460条。大明律颁布后，明太祖明确规定，后世君臣不得更改修定。因而明代270多年间，《大明律》的条文，不再有变动。二是编制《明大诰》，即《大诰一编》、《大诰续编》、《大诰三编》和《大诰武臣》，共236条。《明大诰》中汇编的案例，有相当一部分是惩治贪官污吏的，从编制《明大诰》的初衷和这些案例中不难看出，朱元璋对于明初腐败问题的关心，以及要整肃吏治的坚强决心。

朱元璋的“重典治国”充满了血腥，光是在“重典治吏”方面，被他砍下的“贪赃官吏”的人头就多达好几万，这里不妨略举一例，据明《大诰》实录，1385年，发生了一桩惊天动地的“盗粮案”，即朱元璋查处户部侍郎郭桓贪污案。查得郭桓应收浙西秋粮450万石入仓，

实入粮钞少收 190 万石。郭桓及浙西地方府县官吏，通同作弊，受贿 50 万贯。朱元璋兴起大狱，追查六部及全国十二布政司。共查得偷漏及盗卖仓粮 700 万石，并隐漏税粮及鱼盐等项税课，共合粮 2400 余万石。此案除郭桓及户部官员外，又涉及礼部尚书赵瑁、刑部尚书王惠迪、兵部侍郎王志、工部侍郎麦志德等，最后，从中央到地方被牵连者数万人，皆论死罪。

朱元璋在特定时代特殊历史时期实行的重典惩贪所具有的必要性 with 合理性是显而易见的，也取得了一定的政治效益和社会效益。史无前例的“反腐败运动”有着强大的威慑力，无论在主观上还是在客观上，对于澄清吏治、防治官吏腐败，为巩固大明政权，加强统治，无疑都起到了非常重要的作用。后世清朝顺治也说：“朕以为历代贤君，莫如洪武。何也？数君德政，有善者，有未尽善者。至洪武所定条例章程，规划周详，朕所以谓历代诸君不及洪武也。”以此足见朱元璋“重典治国”对国家政权建设的重要性和积极意义。

但是朱元璋力行重典治国也带来许多负面影响。其一，“重典治吏”对朝廷和地方官吏的摧极为严重，由此造成官僚队伍极不稳定，任用频繁，管理混乱，官吏只图自保，无心问政。其二，“重典治吏”在精神上给封建官僚队伍整体造成了难以痊愈的伤害，也造成了君臣之间不可调和的矛盾对立。

（本文编者：弓联兵 联系方式：09110170002@fudan.edu.cn）

治国之道

康熙与中国统一国家形成

康熙帝，（1654—1722）名玄烨，全名爱新觉罗·玄烨，系顺治皇帝第三子，生于顺治十一年（1654年5月4日），卒于1722年11月13日，是中国历史上在位时间最长的皇帝，在位执政长达61年。圣祖康熙帝，是18世纪前后中国伟大的君主，他执政61年，使一个多民族的国家得到了繁荣与发展，促进了满蒙汉等民族的血缘与文化的融合。

为了维护国家的统一，康熙平定了三藩之乱；遏制了沙俄的扩张，签订了中俄尼布楚条约；武力平定割据台湾的郑氏家族，使从1662年开始脱离了中国22年的台湾回归；康熙还亲征蒙古准噶尔部，击败噶尔丹，使蒙古土尔扈特臣服清朝。

平定三藩

所谓“三藩”，是指镇守云南的平西王吴三桂，镇守福建的靖南王耿精忠和镇守广东的平南王尚可喜之子尚之信。自清初以来，他们各霸一方，形成几股割据势力。“三藩”都拥有大量武装。特别是吴三桂，“功最高，兵最强”，积极储将帅，习武备，使“四方精兵猛将，多归其部下”。他们仗着自己日益壮大的力量，飞扬跋扈，不听约束，给满清以很大威胁，而且

所耗军费巨大。

1673年三月，以尚可喜请求归老辽东，但请求留其子之信继续镇守广东为引线，引发了是否撤藩的激烈争论。最后康熙帝认为“藩镇久握重兵，势成尾大，非国家利”，决定下令“撤藩”。

十一月，吴三桂在云南发动叛乱，并于次年派将率军进攻湖南，攻陷常德、长沙、岳州、澧州、衡州等地。他又派人四出散布檄文，煽诱鼓动。广西将军孙延龄、四川巡抚罗森等许多地方大员纷纷叛清。接着，福建耿精忠亦叛。在短短数月之内，滇、黔、湘、桂、闽、川六省陷落，一时局面相当严重。随后，陕西提督王辅臣、广东尚之信等也相继反叛，变乱扩大到广东、江西和陕西、甘肃等省。叛乱消息传到北京后，年轻的康熙帝对“三藩”之乱采取了坚决打击的措施。

1676年（康熙十五年）十月，福建耿精忠在清军进攻下，被迫投降。广东的尚之信也于1677年投降。闽、粤以及江西都先后平复。1678年八月，吴三桂死，其部将迎立其孙吴世璠继位，退居云贵。此后，清军先后收复湖南、广西和四川。1681年，清军攻破昆明，吴世璠自杀。云贵悉平。

收复台湾

在三藩刚刚平定不久，割据台湾的郑氏家族发生内乱。起因是1662年郑成功病逝后，其子郑经立。1681年，郑经死后，其部将冯锡范等杀死了郑氏的继承人，改立郑经次子克塽继承延平王位。郑克塽年幼，成为冯锡范的傀儡。康熙在此情况下，决心为了国家统一收复台湾。1681年七月，康熙下诏“以施琅为福建水师提督，与将军总督等统舟师进取澎湖、台湾”，并向印尼的荷兰殖民当局请求派兵援助，得到荷兰人的同意。

1683年，施琅率领战舰三百，精锐水师二万，在荷兰殖民军的协助下，进攻澎湖。经过七天激战，清军占领了澎湖。不久，郑克塽派人前来乞降，清军进驻台湾。清军与荷兰军联合收复台湾，为以后中外联合镇压太平天国和义和团创造了先例。

1684年，清政府在台湾设一府（台湾府）三县（台湾、凤山、诸罗），隶福建省，并在台湾设巡道一员，总兵官一员，副将二员，兵八千。在澎湖设副将一员，兵二千。在清朝中央政府的统一管理下，台湾与大陆的关系更加密切。

抵抗沙俄侵略

明末清初，偏居东欧一隅的沙俄在亚欧大陆上不断向东扩张，并于17世纪中期派出一小撮冒险家侵入了中国黑龙江地区。沙皇多次遣使来华，要求建立外交和通商关系，但因俄国

侵占中国领土等问题而遭到清政府拒绝。此外，由于清初国内尚未安定，所以直到 17 世纪 80 年代中期，康熙才派兵 13000 多人，对黑龙江地区盘踞着 2000 多名俄国侵略者的雅克萨采取了军事行动。

当时还很贫弱的俄国因内外问题一时无力在东方大规模用兵，遂希望议和，国力强盛的清朝一时也不能全灭俄国侵略者，于是康熙接受了俄国的议和请求。1689 年，中俄订立了尼布楚条约，这是中国和近现代欧美国家签订的第一个条约。根据条约，额尔古纳河、格尔必齐河和直达于海的外兴安岭为中俄边界，外兴安岭和乌第河之间土地的归属另行议定。这样，黑龙江和乌苏里江流域的广大地区被确认为中国的领土，外兴安岭以北、额尔古纳河以西、贝加尔湖以东约 25 万平方公里的国土则割让给俄国，俄国虽然在军事上失败了，但却通过《尼布楚条约》达到了向中国的外东北扩张的目的，建立了沙俄在远东的战略前进基地。此后，俄国多次派遣使节和商队来到北京，清政府还在北京建立了俄罗斯馆供俄人居住。雅克萨之战，人数占绝对优势的清军竟然苦战近一年才将俄国侵略军打败，实际上暴露了八旗子弟的战斗力的问题，但是康熙似乎并没有觉察到这一点。

平定准噶尔叛乱

清初，西北方居住的蒙古族分为漠南蒙古、漠北喀尔喀蒙古和漠西厄鲁特蒙古三大部。漠北喀尔喀蒙古内部又分为扎萨克图、土谢图、车臣等三部。漠西厄鲁特蒙古内部又分为准噶尔、和硕特、杜尔伯特、土尔扈特四部。清军入关之前，漠南蒙古就已归附清朝，喀尔喀蒙古和厄鲁特蒙古各部，也与清政府关系密切。

厄鲁特蒙古的准噶尔部，从 17 世纪中叶以后逐渐强盛起来。特别到噶尔丹为汗时期，势力更加强大。他不仅统治了厄鲁特四部，而且占领了天山南路各回城，势力达到青海、西藏地区。为了实现割据一方的野心，噶尔丹与正在对外扩张的沙俄勾结起来，于 1688 年春，对喀尔喀蒙古发动了突然进攻。在清政府的帮助下，噶尔丹暂时退兵。

1690 年，噶尔丹在沙俄的支持下，率二万多骑兵，向内蒙古大举进攻。康熙帝曾先后于 1690 年，1696 年和 1697 年三次亲征，耗费粮饷无数才打败了叛军。最后，噶尔丹染病死去。噶尔丹叛乱被粉碎以后，喀尔喀蒙古各部又回到了原来的居住地。清政府设置将军和参赞大臣率兵驻守科布多和乌苏雅台等重镇，加强了对喀尔喀蒙古地区的管理和统治。

在康熙有力的领导下，建立了较为稳固的统一民族国家，为康熙后的清朝统治者以及后世领导者推动国家建设奠定了坚实的基础。

（本文编者：弓联兵 联系方式：09110170002@fudan.edu.cn）

明治维新与日本现代化

明治天皇即位之初，日本已退化成为一个积弱不振的国家，内部四分五裂，外部强敌环伺。自 1853 年美国军舰打开日本国门以来，日本先后与西方列强签订了一个又一个丧权辱国的不平等条约，日本丧失了很多主权，和中国一样被文明世界视为不可救药的劣等民族。

明治天皇和“明治精英”对日本民族拥有巨大的责任心，他们不能容忍这种局势，决定发奋自强，在日本推行现代化的改革，使日本在短期内赶超英美等西方现代化强国。明治维新依旧采用传统的方式——向战胜自己的敌人学习！拜英美等强敌为师。一千二百年前日本也曾拜中华帝国为师，在日本朝野推行“中国化运动”（大化改新），把处于草昧状态的日本民族平空向前推进了几个世纪。

1868 年 4 月，明治政府发表《五条誓文》，日本的维新运动进入实质性启动阶段。《五条誓文》第一条是为稳定大名、公卿，便于建立以天皇为首的中央集权国家；第二条是强调上下一心，发展资本主义经济政治；第三条是废除等级制度，使公卿和武家同心，庶民也“各遂其志”，各安其业；第四条是暗示放弃攘夷口号，要与外国交往；第五条是要学习西方的科技文化，以振兴国基。

明治维新的宗旨是“脱亚入欧”；内容是“富国强兵、殖产兴业、文明开化”；目标是日本民族的强大振兴。明治维新推翻德川幕府，使大政归还天皇，在政治、经济和社会等方面实行大改革，促进日本的现代化和西方化。明治维新的主要领导人是一些青年武士，他们以“富国强兵”为口号，企图建立一个能同西方并驾齐驱的国家。1871 年废藩置县，摧毁了所有的封建政权。同年成立新的常备军。1873 年实行全国义务兵制和改革农业税。另外还统一了货币。在 19 世纪 70 年代中期，这些改革遭到两方面的反对：一方面是失意的武士，他们纠集对农业政策不满的农民多次兴行叛乱；另一方面是受西方自由主义思想影响的民权论者，他们要求实行立宪，召开议会，万事决于公论。明治政府在各方面的压力下，1885 年实行内阁制，翌年开始制宪，1889 年正式颁布宪法，1890 年召开第一届国会。在政治改革的同时，也进行经济和社会改革。明治政府的主要目标是实现工业化。军事工业以及交通运输都得到很大发展。1872 年建成第一条铁路，1882 年成立新式银行。为了满足现代化的需要，大量介绍西方的科学技术。到 20 世纪初，明治维新的目标基本上已经完成，日本在现代工业国的道路上前进。明治政府首先采取“奉还版籍”、“废藩置县”的措施，结束了日本长期以来的封

建割据局面，为建立中央集权国家和发展资本主义经济奠定了基础。此后，明治政府实施了富国强兵、殖产兴业和文明开化三大政策。富国强兵，就是改革军警制度，创办军火工业，实行征兵制，建立新式军队和警察制度，它是立国之本；殖产兴业，就是引进西方先进技术、设备和管理方法，大力扶植资本主义的发展；文明开化，就是学习西方文明，发展现代教育，提高国民知识水平，培养现代化人才。

日本的“明治维新”取得了巨大的成功，综合国力有了飞跃式的增长，在短短二十五年内就赶上了西方发达国家，逐步废除了与列强签订的一系列不平等条约，成为亚洲唯一的现代化强国。“明治维新”为暮气深重的日本民族注入了全新的活力因素，极大地调动起日本人的创造性、主动性和积极性。日本民族自此踏上了现代化的起跑线，发展速度突飞猛进，仅用了二十五年时间就走完了文明的西方五百年走过的路程。

（本文编者：弓联兵 联系方式：09110170002@fudan.edu.cn）

治理技术

我国行政管理支出超常增长的原因分析

改革开放以来，我国行政管理支出无论从绝对量还是相对量都处于高速增长阶段，而且远远高于其他国家的支出比例。其中，行政管理支出从1978年的52.9亿元增加到2006年的7571亿元，年平均增长19.83%，占财政总支出的比重由1978年的4.71%增加到2006年的18.73%；从国际横向比较来看，2006年美国的行政管理支出占财政收入的比重只有9.9%，日本为2.38%，英国为4.91%，法国为6.5%，加拿大为7.1%。在国家提倡节约型社会和服务型政府，财政支出加大对教育、医疗卫生、社会保障等公共服务领域投入的背景下，行政成本持续膨胀的现实十分令人瞩目。

对于我国行政管理支出的超常增长，许多学者进行了原因分析。

王伟认为造成行政管理费用激增的原因包括：一是政府机构设置庞杂，机构设置繁多，管理成本高昂；二是缺乏行政成本核算理念。

刘仲黎认为造成我国行政管理支出膨胀的原因是我国五级架构的行政层次设置，同时，必须考虑物价上涨的因素。

刘桓则从历史发展的角度看，认为我国行政管理费用支出的增长是必然现象，因为我国进入城市化高度发展阶段，政府要管理好不断膨胀的城市，就必须加大行政机构和行政人

员的设置。

2008年4月,《瞭望》新闻周刊也就此问题采访了周天勇、彭怀真、叶青等几位学者,他们把我国行政管理支出膨胀的原因归纳为:1、机构编制的急剧膨胀;2、政府行为和公务消费缺乏有效的约束评价机制;3、政府支出不公开透明;4、预算编制不完整;5、财政体制改革不到位。

范媛媛把我国行政管理支出膨胀分为正常因素和非正常因素,其中正常因素包括社会消费水平的提高和物价的上涨拉动了支出的增长;非正常因素包括行政管理机构与人员的双膨胀导致行政管理支出的过度增长。

张雷宝从发展角度出发,认为行政支出和经济增长保持同步水平是合理的,这主要是因为经济增长过程本身会引致一定的行政需求增量。

何翔舟认为政府规模与公务员总量并非是行政管理成本膨胀的唯一因素;行政管理内容和项目的增加是行政管理成本不断膨胀的客观原因之一;同时,软约束体制和行政成本的转嫁使政府缺乏控制成本的动力。

房冬冬和李放认为我国行政成本偏高的根本原因在于行政管理的供给方,政府部门并不是按照社会的需求确定公共支出的规模,官僚垄断、官员个人利益最大化和官僚组织扩张等因素都对行政管理费支出规模产生重要的影响,也是造成我国行政成本偏高的主要原因。

季建林认为一个国家行政成本的合理值受四个主要因素影响:一是市场经济的发育程度;二是公众的需求与选择方式;三是政府规模与运作方式;四是政府的收入能力和实际收入。并且认为我国行政成本上升还会持续;遏制行政成本上升的机制与力量薄弱;政治体制与行政体制改革中降低成本的目标难以实现。

(本文摘编自《我国行政管理支出超常增长的实证研究》,作者江克忠,原载《中南财经政法大学学报》,2009年第6期)

治理技术

行政成本控制：从好花钱到花好钱

中国是全世界行政成本最高的国家,中国的行政管理费用支出占财政支出的比重远远超过美国、法国、日本等国。关于行政成本问题,近几年来都会以不同的形式被全国“两会”代表或委员提出来,但是行政成本的规模却一直没有具体的统计数据。

从概念上来看,行政成本是行政机关及其工作人员因行政权而获取和在行政管理过程中

所消耗的行政资源。行政成本既是政府管理过程中必须承担的交易成本,也是稀缺资源配置于行政领域所形成的机会成本。

中国现行的对政府收入和支出分类的方法是在 2007 年政府收支分类改革之后确定的,科目体系由收入分类、支出功能分类和支出经济分类三部分构成。收入分类主要反映政府收入的来源和性质,分为类、款、项、目四级,包括税收收入、社保基金收入、债务收入和转移性收入等 6 类 48 款。支出功能分类主要反映政府的各项职能活动,如教育、国防、农业和社会保障等支出,这也是现行的全国人大代表和公众所能看到的预算的编制方法。而支出经济类分类则反映政府支出的具体用途,即政府的钱是怎么花出去的,是支付了人工费、会议费还是买了办公设备。财政部有关部门日前开始深化预算科目改革,设立反映行政成本的支出科目,进而统计出全国的行政成本的规模。

从我国目前的发展阶段和政府承担的职责看,政府组织规模与行政管理费的适度扩大有一定的合理性。根据中央纪委、监察部驻财政部纪检组、监察局会同财政部行政政法司、预算司等司局以及部分省市财政部门的相关调研,经济发展、物价上涨等因素带来的合理性增长、经费渠道调整带来的合理性增长以及政策性增支带来的合理性增长,都可以视为合理性的增长。但是行政成本居高也与政府职能转变迟缓、机构设置重叠、行政管理低效、预算控制不严等多种因素有直接关系。另外,需要引起注意的是,我国行政支出总量上不仅增长较快,而且结构上也不合理。从政府级次上看,省级以上经费保障水平较高,而地市以下特别是县、乡两级则相对较低;从区域分布上看,东部发达地区经费保障水平较高,而中西部地区则相对较低。

近年来,中央和地方都采取诸多措施来控制行政成本,然而效果并不明显。控制行政成本究竟难在哪里?官方的调研报告认为主要体现在“五难”:一是难在少数领导机关和领导干部的带头作用发挥得不好,导致一些问题屡禁不止。二是难在机构臃肿,财政供养人员减不下来,导致刚性支出居高不下。三是难在部门预算缺少法律支撑,刚性不强,导致预算约束弱化。四是难在行政事业单位国有资产收支尚不规范,导致画地为牢、各自为政。五是难在行政成本概念不清,没有统一口径,导致控制行政成本形不成系统工程。

在转变政府职能、控制政府规模、推进依法行政、推行电子政务等方面的努力,都是控制行政成本的积极尝试。有学者认为,行政成本主要取决于一定政府职能下的政府规模,而一定政府规模下行政成本的高低,又取决于政府自身的能力,政府能力高低决定了行政成本的高低。如同企业生产活动中,生产效率高则生产同一样物品的成本必然低一样,在行政职

能一定的情况下，如果行政能力越高，履行单项行政职能的能力越强，所需的行政机构就越少，行政成本也相应地就越低；在行政系统规模一定的情况下，行政能力越强，行政系统对外履行行政职能效益越高，行政成本必然就越低。因此，在政府规模既定的情况下，行政成本的高低主要取决于政府自身的行政能力。行政能力强，其配置资源的能力高，行政成本就低，反之，行政成本就高。控制行政成本就意味着要实现从好花钱到花好钱的转变。

（本文编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

治理技术

突围行政法治困境：协商性行政执法

现实生活中频繁出现的“暴力执法——暴力抗法”恶性事件，引发我们对行政法治系统本身的反思。有人认为，中国已经进入风险社会时代，传统的应对方法或许已经失效，要通过提高现代性的反思能力来建构应对风险的新机制。在中国行政执法领域，这一判断似乎也是成立的。有论者从行政执法引发的广泛的社会不稳定因素增多这一实际出发，检讨传统行政执法之不足，提出“协商性行政执法”的命题，试图注解转型期中国行政法治的困境。

所谓协商性执法，即在行政执法过程中放弃传统的以命令或直接强制执行，而是采用商谈、说服、诱导、劝戒等方法，谋求行政相对人的理解、同意和配合，从而达到行政目的的一种执法方式。

协商性行政执法的特点是：1、合作性。协商性执法能够实现行政执法由“行政主体→行政相对人”方式向“行政主体←→行政相对人”方式的转变，改变行政主体“单边主义”做法，自觉接纳来自相对人的反向作用。2、平等性。执法主体和执法对象的法律地位是平等的，前者没有理由居高临下，漠视相对人尊严，而应以平等姿态，文明履行职责。3、参与性。相对人通过主张陈述、申辩、质证、听证等程序性权利参与到行政执法过程中，通过对等对话和合法对抗，既实现行政权力的目的，也维护公民合法权益。4、服务性。根本而言，行政执法不是管理，而是服务，包括对执法对象的服务。因此，协商性行政执法方式强调的是从高权性、强制性向协商性、参与性转变，它涉及执法观念、执法体制等问题。

一般而言，协商性行政执法的主要方式有行政合同、行政给付、行政指导、行政奖励等。

在行政合同——合意执法领域，现代法治国家一般都主张，凡法律不禁止的都可以允许行政机关缔结行政合同。为了实现特定的行政执法目的，行政主体与相对人之间进行协商，考虑相对人的要求与困难，确定利益机制，可达成行政合同，也有利于提高行政效率。我国行政合同是在经济体制改革的背景下被引入行政管理领域的，根据行政契约中双方当事人地

位划分对等契约和非对等契约。前者如行政区域边界协议，后者如行政机关与各单位签订门前三包协议、计划生育合同等。

在行政给付——服务执法领域，20世纪30年代以来，西方打破了国家不能干预国民经济社会的传统原则，通过行使行政手段以克服经济危机，使得自由国家纷纷转向福利国家；给付行政在其中扮演了重要角色，通过授益性活动，提高和增进国民福利。给付行政的本质是塑造公平正义的社会氛围，旨在对公民生存照顾，其内容分为供给行政、社会保障行政、资金补助行政。我国已经确立政府的服务性职能，行政给付有待发挥更大作用。如国家颁布《城市居民最低生活保障条例》，使最低生活保障步入法制化。

在行政指导——柔性执法领域，行政指导的权力色彩淡薄，被誉为“柔性”行政行为；行政指导的手段有建议、指导、指示、劝告、希望等，对相对人权益造成威胁的可能性较小。这个“柔性”行为在行政执法环节体现为示范性、引导性、灵活性、方法多样性、选择接受性等。现代国家的行政执法或多或少地采用行政指导行为，而且，在很多时候是与行政合同、行政处分等方式相配合使用的。

在行政奖励——激励执法领域，行政奖励的目的在于激励更多相对人为国家、社会做出贡献，促使行为人做出符合政府施政目标的行为。行政奖励在形式上具有实现行政目标的功利性价值功能，在本质上具有民主、平衡、合作等良好品质，蕴涵着深厚的人文主义精神。

在行政程序——合法执法领域，遵守程序是实现行政执法价值目标的重要保障，法治轨道下的行政执法必须是遵循程序正义的活动，执行的合法性也很大程度上来自于行为的合程序性。我国原有的以实体法为核心、以管理法为价值目标的行政法在缓解两者之间的张力方面基本上已无作为，而以控制行政权为基本价值目标的行政程序正是解决法治问题的最佳方案。

（本文摘编自《试论协商性行政执法》，作者卢剑峰，原载《政治与法律》，2010年第4期）

治理技术

“十二五”环境规划应对气候变化的三个重点领域

将环境规划应对气候变化的领域划分为自然承载力、生产系统、社会人居环境三个层面。

1、自然承载力层面

自然生态系统对气候变化的响应直接关系到人类社会的可持续发展，我国西部地区湖泊、冰川、冻土、积雪等多种生态系统呈衰退状态均与气候变化有关，如气温上升1.5℃则草原旱区相应增长总面积将占国土面积的2.0%，为荒漠化提供潜在条件，海洋生态

系统珊瑚礁、红树林的变化也很敏感。通过环境规划增强自然生态系统的适应性包括两个方面：一是生态系统和自然界本身的调节与恢复，强化气候变化背景下的检测评估和有效保护；二是减缓人为影响和干预，通过情景分析估算气候变化背景下生态系统承载能力并依此确定流域或区域开发利用的上限。

2、 生产系统层面

全球气候变化同样对经济效率和行业的可持续发展带来日趋严重的影响。美国气象局研究表明，不同行业对气候因素的敏感程度由高到低依次为农业、航空、建筑、渔业、林业、交通、工业。如农业生产土壤有机质的微生物分解将加快，造成地力下降，同时农作物生长季节延长，昆虫繁衍加快，农药和化肥的施用量将增大，农业面临污染压力。工业部门需要能源的强力支撑和对水资源高度依赖，化工、冶炼等高耗能和高耗水行业的扩张受资源和容量约束凸显。纳入气候变化因素的环境规划应当从产业结构调整入手，以循环经济、高效农业为主要规划手段加以应对。

3、 社会人居环境层面

作为高度开放、不完整的脆弱性强的复合系统，城市在人居生态和社会消费两方面最为集中地承受了气候变化环境效应的问题。热岛效应是人居生态在气候变化和城市化相结合方面的最突出表现，其诱发的连锁气象变化（如雨岛效应、雾岛效应、暗岛效应等）近年来在我国逐渐突出，而应对气候变化的社会消费随着人民生活的不断提高也日趋增加，中国气候耗能量正由气候灾害驱动型向温度驱动型过渡，特别是在较发达地区的城市，其中气温为关键因子，气候变暖将使城市用电压力呈继续增大趋势，并因此带来要素污染结构和污染分布的变化。应对气候变化的城市环境效应和新发污染问题的关键是加强气候变化对不同区域城市的影响和规划研究，特别是突出城市排水系统、污水处理设施以及城市能源供应设施、脱硫脱氮设施等适应气候变化环境效应的措施，并在环境规划中予以体现和落实。

（本文摘编自《“十二五”环境规划中应对气候变化问题的思考》，作者杨潇等，原载《中国人口资源与环境》，2010年第2期）

治理技术

网络化治理的兴起及其发展

随着知识经济时代的来临和日益扩大的经济全球化趋势，以及人类技术创新能力的显著提高与政府所面临社会压力的空前增大，在20世纪后期的公共行政理论探讨中，对参与治理

问题的思考是各种理论共有的基本特征之一。其中西方国家后现代公共行政理论的代表人物福克斯和米勒从公共行政人员的行为角度探究了改善参与治理的可能性，即强调公共行政人员“倾听”的意义，但这种思考仍然是建立在“政府中心主义”立场之上的。以政府为中心的公共行政理念强调的“参与”并不能解决处于“混沌”状态的现代社会的各种复杂问题，因此公共行政中的“参与不是另一种一时的风尚，而是社会权力结构发生了历史性变化的预兆。近来已经出现在民族精神中的最重要的新思想之一是，敌对的冲突必须让位给合作”。多元合作治理的基本理念是“未来公共行政的价值选择，合作机制的重要性将大于传统的竞争机制。”据此，今后西方国家公共行政范式发展的基本趋势应当是强调多元共治，政府和市场、社会组织及公民合作的网络化治理范式。

在网络化治理中，政府的核心职责不再集中于公共行政人员和某些特定的项目，而在于组织各种资源以创造公共价值；政府的角色不再是公共服务的直接供给者，而应该作为一种公共价值的促动者，在具有现代政府特质的由多元组织、多级政府和多种部门组成的关系网中发挥作用。虽然作为超越新公共管理范式的网络化治理理论需要更清晰地界定其与市场化模式的界限，但其提出的多元合作治理、公共权力共享的观点无疑具有划时代意义。

现代治理理论认为，“随着公民社会能力、网络化和沟通结构的扩展，科层统治的观念已经逐渐转变成公共领域内多方面的互动，这种多方面的互动过程以话语体系为导向，具有非等级、水平性、合作性的特征。”在公共领域中，多元合作意味着政府、社会组织以及公民个人在制度规范的框架分享公共权力、分担治理责任，而政府在治理中的责任主要是通过公共政策以及各个方面的政府过程去引导社会合作行为，在合作行为中创造出社会和谐机制，从而获得一种多元合作的和谐秩序。

首先，治理主体的多中心化。当代著名治理学者里·斯托克认为：“治理指出自政府，但又限于政府的一套社会公共机构和行为者，即治理主体构成超出政府组织体系”，而且“多个行动主体分担管理职能”，“涉及集体行动的各个社会机构之间存在着权力的相互依赖关系”。面对复杂多变的社会环境，政府的治理能力已远远不能适应社会发展要求，同时，随着社会“不可治理性”问题的日益增加，政府急需社会组织、公民个人参与到与公共治理过程中来。治理主体的多中心化“保证了人们思想和行动的自由，维护社会正义、调和共同利益，同时又承认文化和传统的多样性和丰富性，使其参与整个社会的和谐”。

其次，治理机制的网络化。传统的科层式的治理机制面对治理环境的复杂性、动态性和多样性时往往显得力不从心，而市场机制局限于“理性人”假设，最大限度地挤压了公共利

益的空间。而在网络化治理当中，政府、社会组织及公民个人共享价值观念，形成互信互动的合作机制，点对点的交流方式更有利于不同行动者之间的交流与沟通；另外，公共权力分散于网络之中，社会组织、公民个人参与治理的积极性超越了以往政府独享公共权力的治理模式。这种多元参与共治模式是一种以政府合作为基础的平行网络关系，在这种多元合作关系中，公民积极地从事对政策制定过程和内容的界定，体现了现代民主行政的本质要求。

最后，治理责任的分散化。网络化治理是一个公共责任分担的责任体制。伴随着公共权力在不同行动者之间的分配，承担治理失败的责任也相应地分散于政府、市场、社会组织和公民个人。但政府并不因此而摆脱了其“元治理”的角色，而要承担建立指导其他参与者行为准则的基本使命。

总之，网络化治理范式是西方国家公共行政领域结构性变迁在理论上的内在反映，是对公共行政领域现存各种理论的一种扬弃与整合，既能够体现现代民主政治的核心价值，又能够有效应对现代社会治理的复杂性、动态性和多样性，是知识经济时代理想的公共行政范式。作为西方国家公共行政范式未来发展趋势，网络化治理不仅是对西方国家传统公共行政范式深刻反思的结果，而且是对新公共管理范式纠偏和超越的全新认识模式，同样是反映西方国家社会公共事务领域正在发生的显著变化的一种组织框架，必将对人类社会的集体决策和公共活动产生深刻而又久远的影响。

（本文摘编自《西方国家公共行政范式的演变及其发展趋势》，作者孙健，原载《学术界》，2009年第6期）

治理技术

英国稳定房价的制度与经验

过去几十年，英国房价持续快速上涨。这是由住宅局部供应不足引起的，而住宅局部供应不足是因为土地供应不足和住宅密度太低所致。这几年，英国已针对住宅市场的这一问题制定了一套系统的政策和措施。包括区域市场住宅规划、土地循环使用制度、住宅高密度政策、生态城镇计划、绿带制度、商品房和廉租房混合制度等等。这些政策和措施不仅对英国房价的稳定起到了积极作用，对稳定我国的房价也有一定的借鉴意义。

第一，区域住宅规划。英国重视规划导向的发展模式，目前正在改革规划系统。原来规划系统的结构是中央政府有权决定重大项目，其他方面的规划都是由郡一级政府来统筹区市

一级政府的地方规划。英国的郡政府相当于我国地市一级的政府，下设区市一级政府。新的规划系统保留了中央政府重大项目审批权，但是郡一级规划权上收，重新设立区域级政府，由区域级政府做区域内总体规划，区和市还是做本地的规划。这样，区域规划控制协调的范围大了，可以保证规划按照市场区域来定，而不是按照行政区域来制定。（区域住宅规划能解决我国不少中心城市住宅土地资源不足的问题。把住宅建设放到一个更大的区域去，中心城市的发展可克服土地资源的限制，相邻城镇也可分享中心城市的繁荣。）

第二，土地循环使用制度。为保护绿地，英国比较注重土地的循环使用。从 20 世纪 90 年代中期以来，英国政府确定了新开发用地要有 60% 是已开发土地的目标。目前这一制度得到很好的执行，住宅土地的循环使用率由 1990 年的 54% 增加到 2005 年的 73%。不少受污染的土地也得到无害化和循环使用。（中国在过去 20 年间开发了大量土地，有不少已开发土地因种种原因低效使用甚至闲置。不少城市因产业转型也有一些已开发土地可供循环使用。因此，提高土地循环使用率是有可能的。）

第三，高密度政策。提高居住密度是英国实现住宅可持续发展的重要措施。目前，英格兰居住毛密度只有 38 人/公顷，相当于 16 户/公顷。1993 至 2001 年新建住宅的平均密度也只有每公顷 25 套，其中超过一半的新建住宅的密度小于每公顷 25 套。因此，英国政府一直鼓励通过合理的规划设计提高密度来节省土地和提高住宅的产量。在 2006 年 11 月出台《规划政策文件第三号：住宅》中，规定了新建住宅应达到 30 户/公顷的最低密度。伦敦在执行高密度政策方面最为积极，新建住宅的平均密度在 1993 年是每公顷 48 套，2000 年上升到每公顷 56 套，2005 年更达到每公顷 102 套。（中国新建住宅的居住密度在最近有下降的趋势。提高新住宅居住密度，节约用地是各城市刻不容缓的任务。）

第四，生态城镇计划。生态城镇是兼顾全球变暖、实现可持续发展的生活方式和提高住宅供应的发展模式。它要求做到温室气体零排放，在现有的城市附近形成不连接的新的定居点，具有良好的规划设计。这样，生态城镇减轻了现有城市的住房压力，保护了现有城市的环境。英国生态城镇计划 2007 年出台以后，总共有 47 个地方政府提出申请，最后有 15 个申请获得支持。这 15 个待批的生态城镇基本上都大量循环使用土地，规模为 5000 到 20000 个住宅，与现有城市有良好的交通联系。（生态城镇对中国解决一些中心城市的住房压力和保护环境有重大启示。中国城市应停止蔓延的发展方式，转向在不宜作为耕地和生态价值低的地方建立生态城镇，提供优质的住宅，并以集体运输系统与中心城市连接。）

第五，绿带制度。英国实行了 50 多年的绿带制度为一些城市保护生态环境作出了重大贡

献。伦敦在实行了绿带制度以后，城区蔓延的现象即告结束，伦敦保持了良好的生态环境，使该市一直享有很强的竞争力。（中国的很多大城市如北京、上海、广州等城区蔓延问题严重，城区蔓延带来的更多住宅用地和发展空间是以牺牲生态环境和多样性为代价的。如果生态环境进一步恶化，将损害其竞争力。以生态城镇来补充绿带制度将取得环境和发展的双赢。）

第六，商品房和廉租房混合制度。英国目前要求每一个中等规模以上的小区都必须有一定数量的廉租房，其中伦敦要求 50% 的高比例。商品房和廉租房外观要一样，尽可能混合布置。这是英国多年建设廉租房取得的经验。（这一措施的启示是要避免建造专门的廉租房小区，因为专门的廉租房小区实际上是贫民区，不利于社会的稳定和社会的可持续发展。中国正处于大规模建设廉租房的阶段，如何避免产生贫民区十分重要。但是商品房和廉租房混合制度会给房地产企业带来很高的要求，对房地产开发利润造成一定的影响。所以政府部门应该在地价或者是其他方面有一些相应的补偿措施。）

中英两国的国情和发展阶段不同，但在住宅市场化方面和实现国民安居所面临的挑战方面有着相同之处。两国房价的持续快速上涨都是因为住宅有效供应不足，住宅有效供应不足则为土地供应不足和住宅密度太低所致。（本文摘编自《英国稳定房价启示录》，作者唐黎标，原载于《中国房地产金融》2009 年第 6 期）

我思我在

关于建立上海住房储蓄银行的初步探讨

杜福昌 （复旦大学 2009 届 MPA 毕业生）

我国当前房地产发展的政策导向是市场供应的商品房与政府投入的保障型住房双轨运行。改革开放至今房地产业已长足发展，近几年政策性住房也在快速发展，总体保障了国民的住房需要。现行房地产业的金融支撑，有商业贷款和公积金贷款两种，并由商业银行分别运作，即或单纯商业贷款，或在满足公积金管理条件下的公积金贷款。但从住房金融来看，尚没有细分的住房金融银行提供专业的住房金融支撑，特别是现行公积金贷款由各商业银行兼营，商业银行盈利性、安全性和流动性的三性要求与公积金的非盈利性、政策保障要求冲突，影响了保障性住房的政策实现效果。住宅储蓄银行，作为当今各国普遍实行的住房金融类型之一，在上海的住房金融体系中应有更大的发展空间。

一、上海筹建住宅储蓄银行的必要性和紧迫性

1、政策性住房要求改革目前的公积金贷款运作方式。政策性住房要求金融支持居民购买

自住用房（第一套住房或改善性住房），并实行利率优惠，但商业银行考虑回收率和安全性，更倾向于对购买第二、三套住房放贷，对购第一套住房让利与其经营目标相背。此外住房贷款的长期性往往与商业银行的短期存款、活期存款的资金性质不匹配，易形成流动性矛盾。即商业银行的三性本质决定它对保障性住房的支持缺乏积极性，实际操作中就会抵触。因此单纯依赖商业银行的住房金融不能很好地满足政策性住房需要，有必要发展政策性住宅储蓄银行。

2、公积金所承担的新任务需要新的运作机制。09年8月，中共中央政治局常委、国务院副总理李克强在哈尔滨座谈会上，肯定了上海市关于利用公积金沉淀资金支持大型棚户区改造的建议，并指示上海先行试点。这意味着公积金贷款除了要满足个人购房贷款，还将用于廉价房、经济房建设贷款。这种意义上的公积金贷款，已属住宅银行贷款范畴。有必要成立政策性住宅银行运作公积金，以保障对利润低、周期长、金额大的经济适用房、廉租房资金的供给，并可能引领其他资金进入。

3、住房公积金管理制度需完善。住房公积金管理中心是准行政机构，实行“委会决策、中心运作、银行专户存储、财政监督”的管理体制。它看似完善，但运作中公积金的所有者无发言权，亦无法对其监督。公积金被挤占、截留、挪用的现象屡有发生。成立住宅银行，将公积金的管运分离，一是运作采取银行模式，利于资金安全；二是便于接受各类监督，改变目前公积金靠管理部门自我监管的状况；三是公积金通过住宅储蓄银行，运用信贷利率等经营杠杆支持廉租房、经济适用房建设，可改变目前操作中社会意见很大的（如政策划拨等）做法，能更好地体现公积金的政策意图。

4、有利于更好地推进保障性住房政策落实。公积金的供需在不同年份波动很大，资金变量金额上下几百亿，往往有时很充分而大量沉淀，有时又面临不足。以住宅银行规则运作资金，可以提高资金收益。此外，若能够将已归集在政府部门管理的住宅维修资金（目前达200亿元）归入其业务范围，则一方面扩大了银行规模，另一方面也可大大提高住宅维修基金的收益率，解决中远期城市房屋维修资金的问题。

5、有利于健全上海金融体系。作为商业银行必要的补充，政策性银行在国家经济发展、资源调配方面的作用很大。目前上海还没有市属的政策性银行，成立住宅储蓄银行，一可填补这个空白，二是对上海金融体系的完善，三可以集中目前分散在各商业银行的巨额资金（目前归集在北京总行）增加上海地方的资金沉淀量，有利于上海金融中心的建设。

二、筹建上海政策性住宅储蓄银行的方案设想

1、性质定位

上海住宅储蓄银行应设定为一种政策性银行，作为政府为实现房地产市场健康发展、推进住房保障制度完善、控制和调节资金配置而设立的特殊银行。政策性住宅储蓄银行的特点在于：（1）经营目标上以国家整体利益、社会利益为重，不追求盈利，但经营管理上须按照银行管理的基本原则，争取保本微利。（2）有自己的特定服务领域，不与商业银行竞争。（3）一般不设过多分支机构。

2、转变公积金管理中心职能

上海住宅储蓄银行可在住房公积金管理中心的基础上组建而成。公积金管理中心的管理职能不必改变，可作为住宅银行的政策依托；但管理中心的经营运作职能予单列，将原委托银行代为管理的资金，如资金归集、信贷投放、回收、资金经营等经营性业务收回，自成体系并进一步扩充组建成政策性住房储蓄银行。

3、资本及运行资金

注册资本，建议以现累计增值公积金（已达 112 亿元）的大部分，外加政府出资注入。增值公积金从法理上讲属于公积金出资人，但实际操作上已无法分配到个人账户。用于政策性银行的资本金，属于今后信贷风险备付，是目前信贷资金安全的保障，符合资金提取使用的规定。

运行资金，以现有公积金归集、公积金信贷投放为主，并进一步把与住房相关的维修基金资金纳入。可以预计如此组建的银行将会有相当规模。同时由于公积金归集、维修基金归集数量的不断增加，银行的规模也会不断扩大。长远看，经营效益提高后，还可以进入资本市场，发行债券等发展金融创新业务。

三、实施建议

1、争取中央支持上海试点，并加强相关政策法规研究。国务院出台了推进上海建设两个中心的意见，鼓励上海开展金融业务的改革与创新，浦东综合配套改革试点也要求先行先试。因此上海在试点公积金用于经济适用房时，应积极争取中央支持建立政策性的住房储蓄银行。同时还应抓紧研究住房银行组建及监管的相关政策，规定商业银行、综合性银行非授权不得介入政策性住房储蓄业务。

2、探索政策性住宅储蓄银行的模式。考虑公积金管理的现状，住宅储蓄银行的模式可采取由公积金管理中心改组单独经营，或公积金中心与商业银行联办运营。采取何种模式需要专家和相关部门尽快论证，力求平稳无缝过渡。此外 1987 年在烟台和蚌埠成立了两家“住房

储蓄银行”，虽然目前性质已改变，但其多年住房储蓄运作积累的经验教训，上海应重视研究。

3、逐步扩大住宅储蓄银行的资金来源。在住宅储蓄银行运行正常后，可进一步研究制定相应政策，按自愿、互利的原则吸收各业委会的维修资金，还可借鉴国外住宅储蓄银行的存贷款挂钩方式，吸收居民存款，扩大资金来源，支持保障性住房政策落实。（作者单位：民革上海市委）

我思我在

从橙色革命看国家政治安全

崔磊（复旦大学 2008 级 MPA 研究生）

近几年，中央领导同志一再强调，要把维护国家安全、特别是政治安全放在突出重要位置。2007 年 12 月 25 日，胡锦涛同志在全国政法工作会议代表和全国大法官、大检察官座谈会上强调指出：“必须把确保国家安全，特别是政治安全，放在全部政法工作更加突出的位置。”2008 年底，周永康同志也专门批示，“面对新形势、新挑战，一定要认真落实胡锦涛总书记最近的重要讲话精神，必须始终把国家安全特别是政治安全放在关系党和国家生死存亡的高度来认识、来作部署”。中央领导的这些重要讲话精神，提出了“将维护国家政治安全放在突出重要位置”这一重要论述，体现了对维护国家政治安全的高度重视，对于新时期的维护政治稳定工作具有十分重要的指导意义。因此，科学理解和正确认识这一重要论述，无疑对于我们今后规划和部署整体工作，乃至开展具体工作都有很大的帮助。

在此，笔者以乌克兰橙色革命为观察对象，谈谈自己对国家政治安全的一些思考。

（一）事件概况

2004 年 11 月至 12 月，乌克兰发生轰动世界的“橙色革命”。亲西方的反对派领导人尤先科，利用乌总统选举第二轮投票中存在的舞弊现象，发动大规模“街头斗争”，在乌克兰全国爆发了一系列由反对派组织的抗议、静坐、大罢工等事件迫使当局作出让步，重新举行投票。尔后，尤先科在第三次投票中获得 51.99% 的选票，奠定胜局。由于尤先科的选举活动中使用橙色作为其代表色，因此这场运动使用橙色作为抗议的颜色，整个活动被称为橙色革命。在经历了这一政治动荡之后，乌克兰国家政局混乱，经济发展和工业建设停滞不前，人民生活陷于贫困，整个国家发展处于停顿乃至倒退状态。

（二）美国等西方势力对乌克兰的颠覆渗透手法

橙色革命从表面上看是一场反对舞弊、争取民主的活动，但从深层次来看，这是以美国为首的西方势力从自身的战略利益出发，针对乌克兰长期渗透的结果，其渗透手法主要有：

一是不仅注意拉拢和培植上层“精英”，也加大了在民众当中开展基础性工作的力度。对于基层民众，美国主要是通过帮助他们建立各种各样的“非政府组织”，然后借助这些组织煽动“民主运动”，并在乌克兰的“政权更迭”中发挥了核心作用。

二是以司法制度为突破口，通过“帮助”国家改革或重建其司法制度，达到动摇其政体、推翻现政权的目。美国一向认为，司法制度是一国政体最重要的组成部分，只要司法制度变了，该国的政治制度的性质也就变了。为此，美国不断从理论到实践上否定他国国家的司法制度，使其逐渐丧失了权威性、合理性和执行力。

三是以经济援助等作诱饵，迫使有关国家允许成立反对派和民间反对现政权的非政府组织，从而使美国支持的反对派能够合法地开展活动。通常的做法是，美国政府出面施压，迫使有关国家政府提出“民主化”的时间表和具体步骤，然后美国步步紧逼，在现政权周围建立各种反对派组织，并步步为营，伺机而动，或在议会积聚力量，或直接冲上前台开展“街头政治”。

四是在传播“民主”价值观的同时，大大加强了具体方式方法的培训，由此策划出来的“民主”和“革命”具有很强的操作性。在乌克兰颜色革命中，美国对反对派领导人及成员在发动“革命”的具体方式、方法上进行全方位训练，其内容包括向反对派和当地公众传授美国的选举制度、选举方式、竞选方法等，向参选人介绍选举策略，帮助他们草拟竞选口号和出版报刊，提供竞选经费及电脑、传真机、印刷机等各种设备等。

五是通过各种“交流”项目，培养亲美骨干分子。近年来，针对有关国家，美国每年都组织数以万计的短期访问交流项目，邀请其反对派中的中青年骨干赴美亲身感受“美国民主”，并比较系统地灌输美国的价值观和制度。这些项目，有些是美国政府出面组织的，但更多的是由许多有影响的非政府组织和社会团体一手操办，以所谓民间的“非官方”色彩掩人耳目。

六是加紧进行宗教渗透，进一步为操纵“颜色革命”建立价值观和社会心理基础。通过布道、讲经以及帮助组建和发展当地的宗教组织和信徒，教诲、宣扬和灌输美国的政治和价值观。可以说，每一次“颜色革命”背后都有美国宗教团体的影子。

七是利用扶贫援助或技术指导，开展政治性活动，影响有关国家的价值观。如一个名叫“恩惠团”的美国“非政府组织”在多个国家开展工作，名义上从事卫生、教育、农业改造和经济发展等援助项目，在当地接触的人口数以百万计，很多人现在已成了美国在这些国家的群众基

础。

八是通过多种渠道搜集有关国家情报，撰写研究报告。近年来，美国大批的官方和非官方组织对有关国家的政治、经济、军事、外交政策、环境保护、人权状况、公众思想状态、文化思想的变化等各个领域进行调查。这些调查有的由美国人公开直接进行，但大多数是通过所在国各个专业领域的亲美势力间接开展的，通常由大学和学术研究机构以学术交流的名义实施操作，最后形成各种形式的研究报告，经美国政府筛选后成为策划“颜色革命”的重要信息来源和依据。

九是从国内外发动全方位的媒体攻势，抹黑现政权，形成“颜色革命”势在必得的舆论氛围。长期以来，美国传媒一方面向有关国家输出美国式的“自由民主”价值观，以此动摇其意识形态和文化根基；另一方面利用所掌握的强大舆论机器，在国际上丑化别国形象，为其“改造”这些国家扫清舆论障碍。在“颜色革命”前后，美国传媒显示出巨大的号召力，尤其是对于青少年的巨大影响力，并由此挑唆青少年进行反政府游行、集会，推动了“多米诺骨牌”效应。

（三）事件影响及相关启示

从这个案例，我们有两个启示：

一是国家发展离不开政治安全，一旦政治陷入混乱，经济建设、国家发展也就失去了基础，成为空中阁楼。

二是国家政治稳定的改变是一个长期的量变到质变的过程，如果早期没有及时开展应对工作，一旦危害积累形成，就很难在短时间挽回局面，甚至会引发政权垮台。

由此可见，“将国家政治安全放在突出重要位置”这一重要论述并不是空穴来风、杞人忧天，而是有其现实背景和实际需求的。

（作者单位：上海市公安局）