



总第
63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

2016.11



天下智慧·政治文明的演进逻辑

【编者按】人类的现代政治文明起源于何处？它经历了怎样的发展历程？现代政治文明的诸要素又是如何被陆续发明出来的？从传统政治向现代政治的转型，为什么有的国家成功而有的国家失败？如今西方国家在民主治理上面临何种挑战？发展中世界又面临着怎样的政治转型难题？人类的政治文明之路将通向何方？复旦大学国务学院副教授包刚升博士为大家解读《政治文明的演进逻辑》。

伯里克利为何盛赞雅典城邦？

亨廷顿政治观点的转向

如今，“民主是个好东西”已成为很多人的共识。国内学界这一说法，较早来自著名政治学者俞可平 10 多年前出版的访谈录，题目就叫《民主是个好东西》。事实上，“民主是个好东西”的说法更早出现在哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿的《第三波：20 世纪后期的民主化浪潮》一书中，他在序言中写道：他过去撰述《变化社会中的政治秩序》，是因为当时相信政治秩序是个好东西（a good thing）；他如今出版《第三波》，是因为他此时相信民主本身是个好东西。

《变化社会中的政治秩序》出版于 1968 年。很多亚洲和非洲国家是第二次世界大战之后或 1960 年前后获得独立的。大量亚非国家获得独立后，西方政治学界有一种颇为乐观的预期。他们认为，如果这些国家能够按照欧美模式设计政治制度，那么它们就会建成一个自由民主的政体框架。这样，这些国家既能够享有自由民主，又可以实现政治稳定，同时还能实现善治和繁荣。但是，真实的故事却是，亚洲和非洲的很多新兴国家或新兴民主政体遇到了大量难以解决的实际问题，有的国家陷入了政治不稳定或政治冲突，有的甚至走向了内战。比如，非洲人口最多的国家尼日利亚，从独立到内战只用了 6 年时间。

所以，对发展中世界的真实政治运作有了实际观察后，亨廷顿发现，很多发展中国家的政治发展与西方政治学界的乐观预期完全不同。他认为，对这样的国家来说，首要的恐怕不是自由不自由、民主不民主的问题，而是能否实现“政治稳定”的问题。只有一个有效的政治秩序，才能给这些国家带来政治稳定。因此，1968 年的亨廷顿这样说：“政治秩序是个好东西。”这也是他撰写《变化社会中的政治秩序》一书的初衷。

然而时隔 23 年后，到了亨廷顿出版《第三波》的 1991 年，他的观点却发生了重要变化。他敏锐地观察到，发展中国家的政治正在出现某种不同以往的全新变化。简而言之，一场新的民主革命自 1974 年在南欧启动以来，正在快速波及全球。这一次，亨廷顿认为，民主不仅会促进个人

自由，而且还会促进国内稳定与国际和平。对发展中世界来说，如何面对这场全球民主革命才是一个真正重要的政治议题。所以，1991年的亨廷顿说道：“民主本身是个好东西。”

那么，为什么亨廷顿二十余年间会发生如此重大的观点转向呢？或者说，为什么他一开始认为“政治秩序是个好东西”，而后来却认为民主的价值高过了其他事物呢？实际上，这里的问题涉及到一场古老的政治论战。

伯里克利盛赞雅典城邦

民主究竟是不是个好东西？这场论战可以追溯到古希腊的城邦时代。公元前5世纪，在古希腊的雅典城邦，古典民主达到高峰，这种城邦民主延续了200多年左右的时间。当然，雅典城邦时期的政治生活前后经历了很多复杂的变化。古希腊历史学家修昔底德所撰的《伯罗奔尼撒战争史》一书记录了公元前431年雅典政治家伯里克利的一篇著名演讲。这篇演讲被后人视为赞颂雅典城邦的名篇，也是我们今天赖以了解雅典城邦民主制度的重要文本。作为当时的一位重要领导人，伯里克利在演讲中说：“我们的宪法没有照搬任何比邻城邦的法律，相反，我们的宪法成为其他城邦模仿的范例。我们的制度之所以被称为民主制，是因为城邦是由大多数人而不是极少数人加以管理的。……我们看到法律在解决私人争端的时候，为所有人提供了平等的公正。在公共生活中，优先承担公职是考虑的一个人的才能，而不是他的社会地位，他属于哪个阶级。任何人只要他对城邦有所贡献，绝对不会因为贫穷而湮没无闻。……我们在政治生活中享有自由，我们的日常生活也是如此。……我们在私人关系上是宽松和自在，但是作为公民我们是追求法律的。对当权者和法律的敬畏使我们如此。我们不但服从那些当权者，我们还遵守法律，尤其是遵守那些保护受害者的法律，不论这些法律是成文法还是未成文法。……一言以蔽之，我们的城邦是全希腊的学校。”（引自徐松岩译《伯罗奔尼撒战争史》）

雅典城邦时代的政治生活

在这篇演讲中，伯里克利提供了雅典城邦民主的很多关键信息。比如，他强调雅典城邦政治制度和宪法的首创性，认为雅典的政制不同于古希腊的其他城邦，包括另一著名城邦斯巴达；比如，他定义了民主，所谓民主是大多数人的统治而不是少数人的统治；比如，他自豪地提及雅典城邦的法治特征，坚信雅典的法律在解决争端方面能为每个人提供平等与正义——在全球文明的同一时期，大概没有任何其他地方能做到这一点；又比如，“公共生活当中优先承担公职考虑的是一个人的才能，……只要他对城邦有所贡献绝对不会因为贫穷而湮没无闻”——这段话是在强调雅典城邦的政治平等以及公共职位对所有成年（男性）公民开放——这也堪称2500年前人类政治平等的奇迹。

再比如，伯里克利提及政治自由与私人关系宽松自在并存时，他实际上已经区分了公共领域

和私人领域。在那个时代，雅典就尊重公民在私人领域的自由。今天的很多发展中国家似乎仍然没有很好地解决公私领域区分的问题。对这些国家而言，如何保证每个公民在私人领域享有完整的自由和充分的自主，仍然是一个挑战。主张政治自由的同时，伯里克利还进一步强调：“我们不但服从那些当权者，我们还遵守法律。”由此看来，当时雅典城邦的公民一方面享有充分的政治自由，另一方面又懂得遵守法律和服从权威。笔者在过去的一篇评论中这样说，一个自由社会的良好公民需要同时做到两点：一方面要懂得主张和捍卫自己应有的权利；另一方面要学会遵守经由合法程序制定的法律以及服从合法的权威。以泰国为例，过去每次大选结束以后，败选一方就会发动大规模的街头抗争。实际上，只要有几万人持续抗争，就足以让曼谷整个城市瘫痪掉。以雅典城邦的政治准则来看，这些败选者只知道自己拥有的权利，却不懂得尊重选举的结果以及服从选举所产生的合法政治权威。如果大家都不服输，民主政治的运作本身就会遇到大的问题。在演讲中，最后伯里克利还自豪地宣称：“我们的城邦是全希腊的学校。”

引用的这段话尽管只有区区几百字的篇幅，但却是关于雅典城邦民主的解释文本。当然，今天的古典学学者尚在争论，这样的演说究竟是那个时代的真实记录，还是修昔底德凭借自己的文学天才所做的人为创作呢？两千多年前的真相，今天恐怕已不得而知。但考虑到修昔底德（约公元前 471-400 年）身处的时代和伯里克利（公元前 495-429 年）所处的时代有很大的重合，我们姑且相信伯里克利的演讲文本在主要方面是那个时代的真实记录。

很多人读到这样的经典文本，当然会对当年雅典的城邦民主心生倾慕。如果说“民主是个好东西”如今已成为很多人的共识，那么伯里克利算得上是这一观点的最早倡导者。看到 2500 年前的雅典就拥有这样高度文明的政治生活，再反省 2500 年以来人类在政治上经历的种种坎坷、苦难与悲剧，雅典城邦的民主生活怎能不令人神往呢？

城邦政体与古典文明的奇迹

实际上，雅典民主时代的成就也是巨大的。首先，在其鼎盛时期，雅典人的工商业活动遍及爱琴海周围和地中海的很多地方。不仅如此，他们还建立了大量的海外殖民地。后人将这个影响范围遍及整个爱琴海的共同体称为“雅典帝国”。当时，雅典所处的阿提卡半岛只有三千多平方公里的面积，但雅典帝国的政治与商业势力所及地理范围则有其本土面积的上百倍之巨。今天，我们很难从伦理上去评价两千多年前的殖民行为，但雅典人有能力进行海外殖民，至少说明当时他们在技术、商业和组织力量上已经超越了周围的文明。

其次，雅典城邦在哲学、科学与文学上取得了令人惊叹的成就。它造就了苏格拉底、柏拉图、亚里士多德这样的伟大哲学家。仅仅这“希腊三哲”，就足以让同时代的绝大多数文明望其项背、难以企及。如今，我们仍然在阅读柏拉图和亚里士多德的作品，英美一流大学政治哲学课程仍

然以柏拉图作为开端。这样杰出的哲学成就，自然不容低估。此外，亚里士多德还是那个时代一流的科学家，他也代表了雅典城邦在科学上所达到的高峰。在文学领域，三大喜剧诗人（克拉提诺斯、欧波利斯和阿里斯托芬都是雅典人）与三大悲剧作家（欧里庇得斯、埃斯库罗斯和索福克勒斯都曾在雅典生活）的作品，至今仍在被后人诵读。

再次，雅典城邦的另一项杰出成就就是让适龄的男孩（公民）接受数年的学校教育。当时的雅典城邦提供面向男孩的博雅教育（liberalarts），又称通识教育。博雅教育的原义与自由（liberal）有关，此处的自由有两层含义：第一，它是自由人的教育，也就是一个人身为自由的公民而非奴隶应该接受的教育；第二，这种教育鼓励一个人从蒙昧状态中解脱出来，进而获得认识自然、社会与世界的这种自由。以今天的眼光来判断，这种博雅教育应该对维系雅典城邦的民主体制至关重要。两千多年前就实行普遍的博雅教育，同样是一项惊人的成就！

如果打开世界地图，你会发现，雅典及其周围的阿提卡地区是一个很不起眼的规模。按照历史学家的说法，公元前5世纪，雅典城邦的人口规模大约只有25-30万人，成年男性公民的数量不到3-4万人。这大概只相当于今天中国东部地区半个县的人口规模。以这样的地理范围和人口规模，很难想象可以在另一种古典文明下实现这样的成就。有理由相信，这种文明成就的高度与雅典城邦的民主政体密不可分。

行文至此，几乎通篇都是对雅典城邦民主的褒奖。然而，雅典的民主真的如此美妙吗？事实上，当时的多数智者与哲人都是雅典民主的批评者。这又是为什么呢？敬请阅读本系列的下一篇。

天下智慧·政治文明的演进逻辑

柏拉图与老寡头为何反对民主？

事实上，在雅典城邦的民主时代，多数最杰出的哲人都是民主政体的批评者。以今天的分析视角来看，这或许正是民主政体下的知识生态。因为在民主政体下，人们可以放心大胆地批评民主。但在非民主政体下——譬如在皇帝统治的时代，人们不仅无法公开批评皇帝制度，而且无法公开批评任何在任或前任的皇帝。所以，民主政体下批评民主的言论更容易传播。尽管如此，必须承认，那个时代确实有相当之多的智者和哲人对雅典民主都没有好感。

老寡头眼中的暴民统治

一位著名的民主批评者是老寡头（Old Oligarch）。他是一位匿名作者，有人猜测可能是古希

希腊历史学家色诺芬所用的化名，但真相无从得知。关于雅典的民主政体，老寡头这样说：“就雅典的宪法而言，我反对他们选择这种形式的宪法。我的理由是这样的：因为选择这套宪法的同时，他们讨好了暴民，而不是那些值得尊敬的人；这正是我反对的原因。”（老寡头的言论转引自约翰·索利著《雅典的民主》）

老寡头毫无顾忌地把一个社会划分为两个群体：一部分人是地位较高、富有学识、更有德行的上层阶级，还有一部分人则是与之相对的下层阶级。由于下层阶级在人数上占有优势，所以民主总是对下层阶级较为有利，或者干脆说民主就是下层阶级的统治。老寡头的文字直言不讳地把这些普通人称为“暴民”。这种观点当然会令平等派感到不悦，甚至愤怒。他接着说：“有些人或许认为，除了最能干、最优秀的人以外，不该让所有的人都在公民大会上发言，或出席 500 人会议。但在这儿，他们又允许最差劲的一群人开口发言，借此谋求自己最大的利益。”这句话包含两层意思。第一层意思仍然是，老寡头认为最好的政体应该让最优秀、最能干的人来统治，或许还应该加上最有德行这样的品质。让这样的人统治，一个城邦才可能是理想的城邦。老寡头告诫众人，民主政体其实就是“允许最差劲的一群人开口发言”，或者就是允许最差劲的一群人来统治。第二层意思则是，既然民主是多数人的统治，但他们这多数人也不过是“借此谋求自己最大的利益”而已。由此，民主成了多数人谋求自身私利而非谋求整个城邦利益的一种制度。

举个例子，雅典城邦内的债务应该怎么处置呢？在当时的雅典城邦，贫穷的自由人以身抵债或签订以身抵债的债务契约，是一种不算罕见的做法。有人呼吁，应该把穷人以身抵债的债务免除掉。按照今天的理解，以身抵债固然不合现代财产权的准则，但免除债务亦不合现代法律的规范。雅典城邦历史上的一场重要改革——公元前 594 年的梭伦改革——其重要措施就是免除自由人以身抵债的债务。为什么免除此种债务会成为可能呢？简单地说，与富有的债权人相比，贫穷的债务人在人数上占有绝对的优势。所以，政治家主张免除以身抵债的债务，可以讨好贫穷的多数人。当然，梭伦改革的背景是，当时雅典的贫富分化和阶级冲突已相当严重，甚至产生了足以毁灭雅典城邦的危险。所以，梭伦改革的具体措施究竟是否妥当，此处无力详加评述。但在老寡头看来，这些所谓的改革不过是多数穷人为了谋取自己本阶级的利益。老寡头继续批评道：“我也听说了，有些人批评雅典人，有些时候，即使等上一整年，500 人会议或公民大会也不能解决问题。”今天媒体经常说的一个故事，是有些国家与地区早就提议要修筑高铁，但讨论多年未果。有人把这一案例看成老寡头批评的某种类似情形。他的这段话，实际上是在批评雅典民主的效率和民主解决问题的能力。

最著名的批评者柏拉图

与老寡头相比，柏拉图当然是雅典民主更著名的批评者。由于柏拉图是古希腊最杰出的哲学

家，所以他对民主的批评也广为人知。柏拉图的基本看法是，统治是一项专门的技艺。如同航海术、医术是专门的技艺，统治也不例外。而在整个城邦中，只有少数人能够掌握这种关乎统治的知识与技艺。柏拉图这样说：“由此可见，一个按照自然建立起来的国家，其所以整个国家被说成是有智慧的，乃是由于它的人数最少的那个部分和这个部分中的最小一部分，这些领导着和统治着它的人们所具有的知识。并且，如所知道的，唯有这种知识才配称为智慧，而能够具有这种知识的人按照自然规律总是最少数。”（柏拉图言论引自郭斌和等译《理想国》）这段来自《理想国》的译文略显晦涩，但大意还是清楚的。国家应该建立起一种基于智慧的统治，但智慧是极少数人才能掌握的。在柏拉图看来，智慧罕见，惟少数人可拥有智慧。在日常生活中，笔者有时会请教工商界的投资者、企业家和管理者：“你觉得，可以理解行业趋势、能在战略上做出正确决策以及真正有效领导公司的人，在你的组织或行业中是多数还是少数呢？”毫无疑问，绝大多数人都会回答：“少数。”在回答问题的人看来，这部分知识与技艺是不容易掌握的。柏拉图也抱有类似观念，当然，他关注的是如何统治或治理一个城邦。除了知识与智慧方面的缺憾，柏拉图还担心普通人的德行：“各种各样的欲望、快乐和苦恼都是在小孩、女人、奴隶和那些名义上叫做自由人的为数众多的下等人身上出现。”他认为，小孩、女性和奴隶都是缺少理性的，这些人也无法控制自己的行为。

此外，即便是城邦中有公民身份的成年男性，柏拉图也认为他们中的多数人是缺少控制自己欲望、快乐和痛苦的能力的。所有这些人无法让他们自己的生活走向理性化，无法让自己在人格品性上变得更有德行。既然城邦中真正有德行的人是少数，多数人在德行上是靠不住的，我们由此可以循着柏拉图的逻辑推论出，如果是多数人统治城邦，城邦在道德上是易于堕落的。在他看来，这不会是一种理想的统治秩序。当民主政体把权力交给这些在德行上靠不住的多数人时，城邦就更容易被败坏。柏拉图接着说：“靠理智和正确理念帮助，由人的思考指导着的简单而有分寸的欲望，则只能在少数人中见到，只能在那些天分最好且又受过最好教育的人中间见到。”自然，这是精英主义的观点。柏拉图认为，一个人只有具备高超的智慧，拥有健全的理性，同时又接受最好的教育，才可能控制自己的行为。这是柏拉图对于适合从事统治的杰出人物的设想。当然，现实当中是否真的如此，以及城邦中是否真的有这样完美的一流人物，则是另外一回事。比如，耶鲁大学教授罗伯特·达尔就对柏拉图的这种论调就提出了尖锐批评。

民众的统治还是民众的癫狂？

简而言之，老寡头对民主主要有三个批评：第一，民主是下等人的统治；第二，这种多数人的统治谋求的未必是公共利益，而不过是这多数人的私利；第三，民主的效率及解决问题的能力值得怀疑。而柏拉图对民主的批评则主要是两个方面：第一，统治需要专门的智慧、知识与技艺，

但这是多数人难以掌握的；第二，理想的政治秩序应该尽可能让有德行的人来统治，但多数人是缺少这种德行的。借助老寡头的言论和柏拉图的著述，大家可以领略到古典时代的智者对雅典民主政体的见解。

西方媒体上曾有这样一幅漫画，其底色上写着 democracy，亦即“民主”；而后，有人用画笔将第二个 c 改为了 z，这样 democracy 就变成了 democrazy，这是 demo（民众）与 crazy（癫狂）的组合，亦即民众的癫狂，我们姑且将其译为“民狂”。有人正是借助这样的漫画暗示现代人，尽管我们希冀的是“民主”，但最后得到的却是“民狂”。其中的隐喻是，民众的权力和欲望一旦启动起来之后，就难以实现基于理性的有效政治，最终会导致政治的癫狂状态。这样一幅现代政治漫画，其精神跟柏拉图对古典民主的批评不谋而合。

行文至此，有人可能会提出这样的问题：既然柏拉图反对民主制，那他会支持不受约束的君主制或独裁政体吗？显然并非如此。古希腊与古罗马的智者和哲人究竟更推崇何种政体呢？敬请关注本系列。

天下智慧·政治文明的演进逻辑

为什么说混合政体是更好的统治类型？

从古希腊到古罗马，很多智者与哲人都反对民主制，他们支持何种政体？难道他们支持不受制约的君主制或独裁政体吗？当然并非如此。如果熟悉古典文献，大家会发现，很多思想家都主张一种被称为混合政体或均衡政制的统治形式。在柏拉图看来，混合政体是仅次于哲学王统治的次优政体，但却是现实中更为可行的统治类型。古罗马的波里比阿和西塞罗等人则以不同的方式倡导混合政体，他们把混合政体视为超越于君主制、贵族制和民主制的最佳统治形式。

混合政体优于其他三种政体

柏拉图在《政治家》和《法律篇》中认为，如果哲学王统治不可得，混合政体就是一种更为现实可行的次优政体。古罗马历史学家波里比阿主张混合政体。在《罗马帝国的崛起》（即名著《历史》留存至今的篇章）一书中，波里比阿认为，混合政体的优势是罗马共和国快速崛起并统治地中海的关键因素。在罗马共和国的政制框架中，执政官拥有巨大的实权，代表的是君主因素；元老院成员由贵族或卸任的执政官出任，代表的是贵族因素；同时，还有公民大会（人民大会）和保民官，代表的是民主因素。因此，罗马共和政体实现了君主制、贵族制和民主制因素的融合。

在波里比阿看来，正是这种混合政体给罗马共和国带来了巨大的政治优势。

在罗马共和时代的后期，兼具政治家和思想家双重身份的西塞罗也是混合政体的倡导者，他的观点跟波里比阿相似。西塞罗认为，君主制、贵族制、民主制三种政体各有优点和缺陷，而借助不同政体元素的混合，就可以克服每种政体各自的缺点。那么，君主制、贵族制、民主制的优劣分别是什么呢？

君主制的优点是，如果出现一个开明君主——兼具智慧、才干与德行，那么国家就不会治理得太差。但是，君主制始终面临着“坏皇帝”的风险。一旦出现坏皇帝，这样的国家往往命运多舛。贵族制可以称得上是最优秀者的统治，但难以保证贵族统治会服务于城邦利益，而不是服务于他们自身的利益。历史教训是，贵族制完全可能因为精英们的贪婪与不受节制，最终沦为仅仅服务于少数人利益的寡头统治。民主制既然是多数人的统治，应该能服务于社会上大多数人的利益。但如果民主政体下民众的欲望缺少必要的约束，就容易滑向暴民统治，最终导致秩序的失控，甚至是民主的覆灭。

既然不同政体的优劣都很清晰，从柏拉图到西塞罗这样的智者都在思考：能不能把不同政体的因素混合到一起，让其缺点互相抵消而又能让其优点得以发挥呢？还可以问，不同政体的融合能够克服彼此的缺陷吗？这里的主要逻辑是：如果君主受到贵族和民主的制约，他的行为就一定会有所节制，就没有多少机会能成为一个坏皇帝；如果贵族统治有民主的制约，就不会只考虑贵族阶层的狭隘利益，而必须要照顾到整个共同体的利益；如果民主政体可能的“狂野本能”受到君主和贵族因素的约束，民主滑向暴民统治或“民狂”的风险就会大大降低。所以，不同政体的混合或融合更可能实现一个国家的优良治理。西塞罗说，“每一种政府形式面前都有一条陡峭的道路，会导致邻近的腐败形式”，而混合政体恰恰可以降低这种败坏的风险。

因此，当古希腊、古罗马的智者和哲人批评民主政体时，他们并非是在主张不受约束的君主政体或独裁统治，他们倡导的其实是融合三种主要政体各自优势的混合政体或均衡政制。这才是古典时代智者们的本意。

《美国宪法》是混合政体的现代版

罗马共和国混合政体的实践与很多杰出思想家对混合政体的主张，对后世产生了深远的影响。实际上，这种政治系统甚至影响到美国 1787 年召开的制宪会议。如今的美国被视为现代民主政体的典范，但美国开国之父们当年又是如何思考政体模式和新宪法的呢？

最近国内出版了一本译著，英文原名叫《费城奇迹》(Miracle at Philadelphia)，讲述的是 1787 年的美国制宪故事，但中译本的书名被改为《民主的奇迹》。为了让书好卖，出版社做这样的改动是可以理解的，但这个书名在学理上是有问题的。如果当年的制宪会议代表们知晓此事，他们大

概是不会同意这个书名的，他们会说：“我们建立的不是民主制，而是共和国。”

实际上，在美国制宪会议代表中，没有多少人会赞同纯粹的民主制是优良的统治形式。在《联邦党人文集》第 10 篇，该篇撰稿人、后来的美国第四任总统詹姆斯·麦迪逊探讨的主要问题，是 1787 年美国新宪法能够消除党争的危害吗？他这样说：“一种纯粹的民主政体……不能制止派别斗争的危害。几乎在每一种情况下，整体中的大多数人会感到有共同的情感或利益。联络和结合是政府形式本身的产物；没有任何东西可以阻止牺牲弱小党派或可憎的个人的动机。”（麦迪逊言论引自程逢如等译《联邦党人文集》）在麦迪逊看来，纯粹的民主制将无法有效控制派别斗争或党派斗争，容易让这种派别斗争发展到失控的地步。联邦党人认为，只要有自由政体，就会有党派斗争。他们关心的不是消灭党派斗争，而是能否控制党派斗争带来的危害，或者说不要让党派斗争发展到难以收拾的局面。麦迪逊的一个担忧是，纯粹民主制可能会让这种党派斗争愈演愈烈，最后难以控制。他不无忧虑地告诫道：“因此，这种民主政体就成了动乱和争论的途径，同个人安全或财产权是不相容的，往往由于暴亡而夭折。”

在麦迪逊看来，纯粹的民主政体容易因为斗争失控而陷入动乱，结果就难以自我维系。那么，什么样的政体可以有效控制党派斗争的危害呢？麦迪逊给出的答案是共和制。联邦党人眼中的共和制，就是代议制民主政体，而不是直接的、纯粹的民主政体。麦迪逊继续说：“共和政体，我是指采用代议制的政体而言，情形就不同了。……在这样的限制下，很可能发生下述情形：由人民代表发出的公众呼声，要比人民自己为此集会和亲自提出意见更能符合公共利益。”最后一句话明白无误地主张间接民主主要优于直接民主，精英参与的治理要优于民众直接的治理。由此可见，美国联邦党人也没有把直接民主视为好东西；相反，他们对直接民主抱有深刻的警惕。具有混合政体色彩的共和制，才是他们心中理想的统治秩序。而 1787 年美国宪法的基本条款及其设定的共和制政治模式，深受联邦党人这种政治倾向的影响。

美国宪法足够民主吗？

到了 20 世纪，杰出的民主理论家罗伯特·达尔写了一本书，叫做《美国宪法的民主批判》。通过书名可以看出，把《费城奇迹》译为《民主的奇迹》实在是一种误读。达尔认为，美国宪法在很多方面都有意设计了跟纯粹民主制相抵触的制度安排。当年的开国之父们主张要制定一部符合自由精神与共和政体原则的宪法，但是，如果能让普通民众直接统治国家，他们却感到深深的担忧。所以，他们要设计出种种制度来，防止普通人的政治影响力过于强大。正是出于这样的考虑，美国宪法的诸种制度安排应运而生。

比如，一个重要的制度就是参议院的设置。参议院（senate）的称谓，就是古罗马共和国的元老院；参议员（senator）的称谓，就是古罗马共和国的元老。参议员由每个州产生两个议席，但

最初设计的选举制度不是由民众直选，而是由各州议会选举产生。这种各州议会的选任制度其实是一种间接选举，无疑强化了政治精英们的作用。此外，参议员的任期长达 6 年。从政治上讲，一个高级政治职位的任期越长，当选者的自主性就越大，越容易免受普通民众对他们决策的干预和影响。美国开国之父们希望的是，参议员一旦当选，能更多地基于自己的智慧、知识和良心来代表美国人民作决定，而不必时时受制于变动不居的民意。当然，后来由于美国民主的深化，参议员逐渐都由各州人民直接选举了。

再比如，宪法规定，美国总统不但拥有巨大的政治权力，而且总统职位由选举人团选举产生的。其最初的实际操作是，先由各州选举一个人数不等的选举人团，然后再由各州选举人团投票选举产生美国总统。那么，为什么要搞出一个选举人团出来，而不是由美国人民直接选举总统呢？开国之父们主要担心总统直选作为一种直接民主形式的风险。如果总统实行直选，会不会有某些蛊惑人心的野心家当选美国总统呢？如果是这样，就有可能出现对美国政治非常不利的情形。最初总统选举中的选举人团制度，其实是一种民意过滤的机制。

此外，另一个重要的制度设计是最高法院，或者叫联邦法院。众所周知，最高法院更非按照民主原则运作。联邦大法官的职位由总统任命并经参议院批准生效，同时任期终身。联邦大法官在实际工作中需要恪守美国宪法，遵从法治准则，基于法律和良心作出法律裁决。有学者论证道，联邦法院和大法官们的法律判决其实长期来看也会受民意影响。但是，联邦大法官的工作通常不会直接受制于民意或多数人的意志，而是以宪法和法理作为他们自身的行动指南。

因此，达尔认为 1787 年美国宪法的民主成分是远远不够的。但是，在多数制宪会议代表的眼中，这种民主程度的不足，恰恰是美国共和政体的优点而非缺点。历史地看，美国宪法可以被视为对罗马共和政体的模仿，同样堪称混合政体的典范。在美国宪法体制下，总统代表君主因素，参议院代表贵族因素，众议院则代表民主因素，整套宪法设计与政体安排恰恰是三者的融合。所以，美国这套政体模式算得上是混合政体的现代版本。当然，随着社会潮流的改变，过去二百多年间，美国政体模式中的民主程度一直在提高。

行文至此，大家会发现，尽管我们的讨论已经进展到 18 世纪晚期了，但“民主是个好东西”的时代还没有来临。那么，民主大论战何时才会发生重要的转向呢？敬请关注本系列。

天下智慧·政治文明的演进逻辑

托克维尔与民主大论战的转向

从古希腊到 18 世纪的主流政治思潮，民主似乎从未占过上风。那么，民主大论战何时才会发生重要的转向呢？故事还是要从法国说起。18 世纪的法国出现了一位重要哲学家卢梭。其名言是：“人是生而自由的，却无往不在枷锁之中，自以为是其他一切主人的人，反而比其他一切更是奴隶。”这是《社会契约论》的开篇语。在民主思想史上，《社会契约论》可算是一个里程碑，被视为人民主权学说的奠基之作。在他的框架中，统治应该基于公意（公共意志）并服务于公益（就是公共利益）。后人将卢梭的这种理论视为主权在民学说的滥觞。

但以今天标准来看，卢梭的主权在民学说跟现代民主政体的理念与制度有很大差异。第一，卢梭较少讨论具体的制度。如果民主是基于公意并服务于公益的统治，那么具体的制度应该怎么设计呢？比如，公意如何形成呢？如何确保统治能服务于公益呢？这些问题还需要更具操作性的说明。第二，卢梭在政体观念上更倾向于集体主义，而非个人主义。按照 20 世纪政治哲学家汉娜·阿伦特及卡尔·波普的见解，这种观念倾向容易导致全能主义统治或极权主义政体。如果是这样，这种基于不可分割的公意的统治，最后在实践上的结果往往是反自由和反民主的。后一种分析视角，恐怕是身处 18 世纪的卢梭作品阅读者始料未及的。

托克维尔的“政治宣言书”

终于，到 19 世纪 30 年代，人类民主思潮的新一缕曙光才出现在地平线上。法国思想家托克维尔 1835 年发表了《论美国的民主》（上卷）（该书的下卷发表于 1840 年），这被视为民主大论战的重要转向。托克维尔可算得上思想史上一位标志性的人物，正是他开始大张旗鼓地为民主高唱赞歌。当然，如果认真阅读托克维尔的著作，大家会发现，他关于民主的观点其实相当复杂，决不是那么简单或绝对。但总的来说，托克维尔对民主持有极正面的评价。

从公元前 5 世纪到 1835 年，大约在 2300 年时间里，人类社会最有智慧的头脑对民主通常都没有特别的好感。所以，托克维尔 1835 年这部作品的发表，标志着民主大论战中开始兴起一种新的思潮。正是在此之后，“民主是个好东西”的观念才得到了稳步的成长，直至成为人类政治认知的主流思潮和全球性的意识形态。托克维尔在该书序言中说，人民生活中的各种事件都在促进民主。他甚至认为，无论是支持民主的力量还是反对民主的力量，最后的结果是，当时的诸种力

量客观上都在促进民主的发展。他这样大胆断言：“身份平等的逐渐发展，是事所必至，天意使然。这种发展具有的主要特征是：它是普遍的和持久的，它每时每刻都能摆脱人力的阻挠，所有的事和所有的人都在帮助它前进。以为一个源远流长的社会运动能被一代人的努力所阻止，岂非愚蠢！认为已经推翻封建制度和打倒国王的民主会在资产者和有钱人面前退却，岂非异想！在民主已经成长得如此强大，而其敌对者已经变得如此软弱的今天，民主岂能止步不前！”（引自董果良译《论美国的民主》）

托克维尔的这些文字，读起来几乎是一份“民主宣言书”。他大胆预言人类即将迎来自己的民主时代。在《论美国的民主》一书中，他首先介绍了美国民主治理的现状，包括美国的基层自治和乡镇精神、宪法、政府体制、政党运作等；然后探讨了美国民主得以维系的原因，强调了地理、法制和民情的重要性——他的著名观点是“法制重于地理，而民情重于法制”；最后还剖析了民主政体对美国政治、经济、文化领域重要而有益的影响。

这些粗略的介绍，或许会让人误以为托克维尔对民主政体有着一边倒的正面评价，其实并非如此。相反，他同时认为，民主完全可能导致负面的政治后果，而一个民主国家能否控制民主的弊端就变得很重要。对于多数暴政的概念，托克维尔更算得上是第一位系统的论述者。总体而言，他盛赞民主的同时，提醒人民要注意克服民主可能的风险。他还发出了这样的呼吁：“在我们这一代，领导社会的人肩负的首要任务是：对民主加以引导；如有可能，重新唤起民主的宗教信仰；洁化民主的风尚；规制民主的行动；逐步以治世的科学取代民情的经验；以对民主的真正利益的认识取代其盲目的本能；使民主的政策适合时间和地点，并根据环境和人事修正政策。”这段文字足见托克维尔的良苦用心。在托克维尔之后，民主才开始逐步获得政界和学界主流思潮的认同，其中的杰出人物包括美国总统亚伯拉罕·林肯。1863年，林肯在《葛底斯堡演说》中这样说：“我们要在这里下定最大的决心，不让这些死者白白牺牲；我们要使共和国在上帝保佑下得到自由的新生，要使这个民有、民治、民享的政府永世长存。”实际上，林肯在此不仅把美国体制视为民主政体，而且将这种民主政体视为人类优良政治秩序的典范。由此可见，林肯已大大不同于乔治·华盛顿这一代政治家。后者几乎不会称颂民主，他们更多地主张建设共和政体，但林肯则公开地赞美民主，呼吁捍卫美国的民主体制。这种明显的差异，预示着政治潮流正在发生实质性的转向。

此后，从19世纪上半叶到20世纪中叶的一个多世纪中，民主的观念日益上升，民主的力量日益强大。到第二次世界大战结束的1945年，民主在世界范围内已经成为支配性的主流意识形态，甚至已经成为惟一具有充分合法性的政治统治形式。1951年出版的《紧张世界中的民主》一书认为：“在人类历史上第一次没有任何理论是作为反民主的理论提出。对反民主的行为或态度的

指责经常是针对别人，实干的政治家和政治理论都一致强调他们所捍卫的制度和鼓吹的理论的民主性质。”自此，几乎所有人都开始号称自己是民主的支持者或是民主派的政治家，而把对手贴上了独裁或反民主的标签。这是第二次世界大战之后的政治新现象。这一新现象的背后是民主观念大转向的基本完成。

1992年，兼具学者与公共知识分子双重身份的弗朗西斯·福山出版了《历史的终结及最后的人》一书，“历史终结论”随之开始流行。在苏联体制和冷战体制的瓦解时刻，福山认为，自由民主制度也许是“人类意识形态发展的终点”和“人类最后一种统治形式”，并因此构成了“历史的终结”。他说，这并不意味着自由民主制度没有缺陷，或者这种制度不存在“严重的社会问题”，但自由民主制度内部没有根本性的政治问题。因此，20世纪末的人类“找不出比自由民主理念更好的意识形态”，由此“历史终结了”。福山这部宣言式论著的出版，似乎标志着民主成为惟一合法政体选项时代的到来。

民主大论战并未终结

尽管福山号称历史终结了，但这场已经持续2500年的民主大论战似乎并没有终结。比如，最近国内出版了加州大学社会学教授迈克尔·曼所著的《民主的阴暗面》，其核心观点是“民主导致了更多的种族清洗”。曼是一位声誉很高的学者，但他这部书的逻辑问题是明显的。他所罗列的几乎所有种族清洗案例，都是在非民主政体下发生的。再比如，耶鲁大学法学院教授蔡爱眉所著的《起火的世界》一书，大意是说输出自由民主市场模式却在世界范围内引发了更多种族仇恨和政治冲突。显然，该书作者认为民主没有给发展中世界带来福祉。对发展中世界来说，民主未必是好东西。这两部作品尽管主题和研究路径各异，但都提出同一种担忧：民主的扩展是否会引发更多的政治问题？如今，类似的学术著作还相当之多。

如果现在打开英国金融时报中文网（即FT中文网），输入“民主”进行标题检索，就可以读到不少讨论民主衰落的文章。比如，2016年8月24日的《英美民主政体遭遇危机》、8月18日的《全球民主大衰退》、7月20日的《特朗普崛起败坏民主声誉》、3月4日的《特朗普现象凸显民主的迷失》、2015年12月14日的《第四波民主化失败说明了什么》，等等。如今，欧美主流媒体的版面上也充斥着许多关于民主的坏消息。自20世纪90年代初苏联解体的剧变以来，在21世纪10年代的今天，人类似乎正在经历某种民主的艰难时世。

此外，英国时政周刊《经济学人》2014年3月1日刊发的封面文章《民主出了什么问题以及如何修复它？》，美国学术期刊《民主杂志》2015年第一期举办的民主衰退专题讨论，影响都非常大。所有这些都表明，这场民主大论战并没有终结，而且在可预见的将来也不会终结。如今，

连“历史终结论”的提出者福山都不得不撰文反思“为什么民主政体表现得如此之差”，这也抵消了不少原先人们对于全球民主革命的普遍乐观情绪。

当代政治的新问题

确实，如今全球民主治理正遭遇严峻挑战。美国的突出问题是此次总统大选中的特朗普现象和桑德斯现象。一方面说明美国贫富分化的问题正日益加剧。从20世纪80年代至今，美国基尼系数从0.3左右上升到0.4左右。有机构估算，美国基尼系数已高达0.41，要比很多欧洲国家高出25%-30%。另一方面还说明美国由于欧洲裔白人人口比重的下降，未来可能会面临国家身份认同的挑战。塞缪尔·亨廷顿早在2004年出版的《我们是谁？》（Who Are We?），就是担心美国可能会由于族群和宗教多样化程度提高而出现国家身份认同的危机。

欧洲现在面临的挑战是欧盟内部如何整合及宗教、族群政治在欧洲的重新兴起。在这场危机中，难民和移民问题不过是冰山一角。一个可供参考的数据是，如今伦敦的新生男孩名字排第一的是穆罕默德，布鲁塞尔的情况同样如此。这一现象引发了对欧洲可能加速穆斯林化的担忧。那么，欧洲能否恰当回应族群与宗教亚文化多元主义的挑战呢？面对主导族裔人口出生率的下降和“宗教不宽容者”群体人口比例的上升，欧洲的民主治理将何去何从？

对发展中世界来说，它们在民主转型和民主治理上也面临不少难题。中东北非地区最近不仅面临着“阿拉伯之春”这场政治运动的挫败，而且还不得不面对恐怖主义崛起的严重威胁。对拉丁美洲来说，最近二三十年的经济数据并不理想。从20世纪90年代至今，拉丁美洲实现人均GDP翻番的国家很少，很多拉美大国过去25年的人均GDP总增长率不到50%。

此外，如今全球范围内出现了强人政治复兴的浪潮。俄罗斯是一个典型，普京是21世纪的新政治强人，他继续掌权看上去是个大概率事件。普京领导俄罗斯的时间可能会超过20年。过去被认为中东北非地区发展样板的国家——土耳其，如今在民主和世俗国家两个维度都遭遇挑战。在最近这场政变事件之后，现任总统、前总理埃尔多安愈发展露出政治强人的姿态。如今，西方媒体普遍担忧两个问题：一是土耳其民主是否会面临严重的衰退？二是由于伊斯兰势力在政治上的强化，土耳其宪政国家与世俗国家的原则是否会被颠覆？

综合来看，对发展中世界来说，由于西方民主治理面临的挑战、非西方大国的崛起以及它们自身转型和治理方面的难题，很多国家如今更可能会失去方向感。它们究竟面临着怎样的政治经济发展前景？脚下的路又该怎么走？

过去，笔者喜欢讲一个故事。发展中国家的的发展，很多时候都要靠“尾灯效应”。就像你在大雾天开车，最好前面有一个尾灯。如果前面有一辆车一直在以稳定的速度前进，你只要跟着人

家的尾灯就可以了，这样既安全又省心。但是，如果突然发现前方的尾灯消失了，你该怎么办？你可能会陷入恐慌。对发展中世界来说，发展战略上一个非常重要的选项就是盯着发达国家的尾灯。在欧美第一波现代化国家起来以后，像日本这样的国家基本上就是跟着欧美的尾灯发展起来的，后来像韩国也是这样发展起来的。最发达国家做什么，它们也做什么。它们不仅模仿最发达国家，而且力争在各方面做得更好。但是，如果今天欧美国家本身遭遇了很多难题，发展中国家就易失去方向感：到底应该跟谁学？应该学习何种模式？比如，很多非洲国家在 20 世纪 90 年代经历一波大的民主化浪潮后，如今却又面临着方向的迷茫和战略的彷徨。非洲到底应该向何处去呢？如果尾灯效应不再灵验，这确实是一个问题。因此，民主大论战实际上并未终结，跟民主与民主治理有关的各种新挑战总会层出不穷。

丘吉尔心中的最佳政体

很多人担心，在民主的艰难时世，关于民主的信念是否会变得日益脆弱呢？这里不妨分享一下英国政治家温斯顿·丘吉尔的民主观。众所周知，丘吉尔是英国前首相，是民主派的政治领导人。那么，丘吉尔如何看待民主呢？关于民主的弊端，丘吉尔曾经说过这样一句话：“反民主的最好论证，就是跟一位普通投票者进行五分钟谈话。”这句话是什么意思呢？你只要跟普通选民讨论五分钟公共问题，比如：英国经济该怎么发展？基础设施应如何改善？医疗体制和养老金需要怎样改革？英国应该如何恰当处置与欧洲的关系？你就会知道，大量普通投票者的认知是多么不靠谱。丘吉尔的言下之意是，只要你了解普通选民的认知能力，你就不会成为民主的支持者了。这句话其实表达了丘吉尔强烈的精英主义倾向。然而，丘吉尔还说过一句更著名的话：“没有人假装民主是完美的和全智的(all-wise)，民主其实是最坏的政府形式——但要除了所有过去已经被尝试过的政府形式以外。”他在此处主张两个观点：第一，民主并不完美；第二，要说在人类可以选择的政体范围内比较，民主还是最好的。实际上，丘吉尔的这一民主观常常被学界和媒体反复引用：民主并不完美，但民主还是最好的统治形式。这似乎又佐证了，丘吉尔还是民主政体的坚定支持者。综合来看，如何在民主统治与精英治理之间寻求平衡，或许才是丘吉尔真正思考的问题。

（本专题文章转载自腾讯思享会 学术剧第十季 包刚升：政治文明的演进逻辑）

治国之道·气候变化与全球治理

【编者按】气候变化作为一项全球性的公共事务要求不同层面的治理体系积极参与。无论是全球治理体系或民族国家都承担着不可推卸的公共责任，然而各层面的治理都面临危机与挑战。伴随着《巴黎协定》的通过，气候治理的目标与途径都有所改进，与此同时中国成为国际气候治理领导者，中国地方政府成为气候治理的重要主体。

民主、气候变化与全球治理^①

[英] 戴维·赫尔德 安格斯·赫维 著 谢来辉 译

在应对气候变化的迫切挑战中，民主体制能够胜任吗？作者从民族国家和全球治理两个层面考察了民主体制的危机，并提出了可供选择的政策建议。文章主要内容如下。

一、民主政体的民族国家与气候变化

在最基本的层面上，应该可以说，当代自由民主政体正饱受大量结构性特征之苦。这些结构性特征阻碍了它们去解决一般意义上的全球集体行动问题，特别是气候变化问题。这些结构性特征主要体现在以下若干方面。

一是短期主义（short-termism）。选举周期倾向于使政策辩论集中于短期政治收益，以及满足中间投票者的需要。而选举周期的时间长度较短，又促使政治家们普遍关注自身的连任，而这可能会导致不得不牺牲需要投入大量政治资本的强硬政策。二是自闭（self-referring）的决策。民主的理论和政治都根植于对选民负责的理念。它假定在民族国家边界内的决策者和政策接受者之间存在对称性与叠合。相互各方之间，即决策者和利益相关者之间，或决策过程的输入和输出之间的等价关系若被打破，往往并不会被认真地权衡。民主的“王子们”和“公主们”将他们所获得的支持归结于权力的最良性来源：他们的人民。他们所做决定的外部性或边界溢出效应，并非他们首要关注的问题。三是利益集团集聚。在民主整体中，较为严重的利益集团极化会减少公共品的提供，因为政治家被迫采取迎合小集团狭隘利益的政策。民主过程奖励了规模小、但是组织程度高的利益集团，结果便是推动其不断繁殖。而且，这种集团之间的激烈竞争也会将公共决策导入困局，从而延误公共品提供的实施并产生效果的时间。四是虚弱的多边主义。对民主化大众负

^① 本文节选自戴维·赫尔德和安格斯·赫维等主编的《气候变化的治理：科学、经济学、政治学与伦理学》（英国政体出版社2011年出版）一书的第五章，该书中译本由社会科学文献出版社出版。

责的政府，如果履行约束性的多边决定会弱化其与选民之间的关系，就会试图避免履约。也存在例外。在强势的民主政府能够掌控多边博弈时，就存在该例外情况。

这些问题催生了一种怀疑，即民主形式的治理能否适应为了抗击气候变化需要而发生的急剧变革？其背后的含义在于，民主形式的治理不能应对气候变化所带来的挑战的规模，因此更为强制型的政府也许是必要的。不过，这种思想已被另一种理论所削弱，这种理论认为存在大量的理由可以论证民主政体比威权政体更有可能去保护环境。在他们看来，民主政体能更好地获得信息，对媒体及知识来源的限制更少，而且决策过程的透明度也更高。威权政体在接纳或坚持可持续政策方面却缺乏激励，对环境的关切常因经济发展计划和外部安全考虑而被彻底遮盖，而那些当权者常掌握了社会的绝大部分资源，使得只有相对较小比例的精英群体能够获得收益。由于在任期限的不稳定性，可以认为独裁者的贴现率较高，这意味着会倾向于分配现有资源，而以减少未来资源作为代价。领导人也不对公众负责，从而更缺乏制定长期政策的激励。在民主国家，存在诸如行政、立法、司法及自由舆论等政治结构和制度，可以限制这种短视行为的发展；而在专制国家，这种制衡机制要么根本不存在，要么通常都是形同虚设。

另一个问题在于，应对气候变化的政治承诺是及其迫切的，因而可能要求政治领袖坚持采取一种可能并不受欢迎、甚至与结构性民主的压力完全相反的行动路径。降低全球变暖政策的实际实施过程，可能会侵害公民的民主偏好。在这种情况下，政治领袖可能会处于一种进退两难的境地：一方面是在国际社会需要获得认可与尊重，以及来自同行的对其领导地位的认可及钦佩，另一方面是确保对国内选民负责。但是，良好的民主政体中的领导作用并非仅限于政策制定，也还包括对选民就其尚未认识到、但却极其迫切的议题进行教育。在这个意义上，民主化的大众，并非仅仅是一个神话。

这种民主的“意愿构成”路径，可以追溯到常被称为“协商民主”的传统之中。后者被广义地定义为“由自由而平等的公民，通过公共协商达成的任意一组意见，构成合法化的政治决策及自我治理的核心”。协商民主的支持者倡导，民主可从任一既定或固定的偏好向前发展，取而代之以一种民主应该成为学习过程的观点，在学习过程中以及通过这一过程，人们就需要了解的诸多议题形成各自辩解的立场，并最终妥协，达成协议。他们认为，任何价值或特定的观点，除非能够由公众公开认可其正当性，否则都不可被不辨自明地认定是正确和正当的。个人的观点需要通过社会辩论来进行检验，纳入其他人的观点。最终，关键的目标就是转变，私人偏好通过商议过程，转变为可以经得住公共质疑和建议的立场。经验研究发现，民众可以、而且确实在接触新信息、新证据以及在辩论过程中改变了自身的偏好。这些发现能就公共政策及民主如何运转和发挥作用提供新的和创新性的思想。

二、全球治理的民主与气候变化

从生态问题到金融问题，错综复杂的全球议程将世界上各民族的命运联系在了一起，然而全球体系在许多领域解决问题的能力，在应对当下全球挑战时却并不足够有效、可靠或迅速。所谓“我们当今时代的悖论”是指，我们必须应对的公共事务都具有跨区域的广度和密度，但是我们的应对手段却是基于国家的、脆弱的、不完整的。这些问题的存在具有各种各样的理由，但在最基本的层面上，这一悖论之所以持续存在，仍然是一个治理问题。

一个至关重要的问题在于，日益增长的议题都横跨国内与国际两个领域。国家之间的制度分裂与竞争可能导致这些问题必须以特殊的、并不一致的方式来解决。其次一个问题是，即便一个问题所具有的全球维度得以确认，在各种各样的国际制度之间却并没有明确的分工来出头解决问题。它们的功能经常相互重合，规定相互冲突，而目的也模糊不清。第三个问题是，全球治理的既有体系都在问责性和包容性方面存在严重的赤字，结果使得经济上更加弱小的国家（因而其所有人口）也都被边缘化，或排除在决策过程之外。

（一）无政府状态下的低效率

过去十多年来，参与全球环境治理层面的议程设定及政策制定的行为体数量和组织种类，都有了极大的增长。除了私营、公共以及公民社会行为体之外，新型行为体也涌现出来，比如跨国行动网络、私营决策机构、政府机构和公私伙伴关系。此外，许多政府间组织获得了更高层次的自治，而很多非政府组织（NGO）现在也参与到议程设定、政策陈述及建立规则与规制过程中来。不过，多元化行为体参与的增加并不必然保证有效性，也不保证多元化的呼声能得到平等对待。事实上，这经常使得西方发达国家通过强有力的政府和 NGO 获得了双重的代理。

在制度层面，虽存在很多国际环境协议，但是在相互之间的协调以及实施方面，却都非常薄弱。更何况，他们所获得的支持是来自众多履行各项不同职能的国际组织。目前，超过 200 个国际环境协议都存在也许可被称为“无政府状态下的低效率”的问题。这一概念所描述的一组多元化行为体，它们的角色在很大程度上彼此之间并不协调。其中最为突出的是以下这些。

一是联合国体系，包括《联合国气候变化框架公约》、环境管理集团和可持续发展中心。联合国内部系统在气候变化问题上仍无法协调，尽管也有改变这一状况的计划。由联合国环境规划署主持的环境管理集团是此类合作的关键载体，但现在判断其进展仍显过早。可持续发展中心以建设性的方式使非政府组织参与进来，并在议程设置方面扮演了重要角色，但也仍然相对无效。二是全球环境基金。全球环境基金在气候变化方面拥有一些职权，包括担任《联合国气候变化公约》的主要融资机构。不过，它存在合法性的问题：发展中国家反对由全球环境基金来掌控《京都议定书》下的适应基金，认为其中的表决机制偏向较富裕的国家，并为世界银行所操纵。适应基金

目前的治理结构被视为一种临时解决方案。在其他地区，全球环境基金已经在为减缓和适应气候变化执行重要的援助资金划拨任务，但它倾向为规模较小的技术性或试点项目，而不是各国或经济部门的主要项目，提供支持。三是经济合作与发展组织环境局。OECD 的这一机构，尽管在技术方面非常精通，却缺乏全球性的代表能力。它也把气候变化视作附属于技术层面的、增长至上的经济方案，这在相关辩论中与许多关键行为体的看法恰恰相反。四是世界贸易组织贸易与环境委员会。联合国环境规划署和 WTO 之间的这一合作是在 2006 年提出的，但该委员会甚至没有能够就多哈回合谈判中内容有限的一组环境建议达成一致。该委员会几乎没有意愿要将气候变化造成的破坏作为缔约方单方面的例外理由之一纳入到世界贸易规则之中。因此，这一协作很大程度上只是象征性的：世界贸易组织寻求更多环保方面的合法性，而环境署希望获得参与世贸组织审议的机会。五是国际法院的环境法庭。国际法院迄今发挥的作用都微不足道，自 1993 年成立以来并无判例。阻碍其发挥作用的原因主要是固定的规则非常有限。而关于是否有必要设立一个单独的国际环境法院，一直还存在分歧。

（二）代表权与发达国家的责任

全球治理层面的代表权问题，在应对气候变化的障碍清单上位置显赫。多边机构需要具有包容性。除非发达国家和欠发达国家都参与进来，否则要实现温室气体排放量的净减少的任务会更加困难，如果还可以实现的话。确保有效的代表权，并不只是在主要的政府间组织的谈判桌上，也不是在一个重要会议中占有一个席位的问题。因为，即使双方有同等数量的正式代表，在一般情况下，发达国家都是配备了大量的谈判和技术专家的大型代表团，而较贫穷的发展中国家经常依赖的是担任代表团，甚至要依靠共享代表团，而且还缺乏充分参与讨论的谈判能力。这里所揭示的，不仅是决策参与的机会不平等问题，也是所有类型的资源不平等。许多发展中国家无法轻易支配公共资金、能力或技术，来履行减少温室气体排放的既定法规。因此，未来的任何协议，都不能简单地建立在传统的处理全球公共品相关问题的负担分摊路径（burden-sharing approach）之上。如果已经确定了为可持续的未来所需转型的规模，发达工业化国家就需要承担发展中国家转型成本之中相当多的一部分。

三、民主与未来的政策选择

应对气候变化的挑战，将需要发展相当大的、额外的体制能力与政策创新。如果各种发展阶段的国家不能直接参与到构建解决方案的过程中，那么旨在获得这一能力的目标以及实现这一目标的手段，就都会受到损害。当前政策的发展印证了各种担忧。短期内有效的环境治理路径，是将更广泛的利益融入现有的多边治理能力之中。现有的全球环境基金的职能可以扩大，以帮助实现国际环境协定之间的协调和融资，并反映发展中国家的优先事项。与之相补充，环境规划署及

其所承担的所有联合国义务性基金可成为联合国的专门机构，以增加其地位与职责。在未来几年，合规性监管和执法可以由一个通过调节和仲裁以解决环境纠纷的正式国际机制来促进，它可能类似于世界银行的投资争端裁决机构。以这种方式加强全球环境基金和环境规划署的能力与责任，将是朝着未来具有更加牢固的和正式的制度能力的“世界环境组织”迈出的重要一步。这作为一个长远目标，也许应由“G2+1”（美国、中国和欧盟）来驱动，但对“195国集团”（G195）都负责。

在所有挑战中，各国政府仍是关键的行为体，因为它们掌控了国内和国际决策的关键。国际协定的实施仍取决于各个国家；排放权交易和碳定价都需国内立法；技术进步需要国家的支持才能启动。然而，国内层面的国家战略应包括建立激励机制，而非过于严苛的监管。政府在“甄选”各种方案时扮演重要角色，但不能采取一概排除的方式。这种路径正是吉登斯的《气候变化的政治》中所谓“保险型国家”概念里解释的，其主要作用是帮助激发多元化的群体，以达成解决集体行动问题的方案。所设想的国家的角色，是作为一个促进者和推动者，而非作为一个自上而下等级森严的机构。一个保障型国家，就具有产生既定成果的能力。其原则可以更进一步：这也意味着一个国家应负责监测公共目标并确保它们是以透明与合作的方式实现。

这将需要对规划进行回报，不是在旧的、自上而下控制的等级制意义上，而是在新的、灵活规制的意义上。这将需要寻找方式引进监管，而不能破坏对监管的成功反应所依赖的创业精神及创新。这不会是一个简单的过程，因为规划必须与民主自由相协调。在政治中心、地区和本地社区之间将会有推拉角力，它们只能通过商议和咨询来解决。最重要的是，政府将需要有一种长远的眼光，以超越党派政治的正常角力。不过这并不容易做到。

这一切都在世界秩序不断变化的背景下进行。基于1945年的多边协议下的权力结构不再完整无缺，西方的相对衰落和亚洲崛起根本性地质疑了1945年多边秩序的前提。民主和国际社会现在正面临一个严峻的考验。然而，气候变化问题的成功解决，将决定从民族国家到全球层面重铸一个以规则为基础的政治之前景。与此相反，如果不能成功迎接挑战，则无论是在人们对现代民主政治还是对规则支配的国际政治的看法方面，都可能产生深刻而又深远的后果。在这些情况下，民主的结构性缺陷可以说就已经很不幸地盖过了民主体制及协商能力的优点。

（本篇转载自《国际理论动态》，2012年第2期）

治国之道·气候变化与全球治理

从《京都议定书》到《巴黎协定》： 中国如何成为全球气候治理领导者

2015年12月12日，巴黎气候变化大会通过里程碑式的《巴黎协定》。这是史上第一份覆盖近200个国家和地区的全球减排协定，标志着全球应对气候变化迈出了历史性的重要一步。该协定共有31页（包括12页巴黎气候协定和19页决议），列有29个大条目，其中包括目标、减缓、适应、损失损害、资金、技术、透明度、盘点机制等内容。该协定将于2016年4月22日至2017年4月21日开放签署，与《京都议定书》一致，至少55个参与国签署且排放占比超过全球的55%才能让协定生效。

《巴黎协定》谈判过程曲折

已经举办了21届的联合国气候变化大会，向来是经济发展与环境保护之间的博弈战场。从《京都议定书》之死到哥本哈根大会的无疾而终，无一不印证了通过气候大会达成全球性共识的艰难。吸取哥本哈根的失败教训，巴黎气候变化大会在召开之前就明确了采取自下而上的谈判结构，肯定“共同而有区别责任”的原则。全球184个国家和地区在会前递交了“国家自主贡献”。尽管有以上积极共识作为保障，此次大会仍显得阻碍重重。

从最终达成的协定文本中，可以清楚看到各方妥协和努力的结果：由小岛国和欧盟支持的1.5℃之内升温目标被作为努力方向确定下来，但没有具体的落实目标和回顾机制；由中国坚持的敦促发达国家提高其资金支持水平、“制定切实的路线图”等内容被写入决议，确保发达国家2020年前每年为发展中国家应对气候变化提供1000亿美元资金支持的承诺不至于流于形式；联合国和一些发达国家和地区所关注的定期盘点机制，将于2023年启动，以后每五年一次以帮助各国提高力度，也体现了包括中国在内的新兴市场国家的让步；而美国国务卿克里在巴黎大会前就声明巴黎大会将不会达成协议，最终巴黎大会达成的也是“巴黎气候协定”，并把减排目标放在了不具法律约束力的大会决定里。

《巴黎协定》通向的气候目标

2009年的哥本哈根气候变化大会把气候治理行动的目标设定在全球平均气温不高于工业革命前水平的2℃以内。而在《巴黎协定》表述为“把平均气温较工业化前水平升高控制在2℃之内，并为把升温控制在1.5摄氏度之内而努力”。这是个令人尴尬的对现实的折中：一方面，一些机构评估认为，按照目前已提交了气候变化自主贡献的190个国家和地区的减排目标，全球升温只能控制在2.7-3.5℃的区间。2℃的目标尚且不能实现，何谈1.5℃？但另一方面，受到气候变

化影响最严重的海岛国家认为，从 2°C 到 1.5°C 的差别，对它们来说是一个生死存亡的问题。在理想与现实、公平与实效之间，《巴黎协定》采取了一种灵活的表述：“把全球平均气温升高幅度控制在 2°C 以内”更像是对当前气候治理现实水平的确认，而“为把气温幅度控制在 1.5 摄氏度以内而努力”则像是一个鼓励性的口号，告诫人们现在做得还远远不够。

《巴黎协定》实现气候目标的途径

作为继《京都议定书》之后在联合国气候变化框架公约（UNFCCC）下达成的第二份全球减排协定，《巴黎协定》实现目标的途径却与前者有本质区别。2020 年《京都议定书》第二承诺期结束后，各国将以自下而上式的“国家自主贡献”（INDC）的方式参与全球应对气候变化行动，而不再进行自上而下式的温室气体减排量的强制性分配。

各国提出的行动目标，无论涉及减排、适应还是资金，一旦自主决定，都将建立在不断进步的“自主贡献”基础上。为解决各国的“自主贡献”力度不足以实现控温目标等问题，《巴黎协定》要求世界上几乎所有国家从 2023 年后，每 5 年进行一次全球应对气候变化总体盘点，以此鼓励各国基于新情况、新认识不断加大行动力度，确保实现应对气候变化的长期目标。此外在 2018 年建立一个对话机制，盘点减排进展与长期目标的差距，以便各国制定新的 INDC。

对于发展中国家最关心的资金议题，后 2020 年的气候资金安排将在 2025 年之前达成新的共同量化目标，这意味着中期资金数量仍然模糊，且有可能在 2020 到 2025 年出现断档。不过积极的一面是，设立了最晚 2025 年制定资金目标的时间点，并明确以 1000 亿美元为资金下限目标。对于发达国家尤其是美国担忧的损失与损害机制，协定明确了华沙损失和损害国际机制将继续进行，以回应发展中国家的诉求。但并没有新的国际机制，并强调这一机制不会成为任何责任或赔偿的基础。随着企业界越发关注低碳能源的技术发展与投资机会，《巴黎协定》制定了气候融资机制，以促进应对气候变化领域的投资，并要求在“本世纪下半叶实现人类活动排放与自然吸收之间的平衡”。这将向全球的公共和私人部门发出强有力的信号，鼓励私人资本进入气候变化与低碳投资领域，通过推动实现新气候经济，为全球经济增长提供新动力。

总而言之，《巴黎协定》在联合国气候变化框架公约的基础上，确立了一个相对松散、灵活的应对气候变化国际体系，是在总结公约和《京都议定书》20 多年以来的经验教训后，国际气候治理体系自然演化的结果，凝聚了无数政治家、谈判代表和一些智库的心血和智慧。《巴黎协定》不仅仅是 2020 到 2030 年全球气候治理机制的代名词，它更重要的启示是，实现全球绿色低碳、气候适应和可持续发展不再是遥远的将来议题，而是当下人类最核心利益之所在。

中国成为国际气候治理领导者

《巴黎协定》能够被利益诉求完全不同的各缔约方接受，一个重要原因在于处理各方理解

“共同但有区别的责任”分歧时，既充分考虑到不同发展阶段国家应对气候变化能力水平的不同，也充分意识到只让发达国家承担责任的“一刀切”行为的不合理性，达成了一种最大限度照顾各方关切的微妙平衡。以此为基础，协定明确提出公平原则、共同但有区别的责任及各自能力原则，并考虑各国不同国情，最终使巴黎气候大会取得了相对公平、平衡、全面的成果。

从《京都议定书》的非附件一国家，到巴厘会议和哥本哈根大会期间坚持发展空间的世界第一碳排放大国，再到《巴黎协定》前全球可再生能源投资连续数年全球第一、风电与光伏累计装机分别为世界第一和第二，中国在气候变化谈判中一路走来，最终在这个事关人类前途命运的最重要的全球环境治理舞台上成为了领导者。从 2006 年超越美国成为世界排放第一大国后，中国又相继成为了世界能源消费第一大国、世界第二大经济体、二氧化碳排放总量第一大国，人均排放也超过了欧盟，煤炭、水泥、钢铁、铝、铜等重要高耗能产品的消费量均超过世界一半。2009 年哥本哈根气候变化大会的举步维艰，使得中国领导层充分认识到了自身的责任，从而开始更好地与国际社会进行沟通。通过与国内的 NGO、国际智库等的交流合作，中国代表团在之后历次气候大会上活跃起来，中国角也成为最精彩最活跃的国家展台之一。

更重要的是，从 2012 年的“十二五”规划开始，非政府组织与国际智库对中国节能减排目标的建议得到了更多采纳，包括二氧化碳强度目标、能源总量限制和碳交易试点，都成为中国应对气候变化努力的亮点，中国的减排努力逐渐被国际社会所认可。2013 年中国北方遭遇严重雾霾后，中国减少对煤炭的依赖和能源清洁化的努力进一步加强，气候治理成为中国参与国际治理规则制定、改革国际治理体系最重要也最有希望的舞台。巴黎大会前，中美两度联合气候声明协调立场，与欧盟及英法德等主要发达地区和国家也达成双边声明，凝聚共识。在巴黎气候变化大会期间，中国积极协调发达国家与发展中国家的立场，居中斡旋，获得各方赞赏。

中国在气候变化国际治理体系中走向“领导者”的转变值得深思。除了中国自身经济结构调整、进入经济新常态的努力外，政府同非政府机构与国际智库之间开放、频繁的交流与合作，与国际社会的良好互动，都对中国成为气候变化治理领导者做出了积极贡献。未来五年，中国在深化改革的同时，也将继续参与多个重要领域的国际治理体系改革，并带领亚投行等区域多边机构在世界舞台上发挥重要作用。中国在参与气候变化治理中的经验与教训，也将为中国未来参与国际治理改革的努力指明方向。

对中国来说，这是新时代的开始。

(财网历史数据 杨驿昉、徐博雅、王韬 <http://www.yicai.com/news/4725355.html>)

治国之道·气候变化与全球治理

全球气候治理中的中国地方政府

国家的气候治理战略需要地方政府去具体落实，因此，中国地方政府不可避免地进入到全球治理这一议题中来，然而，中国地方政府在全球治理中面临不少困境。

中国地方政府参与全球气候治理的困境

第一，身份困境。长期以来，气候治理被认为是一项由中央政府来处理的全球性问题，地方政府没有这方面的职权，相关专职机构的设置体现了这种困境。2008年6月，为加强应对气候变化工作，在中央政府层面，国家发展改革委成立了应对气候变化司，负责相关政策制定、国际谈判、能力建设和清洁发展机制的实施等工作，为做好上下衔接，多个省区市开始进行对应的行政职能机构的建立。应对气候变化工作的省级政府行政职能机构建立主要有两种做法：一种是在省发改委下设立新的应对气候变化处；第二种更为常见的做法是在原有部门的基础上加挂应对气候变化处的牌子，实行“一套人马，两块牌子”。在一些省份，应对气候变化处的工作主要是行政事务，务虚的成分比较多。造成工作务虚的原因与地方政府在气候治理方面的责权有着很大关系：首先，气候变化司以国际谈判为主要内容，而省级政府发改委气候变化处无法与此职能对接；其次，国家对气候变化司没有大的资金扶持，因此下级的对口单位缺少资金；再次，在清洁发展机制方面，国家发展改革委承担着项目审批的职责，省级政府发改委气候变化处不参与审批管理；最后，温室气体清单编写的技术含量高，省级政府能力不足。在这样的背景下，省级政府应对气候变化处开展的工作，更多意义是行政性执行上级主管单位和本级政府交办的关于应对气候变化方面的事务。

第二，干部任期制困境。从客观上看，气候变化作为全球面临的重大风险，在较长的时间尺度上将会对我国的大多数地区带来不利影响。然而，地方党政干部在具体一个地区的任职时间相对于气候变化问题而言极为有限，气候变暖在短期内并不会对地区经济社会发展产生明显的阻碍作用，几乎不会影响地方党政干部的政绩。从这个意义上讲，气候变化与地方政府的关系比较薄弱，气候变化与任期制下的地方党政干部的关系更为薄弱。

第三，治理成本困境。一般认为，一个经济体的碳排放量与其经济产出水平呈正相关关系，减少温室气体的排放会对经济增速带来负面的影响。因此，在传统认识中，减缓气候变化是和地方政府利益相悖的。研究指出，当二氧化碳排放率为0%–40%时，GDP的损失率在0%–3.9%之间，二氧化碳减排会对经济增长和就业带来不利影响，除了碳减排与经济增长之间的矛盾，气候治理还

需大量直接资金投入。各省区市已设立节能专项资金，对节能降耗进行大量资金投入。

全球气候治理中的中国地方政府角色

一是节能减碳约束性指标的政策执行者。节能减碳约束性指标制定之后，中央政府将其分解到 31 个省级政府，并要求其将节能减碳指标进一步向下分解，纳入各级政府的经济社会发展综合评价和地方官员的政绩考核中。节能减碳政策成为近十年来中国地方政府执行最严格的公共政策之一。在具体执行上，地方政府主要开展以下两项工作。第一，节能减碳指标的进一步分解和目标责任书的签订。节能减碳指标从中央到省、再从省到市、从市到县的层层分解。除了向地市级政府分解指标外，部分省级政府还通过向三大产业划定指标来确保本省任务得以实现。第二，对节能减碳工作的考核。在目标责任制的运行中，指标的分解是和指标完成情况的考核紧密联系在一起。中央政府陆续出台了《单位 GDP 能耗考核体系实施方案》《单位国内生产总值二氧化碳排放降低目标责任考核评估办法》等文件来规范对省级政府的节能减碳工作考核。目标责任制对中国地方政府的节能减碳行为而言，其约束是真实有效的。

二是从国际市场到国内市场的碳排放交易管理者。中国地方政府参与碳排放权交易始于《京都议定书》形成的碳交易市场。《京都议定书》规定，承担量化减排任务的发达国家可以通过清洁发展机制这种灵活履约机制来履行减排义务，主要方式是发达国家向发展中国家提供资金和技术，购买二氧化碳减排量。中国地方政府对推动清洁发展机制的实施有普遍的积极性。在中央和地方共同推动下，早在 2006 年底，中国即成为全球最大的可核准的温室气体减排量的提供者。随着欧盟碳交易市场因经济下滑带来的价格下跌，且欧盟不再接受中国 2012 年底之后注册的新项目产生的减排量，中国从单边参与碳交易国际市场转向了大力建设碳排放权交易国内市场。根据 2014 年 12 月国家发展改革委出台的《碳排放交易管理暂行办法》，地方政府在全国性碳交易市场中也拥有加大的自主权和灵活度：省级碳交易主管部门有权力提出本行政区域内重点排放单位的免费分配配额，并向本行政区域内的重点排放单位免费分配排放配额；省级碳交易主管部门还能有偿分配本行政区内扣除免费分配的配额量后所剩余的配额。这意味着，随着国内碳排放交易市场的进一步发展，地方政府特别是省一级政府将会在气候治理的市场机制中发挥更为重要的作用。

已有行动能否消解地方政府困境？

第一，尚未激活地方政府参与气候治理的内在动力。目标责任之下，通过节能减碳目标的逐级分解和目标责任书的逐级签订，地方政府被纳入到压力型体制中来。而整个过程中，多数地方政府显示出较强的被动性，主动性不足。首先，在节能减碳指标分解中出现大量讨价还价行为；其次，在节能减碳工作的具体实践中，地方政府的执行力度低于国家预期，并往往选择经济代价较小的措施实行，多数地方政府并不愿意执行最严格的节能政策。

第二，地方政府的气候治理存在成本损失。从节能减碳约束性指标的分解可看到，中国的节能减碳指标大体是在各省之间平均分配。实际情况是，各个地区的能耗水平、产业结构、技术能力等存在显著差异，各地区节能减碳潜力和成本不同。这种相对整齐划一的指标分配不可避免地造成效率损失，也必然使地方政府在气候治理中承担相对更高的治理成本。

总结与启示

一是重视全球气候治理的多层次性。中国地方政府在全球气候治理中的实践表明，在多层全球治理视野下，地方政府在全球公共事务中的作用越来越凸显。多层全球治理对于应对气候变化而言不仅仅是一种理论的视野，更是气候治理得以在全世界范围内有效推进的重要途径。在关注气候变化国际规则建立的同时，关注不同层级、不同主体在应对气候变化中的作用，通过相关制度建设加深气候治理中的多层次联动，将使气候治理得到实质意义的推进。

二是重视中国地方政府在全球气候治理中所做的贡献，正视中国地方政府在全球气候治理中面临的挑战。无论是国际气候谈判还是国内气候政策制定，中国地方政府为应对气候变化做出的重大贡献都应该得到足够重视。这一贡献体现在量化指标和具体措施两方面。首先，地方政府的节能降耗工作和温室气体控制工作都取得了显著的量化成绩。其次，地方政府通过实施多项气候治理措施，在地方一级完善、推进了气候治理的制度建设，对气候治理起到了实质性的推动作用。随着中国在温室气体减排问题上将承受越来越大的国际压力，中国地方政府参与气候治理成为不可避免的事实。然而，在这一过程中，如何消解地方政府参与气候治理的身份困境、干部任期制困境和治理成本困境，成为亟待解决的问题。如果长期内不能从根本上解决地方政府参与气候治理的成本问题和动力问题，中国要进一步履行国际气候承诺将会变得困难。

三是目标责任制仍是短期内保障国家气候承诺实现的有效途径。“十一五”和“十二五”时期，中央政府通过推行节能减碳目标责任制，将地方政府纳入到气候治理的多层次体系中来，正是这种压力型体制，使中国地方政府在气候治理中取得了令人瞩目的成绩。节能减碳目标责任制显示了中国自上而下的行政手段在气候治理中的有效性，这种方式也保障了国家气候承诺能够顺利兑现。要实现 2014 年 11 月国家提出的碳排放峰值目标，地方政府的气候治理行动必不可少。在地方政府缺乏足够动力的情况下，节能减碳目标责任制仍是短期内需要采纳的现实途径，只是需要进一步提高指标分配和配套政策设计的科学性，解决以往制度实施中存在的公平和效率的问题。如何在各地区之间更加科学地分配碳减排指标，如何更加科学地进行节能减碳工作考核，何时开始设置碳排放总量控制目标，都是需要研究的重大课题。

四是科学推进碳排放交易市场的建立。碳交易市场机制的发展，有助于实现应对气候变化的效率与公平的平衡，一旦这样的市场机制走向成熟，地方政府将更紧密地与气候治理联系在一起，

气候治理中全球、国家和地方的多层次联动特征也将愈加凸显。配额的分配是个复杂的博弈过程，需要政府的强力推动，因此实施总量控制和交易制度是中国现有政治经济体制的优势所在。在现行的碳排放交易试点中，政府显示了对市场的强大的主导权。在接下来的全国性碳排放交易市场建设中，省级政府具有设定本行政区域内重点排放单位的免费分配配额数量的权力。这都要求提高政府建立碳排放权交易制度的能力，科学推进碳排放交易市场的建立。如果总量的设定不科学，将可能无法实现总体的减排目标或者对国民经济造成极大损害；如果配额的分配不科学，碳交易降低气候治理成本的功能将会大大削减。

五是走“新气候经济”之路，推动地方政府经济转型。要推动地方政府在应对全球气候变化事务中做出应有的贡献，同时又为地方政府争取更大的发展空间，需要寻求一条“双赢”之路。从这个角度来考察气候治理，不难发现，气候治理对于地方政府而言，除了具有区间的溢出效应，也具有形成新的经济增长点、促进地区经济发展转型的协同效应，因为气候治理具有混合公共物品的性质。英国《我们未来的能源——创建低碳经济》白皮书指出，到2050年，全球范围低碳能源部门产生的全部高附加值将达到每年3万亿美元的规模，并可为2500万人提供就业岗位。这显示了在世界范围内，一些国家和地区已经开始从获利的角度考虑气候变化问题，国际学术界也出现了“新气候经济学”的研究热点。气候治理带来了多重主体的减排压力，同时也带来了丰富的合作机制和可持续发展的多项制度安排，这期间存在着促进经济社会发展的大量契机。中国地方政府处于经济转型升级的关键时期，如果地方政府能够积极探索与其他气候治理主体合作共赢的机制，对成功的低碳经济发展经验予以主动借鉴，对成熟的低碳技术予以引进和运用，就会提升自身协调经济社会发展与应对气候变化的能力，在气候治理过程中加速实现低碳创新、结构升级和经济转型。

（马丽 中央党校党的建设教研部；摘自《马克思主义与现实》2015年第5期；原题为《全球治理中的中国地方政府：困境、现状与展望》）

治理技术·新疆治理问题研究

【编者按】边疆地区的区域治理对多民族国家的稳定与发展至关重要。2016年7月复旦大学考察团对新疆部分地区进行实地考察与调研，对新疆地区的国家认同、公共安全、经济发展、双语教育和援疆工作等方面进行了细致地探索与调查，并就其各方面的基本状况、影响因素、存在的问题与相应的对策提出洞见。

边疆少数民族的国家认同

——以南疆为例^①

全球化背景下，多民族国家应如何应对，不仅是一个政治问题，也是一个学术问题。边疆的区域治理从认同的角度来看，是民族地区进行文化融合与政治整合的过程，其要点在于民族统一于族裔多元的平衡以及文化与政治的良性认同。受其他国家和地区民族主义运动的影响，我国边疆地区出现民族认同增强、国家认同弱化的趋势，不利于维护祖国安定统一。通过对新疆少数民族的国家认同现状和存在问题进行分析，提出对策，为制定科学的边疆治理手段提供依据，进而促进边疆治理的健康发展。

一、南疆地区的国家认同状况及差异分析

新疆根据地理位置的不同，以天山为分界线，可以分为北疆、南疆和东疆三个区域。南疆四地州位于新疆西南部，由喀什、和田、克孜勒苏柯尔克孜和阿克苏四个州组成。南疆生态环境相对封闭、交通和通信相对落后，因民族身份、地理位置、经济发展和历史沿革等因素，易于被境外如“泛突厥主义”“泛伊斯兰主义”政治实体所影响，易产生不利于国家认同的因素。

除区域、民族和宗教等原因外，不同的人群特征同样对南疆地区的国家认同造成差异性影响。首先，不同文化水平间的差异。在南疆，文化水平较低的人易受到不良影响，缺乏国家概念，更谈不上认同。近年极端事件中的直接施暴人员基本出于该群体，同时需注意的是该群体同样易受正面影响，因而成为近年打击极端势力的基层宣传突破口。而多数文化程度高、教育修养好、在政府机关和事业单位上班、子女上汉校的中高层次以及与内地联系紧密的精英层次具备较好的国家认同观念，同样需注意到的是精英团体中也有很多极端势力骨干，他们的主义更坚定，也更隐蔽。其次，不同职业群体间的差异。总体而言，生活有稳定保障、与内地有密切商务往来的群体国家认同感最高，易于接受宣传教育，属于既得利益者，如公务员、事业单位人员和大型企业的

^① 复旦大学 MPA 学生：林鹤、王娜、王燕、杨晞、张楠

白领阶层等。而经济活动受管制者、低收入者、汉语水平较差的毕业生、失业者，其生活或多或少因政策原因难以为继，在社会竞争中处于劣势，国家认同度较低。最后，不同年龄段间的差异。多数年纪较大的人由于在解放时期或分到土地，或从政策中受惠，对国家与政府心存感激，国家认同度较高。而青年人群体受历史影响较小，易受到极端思想蛊惑，自然国家认同度较低。

二、新疆地区国家认同的主要影响因素

（一）全球化因素：机遇与挑战并存

一是现代化的冲击。全球化势不可挡的发展趋势使国家特性、国民身份危机成了一个全球的现象，民族国家的主权弱化，国家认同变得日益困难。随着我国参与和融入全球化，社会认同与民族认同问题也日益严峻。覆盖全球的信息传播体系，使西方的价值观和意识形态广为传播，导致国人的价值观趋向多样化，因而社会主义意识形态的影响和国家观念在一定程度上被弱化。二是分裂主义破坏、境外势力的渗透。民族分裂主义是以制造民族分裂、破坏祖国统一为目的的一种反动政治主张、反动社会思潮和反动现实行为。它们利用民族宗教问题进行的破坏活动，虽然有民族问题或宗教问题的外衣，但实质上不是民族宗教问题。现阶段的宗教极端势力就是西方列强利用民族和宗教问题实施“西化”、“分化”中国的政治图谋，是当代伊斯兰原教旨主义和当代伊斯兰复兴的疯狂推行者，是民族分裂主义的帮凶，是一种地地道道的反人类、反社会、反国家、开历史倒车的反动逆流。它与民族分裂主义相结合，具有很大的煽动性、欺骗性和危险性。在复杂的边疆环境中，我国边疆部分少数民族的族群民族主义情绪极有可能被分裂主义势力的渗透和破坏激化，进而甚至可能使部分民族激进分子演化为民族分裂主义势力，这会极大的破坏我国边疆少数民族的国家认同乃至边疆稳定。

（二）地理因素：区域发展不平衡

一是经济差距大。区域发展不平衡是一个具有国际性的普遍问题，是国家在经济发展进程中不可避免也不可回避的问题。如果发展差距过大，特别是区域发展的差距存在人为干预的现象，那么容易使落后区域产生“相对剥离感”，这会导致区域间的矛盾与冲突。从目前我国发展的现状来看，边疆民族地区的经济发展基础相当薄弱，贫困覆盖面相对还比较广，有学者称，“中国是一个国家四个世界，北京、上海、广东代表第一世界；沿海发达地区为第二世界；中部城市为第三世界；西部边疆地区为第四世界”。生活在边疆的少数民族和民族地区的干部群众在这样的边疆发展局面中会产生很大心理落差，影响边疆地区国家认同的培养与强化。这种发展的不平衡是导致边远少数民族地区出现不同程度的自我身份认同和国族认同危机的重要原因。二是基础教育落后。在边疆多民族地区的中小学教育中，部分试点地区推行以少数民族文字编写的教材进行授课，有益于少数民族文字的传承，但繁重的课业加上少数民族文字的学习无异于增加少数民族学生的课

业负担，不利于其未来升学。此种情况使得边疆新一代少数民族与汉族缺乏共同的交流平台和话语体系，很难便利融入主流的公民文化，产生心理疏离感。当少数民族部分群体试图进入主流文化社会而遭到排挤时，他们就会主动回到民族群体中寻找心灵宽慰。如果持续发展，会导致边疆少数民族对国家疏离感增强和对国家认同感的降低。三是文化差异与语言差异。建国初我国出于对少数民族传统语言、文化的尊重，实行宽容的民族文化政策，规定各民族都有使用自己传统语言的权利，这些文化政策有利于民族团结、促进各民族文化繁荣，然而也存在明显的负面效应，增加了普通话推广的难度。由于普通话普及不足，很多少数民族在接受教育和参与国家政治经济事务等方面形成了无形障碍，这势必会影响族群间的文化认同，最终对国家认同产生负面影响。

（三）政策因素：传统民族政策亟待调整

从目前的情况来看，我国的民族政策可以分为三个部分：一是国家处理民族关系的基本原则，包括民族识别政策、民族区域自治政策、民族平等政策、民族发展政策、民族语言政策等；二是针对少数民族的特殊情况制定的特殊政策；三是为了解决少数民族与汉族的历史差距，保证合理的社会参与而给予少数民族的优惠政策。从总体来看，我国的民族政策在调整国内民族关系，形成平等的民族关系，促进边疆稳定方面发挥了重大的作用，取得了巨大的成效。但是对于民族政策中的一些可能导致民族意识增长的因素也需要进行反思和调整。部分针对少数民族的政治、经济及教育等方面的优惠政策既有可能使人们的民族意识和民族群体边界得到强化，也有可能使民族内部的社会分化加速，少数民族精英分子的民族意识得到强化使人们对于群体内部个体之间差异的认识集中在国家提供机会的差异上。日趋旺盛的民族利益意识在我国边疆的部分地区不可避免地会引发民族认同与国家认同的局部性冲突与矛盾。

三、加强南疆地区国家认同的对策分析

（一）转变边疆治理思路

首先，转变治理模式。目前南疆社会治理问题存在少法律、多文件的状况，且很多都是机密文件，却缺乏法律文件化的管理。如在“去极端化”工作开展中，由于去极端化大多针对个人人身活动，缺乏法律依据导致工作难以有效开展；法律界定模糊，易造成“极端化”的定义分歧。过去饮酒现在戒酒、穿黑罩袍、留大胡须都被认为是有极端化倾向，导致政府行为难获认可；对待暴恐事件问题上，维稳措施缺乏法制基础。维稳工作会议都是保密会议，许多措施不合法，只问目的不讲秩序法律的措施根本行不通。因此，加强南疆地区的国家认同，应逐步由文件式的模式转变为法制化规范化的治理模式。其次，转变对宗教的认识，特别是伊斯兰教。部分地区基层对伊斯兰教认知有偏差，甚至将之认为是导致暴恐的原因，直接导致地区治理政策上的偏向性，民族隔阂加剧。要转变对伊斯兰教的态度，正常事情正常对待，不要妖魔化宗教也不要神圣化宗

教，提升对边疆少数民族宗教的尊重与包容性。最后是提升基层管理水平。管理缺乏法制基础，导致新疆内部政策不一，县与县亦存在不同；缺乏较好的管理体系，推行土政策“先行先试”问题重重；腐败之风严重，缺乏有效监督处分问责机制。因此加强边疆地区国家认同，要提升基层管理水平，完善监督问责机制，遏制腐败，加强管理者的自身素质。

（二）普及双语教学，加强民族认同教育

一是双语教学全覆盖，义务教育全覆盖。目前，双语教学已在南疆地区因地制宜开展，双语教学覆盖率达到 68%，而将来必须要实现 100%。发挥东部地区的资金人才优势，从软件和硬件上提升教育质量。鼓励汉语教师进疆，改善南疆地区教师的结构性短缺。帮助建设培训中心，对南疆地区现有教师进行脱产培训，提高师资力量。建立双语的科研教育中心，研发相关教具，将双语教育体系化。南疆地区汉族子女和维吾尔族子女都享受 15 年的义务教育，通过寄宿制学校、定时校车接送解决山区里少数民族子女上学难的问题，学杂费用全免。设置内高班，单独命题单独录取，根据学生情况决定要不要上预科。高校设置一定比例针对南疆少数民族的定向招生计划，尽可能地让少数民族子女到内地发达地区学习，耳濡目染中华民族的文化，提高国家荣誉感和认同感。二是加强民族认同教育，培养民族认同情怀。为了促进民族间的相互理解与尊重，应帮助各维吾尔族成员在增加对本民族及其他民族的认识了解的基础上，培养适当的民族间交往态度，应促使他们自觉地把命运与国家命运联系起来，培养维吾尔族的爱国主义精神，增强友好交往能力，自觉维护国家整体利益。

（三）加快经济发展，努力实现民族地区社会平等

应构筑中华民族认同的物质基础，将南疆地区的经济发展列入工作重心。经济问题的解决离不开国家宏观调控。南疆地区相比内地而言商业环境较差，但具有区位优势，毗邻三国，又开通了中巴公路。为避免由于政策原因使民族地区与内地的贫富差距进一步拉大，加快实现地区之间、民族之间的经济适度平衡，除了目前已经成立的喀什经济特区，国家还应坚持把南疆地区经济发展纳入到整个国民经济发展的范畴中进行考虑研究，才能加快促进区域经济协调发展，实现各民族共同繁荣，协调好各民族的利益关系，从而推动我国多民族国家的政治整合。

南疆地区的极端宗教信仰与恐怖主义^①

一、新疆暴力恐怖事件成因

当代新疆暴力恐怖犯罪形成原因极其复杂，它不是在封闭的社会环境中独立生成的，它自身已然是国际恐怖主义组织的一部分，是在特定的国际政治、经济、宗教环境中的产物。

首先，国际恐怖主义势力的侵入。上世纪 90 年代国际恐怖主义势力加强跨地区合作，其活动范围超出国家并成为国际现象。“东突”恐怖主义势力与国际恐怖主义组织，特别是与本拉登势力建立密切联系。本拉登势力多次与新疆周边国家或地区的恐怖组织头目会面，帮助“东突”势力在新疆进行“圣战”，企图把新疆建成所谓标准的政教合一的“伊斯兰”国家。

其次，国内转型期社会矛盾。改革开放以来，由于实施优先发展沿海地区战略，使新疆各民族和内地特别是沿海地区的经济发展水平与生活水平差距急剧拉大；“容许一部分人先富起来”，新疆少数民族中除少数人先富起来，大多数人的生活水平与质量与这些人差距较大。东西部经济发展的不平衡和新疆边缘地区少数民族包括维吾尔族群众生活的贫困、落后和封闭导致的少数民族群众的不公平感和挫折感，是暴力恐怖组织形成的认知与情感基础。

再次，历史上的政策问题。新疆问题出现严重失误始于 1975 年，在中央及新疆高层部分人打着“全面整顿”旗号全盘否定建国以来的民族政策和方针，出现两个严重失误：一是撤销了新疆生产建设兵团，使中央失去一支有效震慑“疆独”的力量；二是几乎释放了全部民族分裂分子。苏联解体和东欧剧变后，民族宗教体制和政策的固化及双泛主义思潮的渗透泛滥，新疆问题有恶化发展的态势。改革开放时期，未建构法律至上的机制和公民社会体制，事实上，在新疆民族宗教关系至高无上，大于法律法制关系，这不是在缩小民族差异，而是在扩大民族差异，这是新疆最大的问题，也是新疆恐怖分子形成的原因。腐败问题日益严重加剧新疆问题、大汉族主义倾向加剧新疆少数民族的不满等原因都是新疆恐怖分子形成的因素。

最后，宗教极端思想蛊惑。宗教极端主义是滋生恐怖主义的土壤。宗教极端势力通过曲解宗教与政治的关系，大肆进行极端主义的意识形态渗透，并借此招募支持者、影响同情者。宗教极端思想已成为暴恐分子进行“圣战”洗脑、抱团成伙、实施暴恐活动的根源性因素。不根除宗教极端思想，暴恐活动会像癌细胞一样不断复制。防范打击暴恐活动，必须开展“去极端化”工作。

二、新疆暴力恐怖事件特征

^① 复旦大学 MPA 学生：沈微、储悦、徐琳、陈元一、袁沂滨

进入新世纪以来，由于国内外形势的变化，新疆的恐怖主义犯罪出现了“境外有组织、境内有团伙、网上有渠道，网下有联络”的新特点。

首先，基层工作人员成为主要攻击对象。基层工作人员代表国家和政府行使职权，恐怖分子为报复国家、社会，将以乡村干部为袭击目标，实施袭击，造成日常工作无法正常运作，同时乡村基层干部长期扎根于人民群众，在一定程度上制约恐怖组织发展壮大，恐怖分子对其深恶痛绝。其次，作案工具多以冷兵器为主。新疆地区在枪支、爆炸物等各类危险品和放射性材料的管理与控制方面与内地相比，相当严格，飞机场、火车站、汽车站等车站、港口的安检级别更高，因此，新疆发生恐怖袭击案件多以刀、斧为主，作为冷兵器，具有携带方便，不易发现，容易使用等特点，更受恐怖分子青睐。第三，恐怖活动频率增加。近年来，新疆恐怖主义犯罪频繁发生，恐怖组织不断涌现，呈上升趋势，反恐形势格外严峻。最后，恐怖活动从疆外向内地蔓延。新疆的“三股势力”作为世界恐怖主义的一部分，与境外恐怖组织勾结，肆无忌惮地制造恐怖主义活动，制造多起惨案。为制造国际影响，提高影响力，他们将恐怖主义活动从新疆境内不断向外扩大，妄图将自己的活动范围延伸到内地。

三、保证民族安定团结的重要措施

在民族地区实际社会环境中存在许多不稳定因素，通过健全民族法制建设、民族地区经济建设和民族文化教育事业建设等措施，为构建和谐社会提供安定有序的社会环境。

（一）健全民族地区法制建设

首先法律体系应当从属中央、适用地方。新疆地区的主要领导位置以汉族干部居多，在建立满足地区法律体系时应以中央法律体系为主要思想，具体条文规定以民族地区的多样化实情的适用性为宗旨。无论民族地区的法律法规，还是法律外的“政策”，制定过程都必须进行彻底的真实调研、有效的公众参与、严格的中央法律监督。其次，法制的实行应当平等公正。所谓法制建设，在法律的实行过程中要保障法律的严肃性，民族地区或非民族地区，对各民族的中国公民都有必要采取平等、公正的原则。最后，法制监督应当透明公开。有效的监督，是完善法制建设的有力保障。新疆民族地区的“土政策”、法律外政策、看不见的“内部文件”，因为缺乏完善的监督体制，导致地方自治无法获得有效的收益。

（二）促进民族地区经济建设

一是国家的政策支持。国家坚持把加快少数民族和民族地区经济社会发展作为解决我国民族问题的根本途径，坚持国家帮助、发达地区支援、民族地区自力更生相结合，不断改善各族群众的生产生活条件。国家通过喀什经济特区的划拨、“一带一路”政策的提出，从国家层面为新疆地区的经济发展提供有力支持。二是土地财政的弱化和转向。现阶段，国家对土地资源的限制使地

方经济发展的重点开始由土地财政转向产业经济。在民族地区经济发展过程中，土地财政的弱化有效地促进了民族地区对其他产业的扶持。喀什特区的建立，一方面拉动了土地财政，另一方面肯定了喀什地区特殊的地理优势，使地区产业结构布局中地区产业经济往多元化方向发展。三是特色产业经济的崛起。民族地区所特有的手工、文化、风景等都是特色产业经济的支柱，在国家政策的扶持下，这些产业正在不断崛起。在产业布局中，新疆喀什地区鼓励轻工业、旅游业、文化产业等发展，人力资源、基础建设等都在对这些行业大力扶持。崛起的特色经济，是民族地区经济发展的最具影响力因素。四是国际贸易与产业链的构建。国际进出口贸易正在往更深入的产业链构建方向发展，成熟的国际贸易体系、正在构建的产业链、新的经济增长方式都是民族地区特别是喀什地区国际贸易经济发展的新机遇，以特有的政策支持、产业布局、地理区位等优势有效地拉动地方产业链的延长，有效推进进出口贸易的发展，从而获得整个地区的经济发展。五是网络技术的应用。互联网+时代在网络技术、通讯行业的高度发展中到来，人与人之间的沟通不再受到距离的影响。在网络的惠泽下，电子商务及相关经济产业正在盛行。民族地区的经济发展抛去以前地理距离的限制，可以获得更多活力和优势。

（三）加强民族地区的教育事业发展

首先，强化双语教育为文化发展奠基。语言是沟通的桥梁，语言障碍破除才能实现不同民族间文化的交流。汉语在满足地区的广泛推行时间滞后，在汉族文化快速发展、文明程度提高过程中，非汉语言的民族并未得到带动，致使先进文化、技术和理论只能以单一的汉语言文字呈现。又因语言障碍，民族地区无法将先进学术普及，造成当前民族地区发展的落后现状。在发达地区援疆过程中，双语教育正逐渐普及到新疆地区，为民族地区文化发展奠定了语言基础。同时双向的民族语言交流，能更好的实现汉族文化与少数民族文化的融合及共同发展。其次，实现宗教文化的温和交汇。新疆地区作为多民族集聚区，是各宗教的交汇处，有益的交流融合才能实现收益最大化。对宗教文化的引导和管理，促进其往温和的方向发展，是实现地区稳定的有效途径。三是推进民族文化的百花齐放。民族文化的发展，需要各民族之间的相互包容、相互促进。在各民族文化的交流碰撞中，极大地实现民族之间的包容度，实现各民族文化的“百花齐放”，从而实现民族文化的传承、民族特色的宣扬及民族自身建设。

新疆暴恐事件频发原因及启示^①

一、新疆地区暴恐事件频发的原因

(一) 民族主义思想泛滥。狭隘的民族主义思想泛滥，民主极端主义抬头，部分人将自身的贫困、落后归结为政府与汉族群众。受民族分裂及宗教极端思想的影响，新疆“圣战”团伙成员以所谓穆斯林兄弟自居，自列于中华民族之外，对新疆自古以来多民族、多宗教并存的历史一无所知。近年来发生的暴力恐怖案件袭击目标多针对无辜的汉族群众或军警。团伙成员大都是农民，不良的生活背景（经历和环境）压抑、扭曲个性、妨碍正常人格的形成和发展，极易形成一种反社会人格，导致对社会不满。进而把经济收入少、生活质量差、社会地位低，被歧视和受到不公平对待的经历等这些不幸归于政府和汉族人抢夺了他们的就业及发展机会。

(二) 宗教极端思想盛行。非法宗教活动蔓延、非法宣传品、多媒体卡带泛滥，导致宗教极端思想盛行，造成极端分子存量增大。参与“圣战”的大多数犯罪团伙成员中原本为普通群众，有着朴素的宗教意识，但参与非法宗教活动后，在团伙头目的歪曲解经中得到了从事暴力恐怖的所谓教义支持，加上非法宣传品、多媒体卡带、音视频的宣传煽动，极端思想逐渐“升华”、“飞跃”，走向狂热，开始从事恐怖活动。

(三) 社会管理领域存在问题。社会管理领域矛盾重重，主要表现在：1. 社会管理观念落后。部分新疆地区政府领导仍固守传统社会管理模式，重经济建设，轻社会建设；重城市管理，轻农村管理，极易造成新疆农村地区和城乡结合部的管理“盲区”和“漏洞”；重控制，轻服务，忽视政府服务、引导疏通等柔性手段的作用，抑制了社会应有的生机和活力。2. 法制建设落后。管理缺乏法律基础，导致部分地区在政策执行中存在较大随意性，政策变动性较大，领导个人意见占主导因素，严重制约地区稳定有序发展，影响人民群众生活的安定团结。3. 社会管理方式单一。社会管理主要采取单一行政命令手段，依靠自上而下的行政干预实现，部分地区在履行社会治理职能过程中习惯用“以罚代法”“突击式”的管理手段解决社会问题，手段简单直接，易产生不良影响。4. 干群沟通渠道不畅。在新疆部分地区，政策法规的传达只有通过口头，却没有通过书面，全靠上级领导会议传达的形式进行，干部之间都只能通过口口相传来学习文件精神。基层组织、基层建设缺乏保障，各类新兴社会组织功能尚不健全，既未能实现政府主导下的自我管理，也未能有效承担起与政府进行有效沟通。惠民政策不宣传、群众不知晓，导致上级政策始终“走在路

^① 复旦大学 MPA 学生：祝晨、张敏、刘易辰、胡梁、闵婕、裘苏明

上”，群众实惠始终“停在嘴上”，就是“落不到身上”。

（四）新通信技术的发展与应用。自媒体、微信、网站等新兴技术手段在传播宗教极端思想，策划暴力恐怖活动方面起到了推波助澜的作用。依托互联网和移动通信技术发展起来的自媒体、微信群、QQ群、网站等逐步成为该地区受众获取暴恐事件信息的重要渠道，“东突”势力频繁通过网络造谣蛊惑，煽动民族对立和民族仇恨，加紧内外勾联，发展壮大组织。部分宗教极端组织和极端分子，通过互联网进行非法宗教活动，传播宗教极端思想，鼓吹“圣战”同时，通过网络，发展成员，组织策划恐怖活动。现代传播工具传播范围广泛，受众多，传播内容极端，传播方式隐蔽，传播速度迅速，背后有人秘密组织策划运作，处置难度大，由于参与上述传播活动的人员众多，且对于这种传播行为的认定和处置缺乏法律依据，难以有效进行打击处理，对新疆社会稳定带来严重危害。

二、主要启示

（一）发展经济，改善民生是永恒的主题。从全球范围内看，经济差距是暴恐事件频发主要诱因。地理上的封闭，经济上的落后，基础教育的严重不足，浓厚的传统宗教氛围，社会发展的不均衡，使得新疆不但经济和社会发展落后于内地，在观念和意识上的差距更大。诚然，贫困不会直接导致产生暴力恐怖活动。即使在贫困人口中，从事暴恐的也仅是极少数的人。但毋庸讳言，它可能是不稳定因素，应引起重视。因此，围绕援疆和民生，要加快落实中央新疆工作座谈会精神，把实施中央财政转移支付机制、生态环境补偿机制、资源开发补偿机制等旨在使当地各民族群众得到实惠的政策落实到位，坚决打击援疆过程中权力寻租、腐败行为，坚决制止援疆过程中损害当地少数民族利益的急功近利做法，在政策上向边远地区倾斜；向弱势群体倾斜；更重视农牧业、副业等更易普及、当地人受益更多的小项目，更重视为当地创造“生财点”和就业机会；尽快改善新疆各民族人民的生活，完善社会保障、社会救助、救济等配套措施，关系人民群众切身利益的问题，要让广大老百姓得到看得见，摸得着的实惠。

（二）实事求是地看待居高不下的极端和恐怖案件。新疆的反分裂斗争是长期的、复杂的、严峻的，有时候是尖锐的、激烈的。对此我们必须要有清醒的认识，要有与分裂势力进行长期斗争的思想准备，不可能毕其功于一役；也不能因为新疆发生了一些案件甚至是大案、恶性案件而对新疆的整体稳定局面心存疑虑。随着中央、公安部和新疆自治区党委对维稳工作的重视和投入，新疆各级党委政府各部门的共识和整体合力已经形成，新疆各级公安机关充分发挥主力军的作用，不断加强基础建设，加强情报信息工作。

（三）“三股势力”并不因为严打而止步，“治标”更需“治本”。近年来境内外“三股势力”并未因严打高压而改变策略，反而“越挫越勇”。30年来，新疆各级法院依法惩处的危安人

员有 10000 多人，目前已刑释解教的危安人员 6000 多人，正在服刑的有 4000 多人。在 2000 年，法院判处“伊扎布特”组织成员只有 12 人，但至今日，被公安机关处理的“伊扎布特”成员已超过万人。因此，对严重危害国家安全的犯罪分子，决不能手软，必须坚决打击，否则，危害将更加严重。但是打击毕竟是“治标”的办法，打不胜打，还需“治本”。各级党委政府要研究产生恐怖主义的根源，从源头抓起，从根本上有的放矢地解决问题。反恐部门要做好基层基础工作，加强情报信息工作，“打好主动仗，下好先手棋”，摧毁“三股势力”发生发展的条件、基础或将其消灭在萌芽状态。

（四）客观面对宗教，有效管理与发挥宗教作用。当今新疆的宗教信仰是以伊斯兰教为主，多种宗教信仰并存的格局，要有效发挥宗教作用，一是发挥联系、教育群众的桥梁和纽带作用，与广大信教群众、宗教教职人员、宗教界上层人士建立广泛联系，增进了解，沟通感情，促进合作，加强团结，为维护国家统一和民族团结发挥积极作用；二是发挥社会道德的作用。宗教中包含了许多人类社会世代相传的对人类发展、社会存在、人际关系都极有价值的普遍的道德准则，可以成为调整社会秩序，维护社会稳定，促进社会进步的推动力；三是增进国际交往、促进经济发展。通过宗教界的国际友好交往，可以与国外宗教人士和宗教徒开展联系，增进了解，加强合作，尤其在经济合作领域将有更深远的意义。

（五）加强互联网管理，特别是自媒体管理，设法降低舆情危害。一是出台涉疆暴恐事件报道规范性标准；二是加强新疆政府部门媒体执政能力，提前制定舆论疏导应急预案，利用及时发布权威新闻通稿、权威专家对新闻事件解读、议题设置等手段，干预舆论良性发展方向，避免媒介恐慌的蔓延；重视新疆政府新闻发言人制度的完善，提高新闻发言人的业务素质 and 应变能力，官方信息发布避免官腔套话，提高政府新闻发言人所发布的信息量；完善舆情研判系统，建立多渠道、多层次的舆情研判机制；加强各级政府和职能部门官方微博、微信的建设，重视官方微博和微信的日常信息发布和维护，开展官方微博和官方微信的推介活动，提高自媒体用户关注度。三是转变新疆主流媒体“报喜不报忧”的传播观念；四是提高新疆地区受众媒介素养和责任意识。

新疆地区双语教学现状、问题及对策分析^①

一、新疆地区双语教学的现状

新疆的双语教育就是汉语和民族语言共同教学，以语言载体，增强包括国家、民族、共产党、社会主义道路等在内的多层面认同感，双语教学模式也在不断完善和调整中。在过去很长一段时间内，南疆自治区民族中小学主要实行“母语授课为主、加授汉语”的教学模式，但多年实践证明，采取汉语作为第二语言的教学模式，对提高少数民族学生的汉语水平帮助不大。同时数据表明双语教育的学生成绩比普通学生好，因此接受双语教育的学生比例逐年增长，目前南疆 95.6 万学生中，68%实现了双语教学，但全面推进还有难度，考虑当地实际情况采用两种模式实施双语教学：模式一是全科汉语；模式二是学科汉语教学+本民族语言+体音美本民族语言教育，目前模式二的教学方式采用更广泛。

双语教学存在的最大问题在于南疆汉族人口比例过低，达标学校较少，仅喀什地区就有 70% 中小学教师无法胜任双语教学。为此，新疆政府和支援建设的地方政府、教育部门从三方面推出组合拳：一是发挥人才优势；二是加大培训力度，持续资金援助，对能胜任双语教育的教师，集中培训至少一年，培训资金每人每年不低于 1 万；三是针对双语教师面临结构性失编的问题，对缺少合格教师的地区，开发新型双语动漫教具，提升教学效果。

二、双语教学的供给需求分析

从供给方面来看，改善供给需要政府的努力。过去较长时间内，政府致力于双语教学模式的创新、汉语动漫教程的推广等，然而政府在双语教学供给方面存在的主要问题则是当地双语教学师资力量的欠缺和良莠不齐。以喀什地区为例，当地有七万在编教师，且编制已满，但师资力量仍有缺口，教学质量有待提高，这便是结构性缺编。由于缺乏优秀教师，导致民族学生在这方面学习明显落后于汉族学生，而当地的客观条件使得留住外来优秀师资存在困难。针对该问题，一方面要加大引才力度，通过政策和资金倾斜，吸引优秀教师前来任教；另一方面应加强当地师资力量的培训，不合格教师应接受培训以提升汉语授课能力。

然而仅着力于供给是片面的，供需同步改善、实现均衡才是目标，且需求方的问题才是真正的根源所在。需求方面的问题有三，以维语为例，一是汉语具有一个竞争的替代品——维语；二是汉语非母语且天然难度较大；三是一个族群整体转换语言难度较大。对于后两点，可依靠供给

^① 复旦大学 MPA 学生：郑阳、邹沫、邹娟华、徐阳鸣、倪滕燕

方的政策来推动汉语普及。而针对第一点，则需要更多的配套手段，因为它是一个复杂的社会问题，也是一个政治问题。如果将语言的使用主体分类分层至一些基本单元将有助于分析与理解。从纵向看，同级的语言交流和下层的异级语言交流的频率要远高于上层的语言交流。南疆区域大多数层级的同级交流和异级交流还是维语居多，只有少量的上层交流是汉语。此种情况下，将上层的官方语言推广成为日常用语的难度较大，因为在当前环境中，对于少数民族而言，根本没有必要学习一门复杂且使用频率低的语言。若此时强行推广，可能会有逆向压力。

总而言之，在南疆地区汉语和维语之间是完全替代关系，但在二者竞争中，维语天然处于优势。汉语既不具备竞争力，又缺乏语言环境，推广难度可想而知。而双语教学若仅仅是政策供给，需求却跟不上，结果只能是以政策泛滥廉价的代价换取少量成果，这便是南疆双语教学的症结所在。据前述，增加需求的方式一是增强汉语的母语性质，二是增加汉语的不可替代性，二者核心都是提高使用率。提高使用率的障碍在于汉语适用面较为狭窄，最直接的方法是促使少数民族儿童学习汉语。增加不可替代性比较切实可行的是利用汉语优势，使高层次的少数民族逐步推广汉语使用，吸引一部分具有潜力的人才加强对汉语的学习使用。

三、双语教学的影响因素

一是政策因素。2008年新疆维吾尔自治区党委颁发《关于进一步加强少数民族学前和中小学双语教育工作的意见》对双语教学模式加以明确，包括汉语和民族语言相结合的普及模式和以汉语为主要授课语言、同时开设民族语文课程的目标模式。各地则结合自身双语教学水平和教学实践，因地制宜创造出一些双语教育模式。

二是教师因素。当前教师都要通过培训提高水平，存在较大困难。这需要每一个汉语教师在工作中立足本职工作，参考前人总结出的教学理论、模式和方法的基础上，一方面更新自身教学理念，摸索出更好的课堂教学方法；另一方面不断加强自我修养，努力加快自身专业化发展速度，提高自身业务能力和教学水平。

三是教材因素。新疆的汉语教学扎根于新疆独特的人文社会环境之中，面对的是新疆的少数民族习得者，所以在编写汉语教材时一定要考虑新疆自身特点和少数民族习得者的特点与需求，不仅要突出教材的区域性和针对性，还要突出教材的知识性和趣味性，尤其要突出教材的实用性，“学以致用”是汉语学习的目的，“实用”才能“致用”，“致用”才能做到民汉兼通。

四是环境因素。对于新疆地区广大的少数民族，尤其是南疆汉族比例很低的地区，汉语作为第二语言使用主要还是在“正式场合”，而且有些少数民族干部、教师自身的汉语并不很好，对教学或身边人影响有限。在日常生活中的交流，新疆大部分地区维语使用仍占绝对优势。比如喀什当地政府也积极推行边远地区牧民子女学习寄宿制度，有专门的汉族工作人员照顾学生，以及在

市区、县城的社区营造汉语环境，但是汉语使用仍没有成为少数民族的习惯。

四、双语教学的未来发展

一是统一双语教学的认识。新疆双语教育最初试验并不以语言为目标，是为了缩小民汉教育的差距，是为培养适应现代社会发展需要的少数民族人才而实施的。和传统单语教育相比，双语教育是一种教育制度、模式的改革，学生掌握双语只是手段，而不是目的。双语教育是用双语来学习学科课程，用双语培养学生素质，实现全面发展。

二是加强双语师资队伍建设。双语教育对教师的语言能力和综合能力提出了更高要求，除了要求能够熟练使用两种语言，具有一般教师应具备的基本素质外，还要懂得双语教育的理论和方式，具有双语教育的专门知识和技能，同时也是既熟悉本民族文化又了解第二语言民族文化的 bilingual 人才。因而要做到两点：一是采取各种优惠措施，拓宽双语教师来源渠道，稳定教师队伍；二是采取多样化培训方式，强化双语师资队伍的培训工作，提高其总体素质。

三是加强富有地方特色的双语教材开发。目前维吾尔中小学“维汉”双语教育教材编制和使用上普遍存在三个问题：一是课程设置和教材编排在很大程度上受全国统一模式的影响而缺乏特色；二是严重缺乏适合少数民族学生文化心理特点的双语教材；三是缺乏有效的维汉对照教材和双语参考资料。依照跨文化教育课程的理念，少数民族地区的教材建设应该考虑到以下原则，主要有：一是多民族的观念应该渗透到全部的教学环境中；二是要有科学性，既要符合学生学习语言的规律，又要符合教师教授语言的原则；三是具有实践性，即让学生通过教材的学习和练习，提高其语言应用能力。四是富有趣味性。使学生在整个语言学习过程中，处于一种主动、积极的地位，保持其持久的学习兴趣。

四是创建双语教学宽松多元的环境。多元文化主义认为，在一个多民族国家里，每个民族都可以保留本民族的语言和传统文化，但同时也要融入到国家的共享语言文化中去。我国新疆地区虽然推进双语教学模式，但在日常生活中，学生仍在同族学生之间交往，在交往过程中基本上仍使用母语，这样的语言环境不利于学生汉语学习，不利于不同民族学生之间的交往和交流，不利于不同民族之间文化的相互理解、包容。因此应该注意族群之间的交流，为少数民族学生创造与汉族交流的机会，在有条件的地区鼓励民汉合校，打破长期以来民汉学校相互分离、相互隔绝的状态。另外，在日常生活中，也应该逐步推广维汉混居的社区，创造更为丰富的双语甚至多语环境，实现真正的民族大融合。

治理技术·新疆治理问题研究

对口援疆面临的问题及对策^①

一、援疆政策的主要成效

新一轮的对口援疆工作主要目的是通过援助改善受援地区的生活水平，提升受援地区的自我发展能力，使受援地区完成从接受“输血”到实现自我“造血”的转变。

第一，民生援疆的主要成效。根据中央部署，民生援疆作为新一轮援疆工作的重点，着力解决就业、教育、住房等关系到基本社会民生的问题。在这个大方向的指导下，自治区与各对口援疆省市将 74.6%的援疆资金安排用于民生项目建设，将 95%以上的援疆资金安排使用到基层，使得在这一轮的援疆过程中，受援地区的基础设施建设大大增强，居民的住房条件得到改善。受援地就业情况有所好转，城镇失业率降低；居民的生活水平得到明显提高，农牧民的人均可支配收入大幅度提高，翻了将近一番；安排援助资金 57.6 亿元，支持受援地改善办学条件，提高教学水平；安排援助资金 59.6 亿元，用于支持医疗卫生、公共文化、社会福利等社会事业建设；支援新疆 11 所本科高校，并将高职高专院校纳入对口支援计划；安排援助资金 8.5 亿元，重点支持职业培训基地建设，实施就业技能培训项目，帮助受援地劳动力提高就业技能。

第二，智力援疆的主要成效。一是通过提供培训提高受援地区各类人才的技能。北京市建立教育援疆长效机制，确定北京 21 所重点中小学与和田中小学校签订“手拉手”结对帮扶协议，并实施“以奖促训”双语教师培养模式，取得良好效果；二是通过干部人才援疆输入先进的科学技术及管理理念。援疆省市和单位共选派第七批援疆干部 3260 人，接近前六批的总和。计划外选派 2800 人进疆工作，柔性引进各类人才超过 2 万名。累计为新疆培训各类人才 54.5 万人，选派 6735 名新疆干部人才赴援疆省市挂职锻炼，提升了全区干部人才队伍的整体素质。特别是选派 2.3 万名普通高校毕业生赴援疆省市培养，影响深远。三是通过支持基层组织建设加强和巩固基层政权。各支援省市高瞻远瞩，坚持把支持新疆基层组织和政权建设项目与保障和改善民生通盘考虑，高度重视阵地建设，共组织 3.5 万名县乡村干部赴援疆省市轮训，支持受援地新建乡镇、村和街道阵地 638 个，改扩建 380 余个。

第三，产业援疆的主要成效。一是搭建灵活多样的产业合作平台。绝大多数省市与受援地联合举办产业经贸洽谈会、合作对接会和招商项目推介会，为不同商会和企业来疆投资牵线搭桥。其中，辽宁省连续三年在全省开展“辽宁塔城周”招商活动，帮助塔城地区赴“长三角”、“珠三

^① 复旦大学 MPA 学生：关森、付和宽、甘露、林泽成、徐一凡

角”开展招商推介活动。三年来，签订产业合作项目 113 项，投资规模近 200 亿元。二是积极推进产业园区建设。通过进一步推进园区基础设施建设，促进当地农牧业现代化和新型工业化发展。三是大力加强金融支持。上海市充分利用发达的金融服务体系，在对口支援城市喀什设立了浦发银行喀什分行，为援疆企业提供资金支持。四是积极帮助开拓国际国内市场。大多数支援省市通过在本省建立新疆特色产品销售网点的办法帮助新疆开拓市场，还有一些支援省市通过为受援地区牵线搭桥，促成贸易。五是深化执行产业合作。不同对口支援省市利用与受援地各自优势，积极推进产业合作项目。

二、在新一轮对口援疆工作中需要关注的问题

一是各支援省市的建设项目自治区总体规划及发展战略与衔接问题。由于新一轮对口援疆采取结对关系对受援地援助，在一些重大项目建设上容易出现重复建设、产业同构化倾向，造成资源浪费和生态破坏。

二是援疆项目。受区划行政体制和对口关系体制制约，区域资源无法得到有效整合，存在内部竞争现象。相邻区域重复建设既不利于产业规模扩大，也不利于长期可持续发展。有些项目对当地劳动力的吸纳能力有限，特别是部分“交钥匙”工程，从规划、施工、竣工等各环节，均以援疆省市为主，所以，部分援疆资金在无形中流回到援疆省市，留下的主要是些基础设施。

三是资金、设施配套问题。随着安居富民、定居兴牧的大规模推进，与居民点配套的道路、学校、卫生院等项目建设任务越来越重，配套资金压力越来越大。援疆建设规划中，主要任务是实施各类住房项目，住房项目完成后，由于水、电、路等基础设施建设跟不上、不配套，农牧民无法入住，这需要国家和自治区尽快解决配套资金，建设和完善配套设施，这方面对资金的需求远远大于各类住房建设所需资金。

四是机构设置工作衔接问题。目前受援地组织机构不健全，缺乏专职人员，少部分受援地仍未设立专门机构，很难协调解决援疆工作中存在的问题，甚至有推诿扯皮现象。有的机构级别设置太低，不仅很难与正厅级的对口支援前方指挥部之间衔接协调，而且不利于与地州相关部门之间的协调，影响工作的效率和效益。

五是干部、人才援疆问题。由于没有一个细致量化的标准，干部援疆政策的效益难以体现。受援地专业人才匮乏，劳动力素质偏低，人力资源结构矛盾突出，一方面受援地人才严重匮乏，技术人才、管理人才数量和质量不能满足援疆建设项目需要。另一方面，从事基础性工作的劳动力也呈现严重不足的现象，尤其南疆三地州和偏远贫困地区人才严重不足，劳动力素质偏低，普遍面临“用工难”的困境，同时受援地又存在就业困难问题。这一矛盾现象出现与劳动力素质密切相关，不利于援疆项目顺利开展。

三、对口援疆政策的改进建议

一是建议自治区建立对口援疆联系会议制度，统筹协调援疆工作。建立自治区层面的联系会议制度，统筹协调 19 个省市的援疆工作。加强自治区级的统筹机制，协调各支援方、受援方、各部门之间的关系，各行业、各部门应高度重视新一轮援疆工作，为对口援疆省市提供有效的指导和支持，特别是要对重大项目、重大资金使用和产业发展、产业布局进行统筹安排，避免重复建设、资源浪费，按照各援助省市的实力和受援地的实际需要，从有利于我区区域协调发展的角度和自治区整体发展出发，研究制定援疆的整体开发战略。

二是建议国家和自治区设立相关专项资金。建议国家和自治区设立相关专项，加大支持力度，推动“两居”工程配套设施建设。另一方面下达“两居”工程的相关任务指标需要考虑地方实际情况，随着“两居”工程的大规模开展和援疆工作的深入推进，国家最初设定的援疆资金以及各援助省市的规划资金已远远不能满足新疆大开发、大发展的需要，新疆应进一步向国家争取资金，同时要争取更多的支持政策，创新体制机制，多渠道吸引资金参加新疆建设。

三是集中力量发展优势产业，在重点领域实现突破。建议自治区人民政府牵头，充分发挥相关主管部门职能，打破对口关系限制，在石油石化、装备制造、煤电煤化工、农产品精深加工等重点和优势领域，整合各对口支援省市力量，对重点地区、重大项目和重要行业予以集中支持，以迅速形成突破，在避免重复建设的同时，尽快形成新疆优势产业的规模和市场竞争力，增强产业发展对周边地区相关配套和服务行业的辐射带动作用，加快自我发展能力的提升。

四是集中合作建设工业园区，提高产业集聚度。在产业结构趋同的区域，选择配套条件好、运输方便、水土资源丰富的地点，打破行政区划限制，由多个县市联合共建、共同招商、风险共担、利益共享，根据各县市在园区建设和发展过程中的贡献大小制定合理的利益分配标准。

五是完善职业培训和人才开发政策。加强协调衔接自治区对未就业大学生以及教师等人员培训制定年度计划。加大职业技能培训力度，结合大的产业项目落地，针对性地制定和实施职业培训专项计划。运用股权激励、财政奖励、延长退休年龄的办法引进全国乃至海外人才，同时采用挂职锻炼、培训培养等方式提高当地人才素质。积极发挥各类志愿者和老专家的作用。

六是建立和完善支援项目的跟踪协调评价制度。在支援项目协议签订后，支援方应当积极采取各种措施，在资金、物资以及人员等各方面做好项目实施的准备，受援方应当做好相关的配套工作，积极配合项目的落实。一些援建项目建设要开展中期和期后经济和社会发展平衡的评价。加强和完善对口援疆工作的评估管理机制。建立专门的专家评价组，定期和不定期的监查援疆工程的运行情况，做到及时诊断、反馈和矫正；完善对口支援工作评价考核机制，建立专门的评估指标体系衡量对口支援工作的绩效，从而保证对口援疆工作有效、健康的发展。

人物·米歇尔·福柯

米歇尔·福柯生平简介

米歇尔·福柯（Michel Foucault, 1926-1984）是法国具有世界声誉的思想家，后现代主义思想的杰出代表，西方人将他称之为“20世纪法兰西的尼采”，“萨特之后法国最重要的思想家”。^①1946年福柯以第四名的优异成绩考取巴黎高师，以尼采作为自己的精神导师，并师从西方马克思主义哲学家阿尔都塞，毕业后在克莱蒙-费朗大学、巴黎-凡塞涅大学任教。1969年当选为法兰西学院教授，翌年春成为法兰西学院“思想体系史”教授。

福柯的思想发展大致分为三个时期：第一时期是在60年代，关注焦点是话语和知识问题，被称之为“考古学”时期；第二时期是70年代，焦点变为权力问题，被称为“系谱学”时期；第三时期是80年代，关切焦点由政治学转向到伦理学以及“自我技术”。他的政治思想主要集中在第二时期中。这和他所处的时代紧密相关。20世纪60年代末，西方社会的新左派运动风起云涌，爆发于1968年的法国五月风暴，更使人们清楚认识到当代资本主义的统治实质，认识到了现代化给社会带来富裕的同时，也将人置于资本主义理性化秩序带来的“铁笼”之中。这些新的认识促使一些原来的结构主义信奉者改弦更张，放弃了对结构主义的迷信，并反戈一击，向支撑资本主义社会的文化基础和社会结构展开了激烈的批判。他们先从语言和文本分析入手，进一步延伸到对隐藏在文化和文本背后的权力机制进行剖析。这种批判方法在福柯的思想中得到了集中体现。

福柯在对权力进行分析时，重点把微观权力作为剖析对象。这方面的思想主要集中在《知识考古学》、《规训与惩罚》、《疯癫与文明》及《性史》中，讨论的问题有：话语与权力、规训与权力、性与权力以及知识与权力等，但最后主要落到这样两个主题上：一个是权力和身体的关系，它表现为“身体的政治技术”。他曾经指出：“肉体也直接卷入政治领域：权力关系直接控制它，干预它，给它打上标记，训练它，折磨它，强迫它完成某些任务、表现某些仪式和发出某些信号。”^②这也叫生物政治学。另一个论题涉及的是权力和知识之间的关系。他指出：“权力和知识是相互连带的；不相应地建构一种知识领域就不可能有权力关系，不同时预设和建构权力关系就不会有任何知识。”^③这种权力和知识的联结，福柯将其称之为“真理政治学。”

^① 转引自刘北成：《福柯思想肖像》，北京师范大学出版社，1995年，第6页。

^② [法]福柯：《规训与惩罚》，三联书店，1999年，第27页。

^③ 同上，第29页。

人物·米歇尔·福柯

米歇尔·福柯的微观权力论

（一）无所不在的权力

福柯指出，从近代以来，政治思想家往往将国家视为是主权组织。这个组织通过不同的政府部门来履行社会管理职能。同时，他们又深感主权者可能会僭越一定的社会限制，滥用权力，侵犯公民的自由，往往给予国家权力以一定的法律限制。然而对福柯而言，这种分析过于简单化了。从现实考察看，权力不是一个机构，权力是多种力量关系的复合。由此而言，国家永远不是唯一的权力领域，真正用来支撑国家权力运作的是存在于它之外的各种各样的权力关系，也就是福柯称之为的微观权力，它构成了国家权力的基础，国家的实质就是权力关系的复合。

福柯指出，作为国家赖以存在的微观权力具有自身的特点和规则。首先，它是散漫的、非中心的。它遍布于社会的每个角落，散见于日常生活的各个领域，构成一种无所不在的网络。其次，它是流动着的网络。权力作为流通的东西或者作为以链条发挥作用的东西，从来不局限于这里或那里，也不局限在任何人手里，更不是作为一种商品或一份财富而被使用。权力是通过一种类似网络的组织而实现自己统治管理职能的。在这个网络组织中，每个集团、每一个人都受制于权力，同时又在运用着权力，由此构成了国家的宏观权力和社会生活内部微观权力之间的对流。权力一方面渗透到基层去，另一方面它又从无限小的起点逐渐上升到一种普遍的程度，为国家体系所把持、所吸收。

以这种思想为指导，福柯分析了西方的民主政治。在他看来，民主从其原意上而言，意味着人们有效地行使权力。从近代以来的历史考察，民主政治在扩大的同时，社会如同一座“圆形监狱”，全面监控的权力也得到发展。福柯指出，这种诞生于18世纪的圆形监狱，其共同特点是所有的囚室都面对着中央监视塔，令狱吏一览无余。监视塔装上百叶窗。囚徒不知是否被监视，终日惶恐不安，不敢造次。圆形监狱又是一种自我监督的最好结构。从中央监视塔可以监视所有下属人员，对监狱长也容易监督。圆形监狱的设想同样也适用于社会，当代社会就是一种“圆形监狱”，是一个“监视的社会”。这表现在现代资本主义社会由于分工精细，从而将社会一一分割开来，被统治者像是执行不同功能的车间工人，被置于中央监视塔的监视之下。更为重要的是，监视与规范化一起成了“巨大的权力工具”。从而使每个个体都处在了来自于不同的权力关系的监督之下。因此，近代以来的西方人自以为获得了自由，但是在实际生活中，遍布于社会各个角落的权力网络却使每个人处于无所不在的监督之下。因此，福柯深有感触地说：“在一个通过暴

力树立威望的阶级权力制度中，即使这个暴力工具已成为制度和符号宪法，就某种程度讲，对我们来说也根本谈不上什么民主。”^①

（二）规训权力

文艺复兴时期，资产阶级思想家马基雅弗利曾对统治术进行全面探讨。不过其思想是围绕如何获得政权、维护政权而展开。统治术的运用不过是统治者实现上述目的的一种技巧。对福柯来说，现代统治不再是靠统治者的权术和暴力，而主要靠各种各样的纪律、规范、话语知识。

福柯认为现代社会真正发挥作用的是渗透于社会生活各个方面的纪律以及由此发展而来的各种各样的训练规范。它们之所以能够发挥作用，原因在于这些规范所体现出来的原则：（1）条块分隔——除犯人外，各种社会成员皆可按年龄、性别、能力编组，建立档案和等级，这样通过归类 and 单元化使社会的不同的组织和个人都纳入到有限的空间中来；（2）程序管理——以时间表和操作规范指导一切活动，控制生产、学习、操练的时间、强度和节奏，以至于每件事的姿势动作都有标准可循；（3）训练考核——以考试和评估强化梯次训练，保证学生、工人或士兵在规定时间内变成熟练工具。

纪律以及由此而发展起来的规范化管理构成了现代资本主义政治、法律的基础。纪律在另一范围内构成同类的法律，使法律变得更精细更宽容；它通过日常的、微观的物理机制维持着法律。它可以在民主外衣下，提供着征服各种肉体的力量。因此，“真实具体的纪律构成了形式上和法律上自由的基础。”依靠它把无益或是有害的乌合之众变成了有秩序的多元体。规训权力具有很强的相对性。如果说，主权主要是通过禁止和惩罚而实现统治，那么规训权力则变化多端。这种权力对于受控一方可以是心理的，而不是恐怖的；可以是公开的，也可以是隐蔽的；可以是严厉的，也可以是温和的。规训权力通过不同的方面，不同的点对肉体进行操练。通过细节的一次又一次的敲打，对个体进行全方位的强制，从而产生出适合资本主义的个体来。

规训权力不仅把训练作为重要的内容，而且将肉体的生产作为调控的对象。因而，性与性态被纳入到了权力的范围中来，其目的并不是要压抑性，而是通过对性态的部署，为资产阶级的精力旺盛、健康长寿、传宗接代服务。因此，规训权力必须要将身体训练和生产肉体结合起来。而这种结合产生的“生物权力”正是资本主义发展中的一个不可缺少的因素。

（三）反抗权力

面对这样一个遍布于社会每个角落的权力，福柯并未表现出悲观。在他看来，权力和反抗是并存的。“哪里有权力关系，哪里就可能会有反抗。我们可以永远不落入权力的圈套，我们总是能

^① 《福柯集》，上海远东出版社，1998年版，第238页。

够在权力的条件下依照某种精确的策略减少它的控制。”^①福柯将反抗分为短暂的和长期的两种。前者以牺牲生命为代价，在这种状况下，人民宁死不屈，一切政权与机构在此也就达到了它们的临界。在那时，生命不足惜，权力也就失去了任何意义。面对绞刑架和机关枪，人们揭竿而起，权力也就不能再继续统治人民。然而福柯指出，这样一种反抗为时太短，它如同闪电，要知道只有长久的而不是短时的反抗对自由才具有重要影响。福柯赞成永久性的、分散的反抗。为此他对新社会运动推崇备至。在他看来，20世纪60年代以来的社会运动“确实改变了我们的生活、我们的心态、我们的态度，这些发明和试验一直发生在由政党推进的社会和政治进程之外”。^②它在分析现代资产阶级的社会契约论时指出，当哲学家们和法官们梦想一个完全建立在“社会契约”基础上的社会时，一个建立在全民族规范基础上军事社会的梦想也就产生了。显然在福柯的观念中，现代思想家所祈求的不过是一个全国上下共同遵守的规范，建之于其上的国家或社会不过是一个规范的或规训社会。福柯试图通过确立差异的地位来反抗权力表现出来的规范化的倾向。

为此，他号召人们要加入到斗争中来，要在自由的实践中，而不是在哲学的批判中反对权力的滥用。他认为，人们试图脱离权力关系不过是一种幻想。作为“自由的实践”需要的永久的超越限定。“我的战斗是我的自由，我的斗争是我的艺术，我的反抗是我的存在。这不是绝望的呼喊，而是本质上对生活的确认。生活的态度就是永久反抗。”^③福柯的态度是明确的，这就是反抗权力的压迫，为疯人、犯人、同性恋者等等各种在现代社会中受歧视、受压迫的人说话，为他们争取权利，然而他的这种思想中又隐含了无政府倾向。

（本栏内容编选自徐大同主编的《西方政治思想史》、《现代西方政治思想》）

^① 转引自道格拉斯·凯尔贝：《后现代理论》，中央编译出版社，1998年版，第71页。

^② Jon Simons, *Foucault and the Political*, Routledge, 1995, p103.

^③ Michael Foucault, *The Archaeology of Knowledge*, New York, Pantheon Book, 1972, p87.

我思我在·绩效评估

从人力资源管理发展趋势看公共部门绩效评估

吕景耕^①

伴随着人力资源管理理论和实践的创新与发展，公共部门的人力资源管理也不断发展与变化。在新公共管理运动中，人事管理更加关注结果，并带来了绩效管理改革的热潮。在深化公务员分类改革的契机下，公共部门要在理论上掌握最新的绩效评估理论，在实践中探索创新公共部门绩效评估模式，真正从绩效考核转变为绩效管理。

一、人力资源管理理论与绩效管理理论

人力资源管理理论。人力资源理论是管理理论的一部分，在西方的发展经历了工业革命时期、科学管理时期、行为科学时期和现代管理时期等几个阶段。先后有亚当·斯密的劳动力理论、彼得·德鲁克的人力资源理论、西奥多·W·舒尔茨的人力资本理论、戴维·沃尔里奇的人力资源管理角色理论以及劳勒·爱德华的人力资源产品线理论。现代人力资源管理的特点：1. 长期战略规划；2. 注重心理因素；3. 完善控制系统；4. 重视员工关系；5. 设置理想结构；6. 强调角色定位；7. 细化评价标准。

绩效评估理论。绩效管理是一个过程，即首先明确目标和计划，并构建指标与标准体系进行监测，通过管理者与被管理者的互动沟通，将目标责任层层传递。对目标进行绩效评估。再建立反馈机制，根据评估情况，采取相应措施。最后，通过对评估结果分析，进行管理的整体改进。其主要原则是明确化、公开化；客观考评；单头考评；重视反馈；差别化。主要方法包括 KPI、Smart 原则、平衡计分卡等。绩效评估发展趋势是：更注重人的发展，而非简单对目标值的考核；注重反馈和评价结果的应用；评价方式多样化，应用最新技术；强调广泛参与；评估体系化，科学设置评价内容。

二、人力资源管理理论对公共部门绩效评估的影响

传统行政模式的人事管理主要遵循马克斯·韦伯的官僚制理论，是“一种公共服务等级次序中的职务”。相对应建立的文官制度，主要特点是：1. 功绩至上；2. 法制；3. 职业化；4. 终身制；5. 由高层权威机构任命而不是经选举产生，对招聘和雇佣条件进行独立的、非政治的控制；6. 职务任命和晋升是一种功绩晋升制度；7. 由养老金提供的老年安全保障。

西方文官制度改革。传统模式下人事管理的目标主要是控制投入，而不是产出或目标的实现。在新公共管理运动中，人事管理的目标更加关注结果。现代西方文官制度的改革主要内容：1. 精

^① 复旦大学 2014 级在职 MPA 学生

简机构、精简人员；2. 职业和雇佣制度开始合一；3. 职业保障受到挑战，终身制逐步被打破；4. 公私部门的劳动关系趋于一致；5 对公务员知识化、能力化要求提高；6. 文官报酬与绩效结合起来（以结果为中心）。

绩效评估改革。20 世纪八九十年代，在新公共管理的改革浪潮下，英国、美国、丹麦、新西兰、加拿大、新加坡等国在政府改革过程中推行公务员制度改革，大力推广公共部门绩效评估的应用。新公共管理引发的绩效评估热潮导致以下几个变革：一是绩效评估的理论支撑不断完善，绩效管理、标杆管理等理论不仅理论日趋成熟，而且与实践结合日益紧密。二是绩效评估逐步走向制度化、法制化。三是绩效评估主体的多元化，在评估过程中有公民和服务对象的广泛参与，同时由单纯的政府机关内部的评估发展到由社会机构进行评估。四是绩效管理的理念、方法和技术向世界主要发达国家扩展，形成了一种世界性的潮流。^①

三、我国公共部门绩效评估的现状

经过近 20 年的实践和完善，从借鉴采用私营部门和国外绩效考核方法，到不断改进和有所创新，公共部门绩效评估的框架和改革思路越来越贴近实际。

一方面，形成考核内容的基本框架。公务员绩效考核的内容包括德、能、勤、绩、廉五个方面，并且对能力的通用标准作出了明确规定。另一方面，实现公共部门绩效考核的程序化和制度化。中央各部门和地方政府部门根据自身情况，先后运用企业的各种绩效考核方法，比如平衡记分卡、360 绩效考核、目标考核、关键绩效指标等方法，结合考核的德能勤绩廉的内容和通用的考核标准，制定具体详细的指标体系，形成了具有个性的部门考核标准和针对每个具体岗位的绩效考核指标体系。^②

然而，当前中国绩效管理的发展总体上呈现出逐步推进的态势，但从理论研究和现实推进两个层面来看，也存在不一致和不平衡的特点。一方面，在实践层面，从中央到地方都成立了相关推进机构和议程；而另一方面，在理论研究中，却存在明显的无法有效指导实践运行的尴尬局面。^③具体来讲，一是考核指标体系设计不合理。目前，有些地方把绩效管理简单化，用绩效考核代替绩效管理，对公共部门和官员的考核唯 GDP 是举，把绩效管理当成压力性工具和控制性工具，把绩效管理搞成形象和政绩工程。二是，考核方式不合理。实际考核过程中，“一把手”的权力往往过大，领导的权重有余但群众不足。在优秀公务员的评选上，很多被考核单位采取的是领导研究、轮流坐庄的方式，或者是论资排辈、领导优先的方式，以致考核流于形式，会在一定程度上挫伤公务员工作的积极性。三是考核结果应用不够。由于考核数据细分度不够，缺乏对考核数据

^① 赵立波、张素琴：《平衡记分卡及其在公共部门绩效评估中的应用》，《中共青岛市委党校青岛行政学院学报》，2005 年第 6 期。

^② 丰俊功：《公务员绩效考核发展思路与改革评析》，<http://theory.rmlt.com.cn/2014/0904/315445.shtml>，2016-08-19。

^③ 何哲：《中国公共管理面临的前沿问题—公管学人青年论坛成果综述》，《行政管理改革》2014 年第 9 期。

的综合分析和处理，导致绩效考核中发现的公务员能力和公共部门绩效方面的问题没有有效的处理措施，无法与培训制度、晋升制度和薪酬制度实现无缝隙衔接，而是只作为一种年度考核结果被束之高阁。

四、我国公共部门绩效评估的建议措施

一是注重分类评估。人力资源的分类有品位分类（以人为中心）和职位分类（以事为中心）两种。公共部门绩效评估要结合两种分类方法，分类分层分级细化指标体系，从“均码考核”向“量体考核”转变，与部门性质、岗位性质、管理层级以及行业性质相结合，从国家层面建立分类分级评估制度、指令性与指导性相结合的指标体系。在现有综合管理考核规定的基础上，研究制定专业技术类公务员和行政执法类公务员评估规定。

二是注重日常评估。年度绩效评估是“以结果为导向”的评估方式，工作绩效考核指标由年初制定的全年工作目标而定，主要评估绩效与战略目标的完成度和吻合度，每年举行一次。平时绩效评估是“以过程为导向”的评估方式，是阶段性的，按季、月进行考核，注重考察公务员的职业操守、出勤情况、服务质量等内容，能够强化公务员的服务意识和效率。在绩效评估过程中，需要相关信息公开透明，而且与公务员个人相关的职责要求必须细化，具有明确的参照系和考核标准，要细化平时绩效评估与年度绩效评估的权重比例，提高可操作性，降低评价成本。

三是注重方法创新。公共部门绩效评估应避免自闭化、教条化，让评估过程更加公开、公正和透明。在评估测量方法上，引入私营部门管理方法，定性与定量相结合，重视量化评估的作用。应用互联网和微信等手段，设计绩效评估应用软件，将工作质量、专业能力、群众满意度将作为评估公共部门绩效的重要指标，让群众参与绩效评估，了解评估情况，还可以通过系统向公共部门提出相关建议。引入外部的第三方评估机制，让学校、学会、协会等参与到公共部门绩效评估中。

四是注重结果应用。公共部门绩效评估结果的综合运用是保证组织激励和组织效率的最佳途径。绩效管理不仅要对公务员绩效有定量分析，判定工作绩效情况。更要对公务员绩效有定性分析，对公务员优缺点进行判定，提升个人能力和组织业绩。要发挥绩效评估的“指挥棒”作用，将评估结果与职务级别调整、工资调整、交流轮岗、教育培训、奖励惩戒等挂钩。对于绩效优异的情况，按照累积结果进行评估，按照一定的分值和等次，确定优先奖励顺序。同时，针对绩效不佳的情况，要有具体的改进措施和培训计划，以提升绩效。