



总第 64 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

2017.4





本期目录

天下智慧 · 2016 西方思想年度述评

■ 裂变时刻的来临

■ 全球化的断层线

■ 文化认同的裂痕

■ 民粹主义的威胁

治国之道 · 中国参与全球治理与 G20 峰会

■ G20 与中国：兼论 2016 峰会的中国目标

■ G20 杭州峰会：回顾、评析与展望

■ G20 杭州峰会：全球经济治理转型新起点

治理技术 · 网约车的规范与治理

■ “四方协议”下网约车的运营模式及其监管路径

■ 中国网约车的监管困境及解决

■ 网约车新政出台之监管思考

人物 · 昂利 · 列斐伏尔

■ 昂利 · 列斐伏尔生平简介

■ 昂利 · 列斐伏尔的政治思想

我思我在 · 城市治理创新

■ 普陀区“久龄家园”老年宜居社区建设实践与探索

学术顾问（按姓氏拼音排序）：陈玉刚、陈志敏、陈周旺、刘季平、朱春奎

编辑委员会（按姓氏拼音排序）：顾丽梅、韩福国、孙小逸、谢余凤、熊易寒、张平、郑磊

执行主编：孙小逸

编辑：李倩

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：mpa@fudan.edu.cn

天下智慧·2016 西方思想年度述评

【编者按】2016 年西方世界出现欧洲一体化破裂、全球化逆转、民族主义回潮、宗教保守力量复兴、自由主义危机、民主政治衰败、国际自由秩序崩溃等，社会的经济断层、民众的文化裂痕以及由此导致的民粹主义兴起，构成了 2016 年世界变局的主要特征。华东师范大学教授刘擎自 2003 年起撰写西方思想界的年度综述系列。《2016 西方思想年度述评》包括四篇：（1）裂变时刻的来临；（2）全球化的断层线；（3）文化认同的裂痕；（4）民粹主义的威胁。

裂变时刻的来临

从金融危机爆发的 2008 年开始，宣告西方体制正面临崩溃的声音便不绝于耳。而到 2016 年底，在欧美经历了一系列令人震惊的事变之后，断言“自由秩序的终结”已无需任何先见之明，几乎成为舆论界的时尚，因为证据是如此重大、直接而明确：英国公投退出欧盟，法国、意大利与荷兰的脱欧势力正跃跃欲试，而匈牙利和波兰已被民族主义的政治领导人所俘获，欧盟解体似乎危在旦夕。特朗普宣扬的“美国优先”政纲与大西洋彼岸的反全球化运动遥相呼应，也意味着美国将试图摆脱其不堪负重的引领责任。怀着“自由世界的灯塔”会黯然失色的忧虑，有人将“最后的希望”寄予德国总理默克尔的连任可能，这是过于沉重且前景渺茫的寄托。

美国大选结束后的第三天，福山在《金融时报》发表文章坦言，“我们似乎正进入一个民粹主义的民族主义新时代，在这个时代里，自 1950 年代起构建的主导性的自由秩序开始遭到来自愤怒而强健的民主多数派的攻击。我们可能会滑入一个充满竞争而愤怒的民族主义世界，这种风险是巨大的，而如果真的发生，这将标志着一个与 1989 年柏林墙倒塌同样重大的时刻。”

2016 年西方思想界最为频繁和突出的议题是欧洲一体化的破裂、全球化的逆转、民族主义的回潮、宗教保守力量的复兴、右翼民粹主义的兴起、自由主义的危机、民主政治的衰败以及国际自由秩序的崩溃。所有这一切似乎都明白无误地显示，2016 年将被铭记为一个历史转折点：二战之后持续 70 年的西方自由秩序就此终结。《纽约时报》专栏作家科恩（Roger Cohen）感慨道，“苏联曾被证明易受失爱（unloved）之殇，而今愤怒的季节正降临西方。”

然而，时代的季风并不是历史判断的可靠指南。在 25 年之前，宣告“自由秩序的最终胜利”也具有至少同样重大、直接而明确的证据：苏联解体，德国统一，欧共体首脑会议通过《欧洲联盟条约》，出狱不久的曼德拉在南非展开寻求和平与和解的政治努力，美国的“沙漠风暴行动”将科威特从伊拉克的侵占中解放出来……时任美国总统老布什随后在国情咨文报告中宣称，1991 年

发生的这些变化几乎是“圣经尺度”的巨变。那么，时下对“自由秩序”失败的绝望真会比当初“最终胜利”的欢悦更为持久吗？如果彼时预言的“历史终结”未曾落实，那么此刻断言“自由秩序的终结”会更加可信吗？理解 2016 年世界变局的思想努力，需要在时代的潮汐之下探寻结构性的力量和趋势。

本文将着眼于两种重要的结构性裂变现象，以及由此产生的政治后果。

首先是经济层面上的“差异性全球化”。全球化在几乎所有国家内部造成了新的受益者与挫败者之间的断层线，而现存的政治经济秩序未能有效地应对国内的不平等，导致民众意愿的分裂，出现了支持与反对全球化的群体对立。

其次，在文化层面上，伴随着大量的人口、资本、信息和物品的跨国界流动，各国本地的传统价值、生活方式以及文化认同都遭受到全球主义的强烈冲击。尤其在移民和难民大量涌入以及恐怖主义袭击时而发生的新局势下，文化冲击在许多欧美国家引起了更为敏感和尖锐的反应，而主流的多元文化主义与全球主义未能提出有效的方案来回应这种冲击，形成了民众之间文化认同的分裂格局。

第三，全球化及其许诺的自由、繁荣、开放和包容的事业（比如接纳移民和收容难民）往往需要付出巨大的经济、社会和文化的代价。对于特定人群的感受而言，这些代价可能过高，或者未被公平地分担，或者损失大于收益。因此，许多国家都出现了反全球化和对现存“自由秩序”不满的群体，他们的不满既有经济利益的得失权衡，也有文化认同的缘由。这种不满在民主社会中表达为政治诉求，但建制派政党由于固执和僵化失去了应有的敏感性与回应能力，而原本边缘性的政治力量趁虚而入，及时俘获了不满的群体，汇聚和强化了他们的不满，并以“人民的名义”成为他们的政治代表，发起对建制派的愤怒反叛，促成风起云涌的民粹主义现象。

社会的经济断层、民众的文化裂痕以及由此导致的民粹主义兴起，构成了 2016 年世界变局的主要特征，突出地体现在充满戏剧性的美国总统竞选活动中。叱咤风云的特朗普成为今年《时代》周刊与《金融时报》的年度人物。这位“政治素人”几乎单枪匹马闯入美国政坛，突破建制派的重重围剿，出乎大多数观察家和民调的预测，最终击败资深政客克林顿，当选新一届美国总统，引起舆论一片哗然。在难以计数的分析评论文章中，如何解释特朗普的崛起成为一个思考的焦点。为什么主流媒体会发生如此严重的误判？是因为忽视了所谓“沉默的大多数”吗？

半个世纪之前，左翼激进运动的疾风暴雨席卷着美国政治，但赢得 1968 年总统大选的却是保守派政客尼克松，他宣称自己回应了“沉默的大多数”要求恢复“法律与秩序”的愿望，此后“沉默的大多数”这一术语开始流行。特朗普在竞选中同样打出了“沉默的大多数”的旗号。然而，他并没有赢得大多数选民的支持。最新统计结果表明，克林顿获得的大众选票（popular votes）

超出特朗普 286 万张（优势率 2.01%）。三个关键州（密歇根，威斯康辛，宾夕法尼亚）的竞争非常激烈，特朗普在这三个州超出对手的选票总和仅有 7.7 万张，却获得了决定性的 46 张选举人票。这是一场势均力敌的竞争，反映出民众的分裂。

因此，所谓“沉默的大多数”是一个杜撰，那些愤怒的民众既不是大多数，实际上也并不沉默。已故的著名哲学家罗蒂（Richard Rorty）早在 1998 年出版的《筑就我们的国家》一书中就觉察到这种愤怒，并预言特朗普式的政治强人有朝一日将会崛起。而纪录片导演摩尔（Michael Moore）从夏季开始反复发出“特朗普将会获胜”的警告，在列举的五大理由中，他明确意识到那些在经济与文化上双重受挫者们的愤怒。的确，他们并没有沉默，只是长期被建制派精英和主流媒体所忽视，或者说被遗忘了。

《被遗忘的那个人》（The Forgotten Man）是犹他州的画家麦克诺顿（Jon McNaughton）2010 年的作品。在画面中，美国 44 位历届总统聚集在白宫前，围绕着一名年轻白人，他坐在长凳上神情沮丧。奥巴马脚踩《美国宪法》的第一页，双手抱臂背对“被遗忘的那个人”。在目睹着这个场景的历届总统中，华盛顿、林肯和里根表现出明显的关切，试图引起奥巴马的注意，而富兰克林·克林顿却为此鼓掌。这幅画作问世六年之后，在不久前被 Fox 电视台的一位主持人收购，据说将作为送给特朗普的礼物悬挂于白宫。

在大选年，被遗忘的人群终于醒目地进入了公共视野，也使得民众的分裂格局更加显著。《时代》周刊在年度人物一期的封面上，将特朗普称为“美利坚分众国总统”（President of the Divided States of America）。在经济上，全球化在美国同时造就了加州硅谷那样的受益者人群以及大湖周边“锈带”地区的挫败者人群；而在文化上，自由派长期推动文化多元主义身份认同，受到城市中教育良好的“进步人士”以及少数族裔的支持，但这与传统美国的所谓“WASP”（白种盎格鲁撒克逊新教）身份认同相抵触，后者的声音虽然在主流媒体中受到“政治正确”的规训而不断式微，却仍然深藏于美国郊区与乡村的居民之中。

经济断层与认同差异的叠加效应，在政治强人的对抗性竞争之中，转变为选民的政治极化。于是，出现了一种看似悖论性的局面：如果特朗普胜选是民粹主义的胜利，标志着民主的危机。那么假如特朗普败选也会被证明是民主的危机。因为那些“被遗忘的人群”仍然未获得充分的政治表达。

而事实上，当社会分裂达到如此严峻的程度，无论谁当选执政，民主将始终处在危机之中。民主政治不只是民众意见的多样性在政治议程中得到充分的体现，其健康运行还依赖于最低限度的政治共识。

西方国家面临着二战以来前所未有的国内社会分裂，要求改变惯常的政治思考与政治机制来

克服极化的分裂、寻求基本的共识。2016 年世界变局标志着一个“裂变时刻”，民主政治再次面临挑战，这不是第一次，也不会是最后一次。民主政治的历史本身就是不断历经挑战的历史。

在更大的历史尺度中考察，2016 年的变局是西方自由秩序冒进扩张的反弹效应，如果没有重大的战略性改变，仍然将面对难以摆脱的困境与风险。所谓“自由秩序”初建于二战之后（以“马歇尔计划”为标志），实际上主要是局部世界——西方“自由世界”——的政治经济秩序。

但在冷战结束后，“自由秩序”在新一轮全球化进程中迅速向外扩张，在带动新兴经济体巨大发展的同时，也引发了广泛的不满与冲突。首先，西方秩序更为直接和深入地卷入了（包括中国、印度以及南美国家在内的）人口总数高达 30 多亿的新兴经济体的内部秩序，引发了非西方国家在文化、政治和经济上“抵制西方化”的各种反弹，与此同时，全球劳动力市场的形成与资本流动也加剧了西方国家内部的经济不平等，造成中产阶级的挫折与失望，这都构成了对自由秩序正当性的质疑。

其次，冷战时代曾被基本限制在其他地理区域的“伊斯兰世界”，也在新一轮全球化进程中（再次）与西方世界更为直接地相遇。伊斯兰文明本身也是一种普遍世界秩序，与西方文明秩序如何能够和平相处是一个悠久的难题。目前全球有 16 亿穆斯林人口，高生育率将带来其人口的迅速增长。在未来的全球秩序中，伊斯兰文明可能将发挥难以估量的重要影响。至少就目前境况而言，中东与北非地区的战乱与失序，宗教极端势力与恐怖主义的兴起，欧洲的难民危机以及文化与宗教的冲突，都显示出西方自由秩序的过度扩张正在导致其不可承受的后果。

最后，今年对于人工智能棋手“阿尔法狗”（AlphaGo）与人类围棋大师对决的热烈反响，以及学术界对“后人类”问题的新一轮探索，都预示了新技术文明不可预知的前景。新技术革命尤其是人工智能和基因生物工程的迅即发展，对现有的生产、劳动和消费的结构冲击，以及文化变迁的深远影响，同时蕴含着崭新的可能和巨大的风险。

如果“后人类社会”真的不期而至，西方自由秩序目前面临的许多重大政治、经济与文化问题并不是被解决，而是可能被完全取消或根本改变。

天下智慧·西方思想年度述评

全球化的断层线

显然，2016 年的一些重要事件和现象是人们“对全球化深切不安的明显征兆”。《金融时报》

主编巴伯（Lionel Barber）分析指出，今年有两个方面的动向值得重视，首先，欧美出现了“一种奉行本土主义、保护主义以及沉湎文化乡愁的新型政治”，他称之为“第四条道路”。其次，西方民主国家对于全球化的幻灭感越来越普遍。他认为，二战之后的全球化现象由三个阶段性趋势构成：风靡于1980年代里根-撒切尔时期的“去管制化”（deregulation），1994年“乌干达回合谈判”驱动的全球贸易自由化，以及中国市场经济的开放。

这些趋势的结果是对资本、物资、服务和劳动力逐渐放弃管控，典型体现在欧洲单一市场和单一货币的形成，并在2007年夏季走向极致。“在2016年，我们终于看到这个（可以称其为全球化2.0版的）时期结束了。”

今年是全球化的负面效应集聚爆发的时刻，但现在要为全球化敲响丧钟或许还为时过早。无论“逆全球化”的趋势多么强劲，这仍然只是故事的一半。构成故事另一半的人群及其力量并未退场，并将重新集结。《经济学人》发表的数据表明，各国认同“全球化力量是好的”这一观点的人群比例几乎都高于其反对者，只有在法国双方的人数几乎相等，而在亚洲国家和地区支持全球化的人数是压倒性的多数。

新一波全球化的独特问题在于造成了一条横跨国界的断层线：所有国家内部都同时存在着全球化的受益者与受挫者，也都出现了全球主义价值的支持者与反对者的群体。这意味着国家内部对于全球化的分歧日益严重，出现两极化的趋势，也意味着任何政治精英以“人民的名义”顽强抵制或强行推进全球化的举措，实际上只能取悦部分民意而背离另一部分民意，从而将加剧依然严峻的民众分裂与政治极化的困境。

我们可以预见，全球化的进程并不会由此终结，可能在势均力敌的双方不断角力之中以更为曲折的方式展开，也可能在新的妥协中以及更加平衡温和的方案缓慢推进。

全球化的断层现象受到许多学者的关注。今年哈佛大学出版社推出的经济学新著《全球不平等》（Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization），受到广泛的关注与好评，被认为是皮克迪（Thomas Piketty）等学者研究的基础上获得的一项重要成果。作者米兰诺维奇（Branko Milanovic）是出生在南斯拉夫的美籍经济学家，曾在世界银行任职，目前是“卢森堡收入研究中心”纽约办公室的高级研究员。他的研究著作基于经验数据提出了一个长时段不平等的解释模式。

在工业化初期，国家内部的不平等（阶层间的不平等）是造成贫富悬殊的主要原因，到了工业化后期，国家间的不平等（地域间的不平等）变得更为突出。而在1988年以来，新一轮全球化缩小了国与国之间的贫富差距，却加剧了国内基于阶层的不平等。米兰诺维奇使用了“公民身份租”（citizen rent）的概念来说明这种变化。用通俗的语言说，在新一轮全球化之前，一个人在全

球收入分布中的位置最主要地取决于其公民身份，或者说在哪个国家工作，这远比做什么工作中要得多；而在全球化之后，公民身份对收入水平仍然非常重要，但其权重有小幅降低（“公民身份租”有所贬值），而从事的职业类别变得相对重要。他绘制了一张图表，显示在 1988 年之后的 30 年间全球实际收入的累积增长率。在此期间，全球收入增长率的中位数在 25% 左右，但各阶层的收入增长率出现严重分化。处在全球收入分布 45-65% 水平的人群（他们是全球意义上的中产阶级），收入增长率最高（增幅在 70% 左右），其中很大一部分是中国的新兴中产阶级。而西方国家的中产阶级，以全球标准来衡量仍然属于高收入阶层，处在全球收入分布的 80-95% 水平（属于前五分之一），但他们在这 30 年间的收入几乎没有增长或涨幅极低。全球收入最高的前 1% 人群（分布位于 99-100% 的水平）收入增幅在 40% 以上。

这里需要区别“收入不平等的程度”与“收入不平等程度的变化”这两个概念。在发达国家与贫穷国家之间，至今仍然存在着程度严重的收入不平等，但其差距在全球化过程中持续降低（在 2000 年之后尤其显著），这主要归功于一些贫穷国家（中国、印度、印尼和巴西等国）“新兴中产阶级”的出现，他们提高了这些国家的平均收入水平，也是全球化的受益者。而全球（无论富国还是穷国）的精英，都在此过程中获得了大幅度的收入增长。严峻的困境出现于发达国家的中产阶级，他们在过去 30 年间的收入增长基本停滞或非常缓慢，与本国富裕阶层以及精英阶层之间的收入差距日益严重。

发达国家内部不平等的加剧具有直接的政治影响，在民主体制中往往表达为具有民粹主义倾向的民众抗议、社会运动以及党派实力的兴起。福山 2016 年 2 月在德国柏林的演讲中指出，全球化同时造就了赢家和输家。在美国，受益者是经过高等教育的人群，而教育水准较低的白人工薪阶层是其受害者，他们形成了对立的两个群体。实际上，大多数发达国家的工薪阶层都是全球化的受害者，他们感到生活变得更为艰难而复杂，成为威权型民粹主义政客的支持者。他后来在《金融时报》发表的文章还指出，美国两大政党都未真正帮助那些全球化中的受挫者。共和党代表着大型跨国公司的利益，支持开放移民和自由贸易的政策，这两方面都会损害白人工薪阶层的实际收入。民主党则着眼于身份政治问题，在满足多种身份族群诉求的同时，却忽视了白人工薪阶层的诉求。

全球化对发达国家造成的冲击，及其引起的反弹对未来前景的影响，成为许多经济评论家关注的焦点。《金融时报》专栏作家明肖（Wolfgang Munchau）5 月发表文章，认为全球化在西方发达国家正陷入失败，并将引起政治反弹。这些国家未能有效地应对全球化造成的各种经济冲击，包括 20 年来实际平均收入的停滞，全球金融危机及其对长期经济增长的负面影响。与此同时，技术进步与全球化的交叠效应更为严酷，在过去损害了老一代的工人阶层，而如今对中产阶级下层

的技术工作者也构成了威胁。文章引用经济数据表明，欧洲国家中对全球化不满的民众比例正在上升。这是一种警示信号：“全球化与欧洲一体化，并没有如其所愿，造就一种无人变穷而有人更富的局面。”如果政治家对此无所作为，必将会有民众自发的政治行动。

《金融时报》副主编及首席经济评论家沃尔夫（Martin Wolf）9月发表文章也指出，全球化进程有濒临崩溃的可能。他同意不平等问题的严重性与敏感性，但认为其他因素，尤其是技术更新与产业升级也对就业和收入造成了负面冲击，不能将一切问题都归咎于全球化。而全球化进程如果停滞不前或者出现逆转，也会损害经济增长并减少全球穷人的发展机遇。我们需要采用不同于以往的内外政策来改善管理机制，推动全球化进程。

在全球化断层线的影响下，未来的全球化必须做出调整。不同立场的学者提出自己的改革方案。著名左翼经济学家皮克迪11月在法国《世界报》发表文章指出，我们必须重新思考全球化，并提出另一种全球化的议程。在他看来，特朗普获胜主要原因在于美国过去几十年间积累的经济不平等与地域间差异的爆发，但特朗普对公司利润大幅减税的方案只会加剧这种不平等的趋势。当前紧迫的问题是“全球化必须在根本上重新定位”（fundamentally re-oriented），使得国际协议能够回应我们时代面对的重大挑战——不平等的加剧以及全球气候变暖。我们需要促进一种以公平与可持续发展为目标的全球化模式。他主张调整国际贸易的着眼点，贸易自由化不再是主要焦点，“贸易必须再次成为服务于更高目标的手段，它从来不应当变成除此之外的其他东西”。他建议在贸易协议的制定中必须考虑其财政和环境的影响，通过税收和司法监督实施限制。皮克迪认为，“现在到了转变全球化的政治话语的时候了”：贸易是好事，但公平与可持续的发展也要求公共服务系统、基础建设系统、健康与教育系统，而这些要求本身进而要求一种公平的税收体系。达不到这些要求，特朗普主义将会大行其道。

著名自由派经济学家劳伦斯·萨默斯（曾任美国财政部长和哈佛大学校长）12月初在《纽约时报》发表文章，也提出需要反思全球化的得失并为此“重新定位”。他指出，就统计数据而言，2016年世界经济与近几年完全相似，重要的变化在于政治方面。

二战以来西方大多数政治领导人形成了一种共识，认为减少贸易壁垒将促进繁荣与和平，而当前广泛的反全球化运动标志着这种共识的解体。在非西方国家，土耳其、俄国和印度的领导人呼吁民族自豪感、自身传统的文化价值和优势，而贬低开放性与人权的普世价值。民族主义的复兴与全球化的抵抗成为普遍现象，这源自许多人群的一种无力感：他们的生活被自身无法可控的力量所侵扰。在地理意义、文化意义上，也在缺乏共享认同的意义上，人们之间的距离感加剧了。他们对其领导人保护自己的 ability 失去了信心。人们的不安全感往往会“招致返祖现象”。

二战以来的70年间的世界，尽管存在许多问题与挑战，但在人类解放、增进繁荣、延长寿命

和减少暴力等方面获得了史无前例的进步，而现在所有这些成就都可能处于危险之中。因此，我们需要改变全球经济对话的方向，转向提升“负责任的民族主义”，而不是为其本身谈论国际一体化。首先，让国际社会介入这种对话的关键是全球合作，经济外交需要聚焦于一种措施，得以使各国政府扩大扶助国内中产阶级工人的政策范围。其次，需要在防止资本收入逃税方面做出全球努力，从中获得的收益将有助于对中产阶级提供更多的支持。同时，为了防止企业出于躲避更严格的劳动与环境保护标准而转移到别处，需要通过国际对话来建立相关的全球最低标准与协调措施。最后，藩篱与围墙并不能有效地阻止不合意的人员流动。

对于史无前例的难民潮唯一持久的解决方式是创造条件，得以使人们能够留在自己的家园。支持难民来源国的建设获得的全球收益，将会远大于在接受国内部对难民提供有限的支持。萨默斯认为，2016年的诸多事件将被铭记为一个转折点：我们要么从此开始背离全球化，要么开始对全球化的战略做出朝向大众利益的重新定位。而未来几年的选择事关重大。

天下智慧·西方思想年度述评

文化认同的裂痕

在全球化造成的经济断层线上，还交叠这另一种裂痕：文化身份（认同的分野）。在每个国家内部，经济断层与文化裂痕彼此交织，却并不完全重叠。

在过去几十年间，通过倡导“全球主义”、“文化多元主义”、“身份政治”和“差异政治”等论述，欧美左翼和自由派的政治家与知识分子致力于推动“包容他者”和文化多样性，使平等与尊重的价值得以在更广泛的人群中实现。

但与此同时，这种进步主义的论述和政策逐渐获取了文化霸权的地位，原本挑战正统的道德事业本身变成了一种新的正统。“政治正确”在媒体与教育界造成了某些话语禁忌，一些保守主义倾向的人群感到自己在文化上被边缘化，受到规训与压制。2016年，大西洋两岸遭遇到保守主义文化强劲的反弹。

“我们要夺回我们的国家”（We want our country back），这是来自英国脱欧派与美国特朗普支持者们的怒吼。往日那些藏匿在角落里的窃窃私语，如今汇聚为响亮的抗议之声。而更为重要的是，这种声音的政治代言人开始在西方核心国家的权力舞台上登场亮相。

信奉世界主义价值的卡梅伦首相辞职之后，他的接任者特蕾莎·梅直截了当地说：“如果你还

相信你是个世界公民，那就是个无名之地的公民（citizen of nowhere）。你根本不懂‘公民身份’这个词本身的意思。”《经济学人》刊发文章指出，近年来世界各地的民族主义者都在扩展地盘。自由派人士所主张的世界主义、全球主义和文化多元主义的进步事业，连同他们的道德优越感受到严重的挫伤。

许多人突然发现自己的国家和同胞从未如此陌生，惊恐与沮丧时而转化为对“野蛮的种族主义”的斥责。但这个令人畏惧的标签开始丧失原有的震慑力，政治正确的禁忌开始松动。2016年，我们见证了地方主义与民族主义的造反，以“祖国”和“人民”的名义向全球主义者复仇。野蛮与率真的界限一时变得模糊不清。

到底发生了什么？应该如何理解和应对文化身份的分裂对立？纽约大学著名社会心理学家海特（Jonathan Haidt）9月发表一篇长文，提出了相当独特而精湛的阐释。作者首先回顾了全球主义文化的兴起。“世界价值观调查”（WVS）对60个国家的调查数据表明，在过去三十年间这些国家几乎都比以往更加富裕，这在价值观方面促成了两个重要的总体趋势转变：首先是疏离传统价值（宗教、礼仪和敬重权威等），转向“世俗理性”的价值（向变革、进步和基本理性考虑的社会方案开放）；其次是淡化经济和物质保障的“生存价值观”（常见于家庭、部落和其他地方性群体之中），转向强调个人权利以及普遍保护原则的“自我表达”或“解放的价值”。

随着繁荣与安全的增长，这些社会变得更加开放和宽容。全球化与互联网使人们更容易接触来自其他文化的食物、电影和消费品，“这种开放性几乎不可避免地导致了世界主义态度的兴起”。由此，在世界各国出现了一批信奉普遍主义的全球主义者，他们把自己的同胞都视为“世界公民”。

约翰·列侬1971年的名作《想象》是全球主义的颂歌，他邀请人们“想象一下没有国家，这并不难做到，没有什么要为之杀戮或送命的，也没有宗教，想象所有人生活在和平中。你或许会说我是个梦想者，但我不是孤身一个，我希望有一天你会加入我们，那世界将会如同一体”。海特认为，这是多元文化全球主义者的天堂愿景，但对那些具有本土情怀的爱国者而言，那种“没有国家的想象”不仅天真幼稚，而且是亵渎的和叛国的。

他们偏爱自己的国家与文化传统，相信与自己的国家有一种特殊的纽带约束，而这种约束对公民和政府施加了双向的道德义务：公民有义务爱戴和服务于国家，而政府有责任保护本国的公民，并将他们的利益置于外国人的利益至上。这种民族主义的认同本身未必涉嫌种族主义，在道德上也无卑下之处，并且有助于形成共享的身份认同、规范意识和历史感，从而促进社会信任。如果一个社会缺乏这种共享的感知反而容易导致杜尔凯姆所说的失范状态（anomie）。

《纽约时报》的专栏作家杜拉特（Ross Douthat）在11月发表的文章中也强调，列侬所“想象”的价值难以满足人类生活的需求：“人们怀有世界主义所无法满足的（社群）团结的愿望，具

有再分配所无法实现的非物质性利益，具有世俗主义无法回应的对神圣性的渴望。”

实际上，全球主义者即使在西方发达国家也只是部分人群，他们集中在首都和大都市、商业中心和大学城，在年轻的城市精英中占据主流。因为教育和文化地位上的优势，他们主导着主流舆论的价值和态度取向，但欧美社会仍然存在着大量的民众信奉民族主义和传统价值，他们对全球主义抱有怀疑甚至敌意。

过去几十年间，西方出现了全球主义价值观的持续兴盛，这造成了一种错觉——仿佛民族主义以及地方性认同都不过是梦寐的遗迹，而且已行将就木，但实际上它们远比全球主义者想象的更为普遍和持久。正如哈佛大学政治学教授瓦特（Stephen Walt）指出的那样，“后冷战的自由派人士低估了民族主义以及其他地方认同（教派、族裔和部落纽带等）的作用。他们假定，这些返祖性的依附会逐渐消亡，仅仅局限于非政治性的文化表达，或会在精心设计的民主制度中被因势利导地平衡和应对。但实际上，许多地方的许多人更加在乎民族身份、历史上的敌人、领土象征物以及传统文化价值，超过关心（自由派所定义的）‘自由’。”

由此可见，西方社会实际上同时存在着全球主义与民族主义（以及其他地方性传统）两种文化认同与价值观，不同取向的两类人群之间隐含着持久的分歧，但在过去几十年间基本能够和平共处。为什么最近几年彼此的紧张日益严重，以至于在今年全面爆发？

海特分析指出，在经济因素之外，近年来大量外国移民的涌入，造成了复杂的社会冲击，加剧了双方的紧张并转化为明显的政治冲突。在他看来，全球主义者与民族主义者针对欧洲移民政策的争辩，并不是高尚与卑下之争，而是两种道德视野的冲突。坚持对陌生人（尤其是处于危难中的陌生人）负有救助的义务，与主张保持自身共同体的完整性，这两者都是合理的道德诉求，却又是以赛亚·伯林所说的彼此“不可公度”的价值。因此，真正的问题在于合理地平衡这两种诉求。但一部分全球主义者常常以“种族主义”之类简单化的指控代替必要的同情理解，这激化了民族主义的极端化反弹。

海特认为，在这场争论中使用“种族主义”的标签是浅薄而缺乏解释力的。一些民族主义者的确会表现出类似种族主义的言行，但这是结果而不是原因。严格意义上的种族主义是仅仅因为厌恶（异己的）差异本身而无理由地排斥外国人。但多数民族主义者的排外情绪却有自己的理由：感到外来者的价值观格格不入，或者感到他们的行为令人厌恶，或者感到自己所珍视的事物受到了威胁……这些感受或许与现实不尽相符或者被煽动家所夸大，但无论如何，“如果我们要理解近来右翼民粹主义运动的兴起，那么‘种族主义’不能成为终结点，而必须是探究的起点”。

借助其他社会心理学家的研究成果，海特强调，民族主义者在感受到所谓“规范性威胁”的时候会变得格外极端、非理性甚至诉诸暴力。因此，他提议一种“降低规范性威胁”的移民政策

方案，这必须同时考虑三个指标：外国出生居民的比例，每个移入群体与本地文化的道德差异程度，以及每一群体的孩子可以实现的同化程度。他认为全球主义者有可能吸引民众远离右翼民族主义政治，但前提是必须重新思考民族认同与道德凝聚共同体的价值，还需要在移民问题上放弃“多元文化的”（multicultural）方案而采纳“同化方案”。

作者最后写道，在2016年之后西方国家面临的重大问题或许是：“我们如何在尊重（而不是淡化或摧毁）世界上许多（带有其自身传统和道德秩序的）地方的、民族的以及其他‘狭区性’身份的同时，收获全球合作在贸易、文化、教育、人权和环境保护等方面的成果？全球主义者与民族主义者在一个怎么样的世界中能够和平共处？”

美国著名知识分子、哥伦比亚大学教授里拉（Mark Lilla）11月在《纽约时报》发表文章，批评分析“身份自由主义”（identity liberalism）的政治失败。这篇文章引发了一些争议，作者随后在国家公共广播电台（NPR）的访谈中做出了回应。

实际上，里拉并不反对文化多样性，正如他在文章中指出的那样，美国的多样性是一件“美好的事情”。问题在于“多样性应当如何塑造政治”。对此，新一代自由主义的标准答案是认识和“赞美”差异。的确，强调身份的特殊性具有正面的道德教益，尤其有助于少数族裔和边缘文化认同的群体获得尊重。但在政治上，着眼于差异，将此作为民主政治的基础则是灾难性的错误。里拉提醒自由主义者，“美国政治中第一场身份运动是三K党人，至今仍然存在。那些玩弄身份游戏的人应当做好失败的准备。”他认为，我们需要一种“后身份自由主义”（post-identity liberalism）：着眼于扩展自由主义的基础，为此需要诉诸具有美国共性的整体的“美国人”、面向一个作为（共同生活其中、必须彼此相助的）“公民国家”的美国发言，并重视绝大多数人关切的问题。这是值得汲取的过去“前身份自由主义”的成功经验。而对于触及性取向和宗教等之类“高度充满象征性并可能驱赶潜在同盟的狭窄议题”，后身份的自由主义会带着恰当的尺度感平稳而敏感地应对。

在文章的结尾，里拉意味深长地回忆他多年前的经历：他应邀在佛罗里达工会的大会中讨论罗斯福著名的“四大自由演讲”。不同性别和肤色的人聚集在一起，聆听罗斯福当年的演讲录音，沉浸于共同分享的自由信念，这使他感到震撼，也提醒他罗斯福所说的“世界上每个人的自由”才是现代美国自由主义的真正基础。

里拉的反思蕴含着“求同存异”的取向，强调美国的自由主义传统是立足于共同的普遍价值来容纳多样性，他担忧固执于差异的“身份自由主义”可能会自毁根基。显然，特朗普的成功秘诀之一，正是从自由派那里夺回了这个身份政治的王牌，他呼唤那种狭义的美国身份认同，承传WASP文化的正统美国人，其著名的竞选口号“让美国再次伟大”被许多评论（包括《纽约客》、《纽约时报》和《新政治家》发表的三篇文章）解读为“让美国再次变白”（Make America White

Again)。

虽然著名政治学家亨廷顿曾在《我们是谁》一书中将 WASP 当作美国认同的核心传统，但“正统美国”的概念本身是高度争议的。从历史角度看，早年美国的移民主体来自欧洲，欧洲文化和宗教塑造了美国文化主流。但在理念层面上，新大陆的移民许多是欧洲的“弃儿”，清教徒遭受的宗教压制使 they 要建立一个开放和包容他者的“新世界”。所以，与欧洲大陆那种基于“血与土地”的民族身份不同，美国的认同又是观念性的：凡是信奉美国理想（自由、平等、人权、民主和宪政等等）的人，不问来历都可以是“美国人”，这种普遍主义也构成了美国文化和认同的一种“正统”——这是始于从《独立宣言》的普遍权利，经由林肯的废奴主义，到马丁·路德·金的民权运动所代表的传统。如果将这条政治文化线索从美国的传统中割裂，那么美国不过是老欧洲的民族国家美洲翻版，而丧失了其“新大陆”的精神特质。

无论如何，全球主义文化在今年遭遇的反弹值得深思，但这并不是所谓终结。正如《经济学人》的文章指出的那样，年轻人并不惧怕全球化带来的种种变化。在法国虽然只有 37% 的人认同“全球化力量是好的”这一观点，但其支持率在 18 至 24 岁的年轻人当中高达 77%。因此，“新的民族主义者正趾高气扬地许诺要封锁国界，并使社会恢复到过去的同质性，但如果下一代人沉住气，未来可能会再度走向世界主义”。

天下智慧·西方思想年度述评

民粹主义的威胁

在 2016 年的政治评论中，“民粹主义”（populism）或许是使用频度最高的术语。英国独立党领导人法拉奇（Nigel Farage），美国当选总统的特朗普，法国“民族阵线”主席勒庞（Marine Le Pen），匈牙利总理欧尔班（Orbán Viktor），以及土耳其总统艾尔多安，他们似乎呈现出某种“家族相似”特点：强硬而富有煽动力，鼓吹极端的理念和政策，宣称代表底层民众，诉诸他们被漠视的利益和被压抑的愤怒，发誓要根本改变腐败或无能的建制派精英们所造就的黑暗现状，并许诺带给民众一个崭新的光明未来。

民粹主义似乎是一个现成的概念，用来概括这些新兴政治势力的特征。2016 年学术界和媒体涌现出大量关于民粹主义的历史、理论与实践的论述。澳大利亚的《对话》杂志汇集了 18 位著名政治学家（包括中国学者俞可平）的简要观点；《外交事务》在年末刊出“民粹主义的力量”专

辑；同时，至少有三部相关专著正逢其时地面世。关注的焦点议题包括：如何理解民粹主义的兴起？民粹主义与民主究竟是什么关系？它本身是一种民主形态或病症，还是对民主的威胁？它会导向法西斯主义吗？应该如何应对民粹主义政治势力的蔓延？

然而，民粹主义的概念相当复杂，也容易被滥用。早在半个世纪前，伦敦经济学院为此召开过学术研讨会，与会者们一致同意，民粹主义这个术语虽然有用，但涵义太过模糊以至于无法形成某种单一的定义。这种状况几乎延续至今，但 2016 年出版的《什么是民粹主义》(What is Populism) 一书对于这一概念的澄清做出了突出的贡献，格外引人注目。作者缪勒 (Jan-Werner Muller) 是普林斯顿大学的政治理论教授，也是活跃于欧美思想界的公共知识分子。他先后在《卫报》、《波士顿评论》和《伦敦书评》等报刊发表文章，对民粹主义的辨析并针对当下政治现象的阐释都具有敏锐而深邃的见解。

缪勒反对时下对民粹主义一词过度宽泛地使用。民粹主义可能表现为反建制、敌视精英、愤怒、非理性、不负责任、仇富、排外……但所有这些都并非其独有的特征。缪勒认为，民粹主义的“界定性特征”(defining feature) 不是反对精英，而是对“人民”代表性的垄断：民粹主义者们宣称，他们而且只有他们才代表“真正的人民”及其意志和利益。这种对政治代表性的道德垄断才是民粹主义的独特之处。诉诸人民的意志意味着信奉“人民主权”原则，因此民粹主义与民主政治具有令人迷惑的相似性，也总是如影随形。

缪勒认为，民粹主义是代议制民主“永恒的影子”，但它必须通过抹杀现代社会的多元性才可能维持其对代表性的垄断，因此必须压制和排斥部分民众的意志和利益，从而反讽地陷入它所指控的那种精英政治罪行（压制与排斥）。在根本上，反多元主义 (anti-pluralism) 的结构性特征使民粹主义不仅是反自由的，最终也是反民主的。

在一个复杂多元的现代民主社会中，绝不存在单一的政治意志，更不用说单一的政治观点了。这是所有欧美社会的政治现实。英国脱欧公投中有 48% 的投票者选择留在欧盟，美国总统大选中，克林顿获得超出特朗普 286 万张大众选票，欧尔班在匈牙利策划公投“抵制布鲁塞尔在移民问题上发号施令”，但投票人数未达到一半，实际上失去了法定效力。

但所有上述事实都不妨碍他们声称代表全体人民。法拉奇宣称，英国公投的结果是“真正的人民的胜利”，这意味着反对脱欧的公民算不上“纯正的英国人”；特朗普也曾在竞选集会中宣称“真正重要的事情是人民的联合一体，因为其他人毫无意义”。

显然，民粹主义者需要制造一个神话：世上存在一个真正的“人民”群体，一个同质性的、永远正直的人民，全体人民可以通过一个声音表达心声，而民粹主义者自己就是这个声音，是人民独一无二的道德的代表。

民粹主义会对民主政治带来两个直接有害的后果。首先，民粹主义者将指控其他所有的政治竞争者为非法，这不是在指政策上的分歧（这种分歧本身是民主政治的要点所在），而是将政治对手妖魔化，“揭露”他们的人格扭曲或道德腐败。美国一名极右翼电台的节目主持人（特朗普的狂热支持者，且收到特朗普本人的电话致谢）在网站上发布消息说，克林顿和奥巴马真的都是从地狱中上来的人，“如果走近他们，你会闻到地狱的硫磺气味”。第二，更为重要的是，民粹主义者否认多元主义，坚持将公民之间的分歧转化为“人民与非人民的对抗”，主张将那些异己人群——不支持他们或者不认同他们“人民”观念的那些人——排除在“真正的人民”之外。（缪勒早年曾发表过研究施米特的专著，可以想见他对民粹主义反多元主义的敏感性来自他对施米特“同质化人民”的批判性研究。）

缪勒针对许多关于对民粹主义的流行误解展开批判分析。

首先，民粹主义据说更具有直接民主的倾向，会使政治更贴近民众。但缪勒认为，民粹主义者并不反对代议制民主，只要他们自己是那个代表，他们也可以不反对精英，只要精英是他们所定义的“人民”的代言人。他们呼吁要让“人民自己发出声音”，但完全不关心广泛的民主参与，他们热衷于的是政治和道德的断言，而不是开放的、自下而上的公民辩论。他们制造民意的方式是在（直接或间接的）民主程序之外来定义人民。第二，有大量研究表明，右翼民粹主义的支持者与其社会经济状况并不直接相关。特朗普的支持者并非低收入人群，美国大多数经济状况最差（年收入不足5万美元）的人群在总统大选中投票给克林顿。将民粹主义的支持者群体与现代化的失败者相联系缺乏真正的经验证据基础。实际上，特朗普的成功之处在于，使许多白人（仍然占美国人口的绝大多数）相信自己的地位已经变得像是受压迫的少数民族，从而将“白人身份运动”与“美国人民”关联起来。第三，许多自由派分析家认为，民粹主义政客一旦上台执政就会自我瓦解，因为他们没有真正可行的政策。在他们看来，民粹主义在本质上是一种抗议政治，而抗议者无法统治，因为在逻辑上人们不能抗议自己。缪勒认为，这是一种自我安慰的错觉。民粹主义执政并不必定落入自相矛盾。执政的民粹主义者当然会面临种种失败，但他们总是可以将所有失败都归咎于那些“反人民的精英”的破坏，这就是民粹主义者往往偏爱阴谋论的原因之一。人民必须永远正确，一切失败都是敌人的阴谋所致，而国内或国外的敌人总是取之不尽的。

实际上，在俄国、土耳其、匈牙利和波兰等国，民粹主义政客已经成为执政者。当政的民粹主义者非常注重控制非政府力量。打压民间批评意见当然不仅限于民粹主义政府，但公民社会中存在反对力量的事实，会对民粹主义政客造成特殊的“象征性难题”：这会瓦解他们所宣称的独一无二的代表性。因此，他们竭力需要“证明”所谓的公民社会根本不是公民社会，证明任何民间的反对都与“真正的人民”毫无关系。

这就是为什么普京、欧尔班和波兰的“法律与正义党”（PiS）总是试图将异议组织“鉴定”为受外来势力操纵或者本身就是国外间谍。为了制造同意的人民，那些抵制代表性垄断的人群必须被噤声或被名誉扫地，或者促使他们离开自己的国家，将他们从“纯粹的人民”中剥离出去（近几年来，大约有 10% 的波兰人、5% 的匈牙利人移居国外）。由此，民粹主义政客不仅造就了自己的国家，而且造就了他们一直以其知名发言的同质化的人民，民粹主义因此可以成为某种“自我实现的预言”（self-fulfilling prophecy）。

在此存在着一个悲剧性的反讽：当权的民粹主义者恰恰犯下了他们所指控的精英犯下的那种政治罪：排斥公民和篡夺国家，他们最终会做出所谓建制派的行径，只不过更带有合理化辩护或更自觉的意识。因此，以为“大众反叛”的民粹主义领袖有可能改善民主的想法是一种深刻的幻觉，民粹主义者不过是另一种类型的精英，他们试图借助政治纯粹性的集体幻象来掌控权力。

那么，应当如何应对民粹主义势力的蔓延？缪勒认为，我们首先需要防止对民粹主义一词的滥用。不应当将美国的桑德斯（Bernie Sanders）、英国的科尔宾（Jeremy Corbyn）、希腊左翼联盟（Syriza）和西班牙左翼政党“我们能”（Podemos）与特朗普、法拉奇和艾尔多安混同为一个类别，统称为民粹主义。因为只有后者才宣称自己是“真正的人民”的唯一代表，而前者承认社会的政治多元性，并在此基础上试图重塑社会民主。第二，应该认清民粹主义者们对民主的威胁，而不是夸大他们对精英权力有益的矫正作用。但同时需要在政治上与他们接触，而且不是用民粹主义的方式（排斥和妖魔化）来对待民粹主义者。第三，需要将民粹主义政客与其支持者区别开来。民粹主义者虚构了“真正的人民”及其“统一的意志”，但他们触及的政治问题并非完全虚构：西方国家日益严重的不平等，以及许多公民被排除在政治进程之外，这些都不是杜撰的问题。

那些支持他们的民众也并非只是受到煽动蛊惑，陷入非理性的情绪爆发。理性与情绪的分野本来并不那么泾渭分明，情绪当然可以出自理由，这不意味着我们必须接受所有这些理由，但宣称所有民粹主义的支持者都只是被“愤怒驱使”，那将永远无法对他们的理由展开真正严肃的讨论。

最后，必须直面“我们时代特有的真实冲突”，主要不是所谓“精英对峙人民”的冲突，而是更为开放的倡导者与某种封闭的支持者之间的冲突。这种冲突包含着切实的利益关切，应当让贸易协议等政策转向更有利于工薪阶层，由此赢得选民的支持，这当然是抵制民粹主义战略的一部分。但缪勒告诫说，利益之战并不是一切，“自由主义者也必须踏入身份政治的危险领地”，必须打破民粹主义编造的“纯粹的人民”的幻象，并塑造一种“更有吸引力的、最终是多元主义的英国性和美国性的概念”。

民粹主义将造成什么样的后果？缪勒认为，至少会让一个国家浪费多年时间和机会，就如贝

鲁斯科尼在意大利的情况。而在美国，可能意味着毫无保留的裙带资本主义以及破坏权力制衡机制的企图，而最坏的情况是，美国发生“政体变更”（regime change）。美国难道会发生“颜色革命”吗？《金融时报》的主编巴伯抱有同样的忧虑。他认为美国两百多年来一直是多元主义、宽容和法制等民主价值的标志，而在 2016 年陷入了一场高风险的政治赌博，其结果难以预料。特朗普的立场是英国脱欧者更极端的镜像，要求不惜代价地遵从他言称的“人民的意志”，而任何反对意见——无论是来自媒体、反对派还是司法机构——都有被定性为“人民公敌”的风险，“这不只是民粹主义的猖獗，这是对政治本身的否定”。

那么，民粹主义会滑向法西斯主义吗？政治理论家伯曼（Sheri Berman）教授在《外交事务》发表的文章认为，民粹主义不是法西斯主义，但有可能成为其温床。她分析指出，法西斯主义与民粹主义都是极端主义，两者具有相似性，但彼此的差异更为明显：“目前的极端主义者宣称，他们并不要抛弃而是要改善民主，他们批判当代民主运转不良，但并没有提出另辟蹊径的方案，而只是给出含混的承诺：要使政府更强有力、更有效率和更负责任。”

另外，两者的历史背景也相当不同。但她认为，匈牙利和土耳其的民粹主义更加危险，在那里民主政治的根基不深。而在具有长期民主传统的英美，民粹主义很难转变为法西斯主义。因此就其特征而言，对目前右翼极端主义者更恰当的定性是民粹主义而不是法西斯主义，他们固然是反自由的，却未必能够反民主，这两者的区别并非无足轻重。如果民粹主义者上台执政，民主机制的持续存在将会通过下一轮选举将他们淘汰出局。“让国家从其错误中恢复，这是民主政治最大的优势。”

（刘擎 华东师范大学；刘擎：2016 西方思想年度述评，本专题文章转载自《腾讯·大家》）

治国之道·中国参与全球治理与 G20 峰会

【编者按】 G20 是 21 世纪全球经济治理的新机制，其首要任务必须解决当前和未来全球经济发展的重大问题，是中国首次以创始国和核心成员国身份参与的全球治理体制。2016 年 9 月召开的杭州峰会，中国利用主席国身份积极引领和塑造 G20 治理进程，深度参与世界经济新规则的规定，构建创新、活力、联动、包容的世界经济。

G20 与中国：兼论 2016 峰会的中国目标

G20 是当前国际经济合作的主要论坛，也是中国首次以创始国和核心成员国身份参与的全球治理体制。2016 年 9 月二十国集团峰会将在杭州召开，通过此次峰会表达中国关注，体现中国思想，提出中国方案，共享经验，引发共鸣，构建广泛的利益共同体，对于中国深入参与全球经济治理，实施对外开放新战略，深化中国经济改革，具有重要的意义。2016 G20 峰会的主题为“4 个 I”，即创新、活力、联动和包容。此次峰会为中国提供了良好的契机，利用主席国身份，主动推进 G20 议题议程，将中国的改革开放成果介绍给各伙伴国，将中国的发展思路和经验与各国共享，实现本国政治经济利益与各国的合作共赢相结合。

一、中国参与 G20 峰会的进程

G20 区别于欧盟、东盟等国家联盟，是松散的、非正式论坛性质，是居于全球经济合作领导地位的主要论坛，最初由 G7 峰会发展而来。1999 年 G20 正式成立，合作方式是 20 国集团财长与央行行长会议，成立公报指出，“G20 是布雷顿森论体系框架内一种非正式对话机制，目标是推动具有‘系统重要性’的经济体之间就经济、金融核心政策开展对话、扩展合作，以实现有益于全球的世界经济稳定、持续增长”。2008 年全球性金融危机起源于发达经济体，并深刻影响着全球经济，为更好地解决当前面临的新问题，G20 财长与央行行长会议直接上升为 G20 首脑会议，在全球经济治理活动中扮演了更加重要的角色。

中国参与 G20 的进程，随着 G20 自身发展不断深化，中国的影响力不断提升。中国是 G20 的创始成员国之一，2005 年 10 月，第七届 G20 财长和央行行长会议在中国举行，时任国家主席胡锦涛明确表示：“20 国集团会议机制，涵盖了世界最主要的发达国家、发展中国家和转轨国家，是一个具有广泛代表性的重要国际经济论坛。”他还提出 G20 平台需要尊重发展模式的多样性，帮助发展中国家，主张加强与新兴市场国家和转轨国家的对话，体现了发展中国家的立场。以此次峰会为标志，中国开始深度参与世界经济新规则的制定。

2008 年金融危机后，世界经济增长由“双速增长”格局逐渐向低速增长收敛。由于强有力的政策刺激，中国经济表现突出，已超过美国和欧盟，成为拉动世界经济增长的第一大引擎；而中国对大宗商品的巨大需求，也带动新兴经济体快速增长。伴随着世界经济格局和力量对比的变化，中国在全球经济治理中发挥着越来越重要的作用，话语权不断提升。2013 年以来，中国积极与发达国家联手加强国际宏观经济政策协调，加强金融风险管控，推动全球治理架构和 IMF 和世界银行的份额改革，积极支持能源、气候变化、粮食安全、基础设施投资、反腐败等非传统议题相继纳入 G20 议程。中国成为 G20 框架下国际经贸规则的核心制定者。

2016 年中国再次成为东道国，主办 G20 首脑峰会。回顾历次峰会，主办国都会将自身的核心关切纳入峰会的讨论范畴，成为这一领域经贸规则改革的领导者。可以预见，2016 杭州峰会的召开，有利于推动国际经济治理体系的深度改革，进一步提升中国参与全球经济治理的能力，奠定中国在全球经济治理中的引领者地位。

二、2016 G20 峰会中国的战略目标

（一）推动贸易自由化与中国对外贸易转型升级相结合

根据 WTO 预测，2016 年全球贸易增长仅为 2.8%，连续五年低于 3% 的趋势水平，拉动全球经济增长的引擎作用明显减弱。作为世界第一大货物贸易国，中国面临外贸“低增速”的新常态。当前正在兴起的规则呈现碎片化趋势，缺乏全球层面的有效协调，全球商品贸易的发展被越来越多的贸易规则割裂。作为“高标准、迈向 21 世纪”新一代贸易投资规则代表的 TPP，其条款涵盖关税减让，非关税壁垒削减等传统议题，也包含了投资、竞争政策、食品安全、环保、劳工、国有企业等横向议题，这些或将对中国的对外贸易产生“制度性围堵”。利用 G20 平台，融合错综复杂的区域贸易协定，促进多边贸易体制，符合中国的一贯主张和立场。随着开放型经济新体制的构建、自由贸易试验区的建设和“一带一路”倡议的实施，我国已经率先做出了进一步自主开放的决策；这些都为我国积极推动贸易自由化政策，奠定了基础。我国应当通过 G20 平台的沟通协调，落实贸易自由化行动计划，支持多边贸易机制，取得多哈回合谈判成功。

改进全球贸易治理机构，激发全球贸易增长；减少贸易保护措施，发展贸易便利化，降低贸易成本；推动全球价值链发展，促进地区性生产网络的融合；促进跨境电子商务的发展，有助于创造我国对外贸易发展的良好环境，为贸易增长提供新的活力。在全球贸易低迷，增速下滑的情况下，中国保持贸易份额不断攀升，对外影响力持续增强的经验分享，更有助于推动贸易自由化进程，符合世界对于中国承担贸易大国的责任，发挥大国引领作用的期待。

（二）发展议题受到重视，体现了中国的主张与发展中国家视角

G20 起初的几次峰会，各国关注于加强宏观经济协调、加强金融监管、刺激经济措施，目的

在于挽救金融危机带来的冲击，特别是 2008 年第一次华盛顿峰会聚焦金融问题，更倾向于“事后补救”的应急措施。2010 年首尔峰会后，发展议题越来越受到重视，中国的贡献功不可没。2016 年 G20 峰会的重点推进领域之一，即推动包容、联动式发展，力求落实 2030 可持续发展议程。

G20 发展议程的行动计划由基础设施建设、人力资源开发、贸易、私人部门投资、粮食安全等 10 大支柱构成。联合国 2030 发展议程涵盖了经济、社会和环境三大领域，有 17 个目标和 169 个子目标，对各国发展具有重要指导或参考作用。2016 年是落实 2030 发展目标的重要开局之年，为了有效推进 2030 发展议程的落实，中国作为东道国和 G20 的“三驾马车”，首先应当敦促 G20 成员国根据自身需要制定落实战略；其次，还要帮助欠发达国家根据 2030 发展议程和其本国发展阶段、发展条件和发展需求制定相应的落实战略；最后，引导 G20 发挥补充性作用，推动成员国将落实 2030 可持续发展议程同各自国内发展战略相结合，带头实现可持续发展的目标。作为世界第二大经济体、新兴经济的领头羊，中国倡导并力求形成关于发展的国际规范准则，体现了发展中国家在全球治理制度中的诉求和主张。

（三）加强投资与中国的“走出去”战略

当前全球经济处于深度调整期，加强投资刺激需求，加强基础设施建设，是制止全球经济快速下滑，实现复苏和稳定增长的有效政策手段。与 2015 年召开的 G20 土耳其峰会内容相比，本次 G20 财长和央行行长会议公报提出了三个新的重要共识，其中之一为及时推进基础设施建设；最大限度发挥跨国别基建的正面溢出效应。中国的“走出去”战略已经提出并实施了 15 年，我国企业充分利用国内外“两个市场、两种资源”，通过对外直接投资、对外工程承包、对外劳务合作等形式积极参与国际竞争与合作；中国的“走出去”实践和经验为 G20 共识的落实，奠定了坚实的基础。2014 年，我国对外投资金额超过吸引外资金额，成为资本净输出国，开启了中国“资本输出元年”。中国实行“走出去”战略，对外投资规模不断扩大，层次不断加深，领域持续扩展；在“一带一路”倡议下，中国企业积极参与境外基础设施建设和产能合作，铁路、电力、通信、电子、建材等成为中国对外投资的重要产业。2015 年，中国企业对“一带一路”相关的 49 个国家开展了直接投资，投资额共计 150 亿美元。在 G20 框架下推动投资自由化议题，建立全面系统的全球投资治理框架，改变当前规则碎片化的状态，符合中国“走出去”的战略目标，有助于中国企业对外投资过程中对于政策法规、监管体制等风险的规避。

（四）加强各国宏观经济政策协调与中国的“一带一路”倡议

“一带一路”是我国统筹国内国际两个大局，拓展国际市场空间，形成全方位对外开放格局战略的需要；也是我国积极参与全球治理和区域治理顶层设计的体现。“一带一路”建设的主要内容包政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通。其中的政策沟通，有助于形成政

策和行动合力，与 G20 框架下加强各国宏观经济政策协调具有高度一致性；资金融通与 G20 框架的核心议题金融合作高度吻合。此外，中国还倡议成立了由 57 个国家共同筹建的亚洲基础设施建设；成立了丝路基金有限责任公司，由中国外汇储备、中国投资有限责任公司、中国进出口银行和国家开发银行共同出资，重点在“一带一路”发展进程中寻找投资机会并提供相应的投资服务。考虑到多边开发银行在促进基础设施发展方面的独特作用，G20 一直鼓励多边开发银行制定支持高质量项目的量化目标，并共同采取行动，以展示其吸引新的长期投资融资、促进基础设施投资的承诺。将亚投行和丝路基金纳入 G20 框架，加强与已有多边开发银行的合作，推进多方合作联合融资模式，符合中国的立场，是中国对 G20 平台的有益贡献。

三、G20 的未来发展与中国的作用

事实上，金融危机结束后，G20 未来的发展走向始终存在矛盾，表现在宏观经济政策协调、国际金融改革、促进增长、解决世界经济新问题等方面，其合法性和有效性不断遭到质疑。G20 如何完成从决策向战略规划的转变？能否建立起 21 世纪有效的全球治理体系？这些关键问题都与中国作用的发挥密不可分。通过吸纳国际组织的代表，提高 G20 的合法性，打破多边决策僵局，提高决策效率和机制的有效性。这符合中国构建新型国际经济秩序的战略需要，也有利于应对复杂多变的全球性问题，为中国创造有利的外部环境。

中国在 G20 峰会中一直是积极重要的合作者和改革者，并正在逐渐成为更加强大的领导者。中国应通过主办峰会来加强全球治理的制度性建设，减少治理规则的碎片化；还应设定主要议题及目标，凝聚和团结 G20 所有成员国，构建全球治理的新秩序。在国际贸易领域，主张反对贸易保护主义、支持多哈发展议程、倡导 WTO 的“发展导向”；在国际金融领域，支持推动现有国际金融体制改革，完善国际货币体系；在国际能源领域，支持 G20 推动建立合理的国际能源秩序，鼓励加强全国的政策协调。正如习主席指出：要让 G20 真正成为世界经济的“稳定器”、全球增长的“催化剂”和全球经济治理的“推进器”，中国的新价值、新活力和新方案值得期待。

2016 年峰会，中国提出的“构建开放型世界经济”，与中国对内改革、对外开放，构建开放型经济新体制的目标相统一。十八届三中全会指出，应积极推动与发达国家、发展中国家的友好关系，不断提高我国在 G20 峰会等国际与区域组织中的地位；五中全会提出，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高中国在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体。中国作为东道国，在 G20 治理平台更多承担“领导者”角色，引领下一代 G20 议题设置，加强大国间协调，必将深刻影响全球经济治理模式，中国作为全球经济治理方向制定者的角色将日益凸显。

（张琳 中国社会科学院世界经济与政治研究所；摘自《中国市场》，2016 年第 26 期）

治国之道·中国参与全球治理与 G20 峰会

G20 杭州峰会：回顾、评析与展望

从二战结束至 20 世纪 90 年代末，西方发达国家主导的国际货币基金组织（IMF）、世界银行等国际组织以及七国集团一直垄断着全球经济金融治理的话语权，新兴市场国家虽然国际地位逐步上升，但未形成与之抗衡的力量。1997 年亚洲金融危机的爆发让西方发达国家意识到，新兴市场国家金融监管落后带来的国际金融系统风险已不容忽视，有必要改革既有国际金融治理体系，积极与新兴市场国家对话。被誉为“G20 之父”的加拿大前财长保罗·马丁（Paul Martin）认为，“应该让新兴市场国家成为‘问题解决’的一部分，而非‘问题’的一部分”。

1999 年 12 月 15 日，首届 G20 财长和央行行长会议在德国柏林正式召开，标志着 G20 机制的诞生。这也是新兴市场国家登上全球经济治理舞台的重要一步。在最初运转的 10 年中，由于仅处于部长层级，且议题设置和运行规则被 G7 主导，G20 在全球经济治理中并未形成很大的影响力。直至 2008 年国际金融危机爆发，美欧及多数新兴市场国家遭遇沉重打击，国际社会才不得不重新反思既有国际金融治理机制的有效性和合法性。G20 迅速升级为领导人峰会，形成了以峰会为引领、协调人和财金渠道“双轨机制”为支撑、部长级会议和工作组为辅助的架构。2008 年 11 月 15 日，G20 首次领导人峰会在美国首都华盛顿举行。前几届 G20 峰会中，各国共同应对危机意愿强烈，采取了大规模的财政、货币刺激政策，就 IMF 增资和加强金融监管等达成多项重要共识，有力提振了市场信心。然而，随着危机应对效应的消减，2010-2013 年的多次峰会均未能达到预期，仅在国际反腐、税收制度改革、金融体系监管等技术性问题上取得一些成果，G20 有沦为“清谈馆”的倾向，甚至有逐渐淡出的可能。

G20 近来成果不及预期，主要归因于以下几个方面。第一，各国对合作的紧迫性下降，多着重本国经济增长，在货币政策协调等领域难以达成共识。第二，G20 成员中发达经济体与新兴市场国家发展阶段不同，造成 G20 关注议题庞杂，利益诉求纷繁复杂。在 G20 内部，G7 国家、金砖五国以及 MIKTA 等“小团体”之间相互博弈，也加重了 G20 协商难度。第三，部分国家处于某些原因，对通过 G20 进行全球经济治理的重视程度相对下降。第四，随着全球地缘政治风险上升，G20 机制中越来越多地夹杂了地缘政治博弈的变量，不利于各国聚焦 G20 经济议题。第五，G20 机制的“非正式性”决定了其在机制化建设中没有常设秘书处等庞大官僚机构、没有固定的

议题设置、不采取投票的决策程序、不达成有约束力的国际协议等特征。因此，G20 议题的延续和承诺的落实成为难题。虽然很多业内专家呼吁 G20 尽快建章立制，破坏目前的发达国家与新兴市场国家领导人平等协商的基础，秘书处“在哪建，如何建”等问题也必然会引起新一轮博弈，因而并未正式纳入 G20 机制化建设中。

习近平主席在杭州峰会开幕辞中提出，“世界经济虽然总体保持复苏态势，但面临增长动力不足、需求不振、金融市场反复动荡、国际贸易和投资持续低迷等多种风险和挑战”。面对世界经济的“慢性病”，若 G20 仍不能顺利从危机应对机制向长效治理机制转型并发挥作用，G20 的有效性和世界经济的未来发展均堪忧。中国作为世界第一大发展中国家和第二大经济体，近年来不但对世界经济的贡献率达 30% 以上，还积极参与全球经济治理，发挥大国作用。

二

本届杭州峰会的主题为“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”，重点议题包括加强政策协调、创新增长方式、更高效的全球经济金融治理、强劲的国际贸易和投资、包容和联动式发展、影响世界经济的其他突出问题等，参加杭州峰会的 G20 领导人一致通过了《二十国集团领导人杭州峰会公报》，成果颇丰。

第一，在加强政策协调方面取得重要共识。与此前峰会仅强调采取货币政策和财政政策不同，《公报》明确将结构性改革放入政策工具篮子，与货币政策和财政政策一道服务于强劲、可持续、平衡包容性增长目标，并指出“仅靠货币政策不能实现平衡增长”，“强调结构性改革发挥关键作用”，“强调财政战略对于促进实现共同目标同样重要”。在重申此前汇率承诺的基础上，G20 还就“仔细制定、清晰沟通我们在宏观经济和结构性改革方面的政策措施”方面达成一致，这是 20 个成员在该领域达成的前所未有的共识，对于降低政策不确定性、保持汇率市场稳定十分重要。

第二，多方面挖掘增长新动力。在世界经济增长遇困之际，除了加强各国政策协调，提振总需求，致力于短期增长外，还应关注使用何种手段持续提升劳动生产率，扩展生产边界，释放中长期增长潜力。对此，“创新”被置于杭州峰会主题的首位。G20 领导人聚焦“创新增长方式”，抓住创新、新工业革命和数字经济等新要素、新业态带来的新机遇，制定了一系列具体行动计划，核准了《二十国集团创新增长蓝图》，为世界增长开辟了新路径。结构性改革也作为破除中长期增长瓶颈的关键措施得以大力深化，《二十国集团深化结构性改革议程》得到 G20 领导人一致通过。它确定了结构性改革的 9 大优先领域和 49 项指导原则，并建立了一个指标体系，以更好地评估和检测 G20 成员在结构性改革议程不仅内容细致、指导性强，还在“落实”上做足了功夫，显示了各成员采取积极行动推动改革的决心。

第三，全球经济金融治理进一步完善。金融治理是 G20 的传统项目，而本届峰会重启了国际

金融架构工作组，在全面提升全球经济金融治理方面达成系列成果。《公报》重申继续推动 IMF 份额和治理改革；就强化新兴市场国家关注的全球金融安全网提出具体建议，指出全球金融安全网将以 IMF 为核心，“进一步加强 IMF 与清迈倡议多边化将要进行的联合演练”；对中国所倡议的扩大特别提款权使用方面的研究，特别是世界银行近期在中国银行间市场发行特别提款权债券表示支持。《公报》还表示，将“密切监测和应对金融体系潜在风险和脆弱性”，深化普惠金融、绿色金融领域合作，继续支持国际税收合作。这一系列举措将全面提升全球经济金融治理机构的平衡性、机制的可靠性、行动的有效性，提高世界经济抗风险能力，为世界经济增长保驾护航。

第四，重振贸易和投资两大引擎的作用。当前国际贸易持续疲软，动力不足，预计 2016 年国际贸易增速将连续第五年低于世界经济增速。同时，各国贸易保护主义抬头，贸易集团化发展冲击多边贸易体制。为充分提振贸易与投资两大引擎作用，中国倡议设立贸易投资工作组。G20 领导人核准了贸易部长会议达成的《二十国集团全球贸易增长战略》和《二十国集团全球投资指导原则》。其中，后者是世界范围内首份关于投资政策的多边纲领性文件，填补了国际投资领域的空白。在推动多边贸易体制方面，G20 领导人承诺 2016 年底前批准《贸易便利化协定》，并优化推进多哈回合剩余议题谈判，致力于确保双边和区域贸易协定对多边贸易体制形成补充。这将有益于维护 WTO 在全球贸易体系中的核心地位，构建开放型世界经济。

第五，包容和联动式发展取得突破。正如习近平所言，“消除贫困和饥饿，推动包容和可持续发展，不仅是国际社会的道义责任，也能释放出不可估量的有效需求”。在中国的推动下，2016 年 G20 首次把发展问题置于全球宏观政策框架核心位置，首次就落实 2030 年可持续发展议程制定行动计划，首次就非洲国家和最不发达国家工业化展开合作，具有开创性意义。此外，G20 领导人核准了“全球基础设施互联互通联盟倡议”，支持提升创业和就业能力及政策保障，鼓励促进可持续农业发展和粮食价值链，有益于促进每个国家的发展与全球的增长形成联动效应，让各国在良性互动中形成合力，推进可持续发展和共同繁荣。对此，联合国秘书长潘基文称，“推动可持续发展‘说易行难’，中国推动峰会在可持续发展议题上制定行动计划，这是历史性的贡献”。中国对发展问题和发展中国家的重视也赢得了广大发展中国家的高度赞赏。

三

杭州峰会虽达成一系列重要共识，但这些共识如不能得到下一任主席国继续推动，大多也将成为一纸空谈。由于德国将在 2017 年 9 月迎来大选，因此 G20 汉堡峰会的时间被提前至 7 月 7-8 日。目前汉堡峰会的主题和重点议题还未公布，但可从相关政要和智库透露的信息中对此管窥。

第一，发展议题受德方高度重视。德国始终强调 G20 框架下发展议题，现任政府在 2013 年的《联合执政协议》中曾表示：“发展议题应更为显著地在 G8 和 G20 议程里加以处理，且峰会在

发展政策上的承诺应更快捷地得到落实。”目前，德方已经公布由基尔世界经济研究所（IFW）和发展研究所（DIE）共同支持德国任内 G20 的相关工作。DIE 高级研究院兼培训部主任托马斯·弗斯（Thomas Fues）和所长德克·梅斯纳（Dirk Messner）指出，汉堡峰会应在中国议程的基础上着重五大优先领域，包括促进可持续发展议程落实，创造南南和南北发展合作的协同效应，成为结构转型的行为榜样，支持可持续城市化，加强全球知识社群的发展，多聚焦发展议题。DIE 也在其官网上明确指出：“德国政府计划在推动可持续发展议程和《巴黎协定》上取得成功”。

第二，数字经济预计将获得力推。德国认可杭州峰会将创新提升至重要位置。德国驻华大使柯慕贤指出，“基本上中国确定的主要议题，即如何给世界经济注入新活力，也将是德国作为 G20 轮值主席国期间的主要议题，因为这些问题不会在几个月内就消失或者改变”，并认为“数字化经济将是未来推动增长的最重要因素，德国‘工业 4.0’、‘中国制造 2025’都是关注了这一领域”。预计德国将充分利用 G20 平台，在杭州峰会通过的《二十国集团数字经济发展与合作倡议》基础上，将“工业 4.0”的先进经验予以推广，力争在创新领域，特别是数字化经济方面确立引领地位。

第三，结构性改革议题预计将获得推动落实。推动结构性改革向来符合德国的核心利益。柯慕贤称，“在结构性改革上，中德立场基本一致，认为应该通过改革推动经济发展，而不是通过举债，因为债务问题在全球范围已经越来越严重”。因此，预计汉堡峰会将助力杭州峰会结构性改革成果深入落实。

第四，全球健康议题或将得到进一步推动。近年来，埃博拉病毒、寨卡病毒蔓延等公共卫生事件越发引起全球重视；杭州峰会《公报》在第 46 条就抗生素耐药性问题给出了相关承诺，该问题也得到了 2016 年 G7 峰会的重点关注。全球健康议题是德国擅长的领域和进来关注的焦点，对于布里斯班峰会达成的两项县官承诺，德国是目前 G20 成员中唯一一个全部予以落实的国家。因此，德国可能会在担任主席国期间丰富该议题内涵，并引领提出更多政策措施。

综上所述，预计德国将在汉堡峰会中提出一些本国和欧盟关注的新议题，但也会在很大程度上延续杭州峰会的重点议题。由于汉堡峰会筹备时间较短，中国可积极利用“三驾马车”机制予以协助，并促进汉堡峰会与杭州峰会成果充分对接。

（陈璐 中国现代国家关系研究院；摘自《国际研究参考》2016 年第 9 期；原题为《G20 杭州峰会评析》）

治国之道·中国参与全球治理与 G20 峰会

G20 杭州峰会：全球经济治理转型新起点

一、环境复杂——杭州峰会撞上西方“反全球化”浪潮

2016 年，G20 杭州峰会的外部环境异常复杂，美国“特朗普现象”、英国脱欧、难民危机、恐怖事件、社会两极分化等，使反全球化声浪时起。在欧洲，民粹主义已渗透到法国、丹麦、希腊、匈牙利、波兰、瑞典等国，德国极右政党的支持率也在上升。恐怖袭击、难民安置、英国脱欧等因素扰乱欧洲一体化进程。在美国，大选中凸显“特朗普现象”，改变着美国政坛生态，社会阶层被撕裂。反全球化、反穆斯林、反精英与反主流媒体等曾被边缘的理念如今已入政治主流。凡此种种加剧这些国家的政治极化，社会分化，市场内向，不确定、不稳定、不安全情绪上升，开始由经济向政治和社会领域扩散，反全球化氛围由此形成。

事实上，当前发达国家的反全球化根源主要来自金融危机，经济衰退给全球造成严重后果，迄今，华尔街金融风暴已经过去八年，但危机阴霾依然挥之不去。经济复苏乏力，贸易、投资、技术等跨境流动急剧减缓；贸易保护主义、民粹主义和反移民情绪上升；由于对安全的担忧，发达国家明显加强了移民入境及互联网监管，反恐又强化了边境检查。这一切确实表明，全球化正在退潮，世界变得更国家化，各国对全球化热情锐减，全球化跌入低谷。

众所周知，全球化是由发达国家发起和制订规则，跨国公司在全球布局产业链，并从中得到巨大收益。但是，随着中国等新兴市场积极参与全球化进程，全球制造业开始转移到亚洲等新兴市场地区。金融危机以来，国际经贸发展中心开始加速向亚洲地区转移，发达国家经济则因受危机重创而一蹶不振，政府债台高筑，失业率居高不下，尤其是中产阶层和贫民阶层的生活一落千丈。特别是，收入分配中的赢家通吃和政治领域的权贵独霸，进一步加剧阶级分化与社会对立：极少数人越来越富裕，生活越来越奢侈；大多数人越来越贫困，生活越来越艰辛。社会上，蔓延受害者心态，滋生全球化受害者情绪，反全球化成为现实生活不满的发泄。“特朗普现象”与反全球化情绪折射出美国的内外交困，对 2016 年的 G20 杭州峰会客观上形成不利的外部环境。

事实上，杭州峰会面临的最大挑战是 G20 多个成员国的领导人将不约而同更迭，将重要影响杭州峰会达成的共识与战略的贯彻落实。发达国家新一代领导人将相机参与 G20 全球经济治理工作。对他（她）们而言，同舟共济的 G20 反危机精神印象不深，后危机时期国家利益保护，甚至民粹主义意识或较强。在新兴市场中，俄罗斯持续与美欧交恶，外交政治压力未减；巴西总统被

罢免，国内社会混乱、政局不稳；土耳其发生未遂政变，加剧内部政治动荡。故此，如何加强新兴市场领导人与国家新一代领导的沟通交流，建立起领导人之间的私人关系尚需时间磨合，一定程度上将影响到 G20 合作机制的政治基础和合作意愿，也将影响杭州峰会达成成果的执行力度。

总之，在全球化陷入低潮的风口浪尖，G20 面临由危机应对想全球经济治理长效机制转型的关键节点，对于中国，G20 杭州峰会是挑战，更是践行全球经济治理制度性话语权的天赐良机，需要全面展示大国责任、大国智慧、大国魄力、大国能力。

二、任重道远——以全球经济治理体系转型为己任

G20 峰会机制诞生于 2008 年华尔街金融风暴最紧要的时刻，可谓临危受命。自华盛顿峰会以来，作为全球经济合作的主要论坛，G20 在抗击全球金融危机，在恢复世界经济“强劲、可持续和平衡增长”、防范金融风险中精诚合作，在改革国际金融体系、完善全球经济治理体系中协作探索，致力于在全球经济转型、国际力量变迁中，打造起发达国家与新兴市场之间相互信任的伙伴关系。无疑，通过十次领导人峰会，G20 在全球经济合作中已经取得有目共睹的成果。

在金融危机应对中，G20 替代 G7 成为全球经济合作的主要论坛，建立起同舟共济的伙伴关系，发挥着史无前例的中流砥柱作用。以华盛顿峰会为标志，全球经济治理体系开始由 G7 向 G20 艰难而漫长历程的转移。迄今，G20 领导人峰会已举行十次，历届峰会主题都紧扣国际金融经济热点、重点和难点问题，无论在反危机和反衰退中，还是刺激世界经济复苏和国际金融体系改革中，G20 领导人峰会均起着不可替代的作用。应该说，G20 替代 G7 成为全球经济合作的主要论坛，是全球经济治理体系转型的不断变革，是全球化时代国际力量格局变迁的新趋势。

在全球治理转型中，G20 超越布雷顿森林体系，起着承上启下的桥梁与纽带作用。这是全球化大背景下新兴市场修整性崛起、国际力量格局变迁的必然结果，是 G20 所具有的独特性质。G20 合作机制作为全球经济治理转型过渡期的特殊安排，有能力承担这一作用。因为，G20 涵盖世界级几乎所有主要发达国家和新兴市场，其经济规模占全球产出的 85%，对世界经济和国际贸易增长的贡献率达到 80%，投资占世界 80%，人口是世界的 65%，上述数据足以说明，G20 有能力和实力，在全球经济转型中发挥东西合作的桥梁和纽带作用，由此保障世界经济和国际金融在全球经济转型中，乱而不失序、糟而不危机、难而有出路。这一职责非 G20 莫属，当之无愧。

在治理模式实践中，G20 超越现行国际经济机构的运营模式，不拘一格践行全球经济治理主平台的职责。诞生于危机中的 G20 与其他国际机构确实不同，又遇国际力量格局变迁和全球经济治理体系转型，使其不得不具有过渡期的独特性质：无公约，无宪章，无常设秘书处，无国际法人地位，且以领导人峰会方式发号施令，发挥着独特的全球经济治理作用。鉴于上述特征，反而使 G20 在应对全球突发事件中表现出极强的应对能力，淋漓尽致地发挥其独特优势——灵活性、

非官僚、低成本、高效率、信息共享等。这是现行国际机构很难具备的，且在全球经济转型的特殊时期又必须具备的条件。这就是 G20 与国际机构的区别，也是国际机构踊跃参加 G20 领导人峰会和各类部长会议的原因所在。无疑，G20 已经突破传统意义上的法律程序和必要的制度安排，且以领导人峰会、财长和央行行长会议、贸易部长会议和相关部长级会议、工作组和协调人会议，以及“三驾马车”即上届、本届和下届 G20 主席国的特殊安排。因为转型中的世界经济特点是不确定、不稳定，需要的是共商共建、包容互鉴、自愿自主的特殊制度安排。

G20 全球经济治理机制的诞生，本身标志着发达国家统领全球经济重大问题的时代已告结束。世界已经进入一个全球经济治理主体多元化的时代，新兴市场、尤其是金砖国家在全球经济治理中的影响力与话语权的提升，有利于国际经济秩序朝着公平、公正、均衡、合理的方向发展。

三、大国智慧——开启 G20 全球经济治理变革新的历程

当前，G20 正处于全球经济治理转型的重要转折点，全球对杭州峰会寄予厚望。杭州峰会将继续发扬 G20 同舟共济的伙伴精神，使其由危机应对向长效治理机制平稳转型。杭州峰会将在 G20 发展史上发挥承上启下的作用，由此开辟全球经济治理新起点。

第一，开启“结构性改革”和“创新增长”两大轮子，为世界经济“强劲、可持续和平衡增长”增加新活力。华尔街金融风暴过去近八年，世界经济增长依然低迷，国际贸易和投资持续不振。金融危机固然有其不可推卸的责任，但全球结构性问题根深蒂固不能视而不见。虽然 G20 从 2009 年开始就关注结构性改革问题，但当时忙于应对金融危机和经济衰退，G20 无暇顾及结构性改革事宜。今天，成员国愈加认识到，仅靠货币和财政政策无法恢复世界经济强劲增长。在安塔利亚峰会上，习近平主席一针见血地指出，面对全球经济增长乏力，G20 要找准病灶、对症下药、确定目标、指明方向、发挥领导力，既要治标以求眼下稳增长，又要治本以谋长远添动力。鉴于此，2016 年的杭州峰会将结构性改革置于重要位置，希望以财政、货币政策和结构性改革，“三关其下”共同发挥作用，促进世界经济真正实现“强劲、可持续和均衡增长”的目标。为落到实处，杭州峰会将为结构性改革明确九大优先领域和指导原则，作为各国改革行动的参考指南按，同时编制出衡量改革进展的十大指标体系，以便更好评估和监测成员国结构性改革的进展，改变 G20 议而不决、决而不行的形象，使 G20 合作机制由虚转实，由此推进改革创新，开辟发展新机遇，挖掘增长新动力。可见，杭州峰会后，G20 将以结构改革和创新增长两个轮子拉动世界经济增长。

第二，激活贸易和投资两大引擎，为世界经济“强劲、可持续和平衡增长”增添新活力。危机前，世界经济呈现：投资增长快于贸易、贸易发展高于经济。国际贸易和投资是拉动世界经济增长的两大引擎。危机后，国际贸易和投资持续放缓，尤其贸易增长连续多年低于世界经济。究其原因，金融危机影响显而易见，但保护主义抬头，多边合作受阻，区域集团盛行，全球化进程

减缓等难逃其责。面对碎片化的全球经济，中国推出 G20 部长会机制化建议，得到成员国的积极支持，成立了 G20 贸易和投资工作组，并将贸易和投资首次列入 G20 重要议程。G20 贸易部长会议已经发表首份《G20 全球贸易增长战略》和《G20 全球投资指导原则》。投资领域尤其重要，它是全球搜分多边投资纲领性文件，为全球投资规则确立了总体框架，为各国协调制订国内投资政策和商谈对外投资协定提供重要参考性指南，一定程度上弥合了全球投资治理一盘散沙的乱象。无疑，它尚是非约束性的文件，但毕竟 G20 在加强多边投资政策协调方面迈出了历史性的一步，将为促进全球投资增长提供制度性引领。综上，杭州峰会不负众望地补上 G20 在全球经济合作中的短板——贸易和投资合作，将与财政和金融共同拉动世界经济“强劲、可持续和均衡增长”。

第三，搭建贸易部长与财长/央行行长两大会议平台，并驾齐驱促进 G20 全球经济治理转型行稳致远。G20 最初源自财长/央行行长会议，华尔街金融风暴将其升格为领导人峰会，而财长/央行行长会议是领导人峰会的核心支柱，在应对危机和改革国际金融体系立下汗马功劳，是 G20 在全球经济治理中不可或缺的核心组成。但是，随着 G20 由危机应对向长效治理机制转型，尤其是全球化进程正面临巨大挑战，国际贸易与投资问题日益突出。鉴于此，中国倡议并得到成员国积极响应，2016 年首次召开贸易部长会议、发布首份 G20 贸易部长声明，成立 G20 贸易投资工作组，规定今后工作组将每年召开 3-4 次会议。这表明，杭州峰会后 G20 贸易部长会议将机制化，与财长/央行行长会议一道，由两大会议平台辅佐 G20 在全球经济治理中发挥引领性作用。

第四，确立“发展议程”与“强劲增长”两大核心议题，拓展 G20 全球经济治理合作领域，做大做强世界经济蛋糕。自匹兹堡峰会启动“强劲、可持续和平衡增长框架”以来，历届 G20 峰会都围绕这一核心议题，展开各国宏观经济政策协调，出台相关政策措施，以保障这一目标的实现。遗憾的是，迄今全球经济无法实现强劲、可持续和平衡增长。原因何在？2016 年，杭州峰会将发展问题置于重要位置。众所周知，发展中国家人口占全球的 85.4%，是全球经济持续发展的基础力量，2016 年又是落实联合国 2030 年发展议程元年，G20 成员国有义务，通过各自和集体行动在落实发展议程中起引领作用。事实上，促进全球发展不但是发展中国家的普遍愿望，也是解决世界经济增长动力不足的根本之道。全球经济需要包容发展，联手共同应对经济发展不公正、不平衡和不可持续问题，让发展成果惠及所有民众，促进社会公平公正，共享发展机遇。这是中国将发展议题列入杭州峰会的主要目的，希望 G20 关注发展议题，通过消除贫困和饥饿，实现公平、开放、全面、创新发展，为世界经济增长释放巨大的有效需求。

杭州峰会后，G20 将以“结构性改革”与“创新增长”两大轮子、贸易与投资两大引擎、贸易部长与财长/央行行长两大会议平台，以及“全球发展”与“强劲增长”两大核心议题，真正开启 G20 全球经济治理转型的新航程。

（陈凤英 中国现代国际关系研究院；摘自《当代世界》2016 年第 8 期）

治理技术·网约车的规范与治理

【编者按】网约车是“互联网+”时代涌现的智能型新型交通业态，它依托移动互联网技术平台，通过整合供需信息，提高能够差异化、个性化点对点的出行服务。网约车的出现有其深刻的社会原因，具有其自身的特点和运营模式，同时也带来一些负面效应，对政府监管提出新的要求。

“四方协议”下网约车的运营模式极其监管路径

网约车是互联网时代涌现出的交通运输新业态，它的出现打破了旧有的城市客运市场利益格局，冲击了以特许经营为基础的固有监管机制。网约车具有零工经济以及模糊运营与非运营的界限等特点，四方协议下的网约车运营模式虽然规避了法律法规的监管，但却造成了复杂多元的法律关系，对其发展极为不利。应当厘清网络平台与乘客之间的交通运输合同关系，承认其无车承运人地位，并以委托立法形式，由各地方在充分借鉴域外网约车管理经验教训基础上，根据本地实际情况，建立合宜的网约车监管模式。

一、网约车的基本含义及特点

作为网约车服务的提供者，网络平台公司如滴滴专车、优步专车等将网约车称为专车，界定为“为高端商务出行人群提供优质服务的产品”，即向中高端群体提供的新型出行服务，以满足个性化、差异化、多元化的出行需求。交通部等七部委发布的《暂行办法》将网约车经营服务定义为“以互联网技术为依托构建服务平台，整合供需信息，使用符合条件的车辆和驾驶员，提供非巡游的预约出租汽车服务的经营活动”，明确将网络预约租车归入出租汽车的一种形式。网约车是“互联网+”在交通客运领域的应用，是互联网时代涌现出的交通新业态。它具有以下特点：

一是网约车属于零工经济模式范畴。私家车以零工经济模式参与“专车”服务，相较于职业经济形式的出租汽车而言，有利于缓解城市普遍存在的“交通潮汐”现象。目前我国出租汽车牌照发放采取特许经营制，有严格数量限制，而交通出行随着城市交通的潮汐而出现“潮汐现象”。因此，在出租汽车数量仍然采取特许经营进行数量控制的情况下，“网约车”平台下私家车以零工经济的兼职业态提供出行服务，能够在高峰时段弥补出租汽车供给数量不足的问题，而在平峰时段又因其属于约车而非巡游揽客模式，不致过多占用道路公共资源。从这个角度看，私人小汽车在互联网平台整合下提供出行服务，是零工经济的典型特征，有其独有价值。

二是网约车模糊了营运与非营运的界限，实现了从资质管理到过程管理的转变。网约车运营中，大量的私家车出现在运营平台上，虽然客观上实现了车辆和人员的集约利用，但车辆和人的

专职与兼职、营运与非营运的界限逐步模糊、难以界定。传统的以经营资质管理为本位，以拥有大量管理人员、经营车辆以及驾驶员的重资产为特征的管理模式难以适应新形势，以经营过程管理为本位，以大数据为基础的扁平化的轻资产管理模式开始蓬勃兴起。

三是网络车具有多元复杂的民事法律关系主体结构。与传统的出租车相对简单的民事法律关系主体结构相比，网约车运行过程中涉及到更为复杂的法律关系主体，其中包括租车软件平台、汽车租赁公司、劳务派遣公司、专车驾驶员以及消费者等五方法律关系主体。实践中，以网络平台为主体的“四方协议”经营模式形成，即网络平台一般作为主要的发起和牵头组织者、私家车车辆挂靠在汽车租赁公司、劳务派遣公司提供驾驶劳务关系，由此形成多元民事法律关系主体，主体的多元化导致了法律关系的多元化和复杂化。

四是网约车具有移动互联技术和大数据技术等新技术特点。利用移动互联技术和大数据，网约车开发了动态调控的计价系统和实时监控系统，该系统能够自动匹配车辆和乘客的实时需求、动态调节网约车费率；并且在运营过程中该系统可以通过计算网约车和乘车需求的比例关系，通过价格杠杆调节市场达到供求平衡。此外，网约车的实时监控系统可以实现网约车行车轨迹与费用明细可查，可与预定前 APP 显示的预估费用比较，有效避免绕路等欺骗行为的出现，并且实现了透明服务系统，乘客可以在预定车辆后查看驾驶员的身份等基本信息。

从总体上看，网约车平台通过对闲散车辆资源予以整合，集中调度，采用 O2O（线上线下）模式将乘客、驾驶员连接到平台，填补了城市出行供给能力不足与服务水平不高的缺口。

二、网约车的经营模式

在我国现阶段，网约车的经营模式可以成为“四方协议”模式，即由网络平台公司、汽车租赁公司、劳务派遣公司以及驾驶员四方主体签署规范彼此权利义务的协议，由该四方协议确定相关方的权利义务。事实上，网约车四方协议经营模式是为规避我国对城市客运市场的特许经营制度而产生的。网约车虽然事实上从事着城市客运服务，但至少从形式上看它不属于规定中“黑车”。实践中，根据网约车的车辆和驾驶司机的来源，四方协议模式又可以进一步细分。网约车车辆有三种来源，即网络平台公司自有车辆、租赁公司车辆以及私家车车辆（挂靠在租赁公司的私家车车辆）；同样驾驶员的来源也有三种：网络平台公司雇佣驾驶员、劳务公司派遣驾驶员以及私家车主充当驾驶员。由此，在实践中形成了三种常见的经营模式，即“私家车+私家车主”模式、“租赁公司车辆+劳务公司驾驶员”模式、“平台自有车辆+劳务公司（平台）驾驶员”模式。

在“私家车+私家车主”模式中，四方协议实质上演化为网络平台与私家车主的雇佣或者合作关系，双方的权利义务通过劳动合同或者合作协议确定为“合作伙伴”，网络平台通过有效撮合供需服务信息完成旅客运输服务。从我国网约车运营的实际情况看，此种模式占据了网约车的绝

大多数。网络平台牵头将汽车租赁公司、劳务派遣公司以及私家车主等相关主体串在一起，从实际情况看，网络平台对于网约车运营中出现的各种侵权损害事件和事故承担了最大限度的赔偿义务，但是需要防止网络平台通过四方协议形式逃避责任，使其仅仅成为乘客出行信息的提供者，将网约车运营中出现的法律纠纷推给汽车租赁公司、劳务派遣公司或者私家车司机。现有网约车中的滴滴专车、优步（Uber）专车等绝大多数即采用这种模式。

在“汽车租赁公司车辆+劳务公司驾驶员”模式中，租赁公司拥有网约车的所有权，劳务派遣公司对驾驶员拥有管理权，网络平台的控制力量弱，不利于网络平台对驾驶员和车辆的管理与使用，因此，虽然理论上该模式也可在网络平台、汽车租赁公司、劳务派遣公司三方之间形成权利义务关系的合作，但网络平台出于管控需要，并不愿意选择该种模式，导致其事实上鲜有应用。

在“平台自有车辆+劳务公司（平台）驾驶员”模式下，由于车辆属于网络平台，其与驾驶员形成了事实上的雇佣关系，这种关系类似于现有的出租汽车公司与出租司机之间的关系。有些网络平台也正是采用了类似的承包方式管理司机，即按照双方合同，司机每月交纳份钱给网络平台，此时汽车租赁公司与劳务派遣公司也仅为规避法律法规的监管而存在，并不能对车辆和驾驶员实施实际的管理职能，但由于车辆与网络平台具有实际的联系，驾驶员也与网络平台具有较紧密的联系，网络平台在管理方面可发挥良好的作用。在现有网约车品牌中，神州专车即采用该种模式。

三、网约车域外监管路径

网约车出现伊始，世界各国的客运监管机制几乎无一例外地按照原有的出租汽车管理制度，认定网约车为非法经营，但近年来各国对网约车的监管态度发生明显变化——从认定非法严格禁止管控逐步过渡到合法运营放松管制。各国网约车的监管模式可分为以下几种：一是以美国加利福尼亚州为代表的网约车监管创新模式；二是以新加坡为代表的网约车注册备案管理模式；三是以英国为代表的私人约租车监管模式；四是以法国、德国等为代表的欧洲国家的出租车监管模式。

（一）美国加州创设交通网络公司，建立新型网约车“政府+企业”监管路径。以美国加州为代表的网约车监管新模式创立之初就广受关注，加州监管模式主要包括：创设了“交通网络公司”这一新型、独立的交通运输服务公司概念，赋予其相应的法律地位，并专门创设了新的“政府+企业”监管模式。这种模式中，准入方面允许私家车接入互联网平台作为网约车运营；监管方面，通过实施交通网络公司和政府合作对网约车实施监管，即政府对网约车车辆和司机设置详细的准入标准、责任保险要求和运营要求等，网络平台承担管理车辆和司机准入以及日常监管的责任。此外，强化过程监管，例如，交通网络公司必须按照规定向监管部门提交明确的运营数据报告，包括本公司网约车运行的小时数、里程数、收费标准、接到多少约车请求，乘客打车的时间、地点，完成接受乘客的数量，车费如何支付，以及有多少残障乘客、司机定期接受培训的证明。

(二) 新加坡实施网约车注册备案管理。在新加坡，客运市场实行“一监督、二放开”的管理模式，即客运准入放开，只要你拥有“拥车证”即可注册入行，总量不控制，客运价格也放开，由经营公司自行定价，只需向政府报备，政府监管部门只对服务质量进行监管。因此，网约车在新加坡监管宽松，市场准入不设门槛，这也体现了新加坡政府一直积极推动私家车自驾共享平台的发展目标，旨在中长期有效降低居民购车需求、解决城市交通拥堵问题、为科技创新和共享经济创造宽松的监管政策。

(三) 英国伦敦将网约车纳入到私人约租车管理，实施“政府+企业”的监管。在英国，尚未形成全国范围内统一的网约车监管模式，但伦敦市的网约车监管具有代表意义，即由享有最高权威的司法机构确定网约车的合法性，并将网约车纳入到准入较为宽松、门槛较低的约租车范畴，由1988年《约租车法案》进行规制，从而确立了网约车的约租车监管模式。在这种模式下，虽然网约车也需要申请执照方能运营，但网约车平台公司、车辆和司机拿到的是专门的约租车执照，且申请条件颇为宽松，允许私家车纳入营运。伦敦对网约车的管理实施“政府+企业”的监管模式，即政府监管平台，平台监管专车，注重网约车的过程监管。

(四) 法国将网约车按照出租汽车监管。法国政府将网约车纳入出租汽车范畴，要求网约车经营者必须在获得出租汽车许可和出租汽车牌照的情况下才能从事网约车经营，而法国的出租车准入十分严格，经营者经营、价格、数量、司机培训考试等各方面均有严格的管控。由于不具有出租汽车牌照，法国政府宣布从2015年1月1日开始对Uber的网约车服务进行全面封锁和禁止。2015年9月，法国最高法院维持了对Uber平台服务的禁令。

(侯登华 北京科技大学；摘自《法学杂志》2016年第12期)

治理技术·网约车的规范与治理

中国网约车的监管困境及解决

一、网约车的出现

(一) 网约车发展的三个阶段

网约车是近两年来最吸引眼球也引起争议最多的现象之一。网约车的市场处于不变化中，网络平台公司最初阶段是将出租汽车接入互联网平台，实现信息匹配，减少信息不对称带来的空驶

等利用率低下问题。用户使用出租车乘车体验得到极大提升，出租车司机亦从中受益，订单数量增多，收入增加。此阶段是对长期以来出租车行业存在的问题通过互联网技术得到一定程度的解决，是互联网技术对传统行业的优化和适度改造，没有对既有市场形成冲击，也尚未引起过多利益冲突。此阶段上不是本文讨论的网约车。

后续发展是典型的互联网技术对传统行业进行冲击和颠覆。在第二阶段，平台公司是以与出租车市场区别，以服务标准和价格均高于出租车进入整个轿车出行市场，迅速满足了长期处于饥渴状态的出行市场需求。在这一阶段，互联网平台公司为了向市场提供更多车辆和司机，以“四方协议”的形式，合理地绕开或者说规避了监管要求。根据目前的法律规定，从事出租车服务必须取得“三证”，即城市出租汽车经营许可证、车辆运营证和驾驶员服务资格证，而且出租车数量是严格控制的。如果不能增加出租车数量，只能设法将社会车辆接入平台，能走通的路径就是汽车租赁，但是汽车租赁不得配备驾驶人员，于是实践中出现“四方协议”。

随着出行市场不断扩大，在旺盛的市场需求和平台公司的补贴措施下，现实汽车租赁公司将车辆投入市场，接下来就是大量的私家车接入平台。在第三阶段，大量私家车接入平台，而且事实上不需要由私家车自己寻找挂靠的汽车租赁公司，而由平台公司完成这一环节。汽车租赁公司从中收取挂靠费用，提供注册为租赁汽车、协助处理罚款等事务。在这一阶段，私家车用或明或暗的形式接入平台公司的软件，向乘客提供用车服务。

（二）快速发展的原因

第一，网约车的出现和规模化满足了乘客出行的需要，提供便利优质的出行方式。一是城镇化进程息息相关。近 20 年来，中国城镇化进程加快，城市范围不断扩大，但公共交通无法及时配套发展，新建城镇和城乡结合部缺乏便利快捷的出行方式。网约车平台的出现，先是以高于出租车的价格和服务质量填补了高端市场，继而替代了部分老黑车运行的地段和时段。二是与出行规律相呼应。城市生活的特点之一是交通出行呈现潮汐现象，早晚高峰交通需求达到峰值，而出租车是固定数量的，公共交通增长不够快速，不能完全满足市场需求。网约车特别是私家车接入网约车平台，恰好可以对应波峰期间的交通需求。加上相当数量的私家车属于兼职，在波峰时运行，在波谷时段休息，与市场需求的量值相适应。三是提供高于出租车的服务质量，赢得客户。网约车借助互联网技术，搭建起司机和乘客的双方评价机制，乘客可以对车辆状况、司机驾驶情况进行评价，使得乘客“用脚投票”，通过反复使用网约车平台，以实际行动支持了网约车。

第二，网约车为自己创造就业机会，增加收入，在经济放缓的现阶段具有重要意义。在“新常态”下就业压力和收入减少是相当比例人口所面临的问题。这一形势下，网约车不仅在客户方面优势突出，在供给端，即司机方面也相当程度上起到解决就业和增加收入的作用。由于网络与

约车平台公司属于典型的轻资产公司，没有购置、保养、维修车辆的压力，运营成本低，加上规模效应，接入平台的私家车不需要像传统出租车一样缴纳劳动定额或者承包费。因此，与传统出租车相比，私家车接入平台的收入明显高于出租车。加上网约车平台在试图扩大市场份额阶段“烧钱”补贴，司机收入更是远远超出出租车。粗略估计，全国有网约车司机至少 600 万人，网约车的规模还在扩大，所吸附的劳动力规模，在经济低迷时期的作用是凸显的。

第三，网约车是共享经济的代表，是对车辆和道路资源的有效利用，有利于缓解城市交通压力，减少社会资源浪费。截至 2014 年年底，我国小型载客汽车达 1.17 亿辆，占 90.16%。全国出租车的数量是 260 万辆。仅有少部分私家车进入出行市场，就可以解决交通问题，而且网约车的使用，会减少自己私家车的使用并抑制有购车需求和愿望的潜在新增车主数量增加。因此，从总量上讲，会减缓私家车数量的增长速度。对社会资源的节约，对道路资源的紧张现状会有所减缓。

二、网约车市场的新变化

一是占领中低端市场。网约车从高端向中低端转移，对乘客而言，价格更加低廉，对平台公司而言，规模继续扩大。如果说网约车最初没有引起如此多的冲突，与其定价较高有直接关系。网约车是高于出租车的价格和服务质量提供出行服务的，滴滴出行中的“专车”就属此类。这也是为何相当长一段时间用“专车”一词指代网约车。但是，随着 Uber 中的“人民优步”和滴滴出行中的“快车”以低于出租车的价格提供服务，并且逐步扩大和占领市场，网络车对出租车形成直接冲击就不可避免。网约车不采用“扫街”形式寻找乘客，借助互联网技术，实现快速约车后到达乘车地点，究其根本而言，与传统出租车没有本质差别。

二是创造可观的就业机会。随着时间推移，网约车司机专制比例明显上升。随着网约车平台规模扩大，更多乘客吸引了更多司机进入，加上各平台竞争补贴，网约车成为经济低迷期还算不错的就业机会。在网约车市场扩大过程中，除了“老黑车”通过平台的一系列审查接入平台外，还有一些司机以全职身份接入平台，甚至出现新购置车辆或者租赁车辆新接入平台。以北京为例，电动汽车不受机动车牌照摇号限制，相当一部分电动汽车被私人或者租赁购车购置而接入平台。目前，尚无法获知究竟在网约车平台工作的司机专职或兼职的比例，但是，专职司机（或可以称之为“新黑车”）大幅增加是显而易见的。

三是新老业态冲突加剧。正是由于以上两点变化，网约车与传统出租车形成正面、直接竞争关系，不可避免地对传统出租车构成巨大冲击，而非像最初对传统出租车市场的补充。但是，必须强调的是，网约车平台公司不能简单等同于出租车公司，即“承运人”。在传统出租车行业中，受到新业态冲击的主要是两类主体：一类是出租车经营许可证即牌照持有者，这其中又包括公司所有和个人所有，即出租车公司和牌照私人持有者；另一类是出租车司机。对出租车牌照持有者

而言，无论在中国还是在其他国家和地区，牌照价格受到网约车平台影响而大幅缩水是普遍现象。上海出租车牌照转让价格已被炒到 50 万元以上，沈阳的出租车车标价格上涨到 80 万元，厦门、温州等地牌照价格在百万元以上，供不应求。随着滴滴出行和 Uber 等在各城市运行，各地牌照价格也在大幅缩水，由此引发激烈对抗和争议。而这部分利益主体也是在网约车出现和快速发展中受损最为严重的群体，其对抗和反对的声音最为强烈。

四是网约车本身问题增多。随着网约车规模扩大，接入平台私家车的数量快速增长、运营地区增加的同时，网约车平台对司机和车辆的情况审查不严的情况增多，接入车辆良莠不齐，司机背景调查包括犯罪记录和违章记录等没有查实的情况下允许其注册经营，为日后埋下隐患。网约车评价机制也出现一定程度的失灵，服务质量降低，乘客为避免骚扰而未诚实评价，个别运营车辆与注册车辆不相符，甚至司机不相符的情况也开始出现。投诉机制在数量激增的情况下不够畅通，乘客投诉维权困难。保险尚未理顺，发生交通事故和纠纷情况下，乘客索赔出现困难。而且，随着规模扩大，网约车平台的垄断特征出现。虽然，不能简单将传统垄断的概念套用在以网约车平台公司为代表的互联网平台公司，但是实践中网约车平台公司的行为却具备了传统经济情况下的垄断特点，这种情况在域外也同样开始出现并逐渐成为问题。

三、建立适应新发展的新监管模式

（一）行政监管模式的转变

所谓行政监管模式，是指由行政监管部门在某种监管理念和原则基础之上，运用不同监管手段和方法所构成的行政监管体系。对网约车而言，不是要不要监管的问题，而是如何监管并取得良好效果的问题。

对网约车平台公司的定性一直都有争议，到底平台公司是信息服务提供者，仅有信息撮合的功能，还是提供运输服务，应当被看作是承运人。笔者认同这样的观点，即“我们没有必要为自己设定一个非此即彼的‘二选一’难题：不是信息服务，就是运输服务。它是跨界的业态。”在解决网约车带来的诸多挑战和问题时，有两种截然不同的思路，一种思路是将传统出租车的监管模式直接套用在网约车行业，让二者都“带着脚镣跳舞”，“美其名曰”创造平等竞争环境，另一种思路是为网约车确立新的监管思路和监管模式，也对传统出租车的监管进行改革。我国浙江省宁波、义乌等地也都在积极探索出租车经营体制改革问题，有的取消对出租车牌照的限制，有的减少甚至取消“份子钱”，这些举措都是适应新形势的“善治”之举。

在为网约车确立新的监管模式的时候，须遵循行政法的基本原则，首先是职权法定原则，其次是比例原则。就职权法定而言，要求行政行为必须有法律依据，无法律即无行政。如果说职权法定原则解决的是监管模式的合法性问题，比例原则解决的其实是监管模式和监管手段的合理性

问题，包括适当性、必要性和狭义比例原则。适当性原则是指行政权力所采取的措施必须能够实现行政目的或至少有助于行政目的达成并且是正确的手段；必要性原则是指在能达到法律目的的多种方式中，应选择对人民权利最小侵害的方式；狭义比例原则又称相称性原则，是指行政权力所采取的措施与其所达到目的之间必须合比例或相称。就目前的情况看，接入平台的网约车的安全问题、驾驶员资质、犯罪记录和违章问题、保险问题等都已经可以由平台公司通过技术和商业手段解决。因此，应当采用“政府管平台，平台管司机和车辆”的方式实现监管目的。“政府监管的明智选择是严格监管互联网公司，以此督促互联网公司监管庞大的个体从业人员”。

（二）行政监管手段的考量

一是数量管制。在我国传统出租车牌照（许可证）的数量是有限制的。从原理上来讲，对巡游类出租车进行数量管制的理由并不充分，而继续保留的原因主要还是维持出租车牌照的价格，也保证出租车一定的盈利率。数量管制的背后就是人为制造有难度的市场准入，出租车牌照由此成为“战略物资”，供给导致出租车牌照价格一路飙升。如果对巡游类出租车牌照的数量进行管制的必要性不足，那么对网约车的数量进行管理就没有必要，更没有可能。首先，网约车在占用道路方面与过去的与预约类出租车一样，没有严重的空驶问题，只要上路就有乘客乘坐，车辆的利用效率其实是增加的；其次，城市交通呈现潮汐式现象，早晚高峰用车激增，市场需求增加，目前尚无法完全准确估计，应该有多少网约车在高峰期运行，数量管制事实上无法实现；最后，一旦为网约车数量进行管制，是对准入设置较高的门槛，又将使得网约车牌照面临奇货可居的局面，必然使得兼职司机数量下降，也不符合共享经济、节约车辆和社会资源的目的。

二是价格管制。对出租车的服务价格予以统一定价，并安放计价器，正是出租车监管建立的原因。正是由于有计价器（taximeter）的发明和应用，出租车才被称为 taxi。而网约车的运行基础是智能手机提供的应用软件，基于 GPS 定位和导航完成服务，计价更为准确方便，不需要再为网约车安装计价器。而定价机制，根据车型及其成本决定服务价格，一般情况比出租车价格低，使得消费者获得更为便捷便宜的服务。网约车的服务价格还根据高峰期进行溢价计算，正是民事主体意思自治的体现，监管者要进行限价的理由并不充分。

三是车辆安全。车辆安全问题是为乘客提供出行服务的首要条件，所以，车辆必须要符合一定的质量标准和安全标准。现在，机动车的制造水平有了显著的、超越性的提升已是不争的事实，接入网约车平台的私家车的标准其实比出租车要高，甚至在专车类别中，专车的标准、性能都明显高于出租车。在这种情况下，再要求网约车单独申请运营许可证的理由不成立。虽然监管者不对网约车颁发许可证，但是网约车必须要严把审核关，必须要对车辆的情况进行准确无误的审查，才能准许其注册和运营。实际上，这样做是将监管者对市场准入的许可交由网约车平台公司来行

使。监管者的责任则变为另外两个：第一是设置更为严格的车辆条件和标准，此条件和标准是网约车进入行业的最低门槛，网约车平台公司自行设定的标准只能高于监管标准，而不能低于监管标准；第二是监管者可以要求平台公司定期提交所有车辆的情况，这些数据要在监管机构备案，监管机构要采取随机抽查的形式进行监督。

四是司机资质。在新技术普及的情况下，平台公司可以进行审查的情况下，监管者有替代性的事中事后监管手段的情况下，网约车司机持有驾照，就不需要专门再申请驾驶员服务许可证。第一，就驾驶车辆的技术难度来讲，过去出租车司机要有单独的资质许可，是因为这一职业具有相当的技术难度，在没有导航技术之前，城市复杂的道路网线靠自己个人的熟悉程度来进行判断，缺乏足够的的能力无法提供出租车服务。但是导航技术特别是智能手机导航软件就可以轻松弥补司机不熟悉道路的缺陷，加上驾驶技术在今日社会已经越来越被普通人掌握。第二，与车辆资质同理，网约车平台公司如果可以通过严格审查对车辆资质进行“担保”，那么司机一定要从监管机构申请单独许可的必要性不足，特别是考虑到司机人数之多，成本之高，监管机构的这一行政许可完全可以由平台的审查义务作为替代性手段。第三，驾驶员服务许可证的办法还与司机的基本条件有关。实际上，目前网约车平台公司已经在与公安机关合作，对司机的犯罪记录和违章记录进行核查，需要担心的是，在经营规模不断扩大的同时，平台公司会有故意或者过失为了扩大司机队伍而放松审查，因此，监管者更为严格的监管是必要的。

五是平台垄断。对网约车持有疑议的焦点问题之一还有平台公司的垄断问题。互联网平台公司的特性就是要争取尽可能多的用户数量，对规模化的追求是渗透在互联网公司的基因中的。当市场份额扩大到乘客和司机都无法选择时，就构成了垄断。市场上只要存在足够数量的平台公司，并且司机和乘客可以自由选择平台，自然垄断造成的损害就可能降低。对网约车平台垄断问题的监管，首先是要在法律规则的设定上确保平台公司进入这一市场是没有数量限制的，市场准入的充分竞争会确保足够的竞争压力，推动市场主体完善其治理结构和管理制度。其次，要确保乘客和司机可以在不同的平台自由进出，特别是对司机而言，应当可以接入两个以上的平台。如果司机只能接入一个平台，限制司机在不同平台公司兼职，采用传统出租汽车行业管理的思路，将司机同出租汽车公司“绑定”，不仅严重限制司机的自由执业，更为重要的是，将形成和加剧垄断。再次，相关的监管规则必须也是为了促进公平竞争而设计的，而非保护某一个或几个平台公司的。最后也最为关键的是，反垄断监管的重点仍是对垄断行为进行监管。监管者对平台公司在运营过程中的行为要进行实时监管，包括联合定价等滥用垄断地位的行为等都应由监管者予以查处。

（王静 国家行政学院；摘自《行政法学研究》2016年第2期）

网约车新政出台之监管思考

一、网约车的兴起原因

(一) 传统巡游出租车的天然缺陷。出租车行业市场化程度严重不足，各城市政府部门对传统出租车实行行业管制模式，实行进入管制，严格限制出租车数量，特别是个体出租车数量很少，并实行价格管制，出租车收费由政府定价，统一安装计价器。传统的进入管制和价格管制被证明效率低下，不但限制了行业的发展，还形成了监管困局：严格的指标限制使出租车运营指标成为寻租工具，一些城市的出租车牌照在短短几年从几万元炒到近百万元，巨额的指标差价一部分成为政府部门拍卖指标收入，形成部门利益，一部分为车主专区市场倒卖差价，并不为出租车司机和消费者享有。而扩大供给增加指标又受到出租车企业和车主的极力反对和抵制，动辄罢运形成群体事件。

(二) 资源的稀缺性与人民群众的出行要求形成巨大反差。近 20 年我国城镇化快速发展，人民群众的出行要求加速增长，但由于严格管制出租车准入，很多城市在私家车快速增长的同时，出租车数量几乎没有变化，因此各城市的“黑车”数量迅速增长，特别是在一些城乡结合部，选择“黑车”出行成为了群众主要的出行方式，大型住宅区、主要交通集散地也有为数不少的“黑车”，很多城市的“黑车”数量早已超过正规出租车的数量。这些数量庞大的“黑车”给市场监管带来了巨大的难题。“黑车”行为隐蔽、流动性强、司机素质参差不齐、身份信息不透明，车况质量好坏不均，很多是多年跑出租车的下线车，存在很大的安全隐患，服务收费随意性大。亟需管理规范，各地政府部门组织了多次打击，但屡禁不止，甚至呈愈演愈烈之势。

(三) 移动互联网信息技术和定位导航技术的飞速发展为网约车的出现和发展提供了平台和空间。网约车是“互联网+”时代涌现的智能型新型交通业态，它依托移动互联网技术平台，通过整合供需信息，提高能够差异化、个性化点对点的出行服务。网约车相比传统出租车具有几个重要特点：(1) 具有独特功能的计价系统。该系统是动态的，与定位导航系统相匹配，与行车里程及行车时间相结合计费，在乘客叫车前已经由定位导航系统根据起点和终点确定了大体的行车里程，消费金额大体明了，在实际运行中由 APP 智能手机的平台软件实时记录里程、时间和计费金额，到达终点确定最终计费金额。整个过程公开透明，杜绝了司机绕路、漫天要价的行为，使消费者放心；(2) 付费方式完全变革。采取网上支付，乘客上车开始计费，到达目的地后由司机将计费付款结算单实时发送到乘客手机上，乘客确认后实时在手机上实现网上支付，避免因付费产

生争执，完全杜绝坐“霸王车”的行为；（3）服务系统完全透明。网约车的车辆状况、驾驶员身份及手机号码等信息都是公开透明的，乘客预订车辆时均可以查看，而乘客的手机号码是公开的，身份信息在平台公司注册时也作了认证，这就增加了司机和乘客之间的安全感和可信度，容易在乘驾过程中构建双方的和谐气氛；（4）自由的双方评价系统。网约车乘驾双方必须用手机号认证注册，评分高低对其今后的使用均会产生影响，尤其对司机来说更是如此，而评价是自由的，相对来说也是公正的，这就使得双方都比较注重自己的行为，尤其是司机会努力提高服务质量，提升服务水平；（5）灵活的市场调节系统。网约车采取灵活的计价，以调节市场需求和车辆服务提供之间的矛盾，在出行高峰时间段计费标准给予司机发放翻倍奖励，调动司机峰时出车的积极性，并实行拼车、顺风车等方式，解决乘客在峰时出行需求旺盛、叫车难的问题。

网约车的迅速兴起在极大地方便人民群众出行要求的同时，也带来了一些负面效应，给行业监管带来了新的课题。一是对传统巡游出租车带来了巨大冲击，特别是一些在原来行业准入严格限制条件下用高额指标费用获得经营权的企业和车主，面临严重亏损的境地，因此多地爆发出租车对网约车的抵制和抗议活动，引发社会不稳定因素；二是随着网约车短期快速扩张，接入平台的私家车数量增多，平台对车辆和司机审查把关不严，接入车辆车况良莠不齐，司机背景调查不到位，为日后安全运营留下隐患；三是车辆保险未理顺，如出现纠纷或安全事故，理赔索赔困难；四是网约车平台公司为抢占市场，竞相降低车价，采取高额奖励“烧钱”，使用风投融资，本身经营却发生亏损，公司持续经营能力存疑。同时目前已经开始出现垄断经营的特征。

二、国际国内对网约车的管理对比

（一）国际上部分国家对网约车的管理情况。德国不予解禁优步网约车业务。2016年6月德国法兰克福的州高等法院作出判决，维持在此前对于优步在德国的禁令。优步在法国被罚款80万欧元，相关两名高管也分别被处以3万欧元和2万欧元的罚款。法院认为，2014年法国颁发的一项法令规定，非交通企业、非出租车或观光旅游车不可以经营出租车业务。根据这一法令，优步法国因推出Uberpop而被判“非法组织运输业务”，优步法国还一度向用户申明Uberpop合法，所以又被判“存在商业欺诈行为”。继圣保罗和巴西利亚之后，巴西里约热内卢也加入禁止优步的行列。墨西哥允许优步等网约车服务，但近期出台新规要求优步等按1.5%的税率纳税，同时要求司机所使用车辆价值至少为20万墨西哥比索（约合7.6万人民币）。

美国加州、特拉华州和华盛顿特区分别于2013和2014年通过新立法，承认网约车的合法地位。加州等地承认网约车的合法地位，是因为认识到拒绝承认的话，实际上既无法阻挡潮水般涌来的网约车，也无法解决官民共同关切的安全问题，因此不能继续让其处于监管的空白。

（二）国内对网约车的管理。网约车是新形势下出现的新业态，出现的时间虽不长，但发展

异常迅猛，随着我国政府执法、行政方式的逐步改变，对新生事物的出现采取一种包容的态度，支持创新发展。经过一段时间的发展，网约车对传统出租车形成了巨大的冲击，新旧业态产生剧烈碰撞，很多城市出现出租车业的抗议活动，造成一定的社会影响。国家层面尚未出台规范办法之前，很多城市迫于传统出租车业的压力及监管理念的不合时宜，对网约车持否定态度。2014年下半年，北京、沈阳、南京、广州等多个城市相继出台了严禁私家车主等利用互联网和手机软件从事非法营运行为的通知、通告，并实行严厉的处罚。但是，这些通告出台后，其监管效果并不十分明显，监管的力度难以抵御网约车借助“互联网+”的强大渗透能力。

针对网约车这一新生事物发展的情况，按照中央领导一系列重要批示指示精神和中央全面深化改革决策部署，交通运输部会同有关部门对深化出租汽车行业改革问题进行了深入调查研究，赴21个不同类型的城市进行专题调研，并认真研究了美国、英国、日本、新加坡等国家和我国香港、台湾地区出租汽车法律法规和管理政策。于2015年10月10日对外发布了《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法（征求意见稿）》，先后召开了数十次不同范围、不同层次的座谈会、论证会、研讨会、咨询会，广泛听取各方面意见，反复研究论证，充实修改完善。于2016年7月28日正式发布了《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》和《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》。规范网约车发展，明确了网约车的合法地位。成为世界上第一个从国家层面出台法律法规明确支持规范网约车发展的国家。

三、依法监管，支持网约车创新规范发展

从国家层面出台法规文件，意味着世界级监管难题的出租车和网约车将在我国走上创新发展和依法监管的道路。如何依法监管，支持网约车创新规范发展，重点要从以下几个方面入手：

（一）深刻领会两个文件实质，防止理解偏差。两个文件经多方征求意见，符合我国当前出租车和网约车管理的实际需要，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，充分发挥市场机制作用和政府引导作用，坚持优先发展公共交通、适度发展出租汽车的基本思路，推进出租汽车行业结构改革，切实提升服务水平和监管能力，努力构建多样化、差异化出行服务体系，促进出租汽车行业持续健康发展，更好地满足人民群众出行需求。其基本原则是坚持乘客为本，把保障乘客安全出行和维护人民群众合法权益作为改革的出发点和落脚点，为社会公众提供安全、便捷、舒适、经济的个性化出行服务；坚持改革创新，抓住实时“互联网+”行动的有利时机，坚持问题导向，促进巡游出租汽车转型升级，规范网络预约出租汽车经营，推进两种业态融合发展；坚持统筹兼顾，统筹公共交通与出租汽车，统筹创新发展与安全稳定，统筹新老业态发展，统筹乘客、驾驶员和企业的利益，循序渐进、积极稳慎地推动改革；坚持依法规范，正确处理政府和市场关系，强化法治思维，完善出租汽车行业法规体系，依法推进行业改革，维护公

平竞争的市场秩序，保护各方合法权益；坚持属地管理，城市人民政府是出租汽车管理的责任主体，要充分发挥自主权和创造性，探索符合本地出租汽车行业发展实际的管理模式。

（二）实事求是、因地制宜，结合实际制定出台各城市具体实施细则。两个文件规定各城市是出租汽车管理的责任主体，各地人民政府应组织交通、公安等有关部门对本地实际情况进行深入研究，充分了解城市公共交通、巡游出租车、网约车的发展现状及未来发展趋势，并借鉴外地经验，制定切实可行的具体实施细则。要严格遵守国家两个文件的原则，把监管和支持发展有机的结合起来，防止“一放就乱、一管就死”。当前一些城市已出台具体实施细则，且已开始实施，从有关城市的情况来看，有些趋严，有些比较宽松，以北京上海为代表，要求网约车必须是本地牌照，且对车辆的排量和轴距都有要求，司机要求具有本地户口，比传统巡游出租车的要求更严；以杭州、成都为代表对司机的要求比较宽松，不一定要本地户口，只需要有居住证就可以，笔者认为对于一种很受群众欢迎的新业态，持包容宽松的姿态支持发展比较适宜。

（三）形成部门合力，依法科学监管，支持网约车创新规范发展。一是合理确定监管目标。面对新技术的发展和在相关行业的快速渗透，充分利用移动互联和定位导航技术，实施“互联网+交通”战略，把促进巡游出租车和网约车创新发展以满足人民群众不断变化的出行乘车需求作为行业监管的目标。二是创新监管手段。要形成以交通部门为主，公安、交警、网络管理和运营、网约车平台公司等相关部门配合联动的监管体系，利用互联网、大数据建立信息收集、评价、监测体系，改变传统的上街堵车检查监管手段，对网约车平台公司、车辆和司机实行动态科学监管。对平台不要求有自由车辆，适应其轻资产特点，重点要求其平台和信息数据交互处理能力。对平台公司经营许可实行“两级工作、一级许可”，对线上服务能力由注册地省级相关部门一次认定，全国有效；对车辆和驾驶员许可申请不设定申请人要求，可由平台公司集中办理许可申请。对驾驶员准入、车辆报废、保险等，由平台在网上利用信息技术进行审核，实行“政府管平台、平台管司机和车辆”办法，不要对车辆和司机准入数量管制，通过市场调节方式，杜绝准入指标成为寻租工具，防止走以往巡游式出租车监管的老路。网约车的价格管理建议实行市场调节，不实行价格管制。三是统筹兼顾，促进互相融合共同发展。鼓励巡游式出租车与网约车通过兼并、入股的方式融合发展，网约车平台公司吸纳巡游出租车开展网络预约业务、出租车主动利用移动互联网信息技术实行点对点预约服务。出租车新增经营权期限限制和无偿使用，原有经营权未明确的和已实行有偿使用的，制定过渡方案，逐步取消有偿使用费，降低司机承包费和抵押金，实行出租车和网约车的公平竞争，减少改革所带来的震荡和阵痛，促进相互渗透、相互融合、共同发展。（周易茗 中共湖南省委直属机关党校；摘自《湖南行政学院学报》2017年第1期）

人物·亨利·列斐伏尔

亨利·列斐伏尔生平简介

亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre, 1901-1991)是法国存在主义马克思主义主要代表人物之一。1901年,生于法国加斯科尼一个官僚家庭,毕业于法国巴黎大学,获哲学博士学位,毕业后,先后在法国几所大学执教。1928年列斐伏尔在法国创建首家马克思主义哲学刊物《马克思主义哲学》杂志,转年,加入法国共产党。二战期间,列斐伏尔积极参加反法西斯抵抗活动。战后,重新执教,活跃于法国学术思想界。其思想对当时新左派和学生运动有着重要影响。列斐伏尔主要代表作有:《辩证唯物主义》(1939年)、《日常生活批判》(1946年)、《马克思主义的现实问题》(1958年)、《现代性导论》(1962年)、《工人自治的理论问题》(1966年)、《现代世界中的日常生活》(1968年)、《马克思主义与都市》(1972年)、《资本主义的幸存》(1973年)、《论国家》(1976年)。

人物·亨利·列斐伏尔

亨利·列斐伏尔的政治思想

(一) 国家理论

国家理论是列斐伏尔政治思想的重要组成部分。他之所以重视对国家问题的研究,主要原因就是要弥补马克思主义国家理论研究上的不足。为此他在《论国家》中,着重分析了马克思主义国家理论的发展历程。他指出,马克思主义的国家学说从来是在回答时代提出的问题中发展的,它没有一些固定的立场,只是在力图解决时代的矛盾中建立起学说的。因此,马克思主义并不是永远固定在一思想上。就马克思恩格斯关于经济问题认识而言,他们就对经济决定论、即经济主义这个问题上进行过多次“修正”。为此,他反对那种认为存在着一个马克思主义真理,并以这一轴心为标准把真理周围的一切都看成是谬误的观点。其次,他指出,马克思和恩格斯国家理论也是有局限的。他们生前提出了国家是统治工具,国家从表面上是独立于各个阶级的,及国家代表整个社会的三种理论,但并没有系统化;马克思和恩格斯提出了无产阶级专政论题,但对其本质是什么,并没有给予明确说明。这导致了后来斯大林滥用无产阶级专政的手段,给马克思的国家消亡理论罩上了一层阴影。最后,马克思主义本身也是多元的。自从马克思国家学说产生以来,

经过恩格斯、列宁，涌现出不同的马克思主义。如卢森堡、葛兰西、斯大林、毛泽东等，他们都从各自的角度，针对具体的状况提出了和马克思国家理论有一定出入的国家学说。

列斐伏尔指出，马克思和马克思主义国家理论还存在着空想的因素，与今天的时代要求不相适应，但马克思主义仍然起着一种酵素和构成作用。他还指出，尽管马克思主义国家理论在发展过程中存在左与右的派别，但他们的矛盾和冲突是马克思主义存在和发展的一种征兆，应该从马克思主义运动的总体性上来认识，这对丰富马克思主义是具有价值的。列斐伏尔尤其注重对马克思主义关于国家消亡理论的分析。他认为，马克思、恩格斯和列宁都主张社会主义是过渡阶段，国家将走向消亡。但是，现实的国家社会主义却搞个人崇拜和对国家机器的巩固，这是一种奇特的现象。他强调，既不应放弃无产阶级专政，也不能强化无产阶级专政，而应恢复马克思主义的一个根本性论点：无产阶级专政更应该伴随着国家的消亡而消亡，民主才是主要目标。

（二）日常生活批判

自卢卡奇以来，对异化问题的研究构成了西方马克思主义思想家探讨社会和政治问题的重点。在这点上，列斐伏尔也同样如此。在他看来，异化问题是“马克思主义思想中的酵素”，是现代马克思主义发展的最重要问题。他指出，所谓异化，在哲学上就是一种客观化和外在化双重而又一体的运动。表现在人身上就是人的产品、力量成为一种外在化的东西，它的存在造成了人本身的自我剥夺、分裂和疏远，所以，异化就是人的生存矛盾。它存在于自然界与人类社会、社会与个人、人的理性与本能、意识与无意义之间，它如同一张巨大的网络，笼罩着社会生活的一切方面。

列斐伏尔着重分析了资本主义条件下日常生活中的异化现象。他指出，当代资本主义社会是一个全面异化的社会，而人的异化更为严重，尤其集中体现在和人们最近的日常生活领域。它有两个重要方面：“一方面是个人的偶然的小事；另一方面是比起这件小事所具有的许多‘本质’来更为复杂和丰富的社会事件。社会现象是被两方面的统一所规定的。”以一个女人购买半斤砂糖为例，不仅通过其购买行为分析出她的生平、职业、家庭、阶级、预算、饮食习惯、思想观念，还可以分析出资本主义社会和国家历史。因此，日常生活不单纯是生活琐事，而且反映着社会本质，是社会经济现实、政治上层建筑、政治意识的基础。所以要变革社会，首要的就是变革日常生活。为论证他这一观点，列斐伏尔深入分析资本主义社会。指出在这种社会中，资产阶级一方面通过宣传媒介将其思想意识形态灌输到工人阶级思想中，从而实现思想观念上的异化；另一方面用现代生活方式和福利分散人们的注意力，窒息人们的创造性和革命性，掩盖剥削和压迫。

列斐伏尔认为，进行日常生活批判并不是把生活问题简单化，仅仅变革现实状态和财产分配，而是要改变现实的生活方式，重新创造出一种能够实现人的创造性和主动性的社会生活方式来。在这种新的环境中，人们不再是被消费所控制的对象，而是集体地承担起他们的责任，实现自己

管理自己。列斐伏尔希望通过日常生活批判，把人从异化中解放出来，使人真正成为一个“全面的人”。列斐伏尔所主张日常生活批判，就其实质而言，就是通过主观革命的道路对生活方式等进行变革，从而实现人的解放。他认为，以往的马克思主义只注重宏观革命，忽视社会解放和微观世界的革命，结果只改变了国家政权和所有制性质，并未改变人的思想意识，这是不完全的，本质上忽视了个人解放。为此要进行真正的社会主义革命，就应该把日常生活作为革命的中心。

（三）工人自治社会主义

工人自治社会主义思想源于20世纪20年代前后，是葛兰西等人在总结当时出现的工人（长）委员会这一新事物基础上提出的一种社会主义模式。60年代后期，列斐伏尔站在存在主义马克思主义的立场上发表《工人自治的理论问题》一书，对工人自治社会主义进行系统的理论阐述。

列斐伏尔把经济社会和政治社会的关系作为其理论依据。在他看来，经济社会的主体是生产者及其劳动场所，政治社会的主体是国家。本来，经济社会是社会的基础，它支撑着政治社会（国家）。但在资本主义政治异化的条件下，两者关系被颠倒了，国家成了凌驾于经济社会之上的力量。列斐伏尔指出，社会主义革命的任务就是要把经济社会和政治社会的关系颠倒过来，使政治社会从属于经济社会，并最终为其所吞并，即国家的消灭。要实现这一目标，列斐伏尔提出必须实行生产者自治，通过工人自治不断壮大经济社会力量，使政治社会最终消亡。据此，他反对苏联模式，因为这种模式的特点是国家主宰和支配整个社会，本质上是强化国家，弱化社会主义工人的能动性。因此，强化国家和实现工人自治是对立的，强调前者必然要牺牲后者；而惟有发展后者，才能最终超越国家并实现国家消亡。所以，要使国家最终退出舞台，发展工人自治是非常重要的。

为实现工人自治，列斐伏尔主张在政治上反对中央集权制度。他指出：“国家不论其是否是资产阶级的，按照其本职工作都要用一个集中的原则来同自治的原则相对立，而自治原则是分权的，从下到上、从要素到总体地活动的。中央集权原则按其本质来说就倾向于限制自治原则、所见对它的应用。”也就是说，实行工人自治就是要坚持分权制，反对中央集权制。在经济上，自治社会主义并不排除商品经济、价值规律，也不是像苏联那样搞高度集中的计划经济。但社会主义商品生产不同于资本主义商品生产，它不是把剩余价值的生产放在首位，而是首先考虑使用价值和社会需要。自治社会主义并不否认计划经济，而是要把市场和计划结合起来，使计划经济民主化。

总之，列斐伏尔工人自治社会主义的基本思想就是把自治和国家、自治与中央集权对立起来，反对纯粹的计划经济，主张发展商品生产和利用价值规律。他的思想在1965年西方国家、特别是法国学生造反运动中比较流行。

（本栏内容编选自徐大同主编的《西方政治思想史》第五卷）

普陀区“久龄家园”老年宜居社区建设实践与探索

张永祥^①

一、研究背景

众所周知，我国正处于老龄化阶段，一般而言 60 周岁以上的人口占总人口比例超过 10%，或者如同国际标准认为 65 周岁以上人口占总人口比例超过 7% 就可以称为老龄社会，老年人所占比例若继续正大，就可称为老龄化社会。上海市全国最早进入老龄化、且程度最高的城市，早在 1979 年，上海市 60 周岁以上人口的比例就已超过 10%，65 周岁以上人口比例同时间也超过了 7%。无论根据哪个标准，上海都是老龄化社会。上海老龄化主要呈现四个特点：一是老年人口持续增长。截至 2015 年底，上海全市户籍人口 1442.97 万人口中 60 周岁及以上老年人口已达 435.95 万，占总人口 30.2%，已进入深度老龄化阶段。二是高龄老人不断增加。80 岁及以上高龄老年人 78.05 万人，占 60 岁及以上老年人口的 17.9%，占总人口的 5.4%，随着老年人口的增多，失能老年人数量也在继续增长。三是“纯老家庭”现象突出。目前“纯老家庭”老年人 98.66 万人，其中 80 岁及以上“纯老家庭”老年人数 28.08 万人；独居老年人 26.39 万人，其中孤老人数为 2.61 万人。四是第一代独生子女父母步入老年。新增老年人口中 80% 是第一代独生子女父母，传统的家庭照料功能日益弱化，老年人对养老服务的需求更加旺盛。

老龄化已成为影响经济、文化、社会、科技等发展的重要因素，诸多领域的政策制定都要考虑老龄化因素，近 1/3 的人口无法避免。预计到 2020 年，上海的老年人口比例将达到 36%，上海的城市发展将与人口老龄化长期并存，应树立积极应对的心态。其中，普陀区作为上海市中心城区，近年老龄化形式也很严峻。至 2016 年 6 月底，普陀区 60 周岁及以上老年人口 30.07 万人，占全区户籍人口的 33.66%。据预测，全区户籍老年人口至 2020 年将达到 36.62 万人，这对整个城市的综合治理突出更高要求。

二、“久龄家园”老年宜居社区建设的意义

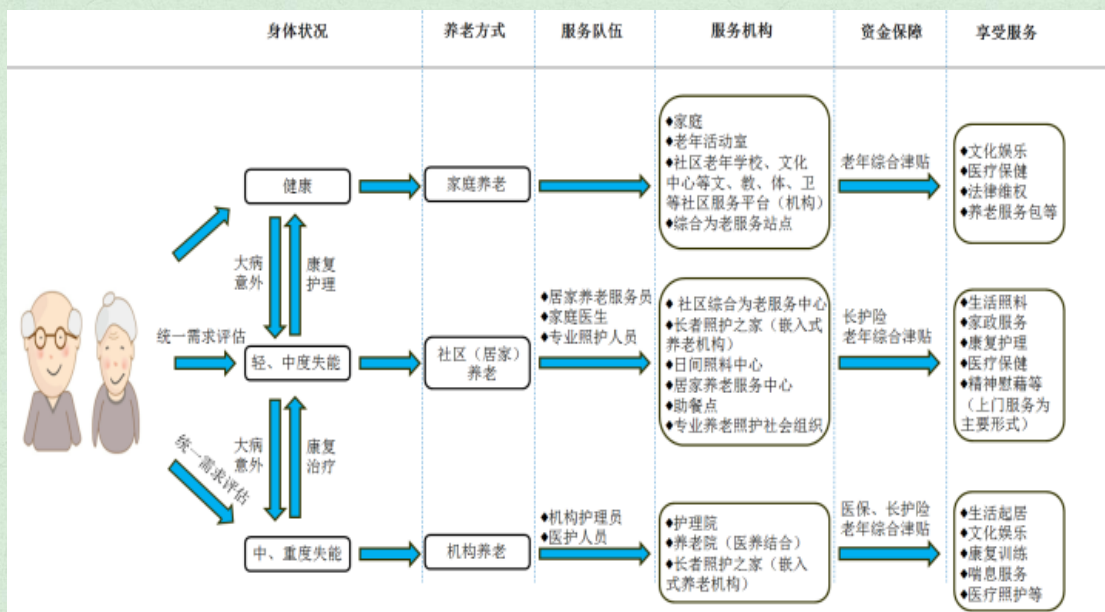
早在“十一五”期间，上海就提出了“9073”的养老格局，即 90% 家庭养老，7% 社区（居家）养老，3% 机构养老。“十二五”期间又提出建设服务供给、保障、政策支撑、需求评估、行业监管五大体系。而老年宜居社区建设能够涵盖其中的 97%，对完善“9073”养老服务格局，建

^① 复旦大学 MPA 学生

成现代化的社会养老服务体系具有重大意义。它不仅可以支持更多的老年人实现“原居养老”，降低养老成本，还可以提高老年人对社区和社会的满意度，而且有助于带动相关产业的发展。

三、“久龄家园”老年宜居社区建设的有益实践

普陀区以“一网”为核心（即区级为老服务网），以“九圈”为枢纽（即社区综合为老服务平台），以“百站”（即居委会为老服务站）为基础，建立并完善了三级社区养老服务网络架构，旨在打造没有围墙的养老院。2014年首次在曹杨街道试点老年宜居社区建设工作，制定下发了《普陀区宜居（适老型）社区建设标准（试行）》。



建设“久龄家园”老年宜居社区的具体设想如上图所示。根据老年人的身体状况将其划分为三种类型，分别是：90%的家庭养老的健康老人、7%社区（居家）养老的轻、中度失能老人以及3%机构养老的中、重度失能老人，其中后两类共约10%的失能老人是通过与“一网”结合的老年照护统一需求评估系统确认的。为老人服务的队伍、服务机构主要包括：健康老人可以在家庭、老年活动室、社区老年学校、文化中心等文教体卫社区服务平台、久龄家园为老服务站享受到文化娱乐、医疗保健、法律维权、养老服务包等服务；轻、中度失能老人将由居家养老服务员、家庭医生、专业照护人员提供生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉等服务，可以使用的机构包括社区综合为老服务中心、长者照护之家（嵌入式养老机构）、日托中心、居家养老服务中心、助餐点、专业养老服务组织等，这些都在“为老服务圈”内；中、重度失能老人将由机构护理员、医护人员提供生活起居、文化娱乐、康复训练、喘息服务、医疗照护等服务，可以使用的的机构包括护理院、医养结合养老院、长者照护之家（嵌入

式养老机构)等。其过程许多功能都需要社会组织承接,比如“一网”平台的运作、老年照护统一需求评估系统的评估工作、养老机构运营(通过PPP模式)等。养老机构开展的专业为老服务过去多由政府亲自运作,成本较高,效果欠佳,将该职能交托给社会组织运作后,经济成本降低,服务更加专业,政府只需承担监管职责,大大降低政府的管理成本。政社分家、政企分家后,政府是裁判员,社会组织是运动员,分工更加明确,责任也更加清晰,因而该交由市场运作的功能应交予市场。在资金方面,目前上海正在推行老年综合津贴和长护险,老年综合津贴是整合原有老年人高龄补贴和免费交通制度,改为发放老年综合津贴。该津贴按照年龄段共分为五档,具体的是65-69岁,每人每月75元;70-79岁,每人每月150元;80-89岁,每人每月180元;90-99岁,每人每月350元;100岁及以上,每人每月600元。“长护险”是指以社会互助共济方式筹集资金,对经评估达到一定护理需求等级的长期失能人员,为其提供基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理服务的社会保险制度,它主要是用于为轻、中、重度失能老人支付居家养老、养老机构照护、护理院照护的费用。

养老是城市治理不可回避的问题,“9073”养老服务体系在很大程度上能够满足大部分养老需求。鼓励支持积极养老,在“9073”养老服务体系中,老年人可以亲身参与,以老年协会志愿者或其他身份参与社区养老,包括文化娱乐、法律维权、生活照料、家政服务、精神慰藉等功能都可以由老年协会承接,共同促进社会发展,老年人参与热情极高。且2025年以前多数都是出生于大跃进时代刚步入老龄的低龄老年人,老年队伍发展潜力巨大。

养老服务事业是一项长期而艰巨的工作任务。在推进老年宜居社区建设的过程中,政府应始终坚持立足实际,注重整合资源、优化功能,开展积极有效的探索实践,争取早日建成完善的社会养老服务体系。