



总第13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

2011.5





# 本期目录

---

## 天下智慧·利益集团与政治发展

- 利益集团研究面面观
- 当代西方国家利益集团的政治功能
- 勃列日涅夫时期“利益集团”与苏联兴衰

## 治国之道·政党建设与国家治理

- 政党的适应性变革
- 有效践行“为人民服务”的宗旨
- 厉行反贪以保持政党生命力

## 治理技术·政府购买公共服务

- 政府购买公共服务的实践发展
- 国外政府购买公共服务的形式
- 国外政府购买公共服务的经验与教训
- 我国政府购买公共服务的技术障碍

## 人物·孟子

- 孟子生平简介
- 孟子：“天下之本在国，国之本在家，家之本在身”

## 我思我在·行政区划与城市发展

- 财经视角的上海并区利弊分析
- 首届《天下》公共事务论坛纪要

---

顾 问：林尚立 陈玉刚 陶东明

编 辑：沈夏珠 弓联兵 黄 杰 张 阳

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

---

## 天下智慧·利益集团与政治发展

### 【编者按】

从政治学的角度看，利益集团是使用各种途径和方法向政府施加影响用以促进或阻止某方面公共政策的改变，以便在公共政策的决策中体现自己的利益主张的组织。利益集团本身是一个中性的概念。古往今来，没有哪一个社会真正消灭过利益集团，也没有哪一个社会真正消灭过利益集团影响政治的现象。唯一不同的就是利益集团影响政治的方式、途径、后果略有不同而已。在罗伯特·达尔的眼中，西方国家的民主就是“多重少数人的统治”，其本质是许多利益集团之间的互动博弈。近些年来，中国的利益集团也在迅速发育和成长，对公共政策、国家治理和政治发展正在或将会产生深远的影响。本专题就对中西方国家利益集团的特征和在政治经济生活中的影响进行梳理。

## 利益集团研究面面观

### 一个研究内容广泛的交叉学科

国际学术界关于利益集团的理论研究非常丰富，跨政治学、经济学与法学三个学科。美国政治学家麦迪逊认为，利益集团作为局部利益是与公共利益相悖的。利益集团来自于部分人对共同利益的维护，不可能自动消失，也不能强制消除，应进行“遏制与平衡”。

美国多元主义集团政治理论认为，在复杂的多元主义社会中，大量社会组织如种族集团、工会组织和教会组织等以共同的价值观念和社会认同为中介而形成，集团是个人和大范围的国家政体之间的中介。集团的存在有利于政治制度，社会利益通过组织的游说，通过集团和政府间的讨价还价，达成妥协一致，最终使决策反映公众利益。

### 从“分利联盟”到“压力集团”

经济学家把利益集团看成是“一个由拥有某些共同目标并试图影响公共政策的个体构成的组织实体”。20世纪60年代的公共选择理论，奥尔森《集体行动的逻辑》证明，由于搭便车，对大家有好处的集体行动不会自然产生。其产生必须具备两个重要条件：其一，组成集团的人数足够少；其二，存在激励机制，即所谓“选择性刺激”。人数少，意味着单人影响力相对提高，个人行动向集体行动过渡成本降低。奥尔森关于利益集团存在的条件说明，政治过程受少数精英组成的强势集团的影响或控制。我们很少看到由为数众多的低收入者组成的、为其共同利益奋斗的弱势群体利益集团。

奥尔森指出，特殊利益集团即“分利联盟”，指在社会总利益中为本集团争取更多更大利

益份额，而采取集体行动的利益集团。政治的、部门或行业的、地区的以及“阶级”的群体，都可组成分利联盟。“分利联盟”负面影响第一是：降低社会效率和总收入。第二，加剧政治分歧。第三，造成“制度僵化”。

新制度学派有集团博弈理论。从静态上看，制度演进的方向是由社会中处于强势地位的利益集团决定，主要通过一定方式获取国家政权的支持：或赎买或强制。诺斯举例说，十六世纪初英国，资产阶级与封建地发生矛盾，前者用金钱赎买封建特权，获得英国王室支持。同期西班牙政府却因支持羊毛出口商和养羊地主的利益集团而失败。有的学者将诺斯等所说的利益集团称为“压力集团”。压力集团是强势利益集团，有力量对政府形成压力，甚至扶持自己的代理人上台。压力集团形成，往往是社会利益集团失衡的表现。

### **“俘获政府”**

斯蒂格勒 1971 年提出国家俘获理论，指立法者和管制机构也追求自身利益的最大化，特殊利益集团“俘获”立法者和管制者使政府提供有利于他们的管制。以后又有利益集团委托—代理理论。学者们用“政府俘获”框架，对转轨国家中政府被利益集团俘获现象的调查与研究最为引人注目。调查结果表明，公共服务领域的行政腐败和政府俘获现象在转轨中国家特别是在独联体和东南欧国家较为普遍，这其中，国家俘获对商业法庭的影响最为显著，而对中央银行的影响略小，对国会、政党和刑事法庭的影响则居于以上两者之间。

转轨国家中国家俘获现象造成的后果是：由于利益集团向政府以“点菜”的方式购买个性化服务，使得政府对普通百姓提供教育、医疗、住房等基本公共产品能力得不到有效提升；由于向政府提供“租金”就可以轻易获得市场优势，利益集团扼杀了企业家与市场的创新性；由于俘获者利益集团可以使政府制定有利于自身的法律、政策和规章，如设置行业进入壁垒，限制或阻碍中小企业的进入，因而阻碍了私人投资的积极性。

国家俘获比较普遍的国家，由于某些类型的外国投资者拥有强大的资金与影响力，在参与政府俘获的可能性上，要比内资企业高出近两倍，因而会出现外资对某些行业垄断的现象。

### **基本共识：必须限制利益集团**

第一，从一般意义上看，利益集团在一个国家的政治和社会过程中是一支负面力量。只有当不同利益集团发育成熟并且形成相互平衡的关系时，利益集团才不会有害于全社会福利，反而可能是代议制民主发展的必有条件。

第二，单个利益集团的利益诉求往往与全社会利益是相悖的。但当社会上绝大多数人群归属于不同利益集团，且各个利益集团之间具备讨价还价的条件时，政府决策有可能能平衡

并反映全社会的利益。

第三，如果社会中不同利益阶层发育不平衡，强势集团主导政治，庞大的弱势群体因为交易成本太高以及无法采取选择性激励而组成不了实际的“利益集团”时，如果强势利益集团利用其强势地位利益追求在分配中的强势时，强势集团就可称之为特殊利益集团或“分利联盟”。而这种特殊利益集团对于经济、政治与社会过程的影响都是负面的。

第四，在现代市场经济条件下，利益集团的存在及其对立法及政治过程的影响是无法消除的，但却是可以控制的。控制的方法总括起来就是麦迪逊所说的“遏制与平衡”。即一是靠政府的遏制。二是靠不同利益集团之间的平衡。当然其具体内容与手段则十分复杂。

第五，转型国家由于原有政治与法律秩序的缺失下官员主导转型过程，最容易产生权贵资本利益集团，且这种利益集团又由于缺乏有效的制衡力量而单方面影响社会经济政治过程，对此，必须引起转型国家执政者的高度警惕，同时在必要时必须毫不犹豫予以打击。

## 天下智慧·利益集团与政治发展

### 当代西方国家利益集团的政治功能

现代民主政治，是政党竞争的舞台，也是各种利益集团大显身手的场所，“利益集团政治”与政党政治并行不悖。在西方民主国家，利益集团神通广大，其“lobbying”活动异彩纷呈。利益集团不分大小强弱，都在政治过程中各显其能，在谋求自身利益的同时，发挥着不同程度的政治功能。

#### 政治协调与利益平衡功能

西方国家的利益集团积极参与利益的确定与平衡过程，同政府保持着密切联系。在有的国家如原西德，利益集团甚至被视为准政府机构。在美国立法、行政、司法权力的运作过程中，利益集团的幽灵无处不在。

一是游说议员，影响利益的确定以平衡不同的利益。立法过程即利益确定的过程，利益集团的“lobbying”活动首先以议会为对象。在美国，大的利益集团在国会山设办事处，派遣常驻人员或聘请“乐辩士”（lobbyist）充当代理人。利益集团影响立法的资源丰富，手段复杂，他们的活动对两党政治中的两大党起到一定制约作用，也有利于不同利益的表达，实现多元利益的平衡。二是疏通政府，影响行政活动以平衡不同的利益。行政系统中做决定的各个环节，从行政首脑到各部门，无一不受利益集团的关注和“压力”。当然，政治家、行政部门和利益集

团是双向的,利益集团和政府的需要存在着互补关系。利益集团除了游说、施压之外,更多是通过提供意见咨询和信息情报之类的“服务”来影响政府的决策;政府也可以利用利益集团来推销自己的政策,甚至向利益集团争取支持。三是诉诸司法,寻求利益救济。当利益集团的政策目标不能通过国会或者行政部门达到时,便经常转向法院。首先,提出诉讼或者围绕法院审理的案件进行活动。其次,利益集团对法院事务的卷入还扩大到对法官的任命和批准上。

### 政治沟通与社会稳定功能

利益集团既可以是政治沟通的桥梁,也可以是政治联系的障碍,既可以成为社会稳定的因素,也可以成为政治动荡的根源,关键取决于政治制度本身是否有足够的包容性,取决于政治文化整合的程度,取决于政治行为文明的程度。在法治社会,利益集团的存在往往能发挥积极的政治功能;而在专制社会,利益集团的存在既是对最高统治者本身的威胁,也是社会动荡、政治冲突的诱因。

一是利益集团与政府的沟通。利益集团与政府关系的模式各不相同。美国的利益集团与政党、政府分支机构是分离的,它们与政府、它们之间都存在着竞争关系。在欧洲国家则是另一番景象。在法国,私人利益集团与国家之间的不可缺少的合作由顾问委员会予以制度化,大多数政府机关都附设顾问委员会,委员会主要是政府官员和集团代表。法国的利益集团具有准官方的性质,因而其政治协调功能得以充分发挥,各种利益得以充分协调,政府执行其政策也才较少阻力。二是利益集团与政党的沟通。利益集团是个人和政治组织、特别是政党联系的桥梁。在西方国家,政党是政治体系内的利益集团,利益集团是政治体系外的压力集团。它们的共同点在于,都是为了实现自己或其所代表的利益而涉足政治,因而它们之间存在着剪不断理还乱的关系。不过利益集团不像政党那样通过竞选冠冕堂皇地进入政治过程,而是着力于影响选举,通过各种“院外活动”来推销自己的主张,实现自己的利益。

### 政治监督与制约功能

利益集团参与政治过程,活动权势人物为自己谋利,与此同时也密切注视着这些人物的一举一动,密切注视着对手或其它利益集团的活动,以及它们与权势人物的往来,密切注视着政治过程的各个环节。这使得权势人物、主要政治机构、政治系统的核心部分都暴露在众多的利益集团的监视之中。这种非专业的基于利益平衡的监督机制,可以有助于法律的制定和实施的公正,可以有效地防止腐败。

在西方国家,利益集团的监督可以分为不同的情况,最常见的是在影响政治过程、谋求自身利益之时“附带”起到了监督的作用,这是比较初级的形式。第二种是智囊机构、基金会等

通过向政府、政党、政治决策人物出售思想、政策方案来影响政治过程。这和商品市场一样，也存在竞争。决策者如果采取了有损公共利益的思想库的思想或者政策方案，便会受到群体攻击，这种机构也能以隐蔽的方式监督政治过程。第三种是专门的民间监督机构，它们专门盯着政府、政党和政客的一举一动。

## 天下智慧·利益集团与政治发展

### 勃列日涅夫时期“利益集团”与苏联兴衰

苏联作为一个大国，其制度剧变是多种原因造成的，那么，“勃列日涅夫时期丧失改革良机，为后来的领导人篡改改革方向创造了条件”之说能够成立吗·从被誉为“利益集团的鞭挞者”的美国著名经济学家曼瑟·奥尔森(Mancur Olson)关于利益集团与国家兴衰的理论中，我们来寻找答案。

#### 奥尔森论分利集团与国家的兴衰

奥尔森在其1998年出版的著作《国家兴衰探源》中，从经济学视角探讨了分利集团与国家兴衰的关系。奥尔森的研究结论指出，如果一国具备了分利集团建立和持续性发展的政治环境——“允许自由地建立各种组织而又长期没有动乱或被入侵”，就会使“分利集团持续发展”。奥尔森进而研究了分利集团对国家经济发展消极作用的机制：“分利集团的目的在于重新分配国民收入而不是去创造更多的总收入，从而导致全社会的效率与总收入的下降”；分利集团为了既得利益延缓全社会运用新技术；分利集团“到足以取得成功的规模时，它必然采取排他性的政策”维护集团利益；为了达到自身目的，必然运用院外活动争取立法提高其成员收入，活动的结果是降低了生产经营活动的报酬，提高了利用法律、政治与官僚主义进行讨价还价等活动的报酬；这种示范效应使企图获取更多收益的分利集团越来越多，从而改变了社会动力：“增加生产的动力减退了，而企图多占有有一些产品的动力则增加了”；社会动力的变化“改变社会演化的方向”，该国的生产增长受到阻碍，社会经济出现僵化衰退。

#### 利益集团改变了苏联社会动力

正如国内外学术界评论的，奥尔森的利益集团理论具有很强的理论和实践意义。以他的理论解释勃列日涅夫时期利益集团与苏联兴衰的关系，可以找到以下的分析路径。

首先，勃列日涅夫时期领导干部利益集团代表的是少部分人的利益，属于特殊利益集团即分利性集团。其原因在于，勃列日涅夫时期领导干部的利益出现了两重性：一方面，作为

苏联人民的一员，领导干部与全体人民的利益具有一致性；但另一方面，在改革面前，二者的利益也发生了明显的分离。十月革命后初期，领导干部与广大群众曾共同面临着苏维埃政权被资本主义世界绞杀的威胁，因而具有“保卫苏维埃政权就是保护自己”的共同利益观。而二战以后，由于苏维埃政权巩固强大，苏联社会面临着对集权体制进行改革的任务，致使利益集团成员开始具有与群众利益不同的特殊利益：由于他们在工资、住房、交通、医疗、商品供应等方面的特殊生活待遇，以及垄断权力的“伴生物——礼品、贿金、相互利用等等”，只与是否拥有领导职务以及与职务级别的高低有关，而向企业下放管理权、废除领导干部终身制等改革将削减其权力，甚至剥夺其职务——损害他们的利益，因此，对于老百姓所拥护的改革，利益集团采取了抵制和反对的态度，他们维护的是少数人的私利，成为典型的特殊利益集团、分利集团。

其次，奥尔森认为，一国具有稳定和平的政治环境，使分利集团获得持续性发展，是分利集团影响国家兴衰的必要条件。苏联的情况恰恰如此。二战以后，苏联进入和平发展时期，尤其赫鲁晓夫下台，干部任期制取消以后，分利集团获得了稳定、持续性发展的政治保障，逐渐形成成为强大的政治力量。在以上分析路径的基础上，我们看到了第三条分析路径：利益集团的谋私行为改变了苏联的社会动力和社会方向，而这种改变是通过利益集团以权谋私产生的“分利坏效应”实现的。

勃列日涅夫时期，利益集团既以各种方式反对、抵制改革，维护集团的既得利益，同时，通过三种途径谋取新的利益。第一种，对上级领导溜须拍马，以期谋得更高领导职位，得到更高级别的权力、生活待遇和更多的权力伴生物。第二种，进行院外活动，使指令性计划做出有利于本部门或地区的改变，争得项目和资金。第三种，以权谋私，非法获得经济利益。

勃列日涅夫时期，利益集团通过这三种途径谋利，以小成本博取大收益，他们的行为被社会知晓，在社会上不断传递以后，人们起而效仿，在社会上刮起了三股风。一是媚上风。在领导干部任命制下，许多人通过与上级领导搞好关系得到提拔重用，加入利益团伙，得到无尽好处。于是，千方百计搭上级关系，给上级领导溜须拍马之风盛行。二是院外活动风。由于通过院外活动向中央机关示好，一些部委争得了资金项目，于是乎其他部门纷纷效尤，争先恐后提供各种物质方便和服务，与中央机关工作人员联络感情。三是腐败风。由于权钱交易可以迅速致富，腐败之风蔓延。为了实现致富的目标，利益集团的手段花样翻新，谎报指标、伪造企业账目、买官卖官、收受贿赂，甚至胆敢践踏法律，进行非法的权钱交易敛取大量钱财。

## 自下而上敷衍工作之风盛行

日益蔓延的三股风腐蚀了社会风气，使社会动力改变：由于不注重与领导搞关系，仅诚实、认真工作的收益降低，而媚上升官、工作敷衍、投机取巧的收益提高，导致诚实、认真工作的动力减退，媚上、投机取巧、坐享其成的动力增加，结果，勃列日涅夫时期，社会自下而上敷衍工作之风盛行。

在最高层，政治局委员在就重大问题决策时，本应该进行严肃、认真的讨论，反复权衡、抉择，再通过决议。但实际上，政治局会议常常采取敷衍的态度，大家一致草草通过中央机关秘书班子拟好的决议。在加盟共和国和地方，许多干部敷衍工作的主要表现，是躲着问题走：“能不解决的，就不解决；非解决不可的，就不签字。”或者，“把问题推给别人……当实在躲不开时，为了缓和一下下面的不满情绪，就发指示或制订一些对以后不起任何作用的措施。”在基层，由于善于同领导搞关系的人得到重用、提拔，升官、升职提薪，以及劳动报酬的平均主义，打击了踏实负责工作的劳动者的积极性，导致大部分劳动者对认真、高质量劳动兴趣的降低。

于是乎，勃列日涅夫晚期出现了这样一幅图景：政治局会议上千篇一律念稿子，基层单位工人出工不出力——苏联社会自上而下大量的人在比划工作！其结果，全国上下各个环节，虽然投入了大量的时间、精力、资源，却没有解决应解决的问题，没有获得应当得到的产出。分利集团对社会动力的改变，使国家各个环节加大了运转的成本，苏联的资源被无端地浪费，超级巨人亦难以承受无端的消耗！

## 时代任务未完成，社会主义方向被改变

利益集团“分利坏效应”对社会动力的改变，最终导致苏联社会主义道路的方向发生演化。苏联社会主义道路不是一个抽象的概念，它是由十月革命胜利以后数个历史时期迈出的首尾相衔的前进步骤开辟出来的。从十月革命以后至1980年代，苏联社会主义的任务可以用三句话概括：1920~1930年代苏维埃政权初期，是巩固政权，建立经济基础；二战时期，是保家卫国；二战以后，是改革创新，创造比资本主义更高的劳动生产率，让人民享受比资本主义更高的生活水平，在社会主义与资本主义两种社会体系的竞争中取胜。每个时期的任务，既是苏维埃政权的战略目标，需要社会上下团结一致才能实现，同时也是全国人民一致前进的动力。

十月革命以后至二战胜利的30多年里，由于苏联领导干部与人民同样面临着生死存亡的考验，因此全国上下利益一致，共同奋斗，完成了时代赋予的任务，保证了苏联沿着社会主

义方向不断前进。但是在勃列日涅夫时期，由于领导干部利益集团与人民的利益发生分离，没有完成借助改革创新在两个社会体系竞争中取胜的时代重任：利益集团为了一己之私利，从两个方向辱没了历史的使命。一方面，利益集团为维护既得利益抵制改革，直接阻挠了传统经济机制弊端的革除，导致这些弊端不断积累；另一方面，利益集团为谋取新的私利，形成了“分利坏效应”，导致社会上下敷衍工作，高度集权体制的弊端（由于经济、政治活动与最终结果无关，导致官僚主义、劳动懈怠等）迅速地放大——这些弊端在积累的同时迅速地膨胀，加速了传统体制功能的衰减！其结果是，苏联劳动生产率直线下降，拉大了经济发展和人民生活水平与资本主义国家的差距，苏联在与资本主义的经济竞争中没能占据优势！

1950年代以来领导人许下的“共产主义将在我们这代实现”的诺言已经越来越渺茫，人们对政府和社会主义的信任下降，倾慕、崇拜西方的意识在“夜间人”（指白天与官方保持一致，到夜间则阅读地下出版物，交流政治笑话，或批评时政）和“厨房辩论”（指为避免政治麻烦关起厨房门与家人或朋友悄声议论与批评时政）中滋生蔓延。因此，还在戈氏改革以前，由于人们意识形态天平的倾斜，苏联社会主义的方向已悄悄发生偏转！正是这种偏转，为后来民主派思潮的广泛传播和民主派夺取政权播下了种子。1907年梁启超曾批判晚清政府，认为其拒不改革致使中国成为“制造革命党之一大工厂也”。以勃列日涅夫为首的利益集团和特权阶层在阻挡历史潮流方面不逊于晚清政府，他们因葬送改革良机而称得上“制造崇拜西方思潮之一大工厂”！

在这个意义上，勃列日涅夫时期利益集团的行径为后来的领导人篡改社会方向、葬送苏联社会主义的前程创造了条件！勃列日涅夫时期的利益集团堪称苏联社会主义的罪人！他们应该被钉在苏联历史的耻辱柱上！

（本栏编者：黄杰 联系方式：[09110170003@fudan.edu.cn](mailto:09110170003@fudan.edu.cn)）

## 治国之道·政党建设与国家治理

### 【编者按】

2011年5月8日，新加坡执政党人民行动党以60.14%的总得票率赢得了11个单议席选区和14个集选区，获得87个国会总议席中的81个，再次蝉联执政。人民行动党是世界上实行多党制国家中对国家掌控能力最强、执政时间最长的执政党。该党的党徽是白底蓝圈，中间一道红色闪电。白底象征纯洁、廉洁；蓝圈代表团结、种族和睦；闪电象征行动迅猛有力。其口号是“真诚团结，一致行动”。新加坡资源贫乏，是个弹丸之地。但在该党领导下，国民经济总产值19世纪60年代年人均只有600

美元，进入 21 世纪一跃为 2、3 万美元，增长近 40 倍，创造了亚洲经济奇迹。伴随经济快速发展，新加坡社会稳定，人际和谐，环境优美，成为世人瞩目的文明国度。

## 政党的适应性变革

新加坡前内阁资政吴作栋在 1999 年指出：“一个政党的寿命不取决于它的光荣历史，而是要看它是否能继续保持适应社会和环境的能力。”“由于变迁的步伐加速，行动党需要调整步伐，以便跟得上这个瞬息万变的时代。”

在 1950 年代初独立运动高涨的革命时期，建党之初的行动党实际上处于政治谱系的极左一端，有着浓厚的工人阶级色彩。但当行动党于 1959 年获得执政地位并长期执政，行动党的政治立场也发生了静悄悄的变化，逐步转变为“代表国内各方面利益”的兼容型政党。其施政风格也逐渐从意识形态退回到实用理性，即以务实为各种政策背后的哲学，以“行得通”为各种政策实行的标准，“是社会主义，是资本主义，将来怎样，让下一代去决定”。而全球化催生的社会世俗化，信息化带来的资讯共享化，导致了社会风尚从崇拜英雄转变为追捧明星，社会心理从讲究“大道理”转变到讲求“硬道理”，更要求执政党的组织哲学从“高调”转变为“低调”，从“主义”转变为“常识”。建党之初，行动党以民主社会主义作为自己的信条和目标。但是，上个世纪七八十年代之后，人们就很难听到行动党领导人高谈“主义”的词汇。1982 年修订后的新党章，看不到该党以何种主义为指导，入党也不以信仰任何主义为条件。行动党的上述组织特征与有些国家的执政在台前不同，行动党是在幕后。一位行动党议员介绍说，在新加坡，行动党虽然是执政党，但也只是若干政党之一，并不直接行使公共权力，公共权力由政府掌握。例如，行动党本身没有一套与各级政府平行并列的庞大的组织体系，各个单位、部门也没有党的组织，更没有专职的党务干部。公务员一般不能加入政党，任何人到任何部门求职填表时都无须填写“参加何种政治组织”或“政治面貌”的栏目，也没有执政党党员可以优先录用的成文或不成文规定。党的工作主要是自身建设和争取选民，围绕竞选开展党的活动。除了努力通过竞选争取上台或保持执政地位外，行动党很少以党的名义发号施令。同时，由于行动党是个精英党，党员人数不多，党员身份保密（或者说不刻意公开），党的总部和支部的建筑也刻意低调简朴。这就更给人一种平淡无声的感觉。

但是，深入考察，人们又可以发现，在整个国家的社会生活中，“有形”的行动党虽然平淡无声，“无形”的行动党往往无所不在。因为执政党的意志已通过议会和政府转化为国家意志和政府行为。党是通过国会和政府来实现对国家的领导的。这是依法执政和执政党在宪政范围内活动的具体表现和必然要求。

新加坡国会属于单院制，任期 5 年。其 84 个议席中，行动党占据绝大多数。例如，最近 3 届国会，行动党议员有 82 位，反对党议员只有两位。因此，党的方针政策很容易上升为国家意志。行动党作为占国会多数议席的执政党，组成内阁，内阁总理由党的秘书长担任，副总理和部长则多由党的中央执行委员会委员（也是国会议员）或行动党其他议员担任。因此，党的理念可以通过担任政府要职的党员得到完全落实。这些年来，新加坡政府所采取的经济、社会、教育等政策，都体现了行动党治国理政的基本理念。有人这样形容新加坡的党政关系：政府在前头唱戏，党在后台指挥。从某个角度来看，党政是分开的；从另一角度观察，党政又是合一的。也有人这样形容行动党的特征：无处可见，无所不在。上述特征可以这样理解：一方面，是国会而非政党在表达国家意志，是政府而非政党在执行国家政策，所以，表面上看，行动党无处可见；另一方面，行动党已经通过其党员在国会和政府发挥作用，体现党的意志，所以，行动党无所不在。

## 治国之道·政党建设与国家治理

### 有效践行“为人民服务”的宗旨

走到幕后的行动党还通过由其政府主导的基层组织发挥着无微不至的服务功能。新加坡的基层组织主要包括公民咨询委员会、民众联络所、俱乐部管理委员会、居民委员会、民防协商委员会等，这在新加坡这个蕞尔小国，可谓“麻雀虽小，五脏俱全”。这些基层组织主要从事政府不及的社区服务事务，如经营老人乐龄中心、退休人员俱乐部儿童音乐绘画班、电脑、健美、舞蹈班，甚至开茶室、收藏室等，组织居民进行交流搞聚餐活动、节日庆祝、歌咏比赛、搞环境保护等，总之一切能吸引、服务居民的事他们都干。他们办的这些活动虽然都是经营性的但不营利，由于政府有补助，比其他完全商业性的经营廉价许多。这些组织原则上属于非政府机构，也不直接隶属于行动党领导。但是，由于统领这些基层组织的人民协会的最高领导人由总理出任，各个基层组织（以选区划分）也由本选区的行动党议员出任顾问，各个基层组织的主要领导也是行动党党员，这样，基层组织也就实际上处在行动党掌控之中。基层组织为民服务，也就是行动党在为民服务。而基层组织服务内容之详尽、服务方式之周到，又让人感觉到行动党的服务无处不在。人们慨叹：在新加坡社会，没有党的领导，只有党的服务。基层组织为民服务的重要目的，就在于争取选民选举行动党上台，支持行动

党执政。

行动党的服务功能也通过行动党社区基金来实现。行动党社区基金会（PAP Community Foundation，简称 PCF）于 1986 年成立，是行动党的慈善机构。成立之初的宗旨是为组屋区居民提供负担得起、方便及具有水准的幼儿教育。后来，PCF 的主要业务不止于幼稚园，还包括经营托儿中心、开办豆豆班教育中心、推展社区身体检查计划，以及与志愿福利团体合作，接受有特别需要的儿童，如患有阅读障碍和自闭症的儿童报读他们的幼稚园课程，等等。PCF 每年都主办筹款活动。该活动由内阁部长带头，部长议员轮流统筹，为慈善团体筹集善款。筹款活动包括高尔夫球赛、晚宴和义走等。过去 20 年来，PCF 在全岛各地设立了 300 多家幼稚园，占全岛幼稚园的 2/3，每年为大约 5 万名儿童提供学前教育。PCF 的收费很低，为中下层民众的儿童的上学提供了便利。以 1999 年的收费情况为例，PCF 设立的幼稚园，视学期的长短和课程内容而定，学生每学期缴付的学费从 20 元到 85 元不等；而私人开办的幼稚园每学期的收费则从 840 元到 2100 元不等。需要说明的是，人民行动党幼稚园的教材并无赞扬行动党的课文，上学也不教歌颂行动党的歌曲。用一句曾在行动党幼稚园学习过的行动党员的话来说，就是“上课归上课，学校并没有提到行动党或向我们灌输对党效忠的意识，纯粹是办教育”。但是，由于在行动党幼稚园长大，也得到行动党基金的帮助，其对行动党的感情也在潜移默化中培养，必然为行动党带来更多的支持和选票。由此可见，新加坡人民行动党“为民服务”决不是口号，而是实实在在的行动。

## 治国之道·政党建设与国家治理

### 厉行反贪以保持政党生命力

在一党独大的体制下，反腐败就基本上变成了一个执政党自我清理的过程。新加坡执政党清醒地意识到半民主半威权体制的缺陷和周边环境的影响，对腐败的可能性格外地警惕。新加坡人民行动党在成立之初的口号就是“打倒贪污”，其党旗以白色为底，以示廉洁，因此廉洁也是党的根本宗旨。行动党议员一身洁白的着装，象征党的纯洁和廉明。李光耀说：“人民期待着我们有这样的表现，我们决心不辜负他们的期望。我们有着强烈的使命感，要建立廉洁有效的政府。1959 年 6 月，在市政厅大厦会议室宣誓就职的时候，我们一律穿白色的衬衫和白色的长裤，象征个人行为纯洁廉明，担任公职也一样。人民期待着我们有这样的表现，我们决心不辜负他们的期望。”

独立之初，新加坡贪污猖獗，社会动荡。李光耀在回忆录中论述了当年人民行动党的反腐决心：“1959年人民行动党执政，我们誓言要建立廉洁的政治。许多亚洲领袖的贪婪、腐化和堕落，叫我们深恶痛绝。原是为受压迫的同胞争取自由的斗士，变成了人民财产的掠夺者。他们的社会因而滑坡倒退。我们受到亚洲革命浪潮的冲击，决心摆脱殖民主义的统治，却对那些不能实践自己理想的亚洲民族主义领袖的所作所为感到愤怒和不齿。他们使我们大失所望。对待贪污，领导者要够坚强，能铁面无私，坚决对付一切违法乱纪的人。”可以认为，人民行动党对政党政治发展的最大成就，在于有效地解决了法律至上原则与执政党地位的统一问题。新加坡注重依法治贪，制订了一系列缜密的法律，其中最重要的是《反贪污法》和《贪污贿赂没收法》，对政党和社会中的贪污舞弊行为严惩不贷这一点使它远胜于许多其他的发展中国家。因此新加坡政府被公认为亚洲最廉洁的政府之一。其严厉反贪的经验受到国际的关注。国际透明度机构主席彼德·艾根说：李光耀先生在新加坡打击贪污活动方面所扮演的角色，是广为人知的，而且也被世人视为是打击贪污的重要典范，李光耀成功地建立了一个廉洁、不涉及金钱的选举制度，并网罗了一批最有才干的精英加入政府。

2002年新加坡再度被国际政治与经济风险咨询机构评为亚洲最廉洁的经济体，并且以0.9的得分遥遥领先于排名第2位的日本(3.25分)，该项评分以最廉洁为0分，最贪污为10分。30多年来，新加坡也曾发生多起轰动社会的党的高级干部贪污的事件。前发展部长陈家彦(1966年)，前环境发展部政务部长黄循文(1975年)，职工总会主席彭由国案(1979年)，特别轰动一时的是建国元老、新加坡“居者有其屋”政策的得力推行者、国家发展部长郑章远受贿案，以郑畏罪自杀而告终(1986年)。这些事件的结果，证明人民行动党政府对处罚贪污行为是依法行事，绝不徇私。

新加坡对英式法治的继承打破了东方式“人治”的桎梏，把法律放在最高权威，任何个人或组织都不能凌驾于法律之上。1995年吴作栋下令金融管理局调查李光耀家庭两处房产的购买过程，经过在国会公开事实真相，表明房产购买折扣符合市场惯例。李光耀在国会就此事发言说：“有关当局能调查我并针对我的行为提出报告，证明了我所定下的制度是无私和有效的。这次事件也再次证明没有人可以枉法。”新加坡的廉政高效，既靠政党自净与政府自律，更靠法律监督，从“李家房产事件”看出，人民行动党有勇气把政党和个人置于法律监督之下，有效地解决了“谁来监督管理者”的问题。

此外，人民行动党还实施“人才立国”战略（可参阅《天下》第2期相关内容）和一系列社会治理政策。通过“人才立国”战略吸纳一大批各行各业精英进入执政党，使执政党长

期保持不竭的活力和高效的能力。实施有效的社会治理政策，保证了新加坡社会的稳定有序，实现了社会各种族、各族群、各宗教、各群体的和谐共处，促使新加坡成为世界上社会和谐稳定的典范国家之一。

（本栏编者： 弓联兵 联系方式：[09110170002@fudan.edu.cn](mailto:09110170002@fudan.edu.cn)）

## 治理技术 · 政府购买公共服务

### 【编者按】

政府购买公共服务在西方国家已有多年的实践，对公共服务领域产生了深刻影响。虽然西方发达国家政府购买社会公共服务的经验和教训各不相同，但是普遍认为，政府的权力和职责并没有削减，仍然扮演着极为重要的角色。社会公共服务领域与其他公共服务领域不同，社会群体的需求会随着生活状况的好转和主要矛盾的解决而逐渐转化。在强化服务责任、确立评估机制、制定契约规则、促进合作伙伴关系持续发展等方面，社会对政府的要求越来越高，政府自身也要保持足够的敏感性以应对复杂变化。

### 政府购买公共服务的实践发展

以英国、美国为代表的西方发达国家，从 20 世纪 70 年代末起，面对不断扩大的社会需求、公共服务开支的急速膨胀与政府服务低效之间的矛盾，对社会公共服务体制进行了大规模的改革。纵观西方各国实践，政府购买社会公共服务经历了由起步探索到蓬勃发展，随后又进入反思完善的三个阶段。

第一阶段是政府购买社会公共服务的起步探索时期（1979 至 1987 年）。受“新公共管理”运动的影响，在“市场化、竞争非垄断、分权及效率衡量”等核心理念的推动下，政府从社会公共服务“生产者”转向“提供者”。政府购买社会公共服务旨在将社会公共服务的提供主体由政府部门逐渐转移到非政府部门或多元部门，通过引入市场机制使服务更有效率。这样做不但使提供服务的组织能被提供资金的一方所控制，而且易于分散责任。这一阶段最明显的变化是众多营利机构加强了与政府的合作，成为社会公共服务提供的一股重要力量。虽然政府的社会公共服务支出较 20 世纪 70 年代有所下降，但是社会公共服务领域中营利机构的数量却持续增长。1977 至 1987 年，美国的日托服务机构增长了 80%，个人和家庭服务机构增长了 22%，残疾人就业和工作培训机构增长了 39%，居家照顾服务机构增长了 45%，营利机构作为服务供给方的主体之一，为下一阶段健全契约购买的市场竞争要素提供了先机。

第二阶段是政府购买社会公共服务的蓬勃发展时期（1988 至 1998 年）。在新公共服务、

公民社会理念的共同作用下，西方发达国家意识到公共利益仍是本位，要尊重公民权，超越上一阶段社会公共服务提供中只关心成本效率的问题，转向重视多方参与，力求实现服务高效和社会优化之间的平衡。这一阶段的主要特征是政府购买社会公共服务出现了以合同外包为主的多种购买方式，运作机制也由指向性拨款向竞争性购买迈进。

归纳起来，这一阶段政府购买社会公共服务常用形式有三种：第一是“整笔拨款”，用以资助非营利组织或营利机构的整体运营。第二是“分类补贴”，用于政府感兴趣的特定社会公共服务领域，向服务供给方购买具体产品或服务，一般按照公式计算应得的财政补贴，或根据某一特殊计划发放项目补贴。第三是“契约购买”，经历了由设计契约(Design Contracting)向应用绩效契约(Performance Contracting)的转变，前者是政府通过设定标准，严格按照服务产出量付费，政府对服务标准的设计负有不可推卸的责任，后者是基于服务供给方的绩效成果付费，通过绩效评估促进服务标准及每年成本节约率的不断提升。

此外，政府也采用了直接资助服务受益者或间接补贴服务供给方的方式。在市场机制发育不完善的某些领域，政府使用凭单制，让符合条件的服务受益者凭资金券自由选择社会公共服务的提供方，促进市场竞争。政府采取贷款或贷款担保的补贴形式支持非营利组织或营利机构建设基础设施，政府还通过税收减免、税款扣除、延期纳税等方式吸引不同服务供给方参与不同项目的提供。截至到1998年，高收入国家中央政府用于社会公共服务的补贴和其它经常性转移支付支出已占总支出的58%。

第三阶段是政府购买社会公共服务的反思完善时期(1999年至今)。各国在经历政府采购规模的持续扩张以后，受“第三条道路”理论的影响，进入20世纪90年代后期，西方发达国家开始理性反思，不再单纯强调市场作用和竞争机制，而是综合运用计划和市场两种手段，增强政府提供优质社会公共服务的能力。与此同时，非营利组织的活跃程度日益增加，组织规模不断发展壮大，提供服务种类繁多，西方发达国家政府陆续采取了谨慎的购买态度，出现两种分化：一种是以法国为代表，政府将社会公共服务项目进行分类，视其关系民生的重要性和关键程度来决定购买的深度和广度；一种是以英、美等国为代表，政府购买社会公共服务的覆盖面仍较广，采用混合管理战略。

法国政府购买社会公共服务自20世纪90年代后期就呈现一种集权化发展态势，政府出资让非营利组织和营利机构主要承担的是弱势人群的发展性服务，包括90%的残疾人服务，85%的儿童权益保护及70%的居家照顾服务等。社会公共服务中涉及公民基本的生存性服务，如养老服务、托儿服务等，由政府直接提供的比例已超50%。

英国、美国等西方发达国家从 1999 年开始了政府购买社会公共服务的平缓化发展历程，由完全合同外包为主的提供方式逐渐过渡到公私混合提供，重新强调政府应有的主导作用。以英国为例，2001 至 2002 年政府建立地方层面的公私合作服务项目达 2109 个，共投入约 23 亿英镑资助了“儿童早期发展和照料计划、健康行动区计划、社会复兴计划、健康城市计划、社区新协定计划、运动行动区计划、确保开端计划以及单一再发展预算”等项目。上述计划均集中于 1998 年或 1999 年开始实施，涉及解决犯罪恐慌、贫困人群居住状况改善、儿童照顾与贫困地区再发展等方面。

（本文摘编自《西方发达国家政府购买社会公共服务的经验和教训》，作者张汝立、陈书洁，原载于《中国行政管理》2010 年第 11 期）

## 治理技术 · 政府购买公共服务

### 国外政府购买公共服务的形式

在公共服务改革中，各国的方式各异，但共同点是把市场机制引入到公共服务的领域里来，就公共服务购买的具体实践形式来看主要包括：合同出租、公私合作、使用者付费和补贴制度等。

#### 第一，合同出租。

合同出租是指把政府的一部分职能交由市场来做。从竞争中脱颖而出的私营企业与政府主管部门签订合同，私营企业完成合同中规定的任务，并达到合同中规定的标准，政府主管部门按照合同支付规定的报酬。在合同出租形式的购买公共服务里，政府的职责是确定需要什么样的公共服务，签订合同并监督绩效，具体的公共服务由合同中的另一方来提供。合同出租对政府起到了“卸载”作用，在西方得到普遍采用，尤其在英国、美国的发展最为典型。在美国，合同出租被广泛运用于各级政府中，据统计，美国至少有 200 余种服务是由承包商向政府提供的。

#### 第二，公私合作。

公私合作是一种特殊形式的合同出租，与合同出租不同的是，政府不必出资购买公共服务，而以政府特许或招标私营部门参与基础建设或提供某项公共服务，并允许承包商有投资收益权。公私合作具有独有的优势，主要体现在公私合作既可通过对有限社会资源的利用提高公共服务的生产能力，又能借助于价格机制显示真实的社会需求。因此，对于具有投入大、

公益性高等特点的交通设施（公路、桥梁、隧道、铁路、港口、机场）、自来水供应系统、污水处理设施、电信、电力系统等基础设施建设领域来说，公私合作的方式更适合这些公共服务的提供。

第三，使用者付费。

使用者付费模式要求消费者在使用公共服务时必须向政府支付部分成本费用。通过使用者付费，把价格机制引入到公共服务中来。在使用者付费模式下，公共服务的提供者一般是政府，而非第三方，享受服务的消费者直接向政府购买。“谁享用，谁付费”的模式从理论上讲可以克服免费供给公共服务所导致的资源不合理配置和浪费。通常，能通过价格机制回收部分成本的半公共物品领域可以采用使用者付费的公共服务供给方式，或者对于使用者和公众可以自由选择服务项目的服务领域，采用付费制比较合适。如社区服务、娱乐设施。

第四，补贴制度。

补贴制度是政府对于需要鼓励的收费公共服务的扶持，主要通过补助和凭单两种方式实施。补助是政府对生产者的补贴，生产者可以是营利组织，也可以是非营利组织。补助的形式包括资金补助、税收优惠、低息贷款等。对生产者补助，可降低公共服务的价格，从而使消费者在市场上购买更多的服务。在政府补助的例子有许多，几乎每一行业都有接受补助或享受税收优惠的情况，比如农产品补贴、住房补贴、医疗补助。政府对行业的补助可以降低其运营成本，从而使公众提高购买力，享受更多的公共服务。

（本文摘编自《西方国家政府购买公共服务对我国的启示》，作者张建伟，原载于《东方企业文化》2010年第11期）

## 治理技术·政府购买公共服务

### 国外政府购买公共服务的经验与教训

国外政府购买公共服务的经验：

第一，在社会公共服务领域，政府选择非营利组织为重要合作伙伴。

西方发达国家多种类型的机构，都能够成为社会公共服务的潜在提供者，包括已注册的慈善机构、非营利组织、协会、自助团体、社区团体以及社会企业等。经验表明，政府与非营利组织的合作关系，在社会公共服务领域已持续深化。政府在继续承担服务费用支出的同时，向非营利组织购买的社会公共服务可归结为基本需求服务、弱势群体或边缘性群体帮扶

服务及特殊照顾三类。

上述服务中，政府财政投入是非营利组织资金的主要来源。政府之所以愿意成为非营利组织的主要出资方，原因包括以下四个方面：第一，两者在功能上互补。相比较过去缺乏弹性的政府供给，政府采购能使各领域专业化的非营利组织发挥特长，提供差异化的社会公共服务，节约成本并提高效率；第二，两者在地位上平等。发达国家非营利组织与其慈善事业的发展有很深的渊源关系，并不存在对政府的行政依附或隶属，大部分非营利组织带有公益性质，符合社会公共服务提供的基本要求。第三，政府购买服务的过程并非意味着简单地“简政放权”，在确定购买服务的领域、合理分配资金、安排计划与服务流程、控制服务质量等方面，政府的地位和责任远比过去提高。在某种意义上，政府实际只是一种授权，既然能“授”，也能“收”。当非营利组织经历无数次实践，被证明在某一领域或某一地区已不能提供令人满意的社会公共服务时，政府就将这种外包了的服务又重新收回。但是，这也为政府明确了社会公共服务中关于市场失灵部分应如何治理的思路，总结失败的教训能使政府从繁杂的服务供给中抽身，从过去无所不包转变为术业专攻。第四，在社会公共服务领域，虽然营利机构也成为一股不可忽视的竞争力量，但是政府选择营利部门作为合作伙伴的国家并不多，社会公共服务的核心是将社会正义与社会公平置于首位，这与营利机构追求个人利益最大化的目标不相符。只有社会保障体系健全的少数西方发达国家敢于尝试市场化程度高的部分服务项目。

第二，政府运用公共权力制定规则和标准，实现监管职能由狭义到广义的转变。

相对于传统官僚制的命令与控制手段，广义上的监管是指政府运用公共权力制定规则和标准，以干预服务供给方的经济和社会活动，具体包括社会公共服务产品的价格、质量、进入和退出等经济性内容以及有效、健康、安全等社会性内容。西方发达国家政府在注意与服务供给方建立友好合作关系的同时，又通过制定规则和标准去实现广义上的政府监管职能。英国政府 2000 年发布的《资助与采购良好行为规范》设定了政府采购的参数和标准，确保提供社会公共服务的质量。2003 年英国副首相办公室发布的《地方政府国家采购战略》，指出了国家或地方政府与非营利组织所应共享的服务信息，总结了取得良好示范效应的社会公共服务实践案例。2006 年，英国政府公开了非营利组织提供的《公共服务行动计划》，在全社会范围内广泛接受监督。2007 年，英国内阁办公室又发布了《第三部门在社会和经济复兴中的重要作用》的报告，包括了政府购买社会公共服务的长期发展战略。2008 年，第三部门办公室负责人发布了公共服务行动计划更新，讨论了其中部分社会公共服务提供已经成功或失

败的经验，探讨政策调试过程中遇到的困难，对政府与非营利组织之间建立牢固的伙伴关系提出了一系列建议。美国政府的监管职能则是通过对服务绩效的考核评估加以实践，美国联邦立法及地方法律中有关绩效的法案和条例均明确规定了政府购买社会公共服务的行为，以及服务供给方应该达到的服务效率和服务质量。绩效概念的正式形成是在1991年的《联邦政策书》中。由美国预算管理办公室（OMB）下设的联邦采购政策办公室签发，1993年《联邦政府绩效与结果法案》和1997年的《联邦收购条例》强调了政府购买社会公共服务的评估标准和契约规范。从以上指导文件中不难看出，西方发达国家已经将命令、强制等传统行政监管手段摒弃，转而建立一种基于规则的管理，这种规则的制定和遵守既受法律保护，又建立在多方认可的基础之上。

第三，构建以弹性磋商和硬性约束为双重保障的合作机制。

政府与服务供方形成合作伙伴关系是有条件的，就西方发达国家的经验来看，对话磋商与监督约束两种力量始终共同作用于政府和服务供给方的买卖全过程，具体表现在以下三个方面：

首先，建立合法的、经双方协商认定的资源合作框架是首要保证。签订的资源合作框架以法律的形式对政府和服务供方使用资源的部门赋予了明确的义务，而且要求其在使用资源时，以履行义务的形式进行，便于行政问责与服务供方问责的进一步完善。1998年，英国《政府与志愿及社区组织合作框架协议》（COMPACT）规定了志愿部门、政府法定部门以及第三部门办公室之间是既独立又交叉关系，就同一服务事项开展平等对话及沟通。志愿部门的主要任务是坚持高标准的管理和操作、严守机密并承担法律责任、适时与利益相关方交流并清晰准确地传达意见、促进与政府机构之间的有效合作关系。政府的主要任务是在项目设计中组织第三部门参与、明确申请程序和时间期限、支付全部费用、合理监督、重视成果、终止资助需要提前3个月通知。《政府与志愿及社区组织合作框架协议》作为英国政府和非营利组织之间签署的一项指导性协议，成为政府各部门、地方政府与非营利组织之间的合作指南及工作备忘录。

其次，制定科学的财政预算及评估机制是有力约束。西方发达国家从一开始购买社会公共服务，政府就确立了财政资金的支付原则，如美国，政府严格规定该项资金只能用于社会公共服务领域，既要保证资金投入公平，免受不必要的影响和舆论压力，又能达到既定目的，实现产出效用最优化等。此外，引入绩效审核，分类别、分层次地预先评估采购不同的服务需要财政投入的比例、规模和水平，以匹配不同服务价值。

最后，监督仲裁机构参与是调控杠杆。起监督作用的主体可由政府本身来完成，也可委托基金会，或由对非营利组织进行登记、注册的委员会等机构来负责。英国政府与非营利组织之间购买服务的协议，由国家志愿组织委员会（NCVO）作为第三方参与管理，监督双方违背协议的行为，提出政府购买或者非营利组织提供服务过程中可能遭遇的阻碍及未来的调整建议。同时，英国的慈善委员会（The Charity Commission）提供“建议实务公告”（SORP）供政府有效地监测和评价服务。不论是基金会还是委员会，两者往往立场客观、声望较好，而且也营造了政府公平正义，为公众谋福利的良好社会形象。

第四，重视由多方参与形成的互助网络，实现最大程度利益整合。

由政府、非营利组织、营利机构、仲裁委员会、社区和家庭共同构成的网络结构，表达了不同利益诉求。政府关注开支削减，非营利组织、营利机构甚至社区关注服务的作用和效果，家庭及个人关注需求是否得到满足，是否能在社会上更好地生存和发展。网络状态的优点在于政府同服务提供者、监督者以及社会公众之间是一种互动式参与，加强了社会团结，整合了社会观念。

由于社会公共服务的对象主要是弱势群体、边缘性群体或者特殊人群，获得的社会支持较少。在这种由多方构建的利益传输和服务供给体系中，比起最终服务质量改善程度、服务效率提高幅度，更令人感到宽慰的是他们的需求和呼声能够得到政府的重视，进而唤起民众对政府的信任，维护社会稳定。非营利组织与营利机构也能更加理解政府为民服务的理念，保持与政府统一的价值认同。

互助网络除了上述提到的利益相关主体以外，信息公开也是改善社会公共服务提供的重要一环，信息公开是为了避免信息不对称，其中有效的信息交换是关键。这里的“有效”指：信息流动自下而上时，意见能被政府或服务提供方承认、考虑并吸纳；自上而下时，决策结果能够充分传达并准确执行至服务接受者。这就形成了从政府到服务提供部门，再到个人等不同单元的积极参与，政府、非营利组织、营利机构和社区合作获取社会民众的优先需求、发现问题、制定备选方案、讨论解决方法，调解仲裁委员会参与管理各方行为，家庭、个人作为利益接受方提供需求反馈与合理建议。这种积极参与被证明在地域范围较窄的地区或小规模的社会公共服务项目中更有效。

国外政府购买公共服务的教训：

第一，政府财政资金投入不当引起多方非理性行为。

作为政府的外部合作对象，非营利组织如果要发挥更大的作用，势必需要更强的专业服

务技能、更大的人力资本投资与更多的组织管理开支，这会加深非营利组织对于以下方面的依赖性：一是对政府资金投入的依赖性。西方发达国家一些规模较大的非营利组织主要依靠地方政府的资金资助，已变成“准公共机构”（quasi-public institutions），其组织内部有严格的层级管理，雇用专业服务人员，实施与政府相似的会计制度，逐渐官僚化，服务效率降低；二是对服务评估审核机制的依赖。采用什么样的服务审核标准来判定服务质量高低，会成为非营利组织重点关注的对象。如果政府或第三方监督管理委员会建立的评估机制不全面，就会使非营利组织为了再次获得政府许可，只重视参与评估的服务标准，特别是一些硬性缺乏弹性的衡量指标，调查时也会偏好搜集有利信息，而忽视了与服务对象交流沟通、信息传达等长期合作平台的建设，但后者显然是政府购买社会公共服务持续发展的重要保障。长此以往，非营利组织作为政府与社会之间的纽带作用将会逐渐消失。

如果政府选择营利机构作为服务提供方，虽然营利机构有足够的资源吸引专业服务人才，使用先进的专业知识技能，但它的利润来源于服务付费。一方面会使政府或民众越来越难以承受高额的服务报酬，加重经济负担；另一方面会造成社会公共服务的某一领域长期由某个私营机构独占，形成从政府垄断到私人垄断的不利局面。

发达国家实践同时表明，政府内部层级之间，特别是当地方政府购买社会公共服务时，政府收入和支出之间巨大的财政缺口也会造成低效。根据美国一些州、县的情况，地方政府的收入在降低，支付职责在不断增加。一方面，为了获得更多上级政府的转移支付，地方政府会过度开支。另一方面，由州、县购买地方社会公共服务，多数的转移支付仅仅是用来弥补决策偏差、调整行动计划时产生的支出成本，并没有实际增加当地政府的收入，还有可能导致地方政府欠债。出于以上考虑，一些国家实施了更为严格的政策，明确提出要将转移支付与服务质量相挂钩，建立稽查制度监督地方政府各部门。

第二，政府的战略规划能力不足制约服务进程和供方能力建设。

在西方发达国家尝试购买社会公共服务初期，许多政府重点考虑的是如何使用诸多手段去规范契约，而不是将精力集中在指导与协商提供什么服务、怎样提供上。如果非营利组织或营利机构从一开始提供社会公共服务就已经出现偏差，以后无论怎样调整契约，规范行为，采取措施向既定目标努力靠近，基本就是徒劳无功的。随着绩效合同的反复调整，往往还会导致整个服务过程缺乏连续性和系统性，服务提供出现分散且不集中的状态，延长服务时间，引起服务各步骤安排的频繁变化，同时又加剧了政策执行成本，使得许多政府无法摆脱越投入越低效的恶性循环中。

同样，在培育非营利组织和营利机构的服务能力上，政府普遍缺乏长远眼光和战略意识。政府一般都将资金直接或间接投入到某一具体服务生产中，而不注重扶持合作对象的能力建设。这些能力包括：人才储备意识、人力资源锻炼与培训、全盘制定计划及较为精准地履行计划、应对突发事件的危机管理能力等。上述能力是保证社会公共服务快速、专业化和可持续发展的关键。所以，实践证明，当服务供方出现人才大规模集体流失、社会公共服务质量危机突然爆发时，非营利组织和营利机构往往难以应对，缺乏在第一时间处理和化解危机的能力，不能将经济损失和不良社会效应降到最低程度。另外，专业技能水平不够则使得服务效率长期无法提高，计划安排完善但服务提供不到位等问题也层出不穷，以上都是由于发达国家政府不注重合作对象能力建设而导致的，这也是今后政府购买社会公共服务应极力避免的。

第三，竞争招标引发的合作惯性不利于供方市场的充分发育。

政府购买社会公共服务的基本假设是存在有效竞争，本质上属于契约购买行为。由于一方面西方发达国家政府，特别是一些地方政府，规定的服务项目越来越细化，要求的服务标准越来越严格，但另一方面政府公布的投标模板却通用简化，使得组织规模大、社会活动能力强的非营利组织更能成功地获得社会公共服务的准入资格。在成为政府合作伙伴的过程中，这些组织已经能够了解政府的偏好，善于运用谈判技巧，当政府需要再次购买同一社会公共服务时，不是依据各类标书设计方案的可行性程度，而是考虑以前的合同签订对象和与其达成的资金协议，由此产生了合作惯性。弱小的非营利组织由于获得政府许可的成功率低，要想参与社会公共服务的提供，就出现了两种情况：一种是尽力整合其他处于同一水平非营利组织的资源，以其中一个非营利组织的名义参加竞争，使本来弱小的非营利组织承担了没有能力承担的人力、物力、财力等资源，使用调配起来相当困难；另一种情况是他们甘于成为具有强大影响力的非营利组织的二级服务提供方，两者产生依附控制关系。这为政府维持独立平等的合作伙伴关系增加了难度，于是政府不得不采取措施再处理所谓分包服务的情况。契约购买的条件要求政府管理与执行分开，买卖双方独立，出资方选择由正规市场竞争产生的服务供方，这种不平衡的发展状态造成的后果就是不利于形成充分的竞争市场。久而久之，某一种社会公共服务变成只有几个少数非营利组织，甚至由同一个非营利组织长期提供，政府购买社会公共服务缺失了市场竞争，仅仅依靠一种合作惯性，社会公共服务质量不再提高，政府成本节约也面临难题。（本文摘编自《西方发达国家政府购买社会公共服务的经验和教训》，作者张汝立、陈书洁，原载于《中国行政管理》2010年第11期）

### 我国政府购买公共服务的技术障碍

政府向社会组织购买公共服务这种做法在中国的探索还不到 10 年时间，在地方政府的试点过程中出现了较多的问题。这些问题可以归纳为两大方面，一方面是社会组织自身存在的问题；另一方面从政府角度看，还缺乏完善的制度设计。

法律法规具有权威性、强制性与规范性，是推进制度建设的强有力工具。当前与政府向社会组织购买公共服务有关的法律是《政府采购法》，但该法没有将公共服务项目纳入采购范围，购买的客体也没有社会组织，意味着社会组织不具备公共服务的主体资质。为推进政府向社会组织购买公共服务工作的进展，一些地方政府出台了相关的措施，在一定程度上促进了政府向社会组织购买公共服务制度建设。然而，这种制度建设多数通过红头文件方式进行，红头文件的出台与否，与当地领导重视程度成正比，使得这种制度建设不仅效力低，且随意性很大。此外，目前所颁布的措施也很不健全，在购买程序、购买内容、定价、资金来源、评估机制等方面都存在着需要改进的地方。

#### 第一，购买程序。

购买程序是政府选择具有较强能力的社会组织作为公共服务供给者的重要途径。为了达到这个目的，购买程序应当具有公开性、竞争性、以及明确的选择标准，然而目前的购买程序远未能达到这些要求。在公开性方面，尽管名义上是公开招标，但一些地方政府通常是私底下与一些社会组织谈，然后选择合适的社会组织；或者是通过定向购买方式把公共服务项目交给某个社会组织。在竞争性方面，由于定向购买、社会组织资质不够等原因，来参加竞标社会组织通常是几个家，且一些社会组织实力较弱，没有能够形成相互竞争的竞标局面。在选择标准方面，没有制定详细与合理的标准，使得选择的随意性较大，例如有些地方将是否愿意听政府话作为选择标准。购买程序存在的缺陷不仅使公共服务的多元选择和外部监督难以形成，而且还冲击了社会组织参与公共服务购买的热情。

#### 第二，购买内容。

社会所需要的服务种类繁多，既包括由政府提供的公共服务，又包含由市场提供的私人服务。政府提供的公共服务又可以分为纯公共服务和准公共服务两大类型。然而在现实中，不同类型的公共服务的区分标准和界限并非十分明确，哪些公共服务可以应作为购买内容，哪些不应该，不同地方政府存在着非常悬殊的理解和做法，有些地方政府甚至将私人服务也

纳入了购买内容中。譬如培训课程，针对个人需要和爱好设置的培训课程完全是私人服务，应由市场机制来解决；但是一些特殊人群的培训课程，就是公共服务，如对生活困难的待业人员的技能培训、对残障人士的护理知识培训等。但某些地方政府对所提供的培训服务不加区分，将私人服务和公共服务一并纳入购买范围。这种对于公共服务与购买内容认识上的模糊与偏差，成为影响我国政府向社会组织购买公共服务发展的重要因素。

### 第三，定价难题。

确定某项公共服务的价格是政府向社会组织购买公共服务的重要问题，但也是一个难点问题。私人服务的成本和受益范围是明确的，它的价格可以计算，但公共服务由于其外部性强，成本和受益范围比较模糊，因此不仅单项公共服务价格难以确定，而且公共服务的总价格也难以确定。对于纯公共服务而言，它的外部性更强，其价格更无法计算。目前一些地方政府模拟市场价格来确定公共服务价格，这种做法不科学，确定的价格也够不合理，往往会确定过高或过低的价格。价格过高无法起到节约政府开支的作用，而价格过低将打击社会组织的积极性，会使社会组织偷工减料，影响公共服务的质量。如何合理地确定公共服务价格，这是需要在实践中探索和解决的问题。

### 第四，资金来源问题。

资金是充分发挥社会组织能力的重要保障，如果政府给予充足和稳定的资金支持，那么不仅有利于社会组织完成公共服务任务，还能够有效培育社会组织的成长和发展，但目前我国社会组织面临的最大问题是没有钱。当前政府向社会组织购买公共服务的资金来源主要有专项业务基金、预算外资金、财政预算三种类型，而预算外资金占绝大部分。预算外资金具有不稳定性，如果领导重视，资金就能够得到保障，如果领导不重视或者换了领导，那么资金就可能被取消。资金得不到保证，将影响社会组织的积极性，降低公共服务效果。

### 第五，评估机制。

要全面获知社会组织所提供的公共服务的效果和问题需要有一套专业的评估机制，但当前的评估机制还远不够成熟。在评估人员方面，评估人员组成主要以政府人员为主，人大、专家学者、社会公众参与度不够，由此在很大程度上影响评估结果的客观性和公正性。在评估标准上，还没有形成比较系统和详细的评估标准，评估标准的随意性较大。在评估方式上，主要以听取汇报和检查为主，这些方式不可避免具有主观性。（本文摘编自《政府向社会组织购买公共服务的问题与对策分析》，作者王达梅，原载于《广东外语外贸大学学报》2010年第11期）（本栏编者：张阳 联系方式：[091017001@fudan.edu.cn](mailto:091017001@fudan.edu.cn)）

## 孟子生平简介

孟子，名轲，邹（今山东邹县）人，相传为鲁国贵族孟孙氏的后裔，生于周烈王四年（约公元前 372），卒于周赧王二十六年（公元前 289），战国时期伟大的思想家，是儒家仅次于孔子的最伟大的代表之一。

孟子幼年丧父，家庭贫困，但是他母亲十分重视对他的培养。幼年时期的孟子并不喜欢学习，而是喜欢和邻居伙伴到荒郊野地去玩。孟母对此感到担忧，为此她带着孟子迁居到市镇的旁边去，然而，市镇的繁华更始令好奇心很强的孟子玩得乐不思蜀。孟母经过一番考虑，决定迁居到一所学校旁边，希望学校的读书声能够感化孟子，而且也把孟子送进了学校。一开始，孟子不喜欢读书，有一次，他忍受不了课堂的枯燥生活，中途跑回家中，当时孟母正在织布。孟母问孟子为什么这么早就回家了，孟子撒谎说是放学了。孟母听后非常难过，拿起剪刀来把织布机上的布给剪了，然后告诉孟子说，学习就和织布一样，如果半途而废的话，结果就会像这块布一样断裂，无法成材的。孟子知道了母亲的良苦用心后，终于发奋读书，这就是史上著名的“孟母三迁”的佳话。

后来，孟子直接受教于孔子的孙子子思，继承了孔子的儒家思想。学有所成以后，开始游说诸侯，希望他们能够推行自己的政治主张。他先后到过梁（魏）国、齐国、宋国、滕国、鲁国等诸侯国。但它们都致力于富国强兵，急功近利，总希望通过暴力手段实现国家稳定与发展。孟子的仁政学说被统治者认为是“迂远而阔于事情”，他看到自己的政治思想在政治实践中无法推行，便退居讲学，和他的学生一起，“序《诗》、《书》，述仲尼之意，作《孟子》七篇”。

孟子生活在一个诸侯混战的年代，在思想领域也是各派林立。孟子一方面继承和发展了孔子的思想，发展为仁政学说，成为其政治思想的核心，提出一套完整的思想体系，另一方面对法、道、墨等各家思想进行批驳，竭力建立儒家思想的正统地位，因而成为儒家的一代正宗大儒，对后世产生了极大的影响，被世人尊称为仅次于孔子的“亚圣”。

### 孟子：“天下之本在国，国之本在家，家之本在身”

孟子对孔子学说的发展在于提出了一套系统的“仁政”思想。所谓仁政，就是一种充满仁义友爱的施政理念。要践行这样的施政理念，则又非要有仁人不可，所谓的仁人，在施行仁政治理国家之前，必然能够以同样的理念主理好家事，必然能够勤奋修身让自己拥有仁义的品行。所以，孟子把“修身、齐家、治国、平天下”看做一个有机联系和发展的过程，作为中间环节的齐家，一方面作为个人修身的一种外化表现形式，同时又是作为一个人治国能力的前兆表现，因而具有十分重要的意义（“天下之本在国，国之本在家，家之本在身”）。

孟子人为，一个人不但要尊敬自己家的老人，关爱自家的小孩，还要推己及人，让全社会都形成尊老爱幼的风尚。认为尊敬自家的老人，推及到尊敬别人家的老人；关爱自家的小孩，推及到关爱别人家的小孩，如果能够做到这一点，就可以将天下掌握在手中。《诗》上有说：“先给自己的妻子做榜样，然后推及到兄弟，然后再推及到别的家族和国家。”所说的都是将自己的心推广到别人身上去。所以说，推广恩德就能够保有天下，如果不能推广恩德，就连自己的妻子儿女也保全不了。古代的圣贤之所以能够远远超过常人，并没有什么其他的原因，而是因为他们善于推广自己的善行罢了（“老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼，天下可运于掌。《诗》云：‘刑于寡妻，至于兄弟，以御于家邦。’言举斯心加诸彼而已。故推恩足以保四海，不推恩无以保妻子。古之人所以大过人者，无他焉，善推其所为而已矣”）。

孟子甚至将子女对父母行孝的行为推崇到了至高无上的地位。孟子的母亲在与其随行到齐国的时候，不幸去世了，孟子便把母亲的遗体运回到鲁国故地进行安葬，办理完丧事，孟子又回到了齐国。这时，他的弟子充虞就问他说：“前些日子，承蒙老师您的信任，让我办理您母亲棺木的事情，当时碍于您比较忙碌，我不便向您请教，现在我想把我心中的疑问说出来，请教老师：您为师母制作的棺木是不太豪华了啊？”孟子回答道：“上古时代对于棺槨没有明确的说法；中古时期规定棺木厚七寸，槨木以与棺木的厚度为准，保持相同的厚度。上到天子，下到平民，讲究棺木的厚度与质量，并非为了外表的美观，而是为了通过这样的方式来表达自己的孝心。如果是因为礼制所限，不能为死者做上等的棺槨，就不能称心；如果是因为财力不够不能为死者制作上等的棺槨，也会不够称心。既然现在既不为礼制多限制，又是财力所允许的范围，古人尚且会这样做，为何我就不能这样做呢？更何况，我这样做也不过是不让泥土沾染了我母亲的尸体，难道我的这样一片孝子之心就不能得到一点点满足

吗？我曾听说过：君子不会因为天下大事而省去应该花在父母身上尽其孝道的钱。”（充虞请曰：“前日不知虞之不肖，使虞敦匠事。严，虞不敢请。今愿窃有请也：木若以美然。”曰：“古者棺槨无度，中古棺七寸，槨称之。自天子达于庶人，非直为观美也，然后尽于人心。不得，不可以为悦；无财，不可以为悦。得之为有财，古之人皆用之，吾何为独不然？且比化者无使土亲肤，于人心独无恻乎？吾闻之：君子不以天下俭其亲。”）

孟子的这一思想，对于生活在当代社会的人们仍然具有十分重要的启示意义，现在的人对于健在的父母，常常因为工作繁忙而疏于照顾，总是有很多客观的理由来为自己的不孝行为解释。甚至认为作为一个青年人，与父母联系过于频密是不符合当代青年行为习惯的，似乎不够独立，似乎恋家是事业心不强的表现。其实，这只不过是为自己的自私行为提供虚弱的借口罢了。现实生活中几乎没有什么事情能够真正为个人的不孝行为提供合理支持。如孟子所言，不为“礼制所限”，不为“财力所限”，无论采用什么样的方式来表示自己的孝心都不为过，至于考虑到什么赚钱、工作、前途之类的，就有些将报答父母养育之恩摆到次要的味道了。

孟子虽然对于尊老爱幼、父慈子孝等伦理规范非常重视，不断加以强调，但他也主张应该有适当的权变，而不是完全以这样的伦理规范来束缚人们更大的义举。有一次，有个叫做淳于髡的齐国辩士问孟子：“男女之间，不亲手递接东西，相互之间绝对不能有肌肤接触，这是礼的规定吗？”孟子说：“是的。”淳于髡继续问道：“如果嫂子溺水了，做小叔子的应不应该向她伸出援助之手，拉她一把呢？”孟子说：“嫂子溺水了而不伸手救援，那是豺狼的行为。男女之间不能有肌肤接触虽然是礼的规范，但是，在嫂子溺水的情况下，伸出救援的手，那是合理的权变啊。”（淳于髡曰：“男女授受不亲，礼与？”孟子曰：“礼也。”曰：“嫂溺，则援之以手乎？”曰：“嫂溺不援，是豺狼也。男子授受不亲，礼也；嫂溺，援之以手者，权也”）。

孟子认为，在所有的不孝行为中，没有后代是最大的不孝。所谓“不孝有三，无后为大”，另外两类不孝，一是看见父母犯错，却不及时指出，害其辱没名声；二是待到父母老了，自己还不能够拿俸禄来敬养父母。后来，他又归纳了五种不孝的行为，应该为君子所杜绝。世人所认为的不孝有五种类型，其一是生性懒惰，不顾及敬养父母的；其二是喜欢吃喝玩乐，同样也不顾及敬养父母的；其三是贪财、偏爱妻子，不顾及敬养父母的；其四是纵情声色犬马，行为不检点，让父母为此蒙羞的；其五是喜好打斗，危及父母的（世俗所谓有不孝者五，惰其四支，不顾父母之养，一不孝也；博弈好饮酒，不顾父母之养，二不孝也；好货财，私妻子，不顾父母之养，三不孝也；从耳目之欲，以为父母戮，四不孝也；好勇斗狠，以危父

母，五不孝也)。有意思的是，孟子在这里认为偏爱妻子，忘记父母的养育之恩是大不孝的行为。他另外还有言语表明了自己在婆媳关系的问题上，做儿子应有的坚定立场。他说：“按照人的成长规律，年少的时候爱慕父母；待性觉醒以后，就喜欢那些美貌女子了；有了妻子以后，则将爱的感情堆集在妻子的身上；入仕做官了，就爱慕君王，如果得不到君王的回应，内心就会感到十分焦灼。然而，真正孝顺的人，终身都会爱慕父母。五十岁还爱慕父母的，我在舜的身上看到了这种品行。”（人少，则慕父母；知好色，则慕少艾；有妻子，则慕妻子；仕则慕君，不得于君则热中。大孝终身慕父母。五十而慕者，予于大舜见之矣）。

孟子还告诫世人，对待父母，只是养活他们，而不爱他们，那就像在养猪；如果只是爱他们，却不是发自内心地恭敬他们，那就像是在养宠物一样。恭敬之心应该在送出礼物之前就有了，只有形式上的恭敬，作为品德高尚的君子是不会虚留的（食而弗爱，豕交之也；爱而不敬，兽畜之也。恭敬者，币之未将者也。恭敬而无实，君子不可虚拘）。

孟子认为齐家的意义不只是关涉到家庭的幸福的问题，而且是一个关系到社会安定、国家富强的重大政治问题。他甚至说：“道路本来是很近的，而总有人要去舍近求远，事情本来是很容易的事情，有人却要偏偏往难处做，治国的道理其实很简单，无非是：如果每一个人都能够亲近自己的亲人，每一个人都能够尊敬自己的长辈，天下就有序太平了”（道在迩而求诸远，事在易而求诸难：人人亲其亲，长其长，而天下平）。

孟子认为，作为统治者有责任教化民众，让他们懂得孝悌之义，这样才能称王天下。统治者要办好学校，对民众进行教化，传扬对父母孝顺、对兄长友好的道理，让头发斑白的老人不再背负重物行走在路上（“谨庠序之教，申之以孝悌之义，颁白者不负戴于道路矣。”）。

为了让自己的子民能够有能力来尽心尽孝，统治者必须要确保子民用以养家的私有财产，这样，社会才会稳定。没有固定的财产而保有恒定的操守与行为，只有有识之士才能做得到，对于一般的老百姓而言，没有了固定的家产，就没有坚持道德操守的心。没有坚守道德的心，则什么恶劣的事情都会做得出来。等到他们犯了罪，然后再将他们抓起来，处以刑罚，这不等于是在陷害老百姓吗，哪有仁德之人处在统治者的地位上而去陷害自己的子民的呢？所以说，一个贤明的君主一定会让人民拥有一定的财产，使得他们对上足可以敬养父母，对下足以养活妻子儿女，碰上好的年景顿顿都可以吃饱，就算遇上坏年景，也可以保证不饿死；然后再来训导他们从善，他们也就能够比较容易地接受了（“无恒产而有恒心者，惟士为能。若民，则无恒产，因无恒心。苟无恒心，放辟邪侈无不为已。及陷于罪，然后从而刑之，是罔民也。焉有仁人在位罔民而可为也？是故明君制民之产，必使仰足以事父母，俯足以畜妻子，

乐岁终身饱，凶年免于死亡；然后驱而之善，故民之从之也轻”）。

作为一个贤明的统治者，还会特别关注弱势群体的生存状态。早先文王治理岐地的时候，对于耕种务农的百姓只收九分之一的税，入仕为官的吃世袭的公家俸禄，对于市集，只进行管理而不加赋税，所有的湖泊都不禁渔，对于罪犯，也不能连坐他的家人。年老无妻的鳏夫，老而无夫的寡妇，老而无子的独老，年幼丧父的孤儿，这四种人，是天下最穷苦而又无所依靠的人。文王施行仁政的时候，必先关照这四种人。《诗》上说：富人是可以过得去了，可是要同情关照那些鳏寡独孤者（昔者文王之治岐也，耕者九一，仕者世禄，关市讥而不征，泽梁无禁，罪人不孥。老而无妻曰鳏，老而无夫曰寡，老而无子曰独，幼而无父曰孤。此四者，天下之穷民而无告者。文王发政施仁，必先斯四者。诗云，‘哿矣富人，哀此茕独’）。

孟子非常反对诸侯之间为了扩大地盘而进行的混战，认为只有实行仁政，才能够做到亲近怀远。他说：“尊重贤德的人，启用那些有才能的人，让一切优秀的人都得到可以发挥才能的职位，那么，天下的有识之士都愿意在这样的朝廷里担任一官半职；在集市上只提供储货的地方，却不去征收赋税，对于那些滞销的货物只是依法收购而不使它们积压，那么，天下的商人都会愿意到这样的市场去做生意；边境的检查站只是检查而已，却不征收税费，那么，天下的旅客都会很乐意到这样的地方去旅行；对于种庄稼的只按井田制助耕公田而不另加赋税，那么，天下的农民都会很乐意在这样的土地上耕种了；在所有的居民区没有额外的土地税和劳役税，那么，天下的百姓都希望自己成为这里的居民了。一个国君，如果能够真正做到以上五点，就连邻国的百姓也会把他视为父母。如果有谁想率领这样的百姓来攻打他，就像率领子女去攻打父母一样，这样的做法，自古没有成功的。如是这样，那他就真是天下无敌了。天下无敌的人，可以称为是上天派来的统治者啊。做到这个程度还不能够令天下诚服的，自古就没有过。”（尊贤使能，俊杰在位，则天下之士皆悦，而愿立于其朝矣；市，廛而不征，法而不廛，则天下之商皆悦，而愿藏于其市矣；关，讥而不征，则天下之旅皆悦，而愿出于其路矣；耕者，助而不税，则天下之农皆悦，而愿耕于其野矣；廛，无夫里之布，则天下之民皆悦，而愿为之氓矣。信能行此五者，则邻国之民仰之若父母矣，率其子弟，攻其父母，自生民以来未有能济者也。如此，则无敌于天下。天敌于天下者，天吏也。然而不王者，未之有也）。

孟子认为，做妻妾的要守妇道，做臣子的也应该有“臣道”，绝不可以以下犯上，就像妻妾绝不可以违反丈夫一样。有一次，有个名叫景春的纵横家信徒问孟子说：“公孙衍和张仪难道不是大丈夫吗？他们一旦发起怒来，连诸侯王都怕；一旦安静下来，天下也会随之平安无

事。”孟子回答道：“这算什么大丈夫？你难道没有学过礼吗？男子二十岁举行加冠礼的时候，父亲给予训导；女子出嫁的时候，母亲给予训导，送她到家门口，告诫她‘你到了丈夫的家里，一定要恭敬，一定要谨慎，千万不要违背你丈夫的意志！’顺从为夫的意志，这就是为妾的妇道。作为一个真正的男子汉、大丈夫，应该住在天地中最广阔房间里，站在天下最正确的位置上，走天下最光明的道路；在得志的时候，和人民一同前进；不得志的时候，就独自坚守自己的原则。富贵不能使我变得淫逸、贫贱不能使我改变操守、威武不能使我变得屈服。这才叫做大丈夫。”（景春曰：“公孙衍、张仪岂不诚大丈夫哉？一怒而诸侯惧，安居而天下熄。”孟子曰：“是焉得为大丈夫乎？子未学礼乎？丈夫之冠也，父命之；女子之嫁也，母命之，往送之门，戒之曰：‘往之女家，必敬必戒，无违夫子！’以顺为正者，妾妇之道也。居天下之广居，立天下之正位，行天下之大道；得志，与民由之；不得志，独行其道。富贵不能淫，贫贱不能移，威武不能屈，此之谓大丈夫。”）

孟子认为，一个人有政治理想、并且追求实现自己的理想是无可厚非的，但是，求官必须走正道，不走正道，则有如偷窥邻家女子一样龌龊。男孩子一出生，父母就希望他有个好妻室；女孩子一出生，父母就希望她有个好婆家，这是做父母的寻常心理，人人都一样。如果有人来不及等到父母的安排、媒人的介绍，就自己钻墙偷缝地相互偷看，跳过围墙私下相会，那么，父母世人都会对此贱行，予以鄙视。古代的人没有不想入仕为官的（就像没有人不想成家一样），但又反感不以正道求官，不走正道求官，就和那些钻墙偷窥之人一样，是为世人所唾弃的（丈夫生而愿为之有室，女子生而愿为之有家；父母之心，人皆有之。不待父母之命、媒妁之言，钻穴隙相窥，逾墙相从，则父母国人皆贱之。古之人未尝不欲仕也，又恶不由其道。不由其道而往者，与钻穴隙之类也）。

（本栏编者：沈夏珠 联系方式：[shenxiazhu@fudan.edu.cn](mailto:shenxiazhu@fudan.edu.cn)）

## 我思我在·行政区划与城市发展

### 财经视角的上海并区利弊分析

田享华<sup>①</sup>

#### 一、相应背景

对上海而言，在 1949 年前后，行政区域变化都不少见，甚至说是相对频繁的。不过，要想从财经视角看待上海区划变更，恐怕还是以改革开放 30 多年的更为契合。

<sup>①</sup> 作者系复旦大学 2006 级 MPA 研究生，现工作于《第一财经》日报社。

通常，我们认为城市总体规划是对城市未来的土地利用、交通体系发展、公共空间保护、社区发展与保护、工商业区域布局、城市基础设施建设等提出具体建议，需要突出强调保护自然生态环境和历史文化资源，通过经济、社会、文化的持续发展为市民不断创造更加美好的生存与发展空间。

分区规划则对土地使用性质和开发强度进行控制和规划立法，以便促进城市公共健康、公共安全和全面福利，推动城市和谐、有序发展。对上海而言，它是要建设“四个中心”，都是与经济直接相关，而上海相对于全国的地位，主要也突出在其经济功能上。所以它的城市区域划分也应该主要考虑经济的利弊，所以，我尝试从财经的视角看待这一问题。

事实上，他们也是这么做的。当然，近年，全国多个地区变更了行政区划。比如，2010年7月1日，中国国务院正式批复了北京市政府关于调整首都功能核心区行政区划的请示，同意撤销北京市原东城区、崇文区，设立新的北京市东城区，撤销北京市原西城区、宣武区，设立新的北京市西城区。

现在回到上海的讨论，1990年浦东开发开放时，原浦东的行政区域包括原川沙县，上海县的三林乡，黄浦区、南市区、杨浦区的浦东部分，1992年10月11日国务院批复设立上海市浦东新区。此后浦东还经历了一系列行政区划改革，比如1997年撤销川沙镇和东城镇，设立新的川沙镇；2000年撤销花木镇、严桥镇，设立新的花木镇；2005年撤销浦东新区机场镇、川沙镇建制，设立川沙新镇等。

2009年4月，国务院正式批复同意撤销上海市南汇区，将其并入浦东新区。借助于行政区划的调整，上海将两个中心（国际金融与国际航运）的建设都落在了浦东的范畴内。合并后的新浦东总面积达1210.41平方公里，大浦东破壳而出。

而最新的消息称，上海的行政区划也在酝酿进一步变迁。较早前有传言说“静安、卢湾合并”，后来黄浦区“加入战团”，思路不断深化，成为目前呼声较高的一个合并规划版本。

近代上海开埠160多年以来，黄浦、静安、卢湾三区可谓历史最为悠久的“老城厢”，后来这一区域更成为上海的商务和金融中心。现在，这里的南京路，以及另一条繁华的商业大街淮海路，沿线驻扎了大量世界五百强的中国区总部。

三区加起来总面积约28平方公里，仅比中心城区其余六区中面积最小的虹口（23平方公里）略大一些。但三区环抱着上海市的地理中心人民广场，黄浦区除南京路外，还拥有遐迩闻名的外滩，并与浦东新区隔黄浦江相望，上海世博园浦西片区则坐落于卢湾区。

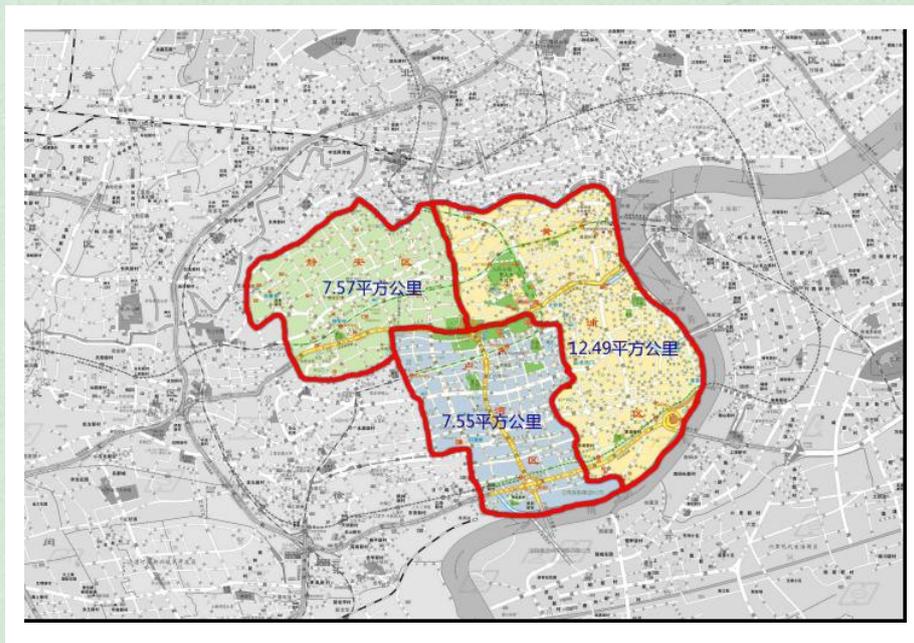
一旦合并，之后的行政区划，如何推进其无间融合、如何推进转型下的经济增长和综合

改革布局，无疑是新区划的关键词。

★黄浦区：1945年，当时的上海市政府将全区分设30个区，设立的第一个区因濒临黄浦江，即以“黄浦”为区名，这是黄浦区得名之始。上海解放后，区划几经调整。2000年，黄浦区“兼并”原南市区，面积增加到12.49平方公里。上海城市的中心，地处黄浦江和苏州河合流处的西南端。

★卢湾区：南濒黄浦江，面积8.05平方公里，其中0.5平方公里为水域。“卢湾”的地名得名于“卢家湾”：旧时肇家浜自西向东，折向北流，转弯处浜畔有罗姓居住，故名“罗家湾”（约今鲁班路、斜徐路、泰康路、建国中路一带），后谐称“卢家湾”。1945年建区时，以境内地名“卢家湾”命名。1950年改称“卢湾区”。

★静安区：周围与6个区相邻，地段优势极为明显。全区总面积7.72平方公里，其中土地面积7.57平方公里，河道面积0.05平方公里（苏州河）。静安区因千年古刹静安寺（始建于公元247年）而得名，区内著名的南京西路始筑于1862年（清同治元年）是中国第一条西式马路，迄今已有大约150年的历史。



我们对照一下纽约的城市区划。纽约市（New York City）是美国最大城市及最大的商港，也是世界第一大经济中心，被人们誉为世界之都，位于纽约州东南部。根据美国2010年最新的人口普查结果，纽约市区人口为918万余人，是美国第一大城市；大纽约都会区人口有1988多万。一个多世纪以来，纽约市一直是世界上最重要的商业和金融中心。

布朗克斯区（The Bronx）109平方公里、布鲁克林区（Brooklyn）面积183平方公里、

曼哈顿 (Manhattan) 面积 59 平方公里、皇后区 (昆斯区) (Queens) 面积 283 平方公里、斯塔滕岛 (Staten Island) 面积 151 平方公里。

曼哈顿是纽约的市中心，纽约的主要商业、贸易、金融、保险公司均分布于曼哈顿。曼哈顿是世界上最富裕的地区。曼哈顿街道大抵以数字来命名，南北走向称大道 (Avenue)，东西走向称街 (Street)，街又以第五大道为分界点再分东街、西街。



如果上海要建设四个中心，那么最有可比性的就是纽约。纽约与华盛顿的布局，可以比拟上海与北京的布局。巴黎、伦敦、东京都是政治和经济中心集中于一地。

纽约的区域划分，也有大小之分，差距也不小，不过即便是最小的也远比上海的最小的区大了七八倍。最大区与最小区的差距，也不过五倍。但是上海呢？最小区只有 8 平方公里 (静安和卢湾)，最大区 1210 平方千米 (浦东)，相差 150 倍，即便和其他区相比，也有五六十倍的差距。这很没有必要，完全可以管理过来。

纽约的五个行政区				
辖区		人口	面积	
行政区...	州辖郡	2008年7月1日统计	平方英里	平方公里
1. 曼哈顿	纽约郡	1,634,795	23	59
2. 布鲁克林	国王郡	2,556,598	71	183
3. 皇后区	皇后郡	2,293,007	109	283
4. 布朗克斯	布朗克斯郡	1,391,903	42	109
5. 斯塔滕岛	里奇蒙	487,407	58	151
纽约市		8,363,710	303	786
纽约州		19,490,297	47,214	122,284

来源：美国人口普查局 [20][21][22]

上海中心城区	面积	人口
<u>黄浦区</u>	12平方千米	61万
<u>卢湾区</u>	8平方千米	31万
<u>徐汇区</u>	55平方千米	90万
<u>长宁区</u>	38平方千米	61万
<u>静安区</u>	8平方千米	31万
<u>普陀区</u>	55平方千米	87万
<u>闸北区</u>	29平方千米	70万
<u>虹口区</u>	23平方千米	79万
<u>杨浦区</u>	61平方千米	108万

另外，还有闸北与虹口等几个区，还是有合并的空间。为什么要合并？我们先来看一下合并的优势？

## 二、合并优势

### （一）浦东南汇合并后的整体优势

我们参照浦东合并南汇的优势再来看静安、卢湾、黄浦可能的合并。毋庸讳言，原浦东和原南汇在经济总量上相差很大，原浦东 2008 年地区生产总值为 3150.99 亿元，而原南汇 2008 年地区生产总值为 548.03 亿元。

浦东在陆家嘴、外高桥、张江、金桥等 4 个国家级开发区，在管理、品牌、团队、政策方面有很大优势。南汇有康桥工业区、南汇工业园区、国际医学院区等市级开发区和临港新城，在土地资源、发展空间上有明显优势。可以力争实现 1+1>2。

新浦东的优势主要体现在：

**1、政策辐射面扩大。**合并有利于将浦东与南汇的金融中心和航运中心优势集中。南汇区并入浦东新区后，将逐步解决政策辐射、土地资源统筹规划、产业转型等诸多掣肘问题。在土地资源紧缺的今天，南汇规划产业用地高达 187 平方公里，居全市之首。丰富的土地资源将催生巨大的产业发展空间。由外高桥、陆家嘴、临港新城三点构成的大浦东金三角，有望成为上海未来 10—20 年发展最重要的增长极。南汇区并进浦东新区，亦获得了国家级综合改革试点区的优惠政策。

**2、优化产业布局。**浦东集中在现代制造业和服务业，包括金融、生物工程、医药、IT

等，南汇则集中在港口物流和部分工业园区，其经济总量只有浦东的 1/6。因此，浦东与南汇合并后，除了各自发展优势产业外，浦东凭借领先的区域经营经验，对南汇各产业的制度创新和功能提升作贡献。

**3、提升区域发展后劲。**在浦东新区发展金融产业的同时，如果能把南汇两港的现代制造业这块加进去，浦东新区的发展要素将变得更加丰富多彩。让浦东综合配套改革各项先行先试政策覆盖南汇、浦东现代服务业和高新技术制造业，通过两区政策、规划、产业联动，促进大浦东金三角地区在经济发展上实现“一体化”。



## （二）静安卢湾黄浦三区合并的可能优势

**1、抱团组合优势。**上海市 2000 多万的栖身人数，以及日益主要的经济地位，在传统中心城区，确实应该有一个面积比例大的 CBD（中心商务区）。此前，几个区只能单独构成片状商务区，区级政府之间也存在协调和配套的不足，尤其是定位上会存在冲突，比如黄浦区的南京东路和静安区的南京西路，淮海路更是被分为三段，黄浦拥有东段，卢湾拥有中段，徐汇拥有西段，但是淮海路最精华的是中段，可是它现在的拓展空间已经不大。如果能够将这些历史和现有功能都比较接近的三个焦点区域组合成为更大的整体，它们的优势将会很突出，许多原来争议的问题，都将获得统一协调。

**2、集聚效应平衡。**在上海九大传统中心城区(黄浦、静安、卢湾、徐汇、长宁、普陀、闸北、虹口及杨浦)中，以黄浦、卢湾、静安三区人数最密、面积最小、地价最贵，是名副其实的上海滩焦点。但这也可能是劣势，那就是商务成本太高，迫使一些不错的企业离开中心城区（尤其是可以提供日常服务的企业），合并之后，相关企业的布局可以更从容，原区划的“焦点”“中心”效应会扩散开来，使得大中心商务区获得新的定位空间。

3、**功能分布合理**。经过世博会洗礼，原本相对老旧的卢湾区滨江地段旧貌换新颜，三区定位更趋接近，都是以商务、金融、外事、旅游业为焦点，统筹规划、合理结构的孔殷需求，加倍凸现。南京路、淮海路之间的定位也可以更合理，良性竞争。原来为了争抢税源，可能对一些目标企业做出更大的让步，现在也可以节约一些。

正如一位官员所言，“黄浦、静安、卢湾三区就像三颗稀世珍珠，只有串起来，才能交相辉映，光华精明，分手了就很难阐扬最大价值。”

### 三、合并弊端

#### （一）浦东合并的弊端

1、**区域差距明显**。新浦东出现了三重二元结构（城乡二元、城郊二元、城市内二元），比如镇保，原浦东和原南汇差异比较大，农保也有差异；再比如，不仅公共产品服务存在差异，而且包括教育、医疗卫生等公共服务的从业人员收入水平也存在差异。短期内难以弥补差距，而民众的相对不公平感会增强。原本高水平可能被拉低，而原本低水平却因为还没有提升足够多，都会有不满。

2、**机构设置布局难**。两区合并后，浦东面临着庞大的机构调整和人员调整任务。而大量新工作的增加，也对政府职能部门的设置提出了新的要求。在区级机构调整方案中，浦东政府工作部门从 13 个增加到了 19 个，虽然有所增加，但仍然少于目前上海其他区县 26~28 个委办局的配置，部门设置相对精简综合。

原本两区分界线之间的一些断头路至今仍是老样子，似乎暗示着新的区政府各部门内部协调不力的现象依然存在。此外，人浮于事的问题会更加明显，我听说浦东有一个局，副局长实在太多，每个人都分管不了一个处室，只好将一个处室分隔了两块业务，每个副局长再管一块，可这样一来，这个处室的正副职还干什么？他们还有什么样的上升空间？区一级政府也会存在类似的问题，副职的人数众多，而同时占满下面往上升的通道。

3、**临港新城烂尾**。人气不足是目前临港新城面临的瓶颈之一。按“十一五”规划，2010 年新城人口规模会达到 40 万，2020 年会达到 80 万。但是 2008 年新城人口规模才 20 万，要想在未来 2 年内实现人口翻番，那是不可能。最近有朋友去那边看，还是老样子。时任上海临港新城管委会党组书记、常务副主任（现任浦东新区区委副书记、副区长）戴海波 2008 年底时告诉我，南汇区行政办公中心已经迁入临港新城了，新城今后就是南汇区的经济、政治、文化中心。今后将以临港新城为核心带动整个南汇区的发展，临港兴则南汇兴，临港强则南汇强，临港大发展则南汇大发展。这样就能集聚人气，达到城市繁荣、功能形成的目标。

一直有传言是，浦东新区政府搬迁到临港新城，上海市政府搬迁到浦东，但是浦东区政府不愿意搬迁那么远，最近又听说，搬迁到张江去。如果是这样的布局，那么临港新城还会是烂尾，以前一位临港会带来很多海员，还会带来餐饮、娱乐、贸易等行业的兴盛，但这个逻辑是根据传统的航运业推断出来的，现在的航运业根本带动不了这些行业。因为一条超级货轮的人很少，也基本上也不需要下船，港口码头都是机械化操作，对人员的需求量很小，没有人气，这个新城是完全不可能打造起来的。不合并，依靠南汇区政府中心的行政带动，或许长久下去，还有希望，但是现在没有区政府了，即便还有公务员前去上班，也缺乏权威带动的效应。

## （二）静安卢湾黄浦三区合并的可能劣势

1、**历史优势是否还能保持？**各有独特历史渊源和文化遗存的上海老区，一旦真的合并，原来传统文化上的亮点可能会遭受损失。有些名称，有些地域都是宝贵的历史财富，一旦放下，就再也捡不起来。如2010年7月，北京将原崇文、宣武两区分袂并进东城区和西城区，激发了老北京人对“京味”文化传统断裂的强烈担忧。

2、**内部竞争是否能够协调？**一方面是原来激烈的，甚至同质的乃至恶性的竞争是否可以缓解，比如南京路和淮海路等的店铺招商，老字号跟高端商铺定位不同，如何解决其中的隐性竞争问题。另外一方面，过往黄浦等三区之间的彼此竞争，在开辟年税收过亿元的写字楼（俗称“亿元楼”）方面，一向在暗自较劲，一旦合并后，会不会失去良性的竞争动力？

3、**职位和机构设置是否合理？**这一层面的区域合并，必将涉及政府机构的调整。一位上海的基层官员表示，早年黄浦区和南市区合并的“后遗症”，至今仍然存在。他举例称，合并后的黄浦区某职能部门，一度有14个副主任，后来通过多年的分流、退休等安排，才逐步调整到位。

三个区合并，比两个区合的麻烦更明显，短期内可能出现多部门重叠、岗位多设、人浮于身的现象，行政岗位减少，部门内升迁、上升通道变窄，这将一定程度上降低相关人员的工作热情和积极性。

4、**内部资源如何均衡化？**目前三个区之间经济效益相对不平衡，整体资源有限，合并后优势区域整体可能被拉低。各个区域间的教育等资源，合并后如何分配。如何在有限的资源内，保证更有效的公共服务，使得城区合并能有长期长效的发展，而且不是着眼于短期。

## 四、建议和策略

（一）程序正义，群众参与。

不知道大家有没有注意到，几乎各地的区域合并，或者地区改名，都极少征求民意，通常就是长官意志。当然，好的情况下，长官意志也是咨询过决策顾问、专家学者的意见，但也不少情况下，是先定调，再让专家发表意见。那不过是“六经注我”的意思，并不能保证决策的科学性合理性。

主张群众参与，是因为作为生活与工作在这一地区的居民，他们应该对区域的重大事件发言表态，无论是赞同还是反对，无论是理性批判还是无理谩骂，都应该有一个合法的通道，他们有权利表达意见。虽然民众的意见可能不会有专家那么高明，但是你要尊重他们表达的权利和意愿。这样才是以人为本，不能怕麻烦，要民主，而不是“替民做主”。

## （二）改革公务员晋升机制。

去年初，公务员在选拔晋升上“挤独木桥”的现状在深圳市率先被打破。深圳市出台了公务员分类管理改革实施方案。根据该方案，深圳的公务员分类将由原来的“综合管理类”变成“综合管理、行政执法、专业技术”3个类别，这将使公务员的职业发展不再只有当官这一条路。

我国公务员都按照综合管理类设置。受机构规格和职数限制，基层公务员晋升空间狭小。深圳借鉴发达国家和地区尤其是香港在公务员分类管理方面的成功经验。其中，行政执法与专业技术类公务员与原有行政级别脱钩，设立独立的职务序列。行政执法公务员又称为执法人员，设7个职级，各个职级没有上下级关系，职级晋升与个人年工积累和工作业绩挂钩。专业技术类公务员从高到低设置主任、主管、助理等职务，职务晋升与专业技术条件挂钩，同时考虑个人年工积累和工作业绩。

个人感觉，近些年浦东的综合配套改革几乎没有什么新意，每年做相关策划报道都很头疼，天津滨海新区和上海浦东新区常被外界拿来比较，短时间内，滨海新区在经济规模上就超越了浦东。虽然我们可以用发展阶段不同来解释，但是其中的尴尬不用我说，不在经济领域，那么在政治领域或者社会服务领域，几乎也没看到浦东有什么探索。原先南汇惠南镇还有“代表点菜”这样的基层民主形式，现在并到浦东了，可能还在坚持，但是其他地方毫无响应。所以，如果能够借助区域合并等机遇，捎带做一下这方面的探索。那也是好的。

## （三）部分行政职能去地域化。

我没有很仔细分析哪些行政职能适合去地域化，但是我知道肯定是有的，跨省的医疗保险、养老保险等等都是问题，这个在区域合并了当然不是问题，我只是提出一个思路，对目前区政府的职能进行一下划分，有些是必须有地域性的，比如社区服务，还有一些以地域划分，比如一些技术监测和通行服务，就应该打破区域限制，比如婚姻登记为什么非要在一方

户籍所在地，只要是上海人，在上海任何一个区都可以登记才对，信息化都是十多年了，这些数据还不能联网统一么？

对于中心城区而言，应该虚化区一级的政府职能，夯实社区服务的功能，把很多贴近老百姓生活与工作的职能放到社区附近去，这个时代，连国别色彩都开始下降，比如欧洲，在一个直辖市里，又没有地理界线的情况下，人为的设定分界线，在几平方公里的地块上，还制造了很多区别，没有必要。

## 我思我在·行政区划与城市发展

### 历届学友齐聚一堂 共话上海区划改革

#### ——首届《天下》公共事务论坛纪要

2011年4月30日，复旦大学国际关系与公共事务学院、复旦大学MPA教育中心邀请2001—2010级校友、同学代表25人，在复旦文科大楼615会议举行首届《天下》公共事务论坛。复旦大学国务学院常务副院长林尚立教授、MPA教育中心主任陶东明博士、国务学院朱春奎教授出席了论坛的开坛仪式。

复旦大学MPA教育中心为了与MPA校友建立长期稳定的联系，为广大校友提供有意义、有价值的学术信息和政策思路，自2009年11月起，编辑电子杂志《天下》寄发给全体校友，取得了良好的效果；自2011年3月起，电子杂志由原来的不定期发行改为每月一期、定期发行，进一步扩大服务范围，将电子杂志寄发给复旦全体MPA校友和在读同学。在《天下》电子杂志已经取得一定成功之后，学院和中心以此为平台，开设“《天下》公共事务论坛”。

本届论坛的主题是“行政区划重构与上海城市发展：经验与战略”。

论坛上，来自杨浦政府办公室的何志东校友作了题为《上海区域整合要坚持三大原则》的主题发言。何志东学友认为，上海中心城区在经济、文化、社会等方面落差甚大（人们常把苏州河以北的杨浦、虹口、闸北、普陀四区戏称苏北地区，把黄浦江以南的黄浦、静安、卢湾、徐汇、长宁戏称苏南地区），通过调整行政区划，整合资源，对于平衡地区发展，整体提升上海城市功能具有重要意义。他认为，在调整行政规划的过程中，要坚持三个原则：1、有利于提升城区功能，增强城区的辐射力；2、有利于推动区域经济均衡发展，促进社会和谐稳定；3、有利于上海城市基层管理体制的改革创新。

来自《第一财经》日报社的田享华校友作了题为《财经视角的上海并区利弊分析》的主

题发言。他从上海行政区划改革的背景分析入手，认为浦东与南汇合并后的优势表现在政策辐射面扩大、优化产业布局、提升区域发展后劲等方面，而静安卢湾黄浦三区合并的可能优势在于抱团组合优势、集聚效应平衡、功能分布更加合理等方面。但是，他也认为浦东与南汇的合并也显示了一些弊端，比如：区域差距明显、机构设置布局难、临港新城烂尾，而静安卢湾黄浦三区合并的可能的劣势在于历史优势的丧失、内部竞争难以协调、职位和机构设置难现合理、内部资源难以均衡化等。他基于如上的优劣势分析，提出了“程序正义，群众参与”等政策建议。

来自上海市高级人民法院的周洁筠（复旦大学 2010 级 MPA 研究生）作了题为《上海中心城区功能定位及行政区划调整》的主题发言。她在发言中特别强调了行政区划调整中的文化保护问题，她认为文化是一个城市发展过程中积累下来的宝贵财富，上海历来以其特有的沧桑历史，海纳百川、中西合璧的文化风格而独具魅力，上海的行政区划设置很多都和历史人文因素有关，文化的存在和传播必须有载体，如地理名称、建筑等，行政区划的调整后，可能有的地理名称就消失了，而两种不同风格的文化又并到了一个区，例如南市区是上海的老城厢，是明清上海留给我们城市的记忆，而黄浦区则是上海开埠后的租界，各国特色建筑林立，素有“万国建筑博览会”之称，两区合并，南市从地理概念上消失，令人担忧的是老城厢宝贵的文化资源是否能得到重视、获得保护，而避免飘散的命运。

在论坛的自由讨论阶段，谢志彬校友发言道：“上海目前至少在现在这一轮并区传言中，涉及的更多的可能是静安、黄埔、卢湾这三个区。我觉得我们对很多问题的论证，实际上也说不清楚是我们把复杂问题简单化了还是把简单问题复杂化了。我总觉得我们考虑一些问题的角度、思路还是过于简单。目前我们静安的基层干部面临着两个方面的考验，一个是静安这把大火过去的时间不长，应急状态刚刚过去，长久的安置才刚刚开始，不管是来自体制内的上级的压力，还是来自受灾居民的压力，还有兄弟区县、外省市聚焦关注的压力，事实上这是一方面的压力，目前静安的干部很大一部分工作都与火灾善后有关，在工作过程当中可能他们的岗位不同，比如像我这样的工作岗位，负责的是火灾处理当中面上的稳定，在处理过程当中，也会出现多方面的冲突，也会造成一些面上的工作，这是其中一块。另外一块就是并区，我认为这种意愿更多的是来自领导、研究这些问题的专家或者学者，他们可能从区域规划、功能等各方面的角度来说，我听的最多的是这条南京路在行政规划上怎样才能规划得更好？打造上海中心城区的一个中央商务区，更多的是这样一个概念，但是事实上说这三个区的老百姓是否真的需要并区呢？或者说撇开这三个区的老百姓不谈，周边区县的老百姓

他们是否真的认为三个区的合并对他们的生活和工作来说很有意义呢？我看也不一定。在这些问题上，政府的一些基层的干部基本上也没有任何发言权，更多的是在等待着这个消息的到来。尽管很多人认为这个合并对街道的影响不大，但对区级层面的委办企业尤其是委办局单位的领导影响很大。我觉得今天既然是一个论坛，作为复旦大学 MPA 的学生来说，我想撇开我公务员身份，讲讲我对这三个区合并的一些想法。应该这样说，作为论坛研究这样一个主题，我们不能把它当做一个命题作文，首先有了这样一个并区的概念，好像并区就是好的，那么大家来拼命的寻找理由来支持这个并区。到哪一天这个并区不那么成功的时候，我们又会找出很多理由来否认这个并区的好处。就像当年教育体制改革搞那个高校合并一样，说老实话这样的高校合并是成功还是失败呢？还有就是说，我们现在讲这三个区的合并，老百姓当中有这么一部分人，他们认为，我们考虑区县合并是合并同类项的，是同质的合并还是异质性的合并，因为我记得前段时间还有另外一个传说，静安和闸北要合并，那么理由是什么呢？因为静安的财政很强，闸北的财政相对不那么强，合并之后有利于闸北区房地产业的发展。那么我觉得可能有一部分老百姓对这个并区事件感兴趣，那如果说静安和闸北合并的话，对一些公共资源的调配来说，我相信一些老百姓也会感兴趣。比如说教育资源的调配，如果合并，我的孩子可以去上另外一所比较好的学校，出于这样一些考虑他们会感兴趣。但我相信大部分的老百姓，对这样一个行政区划，谁跟谁合并，谁当区长，其实感兴趣的并不多。刚才几位师兄弟一直谈到说南京路、淮海路分段而治，到底好还是不好？我个人倒是认为淮海中路有今天的繁华，南京东路和南京西路有今天两种不同风格的发展，更多的可能还是来自于它隶属于不同区域的这种竞争的形态下所形成的。我真的不认为从一开始南京东路和南京西路是在同一个区的管辖下面，它能够比今天管的更好。尤其是南京西路沿线十几幢亿元楼的产生，如果说从一开始，整条路这个商圈，不管是南京路商圈还是淮海路商圈，都在同一个区长的口袋里，我们讲可以节约很多的资源，主要是招商引资。我以前做过招商引资，也出现过对同一个跨国公司来，我们和卢湾都会都闻风而动，都会去跟它接洽的现象，你可以在税收上给它让多少个点，那么我也可以给它让多少个点。你来之后我给它什么样的待遇，给你解决高管的户口问题，解决高管子女的入学问题，一系列的问题都会给它安置，用各种各样的方法。那么不排除说并掉了以后，会减少这种内耗，但是我觉得从长远的角度来说，在人类和社会发展的进程中，是竞争成就了发展，而不是大家在吃大锅饭的时候成就它的发展。可能我这个说法不是很贴切，我没有实际研究过这个。包括五角场商圈和徐家汇商圈这种鼎力的竞争，可能更多的是有了一定的竞争，才寻找到这种错位发展的方向。总的来说，

我认为，区划的合并至少在两个方面是有好处的，一个是对于公共资源的整合调配，现在很多公共资源是掌握在基层政府手里面，如果划分的很小，那么公共资源只能在自己管辖的范围内进行调配，我们现在不管是资源的孤岛还是资源的壁垒，信息的孤岛，其实我们要整合共享，难度还是蛮大的。如果通过基层政府在合适的条件下进行合并，那么有利于公共资源在一定范围内进行整合和共享，可以节约一些资源。第二个就是行政资源肯定会得到很大的节约。因为麻雀虽小，五脏俱全，行政班子的公共开支不管政府大小、所辖区域大小，其规模是差不多的，如果基层政府能够减少一些不必要的班子，从行政开支来说，肯定是有好处的。但是如果说通过行政区划的调整来打造中央商务区，实现区域的协同性发展，从长远角度来看，我个人不大看好。从长远来看实现资源共享应该通过网络政府、信息化的手段去改变一些公共资源在不同行政区划之间的调整。

另外还有点题外话，但我觉得跟今天这个主题有关，从中央到地方都是条块关系，不管它的条是从头到底，它的块是多大的一个块，是以一个省市为一个块，还是以一个区为一个块，或者以一个街道镇为一个块，甚至一个居委会它也是一个小块，那么这样造就的一个问题就是说，我们有很多资源到底是由“条”来统领，还是由“块”来统筹，条的问题我综治办最难解决的就是这个问题，通常一个很简单的治安隐患，可能存在着大家都知道，大家都发现了，如果这个问题的解决可以提升我的部门地位，或者改善部门某方面的利益的时候，那么大家都会抢着去管，但如果这个问题是个综合性问题，焦点问题不那么突出和明确的时候，那么其实大家都不想插手。综治办经常会碰到这样的问题，所谓的综治办就是综合治理办公室，我经常在讲成也综合，败也综合。什么叫综合呢？就是一个部门认为这个问题不是我一家的事，那么你综治办牵个头，牵头怎么牵法，我只能开协调会，我真的很无奈。对于政府的一些所谓的专题协调会，是反复协调，协调反复。你开会的时候通知他们，他们肯定会来，这与年底考核一票否决制是相关的，态度绝对是好的。今天这个问题应该由哪个部门来管，每个部门依次发言，每个部门都会说这个问题和我无关，或者说这个问题和我有关，但是不是以我为主。问题的难点是由哪一个“条”来牵头。也许这个问题与今天的主题不那么相关，也有一些相关的地方就是说我们有那么多人力资源也好，我们有那么多的其他资源也好，是应该由“条”来配置，还是由“块”来配置，我想这个可能是一个确实不能一刀切的问题。如果希望行政区划改革来解决这个问题，我觉得这是一个幻想。”

康永利校友发言道：“我来自卢湾区，从现在这几个方案来看，都有卢湾区，卢湾区看来是必然要消失了。我是带着两个问题来参加这个论坛的。第一个就是目前我们上海最大的问

题是什么？为什么采取了一系列动作把行政区划放入第一个议题来了？我们上海其实需要解决的问题是很多的，为什么一定要把这几个区并掉算入目前需要解决的一个首要问题？第二个就是苏州河以北的几个区目前从比较优势来讲，是处于比较劣势的，把三个区并在一起能够解决杨浦区的问题、虹口区的问题、闸北区的问题么？我想请大家帮我解决这两个问题。大家举例说明的时候都拿浦东和南汇做例子，我觉得市中心的合并和郊区的合并它们的可比性不是很强的。为什么不拿黄浦和南市合并来讲？这个是不是一个成功的案例呢？这个已经过去十年了，现在可以总结一下这里面的经验和得失。当时合并的时候，我还是掌握一些相应的情况的。从区域发展角度来讲，合并之前的黄浦是十个中心城区的老大，黄浦加上南市的财政与静安加上卢湾的财政基本上是可以划等号的。放到今天来看的话，静安加上卢湾的财政可能是黄浦的两倍，也就是说这十年来黄浦的人均财政增长得慢了一点。出现这样的情况原因在哪里？因为干部的问题没解决好？如果黄浦和南市不合并，能不能追上静安和卢湾的水平？我也想找一个答案。有没有最合理的、最适合老百姓幸福生活的这样一个面积、行政区划的标准？”

陈蕾校友发言道：“我亲历了黄浦与南市的合并，不像大家那么超脱，可能知道一些好处或坏处，或者说有一些切肤之痛吧。首先我们来讲一讲历史。2000年7月1号黄浦和南市合并，同时推出的是四个区的合并方案，还有静安和卢湾合并。当时我们听到的说法是中心城区这样的两两合并。当时是黄浦和南市先行一步，如果可以的话，静安和卢湾就合并了。但是黄浦和南市合并以后呢，效果不好，所以静安和卢湾就不并了。其实这是同步做的，我们了解的信息是四个区同步进行，后来另外两区的合并搁浅了，搁浅之后就到了十年以后的现在，又旧话重提。静安一把火，静安脱离，脱离又有一种说法是黄浦和卢湾先并，五年以后静安再并。还有另外一种说法就是，静安成立一个善后工作小组，独立出来，静安和政府先合并，是这样一种说法。我们这边是不断的听到各种各样的消息。并区的消息是去年传的沸沸扬扬，因为世博会先不动，世博会结束之后又旧话重提，运转到今年过年之前又停了，一会儿启动一会儿停。后来到2月份，市政府负责并区的部门又小范围启动，全国两会期间说是要报中央了，我们现在听到的消息是请示已经报到中央政府了，国务院还没有批。没有批呢，又众说纷纭。一个说有哪个环节出了问题，一个说要重新调研。本来说4月份宣布，7月份并，这样的话又是悬而未决。好处与坏处的话，再讲讲黄浦与南市的合并。我想讲的一个观点是，并区的话，对工作有推动，还有其他的好处。但是付出了人力资源的代价，人是做了牺牲品的。在2000年7月1号开干部大会的时候，领导是这样讲的，他说并区是大事

情，肯定要做，但是要牺牲干部，以牺牲干部为代价。当初干部是肯定有想法的。没有人问过老百姓同意不同意，公务员同意不同意。其实大家都有些怨言。2000年并区时，对机关干部的处理政策是这样的：一提前退休，二是离岗，三是辞职，都是给予经济补偿，总的原则是花钱买太平。这一政策出台之后，对干部们产生了很大影响。比如，经验丰富的老同志是无奈地离开了工作岗位；正当年的一些有上升空间的干部提职无望；对青年公务员来说，更是无望。大概五年间黄浦没有招新的公务员。十年消化到现在，我们刚刚喘口气。经过十年，两个区的磨合整合刚刚差不多，大家缓口气，现在又要并，所以黄浦的干部应该是怨声载道的吧。另外讲到人员磨合和文化融合的问题。人员磨合是很困难的，黄浦是老大，遥遥领先，南市是垫底的，所以对黄浦来说是背包袱。南市的房价随之上升，机关干部的工资也增加了，对南市来说，是有好处的。当时的情况感觉像是我们在帮他们走出困境。那么慢慢的，到现在是大家可以比较平衡地发展。行政区划合并是容易的，但是人员磨合是比较困难的。老黄浦和老南市的干部对工作的理解、对工作的标准要求是不一样的，老黄浦呢，合并前不论什么工作都要争第一，老南市呢，他们在合并前对自己没有这样的要求。在同一单位，同一部门如果有这样两拨人，工作是非常困难的。行政区划不能解决所有问题，其实表面上简单，实际上暗流涌动。北京市刚刚完成四区合并两区的工作，有些政策有让我们诧异的地方。他们有个政策叫升一级退休，比如说你在副处的岗位上六年了，升到正处之后退休，其实这样的待遇是非常优厚的。但是即使有这样的政策，他们还是人浮于事，机构臃肿。其实并区，其他的问题不谈，人是最大的问题，人怎么安排好？人是来做工作的，如果人安排不好，工作也做不好。并区，有利有弊，应该多从具体操作工作的角度，职业生涯管理应该以人为本，在调整行政区划的时候应该考虑到公务员的职业生涯。”

鲁兵校友发言道：“我来自上海社会工作党委，现在各个区县基本都建立了区社会工作党委，但机构设置是不一样的，有的是放在组织部，有的是单设，有的是放在地区办。街道的是综合党委。对于本次论坛的主题，我有几点思考：首先，上海的中心城区的定位是什么？它到底要做哪些事情？中心城区的行政区划是不是跟它的经济发展是紧密结合在一起的？是功能区、还是可以跨区发展的，还是说跟这个区的行政区划不是一一对应的关系？第二个就是全国强调做大县域经济，那么街道这样一个处级单位，是不是可以认为与县域是相同的？上海讲是两级政府两级财政，那么在街道实际上是三级财政。如果说涉及到钱的问题，那么第三级财政是不是要把它做实？招商引资这个东西现在浦东提的很好，说把公共管理和社会服务的职能全部放到街道去。政府在区域经济的发展当中究竟发挥什么作用？从政府的角度

来讲，提高适应市场经济发展的能力、引导区域市场经济发展的能力，区域的市场经济发展不能按照行政思路来走。”

范宇校友发言道：“行政区划是一个事件，背后牵涉到想要解决的一些问题。有些问题是深层次的问题，比如公共财政、政府职能等问题。这些问题不解决，寄希望于行政区划来解决，而往往是愿望和结果是不一致的。行政区划本身是牵一发而动全身，虽然它基于政府职能，而政府在一个社会当中永远处于社会公共资源的调配者的地位。行政区划改革弄不好是一场社会变动，弄得好也会是好的推动力量。为什么现在要启动行政区划调整，是不是有了一个什么急迫原因？虽然我个人也在市规划局工作，但我个人也不是很明白。我们有很多其他的问题存在，表面上看，好像是行政区划导致的，其实跟行政区划没什么关系。比如讲到公共教育、公共服务的问题，我们传统的行政管理方式是一刀切。5%教育开支要保证，静安区的学校永远在修的，因为它的钱用不掉，这其实是个公共财政的问题，而不是行政区划将静安和卢湾合并的问题。行政区划原则上应该是保持稳定的。行政区划历史的、文化的很多资源是很宝贵的。通过行政区划看背后政府到底应该怎样设计自己的构架，大家现在考虑的不多。我有两点思考：一是很多时候可能政策设计的初衷与它的结果是两个问题。二是很多问题是深层次的问题，涉及到各方利益，不能简单的来思考，行政成本的变化，涉及到谁来买单的问题。借这个案例来看政府执政方式的变化。现在行政运作的方式基本上还是老的方式，弹性越来越小，效果越来越差。基本的合理的预期与政府稳定的运作的方式还是最好不要随便变动。行政、机构合并常常是解决了一个小问题，引发了一系列问题。上海这种特大型城市，大规模伤筋动骨的手术还是尽量避免，如果是系统性的改造可以，但是如果是仅仅一方面的改革还是比较困难的。

马旭东校友发言道：“区的架构的调整还是属于一种城市管理模式的变革，与城市的成长是一种双向适应的。一方面城市管理模式的变革可以推动城市的成长与发展，城市管理模式要与城市的定位相适应。另外一方面随着上海城市的发展它会倒逼这种体制发生变化，某种程度上，区县合并与中央搞大部制的变革有联系，大部制变革也是为了解决条块分割这种问题，区县合并也是为了解决块块分割带来的一些连带的问题。但是实际上能不能取得这样一个效果，就需要客观地考虑它的软硬件条件以及主观上的预期目标。这些预期目标不仅包括市里的目标，还有中央对上海的一个定位以及民间对上海的一种期待。有一些问题还是要注意的，比如说区合并之后的聚集效应与合并之前的多头并进对我们的发展来说哪个更重要一些？还有一个精简机构与政府职能的问题。精简了以后是否还能达到原有的政府服务水平？

另外人事体制也是很重要的问题。最后一个就是区级层面的合并的意义何在？并区或者行政体制的调整都是牵一发而动全身的，对特大型城市来说应该更慎重。任何行政体制改革只是一种形式，基于政府行政职能的设计，而职能是根据需求来的，需求一方面是辖区内的老百姓，另一方面是中央对区域的功能定位。好的制度设计需要好的执行来达到最后理想的目的。”

最后，朱春奎教授对各位校友、同学的发言进行了点评，对他们极具创见的发言给予了高度评价，并且通过分析民国期间婺源县的回皖运动、大冶市撤市建区两个案例，结合美国的区县合并经验，阐明了行政区划改革需要重点关切的问题以及需要遵守的科学原则。论坛氛围十分活跃，各位老师、校友分享了经验、交流了心得、砥砺了思想，取得了良好效果。

《天下》公共事务论坛将每两月举行一次，参加论坛的各届 MPA 校友将围绕具有较强现实意义的、公共管理焦点问题展开讨论，论坛的讨论成果将在《天下》电子杂志中呈现。复旦大学 MPA 教育中心力求通过编辑发行《天下》电子杂志、开设《天下》公共事务论坛来为复旦 MPA 群体创建交流平台，营造良好的学习、研究氛围，促进他们积极关注“天下事务”，努力养成“天下情怀”，敢于担当“天下责任”。

（编者注：本文直接引用的各位校友的发言是根据现场记录而整理的，内容未经发言人审校）