



总第 4 期

复旦大学国际关系与公共事务学院
复旦大学MPA教育中心

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

2010.3





本期目录

天下智慧

哈贝马斯：合法性危机源于文化传统的崩溃

霍布斯：国家的本质是公共权力

中庸的智慧：“持中守正”与“折中致和”

中华帝国体系下君权的绝对性与相对性

治国之道

俾斯麦与德意志民族国家建设

盐铁之争与中国古代治国思想的转变

汉武帝的治国之道

宋太祖以文治国方略

治理技术

美国智库对公共决策的影响

萨拉戈萨世博会的管理经验

中国高能耗的经济原因及对策

经济发展与社会政治不稳定之间的关系

网络诱致性突发事件的发生过程与处置

经济适用房的退出管理制度改革探析

我思我在

互联网法治的尴尬与悖论

城市地下空间资源的开发与利用

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

哈贝马斯：合法性危机源于文化传统的崩溃

哈贝马斯(1929~)是德国著名哲学家、社会学家。法兰克福学派的第二代旗手，历任海德堡大学教授、法兰克福大学教授、法兰克福大学社会研究所所长以及德国马普协会生活世界研究所所长。他的思想庞杂而深刻，理论体系宏大而完备，被认为是“当代最有影响力的思想家”，甚至被誉为“当代的黑格尔”，在西方学术界占有举足轻重的地位，其思想与论述表现出出色的论战性、综合性、体系性和实践性。他一生著述丰富，迄今有数十部著作问世，本文重点介绍其《合法性危机》一书中的核心思想。

哈贝马斯认为，政治系统像经济系统一样，也有其“投入”和“产出”，它要求“投入”群众的忠诚，“产出”有效地被贯彻执行的行政决策。“投入群众忠诚”方面出现的危机，即为合法性危机；“产出有效地被贯彻执行的行政决策”方面出现的危机，即为合理性危机。具体地说，当国家政治系统不能顺利地保持必要的群众忠诚，以贯彻来自经济系统的驾驭指令时，就会出现合法性危机；当国家行政系统不能合理地制订、贯彻必须行之有效的决策时，就会出现合理性危机。合法性危机是国家政治系统合法性之“赤字”，合法性“赤字”的出现，意味着不可能依靠行政手段随心所欲地保持或建立有效的规范结构；合理性危机是国家行政系统合理性之“赤字”，合理性“赤字”的出现，意味着不可能依靠国家机器在现有条件下得心应手地驾驭经济系统。

哈贝马斯进一步指出，合法性危机产生的根本原因在于文化传统的消退和崩溃，而政府对文化事业的干预是导致消退和崩溃的直接原因。哈贝马斯以晚期的资本主义社会为例，分析其“合法性”的动力来源。他认为，民众明哲保身主义（不问政治、不想参与，善于趋利避害，保全自身）、家庭——职业明哲保身主义（通过激烈的竞争，不懈的奋斗，以谋求良好的职业发展，从而确保家庭生活的舒适与安逸）文化传统是晚期资本主义社会政治、经济系统的主要动力来源。在资本主义发展过程中，政治系统、行政系统将它们的影响范围扩大到了经济系统，进而扩展到整个社会文化系统，破坏了既有的文化传统。这种政治权力、行政权力的无限扩张严重影响了合法性的巩固——文化传统不断地遭到削弱，而且这些传统一旦遭到破坏就无法通过行政手段予以再生和恢复。

从哈贝马斯的论述中可以看出一个清晰的逻辑：政治系统产生合法性危机、行政系统产生合理性危机、文化系统产生动力危机，行政对文化的干预导致动力危机，而动力危机最终

引发了合法性危机。由此可见，维系或建构一套适应政治、行政系统的文化系统，是为政治、行政系统提供动力来源，巩固和强化其合法性、合理性的根本所在。

（本文编者：沈夏珠 联系方式：shenxiazhu@fudan.edu.cn）

天下智慧

霍布斯：国家的本质是公共权力

托马斯·霍布斯（Hobbes, Thomas）是17世纪英国著名哲学家。他关于国家本质的探讨是从“自然状态说”和“社会契约论”二者引申而来的。

霍布斯认为，人类最初处于一种没有国家、没有统治权、没有私有财产、人人互相为敌的“自然状态”中，这是一种极可怕的、恐怖的、人与人相互残害的敌对状态。

但是，人类本性中还存在着基本的生存理性，使得人们易于同意履行共同生存必须的和平条件：依据理性力量约束人类行为。这种共同遵从的和平条件，霍布斯称之为“自然法”，并进一步提出，自然法最根本的原则是寻求和平。

自然法是人类社会从“自然状态”通往“理性状态”的桥梁，为了自身生存的需要，人们在因循自然法订立了共生的契约，各人均放弃了自己管理自己的权利，把它让渡给某人或某个集体，让他们拥有权威来管理社会，此谓“社会契约论”。

霍布斯契约论的特点是：人们订立契约时，交出的是他们的全部权力和权利，被授予权力的人或议会即为主权者，主权者没有参加契约，因而不受契约的约束，他的权力和权利是绝对的、至高无上的。具体来说，他拥有立法权；与其他民族的宣战、言和权；对一切参议人员、大臣、地方长官和宫女的预选权；颁赐荣衔爵禄之权和施行各种惩罚之权；掌握和运用国家全部武装力量之权，对一切意见和学说、书籍的审查权和最后裁决权。总之，凡与国内外和平有关的一切社会政治经济权力，均属主权的范围。主权是至高无上的，主权者的权力没有任何限制；主权是不可分割、不可转让的，构成主权的各种权力是互相联系的有机整体，任何一项重大权力的分割和转让都会导致全部权力的丧失，因此，霍布斯反对分权。

霍布斯将按照契约而联合在一个主权者名下的人群叫做**国家**。国家的代表是主权者，他是一个公共人格。从霍布斯阐述的主权者的权力内容看，主权者的“公共人格”不过是公共权力的抽象而已，所以，他是将公共权力看作国家的本质。这是霍布斯对国家观念的一个重要贡献。

霍布斯以“自然状态”假说为前提，以“自然法”为桥梁，以“社会契约理论”建构了国家主权者，而主权者的权力内容足以明证：国家的本质就是公共权力。

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

中庸的智慧：“持中守正”与“折中致和”

儒家的“中庸”思想如同道家的“无为”思想对中国的传统文化及中华民族性格的养成产生了深远而重大的影响。准确地把握“中庸”思想，洞悉“中庸”的智慧，对于我们有效地汲取中华传统文化的智慧、思想具有重要意义。

“中庸”在儒家经典中多有论述，但是最为集中地阐述“中庸”思想的古代典籍首推《中庸》。《中庸》原是《小戴礼记》中的一篇，作者系孔子后裔子思，后经秦代学者修改整理成书。到了宋代，则被当世学者提到突出地位上来的，产生了大量研究中庸之道的文章，北宋程颢、程颐都极力尊崇《中庸》。到了南宋时期，朱熹又作《中庸章句》，并把《中庸》和《大学》、《论语》、《孟子》并列称为“四书”。故此，宋、元以后，《中庸》便成为学校官定的教科书和科举考试的必读书，对古代政治、社会产生了极大的影响。

对于“中庸之道”，不同的研究者做出了不同的解读。在陈述各种不同理解之前，首先应该纠正一种误解：将中庸理解为盲目的折中主义。所谓盲目的折中主义，就是指面对任何事情，不具体问题具体分析，就盲目的折中对待，这种盲目折中主义主观是为了防止“过”的弊端，客观上常常落下“不及”的局限，从而蜕化为一种相对消极的人生哲学。这种误解，片面夸大其追求“无过”的消极因素，而忽视其追求“无不及”的积极因素，真正意义的中庸之道所追求的则是“无过”且“无不及”的最佳状态，作为一种人生哲学，中庸之道所追求的是一种对自己要求“持中守正”、对他人“折中致和”的内刚外柔的境界。在《论语》中被推崇为“至德”（《论语·雍也》：“中庸之为德也，其至矣乎！”）。

接下来，我们将进一步阐释“持中守正”、“折中致和”的具体内涵，并且探讨如何修成中庸道德至境的路径。

“持中守正”作为一种内修要求是在“性非善恶”的人性假设基础上发展起来的。宋明以来不断发展的“中庸之道”与儒家人性假设理论的发展紧密相连，继“性善论”、“性恶论”之后，有人提出“性非善恶”论。因为人性非恶，即“无不及”（不够好）；人性非善，即“无过”（太好，好过头了）。如此，人们只要保留住人性的本心，即可持中（无过且无不及）。所以，朱熹解释“中庸”曰：“中者，无过无不及之名也。庸，平常也。”

如果说“非善恶”人性假设为“持中”提供了理论前提的话，“天人合一”的自然假设则为“守正”提供了理论前提。与朱熹关于“庸”（平常也）的解释所不一样的是北宋程子将“庸”解释为“天下之定理”。结合二者的观点可知，“中”是人们内在的本心状态；“庸”是自然外

在的平常状态，人们只有做到内守本心、外循自然，即可做到“持中守正”，从而达到中庸的至德境界，也即古今耽于自修者渴望的“天人合一”境界。

“折中致和”作为一种外在行为要求，是“持中守正”内心的外在行为表现，它具体包括五道、三德、九经等内容。

“五道”主要是运用中庸之道调节五种人际关系。这五种基本人际关系是君臣、父子、夫妻、兄弟以及朋友，通过正确处理这些人际关系，达到太平和合的理想境界。《中庸》中有大量篇幅对如上五种关系进行了阐述。诚如《礼运》所言：“何谓人情？喜、怒、哀、惧、爱、欲，七者弗学而能。何谓人义？父慈、子孝、兄良、弟弟、夫义、妇听、长惠、幼顺、君仁、臣忠，十者谓之人义。讲信修睦，谓之人利；争夺相杀，谓之人患。故圣人之所以治人七情，修十义，讲信修睦，尚辞让，去争夺，舍礼何以治之？”《中庸》与《礼运》有着十分相近的人伦观。

“三德”就是智、仁、勇。《中庸》第二十章阐明道：“知、仁、勇三者，天下之达德也，所以行之者一也（“一”即“诚”的意思，编者注）。或生而知之，或学而知之，或困而知之，及其知之，一也。或安而行之，或困而行之，或勉强而行之，及其成功，一也。子曰：‘好学近乎知，力行近乎仁，知耻近乎勇。知斯三者，则知所以修身；知所以修身，则知所以治人；知所以治人，则知所以治天下国家矣’”。

“九经”就是中庸之道用来治理天下国家以达到太平和合的九项具体工作。这九项工作是“修身也，尊贤也，亲亲也，敬大臣也，体群臣也，子庶民也，来百工也，柔远人也，怀诸侯也”。“修身，则道立。尊贤，则不惑。亲亲，则诸父昆弟不怨。敬大臣，则不眩。体群臣，则士之报礼重。子庶民，则百姓劝。来百工，则财用足。柔远人，则四方归之。怀诸侯，则天下畏之”。“齐明盛服，非礼不动：所以修身也。去谗远色，贱货而贵德，所以劝贤也。尊其位，重其禄，同其好恶，所以劝亲亲也。官盛任使，所以劝大臣也。忠信重禄，所以劝士也。时使薄敛，所以劝百姓也。日省月试，既稟称事，所以劝百工也。送往迎来，嘉善而矜不能所以柔远人也。继绝世，举废国，治乱持危，朝聘以时，厚往而薄来，所以怀诸侯也”。

那么，如何才能达到这种“中庸”的至高境界呢？《中庸》中指出了一条基本的修炼路径：“天命之谓性，率性之谓道，修道之谓教”。人的本心谓之天性，顺应天性谓之守道，后天将自己的性情修合于天道谓之教化。具体说了主要原则有三条：一是慎独自修，二是忠恕宽容，三是至诚尽性。

(1) 慎独自修

《中庸》曰“天命之谓性，率性之谓道，修道之谓教”，意思是说天生的人性非善非恶，顺乎人性即可得道，后天修炼自己的行为以适应道行的标准即谓教化。所以，它认为人们得到有两种途径，一是生而知之，是为圣人；二是学而知之，是为贤人。圣人故少，所以，一般人还是需要通过教化才能炼就良好的道行。可谓是“道也者，不可须臾离也，可离非道也。是故君子戒慎乎其所不睹，恐惧乎其所不闻……故君子慎其独也。”。

另外《中庸》还阐述了学习程序，并强调“择善而固执之”的勤奋不懈精神。它说：“博学之，审问之，慎思之，明辨之，笃行之。”这是为学必有过程。它又说：“有弗学，学之弗能弗措也；有弗问，问之弗知弗措也；有弗思，思之弗得弗措也；有弗辨，辨之弗明弗措也；有弗行，行之弗笃弗措也。人一能之，己百之；人十能之，己千之。果能此道矣，虽愚必明，虽柔必强。”

(2) 忠恕宽容

有人认为，所谓的中庸之道，用于人际伦常，也就是“忠恕宽容”之道。《中庸》中强调“道不远人。人之为道而远人，不可以为道。”（意思是说：真正的得道之人不可能疏远排斥人们，如果一个人追求得道的境界却疏远和排斥他人，就谈不上真正的得道），所以，它继承《论语》“己所勿欲，勿施于人”的思想，认为“施诸己而不愿，亦勿施于人。”

具体到各类人际关系中，中庸之道主张“君惠臣忠”、“父慈子孝”、“夫义妇顺”、“兄友弟恭”、“朋友有信”。这些人伦基准，长期以来被视为是中华民族的传统美德，是维系社会和谐的重要文化力量。

(3) 至诚尽性

《中庸》中强调“唯天下至诚，为能尽其性。能尽其性，则能尽人之性；能尽人之性，则能尽物之性；能尽物之性，则可以赞天地之化育；可以赞天地之化育，则可以与天地参矣。”意思是说，只有坚持至诚原则，才能充分发挥自己善良的天性。能够充分发挥自己善良的天性，就能感化他人、发挥他人的善良天性；能够发挥一切人的善良天性，就能充分发挥万物良天性；能够充分发挥万物的善良天性，就可以参与天地化育万物。便达到了至仁至善的境界；达到了至仁至善的境界，就可以同天地并列为三了。这就坚持至诚尽性原则所达到的理想境界，达到了这一理想境界也就找到了自己在宇宙间的真正位置。

总之，中庸思想作为我国古典政治、哲学、伦理思想的核心元素，是我们传统文化的重要构成部份，它对于塑造我国的政治社会纲纪、造就中华民族的整体气质发挥了重要影响。

它既是修身之法又是治国之道，为历代先进所重视。直至近代的梁启超、孙中山亦复如是。毛泽东也曾妙用中庸之道领导中国的革命与建设实践，“矫枉过正”、“过犹不及”等概念经常被提及。《中庸》，以及关于中庸思想阐释的各类经典名句旷古流传至今，依然闪烁着理性的光芒，尤其它洞透人性的本心，追求天人和諧、天下和合的理想憧憬依然是当世人们竭力共求的美妙至境。

（本文编者：沈夏珠 联系方式：shenxiazhu@fudan.edu.cn）

天下智慧

中华帝国体系下君权的绝对性与相对性

君主制是中华帝国政治体系下支柱性正式制度安排，它们同帝国体系本身的维系以及帝国的国家治理有着十分密切的关系。在这一政治体系下，君主制是君主的权力随着君主自身因素和外部政治力量、社会结构等因素的变化而调整变化。所以君权既是绝对的、又是相对的。

首先我们来分析帝国体系下君权的绝对性问题。

帝国的思想家和政治家利用天、圣、道、神等精神权威对君权进行合法性论证和辩护，将天、圣、道、神等多种神圣头衔加之于王冠上，使君权在认识上成为多种权威的集合体，从而提高了全社会的君权认同意识，这极大地促进了君主权力的神圣化和绝对化。例如，西汉时期以董仲舒为代表的一批官方理论家通过对儒学的神秘主义解释和发展，将君权提高到前所未有的高度，使君权具有了至上性和绝对性。他们通过论证天君一体、圣王相通、道王同体来表明君权合法性同天、圣、道、王的相通和相辅；通过对君主的宗法称谓（君父）、权势称谓（王辟）、神化称谓（天子）和圣化称谓（圣人）的论证表明帝王权威的垄断性。这些都不同程度地促进了君主权力的神圣化和绝对化。

此外，我们看到，帝王的“五独”观念代表了君权的绝对化和高度的垄断性。这“五独”包括天下独占、地位独尊、势位独一、权力独操和决事独断。所谓君主贵独主要讲的就是这“五独”，它们是中国传统政治的基础和基本原则。

在帝国体系下，君权的绝对性还集中体现为“天地君亲师”的称谓。其中，君父是全社会的宗法家长、天子是天地神祇的代表、王辟是国家政权的元首、圣人是克哲克明的师长。一般地，皇帝是秦汉以来帝国最高统治者的正号。皇帝集上述“天地君亲师”多种神圣而不可侵犯的社会和政治权威为一身，因而具有至上性、独占性、神圣性和绝对性。

那么，我们是否可以说帝制中国的君主可以完全不受拘束而随心所欲呢？当然不是。

当然，这里论证的君权的绝对性是理想型的，现实中的大多数君主并没有也不能完全实现“天地君亲师”的角色和作用。许多君主事实上只是在某一个或几个方面做到上述的要求。他们在帝国体系中要么是暴力起义夺取政权而成为天子，要么是依靠血缘宗法关系继承皇位，不一而足。特别是那些靠暴力起义而打下天下的君主，他们在帝国统治活动中的权力基础并不巩固，时时刻刻防范各种内部的和外部的挑战，防止政权的崩溃。他们的权力往往是有限的，甚至是比较脆弱的。例如秦朝的秦始皇和隋朝的杨广等专制暴君虽然有强大无比的暴力专制性权力，但他们却不能有效地驾驭整个官僚体系和有效渗透到百姓社会，因而其权力也是相对的和有限的。比如，人们同样又利用前述精神权威去制约君权，通过对天人感应的论证和“天谴说”对君主的行为进行一种制约和调节。因此我们还可以从君权是否受限制的角度来看君权的相对性问题。

事实上，自秦汉以来，大一统帝国的君主中也并没有诸如传说中所渲染的桀、纣之类的暴君，而是昏君和权力有限的君主占了大多数。“这是因为君权虽无形式化、制度化的限制，但仍有一些无形的、精神上的限制。”这一限制主要体现在下列三个方面：

一是道高于君、以道匡君的道义制衡机制的存在和运行。作为国家意识形态主体的儒家学说一直都想抬出一个更高的力量来约束君权，“天”、“道”、“理”等都是具有这样的一种超越世俗权威的道义力量，它们可以对君主的行为产生直接或间接地限制和影响。这使得即使是一些在现代看来是暴君的君主在实施极端统治行为时也有所顾忌，即使做错了导致严重后果，他们还要通过做“罪己诏”的形式向上天请罪和自我反省，以求今后改正而行仁政。同时，儒家又不断企图通过使用教育的方式来塑造皇帝于一定的模型之中。这些努力在一定程度上对君主的权力就行了制约，多少起到了驯化权势的作用，从而使君主制具有了更多的自我调节能力和适应能力。

二是自秦、汉大一统帝国建立以后，君权本身逐渐成为一个独特的传统，因而对后世的君主多少有些拘束力。前代君主治国之失当之处固然要引以为戒，更重要的是对在治道方面颇有建树的君主奉以为师。如秦皇汉武、唐宗宋祖等都是历代帝王中治国兴邦的典范和楷模，他们在国家治理中的的技艺为后世君主所继承和发展。此外，由于一个王朝的开国君主在规范确立和制度建设方面具有垂范之功，所以这种“祖法”对本朝君主具有更大的示范意义，从而对君主的行为具有较强的规范和限制作用。

三是帝国的官僚制度对君主权力的相对制约，这也是君权走向绝对化的最大阻力所在。西周末年的史伯和春秋时期的晏子提出的“和同论”对利用某种形式对君权进行制约进行了

探讨。他们认为，世事万物之间的对立和冲突是其常态，事物间的联系、作用和补充称为“和”，反之叫做“同”，“和实生物，同则不济。”它们依据“和”、“同”来考察君权，认为在统治集团内部应当形成某种君权的制约关系，群臣百官要善于根据不同情况对君主个人的意志和主张进行调节补充。“和同论”在认识上确定了君主政治内在的制衡关系，并且将这种制衡关系限定为君臣之间的相通互补。他们的这一思想对后世的制约君权思想的形成和发展具有极其重要的导向意义。

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

治国之道

俾斯麦与德意志民族国家建设

19世纪中叶，德国的工业有了全面迅速的发展。面对这样的形势，政治现实已经不能适应由于经济变革而引起的社会变化。当时小邦分立的局面并未得到克服，德国人希望为他们已经发展的经济实力获得相应的国家组织形式的愿望更加强烈。普鲁士国王威廉毫不掩饰地说：“谁想统治德国，就必须征服德国。”

从某种意义上说，德意志民族国家的创建是一个人的杰作，这个人就是俾斯麦。他依靠普鲁士的军事实力抗拒欧洲和德国国内的所有反对力量，缔造了这个国家。迪特尔·拉甫在《德意志史》中写道：“俾斯麦有着杰出的天赋、坚强的意志和专横的权力欲望，他能把无偏见的想象力和政治上敏锐的判断力及对切实可行的事情的可靠感觉结合在一起。”1862年，俾斯麦出任普鲁士内阁首相，旋即对议会宣称：“普鲁士必须积聚自己的力量以待有利时机，这样的时机我们已经错过好几次了……当代的重大问题不是通过演说与多数人的议决所能解决的——这正是1848年和1949年的错误——而是需要用铁和血。”

1866年，普奥交战，德意志公国与哈布斯堡王朝结盟，但普鲁士军队取得了决定性的胜利，使俾斯麦得以联合许多公国组成北德联邦。仅过了四年，俾斯麦对法宣战，普军再次势如破竹，高奏凯歌。俾斯麦诱使德意志其余各邦加入统一的德意志帝国，且兼并了原法国省份阿尔萨斯—洛林。德意志终于成为一个中央集权的国家，而此时英、法、俄早在数百年前就实现了统一。统一之后，“德国问题”——如何对付欧洲心脏部位的一个新的强国的的问题——成为欧洲政治的首要问题。这一新兴国家建都柏林，和许多人希望的不一样，它过分军事化、过于专制了。

俾斯麦时代的德意志帝国的政策所产生的影响极为深远，至今余脉相传。1896年通过的民法法典直到今天仍然有效。1879年统一了诉讼和法院程序，使司法和行政分离开来。同年，

在莱比锡建立了帝国法院。1876年，原来的普鲁士银行成为德国的中央银行（帝国银行），它所发行的马克成为帝国的法定货币。此外，还实现了度量衡的统一。职业自由和与之紧密相关的迁徙自由，扩大到整个帝国的范围。

随著 19 世纪下半叶工业的迅猛发展，居民结构发生了根本变化。以从事农业为主的德国人口，在帝国成立之后，由于有了法律确认的迁徙自由和职业自由，愈来愈向欣欣向荣、数量激增的城市集中。在这些城市里，除了略有资产的市民阶级和资本主义的大资产阶级外，依附于他人的雇佣劳动者日益增多，工人们试图通过工会及政治上的团结来改变自己的处境。当时最大的反对党既要求政府拿出福利措施（如改善工作条件、提高工资待遇、加强劳工组织、进行合理的财产基本再分配等），又要求实现更大程度的民主，因此它取名为社会民主党。

俾斯麦一方面对社会民主运动进行政治压迫。另一方面，他深信有必要改善工人的社会处境。1883年，德国颁布医疗保险法，第二年颁布事故保险法，最后在 1889 年宣布了伤残保险和养老保险法。法律规定，雇主有责任对工人的损失作出赔偿。雇主和雇员分摊健康保险费用，而政府对养老和伤残基金提供补贴。俾斯麦实施的综合社会保险政策，是世界上第一项由政府统一实施的保险方案，早于美国的同类方案至少 20 年，而德国人也因此一直将他们的国家称为“社会国家”。这种立法是俾斯麦的杰作，这样的社会政策也是今天国家和公民之间的关系的一个特征。

1890年3月18日，俾斯麦辞职。他的引退，不仅仅是一个非常人物的下野。他的同时代人已经认识到，一个时代结束了，而就未来提出种种重大问题的新时代已经来临。人们一方面感到如释重负，另一方面惴惴不安地展望未来。不单是德国人，其他欧洲各国的人们都怀有这样的心情。英国《笨拙》周刊简明扼要地断定：“领港员离船了。”而对俾斯麦的解职给圣彼得堡所留下的印象，德国驻俄使馆的武官维劳梅中校作了如下的报导：“正如俄国人所说的那样，代替俾斯麦这一可靠因素的是‘捉摸不定的东西’，是‘新世纪的神秘莫测的东西’……”

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

治国之道

盐铁之争与中国古代治国思想的转变

《盐铁论》一书，是中国轴心时代过后，经历数纪战乱，走向真正意义上的一统时候出现，乃千古一书，其中妙旨，于今视之，意义可观。

据传最早是周厉王实行盐业专卖政策，而日人加藤繁则认为盐铁专卖始行于汉武帝元狩

年间。春秋时代，齐桓公任用管仲为相，为增加齐国财政收入，即有“官山海”之说，“设轻重鱼盐之利，以赡贫穷”。汉武帝元狩三年，也就是公元前120年，汉武帝正式实行盐铁专卖政策。据《汉书·地理志》统计，西汉政权先后在27郡设有盐官35处；在40郡设有铁官48处。而在重农抑商的汉代，武帝以工商户掌握天下财政，以他们打击商贾之同时亦表示最高统治者与商人资本的结盟，在封建土地私有的逻辑上官营商业必然结果。。

盐铁会议开场，贤良文学不问盐铁政策实行缘由，即从利义之别，本末之情请求罢免盐铁之政“闻治人之道，防淫佚之原，广道德之端，抑末利而开仁义，毋示以利，然后教化可兴，而风俗可移也。愿罢盐、铁、酒榷、均输，所以进本退末，广利农业，便也。”这点也是他们论战的基本论调：贵义贱利，重本抑末，主张教化。而桑弘羊则力陈盐铁政策是为边防筹备费用：“匈奴背叛不臣，数为寇暴于边鄙，备之则劳中国之士，不备则侵盗不止。先帝哀边人之久患，苦为虏所系获也，故修障塞，饬烽燧，屯戍以备之。边用度不足，故兴盐、铁，设酒榷，置均输，蓄货长财，以佐助边费。今议者欲罢之，内空府库之藏，外乏执备之用，使备塞乘城之士饥寒于边，将何以赡之？罢之，不便也。”而贤良文学的对策竟然是：“故天子不言多少，诸侯不言利害，大夫不言得丧。畜仁义以风之，广德行以怀之。是以近者亲附而远者悦服。故善克者不战，善战者不师，善师者不阵。修之于庙堂，而折冲还师。王者行仁政，无敌于天下，恶用费哉？”《本义》希望用教化来感化匈奴以及割据势力，实在是迂腐。“且数战则民劳，久师则兵弊，此百姓所疾苦，而拘儒之所忧也。”也是实情。和亲怀柔政策都应该建立在基本的实力上比拼上，而正式汉武帝的一系列文治武功，在军事上占据了优势，才让后来的皇帝与匈奴有议价的本钱。

关于盐铁专卖的权力收回，根据钱穆在《中国历代政治得失》中考证，上古时代，耕地实行井田制，平均分配，而江海陂湖山泽都是属于天子，周失天下，这些都被诸侯侵占，后来汉代又属于帝室，但是并不禁止商贾庶民开采与使用，——大概是管理成本太高之缘故，所以只是征收税收。日本学者加藤繁将前汉财政划分为国家财政和帝室财政，它们分别由大司农与少府分别运作。而当出现财政危机之后，汉武帝将属于少府的市井税，江海陂湖税，山泽税交给大司农充作国家收入，而这两项则发展为盐铁专卖的根据，因为盐铁均出自此间。从此界定，帝王在法理上是所有者，是完全可以适时将盐铁之专卖权力收归国有。

而贤良文学认为既然不需要扩充军费，就可以藏富于民，不该与民争利。“民人藏于家，诸侯藏于国，天子藏于海内。故民人以垣墙为藏闭，天子以四海为匣匮。天子适诸侯，升自阼阶，诸侯纳管键，执策而听命，示莫为主也。是以王者不畜聚，下藏于民，远浮利，务民

之义；义礼立，则民化上。若是，虽汤、武生存于世，无所容其虑。工商之事，欧冶之任，何奸之能成？三桓专鲁，六卿分晋，不以盐铁。故权利深者，不在山海，在朝廷；一家害百家，在萧墙，而不在胸臆也。”

盐铁会议结束后，时隔三十余年，至元帝时，当年亲身经历此事的桓宽根据这次会议的文献，进行加工和概括，“推衍盐铁之议，增广条目，极其论难，著数万言”（《汉书·公孙、刘田传赞》），成《盐铁论》60篇。当时汉代中央集权趋于稳定，当年盐铁政策的推行者早已在政治斗争中落败，元帝本人又极其保守，世风流于“每有所兴造，必欲依古得经文”从此之后几千年，儒家全面融入体制获得话语霸权，皇权得到合法性保证，权力和思想在共同利益下串谋。盐铁之争，或谓儒法之争，重商主义与重农主义之争，干涉主义与放任主义之争。这样的背景下，《盐铁论》的成书，是对盐铁会议的定案，亦标志着中国古代以法家为主导的功利主义治国思想让位于儒家的仁政思想。

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

治国之道

汉武帝治国之道

在我国古代社会发展进程中，西汉是强盛的一代，而汉武帝在位五十余年更使它登上了鼎盛高峰。他在政治、经济、文化、军事等方面均有建树，功不可没，充分展示了他勇于开拓、奋发进取的雄才大略，因此受到了后世对他的充分认可和赞叹。

汉代史学家班固在《汉书》中称赞他：“后嗣得遵洪业，而有三代之风。如武帝之雄才大略，不改文、景之恭俭，以济斯民，虽《诗》、《书》所称何有加焉。”清人赵翼在书中说：“武帝驾远驭……史称雄才大略，固不虚也”。当代伟人毛泽东亦非常欣赏汉武帝，称其“倒是汉武帝雄才大略，开拓刘邦的业绩，晚年自知奢侈、黷武、方士之弊，下了罪己诏，不失为鼎盛之世。”总而言之“他所开创的局面后人无法继续”。前人的评价已充分肯定了汉武帝在中国历史上的业绩。然而，正如美国学者亨德里克·房龙所说：“对任何一件历史问题都不可能

有确定的答案，每一代人都必须重新奋斗。”

汉武帝的丰功伟业可简单用“文治武功”四字概括，其卓越的功绩在于承前启后，独具开创性，对后世影响极为深远。

一、加强中央对地方的管辖，消除中央与地方的矛盾对立，强化中央集权，保证政治统一。诸王在封国内有权征收赋税、任免官吏、铸造钱币等政治经济大权。这样在中央的统一治理与地方的高度独立形成尖锐的矛盾，不仅削弱国家的整体实力，还存在战乱和分裂的危

机。鉴于前朝的教训，为进一步削减地方王国的势力，强化皇权、巩固国家统一，汉武帝采取了一系列强干弱枝的积极措施：

（一）针对地方王国诸侯，汉武帝继续推行汉景帝时实行的将王国任用官吏的权力收归中央的政策，并采纳主父偃的建议实施“推恩令”，王国问题得到进一步解决。汉武帝以诸侯王和列侯的“酎金”成色不足而削夺了一大批爵位，又于元狩元年（公元前 122 年）颁布“左官律”、“附益法”，更进一步限制了诸侯王在地方上的政治活动。汉武帝通过对诸侯王的一系列削权措施，有利于西汉的政局稳定，为西汉的鼎盛繁荣奠定了稳固的政治基础。

（二）面对国家广阔的疆域，为加强中央对全国范围的控制，元封五年（公元前 106 年），汉武帝把全国分为十三个监察区域，命名十三州部，每州部设刺史一人。刺史每年八月巡视所部郡国，“省察治状，黜陟能否，断治冤狱，以六条问事”。征和四年（公元前 89 年），汉武帝置司隶校尉。司隶校尉率官徒“捕巫蛊，督大奸猾”。十三部刺史和司隶校尉的设置，加强了朝廷对地方的控制。这对国家的政局稳固，防止地方分裂势力的发展，有着重大的积极意义。

（三）对于地方的豪强势力，汉武帝也进行了有力的打击，其措施包括迁徙地方郡国豪富和打击地方豪侠。由于地方富豪大贾“交通王侯，力过吏势”，甚至“封君皆低首仰给”。汉武帝先后几次迁徙郡国富豪，削弱他们在地方的势力。建元三年（公元前 138 年），徙郡国富豪至茂陵，元朔二年（公元前 127 年），“徙郡国豪桀及訾三百万以上于茂陵、云陵”。通过迁徙措施，有效地打击了地方势力的膨胀，加强了中央集权。

二、完善官吏选拔制度，举“贤良”任“能人”对封建社会的合理任官制度影响重大。汉初主要有两个来源：一是按军功爵位高低选任各级官吏，二是选自郎官。随着军功地主的没落和“任子”、“货选”的难以选到真正的人才。武帝即位后，求才若渴，因此继文帝的“贤良”、“孝廉”选官方式，一方面加强和完善察举制度；另外还采用“征召”之制、“公车上书”之制和选用博士弟子。汉武帝还推广在郡县兴立地方学校，“令天下郡国，皆立学校官”，有目的地培养国家有用人才。汉武帝对察举制的加强和完善，是对汉代吏制“资选”和“任子”制的重大改革和调整，为社会的下层有抱负的贫寒人士提供了施展他们才华的机会，也为封建国家选拔了一大批杰出的人才。察举制度开启了其后历代封建国家科举考试制度的先河。汉武帝的吏制改革对我国封建文官制度的形成和发展有着重大的积极意义。

三、改革经济管理，加强中央统一调配，增强中央政府的经济实力，巩固政治的统一。汉初盐铁为私人经营，国家仅设官收税而已。这样经济大权旁落地方，致使大盐铁商“上争

王者之利，下錙齐民之业”，而此时的汉武帝听从了孔仅、东郭咸阳的建议，决定把冶铁、煮盐、酿酒等私营权收归中央。汉武帝当时施行的盐铁官营有多方面的好处，一方面，盐铁官营专卖作为国家的经济政策，它能够大幅度地增加国家的财政收入保证了汉武帝时期庞大的军费之需，解决了当时迫在眉睫的财政危机；同时，盐铁官营专卖又防止了豪强富商垄断盐铁生产，操纵市场，抑制了豪强兼并势力的扩张，是缓和社会矛盾、巩固封建统治的重要保证。另外，盐铁官营专卖可以防止贵族诸侯借此扩大经济力量和中央对抗。

四、确立主流统治思想，统一意识形态维护大一统的政治局面。面对维护政治的统一，究竟采用何种思想，汉武帝采纳了董仲舒的建议：“今师异道，人异论，百家殊方，指意不同，是以无一持一统；法制数变，下不知所守。邪辟之说灭息。然后统治可一而法制可明，民知所从矣。”而儒学所倡导的“仁”、“义”、“礼”则重视下对上的服从、忠诚、尊重，有利于说教人们服从国家的意志，把人们的意志统一于封建国家意志之中，牢固的控制人们。纵然它不可避免的发展为束缚人们的思想，禁锢人们头脑的弊端，但儒学居于独尊的地位，成为汉代以及后来两千年封建社会统治人民的正统思想，并为巩固国家统一，传播封建文化起了重要作用。中华民族虽几经战乱，但发展至今依然是一个统一大国，这与人民头脑中根深蒂固的“大一统”意识有着很大关系，而这一“大一统”观念则始于汉武帝时代。

汉武帝是我国封建社会开创初期的一位杰出的封建帝王，他体现了封建社会从建立到巩固、统一、发展的历程。他是那个光辉灿烂时代的总代表，其雄才大略、深谋远虑，使其领导汉帝国的人民和官吏创造了伟大的历史功绩。

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

治国之道

宋太祖 “以文治国” 的治国方略

宋朝时在五代十国的乱境中建立的，所以特别注意对武装反叛的防范。在宋朝建立之初，为使宋王朝能长治久安，而不致成为继五代后的第六个短命的王朝，宋太祖赵匡胤除了致力于结束五代十国的分裂割据局面之外，还制定了一系列的政策方针，大力实施“强干弱枝”政策。为防止武将篡弑重演，太祖以“杯酒释兵权”解除了大将对军队的控制，实行重文轻武政策，提倡文人典军，严禁武人干政。中央的军事枢纽枢密院的首长限定由文职人员担任，枢密院有发兵权，没有直接统兵权，枢密院直接向皇帝负责，其发兵权也就必须得到皇帝的批准。禁军不再由一人统领，设“三衙”，各不统属，“三衙只有带兵权，没有统兵权。遇到战争，皇帝则临时委派文官担任统帅。战争结束，统帅交出兵权，将领则他调，士兵返回营

区。取消禁军最高统帅殿前都点检、副都点检职务，朝廷设枢密院掌管调动军队，但无统兵权。三帅统兵权和枢密院调兵权职责分明，相互制约，直接对皇帝负责。军队实行更戍法，定期换防，将帅常调，以防止官兵“亲党胶固”。分离了统兵权与调兵权，兵不识将，将不识兵。另外，宋沿袭唐制，又大力削弱宰相(中书令)实权，宰相下设数名参知政事、枢密使、三司使，以分其军、政、财三权，使宰相无法独揽大权，这样就使皇帝掌握的权力超过了历代王朝。为消除藩镇割据的局面，对独霸一方的节度使，采取“稍夺其权，制其钱谷，收其精兵”的方法。郡县长官均是文官，可防止地方权力过重，拥兵自重，威胁京都。逐步从地方调回都城任闲职，其原领州郡由朝廷控制，委任文官任知州、知府，直接对朝廷负责。

宋太祖制定“重文轻武”的方针，显然是出于防止武将兵变的需要，宋太祖明智之处在于：在统一大局已定后，治国焦点放在文治，集中精力进行文化建设。他整顿了五代以来混乱的赋税制度，实行了轻摇薄赋、奖励农桑、兴修水利，以及繁荣工商业等一系列政策。他对农业和农民是比较重视和关心的，他曾多次下诏令地方官吏劝农，也曾亲自检查农耕，每遇灾害，便免赋税或开仓赈济，使农业生产得到了较快的恢复和发展。特别是他的“重文”政策促进了宋代文化的繁荣，不仅超过唐代，且为尔后封建王朝所不及，可以认为是空前绝后的。而文化的空前发达也反过来促进经济长足进步，使宋代生产力的发展达到了封建社会前所未有的水平。官私手工业有了高度发展，各冶炼业、造船业、纺织业、陶瓷业、印刷业等也突飞猛进。因此，英国著名史学家汤因比说“如果让我选择，我愿意活在中国的宋朝。”

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

治理技术

美国智库对公共政策的影响

智库(Think Tanks)即智囊机构，也称“思想库”或“智慧库”，严格意义上的智库是一种相对稳定的、独立于政府决策机制的政策研究和咨询机构。在美国，由于智库越来越多地参与公共政策制定过程，影响力越来越受到重视，有人甚至把它称为立法、行政、司法、媒体影响力之外的“第五权力”。根据2009年的统计数据，美国有1777家智库，根据中国自己的统计，中国有2000家智库，甚至比美国还多，但是根据美国的统计，中国的智库机构仅74家。统计数字差别如此之大的原因，就是在于两国对智库的不同定位。

美国智库以强大的专家队伍和精湛的专业优势为政府内政外交提供政策理念，为各届政府输送决策人才，引导公众对政策问题的理解。以美国兰德公司为例，兰德公司每到年底都要回顾一年里在政策制定过程中发挥的作用，思考三个问题：第一，我们正在着手研究的问

题是否已经接近和达到政策议程？第二，我们的研究和分析是否为决策者和广大民众知晓，并由此提高了政策讨论的水平？第三，我们的研究成果是否带来了政策内容与实际的显著变化？这三个问题鲜明地凸显了兰德公司的组织目标。显而易见，是否具有对公共政策影响力，是智库跟其他咨询机构的一个重要区别。

事实上，美国政府也喜欢通过智库这个渠道来为一些政策的出台进行预先试探和寻求理论支持。比如说，由于智库的非官方性质，一些美国高官经常就重大外交政策在智库演讲，一来试探各界反应，二来寻求理论支持。并制造声势，影响舆论，为推出新的政策铺路。所以，在美国的政治体制下，美国智库天天盯着国会和白宫，想方设法把自己的政策分析和研究结果“塞进”国会议员和政府要员的大脑。

正如美国顶级智库战略与国际研究中心兼首席执行官、前美国国防部副部长何慕理所言，每个政府都在寻找新点子，但自己却不发明。智库的作用就是创造这些新点子，然后通过有效渠道传达给政府，接着政府将这些点子转化为政策。仅仅从他的表述上看，美国的智库似乎只是政府身后的“军师”，但是事实上并非如此，美国的智库的研究者非常明确一点，研究的目标不是站在任何特殊的立场上去改变或终止目前的政治系统，而是明确问题之所在，分析相关因素，提出解决办法，并把这些见解传播到广阔的领域。从这个角度看，智库的工作不仅有助于提升政策水平，也有助于达成社会共识，减少政治分化，巩固政治体系。

根据何慕理的描述，美国有两类智库：一类是自上而下型的，从政府或政党那里拿钱，不用为生计发愁了，但你能不能批评政府或政党。另一类是像战略与国际研究中心这样自下而上型的，想说什么就说什么，但你不得不为生计奔波，不得不去筹钱，并且要为立项绞尽脑汁。如果项目做错了，搞不好还得倒贴。两类智库代表了两种截然不同的生存方式。

虽然不同的智库有不同的生存方式，但是它们的功能是大致相同的。美国研究智库的学者总结了智库的六种基本功能：第一，进行政策问题的研究与分析；第二，对于决策者面临的政策难题及时提供咨询意见；第三，评估政府的计划；第四，透过媒体解释政策，增进公众对于政策的了解与支持；第五，协助建构设计不同部门政策行为者的讨论与协商；第六，充当政府重要决策者的人才库。作为围绕公共政策展开各类工作的机构，智库对美国的公共政策发挥了重要作用，它的社会影响力延伸到内政外交的各个领域。

（本文编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

萨拉戈萨世博会的管理经验

2008年6月14日至9月14日，西班牙第五大城市萨拉戈萨（ZARAGOZA）举办了主题为“水与可持续发展”的世界博览会。此次世博会是介于2005年日本爱知世博会和2010年上海世博会两个注册类世博会之间的专业类世博会。按照国际展览局的规定，世界博览会按性质、规模、展期分为两种：一种是注册类（以前称综合性）世博会，展期通常为6个月，每5年举办一次；另一类是认可类（以前称专业性）世博会，展期通常为3个月，在两届注册类世博会之间举办一次。

从萨拉戈萨的角度来说，举办世博会的目的是借世博会的机会带动该地区的经济发展，新型建筑林立而起，交通状况的改善以及旅游业的拓展也由此提升。萨拉戈萨的人口只有65万，而本届世博会93天的展期共吸引了565万参观者。这给城市管理带来的压力是相当大的，为了让参观者能更加便捷地到达世博会，特地在距离世博会700米的地方新建了火车站和汽车站，并重新修建了飞机场和高速公路。会场外设有三个停车场，从火车站可以乘巴士、缆车，骑自行车等交通方式到达现场，在水路上，还有太阳能船连接市中心和会场。

在世博会的管理上，萨拉戈萨的经验是倡议网上预定门票，并提供一日票、多日票供选择，购买多日票的游客可在结束当日参观时，向问讯处工作人员索要一条腕带作为下次进入的凭证，这大大减少了因购票和验票造成的排队；展览时间延长，本届世博会从上午10时开园至次日凌晨3时闭园，（其中展馆每晚10时闭馆，演出主要安排在10时以后）以分散高峰；入口通向不同的展馆区；提供辅助预约券，可以在园区内的预约机上订到某个展馆某个固定时间点的预约券，到时候无需排队即可入场；安排志愿者维持各个展馆的排队秩序，防止因不文明现象引发的矛盾；另外入口安检时遇大人流时，可由机器安检转为人工安检。

然而关于萨拉戈萨世博会期间的公共交通，也有参观者记录下了自己不愉快的经历：“为考察从城区去园区的交通便捷程度，我尝试乘坐出租车前往园区。在路边拦下一辆空车，用英语向司机表达了要去EXPO，司机摇摇手表示听不懂，于是我拿出了园区地图，用手指指地图，但司机说了一大通西班牙语，又是摇头又是摇手，然后就绝迹而去。我不禁愕然，难道当地人不知道家门口举办的盛事？不甘心又拦下一辆出租车，此老兄稍好一些，仍然是一句英语不懂，但看到地图就明白笔者要去世博园，可10分钟的路程开了20分钟，整个欺生绕路。”

由此可见，在各国举办世博会的过程中，在硬件上的投资都是相当多的，也是希望自己

的城市硬件水平能借助世博会的契机得到提升，在世博会的核心区域无论是硬件还是软件都做足了功夫，比如人们对萨拉戈萨世博会的标识导向系统设计给出了很高的评价。但是世博会对城市能力的考验不仅仅是在硬件水平，也不仅仅是在世博会的核心区域，而是对整个城市管理能力和服务能力的考验，这也是世博会举办城市能否提升城市形象和知名度的关键所在。

（本文编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

治理技术

中国高能耗的经济原因及对策

中国能源消耗处于高速增长态势，这对当前国家能源安全、经济安全和完成节能减排任务构成了严峻挑战。节能减排是一定经济发展阶段和水平的反应，是一个牵涉到产业结构调整、能源利用与经济发展关系协调等多方面的问题。研究节能减排对我国转变经济发展方式具有重要的意义。

中国的能耗从 1978 年的 5.7 亿吨标准煤上升到 2007 年的 26.548 亿吨标准煤，消耗量已有较大幅度递增。目前，中国已是世界最大的煤炭生产国和消费国，消费量占世界总产量的 37.4%。石油进口依存度由 2002 年的 32.8% 上升为 2006 年的 47%，2008 年已接近 52%。2006 年一次性能源消费总量为 15.5 亿吨油当量，约占世界消费总量的 14.7%，低于第一位的美国（占世界消费总量的 22.2%），而远高于第三位的日本（占世界消费总量的 5%）。

为什么中国当下的经济发展需要如此巨大的能耗代价？其主要原因在于中国经济处在特定的发展阶段，这个阶段必定呈现出高能耗的特征，而且这是工业化进程无法逾越的阶段。基于霍夫曼定理，一般工业结构存在由轻纺工业占优势向重化工业占优势、由重化工业占优势向技术密集型产业占优势的演进规律，它们大致对应于工业化初期、中期和后期阶段。重化工业化阶段又可以分为两个时期，即以原料工业为主的时期和以重加工业为主的高加工度化时期，这两个时期则分别对应于工业化中期的前半阶段和后半阶段。重化工业主要是制造生产资料，为国民经济各部门提供装备和技术手段。重化工业的发展水平，说到底是国家综合实力最重要的决定因素和标志。自 20 世纪末，中国重新进入了重工业化阶段，工业能耗自此开始迅速往上攀升。

对于这一特定工业化阶段的高能耗问题，政府与市场均可有所作为。主要应对策略有三个方面：

1. 抓住机遇，促进经济发展方式的转变。“十一五”时期，国家着力于经济发展方

式的转变，这是节能减排的内在要求。一方面，只有加快经济结构调整和发展方式转变，才能把过高的能源消耗和污染排放降下来；另一方面，加大节能减排工作力度，又是调整经济结构、转变增长方式、提高经济效益现实有效的切入点和突破口。

2. 推动技术创新，促进产业结构优化升级。我国产业发展的目标是“形成以高新技术产业为先导、基础产业和先进制造业为支撑、服务业全面发展的产业格局”，为此，要以可持续发展为根本要求，以制度法律和法治下的政府作用为保障，以信息化为核心，以技术进步、人力资源优势、城市化和国际化为动力，走出一条新型工业化道路。为此，在“十一五”规划中，政府明确提出了把增加自主创新能力作为国家战略，促进经济增长由主要依靠资金与物质要素投入带动，向主要依靠科技进步和人力资本带动。
3. 克服体制障碍，推进制度与政策的创新。要转变用资源投入和出口来驱动经济发展的方式，首当其冲的就是政府转变思路。政府在经济活动中有“越位”的地方，掌握着过多的资源配置权利，而且把 GDP 的增速作为考察各级地方政府政绩的主要标志。工业化中的资源浪费和粗放增长从根本上讲与不合理的生产要素使用激励制度和政府的不恰当参与、干预微观经济活动有关，因此必须进行配套改革。

（本文摘编自《中国能源高消耗的经济原因及对策》，作者卢文忠等，原载《中国人口资源与环境》2010 年第 1 期）

治理技术

经济社会发展与社会不稳定之间的关系

许多国家的发展历史表明，在现代化过程中，经济的快速发展会破坏社会秩序的平衡性，从而增强社会政治的不稳定性。但在全球化影响日益深入的今天，本原意义上的封闭社会很难存续，经济适度发展已成为促进社会政治稳定的重要因素。

通过国别数据的比较分析可以发现经济社会发展与社会不稳定之间的如下基本关系：

1. 经济发展水平越高的国家，其社会政治稳定程度越好（这一点比较容易理解，故不做赘述）。
2. 国家所处的发展阶段与社会政治稳定程度之间也存在相关性。这里所说的发展阶段不单纯指经济发展阶段。根据发展阶段的不同，世界各国可划分为：发达国家、发展中国家、转轨国家。中国属于转轨国家。通过比较发现，转轨国家在专家的主观评价中，

社会政治稳定程度比发展中国家好，但是细分的客观指标数据却显示比后者要糟糕（比如因伤害死亡人数、因暴力死亡人数等）。

3. 社会不稳定程度与经济增的快慢以及增长是否稳定有关。很多学者利用定量分析的方法讨论现代化速度与社会稳定程度之间的关系，并指出，现代化过程中变迁的速度越快，社会的政治不稳定程度就越高。经济社会变量变化速度快的国家，社会将变得更加不稳定；反之，社会就在一个相对稳定的模式下发展。究其原因，主要是发展过程中无法实现的收入预期是产生社会政治不稳定的机理。虽然在经济增长过程中不同群体的收入都有所增加，但其速度却各不相同，在绝对值增加的同时，有些群体的相对收入却下降了。

综观如上三方面的关系可知，经济增长并不能自动导致社会稳定，这一观点已经被很多的历史事实所证实。相反，多数国家在经济增长过程中，由于快速的社会变迁，都出现了利益格局分化、贫富差距扩大、社会秩序混乱甚至失控等现象。但是，如果将这些负面事实简单地归因于经济增长，显然是不合理、也是不公平的。实际上，在经济停滞或者负增长的情况下，更容易发生贫富差距扩大、社会失序的现象，因为相比之下，低收入者、边缘群体或弱势群体抵御风险的能力要差得多。在经济滑坡的过程中，强势群体、高收入者会把成本更多地转嫁到前者身上，因此他们往往要承担更多的成本。这样看来，经济增长是社会政治稳定的一个重要且必要的条件。至少可以这样说，经历了经济增长或经济发展水平较高的国家，更容易实现社会政治稳定的目标。

经济增长至少从三个方面促进了社会稳定：其一，经济增长是一个生产扩大的过程，它意味着一个国家财富总量的增加，因此，从理论上讲分配到每个成员身上的平均财富也随之增加了，人们可以用来满足自身生存、发展甚至自我实现需求的资源增加；其二，在给定条件不变的情况下，社会财富总量的增加，意味着政府手中掌握的资源增加了，那么政府处理经济社会事务、应对经济社会问题的能力就增强了；其三，经济增长可以给民众以良好的社会预期，一个期待着将来能改善自身状况的人，总是社会政治稳定的积极促进者。

当然，经济增长与社会政治稳定之间并不简单的线性关系，不是所有的增长都会带来社会的稳定，更不能希望依靠经济增长来解决所有的社会问题。特别是，从各国的发展经验来看，经济发展总是具有一定的周期性，长期、持续、稳定的经济增长只是一种美好的愿望。我们在争取达到经济增长的目标时，还要想到，如果经济增长速度减缓甚

至停滞了，应该如何继续保持社会的和谐稳定。

（本文摘编自《经济发展与社会政治不稳定之间关系的实证研究》，作者王磊、胡鞍钢，原载《经济社会体制比较》2010年第1期）

治理技术

网络诱致性突发事件的发生过程及其处置

在诸多突发事件中，有一类网络诱致性突发事件需要引起高度关注。

网络诱致性突发事件一般有如下发展过程：首先是发生在小范围的具体事件，可称之为本体事件；然后是本体事件经过网络放大，从而形成公共事件（可称之为变体事件），政府管理层开始卷入，期间出现纷争，矛盾不断升级；最后是引起更高层政府（或部门）领导的关注，对本体事件进行彻底查办，变体事件亦逐渐平息。

对于网络诱致性突发事件存在两种不同的处置模式：消极处置模式与积极处置模式。

消极处置模式一般具有三种类型的行为表现：

1. 回避：刻意回避问题与矛盾，认为采取鸵鸟政策即可将事件化了。
2. 拖延：对事件发展趋势把握不准，对事件严重程度估计不足，未能及时处理。
3. 反应不当：对事件性质等重要问题把握不准，引导失当，从而放大事件，激化矛盾。

积极处置模式一般需要通过如下程序：

1. 从源头上控制本体事件的发生。本体事件往往发生在社会矛盾积累较多的敏感领域。目前社会发展仍处于转型中，本体事件发生的概率仍在增加。因此，从源头上控制本体事件的发生将是一个长期的过程。
2. 从过程上控制网络诱致进程。一方面要建立舆情预警机制。目前，网络的舆论监督触角更宽广，传播更具有发散效应，因此，要及时捕捉网络上对有关本体事件的舆情动态，增强预见性。另一方面，要把握规律性，提高处置能力。要尊重网络传播规律，善于利用相关规律做好引导工作。
3. 妥善应对变体事件。要妥善应对变体事件，首先要妥善解决本体事件，在这个过程中尤其要注意法制化手段的运用；其次要加强信息披露，增强事件处理过程中的透明度，处理要有公信力。（本文摘编自《网络诱致突发事件：概念、特征和处置》，作者刘杰等，原载《中国行政管理》2010年第2期）

经济适用房的退出管理制度改革探析

经济适用房制度包括建造、供应、退出等环节。退出管理作为其中的重要一环，不仅影响着经济适用房存量，而且事关商品房市场的稳定与发展。实践中，由于退出制度的缺陷，出现了保障对象“逆向选择”、保障家庭违规行为得不到处罚或处罚乏力诱发“道德风险”、产权界定不清导致政府财政收入流失严重等问题。对于这些问题必须从如下四个方面进行科学的制度设计：

1. 提供“基本型住房”，促使收入改善的家庭自行退出。目前，各地兴建的经济适用房小区无论从整体居住环境，还是建设标准与房屋设计，都丝毫不比周边的商品住宅小区逊色，导致家庭即使经济状况改善，也不愿意主动退出，政府年年建，房源还是呈现紧张的局面。要从根本上解决这一问题，政府必须严格控制房屋的建设标准和居住质量，立足于提供“基本型住房”，使家庭收入超过一定水平后，家庭的住房消费收入弹性值为负，从而自动退出住房消费。
2. 建立退出评判指标体系，并实施动态监控。指标选取根据影响家庭退出的因素确定。一般来说，家庭在经济状况改善，希望提高居住质量；居住地或户籍发生变更；支付能力意外丧失等情况，会退出经济适用房。根据这几种情况，得到以下几类评判退出的指标：家庭收入；居住地与户籍身份；保有年限；意外变故；违规行为。
3. 指定专业机构负责指标监控和处理回购、退出等相关事宜。由于指标监控、回购、退出等事宜相对繁杂，所以必须指定专门机构负责。监控职责主要表现为对各类监控指标进行追踪了解，记录动态衍变情况，整合各期指标数据信息，及时发现问题，从而为下一步是否进行退出回购提供依据。一旦做出回购认定，那么机构就应该及时通知当事家庭。如果家庭满足最低保有年限规定，可以申购房屋完全产权并自由交易转让时，首先由家庭提出转让申请，然后经审核、评估、补价后，方可进入公开议价交易环节。
4. 明晰产权关系，合理确定退出后的回购价格和增值收益的分配比例。在明晰产权方面，主要是确定当事家庭的有限使用权。有限使用权表明，只要家庭没有获得完全产权，任何出售、出租、抵押等行为都是对政府利益的侵犯，都是违法的；同时赋予家庭部分处置权利体现了对其有限产权的尊重。在处理增值收入方面，

则可以根据“在最低保有期内”、“超过最低保有期”、“超过最长保有年限”等不同情况来确定收益分配比例。（本文摘编自《经济适用房制度：改革路径探析》，作者何灵，原载《经济体制改革》2010年第1期）

我思我在

互联网法治的尴尬与悖论

田享华 （复旦大学 2009 届 MPA 毕业生）

最近，熟悉的一家网站正在内测微博，对于这个新事物的出现，笔者素来是乐观其成的。其实，在不知道此事时，笔者就曾建议它尽快抢占这个 web3.0 的阵地，因为推特也好，饭否、嘀咕也好，以及后来的新浪微博都火爆一时，笔者相信这会引发新一轮的互联网创新和创富的浪潮。

只不过，它的风险可能更大，因为当人人都可以成为信息发布者，结合手机等通讯终端后，一个消息可以在瞬间传递到千万人手中。如何为其把关，这才是最大的难点，毕竟有了前车之鉴，据说有网站开设微博不过数小时便夭折了。笔者一度设想，只有经过实名认证的人才可发出微博信息，其余人只能在已有选项中发出回应，表达你的态度。这样一来，微博的乐趣也就少得可怜了。

既要保证用户的新鲜体验，同时也要保证网络安全，这确实两难，尤其是在这网络扫黄打非如火如荼之际。虽然这家微博可能只是定位于财经资讯的集散地，但是谁又能保证不会有违法或者违规的言论和信息出现呢？数年前，笔者就和师兄弟开办过一个法律论坛，希望能将全国的法学院精英们一网打尽，短短几个月时间，就有数万注册用户，几千人同时在线热议各种事件，Alexa 的排名更是节节攀升。

但问题很快就出现，那就是没有经过查证的信息大量上传。因为论坛上常有法律职业的法官、检察官、律师、法学院老师、法制记者在线，自然会有一些伸冤求援的帖子出现。一开始，我们也还是比较热心地提供法律建议，但是到后来也有些厌烦。因为有些人也不顾及什么板块栏目，凡是有空档就可以贴出来，期望获得回应甚至法律援助。

其实，我们也只是一个自娱自乐的论坛，为了方便一群法律人的交流，没有青天或者菩萨的能耐，也承担不起那份责任。更为麻烦的是，这些信息也常常点名道姓地直指要害的部门和人员，而我们又不能也无法一一核实，于是只有删帖，否则我们就有法律的风险。而有些苦主，也是坚持不懈地发帖，删了再发，封了号，就换号再发。最后的结果，就是这个论

坛连续多次被关站，甚至连运营商都不愿再租服务器给我们，此后也就基本上告别了论坛功能，大家在上面无非就玩玩偷菜、拉病人的游戏。

正因为如此，笔者当然不希望新兴的微博也是如此。最新一期的《第一财经周刊》其实也写了《那些忧伤的年轻人》，讲述博客大巴窦毅、饭否王兴、译言网陈昊芝、BTChina 黄希威等人故事，因为中国新一代互联网创业者遇到了类似的难题——无论是敏感言论还是版权，都涉及了互联网法治的尴尬。其实，网络关键词的过滤或者违法言论的删除，从法律角度上讲，网站方当然是有权利也有义务这么做，只是这个“度”如何把握说不清楚？

就拿关键词过滤而言，绝大部分网民其实并不能准确地预测和判断哪些词汇是被禁止的，而服务器的过滤也常常会误杀，网帖“出售一台独立的服务器”可能就为有“台独”两个字被过滤掉的笑话就传播很广。更为吊诡的还在于，没有人可以向公众告知究竟该回避使用什么词汇，因为一旦告知，那么关键词过滤几乎等于无效，因为大多数人都知道用音近、形近的词甚至拼音来代替它。

这不禁让人想起，春秋时期成文法公布运动时提到了“刑不可知，则威不可测”。这句话最早出自《左传》，意思是如果法律不公布的话，那么它的威力是无穷尽的。关键词过滤也好，违法言论的删除也好，都面临到这个问题，你若是不公布规则，那么老百姓无所适从，“误杀一千，不放过一个”的笑话层出不穷；可是一旦公布规则，那么人人又都知道了如何去规避这些规则。

甚至关于黄段子、成人笑话、淫秽作品等问题的判定也是如此，这也几乎是一个世界性的难题，记得大法官斯图尔特就说过：“当我看它时，我才知道它是（猥亵或色情）。”人是可以做这样的判断，但是机器做不到，它不会因为一个赤裸裸的性描写而 CPU 亢奋。而互联网的海量信息又是没法让网站做到对所有信息都进行人工审查，最后的结果也让一些搜索引擎饱受非议。其实，即便是号称最严格遵守法律的搜索网站，只要你“善用”，找到几个色情链接都不是问题。即便是被列入黑名单的境外色情网站，稍具互联网常识的人，也可以“翻墙”查阅。

“道高一尺，魔高一丈”的循环就在互联网世界里反复上演，技术的难题与法律的困境共同构成了互联网的尴尬与悖论。如何化解这一僵局，其实笔者也没有更好的办法，但是鲧治水的例子还是告诉我们，“堵”的办法已经捉襟见肘。（作者单位：《第一财经日报》社）

城市的地下空间资源

杜福昌 （复旦大学 2007 级 MPA 研究生）

地下空间是指属于地表以下的空间，过去主要指地下建筑空间。但是，随着人们对空间的认识发展和对空间的进入能力提高，地下空间的概念应得到加强。从人类的发展历程可以看出，在能力有限的古代是以利用自然空间进行生活，到有了一定能力后就会制造出一些空间进行使用，人们对土地的利用逐渐从地表延及地表上空，而后延至地表以下。随着技术的发展，当今人类已经大规模地开展了上天入地的努力，生存空间的立体化得到了很大的拓展。同时，对社会法规也形成了不断的影响，例如，土地所有权“上达天宇”，“下及地心”的法律原则便被打破，土地所有权的有限性原则得到普遍认可。

随着城市发展，再进行大规模的地面建设，空间已经不大越来越小，地下空间就成了人类的一个发展方向。国外开发地下空间起步较早，自 1845 年伦敦地铁的开始兴建发展到现在已有 150 年之久，中国的城市地下空间利用当前还处于起步阶段，较大规模开发利用源于上个世纪 50 年代，随着地下空间发展的技术障碍正在减少，地下空间开发的内容可谓丰富多彩，包括地下商业街、大型仓储设施、物流系统、市政交通设施等。根据中国城市化发展趋势的预测，到 2010 年中国城市化水平将达到 45% 左右，相应的城市人口将达到 6.3 亿人，城市化加速发展使得城市地下空间开发利用同步加快发展成为必然。可以预计，今后 20 年或更长时间，将是中国城市地下空间大规模建设的高峰期。例如，今后十年，中国将有近 30 个城市进入城市地铁与轻轨建设的高速发展时期，预计今后五年城市地铁将增加 500-600 公里或更多。

目前，地下管线日益延伸，高层建筑物的桩基越扎越深，正占用着越来越多的地下空间。中国工程院院士钱七虎：“地下空间可以有效解决城市交通日益拥挤的现象，还可以避免出现‘拉链公路’，可惜的是我国不少地区的地下空间都没有利用起来”，同时，随着地下空间的利用，也出现了众多的问题，如大受垢弊的地面道路重复开挖埋管线，地下施工造成建筑物倒塌，地下人防工程使用纠纷等等，都是由于对地下空间的使用、管理规范造成的。另外，目前地表土地使用人与地下空间使用人之间的矛盾也越来越多，地下建筑物的权责纠纷也呈现上升趋势。地下空间的独占性、排他性与公共性之间的矛盾越来越激化。同时，地下工程具有不可逆性，地下设施一旦建成，要进行重建难度较大，建设规模和质量一旦出现问题将会造成重大损失，对地下空间的管理处于越来越紧迫的情况。

19 世纪末 20 世纪初，空间权（包括地上空间权和地下空间权）作为一项崭新的权利类

型在美国、德国等发达资本主义国家相继出现，现已为大多数国家法律所承认。反观我国的立法，国家和各地方政府对地面以上的空间有了较多的认识和管理，出台如《土地管理法》等较体系的法律法规，但关于地下空间利用方面的专门立法尚属空白，仅存在相关的单行法及一些地方性法规，对地下空间的管理尚处于凌乱状况，各级政府仅出于开发利用的角度，出台了少量的管理办法。如1996年10月29日第八届全国人大常委会通过的《中华人民共和国防空法》，上海市人大通过的《上海市民防条例》、《上海市规划条例》、《上海市民防工程管理办法》等。建设部于1997年10月27日颁布了《城市地下空间开发利用管理规定》，专章规定了城市地下空间的规划、工程建设及工程管理，为加强对城市地下空间开发利用的管理，合理开发城市地下空间资源提供了法律依据。时下正在进行的地下空间立法主要有深圳市规划国土局起草、申报的《深圳市地下空间使用条例（送审稿）》和上海市于2009年12月日出台的《上海市地下空间开发利用管理办法》。

毋庸置疑，我国当前地下空间利用的立法正一步步趋于完善，一些较为突出的法律盲点正逐步得到弥补，这为我们合理利用地下空间资源、界定地下空间产权关系、促进经济发展起到了积极的作用。然而，同样毋庸置疑的是，这些立法仍明显滞后于地下空间开发利用的发展实践，无法满足日益发展的开发地下空间的社会需求。

必须加快进行地下空间资源的管理立法，规范地下空间资源的高效利用与地下空间综合开发的道路，才能实现可持续发展。因此，构建我国具有前瞻性、行之有效的地下空间利用法律体系乃当务之急。

1、理顺我国对地下空间资源的管理关系，形成规范的政府层面的管理体系。

目前我国涉及地下空间的政府管理部门有国家发改委、建设部、国土资源部等，地方政府有人防办、规划、发改、国土资源、建设、交通等相关部门，大都是按项目性质或涉及内容进行管理，尚缺乏规范化的整体管理层级安排。因此应尽快明确我国政府各部门在地下空间管理方面的法律定位，形成规范的政府层面的管理体系，改变城市地下空间开发利用无序的现状。

2、地下空间资源要形成法制化管理体系，尽快出台国家层面的基本法规。

我国《土地管理法》规定了土地权属，也有了一系列与此相应的配套管理。但地下空间缺乏类似的一个法律前提，造成了在地下空间使用上的整体规划和利用效率。有关责任人对地下空间的权责划分较为混乱，典型的是独占性、排他性与公共性之间的矛盾激化。建立健全法律法规，规范地下空间开发、建设和管理，将地下空间有关权责以基本法的形式进行界

定。

3、尽快出台地下空间开发利用总体规划

地下空间是不可再生的珍贵资源，应把城市地下空间作为一项重要资源进行管理，要把地下空间建设规划与地上建设规划摆到同等重要的位置，实行统一规划，合理布局，形成对地下浅层、中层、深层和超深层空间制定出切实可行的近期、远期建设规划。制定出台《国家地下空间开发利用规划》。

4、加强地下空间的使用管理

地下空间作为客观存在的自然资源，能为人们所发现、占有和利用，无疑具有使用价值，地下空间权利人对其的出让、出租或转让将产生效益。对地下空间的使用、出让或划拨、建设建筑物、附着物、范围管理、对临近建筑的义务等进行规范管理。

5、加强政府在地下空间使用的协调和服务作用

由于此前缺乏科学规划，南京地下空间开发“烂泥萝卜揩一段吃一段”吃了不少苦——不少已经建成的地下空间自成一体，孤立无序，难以发挥系统作用。例如南京鼓楼隧道由于立项前缺乏对地质环境的科学评估，而造成了大幅度超过预算和施工中人员伤亡的惨痛教训。而地铁一号线的新街口地铁站，就与金鹰国际商城地下通道没有建立有效的地下互通，近在咫尺，双双却都成了“地下孤岛”。要实现城市资源的合理配置，空间的有序开发，一是统筹地面空间与地下空间开发，促进地面开发与地下空间利用的协调统一。二是调控地下空间开发利用层次，避免地下空间利用功能单一。三是加大对公益性地下空间开发的支持力度。在一些关系国计民生的公共建设项目，要充分发挥政府的主导作用。将地下空间开发利用与已有的人防工程进行资源整合，形成合理的、平战结合的城市地下空间体系，实现城市地下空间开发利用与城市防灾减灾建设的有机结合。（作者单位：民革上海市委）