



总第  
*14*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

2011.6





# 本期目录

---

## 天下智慧·“公民社会”的理论与实践

- 当代“公民社会”理论面面观
- 周本顺：社会管理不能落入“公民社会”陷阱
- 俞可平：营造官民共治的社会治理新格局
- 当前中国公民社会的成长及其基本特征

## 治国之道· 北欧的构建和谐和谐社会经验

- “北欧模式”的制度特征
- “北欧模式”形成的关键因素
- 北欧经验及其启示

## 治理技术· 治理酒驾的制度与技术

- 国外治理酒驾的主要措施
- 治理酒驾的国别经验：瑞士、芬兰与日本
- 国外警察治理酒驾的程序与技巧
- 治理酒驾的技术手段简介

## 人物· 凡高

- 凡高生平简介
- 凡高：“痛苦使人们获得了灵魂”

## 我思我在· 行政区划与城市发展（续）

- 上海区域整合要坚持三大原则
- 上海中心城区功能定位及行政区划调整

---

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·“公民社会”的理论与实践

【编者按】“公民社会”通常被定义为在政府、企业之间的提升公共利益的非政府领域，构成该领域的核心要素是非营利性质的公民自组织，或者称“第三部门”。对公民个体而言，公民社会是公民权利、自由的保护屏障。对政治国家而言，公民社会构成了对国家权力的重要制衡力量。从这个角度看，同民主一样，公民社会也是个好东西。但是，最近中央综治委副主任、中央政法委秘书长周本顺撰文指出，我们要“切实解决社会管理中与新形势不相适应的问题，防止误信、误传甚至落入某些西方国家为我们设计的所谓‘公民社会’的陷阱。”在其之后，中央编译局副局长俞可平也撰文指出，“全社会要进一步正确认识公民社会，改变一些人对公民社会的误解，转变对公民社会的态度，……努力营造官民共治的社会治理格局。”由此可见，国内各界对公民社会的性质和作用都存在着截然不同的理解。所以，在当前进一步厘清公民社会的概念和理论，理性全面地认识公民社会在中国社会中的角色和作用，就具有非常重要的现实意义。

### 当代公民社会理论面面观

公民社会理论形成和流行于17—19世纪上半叶，在20世纪80年代重新复兴，特别是在“第三次民主化浪潮”的推动之下，人们对公民社会理论的关注持续升温，对公民社会的研究不断深入。

#### 当代公民社会的概念

几乎直到18世纪，公民社会这一术语还一直是国家或者政治社会的同义词。公民社会就是一个公民社团，根据某一法律体系调节彼此的关系或解决争论，它是与普遍意义上的人际关系相对的一个概念，它所界定的是处于城邦、共和政体或非常有秩序的国家之外的“自然关系”的领域。

从18世纪开始，政治统治等同于社会的观念逐渐消失。近代公民社会理论把公民社会视为与国家相对的一个概念，并在二分法基础上建构公民社会概念。早期自由主义公民社会理论把自私自利的、但又享有一定自由和权利的个人当作公民社会的主体。后来的自由主义公民社会理论家托克维尔等人把公民社会看作是各种志愿性结社的集合体。

随着时间的推移，公民社会的概念在当代又发生了新的变化。当代公民社会理论继承了国家与公民社会的二分法，有的公民社会理论家还进一步提出了国家——经济——公民社会三分法，并在此基础上界定公民社会。人们对公民社会概念的结构性要素又有了新的认识，公共领域、新社会运动进入到公民社会的结构性要素之列。同时，人们对支持公民社会结构



性要素的文化要素的认识也更加清晰。公民社会作为一种文明，包含着一系列价值和信仰，同时意味着人们奉行与这些价值和信仰相一致的思想 and 行为模式。进入 20 世纪 90 年代，三分法的观点受到越来越多学者的支持，其中，戈登·怀特的定义比较具有影响力，“公民社会是国家和家庭之间的一个中介性的社团领域，这一领域由同国家相分离的组织所占据，这些组织在同国家的关系上享有自主权并由社会成员自愿结合而形成，以保护或增进他们的利益或价值”，企业或经济机构同公民社会要分开来对待，前者作为经济社会或经济系统构成了公民社会的基础。当然，二分法也好，三分法也罢，只是从一个特定视角所作的简单化分类，远不能充分反映当代公民社会概念所承载的庞杂内涵，在它们的背后实质是一种社会政治的价值取向和建构。

### 公民社会的价值和原则

公民社会成为一个独立的领域，有着独特的社会价值和原则，恰恰是这些价值和原则使得公民社会最终独立于国家和市场。这些基本的社会价值或原则是：

一是个人主义。个人主义的假设一直是公民社会理论的基石，它假定个人是社会生活的基本单位，公民社会和国家都是为了保护和增进个人的权利和利益而存在的。二是多元主义。它要求个人生活方式的多样化、社团组织的多样性、思想的多元化。维系这种多元主义的重要方法是提倡宽容和妥协的文化。三是公开性和开放性。政务活动的公开化和公共领域的开放性是公众在公共领域进行讨论和进行政治参与的前提条件，因此当代公民社会论者无不坚持公开性和开放性的原则。四是参与性。强调公民参与社会政治生活和制约国家权力，是公民社会理论的一个重要内容。五是法治原则。公民社会论者强调要从法律上保障公民社会与国家的分离，在三分法的情况下还要保障它同经济系统的分离。他们认为倡导法治原则的目的是为了划定国家行动的界限，反对国家随意干预公民社会内部事务，从而保证公民社会成为一个真正自主的领域。

### 公民社会与国家的关系

公民社会与国家的关系是公民社会理论的核心，公民社会的本质特征在于其相对于国家的独立性和自主性。在公民社会理论中，关于公民社会和国家关系的模式多种多样，中国学者何增科从理论上将其概括为五种：公民社会制衡国家、公民社会对抗国家、公民社会与国家共生共强、公民社会参与国家、公民社会与国家合作互补等。需要指出的是，这五种模式之间并非是彼此排斥的关系，它们各自在某些方面包含着真理。它们也远未穷尽公民社会和国家关系的全部内容，它们只是对复杂的现实的一种高度抽象的理论概括，而且这种概括还



带有强烈的理想化色彩。

就当代公民社会理论而言，关于公民社会与国家关系的主流倾向为：注重公民社会在形成和扩大社会资本方面的作用，强调公民社会与国家之间的良性互动。公民社会不是对抗和制约国家，也不是取代国家，而是要渗透和参与国家。公民社会不再纯粹是公民自由的庇护所，国家也不再是纯粹的消极工具。公民社会作为公民与国家的中介，它组织和教育公民参与政治，致力于改善国家制度和公共政策，推动国家的有效治理以及民主、自由、平等等基本价值的实现。而国家则在承认和尊重公民社会的独立性自主性的同时，也积极参与公民社会，为其提供外在的法律保障，对其进行必要的、有限度的干预、调节和支持。透过这种互动，双方能够较好地抑制各自的内在弊病，使国家所维护的普遍利益与市民社会所捍卫的特殊利益得到符合社会总体发展趋势的平衡。

## 天下智慧·“公民社会”的理论与实践

### 周本顺：社会管理不能落入“公民社会”陷阱

加强和创新社会管理，对于提高社会管理科学化水平，确保社会既充满活力又和谐稳定具有极其重大的意义。中国与西方国家根本不同的政治制度、根本不同的社会制度、根本不同的国情、根本不同的发展阶段，决定了中国社会管理必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，针对社会管理领域存在的突出问题及其产生的深层次原因，创新理念思路、体制机制、方法手段，真正走出一条有中国特色的社会管理创新之路，建设科学完备的中国特色社会主义社会管理体系。

创新社会管理，要充分发挥我们的政治优势和制度优势。党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，是我们政治优势、制度优势的具体体现，是加强和创新社会管理的根本，要大力加以完善。一定要站在巩固党的执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业的高度，切实解决社会管理中与新形势不相适应的问题，防止误信、误传甚至落入某些西方国家为我们设计的所谓“公民社会”的陷阱。加强和创新社会管理，不是过多地把政府的事情交给社会去办，而是要确保党委和政府的社会管理与公共服务到位；不是过多强调按照人口比例发展社会组织，而是要加快群众组织、基层群众性自治组织、社会组织、企事业单位改革，完善职能；不是过多强调社会组织的“第三部门”属性，而是要加强对社会组织的规范、引导，将其纳入党委和政府主导的社会管理体系，确保其健康有序发展，真



正成为社会管理和服 务的重要补充。当前，一些人对国外社会管理的认识有两个误区：一是“小政府、大社会”，似乎大量的社会管理应该由社会负责。实际上，发达国家并非都是“小政府、大社会”，不少大国都是“大政府”，政府承担着社会管理的主要任务。二是社会组织属于“第三部门”，似乎独立于政府的社会管理体系之外。实际上，国外绝大多数非政府组织都有政府背景，都在政府的有效管理之下。在我国，培育、发展社会组织，一定要制定好行为规范，事先设好“安全阀”，防止一些别有用心 的社会组织繁殖起来。

创新社会管理，要大力弘扬党的优良传统。我们党最大的优良传统就是群众工作。群众工作是社会管理的基础性、经常性、根本性工作。要积极探索加强和改进群众工作的新途径新办法，将其贯穿到社会管理各个方面、各个环节。在继承和运用以往群众工作有效做法的基础上，针对新情况和新问题，不断创新群众工作方式方法，真正赋予群众工作这一优良传统以时代意义，社会管理之路就会越走越宽广。对数以亿计的流动人口，我们把基本公共服务真正落实到他们身上，使他们现实生活有改善、未来生活有希望，他们就会坚定不移地跟着党走，拥护、支持党委和政府的决策，拥护、支持社会管理；对在非公有制经济组织中就业的 70%的城市就业人口，我们把国有企业服务管理员工的经验延伸到非公有制经济组织中，真正使非公有制经济组织承担起服务管理员工的社会责任，劳动关系就会和谐得多；对 4.57 亿网民、8.59 亿手机用户，我们在发挥好有关部门依法管理职能作用的同时，把广大网民在净化网络环境中的积极性调动起来，发挥好全社会共同监督的作用，虚拟社会就会健康有序发展；针对当今社会竞争压力越来越大、心理疾病越来越多等问题，我们开展好社会关爱、心理服务工作，个人极端案(事)件就会大大减少。只要把群众工作的优良传统渗透到一切社会管理活动中去，社会管理就会得到更大改观。

创新社会管理，要继承中华民族优秀社会管理文明成果。中华文明作为人类文明史上传承最好的文明之一，几千年的社会治理，至少在两个方面仍有借鉴意义：一是重视道德教化，“仁义礼智信”等价值观念和《三字经》、《弟子规》等经典，不少内容已融入我们的民族血液，在引导人们行为、规范社会秩序中发挥着重要作用。二是重视基层自治，传统社会县以下没有行政机关，主要靠乡绅、里甲自治，除杀人等重大犯罪外，大多数矛盾在民间自行消化解决。今天，我国经济高速增长，容易使人们产生对现实生活的高期望，如果不加强思想道德引导，反而把人们欲望的“胃口”吊得越来越高，社会情绪就无法安抚；政治上，人们的公平意识、民主意识、权利意识、法治意识、监督意识不断增强，如果不在维护群众合法权益的同时，遏制极端个人主义的影响，就难以实现社会和谐稳定；社会上，人民内部矛盾



多样多发，如果不在坚持依法公正处理的同时，倡导社会宽容和谐精神，立足在基层自我化解，而是都走诉讼渠道，不仅诉讼成本高，社会也无法和谐稳定。我们加强和创新社会管理，可以对“为公”、“为善”、“和睦”、“孝悌”等传统美德进行符合时代要求的扬弃，促进人们牢固树立“八荣八耻”的荣辱观，为维护社会和谐稳定奠定思想道德基础。借助传统文化载体，借鉴传统道德教化的形式，把社会主义核心价值观提炼成全社会易于认同、易于遵守的几个字的价值观，从娃娃抓起，在全社会大力宣传，做到朗朗上口、妇孺皆知，其作用不可估量。我们应当深入研究民间矛盾自我化解、乡村自治的历史文化传统，创造更好的方法形式，努力使群众自己的事情自己解决，打牢社会和谐稳定的根基。

创新社会管理，要借鉴国外社会管理有益成果。世界各国的文明史本身就是相互借鉴、相互促进的历史。对国外社会管理的有益成果，我们要采取“拿来主义”，以世界眼光认真借鉴吸收，为我所用。比如，有的国家通过人手一张有形的社会保障卡和无形的科技信息网络，把人的就业、收入、诚信、守法等基本信息集中起来，促进依法有序管理；有的国家通过采集人身上不同的生物学特征信息如虹膜、指纹、DNA等，对本国人、外国人既严格保护个人合法权益又进行有效管理；有的国家每年春天、秋天，由政府官员、企业代表、工会干部三方协商员工工资，有效解决企业效益与员工收入的矛盾；有的国家执政党组织党员广泛融入社会，参与社区各种日常服务，增强执政党在普通社区民众中的影响力；有的国家实行房地产税与社区分成，使社区有稳定的收入来源，有能力搞好面向社区居民的“小服务”；有的国家重视法治权威，处理矛盾、个案不以牺牲规则为代价，在全社会形成严格依法办事的环境等等，都可以借鉴吸收，结合国情予以创新。在这方面，我们反对的是“搬来主义”，不管有用无用，全部照搬，赞成的是结合我国国情进行针对性的消化、吸收。

## 天下智慧·“公民社会”的理论与实践

### 俞可平：营造官民共治的社会治理新格局

近年来，特别是在党的十七大报告提出“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”之后，党和政府对社会组织逐步从原来的管制为主，开始转向培育和鼓励为主。这次“十二五”规划纲要中，首次正式提出要“加强社会组织建设”。这是一个实质性的转变。伴随着这一重大转向，对公民社会的资源供给明显得到改善，政府资助、服务转包和社会资助开始增加，不过从总体上说资源供给还相当不足。



公民社会在中国正茁壮成长，应当说是越来越引人注目，越来越重要了。去年我们发起的首届“中国社会创新奖”，总共有 160 多个民间组织申请我们的奖项，许多项目做得非常出色，对国家和公民意义都很大。对公民社会的研究，也越来越深入，说明不仅中国的公民社会已经形成一股巨大的力量，而且对公民社会的研究也形成了一种气候和力量。

这也说明一个道理，任何事物只要符合社会发展规律，符合社会进步的要求，就会像雨后的春笋一样，不但阻挡不了，而且使人赏心悦目。2007 年，我专门就公民社会与和谐社会这个主题发表过一个很长的访谈。对公民社会与和谐社会的内在联系及重要意义，做了较为全面的论述。集中到一点就是，没有一个健康的公民社会，就不可能有真正的和谐社会。由于那个访谈已经发表，而且收入了我的访谈录中，我不想重复，这里我想谈谈“中国公民社会的现状与未来”。

改革开放 30 多年来，中国社会的结构分化大体定型：以政府官员为代表、以政府组织为基础的国家系统；以企业主为代表、以企业组织为基础的市场系统；以公民为代表，以社会组织或民间组织为基础的公民社会系统。改革开放后，首先分化的是政治国家与市民社会（经济社会），其突破口是政企分开。大约从 20 世纪 90 年代开始，大量的民间组织和民办非企业单位产生，一个相对独立的公民社会开始产生，国家与社会开始适度分离。中国的民间组织开始走向国际，这是近年来一个引人注目的发展。到目前为止，全国性社团已经在 122 个国际组织中担任领导职务，在 92 个国际组织中担任理事。

作为公民社会的基础，各类社会组织或民间组织在经济生活、政治生活和文化生活中正在发挥日益重要的作用。

在经济生活方面，社会组织通过积极参与各类经济活动，推动经济合作，促进经济发展；通过提供就业机会，扩大就业渠道。各类社会组织中的从业人员正在迅速增加，目前已有专职人员 540 万人，兼职人员 500 多万人，注册志愿者 2500 多万人。许多经济类社会组织和行业组织，在规范行业行为，维护市场秩序中同样发挥了不可替代的作用。

在政治方面，社会组织是公民参与社会公共事务的重要渠道，是推进基层群众自治的重要动力。民间组织也是沟通政府与公民的桥梁，有利于增强官民之间的互信。社会组织对各级政府的决策正在产生日益重要的影响，有力地推动着政府决策的科学化民主化。近年来，许多地方的社会组织开始承担部分政府的公共服务，为提升公共服务的质量做出了贡献。

在公益方面，各类社会组织一直承担着扶贫济困，促进慈善事业的重任。汶川地震后，政府对社会组织的作用有了新的认识，社会组织在社会救助方面开始与政府有了实质性的合



作。社会组织的公益作用还特别地体现在保护生态，改善环境和维护社会治安，促进社会和谐等方面。

在文化方面，社会组织有助于塑造民间规范，维护社会团结；特别是在丰富人民群众的文化生活方面，社会组织的作用非常突出。例如，社区居民的文化体育活动，许多都是由社区的居民社团发起组织的，它们对于改善社会的文明风气，做出了重要的贡献。

今天，人们对民间组织的认识发生了根本性转变，开始从原先的否定和怀疑为主，转变以肯定和支持为主。但一些偏见仍然存在，特别是把社会组织设想为政府的天然对手。社会组织的相关制度环境开始得到改善，特别是一些地方性法规有了实质性的改进。例如，在有些地方，基层公益性的社会组织已经开始试行备案制度。但是，中国公民社会的制度环境从整体上说，还是制约大于鼓励，重要的法律法规也尚不完备。

公民社会的自身建设明显改进，公民素质总体在提高，尤其是公民意识明显增强。社会组织的人才、机制、管理、经费都远胜过去。但中国公民社会自身的问题仍然很多，社会组织的自律不够、人才缺乏、行政本位等现象仍然存在。

全社会要进一步正确认识公民社会，改变一些人对公民社会的误解，转变对公民社会的态度，特别是各级党政官员应当对培育和发展公民社会的战略意义有深刻的认识，从而采取积极鼓励和支持合作的态度。党和政府要进一步完善法规，依法对社会组织进行管理；要加快放松对社会组织的管制，更多地给予培育和扶持。各级政府应当广泛吸收社会组织参与公共政策的制定，特别是积极发挥社会组织在社会管理创新中的重要作用，鼓励它们承担更多的公共服务，努力营造官民共治的社会治理格局。

## 天下智慧·“公民社会”的理论与实践

### 当前中国公民社会的成长及其基本特征

在公民社会组织、公民参与、公民社会支持性结构、公民社会的政治经济文化环境等方面，可以发现中国公民社会几乎所有的纽带联结都是关键弱项，包括公民参与的纽带、公民社会组织之间的联盟与网络联结、中国公民社会与国际之间的联系、公民社会与企业部门的合作，以及公民社会的支持性平台和法律环境平台等。这与我们能观察到的现象是相符的，即虽然慈善捐赠额、志愿人数不断上升，出现一定数量并迅速增长的社会组织，但是社会仍



然呈现高度政府主导、政府依赖，公民社会的力量和社会中的作用并不显在。它显示公民社会目前在中国的存在状态：散在的、缺乏联结的、非制度化的形式的生长。

同时，近一、两年来，我们又能看到中国公民社会发展中一些非常新的形式和新的趋势，有以下几点值得提起关注：

第一，利益引导的公民参与。与较早时期公共话语为导向的参与——例如怒江事件不同，目前越来越多地看到在切身利益基础上自我组织地参与。例如业主委员会维权、拆迁农民的诉求表达等。今年环保领域两件重大事件，厦门PX工程和北京海淀六里屯垃圾焚烧厂建设，都引发广泛利益相关者的社会参与，他们反应迅速，利用现代网络技术、传媒、政协和人大等体制内政治资源，动员能力强大，并最终形成政策影响结果。利益激励是公民参与的深刻基础，利益导向的参与也正是发达国家公民参与的一种主要形式，即利益集团政治的组成部分。中国公民参与的社会合法性从完全“为公”的角度向利益导向的“私”域演进，可以视为公民权力的一个生长点。

第二，草根组织的多元发展。不仅在环保、艾滋病防治、助残为老服务、农村经济组织、社区建设等主要的公共服务领域，有越来越多的草根组织发展，而且有一些非常独特的、微观关注的草根组织不断出现，例如独生子女丧子家庭组成的“星星港”，驴友发起的“多背一公斤”参与式社会公益等，它们不断创新公民自组织的形式，深入到微小的、宏观视野不可能顾及的地方，形成多元化的公民自组织的发展。

第三，企业家和公众人物参与公益。企业家和公众人物，包括离退后的政治家，是一个强势群体，他们拥有或可发动更多的资源，他们进入公益领域，相对于传统的帮扶模式，形成强势公益的态势，极大提升社会公益的地位；同时，该群体的人，特别是企业家，具有更多的社会创新理念，社会企业家正在兴起，将为公民社会注入新的力量和带来新的契机。

第四，网络联盟逐渐兴起。尽管对于社会组织联盟或网络结构的法律限制并未改变，但是事实上的网络联盟正在以各种不同的形态兴起，因为它代表了公民社会发展到一定阶段的必然需求，具有强烈的内生驱动力。有意思的是，许多政府部门也认可甚至鼓励、帮助草根组织和网络联盟发展，例如在环保领域、艾滋病防治领域、社区发展领域等，政府主动搭建平台，促进社会组织、包括草根组织的发展和联合。此现象充分说明了网络联盟对于社会组织作用发挥的必要性和现实的需求。

第五，媒体、互联网提供的公共空间是公民互动的公共领域。媒体对于市场经济体制的感知，以及互联网络的技术进步，是公民社会发展的促导动力，也构成公民社会的组成部分。



在诸多公民参与、公民社会组织的行动过程中，网络和媒体都发挥了不可忽视的作用。

第六，各种基金会、公益创投、孵化器、能力中心、信息中心和其他的公民社会支持性组织不断涌现。2004年《基金会管理条例》实施，私募基金会获得了比较良好的发展机遇，愈渐呈现生长势头。在原来的信息中心之外，公益创投、孵化期等新概念进入中国公民社会的视野，各种支持性组织的出现和创新，对于公民社会的发展是一个事半功倍的促动因素。

第七，国际NGO进入中国和中国的社会组织进入国际角色。一方面，包括盖茨基金会等大的基金会，以及一些国际能力建设组织和各种新颖的组织形式，越来越多地希望并已经来到中国。另一方面，中国外交部也在协助中国有条件的社会组织向联合国咨商地位冲刺。

如果我们对照前述中国公民社会的关键弱项，就会发现，在公民参与、公民社会组织、联盟和网络、国际联系、部门关系与合作、公民社会支持性平台等每一个纽带的弱节点上，都在发生新的推进。可以认为，中国公民社会的发展正在演生出其内在的发展逻辑，呈现全面演进的趋势。

在法律政策环境方面，对社会组织的法律监管、税收优惠规则，以及行业协会的促进意见，慈善法的讨论等，均在修改完善之中。不过，结社审批制度、双重管理体制的关键环节的演进却面临着制度因素的挑战。随着经济发展与社会开放，公民对自由权利的要求越来越高，如果社会秩序不能容纳公民权利，社会不稳定的压力将不断增高。因而，扩大制度对自由的容纳性，拓展公民自由的制度空间，已成为下一步制度转型的关键。制度递进的途径是在参与中逐步体现公民权力，向法治和公共性的制度发展。体现在文化观念上，关键是从“群”的概念出发到“人”的概念出发，培养个体价值、人本精神，才可能建立公民社会的秩序，自由的秩序。

随着市场经济和民主政治的推进，中国的公民社会正在逐渐兴起，并且对中国的社会政治生活产生日益重要的影响。作为公民社会主体的民间组织，必须具备非政府性、非营利性、自主性、志愿性等普遍特征，这样的民间组织的存在和发展也是改革开放后的中国社会区别于改革开放前的传统体制的重要方面。但是，中国的民间组织与西方国家的民间组织有着明显的差别，较之西方国家，中国的公民社会具有以下这样一些特征。

第一，中国的公民社会是一种典型的政府主导型的公民社会，具有明显的官民双重性。中国的民间组织绝大多数由政府创建，并受政府的主导，尤其是那些经过合法登记的有重要影响的民间组织，如各种行业组织、同业组织、研究团体、利益团体等。虽然中国共产党和中国政府力图增大民间组织的自主性，屡屡发布文件，规定党政权力部门现职领导人不得担



任各种民间组织和民办非企业单位的领导职务，但是，政府对重要民间组织的主导始终是中国公民社会的显著特点。

第二，中国的民间组织正在形成之中，具有某种过渡性。与西方国家的民间组织相比，它还很不成熟，其典型特征如自主性、志愿性、非政府性等还不十分明显。绝大多数民间组织都是在 80 年代中期以后成长起来的，只有十几年的历史，它们本身还处在变化发展过程之中，无论是其结构还是功能都还没有定型。例如，一方面，按照最新的政府规定，所有民间组织都必须与党政机关脱钩；另一方面，政府通过民间组织的挂靠机关主导着它们的重要活动。民间组织的这种过渡性，是与包括公民社会在内的整个中国社会目前正处于转轨时期这种宏观背景相一致的，是社会转轨过程在民间组织中的具体体现。

第三，与上述特征相适应，中国的民间组织还极不规范。虽然 1998 年民政部修订颁布了试图规范民间组织的新的管理条例，但这一规范过程才刚刚开始，远没有结束。从组织体制上看，目前至少有这样几类民间组织：（1）高度行政化的社团，如工会、共青团和妇联，它们实际上与行政机关没有什么实质性差别。（2）相当行政化的社团组织，如工商联、消费者协会等各种行业管理协会，它们有一定的编制并享有一定的级别，承担部分行政管理职能。

（3）基本上民间化的学术性社团，如各种学会、研究会等，它们中的绝大多数没有专职的人员编制，其主要领导由学会自己推选产生并报经主管机关批准，不享受行政级别。但其中少数也享有人员编制和行政级别的待遇。（4）民办非企业单位。这是非常特殊的一类民间组织，它们没有行政级别，行政化程度很低，它们除了进行专业研究和交流外，还为社会提供某种专业性的服务。

第四，中国目前的民间组织的发展很不平衡，不同的民间组织之间在社会政治经济影响和地位方面差距很大。在基层的农村和街道，影响最大、威信最高的民间组织是村委会、居委会和某些社区组织如老年协会等，传统上影响很大的团支部、妇代会、民兵营现在的影响和作用非常微弱。在中央和省市层面上，行业协会、管理协会、慈善组织、职业性组织和民办非企业单位相对说来影响正在日益增大。造成这种差距的主要原因是，不同的民间组织所拥有的制度资源不同、传统文化基础不同、经济实力不同和其领导人的威望不同。

综上所述，可以把我们研究中国公民社会制度环境的若干结论性观点简述如下：在我们看来，改革开放以来，随着社会主义市场经济和民主政治的发展，各种各样的民间组织大量涌现，一个相对独立的公民社会正在中国迅速崛起，并且对社会的政治经济生活发生日益深刻的影响。



中国公民社会的兴起，是中国社会整体进步的重要表现，它不仅有助于推进中国特色的民主政治和政治文明进程，而且也有助于市场经济的健康发展，有助于提高中国共产党的执政能力，有助于构建一个和谐社会。一个相对独立的公民社会在中国的产生和发展，直接得益于其制度环境的改善。从 20 世纪 80 年代以来，中国修改了宪法，进行了以党政分开、政企分开、政府职能转变、建设法治国家等为重要内容的政治体制改革，相继出台了一系列鼓励和规范民间组织的法律、规章和政策，转变了对公民社会的态度，所有这些都是直接促成公民社会迅速成长的制度因素。

经过 30 多年的历程，中国公民社会的发展又到了一个新的阶段，现存的制度环境在许多方面已经难以适应它进一步生长的需要，其中有些制度性因素已经成为制约公民社会发展的瓶颈，必须进行相应的改革。改革的重点，应当是在深刻认识公民社会发展规律的基础上，进一步转变对公民社会的态度，对公民社会给予正确的定位和合理的分类，加紧修订和完善关于民间组织的法律、规章和政策，从审批、登记、注册、监管、经费、税收等方面，对民间组织既积极支持、热情帮助，又正确引导、合理规范，营造一个有利于公民社会健康成长的制度环境，防止民间组织成为政府的对立面，使公民社会更好地与政府合作，齐心协力建设一个民主、公平、善治、宽容的和谐社会。

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

## 治国之道·北欧的构建和谐社会经验

【编者按】中共十七大报告中提出，社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。社会建设是一个宏大的系统工程，既要进行保障改善民生、开展社会事业的建设，又要进行包括社会事业体制在内的社会体制改革和创新；既要加强社会管理、社会安全体制的建设，又要进行社会规范、社会伦理的建设；既要加快收入分配关系的调整，扭转地区、城乡、行业和社会成员之间差距扩大的趋势，又要加快调整社会结构步伐。从这个意义上说，社会建设也是一项艰巨的任务，在我国现有社会建设和管理体制已经不能适应新的形势和缺乏现代社会建设经验的情况下，一方面要求我国不断创新社会建设和管理体制机制，另一方面也需要积极借鉴国外发达国家的有益经验。基于此，本期《天下》治国之道栏目选取社会建设取得骄人成就的北欧地区作为主题。



北欧，顾名思义是指地处欧洲北部的一些国家，一般包括芬兰、瑞典、挪威、丹麦和冰岛五国。在经济社会发展方面，北欧国家所取得的成就是显著的：在联合国的人文发展指数（HDI）排名中，挪威、瑞典、芬兰和丹麦都名列前茅（分别为第 2、6、11、14 名，见 UN，2007：229）；在全球最具创新力的国家排行中，2009 年芬兰、瑞典、丹麦和挪威分别位于第 2、5、10、17 名（EIU，2009）；在世界幸福指数调查的排名中，丹麦、芬兰和瑞典分别位列第 1、5 和 7 名（Veenhoven，2010）；在世界民主指数排名中，挪威、丹麦、瑞典和芬兰分别位列第 1、3、4、7 名（EIU，2010）。人们对于北欧社会的关注不仅仅在于其高水平的经济发展和社会保障，更在于其良好的社会环境、相对平等的阶层阶层和利益集团的关系、和谐的人与自然的关系，以及一个既具有高度民主又具有创新活力的社会秩序。

## “北欧模式”的制度特征

从 20 世纪 50 年代到 70 年代，北欧社会政策的发展逐渐形成了福利国家体系，并走入其独特的“社会民主主义模式”，俗称“北欧模式”。在此进程中，北欧的社会建设在以下三个方面取得了积极的进展：一是公共福利；二是社会津贴；三是社会保险计划。在公共福利方面，这些国家在医疗、教育和住房等方面发展了公共服务体系，并由市政府来推进医院、学校、幼儿园等机构的发展。在社会津贴方面，北欧各国政府在战后重建阶段已发展起儿童津贴、残疾津贴和生育津贴体系。这些政策包含了普遍主义的因素。

北欧国家从农业社会进入工业社会始于 19 世纪中期。在这一转型进程中，北欧国家出现了早期对“工人问题”和社会政策议题的讨论。这些讨论催生了北欧国家早期的社会立法活动。自 19 世纪 70 年代开始，北欧各国开始讨论建立养老保险项目。丹麦在 1891 年颁布了养老保险法，瑞典也于 1913 年设立了养老保险制度。芬兰在 1937 年建立了以个人账户和家计调查为基础的覆盖全民的养老保险。挪威也于 1936 年颁布了养老保险法，该项目由财政支持，并覆盖了全体公民。在失业保险方面，挪威和丹麦都建立了国家给予补贴的失业保险体系，相同的体系也在芬兰和瑞典建立。在工伤保险方面，丹麦和瑞典在 1916 年都通过了强制雇主投保的工伤保险法；而类似的社会保险项目也在芬兰得以通过。

除了“劳工问题”以外，有关家庭政策的讨论也很早就成为北欧社会政策讨论所关注的问题。有三个因素促进了家庭政策的发展。一是移民问题。由于贫困和严酷的自然环境，北欧农民常常向欧洲大陆移民，并在 20 世纪 30 年代后出现了大规模向美国移民的活动。因此，如何稳定人口规模，防止人口外流是当时北欧国家的社会精英普遍讨论的问题。二是人口问题。到 20 世纪 20 年代，这些国家的人口下降趋势日益严重。例如，当时瑞典的生育率已居



于世界最低水平。20 世纪初，总生育率为 4%。在接下来的几十年里生育率继续下降，并在 1935 年降到了最低点 1.7%。三是单亲母亲和非婚儿童现象的流行。随着工业化进程的加速，结婚率开始下降。例如，在 20 世纪初的瑞典，许多儿童在单亲母亲家庭出生，私生儿童在新生儿总数中所占的比重高达 20%。如何抚养这些儿童成为一个重要的社会问题。在这些因素的推动下，北欧国家制定了其早期的家庭政策。为此，在一些地方，地方政府的公共部门为 16 岁以下孩子的父母或监护人提供少量的工资补助，而寡妇津贴和孤儿津贴则更早。瑞典自 20 世纪 20 年代起就开始为儿童提供儿童津贴，并且为小学生提供学校午餐和衣物资助。“二战”以后，挪威在 1946 年立法通过了儿童福利计划，这一计划为每个家庭内的二胎及以后生的孩子提供津贴；瑞典在 1948 年进行了儿童津贴立法；芬兰也进行了儿童津贴的立法，并在 1949 年设立生育津贴；丹麦也在 1948 年通过了针对 16 岁以下儿童的福利计划。因此，在北欧，家庭政策从来就不是处在社会政策制定的边缘领域，而是其核心议题之一。

目前，北欧已经建立了比较健全社会保障，值得注意的是，其经费并不是完全由国家负担。长期以来，瑞典、芬兰等国的社会保障所需资金筹措一直是采取多元渠道，即由政府、雇主、个人和保险市场共同负担。当然，政府在社会保障资金上是大头，约占 40%以上。在北欧国家中，社会保障费用占国内生产总值的比重一般比较高，瑞典为 35%左右，在芬兰达到 38%。相比较而言，美国为 18%、日本为 11%都相对较低。

北欧国家的这种高福利制度的运转是以高税收为基础的，即高福利要通过高税收来实现，高税收目的在于通过税收杠杆调节社会分配，保障国民的福利。“羊毛出在羊身上”，没有了高税收，也就没有了高福利。芬兰、瑞典等北欧国家均实行高额税收和大幅度的累进收入税，以保证社会福利的开支。从欧盟统计局公布的数字看，芬兰最高所得税超过 50%，2004 年芬兰的税收占 GDP 的比例达到 43%，与丹麦、瑞典等其他北欧国家一道在世界的排名都是高的。瑞典对现金福利也要征税，瑞典人平均要拿出 60%以上的收入交纳各种税费，2005 年瑞典税收总额占当年国内生产总值的比重高达 52.1%。高税收、高福利带来的结果是收入差距较小、社会平等感强，芬兰、瑞典均属于世界上收入差距较小的国家。

高福利有赖于公平的分配体制。经济的发展并不会自动地带来社会公平，社会公平的实现不是一个财富积累到一定程度就自然而然实现的过程，它不仅需要一定的制度基础、文化传统，更重要的是要建构一个公平的分配体制。在某种意义上可以说，相对于财富积累而言，一个较为公平的分配体制对于保持社会公平可能更为重要。因此，北欧国家都非常重视建立一个促进社会公平的分配制度。



### “北欧模式”形成的关键因素

#### （一）社会理念

在北欧国家，社会政策常常被看作追求社会民主主义理念的手段和工具，具有很强的价值导向。这一价值导向的形成可以追溯到北欧社会民主党所提出的“人民之家”的理想。“人民之家”的理念倡导把国家建设成人民的“家”，主张国家对公民的福利状况承担最主要的责任。为此，社会民主党人提出了包括父母产假、补贴、结婚贷款、公共诊所、免费的孕妇保健、保障单亲母亲生计和社会化的日间照顾等一系列社会政策建议。社会民主党的“人民之家”的理念深刻地影响了北欧国家的社会建设进程。这一理念的影响力不仅存在于工人阶层和左翼势力中，也影响到其他的社会阶层（特别是农民阶层）。它使社会民主主义的理想不仅仅成为工人阶层的意识形态，也能够各个阶层和社会群体中得以普及和传播。特别是在20世纪60年代以来的福利国家建设时期，社会民主党人所倡导的普遍主义理念得到在当时社会中占主导力量的农民阶层的接受和认可，甚至为小资产阶级所认同。以后，也为女权主义的利益集团所倡导和推进。

除了“人民之家”的理念之外，进步主义理念也支持了北欧社会民主党政府在战后进行社会政策的立法和社会保障体系的发展。这些因素与贝弗里奇的“福利国家”理念、马歇尔的公民权理论，以及在战后十分流行的“社会工程主义”理论相互呼应。在这些思想的支持下，“社会福利”概念逐渐超越了传统的以贫困群体或少数福利需求群体等特殊对象所进行的社会救助，转化为以增进全民福祉为目标、带有浓厚的普遍主义色彩的社会政策努力。福利也不仅仅被理解为工资水平和收入保障，而是在更为广泛的意义上把它理解为解决与人们的生活方式、家庭结构、儿童出生率等相关的社会问题的手段。

#### （二）阶层妥协的政策制定机制

北欧社会模式形成的另一个关键因素是社会民主主义的政策制定机制。经过长达半个世纪的社会建设努力，北欧国家建构了一个以法团主义为基础的各阶层、政党和利益群体进行妥协和博弈的制度。这一机制的本质是阶层妥协和社会改良。通过各政党和利益集团的博弈过程，以形成利益谈判机制，从而达到阶层妥协的双赢或多赢的结果。这一机制形成于20世纪30年代。在瑞典，工人协会与资方组织在20世纪30年代的工资谈判中取得了积极的成果，达成了“历史性的妥协”，在此之前，代表工人阶层的社会民主党也曾与代表农民阶层的政党



形成联盟，即红绿联盟。经过这两次“历史性的妥协”，逐渐形成了瑞典社会民主主义的政策制定机制。这一模式也影响了北欧其他国家。例如，在芬兰，工人组织和资方于1944年在全国工会层面展开工资谈判，形成了集体谈判的政治机制。

对于这一机制的深入了解，是我们理解北欧社会的政治模式和制度框架的基本点。在北欧国家，社会阶层具有很高的组织化程度。无论是劳方还是资方都被有效地组织起来进行利益争斗，工会的影响力和集中化程度也很高，从而为各利益群体之间进行政治协商提供了基础。政府也很早就介入到劳资关系的制度化过程中。国家/政府作为公共利益的代表，参与和介入到这一谈判机制中，经常作为各种利益的协调者，以确保三方谈判机制的运作。在谈判过程中，当利益双方各持己见、谈判破裂或难以持续的时候，政府就成为保证这一机制继续运行的关键因素。

此外，社会民主主义的理念也为北欧社会形成这一政治谈判机制提供了意识形态的支持。在北欧社会，社会利益冲突的各方认同通过多方参与达成妥协的途径来获取利益并争取多赢的结果，而不是通过激烈或暴力的方式来达成利益目标。这一规则能够协调各社会团体、阶层的利益，从而为社会民主主义秩序的建立提供内在的法则。它形成了一种政治行为模式，即各阶层和利益群体通过组织的方式来进行利益协调。

### （三）左翼力量和中间阶层的作用

要进一步探讨北欧国家社会建设的特点，我们还需要深入讨论北欧四国的阶层基础。在北欧，推动社会政策发展的两大基本力量是工人阶层和农民阶层。在北欧国家中，左翼力量十分强大，这为发展社会民主主义的国家福利模式奠定了阶层基础。例如，瑞典和丹麦的阶层“组织化”程度较高，因而社会保障方面的立法也出现得较早。这一阶层结构支持了瑞典在战后形成以社会民主主义模式命名的瑞典模式，也有助于社会民主主义思潮的流行。与此同时，也有学者强调，支持北欧福利国家建设的阶层力量还来自作为社会中产阶层的农民的支持，特别是在芬兰和挪威，农民阶层的力量十分强大。出于阶层利益，农民阶层欢迎以税收为基础的社会津贴项目，而不是以投保为原则的社会保险项目；其保障的对象不仅仅是产业工人，而且还包括其他群体。这种立场一方面会阻碍社会保险项目的发展，但另一方面也会有利于发展普惠型的社会政策。因此，农民阶层的支持对于社会民主主义福利体系的形成起到了关键作用。

根据以上考察，我们可以看到北欧福利国家体系是如何在国家、公民和阶层三者之间互动而形成的。这一互动关系在北欧社会进行社会建设的努力中起到了关键作用。它涉及到许



多因素，包括政治因素（政府治理、地方民主等）、经济因素（工业化、城市化、经济周期的波动、就业率和失业率等），以及历史文化因素（国家主义的传统、民主政治的理想、自由民的自主态度等）。其中，民众理念、政治机制和阶层是核心内容。由于在此阶段，国家福利体系尚未充分扩展，阶层与民主是比国家福利和生活方式更为重要的议题。

## 治国之道·北欧的构建和谐社会经验

### 北欧经验及其启示

研究北欧社会建设的进程是为了从中汲取经验，为我们反思中国社会建设问题服务。这种借鉴所具有的意义可以从两个方面来阐述：一是其发展趋势给我们的启示；二是其教训给我们提供的一些反思。在第一方面，作为经典范例，认识北欧模式演进的进程对于我们揭示社会建设进程和相关因素的一般规律有积极作用。在第二方面，通过比较北欧社会与中国社会的差异，使我们可以通过了解北欧社会来反观中国社会，以加深认识。

第一，北欧经验表明，社会保障体系的发展是进行社会建设的重要手段和工具。在北欧国家，通过社会政策的制定和公共资源的投入，重塑了社会体制、调整了阶级利益关系。特别是通过家庭政策的运作，使公共机构深入地介入到人们的日常生活中，从而使私人领域和公共领域逐渐融为一体。在此背景中，社会建设和福利国家建设就成为同一进程的两个方面。

第二，北欧的经验也表明，社会政策的发展可以具有多重社会经济目标，包括促进经济发展和增强工作意愿。瑞典和芬兰在 20 世纪 90 年代的经验表明：“具有先进社会保障安排的先进福利国家可以较低的社会成本更容易地走出危机”。同时，由于经济保障可以减少工人和雇员对环境变化的抵抗情绪，因而它有维护社会稳定的功能。北欧经验表明，社会政策的发展具有促进社会建设的功能。在进行社会建设的进程中，我们要善于用社会政策的手段来实现各方面的目标。

第三，北欧经验也显示了形成社会理想和社会目标的全民共识的意义。没有社会理想和社会目标就没有社会建设的行动。在北欧进行社会建设的进程中，人们追求“人民之家”这一理念，并在此基础上形成了整个社会所追求的总体目标。无论是哪个执政党上台，也无论经济状况发生怎样的变化，这一价值导向一直引领着社会发展的方向。在这一导向上，北欧国家社会政策由社会救助为基点的国家支持转向以普遍主义为核心内容，以再分配主义为理



念的国家福利的方向发展，并逐渐形成了普遍主义的社会模式。在中国，我们要倡导公平、公正、稳定、团结、幸福、经济增长等观念，并形成全民所认同的常见的社会理想和价值目标，使全社会民众为此努力。这是社会建设进程中的核心问题之一。

第四，北欧的经验也表明，社会建设的关键在于培育人，包括塑造他们的观念、行为和社会关系。北欧国家十分注重通过社会政策来改造人们的生活方式。这反映在两个方面：一是北欧普遍主义的社会政策强化了社会的“非商品化”精神，培育了人们的社会公益心和公德心；二是培育了人们的个人自主自立和自由精神。由于其社会保障体制和社会再分配机制使人们具有一种公平感和公正感，而不是信奉强权或关系网络或者期待通过这种方式来获得对个人或群体的优惠、优待和特殊利益。在这些国家，遵守承诺和法制精神就成为确保民主机制得以运作的道德原则，它也使这些国家的社会廉政指数在国际排名中名列前茅。

当然，在不同的社会机制下，人们面临着不同的问题，而解决这些问题的办法和途径也不尽相同。北欧福利国家模式在这一特殊的历史时期发展出的结果不能被复制，也不能被移植到国外。所以，对北欧这些国家的制度特点和发展模式，应当有一个客观的认识，既要看到其相对稳定的制度特征，又要看到其特殊性。

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

## 治理技术·治理酒驾的制度与技术

【编者按】世界上绝大多数国家，都把酒驾作为重点的交通违法行为来治理。酒后驾车之危险性显而易见。因驾车人员处于一定程度的酒醉状态而对神经生理反应系统造成负面影响，其判断力、应急处理能力、反应速度都处于不正常状态，极易发生事故。鉴于此，国外有的把“酒后驾车”直接列入刑事犯罪的规制范畴，如西班牙；有的直接把酒后驾车致人死亡上升为“故意杀人犯罪”，如美国。美国各州的法律通常会有差别，但对酒后驾车都无一例外实行“零容忍”的处罚制度。治理酒后驾车，国际上通常采用“教育、工程、执法和急救”的4E策略，强调堵疏并重的治理方法。

### 国外治理酒驾的主要措施

随着我国家用汽车的逐渐普及，人车之间的矛盾会越来越突出，据统计，饮酒驾车，特别是醉酒后驾车，其发生交通事故的比率为没有饮酒情况下的16倍，50%左右的致死性车祸与酒后驾车有关，饮酒或醉酒驾车堪称交通事故中最危险的“杀手”。在国外，尤其是发达国家



家都出台了一系列严厉的法规，并广泛动用全社会的力量，共同对酒后驾驶行为进行监管，取得了较好的效果，值得借鉴。

### 1. 法律法规严惩酒后驾驶

美国醉酒驾驶而导致的交通事故人身伤害被纳入刑事犯罪的范围，即便是没有发生人身伤害交通事故，一旦被警察查出驾驶人酒精含量高于法律标准，就会被拘留关押起来，然后由刑事法官宣判，最低的可判一周监禁，重的可以判一年监禁。司机血液中酒精浓度超过0.06%时，将被无条件吊销驾照。

英国对酒后驾车处理是：初犯吊销驾照一年；重犯者吊销驾照3年，外加1000英镑罚款；如果在10年内共有3次被判酒后驾车，那么就要终身吊销驾驶执照。一旦发生事故，终身无驾车资格，而且还要重罚和服刑。

法国是葡萄酒消费大国，警方对醉酒驾车非常敏感，即便司机只是处于轻微醉酒状态，驾驶证也会被注销，并缴纳相当于1000美元的罚款。如果司机血液中酒精含量超过0.08%时，将终身不准开车。如果醉酒司机导致他人死亡就会直接被判入狱，如果导致受害者受伤，司机必须支付医疗费用等巨额赔偿。

日本《道路交通法》规定：醉酒驾驶者，处两年以下徒刑或十万以下罚金。带有酒气驾驶者，处三个月以下徒刑或五万日元以下罚金。醉酒驾驶两次以上的，将被判处六个月徒刑。他们被关在特殊的监狱里，盘腿静坐，反省自己的过错，写出深刻的检查。在日本，当司机血液的酒精浓度超过0.05%时，将被判两年以下劳役，罚款五万日元，并吊销驾驶执照，同时还要追究向司机提供酒精者的责任。不久前，包括广岛、滋贺、长崎在内的16个地方政府进一步强化了对公务员酒后开车的惩罚，按照新规定，公务员酒后开车，无论是否发生事故，一律就地免职或停职。在修改后的《道路交通法》中，还增添了许多新的条款。例如，对于拒绝接受呼气检查的驾车者，罚金从五万日元增至30万日元以上。再如，乘坐酒后驾车者车辆的其他人员也要被重罚，因为他们没有阻止司机酒后驾车，所以一样有责任。

在澳大利亚，正在学习和实习中的驾驶人驾车时，血液中不得含有任何酒精。酒精含量低于0.05%，将被暂扣一个月驾照，酒精含量在0.05%至0.08%之间的，将被吊扣驾照6个月，酒精含量超过0.08%的，初犯者要罚款2200澳元，拘留9个月，暂扣驾照6个月，重犯者罚款3300澳元，拘留12个月，吊扣驾照12个月，如果醉酒驾驶员屡教不改，那么最多可以处10年有期徒刑。

在德国，司机血液中酒精含量达到0.03%就要被罚款，到了0.05%就吊销驾驶执照一个月；



如果再犯，将处罚更高的罚款，并吊销驾照 3 个月。此外司机还要受到 180 天的监控观察，在此期间不得饮酒，违规者将面临终生不得驾车的重罚。

瑞典从 1990 年起就把司机血液中的酒精含量限制由 0.05% 降到 0.02%。瑞典交警在路上设立检查点，可随时用测试器检查司机。酒精浓度超标的司机，重者将坐牢两年，轻者被扣留驾驶证一年。

在新加坡，酒后驾驶初犯者将受到 1000 至 5000 新元的罚款或长达 6 个月的监禁；重犯者强制监禁一年，并处罚金 3000 至 10000 新元；累犯者的罚金为 30000 新元及最长 10 年的监禁。此外，如果因酒后驾车被指控，司机将被吊销驾照一年。

加拿大警察在路面执勤，随时都可以检测司机血液中的酒精含量，酒后驾驶的人员将被处以 2000 加元罚款、6 个月监禁，并处吊销驾照 3 年，酒后驾车引起交通事故导致他人受伤或死亡的，将面临最高达 14 年的刑期。血液中酒精含量超过 0.08% 的将终生不准驾车。

挪威酒后驾驶初犯者至少被拘留 21 天，吊销驾驶执照一年。重犯者监禁 20 天、罚款 3300 美元。造成事故者，终生吊销执照。

## 2. 柔性处罚措施

柔性处罚措施是相对于罚款、监禁等强制性处罚措施而言的，会对交通违法行为人的精神、信用、保险、求职等造成不利影响，经常违法和发生事故的人不但很难找到工作，就连自己购车的保险费率也会比平常高出许多。

在美国，不论何种交通违章，只要被开具罚单和接受处罚，违章记录即永久性地存入个人有关档案中，这些记录对本人晋升、信用、保险、求职等方面会产生一定的负面影响。美国的保险费会随着驾驶者交通事故次数的增多而上涨，保险公司甚至会拒绝向经常发生车祸的驾车者提供保险。美国得克萨斯州因酒后驾车而撞死行人的车主要面临长达 10 年之久的“软惩罚”。其主要内容有四项：一、在这 10 年的惩戒期间，必须将受害者的照片随身携带，时时刻刻反省自己过失杀人的罪过；二、到了每个礼拜日，必须把 10 美元捐赠给以受害者姓名命名的基金会；三、每逢在受害者祭日的这一天，必须在其墓地前摆上鲜花，深刻忏悔；四、每个月必须用一天的时间，在自己醉酒的酒吧前站着，双手高高举起上面写有“我因酒后开车，不幸撞死人”字样的牌子，向过往的司机现身说法，让他们引以为戒，谨慎驾车。

波兰警方抓到醉酒司机后，就把他们的姓名、年龄、所驾驶汽车的型号和牌照、被扣地点和当时血液中的酒精含量，外加司机近照，都上传警方专设的网站，再发给全国的大报刊，在指定的版面上曝光。这一招比罚款更让人“难受”，这对找工作、做生意都会有负面影响。



马来西亚有一个独特的惩罚酒后驾驶的方法，一旦某位男性司机被发现酒后驾车，警方会立即拘留他，并将他的妻子也一同送进拘留处，关在一起，让妻子“彻夜”教育丈夫。

在澳大利亚，经常醉酒驾驶员的姓名会被登在当地的报纸上，报纸专栏用《酒醉与入狱》为题，公布示众。

印度尼西亚司机被确认酒后开车后，除了会当场罚款和没收驾照以外，还会被无情地把头发剃掉。

在哥伦比亚，酒后开车的车主会被送到一个内部电影院，看触目惊心的交通事故纪录片。

土耳其醉酒的驾驶员，将被押送到郊外 20 公里的地方，然后在警察的监视下徒步回城。

在德国，司机一旦违章不仅会被罚款和扣分，其违章情况还会在网上公布。

在瑞典，酒后驾车司机还会被送入复员中心改过自新至少 30 天，费用自理。

### 3. 多措并举综合治理

在治理酒后驾驶中，警方发挥着重要作用，为了在形式上给违规者以威慑，欧洲各国都建立了系统的驾驶者酒敏呼吸检测程序，通过警察随机抽验，一方面达到控制目的，另一方面起到对未抽验到者警告的作用。

从 1981 年开始，美国将每年的 12 月份定为“全美酒后驾驶和吸食毒品后驾驶预防月”。1999 年 12 月后又开始发起每年一度的“酒后驾驶，必尝苦果”活动，全美 50 个州、哥伦比亚特区和波多里哥的万余名警官联合开展以设卡酒精测试和高密度巡逻为主要方式的打击肇事司机专项行动。

但酒后驾驶行为极为分散，单靠交通警察一方的力量是远远不够的。因此，国外交通发达国家普遍采取了一系列综合治理政策。首先，借助先进技术防患于未然。在美国，如果发现酒后开车的驾驶员，除了对其课罚款外，还强制花费 300 美元在自己的汽车上安装一种特别的装置，它对酒精十分敏感，只要传感系统监测到驾驶者酒精浓度超过一定值后，其执行子系统就会自动锁死发动机，使之不能启动。有报告指出，引入该系统后，汽车伤亡事故总比例会降低 7%至 16%。还有一种设备，可通过监测驾驶者呼出气体中的酒精气体浓度来发现危险，并通过声音发出警告。这种车载设备会增加汽车的成本，但为减少交通事故，安装它们实属必要。其次，在民间广泛推广低度酒及无酒精饮料，以替代通常的酒，逐步改变人们的饮酒习惯。目前，欧洲许多国家正在实施类似计划。最后，为饮酒者提供替代交通方式。调查表明，酒后开车多发生在人们从酒吧或饭店出来之后。为此，一些国家着手改善其城市建设及公交系统建设，让饮酒娱乐场所离居民区更近些，以减少酒后开车的可能性。



#### 4. 注重交通安全宣传教育

欧洲各国对中学生开设的交通安全教育课程中，酒精对人为行为能力的影响、驾驶安全等是重要内容；到了驾驶训练年龄，更多的关于酒精与驾驶关系的内容会得到讲授，重点放在饮酒后开车对交通安全、特别是对乘坐人的车辆之安全的影响上，使受教育者在关心自身安全的同时，也关心自己行为可能对其他人的破坏影响。

德国交通安全是从娃娃抓起的，培养儿童的交通安全意识成为德国整个交通安全教育系统的一部分。德国在小学就安排专门的交通法规和交通安全知识的课程，孩子从小就要学习交通课，而且经常参与一些宣传交通法规的活动。如汽车销售商会经常到学校举行儿童交通知识竞赛。在一些著名的汽车公司销售厅里还备有特制的电动小汽车，经常有大人带着孩子在那里“路考”，过关后还有“执照”发放。这一特殊“执照”相当于一种奖励，可以鼓励孩子从小了解、重视并遵守交规。

瑞典注重全体公民的交通安全教育。当幼儿 2 周岁时，幼儿园对他们进行交通安全教育，使他们掌握交通法规最初步、最基本的知识。国家规定小学生每学期要接受 20 个课时的交通安全知识教育。瑞典还特别重视对年轻驾驶员的教育，认为年轻驾驶员一般有以下特点：一是驾驶经验不足，多为非职业司机，不能预见到危险情况的存在，在紧急情况下容易因缺乏经验、措施不当而造成事故；二是心态浮躁、行事莽撞，盲目超速、超车引发事故。瑞典还重视对卡车司机的教育，因为卡车司机常常超速、超载极易引发重大交通事故。（本文摘编自《国外治理酒后驾驶的做法》，作者王生安，原载于《人民公安》2008 年第 24 期）

## 治理技术 · 治理酒驾的制度与技术

### 治理酒驾的国别经验：瑞士、芬兰与日本

#### 一、瑞士：酒驾治理中的“红鼻子”代驾

瑞士是个法治程度相当高的国家，各类法律几乎涵盖整个社会运行的方方面面，直接针对交通管理的法律法规也非常完善。因此，全国范围发生重大交通事故十分罕见。尽管瑞士在这个领域享有如此高的声誉，但酒后驾车肇事的案例始终未能杜绝，这说明治理酒后驾车的复杂性。瑞士交通安全状况在欧盟位居前列，这得益于其严格管理。就酒后驾车而言，它就有很多值得称道的地方。比如瑞士《斯托斯法案》被国际公认为世界道路交通安全法鼻祖，它早在 1893 年就经国会投票通过，其中对酒后驾车有明文处罚。特别是瑞士的“红鼻子代驾



行动”在酒驾治理方面为世界各国树立了一个典型。

“红鼻子”代驾行动是由瑞士民间志愿者自发组织，首次展开于 1990 年，其运作支撑费用主要来自诸如博彩业、电信、石油以及保险公司等的赞助，还有来自餐饮业及车辆维修部门等企业与社会捐赠。这些费用形成“红鼻子基金会”的资金来源。“红鼻子”代驾行动通常集中在节假日期间，因为这是民众餐饮聚会密集时段。

据悉，“红鼻子”代驾行动准则是八个字：安全、自律、免费、保密。每辆贴有“红鼻子”标志的志愿车上一般为两人一组。当有人需要时，一人代驾求助者的车，一人开志愿车跟随，将求助者安全送回家中。基金会要求志愿者谨慎驾驶与爱护求助者的车辆，特别是志愿者对求助者车辆性能暂不熟悉时一定要更加谨慎驾驶。作为志愿者本身，在上岗前 24 小时内应做到不饮酒；代驾不收任何费用（包括不管路途遥远汽油费一律免除）；为维护求助者尊严，对求助者身份信息一律保密。统计显示，2008 年瑞士共有 7138 名志愿者参加了这一行动，累计出车 1.2 万次。这项行动开展 20 年来一直受到民众普遍欢迎，对综合治理酒后驾车也起到了良好的效果。（本段文章摘自网络资料以及《我国应借鉴发达国家对酒驾“零容忍”的宝贵经验》，作者赵华，原载于《林业劳动安全》2009 年第 4 期）

## 二、芬兰：酒驾治理中的“贫富有别”

人们看到，治理“酒驾”比较成功的国家都有若干共性，首先就是立法上从严。世界上很多国家针对醉酒驾驶的处罚都已不是普通的交通规章，而是上升到刑法的高度，酒后驾驶者哪怕没有肇事都有可能被处以徒刑。严格的法律法规，保证了这些国家能够有效地治理酒后驾驶。当然，光有严格的法律法规还不够，执法公正也是治理“酒驾”成功国家的共同特点。公平和公正是法治社会的基本要求，对酒后驾驶者不论高官富商、明星名人，只要发现就应该依法处罚。比如，游泳巨星菲尔普斯可算是全球家喻户晓的人物。2004 年，他刚在雅典奥运会获得六块金牌，就被美国警方发现酒后驾车。尽管他还没有造成什么实际损害，但还是被拘捕，判 18 个月缓刑，留校察看一年半，并被罚款 250 美元，还被要求到学校作关于“酒驾危害”的巡回演讲。类似的新闻曾被作为明星轶事广为报道。但轶事背后更值得人们注意的是，美国警方并没有因为菲尔普斯的“明星”、“天才”身份而“放他一马”，而是严格按法律行事，这对社会也起到了很强的警示作用。芬兰治理酒驾的罚款方式，在世界各国中是非常有特色的，强调了社会关注度更高的人，应该肩负起更多的社会责任。

芬兰警方查处的酒后驾车案件中多数适用罚款，并遵循“一视同仁”又“贫富有别”的原则。一方面，无论当事人身份如何，都必须依法接受处罚；另一方面，交通违章罚款数额



是依据个人收入确定的。芬兰刑事法规定,如果机动车驾驶者每毫升呼气中酒精含量达到0.22 mg,即为酒后驾车,当事人将面临罚款或长达6个月的监禁;如果含量达到0.53 mg,则为严重酗酒,当事人将被处以至少相当其60天工资收入的罚款,或长达2年的监禁。

2004年,时任赫尔辛基市警察局副局长的埃尔基·海麦莱宁因酒后驾车被课以重罚,随后被开除公职。前任芬兰内政部警察部门负责人马尔库·萨尔米宁2008年因酒后驾车而被警方根据其月收入处以2322欧元罚款。由于芬兰对交通违规的罚款额没有最高限制,警方开出的罚单金额也屡创新高。2001年,诺基亚公司副总裁安西·万约基就曾因为超速驾驶收到高达11.6万欧元的罚款单。如果将自己的汽车交由醉酒者驾驶,汽车所有者同样将面临罚款甚至为期1年的监禁。

美国著名法社会学家布莱克在《社会学视野中的司法》一书中指出:“法律是可变的。它因案件的不同而不同,它是因情况而定的,是相对的。”作者告诉我们一个现实,法律面前并非人人平等,相关人员的社会特征对于案件的审理有着重要的影响,这种影响是隐性的,法律在无意中荫庇了社会地位较高的人,也可以说,法律在努力维护平等的路途上续写了不平等。可以这样说,芬兰的这种“贫富有别”的治理酒驾的方法,就是在通过看似不公平的方法实现公平,更加突出了特殊违法群体的社会责任。(本段文章整理自网络资料以及《我国应借鉴发达国家对酒驾“零容忍”的宝贵经验》,作者赵华,原载于《林业劳动安全》2009年第4期)

### 三、日本：酒驾治理中的“连坐”

日本关于酒后驾车具体有两项:“醉酒驾驭”和“有酒味驾驭”。至于如何确立法定的“酒醉状况”和“有酒味”,国外很多国家做法相似,以测量呼吸或血液中的酒精含量为准,但以何种含量为门槛,各国均有不同规定。其中“饮酒驾车”分轻重两级,每升呼气中含酒精量在0.15至0.25毫克的属于轻度饮酒驾车,0.25毫克以上的属于重度。对于醉酒驾车,日本法律并无准确数值规定,由执法人员根据驾驶员饮酒后的表现,例如是否能够正常驾驶、是否站立不稳、是否能走直线等做出相应判断。日本在2008年通过的新道路交通安全法对酒驾行为的处罚达到了近乎严苛的地步。对酒后驾车者本人,违规者将被处以最高5年监禁或100万日元(约合9300美元)的罚款,同时还新设了“车辆提供罪”“酒水提供罪”以及“同乘罪”等新的罪种,凡是向酒后驾车的司机提供车辆、酒水的人以及车上的乘客都要受到严厉处罚。而日本酒后驾车的认定标准呢?血液里酒精含量达到0.03%即可认定为酒驾。换句话说,喝一瓶啤酒就差不多超过了……



日本对醉驾处罚有“连坐”的规定，处罚醉驾不仅针对醉驾者本人，还扩至乘客、供酒者或醉驾者的妻子，这对制止醉驾行为起到了很好的约束作用。

日本的《道路交通法》规定，任何人不许酒后驾车；严禁为酒后驾驶员或者是疑似酒后的驾驶员提供车辆；任何人不得为即将驾车的司机供酒、劝酒；不得乘坐酒后驾驶员驾驶的车辆，违者严惩不贷。对酒后驾车造成的交通事故实施更为严格的惩罚：根据日本《道路交通法》规定，对于醉酒驾车者处以5年以下有期徒刑或100万日元（约合10500美元）以下罚款；饮酒驾车者处以3年以下有期徒刑或50万日元以下罚款。醉酒驾车扣35分，当场吊销驾照，3年内不核发驾照；饮酒驾车扣13分至25分。对于醉酒驾车司机的同乘者和供酒人，也要处以3年以下有期徒刑或50万日元以下罚款；对饮酒驾车司机的同乘者和供酒人则处以2年以下有期徒刑或30万日元以下罚款。醉酒驾车造成人员死亡的驾驶员将被当场吊销驾照，且10年内不核发驾照。对于拒绝吹气检查的，将被处以3个月以下拘留或50万日元以下罚款。由于日本法律对酒后驾车惩处严厉，所以日本的酒后驾车事故相对较少，倒是末班电车内时常能见到横七竖八躺着的醉鬼。

此前日本爱知县一宫市创下酒后驾车罚款记录，被发现有酒驾行为的小轿车上乘坐了5个人，对司机处以30万日元的罚款，对明知司机喝过酒但还是让他开车的车主罚款30万，对明知司机喝过酒不但不制止他开车还坐上车的其他4人每人罚款20万日元，罚款总额高达140万日元。这辆车总共被罚了140万日元，约合9万元人民币。

此外，从2009年开始，日本的一些驾校把“醉酒眼镜”纳入驾校学习内容的一部分。据悉，佩戴“醉酒眼镜”之后，驾驶者会产生类似喝了5大瓶啤酒、血液酒精浓度达0.2%的头晕目眩的感觉。“醉酒眼镜”让更多的人实际体会到醉驾的危险，驾校以此告诫广大学员切勿尝试醉酒驾驶。（本文整理自网络资料以及《各国法律有高招》，作者周琼，原载于《人民公安》2009年第17期）

## 治理技术·治理酒驾的制度与技术

### 国外警察治理酒驾的程序与技巧

查处酒后驾驶违法行为是一项高风险的工作任务，当事人拒检、闯关闯卡，甚至驾车冲撞民警的事情时有发生。国内外其他地区警察查酒和应对拒检、闯卡的做法对我们具有一定的参考价值。

#### 1. 查酒程序

国外比较注重执法程序，对整个查酒过程的细节都做出明确规定，警察违反程序执法将



被法院判处撤销。美国各警察机构都会根据联邦、州法律的规定，制定严谨而细致的查酒规范，对组织领导、检查点的选择、车辆的拦停、联合执法、防护设施、媒体联络等事项都做出具体规定。例如，警察机构必须提前通过媒体向社会公布查酒工作的时间、地点、参与的警力数、车辆检查方式（逐车检查、隔一检一、隔二检一、隔三检一）等情况，否则查酒工作将被视为违法。正常情况下，对每辆车的检查一般不得超过 3 分钟，查酒过程要全程录音录像。

发现有酒后驾车嫌疑，警察首先会进行现场清醒度检测，检测方法有单脚站立、走直线等，主要用来检测驾驶员的反应、平衡能力，如果驾驶员不能完成测试，接下来就需进行酒精检测。美国的酒精检测分为随机性检测和证据性检测两种，在随机性检测中，警察基于正当理由和合理怀疑，认为驾驶员有酒后驾车的嫌疑，即对其实施呼吸式检测，经检测，未超标的予以放行，超标的将接受证据性检测。证据性检测又可分为呼吸式检测和抽血检测两种，驾驶员可以选择其一。如果采用呼吸式检测，则需要采集两份样本，即第一次检测后，过 15 分钟进行第二次检测，最终酒精含量取两次检测的较低值。如果采用抽血检测，驾驶员有权委托独立的第三方进行抽血检测。如果驾驶员酒精含量超标，警察会当场暂扣驾照，并发放有效期为 10 天的临时驾照，在 10 天之内，驾驶员可以申请举行听证。在规定期限内未提出听证申请的，将视为同意接受处罚，10 天后处罚便会生效。

英国警察有权对驾驶员进行随机检测，如果发现驾驶员酒精含量超标，会立即将其带至警察局，然后进行呼吸式酒精检测。与美国一样，英国的呼吸式检测要求收集两份样本，并取其中数值较低者作为证据使用。在呼吸式检测阶段，驾驶员拒绝接受检测，将按酒后驾驶处罚。呼吸式检测结果在 40 mg/100ml 至 49 mg/100ml 之间的，警方必须告知驾驶员其有权选择抽血检测，如果警方不告知驾驶员该项权利，将被视为程序违法。

## 2. 应对拒检

人都有趋利避害的本性，如果逃避处罚的成本低的话，正常人都会选择逃避，长此以往，警方的查酒工作将很难开展。因此，国外很多国家都通过立法，严厉打击逃避酒后检查的行为。据美国机动车管理局和联邦道路交通安全管理署的统计显示，近年来，在查处酒后驾车的执法中，拒检率平均为 17.4%。美国制订了严厉的法规，对拒检者实施重罚。在检查过程中，对于体内酒精含量超标或拒绝接受酒精检测的驾驶员，警察可以当场暂扣驾照。在伊利诺伊州，对拒绝接受酒精检测的处罚要高于酒精含量超标者，酒精含量初次超标会被暂扣驾照 3 个月，如果拒绝接受酒精检测将被暂扣驾照 5 个月，一年内第二次被查到酒精含量超标，



将被暂扣驾照 12 个月，如果第二次被查到拒绝接受酒精检测的将被暂扣驾照 36 个月。拒绝接受呼吸式检测的将强制进行抽血检测。拒绝接受抽血检测的处罚要比拒绝接受呼吸式检测的处罚力度更大。在加州，拒绝接受酒精检测将被判处 1 年监禁和 1000 美元罚款。

在澳大利亚，拒绝接受酒精检查的，将被吊销驾照。在加拿大，拒绝接受检查将以犯罪论处。在日本，拒绝接受酒精检测将被判处 3 年监禁和 44 万日元的罚款，在英国，拒绝接受酒精检测也被视为违法行为。瑞典警方在任何时间、任何地点有权要求嫌疑司机进行随机性呼气检测，检测结果呈阳性者要进行证据性呼气检测或者抽血检测，若受检人拒绝呼吸式检测时，警方可实行强制性抽血检测。波兰规定，拒绝接受酒精检测的，将被带往最近的医院采集血液样本。考虑到赶往医院的路上驾驶员对酒精的吸收等因素，为了保证检测含量的客观准确性，医院的检测结果要经过函数换算以求最大限度的接近驾驶员体内酒精含量。

### 3. 应对闯卡

闯卡不仅是对法律的藐视，而且会对执勤警察人身安全造成威胁，因此，国外普遍对闯卡者实施重罚。美国有些州规定，车辆在检查点的提示牌前可以调头，但一旦进入检查区域，就不得调头行驶，必须到检查点接受检查。在查酒工作中，警察会根据道路情况，科学设置防线，并有专人负责现场警卫，一旦发现有闯卡车辆，负责现场警卫的警员会立即驾车追逐。在加州，因闯卡致人受伤将被判处 42 个月监禁和 10000 美元罚款。严厉的处罚加上警察严密的防控，美国很少会出现闯卡的现象。

### 4. 防护工作

国外高度重视警察个人防护工作，防护规范明确具体，可操作性强。美国各警察机构普遍规定，每个检查点都须配备锥筒、照明灯、爆闪灯、交通控制标志等设施，以便为驾驶员提供充分的警示。在距检查点至少 100 码（1 码=0.9144 米）的位置开始设置临时减速带，在减速带前 100 码处的路旁设置爆闪灯和临时检查提示牌。警察查酒时须驾驶制式警车，着制式服装和反光背心。

国外警察没有明确的分工，往往是全警参加酒后检查，警力的配置可得到充分的保证。他们通常根据检查点所处位置的不同，按照 3 至 5 名、5 至 10 名、10 至 20 名警力的标准配备，以形成强大的威慑力。同时，单警分工非常明确，有的负责拦车，有的负责检查，有的负责警卫，有的负责媒体联络。所有参与查酒的警察都经过专门的训练。

（本文摘编自《国内外警察如何应对“酒驾”》，作者高军、王生安，原载于《人民公安》2010 年第 14 期）



### 治理酒驾的技术手段简介

为了防范酒后驾车对人们生命财产带来严重威胁，世界各国都有对酒后驾车采取相应的处罚措施，如传统的罚款、暂扣和吊销驾驶执照的方式，但这些对管理酒后驾车效果并不显著。在这种情况下，不断推广预防酒后驾车的新技术成为挽救人们生命的重要手段。

#### 1. 酒精锁

不少国家的政府正推行酒精锁来防止醉酒司机上路。美国新墨西哥州等 4 个州已立法，要求酒后驾车初犯者使用酒精锁，其使用费用通常由酒后驾车者支付，包括 100 美元的安装费和每月约 80 美元的定期检测费。酒精锁，正式名称为“酒精气敏点火自锁装置”，是安装在汽车的点火装置内，以阻止驾车人在酒精浓度超过安全标准时启动汽车的装置。该装置可以用来防止有酒后驾车纪录的人再次犯错。酒精锁需要驾车者在汽车点火前先进行吹气测试，如果测试结果超过安全水平，汽车联锁装置将会被激活，司机无法启动汽车。经仪器测试认定司机没有饮酒后，酒精锁才会开启，司机可以安全上路。

#### 2. 驾驶室酒精探测仪

酒精锁的缺陷是可以作弊，司机可以叫其他未饮酒的人来帮助他开锁。因此，意大利费拉拉大学的研究人员开发了一款名为“天使”的驾驶室酒精探测仪。来自费拉拉大学的医学专家阿泽纳和工程师拉加塔共同发明了这套装置，这项新发明已于 2009 年年初正式投入市场。这款酒精含量呼气探测仪仅有两个烟盒大小，可以很容易地安装在车载电脑中。

这种探测仪有 3 个小型探测头围绕在司机周围，主要探测司机呼出的气体，当气体中酒精浓度超标时，探测仪会通过发出蜂鸣声提出警告。如果司机不听劝告，探测仪将通过车载电脑自动发出指令，迫使汽车无法启动。如果司机企图作弊，让没有饮酒的乘客帮助启动汽车，“天使”探测仪也可以随时探测到司机呼出的酒精，让汽车不断减速，直至停止行驶。

#### 3. 醉驾报警手机

日本和美国的手机制造商利用类似“天使”检测仪的方法，分别开发出可以预防酒后驾车的手机。这种新型手机安装了一块小型酒精传感器，能将传感器与手机的数据发送系统连接在一起。一旦驾驶员酒后驾驶，手机内的酒精传感器就能十分敏感地检测到驾驶员呼出气体中的酒精含量。这种手机主要用于帮助公交车和出租车公司判断自己的司机是否酒后驾车，减少交通事故的发生。如果司机喝醉了，他们所在公司的电脑就会发出警报。这种手机还装



有全球定位芯片，可让警察或公司安全人员对醉酒司机进行及时处理。

#### 4. 皮肤血管酒精检测仪

在实际的警务工作中，不少酒后驾车司机拒绝配合警察进行酒精呼吸仪检测，有的司机提出的理由是怕酒精呼吸仪不卫生。面对这些拒绝张口测试的司机，警察不可能硬行撬开他们的嘴巴。我们常常在新闻中看到，一些警察不厌其烦地劝说司机进行酒精呼吸检测，有的甚至劝说半小时依然不进行检测，他们企图等“酒劲”过去后再检测。于是，警察们希望用一些不张口的酒精检测仪来代替呼吸检测仪。

美国新墨西哥州的一家医疗器械公司的研究人员开动脑筋，从糖尿病检测仪那里获得灵感，通过改造糖尿病检测仪开发出一种通过皮肤血管进行酒精测试的仪器。这种皮肤血管酒精检测仪曾被美国《时代》周刊评选为 2006 年度全球最佳医学新仪器之一。这种仪器利用含酒精身体组织比正常组织吸收更多光的原理研制，将红外线照在人体皮肤之后，根据反射红外线程度来分析酒精含量。这种检测仪从检测到产生结果只需 60 秒，与之相比，呼吸酒精测试仪需要 20 分钟，标准验血则需要数天时间。

#### 5. 激光酒精检测仪

酒后驾车者异于正常司机，常常会无理取闹，叫他用酒精呼吸检测仪他会说脏话，叫他用皮肤血管酒精检测仪他也拒绝伸手。俄罗斯一家激光公司的研究人员又想出了高招，他们发明的激光酒精检测仪根本不需要司机配合就可以进行酒精检测。激光检测仪可发射一束专用激光，这种激光不会对汽车内的司乘人员造成身体伤害，却可以透过挡风玻璃对车内空气进行检测。如果车内空气中酒精含量超过百万分之一，仪器会根据反馈信号报警。

每种物质都有自己独特的光谱，而激光具有单色性好和方向性强等特点，是利用光谱技术探测物质成分的良好光源。研究人员指出，这种仪器可以很容易地鉴别出车内空气中的酒精浓度，因此司机无法寻找借口逃避处罚。不过，如果车内乘客喝过酒，空气中酒精浓度超标，仪器也会报警。这也没关系，司机要想证明自己是清白的，就得下车接受呼吸检测仪或皮肤检测仪的检测，否则警察就可以对司机进行处罚，避免了没有处罚依据的尴尬。

#### 6. 目光检测仪

英国布里斯托尔大学的研究人员正在尝试通过测定司机眼睛来识别司机是否酒后开车。研究人员在给志愿者饮用含酒精饮料后，让他们玩电脑模拟的开车游戏，监测他们的眼光方向及手控制方向盘的动作。以前的研究发现，在正常状态下，司机转动方向盘之前会提前 0.85 秒左右将目光转向一边。而新试验表明，酒精会显着缩短这个时间差。两小杯伏特加就可以



使时间差降到 0.5 秒以下，4 小杯伏特加会完全消除这一时间差。

研究人员认为，酒精的作用可能使等待辅助信号的大脑区域得不到信息，或得到错误的信息，因此司机的目光反应会变慢。他们提出，在汽车里装一个摄像机来监视眼睛动作，用电脑分析目光与方向盘转动之间的关系，有可能发现司机酒后开车的情况，自动通知警察甚至减慢车速。

## 7. 醉酒者不能驾驶的汽车

日本一家汽车制造商把多种单一的检测手段集成在一起，开发出一款预防酒后驾车的概念车。相对先前的车内酒精测试技术，这种车的独特之处在于“全方位性”。研究人员表示，多项检测装置相配合将有效排除干扰，甚至可判定饮酒者是司机还是乘客。研究人员在换挡杆上安装了气味检测器和汗液传感器。如果乘客接触换挡杆，面部识别系统会启动，进一步做出识别。

车内安装有 4 个传感器，可测试车内空气中的酒精含量。分别安装在驾驶座和乘客座位上的气味传感器可鉴定是司机饮酒还是乘客饮酒。车的换挡手柄上还暗藏检测器，可检测司机脉搏是否因喝酒而变化。此外，车内安装的面部表情分析系统还能够捕捉到酒后驾车者的身份及其眼中的醉意，司机能否驾车沿车道正常行驶也会受到监视器的监控。如果司机的综合酒精检测系数超标，车上的导航系统会发出警告，提醒司机把车开到路边休息。如果司机不听劝告，电脑系统将迫使汽车减速。

（本文摘编自《七大法宝严防醉驾》，作者阿碧，原载于《发明与创新（综合科技）》2010 年第 10 期）

（本栏编者：张阳 联系方式：[091017001@fudan.edu.cn](mailto:091017001@fudan.edu.cn)）

## 人物·凡高

### 凡高生平简介

1853 年，凡高出生于荷兰的一个新教徒之家。少年时期，他曾经在伦敦、巴黎和海牙为画商工作，后来回到阿姆斯特丹，得到了时为荷兰海军中校的叔父的关爱，后者支持他想成为一名牧师的理想，他说：“我们凡·高家族总是有人来侍奉上帝的。”

可是，性格内敛的凡高，在牧师专门学校的学业发展并不顺利，一味追求原创深刻的布道风格的凡高因不能进行即兴演讲而不被任命。后来几经周折，终于获得机会，被派往比利



时，作为实习福音传播者，在矿工中进行福音传播工作。

在比利时的那个小矿区里，凡高充分体验到了矿工的生活艰难，为了和他们打成一遍，他亲自下到危险的矿井去体验矿工们的辛酸。告别了负责他的食宿的面包师家的生活，另行租赁了一个工棚住宅安顿下来。他把自己每个月仅有的 50 法郎的薪水全部用来救济矿工，还亲自去与矿主谈判，要求增加矿工的薪水，改善他们的工作环境。除了这些以外，作为一个福音布道者，他以自己独特的亲和力，努力让肉体上饱受饥饿和伤痛的矿工对上帝皈依。他认为自己这些行为，比起那些在富人区过着体面生活的学院牧师，更是从事着上帝的实际事业。可是他的行为没有得到他的主管机构——比利时福音传道委员会的认可，他们认为他的这种对下等公民的过度热忱是在辱没委员会的名声，所以，在实习期过后他便被委员会解聘了。

由于少年时代曾做过画商的工作，在凡高的心中，早已深植了艺术的种子。被解聘，使得他最终回归到了绘画的艺术创作上来。对于一个历经了多次人生失败，直到 27 岁才开始从基本功学起的绘画入门者来说，他踏上艺术的道路的勇气是难能可贵的。他遇到了许多实际的困难，甚至一度没有足够的钱购买画纸。好在凡高虽然一生都在遭受不幸，上帝却给他创造了一个天使一般的弟弟伴其左右。在凡高追求艺术的道路上，他没有时间去为自己争取面包，都是依靠他弟弟每月 100 法郎的救济度日。由于凡高本人不善理财，又禁不住对更为贫困的人慷慨解囊，这常常将他逼到饥寒交迫的境地，在这样的时刻，他常常只能呆卧在床上期盼弟弟的资助款早日到来。不到万不得已，他不太愿意向其他人借债，因为他看过了太多的白眼，他的脆弱心灵需要给自尊留有余地。有一次，在海牙，他实在是饿得不行了，去找一个绘画界的朋友借钱，这位富足的朋友却明言，虽然自己拥有三辈子也花不完的存款，但他不会借一分钱给凡高，因为他不想剥夺凡高体验痛苦的机会。凡高感受到了莫大的侮辱。

但贫穷并没有剥夺他对生活充满渴想的热情。他因为爱上了身为寡妇的表姐，在家族中名声扫地。他因为出于同情，救济一位贫病交加的妓女，而在画界朋友中永久失去了信誉。人们据此认定他是个道德败坏之徒，就连他的绘画导师，成功的画家、凡高的表兄莫夫也离他而去。他在自己的故乡疗养的时候，意外地和邻居一位四十岁的女人相爱，这个女人是如此珍爱自己这份迟暮的爱情，以至于当她与凡高的爱情遭到全家的执意反对以后，服毒自杀了。为了逃避邻家女人为他自杀的阴影，他辗转异地，却又因为和一个行为不检的女孩交往密切，而被诬陷为她未婚先孕的罪魁祸首，甚至有神甫以此逼他和那女孩成婚，凡高本人也成了一个人人唾弃的“流氓恶棍”。他因为一个妓女的玩笑（“你若是没有五法郎，就给把



你的耳朵给我”），竟然亲手割去了自己的右耳奉送到这位姑娘的面前，这一下，彻底把他送进了疯人院。当他对生活的热望全然消失以后，他平静地扣动左轮手枪的扳机，结束了自己执着热情却又艰难困苦的一生。

凡高虽然生活十分困苦，但他对自己的艺术事业却有着超凡执着的追求，只是，不幸的是，他的绘画事业一如他的生活一样，虽然全身心地投入，却遭受到了无情的冷遇。他终生没有在任何正规的学院接受过绘画的专业训练，到了很多人已经接近功成名就的年纪时，他才开始练习速写，从“画得正确”开始努力。他从没有一个真正的专业导师，只有一些颇具善意的牧师对他有些指导，另有他的表兄莫夫指导他开始油画创作，而在那个时候，凡高已经年过而立，人们都觉得这个年龄才开始学画，显然“年龄太大”了。

直到 1886 年，凡高 33 岁的时候，他随同弟弟泰奥来到了艺术之都巴黎。在那里，他初次接触了追求捕捉外部世界瞬间真实的印象派的作品，视野豁然开朗。并且有幸通过弟弟泰奥的引荐，走进了一个伟大的绘画艺术圈。在这里，他结识了高更等一大批印象派绘画名家，他们的画风对于凡高日后的创作产生了重大的影响。这样一个丰富的世界，给凡高带来的巨大的震撼，他甚至醉心于和这些青年画家一起，要筹备一个共产主义艺术村，他们筹集了 5 千法郎的款项，就在这个惊世创举即将实现的时候，凡高却又突发奇想，骤然退出。他觉得自己所忙碌的事务并非是画画本身，而只是一些繁杂的琐事，他需要一个安静的可以创作的地方，他要到属于他自己的农村去，从而告别了巴黎。

在远离了巴黎的都市尘嚣以后，他并没有如愿地告别尘世的烦恼，在奥维尔地区，他厄运不断，最终被送进精神病院，并于 1880 年，在那里开枪结束了自己的生命。他的肉体生命虽然结束了，但是他以色彩为基础表达强烈感情的画风对野兽派有着巨大影响，促成了追求主体意识和精神状态的表现主义的诞生。凡高在短短的 37 年的人生中，将自己生命最重要的时期奉献给了艺术。虽然在他的有生之年，他的作品不为世人接受，就连最出色的画商、凡高的胞弟泰奥也无能为力，他只有一次以 400 法郎的高价卖出过《红葡萄园》，这给凡高带去了终生唯一的一次巨大惊喜，除此以外只是廉价地卖给叔父几幅油画和卖给一个画界同行一些速写。但当凡高燃尽了自己的全部生命之后，其遗存的作品价值最终被为世人所发现，其艺术的价值已经不再是可以金钱衡量的了，早在 1987 年，英国克里斯蒂拍卖行就将凡高的《向日葵》以 2250 万英镑的天价售出。因为他不仅成了艺术精神的象征，更是人类坚强的生活信念的象征，他以自己坚强不屈的精神，成为了他自己想要成为的人。



## 凡高：“痛苦使人们获得了灵魂”

爱因斯坦说：“我从来不把安逸和快乐看作是生活目的本身——这种伦理基础，我叫它猪栏的理想。” 爱因斯坦和凡高的人生轨迹虽然迥然相异，却有着相同的人生哲学观。

凡高在给世人留下了伟大的艺术作品的同时，也向世人展示了一段伟大的人生。尽管他的人生充满着悲剧和混乱，但是拨开障眼的云层，我们还是可以清晰地看到他对自己终生笃信的艺术事业的执着追求。这样一种坚定和执着，有如对生命本身的热爱，是他的生命之源，也许这也是凡高自杀的原因之一，他在自杀前曾经说过：“我能够在那些不幸的岁月中活过来，是因为我必须画画，是因为我必须表述我心中燃烧的东西。但是，现在我心中已经没有燃烧的东西了。我只成了一个空壳皮囊。难道我要像圣保罗的可怜虫一样活下去，等待某起意外事故将我从地球上清除出去吗？” 凡高就是要用艺术来为“不充足的生活”提供充足的结论（活就是这样的一种艺术，要在不充足的前提下得出充足的结论。——巴特勒），艺术本身负载着他的生命的全部意义。对于凡高这样伟大的艺术家来说，没有了艺术创造，毋宁死亡，因为，艺术才是他的第一生活，诚如凡高自己所说：“我诚心诚意地献身艺术。”

这种对于艺术和人生的笃信，是一个艺术家艰难而光荣的道路的伟大开始。对于凡高来说，这样一个开始是从何时而起的，是一件难以考证的事情，而他确实认定了：我原本就只适合这个，而不适合做任何其他事情。这种对于自我的准确把握和对人生目标的本能而又理性的设定，并在天生我材的自我肯定中孜孜以求，永不气馁，就是凡高用自己的生命为我们全人类留下的最伟大的人生启示。

凡高成年之后，踏入他的画商职业之时，可能全然是因为家族熏陶的必然。他的家族在那个时代有着全荷兰最为出色的画商，他的弟弟泰奥就是一个年轻的、出色的后继者，凡高在这条职业道路上远不如弟弟顺利，这使得他一度决定做一个牧师。

他来到阿姆斯特丹的叔叔家里，接受了非常正规的教育，准备考入阿姆斯特丹大学，成为一名牧师。他为自己的志愿，一天学习十八到二十个小时。可是，枯燥的学习生活使得他对这样一种生活方式产生了质疑。他问自己当时的希腊文和拉丁文家庭教师：“一个年轻人，怎么知道他的选择就是正确的呢？比方说，认为有些事情，需要花毕生的精力去做，是，后来却发现他完全不适宜做这事情，该怎么办？”他的老师芒德斯说：“你不可能对所有事情都有把握，你只



可能以勇气和力量来做你认为正确的事情。也许,其结果不一定正确,但至少已经做过了,那才是重要的。我们应该按照我们理智指引的最好方向去做,而让上帝来判断它的最终价值。”

虽然他对自己的人生道路多有思考,多有选择的困惑,可他的老师并不想在这个问题上对他发表什么倾向性的意见,只给出一些原则性提示。

芒德斯从伦勃朗的范例中说起,他说:“他(伦勃朗)穷困潦倒,蒙受耻辱而死……尽管那样,可他并没有含恨而死。他已经充分明白他自己,并且明白他的一切作为的价值,他是他那个时代唯一这样做的人。也许他错了,也许社会对他的冷淡是对的,那又怎样呢?伦勃朗必须画画,……绘画是他保持作为一个人的尊严的要素。……伦勃朗充分表现了他所知道的生活的目的,那证明他是正确的。即使他的作品毫无价值,但,比起他放弃自己的愿望,……不知道要成功多少倍。……他死的时候,他的生活是完整而成功的。……重要的并不在于他的作品品质,而在于他不屈不挠的精神和对理想的忠贞不二……有朝一日,不管你选择什么样的媒介物,你都能充分地表现你自己……我已经感觉到,你已经具备了使你自己成为一个人的素质,而且知道那是好的素质。在你的生活中,也许你多次认为自己失败了,但最终你能表现你自己,而且那种表现会印证你的生活。”这样一些原则性的警示话语,已经对凡高的人生产生了巨大的影响。芒德斯是凡高终其一生都怀念的良师挚友。

凡高最终放弃了做一个牧师的理想,告别了叔父家的优裕生活,不向往作为富人区的体面牧师的生活,到最需要他的人民当中去传道,从事“上帝的实际事业”。在经历了作为一个实习的福音传道者的失败以后,他惊叹道:“我终于发现了我自己!我将成为一个艺术家。真的,我将成为一个艺术家。我一定要成为一个艺术家。”但是,作为福音布道者的人生体验,并非对凡高的艺术事业毫无用处,相反,而是有决定性的影响,在矿区布道的生活经历使他成了劳苦大众中永远的一员,在灵魂深处,他与人类生活的底层苦难息息相通。凡高的毅然选择,将他自己的这一立场表露得旗帜鲜明(有一种成功,那就是能够用自己的方式度过自己的一生。——莫利)。

凡高不但了解困难,而且能够理解苦难,从而能够表达和超越困难。在他还没有真正开始触摸画笔的时候,他就读懂了一生贫困潦倒、遭受耻辱的荷兰著名画家伦勃朗画作的深刻生命内涵。他说:“痛苦使人们获得了灵魂。”正是这种对苦难的深切理解,激发了凡高强烈的社会责任感。他觉得自己“毫不做假,我唯一不安的是:如何才能成为对人类有用的人?难道我不能为某些目标尽力,变得有用一点吗?”可惜,比利时福音传道委员会剥夺了他以宗教事务为媒介,使自己成为一个对人类有用的人的愿望。他必须寻找新的媒介,绘画艺术



则成为他表达自己对苦难的理解和对热情的超度新媒介。也许凡高这种对于苦难的融入、对于当地人们贫病的羸弱援救本来就是艺术的应有之义。

在真正全身心地投入绘画艺术以后，凡高才意识到，要以艺术的方式充分地表达自己对苦难的理解和热情远非易事，他开始得有些晚，学起画来很吃力。他慈祥的父亲，对此也难免有些不信任。而凡高的可贵韧性就是表现在对命运的反抗，对于凡高来说，他的命运，就是一个反抗命运的过程。他相信自己的天赋，在这个最艰难的时刻，若是失去了自信，就失去了未来。他也对天赋有着自己独到而深邃的理解。他对他的父亲说：“天赋总是以阻碍艺术家开始的，但是如果我真正认真对待自己的工作，我绝不允许那个阻力将我引向歧途。相反，那将成为我争取胜利的动力……天赋和一个真正的艺术家是一致的。在天赋变得驯服之前，也许需要很长时间的艰苦奋斗，但最后，坏的、十分坏的作品将变成好的作品，以此做出雄辩的证明。”

最终，他用自己全部生命做出了雄辩的证明。

在他的一生中，虽然充满着失败，但他确实一直都是努力的，无论是工作还是学习。只是因为他的全部人生对于艺术而言，只有付出而没有收获，使得人们误解他是个游手好闲的人。周围人对于凡高这种不能自给的生活总是投来最恶毒的讽刺。在他最为无助的时刻，只有他弟弟泰奥一个人始终站在他身边。凡高对弟弟说：“也许在我们的灵魂中有一团热火，但没有人使自己暖和起来。过路人也许只看到烟囱里冒一点烟，然后继续赶自己的路。你瞧，该怎么办呢？一个人不能守护这团内在的火，心怀这个刺激物，耐心地等待某个人走过来坐在他旁边的时刻到来吗？”他很能明白自己的处境。而他却不是个甘为五斗米折腰的人，虽然在走投无路的时候，他也会向生活做出妥协，但是，对自己所理解的绘画艺术真谛的追求，却是他至死不渝信念。作为艺术家的凡高虽然贫困潦倒终其一生，但是他对艺术的执着信念却永久地巍然屹立（首先是最崇高的思想，其次才是金钱；光有金钱而没有最崇高的思想的社会是会崩溃的。——陀斯妥耶夫斯基）。

看到一些画家，一个个成为流行的画匠后，他感言道：“艺术家就意味着卖吗？在我看来，那是指一个人随时都在寻求尚未完全发现的东西。在我看来，那恰恰与‘我知道，我已经发现’完全相反。当我说我是一个艺术家的时候，我仅仅是指‘我在寻找，我在奋斗，我诚心诚意地献身艺术’。”

慧眼独具的泰奥也忠告他不要成为一个庸俗的艺术家。凡高回答道：“我将尽力而为，但我一点也不轻视平凡，就其纯粹意义来说，轻视平凡的东西，就无法超越这个起点。然而你



所讲的努力学习是对的。”他是个极端聪明的人，他能够探寻一条通达自己目的的路径。当他在学画之余，忘情地阅读《高老头》，却遭到了父亲的批评的时候。他坚持道：“人物和风景写生，需要的不仅仅是画技，更需要精通文学！”“我没法画一个人物，如果我对其中的骨骼、肌肉和经脉毫无所知；我也没法画一个人的头像，如果我不了解这个人的脑子和灵魂的活动。为了描绘人，不单要懂得解剖学，还必须懂得人们对生活其中的世界的感觉和想法才行。一个只懂得自己的技巧而对其他一无所知的画家，只能成为一个浅薄的艺术家。”

终生未娶的凡高，确实将绘画作为了他表达生命的媒介。当他看到新生的侄儿的时候，禁不住热泪盈眶，说：“每个人都有他的媒介，（弟弟）你在有生命的肉体中创造……我则在绘画中创造。”他视自己的画作为婴儿，艺术就是他的全部生命。

人生就是这样，认识自己，找准可以普渡自己的那个媒介，以之为生命的事业，至死不渝地追求下去，终将为人有所创造。

（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（续）

### 上海区域整合要坚持三大原则

何志东<sup>①</sup>

上海中心城区现有 9 个区，各区在经济、文化、社会等方面落差甚大。我们自己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。“苏南”“苏北”地区存在三大差别，一是传统的“上只角”与“下只角”的差别。这是历史上形成的差异。表面视角上这种差距在缩小，其实经济商务、人文资源等差距依然较大。二是现代服务业高地与洼地的差别。“苏南”地区是上海服务业高地，“苏北”地区计划经济时代皆为制造业高地，市场经济后产业转型，“苏北”地区的制造业基本上转移出去或倒闭停业，发展服务经济一时跟不上，相对形成一个服务业的“洼地”。比如，卢湾区 2010 年底，服务经济占区增加值比重达到 94.4%，世界 500 强企业、办事机构 109 家，经认定的跨国公司地区总部 20 家。三是社会服务“氧中毒”与“缺氧”的差别。“苏南”地区人均财力多，社会福利相对较高，戏称为“氧中毒”；“苏北”地区人口众多，财力较弱，社会福利较差，我们称之“高原缺氧”。

<sup>①</sup> 作者系复旦大学 2003 级 MPA 研究生，现工作于上海市杨浦区政府。



自 2000 年以来，先后出现南市区并入黄浦区、南汇区并入浦东新区，对增强上海大都市功能具有极为显著效果。今后一个时期将是“大市——大区”的发展趋势，区与区的合并还将继续，中心城区有可能合并成 4 个区。鉴于中心城区各区的历史、资源、人口、交通等因素差异，我以为，上海整合区域应坚持三个原则。

### 一、有利于提升城区功能，增强城区的辐射力

上海服务全国是国家战略。自 1978 年到 2007 年上海“经济高地”指数变化由 651.8 下降到 350-400 之间，未来上海于全国“经济高地”的地位将可能进一步下降。但是上海服务全国的产业“结构性”优势讲继续保持，上海在第三产业发展具有明显的“先导性”。<sup>②</sup>但也有研究表明，“进入 21 世纪，上海服务业快速增长的势头减弱，服务业比重在达到 50% 的关口后长期徘徊。”<sup>③</sup>上海经济要保持现代服务业一核心优势，必然要不断扩展和提升城区功能。现有各区功能趋同，争相建设总部经济，相互竞争，互挖墙脚，集聚优势发挥不出来，不利于上海中心城区功能的提升。2005—2006 年间市委、市政府试图让每个区明确一个核心功能，实现错位发展，如当时提出的“精品静安”、“知识杨浦”、“航运虹口”等等，但都没有深入下去，静安、卢湾均为 7 个多平方公里，确实很为难。

经济是城区发展最具活力的源泉，功能是城区错位竞争的基础。国际金融中心、国际航运中心的功能落在浦东新区，国际贸易中心的功能定在虹桥，而中心城区一分为九，功能越来越模糊。各区面积太小，边界太多，优化的阻力重重，难以形成上海嬗变为国际大都市和对全国彰显自己经济优势和经济强大辐射功能。并区目的绝不是仅仅减少行政人员、开支，而是朝着进一步提升城区功能，做强做大上海现代服务发展的目标。只有进行区域空间整合，把原来 1-3 个区的商务楼宇资源、历史文脉资源整合起来，扩展经济发展的空间，激活区域经济发展的激情和活力。比如，静安、卢湾、黄浦三个区合并，优化功能，真正把这块最“中心”区域建设成为上海的 CBD 地区。杨浦、虹口合并，或承担另一种功能，拟建设专业服务业如高科技服务业的高地。上海面临自身崛起和服务全国的双重使命，只有不断提升自身在现代服务业中的地位，向价值链高端攀升，才有能力、实力向全国，乃至亚洲产生辐射力。

<sup>②</sup> 权衡等《中国区域经济发展中长期趋势与上海服务全国研究》，《科学发展》2010 年 3 期

<sup>③</sup> 周振华、陶纪明《改革开放中的城市转型及服务业发展》，《科学发展》2009 年 2 期



## 二、 有利于推动区域经济均衡发展， 促进社会和谐稳定

当前城市基层社会管理的难点之一是分灶吃饭的财政体制，区与区之间财力不均，财力紧张困难的区无力承担繁重的社会管理任务，社会稳定的压力巨大。以 2010 年 9 个中心城区财政状况、户籍人口数、区域面积进行比较，各区人均、地均财力差异甚大。

2010	徐汇	长宁	静安	黄浦	卢湾	杨浦	普陀	虹口	闸北
财政(亿)	90.43	72.08	65.96	64.36	51.3	50.07	51.97	48.36	46.3
人口(万)	90.6	61.4	30.8	55	26.9	107	58.8	79.2	69.5
面积Km <sup>2</sup>	54.8	37.19	7.62	12.49	7.54	60.63	55.47	23.4	29.16
人均财力	0.98	1.17	2.14	1.17	1.91	0.46	0.88	0.61	0.67
地均财力	1.65	1.94	8.66	5.15	6.8	0.83	0.94	2.07	1.59

财力薄弱的区面临着三重压力，以杨浦区为例来说明。一是区域面积大，原本市政设施相对落后，需要建设的项目较多，但重大市政工程、旧区改造、社会保障等实行市区两级财力分担，有些甚至“上级请客、下级买单”。比如，杨浦区是人口大区，但地铁进入时间在中心城区最晚，原因是当年区里拿不出巨额资金。二是人口结构差异大，杨浦产业工人多，下岗失业、低保等各类弱势群体多，财政需要托底性保障保支出大，区级财政需要承担大量的社会管理、社会福利责任。杨浦人均财力 0.46 万元，卢湾区人均财力 1.91 万元，卢湾区是杨浦区人均财力四倍多，而卢湾的弱势人口较少，两区的实际可支配财力差异更大。三是发展经济的资源禀赋差异较大。挖掘区域资源，加大招商引资力度，促进产业转型，把经济搞上去是每个区的硬指标、硬任务。但区域发展经济的资源不一样，继承的历史遗产不一样。比如，2010 年底卢湾区年税收超亿元楼宇达到 18 幢，约占全市中心城区的四分之一，而杨浦区超亿元的只有 3 幢。

因此，并区不可简单地合并，既不是强强联合、优势叠加，也不是均贫富，而要根据区域经济发展和功能打造的需要进行切割。合并后的新区必须得到两样东西：一是发展空间和资源，增强经济发展后劲。空间和资源不仅体现在面积的扩大，还要体现在地理位置的优劣、历史因素的搭配。二是在整体功能布局中，明确一个核心经济功能，增强城区功能发展的目标。只有这两个东西得到了，合并后的新区才能焕发新的生命力，区域之间经济向均衡方向发展，区级财政才有足够的力量应对社会管理和社会稳定的压力，才有利于促进城市社会和



谐稳定。如果一味地进行“优势叠加”，那必然有的区陷入“劣势叠加”，堕入“贫民窟”境地，发展动力将大打折扣，社会管理的矛盾也必将“按下葫芦起来瓢”，不利于整个城市的发展和社会管理。

### 三、有利于上海城市基层管理体制的改革创新

当前上海基层管理体制矛盾重重，集中体现在街道办事处体制严重落后社会发展的需要。只有在区域整合同时，延伸街道层面整合，深化基层管理体制改革，区域整合的意义才是完整的。

1、并区也要考虑并街道，在行政方面“虚区实街”。并区后各区面积扩大，为街道合并创造了条件，比如静安区 7.62 平方公里 4 个街道，静安寺街道只有 1.05 平方公里，完全可以合并。在维持“两级政府、三级管理”的体制不变的情况下，把一个街道人口扩展到 20 万左右，辖区面积扩大到 8-15 平方公里，把现有在街道层面的所、办、队等条的机构并入街道办事处，将街道办事处提升为一级政府。将现有的区政府改为市政府的派出机关，整合区的委办局，建立大部制，减少其行政职能，代表市政府负责指导、联系、监督各街道政府，即实行“虚区实街”的管理体制。

2、“实街”可以化解当前城市基层管理体制性矛盾。世易时移，变法宜矣。把街道做实，做成一级政府，可以带来许多益处

一是充分履行政府职能，该实的实。上个世纪 50 年代成立街道办事处时的上海与今天的上海不可同日而语，1984 年上海建立“两级政府、两级管理”体制，1996 年提出了“两级政府、三级管理”的体制，把市、区两级政府相当一部分管理职能分离出来，向街道层面集聚，加强第三级管理。街道办事处无政府之名，行政府之实。据静安区梳理，街道办事处大小有 360 项职能，但办事处只是区政府的派出机关，无权指挥街道辖区内的派出所、城管分队、环卫所、房管办、工商所、市场监管等管理力量，指挥权都在区的有关委办局手中，街道遇事只能“请”他们，使得基层城市管理和社会管理一直处在混乱的尴尬局面。相反，把所、办、队直接并入街道，作为一级政府的职能部门，街道办事处直接指挥、运用这些行政力量，实实在在地做好一级政府应该做好的各项工作，对巩固基层政权，完善公共服务都是百利而无一害的事。



**二是降低社会管理成本，该减的减。**由于街道办事处功能定位与社会管理功能扩张的矛盾尖锐，街道办事处又不得不完成各种工作指令，因此，街道“创新”了许多办法。一是用钱“请”人。街道办事处除了公务员、事业编制人员，雇用了大量合同制人员、各种名目的社工和名目繁多的协管员。每次媒体曝光街道城市管理事件，所涉人员几乎是聘用人员。二是花钱“买太平”。当前社会矛盾多样多发，上访、闹访层出不穷，对无理取闹甚至影响正常公务的，街道也拿不出“硬家伙”对待，只好做“糊裱匠”，靠钱“买太平”。连应付都力不从心的街道办事处在社会管理的水平和适应性是难以提高的。三是出钱“搞和谐”。街道办事处对辖区内的所、办、队“以礼相待”，处处“掏腰包”，努力搞好“和谐”，否则街道办事处几乎瘫痪。这些“创新”大大增加了基层管理的财政成本、时间成本甚至政治成本，严重束缚了城市基层政府管理的手脚，削弱了城市基层政府职能的履行。街道变成一级政府后，拥有了可以调度的专业队伍，大量合同聘用人员可以辞退，可以节省其中的许多财力成本、时间成本，提高基层城市管理和社区管理的效益和群众的满意度。

**三是增强社区自治能力，该放的放。**上海没有真正建立起社区制，上海把社区设在街道层面，把姓“政”的街道的和姓“社”的社区搅到一块，政府与社会不分。这种模式的优点在于运用行政力量或党组织的力量，整合辖区内社区单位资源。但这种制度设计具有结构性缺陷，一方面传统的行政全能主义色彩仍然十分严重，另一方面社区自治能力贫弱。缺乏分担社区公共服务、社会稳定等职能的社会组织，也抑制了居民委员会自治功能的发挥。“社会建设要创造的不是没有矛盾的城市社会，而是一个具有自我管理和协调能力的城市社会”<sup>④</sup>。街道合并后，把1-2个居委会的区域范围定位为社区，在这个层面重点培养四类社会组织，一是和政府关系密切的，如居委会、业委会等组织。二是各种市场化的公益性的社会组织，承接政府公益性服务项目。三是居民自娱自乐的，如各种类型的文体类团队。四是网络空间的民意社团，运用信息化平台，把邻里街坊的公共事务，如亲子教育、互助旅行、志愿者等居民自发结对组织。只有把街道一级政府真正做实，把社会组织发展壮大起来，城市基层社会管理才能真正实现“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的良好局面。

---

<sup>④</sup>林尚立 2009年09月18日 09:24:46 来源：文汇报



## 上海中心城区功能定位及行政区划调整

周洁筠<sup>⑤</sup>

【摘要】根据上海市主体功能区的规划，到2020年，中心城区的功能定位是增强城市综合服务功能，提升现代化国际化水平，成为传承历史文脉、彰显城市魅力、发展服务经济的主要承载区。本文将通过探讨城市发展战略规划、空间布局与行政区划之间的关系，论证上海市中心城区区划调整的必要性和应然导向。

### 一、转型中的上海城市中心城区功能定位

根据党的十七大关于到2020年主体功能区布局基本形成的总体要求，上海市推进形成主体功能区的主要目标是：到2020年，全市基本形成主体功能定位清晰的国土空间格局，经济布局更加合理，资源利用更加高效，生态系统更加稳定，开发秩序更加规范，基本公共服务均衡，基本实现人口、经济与资源环境相协调，城乡统筹与区域发展相协调。其中，城市中心城区及其拓展区的功能定位主要是：增强城市综合服务功能，提升现代化国际化水平，成为传承历史文脉、彰显城市魅力、发展服务经济的主要承载区；发展方向是：优化升级产业结构，大力发展现代服务业，着力增强高端要素集聚和辐射能力，打造现代化精品城区，全面提升综合服务功能和国际竞争力。

中心城区是体现上海服务能级和城市功能的主阵地。当前，中心城区发展呈现以下三个趋势特征：一是轨道网络基本成型，交通便利化使中心城区呈现区位差逐渐淡化的趋势，具有能级均质化的发展潜力；二是服务业整体比重已经达到较高水平，但各区落差仍然较大，具有服务业进一步扩容的发展空间；三是服务业规模较大，但其中高端服务业规模和比例仍然偏小，具有服务层次提升的发展要求。针对上述特点，上海将中心城区空间布局规划为“两轴、一环”的发展新格局，即路轴——沿延安路如物业发展轴；水轴——具有都市水景资源优势的现代服务业发展轴带，包括沿黄浦江服务业发展轴和沿苏州河服务业发展轴；一环——中环服务业经济带。<sup>⑥</sup>这种空间战略规划也是借鉴了一些顶尖世界城市的发展经验。

根据纽约、东京、巴黎、伦敦等顶尖世界城市的发展规律来看，其城市的空间结构形态扩展主要表现为两大趋势：一是城市由圈层式环状模式转变为轴向发展模式或发展走廊模式；

<sup>⑤</sup> 作者系复旦大学2010级MPA研究生（双证），现工作于上海市高级人民法院。

<sup>⑥</sup> 《转型和创新的战略抉择》，上海人民出版社，2011年版，第91—98页。



二是由单中心发展模式转化为多中心发展模式。多中心的空间结构模式有利于城市功能的扩散，缓解高度集聚对中心城区造成的各种城市问题，带动城市的整体疏解。轴向（走廊）扩展能适应经济的高速发展和满足城市的快速成长需要，为依托公共交通的城市扩张成为可能，充分发挥快速轨道交通设施的作用，在发展轴内形成绿楔，划定基本农田和保护林地，有利于改善城市生态，缓解圈层扩大市区引发的矛盾和压力。

针对上海当前城市空间布局不合理对城市发展和打造世界城市的限制，上述经验具有重要的借鉴价值。

## 二、行政区划调整与城市战略规划、空间布局之间的关系

### （一）行政区划的定义

行政区划是国家根据政权建设、经济建设和行政管理的需要，遵循有关法律规定，充分考虑政治、经济、历史、地理、人口、文化、风俗等客观因素，按照一定的原则，将一个国家的领土划分成若干层次、大小不同的行政区域，并在各级行政区域设置对应的地方国家机关，实施行政管理。<sup>⑦</sup>

一般而言，对于省级政区的调整，主要从适度发挥行政区划的控制技能、维护中央权威的角度加以审视，即以政治因素考量为主；而对于省级以下各级政区的调整，则更多考虑的是经济社会发展因素和公共管理因素。<sup>⑧</sup>上海市市辖区的行政区划调整显然属于后者。当前，上海中心城区行政区划的调整应当服务于中心城区主体功能的战略定位，与上海空间布局的发展目标相适应。行政区划调整缺乏战略把握，不仅会带来负面影响，甚至会产生许多后遗症，阻碍经济社会的发展；行政区划与规划脱节，会在城市建设和管理中引发许多矛盾。

### （二）行政区划调整的主要动力

经研究发现，“1、行政区划调整的初始动力源自经济发展的需要，且行政区划调整客观上也推动了区域经济的增长，体现为市场力量的第一性。2、行政力量的第二性，也就是说，中国经济有着突出的行政区经济的特征，其中政府始终起着主导作用。3、第一性的作用是基础性的，第二性的作用也非常强大，如果其适应第一性就起到积极作用，否则就会产生强大的反作用力，阻碍区域经济的发展。”<sup>⑨</sup>

行政区划设置本应遵循市场自发配置生产要素的规则和理念，与经济区相适应。但是在中国，受传统历史文化的影 响，行政区划在政治经济活动中始终占有十分重要的地位。中国

<sup>⑦</sup> 刘军德等编：《中国政区地理》，科学出版社，1999年版。

<sup>⑧</sup> 赵聚军《“控制——服务”：当代中国行政区划改革的应然导向》，《上海行政学院学报》2009年11月版。

<sup>⑨</sup> 周伟林等《行政区划调整的政治经济学分析——以长江三角洲为例》，《世界经济文汇》2007年第5期。



的行政区和国外不同，都是行政主体，随着上海近年来管理中心的下沉，区政府拥有的权力越来越大，区政府在很大程度上主导着区内经济的发展，而这种行政区划的弊端是造成了“诸侯经济”，容易出现“条块分割”、恶性竞争和低水平重复建设等弊病。

由于“行政区经济”的问题，一方面，我们应当努力打破行政区对市场的分割；另一方面，为了实现战略规划目标，达到预设的合理空间布局，必须对行政区划进行及时调整，以保证行政区划设置与战略规划及城市空间布局相适应，促进社会经济的健康发展。

### 三、上海城市中心城区行政区划调整的应然导向及必要性

#### （一）上海城市中心城区行政区划改革的应然导向

行政区划改革的目标与政府职能存在内在联系。改革开放至今，由于政府的中心工作是建设社会主义市场经济，因此行政区划的改革也以推动经济发展为目标导向；而随着政府职能向服务型政府转变，公共服务导向在行政区划改革中变得越来越重要。

对于现阶段的上海而言，行政区划改革的应然导向应当是经济导向与公共服务导向并重。原因是目前政府在实现战略目标、发展经济中仍是主导力量，推动经济发展的功能还是政府的重要职能；另一方面，政府长期忽略社会建设，以经济快速发展为唯一目标，造成社会建设滞后经济发展，引发诸多社会矛盾，随着政府职能转向服务型政府，上海市政府提出了，打造“两高一少”政府，与此相适应，行政区划改革中亦应在体现经济导向的同时，体现公共服务导向。

#### （二）上海城市中心城区行政区划调整的必要性

上海中心城区目前的行政区划设置不合理，制约了上海经济社会的发展。根据上海城市规划对中心城区的战略功能定位和空间布局，现有的行政区划设置显然将阻碍这些规划目标的实现。因此为了消除阻碍上海发展的区划因素，对上海中心城区辖区进行调整是必要的，且中心城区行政区划调整应当遵循经济导向和公共服务导向。事实上，近年来，上海已经进行了实践并积累了一定的经验。

2009年，南汇并入浦东，形成大浦东新区，这个重大的行政区划调整主要出于经济因素考量。调整前的浦东新区经过近20年的开发开放，积累了强大的经济实力和领先的产业集群，但存在着辐射扩散效应不强、发展协作空间狭小等问题。很多开发区重点企业的规模扩展和产业升级，都面临着土地瓶颈的约束。<sup>⑩</sup>两区合并对于提升浦东产业竞争力具有重要意义。

更早的南市区与黄浦区合并为新黄浦区则更多出于公共服务方面的考虑。黄浦区、南市

<sup>⑩</sup> 赵建吉等《两区合并背景下大浦东产业发展及空间布局研究》，《经济地理》2010年第8期。



区合并前两区面积都很小，黄浦区 8 平方公里，南市区只有 4 平方公里，两区紧密相连，但两区规模过小，财产实力相差悬殊，发展空间拥挤，管理成本偏高。<sup>11</sup>两区合并对于大幅降低行政管理成本，进而提高行政效率具有积极作用。

其实，上海中心城区如卢湾、静安包括合并后的新黄浦区仍然存在着相同问题，面积很小，随着近年来中心城区旧区改造，大量人口迁出，与周边的杨浦、徐汇等区比起来，行政管理成本很高。与此同时，由于中心城区长期存在的区位落差等历史原因，上述几个区医疗、教育的公共服务资源配置不仅密集且都是质量都是顶尖的，与周围的很多辖区，尤其普陀、闸北、杨浦等区比起来布局极不平衡。

因此笔者认为，下一步行政区划调整，将静安、卢湾并入黄浦不仅必要而且可行。首先，通过三区合并，可以节省大量行政成本，大大提高行政效率。其次，通过合并，可以将原本分区分段的南京路统一管理，集中商业资源，刺激南京路的商业繁荣。

另外，可以将公共服务资源进行重新整合。笔者在此有个大胆的设想，就是通过区划调整后，各区面积、人口等相对均衡前提下，可以对公共资源的配置进行重新调整。将原本集中在市中心的优质教育、医疗资源部分迁到周边公共资源配置相对不足的辖区，使得公共服务在全市范围内布局更均衡。以教育为例，上海原本各区都有区属重点中学，但中心的几个区，面积虽小但各区重点中学数量与普陀、闸北、杨浦等面积大人口多的区差不多，甚至于前者数量多于后者，近年来，随着黄浦、静安、卢湾等区人口减少，这种不均衡更加明显，这也是学区房高温不退的重要原因。而一所好的学校显然是需要一定时间积淀的，通过增加投入经费虽然能够增加学校的数量、或改善硬件设施，但是学校的氛围风气却不是短时间能够做到的。因此，将中心城区集中的名校重新配置即能使资源配置更均衡，也能相应带动附近其他学校提高教育水平。而这种公共服务资源配置更合理后，还能够减少区位落差，促进上海经济社会更好地发展。

#### 四、中心城区行政区划调整中的文化保护

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

<sup>11</sup> 周伟林等《行政区划调整的政治经济学分析——以长江三角洲为例》，《世界经济文汇》2007年第5期。



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。

人文历史等文化资源不仅可以吸引游客而有利于旅游业的发展，同时也承载着这座城市的记忆，是城市的宝贵财富，因此，在行政区划调整的过程中，如何保护好各区的文化资源，使其免受破坏，在城市发展的同时，传承历史文脉、彰显城市魅力，无疑应当引起重视和思考。