



总第2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

2009.12





本期目录

天下智慧

马基雅维利的政治智慧：对《君主论》政治现实主义的解读

分权的智慧：洛克与孟德斯鸠之比较

《论语》中的政治艺术：正身、爱人、用贤

治国之道

人才立国：新加坡成功之道

罗斯福新政与美国国家再造

治理技术

上海迪士尼的前车之鉴

部门利益交锋中的魔兽世界

赵蕤其人《长短》其文

我思我在

无法被说服的公民权利：从奥巴马遭抵制的演讲谈起

江、浙、沪地区公务员情况调查报告

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：<http://www.sirpa.fudan.edu.cn/> <http://www.mpa.fudan.edu.cn/>

马基雅维利的政治智慧：对《君主论》政治现实主义的解读

《君主论》是文艺复兴时期意大利著名政治家、文学家马基雅维利所写的一部献给当时意大利掌权者的书，意在告诫当时的统治者如何进行有效的统治。该书自发表以来一直就被奉为政治学甚至社会科学界的经典著作，而且被历代各个国家的政治家和学者所推崇，之所以如此，是因为书中一些观点和言论尽管是那个时代和环境的历史产物，但它却有穿透历史天空的伟大魅力，因而即使在今天，该书中提出的为了达到目的而可以不择手段地耍弄权术和阴谋诡计的“政治无道德论”对我们的从政者都有重要的启示和警醒意义。事实上，这种“政治无道德论”背后体现着马基雅维利作为一个政治现实主义者的犀利眼光，对权力政治观的精彩论述。

一、立国智慧：选择适合的体制；凭借自身的力量。

君主论一书有 26 章，其中前 11 章论述了君主国应该怎样进行统治和维持下去，强调有政治权力保护国家容易、反之则难，君主应靠残暴、权术和讹诈取胜；12-14 章阐明军队是一切国家的主要基础，君主要拥有自己的军队，战争、军事制度和训练是君主惟一的专业。后面的 12 章是全书的重点，全面系统地论证了马基雅维利的术治或者说“霸术”理论。

《君主论》对不同类型的君主国做了明确的区分：如世袭君主国、混合君主国、依靠自己武力和能力获得的新君主国、依靠他人的武力或者由于幸运而获得的新君主国、市民君主国和宗教君主国等等。告戒实行统治的君主们：参照别国的历史经验，结合本国实际情况，因地制宜地建立适合自己的君主政体，这无疑是一个君主在立国之初首先考虑的原则；君主立国要依靠自己的能力，要把基点放在自身的力量上，凡是这样做的，日后保持自己的地位，就没有多少困难，这是马基雅维利对君主巩固自己的权力地位提出的第二条原则。

二、统治智慧：像狐狸一样狡猾；像狮子一样勇猛。

任何一位君主或政治家要想在事业上获得成功，必须学会政治统治的方法，这就是君主的基本行为原则，既是书中的重点，也是后世争论的焦点。马基雅维利家的《君主论》赤裸裸地将君王的政治行为和伦理行为截然分开，直言不讳地否定一般公认的道德。它认为，人们必须承认世界上有两种斗争方法，一种是运用法律，一种是运用武力。前种方法是人类特有的理性行为，而后者则是兽性行为。在当时的社会现实面前，前者常常使人力不从心，迫使人们必须诉诸后者。这就要求君王必须懂得如何善于运用野兽的行为进行斗争，做君王的

如果总是善良，就肯定会灭亡，他必须狡猾如狐狸，凶猛如狮子。狮子不能防御陷阱，狐狸不能抗拒豺狼，“因此，君主必须是一头狐狸以便认识陷阱，同时又必须是一头狮子，以便使豺狼惊骇。”

三、理论勇气：政治无道德论，赤裸裸的政治现实主义。

《君主论》主张一个君主为了达到自己的事业或统治目的，不要怕留下恶名，应该大刀阔斧，使用暴力手段解决那些非用暴力解决不了的事，不必要守信义，伦理道德可以抛弃不管，因为目的高于手段。在守信义有好处时，君王应当守信义。当遵守信义反而对自己不利时，或者原来自己守信义的理由不复存在的时候，任何一位英明的统治者绝对不能，也不应当遵守信义。它还告诉君王：必须学会将这种品格掩饰好。必须习惯于混充善者，做口是心非的伪君子。

在政治手段问题上，马基雅维利认为，用注定要失败的方法去追求某个政治目标是徒劳的，即使为了一个很好的目的，也必须要选择能够实现它的手段。手段问题不要去管目的的善与恶，而要按照纯粹的科学方式去处理。成功的意义在于达到目的，不管这个目的是什么。假若世界上有一门“成功学”，专门研究恶人的成功，肯定会和研究善人的成功做得同样好。因为恶人成功的事例比圣贤成功的事例并不少，有时反而更多。如果这门学科成立，对圣贤和恶人同样有用，因为圣贤一旦涉及政治，必定同恶人一样，希望自己成功。

四、简要评价：“政治无道德论”还是“政治现实主义”？

事实上，马基雅维利在历史上一直都是一个颇有争议的人物，褒贬不同甚至趋于极端化：有人说他是一个极其玩世不恭的人，也有人说他是一个满怀激情的爱国主义者，是一个强烈的民族主义者，是一个冷峻的现实主义者，还有人说他是一个政治阴谋家，是一个暴君的伟大导师，是一个地道的民主主义者和一个吹捧暴君的无耻之徒，等等，不一而足。但是“马基雅维利等人已经用人的眼光来观察国家了，从而摆脱神学的束缚”（马克思语），这就是他的一个积极和进步之处。简单而言，我们可以将上面的对《君主论》和马基雅维利思想主张的评价大致划分为下列两大类别：

第一种是“政治无道德论”，即马基雅维里主义(Machiavellianism)。马基雅维里主义也因之成为耍弄和施展各种权术和谋略的代名词。在《君主论》中，马基雅维里向君主献计献策，阐述了一套比较系统的统治权术思想。需要注意的是，马基雅维利这种为达目的不择手段的政治权术理论，后来被资产阶级学者称为“马基雅维利主义”，甚至被法西斯分子用作实行独裁统治的理论依据，所以“马基雅维利主义”逐渐变成政治上尔虞我诈、背信弃义和不择手段的同义语。马基雅维利的政治理论同后来的“马基雅维利主义”有着严格的区别。前者是在西欧封建社会末期，作为新兴资产阶级反对封建腐朽实力而被提出来的，其主流是

爱国的和进步的，反映了资产阶级建立统一强大的中央集权国家的进步要求。这是我们研读《君主论》和其他相关文献是必须注意的一个问题。

第二种是“政治现实主义”。即使很多人斥责马基雅维利为厚颜无耻的恶棍和地地道道的魔鬼的化身，但是也有些人把他称赞为坚定不移的现实主义者，因为他敢于如实地描写意大利以至于人世间政治生活的真实情况。人们常把《君主论》称为“独裁者手册”，但是，马基雅维利的生涯和他的其他著作表明在一般情况下他喜欢共和政治而不喜欢独裁政治。他为意大利在政治上和军事上软弱无能而大失所望。许多异族侵略者的军队在践踏着祖国河山，他渴望有一个强大的君王来统一祖国，把侵略者赶出去。人们会有兴趣地注意到，虽然马基雅维利提倡君王采用切实可行且残酷无情的手段，但是他本人却是个现实主义者和爱国主义者。这也是我们必须承认的一个事实。

所以，在认识到上面两种对《君主论》和马基雅维利思想主张的评价后，我们就可以发现，这两种评价并非完全对立而不可兼容，它们事实上从两个面相比较完整地体现出了马基雅维利思想的复杂性，这样我们才能避免片面性，在领会作者思想内在逻辑的基础上去完整全面地看待和评价一本书、一个人，这才是读书、学习的一种科学的态度和方式。

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

天下智慧

分权的智慧：洛克与孟德斯鸠之比较

一、洛克的分权智慧：政治分权是国家与人民分权；法律分权是权力与法律的分立。

约翰·洛克《政府论》一书集中体现了他的政治法律思想。1688年光荣革命后，英国确立起资产阶级的君主立宪政体，洛克敏锐地观察到半个世纪的政治斗争的发展趋势，提出了一整套维持资产阶级统治的政治法律理论，为君主立宪制度在英国的实行提供了强有力的理论根据。特别是他所提出的权力分立理论，对国家权力的剖析超越了前人，成为近代主张权力分立和制衡的第一人，并对后来的法国资产阶级革命和美国的独立战争也产生了重大影响。

洛克的分权思想集中体现在他的最为著名的作品《政府论》下篇中。总的说来，洛克的分权思想分为两部分：一是政治分权，就是人民权力与国家权力的分立与制衡关系。他认为国家权力源于充满人性的人民自然权力，人民与国家之间是一种委托关系。对于人民来说，其拥有以暴力制约国家权力的最高权力。二是法律分权，即人民将国家权力委托给国家后，法律对这个权力约束、分立以及相互关系。

二、孟德斯鸠的分权智慧：人人都会滥用权力；以权力约束权力。

而在洛克之后的法国著名政治思想家孟德斯鸠在《论法的精神》一书中所倡导的法制、政治自由和权力分立是对神学和封建专制的有力抨击，成为此后资产阶级大革命的政治纲领。特别是为孟氏所第一次正式提出的分权与制衡理论，对近代以来的资产阶级政治实践和政治思想产生了直接而深远的影响。

一般认为，“以一种科学的态度和自由主义眼光来研究权力制约问题，严格来说，是从洛克开始的”。而孟德斯鸠则是公认的分权制衡理论的集大成者，在《论法的精神》一书中，他系统阐述了三权分立与制衡的思想。他将国家权力分为：立法权、行政权、司法权。在明确提出了国家权力的三分法并对各种权力进行了界定之后，他郑重提到，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条万古不易的经验。”因此，为了保障公民的政治自由，就必须防止权力的滥用，“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”

三、洛克和孟德斯鸠分权智慧之比较

相形之下，洛克和孟德斯鸠的分权思想存在下列明显的区别：

第一、究竟是两权分立还是三权分立？

洛克将国家的权力划分为三部分：立法权、执行权和对外权。执行权和对外权的区别在于前者包括在社会内部对所有成员执行社会的国内法，而后者是指对外处理有关公共安全和利益的事项，涉及可以得到利益或受到损害的一切事务，但是这两种权力几乎总是联系在一起的。所以，洛克的三权分立其实是两权分立。

而在孟德斯鸠那里，国家权力同样被分为三个部分：立法权、行政权和司法权。但他将对外权划归执行权，而使司法权独立出来。将孟德斯鸠的三权与洛克的三权相比较，可以看出他们的立法权是相同的；行政权不相当于对外权，而是比后者宽泛的多，除了对外，还包括对内管理公共事务的一切权力；司法权不相当于执行权，而是比后者狭窄的多。孟德斯鸠的这种划分，比洛克的划分更为科学，特别是他明确的提出了司法权的独立地位，这是孟德斯鸠的首创，也是他的伟大之处。

第二、政治制约还是三权互相制衡？

洛克和孟德斯鸠都明确反对不受限制的绝对权力，都主张立法权和执行权(行政权)分立

并使之互相制衡。但是对各权力的制约方式上，他们有明显的差别。在洛克那里，由于立法权是国家的最高权力，执行权是从属于它的，所以，洛克把制约立法权的力量交给了授予它的社会和人民。当立法行为与人民的委托相抵触时，人民可以罢免或更换立法机关。而对于行政权是怎样制约的呢？洛克认为这来自两个方面：一是来自立法权的约束，另一个力量是人民。在行政权损害人民时，人民有权采用革命的手段推翻暴政。由此可见，洛克的权力制衡主要不是权力之间的互相制衡，而是一种政治上的制约，而这种制约的根本力量，就是人民的革命。

孟德斯鸠认为立法权是属于人民的。人民通过选举代表来行使立法权，但是立法机关的一部分成员是由世袭的贵族来充当的。行政权是属于君主的。立法机关有权审查行政机关对法律实施的情况，但无权审讯行政者本人；行政权“根据它所了解的情况规定会议的召集的时间和期限。”同时，行政权拥有制止立法机关越权行为的权力。司法权是属于民选的法官的，司法权和前两种权力之间的如何制衡，孟德斯鸠并没有论及。

第三，“人民”至上还是贵族、资产阶级至上？

洛克给予人民(共同体)以至高无上的地位。人民当然的握有凌驾于一切之上的最高权力，因为政府的一切权力都来自于人民的授权。人民可以收回这种授权，人民可以用武力推翻违背他们意志的专制君主。而且人民是最高的裁判官，他们来决定君主的特权是否使用得当，他们来判断君主或立法机关的行为是否辜负他们的委托。虽然洛克并没有明确提到主权的概念，但他的观点却明显的体现出人民主权的色彩。

而在孟德斯鸠的言说中，人民被认为“是完全不适合讨论事情的”而且，那些地位过于卑微以至于被认为没有自己意志的人,要排除在选举者之外。相反，他处处给予贵族以优越的地位。在立法权中专门为贵族留出了席位，并认为这种地位是世袭的。贵族和平民不应该是平等地混杂在一起的。在司法权中，贵族同样享有特权，贵族不应该由平民来审判。当然，上面所说的洛克对人民权力的高看并不是他真的代表广大人民的利益。因为在他的立论中，人民的权力是通过作为代表的资产阶级来行使的，他强调人民的权力的至上性，实际上是尽可能的为资产阶级谋取权力。

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

《论语》中的政治艺术：正身、爱人、用贤

所谓政治艺术，就是以普世的、非功利价值规范来指导政治行为，以期巧妙地达到功利性政治效果的行为技巧。《论语》中所呈现的政治艺术主要有“正身”、“爱人”、“用贤”三个方面。“正身”所指的是从政者的素质方面；“爱人”所指的是从政者的态度方面；“用贤”所指的是从政者的技术方面。之所以将三者统称到“政治艺术”范畴，是因为从政者的“正身”、“爱人”、“用贤”是以普世的、非功利的价值规范为指导，同时又不可避免地带有功利的目的，追求的是功利性效果（也既“正身”是为了“正人”，尤其是“正下属”；“爱人”是为了获得“他人之爱”，包括上级、下属、百姓的爱；“用贤”是为了“贤能为我所用”，百姓民心归服），符合文首提出的领导艺术之定义。

一、正身

“正身”的概念是从大家熟知的“修身”概念引申而出的。传统的“修齐治平”思想在逻辑理路上存在一个缺陷，那就是齐、治、平既是行动也是目标，齐家是为了家齐、治国是为了国治、平天下是为了天下平，唯有“修身”的“修”只是一个中性的动词，它无法同时意指“修”的目的（而关于这个目的的描述占去了《论语》的极大篇幅，其内容即为关于“何谓君子”的无处不在的探讨）。在孔子的人生哲学里，做一个真正的君子是人生的不二追求与选择，是一个读书人修身的本原目的（不论这个“君子”的社会角色是君主、臣属还是百姓）。鉴于“君子”形象的复杂性，在此，我们试图绕开这个整体的混沌，探讨一下作为一个“君子从政者该是如何”的问题，《论语》中给出的答案是“身正者”的形象。

在孔子的理解中，从政者的“正身”行为既是从政者之所以成为从政者的德行基础也是从政者做好从政者的德行前提。从“从政者之所以成为从政者的德行基础”方面来看，据《论语·颜渊》记载，季康子问政于孔子，孔子对曰：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正（从政就是主持正义、公正，如果从政者自身做了正义、公正的表率，谁还能不正义、公正呢）？”

《论语·子路》又记载，孔子曰：“不能正其身，如正人何（一个不能修正自身的人，又怎么可能化育和修正别人呢）？”所以说，孔子坚持认为，“正身”是一个人为政的德行基础。

从“从政者做好从政者的德行前提”方面来看，据《论语·子路》中记载，鲁国大夫季康子问政孔子，孔子答曰：“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从（自身品行端正的，不用发号施令下属也会自觉去做；自身品行不端正的，即使发号施令了，下属也不会遵从）。”由

此观之，孔子认为从政者个人的品德修养，是决定其权威的关键因素，职务权力并不必然附着高效的执行力，从政者如果希冀下属具有高强的执行力必须首先端正自身的品行，正如《论语·学而》中所记载的孔子的观点“君子不重则不威（君子不宽厚持重就没有权威）。”

二、爱人

孔子的仁政礼治思想从本质上讲是一体的，“仁”是为政的价值规范；“礼”是治理的制度建构。仁政思想和礼治制度构成了孔子政治思想的一体两面。长期以来，以儒家思想为精神维系所建立起来的封建礼制在近现代中国遭到了彻底的批判与抛弃，但是，我们在打碎君对臣、父对子、夫对妻的绝对统治（封建礼制）之后，却没有注意保留和发扬臣对君、子对父、妻对夫的人伦之爱（儒家仁爱），也就是“仁”的价值。

而“仁”的价值本质是什么？据《论语·颜渊》中记载，樊迟向孔子直面提出了这个问题。孔子说：“爱人。”为此，我们暂且抛弃《论语》中关于“礼制”的倡导而不谈，而将其对“爱人”之仁的价值追求，理解为从政者应该具有的基本态度，正是这种“爱”维系着君主、臣属、百姓的和谐关系。

孔子认为，要治理好国家，从政者就要爱护他的百姓，爱护他的臣属。《论语·学而》中记载，孔子强调国君治国需要“敬事而信，节用爱人，使民以时（对自己的岗位职责兢兢业业，从而获得人民的信任，节省用度开支，心爱人民，尤其在使用民力的时候要注意合乎百姓的农闲四时规律）。”《论语·八佾》中记载，鲁定公就“如何处理君臣关系”的问题请教孔子时，孔子回答说：“君使臣以礼，臣事君以忠（国君对臣属要以礼制为度，不可肆意妄为，臣属服务君主则要保持忠诚）。”

而且，根据《论语》中孔子弟子们的言论可知，孔子自身也在积极践行自己的“爱人”理念。据《论语·公冶长》记载，子路探问孔子的志向时，孔子回答说：“老者安之，朋友信之，少者怀之（把年长者安顿好，获得朋友的信任，给年少者以温暖的关怀）。”《论语·里仁》里还记载了曾子对孔子的评价：“夫子之道，忠恕而已矣（孔子的为人哲学，不过是对上级的忠诚和对下级的宽恕而已）！”《论语·乡党》中则记载了孔子的一则事迹：孔子家的马厩被火烧了，退朝回家的孔子听到这个消息，马上询问：“伤到人没有”。可见孔子在自己的言行思想中表现出的“爱人”之心。

三、用贤

贤人政治是儒家的政治理想，儒家政治思想家们所构想的是一种贤者为政、唯贤是举的政治生活局面。《论语·为政》中记载，鲁哀公问政孔子，说：“何为则民服？”孔子对曰：“举直错诸枉，则民服。举枉错诸直，则民不服（该提拔的人受提拔，该罢黜的人受罢黜，

则民心归服；该提拔的人不受提拔，该罢黜的人不受罢黜，则民心不归服）。”孔子将用人工作提高到关系人心归服的高度，从中可以看出，孔子对于从政者用人艺术的重视程度。

既然用人艺术如此重要，那么该如何用人呢？据《论语·子路》记载，弟子仲弓向孔子咨询从政之道时，子曰：“先有司，赦小过，举贤才（先设立各个职能部门，赦免一些小的过错，举用贤能的人才）。”孔子在此描述了一个成熟政治家的形象。

当用人工作的重要性被凸显、举用贤人的为政理念被普遍接受时，真正困难的工作则是如何遴选贤人，也即如何发现真正的贤人，剔除伪装的贤人。对此，孔子“重行”而“轻言”。在他的观念中，“巧言令色，鲜矣仁！”（《论语·学而》），所以，当子贡问他，怎样才算是君子的时候，孔子曰：“先行其言而后从之。”（《论语·为政》），是故，“君子欲讷于言而敏于行”（《论语·里仁》）。据《论语·公冶长》记载，孔子还与人分享了这样的人生体验：一开始，他判断一个人是“听其言而信其行”；后来，他判断一个人是“听其言而观其行”。

孔子在判别贤人的时候“重行”而“轻言”，但这并不表示“言”不重要，只是相对“行”而言，“言”为次要。孔子依然认为适当的言语沟通是十分重要的，正确的言论也不能因为说话者的原因而轻率地被废立。《论语·卫灵公》中记载，子曰：“可与言而不与言，失人；不可与言而与之言，失言。知者不失人，亦不失言（可以于之交流的人不去与人沟通，就会失去他人的信任；不可以与之交流的人却对他口无遮拦，就会说一些不该说的话，作为一个明智的人，既不应该失去他人的信任，也不应该说错话）。”《论语·卫灵公》中记载，子曰：“君子不以言举人，不以人废言（贤明的正人君子既不会以一个人的言论而轻易推举他，也不会以对一个人的好恶而轻易否认他的言论）。”另外，孔子还劝说那些本质贤良而不被起用的人，不要通过言语来急于表现自己，也不要急于谋取功名，所谓“不患无位，患所以立”（《论语·里仁》），意思是说，不要担心没有职位，而应该担心自己有没有承担职位的资本，也就是要在闷声自省中不断地完善自己，将自己锻造成真正的贤才。

综上所述，从政者正身、爱人、用贤的过程和修身、齐家、治国、平天下一样，构成了一个完整而有机的从政者投身政治实践、追求政治发展的过程，与它们依次对应的是完善政治素质、端正政治态度、强化政治技术的过程。当正身、爱人、用贤这些以非功利的普世价值规范为指导的行为用于功利性政治目的之后，便产生了政治艺术，为此，从政者的从政过程既是一个依照修齐治平的逻辑正身、爱人、用贤的过程，也是一个政治艺术的不断展开的过程。因为，在非功利的普世价值和功利性的政治目的之间构成了强大的张力，这一张力所弹放的正是无限的政治艺术空间。中国历代的政治家和政治思想家正是在这个空间中，在实践和理论的双重层面不断地探索和创造，从而积淀了精彩纷呈的中国古典政治文明。

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

人才立国：新加坡成功之道

新加坡建国 40 余年来，经济飞速发展，政治清明高效，社会稳定有序，以及多元文化的绚丽多姿，均为世人所共睹。这些成就的取得，均与新加坡的“人才立国”战略密不可分。

新加坡政府长期以来，在政策与实施方面对人力资本发展给以引导和支持；新加坡丰富的学院资源，及其与行业的紧密结合所形成的前瞻性的人才培养机制；和新加坡对全球人才的开放态度。这些因素相辅相成，勾勒出新加坡“人才建国，人才立国”的国家核心发展战略。

李光耀从 60 年代开始就着手物色能够担当重任的精英人才，有系统地在新加坡所有领域的精英层次，包括专业界、商界、制造业、职工会，物色三四十岁的青年才俊，不论男女，说服他们挺身而出参加竞选。他就是这样物色一组人才进入内阁，为新加坡提供一个效率高、有创意的领导层。

李光耀说过，“治国的成功之道就是栽培优秀的人才，罗织更过的人才，提高政府的素质和生活的质量。”精英治国就是他重要的治国理念。因此，早在六十年代，他就开始着手物色能够担当重任的精英人才。并建立了一个具有本地特色的人才培养选拔机制，以保证最优秀的人才在政府机构掌握权力。新加坡深信“劣币驱逐良币”的道理，认定拙劣的领导人会拒优秀人才于门外。

因此，政府每年从高中毕业生中挑选品学兼优者，提供总统奖学金，送其到国内外名牌大学学习，并与政府签约，毕业后为政府服务至少 5 年。如其间由政府选送攻读硕士学位（一年学制），还需要再签约延长为政府服务 3 年。在这 8 年的工作期间，政府和总统奖学金获得者可以双向选择。若认为人才特别优秀，政府会给予提拔。这种遴选人才的方式，把遴选关口和遴选时间提前，把有潜质的青年都可作为政府未来官员的人才储备，经过十年左右的实际锻炼以及轮岗培训，再把他们安排到相对稳定的工作岗位。一大批高层次、经过实践锻炼的精英，成了新加坡治党治国治军的人才。

在新加坡选拔公务员的人才标准有五条：一是能效忠国家和政府；二是廉洁奉公，严格遵守法律。三是受过良好教育，有出众的才能，有相关专业知识，敢于承担责任；四是融自己于民众，争取民众支持，为群众真诚服务，能够把群众发动起来为完成政府的目标而努力工作；五是不怕困难，能在困难条件下做出正确决定，坚定地完成任务。这些标准，是

新加坡政府选人用人的基本依据。新加坡的公务员考试制度除强调公开、公平、择优录用和一定的学历资格条件外，还对应聘者品德、修养等个人背景情况审查非常严格，不仅审查拟被录用者的学历、个人爱好、财产状况、犯罪记录，而且要审查其家庭情况、社会背景等等。品德不端者和染有不良嗜好者不得进入公务员队伍。公务员被录用后，还要经受品德跟踪考核以及工作能力与潜力评估的考验，能通过这两关的公务员方可晋升。

同时，新加坡政府规定，政府公务员和专业技术人员每年都要进行不少于 100 小时的带薪培训，并将学习培训纳入公务员考核成绩。新加坡政府从 20 世纪 90 年代起提出了国家公务员的“持续培训”计划（即持续培训、持续学习、持续改进），并于 1995 年提出要把新加坡政府建设成“学习型政府”的奋斗目标。新加坡政府提出公务员“持续培训”政策的目的是为了开发公务员的潜能，提高公务员的能力。对常务秘书以上的高级公务员及其后备人选，除了安排其在多部门轮岗锻炼以增长才干外，还轮流选送到国外名牌大学深造。通过人才立国战略和持续培训政策，新加坡不仅成功地培养了第一、二代治国精英，而且形成了一支年轻化的世界一流的公务员队伍。2002 年，新加坡的政府效率、政府官员的个人能力以及政府政策的执行力等政府评价指标均排名世界第一。

人才，是新加坡走向成功最关键的原因。

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

治国之道

罗斯福新政与美国国家再造

假如罗斯福在世……他会怎么做？据说一个阶段以来罗斯福新政已成网络点击率极高的关键词。时隔 70 多年之后，罗斯福应对当年危机的办法，被各国翻版仿效，虽然经济学界对此颇多微词，可危机来势汹汹，现有的办法不能解渴，人们只能从历史借鉴可行之举。罗斯福新政已成危机时期的心灵抚慰剂了，因为迄今全球最成功解救经济危机的就是“罗斯福新政”。

1929 年 10 月 24 日，在美国历史上被称为“黑色的星期四”。这一天，美国金融界崩溃

了，股票一夜之间由 5000 多亿美元的顶巅跌入深渊，使 5000 多亿美元的资产，一夜间化为乌有，价格下跌之快，连股票行情自动显示器都跟不上趟，股票市场的大崩溃导致了持续四年的经济大萧条，从此，美国经济陷入了经济危机的泥淖，以往蒸蒸日上的美国社会逐步被存货山积、工人失业、商店关门的凄凉景象所代替。86000 家企业破产，5500 家银行倒闭，全国金融界陷入窒息状态，千百万美国人多年的辛苦积蓄付诸东流，GNP 由危机爆发时的 1044 亿美元急降至 1933 年的 742 亿美元，失业人数由不足 150 万猛升到 1700 万以上，占整个劳动大军的四分之一还多，整体经济水平倒退至 1913 年。农产品价值降到最低点，农民将牛奶倒入大海，把粮食、棉花当众焚毁的现象屡见不鲜。

1933 年 3 月 4 日，富兰克林·德兰诺·罗斯福就任美国第三十二届总统。罗斯福总统怀着巨大的使命感和高度的责任感，在就职演说中对全美人民说：“我坚决相信，我们唯一引为恐惧的只是恐惧本身！”随即大刀阔斧地投入到对这个庞大国家的政治与经济改革之中。这段美国经济改革史，被后世称之为“罗斯福新政”。新政的主要内容可用“3R”进行概括，即复兴 (Recover)、救济 (Relief)、改革 (Reform)。罗斯福的“新政”并非一时的权宜之计，而是一场为保证资本主义制度的稳定发展，在资本主义经济肌体内部进行的一场“伤筋动骨”的大手术。

罗斯福新政的第一个阶段，政府整顿金融体系，充分恢复货币调节经济的润滑作用；同时，帮助就业，增加消费，刺激生产，实现均衡发展。

罗斯福总统认为，整个商业生产链几乎完全依赖股市来维系正常的运转，趋利投机的共性使得人们热衷于炒股，在监管者缺乏有效管制和反应迟缓的情况下，自由市场机制无法自动均衡股市的供求关系，才出现投机者、券商和融资者相互勾结控制股价，造成股价虚高的假象。既然大萧条是由疯狂的股市崩盘引起的金融危机而触发，新政就必须先从整顿金融体系入手，尽快恢复国民的信心。“非常时期当立非常之法”。他最初的措施是尽快让行动迅速的联邦政府取代美联储，担负起金融监管职能，激活现金流，“让钱转起来”。接下来，从 1933 年 3 月 9 日至 6 月 16 日，罗斯福政府先后说服国会通过了 70 多项新政法案，其中制订的 15 项重要法律中，有关金融的立法占 1/3。通过实施一系列旨在克服危机的经济金融措施，维持银行信用、实现美元贬值、维持农产品价格并规定协议价格以减少企业间的竞争等，致力于经济复兴，史称“百日新政”。

一方面，通过重建与改造金融体系保障国民经济的全面复兴。

1933 年 3 月 4 日罗斯福宣誓就职时，全国几乎没有一家银行还在营业，支票在华盛顿已无法兑现。他立即下令全国银行歇业三天，这相当于“中止支付”，使国内银行系统免于坍塌，公众舆论评价这个行动犹如“黑沉沉的天空出现的一道闪电”。3 月 9 日通过《银行紧急救助

法令》，采用个别审查颁发许可证制度，对有偿付能力的银行允许尽快复业。从 3 月 13 日至 15 日，领到执照重新开业的银行有 14771 家。

同时期，罗斯福政府采取一个接一个的重大措施加强黄金储备。3 月 10 日，宣布停止黄金出口；4 月 5 日，禁止私人储存黄金与黄金证券，美钞停止兑换黄金；4 月 19 日，宣布放弃金本位；6 月 5 日，公私债务废除以黄金偿付等。

接着又通过《联邦证券法》成立证交会，集准立法权、执法权和准司法权于一身，对全国的证券发行、证券交易所、证券商、投资公司等实施全面监督。其权威性在于该机构独立于一般立法、司法、行政部门之外，总统一般也不能干预其行使职权。

通过《格拉斯—斯蒂格尔法案》（又称《1933 年银行法》）。成立联邦存款保险公司，对 5 万美元以下的银行存款提供担保，以避免公众挤提的事件再次发生；同时该法案严格限制金融机构经营范围，不得同时从事商业银行和投资银行业务。摩根银行正是因这个法案不得不一拆为二。这一分业格局直到六十多年后的 1999 年美国国会通过《金融服务现代化法案》才寿终正寝。

1934 年 1 月 10 日，宣布发行以国家有价证券为担保的 30 亿美元纸币，促使美元贬值 40.94%。通过美元贬值，强化了美国商品的对外竞争力。

以上措施，对于稳定局势，疏导国民经济运行的血液循环系统——金融体系，起到了重要作用。

罗斯福政府还竭力促使国会先后通过了《农业调整法》和《全国工业复兴法》，尽快恢复国内生产。这两部法律制定出商业主体遵守的“公平竞争”规则，订出各企业生产的规模、价格、销售范围，从而限制了垄断；给工人们订出最低工资和最高工时的规定，减少和缓和了紧张的劳资矛盾等。在取得大企业的勉强支持后，罗斯福随之又尽力争取中小企业主的支持，他认为大企业接受工业复兴法固然重要，“而产生丰硕成果的领域还在于小雇主们，他们的贡献表现为，每个小企业都将为 1 至 10 人提供新的就业机会。这些小雇主实际上是国家骨干中极其重要的组成部分，而新政计划的成败在很大程度上取决于他们。”同时，罗斯福政府加强了对外政治经济活动，改变美国过去在国际上“孤立的”自由主义国家形象。

另一方面，通过政府的救济工作和提供就业机会来增加国民收入，刺激消费与生产的均衡；在凝聚与稳定人心的同时，也加强了国内基础建设。

罗斯福执政初期，全国 1700 多万庞大的失业大军全靠州政府、市政府及私人慈善事业的帮助和施舍维持生计，生活物资高度紧缺，财产与暴力犯罪加剧。他认为，只有联邦政府才能解决这一复杂高危的社会问题。

1933 年 5 月，罗斯福政府通过《联邦紧急救济法》，成立联邦紧急救济署，专门规划、

筹集、经营与管理救济物资，合理划分联邦政府和各州之间的使用比例，将各种救济款物迅速拨往各州，制定优惠政策鼓励地方政府用来直接赈济贫民和失业者。

为了给失业者自力更生的机会和自尊心，第二年又将单纯赈济改为“以工代赈”，全国设有名目繁多的工赈机关，综合起来大致分为两大系统：公共工程署（政府先后拨款 40 多亿美元，以建设长期工程为主）和民用工程署（投资近 10 亿美元，以民用工程为主），给失业者提供从事社会工作的机会。到二战前夕，总计雇佣人数达 2300 万，占全国劳动力人口总数的 1/2 以上。此举不仅为技师、非熟练工人和建筑工人创造了就业机会，还为成千上万失业的工艺美术家提供了形形色色的工作。联邦政府支出的种种工程费用及数目较小的直接救济费用达 180 亿美元，也藉此修筑了近 1000 座飞机场、12000 多个运动场、800 多座校舍与医院。

在新政的第二个阶段，罗斯福政府在经济全面复兴的基础上进行了一系列涉及各个层面的改革，为建立福利社会和民主政体打下坚实的基础。

1935 年伊始，罗斯福政府在新政第一阶段的基础上，通过了《社会保险法案》、《全国劳工关系法案》与《公用事业法案》等专门法律；1938 年 6 月 14 日又通过《公平劳动标准法》（又称《工资工时法》），保护工人的权益。

为了解决社会保险制度的联邦经费来源问题，罗斯福政府破天荒地实行了一种按收入和资产的多少来计征的累进税率：对自然人 5 万美元以上的纯收入和 4 万美元以上遗产计征比例为 31%，500 万美元以上的遗产可计征比例为 75%；过去公司税一律是按 13.75% 计征，而按 1935 年税法，公司收入在 5 万美元以下的税率降为 12.5%，5 万美元以上者增至 15%。前述这些法律反映了广大民众的强烈愿望，受到国内绝大多数人的欢迎和赞许，也赋予了工会和企业主讨价还价的权力。

罗斯福新政的实施取得了巨大成功。从 1935 年开始，美国几乎所有的经济指标都稳步回升；1936 年底，美国工业总产量超过危机前的年平均数，农业生产也有较大恢复。到 1939 年，GNP 增至 2049 亿美元，失业人口减至 800 万，恢复了国民对资本主义国家制度的信心。

第二次世界大战爆发后，新政基本结束。新政留下了大量防止再次发生大萧条的措施和政策，为美国投入二次大战及战后的快速崛起奠定了坚实的基础。新政时期产生的一些制度或机构如社会安全保障基金、美国证券交易委员会、美国联邦存款保险公司、美国联邦住房管理局、田纳西河谷管理局等至今仍产生着影响。

罗斯福新政不仅使美国渡过了经济危机，维护了资本主义民主制度，也为其他国家实施国家干预经济，进行体制性自我调整提供了宝贵的经验。

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

上海迪士尼的前车之鉴

2009年11月4日上海市人民政府新闻办公室授权宣布：上海迪士尼项目申请报告已获国家有关部门核准，迪士尼落户上海的传言尘埃落定。预计2014年建成的上海迪士尼主题公园，总投资超过500亿元，这是上海迄今为止最大的政府投资项目。

从经营模式本身来看，迪士尼赚钱主要有四个部分：电影制片、主题公园和度假地、迪士尼玩偶商品（包括迪士尼授权业务、直销市场、图书出版、游戏、零售等）、媒体网络。迪士尼要落户上海，值得考量的问题就是美国本土之外的迪士尼主题公园究竟赚不赚钱。

根据有关报道，作为参照的海外三座迪士尼主题公园，除东京迪士尼外，另外两座不容乐观。1992年开张的法国巴黎迪士尼，第一年亏损就达到了9亿美元，美国普利策奖得主詹姆斯·斯图尔特在《迪士尼战争》一书中这样描述：“迪士尼总部高管每天甚至不敢查看来自巴黎的传真件，因为上面的亏损数字让心脏无法承受。”

虽然香港迪士尼从2005年开张至今，几乎天天爆满，但其账面却仍然保持着亏损。至于亏损额为多少，则无从得知。因为在迪士尼公司的年报中，没有单列这一项目的损益表。根据香港财经事务及库务局的一份名为《香港迪士尼乐园的融资及财政效益》的文件，香港迪士尼至今仍未开始盈利。且从香港政府年年分不到红利，而被迫把债权转为股权，以及香港政府偶然透露的一些不满上，才能看出这是一个亏损的项目。

在媒体极其亢奋地盘算着上海拿到的赚钱机会，比如带动周边地产升值、拉动相关消费、增加产业链需求等等的时候，《香港商报》11月3日名为《香港尴尬上海可为鉴》的文章就显得相当低调了。文章指出，人气超高的香港迪士尼主题公园对于迪士尼公司来说，仍是有利可图的项目，但是对于香港政府来说，没钱赚的原因就在于当年的分红协议。根据香港政府和迪士尼公司的协议，政府能分成的，是基于门票收益部分，但在扣除迪士尼公司的高额特许费以后，香港迪士尼则是连年赤字，给股东分红更是无从谈起了。香港中文大学财务系副教授苏伟文指出，迪士尼公司所收的高额特许费被当作经营性开支，“正是香港迪士尼项目亏损的根本原因”，他认为，这是上海与迪士尼方面谈判的时候应该引以为戒的地方。

然而12月10日《中国新闻周刊》指出：“迪士尼项目股权中，中方股权占57%，迪士尼股权占43%。上海市政府指定国有大型企业代表中方，与迪士尼共同组建合资公司，由该合资公司投资100亿元人民币，其中中方出资57亿，迪士尼出资43亿。剩下的150亿元为债

券，其中政府拥有 120 亿元债权，银行等商业机构拥有 30 亿元债权。”“上海与迪士尼的合作同香港与其‘合作模式几乎相同’，令人对上海市政府的盈利未来颇为担忧。”

在当年的香港，也同样存在这样的担忧：汇丰经济顾问梁兆基认为，香港政府与迪士尼公司一起投资香港迪士尼主题公园，晾着回报期却大不相同，迪士尼主题公园开张后不足 10 年可完全收回投资成本，而香港政府要在第 13 年才开始回收；兴建主题公园的效益并不显著，根据政府预测每年为 37 亿元，占本地生产总值的 0.3%，香港政府还要承担相当大的经济及财务风险，政府和市民应有如何处理投资经营亏损的心理准备。当时也有评论认为，香港政府负担 88% 的成本，只获得 57% 的股权，发展主题公园基建的 136 亿港元和 61 亿低息贷款也应视为入股资金，主题公园用地 50 年地权并可再续 50 年对其它发展商不公平，政府提供贷款利率过低等等。总体来说，风险大，收益小，让步过多，得不偿失。

毫无疑问，香港政府在迪士尼项目上的尴尬处境就是上海的前车之鉴。其实迪士尼公司自己也是有前车之鉴的，美国人没有果断地投资运营东京迪士尼，而是采取了保守的提成做法，授权费是门票收入的 10% 和其他餐饮等收入的 5%。没想到日本家庭对于迪士尼乐园的疯狂程度远远超出了迪士尼的想象，使迪士尼蒙受了巨大的利润损失。所以等到巴黎迪士尼乐园就坚持持股 40%。迪士尼公司的前车之覆，已成了后车之鉴，那么上海呢？

（本文编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

治理技术

部门利益交锋中的魔兽世界

2009 年，对于网络游戏“魔兽世界”近 500 万中国大陆玩家来说，是极其戏剧化的一年，而对于中国网络游戏的监管部门来说，也是极其戏剧化的一年。4 月因“魔兽世界”在中国大陆的经营权发生转移，文化部和新闻出版总署同时要求这款之前已经运行了四年的游戏，必须重新通过两部门的审批。

7 月“魔兽世界”正式通过文化部的审批。9 月中央编制办公室发出《中央编办对文化部、广电总局、新闻出版总署〈“三定”规定〉中有关动漫、网络游戏和文化市场综合执法的部分条文的解释》。其中规定，文化部是网游的主管部门，新闻出版总署负责网络游戏网上出版的

前置审批。通知发出的第二天，在没有获得新闻总署前置审批的情况下，“魔兽世界”开始运营。

10月新闻出版总署、国家版权局和全国“扫黄打非”工作小组办公室联合发出《关于贯彻落实国务院〈“三定”规定〉和中央编办有关解释，进一步加强网络游戏前置审批和进口网络游戏审批管理的通知》。其中规定，已经新闻出版总署前置审批或进口审批过的网络游戏有变更运营单位或增加新版本、新资料片以及更新内容等情况的，必须重新履行前置审批或进口审批手续。否则将取消原批准文件，停止运营，甚至取消接入服务，关闭网站。

在分别搬出捍卫自身权限的“红头文件”之后，两部门的交锋不断升级：11月2日，新闻出版总署发出通知，终止“魔兽世界”的审批，要求“魔兽世界”停止运营；11月3日，文化部的新闻通气会上，文化部的官员明确表示，新闻出版总署日前的终止通知“明显属于越权行为”。而事情到了12月，新闻出版总署明确表示，近期将正式启动治理整顿网络游戏出版工作，并将根据违规情节轻重，依法做出停业整顿、巨额罚款等处理。于是各媒体纷纷猜测至今还未拿到新闻出版总署审批文件的“魔兽世界”很有可能面临着巨额罚款……

多年来，文化部和新闻出版总署共同管理着中国的网络游戏，两部门都清楚地知道这个保持着近70%的年均增长速度的产业意味着什么。仅仅一款网络游戏的审批，就能让两部门在媒体和公众面前多次交锋。

近日媒体的相关调查也指出：类似“魔兽世界”背后权力之争的现象，在当前并非个案，尤其是基层“红头文件”打架屡见不鲜，暴露出行政部门权力范围不明确或利益调配不当等问题；这种“冲突”或“打架”，往往由普通群众或弱势群体“埋单”，值得警惕和防范。

政府部门权限的大小，归根结底是由社会需求决定的。由于社会需求的变化，各部门在经济发展过程中所获得的利益是不平衡的。社会经济的发展就是一个部门利益结构平衡不断被打破的过程，也是部门利益争相实现最大化的攀比过程。这种相互攀比的机制，使得追求狭隘团体利益的政府部门处于一种“索取性竞争”的亢奋之中，明明是在违背公共利益的索取，却理直气壮，心安理得。

这种屁股决定脑袋的事情在美国被叫做的米勒定律，即“你的立场取决于你的地位”，显然要突破这样的部门利益并非易事。甚至还有人认为，政府组织应该没有自己的利益，应该表达整个社会的利益或者说公共的利益。但是有学者已经做出了明确的回应，这种看法是不对的，实际上，任何政府组织都有明确的自身利益，这些利益不仅存在而且相当具体，不同公共组织的利益加在一起，就求得了公共利益的近似值。因而如何最大限度地确保公共利益、突破部门利益才是问题所在。

政府部门利益的交锋在任何国家都有，即使是在美国也存在部门职责的交叉。相关研究

指出了美国的一个重要经验，即在联邦政府各部门的“年度绩效计划”中，有一项法定内容是跨部门合作机制。它包括四个要素：跨部门关系的确认、跨部门合作的领导协调机制、跨部门信息共享机制、跨部门合作的激励机制。

从美国政府实施绩效管理的实践来看，美国学者也承认，改进管理的尝试并不是跟政治无关的，因为美国的两个政党都把绩效管理的规定离奇地视为赢得大选的政治工具，而不单单是管理改革的工具。《政府绩效和结果法案》迫使大部分联邦机构推行绩效评估，种种措施的最终目标就是用更少的资源提供更好的服务。为了增加有效使用开支且改进无效项目的可能性，联邦、州和地方政府进行了大量试点项目。项目的倡导者们认为，政府绩效评定的依据不是花费的数目或者行动的内容，而是纳税人的钱是否有真实明确的去处。

在州和地方政府层面上也有提升绩效的迫切需要，因为在这些层面上公共行政人员提供的教育、法律强制、疾病救助、医疗保障等一系列公共服务的直接承受者就是公民。在许多州，对由谁提供服务的关注程度，远远低于对如何达到当前要求的服务质量和雇员工资的关注程度。

然而积极政策带来的民主上的革新和进步能够突破权力的约束，在培育一致性方面发挥持久的作用。但是周围环境和重要程度的改变，反映了最终控制行政改革过程的政策的可不可预知性。政府中的管理决定并不是简单地对资源加以更好地利用，决定背后的推动力量不但有经济压力因素，还有政治压力因素。

显然，在无法完全消除部门利益的情况下，通过设定绩效评估标准，来限制部门之间的消极竞争，并促进部门之间的积极合作，也不失为解决问题的一种尝试。

（本文编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

治理技术

赵蕤其人《长短》其文

关于赵蕤其人，史料中的记载并不多。广汉太守给唐玄宗举荐了两个人，“赵蕤术数，李白文章”。唐玄宗请李白去做了翰林供奉，待遇自然不用说，唐玄宗“降辇步迎，以七宝床赐食，御手调羹以饭之”，至于贵妃捧墨、力士脱靴等事，借的是三分的醉意，靠的还是李白自

已十分的才情。然而赵蕤的选择就完全不同了，赵蕤“博学韬铃，长于经世，夫妇皆有隐操”，唐玄宗多次征召，他都辞而不就。

虽然与李白流传无数的诗文相比，人称“好学不仕、著书属文”的赵蕤只留下了《长短经》这一本书；但是差不多一千年以后，纪晓岚对赵蕤的《长短经》做出了如下评价：“刘向序《战国策》，称或题曰‘长短’。此书辨析事势，其源盖出于纵横家，故以‘长短’为名。虽因时制变，不免为事功之学。而大旨主于实用，非策士诡谲之谋，其言固不悖于儒者”。乾隆拿到付印的《长短经》之后，更是为其题诗加注，即“比及乱时思治乱，不如平日慎行王”，重视程度自不待言。

中国古代的政治传统中，政和治是两个意思，即政道和治术，所以毛泽东也说《资治通鉴》是权谋、是阳谋，《长短经》是阴谋、是诡谋。不管评价是褒是贬，至少说明《资治通鉴》和《长短经》两者微妙的不同之处，在某种意义上说，《长短经》比《资治通鉴》更具有实用价值。这种政道治术之间的差异，也应证了韦伯在社会学分析体系中所说的形式理性（工具理性）和实质理性（价值理性）之间的差异。

按照韦伯的分析，工具（形式）理性的伸张，必然会衍生价值（实质）非理性的后果，反之亦然。因此，现代人在作出种种抉择时，无可避免地会陷入进退维谷的境地。为了生存与竞争，必须讲求效率与实绩，但由此而膨胀的工具（形式）理性会导致价值（实质）上非理性的生活方式，把工具（形式）理性此一手段当作终极目标来追逐，在社会各个领域造成林林总总的异化现象，这便是现代社会所面对的最根本的现实问题。

这种工具理性和价值理性的差异，在《长短经》作者自序中已经有所论述，“是故国容一致，而忠文之道必殊；圣哲同风，而皇王之名或异。岂非随时投教沿乎此，因物成务牵乎彼？沿乎此者，醇薄继于所遭；牵乎彼者，王霸存于所遇。”如果翻译成现代政治学的语言，那么就是：所以国家外在制度一样的情况下，内在价值的选择是不一样的；即使选择了一样的内在价值，确定的外在制度又有可能不一样。这也就是内在价值选择是基于历史性的、但外在制度安排是基于现实性的道理。

从个人的角度来看异化也同样存在，“匠成舆者，忧人不贵；作箭者，恐人不伤。彼岂有爱憎哉？实技业驱之然耳。是知当代之士、驰骛之曹，书读纵横，则思诸侯之变；艺长奇正，则念风尘之会。此亦向时之论，必然之理矣。”即：造车的人，唯恐人们不够富贵，就怕没人买他的车；造箭的人，唯恐箭伤人不够厉害，就怕没人买他的箭。他们这样想，难道是因为他们对人有明显的爱憎好恶么？显然不是，只不过技术和职业逼着他们这样想罢了。由此就不难理解，现在那些读了点谋略的人，为什么就盼着政变，那些懂了点战略的人，为什么就盼着战争。其实这也不是什么新鲜说法，都是人情世故的必然。

赵蕤认为完全按照理论上的制度来治理国家，制度就会出问题，国家就会出乱子，因而在具体的治术上强调“济事”，并援引他人的观点说明“凡有理而无益于治者，君子不言；有能而无益于事者，君子不为。”即君子的言行都不能无济于事。

从工具理性和价值理性之间的冲突来看，政道和治术之间的张力也是不可避免的。暂且不论张力产生的根源，价值理性和工具理性的冲突是西方哲学一直在争论的东西，只问该怎样平衡这种张力？如果要寻找这个问题的答案，那么无论是赵蕤其人，还是《长短》其文，都是值得仔细研读的。

（本文编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

我思我在

无法被说服的公民权利：从奥巴马遭抵制的演讲谈起

美国总统奥巴马向全美学生发表电视讲话前引起了轩然大波。引起了一些家长和共和党的猛烈抨击。一位家长写道，我们纳税人交钱是希望学校教育孩子基本的知识，我不希望任何政治人物到校园发表他的政治主张。亚利桑那州学区主管、共和党人汤姆·何恩（Tom Horne）表示，奥巴马政府的教育部门对老师提出的教学计划要求，“是一种崇拜式教育模式，而不是批判式教育理念”，而批判式教育理念，是美国教育的核心价值。最终，迫于这些争议的压力，白宫改变计划，鼓励学生写信，思考“如何实现自己的近期和远期目标”。教育部发表声明，表示让学生给总统写信讨论如何帮助总统的提法不妥。总统演讲亦由家长和学生自行选择收看、收听。奥巴马的当天演说最后也以劝学为主，鲜有家长们担心的政治推销。

该事件反映了美国人民对自己基本权力根深蒂固的理解和捍卫，党派争斗的武器也源于此类基本价值观。人民有权利选择愿意接受的言论，有权利选择自己的政治倾向。美国宪法史上有一个著名案例。1936年戈比蒂斯（Gobitis）诉麦诺斯维尔（Minersville）学校强制学生宣读《效忠誓词》案，该案至1943年6月14日由最高法院终审判决，维持原判，判戈比蒂斯胜诉。其中几位大法官的审判意见成为美国宪法史上的华彩篇章，放射着耀人的智慧光芒。第一次最高法院判决时唯一持不同意见者，大法官哈兰斯通（Harlan Stone）：“诱导他们自动表示忠诚是一回事，强制他们这样做又是另一回事。”“宪法对公众自由的保证，实

实际上就是对人们心智和心灵 (the human mind and human spirit) 自由的保证, 对合理地表达这种心智心灵的自由及机会的保证。”终审的大法官罗伯特杰克逊 (Robert Jackson): “我们就必须说明《权力法案》——它保证个人说他想说的话的权力……没有任何官员, 不管其职位高低, 都无权决定什么是正确的, 也无权用言语或行动来强迫公民表达他们的信念 (faith)。”

《效忠誓词》尚不可以被强制宣读, 总统演讲就更没可能要求学生一定要听。奥巴马挑动的是世代美国人民为之奋斗和捍卫了 200 多年的基本人权的神经。势必从一开始就遭到强烈反弹。从技术的层面来看, 如果奥巴马鼓励学生写信是为了“建议如何帮助国家改善经济, 渡过难关?”“建议如何帮助自己的国家如何更好地为全美人民提供安全、可靠、有保障的生存环境”之类的话题, 那么至少“政治参与”、“影响教育”的反对派理由便可能显得不那么足够。而事件的最终是让学生表达“如何实现自己的近期和远期目标”, 更是表达了让奥巴马彻底地从任何的“干预”嫌疑中解脱出来的美式解决方案——总统是帮助学生个人, 让学生关注自身的发展, 唯一围绕的还是公民自身的需求, 这是唯一的, 也是最基本、亦是最高的诉求。

另外, 教育部还就奥巴马演讲发放了一份课程计划, 问题诸如“总统试图告诉我们什么?”、“总统激励我们做什么? ”。这些遭诟病的安排明目张胆地触及到了美国人的基本意识形态的底线, 是在学生讲话事件中犯的第二个明显而致命的错误。奥巴马被视为利用自己的职位特殊性, 强行向学生灌输自己的政治立场; 利用公民赋予这个领袖的职位肆意扩大自己的党派影响, 诱导对象参与和倾向自己代表的政见; 更惹人发怒的是这种行为的对象是不成熟的学生。

类似的情形同样发生在广受关注的医疗改革事件。奥巴马试图启动美国近 70 年来规模最大的医疗改革, 声称目的是让每个美国人都能买得起医疗保险, 享受良好的医疗福利, 却也在遭遇大规模反对和抗议。共和党认为, 尽管政府医保在老人、穷人等特殊人群领域内发挥作用, 但一旦政府涉足一般人群的医保领域, 将会打败私人医保, 最终导致政府医保一统天下。奥巴马政府一系列的干预和调节经济的措施, 早已引起公众对于政府势力扩张的警惕, 在医改中政府力量的继续扩张便又一次触及到了意识形态争论的底线。

由此可见, 任何形式的政府公权力的扩张, 只要侵犯或有可能触及美国宪法保护的公民权利, 必将遭到美国整个社会擎着宪法的巨大反对。美国政党和公民在争取自身权益的过程中能够找到一个怎样的最大利益平衡点, 让我们拭目以待。

(本文作者: 陈灏, 第一财经数字媒体中心市场总监, 复旦大学 2003 级 MPA 研究生)

江、浙、沪地区公务员情况调查报告

前 言

在本报告中，我们分四个部分来介绍我们的调查成果。首先是样本的基本情况，它主要包括性别比例、年龄情况、行政级别、工作年限、文化程度（以最高学历计）等五个方面；其次是对江苏、浙江、上海三个地区公务员的客观情况进行的数据比较，主要包括招录来源、收入水平、晋升速度、学习情况四个方面；再次，比较分析长三角地区公务员的主观态度与认知情况，陈述他们从事公务员职业的动因、压力感受和工作满意度等主观态度，以及他们对影响行政效率的因素、影响个人晋升的因素、影响满意度评价的因素等问题的主观认知；然后，基于如上数据与分析，简要综述本次调查的基本结论。

调查报告内容框架

部 分	细分内容	
第一部分	样本基本情况	性别比例
		年龄情况
		行政级别
		工作年限
		文化程度
第二部分	客观情况	招录来源
		收入水平
		晋升速度
		学习情况
第三部分	主观态度	职业动因
		压力感受
		满意程度
	主观认知	对影响行政效率因素的认知
		对影响个人晋升因素的认知
		对影响满意度评价因素的认知
第四部分	结论	

一、 样本的基本情况

本次调查问卷发放和收集时间为 2009 年 9 月 15 日—10 月 15 日，历时一个月，覆盖江

苏、浙江、上海三个地区，共计回收问卷 1500 份，其中有效问卷 1396 份（附表 1）。

问卷均为随机发放，在性别比例（附表 2）、年龄情况（附表 3）、行政级别（附表 4）、工作年限（附表 5）、文化程度（附表 6）五个方面中，江苏、浙江、上海三地样本分别呈现出不同的特征，样本总体在如上五个方面也存在一定的总体倾向，这些特征和倾向，虽然不能完全代表该省市或长三角地区的整体情况，但是，因为样本选择的随机性，其中所表现的特征和倾向也可以作为该地区整体情况的参照。

（一）性别比例

江苏、浙江、上海三个地区的样本中，上海地区的男女比例最接近（1：0.82），浙江地区居中（1：0.67），江苏地区最为失衡（1：0.49）。本次随机抽取的样本总体存在明显的男女失衡情况（1：0.65）。

（二）年龄情况

江苏、浙江、上海三个地区的样本中，上海地区的年轻化程度最高（40 岁以下青年公务员占比达 82%），江苏地区居中（73%），浙江地区最低（67%）。本次随机抽取的样本总体年轻化程度较高，40 岁以下青年公务员占比达 74%。

（三）行政级别

江苏、浙江、上海三个地区的样本中，三地样本的行政级别高度趋同，江苏、上海样本中正科以下（含正科）占比 91%，浙江为 95%。样本总体行政级别偏低，93%为正科以下（含正科）级别。共计有 8 名厅局级干部接受了问卷调查。

（四）工作年限

江苏、浙江、上海三个地区的样本中，上海样本中工作 10 年以下占比 70%，明显高于江、浙两地（江苏 60%，浙江 62%）。样本总体工作年限偏低，64%的调查对象工作年限在 10 年以下。

（五）文化程度

江苏、浙江、上海三个地区的样本中，江苏、上海地区样本的文化程度高度趋同（本科以上学历占比均为 86%），浙江地区明显低于江苏、上海两地（本科以上学历占比为 72%）。样本总体文化程度较高，本科以上学历占比 81%。

综合如上五个方面，我们认为本次随机抽取的样本总体呈现性别失衡、年轻化、级别低、工作年限短、文化程度高的特点。其中江苏地区没有明显独立于其他地区的特征；浙江地区年龄明显高于其他地区，学历明显低于其他地区；上海则明显呈现出年轻化、高学历化、女性化（相对而言）特点。

二、江、浙、沪三地公务员客观情况比较

对江苏、浙江、上海三个地区公务员的客观情况进行数据比较，是本次调研的重要内容之一，其价值在于反映三地公务员招录的开放性程度；在岗公务员的经济待遇与职级发展情况；作为未来发展条件的学习情况。它主要包括招录情况、收入水平、晋升速度、学习情况四个方面。

（一）招录情况

我们从两个角度来考察三地公务员招录的开放性程度。一个角度是公务员为非本省（直辖市）籍贯的占比；二是公务员中通过公开招考获得岗位者占比。

从江苏、浙江、上海三地样本的籍贯情况看，上海地区的公务员招录对象明显具有更强的开放性。上海样本中，非省（或直辖市）人员占比达到 40%，远远高于江苏（21%）、浙江（9%）和样本总体（23%）。

从三地样本获得公务员岗位渠道来看，上海样本中 69%来自公开招考，远远高于江苏（49%）、浙江（45%）和样本总体（54%）。另有毕业分配、军队转业、直接调入三个渠道分别占有 10%左右比重，而且这三个渠道在三个地区所占比重十分接近。

从如上两个角度看，上海明显优于其他地区，具有更强的开放性，江苏次之，浙江最后。

（二）收入水平

在本次问卷调查中，我们将调查对象的月收入（税后）分为“不足 2000 元”、“2000—3000 元”、“3000—4000 元”、“4000—5000 元”、“5000—6000 元”、“6000—7000 元”、“7000—8000 元”、“8000—9000 元”、“9000—10000 元”、“10000 元以上” 10 个档次，并将 3000 元以下定位为低收入、5000 元以上定位为高收入，中间层次为中等收入。

统计表明，上海高收入比例（52%）明显高于江苏（41%）、浙江（12%）以及样本总体（35%）；而上海的低收入比例（9%）明显低于浙江（42%）、江苏（13%）以及样本总体（22%）。因此相比之下，上海地区公务员收入最高，江苏次之，浙江最后。

（三）晋升速度

晋升速度是次于经济待遇、影响公务员满意程度的重要因素之一。为了考察江、浙、沪三地公务员的晋升速度，我们设计了“最近一次晋升时间”这一问题，在这一问题下设计“一年内”、“一年前”、“两年前”……“十年前”等十一个选项。

通过统计，以“五年前”为界，从样本总体来看，有 17%的公务员已经超过 5 年没有得到晋升了。比较三地情况，浙江样本中 20%已经 5 年以上没有得到晋升；上海样本中有 16%已经 5 年以上没有得到晋升；江苏样本中有 15%已经 5 年以上没有得到晋升。因此，江苏地区公务员晋升速度最快，上海次之，浙江最慢。

（四）学习情况

公务员的学习情况，关系到他们自身能力、素质的提升和未来的发展空间。我们分别从组织人事部门组织的培训、公务员个人的学历（学位）提升、公务员的阅读习惯三方面来考察长三角地区公务员的学习情况。

从组织人事部门组织的培训情况看，样本总体中有 28%认为此类培训较差或很差。其中，江苏样本中的不满意程度最高，认为此类培训较差或很差的占比达 32%；上海次之，占比 30%；浙江再次，占比 23%；反之，则可表达为，浙江对组织人事部门组织的培训满意度最高、上海次之、江苏最后。

从公务员个人的学历（学位）提升情况看，样本总体中有 51%在职期间进行了学历（学位）提升。此项指标三地十分接近，上海最高（52%），浙江次之（51%），江苏最后（49%）。

从公务员个人读书情况来看，样本总体中有 70%认为自己拥有良好的阅读习惯。此项指标中，江苏最高（75%），上海次之（72%），浙江明显落后于前两者，认为自己拥有良好阅读习惯的只有 62%。

三、江、浙、沪三地公务员主观情况比较

我们从两方面对江、浙、沪三地的主观情况展开调查。一方面是三地公务员的主观态度，包括选择公务员职业的动因、工作压力感受和对工作的满意程度；另一方面是三地公务员的主观认知，主要是对影响行政效率因素、影响个人晋升因素、影响公务员满意度评价因素三个方面的认知。

（一）江、浙、沪地区公务员的主观态度

1. 选择公务员职业的动因方面

样本总体中，33%是为了报效国家（为人民服务）；33%是为了寻求生活稳定；余下分别是为了追求经济待遇（10%）、政治追求（9%）、社会地位（7%），另有 7%是因为别无更好选择。

江、浙、沪三地的样本在从事公务员职业的动因方面，呈现出不同的特征。江苏样本中，政治追求占比达 14%，明显高于浙江（5%）和上海（8%）；浙江样本中，追求经济待遇占比达 17%，明显高于江苏（8%）和上海（4%），另有为了报效国家（为人民服务）占比 42%，明显高于江苏（26%）和上海（29%）；上海样本中，追求生活稳定占比达 42%，明显高于江苏（33%）和浙江（26%）。

2. 工作压力感受方面

样本总体中，40%认为工作压力“很重或较重”；53%认为“一般，可以接受”；有 7%的人为“很轻或较轻”。

江苏样本中认为工作压力“很重或较重”者占比为 44%；浙江次之，占比 40%；上海最低，占比 36%。

3. 工作满意程度方面

我们在问卷中，将“满意程度”项目细分为“很满意”、“比较满意”、“一般”、“不满意”、“很不满意”五个层次。

在样本总体中，61%感觉“很满意或比较满意”；24%感觉“一般”；15%感觉“不满意或很不满意”。

浙江样本满意度最高，感觉“很满意或比较满意”者占比69%；上海次之，占比64%；江苏最后，占比48%。

（二）江、浙、沪地区公务员的主观认知

1. 对影响行政效率因素的认识

我们为“影响行政效率因素”提供了“政治体制、行政体制、行政文化、经济条件、法治环境、其他”等六个选项。

在样本总体中，51%认为是行政体制；20%认为是政治体制；13%认为是行政文化；选择“经济条件”、“法治环境”、“其他”三者共计占比16%。江苏、浙江、上海三地样本对行政体制的选择非常趋同，三地选择“行政体制”者占比分别为48%、52%、54%。

相比较而言，上海样本在“经济条件”选项中与江苏、浙江地区有明显的不同。上海样本中选择该选项的占比为1%，而江苏、浙江分别为4%和8%。

为了进一步分析影响行政效率因素，我们对“行政文化”进行了分解。就“最影响行政效率的行政文化”之问题向受访对象提供“吃喝风”、“搞关系”、“文山会海”、“浮夸风”、“家长作风”、“其他”等六个选项。

在样本总体中，选择“搞关系”的占比达到44%，远远高于次之的吃喝风（19%）、浮夸风（15%）、文山会海（13%）、家长作风（4%）、其他（4%）。而且，在“搞关系”这个选项上，江苏、浙江、上海三地样本的选择非常趋同：江苏45%，浙江46%，上海40%。

在三地的比较中，我们发现，浙江样本选择“吃喝风”的占比最高（27%），江苏次之（17%），上海再次之（14%）；上海样本选择“文山会海”的占比最高（19%），江苏次之（14%），浙江再次之（8%）。

2. 对影响个人晋升因素的认识

我们为“影响个人晋升的因素”提供了“政绩”、“能力”、“靠山”、“运气”、“学历”五个选项。

在样本总体中，选择“能力”占比42%；选择“靠山”占比30%；选择“政绩”占比18%；选择“运气”占比8%；选择“学历”占比2%。

在江苏样本中，选择“政绩”的占比22%，高于浙江（17%）和上海（15%）；浙江样本中，

选择“能力”的占比49%，高于江苏（38%）和上海（38%）；上海样本中，有62人选择了“运气”，数量上高于江苏、浙江的总和（55人），有12人选择了“学历”，数量上高于江苏、浙江的总和（12）。

3. 对影响满意度评价因素的认知

我们为“影响满意度评价因素”设计了“晋升速度”、“薪酬待遇”、“办公室工作氛围”、“工作对象”、“上级领导”、“工作内容”六个选项。

在样本总体中，选择薪酬待遇占比30%；选择工作内容占比23%；选择办公室工作氛围占比18%；选择晋升速度16%；选择上级领导6%；选择工作对象占比5%。

浙江样本中，选择薪酬待遇占比37%，高于江苏（30%）和上海（23%）；上海样本中，选择工作内容的占比最高，达到29%，高于江苏24%和浙江18%。

四、 结论

我们基于对如上数据的客观分析，认真把握数据中表现出来的突出特点，对江苏、浙江、上海三地的公务员（或公务员管理情况）的主要特征做如下描述：

（一）江苏地区

江苏地区的公务员在选择公务员职业动因方面，比浙、沪两地的公务员具有更强烈的政治追求。相比于浙、沪两地，江苏的公务员感觉到了更重的工作压力。他们具有较高的学习需求与良好的学习习惯，表现出了比其他地区公务员更强的政绩观，认为“政绩”是影响个人晋升的重要因素。在晋升速度上，快于长三角其他地区。可能是因为拥有更高的追求，他们的满意度是长三角地区最低的。

（二）浙江地区

浙江地区的公务员缺乏良好的学习习惯，学习需求不高；认为吃喝风是影响行政效率的十分重要的因素；与江、沪地区的公务员相比，他们更加相信个人能力对个人晋升的重要意义。浙江地区的公务员选择公务员职业，更多是因为看重经济待遇；与这种职业选择的动因相匹配的是，他们最为看重薪酬待遇对满意度的影响；令人费解的是，在招录公务员的开放性最差、收入水平最低、晋升速度最慢的情况下，浙江地区公务员的满意度却是最高的。

（三）上海地区

上海拥有最高程度的开放性招录渠道，在这种情况下，造成上海地区的公务员相对于江、浙地区更加年轻化、高学历化和女性化（相对而言）。他们享有长三角地区最好的经济待遇，所以他们认为影响行政效率的诸多因素中，“经济条件”是最无足轻重的。虽然上海地区公务员的经济待遇优越，但他们从事公务员的动因中，相对于江、浙地区，是最不屑于经济待遇的，他们更大程度是为了追求一种稳定的生活方式。

需要特别指出的是，他们认为文山会海对行政效率的影响很大，肯定文凭和运气在一个人的仕途中的重要作用，并且将“工作内容”列做满意评价最重要的指标。由此，我们完全可以看出上海繁缛而务虚的行政风气和当地公务员们对他们自己营造出来的这种风气的厌恶情绪。

（四）综合考察

在陈述完江苏、浙江、上海三地公务员及（或公务员管理）的主要特征后，再将长三角地区的样本总体作为考察对象，并综述前述数据所反映的突出问题。我们认为其代表意义可能超出长三角的区域范围，某种程度上，他们具有全国范围的普遍性。

1. 招录渠道的有限开放性

样本总体中有近 1/4 为非本地籍贯，1/2 以上都是通过公开招考获得公务员岗位，虽然体现了一定的开放性，但是，要打破地域界限，进一步做到公平、公正、公开招考，仍有提升空间。

2. 经济待遇的不平等性

样本总体中的月收入水平高于 3000 元的占比达 78%，其中高于 5000 元的占比 35%，仍有 22%的公务员月收入低于 3000 元。这就意味着，同在长三角地区，存在 35%的公务员收入接近（或高于）另外 22%公务员收入的一倍。因此，长三角地区公务员收入水平存在严重不平衡情况，急需调整。

3. 公务员发展路径单一

样本总体的 17%已经超过 5 年没有得到晋升了。随着时间的推移，这些公务员将与晋升的距离越来越远，鉴于职位序列的金字塔结构，注定在每一层级中都存在大量的竞争者被淘汰。这些晋升道路上的被淘汰者出路在哪里？

4. 历史积弊的负面影响

受访者面对“影响个人晋升的因素”这一问题，选择“靠山”占比达 30%仅次于“能力”（占比 42%），位居第二位；受访者面对“最影响行政效率之行政文化”这一问题，选择“搞关系”的占比达到 44%，稳居第一位。面对这些传统积弊，我们如何创造新的行政文化给予替代，是恒久的历史重任。

由于水平有限，我们尚不能对各组数据进行更深入的相关性分析，尚不能提出更为科学的政策建议，我们将在以后的调查、研究工作中不断改进。

（本文作者：MPA<公共管理硕士>调研小组，MPA<公共管理硕士>调研小组是由一批有志于对公共管理领域进行调查研究的 MPA 学友自发组成的兴趣小组。2009 年 8 月 8 日，在王国企<内蒙古大学>的组织协调下，该小组在内蒙古鄂尔多斯市举行了第一次会议，商讨并确定

了本调研小组的第一个研究课题：江、浙、沪地区公务员情况调查。在本次调查中，陆健健<南京大学>、陈光耀<南京农业大学>、沈夏珠<复旦大学>分别负责了江苏、浙江和上海地区的问卷收集工作。沈夏珠负责了问卷设计、统计和调查报告的起草工作。彭正海<复旦大学>负责了问卷统计方面的基础工作。王国企<内蒙古大学>、许毅文<北京大学>、亢哲楠<北京大学>、宣传国<黑龙江大学>、赵海斌<内蒙古大学>、王羽强<北京大学>、巴特尔<内蒙古大学>、郝春在调研的过程中积极参与讨论，贡献了智慧。全体参与问卷调查工作的同志对本报告均有个人贡献。)