



总第
55
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

2014.11





本期目录

天下智慧 · “习式外交”

- 韩方明：以中韩外交开启搬到新时代
- 谭中：中国用“近平外交”提倡“亚洲梦”？
- “习式外交”有三力
- 习近平主席外交战略新特点
- 习近平十次出访体现的外交战略与理念

治国之道 · 雾霾治理

- 英国雾霾治理的经验与局限
- 美国洛杉矶的治霾经验
- 治理雾霾需多措并举

治理技术 · 慈善事业管理

- 慈善事业管理的技术背景
- 英美慈善事业发展对我国的借鉴与启示
- 我国慈善事业发展需要解决的问题
- 慈善事业管理机制创新的对策建议

人物 · 拉斯基

- 拉斯基生平简介
- 拉斯基：计划化的民主

我思我在 · 中国乡村生态环境治理（三）

- 江西资溪产业发展：现状分析与对策建议

学术顾问：林尚立 陈玉刚 陈志敏 刘季平 陶东明
编辑：沈夏珠 谢余凤 张建伟 宋道雷 束贇
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·“习式外交”

【编者按】习近平所展现的“习式外交”给人耳目一新的感觉。“习式外交”是不是有别于中国自改革开放以来的“韬光养晦”战略，是不是可以形成自身的风格而被称为“习式”，它有什么样的特点、战略与理念，这种外交是不是蕴含着“中国梦”、“亚洲梦”，乃至“世界梦”的希冀，我们将拭目以待。

韩方明：以中韩外交开启搬到新时代

应韩国总统朴槿惠的邀请，中国国家主席习近平将于今明两日对韩国进行国事访问，开启中韩亲善之旅。作为习近平首次专程出访单个国家的外交活动，中韩两国领导人的会晤将进一步深化和拓展两国的合作关系，在双边议题、朝鲜半岛和平以及其他共同关心的地区与全球性问题方面也会有更深入的洽商。可以预见，两国高层的良性互动必将开启半岛和平与发展的新时代。

以首脑外交构建立体外交格局

中韩自 1992 年正式建交以来，在经贸往来、政治安全以及社会文化等多个领域存在共同的利益关切，合作颇有成效。在外交形式上，逐渐呈现出多样化、多层次的发展趋向，既有高层直接对话的首脑外交，也有次国家层面官方的直接或间接交往，还有社会层面的民间交流甚至个人的热络互动，这种立体化的外交格局对于中韩关系、半岛局势乃至整个东亚地区的和平与稳定都产生了积极的影响。

作为国家主权象征的外交行为中，由最高领导人来推动的首脑外交是外交关系中层级最高的双边与多边交往形式。借助这一形式，对外政策的最高决策者可以避开繁文缛节，甚至可以通过个人友谊来化解危机与矛盾，推动国家间的和解与合作，有效提升双边或多边关系的发展。

中国在朝鲜半岛问题上通过自身的努力和影响力致力于推进半岛和平稳定，这是中国落实所提出的命运共同体、利益共同体和责任共同体的倡议的具体体现。中韩两国如何相处，直接影响半岛问题的进展，两国自建交以来也已在六方会谈、东亚地区合作等多项政治安全议程有了充分合作。

2013 年 6 月朴槿惠总统应邀访华，在这次被称作“心信之旅”的访华之行中，双方的战

略互信得到有效提升。期间，她还指出，韩国梦与中国梦虽殊途却同归，两国有着共同的发展目标，这是共同利益所在。习近平此前曾三次访韩，这次出访是就任国家主席后首次访韩，并且是专程访问，充分显示中国对于中韩关系、地区稳定以及共同关切的诸多议题的重视。

在朝鲜半岛问题仍是舆论焦点的背景之下，习近平访韩能够引领中韩战略伙伴关系的发展，推动半岛和平与发展以及稳定东亚地区局势。这对于进一步深化和巩固两国的战略伙伴关系，落实周边命运共同体的倡议，为地区和平与稳定提供积极的正向推动，可谓意义重大。

借公共外交推动中韩民间友好

首脑外交这种高层互动作为国家之间外交互动的灵魂和主导形式，是国之交往的重中之重。而随着社会的发展和技术的进步，在当前的中韩交往中，次国家层面尤其是社会乃至个人层面的互动也日益成为推动两国关系发展的重要动力，借助公共外交的力量让社会与个体都成为外交的当事人，从而更好地讲好中国故事。

6月12日，中国外交部长王毅在给第二届中韩公共外交论坛的贺信中就表示，当前中国正在致力于推动民族复兴的中国梦，而韩国也正在创造第二次汉江奇迹，这是两国相融相通的真切体现。韩国一家研究机构此前对该国成年人的随机调查显示，62%的受访者认为韩中关系是值得肯定的，70.8%的受访者则对两国关系的未来发展持乐观态度。

而两国的经贸投资领域发展较快，自建交以来双边贸易额与相互投资额呈持续增长态势。2014年第一季度，两国贸易额已达676亿3000万美元，同比增长6.8%，充分彰显中韩之间经贸合作的活力和潜力。目前中韩自贸区谈判正在有序推进，此次两国高层会晤，必将对这一合作进程产生有力推动。

旅游、留学等领域也是民间交流的重要载体。截至今年4月底，访韩的中国游客人数比去年同期上涨50%，中国早已成为韩国最大的海外游客来源地。在教育交流方面，中国数据显示，在2013年赴华留学的生源国以及中国学生选择的留学目的国的双排名里，韩国均位居首位。中国很多高校尤其是东部沿海省份的高校中，较多开设韩语专业，韩国学研究也正在中国成为一门显学。

最近几年来，中韩在宗教交流与合作方面也开创了诸多新的形式与途径，如作为中韩建交20周年重要纪念作品的《双花别曲》音乐剧在中国的成功巡演，以及察哈尔学会分别向韩国佛教曹溪宗、太古宗赠送全套藏文版《大藏经》，就是新时期中韩佛教文化交流的新见证。

习近平此次对韩国的特别访问，中韩关系必将在诸多领域开创合作的新局面；在国家层面、社会层面乃至个人层面推动中韩立体外交新格局的建构与发展；在两国良性互动的基础

上，有效地推动半岛和平与发展，为地区的稳定与繁荣注入强大的动力。此次习近平的访韩之行，也就能够成为一次亲善之旅、信任之旅、成功之旅。

天下智慧·“习式外交”

谭中：中国用“近平外交” 提倡“亚洲梦”？

在北京举行的亚太经济合作组织（APEC）峰会过后，“APEC 蓝”没有顿时消失，中国舆论也津津乐道这次北京 APEC 的两大亮点：北京“APEC 蓝”与习奥神交。《人民网》认为北京 APEC 峰会是新的起点。“亚太已成为全球经济增长最具活力和发展潜力的地区”，中国能够引领各国实现亚太和平、稳定、发展和共同繁荣。这话实际上道出当今中国国家主席习近平提倡的“亚太梦”。

从 1989 年成立至今，APEC 峰会一直是随和的国际交心的场合，没有“地缘政治范式”针锋相对外交弈棋的碰撞火花与擦枪走火的硝烟。APEC 峰会按照集体选择与国家自愿原则轮流做庄，到去年止在澳大利亚、新加坡、韩国、泰国、美国、印度尼西亚、日本举行过两次，在越南、秘鲁、加拿大、马来西亚、新西兰、文莱、墨西哥、智利、俄国以及中国上海举行过一次，却从来没有这次北京 APEC 的可圈可点。

北京会前国际谈论最多的雾霾威胁，冲向雾霾旺季的北京以“三停”（停工、停车、停学）而叫停雾霾，祭出美国舆论形容的“政府指令的天气”（government mandated climate）。习近平 11 月 9 日在工商领导人峰会上引了唐朝著名诗人刘禹锡《秋词》名句“山明水净夜来霜，数树深红出浅黄”，象征着这次北京 APEC 能以 21 世纪的“世界工厂”复制 1200 年前的诗境。

北京 APEC 高潮之一是 11 月 10 日晚上在名叫“水立方”、2008 年北京奥运游泳馆举行盛大晚宴并观看文娱节目及烟火，习近平致辞引《老子》名言“上善若水”及《论语》“智者乐水，仁者乐山”以后说，APEC 是“以太平洋之水结缘”，“我们有责任使太平洋成为太平洋之洋，友谊之洋，合作之洋”。他又说，明天移师雁栖湖，“那儿有山有水，大家可以智者见智，仁者见仁，共商亚太发展大计，共谋亚太合作愿景”。

11 月 11 日上午在位于北京郊区怀柔城北 8 公里处的燕山脚下雁栖湖畔，正面看来是个球、侧面看来是座楼的迷人的“湖景酒店”举行 21 国首脑会议上致开幕词时，又引唐朝大诗人白居易“风翻白浪花千片，雁点青天字一行”名句，形容这次参加北京 APEC 峰会的国家

与地区好比“21 只大雁”，说出“今天聚首雁栖湖，加强合作、展翅齐飞，书写亚太发展的新愿景”的话来。

11 月 9 日习近平在 APEC 工商领导人峰会上作的主旨演讲首次提出亚太梦想。他说：“朋友多了路才好走”、“志同道合是伙伴，求同存异也是伙伴”、“伙伴意味着‘一个好汉三个帮’，一起做好事、做大事”，他明确地提出，这次中国办北京 APEC 就是要建立一种新型的“互信、包容、合作、共赢的亚太伙伴关系”。

北京 APEC 通过习近平可掬的笑容与柔和的声音开展了一场“近平外交”。11 月 11 日峰会落下帷幕后习近平亲自主持记者会，问题回答完毕后他带着微笑着对台下的记者说：“感谢记者朋友一年来的陪伴和支持，你们记录了亚太经合组织中国年的每一个动人瞬间，是你们把雁栖湖会议的成果带到太平洋彼岸，带到世界的各个角落。”

前美国国家安全顾问、著名战略学家布热津斯基 (Zbigniew Brzezinski) 在观察北京 APEC 进程时说：“今天最需要的是把美中关系提高到忽视彼此的特殊利益而聚焦于范围更广的稳定世界的议程上，使得目前的冲突不至于失控。”他因此建议奥巴马政府与中国团结起来，打造“太平洋宪章” (Pacific Charter)。中国这次花大气力举办北京 APEC，推出“近平外交”，温柔地把“亚太梦”展现于世，正中布热津斯基的下怀。

这次北京 APEC 峰会接下来就是美国总统对华国事访问，一个高潮接一个。由于时间紧迫，喜欢到中国各处走走、深入中国民间的奥巴马只有一天时间在北京活动，他的国事访问实际上浓缩成十余小时的“习奥神交”。奥巴马还未到达北京以前，中国驻美大使崔天凯就神秘兮兮地在华盛顿暗示会有“惊喜”，果然出现在北京打造一年前习近平访美“阳光之乡庄园会”的再版。

已成历史佳话的“瀛台夜话”于 11 月 11 日上演。按原计划是傍晚 6 时半习奥开始在中南海瀛台散步。再到瀛台涵元殿小范围会见，再到香宸殿小范围晚宴，最后迎薰亭茶叙，9 时 15 分结束。但是奥巴马兴致十足，习近平怕贵宾饿了，奥巴马却说：“还想和你谈几个问题”，最后两人过了 11 点才挥手告别。这是中美外交史上从未有过的“惊喜”。

我们知道，像所有的国事访问一样，11 月 12 日中美正式峰会的协商成果是早就由两国专业人员经过长时期商讨所制定的。11 日晚“习奥神交”的友谊储蓄需要经过一段时间才能取得红利。正式峰会后发表的文件显示出更多协议仍在酝酿中。

这段令人“惊喜”的“习奥神交”，使得事前国际评论所说的中美之间有“亚太自由贸易区” (FTAAP) 与“跨太平洋伙伴关系协定” (TPP) 之间的明争暗斗丧失逻辑，对那些说奥

巴马这次亚太之行（包括去缅甸参加系列东亚峰会以及去澳大利亚参加二十国集团（G20）峰会是遏制中国在亚太影响的膨胀，也是当头喝棒。

奥巴马结束访华所公布的美中关于联合减排与其他问题上达成的协议，在西方各国与发展中国家都引起震动与欢呼。我的好友、英文“Chindia”字发明者、前印度中央政府部长、现印度国会联邦院议员兰密施（Jairam Ramesh）11月13日在《印度教徒报》撰文，形容中美达成的减排协议是“历史性”的，对印度未来施政是一大挑战。他认为中美今后在高新技术上将形成广泛的合作。

“亚太梦”把习近平两年前提出的“中国梦”建筑在“世界命运共同体”的基石上了。

天下智慧·“习式外交”

“习式外交”有三力

中国外交似乎特别需要一种力量，一种“坐怀不乱”的“定力”。“习式外交”就有这样的定力。说它有定力，是指其具有高度的理论自信自觉和战略自信自觉，能够有效抵制和排除各类干扰诱惑，坚定地走和平发展道路。

“任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果。”

2013年1月28日在主持十八届中央政治局第三次集体学习时，习近平清晰划定中国维护核心利益的底线，被外界解读为“强势而不强硬”地为未来中国外交定下了基调。

此时，对世界来说，习近平已不是一个陌生的名字；对习近平来说，世界也不是一个陌生的舞台。

2008年担任中国国家副主席后，习近平出访了40多个国家和地区，足迹遍及五大洲。在频繁的出访与外事会见中，他不断重申中国和平发展的理念，同时其处理复杂国际事务的独特风格也日益凸显。

有定力，有张力，有亲和力——观察家如此解剖“习式外交”。其中流露出的自信、睿智和真情，显于外而发于内，决非一日之功。

定力：“君子一言，驷马难追”

自中国被视为一头“睡狮”的那天起，就有人在对它觉醒的那一天不断做出预言。

德国《经济周刊》前主编斯特凡·巴龙在《中国在崛起——那又怎样？》一文中说，没有哪个国家比中国更吸引人，也没有哪个国家引发的意见分歧如此之大。一些人怀疑中国想取代美国，未来甚至会统治全球，并开始构思中国治下的世界；另一些人则认为中国是一条“纸龙”，并臆断它的经济将崩溃。

现实中，看到中国综合国力迅速增强，日本、越南、菲律宾等与我有领土领海权益争端的国家显现出战略焦虑与危机意识，并不断在周边寻衅滋事，某些西方大国则趁机质疑中国对外政策的走向。而国内，也有舆论要求中国领导层对外部挑衅给予强力回应。

在这样一种内外背景下，中国外交似乎特别需要一种力量，一种“坐怀不乱”的“定力”。

“习式外交”显示了这样的定力。

说它有定力，是指其具有高度的理论自信自觉和战略自信自觉，能够有效抵制和排除各类干扰诱惑，坚定地走和平发展道路。

中共十八大闭幕不久，习近平在主持中央政治局第三次集体学习时强调，中国和平发展的战略抉择符合时代发展潮流与我国根本利益，并特别强调“要加强战略思维，增强战略定力”。

在那次学习会上，他如此阐释和平发展：中国要以自身和平发展促进世界和平，争取和平国际环境发展自己，增强综合国力，改善人民福祉，夯实和平发展道路的物质基础和社会基础。这被媒体解读为对内旨在将全国人民的思想和意志统一到坚持和平发展上，对外彰显中国党和政府愿最大限度地与外部世界围绕和平发展凝聚共识。

对和平发展的强调，在习近平最近的外事活动中体现得尤为明显。

担任中共中央总书记后，习近平的首场外事活动是会见在华工作的外国专家。在2012年12月5日的那次会见中，他说，中国走的是和平发展道路，中国的发展不是自私自利、损人利己、我赢你输的发展，对他国、对世界不是挑战和威胁。中国不会称霸，决不搞扩张。

在2013年3月19日接受金砖国家媒体联合采访时，他再一次强调，中国将坚定不移走和平发展道路，“君子一言，驷马难追”。他说，“我们说话是算数的，实践已经证明中国是说到做到的。我们也希望世界各国都走和平发展道路，共同致力于世界和平与发展。”

“习式外交”的这种定力，源于对中国的战略目标了然于胸，意志坚定，体现着中国外交的继承性与连续性，彰显了中国外交的可预见性，有利于中外关系长期稳定发展。

张力：“刚柔并济”

2012年11月21日，在十八大闭幕一周后网友张洪铭在新浪网上开了个名为“学习粉丝团”的微博。在签名档里，他说：“这里是喜欢、支持习总的家园，欢迎各位加入习粉大家庭。”

张洪铭对习近平的敬仰，即创办“习粉大家庭”的初衷，始于2009年。

那一年的2月，习近平访问墨西哥等拉美五国和马尔他，引起国际舆论的极大关注。有专家认为，舆论之所以关注，是因为此访是习近平担任中国国家副主席以来首次访问拉美，被视为中国外交布局中极为重要的一环，同时，媒体也认为他是一位“在对外关系上愿意展露自己个性的中国领导人”。

习近平出访之际，联合国人权理事会审议并通过了中国人权报告。时任中国外交部发言人姜瑜随即在记者会上表示，绝大多数国家都积极评价中国人权政策及成就，支持中国继续走适合本国国情的发展道路，少数国家企图将审议政治化，对中国进行无理指责，遭到多国驳斥。

“有些吃饱了没事干的外国人，对我们的事情指手画脚。”2月11日，抵达墨西哥后，习近平在会见中国驻墨使馆人员、中资机构和华侨华人代表时说：“中国一不输出革命，二不输出饥饿和贫困，三不去折腾你们，还有什么好说的。”

习近平的这一谈话，令外界感到错愕。美国《纽约时报》刊文称，这是间接批评美国，并认为自改革开放后中国领导人很少用这样通俗直白的语言批评外国。美国战略学界则认为，习近平会是“美国难缠的对手”。

这种通俗直白，体现了习近平外交风格中刚毅的一面——高度重视维护中国的主权、安全与发展利益。

这一面，美国国防部长莱昂·帕内塔可能有深切的体会。

2012年9月19日，时任国家副主席、中央军委副主席的习近平在人民大会堂会见了帕内塔。针对近来日本在领土领海权益争端问题上倚美逞强，狐假虎威，向我恶意发难挑衅，习近平严厉批评其“变本加厉、一错再错”，要求日方悬崖勒马，停止一切损害中国主权和领土完整的错误言行，并提醒美方从地区和平稳定大局出发，“谨言慎行”，不要介入钓鱼岛主权争议，不要做任何可能激化矛盾和令局势更加复杂的事情。分析认为，这等于在钓鱼岛争端问题上为美日划出了红线！

此后的2013年1月，在中央政治局集体学习时，习近平明确指出，“任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益

的苦果。”这再次被解读为展现出他在原则问题上的坚定与硬朗。

刚毅之外，“习式外交”也充溢着灵活——巧妙智慧，风趣诙谐。

中美关系“没有先例可循”，邓小平说，“摸着石头过河”，美国国务卿希拉里·克林顿说，“逢山开道，遇水架桥”。习近平，则以“敢问路在何方，路在脚下”，来展示中国领导人的信心和魄力。

2012年2月13~17日访美期间，习近平引用名人名言、古诗歌词等妙喻中美关系不下10次。其中既有中国南宋词人辛弃疾所作《菩萨蛮》中的名句，“青山遮不住，毕竟东流去”，又有美国开国总统华盛顿的名言，“衡量朋友真正的标准是行动，而不是言语。”

世界各国在人权方面，“没有最好，只有更好”。各国情况不同，道路不同，“鞋子合不合脚，只有穿鞋的人自己才知道”。在美国，面对针对中国人权状况的质疑，他形象、巧妙、智慧地道出中美政治社会制度都是本国人民的历史选择，都需要在人权领域不断进步，同时柔和委婉地提醒告诫了美方。

亲和力：“这太酷了”

访美期间，“巧克力的故事”和习近平戴眼镜观看NBA比赛，或许会长久地成为中国外交史上为人津津乐道的案例。

2012年2月17日，习近平与美国副总统拜登在洛杉矶与美国的一些州长会面，在谈到地方合作大有希望时，习近平突然脱稿说：“我看到夏威夷州的州长拿了一盒巧克力，刚才他也送了一盒给我，我发现去夏威夷旅游的中国游客回来都带着巧克力。”

夏威夷州州长尼尔·艾伯克伦比立即拿起桌面上的一盒巧克力对习近平说，“如果你喜欢可以吃一颗。”拜登也将巧克力递给身边的习近平。不过，习近平正在致辞，没有接巧克力，他说“一会儿吃一块”。

致辞完毕，习近平拿起一块巧克力先向大家展示了一下，然后塞进嘴里吃起来，并将巧克力传递给其他州长们。大家人手一块，吃得不亦乐乎。随后有媒体将这场会面称为“蜜会”。

而习近平戴上眼镜观看NBA比赛并接受洛杉矶湖人队球员赠送的球衣球鞋，则被美媒与邓小平访美时戴牛仔帽观看马术竞技比赛相提并论。

那是习近平2月17日结束访美前的最后一项活动。观赛期间，他身穿西装，但未打领带。每遇精彩之处，他便与身边的洛杉矶市长维拉莱戈萨热烈讨论，还时不时开怀大笑。

当晚，洛杉矶湖人队的铁杆球迷加西亚指着习近平所在的包厢说，“我认识他，最近

几天全美国的媒体上都能看到他的照片，也很亲切。中国领导人来现场看比赛，这太酷了！”

“酷”的体现不仅仅在美国。在爱尔兰足球场，习近平欣然应允体验两项在爱家喻户晓的活动。他挥棒击起曲棍球，潇洒地“一脚远射”面前的足球，被媒体广为称道。

媒体说“习式外交”有亲和力，指他平易近人，真诚友善，自然流畅，不端架子。

访问老挝期间，习近平念叨着曾一起在北京市八一学校读过书的“老同学、老朋友”，还记得老挝革命前辈贵宁·奔舍那次子萨马诺的外号“小胖子”。

直到今天，俄罗斯符拉迪沃斯托克市的“海洋”全俄儿童中心主任马尔佐耶夫还记得，2010年3月习近平访俄时，曾称赞为他唱《五星红旗》的小女孩歌声优美，并期望他们能永远做中俄友谊的传播者。他还夸奖来自俄罗斯远东的女翻译，并鼓励她继续到中国深造。

2013年3月出访前，习近平在接受金砖国家媒体联合采访时说，自己“是体育爱好者，喜欢游泳、爬山等运动，年轻时喜欢足球和排球”。在回答是否对下届世界杯有所预测时，他说，“体育竞赛特别是足球比赛的魅力就在于不可预测。上届世界杯有章鱼保罗，不知道明年还有没有可以预测未来的章鱼？巴西足球队有主场之利，我祝巴西队好运。”

来源：2013年4月1日出版的《环球》杂志，第7期。

天下智慧·“习式外交”

习近平主席外交战略新特点

马振岗

战略布局与风格特征

● 中国梦与世界梦是相通的

中国梦的实现需要和平稳定的国际和周边环境，同国际社会一道，推动实现持久和平、共同繁荣的世界梦。

● 以共赢深化和平发展战略

世界繁荣稳定是中国的机遇，中国发展也是世界的机遇。和平发展道路能不能走得通，很大程度上要看我们能不能把世界的机遇转变为中国的机遇。

● 提倡人类命运共同体意识

各国要树立命运共同体意识，真正认清“一荣俱荣、一损俱损”的连带效应，在竞争中合作，在合作中共赢。在追求本国利益时兼顾别国利益，在寻求自身发展时兼顾别国发

展。

●走新型大国关系之路

要打破新兴大国和守成大国对抗冲突的历史魔咒，走出一条平等互信、包容互鉴、合作共赢的新型大国关系之路。一是不冲突、不对抗。二是相互尊重。三是合作共赢。

●新义利观

要找到利益的共同点和交汇点，坚持正确义利观，有原则、讲情谊、讲道义，多向发展中国家提供力所能及的帮助。

●决不能牺牲国家核心利益

我们要坚持走和平发展道路，但决不能放弃我们的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何外国不要指望我们会拿自己的核心利益做交易，不要指望我们会吞下损害我国主权、安全、发展利益的苦果。

●发展周边关系：亲、诚、惠、容

我国周边外交的基本方针，就是坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，突出体现亲、诚、惠、容的理念。

●对待非洲朋友：真、实、亲、诚

“对待非洲朋友，我们讲一个‘真’字”；“开展对非合作，我们讲一个‘实’字”；“加强中非友好，我们讲一个‘亲’字”；“解决合作中的问题，我们讲一个‘诚’字”。

●共建丝绸之路经济带、海上丝绸之路

政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通，使我们欧亚各国经济联系更加紧密、相互合作更加深入、发展空间更加广阔。

●海洋强国

做好应对各种复杂局面的准备，提高海洋维权能力，坚决维护我国海洋权益。坚持“主权属我、搁置争议、共同开发”的方针，推进互利友好合作，寻求和扩大共同利益的汇合点。

习主席外交活动始终围绕一个核心，就是为实现民族振兴中国梦争取有利的外部条件。中国外交为维护主权、安全和发展服务，服从于实现“两个一百年”战略目标

2013年是中国外交成果辉煌的一年，也是开拓进取的一年。

当今世界正经历着深刻的变革与调整。在全球化纵深发展的时代，中国这样一个东方大国的迅猛崛起，导致世界力量强弱对比的改变，必然会引发国际上各种各样的强烈反应。

与之相应，我国战略机遇期的内涵与条件发生重大变化，面临的机遇与挑战同时增大。在这样的大背景下，中国新一代领导人，科学地判断时代潮流的发展大势，准确把握国际形势和环境的变化特点，在保持外交大政方针延续性与稳定性的基础上，以战略的高度和前瞻的视野因应国际因素的变化，拓展创新，全面推进外交理论与实践的发展，积极探索出一条中国特色的大国外交道路。

体现全面战略布局构思

新一届领导集体就任伊始，就展开频繁的外交行动，反映出我国外交的许多新特点和全面战略布局的构思。

一是全面铺开，凸显重点。新一代领导人这一年的外交活动，涵盖大国、周边、发展中国家和多边各个领域，但轻重缓急思路清晰，突出大国和周边两大重点。首先是着力运筹大国关系。习主席 2013 年 3 月 22 日首访俄罗斯，同普京总统推心置腹交流、交谈长达 8 小时，达成多项重大共识，双方共签订 32 项合作文件，被称作“世纪合同”，全方位地深化了中俄全面战略协作伙伴关系。随即参加在南非举办的金砖国家峰会，增强同巴西、印度、南非等新兴大国的关系。2013 年 6 月 7 日和 8 日，习主席应邀同美国总统奥巴马进行安娜伯格庄园会晤，会晤交流超过 8 小时，双方就构建中美新型大国关系达成新的重要共识，为两国关系发展确定了方向。随后在第五轮中美战略与经济对话中，双方达成 91 项具体成果，实质性地推动构建新型大国关系的进程。在巩固和加强周边关系方面，同样是全面推进，亮点纷呈。我国同周边 29 个国家中的 21 个实现国家元首和政府首脑级别的互访或高层交往，密切了同周边国家的睦邻友好关系。2013 年 9 月，习主席出席上海合作组织比什凯克峰会，并访问中亚四国，倡议与中亚共建“丝绸之路经济带”。10 月，习主席出席亚太经济合作组织领导人非正式会议，访问印度尼西亚和马来西亚，提出打造中国-东盟自贸区升级版、建立亚洲基础设施投资银行和建设 21 世纪“海上丝绸之路”等重大倡议，赢得热烈反响，还把同文莱、印度尼西亚、马来西亚三国双边关系提升到战略伙伴的高度。2013 年 10 月 24 日，中央召开周边外交工作座谈会，习近平总书记发表了重要讲话，提出一系列加强周边工作的指导原则和方针政策，为进一步拓展周边外交制定宏伟蓝图。可以预见，在这次会议精神指导下，我国将会在经略周边上演绎出雄伟灿烂的精彩篇章。

二是点面结合，精心设计。发展中国家是我国同命运共患难的伙伴，也是存身立世的重要基础。我国一向十分重视发展同发展中国家的传统友谊。习主席除访俄罗斯和同奥巴马总统在安娜伯格庄园会晤外，四次出访基本全是发展中国家。他在访俄后立即到南非出席

金砖国家领导人峰会，访问坦桑尼亚等非洲三国，并与 11 个非洲国家的领导人共进早餐。访问期间，习主席多次发表重要讲话，提出中非是休戚与共的命运共同体，表示中国将永远做非洲“和平稳定的坚定维护者”、“繁荣发展的坚定促进者”、“联合自强的坚定支持者”和“平等参与国际事务的坚定推动者”，并强调“中非关系发展没有完成时，只有进行时”。这次虽只访问了三个国家，影响却遍及非洲的东西南北中各个角落。同样，习主席虽只访问拉美三国，却包括北美、中美和加勒比各个地区，并同加勒比地区 8 个国家领导人举行会谈，充分体现中国与发展中国家，不论大小远近，都永远是好朋友和好伙伴。在亚洲，中国领导人通过出访、接待来访、多边场合会晤等方式，密切了与周边国家的关系。所有这些，都是在国内外日程极其繁忙情况下作出的精心点面结合安排，反映出外交的主动意识。

三是多双结合，相互促动。习主席出席金砖国家、20 国集团、上合组织、亚太经合组织、东亚领导人系列会议以及博鳌亚洲论坛等会议。一方面通过多边平台开展广泛双边活动，并通过双边会晤推动多边会议成功，相互促进，既发挥出中国负责任大国的积极作用，又增进了与相关国家的关系。另一方面借参加双边活动的机会进行国事访问，取得事半功倍的良好效果。

四是主动开拓，讲究实效。习主席的全部外事活动，都体现出主动的精神和务实的原则，贯穿着实事求是的风貌。首先，向世界有效地昭示中国坚持和平发展道路，坚持独立自主的和平外交政策，坚持互利共赢的对外开放战略。第二，打主动仗，下先手棋，推出了一系列促进和平、发展和合作的具体倡议，展现中国维护世界和平、推动共同发展的态度和立场。第三，大力开展经济外交，推动经贸合作，取得众多实质成果。

中国是世界上具有广泛影响的大国，大国外交涉及方方面面，需要着眼于大局与全局，筹划总体战略布局。中国 2013 年的外交活动，都是围绕这一构思铺开的。毫无疑问，精彩开局已为我国外交开创崭新局面，对完善外交总体战略布局具有奠基性深远意义。

昭示中国作为新兴大国的外交特色

中国发展的成功举世瞩目，这也使我国与世界的关系发生着深刻变化。世界各国，尤其是发展中国家对我国寄托更多期盼，希望中国在世界事务中发挥更大作用，经济上进行更有实效合作。与之同时，有些国家特别是一些发达国家对中国的疑虑增大，对中国强大起来的对外取向捉摸不定，充满怀疑，不断散布种种“中国威胁论”。另外，我国的发展利益外溢，与各国关系更加关联，国内一些人的不妥言行也引起外界的误解和误判。面对世情、国情的深刻变化，我国新一代领导人以宽广的全球视野、稳健的进取意识和积极的开创精神，

不断采取新举措，推出新理念，展示新风貌，在坚持传统外交大政方针同时，与时俱进，开创外交的新思想和新道路，昭示中国作为新兴大国的外交特色，树立负责任大国的光辉的形象。

习主席在外事活动中，处处展现出自信、豁达、睿智和真情特点，以其亲切踏实的风范，宽阔大度的胸襟，勇于创新的思维，赢得普遍的赞扬。

第一，站在战略的高度，倡导“命运共同体”理念，把中国梦与世界梦以及各国人民的梦想有机联系在一起，倡扬我国关于各国共同发展和共同繁荣的主张，有力驳斥了歪曲中国的“国强必霸”谬论。

第二，既高瞻远瞩，又实事求是，提出构建新型大国关系、共建“丝绸之路经济带”、建设“海上丝绸之路”、打造中国-东盟自贸区升级版等一些列新倡议，鲜明而具体地推进我国合作共赢的战略观念。

第三，提出广交朋友、广结善缘和增强国家亲和力的思想，强调“关系亲不亲，关键在民心”，做好人脉工作。访问非洲时，提出“真、实、亲、诚”四字方针。在周边外交工作座谈会讲话中，又提出“亲、诚、惠、容”的理念，充分显示出博大和自信的胸怀。

第四，发展我国同各国互惠互利、同舟共济的传统，大力弘扬新型“义利观”。主张对发展中国家交往中应义利并举、义重于利，在利益上要有予有取，有时要多予少取，甚至只予不取，把我国发展战略与周边和发展中国家的发展对接起来，为正确处理南北关系和南南关系，深化国家之间互信合作树立了典范。

第五，推动国际社会共同应对各种安全挑战，为维护世界和平与安全倡导安全新理念。习主席提出，“国际社会应该倡导集体安全、共同安全、合作安全的理念，使我们的地球村成为共谋发展的大舞台，而不是相互角力的竞技场，更不能为一方之私把一个地区乃至世界搞乱”。他与美国奥巴马总统达成构建新型大国关系的共识，把不冲突、不对抗列为核心内涵之一，表示愿与美国携手合作，成为世界稳定的压舱石、世界和平的推进器。

所有这些，都极大丰富了中国外交内涵，为探索发展中国特色新型大国外交之路奠定坚实基础。

围绕为实现中国梦创造国际环境这一核心

习主席外交活动始终围绕一个核心，就是为实现民族振兴中国梦争取有利的外部条件。中国外交为维护主权、安全和发展服务，服从于实现“两个一百年”战略目标。

外交讲大局、全局，外交离不开国内，要妥善处理国内国外两个大局。这不仅在思

想认识上，而且要落实到具体规划上。习主席外交活动都是立足于大局、全局，着眼于国内国外两个大局。他不辞辛劳，广泛做大国、周边、发展中国家的工作，在各种多边外交场合阐明中国的发展目标、道路和立场，主动提建议、出主张，发挥中国的参与、决策和话语作用，引领这些多边机制朝正确方向发展，树立了我国的新形象，有效地改善了我国周边环境和国际环境。

在涉及中国核心利益和重大关切问题上，习主席明确表示，中国坚持和平发展道路，但也绝不会吞下损害我国利益的苦果。在钓鱼岛、南海等问题上，我国坚持通过对话谈判妥善处理有关争端，但同时也坚决维护我国领土主权与海洋权益。

中国有 14 个邻国，另有 6 国隔海相邻，周边环境相当复杂。无论陆地还是海洋，中国都是一个大国，陆疆海域安全都需维护。作为一个世界大国，中国加强安全保卫力量建设，完全是正常的和必要的，也是维护和发展良好周边与国际环境的重要条件。习主席指出，“落后就要挨打，发展才能增强”，强调“要实现中华民族伟大复兴，必须坚持富国和强军相统一，努力建设巩固国防和强大军队”。外交是国家综合力量的体现，又为国家发展服务。一年来的实践充分显示出，新一代领导人具有娴熟把握国际局势变化的能力，妥善处理国外国内两个大局的智慧。

天下智慧·“习式外交”

习近平十次出访体现的外交战略与理念

2014年10月1日，新中国迎来了65周年华诞。回首党的十八大以来，以习近平为总书记的新一届中央领导集体积极运筹外交全局，因应国内社会改革、国际体系变革的现实需要，融合中华传统文化、新中国外交传统的大国特色，逐渐形成了富有时代气息的外交战略与外交理念。

国际格局与中国坐标

习近平外交战略与理念，与当今国际格局和中国发展阶段息息相关。

新中国诞生于“二战”之后的雅尔塔国际格局之中。1945年初，在商议中国问题时，美国和苏联达成妥协：中国全境成为美国可自由通航与通商的势力范围；苏联则在中国东北享有特权，继续占有旅顺港、大连港和中东铁路。于是，中国成为美苏两霸瓜分势力范围的牺牲品。

新中国成立后，毛泽东通过筹划外交战略，利用美苏之间的激烈矛盾，先是“联苏抗美”，之后“联美抗苏”，一步步打破了美苏在中国建立势力范围的原有企图；冷战落幕前后，邓小平领导中国启动市场化改革；今天，中国不须仰他人鼻息，成为“二战”后建成完整工业体系的少数发展中国家之一。

然而，在由弱变强的同时，新的问题已经涌现：一些大国对于中国的发展和强大并不欢迎；一些发展中国家亦充满疑虑，质疑中国是否会重蹈霸权的覆辙。

因应当今中国所身处的历史坐标和国际坐标，上任近两年来，习近平主席不辞劳苦，迄今已完成10次出访，足迹遍及亚、非、欧、北美、南美五大洲的28个国家，以大范围的地理位移勾勒出一幅彰显国际格局的地缘大地图，以新思维的话语表达建构起体现中国特色的外交总战略。

时间	出访目的
2013年 3月22日-3月30日	访问俄罗斯、坦桑尼亚、南非、刚果共和国 出席金砖国家领导人第五次会晤
2013年 5月31日-6月8日	对特立尼达和多巴哥、哥斯达黎加、墨西哥进行国事访问 赴美国举行中美元首会晤
2013年 9月3日-9月13日	访问土库曼斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦 出席二十国集团领导人第八次峰会 出席上海合作组织成员国元首理事会第十三次会议
2013年 10月2日-10月8日	访问印度尼西亚、马来西亚 出席亚太经合组织第二十一一次领导人非正式会议
2014年 2月6日-2月8日	赴俄罗斯出席第22届冬季奥林匹克运动会开幕式
2014年 3月22日-4月1日	访问荷兰、法国、德国、比利时 访问联合国教科文组织总部、欧盟总部 出席第三届核安全峰会
2014年 7月3日-7月4日	对韩国进行国事访问
2014年 7月15日-7月23日	对巴西、阿根廷、委内瑞拉、古巴进行国事访问 出席金砖国家领导人第六次会晤 出席中拉领导人会晤
2014年 8月2日-8月22日	对蒙古国进行国事访问
2014年 9月11日-9月19日	对塔吉克斯坦、马尔代夫、斯里兰卡、印度进行国事访问 出席上海合作组织成员国元首理事会第十四次会议

习近平主席出访情况统计（2013年3月-2014年9月）

外交实践：中国国际身份的变与不变

自2013年3月至今，短短一年半中，习近平主席的足迹遍及美、俄、欧等大国，东亚、南亚、东南亚、中亚等周边国家，非洲、拉美等发展中国家。

上述出访布局，体现出中国国际身份的变与不变：一方面，随着中国国力增强，中

国势必调整自身角色，协调与其他大国的双边关系，消弭彼此的认知误区，协商更多的全球议题，承担更多的国际责任；另一方面，中国必须坚持发展中国家的身份定位，以鲜明表态和实际行动，化解周边国家和发展中国家的种种疑虑。

2013年3月，习近平首次出访即选择了俄罗斯；2014年2月，再次专程赴俄出席索契冬奥会开幕式，彰显了中俄关系对于营造有利国际环境的重要意义。

2013年6月，习近平同奥巴马在美国加州举行了不打领带的中美元首会晤，目的是开创一条“不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢”的新型大国关系之路。

2014年3月，习近平对欧洲四国进行国事访问并会见了欧盟领导人，强调共同打造中欧“和平、增长、改革、文明”四大伙伴关系。

如果说与大国之间的关系协调，体现了中国国际身份的新调整，习近平对周边国家和发展中国家的密集访问，则一再强调了新中国自成立以来即一直恪守的原则与立场，既体现了“己欲达而达人”等中华传统文化，也彰显了“和平共处五项原则”等新中国外交传统。

在迄今为止的10次出访中，习近平的一半行程都落脚在了周边国家，擘划了“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的战略构想。以“一带一路”为双翼，习近平在中亚、南亚、东南亚各国间密集穿梭，并开创先例地对韩国、蒙古国两个东亚国家进行了“走亲戚式”的专程访问。

访问期间，习近平以一次又一次的精彩演讲，传播了“亲、诚、惠、容”的外交理念，表达了加强与周边各国“政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通”的真诚意愿，把中国梦同各国人民过上美好生活的愿望对接一处，并大度地欢迎各国搭乘中国发展的便车，让命运共同体意识在周边国家落地生根。

与此同时，以非洲和拉美为代表的发展中国家，在习近平的出访行程中占有重要地位，是中国彰显与西方国家不同身份的重要例证。

外交话语：中国国际形象的鲜明特色

在习近平主席擘划的大战略中，中国外交不仅敏于“行”，也同样敏于“言”。

冷战结束后，社会上出现了一种与西方过分求同的风潮，一些国人热衷于以西方的话语模式塑造中国的形象，却并未引来预期中的赞美甚或尊重。面对中国的快速发展，一些西方人甚至发出疑问：当年我们工业化了，今天你们也工业化了；那么，当年我们对外扩张了，今天你们也将对外扩张吗？

在建构中国形象时，如果永远只是对西方既有形象的模仿和求同，我们注定已经输

在了起跑线上。回首历史，中国的经济与社会发展并未走上“盲目模仿西方”的歧路，始终保持着独立自主、拒绝依附的鲜明特色，然而，以此观之，中国的国际形象传播却似乎依旧任重道远。

2013年12月30日，习近平在中共中央政治局集体学习时发表讲话，首次从战略高度明晰了中国形象的独特内涵——文明大国、东方大国、负责任大国和社会主义大国，向社会各界明确了一个久被忽视的原则——与传统西方大国相比，中国的国家形象必须具有自身的鲜明特色。

2014年6月28日，在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上，习近平再次强调了有别于西方传统的中国式“群体导向”的世界观：

“国际社会日益成为你中有我、我中有你的命运共同体。一些国家越来越富裕，另一些国家长期贫穷落后，这样的局面是不可持续的。水涨船高，小河有水大河满，大家发展才能发展大家。各国在谋求自身发展时，应该积极促进其他国家共同发展，让发展成果更多更好惠及各国人民。”

人民对美好生活的向往，是中国外交的奋斗目标。在中国外交的战略与理念中，一个有更多国家脱贫致富的世界——而非少数国家垄断发展成果的世界，才是值得各国人民所共同憧憬的美好明天。

对内，永远不忘新中国是人民的共和国，仁民爱物、和谐共生；对外，永远不忘新中国是发展中国家的一员，济弱扶倾、和平发展。唯此，中国的国家形象才会有更加扎实的事实基础，以令更多的世人心悦诚服。中华民族实现伟大复兴的中国梦也才能够凝聚国人意志，并为世界各国人民所了解、支持和祝福。

（姚遥 中国公共外交协会研究部主任 外交学院国家软实力研究中心主任）

（本栏编者：宋道雷 联系方式：11110170006@fudan.edu.cn）

治国之道·雾霾治理

【编者按】近日，在北京举行 APEC 会议期间，由于京津冀及周边地区各省市的联防联控，让人们重新看到了久违的蓝天，也燃起了人们对大气污染防治的希望。“APEC 蓝”能否成为常态，成为人们关注的焦点。随后，北京市副市长李士祥表示，正在就单双号限行成为常态进行调研和论证，由此拉开了呼吸保卫战的大幕。日益严重的雾霾天气，给人民群众的生命健康带来严重威胁，如何彻底地根治雾霾污染，不仅是政府要面对的严峻挑战，也是整个中国在转变经济发展方式过程中必须要解决的问题。本期将围绕雾霾治理这一话题，在借鉴相关国家经验的基础上，探索符合我国国情的治理路径。

英国雾霾治理的经验与局限

英国是世界上最早实现工业化的国家，同时也是最早遇到环境污染事件的国家。1952 年 12 月 4 日至 9 日，大范围高浓度的雾霾笼罩伦敦，有 4700 多人因呼吸道疾病而死亡。大雾之后几个月，又有 8000 多人死于非命，此次事件成为 20 世纪十大环境公害事件之一，给英国社会造成很大冲击，是促使英国痛下决心治理雾霾的导火索。

前期治理：严格立法遏制工业污染

20 世纪 50 年代，英国的主要污染源是工业污染，这与英国当时高度发达的工业有很大的关系。从 18 世纪 60 年代瓦特发明蒸汽机开始，英国的工业化进程历时 100 多年，到 19 世纪 70 年代基本完成。工业革命完成后，英国成为“世界工厂”，在世界工业和贸易中取得垄断地位，经济的繁荣进一步加速了人口和工业的聚集。而煤炭在英国工业化进程中扮演了非常重要的角色，是支撑工业快速发展的主要能源，以煤为燃料的各类工厂排放的烟尘以及硫氧化物、碳氧化物等有害气体大量排入大气中。由于伦敦地理位置独特，每到秋冬季节，海雾就笼罩在伦敦上空，于是就形成了烟和雾混杂的灰黄色烟雾，最终酿成了 1952 年的“伦敦大雾”事件。据数据显示，当时伦敦每立方米大气中二氧化硫达 3.8 毫克，烟尘达 4.5 毫克，污染物数量是正常年份的 10 倍。

面对严重的空气污染，严格的环境立法成为英国治理雾霾问题的首选。1954 年，伦敦市出台《伦敦城法案(多项赋权)》，控制烟雾排放。1956 年，英国出台了世界上首部大气污染防治法——《清洁空气法》，采取了一系列举措来控制空气污染，规定城镇使用无烟燃料，

推广电和天然气，冬季采取集中供暖，发电厂和重工业设施迁至郊外等。1968年修正《清洁空气法》以巩固空气质量的改善。1974年出台《控制公害法》，全面规定了空气、水、土地及噪音等的控制条款。1995年通过《环境法》，旨在制定一个治理污染的全国战略。2001年出台《空气质量战略草案》，致力于进一步提高伦敦的空气质量，消除大气污染对公众健康和日常生活的影响。

中期治理：全方位启动治理生活排放

20世纪80年代，生活污染中的交通污染取代工业污染成为伦敦空气质量的首要威胁。当时，伦敦的机动车保有量达到了244万辆，道路交通堵塞日趋严重。自1981年以来，伦敦乘汽车外出的数量增长了20%，占有所有上班行程的43%，加上城市高楼密集，汽车尾气在地面不容易扩散，成为城市空气的主要污染源。英国政府在城市生活排放治理上主要做了以下工作：

首先，通过一系列措施严格限制小汽车尾气排放，具体包括推广使用无铅汽油；对汽车尾气中一氧化碳、氮氧化物以及碳氢化物等成分进行严格控制，并在汽车年检中检测尾气中一氧化碳、氮氧化物等是否达标；在伦敦市中心设立污染检测点；通过收取“交通拥堵费”改善交通状况。自2003年2月起，伦敦市政府规定，对周一至周五早7点至晚6点半进入市中心约20平方公里范围内的机动车，每天征收5英镑的“交通拥堵费”，此后收费区域不断扩大，收费标准也逐渐提高。随后，伦敦市公布了更为严厉的《交通2025》方案，限制私家车进入伦敦。同时，大力推广新能源汽车、公共交通和自行车出行。计划修建12条自行车高速公路，英国的政府高官们以身作则，控制公务用车。

其次，加强绿化也是治理雾霾的重要手段。伦敦虽然人口稠密，但人均绿化面积达24平方米，城市外围还建有大型环形绿化带。即使在寸土寸金的伦敦市中心，也仍旧保留着海德公园以及詹姆斯公园等大片绿地。如今的伦敦，大雾天气已经从100余年前的每年90天，减少为不到10天。

第三，多部门、各层级联合治理。英国的雾霾治理之所以成效明显，主要得益于各级政府的高度重视及多个部门的联合治理。1996年4月1日，英格兰环境保护管理机构进行重大改组，将国家河流管理局(NRA)、英国污染监察局(HMIP)、废物管制局(WRA)、环境事务部(DOE)下属的一些分支机构合并，成立了统一的环境管理机构——英国环境署，这一新的管制机构在环境保护与环境管理方面采用了更为综合的方式，首次把土地、空气和水资源的管制纳入了一个统一的轨道。

第四，实时监控空气质量，及时公布监测结果。英国建立了一个全国性的监测网络，负责测量空气中各种污染物的水平，以及这些污染物在土地和水资源中的沉积，仅伦敦就有超过 100 个监测点。所有空气质量数据会实时发布在官方网络上，供民众随时查询。同时开发了相关的 Google Earth 图层，用户下载相关软件后，即可遍览英伦三岛所有监测点各污染物的污染指数和趋势图。伦敦空气质量网络还申请了“推特”（Twitter）和“脸书”（Facebook）账号，开发了 iPhone 应用软件为用户报告不同监测点的污染指数分值。

后期治理：产业升级与污染输出

无论英国在内部采取怎样严格的强制性的治理污染的管理制度，都无法解决不断扩展的经济总量和高消费带来的污染总量的增加。在英国工业化的后期，对这个问题的解决，采取了从高能耗产业向低能耗产业升级，以及利用贸易实现污染输出的办法。

首先，积极调整产业结构，推动产业转型升级。英国不再单纯依靠制造业，而是大力发展服务业和高新技术产业。1973 年，第一次石油危机爆发时，英国不仅面临着工业发展带来的巨大环境污染，也日益受到资源短缺的巨大压力。在这种压力的逼迫下，英国意识到必须大规模限制制造业在本土的发展，从大批量、低成本产品生产走向高端产品生产，于是产业结构调整的重心由工业内部转向服务业。政府对传统制造业、煤炭采掘业的补贴大幅度下降，使得长期依赖政府补贴的纺织、造船、机械、钢铁等产业大幅度萎缩。其他一部分制造业，如航空、化工、机电、石油等在市场竞争中，逐步从规模型生产向高端的设计、集成、概念化产品和附加值更高的品牌产品方向转变。与此同时，加大对服务业的扶持力度，经过多年的发展，到 1989 年，三次产业结构由 1980 年的 2.2 : 40.2 : 57.6 调整为 1 : 31 : 68，基本完成了由制造业为主向服务业为主的转变。2012 年英国第三产业占比高达 78.2%，远高于世界 63.6% 的平均水平。

其次，利用处在高端产业链的优势，实现了能源进口和污染转移。英国人均 GDP 从 1990 年的 17687 美元快速增长到 2011 年的 39038 美元，而国内能源消耗总量却基本持平，2011 年英国人均能源消耗量达到 3.38 百万吨石油当量，比 20 世纪 90 年代人均能耗的 3.85 还减少了 0.47 百万石油当量。英国利用高端产业链优势，把产业链下游的高能耗产品转移出去，表面上实现了降低能耗的目的。国际环境和发展协会主任卡米拉·图尔明曾指出，如果只看国内排放的二氧化碳等温室气体，那么英国的表现的确不错，但是如果看英国消费的产品所对应的碳排放，其排放量就会大增。这是因为许多在英国消费的产品是在其他国家生产的，相应的碳排放发生在这些产品的生产国。据英国海关与消费税局统计，2012 年 1~9 月，英国货物

进出口额为 8735.1 亿美元，其中，出口 3616.7 亿美元，下降 3.5%；进口 5118.4 亿美元，增长 2.5%。贸易逆差 1501.7 亿美元，增长 20.5%。英国的主要进口商品是机电产品、矿产品、贵金属及制品和运输设备，主要是高耗能和高污染产品。2011 年英国万亿美元国内生产总值耗能为 0.79，但是同年能源净进口占能源消费比重的 31.33%，如果单纯从其耗能量来看，GDP 是绿色的，但是从个人消费而言，所耗能源数量并没有减少，只是将能耗与污染进行了外部转移。

英国外部治理模式经验与局限

从 20 世纪 50 年代开始的英国治理之路，其中有许多经验值得中国在治理雾霾问题上借鉴学习。首先，走在世界工业化前列的英国，走的是一条“先污染、后治理”工业化之路。无论是当时的英国还是目前的中国，工业排放都是其雾霾形成的主导原因，而且治理生活排放比工业排放的难度要大得多。基于这两个原因，在治理雾霾的前期，从遏制工业污染着手，是值得我们借鉴的做法。在治理生活污染排放上，需要全方位治理。面对全社会、涉及到每个人的生活排放治理，单一的治理思路很难奏效。在几十年的治理探索中，英国形成了一整套从法律到覆盖全社会的环境监控管理，从各部门联合到居民和民间组织自觉参加的全覆盖、全方位的治理模式，值得我们借鉴学习。

其次，英国雾霾治理属于外部治理、不可持续的治理模式，是中国不能重复的治理之路。尽管用半个世纪的时间取得了雾霾治理的显著成效，但总体上是一个不可持续的外部治理模式。这种治理模式有三大弊端：一是高成本，这是一种不断用经济增长的剩余，解决经济增长中形成污染的恶性循环的治理模式。经济增长规模越大、人均收入越高，治理成本也越大。二是污染输出，这是一种利己害他、最后也害自己的治理模式。从短期看，西方发达国家的污染输出，实现了利己的治理，但从长期看，输出污染最终导致整个地球和人类的能源环境危机。三是治理思路，“头痛医头、脚痛医脚”，不能从根本上解决工业文明病的治理模式。鉴于英国治理的经验和教训，中国需要探索低成本、可持续的内生治理之路。

第三，2008 年新能源革命以来，英国从能耗结构、绿色消费和绿色产业着手的新探索，值得我们关注。从英国开始、西方发达国家自 20 世纪 50 年代实施了几十年的外部治理弊端越来越明显。在越来越加剧的世界能源环境危机的倒逼作用下，如何从根源治理危机成为当代世界发展的新潮流。特别是 2008 年金融危机之后兴起的新能源革命，这个潮流更加明显，在这方面英国开始了一些新探索。一是英国政府非常重视，调整能源结构，重视利用可再生能源。政府在 2007 年 5 月公布了《英国能源白皮书》，规定了英国可再生能源的利用和开发目

标，即 2020 年将煤炭在英国能源总量中的比重由 35%降低到 20%，核能比重由 19%降为 5%，可再生能源的比重将由目前的 6%扩大到 35%，远远超出了欧盟对各成员国要求的可再生能源占本国能源 20%比重的基本要求。二是政府采取优惠措施鼓励企业投资利用绿色能源。通过各种激励和惩罚机制，促使企业进行节能减排。如通过征收气候变化税、设立碳基金、建立碳排放交易制度等。最后，采取其他手段实施减排，比如利用税收政策鼓励家庭进行节能减排，推出“绿色家庭”计划，鼓励购买“绿色汽车”等。（选自：张孝德：《从伦敦到北京 中英雾霾治理的比较与反思》）

治国之道·雾霾治理

美国洛杉矶的治霾经验

如何治霾?洛杉矶过去 40 年左右的治霾经验，对我们是很有价值的参考。在 1977 年，洛杉矶每年 180 天空气质量不达标，2004 年后，每年仅有数天不达标。以下，依照其公共政策推进过程，我们分时期来谈洛杉矶如何治霾。

法规时期：跨行政区管理

1960 年代前，美国各地自行负责管理辖区内的“三废”——废气(含汽车尾气)、废水、废物，美国联邦政府和各州政府很少直接干预。因此，各地的综合环境品质，既取决于地方的经济发展水平、结构及“三废”管理水平，也受周边影响——各种“三废”不因行政边界而留在某地辖区内。全美各地，特别是洛杉矶等产业发展迅猛、人口急剧膨胀的地方，“三废”问题(尤其空气污染问题)越发严重，民间对州、联邦政府由上至下治理环境问题的诉求也越发强烈。

1960 年代初，民间通过各种社团、政治游说，酝酿了足够力量，美国联邦层次的环境保护、空气质量保护法案形成了民间、官方的多个版本。华盛顿政客们经过讨价还价，在 1963-1970 年间，同意了几个重大联邦法律：《1963 年洁净空气法》、《1967 年空气质量法》、《1970 年洁净空气法》、《1977 年洁净空气法修正案》、《企业燃油效率标准》和《1969 年国家环境政策法》。它们从环境品质(含空气质量)的定义、相关研究、监控、治理和相关企业的环评报告和行政审批等方面，系统规定了联邦、州和地方的权责。

美国民间笃信政府只能在人民不能实现自我管理时介入，但在环境问题上，人们给了联邦政府很大权力。根据以上法律精神成立的美国环境保护局，对各地的环境问题有最终仲裁

权，不容地方挑战，特别是涉及污染问题的技术性问题。有了这一榜样，1977年，洛杉矶都市区的100多个平起平坐的大小城市，也相应成立了跨县市的南加空气管理局，扮演类似美国环境保护局在整个美国环境保护中的角色。

南加空气管理局辖区包含洛杉矶及周边几个县，面积27824平方公里，辖区人口1500万。该局由辖区内民选政府代表和民选州长指定代表组成13人的董事会，董事会依据公开、透明的民主讨论，决定该局的大政方针、财务审计和最主要官员的选拔任命。该局的日常运作，由董事会在全国遴选的局长负责。该局所需经费，依照地方法律，主要由辖区内工厂的营运税、环境许可证收费、排污费等收费的转移支付承担。不足部分，由联邦政府、州政府不时予以补助。南加空气管理局不属辖区内任何一个县市政府，无需看地方行政领导眼色行事，只对董事会负责。董事会成员大体由民选代表构成，即南加空气管理局只对主流民意负责。

因运作资金来源稳定，额度相对充足，不受政府换届影响，该局迅速成长，拥有数百名一流的环境保护、工程技术、法律、计算机等专业人才，拥有对辖区内重大环境保护问题的最终发言权和否决权。成立至今，该局主要依据联邦政府的法律法规精神，制定和落实辖区内的环境保护法规，以保护环境(尤其是空气品质)、增进民众健康为自身价值诉求和宗旨。

1990年代前，南加空气管理局制定的地方环境保护法规一直主要由3个板块构成：一是全面并不断更新的各种可燃物燃烧排放空气污染物的标准，甚至细到含有汽油的染料燃烧后的空气排放物总量标准；二是各类使用燃料的器具、车辆的空气污染物的排放标准；三是关于各类固定空气污染源，如工厂、宾馆的空气污染总量或平均若干时段空气污染的标准及相关环境许可证的规定。

该局制定的地方法规、标准，往往比联邦法律更严。因此，尽管洛杉矶人口、产业持续增长，但法规的不断更新和严格执行，使人均空气污染下降幅度得以抵消增量人口带来的额外空气污染，洛杉矶地区空气质量逐年改善。1980年代末，尽管每年还有若干天雾霾，但蓝天白云已是洛杉矶地区的常见状态。这树立了南加空气管理局的良好形象，也强化了其在辖区内环境保护领域方面的绝对权威，为其日后推行新的治理环境举措奠定了扎实的政治基础。

这个时期，南加空气管理局也为美国贡献了一个有名的环境保护方面的领导者，金·兰特斯(Jim Lents)。此君因协助丹佛市治理空气污染而小有名气。1986年经全国遴选，担任南加空气管理局的局长。在这个位置上，他没有让人失望。任期内，他成功推进了轻轨、低排放柴油引擎和低排放汽车等原来被认为是政治上不可行的项目，也成功说服辖区的政治家，将南加空气管理局的雇员增加到千人，年度办公预算超过一亿美元。

市场时期：技术与市场激励

经过十数年努力，在地方环境保护法规标准的制定和执行方面，南加州空气管理局硕果累累。但随着这些方面日益逼近最佳，南加空气管理局从中得到边际效用也在递减。1990年代，洛杉矶地区进入了一个更多依靠市场节能减排的时期。

这个时期的标志性规划之一，是南加空气管理局1991年主导制定的《空气质量管理规划》。该规划迅速响应了美国联邦层次的《1990年洁净空气法》，把能进一步减少本辖区空气污染的措施分为3大类：

第一类是短期可落实、执行较容易的措施，如合乘汽车上下班、灵活的上班时间、轮休制度和大型雇主进出私人车辆平均载客量等。

第二类措施是第一类措施的增强版，即要求更高比例的雇主、更多职工执行合乘汽车上下班和轮休制度等，以及推广市场上已出现、但未普及的各项节能减排技术措施，如利用当时刚兴起的互联网推进远程办公、使用新兴的油电混合动力车辆等。

第三类是研发已取得一定进展、可能大规模市场化的技术措施，如纯电动车、超导电力传输、太阳能建筑等。

为方便民众理解和支持，上述规划针对不同措施，做了详细的成本效益分析。在这个时期，南加空气管理局继续保持空气污染治理方面的先进性，率先与美国西部几个同类机构引入空气污染排放市场交易机制。即各个空气污染的事主若节能减排，最终空气污染排放低于既定指标，可将两者差值放到公开、透明、竞争性的空气污染排放市场进行交易，从而获得经济收益。同时，节能减排措施若符合地方《空气质量管理规划》的精神，事主还可额外获得税收减免和经济补偿。

南加空气管理局还会同加州其他热心环境保护和可持续发展的机构团体，共同推进了加州地方目标性法规《加州议会32号令》。该法令非常激进，规定了加州及下属各地方2020年必须达到的节能减排硬性目标。在其框架内，各事主节省的温室气体排放指标也可像空气污染那样在市场交易。

对洛杉矶及其所在的加州，法令规定，到2020年，两地的温室气体排放必须降到1990年的水平。这是非常激进的目标，相当于给地方经济活动上了紧箍。但因有多数民众支持，这个紧箍没有取下来。为配合这一法令，其他具体执行节能减排的法令陆续通过，如《加州参议院375法令：可持续发展的社区》、《加州议会1493法令：小汽车温室气体排放标准》等。南加空气管理局和辖区内其他单位，如南加州联合政府，依据上述法令制定了洛杉矶地区的

地方法令、标准和规划。特别是，由南加州联合政府主导的洛杉矶地区交通规划和相应落地项目，必须反映上述温室气体节能减排目标。如核查后不能达标，洛杉矶地区将会被责令整改交通规划，需重新提出有关项目，上级部门给予的拨款也会受影响。

在这一时期，路面交通、近海海运、铁路货运带来的空气污染，是洛杉矶地区最主要的空气污染和温室气体来源。依据上文提到的《空气质量管理规划》，南加空气管理局相应的工作重点，是推广市场内最好的、具备推广条件的节能减排技术。负责洛杉矶地区交通规划的南加州联合政府，主要在出行方式低碳化、土地利用和公共交通结合上做文章。

对承担海运货运的轮船、港口、铁路、货运公司，南加空气管理局没有直接的行政管理权，主要通过器具、引擎、场地等尾气和温室气体排放的标准和总量对其施加影响。如何激励上述主体承担更多环保工作？以下所说的大转型，或可视作洛杉矶地区的主要策略。

大转型：民众支持可持续发展

2008年的金融危机深刻影响了美国社会、经济生活。后金融危机时代，对各级政府和像南加空气管理局这样的公立机构而言，最大影响是办公经费因实体经济下滑而削减，不少公共支出减少，如教育、医疗、社会救济，相关民众怨声载道。部分利益相关者要求放松环境保护标准和要求，以吸引更多外来投资，振兴经济。南加空气管理局、南加州联合政府等公共机构，受到很大压力。

可喜的是，因为过去近40年的环保运动和教育，尤其是严格的环保带来的蓝天白云，多数民众坚定地站在后者一边。金融危机前通过的《加州议会32号令》、《加州参议院375法令：可持续发展的社区》等，并未因反对声音的出现而被推迟执行或改变。

究其原因，如部分学者指出，加州越来越多的民众，已认同环境品质极端重要，应该长久坚持；相反，人们惯常的经济活动方式、产业发展模式、出行方式乃至相应的价值观、世界观等，却不应一成不变。即使在后金融危机时代，后者仍应顺应环境品质做出转型，才可能带来地方经济、社会和环境的长久共赢。

由此，各级政府以及南加空气管理局等公立机构，虽受到来自部分团体和民众的压力，但也得到更多人的支持，得以继续开展已比较系统化的环境保护、可持续发展活动。比如，上千家大学、企业和商业机构2010年自发成立了加州环境行动注册会。这个注册会鼓励会员制作自身空气排放清单，核算总体的空气污染和温室气体排放总量，制定切实可行的节能减排计划，并共享有关数据，以便第三方核查和监督。据加州环境行动注册会统计，到2014年10月，各个会员自主减排的温室气体已有9.7亿公吨。考虑到后金融危机时代经济下滑的形

势，同时各级政府未参与其中，这是个了不起的成绩。

眼下，加州环境行动注册会也在考虑如何激励会员更积极地节能减排。正在讨论的策略包括，建立额外的温室气体排放交易市场、加强总结已有经验并转化为有偿技术服务，等等。

另一件值得大书特书的事是，洛杉矶县 2008 年通过了《R 动议：增加半分消费税用于加快本地综合交通建设》。该动议得到超过三分之二的选民支持。依据该动议，洛杉矶县政府有权在 30 年内对每次消费额外增加 0.5 美分的消费税，用于支持县辖区内的公共交通发展、改善高速公路瓶颈路段。R 动议支持的项目部分已建成，如洛杉矶的 Expo 轨道交通线。这些项目代价不菲，但对减少温室气体排放和空气污染都有正面效益。

经验与启示

洛杉矶 40 年左右的治霾三部曲，和许多典型案例一样，仁者见仁，智者见智。笔者有幸在国内和美国求学生活多年(在洛杉矶 6 年)，已完成的博士论文和进行中的教研活动也和两国治霾事业有关，故在此尝试总结洛杉矶的几点经验和启示如下：

一、依据空气质量管理需要，依法设立跨行政边界的强有力的空气质量管理专门机构，并确保其有稳定的队伍和办公经费。因经费和人员配备并非直接和地方政府挂钩，机构能依据保护环境、增进民众健康的宗旨独立运作。同时，因雇佣大量优质人才，它在环保问题上具有绝对权威，尤其是相关技术问题。中国也有必要设立跨行政边界的公立机构，尽可能摆脱地方对环保事业的负面干扰。

二、治霾的成败在于细节和执行。洛杉矶注重细节，尽可能从源头全面控制空气污染总量，而非等到污染严重后再行治理和管控。而要增强执行力，就需要有执行能力的技术官员。中国相关法规不少，可改进之处或在细节和执行上，尤其应使用有执行力的技术人才。

三、治霾的绩效是公共部门建立权威和公信力、赢得民众长久支持的法宝。虽说环保教育、政府信息公开等会让民众更信任政府的举措和规划，但若过往绩效不够靓丽，民众也不会长久买账。

四、确保一定的环境品质，应是所有经济活动的底线和大多数民众心目中的最大公约数。不能因暂时的经济发展困难而牺牲环境品质，洛杉矶地区在后金融危机时代的表现，加州环境行动注册会的成立和运作，正反映了这种诉求。某种程度上，这也是洛杉矶地区乃至整个加州 1970 年代前交了环境污染的昂贵“学费”才领会到的。

中国城市应发挥后发优势，避免再交类似的“学费”。否则，长期而言，中国城市很难成为人才用脚投票时的首选，进而无法在愈发激烈的世界城市竞争中脱颖而出。各级政府、各

个社会团体应因势利导，在民众中强化对环境品质的诉求。深刻理解环境品质重要性的广大民众和企事业单位，其支持和想法会转化成明智的决策和举措，帮助我们实现地方和国家在经济、社会、环境上的共赢。（选自：周江评：《洛杉矶的治霾经验》）

治国之道·雾霾治理

治理雾霾需多措并举

雾霾作为雾和霾的混合物，是气候条件与人为活动共同作用下的灾害性天气现象。特别是当前雾霾的产生，与中国经济的粗放型发展模式密切相关，牵一发而动全身。在这种经济增长模式下，经济增长与治理污染之间的确存在一定的权衡取舍关系。但依靠牺牲环境取得的经济增长又有何意义？依靠牺牲环境取得的经济增长又怎么可能是可持续的？有了先发展国家“先污染、后治理”的前车之鉴，我们为何还重蹈覆辙？

上世纪下半叶，英国、美国、日本等发达国家在工业化迅速发展时期也出现过重雾霾天气，并酿成了严重苦果。如今几十年已经过去，英国“雾都”摘帽，美国洛杉矶“天使之城”再现，日本享有了“绿化王国”的美誉。发达国家在应对雾霾问题上采取了有效的应对措施，积累了很多值得我们借鉴的经验。

英、美、日三国在治理雾霾方面所采取的措施，总的来说，可以归纳为两点：一是法治；二是源头治理。从法治来看，世界上第一部关于空气治理与保护的法案《清洁空气法》在 1956 年诞生，到后来《制碱等工厂法》、《国家环境政策法》、《空气污染控制法》等的颁布，都旨在以铁腕手段强制性控制雾霾污染。从源头治理来看，主要是针对空气中弥漫的汽车尾气和工厂废气。英国在上世纪针对交通污染，对不达标的汽车尾气排放进行重额罚款，要求 1993 年以后出售的新车必须装有汽车尾气催化净化器，同时全力改善公共交通系统。美国洛杉矶政府则要求 1994 年后出售的汽车都必须安装“行驶诊断系统”，以便及时监测和维修超标机动车。日本东京立法要求汽车必须安装过滤器，有些地方还在交叉路口设置废气浓度测试点。新能源也是控制汽车尾气的重要手段与必然途径，如日本东京所有出租车都使用的是天然气，并禁止柴油发动机车驶入市内。

英、美、日等国在应对雾霾的过程中，经历了长达半世纪之久才取得一定成效，因此治理雾霾绝不是一朝一夕之事，要有打持久战的准备，很难毕其功于一役。当前治理雾霾已经

到了刻不容缓的地步，应从头到脚、从外到内彻底根除导致雾霾形成的各种隐患。

首先应从观念的先行上做起，要建立起新的生态理念与政绩衡量标准。要呼吁人们树立生态理念，从观念上提高对生态的重视程度，增强整改生态污染的紧迫感，使生态文明深入人心。在树立生态文明理念的基础上，要改变以往的政绩考核指标。也就是说衡量地区发展程度已经不能仅仅以 GDP 作为标准，而应将生态环境的改善、雾霾的治理也纳入其中，这要成为各地求发展的一个共识。

其次，法律法规是重拳出击应对雾霾的坚实后盾。英、美等国的经验表明，法律是进行雾霾治理的有力工具。事实也表明，不能仅靠市场上污染制造者的“良心发现”，只有将治理雾霾纳入治理轨道，才有可能取得实效。政府应从全局的高度加快环境立法，并严格执法，加大惩治力度，明确污染废气废物品名录及其超标量，绝不姑息与纵容违法超标的企业行为与个人行为。

再次，发挥技术创新对雾霾治理的关键作用。从西方国家应对雾霾的治理经验来看，科技治霾也是重要的一环。相比其他先发展国家治理雾霾的漫长过程，德国只用了 10 年时间就取得了显著成效。这是因为其生产生活的每一个细节，从工厂废气、汽车尾气、燃煤等排污大户到厨房中的炸、煎、炒等，为了减少污染、控制雾霾，都充分运用了科技手段，这一点尤其值得我们借鉴。有必要加大环保科技的资金与政策支持，降低清洁能源在生产生活中的使用成本，扩大新能源的使用范围，从而有效助力解决雾霾难题。

治理雾霾离不开全民的参与。雾霾面前，人人平等，每个人都是受害者，同时也都有一份责任，治理雾霾的责任不能简单地推给政府、企业，每一个公民都应该在生活的每个细节之中行动起来为治理雾霾增添力量。比如，在条件许可的情况下，尽可能采取低碳环保的出行方式；培养节约节能的生活方式。同时，公民也有权利和义务监督与敦促相关部门与企业在治理雾霾上有所作为，及时举报违规超标企业。每一个人的小举动也许微不足道，但当 13 亿人的力量汇聚到一起时，就是一种强大的力量。

（本栏编者：张建伟 联系方式：11110170007@fudan.edu.cn）

治理技术·慈善事业管理

【编者按】慈善是指在政府倡导、帮助和扶持下，个人或者群体自愿的通过社会组织机构或其他途径，向社会或个人无偿提供钱物以及劳务等，旨在改变受助者生存环境的援助行为。伴随着经济社会领域的整体进步，我国的慈善事业步入了新的发展时期，取得了可喜的发展进步，但与转型期公益慈善事业呈井喷式发展不相适应的是，公益慈善事业的法制建设及管理机制还没得到及时的配套和完善，阻碍了公益慈善事业的发展进程。英美国家的慈善事业发展历史较长，有着较为成熟的运行模式，分析其慈善事业的管理模式对我国慈善事业发展具有启示作用。推动我国慈善事业健康快速发展，需要通过社会管理创新和慈善事业管理体制创新，加快慈善组织去行政化步伐，转变政府职能，完善慈善法律体系，培育规范充满活力的慈善组织！构建良性的慈善事业运行机制和监督机制，提高慈善组织公信力，构建我国慈善事业的发展模式与良性机制。

慈善事业管理的技术背景

一、国内外政府对慈善组织的管理体制

国外政府对慈善组织的管理体制总体比较成熟完善，有明确的部门分工和特定的政策法规，政府为慈善组织发展提供了比较宽容的政策环境，政府与慈善组织之间不是控制和隶属关系，而是平等、合作与共赢的关系。在美国，慈善组织凸显其民间性、非政府性和非营利性，在发展中遵循了自主规划、自主决策、自主管理、自主经营的模式。美国没有专门管理慈善组织的部门，但是管理的主体是税务部门和法律部门，较多运用了经济手段和法律手段。在加拿大，慈善组织已经成为并立于政府、市场的第三大组织，慈善组织接受志愿者理事会的统一管理，并与其签订了完善二者关系的《加拿大政府和志愿部门联合倡议》，规定了双方的义务和权利，有助于完善政府的行政支持体系，提升慈善组织服务公众的能力。国内政府对慈善组织的管理体制尚处于摸索阶段，各部门之间职能重叠、相关法律未成体系，慈善组织并未真正实现其民间特性和自主发展，政府在与慈善组织关系中处于领导和控制地位，慈善事业的发展受政府部门的政策、制度和法规影响较大。按照我国管理制度，慈善组织必须接受登记管理机关和业务主管单位的双重管理，而登记管理机关的审查较为严格，业务主管部门的申请门槛也比较高，使众多慈善组织游离于体制和制度之外。慈善组织在财务上需要

接受政府部门的严格审计，在人事任用上往往听从政府安排，在慈善救助实施上大多遵从政府意愿，总之我国慈善组织与政府有千丝万缕的联系，在财务和人事上缺乏自主性和独立性。在政府与慈善组织的平等合作中较为薄弱，政府购买服务的方式并未普及。

二、国内外政府对慈善事业的组织规制

在国外，政府对慈善事业的组织规制表现在准入机制和日常规制上。在美国，慈善组织的注册可以有多样化选择。慈善组织必须先向其所在州正式提出结社要求，从美国税收当局即美国联邦国税局获得慈善团体的身份，运营执照不需要政府部门批准。当需要公募基金时，需要在筹款地所在州登记注册。而一些专项领域可以不需要向任何政府部门登记或由政府批准。新加坡政府在慈善组织注册方面没有严格的限制，只要是以慈善为前提、并由高等法院管辖的组织即可称为慈善组织。新加坡政府更加注重对慈善组织的日常发展和管理上的规制，施行严格的日常规章和惩罚性制度。美国学者贾纳·E·赫兹琳提出“披露—分析—发布—惩罚”的组织规制方法，强调慈善组织规制的实时化、日常化和全程化。

在国内，政府对慈善事业的组织规制表现在重准入、轻日常，重事前、轻事后，重激励、轻惩戒。业务主管部门更倾向于对慈善组织准入的审核和管理上，而忽视了日常的管理和监督，在准入制度上规定比较详细，但是缺乏一定的可操作性，因此在准入制度上的审核往往流于形式。在慈善组织的日常活动管理上效果并不明显，尤其是对慈善资源的募集、使用和增值上，缺乏可操作性的规章制度，存在信息不对称和道德风险，致使近年来慈善资源违规操作的案例时有发生。在慈善组织的信息披露方面，公众仍然处于被动接受角色，难以实现与慈善组织的有效互动。在慈善组织管理的惩罚机制上尚不完善，缺乏对捐赠人违约的制度约束，缺乏对慈善组织涉嫌违规的有力约束，难以从制度上予以震慑和保障。

三、国内外政府对慈善事业的经济规制

在国外，政府对慈善事业的经济规制主要表现在税收规制上。美国制定了详细的与捐赠相关的税收政策，既有正向鼓励个人或组织捐赠的慈善捐款免税的优惠制度，也有反向促进社会资源向慈善资源倾斜的超额累进制的个人所得税、遗产税和赠与税，双效合一的税收制度设计极大促进了西方中上收入阶层设立基金会、捐献慈善事业的主动性，提高了普通公众向慈善组织捐款的积极性。英国《遗产税法》有关免税和扣除的规定中，对慈善捐赠，国家公益事业，以土地、建筑物、艺术品等财产的捐赠免税。加拿大企业向慈善机构捐赠在所得税额 75% 以内即可税前扣除。印度个人、团体捐赠可获得捐赠额 50% 的减免税权。中国香港规定任何机构和个人每年慈善捐款超过 100 港元，可在息税和利得税中扣除相等款数。

中国对慈善事业的税收规制表现为，企业或个人的慈善捐赠免税起点较高，免税比例较低，税收优惠政策适用主体不平等。2007年修正的《中华人民共和国企业所得税法》才规定：内外资企业发生的公益性捐赠支出，不超过年度利润总额12%的部分，准予扣除。相比于之前的3%的扣除比例有很大进步，但较之国外的税收优惠还有一定差距。在慈善捐赠税收的全额减免政策上，只对特定的教育事业、老年服务机构、青少年活动场所以及经国务院批准的中国红十字等基金会允许全额在税前扣除，其他慈善组织并不适用，在慈善捐赠上设置了优惠壁垒，造成慈善组织之间的不平等竞争，缩小了公众的选择范围，容易在慈善组织发展上形成“马太效应”，客观上阻碍了中小民间慈善组织的运作和发展。

四、国内外政府对慈善事业的法律规制

国外政府对慈善组织的法律规制历史悠久，经过时间和实践的检验，不断修正完善形成一整套法律体系和标准。在英国，慈善活动具有悠久的历史，早期有关慈善组织的法律条文散见于相关法规中，1853年，英国正式颁布《慈善法》，并在1908年、1993年进行了修改。1860年成立了专门的管理机构《慈善委员会》，并一直延续至今。在日本，1998年通过了《促进特定非营利活动法》（又称《非营利组织法》），2003年10月开始实施修改后的新法。这部法律明确了非营利组织的设立标准，减少了政府的裁量权，取消了财产限制，缩短了审批手续，给日本非营利组织的发展创造了一个更加宽松、更加积极的环境。法国的《非营利社团法》是专门针对非营利社团的一部法律。

中国对慈善组织的法律规制并没有一部专门的指导性法律，而是散见于其他法律之中，在一些领域尚存在法律空白，在一些领域法律规定尚需进一步细化。我国政府先后出台了《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会登记管理条例》、《中华人民共和国公益事业捐赠法》等法规，但并没有一部原则性、指导性的专门法律。对于近年来慈善事业中出现的新动向、新情况、新问题并没有相关法律规定，处于法律和制度空白阶段，这包括慈善组织的认定、注册、管理和监督，以及公益产权的保护、增值和转让。在慈善组织的捐赠和登记等领域的规定过于原则化、教条化和概括化，缺乏实践性和可操作性。

五、国内外政府对慈善事业的行业规制

国外政府对慈善事业的监督体制是全方位、多元主体监督形式，包括政府监督、公众监督、媒体监督、第三方机构监督、行业监督和自我监督。美国的慈善机构行业协会的监督作用较为突出，全国性行业协会（社团），如“美国基金会理事会”、“独立部门”、“董事会资源”

等，基金会、慈善服务机构、民间研究机构、信息公司等组织，促进会员之间的信息共享、交流和合作和相互监督。美国第三方机构评估也相对完善，美国“指南星公司”、“慈善导航”等是专门对非营利组织特别是具有免税资格的慈善组织进行信息公开和机构评估的公共慈善机构。加拿大注重慈善机构内部监督，制定了一整套严格、规范的管理规则，由社会选举的董事会实施管理，慈善机构聘用志愿的注册会计师进行账务处理和内部审计。

在我国，政府对慈善事业的监督体制尚不完善，政府部门监督过于分散，媒体监督作用逐渐增强，第三方监督与行业监督尚属空白，公众监督与自我监督并无实效。我国政府的民政部门、业务主管部门、审计部门和人民银行都对慈善组织负有监督责任，在监督中容易出现相互推诿、职能重叠、相互摩擦的状况，在实际执行中往往流于形式。媒体监督虽然具有一定的时效性，但是毕竟是针对某一个事件做出的报道，缺乏系统性和体系化的监督。第三方的评估部门和慈善组织行业协会在我国并未真正普及，虽然建立了“慈善民间组织评估标准”，但评估主体的缺失使得评估运作受阻。公众监督与自我监督受到信息不对称、利益相关性弊端的限制难以形成客观有效的约束，不能从根本上解决慈善组织存在的问题。^①

治理技术 · 慈善事业管理

英美慈善事业发展对我国的借鉴与启示

一、英国慈善模式分析

作为老牌的资本主义国家，英国的慈善事业有着悠久的历史。而英国的慈善模式不同于美国依靠民间力量的方式，其采用的政府和民间合作的发展模式。在 20 世纪 80 年代，英国保守党执政期间，政府以购买服务的方式来让慈善组织提供一定的服务，与此同时，布莱尔政府积极推行公共部门改革，重新划分了政府部门、私营部门与慈善部门之间的权责关系，由此，英国慈善组织的经费收支便主要由公共部门中的政府财政拨款和以合同购买服务的形式所支付的费用构成。

英国的政府在慈善事业运行中进行了一定的干预，这主要体现在以下两个方面：一是政策法规方面的干预。英国政府在对慈善事业的管理方面已经形成了较为周密的法律法规体系，并且其政府具备了管理慈善事业的行政职能体系。在法律上，英国制定了《慈善用途法》、《托

^①王华春等：《中外慈善事业的政府规制比较研究》，载《山西大学学报（哲学社会科学版）》，2011 年 9 月。

管人管理法》等专门管理慈善事业的法律法规。在行政职能部门发展上，英国设立了独立于英国教育部、文化部和内政部等政府机构外的英国慈善委员会。这一方面实现了英国政府对慈善事业的管理，另一方面也考虑到慈善组织相对独立的自治，宽松的等级监督为英国慈善组织的发展提供了一个较为宽松的运作环节。二是政府与慈善组织合作较为融洽。英国政府在慈善事业的发展上进行了较大的财力投入，与之配套的是，政府建立了一套支持政府与慈善事业合作运行的行政支撑系统。

除此之外，政府还建立了第三方注册、监督体系，并以相应的法律法规来引导慈善事业的发展。政府在制定有关慈善事业发展的相关政策时，往往要征求慈善组织与社会公众的意见，并考虑其可行性与操作性，保证其后期的顺利推行。这充分体现出政府对慈善组织的尊重，并以合作、共赢的态度与之共同发展。而在政府与慈善事业的合作发展中，政府与慈善机构所承担的任务侧重点又有所不同，政府始终扮演着支持者角色，并起到引导和帮助的作用，而慈善组织则是积极的执行者角色，二者共同促进了英国慈善事业的发展。

二、美国慈善事业模式分析

美国的慈善事业由民间主导，其具有以下两个特点：首先是民间捐赠踊跃。美国钢铁大王卡内基在其作品《财富的福音》中写道，富有者不应将其财富留给家人，而应该尽可能的回馈给社会。他的这一理念得到大多数美国人的认同，2011年的全球捐赠指数调查显示，65%的美国人捐过款，而43%的美国人参与过志愿者活动，而且美国公众个体都有自己长期支持的一些非营利性组织，这使得其将慈善活动融入到了日常生活之中。

其次是美国的联合募捐发展较为成熟。联合募捐是一种较为有效的捐赠方式，据统计，2004到2005年度，美国联合募捐的金额达46亿美元。其运作过程有相应的政策保障，其资助的组织为非营利性且由志愿者共同管理，而每个组织也有义务每年递交独立的审计报告。

美国慈善事业发展的成功首先是因为其制度的原因，社会职能与经济职能的分离催生出众多的慈善组织来满足社会弱势群体的需求；其次是美国大多数的慈善组织由民间发起，并以社区为组织发展，因而其能够较快地感知到基层社区民众的需求，这相对于政府主导的慈善组织更高效且成本较低；再次，美国有着民主自治的文化传统以及宗教信仰，而宗教与传统文化糅合下产生的美国慈善文化也影响了众多的企业家与富人，尤其是“富罪文化”的发展成为基督徒的一种固有的价值观，这种文化软环境也促进了美国慈善事业的发展。

美国的慈善管理整体上较为松散，其管理模式有以下几个特点：一是注册管理模式较为松散。美国的慈善组织并非一定要注册才能成立，但如果要想获得免税资格，则必须进行备

案，而当非营利性的慈善组织想要得到政府部门的资金支持时，其便需要进行注册。尽管如此，美国慈善组织的注册过程也并不十分严格，其运营执照不需要向政府报批，而政府也不得以职权来干扰慈善组织的正常管理或干预其内部事务，这给予了慈善组织较大的独立空间。

二是政府制定了优惠的税收政策来刺激民间力量参与慈善事业。美国的税法规定，在一个纳税年度内，企业向公益性社会团体捐赠，其捐赠前扣除额不得超过应纳税额 10%，个人慈善捐助款的扣除额不得超过该捐赠人调整后所得的 50%。这样的优惠税收政策刺激了法人、自然人积极进行慈善捐赠。

三是规范成熟的行业管理。20 世纪后半期，美国就出现了行业协会组织和公益组织，这些组织的出现一方面能够研究慈善组织的发展走向，维护慈善组织的利益，另一方面其也能制定行业发展规范，加强组织之间的沟通合作。而美国政府则很少介入这些组织的内部管理，给予其较大的独立性，对其采取一种松散的管理态度。

四是美国对慈善组织已经建立起较为严密的监督和评估机构。美国不仅存在着大量的民间慈善组织，其还存在着大量的针对众多慈善组织而产生的民间监督机构，例如美国慈善事业商务局、信息局等，其主要就是对非营利性组织进行监督，而且其监督评估报告得到了大多数民众的信任。美国民众往往参考这些评估报告来判断慈善组织运行的好坏，并以此来决定其捐赠方向。^②

三、美国慈善事业发展的原因

在美国，慈善是一种财富境界，慈善更是一种理念，慈善已成为人们的一种生活方式或生活习惯。美国慈善事业以基金会为主要组织形式，大基金会构成了美国权势集团的主要部分，但同时它特别注意保持自己的非官方性和独立性，与政府在主要政策上既配合默契又保持距离，有时还会有矛盾。基金会把相对零散的捐赠变为合理化、组织化和职业化的公益事业，把探索社会问题的根源和扶助弱势群体更多地建立在科学的、理性的美国慈善事业基础上。

美国慈善事业非常发达，慈善理念深入人心，慈善组织异常活跃，捐赠形式多样化，慈善规模大。据美国施惠基金会与印第安纳大学慈善中心发布的第 57 个年度报告显示，2011 年美国有 1.17 亿户家庭、1200 万家企业、9.9 万笔遗产和 7.6 万个基金会进行了慈善捐款。捐赠对象是大约 110 万个注册慈善机构和大约 22.2 万个美国宗教团体，2011 年美国慈善捐款总额达到 2984.2 亿美元，其中近四分之三为个人捐款，个人捐款占可支配收入的 1.9% 接受捐

^② 陶骛：《英美国家慈善事业模式借鉴》，载《人民论坛》，2014 年 8 月。

赠最大的受益者是各类大学，其次是公益性基金会，再次就是医院、诊所及健康研究机构，还有博物馆、动物协会、宗教学校等。

美国慈善事业之所以如此发达，主要有以下几个原因：一是有美国政府的监督和完善的法律体系。美国制定了慈善组织信息披露制度，慈善事业的透明度大，例如 1969 年的美国税法明确规定各类基金会每年必须向税务局作报告，慈善机构必须接受社会公众的监督，并通过一定的形式向社会公开并披露相关的信息和资料，如免税申请表、免税资格证明、有关证明文件以及最近三年的申报表等信息和资料。慈善组织有义务满足社会公众提出的所有查询要求，如其有拒绝提供相关资料、不接受公众监督、不协助调查或故意诱导等行为的，都将面临美国税务署的严厉处罚。

二是鼓励慈善捐赠的税收优惠政策。美国政府鼓励兴办慈善事业，鼓励企业、个人和各种机构向慈善组织捐款，对慈善公益事业实行减免税收优惠政策，一方面其税法规定，捐赠者可享受税收减免优惠，慈善公益组织也可在开展活动时可申请税收减免，直接推动了美国慈善事业的发展；另一方面，美国的遗产税、利息税、所得税等相关税收政策，也间接推动人们把财富投入慈善公益事业。

三是美国慈善教育注重从小培养，慈善理念深入人心。美国培养孩子的慈善理念是对孩子教育的重要环节，包括比尔·盖茨在内的许多大富翁均把孩子送进慈善学校进行慈善理念教育。慈善教育理念还反映在爱心的培养，量力而行，很少会关注捐款金额的大小，如在美国学校组织慈善捐款过程中，每个人捐助款项金额多少不重要，重要的是爱心培训，每个学生量力而行，因而只统计捐助总金额，没有统计每个人具体捐款的金额，也没有张榜公布捐助名单和金额的习惯，谁也不知道捐款的明细金额。又如美国高等教育不仅看重学生学习成绩的好坏，还非常重视学生的慈善爱心，美国的名牌大学录取大学生时不仅要学习成绩优秀，还要求学生在上大学之前必须先有作义工或参与社会志愿者服务的经历。

四是美国私人基金会推动公益事业发展。美国私人基金会的捐赠是有组织的，用现代的管理办法管理资金使用，捐赠资金的使用有明确的目标和针对性，即授人以渔，不仅是单纯的救济，而是教给他们谋生之道。^③

^③ 栗亚清：《美国慈善事业发展对我国的借鉴与启示》，载《财经界》2013 年 11 月。

我国慈善事业发展需要解决的问题

我国慈善事业在近年取得了很大的成绩和进展，但是由于起步晚、起点低，从总体上看我国慈善事业仍处于初级状态，尚面临着众多需要解决的问题。

一、慈善文化水平不高

我国是具有悠久的乐善好施传统的国家，但是我国的慈善文化始终没有走出。行善积德，因果报应。图取好回报的境界。在上世纪中叶由于意识形态方面的原因，我国曾视慈善事业为。资产阶级虚伪的东西。。在计划经济体制下，一方面政府全面包揽了社会救助和社会福利的各个方面，另一方面一度以极为严格的法律法规将各种民间组织置于政府的直接控制之下，为数不多的慈善组织也蒙上了极强的官方色彩并按照政府指令行事。这种状况直接造成了公众慈善意识的淡薄，在相当程度上制约了慈善文化的正常发育，以至于至今我国慈善文化建设的水平依然不高，尽管 2008 年的汶川大地震出现了我国公民慈善捐助的“大喷井”，但其鲜明的特点是一种朴素的同情心和民族情结的意愿表达，离将慈善作为一种应尽义务和生活方式的认知尚相去甚远。不少公民和企业对怎样参与慈善事业不了解，仍停留在传统的、偶发的点对点的救助模式上，尚未形成经常性全民慈善的良好氛围。对于相当数量的单位和民众而言，捐款捐物是在灾难发生时对政府号召的积极响应，而不是自觉对社会慈善事业的参与，也不是社会成员自觉回报社会的需要，慈善尚未成为公民日常生活的构成部分。

目前在我国慈善事业正处于发展的爬坡阶段，面对社会对慈善公信力广泛质疑的状况，需要在加强规范慈善组织与慈善活动增强公信力的同时，通过培育现代慈善文化将公众对慈善的关注引向对现代慈善发展机制构建的积极参与。通过现代慈善文化的建设和综合治理提升整个社会发展慈善事业的信心。

二、政府在发展慈善事业中的定位不准

慈善事业最显著的特点是民间性和社会性。民间慈善组织应是慈善事业的主体。根据国外慈善发展的经验，政府在慈善事业发展过程中的主要作用是引导、监督、规范和保障。由于我国长期以来由国家与集体承担全部的社会救助和社会福利职责，形成了个人和社会对政府的过度依赖，社会慈善力量的作用被忽视。虽然改革开放以来社会慈善逐步得到重视，但是政府在规范!引导慈善事业发展中依然存在越位和缺位问题。

一是较多地使用行政手段管理慈善工作，对慈善事业的管理简单化。经常把慈善资金作

为财政资金的补充去承担一些本应由政府财政承担的项目。对慈善组织必需的人力!财力!物力的政策支持力度不够,不少慈善组织的正常活动难以为继。二是较多地直接运作慈善活动,扮演慈善活动的主体角色,政府和民间组织的功能倒挂,一些慈善组织实质上是借助行政力量!以行政化的方式开展慈善活动。政府既是慈善的组织者!管理者!监督者,也是慈善的参与主体的基本格局尚未改变。这种政府功能定位尽管在慈善发展的初期在一定程度上推动了我国慈善事业的发展,但长此以往不利于作为慈善主体的民间慈善力量的成长发育,不利于形成良性的慈善事业的发展机制。三是有关慈善捐赠的财税政策设计不合理,政策不到位或者实际得不到落实,尚不能充分调动企业和社会成员捐赠的积极性。

三、慈善法律制度建设滞后

慈善事业的发展与慈善组织的活动。慈善活动的组织离不开健全的法律规范。虽然我国近年在慈善立法方面有所动作,但是尚未形成完善的慈善法律制度体系。在西方发达国家,一般有专门的慈善法律围绕慈善形成一个完善的法律框架,为慈善事业发展提供的积极的法制保障。我国现有的慈善法律法规零散地分布在一些法律之中,缺乏系统性法律法规的规范,使慈善事业发展出现的许多复杂和无序问题无法解决。最突出的问题,一是慈善组织的独立法人地位!慈善机构的权利义务、慈善财税政策、慈善活动的规范等关键环节没有厘清,没有法律法规的权威确认和明晰规范。二是慈善组织的资格审查与准入!对慈善组织活动的监管、评估、公益产权的界定与转让、融投资、退出等尚未形成完整的法律框架。

四、慈善组织发育水平低!缺乏公信力

民间慈善组织的发展程度是衡量一个国家或地区慈善事业发展水平的重要标志,成熟的慈善组织是慈善事业发展的基础性支撑,但是目前我国慈善组织的发育还处于较低的水平。一是民间慈善组织数量少。从世界各国慈善事业发展经验看,慈善事业的主要承担者应该是民间慈善组织。虽然我国慈善组织在近几年绝对数在增长,但是从整体来说,我国民间慈善组织的发育远远落后于经济的发展。并且目前不少慈善组织都是政府直接或者间接管理控制的官办或者半官办组织,真正意义上的民间慈善组织数量太少、发育不成熟。二是慈善组织功能的发挥处于较低层次。由于长期以来政府对民间组织管得过死,致使慈善组织的建立、发展均受到诸多限制,慈善组织活力不足,主要从事一些款物募集与发放工作,缺乏广泛深入地参加增加社会救助和扩大社会福利的理念和能力。三是慈善组织活动缺乏整体规划、不规范操作问题突出,多头募捐的问题和过度竞争的现象普遍,慈善资源没有得到有效的整合利用。

从慈善组织自身建设看，慈善组织的内在运行机制还存在严重缺陷。首先慈善组织没有建立阳光透明的组织运行机制，缺乏有效的组织内部监督机制，不少慈善组织的运行存在随意性突出!财务流向欠透明的问题，有些慈善组织甚至随意挪用、挥霍善款，导致慈善组织的公信力受损，慈善机构的蛮荒特色，让捐赠者和潜在的捐赠者产生了极度的不信任感，使慈善组织成了公众信任度最低的领域之一，挫伤了社会民众参与慈善活动的积极性。同时慈善组织没有形成与市场经济体系相适应的的高效运作机制，在活动的宣传策划、资本的增值运作等方面还缺乏市场化理念，不能有效保持慈善与市场经济的有效对接和利用；再则没有足够的专业人才作为组织的人力资源支撑，目前慈善组织的成员构成主要为：一部分是政府公务员和事业单位人员，还有相当数量的离、退休领导干部，另一部分是社会爱心人士和志愿者。真正经历过系统学习培训，具有良好的慈善事业专业素质和技能的专业人才很少。慈善机构公信力不强!慈善资源动员不足，对市场机制不熟悉，专业人才欠缺构成了影响中国慈善事业发展的重大缺陷。

五、制度环境欠优化

良好的制度环境是慈善事业发展和良性运行的重要保障。慈善事业发达的国家无论在慈善民间团体的设立还是在相关制度政策的扶持上，都采取了相当积极的态度。相比之下，我国在慈善机构设立与相关政策的制定上都表现出了明显的体制障碍。政府对社会化慈善事业扶持政策的缺陷，已经在相当程度上成为社会慈善事业得以健康发展的瓶颈。体制障碍主要表现为：一是慈善组织的准入门槛过高，控制过于严格《社会团体登记管理条例》规定，社会团体的设立必须有业务主管单位，并强调：在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体，没有必要成立。对慈善组织的进入进行重重限制设置了过高的门槛。过于严格的控制导致慈善组织的设立和发展受到了极大的限制。二是没有形成利于慈善事业发展的科学的财税支持政策体系。从一些发达国家的经验看，慈善事业的发展必须以完善的财税制度做支撑，而缺乏科学的财税支持也是制约我国慈善事业发展的突出问题。到目前为止我国的税收制度还处于不成熟的状态，对捐赠行为缺乏必要的激励甚至具有制约作用。^④

^④ 邓微：《完善慈善事业发展机制促进我国慈善事业健康发展》，载《湖南行政学院学报（双月刊）》，2012年第3期。

慈善事业管理机制创新的对策建议

一、治理机制创新

政府推动，以民办为主导，官办、民办相结合的慈善事业是中国的必然选择。国内外的事情都证明，在社会发展领域中，政府不是万能的，并非所有的方面都非要政府插手才行。发展民间草根力量，让民间组织和公众自己解决民间的事情，才是明智的抉择，在美国，撑起公益慈善事业大旗的正是广大公众。“小政府，大社会”是社会结构转型的必然要求和趋势。因此，创新治理体制，就要取消审批制，降低门槛，建立涵盖所有公益慈善组织的登记制。对大多数民间草根组织来说，拥有合法身份比享受税收优惠和获得政府支持更重要，因此，首先要解决公益慈善组织的身份问题。在民政部门设立公益慈善组织登记备案科，建立无门槛的公益慈善组织登记备案制度。只要从事慈善事业的组织提出申请，递交组织章程，就应该做登记备案处理，给予公益慈善组织合法的身份。但是，给予合法的公益慈善组织身份并不等于该组织就获取了税收优惠的资格，要想获取税收优惠，还必须到税务部门进行业务登记申请。这种将身份登记与税收优惠登记相分离的制度好处在于：一是让那些并不需要税收优惠和政府资金支持的公益慈善组织能够很顺畅地取得一个合法的身份；二是让税务部门决定是否给予该公益慈善组织税收优惠条件的做法合情合理。税务部门对公益慈善组织的登记审查主要是针对业务而不是针对整个组织，税务部门给公益慈善组织开出的税收优惠证明只是公益慈善组织开展该项业务的税收优惠证明，而不是整个公益慈善组织的税收优惠证明。

二、运作机制创新

当前，我国慈善事业运作机制要实现三个转变：一是从“行政化”运作向“市场化”运作转变；二是从“动员式”捐赠向“志愿式”捐赠转变；三是从“兼职化”为主向“专业化”为主转变。

1、建立专业化、长效化的资金筹集机制。各式各样的社会慈善公益机构的出现容易形成重复募捐的现象，为了提高募捐效率，可以借鉴美国的经验，成立联合慈善总会，进行联合募捐，联合募捐活动既降低了募集成本，又加强了公益慈善组织之间的横向联系，是市场经济条件下最为有效的资金筹集方式。同时，设立“慈善日”，开展“慈善一日捐”的活动，有

利于建立资金筹集长效化机制。

2、拓宽投资渠道，引进企业家经营机制。对慈善基金而言，保值增值事关组织生存发展的大计，在市场经济条件下需要坚持慈善基金的市场化运作。我们可以借鉴美国公司基金会的运营机制，规定广泛的投资范围，包括购买股票、进行房地产投资，甚至可以开办信贷业务、投资实体等。具体来说，其一，可以通过专家理财使收益最大化，风险最小化，尽最大可能保障基金本金的安全；其二，金融信托机构要积极开发“公益信托”的产品，通过慈善基金的集合信托来实现双赢；其三，政府要为慈善基金的投资增值开放公共空间，提供政策扶持，使慈善基金的投资增值有较为稳定的保障，从而推动慈善事业的发展。

3、实行募捐与救助相分离的机制。我国的公益慈善组织既做资金筹集的工作，又做项目的救助工作，造成了低效率的资金募集、保值和使用。借鉴西方国家实行募捐和救助相分离的机制，对公益慈善组织在业务上进行重新整合和规范，将公益慈善组织分为两大类：一类是资金筹集组织，如基金会组织，主要职能是充分发挥募集能力，在社会上广泛筹集资金，并通过市场的运营做大资金规模，然后将资金分流到一些具体的慈善服务组织进行项目救助活动。另一类组织就是慈善服务组织，主要职能是设计形式多样的公益产品，实施公益项目救助活动，其资金来源一般是基金会的资金转移，资金来源的多少主要取决于公益项目的社会影响力和品牌效应。如果一个慈善服务组织的公益项目具有广泛的社会影响力和较高的品牌效应，那么就会有很多基金会组织愿意将资金委托给该组织进行项目救助活动，相反，如果一个慈善服务组织的公益项目设计在社会上没有什么影响，那么就很难从基金会那里获得资金支持。这也进一步促使慈善服务组织不断改进服务质量，设计更好的公益服务项目，以便争取更多的资金支持。西方国家的公益慈善组织资金募集与救助相分离的机制是符合专业分工与协作的市场经济原则的，这种机制不仅能提高资金的筹集和使用效率，让基金类组织专注于提高资金的筹集和保值增值能力，让服务类组织致力于设计更好的公益产品和提高服务质量，而且还能增强资金来源和使用的透明度，提高社会公众的信任度，进一步促进整个慈善事业的健康发展。

三、激励机制创新

激励公益慈善事业的发展，可以从以下几个方面进行创新：第一，加快建立健全包括慈善机构运作、自律与他律制度，以及慈善从业人员的组织、人事、社会保障、福利等相关制度，提高公益慈善组织的社会地位，增强对社会各界投入慈善事业的吸引力。第二，完善和统一慈善财税制度，让慈善机构合法提取运行成本，改善社会参与慈善的环境；简化慈善捐

赠免税政策程序，建议税务部门授权可以接受税前扣除捐赠的公益组织直接开具可以冲抵应纳税额的票据，以降低慈善捐赠的“交易”成本，发挥免税对于激发捐赠热情的推动作用。

第三，建立慈善机构资格认证制度，对公益慈善组织分批进行相关方面评估、信用资格认证，取得资格的组织享受社会捐赠的优惠政策。根据国外经验，只要成立注册后的公益慈善组织提交申请，就可以成为免税组织，税法中应明确界定享受捐赠税前扣除的公益慈善组织应具备的条件，由税务局对已成立的公益慈善组织进行审核测试，对审核测试通过的公益慈善组织，税务局应每隔一定的时间进行复核测试。

四、监督机制创新

我国应该改进政府监督，完善慈善立法，加强行业自律和社会监管，从而建立对公益慈善事业的政府监督、法律保证、行业自律和社会监督的监督机制。

1、我国应该尽快明确公益慈善组织的监管机构，近期可由民政部统一监管，长期可以借鉴设立类似英国慈善委员会的独立机构。在监督手段上，政府应统一年报格式和内容，确保公益慈善组织如实反映组织所有的财务活动，并建立问责制，如果发现有造假行为，政府应该依法予以惩戒，取消公益慈善组织的资格。

2、逐步建立一批第三方独立评估机构，制定评估规程和评估指标，为公益慈善组织评级，定期进行评估，并公开评估结果，供民众进行慈善捐助时作为参考，也为公益慈善的监管机构提供监督依据。

3、以法律形式规定捐赠人、社会大众和新闻媒体监督的权利。建议在法律中规定公益慈善组织在任何情况下都要接受捐赠人、社会大众和新闻媒体对捐赠款项的数量、用途和结果等方面的查询，并给予答复，使慈善公益事业公开透明，从而杜绝违法现象的发生。

具体方式上可借鉴西方国家的做法，如美国联邦法律规定，任何人都有权到享受免税待遇的非营利组织查看前三年的税表；英国慈善法规定，任何人只要支付一定费用，就有权获得非营利组织年度账目和财务报告。^⑤

(本栏编者：束贇 shuyunfd@163.com)

^⑤ 廖建军：《论我国公益慈善事业管理机制的创新》，载《北京行政学院学报》，2011年第3期。

人物·拉斯基

拉斯基生平简介

拉斯基（Harold J. Laski, 1893-1950）出生于英国曼彻斯特一个犹太正教家庭，牛津大学毕业，政治学教授。他积极参加工人运动和工党活动，担任过英国工党执委会委员和主席，“二战”期间曾任英国副首相艾德礼的助手，但始终不愿参加内阁，坚持以理论研究和教学作为自己的主要任务。

大学时代，拉斯基就是“费边社社员，但他至少同样是自由党党员和社会党党员”。20世纪20年代，他先是崇尚自由主义的多元主权国家学说，认为国家并不具有超越于其他社会组织的地位，它与其他各种社会团体相行并立，共同保障和发展公民的民主与自由权利。1923年工党上台执政后，他的思想发生了转变。他在《政治典范》等著作中认为，公民的权利是他们获得完美的自我实现的必要条件，政治上的真正平等必须以经济平等为前提，国家则是公民自我实现的“基本工具”。为此，他认为国家高于且应在一定程度上控制其他社会团体，主张国家干预经济，控制财富的生产和分配，在国家主导下通过和平改良走向社会主义。

从30年代初至“二战”前夕，随着经济危机的爆发和法西斯主义的上台，拉斯基一方面看到了国家的作用在于保护特定的生产关系，资本主义国家是资本家获得利润的保护工具，与民主主义相悖的现行制度“必然要导致革命”，但他又认为英国不能走十月革命的道路，反对任何阶级的专政，把实现社会主义的理想寄托在资产阶级的让步和社会变革上。

“二战”爆发后，拉斯基看到了战时各阶级、各政党间的合作和民众普遍的爱国热情，主张利用这千载难逢的良机实行“一致同意的革命”。他认为“一个民主国家不外乎是个人人平等的社会，它为全体人民的消费而有计划地进行全员生产”。他坚持“从机会均等的概念出发”，重建教育和服务体系，重要的服务行业“必须收归国有和公营”。为此，他坚决主张利用战时各阶级的合作，在民主与协商的基础上，通过赎买的方式，对现存经济秩序实行真正的或深刻的革新，从而和平过渡到一个“社会主义的英国”。

拉斯基没有完全摆脱资产阶级自由与平等观的束缚，信奉的是阶级合作而不是无产阶级革命，是资产阶级民主而不是无产阶级专政。因此，他“绝不会成为一个彻底的马克思主义者”，而是转变成一个社会民主主义者。由于他的理论始终站在社会民主主义的立场上，然而又有一定的马克思主义成分，西方一些学者认为他是把马克思主义与传统自由主义调和得最为融洽的一位思想家。

拉斯基一生著述颇丰，政治学方面的著作主要有：《主权的基础与其他》（1921年）、《政治典范》（1925年）、《共产主义》（1927年）、《国家的理论和实际》（1935年）、《论当代革命》（1943年）等，其中《论当代革命》一书集中反映了他的社会民主主义思想。

人物·拉斯基

拉斯基：计划化的民主

当资本主义从自由竞争走向垄断后，结成垄断财团的大资本家不仅在经济上占据着垄断地位，而且在政治上与保守派的反动力量结为一体，整个社会处在大垄断资本的剥削和控制之下。特别是经过1929至1933年的经济大危机后，一些国家垄断得到迅速发展的同时，法西斯主义也日益猖獗。在这种状况下，改良资本主义社会的要求甚为强烈。拉斯基正是在这一大背景下提出了一套新的社会改良理论，对英国工党和当代各社会党产生了广泛影响。他不仅是英国工党的政治理论家，而且还是社会民主主义向民主社会主义转型的思想先驱。

“一致同意的革命”（用拉斯基的话来说，就是在设法维护文明社会里的那些民主过程的同时，在各阶级人民充分合作和一致同意下，重新确定共同的生活目标。在这里，他实际上是要通过战时的阶级合作，和平地建成一个资产阶级民主政治加社会主义国有化与计划化经济的“社会主义”社会，以实现社会的平等和公民的最大福利）是拉斯基梦寐以求的社会变革方式，而“计划化民主”则是他要实现的目标模式。在他看来，资本主义缺乏社会经济领域的平等和民主，而社会经济领域缺乏平等和民主，政治上不会有真正意义上的自由、平等和民主。为了“使民主精神在各种社会生活中都能顺利实现”，他提出了建立一个“计划化民主”社会的美好蓝图。

他的“计划化民主”社会首先要求“重要的生产资料由全社会拥有和控制”。他提出把几个事关国计民生的行业 and 部门转由国家拥有、控制或管制，并直接为全社会本身的利益服务。其一，国家控制资本和信贷；其二，土地国有化；其三，国家控制对外贸易；其四，交通、运输、能源、动力国有化。他认为这是自由国家为增长福利所要求的必要条件。

其次，实行经济权的民主化。他提出，国家的经济管理人员既要有丰富的知识和经验，但又不能是那些既得利益与工业相关的人，他的“唯一效忠对象必须是他所服务的国家”。同时，建立一个由议会为最高管理机构的管理体制，一切计划都必须经议会批准，内阁是计划

经济的执行者，并对议会负责。

再次，“把自由纳入平等”，并体现平等原则。他认为，资本主义社会的自由是少数特权阶级牺牲大多数人利益而获得的自由，这是一种“消极自由”，或者说是少数人发财致富的手段，而不是目的。这种自由实际上意味着不平等。“计划化民主”社会则不同，它要“在平等的基础上谋求自由”。在这里，不仅人们有社会福利这个高于一切的共同目标，而且每个人具有平等的权利以及社会给予他发挥个人创造性的机会。这种“计划化民主”使自由与平等相统一，使消极的自由转变为积极的自由，并使平等和每个人的个性得到真实体现。

最后，以代议制民主政治为其政治上层建筑。在“计划化民主”社会，实行按民主的程序，以普选制为基础，由人民定期地自由选择统治者的民主政治。国家不是阶级专政的工具，其最大的目的是使公民获得最大福利。在这里，拉斯基实际上是要保留资产阶级的民主政治形式，并以此来为建立一个“真正”自由、民主和平等的社会服务。在他看来，资产阶级的民主政治与“计划民主”相结合，将会使人们进入一个“和平、幸福、稳定”的崭新世界。

（本栏内容节编自徐大同主编的《西方政治思想史》）

（本栏编者： 沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn ）

我思我在·中国乡村生态环境治理（三）

江西资溪产业发展：现状分析与对策建议

于卿 周志俊 张成一 胡震宇 余珊珊 吴杰丽[®]

一、基本情况

江西省资溪县地处武夷山脉中段西麓，毗邻福建省光泽县，位于两大世界级旅游景区龙虎山和武夷山、两大国家级经济区鄱阳湖生态经济区和海西经济区之间，地理位置得天独厚。之所以有“江西东大门”的称号，是因为资溪有 316 国道、济广高速、鹰厦铁路以及正在建造的资光高速穿越其中，闽赣之间的交通要道。资溪全县国土面积约合 1251 平方公里，下辖有 2 个乡、5 个镇和 5 个国有林场，共计 70 个行政村，总人口达 12.6 万。境内山川秀美、生态纯净、文化独特，森林覆盖率接近 90%，空气中所含的负氧离子量高达每立方厘米 36 万个单位。资溪县在中部地区 585 个县市的生态环境综合指数中，始终雄居榜首，被专家誉为“纯净资溪”、“天然氧吧”和“动植物基因库”。近些年来，资溪县党政机关坚持以科学发展观为指导，全力贯彻“生态立县、绿色发展”的战略，按照“一产围绕旅游促升级、二产围绕旅游出产品、三产围绕旅游优服务、城建围绕旅游树形象、交通围绕旅游保畅通、文化围绕旅游添活力”的思路，守护好生态环境、发展好旅游经济、培育好绿色产业、建设好园林城镇，推动一、二、三产业互动发展，逐步走出了一条生态、经济、社会、人与自然和谐发展之路。通过全县人民的努力，资溪先后荣获全国生态示范区、全国绿化模范县、全国平安县、全国计划生育优质服务先进县、全国法治县创建活动先进县等称号。2013 年的全年总值达 26 亿元，同比增长达 12%；财政总收入 6 亿元、增长 17.5%，公共预算财政收入 4.9 亿元，增长 14.9%；全社会固定资产投资 28 亿元，增长 14.5%；社会消费品零售总额 9.5 亿元，增长 19.5%；农民人均纯收入 8700 元，同比增长 13%。以上数字可能和实际情况有部分冲突，但总体上的经济增长速度是健康、快速、稳定的。在资溪县的发展过程中，旅游业是重头戏。与旅游业相关联的产业众多，它能够极强地带动其它产业的发展，是展现美丽中国的主要途径，更是建设美丽中国的重要推手。在党的十八大报告明确指出了建设美丽中国，实现中华民族永续发展的规划思路。这一思路恰恰证明了资溪县花大力气开发旅游业是符合中央精神的，是完全正确的。为了积极贯彻中央精神，结合实际情况，资溪坚持依托独一无二的生态环境，进一步强化旅游主导地位，坚持通盘谋划旅游发展、全产业强化旅游引领、全区域营造旅游环境、全社会参与旅游发展，旅游业发展迅速。在旅游产业的强势支撑下，资溪先后被评为中国生态旅游大县、中国十佳休闲旅游名县、江西省旅游强县。

[®] 作者均系复旦大学在读 MPA 研究生。

二、目前现状

（一）旅游产业

还没到资溪，沿途两边大量的马尾松和竹林，便给我们一个初步的映像，资溪这个地方绿色植被长势那么好，旅游产业如果开发利用的好，必定能够成为当地的支柱产业。当进入资溪县后，通过实地走访、考察研究，我们了解到 10 年前的资溪只是一个偏远、落后的山区县城，大自然的鬼斧神工“藏在深闺人未识”，而 10 年后，资溪立足生态优势，大力发展生态旅游，取得初步成效，首创了“生态立县、绿色发展”的县域经济发展模式。2010 年接待游客首次突破百万大关，被评为“江西省旅游强县”；2013 年接待游客超过 200 万人次，实现旅游综合收入超过 10 亿元，旅游发展跨上了新台阶。如今的资溪已经成为拥有国家级自然保护区、国家森林公园、中国十佳休闲旅游名县、抚州市第一个国家 4A 级旅游景区等 11 个国家级旅游品牌的江西旅游大县，在全国范围内也拥有了一定的知名度。全县旅游项目总投资已突破 30 亿元，大小旅游项目 30 多个，旅游产业发展得如火如荼、风生水起。为加大旅游宣传促销，资溪县先后成功举办了全国海选演员推新大赛、全国登山健身大会、“百万青少年游江西”启动仪式等各类文化宣传促销活动。2012 中国资溪大觉山生态旅游节上，英国、美国、澳大利亚等 8 个国家参加的国际自然水域漂流大赛、山地自行车越野挑战邀请赛等 9 大赛事聚集世人眼球。资溪旅游焕发出旺盛的生命力，游客年均增长 30%，与龙虎山、武夷山等著名风景名胜连为一体，构成黄金生态旅游圈。徘徊在资溪的山水之间，到处都能感受到资溪大旅游蓝图迸发出的纯净气息。生态的、绿色的、纯净的旅游产业是资溪最大的特色、优势和品牌。

通过当地的吃穿住行和游山玩水，无不透露出资溪给我们这批考察人员带来的纯净感受。从 2002 年起，资溪就坚定不移地贯彻落实“生态立县、绿色发展”战略，凭借自身的纯净生态，把旅游产业视为“生命产业”，因山亮景、借水造势，树立“全域景区”发展理念，在全省率先编制了《资溪县生态旅游发展总体规划》，并邀请国内旅游规划界知名团队对全县旅游资源进行考察、分析、整合并进行科学规划，先后出台了《关于建设旅游强县的若干意见》、《关于加快生态旅游发展的意见》等政策措施。在这些研究的指导下，资溪大力推进“三线十景”建设，率先树立“纯净资溪”的旅游品牌。俗话说“要致富，先铺路”，要把旅游产业做大做强，就必须把涉及旅游景点的交通线理粗理顺。经过不懈努力，资溪的旅游公路已经逐步伸了进各大山区，旅游专列火车也已开进山城，现今逐步把高速公路修到家门口，约束资溪旅游产业发展的首要瓶颈已被打破。现今的资溪向北融入了鄱阳湖生态旅游示范区，成

为赣北“五彩精华”旅游圈中的靓点；向南与三清山、龙虎山、武夷山、大金湖等著名风景名胜连为一体，构成国际著名黄金旅游线路。资溪成了全国瞩目的旅游新星。在对鹤城镇进行考察的过程中，我们不难发现旅游产业的发展，确确实实地给当地村民带来的实惠。过去大山村里的村民仅靠种田为生，全年的收入仅能维持温饱。但随着旅游产业的快速发展，比如大觉山村便成为了资溪首屈一指的富裕村，家家户户都住上了别墅，开上了小车，而且荣获了全国文明村的称号。随着旅游产业地不断升级，服务水平地不断提高，资溪每年接待的游客人数呈 30% 的速度稳步提高。据不完全统计，在旅游产业带动下的第三产业生产总值约占资溪全年 GDP 的三分之一，当地农民四分之一的收入均来自于旅游产业或与旅游相关的产业。

文化始终是旅游的灵魂。资溪县能够依托本地的文化底蕴以及外来文化多样性的优势，积极地把这种文化交融元素渗入到各大景区。如在参观大觉山景区期间，虽然有部分设施正在修缮，但我们依然能够深刻地感受到较强的宗教文化气息。通过陪同人员的介绍，我们了解到，除了宗教文化外，大觉山的旅游项目内容非常丰富多彩。例如将佛教的“大觉大悟”理念与原始生态完美结合，精心打造出“亚洲第一漂”峡谷探险漂流、太空步廓、大觉者及“三教合一”的大觉岩寺等精品项目；法水温泉以道教文化为主题，按照“山水法水，返璞归真”的理念，开发“善水”温泉养生区、“非常道”山地探险区、“质真”畲族风情区、“抱朴”康乐度假区、“悠然”乡村休闲区等，让人感悟身心回归自然；新月畲族民俗文化村以畲族独特文化为底蕴，打造以畲族美食、绝技表演为主要特色的全国农业旅游示范点；清凉山国家森林公园着力打造森林旅游、会议旅游品牌；投资 10 亿元的九龙湖景区着力打造江南独一无二托斯卡纳城堡式酒店和鸟巢别墅，打造现代度假旅游胜地；方家山道教文化久远，瀑布成群，引进中国万景旅游控股集团投资 17 亿元着力打造野外生存训练、负氧离子疗养的天然基地；大觉山景区还投资近亿元，打造了大觉山影视城，投资拍摄的长篇大型神话剧《天仙配后传》已经在电视台播出。资溪旅游产业发展的速度是空前的，当地政府除了通过现实渠道大力宣传旅游产业外，还利用网络的力量，同“新浪网”合作开展“带着微博去资溪”大型网络互动活动，进一步对资溪的旅游进行更为广泛的宣传。在边做边宣传，边宣传边完善的基础上，资溪的文化旅游与生态旅游有机融合，迸发出了资溪旺盛的活力和激情。据我们实地考察了解到的数据，资溪年度旅游人数由 2006 年的 26 万人次跃升至 2013 年的 201 万人次，旅游总收入由 5200 万元激增至 9 亿元。

（二）木竹加工

红土地按理说属于酸性土质，想要种植出粮食、蔬果农作物，必须依赖有机肥料。考察中，当地干部谈到他们最大的化工厂早已拆除，一心一意搞生态建设。因此，农作物便失去了有机肥料这一催化剂，则很难在产能和经济效益上有所突破。然而红土地也有红土地的优势，粮食既然不适合大面积播种，其它经济作物是否能够试点成功呢？答案是肯定的。说到江西，大部分地方都种植了马尾松和竹子，经过实地勘察和网上查阅资料，我们发展这两类植被之所以那么旺盛，和当地人靠山吃山、靠水吃水、靠红土吃红土的智慧有关。在和资溪当地干部、群众的交流中，我们了解到在过去的多年时间里，全面实施了“以林代木”工程，投资 40 多万元建成了空气负离子检测站，为生态保护装上“电子眼睛”，严格保护原始生态，建立完整的生态保护体系。坚持把生态保护和加强生态环境建设作为促进旅游产业可持续发展的基础性工作来抓，通过封山育林、植树造林、禁伐阔叶林和限额采伐等措施，先后规划保护生态公益林 53.9 万亩，人工造林 22.5 万亩。一系列积极有效的措施保住了资溪的碧水蓝天，全县森林覆盖率之高居全省第一，生态环境质量综合评价全省第一、全国第七。资溪县把木竹产业作为主导产业来抓，大力引进和扶持发展木竹加工企业，全县木竹加工业呈现出企业规模扩大、产品结构优化、效益提升的良好发展态势。在 2013 年里，实现规模以上工业增加值 3.25 亿元，增长 12.4%。不过，虽然木竹加工企业相对较多，但大部分企业发展后劲不足，抵抗市场风险能力不强。另外，该县大部分木竹加工企业综合利用率不高，产品档次、附加值不高，产品以半成品和粗加工产品居多。企业关联性不强，未能形成配套发展产业链，龙头企业带动能力不强，整个木竹产业缺乏竞争力。另外资源未能有效利用，资源培育相对滞后。从林业资源二类调查掌握的初步情况看，该县森林覆盖率虽然较高，但亩均蓄积量不高，特别是可采资源不足。一方面，近年来该县木竹企业快速发展，导致木竹需求上升相对较快。另一方面，虽然通过人工造林、低产林改造、封山育林和实施林业外资项目造林等建设新造了一批商品林基地，但木竹自然生长周期较长，资源自然生长周期赶不上采伐周期。

（三）白茶种植

由于和资溪县的深厚友谊，我们有幸参观了当地几个白茶种植园和加工、销售基地。原来，素有“人类绿舟·华夏翡翠”之称的资溪白茶产业是由一批又一批来自深圳、厦门、杭州等地的业界精英，他们醉情山水后，欣然与当地的“一亩茶园”公司签下了认购茶园的合同，从而成为资溪有机茶园的会员，并以每年每亩茶园 1 万元投入赢得有机茶 10 公斤及免费体验旅游，因此当地的白茶产业得到了前所未有的大发展。“一亩茶园”是资溪以有机白茶为

核心，实施生态旅游与有机农业相融合、互促进的新探索。其运作模式是，县里通过引进有实力的企业高标准打造有机茶园，吸引民间资本共同开发有机农业，带动当地生态旅游。企业则运用“互联网思维”，依托网上营销推介纯净生态、有机农业、生态旅游，并在茶园中建成可随时实地监控的视频系统，且在会员中建立“微博群”，进而形成线上监管、线下体验，共同投资、分享生态的新格局，此举今春一推出就发展会员超百名，吸引民间资金 1.2 亿元。据了解，该县 2012 年生态旅游及以白茶为龙头的有机农业实现产值 24.6 亿元，绿色 GDP 占全县生产总值 91%。探寻资溪生态农业扬优成势及“一亩茶园”创意成功的奥秘，关键有二：一是县里的生态保护和生态质量令人信服。早在 2002 年，该县就确立了生态立县战略，并率全省之先对领导干部实行“生态环境保护责任审计”，以壮士断腕的勇气关闭了水泥、化工等所有污染工业。如今，该县空气中每立方厘米的负氧离子含量最高达 36 万个单位。第一个到资溪创办有机茶园的浙江安吉种茶能手姚根富深有感触，自己在许多地方都种过白茶，唯有资溪种出的有机白茶品质令茶商叹服。马头山镇回乡创业的青年大学生李值以马头山原始森林中 2 万亩野生白茶为基地，带领当地山民创办“一帘春影”茶业获得成功，他说资溪白茶的最大卖点就是生态。二是有机茶园融入休闲游元素。在嵩市镇陈斜谷，记者看到这里的“一亩茶园”不仅拥有集物理防控、测土配方施肥、自动清洁生产等六项技术为一体的有机茶园，其间还巧妙点缀着湖间茶台、百竹园、百兰园等景观，它与周边旅游景点和有机大米、果蔬基地融为一体，会员和游客在体验旅游之余，还可通过企业建立的物流网将有机食品配送到家，使生态旅游与有机农业珠联璧合。资溪如今已创建 2 个有机白茶栽培国家级标准化示范区，跨入了全省茶叶生产十强县行列，“资溪白茶”在国内、国际茶叶博览会上屡获大奖，成功申报国家地理标志保护产品，注册了地理标志证明商标。

（四）有机农业

在红土地上搞有机农业，按照常理来说，是一件难上加难的事。随着考察与走访的深入，我们不难看出当地政府严格按照“高产、优质、高效、生态、安全”的要求，创新体制机制，转变发展方式，着力实行“八化”模式（区域化布局、多元化投入、标准化生产、产业化经营、市场化运作、品牌化发展、科技化支撑、综合化开发），大力发展生态农业，着力打响“有机资溪”品牌。在各级部门打造基地育产业，扩大规模效应的过程中，突出有机白茶、有机大米、有机竹笋、有机果蔬为重点，引导乡（镇）按照“一次规划、分项实施、逐年建设、滚动发展”的方式，积极建设千亩以上有机（绿色）农业示范园，正在努力打造特色鲜明的示范区和精品园。在充分整合发改、财政、水利、国土、农业、扶贫、移民、农机等部门项

目资金的基础上，结合资溪县各地特点，重点支持和倾斜扶持有机农业产业化发展。县财政每年还安排一定资金，专项用于农业特别是有机农业的基础设施建设；金融部门全力信贷扶持有机农业开发项目，合力推进有机农业快速发展。同时，结合旅游开发，积极拓展农业观光休闲功能，积极引导农民发展“农家乐”。目前，全县已建成千亩以上生态农业示范园 11 个，创建 2 个“国家级农业标准化示范区”，种植有机白茶 3.2 万亩、有机油茶 9000 亩、有机水稻 6000 亩、有机竹笋 13 万亩。培育龙头强示范，唱响有机品牌。用工业化理念谋划农业发展，按照“做大产业建龙头、做大龙头促产业”的思路，采取领导挂点、政策扶持等措施，积极引进、培育一批规模大、技术高、竞争强的龙头企业，注重发挥其集群效应和示范作用，进一步扩大带动面，延长产业链，推动特色产业扬优成势。全县已有农业产业化龙头企业 63 家，成立农民专业合作社 79 家，带动近 3 万余农民。引进上市公司福建圣农集团投资 2 亿元的江西圣农食品有限公司和返乡客商投资 1 亿元的江西泰伯酒业有限公司先后建成投产。同国家级农业产业化龙头企业正邦集团已正式签订投资 10 亿元开发有机农业的战略合作框架协议。同时，加大政策扶持力度，县财政每年安排 300 万元有机（绿色）农业发展基金，用于奖励扶持发展。目前，全县已有 13 个农产品通过有机农产品认证。新培育的有机陶菊在 2013 年第十届国际有机食品博览会上荣获金奖。山夫有机蔬菜进入省会高档大酒店等高端市场，在南昌、无锡开办了旗舰店。与有机农业相关的“资溪面包”产业总产值已达 40 余亿元，创业故事曾走进了中央电视台。

（五）城镇建设

资溪县给我们最直观的感受是到处都是景色，到处流淌着浓浓的绿意，到处飘溢着芬芳的花香。无论白天还是夜晚，散步于浑然天成、景色秀美的“一河两岸”景观带（绿水交融、波光潋滟的泸溪河畔）使人仿佛置身于如梦如幻的山水画卷。可以看得出，这些年来资溪紧紧围绕建设绿色山水生态园林县城的目标，高起点规划、高质量建设、高效益经营、高水平管理，大力推进新型城镇化建设，繁花似锦、硕果满枝。大家都知道，科学规划合力推进规划是城市建设的龙头。当地政府围绕“生态园林城市”和“国际化旅游城市”的目标，树立“大产业、大文化、大绿化、大水面、大空间”的城镇化建设理念，科学、公开、适度超前地编制全县概念性发展规划，科学制定新型城镇总体规划、功能区规划、新村点规划、产业发展规划、生态系统规划等各类规划，大力实施“东延、西拓、南扩、北进”发展战略，把森林、景区、公园搬入城市，做好城市建设与生态旅游相融合、共发展的大文章，构建全国独一无二的“一城三区”（中心县城和大觉山、九龙湖、方家山三大景区）大县城发展格局，

绘就 50 年内的新城镇发展蓝图。为形成合力，资溪县成立由县长亲自挂帅的创城工作领导小组，按照“一项任务、一个领导、一个责任人、一套工作班子、一个实施方案、一支施工队伍”的工作机制，将创建任务逐一分解落实到责任单位，并列入年终目标管理绩效考核，形成“层层分解、件件落实，横向到边、纵向到底”的工作格局。风正好扬帆。自 2007 年以来，当地先后累计投入 12 亿多元，启动实施了泸溪河综合治理、老城区改造、城西新区和泰伯公园等 100 余个城建项目，面貌显著改观，功能日趋完善。拓绿增绿 满城山色近年来，资溪按照“一路一貌、一街一品、绿中造景、月月有花、四季常青”的要求，实施一系列绿化工程，坚持拆墙透绿、腾地建绿、见缝插绿、沿河布绿、依湖造绿、傍路栽绿、花开百村，选用 40 多个乔、灌、草、花品种，以植物造景为主，乔、灌、草立体配置，打造高品位的城市滨江绿化景观带，在城区主街道共栽植雪松、桂花等绿化大苗 5000 余株，栽植草坪、植物色块 4 万平方米，城西迎宾大道、城北大道和沿江大道等 3 条景观街道崭新亮相，绿化达标率达到 92.84%，建成区公园绿地总面积 56.12 万平方米。截至目前，城区绿地率达 38.06%，绿化覆盖率增至 41.48%，人均公园绿地面积高达 15.9 平方米。如今，资溪城区面貌一年一变样、五年大变样，一个“城在绿中、水在城中、人在景中”的宜居宜游城市已初露英姿，被评为全省新型城镇化建设先进县。亲山近水 精品迭现生态是资溪的品牌，山水是资溪的名片。在城镇化建设过程中，资溪强化品牌理念，凸显山水生态体系，突出抓好“两溪、五山、八镇”的建设规划，形成“两水绕五山、八镇缀其中”的山水生态城镇格局，实现城在景中、景在城中、青山环抱、绿水绕城的生态园林城镇建设目标，一道道亮丽风景线成为市民休闲的好去处。资溪山多平地少。为扩大城市规模、提高承载容量、打造城市品牌、提高城市竞争力，资溪人向空中要地要空间。近年来，城区建设共实施了大小项目 100 余个，其中重点项目 34 个，一个个城建精品显山露水：总投资 2 亿元的泸溪河治理工程、教育园区、泰伯楼等 12 个项目基本完工；筹资 1 亿余元新建城南大道已经完成水泥路面浇筑，城市框架拉大近 3 平方公里；泰伯公园、城东公园、“一河两岸”亲水平台等近 10 个休闲场所缤纷绽放；投资 1 亿元的全国首家面包产业基地和面包产业一条街崭新亮相，已吸引中国烘焙产业最具实力的 36 家企业成功入驻；县林业局、恒昌星城小区被命名为省级“园林式单位”和“园林式小区”，园林小区比例提高到 60%。资溪这颗生态明珠在赣东大地上熠熠闪光。

三、发展建议

（一）以稳定促和谐，完善保障，改善民生

一是从人力资源着手。当地和外来的闲散劳动力实际上是拥有一定规模的，这就要求当

地政府应该实施更加积极的就业政策。探索促进就业创业的政策措施，可以尝试以高校毕业生就业为重点，统筹做好农村转移劳动力、城镇就业困难人员就业工作，做好化解产能过剩中的职工安置工作，加强技能培训，促进转岗就业。增加当地就业率，充分发挥人民群众的力量，激发人力资源的强大优势，为纯净资溪的各方面发展做出应有的贡献。

二是从物价调控着手。当地物价部门应承接好全省价费改革下放的管理权限，落实好“减、放、改”工作机制，规范政府定价行为，提高价费管理的科学性、公正性和透明度；加强价格调节基金的征收管理工作，提升政府应对价格异常波动的能力；加大对涉企、教育、医疗、住房等民生价格和公用事业、公益性服务等热点问题的检查力度，严厉打击价格违法行为，切实减轻企业和百姓负担；努力实现保持价格总水平基本稳定的目标任务。

三是从基础设施着手。加快推进相关基础设施建设，加大农村敬老院建设改造力度，提高集中供养能力和水平；大力发展群众性文化事业，进一步打响临川文化品牌，重点抓好王安石文化公园、汤显祖纪念馆提升改造等项目建设；加大新建、改扩建城区学校力度，重点抓好临川中学、实验学校初中部、新区保育院等项目建设；加快推进卫生基础设施建设，重点抓好市第一人民医院老门诊楼、市中医院新院区、市妇幼保健院扩建、市儿童专科医院等项目建设；实施好农村有线电视数字转换和“户户通”工程，实现县县有多厅数字影院目标；继续推进保障性安居工程建设，确保全年开工建设保障性安居工程 9194 套。

（二）统筹城乡发展，巩固环境，保持优势

一是着力提升管理水平。积极稳妥地推进以人为核心的城镇化，着力提升城镇化质量。加大棚户区、城中村改造力度，开工改造城市棚户区 7770 户、国有工矿棚户区 584 户、国有垦区危房 1934 户、国有林区棚户区 968 户。扎实推进“四城同创”，力争年内成功创建国家森林城市、省级卫生城市；深入开展市中心城区交通秩序、客运市场和建筑材料运输专项整治，促进城市环境进一步改善；启动“智慧抚州”总体规划编制工作，积极申报智慧城市建设试点，整合信息平台资源，提升城市管理信息化水平。

二是着力加强设施建设。顺应新型城镇化发展要求，加快建设完善城市公共交通、道路、给水、排污等基础设施和文化、教育、医疗卫生、金融、商业等服务设施。重点推进 100 个国家和省在我市实施的重大基础设施项目、市中心城区城建项目和惠民工程等重大项目；着力实施一批县（区）、乡（镇）重要基础设施和公共服务设施工程。

三是着力开发园区创建。推进广昌等省级生态工业园区创建步伐，力争我市 10 个省级工业园区全部建成生态工业园区；抓好工业园区污水处理设施建设，推进黎川工业园区污水处

理设施尽快验收并投入正式运营，加快抚北、南城、东乡、宜黄工业园区污水处理设施建设；大力发展循环经济，逐步实现园区资源消耗减量化、资源利用循环化、企业生产清洁化、区域发展生态化。努力提升生态优势。按照《全国主体功能区规划》、《江西省主体功能区规划》要求，优化空间布局，加强生态保护，努力争取我市有关县（区）列入国家重点生态功能区。

（三）抓住重点项目，发展经济，夯实基础

一是全力开发重大项目。加强与高等院校、专业咨询机构合作，紧扣国家产业政策和投资方向，围绕原中央苏区振兴、海西经济区建设、鄱阳湖生态经济区、赣闽开放合作创新区建设，做大做强主导产业和省级产业基地，加快推进服务业发展，高水平、高质量包装策划一批事关我市未来发展的战略平台和重大项目。

二是全力推进重大项目。抓好 2014 年抚州市重大项目推进计划的落实，加强督促调度，积极协调推进抚州电厂、杭南长客专抚州东乡段、抚北互通及出口连接线、抚州——金溪高速、资溪花山界——里木高速、南昌——乐安——宁都高速、抚州——南城——黎川天然气管网支线工程等重大项目建设，力争杭南长客专年底顺利竣工通车。落实全市 2014 年重大建设项目稽查计划，加强对中央预算内和省基建补助投资项目的稽查，推进项目加快实施。

三是全力争取重大项目。重点争取国家发改委尽快批准鹰梅铁路项目立项，并争取有利于我市的线路走向；督促中铁四院编制完成《吉安——抚州——武夷山铁路项目规划研究》，争取该铁路列入国家“十三五”铁路建设规划；尽快编制完成《抚州机场选址报告》和《飞行程序设计方案》，争取国家将抚州机场列入国家“十三五”机场建设规划；争取广昌——船顶隘、广昌——吉安、东乡——昌傅高速尽快开工建设；争取国家发改委尽快审批廖坊灌区二期可行性研究报告，并尽早开工建设。

（四）推进区域战略，放开步伐，深化发展

一是推进区域发展升级，增强经济发展支撑力。一是继续抓好原中央苏区振兴发展战略实施。围绕《赣闽粤原中央苏区振兴发展规划》涉及我市的政策、事项、项目落地，密切跟踪衔接；加强与中央国家机关的汇报和沟通，科学编制对口支援规划方案，确保对口支援工作取得实效。二是积极推进赣闽开放合作创新区建设。围绕“融入省会、对接海西”，做好构建“天”字型发展格局“一捺”文章，努力争取省政府出台《关于支持抚州建设赣闽开放合作创新区的若干意见》，将建设赣闽开放合作创新区上升为省级发展战略，把赣闽开放合作创新区打造成我市融入省会、对接海西、推进昌抚一体化的支撑平台。积极争取开通南昌城区至抚州城区的城际公交，推进昌抚电信邮政同城化、金融同城化，加强人才交流与合作，深

化旅游合作等。

二是推进跨界发展升级，增强经济发展推动力。加强开放型经济平台建设，加快推进抚州铁路口岸作业区建设，继续争取设立海关机构，积极争取申报抚州综合保税区或国家级出口加工区。着力承接沿海产业集群式整体转移，争取“央企入赣”向抚州倾斜，大力吸引央企入抚，促进产业升级和产业聚集。加快支持培育一批出口超千万、超五千万和超亿美元的重点企业，加大出口加工型企业的支持力度。加强与沿海地区和港澳台对接，联合举办深圳、东莞电子信息产业，浙江汽配产业，江苏、上海战略性新兴产业等专题对接活动，以及赣港经贸合作和台湾经贸交流等一系列投资促进活动，力争引进一批重大项目。

三是推进本地发展升级，增强经济发展原动力。加快推进抚北综合物流园、抚州农特产品物流配送中心等物流基地建设步伐，打造闽赣乃至中部地区物流集散地；借助向莆铁路通江达海的优势，大力发展多式联运，力争开通赣闽“五定班列”；以市中心城区为核心，加快形成以东乡、崇仁、广昌、南城、南丰为联络节点的5大物流集聚区。积极开展政银企对接活动，确保全年新增工业贷款高于全市各项贷款平均增速5个百分点以上；提升融资担保能力，推进企业股权融资、债务融资、股权投资。力争资溪旅游产业成为省级特色产业基地。

（五）完善经济体制，结构转型，产业升级

一是深化体制改革，激发经济发展内潜力。一是深化行政审批制度改革。建立部门联动机制，同步下放前置审批权限，按部门职责分工同步强化事中事后监管。积极推行网上审批，做到公开、透明、高效。研究探索“多证（照）一体”改革，更大限度精简办事流程、提高办事效率。二是深化投融资体制改革。支持具备条件的民间资本发起设立中小型银行等金融机构。加大信贷资产证券化、债券融资等金融创新，引进和培育产业投资等各类基金，推动保险资金入抚。抓住股票发行注册制改革机遇，促进更多企业上市融资。三是深化医药卫生体制改革。深入推进公立医院综合改革试点工作，推进公立医院补偿机制、运行机制、分配机制、人事制度改革。四是深化资源性产品价格改革。进一步缩小政府定价范围，凡是能由市场形成价格的都交给市场。在保基本的基础上，推行并完善居民阶梯电价、水价和气价制度。五是深化土地管理制度改革。推进农村土地流转制度改革，鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转。

二是突出重点开发，激发工业发展驱动力。一是深入实施创新驱动发展战略。加大科技投入，努力提高我市研发投入占GDP的比重。新组建一批产业技术创新战略联盟、产学研用协同创新体，争取新建10个工程技术中心，培育高新技术企业至少10家。加强与高等院校

和科研院所合作，提高企业创新能力，带动产业转型升级。二是培育壮大战略性新兴产业。狠抓市委、市政府出台的《关于深化工业攻坚战加速新型工业化的意见》的贯彻落实。重点培育生物医药、新能源、新材料、绿色食品等战略性新兴产业。加快推进江西久富生物医药创业投资中心正式组建工作，并依据协议约定尽快开展投资业务，进一步促进我市生物医药等战略性新兴产业集群发展。三是努力拓展产业发展平台。继续做好省级开发区扩区调区工作，抓紧做好 9 个获准开展前期工作的省级工业园区的规划编制和材料申报工作，力争尽快获省政府批复；力争抚州高新区升级为国家级高新技术产业开发区和创建国家级生态工业园区。

三是夯实农业基础，激发农业发展竞争力。加强粮食综合能力建设，完成 20 万亩高标准粮田建设任务，抓好 64 个粮食高产万亩示范片建设；全力推动 11 个规划面积不少于 1 万亩、核心区不少于 5000 亩的现代特色农业示范园建设，促进我市特色农业发展升级。大力实施“强龙增值富民”工程，重点抓好临川、崇仁、南丰、金溪、广昌、资溪等县（区）现代特色农业产业园区建设；提升农业产业化经营水平，确保全年新增市级以上农业产业化龙头企业 20 家，实现主营业务收入 240 亿元，其中年销售收入超 5 亿元 5 家，超亿元 45 家。支持龙头企业领办农民专业合作社，确保全年新增农民专业合作社 200 家。