



总第
57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

2015.1





本期目录

天下智慧 · 一带一路与中国崛起

- 新丝绸之路经济带概况
- 新丝绸之路经济带的国家战略
- 新丝绸之路与全球经济之路再平衡
- 易鹏：谁将成为新丝绸之路的桥头堡？
- 郑永年：丝绸之路与中国的可持续崛起

治国之道 · “县委书记”与国家治理

- 县委书记的角色与功能
- “诸侯化”：县委书记的角色蜕变
- 政治发展视野中的县委书记：角色重塑与功能调整

治理技术 · 网络与政府角色

- 网络时代政府危机治理特征
- 国外网络谣言治理方式
- 网络治理的三种模式
- 构建适应网络治理的决策体制和机制

人物 · 波普尔

- 卡尔·波普尔生平简介
- 卡尔·波普尔：乌托邦主义及其危害

我思我在 · 法治政府与法治社会建设（二）

- 直面困难 走出城管执法困境

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·一带一路与中国崛起

【编者按】作为经济带与中外交流孔道，丝绸之路古已有之；新丝绸之路经济带的提出与规划，则是当下中国的新国家战略。在中国崛起的道路上，新丝绸之路是国家战略与可持续崛起的撬动点之一；所以，了解新丝绸之路的概况，以及其对中国国家战略、全球经济平衡、中国可持续崛起的作用，是十分重要的课题。

新丝绸之路经济带概况

“新丝绸之路经济带”的提出

2013年9月7日上午，中国国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学作重要演讲，提出共同建设“丝绸之路经济带”。

2013年10月3日上午，习近平在印度尼西亚国会发表重要演讲时强调中国愿同东盟国家共建21世纪“海上丝绸之路”。

2013年11月12日十八届三中全会《决定》提出，加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局。

2014年索契冬奥会期间，习近平主席和普京总统就俄罗斯跨欧亚铁路与丝绸之路经济带和海上丝绸之路的对接问题达成了战略共识。

中国再推“新丝绸之路经济带”有以下意义：一是通过建设“新丝绸之路经济带”为中国营造良好的周边政治、国防、民族环境；二是可以推进区域之间包括基础设施在内的各种互联互通，有利于推进区域合作水平，尤其有利于消化中国严重过剩的各种产能；三是有利于构筑以开放促中国西部大开发，促中国东部再改革的新的倒逼格局。

新丝绸之路经济带包括范围

新丝绸之路经济带，是在古丝绸之路概念基础上形成的一个新的经济发展区域。包括西北五省区（陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆）和西南四省区市（重庆、四川、云南、广西）。新丝绸之路经济带，东边牵着亚太经济圈，西边系着发达的欧洲经济圈，被认为是“世界上最长、最具有发展潜力的经济大走廊”。

陆上“丝绸之路经济带”东端连着充满活力的亚太地区，中间串着资源丰富的中亚地区，西边通往欧洲发达经济体，“海上丝绸之路”将中国和东南亚国家临海港口城市串起来，通过海上互联互通、港口城市合作机制以及海洋经济合作等途径，最终形成海上“丝绸之路经济

带”，不仅造福中国与东盟，而且能够辐射南亚和中东。

“新丝绸之路经济带”的规划进展情况

2013年12月14日上午，国家发展改革委联合外交部共同主持召开推进丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设座谈会，学习贯彻落实习近平总书记提出的建设丝绸之路经济带和海上丝绸之路战略构想深刻内涵和重大意义。陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆和重庆、四川、云南、广西等西部9省区市负责同志，江苏、浙江、广东、福建、海南等东部5省发展改革委主要负责同志，以及其他12个部委负责同志出席会议。国家发展改革委主任徐绍史要求加快研究推进这一战略构想总体设计和框架方案的制定。之前呼声很高的河南省未在此列。此外，申请海上丝绸之路文化遗产的山东，以及长三角的核心城市上海，也不在此列。多名专家认为，这可能意味着丝绸之路经济带的范围，以及海上丝绸之路战略所辖省份，已经初步确定。

我国正在研究和规划“新丝绸之路经济带”的线路，发改委官员表示新丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路尚处于前期研究阶段，具体定位尚未确定，目前正与相关省区进行研究，未来将出台相关规划。一种可能是陇海兰新线通过中亚地区到达欧洲，新疆将会成为向西开放的前沿；另一种可能是从云南通过缅甸到达印度洋，那么云南将会成为第三欧亚大陆桥的桥头堡，未来怎么规划还在研究之中。

天下智慧·一带一路与中国崛起

新丝绸之路经济带的国家战略

新丝绸之路构想的历史传承与具体内涵

丝绸之路的历史，可以追溯到汉武帝派遣张骞出使西域之前数千年。张骞到达中亚后，发现那里已经大量使用中国的竹制品和纺织品。西汉使团凿开亚、欧、非三大洲的通道，被德国地理学家李希霍芬（Ferdinand von Richthofen）命名为“丝绸之路”。实际上，就功能而言，还可以叫“茶叶之路”、“瓷器之路”、“欧亚使道”，而且地理上的具体路线也不止一条。历史上，开辟丝绸之路绝非仅仅出于贸易目的，当时的中原王朝为了巩固北方边界的安全，在信息极端闭塞的情况下，凭借传闻与使团的勇气和信念，搭建起连接东西文明的桥梁。这个过程既有偶然、更是必然。丝绸之路尽管曲折，但仍然是连接亚欧大陆最便捷的通道，极大地滋养了东西文明的交流，但囿于技术条件、自然条件与政治因素的限制，它难以承载大

规模的物质转运的任务。随着航海技术的进步，丝绸之路被效率更高的海运所取代。

近百年来，中国为重新“凿通”“丝绸之路”做出了不懈努力。1905年，古丝绸之路上，中国境内的第一条铁路（汴洛铁路）开始修建。无论是清政府，还是孙中山先生的国民政府，都规划了延伸到西北方向的铁路，以便与各国的铁路网衔接。新中国成立后，铁路建设的步伐明显加快，在不到40年的时间里，连接陇海、兰新直达欧洲的铁路动脉全线贯通。

除铁路等基础设施建设投入外，我国更明确提出了相关的战略规划。21世纪以来，中央先后部署了“西部大开发”、“中部崛起”等重大战略，西部地区建设的步伐明显加快，丝绸之路复兴的前景日渐光明。2005年，“欧亚经济论坛”在西安召开，两年一度的国际论坛成为我国推进丝绸之路复兴的重要多边舞台。2007年，我国与中亚七国^①计划共同投入192亿美元建设“现代丝绸之路”^②。2008年，我国与联合国开发计划署及中亚四国^③联合发起丝绸之路区域项目，共有19个国家响应，各国在日内瓦签署意向书，决定再为复兴丝绸之路投入430亿美元。

2013年9月，习近平总书记完整阐述了新丝绸之路经济带的构想，这一构想既与古老的丝绸之路一脉相承，又充分体现了时代特点。在历史坐标系上，我们可以更清楚地认识新丝绸之路经济带构想的内涵。

首先，在新技术条件下，丝绸之路具备复兴的客观条件。古老的陆路运输技术不足以承载产生规模效益的运输量。但是铁路和公路运输技术的发展，极大地降低了陆地运输的成本。据测算，从我国连云港到荷兰鹿特丹，如果通过丝绸之路，运输距离可比海运缩短9000多公里，时间缩短近一个月，运费节约近1/4。此外，古丝绸之路必须避开山地与沙漠，路线选择范围有限，经济、社会效益不高。而今天，我们的技术水平已经能把铁路修到世界屋脊。因此，与古丝绸之路相比，新丝绸之路覆盖的面积将更广，路线更密集，也更发达，从而可以在更广泛的区域内把资源与市场串联起来。新丝绸之路是在新技术条件下，对古老的交通通道的复兴与拓展。

其次，新丝绸之路构想充分兼顾了国际、国内两方面的战略需求。从国际角度看，丝绸之路两端是当今国际经济最活跃的两个主引擎：欧洲联盟与环太平洋经济带。丝绸之路沿线大部分国家处在两个引擎之间的“塌陷地带”，发展经济与追求美好生活是本地区国家与民众的普遍诉求。这方面的需求与两大经济引擎通联的需求叠加在一起，共同构筑了丝绸之路复兴的国际战略基础。从国内角度看，我国当前的发展需要兼顾地区平衡，并着力开拓新的经济增长点。复兴丝绸之路能带动经济实力较为薄弱的西部地区，有望形成新的开放前沿。

再次，新丝绸之路设想兼顾政治、经济、安全乃至文化利益的均衡发展。中亚地区处于地缘战略要冲，又是东西文明的交汇点，更是近年来恶名昭彰的宗教极端势力的发源地。新丝绸之路构想以经济合作为先导与基石，以政治合作为前提与推进手段，以促进文化交流、化解安全风险为重要目标，是具有前瞻性的综合战略规划。经济发展为基础设施建设准备了物质条件，提高了各国参与合作的意愿。政治合作消除了开展经济合作的各种人为障碍。经济发展与政治合作有助于化解安全冲突，消弭宗教极端势力滋生的温床。伴随着政治、经济活动而展开的文化交流，最终将促进东西方文明的融合。政治、经济、安全、文化目标并行不悖，使得新丝绸之路构想具有突出的稳定性，不至于被安全冲突打断，反而能抑制安全冲突。

欧亚丝绸之路上的竞争与合作

丝绸之路的发展前景也吸引了世界的目光。各国纷纷提出自己的战略设想，其中影响较大的有日本的“丝绸之路外交”、美国的“新丝绸之路”计划以及“北南走廊”计划。这些计划为我们认识新丝绸之路设想提供了参照系。

日本提出“丝绸之路外交”的初衷是保障能源来源的多元化。日本早期并不重视中亚外交，直到1997年桥本内阁首次提出“丝绸之路外交”设想，才开始加强与中亚的交往。日本政府认为：中亚各国远离国际市场，需要加强彼此间的经济合作，才能更有效地进入国际市场，日本应该帮助中亚各国实现一体化，在此过程中，日本可以强化在这一地区的政治与经济影响力。日本执行丝绸之路外交的主要方式是：由日本政府提供开发援助，帮助丝绸之路沿线国家完善公路、铁路、电力等基础设施建设。为了推动丝绸之路外交，日本自2004年起推动设立“中亚+日本”机制，通过五国外长的定期会晤来促进政治对话、经贸合作、文化交流。

日本政府的开发援助，为日本在这一地区赢得了好名声。但日本“丝绸之路外交”进展并不理想。首先，这可能与日本自身实力的相对衰退有关。由于日本经济增长长期停滞，日本模式在中亚渐渐失去了市场。“中亚+日本”机制越来越难以与上合组织等合作框架的影响力相媲美。其次，日本对中亚地区能源的重要性及相关安全议题的认识逐渐成熟，渐渐失去了对丝绸之路外交的兴趣。再次，日本不具备开展中亚外交的地缘条件，同时本地区与日本的宗教文化差异较为明显，“丝绸之路外交”进展缓慢。最后也是最重要的，日本外交缺乏自主权，例如2005年乌兹别克斯坦爆发安集延事件后，美乌关系恶化，“中亚+日本”五国外长会议竟然因此而推迟。为了配合美国的意识形态外交，日本的丝绸之路外交也染上了鲜明

的政治干涉色彩，这侵蚀了与本地区各国互信的基础。

美国异常重视中亚地区的地缘政治价值。早在 1999 年，美国国会就通过了“丝绸之路战略法案”。该法案计划通过支持中亚和南高加索国家的经济和政治独立来复兴连接这些国家及欧亚大陆的“丝绸之路”。为此，美国致力于推动中亚国家建立市场经济和民主政治体制。2005 年美国提出“大中亚”计划，强调要以阿富汗为立足点，在中亚地区建立政治、经济与安全的多边机制，以促进地区发展与民主改造。2011 年美国国务卿进一步提出“新丝绸之路计划”，通过援助中亚地区国家的基础设施建设，推动实现“能源南下”与“商品北上”的战略目标。2012 年 7 月，在东京召开了关于“新丝绸之路”计划的部长级会议，美国希望将日本拉入该计划，可见其对这一计划的重视程度。

美国的新丝绸之路计划带有较强的意识形态色彩，与中俄两国展开地缘政治争夺的态势明显。然而政治干涉为己方树立了对手，如伊朗；军事干涉给本国背上了沉重的经济与安全包袱，如阿富汗；战略争夺迫使本地区国家不得不选边站，实际上违背了促进地区一体化的战略目标。同时，美国自身的安全问题也并没有因介入本地区而得到根本改善。未来，较难期待美国的新丝绸之路计划在本地区大有作为。

“北南走廊”计划最早由俄罗斯、印度、伊朗三国发起，计划修建一条从南亚途经中亚、高加索、俄罗斯到达欧洲的货运通道，一旦项目完成，将大大降低从印度到欧洲的货运成本。然而自 2000 年提出以后，这项计划一直进展缓慢，资金迟迟不能到位，政治分歧久难弥合，特别是由于处在计划核心位置的伊朗态度日渐消极，项目几乎陷入瘫痪。随着印度实力的提升，2011 年印度的态度转为积极，甚至表态愿意承担在伊朗境内的铁路与公路建设，这项计划方得以再度获得生机。

“北南走廊”的前景同样并不明朗。首先，“北南走廊”计划的提出仍然是地区大国在中亚抗衡其他国家影响力的尝试，当主导大国兴趣降低后，计划往往迅速沉寂，甚至难以维系。其次，连接南北并不具备贯穿东西所能产生的巨大战略效益。再次，北南通路上障碍重重，例如，印巴之间存在巨大的战略分歧，伊朗存在较突出的不稳定性。因此，北南通路即便建成，也随时可能因突发性政治事件而再度被阻断。

把新丝绸之路经济带构想与前述三个计划进行比对，在国际竞争与合作的坐标体系下，我们可以更清楚地看到新丝绸之路经济带构想的特性：

首先，我国目前正处在建设新丝绸之路经济带的最佳历史机遇期。当前，东西方之间存在通联的巨大战略需求，而中国又处在绝佳的地缘位置上。过去 30 年经济高速发展取得的成

就，对中亚各国产生了巨大的向心力，我国当是复兴丝绸之路的最佳推手。全球金融危机发生后，处在丝绸之路上的国家，包括中俄在内，大都面临着类似的发展问题，有着共同的利益诉求，对合作的期盼远高于利益的分歧。此时推动建立“丝绸之路经济带”，是一个恰到好处的选择。习近平总书记提出的战略构想，准确地抓住了历史机遇，既能满足我国自身发展的需求，又可为世界经济发展、文明融合作出巨大的贡献。

其次，我国的新丝绸之路经济带构想体现了鲜明的独立自主的和平外交思想。通过坚持不干涉国家内政原则，中国与本地区国家在长期相处的过程中建立起普遍的政治互信。我国提出的构想，不针对任何第三方，不搞排他性制度设计，中国不谋求地区事务的主导权，不经营势力范围，这些举措有助于最大限度地排除政治阻力。同时，肯定、接纳其他国家在本地区内的存在，有助于充分发挥各方力量，强化地区的一体化趋势，充分体现了大国政治的胸襟。

再次，我国的新丝绸之路经济带构想在制度设计上更为合理。由点及面、从线到片的布局规划符合扩散效应原理。在构想中，软件（政策沟通）建设与硬件（道路联通）建设相辅相成，消除贸易壁垒与加强金融制度建设相得益彰，经济交往与民心交流并行不悖。这些都是我国新丝绸之路经济带构想超越既有建设计划的出彩之处。

最后，我国的新丝绸之路经济带构想是建立在文明融合而非文明冲突的立场上的。新构想不仅强调政治协调、经济交流、促进安全、制度建设，更突出民心相通，人民外交的思想为开展区域合作奠定了坚实的民意基础与社会基础。这表明，中国外交正在走出权力政治的窠臼，为各国开展合作提供了典范，也是对全球经济繁荣与和平安全的重大贡献。

新丝绸之路经济带建设面临的挑战

总体来说，新丝绸之路经济带构想是在恰当的时机、恰当的地点提出的恰当的战略建议。这一建议有很大的包容性，与其他国家的建议并不发生根本性冲突。然而，未来新丝绸之路经济带在建设过程中，在一些关键的节点上如果拿捏不好，亦有可能难以实现预期效果。

首先，制度化建设的水平能达到一个什么样的高度，值得关注。丝绸之路是一个多边外交的舞台，既涉及本地区的国家，又涉及在本地区具备影响力的国家（如美国、日本）甚至国际组织（如国际道路联盟、联合国教科文组织）。初始的政策协调将处在一个什么样的范围之内？最初的制定过程是否需要排除外界因素？在缺少主导国的前提下如何排除外界因素的作用？政策协调是否需要形成一个固定的机制？相关国家在多大程度上愿意为了国际协调而让渡自己的主权？如果有国家因特殊原因（如政变）而退出协调机制，是否需要建立补救及

惩戒机制？

在制度建设上实际需要处理好两个平衡：一是主权让渡与不干涉内政原则的平衡。缺乏主权让渡的一体化进程往往是不稳固的。这或许能解释为什么美国始终坚持以意识形态划线，在意识形态相近的背景下，较容易形成政治互信，从而提升制度化建设的水平。然而依照我国的新丝绸之路规划，意识形态、民族、文化、种族的差异是必须直面的现实，“不干涉”是使新规划能够覆盖这些差异的唯一选择，那么就要看我国的计划能够在多大程度上扩大有关国家的共同利益基础，并且需要对“不干涉”的范畴有更加明晰的界定。总体上说，由点及面、从线到片的思路是正确的，但在扩散的过程中需要特别注意保持各方的利益平衡（这种平衡往往是非常脆弱的）。

另一个平衡是缺乏主导国与推进制度建设之间的平衡关系。为了消除有关国家的疑虑，中国明示放弃在新丝绸之路建设上的主导地位，其他国家也不具备承担这个地位的条件。而制度建设非有国家牵头不可，特别是在关键时期需要有国家主动放弃自己的利益，以便产生示范效应。放弃主导地位，则意味着承担额外责任的国家需要放弃额外的收益。这将考验国家对长远利益的认知以及对即期利益损失的承受能力。此外，要特别注意，推进新丝绸之路经济带须对地区一体化进程起到促进作用，而不是相反的作用。

其次，道路等基础设施的建设规划考验决策者的智慧。新丝绸之路经济带路线的选择需要充分考虑地理环境、经济效益与政治协调。总体上，经济带的干线仍需以铁路交通为主，其次才是公路和石油管道，最后是其配套设施。丝绸之路途经的地带多山、多沙漠，地理环境较为复杂。地理条件决定丝绸之路的很多路段只能绕行，而无法直接通过。从我国境内情况来看，现实的选择是通过新疆的霍尔果斯和阿拉山口等几个较为平坦的口岸出境。目前已经通车的亚欧大陆桥即属于此条线路。它是我国西北地区目前唯一的出境铁路，目前看来，这条线路应该无法承载建设新丝绸之路经济带的全部需求。正在规划论证中的中巴铁路、中尼铁路以及中吉乌铁路，均需要穿越山地，施工难度较大。但青藏铁路建成所累积的技术和经验，让我们对这些线路的建设更有信心。目前，中尼铁路已经开始施工，我国将把青藏铁路延伸到尼泊尔边境。中巴铁路、中吉乌铁路因其重大的战略及经济效益，目前已经得到各方的鼎力支持，顺利完工也是可以预期的。未来在西南方向经广西、云南出境前往东南亚和南亚的线路也应该纳入新丝绸之路经济带的规划。

要想使交通线充分发挥扩散效应，选址除了考虑地理因素外，还要充分考虑经济因素。例如同样是贯通亚欧大陆的交通线，穿越人口稠密地区的线路所能带来的经济效益要远远高

于西伯利亚铁路。除了人口与物产分布外，避免重复建设也是一个重要的考虑因素。新丝绸之路的规划应该统筹考虑与本地既有基础设施的衔接问题。例如，新丝绸之路不妨考虑与“北南走廊”计划等联结，最大限度地发挥已建成设施的效用，缩减早期投入。

与技术 and 规划因素相比，更大的挑战来自于政治协调，特别是大国之间的协调。例如，俄罗斯是丝绸之路上的传统大国，也是利益攸关的国家，俄方的态度能够对新丝绸之路设想产生重大影响。从地缘政治角度出发，俄视中亚地区如自家后院，不太愿意接纳其他国家在这里扩张影响力。从功能上看，新丝绸之路规划与俄罗斯的西伯利亚铁路有明显的重叠，需要进一步协调两者的角色定位。再例如，中尼铁路需要充分考虑印度因素；西南方向出境的路线需要协调东南亚各方的立场，此外还要充分考虑美、日、欧盟等在本地区有影响力的其他大国的因素。总之，新丝绸之路将是一个多边角力的舞台，能否成功很大程度上取决于技术人员、谈判人员尤其是政治决策者的智慧与能力。

最后，新丝绸之路经济带能否建成，还取决于能否成功消解一些人人为的障碍。新丝绸之路将跨越多国边界，跨境物流需要充分考虑体制、官僚与腐败等因素的消极影响，这是与海运相比的一个突出劣势。目前，丝绸之路沿线国家对跨境贸易征收的高额关税，各国边界管理机关低效率、不作为甚至是贪污腐败的行为，都严重威胁着丝绸之路的复兴。据亚洲发展银行的调查，往来于阿富汗的卡车司机中，90%的人认为官僚是开展跨境贸易的最主要障碍。至少在短期内，设立跨国边境管理机构是不现实的选项。如何把这些人为的消极成本降到最低，是建设新丝绸之路经济带所面临的一个重大挑战。

除了边境管理，安全保障是另一个突出的人为障碍。“三股势力”长期在中亚地区肆虐。费尔干纳谷地目前是宗教极端势力的重要营地。境内反动势力与境外恐怖分子勾结，进行破坏油气管线等恐怖活动的威胁并非杞人忧天。区内部分国家，如阿富汗、缅甸等局势仍然动荡。毒品等跨境犯罪问题尚未得到根治，湄公河惨案的警钟尚在耳边回荡，阿富汗山区又崛起成为新的海洛因主产区。印巴之间存在严重的领土争端，中亚国家之间也屡有龃龉，这些问题处理不好极有可能诱发政治对立甚至军事冲突。这些地区内部问题再加上地区外的政治势力的挑唆、干扰、破坏，极有可能在短时间内造成严重的安全威胁，使得建设新丝绸之路经济带的努力付诸东流。

天下智慧·一带一路与中国崛起

新丝绸之路与全球经济之路再平衡

从世界经济历史的发展和现状来看，今天的中国正面临千载难逢的历史机遇，在实现本身可持续发展的同时，带领发展中国家走出全球经济结构性失衡的困局，让全球经济在激发增量的过程中，平稳达到结构再平衡。长期而言，中国也有能力带领非西方国家，针对全球治理与国际合作体制失灵的问题进行改革，以建构一个更公正、包容、有序与可持续的国际经济新秩序。这两方面的内容都是中国作为最大的发展中国家的国际责任。同时，在国际责任的构架内，中国能够避开西方和美国对中国的潜在围堵，正面构建“新型大国关系”，从而实现长期的和平发展、民族复兴的目标。在这样一个时代背景下，丝绸之路才显现其不寻常的意义。

为什么这样说？首先，现有国际经济秩序存在着严重的结构性失衡。2008年的全球金融危机既是这些失衡的必然结果，也使得这些缺陷暴露无遗。西方国家过度消费，政府举债度日；美国滥用其铸币权，导致国际货币体系动摇；全球金融体系系统性风险不断增高，热钱到处流窜，导致全球资产泡沫；国际自由贸易秩序，正被区域自贸板块逐步侵蚀。

西方的结构性经济失衡，和新自由主义经济学的崛起有关。当代新自由主义于上世纪80年代，开始流行于英美国家的撒切尔首相和里根总统时代。开始时焦点在于私有化和政府退出经济领域。1990年代初冷战结束之后，新自由主义很快就发展到世界经济领域，主要是对经济全球化的理想化，错误地认为全球化会形成完美的国际劳动分工，各国可以凭借其“比较优势”，来促进无限的经济发展和财富的积累。“看不见的手”和“比较优势”是古典经济学的核心。不过，这两者都促成了2008年的全球金融危机。

在新自由主义意识形态主导下，西方各国在不同程度上走上了经济结构失衡的道路，主要表现在国内产业格局的失衡、社会性投资与生产性投资的失衡、金融创新与投机的失衡等，而最终则表现为政府和市场之间的失衡。全球化、资本外流、就业不足、过度福利、弱政府等等，所有这些问题是西方经济结构失衡、经济和政治失衡的结果。这表明西方的经济和政治制度，又到了一个改革和转型的新阶段。最近，人们对资本主义的危机讨论很多，但在很大程度上，这也是政治危机。到处蔓延的抗议浪潮，只是西方政治危机的其中一个表象。

“金砖国家”缺乏足够实力

对西方来说，问题的核心是如何重建国家权力秩序？西方花了很长的历史时间，确立了

对产业资本主义的监管体制。现在需要多少年来确立对全球化背景下的金融资本主义和制造业资本主义的监管体制呢？建立政府对企业的规制，首先需要强大的政府，但是在大众民主下，又如何建立这样一个强大的政府呢？如果没有强大的政府，由谁来监管强大的资本力量呢？又有谁来制约民粹主义式的民主政治呢？也就是说，西方经济体要达到内部各自经济体的平衡很不容易，更何况说是国际经济的平衡了。

西方没有能力实现世界经济的再平衡，非西方尤其是发展中国家是否能够实现这个目标呢？对西方的失望，使得很多人把目光转向发展中国家，包括“金砖国家”（巴西、俄国、印度、南非和中国）。但是，对发展中国家的经济能力，需要有客观、冷静和理性的认识。

以“金砖国家”为主体的非西方国家的崛起，的确是上世纪 90 年代以来的新一波全球化过程中，最显著的国际经济现象。在过去的 20 多年时间里，这些国家的经济取得了高速的发展，在世界经济的版图里占据越来越重要的位置。自 2008 年全球性金融危机爆发以来，这些国家也成为了世界经济的新增长点。不难理解，人们开始把世界经济再平衡的希望放到了这些国家。

不过，这些国家还远远没有能力来平衡世界经济。这里有很多原因。和西方相比，包括金砖国家在内的发展中国家的经济规模和总量还是比较小。尽管在快速增长，但要平衡世界经济的实际能力，必然受到其客观经济规模的制约。除了中国，其他国家的经济规模远远小于西方主要国家。金砖国家中，其他四国经济的总量相加还没有中国一国大。金砖国家的总体经济规模在扩大，也在产生一些外部影响力，但这并不自然转化成为平衡世界经济的能力。要平衡世界经济，必须回到用什么方式来平衡这个主要问题上来。在这方面，所有发展中国家的问题都一样：即使有实际能力，也缺失有效的工具来拯救世界经济。

这些国家也都是在全球化背景下成长起来的，它们各自的经济本身也同样避免不了世界经济危机的影响。这些国家没有自己主导的“货币基金”、“世界银行”、“美元”或者“欧元”。西方的衰落并不表明非西方国家的自动崛起，因为它们还没有独立运作的体制能力和权力。

尽管这些国家开始意识到，在西方主导下的国际经济体系内运作的局限性，并且也开始协调它们之间的政策，但是它们还远远没有能力成为一个类似目前西方主导的全球经济体系。很难想象，这些国家很快能够发展出有效的协调机制，更不用说是建立类似西方所确立的体制了。不管它们怎样不满意现存的世界经济体系，它们还是要在体制内发生作用，而不可能另起炉灶。同样重要的是，因为这些国家还都是发展中国家，在今后相当长的历史时间里，它们最关注的还是它们内部的发展。随着工业化和城市化，这些国家的内部转型正在为各国

政府产生越来越大的压力。在这样的情况下，要承担起国际责任还有待时日。它们可以承担国际责任，但必须是通过帮助西方确立体制的途径，或者帮助西方的途径来完成。

在这样一个复杂的世界经济环境中，相比较而言，只有中国有能力在求得自身的可持续发展的前提下承担国际责任，去实现世界经济的再平衡。2008年以来，中国成功地避免了西方危机波及自身。在过去的几年，不仅自己维持了高速经济增长，在客观上也为世界经济发展作出了巨大的贡献。不过，也不可否认，这一过程导致了一系列的经济结构失衡，包括国有企业和民营企业之间的失衡、大型企业和中小型企业的失衡、生产性投资和社会性投资的失衡、投资和消费的失衡等等。中国需要很长一段历史时间，来重新实现经济结构的再平衡。丝绸之路的意义，就在于在帮助实现世界经济再平衡的同时，实现中国本身经济的再平衡。

中国现在面临的问题，是如何选择再平衡的目标及如何实现再平衡。客观地说，西方也需要中国在平衡世界经济过程中扮演重要作用。在中国政府掌握了巨大财富（例如庞大的外汇）的情况下，西方政府都在盯着中国政府手中的钱。中国需要去帮助西方平衡经济吗？的确，2008年危机发生之后，无论是西方还是中国，有人就提出要推行中国版的“马歇尔计划”，对西方经济实行拯救。

二战后，美国推出了庞大的马歇尔计划帮助欧洲，主要是出于其地缘政治考量，主要是和当时的苏联竞争。这个计划从来就不是单纯的经济项目，更多的是战略项目。相比之下，无论和今天的欧洲还是美国，中国并没有直接的地缘政治关联，也不存在共同的敌人，中国和西方美国之间的政治制度和意识形态又有很大的不同。中国可以和西方做生意，但要推行大规模的拯救计划，可能性趋于零。

最大的战略失误

中国拯救西方，即使有可能，也会是最大的战略失误。对西方实行马歇尔计划，只是那些对残酷的国际政治现实无知的人天真的想法。尽管西方需要中国，但是只要西方内心消除不了对中国崛起的恐惧，西方所需要的只是中国的支票。自从苏联解体之后，中国越来越成为西方所认定的“竞争者”，甚至“敌人”。虽然近年来俄国不断挑动西方的神经，但很难威胁到西方。随着俄国的复兴，它会收复一些在苏联解体之后所失掉的地缘政治利益，但很难像苏联时代那样，对西方构成真正的威胁。在西方眼中，能够构成真正威胁的是迅速崛起的中国。在今后很长历史时间里，随着中国的继续崛起，西方的这种认知不仅不会减弱，而且会越来越高。中国所面临的来自西方的挑战是前所未有的。

中国所面临的国际环境极其复杂。中国经济和西方经济一体化程度已经不低，西方经济

形势不可避免要影响到中国。再者，国际和平仍然是中国内部可持续发展的前提，能够对中国构成真正战略威胁的，也是以美国为中心的西方，而非其它国家。从这个角度说，中国在战略上要同西方尤其是美国建立新型大国关系，来维持和平的架构；在经济方面，中国也要尽可能帮助西方。不过，中国要清醒地意识到，中国不能依靠西方而崛起成为大国；相反，在世界经济体系中，中国要“自力更生”，努力打拼自己的大国地位。

大国地位既不会从天上掉下来，更不会是人送给你的，而是斗争出来的。中国需要实行自己版本的“马歇尔计划”，但这个计划绝对不是针对西方，而是针对广大的发展中国家。这就是今天人们讨论丝绸之路的战略意义，因为它就是中国版本的“马歇尔计划”。当然，中国应当通过容许和鼓励西方国家和企业的参与等手段，比美国版本的做得更好，实现更包容和可持续发展。

（来源：《联合早报》，郑永年）

天下智慧·一带一路与中国崛起

易鹏：谁将成为新丝绸之路的桥头堡？

继中国国家主席习近平访问东盟（亚细安）的印度尼西亚和马来西亚后，中国国务院总理李克强最近再次出访东盟的文莱、泰国和越南。其行程中主要内容之一就是再次构筑中国的“新丝绸之路”。其实在之前的9月，习近平去中亚数国访问时，就首次提出了打造新丝绸之路经济带的构想。

丝绸之路是中国历史上著名的沟通海外政治、经济、文化的通道。有海上和陆地丝绸之路两条。应该说这两条丝绸之路对中西方文化的融合，促进中国历史上的经济、政治的交流、开放起到了巨大的作用。到了习李主政中国后的今年，中国又重拾建设“新的丝绸之路经济带”。中国提倡的这条新的丝绸之路经济带将立足于政治沟通、道路联通、贸易联通、货币流通和民心相通这“五通”的建设。

当前情况下中国再推新丝绸之路经济带建设，有几个非常重要的原因。一个方面是通过建设新的丝绸之路为中国营造一个与周边国家的良好政治、国防、民族环境，比如新的陆地丝绸之路会有利于中国和中亚地区的经济联系更紧密，文化更互融，政治更互信，必定会有利于中国新疆等地区的稳定和发展，也有利于中国周边国家安全的建设。

另一个方面是通过建设新的丝绸之路经济带，可以推进区域间基础设施在内的各种互联互通，有利于提高区域合作水平，推进区域一体化进程，激发区域内经济增长潜力，为全球日益增长缓慢的经济提供新的增长力量。其中尤其有利于消化中国严重过剩的各种产能，随着中国基础设施的日益饱和，中国国内之前围绕高投资配备的高产能面临严重的产能过剩，为此需要为这些产能寻找更大的需求空间。一项测算显示，到2020年，亚太地区的道路、电力等基础设施市场的投资规模高达8万亿美元。中国在基础设施建设方面有着非常明显的比较优势，通过构筑新丝绸之路经济带既利区域内其他国家也利于中国，形成一种共赢的局面。

这次李克强在泰国提出用中国高铁建设和泰国大米进行部分交换的提议，其实一方面是在发挥中国在高铁基础建设上的优势，同时也可以进口泰国大米的方式来稳定中国的粮食安全，为中国的新型城镇化提供更大的回旋空间；而泰国可以用其有比较优势的大米获得全世界先进水平的高铁设施，也必定有利于泰国经济的增长和东盟与中国的互联互通，从而形成更大范围的经济拉动，这将是一个多赢的格局。

还有一个方面，中国通过打造新的丝绸之路经济带必然会有利于构筑以开放促进中国西部大开发，促进形成中国东部再改革的新倒逼格局。当前中国经济、社会、政治、文化、生态等建设进入到新阶段，改革也进入到深水区、攻坚期，之前第一轮的改革红利逐渐消失，改革面临各种既得利益集团的阻碍，面临日益严重的利益固化的挑战。从中国改革开放的历史以及更早的丝绸之路的经验来看，开放是推动中国改革最有力的力量之一。当前中国的决策层无疑很明白这个道理。为此通过推动新丝绸之路经济带的建设，也蕴含着通过“再开放”来推动新一轮的中国西部大开发，也来倒逼中国国内改革红利的出现，通过改革红利的释放来维持中国各方面的可持续发展。而中国这个世界第二经济体的可持续发展，必定也将有利于世界经济的增长，尤其是中国周边经济体的发展。

新丝绸之路具有一石三鸟的作用

既然打造中国新丝绸之路经济带具有一石三鸟的作用，也具有多赢的效果，即使也会面临各种挑战，但未来必定会加速予以推进。那么作为中国哪个区域和城市将成为新的丝绸之路经济带的桥头堡呢？

目前来看，中国构筑新的丝绸之路经济带，对中国众多地区是一次新的发展机会。最直接的受益区域将是西部的新疆和沿海的广西。新疆一直立足于搭建亚欧沟通的桥头堡，通过亚欧博览会等方式已经取得了对亚欧，尤其是中亚的经济、文化、政治交流的先手。而广西利用中国东盟博览会已经站在了中国与东盟交流的前台。而且从基础设施的互联互通来看，

这两者是必然的先行者。

但从更宽的区域来看，更纵深的陆地和海上丝绸之路的主导者和桥头堡，更有可能是西安和广州这两座城市。主要的原因之一是这两座城市在西北和华南区域中综合老大的地位当之无愧，不论政治、文化、经济都是这两大区域的中心城市；之二是新的丝绸之路构筑的是立体互联互通，包括航空，信息高路、高速铁路等，在立体综合交通枢纽方面这两大城市的优势也很明显；之三是新丝绸之路经济带必定是升级版，必定更重视服务贸易，故只有足够人口和经济规模的中心城市才能够构筑出服务业交流的平台。

再考虑到当前中国的中心城市都在挖掘自身的新经济增长点，陕西从大西安的角度在全力推进西咸新区的建设，广州在推南沙新区的建设。这两大新区都将生产性服务业、总部经济作为产业发展的重点，将打造综合性交通枢纽作为主要定位，从这个角度来看，新的丝绸之路经济带的桥头堡和发动机，很大的可能性将落在西安的西咸新区，广州的南沙新区。

成为新的丝绸之路经济带的桥头堡，也意味着必须在中国再开放大格局敢于担当；为此也需要这些最有可能成为桥头堡和其他也有机会竞争桥头堡的城市和区域，敢于亮剑、勇于挑起这份重担，最终让新的丝绸之路经济带从设想变成现实。

天下智慧·一带一路与中国崛起

郑永年：丝绸之路与中国的可持续崛起

丝绸之路的大目标是什么？简单地说，就是实现中国民族复兴和国家的“和平崛起”，成为一个真正有责任的大国。

中国是否可以实现和平崛起，取决于是否能够满足至少如下三个条件，即一、实现内部的可持续发展；二、有效遏制发达的西方尤其是美国对中国有可能的围堵；和三、在发展中国家扮演领导角色。这三个条件是需要争取的，丝绸之路的战略意义，也可以从这三方面来阐述。

丝绸之路最重要的目标，就是实现国内可持续的经济发展。通过丝绸之路，中国可以全面发掘与广大新兴市场国家之间潜在的互补互利机会。无论是陆地丝绸之路（即“一带”）还是海上丝绸之路（即“一路”），除了少数几个国家（例如新加坡）已经是发达经济体之外，

其他的都是发展中国家，很多还是低度发展国家，都需要发展。丝绸之路通过资本和技术等外部经济要素的引入，和这些国家的内部要素如廉价劳动力和资源的整合，可以大大激发这些国家的潜在经济发展动力。

这样做也可以为中国带来直接的经济与战略效益。今天，中国经济各方面面临失衡，经济结构调整举步维艰。内部的继续改革对经济结构调整很重要，但也可以引入外部经济要素，一方面促进内部的改革，另一方面减轻内部改革的一些压力。发达的西方国家在走向经济大国（从低收入到高收入经济体）的过程中，无一不使用外部经济要素。例如西方的经济发展过程，往往伴随着对外殖民主义和帝国主义经济政策。中国不能走西方的老路，但必须寻求一条和发展中国家尊重与发展、合作与共赢的道路。尊重与发展、合作与共赢应当是丝绸之路的主题。

突破全球失衡困局

可以从两方面来看这个问题。一方面，丝绸之路有助于中国内部的产业结构调整，将严重的产能过剩与不具经济效益的产业，有序地对外移转，通过丝绸之路将中国内部过程的产能，转化成为发展中国家经济发展的要素。另一方面，这种产能转移更有助于中国的产业升级。中国产业面临的最主要问题是产业升级，丝绸之路可以为中国企业的成熟中阶产品，找到广大的海外新兴市场，为中国大量产能过剩的产业找到新的出路；同时，它也可以将中国的庞大外汇储蓄与丰沛国内游资，转化为推动发展中国家经济发展的动力机制，从而突破全球经济结构性失衡的困局，实现全球经济增量基础之上的再平衡。

中国可持续的和平发展的第二个条件，就是遏制和化解西方、美国对中国的潜在围堵。对中国来说，要崛起成为大国，必须正视这个问题。作为大国，中国必须清醒地意识到，大国的崛起从来就不是一件简单的事情。在历史上，大国的崛起经常造成西方学者所说的“大国的悲剧”，即现存的大国总是恐惧于新兴的大国；而新兴的大国也总要挑战现存的大国，从而构成了争霸战争。如何有效遏制发达的西方对中国可能的围堵？

中国需要加快军事现代化。强大的军事力量可以对西方的围堵构成最有效的威慑。不过，中国军事的发展可以对西方产生最直接的影响，西方也必然会加快在军事上对中国的围堵。从国际关系的逻辑来看，无论中国本身还是西方，都存在着强大的推动力，驱动着中国和西方之间的军事竞争。一旦造成冷战期间前苏联和西方之间那样的军事竞争，对中国就会大大不利。中国因此必须竭力避免类似的军事竞争；和西方的关系也因此必须超越军事层面。

要避免前苏联和西方之间那样的军事竞争，中国和西方的经济关系变得极为重要。鉴于

中国和西方经济的高度依赖性，西方一旦发生经济危机，必然要影响到中国。因此，即使西方对中国实行形式不同的贸易保护主义，中国在一定程度上还必须帮助西方恢复经济。尽管中国帮助西方经济，改变不了西方的“中国威胁”认知和其围堵中国的企图，中国也必须继续和西方保持这种经济相关性。两者的经济相关性越大，西方就越没有能力实现其围堵中国的企图。这些也是中国在和美国构建“新型大国关系”的时候所需要考虑的。

但是，无论是军事现代化，还是继续保持和扩展同西方的经济关系，最重要的还是国内经济的可持续发展。2008年全球金融危机以来，新兴经济体尤其是中国一直在支撑着世界经济的发展。不过，如果中国国内经济出现重大的问题，没有其他国家会来帮助中国。对这一点，人们应当有非常清醒的认识。中国的政治制度和意识形态与西方不同，西方一直在寻找机会来“惩罚”中国。中国如果有危机，很难想象哪一个西方国家会来帮助中国？中国必须通过自力更生的方式，来实现经济的可持续发展。要实现可持续经济发展，中国经济“走出去”很重要。既然中国经济很难走向西方，就要寻找新出路，这个新出路就是通过丝绸之路，通往广大的发展中国家。帮助发展中国家的发展，更是中国作为最大的发展中国家应当履行的国际责任——丝绸之路是中国向发展中国家履行自己的国际责任的有效途径。

如何理解中国要在发展中国家扮演领导角色这个问题？可以从如下四个方面来讨论。

第一，这样做不是像西方一些人所说的，是中国要追求国际霸权；恰恰相反，中国这样做是为了实现中国和发展中国家之间的发展双赢。一方面，丝绸之路可以帮助中国实现内部可持续的发展；另一方面，丝绸之路可以全面带动中国与东南亚、南亚、中亚、非洲、阿拉伯、拉丁美洲国家的经济伙伴关系的升级，促进当地经济的发展。

第二，这样做可以缓和中国与发达国家之间的经济冲突与贸易摩擦。尽管中国和西方经济已经高度依赖，但欧美国家内部的贸易保护主义与激进排外思想也在增长。西方经济越是走不出结构失衡状态，越会把责任推到中国头上。更为严重的是，中国资本往往被西方国家利用“国家安全”等理由拒之门外。这种情况在今后很长时间内不会有很大的改变。这种情况当然不是说中国要放弃西方，中国仍然要努力和西方打交道。但同时，中国更需要在发展中国家寻求新的贸易投资空间。这方面，中国已经努力不少。丝绸之路的确立，必然会从整体上大大推动这方面的努力。一旦中国在发展中国家发展出了新的投资和贸易空间，和西方的经济贸易摩擦必然会减少。

瓦解对中国的包围

第三，丝绸之路通过发展和强化与发展中国家的关系，可以有效瓦解美国对中国的新一

轮战略围堵。美国的战略围堵主要有三个方面，一是军事上的，二是经济上的，三是软力量方面的（包括意识形态、文化等）。随着中国经济的可持续发展，军事现代化也必然会加快和提升。但中国没有美国那样做世界警察的野心，军事现代化的主要目标还是国防。丝绸之路则可以从经济上和软力量方面瓦解美国的围堵。从经济上说，就是中国要“两条腿走路”，一条腿在西方，一条腿在发展中国家。和西方的关系仍然很重要，不可放弃。在发展中国家，中国可以充分发挥自己的能动性和主导性。应当看到，这两条腿并不矛盾。在全球金融危机之后，西方国家微弱的经济复苏，靠美国与欧洲央行极度宽松的货币政策支撑，发达国家也普遍无力自行解决长期失业、产业流失与世代冲突等结构性问题。新兴市场国家尽管对西方不满，但仍过度倚赖欧美发达国家市场。实际上，对大多数发展中国家来说，要脱离西方市场不现实。对这些国家来说，也需要两条腿走路，一条腿仍然留在西方，而需要寻找另一条腿，这另一条腿就是中国。现实地说，要恢复全球经济稳定增长动力，必须靠新兴市场国家全面激发其经济增长潜力，扩大内部需求，以及同步深化新兴市场国家彼此间的经济合作，带动跨国投资与贸易。在这个过程中，中国各个方面的优越条件，决定了其必须扮演领导角色。

第四，丝绸之路可以把中国发展的一些宝贵经验，推广到发展中国家去，借此形成中国的国际软力量。在很大程度上说，中国的发展经验已经开始为发展中国家提供一种可供选择的途径。尽管中国发展过程也是有沉痛的教训，在一些方面甚至付出了巨大的代价，到今天仍然面临很多问题，但毕竟已经形成了自己的发展模式。中国的发展模式，并非很长一段时间以来一些西方人所炒作的“北京共识”论，也没有多少人相信这些人所总结的“北京共识”论。中国的发展经验，无论是积极的还是消极的，仍然需要总结。但即使在这种情况下，越来越多的发展中国家，已经对中国经验表现出巨大的兴趣。

也就是说，可以把丝绸之路视为是由中国自己创始的“软力量”建设项目。历史上，一个国家的崛起不仅仅是经济和军事的崛起，更重要的是软力量的崛起。软力量主要包含两个方面，即国际事务中的实际领导权和话语权。今天，中国的软力量建设一直是软肋。造成这种情形主要有三个原因，包括没有把中国本身发展经验总结好，过于注重于和西方的话语之争，不够注重在广大的发展中国家中塑造自己的软力量。建设软力量可以从多个方面进行，但丝绸之路是一个很现实和有效的契机。结合丝绸之路，中国至少可以实现软力量在发展中国家的崛起。

本栏编辑：宋道雷

治国之道·“县委书记”与国家治理

【编者按】1月12日上午，习近平总书记主持召开座谈会，同中央党校第一期县委书记研修班的200余名学员畅谈交流“县委书记经”。这是一次富有历史意义的座谈——在人民共和国的历史上，党的总书记第一次与这么多的县委书记直接交心、深入恳谈、会心交流。这样的座谈，突破了人们心中设定的政治层级，凸显了县委书记在中国发展中的关键作用，传递了总书记对县委书记工作高度重视的信息。让人们明确意识到，县级政治主官在中国发展中发挥作用的极端重要性。习近平说，在我们党的组织结构和国家政权结构中，县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。焦裕禄同志为县委书记树立了榜样，大家要自觉学习和弘扬焦裕禄精神，努力成为党和人民信赖的好干部。本期治国之道栏目将聚焦于国家治理视野下的县委书记，为您系统解读县委书记在国家治理体系中的功能、角色以及今后的改革走向。

县委书记的角色与功能

人们常说，“郡县治，天下安”。从秦代确立郡县制以来，县，始终是我国行政管理的一个中间层次，具有承上启下、固本强基的战略地位。目前，我国县域人口大约10亿，占全国人口总数77%左右；县域GDP约占全国经济总量的60%；县域国土面积约占全国陆地总面积的92%。县域经济社会的和谐发展和县域生态环境的改善，对全国经济总量的扩大、综合实力的增强、城乡的统筹发展、劳动力的充分就业、居民收入的持续增长、各种社会矛盾特别是“三农”问题的有效化解，都发挥着其它行政层级不可替代的重要作用。

县委书记：中国政治的活标本

县级政治是中国政治的缩影。除了外交、军事、立法等特殊领域以外，县级党政权力与中央和省级领导机关相比，只有大小之别，几乎没有多寡之分。同时，县级政治又是与基层社会联系最为紧密，距离一般平民最近的政治形态，具有多样性、地域性、现实性等突出特征。正如有的学者所言，相对于中央来说，县是最完整的“微观国家”；而相对于社会来说，县又是离其最近的“现实国家”。

县委书记是县级政权的核心人物。在公务员职级序列中，他们仅仅属于处级干部（高配为厅级的毕竟是少数），所以，常常被人们称为“七品芝麻官”，也常常成为舆论“围剿”和上级问责的对象。但是，他们又是手握重权的“地方官”常常被人们称为“县太爷”、“父母官”。在从人治到法治的转型期，他们是名副其实的“一把手”，其执政理念和施政行为的优

劣，对党风政风及县域发展、基层治理、民生改善，都具有举足轻重的作用。按原任中组部部长李源潮的说法，“县委书记是我们党执政治国的骨干力量，是党在当地执政团队的带头人，是党在当地各级组织的领导人，是在当地人民中党的形象的具体代表人。”

县委书记的思想和行为具有特殊的研究价值。他们的工作直接面向基层、面向群众，处于各种社会矛盾和冲突的第一线、宏观管理与微观治理的结合部、城市与乡村的交汇点，无论是成功的经验还是失败的教训，抑或是难以言说的纠结或尴尬，都具有生动具体、色彩斑斓、见微知著等特点。从一定意义上说，如果把县委书记这个群体真正“读懂”，进而把县级政治真正“读透”，则基本上能够对中国政治的现状和发展趋势做出相对科学准确的判断。相反，如果对县委书记们的为官之道一知半解，任何关于中国现实政治和领导科学的研究都难免处于雾里看花或隔靴搔痒的状态。

县委书记的角色与地位

纵观中央和一些地方省委近两年来有关县委书记的各项政策改革及其显著的效果，人们可以看到，县委书记这一岗位对执政党的执政能力有着多么关键的作用。如果说，过去一段时间的有关政策改革，是自上而下对县委书记的压力、鼓励和鞭策，那么在观念明晰、理念清楚、矛盾理顺之后，县委书记更需清醒面对，加强岗位检讨，提高执政意识，让自己不负“些小吴曹州县吏”的历史使命。

从岗位特征和职级设置规律来看，县委书记实际上是执政党在总结中国传统公共治理经验之后，以执政党和公务员巧妙结合的方式，创新地对县级管理层进行设置的结果。历史上，中国的县衙虽然品级不高，但它是整个政权体系中权力最完整、职能最综合的基层机构；现实中，县委书记和县级政权依然延续了这一风格，在县一级，各种政府职能齐备，国家暴力机器配备完整，相应地，本级机构也承担着综合的社会管理职能，它对下必须承受全部源于基层的矛盾，对上必须全盘担负“发展”和“稳定”两个基本责任。也正是由于功能齐全、权力综合，县委书记也就有了腐败的可能和渎职的空间。

近几十年来，县委书记的好坏典型都曾让整个社会印象深刻。河南兰考县委书记焦裕禄的勤政、善政和廉政，不仅让整个兰考人民受益匪浅，而且成了中国县官的历史典型，甚至，他早在几十年前就提出的环境治理和土地改良，到今天还具有非常重要的实践意义；与此相对应的也有一连串名字——受贿、渎职导致尾矿溃坝的山西襄汾县委书记亢海银；对抗舆论监督公然派警察进京抓记者的辽宁西丰县委书记张志国；买官卖官、报复陷害举报人的安徽阜阳市颍泉区委书记张治安；处置公共突发事件失策的贵州瓮安县委书记王勤……

经历这么多年来经验和教训，人们已经从多角度深刻认识到了县委书记这一职位对于整个政权的意义和关键作用。政治上，县委书记是执政党的代言人，对于每一个公民来说，这个人的一言一行，才是活生生的政治，才是具体的“党的形象”；管理上，县委书记连接着宏观管理者和微观层面，这个岗位犹如颈椎，是执政者和被管理者之间连接的枢纽；权力控制上，县委书记一方面基于公共治理的需要而权力庞大，另一方面却也给权力控制和权力监督带来了严重挑战。

提高县委书记的执政能力

虽然县委书记的职位如此关键，但在过去数十年间，我国对县委书记的任用、管理和培训等多方面仍然不足。比如，县委书记多为最基层官员选拔而来，他们虽然基层工作经验丰富，但现代学识不够，眼界不够开阔，甚至将基层经验异化为“土皇帝”治理模式；过去上级对县委书记的管理，常注重具体政策的执行而忽略了其作为一方山水掌控者的主观能动作用；对县委书记的要求多为具体工作任务的完成而忽略了其作为一个地方政治家的素质培养。当以互联网普及为重要特征的信息化社会突然提前来临，中国的底层公共突发事件前所未有地频繁发生，则让不少习惯于传统管治模式的县委书记一时措手不及。

正因为看到了县委书记岗位的关键性和当前县委书记在面对现代管理矛盾特别是应对突发公共事件中的技术价值和政治意义，近年来，中央和一些省市加强了对县委书记岗位的管理，比如中央对全国的县委书记统一实行进京集体培训；云南省委日前宣布对县委书记的管理权上收至省委；湖南加大县委书记和省直单位干部的交流，改善了县委书记的人力资源结构，加强了县委书记稳定政权、解决复杂棘手问题的能力。

现在，中央和省一级党委已经认识到了县委书记的重要性，并且在人事、培训、管理和工作支持等多方面进行了前所未有的强化，剩下的问题是，县委书记应当加强自我检讨、注重自我提高。哲学家告诉我们，内因是变化的主动力，如果说上级的重视、敦促和支持，是县委书记素质得以提高的条件，那么，县委书记们对自身的角色审视，则是素质提高的关键。

当前，县委书记尤其需要从政治意识和现代管理意识两个方面来加强角色审视。政治方面，县委书记既是执政党在基层的代表，更是辖地的重要历史角色，他应当从对党负责和对历史负责的双重角度来衡量自己，要知道，尽管人民群众是创造历史的真正力量，但关键人物在关键时期的作用，具有杠杆效应，必定左右历史的轨迹；现代管理方面，随着全球化、信息化社会的来临，作为公共管理者的县委书记，必然面对民众观念急剧变化、管理手段日趋复杂、社会矛盾形式多样等新挑战，这些挑战也必然要求县委书记能够树立全局意识、全

球意识和现代管理技术意识，以符合现代管理规则的管理手段，承担好县委书记之职，让自己不负历史。

治国之道·“县委书记”与国家治理

“诸侯化”：县委书记的角色蜕变

在今天，中国行政单位中最为普及而又权力最大，最能体现“中国特色”的，无疑是县一级。而此一行政级别的最高领导县委书记则无疑是这一最普遍而又权力最大单位的龙头老大——清代所谓“灭门的知县”这一说法在今天就体现在了县委书记头上。据行政区划网统计，截至2006年12月31日，中国共有2,860个县级行政区划单位，其中包括1463个县、369个县级市、117个自治县、49个旗和3个自治旗，此外还有2个县级特区、1个县级林区和县级以上城市中的856个市辖区。鉴于县域的人口和地域规模，执政党只要控制了县级政权，总体上就把握住了中国，因此，对执政党而言，县级政权在执政中具有极其重要的地位。县委书记作为县级政权的“班长”，处于各种县级地方组织的权力金字塔的塔顶，其重要性毋庸置疑：首先，县委书记离群众最近，既明白“上头”，又了解“下头”，在国家政权中起着承上启下的作用。因此，县委书记应是中央实现对地方管理和控制的推动者。

清代学者汪辉祖曾明确指出：“亲民之治，实惟州县，州县而上，皆以整饬州县之治为治而已。”其次，县委书记置身于中国社会矛盾的最前沿，当前日益频繁发生的群体性事件都集中于县级政权，6·28贵州瓮安事件、云南孟连事件以及甘肃陇南事件等就是例证。因此，县委书记应是实现社会稳定的责任人。最后，县委书记集县级地方大权于一身，直接或间接控制着决定公民命运的国家机器——对此，县委书记自己也心知肚明：湖南省湘潭县县委书记陈忠红曾在《人民日报》上这样描述：县委书记居于县级政权的权力中心位置，能够统筹运用广泛而全面的权利，除了国防和外交，什么事都管。”有的县委书记不无得意地说：“我的责任重大啊，要负责一方的经济发展，社会稳定和人民群众安居乐业。”还有的县委书记故作姿态说什么“我的压力大啊，要总揽全局，协调各方，老百姓的吃喝拉撒睡都得管。”这样的县委书记简直是把自己看成是“一县之主”和“老百姓的再生父母”了。

事实上，今天县委书记的地位和作用几乎等同于东周时期的所谓“八百诸侯”了所谓“诸侯”乃是指在其统辖区域内，世代掌握军政大权，但按礼要服从王命，定期向帝王朝贡述职，并有出军赋和服役的义务。西周天子为天下共主，普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣。

但周天子将大量土地分封给宗室，功臣和先代贵族，让他们建立诸侯国，以屏藩周王室。在西周前期由于天子实力强大，故诸侯国十分臣服，这些土地在名义上和实际上都还属于周天子所有。但西周中后期以及东周时期，天子王权衰落，中央武力在控制各个诸侯国，有时候周天子还不得不依靠强大的诸侯即我们所熟知的所谓“霸主”。这些土地也就只是在名义上还属于周天子，但事实上归各个诸侯国君所有。周天子实际管辖的只有“王畿之地”即京城周围方圆一千里的土地，到了东周以后王畿之地连八百里都不到了。这段历史从平王迁都洛邑以后，也就是“东周”开始了。周天子已基本是傀儡了。各路大诸侯均“兴师不请天子”，不再听从天子命令，不再定期向天子纳贡，朝觐，述职。完全就是傀儡，前606年楚庄王甚至率军至洛邑郊外，周定王只能被迫派人为他举行慰劳欢迎之礼，庄王“问鼎以大小”就表明了他灭周的野心。各路诸侯的会盟，每次周天子都是以傀儡代表的身份走走过场。“挟天子以令诸侯”在这个时期早已开始。所以为什么我们要把东周的存在时期称为“春秋”呢，就是因为这段时期太能搞了，东周只是因为还有个傀儡天子。

这种王纲解纽诸侯横行的形势，一些边远地方的“县委书记”最会利用。平王东迁以后，西土为秦国所有。它吞并了周围的一些戎族部落或国家，成了西方强国。在今山西的晋国，山东的齐、鲁，湖北的楚国，北京与河北北部的燕国，以及稍后于长江下游崛起的吴、越等国，都在吞并了周围一些小国之后，强大起来，成了大国。于是，在历史上展开了一幕幕大国争霸的激烈场面。

今天的“诸侯”（县委书记一级）虽然还没有能量闹出他们祖辈“争城以战，杀人盈城；争地以战，杀人盈野”的动静，但其折腾出的场面也够小老百姓瞧的了。6月29日《南方都市报》“大肆卖警衔36名行贿警员获提拔”一文就告诉我们，茂名市公安局茂港分局原局长杨强在2007-2009年，他任茂名市公安局茂港分局局长期间，几乎将茂港公安分局各派出所所长、教导员、副所长及分局内等要职，均明码标价“出售”，共有36名民警花重金购买，此项获利345万多元。茂港境内的大小赌场，均由杨强同意才能开设，并按期缴纳“保护费”。面积仅420平方公里的茂港，纪委公布的资料显示曾先后出现39个赌场，遍布全区7个街镇，共上缴100多万元的“保护费”。杨强还利用手中权力，在办案过程中接受案件当事人以及嫌疑人家属的贿赂，违法帮疑犯办理取保候审。仅在茂名黑帮李振刚一案中，杨强就受贿43万元。身家过千万的杨强，在茂名、广州、佛山等地，炒房买楼；与人合股，从事钢材运输、煤炭贩卖；向人放高利贷等。事发后，纪委查获杨强的资产高达2000多万元。其“为官一任，诸侯一方”的神态，可谓俨然——也就因为手中还没有“军权”和“外交”权，不然，楚庄

王“问鼎以大小”把戏，他应该也会玩的。

问题的关键在于：我们今天的政府不是“有限政府”，而是在党“一元化”领导下的“无限政府”。所谓“有限政府”是指：宪政有着亘古不变的核心本质，它是对政府（党）的法律限制。因此，宪政的要义就是“限政”，即控制国家，限制政府（党），约束官员。简言之，宪政就是要用宪法和法律来为政府（党）套上一个紧箍咒。法国思想家孟德斯鸠曾言：“一条永恒的经验是，任何掌权者都倾向于滥用权力，他会一直如此行事，直到受到限制。”依据有限政府原则，执政党必须在宪法和法律的范围内活动，即必须依法执政，可是，我们的县委书记（乃至各级地方书记）却是手握重权的一方“诸侯”，“上管天，下管地，中间管空气”的一方“霸主”，县委书记成为权力腐败的高发群体，与其权力难受约束有关。

西方思想家对分权制衡原则早有论述。英国哲学家洛克认为：“对人类的弱点来说，权的诱惑是太大了，在同一人的手里既有立法之权，又有执法之权，就不免使它们不遵守自己所制定的法律。”在洛克的影响下，孟德斯鸠提出了完整的分权学说，他把政权分为立法权、司法权和行政权，孟德斯鸠指出：“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手，自由便不复存在了；因为人民将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律，并暴虐地执行这些法律”，“如果司法权不同立法权和行政权分立，自由也就不存在了。如果司法权同立法权合而为一，则将对公民的生命和自由施行专断的权力，因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合而为一，法官便将握有压迫者的权力”，“如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力，即制定法律权、执行公共决议权和裁决私人犯罪或讼争权，则一切便都完了。”

治国之道·“县委书记”与国家治理

政治发展视野中的县委书记：角色重塑与功能调整

2008年10月，新的《中国共产党党校工作条例》正式出台，其中最引人关注的是将县委书记纳入中央党校轮训对象，2008年11月10日至26日，全国各地2000多名县委书记陆续走进中央党校、国家行政学院、浦东干部学院、延安干部学院、井冈山干部学院，参加为期7天的学习贯彻党的十七届三中全会精神培训，同时涉及基层治理和突发事件应对等。笔者在《比政治轮训更为紧迫的是政治改革》一文中指出：“《中国共产党党校工作条例》将县委书记纳入中央党校轮训范围，是执政党已看到了问题关键的体现，也是执政党为解决社会矛

盾，避免社会危机爆发而推出的重要举措，然而政治轮训虽然对官员的理念思维更新具有重要作用，但是要解决中国社会目前存在的问题不能只靠政治轮训，是到了非起而行之不可的时候了，特别是对县级政权而言，亟待政治体制改革的推进。”本文基于宪政视角，对县委书记予以考察，探寻县级政改之道。

县政改革是中国走出危机的根本

目前中国存在日益严重的社会危机，这是不争的事实。中央政府如何认识危机以及如何处理危机，已成为中国解决社会危机的关键。中央政府若不能有效处理危机，则改革将缺乏足够的空间；改革如缺乏足够的空间，则会引起剧烈的社会震荡，而社会的剧烈震荡往往多以非理性精神为主导，以较惨烈的方式进行，伴有大量报复性、破坏性的行为。届时，无论执政党，还是整个社会，都将付出巨大的代价。“社会泄愤事件”群体性事件频发，是社会危机加剧的信号，为避免大规模的社会危机爆发，中央政府应立即全面启动政治体制改革，特别县级政改。

据行政区划网统计，截至2006年12月31日，中国共有2860个县级行政区划单位，其中包括1463个县、369个县级市、117个自治县、49个旗和3个自治旗，此外还有2个县级特区、1个县级林区和县级以上城市中的856个市辖区。由于县级政权是中国社会矛盾的集中区和多发区，就上述县域的人口和地域规模而言，若中央政府在县级政权全面启动政改，政改便在全国铺开，这将结束我国政治体制在较长时间内无重大突破的局面，赢得民心，化解矛盾，缓和危机，为社会进一步转型创造条件。

县委书记是启动县政改革的关键

鉴于县域的人口和地域规模，执政党只要控制了县级政权，总体上就把握住了中国，因此，对执政党而言，县级政权在执政中具有极其重要的地位。县委书记作为县级政权的“班长”，处于各种县级地方组织的权力金字塔的塔顶，其重要性体现在以下几方面：其一、县委书记离群众最近，既明白“上头”，又了解“下头”，在国家政权中起着承上启下的作用。因此，县委书记应是中央实现对地方管理和控制的推动者。清代学者汪辉祖曾明确指出：“亲民之治，实惟州县，州县而上，皆以整饬州县之治为治而已。”其二、县委书记置身于中国社会矛盾的最前沿，当前日益频繁发生的群体性事件都集中于县级政权，6·28贵州瓮安事件、云南孟连事件以及甘肃陇南事件等就是例证。因此，县委书记应是实现社会稳定的责任人。其三、县委书记集县级地方大权于一身，直接或间接控制着决定公民命运的国家机器，县委书记一旦滥用权力，必将严重侵犯公民权利，重庆彭水诗案、山西稷山举报案以及辽宁西丰诽

谤案等就是典型的恶例。因此，县委书记应成为公民权利的保障者。

作为执政党的中国共产党成立至今已 87 年有余，其历经革命战争 28 年，历经计划经济 29 年，历经改革开放 30 年。长期的革命斗争养成了执政党的斗争思维，长期的计划经济造就了执政党的集权习惯。提出“路径依赖”理论的道格拉斯·诺思认为，路径依赖类似于物理学中的“惯性”，一旦进入某一路径（无论是“好”的还是“坏”的）就可能对这种路径产生依赖。某一路径的既定方向会在以后发展中得到自我强化。人们过去做出的选择决定了他们现在及未来可能的选择。依据路径依赖理论，中国虽然历经 30 年改革开放，但是由于政治改革严重滞后于经济改革，执政党的斗争思维和集权习惯仍未得到根本性改变，县级党组织的权力往往集中于县委书记，“班长”变成了“家长”。在社会矛盾日趋剧烈的当下，县级政权作为社会矛盾的集中区和多发区，上述思维和习惯就会在县级党组织，特别是县委书记身上体现出来，酿至官民冲突，出现治理危机。县政改革已刻不容缓，县委书记则是启动县政改革的关键。

政治发展视角下县委书记的角色转换

进入 2008 年以来，在接连不断发生的群体性事件中，从贵州瓮安事件到云南孟连事件再到甘肃陇南事件，执政党的执政风格正在悄然地发生变化，一改以往硬气的作风，开始强调慎用警力，开始注重沟通对话，这体现在多起出租车司机罢运事件中。执政党出现上述变化，是社会进步的体现，有助于启动县级政改，有利于实现民主宪政。为此，执政党要进一步适应社会变化，推动县委书记实现角色转换：

第一、由上级党组织的代理人向所在地人民的代言人转变。人民主权的宪政原则是指，人民是国家的主体，国家的一切权力是人民赋予的，国家主权属于人民。在我国，执政党掌握着国家公共权力，依据人民主权的宪政原则，作为地方党组织的领导人的县委书记，其手中权力必须由人民（包括所在地党员和民意代表）赋予，即由人民通过民主选举的方式授予。《中国共产党党章》第二十七条规定：“党的地方各级委员会全体会议，选举常务委员会和书记、副书记，并报上级党的委员会批准。”依据该条规定，最终决定县委书记人选的是上级党组织，而不是所在地人民，所在地人民的意见仅供上级党组织参考而已，根据权为谁所授便对谁负责的政治学原理，县委书记事实成为上级党组织的代理人。因此，执政党必须切实贯彻人民主权的宪政原则，将县委书记人选的决定权归还所在地人民，唯有如此，县委书记才会由上级党组织的代理人转为所在地人民的代言人，县委书记才能做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。

第二、由手握重权的“诸侯”向依法执政的“模范”转变。有限政府的宪政原则是指，宪政有着亘古不变的核心本质，它是对政府（党）的法律限制。因此，宪政的要义就是“限政”，即控制国家，限制政府（党），约束官员。简言之，宪政就是要用宪法和法律来为政府（党）套上一个紧箍咒。法国思想家孟德斯鸠曾言：“一条永恒的经验是，任何掌权者都倾向于滥用权力，他会一直如此行事，直到受到限制。”依据有限政府的宪政原则，执政党必须在宪法和法律的范围内活动，即必须依法执政，因此，身为地方党组织的领导人的县委书记，不是手握重权的一方“诸侯”，不是“上管天，下管地，中间管空气”的一方“霸主”，其权力是有限的，不是万能的，其权力边界是宪法和法律，是党章、党规和党纪。当前，县委书记已成为权力腐败的高发群体，这与权力过度集中于县委书记有关，执政党应加快政治改革步伐，从体制让县委书记不能腐败，也不敢腐败，使其成为依法执政的“模范”。

第三、由统管全局的“家长”向责任明确的“班长”转变。西方思想家已对分权制衡的宪政原则予以了充分论述，英国哲学家洛克认为：“对人类的弱点来说，权的诱惑是太大了，在同一人的手里既有立法之权，又有执法之权，就不免使他们不遵守自己所制定的法律。”在洛克的影响下，孟德斯鸠提出了完整的分权学说，他把政权分为立法权、司法权和行政权，孟德斯鸠指出：“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手，自由便不复存在了；因为人民将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律，并暴虐地执行这些法律”，“如果司法权不同立法权和行政权分立，自由也就不存在了。如果司法权同立法权合而为一，则将对公民的生命和自由施行专断的权力，因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合而为一，法官便将握有压迫者的权力”，“如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力，即制定法律权、执行公共决议权和裁决私人犯罪或讼争权，则一切便都完了。”

在我国，县委书记虽然官职不算太高，但是他作为地方党组织的领导人，领导着人大及其选举产生的“一府两院（政府、检察院、法院）”以及政协机关，俨然以一家之长的身份呈现，因此，县委书记事实上集多种权力于一身。战争时期，这种权力高集中于一人或许有其积极意义，在和平建设时期，权力高集中于一人只会对公民权利造成严重侵害，最终导致权力腐败。当前，在各级法院人、财、物都掌握在同级党委和政府手里的情况下，法院难以独立司法，不可能抵御来自同级党政部门的直接干预。地方党政部门通过掌握或影响国家审判权以所谓“合法”的名义在侵犯民众的合法权益的情况屡见不鲜。

为此，执政党可以正在进行司法制度改革为契机，在县级政权建立以法院司法制衡为基础的权力架构，具体方案是：1、法院人、财、物脱离地方党委和政府管理，由中央政府直接

管理；2、中共中央和国务院联合发文明确禁止各级党政部门直接干预个案，取消各级政法委员会协调个案的职权；3、提升法院院长级别，达到与县委书记平级。通过建立以法院司法制衡为基础的权力架构，县委书记的行为就有可能纳入司法审查，县委书记就由统管全局的“家长”转向了责任明确的“班长”。

本栏编辑：张建伟

治理技术·网络与政府角色

【编者按】网络在为人们社会文化生活带来巨大便利的同时，也成了网络推手散布谣言的工具，考察外国的网络谣言治理情况，可以提炼了诸多值得我国借鉴的经验启示，包括提出推广媒介素养教育、提高媒体自律意识、健全法律体系等措施。网络治理具有三种模式：新威权模式、网络自治模式和法治模式。新威权模式具有一定的合理性、必要性、时效性。新威权治理因其具有倒转人治代替法治的可能性和现实性，其风险不可低估。网络自治模式与网络他治相对立，减少他治是网络自治的必然要求。法治模式具有新威权治理网络自治不可取代的优势，终归取代新威权治理模式。网络自治模式也需要法治保障。目前，三种模式应齐头并进，形成网络立体治理框架。三种模式并用才能取得网络治理的最佳效果。

网络时代政府危机治理特征

现有危机治理模式具有秩序导向的行政修复的显著特征，这不仅表现在与非网络时代的比较差异上，而且也表现在对于秩序价值的核心关注、超自主性的权威集聚、阶段汇流性的资源整合、便宜从权性的行动规范等几个方面。

核心关注——秩序价值、

风险社会与转型社会叠加，使当下中国社会呈现“风险共生”的态势。传统的灾害风险、现代化过程中的社会风险和现代性产生的生态风险，在一定程度上同时显现，增加了公共危机的多样性和复杂性。这样的态势，对于经济社会的有序发展和民生保障构成了重大威胁。从国家“一案三制”的基本设置看，尤其是基于依托官僚体制，针对公共危机根源及表征，实现行政权力的有效输出，化解公共危机的体制设计，在寻求公共危机治理的效率保障的同时，也自然而然地将既有科层制对于秩序的遵从和重视放置到了核心关注的位置。一方面，从中央政府的角度看，危机现状得到果断控制和危机地区秩序得到快速恢复成为首要的关注，

这从国家治理的需要看，自然是首要选择。因此，控制危机和进行快速的秩序重建被放到了评价的高位。另一方面，从地方政府而言，对于辖区之内的危机事件，不论是自然灾害、安全事故，还是公共卫生和社会安全类别的，尽快阻断危险扩大、确保一方安宁也自然在为政者的第一考虑之中。上述两个层面的关注叠加，对于直接介于上层政府宏观管理与下层政府微观管理之间的应急管理实施机构而言，当然是极为重视的。实际上，面对来自传统社会与现代社会、农业社会与工业社会以及现代性与后现代性等多种因素的交织和相互作用，使得中国社会公共危机事件的传感性、危害力以及波及度，都对政府治理提出了深刻的挑战。危机治理的秩序强调无论从统治稳定有序还是民生福祉发展改进的角度讲，都是极端重要的。社会情势越是对这种秩序的渴求与日俱增，那么就越有可能进一步强化发展中秩序维护和发展的必要性，从而对于公共危机治理体制的“维稳化”提出日渐强盛的要求。这又为超越于秩序应有价值去把握和处置危机事件设定思维情境，从而限定了将社会危机转变成为改革契机的实践想象力。

权威集聚——超自主性

回应公共危机解决的高能耗和高速度要求，公共危机治理需要有充分的权威集聚。这种权威集聚，大体上是以常态政府构架中相关职能部门的权力让渡和移交方式来完成；从权力流向看，既有中央政府向危机领导小组或指挥部的权力暂时授予，也有地方相关职能部门向处置领导管理机构的权力暂时让渡。但是，无论流向的自上而下还是横向集中，都是在科层权力的“紧急权”集中状况下实现的，其行使的范围、作用的方向、运行的期限以及终止的裁定都是在权力系统内部完成的。这种显著的闭合性和限度整合度，实际上表明了危机处置权威以官僚制为基础的超自主性。一方面，官僚制是其基础，这是中国公共危机治理模式的行政性或“行政国家”范式所决定的；另一方面，相对于危机场域内的企事业单位、社会团体和社会公众而言，对于“紧急权”的聚散离合，他们大体上是难以直接染指的，这表明了“紧急权”政府行使的超越性。尽管“紧急权”与各权力源泉单位或部门有着千丝万缕的联系，但是在涉及人命关天和财产安全等一些重大社会关切的时候，它所具有对于各部门权力、地区权力的超越性也能够在相当程度上予以实施并得到落实。这种决策权高度集中且具有相当的闭合性与执行权效率至上的高度强调形成一体，构成了矩阵形态的“战斗部”或指挥中心。在公共危机处置救援大体上还处于政府担纲，而市场力量和社会参与总体还比较有限的情况下，这种超自主性的权威治理模式既是现实常态治理的主要形态，也是以一种更为集中的方式应对“麻烦”事务的可靠选择。作为常态治理的延伸，作为非常态治理的公共危

机治理，这种超强规模的治理权威能量供给，恰恰反映出转型社会治理的基本困局——“政府能力悖论”，即社会转型在不断破坏和抑制着政府能力的生长，同时又有着大量的能力需求，政府能力供给与社会发展的能力需求之间彼此不平衡的状况十分明显。然而，公共危机治理，本质上讲应该是一种能力建设的议程。从这个角度，我们可以观察到现有危机治理模式速度、效度与限度。

资源整合——阶段汇流性

公共危机治理需要有充沛的资源供给，以确保其所需的大量人力、物力和财力的消耗。危机应对所需的大量资源支撑，既包括经济性、政治性的各种资源的持续供给，也包括社会性、文化性乃至心理性的资源保障。从中国危机管理实践的发展看，组织资源的整合具有显著特色。这包括：权威统筹型的组织资源，主要是指应急指挥部或危机事件处置领导小组，统揽危机处置的重大决策和宏观执行安排；专业型的组织资源，是指现有的条线部门，如公安、消防、安监、卫生、民政、气象、交通等，强化其各自职能和权责，同时依托消防组建一支专业的救援队伍，保持快速反应和专业救援实力；志愿性的组织资源，立足社区组建的市民参与的志愿组织，既可以根据专业分类组建，也可以统一以“平安志愿者”组建，进行日常应急管理知识的普及、培训和教育，并可担负日常社会管理、社会面防控、信息沟通和突发事件配合救援的重要作用。通过组织资源整合，也就为获得宝贵的人力资源提供了保障。此外，围绕组织资源进一步整合形成对于危急救援和处置所需要的物质资源（包括物力和财力等），实现汲取、动员、控制与分配的危机制度资源，形成社会合力和鼓舞士气的心理资源（包括舆论引导、信息发布和心理救援等），以及各种危机处置的专业技术资源，极大地提高了政府综合应对和快速处置公共危机的整体能力。无论从资源整合的行政方式看，还是从资源整合的集中程度讲，中国危急救援和处置的资源整合能力都具有显著的政府主导优势。但与此同时，这种大范围调度、长距离甚至超长距离移送的整合和配置方式，则可能因为在追逐效率的状况下难以做到最优仓储、物流而导致危机救援资源的使用效益低下。

行动规范——便宜从权性

从制度建构的角度来看，重大突发事件的政府应对机制包括预防机制、应变机制、资源调配机制以及自动修复机制，涉及紧急预案、组织机构、物质保障（技术、设备、物资、资金等）、立法、政策、宣传教育（旨在掌握有关知识、改变信息不对称状态、改善社会心理条件）等制度要素。这实际上意味着，需要基于系统优化的方式来展开公共危机的应对工作。从实践运行来看，危机应对行为总体上在趋于规范，这表现为：一是按照预案进行危机预警，

针对不同类别和性质发布相应的预警信息，从而展开危机处置前动员；二是危机处置领导机构的搭建更加遵循科学效能和属地负责的原则，在分级分类响应的基础上，中央政府与地方政府的合作协调更为融洽有效；三是危机决策的科学化程度不断提高，专家学者和有关专业机构的决策参与有所扩大；四是危机信息发布较之以往更为规范、充分，对于回应社会关切也更加富有引导力和掌控力。但是，仍然在一定程度上存在对紧急情况下行政越权和滥用

权力的监督机制不健全、危机管理的权利救济机制不完善（如对责令停产停业、强制征收、强制隔离、强制检定、其他人身强制措施等造成权利损害后的补救机制不完善）等状况。这表明，在效率导向之下，危机处置过程中对于“紧急权”的配置、运行和监督总体上属于便宜从权的阶段，法律形式的规制正在逐步完善之中，而权力实践中则不同程度地存在着某种权能流失、散逸甚至失控的状况，从而对于危机管理造成深刻影响。^①

治理技术·网络与政府角色

国外网络谣言治理方式

网络信息渗透到社会、政治、经济、生活的各个领域，成为一个国家的“政治关口”和“经济命脉”。世界各国政府都将互联网治理放在前所未有的战略高度进行审视，针对网络谣言各国均根据自身实际采取多种有效手段与方式治理，纵观国外，其主要治理方式有：

责任分解，共同治理

政府主导式。政府成立专门机构负责网络治理：美国先后成立“白宫网络安全办公室”和“全国通信与网络安全控制联合协调中心”，2009年美国任命了一批“新媒体技术人员”，白宫对外将这些顾问及其助手（新媒体技术人员）统称为白宫“新媒体小组”，充任奥巴马班底的网络顾问。德国内政部下属的联邦刑警局和家庭部下辖的青少年有害媒体审核署，这两个政府部门有权对网页内容进行审核。新加坡媒体发展管理局负责互联网的开发、规划和管理，该部门鼓励网络行业建立自己的评判标准，及时发现并举报网络谣言。

完善相应制度规范网络行为：美国颁布实施的《信息安全与互联网自由法》，授权总统可以宣布“信息空间的紧急状态”，政府有权决定部分接管或禁止对部分网站的访问；新加坡政府的《广播法》规定了互联网服务、网站等网络信息行为的行政许可制度，保证遵从政府颁布的《互联网操作规则》，还要求互联网服务供应商和互联网内容供应商负有屏蔽、封堵某些

^① 金太军：《网络时代政府危机治理的特征分析》，载《行政论坛》2014年第5期。

特定网站、信息和言论的义务。

政府积极回应和主动宣传：美国针对移动设备开发了白宫第三方软件，社会公众可通过该软件浏览白宫日志，了解最新政治动态、社会新闻。既满足了政府信息公开透明要求，又将谣言扼杀在阳光下。20世纪30年代，总统罗斯福通过“炉边对话”的电台节目宣传政策，2010年著名的“新世纪的炉边对话”，美国总统奥巴马公开在线阅读了YouTube网站用户提交的问题，并通过网络直播回答，只不过传播方式由传统电子媒介转变为网络媒介。

2、行业自律式。日本通过一系列相关的行业协会自我约束管控谣言，例如电气通信事業者协会、日本有线电视联盟等。日本2011年“3·11”地震发生后，网上出现“职业罪犯进入灾区”等不实传言。随后政府负责灾区安全事务的跨部门管理团队责成总务省对互联网行业协会专门发出通知，要求其根据《应对互联网违法信息相关指针》，依法删除违反法律及公共道德的不实言论，并由作为政府机关的日本总务省出面发布通知，责成负责网络管理的各个协会、联盟等社会法人团体在报道灾区情况的同时辅以消除谣言的措施，确保国民消除公共危机时的恐慌与焦虑。成立于1996年、前身为网络安全基金会的英国互联网自律协会，又称互联网监察基金会、网络观察基金会、互联网观察协会。由英国贸工部牵头，国内主要的互联网服务提供商和自律协会四方面（城市警察署、内政部）代表经反复磋商讨论并于当年9月形成了网络监管行业性规范《R3安全网络协议》，“R3”就是“Rating、Reporting、Responsibility”，分别代表划分分级、允许检举和担负责任。行业协会协助执法部门制定相关规定，并有权力协助其对网络违法人员进行追踪调查。这些举措旨在规范运营商提供的网络内容，提高网民对网络内容的信赖度。

3、公民自愿式。美国“联邦通讯委员会”在1999年专门成立了一个执行局，负责就公众对网络谣言等不法行为的投诉或举报，其方式可以是信件、电子邮件、传真等。英国互联网监察基金会建立热线，接受公众向基金会举报的非法或问题网站以及内容不实信息，英国还专门在社区设立了由大多来自社会不同领域、具有专业知识的志愿者组成的公民咨询局，为公众提供法律咨询，负责向民众答疑解惑，甄别公众所关注的各类社会问题。既厘定了公民咨询局与政府、议会等各方面的关心，更能保证咨询信息的权威性。

公民通过自愿方式参与，一方面符合社会管理扁平化趋势，提高沟通效率，维护自己的知情权；另一方面全社会的共同参与有利于逐渐引导人们自觉抵制网络谣言，也能强化人们的国家意识、社会意识、民族意识和公民意识。

多管齐下，综合治理

以法律为基准。美国治理网络谣言的法律，可以分两个层面：从国家层面来看，美 1991 年处理首例网络谣言侵权案以来先后制定了包括《禁止利用电脑犯罪法》、《通讯正当行为法》等 130 余部法规；从地方层面来看，纽约、马里兰、威斯康星等 45 个州分别制定了应对网络谣言的法案，如马萨诸塞州议会通过《2000 年法案》，佛罗里达州规定：对利用电子邮件或互联网通信等方式蓄意和恶意地对他人用文字、图片或语言进行骚扰的，根据情形分别可构成一级轻罪、二级重罪、三级重罪。英国针对《R3 网络安全协议》原有法律条款已不能适应对新兴媒体有效监管的现实，2012 年 4 月卡梅伦政府已批准向议会提交互联网监管法规草案，该草案将允许政府对互联网严格监管，情报部门有权依法监听电话、全面了解短信和电子邮件的内容，并要求互联网经销商有向政府主管部门通报用户使用网络的详细情况的义务。以教育为核心。提高网民的网络媒介素养比建立繁复的条条框框更能起到釜底抽薪的作用。网络媒介素养是网络时代公民基本素质与修养，是人们了解、分析、评估网络媒介的能力与利用网络媒介获取、创设信息的水平的表现。英国是世界上率先开展公民媒介教育的国度，19 世纪 30 年代就提出了媒介素养教育的概念，英国现在大学、1987 年加拿大已有 50 家大专院校提供 90 多个媒介素养教育项目，包括了完备学位课程和单个的短期培训课程；澳大利亚是世界上第一个通过法令将媒介素养教育作为常规教育的国家，拥有一套从幼儿园到 12 年级完整的基础媒介素养教育课程与系统的媒介素养教育教材，被公认为当代最重视媒介素养教育的国家。

以技术为保障。美国具有较为完善的网络舆情监控系统，从信息收集、信息处理、热点发现到跟踪和舆情上报系统，为帮助人们应对日益复杂的互联网海量信息，其话题检测与跟踪系统，对新闻媒体信息流进行新话题的自动识别和已知话题的持续跟踪。这样既有利于及时清理已存在的网络谣言，又可以基于语言统计预测、发现新话题，预先控制舆论导向。英国“科波拉软件公司”开发了舆论分析软件，通过快速检索网络信息，自动分析网站、报纸等新闻媒介所发表文章的基本观点、社会心态，为政府和社会提供舆情参考。同时这些高科技手段能够更迅速地定位谣言的出处，方便了查处，提高了辟谣的效率。

以传媒为平台。通过主流媒体平台传递社会“正能量”，如德国电视台电视模拟法庭节目，播放大量来自于现实生活的真实的因网上造谣诽谤引起的纠纷案件。其用意无非就是普及法律知识，让公众明了宪法赋予公民言论自由权的真正意义并不是人们的言论无所约束，即使在虚拟的网络世界，人们也要受到法律规制，网络世界同样有规则和底线。通过电视、电台等传统媒体平台与网络信息进行对接，延伸和扩张了网络媒体的影响，对遏制网络谣言的作

用不可或缺。

严罚重管，分类治理

刑事处罚十分严厉。相对于其他犯罪，各国在网络谣言治罪要严厉的多，处罚力度大。2006年，美国一女子在网上诽谤另一名女子为“骗子”，受害人起诉对方诽谤罪，获赔1130万美元，创美国因诽谤案件中最高获赔记录。法国法律明确规定，对损害他人名誉、侵害他人隐私、鼓动和推介反社会道德、不实广告宣传等行为均有可能受到最高可被判处3年徒刑和4.5万欧元罚款的法律制裁。韩国《电子通信基本法》也有以危害公共利益为目的，利用电子通信设备传播虚假信息者，最高可处5年有期徒刑，并缴纳5000万韩元（约合人民币27万4千元）罚款的规定。

由此可见，国外对网络谣言的处罚无论是从刑期还是罚金来看都颇为严厉，能够对违法造谣者起到一定的威慑、警示作用。行为管理更为细致。《每日邮报》2012年1月报道，英国两名游客在动身去洛杉矶旅游前，在社交网站Twitter上发帖称“我在为去美国旅行做准备，目的是把这个国家摧毁”。仅仅因为社交网站上的一些微词，行为人的一举一动就被警方层层监控，被美国国土安全部（NSA）列入“潜在威胁”的危险分子黑名单。当两人刚刚飞抵洛杉矶，就被边检人员持枪围住并拘捕，之后受到长达5小时的质询。行为人试图向警察解释，自己网上所言的“摧毁”，在英式俚语里只是“派对”的俗称，他的真正意思是和朋友在美国肆无忌惮地疯玩一场，在警察讯问后仍将二人带上手铐，分别关押达12小时之久，两人最终在“被拒绝入境”文书上签字，然后在警察和NSA官员一路监护下登上回国班机。^②

治理技术·网络与政府角色

网络治理的三种模式

目前，网络治理形成了三种模式：新威权治理模式、网络自治模式和法治模式。三种模式各有利弊，且暂时难以互相取代。从长远来看，新威权治理必将被自治所取代，自治必须由法治来保障，法治最终会成为网络治理的惟一模式。

新威权治理模式

新威权式治理包括政策式治理、运动式治理、亮剑式治理、屏蔽式治理、销号式治理等。

^② 丁先存、王芑：《国外网络谣言治理及启示》，载《中国行政管理》，2014年第9期。

那种认为新威权治理已经没有意义，新威权治理必须立即退出舞台的要求只是一种目标和规范性要求，却难以经受实证的检验，新威权治理是真实的存在形态。在目前法治不健全的情况下，新威权治理具有自身的优势和存在的合理性、必要性及紧迫性。从权宜之计的角度上说，没有新威权治理对网络的规范，网络具有陷入混乱的可能性和现实性。

新威权治理模式的优势表现在：第一，新威权治理模式能够及时有效地引导网络社会舆论，使社会舆论朝着公权力预定的轨道行进。新威权治理模式既具有理论形态，又具有事实形态，理论形态是事实形态的反应与概括。这种概括的理论与事实形态统称为新权威主义。

第二，有利于社会稳定。稳定是社会发展的前提条件，没有稳定什么事都做不成。网络的稳定是社会稳定的一部分，网络稳定具有自身特点。网络群体性事件、网络维权事件生成快、传播快、扩散快、辐射面广、影响大，如果不能及时有效的化解，网络群体性事件、网络维权事件就会迅速地变成现实事件，影响和破坏社会稳定、造成社会恐慌。新威权模式治理网络具有见效快的特点，它能及时有效地化解不利于社会和谐、不利于社会稳定、不利于政治稳定、不利于政治操作谋略实施、影响顶层设计的因素。

第三，新威权治理模式能够及时有效地打击网络谣言，把谣言消灭在萌芽状态，防止谣言的扩散。网络谣言可以分为政治谣言和非政治谣言，如果二者有害，需要治理，如果二者无害，则无需治理。网络谣言的治理是有害谣言的治理，其危害表现在：伤害了国体和政体，动摇了国体与政体的根基，危害了国家安全；破坏了社会和政治稳定，扰乱了政治、经济、社会秩序；威胁或伤害到了人民的生命、财产、安全、幸福、自由、公平或公正。如果谣言达到了如此程度，进行谣言的治理显得十分必要和紧迫。

此外，新威权治理模式也带来若干隐患。第一，新威权治理模式具有本能地违背宪法和法律的倾向，从而不利于国家的长治久安。王占阳认为，新权威主义阶段的改革有两大软肋、两大风险：一是权威可能消解；二是改革可能消失。

第二，培育的网络评论员因其理论水平、认知水平、专业水平不高，使得本来成为正能量的良好预期变成了负能量。公共权力培育的网络评论员因其知识结构和分析问题的能力局限，在思想上难以与网络大V抗衡，效果不大甚至起相反效果。公权力本以为通过培育网络评论员引领社会舆论、传播正能量，结果是正能量没来，负能量却如潮涌。没有给公权力加分，反而给公权力减分，造成公权力合法性资源流失，公信力下降。

第三，对网络大V的不恰当亮剑引发运动性反弹，而且影响思想市场的形成与发展。对大V采取的技术手段就是对他们进行销号、屏蔽、取消认证，使大V们几十万、几百万、几

千万的粉丝瞬间清零、化为乌有。大V们以笔名注册的也会在很短的时间内再次清零、取消认证，使大V们的思想影响力急剧下降。

第四，对敏感词的屏蔽也没有起到相应的效果，人们用各种不同的网络语言符号同样表达了敏感词所表达的内涵。由于对网络的过度管理，催生了一些网络新语言。

网络自治模式

社会自治与他治相对立，在他治的情况下，社会的每一个成员是被动的，其沟通交流也是非理性的，或狂热或冷漠，因为在他治的情况下，每一个人既不是自主的也不是自由的，他治就意味着强制。在自治的情况下，每一个成员的参与都是主动的，交流的话题也是社会成员关心的话题，所作的决策也是与每一个人利益息息相关的决策。自治的过程就是大家共同参与的过程，理性讨论和交流的过程，决策民主化、科学化的过程。

网络自治是社会自治的组成部分，具有网络自治身份平等虚拟性的特点。网络自治的对立面是网络他治，网络自治必须减少网络他治。减少他治就要减少公权力不必要的介入，防止权力任意性、武断性地干预网络的正常运行。网络自治就是网民的自我治理，通过网民自我治理，实现网络的自我净化、自我更新、自我发展、自我优化的目标。相对于人治而言，网络自治更具有自身的优势。

第一，网络实现了道德自治。网络的信息是自由流动的，网民对信息是自由选择的，信息的自由流动提高了网民分析能力和辨别信息真伪的能力。

第二，网络实现了思想自治。在网络上，各种思想、价值观平等地展示，思想价值的多元化已经成为既定的稳固的事实，哪种思想在思想市场上胜出取决于思想的品质、思想的核心竞争力，而不取决于权力的干涉力，思想的自治通过竞争来完成。只有思想自治，才能达到思想的繁荣。公权力对思想的干涉，只会使思想枯竭。

第三，网络实现了利益自治。每一个阶层都会有不同的利益诉求，每一个阶层的利益诉求都会通过网络展示出来。不同的网络利益诉求都会寻求公平正义式的解决，都会寻求多方可以接受的利益平衡点。

但网络自治也具有自身的局限性。第一，非理性侵蚀了网络自治的基石。网络自治需要理性，但网络自治的理性不足，非理性时常扰乱正常的沟通和交流，网络骂战、网络口水战、网络诽谤、网络造谣、网络煽动还难以在短时期内得到有效解决。自治需要道德，需要理性，需要文明，需要妥协，需要寻求共识，而这些文明在网络上还处在低级阶段上。

第二，网络自治受现实制约。在现实政治民主还没有充分实现的情况下，网络自治难以

得到具体的保障，网络自治甚至成为可有可无的东西。政治民主是网络自治的保障，没有政治民主，网络自治即使存在，也有随时被取消的可能。

第三，网络自治受网络自身制约。现实的社会自治是具有共同区域的稳定的共同体的自治，比如社区自治、村民自治。网络自治既是有共同区域的稳定的共同体的自治，也是有非共同区域的非稳定的共同体自治，网民来自全国四面八方、五湖四海。网络的主体不清晰，意图不明确。

网络法治模式

法治方式的核心是通过宪法保障网络自由，具体的法律法规必须符合宪法要求和规范，不能超越宪法。法治的核心是限制公权力的滥用，使公权力在宪法和法律的轨道上行进，不得随意干涉网络自由。从法理上讲，凡是法律没有规定的，公民都可以做，凡是法律没有规定的，公权力都不能做。言论自由是公民权利，任何法律都必须以宪法为依据，任何政策都必须以服从宪法为前提，都不能侵犯公民言论自由。相对于人治、网络自治而言，法治的优势更为明显。

第一，法治相对人治的优势。法治保障所有网民的平等的言论自由，又能以其形式性、抽象性、规则性等无为而治的方式引导社会舆论健康发展。无论是大 V 或意见领袖还是草根网民，无论网民的影响力大小，都给予平等的保障。不会因为是大 V 或意见领袖就给予特殊的对待，也不会因为草根就会受到忽视。每一个人在网络上都有实质性平等的言论自由，每一个实质性平等的言论自由都必须受到宪法的保障。大 V 或意见领袖没有剥夺或蔑视草根言论自由的权利，草根也没有污化或诽谤大 V 言论自由的权利，大 V 或意见领袖与草根的言论自由具有平等的边界，都受法治的约束。

第二，法治相对于网络自治的优势。法治既让网络自治的优势得到充分发挥，又克服了网络自治自身的局限性。法治保障了网民的思想、价值、言论、利益等正当理性诉求，又对非正当非理性诉求实施了平等的限制。法治保障网络虚拟性，同时带来各种权益，并使其明晰化。法治保障网络自治，保障网民在各种不同网络共同体中自由进退。法治限制了公共权力对网络自治的不当干涉，规制了人治的法治走向，使人治治理向法治治理转变。

第三，法治是执政党追求的目标。十八大报告提出：“法治是治国理政的基本方式”，强调要“提高领导干部运用法治思维与法治方式深化改革，推动发展，化解矛盾，维护稳定能力”。

第四，法治是社会主义核心价值观的重要内容。社会主义核心价值观包括三个层面：即

国家层面、社会层面、公民层面。国家层面的核心价值是富强、民主、文明、和谐，社会层面的核心价值是自由、平等、公正、法治，公民层面的核心价值是爱国、敬业、诚信、友善。这三个层面互相影响、互相渗透、互相促进、良性互动。法治价值观既是核心价值观的组成部分，又为其它核心价值观提供保障。没有法治价值观，其它的核心价值观就失去稳定性和一致性。法治思维是对法律信仰的思维。法治精神的核心就是培育法治的信仰。

法治治理也有自身的不足，这种不足，不是法治本身带来的，而是法治不完善造成的。主要表现在，法治对公权力的限制原则不明确：

第一，缺少法治的信仰。耶林说：“对法理念的亵渎与侮辱，比对一个人身上的侵害更令人感到痛心之至，虽然不是自己的利益，却能像自己的事一样为被压制的权利而竭心尽力的人，正是这种理想的法感觉——正是这种理想主义，才的的确确是高风亮节者所拥有的特权。”对法治缺少信仰表现在网络上，公权力信仰权力的意志，崇拜权力万能，以为对网络一治就灵，善于亮剑、勇于亮剑。权力决定网络内容、形式、走向，权力意志就是网络意志。

第二，对公权力限制过少。这在 2013 年的 21 号最高人民法院、最高人民检察院《关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释中》可以看到这一点。《解释》仅涉及到“捏造事实诽谤他人”、“严重危害社会秩序和国家利益”、“敲诈勒索罪定罪”三个主要罪名，这三个主要罪名都是对网民的限制，而没有具体提及如何限制公共权力，防止公共权力滥用，没有具体防止公共权力侵害网络自治、网络民主、网络自由规定。而且两高解释仅仅是解释，而不是具体的法律条款，解释不当，会使法律解释形同虚设，同时进一步助长公权力在网上的滥用。

第三，法治思维还没有从根本上形成。法治思维是以合法性为判断起点而以公平正义为判断重点的一种逻辑推理方式。其包含四方面内容并要相统一：“合法性思维”，即任何行政措施的采取、任何重大决策的做出都要合乎法律；“程序思维”，要求权力必须在既定程序及法定权限内运行；“权利义务思维”，即以权利义务作为设定人与人关系及人与公共权力关系的准则；“公平正义思维”，即公权力要以追求、维护公平与正义为价值尺度。^③

^③ 张爱军、许德胜：《网络治理的三种模式：比较与选择》，载《晋阳学刊》，2014 年第 6 期。

治理技术·网络与政府角色

构建适应网络治理的决策体制和机制

根据联合国互联网治理工作组(Working Group on Internet Governance, WGIG)的定义,“网络治理就是政府、企业和民间团体从各自角度出发,制定并共同遵守的原则、规范、决策和制度安排,藉以影响互联网的发展和改革模式。”根据这一概念,网络治理至少应具备这样几个特征:(1)治理不是管理,治理的主体不仅包括政府,而且包括企业、民间团体等共同参与;(2)治理不是制定一系列规则束之高阁,而是一个持续互动的过程;(3)治理不是监控,而是协调,通过协调,影响互联网的改革和发展。推进网络治理体系建设,不能再仅仅停留在信息监管层面,而是要法治和德治并重,对接国内规则和国际规则,理顺各个网络主体权责,突出政府与社会多元主体公共参与,最大限度地激发社会活力,实现自我维护和自我管理。提高政府网络治理能力,要消除以往职能分工碎片化的倾向,打破部门、层级界限,加强无缝隙对接和虚拟化政府建设,提供一种以适应公众需求为导向的全方位覆盖的公共服务。完善与网络治理相适应的决策系统,重点应加强三个机制建设。

一、“政府-网民”应答互动机制虚拟世界的基本规则之一是及时应答。第一时间“跟帖”、“回帖”、“结帖”,既可以炒热一个话题,也可以熄灭一场纷争。在网络时代,缺乏回应和互动,会对政府公信力构成严重威胁。网民会自然而然地形成一种思维定式:当自身利益得不到及时解决的时候,最有效的方式就是通过网络把问题夸大、炒热,通过制造强大的舆论压力越级影响到高层,采用超常规方式,甚至牺牲公平、正义的程序来解决一己之私。这种“新式越级信访”对政府科学决策构成了严重干扰。应答机制是决策系统建设的重要补充,更是适应网络治理的应有之计。它不仅可以帮助决策者深入了解民情,而且可以引导公众政治参与,提高决策科学性。应答机制建设主要涉及三方面内容,并且三者必须同步推进,缺一不可:

1、观念。观念转变对各级政府工作人员至关重要,是网络治理的基础和前提。很多政府工作人员缺乏新媒体素养,对网络舆论恐惧、畏难或厌烦,视其为洪水猛兽,没有掌握网络沟通的规律和特点,一遇问题就想当然地封、堵、瞒、蒙,工作方法简单粗暴;或者对网络舆情重要性认识不足,把握舆情演变动向迟钝,错失沟通解决问题的最佳时机。观念转变不能指望毕其功于一役,而要靠制度、靠教育、靠引导,长期渐进。

2、手段。用何种方式互动应答最有效,一直是政府工作的着力点。传统的宣传手段包括

政府公报、新闻发布会及广播、电视、报纸、杂志等公共媒体。近年来，为适应网络新媒体发展的要求，政务微博建设突飞猛进。截至 2013 年 12 月底，新浪网、腾讯网、人民网、新华网四家网站共建立政务微博客账号 258737 个，增速从 2011 年的 776%，2012 年的 249% 下降到 2013 年的 46%。政务微博建设容易产生两个问题：一是硬件上马容易，“软件”跟进困难，或者“新瓶装旧酒，”官话套话不改，或者流于形式，变成“哑巴微博”、“僵尸微博”；二是片面的手段更新赶不上技术发展的速度，很快又造成新的落伍。2013 年《中国互联网络发展状况统计报告》显示，微博、社交网站及论坛等互联网的使用率已经开始呈现下降趋势，而类似即时通信等以社交元素为基础的平台应用快速崛起。技术手段的被动跟进显然不是解决问题的唯一办法，政府在开发新的即时通信式发布平台的同时，还应思考一个问题：如何更有效地引导网民主动参与大政方针决策，把公众眼球吸引到主流媒体上来。如果政府网、政务微博还继续停留在发布已知的、既成事实信息的话，平台再新也不会吸引公众注意。只有把关系民生的决策方案“听证会”摆到网上，公开征求民意，才会让应答机制活起来、火起来，让政府网络治理真正到位。

3、内容。政府回应不可能包打天下，也不能避重就轻、绕圈子讲空话。虽然不同的网络热点的应答方式各不相同，但网络回应的基本规则只有一个，就是讲真话、实话。具体来说：一是“政府要做什么”，把施政的目标、手段、可行性和风险度告知公众；二是“政府应该做什么但暂时还做不到”，把轻重缓急、困难制约主动、坦诚地跟老百姓交底；三是“政府不应该做什么”，哪些事情超越了政府职能，越权而为反会侵犯公众权益；四是“政府希望公众一起来做什么”，社会治理的基本要求是官民并举，多方参与，只有公众真正参与，网络蓄积的正能量才会越聚越多，逐渐抵消负面、消极的杂音。

二、“政府—民间”第三方参与的网络舆情分析机制

网络舆情的形成和演化，既有规律，又有各自相对独立的演变机理。网络治理视野下的舆情分析机制应该具备三个条件：一是反应快速，二是客观中立，三是方法科学。网络舆情分析不应再走层层传递，逐级上报的老路。舆情分析部门应该尽量与决策部门相对分离，不戴“有色眼镜”，以第三方眼光，既关注“大 V”观点，又关心草根疾苦，不放大虚假信息和偏激声音，立足严谨的数据分析，剔除“网络水军”的杂音和虚假信息，实事求是地还原真实民意。

满足以上三个条件的舆情分析部门，应该从民间培育和发掘。政府无论成立多少“网络舆情监测”机构，都无法从根本上解决由于纵向层级和横向部门分工造成的“三不管”和“真

空地帶”。很多政府部门由于部门利益原因，在信息搜集和处理过程中更难以做到客观中立。解决政府管理分工碎片化，实现治理的无缝隙连接，只能引入第三方参与。可以成为“第三方”的机构包括：高校、科研院所等公共信息服务和准信息服务事业单位；各种社会、市场调查和咨询机构等有偿服务性民间组织；各类行业协会、学会等行业性信息服务团体等。可以采用项目委托、课题招标、税收优惠等手段，吸引和鼓励这些组织参与网络舆情分析。舆情分析不是在“社会问题”和“决策问题”之间形成一张简单的过滤网，而是要发挥双向调节职能。不论政府内设还是第三方舆情分析部门，都必须建立案例分析总结和长效利用机制。一方面，对网民发帖科学总结，对其诉求主题进行定期分类归纳，找出规律，整合各种意见、建议和政府中短期目标之间的关系，从而使舆情建议发挥积极作用；另一方面，对政府应对和决策程序、方案进行总结、归类，不断形成各种应对危机的“预案”集，使新、旧问题和解决方案之间形成良性的导流环，便于决策者科学、快捷择案，也便于网民和公众了解同类型问题解决之道，避免重复出现的“社会问题”改头换面不断堆积。

三、“评估 — 纠错 — 问责”衔接机制

长期以来，我国决策评估以政府为主导，缺乏公众参与，没有建立起科学合理的评估机制，更没有使“评估”和“纠错”、“问责”形成一条链接。习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二次会议上强调：“对重大改革尤其是涉及人民群众切身利益的改革决策，要建立社会稳定评估机制。”建立重大决策社会稳定评估机制，就是对涉及群众利益的重大决策在出台前、实施中可能的因素进行先期预测、分析和评估，尽可能减少影响社会稳定的因素，对决策失误及时纠错，防止危害扩大化，问责相关责任人。网络治理视野下的决策评估重点要解决三个问题：

1、谁来评。除决策者和执行者外，还应吸收专业学术团体、研究机构和决策目标群体参与。通常来讲，决策目标群体(群众)从自利益角度出发，会对决策的目标、程序、结果有不同理解，甚至偏离公共利益的根本目标。引导决策目标群体参与评估，首先要讲求政治宣传和群众动员的方式方法。只有政府和目标群体通过磨合，实现根本利益出发点一致，才有可能进行评估和互动。其次，要采用科学的手段，剥离直接利益群体、间接利益群体和非关联群体的意见，避免交叉干扰评估结果。近年来，我国很多城市在建设垃圾焚烧处理厂过程中，屡屡遭遇当地群众反对甚至引发严重冲突。事实上，垃圾焚烧处理项目在世界各大城市都有先例。同样的项目在国外没有引起大的反对，原因就在于先期动员。例如，英国政府将垃圾管理权与社区利益相结合，推动当地社区共同拥有垃圾处理厂的所有权，在这个前提下，

再辅以各种配套宣传动员和保障措施。这些方法为我国提供了宝贵经验。

2、评什么。评估应以合法性、有效性（有没有价值）、必要性（有没有需要）和可行性（有没有条件）为前提，在关系民生的重大问题上，尤其要通过评估让网民和公众了解决策是否代表大多数人的根本利益、现实利益和长远利益，是否超越政府财力，及可能出现的问题是否有应对预案等。评估的过程实质上也是一个政府宣传的过程。

3、怎么评。包括评估的标准、方法、步骤。网络治理视野下的政府决策，不能再单纯追求结果，还要注重过程。评估方案、程序公开透明，在评估之前就对评估本身广泛征求民意必不可少。决策评估不是为评估而评估，而是要将评估与纠错、评估与问责结合起来，使评估真正发挥效用。尤其要注意的是，“评估-纠错-问责”三者主体不能混淆，不能因为动员社会力量广泛参与而混淆了政府和市场各自的职能分工。网络治理视野下的“问责”尤其要区分网络监督主体和行政问责主体的权责关系。现实生活中，常常出现这样一种情况：但凡有网民、媒体介入形成舆论压力，政府便以“民愤极大”为由，加重对责任者的处罚。应该说，这不是法治社会的正常现象。问责本身是政府治理的一种手段，包括法律、纪律和道德三个层面，执行这三种问责的部门应该以司法、党政机关为主。“打铁还需自身硬”，网络治理下的决策问责应强化人民代表大会对同级政府的问责、行政系统的内部问责、司法系统独立问责等等——唯其如此，监督与问责才能常态化、深入化，政府的公信力也才能真正得到提高。

④

本栏编辑：束赟

人物·波普尔

卡尔·波普尔生平简介

波普尔出生在奥地利的一个犹太人家庭，1918年入维也纳大学学习，1928年获该校哲学博士学位，后当过一段中学教师。1934年出版了他的第一部著作《研究的逻辑》，并因此名声大震。1937年，因希特勒排犹，他赴新西兰坎特伯雷大学任哲学讲师。后来基于对社会科学方法的长期思考和欧洲大陆政治形势的发展，他先后发表了《历史决定论的贫困》（1944—1945）和《开放社会及其敌人》（1945）。二战结束以后，他移居英国，并加入英国国籍。从1949年起历任伦敦大学、伦敦经济学院逻辑和科学方法教授，哲学、逻辑和科学方法系主任，1969年退休。在此期间，他出版了《研究的逻辑》的英文增订本《科学发现的逻辑》（1959）

④ 樊钉：《网络治理视野下的政府决策》，载《山东行政学院学报》，2014年第10期。

以及《猜想与反驳》（1963年）等书。1994年9月17日波普尔在伦敦病逝。他的学术成就使他获得了很高的声誉，曾被授予爵士称号，还被选为英国皇家学会会员，美国艺术与科学院院士，在思想界被尊称为“开放社会之父”。

在战后对极权主义批判的热潮中，卡尔·波普尔（Karl R. Popper，1902—1994）的批判可说是颇具特色的。他一方面把极权主义和乌托邦主义联系在一起进行批判，另一方面又把开放社会作为人类摆脱极权主义灾难的惟一出路。不过，关于他在自由主义阵营中的归属问题，却是颇有争议的一个问题。他与保守自由主义的代表人物哈耶克过从甚密，和哈耶克一样，他对自由、民主等问题也基本上是从消极的或古典自由主义的意义上理解的。但是，正如迈克尔·H·莱斯诺夫所说：“他们两个人的友谊总是掩盖他们之间的差别。”在政治立场上，他不像哈耶克那样右倾，也没有哈耶克那种对自由市场的过分热情；相反，他对不受限制的资本主义持批评态度，对国家干预特别是福利国家政策表示不支持。这一点，使得他与新自由主义的立场较为接近，这也是我们把他归于新自由主义流派中的一个原因。

人物·波普尔

卡尔·波普尔：乌托邦主义及其危害

波普尔认为，历史决定论和乌托邦主义有着密切的联系。他指出，历史决定论虽然强调历史规律的存在，但并不承认宿命论，也不一定导致无所作为；相反，大多数历史决定论者都有十分显著的“能动主义”倾向，他们预测未来是为了缩短和减少新的历史时期诞生时的阵痛，或者使人们少走弯路，加速历史发展的进程。为此，他们根据对历史规律的研究所发现的未来社会的美好蓝图，制定具体的行动计划，大规模地、彻底地改造整个社会，以便完成历史赋予的催生新生命的神圣使命。他把这种活动称作“乌托邦工程”。他认为，“在历史决定论和乌托邦主义的联盟中，最有力的因素无疑在于它们都是整体主义的”。它们关心发展，但并不是关心社会生活的各个方面的发展，而是关心“整个社会”的发展，并强调社会实验只有以整体主义的规律来进行才有价值。历史决定论者和乌托邦主义者之间的另一个联系，在于“二者都相信他们的目的并不是选择问题或道义决断，相信他们可以在自己的研究领域中用科学的方法来发现他们的目的”，并强调最终目的的重要性，把实现最终目的的过程都看作手段。

波普尔对整体主义进行了分析批评。他认为，“整体”的含义通常有两种：指一个事物的全部性质湖哦方面的总和，特别是各个组成部分之间的全部联系的总和；指该事物的某些特

殊性质或方面使该事物表现为一个有机的结构而不是一个“纯粹的堆积”。他承认，意义的整体已成为科学研究的对象，但意义的整体不能成为科学研究的对象，也不能成为其他活动例如控制或改造的对象，因为任何整体都有无限多的描述，而任何科学的观察和描述都是有选择的。波普尔把企图对社会进行整体控制和改造的思想称之为“极权主义的直觉”，认为这种做法会导致少数人的强有力的集权统治，因而可能导致独裁。他说：“权力集中是容易的，但是把分散在许多人头脑中的知识集中起来是不可能的，可是这种集中对于明智地运用中央集权是必要的。这一事实具有深远的意义，既然不能确定在这么多的人的头脑中的想法，他就只好消除个人之间的差别而使自己的问题简单化：他必须用教育与宣传来控制 and 统一人们的兴趣与信念。然而，这种试图控制人们的精神的做法，势必会毁掉发现人们真正思想的最后的可能性，因为它显然与思想自由，特别是批判思想的自由不兼容。其结果，它必然毁掉知识；权力越大，知识的损失也越大。”所以他断言，人们不可能拥有全盘改造社会所需的知识，整体主义计划根本没有科学的依据，而只能称其为乌托邦。

针对乌托邦主义认为目的由历史规律来决定并可以通过科学研究来发现的观点，他认为，这是混淆了“是”与“应该”、“事实”与“价值”的关系，是一种“一元论的决定论”。它的逻辑就是：历史规律是如此，所以我们应该如此，其结果是推卸了人的选择的道德责任。他主张“事实与价值的二元论”，认为目的只是个选择问题，“无论是自然还是历史都不能告诉我们应该做什么，无论是自然的或是历史的事实都不能告诉我们应该做什么，无论是自然的或是历史的事实都不能为我们作出决定，它们不能决定我们将要选择的各种目的。正是我们把目的和意义赋予自然和历史”。因此，关于目的的争论是无法由科学来决定的。尽管人们通过合理的讨论在某种程度上可以对目的选择取得一致的意见或达成妥协和谅解，但这毕竟不是科学发现的方法。在缺乏科学方法解决目的的分歧的情况下，乌托邦工程师必然以权力和暴力来代替理性。另外，针对乌托邦主义的最终目的一般都十分遥远的特点，他指出，要实现这种理想就必须在未来的很长一段时间内保持目标始终如一，否则整个事业将付诸东流。但是要做到这一点，“惟一的办法似乎又是诉诸暴力，包括宣传、压制批评和消灭一切对立面”。然而，事实上不仅人们的观念会发生变化，乌托邦蓝图刚制定时许多人觉得合意的东西在后来也许不那么受人欢迎，而且“每一代人都不必为将来的一代一代的牺牲，为一个可能永远实现不了的幸福理想而牺牲”。在波普尔看来，世界上并没有最终目的，一切形势都是过渡性的，“一代代人都是匆匆而去的过客。他们都有受到尊重的同等权利，但我们无疑对现在这一代和下一代负有直接的责任”。

乌托邦主义的另一个重要特点是它具有唯美主义和至善主义倾向，也即它所追求的不是一个比现实稍好一些的和较为合理的世界，而是一个彻底消灭丑恶的至善至美的新世界。并且，它假定谋善比除恶在伦理上更值得重视，从而把谋善（最大多数人的最大幸福）而不是除恶作政治活动的主要任务。波普尔认为，不可能有至善至美的天堂，我们永远不得不生活在一个不完美的社会中。这不仅因为及时很优秀的人也是非常不完美的，也不仅因为我们由于知识贫乏而常犯错误，重要的事实上始终存在着不可解决的价值冲突，而这种冲突本身是有价值的，它对于一个开放社会来说也是不可缺少的。关于谋善和除恶的关系，波普尔指出，人们在善的问题上不易达成一致的意见，而对于什么是恶则容易取得一致意见。况且，“从伦理学的观点来看，在苦难与幸福，或痛苦与快乐之间并不存在着对称关系。……人类的苦难提出了一种直接的道德诉求，即获得帮助的诉求，而无论如何不存在增进一个处境不错的人的幸福类似要求……”因此，从政府的道德责任来说，除难比造福具有更迫切的道德意义。波普尔把乌托邦主义的唯美主义态度称为浪漫主义，认为它“必然引导我们放弃理性，而代之以对政治奇迹的孤注一掷的希望。这种非理性的态度源于迷恋建立一个美好世界的梦想，……它也许在过去或在未来之中寻找他的天堂般的城邦，它允许竭力鼓吹‘回归自然’或‘迈向一个充满爱和美的世界’；但它总是诉诸我们的情感而不是理性。即使怀抱着建立人间天堂的最美好的愿望，但它只是成功地制造了人间的地狱——人以其自身的力量为自己的同胞们准备的地狱”。

本栏内容节选自徐大同主编的《西方政治思想史》

我思我在·法治政府与法治社会建设（二）

直面困难 走出城管执法困境

汪璐^⑤

大家好，我是来自浦东新区城市管理行政执法局执法支队的一名队员。今天主要跟大家分享交流下自己的城管工作亲身经历，谈谈我们在工作面临的一些困境，并思考走出这些困境的对策。

一、“城管”的由来

改革开放以来，随着我国经济的快速发展，城市化进程的不断向前推进，城市生活在给

^⑤作者系复旦大学2013级MPA研究生，现就职于浦东新区城市管理行政执法局执法支队

人们带来便利和实惠的同时，也出现了人口膨胀、交通拥挤、环境污染、居住环境恶化等一系列问题，“如何管理城市”成为摆在各级政府面前的一道现实性难题。与此同时，城市管理领域出现了体制不顺、职能交叉、多头执法、管理缺位、执法扰民等问题。为此，国务院根据 1996 年 3 月颁布的《中华人民共和国行政处罚法》第 16 条的规定，“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。”从 1997 年开始在城市管理领域推行相对集中行政处罚权的试点工作，并逐步在全国多数省市展开，“城管”这一名词随即在我国家喻户晓。2005 年 8 月上海实施《城市管理相对集中行政处罚权暂行办法》成立城管执法局统一执法。

二、当前城管基层执法工作面临的困境

我是 2013 年 7 月进入城管队伍的，时间不长，入职后我们除了入职培训，还会每年就专门的法律法规知识应用等展开专业培训，在培训中，会同一些老队员交流自己入职后的感想。其中我们有一位部队转业过来的老队员，说他脱下军装的第一天，作为城管队员上街执法，被小摊贩指着鼻子骂：“流氓！”他当时心理落差就特别大，就觉得自己为什么一下子就从最可爱的人，变成了最可恨的人呢？同样的事情我们也都亲身体会过，今年年初禽流感来袭，我们中队对菜市场门口售卖活禽的小摊贩进行执法，处置了活鸡活鸭。当时处置的时候，那些周边担忧禽流感的居民们都过来围观，拍手称快。我们当时心里很高兴，心想总算得到人民群众的认可了！直到听到旁边一老大爷拍着手说了句：“你们这帮土匪，总算干了件好事了！”

其实我们基层执法，面临着地位的缺失、身份的尴尬、舆论的偏见，我们需要克服得不仅仅是自己的心理落差，还有执法本身的一些困境。

一是认定标准界定难。我们城管执法集中行使行政处罚权的范围包括市容环境卫生、城市规划、道路交通、工商、市政、环保、黑车、等综合执法职能。像我们街镇执法，往往有时候需要区级层面协调相关部门去协查、鉴定。拿我们执法中拆除违法建筑的例子来看，我们一般整治的是近几年出现的违法建筑，那么历史上的违法建筑要不要追究？我们基层的一些街镇在实际操作中感觉问题复杂、界定困难。

二是涉法模糊操作难。还是以拆违工作举例，为与《行政强制法》衔接，《上海市拆除违法建筑若干规定》做出相应修改，要求“依法拆除”，这与先前的当场拆除程序相抵触。对于日常巡查、执法检查、上级交办的一些违法建筑案件，我们城管先要立案调查，这种调查如果当事人配合，可能 2-3 天就可以，遇到不配合的，可能一年都无法完成调查。案件调查终结后，发出《限期拆除事先告知书》、《限期拆除决定书》等法律文书，这其中还要留 60 天给

当事人申请行政复议，3个月给当事人提出行政诉讼。按照这样的一般程序走下来，周期长，效果差。特别是对于正在搭建的违法建筑，这样一个执法周期走下来，房子都盖好几层了。这对违法当事人造成的损失更大，拆除的难度也更大。运用国家层面的法律周期长、实效慢，而运用市里的文件层级太低，不能在执法文书中运用，司法部门也不能作为裁判的依据。结果就是“违法的甩开膀子干，执法的捆住手脚转”。

三是面对困难群体执行难。这也是我工作中感触最深的地方。美国社会学者波普诺说，“确定一个地方是否为城市的最重要的因素，不在乎其规模，而在于其居民的谋生方式。”而我们这个城市中，有太多各地出来谋生的人，他们过着“游击战”似的生活。拿复旦北区吉浦路来说，这段时间，杨浦的城管开展联合整治，他们就沿着吉浦路到对面的宝山区域，过段时间，宝山的城管开展整治，他们又回到杨浦。很多人觉得：“你们干嘛要管？小摊贩为了生存，卖点饮食，方便学生生活有什么不好呢？”可是如果你是附近的居民，发现进出家门的路都被摊贩堵住，或是烧烤的油烟从窗户直入，你会不会拿起电话一个接一个去投诉这些摊贩？我们一般对占道经营的小摊贩，会暂扣他们的经营工具。有一次我们暂扣了一个小摊贩的秤后，小贩直接冲到我们面前摔碎了秤，拒不接受处罚径直而走；一女摊贩在暂扣秤后，在我们办公室门口坐了一整天。还有次我们暂扣了一小贩炉子和一锅茶叶蛋，他隔天来我们队里做好笔录并接受处罚，我们归还暂扣的物品，而那锅茶叶蛋，在我们露天的仓库放了两天，小贩也没有倒掉，接着原锅不动地端走，食品安全问题令人堪忧。更难的是面对大量居住困难群体的违法建筑，若拆除，这些人则无处居住，若不拆除，执法整治无法推动。在浦东新区沪东街道，有的居民区是上世纪90年代形成了，拆迁安置时只有24平方米，城市拆迁安置来的每人只有11平方米，现在家庭人口增多了，又无力购买住房，只能在天井里搭建小屋。洋泾街道凌一居委有户人家兄弟4人3人吃官司，陆续回来后因房子不够住，在绿地和小区过道里分别搭了一间成家立业。博山东路87号一户人家，老婆没工作，父母得癌症，在小区门口搭了个简易房卖龙虾补贴家用，我们执法人员去执法时，他们手拿敌敌畏扬言自杀。同样的还有往自己身上浇汽油的，拿烟灰缸砸自己头的，差点把执法人员推到河里的……像这样的家庭，我们根本无法执法。

三、思考基层执法走出困局之对策

在2013年11月12日《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提到，改革要注重“系统性、整体性、协同性，理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。”我们城管也至始至终以“规范执法、文明执法”来严格要求自己。

一是加强法理思考，完善执法法理环境，走出“上无顶层设计”困局。中国针对相对集中行政处罚权和城管执法工作已经施行了十几年的探索和实践，虽然目前各个城市在城管职责定位、权限范围、主体结构、人员配备等方面仍有很大差距，但在城市管理某些领域的执法实践已经日渐成熟，可以考虑在全国范围内对城管执法进行立法。

二是推进机关改革，加强城管体制建设，走出“中无执法边界”困局。提高城市管理效能，优化城管执法，需统筹政府职权行使，形成合力执法，有两条建议途径。划转相对完整的部门职权给城管并进行有效评估，在城管执法部门和相关的行政职能主管部门间健全城市管理领域和执法信息互通共享平台，以及时通报相同行政标的相关的行政处罚、行政许可等执行情况，案件流转、交办、结案时进行有效跟踪。建设大城管格局，打破现有行政职权和管理格局，实现权力的多线程运作。建立一级指挥中心，全面整合城市管理相关部门的资源，全面联动执法机制，覆盖全市，协同行政，并提供应急中心。

三是提升人员素质，配套解决执法对象问题，走出“下无有效执法力量”困局。执法人员要努力提升自身的执法素养，包括转变执法观念、加强法律知识学习、优化执法手段和方式、规范执法、柔性执法、避免粗暴执法等途径提高自身执法水平，以减少和缓和正面的矛盾冲突。同时，配套解决实际问题。浦东新区曹路镇在强拆中，对违法建筑企业的15名残疾职工工作了托底安置，川沙新镇对华夏、城南、城厢3个社区23处群组点进行专项整治拆除前，平稳有序地撤离了外来人口800余人。一些居委在对老居民区经济拮据、住房困难的违建户，在拆除违法建筑前为他们提供经适房、廉租房、共有产权房等渠道，解决他们的实际困难。

当前是社会矛盾敏感期和易发期，随着上海城市化、城镇化的快速推进，城管所要面临的执法考验越来越多、所要承担的执法职责越来越广、所要承受的工作压力也越来越重。我们也呼吁统一立法、重塑执法形象、避免舆论偏见、谋求合作共治，实现城管执法与社会发展的良性互动。