



总第
47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

2014.3





本期目录

天下智慧·地缘政治：乌克兰事件启示录

- 地缘政治概述
- 地缘政治中的乌克兰事件
- 地缘政治和新世界秩序
- 薛理泰：中国从俄乌争端获利巨大

治国之道·共识与改革

- 改革需要共识
- 唐世平：改革不可能有“共识”
- 陈明明：改革为何难以形成稳定的共识？

治理技术·政府跨部门合作

- 政府跨部门合作的技术背景
- 加拿大政府跨部门协作的实践
- 大部制与跨部门合作关系
- 公共危机治理跨部门合作的变革之道

人物·伍德罗·威尔逊

- 伍德罗·威尔逊生平简介
- 伍德罗·威尔逊：把为共同利益奋斗的人们组织起来反对追求特殊利益的人们

我思我在·复旦 MPA 社会实践调研报告（二）

- 关于松桃苗族自治县现代农业发展情况调研报告

学术顾问：林尚立 陈玉刚 陈志敏 刘季平 陶东明
编辑：沈夏珠 张建伟 宋道雷 束 贇 潘孝楠
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·地缘政治：乌克兰事件启示录

【编者按】乌克兰事件再次向世人昭示在地理背景中争夺权力和资源的斗争具有愈演愈烈的趋势，甚至有学者认为这是冷战的回潮。地缘政治中夹杂着国际、国内、民主、经济、权力、资源以及领袖个人等一系列因素，是一个复杂的综合体；只要这些因素存在，地缘政治就不会消失。中国作为世界大国，作为地缘政治的重要塑造者的同时，被地缘政治塑造着。乌克兰事件折射的地缘政治新走向不仅对于世界政治新秩序具有重要影响，同时对于中国来讲也具有重要的启示作用。

地缘政治概述

地缘政治（geopolitics），政治地理学中的一种理论。它根据各种地理要素和政治格局的地域形式，分析和预测世界或地区范围的战略形势和有关国家的政治行为。它把地理因素视为影响甚至决定国家政治行为的一个基本因素。地缘政治学又称“地理政治学”。

“地缘政治”发端于瑞典地理学家克节伦，意指“国家所处的地理环境与国际政治的关系”，它根据各种地理要素和政治格局的地域形式，分析和预测世界或地区范围的战略形势和有关国家的政治行为。地缘政治已经成为各国制订国防和外交等政策的一项重要依据。各种地缘政治理论的研究虽然都是以地理环境作为基础，但依据重点有所不同。过去多从历史、政治、军事等方面考虑，而近年来对经济、社会等方面的作用日益重视。

20世纪，由于全球的政治、经济和军事的发展，出现了各种地缘政治理论。A.T.马汉强调海权对国际政治的影响，认为谁能控制海洋，谁就能成为世界强国，而控制海洋的关键在于对世界重要海道和海峡的控制。他的理论被称为海权论。H.J.麦金德则提出陆心说，认为随着陆上交通工具的发展，欧亚大陆的心脏地带成为最重要的战略地区。他的理论被称为陆权论，对世界政治的影响很大。到40年代，N.J.斯皮克曼强调边缘地带的重要性，提出陆缘说，为陆权论中的另一派地缘政治理论。50年代，A.de 塞维尔斯基根据空军在战略中的重要作用和美国、苏联空军控制范围重叠的地区，提出北极地区对美国争夺制空权十分重要的理论，被称为空权论。1973年S.B.科恩提出地缘政治战略模型，将世界分为海洋贸易区和欧亚大陆区两个地缘战略区。

关于地缘政治学的定义，英国政治地理学家杰弗里帕克认为是，“从空间的或地理中心论的观点对国际局势背景进行研究，整体的认识。”这也可以说是从全球的空间背景上来观察其政治的格局及各国或国家集团之间的相互关系。因此，这种从全球的地理空间尺度上，从各种复杂的相互关系的总体上，来研究各主要国家间或各集团之间政治上的相互关系与格局的地缘政治学，简言之，即是全球的地缘战略学。地缘政治学已成为表达全球大国间政治战略上的对抗与竞赛的通俗术语。

中东陷入混乱

另一种形容当前世界各地所发生一切的方法是老式的零和强权政治。我们很容易忘记，很多西方决策者和思想家是在前所未有的安全和繁荣条件下长大的，他们在思想上受到后冷战世界的塑造，在后冷战世界，人们普遍认为一套十分理性的新规则将是外交政策的驱动。但美国和欧洲以外地区的领导人往往在思维上有强烈的领土意识。对他们来说，国际关系就是一场为生存而进行的斗争。结果是，西方领导人常常以普遍的视角进行思考，而俄罗斯、中东和东亚等地的统治者只从狭隘的角度思考：从对他们的国家或族群有利的角度。

我们可以在中东看到这种差异，中东地区正以一种 19 世纪的地理学家会很熟悉、但华盛顿的政策专家不怎么理解的方式走向失败。人们曾在几个月时间里称赞“阿拉伯之春”是一种新的地区民主的“阵痛”。它很快变成了一场中央集权的危机，带来的不是民主，而是叙利亚的宗教战争、也门和利比亚的混乱局面以及埃及的独裁统治复活。被很多人视为“阿拉伯之春”唯一成功例子的突尼斯只是一个“初出茅庐”的民主国家，它不再能充分控制陆上边境，尤其是在与阿尔及利亚和利比亚接壤的南部沙漠地区——利比亚的垮台加剧了这一局面。

与此同时，的黎波里不再是利比亚的首都，而成为各部族、民兵组织和帮派为争取领土控制权而进行谈判的“调度中心”。大马士革不是叙利亚首都，而只是叙利亚最有权力的军阀巴沙尔·阿萨德的都城。巴格达作为被邻国伊朗控制的一个部落化的什叶派美索不达米亚的首都踉跄而行——在它多山的北面有一个实际上独立的库尔德实体，西面有拥护圣战主义的逊尼斯坦。

中东国家退化成无政府的军阀王国，与此有关的挥之不去的问题是占据伊朗高原的一个伟大什叶派国家与占据阿拉伯半岛很大一部分的一个中世纪风格的逊尼派君主国之间的长期地理斗争。这场沙特阿拉伯与伊朗之间的代理战争在沙特东部、巴林和逊尼斯坦(涵盖伊拉克西部和叙利亚)引发了永无休止的暴力和镇压。因为伊朗正在研发用以装配核武器的技术和科学基础，以色列发现自己实际上与沙特结成了一个联盟。以色列总理本雅明·内塔尼亚胡的特点是他的零和地理担忧，包括对距离障碍的担忧：以色列规模相对较小的空军难以向东飞行 1000 英里，这会影响到他寻找一种可接受的用以对付伊朗的军事选择。这促使他扮演了现在的角色：对巴勒斯坦人和美国人来说都是一个顽固的谈判伙伴。

然后是对美国来说世界上最重要的部分，这一部分包括前三大经济体中的两个(中国和日本)以及美国关键的条约盟友，它就是亚太地区。不可否认，这一地区现在也远没有 21 世纪

初稳定，原因主要在于地理因素。

在冷战之初，亚洲国家集中精力处理内部事务。现在，这些国家已经稳固了自己的国内事务，并建立起了强大的体制。除贫穷的菲律宾外，它们都受益于多年来资本主义式的增长。但是强大的体制和资本主义式的繁荣带来了军事野心，因此，这些国家从上世纪 90 年代起都一直在扩大海军和空军或推进其现代化——美国媒体对于这种惊人的军队建设关注较少。

这些国家到底在用所有这些新潜艇、战舰、战斗机、弹道导弹和网络战能力干什么？它们在互相争论地图上南中国海与东中国海深海水域的一些边界线：谁控制什么岛屿、环礁或者其他水上、水下的地理特征——因为附近或许有石油、天然气储备？领土要求所激发的民族主义，尤其是建立在种族和民族基础上的民族主义，可能在现代的西方不获赞同，但它盛行于繁荣的东亚各地。

我们应该注意到，所有这些纠纷又一次不关乎思想、经济或政治，而关乎领土。中国和日本在东中国海、中国和所有其他提出领土要求的国家(主要是越南和菲律宾)在南中国海的各种纠纷十分复杂，虽然从理论上说有可能通过谈判得到解决，但它们更有可能受到美中海军和空军所接受的一种稳定的力量平衡体系的制约。21 世纪军舰遍布的太平洋盆地地图很像一张此前几个世纪冲突多发的欧洲的地图。虽然东亚或许最终能避免战争，但太平洋将向我们展示一种更令人担忧的复杂世界秩序，自然地形、国民冲突、自然资源和受到争夺的贸易路线等我们所熟悉的因素能提供对它的最佳解释。

因为喜马拉雅山脉这道高高的屏障，印度和中国在历史上大部分时间里作为世界两大文明古国各自发展，彼此几乎没什么关系。但近 50 年来距离的崩溃将它们变成了在印度洋和南中国海的战略竞争对手。(这就是技术如何煽动冲突，而非缓和冲突。)如果民族主义政党印度人民党的纳伦德拉·莫迪在 4、5 月份的选举中获得绝大多数的支持而当选——很多人预计他会获胜，——印度将很有可能遵循一种具有强烈地缘政治色彩的外交政策，与日本结成更紧密的联盟，一同对付中国。

天下智慧·地缘政治：乌克兰事件启示录

地缘政治中的乌克兰事件

乌克兰正上演着当代国际政治的一幕悲剧。类似的悲剧并非第一次发生，也不会是最后一次，人们可以把此类悲剧称为“乌克兰悲剧”。可以从三个层面来看这个悲剧，即地缘政治或者大国政治，较小国家的国际生存空间，较小国家的内部民主化。

从地缘政治看，乌克兰的局势首先说明了，到了 21 世纪的今天，国际政治的本质仍然没有发生任何变化——仍然是大国政治。乌克兰处于西方和俄罗斯两大力量之间，本身没有足够的能力在大国政治中求得自主的生存空间，包围着乌克兰的这两大阵营，也从来没有真正考量过乌克兰的利益；相反，两个阵营随时都可以牺牲乌克兰，来获取自己的地缘政治利益。俄罗斯和乌克兰之间曾经签署协议，保证乌克兰的领土和主权完整，但在和西方竞争地缘政治利益的过程中，俄罗斯很轻易地撕毁了这个协议。

主权国家概念的产生已经数百年，人们对此也深信不疑，但对很多中小国家而言，主权仍然是纸面上的，而非实际上的。很少有大国尊重小国的主权，俄罗斯是这样，其他大国也是这样，只是在干预他国的时候，各大国的话语包装不同而已。例如，美国也同样没有主权概念，从来就没有尊重过其他国家的主权，随意制裁、出兵、占领他国领土等等。所有大国的国际行为原则是利益，而非他国主权。

中小国家很容易成为大国政治的牺牲品。在这个层面，“乌克兰悲剧”给人们的教训是：主导国际政治的仍然是基于“大炮”原则之上的强权政治。人们可以谈论主权、民主、人权等原则，但这些原则在强权面前显得软弱无力。在乌克兰问题上，俄罗斯和西方表面上都有漂亮的话语，双方都表现出“高尚的道德”；但实际上，俄罗斯的强硬和西方的软弱，其背后是赤裸裸的实际力量的对比。对中小国家，尤其是处于地缘政治夹缝中的国家，要生存和发展，最重要的是要靠自己，任何大国都难以依靠。只有自身具有了足够的“大炮”，才可享有主权、民主和人权。

在第三个层面，对很多发展中国家来说也是更为重要的是，“乌克兰悲剧”说明了民主仍然需要屈服于地缘政治。追求民主价值已经成为世界潮流，但民主的发生、生存和发展，从来就离不开国际环境和地缘政治。一旦民主化背离了地缘政治原则，悲剧不可避免。乌克兰的民主运动就是这样。民主化的需求来自内部，但外在的因素无疑促成了乌克兰民主的激进化。在反对党组织的反政府运动期间，欧盟一些政治人物大力推销西方民主，支持乌克兰的激进民主化运动，给反对派造成一种假象，相信欧盟会全力支持乌克兰的民主。但实际上，欧盟已经没有这个能力。被赶走的总统亚努科维奇也并非一定要亲俄，他在任期内也在积极寻求欧盟的帮助，只是因为没有得到欧盟的支持，才转向俄国。民主运动一旦激进化，造成了内部的巨大纷争，就很容易招致外部的干预。中国人的老话“内忧外患”也可适用在这里，内部党争不休，外部势力就会乘虚而入。但一个严酷的事实是，如果一个国家，不论大小，内部出了大问题，要依赖外部力量求生存，就必然变得毫无希望。

在国际政治上，人们一直在讨论大国政治悲剧，说的是大国之间的关系。这个理论认为，国际政治的历史就是大国兴衰的历史，一个崛起中的大国要挑战现存的大国、现存大国必然恐惧于另一个大国的崛起、一个大国被另外一个大国所取代，战争因此不可避免。（这里所说的大国并非国土的大小，而是实际力量的大小。）不过，国际政治更是中小国家的悲剧历史。历史尽管充满了大国政治悲剧，但处于大国之间的中小国家的生存和发展更为艰难，大国政治悲剧必然延烧到中小国家，很少有国家能够逃避这种悲剧。乌克兰的处境可以说是较小国家的国际政治悲剧。它表明，如果今天国际秩序发生剧烈变动，很多较小国家就会面临生存和发展的困境。

世界已经经历了几个国际政治大格局，这些大格局由大国决定，较小国家所能做的，就只有向既定的格局调整，否则就会发生生存危机，更不用说是国家的发展了。

帝国可以说是第一个国际秩序。在帝国产生之前，存在着很多非常地方化的地方共同体，包括部落、诸侯、宗教政权等等。帝国产生之后，这些地方组织纷纷被纳入帝国，无论是主动的还是被动的。帝国往往是通过武力征服形成的，帝国的形成所带来的生命代价难以估计。当然，在帝国产生之前，地方化的组织之间也经常发生冲突和战争，它们很难独自存在下去。帝国的产生符合国际政治权力运作的一般规律。

但帝国也带来了正面的因素。例如在帝国之内，往往能够形成较大的市场，促进经济交往；因为有帝国政权的协调，帝国之内各地方共同体尽管仍然处于分散状态，但它们之间的冲突大大减少。如果人们把帝国产生之前的各种地方共同体，看成近代国家之前的“前中小国家”，不难看出，在帝国产生之后，这些“前中小国家”就失去了自主的生存空间。当然，如果帝国之间发生冲突和战争，也会出现更大规模的杀戮和牺牲。

帝国解体之后，人类进入了民族国家时代，在民族国家之上又建立了主权国家。这种现象首先在欧洲发生，欧洲也是近代主权国家的发源地。在主权国家的概念下，不仅每一个民族有权利建立自己的国家，各国都拥有自己的主权独立性，其他国家没有权利来干预内政。民族平等和主权平等成为后帝国时代的国际关系原则。从实践层面看，这个原则也往往停留在字面上，很难成为现实。和帝国的形成一样，主权国家的形成也往往是暴力和战争的结果，而且主权国家形成之后也没有减少国家之间的冲突和战争。在欧洲，两次世界大战就是在主权国家之间的战争。

实际上，建立在主权国家之上的国际秩序，和帝国并没有本质上的不同。帝国把很多地方化的政治体纳入进来，而主权国家之间则盛行结盟政治。帝国和结盟只是量的不同，性质是

一样的。结盟政治是导致战争的一个重要因素。对大国来说，为了对付另一个大国，需要和其他较小国家结盟；对小国来说，为了求得安全和生存，也必须选择和某一个大国结盟。一旦结盟，联盟本身就成为不安全的主要根源。一旦两个盟主之间发生冲突，其他所有国家都要卷入。

在美苏冷战期间，国际秩序再次表现为新型的帝国关系。当时，世界一分为二，即以美国为首的西方集团，和以苏联为首的东方集团。较小国家很难有自己的选择，要不加入苏联集团，要不加入西方集团。这种“加入”往往是被动的。在两大集团内部，较小国家没有力量和集团的首领对抗。当时的苏联镇压了集团内部一些东欧国家的“反叛行为”。西方集团内部要好一些，主要强调国家之间的协调性。不过，“镇压”也好，“协调”也好，只是集团首领行使权力的方式不同罢了。冷战之所以成为冷战，是因为冷战在当时成为了保障世界和平的一种有效手段。苏联负责其集团内部的稳定，美国负责西方内部的稳定，两个集团之间则是武力对峙。当两个集团之间都存在可以足以摧毁对方的能力的时候，谁也不敢发动战争。

苏联和苏联集团的解体表明冷战的结束，美国成为世界上唯一的霸权。尽管人们也把后冷战时代称为多极权力的时代，但不管有多少极，美国当时并没有面临任何挑战者。因为全球经济的一体化，美国又占据着世界经济的顶端，俨然成为整个世界秩序的领袖。

但是，今天以美国为主导的世界秩序正在解体，而解体的主要原因正是美国本身，而非来自美国所认为的其他原因，例如中国的崛起。冷战之后，美国没有及时调整战略，尤其是联盟战略。冷战时代美苏关系实际上是两个战略联盟之间的关系。苏联联盟解体之后，西方之外就不再存在有能力挑战美国的战略同盟。这个时候，美国实际上可以调整同盟战略，或者改变冷战时代所形成的联盟性质，或者甚至解散联盟。不过，美国没有这样做。

美国不仅没有改变和放弃联盟政策，反而强化联盟，使用联盟战略巩固其霸主地位。美国做了两件事情。第一是利用联盟到处扩张西方势力，尤其是收编苏联帝国解体后所出现的新兴国家。这种大规模的收编，必然对苏联的主体即俄罗斯构成地缘政治上的威胁。为了自己的地缘政治利益，俄罗斯一旦有了足够的实力，必然要重新夺回这种地缘政治利益。乌克兰就是明显的例子。第二，美国开始寻找新的“敌人”。联盟必须面对“敌人”，没有“敌人”，联盟就很难生存和巩固。顺着这个逻辑，美国开始物色新的“敌人”。以美国为主导的联盟的存在，也对其他没有联盟的国家构成了威胁。因此，那些受美国联盟影响的国家也会倾向于去组建新的联盟，以对抗美国为主导的联盟。一旦两个对立的联盟形成，冲突的可能性就会大大加剧。

亚太地区现在就面临这种情况。在冷战期间，存在着美日联盟、美韩联盟、美国—澳大利亚联盟等等。美国把中国作为“假想敌”，努力强化这些冷战时代的联盟。中国到目前为止还没有走上联盟的道路，主要是因为中国理性的选择。中国如果学习美国或者苏联，今天的局势会严峻得多。中国选择的是多边主义，例如上海合作组织、六方会谈等等，这些都是以议题和解决特定问题为主轴，并非针对任何第三国。现在，美国要“重返亚洲”，在强化原来同盟的同时结成新的同盟。一些小国家实际上已经开始选择站边。如果中国也实行结盟政策，就很容易形成对峙局面。一旦这种局势形成，对较小国家来说可能是个灾难，不仅它们的外交会变得非常困难，它们的国内政局也会变得动荡起来。

德国先哲康德著《永久和平论》，成为经典，是现代“民主国家之间不发生战争”的“民主和平论”的理论依据。在康德看来，在每一个国家都成为民主共和之后，世界就会变得和平。但现实并非这样。首先，要所有国家都成为民主共和，或许是一种不可能的使命。其次，走向民主共和的过程也是暴力和战争丛生的过程。其三，即使所有的国家都变成民主共和，国际关系的本质是否就会发生根本性的变化呢？人类的本性是否会随着政治体制的变化而变化？这些问题仍然没有明确的答案。看来，人类追求国际和平的旅途仍然漫长。对较小国家来说，如何避免像乌克兰那样的国际政治悲剧，仍然是最严峻的挑战。

天下智慧·地缘政治：乌克兰事件启示录

乌克兰事件：地缘政治和新世界秩序

21世纪本不该是这副样子。很多专家学者和奥巴马政府官员对俄罗斯总统弗拉基米尔·普京实际上吞并克里米亚作出的本能反应是近似迷惘的怀疑。如国务卿约翰·克里所说，“这实际上是出现在21世纪的一种19世纪的行为”。克里所说的“19世纪”继续存在，并将一直存在。忘掉世界是平的。忘掉技术是伟大的民主推进器。忘掉国际法的细节。领土以及与之相随的血缘纽带对于我们之所以是人类至关重要。

地理并未离我们而去。全球精英——主要学者、知识分子、外交政策分析人士、基金会负责人、公司权力经纪人以及很多西方领导人——或许基本上已经将它忘记。但我们眼下所见的一切正是地理的报复：东西方争夺对乌克兰这个缓冲国的控制权，人为划定的中东国家在“阿拉伯之春”后分裂为民族和派系领地，东亚国家为争夺可能蕴含丰富资源的水域展开前所未有的军备竞赛。

虽然西方思考国际关系是以法律和跨国协议角度，但世界其他地区大多仍考虑的是沙漠、

山脉、不冻港和大片陆地与水域。世界正重新将小学的地图作为出发点来了解历史、文化、宗教和族群——更不用说就贸易路线和自然资源进行的权力斗争。

在冷战后的时代，经济学、相互依赖理论和普世价值观本该战胜民族主义的本能和与民族主义相关的对控制地理空间的着迷。但普京的行动显示了一条伟大真理——美国在将目光投向国外、投向世界各地时应该记住的真理：国际关系仍然关乎谁能对谁做什么。

普京显示强权

普京做了什么呢？这位俄罗斯领导人利用地理，使其对己有利。换句话说，他按照地缘政治——在一种地理背景下进行的争夺空间和权力的斗争——采取行动，这一概念从古至今并没有改变。

欧洲的现代时期本该是关于欧盟战胜血缘纽带和民族，在从伊比利亚半岛到黑海——最后从里斯本到莫斯科建立起一套法律体系。但欧盟的长期金融危机已经削弱了其在中欧和东欧的政治影响力。虽然其民主理想对不少乌克兰人具有吸引力，但地理的指示使这个国家几乎不可能彻底对自身进行朝向西方的重新定位。

俄罗斯仍然很大，仍然独裁——毕竟，它仍然是一个大而无序、缺乏安全感的陆军强国，它在历史上没有可以阻挡来自法国、德国、瑞典、立陶宛和波兰人的侵犯的地理障碍。南部的克里米亚半岛仍然有众多俄罗斯族人，那里是俄罗斯黑海舰队的总部，为俄罗斯提供通往地中海的唯一出路。

普京明白他不能再通过总统维克托·亚努科维奇的新极权主义操控乌克兰民主，从而控制这个国家，普京决定采取一种更直接、更机械的策略。他实际上控制了亲俄罗斯的克里米亚，那里已经处于他的势力范围之内。此外，他不可能允许俄罗斯温水舰队的总部落入亲西方的基辅政府的统治之下。

接下来，普京下令在俄罗斯邻近乌克兰东部的地区举行有超过 1 万名官兵参加的军事演习，目的是展示俄罗斯对占乌克兰一半的亲俄罗斯地区以及乌克兰的页岩气储量巨大地区的地理优势。普京知道，西方也知道，俄罗斯与乌克兰之间很长的边界地区的平坦地形使得莫斯科拥有压倒性优势，不仅仅在军事方面，而且在干扰贸易和能源流向基辅方面。

普京不可能以常规方式侵犯乌克兰东部。为了运用其支配地位，他不需要这样做。他将派分离主义者进入乌克兰，煽动骚乱，派俄军侦察边境地区，并以其他方式利用与乌克兰的松散边境来破坏乌克兰东部地区的主权及其与西部地区的联系。

简而言之，他将利用每一项地理和语言优势来削弱作为一个国家的乌克兰。乌克兰的位置

太靠远东，与俄罗斯之间在空间上的遮蔽太少，以至于莫斯科的任何一届政府——不管是不是民主政府——从来都无意允许乌克兰与西方彻底结盟。

当然，西方精英们所渴望的那种公民社会是解决这些问题中大多数的唯一答案。但为这一目标而努力需要对令人不快的事实抱有强烈的现实主义态度。

身在一个地理受到尊敬而不是忽视的世界，我们要了解政治领袖们面对的局限。很多障碍是无法克服的。因此，最伟大的政治家会在可能实现的目标的边缘附近努力。地理确定了广泛的界限，只有在这些界限内，人的能动作用才有取得成功的可能。

因此，乌克兰可能会变成一个繁荣的公民社会，但因为它的位置，它将永远需要与俄罗斯建立一种牢固稳定的关系。阿拉伯世界最终可能稳定下来，但西方军队无法整顿复杂、人口众多的伊斯兰社会，除非他们自己付出巨大代价。东亚可能避免战争，但只能通过与在那里发挥作用的族群民族主义力量携手合作。

如果有好消息，那就是那些正在重新划定或只是被重新强调的边界存在于国家内部，而非国家之间。一场深层剧变正在发生，它在很多情况下会防止军事干涉。20世纪的人类大灾难将不可能重演。但精英们认为他们可以构建的全世界范围的公民社会是异想天开。发挥作用的地理力量将不会轻易被驯服。

我们的外交政策必须以道义为基础，但它背后的分析必须是不带感情的，以地理为出发点。在地缘政治上，过去永不会死亡，现代世界并不存在。

天下智慧·地缘政治：乌克兰事件启示录

薛理泰：中国从俄乌争端获利巨大

俄罗斯、乌克兰聚焦于克里米亚的争端，其实是在俄罗斯、乌克兰亲西方势力、美国和欧盟四方之间进行的一场赌局。在这场赌局中，俄罗斯输了第一局，美国、欧盟和乌克兰亲西方势力赢了；在第二局中，俄罗斯转守为攻，扭转了被动局面，稳操左券。

除了俄罗斯，过去乌克兰是前苏联最重要的加盟共和国。早先莫斯科评估局势，认为假如乌、俄关系继续恶化，乌克兰必然同欧盟建立经济同盟，日后俄罗斯只能沦为像德、英、法这样的二流国家；况且，乌克兰迟早会加入北约，今后俄罗斯在西边打开大门，就直面北约强大的军事力量，形禁势格，陷入牵一发而动全身的僵局。长此以往，俄罗斯仅能在国际舞台上扮演次要的角色，在制定世界秩序时被边缘化了。这是当初影响莫斯科决策的远程考量。

另外，克里米亚原本就是俄罗斯的领土，60年前被俄罗斯送给了乌克兰；如今当地居民

绝大多数是俄罗斯族；位于克里米亚的塞瓦斯托波尔港又是俄罗斯黑海舰队的主要基地，如果俄海军被逼迁出该港，则黑海舰队不啻自废武功了。前述因素则是当初影响莫斯科决策的近程考量。

基此，无论克里姆林宫主人是谁，在克里米亚问题上难以作壁上观。究其底蕴，因为兹事体大，涉及俄罗斯核心利益，莫斯科势难坐视，而克里米亚又距离美欧心脏地带太远，美欧鞭长莫及。

2008年8月，俄罗斯在格鲁吉亚采取有力的军事行动，就是为了阻止格鲁吉亚加入北约。作为北约东扩的必然后果，乌克兰内部出现变乱，势难遏制地会投入西方阵营。乌克兰远比格鲁吉亚强大，俄罗斯自需谨慎对待。不过，让克里米亚重返俄罗斯，毕竟是一条底线，其他就是走一步，看一步了。

如今症结在于，俄罗斯下一步怎样走？16日，普京告诉德国总理默克尔，他正在关切乌克兰东部、南部的紧张局势。这显示他对克里米亚局势成竹在胸，正在目光远移，何去何从，尚待日后决定。

乌克兰东部、南部工业地区俄罗斯族众多，同西部农商业地区亲西方居民的矛盾正在激化，不能排除出现突发事变的可能性。届时普京仍然有出狠招援助该地区俄罗斯族的可能性。一次大战爆发，俄罗斯为了援助同属斯拉夫族系的塞尔维亚，不惜参战；二次大战中，希特勒挥师南下征服南斯拉夫和希腊，同稍后德军进攻苏联，也有密切的关系。鉴此，即使此刻美欧不想在克里米亚与俄罗斯对抗，以后也有可能处于“树欲静而风不止”的窘境。

假若俄罗斯跨越了红线，染指乌克兰其他地区，则大大提升了这场冷战结束以来最严重的东、西方对峙的赌注。美欧可能按照1994年美、俄、英、乌四国签订的《布达佩斯备忘录》，动用军事力量维护乌克兰的安全，联合对俄罗斯动武了。

冷眼旁观，读者可以发现，迄今中国从俄、乌争端中获利巨大，并且是战略性的获利，从而可能成为最大赢家。浅析如下：

首先，俄罗斯强硬出兵克里米亚，首次以武力改变了冷战以后欧洲的版图，是对美欧主导的国际秩序的一大挑战。西方或会得出结论，美国在军事领域最棘手的对手，亦即“老二”，应该是俄罗斯而不是中国，一度甚嚣尘上的“中国威胁论”就欠缺后劲了。

其次，严峻的事实摆在美欧面前，“西线无战事”此景不再矣。俄罗斯还没有恢复元气，尚且如此颠沛，日后美欧岂能对之掉以轻心？此后美国实施亚太再平衡战略时，再也不能摆脱后顾之忧，像过去那样锐意挺进了。换言之，美国再也不能继续将注意力聚焦于亚太地区

了。美国贯彻亚太再平衡的政策迟早会失去以往的势头。这是不依人的主观愿望为转移的。

再次，在贸易、投资诸领域，美欧难免会对俄罗斯实施制裁，在国际社会进一步孤立俄罗斯。在这种情况下，俄罗斯势必更加仰赖中国的广阔市场、雄厚资金和外交声援。诚如俄罗斯外长对西方制裁作出的评论，当前俄、中两个大国关系日趋紧密，西方要孤立俄罗斯是没有前景可言的。这说明，莫斯科针对乌克兰政局剧变采取因应措施前，已经把俄、中紧密关系视为对抗西方制裁的有利条件了。面对西方强劲的制裁措施，俄罗斯只能同中国相偎取暖而别无他途了。

再次，北京早先提出的中、美两国要建立新型大国关系的倡议，从今往后，对华盛顿说来，更加具有现实意义，也更有说服力了。这也说明北京领导人确实是有远见卓识的。

最后，既然美国开始将部分视线移向东欧和俄罗斯，不能像近年表现得那样，专注于亚太地区，则日本和菲律宾未获美国的有力承诺和支持，势必要知所进退，原先持有的有进无退的强硬立场，或会出现松动的迹象。概言之，中国在周边地区的处境会有所改善。

据此观之，俄罗斯、乌克兰争端确实改善了中国的战略地位。

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

治国之道·共识与改革

【编者按】当前，中国改革的难度越来越大，经济改革走向更深层次，也会遭遇更多错综复杂的利益博弈；本来已经滞后的政治改革，既要避开多重障碍的清算，又需要高超的智慧；民生的呼声也越来越高。面对多元化思潮，如何整合多元社会，再建改革共识，对于中国的现代化前途和未来社会的走向有着超乎寻常的意义。本期治国之道与您一起关注共识与改革这一重要话题。

改革需要共识

危机压力与改革机遇

中国三十多年前的改革、开放标志着中国开启了向“包容性制度”的转型，当然，转型之路是漫长的、不平坦的，当下的中国又走到了一个“十字路口”。

中国经济发展已进入了一个关键的时期，由于外部因素的趋势性变化和内生问题的日益显现，持续多年的经济增长模式已渐式微，而转型又步履艰难。在这样一个时期，中国需要在体制上实施全面的改革以挖掘新的增长动力，寻求可持续的、均衡的、体现社会公平、公正的经济发展道路。在这个意义上讲，我们面临的是一个“改革窗口”的历史机遇期，传统经济增长模式的问题与弊端可以凝聚改革的思想基础，三十多年经济的发展可以为改革提供所需的物质资源，但如果丧失这个机会，长期积累的问题有可能引发重大的经济、社会危机。

08年全球金融危机的爆发使全球经济从“黄金的十年”跌入“衰退的十年”。中国虽不是危机的重灾区，但也难以独善其身，从2011年经济开始持续下滑。这个下滑有周波性的因素，但主要是结构性的，即它标志着在传统增长模式下中国经济增长的长期趋势已到达了一个拐点。拐点的出现首先是由于支持传统增长模式的一些基础性因素发生了或正在发生重大的变化，这主要表现为：

1、中国已进入工业化的中后期，依赖要素投入、规模效益的“赶超型”增长方式已走到尽头，而我们目前的制度环境、人力资源状况和技术水平均未能显示出跨越“中等收入陷阱”、进入“创新型社会”的条件和能力。

2、中国的城镇化在经历了三十年持续、加速的进程后开始放缓，城镇化率从“九五、十五”平均每年1.35至1.45个百分点下降到“十二五”规划设定的0.8个百分点。自07年起农民工在就业人口中的比例出现负增长、农民工工资持续上涨，沿海一些城市出现了民工荒的现象。这表明廉价劳动力无限供给的时期已经过去，“刘易斯拐点”已经到来。

3、中国社会老龄化已悄然来临，长期以来经济发展享受的“人口红利”已基本耗竭。中国劳动年龄人口增长到2015年将达到拐点，之后转为负增长；届时中国65岁以上老人占人口比重将接近10%，抚养比开始上升。这标志中国正迈入老龄社会的门槛。

4、自上世纪九十年代中以来出口已成为中国经济高速增长的重要支柱，占 GDP 的比重高达 25%。全球金融危机后出口急剧下滑，全球金融风暴是结构失衡所导致的，因而全球经济的复苏必然经历结构的“再平衡”。这就意味着中国长期依赖的出口需求将受到买方和卖方经济体内部国际收支平衡的制约。

以上四个基础性因素的重大变化，对中国经济的供给面和需求面将会产生深刻的影响。从供给面看，高储蓄提供的充裕、廉价资本，农民工提供的无限、廉价的劳动力已走到尽头；从需求方面看，全球“再平衡”，包括国家的“国际收支平衡”、政府的“财政收支平衡”、家庭的“去杠杆化”和增加“储蓄率”都将对外部需求形成制约。由此，以投资、出口为主导的经济增长模式将难以为继。

中国传统经济增长模式在逐步失去外部因素支持的同时，其内生问题也开始显现，这主要表现为：

1、速度高但质量低，规模大但结构失衡。质量和效益问题主要反映在：增长主要依赖要素投入而不是全要素生产率（TFP）的提高，能耗、材耗过高，生态、环境破坏、资源浪费等。结构失衡主要反映在：经济增长过重依赖投资和出口而消费、内需不足（投资占 GDP50%以上，而居民消费仅占 35%），经常项目下长期巨额顺差造成过剩货币流动导致通胀压力，三大产业中农业落后、服务业不发达（占三产比例 43%，远低于同等收入国家），城乡、地区、贫富之间收入之间差距拉大。

2、社会公平、公正缺失。公共产品，包括社保、医保、教育、住房等有形公共产品和法治、产权和专利保护、反垄断、公平竞争等无形的公共产品供给短缺；以重化工产业结构为主的一次分配与以投资为主的公共财政支出扩大了政府财政收入与居民收入（“民生开支”占财政支出仅 32%、宏观税负高达 35%）、资本与劳动收入的差距；垄断、价格管制、国企与民企的不同待遇不仅扭曲了市场的价格体系、导致资源错配、造成不公平竞争，同时也形成了特殊的利益集团；设租、寻租和腐败成为社会的普遍现象。城镇化中征地、房地产开发成为地方政府获取财政收入的重要来源，而农民却未能从中得到应有的利益。

这些问题产生的根源是政府管制和主导经济的模式已形成路径依赖、产生了由此获利的权力和资本结合的特殊利益集团，而市场化改革进程停滞，法治建设不力、公共产品缺失。

凝聚改革共识

共识是启动新一轮改革的思想基础。关于“新时期”的争论反映出在改革的必要性、改革的目的上需要凝聚更广泛的社会共识。共识的要点是：

1、中国自上世纪七十年代末启动的改革、开放被视为人类历史上从计划体制向市场体制的伟大的制度变革。从更深层的意义上讲，改革、开放的内在逻辑和终极指向是建立一个现代社会。市场机制是现代社会的一个重要组成部分，它的基本特征是市场供求决定价格，从而引导资源配置。但市场自由交易体系需要民主、法治、产权保护、信息公开透明、政府与市场边界的划分等制度基础设施的支持。在这个意义上讲，中国的市场化改革仍有待推进，而政治体制、社会治理的全面改革、法治的建设更是不可逾越。

2、以政府主导经济为标志的传统增长模式在启动市场化改革、推进工业化进程中曾发挥了积极的作用，但随着市场化的进程，这种模式对价格、交易的管制扭曲了资源配置、抑制了市场交易和创新，产生了官商勾结的温床，它已成为当下中国政治、经济、社会、环境领域诸多弊端的矛盾的根源。

3、传统经济增长模式的式微预示着中国经济发展将进入一个“新时期”。“新时期”的主题是通过体制改革挖掘新的增长动力、转换增长方式，把质量、效率、均衡、绿色、公平作为经济发展的宗旨和目标。

4、新一轮经济体制改革的重点是转变政府的职能，即从一个主导、管制经济活动的政府转变为一个向社会提供公共产品（包括有形和无形的）的政府。在经济领域政府转变应从财政、税收、（要素）价格的改革入手，因为财、税、价是政府管理的主要公共资源，也是政府应对经济周期、调整经济结构、调节社会收入分配的主要政策工具。

5、改革不仅是个理念问题，也是利益格局的调整。现代社会是一个多元的利益结构，改革的成果应使大多数人获利，同时兼顾少数的利益，使改革的成本可以承受，改革的风险可以控制。中国当下的问题是在政府主导经济体制下形成了权力和资本勾结的特殊利益集团，对此，社会精英的责任和民众的呼声都是至关重要的，因为他们可以凝聚话语的力量，政治家的改革意愿和决心是这个力量的函数。

精英的共识最为关键

精英中不缺改革主张，但不同精英主体扎堆，就会出现“意见”的战争，甚至“主义”的血拼，致使改革共识难产。针对当下中国的改革，社会精英们往往争论不已，浪费了很多口水。有不少争论，争论者不是在说理，更多是夹风带雨的情绪宣泄，表现为被偏激情绪劫持的口水战争。针对改革，每个人都有权利发声，而从社会精英们所掌握的资源以及所具有的能力来看，他们也更有发声的优势，其声音也更有社会影响力。但精英们似乎更易固执己见，各执一词，他们有强烈的“代言”冲动，在堂皇的宏大叙事中夹带私货。结果是，公共理性

被大量的口水稀释，公共利益也在争论中遗失。

精英共识难产的另一原因是利益驱动。中国当前的社会精英，多是改革受益者。他们所掌握的优势资源和社会声望是改革赋予的。但接下来的改革可能要动他们盘子中的奶酪。特别是那些既得利益集团，在既往的改革中，一步受益，步步受益，已经形成了巨大的掠夺惯性，似乎他们是含着金钥匙降生到这个世界的，天生应该受到优待，社会为他们付出代价天经地义，要他们为改革付出，无疑是要他们的命。这种自私的精英是一帮被宠坏的孩子，要改变他们的捕食习性和利益偏好，其难度可以想见。

如今，既得利益集团已成为巨大的利益磐石横亘在十字路口，他们构成了阻断改革共识、实现公平正义的巨大障碍。30年前搞改革，主要是摆脱意识形态的束缚，现在搞改革则要打破既有利益格局的制约。如果只是根据这个利益格局决定改革的取向，那么改革就不可能进行下去，不能因为难，就把改革束之高阁。要改变这种利益格局，执政党和政府最为关键。要唤起精英的改革共识，首先要改变既得利益集团的利益惯性思维。这种只图一己之私，不计公共利害的精英，不能再往他们无底的胃袋中填食物。既要改变他们的欲念，更要动他们的奶酪。执政党和政府应该从利益集团的战车中跳出来，从改革大局出发，本着最大善意和诚意，作为全社会改革共识的真正体现者，充当精英改革共识的定义者。

清华大学发布的《2011 年度社会进步研究报告》指出，中国目前最需警惕的是“转型陷阱”，即既得利益集团假借“维稳”阻止进一步变革，由此导致经济社会发展的畸形化和经济社会问题的不断积累。改革已进入深水区，此时应该是显现社会精英责任感和能力的时候了。精英们应该去除偏见，超越意识形态纷争，摆脱利益算计，从中国改革大计出发，为国家的长治久安、稳定繁荣的前途考虑，把意识汇聚到一个方向上来，拿出切实的行动，推动改革巨轮走出“历史的三峡”

治国之道·共识与改革

唐世平：改革不可能有“共识”

当下推动中国进一步改革的话语里，“改革需要共识”似乎成了唯一的“共识”。其实，拥有“共识”的改革是一个乌托邦，而“改革需要共识”则是个乌托邦的“伪命题”。改革真正需要的是知识储备和政治决心。前者主要是社会科学家和官僚体系的责任，后者则主要是政治家的责任。

作为迷雾和神话的“共识”

“改革需要共识”成了唯一的“共识”并不奇怪，因为空谈“需要共识”很容易，而各方也很容易拿“没有共识”来掩盖自己不想实行真正的改革的心态，或者掩盖自己不知道如何改的无知。

许多人说，我们要拿“共识”来“超越左和右”。可稍微想想，就会明白如果左和右的对立是如此深刻，那就是没法超越的：他们之间不可能有共识。其次，虽然某些改革确实涉及一些重要利益集团的利益，但许多制度改革所涉及的都是普通民众切实的利益，没有所谓的“左”和“右”的问题。比如，要改革带有严重歧视性的高考制度，北京和上海的居民和孩子肯定反对，因为这将大大稀释他们的既有利益。这其中没有所谓的“左”和“右”的问题。

对制度变迁的深入研究以其他学者对制度的研究都表明，几乎所有的制度都会有分配效应。换句话说，制度机会一定造就赢家和输家。如此一来，要在社会甚至群体范围内形成对具体的制度安排的共识几乎是不可能的事。因此，制度变革不可能建立在共识之上。

类似的，改革也不会有绝对“成熟的时机”：和“改革需要共识”一样，“需要时机完全成熟才能进行改革”也是个“伪命题”。改革不可能是“瓜熟蒂落”。

制度变革事实上是通过政治权力来选择并支撑某些对制度安排的特定思想。也就是说，政治权力选择某些关于制度安排的思想，并通过政治权力的支撑把这些思想变成制度。而如果发现制度出现了问题，再做修改。这样的制度变革相对温和，不容易犯大的错误。

改革不是喊口号，而是需要切实的制度设计

即便是那些真心支持改革的人士，在许多具体的问题上，也没有太多人知道要具体怎么改。这样，“改革需要共识，但又没有共识”就成了我们掩盖自己无知的遮羞布。因此，大多数的民意领袖通常都只谈论大而化之的问题，而不讨论具体的制度安排和制度体系。这些讨论尽管对于民众的启蒙具有基础性的意义，但是却无法解决许多我们面临的紧迫实际问题。

比如，习总书记提到的“把权力关进制度的笼子里”，从而形成“不敢腐的惩戒制度、不能腐的防范制度、不易腐的保障制度”。但这只是提出了目标，而不是具体的手段和途径。事实上，“把权力关进制度的笼子里”需要一整套的制度设计，习主席不可能清楚这其中所有的具体制度安排。然而，如何达成目标恰恰才是问题的关键所在。这其中包括多个大的制度体系和小的制度体系，还有更多的更细致的制度安排。此外，权力也不应该仅仅包括领导干部的权力，而应该包括所有的“公共权力”。这其中的复杂性，一个或几个人的能力不可能掌控。

制度变革只能通过切实的制度设计来进行。这一目标的实现需要至少三个东西的有机结

合：知识储备、权力支撑、具备一定学习能力且相对开放的官僚体系。

知识储备只能来自学习。虽然整个社会的知识储备取决于整个社会的学习能力，但一个社会的社会科学家通常是制度设计的最重要的知识提供者。因此，中国的社会科学家（政治学、社会学、经济学）必须肩负起为中国的制度变迁提供知识储备的职责。

不幸的是，中国的许多社会科学家不从事真正的为制度变迁提供知识储备的工作，而国家目前的研究经费导向也不鼓励真正为制度变迁提供知识储备的研究。一方面，许多社会科学家沽名钓誉，泛泛空谈，不做有关制度问题的切实的研究，因而无法为具体的制度设计提供确实有用的思想。另一方面，国家研究经费支持了太多的歌颂中国特色的社会主义优越性的研究（如果这些东西可以也算是研究的话），驱使许多社会科学家纯粹为“中国奇迹”唱赞歌。这样的结果只能是国家投入了大量的资源来粉饰太平和讴歌盛世，却无法为解决许多中国面临的紧迫问题提供任何知识基础。

国家需要鼓励中国的社会科学家为解决中国的迫切问题提供有依据的知识。这就要求国家必须对支撑中国社会科学背后的制度体系实施变革。国家社科以及一部分自然科学基金应该大大减少对只是歌颂中国特色的社会主义优越性的研究的支持，而增加对那些能够帮助中国解决迫切现实问题的研究。这本身就需要中国的政治家拿出政治决心来。

让官僚体系成为改革的推动者

如果中国的政治家有决心和魄力，而且有一定的知识储备，那官僚体系就成了制度变革是否能够成功的关键一环。官僚体系既可以成为改革的推动者，也可以是改革的阻碍。因此，关键之一是中国的政治家必须具备政治决心和魄力，通过制度设计让中国的官僚体系成为改革的推动者。

要想让任何官僚体系成为改革的推动者，必须具备两个基本的条件。一是这个官僚体系必须是一个能够学习的组织体系。这其中的学习当然包括向社会各界学习，因而也就当然包括中国的社会科学界学习。二是中国的官僚体系必须是相对开放和透明的。官僚体系不仅必须更加公开透明地运作，而且必须能够在制定政策（或者是设计制度）的过程中，了解和吸收社会对政策或制度的各种意见。

任何制度都需要权力的支撑，因而需要政治决心

即便有了关于制度安排的具体思想，思想却不一定能变成制度。思想要变成制度，必须需要权力，特别是公共权力的支撑。这种用权力去支撑制度的行为主要只能来自驾驭公共权力的政治家或者政府官员。

所有的制度变革都面临不确定性，所以需要知识的储备。但是，我们的知识储备也只能部分降低制度变迁中的不确定性，却无法消除它们。没有完美的制度，只有更好的制度。因此，无论听取多少意见，拥有多少知识储备，任何制度的变革最终必须是决策者做出决定：这样的决定必不可少地需要政治决心。再者，任何制度变革都会造就“输家”和“赢家”，而“输家”通常都会反对这些变革。要想顶住这些反对变革的压力，同样需要政治决心。

如果中国的决策者都认为中国已经到了必须进一步改革的关键节点，那就是拿出政治决心的时候了。

治国之道·共识与改革

陈明明：改革为何难以形成稳定的共识？

在中国 30 余年的改革开放中，曾有过一个短暂的政改共识时期，支持这种共识的是所谓“帕累托改进”，即放权让利释放出来的迅速成长的社会，给每一个群体和个人的发展和改善提供了前所未有的空间，市场化的后果尚未显现出来，或被掩盖于群体和个人的程度不同的增益之中。90 年代以后，大幕终于完全揭开，市场化逻辑推动的社会分层结构日益呈现出鲜明的轮廓，改革本身开始日益遭遇质疑，以至于相当多的学者呼吁“重建改革的共识”。“重建改革共识”恰恰说明改革共识已经破裂，修复破裂的共识固然是思想的使命，然而不是思想本身所能实现的，因为共识的破裂根本的原因是社会的破裂。当下中国社会的政改讨论所表现出来的思想层面的复杂对抗的态度，正是中国社会分层矛盾积累的结果，是社会危机“症候群”的反映。

社会分层结构的阶级冲突

关于中国社会的分层，大体存在三种观点：其一是认为改革开放以来中国已经形成了阶梯式的社会分层，根据其拥有的组织资源、经济资源和文化资源的不等，可从上到下划出由最高层的国家与社会管理者到最底层的城乡无业、失业和半失业者等十个阶等，这十个阶等的出现是工业化和市场化的结果。其二是相信在中国的分层结构演进中，逐渐产生出了一个“中间阶层”或称“中产阶级”，这个阶级由于居于社会结构的上层和低层的缓冲地带，作为一个引导生产和消费以及代表着主流生活方式的主要群体，在政治上可以缓和社会矛盾，经济上可以平抑贫富差距，思想上可以发挥温和保守的作用，虽然它现在还比较弱小和不稳定，但代表了中国社会分层的现实趋势。其三是否认目前中国社会分层已经形成了中产阶级，认为关于中国的中产阶级化仍然停留在以西方社会学理论观照中国的想象之中，作为一个后发展国

家，由于中国的现代化被纳入全球化的轨道（“与国际接轨”），在国际资本和国内政策的作用下，其社会结构变迁所呈现出来的分层趋势，与其说是“中产化”不如说是“两极化”。

无论哪一种观点，都承认市场化转型重新催生了中国的阶级结构。阶级与国家政治的表达，在中国先后经历两个相当不同的时期。第一个时期是在社会主义改造之后，阶级的政治经济学结构事实上被职业身份的社会学结构所替代（“工人阶级”和“农民阶级”都不再具有阶级的含义，只是职业身份），但不无讽刺意味的是，50年代后期，阶级在中国大陆消失的同时，阶级和阶级斗争的话语却空前活跃和发达起来，以至于国家政治的基本诉求明确提出要以阶级斗争为纲，任何社会矛盾（包括所谓“人民内部矛盾”）都打上了阶级和阶级斗争的烙印。在经济意义的阶级不再存在的背景下，重提阶级和阶级斗争，其政治意图是解决国家机器与人民群众的矛盾（即反官僚主义）。毛泽东把官僚与民众的矛盾说成是“官僚主义者阶级与工人阶级和贫下中农”的“尖锐对立”只是一个给现实政治需要披上主流意识形态合法性外衣的说法，第二个时期是在改革开放后，随着市场体制的构建和利益关系的变化，“一部分人先富起来”意味着中国社会重新出现了阶级，社会冲突开始不同程度地具有阶级冲突的性质和特征，但关于阶级和阶级斗争的话语却小心翼翼地规避。它的奇特在于，现在是有阶级了——马克思意义（生产关系）和韦伯意义（市场关系）上的阶级存在已是不争的事实，然而，对诸如“阶级利益”（由所处的阶级位置而带来的物质利益，如财富收入、工作条件、安全保障）、“阶级意识”（对自身所处社会分层体系中的位置和为实现自身利益所需条件的主观感受）和“阶级斗争”（个人和集体为追求不同的阶级利益在实践中发生的冲突）等问题反而讳莫如深。

由此而论，“十大阶层说”的最大意义就在于揭示中国的社会分层结构实际上是中国的阶级分层结构，开启了对中国社会作阶级结构理论的分析，引起人们对中国阶级问题的重新关注，它的不足则（主要）是以“职业”划分“阶层”，以“阶层”概念代替“阶级”概念，因为据说“阶级”使人易于联想到对立、冲突，而“阶层”不具有冲突的含义。孙立平的研究有相当的经验案例和数据支持。根据这种观点，中国社会十大阶层实际上可以归入“以占有大量资源为特征的强势群体和拥有大量人口为特征的弱势群体”两大部类，即中国的社会分层结构既不是线性的阶梯型，也不是和平的“橄榄型”，而是两极型的结构。李强的研究则更为严峻，他把中国社会看作是“倒丁字形社会结构”，这个结构是“直角式的，下层与其他阶层之间几乎完全没有缓冲和过渡，是非此即彼的二分式结构”。“断裂说”也好，“二分说”也好，都体现了社会的“结构紧张”（李强语），本质上反映了阶级关系的紧张。

阶级矛盾中的官民矛盾

由于主流意识形态赋予阶级与政权性质根本关联的理论结构，由于文化大革命把国家机器与人民群众的矛盾置于阶级矛盾之中而导致国家权威重创的深刻教训，传媒和官方将伴随着社会阶级结构分化而来的众多的社会冲突称之为“群体性事件”或“社会抗争事件”，而不称为“阶级抗争事件”，除了治理策略方面的原因，也反映了目前中国“阶级图谱”的不清晰状态。在理论上，阶级结构分化包含着冲突的逻辑，但冲突是否具有阶级意义以及阶级冲突是否必然发生，取决于阶级意识与阶级动员。阶级理论研究指出，在阶级阶层结构已经形成的条件下，并不是所有的冲突都显示出阶级冲突的形态，也不是所有涉身于社会冲突的人都能持有阶级意识来行动。这里有“客观阶级”、“主观阶级”（或“认同阶级”）与“行动阶级”之分，客观阶级指按客观的社会经济指标（财产与生产资料状况、收入来源、教育程度、职业声望、社会出身等）划分的阶级，不论一个人主观意识如何，都可以根据这些指标对一个人的阶级位置进行分层划分；主观阶级（认同阶级）指根据自己的生活体验和主观感受对自己所处阶级位置的心理认同与评价；行动阶级则是通过群体行动表现出来的阶级[15]。中国已经有了实实在在的阶级（客观阶级），只是阶级结构仍在分化和发展中，国家以解决人民内部矛盾的政治化的方式来处理阶级矛盾，把阶级矛盾和阶级斗争引入仲裁部门和法律体系的正规领域，以加速社会结构的多元化，使阶级处于多个相互重叠的社会集团之中，从而阻止个人对阶级的认同，这是主观阶级的阶级意识仍是分散的甚至是分割的主要原因。然而，一个值得注意的现象是，90年代以来的社会抗争运动虽然被弱化了阶级矛盾的色彩，却凸显了官民矛盾的特征。的确，几乎所有的“群体性事件”都不是由具有共同阶级地位的阶级（客观阶级）“制造”的，而是由来自不同社会阶层的人群，通过具体的利益诉求以及形成相近的社会态度所采取的社会行动推动的，这些反抗实际上具有阶级矛盾的意涵（如“通钢事件”中工人针对资本拥有者和管理者的极端行为），却一般不表现为阶级行动（没有行动阶级），而是表现为跨阶级的若干阶层的“庶民”与代表公共权力的“官府”的冲突。和阶级矛盾有内在关联却以官民矛盾集中表现出来的社会冲突，已经被指出是当下中国社会最大的隐患。

关于阶级矛盾与官民矛盾，需要指出三点：第一，官民矛盾未必是阶级矛盾，官僚机构作为国家的代理人和管理者，本身就是和民众相对而立的有自己利益偏好和行动逻辑的组织，在非民主条件下，官僚机构的利益偏好和行动逻辑直接与民众发生冲突，在民主条件下，则受制于民众的监督和控制，与民众保持着体制性的张力，但无论如何，它都是一个从社会中产生，又高居社会之上，并且日益与社会相脱离的公共权力，在这种情况下，官民矛盾实际

上体现了国家与社会的矛盾的基本面，是一种长期存在的矛盾形式。第二，官民矛盾可以是阶级矛盾，这主要存在于国家自主性程度低的时期，表现为官僚机构对强势阶级利益的照顾、维护和顺从，直至成为强势阶级的工具，因而以强势阶级代理人的形式和民众处于直接的对抗之中。第三，阶级矛盾与官民矛盾如若分离，国家对社会的调控仍有较大的回旋余地，阶级矛盾与官民矛盾如若交织在一起，则国家就坐在了革命的火山口。不幸的是，我们看到改革开放后的地方政府，在招商引资的口号下，有相当一部分政府被资本所“俘获”，成为一种“厂商类型的地方政府”或“地方国家法团主义”类型的政府，权力与资本的合谋，政府和利益集团的联姻，成为政治腐败的重要根源。孙立平指出，中国社会已经出现了一个“总体性资本精英集团”，他们掌握着文化资本、政治资本和经济资本，他的意思是，这个总体性精英集团既是阶级的，也是国家（官僚）的，他们过多地垄断了社会资源（话语、权力、财富），侵犯了社会众多阶层的利益，不可避免地也招致了民众过多的怨恨（所谓“仇官、仇富”）。于建嵘的研究中也表明，90年代中后期以来，农民、工人的抗争对象绝大部分是政府及其官员。在快速市场化的进程中，中国的官民矛盾和阶级矛盾融合在一起，具有典型的政治经济学特征。官民矛盾背后是阶级矛盾，阶级矛盾又表现为官民矛盾，二者交叠构成十年以来各地社会运动的根本诱因。

公民社会的困境与低度信任

这种状况实际上揭示了中国公民社会成长的困境。在理论上，公民社会的基础在于中产阶级，中产阶级是不是社会阶级结构发展的必然现象，中产阶级本身是不是必然充当社会的“稳定器”，社会学和政治学对此并不怀疑。正因如此，发展“中产阶级”、“中间阶层”（学界使用的概念）的结构、“扩大中等收入群体（执政党使用的概念）的比例”，自90年代以来一直是中国社会建设的主流声音。然而，中国的中产阶级并不是西方那样的经历两极化的严重困扰后社会财富向中间流动和积累的结果，而是1956年社会主义改造消灭中国的资产阶级，在阶级结构不复存在的基础上，经由国家的改革开放导致社会重新成长的产物，在既存制度体系和新的历史空间交互作用约束下，中国中产阶级的状况与前景并不稳定。按照前述的主观阶级的方法来观察，人们发现，中国的中产阶级缺乏稳定的行为规范、共同的知识体系和价值认同，并没有形成关于自身作为阶级阶层的共同意识和自我认同感，其采取集体行动的可能性较小。李培林等人2004年所做的一项国家课题通过对城市居民“主观阶层认同”的调查表明，中国城市居民自我阶层认同表现出一种明显的“向下偏移”倾向，“向下偏移”简单地说，就是中国水准意义上的中层人士不把自己看作中层，而看作中下层乃至下层，这种“向下

偏移”并不是一种整体结构的偏移，只是自认为处于社会中层的人偏少；自认为处于社会底层的人较多。理论上，多数人如果认为自己处于中等或中等以上水平，一般会形成稳定的心态，反之，如果认为自己处于下等水平，就会产生焦虑与不满，从而有可能引发社会动荡。主观阶层认同结构和实际的客观社会分层结构具有相当的一致性。如果说“当前中国社会还不是一个以中间阶层为主的社会”（此为调查的结论之一）：那么说中国已经形成了公民社会就缺乏足够的根据和前提。

中国公民社会的困境还可以从低度社会信任看出。从政治文化的角度看，两极化社会的重要特征之一是低度信任。福山有一本书叫《信任》，他把世界上的国家划为两大类：低信任社会和高信任社会，前者指以血亲家族关系为主的社会，后者则超越了血亲家族关系，而把信任建立在发达的社会中间组织和契约体系之中，即公民社会之中。是高信任成就了公民社会，还是公民社会培育了高信任，这种因果假说的探寻对本文来说并不特别重要，重要的是，信任的水平和社会成熟的水平正相关，已有大量的经验证明。能够挑战这一结论的事实似乎是，计划体制时期的中国也曾经存在着高度的社会信任（集中体现为政治信任）。的确，中国共产党的社会主义纲领和反资本主义、反社会不平等的经济社会政策，以及立基于社会并和基层民众关系密切的党的组织体系获得民众的普遍信赖和支持，没有这种信任，中国共产党无法取得如此巨大的成就，甚至无法发动亿万人民群众积极参与各种政治运动，包括后来给中国现代化造成严重后果的文化大革命。它的问题是，由于高度的社会政治化消灭了社会自主组织，使个人和家庭依附于政治性的社会组织（单位、居委会、公社），社会信任不得不以政治理想和政治动员来维持，因而具有内在的脆弱性和不可持续性，而一旦开启了有选择的资本主义全球化的进程，随着主流意识形态的衰落、经济社会政策的转向、基层党组织体系能力的下降，从国家集权体系松脱出来的原子般的个人和家庭因无所凭恃，便本能地退缩回到传统的庇护体系——血亲家族体系中，社会信任便急剧溃落。

30 余的改革开放，人们注意到在地方层次，民众对基层政府的信任程度不断减退。前面提到的王俊秀等人所做的社会心态调查中，他们从“社区组织”、“工作单位”、“地方组织”、“党组织”、“家庭”、“家族、宗族”、“私人关系网”等 7 个方面来测度城乡居民的社会支持感（即信任感），发现“家庭”介于“帮助较大”和“帮助很大”之间，“家族、宗族”和“私人关系网”介于“帮助较少”和“帮助较多”之间，而“社区组织”、“工作单位”、“地方组织”和“党组织”的得分水平则介于“没有帮助”和“帮助较少”之间。调查表明，城乡居民的社会支持系统较弱，城市单位原本较强的社会支持功能和农村集体所有制下的社会支持功能弱化，民间团体还没有发育，

这使得家庭、亲友这些传统的社会资源仍为社会支持的主要力量。王俊秀的调查表明，民众对中央政府的信任程度最高，对司法机关、地方政府、信访机构的信任度略低，接近比较信任水平，在信息获取上对政府新闻媒体、政府公布的统计数字的信任程度高于互联网信息和小道消息。

这是 2006 年的调查，调查所传达的信息和李连江、史天健等人关于“中国农村的政治信任”的研究结论大体吻合。李连江 2004 年有一篇论文，说农民对政府的政治信任存在着“差序格局”，即农民对不同层级的政府的信任水平是有差异的，农民最信中央，次信省、县，最不信乡、村政府，农民的信任度从中央到地方到基层依次衰减。然而，2008 年以来，中国发生了很多事情（如瓮安事件、石首事件、孟连事件、乌坎事件、什邡事件、启东事件，等等），不仅表明民众对地方政府的信任在降低，而且对高层的信任也出现了不稳定。

回到我们前面的论题。中国政治改革讨论在思想层面的相互对立甚至相当极端化的判断和主张，的确是社会“断裂”的反映。这种状况表明：（1）中国社会的分化远没有形成一个稳定的中间阶级结构，而是沿着极化的趋势，使阶级（阶层）关系充满着紧张的性质；（2）这种紧张的阶级阶层关系反映在国家与社会关系上，是官民矛盾的加剧，尖锐的官民矛盾导致“维稳”刚性需求的增长，一方面限制了官方政改的空间，另一方面反过来刺激了民间（互联网）政改讨论的过度活跃；（3）由于阶级关系和官民矛盾的尖锐化，中国公民社会的成长备受掣肘，发育严重不良，因此无法形成稳健中庸的公民文化来支持建设性的政改讨论。中国需要寻求政治改革的新共识。

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

技术治理·政府跨部门合作

【编者按】在后新公共管理改革中，政府跨部门合作一直是各国政府管理与治理的热点问题，也是各国政府建立并完善相应体制机制工作的重点和难点。其实，政府管理的协调与整合并不是一件新生事物，只是随着时间的推移，在具体形式、使用工具和特定问题上有所变化。应该说，为完成组织目标而实现跨组织的工具协调是政府治理中的一个永恒话题，也是政府公共行政改革的重要目标。为此，在长达 20 年之久的新公共管理改革之后，公共部门又掀起了第二次改革浪潮，其重点已经从结构性分权、机构裁减和设立单一职能机构转向了协同政府和整体政府。加拿大政府在与可持续发展方面所取得的跨部门协作的经验正好为我们研究该问题提供了极有价值的信息。对加拿大政府跨部门协作行政决策、行政执行、行政监督以及行政运行职能介绍，相信对于我国大部制改革中协调配合如机制的健全，能够提供积极的思考方式。

政府跨部门合作的技术背景

一、政府跨部门合作的涵义

跨部门合作的起因缘于专业化分工所带来的碎片化，但应当明确的是，之所以需要合作，就是为了互补，是借对方有而自己没有的资源来达成目标，实现合作双方的“共赢”。因此，合作的基础是各个部门职能的清晰划分而且没有交叉重叠。如果各个部门之间职能有重复，利益有冲突，就基本上失去了合作的可能。政府跨部门合作在实践中包括协同政府和整体政府两种。“协同政府”的核心目标是整合相互独立的各种组织以实现政府所追求的共同目标。其基本观点是：公共政策目标的实现既不能靠互相隔离的政府部门，也不能靠设立新的“超级部门”，而是围绕特定的政策目标，在不取消部门边界的前提下实行跨部门合作。这种合作是全面的，包括公私部门合作，政府与非政府合作，政府部门之间合作，中央和地方政府之间的合作等。而把具有不同性质、目标、管理模式和动力机制的组织整合起来的关键既不是行政命令，也不是市场竞争，而是信任。英国内阁办公室在评价跨部门合作的协同问题时是这样说的：从特性上说，跨部门合作的政策倾向于拥有更多的利益相关人，但这种合作也更难以监控和评估，具有更大的失败风险和沟通障碍。由于协同只是强调目标与手段的一致性，并没有强调政策执行的有效性，也不考虑协同目标与手段之间的相互强化作用，在协同的强度、范围、广度和方向上，都无法达到全面治理的效果，为此，又出现了整体政府的理念，力图建立多元中心的全面治理网络。

整体政府（Whole of Government /Holistic Government）往往被看成是一个“伞”概念（umbrella term），既包括中央部门不同政策领域之间日益增加的横向协作、部委及其代理机构之间的内部纵向协作，也包括地方机构在提供公共服务时的各种协作，既是决策的整体政府，也是执行的整体政府。所涉及的范围可以是任何一个政府机构或所有层级的政府，也可以是政府以外的组织。按照澳大利亚《联合政府报告》的说法，“整体政府是指公共服务机构

为了完成共同的目标而实行的跨部门协作，或是为了解决某些特殊问题而组成的联合机构。所采取的措施可以是正式的也可以是非正式的；可以侧重于政策的制定、项目的管理或者服务的提供。”

无论是协同政府还是整体政府，其目标都是通过消除不同政策之间的矛盾和张力，直接有效地提高公共政策的效能；通过消除不同项目之间的重叠与冲突，充分利用各种资源；在政策部门不同的利益主体之间加强合作、传递优秀理念，从而形成协同的工作方式；以公民需求为导向，不断提供无缝隙而不是碎片化的服务。虽然协同政府和整体政府都强调跨领域、跨部门、跨机构之间的协作和合作，但协同政府仅仅注重机构的参与和合作的过程，并不突出强调合作的效果或影响力；而整体政府不仅强调各利益相关人的参与、互动，还强调协同的效果以及对组织、机构、社会、公民产生的影响程度，这种以结果为导向的治理模式更加侧重于深层次的协调与合作，是对协同政府理念的发展。

二、跨部门合作的形式和类型

政府机构之间的合作、协调和整合，可以称为“协同的”、“全面的”、“协调的”或“整合的”；在组织结构和合作形式上多以伙伴关系、网络、信息与通信技术系统、协同政府、整体政府出现，多元互动是其本质特征。

从结构的角度看，跨部门合作可以分为等级制和协商制两种形式。等级制跨部门合作可以分成三种类型：第一种类型是积极采取自上而下的方式强力推动整体政府改革，如布莱尔政府的做法；第二种类型是强化或恢复中央权力，横向上促进中央各部门与专业机构的团结协作，纵向上强调中央政府对下属机构的控制。这种协同要求加强总理（首相）办公室的政治和行政能力，如英国、新西兰和澳大利亚；同时也要求统一财政，加强政府治理与责任机制，如加拿大改革。第三种类型是由首相或内阁建立新的组织机构以加强部门之间的合作，如新内阁/部委委员会，部际/部内或局际合作机构，府际委员会，核心机构，联合小组，高层网络组织，特别工作小组，跨部门计划或项目等。

协商式整体政府改革依据的是组织之间的差异性，它认为公共机构本身具有内在的差异，不同机构拥有不同的组织架构，承担不同的角色和职能，存在不同的利益追求，即便是在与包括企业在内的主要利益相关方建立的各种关系上，也存在着一定的差异性。协商合作可能伴有领导职务或政府职能的重新调整，但也会强调指出，所有的跨部门合作都是共同协商的结果，不是等级命令。所以，跨机构合作也可以通过松散而系统化的协商予以实现。其中，下层组织之间通过协同合作提供无缝隙服务或各级政府与社会的网络化治理模式，都在悄然

替代注重程序的官僚体制。

从文化的角度看，后新公共管理改革更加注重培养牢固而统一的价值观、团队建设、组织参与性、信仰、以价值为本的管理、合作、加强公务员培训和自我发展等意识。理查德·诺曼认为，由于忠诚感的不断丧失以及不断增强的不信任感，有必要在公共部门内重建“公共道德”和“凝聚性文化”。应该说，跨部门合作在实践中应用的非常广泛，可以实施组织变革，进行组织结构和财政预算合并或共享，建立虚拟或实际的联合行动小组，设置共同的客服界面，成立共同的管理机构，共享目标和绩效指标，通过磋商增加协同并管理各种平衡机制，分享信息以增强相互之间的认识等等。每一种类型的跨部门合作都与政策制定和服务运行有关，而且每一种情况都需要跨部门合作模式与传统“纵向”管理模式的有效结合。选择的方法可以包括：（1）利用跨部门合作的模式形成政策（比方说磋商和建立联合管理机构），但服务的具体实施则由不同的纵向序列来完成；（2）利用跨部门合作形式实施服务（比方说建立联合的顾客界面），但由不同的纵向序列来形成政策；（3）联合形成政策并共同承担服务供给工作。此外，跨部门合作虽然是政府管理与治理的创新，但在采用跨部门合作方案之前还必须慎重权衡与比较方案计划的成本效益，要在能够增加价值的情况下才予以使用。一项跨部门合作计划不可能适用于所有环境，还需要根据不同的领域制定出具有针对性的不同方案。

三、政府跨部门合作需要注意的几个问题

从国外的实践经验来看，面对日益复杂和快速变化的环境，建立并逐渐完善政府跨部门合作机制（cross-cutting work）是当代政府现代化进程的紧迫而核心的任务。为了能够有效推行跨部门合作，政府在跨部门合作机制的建设与发展中应该注意以下几个问题：

1、跨部门合作需要有效的领导力。跨部门合作活动应该能够看见更多的价值和回报；部长和高级公务员应该积极推动跨部门合作的政策与服务，创建一种致力于跨部门合作的文化；要同时根据跨部门合作目标和单纯部门目标的完成情况来评判和奖励领导的绩效；公务员的事业晋升也应该依赖跨部门决策的经历和成就，最好是跨公共部门、私人部门、非营利部门之间较大范围的工作经历或者是直接提供服务的经历；部门的忠诚意识应该逐渐替换成与政府总体目标一致的跨部门合作意识；了解并开发实施跨部门合作所要求的各种领导技能。

2、跨部门合作需要提高决策能力。政策制定与发展必须更好地考虑跨部门合作的问题和难题，更多地重视政府以外使用和提供服务的人的利益和看法。这就要求政府建设更为有效的渠道，收集服务使用者和提供者关于跨部门合作急需解决问题的意见和看法。各部门应该通过磋商找出改进政策制定的有效方法，确认跨部门合作机制不能有效运行的潜在问题。打

破部门界限，更好地利用政府外部专家和实践者的知识和经验，更充分地让他们进入政策制定过程。

3、跨部门合作需要大量新的技能。为了提高公务员促进和管理有效跨部门合作的能力和技能，需要进行一次彻底的文化变革。应该在政府内、外进行更多的人员流动和内部调换，以求获得必要的技能和能力。还可以利用录用和晋升的机会招收拥有跨部门合作技能的人才或具有培养潜质的人才。同时，更多的公务员应该在真正的伙伴关系合作中，实际锻炼处理各种利益冲突的能力，体验各种复杂的报告程序。

4、跨部门合作需要更多的灵活性。财政部预算法规应该考虑允许部门在财年、组织和预算之间更加轻松地挪动资金，以促进各种跨部门合作，还应该鼓励储备更多的跨部门合作预算。

5、跨部门合作需要重视审计和外部监督审查。因为跨部门合作要牵涉到各种复杂的关系和责任序列，从本质上讲，这种合作的风险也更大，所以要特别强调部门和机构的外部审查监督。但是，为了将审计和监察制度阻碍跨部门合作的非激励因素降到最低点，应该根据实际情况持续改变促进跨部门政策的监督审查程序，在议会或人大建立更多的跨部门合作委员会。因为风险是可以评估和管理的，只要保持必要的监控，是可以增加跨部门合作价值的。

6、跨部门合作需要中央政府发挥正确的职能作用。中央政府在推动跨部门合作战略中具有关键的作用，但在跨部门合作的具体运行中，中央政府要明确说明共同的目标和跨部门合作的具体任务，保证跨部门合作招收到所需要的来自政府部门和服务供应方面的人员，保证绩效管理和信息系统到位，以便有效地监控共同目标和跨部门合作任务的完成进度和效力，确认跨部门合作重要节点的缺失或没有被传播的最佳实践并及时解决存在的问题和不足，列出影响实施共同目标和跨部门合作任务的各项工作冲突，制定预算并将组织资源整体划拨给共同目标和工作任务的正确活动，只要能够增加价值就不轻易进行直接干预。

技术治理·政府跨部门合作

加拿大政府跨部门协作的实践

一、目标需要：考虑跨部门协作是否必要的前提

跨部门协作的核心议题是参加协作的部门都有实现目标的需要，而且这些目标面临的问题是复杂的，在因果关系方面是系统地、暂时的、地理上互相联系，要成功地解决问题，协调合作地寻找治理方法很必要；且寻求协作的必要还因为参与者（利益相关者）都认识到，

他们单枪匹马是无法达到最优化成果或无法达到想要的结果，会有风险，即所有的参与者都面临任何部门或利益相关者单方面不协作地追求最大化带来的重大潜在风险和缺陷。而且实力较强的参与者也明白他们尽管他们实力很强，但没有共享也无法成功，必须共享他们的力量和财力，只有通过共同行动才有可能公平地充分地实现更高的社会、经济和环境目标。当然，当一个部门和该部门内的一个专门的行政机构有完全的责任、权限和资源来处理某问题或进行某活动时，可能不需要部门间合作。只要该机构的行动不会对其他机构的利益造成极大的影响，这一点就适用。当影响到其他机构的利益（不是管理权限）时，有一个适当的咨询过程，对这些利益负责并在行动中反映这些利益，这可能就足够。重要的是无论如何，都要围绕跨部门的、跨省的和国际的具体目标来进行，而不是泛泛而论而且是以成果最大为原则来衡量协作的必要。

加拿大很多流域合作管理的例子可以说明目标需要在跨部门协作中的地位。因为管理加拿大河流的责任可能牵涉到好几层政府。比如，河水与这条河流过的土地可能在某省或地区的辖区内，而河里的鱼和鱼的栖息地则属于联邦辖区内的渔业与海洋部门。跨省或地区边界的河流在边界处属于联邦管辖范围，因此水质和水量是联邦的问题。地方上私地的使用是地方如市或区域政府的责任。此外，河流是大家消遣活动的集中地，常常包括重要的湿地，往往是公共饮用水的来源，这些河流受到土地使用和工业废弃物的污染，而很多情况下这些河流有悠久的历史 and 重要的意义。因此，河流管理不仅是政府关心的事情也是公众关心的事情。这种多辖区和公共注意力交织在一起，带来河流及其相关流域土地的使用与管理方面的冲突。也就是说，治理河流是诸多部门的目标，而凭单干解决问题的概率不切实际，这给合作提供了重要的机会。因为，以协助协调和帮助解决重大的资源冲突，以实现更好的可持续发展的不列颠哥伦比亚省的弗雷泽流域管理理事会和阿尔伯塔省的弓河流域管理理事会得以成立并发挥作用，还有西部平原省份水资源理事会是一项在阿尔伯塔省，萨斯喀彻温省及马尼托巴省与联邦政府之间以进行水资源分配和质量管理的合作安排为目标的跨部门合作组织。

二、 组织设置：常设机构、管理制度化与预算保证

独立的议事协调机构是加拿大政府跨部门协作成功运行的组织实体，这些独立机构的特点以及运行方式更是其成功的法宝，包括：其一是这些机构大多是非正式的政府协商组织，需要协作的部门基于诚意和信誉进行“讨价还价”，以协商一致的方式达成共识。每个成员可以自主决定是否接受提议，以决定是否采取行动，不过成员大多能在充分酝酿、妥协一致的基础上采取行动，而不是以命令或其他强制的方式采取行动。如“加拿大濒危物种保护理事

会”(CESCC)、“加拿大野生动物部长理事会”(WMCC)、“加拿大林业部长理事会”(CCFM)、等。其二，这些机构设有比较规范的常设执行机构和规章制度，这是一个组织得以正常运行的先决条件。比如举行常规的会议，做记录，写愿景和目标声明，向全体成员和广大公众进行报告；计划有每个部门的中心和参与机构的最高层的授权和支持，这种来自高层（全国的、省级的等等）的支持和积极参与对这些机构所达成的决策执行效果具有重要的意义；一般会设立一个中央“机构”或秘书处，且往往由各方共同建立，以提供公正、受信任、受尊重、有威信、资金充足以及可问责的协调权威，该秘书处可以采取多种形式，它由领导层授权，并被参与者接受，以鼓励、促成、监督和报告制订和实施变革的行动。其三，这些机构有成本预算和来自相关利益部门或组织的固定投入，这是组织正常运行的物质保证。所有的参与者至少承担部分成本，尽管强势部门和参与者会承担更大的（按比例）负担和较多的直接成本（比如员工、时间和金钱）。所有参与方都有所贡献，不仅仅是金钱，这些贡献还可能包括信息和知识、劳务、影响力、测定和社会许可、技能和专门知识。比如成本方面的例子有加拿大跨机构林火中心，联邦政府承担中心运行成本的三分之一。剩下的三分之二在省和地区之间按其有生产力的森林土地面积来分担。比如不列颠哥伦比亚省森林面积较大，承担这三分之二里面的 17%，而爱德华王子岛则承担 0.1%。

加拿大环境部长理事会（简称 CCME）创立于 1961 年，是为推动环境治理跨部门协调而专门设立的机构。它由联邦、10 个省和 3 个大区的共 14 位环境部长组成，每年召开两次会议讨论环境问题，并就相应对策进行磋商。CCME 各成员之间的关系完全平等，包括联邦环境部长在内的 14 位成员每年轮流当值理事会主席。CCME 拥有秘书处、管理委员会等日常工作机构，它们完全是中立性的，为部长会议、副部长会议、议题筹划指导委员会、专门事务工作组等部门提供便利，包括信息收集、议案建议、公众咨询、科学研究、会务安排等职能。CCME 的成员共同分担理事会组织费用。

三、行政协议：跨部门协作的基础

行政协议是对有共同目标且需要协作的政府部门合作事物的安排，涉及相关主体的权利和义务，是跨部门协作长期的制度化安排和合作的开始，它以部门主动、自愿、信任为前提。加拿大政府的跨部门协作机构都有行政协议式的文件，这是机构和机构成员行动的依据。此时如同承诺原则，一旦就协作事务达成协议，就要齐心协力地贯彻执行。

比如西部平原省份水资源理事会在 1969 年，相关的四个政府参加了比例分配总协议，该协议重新改组了西部平原省份水资源理事会，建立起今天跨边界东向河流水资源管理的框架。

加拿大火灾管理资源是在加拿大跨机构互助资源共享 (MARS)协议这样一个正式的基础上共享的；该协议列出了三类资源：设备、人员和飞机；除了加拿大范围的共同行动协议，还和美国签署了外交照会，准许跨国境的火灾扑救资源共享。加拿大/美国互惠林火消防安排 (CANUS) 组合了几项其他免责条款，允许快速的林火管理资源通关和转移。这项特殊的安排对对严重的火情做出及时反应非常重要。加拿大环境部长理事会(CCME)的运转受一个设定合作原则的跨政府协议的指导，比如大家按照一个事先同意的顺序每年轮流当值理事会主席，主席的木槌可能今年在联邦环境部长手上，下一年传到了地区环境部长手中，因而赋予他们及其员工相同的尊重、权力和服务，这对于跨部门协作行动具有积极作用。

四、 合作伙伴关系：共识决策与利益相关者的权益得到关切

加拿大政府为，各部门协作关系首先是一种协作伙伴关系，而不是竞争或为部门争利，它要求，首先，“所有参与方要尊重地聆听和做出反应、成功和失败应共同承担的、公开承认的被看作是学习的机会而不是互相指责或独揽果实的时候、任何与外方的沟通都要得到共同的同意，不能单独进行、在所有的沟通里，所有的参与者都要得到认可”；再者，“政府（各级政府）、工业和公民社会的关键部门都必须持续地培养一种合作的文化，这种文化基于这样一种明确的理解；这意味着可持续问题必须得被广泛理解为具有共同的原因和后果的问题”；还有，“需要宣传合作的好处，持续的认可和奖励合作的成果。违背合作精神的行为需要被遏制。不利于合作的结构上的障碍需要被消除。”

共识决策原则就是充分尊重各方的立场和利益，尽力通过协商一致的方式进行决策；当出现分歧时，允许个别成员退出，或者宁愿暂时将议题搁置，在更广、更深的范围内继续探讨；且在在协调决策过程中向公众公开相关信息，在各自职责范围内为利益相关者提供充分的政策参与渠道，并有义务应对公众质询；另外，各部门协作应基于平等和尊重，信息共享以致共识决策是合作伙伴系的基础。任何协作部门能够获得持续、准确、透明、可靠和客观的知识往往是合作的最基本层次。同样重要的是，信息能够广泛的共享并且能够在所有合作方以及广大社会范围内使用。信息的合法性必须得到所有各方的认可。对于某些财力有限的政府来说，获得这种信息和分析能力对做出更好决策有很大的帮助。同样，信息共享的另一产品是共同制订出纲要或标准，供所有人使用或者按各自情况改动。这样就不需要每个人各自建立标准，节省了时间和金钱，也达到了跨部门的连续性。

五、有效执行与可问责的监督制度设计

加拿大政府跨部门协作管理的主要成功之处在于它的协作机构上的管理水平，其中重视

这些机构的领导与领导力是一个重要的原因，他们认为，“管理者须对其通过合作在实现目标和结果的绩效方面负责”，领导力的行使“要通过清晰地定义期望、目标、目的和对象，通过提供适合该工作的资源（时间、金钱、权威），设置工作有效的限制和界限，要求适当的衡量和报告进程，以及根据报告对上述方面进行调整。”同时，领导应“通过树立合作的榜样来使合作过程成为可能，而不是强迫合作伙伴承担某一个特定机构的位置；领导层需要有效地鼓励并积极支持组织的较低层”，如此，协作才有执行力。以制度规定的形式定期检视工作成果和效益，保证达成目标，问责制的设计是其体现。参与和承担合作计划的责任仍在负责的各个机构那里。所有的评估、报告和行动都是透明的，并委任给适当的层级和专门的机构，而不需要消除它们各自实际实施行动或做出决策应负的责任。但是因为各独立机构的高层参与决策或支持决策，因而问责可得以促使相关人员实施合作。分享好处和损失从管理活动绩效反馈的层面来说是刺激计划有效执行最好的办法。为达到目标，需在行动和工具之间找到平衡。这可能牵涉到某些方的损失，这些损失不能是完全一边倒，或者对任何合法参与者是完全负面的，作为合作过程的一部分，补偿性的好处必须得到保证。

比如，“虽然 CCME 本身没有法定行政权力和立法权力，但这并不表示 CCME 成员在兑现协议方面缺乏约束。在这个论坛平台上，成员们能够充分表述各自的立场和利益，并在不断磋商和妥协中逐步消除分歧、达成共识，因而他们在贯彻落实协议的行动中不会有明显的抵触情绪。而且，整个会议的议题、议程、协议等信息是公开透明的。CCME 工作机构为公民、团体提供了便利的参与渠道，随时通过媒体特别是网络公布召开各种主题的论证会、研讨会、听证会等的时间、地点。各方能否贯彻执行协议，要受到民众、党派和各社会团体的强大社会监督。”

技术治理·政府跨部门合作

大部制与跨部门合作关系

一、作为一种解决方案的大部制：“能”与“不能”

对“大部制”概念可以有两种界定。第一，它是政府部门设置的一种客观状态，其特点是部门数量少。各个部门的职责范围比较大。第二，它是一个机构重组和整合的过程，其标志是同级别部门的归并。作为应对治理碎片化的方略，应取第二种含义，这是一个结构整合过程，就是在政府的部门设置中，将那些职能相近、业务范围趋同的事项相对集中，由一个部门统一管理，最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理。

大部制聚焦于结构调整，并不能完全解决部门内部的运行机制问题。此外，很多行政事项还需要部门间的协同合作此乃大部制自身固有的缺陷。部门再大，也得有个边界，超越这一边界，职责交叉就是必然的，矛盾和扯皮也是不可避免的。从改革后的大部门内部看，组成部门规章制度、人员编制等多个方面与改革前相比，将会更趋复杂，其等级层次、劳动分工会更多，因此大部门内部各部门之间需要在横向与纵向上进行交叉协调。大部门能否有效运作，必然需要兼顾部门外和部门内治理结构的同时优化。

二、跨部门合作：解决部门外部冲突的可能选择

国人对大部制的关注超乎寻常，但对部门间的协调配合机制缺乏足够的重视。对我国来说，跨部门协同至少同大部制改革一样重要，甚至更为重要。从国际上看，政府跨部门合作已是各国政府管理与治理的热点问题，也是各国政府建立并完善相应体制机制工作的重点和难点。应运而生的协同政府理论的核心目的是整合相互独立的各种组织以实现政府所追求的共同目标，其基本观点是，公共政策目标的实现既不能靠相互隔离的政府部门，也不能依赖设立新的超级部门，唯一可行的办法是围绕特定的政策目标，在不取消部门边界的前提下实行跨部门合作。政府机构之间的合作、协调和整合，可以称为协同的、全面的、协调的或整合的，在组织结构和合作形式上多以伙伴关系、网络、信息与通信技术系统、协同政府、

整体政府出现，多元互动是其本质特征。希克斯教授把跨界合作划分为四个层次：政策制定中的协同或政策协同，项目管理中的协同或项目协同，服务供给（包括管制）中的协同。面向个体的服务协同，即几个部门围绕特定客户的需求与偏好，协同提供综合而又个性化的服务。有的学者从政策学的角度分析认为，跨部门协同主要侧重于三个层次：政策制定中的协同政策执行和项目管理中的协同，公共服务提供中的协同。

要实现跨部门合作，仅仅依赖结构性协调机制是不够的，还需要考虑以下两个层面的因素：一是政治、行政体制及其相应的行政文化，二是程序性机制和运作中的技术细节。当前，我国各级政府中存在着大量的协调机构、会签制度以及在领导人个人偏好推动下的各种协调会议、部门会商。不仅如此，中国相关公共管理理论、构成数量、级别、人员规模等看，都超过了国外的相应机构，然而实际上，我国政府部门间的协调效果并不理想。其中存在着两个突出问题。一方面，临时性协调机构过多，临时性协调机构的运作不规范，对正常的部门职权的行使造成了负面影响。另一方面，协调机制不健全，协调不规范，所以还需要健全部门间的协调配合机制。

三、通往善治之路：大部门体制与跨部门合作机制的契合

无论是水平式、垂直式还是垂直水平并用的部门间协调机制，实际上都是某一方面的短期的一种协调方式。不是全方位的合作关系，也不是长期的协调配合机制。一项工作一旦完成后，部门之间的协作关系一般也就宣告结束。或者是只在某一方面进行配合，而没有将彼此间的协调配合渗透到各个层面。要突破传统的一事一协调、一时的协调的限制，就必须探索新的协调机制。整体性协调机制，使协调职能专业化、常态化。强调综合协调机构的独立性和综合协调机制的长期性，整体性协调机制是大部门体制和跨部门合作的有机统一。理由在于，跨部门合作的起因缘于专业化分工所带来的碎片化，合作的基础是各个部门职能的清晰划分而且没有交叉重叠。如果各个部门之间职能有重复、利益有冲突，就基本上失去了合作的可能。

公共事务的复杂性又需要部门之间的合作来共同应对，通过职能整合、重组大部门体制。

重在解决内部协调问题为了提供高质量的公共服务，政府决策必须具有统一性、战略性，并以结果为本。其前提是对各部门的职能和目标进行明确界定。职能是机构的核心，机构是职能的载体。实施大部门体制改革必须以转变职能为核心，大部门体制得以有效实施的前提和关键是政府职能的转变与有机整合，在整合政府职能的基础上重组机构，以确保相近职能由相对较大的政府部门来综合管理，并非片面追求削减机构。按照职能整合原则，重组政府机构，推进核心能力部门建设应避免职能归堆、权力挪窝的弊端。从根本上革新管理内容与方式。有效授权与严格问责是建立大部门体制的重要保障。因此，既要避免形成传统的部门专权的权责脱节的弊端，又要避免出现超级部门，权责的明确减少了各部门间的推诿扯皮，各项事务都有明确的责任机构，从而使得过去那种权力真空地带大大减少，有利于公共服务质量的提升。

技术治理·政府跨部门合作

公共危机治理跨部门合作的变革之道

一、社会资本理论视角下公共危机治理跨部门合作困境的解读

中国的社会资本大多是基于血缘、地缘和人缘建构起来传统意义上的社会资本，具有浓厚的裙带主义特征和亲近权力的倾向，无论是存量还是结构都存在许多缺陷。一方面，“乡族式”社会资本在个量上被消解，但在行动能力上，表现为社会资本的“过剩”，另一方面，“社团式”社会资本尚未建构完善，在行动能力上，表现为社会资本的不足。中国社会资本的这种

特质决定了公共危机跨部门合作存在以下三个方面的问题。

（一）信任缺失下跨部门合作的合法性问题

合法性危机是一种认同危机，是指在相互依赖的环境中，各部门之间缺少相互认同。社会资本存量高的社会，部门间彼此的期望就越高，社会的可信度就越高。我国社会中不缺乏以血缘和地缘为基础的信任，这种信任维持了内部的团结与稳定，同时也排斥了圈外人，增加了社会网络中的断痕，阻碍了开放社会在中国的形成。伴随着市场经济的冲击和传统文化的失范，我国“陌生人社会”的特征越来越明显，社会公众对部门间合作的期望并不高。一方面，公众认为公共危机治理是而且只能是政府部门的责任，大部分人习惯于政府来控制公共危机的治理，并难以从相互依赖的角度去评析和认同跨部门合作在公共危机中的作用。这种认识使得部门间合作缺乏呼之欲出的冲动，另一方面，公众不信任其他部门的能力，从而使跨部门合作的形式遭到质疑。虽然政府部门在公共危机治理中有诸多不足和弊端，但在治理的每个阶段，政府仍是整个社会的首要选择。同时，任何信任都有作用范围，出于部门利益的考虑，政府不会让渡自己的权威，将公共事务的管理权赋予其他组织，从而使自身的行动能力被削弱。在这种情势下，跨部门合作既得不到政治权威的真正认同，又得不到社会大众的有力支持，集体行动需要的信任与合作便难以达成。信任是合法性产生的基础，信任的不充分导致公共危机治理中跨部门合作合法性的缺失。

（二）网络失范下跨部门合作的有效性危机

能力与需求之间的差距导致了公共危机治理中跨部门合作的有效性危机。转型的压力使我国社会利益群体发生了重组，新的契约关系和社会网络尚未完全建立。我国公共危机治理中的跨部门合作是在不完善的市场不完善政府和不完善的公民社会所构成的网络中发生的。面对公共危机的冲击。网络成员的行动力难以一直得到保证。尤其当目标发生冲突时。公共利益难以有效提取。跨部门合作通常表现出无能为力"由于网络的失范。社会资本的负外部性会放大#社会资本丰富的群体会因为目标的相互冲突而将危机后果转嫁给社会资本存量小的群体。这引发了公共危机的次生灾害。会导致社会公平与公正问题的产生。增加了公共危机治理中“搭便车”的现象。阻碍了部门之间的协作与对话。使得有意愿投入到公共危机治理的行动者被迫离开合作网络。当利益冲突时。部门合作不仅于事无补。反而使公共危机更加恶化"在很多时候。网络的失范就是公共危机产生的根源。因此。网络运行的合理与否会影响到跨部门合作的效率。任何一个漏洞的出现都会影响部门合作在公共危机治理中的效果。甚至会将跨部门合作带入解体的危险中。

（三）规范缺失下跨部门合作的责任性问题

规范构成了跨部门合作的秩序和载体。也是各部门间共享权力，分担责任的基础转型期的中国。规范的缺失主要体现在：一是正式的规范尚不健全规范的实质是权利义务关系。它是对团体内各成员间契约关系的约定。在一个自由的社会里。国家层面和社会组织层面的规范提供了成员行为的准则。维持了社会生活的有序局面"在社会转型期。我国正式规范的不健全主要表现在。公共权力缺乏有效的制约。公民社会组织缺乏法律规范等。二是非正式的传统，习俗等积极规范遭到破坏。在向现代社会转型的过程中。许多优良的传统和习俗都遭到了破坏。比如诚实信用，勤劳善良这类社会资本的缺乏不仅不利于社会信任的形成。而且损害了公众参与公共事务管理的积极性和热情。并导致部门间合作的秩序混乱。这种情况带来了权力界限模糊，责任划分不明，危机后果相互转嫁等诸多问题。导致了跨部门合作缺少合适的制度框架。因此。只有存在可以将权责划分清晰的规范这一“社会资本”。公共危机治理中的跨部门合作才能具有合适的管理规则和行为规范。才能得到巩固和发展。

二、公共危机治理跨部门合作的变革之道：社会资本自我强化

社会资本具有自我强化性。不会因为使用但会因为不使用而枯竭。利用的越多，社会资本价值就越大。而不会减少。学者对社会资本自我强化的路径的分析大致可以概括为三个层次：个人社会资本投资。其投资的手段和方式主要包括增加自己的组织方式，建立广泛而良好的人际关系，积累自身的财富和智力，为他人服务社会组织投资社会资本。其目的在于建立规范而和谐的内外外部关系。从而增加组织资源和影响力。具体可以通过增加社会组织之间的互动，完善公民参与的网络，社会成员间的不断博弈和习惯性的路径依赖等方式进行国家投资社会资本是基于自身公共部门的特性出发。也就是基于维护公共利益和自身权威。国家投资社会资本有效的同时又具有有限性。甚至是破坏性。国家投资社会资本的目的在于鼓励志愿组织的发展。鼓励社区的建设。推进公民参与。建设信用体系和保护尊重传统。按此思路。公共危机治理跨部门合作的实现可以从以下四个方面进行。

第一，提升公共危机治理中公民个体层面的社会资本。一方面。明确成员资格。成员资格这一社会资本与公民参与公共危机治理，认同跨部门合作紧密相关。政府有责任通过现代公民教育。培育当代中国公民的公民意识和主体意识。促进当代中国公民形成公共精神。并将这种公共精神灌输到公共危机治理的各个环节当中。具体来说，比如通过普法宣传。使公民明确自身在公共危机治理中所拥有的权利和义务，社会志愿性组织和团体应培养其成员的志愿精神和参与意识。通过组织规范明确成员的权利和责任。鼓励志愿者积极参与公共危机治

理。这既会促使公众关心公共危机治理。也会扩大志愿性组织投身公共危机治理的力量。大众媒体应当发挥向导作用。通过各种传播途径。积极培育公民的主体性意识和参与公共危机治理的意愿。另一方面。建立良好而广泛的人际关系。增加公民人际关系的社会资本。从公民自身来讲。应突破家庭，乡族的封闭圈子。增加社会交往的频率。逐步认同和信任契约关系。建立基于理性契约基础上的社会人际关系和人际信任。提升公民抗击公共危机的能力。此外。政府理应在尊重和保护传统的基础上。支持法人组织，契约关系等现代社会资本要素的成长。提升社会资本的现代性因素。

第二，健全社会规范。培育组织和团体层面的社会资本。从政府层面来讲，主要是健全法制，构建正式规范的体系。对于增加公共危机跨部门合作的社会资本而言，政府有以下几个方面的工作思路：一是制定法律明确社会各部门参与公共危机治理的秩序和范围。确保各部门间协作的合法化，程序化和制度化。二是以依法律规定形式，保障各部门参与公共危机治理的途径和渠道，同时开辟更广泛的合作平台。比如建设以信息化为基础的信息沟通平台。另外，政府和民间应尊重和保护传统比如“和为贵”、“宽容”、“仁义”、“信用”发掘优良传统在提升社会资本推动跨部门合作方面的作用。从志愿组织和民间团体的角度来讲，志愿性组织和民间团体应制定明确的组织和团体规范。约束成员行为，倡导互惠、信任、诚实、积极的合作理念。确保组织和团体在公共危机治理行动中的行为规范与秩序。

第三，建立信任社会。普遍信任是跨部门合作的动力。中国社会存在严重的信任危机，这导致了公共危机协同治理的无力，普遍信任的产生需要良好的制度安排。只有公民信任制度才可能形成普遍信任，在公共危机治理中，政府依旧是治理核心。国家不仅能够做一些积极的事情来创造社会资本，而且也能够通过阻止一些事情来减少社会资本储备的消耗。因此，构建信任社会的关键问题在于重构政府公信力，而政府信用是政府行为合法性的基础。政府公信力的产生，一方面源于多次公共危机治理的成功，另一方面源于平时处理公共事务中的积累，政府应保护公民的私有产权，有效约束公共权力，防止既得利益集团在公共危机治理中转嫁危机后果。

最后，培育社会规范网络。社会规范的积累有助于跨部门合作渠道的畅通，有助于公共危机治理中各主体间责任的划分。公共危机治理的最高指导原则往往是政府制定的有关公共危机治理的法律法规、政策或指导方针。此即所谓的制度性或规范性社会资本，一套良好的法律制度将有效指引及整合各方的公共危机治理行动，提升公共危机治理绩效。首先，政府将跨部门合作纳入公共危机治理的法律框架内，并运用法律的方式将不同部门之间的责任进行

明确和划分。其次，将跨部门合作纳入公共危机治理的监控程序中，跟踪不同部门在公共危机治理中的作为，并对其行为进行奖惩。再次，社会资本的重复使用会使得社会存量增加，有利于其自觉抵制社会资本负外部性，社会资本的积累往往是按照指数速度增长的，随着使用的次数越来越多，积累速度会越来越快。因此，应当推动公共危机治理中跨部门合作的实践，以增加有利于合作实现的社会资本的增长。

（本栏编者： 束贇 联系方式：11110170005@fudan.edu.cn）

伍德罗·威尔逊生平简介：从学者到总统

伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson,1856—1924)，曾任美国 总统。出生于弗吉尼亚州斯汤县，父亲是长老会的牧师，从小深受加尔文教的影响。威尔逊曾先后在普林斯顿大学、弗吉尼亚大学、约翰·霍普金斯大学学习文学、政治学、法律学、史学等学科，并获哲学博士学位。

大学毕业后，威尔逊在康涅狄格州韦莱扬大学、宾夕法尼亚州的布林·玛尔女子学院和普林斯顿大学任教，曾任普林斯顿大学校长。尽管学术道路并非不顺，但从事学术研究并非威尔逊的志趣所在，他一直抱有从政的热望。有一次，威尔逊这样向人解释他学习法律的动机：“我选定的职业是政治；我学习的却是法律。我学习法律是因为我认为这可以使我从事政治。”

1910年，威尔逊开始步入政界。1911年，威尔逊当选为新泽西州的州长。在任期间，由于其改革的观点而成为一个全国性的人物。这使得他后来当选美国总统的路变得平坦。1912年，威尔逊以“新自由”为纲领参加总统竞选击败了左派的西奥多·罗斯福，当选为美国第二十八任总统，并于1916年连任。

在第一个总统任期内，威尔逊关注反托拉斯和联邦银行系统的重组，取得了很大的成功，并且取得了不少的立法成就，从而为其连任奠定了基础。第一次世界大战爆发时，考虑到大量出生于德国和奥地利的美国公民，威尔逊支持孤立主义，尽量避免参战。威尔逊对德国有着一定的好感，他多处提到德国行政管理的优点，而且曾在《国会政体》一书中亲切地称德国为“堂兄弟”。事态的不断发展使威尔逊一直举棋不定。他争取连任的口号是“威尔逊使我们免于卷入战争”。

在战争行将结束、和平就要来临时，威尔逊提出了“没有胜利者的和平”。他在参议院发表演说时宣称：“胜利意味着把合约强加给失败者，把胜利的条件强加给被征服者”。

1918年1月8日，威尔逊向国会提出了所谓的“世界和平纲领”。这一纲领由美国的一些外交专家起草，包括了十四点内容，被称为“十四点和平计划”。在这一理想主义的国际政治代表作中，前五点提出了一般原则：其内容包括了海上自由、贸易壁垒、裁军、国际仲裁等内容；第六到第十三点有关于特别的区域问题，包括由俄国、法国和意大利等国提出的一些要求。十四点和平计划设想在国家自决、自由贸易，以及由国际联盟维护和平的基础之上

建立起世界新秩序。

所有卷入一战的国家都反对威尔逊的和平计划中的某一点。然而，当和平谈判在 1918 年 10 月开始时，威尔逊坚持将“十四点和平计划”作为签订休战书的基础。在巴黎和会上，威尔逊用单独同德国签订合约的办法压住了协约国，逼它们通过了“十四点和平计划”。然而，威尔逊却在参议院遭到惨败。在共和党控制的参议院中，威尔逊不愿意对和约做任何细微的让步，这使“十四点和平计划”的通过成为泡影。

当威尔逊在华盛顿遭受失败后，他开始了一场全国性的运动，以赢得公众对和约的支持。在这场运动中，他孤注一掷地以全部精力投入到这场同国会的“斗争”中，但自己却病倒了，并在以后的三年半时间内，他成为一个病人。1924 年，威尔逊带着遗憾离开了人世。

（本文选编自徐大同主编的《西方政治思想史》第四卷）

人物·伍德罗·威尔逊

伍德罗·威尔逊：把为共同利益奋斗的人们组织起来反对追求特殊利益的人们

1911 年春到 1912 年总统竞选期间，威尔逊在其发表的竞选演说中阐述了他的新观念：

1. “政治控制的机构必须置于人民手中”；
2. “国民政府对人民的服务必须范围更为广泛”；
3. “我们必须做的事情就是打散这个巨大的共同利益集团”；
4. “我们主张能使我国政府放手行事，这个国家的实业界获得自由”；
5. “政府的职责就在于把为共同利益奋斗的人们组织起来反对追求特殊利益的人们”。

威尔逊多年来立志从政，一直关注美国现实政治，并以一个学者的眼光对美国现实政治做过认真而深入的研究。他的著作《国会政体》一直到现在都是研究这一时期美国国会制度的必读书目，他论文《行政学之研究》更是作为行政学研究的开山之作而奠定了威尔逊在学术界的地位，被认为是“行政学的奠基人”。威尔逊在对现实政治进行观察的基础上，提出了众多影响至今的改革思想，在所有的这些改革思想中，最为突出的是“政治与行政”二分法。一般而言，政治集团谋求特殊利益、行政官僚谋求共同利益，因此，“政治与行政”的二分法在理论上表现了威尔逊力图“把为共同利益奋斗的人们组织起来反对追求特殊利益的人们”的内在追求。

威尔逊观察到了美国政治制度的变化，这种变化使得美国的政治制度同宪法的规定已经有所不同了。他指出：“1787年的制宪会议所制定的这部崇高的根本大法，仍然是我们的宪法，但是现在它在名义上而不是实际上是我们政府的体制。”据威尔逊的观察，“行政机关的权力在削弱，而国会势力日益膨大。”这种变化使得政府的实际结构发生了变化，而在实际上形成了“国会至高无上的一种体制”。在这种体制中，一方面，“支配和控制的力量，一切主动和正常权力的中心和源泉是国会”；另一方面，“联邦政府从目前组成情况来看，由于权力分散，所以没有力量；由于权威太多，所以行动不够敏捷；由于程序繁多，所以运转不灵；由于职责不清，领导不力，所以效率不高”。所以，威尔逊认为，除了要对国会改革外，还应更加关注行政机构的改革。无论从理论上还是实践上，威尔逊都为美国改革时代的行政改革作出了杰出贡献。

威尔逊认为，行政权力的发展正处在三大观念的夹缝中：首先便是人民主权；其次是三权分立；再次便是法治。也就是说行政权力进一步发展的障碍恰恰是美国政治的最根本特征。行政学首先要解决的问题就是如何让行政权力在这样一个危险的夹缝中茁壮成长。在这样一个日益尖锐的矛盾中，政治、行政两分论诞生了：它不但解决了行政与政治之间关系的问题，而且为行政管理的发展开辟了足够的空间，成为行政学发展早期最重要的理论。政治与行政两分论的理论从宏观的理论视野将民主政治应用的领域进行了一次限定，从而使行政领域得以建立起自己的规则。行政管理从此有了一个转折性的变化：在这之前，民主、法治等是行政权力行使的规则；在这之后，行政效率、自由裁量等一些行政规则开始被引入行政权力的领域内，行政学的学科内容也因此而得以确立。

威尔逊首先将行政事务的领域和政治领域加以区分。他指出：“行政事务的领域是一种事务性的领域。它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远。”接着，他又进一步指出行政管理与政治两者的关系：“行政管理是置身于‘政治’所特有范围之外的。行政管理的问题并不属于政治问题。虽则行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无需自找麻烦地去直接指挥行政管理机构。”威尔逊在这两种区分的基础上，对公共行政进行了明确的定义。

威尔逊区分了政治与行政两类问题，其目的就是要阐明行政学这一门学科研究的内容。然而，威尔逊并不赞成这两种职能分开行使，正像他反对三权分立那样。他指出这种区分“并不完全是‘意志’与相应‘行动’之间的区别，因为行政官员在为了完成其任务而选择手段时，应该有而且也有他自己的意志；他不是而且也不应该是一种纯粹被动的工具”。威尔逊试图找到一种方法，成为三权分立这部吱呀作响的机器的润滑剂。他忧心忡忡却又雄心勃

勃。他写道：“为了获得办事效率，必须找到一种极为简便的安排；通过这种安排，可以使官员准确无误地承担责任，必须找到不给权力带来损害的最佳分权方式，找到不会导致现在模糊的责任的最好分担方式。”

建立一门新学科最重要的工作，是学科体系的建构和研究方法的应用。在行政学领域，这一开创性的工作是由威尔逊来完成的。在《行政学之研究》一文中，他系统地探讨了行政学的历史、研究内容、体系及研究方法，确立了行政学的体系框架，并且直接影响了以后在这一领域进行各种各样深入研究的学者。

对于行政学的研究方法，威尔逊并没有推崇政治哲学那种纯粹思辨的研究取向，而是将行政学视为“实用科学”，对“实验的实践”推崇备至。威尔逊认为，“教条式的设计必须是排在经过实验的实践之后”，民主政策是“一切理论的试金石”。

在行政学的研究方法中，威尔逊推崇比较研究的研究方法。在这里，威尔逊的理论是大胆的，他甚至完全抛弃了民主与专制之间的差别而专注于技术层面的操作。威尔逊提出了向磨刀杀人的人学习磨刀杀人的大胆设想。为了防范比较方法可能会出现偏差，威尔逊强调了比较研究的两个前提：即“一切政府之间实际上的相似性和安全前提”。

从某种程度上说，威尔逊所奠基的行政学科不仅是行政管理科学化的标志，同时也是美国政治技巧从自然、纯朴走向成熟的标志之一。

（本文选编自徐大同主编的《西方政治思想史》第四卷）

（本栏编者：沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn）

关于松桃苗族自治县现代农业发展情况调研报告

许 斌 MPA 研究生

2013 年 7 月 2 日至 8 日，复旦大学 MPA 教育中心组织 21 名 MPA 研究生赴贵州省松桃县开展社会调研活动。调研期间，考察团分成招商引资、医疗卫生、教育工作、民生工作、金融工作、政法工作六个组。我被分在民生工作小组。7 月 3 日，在庄海红老师的带领下，我们小组深入到松桃县住房和城乡建设局、农牧科技局和民族宗教局进行调研。通过与各部门领导干部座谈交流、现场办公，了解到县级民生相关公共管理机构的基本情况、工作任务、履职方式，学习其先进经验、体味其现实困难。之后几天内，我们还实地参观了松桃县工业园区，与松桃县黄板乡党委、政府领导进行座谈，重点了解当地特色农业发展及农民增收情况。

考虑到农业是民生的基础，重视农业就是重视民生的根本，因此，我侧重于从现代农业发展的角度对松桃县农牧科技局和黄板乡进行了重点调研，相关情况报告如下：

一、松桃县基本情况

松桃县位于贵州省东北部、武陵山脉主峰梵净山东麓，东接湖南省，北靠重庆市，素有“黔东门户”和“一脚踏三省”的美誉。松桃为国家 153 个现代农业示范区和贵州省 3 个现代农业示范区之一。全县国土面积 3400 平方公里，其中县城城区面积 58.5 平方公里，呈长条形，南北长 12 公里，东西 5-8 公里；松桃下辖 28 个乡镇 503 个村，13 个居委会，4 个社区，总人口 72.5 万人，其中县城城区人口约 10 万人，农业人口 65.22 万人。

（一）耕地情况

全县国土面积 3400 平方公里，耕地面积 117 万亩，其中水田 74 亩，土 43 亩。土壤以酸性土壤为主。土壤类型因其成土条件、成土过程、土壤属性之不同，按全国土壤普查制定的土壤工作分类原则和省、地土壤分类系统划分，共有 2 个土类，11 个亚类，34 个土属，以黄壤分布最广，面积占 72%，水稻土、紫色土、黄棕壤占 28%。

（二）气候条件

松桃县受亚热带湿润季风气候影响，冬无严寒，夏无酷暑，四季分明，雨量充沛，气候

温和，年无霜期 293 天，平均气温 16.3℃，年平均降雨量 1378.3 毫米，其中作物生长期（4-9 月）降水量占全年总降水量的 76%；年均日照时数 1225.3 小时，日照百分率为 28%，平均太阳辐射量 84.91 千卡，且光、热、水搭配合理，有利于茶叶、中药材等多种农作物生长。

（三）资源分布情况

松桃县当地主导农业产业为茶叶、中药材和生态畜牧业。特色产业为百合和大鲵等。茶叶种植主要品种是福鼎、龙井 43 等品种，分布在大兴、正大、普觉、大路等 21 个乡镇。

全县中药材种植主要种植品种有：百合、吴茱萸、丹参、白术、金银花、板兰根、桔梗、黄柏、杜仲等品种。种植乡镇主要有长兴、黄板、甘龙、永安、乌罗、普觉、大坪、孟溪、蓼皋、九江、迓驾、盘信、盘石、冷水、牛郎、世昌等。

生态畜牧业发展打造了“黔东草海”1.2 万亩人工草场。依托项目实施，全县共建植人工草地 5.7 万余亩，改良天然草地 3 万亩，投放基础母羊 2.08 万只；建成省级种羊场 3 个；共扶持养羊户 1000 户，建羊圈 4.6 万平方米。通过项目实施，松桃县草地生态畜牧业标准化、规模化生产水平不断提升。

二、当地农业产业发展情况

（一）主导产业规模及发展分布情况

1、茶产业稳步推进。松桃茶园从 2008 年前的 1.32 万亩，以平均每年 3.8 万亩速度增长，到 2013 年茶园面积已达 19 万亩，投产茶园 8.9 万亩，茶叶加工企业达到 27 家。2013 年，全县新增茶叶加工企业 1 家，新增固定资产投资 340 万元，新植茶叶 4.156 万亩，茶叶总产量 2230 吨，实现产值 1.29 亿元。

2、中药材产业快速发展。松桃自然条件较好，极适宜发展中药材，是贵州省中药材生产大县。近年来，县委、县人民政府将中药材作为加快农业结构调整的主导产业之一来培育，引进区外优强龙头企业，多渠道培育市场主体，大力推广 GAP 规范种植技术，推进中药材产业稳步发展。截至 2012 年底，全县中药材种植面积 3.3 万亩，带动农户 2.2 万户。成立各类药材专业合作组织 23 家，会员（社员）农户 800 多户，经营收入 1740 万元，户均收入 9200 元，超 100 万元户有 4 户。

3、生态畜牧业稳步增长。丰富的饲料饲草来源，良好的生态环境，使松桃县具有发展生态畜牧业的优越条件。2007-2010 年，松桃县连续出台《关于加快发展生态畜牧业的意见》，全县加大投入，加强良种推广体系、疫病防治体系建设，大力推广标准养殖，发展规模养殖场，加快对传统畜牧业改造，生产水平较快提高。全县主要畜牧生产指标年均增长幅度在 10%

以上，2012年畜牧(渔)业产值14.07亿元，占全县农业总产值的46.1%。全县生猪存栏37.49万头，出栏肉猪37.62万头；大牲畜存栏9.19万头，出栏2.41万头；存栏山羊11.86万只，出栏11.13万只；存笼家禽142.84万羽，出笼家禽107.56万羽。肉类总产量4.05万吨，禽蛋产量0.4万吨，水产品0.39万吨。

(二) 特色产业规模及发展分布情况

1、百合产业发展迅速。百合是一项高投入高产出的劳动密集型产业，投入产出比为1:4-6。

2007年松桃县开始示范种植以来，2009年发展到1.2万亩，2010年发展到3.1万亩，2011年全县百合面积发展到5.2万亩，涉23个乡镇，128个村、3万多户。2012年百合总产量达到4.5万吨，总产值6.75亿元，户均纯收入6000元以上。2012-2013年百合种植面积发展到6.3万亩。

2、大鲵特色产业已具雏形。2012年，大鲵存池28000尾。大鲵驯养繁殖基地达到32个，成立大鲵养殖协会1个，大鲵养殖公司4个，专业合作社6个，驯养场22个，驯养大鲵28016尾，有亲鲵及后备亲鲵1256尾，总投资已超过3150万元。大鲵的仿生态繁殖技术获得突破，有3家企业繁殖成功。

三、当地发展现代农业的宝贵经验

(一) 农业龙头企业和农民专业合作社带动作用增强。

2012年，新增县级以上龙头企业18家，新增市级以上龙头企业7家，全县农业龙头企业累计达43家，其中：国家级1家，省级2家，市级21家，县级19家。新增专业合作社52家，全县专业合作社累计达285家，入社农户4540户，带动农户7.03万户；通过农业产业化经营带动农户达8.2万户，产业覆盖区域内的农民人均纯收入达到6800元，是今年农民人均纯收入4600元的1.5倍。新增农产品加工企业5个，农产品加工率提高3.2个百分点；农产品加工项目入库数4个，已经完成4个。目前已有湖南、福建和浙江等多路客商前来办厂。

(二) 农产品品牌建设取得一定成效。

通过国家有机食品认证机构认定获得有机茶叶种植规模200亩、有机红薯种植规模3000亩有机食品认定。同时，根据农业部、国家质检总局《无公害农产品管理办法》规定，依照《无公害农产品产地认定程序》和《无公害农产品产品认证程序》，通过国家有关部门的评审，全县已获得无公害农产品产地认定种植业产地15个，认定面积8.45万亩，畜牧业产地6个，生产规模4.45万头(只)；茶叶、花生、香菇等7个种植业产品获得无公害农产品认

证。其中 2012 年种植业产地新增 3 个，产地规模 2.02 万亩，畜牧业产地 3 个，生产规模 3.5 万头。

（三）县委县政府发展战略指引了当地农业产业发展路径

为加快松桃县现代农业发展步伐，切实转变农业发展方式，构建现代农业产业体系，促进全县农业农村经济又好又快发展，县委、县政府近年来相继出台了《关于加快推进现代农业发展的意见》，今年又以《中共松桃苗族自治县委、松桃苗族自治县人民政府关于加快推进现代农业发展的意见》（松党发[2013]5 号文件）明确提出：重点抓好生态茶叶产业、中药材、生态畜牧业三大主导产业，突出抓好油茶、烤烟、百合、果蔬、特种养殖、核桃、楠竹等优势特色产业，以实施“五大工程”为载体，不断提高现代农业的规模化、产业化、标准化、生态化、集约化、信息化水平，加快建设优势凸显、科技领先、经营集约、功能多元、发展持续，经济、社会、生态效益相统一的现代农业。

四、当地需要解决的困难

（一）土地特别是耕地资源不断减少。

当地素有八山一水一分田之说，土地尤其是耕地资源高度短缺。耕地不断减少将把粮食生产推到越来越狭窄的空间中，这给农业发展造成严重威胁。

（二）耕地质量退化。

当地耕地以山地居多，80%土壤为酸性土壤。经济型作物如百合等对土地肥力消耗较大，加上锰矿开发的污染等影响因素，耕地质量严重退化，而耕地质量退化是影响粮食产出率下降的一个重要因素。

（三）农业剩余劳动力过多。

据农牧科技局局长介绍，长期以来，当地青壮劳力往往以外出打工居多，本地农业从事人员往往是留守老人，能人、年轻人较少，这导致农业很难实现规模经营，直接影响农产品商品率和劳动生产率的提高。

（四）市场经营能力和风险抵御能力较弱。

在黄板乡的调研中发现，当地大鲵人工养殖出现销售难。养殖保护动物跨省销售难以办出许可证，出现了跨省销售的瓶颈。当地仅黄板乡就有 6000 余尾大鲵待售；销路问题受信息不对称等影响依靠农民自身往往无法解决。加上当地从事农业人员和农技人员得到的培训机会太少，专业技术力量非常薄弱，抵御风险能力不足。由于当地农业市场化程度不够，当地的茶叶、中药材也无法打响成为有地域特征、有区域影响力的品牌。

（五）农业基础设施建设成为短板。

当地的气候总体上相对较好，但由于水利设施投入较少，基本上靠天吃饭。今年遇上旱灾，水利设施瓶颈影响了农业的收成。加上受地形和资金的限制，当地农业机械化程度较低，缺少大型农业机械。

五、意见建议

（一）加大农业基础设施建设力度，提高农业物资装备水平。

一是抓好农田水利建设。围绕提高农业综合生产能力，不断加大基本农田保护和中低产田改造力度，实施沃土工程，改善土壤生态环境。突出灌区配套建设、水库除险加固等重点，结合项目建设，引导和鼓励农民通过“一事一议”，搞好投入资金少、建设周期短、见效受益快的小型水利基础设施建设，不断提高农业的抗灾防灾能力。

二是抓好农村道路建设。积极争取农村公路建设项目，充分调动农民修路积极性，加大农村公路建设力度，切实改善农业农村生产公路交通条件，加快农村商贸流通。

三是积极发展农村清洁能源。加速推进乡村清洁工程，推广普及沼气等洁净能源，搞好人畜粪便、农作物秸秆、生活垃圾的综合治理和转化利用。

四是加强生态环境建设。继续实施退耕还林、荒山造林、生态公益林等重点生态工程建设，有效保护农业农村生态环境，防止水土质量退化恶化，实现农业可持续发展。

（二）突出经营方式转变，提高农业生产经营水平。

一是建设特色基地，夯实产业基础。在稳定粮食生产基础上，围绕百合、中药材、生态畜牧业等农业特色产业，大力调整农业产业结构，进一步优化区域布局，发展现代农业基地。

二是立足依托区位优势，加大招商力度。坚持“一个产业、一个龙头、一套班子”的思路，充分利用资源、区位优势，认真落实农业产业化发展的各项扶持政策，着力引进一批竞争力强、带动作用明显的龙头企业；积极支持企业申报国家和自治区级重点农业产业化龙头企业，引导龙头企业围绕县域丰富的农产品资源，开展精深加工，延长产业链，促进农产品加工转化增值，带动农民增收。

三是培育和壮大中介组织，搞活市场流通。认真贯彻执行农民专业合作社相关法律法规，引导现有农村专业协会向合作社方向发展，重点培育一批品牌响亮、制度健全、管理规范、运作良好、社会经济效益明显的农村专业合作社，搞活农产品流通。积极探索和推广“支部+协会+农户”、“龙头企业+基地+协会+农户”等运行模式，提高农民组织化程度。

（三）突出科技推广应用，提高农业科技应用水平。

一是大力推广农业实用技术。积极探索农业科技成果进村入户的有效机制和办法，继续加大科技特派员工作力度，利用远程教育信息网、“农信通”信息平台发布农业生产前瞻性信息，鼓励农业科技人员到农村专业合作社、协会兼职，取得合理报酬。大力推广节水灌溉、测土配方施肥、双膜栽培、复播套种、精量播种、残膜机械化回收等农业新技术，突出抓好动物疫病防治、牲畜品种改良、果品贮藏保鲜、设施农业等技术的推广。

二是提高农业机械化水平。因地制宜地组织开展适宜的机耕、机播、机收作业服务，大力推广新型农机具和农机化技术，提高农业作业效率。

三是大力寻求专业技术力量支持。以贵州大学、贵州农科院、铜仁职业技术学院的技术力量作为技术依托支撑，充分发挥高校的优势，利用高校的智囊为县域农业发展献技献策。重点发展现代农业、特色农业、循环农业，开发科技含量高、市场潜力大、增收效果明显的农产品。积极尝试“产、学、研一体化”发展的路子，与科研机构、知名专家建立密切的合作关系，大力引进推广新品种、新技术，构建“信息、技术、产品、市场、效益”相统一的新型产业化链条。

（四）深化土地制度建设，建立相关体制机制。

加快土地利用总体规划编制，进一步开展土地确权，探索建立农村土地使用权、房屋产权、林权等担保抵押制度，加强土地承包经营权流转工作，鼓励土地承包经营权依法、自愿、有偿、适度流转，推进土地规模化、集约化经营，引导和规范农村农业土地市场的发展。

一是建立农村土地流转的服务体系。建议县区能成立农村土地流转管理办公室，负责土地流转的政策研究、方案制订和业务指导等工作。乡镇以农经站为依托，成立农村土地流转服务中心，负责农村土地流转政策咨询、流转信息发布等工作。村级成立土地流转服务站，及时掌握村组农户土地承包经营权流转的信息，及时向乡镇农村土地流转服务中心提供土地流转动态情况。

二是积极培育农村土地流转市场。建议以村组为单位，把农村土地承包、流转、农村劳动力等情况进行全面联网管理，实现信息资源共享，培育农村土地流转市场。

三是探索建立现代农业经济开发区。可从当地的实际情况出发，制定配套政策，建立健全土地承包经营权流转市场，做到既能把基地建设项目引进来，又能把加工项目引进来。对重点农产品出口生产基地进行重点扶持。

通过相关体制机制的建立，招商引资及技术保障，促进农村土地改革、科技推广、企业发展、品牌推介等各项工作深入开展，形成农民、农村、农业和谐发展的良好局面。