



总第42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

2013.10





# 本期目录

---

## 天下智慧·中国的干部政治学

- 批评与自我批评：干部的党内生活
- 改革开放前我国干部的录用制度考察
- 市场经济下的我国干部制度的考察
- 艰难的民主历程：国家精英化与精英国家化

## 治国之道·福利国家及其争议

- 福利国家的历史来源
- 福利国家与欧债危机
- 福利制度并非“福利国家危机”根源

## 治理技术·城市交通拥堵治理

- 城市交通拥堵治理的技术背景
- 城市交通拥堵治理的国际经验
- 城市交通拥堵治理的政策实践
- 城市交通拥堵治理的技术创新

## 人物·詹姆斯·密尔

- 詹姆斯·密尔生平简介
- 詹姆斯·密尔：功利意识是社会进步的标志

## 我思我在·复旦 MPA 社会实践调研报告（一）

- 松桃苗族自治县信访工作调研报告

---

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·中国的干部政治学

【编者按】政治录用永远是国家政治的中心，在中国这形成了有中国特色的“干部政治学”。在全能主义时期，为了保证国家政权的稳固，国家倾向于把工人阶级和贫下中农出身的骨干录用为干部，实现了干部的阶级化；同时，为了促进精英与国家的合作，也录用了许多非无产阶级出身的精英为干部。国家对待1949年以前的精英策略是用一批、养一批和关一批，对被录用为干部的精英进行了相应的教育和改造，从而实现了精英的国家化。市场经济时期，基本上只有精英才能够成为干部，精英国家化已经演化为国家精英化。但是，在干部的考察任用方面出现的问题，则对民主政治的发展和现代国家治理产生了诸多负面影响。因此，反思国家精英化中间存在的问题，就显得尤为必要。

徒善不足以为政，徒法不足以自行

——《孟子·离娄上》

### 批评与自我批评：干部的党内生活

中国共产党河北省常委的批评与自我批评党内生活会，让人回忆起了以往某一个人们更加惟命是从的时期。全球最有权势的组织的总书记习近平坐在会议桌前，上臂交叉、身体前倾、神情专注。与会的中共河北省委成员们正在写“自我批评”。

中共中央总书记、中国国家主席（这两个头衔，后者的重要性比不上前者）习近平一直在全国视察，确保全国各地的共产党员在他负责实施的毛泽东主义“群众路线”运动面前低下头来。习近平认为，这将整顿党内纪律，重新获得群众的尊重。在腐败、财富差距急剧扩大、官员贵族习气盛行的当下，群众对中共抱有怀疑态度。

如果这一问题出在某些党员的不当行为上，问题的解决办法也要到党内去找。中国总人口大约13亿，其中党员有8,300万。在中国，党是一个重要的基本事实，高高在上，甚至连国家宪法也在党之下。但时代正在变化，党也不能像过去那样主宰中国人的生活。大多数中国的中产阶级正在进行一场不一样的“长征”，他们正去往国际知名的旅游景点，到全球声名显赫的大学学习。

对于共产党是如何运作的，中国广大的民众只有最一般的了解。党紧紧地守护着这些秘密。党的核心特色包括：挑选最优、最聪明的人士、信息自上而下流动、不断进行自我批评，这样做的目的是要让党员心存一种脆弱感，而不是认为所有一切都是应得的权益（虽然中共党员生来就是要管别人的这种臆想仍旧难以撼动）。

30多岁的刘美玲（因为害怕危及自己在党内的位置，这里用的不是她的实名）为人精明、抱负远大，在武汉的一家中外合资企业工作。武汉是中国中部的一座人口上千万的城市，古老但却充满活力。刘美玲所在的部门有40名同事，每个月在午休时或下班后，她与大约三分



之一的同事鱼贯进入一间特别的党组会议室。他们的总经理走进这间会议室时，他的头衔就不一样了，在这里，他是公司党支部的书记。

在那里工作的大多数外国人都不知道自己的公司还有党支部。要是他们发现像刘美玲这种思想现代、英语流利、精明强干的人是党员，他们可能会大吃一惊。共产党为何对抱负远大的中国年轻人仍有这么大的吸引力？最主要的因素是成功。一旦入了党，几乎有无限的职业机会将向你打开大门。

刘美玲在高中时就早早地成为一名年轻的共产党员。她的父母都已经是党员了，她也被邀请加入。她写了一份入党申请书。她说，你必须说出自己的缺点，一条就足够了；通常人们会说些小问题，比如“我的思想不够严肃”。

她说，党员们开会时大多很消极；官员们宣读共产党领导人的讲话稿时，我们会说这些讲话有多英明；一直都很英明；但非常无趣，解决不了任何实际的事情。刘美玲毕业后，她父亲帮助她获得了第一份工作。她说，我知道他能做到，但她并不喜欢这样。她说，我看了很多遍《简·爱》(Jane Eyre)，像她一样，我想做我自己。

现在，刘美玲对共产党的热爱已经有所消退。她说，人们将入党跟对世界的看法分离开来，他们的党员身份就像个供着佛像的神龛，佛像在佛龛上看着挺好，但对大多数人来说，它并没有贯穿现实生活。

年轻一代的人觉得，他们的幸福生活并不是因为共产党，而是因为家人自己的努力。而且他们大量通过网络交流——这是当然的，常常越过这个一党治理下的国家试图维护的界限。

如果习近平坚持恢复毛时代的一些党纪措施和对共产党的热爱，他可能还会恢复人们对于共产党决定掩盖的一些事情的记忆——因大跃进而饿死的几千万人，或是“文革”时期那些极端残忍的行为。

在任职最高领导人的十年期间，习近平可能将面临一项挑战，即维系共产党作为有统治之责的政治机构的地位。对于许多年轻党员来说，党员身份只不过是他们简历上的一个点睛之笔，相当于终极版的大学生联谊会。

(ROWAN CALLICK, 华尔街日报中文版)



## 改革开放前我国干部的录用制度考察

### 一、总体特征：阶级化和精英国家化的结合

全能主义时期，为了保证国家政权的稳固，国家倾向于将出身于工人阶级和贫下中农的骨干分子录用为干部。因此，在那一时期，大批工人、农民成为国家干部。这些人中间既有因在工作中表现较好被录用为干部的，也有从部队转业成为地方干部的，在“文革”期间还有一大批“工农兵学员”毕业生被录用为干部，甚至还一度出现了通过“以工代干”成为干部的情况。虽然以上不同阶段干部录用的总体格局是以阶级化为主，但是国家对精英的关注也通过干部录用得到了充分的体现，大批精英分子被录用为国家干部，表现出了干部录用制度的阶级化与精英国家化相结合的特征。这一特征在不同的时期有不同的表现，或侧重于精英国家化，或侧重于阶级化。

新中国成立初期，从农村吸收了大批干部，有相当一部分来自于出身贫苦的村干部和优秀农村青年，体现了干部录用阶级化的要求。如1951年，山东招远县人事科联合有关部门成立招收委员会，截止到1956年，共招收干部380名（招远县志编撰委员会：1991）。山东沂水县也有类似情况。

为保证各系统的需要，根据党中央解放思想，大胆从工人、农民中选拔干部的要求，从土地改革、镇压反革命和抗美援朝中的农民积极分子和转业退伍军人中吸收了大批干部。

从1949年底至1953年，全县共吸收干部242人。其中，1949年底至1950年底89人，1952年55人，1953年98人。勤杂人员转为干部的5人。

1954年从农民中吸收录用干部22人。1956年从各乡里的半脱产总支委员、团总支书记、妇代会主任中吸收干部27名。（沂水县地方史志编纂委员会，1997）

从城市吸收的干部来看，这一时期，干部也主要来自于家庭出身较好的、对中国共产党忠诚度较高的以及有良好政治表现的社会成员。

解放初期，党十分重视从职工中培养选拔干部。仅江宁区在“五反”、“民改”运动中，就从工厂、商店抽调1400多名职工参加工作队，经过群众运动的锻炼，思想觉悟、工作才干都有显著提高，为选拔干部提供广阔来源。1952年底，静安、新成、江宁区共有国家干部1593人，其中女干部552人。

1953、1954年，因工作需要，贯彻大胆、大量提拔干部的方针，根据德才兼备的标准选



拔干部。1953年，静安、江宁区共提拔干部359人，江宁区还在25家主要工厂中选拔、配备脱产党支部书记38人。1954年，静安、新成、江宁区共提拔科级以上干部344人。（静安区地方志编撰委员会，1996）

1949年新中国成立后，新民主主义革命和建设对干部的需求大大增加。除了吸收各行各业的积极分子为干部，以及将一部分部队干部转业为地方干部外，为了满足对具有一定的知识和技能干部的需要，国家将大量进步知识分子吸收为干部。这些人员之所以能够被录用为新中国的干部，就是因为他们大多接受过一定的教育，具有国家建设所需的知识和技能，是社会精英，能够对新生政权的建设发挥作用。由于解放初期教育发展程度较低，除了大中专毕业生外，很多受过中等教育的人员都有可能被吸收进干部队伍。在农村，受过高等小学教育的人，只要他们拥护新政权，即有可能作为精英被吸收进干部队伍。那时大多数有文化的人都有比较“复杂”的家庭背景，国家为了获得人才并没有太计较他们的家庭出身。A能够成为干部就得益于精英国家化的策略：

除了通过接受教育、参军、考试乃至“以工代干”等方式成为干部之外，在特殊的年代中还存在着社会精英通过其他方式成为干部的路径。这些人之所以能够成为干部是因为他们拥有资本，而且这些资本已经被国家进行了合营，他们作为私方代表或管理者成为干部，在一定意义上也是精英国家化策略的体现。这种录用干部的情况只在公私合营时期出现过。

在社会主义改造过程中，城市工商业的公私合营使大多数资本家作为私方代表成为企业的管理者，虽然国家没有明确说他们获得了干部身份，但是对他们的管理显然不同于普通工人。在上海，合营时期政府对私方人员的安排一般都是经过市委工商业工作委员会同意的，而且按照毛泽东关于要给资本家安排适当的工作岗位，资本家经过改造也可以成为工人阶级的讲话（参见陈祖恩等，1999：114），资本家在企业中成为事实上的干部。虽然他们在政治待遇上与普通干部有着这样那样的区别，但也不能说他们不是国家干部。有关文件证明，当时的资本家中确实有些人是被作为干部对待的。1979年中共中央下发的文件《批转中共中央统战部第五部门关于对原工商业者的若干具体政策的规定》的第二条指出：原工商业者的原来成份，仍然是资本家或资本家代理人，他们过去档案材料上填写的成份，是历史记载，不再改动。

从1979年7月起，他们填写现在的成份时，是干部的就填“干部”，和工人一样参加生产劳动的就填“工人”（已经退休的，按其退休时的情况，分别填写“干部”或“工人”）。这份文件的内容说明，当年的资本家中确实有一部分人是取得了干部身份的。



在公私合营的开始阶段，很多资本家并非心甘情愿地参加合营，也不愿意成为公私合营的管理者，但是，到了 1956 年，公私合营已经成为一股不可阻挡的潮流，一方面由于国家政策的吸引，另一方面是迫于形势的压力，不进行公私合营就无利可图，资本家在政治上和社会上也没有出路。合营后的资本家除非离开中国内地，不进入公私合营企业担任管理人员就无事可做。如果这些人对新政权心怀不满，在言行上不谨慎的话，很有可能成为被处理的对象。因而对于资本家来说，成为合营企业中的管理人员或者干部是一个值得考虑的选择。还有一些资本家的上层代表，由于他们能够主动接受新政权的领导，在公私合营期间踊跃参与合营，被吸纳进入政府，成为国家高级干部。当然将资本家录用为高级干部这一现象，不仅可以用精英国家化来解释，还可以从落实党的统战政策的角度来理解，国家通过将资本家的代表人物录用为国家干部，就与他们结成了统一战线，有利于国家当时目标的实现。上海的民族资本家史慕康成为国家高级干部的情况就是一个典型例子：

1949 年后，为了保证干部的来源，国家除了统筹全日制大中专院校毕业生的分配外，还对自由职业者的职业流动进行了控制。因为多数自由职业者受过一定的教育，拥有一定的知识和技能，是当时社会中精英的重要组成部分，因而也被纳入精英国家化的范围。自由职业者进入干部队伍很多是在 20 世纪 50 年代发生的。

戴维斯（Davis，2000）的研究发现，虽然 1949 年以前人们的职业生涯是朝不保夕的，而且国民党也试图将其控制延伸到所有领域，但是自由职业者仍然拥有相当的自由，能够控制自己的资本和人力投入方向。

1949 年后，资本在不同形式间的转换和个人的自由都受到了限制，城市的中产阶级几乎都立即成为服从党的领导的、靠工资吃饭的干部。

在解放初期和朝鲜战争期间，受过一定教育和具有一定技能的人要成为国家需要的人才，通过市场直接向服务对象出售自己的知识和技能是不合法的。研究发现，在 1950 年和 1953 年之间，报纸还经常发布招聘职业经理人员的广告，但是到了 1954 年，这一类广告都消失了。甚至早在 1949 年，新政权就要求所有在职业市场上寻求工作的职业经理人，提交一份由区以上的政府部门出具的介绍信。1951 年初，要求职业经理人证明他们的阶级背景已经是一种常规做法。除此之外，国家还于 1951 年 5 月发布了一项关于雇佣新人员的复杂的限制条例。

1952 年 10 月，虽然城市没有工作的人还可以按自己意愿找工作，但国家劳动部已经严令企业或单位不得从本城市以外招聘雇员了。

与对自由职业者的劳动力自由交换的严格控制相配合，国家也对自由职业者进行了吸纳，



将符合条件的人录用为国家干部。例如律师这样的自由职业者都逐渐被国家所吸纳。1956年12月7日，上海市司法局向市政府提交了《关于律师人员暂列行政编制的报告》（上海档案馆档案号：B24-2-36-88），这也就意味着律师这种自由职业者成为了国家干部。自由职业者成为干部不仅是因为干部的待遇好和地位高，也是因为他们如果不取得干部身份将面临失业的危险。当然自由职业者成为国家干部也并非毫无限制，即当事人一定要服从党的领导，不能违背政府的要求。

同资本家成为私方代表或干部一样，自由职业者成为干部也不是人人都非常愿意的。但是由于他们职业活动空间受到了一定的限制，收入存在着下降的趋势，因此只能无奈地被纳入到干部行列。

## 二、精英国家化的方法

新中国成立初期，为了保证精英能够忠于国家和社会主义制度，国家采取了两种方法对精英进行国家化。

### 1.对精英进行社会主义改造和教育

由于新中国成立初期很多精英来自旧社会，其思想、作风与新政权的要求不相一致，因此，对他们进行社会主义改造和教育就成为将这些人录用为干部前的必要步骤。

当时，开始进行大规模的政治学习运动，国家机关工作人员和全国大中学校师生参加了政治学习。不管是主动还是被动，知识分子和来自旧政权的留用人员都必须学习马列主义、毛泽东思想。学习运动的目的是要使上述理论逐渐内化于知识分子的心理或价值意识，与其原有思想观念不断撞击，促使知识分子的主体意识发生变化。很多知识分子在学习马列主义、毛泽东思想的过程中思想上发生了变化。除了理论学习外，政府还通过业务活动以及组织知识分子参加土地改革、抗美援朝、镇压反革命等政治运动，帮助他们转变思想和立场。1951年秋以后，新政权基本稳固，财政经济状况逐步好转，国家发动了侧重于政治教育和政治立场转变的知识分子思想改造运动。1953年社会主义改造总路线公布，突出了无产阶级思想与资产阶级思想之间的对立与斗争，要求知识分子批判和肃清一切非无产阶级思想，逐步掌握辩证唯物主义与历史唯物主义的世界观和方法论，促进社会主义改造的完成。经过几年的学习和改造，知识分子有了明显的转变（张晨怡，2002）。

经过学习和教育，社会精英尤其是知识分子对党的方针、政策有了一定的认识，很多人因此成为新政府政策的坚定执行者和合格的干部。



## 2.对精英采取用一批、养一批、关一批的不同策略

建国初期，国家对于精英并非是无一例外的照单全收，而是根据不同情况，采取用一批、养一批、关一批的不同策略。

对国民党旧机构人员根据不同情况分别采取了法办、开除、改造、留用和教育后分配工作的政策。对那些罪大恶极、贪污腐化、深为群众痛恨者，国民党司法机关负责人员中的首要反革命分子或劣迹昭著者、警察机关中的贪官污吏、有反革命行为者进行了逮捕、公审严惩。对反动的、腐化的被俘军官和流散在城市中从事不正当职业或生活确实困难的旧军官，分别采取强迫改造、强迫就业和有计划训练和改造、帮助就业等的政策。其余旧机构中的技术人员，或有较高学识且有一定影响、政治上向共产党靠拢的被俘军官采取了尽量留用、甄别录用或适当教育后分配工作的做法。对其他可用的原国民党机关人员和被俘军官、警员，则在进行集中训练或政治教育后分配工作。暂时用不了的人员，则等候任用，在候差期间发给必需的生活费，也就是先“养起来”。

对原国民党生产机构、企业组织的旧职员和原国民党的图书、出版机关、新闻部门人员采取的政策，也大致相同（李新慧，2007）。

对于原来并不属于国民党直接控制的机构中的知识分子，如大学、中小学和一般新闻机构的知识分子，国家采取“包下来”的政策。所谓“包下来”主要包括以下几点：除特殊情况外，教师均予以保留原位；其他各文化部门的知识分子也大都留在原单位继续工作，其中一部分还被任命为负责人；对于大量失业的知识分子，政府都尽量安排他们工作或予以培训保证生活。在政治上，也给予许多知识分子代表人物以相应的政治地位（房列曙，2005：831）。此外，将城市中的文艺人员吸纳进国家文艺团体，使之成为干部，也大致属于“包下来”的情况。

国家通过不同的策略，使精英受到了不同的对待。对那些曾经与人民为敌的人，国家采取了关押甚至处决的措施，震慑了那些有可能反对新政权的人；那些得以被留用乃至重用的精英，对新政权心存感激，再加之国家对其实行的思想教育和社会主义改造，使他们在思想上和行动上逐步适应了国家意识形态的要求和目标。



## 市场经济下的我国干部制度的考察

进入市场经济时期以后，我国的干部制度随着时代的发展，也发生着一些变化。这些变化符合中国政治体制变革的要求，对国家与精英之间良性关系产生了积极影响。

### 一、自上而下的干部考察制度的完善

一个干部的工作是好是坏由处于不同立场的人来评价，得出的结论可能是大相径庭的，由此也就在一定程度上决定了这名干部不同的前途；对干部的评价是由谁做出的，在一定程度上也决定了干部对谁负责。在领导干部的任用问题上，虽然党的组织部门一直强调“群众公认”的原则，但由于干部的政绩往往由上级认定，干部的考察制度是自上而下的，干部的前途由上级决定，“群众公认”常常成了一句空话。

结果导致群众对领导干部进行监督的效力减小，领导干部更倾向于对上负责而不是对下负责，倾向于向上级效忠而不是“为官一任，造福一方”。在市场经济中，这种干部考察和任命中存在的问题没有得到根本扭转，在有些地方甚至有愈演愈烈之势。

针对领导干部考察与任用中存在的问题，党的组织部门也开始不断规范其操作程序和步骤，力争做到公开、公平、公正，近年来还在不同层面实行了公开选拔领导干部等创新的做法。虽然这些改进有利于促使精英积极参与国家管理，实现国家与精英的合作，但是由于在干部任命上权力过于集中，结果使干部选拔任用中的弊端没有得到解决。这样，一些干部为了升官，往往琢磨如何取悦于上级，不考虑政策的实际可操作性及其负面影响，不考虑是否有利于群众的根本利益，只把向上级效忠当作头等大事，群众的监督作用愈加难以发挥。

### 二、国家精英化和现代国家的治理

改革开放以后，高等教育得到了较快的发展，各种高层次的人才增多，其结果是，一方面，一般社会成员能够进入党政机构成为干部的机会较建国初期大为减少，文化水平和能力较低的普通社会成员已经很难进入干部队伍，能够参与国家管理成为国家干部的人以精英居多，因此，国家机构具有明显的国家精英化倾向。另一方面，目前报考公务员的白热化现象也说明，能够顺利地成为国家干部尤其是公务员成为很多精英的奋斗目标。

答案显然不是简单的“是”或“否”。在国民党政府统治时期，当时的政府工作人员中具有较高学历的精英并不少见，很多官员还具有海外名校背景。在参与国家治理的士绅和资本家中间，具有一定文化程度和能力的也不乏其人。然而，国民党政府的无能与腐败并没有因



为这些精英的加盟而得到缓解，反而在共产党领导的革命中，迅速土崩瓦解。

因此，国家精英化并不一定能够实现现代国家的治理。

就当前情况来看，公务员或事业单位工作人员的学历高、能力强是推动现代国家治理的人力资源基础，但能否真正达到“治”，还取决于这些干部是否做到了“执政为民”。如果人们争相成为干部仅仅是出于对干部优越的待遇及其所拥有的权力等方面的考虑，而缺乏为社会、为百姓奉献的精神，那么他们的行为很难真正符合人民的需要。当然，能否使担任国家治理职责的干部真正做到“执政为民”，显然不是仅仅通过思想教育就能够达到目标的，还必须通过建立完善的制度，使之不能偏离法律规范下的“执政为民”的轨道，国家精英化才能发挥其应有的效力。

值得注意的是，国家精英化使精英在国家治理中有了更多的机会实施符合社会发展阶段的治理模式，使国家治理模式从阶级统治模式阶段过渡到阶层共治模式阶段（唐亚林、郭林，2006）。它从一个侧面反映了国家精英化对于中国社会发展的趋势性意义。

### 三、从技术官僚到人文官僚

“文革”以后，针对干部队伍中经济和科技发展的专业人才缺乏的状况，国家提出了新的干部标准——“四化”方针，即革命化、年轻化、知识化和专业化。

符合“四化”方针的干部，尤其是符合知识化和专业化方针的干部得到了迅速的提拔，由此，领导干部队伍中出现了一批拥有相当实务经验和专业背景的技术官僚。被工具理性主导的技术官僚虽然以科学思维、务实精神见长，但他们在长期的专业训练过程中，养成了线性思维方式，较少从全局性、长远性的角度考虑问题，不擅长人性化地处理一些实际问题。技术官僚的这些不足，在以理工科背景为主的中国技术官僚身上表现得较为突出。

随着中国改革开放向纵深发展，环境污染、贫富差距、食品安全、矿难事故、道德沦丧等一系列问题摆在了人们面前，人们日益认识到只注重GDP数字增长的思维方式已经不能适应现代社会发展的需要，因此社会出现了对人文官僚的期待，以至于近年来文科背景的省部级官员的增加已经成为媒体热议的话题。中国干部队伍构成的这一变化，也许昭示着国家精英化的新方向。



## 民主政治：国家精英化与精英国国家化

精英国国家化的目标是将精英纳入到国家的体制内，在为其提供足够的物质生活条件以及相应的社会地位的同时，要求精英不仅要为国家的建设作贡献，而且应该按照国家意识形态的要求，调整自己的言行，与国家的要求保持一致。在特殊时期，这种一致使党始终能够在组织上集中优秀人才，团结一切可以团结的力量，为国家迅速从战乱中恢复过来起到了积极作用，但同时它也抑制了精英的创新意识和批判精神，使干部队伍的活力大为减弱。

由于精英国国家化强调精英对党和国家的效忠，不能效忠党和国家的精英就丧失了进入干部队伍以及获得提拔的资格。要求干部对党和国家忠诚是国家稳定和社会发展的必要条件，但是关键在于应当谨防这种效忠被异化为干部对上级领导个人的效忠。在国家缺乏对领导层的有效监督和制约的情况下，它必然会形成对民主政治发展的阻碍。

事实上，干部因唯上而不顾实际情况追求所谓的政绩，以至于损害国家和人民利益的情况屡有发生。居于国家机构重要位置的干部为了维护自己的既得利益，往往会想尽办法限制民众对自己合法利益的表达；同时为了维护效忠自己的下级利益，也会尽力维护他们的地位和权力，从而阻碍其他精英进入国家机构，使正常的社会流动难以进行。

当精英国国家化逐步过渡到国家精英化后，由于执掌国家权力的人员绝大多数由精英担当，有可能按照民主政治的要求来治理国家。由于国家精英化不可能吸纳所有精英进入国家机构，必然会有很多精英留在体制之外。这些体制外的精英为了维护自己所在阶层的利益，对国家治理和民主政治实施一定的监督，也会促进国家对民主政治的改良，最终会推动民主政治的发展。因此，从精英国国家化到国家精英化，虽然会使很多精英不能成为干部，可能会使国家失去对他们的控制，这些精英会对国家在经济建设和社会发展中存在的问题提出评批，也许会在一定程度上对所谓的社会稳定产生某种影响，但他们以各种方式表达他们的利益诉求，在体制外对民主政治的推动往往超过体制内精英所能起到的作用；同时体制内精英也有可能是在体制外精英的推动下，在一定程度上会更自觉地承担起发展民主政治和推进现代国家治理的责任。

当然，在精英国国家化过渡到国家精英化后，国家给体制外精英留有多少民意表达的空间和渠道是至关重要的。因为，进入到国家精英化阶段后，即使体制内精英具有发展民主政治的素质，在民意表达的空间不大和渠道不畅，社会安全阀机制没有健全的情况下，可能会形



成更大的社会稳定隐患。

在干部录用制度和干部考察任用制度存在缺陷的情况下，国家精英化造成的后果还在于：由于干部群体作为既得利益者，在制度不健全的环境下，很少会考虑到草根阶层的利益；在干部选拔任免制度由少数人实际操控的情况下，干部只唯上不唯实，造成草根阶层对干部精英群体的不信任、对立乃至仇视，由此影响到社会的稳定和发展。当国家对干部群体以外的体制外高层精英实行了统战政策后，使他们有机会进入人大、政协等机构，在有利于对政府进行监督的同时，也可能导致他们利用有利的政治地位为其获取更大的经济利益。如果对此没有必要的监管机制，干部与商人之间往往会出现权钱交换，形成多元分层标准的高度重合，精英之间结为联盟。本来可能出现的体制外精英对体制内精英的监督失去作用，结果就会使干部精英群体与草根阶层之间的对立扩大为整个精英群体与草根阶层之间的对立。如果目前存在的政治精英和经济精英的联盟已经形成了强大的利益集团，那么，更令人担忧的是，文化精英的加盟，会使社会缺乏批判力量。

经济精英与文化精英之间的结盟近年来有愈演愈烈之势。有些文化精英不顾草根阶层的根本利益，为经济精英摇旗呐喊，不仅损害了公共利益和民主政治，而且使底层社会对精英群体彻底失望，使社会稳定的基础受到动摇。历史上，如果政治精英、经济精英与文化精英之间为了社会整体的利益结为联盟，就能推动民主政治和社会的发展。但是如果这种联盟是为了谋取自己的利益，就会对民主政治和社会的发展起到阻碍作用。因此，当政治精英、经济精英和文化精英之间为了各自私利而形成联盟的时候，国家精英化不仅不利于民主政治的发展，而且往往会阻碍民主政治的实现。

面对国家精英化造成的负面后果，需要对国家精英化的机制进行反思。国家精英化本身无可原非，关键在于如何规范执掌国家政权的精英的行为，使其在符合国家需要和有益于人民利益的范围内行动，避免形成特殊的利益集团。公共事务应该做到依法、公开、透明，干部选拔任命应严格依照群众公认的原则，并尽早真正实现民主化的国家干部选拔制度。

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



## 治国之道·福利国家及其争议

【编者按】福利国家是一种国家形态，福利是这种国家形态的特性，福利国家这种国家形态突出地强化了现代国家的社会功能。自福利国家产生以来，围绕着其利弊而产生的争论不断。支持者认为，福利国家体制的积极作用是重新改造前资本主义时期的经济模式，强调国家对于社会保障建设和增强劳动者与公民福利的积极作用；而反对者则认为，福利国家违背市场原则，奖懒罚勤，高税收高支出模式造成了严重的经济与社会危机。中国正处于社会转型期，深入研究西方福利国家，可以提供知识和发展经验的借鉴启示。

### 福利国家的历史来源

如果我们想要讨论社会福利政策的原因、条件和方式，就需要涉及到政治学和社会学的概念；如果要对社会福利政策的效果进行评估，又离不开经济学的概念。但是如果我们想要研究福利国家的前途，就要从福利国家这种国家政治形态的发展变迁来讨论问题，经济环境是国家决策的条件和基础，而社会福利则是国家决策的结果。

#### 工业化与福利国家形成

从国家开始承诺社会责任一直到福利国家的形成，历史经历了一个工业化的大变革。用马克思和恩格斯的话说，这场变革“把一切封建的、宗法的和田园诗般的关系都破坏了。”大工业使市场越来越扩大，而市场又将人和人之间的关系变成赤裸裸的利害关系。在冷酷的市场竞争中，人成为赢利的工具。一切不符合竞争需要的个人都被无情地抛弃：伤残者颠连无告、疾患者被迫失业、年迈者流落街头……。工业竞争过程中的产业结构性调整还会使工人的技能过时，并使他们失去工作，丧失生活来源，同时也使他们组织起来，反对社会的不公正与不合理。

工业化也大大地增加了社会的收入，特别是增加了政府的税源，使政府代表国家加强对社会的管理与控制成为可能。当然，在不同的国家里，由于历史和社会的原因，政府采取了不同的社会政策措施。不过这些不同的措施所针对的社会问题却是工业化社会所共有的：由于年迈、疾病、伤残、失业等原因造成的收入损失或生活无着。如果仅有主权国家的发展而没有工业化的发展，没有工业化对主权国家的作用和主权国家对工业社会的反作用，也就不会有福利国家后来的发展。

马舍曾经将英国民族国家形成初期的《旧济贫法》称为“微型福利国家”，他在做这个定义的时候强调的不是“福利”，而是国家功能的发展变化。因为英国政府在17世纪初的时



候，曾经通过实施“旧济贫法”，重新划分了 15,000 个教区，从而加强了中央政府的社会行政管理。在此之前，贫民的安置主要是各教区的职责。统一国家的权威主要体现在动员战争和维护和平上，并没有涉及到社会和生产领域。民族国家在英国的发展伴随着国家对于罗马教会的挑战、英国教会的国家化、教区的重新划分、以及世俗政府的社会行政功能的强化。英国的中央政府通过剥夺教会的社会功能，在解决社会贫困问题的同时发展了主权国家的社会管理机制，从而扩大了国家的管理、增加了国家的力量，提高了国家的权威。从这个意义上讲，可以说，西方福利国家的源头在民族主权国家形成之初。

如果英国的工业化进程没有引发新的社会问题，那么《旧济贫法》式的社会政策也许就会像中国旧王朝时期的“社仓”、“义仓”、“善堂”、“养济院”一类的社会措施一样，经千年而屡用不辍了。但是，西方社会的巨大变革，使得它们的政府不能不更新对社会需求的认识，不能不用新的治理观念和政策替代已经过时的社会管理模式，从而最终导致了国家功能观念的历史性变革和国家行为方式的根本性转变。在这场变革中，工业发展造成的工人阶级的贫困化，以及工人运动的兴起使统治者们认识到，工业化社会带来的老、伤、病、失业等问题的不可能继续通过传统的家庭纽带、教会、行会和慈善机构提供服务而得到妥善的解决。人们在面临着工业社会的风险，而社会服务机构还只适应于农业社会。

致力于社会改革的英国先驱们重新论证政府的责任和政府的政策。理察德·梯特姆斯说：“政府越来越被认为是有适当的职能，甚至是义务去解除不仅是穷人，而且是社会所有阶级的痛苦与张力。由于责任领域大大的扩张，所以迄今以来通过各种社会援助的分支机构为那些接受贫困援助的人提供一种固定服务标准的做法已经被认为是足够的了。”

也就是说，由于工业化给整个社会带来的现实危机，针对穷人的政府职责已经不能满足工业社会的需要，应当将政府的保护扩展到全社会。费边主义者比特里斯·韦伯夫人写道：她的研究的“产生了一种崭新的推动力”，使政府“全面地采取保护所有个人的政策”，并且强调“这是一个对症下药的”、满足公民“最低需要”的政策。政府无须再区分“诚实的穷人”与懒惰的流浪汉，他们都变成了工业化的牺牲者。这一概念上的转变使政府在名义上可以凌驾于资本主义社会之上，承担通过救济和保护贫民来维护整个社会安定的责任。[公民由于享有了政治权利，所以也就享有了接受政府保护的社会权利。个人的社会需要成了国家的职责，个人的社会需求的改变成了国家社会职责变化的依据。]



国家不仅被赋予新的责任，而且需要有新的办法，提供适合于缓解工业社会风险的服务。德国的社会保险法是一个经典的例证：工伤和失业是典型的工业化风险，疾病和老龄给工业人口带来的失去收入的生存风险也大大高于农业人口。在工业迅速发展的德国，政府针对上述新的工业风险，采取了社会保险的方法。这种方法后来被许多工业化国家仿效，主要原因不在于其社会干预的力度，而在于德国的这种社会干预方法更加适用于工业化社会。

### 福利保障的国家模式

社会保险法的问世得益于德国独特的历史传统。就像英国新崛起的王权在 17 世纪初以《旧济贫法》替代教区的社会管理一样，到了 19 世纪末才实现了统一的德国也需要以《社会保险法》来统一社会。这时德意志国家面对的主要政敌已经不再是教会，而是各个联邦的分离倾向和资产阶级与无产阶级之间尖锐的对立与冲突。为了维护脆弱的统一，德国政府需要通过社会职能的加强增加德国人的国民意识和爱国情怀。不过，由于外部的社会条件发生了变化，特别是工业化的进展和工人运动的发展，《济贫法》和《德国社会保险法》在观念和方法上都有了巨大的差别。在英国，在《旧济贫法》基础上发展起来的《新济贫法》沿袭了《旧济贫法》的补救模式，以救济贫民和预防贫困为主旨，将政府的支持扩大到全民，政府是主动行为者；而《德国社会保险法》中体现的政府社会功能则包含着一种明确的阶级调和的内容，政府以协调者的面貌出现。

在德国，国家的地位和作用一直是国家社会功能理论中的主线，有关国家社会角色的辩论也异常激烈。保守主义继承黑格尔的理论，强调国家是理性的，国家为统治者的福利服务，也为国家整体的福利服务，工业化和阶级分裂造成的社会革命性冲突只能由国家来解决。自由主义则或通过对成本效益的分析否定国家进行社会干预的效用，或以国家干预毁坏社会自发性保护组织为由，反对国家功能向社会性法制国家发展。新马克思主义者们干脆提出，阶级协调与合作是国家合法性的尺度，在国家的合法性由于工业社会的发展而出现了危机的时候，国家在“危机和危机管理”方面就不再是某个特定阶级的机构，而是复合结构的国家机器。这种国家机器经常在重大的稳定政策上进行阶级合作，以这种阶级合作来维持资本主义制度。

在社会实践方面，在欧洲（乃至整个西方）的国家社会功能领域就出现了两种不同的模式或方法：一种传承英国的济贫法传统，以有选择地补救和扶助贫困者和贫困家庭作为政府社会功能的基本出发点，进而扩大到把国家的社会保护网扩大到覆盖所有在工业社会可能遭



遇社会风险的人群。另外一种则因袭德国的社会保险法传统，以制度性的阶级调合作为政府社会干预的基本措施，在阶级之上另外建立起一套机制，使社会各有关成员都为工业社会的风险承担责任。这两种模式在相互借鉴与补充的基础上遵循着自己的轨道发展，并且影响了整个世界：美国和东亚的一部分地区在工业化社会到来以后，以济贫法传统为依据，审慎地扩大政府的社会管理职能；而西欧大陆的周边国家，则已经或正在建立以阶级和代际合作为基础的社会保障机制。这两种不同的模式的根源就是英国和德国在民族主权国家发展过程中那一百多年的时间差。统一的民族国家政权对工业化早期的社会现实作出进行社会干预的决定，就产生了济贫法，统一的民族国家政权对大规模的工业化社会矛盾作出进行社会干预的决策，就产生了社会保险法。

30年代的经济大危机是西方国家观念彻底更新的催生剂。在凯恩斯主义的影响下，威廉·贝弗里奇爵士在他的最具有影响力的著作《自由社会中的充分就业》中明确地提出：“保护国民免于大规模的失业…这必须确定无疑地是国家的职能，就像国家现在保护国民免于来自国外的威胁和来自内部的强盗和暴力的威胁一样。”无论是在大陆欧洲，还是在英伦三岛，甚至远及北美，由于市场的不完善和社会的无力量，国家利用手中的权力，保护国民免于社会风险已经成为国家观念中不可分割的组成部分，成为政权合法性和政府权威的依据之一。国家的对内社会保护职能获得了与国家对外职能同等重要的地位，成为现代工业国家的共识。

这种共识具体地体现在三个主要方面的政策上：第一、由政府出面提供与个人及家庭收入相应的最低收入保障，第二、政府有责任帮助个人和家庭抵御社会风险（如疾病、老龄、和失业）可能带来的危机，第三、政府保证所有的国民个人（无论其社会地位的高低），享受尽可能最好的，没有确定上限的社会服务。这三个方面的政策的发展导致了福利国家的出现和三个方面政策的不同组合。余下的问题不再是政府干预的必要性，而是干预的方式和方法。

福利国家是工业化时代主权国家社会功能的具体体现。工业化使得国家机器的各种构件都要适应新产品的需要，如果主权国家的国家功能不发达，无法调动财源、难以启动行政工具，没有能力规划、预测和发展民族经济，那么也就不可能有20世纪下半叶福利国家形态的发展。当然，如果没有冷战僵持局面那种相对和平的外部条件，国家对社会的“新型的大规模的干预”也就没有可能出现。所以可以说，福利国家是一部国家的社会机器，这部机器的构件是



工业化的产物。冷战是福利国家发展的外部条件，而主权国家的国家机器的发展则是福利国家的内部条件。

福利国家突出地强化了现代主权国家的社会功能。主权国家机器对于社会的干预有三个决定性的因素。一个因素是国家合法性的构成，一个因素是国家对于工业社会需求的认识和承诺，还有一个因素是国家在工业化时代调动财源的能力。这三个因素几乎是同时发展，共同成为福利国家发展的主要原因。工业社会提供的新财富，以及国家通过税收制度对这种财富的调动能力使得国家获得了实施大规模社会管理的能力，国家社会管理的方式和重点取决于国家对工业社会需求的认识和承诺，而这种认识和承诺又作用于国家的合法性体现方式：国家的决策机制决定国家的社会管理模式，国家的社会管理的结果可以导致国家权威和合法性的强弱高低。

## 治国之道·福利国家及其争议

### 福利国家与欧债危机

从二战后欧洲福利国家建设的历程看，战后欧洲福利模式对于欧债危机的爆发有着深刻的影响。

#### 福利国家的建设与社会支出的不断增长

二战后，欧洲的工党、社会民主党、社会党积极参与国家政治、经济建设和改造，并发挥了突出作用。这些左翼政党主张，国家应限制市场的作用，实行混合经济制度，实现充分就业和社会平等。社会民主党认为，政府在经济与其他社会领域的干预是十分必要的。为抑制经济竞争的消极后果，在生产领域，国家应积极减少资本家与劳动者之间的差异，减少企业成本计算所遗漏的“社会成本”。在分配领域，国家通过二次分配对第一次分配进行修正，保障老人、残疾人、儿童、失业者获得一笔收入。在再生产领域，国家通过补贴的或者全额资助的教育、医疗保健、社会福利事业的服务来补充私人家庭的福利。英国经济学家贝弗里奇最先提出了建设社会福利国家的计划。其目标就是要建立一个大体平等的社会，使每个人在一生的各个阶段都获得保障，即“从摇篮到坟墓”的全面保护。

于是，在自由主义经济制度的框架内，社会民主党在执政实践中，结合了凯恩斯的理念和社会福利国家的计划，逐步实现公民的社会权利要求。20世纪六七十年代是社会民主党的黄金时期，在它们的理念下，欧洲福利国家逐步建立起来。但是，福利国家的建设导致了社



会支出的不断增长。二战后福利国家的社会保障支出呈逐年上升之势，观察近十年的数据，即使各国都进行了不同程度的福利制度改革，社会支出仍总体呈上升趋势。1998年时，比利时、丹麦、德国、希腊、西班牙、意大利、法国的社会保障支出占GDP的比例分别是26.56%、30%、29%、21.65%、20.19%、24.56%、30.11%，到2009年，则分别上升到了30.43%、33.44%、31.37%、27.96%、25.04%、29.82%、33.05%。

### 新自由主义经济思潮与财政收入的减少

自20世纪70年代石油危机以来，西欧国家出现了财政危机。在凯恩斯主义与福利计划相接合的经济路线下，西欧国家财政赤字日益庞大，社会开支日益增大，社会福利国家越来越多地成为新自由主义派别批判的对象。

新自由主义的前身以奥地利著名经济学家哈耶克的经济理论为代表。哈耶克的自由经济理论坚决反对国家对经济进行任何形式的控制和干预，是一种与计划经济理论和凯恩斯的国家干预经济的理论基本对立的一种观念学说。新自由主义主要奉行以下观念：在所有的社会领域中，资本主义市场应具有优先的地位，多数公共领域都应当私有化，私有化是一项极为成功、极为有益的改革措施。从社会政策的角度讲，新自由主义认为，凯恩斯主义下，政府追求社会公正，因此政府的社会再分配政策影响了市场经济下追求自由平等的企业家的利益，提高了企业的社会成本，降低了企业的竞争力。政府的再分配政策刺激了通货膨胀和物价上涨，工会对工资提出了过多的要求，政府对工会无限制的妥协，最终使市场经济遭到了危机。

新自由主义为20世纪70年代的石油危机之后欧美国家的低速增长和通货膨胀开出了一系列政治、经济、社会政策方面的药方。要想摆脱危机，政府必须节省财政支出，压缩社会福利开支，减少国家对经济活动的干预。为控制货币总量，必须严格限制财政预算。此外，还要减少高收入者和企业的税赋以刺激投资和储蓄。新自由主义还把社会福利国家看作是阻碍自由竞争的障碍，导致经济生活的官僚化。新自由主义要求国家减少在失业保障和失业救济方面的开支，要求国家降低雇工和劳动保护标准，能够使企业更自主地裁减工人、压低工资，并且灵活进行生产和经营方面的各种调整。

20世纪80年代初，随着撒切尔夫人为代表的新保守主义政党在英国上台执政，首先在英国，然后在整个欧洲大陆开始了大规模削减社会福利的新自由主义政治攻势。其主要表现为相继掀起了私有化浪潮，并减少私人企业的纳税。以德国为例，对于企业利润所实行的平均税率从1980年的33.6%下降到1996年的15%。收入税和公司所得税在1980年至1995年期



间从 15.9% 下降到 3.9%。[3] 同时，降低雇员工资以减少企业的成本，增强企业竞争力。随着雇员工资的降低，社会福利保险机构和国家的收入也相应减少。

导致社会福利国家危机的还在于新自由主义的政治路线。战后，在同共产主义制度的竞争中，国家对社会福利的投资带有意识形态优越性的色彩，但在今天，失去社会主义国家的竞争压力后，福利投资却被看作是可以拆卸掉的成本因素，而为新自由主义的政党和政治家所拒绝。如约什卡·费舍所说，“全球化对于西欧劳动力市场的压力导致长期失业者的数目持续上升，它又加重了对社会保障体系财政资源的压力。由此产生的资金筹措问题加剧了涉及社会福利国家成本的日益严重的合法性危机。在同共产主义进行制度竞争的时代，为了保障西方工业社会的内部稳定而作为社会福利投资被接受的那些内容，今天则越来越多地被看做单纯的成本因素，因此日益被人们所拒绝。”在全球自由主义放任的今天，世界范围内的多数国家，尤其是富裕国家，把竞争作为最重要的经济和政治目标，在发达国家的领导层看来，维持社会福利国家意味着经济竞争力的丧失。新自由主义追求放松国家干预和控制，并以此为促进经济增长的手段，这实际上也是对国际资本自由流动在政治上的回应，民族国家努力使自己成为资本全球化流动的回应者。社会福利国家逐步减少对工人的妥协。如达伦多夫所说，也由于社会政策的主要权利保留在国家手里，所以撒切尔夫人才能推行不得人心的削减福利国家的政策。

经过新自由主义指导下的改革，欧盟老成员国经济长期不振，GDP 增速多年来在 1%—2% 之间徘徊，2008 和 2009 年又平均下降了 0.5% 和 4.8%。虽然 2010 年和 2011 年有所好转，但预计 2012 年仍将下滑 0.5%。[6] 与此相应的是财政赤字的上升。据世界银行统计，欧盟 2010 年平均财政赤字已达 GDP 的 5.7%。[7] 就欧盟 15 个老成员国而言，2002 年财政赤字是 2.5%，2011 年则上升到 6.6%。一些国家比平均水平严重得多，如希腊和西班牙的财政赤字都接近 10%，德国、法国情况稍好，分别为 1% 和 5%。

### 经济全球化与主权国家控制经济能力的弱化

不论人们对全球化的概念有多少争论，跨国贸易在世界生产中的比例增高和金融资本的跨国流动都被认为是全球化的重要标志。约什卡·费舍把社会福利国家危机的原因归结为经济全球化。他说：“欧洲社会福利国家真正的问题在于全球经济的新秩序。由于仅仅依据市场标准和利率标准在全球范围内作出投资决策的国际金融市场的活动，各民族国家的经济空



间最终失去了它们的宏观调控能力。”换句话说，就是全球化导致了主权国家控制经济能力的弱化。

自由流动的金融资本是全球化最为明显的表现。金融组织越来越摆脱国家的控制和征税，甚至通过国际金融市场与外汇市场成为控制各国经济政策的监控机构。大银行和大保险公司变成跨国金融经纪人和外汇经纪人。与此相联系出现了在世界范围内开展活动的金融市场，还有跨国联合组织和跨国移民网络。金融对一国的支配特权越来越大。例如，1990—1995年间，世界范围内商品生产增长了1/3，金融市场的营业额增长了230%。人们说，世界经济正在日益脱离生产而非物质化。

新自由主义在某种程度上对结束20世纪70年代的经济危机起了一定效果，因为它在国际层面促进了企业资本和金融资本的海外扩张，在国内削弱工会的力量，降低了工资支出。但它又在一定程度上加剧了福利国家的危机，主要体现在主权国家控制经济能力的弱化。就物质和服务的出口在世界总贸易量中的比例逐年下降而言，可以看出这些国家经济竞争力的下降，在西欧老资本主义国家之中，除了比利时等个别国家在此方面增长之外，主要国家都呈下降趋势。以2011年为例，与五年前相比，丹麦的出口比例下降了16.2%，德国下降了7.6%，爱尔兰下降了12%，希腊下降了18%，法国下降了10.5%，意大利下降了17.7%，西班牙下降了6.9%，卢森堡下降了7.4%。但同时，这些国家在国际投资方面占GDP的比重却十分惊人，（如德国占35.8%，丹麦占24.5%，卢森堡占85.1%，荷兰占41.3%，比利时占57.6%。与资本外逃密切相关的是西欧国家失业率的日趋严重。2011年9月，欧盟27个国家平均失业率为9.8%。截止2012年7月，欧盟27个国家平均失业率到达10.4%。其中，较为严重的如爱尔兰达14.9%，西班牙达25.1%，法国达10.3%，意大利达10.7%。情况较好的国家有丹麦、德国、瑞典、英国，但它们的失业率也分别达到了7.9%、5.5%、7.5%、8.1%。

### 人口结构变迁对福利制度的冲击

西方社会的老龄化为欧洲福利国家带来了难题。自20世纪中期起，世界人口就在加速增长。但欧洲从这一时期起出生率就在下降，这导致了社会的老龄化。实际上，社会福利保障制度，特别是退休保险制度是建立在两代人或者三代人之间的世代契约基础之上，也就是说，用目前在职就业人员缴纳的养老保险费款项来支付现在退休人员的养老保险金，现在的就业人员将来年老退休，再起用下一代就业人员的保险费。此外，医疗、教育、贫困家庭救助、生育补助、失业救济等社会福利开支也受到人口结构的影响。目前来看，从事缴纳养老保险



费的青年在职就业人员越来越少，领取退休金的老人越来越多，但在福利国家的所有开支中，养老金是最大的一项，一般要占到总福利支出的 1/5 到 1/2，GDP 的 10%左右。社会福利保障制度的世代契约也陷入危机。自 20 世纪 80 年代，欧洲国家退休支出增长过快，公共养老金缺口加大，公共财政危机加重。一些国家由于缴费率较高，对养老金给付水平与退休年龄之间没有限制，刺激了老人提前退休，进一步加重了财政负担。因此，养老金开支成为福利国家财政危机的主要原因。各国纷纷改革以缩减养老金支出。意大利养老金的缩减最为明显，1988 年养老金占 GDP 的比重为 35%，2000 年缩减为 GDP 的 12%。

虽然许多国家正在进行养老金改革，但观察养老金数据支出可以发现，近些年，欧盟老成员国在养老金等方面的支出却处于上升趋势。比利时、丹麦、德国、希腊、西班牙、法国、意大利等国，1998 年养老金等相关项目的支出占 GDP 的比例分别为 11.49%、10.98%、12.83%、11.06%、9.9%、13.39%、14.53%，到 2009 年都无一例外有所上升，分别是 12.13%、12.05%、13.14%、13.44%、10.10%、14.51%、16%。这与欧洲国家人口的老龄化有密切关系。经研究，世界经合组织国家 60 岁以上人口呈逐年上升之势，以英、法、德为例可以看出西欧近 20 年老龄化的趋势。英国 1990 年 60 岁以上人口的比例为 20.8%，2010 年则达到了 23%；法国 1990 年 60 岁以上人口占总人口的 18.9%，2010 年则占到了 23.1%；德国 1990 年 60 岁以上人口占总人口的比例为 20.3%，2010 年则占到了 26.5%。据预测，到 2030 年，这三个国家的 60 岁以上人口比例将分别达到 29.6%、30.1%和 35.3%。

## 治国之道·福利国家及其争议

### 福利制度并非“福利国家危机”根源

于一些发展中国家而言，发达国家往往是其榜样。在此背景下，其认为发达国家为发展中国家的经济改革和社会改革提供了方向。于是，当发达国家出现严重问题乃至危机，对以发达国家为榜样的后发国家会产生较大的冲击。当关注重点放在福利制度的弊端时，福利制度的负面效应容易被放大，正面作用容易被忽视，用于支持福利制度的最基本假设亦容易被质疑。

在主流话语体系中，福利制度通常被看做是福利国家危机的根源。过高的福利提升了劳动力成本，削弱了经济竞争力，同时造成了一种依赖文化，工作伦理因此出现问题。民主政



治无法抑制民众的福利需求，主张限制或削减福利制度的政党很难得到选民支持。这些解释看起来有一定道理，因为当前政府债务危机最严重的国家正好都位于福利水平最高、福利体系最完整的欧洲。

### **社会再分配局限性增大是福利国家危机的主要原因**

笔者认为，把福利国家危机归因于福利制度的看法存在一些错误。需要明确指出的是，福利制度是“福利国家危机”的替罪羊。“福利国家危机”有着多重根源，不能简单归结为福利制度。第一个根源不在福利国家内部，而在福利国家外部。从二战结束到1970年代第一次石油危机爆发前，福利国家经历了经济增长与社会发展的“黄金时代”，三位一体的制度体系——市场经济、福利社会与民主政治——相互促进，实现了经济发展和社会发展的双赢。随着市场经济的区域化和全球化，福利国家三位一体的结构趋于瓦解，市场经济越来越没有边界，越来越偏离主权经济，福利国家管理经济的难度越来越大，社会再分配的局限性越来越大。有学者看到了“全球化的社会政策”、“全球化的社会再分配”的必要性，看到了在全球层面重建三位一体结构的必要性。问题是福利国家能将国内GDP的20%用于社会再分配，区域治理结构或者全球治理结构有能力将区域内或者全球GDP的20%用于社会再分配吗？有人认为福利制度迫使资本外逃，从而引发产业转移、就业机会丧失以及社会差距扩大等问题。这种观点从根本上忽视了经济全球化自身的逻辑和动力，不管是从理性化的角度还是从建构主义的角度，经济全球化的根源和动力都不是福利制度。即使是福利水平相对较低的发达国家，照样面临产业转移、社会差距扩大的问题。

### **欧盟债务危机最严重的国家并非福利支出水平最高国家**

如果聚焦于欧洲，“福利国家危机”还有第三重根源。欧洲经济一体化，尤其是欧元区的建立，强化了欧盟对于区域内经济活动的干预能力。但欧盟的区域化并不彻底，虽货币已基本一体化，货币政策也因此基本一体化，但财政政策并没有一体化。欧盟虽在推进社会政策的标准化与趋同化，但成员国仍承担各自的社会福利支出。不均衡的一体化给欧盟成员国带来很多问题。

经合组织的统计数据有力地反驳了福利制度是福利国家危机根源的说法。目前政府债务危机严重的国家，包括希腊、爱尔兰、西班牙和意大利，并不是福利支出水平最高的国家。2007年政府社会支出占GDP比重最高的意大利为24.9%，既低于社会民主主义型福利国家模式的瑞典(27.3%)和丹麦(26.1%)，也低于法团主义/欧洲大陆型福利国家模式的法国(28.4%)



和德国（25.2%）。相比之下，希腊（21.3%）和西班牙（21.6%）要低很多，而爱尔兰（16.3%）更是低于经合组织国家的平均水平（19.2%）。

以上四个国家也不是福利水平上升最快的国家。从1990年到2007年，虽希腊和意大利增长显著，但爱尔兰和西班牙的增长非常缓慢。以低福利水平著称的东亚福利模式的代表国家日本和韩国增长较快，德国和法国也增长明显。福利制度并不是希腊、爱尔兰、西班牙等陷入危机的根本原因，其原因之一在于对房地产的过度投资，所以应该归因于过度的投资性支出，而不是过高的社会福利消费性支出。1997年亚洲金融风暴中越南等国家面临类似问题，一旦国际资本撤出，依赖大量短期国际借贷的房地产市场马上崩溃。正如福利制度不能用来解释1997年亚洲金融危机一样，用福利制度来解释所谓“福利国家危机”也缺乏说服力。

### 经济发展平稳期更适宜福利制度改革

福利制度在新的条件下是否需要调整？答案是肯定的。福利国家是否有调整福利制度的能力？答案也是肯定的。经合组织的统计数据显示，瑞典在1990—2007年期间，政府社会支出占GDP的比重从30.2%下降为27.3%，所以福利制度改革是可能的。

福利制度改革之所以在一些国家遇到阻力，很重要的一个原因是改革时机不对。在出现经济危机时实行激进的财政紧缩、大幅度削减福利遇到社会阻力完全可以理解，因为这个时候正是就业最不稳定、民众最需要帮助的时候。谨慎的财政政策从长期来看是必要的，但选择财政紧缩的时机非常重要，在经济渡过难关之后进行福利制度改革比在经济处于困境之时进行更为可行。

我们应如何看待“福利国家危机”？首先，福利制度不是“福利国家危机”的根源，而是“福利国家危机”的替罪羊。在福利国家表现较为明显的经济与社会危机有多重根源，既有经济根源，也有社会根源，还有区域化、全球化不均衡的原因。其次，由于“福利国家危机”的根源不在于福利制度，应对“福利国家危机”的关键不在于简单地削减福利，而在于进行经济政策调整，以适应经济全球化的现实。尽可能地保持稳定的经济增长和稳定的就业，这是应对“福利国家危机”的关键，也是进行福利制度改革的前提和基础。最后，正因为福利制度不是“福利国家危机”的根源，我们应该看到好的福利制度对于保障社会权利、维护社会稳定、促进社会团结的正面作用。

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



## 技术治理·城市交通拥堵治理

【编者按】目前，道路交通拥堵现象是城市的多发病症。其产生的主要原因在于道路交通规划、建设中存在较大的不合理因素，缺乏先进的交通管理理念，交通组织和管理人才缺乏，交通组织不合理，交通设施配置不科学，公民交通参与意识不强。为此，必须科学规划城市道路建设，统筹治理，加大交通管理学科体系研究。通过对国内外治理城市交通拥堵的零散现象、对策和相关理论研究的基础上，可以总结出三种治理模式，即增加供给模式、需求管理模式及制度完善模式。日本、新加坡、英国等发达国家均面临过城市交通拥堵问题，目前在发达国家和地区被证明有效的治理对策主要涉及三个层次：通过行政干预，直接限制车辆的购买和使用；通过拥挤收费，用价格机制引导车辆和道路的理性使用；通过积极发展公共交通体系、智能交通系统和城市科学布局等外延支撑性对策，为上述限制性和收费性方案提供现实保障。这些先进的治理方法均是值得我国借鉴的。

### 城市交通拥堵治理的技术背景

城市交通拥堵治理问题，是当前我国乃至世界范围的一个热门话题和难题。据估计，2000年美国因交通碰撞事故、交通拥挤以及噪声污染等造成的社会成本达到4060亿美元，其中84%属于交通事故损失，15%属于交通拥挤损失，1%属于噪声污染损失。有人认为，交通拥堵是一种现代城市病，极其复杂，极难解决。因此，有必要分析城市交通拥堵的治理模式类型，选择适用的治理模式或策略组合。

#### 一、城市交通拥堵治理模式的主要类型

##### 1、增加供给模式

欧美国家在进入汽车社会早期，城市交通的工作重点是加强交通设施建设，提高整个路网的交通容量。由于土地资源的稀缺性，道路的供给总不能满足需求，这几乎成为20世纪各国的一个共同难题。有学者已证明，单纯靠增加道路来解决交通问题是无效的。新建的道路设施会诱发新的交通量，而交通需求总是倾向于超过交通供给。增加供给模式并不主张单纯地增加道路来解决交通问题，该模式认为城市交通路网存在缺陷，由于规划管理的不合理以及城市交通结构调整和交通管理方式滞后，导致道路资源的低效利用甚至是错误使用，引发严重的交通拥堵。该模式主要强调城市交通的合理规划以及交通管理与智能交通的有效提供和使用。核心思想就是对稀缺的道路和土地资源的合理配置与充分利用。

(1) 城市交通的合理规划。城市交通规划是研究城市交通未来发展，探索城市交通合理布局，统筹安排城市空间平衡的长期规划。城市交通综合规划的先河是四阶段交通需求预测法，始于60年代中期，推动其迅速发展的是美国交通部门。70年代以来，城市交通规划的主要研究内容集中于交通网络设计，其触角已延伸到交通规划以外的领域，出现交通规划与



智能交通系统（ITS）相结合的局势。

（2）交通管理与智能交通系统。70 年代，美国首先提出交通系统管理，将解决交通拥挤与能源、环境问题紧密联系。20 世纪末，政府不再修建更多更好的道路，而是加强对现有道路交通系统的管理。目前，世界各地的道路交通管理部门，都在积极探索新的交通管理和控制手段，充分利用现有交通网的通行能力，较为突出的就是 ITS 的普及以及技术上的不断创新和提高，各国都期望通过高科技手段解决交通问题。

## 2、需求管理模式

60 年代，新加坡最早采取交通需求管理（TDM）策略。真正进行 TDM 研究，是在 80 年代后期。可以说，最主要就是倡导公共交通，控制和引导小汽车的使用。

### （1）倡导公共交通

以小汽车交通为主导的城市，其人均交通能耗比公共交通为主导的城市高出  $2.5^4$  倍。显然，一个极度依赖汽车的城市是不可持续的。40 年代，英国就开始鼓励公共交通的发展。欧洲大城市几乎都建有完善的公共交通系统设施，哥本哈根、斯德哥尔摩等还是世界上著名的最可持续的公交大都市。70 年代以来，日本依靠轨道交通把大城市及其影响地区组成为一种多中心的结构体系，使之承担了城市 60%以上的客运量，大大减轻了交通拥堵。美国也逐步改变城市交通方式，90 年代新城市主义先驱 Calthorpe 提出以公共交通为导向的城市发展理念（TOD）风靡世界。90 年代中后期，快速公交 BRT 也走进人们的视野，巴西的库里蒂巴市成为公共交通发展的国际典范城市。国内外大量的理论研究和实践证明，公共交通是高效率、低资源消耗、环境友好的交通方式，是决定城市交通可持续发展、避免现代诸多城市病的关键。

### （2）控制和引导小汽车的使用

随着我国经济的增长和小汽车拥有门槛的降低，汽车保有量快速增长。由于我国公交系统的低效率，原有使用公共电汽车的出行者，已有相当一部分转用小汽车，致使占用道路网容量相当大的小汽车占据了目前市区道路网负荷能力的绝大部分，而小汽车仅承担了市区全部客运量的很小一部分，这造成了道路容量分配上的严重失衡，加重了交通拥堵。如果不有效控制和引导小汽车的使用，只会严重导致人们的出行需求无法满足。目前，主要手段或方法有：收费调节方式，如拥挤收费和停车收费；限制私家车的使用。有人认为限车举措不利于汽车业的发展，也不符合人们追求小康生活的要求。其实限制汽车使用与汽车业的发展并不冲突，只有道路顺畅，汽车拥有与使用才会有价值。此外，许多措施被用于有效使用汽车，



如鼓励多人共乘汽车，限制单人乘车，相当于变相减少上路的汽车数量。随着现代通讯技术的提高，在家办公的方式对于减少通勤出行量的贡献较大。总之各国都在努力寻找有效方法管理交通需求，缓解交通拥堵、实现顺畅交通。

### 3、制度完善模式

以新制度经济学的观点，制度是指用来规范人类行为的规则，其功能在于降低交易费用，一方面它通过规范人们的行为，减少社会生活中的冲突和摩擦，以避免由此带来的效率损失；另一方面使人们对未来形成较合理的预期，降低不确定性。制度完善模式就是基于这样一种经济学观念，认为政府应提供最有效地利用道路设施的政策法规，强化市民的交通守法意识，由被迫减少违章行为到自觉减少违章行为，从而消除人为造成的交通拥堵及交通事故。该模式不仅包括立法等正式制度，还包括观念、习俗等非正式制度。以日本为例，人们上班时都会尽量乘坐公共交通工具，私家车主要是用来节假日一家人出行用的。这种家庭用车理念也大大缓解城市交通的压力。

依据新制度经济学的观点，我们知道正式制度和非正式制度是相互影响、相互促进的，非正式制度是基础，正式制度的强制实施有利于非正式制度的变迁，二者的一致性将导致较低的交易成本，从而导致较高的经济绩效；反之亦然。发达国家常常制定严厉的法规，重罚违法违章者，反过来又提升人们的遵纪守法意识。在德国，一旦查出违规行为，将重罚驾车者，且对个人信用等级造成终身影响。经常违法和发生事故者不但难找工作，连购车的保险费率也比他人高很多，这也使驾车者将遵守交通规则提升为自觉意识。

## 二、各模式的主要贡献与不足之处

1、增加供给模式的主要贡献是，通过城市和交通的合理规划与管理，配备高新技术手段，高效利用有限的道路及土地资源，尽可能满足人们的出行需求。不足之处：供给的慢变性无法完全满足需求的快变性，总会存在供需缺口；各种规划及技术投入需要资金保证，对供给的前瞻性、准确性的要求较高，一旦失误，后果严重；需要政府及相关部门的高度协调配合，否则难以发挥应有的作用。

2、需求管理模式的主要贡献是，通过诱导人们的出行方式来缓解城市交通拥挤矛盾，这种模式只是限制某种出行方式，并非限制出行。不足之处：规划不合理的城市，不能有效运用此模式引导人们的出行需求；高科技手段欠缺的国家或地区不能快捷便利地使用收费调节方式，相反落后的收费手段会造成新的拥堵；富人开小车，穷人乘公交的观念对此模式的推行有一定阻碍；建立完善的公交系统也要花费较大投资。



3. 制度完善模式的主要贡献是，通过正式和非正式制度确保最有效地提供道路设施和资源，并使其得到有效利用，从强制性规范人们的行为到人们自觉自发地形成良好公德意识，为交通的可持续发展提供保障。不足之处：它是改善交通拥堵的必要条件，而非充分条件，无法单独发生作用。对各模式的评价和选择，最终要以它们所起到的主要效果为基础，即看这类模式或不同的策略组合减少交通拥堵的效果，以及为之所付出的成本，还要考虑城市发展所处的阶段，配套设施可利用的情况。如果在城市发展初期就考虑到将城市规划和交通规划合理地结合，首要考虑增加供给模式，效果将事半功倍：如果城市发展较快，供给空间有限，考虑需求管理模式并辅以制度完善模式，将会取得较好的效果。由于各模式具有不同的优缺点，存在着将各模式或不同模式中的策略混合使用的趋势，人们看重的是最终的治理效果，而不是执拗于某一模式。日本在需求管理和制度完善应用较好的情况下，重点考虑增加供给中的智能交通技术的提高与改进；而英国目前则看重需求管理中的收费调节方式。

增加供给模式、需求管理模式及制度完善模式在治理城市交通拥堵问题上具有不同的贡献，它们不是完全独立的关系，而是相互影响、相互依存。这几种模式是否能彻底解决交通顽疾，还在研究和探讨之中，但确实能对缓解交通拥堵起到积极作用。即便交通状况相对较好的发达国家大都市，随着城市的不断发展，迁入人口的迅猛增长，新的问题也在层出不穷。作者认为，解决交通拥堵问题，需要跳出交通本身，在更广泛的领域寻求答案。

## 治理技术·城市交通拥堵治理

### 城市交通拥堵治理的国际经验

近年来，西方交通需求管理理念（TDM）开始引起国内学者的关注。简单来说，TDM就是在现有道路面积不增加的前提下，通过各种方式引导公众理性使用相对稀缺的道路资源，从而达到缓解交通拥堵的目标。从目前看来，发达国家和地区基于TDM所采取的系列治理方案主要涉及三个层次，即行政限制性政策、拥挤收费性政策和外延支撑性政策。

#### 一、行政限制性政策

发达国家和地区治理交通拥堵所采取的限制性对策主要分为三类：一是通过行政干预手段直接抑制机动车消费；二是以高额纳税提高机动车购买的成本，间接抑制其增长；三是通过行政干预对既有各类车辆的使用进行限制。

##### 1、直接限制机动车消费



这一方案的首创者是世界上人口最密集的国家之一新加坡。为了缓解城市交通压力，1990年新加坡开始推行“拥车证（COE）”制度来调控机动车保有量。具体做法是通过每月举行的公开竞标方式，打算购买机动车者必须先竞买“车辆拥有权”才能购车。COE 价格由政府每月投放的数量与申请者的数量共同决定。此外，COE 期限为私家车 10 年，出租车 7 年，期满后车主必须根据当时的价格再次购买 COE。

## 2、提高机动车购买成本

这一限制性政策在很多发达国家和地区同样被广泛应用，籍此来调控机动车的保有量。例如在法国和荷兰，购买车辆的消费税大约为车辆本身价值的 30%-50%；在丹麦，购买私家车所需缴纳的各种税款甚至相当于车辆本身价值的 2-3 倍，并根据车辆体积和排量等参数的增加而提高；在新加坡，购车者除了必须竞买 COE 之外，还要额外支付高达车辆价值 2.5 倍的消费税。在同样人口密集香港，从 1982 年即开始征收高额车辆登记税。2011 年，为了进一步抑制私家车保量的增长，缓解交通拥堵状况，香港特区政府再次调高私家车首次登记税。根据香港运输署记载的数据，该项举措取得了十分显著的成效：在之后相当长的一段时期内，香港私家车保有量不升反降，直到 1990 年才恢复到 1981 年的数量，之后增长亦十分缓慢。

## 3、对既有车辆的使用限制

在新加坡有一种“周末车制度”，以此对不同类型车辆的使用时间进行区别化对待。具体来说，在新加坡，汽车牌照分为普通牌照和红色牌照，周末车制度即针对后者进行限制：购买红色牌照的车辆可以享受一系列税费的优惠，但只能在工作日 19 时至隔天 7 时之间以及周末和公共假日使用，其它时间则需要额外付费。在墨西哥、雅典和圣保罗等城市，则实行了每周对特定车牌尾号的车辆进行轮流限制的方案，也取得了较好的效果。

此外，对公务用车的限制也成为发达国家和地区缓解交通压力的重要对策之一。例如在美国、日本和韩国，公务车辆一直被严格控制，而在芬兰，政府部门中有权使用公务车的人则更少，而且只有总统、总理、内务部长、外交部长和国防部长享有配备固定车辆和司机的待遇。在其首都赫尔辛基，则只有市长一人享受专车待遇。同样，在德国，只有联邦级领导人、国务秘书和各部部长拥有公务专车，而司局长级的官员只能保证公务用车，不配备专车。政府公务（甚至包括接待来访外国元首）中常常大量依靠租赁用车。

## 二、拥挤收费性政策

拥挤收费的理念在于，道路在很多城市是一种相对稀缺的公共资源，通过价格机制可以



将拥挤的外部成本内部化，进而实现该资源的优化配置和使用。目前发达国家和地区采取的拥挤收费方案主要有三种：一是对特定时段进入特定区域的车辆收取拥挤费；二是在拥挤区域收取高额的停车费用；三是对车辆的正常使用定期或定程额外收取费用。

### 1、拥挤区域 / 时段收费

这是迄今为止被证明最有效的缓解交通拥堵的治理对策，因此被越来越多的城市所采用，此处仅介绍这一方案推行较早且取得显著成效的新加坡和伦敦的做法。

#### (1) 新加坡

做为世界上最早推行该项方案的国家，新加坡拥挤收费政策的发展经历了 2 个阶段：a) 区域通行证阶段。从 1975 年开始，新加坡开始将最拥堵的中心商业区划定为收费区域，推行区域通行证系统：早晚高峰（后扩展为全天）进入上述区域的车辆，必须出示事先购买的区域通行证，收费对象不包括国营公交车辆和特种车辆。b) 电子收费阶段。1998 年，新加坡实施不停车电子收费系统替代了区域通行证系统。ERP 系统通过在车辆上安装车载读卡器实现自动扣费，费用根据车型和时段介于 0.4-2 新元之间。数据表明，推行 ERP 后，新加坡收费区域的交通流量下降了 20%-40%，车辆平均行驶时速提高近 30%。

#### (2) 伦敦

伦敦于 2003 年开始对中心区实行交通拥挤收费政策，经过不断调整，目前方案的基本内容为：a) 收费时间为工作日早 7 点至晚 18 点，公共假期除外；b) 收费区域最初为伦敦中心区的内环以内，2007 年后扩展到西部居住区。c) 收费对象为上述时段进入收费区域的私人汽车和货运车辆，不包括公交车、出租车、一些特种车辆以及环保汽车等；另外对收费区内和少数周边地区的居民和公司车辆减免 90% 的通行费。d) 收费金额为 8 英镑 / 车次 · 天；e) 缴费方式比较灵活，既可在零售店、加油站等直接购买，也可通过银行或互联网等支付；既可按日交纳，也可按周、月、年交纳；既可事先交纳，也可在当日 22 点之前交纳。收费同样采用电子自动识别技术，运行效率较高；根据伦敦市交通局之后提交的评估报告，推行该政策后收费区域内小汽车流量降低了 31%，平均车速提高 21%，公共巴士速度更是提高了 70%。

### 2、高额停车收费

是很多城市采用的“以静制动”的治堵策略。在香港，车辆与停车位比率不到 3:1，中心区的比率则更低，停车费用一般为 30-100 港币 / 小时，中环附近的固定泊位年租金通常高达几十万港币。同样在美国纽约的曼哈顿区，即使是拥有车位的居民，每月仍需支付 300-400 美元管理费，而非固定的泊位，费用大约每小时 20 美元。高昂的停车费用也是东京缓解交通



拥堵的一大法宝：中心区的停车费通常为 150-400 日元 / 15 分钟（约合人民币 40-100 元 / 小时）。如果是固定的泊位，月租金高达 2-4 万日元（约合人民币 1400-2800 元）。东京大部分政府部门和企业会给员工补贴大量公共交通费用，但都不会准备内部车位。需要强调的是，东京高昂的停车费并非源于车位紧张，事实上在上个世纪七、八十年代，日本就已经开始推行上述方案，当时日本的小汽车年增长率不到 5%，而停车位的年增长率远远高过小汽车，高达 15.4%，其城市发展规划的预见性可见一斑。

### 3、车辆使用收费

为了缓解交通拥堵，一些国家和地区还对车辆的正常使用征收高额税费。

## 三、外延支撑性政策

前述交通拥堵治理方案的理念在于，通过限制或收费，实现交通需求的科学分流和道路资源的理性使用，而大量国际经验证明，这些目标的实现必然基于一系列外延性政策的支撑，如高质量的公共交通服务体系、现代化的智能交通系统，以及科学的城市规划布局等。

### 1、高质量的公交服务体系

日本东京是最典型的以公共交通、尤其是轨道交通为主的国际大都市之一，各种公共交通十分发达，而且换乘便利、准确高效，工作日公共交通出行率达到 80%-90%。因此尽管这里是世界上人口最密集的城市（圈）之一，交通拥堵问题却得到了很好的缓解和控制。香港特区政府策略是全方位发展优质的公共交通服务，以此降低香港市民对私家车的需求和依赖。香港地铁是世界上运行效率最高和最繁忙的铁路系统之一。按照特区政府规划，2016 年轨道交通（不包括轻轨）总长度将达到 555.7km，这意味着可以将全港约 70%的人口以及 80%的就业岗位纳入到轨道交通车站 1km 的范围之内。此外，香港公交系统已基本实现“无缝换乘”，公交出行分担率已达 89%，跻身世界最高水平。同样受到广泛肯定和关注的是公交优先系统（BRT）。将哥伦比亚首都波哥大市从几近绝望的交通拥堵中解救出来的，正是一套具有国际先进水平的 BRT 系统；而在韩国首尔，交通通畅归功于独特的、设置在若干主干道中央的公交专用通道，这使得首尔的公交车辆速度至少提高 18%，乘客数量增加 15%-38%；美国芝加哥后来效仿首尔，在主干道中央设置公交专用通道和停靠点，同样取得了显著效果。此外不少城市还推行了公交低价策略。例如在斯德哥尔摩、日本大阪等很多城市都推出了低价车票或高额公共交通补贴等，以此引导和鼓励人们选择公共交通工具。

### 2、现代化的智能交通系统

美国是建设现代化智能交通管理系统（ITS）最为成功的国家之一，其覆盖的领域已经包



括：公共交通运营系统、出行需求管理系统、商用车辆运营系统、车辆控制安全系统和电子收费系统等。这一系列智能化管理系统的应用，使得美国的交通拥堵降低 20%，车祸发生率降低 50%–80%，延误损失减少 10%–25%，油料消耗减少 30%，尾气排放减少 26%。在日本和香港等地，通过 ITS 系统，巴士司机可以随时获知各主要路段的路况信息，市民也可以很方便的获取有关公共交通的实时信息，而主要路口的信号灯也可以根据交通路况迅速进行监控和调整，以便最大限度的减少交通延误。而在新加坡，尽管全岛路面上几乎看不到交通警察，但却道路通畅、反应迅速，车辆的平均行使速度甚至高于香港、纽约和伦敦，这同样归功于覆盖全岛的智能化交通指挥系统。

### 3、科学的城市规划与布局

科学规划城市布局，合理设计城市道路系统同样是影响交通状况不可忽视的关键因素。因此，为了摆脱传统的单中心城市规划模式的弊端，不少国家采用了多中心模式，一方面严格限制在中心区生成新的商业中心等，同时通过疏解就业岗位、开发新的一体化功能区等方式，将交通流进行分散和化解。例如东京、莫斯科和巴黎等城市所采取的环线加放射状的多核心城市交通布局，就被证明可以有效地减少交通拥堵。在美国的许多大城市，政府纷纷推行所谓“公交村落”的规划建设模式，即在地铁（城铁）车站周围，规划新建起功能完备的综合性生活区，这样可以有效的将市民从中心城区拥挤的车流中解脱出来，这种“公交村落”被很多国家认为是 21 世纪城市空间格局发展的新趋势。香港特区政府则不断致力于道路系统的科学设计。在香港，主次干道一般不设“慢车道”，只设快车道和人行道；主干道一般为双向 4–6 车道，次干道一般为单向行驶道，这种设计理论上能够增加道路的通行能力，提高交通运行速度，减少路口交通事故；此外，最大限度的实现人流和车流的分离，在香港的主要街道上，每隔二、三百米就有会一座人行立交桥或地下通道，有的人行立交桥或地下通道甚至可以跨越几个街区，这种立体化交通布局无疑会对缓解交通拥堵产生很大积极作用。

## 治理技术 · 城市交通拥堵治理

### 城市交通拥堵治理的政策实践

城市道路交通拥堵现象在我国许多城市都不同程度地存在。探寻城市道路交通拥堵的原因，寻求解决城市道路交通拥堵的办法显得十分迫切。城市道路交通拥堵产生的主要原因有多重，需要首先梳理清楚。



## 一、道路交通规划、建设不大合理

### 1、城市道路交通规划未融入城市规划中

首先，许多城市总体规划未能适应城市交通的发展。交通要超出城市的总体规划，又要回归城市的总体规划。城市道路交通质量如何，与城市规划有着密切的联系。城市总体规划不能适应城市交通的发展，就会人为提升道路拥堵因素。如城市规划中某些路段的超强开发，在一些道路原本就并不十分通畅的地方建密集型的住宅小区或商业区等，都会人为增加道路交通流量，而现有道路又无法改善，无疑是雪上加霜，使得交通压力增大，交通堵塞因素上升。

其次，城市一体化的交通模式未能很好的融入总体规划。世界上许多国家的城市都致力于优先发展公共交通，英国的轨道交通从 1862 年开始沿用至今，而日本、韩国的轻轨亦是十分发达。但在我国，虽然也在提倡发展公共交通，但却至今没有一套总体的城市道路交通规划方案，而越来越多的车辆和红绿灯使得城市人已对公交逐渐失去了耐心和信心再次，城市道路建设与城市发展、经济建设分割考虑。其主要表现在：一是政策缺乏延续性，造成城市发展重心变化频繁，而资金则随着城市发展重心频繁转移，使得一些已规划的城市道路缓建、停建或最终不建。二是政绩工程和形象工程建设过多，老城区道路改造进程缓慢。开发新区人烟稀少，路面宽阔且设施齐全，仍经常因各种因素翻新修补拓宽；老城区人群密集，道路狭小且坑洼不平，却久拖不修，造成人（车）均拥有道路严重不平衡。根据交通流量的密度理论，交通密度大则汽车速度降低，汽车速度慢则车流量降低，车流量低则容易发生交通堵塞，从而在一定程度上加重道路的拥堵状况。

最后是城市道路规划不合理，政府各部门之间沟通协调不够。政府为解决道路拥堵问题，常常会采取许多措施，如拓宽公路、建立立交桥、修补损坏较为严重的公路等，应该是好事，但有时却会出现同一方向的几条路同时进行修补改造，或同时建造立交桥等现象。这样，一方面造成这一方向的道路堵塞，另一方面也使得留下的道路超负荷运载，等到路修好，桥造好，甚至还未等到其时，这条路就已经遭到了破坏，需要进行修补了。而与此同时，许多城市道路规划、建设与市政工程的冲突亦是不断。因管线开挖公路在一些城市经常可见，有的路修后不到二年就破路开挖，重新埋设管线。施工完毕后，路面接缝处及两路交汇处的恢复一般均很难达到以往水平，甚至还会留下一些施工垃圾，既造成了浪费，也使道路建设的周期频繁，加重了交通的堵塞。

### 2、道路建设远远落后于车辆增长速度



经济建设带来了交通的高速发展。近几年来，全国汽车的保有量成倍增加，尤其 2000 年以后，增量更是惊人。1949 年，我国拥有汽车 5.09 万辆，1950 年 5.43 万辆，1960 年 22.38 万辆，1970 年 42.41 万辆，1980 年 178.29 万辆，1990 年 551.36 万辆，到 2000 年已达 6000 万辆。而从我国公路总里程来看：1950 年是 9.96 万公里，1960 年 51 万公里，1970 年 63.67 万公里，1980 年 88.83 万公里，1990 年 102.83 万公里，2000 年达到 130 万公里（规划数据）。1990 年以后，高速公路的发展迅速，从 1988 年到 2004 年，我国建成高速公路 3.4 万公里，普通公路的等级也大幅度提高。我们把车与路的发展这二组数据进行对比分析，可以看出：1990 年以前，我国路与车的发展相对均衡，所以，城市交通拥堵现象并不十分明显；1990 年以后，特别是 2000 年以后，虽然城市的道路有了较大的改变，但各种车辆的增长率却远远超过公路的增长率，使得车辆的增长与道路资源严重不协调，造成交通拥堵在一定程度上不可避免地成为一种非常严重的社会问题。同时，城市的车辆保有率远远大于乡镇，车的流向也是由乡镇趋于城市，而城市的道路增长率却难以得到应有的提高，使城市的道路交通更是雪上加霜。

### 3、城市道路工程质量差，使用期限短，修补频繁

一个城市道路工程质量的好坏不仅是一个城市的门面，也是保证道路通畅的基本前提。道路工程质量差，路面不久就会开裂，既而变得坑坑洼洼，造成的直接后果就是既不美观，又影响车辆的运行速度，且修补周期缩短，修补频率增加，无形中更加大了道路堵塞因素。然而，目前许多城市道路都存在这种现状，主要原因在于：

(1) 没有完全按照科学验证来修建道路，随意性大。道路的维修和保养都需要按照科学的程序来进行。建一条合格的路究竟需要多长时间，应达到什么样的质量，应保有多长时间，这都应有严格的规定，并需要按照执行。而现在，许多面子工程的道路修建都严格限定了时间，以保证“五一”、“十一”通车、剪彩；刚修好的路堆满沙石，任凭施工车来往碾磨破坏浆面；因拖欠民工工资等而导致道路久建不完工……这些都在一定程度上影响了道路建设的速度和质量，进而影响交通。

(2) 道路施工监理不到位道路的使用期限、道路建设的质量都与监理密切相关。监理大多是民间组织，为建设单位的工程质量监控。道路的监理工作就是代表建设单位（或者发包单位）来保证完成一条符合设计或既定目标的道路的工作。工程质量的监控是工程监理工作的核心。但是监理的质量无法保证，从而影响道路工程质量。同时，很多单位对于未达到施工标准致使道路提前损坏的并未实施责任倒查，即便实施了也是走个过场，或是重点强调客



观原因，大事化小，小事化了，使得道路建设的监督形同虚设。新建的道路质量差，使用期限短，需要频繁修补，从而影响道路交通，引发交通堵塞，并由此引发恶性循环。

## **二、缺乏先进的交通管理理念**

只有掌握了先进的交通管理理念，才能创造出先进的道路交通，这一点是毋庸置疑的。我国的现代化交通事业起步较晚，在管理理念上还存在许多不近人意之处。

### **1、许多人对交通管理的认识存在不少误区**

目前，社会上许多人甚至包括一些领导干部都对其存在认识上的误区：如认为车管所的车管科、驾驶员科和道路执勤民警等许多岗位都是没有技术的，只要是驾驶员就可胜任，“交警的工作就是站马路”等。而有的地区招聘公务员，本科生不愿意报考基层交通民警。这些都在一定程度上折射出人们交通管理知识的匮乏和对交警工作的不了解。而实际上，交通管理是一门综合性科学，涵盖了自然科学和社会科学，包括材料学、电工电子学、热处理学等诸多学科领域。只有懂专业、知识全面、技能高的人才，才能承担交通管理发展和变革的任务，担负实现交通管理的现代化的重任。

### **2、先进的管理理念必须与先进的科技结合**

治理交通拥堵是每个城市交通管理的最大难点，而其最有效的手段就是进行科学、高效的管理。以加拿大为例，其治理交通拥堵就遵循了先进、科学、高效的理念，用“通过交通信号灯控制系统调控、交通电台广播及时快速播报拥挤信息、鼓励小轿车共乘、增开公交特快车、实行上下班时间交通管制和弹性上班制度、合理分流货车、保障救援通道畅通无阻、运用高科技交警警务手段等”手段，使加拿大成为当今世界上交通安全情况最好的国家之一。而在我国，管理的理念还没有完全从劳动密集型向科学型转变，在管理中先进科技的应用还不到位，甚至使用了也存在形似神不似的现象。交通管理中先进科技的运用和科学性的管理均有待加强。

## **三、交通组织和管理人才缺乏**

任何组织和管理工作都需要人来进行，人才是交通管理中一项不可或缺的重要因素。我国目前交通组织和管理人才十分缺乏，在一定程度上限制了交通管理的现代化发展。

### **1、原有人员素质低**

治理拥堵问题要求交警队伍领导和民警精通工作对象，能应用现代交通管理的知识和手段，解剖城市道路交通拥堵问题。而目前掌握交通管理专业知识的交警较少，且素质较低。



城市道路交通管理评价体系中要求警队人员素质，即大专以上学历以上的交警（内、外勤）占交警总数的比例要达到三等（约 90%），甚至二等（约 95%），或一等（95%以上）。但现阶段，交警掌握交通管理专业的知识较少，面对日趋严峻的交通管理形势，交警运用现代化技术手段组织、管理交通的能力相对欠缺，致使许多高科技手段和设备没有相应的人才去操作和运用。

## 2、人员招聘机制不健全

现在，交管主要是通过公务员招考进入，虽表面公平，但对于所接收人员来说，仍存在一些问題。

(1) 进入门槛低。无论何种专业，即便是学农、林、文艺的，只要文凭符合，都可报考录用。他们在进入交警队伍后，再进行 1~2 个月的培训，就可以上岗了。培训课程与上岗工作相适应的很少，有的甚至连道路交通安全法都不学。这些人即使拿到了培训合格证，仍需自己在工作中逐步摸索，或是依赖老民警传、帮、带，维持现有工作都有困难，更不用说提高管理水平了。招考的人才不适用，人为地造成了交通管理水平的下降。

(2) 招考中没有针对性地加试理论。目前，公安交通管理方向的公务员招考中基本上未涉及交通管理方面的知识，所录用的交通管理专业的专科生也严重缺乏专业知识和技能，其他专业就更不用说了。用这样招考的人员来保障和提升交通管理的层次和质量，实现交通管理的现代化，恐怕难以实现。

## 3、人才培养缺乏针对性

近些年，无论公安院校交管专业毕业的学生或在校生，都忽略了交通管理专业知识的学习。公安院校培养学生的主要目标是让学生考取公务员，学校教育的重心也均为之服务。因此，学校调整了课程结构和课时，即便是交管专业的专业课或专业实验课也比统招分配时期少得多，更不必说其他专业的学生了。而学生也以考录公务员为主，即使是有这方面的课程学生也不重视，更不要说自学交通管理专业知识了。如此一来，造成学生的专业能力达不到教育部门的要求，学生的专业素质下降，交管部门也只能是矮子里面拔高子，无法招到合用的人才。与此同时，交管部门一直人员比较紧张，劳动强度大，人员也无法进行经常性的培训，即使因为警衔、职务晋升等需要培训，课程的针对性也不大，使得交通管理仍一直沿用老办法，管理理念无法更新，新生事物无法得到普遍应用，改革也就无法真正实行。

## 四、交通组织不合理

交通组织是交通管理的基本技能，也是交通管理的重要手段，它必须保障千变万化的道路交通的通畅和保安全。交通组织有全局的、局部的，也有动态的、静态的。我们很多同志



对交通组织不熟悉，遇到问题只是拼警力，现代交通靠加班加点不是解决问题的办法，只有懂得应用交通组织来管理交通，才能变苦干为巧干，变低效为高效。比如“时不够分路、路不够分时，时路不够断其一方”，“单行、禁左、右进右出的流向体制”等措施，就能很好地疏导交通。

交通组织，人员的合理分配也是一个重要因素。只有各种人才合理分配，并使之学以致用，科学管理，才能提高效率。在分配中既要重视管理队伍中本科生、研究生的数量，还必须充分认识到只有在工作中精通工作对象，管理才有基础，才能发现问题，再针对问题努力探讨、研究解决的方法，才能不断提高交通管理工作的质量和效率。

## **五、交通设施配置不科学**

1、红绿灯的设置。科学的红绿灯设置应符合绿波理论，即两个相邻路口间的相对相位差合理，就能一次性清理掉所有的车辆，在一定程度上缓解拥堵的状况。

2、交通标志的设置。交通标志的设置应清晰、合理。在城市的一些道路，尤其一些高速道路上，交通标志的设置不合理，容易导致堵塞或是车祸。韩国的交通标志就十分醒目，功能非常齐全，司机只要通过看标志就可到达目的地。而在我国，一些城市进城的路口，三五成群的人举着牌子以带路为生，暴露了交通标志设置中存在的问题。而城市中限速、单行、限时等标志设置位置不合理，甚至只设两头，不管中间，令岔路驶入车辆茫然的现象也时有发生，让不少司机怨声载道，无形中既增加了司机的违章成本，也添加了道路拥堵的因素。

## **六、交通管理的宣传力度不够，公民交通参与意识不强**

目前，我国对交通管理的宣传较为薄弱，公民还未培养出积极参与交通的意识，行人、非机动车、司机不遵守交通规则的情形随处可见。如行人不走人行横道线、不看红绿灯、不走斑马线；电动车、自行车不走自行车道，在道路中随意穿梭；驾驶员闯红灯、超速行使、轧双黄线、乱停乱放，尤其堵车时在左边则超过道路中心线往前挤，在右边则通过自行车道绕行等行为，均会导致城市正常的交通秩序被打乱，交通堵塞加重。严格执法可在一定程度上缓解或避免交通堵塞，但如今却存在一定的困难。对于违章司机，交警还可按路权严格执法，而对于行人，除了疏导教育，就只能寄希望于其交通参与意识的提高了。



### 城市交通拥堵治理的技术创新

#### 一、科学规划城市道路建设

城市道路规划要群策群力，进行创新思维。创新就是要有超前意识，要打破闭门造车之规，面向社会，让人人都关注交通管理，让更多的人去了解交通管理，集思广益，这样才能使规划得到各种思维的检验。由于城市在发展、在变化，生活在城市的人们的思想、观念、需求等都随时代、城市的发展变化而变化，道路规划也必须在变化中得到修正和调整，以适应变化的形势。这样也能防止领导意识，促进廉政建设。群策群力就是要走出部门包揽的局面，由政府牵头，联合各相关部门，如公安交通管理部门、交通建设部门、市政工程部门、供水、供电部门等进行密切合作，这样既可充分调动各部门的积极性，把各部门的工作和长远规划结合起来，又可避免刚建好的路不长时间就开挖，既节省了经费，又提高了道路的使用率，避免和缓解了交通堵塞，真可谓一举数得。同时，要合理设计道路规划、建设时间、道路质量、使用期等相关问题，因其会直接影响道路交通管理和城市的交通秩序。城市任何一条主要道路实行交通管制，都涉及到道路交通需要重新组织和告知市民等许多事项，建议城市道路建设要加大建设力度，多开辟一些新路，特别要尽可能解决城市中心的断头路，同时修路前就应做好各项准备，在绝对保证质量的同时以最短时间完成，从而降低道路拥堵因素。

#### 二、政府统筹规划，统一治理

根据交通流量均分的理论，即道路交通流分布规律，交通流或交通拥堵有明显的时间性（一般早上7~9点和下午4:30~6:30为交通流高峰）、方向性（上、下班的方向、入场和出场的方向、进城和出城的方向等）和区域性（物流、客运、市中心区、商业区、码头等）。为此，政府可以用调整上班制度来解决。如实行弹性上班制（工作时间总量不减，上、下班时间不统一规定）、错峰上班制、轮流公休制等应由政府统筹才能达到好的效果。另外，城市交通一体化的统筹规划与城市发展建设相配套的交通运行体系和交通管理体系、相关行业、部门之间工作协调和职能的完善等都需要政府来统筹规划和协调。根据调查，有些交通拥堵的生成是因政府部门的碰撞和扯皮引发的，（如政府部门职能的变化和相关部门的工作衔接；道路开挖要市政部门审核、交通管理部门批准，其与施工单位三者间如何有效统一，以避免出现矛盾和碰撞等），因此，有政府重视，党政领导挂帅，根治交通拥堵就会效果明显。



### 三、加大交通管理学科体系研究

目前，我国交通管理学科体系很不完善，不能有效地指导和解决现时交通拥堵的问题，致使有的政府领导包括相当一部分公安机关领导对交通管理的认识上存在误区。当前我国交通管理的研究主要依靠交通部门，公安部门的研究机构非常薄弱，有的省级公安机关没有研究机构，公安院校没有独立系部，使研究成果很难在实践中得到检验和应用，而公安部门的实践经验缺乏理论总结，造成交通管理学科体系的研究停滞不前。对此，省级公安交通管理部门应设一个研究基地，针对本省的情况和特点，结合全国的情况和世界先进交通管理经验及前沿管理手段、科技进行研究，以提升交通管理水平，解决重点难点问题，推动交通管理事业的快速发展。同时应借助媒体的宣传，向社会广泛征集治理拥堵的办法、点子，使得人人关心交通，关注拥堵，由此了解拥堵造成的原因，给所有交通参与者一个好的教育和启发，同时起到一个警示作用，也给交通管理部门提供有针对性的解决拥堵问题的途径。

### 四、运用先进的交通管理理念进行管理

目前应大力支持和扩大城市公共交通事业，限制的士的增长，鼓励居民使用公交。因为城市公共交通占用道路的空间与的士相比，若按在市区同样运送 100 名乘客计算，公共汽车比的士道路占用长度减少近 9 倍。目前公共交通在城市出行中的比例约为 22%，有限的道路资源被大量低效小轿车和的士占用。加拿大鼓励小轿车共乘值得借鉴，深圳利用性价比优势吸引大量客流乘坐公交的经验值得推广，杭州市公交改善公交线路结构（高峰线、夜车线、旅游线、学生专线、就医专线等），满足不同出行需求，加快公交事业的发展等做法也值得学习和借鉴。

### 五、完善交通设施，降低管理难度

如果道路不划线、不设信号，民警就没有依据去维护秩序，行人无法规范，交通设施是交通法规的表现形式，也是交通组织的表现形式。完善设施一方面是指常规设施：如标志、标线、信号灯、护栏等，另一方面是指技术设施：如指挥中心、信号控制系统、监控系统、电子警察、计算机网络、各种数据库和智能交通等。

### 六、从细微之处入手，全面根治

如欧洲的荷兰、丹麦等国家，其治理交通拥堵所考虑的问题十分细致：大到马路的宽敞程度（也有受到城市建筑制约的窄马路），乘车的收费方式（实行公交、地铁等客运交通一卡通），小到车辆上客、下客的车门（宽敞以照顾乘客上、下方便），其目的就是为了减少车辆停留的时间，从而减少拥堵的发生，其效果也确实比较明显。事实上，对交通拥堵的原因作



一分析，可以发现：造成拥堵的主要矛盾是车与路的矛盾，市内占用有限道路的车主要是的士、小轿车、大客车（主要是公交车）；翻开交通堵塞的档案，诱发交通堵塞的主要则是停车上、下车客的时间长、行驶中抢道行驶引发交通纠纷、公交车站点停车时间同步等，这些都是城市交通的通病。建议国家或地方政府制定的士顺路共乘办法和措施，建议对公交车门进行改造，建议公交站点不要过多集中在一个站点，采取分散排列，防止停车拥挤和停车时间过长引发交通堵塞。另外，对行驶秩序要制定更具体、符合本地实际的细则，并严格执法。合理分配交通流也是一个不可忽视的问题。一些大、中型城市中，在有些路段进行整修时，相邻路口的红绿灯配时却没有及时作出调整，有些路段可以采取单行分流的，也没有根据交通流的变化而进行变化等，这些小问题不及时解决，就很容易发生交通阻塞。所以，城市交通中的小问题不容忽视，因为这些小问题的解决归结在一起，可以节省很多时间，使车辆运行加速，缓解拥堵，从而形成良性循环。

### **七、加强道路交通管理宣传教育，培养公民主动参与意识**

治理交通拥堵实质上也是一项人的行为工程，只有培养公民的主动参与意识，才能从源头上解决道路交通的有序问题。道路交通安全法大部分是规范人的行为的法规，与其说依法治拥堵，实际上是依法规范和教育人。加大宣传、教育与强化交通安全意识是目前交通管理部门的一项重要工作，也是全社会需要重视的。只有运用各种传统和现代化的方式加大交通管理宣传力度，才能使行人和驾驶员快速养成自觉遵章守法的习惯，从而减少交通拥堵的形成，使之消灭在萌芽状态。

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



### 詹姆斯·密尔生平简介

詹姆斯·密尔（1773—1863），是19世纪英国功利主义学派代表人物之一，19世纪代议制民主理论的积极主张者，边沁功利主义思想的鼓吹者和宣传者。

詹姆斯·密尔于1773年生于苏格兰福法郡的一个小村庄里，其父是鞋匠和小自耕农。密尔的母亲是农家女儿，精明强干，个性极强，一心要把她的第一个儿子培养成绅士。在她的严格管教下，幼小的密尔把大多数时间用在了读书上。10—11岁时，他被送到了蒙措斯学院。17岁进入爱丁堡大学。毕业后，他曾担任过一些贵族家庭的私人教师。1802年他来到伦敦，以给杂志撰写文章为生。1806年，他的第一个儿子出生，取名约翰·斯图亚特·密尔。在1806年到1817年年底期间，在从事《英属印度史》的研究和写作过程中，密尔连续在英国的一些重要刊物上发表文章。1818年，他因三卷本《英属印度史》出版而成名，为此得到东印度公司的聘用。任职期间，除继续向《威斯敏斯特评论》撰写文章外，他还出版了多部著作，后于1836年病逝于伦敦。

密尔和边沁的合作关系构成了他人人生经历的一个重要组成部分。两者结识于1808年，此后密尔成为边沁思想的忠实追随者。从1814年到1817年的四年中，他们一家和边沁住在一起，到1830年密尔一家仍和边沁是邻居。他们在思想上颇有共同语言，都希望宗教宽容和法律改革，都赞成言论和出版自由，都关心英国政治改革的成败。然而，他们又有着不同的脾气秉性和文化背景。边沁为富家子弟，性格温和，富于同情心；密尔好独断而少感情。边沁说：“他的政治信条就是对少数人的恨还多于出自对多数人的爱。”

尽管他们之间存在着许多的不同，但密尔使边沁的思想和改革计划变得更加现实。同时，在很多方面，他又影响了边沁。其一，他使边沁在解释社会和政治生活方面时注重了经济上的因素；其二，他使边沁从自上而下的贵族改革转到民主的方向上来，并对1832年英国议会改革构成了重要影响。

密尔学术研究的兴趣主要在经济、政治和社会问题上。由于密尔通过写作来获得收入，后来又忙于公务和较多关注社会事务，这使他很少有闲暇研究哲学。他的主要著作有：《英属印度史》、《政治经济学原理》、《对人类心灵现象的分析》；主要论文有：《论政府》、《论教育》、《新闻自由》、《监狱和监狱纪律》、《司法学》、《投票选举》等。



### 詹姆斯·密尔：功利意识是社会进步的标志

密尔是边沁功利主义的支持者和宣传者，是边沁最大幸福原则的真诚拥护者。他和边沁一样把趋利避害作为人的行为准则。在他看来，人们做出某种行为或不做出某种行为，所采取的手段本身是和功利联系在一起的，正因为如此，人们区分善恶的标准以及对善恶的评价也是以功利作为依据的。功利是道德的本质，是人们心理形成的根源，是构成人们动机的基础。密尔和边沁一样非常注重教育的作用。他把教育看成是进步的发动机。教育同样和功利结合在一起。因为教育的目标就是实现公民聪明、节制和仁义。聪明能够使人充分地理解能够用来实现幸福的一切手段，节制在于当欲望和个人的能力与长远利益发生冲突时能够有效地控制它们，仁义有益于在追求幸福时相互依赖。因此教育就是向人们展示如何将他们的利益最大化，同时也教导他们如何去尊重他人的利益。正如经济领域中人们会最大限度地影响到他人的幸福那样，在教育领域中，也要向人们指明尊重别人的利益要求的重要性。

在功利主义思想的研究上，人们较多关注的是他的伦理和政治思想，而缺乏对《英属印度史》这部历史著作思想观点的研究。实际上，这部著作既体现了密尔对英国殖民统治的辩护，“又是理解功利运动的关键，它表明在紧随边沁阶段，他把边沁的哲学运用到了对新教观念的分析上”，不少地方所提的观点和边沁学说大有出入。

边沁对功利的认识，是在很大程度上吸收了18世纪以来休谟和法国唯物主义者的思想成果。在他看来，一个好的行为就是能够证明产生大量快乐的行为，道德的人只是根据他对所带来的快乐和痛苦精确地计算了行为的结果。根据物质结果说明人的意图好坏。对这样的观点，密尔深信不疑，不同的是，在对功利的认识上，他紧密地和历史因素结合，用一种新教的观念来解释功利观念，他曾经指出：“不考虑结果的行为是非理性的。不计算而行为就是不考虑结果的行为。”这就是精打细算商业文明的伦理，是商业竞争中人们所共守的世界观。而在印度，商业很难开展起来，在那里，宗教的禁欲主义、军事上的扩张和宗教迷信抑制了商业发展。从这里可以看出，密尔思想比马克斯·韦伯更早地接触了西方的商业文明问题。

由此而发展，密尔把按功利原则而运行的社会看成是文明社会，他指出，当社会在每一项事业上“随功利的变化而变化时，我们把这个社会看作是文明的，当聪明智巧浪费在那些卑鄙的和有害的问题上的时候，即使这种聪明智巧再高，我们也把这个社会看作是野蛮人的社会”。在密尔看来，功利是进步原则，是人们用来使生活更加美好的原则。如果一个社会习惯和制度没有运用这种原则，他们就会处于文明发展的落后位置上。他用功利原则来衡量印



度，认为印度就处在了文明发展的落后阶段上，认为他们把自己的智巧都用在了一些无用的道德和宗教上，而没有用在发展功利事业上。

比起边沁来，密尔更加注重道德因素在功利学说中的分量。在前者学说中，享乐主义是其一大特点。他把趋利避害看成是人类行为的孪生姐妹。他的功利主义学说就是要扩大幸福和快乐，缩小个人所承受的痛苦。个人如此，公共领域也是如此。对此密尔虽有同感，但他从来不把自己和新教思想割裂开来。按照新教的学说，人身上分为崇高的和卑劣的两个方面。他把这种思想加以现代解释，分为了理性和感情两大方面。他笃信，好的行为需要感情，但这种感情是受理性节制的。在密尔思想中，“快乐并不是目的自身，他总是倾向于将快乐的追求纳入到道德的追求中去”，“强调理智上快乐高于感官上的快乐”。这种注重人的道德和理性的思想为其子约翰·密尔所继承和发扬。

在密尔的功利思想中，一个值得注重的方面就是他确立了人民自己了解自己的利益的观点。密尔承认并且也深刻剖析了人类本性和统治者的特点。指出了在人身上表现出来的懒惰与贪婪，以及统治者的特点。指出了在人身上表现出来的懒惰与贪婪，以及统治者的腐败和对人民利益的麻木不仁，并认为即使在这样的条件下，“大多数人愿意让那些充满野心的人统治他们”。然而对于这种发展倾向密尔并不满意，他力图寻求一种使人摆脱这种恶劣倾向的途径。在他看来，只要人们懂得了他们之所以受统治的根源，并像清教徒那样在事业上获得成功，他就可以从这种悲惨的状况中解放出来，自己安排自己的生活，而不需要什么立法者的启蒙。密尔后来在《论政府》一文中进一步坚持了这样的思想。他在对不信任人民的观点进行批判时指出，有人说人民的行动是不会和他们的利益相一致的。实际上这是一种自私自利的伎俩，表达的不过是对财富和特权地位的担心。在他看来，尽管人民有时也会犯错误，但他们是能够认识和评价他们自己利益的。他们依靠那些受过良好教育的人或社会中较有地位的人的忠告和智慧，通过知识的传播会越来越认识到他们真正利益所在。

密尔非常注重政治经济学的重要意义，认为政治经济学是启迪人们实现自己利益的科学。它可以向人们展示如何用勤劳节俭的美德取代享乐主义的原则，它向人们说明的不仅是社会机器的运作，而且也要向人们说明它是如何建立起来为实现人们自身的目的而工作的。在此基础上，密尔宣称：“功利原则是一种崇高的理想。它将以适当的秩序对人类的义务作出安排。”人们只要懂得了功利的原则，具有了功利主义的知识就可以了解自己的利益所在。由此可见，边沁将立法者看成人民的引路人，而密尔注重的是人自己解放自己。（本栏内容选自徐大同总主编《西方政治思想史》第四卷）

（本栏编者：沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn）



## 松桃苗族自治县信访工作调研报告

程 吉<sup>①</sup>

**【摘要】**为了了解贵州省松桃苗族自治县信访工作情况，笔者深入松桃苗族自治县信访局进行调研，对该地信访工作的开展情况和存在的问题进行了详细探究，并在此基础上挖掘产生信访问题的深层次原因，并就解决信访问题提出了对策建议。

**【关键词】**松桃苗族自治县 信访工作 调研报告

信访制度，作为中国最基本的民意表达制度，是党、政府密切与人民群众联系的重要桥梁和纽带，是群众路线在工作中的生动体现。随着我国各项改革的不断深入，人民民主法制意识不断增强，各种利益关系的重新调整引发诸多矛盾纠纷，一些突出矛盾纠纷往往通过信访这个渠道反映出来。如何化解矛盾纠纷，有效解决各种信访问题，对于维护社会稳定，促进和谐社会建设有着十分重要的意义。

为了贯彻落实复旦大学国际关系与公共事务学院与贵州省松桃苗族自治县共同签署的“合作备忘录”精神，为 MPA 研究生拓展视野、完善知识结构、丰富实践经验，同时积极利用学院的学术资源服务社会。2013 年 7 月 2 日至 8 日，复旦大学 MPA 教育中心组织了主题为“中国西部县级公共管理：经验与挑战”的调研活动。在此次调研活动中，我们一行 2 人于 7 月 3 日，深入松桃苗族自治县信访局进行调研。现就此次调研情况，结合松桃苗族自治县信访工作报告如下：

### 1. 调研情况简述

本次调研主要采取访谈的方式进行。参加此次访谈的有包括松桃苗族自治县信访局龙再亮局长、吴峰副局长在内的 11 名干部、工作人员。通过访谈，我们了解到，近年来，松桃苗族自治县建立了“县、乡、村”三级信访工作机制，初步形成了统一领导、部门协调，统筹兼顾、标本兼治，各负其责、齐抓共管的大信访工作格局。在此基础上，松桃苗族自治县信访局努力在领导干部下访接待、矛盾纠纷排查调处、化解信访积案和信访突出问题等方面狠抓落实，取得了一定成效，为构建“平安松桃、和谐松桃”作出了积极贡献。

---

<sup>①</sup> 作者系复旦大学 2012 级 MPA 研究生。



松桃苗族自治县信访局现有在编人员 21 人。松桃县县委群众工作部成立后，松桃苗族自治县信访局与松桃县县委群众工作部实行两块牌子一套工作机构，下设办公室、研究室、社情民意收集室、复查室和督查室共 5 个机构。群众工作部部长由松桃苗族自治县分管信访工作副县长担任，副部长由松桃苗族自治县信访局局长担任。

### 1.1 松桃苗族自治县 2013 年上半年信访工作总体评价

按照信访来源分，2013 年上半年，松桃苗族自治县信访局共受理接待群众来访 268 批 373 人次，与去年同期相比下降 8.4%，人次下降 24.1%。共接收上级交办件 91 件，与去年同期相比下降 29.4%，已办结 86 件，办结率 94.5%。共受理“省长信箱”交办件 1 件，已办结；“市长信箱”交办件 7 件，办结 6 件，1 件（大坪场镇水冲村符长玉土地权属纠纷）正在办理；“县长信箱”交办件 84 件，办结 78 件，6 件正在办理，反映问题主要涉及林木地纠纷、农业农村、城镇拆迁、土地征用、涉法涉诉、劳动社保等方面问题。共发生群众进京非正常上访 3 批 4 人次，与去年同期 19 批 19 人次相比批次下降 16 批，人次下降 15 人次，进京非正常上访势头得到有效遏制。此外，共排查各类信访积案 38 件，在县委、县人民政府主要领导及分管领导的高度重视下，通过各级各部门的共同努力，共化解信访疑难案件 26 件，共投入信访积案化解经费 35 万元。

按照信访内容分，信访意见反映比较集中的分别是：①城乡建设类，占来访批次的 24.25%，总人次的 20.16%；②涉法涉诉类，占来访批次的 16.04%，总人次的 12.37%；③劳动社保类，占来访批次的 13.06%，总人次的 15.05%；④国土类，占来访批次的 11.94%，总人次的 14.52%；⑤民政类，占来访批次的 11.94%，总人次的 12.63%；⑥卫生计生类，占来访批次的 8.21%，总人次的 7.53%。此外，信访意见还集中在林业、纪检监察、教育、交通运输等方面(见图 1、图 2)。



图1：桃苗族自治县2013年上半年信访诉求分类（一）

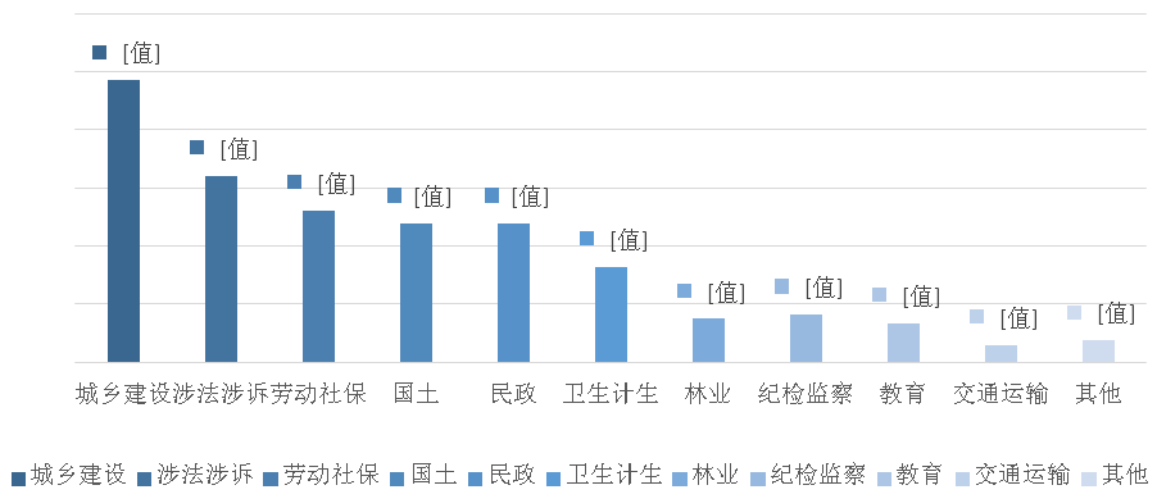
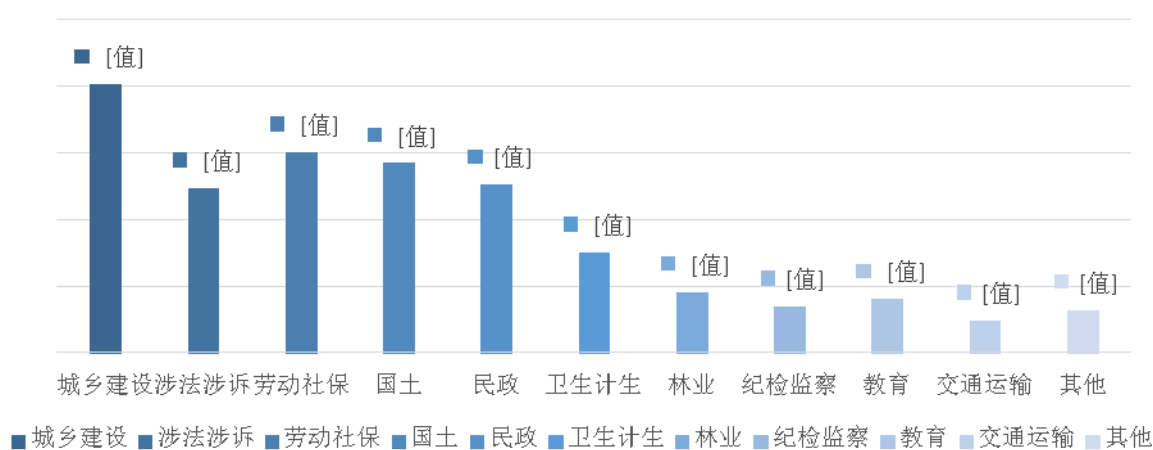


图2：松桃苗族自治县2013年上半年信访诉求分类（二）



## 1.2 当前松桃苗族自治县信访工作存在的问题

在此次调研中，龙再亮局长向我们详细介绍了瓦溪乡炉坪村易振化、易秀超小孩溺水死亡纠纷赔偿案件、世昌乡火连村田根洋计划生育后遗症信访积案、世昌乡偏岩村龙秀江工伤事故赔偿案、木树乡美意村石正江车辆营运纠纷案等信访案件。这几个案件涉及到了信访工作最常见的几个方面，给我们留下了深刻的印象。

借助上述案件，我们详细了解了松桃苗族自治县信访局处理信访案件的程序、排查矛盾纠纷的经验方法、当前所面临的信访压力以及在化解信访积案过程所遇到的困难。通过此次调研，我们发现，在取得成绩的同时，该县信访工作仍存在一些问题和隐患。

一是信访形势依旧严峻。虽然该县 2013 年上半年信访总量与去年同期相比有所下降，



但仍处于多发、频发态势，形势依然十分严峻，不容乐观。二是随着松桃苗族自治县招商引资力度不断加大、改革发展的不断深入，因城填拆迁、征地补偿造成的涉及群众利益矛盾纠纷隐患逐步增多，大量矛盾纠纷不断涌入信访渠道，信访工作压力较大。三是农村山林土地权属纠纷遗留问题较多，协调难度较大。四是部分群众法律意识淡薄，“信访不信法”，“信上不信下”，重访和超级访现象依然存在。五是个别信访老户缠访、闹访、串联访，提出的要求非常之高，有的甚至是天价要求，导致信访问题的处理难度越来越大。六是基层基础工作十分薄弱。基层信访维稳基础工作不牢固、不扎实，个别乡镇、部门领导对信访工作不够重视，源头防范处置信访问题措施不力。七是部分利益群体可能引发不稳定因素。征地拆迁、民办教师群体、矿群纠纷、城镇拆迁补偿、劳动保障、计生卫生、“两违”拆迁等利益群体，极有可能因反映诉求得不到有效解决而择机集体上访或引发社会不稳定问题。

## 2. 信访问题的成因

通过这次调研，我们深切感受到，随着各种矛盾和现实问题引发的群众信访、集体上访、越级上访问题不断增多，信访数量逐年上升，信访内容日益复杂，信访形式凸显多样，乡、县一级信访部门开展信访工作的难度也逐年增加，维稳压力也逐年增大。这些信访问题所产生原因是错综复杂、多方面的，既有外部方面的原因，又有内部引发的原因，既有现实原因，又有历史原因。现着重从以下三方面进行分析：

### 2.1 时代之困

大量信访问题的出现，首先是与社会转型息息相关的。当前，伴随着经济社会的快速发展和改革开放的不断深化，我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。这种空前的社会变革，在给我国社会发展进步带来巨大活力的同时，也必然带来这样那样的矛盾和问题，尤其是一些重大的、根本性的、群体性的矛盾日渐凸现，表明当代社会发展已经进入一个矛盾多发的时期，普惠性的改革已经让位于利益分殊的改革。这些矛盾和问题通过信访渠道暴露和反映出来，具有时代必然性，不是一朝一夕就能化解消除的。

### 2.2 政策之瑕

有些信访问题的发生，一个很重要的原因是政策与现实状况不适应，欠周全、欠平等、欠细致。比如户籍制的限制，使进城农民工遭遇种种不平等的待遇；社会保障机制的缺失，使失地农民生活保障产生困难，由此引发了大量社会问题。应该说，有些政策法规如果当初制定时能够考虑得更周全、更平等、更有前瞻性，许多问题是完全可以避免的，解决这类信



访问题，基层党委、政府一般是无能为力的。

### 2.3 民见之偏

信访固然源于不公平，源于个人利益受到侵害、源于个人权利受到权力者的严重挤压，有冤无处诉，只好向上找青天，但不少信访问题的出现，同一些群众的观念误区也有很大关系。

一是信“多”不信“少”。有的信访群众认为人多就是政策，人多信访问题就能解决，更有甚者有少数信访人策划、组织大规模上访，抱有“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的想法。认为政策也是人制定的，不是一成不变的，上访的人数次数越多，就会引起领导的重视。信访干部在接访中，常发现有些集体访组织严密、准备工作充分、分工明确，更有甚者在信访接待场所公开用手机组织群众集体闹访、缠访。

二是信“上”不信“下”。信访群众普遍认为以上压下进行信访，可以促使信访问题得到尽快解决。一些信访群众认为无论什么问题找的机关级别越高，找的主要领导职务越高，由他们给下级责任部门或主管领导施加压力，信访问题就越容易得到解决。在信访件中有写给中央、各级行政机关的，也有直接寄送中央主要领导同志的；一信多投的现象较为普遍，而真正向有权处理信访问题的本级行政机关反映问题的却不多。群众来访也如此，信访干部在接访过程中，常常听到有上访群众说，我不找管信访的同志，我要找党委、政府一把手。

三是信“闹”不信“理”。少数信访者在利己思想的驱使下，认为只要把事情闹大，上面就会重视、解决，自己就有利可图，他们吃准了政府要稳定的“软肋”，“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”的手段在实践中屡试不爽，并为更多的信访人所效仿，一旦未达到他们的期望值，就纠集在一起越级上访、到处上访。甚至有些信访群众认为在国家重大活动和节日期间上访，通过扩大社会影响可以给基层施压。平时，信访干部在接访中常有信访群众说，你说没有政策，等我到重大活动和节日来上访就有政策了。少数上访群众尤其是极个别上访老户在这种错误思想的支配下，专门选择重大活动和节日期间上访。

四是信“访”不信“法”。信访群众普遍认为信访部门包治百病，什么事都能解决。认为信访部门就是代表党委、政府解决一切问题的责任机构，不区分什么类别的问题，都找信访部门，问题反映到信访部门，信访部门就应该立即给予解决，否则就是信访部门工作失责失职。许多涉法案件本应通过诉讼途径解决问题，有的群众却到信访部门上访。当信访部门根据有关法律法规表示对此类问题无权受理时，群众就认为接访机关不负责任而越级上访。许多本应该通过司法途径解决的民事纠纷、合同纠纷、工程承包结算等问题也加入了信访行



列。一些上访老户缺乏公正平和的心态和理性的精神，期望值过高、心态失衡，常年上访不断，他们的问题有关部门已经依法进行了答复，该解决的都已解决，但仍不断到信访接待部门纠缠，有的已成为上访专业户。

### **3. 解决信访问题的对策建议**

#### **3.1 重新定位信访功能，规范信访程序**

我国正处于社会转型期，信访的功能理应顺应社会发展的趋势，应对其重新进行定位，信访的功能应由上传民意为主，权利救济为辅转变为上传民意、监督监察、社会的安全阀、民众的权利救济手段并重等四个方面。同时，可以尝试建立全国范围内的实时信访信息系统，做到各地区、各部门信访信息系统联网互通，做到资源共享。此外，对信访案件进行处理的程序需要进一步规范化、细腻化，加强法治化建设，以法律制度作为保障，可尝试颁布实施类似于《刑事诉讼法》和《民事诉讼法》的程序性法律法规，建立信访案件处理终结机制，尽可能减少信访部门处理信访案件的随意性，提高信访工作的效率。

#### **3.2 加强基层信访工作，做好超前预防**

基层组织处在维稳工作第一线，能否及时将矛盾和问题化解在萌芽状态、化解在基层，对于维稳工作至关重要。在基层信访工作中要努力做到三公开，即法律政策及事实公开、处理过程公开、处理结果公开。通过对信访人知情权、申诉权的尊重，促使信访人放弃过高和无理要求，增强基层处理和化解信访问题的能力。只有这样才能把影响稳定的苗头和不安定因素解决在基层，解决在萌芽状态。

#### **3.3 加强信访队伍建设，解决初信初访**

信访工作的核心就是为群众解决问题，做好工作的关键因素在人。配齐配强信访工作人员，关心对信访干部的培养、使用和交流，不断增强信访队伍的活力。在信访工作中，要始终牢记“群众利益无小事”这句话，把为老百姓排忧解难始终作为自己的职责，问题再小也要尽心尽力的去办，努力使群众信访案件事事有结果，件件有回音，在第一时间给群众一个公正的交代。信访问题处理越早，难度越小，成本越低，效果越好，早剃头早凉快，早收摊早素静。否则，小矛盾会变成大问题，极有可能转化升级。

#### **3.4 加强教育引导，依法规范秩序**

一方面要加大宣传教育力度，树立非正常上访不但无助于问题的解决、而且还要受到依法追究的正确宣传舆论导向，形成无理缠访、闹访“大闹大打击、小闹小打击”的良好工作氛围。另一方面要抓好信息报送。长期以来，信息不准确、信息不及时是信访工作的一个短



板。只要信息准确、信息及时，大部分都能够有效劝阻或劝返。因此，要及时掌握信访动态，严格落实零报告、日报告制度，保证信息渠道畅通。最后要抓好训诫打击。要完善“三位一体”的非正常上访训诫机制，加大对缠访、闹访人员的训诫教育力度，对一些问题处理、救助已经到位的信访人，如果仍然缠访、闹访，要坚决予以依法处置。

### 3.5 加强组织领导，抓好综合治理

新形势下不少信访问题是社会各方面矛盾的综合反映，关联全局性工作，仅靠信访部门是难以处理的，各级党委、政府和领导要切实担负起做好信访工作的责任，牢固树立科学的发展观和正确的政绩观，把信访工作摆在更加突出的位置，列入重要的议事日程，从根本上消除社会不稳定的诱因。要从源头上解决信访问题，必须特别重视提高政策水平，认真解决好出台政策不及时、不连续、不落实的问题，防止因政策因素导致信访问题的发生。制定和出台政策，既要从实际出发，量力而行，珍惜民力，降低压力，减少对立。又要防止政策前后不衔接，忽高忽低、忽上忽下而造成不同时期、不同部门的政策打架冲撞和群体之间、地区之间的相互攀比。要通过必要的民主程序和听证会等形式，充分听取群众的意见和建议，避免决策失误。政策一旦出台，就要不折不扣地抓落实，取信于民，防止因政策不落实或落实不到位而引发信访问题发生。要关心群众的生产生活，对困难企业职工、失业下岗人员、农村受灾群众等特困群体，认真解决他们的实际困难，保障他们的基本生活。

#### 参考文献

[1]肖克. 贵州三级信访化解群众矛盾[N]. 农民日报, 2006年8月25日第003版

[2]刘超凡. 扎实贯彻《信访条例》着力化解各类矛盾, 为构建和谐贵州做出新贡献[N]. 贵州日报, 2010年5月1日