



总第9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

2010.11





# 本期目录

---

## 天下智慧 · 改革家的实践智慧

- 商鞅的激进改革实践及其人生悲剧
- 两种改革观：王安石变法与张居正改革
- 当代中国改革的现状及其走向

## 治国之道 · 城市化的国际经验

- 英国：经济社会自然成长的过程
- 美国：市场经济发展与制度建构的双轨驱动
- 日本：在治理“城市病”中挣扎发展

## 治理技术 · 公共交通补贴政策

- 澳大利亚大墨尔本市的交通政策系统
- 私家车困境中的城市公共交通财政补贴
- 国外城市公共交通的“硬”措施
- 国外城市公共交通的“软”措施
- 中国城市公共交通的补贴形式及问题分析

## 我思我在 · 公共传媒与公共管理

- 媒体在反歧视领域能做什么？
- 从记者被通缉看公众知情权的保障

---

顾 问：林尚立 陈玉刚 陶东明

编 辑：沈夏珠 弓联兵 黄 杰 张 阳

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

---



## 天下智慧·改革家的实践智慧

【编者按】近年来，随着中国社会主义市场经济的深入发展和完善，中国的社会转型和利益分化的趋势日趋明显，有关改革的争论层出不穷。有人认为当前中国的改革已经被特殊利益集团所阻碍，整个改革缺乏动力，改革的共识已经基本破裂。还有研究者直接指出中国已经进入了所谓的“后改革时代”。事实上，中国的改革时包括经济改革、政治改革、社会改革等全方位的改革，尽管有些改革（如政治改革相对于经济改革）是滞后的，但这并不能认为中国在社会大转型的阶段没有进行全面的改革、或者说改革已经停滞。为此，我们可以梳理中国历史上的一些改革案例和当前学者对改革问题的研究成果，这样可以对当前中国改革的现实情况和存在问题有一个比较清晰和理性的认识。

### 商鞅的激进改革实践及其人生悲剧

商鞅于公元前四世纪在秦国主持的变法，结局似乎是人亡政举，他本人惨死，而他的事业直到秦始皇还延续，甚至被说成“百代都行秦政法”。这与十三世纪以后已成“孔门传心之法”的《中庸》“其人亡，则其政息”的哲理相悖。因而从战国晚期到清末民初，每逢历史面临变革，关于商鞅其人其政，总会旧话重提，所谓“评价”的对立也越发突显。如此轮回，最近的世纪更替时期，又有几度。所以，对商鞅变法进行重新的审视和思考，对于厘清历史的事实逻辑和我们当前的改革都是很有积极意义的。

#### 孝公张榜招贤士 商鞅入秦展雄才

商鞅，本姓卫，因是卫国皇室之后，又称公孙鞅。后因变法有功被秦孝公封在“商”地，才被称为“商鞅”、“商君”。商鞅自幼研读法家刑名之学，学成之后，来到当时的强国魏国，试图大展雄才。但是魏惠王既不用他，也没有杀他——他根本没有把商鞅当成一个人物。此时，地处西部边陲的秦国，国势日衰，民生紧迫，士无斗志。刚刚继位、年仅 21 岁的秦孝公，面对咄咄逼人的六国，愤然说道：“诸侯卑秦，丑莫大焉”。他张榜招贤，“有能出奇计强秦者，吾且尊官，与之分土。”强秦的决心溢于言表。

壮志未酬的商鞅，终于见到了求贤若渴的秦孝公。第一次，商鞅对秦孝公大讲“帝道”，劝他要“顺天而成”，秦孝公几度瞌睡，责备景监竟推荐这样的“妄人”；五天后，商鞅又向孝公推销“王道”，类似儒家一派的治国理论，他依然不感兴趣。有了前两次的试探，商鞅第三次极力宣扬“霸道”，终于合了秦孝公急于富国强民的心意。

殊不知，在中国变法谈何容易，因为祖宗之法不可变，变法就是跟列祖列宗过不去。于是孝公安排了世族代表甘龙、杜挚与商鞅当场辩论。商鞅面对责难，慷慨陈词：礼制、法度



都是因时而定，政令要符合实际需要。要想富国强兵，就必须打破古人的条条框框。既然历史已经证明了，不法古的汤武能成就大业，而不改变礼法的夏商却灭亡了，那么变法也就没条件可讲了。在论辩中大获全胜的商鞅被任命为左庶长，一场壮怀激烈的变法就此展开。

### **劓太傅动用酷刑 行新法秦国大治**

商鞅拿出了最现实又最速效的解决方案，那就是“农战”二字，并以国家意志来强力推行，手段之强硬、态度之坚决，亘古未见。

司马迁将商鞅变法的内容概括为：“变法修刑，内务耕稼，外劝战死之赏罚。”具体如下：废除井田制，准许买卖土地，重农抑商，奖励耕织；废除分封制，推行郡县制，建立中央集权制度；取消贵族特权，废除“刑不上大夫”；奖励军功，即使是奴隶也可以因军功恢复自由身，而贵族没有军功者不授爵位；厚赏重刑，建立连坐制度，对耕织、作战、告奸有功者施以厚赏，对那些私相斗殴者、不积极外战者、懒惰贫穷者、隐匿犯罪者加以重刑。所有这一切，都是为了富国强兵、称霸天下。

但如何让新法得以推行呢？为了表示变法的决心，商鞅“徙木立信”，用五十金来试探老百姓，也向老百姓传递了一个信号：推行新政，赏必重赏，罚必重罚，态度不容置疑。新法一经颁布，就遭到了保守派的顽固抵制，为了推行新法，商鞅不得不用血腥来树立威严。太子触犯新法后，因是国家储君，不能用刑，商鞅就让太子傅公子虔和太子师公孙贾代为受过，一个处以刖刑(砍脚)，一个处以黥刑(在脸上刻字涂墨)。新法实行四年后，公子虔再次犯法，商鞅竟然割掉了他的鼻子（劓刑）。于是“秦人皆趋令”，再也不敢批评新法。

新法“行之十年，秦民大悦，道不拾遗，山无盗贼，家给人足；民勇于公战，怯于私斗，乡邑大治”，一些原来批评变法的人，又改口说变法的好话，这等于是向商鞅认错了。不料，心狠手辣的商鞅将这些人全部发配远方，从此以后，秦国再没人敢批评政令。

### **刑太酷人人自危 遭车裂作法自毙**

商鞅的变法使秦国从一个贫弱偏僻的二流国家，一跃成为强国，却给自己招来杀身之祸。他重新确立的等级制度，使大量靠世袭、资历、行贿等途径成为贵族的人失去特权。

而新法中最让人争议的就是“连坐法”。这种制度是建立户籍制，把百姓置于国家的严密监视之下，并使他们互相监视、监督。告发奸人，予以重赏；隐情不报，予以重罚；藏匿奸人，刑罚更重。在同一个社会组织里，一人有罪，则人人受刑，甚至株连三族。至于酷刑，什么腰斩、凿顶、抽肋、锅烹，哪一样都让人心惊胆战。商鞅实际上把“告密”行为制度化、法律化了，人人都是密探，处处都有监视的眼睛，结果是人人自危，惶惶不可终日。



商鞅变法之所以成功，很大的原因是秦孝公的无条件支持。秦孝公英年早逝之后，已经酝酿了 20 年的风暴骤然来临。对商鞅恨之入骨的贵族们乘机告发商鞅谋反，失去后台老板的商鞅逃到了函谷关，想住客店却没有证件，店主不敢收留他，因为按照商君制定的法律，留宿没有证件的客人，要受连坐之罪！商鞅喟然叹曰：“嗟乎，为法之弊，一至此哉！”他走投无路，只好回到封地，仓促地组织了一支人马，起兵造反。战败后，秦惠文王对他实行了严酷的车裂之刑，告诫世人“莫如商君反者”。

### 数英雄论成败 古今谁能说明白

变法是使秦国富国强民的良药，也是商鞅给自己酿的苦酒，他的悲剧充满了历史的宿命。商鞅执掌秦国朝政 19 年，才有了繁华富庶、气势如虹的强秦；才有了始皇帝“续六世之余烈，振长策而御宇内，吞二周而亡诸侯，履至尊而制六合”的统一大业；才有了历代王朝沿用的秦汉制度、霸道王道并存的治国传统。而他死于自己制定的法律下，也是以生命维护了变法的尊严。

后人对商鞅的评价，褒贬不一，争论不休。司马迁在《史记》中将商鞅的严刑峻法归结为他的“天资刻薄”，这也成为后世评价商鞅是“酷吏”的主要依据。即便国富民强，试问又有谁愿意生活在那样的制度中呢？但也有人认为，商鞅之法，实为战争时期的非常之法。当时的秦国，民风强悍尚武，私斗滥刑，不知畏惧，欲使民畏法，轻罪重罚是必要的手段。而为了让被剥夺利益的老氏族做出让步，严刑峻法更是必不可少。

1000 多年后，又一位力排众议、走在时代风口浪尖的改革家王安石，在月色朦胧、清风拂面的夜晚，在隐隐半山掩映的书斋中，面对商君一生事迹，泪湿衣衫，挥笔写下诗句：自古驱民在信诚，一言为重百金轻。今人未可非商鞅，商鞅能令政必行。

## 天下智慧·改革家的实践智慧

### 两种改革观：王安石变法与张居正改革

北宋和明朝进入中叶后，都面临着“积贫积弱”的局面。王安石和张居正就是在这种相近的背景下各自进行了变法与改革。但是，将王安石的变法与张居正的改革进行比较，则王安石变法的成就不能与张居正的改革相提并论。

王安石变法之时就遭到了来自各方面的反对，以失败而告终。后世学者对王安石变法也褒贬不一，可作为王氏变法不如人意的佐证。

与王安石变法不同，张居正任相之时改革却得以全面推行。虽然张居正身亡之后，其改革措施(除“一条鞭法”外)被明神宗废而不用，他本人也遭诬劾而被削官夺爵；但到万历末年，



人们认识到改革的益处。因此，他的文集问世后，为其作序跋的文人、士大夫无不对其改革称许有加，认为在他执政的“十余年间，海宇清晏，蛮夷宾服”，并把他誉为“救时宰相”。天启朝，廷臣开始为居正鸣冤。于是熹宗下诏“复(居正)故官，予葬祭”；到崇祯朝，居正父子官复原职，尚书李日宣等更称：“故辅居正……肩劳任怨，举废饬驰，弼成万历初年之治。其时中外义安，海内殷阜，纪纲法度莫不修明。功在社稷，日久论定，人益追思。”可见张居正以他的改革精神赢得后世对他的追思与怀念。这是王安石变法失败后所没有的。

尽管王安石和张居正都是为了救弊图兴而进行的改革，他们的改革却产生了迥异的社会效果。究其原因，主要有以下几点：

### 改革策略的不同

改革是社会危机的产物，但即使是同一类型改革，也会因改革者所采取的策略不同而产生不同效应。和王安石变法相比，张居正改革阻力较小在于他具有较高的策略水平，这主要表现在改革所奉行的宗旨方面。

王安石早在宋仁宗嘉5年(1160年)上《万言书》时，就提出要改变现有法度，使之合乎“先王之政”。但是，他任相之后，却亮出“天变不足畏，祖宗不足法，人言不足恤”的观点，表明要更改太祖、太宗以来的法令制度。安石此举虽然给希望变法的士人注入了一副兴奋剂，但在思想还很保守的宋代，改变“祖宗之法”无疑会招来守旧派的激烈反对。如范纯仁向神宗上疏说：“王安石变祖宗法度，掊克财利，民心不宁”；在向神宗上《尚书解》时又说：“其言皆尧、舜、禹、汤、文、武之事也，治天下无以易此。愿深究而力行之！”实际上就是要神宗不事更张，奉行“祖宗法度”，这种思想在当时的士大夫中是很普遍的。因此，王安石亮出的变法旗帜使他在变法之初就遇到了强大阻力。张居正的做法与王安石则不同，隆庆5年(1571年)，他担任会试主考时撰写了《辛未会试程策》，其中第二部分“法先王与法后王”的策题答案体现了他的变法思想，他认为“法制无常，近民为要，古今异势，便俗为宜”，说明他主张变法应以顺应民心为要，即应“法后王”。但他又说，“法后王”并不是更改明太祖所制定的各种制度，相反，对于唐宋以前的君主而言，明太祖是“后王”，因此“法后王”就是恢复太祖之制中本来面貌，革除正德以来的弊政。而对于明中叶诸帝来说，太祖又是“？ 韧酢？这样，改革并没有违背先贤所主张的“法先王”之旨。居正任首辅后，在明神宗召见时表示：“方今国家要务，惟在遵守祖宗旧制，不必纷纷更改”；然后又在谢恩疏中说：自己要“为祖宗谨守成宪，不敢以臆见纷更”。这样，张居正在改革中始终打着“恪守祖制”的旗帜，从而抑制了守旧派之口，减少了改革的阻力。



## 改革步骤不同

宋、明两朝发展到中叶时，都面临着严重的财政危机，因此，王安石和张居正上台时，接手的都是家底很薄的摊子，扭转财政危机是他们的共同任务。然而，在制定改革方针，应该孰先孰后时，王安石和张居正采取了不同的步骤，体现了他们在谋略上的差异。

王安石变法，一开始就着手整顿财政，而忽略了吏治改革。“农田、水利、青苗、均输、保甲、免役、市役、保马、方田诸役，相继并兴，号为新法，颁行天下”。这表明王安石为改革“积贫积弱”局面，一开始就把改革重点放在整顿财政上，以俭财为先。由于新法在推行过程中用人不当，一些地方官使新法成为扰民、困民之举，遭到百姓反对，且变法对官僚地主及大商人的利益触犯颇多，故又遭到这部分势力的反对。可见，在吏治没有澄清、官僚地主的阻力没有打破之前，改革是会遇到许多意想不到的困难的。

和王安石相比，张居正显然要老练许多。在他看来，“治理之道莫急于安民生，安民之要，惟在于核吏治”，否则，吏风不正，一切政令都会流于形式。“上泽虽布而不得下疏，下情虽苦而不得上达”，即是当时官僚作风的写照。正德、嘉靖年间的改革之所以不了了之，正是吏治腐败所致，张居正对此深有体会。因此，虽然面临严重的财政危机，他却没有一上来就贸然整顿财政，而是先行改革吏治，于万历元年(1573年)提出“考成法”。考成法的施行，大大提高了官僚机构的行政效率，史称“自是，一切不敢饰非，政体为肃”，“虽万里外，朝下而夕奉行。”由此，张居正是在获得了一个得心应手的政治工具后，然后再运用这个经过改造的工具去推行经济、军事诸方面的改革，使新法一以贯之地推行了十年之久，产生了积极的社会影响。

## 天下智慧·改革家的实践智慧

### 当代中国改革的现状及其走向

郑永年<sup>①</sup>

#### 中国改革的路径与绩效

中国的改革，选择的是先经济改革、再社会改革、再政治改革的改革路径。应该说，这是一种比较有效的改革路径。从中国改革的实际情况看，自邓小平发动改革到江泽民主政期

---

<sup>①</sup> 郑永年，1981年考入北京大学国际政治系，主修国际政治，1985年获得法学学士学位，1988年获法学硕士学位，同年留校任教。1990年考取美国普林斯顿大学詹姆斯·麦迪逊奖学金，同年进入该校政治系攻读博士学位。1995年获政治学博士。1996年底赴新加坡国立大学东亚研究所工作。至2005年，历任该所研究员、资深研究员、所长。2005年，被聘为英国诺丁汉大学终身教授。现任新加坡国立大学东亚研究所所长，《国际中国研究杂志》(China: An International Journal)共同主编，罗特里奇出版社(Routledge)“中国政策丛书”(China Policy Series)主编和世界科技书局(World Scientific)“当代中国研究丛书”(Series on Contemporary China)共同主编。



间(1978年到2002年),主体性改革是经济改革,政治改革和社会改革也有进行,但是属于辅助性的改革。从2002年十六大开始,随着“和谐社会”和“科学发展观”目标的提出,社会改革已经成为主体性改革。这期间,政治改革也是重要的,但仍然处于辅助性的地位。

十六大以来的改革围绕着两个重大目标,即“科学发展”与“和谐社会”。在这个阶段,社会改革成为主体性改革。之所以如此,主要原因有几个方面:

第一,通过前面以经济改革为主体的改革,基本经济制度已经得到确立。经济改革仍有空间,但主要是制度的改革或者改善问题。总体制度要得到改革,就必须找到新的突破口。较之政治改革,社会改革比较容易进行。

第二,社会改革是为了“还债”。从计划经济到市场经济转变过程中,原来计划经济体制下的社会制度已经不适用,但以经济为主体的改革又没有能够提供新的制度体系。而这些新制度必须通过社会改革得以实现。原有的社会制度,包括社会保障、医疗、教育、住房等等,是计划经济模式条件下的产物,尽管在当时起到了很重要的作用,但已很难适应市场经济条件,通过社会改革重建这些体制是唯一的选择。

第三,是为经济的可持续增长寻找新的动力。这里主要表现为建立一个内需社会。改革开放以来,中国的开放政策造就了中国的外向型经济,即出口导向型经济。出口成为经济增长的主要动力。最近的金融危机已经表明,出口导向型经济具有很大的局限性,因为很容易受到世界经济变动的影响,特别是出口市场受西方贸易保护主义的影响。原有的经济发展模式不改变,可持续性是非常成问题的。

第四,社会改革的第四个主要目标是为将来以选举民主的主体政治改革打下坚实的制度基础。从长远看,民主化不可避免。无论中国实现什么形式的民主政治,都需要一个强有力的制度基础。而社会改革的目标就是要为民主化确立社会制度。

### **中国改革的现状与阻力**

经过30年的改革,中国目前进入了一个需要深化改革的重要时期。自改革开放以来,改革、发展和稳定一直是中国三个互相关联的政策领域。通过改革而得到发展,通过发展而达致稳定,而稳定本身又反过来有助于再改革和再发展。这是一个良性的循环。但近年来中国总体局势的发展在很多方面表明这三者之间似乎已经开始进入一个恶性循环,即无改革、高发展和不稳定。或者说,改革停滞不前,发展速度加快,社会则变得越来越不稳定,而社会的不稳定则反过来制约着改革和发展。



首先来看“无改革”。“无改革”指的是一种没有改革的客观局面，它并不是说领导人或者社会不想改革。想改革而没有执行或者执行得很差，就导致“无改革”局面。今天，方方面面的改革似乎已经遇到了瓶颈或者说既得利益集团的强大阻力。如前面已经指出的，经济改革开始得最早，无论是80年代还是90年代，方向很明确，那就是市场经济。近年来，经济改革方面已经举步维艰。90年代开始的国有企业公司化、公司治理和规制等方面的改革得不到深化。国企越做越大，越来越多的企业从规模讲已经排到世界前列，但无论从劳动生产力的提高还是从技术创新来说，中国的国企都无法和先进国家的大公司相比。如果通过垄断和行政权力就能获利，那么国有企业就没有动力通过提高生产力和追求技术进步了。很明显，垄断型国企已经成为中国经济进一步市场化的阻力。

社会改革方面的情况更不容乐观。本世纪初，随着社会问题的凸显，政府开始把社会改革和社会政策提到改革的议事日程上来，即成了前面所说的主体性改革。社会保障、医疗卫生、教育和住房制度等方面都是政府要改革的。社会改革方面的政策话语早已经在台面上，包括建设“全面小康社会”和“和谐社会”。但是，实际情况如何呢？不能说政府不作为，在所有这些方面，政府已经尽力。但是从社会的满意度来说，到目前为止的改革还是远远不够的。既得利益集团要么阻碍改革，要么改变改革的方向，要么挟持改革以图私利。因此，改革所取得的成效远远弥补不了经济发展对这些社会领域的破坏程度。

在经济和社会等方面没有实质性改革的前提下实现经济的飞速增长，使得权力资本直接主导了“社会改革”，导致了严重的社会后果。在中国，这些领域都在不同时期成为国家代理人 and 投资者分享利益的暴富领域。当前的中国，在经济领域市场化不足的同时，社会领域已经过度市场化。虽然价格“双轨制”已然消失，但以行政垄断和福利特权为标志的另类“双轨制”，在社会、经济两个领域仍然并行存在。

在这样的情况下，“不稳定”也很容易理解了。中国在经济取得高速发展的同时社会的解体也在加速。或者说，高速的经济发展是以社会的解体为代价的。社会解体表现在各个方面，但最显著的表现是近来高涨的社会暴力，尤其是个体化的社会暴力。暴力发生在社会和政府之间、社会和资本之间、社会与社会之间。这些角色之间的暴力已经充塞媒体。但这里有两点特别值得注意。第一，分散化的地方资本或者政府的暴力已经导致了社会个体化的暴力。第二，更为严重的是，在暴力背后隐藏着社会对政府和资本的极度的不信任。中国的现状和面临的挑战说明了深化改革的必要性，然而深化改革面临诸多困难。

困难之一，是既得利益集团的强大。现在的既得利益集团是改革开放的产物。他们在改



革开放早期扮演过积极的改革作用，是克服老既得利益的主力。但是现在他们已经成长。在一定程度上，既得利益集团现在已经挟持了改革议程。如果执政党的议程被既得利益集团所挟持，那么改革就变得不可能，最终有悖于执政党的整体利益，更不用说社会和国家的整体利益了。现实地说，任何国家都会面临既得利益问题，执政党也必然和既得利益有这样那样的关联。既得利益的存在也并不是说社会改革不可能了。

困难之二，是作为改革主体的执政党已经对改革缺乏集体共识。改革开放以来，中国的改革之所以取得了极大的成功是因为执政党一直是改革的主体。在世人的眼中，中国的体制是最具有动员能力的。如果动员能力没有问题，那么问题就在于集体共识的缺失。领导层现在就好像一个“救火队”，被动地被社会或者社会问题推着走，哪里着火就出现在哪里。这种被动性必然出现更多的问题，使得改革面临更大的困难。执政党作为一个集体往往对重大改革问题失声或者保持沉默，人们所听到的只是个别领导人的微弱声音。这种微弱的声音也经常导致社会上一些人对“这种声音是否代表中央”的怀疑。

### 中国改革的策略与未来

现状如此，应当怎么办？这是个复杂的问题。中国是一个危机驱动的社会，有了危机才会有进步。现在面临很大的危机，这是进步的动力。根据我的研究，深化改革可以从以下几点着手：

第一，在政治改革方面，要重新确立共产党的改革主体地位。党现在光行使统治权，而不是领导权。尽管因为财力的增加和各种技术的提高，统治权在强化，但领导权在急速衰落。领导权如何得以确立和巩固？这需要执政党提高继续领导改革的能力。

第二，在经济和社会改革方面，要从中央—地方改革寻找新动力。这几乎是中国改革的定律。中央集权体制的最主要的特点就是在运作过程中权力会不断往上集中，而一旦高度集中，地方和社会的发展动力就会被扼杀。邓小平时代经历了两次大的分权运动。90年代中期之后的改革也是从中央—地方关系入手的。最典型的就是1994年的分税制和1998年的中央银行制度的改革，这两大改革直接影响到中央—地方关系。这段时期是改革开放以来有关中央—地方关系制度建设最重要的时期。

第三，要把国有企业转变成为公共部门。人们一直把中国的国有部门比喻成西方的公共部门，这是一大错误。西方的公共部门属于公共，属于社会和人民。公共部门受公众的监督，各国议会都有一整套对公共部门的监督和制约的机制。而中国的国有部门属于国有部门的代



理人。这里存在着严重的“内部私有化”问题。国有部门的产权理论上属于国家，但实际上是国家的代理人拥有实际的产权，利用国家权力追求私利。国有部门要真正国有化、公共化。如果国有部门可以通过政治和行政权力来追求利益，而其财富并不为全体公民所分享，那么会造成很严重的后果。

第四，要向社会分权。如果光从中央到地方的分权，必然演变成地方专制和大量“土皇帝”的出现。这要求向社会分权来制约地方权力。应当容许和鼓励各个领域的非政府组织的发展。媒体必须具有一定的独立性才能扮演监督的角色。

第五，在地方层面，大力推行参与式和协商式民主。选举式民主先要在党内进行，主要解决党内责任制问题和权力交班问题。选举民主会强化中央的合法性和权威。如果选举民主先从地方进行，这会加速中央权威的衰落。地方选举表明地方权力机关的权力来自选民，而非上级政府。在地方政府是由选举产生的，而上级政府不是的情况下，会发生什么？上级政府权威急剧下降，甚至丧失。相反，如果选举民主从中央开始，则有利于制约地方权力，防止地方主义的崛起。这方面可以从联邦制学些经验。

第六，建设处于国家与社会之间、政府与人民之间的国家政治制度。这方面，中国基本国家制度已经存在，改革的目标就是要改进或者改善。现存制度主要包括人大、政协和司法。人大和政协是代表机构。“三个代表”理论提出后，人们开始重视人民代表的利益代表问题。这方面有所进步，主要是人大和政协代表的意见表达方面。但是制度和政策层面有很多问题仍有待于解决。这里有一个更为重要的问题是司法独立问题。司法相对独立是中国走向法治的第一步。而基本国家制度的最重要的体现就是法治。

第七，改革策略问题。上面所谈的这些方面都是改革可以有所作为的领域。如何实施这些改革，改革的策略变得重要。前面已经强调过，要消除既得利益谈何容易？这就要从既得利益之外培养新的利益，再用新利益制衡既得利益。这是邓小平改革的成功策略，可以继续。不能光看到既得利益集团的强大，也要看到中国的改革力量壮大得很快的事实。但改革力量处于分散状态。如何聚合，这是一个改革策略的问题。而策略又是个共识的问题。前面说过，现在没有共识。“解放思想，杀出一条血路”，仍然是继续改革的真谛。

（本栏编者：黄杰 联系方式：[09110170003@fudan.edu.cn](mailto:09110170003@fudan.edu.cn)）



## 治国之道·城市化的国际经验

【编者按】城市是人类文明的标志，是人们经济、政治和社会生活的中心。城市化的程度是衡量一个国家和地区经济、社会、文化、科技水平的重要标志，也是衡量国家和地区社会组织程度和管理水平的重要标志。城市化是人类进步必然要经过的过程，是人类社会结构变革中的一个重要线索，经过了城市化，标志着现代化目标的实现。然而，仅仅看到城市化所带来的丰硕成果而赞叹不已、振臂高呼是远远不够的，城市化过程并不一定是一曲美妙的乐章，像很多进步一样，城市化过程中也夹杂着许多不和谐之音。由于自然条件、地理环境、总人口数量的差异和社会经济发展的不平衡，各国城市化的水平和速度相差很大。经济发达的工业化国家的城市化程度要远远高于经济比较落后的农业国家。

### 英国：经济社会自然成长的过程

18世纪60年代开始的工业革命，使英国成为最早进入城市化的国家。从1760年到1881年一百多年的时间，英国的城市化水平由开始的10%左右提高到后来的72%。纵观英国近代城市化的历史，有以下特点：

(一)英国近代城市化是一个自然前进的过程，基本上是社会、经济规律自发作用的结果。政府干预很少。英国近代城市化运动是世界城市化运动的前驱，无先例可循，且在城市化发展时期英国正处于自由资本主义阶段，政府奉行自由放任政策。这种情况兼有利弊。一方面，城市化的进程有自然、健康的一面，避免了政府拔苗助长或人为抑制可能带来的弊端。但另一方面，对城市化发展放任自流也有其不利的一方面，由于缺乏政府的统一规划管理，城市内部规划的杂乱无章。使得环境污染，住房紧张、交通拥挤等传统“城市病”变得非常严重，以致城市的许多优越性被遮盖了。

(二)英国近代城市化的步伐相当迅猛，从1750—1851年间，城市化的水平即由10%提高到超过50%，英国近代城市化的迅猛发展有如下原因：第一，英国的农业结构较为特殊，是一种混合型农业，畜牧业比农耕地发达，所需的劳动力要少，促使大批人口流入城市，使城市化水平得到很大提高，第二，当时英国优越的国际地位对英国近代城市化的进程产生了重大的影响，英国是近代海上争霸和殖民争霸的最后胜利者，殖民掠夺为英国带来了巨额财富。广大的亚非拉地区成了英国城市化的世界性农村，英国近代城市化的发展如同几条根系共同供应的一株幼苗，它的成长速度当然是相当快的。

(三)在英国近代城市化的过程中，城市人口中外国移民较多。初期主要为爱尔兰人。他们在国内饥荒和贫困的驱使下，大批涌入英国，其中的大部分在工业区定居下来，他们承担



了煤矿、纺织、建筑、码头等笨重而又工资低廉的粗活，对促进工业及城市的发展起了很重要的积极作用。在城市化的后期，进入英国的移民成分发生了变化，随着城市化向更高层次迈进，其他国家的实业界人物、高科技人员开始涌入英国，他们大多集中在大城市，尤其是伦敦，1881年全英国的外国移民总数为12.4万，其中6万人聚集在伦敦。

然而，英国长期的自由放任的城市化发展模式使工人阶级，此后又包括富人阶层都为此付出了极大的代价，社会出现严重的裂隙和不稳定。为了补偿自由放任城市化模式带来的损失，英国不得不利用法律法规和推行“福利国家制度”，以弥补这种自由放任城市化模式所造成的一系列社会发展的断裂。政府利用法律手段调节城市化。19世纪中期以来，英国颁布了一系列法规，1824年英国国会通过了自1601年起实行的《济贫法》的修正案，建立了为贫困无助者提供居住和工作的济贫制度。但济贫院的恶劣状况成为无家可归者的可怕归宿。1848年和1875年两次通过《公共卫生法》才开始付诸实施。1866年通过了《环境卫生法》。1909年，英国通过了第一部涉及城市规划的法律（Housing Town Planning etc. Act, 1909），标志着城市规划作为一项政府职能的开端。1947年，英国颁布了《城乡规划法》，在同一时期颁布的专项法包括1945年的《工业分布法》，1946年的《新城法》，1949年的《国家公署和乡村通道法》，1952年的《城镇发展法》，据统计，自1909年以来，英国先后颁布了40余部关于城市的法规条例。

政府利用福利国家制度解决城市化产生的社会弊端。福利国家的社会保障是中央政府和地方当局共同承担重要职责，通过总的纲领和服务措施解决公民苦恼的所有各类社会问题。英国的社会保障制度主要有以下几个方面：向居民提供基本生活保障；提供医疗服务；提供符合体面生活的住房；提供教育服务；即向公民提供从“摇篮到坟墓”的全面社会保障。19世纪末，英国社会改革先驱人物查尔斯·布恩和西本·朗特里等在英国城市中作了大量社会调查，反映了城市中贫困、失业、低工资和疾病的真实情况，并提出了救治的对策。1942年，被誉为“福利国家之父”的威廉·贝弗列奇发表了《社会保险及关联服务》的报告，提出了消灭“贫穷、疾病、懒散、无知、肮脏”等社会问题，主张建立以医疗保健和国民教育为核心的全国性社会保险制度。社会改革者的呼吁和凯恩斯经济政策的采纳，推动英国在战后走上了福利国家的道路。战后以来，在英国出现了“正式的城市体系”这一概念。帕尔等人认为，英国的正式的城市体系指那些与生产、供应、管理和规范用于集体消费的公共物品与服务有关的组织机构。那些用于集体消费的公共物品和服务包括了土地、道路、下水道、饮用水、电、煤气等，也包括了规划、警察、消防、卫生、教育、住房和社会福利。提供这些服



务和物品的是各种国家组织——地方政府、中央政府部门、国营企业等，它们的运作对城市生活起着决定性的重要作用。

## 治国之道·城市化的国际经验

### 美国：市场经济发展与制度建构的双轨驱动

美国是世界上最大的发达国家，又是高度城市化的国家。在 1776 年宣布独立以后，美国经历了 19 世纪的工业革命和 20 世纪的后工业革命。美国城市化水平由 1790 年的 5% 提高到现在的 75% 以上。美国的城市发展从小到大，由集中到分散，最终形成了以都市区为核心的巨型城市带。美国的城市化过程同美国特殊的政治，经济、历史，地理和其他因素息息相关。尽管如此，美国城市发展的经验和教训对其他国家的城市发展有一定的启示。尽管美国的城市化过程同美国特殊的政治、经济、历史、地理和其他因素息息相关，但仔细考察美国城市发展的历史，认真吸取其城市化过程的经验教训，借鉴其城市建设中的一些先进的理念与做法，对加快推进我省的城市化进程，促进经济及社会协调发展依然有十分重要的参考价值。

美国城市化的三个主要特征：（一）城市的发展与经济发展密切相连，具有良好的互动机制。在 1870 年以前，由于美国工业还没有得到大规模的发展，基本上还处于传统的农业社会，这时的城市多是为了商品的交易而建立，城市是区域贸易中心。1870 年以后一直到 1940 年，美国的工业化发展迅速，铁路的建设与使用改变了传统的交通运输方式，制造业、采矿业的发展不仅提供了大量就业岗位，吸引了大量人口向城市迁移，而且工业化也提高了农业的生产率，减轻了农业劳动的强度，解放了一部分农村劳动力，为工业化的劳动力需求提供了源泉。这一时期美国形成了大量的新城市，城市的规模也不断增大。1940 年到 1970 年，美国进入后工业化社会，高速公路网的建设与完善，轿车的普及与使用改变了人们的出行方式；新通讯方式改变了人们的交流方式和生活方式，从而导致了城市的快速郊区化。1970 年以后，美国成为一个经济高度发达的信息化社会，信息产业和高新技术产业成为其主导产业，第三产业高度发达，同时，美国开始在全球范围内组织生产，大量的制造业转移到国外。在美国城市化过程中，虽然外国移民，种族隔离和政府政策都起了重要的作用，工业化水平的不断提高和产业结构的不断升级是美国城市化的根本动因。（二）市场机制在城市化过程中起主导作用。在美国，不论是政府投资城市建设还是社会投资城市建设，市场需求和效益是决定性的因素。美国的城市规划和我国的不同，美国的城市规划没有人口和规模的限定。最早的城市规划主要是土地使用规划，至于何时进行建设、建什么则根据市场的需求，由市场主体来选择决定。在美国多数基础设施都是由社会投资建设的，只要



城市有需求和项目有效益就有人投资建设。现在，多数美国的城市编制有城市发展综合规划，编织这一规划的主要目的是规定城市发展的各项目标，以及达到目标的方针政策。其主要内容有土地使用规划、投资改善计划、居住社区规划、地区就业规划及专业系统规划等。但这些规划一般不具有强制性，实际上是一个未来城市发展的计划，主要用于指导未来的城市建设。（三）政策、体制与制度为城市化提供了良好的制度支持。从影响城市化的主要因素来分析，美国的土地政策、移民政策、户籍政策对美国的城市化有着重要的促进作用。美国是一个以私有制为基础的国家，土地为私人所有，可以进行买卖和出租等交易。土地的私有制使得失去土地者和得到土地者都从土地的交易中得到了好处。失去土地的人获得资本来到城市投资发展，得到土地的人，获得了更大的发展空间，这些都推动了城市化的进程。美国的人口管理制度也有利城市化进程。美国的人口管理制度非常有利于人口的流动。没有任何人为的障碍来限制或阻碍人口的流动。这样的人口管理制度为人们职业选择、居住地选择提供了自由空间，便于形成城乡乃至全国统一的劳动力市场，有利于农业劳动力的转移，有利于资源的合理配置。实际上，正是美国的人口的迁移成为战后美国城市人口变化的主要因素。

## 治国之道·城市化的国际经验

### 日本：在治理“城市病”中挣扎发展

1868年明治天皇迁都东京，日本开始学习西方现代化的政治、经济和社会改革，开始了所谓的产业革命。这阶段日本人口大量涌入城市中寻找工作。1890年的日本城市人口320万，仅占全国总人口的7.8%，产业革命的后期，1920年到1930年的10年间，城市人口增加了849万人，城市人口达到了1544万人，占全国总人数的24%。二十世纪30年代，日本政府加大了对新兴产业的扶持力度，少数财团逐渐控制了整个国家的工业生产，形成了相关领域的寡头垄断。这个时期的日本城市人口继续增加。1940年全国城市人口的比重也达到35%。只是二战时期，由于战争的缘故，大量居民躲避轰炸而迁居农村，城市化的步伐减缓下来，1950年日本的城市化率仅上升到37%。1950年朝鲜战争的爆发，使日本的经济获得了转机。在“军需经济”的刺激下，日本经济得到了恢复和发展，随后进入经济增长的黄金时期。伴随着经济的快速增长，迁居到城市地区的移民也大量增加。在移民高峰时期的1960—1964年，有超过300万人迁向三大都市——东京、大阪、名古屋。1965年到1975年，三大都市的人口增加了1500万人，居住人口占全国总人口的44.9%。到1975年，约有76%的日本人居住在城市中。二十世纪70年代，由于美元汇率制度的变更，再加上1973、1979年的两次石油危机的影响，日本经济增长速度减缓。为了减低生产成本，日本的企业开始迁离大都市，搬



到农村或者将工厂迁到亚洲、北美一些国家和地区,城市人口增长变得十分缓慢。另一方面,因为人口的大量增加,“城市病”现象日渐突出,因而又出现人口从大都市向外迁移的“逆城市化”现象。这时期的日本城市人口逐渐饱和,城市化进展不大。1996年日本的城市化水平为78%左右。

大约从1945年到1980年,战后的日本有一段高速发展的城市化时期。当时,经济高速发展,有些企业采用“集团就职”的方式,到地方农村中学整班招收毕业生进城务工。而在这个大发展的时期,日本出现了形形色色的社会问题,与今天中国社会的各种“城市病”颇为相似。比如交通拥堵、贫富差距、弱势群体的利益受到侵害;再比如,日本也发生过“毒奶粉事件”,发生过由于黑心煤窑主雇佣贫民进行矿产开发、造成大量人员死亡的矿难等。东京上世纪60年代的地铁,和北京今天的一号线一样,曾经以拥挤著称。当时,东京正处在城市化的高峰期,外来人口给交通带来了极沉重的压力。后来,在无力增加运力的情况下,日本电车公司被迫出台规定,建立女性专用车厢,保护女性乘车的人身安全。而日本大规模城市化建设中,也曾有尖锐的拆迁矛盾,成田机场的拆迁曾经爆发激烈的流血冲突,至今无法解决;1972年,日本前50名巨富中,房地产业主就占了35名。

不过在城市化的过程中,日本也采取了诸多行之有效的措施,尤其防止农民失地后再失业,避免了城市流民阶层的出现。日本政府一方面为进城农民提供与城市居民相同的社会保障和市民身份,另一方面严格要求企业对劳动者的雇用保障,采用近乎“终身雇用制”的方式,确保农民在进城后不会陷入困境。自1955年至1970年,东京每年的人口净流入量达到30万至40万。但东京没有单纯“摊大饼”式地被动外延,而是以放射状大容量轨道交通为依托,沿轨道交通站点建设居民区,并为之提供高标准的生活服务、社会文化和治安配套。对未入城的农民,为了增加他们收入,日本将农产品的价格维持在高位,农户在销售农产品时就获得了较多的收入。此外,农村居民的精神生活也相当丰富。地方社区往往会有艺术、读书等各类社团,当地企业也会不时地举办各类活动,例如传统节庆时的彩车游行、焰火等。可以说,日本城市化的成功,与处理和重视农民利益关系密切。

通过对英美日三国城市化的历程、特征的介绍,以及对三国处理“城市病”采取的政策和措施的分析,我们应当必须正确认识城市化,包括城市化带来的负面影响,积极汲取发达国家城市化过程中的有益经验,避免重蹈覆辙。

(本栏编者: 弓联兵 联系方式: [09110170002@fudan.edu.cn](mailto:09110170002@fudan.edu.cn))



### 澳大利亚大墨尔本市的交通政策系统

澳大利亚的城市交通政策发展至少在某些部分受到了历史愿望的影响，即希望在广阔的国土上提供相同的服务而支撑这一政策的前提是较低的人口密度。虽然现在采用了再分配制度，但对农村人口和城市人口提供的服务标准仍然存在很大差别（主要是医疗、公共交通、能源和通信）。最能体现这一再分配制度的功能领域就是道路建设资金的分配。澳大利亚交通政策依据地域、制度和功能被分成几个部分。澳大利亚的城市之间相距甚远因此无论为了克服这种空间上的阻隔做出多少努力，陆路交通的“时间阻隔”仍然存在。需要说明的是：澳大利亚每个大城市的交通和基础设施管理都不同没有一个城市可以作为典型案例来分析。而且在州政府的意志下正式的组织安排有时会改变。

在联邦政府的财政结构中维多利亚州政府在墨尔本市的交通政策系统中最具有发言权。在州政府中最重要的部门就是基础设施部和维多利亚道路公司。基础设施部负责城市交通的所有方面：包括道路基建、道路交通和公共交通。虽然维多利亚道路公司在体制上是基础设施部的一个组成部分，但实际上它是个独立的机构，与最高一级政府之间有单独的问责制。基础设施部目前在政治上为首的是由内阁（当选州政府的高级委员会）任命的两位部长：道路和港口部部长以及公共交通部部长。另外，所有的基础设施工程必须由州政府下属的财政部批准，所以州财政部部长权力也很大。

所有与道路基建和交通有关的事务集中由维多利亚道路公司来处理，这个公司负责所有的城市中的“主要”道路（四车道及四车道以上穿过城市区域的道路网）并且负责扩建干线快速路系统。维多利亚道路公司有一个专门为新道路建设制定提案的部门，员工素质很高。最近一个长期规划的例子是公司建议为穿过墨尔本周边乡村的外环道路提供“预留地”。“预留地”概念的提出是很重要的。这表明政府购买了所有的规划道路用地以防止有任何建筑会构筑在将来的道路上。预留地并不是表示这条道路将建而是表示一旦政府做出决定这条路的建设较为容易。政府有权强制土地所有者将他们的土地以市场价格（农业用地的价格大大低于居住用地或工业用地）卖给政府。一旦道路路线确定，维多利亚道路公司会按照程序向州政府或联邦政府提交预算申请。来自于该公司或其他州类似机构的道路提案，共同组成联邦基础设施政策的某些内容。因此提案从州政府交上来联邦再把资金拨下去。最近几年，大多数规模较大的公路提案由公共财政和私人共同集资其合作协议中涉及对道路的新建部分征收通行费。这个系统使墨尔本市外围新建的高速路标准的道路可服务于新的居住区。



墨尔本的公共交通包括 640km 的城际铁路线、覆盖近郊和中远郊的高密度的轨道（或轻轨）网络、249km 的双轨交通和公交线路系统。每个系统都是单独规划和管理的。在传统体制中铁路和轨道交通有各自的州管理委员会。部分的公交运营由轨道交通委员会控制而大多数则是私人运作。

政府在 20 世纪 80 年代调整城市范围内的公共交通服务体系，例如一票制的推行。但在 20 世纪 90 年代，轨道交通私营化，分给相互竞争的特许经营商和授权给私人公司经营。但是州政府依然保留所有权和对轨道交通和车辆的控制权。后来一家重要的私人公司退出现在只有两家私人企业经营着定点铁路交通服务，两家都是法国公司所有。尽管从 1976 年起墨尔本建造的道路里程数超过任何其他的澳大利亚城市但从 1930 年起墨尔本市就没有新建任何的轨道线路。不过公交一票制系统依然得以保留。

在基础设施部里有一个部门称为“公共交通部”，负责与私人公司签订合同并且为公交系统的未来出谋划策。在城市中公交使用比例逐年下降而州政府最关心如何降低赤字，即各项收费和交通服务支出之间的差额。在规划未来基础设施方面，公共交通机构无法和道路公司相比。其关注的重点只是如何使公交服务的运营更便宜。主流的预测认为公交使用比例有可能继续下降。因此最近城市公交使用率的上升让州政府措手不及，没有制定长期的规划来满足这种新的需求或扩容公交系统。新的铁路线的投资已经被推迟，超过了现行政府的任期。

墨尔本的 31 个民选自治区负责建设运营当地的道路、桥梁、环岛、车辆减速设施如限速墩、人行道、自行车专用道、街道自行车道以及其他交通和街道管理设施。对于每一个大城市而言尽管了解哪一级政府在哪些方面花了多少钱是十分有用的，但实际上这些信息不会被搜集并发布，这加剧了大城市体制意识的匮乏。出于官方意图，墨尔本就像其他澳大利亚城市一样缺少大都市权力实体。因此不存在由大都市统一建造的道路、人行道或自行车道系统只有州政府负责提供的穿过公园、公路旁或河岸沿线的路径。当地方市政当局与维多利亚道路公司在某条“主要”道路的规划施工上存在分歧时，后者占有主动权。例如墨尔本市议会打算将哥本哈根式的自行车车道置于一城市主干道旁，但在维多利亚道路公司的建议下，州政府道路部部长很快拒绝了议会的许可申请。

土地利用政策和控制主要是地方政府的责任，这些政策受到州层面制定的广泛政策的指导。州政府的规划与社区发展部负责制定州的土地使用政策，这一政策主要是确定人口增长区域和农转非土地。城市用“城市增长边界”来约束城市的无序扩蔓延但是私人开发者在边界内外囤积了大量的土地其中很多土地在市场上挂牌（或者试图把边界之外的土地放到市场



上), 这样他们就能获得最大的利益。虽然政府口头上答应通过“活动中心”的设置来整合土地利用和交通规划但这些“活动中心”代表了高强度开发地区, 并且不加选择地分散在城市各处, 因此得不到开发控制的支持, 而开发控制正是要改变开发产业和土地市场早已确定的事务。一些城市中心地区被冠以时髦的头衔“公交都市”但是其设置在城市设计中未能起到很大的改善作用, 即帮助当地居民安全舒适地到达地方公交枢纽。

(本文摘编自《澳大利亚的城市交通政策》, 作者尼古拉斯·洛、索菲·斯蒂鲁普, 原载于《国际城市规划》2008年第5期)

## 治理技术·公共交通补贴政策

### 私家车困境中的城市公共交通财政补贴

由于小汽车交通所带来的各种交通问题, 世界很多国家和城市都制订了“优先发展公共交通”的城市交通发展策略, 并且对公共交通发展给以大量的财政补贴。为保障政府公交财政补贴的顺利实现, 很多国家和地区先后制定了多种有关公共交通的法律法规及税收政策, 从而确保了对公交财政补贴的实现及部分补贴资金的来源。

从20世纪60年代开始, 美国政府就出台了一系列的法律法规保证对公共交通的财政补贴, 体现了对公共交通的扶持。1964年美国通过了《城市公共交通法》, 目的是要维护已有的城市公共交通系统, 并改善和扩大其服务。据此, 美国各个城市的公共交通计划项目, 只要属于地区交通规划的就可以获得联邦政府的拨款, 并且政府拨款高达项目总费用的2/3。

1970年, 美国又通过《城市公共交通扶持法》, 明确规定了公共交通获得道路权、开辟公共汽车专用道路或优先通行道路。此后, 联邦政府对公共交通的资助范围进一步扩大, 并且将联邦公路基金的一部分用于公共交通项目。

1991年, 美国《综合地面交通效率法》提出限制私人小汽车并鼓励发展公共交通的政策; 1992年《国家能源政策法》规定, 企业雇主可以向职工提供每月60美元的免税福利, 用于支付公共交通的费用。1998年美国签署的《21世纪交通平衡法》在《综合地面交通效率法》的基础上, 增加了许多有利于公共交通的内容。

为了鼓励和引导人们乘坐公交车, 美国州、市政府加收小汽车牌照税、驾驶执照税和停车费, 每一加仑汽油多收0.18美元, 其中的0.06美元作为公共交通建设基金, 企业凡职工人数超过100人均需制定减少小汽车使用数量的计划, 并要采用通勤班车的办法解决25%以上职工上下班交通或租用公共交通工具。洛杉矶市还专设了0.5%的零售税用于公共交通。

法国中央和地方政府一贯高度重视城市公共交通的发展, 把城市公共交通的发展摆在优



先发展的重要战略位置上并作为长期不变的目标用法律形式给以保证。依据法国公共交通法建立的公共交通税，规定 9 人以上企业需按工资总额提取 1.2%-2%的公共交通税，从而保证公共交通发展有可靠的资金来源。巴黎市区交通税率为 2.4%，交通税征收后，由巴黎交通管理委员会每月分配给公交总公司、国铁等交通企业。交通税是巴黎公交总公司弥补亏损的重要来源。除对企业征收公共交通税以外，法国政府还规定企业要支付员工公共交通黄票（类似于月票）成本票价的一半。由于以上政策，公交公司每年的实际亏损都得到政府的足额补贴。

德国对公交企业的减免税收主要是减少公共交通销售税(增值税)的 50%和完全免收公共交通的车辆税，另外还减收公共汽车的用油税。为了支持公共交通的建设，1971 年制定了一项《改善地区交通状况的财政资助法》。政府所得资金的一半用于发展公共交通。

政策上的扶持提供了公交事业发展的良好环境，而财政上的补贴则保证了公交企业的进一步完善。政府对公交的财政补贴主要体现在对公交企业运营亏损的足额补贴和对公交基础设施建设的直接投资两个方面。

70 年代后期美国政府开始增加对公共交通的财政补贴是振兴美国城市公交的关键。由于美国对小汽车使用的政策上的优惠，使得美国的公交发展举步维艰。80 年代减少对公交补贴的力度一度使公交面临困境。今后，美国公共交通的发展依然离不开政府扶植，只有政府大力推行公共交通优先政策及在财政上给公交以必要补贴，公共交通才会得到进一步改善。

到 1991 年底为止，美国各级政府对公共交通运营及设备改造的财政补贴总额从 1970 年的 5.18 亿美元增加到 138.8 亿美元，1991 年 12 月，美国总统签发了《地面交通法》，批准了联邦政府的 1992 年-1997 年对公共交通和道路的投资方案，内容主要包括公交和道路建设、交通研究和规划等。鼓励和重视各种交通方式的相互配合及统一协调发展，要求各州和城市制定交通发展长远计划，并在 6 年中为公共交通提供 315 亿美元的财政补贴，从而为公共交通的发展提供了法律保证、规划保证和财政补贴。

1998 年美国签署的《21 世纪交通平衡法》保证到 2003 年将为公共交通提供 360 亿美元的资金，并且另有 50 亿美元可用于各种贷款。目前美国城市公交运营费用的 70%由财政补贴供给。

根据美国交通部联邦公共交通管理局的资料，美国联邦政府对公交财政的拨款稳步有升，1994 年年度财政中对公交的拨款为 45.8 亿美元，而到 2001 年则达到了 62.6 亿美元。从 1984 年-1999 年美国虽然公交运营收入有所增长，但是由于运营成本的增长，各级政府对公交运



营的补贴依然很大，并在近年来又有所增加。

在公共交通基础设施建设投入问题上，联邦政府负担 45%，州政府负担 37%，市政府负担 18%，最大限度地保证公共交通发展规模。如洛杉矶市的无线电调度系统，是由联邦政府、州政府、市政府共同投入 1.6 亿美元建设的。又如：洛杉矶市 1996 年投入 1 亿美元；纽约市 1995 年-1999 年投入 8.18 亿美元作为公交场站的建设资金。据美国交通部的资料，从 1996 年-2016 年，美国联邦政府将为改善交通基础设施（包括新建路线、车辆购买等）补贴 185.53 亿美元，其中用于巴士公交 43.3 亿美元，用于城市铁路（包括地铁、城市铁路等）建设 142.23 亿美元。

80 年代，欧洲很多城市都确定了优先发展公共交通的政策，并且对公交的优先发展给以大量的财政补贴。据调查资料显示，1987 年-1991 年，欧洲各国很多城市政府对购置公交车辆和公交专用道的修建都给予了巨额的财政补贴。其中，德国、北欧和南欧国家公交企业享受 10%-30% 的财政补贴；享受财政补贴在 50% 以上的则有澳大利亚、加拿大多伦多、意大利和葡萄牙；荷兰、冰岛、西班牙部分城市和英国伦敦市，购买公交车辆享受 100% 的国家财政补贴，平均补贴比例为 41%。在 1992 年-1996 年期间，各国政府对购买公交汽车的补贴比例为 38%。

由于轨道交通快速、大运量及污染轻等特点，欧洲各国普遍比较重视轨道交通的建设，对轨道交通的补贴比例较大，德国、奥地利和瑞士修建轨道交通享受 50% 的财政补贴。对于购置轨道交通车辆，1987 年-1991 年各国政府的平均补贴比例为 23%，部分国家的补贴比例超过 40%。

（本文摘编自《国外城市公共交通财政补贴政策研究》，作者李瑞敏、杨新苗、史其信，原载于《城市发展研究》2002 年第 3 期）

## 治理技术·公共交通补贴政策

### 国外城市公共交通的“硬”措施

经济手段在交通政策中出现频率高，在实践中也被证明是很有有效的。“Winston (1993) 认为经济学家极大地影响了美国的管制政策：鼓励了过去 20 年里大范围放松对于城际交通服务和其他产业的管制。虽然城市交通所受影响没有城际交通那样大，但也没有幸免，比如说公交车管制放松，服务私有化和道路定价。”当然，“经济并不是考察交通政策的唯一角度，但是合理的基础设施管理和补贴会极大地降低成本。在空气污染和安全的问题上，已采取的



措施似乎取得了所期望的效果”。经济措施主要包括补贴，税收，定价等，对不同的社会成本“事故成本，环境污染，道路损坏，堵塞，公共交通发展的挑战等”有不同的作用，并且一项措施可能对多种问题有效。

补贴主要针对的是大众交通运输服务，公共交通的特性在于递增的规模收益，而这唯有在人口和使用密度较高的城市区域才可能实现。具体地说，“在某种以特定路线的密度和车辆频率来确定的服务水平上，并非一定需要额外的车辆和司机，所以为额外乘客提供服务的额外成本很少。从经济学理论看，这是交通补贴的首要合理性”。但是这一特性在人口密度低或者私家车出行比例高的区域受到很大限制。真正适宜公共交通发展的市场其实是“被忽略的低收入内城居民和走向中心商业区的高收入通勤者”，因为他们缺乏在支付范围内而又方便的出行工具，同时公共交通在它主要的活动范围内是有条件维持并发展的。“对于高补贴成本的一个解决方法是通过私有化根本改变大众交通体制性结构。基本上经济学家们都同意说，放松管制降低了成本并且有益于城市地区享受更有竞争力的服务。另一个方法就是将提供交通补贴的责任转移给地方政府，促使当地纳税人约束交通机构只提供高效率的服务。”

燃油税是主要与空气污染和全球变暖相关的一项经济手段。大多数欧洲国家的燃油税是比较高的。“欧洲燃油税无疑减少了一些汽车用量，但并没有阻止它在 20 年中增长为美国的两倍 (Pucher, 1995)。”“人们对于机动车给环境带来的影响是很重视的，愿意支付一些费用来减少对健康和环境的负面影响。但这种重视似乎不及人们对机动车拥有及使用的愿望强烈。幸运的是，在这个问题上不存在现实的困境。有关技术和行为上的措施可以减少机动车的环境影响，避免对整体汽车使用产生大的影响。在燃油价格提高以及公司平均燃油经济 (CAFE) 标准的压力下新车的燃油效率也极大提高，成本也可以接受。一些针对性强的法规如禁止在行人量大的某些区域出现可以控制最糟糕的污染和噪音。”

在经济手段中，定价的效果最显著，可以更好管理和维护基础设施，减少一部分事故成本并缓解交通堵塞问题。“使用上的更高价格将减少使用量。在容量相对需求水平有限的地方，收费将会提高剩余使用者所享受的服务水平：减少拥挤和服务中断的可能性。对于有巨大垄断力的关键设施，提高价格增加了净收益，改善企业的财政状况并且更容易找到资金支付保养费用和投资资金。”“无论在发达还是发展中国家，如果城市基础设施定价不足，长期必然导致服务不足。简而言之，不能把价格，服务质量，容量投资和资金来源割裂开。定价会使当前的交通基础设施会更有效，帮助管理交通增长，为何时，何地以及在何种程度上投资新道路和安置新资金提供正确信号。”



采取经济手段来降低事故成本似乎不是十分有效，“至多适度降低总体汽车用量。但事实上减少总体汽车用量对解决车辆事故的问题也不是明智的办法。更有效的方法是技术和行为政策，在美国，许多道路改善工作已将交通安全作为一个目标。越来越多紧急性安全法规出于安全考虑已使私家车价格提高了\$1000 或更多。在联邦鼓励下，大多数州将法定喝酒年龄提高到 21 岁，从而降低了青少年车辆事故比率。许多州也强化了醉酒开车的相关法律”。

“对于交通堵塞，经济学家们的解决方法非常一致，即高速公路堵塞定价，本着明确的堵塞管理目的对流动车辆收取费用。”有关堵塞和堵塞定价得出的研究结论主要包括：“堵塞定价可以改善好的城市交通；堵塞定价是唯一可以使世界上最堵塞的城市在高峰时段的堵塞情况有所改善的政策；堵塞定价有助于城市经济；堵塞定价是一个可行的政策选择；大规模采取堵塞定价的方法在可预见的未来不太可能；堵塞是一个内在的自我限制现象。”“2003 年 2 月伦敦堵塞收费计划已经完成了一个重要转变，道路使用收费已被证明是一个具有实际价值的政策，并且可以切实改变人们的行为和堵塞状况。但是成功引入伦敦计划需要认真分析评估，弄清楚运作的全过程，明晰职责和政治领导。如果要实现国家级的收费，中央政府必须明确制定并清楚阐释政策—如何管治，收费水平，收益如何支出，当地政府的角色。只有这些确定了，才可以进行政策讨论并且寻求可行的技术支持。”

城市形式可以从城市规模和空间布局两个层面去理解，规模体现了一种发展理念，同时也受到人口数量和密度制约，而空间布局则主要由土地使用形式去体现。在一定的城市空间内，人们出行是由交通系统实现的，不同的规模和布局必然有相应的交通体系设计，“一项对于 32 个主要世界城市的研究显示，在交通和城市形式之间存在非常明确的关系。”城市规模和布局会影响出行距离，路径选择和方式选择。比如密集型城市中，步行，骑自行车和乘公交车出行会为人们越来越多地选择。另外，有实证研究表明人们是否步行出行是与城市形式相关的。“在美国的一些汽车城市中，私家车交通系统的人均能源使用比亚洲以公交为导向的城市多 8 倍。如香港的高密度和土地混合使用政策以及公共交通系统则可使能源使用低很多。”

密集型城市模式已经成为许多城市发展的一个方向，比如伦敦在 2008 年的伦敦规划中将之作为一个目标，以减少对生态环境的负面影响并最大化城市的集聚效应。“密集型城市是一种可持续的城市形式。”但也有研究从私人家庭消费的资源使用和环境影响出发，认为“由于所谓的补偿性机制假设，住在密集人口城市区域（内城公寓）和对于每日交通需求有限的人倾向于在休闲时间里去长途旅游。如果这样的补偿效应存在，那么为何还要努力规划以减少



每日交通的需要?这也是密集型城市所面临的挑战之一”。

与密集型城市发展理念以及混合土地使用相对的是城市无度扩张(规模)和功能分区(布局)思想。“Christopher Alexander (1965)在他的经典文章‘城市不是一颗树’中解释到,由于思维的首要功能是减少混乱状态下的模糊性和重叠性,所以人们倾向于将城市进行简单清晰的分区,即树形结构。巴西利亚是一个典型的例子,那里居住,工作,游憩是严格分开的。我们沉迷于物质城市和活动关系的空间安排,但忽视了城市作为一个社会行动系统的概念。物质规划具有与人类思维的自然接近性,而互动和社会行为模式却很难捉摸,这会阻止我们寻找到解决问题的创意性方案。”密集型城市发展必然要求限制城市扩张,通过各种政策将发展引导和限制在特定区域内。“越来越多研究者和实践者呼吁进行更加紧凑的发展。城市限制政策倾向于在特定区域内鼓励增长而在其它一些地方阻止增长,具体工具包括实施增长界限和城市服务区域计划,以及绿化带的划分(Pendall and Fulton, 2002)。有关限制政策对于出行方式的影响要从理解土地市场开始。通过将增长重新导向在限制区域内并且限制土地供应,土地价格提高了,土地开发的密度也提高了。这影响了非机动车模式的活力和吸引力。但更高密度对于交通的影响不是那么直接的,初步的结论是更高密度与更少的出行距离有关,而它与出行时间(和成本)却很难预期。”另外,不可忽视的是,“相当多的反对意见认为增加的密度,混合性和街道的连结性对于空气质量,交通系统的性能和家庭活动模式可能产生影响”。

在城市形式中有一个重要因素,即土地使用特征。面临各种交通及社会问题,对空间资源的控制和分配已经成为政府协调各方利益和解决问题的重要手段之一。“规划者日益将土地使用政策当作一种管理交通需求的方式。但是土地使用和出行行为之间关系还未有定论。”虽然过去的研究表明,混合土地使用鼓励非汽车通勤,然而,证据还是可疑的,居民选择通勤方式还与居民密度和社区内有没有购物店铺有关。更有研究指出,“控制社会人口变量后,居民密度,混合使用和可达性对于家庭出行率并没有重大的独立影响。传统的出行形成模式(通过汽车并非所有模式实现个人出行并且没有考虑居民的位置)也许不像我们之前想象地那么糟糕”。

(本文摘编自《近年来国外城市交通政策和技术研究述论》,作者盛蓉,原载于《徐州工程学院学报(社会科学版)》2010年第3期)



### 国外城市公共交通的“软”措施

近年来在交通政策的讨论中，出现了“软”因素影响，“更明智的选择”的措施或者“流动性管理”工具的说法。人们将营销、信息、激励和定制服务结合起来制定交通政策来影响出行习惯。2004年，英国交通部组织了一项大型研究，考察大规模的这类项目和措施是否可以潜在地大量减少汽车使用。“结果表明，在约10年内，软措施有潜力减少约11%的国家车流量水平，高峰期可达21%。这项研究的中心结论是在适当的政策环境中，这类措施将在解决车流问题时起到重要作用。这是一个特别有活力的领域。”以下基于这项研究简要介绍主要的计划和项目：

(1) 个人工作场所出行计划：一般性会减少10%-30%的通勤者用车，最好的情况下比率更高；(2) 学校出行计划：在实行该计划的区域，学校车流平均减少了8%-15%，个别表现好的学校会减少20%或更多；(3) 个人出行计划：如果提供给个人特别定制的信息以及位置状况，可以使得他们的出行更具可持续性；(4) 公共交通信息和营销计划：包括广告活动，提供更便捷易得的信息形式，简化的票务计划；(5) 出行意识运动：媒体致力于提高公众对交通选择问题的意识，倡导个人行为的改变；(6) 汽车俱乐部：是一种私家车拥有的替代方式，个人加入俱乐部后可使用社区内停放的很多车辆，使用时付款；(7) 汽车分享计划：鼓励人们在特定的旅程中共享他们的私家汽车；(8) 电子作业：雇主鼓励员工远程作业，如有时候或一直在家或较近的地点上班；(9) 电子会议：电子通讯方式对可能涉及商务出行的商务联系和活动有益；(10) 家庭购物：消费者所购买的东西会直接交付给他们，取代传统的去实体店铺购物的方式。

在进行上述分析时，有许多可能会影响“软措施”效果的问题值得注意，如“一些人减少了汽车用量，但是另一些人可能由于更加自由的路况而增加车辆使用，即诱导车流的现象，这会减弱‘软措施’的作用。软措施是整体交通策略的一部分，需要得到补充性措施的支持。总体上减少车流取决于所有这类支持性政策，如重新分配道路容量，提高公共交通服务水平，停车控制，车流疏散，步行，自行车网络，堵塞收费或者其他车流管制，其他交通定价和车费，车速管制，或者更具强度的法律实施水平；另外一个需要关注的问题是行为回应的时间段，有关‘硬措施’对于行为影响的大多数研究如价格改变的研究或者道路容量扩张或者缩小的研究已经得出这样的结论：对于行为的影响可以持续几年时间，典型的为5-10年，一些可达20年。但是没有证据表明这可能也会适用于一些软措施。如果这样的话，在考虑其他因



素（如收入，汽车拥有量等）的长期影响后，短时间监测会低估这些措施的影响。另外，一些软措施在一段时间后需要加强或者更新”。

（本文摘编自《近年来国外城市交通政策和技术研究述论》，作者盛蓉，原载于《徐州工程学院学报（社会科学版）》2010年第3期）

## 治理技术·公共交通补贴政策

### 中国城市公共交通的补贴形式及问题分析

我国城市公交线路经营权的分配方式主要有以下两种：直接授权经营和招标授权经营。按线路经营权方式的不同，政府所采取的公交补贴方式也随之变化。

#### （1）主动授权经营

目前，国内大多数城市公交均采用直接授权经营（均是国有独资公交企业），由政府直接拨款弥补政策性亏损。对于主动授权经营方式政府所采取的补贴方式主要有以下几种：

第一，根据企业申报的上年度财务决算和本年度运营计划确定补贴额。这种方式是过去一直沿用的，这种方法补贴额计算比较简单。但公交企业亏多少就补多少，使企业降低成本和增加收入的积极性下降。世界银行调查表明：这种补贴方式效果不佳，大量补贴泄露到员工的工资、更高的成本中，仅有一半真正反映在较低的票价上，服务质量得不到改进，生产率反而下降。政府难以确定企业上年度财务决算的准确性，更无法保证企业将补贴用于更新改造，提高服务质量。

第二，车公里补贴。按运营里程和运营车辆数的综合水平确定补贴额。四川省建委 1995 年建议的车公里补贴水平为 0.5 元/车公里，1993 年除北京、上海外的 122 个城市的平均补贴水平为 0.39 元/车公里。这种补贴方式一定程度上考虑了公交企业的生产量，但可能导致单纯追求行车里程，而忽视了服务质量和客运量。

第三，人公里补贴。按运营里程和客运量的综合水平确定补贴额。与上述补贴方式相比，这种方法的主要目的是为了消除企业的运营部门单纯追求行驶公里而忽视客运量的服务弊端。企业为提高人公里数会注重服务质量以吸引更多的乘客，使补贴发挥积极作用，但公交企业可能会忽视冷僻线路，有损公益性。

第四，包死基数法。固定补贴额，几年（一般为 3 年左右）不变，亏损增加不追加，亏损减少不退缴，能鼓励企业减亏增效，为目前许多城市所采用。但由于政府缺乏制定补贴基数的科学依据，往往只能依据上一年的亏损额来制定。

上文所述的几种补贴方式各有其优缺点，比较之下第三种和第四种更为合理。但值得注



意的是，目前这四种补贴方式的现实补贴效果都不同程度上反映出各自的不合理性，公交企业越补越亏，生产开支增加、工作效率低下。追根究底，其症结在于：主动授权经营模式下，国家对公交企业的补贴都是面向企业的，政府采取的补贴方式、考核的补贴指标都是针对整个企业，而非具体的公交线路。事实上，并非所有的公交线路都存在亏损，并不是所有的公交线路都需要政府补贴。这种面向企业的公交补贴方式，则造成了较少考虑企业经营的线路优劣以及各企业经营的实际效率：对效益一般及欠佳的线路，经营单位的积极性先天不足；原本效益看好的优良线路，也极有可能因经营单位资质条件限制而得不到最佳发挥，最终因为效率低下而造成更加严重的亏损。在这种面向企业的补贴政策下，采取以上几种补贴方法产生的主要弊端是：

第一，补贴对象模糊不清。在面向企业补贴的思路指导下企业成本的核算往往也是针对整个企业，未以线路划分。补贴的考核指标是按整个企业运营的车公里或人公里来核算效益好不需要补贴的线路和效益差而需要补贴的线路混杂在一起，不仅掩盖了经营性亏损，无形中增加了补贴的额度，增加了政府的负担。

第二，缺乏对补贴效果的考核。目前一般的公交补贴规定考核的主要内容是路线运行是否按计划执行，而对于补贴取得的实际效果则基本没有考虑，最多就是限制减班与停驶而已。对于服务的评价，最终也因考核标准难以量化而流于表面。

因此，对公交的补贴应尽量采取面向公交线路的方式目前，国内有一部分城市已转变补贴思路，主张面向公交线路进行补贴额度计算以及补贴效果的评价。但由于历史遗留等原因，面向公交线路的补贴仍然困难重重。其主要难点是：

第一，政策性亏损的界定。

第二，公交企业运营收入无法透明化。在营收方面，我国现在主要实行人工售票，部分地区采取无人售票。在没有完全实现电子票证的情况下，营业收入情况难以透明化。

第三，公交企业的成本也并未以路线划分，互相间有许多交叉重叠的地方，很难单独计算与审核。月票的使用也为企业成本的分摊带来一定难度。

第四，评价指标难以量化。由于国内公交信息技术的应用仍处于起步阶段，许多评价指标无法获得及量化。

## （2）招标授权经营

招标授权经营就是让两家以上的公共交通企业参与竞标以获取线路的经营权。线路的经营者一律通过公开招标的方式确定，并且只有营业资格审评合格的企业才能参与竞标。原则



上盈利的线路以上缴利润额多者中标，亏损性线路以需要政府补贴额少者中标。政府有关部门则负责公交线路的规划、经营线路的制定（主要包括运营线路车辆的类型、营业时间、发车间隔、票价等）、线路招标、经营规范实施与监督等。线路的经营则由中标的企业在经营规范的约束下自主进行。

在公交招标授权经营方面，香港有相当丰富的经验。政府与公交企业依据双方的专利协议，公交公司须在线路设计、行车时刻表、行车班次及票价结构方面满足香港政府的要求。政府通过竞争性投标在符合条件的公交公司中选择政府对中标的公交公司通过合同方式进行管理。

这种招标授权经营模式可充分调动公交企业的积极性，提高运营效益和竞争力，而且还可以绕开如何界定政策性亏损这一难题，通过引进竞争机制来解决如何区分线路类型，并确定弥补政策性亏损的补贴额度。同时，还通过采用“亏损额”竞标以达到减亏的目的或者用“利润额”竞标以达到增效的作用。值得注意的是招标授权经营模式并不是毫无限制的：

第一，从世界范围看，任何一个城市公共交通市场均是适度开放和适度竞争的市场，但也不是无限制的引入竞争，以免打破市场平衡。在我国目前比较可行的做法是划分一定的区域或将一些线路分开，进行经营竞标。这种做法的前提条件是有多家独立经营公交企业，如我国的上海、深圳等少数城市具备了这个条件。

第二，另外，对于居民出行距离日益增加的城市，其公交线网必然需随之调整优化，同时对于上海这样轨道线网日益密集的城市，其常规公交线路也必然会随之大幅度调整，原来招标的线路发生变化后，如从商业区调整到郊区，运营时间的延长等，其“利润额”和“补贴额”如何随之调整的问题待商榷。

（本文摘编自《城市公共交通补贴机制探讨》，作者吴小莉，原载于《交通科技与经济》2007年第6期）

（本栏编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

## 我思我在·公共传媒与公共管理

### 媒体在反歧视领域能做什么？

田享华<sup>②</sup>

作者按：日前，参加华东政法大学劳动法律服务中心主办的“就业领域反歧视与政策倡导研讨会”，与会者主要是中国反就业歧视领域的专家学者，还是实践推动者，还有媒体。该会

<sup>②</sup> 田享华，《第一财经日报》记者，复旦大学2009届MPA毕业生。



议是英国政府战略基金会资助，我受邀发言，谈媒体在该领域的责任和角色。

主持人（周斌）：

各位专家、各位来宾，就业领域的反歧视倡导离不开媒体的支持。我们在座的很多人尽管是第一次见面，但是通过媒体，我们已经神交已久。我们通过媒体知道董保华教授成为《劳动合同法》争议的标志性人物和许多精彩观点；我们通过媒体认识了在反对就业歧视的前沿有我们著名的周伟教授；我们通过媒体分享了黄溢智律师的许多精彩的维权案例；我们通过媒体认识了几次“闯雷”的雷闯。下面，我们上海的《第一财经日报》的著名记者田享华作主题发言，题目是《媒体在推动就业领域、反对就业歧视中的角色与作用》

田享华：

谢谢周老师！刚才应该说是第一财经非著名记者。（笑声）

我昨天说过，我本科学的是法律，后来学的是管理。《第一财经日报》创刊时我就已经进入，进去之后主要负责政法方面的报道。我和一中院、二中院、高院，还有基层法院打过许多交道，报道的案件其实也有很多。昨天董保华老师也说了许多公益诉讼，我也参与过许多公益诉讼的报道，其实我也参与过一个公益诉讼，我自己作为原告起诉的也有。有些案子有好的成果，也有不少案子也就不了了之了，因为有些是不立案的。

首先，我的演讲将分为三个部分：第一、现代媒体所起到的作用；第二、媒体的责任；第三、媒体如何在就业反歧视领域里起作用以及建议，与大家商榷。

我也不是专业的研究者，也没有办法搜集有多少起反歧视案件。我就用百度的方式来搜。在百度新闻有照片搜索与新闻全文搜索，用“就业”与“歧视”两个关键词，我搜索到的新闻有9000多篇。我们假定基本上主流媒体近几年基本上已经网络化了。如果单用“就业”这一个关键词在百度查，就已经达到65万篇了，也就是就业歧视在就业新闻中占了七十分之一。如果以歧视为关键词，能查到7万多篇，也就是有九分之一的就业新闻与歧视相关。

但我无法判断，这种数量本身是多还是少。感觉我们接触到许多就业反歧视新闻，当然其中渲染和夸大的效果在。大家可能会觉得案例有很多。我也做了一个类似的比较。我们搜索“矿难”，以此为标题的新闻有11万条；搜索“腐败”，可以搜到18万条；而“就业歧视”新闻数只有不到1万条，与这些主要的热点有不小差距。

我们不知道就业歧视本身就很少，还是有很多，只不过没有报道出来而已。我只能通过



从业经历来判断，不少文章没有将“就业歧视”放在标题中，通过全文搜索关键词，我找到了20%的就业新闻与歧视有关，之前“就业歧视”在“就业”新闻中的比例由1%上升到2%以上，“歧视”在“就业”中的比重由10%上升到20%，但比例大体上还是偏低。

作为媒体，在报道中我们把歧视分为地域歧视、性别歧视、乙肝歧视、学历歧视等等，这样的分类已经很多，媒体的关注与报道涵盖了大部分类别。不过由于媒体操作规则的问题，只关注诸如“第一例”、“新鲜”的报道，不会关注之后发生的类似事件。这是我自己归纳的就业歧视类别，当然会有疏漏。后来发生了连我自己都觉得匪夷所思的歧视的事例，比如生肖歧视。

我在来开会之前，就问我同事有没有遇到过歧视，一位同事说：他在2000年在上海人民出版社应聘，通过选拔，但没有经过体检，后来就认为他是乙肝病毒携带者，于是把他拒了。他没有像雷闯那样去闯，只是暗自落泪。

我个人觉得就业歧视还是很多，但并不十分明显。这是《南都》的报道，说到80%的女士遭遇过歧视。我想大多数求职者都会遇到歧视的问题，恐怕这是一个相对普遍的情况。《人民日报》也做过这样的报道。这样看来，媒体的报道相对较少，不过我之后的结论是，我们媒体还是在努力地报道一些就业歧视的事件。

我自己参与报道的“忧郁症反歧视第一案”，获得了全国法制好新闻奖，还有“DNA歧视第一案”等案件。态度上还算积极，但是数量上还是偏少，像“雷闯案”、“乙肝案”我都没参与报道。这个原因就是刚才提到的事件新鲜度的问题——可能我很在意这一问题，但是其他人并不在意。还有就是报道质量的问题，没有深度报道，或者我们业内所称的很“猛”的料，就难以对公众产生足够的冲击力。

此外，媒体本身的局限性也决定了相关报道是十分有限的，尤其是一些敏感问题。比如某些公司不让报道、主管领导认为不适合报道，还有如果媒体没有抢到第一个报道，也就没有动力跟进报道了。这样一来，可能会省略大量的事例，大量媒体报道就业歧视可谓心有余而力不足，这个真是不以我们意志为转移的。

第二，我还是想谈一下媒体责任。社会上确实存在着诸多不公平的现象，包括我们自己也遭遇过类似的问题。我在思考我们媒体应当承担什么样的责任，为什么要承担这样的责任。除了道德责任，如打抱不平，路见不平，拔刀相助，法律责任也有。

同时，我们也承担了宣传法律常识、传播法治理念的责任。我大学时期读过一本书《正义论》，里面说到“无知之幕”，讲的是我们在制定规则的时候，应该忘记或忽视自己的身份，



不分男女、不分残疾或健全、不分贫富，这种条件下制定出来的规则才是最符合公正的。

现在我们所面临的制度制定，包括公司章程、政府法规，包括公务员招录规定都应该遵守这样的原则。如果那些乙肝病毒携带者在制定规则前并不知道自己携带乙肝病毒，那么制定出歧视乙肝的制度，最终受害的肯定是自己，所以置于无知之幕中，我们制定的规则才会更加公正公平。

但那毕竟是理想状态，社会中确实有很多歧视的制度。我觉得媒体有必要为他们说话。我改了下一段著名的话：如果他们在歧视艾滋病人的时候我们没有说话，因为我不是艾滋病人；如果他们在歧视残疾人的时候我们没有说话，因为我不是残疾人；如果他们在歧视农民工的时候我们没有说话，因为我是都市白领；到最后我们受到了歧视，就再也不会有人为我们说话。

像雷闯的案子，乙肝携带者在全国有一亿多人，还有像女性歧视，涉及到将近一半的就业人口。如果不反对歧视，那么恐怕所有人都无法幸免。所以媒体一定要担当责任，该讲话是一定要讲话。

第三，讲一下媒体如何更好地发挥反就业歧视的作用。做了几年的记者，我觉得尽管我们有不少“线人”，也习惯了把名片给大家，但是每个人的经历是有限的，无法单独地承担这个责任，我们之间都需要沟通，“沟通很重要”。媒体间也需要沟通，因为尽管我们时常能碰面，但事实上我们还是相对分散，有时候没有很好的默契，而且人员流动率很高。最好有一个固定的沟通平台，好在有了网络，广泛沟通还是可以做到的。

另外现在微博平台成熟，其效果非常明显。我们可以在新浪、人人网建立平台。仅仅通过网络施加压力，可能适得其反，但是作为沟通工具的话，还是能发挥良性作用的。还有，就是有些案例需要接力和传播。当然，作为媒体，本身要竞争独家报道，要抢新闻。但是，在反歧视的新闻报道中，我觉得大家应当站在一起。例如，有些新闻可能我们就做了一遍，但另一家媒体可以从另一角度去做。

我觉得媒体间应该形成默契，因为在信息海量的时代，如果每天报道不同的故事，那么人们很快就会遗忘之前的报道。此外就是要有培训和交流。我也很感谢董老师把我邀请过来参加这个研讨会，到这里来学习，另外也和大家反馈交流下。很多人并不是很熟悉这一领域，所以有必要参加学习。例如，在《劳动合同法》起草之前我就参与进来，我就多次采访过董老师，相关的情况也有所了解。

第二点我就觉得“联动很必要”。前面说过，我们反歧视需要多方力量协同合作。比方



NGO、当事人、专家、律师等介入。尤其是律师，可以给当事人专业的帮助，在报道中，我们更倾向于律师的观点而非原告的观点。最终，我们希望给政策决策者一定的压力或者说是影响力。

我想这些资源应该是共享的。我觉得关注反就业歧视的专家不止我们这个会议的名单中提到的，我觉得我们记者的名单完全可以公开的。这样可以建立一个共享资源的组织，我们媒体也可以为当事人迅速找到合适的援助机构。此外，像昨天可以像台湾的做法一样，公布雇主的红榜和黑名单。香港也有学生组织，每年发布报告，揭露无良雇主的非法用工问题，这样可以通过舆论力量，促使更好的维护农民工利益。我们也可以效仿，当然来自企业一方的压力也比较强大，不过我觉得我们也应该试着做，NGO也可以参与进来，媒体单独是没有办法推进维权事业的。

第三点是对被歧视者的建议：为了事情的有效解决，最好先找NGO，不行再找媒体。也可以先把基本情况发给媒体，由媒体再找NGO。如果先找NGO，NGO可以运用丰富的媒体资源，联系上百家媒体，各家媒体都会判断是否可以报道，该从哪个角度报道。

例如美通社，全球各家媒体都可以在上面注册，它会提供大量信息，包括企业公关等等。而媒体可以方便地从其中选择材料，获取联系人与联系方式。这个模式各国都可以做到，我们也可以做到。虽然这对于NGO会有一些的压力，但是可以节省资源。许多求助者的问题都是很相近的，如果没有事先沟通，记者这里的工作负担会很大，我们需要给他们提供的基本的观点，这个方面NGO大有可为。

第四点想和大家分享的是理解很重要。昨天董老师对媒体都有一些批评意见。《劳动合同法》起草的时候有很大的争议。媒体本身不特意倾向某种意见，他们多数只是提供一个平台，正方意见可以放，反方意见也可以放。有时报上只有正方意见，而反方也可以向媒体提出意见。

这样意见上也能做个平衡，让读者自己去判断，媒体不做判断。当然我们也不排除有些媒体会做倾向性很明显的报道。有时候，我们也会通过发社论表达自己报社的观点，更多的时候，媒体是把被采访者的观点转述。在中国，人们会把之视为媒体观点，其实并不如此。

《人民日报》发布的不一定是其报社的观点，新华社发布的也不一定是其自己的观点。而外界舆论通常会过度解读，认为这就是媒体本身的意思，其实不然，媒体主要是在传播和报道。

做了那么多报道，我觉得我们媒体没有办法承担很大的责任，他们不是青天和菩萨。事实上，媒体很多时候无法解决任何问题。……媒体很难为了图一时口舌之快而把整个单位的



前途命运搭上呢？可能有读者会责怪媒体没有勇气去揭露事实，可是换做是你，你有勇气去面对自己领域的问题吗？每一个行业都有很多自身的困难。

我在报道抑郁症案件的时候，其实我本身也很抑郁。患者老是发短信、打电话找我，有时候说自己刚接收完电疗，有时候说自己准备自杀，不是一次二次，而是很多次，听说还有在夜半三更给报道过的女记者打电话，这是很麻烦的。对于我来说，最初只能听倾诉，却帮不了他的忙，无可奈何。另外，当事人试图通过媒体得到额外的帮助以及好处往往不现实，总之，媒体的力量也相当有限，但是真要团结起来，一点点解决歧视领域的问题，也还是可能的。

## 我思我在·公共传媒与公共管理

### 从记者被通缉看公众知情权的保障

主 持：吴冬（上海汇业律所合伙人、上海律协公司法委员会副主任）

特邀嘉宾：魏永征（中国传媒大学教授、博导）

田享华（第一财经记者）

富敏荣（上海新文汇律师事务所主任）

#### 一些公权力机关沦为利益集团的工具

吴冬：今天我们很高兴请到中国传媒大学博导魏永征教授，第一财经记者田享华和“媒体律师”富敏荣老师，今天谈论的话题是近期社会上极其关注的如何保护记者权益，经济观察报记者仇子明遭到网上追捕事件，吸引了媒体、法律界还有社会各界人士的关注。我们先请仇子明的同行田享华记者发表看法。

田享华：仇子明事件发生后，我连续做了三篇报道，我虽然没有联系上仇子明本人，还是联系上了遂昌县公安局、丽水市公安局和仇子明的领导、同事进行了采访。这一事件的解决结果还是具有戏剧性的，很快解决的原因我想是得到媒体和社会各界的声援，但事情似乎并没有结束，之后警方称还要进行调查，至于仇子明发表的数篇文章报道的凯恩公司涉及内



幕交易的内容，现在还没定论，也有人怀疑仇子明是否被人利用了或发表的文章内容是否属实，但我们更关注的是如何保护记者的报道或监督权利，和记者受到警方通缉的真相。

魏永征：对于警方轻易做出网上追捕记者的决定，这非常令人震惊，是种公权力滥用的行为，之后警方虽然撤销了网上追捕，但也没有给个完整的交代。类似这样的事件两年前已发生过，连续发生类似的事件，政府要引起重视。几天前，最高人民检察院发文严格规定对诽谤罪批捕程序，这对保障公民行使正常批评权利和记者的报道权利都是有益的。

吴冬：魏老师谈到的最高检最近出的一个规定，以诽谤官员罪名被起诉的案件，检察机关应该以非常谨慎的态度来对待，立案的话要报上一级检察机关批准，是否可以理解为不仅是对记者的报道权、监督权要受到保护，普通公民言论自由权利也应该受到法律的保护。

富敏荣：从给仇子明定的破坏商业信誉罪的要件来说，要有利益冲突，有竞争关系冲突，尤其是要有犯罪事实的发生，仇子明事件存在一个最大的问题，受害企业5月21日报案，公安机关5月25日立案，但仇子明的第一篇报道是在6月1日发表的，7月25日公安机关发布网上追捕，也就是说公安机关决定立案之时，那个所谓的犯罪事实还没有发生，虽然当时网上有有关凯恩的帖子，但这不能证明网上的帖子是记者写的。令人感到最可怕的是，仇子明事件的发生，揭示了现在一些公权力机关沦为利益集团的工具。有些企业和企业主出于恼怒，买通勾结公权力机关故意迫害记者和媒体，不在少数。

### 记者合法权益需要保护

吴冬：按照刑法221条损害商业信誉罪定罪，要求主观上一定要恶意，客观上是捏造、散布的完全是虚伪事实，同时还必须给企业造成重大损失，如果有的人出于公益的立场揭露丑闻，或者有些人是在商业上有竞争关系，甚至出于私仇，但如果揭露的丑闻完全是客观事实，他也构不成刑事责任。

富敏荣：据报载，公安局立案依据之一是仇子明曾参加过一个四人的密谈会，密谈会讨论的内容要制造一个事件把对方搞垮。但仇子明说这是正常采访行为，不存在密谋的事实。这是一个事实认定问题。我总觉得，警方在处理涉及媒体记者的事时，不懂得媒体操作流程，既不够专业又不够郑重。但这仅仅是问题的表面现象，深层次原因有待进一步揭密。我们做律师的都知道，在普通公众和企业的利益受到不法侵害时，刑事立案难；但在涉及党政机关和强势利益团充当控告人时，刑事立案又太草率。



田享华：我们在采访中经常会碰到这样的情况，不能说记者和当事人在一个房间里采访就是在密谋某件事，密谋这个词汇有着很明显的倾向性。中国青年报有位记者曾写过一篇文章《记者节变成了记者劫》反映了现在记者身处的环境，今年7-8月发生了近10起如记者被打、记者被扣留等事件，包括第一财经记者报道紫金矿业污染事件后，曝出所谓的封口费事件，令人感到巧合的是，这位记者的家属和同样报道过此事的中青报记者的家属都遇到了疑似车祸。记者需要寻求保护时，却发现没任何的规则来保护记者的合法权益。

吴冬：小田提出了一个问题，中国应尽快制定新闻法来保护记者的合法权益，那我们请魏教授再来谈有关这方面的问题。

魏永征：1988-1989年初，全国共有三个新闻法起草小组，我在其中一个组做了些工作，起草过程中遇到了一些难题无法解决，争议也很多，后来搁置了。到目前，据我所知新闻法未列入本届人大立法规划中，表明制定新闻法的时机还不成熟。

田享华：为什么不成熟呢，我看到新闻出版署有个新闻记者证管理办法上规定，新闻记者持新闻记者证依法进行采访活动受到法律保护，但受法律保护的具体内容和条款却没有，我们只能说我们是受保护的，但如果没有人保护我们，我们也无法追究别人的责任。

富敏荣：这涉及对记者的保护是特殊保护还是普通保护问题，警察被人殴打，哪怕不构成轻微伤，也构成了袭警，可以妨害公务追究刑事责任，这就是对警察职业的特殊保护。如果记者被打，警方一般都是按照公民之间纠纷调解处理，明显不利于保护记者的职业权利。当然这需要通过立法解决。

田享华：律师的权利要比记者多，律师有独立的调查权，律师在法庭上的发言可以不受追究，社会对记者的期望要比律师高，而记者享有的权利却很少，所以我们觉得委屈。最近有位记者在山东采访洪灾，竟然被警察扣留了，让记者去公安局验证，实际上设置障碍阻挠记者正常的采访活动，这种情况记者经常会遇到。

富敏荣：对记者的职业权利的保护需要通过立法解决。新闻立法呼吁了40年，至今没有任何进展，这与我们的政治体制改革进程密切相关。新闻界、法律界和社会上对此也有争议，有的人呼吁制定的新闻法是新闻“管制”法，媒体业内呼吁制定的是新闻“自由”法，我也是从呼吁新闻立法的支持者，变成观望着和反对者，感觉目前立法时机还不成熟。

魏永征：当年在制定新闻法遇到一个难题，新闻法中规定禁止的条款没法写，所谓的新闻自由就是在可不可以报道之间划条线，任何国家的新闻自由都是有界线的，西方是划清了界线，在界限之内公权力不可以干预，但是超过界线公权力要管，比如淫秽、诽谤等。每个



国家规定的界线有大有小，而在我国这条界线划不出来。

## 社会公众知情权不应受到伤害

吴冬：今年初，江平教授指出我们有个非常不好的传统-----言论制罪，正义的声音不能表达，如果这传统仍在延续下去，这问题就比较严重了。仇子明事件恰恰应验这一说法。

富敏荣：目前新闻立法时机还不成熟，但并不是说，无法对记者的职业权利加以保护，主要是有关部门理念上的问题。胡锦涛总书记曾在十七大提出监督权、参与权、表达权、知情权，这四个权利诠释了宪法中的言论自由，要落实这四个权利，离不开媒体和记者。我们现在要把胡锦涛总书记提出的四个权利落实到实处，这正是全社会目前要关注和考虑的问题，也是“仇子明事件”给社会的警示。记者的采访权和媒体的报道权是实现社会公众知情权的一个保障，记者和媒体的权利受到限制，实质上是社会公众知情权受到伤害。

田享华：要落实胡锦涛提出的四个权利，对记者这个行业应该赋予职业特权。

富敏荣：要从制度执行力层面上保障公权力不会被沦为利益集团的工具，具体来说《刑事诉讼法》的回避制度要得到切实执行，通缉门事件中的遂昌县公安局应当执行回避程序，将案件移交其它没有利害关系的公安机关管辖。司法机关办理此类案件时要依法独立公正，不要受到当地政府和企业的操控，为当地经济保驾护航的前提是严格依法办案。

吴冬：央视曾采访凯恩股份，凯恩办公室主任说了句大实话，“事情发生后，当地政府答应帮我们解决的”，实际上这就是公权力的滥用，公权力机关被当地企业绑架了。

田享华：一个上市公司不光涉及当地的影响，还涉及到全国的股民。这几个月来记者被侵害事件接连发生，有位女记者因此写了篇博文《不要打我，不要通缉我》，在网上影响很大。记者的基本人身权利得不到保护，更不用奢谈新闻自由的权利。记者写批评报道，对方起诉报社，可能有人认为记者给报社带来了麻烦，记者下一次遇到相似的案件就会有疑虑，要么不报，要么批评 10 分的降为 8 分，这损害了公民的知情权，我们呼吁要有个好环境让记者安心从事自己的职业。记者要帮助更多的弱势群体，这与记者本身享有的权利不对等，记者采访时经常被人扫地出门或被扣留，见报只是很少的一部分，很多时候记者只能写篇博客宣泄一下，现在需要规范性的、刚性的法则来保护记者。

魏永征：对记者进行特殊保护的理論依据不足，从世界范围上看，没有专门把记者作为



特殊群体像警察那样保护起来的。在美国，记者想享有一项特权，即记者可以跟着警察进入别人家里，但美国法院始终没有开口。警察可以持搜查证进入，但记者不行，如记者不表明身份跟着警察进去暗访，那么记者会被以擅自进入民宅起诉。

### 刑事立案制度的反思和改革

富敏荣：目前民主政治进程正处于特殊时期，媒体和记者面对公权力、大的利益集团时，处于弱势地位，象一个小媳妇；而有些媒体面对普通公众时又十分强势，有时甚至骄横跋扈。这种特殊状态启示我们全社会，不光要考虑记者采访权，还要考虑拓展全社会的公民言论自由的宽度和空间，要把两者很好地结合起来。

魏永征：要处理好记者新闻自由的空间与公权力、私权力的关系，私权力涉及名誉、隐私等，不能限制私权力来扩大记者的权利。根据不同的统计路径，中国大陆媒体名誉权官司败诉率为 52-60%，香港也是 60%，媒体与私权力的冲突并不一定反映新闻自由度。

富敏荣：通缉门事件还引出刑事立案制度的反思和改革迫切性，。最近我去台湾参加一起刑事案件的调解。感觉到台湾的刑事立案制度值得大陆借鉴。台湾的控告很容易，告刑事还是告民事完全由控告人做主。刑事一告就受理。然后检察官开传票，被告人不去，检察官马上就拘传，程序上非常严格。聆听时由双方律师依序申明事实和理由并提供证据，检察官听证后，如果涉及经济纠纷的，会把案子移交地方调解委员会，调解不成。案子移回地方检察署，由地检署开庭决定是否立案，程序是全部公开的。这值得借鉴，如果这样通缉门事件就不会发生了。

吴冬：公检法机关针对公民、记者的言论自由、出版自由等宪法性权利时，立案绝对应该慎重，司法不能盲动，这也是对记者权利和新闻自由的一种被动保护。

本文同时发表在《民主与法制时报》与《上海律师》上，为上海律师协会组织的律政三人谈系列活动。