



总第6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

2010.5





本期目录

天下智慧·合法性与政治

- 古代中国的君权合法性观：以儒家为例
- 近代西方的政治合法性观：以卢梭为例
- 西方民主国家的合法性问题：哈贝马斯的视角
- 威权主义国家的合法性问题：亨廷顿的视角

治国之道·美国进步时代的现代国家建设

- 美国行政国家的重构
- 美国进步时代改革共识：改良而不是革命
- 美国进步时代的腐败及其治理

治理技术·公共安全管理国际经验

- 美国校园危机管理的经验
- 英国政府应对足球流氓的综合治理措施
- 日本社区的自主防灾组织
- 国际经验对中国公共安全管理的借鉴意义

我思我在·权力及其制约机制

- 权力的刚性与柔性
- 政协民主监督与新闻舆论监督相结合

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

【编者按】合法性（legitimacy）即正当性或正统性，是指某个政权、政权的代表为什么应该获得其成员的认同、忠诚和支持的问题。从历史上看，古代社会把政治合法性基础归于自上而下的天命以及与这种天命相应的内在德性；近代西方的政治合法性理论进一步提出了主权在民的“公意统治”和代议民主制的“法理型统治”。《布莱克维尔政治学百科全书》中指出：“任何一种人类社会的复杂形态都面临一个合法性的问题，即秩序是否和为什么应该获得其成员忠诚的问题。而在现代社会，这个问题变得更为突出也更为普遍”。在当今中国社会同样也不例外，合法性问题的长期存在和发展会直接危及执政党和国家政权的安危。

所以，合法性问题既是一个重大的政治学理论问题，更是一个重要而关键的现实问题。事实上，古今中外的许多思想家和学者对合法性都有相关的论述和研究，本期就通过对合法性和政治的相关内容梳理来为我们执政者、领导和公务人士提供相关的经验和启示。

古代中国的君权合法性观：以儒家为例

在古代中国，占据统治地位的政治思想和意识形态无疑是以孔子、孟子等为代表的先秦儒家思想。先秦儒家思想体系的一个核心就是从维护和巩固政权的角度对一个王朝的帝王、君主等当权者的合法性进行论证，这是一种比较保守的君权合法性观点。总体而言，先秦儒家的君主合法性思想深刻而论述广泛，其理论涉及到了儒家思想的方方面面，对古代中国的文化与历史产生了深远的影响。这里我们主要从下列三个方面对其进行简要的分析。

一、“君权天授”：君权的天命支撑

由于对人生命运具有一种极为透彻的观察和研究，儒家的政治学说承接上古以来的文化传统，其终极理念是“天”，是“天命”。因此，孔子曰：“君子有三畏：畏天命，畏大人，畏圣人之言。小人不知天命而不畏也，狎大人，侮圣人之言。”（《论语·季氏》）这种天的理念的崇高地位来源于原始宗教的信仰，从尧时“绝地天通”的宗教斗争中可以窥见“天”以及与“天”通话在中国早期的政治生活中是何等的重要。这种历史的传承在先秦儒家的政治伦理学说中打下了深刻的烙印：子曰：“大哉，尧之为君也！巍巍乎！唯天为大，唯尧则之。荡荡乎，民无能名焉。巍巍乎其有成功也，焕乎其文章！”（《论语·泰伯》）

此外，孟子认为：“五百年必有王者兴，其间必有名世者。……夫天未欲平治天下也，如

欲平治天下，当今之世，舍我其谁也？”（《孟子·公孙丑下》）

由此可知，在儒家先哲的思想中，“天”是万物之根源，一切尊卑、贵贱都是前定的，非人力能够左右。因此，君主权力是上天赐予的，君主地位是不可动摇的。由于先秦儒家君主论的天命性依托直接上承于父系氏族社会而来的宗法制，对天帝的崇拜与对祖先的崇拜便最终在儒家的政治学说中合而为一。

二、以“道”治国：君权的道德支撑

“古之欲明明德于天下者，先治其国；欲治其国者，先齐其家；欲齐其家者，先修其身；欲修其身者，先正其心；欲正其心者，先诚其意；欲诚其意者，先致其知；致知在格物。物格而后知至，知至而后意诚，意诚而后心正，心正而后身修，身修而后家齐，家齐而后国治，国治而后天下平。”（《大学》）

这即是儒家著名的“修齐治平论”。治国平天下的君主是在德性上修炼得十分高超的人，是在全国实行道德教化的标准和模范。这样一个具有“明德”、体“道”的人就是“天子”，就是上天与国家、上天与人民之间的中介。

“政者，正也。子帅以正，孰敢不正？”（《论语·颜渊》）

“君仁，莫不仁；君义，莫不义；君正，莫不正。一正君而国定矣。”（《孟子·离娄上》）

在儒家看来，君主的道德修养主要包括以下三个方面：孝、仁、礼。第一，君主首先应该是个孝子。第二，由孝悌、亲亲等差之爱推及对广大人民的敬与爱。“仁者，爱人。”第三，礼和礼治对臣民特别是君主具有极端的重要性。“夫礼，生死存亡之体。”（《孔子家语·辨物第十六》）

三、“天道”制衡：对君权的制衡措施

先秦儒家君权合法性论证最精妙的地方在于它的制衡思想这种制衡主要体现在“天”和“道”等方面。首先，先秦儒家的君权制衡思想表现在对自古以来的阴阳五行思维方式的吸收和利用上。在先秦儒家的著作中，首先全面运用这种思维方式的是《尚书·洪范》。它说：

五行：一曰水，二曰火，三曰木，四曰金，五曰土。水曰润下，火曰炎上，木曰曲直，金曰从革，土爰稼穡。润下作咸，炎上作苦，曲直作酸，从革作辛，稼穡作甘。

在君权的制衡思想中，孔子由此而展开的论述是非常多的，如郭店楚简《缁衣》中指出：民以君为心，君以民为体，心好则体安之，君好则民裕之。故，心以体废，君以民亡。（第8、9简）由此可见，君与臣、君与民的关系是互动的，是彼此牵制、彼此制约的。

其次，先秦儒家制衡君主的思想也体现在上天对君权的制约上。既然作为天子的君主的

崇高地位是上天赐予的，那么，君主对天就应该绝对孝顺和尊崇。孔子曰：“大哉，尧之为君也！巍巍乎！唯天为大，唯尧则之”（《论语·泰伯》）。

第三，先秦儒家极力弘扬儒家道统，把仁、义、礼、智、信构成的儒家道统视为高于君权的真理，以此制衡君权。荀子说：“从道不从君，从义不从父，人之大行也。”（《荀子·子道》）孔子说：“为人君而无谏臣则失正，士而无教友则失听。御狂马不释策，操弓不反檠，木受绳则正，人受谏则圣。”（《孔子家语·子路初见第十九》）

综上所述，有关君权合法性的思想，先秦儒家的先哲是从多个角度进行阐述的。上天的笼罩、自身的道德修养以及道统和大臣诤谏等的共同作用从各个方面论证和保障了君权的合法性。这种逻辑论证在当时基本上是有效的，并且在古代中国社会也产生过较为积极的作用。

天下智慧·合法性与政治

近代西方的政治合法性观：以卢梭为例

在西方国家，最早在理论上提出政治合法性的学者是法国政治思想家卢梭，他在《社会契约论》一书中提出“公意”是合法性的基础。虽然“公意”的概念在学术界有很大的分歧，但其对于政治合法性理论的发展却有着极为深远的影响。在这里，我们就以卢梭为例对近代西方的政治合法性观进行简要介绍。

一、卢梭的政治合法性：“公意”

在卢梭看来，合法的统治只能是自由的人民、自由的协议的产物，人们订立契约的根本目的就是保障每一个订约者的自由、平等、人身和财富。卢梭眼中的政治合法性简单地就体现在“公意”这个概念上。《社会契约论》对公意和众意进行了区别，“公意只着眼于公共利益，而众意则着眼于私人利益，众意只是个别意志的总和。但是，除掉这些个别意志间正负相抵消的部分而外，则剩下的总和仍然是公意”，虽然没有对公意下一个很明确的定义，但是可以从中理解出公意的含义，即除去个人意志与团体意志之间有异议的部分留下来的一致意见。严格来说，卢梭所确立的公意是人们基于全体人民共同的利益而产生的共同意志，“只着眼于公共的利益”，是至高无上的。“任何人拒不服从公意的，全体就要迫使他服从公意。这恰好就是说，人们要迫使他自由；因为这就是使每一个公民都有祖国从而保证他免于一切人身依附的条件，这就是造成政治机器灵活运转的条件，并且也惟有它才是使社会规约成其为合法的条件。”

可见，“公意”事实上关乎着国家的存亡，而法律是公意的外在表现形式，主权的行使交由主权者的代理人——政府，政府必须在公意范围内行动才是合法的。一个公意的概念，把政治的主要内容和要素都涵盖在了其中。

二、《社会契约论》的政治合法性基础

所谓政治合法性的基础是指权力主体在一定的政治经济和社会条件下，实现稳固有效的权力运行所需要的基础和条件，实质上是公民对权力主体运行的普遍认可和自愿服从的基础和条件。下面我们看看《社会契约论》中卢梭关于政治合法性基础的相关论述。

利益的满足

卢梭认为，缔结社会契约可以满足大多数人的利益，因此缔结社会契约具有必要性。换言之，利益得到了满足，合法性就有了可能。《社会契约论》说道，人们结合在一起，是为了“使它（结合的形式）能以全部共同的力量来卫护和保障每个结合者的人身和财富”，即满足人身安全和个人财富方面的利益。人类由于社会契约而丧失的，乃是他天然的自由以及对于他所企图的和所能得到的一切东西的那种无限权利；而他获得的乃是社会的自由以及对于他所享有的一切东西的所有权。

合法律性

卢梭在《日内瓦手稿》中说：“法律是政治体的唯一动力，政治体只能是由于法律而行动并为人所感到；没有法律，已经形成的国家就只不过是一个没有灵魂的躯壳，他虽然存在但不能行动。”这句话不仅说出了立法的重要性，更说出了依法治国的重要性，“政治体只能是由于法律而行动”是因为法律是公意的外在表现形式，主权者只有依法治国才是遵循公意的统治，才是合法的统治。

有效性

在卢梭的理想国里，由于主权者是全体人民，而主权者同时又是立法者，因此不能由主权者直接来管理国家事务，于是引出政府的概念，即“在臣民与主权者之间所建立的一个中间体，以便两者得以互相适合，他负责执行法律并维持社会的以及政治的自由”。在这里，政府只是一个代理人，负责执行公意的指示。所谓政府的有效，就是政府能够安分守己的遵循法律（也就是遵循公意）充分的管理好国家事务。倘若政府不是有效的管理公共事务，而热衷于滥用职权，“君主不再按法律管理国家而篡夺了主权权力”，国家就会变成政府成员的国家，那么公意下的国家也就解体了，政治合法性自然也就丧失了。所以，政府的有效性也是合法性的基础。

合道义性

卢梭社会契约的道义体现在对平等的追求。卢梭强调全民的共同意志，他认为“共同意志之所以存在，是因为存在着使社会达到统一目的的共同利益”，共同意志反映共同体内部整体的利益，其归宿是平等的，所以说卢梭缔结契约的目的在于平等。“公约并没有摧毁自然的平等，反而是以道德的与法律的平等来代替自然所造成的人与人之间的身体上的不平等；从而，人们尽可以在力量上和才智上不平等，但是由于约定并且根据权力，他们却是人人平等的。”有了绝对的平等，卢梭的理想国必然会得到人民的认可，合法性也就产生了。

三、小结

作为最早在理论上提出政治合法性的学者，卢梭认为一种统治是否具有合法性，要用理性的价值标准进行判断，“唯有当义务的呼声代替了生理的冲动，权利代替了嗜欲的时候，此前只知道关怀一己的人类才发现自己不得不按照另外的原则行事，并且在听从自己的欲望之前，先要请教自己的理性。”只要符合这种理性标准，即使遭到反对，也具有合法性，而且要迫使反对者服从这种理性标准——公意；相反，如果不符合公意，即使有大众的支持，也不具有合法性。作为政治合法性观点的一家之说，卢梭被称为规范主义政治合法性的集大成者。虽然他的观点过于关注合法性的判断价值，而忽视了现实性和可操作性，具有强烈的浪漫主义色彩，但是，他对于政治合法性理论的开创性研究毕竟对后人的研究产生了深远的影响。

天下智慧·合法性与政治

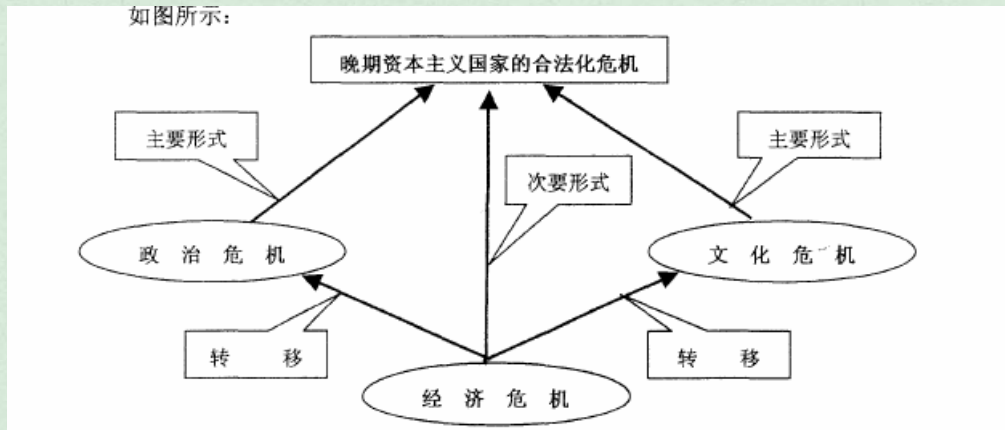
西方民主国家的合法性问题：哈贝马斯的视角

20世纪70年代以来，西方理论界广泛展开了对当今西方民主国家的社会危机问题的研究。在相关的研究中，哈贝马斯有关晚期资本主义（主要指西方民主国家）“合法性危机”问题的论述较为突出，其独特的视角、系统的理论阐述颇具创造性，在当代西方理论界产生了重大的影响。

一、晚期资本主义“合法性危机”的内涵

哈贝马斯把晚期资本主义称为“有组织的或国家调节的资本主义”，以表明它是与早期自由资本主义不同的，是实行国家干预的资本主义。但“即使是由国家调节的资本主义社会，在发展过程中也‘充满了矛盾’或危机。”哈贝马斯借助医学术语中的“危机”一词，对晚期

资本主义的社会状况进行了综合描述：“我认为有四种危机倾向：一是发源于经济系统的经济危机；二是发源于政治系统的合理性危机与合法性危机(认同危机)；三是源于社会文化系统的动机危机。”



首先来看经济危机。在他看来，由于晚期资本主义社会的生产关系发生了一系列变化，经济危机已不是晚期资本主义社会的主要危机了，但这并不意味着经济危机已被消除，而是以一种比较缓和的形式，从经济领域转嫁到政治和文化等社会其他领域，进而引发了政治系统的“合法性危机”。在资本主义发展过程中，政治系统的干预范围不仅推进到了经济系统中，而且也推进到了社会文化系统。随着组织和理性的扩散，文化传统受到了损害与削弱。

哈贝马斯认为，晚期资本主义抛弃了传统的合法性根据，但又没有形成一种能为自己提供合法性辩护的意识形态，文化或意识形态严重透支。政治系统的合法性危机正是根源于僵化的社会文化系统不能随时用来满足行政系统要求所产生的动因危机，即：“对于维持生存非常重要的传统遭到腐蚀，普遍主义的价值系统超载”。这就意味着，在晚期资本主义社会，思想文化系统已不能为晚期资本主义的统治提供思想文化方面的支持，经济与政治系统已丧失了合法性存在的必要条件。

我们看到，哈贝马斯并非片面、孤立地对晚期资本主义各个领域的危机分别予以考察，而是从系统角度出发对晚期资本主义经济社会、政治、思想文化等领域存在的危机加以全面综合地分析。在他那里，政治系统的合法性危机作为一条重要线索贯穿于整个社会危机理论的始终，既是由经济领域转嫁到政治领域的集中表现，又是存在于文化系统的动因危机在政治领域所引发的“投入危机”。

二、“合法性危机”的解决之道：商谈伦理

哈贝马斯在批判地继承卢梭的“公意”学说与康德所主张的“绝对命令”的思想的合理成分的前提下，提出了以普遍语用学为基础的、倡导主体间开放性的、论辩与对话的商谈伦

理。从哲学的维度来看，商谈伦理乃是一种对人们的生活方式、社会存在状态反思的学问。借助于商谈伦理的普遍运用，哈贝马斯旨在促使论辩或对话共同体参与者的普遍利益得以体现，并以此来弥合个人与社会之间的裂痕，消解多元差异、消解社会统治和普遍性压抑，进而最终实现社会的全面公平、正义。

哈贝马斯认为，规范的有效性要求是可以由商谈话语来兑现的，即它可以用参加论辩者达成的共识来论证。因此，借助于规范有效性这一思想平台，作为旨在寻求规范有效性建立方式的商谈伦理得以与因规范有效性缺失所导致的合法性危机这一现实问题联姻，商谈伦理得以作为合法性危机解决之途的新面貌展现于世人面前，而充分意义上的商谈伦理得以践行就必须具备下列三个条件：

1、实施场所：重建后的公共领域

在资本主义早期阶段，公共领域具有民主和舆论自由的权利，通过公共领域的直接参与，公共权威得以在“持续的同意”基础上不断获得合法性统治的支持与维护。但是，公共领域的这种功能在晚期资本主义社会发生了转变。在晚期资本主义社会，生活世界被殖民化，公共领域受到行政体制和以市场为主要内容的系统的压制。基于这种背景，主体间的交流就失去了自由和诚实，造成了误解和不信任，导致了矛盾与冲突，这正是晚期资本主义所面临的严峻的合法性危机产生的“病灶”所在。因此要从根本上解决合法性危机，就必须对公共领域进行重建。他指出，重建后的公共领域是一个不受官方干扰的、自由的、非强制性的场所。在这样一个“公共领域”里，行为主体之间可以就他们所关心的问题平等的对话、自由的讨论，并可以不断地进行理性的批判、质疑，在这种批判性的“公众舆论”中达成共识，而不必受制、屈服于政治权力、习惯势力和传统观念的压制和约束。

2、论证情境：理想的言语环境

哈贝马斯认为，商谈伦理要得以践行，必须首先提供一个理想的交流平台，让所有人可以自由地发展和证明自己的观点，最终达成普遍共识，这样，作为商谈伦理论证情境的“理想的言语环境”就应运而生。在哈氏看来，“理想的言语环境”是一般语言交往模式的“理想形态”，也是他批判晚期资本主义合法性的一个基本框架，更是他批判主体性的工具理性，构建主体间交往理性的一个基本前提。为此，哈氏曾强调：“理想的话语环境应当理解为脱离了经验、不受行为制约的交往形式，其结构将能够保证，只有话语的潜在有效性要求才可成为讨论的对象；能够保证参与者、话题和意见决不受到限制，除了更有说服力的论证不存在任何强制，除了共同寻求真理，任何其他的动机都必须摒弃。”

3、社会基础：市民社会的构建

在哈贝马斯那里，“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值”。他的合法性理论的重大贡献就在于将合法性的两种传统解释统摄于国家——市民社会的理论框架之中，将市民社会视为资本主义国家重获合法性依据的主要基地。由此可知，合法性危机实为一种普遍利益受到压制的规范危机，而商谈伦理作为合法性危机的解决途径，归根结底就是借助于“市民社会”的构建，消除人民大众的普遍压抑性，为人们提供更加合理的生活环境和生存方式。他认为，重构后的市民社会作为理性的领域和话语交往结构的空間，运用非政治亦非经济的规则进行自我的调整和再生产，进而在社会层面和思想层面为商谈伦理的践行奠定了基础。在这种沟通视域中，具有道德论证性质的商谈伦理，借助主体间具有规范性、辩论性和自由沟通性的话语论证，借助“令人信服的方式”所产生的影响力和“约束力”，促成开放性共识的形成，从根本上消除普遍利益受到的压制，进而达成对规范“同一性”的“认同”与维护，促使合法性危机得以消除或避免。

天下智慧·合法性与政治

威权主义国家的合法性问题：亨廷顿的视角

自 20 世纪 70 年代中期以来,南欧的西班牙、葡萄牙和希腊、拉丁美洲前殖民地国家的军人政权、菲律宾与韩国的政局更替,一直到 80 年代末与 90 年代初的东欧剧变与苏联解体,欧洲的整个社会主义国家体系就此解体。与此同时,在中东和非洲等地也出现了程度不等的民主改革趋向。可以看到,几乎在世界各地都同时发生或相继出现了这样一股民主化的浪潮。这一浪潮的出现无疑是威权主义国家在面临合法性危机后无力解决而走向民主转型的。亨廷顿的《第三波：20 世纪后期民主化浪潮》一书和相关文章都对这些国家的合法性危机和民主转型等问题进行了深入的研究。

一、何谓威权国家的合法性问题？

亨廷顿在他的相关研究中指出,许多威权主义国家的合法性危机是导致民主转型的一个非常重要的推动力。威权国家之所以必然要启动转型走向民主,就是因为威权政体有着不可克服的合法性危机。合法性的概念很难把握,政治分析家们通常都尽量避免使用它。然而,这一概念对于讨论威权政权在当今所面临的问题却是必不可少。这里所说的合法性

(legitimacy, 也称正当性)是民众对一个政权的统治权利的认可。这里的“法”是指在老百姓心中的不成文“法”,而非统治者制定的“法”。

威权政体的特点是没有程序合法性,只有政绩合法性。威权统治者常常把政绩当作合法性的唯一源泉。这样,威权政府不得不在很大程度上依靠施政绩效来为自己提供合法性。但是政绩合法性有一个两难:如果政绩不能带来人们所期望的成就,如稳定的秩序和有效的经济发展,就难以换取他们对威权统治的容忍,那么政绩合法性就丧失了;如果政绩带来了经济发展和政治秩序,那么,威权政府所采行的专政式统治就是多余的,不再为民众所需要,其统治方式就会遭受挑战。所以,对一个稳定的、可持续的政权来说,不仅要有政绩的合法性,而且还要有程序的合法性。

亨廷顿还对政绩合法性问题进行了论述。他指出,政绩的合法性是非常靠不住的。没有一个国家能够实现永远高速的经济增长,能够回避一切经济危机。经验与常识都表明,经济增长不可能无限持续,即使能够持续,也不能自动解决经济发展过程中的制度瓶颈与难题。一旦陷入经济衰退,威权统治的合法性就会迅速地、彻底地流失。威权政府的衰败并不仅仅是因为它们变得腐化并无法满足其民众的需要和期望。当威权政权不能持续拿出像样的政绩时,施政的失败就可能成为变革的催化剂。推动第三波许多转型的就是这种失败:希腊、阿根廷、乌拉圭、菲律宾、东欧、贝宁、赞比亚、印度尼西亚以及塞尔维亚、格鲁吉亚和乌克兰的颜色革命。

威权统治者也常常靠增加难以实现的期望值来维护统治的合法性。公民一旦对政绩失望,威权统治的合法性就会遭到削弱。如果威权政府无力自我更新其合法性,及时填补合法性的亏空,其统治就将摇摇欲坠。所以,这样的威权国家实现向民主的转型只是迟早的事。

二、威权国家如何解决合法性危机?

亨廷顿认为,威权主义国家政治合法性的一个致命弱点在于,它将合法性基础建立在短期的可变的而且是唯一的经济发展因素上。威权主义领袖们一般会采取以下五种方式中的一种或数种作为应对合法性危机的策略选择:

第一,他们可以直接拒绝承认他们的合法性日益受到消弱,同时希望或相信他们能够把权力保持下去。于是,他们可以渲染民-主转型的失败案例以及民-主转型的种种弊端,以此获得“负面合法性”。第二,威权政权可以试图用强制的服从来取代日益溃散的义务而生存下来。如果统治集团能够就此达成一致意见,他们也许能够延迟因不断衰落的合法性所造成的后果。第三,挑起外部冲突,并试图通过民-族-主-义来恢复合法性。但战争的风险和代价也

是很高的。第四，为他们的政权涂上一些民主合法性的外表。比如作出民主化的承诺，但随着政绩合法性的下降，他们将面临越来越重的压力，要求他们兑现上述承诺。第五，毅然决定、因势利导的主动决定结束威权统治，导入民主体制。除了非洲以及其它地方的少数几个国家之外，民主制已经开始被看出是任何威权政治的唯一合法和可行的一种选择。

专题结语

通过“合法性与政治”这一专题，我们可以看到中国古代儒家君权合法性的合理性和保守性。同时，从卢梭和哈贝马斯等人论述中，可以看到近代以来西方国家合法性理论的创新性、精致性和不断地完备性。此外，在当代西方的民主国家和威权国家都存在不同程度的合法性问题，这对于民主国家而言是一种挑战更是一种机遇，它使得这些国家在治理危机的过程中提高了国家能力，保障资本主义国家国家平稳而有效地运行。在面临合法性危机时，一些威权国家无力应对而走向崩溃，成为“失败国家”或转型为民主国家，而另一些国家则在应对危机的过程中增强和巩固了统治。可以看到，中国社会在大转型的进程中也面临着各种各样的合法性危机，汲取古今中外研究者在合法性问题上思想精华和智慧，无疑对于中国社会的有效治理和和谐稳定具有重要的现实意义。

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

治国之道·美国进步时代的现代国家建设

【编者按】美国进步时代大致是从19世纪90年代到20世纪20年代，它是美国国家建设历史上至关重要的一个时期。19世纪中期以来，在自由资本主义和技术进步的推动下，美国经济迅速地从原来那种分散的地区性市场经济发展成全国性市场经济并与一个充满不确定性的国际市场紧密地联系在一起，同时，生产也迅速实现了工业化，美国从一个农业社会进入工业社会。与市场发展和工业化相伴的是持续而且高速的经济增长，到19世纪末，美国已经是工业国家中的领袖，是地球上最富裕的国家。到20世纪初，美国制造业生产总量超过了英国、德国和法国三个国家的总和。随之而来的是，高速的城市化和大量涌入城市的农村劳动力和来自欧洲的移民。这不仅改变了美国的人口结构，也影响了城市的选举，更对城市的公共服务带来巨大的压力。在经济发展的同时随着财富日趋集中贫富分化变得越来越严重，由于过分强调自由市场理念，对企业的行为缺乏监管，导致环境污染问题开始出现，工人的权利(例如安全)缺乏法律的保护，甚至出现了“财富挑战国家”的问题；对市场也没有有效

的监管，食品药品安全逐渐成为社会关注的热点问题；对市场竞争中失败的个人也没有提供基本的社会保护措施。

总而言之，19世纪中期以来，美国的经济发展了，但是，这些发展也带来新的问题。然而，尽管美国的经济和社会结构已经发生了根本性的变化，19世纪中后期的国家治理结构基本上仍然是18世纪建立起来的，不仅无法有效地应对经济和社会变迁带来的各种新问题，而且越来越成为问题的一部分，例如，政府效率低下，充满腐败等。可以说，19世纪后期美国社会在“何去何从”上处在一个关键性的“十字路口”。当时的美国人越来越意识到，这是一个充满希望的时代，也是一个充满问题和挑战的时代。

对照当下中国，对于美国“进步时代”必会有似曾相识之感，经济高速增长，工业化和城市化大规模展开，新兴产业日益壮大，等等，这一切无不昭示着中国正处于发展的黄金时期，然而在发展的同时，我们依然不能避免现代工业社会带来的诸多弊病，垄断当道、质量安全、城市移民、贫富分化等等，这一切无不掣肘着中国的持续发展。历史是个什么玩意，我们无从知晓，而现实中有些场景却似历史已悄然注定。因此之故，今日我们回顾和反思美国进步时代的现代国家建设，名为观人，实为照己，希望能以彼时之美国镜鉴当下之中国，为中国的持续发展提供启示。

美国行政国家的重构

19世纪末期，早期美国社会所形成的“乡村环境”已经逐渐消失，工业化的发展给当时的社会环境带来了一系列的变化：战争引发了最极端的环境危机，自由市场经济带来了阶级冲突(包括资本家与劳动力之间以及资本家之间)，随着人口增加和城市化发展而形成了社会交往关系的复杂化……在这种环境变化的刺激下，原有的政府运作模式已无法满足工业化社会的民众需求，人们对政府的能力提出了新的要求，期待着政府能够解决工业化所带来的各种社会问题，国家行政能力的建构被提上议事日程。整个行政国家的重构过程经历了五个阶段，包括：

一、西奥多·罗斯福的主动出击。

在西奥多·罗斯福担任总统期间，共和党始终保持着对国家政治的支配权，1904年，西奥多·罗斯福在竞选连任时更是出现了一边倒的情形，进一步加强了共和党内部的团结，同时也巩固了西奥多·罗斯福在党内的地位。这种强势的地位为西奥多·罗斯福赢得了与国会

和法院斗争的政治资本，同时降低了改革所带来的政治风险。他提出行政部门应在国家事务中发挥“主管”的作用，建立了脱离于现有体制的行政专业化改革的联盟，致力于从国会和法院的手中夺回行政权力，从而彻底地改变行政部门的组织形式、运作程序和人员组成。

二、塔夫脱的温和修补。

来自于西奥多·罗斯福的挑战使得原本和谐的总统一国会关系紧张起来，1907年后，国会开始对政府的攻势采取行动，共和党内部的反对声音也越来越多，国会和总统之间的冲突越来越明显。因此，塔夫脱上台后采取了较为温和的策略，一方面，他认为总统的权威和国会、法院一样应当在恰当的范围内受到尊重、保护和提升，但这种权威不一定强调“主管”的地位。同时，他试图重建与国会里的共和党保守分子的良好关系，通过对他们利益和特权一定程度上的顺从，来获得推动改革所必需的支持力量。因此，在塔夫脱上台之初，相较于西奥多·罗斯福的激进政策，塔夫脱的改革方案更容易为国会所接受，行政权力得到一定程度的扩张。

三、国会的反攻。

共和党内部的分裂使得民主党在1911年后重新获得了主导权，民主党人威尔逊在1912年就任总统，这一次的政党更迭使斗争双方的力量发生逆转，国会再次获得对抗的主导权，重构出现了倒退。对威尔逊来说，他并没有足够的政治实力与国会抗衡，相反他更需要的是获得国会的支持，为此他不惜以放弃行政领导权来换取支持，他试图利用政党与国会建立起合作的伙伴关系，通过与国会维系良好的关系来促进民主党的发展，同时实现行政力量的扩张。这种策略使得国会在组织斗争中重新获得主动权，它开始发动一系列的反攻行动，收回对行政事务的控制权，行政专业化改革的联盟处于危险之中。

四、战争时期政府权威面临的危机。

第一次世界大战爆发后，威尔逊领导下的政党政府在战争准备中表现出明显的能力不足。一个无法控制自己的政府自然无法做好战争动员和战争准备，如军队的调配、军需物资的生产、运输等，都陷入了混乱的局面，政府的合法性权威面临危机。合作政党的策略在战时成为美国一个无法负担的奢侈品。此时，政府被赋予应急权威以解决战争危机，政府可以利用这种权威随意地重组行政部门，设计各种临时性的安排来处理战争事务。

五、战后行政权的巩固。

赋予政府紧急权力帮助美国度过了战争危机，人们开始意识到行政国家所带来的好处。共和党在战后重新取得国会的控制权，此时威尔逊的“合作”策略明显行不通，唯有转向与

国会争夺行政权。总统开始运用宪法所赋予的各种权力来对抗国会的“反攻”，如行使总统否决权来反对国会通过的议案等，行政权逐渐巩固，官僚制政府开始形成。

治国之道·美国进步时代的现代国家建设

美国进步时代改革共识：改良而不是革命

对于进步主义改革来说，这场大选是非常关键和特别的。各派的政治家、知识分子、社会改革者都卷入了选举辩论，讨论美国社会的未来，形成了一个全国性的政治讨论。最后胜出的威尔逊总统在 1913 年至 1916 年这一时间段内，将进步主义改革推向高潮。改革不光集中在经济和社会方面，这一时期还进行了一些具有重大意义的政治改革，例如公民直接选举参议员、实行文官制度等，直接动摇了政治机器的基础。

进步时代的改革者清醒地意识到，美国当时碰到的各种问题都是经济和社会变迁后带来的新问题，必须有解决新问题的新思路。或者说，他们一致认为，当时的美国社会，城市化、工业化和移民化已经不可逆转。这个新美国、新社会，“需要新的思路来应对挑战，以维持一个好的民主社会”。同时像西奥多·罗斯福这样的进步改革者也意识到的，“如果不进行改革，替代的结果要么是无政府主义，要么就是由有钱的工业家不断增长的权力继续压制民主”。正在这种担忧之下，他们开始整体性地思考各种社会、经济、政治问题的成因，寻找改革的办法。这最后使得美国社会各阶层改变了他们根深蒂固的关于美好社会和好政府的想法。

首先，在改革者看来，垄断和特殊利益集团威胁着美国的民主和个人自由。人们意识到“民主社会应该为所有的人而运行”，绝不允许由任何一个团体控制其他所有人的命运。在一定意义上，进步时代的许多改革都可以被看成是对贪婪的资本主义及其对国家的自然资源的掠夺进行“刹车”。

其次，进步时代的改革者重新界定了政府的角色和作用。绝大多数的美国人都开始放弃小政府或有限政府的信念，转而接受这样一种观点——“帮助管制经济和为所有的人民提供至少是少量的保护是政府的工作”。这使得美国人开始对政府采取一种支持和积极的政治立场。进步改革运动的一个目标是“必须改革政府结构，以使其回应‘人民的意愿’”。

最后，改革者将社会责任引入了美国的民主政治。在进步主义改革的影响下，美国社会各阶层越来越多的人开始意识到，民主需要包含一个社会的维度，在坚持个人主义的同时，每个人都应该意识到大家是互相联系在一起的，每个人都应该承担一点对他人的社会责任。

因此，在公共对话和政策制定中，需要用社会责任意识来平衡个人主义。

一言以蔽之，几乎所有的进步改革者都相信，过度地忠实于自由放任的自由资本主义已经严重地损害了美国的民主。因此，为了在一个非常复杂的工业社会中保证人民的自由和维护民主制度，必须对自由资本主义进行调整和修正，用“积极自由”来取代“消极自由”。

尽管进步时代的改革是一个全方位且系统性的社会、经济与政治改革，但它从来都不是一个在全国范围内组织起来的整体性改革运动。它并没有产生全国性的改革领导，没有一个所有改革者都认同的改革方案，没有一个有纪律的组织来领导全部改革，也没有计划好的行动手段。恰恰相反，它是许多社会、经济和政治改革的总和。进步时代的改革者五花八门，他们各自独立行动，在不同地方、不同层级、对不同问题进行不同的改革。在某些情况下，他们的改革措施甚至是互相冲突的。尽管如此，进步时代的改革者之间还是有基本的改革共识的。他们都致力于制度建设，希望从结构上根本改革各级政府，使得政府能够积极、负责和有能力的采取行动，解决当时存在的各种问题。在制度建设层面，这些改革都在不同程度地追求三个目标：

政治目标，颠覆“政治党魁”和“政治机器”的影响，净化政治，打破官商勾结，使公共官员更加直接地对公民负责，激发民主制度的活力；

行政目标，改革政府的运作机制和方式，提高政府的效率，减少腐败的机会，建立更加对公民负责的政府；

经济目标，将大型企业置于公共控制之下，运用政府权威制衡私人商业利益，对市场进行管制，保护农民、工人、小业主和消费者的利益。

应当认识到的是，对于美国基本的政治、经济制度以及核心的价值体系来说，进步改革运动只是一次改良运动而不是一场革命。进步时代的改革者仍然坚信美国政治、经济制度基础的基本价值，例如民主制度的传统理念、个人自由和法治原则。他们也并不反对资本主义体系本身，仍然坚信自由企业制度和私人产权。只不过面对当时的问题，他们意识到如果资本主义体系继续那样运作下去，将会危及美国社会中绝大部分人的利益，进而滋生各种极端主义，断送美国的命运。要使得自由资本主义体系继续运作，必须对有钱的资产阶级（例如大工业家）的贪婪行为进行约束，消除那些容易滋生极端主义的社会、经济条件；必须引入一些新的政治技术，才能使这些核心价值在一个高度工业化的社会中维持下来。他们反对那种以过度的政党政治为核心的民主运作形式，这种完全由政党，尤其是其党魁控制的政党政治使得一个或两个群体可以决定社会其他群体的命运，并导致了泛滥成灾的政治腐败。历史学家

弗兰根也指出，“进步主义者从来没有想改变美国社会的结构，他们不是革命者，而是改革者和管制者”。

治国之道·美国进步时代的现代国家建设

美国进步时代的腐败及其治理

19世纪末20世纪初是美国历史上一个具有关键意义的转折时期，美国在经济上由农业国向工业国过渡，完成了农业资本主义向工业资本主义的转型，进入了垄断资本主义时代，但在繁华的表象背后，却暗藏着种种丑陋和腐败。随着时间的推移，政党分肥制暴露出越来越多的弊端，滋生出越来越多的腐败现象。政党分肥注重的只是政治上的忠诚和功劳，而不是才干和品格，导致任人唯亲。而且在地方政治中，分肥制强化了党魁的政治力量，他们利用手中的人事权力来收揽人心、操纵党员、控制选举，不仅要对内战后美国政治的黑暗负责，而且还为腐败之风提供了温床。政党分肥制最严重的恶果在于，在求官谋职者看来，官职的诱人之处只是因为它能带来种种便利以满足私欲，因此，一些已在其位的官员疯狂地利用职位谋取私利，中饱私囊。鉴于此，美国从立法到人事制度等几个方面采取了一系列的反腐措施，全方位治理腐败问题，为社会稳定和发展奠定了基础。

(1) 文官制度改革：变“政党分肥制”为“功绩制”

政党分肥制随着时间的推移已经暴露出很多弊端，而且还助长了腐败之风，正是在这样的情形之下，文官制度改革兴起。这一改革以1883年国会通过《彭德尔顿法》而走向了高潮。《彭德尔顿法》的正式名称是《一项管理与改善美国文官制度的法令》，使美国在历史上第一次确立了以“能力与功绩”作为录用与衡量官员标准的法律依据，其精髓是“功绩制”，内容主要包括：第一，必须通过公开的竞争性考试来选拔文官，从高分到低分择优录取；第二，文官不得因为政党关系等政治原因被免职，文官不得进行政治性捐款和参与任何政治活动，也不得因拒绝从事这类活动而遭免职；第三，文官在政治上要保持“中立”。《彭德尔顿法》彻底改变了公职人员的任用制度，不再以是否对政党和党魁忠诚为录用标准，而是依据其才能、德行，通过公开竞争考试，择优录取。这不仅稳定了文官队伍，提高了文官素质，打破了政党分肥的格局，而且对于防止由政党分肥制带来的各种腐败现象起到了十分重要的作用。

(2) 减少舞弊：选举制的改革

为了抑制当时腐败猖獗的情况，美国进行了选举制的改革，扩大公民对政治的参与，加

强公民对政府的监督；采取了创制权、复决权、直接预选、民选参议员、罢免权、妇女参政权等一系列措施。具体包括：实行无记名投票制，保证选民的投票自由；用选民直接投票的直接预选制取代党魁对候选人提名权的控制；改变过去参议员由各州议会选举的旧制，实行民选参议员的直接选举制；赋予妇女选举权。直接预选取消了党魁对候选人提名权的控制，由选民直接投票来选择公职候选人，在一定程度上减少了选举舞弊的行为，削弱了党魁对政治的操控能力，使得腐败行为有所收敛。

(3) 经济方面的改革：通过了《谢尔曼反托拉斯法》

随着美国经济的发展，大企业集团的势力不断膨胀，出现了许多垄断组织，它们滥用垄断特权、恣意妄为、巧取豪夺，扰乱正常的经济运行秩序，对社会中下层构成了严重威胁，并用金钱控制政治，日益加剧了政治腐败。针对这一情况，美国社会认为政府不能任由垄断企业自由扩张，袖手旁观，应对大企业进行有效的控制，防止其将“腐败之手”伸入到政治领域当中。从19世纪70年代开始，中西部各州相继制定了管理铁路、打击托拉斯的法令。1887年国会设立州际商务委员会以管理铁路，1890年国会又通过了《谢尔曼反托拉斯法》，联邦政府正式承担起管制托拉斯的责任。虽然这种管制主要是限制其经济上的垄断行为，但经济势力的收缩势必会削弱其对政治的控制能力，进而减少寻租腐败。

(4) 体制外约束：权利对权力的监督

对美国社会弊端的批判，尤其是对当时的政治腐败现象的揭露，新闻媒体发挥了重要的监督作用。新闻工作者深入到社会的各个黑暗的角落，揭露当时泛滥成灾的贪污腐败现象。正如霍夫斯塔特等人所言，“美国生活的各个方面都不能逃过黑幕揭发者那善于观察的眼睛。”早期美国的新闻业缺乏独立性，报纸成了政党自我宣传和政党斗争的工具，没有承担起社会批判和监督的责任。随着美国城市化进程的发展，新闻媒体这支“第四权力”逐步摆脱了对政党的依附，独立性日益增强，成为社会良心的代表。据统计，1870—1920年独立性城市报纸的比例从11%上升至62%。新闻记者关注社会的方方面面，其中政治腐败是他们所关注的一个重点。以著名记者林肯·斯蒂芬斯为代表，其著作《城市之耻》对美国城市的政治腐败现象进行了淋漓尽致的揭露。这样的新闻监督，不仅促进了社会良心和公民道德、政治意识的觉醒，而且还推动了政府反腐败的立法进程，同时对腐败分子也起到了一定的震慑作用，从而提高了政府官员的腐败成本。在众目睽睽之下，政府官员明目张胆地利用职权寻租或创租的行为不得不有所收敛。

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

美国校园危机管理的经验

1979年，美国总统卡特提议设立了FEMA，作为公共危机管理的最高权力机构。该机构的职责是最大限度地减少突发事件和各种灾害所造成的人员伤害和生命财产损失，领导和协调全美的危机管理系统，开展危机的预防、缓解、应对以及恢复等工作。FEMA的成立也标志着校园危机管理开始进入到一个有组织和专门应对的阶段。综观美国的校园危机管理体系，其最主要的特征和经验就是建立了相对完备的危机管理法规、较为健全的危机管理组织和创新的危机管理模式，三者共同促进了一个现代意义上的协调充分、运行有序的危机管理体系的建成。

（1）完备的危机管理法规

从内容上来分析，美国校园危机管理法规的涉及面相当广，几乎不留法律“死角”。如涉及危机处理的法规既有《全国紧急状态法》、《灾难救济和突发事件救助法》、《国家应急反应框架》等一系列应急法律和计划，也有各州通过的要求学区制订校园危机管理预案的法律或法规，统计显示，美国至少有39个州已经通过了类似的法案。以纽约州2004年通过的《反暴力促校园安全法》为例，法案就要求学区和学校制订各类危机应对预案以及危机处理的规则，同时树立教师和校长的权威，开展校园暴力预防的培训，统一危机事件的报告制度等。夏威夷、伊利诺斯、衣阿华、马里兰、蒙大拿、北达科他等州虽然没有立法，但各州都向学校提供了制订危机预案的材料。

从责任分担上来看，美国的法律明确了政府、学区、学校、价值以及社区组织等在校园危机管理中的责任，从而建立起“人人有责”的危机管理法环境。《不让一个孩子落后法》就规定为学生提供良好的学习环境是政府的责任，《国家应急反应框架》还确认了联邦、州和地方的紧急事态管理部门在危机管理中的职责，《校园安全法》则规定了学校向公众报告校园犯罪事实的义务。另外，从上世纪90年代以来陆续颁布实施的《美国2000年教育战略》、《目标2000教育法》以及《不让一个孩子落后法》等法案，还明确了法律执行部门、司法部门、卫生部门、社会服务机构、社区中其他机构和组织以及媒体、家长等在校园危机管理中的权利和义务。

（2）健全的危机管理组织

经过近30年的发展与完善，在校园危机管理上，美国形成了一套与其职能相适应的组织

架构。这一组织架构首先表现为实行“联邦—州—县—学区/学校”的垂直管理，它确认了政府在校园危机管理中的责任。公共安全管理就是行政公权在公共安全领域的适用过程。从这个意义上说，美国的四级组织适应了危机管理的本质特征和需要。虽然在校园危机管理上，美国也强调“地方为主”的原则，即所有的危机事件首先必须在尽可能低的组织和行政区划层次上进行应对，但如果学校或地方政府不能对发生在本区域内的校园危机实施有效应对，或者校园危机是跨区域发生的，那么就按照“逐级介入”的原则，由学校或地方政府请求上一级部门介入，直至联邦政府。这一弹性的制度设计为行政力量的有效介入奠定了基础。

其次，美国在校园危机管理上又吸引了众多非政府组织，通过组织融合，形成一个框架管理结构，并在校园危机管理中发挥了越来越重要的作用。尤其是2008年《国家应急响应框架》的出台，表明美国着力要形成一个集合政府组织、非政府组织、志愿者组织、社区组织等的管理框架，从而构建起政府、社区、警察、医疗等各种组织机构的“多元共治”的危机管理体系。像美国红十字会在危机管理中就必须承担“人群护理、住宿和人文关爱服务”等职责。联邦教育部也将包括红十字会和全国抗灾积极分子志愿者组织等在内的组织列入危机管理的资源库，并向各个学校推荐。

（3）创新的危机管理模式

美国的校园危机管理模式是以“四阶段”理论为基础发展起来的，它包括缓解与预防、准备、应对以及恢复等四个环节。与其他模式相比，“四阶段”管理将危机的缓解与预防放在首位，反映了美国校园危机管理内涵的重大转变，即从注重事中和事后管理转向事前管理；从注重危机应对转向了危机预防。因为只有将“缓解与预防”纳入其中，传统的突发事件应对才会升华成为全面的危机管理，从而消除隐患，避免危机发生或将危机造成的灾害性后果降至最低。

联邦教育部在2003年下发的《危机计划的实用资料：学校和社区指南》才正式引入了“四阶段”管理模式但据美国学校卫生政策和计划研究中心的调查显示，当前已有41.4%的学校对可能出现的自然灾害以及其他紧急状况，制订了预防、准备、应对以及恢复等措施；41.2%的学校则是以学区的危机应对预案为蓝本进行修订的14.5%的学校直接参照学区的危机应对预案，只有2.9%的学校还没有预案。由此可见，“四阶段”危机管理在美国的实践还是非常乐观的。（本段内容摘编自《美国校园危机管理的经验及启示》，作者王东，原载于《教学与管理》2010年第2期）

英国政府应对足球流氓的综合治理措施

无论是足球产生的中世纪，还是现代的国际足球赛场，足球流氓制造的一系列暴力事件及惨案仿佛足球运动头上挥之不去的阴影。人们在尽情享受足球带来的欢乐的同时，也受其伤害。

在英国，足球流氓行为的危害是一个根深蒂固的难题。从立法规定来看，英国规制足球流氓行为的法律从无到有、逐步完善，而且以发展的趋势观之，立法越来越严格，涉及范围也越来越宽，也越来越详细具体。从体育场馆的安全性能，赛事期间酒精饮料的销售控制，入场时危险物品的检查，球迷看球时的举止行为，球票的销售到护照的管理等范围及其广泛；从1989年的限制令（restriction orders），排除令（exclusion orders）到1999年的国际足球禁令（IFBOS）和国内足球禁令（DFBOS），再到2000年的两令合一，法律规定越来越严格，处罚措施也越来越严厉；从最初的粗略规定到后来的仅酒精饮料违规的法条就有四条之多和对危险物品的详细说明，我们可以发现相关的法律规定越来越具体。在赋予英国警方极大权力以应付突发事件的时候，不忘将其权力的行使与治安法庭相结合，行政权力司法化以防止警方权力的滥用，维护球迷的正当权益。

英国政府根据其多年与足球流氓打交道的经验，认为仅仅依靠立法来打击足球流氓行为是不够的，历年的记录表明，对于复杂的足球流氓问题严厉的立法措施虽然在打击足球流氓行为方面取得了一定的成效，但是如果要取得决定性的胜利还必须辅之以其他行政措施和多方面的合作。如英国政府规定在每场足球比赛中，必须把相互敌对的球迷（一般是主客队的球迷）分开安排座位，而且比赛的场馆必须是全部是坐席的。这样做虽然会提高俱乐部的成本，但是它们可以大大降低球迷骚乱的可能性，且在骚乱发生时减少其造成的伤亡。2000年欧洲杯后，英国政府确认了对付足球流氓行为的4条原则，其第2条原则认为建设性的合作对于打击足球流氓行为策略的成功至关重要，第4条原则认为球迷的自我规范是最好的规范。对付足球流氓行为，必须采用政府、警察、足球管理机构和球迷协会等多部门合作的综合治理机制。

除了国内的足球流氓行为综合治理外，英国政府还意识到加强与国外的合作同样重要，特别是与足球比赛东道国的各层次合作。2000年2月，在2000年的欧洲杯准备期间，英国内政部长和比利时的内政部长以及荷兰的内政和司法部长就欧洲杯的合作事项签订一份联合

申明，三方同意就国际警察合作，球迷流动的监控，情报交换，国际司法协助等方面达成一致意见。如在国际警察合作方面，合作的重点是收集和共享 2000 年欧洲杯前后有关球迷数目、行为和对公共秩序威胁程度的情报，在三方警力之间建立一个紧密、有效的合作关系。英国警方负责为双边国家警察情报中心提供联络官，同时提供英国球迷的情报，预告比利时和荷兰的当地警方英国国家队和英国球迷的动向。东道国的当地警方负责英国警察的人身安全和食宿交通等。除了官方的合作之外也有一些民间合作，如在 2002 年的韩日世界杯，英国一些球迷自治组织派遣一些足球大使到足球比赛的东道国访问，以增进球迷间的了解，表达善意，塑造英国球迷的积极形象。（本段内容摘编自《英国对足球流氓行为的法律规制及其启示》，作者刘永刚，2007 年湘潭大学法学院硕士学位论文）

治理技术·公共安全管理国际经验

日本社区的自主防灾组织

日本特别强调自主防灾，以名古屋为例，根据《名古屋防灾安心城市建设 2010》的说明，基层灾害紧急应对以学区为单位，自主防灾组织、消防团和灾害救助地区本部委员三者合作，共同从事社区减灾活动。灾害救助地区本部委员作为地区窗口，担当救出、避难、救护活动等的紧急应对、受灾状况或人员安全确认等灾害信息的收集、传达等任务。

按学区设立的灾害救助地区本部是名古屋防灾组织系统的独特之处，是汲取了伊势湾台风教训之后设置的组织。作为地区性的防灾据点，一方面收集地区受灾信息，另外，还兼有传达行政信息的功能。在日本，政府职能部门担当了减灾的重要职责，同时也强调“自己的社区，自己保护”，参与社区减灾的志愿者团体主要有消防团和自主防灾组织。消防团是专业从事社区防灾减灾活动的重要团体。相对于消防团，自主防灾组织是强化了减灾功能的社区组织，自主防灾组织作为非专业的防灾减灾志愿者团体，其活动方式对我们研究提高减灾的社会参与度以及规范应急志愿者服务都具有参考价值。

自主防灾组织依据《灾害对策基本法》，依托社区自治组织——町内会、自治会组建。自主防灾组织设有本部、信息组、消防组、救护组、避难诱导组和饮食供应组，通过小组的活动，保证有组织地开展平时的防灾减灾训练以及灾时紧急应对活动。

由于自治会会长往往以年为单位由社区居民轮流担当，为了提高训练效果，不断推广新

的训练方法。为了保证灾害发生后自主防灾组织等社区组织能够如制度设计发挥作用，多年来积累了多种类型的自主防灾组织训练方法。

根据训练对象不同，自主防灾组织的训练分为“基础能力培养”和“领导型人才培养”。“基础能力培养”，面对居民，通过自主防灾组织开展的训练使其掌握防灾的基础知识，开展防灾演习、初期灭火训练、应急救护、避难诱导训练、炊事训练、信息传达训练以及综合训练等。值得一提的是信息传达训练，其目的是为了防止灾后谣言的发生，同时也通过平时的训练确认本地区的灾时信息传达方式，由于电话在灾害发生后往往无法使用，日本的信息传达训练强调记录在案的灾害信息的传达，避免单纯的口头传达。“领导型人才培养”面向自主防灾组织的会长、副会长和各个小组组长等，培养他们如何指导训练以及强化他们灾时指挥者的能力，具体需要掌握开展各种训练的专业知识以及安全管理、训练方法等。

除了以上传统的训练方式，通过不断总结并学习其他地区经验，一些新的训练方法在名古屋市得到推广。

自主防灾组织进行训练，首先，由于自主防灾组织立足社区，强调全家人一起去参加防灾训练，训练效果直接。其次，自主防灾组织的活动贴近社区，贴近居民生活，比场地训练节约资金而且实用。

随着日本人口的高龄化以及在日本居住的外国人的增多，“灾害时要援助者”逐渐成为日本减灾行政要解决的课题，“灾害时要援助者”主要指残疾人士、婴幼儿、身体虚弱的老人以及对日本的地理人情不熟悉的外国人。这些人在灾害发生后或是由于健康原因，或是由于语言问题，往往不能及时避难，需要居住在附近的人员的救助。为了达到有效救助的目的，有的社区在得到本人同意后，建立了“灾害时要援助者”名单，对其定期家访，进行防灾检查、防灾信息传达等，保证这些人在灾害时得到救助。

综上所述，以自主防灾组织为主体的社区防灾减灾活动做到了层面普及和重点强化。社区减灾的本质是居民的社区事务参与度，减灾是一个关乎所有人利益的公益事业。灾后的自己的生命得到保护后，无论在紧急救援阶段，通过互救提高社区的救助率，还是在避难阶段，通过个人的参与，保证避难生活的水平，都需要更多社区居民的参与。基层减灾需要基层政府的努力，更需要社区居民的参与，从提高社区居民对社区事务参与度的角度看，这已经超出了单纯减灾的范围。（本段内容摘编自《日本社区防灾减灾体制与应急能力建设模式》，作者伍国春，原载于《城市与减灾》2010年第2期）

国际经验对中国公共安全管理的借鉴意义

相对于我国来说，西方发达国家尤其是美国的公共安全管理已经发展到了一个比较成熟的阶段，无论是在政府公共安全职能定位上，还是在公共安全管理的理论创新与发展以及公共安全管理体的构建上，都积累了大量的成熟经验，很值得我们借鉴。

(1) 明确各层级政府公共安全职能定位

通过健全的公共安全法律体系来明确各层级政府和相关部门的公共安全职能是发达国家普遍的做法，尤以美国为典型。美国公共安全管理的制度化建设始于罗斯福新政时期。1934年通过了《洪水控制法》；1950年通过的《灾难救济法》首次授权总统可以宣布灾难状态，授权联邦政府对受灾的州和地方政府提供援助；1968年的《全国洪水保险法》，将保险引入救灾领域；1988年的《罗伯特·斯塔福灾难救援与紧急事态援助法》规定了紧急事态的宣布程序和各级政府间的救援程序；2002年通过了《国土安全法》，直接创设了国土安全部。此外，美国联邦政府还先后制定了具有法律效力的《联邦应对预案》和《国家应对预案》。美国各州政府也都制定了很多公共安全管理方面的法律，对各级地方政府和部门的职责进行了详细的规定，如《加利福尼亚紧急事态服务法》等。总之，美国一贯重视通过立法来界定政府机构在紧急情况下的职责和权限，先后制定了上百部专门针对自然灾害和其他紧急事件的法律法规，建立了以《国家安全法》和《斯塔福法》为核心的公共安全管理法律体系和以联邦紧急事态管理局为核心的常设的公共安全管理机构体系。

各层级政府和部门公共安全职责得到明确划分，保证了各级政府在应对公共危机事件时有章可循，各负其责，使得公共安全管理能够有条不紊地进行，防止了各级政府和各级政府部门之间的推诿扯皮，同时又避免了大规模的临时性政治动员所产生的无序和混乱。

(2) 构建全面的公共安全管理模式

西方公共安全管理一般都有一个以一级政府首脑为最高领导者和指挥者的综合协调机构，进行“全危险”、“全部门”和“全过程”的管理。通过这一机构的协调，整合利用政府和社会的各种力量和资源，来达到有效化解公共安全风险、高效应对公共安全突发事件的目的。美国建立的是以总统为核心的公共安全管理机制，总统可以召开国家安全委员会讨论公共安全形势，也可以组成高层工作班子帮助总统作出最适当的决定。高层工作班子通常由副总统、国务卿、总统国家安全事务顾问、国防部长、参谋长联席会议主席、中央情报局长、

财政部长等组成。俄罗斯形成了以总统为核心主体、以负责国家安全战略的联邦安全会议为决策中枢的危机管理权力机构，任何重大的危机管理方案与行动都必须由总统来敲定。在日本，首相为应急管理的最高指挥官，内阁官房长官负责整体协调和联络，通过安全保障会议、中央防灾会议等决策机构制定危机对策，由警察厅、防卫省、海上保安厅、消防厅等各省厅、部门根据具体情况予以配合并具体组织实施。

全面的公共安全管理模式使得西方公共安全管理运用整体的力量达到无缝隙管理的目的，造就了一批专业化的公共安全管理队伍，对于积累和发展先进的管理技术和理念奠定了基础。全面的公共安全管理不再局限于紧急事态的应对，不但将预防突出出来，而且也同样重视事后的恢复，使公共安全管理的目标更加接近于安全目的本身，管理更加科学有效。

（3）将广泛的社会力量纳入公共安全管理体

在西方，人道主义和慈善组织以及志愿者组织与政府的公共安全管理部門密切配合，参与安全管理的若干阶段甚至全过程。例如，美国红十字会在《国家应对预案》中承担了许多重要责任，其“日常工作几乎完全纳入了美国紧急事态管理的工作体系，承担着美国联邦紧急事态管理局的部分工作”。美国的全国抗灾志愿者组织同联邦紧急事态管理局有着密切的合作，在联邦紧急事态应急预案中承担固定责任。再如，新西兰的红十字会在《新西兰全国国民防预案》中承担了多方面责任，与救世军同为全国国民防福利预案编制委员会的成员。一些营利性的企业也被纳入到公共安全管理之中。最为典型的做法是美国《全国洪水保险法》将保险引入救灾领域，并将未来的灾害救助转移到保险公司，取得了不错的效果。另外，开展私人警察服务，通过大型信息通讯技术公司开发公共安全信息管理系统等，都体现了社会力量的广泛参与。同时，西方所谓的“有准备的社区”或“有恢复能力的社区”则将公共安全管理体系统延伸到了公民个人及其自治体。

西方通过制度化的渠道将社会力量广泛纳入日常的公共安全管理之中，使公共安全责任由政府、第三部门和社区公众分担，不但有效地减轻了政府的负担，而且培养了公众的自救能力和对共同体的责任感。通过制度化的程序激活第三部门、企业和公民个人应对危机，避免了危机发生时的混乱参与和不能充分有效利用社会力量的情况，极大地提高了整个公共安全管理体系的管理能力和应对危机的水平。社会参与成为西方公共安全管理不可缺少的重要一环。

（4）注重公共安全管理技术水平的提高

在公共安全管理技术水平上，西方发达国家特别注重公共安全管理标准化工作及其改进

和提高，“从应急救援文件的制订到应急设备、应急机构和应急的准备、应急救援的可行性程序等都有相应的标准”。美国国土安全部 2004 年制定的《国家事故管理系统》，不仅为美国联邦、州、地方各级政府部门有效管理事故建立起制度机制，同时也为应急救援管理提供了一个模板。此外，美国还制定了相应的应急救援标准，如《应急活动计划》、《紧急通道的维护和运行》等。在英国，标准化协会（BSI）很早就制定了一系列与应急救援技术、产品、管理相对应的标准，如应急照明、声音系统、便携式呼吸器、应急通风设备的要求，等等。加拿大制定了《加拿大危险管理国家标准》和《加拿大应急预案国家标准》。日本制定了包括《业务持续性计划指南》、《风险管理体系指南》、《信息技术和信息安全管理体系规范》、《企业危机管理手册》和《企业地震对策指南》等 30 多项较为完善的指南和标准。标准化为公共安全管理中的减灾、准备、应对、恢复等各个环节的检查评估提供了极为重要的衡量尺度，有利于发现问题、解决问题和改进管理水平。标准化还为有序应对、科学决策、迅速行动、有效资源的有效供给提供了指南，使得毫无公共安全管理经验的工作人员在发生突发事件时也能够有效地处理而不是不知所措，同时也为工作人员和公众的公共安全培训提供了方便。

另外，西方国家公共安全管理部还通过采用先进的地理信息系统（GIS）、全球定位系统（GPS）、卫星遥感系统（RS）及通讯网络系统等，实现了公共安全管理技术的体系集成与辅助决策支持，大大提高了公共安全管理的效率和效果。（本段内容摘编自《中国公共安全管理：问题、国际经验与对策》，作者彭彦强，原载于《中州学刊》2009 年第 3 期）

（本栏编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

我思我在·权力及其制约机制

权力的刚性与柔性

某种意义上讲，商场是金钱场，官场就是权力场。当今，在中国官场混生活的人必须弄懂权力，掌握一定职权的人必须善用权力。

一、权力的刚性

老百姓说，当官不带头，放屁也不响。有职位才有职权。抽象地讲权力是人民赋予的，实际上职权是上级授予的。权力有极强的刚性，主要体现在三个方面：

一是权力的边界上。职权的边界十分清晰，一个文化局局长管不了教育局的人和事，一

个局内部不同领导之间有不同分工，不同处室之间有不同分工，不能瞎指挥、乱办事。政府大楼外表威严耸立，内部分工十分细致，区县级政府的委办局加党群部门大致有五十多个部门。“几个戴大盖帽的管不了一个戴草帽的”，好似一句戏言，其实是权力的边界间存在空隙。空隙里有好处就会出现空间争夺，无利就可能出现“不管地带”。机关改革是对部门权力边界进行重新划分，当然也就是对领导者的职权重新分配。

掌权者对权力范围异常敏感，犹如狮子对自己的领地一样，绝不允许他人介入或染指。封建皇权至高无上，胆敢觊觎者遭杀身之祸比比皆是。张居正是万历皇帝的老师，也是历史上一位著名权臣，万历对他极为尊敬，但就容忍不下张居正被人奉承为神明，这成为后来万历“打倒”张居正的重要原因。中国人很聪明却始终没有找到妥当的权力边界制衡的办法，西方人找到“三权分立”，这是西方人政治智慧的结晶，这个办法今天看来没有东西方之分，该是人类共同的政治法则。现代行政管理最大的亮点之一是职责分明、职权分明。现在我们党政似分非分，权力边界模糊，各级党政把手表面精诚团结，实则勾心斗角，台面上笑脸相迎，桌子底下施展拳脚。

二是权力效用。权力犹如一把钢刀，举起来亮闪闪，吸引眼球，砍下去人头落地，草木段腰，铁石受伤。我们常说：领导点过头。“点过头”事情才可以办，“点头”的效用可以让荒原变绿，江河断流，卫星上天，可以让规划更改，文物拆除，错杀无辜。毛泽东在庐山会议批彭德怀，把彭德怀搞得最后在大会上不得不表态说他这种人怎么有资格领导伟大的人民军队，并请求辞去国防部长职务。官大一级压死人啊！在专制政治或威权政治里，权力是最有效的剥夺力。宫廷剧里常用台词“给我拿下！”。权力的刚性使掌权者不怒而威。权力是魔术师，把丑陋者变得俊俏，把矮小者变得高大，把愚蠢者变得高明。掌权者常常象吃了春药，好像没有不可征服的，都深信人定胜天。但作用力与反作用力是对立统一的，用权不当伤及自身，祸国殃民，所以使用权力要谨慎。对权力不可藐视，对掌权者要小心。书生意气的人、不更世事的人常常藐视权力，蔑视权贵或无视权力，其结果不是身首分离，就是头破血流。在专制政治里，相当多的人人生起点相同，结果迥异，往往不是个人自身原因，而是政治权力的效用。梁山好汉是权贵逼上去的，知识青年上山下乡是文革的产物，恢复高考读书人翻身解放是小平同志再次掌权了。

三是在权力来源上。权力多是出于争斗，权力来源的斗争性是绝对的。权力是稀缺资源，为了追求权力，人们机关算尽，甚至铤而走险。民主政治之前的政治权力大都来路不正，即使封建王朝嫡传制度健全，也充满着宫廷斗争，甚至流血漂橹。现代民主政治条件下，权力

出于竞选，法制完备的竞选，过程还是充满争斗，甚至暗杀。卖官鬻爵说明许多人在争官位。权力没有捡到的，没有人会送上门来，送上门的都是做傀儡，溥仪当了满洲国的皇帝，那就是日本鬼子上门请的。对权力争斗的目的则大相径庭，为天下太平、长治久安、人民幸福的是政治家，为一己私利的则是政客，但对权力争斗的方法，无论伟大的政治家还是平庸的政客如出一辙，斗争的过程难辨目的，只有通过经过历史湍流激荡，才能看得出真正的目的，但那是政治家或政客早已作古。权力不属于老实人，权力钟情于贪欲熏熏又十分狡猾的人，权力的星座是老虎座加狐狸座。

二、权力的柔性

权力还有柔性的一面，主要体现在三个方面：

一是权力的动态性。可以授予权力，也可以剥夺、免除权力。民主政治的任期制以法治的形式确定权力的动态可流转，避免权力任意授予，也避免掌权者的人生大起大落。专制政治可以“朝为田舍郎，暮登天子堂”，也可以今日处庙堂之高，明日处江湖之远。共产党的官，老百姓说当上了就下不来，那是官与民的区分，做官了就不再把自己“等同于群众”，但实际上职权的大小、职位肥缺的动态性很强，比如吕日周为长治市市委书记，红红火火，但突然调任省政协副主席，看上去还是一样级别的官，其中权力差异乃天壤之别。有人甚至做到中央领导，权倾一时，最终却成为阶下囚；某市委书记时与某市长政见不一，市长被排挤，书记生了大官，可是，当了大官的书记早早地去世了，而被排挤的市长还在坐主席台，四处演讲。坊间一直津津乐道：有权不用过期作废。

二是权力边界的延展性。边界的延展性是指掌权者实际可支配权力与职权是不相等的，可大可小，取决于掌权者的能力、权威、魅力等非权力因素。权力需要经营，有的人把自己一亩三分地的权力经营到三亩三分地那么大，有的人则缩成三分地那么小。要说光绪帝是皇帝，可权力始终到不到手中，最后完全被剥夺了，慈禧本是个太后，不该有权力的，却垂帘听政，最后一统乾坤。光绪帝、慈禧太后死后，载沣身为摄政王，可怎么也弄不过刚入军机大臣的袁世凯。遵义会议至党的六届四次全会之前，党的总书记是张闻天，可一直享有“一把手”权力的却是毛泽东。

中国人讲关系、讲人情，这个偏好无孔不入地渗透到政治生活的每一个毛孔中，即使是官与官之间办公事，也需良好关系，否则事倍功半，甚至半途而废，不了了之。经营权力即经营关系，关系大于法规、大于政策、大于党纪现象在现实政治生活中依然存在，有了这个前提，权力的边界才有能动的空间，才有伸缩的余地。一般而言，权力越大关系越多，触角

越广，犹如半径越长，圈内的面积越大，圈外的空间也越大。但也有例外，有的科长比处长的本事大，有的处长比局长整合资源的范围更广，原因在于关系多。关系源于利益网络，源于天然血缘、地缘和亲情、同学、战友等感情关系，什么关系硬要具体分析，不能一概而论。“长袖善舞”是对善于经营关系、扩大资源空间的最贴切、最形象的词汇。

把自己领地经营的越变越小的掌权者是因为不善于用权。首先是下属不买账，下属对上级不认同、不配合、不支持，权力就大打折扣，甚至权力转化为负担和祸端。可以斩杀反对者，使用权力的刚性，但没有恩威并施，终难以服众。其次是上级不扶持，不冷不热，这点若被下属洞悉或感觉到，则权力的刚性即被弱化。所以，有的掌权者喜欢对下属吹牛，上级如何如何重视自己的部门。

三是权力的社会溢出效应。官本位至今仍具有广泛深厚的社会基础，官员不仅有政治地位，而且很高的社会地位，享受着“马太效应”的各种益处。俗话说，宰相门前三品官，就连给宰相看门的人实际上也比得上三品官员，可见宰相权力的社会溢出效应多大。李莲英是个太监，地位不高，但因为是慈禧太后的贴身服务员，即使袁世凯这样的不可一世的大臣也得拍他马屁。过去有句话叫“一人得道，鸡犬升天”，说明“得道”的好处多多。许多腐败出事的官员，自己一生勤勉，因子女、家属在外收取贿赂，甚至招摇撞骗，最后才被牵连。家属何以得收取贿赂，就因为权力的社会效应巨大。

（文作者何志东，现任上海市杨浦区地区办地区科科长，复旦大学 2006 届 MPA 毕业生）

我思我在·权力及其制约机制

政协民主监督与新闻舆论监督相结合

民主监督是人民政协的一项主要职能，也是人民政协被社会各界寄以厚望的一项主要工作。随着时代的发展，民主监督的内容和形式也在不断丰富，在切实服务我国经济社会发展的同时，也有力地推动着中国特色社会主义民主政治的建设进程。

但随着实践的深入，政协民主监督也暴露出许多需要改进和完善的问题，如还未形成对政协民主监督作用的共识、缺乏落实监督结果的强制力、知情机制不到位、配合机制不完善，等等。如何解决这些问题，更好发挥民主监督的效能，是许多政协理论研究者、政协委员、政协工作者关注的内容。本文尝试从加强政协民主监督与新闻舆论监督合作的角度，分析二者合作优势，并以此设计二者合作模式，以期提高政协民主监督效能。

一、 加强政协民主监督与新闻舆论监督合作的现实需要

首先，这是基于更加和谐地解决社会转型期社会矛盾的需要。

当前，我国正处于市场经济体制完善期，随着经济体制改革的深入和社会主义现代化建设的发展，社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化。这些不断凸显的变化强烈冲击着原有的社会秩序，在新的社会利益平衡机制尚未建立并发挥作用的情况下，这些变化有可能成为我国经济、政治、文化、社会发展的不稳定诱因。加之在应对国际金融危机局势下，要保持经济平稳较快发展、加快转变经济发展方式，更增加了处理问题的复杂性。如果这种调整的要求得不到积极的回应、合理的疏导、正义的监督，就会使问题不断蓄积叠加，有可能影响到中国特色社会主义事业的建设。同时，在社会转型期，各种思想文化相互激荡，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性不断增强，这需要执政者从更高的层面去认识问题，用更广的视角去分析矛盾，以更和谐的方式去应对变化。以党内监督、人大监督、行政监督、司法监督等组成的具有强大纠错功能的刚性监督体系，可以对“非”进行严格的纠错，起到国家监督体系对社会运行的强大监察督促作用。但对于一些复杂问题，要从根本上、长远上进行和谐的解决，政协民主监督和新闻舆论监督则具有更多的优势。

其次，这有利于解决刚性监督的缺陷。

不容置疑，刚性监督在我国政治经济文化社会各领域的运行中，正发挥着积极而重要的监督作用，但也存在着需要改进的缺陷。一是同体监督问题。任何一个组织，其本身最大的目标就是维护组织的生存并使之进步，如果开展的监督妨碍了组织目标的实现，那么这一监督就很难获得组织内部力量的支持，常常会流落成为一种手段，需要时是祭起的尚方宝剑，不需要时是被遗忘的一纸空文，这是同体监督无可避免的天然缺陷。就拿党内监督来讲，其监督主体与监督对象同属一个系统，最高领导相同，监督主体是中国共产党体系内的一级组织，监督客体是中国共产党体系内的某个党员、同级或下级的一级组织，这就从制度层面导致监督容易流于形式，出现越是处于权力体系高层、一犯错误就可能造成严重损害的官员，反而少有监督。近年来，中共中央不断加强巡视组对基层工作的监督，也充分说明执政党对党内监督在制度层面的缺失有了正确的认识并加以努力改进。二是监督不到位问题。造成监督不到位的原因很多，概括起来，重要的有三点。首先，知情不到位导致监督不到位。社会是一个复杂的整体，任何监督主体所掌握的信息都无法对等于整个社会的信息，表现出绝对的局限性，情况掌握的缺失必然导致监督的不到位，刚性监督在这一问题上表现出更大的局限性。其次，主体不作为或少作为导致监督不到位。在实践中，经常出现监督主体由于监督

客体过于宽泛，监督主体自身从人数到素质力量不足，同时少有对监督主体的工作进行监督等原因，导致监督主体的不作为或少作为，造成监督不到位。再者，刚性监督体系由于程序建设的完备，在监督实践中经常会出现这样一种情况，虽然已发生的问题还不能启动刚性监督程序，但其蕴涵的苗头性危害已经极其严重，刚性监督就容易出现缺位现象，使刚性监督体系难以起到防患于未然的监督效果。这两点原因，不同程度地影响着刚性监督体系效能的发挥。政协民主监督和新闻舆论监督各自拥有的特性，具有解决当前刚性监督体系缺陷的天然优势。一是政协民主监督与新闻舆论监督在代表公民对权力执有者进行纠错时，由于各自授权主体不同，它们与被监督对象是身份相互独立的社会主体，其力量的博弈更加普遍真实，这就从根本上解决了刚性监督体系中的同体监督问题。二是新闻舆论监督能够及时敏锐地捕捉到经济社会发展中出现的苗头性、倾向性问题，可以有效改善刚性监督体系启动不及时缺陷。三是通过发挥政协民主监督与刚性监督体系的沟通机制，借助刚性监督体系落实监督结果强制力的优势，实现以政协民主监督与新闻舆论监督为代表的软性监督效能。

二、 政协民主监督与新闻舆论监督的优势互补

政协民主监督和新闻舆论监督在各自的监督理论和监督实践上呈现出不同的特征，这些各不相同的特征，能够通过合作，开拓和纵深二者合作的空间，实现优势互补，进而提高我国软性监督体系效能。

一是监督主体的互补性。政协民主监督的主体是政协委员，而政协委员的来源决定了政协民主监督属于高层次的监督。来自 34 个界别的政协委员代表了我国方方面面的公民组成，体现了真实的广泛性；同时政协委员通过汇总民意、思考论证，形成既缘于自己界别代表身份对本界别利益的维护，又体现立足社会整体利益对本届别利益诉求平衡的监督意见，这种理性的监督体现了政协民主监督的高层次。新闻舆论监督从本质上讲是人民群众通过新闻媒体对国家和社会公共事务的一种监督，其主体是普遍意义上的群众。新闻舆论监督的实质是媒体提供一个平台，让尽可能多的利益群体和个人集中到这个平台上陈述自己的观点、争取自身的利益，因监督主体的群众性使被监督客体感到压力，被迫去主动纠错，由此实现新闻舆论监督的效能。二者合作有利于实现协商民主。协商民主指“政治共同体通过成员之间的平等、自由协商，在成员互相交流和妥协的基础上，就关系成员共同利益的问题达成共识，形成成员共同接受的决策或管理意见的过程，其核心是强调民主地协商、平等地对话、自由

地交流并形成广泛的共识。”其实质是承认利益多元化，主张协调各方利益，谋求更大范围内的个体认可，实现社会和谐。政协民主监督的主体是社会各阶层、各方面群体的代表人士，他们对问题的监督超出了普通个体意义的监督，是在统筹全局的基础上对本界别利益的争取和维护。其意见的梳理过程，实质是界别内各种意见汇总、交锋、妥协，从而形成多数人意见的过程。新闻舆论监督的主体是众多的利益个体，他们对问题的监督鲜明代表每个少数人的利益。当政协民主监督与新闻舆论监督进行合作时，实质是代表某一界别多数人利益和众多代表全体公民中少数人利益的意见进行协商的过程。政协委员代表某一界别多数人的监督意见与新闻媒体所代表的众多全体公民中少数人的监督意见进行博弈，这种博弈体现了高层性监督意见与群众性监督意见的交锋与协商。这使得新闻媒体所代表的众多全体公民中少数人的利益在协商中得到充分表达和合理回应，使得政协委员所代表的某一界别多数人利益在协商中得到更多认同和真正落实，有利于听到各方声音，尊重各方利益，使监督意见的形成过程本身就成为化解矛盾和阻力的过程，有利于监督结果的真正落实，有利于稳妥解决社会转型时期出现的各种问题矛盾，促进和谐社会建设。

二是监督客体的互补性。政协民主监督客体具有宏观性：“国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行、国家机关及其工作人员的工作。”这三方面的内容，事关我国政治经济文化社会发展全局，具有鲜明的宏观性。新闻舆论监督客体具有个体性，这源于新闻舆论监督主体的群众性，不是有组织的“群众”，而是松散结构的群众集合体。新闻舆论监督更多时候表现为“不平而鸣”，而“不平”最直接的感受者是经济社会生活中的个体。有时也表现为群体组织，但属于具有共同利益诉求而形成的松散的“个体集合”，是个体面对“不平”的共同感受临时结成的利益申诉群体，这就使新闻舆论监督主体表现出强烈的个体特征。新闻舆论监督主体更多关注事关切身利益的某一具体问题的解决，而很少就与这一具体问题相关联的其它问题进行持续和深入的监督，很少有全面完整的监督要求，体现出新闻舆论监督客体鲜明的个体性特征。二者合作有利于扩大监督范围。政协民主监督是对国家政治经济文化社会发展中宏观问题的监督，从服务党政科学决策的角度进行选题和调研，提出具有建设性的建议和意见。这种高定位，使其监督结果的辐射面也比较广，往往一个监督选题就能够关联这一领域内的多个问题，使之得到解决或促进其解决。新闻舆论监督是对国家政治经济文化社会某一领域中具体问题的监督，以推进事关群众切身利益的具体问题的解决为目的。这种监督内容的锁定，使其监督结果的辐射面相比较而言小一些，对推进所关联问题的彻底解决作用有限，但由于针对性强，对问题的解决更及时更有利，更接近个体群众的需要。政

协民主监督与新闻舆论监督合作可以扩大和深化监督范围，使宏观监督的选题更加切近民生的诉求，使具体监督的选题更加有利于推进所在领域内宏观问题的解决。

三是监督合法的互补性。政协民主监督得到了宪法的支持，而建国 60 年来，始终没有出台专门规范新闻活动包括新闻舆论监督的法律，新闻舆论监督仅仅只是依附着公民的私人法权，迫切需要法律支持。二者合作可以在一定程度上避免或减少开展新闻舆论监督的媒体遭遇起诉和打击的可能。首先二者合作开展的监督，属于政协履行民主监督职能的一项工作，会按照政协开展民主监督的程序组织实施，具有合法性；其次二者合作开展的监督，在对问题的视察调研和形成建议过程中，经过政协组织和政协委员更具宏观性的理性把握，更具组织性的程序过滤，会大大减少出现法律漏洞的可能性；再者二者合作开展的监督，会因为政协民主监督建设性的特征，从根本上化解被监督对象的敌对情绪，降低被监督对象极端抵制行为的出现。最后二者合作开展的监督，在监督结果的使用上更加审慎，也会避免被监督对象出现极端抵制的行为。

四是监督方式的互补性。政协民主监督是一种客观监督，由于人民政协位置超脱，不属于权力机关，也不受地方或部门利益局限，置身方外故能保持客观立场，着眼全局才能了解整体情况，尤其是人民政协重在促进问题解决的监督立场，决定了政协民主监督能够充分尊重事实，决定了政协民主监督的客观性。新闻舆论监督表现出更多的主观立场，众多的利益个体或者因共同利益诉求而结成的利益群体，通过媒体这个放大声音的平台，尽可能地为自己争取自身利益去说明诉求、表明立场、指责不公、要求正义，其对利益的争取会表现出强烈的个体特征，那么开展的监督就必然带有深刻的主观立场。二者合作有利于扩大监督结果的认同面。政协民主监督体现了对所监督问题在宏观立场上的纠错，监督结果具有普遍的适用性。新闻舆论监督体现了对监督问题在个体立场上的纠错，监督结果是在强调个体利益之后对社会整体利益的尊重。二者合作开展监督，有利于在形成监督结果之前的选题、调研阶段就充分考虑所监督问题涉及到的整体利益和个体利益，监督过程也是民主协商的过程，双方相互妥协、相互认同，最终形成更多利益群体共同认可的监督结果。而这种对监督结果的认同，会使监督结果在落实中增加来自被监督方的主动执行力、减少落实监督结果的反对面和阻力，从而更好地促进监督结果的落实。

五是监督目的的互补性。政协民主监督是一种政治监督，它着眼于大局，通过建议和批评的方式，向被监督对象提出解决问题、改进工作的意见和建议，目的在于完善决策运行机制，使其更加科学、民主、高效，体现出高度的建设性。而新闻舆论监督在市场经济环境下

表现出更多的经济追求。作为媒体开展新闻舆论监督，维护社会公众利益，它必然会遵循自身的运行规律，在各种资源的控制和舆论监督的目标之间寻找空间。这就使新闻舆论监督面对一个在追求经济利益和坚持“社会公器”之间如何把握好“度”的考验。如果这个“度”把握得不好，就会因为对经济利益的过度追求而陷自身于媚众误区之中，导致新闻舆论监督的失效。二者合作可以发挥人民政协富有高度的政治监督优势，立足全局的理性监督优势，纠正新闻舆论监督因追求经济利益而可能出现的媚众倾向，使新闻舆论监督更好地秉承“社会公器”的操守，化解各方矛盾，妥善解决问题，发挥好社会“减压阀”的作用。

六是监督启动的互补性。政协民主监督启动通常比较缓慢，因为政协民主监督的内容通常是事关全局的重大选题，在启动前有一个充分研究论证的过程，以确保开展的民主监督能够对政治经济文化社会发展起到全面和积极的促进作用，由此会因为审慎而缓慢。新闻舆论监督启动一般都会非常迅速，因为媒体通过采编人员深入各行各业，与各方面群众密切接触，经常会在第一时间或接近第一时间掌握新闻事实，由此可以迅速进行报道并及时启动监督。二者合作有利于提高软性监督的启动速度。对一些事关全局、需要多方论证的重大监督选题，政协应继续坚持和完善已有的民主监督选题程序；但对于日新月异的政治经济文化社会发展所提出的时效性很强的监督课题，应很好地借助媒体的快速反映机制，迅速启动政协民主监督与新闻舆论监督的合作，提高软性监督的时效。

七是监督落实的互补性。人民政协与我国的刚性监督体系有着稳定的沟通机制，可以通过建议案、建议报告、提案、举报、大会发言、社情民意信息等多种形式输送到党政监督机构，也可以通过参加党委和政府有关部门组织的调查和检查活动，直接将监督结果反馈到党委和政府的相关部门，还可以通过政协委员应邀担任司法机关和政府部门特约监督人员的方式进行监督。这容易使人民政协和党政决策机关、监督机关形成工作联动，使政协民主监督结果，在经过刚性监督程序的过滤后，转化成刚性监督的结果，由此得到刚性监督落实强制力的支持。新闻舆论监督结果的落实是靠其“广而告之”形成的威慑力。但究其根本，这是监督客体缘于公众的压力自己主动接受监督的过程。如果监督客体出于某种原因不再顾忌公众的压力，那么新闻舆论监督就丧失了落实监督结果的能力。从逻辑上讲，最根本的是要找到落实监督结果的力量，使监督客体不论愿不愿意接受监督结果，都有强制力使之受到制裁。从这一点而言，新闻舆论监督落实监督结果的威慑力还远远不够。二者合作可以使监督结果通过人民政协与我国刚性监督体系固有的沟通机制输送进去，依照程序启动刚性监督，通过刚性监督对这一监督结果的过滤，决定是否对其进行纠错，这就使二者合作的合理的监督结

果能够通过刚性监督的强制力得到落实。

政协民主监督与新闻舆论监督合作具有多重优势互补的特性，这种相互间的优势互补，是设计二者合作模式的理论基础。

三、 设计政协民主监督与新闻舆论监督合作模式

目前二者已有很多行之有效的合作模式。本文基于以上优势互补的分析为理论基础，选择政协和媒体在组织层面的合作为研究方向，抓住选题机制、调研视察机制、结果控制机制等要点进行合作设计，尝试提出政协民主监督与新闻舆论合作的基础模式。

政协民主监督与新闻舆论监督合作的选题机制具有方向性作用。由于政协民主监督与新闻舆论监督各自优势不同，在确定选题时要有针对性发挥好这些优势。鉴于政协民主监督主体的高层性、客体的宏观性、方式的客观性，在政协民主监督与新闻舆论监督合作的选题机制设计上，应更多地采纳政协民主监督的选题机制。这是因为，政协民主监督主体的高层性特征，意味着作为来自各行各业优秀代表的政协委员，具有自己熟悉领域的实践经验和专业知识，他们既有对全局的掌握，又有对细节的了解，清楚哪些问题的解决条件还不成熟，哪些问题解决起来牵涉面过大，哪些问题可以解决同时难点在何处，提出解决对策时能够切实有效。政协民主监督客体的宏观性特征，决定了政协民主监督的选题通常会大处着眼，高处立身，对一个选题的监督会促进一大批相关问题的解决，意义更为重大。政协民主监督方式的客观性特征，较好地发挥了政协委员位置超脱，较少受部门或地区利益局限的优势，能够相对客观地找出问题的症结所在，科学确定民主监督选题。同时，新闻舆论监督启动迅速的优势，应在二者合作的选题机制设计中得到充分发挥。新闻舆论监督预警性强，决定了新闻媒体能够迅速发现经济社会发展中的苗头性、倾向性问题。但如何甄别哪些是需要认真应对的问题，哪些是无关紧要的问题，使随后开展的监督富有成效，则需要对发现的苗头性、倾向性问题进行科学成熟的选择分类，把具有普遍性或意义重大的问题遴选出来，作为与政协民主监督合作的备用选题，在与政协进行选题讨论时提出来。

因此二者合作的选题机制可以遵循这样一个程序：

新闻媒体各对口报道部门将记者在采访中发现的本行业苗头性、倾向性问题，以及群众反映的突出问题，筛选整理后输送到本媒体负责政协宣传的报道小组；

负责政协宣传的报道小组将问题研究分类，将具有普遍性或意义重大的问题选择出来，

报送当地政协办公室；将个体性的问题分类登记，形成跟踪纪录，为今后类似问题出现时收集历史资料备用，同时将拟不采用的问题通知原报送部门，完善工作衔接；

政协办公室根据问题所涉及领域，分类送达政协各专门委员会办公室；

政协各专门委员会办公室视问题轻重缓急，以及与自身当前工作联系紧密程度，召开本专门委员会工作会议，决定是否启动民主监督程序，以及如何将对这一问题的监督合理融入今年工作安排中；

政协各专门委员会将准备启动民主监督程序的选题，回复政协办公室；

政协办公室将各专门委员会准备启动民主监督程序的选题向主席会议汇报，得到主席会议批准后，将监督选题通知媒体负责政协宣传的报道小组；

政协专门委员会启动民主监督程序时通知媒体负责政协宣传的报道小组，邀请其全程参与。

需要强调的是，双方合作监督的选题，以每年各级政协常委会议确定的全年工作要点中的民主监督选题为主。本文所探讨的选题机制，是基于双方合作的基础，进一步丰富和细化监督选题而设计的。

政协民主监督与新闻舆论监督合作的调研视察机制具有基础性的作用。二者合作开展监督的调研视察，在程序上应以人民政协为主，以新闻媒体为辅。这是因为，人民政协属于我们俗称的“四套班子”之一，与各部门有密切的工作联系，便于组织调研视察；同时上下级政协属于指导关系，利于政协组织深入基层掌握情况。新闻媒体相对缺乏这种调研视察的工作资源。在收集民意上，应以新闻媒体为主，以人民政协为辅。这是因为，新闻媒体是公众意见的汇集平台，公众意见可以不通过层层“过滤”，真实完整地反映出来；记者也可以就掌握的情况，制定采访计划，全面了解情况，深入挖掘成因，梳理清楚事情和问题的来龙去脉，形成对调研视察问题的全方位认识。人民政协在进行民意调查时，由于缺乏完备的、专业的调查力量，经常需要借助党政部门的工作渠道进行调研视察，在还原事实真相时就与新闻媒体的零距离采访有了一定的差距。

因此二者合作的调研视察机制可以遵循这样一个程序：

媒体负责政协宣传的报道小组在接到政协确定的民主监督选题后，与本媒体最初报送这一选题的部门成立临时报道小组，共同研究选题，策划报道方案，视所监督选题内容的轻重，与政协相关专门委员会和办公室沟通，决定或由媒体先行组织对这一选题进行舆论监督报道，或由媒体开展采访调查，但不进行公开报道；

媒体将就此选题开展的采访调查结果及时提供给政协相关专门委员会，吸收进本次调研视察工作计划；

政协相关专门委员会在调研视察前召开动员会，召集所有参与此次民主监督的政协委员、负责此次监督选题新闻报道的编辑记者和相关工作人员，通报本次调研视察的内容和程序，听取大家意见后进行吸收完善；

政协相关专门委员会根据调研视察工作计划所确定的调研视察部门，向其发出书面通知，详细告知本次调研视察内容，并为之协商，安排部署好协助调研、报送相关资料的工作；合作媒体的报道小组与各地记者站或基层通讯组进行联络，提出需要配合采访调查的内容并请求协助开展；二者同步进行；

政协相关专门委员会组织政协委员进行调研视察，合作媒体的报道小组全程参与。根据需要，可委托报道小组结合调研视察中掌握的情况进行相关民意调查，也可安排程序性新闻报道；政协组织可根据媒体收集到的各方情况、意见，增加调研视察内容；通过政协组织与新闻媒体的互动式合作，深化调研视察力度，在比较全面掌握情况的基础上，形成各次调研视察分报告；

由政协相关专门委员会工作人员执笔，形成本次调研视察总报告；

视调研视察报告所涉及内容能否公开、公开程度，有选择地寄送政协委员和参与调研视察的记者阅读；

召开参与此次调研视察的政协委员、媒体编辑记者和工作人员座谈会，对调研视察总报告提出修改意见；

由政协相关专门委员会工作人员执笔，汇总修改，完成调研总报告。

在这个环节需要把握的是，既要发挥好媒体广泛收集民意的优势，又要控制好这一阶段媒体对调研视察成果的报道分寸，使媒体的参与既丰富了监督的覆盖面、纵深了监督的关联性，又避免造成对经济社会发展的负面影响。

政协民主监督与新闻舆论监督合作的结果控制机制具有关键性的作用。在我国，开展监督的目的在于更好地促进中国特色社会主义事业建设，保持政治稳定、经济发展、文化繁荣、社会和谐，因此，对监督结果的使用控制，一定要从有利于建设安定团结的政治局面出发，这是必须遵循的根本原则。在这个原则指导下，要充分发挥人民政协和新闻媒体在推动监督成果使用控制上的不同优势，更好地发挥软性监督在我国监督体系中的积极作用。

具体思路是，着重发挥好人民政协与刚性监督体系沟通机制的作用，配合使用新闻舆论

监督“广而告之”的威慑力作用，由此二者合作的结果控制机制可以遵循这样一个程序：

政协民主监督与新闻舆论监督合作的监督结果，在送达党委、政府的同时，应征求党委、政府意见，通过人民政协与刚性监督体系的沟通机制，将监督结果输送到相关刚性监督体系；

随后与党委、政府及刚性监督机构密切联系，督促刚性监督机构做出是否启动监督程序的决定。如不启动，需要向人民政协说明原因；如启动，及时向人民政协通告监督进程和结果；

新闻媒体在启动刚性监督后，与人民政协和刚性监督部门沟通，配合刚性监督推进的需要，进一步开展对相关社会舆情的收集、分析、汇总，通过富有针对性的舆论引导，促进民意向着符合国家利益和社会整体利益的方向转化，服务刚性监督，丰富媒体报道，提高监督效能。

在这个环节需要谨慎处理的是，一些民主监督结果由于涉及到的问题比较复杂，解决时机不成熟，是否输送进刚性监督体系，输送进刚性监督体系后是否适宜在媒体上进行宣传，宣传内容控制到什么程度，都必须认真把关，妥善处理，使政协民主监督与新闻舆论监督的合作真正有利于中国特色社会主义民主政治的建设。（本文作者马海燕，山西省政协综合处干部，山西大学 2010 届 MPA）