



总第
36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

2013.4





本期目录

天下智慧 · 城市治理与公共参与

- ▣ 邻避运动的概念、起源与延展
- ▣ 复杂的中国版邻避运动
- ▣ 邻避运动：支持与反对
- ▣ 林尚立：城市环境治理中的公共参与理论与实践

治国之道 · 儒家的宪政梦

- ▣ 儒家宪政思潮：浮现与内部分野
- ▣ 王绍光：“王道政治”是个好东西？
- ▣ 方绍伟：“儒家宪政”为什么受到群殴？

治理技术 · 公共投资腐败治理

- ▣ 公共投资腐败治理的技术背景
- ▣ 公共投资腐败治理的国际经验
- ▣ 公共投资腐败治理的政策实践
- ▣ 公共投资腐败治理的技术创新

人物 · 洛克

- ▣ 约翰·洛克生平简介
- ▣ 约翰·洛克的权利政治观

我思我在 · 海洋强国建设与军队使命

- ▣ 面对争端敢于亮剑 强化使命勇于献身

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

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 · 城市治理与公共参与

【编者按】邻避运动是基于公众对城市环境治理的积极参与而形成的抗议运动。邻避运动起源于西方，并延展入中国；中国与西方相比，邻避运动既有共性也有自己的特质。前者可以使我们更加深入地了解邻避运动的实质，后者可以使我们了解到邻避运动的对抗方式，冲突烈度，以及运动结果因文化不同而不同。邻避运动一方面反映了公众权利意识的觉醒，另一方面也反映了公众责任意识的缺乏；但是，无论如何，邻避运动应促使我们更加深入地分析公众参与城市环境治理的意义，提升公众参与城市环境治理的责任，并且建立公众参与城市环境治理的机制。

邻避运动的概念、起源与延展

邻避运动的概念

随着工业化和城市化的发展，都市人口规模迅速膨胀，垃圾和废物的排放量也迅猛增加，居民的生活空间受到不断的挤压，因而迫切需要一些大型公共设施来消纳这些垃圾和废物。这些公共设施本身带有一定的负外部性，可能给当地居民带来事实上或想象中的威胁而受到居民选择性的抵制，因此常常被称为“邻避设施”。大多数邻避设施的建设从整个社会来看是必需的，但对某一特定地区的居民来说却难以接受，因此邻避运动有一个形象化的称谓：不要在我家后院(Not in my backyard, NIMBY)。

邻避运动还有几个有趣的称谓，这些称谓的变化在一定程度上也反映出这一运动的复杂性。如：“不要在我家后院”、“在你家的后院好过我家的后院”、“不要在任何人的后院”、“不要在任何地方建任何设施”和“不要越过我的底线”。“不要在我家后院”被我国台湾学者翻译为“邻避”。这类不受欢迎的设施还有另外一个名称：“露露”(LuLu, Locally unwanted land use, 即地方上排斥的土地使用)。台湾学者还用“邻避设施”、“负面性设施”、“不宁适性设施”、“嫌恶性设施”等概念来指称它。邻避设施包括的种类很多，诸如发电厂、工业园、医院、核辐射项目、高速公路、垃圾焚烧场甚至光线遮挡物等，涉及到空气、水、土壤、噪声、视觉风景等方方面面。邻避居民承认这些设施是社会所必须的，但不能在自己的家园后院。

邻避运动的西方起源

“邻避运动”最早出现在城市化进程中的欧美国家。起因是，垃圾处理厂等市政工业设施在建设中，时常遭到附近居民的强烈反抗。他们的诉求通常是“别建在我家后院”(Not in my back yard)，其五个字母的英文简称 NIMBY，逐渐用来定义居民希望保护自身生活领域，免受具有负面效应的公共或工业设施干扰的抗拒心理，中文译为“邻避”或“邻避情结”。

“邻避运动”在一定程度上推动了法制、政府管理和公民参与水平的不断提高。比如，前述在西二旗发生的居民对垃圾场项目毫不知情的情况，不会在欧美等国家发生。在这个概念下，邻避设施主要指会产生负外部性效果、令人感到厌恶而不愿与其毗邻的设施，如垃圾场、变电所、核能站、化工厂，也包括主观上令人不快的精神病院、监狱、殡仪馆等设施。诸大建对财新《新世纪》记者回忆说，他在美国波士顿居住时，曾在邻近的房子上看到一个通告，称准备在这里开一家餐饮店。当地政府贴出公示，告知周围居民可在一个月之内提出意见；并且将在市政厅举行听证会，欢迎居民参加。“如果要建一个垃圾场，肯定会更大规模地告知居民，并通过听证会收集公众意见。”诸大建强调，“这个听证会肯定是谁想参加就参加，不会限于所谓的居民代表。”

邻避运动的亚洲延展

在亚洲，邻避运动首先现身于日本，随后，中国台湾、香港等经济发达地区也迎来了这一浪潮。在台湾，邻避运动已经有 30 多年的历史，“这个运动差一点整垮了国民党政府。”台湾国立台北大学公共行政暨政策学系教授丘昌泰告诉财新《新世纪》记者。在台湾，早期邻避运动的口号是，“鸡屎拉在我家后院，鸡蛋却下在别人家里”。行动者最早以中小型工厂为抗议对象，后期汇入整个台湾转型的社会运动中。丘昌泰表示，今天邻避运动在台湾已不多见，因为政府机关已经慢慢形成一套运作模式，民众也知道应该如何在游戏中表达自己的诉求。在台湾，《环境影响评估（评价）法》是邻避运动得以部分解决的主要保证，其中包括信息公开和公众参与程序。厂商若不做相关公开，则属于违法，该项建设就不能进行。此外，最终能补偿和收买怒气冲冲的抗议民众的，是邻避设施建设方的“环保回馈”。丘昌泰称，建设方通常会将令人讨厌的邻避设施变得不讨厌，例如设立公园、图书馆、运动中心、温水游泳池等，供附近民众免费（或打折）使用。此外，还有减免电费、减免土地相关税赋、给予奖学金等措施。

天下智慧 · 城市治理与公共参与

复杂的中国版邻避运动

北京西二旗：垃圾场别做我邻居

由兴建垃圾处理站引发的邻避运动，近年来更是层出不穷。去年年底，北京海淀区西二旗就发生了一起此类事件。

西二旗地处北五环外，但由于靠近上地等科技企业聚集地，逐渐形成了一个新兴的住宅区。去年上半年，林勇和妻子魏华（均为化名）在领秀新硅谷小区买下了一套三居室。超过 300 万元的总价，让这两个“80 后”同时加入了“啃老”和“房奴”的队伍。去年 11 月，交房的日子即将到来，他们俩却怎么也高兴不起来。魏华在一个业主 QQ 群中惊讶地得知，在新居北边约 400 米处，一个名为“西二旗餐厨垃圾相对集中资源化处理站”的项目正在筹建。建成后，餐厨垃圾日处理量将达 200 吨。

周边居民们决定聚一聚。11 月 9 日晚，200 多名居民走上西二旗大街，七八个穿着校服的小学生拉起“坚持反对在西二旗地区兴建垃圾处理场”的横幅，站在第一排，和大人一起喊：“拒绝垃圾！还我绿色！”抗议进行了约一个半小时。警方最终将人群劝散。一周后的 11 月 13 日，环保组织“达尔问自然求知社”召集了一场讨论会。在西二旗垃圾站的运营方北京嘉博文公司副总经理于家伊描绘的美好图景里，项目建好后，餐厨垃圾将被制成腐植酸，作为化肥伴侣，能改善长期使用化肥的土壤，整个生产流程在封闭厂区内，“不会排放有害气体”。但在研讨会现场居民一再追问下，北京市市政市容委员会固体废物管理处副处长卫潘明也承认，餐厨垃圾在处理过程中，产生臭味是潜在的风险。

天津大港：绿色项目也遇滑铁卢

今年 4 月，一场以“散步”为形式的邻避运动，在天津市滨海新区下辖的大港（原大港区）持续了十多天。数千名居民抗议的对象，是一家在附近破土开工的化工厂。目前，该项目已经停工。海口《新世纪》周刊报道，这家化工厂的主体，是中沙（天津）石化有限公司（下称“中沙公司”）旗下的年产 26 万吨聚碳酸酯（英文缩写 PC）项目。中沙公司成立于 2009 年，由中石化集团与沙特基础工业公司各自持股 50%。这也是中国迄今最大的 PC 项目，含有技术引进之义。PC 是一种用途广泛的工程塑料，也是中国亟需的一种化工品。但在附近居民看来，这并非好事。“PC 会产生剧毒气体，如果发生泄漏，5 公里内人畜皆亡”的说法广为传播。而多位受访环境专家指出，相比 PX（对二甲苯）、垃圾焚烧厂等项目，PC 项目污染小得多，非光气法生产 PC 更是业界公认的绿色生产方式。一个被称作“绿色”的化工项目，却遭遇激烈的公众抵制。或许，这正是地方政府、相关企业应当反思的。

业内专家几乎一致认为，地方政府、企业与居民之间无法互信和缺乏沟通，是导致抗议发生的深层次原因。不少居民就对环境评价报告提出质疑：“环评就是个空架子，根本没有征求大港老百姓的意见。”多位大港人指出，PC 项目实际上只是大港居民环境抗议的导火索。

大港油田于 1960 年代进行勘探开发，石化产业逐渐成为当地主导产业。“大家被废气臭气熏了好几年，投诉无门。积压了很久的情绪，终于在 PC 项目上爆发了。”一位当地居民说。

谁都想保护自己的生活环境 邻避诉求不奇怪

“别建在我家后院”（Not In My Back Yard），简称 NIMBY（邻避），意指居民希望保护自身生活领域，反对住家附近存在具有负面效应的公共或工业设施。最新一期海口《新世纪》周刊刊发总编辑胡舒立撰写的文章称，在中国，邻避运动正处于多发期，已成为亟需正视的新现象。随着四川省什邡市政府宣布停建钼铜项目，持续数日的部分民众抗议和官民冲突渐趋平息，市委人事亦有调整。民众关心事件如何依法善后，更认为此一事件具有极强典型性，值得在全局范围内深刻反思，汲取教训。

由于民众担心生态环境遭到破坏而引发的群体性事件，在发达国家也时有发生。此类社会抗议被称作“邻避冲突”，即虽然承认有生态风险的公共设施可能是必要的，但是，民众不希望垃圾处理场、变电站、核电站等设施建在自家后院。

中国问题：城市管理差，邻避运动就多

当前社会管理面对的一个日益突出的问题，是各种市政建设项目遭遇“邻避”现象。可以说，能否妥善预防和有效管理“邻避”现象，已成为考验各级政府行政能力的一个重要课题。上海《文汇报》刊发上海同济大学可持续发展与管理研究所所长、经济与管理学院教授诸大建撰写的文章称，近年来发生在中国的邻避现象可以归纳为如下 3 种：一是与能源类设施有关的，包括核能发电厂、火力发电厂、炼油厂、石油化工厂等，以厦门和大连的 PX 项目最终搬迁最具代表性；二是与废弃物类设施有关的，包括垃圾处理焚化厂、污水处理厂等；三是与社会类设施有关的，包括特殊交通设施，火葬殡仪、精神病院等场所。

邻避现象是一种因民生而起的冲突，并不是政治性冲突。但如果这样的事情不断发生而得不到妥善处理，就有可能导致政治性冲突。如今，学者们往往根据“邻避”现象的发生率和激化率，来评判一个城市的管理能力与水平。邻避现象减少，可以看作城市政府从经济增长型（速度型）向民生服务型转型的一个标志。从这个角度看，中国的城市管理仍然处在初级阶段。

邻避运动：支持与反对

邻避运动：反对的声音

尽管邻避运动在全球范围内已经风起云涌，但批评声音仍然不断。“不要在我家后院”的极端化即是“不要在任何人的后院”。人类每天都在生产垃圾，垃圾不处理肯定不行；经济发展必然需要大量的能源作为支持，但石油和煤炭的不可再生性决定了其他发电项目必须上马。批评者认为邻避运动可能会阻碍或影响当地经济和社会的健康发展，破坏社会的稳定，并延缓了应对特定环境问题的科技的进步。

马克希曼和摩尔指责邻避运动给社会带来了许多不必要的成本，亨特和苏姗等学者认为虽然邻避运动有时被认为是争取个人权利，但邻避情结更是一种自利的、意识形态的或政治化的倾向，很难进行理性的说服。这些邻避设施抗议者的共同特征包括恐惧、集会、感情用事和政治化，通常难以通过理性的对话与其沟通。

邻避设施的反对者们经常利用环境议题来进行抗争，而事实上这些人真正关心的是他们自身的利益。而且邻避运动在很多情况下并不是整个社区意愿的表达，而只是一小部分打着社区利益旗号的积极维权者的利益表达，通常那些积极的邻避运动的参加者都是受教育程度高和富有的社区居民。这些抗议还可能被简化为要求补偿金的问题，因此有学者把邻避运动描述为“全面的公众混乱”、“对民主社会运动的损害”或者是“一种致命的社会综合症”。

邻避运动：支持的声音

邻避运动的支持者却认为，邻避运动的意义不仅仅是为了争取社区利益，它还包含着公众的权利表达和政府决策的民主性。首先，邻避运动的支持者对专家治理模式进行批判。在支持者看来，邻避现象完全是参与者的理性行为，因为居民有不同的风险认知以及对官僚的不信任^[15]。这种草根的公众参与运动对于民主社会有其内在的价值，克拉福特和克莱尔在对美国 100 多次邻避设施选址听证会进行研究后指出，人们对邻避运动的传统认识是不全面和不准确的，邻避运动的参加者并不是人们所想的那样只是对设施本身的科技问题一知半解，他们也不是被狭隘的地域性思想和过激情绪反应支配的受害者，他们中的很多人对设施本身的科技风险了解非常清楚，能够理性地讨论这些在他们看来有损生存环境的项目，他们中的一些人可能会带来狭隘的地域性思想或情绪性反应，但大多数人的发言是公正平和的。

其次，支持者认为，政府和企业不能以社会公共利益的名义来剥夺少数群体的利益，这既违反社会正义也不公平。居民对关系到自己切身利益的公共政策可能有着更好的理解，他们

对这些项目设施可能造成的健康、心理等因素发自内心的关怀是政府官员和政策专家做不到的。来自社区居民的反对意见可能会使决策者意识到原先选址决策中的疏漏之处，并做出更为合适的选址决策。邻避运动体现了政策制定中民主协商的价值，这实际上不仅仅是维护了原本要受邻避设施负面影响的某个社区的利益，在很大程度上也维护了整个社会的利益。正如瑞布所指出的，“很多人视邻避运动为西方民主制度的胜利，是富有责任的公民们团结在一个环境民主的时代追求政治和环境正义的行为”。

最后，邻避运动也是一个公众和政府学习的过程。弗德堡和帕斯特两位学者从环境意识的觉醒和民众对其自身权利的重视两个方面来看待邻避现象所产生的效果，他们认为邻避运动是一种累积的社会学习过程。通过邻避运动，公众和政府可以在决策模式上找到共同点，这不仅有利于理性决策的实现，也培养了公民参与意识，促进了协商民主的进步。

天下智慧 · 城市治理与公共参与

林尚立：城市环境治理中的公共参与理论与实践

公众参与城市环境治理的重点在于不仅要从权利出发，而且从责任出发，这是对公民的要求。公民不仅具有权益，而且具有维护环境的责任。如果只从权利与权力出发，那么，我们的环境无法保护。环境不仅是公众的权益实现，而且是责任的担当。

一、垃圾处理与环境治理：“处理、管理、治理”的视域

关于垃圾问题与环境问题，我们三个名词与它相连接，即“处理、管理、治理”。对于垃圾来讲，我们称之为“垃圾处理”，当然，我们不能将其改为“垃圾管理”，更不能将其改为“垃圾治理”。同样，环境治理不能变成环境管理，也不能变成环境处理，只能被称作环境治理。

处理、管理、治理是三个层面的概念。处理是依据目的、技术和原则解决问题，具有很强的专业性。管理则是依据目标、要求，并追求效益的行动。垃圾焚烧是处理，但是说管理就变成与循环经济和社会结构衔接起来了，也就是说垃圾是放错了地方的财富。

治理实际上是追求利益最大化而形成的合作。因此，从一定意义上来说，垃圾到这个层面就变成环境问题，从而是垃圾问题上升到环境治理的层面。在这个层面上来考虑垃圾的话，垃圾就不能被孤立来考虑，而是必须跟整个国家的环境政策、生态追求、城市定位，甚至包括 GDP 的核算要衔接起来。

所以，这个从意义上来讲，垃圾问题与环境问题可以在更深的层面上展开。

第一是从环境的层面上展开；

第二是将垃圾作为一种财富的综合利用而开发；

第三，将垃圾处理作为可持续发展与循环利用的一个环节。

这三个层面是基础层面。然而，从概念来看，今天我们对垃圾处理只是停留在表层，还没有在管理层面上，更没有在治理层面上考虑垃圾问题。因此，从垃圾的末端，从处理的层面，进入管理层面，再进入到治理层面，这是我们今天需要综合考虑的重大课题。

二、环境生态的组织和治理体系

杭州环境集团用最美的心灵来处理垃圾，从一种唯美的角度来处理垃圾，使垃圾在这个意义上成为有生命的东西。从这方面看“礼乐传道”确实是杭州环境集团重要的境界。所以，对环境的问题，我们可以换一个思维来看待，对生态问题也要换一种思维来看看待。

从整个社会发展来看，大家越来越觉得在城市化和现代化的时代里面，环境和生态从根本意义上讲也是一种生产力。环境和生态出了问题，整个生产力系统也会发生问题，所以，现在国家提出“美丽中国”。这就意味着在和谐社会基础上面深化中国的发展，只有如此，和谐社会、美丽中国、市场经济才能构成一个系统。然而，市场经济有市场经济的一套组织体系；同时，社会建设也在慢慢构建它的一套组织体系和治理体系；同样，环境生态也需要一套组织和治理体系。

环境生态的组织和治理体系包含以下四个方面。这个体系包括：

第一，价值系统。

价值系统涉及三个方面的内容，亦即 1) 人与自然关系的价值系统，2) 人与社会关系的价值系统，3) 人与人关系的价值系统。例如中国传统社会的价值系统是天人合一的理念，如果在这方面处理不好，便会产生一系列的问题。因为环境所有问题的始作俑者就是人，没有人与人的贪欲就没有环境问题。所以，没有价值系统，仅仅靠权力系统来建构环保体系，不仅无法产生效力，而且是不成功的。

第二，组织与治理系统。

组织与治理系统需要四个方面的构建：1) 自然生态布局：山水布局；2、社会系统：公众参与；3、法律系统：法律法规；4、政府系统：环境保护部门。但是，现在这方面的系统我们并没有构建起来，反而是行政权力决定一切，其实在这方面是由自然权力来决定的。

第三，生长体系。

生态系统是一个生长、发育与健全的活的系统，它需要保障、修复，与优化。

第四，动力体系。

公众参与是生态治理系统的动力体系，没有公众参与生态环境无法壮大，因为生态环境的需求本身是公众的需求。

三、公众参与城市环境治理的“三维”与“联动”

公众参与是生态治理系统的动力体系，公众参与城市环境治理需要维道、维权与维公，它的最终状态体现为政府、企业、居民三者之间的联动。

第一，维道。

维道是指做一个人，做一个自然之子，作为一个城市人要有基本的道义。对公众利益、对优美山水具备起码的热爱之情，这是最基本的处理人与自然关系的原则和底线，也就是说作为人，要知止，热爱山水。

第二，维权。维权是指维护自然作为与人类作为一种同等存在的权利。

第三，维公。维护是指维护城市的公共空间，尤其是城市自然环境的公共空间。在一定意义上讲，压制私是对权利的破坏，其实对公共领域的压制，也就是说私域的扩大，也是对私领域的压制。

公众的参与最终的状态是政府、企业、居民三者之间的联动。政府、企业、居民联动，综合来讲就是全面联动，联动的目的是让大家共赢，实现治理的目标。然而，政府、企业、居民三者之间的联动必须具备三个机制：1) 公开；2) 沟通；3) 协商。

四、美丽杭州与魅力中国需要公众参与城市环境治理

公众的参与环境生态治理系统非常重要的基础，也是动力所在，能够支撑整个体系，也能够决定整个体系的运行机制。从这个意义上，建设“美丽杭州”，建设“美丽中国”，都要求我们必须在生态环境方面构建一个完整的系统，这个完整的系统就是自然、社会、法律、政府统一体。只有将这个系统建起来，才能建立一个“美丽杭州”，建立一个“美丽的中国”。

五、公众参与城市环境治理的典型案例分析：杭州市上城区的联街结社模式

上城区环保部门以前主要以工业企业作为管理的对象，现在上城的工业企业已经完全退出，服务行业成为管理的主要对象。虽然，上城区的工业企业已经不复存在，但是，上城区的服务业非常发达，所以，公众对环境的诉求越来越高，这就要求上城环保部门对自己的定位、工作任务进行转型。基于此，从2009年开始上城区环保分局提出将工作的重心从关注工业企业的污染防治，转向服务辖区环境。上城区坚持政府主导，政策扶持，优质服务，宣传

先行，充分调动居民群众关注和参与生态环境自觉性和积极性，着力做好环境保护力量的整合，推动生态文明示范城区试点工作的深入开展。

第一，建构“联街结社”的公众参与环境治理框架。

首先，制定实施意见。2011年上城环保分局印发了《关于推进上城区生态文明“联街结社”共建活动的实施意见》。《实施意见》将“联街结社”定位成一个两防两控的工作主线，使信访投诉有进度，帮百姓诉求找出路。其次，人员的组织方面。现在构建了七个层面的人员组成的机制它分别包括：领导层面，中层科长层面，一般科员层面，定点联系的环保员层面，并且与54个环境社区结对；最后就是居民小组长为主体的居民环境信息员。第三，加强制度建设。上城区制定网格化的管理办法，使每个协管员承担责任，形成了一套科学的规范的操作体系。

第二，创建“联街结社”的平台和载体。

第一个举措是创建环保交心社。2011年第一个环保交心社在清波街道挂牌成立，它主要依托社区原有的一些党建的宣传阵地，并增加一些环保的内容，包括一些环保的书籍的阅览区、电子阅览区，环境法律法规和投诉指南、审批事项的一些资料等。同时，“联街结社”的工作网络定点联系的人员上到分局的领导，下到协管员，定期或不定期到环保交心社与辖区的居民开展交流活动，做到互通有无，及时解决社区居民对环保存在的疑惑以及投诉需求。另外，在交心社人员不在的时候，公众也可以通过留言本的形式，将诉求及时的反映上来。经过几年的培育和发展，现在环保交心社已经在3个社区建立，同时有11个社区在积极的培育。

第二个举措是评选夕阳红环保卫士。上城区在从上到下的环保系统中以来在评选环保小卫士。上城区是一个老年社区，老年化比较严重，根据此一特性特点，环保部门将有文化、有知识、有志于治理环保事业的老年人组织起来，通过老年人带动老年人，能够培育提升一片人群的环保素质。同时，环保部门发放了几千张老年人环境诉求的调查表，及时了解老年人的环境诉求，两年一共评选一百名老年人作为环保卫士，让他们参与到上城区的生态文明建设当中来。

第三个举措是开展生态文明示范社区的创建活动。因为上城区是杭州市主城区唯一一个生态文明创建的试点，根据辖区的特点，通过长时间的实践、调研和思考，环保部门推出生态文明示范社区的创建活动。这是上城区社区建设当中一个重要的载体与创新点，填补了浙江省在社区生态文明创建示范领域的空白，目前上城区已经创建20家生态文明示范社区。

第四个举措是三级提醒的温馨标识。它主要分为绿色、黄色、红色，三种颜色主要是对一些沿街店铺当中即将转让的店铺，如果不符合环保要求及时张贴一个红色环保标识，提醒准备接手营业房的业主，提醒他们不要开设有环境污染的项目，尽可能在源头上面做到污染防控的效果。对于已经在装修的，贴出一个黄色的标记；对于已经投入运行张贴一个红色的标志。

第三，建立“联街结社”环保机制。

首先，建立一套一站式工作管理机制。上城区环保分局将辖区的六个街道分成三个小组，每个小组对口联系两个街道和辖区，由每个工作小组负责对社区的联系工作，并分片联系人主要联系所在小组日常的工作。如果所辖的街道社区发生生态环境问题，可以直接找到联系人（包括协管员、科员，其次，搭建双通道式的工作网络架构。上城环保分局积极架构起向下政令通畅，向上反馈无阻的工作网络架构。第三，建立三连环式工作流程，做到下情上传，同时协管员对主干道进行摸底调查，做到民有所呼，我有所应，对平时发现的问题及时加以落实，做到服务民生，服务基层，通过不同方面的激励机制，有效调动全体工作人员的积极性和创造性。

第四，加强对积极参与“联街结社”模式的团体与个人的保障奖励。

上城区环保分局制定“联街结社”共建活动的奖励办法，以及生态文明示范工程创建暂行规定。根据办法与规定，上城区对 20 个生态文明示范社区，100 名环保卫士进行公示和表彰，通过不同层面的激励机制，调动街道和社区开展环境保护活动。

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

治国之道·儒家的宪政梦

【编者按】：儒家宪政主义是近年来兴起的探讨儒家与宪政关系的政治思潮，其核心是发掘传统儒家控制王权的思想与行动，以此回应西方宪政实践的传统背景。这是一幅非常有诱惑力的政治图画，有助于开拓我们的想象力。但是，儒家宪政是残缺的礼治型宪政，具有自身不可克服的内在限制：其面临的挑战主要不是一个“宪政含义”问题，而是一个“宪政操作”问题。就此而言，儒家宪政至多只能是一种梦想。

儒家宪政思潮：浮现与内部分野

近十年以来，在新一代儒学知识分子推动下的儒学复兴大潮之中，思想风向发生了显著的变化。最早是蒋庆，在心性儒学之外，发掘出以公羊学传统为主脉的政治儒学，并积极为之鼓吹激荡。近一两年政治儒学被正式命名为儒家（儒教）宪政，并且被不少学者和儒者所接受，广为论证和传播。一时间，儒家宪政的思潮成为显学，有发展为儒家宪政主义的趋势。

去制度化与儒家的失落

儒家文化在古代之所以成为中华帝国的主流意识形态，乃是其实现了全方位的制度化。陈寅恪先生有言：“夫政治社会一切公私行动莫不与法典相关，而法典为儒家学说具体之实现。故二千年来华夏民族所受儒家学说之影响最深最巨者，实在制度法律公私生活之方面。”从国家的政治法律、科举取士，到民间的风俗、仪式乃至宗法家族内部的伦理教化，儒家无不成为制度化的核心价值。

儒家文化到清末民初走向衰落乃至解体，实与“去制度化”有关。这一“去制度化”的过程，有三个重要的关节点，第一是1905年科举制度的废除。儒家本来不似西方的基督教有自己独立的宗教组织，其凭借的是对教育的垄断，以国家的科举取士制度获得传播，形成以师统为核心的网络系统。一旦科举废除，各地学堂和新兴学校不再将四书五经作为必修课程，儒家便失去了其所赖以存在的师统建制。第二是1911年持续二千年的中华帝制的终结，民国政制趋向西化，儒家学说不再是国家的核心价值，与法律政治制度脱钩。第三是民初以还社会流动加速，传统的宗法家族制度逐渐式微，儒家的社会基础荡然无存。在三重巨变之中，儒家文化逐渐与教育、政治、社会的基本建制分离，成为失去了躯体的孤魂，无所依附、四处飘荡的幽灵。

余英时先生指出，传统儒学的生命力在于通过制度化得以全面安排人间秩序，当制度化的儒学死亡之后，其已成为一个游魂。这个游魂即使发展出一套可以与西学抗衡的道德哲学，也无法再借尸还魂，“儒家通过建制化而全面支配中国人的生活秩序的时代已一去不复返。

有志为儒家‘招魂’的人不必再在这一方面枉抛心力”。在余先生看来，儒家的现代出路在于日常人生化，避开建制而致力于精神价值的重建，放弃治国平天下的目标，在修身齐家层次发挥重要作用。

余先生的断言是否有理姑且不论，事实上，纵观整个 20 世纪，几代新儒家的努力，基本是在修身齐家层面，而对于治国平天下，贡献甚微。儒家的修齐治平，既是一个不可分割的整体，同时由于各代儒家分别突出其中的不同面向，呈现出政治儒学（西汉的董仲舒）、心性儒学（宋代的朱熹）和社会儒学（明代的王阳明）等多种取向。进入 20 世纪之后，儒学开始衰落。政治儒学在经历了戊戌变法最后一次回光返照之后，最终失去了与制度的血脉相连，沉寂良久。社会儒学在梁漱溟领导的乡村建设运动推动下，几度挣扎，又几度复兴，试图为中国的社会重建奠定儒学的伦理基础。反而是心性儒学，经过熊十力、牟宗三、唐君毅两代新儒家的努力，终于蔚呈大观，修得成果，成为 20 世纪儒学的主流。

儒家宪政思潮之浮现

然而，21 世纪的儒学复兴却仍然与制度无涉，不是停留在学院的义理层面，就是沉淀于社会的日常生活，学究气的儒学与日常生活的儒学，与往日儒学的辉煌气象自然不可同日而语。近两三年来，围绕着政治制度的顶层计，从自由主义、社会民主主义，到国家主义和新左派，都打破了往日的缄默，纷纷拿出了自己的方案。在这一“制度重建”的热潮之中，新一代的儒者不甘于寂寞，于是儒家（儒教）宪政便应运而生。

最早站出来的是新一代儒家旗帜性代表人物蒋庆。与老一代新儒家不同，他的真正兴趣不在宋儒的心性义理，而是汉儒公羊学的立法改制。公羊学是以微言大义行托古改制的儒学流派，在太平盛世的和平年代，通常隐而不现，并非显学，一旦到了礼崩乐坏的乱世，社会面临制度和文化的转型时刻，志在改制立法的春秋公羊学便会大行其道。西汉的董仲舒、清末的康有为皆是一代公羊学大家，也是变法创制的推动者。儒家知识分子具有深刻的忧患意识，然而在不同的时代和流派那里，内心的焦虑是不同的。蒋庆说“公羊学的焦虑是制度性的焦虑，而不像心性儒学（内圣儒学）的焦虑是实存性的焦虑，故公羊学最关注制度的建立，把改制立法看作是自己的首要任务”。

蒋庆在二十年前出版《公羊学引论》，为改制立法作理论准备；在十年前发表《政治儒学》，正式与老一代心性儒学划清界限，自立门户；到近十年先是提出恢复儒教，将读经纳入国家教育体系，成立全国性的儒教协会，然后打出儒教宪政的大旗，设计了一整套国家建构的制度性方案，一步一步从学理走向制度，从民间逼近庙堂，旨在重新连结儒学与制度的脱榫，

再现儒学作为“王官之学”的昔日辉煌。蒋庆不是一个人在战斗，在儒学（儒教）宪政的大旗之下，已经聚集了一批同声相求的知识分子，他们之中有纯然的儒家，有国家主义者，也有自由主义者和宪政主义者。儒家（儒教）宪政作为一种思潮，其并非一个纲领明确、阵营鲜明、诉求同一的封闭式同人主张，而只是具有不同知识背景、政治立场和文化色彩的知识分子在当下中国所体现出的某种公认价值、公共取向，他们最大的公约数建立在两个基本共识之上，一是“制度性焦虑”，认为当今中国当务所急乃是建国，完成国家的根本大法和制度之转型，二是相信儒学应该“二度制度化”，儒学古老的义理与制度传统应该镶嵌到现代民主的政治架构之中。

柔性儒家宪政与刚性儒家宪政

大致而言，在现今中国的儒家宪政思潮内部，有柔性的儒家宪政和刚性的儒教宪政两种不同的价值取向。这两种取向的分水岭，乃是对现代性的态度。柔性的儒家宪政，其提倡者中有儒家，也有自由主义和宪政主义者，他们认同现代政治的基本理念，思考的是如何将儒家的若干价值和制度传统与民主宪政制度结合起来，形成具有儒家色彩的中国现代宪政。最早提出儒家宪政主义的杜钢建将儒家宪政表述为“仁义礼智信的宪政主义原则”，按照这一原则，“要求兴人权，立公正，通和顺，符合理，树忠诚，中国在 21 世纪的宪政建设需要坚持儒家宪理的上述五大基本观点，充分发挥宪法对政府行为和执政党行为的制约作用。”唐文明认为：“儒教、宪政与中国的问题，也就是直面实际的历史情境，如何在中国的宪政建设中将儒教的精神与理念贯彻进去的问题。”他主张在三个方面以儒家思想修订中国的宪法，一是将大同说作为中国宪政建设所依据的终极理想，二是除了西方宪政的基本人权之外，还要补充儒家的伦理法权，三是要在中国宪政建设中落实儒家的“寓郡县之意于封建之中”，变中央集权制为地方自治的联邦制国家。康晓光发表长篇的《儒家宪政论纲》，提出“承续儒家道统，建立儒家宪政，把中国政府的正当性建立在对中华五千年道统的继承和对现代民主政治的吸纳之上。儒家可以吸收多党制、竞争性的普选制度、权力分立、有限政府等理念和制度，进而实现传统与现代的融合”。香港的陈祖为则认为，儒学不仅具有批评时政的功能，而且可以作为立法以及制定政策的理论基础，因此可以称为“儒家宪政”。他不赞成蒋庆式的儒教在政治与社会生活中的全面推广，主张一种温和的圆善主义，即在国家立法的时候可以诉诸儒家关于美好人生的具体而零碎的价值判断。秋风（姚中秋）发表了一系列文章，从中国历史的角度论述儒家宪政的历史形态，认为儒家本身代表着一种宪政主义的理想，在历史上存在着三种不同的宪政主义形态，一种是西周的贵族封建制，第二是汉代的君主与士大

夫共治体制，第三是近代从康有为到张君勱的儒家式现代宪政政体。“这个历史证明了，宪政主义就是儒家外王之基本取向、核心精神。”

与柔性、开放的儒家宪政主义不同的是，刚性的儒教宪政主义更多表现出原教旨主义的意味。独树一帜、剑走偏锋的蒋庆便是这样一个儒教宪政的原教旨主义者。他对公羊学为核心的政治儒学近乎狂热与偏执的卫道，试图在政治与社会生活中全面推行儒教，使得他将三种对象都作为自己的批评目标。其一是儒家内部的竞争者心性儒学。在他看来，从宋明到新儒家的心性儒学，将内圣与外王视为体用、本末关系，试图从内圣开出外王，实际上取消了外王的独立性，使外王成为一种附属于内圣的微不足道的陪衬，使儒家的人格重心落在生命心性之上，而不能跳出生命落在客观外在的事功制度，这种偏于内圣一曲的心性儒学，最终结果只能是无法开出外王。蒋庆认为内圣与外王之间，只有结构的平行联系，而无体用的从属关系。心性儒学只是内圣之学，外王之学当属公羊学，“二学离则两美，合则两伤”。在他看来，“政治儒学是唯一适应于解决政治问题的儒学”，“是儒学传统中的外王之学”。通过内圣和外王的领地划分，他试图将儒学内部立法改制的领导权，牢牢控制在自己所继承的公羊学传统手中。

（节选自许纪霖：《儒家宪政的现实与历史》）

治国之道·儒家的宪政梦

王绍光：“王道政治”是个好东西？

——评“儒家宪政”

在过去一些年里，蒋庆一直在大谈“政治儒学”、“王道政治”、“儒教宪政”，其目的据说是为了处理所谓“合法性问题”。在他看来，政治最根本的问题是政治权力的合法性问题，或“政道”问题。而不管是在中国，还是在被某些人奉为楷模的西方，这个问题都解决得不好，甚至存在严重危机。

有没有办法可以既解决中国的“合法性缺位”问题又解决西方的“合法性失衡”问题呢？蒋庆的答案是“有”，那就是“王道政治”。“王道政治”当然并不是儒教政治的理想形态，因为如果进入“大同”世界，则“天下为公，讲信修睦，民免有耻，无讼去刑，人人有士君子之行，远近大小若一”，根本不需要“王道政治”。然而，在依然存在权力支配的现实世界（“小康之世”），“王道政治”不失为人类社会的最佳选择，它应该成为中国政治与西方政治的发展方向。

病症：合法性危机？

蒋庆之所以围绕合法性做文章，是因为他假设存在合法性危机。

对合法性可以作两种理解。规范层面上的合法性涉及政治权力的来源是否正当 (rightful, justifiable)；实证层面上的合法性涉及政治制度是否有能力让人们相信现行体制对本国是最适当的体制。很明显，实证层面上的合法性是个政治学问题。当人们普遍认为现行体制对本国不是最适当的体制时，就会出现合法性危机。规范层面上的合法性则是个道德哲学问题。然而，如果道德哲学家（或以道德哲学家面目出现的政客）对某类政治体制合法性的否定不能影响生活于其中人们的想法与行为，他们的判断只具有学术意义，并不构成合法性危机。因此，归根结底，一种体制是否面临合法性危机要看生活于其中的人们是否认为其权力来源正当，是否相信现行体制对本国是最适当的体制。用儒家的语言来说，判断是否存在合法性危机的关键在于“天下”是否“归往”。

由是观之，中国存在合法性危机吗？

如果采取规范层面的合法性作为衡量尺度，蒋庆当然有理由认为，中国“合法性缺位”问题很严重，因为他所倡导的“王道政治”或“三重合法性”在当代都付诸阙如。问题是，蒋庆自己也承认，所谓“王道政治”是儒家以传说中三代圣王之治为原型建构起来的理想模型；三代以后，这种理想在现实中一直未能完全落实。换句话说，中国的“合法性缺位”问题由来久矣，至少已存在了两千多年。同样道理，如果在规范层面采用西方的合法性尺度，中国也一定存在合法性危机，因为中国的政治体制不符合熊彼特的“民主”标准，没有竞争性选举。

然而，如果以“天下归往”为尺度，局面就大不一样。自从 20 世纪 90 年代以来，西方学者（或中国出生、在西方工作的学者）就中国政权的合法性进行了很多次大型问卷调查。最初，当有研究发现中国“天下归往”的程度很高时，西方学者的普遍反应是：被调查者不敢说实话。因此，其后的调查都加入了防止被调查者说谎的机制（如允许他们选择“不知道”或“不回答”），但每次调查的结果仍然一样。有一段时间，得出这样结论的论文很难在西方学术刊物上发表，因为匿名评审人先入为主的偏见让他们毫不留情地“枪毙”了这些研究成果。不过，铁一样的事实毕竟难以抵赖。现在，熟悉这个领域的学者几乎达成了共识：中国政治体制的合法性程度相当高。综上所述，中国似乎并不存在严格意义上的“合法性缺位”问题。

“处方”：王道政治？

看病要对症下药。如果对病因诊断有误，所给出的药方难免效用不彰。这既有“理”方面的原因，也有“势”方面的原因。

从“理”的角度看，如果中国的问题不是“合法性缺位”、西方的问题不是“民意合法性一重独大”，王道政治还应作为中国未来政治改革的一个选择吗？还应“作为人类政治理想来追求的政治”吗？

理想只有在具有现实可能性的情况下才值得追求，这就是罗尔斯所说的“现实的乌托邦”。如果理想在现实中完全没有可能实现，那不过是空想而已。上面已经提到，儒家先贤讴歌的“王道政治”是以“三代”圣王之治为原型建构起来的理想模型，而“三代”本身是东周时期生造出来的“古代黄金时代的代号”，考古资料至今不能证明夏代的存在，只是传说而已。且“三代”以后，按蒋庆的说法，这种理想在现实中一直未能完全落实。再好的理想，如果两千多年都无法实现，人们都有理由怀疑，它到底是不是仅为一个虚无缥缈的空想而已。人们更有理由质疑，如果这个理想在等级观念占主导的古代社会都实现不了，在经过社会主义革命、平等观念深入人心的现代中国怎么会有实现的可能？

即使经过蒋庆的重新解读，以“三重合法性”为特征的蒋氏王道政治（或“儒教宪政”）也未必是值得追求的“现实的乌托邦”。

体现在制度安排上，蒋庆的“儒教宪政”由儒教宪法制（司法形式）、虚君共和制（国体形式）、议会三院制（议会形式）、太学监国制（监督形式）、士人政府制（政府形式）构成，其中他关于议会三院制设想较为成熟。一言以蔽之，“儒教宪政”是一种精英主义的构想；而且它不是一般的精英主义，而是儒士精英主义，或以儒士为核心的精英主义。倡导这种精英主义必然是基于两个假设，第一，中国与西方现行体制都不够精英主义；否则就没有必要进一步倡导精英主义了；第二，只有（儒士）精英才能洞悉“政道”，通晓“治道”，代表“天道”与“地道”；而广大人民群众没有能力洞悉“政道”，通晓“治道”，也没有能力代表“天道”与“地道”。

但这两个假设都不能成立。

上面从“理”的角度讨论王道政治“可欲性”，现在转向“势”的角度讨论王道政治的“可行性”。

蒋庆很清楚，要在中国实现王道政治或儒教宪政，“最起码需要三个方面的条件配合：一是以儒教为主体的中国文化在中国社会全面复兴，二是中国朝野自发形成具有共同儒学信仰与行动意识的规模巨大的”士群体“，三是‘孔孟之道’入宪”。他同时又乐观地断言，

“这三个条件在将来的中国不是不可能实现的”。这里，也许谈“可能性”（possibility）不如谈“或然性”（probability）。当然，谁也不能完全排除实现这三个条件的可能性；不过，儒教回到正统地位、成为“王官学”的几率似乎很低。贝淡宁（Daniel A. Bell）对中国的观察是“几乎没有任何人真正相信马克思主义应该是思考中国政治未来的指导原则。”如此说来，相信儒教应该是这种指导原则的人恐怕更少。因此，实现王道政治或儒教宪政恐怕并不是一个“现实的乌托邦”。

治国之道·儒家的宪政梦

方绍伟：“儒家宪政”为什么受到群殴？

“儒家宪政”面临的挑战主要不是一个“宪政含义”问题，而是一个“宪政操作”问题。这种操作挑战是双重的：在国家的层面，“儒宪论者”如何在“君权崇拜”和“公权独大”的历史现实中实施“儒宪”？在个人的层面，“儒宪论者”竭力“想继承”的传统是一种“我们正继承着的行为-现实文化”，还是一种“我们根本不能操作化的观念-书面文化”？如果“儒家宪政”受到“群殴”，那仅仅是因为它本质上是一种“计划政治”、一种“计划道德”和一种“计划宗教”。

道义上的“同情的理解”

如果怀着最大限度的“同情的理解”，我们暂且认为，“儒家宪政”是有“宪理、宪法、宪政”的三位一体，它从理念、法度到施政，都作为历史现实而存在过。按照这种“最大同情的理解”，“儒家宪政”必然不同于“西方宪政”。但“儒家宪政”却会因此面临两个难题：第一，如何定义“儒家宪政”的不同于西方的“制度形式”？第二，也是更困难的，如何在当代中国的现实中实施一种不同于西方“制度形式”的“儒家宪政”？

当代的“儒宪论者”能够在本来就可以算是“宪理”的儒家经典中找到“宪法”，当然也可以从先秦“分封君主制”的“君臣契约”中，从秦后的“君臣共治”中，找到某种“制度形式”的“儒家宪政”。“君臣契约”的“儒家宪政”包含着一种“礼治秩序-仁政规范”的宪政结构，而“君臣共治”的“儒家宪政”，则因为董仲舒引入了“天道”观念，从而演化出一种“天道-天子-臣民”的宪政结构。

可是，这种按照“最大同情的理解”得出的宪政结构，却包含了一个大问题：为什么先秦的“君臣契约”，需要加上“天道”的制约才能有秦后的“君臣共治”？是因为“君臣契

约”天然地偏向于君主专制，还是因为秦始皇的“秦制”破坏了“君臣契约”的“理想古制”？从“儒宪论者”对“秦制”的批评中，我们得知罪过全在“秦制”，似乎先秦的“君臣契约”和秦后的“君臣共治”都是理想的“儒家宪政”，似乎父爱主义并不总是昏君和暴君，似乎说中国古代是“专制社会”不能成立。

按照这种“最大同情的理解”，“秦制”就不是因为“君臣契约”天然地偏向于君主专制的极端结果，“秦制”也就只能被认为是中国政治文化的怪胎，那么，这样的“儒家宪政”想表达什么呢？是“天道-天子-臣民”的纵向宪政结构固定化的合理性吗？不是，当代的“儒宪论者”认为，在引入“天道”之后，“儒家宪政”还需要引入“西方宪政”中的“程序主义”。显然，在“君臣契约”的结构里君臣都可能失范，在“君臣共治”的结构里“天道”也可能失灵。而“西方宪政”中的“程序主义”在起源上是一种“国王-贵族-大众”的宪政结构，至少把“上帝之下”的宗教文化背景抽掉之后是这样。

这种按照“最大同情的理解”得出的“儒家宪政”是感人至深的，因为从先秦的“契约”，到秦后引入的“天道”，再到当代引入的“程序主义”，它一直在“与时俱进”。如果“程序主义”也能像“天道”那样，在非随意性的意义上得到操作化的实现，那么，“儒家宪政”就真的能够皆大欢喜，因为它再也用不着去担心：“秦制”和辛亥之后的中国现代专制，到底是中国政治文化的一个怪胎，还是中国政治文化的一个原型？

哲学成就代表了中国哲学现代发展最高水平的另一位现代新儒家牟宗三，认为中国历史上内圣强而外王弱，主张儒家的内圣之学通过“良知”开出科学与民主的新外王，由“道统”开出“政统”和“学统”。不幸，“良知”在中国还就偏偏靠不住。可中国政治历来是“霸道”多还是“天道”多呢？“天道”是不是“霸道”确立并有需要时才可能实施的装饰品呢？“秦制”只是一个“坏样板”，还是“一山不容二虎”本来就是中国的政治文化呢？

回归“儒家宪理”的“儒家宪政”终于迎来了蒋庆先生的《政治儒学》和《生命信仰与王道政治》。蒋庆提出了一个源于儒家传统的、由三种合法性构成的政治秩序：超越神圣的合法性、历史文化的合法性、民意的合法性，并使之对应于一个三院制的国会：通儒院、国体院、庶民院。通儒院类似于中国传统中的士大夫执政，是通过荐举产生的贤人政治的君子院；国体院类似于英国的上议院或贵族院；庶民院则是符合民本传统的由普选产生的下议院或贫民院。蒋庆认为，西方民主的不当之处是，它只具有民意合法性而缺乏其它两种合法性，这使民众的物欲横流，仁政德治的崇高天道被制度性地摒弃了。

蒋庆承认，中国政治最大的缺陷，就是没有制度化和程序化的理性传统，因为，中国缺

乏西方文化那样的自由民主的历史文化合法性，但西方民主最坏的假定，却是不承认柏拉图和施特劳斯所说的人的不同和能力的的不平等，结果，西方民主搞成了君子与小人一样的“一人一票”。只有他的“三院制国会”才是一个最理性的方案。蒋庆因此被秋风认为是当代中国的最大思想家之一，至少在“书面思想”而不是“现实思想”上是这样。

逻辑上的“批评的尊严”

可即便是按照“最大同情的理解”，“三院制国会”也依然只是“儒家宪理”而不是“儒家宪政”。如果先秦的“君臣契约”和秦后的“君臣共治”都是“儒家宪政”，“三院制国会”如何才能通过操作化而成为“儒家宪政”呢？

蒋庆同大多数“儒宪论者”一样心怀“经国济世、学以致用”的崇高理想，所以“儒家宪理”不是为了“儒家宪理”，而是为了最终的“儒家宪政”。也许我们确实应该向这种雄心致以尽可能高的敬意，“儒家宪理”毕竟不是为了“坐而论道”，它是为了“格物、致知、诚意、正心、修身、齐家、治国、平天下”。“儒宪论者”不是要在设计出类似“三院制国会”的方案后说：操作问题是大家的问题，不是我们“儒宪论者”的问题。如果那样说了，“儒家宪理”就永远不能成为“儒家宪政”。

也正是在这个关节点上，“儒家宪政”遭到了规范主义者和实证主义者的“群殴”。规范主义者对“君臣契约”、“君臣共治”和“三院制国会”的宪政结构通通表示不满。只要“君臣契约”和“君臣共治”中存在“实君”，无论儒家的民本（孟子）和民主（黄宗羲）理念多么彻底，“实君宪政”在他们看来就是“伪宪政”。至于“三院制国会”中贤人、贵族和庶民的划分，在他们看来也与“平等的自由”格格不入，因为“平等自由”的规范必然走到“一人一票”的逻辑尽头才可能罢休，哪怕会因此而被认为是“全盘西化”。

然而，规范主义者对“儒家宪政”的围攻却不是最致命的，因为在当今中国，规范主义者也与“儒宪论者”一样，面临规范操作和实施的问题，面临着“规范分析的文章结束了，书面宪政似乎也就到头了”的问题。最致命的“群殴”实际上来自实证主义者。按照本文作者的“冷酷实证”逻辑，关键的问题，其实根本不是“儒家宪政”好还是不好，也不是“中国要不要回到儒家”。

如果说规范主义者挑战的是“儒宪论者”的价值底线，那么，实证主义者挑战的则是“儒宪论者”的逻辑底线。在“冷酷实证”看来，“儒宪论者”的表面问题是愿望和规范，本质问题却是认识和方法论。“儒宪论者”硬要把“君臣之道”说成“君臣契约”，硬要把“委托代理”说成“君臣共治”，硬要把“三院制国会”的“贤人挑选”问题说成“完全可操

作”，这些都通通可以将就，这些都不是原则问题。

关键之处是，政治的本质到底是暴力还是道德，这是一个“实证认识”而不是一个“规范愿望”问题。宪政操作到底是一个“政治过程”、“现实过程”还是一个“概念过程”、“书面过程”，这是一个“方法论”和“理念”问题。

“儒家宪政”旨在传承“天意道德”和“民意绩效”的政治合法性基础，可是比“合法性基础”更基础的是暴力。这意味着说，“儒宪论者”把“第二性的道德”当成了“第一性的意志”来高举，然后要人们相信，“第二性的道德”必然最终战胜“第一性的意志”，似乎没有道义的暴力就是行不通。从暴力和假道义的历史中我们能够认识到，这是一种用愿望代替现实、从“应然”推导出“实然”的“自然主义谬误”，难怪张君勱和蒋庆的“儒家宪政”只能停留在“儒家宪理”的层面上。

“儒家宪政”的提出是为了解决政权的合法性危机，可这个目的本身就颠倒了“第一性的意志”和“第二性的道德”。就是说，宪政只有符合“政治意志”，才有可能进入“政治意志”的合法性思考，否则，这种“合法性思考”就是自作多情。人们在血腥的东西方历史中能够看到政治的赤裸裸的“权力垄断”本质，合法性在下面可能是“民意合法性”和“绩效合法性”，在上面则完全是“暴力合法性”和“历史合法性”。

“儒宪论者”会不懂这个简单的道理和现实吗？不，他们跟别人一样清楚，但他们的“政治道德主义”另有原因，这个一般人不容易看到的原因，就是“儒家宪理”暗中乐于使用的“工程主义方法论”或“客观机械主义方法论”。这就是把政治过程当成概念过程、把现实运动当成理念运动的思维方法，在这种思维方法中，主体是自明的因而是可以不加考虑的，主体不存在因为他们可以没必要存在。主体性缺乏是因为工程主义在主宰，主体缺位所以主体费用、主体摩擦通通都不存在，工程主义的思维仿佛成了上帝的思维，主体是理性地图上的棋子，概念就更是可以自由摆弄的工具。难怪“儒宪论者”说起“道法自然”来是那么轻松自如。

对方法论问题极其敏感的“儒宪论者”，难道会不懂“工程主义”和“主体性缺乏”的危害吗？不，他们甚至可能比我更清楚，可他们暗中坚持“工程主义方法论”却另有原因。这个一般人不容易看到的原因，就是“儒宪论者”所津津乐道的“治国平天下”的“价值关怀”，是这种“价值关怀”一旦受到压迫就产生的“规范冲动”，而在这种“规范冲动”背后的，则是不少中国知识分子所共有的非我莫属、舍我其谁的“精英意识”。正是在“精英意识”的驱使下，“儒宪论者”往往以“治大国如烹小鲜”的儒家情怀，去夸大了自己个人

的“社会作用”，以致于更多地偏好“道德主义”而更少地偏好“主体主义”，即作为社会科学家，他们偏好于把自然科学家所不具备的干预研究对象的优势发挥到了极致。

“儒家宪政”面临的挑战

“儒家宪政”是一种挑战，可它自己也面临挑战。关于“是暴力还是道德”的问题，我这里讨论的当然只是暴力的“存在性”而不是暴力的“合理性”，我是在讨论暴力的“必然性”而不是暴力的“完全性”。道德在实际上可以使暴力部分屈从、使暴力不能完全，但暴力的这种“部分屈从”从来都是第二性的。“儒宪论者”往往以“文化保守主义”自称，但人们还是很难看清他们在“保皇还是革命”问题上的态度和逻辑。由于他们坚持“学以致用”的信条，人们自然有理由对此保留好奇。

“儒家宪政”面临的挑战主要不是一个“宪政含义”问题，而是一个“宪政操作”问题。在国家的层面，“儒宪论者”如何在“君权崇拜”和“党权最大化”的历史现实中实施“儒宪”？在个人的层面，“儒宪论者”竭力“想继承”的传统，是一种“我们正继承着的行为-现实文化”，还是一种“我们根本不可能操作化的观念-书面文化”？

“儒家宪政”的逻辑，归根到底，是企图让“政治意志主义”就范于“政治道德主义”。这是一个基本世界观的错误。“儒宪论者”不仅严重低估了规范主义者所强调的“平等自由”的力量，也严重低估了实证主义者所强调的“暴力意志”的力量。

如果“儒家宪政”逻辑上不包含暴力（仅仅是逻辑上而不是现实上），“儒家宪政”就根本不可能确立（可以想想张君勱的故事）；而如果“儒家宪政”在逻辑上包含了暴力，其逻辑结果就必然是“平等自由”的“西方宪政”，而决不可能是“三院制”的“儒家宪政”。这就是康晓光的“儒家宪政”最终在“制度形式”上完全拥抱“西方宪政”的原因，他的“儒家宪政”变成了“西方宪政”的“儒家注解”，他的政治立场也从早先的“反马不反党”变成了如今的“反马亦反党”。

但是，基本世界观的错误，却还不是“儒家宪政”必然只是“儒家宪理”的最终原因。“儒家宪政”的最薄弱环节还不在于国家层面的操作挑战，“儒家宪政”的最薄弱环节在于个人层面的操作挑战。

“儒宪论者”担心着“礼治仁政”的儒家传统能否被继承，可“儒宪论者”却没认识到：我们“能继承的传统”根本就是无需我们操心就“必然会被继承的传统”，而我们“想继承的传统”却可能是我们再怎么操心也“难以被继承的传统”。其实，也正是因为难以被继承，“儒宪论者”才自觉不自觉地走上了“工程主义”或“建构主义”的道路。有意思的是，有

的“儒宪论者”还是哈耶克式的“自发秩序”的推崇者。

关于传统问题，明确地说，中国人的“小圈子道德”，就是无需我们操心也“必然会被继承的传统”，而中国人的“君子道德”，则可能是我们再怎么操心也“难以被继承的传统”。这就是中国人的“小圈子道德”横行于现实，而中国人的“君子道德”却只能充塞于书本字面的全部原因。在我看来，“儒宪论者”所能做的，无非是继续把中国人的“君子道德”书面化，从而强化本来已经是在用“书面道德”掩饰“现实道德”的“双轨社会”。

中国人的“君子道德”果真不存在吗？存在，有两种情况：一是把“小圈子道德”误当成了“君子道德”；二是把表演性质的“君子道德”当成了真的“君子道德”。我这么讲，当然不是为了批评“儒宪论者”表里不一、口是心非，而仅仅是因为，我们中国人的“精神世界”和“情感倾向”原本就是分离而不对称的“双轨制”。我们一个个在书面上和口头上都可以是“精神巨人”，但这改变不了我们是从“小圈子道德”熏陶出来的“行为侏儒”，“古儒”和“今儒”都不幸没能例外。

“儒宪论者”可以讲儒学的基本概念是“民族”，甚至“天下”，可在现实里，中国人的基本概念是“家”，是“小圈子”。也难怪，在一个“公民社会”从来都不存在的国度，谈什么“公民道德”？是，秋风说的也对，“孔子是自由的”，中国人在“小圈子”里从来都是“自由的”。其实，“文化保守主义”不是一种值得夸耀的立场，更不是一种需要倡导的主张，因为我们每个中国人在实际上都是“文化保守主义者”。“文化保守主义”不是说出来的，是做出来的，是每一次在“主子”面前“配合”和“苟且”出来的。中国人的“激进”从来都是一种成为新主子的冲动，中国人的“保守”从来都是“多一事不如少一事”的懦弱。

至于“儒宪论者”操心的“礼治仁政”之外的“立教意向”，也确实是一种“积极入世”的可嘉态度，“先教后宪”毕竟未尝不是“内圣外王”的一个途径。可是，有助于中国建立现代国家的宗教基础是能够“建构”出来的吗？实际上，宗教基础根本就不是通过倡导而建立起来的，宗教基础是一个自然演化的过程，没有就是没有，有就是有，中国人没有自己的上帝宗教，但中国人有自己的“多元非上帝宗教”，硬要让儒教成为中国人的宗教基础，硬要“回到儒家去”，可见“工程主义思维”离“国家主义思维”确实不算太遥远吧？让“儒家入党”看来真不是什么戏言。

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

公共投资腐败治理的技术背景

【编者按】公共投资在社会经济发展中的重要作用受到世界各国政府的普遍重视。但是，在公共投资运行中，腐败问题的频繁显现，造成了公共投资效率低下，经济社会发展成本被提高。公共投资是社会经济发展的动力之一，腐败的存在，极大地影响了投资的绩效和经济发展的质量。为了提高公共投资推动经济增长的绩效，必须剔除或弱化腐败对公共投资的消极影响，这就要求在公共投资项目决策与实施过程中，设置有效的腐败预防制度。在本期中，我们将考察国际上发达国家治理政府公共投资腐败的机制和模式，借鉴发达国家治理公共投资腐败的成熟做法和先进理念，对我国治理公共投资腐败提出了相关政策建议，以减少我国公共投资腐败行为，提升公共投资，促进经济增长有效机制的发挥。我国现有政府投资项目的治理模式受传统行政代理模式的影响很深，其他国家和地区的政府投资项目的经验对我国政府投资项目治理模式的选择也具有一定的启示意义。

一、公共投资领域腐败的成因

腐败是为谋求个人私利而对公共权力或公共资源的滥用。腐败作为一种社会现象，存在于历史上各种阶级社会和不同的社会制度的国家中。现代经济学普遍认为，一般条件下，腐败与寻租有着密切的联系，凡有“租金”的地方以及国家官员分配“租金”可以为所欲为时，就可能产生腐败行为。腐败现象离不开公共权力的运用，然而腐败是否最终发生，取决于官员主观的成本-收益估算，只有当腐败的预期收益高于预期成本时，腐败才有可能成为现实。

公共投资领域腐败易于滋生的原因主要是：

一是公共投资领域与“委托代理”制度有关的治理结构失调导致或制度性缺陷。这是公共投资领域易生腐败的根源。公共投资来源于国家财政，公共资源的利用效率，也就在很大程度上取决于那些接受公共委托的官员。但是，因信息不完全或监督成本过高，委托人难以对代理人采取有效的监管，公共资源使用的“内部人”控制问题十分突出。从某种意义上讲，公共投资决策并非是公共的选择，而是精英集团的选择。公共投资治理结构这一缺憾是公共投资领域中腐败孳生的经济根源。

二是与其他投资活动相比，公共投资承担更多的社会公共职能，项目决策要考察的是社会综合收益，而不是单纯的经济收益，甚至于有些公共投资项目是亏损的。公共投资决策的复杂性，为腐败影响公共投资决策创造了便利，为某些官员的腐败创造了条件。

现实社会中的腐败主要基于以下两方面的考虑：一是为规避现行的规章制度产生的腐败行为；二是为了改变现行规则产生的腐败。前者带有被动的性质，而后者则是一种主动的行为，被理论界称为“俘获国家（state capture）”，是企业主动地通过腐败方式直接影响政府部

门的决策。这两方面因素在公共投资领域中的腐败都表现出来。

二、公共投资领域腐败的负效应

总体来讲，公共投资领域的腐败表现在公共投资决策、结构和项目实施等不同的层面，产生一系列的消极影响，主要表现在：

首先，对公共投资决策的消极影响。公共投资决策者首先要回答与公共投资项目决策相关的一系列问题，比如公共投资预算总额、公共投资的部门结构、公共投资项目的方案选择、每个公共投资项目的规模和设计方等。在上述决策内容中，尤其是对公共投资项目选址、规模、具体设计等方案的决策，某些决策者拥有相当强的影响力和控制力。尤其在制度性控制相对薄弱，监督机制不健全的条件下，掌管决策权力的机构或个人，就有产生腐败的机会与可能。比如在项目选址上，他们可以凭借其控制力，根据自己的喜好进行公共投资决策，而不考虑项目投资的综合效益，造成生产力布局的不合理。据国外的媒体报道，某国前总统，因从自己私利考虑出发，在自己的故乡，一个不适合过度发展的小城市，利用公共资源修建大型机场，造成资源的极大浪费，被提起公诉。在项目建设规模上，某些官员从自身效用最大化的考虑出发，上马一些以展示其政绩为目的的规模庞大、奢华复杂的公共项目，劳民伤财建成的是一些“大白象 (white elephants)”、“沙漠中的大教堂 (cathedrals in the desert)”之类华而不实的东，以至于公共投资占 GDP 或社会总投资的比重持续增加，但公共投资对经济增长的贡献率不断下滑。

其次，对公共投资项目实施消极影响。公共投资项目的实施，通常要交给国内外的某一具体的施工企业来完成。对施工企业来讲，获得承建公共投资项目，尤其是大型公共投资项目的合同，可以获得非常丰厚的利润。为谋求企业利润最大化，他们会向掌管控制权的官员支付“酬金”，凭借官员的权力赢得合同。在某些国家，本国企业为赢得项目竞争而支付给外国官员的“酬金”，不仅合法，而且会获得一定的税款扣减的优惠。尽管“酬金”占项目总投资的比率可能很低，但是因投资项目规模巨大，其绝对数额还是十分可观的，甚至于数百万上千万。当然，这些“酬金”的支出，企业绝不会自掏腰包的，他们会想尽办法，“羊毛出在羊身上”，将贿赂支出最终计入项目成本。因腐败而导致公共投资规模大、成本高的现象在国内外屡见不鲜。在某些腐败比较严重的国家，如果不给某些官员一定的“酬金”，就别想拿到合同。从规范意义上讲，选择施工企业，应该采取“阳光操作”的招投标模式，但实际上仍无法杜绝某些官员的干预。那些接受贿赂的官员通过其影响力，帮助企业赢得竞标。当他们从中获利后，就有更高的热情来增加公共投资、扩大投资规模，从而可以获取更多的“酬金”。

腐败因素是公共投资项目成本规模持续不合理膨胀的根本原因，是项目预算超概算、决算超预算的症结所在。

第三，对公共投资效益的消极影响。腐败除了增加公共投资规模之外，还极大地影响到公共投资项目的建设质量，尤其对于那些公路、桥梁等基础设施项目。为弥补行贿的支出而偷工减料，造成建设质量低劣，往往是刚刚建成就需要大规模维修的现象已经非常普遍。腐败对公共投资项目质量的不良影响，在世界各国不同程度地存在。近年来，在我国也频繁出现此类问题，如媒体经常报道的“豆腐渣”工程。

第四，对公共投资结构的消极影响。在公共投资中，因公共工程需要对外发包，选择施工单位，权力存在寻租的机会，而且公共工程或建设项目的竣工，往往会邀请官员出席，或剪彩、或讲话、或题词。在众人的前呼后拥中，某些官员就获得了很大的成就感，似乎经济增长是他的恩赐。因而官员在公共支出决策时，往往偏好投资性支出，忽略经常性支出，一方面造成已有公共工程因维护不足而效率发挥不好；另一方面，用于教育或者医疗卫生的开支过低。

腐败除对公共投资本身产生多方面的消极影响外，对民间投资也会产生直接的负面效应。腐败可能会使企业家投资热望衰减。譬如，一家企业在开张之前就被索取贿赂，或者贪官污吏稍后要求分享企业投资的收益，这就会吓跑投资者或使后来的投资者望而却步。在这种情况下，贪污腐败对企业而言就相当于一种不合理的税支支出。这种腐败的性质是特别恶劣的，因为它需要保密，而且还不能肯定受贿者对他在谈判中所做的承诺是否不会背信弃义。

治理技术 · 公共投资腐败治理

公共投资腐败治理的国际经验

鉴于公共投资腐败行为导致腐败官员从自身效用最大化出发，劳民伤财地上马建成许多规模庞大、奢华复杂、华而不实的公共投资项目，以致公共投资占 GDP 或社会总投资的比重持续增加，但公共投资对经济增长的贡献率不断下滑这个事实，世界各国都非常重视对公共投资腐败问题的治理。其中，美国、英国、法国、日本、澳大利亚等发达国家经过长期实践探索，逐步形成适应市场经济发展的、各具特色的、行之有效的治理政府公共投资腐败的机制和模式。尽管由于制度差异及国情不同，其制度设计和机制运行等表现出不同的特征，但这些发达国家治理公共投资腐败的成熟做法和先进理念，对我国治理公共投资腐败问题有着

很好的借鉴意义。下面分国别对发达国家治理公共投资腐败的经验进行分析。

一、美国经验

第一次世界大战后，美国公共投资领域腐败问题非常严重，在此背景下，美国议会积极立法约束和管制政府公共投资行为，明确政府相关机构和人员的责任，重视并切实加强对权力的监督和制约，并在此基础上形成了一套成熟的治理公共投资腐败的制度体系，主要做法如下：

1.建立完善的监管体系。美国对公共投资建设项目监管体系十分健全，大致可分为国会的监管、政府部门的监管和公众的监管 3 个层次。国会建立了会计总署（简称 GAO），一个重要的核查内容就是检查政府各部门预算用于公共工程投资项目资金的使用及执行情况。政府职能部门为提高监管的公正性及透明度，常将一些监督检查工作委托给各类社会中介组织进行。美国在 1978 年建立了总检察官制度，可对政府部门工作包括政府出资项目进行定期或不定期检查。美国联邦政府的公共投资项目运作十分透明，并接受公众监督。公众监督一般通过专家委员会、项目听证会、舆论监督等形式实现。社会公众的监督还体现在政府部门设有热线电话，对公众、议员、舆论反映的问题，一定要督促检查并得出结论。同时，监管部门的各种监督检查结果、结论均为公开信息，公众可以随时查询。

2.公共投资项目监管全程化、制度化，监督评价机构独立化。美国对政府公共投资项目的监管十分注重事前、事中、事后监管全过程的有机结合。美国的公共投资项目监管具有程序化、制度化、定性与定量相结合的特点。各监管机构都是依法监管，日常监管是一项十分规范的工作，并定期提交检查报告。各监管部门都尽量采用定量指标来衡量被检查者的行为，并记录在案，纳入数据管理，为日后的监管提供信息支持。另外，美国政府一般都设有相对独立的监督评价机构，其主要职能一是协助职能部门深化对项目建设的监督检查，二是对职能部门的工作进行督促与评价。

3.强化风险约束和信誉制度对市场参与各方的管理。美国社会广泛地存在着一种信誉约束机制。在公共投资项目实施的全过程中，业主、承包商、监理之间以合同相维系，信誉贯穿始终。信誉制度之所以如此重要，其背后是风险约束机制在发挥作用。政府雇员、业主代表、承包商、设计人员、项目经理等在职业道德和敬业精神方面存在内在约束和激励机制，有效地保证了公共投资项目实施的进度、质量与费用控制。这种监督是内在的、全面的，有着更强的约束力。美国的经验表明，只有把内在机制与外在监督相结合，才能真正发挥监督机制的作用。

4.建立严格的政府公共投资项目责任追究制度。美国形成了一套成熟的政府公共投资项目责任追究机制。主要做法为：（1）成立会计总署、众议院技术与政府采购办公室、独立总检察官机构，专门对政府工程采购中的腐败、欺诈等行为进行监督、调查和组织听证。（2）联邦政府和各部委设立独立机构道德办公室，规范政府官员道德行为。（3）鼓励公众舆论、新闻媒介、学术界和选民积极参与揭露政府官员腐败行为。如投诉人胜诉，要给予投诉人经济奖励。（4）美国政府立法明确规定政府工程采购所涉及的所有部门、官员及相关机构都要对其作出的计划、决策、行为和所造成的后果负责。

5.完善相关法律法规体系以预防和治理公共投资腐败。美国构建了完善的法律法规体系来预防和治理公共投资腐败行为。具体如下：（1）制定《联邦财产管理法》、《联邦采购合理化法案》、《合同竞争法》、《公共工程法案》、《服务合同法案》《联邦政府采购条例》规范政府工程采购行为，防止权钱交易、权力寻租。（2）制定《隐私权法》、《政府廉政法》、《贪污受贿渎职及利益冲突法令》、《反回扣法案》、《联邦反腐败行为法》，严禁政府官员经商办企业，或在企业兼职领取报酬，或故意或实质上参与任何同自己有财产利益的特别事项，违者追究刑事责任。（3）制定《信息自由法》、《阳光下的政府法》、《联邦政府机构会议公开法》，规定政府必须提高行政行为透明度，及时、迅速地公开一切政府文件（法定免除外）和提供公众要求的信息，以便公众浏览、下载和监督。（4）制定《行政程序法》规定针对政府部门的某项决策，任何个人（包括供货商）都有权申诉并要求听证。

二、英国经验

作为老牌的资本主义国家，英国的治理公共投资腐败制度行之有效，具体如下：

1.严格政府公共投资项目资金管理。英国政府环境部地产服务中心负责组织政府各部门提出财政投资项目或计划，由财政部审查，并核定投资额，然后列入国家年度财政预算。预算经批准后，由财政部负责拨款。为了确定投资、控制工作量及计价，各部门大都制定并经财政部门认可的各种建设标准的造价指标，它们是向国家申报投资、控制规划设计、确定工程项目规模和投资的基础。在立项阶段，预算师要参与可行性研究报告的编制工作，并编制投资估算，提供给政府有关部门决策。在立约阶段，财政投资工程一般都采取公开招标方式。在施工阶段，为确保结算不突破造价限额，不得随意变更设计。

2.完善相关法律法规和造价制度。英国对于政府投资项目的管理设有专门的法律法规和专门的合同。这是政府直接实施投资项目治理机制的重要支撑，可以有效地避免人为因素，排除出于不同利益目的的管理干扰，保证政府投资项目达到预想目标。英国有历史最悠久的

工料测量师制度、执业资格认证制度和造价数据库，保证对政府投资项目的管理有严格的规则和程序。这样从法制上和市场机制上制约了公共投资腐败行为的发生。

3.构建严格完备的监督体系。英国政府公共投资项目管理的透明度极高，为了保证政府投资项目实施的廉洁和公正，政府公共投资项目要接受多方面的监督。一是设立职责明确的监督机构，二是制定严格透明的工作程序，三是建立内外结合的监督体制。完善的监督体系不仅可以保证英国政府公共投资项目顺利实现预期目标，提高投资效率和效益，还可以从制度上有效遏制政府投资项目建设中腐败现象的出现。

4.建立了高效的信息化管理与独立的后评价机制。英国政府投资项目从确定投资到竣工验收，均十分重视已完工数据资料的积累和数据库的建设，并实行全国联网，所有会员资料共享。每个皇家测量师学会会员都有责任和义务将自己经办的已完工程的数据资料，输入数据库，同时也可取得利用数据库资料的权利。英国设有专门的后评价机构，机构拥有法定权利要求其他政府机构提供其所掌握的任何记录或信息。完善的后评价工作极大地提高了项目决策管理的科学化水平，已成为英国政府防治公共投资腐败过程中的一个不可缺少环节。

三、法国经验

法国作为中央集权色彩比较浓厚的老牌资本主义国家，其治理公共投资腐败的经验值得我国借鉴。比较典型的经验和措施如下：

1.项目决策充分尊重民意，项目实施实行合同化管理。法国公共投资项目决策必须符合节约、公开透明和充分尊重民意等原则。法国大的国家或地方基础设施等项目投资及贷款要先做评估，地方重大投资项目要经过长达两年的前期准备、向社会公开、举行听证、立法允许公众广泛参与，地方行政机构认可和议会通过后方可由大区报中央政府，中央政府有关部门通过评估、做出预算并经参议院批准后才可下达。公共投资项目立项及预算通过后，中央与相关大区、大区与省、省与市之间以及相关市镇之间的有关方面要层层签订合同，形成中央与地方之间完整的合同网络，从上到下全面实行合同管理。合同管理形成了中央与地方之间的纵向制约和相互监督，减少了权力腐败空间。

2.控制公共投资规模，项目招标公开透明公正。法国日前公共投资主要集中在包括下一代高速铁路、城市公共交通等在内的交通、大型高科技项目发展、文化和环保设施的建设与维修等方面，并优先支持落后地区、工业衰落地区及脆弱农村地区的发展，公共投资的规模越来越小，2006年公共设施投资与公务员住房投资仅占当年财政支出的3.4%。在法国，公共投资项目招标一般采用公开招标方式，注重程序公开透明、体现竞争和公平，注重发挥市

场机制作用。如超过 527.8 万欧元以上的所有城市建设项目都必须公开招标，重大项目必须有法国以外的公司参加。公共投资的规模相对减小及项目招标透明有力地遏制了腐败产生。

3.严格项目资金使用管理。法国公共投资项目全面实施公共会计管理，加强对资金拨付和使用的跟踪监督，保证及时足额到位和正确使用。对资金在使用及管理过程中出现的错误，由相关责任人以个人资产承担经济及法律责任。如果出现资金挪用、贪污、受贿等腐败行为，审计法院可进行罚款并由刑事法院依法判决，对受贿官员除取消退休金、处以数倍罚款外，还要追究刑事责任。

4.完善法律法规体系，使公共投资监管法治化。法国政府公共投资实施要受《公共市场法》、《公共投资法》、《公共采购法》、《公共建筑工程指令》、《电子公共采购行动计划》等程序性法律的制约。从司法层面看，审计法院和行政法院在监管公共投资项目腐败行为方面发挥着重要作用。

四、日本经验

日本非常重视公共投资对经济增长的推动作用，通过立法监管和完善政府公共投资项目评价制度，严格投资责任追究，有效治理了公共投资腐败行为，经验如下：

1.立法规范对政府公共投资项目的监管。为保证政府公共投资项目招标和签订及内容的透明度，促进公平竞争，彻底铲除不正当行为，确保工程的合理实施，日本从 2001 年开始实施“政府投资项目投标和签约合理化促进法”。法律要求项目主管单位和参加投标的企业要将政府投资项目投标和签约过程的有关事项对外公布。立法建立了比较完备的工程监督体制，以及对工程进度管理和工程质量管理的办法，这些措施有效地遏制了腐败行为发生。

2.建立及完善政府公共投资项目的评价制度。日本政府公共投资项目从 1998 年起建立评价制度，统一采用“费用对效果分析”的方法，对新建项目进行评价，对在建项目进行再评价。政府还把公共投资项目评价的实施计划、评价要领等相关事项以及评价结果在新编计划中的反映状况等方面的信息，通过发表白皮书和互联网的形式对外公布，并在网上开辟专栏，广泛听取民众的意见，不断完善公共投资项目评价制度和提高行政透明度。

3.严厉追究公共投资领域腐败行为责任。日本政府公共投资项目在实施过程任何阶段发生过失或失误，决策和执行当事人要因失言、失职、腐败、违法、渎职等行为承担经济、刑事责任，受到法律、纪律追究。为避免项目建设的腐败行为，日本法律特别禁止政党、政府公职人员，包括政治家身边工作人员、亲属或退休官僚为企业谋取好处，如收受企业给予的各种好处即为犯罪，需承担经济责任和刑事责任。经济责任由法院或债权人决定，要以个人

资产对政府或社会损失作出赔偿，刑事责任严重者甚至要判死刑。对不构成犯罪但违反纪律规定的腐败行为人，日本政府通过人事手段予以开除、暂时停职、降低工资和警告等惩戒。以上严格的责任追究制度和体系，有力地威慑了公共投资项目决策和实施中的腐败行为发生。

五、澳大利亚经验

澳大利亚注重从制度层面和道德层面治理公共投资腐败，所取得的成效非常良好，其典型的经验和措施如下：

1.公共投资信息及决策执行公开透明。澳大利亚政府 1982 年颁布实施《信息自由法》以法律的形式赋予公民和在澳居住的外国人对政府有关事务的知情权。公共投资作为政府政务信息的重要内容，其相关信息及决策执行在从联邦政府到地方政府都贯穿了公开、透明和接受公众监督的原则。政府有关部门均有向公众披露相关信息的义务，以保证项目投资和建设的公开、透明。

2.公共投资项目的公开招投标和政府采购公开透明。澳大利亚政府对决定执行的公共投资项目一律实行公开招标，招标信息在各大媒体和政府网站上发布。招标结果必须向社会公开，公众可随时登陆政府招标网网页，详细了解每个项目的招标结果。在政府采购过程中，通过信息发布、在网站公示等方式增强采购过程的透明度，以保证政府采购活动的公开、公平、公正，有效预防了腐败行为的发生。

3.强化对公共投资的专门监督。澳大利亚政府通过以下三方面强化对公共投资的专门监督：一是建立有效的廉洁审查员和独立审核员制度。对于政府投资的公共项目实行廉洁审查员和独立审核员制度，由政府委派的廉洁审查员负责监督和审查项目招投标过程，由独立审核员跟踪审核项目建设的全过程。二是对重大公共项目成立专门的监管机构。三是强化审计监督和社会监督，确保公共资金的合理有效运用。

4.重视对公务员的廉洁教育管理和法律监督。澳大利亚政府重视廉政教育和廉洁文化建设，针对性地对各级别公务员进行系统廉政教育，《公务员法》详细规定了公务员不得滥用公务员的职务、权力或权威为自己或他人谋求私利等。在监督对象上，重视对高级公务员的管理监督，防微杜渐等。在强化法律监督的同时，注意发挥法律服务对预防和遏制腐败的积极作用。

5.构建完善的公共投资项目责任追究制度。澳大利亚政府投资公共项目管理强调决策和执行的责任与透明，涉及的政府部门、官员和相关代理机构要对所有公共项目资金支出的计划、行为和结果负责。项目在哪个环节上出现问题，都可以找到相应的责任人并进行问责。

对因腐败、失职读职、滥用权力等行为引起重大投资决策失误、导致重大投资损失等问题，有关部门都可依《1982年信息自由法》、《1997年财政管理和责任法》、《1997年总稽核法》、《1999年公共服务法》以及有些大型工程项目的预算单独立法追究相关责任人的责任。

治理技术 · 公共投资腐败治理

公共投资腐败治理的政策实践

公共投资腐败已成为目前我国经济转型时期主要腐败类型之一。据有关测算，主要涉及政府出资或援助的政府公共投资以及其它公共支出中的腐败，每年造成的损失初步估计有2575亿元-3410亿元。这种腐败既是经济腐败，又是政治腐败。在我国全社会固定资产投资中，公共投资约占10%的比重，每年大量增发的国债基本上都投向了基础设施建设，但近年来的国债投资项目审计结果显示，我国国债投资效率不仅不高，而且大量国债资金在腐败中被吞噬。鉴于此，我国的公共投资腐败治理收到越来越多的重视。

2004年7月25日《国务院关于投资体制改革的决定》正式发布，政府投资决策的科学化、民主化水平似乎有望在进一步深化投资体制改革中得到提升，而投资主体、获益主体也将在新的改革中更加明确。根据十六届三中全会在《完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的“……健全政府投资决策和项目法人约束机制……改革预算编制制度，完善预算编制、执行的制衡机制，加强审计监督建立预算绩效评价体系”的精神，必须重点从改革政府投资预算管理制度、建立我国政府投资支出的控制管理制度、建立出资人决策责任制、项目责任制和推行代建制等方面入手，提高政府投资效率，压缩政府公共投资中的腐败空间。

一、我国的政府公共投资预算管理制度

一是调整预算年度和预算周期，使政府在投资项目筛选方面有足够时间进行论证。将历年制改为跨年制，可定为每年的4月1日至次年的3月31日或者是每年的7月1日至次年6月30日，这样就可以避免目前的历年制遇到的问题。同时应该延长我国的政府投资预算周期，争取使预算编制工作充分有序地进行。二是使政府公共投资预算更加全而化、透明化，使预算反映的内容更加充实和全面，完整地反映政府投资的收入与支出的对应情况，使广大的人民代表能够更加全面、彻底地了解政府的投资计划，从而有利于他们履行决策和监督的职责。对于某些重大的支出项目和工程，还应列示重要的财务计划。三是改进预编制方法。目前对

投资性支出预算的编制主要还是采用基数加增长的方法，不能反映资本性支出资源配置的效率要求。因此，从提高政府资本性支出效率的要求出发，在编制政府资本性支出预算时应该摒弃基数加增长的方法。如可以考虑采用绩效预算法，将政府投资支出的目标与实际效果联系起来，通过设计出一系列指标对支出效果进行衡量，使预算的编制更加具有明确性和可靠性。

二、我国的政府公共投资支出的控制管理制度

从理论讲，投资控制的关键是在设计阶段，施工阶段只能控制 10%左右。然而在实际中，工程设计方案经常受行政指令的影响。许多情况下佣金支付行为可能并不起始于企业，而是控制决策官员。鉴此，可考虑把权利进行分散，工程现场管理与招投标、合同、办理支付工程款等环节形成一个既相互制约又相辅相成的监督关系；同时，在工程项目管理上实行执行与决策分离，为了健全政府投资支出的控制管理制度，还必须：（1）建立规范的政府公共投资可行性论证制度。政府的每一项投资项比都必须对其建设的必要性、建设规模、建设内容、使用功能、资金筹措、预期效益等项内容进行科学的论证，然后在此基础上提供评估意见，供决策部门参考。要依据专项资金性质、目标和要求，将资金预算落实到具体项目，细化项目支出内容，明确相应支出标准，从项目发布指南、形式审查、评审、经费概算、合同的签订到资金监管，都要实行规范化和程序化的管理，克服现行资金使用管理办法的不足（2）加强对项目建设过程的监控。监控的内容包括：是否严格按照施工进度施工，期间的调整是否符合有效性；是否按规定使用各种材料，有无偷工减料或以次充好现象；是否严格按照项目规划投资，有无施工遗漏或“拼盘”投资（3）实施投资项目的验收制度和后评价制度投资项目的验收，包括对施工质量、施工周期、投资预算的执行与最终结果等方面，需要强化投资项目验收制度的约束力，对于验收不合格的工程，必须依法追究相关人员的责任，而不能再以“交学费”了之。投资项目的后评价是在项目建成运营之后的若干年（一般是 2- 4 年）内根据项目实际运营的结果，对项目的决策、设计、施工等方面的质量进行的评价。进行后评价主要是总结经验教训，为以后的建设项目提供借鉴；同时主管部门可以据此对比项目可行性论证的预测结果与实际运营的差距，评定可行性论证的质量，并予以公布，作为评定可行性论证单位业绩的主要依据。此外，在重大投资项目上，要采取实施标准性工种的办法在全国范围内招投标，狠抓投资项目法人责任制、项目招标制和工程监理制，并将投资产权严格明晰化，界定投融资行为的权责关系、风险与收益的约束关系，塑造明确的投资主体，优化投资支出行为并降低成本，最终增强政府投资活动的约束力和应有的透明度。

三、代建制：压缩权力寻租空间

在代建制下，政府选择具有相应资质的项目管理公司作为项目建设期的法人，负责项目建设的全程组织和管理，政府与代建单位之间的合同关系取代了旧有模式中政府与基建班子之间的行政关系，政府与代建单位的权利、义务均通过合同予以确认，这意味着权力从该环节的退出，实现了政府投资职能、投资管理职能和工程管理职能的分离。在现行的政府投资体制中最为人所诟病的是投资、建设、管理、使用四位一体的管理模式。在这一模式下，政府部门身兼管理和经营双重职能，独掌勘探、设计和施工的招投标以及物料采购大权，为权力寻租留下了空间。“代建制”这一模式的设计原理，恰恰就在于促使政府投资项目“投资、建设、管理、使用”各环节彼此分离，互相制约，尤其在施工招投标和物料采购两个环节，由代建单位行使权力，腐败便可大大减少代建单位必须严格履行合同，一旦投资超出预算，或工期发生延误，或质量不符合要求，代建单位均须承担违约责任。在实际操作中，代建单位还被要求开具一定比例的银行履约保函，而且代建单位通常是专业的项目管理公司，为了控制成本，追逐利润，将会建立严密的内控机制。因此代建制能够在较大程度上防止与减少政府公共投资腐败问题根据有关调研，迄今为止，全国已实施的“代建制”项目，投资全部被控制在概算范围之内。如北京市在修建四环路时尝试了改变直接由政府投资的惯例，成立法人公司在政府监督下控制工程预算，结果预算 140 多亿元的四环路实际投资只用了不到 90 亿元，工程建设中预算水分高达 50 亿元。代建制的关键在于招投标，这是控制投资成本，进一步压缩权力寻租空间的关键所在为防止招投标腐败，就要公开、公正、透明，需要社会监督，让媒体、公众和所有参加招标的单位共同监督，提高全过程的透明度。目前对于政府投资建设的工程，特别是市政工程、房屋建筑工程、公益性工程可全部纳入“代建机构”管理。当务之急，是政府应该尽快制定市场准入规则，培育一个竞争充分的代建方市场。

四、出资人决策责任制和项目责任制

建立政府公共投资责任追究制度，使工程咨询、投资项目决策、设计、施工、监理等部门和单位都有相应的责任约束，对不遵守法律法规给国家造成重大损失的，要依法追究有关责任人的行政和法律责任，这不仅有利于减少和避免领导人的“形象工程”和“政绩工程”，抑制腐败，还有利于项目决策民主化以及项目建设可行性论证的科学化，促进项目实施失职的责任规范和追究，从而提高政府公共投资的效率。投资问责的内容主要应该包括三个方面：第一，谁问责？是出资人还是投资人，是中纪委还是地方纪委？理论上，问责的主体应该首先是出资人或业主，对于政府公共投资项目来说，则政部及其专员办应处于监管问责的主体

地位；第二，要弄清楚到底问谁的责，因为一个项目从始至终要经历很多人，确立问责对象很重要，问责的对象应该是投资过程各环节的负责人员；第三，是问责的内容，包括是否腐败，是否合法，投资是否有效果，以及决策是否有失误等。应该采取一种相对灵活的政策，侧重于对渎职和腐败以及大的失误问责。通过问责制的建立，可以在强化风险责任约束机制基础上减少投资资金的流失和浪费，预防投资腐败。

治理技术 · 公共投资腐败治理

公共投资腐败治理的技术创新

发达国家和地区政府投资项目治理模式虽然在具体制度和方法上有不少差别，但原则是基本相同的，对我国政府投资项目治理的进一步创新有很好的借鉴意义。我国现有政府投资项目的治理模式受传统行政代理模式的影响很深，综合发达国家和地区政府投资项目治理经验，对我国政府投资项目治理模式选择的创新可以从以下几个方面展开：

一、重视政府的管理职能，明确职责分工，加强政府监管。

发达国家和地区对政府投资项目实行相对集中的专业化管理，由政府专业机构行使业主职能，把对政府投资项目的管理作为政府管理社会的一项重要职能，给予极高的重视。我国应该严格规范管理程序，实行相对集中的专业化管理，改变当前政府投资项目的管理模式。对政府投资项目，应设置一个专门机构，进行全过程集中管理。项目的所有者或使用单位不直接参加项目的组织实施，实现政府投资项目的建管分离。这一专门机构不具有政府管理职能，由其行使业主职能，对工程建设实行全过程管理，工程完工后由其交付使用单位政府投资项目的每个过程和环节，都有严格的行为规范，这些规范由相关的法律法规给予明确界定。规范的程序是政府工程管理机制的重要支撑，可以有效地避免人为因素，排除部门利益干扰，保证政府工程达到预期目的，还可以有效地防止政府投资项目建设中可能的违规违法行为，杜绝政府官员的腐败。在实施政府投资项目过程中，从投资决策、项目审批，到工程建设、监督管理和建成后使用等，应对政府各部门、机构的职责分工明确，避免工程管理过程中的权力交叉、责任推诿和利益寻租，提高工程建设效率，加强政府监管，建立严格的内部控制制度，防止官员腐败；健全外部监督，防止组织舞弊。

二、建立健全有关政府投资项目的法律体系。

发达国家和地区政府对政府投资项目订有专门的法律、法规，可以有效地避免人为因素造成的管理干扰，保证政府投资建设项目达到预期目标。我国虽于 2004 年推出了《中华人民共和国政府采购法》，从法律的层次对政府的工程采购即政府投资项目进行了规范，但由于工程是一种特殊的商品，因此还必须在《中华人民共和国政府采购法》的基础上制订配套的可操作性良好的关于政府投资工程的各种规章制度，便于遵照执行。

三、发挥市场主导作用，培育和发展专业中介机构。

在政府投资项目管理的过程中政府除了自身对项目进行管理外，一般按照规定的程序选择和委托相应的工程中介机构来管理政府实施监督。在决策过程中要委托他们提出具体方案，政府部门审查和议会讨论时要征询他们的意见；在建设过程中他们要承担大量的建设业务；工程完工后工程质量要由他们检测检验；在工程使用和运营中，也要请他们负责维护和保养。工程中介机构绝大多数是私人企业，在政府工程建设中与政府部门完全是经济合同关系。中介机构中的专业人员，由有关专业协会、商会和学会进行资格评定并注册登记，并实行风险责任制度。由于中介机构和专业人士受到风险责任制度、无限经济责任和责任保险制度的约束。有效激发了参与者的高度责任心，形成了整个工程咨询行业人员和机构必须向政府负责、向业主负责的运行机制。

四、完善政府投资项目的监督体系。

我国目前对政府投资项目的监督部门非常庞杂，包括纪检、监察、审计、财政、计委以及建设等有关部门的各种机构，这么多的党政机构都去监督政府投资管理，容易带来职责难分清、工作难协调的问题，留下许多灰色地带。因此必须重新审视现有的监督体系，学习国外的成功经验。一方面，对项目的监督审查机制予以高度重视，成立专门机构负责政府投资项目的审计工作；另一方面，提高政府投资建设项目的透明度，建立严格透明的操作程序和外部监督体制，从制度上保证工程管理的有效进行和承包商维权渠道的畅通建立并强化人大及公众的监督，使政府投资项目真正成为“阳光下的行动”，发挥其应有的作用。

五、规范招投标、合同和计量支付管理。

发达国家和地区普遍对承包商进行严格要求的资质管理，对工程开工、竣工和投入使用都有严格的市场准入制度。英国应用“审查清单”选择承担政府投资建设项目的承包商；香港工务局将承建政府工程的承建商进行分类，每年在《香港政府宪报》上刊载经其认可的承建商名册；美国则采取承包商信誉约束机制，选择承包商主要依据其业绩和信誉。

政府投资项目决策一旦付诸实施，其建设操作过程基本按照市场经济原则进行。工程建

设计的设计与投资估算方案要由社会多家公司提出，同时针对承包商采取市场准入制度，建立认可名册工程项目要公开招标发包，一定投资规模以上的还要进行国际招标，工程质量的监管，要由公开招聘的有执业资格的审核检验或咨询工程师。负责政府部门、政府业主代表机构、承建商、设备材料供应商和质量检验人员在法律法规面前一律平等，任何机构或人员有违法违规行为均要受到追究直至起诉。政府投资项目的市场运作，体现了政府的公正和权威，保证了建设市场的自由与公平，维护了市场经济运行的正常秩序。

六、严格防范风险，实行工程担保与工程保险。

为防范工程建设中可能的各种风险，如市场、信用、自然灾害等风险，对政府投资项目都要求提供风险担保。担保人致有三类：一是投标担保承包商投标时，要按投标价格的一定比例提供担保。其目的是确保投标商按中标价格签订承包合同，若不签订合同，业主可依投标担保要求保证人赔偿。二是履约担保，中标的承包商与业主签订承包合同时，要提供履约担保，其目的是确保承包商履行承包合同。担保金额按承包合同价格的一定比例确定。承包商若不能完成工程或未能完全履行合同，业主可依履约担保，要求保证人完成工程，或为其违约造成的损失承担赔偿责任。三是付款担保。由总承包商提供，其目的是确保分包商和供应商得到所提供劳务和原材料的全部。付款担保金按承包合同总价格的一定比例确定。若总承包商不能按约付款给分包商和供应商，后者直接向保证人提出付款请求。

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

约翰·洛克生平简介

约翰·洛克（John Locke，1632—1704），英国伟大的政治思想家、哲学家、神学家、医生、经济学家。他出生于英国萨默塞特一个清教徒的商人家庭。英国革命期间，他的父亲站在议会一边，参加过克伦威尔的革命军队。1652年，20岁的洛克进入牛津大学基督教会学院学习。当时的教师当中有不少是英国最早主张宗教宽容的，这对洛克日后的宗教思想产生了一定的影响。

洛克在青年时期曾经受到霍布斯思想的强烈影响。其最早发表的作品是一首歌颂克伦威尔的诗，最早的政治著作《政府短论》两篇，对权威表示坚决的服从，鼓吹民政官长的权力必然是绝对的，因为公民社会的性质需要如此。他主张每一个体将其整个自由都交给最高立法权力，而最高立法权力作为所有人的代表，其建立则是一切公民社会建立的标志。最高立法权力的决定约束着所有人的良心，人们对权威只能有消极的服从，所谓的自由是指法律未加规定的部分。洛克之所以接受霍布斯的学说，与其时的历史背景有着密切的关系。从克伦威尔逝世到斯图亚特王朝复辟之间的动荡不安的无政府主义的岁月，显然是这位有点多疑而缺乏自信的牛津大学教师成为权威的坚决捍卫者的根本原因。

对洛克思想影响最大的是辉格党的领袖莎夫茨伯里伯爵。自1667年洛克担任其秘书以后，二人私交颇深。1688年的光荣革命，伯爵是其主要策划者之一，虽然伯爵早在光荣革命之前数年即已逝世。因而洛克日后则被视为辉格党的哲学家。正是在伯爵的影响与支持下，洛克开始参与一系列具体的政治事务，举凡殖民地、通商贸易、议会斗争等均介入其中，成为伯爵极为得力的一位助手。洛克认识到，关于政治的知识应从实践中得来，可以说，正是从具体政治实践的经验中，而不是从纯粹的哲学思辨中，洛克的政治思想得以最终形成。事实上，“洛克的成熟的政治理论则在他在莎夫茨伯里家的那一段日子里建立起来的”。洛克的政治著作所论证的，其实更多是一些从实际的经验当中得出来的政治结论。

1675—1679年期间，洛克曾几度到法国旅行。这对洛克思想的形成也产生了很大影响。他产生了对法国病（法国的梅毒，以此比喻法国的专制主义）的厌恶。对专制主义的批判，对政治权力的不信任与限制，是洛克学说中最深远影响的内容之一，也是日后洛克被尊为“自由主义的始祖”的重要原因。

洛克参与了反对查理二世及其兄弟詹姆士二世的密谋，在事情败露以后，洛克于1683年9月被迫跟随莎夫茨伯里伯爵流亡到荷兰避难，并在那儿一直呆到光荣革命发生以后，于1689

年跟随玛丽公主在格林威治登岸。由于那时对莎夫茨伯里伯爵这位议会领袖的所有朋友所生的敌意如此之大，洛克害怕回国。而当牛津大学基督教学院邀请他回院遭到他拒绝之后，激怒了他在宫廷中的敌人，导致他被学院除名。

在荷兰的逗留同样对洛克的政治思想产生了深刻的影响。作为一名流亡他乡的难民，洛克对于人的自由、人的本性、人的自然权利有了更深的思索。在他看来，他的流亡是对一个有着专制政权的政治社会的脱离，他希望被压迫者能够恢复原本具有的自由。

晚年的洛克拒绝了重要的政治职务，隐居于埃塞克斯，潜心著述，完成了一系列的重要著作。1704年5月1日，洛克在玛莎姆夫人正给他读东西的时候突然去世。然而，他的生命终结之日，正是其政治思想在整个欧美大陆投胎转世之时。

在后世，洛克对现实政治的影响在英国政治思想家中是最为巨大的。美国与法国两大革命影响了整个世界历史的进程，而洛克的学说则影响了这两次大革命。洛克对两大革命的影响主要是集中在《政府论》（下篇），尤其是关于生命、自由和财产作为天赋自由权的思想，及其以革命手段反抗暴政的思想。

人物·洛克

约翰·洛克的权利政治观

洛克设想了一种先于政治社会的权利，即自然权利。这种权利在政治社会之前的自然状态之中即已存在，并为每一个体平等地拥有。在这种状态中，每一个人都是他自身和财产的绝对主人，与他人平等而不受任何人的支配。这种自然权利，即是“生命、自由和财产”，洛克根据一般的名称称之为所有物。正是为了保护他们的上述所有物，人们才从自由而平等的自然状态联合成为国家，置身于政府之下。因此，政治社会（或公民社会、国家）与政府的重大的和主要的目的，即是保护人们的生命、自由与财产。

洛克实际上继承了霍布斯的自然权利说，在其内涵上作了扩展。霍布斯只将生命的保存权视为自然权利的惟一内容，而将财产权予以取消，使其不致成为主权的一个限制。而洛克所说的自然权利中包括了财产权，这使得他有理由被认为是一切资产阶级的代言人。霍布斯将自由抛开，从而为他限制天赋自由，强调义务与服从人们结成的政治关系，强调主权的绝对性，为这种政治关系的不可更改性提供论证。这样，就不存在以革命反抗暴政的可能性，也不存在以宪法控制主权者而行宪政的可能性。因而，洛克对于霍布斯自然权利概念所做的

这一扩展被证明有着深远的意义。将自由纳入人们的自然权利之内涵中，这一观念也影响了美国独立战争与法国大革命的思想家与政治家们。尽管后两者的天赋人权观在内容上略有区别，但无一例外地将自由作为最根本的人权纳入到自然权利之中，从而为美国与法国的革命及其后宪政的建立提供了最终的根据。

洛克对自然权利内涵的概括，同时也是将当时英国人极为模糊但又最为珍视的一些传统权利观念纳入其中。当时的英国人倾向于认为，“英国民众祖传的基本自由与财产受到保佑，高于并超出世上任何君主或国家的臣民”。而宗教、自由与财产的三位一体，在17世纪无数的立法会议的训诫中和向大陪审团所提出的指控当中，几乎都会被援引，在17世纪70年代几乎所有议会开幕式中，都会被重申。这些自由与权利观念在当时的英国人心中是根深蒂固的。英国人坦承：“当外国人问我们，臣民的这些自由、权利、特权与财产到底指什么时，能解决这一问题的人一千个里面找不到一个。”而洛克的伟大之处正在于，将英国人的这些模糊的概念，尤其是自由与财产纳入了自然权利的内涵之中，并视之为最基本的人权而加以普遍化。

洛克认为，因为自然状态下人们对自然权利的享有是不稳定的，有不断受侵犯的威胁，为了更好地保障每个人的自然权利，人们放弃自然状态下的孤立的自由，而结成政治社会，放弃自然状态下人与人之间的平等，而受制于公民社会与政府的支配。而人们脱离自然状态，结成公民社会并置于政府之下的这一过程，是经过社会契约进行的。

在洛克以前的契约理论当中，有些思想家如阿尔色修斯、苏亚雷斯，以及洛克本人非常推崇的普芬道夫都采取双重契约说：即第一个是社会契约，以结成一政治共同体；第二个是政府契约，在人民与政府之间，即统治者与被统治者之间订立契约上；另一些思想家，主要是霍布斯，则主张社会契约说，其重点在社会契约，而很少关心过政府契约问题。在他看来，共同体一旦建立，它就可以把自己的所有权利和权力都交给具有最高主权的“利维坦”，政府根本就不需要与共同体订立契约，因此也就不必服从这一契约所产生的限制。

洛克显然属于社会契约论一派。在他看来，共同体一旦建立，它就可以任命一个“委托遗赠继承人”，或者不通过任何契约而委托一个政府；共同体也可以根据自己对委托本身的理解，以违反委托为由把这个政府解散掉。许多论者对此往往大惑不解，以违反委托为由把这个政府解散掉。许多论者对此往往大惑不解，认为洛克的社会契约论存在含糊之处。在这里，洛克实际上借用了英国特有的委托统治的思想，而免去了政府与人民之间的政府契约。政府契约约束政府，但同时也同样地约束着人民。因而普芬道夫采用了双重契约，但照样可以支持其绝对主义的政治结论。而洛克所采用的这一委任统治的方式，契约双方地位是不对等的。

委托者高于受委托者，这是常理。在洛克的学说中，是否违反委托，其判断权属于作为委托者的人民，给予委托、解除委托（解散政府）者也都是人民。由此看来，洛克以委托统治来代替政府契约，其最终目的在于始终确保人民相对于政府的最高权力。

社会契约论在后人看来可能是机械的、法理的、先验的而免不了被批评，但是它仍然表达了人类心灵始终坚守的两条最基本的价值和观念：自由的价值，或者说，只是意愿而不是暴力才是政府的基础的观念；正义的价值，或者说，只是权利而不是强力才是所有政治社会以及任何一种政治秩序的基础的观念。这可以说是对近代所有的契约论者，甚至包括主张绝对主义的霍布斯的契约论的根本精神的概括，但这两点在洛克的社会契约论中显得尤其真实。谁也不像洛克那样如此强调人天生是自由、平等和独立的，不得本人的同意，谁也不能受制于另一个人政治权力；强调生命、自由与财产神圣不可侵犯的自然权利是一切政治社会与政治秩序的基础。可以说，主张契约论者不少，但只有洛克最为突出地发挥了这一理论的功用。

近代西方政治学是从中世纪神学的束缚下解放出来的。正如马克思所指出的，欧洲中世纪时神学在知识活动的整个领域中拥有无上权威，政治和法律都掌握在僧侣手中，也和其他一切科学一样，成了神学的分支，一切按照神学中通行的原则来处理。“教会教条同时就是政治信条，圣经词句在各法庭中都有法律的效力”。因此，这种情况下也被马克思称为神学世界观，就政治观而言，自然也就是一种神学政治观。到后来，“代替教条和神权的是人权，代替教会的是国家”。政治思想家们开始以个体的自然权利为根据论证政治关系与政治秩序，以权利为基础界定权威与自由、社会公共权力与个体自由之间的关系。此时，一种新的政治思维方式——权利政治观——得以形成。这种新型政治思维方式的确立，无疑首先要归功于霍布斯。但是，对自然权利即天赋人权予以全面阐述，进而以此为根据阐述了近代国家之下合理的政治关系，并成为经典性的论说而深刻地影响后世政治实践与政治思想者，则为洛克。

从霍布斯与洛克的自然权利以后，以权利的眼光、术语和范畴来看待和讨论政治学及政治问题的权利政治观，从近代以来以至今日，已经成为西方政治思维的一种传统与习惯，权利一词仍或明或暗地主导着西方的政治话语。正如西方学者所指出的，“今天，我们习惯于根据‘权利’来讨论政治学：人们谈到‘公民权’、人权及‘财产权’。在对外政策上，民族与伦理集团声称‘自决权’。在最文明的社会里，个人声称平等的言论自由权、工作权、健康照顾权——当然还有平等的投票权”。一些本属于伦理、宗教和其他学科领域的社会问题，一旦涉及政治的制定与立法就变成政治问题，也会立即转换成这种思维方式：“例如，流产的话题常常采取为胎儿设想的‘生命权’与目前对胎儿的‘控制权’之间的冲突这样一种形式”。

（本栏内容均选编自徐大同主编的《西方政治思想史》）

（本栏编者： 沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn ）

面对争端敢于亮剑 强化使命勇于献身

——以一名军人眼光看我国领土安全和海洋权益问题

宁勇^①

作为一名现役军人，今天很荣幸在这里谈谈有关我国周边安全和军队使命的话题。维护国家主权和争夺海洋权益是当今国际社会热点，平时我比较喜欢关注国内外安全形势和热点问题，碰巧近期接受的相关信息也较多，先是在复旦名家讲坛中分别聆听了沈丁立教授的“我国海洋战略与当前形势”和外交部李碧建参赞的“从联合国海洋法看南海争端的解决思路”主题授课。紧接着，南京战区请国家海洋局海监总队孙书贤党委书记和外交部亚洲司罗照辉司长分别做了“海洋权益形势与维权执法实践”和“亚洲地区形势与周边外交工作”的高端讲座。几位专家的讲课，使我对当前中国周边安全形势、南海问题、钓鱼岛维权斗争以及国际外交策略有了更系统、更深入的了解，充分领略到中国海监队伍的勇敢气魄、顽强意志和开拓精神，感受到国家外交部门的顾全大局、斡旋智慧和稳中求进，也深感身为军人的强烈使命和责任。下面，我主要从三个层面与大家进行交流。

第一个层面：放眼全局，谈谈当前我国周边安全形势面临的新挑战。

我国是世界上地缘环境最复杂的国家，陆地与14个国家相邻，陆地国界线长达22,800多公里，与6个国家隔海相望，大陆海岸线长达18,000多公里。随着新一轮国际战略格局调整，我国的地缘政治经济利益受到大国争夺的直接危害，加上与邻国的既有领土与海洋权益争端日趋尖锐复杂，我国周边安全环境面临诸多严峻挑战。

一是美国高调“重返亚太”，逐步形成对我国的战略包围。冷战结束后，我国已经取代俄罗斯成为美国主要的战略对象，美国也曾明确表示，战略重点已经转到亚洲，转到太平洋方向，很明确地把矛头指向了我国。去年1月5日，美国新军事战略报告中，调整最大的就是美国的亚太安全战略，其军事部署明显针对我国，一旦形势需要，随时都可对我国挑起事端。另外，美国加紧在我国周边国家部署军事基地，逐步对我海岸线形成一个巨大的V形包围圈，并联合诸国频繁举行军事演习，各种迹象充分表明美国遏制我国的战略企图，也彰显出其控制亚洲、独霸世界的决心、意志与力量。

^① 复旦大学2011级MPA研究生，现工作于上海警备区。

二是印度呈现“强硬姿态”，领土边界安全形势不容乐观。目前我国仍有部分陆地边界地段尚未划定，与我领土争议最大的就是印度，争议面积约12万多平方公里。在领土问题上，印度已经呈现出了愈发强硬的姿态：**首先，强化与我国边境争议地区的局部军事优势。**近年来印度与美国一唱一和，在我边界的动静越来越大，建空军基地，部署兵力达15万之多。印度安全问题专家巴拉特·卡拉德在其新著的《印度核政策》一书中透露：印度已在中印边境山区开凿了两处隧道，用以部署印度国产烈火-1型中型弹道导弹。**其次，加强与美俄等国的战略合作。**为加强空军力量，印度不惜血本从俄罗斯进口反导系统，从以色列进口预警雷达，从美国引进先进战机，还试射远程弹道导弹，加紧制造核潜艇和国产航母。**第三，加紧推行“东进”和“北上”战略。**印度大力发展与缅甸的能源和军事合作，加大与越南的安全及军事合作力度，公然涉足南海地区，积极加强与日本的安保合作，与美、澳等多边安全合作不断加强。同时，加紧向中亚渗透，在中亚地区开展了一批大型经济合作项目，分别与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等国展开军事合作，不断拓展其在中亚、南亚的战略利益，对我周边安全、国家利益已形成严峻挑战。

三是海邻国家“浑水摸鱼”，海洋权益争端日益复杂尖锐。在我国拥有主权和管辖权的300多万平方公里海洋国土中，有170万存在争议。近年来，我国与海上邻国的海域划界分歧和岛礁归属争端日益复杂尖锐。一方面，中日钓鱼岛权属之争，另一方面，南海问题趋向“国际化”。

第二个层面：聚焦热点，谈谈有关钓鱼岛维权斗争问题的几点认识。

自去年9月以来，钓鱼岛问题愈演愈烈，虽然我国政府从大局出发，采取了理性和负责任的态度，但伴随着我国经济的发展和国际地位的不断提升，中日关系重新定位的过程中，矛盾和摩擦将不可避免。因此，针对钓鱼岛主权争端问题，我们应该保持清醒头脑和长远眼光。

第一，在涉及国家主权和领土完整问题上，无论对手是谁、有多强大，我们都没有退让的权力和余地。应该看到，钓鱼岛问题不仅仅是那不足7平方公里的领土归属问题，它关系到国家的领土主权完整和国家尊严，而且它跟东海大陆架联在一起，蕴藏着丰富的油气资源，并具有重要的军事价值，解决钓鱼岛问题，对我国经济建设和国家安全的意义是不言而喻的。因此，我们要充分认清日本右翼势力进行“购岛”和“岛屿国有化”闹剧的真正目的是为攫取钓鱼岛主权和争夺海洋权益，我们要坚决回击日本否定历史的强盗行径，在涉及国家主权问题上，坚定立场、坚守底线、决不退让。正如海监总队孙书贤书记上课时所说，宁失千金、不让寸土，不惜一切代价也要保证一寸土地不能丢。

第二，钓鱼岛问题绕不开、躲不过、输不起，争端矛盾是长期的、复杂的和尖锐的。早在 2011 年 8 月，日本官房长官枝野幸男在参议院冲绳北方特别委员会会议上接受议员质询时称，如果其他国家“侵略”钓鱼岛，“将不顾牺牲一切行使自卫权加以排除”，充分表露了日本歪曲历史和强权扩张的狼子野心。日本经济一直稳居世界前列，加上美国宣布钓鱼岛适用于“日美安保条约”，并正在加速制定钓鱼岛防卫计划，这无疑是给日本吃了一颗定心丸。因此，我们不能对日本抱有一丝幻想，必须直面钓鱼岛问题，坚定决心、善于谋略、敢于亮剑，采取有效方法维护国家权益，既要运用底线思维，从最坏处着眼，立足最困难、最复杂的情况，争取最好的结果；又要防止“破窗效应”，不能让日本的任何图谋得逞，给南海、给世界做出坏的榜样。

第三，围绕钓鱼岛的斗争不仅是集国家政治、外交、军事、经济、文化、法律斗争为一体的整体战，也是中华民族融合的正义之战。记得罗司长上课时讲到，周恩来总理在上世纪五十年代说，外交官是文装的解放军，国防部是穿军装的外交官，形象的说明了凡是涉及国家主权大事，党中央都是把政治、经济、外交、军事等作为一套“组合拳”来打的。“国家兴亡，匹夫有责”，保家卫国、维护主权是每一位炎黄子孙责任。钓鱼岛问题同样需要集全国智慧，上下同心、军民一体，综合施策、共谋胜势。同时，台湾也应在东海维权问题上有所作为，否则愧对祖先，难以向后人交待。“兄弟阋于墙，外御其侮”在民族大义面前，海峡两岸要有宏远的眼光，前瞻的视野为中华民族谋取最大福利，既可以开展历史和法理的合作研究，在国际平台打赢一场“舆论战”、“道义战”；也可以在联合巡航、协同维权，资源开发、海洋调查、人道救援等方面积极合作，共同维护世界华人在全球的权益。

第四，军事行动是钓鱼岛斗争的坚强后盾和最后手段，军队必须做好真打的准备。十八大报告中指出，我国面临的生存安全问题和国家安全问题、传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，要求国防和军队现代化建设有一个大的发展。习主席近期视察部队时也多次强调，要统筹好经济建设和国防建设，努力实现富国和强军的统一。军队官兵要强化当兵打仗、带兵打仗、练兵打仗思想，按照打仗的要求搞建设、抓准备，确保部队召之即来、来之能战、战之必胜。军队历来为战争而存在，时刻准备打仗既是根本职能所系，又是历史使命所系。在当今世界还远没有到铸剑为犁之时，战争准备一刻也不能放松，一旦历史给了我们向日一战的机会，每一名军人都要争当 1662 年的郑成功，争当 1683 年的施琅，决不能重赴 1894 年的丁汝昌、邓世昌和刘步蟾的后尘。一洗甲午战争的奇耻大辱，一解《马关条约》的百年遗恨，将是 21 世纪军人的神圣责任。

第三个层面：强军固本，谈谈军队新时期新形势下的历史使命任务。

当前，国际形势继续发生深刻复杂变化，国家改革发展面临新的机遇和挑战。加强国防建设，建立一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队，既是解决中印边界争端、钓鱼岛斗争、南海问题乃至台湾和平统一的坚强后盾和最后手段，也是为维护国家发展的战略机遇期提供坚强的安全保障，为维护国家利益提供有力的战略支撑的现实需要和时代要求。新世纪新阶段，时代赋予了我军新的历史使命，形势变了、任务变了、环境变了，但军队的根本职能却始终没有改变，那就是为国家稳定和民族富强而战、为党和人民的利益而战。

第一，捍卫国家主权以及领土完整是军人履行使命任务的核心体现。主权独立和领土完整是所有国家生存发展的必要前提，维护国家主权和领土完整是国家的核心利益和最高利益。我国宪法明确规定：国家武装力量的任务是“巩固国防，抵抗侵略，保卫祖国，保卫人民的和平劳动，参加国家建设事业，努力为人民服务。”这就从根本上确定了人民军队捍卫国家主权和领土完整、促进祖国统一大业完成的神圣职责，也体现了我军根本职能与国家利益的高度统一。中华民族历来不缺少抵御外侮的民族英雄——岳飞、戚继光、郑成功……他们的名字之所以被世代铭记、功绩被千古传诵，究其原因就是他们履行了从军者“保家卫国”的职能使命。新中国成立后，我军先后进行了抗美援朝战争和历次边境自卫反击、国土防空作战等军事行动，涌现出黄继光、邱少云、杨根思等一大批为了祖国和人民的利益英勇战斗、慷慨赴死的英雄人物，在履行捍卫祖国主权和领土完整的神圣使命中演绎出光辉壮丽的篇章。当前，面对严峻的国家安全形势，我们新一代革命军人应该继承先辈们的遗志，牢记我军根本职能，牢固树立战斗队思想，当祖国的安全和领土完整受到侵犯和威胁时，必须义无反顾地为捍卫国家主权、民族独立和祖国统一，坚决打击一切来犯之敌，不怕牺牲、英勇战斗，用青春和热血筑起一道坚不可摧的钢铁长城。

第二，保障国家经济社会发展安全是军人履行使命任务的重要内容。近年来，人民军队历经抗洪抢险、抗震救灾，藏区维稳、新疆平暴，利比亚撤侨、亚丁湾护航等多样化任务，无论是抢险救灾还是反恐维稳，无论是面对残暴的恐怖分子还是危难中的人民群众，无论是海外还是国内，人民军队均经受住了各种环境、各种危险、各种任务的考验，出色地完成了确保国内稳定、保卫人民生命财产安全、维护国家海外利益的艰巨任务，在各种不同“战场”上践行着“打赢”的誓言，已经成为国家经济社会发展的坚强后盾。当前，我国正处于中华民族发展史上千载难逢的重要战略机遇期，保持社会和谐稳定是加快发展、乘势而上的基本保障。作为执干戈以卫社稷的军人，必须充分认清肩头的重担，不断强化恪尽职守、为民奉

献的职责意识，着力提升应对多种安全威胁、完成多样化军事任务的能力素质，聚焦聚力于全面建设小康社会伟大实践，为中华民族伟大复兴贡献智慧和力量。

第三，紧抓历史机遇锤炼打赢本领是军人履行使命任务的根本保证。忠实履行职能使命，光有一腔热血不行，还必须有过硬的本领作保证。每名官兵都必须认清新形势，适应新要求，切实强化精武强能的危机意识，不断提高与履行新使命任务相适应的综合素质。**一要强化使命意识。**作为当代革命军人，我们必须充分认清我国周边安全面临的复杂严峻形势，牢记使命宗旨，抱着对党、国家和人民高度负责的态度，自觉以强烈的事业心责任感，把全部心思用在想打赢、谋打赢上，把全部精力凝聚到履行使命上，以昂扬的斗志，一流的标准，扎实做好各项工作，确保在党和人民需要的时候，真正做到不负重托、不辱使命。**二要培育战斗精神。**这是人民军队经过长期战火锻造的胜利之气，是我军血脉相传的红色基因，也是打赢未来战争不可或缺的制胜法宝。我们必须克服和平麻痹思想，强化敌情观念，浓厚战斗氛围，坚持从难从严从实战出发，在艰苦条件和近似实战的环境下，锤炼英勇顽强、不怕牺牲、敢于胜利的战斗意志和作风。**三要积极精武强能。**每名官兵要把有效履行使命任务的信心和决心转化为苦练精兵的政治热情和完成任务的革命干劲，积极投身加快转变战斗力生成模式伟大实践，真正做到干一行、爱一行、精一行，以高度的历史责任感和时不我待的紧迫感，加快提高能力素质，加紧做好军事斗争准备，立足本职岗位不断锤炼过硬军事本领，全面提高打赢信息化条件下局部战争的实际能力，确保任何时候都能有效应对危机、维护和平，坚决维护国家主权、安全、发展利益，坚决维护我国发展的重要战略机遇期，坚决为实现“中国梦”保驾护航，用实际行动让党放心、让祖国放心、让人民放心！