



总第31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

2012.11





本期目录

天下智慧 · 美国大选与中美关系

- 选前：中美对话，效果几何？
- 选中：高调对立，低调合作
- 选后 I：美国国内政治走向
- 选后 II：美国民主党长期执政可能下的中美关系
- 美国的中国与中国的美国：美国学者谈“中国学者如何看美国”

治国之道 · 政绩合法性及其超越

- 赵鼎新：古代的天命观与政绩合法性
- 林尚立：在有效性中累积合法性——中国的实践
- 后发国家的绩效合法性困境及其超越

治理技术 · 城市灾害管理

- 城市灾害管理的技术背景
- 城市灾害管理的创新机制
- 城市灾害管理的国际经验
- 我国城市灾害管理的政策实践

人物 · 马基雅维利

- 马基雅维利生平简介
- 马基雅维利的权力政治观

我思我在 · 地方外事管理

- 关于区县外事工作的回顾与思考

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 · 美国大选与中美关系

【编者按】2012年是中美大选年。截至11月15日，这两个世界大国的领导者实现了政治轮替，中国实现了最高政治权力的和平轮替，美国民主党则实现了连续执政。大选及其所带来的精英轮替对中美关系会产生极大影响，大选中的政治纲领宣讲以及政治议程设置必定会涉及到国家间关系，尤其是国家间关系中的中美关系，这是一个很重要的课题。然而无论美国大选如何影响中美关系，中美关系的内在运行逻辑并不是大选所决定的，甚至它会成为大选的点缀与噱头。所以，研究中美关系必须尽量剔除大选的不确定性影响，从中国本身的立场出发，以中国为目的，以中国为方法，以中国为视角，探索中美关系的内在逻辑，为中美关系确立大战略，实现中美关系的大发展。

“山径之蹊，间介然用之而成路；为间不用，则茅塞之矣。”

——《孟子·尽心章句下》

“这好比人在杂草丛生的地方走路，总走，路就走出来了。不走，杂草就会重生，就不成路了。”

——2009年奥巴马引孟子名言谈中国

选前：中美对话，效果几何？

2012年9月，亦即美国总统大选之前，中美高层频繁互动。9月4日至5日，美国国务卿希拉里·克林顿访问北京，这也极有可能是她国务卿生涯乃至公职生涯中的最后一次中国之行。5日，中国国家主席胡锦涛、国务院总理温家宝分别会见希拉里，国家副主席习近平因“日程安排”取消与希拉里的会会后，副总理李克强“顶班”会见，充分体现了中方对希拉里此访的重视。此前消息称，9月中旬，美防长帕内塔也将专程访华。

进入2000年以来，中美两国的对话明显增多，互动明显加强。目前两国已形成多层次、多内容的对话机制。特别是始于2006年的“中美战略与经济对话”，应该是当前中国与外国对话机制的“最高峰”和“集大成者”。在外人看来，中美两国互动热络，对话势头良好，前景值得期待。

但事实真的如此吗？起码有些美国人有不同看法。近日，美国智库企业研究所的迈克尔·奥斯林（MICHEAL AUSLIN）在《华尔街日报》上撰文，对中美对话的效果和必要性提出了质疑。

在这篇名为《美国应减少与中国的空谈》（*Time for Less Jaw-Jaw With China*）的文章中，奥斯林认为，美国掉入了与中国“喋喋不休”的陷阱中：美国已陷入一个误区，即认为如果不与中国做持续接触，中美关系将受到威胁。但事实却是，即便当前中美有十几个对话机制和渠道，中美两国仍然无法保证建立稳定的关系。

奥斯林认为，两国无法建立稳定关系的根源来自价值观和世界观不同，“中国很清楚华盛

顿在讲什么，但就是不听”。中国军方敌视美国，尽管美中军事交流已有十多年，但中国军费仍以两位数速度增长，并积极研制用以对付美国军队的武器系统。其他方面的接触同样不成功，“中国加入世贸后，未能更好地保护美国知识产权。数十万中国留学生接触到美国价值观，但中国政体依然未变。”

奥斯林在文中抱怨道，在美国，那些怀疑对话毫无意义人，反被指责为“顽固的意识形态保守分子、为增加军费或其他邪恶目的寻找理由”。奥斯林还称，“无针对性的谈话不是现实主义，而是理想主义”。而中国正是抓住了美国的弱点，将对话作为目的而非增进理解的手段，中国让美国只关注下一轮会谈，而忽视解决问题的实质，而这种会谈的负面效应也已经出现，“每次年度战略经济对话耗费数百官员的精力，但无一例外无果而终。这导致一些美官员日益不满，来自国会的批评也有增无减”。

奥斯林最后总结到，未来的美国总统应当减少与中国毫无意义的会谈，中国下一任领导人也应该认识到，中美关系非常重要，首脑会谈非常重要，但是取得成果更为重要。美国应当向中国表明，如果不能取得成果，那宁愿不会谈。美国应向中国发出信号：“不良行为并非只会导致下一场峰会”。

需要注意的是，奥斯林所供职的企业研究所是保守派智库，他的观点不代表奥巴马政府，但是相信代表了美国保守派甚至一些政府官员的看法。有趣的是，在2012年第23期《凤凰周刊》上，刊登了联合国前副秘书长陈健在清华大学举行的世界和平论坛上的发言《中美如何重建大国关系》。发言中，陈健强调新型大国关系的四点特征，其中特别提到“对话促进互信是保证新型大国关系的重要途径”，似乎正好对应了奥斯林的说法“中国将对话作为目的而非增进理解的手段”。很明显，美国追求的是对话的“结果”，而中国追求的是对话的“过程”。而在“过程”与“结果”之间，中美两国的矛盾和碰撞仍然不可避免。

（转载自：<http://cnpolitics.org/2012/09/sino-us-dialogue/>。稍有修改）

天下智慧 · 美国大选与中美关系

选中：高调对立，低调合作

中美关系作为当今世界最重要的双边关系，自然成为论战的重要内容。而美国众议院情报委员会最近发布针对两家中国通讯企业“可能对美国带来安全威胁”的调查结果，则让一些中国企业和民众对两国关系的前景感到迷茫。

在此背景下，卡内基国际和平研究院 10 月初组织了中美两国四位颇具影响的国际关系专家齐聚华盛顿，围绕“美国下任总统应该如何对待中国”展开激烈讨论。

中美经贸关系与两国人民的工作生活直接相关，在两国都将产生下一届领导人的关键时刻，自然最能引起关注，四位专家正是从此处展开了对话。

无论在竞选广告还是电视辩论中，奥巴马阵营和罗姆尼阵营都将对方描绘为帮助中国“偷走”美国就业机会的罪魁祸首，又都试图将自己打造成美国人民在未来的保护神。但在美国外交关系协会亚洲研究中心主任易明看来，美国总统候选人在这个问题上放出的狠话，不过是要在投票前摆出能够吸引选民的夸张姿势，与白宫在未来的实际政策关系不大；相反，由于全球化进程不断深入，无论下一任美国总统是谁，他都将不得不选择与中国保持合作。

清华大学当代国际关系研究院院长阎学通也特别指出，一些原本属于美国的工作，随着产业变迁转向了世界各地，美国却单单就此指责中国，不仅荒谬，更可能损害双方关系。前美国驻华公使、尼克松中国之行的首席美方翻译傅立民认为，美国经济困境的根源不在中国，而在其国内的投资与管制。他呼吁美国人在心理上接受本国领先地位受到挑战的事实。前美国驻华大使、基辛格中美研究所主任芮效俭则直言，中国经济的发展有利于美国出口，从而最终有利于美国创造出更多就业机会。

虽然专家们一致认为中美经济合作具有无法忽视的重要性和必要性，但他们对美国的“重返亚洲”政策有着不同的解读。

易明认为，这一政策并不仅仅针对中国，因为亚洲存在许多足以引起美国重视的力量；但她也承认，在不能肯定中国外交政策变化方向的情况下，美国对东海和南海的局势保持着高度的关注。

阎学通则指出：亚洲已取代欧洲成为世界的中心，因此美国所做出的战略转向可以理解；但美国强调所谓“战略平衡”，显然是针对中国的，因为目前只有中国真正具备挑战美国的潜力。他进一步指出，从历史经验来看，美国在大选年一般会对中国较为强硬，而中国在领导人换届期间一般对邻国较为温和。

芮效俭反对将“遏制中国”作为美国的战略目标。他认为：中国有权保卫自己的领土主权，白宫则应搞清能够保护美国核心利益的军备水平，防止中美之间出现两败俱伤的军备竞赛。傅立民认为，美国应当采用经济而非军事手段回应中国的崛起，因为如果离开中国的合作，当今世界上的许多问题都将无法解决。

在专家们看来，中美关系在未来应该走向何方？

傅立民指出，不应用冷战思维看待中美关系发展的前景，虽然中美在国际事务的领导权问题上，将不可避免地出现分歧，但两国不会像当年的美国和苏联那样在全球范围内走向对抗，北京和华盛顿应该加强合作。芮效俭也认为，朝鲜、伊朗和叙利亚等困扰国际局势的问题，都需要中美两国合作解决，但这并不意味着仅有中美两国能够影响国际格局；中美合作并不意味着美国对中国妥协，而需要两国共同努力以寻求满足双方利益的问题解决机制。

然而，在易明看来，中美关系远非牢固，也未必会因两国互动的增强而变得更具合作性。她直言不讳地指出，中美双边关系并未坚强到足以应对全球挑战的程度，两国应考虑以自己能够接受的方式为应对这些挑战而分头努力。

与此不同的是，阎学通认为，中美合作不仅可能，而且是两国关系发展的必然趋势。在他眼中，中美两国都是高度理性的，它们明白全球化已将彼此利益绑定在一起；因此，出于最大化自身利益的考虑，两国不仅不会走向战争，反而必然会在经济领域加强合作。

可见，在深谙国际关系内涵的专家们看来，从长期来看，中美关系出现剧烈恶化的可能性不大，或许在两国分别完成权力交接之后，弥漫在双边关系领域的火药味儿就会渐渐消散。但是，在经济危机恶果持续发酵的情况下，中美民众看待太平洋彼岸另一个大国的态度，也绝对不能被忽视。毕竟，任何外交政策的制定者都无法完全回避来自本国民众的诉求。

（转载：《青年参考》，2012年10月24日 03版）

天下智慧 · 美国大选与中美关系

选后 I：美国国内政治走向

这次美国总统大选是美国有史以来，“黄蜂 WASP”（白种、盎格鲁萨克逊、基督新教徒）势力缺席的最高权力竞争（奥巴马是半黑人、罗姆尼是摩门教徒、两位副总统候选人都是天主教徒），象征着美国“黄蜂 WASP”统治时期正式结束。

代之而起的是“奥巴马王国”。对的！随着奥巴马胜选，“奥巴马王国”已经形成，它不但圆了奥巴马的八年白宫梦，而且会对今后美国政治发展起重大影响。

美国行家分析，一方面奥巴马阵营结成了白人知识精英、单身妇女、年轻人、少数民族（拉丁裔、非裔、亚裔）与蓝领阶层的政治大同盟，另一方面，反奥巴马势力却降低为人数日减的“白种男性”群体。

许多美国友人并不喜欢奥巴马，却投了他一票。这些人不是满足于毫不理想的现状，而

是怕在当今动荡不安的美国和世界不景气大局中遭受折腾。罗姆尼提倡的重振企业而使美国脱离贫困的理想对广大手无缚鸡之力的、身处贫困或贫困边缘的选民来说没有吸引力，他们投靠奥巴马是相信他不会把贫困者赶上火坑。

这次奥巴马胜选更重要的原因是“奥巴马王国”展示威力。上次大选民主党元老把无名小卒奥巴马捧出来摧毁希拉莉建立“克林顿王朝”的意图。奥巴马当总统后，芝加哥变成美国政治神经中枢，白宫成为芝加哥奥巴马“铁哥们”的办事处。

奥巴马聪明绝顶，一方面拉拢克林顿夫妇，满足他们的虚荣心，让希拉莉当“特权钦差”国务卿大出风头，另一方面把“克林顿王国”的架构撤掉来建立起“奥巴马王国”。这次助选功劳最大的、追随了奥巴马十余年的芝加哥政客艾克瑟拉德（David Axelrod）就是“奥巴马王国”的缔造者。

2009 年无名小卒奥巴马进入白宫，更无名的无名小卒艾克瑟拉德一步登天成为“上书房行走”的白宫“高级顾问”，他只干了两年就于 2011 年回芝加哥重建总统竞选大本营。现在人们开始知道有所谓“芝加哥分析机器”（Chicago analyzing machine），就是艾克瑟拉德的庞大竞选机构利用高科技与最新联络方式，对关键的“战斗州”穷乡僻壤都布置好动员网。奥巴马的伊利诺伊州派人到邻州宣传、甚至投票，企图使威斯康辛州共和党副总统候选人瑞安“失业”（但他仍当上众议员）。

这次大选也出现一个以白人保守派为中枢的“反奥巴马大同盟”，华尔街大款踊跃捐输，共和党人倾巢出动到“战斗州”拉票，两次帮助小布什胜选的“智多星”罗孚（Karl Rove）亲自掌管竞选战略，却败在更强的“奥巴马王国”手下。

奥巴马竞选机器高明之处是使奥巴马超然凌空，把当前美国不景气状况归罪于前任总统小布什与国会共和党议员。去年 10 月只有 25% 的美国人认为美国发展“方向对头”，到大选前这一百分比增加到 45%。

奥巴马成为继罗斯福总统后唯一的在经济不景气与失业率超过 7.2% 而能连任的总统。奥巴马也是继林肯与罗斯福以后唯一能从“Kafkaesque fate”（卡夫卡式怪诞命运）中得到新生的美国总统。

行家不无道理地把这一切归纳为美国“人口布局”（demographics）新貌，更有人作出“加利福尼亚社会现象”的形容。现在的加利福尼亚，由于大量拉丁美洲及亚洲移民涌入，白人逐渐变成“少数民族”，美国右派逐渐式微，加州的电影城好莱坞与邻近的赌城拉斯维加斯成为奥巴马竞选的摇钱树。

“奥巴马王国”其实也是美国新“人口布局”的产物，是美国“黄蜂 WASP”统治势力的剋星。

“时势造英雄，英雄造时势”，奥巴马与“奥巴马王国”互为因果。建立世界“第一民主国”的美国独立运动元老迟迟不设总统机制、害怕新“独裁者”产生的担心在奥巴马任内灵验。有人说他已有“弥赛亚”与“特蕾莎”圣母形象。

“美利坚分众国”

“没有黑人美国、白人美国、拉丁裔美国、亚洲裔美国，只有美利坚合众国”，这是五年前奥巴马发明的雷霆万钧笼络民心的口号。讽刺的是：奥巴马第一任内美国政治首次出现“美利坚分众国”（Divided States of America）的词汇，并且变成奥巴马执政的标签，他统治的美国是内战后分裂现象最严重的。

当上了“美利坚分众国”总统的奥巴马缺乏充当全民总统的先天能力。奥巴马执政四年得到“竞选大统帅”的诨名，他在公众场合讲演总是像个公众煽动家。在这次大选的各场讲演中更像一头凶猛老虎，还要群众“投票复仇”，受到罗姆尼指责。

美国大选已过，“美利坚分众国”能再变成“合众国”吗？看来两方面都没有化戾气为祥和的愿望。江山易改、本性难移，奥巴马胜选第三天就在白宫对自己的粉丝作所谓“财政悬崖”（fiscal cliff）演说。

在表示愿意和共和党领袖协商时，奥巴马口气极为强硬。即使当前“财政悬崖”能悬崖勒马，今后四年美国将会围绕奥巴马主张的大政府、管制企业、“劫富济贫”（加重富人税收而不削减福利开支）、节省军费等不断进行政治斗争，不排除“茶党”运动和“占领华尔街”运动东山再起、针锋相对。

奥巴马善于收买人心，施政时搞小动作。他为了“杀死奥萨马”居功自傲，不惜泄露国防机密。但对美国驻利比亚大使被“基地”恐怖分子击毙的经过却拒不公布详情。他的政敌对后者是不会罢休的。

最出人意料的，正当国会即将向中央情报局兴师问罪之际，奥巴马政权却泄露中央情报局局长彼得雷乌斯的“桃色绯闻”而“接受”他的辞呈。明眼人都看得出这些发展后面见不得人的鬼鬼祟祟。

对全世界来说，这位第 44 届美国总统第二任期间的外交政策将会是怎样？今后 4 年共和党难以振兴、“奥巴马王国”欣欣向荣，难道不会使他更大胆而为所欲为地去全球指指点点、甚至展示美国强硬的筋肉吗？！

（转载：谭中：《美国总统选举结果折射今后政治走向》）

天下智慧 · 美国大选与中美关系

选后 II：美国民主党长期执政可能下的中美关系

奥巴马成功连任，对于民主党具有特殊的意义，有可能为民主党在美国政坛赢得执政“战略机遇期”，在民主党长期执政的可能下，中美双方更应该从足够的战略高度和阔度，来审视和发展中美关系。

民主党或迎来“战略机遇期”

如果说四年前奥巴马以美国首位黑人总统的身份入主白宫，已经创造了历史，四年之后奥巴马成功连任，则对于民主党具有特殊的意义。

二战结束以来，历届民主党总统中成功连任的迄今只有克林顿一人，这让共和党人在历次涉及连任的总统大选中，拥有巨大的心理优势。

更重要的是，奥巴马是紧接克林顿之后实现了民主党总统的连任，中间只隔了小布什的 8 年任期，这就有可能改写美国未来白宫争夺战的模式。

如果奥巴马能够成功带领美国走出目前的经济危机，民主党的执政将会继续延续，理论上有可能获的一个超长的执政周期（2008 年至 2024 年），就像罗斯福在二战前后连续四届担任总统一样（1933-1945）。

超长执政周期意味着在国民医疗、国防开支、美国全球角色等一系列美国内政外交的重大问题上，民主党将有足够的时间和空间来塑造未来的美国。

诚如有分析认为，本次大选具有重要的象征意义，因为大选恰逢美国百年一遇的经济危机，而罗姆尼和奥巴马分别代表了两种截然对立的经济哲学和治国理念。而这些执政理念甚至有可能进而影响到美国将会带给世界一个怎样的二十一世纪。

从这个意义上讲，在跨入 21 世纪的美国政坛，民主党或许将迎来一个类似中国曾提出的执政“战略机遇期”。

而仅仅从时间上讲，民主党超长执政周期，也恰好与中国为自身所定义的“战略机遇期”相重叠。在 2002 年召开的中共十六大上，中共在实现领导人换届的同时，也提出了一个重要概念——“战略机遇期”。十六大报告中这样写道：“综观全局，21 世纪头二十年，对中国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”

在中共十八大召开前夕，中共党内的一位重量级学者，中央党校副校长李君如近日发表了《怎样认识我国的“重要战略机遇期”》一文，再次确认了“战略机遇期”概念的有效性，相信这种判断并不是一种个人看法。

中美将长期面临重返亚太政策挑战

在民主党有可能长期执政的背景下观察中美关系的未来发展，很显然不应该仅仅将眼光局限于奥巴马的下一个四年任期。

奥巴马在其第一个总统任期中明确而高调的提出了重返亚太战略，这一战略看来有可能成为未来相当长一段时期美国的重要外交政策取向。美国主管亚太政策的助理国务卿坎贝尔在 11 月 1 日出席一个在华府举行的研讨会时，承认美中关系是“有史以来，美国面对的最重要的外交政策挑战”，他还表示无论谁当选总统，美国重返亚太的势头都会有增无减。

在奥巴马过去的三年多任期中，中美关系的发展客观来讲并不令人十分满意。不过中美双方在各个层次以及无数场合都强调，中美关系具有超越双边关系的全球意义，双方还认为中美正在也应该探索走出一条新型大国关系之路。

在奥巴马连任以及民主党可能继续执政到 2020 年前后的情况下，中美双方更应该从足够的战略高度和阔度，来审视和发展双边关系。

事实上，中国对于美国大选和奥巴马连任的关注显而易见。《洛杉矶时报》在 6 日发表的一篇文章中指出，如果中国能为美国大选投票，肯定会选现任民主党总统奥巴马，但愿这不仅仅是一种一厢情愿的想法。

如果中共在十八大报告中，再次正式确认了“战略机遇期”概念的有效性，单就中美关系而言，中国“战略机遇期”就与民主党长期在美国执政形成了极大的关联性。

大多数分析家都认为，奥巴马的第二个任期内，中美关系所面临的挑战至少不会比现在少，不过中美关系也面临难得的再定位和调试期。

未来的 8 到 12 年，中美两国的国力对比还可能发生显著的变化，中国的国内生产总值（GDP）有可能追上甚至超过美国，中国的军事实力和国际影响力上升也会持续让美国感到不安。

中美政策制定者都必须意识到自身有可能所肩负的历史使命，学会从世界格局的角度去思考和处理问题，而不是沉迷于个案（case by case）的零和博弈。

从动荡的欧洲到亚洲的动荡

美国的战略重心东移，恰逢世界政治经济中心也出现了从欧洲向亚洲转移的趋势，这并不是巧合。

在上世纪初，欧洲群雄并起，在新老力量之间围绕地缘格局和利益的博弈和争夺中，孕育了人类有史以来最残酷的两场世界大战。

以中国为领头羊的新兴经济体在亚太崛起的同时，动荡似乎也从欧洲转移到了亚洲。这个意义上讲，单纯指责美国似乎并不是能说明问题的全部，美国只是游戏的玩家之一。

在中美这场规模空前巨大的地缘政治博弈中，也许并不能也不应该忽视其他的力量。仅仅从确定性而言，俄罗斯也是重要的一个因素。若以 2020 年作为一个纬度，在中国学会同民主党长期执政的美国打交道的同时，俄罗斯也是一个相对稳定并可以期待的力量，有分析认为 2020 年前后普京可能仍然是俄罗斯政坛的话事者。

对于中美俄这个战略大三角而言，这是多么难得的一种巧合。

作者是香港凤凰卫视评论员，本文仅代表个人观点

（转载：《联合早报网》）

天下智慧 · 美国大选与中美关系

美国的中国与中国的美国：美国学者谈“中国学者如何看美国”

中美战略互疑，似乎已经成了当前中美关系中的一个热点名词和课题。北京大学国际关系学院院长王缉思和美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心主任李侃如在共同发表的《中美战略互疑：解析与应对》报告中也指出，中美双方对彼此的认识、理解不足乃至偏差，已成为双方不断增长的战略互疑的一个重要来源。最近，哥伦比亚大学中国问题专家黎友安（**Andrew J. Nathan**）和兰德公司高级专家安德鲁·斯科贝尔（**Andrew Scobell**）也发表了文章，试图解释中国的战略分析家们到底怎么看美国，以及他们为什么会这样看。

文章开篇提出，中国是一个大国，中国的外交政策是防御性的，也是一以贯之的：反对外国干涉、维护领土完整、减少邻国猜疑、维持经济增长。近二十年来，随着中国进一步融入国际经济体系，中国外交政策的目标中又扩展到寻求符合中国利益的国际定位以及世界其他大国的接纳。对于世界头号大国美国，中国大多数战略分析家的看法是：美国是“修正主义”国家，试图遏制中国的政治影响，并且损害中国的国家利益。

作者认为，中国这一看法的形成，不仅是简单的基于中国政府对于美国政府的认识，更大程度上是缘于中国对于整个国际体系的不安全感。

在他们看来，中国的这种“不安全感”有四个层次：首先，中国要维护其被“外部势力”威胁的政治安全和领土完整；其次，中国要维护边境的安全和稳定；第三，中国要考虑周边地缘政治、安全形势对自身的影响；第四，中国要在更大的国际舞台上维护权益、争取利益。

然而不幸的是，尽管自 1972 年尼克松访华以来，美国对中国提供了极大的帮助，但在中国人看来，在这四个环环相扣的利益关切中，美国都站在中国的对立面。

作者同时指出，目前在中国最为流行的国际关系理论——米尔斯海默（John J. Mearsheimer）的进攻性现实主义（Offensive Realism），在很大程度上强化了中国战略分析家们对于美国的上述认知。“进攻性现实主义”的核心观点是：一个国家会尽自己最大的全部力量塑造对自己有利的国家环境。在中国的战略分析家们看来，美国诸如在中国周边增加军事存在、与亚太地区盟友扩大合作、推进民主等动作，完全符合这一理论。因此，中国体制内的学者大多对中美关系持悲观态度，认为应当以进攻性现实主义对进攻性现实主义，以更为强硬的政策反击美国。而那些认为中美关系可以互惠互利的观点，在学术界往往被“靠边站”。不过也应注意到，中国政府为了避免“中国威胁论”，在公开的表态中会适当平衡这两种观点。

两位研究者在文中也抱怨道，在这种认知的影响下，即便是中美之间互利共赢的合作，在中国人看来也有一些“变味”。如在中美贸易中，虽然中国有大量贸易顺差，并持有美国大部分的国债，但中国的战略分析家们依然认为美国实际上占了中国的“便宜”；美国对于中国经济开放的鼓励，也被看成是美国想从对中国的投资中榨取利润。诸如台湾、人权、环保等中美关系中的主要矛盾和问题，更被认为是美国给中国崛起制造的麻烦——事实上，这些问题的出现，很大程度上是由于美国内部多元利益集团对于中国的关注不断上升，美国行政机构并不能完全起到主导作用。即便是中美之间最为核心的台湾问题也是如此：1972 年尼克松曾告诉中国，美国准备放弃台湾，但出于其国内政治原因，他要到第二个任期才能正式做出这一决定。结果，尼克松第二个任期刚开始没多久就因为“水门事件”被迫辞职，接任的福特由于在政治上不够强势，没能迈出这一步。卡特上台后，终止了《美台共同防御条约》，但美国国会随即通过了《与台湾关系法》，这一举动不仅震惊了中国政府，也让卡特当局大感惊讶。

那么，应该如何应对中国这样一个对美国有着根深蒂固不信任感的“进攻性现实主义者”呢？两位研究者认为，应在中美之间建立新的力量平衡以维持现有的国际体系，但是中国在其中扮演的角色毫无疑问将更加重要。

从具体的政策手段来说，应该通过冷静的专业手段实施，而非夸夸其谈。在战略和贸易上的鹰派语言，更是不利于双方达成利益共识的努力。同时，美国也应明确自己在中美关系中的利益所在：中国的稳定和繁荣、以台湾居民愿意接受的方式解决台湾问题、在中国外海航行自由、日本及其他亚洲盟友的安全、开放的世界经济以及对人权的保护。为维护以上利益，美国应做到两点：一是美国仍然要用实力说话，保持在西太平洋地区的军事优势，二是

要抵制中国以不符合西方利益的方式重塑全球法律体系——特别是在人权制度上的努力。而这一切，首先是建立在美国“办好自己的事”的基础上的，这些事情包括：维持军事力量的更新换代、经营和盟友以及其他合作力量的关系、继续扶持卓越的高等教育系统、保护美国的知识产权不被窃取、重新赢得世界人民的尊重。

总的来看，黎友安和安德鲁·斯科贝尔的这篇文章比较客观的反映了中国“战略分析家”们对于美国现行对华政策的一些看法。文中提到的一些专家、学者，如北京大学国际关系学院院长王缉思、社科院美国研究所副所长倪峰、中国军事科学学会副秘书长罗援等，也都具有相当的代表性和指标意义。但是有一点作者可能没有认识到：在国际关系和外交政策领域，中美学界与政界之间的互动关系是完全不同的，美国是学术界的观点和思想转化为政府的政策，而中国是政府的政策影响学术界观点，甚至很多时候，中国学者的一些观点其实是在为政府政策“背书”。另外，这篇文章也有着强烈的现实主义色彩。但如果中美真的能像文中说的那样，在现实主义的基础上构成新的力量平衡，不为一些“夸夸其谈”所干扰，倒也不失为一条双方构建稳定和谐关系的途径。

（转载：《美国学者谈“中国学者如何看美国”》）

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

治国之道·政绩合法性及其超越

【编者按】：古代“天命观”的诞生塑造了后世统治者和民众的政绩合法性观念，由此深深地影响了中国的历史发展模式。天命观向中国提供了一种人文主义与历史理性主义的传统，这是与其他传统社会非常不同之处：在现代化兴起之前，其他文明的传统政体往往通过传统的和神圣的途径来获取其合法性，但是在中国，从西周以来，政绩就成为政权合法性的一个重要内容。建立在天命观念基础上的政绩合法性模式，极为强调统治者自身的道德素质及对民众所承担的治理责任，同时也给予民众反抗留下了法理空间。对后发国家来说，在短期内通过治理的有效性来积累制度的合法性具有客观合理性，但从长期来看，通过制度合法性的建构和政治文化的转型来逐步更替政绩合法性才是长久之计。

赵鼎新：古代的天命观与政绩合法性

本文将探讨在中国历史上发挥了重要作用的政绩合法性。这一概念是政权合法性的一个方面，也是马克斯·韦伯在其“支配理论”提出初期所忽略的一个方面。这一概念不仅决定了中国历史的模式，还影响了当代中国的政治形态。

天命观与政绩合法性的诞生

在西周（约公元前 1045—771 年）之前的古代中国，政绩合法性并不是政权合法性的一个重要方面。虽然政绩合法性的重要性在 20 世纪才逐渐被接受，但它的诞生标志着中国历史脉络发生了重大的变化。

在西周之前的商朝，政权合法性中的政绩合法性对于国家权利而言，远不如西周及其之后朝代那般重要。商朝的人们崇拜大量的自然神祇、先人、天以及帝（至高的神）。他们将统治者视为拥有伟大神力的帝。他们几乎所有的决定都需要通过占卜与神力交流。因此，克里斯玛和传统合法性是商朝的合法性的主导形式。公元前 11 世纪，商朝被周朝所灭。在征服商朝之前，西周只是一个拥有 6 万至 7 万人口的小国。周朝的军事成功看似多因为商朝内部的争端，而非周朝自身的军事实力。周朝的统治者同样面临着严峻的威胁，一方面来自野心勃勃的家族成员，另一方面来自商朝遗贵。为了应对这些威胁，新的周朝统治者采取了一些由当时的历史条件所决定的权宜之举，尽管如此，这些举措依然对中国历史产生了深远的影响。与本文最密切相关的是作为周朝统治正当性的天命观念的提出。西周的建国者认为，商朝的统治者曾经拥有上天授予的神圣权利，但是因为商朝最后一位君主的暴政以及周朝统治者的德政，现在上天将这个神圣权利从商朝收回并赐予了周朝。

有充分的证据证明这个政治概念在其提出伊始作为政权合法性工具的重要性。在《逸周书》（1996）的一个章节中，多次明确地提出周朝作为一个小国能征服比它强大的商朝是因

为周朝的统治者得到了上天的授命。在同一章节中还有一段文字指出，商朝的贵族被告知只要他们顺从周朝的统治，他们将得到优待，但是如果他们不顺从，则会被严厉惩处。“天命”这个词也在《诗经》和《尚书》中频繁出现，这两本书是现存的关于那段历史最重要的文字史料。其次，当这个概念出现在这些材料中时，主要是为了增强新的周朝统治者的合法性，例如：“殷革夏命”以及“周革商命”。虽然天命观的观念在其提出之时有着明确的宣传目的，但是面对着比其更强大的商朝的灭亡教训，周朝的统治者也利用天命观教育他的子民做一个好的统治者的重要性（晁福林，1996）。例如，在周初发布的一道禁酒告谕中，周朝统治者宣称过度饮酒导致了商朝的道德败坏及其最终的衰败，公告中写道：

“人无于水监，当于民监。今惟殷坠厥命，我其可不大监抚于时？”（《尚书·酒诰》，1980）

在另一份西周初的文献中，周公有言：

“弗吊天降丧于殷，殷既坠厥命，我有周既受……我亦不敢宁于上帝命，弗永远念天威越我民。罔尤违，惟人……天不可信。我道惟宁王德延，天不庸释于文王受命。”（《尚书·君奭》，1980）

由此可见，周朝统治者视天命无常，认为只有治国有方才能承续天命。

天命可以说是周初统治者所创建的最重要的一个政治理念。通过构建天命观，周朝统治者“从人世、历史先例得到教训，而不是通过神学或者哲学论述”。虽然他们宣传了天命的重要性，但实际强调的是端正的操行。这种思想在之后的春秋战国时期被孔子及其弟子的学说所吸收，并随后成为了中华帝国政权合法性的基石。天命观向中国提供了一种人文主义与历史理性主义的传统，这与其他传统社会是非常不同的。这是在现代化兴起之前，中国与其他世界文明差异的开端。

天命观的一个关键要素是虽然统治者不能完全决定自己的命运，但是他可以通过德行影响天的意愿，当上天对一个统治者不满时，它会通过自然灾害的形式对其发出警告。在中国历史的长河中，干旱、洪水、地震、瘟疫等都被统治者及起义者视为上天的神启。这些灾害在鞭策统治者勤理朝政的同时也激发被压迫者的起义反抗。在现代化兴起之前，其他文明的传统政体往往在很大程度上通过传统的和神圣的途径来获取其合法性，但是在中国，从西周以来，政绩就成为政权合法性的一个重要内容。

政绩合法性和中国历史的模式

以政绩为主导的政权合法性影响了人民对统治者权力的认识以及中国政治文化中的政权。在中国，从西汉初开始，对政权中统治者的角色以及国家社会关系的主导性观点都是由儒家学者的学说所决定的，尤其是战国时期著名的哲学家荀子和孟子。他们对于统治者的角色以及国家和社会的关系在以下两句摘引中得到了充分体现：“君者，舟也；庶人者，水也；水则载舟，水则覆舟”（《荀子·王制》）；“民为贵，社稷次之，君为轻”（《孟子·尽心下》）。卡尔·宾格尔非常有见解地指出，依照这种观点，“中国的皇帝没有统治的‘权力’，仅有‘天命’，即，一种必须履行的职责。皇帝有职责治理好国家”。如果统治者没有很好地履行其职责，将会失去统治国家的“天命”。

上述提到的统治者、国家以及社会之间的关系对中国皇帝的角色产生了一定的约束作用。各朝皇帝需要履行的职责有一定的差异，但总体而言，一位好的皇帝应该按照儒家的道德标准来约束自己的行为，治国安邦、抵御外敌、关注民生，例如：治理洪水、发展灌溉、修筑道路、赈济灾民。古代中国政府所承担的民生职责是大多数其他古代社会所不具备的。

为了成为一个好的统治者，中国的皇帝需要接受数年严苛的教育，在年幼时就师从最优秀的士大夫，学习儒家经典、历史典籍、书法以及治国大略。黄仁宇对明末万历皇帝（1563—1629年在位）童年生活的经典重现可以使读者一窥明朝皇帝所接受的教育以及所应承担的职责。因为民有望于君，所以凡朝廷有错，甚至天降灾祸，都要由皇帝承担责任。在古代中国，有许多皇帝下罪己诏，责备自己的各种过失：治国不当、社会动乱甚至洪水、干旱、地震、瘟疫、虫害。虽然一些罪己诏在当代人读起来像是一种宣传，但是罪己诏也清楚地体现了皇帝所应承担的职责以及政绩作为政权合法性的基础在古代中国的重要性。

政绩在政权合法性中的突出作用，使得古代的中国百姓可以从政绩的角度来评判他们的统治者。在古代中国，百姓将天灾饥荒视为治国不当，甚至是改朝换代的预兆。这种思想意识在中国历史中激发了多次农民起义。虽然大多数起义被无情镇压了，但是起义反抗暴政的行为在中国的政治文化中有着合理性。这也是为什么只要起义能够成功，中国的百姓总是能够接受起义的首领成为新的统治者。同样，这也正是为什么在中国，起义者在一些经典名著中会被赋予传奇英雄的色彩，例如《水浒传》。这种思维方式如此盛行，以致于游牧族的入侵者可以通过宣称被推翻的中国王朝因治国不当失去了天命，从而使其征服变得合理。古话“成者为王败者为寇”将这种思想表露无疑。

治国之道·政绩合法性及其超越

林尚立：在有效性中累积合法性——中国的实践

从理论上讲，政治体系的有效性指的是其实际的政绩，即它创造经济与社会发展的能力与效度。政治体系的有效性是其能力与效度的统一，可以体现在这样几个方面：（1）政治体系结构与功能的自我完善能力，这是政治体系发挥作用的基础与前提；（2）政治体系保障和推动经济与社会发展的能力，这是政治体系作用发挥的核心；（3）政治体系预防危机和驾驭风险的能力，这是政治体系持续发挥作用的关键。政治体系这三个方面能力的强弱，直接关系到政治体系在民众中的权威与形象，直接影响其获得社会认同、赢得合法性资源的基础与空间。实际上，政治体系积极追求有效性的过程，也应该同时伴随着合法性的累积过程。这两个过程要形成相互促进的关系，政治体系必须把自身的有效性建设和积累与合法性的累积结合起来，使有效性建设包含有合法性的追求。中国政治发展的实践就是在这个逻辑中展开的。

在政治体系结构与功能的自我完善中累积合法性。

中国的政治体制改革和政治发展是在社会主义政治制度自我完善和发展的框架内展开的。在强调党的领导和中国政治制度的合理性的前提下，正视党和国家领导制度运行中存在的体制、机制与功能配置上的不合理性。党的建设和政治体制改革就是要消除这其中的不合理，从而不断完善和巩固国家基本政治架构和整个政治制度。因而，这种政治体制改革是一种自我完善性的改革。在不仅不变而且要巩固基本的政治架构和政治制度的前提下展开的政治体制改革，主要通过三个途径展开：一是吸纳现代政治文明中的一些通用原则与措施，以提升中国政治的现代性，如协调中央与地方关系的分税制、人大中的预算监督体系、公共决策中的听证制度、政治透明中的信息公开、责任追究中的引咎辞职制度等等；二是开发中国政治制度中既有的资源，以提升中国政治的民主性，如在党内民主与人民民主联动中拓展民主空间、开发协商机制以适应公民多元参与的需求、开发基层民主以满足民众当家作主的实践；三是适时进行体制创新和转型，以提升中国政治的适应性，如改革开放以来，政治改革在党的建设和政府改革方面没有停止过。进入二十一世纪，中国共产党在提出以改革精神推进党的建设伟大工程，从整体上改革和完善党的领导、运作和组织体系；同时，也提出了用公共服务型政府替代原有的政府形态，从而使中国政府改革和发展的逻辑、路径和目标发生了革命性的变化，以便更能适应市场经济发展的要求，社会建设的需要以及全球化条件下经

济与社会管理的规范。中国政治现代性、民主性和适应性的提升，一方面为增强政治体系服务和推动经济与社会发展提供了新的基础和资源；另一方面也在不同程度上改善了人们对政治体系的认知、态度和信念，从而在一定程度上保证了政治体系的合法性。在中国政治制度自我完善的过程中，对其合法性最大的挑战是权力腐败问题。^①尽管对腐败的有效遏制需要整个制度体系的健全与完善，但中国共产党坚定的反对腐败决心和一系列有效的行动，多少还是为合法性的累积起到了一定的支撑作用。

在政治体系有效地推进经济与社会发展中累积合法性。

中国的改革开放是围绕着创造有效的发展而展开的。发展的成效直接关系到国家的进步与民众的幸福，不仅深刻地影响民众对党和国家的信心以及对社会主义制度的信念，而且也深刻地影响整个世界对中国的认知和判断，而这种认知和判断又能直接影响到国内的民众对党和政府的认识和认同。所以，积极创造发展既是改革开放和现代化发展的本质要求，也是中国政治建设和政治发展的核心任务。经济是政治的基础，稳固而富足的经济是创造稳定政治的基本前提；而经济的发展是离不开政治的作用与作为的。所以，中国政治在推进经济与社会发展中累积其合法性，首先是充分保证政治对经济与社会发展的有效作用，即通过有效的政治来创造有效的发展；其次是在政治有效性中积极累积合法性资源，其原则就是不仅要在有效的发展中不断满足民众对提高生活水平的要求，而且要使得发展成果为社会普遍共享，实现社会的基本公平。中国的政治发展主要是通过这样几个途径来创造有效政治，以保证政治对经济和社会发展的有效推动：（1）建构以党的领导为核心的领导体系。现代化的发展需要领导力量和支撑主体。中国革命和建设的逻辑决定了中国共产党必须同时承担起这双重角色。中国改革开放的过程，是党分权社会和政府的过程，同时也是党的领导得到有效坚持的过程。但党的领导得以维护和坚持，不是通过权力向党集中，而是通过改革和完善党的领导，通过中央的宏观调控体系的完善和有效的调控，通过党自身的建设，尤其是通过党的先进性和执政能力建设，通过党的意识形态对社会的有效作用和积极适应实现的。这样，党的领导不仅在新的政治、经济与社会格局中得到巩固，而且逐渐形成了与新的格局相契合的新的领导体系，其根本在于把党的领导体系与国家制度体系和社会运行体系紧密地联系起来，相互适应、相互促进。（2）建设以法治为根本的政治治理。进入九十年代，随着社会主义市场经济体制的确立，中国共产党全面改变治国方略，推行依法治国，从而开始创造以法治为根本的政治治理，并力图使政治治理从权力的单一、单向作用过程，发展为依法进行的多方参与、协商与合作的治理过程。（3）创造有活力的动态政治稳定。稳定主要涉及三个方面：经济稳定、

社会稳定和政治稳定。从稳定的大局讲，任何一方面的不稳定，都可能造成全局的不稳定，所以，任何一方的稳定都必须以另外两方面的稳定为前提。为此，中国把改革和发展，包括政治建设，都置于推动国家建设和发展的基本路线和行动原则之中。基本路线就是坚持“一个中心，两个基本点”，强调以经济建设为中心是中国的兴国之要，以坚持“四项基本原则”为中国的立国之本，以改革开放为中国的强国之路。这个基本路线犹如一个大锚，保证了中国这艘大船的稳定。(4) 创造有序的可持续的政治发展。中国政治发展的目标和取向都聚焦于发展社会主义民主，强调中国的民主建设和发展必须走中国特色社会主义政治发展道路。具体来说，就是从中国既有的制度出发，通过制度的建设和完善，来增强民主的制度化和法律化，来满足人民不断提高的政治参与积极性，从而实现制度的巩固和民主生活的丰富。这种发展具有内在的有序性和可持续性。

在政治体系预防危机和驾驭风险中累积合法性。

任何社会发展都可能面临风险和危机，在全球化的时代，在改革开放的进程中，这种风险与危机的挑战更是直接、深刻和不确定的。人类社会发展的无数事实表明，任何一场危机都有可能击毁一个政权、甚至一个国家；但也有许多的政权或国家在危机中获得新生，获得发展的机遇和空间。所以，危机与风险对于政治体系来说是一把双刃剑。一个有效的政治体系应该有能力驾驭风险，有能力预防和抵御危机，有能力在处置危机中赢得社会的支持和民众的认同。这种能力一方面来自政治体系功能与结构的有效；另一方面来自政治体系所拥有的经济与社会基础以及比较丰厚的领导人才的储备。中国共产党从改革开放伊始，就力求把改革放在稳定的前提下，强调改革的力度、发展的速度和社会的可接受程度的三者统一是改革行动的基本依据。基于这样的行动原则，改革允许有风险，但不允许制造危机。另一方面，对于由不可控的力量引发的风险和危机，政治体系要有体制、机制、人才以及心理上的充分准备，既要有忧患意识和风险观念，也要有处置危机的方案、体制与物质准备。中国共产党把抵御风险、预防危机作为其执政能力的重要方面予以重视，并努力不断加强和提高。事实上，在改革开放三十年中，中国社会经历了由各个方面所带来的风险与危机，既有来自自然的，也有来自经济、社会与政治的；既有来自外部的，也有来自内部的。由于中国政治体系具有内在的稳定性和强大的领导力，所以，这些风险和危机不但没有动摇既有的政治体系，相反使得既有的政治体系在有效抵御风险和危机中获得了巩固和发展，其合法性也因此获得了有效的累积。这不能不说是中国政治建设与发展的一大特点。经过三十年的实践，中国政治体系积累了比较丰富的执政经验和治理经验，也具有了更强的抗风险与御危机的能力。这

些资源在提升中国政治的有效性的同时，自然也累积起比较扎实的合法性基础。

应该指出的是，上述三方面的实践是有机统一的，其立足点就是一个：在中国改革开放的过程中，要时刻保持政治对经济和社会发展的积极作用，为此，必须根据中国经济与社会发展的需求，来不断地发展和完善中国的政治体系，使其在实现民主化的同时，也不断地得到巩固。可见，中国的政治发展是与经济和社会发展相伴随的，中国政治的合法性累积是通过政治有效性与合法性的有机互动而得以累积的。

治国之道·政绩合法性及其超越

后发国家的绩效合法性困境及其超越

绩效合法性对于许多后发国家维护政治秩序的稳定发挥了重要的作用，但是对于谋求长治久安的政治体系来说，仅仅致力于营造绩效合法性是远远不够的。一个无情的事实是，许多后发国家政局的动荡不安甚至政治体系的解体，并不是发生在经济严重滑坡的社会背景下，而是发生在经济增长绩效相当可观的背景之下。绩效合法性并非政治合法性战略选择的不变法门。

其一，尽管统治绩效，特别是增长绩效是支撑合法性的重要因素，但政治统治的有效性与合法性毕竟是两个不同的概念。李普塞特曾对政治体系的有效性与合法性进行了区分，并对两者间的相关性进行了分析，结果表明合法性与有效性之间是一种非线性的关系：除了合法性与有效性同时存在和同时缺失的情况外，还发现存在国家统治有效性高但合法性低或有效性低但合法性高的情况，这说明有效性并不一定带来合法性，而合法性也不必然需要有效性。

其二，没有任何一个政治体系能够保持经济长期高速增长。尽管后发国家利用后发优势，有可能在经济基数较小的发展阶段取得早发国家未曾有过的高速增长，但经济周期自身的变化，影响经济增长的众多不确定因素的作用，以及政府施政难免出现的失误，都决定了政府不可能保持经济长期平稳、高速的增长。特别是当后发国家的经济在越来越高的程度上融入世界经济体系后，外部环境对国内经济的增长就会产生巨大影响。因此，即使就经济增长本身而言，单纯的绩效合法性战略也终有一天要遭遇自己的“滑铁卢”。更重要的是，单纯致力于营造绩效合法性，还会使政治体系谋求政治合法性的努力陷入一种欲罢不能的

二难境地。在单纯依靠统治绩效，特别是经济增长绩效的情况下，任何一个政府要树立和维护自己的权威，唯一的途径就是向公众作出高增长的承诺；反过来，由于政治统治的合法性完全建立在增长绩效上，一旦增长承诺无法兑现，其合法性也就荡然无存了。而新的统治者上台以后，在难以重起炉灶，在短期内挖掘、积聚新的合法性资源的情况下，为迎合公众的心理，同样也只能在盲目许诺政绩的道路上越走越远。如此循环往复，政治体系就会长期陷于合法性危机的困境之中。

其三，单纯的绩效合法性战略无法适应公众社会需求结构的多样化与变动性。侧重于营造绩效合法性的重要依据，是后发国家由于长期积贫积弱，保持国家的稳定，提高生活水平成为公众心目中压倒一切的强烈愿望。但是公众的心理需求不是固定不变的，在普遍贫困的发展阶段，公众为了消除贫困，提高生活水平，对于“发展是硬道理”的价值取向会表现出高度的认同，可以因此而忍受许多经济相对发达国家的公众无法忍受的现象。但随着生活水平的提高，公众忍受独裁、社会分配不公之类问题的心理阈值就会不断降低。特别是对于转型国家来讲，在帕累托改进的增长期过后，当整个经济的增长是在利益格局大调整，甚至是出现严重的“马太效应”的过程中实现时，社会分配不公问题就会成为挑战政治合法性的重要导火线。

超越绩效合法性

绩效合法性是后发国家应当充分利用和发挥一种政治策略，但它决不是合法性建设的一剂灵丹妙药。这一策略的运用必须同其它合法性战略，特别是长效战略有机地结合起来。

伊斯顿在研究合法性的基础时曾将公众对政治体系的支持区分为“特定支持”和“散布性支持”两大类。“特定支持”是由于政治体系的输出（即政策）给予了体系成员某些具体的满足而形成，即特定的政策绩效带来了受惠者的支持。“特定支持”的功利性较强，一旦政策绩效不佳，政治体系就会丧失支持。而“散布性支持”不具有鲜明的功利性，它独立于具体的政策输出，是对政治体系的善意、情感。在伊斯顿看来，政治体系的合法性更主要是来自“散布性支持”而非“特定支持”。“特定支持”以政策输出的有效性为基础，而“散布性支持”则要依靠政治社会化获得，即形成一种符合于特定政治秩序的意识形态和政治文化。不断灌输合法感或许是控制有利于典则和当局的散布性支持规模的最有效的手段。一个成员可能因许多不同的缘由而愿意服从当局并遵守典则的要求。然而，最稳定的支持还是源于成员相信，对他来说，承认并服从当局、遵奉典则的要求是正确的和适当的。“散布性支持”的核心是政治共同体成员，包括统治者与被统治者在政治价值上的共识，以及这种

共识在现实政治秩序中的体现。只有当绝大多数公众倾向于认为现有的政治秩序基本上体现了社会正义，公众才能对现有政治秩序持基本认同的心理，才能容忍某些特定政策的暂时失败。

对于后发国家来说，一个至关重要的问题便是，在努力提高统治绩效的同时，确立并不断提升社会公正在整个社会发展价值体系中的地位，并逐将公正的价值体现于社会制度体系之中。就长期而言，合法性建构的关键在于确立政治结构、政治制度框架的合法性。在现代法理型权威中，制度合法性信仰的实质就是对宪政体系正当性的确认。亨廷顿在《第三波》中提出了一个极富启示的观点，就是把制度的合法性同统治者的合法性区分开来。他指出，在民主国家，统治者的合法性通常依赖于他们满足一些关键选民对他们政绩的期望。但是这一制度的合法性却建立在程序之上，建立在其选民通过选举选择其统治者的能力之上。那些在职的统治者不可避免会做不出政绩，这样，他们就失去了合法性，也就会在选举中被击败。一群新的统治者会接替他们。因此，统治者失去统治的合法性导致了这个体制重新肯定其程序的合法性。不过，在除一党制之外的威权体制下，在统治者的合法性和政权的合法性之间都不可能作出明确的区分。政绩平平既瓦解了统治者的合法性，也瓦解了这一制度的合法性。当一个政治共同体确立了相对稳定的宪政制度体系时，这一制度体系既是共同体内各政治群体的基本政治共识，又是它们参与政治时共同遵守的游戏规则，合乎宪政制度程序和规范的政治体系运作由此就拥有了稳固的合法性基础。制度合法性在赋予特定统治者政治统治合法性的时，又保持着自身高于统治者合法性之上的相对超脱性。在这样的政治结构下，当出现某种重大的政治危机时，人们往往更多地是对统治者的合法性提出质疑或挑战，而不会对宪政制度本身的合法性提出挑战。政治危机就可以通过统治者的更迭而化解，而不必动摇整个政治秩序。相反，对于许多后发国家来说，由于没有建立起得到社会各阶层确认的宪政制度体系，没有形成普遍的制度合法性的信仰，整个政治秩序的合法性同统治者的合法性紧密联系在一起，一旦出现统治者无法化解的政治危机时，人们总是倾向于将政治不满直接指向整个政治制度体系。这时，不仅统治者的合法性会发生动摇，而且整个政治秩序的合法性也会随之瓦解。

因此，对于后发国家来说，要超越绩效合法性的困境，一个根本性的途径，是要能够在多元的政治博弈中逐步建立起相对稳定的宪政制度的框架。从观念上讲，这一宪政框架是所有怀有政治参与意识的社会群体乃至整个政治共同体政治共识的体现，这种共识有助于共同体成员将合法性信仰的焦点从统治绩效转移到对政治结构正当性、合法性的确认上来。在此，

宪政制度体现了社会公正的底线，只要政治权威的产生及其运作符合宪政制度，它就能够获得公众的信任。政治结构的合法性是政治秩序合法性的基石。只有建立了普遍的制度合法性信仰，政治秩序的合法性才能找到稳固的基础，才不会发生一个政策的失败或一个领导人的腐化导致整个政治体系崩溃的现象。从政治实践的角度讲，宪政制度框架既为多元政治力量参与政治提供了制度化的机制，同时又为政治参与者提供了政治参与必须共同遵守的游戏规则。在此，任何一种政治力量都可以表达自己的政治意愿，甚至实现掌握政治权力的愿望，前提是必须在既定的制度框架内运作，并遵守既定的游戏规则。观念信仰与政治参与实践由此在政治结构或者说政治制度层面获得了统一。从东亚一些国家和地区的经验来看，确立政治结构合法性的过程尽管错综复杂，甚至可能伴随着某些政治动荡的风险，但这一过程，却是后发国家政治合法性转型的关键所在。凡是能够完成这一政治转型的国家和地区，一般来说，都能够建立相对稳定的政治秩序。

政治合法性的转型，既是政治结构、政治秩序的转型，也是政治文化的转型。对于后发国家来说，在政治文化转型过程中加强意识形态建设，建立新的政治社会化机制至关重要。在西方发达国家政治价值已经在全球范围内产生巨大的示范作用的背景下，后发国家的意识形态建设同样面临着严峻的挑战。意识形态的主要功能是为政治体系的合法性提供道义诠释，但如何诠释合法性却需要丰富的政治智慧。简单地拒斥源于西方国家同时又具有普适意义的政治价值，在全球化时代条件下已变得越来越困难。但是盲目地认同西方的政治理念，依据西方的政治价值标准来阐释既有政治秩序的合法性基础，时髦动听的意识形态话语同社会政治现实的强烈反差，又会使意识形态对政治合法性的诠释演变成为一种政治反讽，引发公众对现实政治秩序合法性的质疑。同时，盲目地接纳和认同西方的政治理念，往往还意味着民族传统的合法性资源的白白流失。因此，在建构政治合法性的现实的政治实践中，建立起一种既能够容纳具有普适意义的政治价值（如民主、法治、自由、人权等等），又适应于政治合法性建设现实进程的，能够得到相当程度的现实政治经验支持的意识形态，以及政治文化，使意识形态对合法性的诠释在普适性与现实性之间保持一种必要的张力，就显得尤为重要。

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

治理技术 · 城市灾害管理

【编者按】近年来，我国已成为全球经济发展最快的国家之一，与经济快速发展相伴而生的城市危机隐患也在不断增多，原有的致灾因素和致灾源不断外延、激化，新的灾种和致灾源不断产生。频发的自然灾害给人民群众带来了巨大的生命和财产损失。灾害应急管理面临着越来越多的挑战，而影响全局的应急决策要合法、高效、科学，更需要破解重重困惑，克服其保守性和局限性，并尽力实现其可持续性。纽约市探索建立了由市应急办牵头的规范有序、综合协调、依靠科技、公开透明的自然灾害风险评估体系。通过开展辨识风险、描述风险事件、编写资产清单、评估灾害损失等工作，详细分析了当地的风险环境，确定了所面临的八大类自然灾害风险，为每类风险绘制本地区大比例尺的风险分布图、风险损失表及风险淹没疏散撤离图，为防灾减灾和应急管理部门提供辅助决策支持。在我国，城市灾害管理尚处于起步状态，纽约市的经验是值得我国借鉴的。

城市灾害管理的技术背景

城市灾害管理是涉及多部门的运筹帷幄，包含规划、计划实施、预警、紧急应变、救助等措施，以减少或降低天然灾害或科技灾害对于社会所造成的影响及冲击。灾害管理可分成灾前的减灾、整备，灾时的应变（或紧急应变），以及灾后的复原四阶段。近年来，自然灾害应急管理面临着越来越多的挑战，而影响全局的应急决策要合法、高效、科学，更需要破解重重困惑，克服其保守性和局限性，并尽力实现其可持续性。

一、以行政应急性法律原则的切实贯彻避免应急决策的保守性

应急管理中的很多决策往往是在不确定情况下做出的，带有巨大的风险性。完全由决策者来承担这些风险，则会导致决策者尽可能选择最保守又没有后遗症的措施，以避免决策风险对自身的不利影响，由此出台的保守性决策对灾害的应急处置可能达不到应有的积极推动作用这就需要给决策者以胆量和勇气，以化解其后顾之忧。而达到这种化解目标的最有力保障是在法律上给予的授权。

为此，应急法律制度在顺应法治社会的要求、确保决策措施不脱离法治基本轨道的前提下，要尽可能赋予自然灾害应急状态下政府决策在决策程序和决策内容等方面必要的权变选择空间，以促使决策者既谨慎又大胆适时地做出应对灾害的有效决策我国自然灾害应急管理的决策实践表明，这一效果的实现依赖于行政法层面基本制度的完善，特别是要确立行政应急性原则政府的决策行为在法律上表现为行政行为，既然是行政行为就应当在行政法基本原则的指导和约束下进行。行政应急性原则是指行政主体为保障重大公共利益和行政相对人根本利益，维护经济与社会秩序，保障社会稳定协调发展，在面临重大突发事件等紧急情况下

可实施行政应急措施，其中既包括行政法中有具体规定的行为，也包括一些没有具体法律规范甚至停止某些宪法权利和法律权利、中断某些宪法和法律条款实施的行为。

在行政应急性原则的保障下，决策者不必担心有违法风险而保守决策，也无需顾虑某些利益受到影响而举棋不定贻误决策良机。这是因为：第一，贯彻行政应急性原则反映了实质法治主义的要求表面看来，在自然灾害突发的紧急情况下做出的应急决策，特别是在宣布进入紧急状态后政府机关行使一系列在常态下不能行使的紧急权力，其中的一些决策没有具体法律依据，甚至暂停公民某些宪法权利和法律权利、中断某些法律规范实施的行为，似乎违背了法治原则。但实际上，这是政府为了国家、社会和全体公民的长远和根本利益而做的理性选择，是符合实质法治主义要求的、利大于弊的危机管理举措，其最终目的是通过化解危机因素，恢复和维持公共权力与公民权利之间的良性互动关系，从根本上维护公民权利。第二，明确的救济制度使行政应急性原则的贯彻有了充分的保障。救济制度的确立，解决了政府机关采取的危机管理行为对行政相对人合法权益造成损害的补偿问题。例如，紧急征用行政相对人的房屋、设施等财产用于救灾，应遵循何种程序，如何予以补偿，发生补偿争议通过什么渠道和程序加以裁断和救济等。避免这些财产权纠纷问题的出现，政府的应急决策就会得到人民群众的充分理解和积极配合，即使在灾害发生的特殊时期，也不至于影响良好的官民关系和政府形象，从而实现官民风雨同舟、共克时艰的结果。

二、以智囊机构作用的充分发挥克服应急决策的局限性

面对突发性自然灾害危机，政府决策要解决的是非例行问题，要依靠的是已有的常规部门，毫无疑问这些部门在办事经验、资源占有等方面有明显的优势。但是，作为“内部人”，常规部门在突发灾害面前常常出现智慧短缺。因为这些部门的人长期工作在同一个领域，习惯于对大同小异的例行问题的处理，逐渐形成了自己的思维定式，当面对突发性的新事态时，其反应和判断的准确程度必然会受制于思维习惯的制约、常规经验的限制，因此，做出的应急决策，局限性在所难免从科学决策的角度看，政府决策时要建立“外脑”，对灾害危机涉及的各个方面集思广益，充分发挥智囊机构的作用。

针对政府常规部门在处理非例行问题进行应急决策时出现的智慧局限，一些西方国家通常采用的解决办法是聘请外部的专家顾问，健全专家咨询与责任论证制度这一制度的优点在于能够尽可能减少决策失误这些“外部人”，来自大学、研究机构、咨询公司等地方，不受任何既定思维的约束，带来的是新的视角、新的逻辑、新的对策，因而往往能够使决策出现柳暗花明的现象专家凭借其专业水平和丰富的经验，基于对客观事实的判断提出解决方案，并

对可行性进行论证，以及时发现问题，最大限度地避免决策失误。

实行这一制度要注意解决的问题是：第一，克服常规部门过于自信的倾向。我们的政府部门似乎总是不大愿意让“外部人”，参与决策考虑保密问题仅是原因之一，更多的还是缘于政府对处置危机的能力过分自信，“政府万能”曾经是一些官员根深蒂固的理念。第二，建立责任机制强化专家咨询的公正、诚信、公平理念，实行参与论证重大决策的专家负担相应责任的责任制度。对于决策实施后取得突出成绩或出现重大失误的，应根据专家学者在参与咨询、论证中发表意见、建议的情况，给予一定的奖惩。

三、以常态管理与非常态管理的主动结合实现应急决策的可持续性

政府对于灾害危机的非常态管理与常态管理虽有差异，但也存在内在联系。所谓应急决策的可持续性，是指在自然灾害应急管理状态下政府为化解当时的灾害危机所做出的决策，在达到预期的应急作用后，其执行结果因为有创新和积极价值被保留下来，在常规状态下继续发挥作用或成为将来应对新的灾害危机的条件。也就是说，应急决策要实现双管效应，既要应对当下危机，又要尽量兼顾将来发展（当然不是每项应急决策都能达到这样的效果）。在危急情况下做出的应急决策能达到这种程度是对决策质量的更高层次的要求。

首先，实现应急管理中政府决策的可持续性具有特殊意义。应急决策的可持续性实现过程，也就是非常态措施逐渐成为常态机制的过程，危机成为新机制建设的契机，是这一过程的意义所在。很多时候，新机制建设在常规时期虽表现出显著的必要性且具备了条件，但由于日积月累所形成的惯性力量的抵制和质疑，决策者难以决断非常时期结束了这种争论危机中对事态的超常规决策处理，超越和突破了原有机制，这种突破在具有合法性、科学性、可行性等特征的前提下，使常规时期难以很快确立但从长远来说又为国家制度建设所需求的新机制排除了阻力，转化为常规时期的新惯例。

其次，实现应急管理中政府决策的可持续性对政府部门的决策能力提出了更高要求如前所述，应急决策的可持续性体现在对原有机制的合法、科学的突破，这就使得政府部门面临诸多挑战。决策者除了必须具有统筹全局的宏观能力、勇于开拓的创新能力和及时迅速的决断能力、多谋善断的探讨能力、临危不乱的心理能力以及科学的预见能力、灵活的反应能力以外，更要在常态管理中为应对可能发生的自然灾害所做的决策具有更强的预见性，并为灾害发生后的应急决策准备最有利条件。也就是说，要尽可能实现两种状态下两种决策的有效对接。

实现这种有效对接的关键是政府部门的常态管理决策不能拘泥于经验，要冲破偏好经验

的羁绊。基于经验进行决策发展到在决策中偏好经验有其历史和技术条件的原因。由于洪水淹没了栖息之地，幸存下来的人就会选择一个远离洪水泛滥的区域重新开始生活。经验成为人们应急管理知识的重要组成部分，成为影响应急管理能力和水平的重要因素。此外，由于目前的技术水平还不足以对有些灾害的发生、发展和影响进行准确的监测和预警，加重了常规时期灾害预防性工作对经验的依赖程度。

偏好经验的决策往往不会把那些发生频率不高，甚至并没有真正发生过的突发事件给予政策资源安排。这种情况在世界极端气候频发的形势下，必然造成一些灾害。因为在预见之外，常态管理决策不予以关注。灾害一旦发生，不仅应急决策困难重重，更难以找到与灾后重建决策的结合点因此，政府部门在常规管理中为应对可能发生的自然灾害，要力避偏好经验的决策，以使有限的资源得到有效配置，从而有效地防范和应对潜在的威胁，进而在应急管理过程中做出高质量的具有可持续性的决策。

治理技术 · 城市灾害管理

城市灾害管理的创新机制

一、树立城市危机意识

树立城市危机意识，实现灾害管理理念的全方位转型，是民本思想和人本思想的体现，是城市政府保护居民公共安全责任感的体现。只有树立城市危机意识，才能把城市居民的生命和财产的安全当作头等大事来抓；才能居安思危，对城市灾害保持高度的敏感性，清醒认识城市灾害的破坏性，从可持续发展战略的高度及时制定、调整、更新应对城市灾害的计划。只有树立城市危机意识，才能精心设计，建立起具有预防功能、应急功能和修复功能的城市灾害管理体系，把非常态的城市灾害纳入政府的常态管理中去，把完善城市灾害应急管理体系纳入发展规划中去，做到对城市灾害先知先觉，有备无患。

二、加强城市灾害管理法制建设

在城市灾害管理中必须有明确的法律基础，法律保障是城市灾害管理体系有效运行的前提。开展城市灾害管理的立法研究，完善《突发事件应对法》，构建我国应对和处理城市灾害事件的法律、法规体系，强化政府的职能作用，明确责任，规范政府行为，将防灾、减灾的一切行为纳入法治轨道，包括信息报告、预防、控制、救助等方面，做到依法行事。这是强化城市灾害管理能力建设的根本措施。从我国的实际情况来看，城市灾害管理法律体系应包括国家层次的灾害管理基本法、部门层次的灾害管理行政法以及地方性的灾害管理法规和条

例三个层次。当务之急，迫切需要制定综合性、基础性的“灾害管理基本法”，并以此作为建立其他防灾减灾法规的基础和指导减灾活动的纲领。一旦发生重大灾害事件，政府就可依据“灾害管理基本法”采取应急措施，发挥综合救灾的优势，整合和利用各种资源，从而有效的组织救灾工作，把灾害造成的损失减到最低。

三、建立科学的城市灾害预警系统

“凡事预则立，不预则废”。在当前的科学技术水平下，灾害虽不能通过预防来规避其发生，但建立灾前预警机制是有效减少损失的关键。“有预见的政府作两件根本性的事情。使用少量钱预防，而不是花大量钱治疗；在做出决定时，尽一切可能考虑到未来。”这是因为及时、准确的预警能够在灾害发生之前向社会公众发布灾情信息，从而及早消除灾害隐患，尽可能的减少灾害损失。灾害预警是指以先进的信息技术平台，通过预测和仿真等技术对灾害态势进行有效的动态监测，做出前瞻性分析和判断，及时评估各种灾害的危险程度，并给出参考性对策建议，提高政府应急管理的科学性和高效性。建立科学合理的城市灾害预警系统，可以至少实现两大目的：其一，及时收集和发现灾害信息，对收集到的信息进行快速分析处理，然后根据科学的信息判断标准和信息确认程序对灾害爆发的可能性作出准确的预测和判断；其二，及时向公众发布灾害可能爆发或即将爆发的信息，以引起有关人员或全社会的警惕。

我国许多城市长期以来对灾害重救轻防，以致在减灾的物质和人力资源投入上出现不协调的局面。从近些年的实际情况看，许多城市的灾害监测和预警预报能力已经不能适应危机处置工作进一步发展的需要，监测手段、预测预报的准确度都有待增强和提高，某些新灾种的监测预报还是空白，即灾害的预防环节亟待加强。对于能够比较准确预测预报的自然灾害，预防环节带来的效益很大。而在人为灾害的减灾工作中，预防就更为重要。像火灾、交通事故、化学事故等，绝大部分都可以通过技术和管理途径使其发生频率大大降低，在一定范围内可以完全避免。对于不可避免的那部分，由于这些人为灾害的危害机制十分清楚，也完全可以通过周密的准备工作在救援过程中将其危害降到尽可能低的程度，灾害的预防在整个危机管理中居于十分重要的地位。

四、建构城市灾害应急能力评价体系

目前我国城市灾害应急能力普遍较为薄弱，且很多城市都还没有注重对城市灾害应急能力评价体系建设，若从根本上解决城市灾害应急能力薄弱问题，就要制定出一套科学、规范、合理、高效、系统的城市灾害应急能力评价体系，具体内容应包括：第一，城市灾害危险性评价指标集。包括地震灾害危险性评价；台风危险性评价；洪灾危险性评价；火灾危险性评

价；矿山灾害危险性评价；技术灾害的危险性评价以及历史上曾经发生过的大规模自然灾害和技术灾害。第二，城市易损性评价指标集。易损性评价指标包括：城市行政级别分类；城市人口密度；城市经济密度；城市交通运输状况；城市通信状况；城市的供水系统状况；城市的供电系统状况；城市的供气系统状况等。第三，城市灾害应急管理能力的评价指标集。根据国内外城市灾害管理的经验，城市灾害应急管理能力的內容大致包括六个方面，即灾害预测与预警能力、社会控制效能、居民行为反应能力、工程防御能力、灾害救援能力和资源保障能力。实施城市灾害应急评价活动是一项涉及面广、操作性很强的工作，要摒弃以往各个单灾种应急评价研究中的不足，确保通过评价实现城市灾害应急能力的全面提升。评价是手段，开发建设才是目的，城市灾害应急管理能力的評價模型只要将评价功能与开发建设功能有机结合在一起，才能真正发挥强化城市应急管理能力的作⤵用。

五、成立一元化的城市灾害综合管理机构

当前，城市灾害以部门为界实施管理，对于一些规模大、范围广的灾害，仅仅依靠某一部⤵门进行处置则显得力不从心，需要借助跨部门、跨地区的专业优势，尤其是在统一指挥调度方面，各部门、各地区之间的相互协调指挥。世界上防灾领域的发达国家相继成立了灾害综合管理机构，如澳大利亚的联邦应急管理署、美国的联邦紧急事务管理局、俄罗斯的紧急事务部等，尽管这些国家的灾害综合管理机构名称各异，功能也未必相同，但都力求通过组织与功能的整合、重组，实现各级政府灾害管理的联系与协调。我国应当吸取国外灾害综合管理的经验教训，把健全城市灾害组织管理机构作为城市灾害管理的重要基础性工作。整合各部委的抗灾救灾机构及其职能，结合国情建立常设的国家城市灾害综合管理专门机构，各省、直辖市、自治区以及所属的市、县设立相应机构，形成纵向各级组织机构，综合管理各种城市灾害。

六、构建城市灾害管理的社会整体联动机制

城市灾害管理是一个系统工程，需要各职能部门协同配合和共同努力。实施城市灾害管理联动机制应从加强政府各灾害管理主体之间的联动、政府与市民及民间组织之间的联动、政府与媒体以及与灾害管理研究机构的联系等几个方面入手，达到协调一致、动态管理、化危为机的目的。一是构建政府各灾害管理主体之间的联动机制。城市灾害应实行属地化管理，加强与其他城市的交流与合作，组建统一的城市灾害管理专门机构。二是构建政府与非政府组织组织（NGO）之间的灾害管理联动机制。城市是非政府组织的主要所在地，城市中非政府组织数量繁多，类型多样，蕴涵着大量丰富的应急资源，并且非政府组织作为一种社会自

治组织，其组织结构灵活，具有独立的决策与行为能力，在城市灾害发生时能迅速及时地做出反应，协助政府广泛调动社会力量，快速有效地共同应对灾害，弥补政府行为的不足。三是政府与媒体之间应实现灾害管理的良性互动。政府和媒体的联合互动，不仅可以使政府及时准确地掌握信息，增加管理的透明度，稳定局势，还可以树立政府在市民中的威信与良好形象。四是要加强政府与灾害管理研究力量的交流与合作。有效地应对城市灾害需要依靠科学，需要科学的理论指导和科研人员的辛勤劳动，因此，城市政府必须加强与城市灾害管理研究力量的交流与合作。

七、构造“社区为根”的城市灾害管理基层网络

社区具有自我管理、自我教育、自我完善的特征。社区是组成现代城市的基本社会群众组织，一个城市在遭受灾害侵袭时，社区居民不但是灾害的直接受体，同时也是抗击灾害的主体。社区是实施城市灾害管理实务的组织细胞，是城市灾害应急管理工作真正落到实处的支点。

我国在制定社区防灾预案、建立社区层次的应急反应队伍等方面和国外相比还有很大差距。因此，应在国家综合性的灾害管理战略指导下，因地制宜，构筑起邻里守望相助、社区常备不懈的基层防控网络。灾害管理工作在社区大有作为，大中城市应着力加强社区建设，把有关工作放在重要位置。一是构建家庭防灾减灾单元；二是完善邻里救援的社区支持框架；三是发展非政府的民间社会组织自助系统；四是形成社区安全文化宣教模式和自救、互救实战演习，准备于日常，防患于未然。应当从编制社区的应急预案，社区的应急自救、社区避难和组建社区志愿者组织等方面入手，迅速提高社区应对灾害的能力。

治理技术 · 城市灾害管理

城市灾害管理的国际经验

纽约市位于纽约州东南部哈得孙河口东岸，濒大西洋，而积 780 平方公里。纽约是美国的金融经济中心、最大城市和港口，同时也是世界最大城市，在公认的纽约、伦敦、东京三个世界城市中位居首位，对全球政治、经济和文化生活具有重要的影响力、控制力和辐射力。作为拥有数千万人口的大都会，纽约也而临暴雪、飓风、洪灾、地震等各种各样自然灾害的威胁。针对所面临自然灾害风险的新类型、新趋势和新特点，纽约建立了由市应急办牵头、30 多家机构参与的城中自然灾害风险评估体系。

一、风险评估的组织架构

纽约市的风险评估组织架构与减灾规划编制机构相融合。目前，纽约市形成了一个以减灾规划委员会统筹协调，规划小组具体实施，指导委员会监督审查，全体成员大会集体商议的组织体系。

1.减灾规划委员会。减灾规划委员会（The Mitigation Planning Council, MPC）由来自政府体系内和政府体系外熟悉纽约市的减灾政策和城市规划的 39 名代表组成。委员会的主要职责是收集和评估与纽约市灾害风险和脆弱性相关的信息，制定各种能减缓或消除灾害影响的现有或潜在的综合性减灾措施清单。减灾规划委员会下设规划小组、指导委员会、全体成员大会三个机构。纽约市应急办（NYCOEM）为委员会的牵头单位和综合协调机构。

2.规划小组。规划小组（Planning Team）由纽约市应急办（NYCOEM）牵头，由纽约市应急办计划准备处的 4 名规划专家和地理信息系统中心的 1 名灾害影响建模专家共同组成。规划专家负责制定规划，确保减灾规划工作符合《减灾规划》的要求；灾害影响建模专家则与地理信息系统专家合作，构造各种灾害模型，为规划编制提供各种图形和数据。2007 年 10 月，规划小组启动纽约市减灾规划编制工作，2008 年 10 月份完成规划。在此期间，规划小组每周定期开会一次。

3.指导委员会。指导委员会（Steering Committee）由纽约市房屋局、城市规划局、环保局、公园与娱乐管理局、交通局、大都会运输署、长期规划与可持续市民办公室、区域规划协会等 8 家机构的 18 名代表组成。指导委员会在应急处置、土地使用规划、建筑物编码、交通、基础设施保护、气候变化、区域规划、自然资源保护等领域提供专门的建议，为纽约市的减灾规划汇集各种知识、技能和经验。指导委员会负责协助制定、管理和实施纽约市的减灾规划。2008 年 1 月 18 日，指导委员会召开第一次会议，之后在减灾规划制定过程中每个月召开会议。在会议期间，指导委员会为减灾规划的风险评估部分提供信息并进行评审，评估减灾规划所提出的减灾措施，协助社区参与规划编制过程。除了每月的会议，纽约市应急办还与指导委员会的各家单位单独进行交流，以形成规划的各种明确思路，并提供各种必要的资源。

4.全体成员大会。全体成员大会（General Body）由纽约市房屋局等 24 家政府机构以及爱迪生电力公司等 15 家相关机构的 65 名代表组成。2008 年 2 月 8 日，规划委员会的全体成员召开一次大规模的会议。规划小组向参会者介绍减灾工作的基本情况，要求每位与会者提供减灾措施清单，在对减灾资金和各种项目安排进行讨论的基础上，形成了一份减灾规划议程。

在纽约市的自然灾害风险评估和减灾规划编制工作中，全体成员大会发挥了整合性的职能。除了全体大会，纽约市应急办还与每个成员单位进行交流，获取灾害或风险相关的信息，讨论各成员单位具体的减灾策略，为纽约市减灾战略规划提供帮助。

二、风险评估的过程

按照联邦应急管理署（FEMA）的统一要求，纽约市风险评估工作主要包括辨识风险、描述风险事件、评估损失几个步骤。风险评估结果成为编制减灾规划的依据。

1.确认风险。风险确认主要包括风险识别、风险筛选、风险剔除、形成风险清单四项工作。

一是风险识别。依据 2008 年《纽约州多灾种减灾标准规划》（New York State Standard Multi-Hazard Mitigation Plan, NYS HMP）的风险评估结果，规划小组确定纽约市可能面临的各种自然灾害风险。规划小组将向指导委员会提交一份致灾因子清单，由指导委员会判断哪些风险将影响各自的运作，最后确定一份取得各方认可的风险清单。考虑到部分风险不属于纽约市的地域范畴或不会对纽约市产生重大影响，规划小组剔除了《纽约州多灾种减灾标准规划》所列出的部分风险。规划小组最后所确定的风险清单包括：海岸侵蚀、海洋风暴、干旱、地震、极端气候、洪水、暴风/飓风、冬风暴。

二是风险筛选。规划小组根据现有的减灾规划和风险评估结果，确定纽约市所面临的各种可能的风险。指导委员会以规划小组确定的风险清单为基础，拟定一份风险筛查清单，由指导委员会的 8 家成员单位结合自身实际，判断风险对自身运作、政策以及物理方面所可能产生的影响。指导委员会的成员检查规划小组最后所确定风险清单中的八类风险，其他风险则需要经过研究才能确定是否列入减灾规划中。为此，规划小组将收集和分析新闻媒体、城市记录及国家海洋与大气管理局（NOAA）、国家气象局（NWS）、联邦应急管理署（FEMA）的数据库，了解大坝溃坝、冰雹、泥石流、地面沉陷、森林火灾等风险的情况。

三是风险剔除。经过研究，规划小组将大坝溃坝、冰雹、泥石流、地面沉陷、森林火灾等风险从减灾规划中删除，因为规划小组只考虑最常见的各种风险，而上述几类风险在纽约市比较罕见。例如，规划小组认为大坝溃坝属于技术风险，因此从减灾规划中剔除；而且，大坝溃坝可能是自然灾害引发的二次灾害，此种情形已在减灾规划的“减灾战略”部分进行了描述。纽约市发生的泥石流主要跟人类活动相关，经常是由路基挡土结构破坏所致；经与纽约州地质调查局（NYSGS）和其他相关部门会商，规划小组认为纽约土壤属于硬土，因此发生地而沉陷的风险很小。虽然纽约市可能发生冰雹，但对当地农作物影响很小，对财产损

失也微乎其微。因为纽约市高度都市化，发生森林火灾的可能性很小；虽然发生局部小火灾的可能性存在，但历史纪录和纽约市应急办监控室的监控记录表明，此种火灾导致的财产损失也很小。考虑到后果和影响很小，规划小组未把冰雹和火灾列入减灾规划。

四是形成纽约市风险清单。经过研究，规划小组最终确定了包括海岸侵蚀、海洋风暴、干旱、地震、极端气候、洪水、暴风/飓风、冬风暴共 8 种自然灾害风险在内的纽约市风险清单。

2. 风险描述。风险描述的主要内容，包括两个方面：一是风险的基本特性，包括风险后果的少，巨重性、发生的可能性、可能发生的地点及当地历史上该风险曾经的发生情况；二是风险的脆弱性，包括风险对纽约市的影响、结构脆弱性、潜在损失估计。规划小组查找大量的地方、州减灾规划以及与自然灾害相关的出版资料，参加各种会议，与特定类型灾害专家进行交流，在此基础上完成风险评估结果，提交给指导委员会进行评审。

3. 评估潜在损失。纽约市应急办的灾害影响建模专家运用灾害评估和损失预测软件包 HAZUS-MH 和地理信息系统技术，确定各种灾害对纽约可能产生的损失。多灾害损失评估模型（HAZUS-MH）是一套以地理信息系统为基础评估地震损失的标准化科学方法，由美国联邦应急管理署提供资金、国家建筑科学研究所（NIIS）开发的规划方案。基于大量的联邦国家标准和有关数据库，HAZUS 能够预报社区由自然和人为灾害发生前、发生时、发生后造成的物理损失、经济损失和社会影响。该系统主要用于预测地震、洪水和飓风可能造成的损失以及应采取的应急措施，以便在备灾和防灾过程中，通过加强对建筑物管理，来保障灾难发生时减少人员伤亡和财产损失。

三、风险评估的结果

1. 纽约的主要风险环境。风险评估结果表明，纽约市具有三个突出特点：一是人口密集。纽约市人约有 820 万人口，大纽约都会区人口人约 1800 万，全市总面积 305 平方英里（约 790 平方公里），人口密度 10456 人/平方公里，是全美国人口最密集的城市。同时，纽约市人口族群多样，2005 年全市有将近 170 种不同的语言及 36% 非美国当地出生人口。二是国际活动频繁。纽约市为美国的金融经济中心、最大城市和港口、世界最大城市、世界上最主要的商业和金融中心，在全球范围内具有很强的影响力、辐射力和控制力。联合国总部也位于该市。三是基础设施复杂。纽约市 24 小时营业的地下铁路系统，繁华的建筑物及交通，常被称为不夜城。因此，纽约市所面临的城市自然灾害等风险与其他城市相比有特殊之处。

在进行自然灾害风险评估的过程中纽约市重点对自然环境、社会环境、基础设施环境进

行分析和监测。分析结果表明，纽约市特殊的地理位置、气候、地形，增加了自然灾害风险。影响纽约市自然灾害风险的主要自然环境因素包括地理、气候、地形三个方面。纽约所处的特殊历史、人口和经济等社会环境，也影响着纽约市的城市风险。基础设施环境也是影响城市防灾减灾能力的重要方面，影响纽约城市防灾减灾能力的基础设施环境主要包括铁路、路面交通、空中和水上交通、应急服务、医院和保健、教育、文化设施、能源、电信、供水和废水处理、建筑存量、自然灾害所学致的结构脆弱性、城市建筑编码 13 个方面。

2. 纽约市面临的各类风险。评估结果表明，当前纽约市主要面临如下八类自然灾害风险。一是海岸侵蚀，纽约共约 1427 英亩（纽约市陆地面积的 0.7%）处在海岸侵蚀风险区；二是海岸大风，包括西北强风、热带风暴、飓风等；三是干旱，具体包括气象干旱、农业干旱、水文干旱以及其他城市社会经济运行的干旱四种类型；四是地震；五是极端气候，美国近十年每年因极端气候致死 188 人，在各种自然灾害中最多；六是洪水，包括海洋洪水、河流洪水、暴洪三种类型，为此，纽约市据全国洪灾保险项目（NFIP）实施相应的减灾项目；七是暴风和龙卷风；八是冬风暴。

针对所确定的八大类自然灾害风险，纽约市制定了统一的评估格式，以地域和风险等级为基准，利用计算技术和空间分辨率，为每类风险绘制本地区大比例尺的风险分布图、风险损失表及风险淹没疏散撤离图，为防灾减灾部门提供辅助决策支持。各类风险评估的基本内容主要包括如下两个方面：一是风险特性。包括：①风险描述：风险的来源、形成和发展变化过程；②风险的严重性；③风险的可能性；④风险可能的发生地点；⑤此类风险在历史上曾经发生的情况。二是脆弱性评估。包括：①对纽约市的影响，即是否会对纽约市的生命财产安全造成威胁；②结构性脆弱性，即是否会对纽约市的建筑物产生破坏；③潜在损失估计，即运用 HAZUS-MH 及其他方法估算风险发生可能造成的各种损失。

3. 以评估结果为基础制定减灾战略。以风险评估结果为基础，纽约市规划小组、全体成员（MPC）、各个成员单位、指导委员会分工协作，最终确定纽约市的减灾战略。各机构之间的具体分工为：规划小组确定纽约减灾规划的目标；全体成员大会评估现有的以及需要制定的减灾行动策略，并重新制定各自的减灾行动策略；规划小组在获得各个成员的减灾行动策略后，进行一对一的交流（规划小组共进行 26 次会议），确定各个成员单位的减灾行动策略是否需要修改；各个成员单位进行修改完善后共有 493 项减灾行动方案，规划小组进行评审后最终确定 306 项减灾行动方案列入减灾规划；规划小组和指导委员会运用联邦应急管理署（FEMA）的社会、技术、行政、政治、法律、经济和环境（STAPLEE）分析方法，对 306

项减灾行动方案进行定性分析；规划小组确定各项减灾行动方案的优先顺序，指导委员会与纽约市应急办、联邦应急管理署合作，确保各项减灾行动方案自己落实到位。

四、纽约市自然灾害风险评估的主要经验

在应对突发事件的过程中，纽约逐渐探索建立了一套规范有序、综合协调、依靠科技、公开透明的风险评估体系，不断推动整个城市安全、平稳、有序运行。总的来看，纽约市的自然灾害风险评估具有如下突出特点：

一是规范有序，将风险评估与减灾规划、应急预案编制有机结合。纽约市的防灾减灾规划和应急预案编制遵循全国统一规范的标准，以危险源辨识和风险评估为基础，评估结果成为政府制定减灾决策的依据。根据《减灾规划》(DMA2000)，美国联邦应急管理署(FEMA)制定了州和地方的灾后减灾规划项目指南、风险识别与损失评估指南，作为各州和地方进行风险评估和减灾规划的重要指学。根据联邦政府的规范要求，2009年3月，纽约市应急办发布了《纽约市减灾规划》。通过开展风险隐患普查工作，纽约市全面掌握本行政区域、本行业和领域各类风险隐患情况，为防灾减灾规划和应急预案编制提供科学基础。

二是综合协调，由纽约市应急办牵头、相关政府部门和社会机构积极参与。为了加强地区部门之间的协调配合，实现对各级各类风险的综合评估和协调应对，纽约建立了减灾规划委员会，下设规划小组、指导委员会、全体成员大会三个机构，纽约市应急办为牵头单位和协调机构，30多家联邦、州和县机构以及地方社区，私人社团、美国红十字会及宗教慈善组织等参与。为提高私人部门的应急准备水平，2000年，纽约应急办组织开展“公私合作应急规划项目”(Public-Private Emergency Planning Initiative, PEPI)，以加强应急准备中公共部门与私营部门之间的通力合作，提高城市应对突发事件的能力。

三是依靠科技，依托各种灾害损失评估模型进行全过程风险评估。联邦应急管理署(FEMA)、国家气象服务中心(NWS)、环保署(EPA)、国家海洋和大气管理局(NOAA)、国家建筑科学学院(NIBS)、Oak Ridge国家实验室(ORNL)等开发了SLOSH风暴潮预报、ALOHA危化品扩散、HAZUS-MH灾害损失预测等灾害评估和损失预测模拟，实现对各级各类风险的动态跟踪、监测和研判。同时，美国非常重视吸引多学科交叉的科技力量进行相关研究。例如，美国国家海洋与大气管理局飓风中心开发飓风损失模型时，召集了气象学、风与结构工程学、计算机科学、地理信息系统学、统计学、财会学和保险学等方面的专家，模型涉及风灾模型(气象学)、易损模型(工程学)、保险损失模型(保险统计学)等。

四是公开透明，建立社会各界有序参与风险评估和减灾规划编制的平台。在开展风险评

估和减灾规划编制的过程中，纽约市制定了综合性社区参与战略，推动私人部门、研究机构、社会组织以及市民积极参与。减灾规划草案在纽约市应急办网站公布 30 天（2008 年 11 月 1 日至 30 日），并在纽约市 9 个公共图书馆提供印制版本，学术机构、专业组织、社区组织、私人部门及相邻地区应邀对纽约市风险评估和减灾规划编制工作提供各种意见和建议。纽约市应急办还给纽约市的社区应急小组（CERT）成员、市民梯队委员会（Citizen Corps Council）、政治家、私人部门、学术界、非政府组织等相关部门和人员发送电子邮件，请他们反馈意见和建议。纽约市风险评估结果也及时告知公众，让公众提前做好防范和应急准备。纽约市应急办专门在其网站上公布了该市平时可能遭遇到的包括飓风、雷暴和恐怖袭击在内的灾害，说明应采取的应对措施，告知从住宅、地铁、高楼等地撤离时应注意的事项。

治理技术 · 城市灾害管理

我国城市灾害管理的政策实践

随着我国社会经济的发展，自然灾害造成的损失和影响也越来越大。如何防范超过区域应对能力的巨灾事件，迫切需要寻找新的模式。当前我国城市灾害管理尚面临诸多问题。

一、城市灾害管理模式与急剧扩张的城市规模不相适应

我国已成为全球经济发展最快的国家之一，与经济快速发展相伴而生的危机隐患也在不断增多，原有的致灾因素和致灾源不断外延、激化，新的灾种和致灾源不断产生。同时，多数城市规模迅速扩大，无论城市的内在结构还是表面形态都变得越来越复杂，由于原有的灾害管理模式中，部门间权责关系不对称，导致各种灾害应急管理部门之间界面关系模糊，谁都有责任谁都有权力负责，结果却是谁都没有负责好。

二、城市灾害管理法律体系不完善

目前，有关城市灾害管理的法律法规主要分散在各种法律、法规和条例中，我国先后颁布和实施了与减灾有关的法律法规 30 余部，其中《水土保持法》、《防震减灾法》、《防洪法》、《气象法》、《环境保护法》等法律的颁布提升了灾害管理的法制化水平，对防灾减灾工作起到了规范作用。但我国防灾法律法规体系有许多不足之处：一是法规体系中缺乏指导综合防灾减灾全局工作的基本的法律法规。特别是还没有一部综合性灾害管理基本法律，致使“分灾种分部门灾害管理模式”改革和综合防灾重大决策实施至今缺少法律依据。尽管 2007 年 11 月 1 日实施了新中国第一部应对各类突发事件的《突发事件应对法》，此法旨在预防和减

少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动。但是《突发事件应对法》本身不可能穷尽所有的问题，《突发事件应对法》使用的核心概念是“突然发生”、“突发事件”，但事实上许多灾害不是“突然发生”的，而是缓慢发生的，却造成严重后果。从总体看，现行的城市灾害管理立法存在着诸多问题，一是法律分散性、多元性的状况依然存在；二是不同部门、不同时期、不同背景下制定的法律法规缺乏整体性，造成法律条文上的重复、矛盾和执行上的不协调；三是防灾减灾领域中许多需要法律调整的问题无法可依，用政策和行政手段代替法律的功能。

三、减灾各环节与整体过程不协调

减灾工作的测、报、防、抗、救、援六大环节构成了减灾的过程系统，只有将各环节统一考虑才能形成合力，实现减灾效益的最优。但几乎所有的城市长期以来对待灾害事故都是重救轻防，以至于在减灾的物质和人力资源投入上出现不协调的局面。从灾后援建环节看，虽然城市政府一般都比较重视，通过民政系统的救济等途径对受灾群众的安抚起到了很重要的作用，但灾害保障的社会化、企业化运作远远落后于灾后援建工作的实际需求，尤其是保险业的介入还非常不够。地方政府在战胜灾害后的普遍做法是批评与表彰，而没有将灾害产生的原因、发展状态及灾害处理方法、经验教训总结出来，更没有提出在机构设置、运作机制、管理方法上的改进意见，进而推动城市减灾管理创新。

四、政府与公众在城市灾害管理上存在沟通“盲区”

目前，不少城市政府在开展城市灾害管理过程中，还存在政府与公众沟通不畅、沟通不到位、信息不对称等问题。城市公众不知道，也没有渠道知道管理者的甘与苦、所思与所想；而管理者也无从知晓公众对城市灾害管理所持意见和希望。可以说，这种沟通上的“盲区”是公众对参与城市灾害管理积极性不高的一个重要原因。

五、缺少统一的城市灾害应急指挥决策系统

目前，城市应急中心太多，日常受理公众报警求助的应急中心有：公安 110、消防 119、交管 122、医疗急救 120、三防、森林防火、供电、供水、燃气等约 20 多个。没有“权威、统一”的应急中心，这些中心大多按政府的职能部门或行业划分，无论在管理主体上、执行主体上还是在服务内容上，彼此独立、不统一。灾害应急救援工作中“多中心指挥”现象时有发生，往往延误救援。根据调查，在灾害现场，由于多名高层领导的出现，导致救援现场指令声不断，使得专业救援者不知所措。

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

人物·马基雅维利

马基雅维利生平简介

尼科洛·马基雅维利（1469—1527），意大利政治家、思想家、历史学家，西方近代政治学说的奠基人之一。

马基雅维利出生于佛罗伦萨一个共和思想背景深厚的家庭。在他出生时，其家族已走向衰落，其父是一名贫穷的律师。尽管家境日渐困顿，但是马基雅维利自幼还是受到了良好的古典教育。当时，古典教育是一种时尚，是重要的人文主义训练，也是担任社会公职必备的素质。马基雅维利后来能够担任重要的政治职务就得益于这种文化和教育背景。

马基雅维利青年时期，佛罗伦萨处在美第奇家族统治之下。1494年，法国侵入佛罗伦萨，美第奇家族的统治者不战而降，引发全城人民的起义，后者驱逐了前者，并建立了共和国。马基雅维利满怀激情地投入到政治运动当中。1498年，年仅29岁的他被任命为共和国权力机构“十人委员会”秘书，后来担任第二秘书处的首脑，负责军事和外交方面的工作。在他任职的14年间，曾多次出使法国、德国和教皇宫廷。多年的政治实践，使他痛感意大利的分裂和软弱给人民造成的疾苦，同时，他也有条件目睹各国统治者之间的尔虞我诈，并且深刻认识到雇佣兵制度的弊病。1512年，美第奇家族由于受到教皇与西班牙的支持，重返佛罗伦萨执掌政权，马基雅维利因被控参与一项反对美第奇家族的阴谋而被捕入狱，受到严刑逼供。出狱后，他在自家的一个祖传农庄中度过了一段读书、思考和写作的清净生活，并且创作了《君主论》。马基雅维利将自己的著作献给劳伦左·美第奇，希望重启自己的政治生涯，结果并未如愿。

马基雅维利在失望中继续从事著述，并且参加了佛罗伦萨人文主义者的学术讨论，探讨的问题始终围绕着意大利兴亡的政治、军事、历史等问题。1519年，劳伦左·美第奇死后，美第奇家族的朱利奥接掌政权，迫于形势，这位继任者重新起用了马基雅维利，后者受托编写佛罗伦萨史。1527年，美第奇家族的统治再次被推翻，共和国恢复，马基雅维利希望重返政坛，并履任以前的官职。但共和国因为他与美第奇家族的交往而拒绝了他的要求。最终，马基雅维利因政治上不得志抑郁而死。（编选自徐大同主编的《西方政治思想史》）

人物·马基雅维利

马基雅维利的权力政治观

马基雅维利是西方近代最早从人性、人的经验的角度观察政治和国家问题的思想家。他在考察国家产生原因时，认为人类最初和动物一样，是分散活动的，追求权力和财富是人类最基本的欲望。权力和财富这类东西在世间总是有限的，而人们的欲望却没有穷尽；因此人与人在争斗中彼此的关系是虚假伪善的，人的行为是反复无常、忘恩负义的。如果任凭人的本性发展，必定会造成一个互相争夺、残杀战争的局面。人们为了更好地保卫自己而联合起来，从自己的队伍里选举最有力、最勇敢的人担任领袖，服从他的领导，于是颁布了反对欺凌弱者的法律，制定了刑罚，产生了国家。此外，马基雅维利非常重视财产因素在国家中的作用。他将财产看作国家生活的重要内容，认为国家应保障个人自由安全地使用财产。他特别告诫统治者不要强占他人的财产，否则会招致人民的憎恨而导致死亡，因为“人们忘记父亲之死比忘记遗产的丧失还来得快些”。马基雅维利对国家起源的看法并不是一种抽象的理论论证，而是一种经验的观察。

马基雅维利认为：“从古至今，统治人类的一切国家，一切政权不是共和国就是君主国。”君主国和共和国是国家的两种基本形式。在《君主论》中，他将共和国略去不谈，而只讨论君主国。他认为在君主国中又可分为世袭的君主国与新的君主国，在新的君主国中又有依靠武力或者幸运与能力取得的不同种类。事实上，马基雅维利对世袭君主国不感兴趣，他重点讨论的是新的君主国，讨论的主要内容是君主如何治理国家，成就其伟业，实现意大利的统一和强盛。他的建议主要有两个方面：一是军队问题，二是君主的德行问题。

马基雅维利非常强调军队与法律的作用。他认为，国家统治的基础，一个是法律，另一个是军队。“一切国家，无论是新的国家，旧的国家或者混合国，其主要的基础乃是良好的法律和良好的军队。”他重视法律的作用，认为君主应该用法律来治理，人民只有在法律的约束下才会变得坚定、精明、文雅。然而法律不能离开权力，离开权力法律将一无所用，因为人是贪婪的，法律必须以武力为后盾，只有掌握优良的军队，才会有良好的法律。“如果没有良好的军队，那里就不肯能够有良好的法律，同时如果那里有良好的军队，那里就一定会有良好的法律”。

在法律和军队的关系上，马基雅维利更重视军队的作用。在《君主论》，他没有讨论法律问题而只谈军队问题。马基雅维利将军队的类型分为两种：雇佣军队和市民军队。雇佣军在当时的欧洲是流行的军队制度。从切身的经验出发，他痛斥雇佣军制度，认为为封建主服务

的雇佣军不能适应国家的需要，因为他们是无法无天的亡命徒，对任何人都不忠诚，谁出的钱多，就为谁卖命，有时对雇主比对敌人构成的威胁还要大。同样，外国援军也会使国库耗竭，在危急中又肯定会使统治者招致失败。他的结论是：“世界上最弱和最不牢固的东西，莫过于不以自己的力量为基础的权力的声誉了”。他认为国家急需组建一支由自由市民组成的民兵队伍，所有 17 岁至 40、身体健康的公民都要接受军事训练，军队要做到装备精良、纪律严明，最重要的是要忠于国家。他特别强调君主重视战争的艺术，将一切注意力和心思用在这方面。“君主除了战争、军事制度和训练之外，不应该有其他的目标、其他的思想”。只要君主手中的军队装备精良，国家又有良好的同盟，就能对任何威胁。总之战争的成败将决定君主全部事业的成败。

从古代希腊以来，政治与道德问题一直联系在一起，国家被看作是为了实现某种正义或善业的组织。马基雅维利从人的经验出发，丢弃了人天生是一个政治动物的命题，将国家建立在人性和人的行为的基础上，将统治权看作国家的根本问题，以法律和军队作为国家权力的基本构成要素。在西方，他是最早将政治的目标与道德区分开来的思想家，从此权力便成为国家一切机构、职能能及法律体系的基础。（编选自徐大同主编的《西方政治思想史》）

（本栏编者：沈夏珠 联系方式：shenxiazhu@fudan.edu.cn）

我思我在·地方外事管理

关于区县外事工作的回顾与思考

谈旭栋^①

在过去的上海世博会上，中国历史性地提出“世博外交”概念，综合运用首脑外交、民间外交、绿色外交、经济外交、公共人文外交等渠道，展示中国形象，加速与世界的融合，努力丰富新时期大国外交内涵。仔细回顾后可以发现，区县外事在上海地方外事工作中的地位和作用已经发生了改变，对上海的外事工作发挥着非常积极的支撑作用，是整个上海外事工作的有效补充。下面结合我自身的工作，谈谈对区县外事工作的回顾与思考。

^① 作者系复旦大学 2011 级全日制 MPA 学生，现工作于上海市徐汇区政策研究室。

一、近年外事工作回顾

在市外办有关处室的关心指导和区委、区政府的直接领导下，我办认真贯彻执行中央、市外事工作要求，围绕世博外事和区政府中心工作，开展了富有成效的对外交流与合作，较好地完成了全年的各项任务。

1、涉世博外事工作圆满完成

世博会期间，我办按照区世博工作领导小组的总体部署，始终保持高昂的工作状态，坚持高水平、高质量地做好世博接待工作，在全区各部门、街道镇的努力下，圆满完成 11 次国家馆日（国际组织荣誉日）活动，精心组织“国际参展方进徐汇”活动，参与并完成 54 场次的外事活动和接待任务，依托世博平台，拓宽了对外交流渠道，展示了徐汇的良好形象。

圆满完成国家馆日活动。馆日（荣誉日）活动是区县重要的世博外事任务。世博会期间，我区与文莱、红十字与红新月会、挪威、缅甸、刚果（金）、坦桑尼亚、约旦、新加坡、沙特阿拉伯、几内亚、卡塔尔等 11 个国家和国际组织友好结对。根据区世博工作领导小组的统一部署，外办坚持“外事无小事”的原则，在世博局党群工作部的具体指导下，形成了“七个一”的工作方法：每次活动由一位区领导带队，精心制定一个活动方案，召开一次专题工作会议，开展一次背景审查，举行一次专门培训，编制一份当天活动行动序列，编辑一份宣传简报等。全区共计 1650 名各界代表参加了馆日活动，组织工作精细周密，参加人员文明有序，展示了徐汇市民良好的精神面貌，加深了我区和馆日活动国家之间的友谊，较好地配合了国家总体外交。馆日活动征文数量和质量也在各区县中处于前列，得到世博局的肯定。

精心组织“国际参展方进徐汇”活动。国际参展方进徐汇活动是国际参展方代表深入了解徐汇，与徐汇市民沟通、交流和互动的重要活动，也是世博会期间我区的一项重要外事任务。在区世博工作领导小组的统一指挥下，我办积极加强与世博局国际参展部沟通，以“精彩世博，欢乐徐汇”为主题，精心制定活动方案，注重体现徐汇特色和亮点；克服台风“圆规”带来的不利影响，落实应急预案；各单位齐心协力、分工负责、加强协调，把经济、城市建设、低碳环保、人文、旅游等多种要素浓缩在一天的行程中，种植“世博友谊林”，走进社区，走进“世博人家”，沟通充分到位，充分展示了徐汇一流中心城区的繁荣繁华、快乐和谐气氛，给中外贵宾留下了深刻的印象。9 月 1 日，共有包括了 11 个驻沪领馆总领事、领事等代表参加的 102 名外宾到徐汇参加活动。

积极组织中小學生进世博园等活动。以世博会为契机，我办会同区有关部门，积极推动青少年儿童参观世博会，针对性地联系场馆供儿童参观。应日本馆邀请，在世博局礼宾部支

持下，我办会同区教育局，先后组织了3批共300名本区小学师生，分别在8月2日、4日及6日参观日本馆、信息通讯馆、城市未来馆及利物浦案例馆等场馆，不仅拉近了日本与中国小学生的距离，更增强了小学生对最新的科技、环保理念的认识。应瑞士驻沪总领馆邀请，我们还组织了40名小学生参加了瑞士巴塞尔-日内瓦-苏黎世城市联合馆的“水，生命之源”主题活动，围绕着环境保护主题，进行了一系列交流讨论、绘画创作等活动，使得小学生在活动中进一步增强了环保意识。

扎实推进世博外事基础工作。我办在承担世博会工作的过程中，注重建章立制、广泛沟通、积累基础信息，以此保障世博工作准备充分、推进顺畅。一是优化接待工作方案，明确工作职责。我办在区政府制定世博会方案的基础上，细化落实，制定了《徐汇区世博外事接待工作任务与分工》、《徐汇区迎世博涉外突发事件的应急处置方案》等，进一步优化接待方案，完善应急预案。二是汇总参展方背景材料，整理基础资料。收集关于11场馆日活动中国际参展方的背景资料，包括国家概况、风俗习惯、外事礼仪等方面，作为馆日活动培训及其他外事活动的参考档案；整理区域内的重要涉外景点资料，为国际参展方进徐汇活动以及世博期间的外事接待打下基础。

2、外事交往合作进一步拓展

我办积极开展对外友好交流，2010年外事活动共计59个，接待外宾19批次。在来访的外国团组中，既有越南胡志明市、意大利马切拉塔市等议会、政府代表团，也有日本草津公司、新加坡美罗公司等国际知名企业来访；交流的形式也逐步从政府间交流，扩大到经济合作洽谈和社区文化展演等方面，对外交往的形式和内容均得到拓展。

新友城交往渠道不断拓宽。区外办积极开拓新友城渠道。在世博期间通过参加相关外事活动建立联系后，我办加强跟踪，主动联系，先后安排了区领导赴西班牙瓦伦西亚大区CHEST市和瑞士伯尔尼州的友好访问。马切拉塔市新任市长卡兰契尼先生在今年6月来访徐汇，签订了《徐汇区与马切拉塔市建立友好城市的意向声明》，同意将加强对口联络与互访，推动各方面的交流合作。

10月24日，由市议长库希斯女士率领阿根廷圣伊西德罗市代表团来访我区，25日，该市与我区正式签订了《友好交流协议书》，双方还就促进交流、加强友好往来等方面进行了深入交流。至此，徐汇的友好交往城市数量已增加为11个国家13个友城。

既有的友城关系也进一步得到巩固。日本草津市与韩国釜山市是我区传统的友好城区，2010年以世博会为契机，彼此互访更为密切频繁，交流方式也更为多样。3月，日本草津电

机公司与我区领导会面，双方商定将进一步深化经济交流合作。5月，日本草津市教委代表团一行来访我区，并由草津高穗中学与徐汇教师进修学院附中签订了友好交流协议书，同意双方以网络等多种方式加强校际交流。同月，韩国釜山市东区厅长一行来访徐汇区，参观了徐汇滨江公共空间，并走进了龙华社区的郭满贵家庭，成为第一批走进“世博人家”的外宾。6月，徐汇区的社区文化团队也赴釜山参加了“中国城”庆典活动，也让釜山市民感受到了中国传统文化的魅力。

此外，我办根据市外办安排，3月份在徐家汇社区文化中心，组织完成了斯里兰卡“查那·乌普利表演艺术团”来沪交流演出。10月，接待了拉脱维亚总统瓦尔蒂斯·扎特列尔斯一行35人参观天平街道永康路艺术街；参与组织了诸如国际红十字会考察我区人道法项目，法国里约夫画展、爱尔兰当代摄影和影像展等外事活动，活动的内容和层次得到了丰富和拓展。

3、因公出国（境）管理水平更上台阶

为了加强因公出国境管理，外办采取的主要措施有：

一是**加强全程跟踪，完善流程管理**。区外办制定了《徐汇区因公出国（境）全程管理单》，记录每个出访团组的概要情况，并在区内报批、市府审批、护照签证与回国管理四个环节上明确工作节点、划定经办人员，进一步优化审批流程，明确责任分工。

二是**强化事前告知，完善证照管理**。在出访前，我办根据市政府批件，认真核对出访行程和机票，在发放护照的同时交付一份《出访须知》，明确告知出国境的有关规定；在出访后，逐一核查和认真登记出入境时间等重要项目。

三是**提高工作效率，完善信息化管理**。为了做好世博期间的出访管理工作，进一步推广新升级的出国（境）网上审批系统，区外办在年初专门组织了一次外事专管员培训，详细介绍了网上出国（境）管理系统的应用与操作方法。世博会期间，我办还制作了外事专管员通讯录，召开外事专管员通气会议，不定期听取他们对出国（境）管理工作的建议和意见。

4、外事工作服务区域经济发展稳步推进

一是**积极参加白玉兰奖评选**。根据区领导要求，我办积极推荐申报“上海市白玉兰纪念奖”和“上海市白玉兰荣誉奖”。经评选，我区的卡夫食品销售（中国）有限公司总裁戴乐娜女士（澳大利亚籍）荣获2010年上海市“白玉兰纪念奖”。

二是**做好外国人来华签证办理工作**。为帮助区内的民营企业开拓国际市场，我办制订了外国人来华签证的办理依据和审核流程，认真核对邀请方的资质和外宾来访目的，切实把好

外国人来华签证的审核关。

5、外事干部队伍建设扎实推进

我办制定了《关于加强徐汇区外事办公室内部管理的若干规定》，规范了工作例会、保密工作、因公出国管理、因公护照管理、外事接待、考勤考核、公文流转和档案管理等十项制度，明确各科室成员的工作职责，确保科室有序规范运作。此外，该规定还实行办公室内部的A、B角分工，做到各司其职、分工合作，以“沟通好、衔接好、合作好和准备早”的工作要求，共同做好外事管理工作。坚持区政府重要文件的传阅流转制度，让科室成员第一时间了解工作情况。针对今年的世博会工作，及时整理外事礼仪、各国情况、世博知识等相关信息，以供大家学习掌握。信息报送、档案整理等基础性工作也得到了加强。

二、关于外事工作的思考和建议

一是加强组织领导，完善本区外事体制机制。切实执行沪委办发[2011]16号文中，关于进一步强化区县党委外事工作领导小组对本地区外事工作领导的要求，即区党委外事工作领导小组的工作职责，在于统筹协调本区重要外事工作，研究制定本区外事工作发展规划和重要外事规章制度。区县党政局级人员因公出国（境）、友城结好、举行重大涉外活动、社会管理中的涉外政治敏感问题和重大涉外突发事件处置、辖区内境外非政府组织活动和民间组织对外交往与合作的管理等重要涉外事宜应由区党委外事工作领导小组研究决定，必要时提交市委外事外宣工作领导小组外事办公室核准。进一步明确区委宣传部、商务委、财政局、人保局等单位作为领导小组成员的具体分工职责，同时明确区外办作为区党委外事领导小组办公室的工作任务和职责。

二是服务经济战略，深化本区对外交流合作。积极应对经济社会发展的新形势、新情况，坚持党委领导、政府主导、社会参与、多方配合的原则，在优化整合区县外事资源的同时，开拓对外友好交往渠道。更好地服务于徐汇区“十二五”时期稳步发展外贸和对外投资的“走出去”战略，在外事交往中积极推介本区的特色产业和优势企业，让企业对外开展多种形式的合作交流。以徐汇区与13个友城的交流合作为平台，以开展经济、文化、医疗等项目合作为手段，为徐汇区做实做强对外交流与合作提供必要的帮助和便利。

三是动员各界力量，开展基层公共外交活动。充分利用徐汇区域商务商业与特色历史文化的优势，调研徐家汇知识文化综合商务区、淮海路-衡山路高端文化商务区、漕河泾开发区、滨江高端商务文化区等重点区域在经济、教育、文化方面的特色项目，建立一批社区对外交

流示范点，更有效地展示徐汇经济社会发展成就。借鉴徐汇区在参加世博外事交往中，与境外媒体沟通协调的经验，友善、慎重地配合做好境外媒体工作。

四是强化统筹合作，提升外事综合管理能力。加强各部门对境外非政府组织、涉外政治敏感问题及突发事件、对领馆交往以及因公出国（境）管理工作的统一领导、归口管理。通过建立管理机制，进一步强化统筹合作的作用。其中，首要工作是要做好辖区内的调研工作，做到“底数清、情况明”，确保管理工作能够跟进和落地。及时掌握境外非政府组织、境外记者、领馆在本地区活动情况，重要事项要研究提出初步建议并上报市外办。

五是开展培训工作，提高外事干部工作能力。随着徐汇区国际化程度不断提高，外国人数量不断增多，涉外社区分布日益广泛，在完善、丰富外事专管员培训工作的基础上，要对区其他部门工作人员、社区干部群众进行外事知识等方面普及教育，尤其是加强关于新形势下对外交往，处理涉外突发、敏感、重大事件的政策培训。