



总第  
38  
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

2013.6





# 本期目录

---

## 天下智慧 · 中国基层政治与治理

- 中国基层政治与治理研究现状
- 中国基层政治与治理的新特点：政治信任与“重感情”
- 中国基层政治的性别问题：农村妇女参政
- 台湾基层政治中的大陆妇女（韩雨亭、杜雪）

## 治国之道 · 乡村治理

- 乡村建设运动：民国时期对乡村治理的探索
- 从“政社合一”到“乡村治理”：建国后乡村治理模式的演变
- 乡村治理结构改革的走向：强村、精乡、简县（徐勇）

## 治理技术 · 行政许可

- 行政许可的技术背景
- 美国行政许可的形式、实施及监管
- 行政许可的政策实践：相对集中行政许可
- 行政许可的技术创新：标准化管理

## 人物 · 孟德斯鸠

- 孟德斯鸠生平简介
- 孟德斯鸠：无分权则无自由

## 我思我在 · 地方外事管理

- 地方政府开展国际友城交流探析

---

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·中国基层政治与治理

【编者按】无论在哪个国家，基层都是政权大树的树根，是国家稳定与繁荣的保障。不过，同样是基层，中西却大有不同。在西方，基层社会根植于带有契约性质的会员制度，是以“协会”为核心来组织人际关系及相应的政治活动。而在中国，基层政治则以“重感情”为关键特征——除了有政治制度和法律制度之类的外在性制度保障，乡里、邻里之间的感情也是基层社会正常运行的基础之一，甚至可以认为是基层社区和睦的必要条件。此类情感能够在很多情况下调和社区的内部矛盾，通过非法律的手段解决纠纷。这一点，可以在古代中国的乡约、族规中寻找悠久的历史根源。这就对中国的基层政治产生重大影响，一方面它重视感情联系与政治信任；另一方面它也产生了一定的弊端，例如基层政治参与中的女性性别弱势。基于此，参考中国大陆妇女在台湾的基层政治中的政治参与，我们可以想见，在不远的将来，随着政治体制的开放，中国基层政治必将会迈出一大步，并且妇女在基层政治中发挥的作用将会越来越大。

### 中国基层政治与治理研究现状

在实际的运作中，民主可分为两个层面：一是国家层面，二是基层社会层面，居住在不同地域的不同社会群众通过不同形式直接参与和自己利益相关的基层社会事务，便表现为基层社会层面的民主。中国农村的村民自治是中国特色社会主义民主的一种重要形式，亦是在新的历史条件下农村治理的一种有效方式。村民自治就是由村民直接参与者决定与村民利益密切相关的村级公务事务。包括民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等。多年来，这一方面一直成为学者研究的热点问题。

#### 一、关于村民自治的现状研究

经过二十多年的发展，当前我国村民自治发展的现状如何，取得了哪些成就，又有哪些不足？研究者对此存在着不同的观点。如徐增阳等认为，当前，我国村民自治存在如下发展趋势：一、是在工作重心上从建章立制走向权利保障，二是在自治形式上由选举式民主转变为选举式民主与经常式民主相结合，三是在自治主体上由从封闭走向开放，四是在动力机制上从政府推进到群众主导。村民自治由形式民主走向实质民主，民主政治正在内化为农民的心理结构和生活习惯。

#### 二、关于农村基层治理方面的研究

乡村治理模式问题的实质，在于如何分析当前乡村治理体制，即分析哪些因素构成并影响着乡村治理体制的变迁。藺雪春认为：从80年代实施村民自治以来，学术界从肯定村民自治方面提出了“理想村民自治”的乡村治理模式，总体上肯定乡镇政权的性质，支持村民自治；从批判村民自治方面提出了“批判村民自治”乡村治理模式，对村民自治实践和理论，对乡镇政权的性质加以否定。她还认为在乡村治理模式中存在三条线索：1、成本—收益线索：即不论在何种乡村治理模式下，其中的行为主体——各级政权及官员、村干部及其他治理精



英、村民等都是具有独特诉求的利益主体，都要对自身的付出与获得进行衡量。他们力图实现自身利益最大化，但其利益诉求之间存在着或大或小的张力，这就导致他们采取自认为能够促进自身利益的某种行为方式，进而对相应的治理模式产生倾向性的认识、选择甚至抵制，从而影响到这种治理模式的实施进程与效果。

2、权力—权利线索：近现代政治思想的一个基本观点认为，在权力与权利(公共权力与个体权利)之间存在着一定的界线，两者之间存在一种双向制约的关系。个体权利需要得到公共权力的支持和保障，而公共权力需要得到个体权利的认可与监督。在我国的乡村治理当中，国家作为公共权力的代表，为维持其公共权威的乡村基础，以其掌握的公共权力为后盾,在全国普遍推广乡政村治的治理模式，并以其强力体制作为吸纳治理资源的有效工具。而正是由于公共权力的强大，在村治中留下了其强悍的身影，与缺乏组织力量的村民相比处于明显的优势。这种不平衡是造成双方冲突的重要原因。

3、传统—现代线索：传统，往往指过去的、旧的东西，“是社会所累积的经验”，现代主要从现代性上来理解，现代性是16世纪以来西方资本主义文化的产物，突出表现为“工业化、都市化、官僚化、个人化、民主化、理性化”。在我国乡村治理当中，国家试图在保持农村社会稳定的同时，努力推进农村现代化。但各级政权对现代化的理解却一般局限于西方文化的“现代”话语表达上，更看重器物、技术层面。在现实操作中一方面表现为狂热的经济赶超、工业规划，另一方面表现为盲目的破除传统、解放思想等等，而对现代性的多样性特征缺乏充分的了解。

### 三、关于城市基层治理方面的研究

以敬嘉、刘春荣为代表的学者认为，从治理理论出发，分析社会变迁形势下城市基层治理与城市社区构建的内在关系，以及不同基层治理模式所对应的实现途径和社会基础。他们认为中国城市基层治理的基本任务之一在于解决基层治理的政治有效性，构建具备自治能力的现代城市社区。当前的居委会直接选举是一个有益的尝试，通过由政府主导的选举对社区自治组织进行赋权，实现社区权力的让渡和建构，可以较快和较有效地构建以居委会为核心的集中型的基层民主治理网络，减少在国家治理与私人治理之间的隙缝。尹志刚通过研究北京城市政府基层管理体制的改革，认为街道应与区政府及其各专业管理部门的管理职能、权限的划分，街道内部各机构管理职能要进行科学界定及整合，街道应向上与区政府相关专业管理部门进行职能衔接，向下到社区居委会、居民、住区单位、承担公共服务的企业和中介组织以及社团组织、志愿者组织进行职能延伸。从而理顺街道与上级政府专业管理部门的关系，理清并整合街道内部各科室的职能，以便为实现社会治理之道搭建制度性平台，为充分发挥



社区自治组织及其他社会组织的功能拓展更大的治理空间。

#### 四、关于现代中国乡村社会融合组织的研究

徐勇、项继权用现代国家建构理论分析和研究乡村治理问题。他们认为，当下的乡村治理问题是在现代化的背景下发生的，现代国家是现代化的产物。现代国家具有内部性的面向，即主权国家在中央权威下各个部分成为一个有机的整体。从现代国家建构的内部性看，它至少包括两个方面的一体化进程：一是将政治权力从散落于乡里村落集中到国家，纵向集权，形成统一的国家“主权”；二是从统一的权力中心发散，纵向渗透，使政治权力的影响范围在地理空间和人群上不断扩大，覆盖整个领土的人口，渗透到广泛的社会领域，特别是分散乡里村落。关于现代国家向乡土社会渗透的行政机制，徐勇指出，在 20 世纪的中国，特别是在中国共产党的领导下，这种行政体制向乡土社会渗透主要包括：依托于战争期间形成的强大政治动员，各种自上而下的政治任务全面介入到农民的日常生活之中，经及带有半军事化特点的命令式体制。其结果是将自然的分散的乡土社会变为一个行政的有组织的乡土社会。对于政党对乡土社会的融合作用，徐勇认为：乡土社会之所以被整合为一个高度组织化的政治社会，得益于政党向乡村的延伸和渗透。正是在“政党下乡”的过程中，分散的农民组织起来，成为政党组织网络中的成员；无政治的农民具有了政治意识，动员到了党的目标之下。由此，将一个传统的乡绅社会，改造成为一个现代政党领导和组织下的政治社会。对于现代中国建构中的乡村治理来说，政党整合发挥着政权整合所不能够发挥的作用。党组织成为乡村治理的权力主体，它是对传统乡村社会精英治理体制的现代替代物。

#### 五、中国基层政治研究的新突破：乡镇治理与政府制度化

《乡镇治理与政府制度化》一书，就读物而言，作者试图为自己“长期倾心关注的基层政府问题提供一个系统的回应”（第 18 页），因此，用“倾心之作”四个字来形容该书，大概是比较准确的；就读者而言，尽管近年来我的研究注意力逐步转向宏观层面，但对于基层政治的兴趣一如以往。

按通行的做法，对中国政治的研究在逻辑上可分为规范研究与实证研究两大类型，前者倾向于叙述应当如何，后者致力于分析实际上怎样。在更为具体的层次上，这种区分转化为“制度与运作”：前者描述的是制度设计的原则与框架结构，后者说明的是这一制度的实际运作情况。大致而言，（到目前为止）国内学界对于中国政治的著述多为制度结构的规范陈述，或依据法律文本，或依据中央文件或领导人的讲话来叙述中国政治。用政治学的专业术语来



说，大抵属于“老制度主义”的传统（其特点是重视法律文本和正式的制度结构）。因此，不少作品大同小异，若用知识创新的标准来衡量，可谓书的结构编排创新多，而实质性的知识创新少。对正式制度的描述当然是重要的，但对于了解中国政治而言，局限于此又是远远不够的。众所周知，理论与实际、制度与运行的反差，存在于各国政治当中。就比较而言，这种现象在发展中国家更为突出。作为发展中国家的一员，中国政治自然也难以摆脱这一格局。因此，对于下面的反差我们并不陌生：书本（或文件）上写的东西不一定就是现实，而现实发生的可能压根不会出现在书本和法律条文的规定之中。

如何看待和评价这种现象（课本知识与实际生活的脱节；政治教育与科学研究关系的失衡，以及由此带来的各自功能紊乱），是一个需要专门研究的问题，但对于任何致力于中国政治改革的人来说，首先要解决的问题是，如何了解实际发生的故事。用毛泽东的话来说，没有调查，没有发言权。用政策科学的术语来表达，没有充分的信息，就无法制定适当的政策。

在某种意义上，我甚至觉得，对于中国学者来说，认识中国的现实政治要比一般意义上的规范分析更具学术意义上的挑战性。在国内政治学界，规范分析常常与批判性叙述联系在一起，这是用理想对照现实的必然结果。近代以来，西学东渐以及中西文化的冲突与交融，为国人提供了一个自我认识的新基点。在这一脉络下，就政治学而言，国人从西方武库中找到了评价现实政治的道德与制度标准。凡是不符合理想标准的东西，都可以受到质疑、拷问和批判。从历史发展的眼光来看，这种批判是非常重要的，过去、现在和未来都是如此。但是，这种批判性的认识也存在相应的缺陷，它有可能止于表面，因为在这种批判中对中国问题的认识是从外部得到界定的，是因为中国不符合某种标准。就规范意义而言，只要现实不符合这种标准，这种批判就是有效的；但是中国的现实政治究竟是怎样的，这个问题本身并没有得到切实的回答。

这就是在中国语境下，实证研究所具有的意义。认识中国政治要求我们做大量的、系统的实地调查，要求我们进行客观的理性分析，要求我们掌握科学的分析工具以及理论方法。当然，研究对象和资料本身的可接近性也是非常重要的。在这些方面，《乡镇治理与政府制度化》一书为我们提供了一个良好的范本。

作为国内农村问题的研究专家，作者具有为一般人所缺乏的集成优势。例如，作者长期在政府政策咨询和研究部门工作，不但熟悉国家政策制定的宏观背景和过程，而且通过广泛调查和挂职锻炼了解各地农村基层的实际情况（这通常是高校和纯研究机关的学者所欠缺的）。与此同时，通过与国内外研究机构和海外著名中国问题专家的项目合作，作者与学术界



建立起了广泛的联系网络，（由此）得以了解学界的相关研究情况和最新发展趋势。这使作者的研究既具有扎根于乡土研究的生活气息，又体现了理论研究的系统思考（这是一般政府机关研究者所缺乏的）。简言之，微观分析与宏观视野的结合、政策分析与学术研究的结合、本土研究与比较视野的结合、现实分析与改革导向的结合，是本书的一个显著特点，也是本书的吸引力所在。

如标题所示，这本书的讨论主题是乡镇治理，作者分别从组织与人员、财政与债务、权力与问责、控制系统、公共服务、政府前景等方面为我们描述了乡镇政府的实际运作过程，可谓提供了一幅多彩的乡镇治理图，给人留下的印象是深刻的。细读之下，不难发现，作者对乡镇治理所做的研究与其说是一种生理解剖，不如说是一种病理（态）分析。由此我们得以理解为何作者采用诸如“制度异化”或“内卷化”这样的术语。在我看来，作者给出的“基层政府制度异化简析图”（导言部分图2，第12页），点出了全书逻辑结构和理论分析之睛。不过，我倒是建议读者将该图的箭头倒过来看（不是自下而上，而是自上而下），从经验现象的初步概括入手。由此观之，“职能公司化”、“结构碎片化”和“行为运动化”是乡镇治理中频繁出现的表象，“政府内卷化”是对它们的概括。而“制度异化”是更高一层的抽象，它又体现为“制度缺失”、“制度错位”、“制度悬置”、“制度逆变”等特点或类型（它们之间具体如何区分，以及与制度异化和经验表象的关系等还值得进一步思考）。

在我看来，基于基层政治而获得的问题意识以及相应的抽象概念，已经超越了基层政治本身而具有宏观层面的意义。所谓“现象是基层的，但问题是整体的”。这一点也许可从以下两个方面来理解：第一，中国是一个实行中央集权的政党-国家体制，这种政治结构的一个鲜明特点是宏观现象与基层现象之间有着紧密的联系，这不但体现于结构维度的同构性，也表现在运作维度的同频性（当然夹杂着变异性）。因此，基层政治常常以一种特定的方式折射出中国政治结构和过程的内在特征。第二，乡镇治理虽然处于国家政治的基层，但它涉及到诸多重大的现实和理论问题，如国家政权建设、政府职能转变、基层民主化、政府创新、国家与社会关系的重构等。在这一意义上，《乡镇治理与政府制度化》一书为我们认识中国宏观政治提供了一个很好的窗口，尤其是作者提出的“制度异化”问题值得我们认真对待。

在肯定作者研究的同时，我也想提一点希望或建议。随着市场经济的发展和全球化过程的深入，中国不同地域之间的分化和差异正在加大。这在乡镇治理问题上也体现出来。例如，在一些经济欠发达地区，乡镇政府事实上被空壳化了，而在一些发达地区，乡镇政府正在得到强化（设置所谓的中心镇，享受副县级待遇）。乡镇政府的未来命运（角色）是什么？目前



学术界围绕着“撤销论”、“乡镇自治论”、“乡派论”、“乡政自治论”、“乡镇建设论”、“乡镇有限自治论”、“转变职能论”等观点的争论表明了这样一个事实：中国的乡镇治理正在（以及将继续）经历一个多样化的演变过程。在这样的情况下，对不同区域的乡镇治理做比较研究就具有重要意义了。希望作者能够超越本书，在今后的研究中为我们提供质量同佳的姊妹篇。

## 天下智慧·中国基层政治与治理

### 中国基层政治与治理的新特点：政治信任与“重感情”

中国基层政治在这些年的发展中体现出与其它国家不同的新特点。就基层政治的选举方面来讲，政治信任是基层公民参与基层政治选举的重要前提；就基层政治的形成机制而言，中国的基层政治是基于“感情”来组织相应的人际关系与政治活动。

#### 一、政治信任是基层选举中公众参与的前提

在《政治信任与公共参与——宗族政治视阈下的农民政治信任》一文中，大陆学者邱国良选取了中部某省四个大姓家族及二十个小姓家族作为研究样本进行比较研究，考察了“政治信任”与“公众参与”在中国农村呈现出的关联性。研究结果显示：在中国大陆，政治信任与公共参与之间呈现正相关，即公众对政府越信任，参与公共事务活动的积极性越高，反之，积极性越低。

有趣的是，这种“正相关”与西方恰恰相反。作者表示，“在西方民主制国家，政治信任的下降并不必然导致公共参与程度的下降”。他援引了 Hetherington 在 1999 年所做的研究，指出“政治信任下降和投票率下降之间并无关联性，只是与投票选择（即政治支持）具有关联性，即在两党竞争中，政治不信任的投票者支持在野党的竞选者。”

为何会出现这种差异？作者认为原因在于体制环境的不同。西方国家由于实行在两党制或多党制，尽管民众对政府不信任，但并不会必然导致对整个政治系统的不信任。在这样的体制环境中，投票是具有选择权和决定权的，因此民众可以直接影响到政府的重组，进而恢复对政治系统的信任感。

然而在中国大陆，由于政党与政府的一体化，“对政府的不信任将在很大程度上昭示着政治系统已发生某种危机”，民众对于通过投票选举优化政府并无信心，因此会导致公众参与程度的降低。

在这项实证研究中，作者还区分了大姓家族和小姓家族，并调查了它们对不同层级政府



的信任程度。

在对高层政府的信任方面，大姓和小姓家族之间并无显著差异；但是，小姓家族比大姓家族对基层政府的评价更为积极，亦即信任程度更高。例如，在回答“村里是否会重视群众意见？”时，小姓家族和大姓家族认为村里“重视群众意见”的受访者比例分别为 61.2% 和 46.1%，两者相差约 15 个百分点。

作者认为，这与大姓家族曾在改革史上长期遭受政府敌视与不公正待遇有关，也深远地影响了大姓家族的农民对公共事务的参与。例如，47%的大姓家族受访者表示愿意积极参加村集体事项的讨论，而更为信任政府的小姓家族受访者的这一比例为 54.3%，后者比前者高出近 7 个百分点。

这说明，尽管小姓家族在村庄权力格局中处于边缘化，但由于其对政府和村级组织具有较高信任度，其参与公共事务活动的积极性也相对较高——这也再次证明了“政治信任”与“公众参与”之间的正相关性。

## 二、以重感情为特色的中国基层政治

道格拉斯·帕金斯等三位美国学者研究指出，在西方，基层社会根植于带有契约性质的会员制度，是以“协会”为核心来组织人际关系及相应的政治活动。而在中国，基层政治则以“重感情”为关键特征——除了有政治制度和法律制度之类的外在性制度保障，乡里、邻里之间的感情也是基层社会正常运行的基础之一，甚至可以认为是基层社区和睦的必要条件。此类情感能够在很多情况下调和社区的内部矛盾，通过非法律的手段解决纠纷。这一点，可以在古代中国的乡约、族规中寻找悠久的历史根源。

改革开放之后，伴随着大批进城务工的农民以及国有企业私有化的过程，农村的亲属关系和城市中的单位意识虽然已经淡漠很多，但“近邻”的概念却始终存在——人与人之间的熟悉，邻里之间的相互帮助是中国基层社会的感情基础，这种感情基础也逐渐演变为基层政治的基础。

因此，中国的基层政治在根本上是一种基于邻里感情的集体行为。因为感情的沟通作用，社区层面的集体政治行为能够获得个人的承诺和社区范围的支持；也因为人与人之间感情的协调作用，社区集体行为诉诸的是个人和集体的共同利益。

不过，感情在政治中过于突出的作用也为基层政治带来很多不稳定的因素——毕竟，感情中具有很多非理性的因素，同时具有突发性的特征。当社区集体或个人的诉求未被合理回应时，这种强大的、潜伏的情感力量就会促成社会集体性的行为，而且往往诉诸不合理的方



式，村社之间的械斗就是此类恶性事件的典型代表。

那么，就需要某种方式来调整基层群众的感情“冲动”的因素，使基层政治得到均衡。

具体采用何种方式？在这几位美国学者看来，答案是改进基层选举制度。只有通过完善的、竞争性的选举行为，基层群众才能逐渐接受民主的社区意识，并通过此种意识调节基于自身和邻里的感情冲动。也只有社区内的居民以民主的方式参与到社区的各项事宜，才能更多地增强其自身民主素养，了解如何以更好的方式维护自身权利，才能更好地在个人、社区和国家之间主动地寻找到利益的平衡点。

这几位学者在肯定乡里、邻里感情在基层社区的重要作用的同时，也强调利用民主选举制度来谨慎约束容易冲动的感情。他们认为，更为重要的是建立基层群众的社区意识，一种以民主和权利为核心的社区意识，将社区内部矛盾和社区间的矛盾更多得以民主的方式进行处理，而非单纯依赖于集体性的情感，或者来自外部的强大制约力量。如果这样，中国的基层社会将会以良性的方式运行下去，并成为建构整体和谐社会的“毛细血管”。

## 天下智慧·中国基层政治与治理

### 中国基层政治的性别问题：农村妇女参政

中国农村妇女的政治参与有了数量上的改变，但质量仍然难以令人满意。这是英国诺丁汉大学的王正绪和中国人民大学的戴潍娜最近得出的研究成果。这项研究是基于他们 2009 年 6 月至 8 月在江苏如东县的调研完成的。2008 年，如东县的人均 GDP 是人民币 25000 元（排在江苏省 52 个县级单位中的第 24 名），农民人均净收入 7210 元（同样排在江苏省第 24 名），高于全国平均水平（5153 元）。因此，如东这个样本在一定程度上可以视为代表了中国东部经济较为发达地区的县级农村情况。

调查分为问卷和访谈两部份，前者在如东县的 15 个镇里中选取了 5 个情况各异的村庄发放问卷，并成功收回了 200 份问卷；后者则选取了这些村庄里的 20 名女性干部和村民进行半结构式访谈，从而分别从定量和定性的方式了解妇女政治参与的情况。

根据调查的结果，两位研究者有如下发现：

首先，农村妇女已经具备一定的政治参与意识和行为，81% 问卷受访的女性村民认为农村需要女性干部。在这些女性中，97% 曾经在村委会的选举中投过票。

然而，农村妇女在其他基层治理的政治参与方面——例如参与农村大会，向村委会提出



建议，关注农村的财政是否公开透明，以及对村委会领导的熟悉程度等——均明显弱于男性村民。

此外，基层政治组织中女性代表偏低。在如东总数 218 个村委会中，有 19% 没有任何女性干部。而村党支部的情况更加严重，高达 50% 的村党支部没有任何女性干部。

女性村民的公民能力（Civic competence）也偏低——公民能力通常指进行政治参与时所必须的认知和行动能力。一个明显的例子是：她们对于《中华人民共和国村民委员会组织法》这部对农村基层治理进行规定的法律具体内容知之甚少，有 42% 的人表示完全不知道。

两位研究者认为，农村妇女在政治参与上的上述困境可以从社会经济、制度和文化三个方面进行解释。比如，女性接受基础教育的比例明显低于男性，而农村的传统文化也并不鼓励女性参与政治事务，女性对自身社会角色的定位和理解也会限制她们主动进行政治参与的意愿。

在所有影响农村妇女参政的因素中，最为值得注意的是制度方面的因素。研究者认为，造成农村妇女在政治参与中面对的困境的一个重要原因是：在政府的基层治理中，提高女性的政治参与和地位从来不是首要的工作。就如东的情况而言，政府的工作文件显示，即使要提高，重点也更多放在县和镇两级的政府机构里，而不是最基层的村委会。

另外，本应该在保障和提高女性权益中有所作为的妇联，在相关工作里只能发挥有限的作用。妇联的工作重点同样放在了城市地区，而且主要和妇女在社会和经济方面的议题相关，政治方面议题被刻意淡化。这样的情况导致的结果就如上述提及的发现一样，虽然农村妇女在村委会选委中的投票率非常高，而且多数村委会里也至少有一名女性干部，但这些指标主要是为了满足相关法律文件里的规定，女性的政治参与质量事实上并未得到根本的提高。

总括而言，如东的案例显示出：农村妇女目前的政治参与状况有了数量上的改变，以及法律法规上的规定，但是在质量上，以至整个制度和文化因素方面，仍然有很漫长的路要走。

（参见政见网基层政治栏目，有修改）



## 台湾基层政治中的大陆妇女

韩雨亭、杜雪

卢月香现在的身份是台湾一个新兴政党“中华生产党”的党主席，该党拥有 22000 多名党员，多为大陆移居台湾人士，除此以外，还包涵台湾的退役军人、文艺界人士、大学生和“新住民”等。该党目前与 72 个在野政党结盟，党部下属有 32 个对接协会，渐渐成为台湾政治格局中的“关键少数”。

作为党主席，卢月香暂时没计划向公共募集经费，现在党部运行经费完全是她做生意的钱在支撑。比起媒体照片上那个神采奕奕、活力十足的女人，眼前的卢月香显得极为朴实。在预约采访时，她始终在向记者确认一件事——“有那么多优秀的人，你为什么要采访我？”

二十几年前，出生在福建龙岩永定县的卢月香嫁到了台北，成为台湾的首批“大陆新娘”。这些年，她一直在努力证明自己“不比别人差”，她想用自身行动来反抗和消除台湾社会对大陆新娘的歧视，甚至创建政党为她们争取平等地位。如今，这支由大陆新娘组成“中华生产党”开始展现了它的力量。卢月香介绍，最近黄复兴党部一直想和中华生产党合并，在台湾成立一个新住民委员会，只要她答应与黄复兴党部合作，就推选她担任“主任委员”。

### 一、“我为什么要来台湾？”

上个世纪 90 年代，卢月香才二十几岁，她身上有着很多女孩子没有的闯劲儿，性格坚韧，精于商业。她在福建龙岩一所汽车技术学校毕业后，开过大货车、办过煤矿，独闯过广东，后来拥有了一支运输货物和煤炭的车队，利润可观。一次偶然机会，她认识了一位到访大陆的台湾太太，这位太太对她印象特别好，当即希望她能成为“儿媳妇”，并主动索取几张照片。没过多久，她接到了来自台湾一位男士电话。就这样，她成为了一名“大陆新娘”。

上个世纪 80 年代起，迅速富裕起来的台湾出现了婚姻难题，“外籍新娘”渐渐多起来，她们大多来自越南、泰国、柬埔寨。上个世纪 90 年代起，大陆新娘开始登陆台湾。在卢月香人生设计中，从未想过到台湾。这场婚姻犹如冒险，旁人完全无法理解，作为一个女人，当她面对陌生的世界时内心是多么恐惧。“当时我带了 2000 美元，如果跟丈夫过得不好，被抛弃了，我就用这笔钱买一张返回大陆的飞机票。”卢月香笑着回忆道。这 2000 美元终究未能用上，但“大陆新娘”的身份，还是让她在台湾的生活举步维艰。因为长期的两岸对峙和意识形态宣传，再加之社会文明和经济差异很大，台湾民众对大陆新娘多有歧视和偏见。

首先是来自政府层面的歧视。据媒体报道，曾经台湾当局以打击假结婚人蛇集团为由，



对大陆新娘入岛施行了严苛的面谈机制。很多面谈官员并未经过严格训练，面谈所提出的问题无奇不有，甚至十分荒诞：例如先生穿什么内裤；用什么颜色的牙刷，牙刷放在哪一边；起床后哪只脚先着地……

“大陆妹”的称谓代表了部分岛内民众的陈见，是好吃懒做、不务正业、知识水平低的代名词。这让大陆新娘在台湾享受着“次等移民”的待遇，没有完整的继承权、结社权，未获台湾身份证不能参加任何协会、组织，违反社会治安条例即可能被驱逐出境。这些不平等待遇，让大陆新娘群体一直游荡在台湾社会的最底层。

1992年，刚到台湾时，卢月香已经感受到了来自四面八方的异样眼光。“到市场买菜会被人鄙视，到诊所看病，主治医生见我是大陆来的，随便看看就让我走了，这种歧视让我很委屈。”卢月香老公家是开超市的，嫁过去的第三天，她就开始帮助老公做生意。因为没有工作权，即使是开店，她也不能站在柜台前，只能在旁边帮助丈夫，这完全挑战了她的心理底线——在福建龙岩时，她曾是车队的领导者。前三年，她几乎“每晚都在流泪”，不习惯台湾的生活，十分想念亲人。卢月香不止一次问自己：“我为什么要来台湾？”

人生地不熟，不能挣钱，更令人郁闷的是，当时两岸关系紧张，周围很多人认为她是大陆“派过来的”，走到哪都有人监听。结婚三年，她跟丈夫总共“讲不到十句话”。丈夫做生意，早出晚归，深夜十二点才回家，洗完澡就睡觉了。结婚了几十年，她不知道丈夫性格、爱好是什么，两人相处太少了。

“虽然婆婆待我像女儿一样，但我还是能感受到她内心的防备，生怕我将财产拐到大陆。”卢月香说。为了用最快时间融入到台湾，卢月香决定建立一个社交圈。“凡是到我这里来客人，只要来第二次，我一定会要电话号码。我想多认识本地人，进入他们的社交圈，了解当地文化，包括认识社团和政党的人。”卢月香说，她用7年多的时间建立了一个庞大的人脉网络。

这些朋友大多是台湾当地的阔太太，生意上的常客。为了建立感情，卢月香会给她们最低折扣和优惠，好的商品也都会留给她们。只要有时间，她就请她们吃饭、喝咖啡。卢月香深刻体会到大陆新娘在台湾的艰辛。她经常向台湾本地人打听社区是否有大陆新娘，只要有，她就前去结识，并将所在社区“大人物”请出来喝咖啡，拜托今后多照顾。卢月香说大陆姑娘很难交上真心的台湾朋友，交朋友也需要成本，她本人很节省，从来不买化妆品，挣的钱大部分都花在交际上了。

## 二、“发出的声音很少被回应”

时间久了，卢月香意识到，如果只是请客吃饭，不能解决大陆新娘生存现状的根本问题。



她和几位志同道合者创建了一个协会，两个月后，会员达到 400 多人。因为没拿到台湾身份证，按照台湾法律，她不能担任协会理事长，只能聘请当地一位长者挂着虚衔，实权掌握在她本人手里。

为了结识台湾岛各地区的大陆人，她经常组织协会成员到台湾各地区游玩。她声称：“全岛每个区块都有我认识的人。”就这样，她先后创建了 12 个社会团体，她说创建这些社团只有一个目的：“为大陆新娘发出一点声音，为她们争取一些地位和权利。”

但这股少数力量并未获得台湾当局和主流社会的重视，卢月香说：“发出的声音很少得到回应。”卢月香认为，如果想让台湾社会改变陈见，获得主流社会认可，她必须要证明自己。2001 年，她领取到了台湾身份证，当年 5 月份她就加入国民党，2002 年进入国民党中央党部做党工。两年后，她将创建的协会更名为“蚂蚁雄兵”，全力支持连战、宋楚瑜竞选。

在国民党竞选团队中，“蚂蚁雄兵”只是一股新生力量。卢月香说：“凡是到我这里买东西的，我都是半卖半送，让他们投连战的票。”方法行之有效，“蚂蚁雄兵”发展到了 2000 多，但“三一九枪击案”让连、宋总统大选落空。2007 年，她再度成立“悍马雄兵”，本人担任马英九、萧万长竞选总部分会会长及后援会总队长，全力协助马，萧竞选。2008 年，她担任了 8 位中国国民党立法委员候选人的总顾问。

为了让国民党当选，卢月香不惜血本，前后花去了几百万新台币。她说：“全家出动到大陆帮忙拉台商的选票，我包了几辆旅游巴士到桃园机场欢迎台商返台投票。此事感动了马英九，胜选后，他答应为大陆新娘争取缩短获得台湾公民身份的时间。”

据《两岸人民关系条例修正草案》规定，大陆新娘在台要满六年才有工作权（此前是八年）。结婚满两年或已生育子女，只能申请在台依亲居留，而在四年的“依亲期”内，只有八种情况能申请工作许可。不少大陆配偶无奈选择打“黑工”。

2009 年 4 月，台湾“立法院”终于通过《两岸人民关系条例修正草案》，开放大陆配偶在台湾的工作、继承及请领劳保给付权利。

### 三、下一个目标：立法委员

在创建了多个协会后，卢月香发现社团影响力有限。“台湾目前有几百个协会，有很多打着帮助大陆新娘名义获得好处，常用开会方式将大陆新娘召集起来，欢迎她们加入社团，最重要的环节，往往是推销化妆品。他们根本不关心大陆新娘。”卢月香说。

台湾经历也让卢月香学到很多东西，她结交了很多政治家和知识分子，他们很热心，给她传授了很多知识，改变了她很多观念。她逐渐认识到，如果想为大陆新娘争取更大利益，



需要组建政党，进入台湾立法机构，行使参政权。

2010年，卢月香和一群姐妹向台湾内务部门申请成立中华生产党，她担任党主席。在该党的成员结构中，七成以上都是大陆配偶。作为一位大陆新娘，卢月香组建政党的想法让很多人不理解。“他们认为我想得到各方好处，想争权力，出风头。”卢月香说

最初，中华生产党章程里写有“以促成两岸和平统一为宗旨”，台湾内务部门提出，可以口头上讲，但不能写在章程里。卢月香坚持要写，她说：“台湾有人可以喊台独，为何我就不能提统一呢？”“统一”只是代表了卢月香追求两岸和平的意愿，如果两岸对峙，最为难的可能就是她这样的大陆新娘了。

2012年，卢月香以一个政党主席的身份，号召所有党员，联合其它几个政党组成“悍马雄兵”，全力协助国民党拉票，最后国民党再度胜出。因为选举有功，台湾当局给她颁发了一等勋章。

“我希望大陆新娘在未来能有左右蓝绿阵营的力量，促进两岸和平交流，成为一条纽带。台湾有34万大陆新娘，她们背后是34万个家庭，拥有台湾身份证的有20多万，这是一个庞大的选举后援军。”卢月香说。中华生产党的日常职能更像大陆的“妇联”，不但为大陆新娘争取平等待遇，还帮她们解决家庭纠纷，提供培训，帮助找工作等等。目前，台大医院6000多名看护人员几乎是大陆新娘，卢月香有个姐妹是职业中介公司的董事长，她承包了该项业务，推介的人选大多是大陆新娘。

这些年，她见证了太多大陆新娘的辛酸。有的嫁到台湾发现上当了，夫家很穷，实在想家了，就向姐妹借些钱买身漂亮衣服和礼物，回大陆探亲。有的丈夫死后，被家族排挤，在台湾又找不到正式工作，只能到餐厅和KTV打工，晚上就睡在沙发上……逢年过节，总有些大陆新娘被丈夫赶出来了，无家可归，只能到党部暂时居住。

列举这些事例，卢月香只想说明——“台湾不是天堂”。在台湾中部地区依然有贫困现象，许多家庭连营养午餐都交不起。她说：“这几年大陆富有了，观光客到台湾旅游，购物时往往一次性就刷好几万人民币，对台湾人的刺激很大，他们平常很少这么花钱的。”但经常往返于中国大陆和台湾的卢月香知道，大陆只有沿海地区经济好一些，内地并不富裕。

近两年，她领着一批台湾人返乡投资，在福建龙岩地区栽种2000亩以上的台湾稻米。每年，她都会给内地灾区赠送几百吨大米，雅安发生地震后，她就在厦门组织了一批营养大米送往灾区。

如今，卢月香游走于中国大陆和台湾、政治与商业的边缘，她结交了很多大陆的地方政



府官员，她的身份优势和社交能力进一步体现，在两岸交流中充当了纽带的角色。

卢月香带领的中华生产党目前已与台湾 74 个政党结为兄弟党，每月开政党大会时，她都会介绍两岸的政策、法律以及大陆的一些观念。

2016 年的大选在即，现在台湾岛内两大政党都在抢票和铺路。卢月香说，经过两次败选，民进党一些人的观念也变了，不再提“独”的事。如果想要获得支持，民进党只能改变，“不能拿台湾 2300 万人民开玩笑。”黄复兴党部之所以想和她合作成立“新住民委员会”，也是看中了她手上的选票。对此，她态度很明确，想要选票，可以给，但有条件，必须给一席立委身份，如果答应，她会让所有党员加入国民党。经过和黄复兴党部几轮谈判，黄复兴党部已基本答应了她的条件。（引自《经济观察报》，有修改）

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

## 治国之道·乡村治理

【编者按】：伴随着社会主义新农村建设走向深入，乡村问题又一次引起政学各界越来越多的关注。在传统社会向现代社会转型的过程中，乡村治理模式发生了翻天覆地的变化，同时也造成了乡村社会的全面紧张。如何在变动的时代环境中构建一种适应中国乡村的治理模式，已经成为解决中国乡村问题的关键所在。

### 乡村建设运动：民国时期对乡村治理的探索

20 世纪二三十年代，世界资本主义各国发生严重经济危机，资本主义国家向中国倾销棉、小麦等农产品，中国农业经济遭受空前沉重的打击。再加上国内连年的军阀混战、封建地主的剥削和频繁的自然灾害，导致农产品价格低落，农民的购买力锐减，土地价格下跌，耕地荒芜，农民处于绝对贫困状态，很多农民流离失所。

由于内忧外患，中国农村极度衰落凋敝。国民革命失败以后，农村的农民和土地问题又成为左右革命全局、关系中华民族生死存亡的基本问题和中心问题，各党各派都把注意力转向农村，并提出自己的政治主张。一批胸怀报国之志的知识分子，试图通过乡村建设重新整治中国社会，为中华民族探索出一条新路。他们在山东、河北、江苏、安徽等地掀起了轰轰烈烈的乡村建设运动，参加这一运动的学术团体和教育机构有 600 多个，建立各种实验区 1000 多处。当时领导建设影响最大的是梁漱溟和晏阳初。

#### 梁漱溟的乡村建设运动



梁漱溟（1893—1988），中国著名学者，社会活动家，他在《乡村建设大意》中系统地阐述了乡村建设兴起的原因、内容、方法和意义等，他对乡村建设运动的设想主要有以下三方面。

一是文化建设。他认为中国问题就是“文化失调——极严重的文化失调。其表现出来的就是社会构造的崩溃，政治上的无办法”。在谈到乡村建设的意义时，他指出：“救济乡村便是乡村建设的第一层意义，至于创造新文化，那便是乡村建设的真意义之所在。乡村建设除了消极地救济乡村之外，更要紧的还是在积极地创造新文化。所谓乡村建设，就是要从中国旧文化里转变出一个新文化来。”

二是建立一个新的社会组织和构造。梁漱溟乡村建设的宗旨是培养新礼俗，实现以礼俗为表现形式的中国文化固有的人文精神和以法制为根本原则的西方文化的科学理性两者之间的优势互补。中国固有的社会是一种伦理的社会，情谊的社会，这种风气在乡村里还保存着许多，都市中则已被摧残无余，乡村原来是人类的家园，因此新礼俗建设必须从乡村开始。其重点就是在乡村建立起全新的社会组织。从具体过程来看，乡村建设以乡农学校为主，通过教育使农民自觉，让农民自己去建设乡村自治、乡村自卫、乡村教育、农业改良以及风俗改良等方面，从而解决农村的社会问题。

在上述设想的指引下，梁漱溟开展了一系列的实践。1931年，在时任山东省主席的韩复榘支持下，梁漱溟来到山东并在邹平县办起了山东乡村建设研究院，选取邹平作为乡村建设的实验县，系统而有序的开展了“政教合一”的试验。当时邹平县政府有15间大办公室，梁漱溟改革了旧有的行政方式，实行合署办公。邹平县的整个行政系统实行教育机关化，以教育力量代替行政力量。县以下设乡学，设置乡学村学的目的是培养新政治习惯，训练乡下人对团体生活及公共事务的注意力与活动力。梁漱溟等取消乡镇公所的组织，将其变为乡学村学，当然并不是不要自治组织，而是要培养训练乡村自治组织的自治能力。促兴农业是乡学村学的主要活动，在农业技术推广方面，包括改良种子，防病虫害，改进工具等内容，并且推动信用合作、产业合作、消费合作来促兴农业经济。

这场乡村建设运动在某些地区某些领域取得了一些成果，它使人们的思想观念发生了一定的变化，触动了农村的一些陈规陋习，发展了乡村教育，在一定程度上提高了人们的生活水平等等。但总体来说，这些成果与发起者的初衷相去甚远，乡村建设运动在乡民中并未引起多大反响。1937年，日本入侵中国，乡村建设运动草草收场。

### 晏阳初的乡村建设实验



另一位著名的乡村建设运动的骨干分子是晏阳初。晏阳初（1890—1990），是著名的教育家和社会学家，他对乡村建设的见解可以归纳为以下两方面。

一、乡村建设的使命是“民族再造”。乡村是中国的经济、政治和人的基础，应得到充分的重视。他在《农民运动的使命》中指出：“中国今日的生死问题，不是别的，是民族衰老，民族堕落，民族涣散，根本是人的问题，是构成中国的主人，害了几千年积累而成的很复杂的病，而且病至垂危，有无起死回生的方药问题。”这个问题的解决对农村其他问题的解决起着非常重要的作用。

二、“四大教育”。根据在农村从事平民教育的经验，晏阳初总结出了中国人的四大缺点即“愚、穷、弱、私”。这四种缺点是有因果关系的，即愈愚愈穷，愈弱愈私。由于这四大疾患的存在造成了“民族衰老、民族堕落、民族涣散”。（晏阳初，1989：294）针对这四种大病，晏阳初摸索出了一套综合的农村改造方案，平教会的乡村改造运动针对性地实施了文艺、生计、卫生、公民四大教育，“以文艺教育救愚，以生计教育救穷，以卫生教育救弱，以公民教育救私”（宋恩荣，1989：52），这就是所谓的四大教育。通过扫盲，在人人获得最低限度的文化程度之后，以“文艺”教育救愚，生计教育救穷，卫生教育救弱，公民教育救私。

1926年，晏阳初选取河北定县作为实验研究中心开始尝试四大连环教育，以培养广大农民的“知识力、生产力、强健力和团结力”。在实验过程中，将四大教育运用到乡村建设中，即形成了乡村四大建设：文化、经济、卫生、政治四大建设，使乡村平民教育与乡村改造融为一体，以此来培养农民的智识力、生产力、强健力与团结力，实现改造乡村造就“新民”的目的。这是贯穿晏阳初乡村改造思想的核心，也是他在对中国国情和农村社会进行深入调查研究基础上得出的结论，集中体现了晏阳初从事乡村改造运动的主旨。扫盲、改良农作物与畜牧品种、兴建剧场与广播电台、兴办产销合作社和实验银行、创办《农民报》、组织同学会与“公民服务团”、建立农村公共卫生体系等构成了定县实验的主要内容。在十年左右的时间之内，平教会的定县实验取得了一定成绩。比如，“科学农民化”的主张在一定程度上削弱了农村封建迷信的盛行和生产力的落后，提高了农民的科学意识。又比如，“四大教育”连锁实施、综合治理的系统改造思想，这实际上包含了一种“大教育”观念，说明农村教育必须加强与社会政治、经济、文化的联系，为农村社会生产服务，为改善农民生活服务。

但是，他把改造民族的全部希望寄托在教育身上，同样由于没有触及农村经济的根本问题——土地问题，广大农村仍保留着原有的生产关系，农村问题也就不可能得到根本解决。



乡村建设运动失败的原因是什么呢？1935年梁漱溟在山东乡村建设研究院的演讲中提到乡村建设中的两大难处，而这两点很大程度上可能就是导致乡村建设失败的主要原因。第一点是社会改造的独立性和对政府依赖性之间的矛盾。实际上，与政府建立一种良好的合作关系对于乡村建设是有益的，但一旦这种基于权力不平等的合作关系变成依附关系时，社会改造就有可能失去正当性，革命性会屈从政府的惰性而丧失动力。事实表明乡村建设运动，如果不能有效借助政府的力量来推行各种改革的措施，使乡村工作变成了地方的行政内容之一，往往是无法实现建设的目标。第二点是乡村改造主体的错位。实际上，整个乡村改造都是为了唤醒地方自治力量，实现乡村的自治。但由于乡村建设不是民众的自发运动，而只是一种外力推动，乡村建设的主体不是村民而是村外有识之士，不可避免出现了“乡村运动乡村不动”的现象。以上两点虽是主要原因，但却不是乡村建设运动失败的最根本原因。梁漱溟的乡村建设运动只是在原有制度的框架内实行浅层次的改革，并未触及农村的土地所有制，而最本质的土地制度不变的话，一切附着于其上的生产方式和制度都很难改革。它不可能从根本上改变剥削和压迫制度这一农民陷于贫困落后的根源，因此，它无法激起广大农民的热情和向往。

## 治国之道·乡村治理

### 从“政社合一”到“乡村治理”：建国后乡村治理模式的演变

#### “政社合一”：乡村治理中“的国家主导模式

新中国成立以后，农村实行了“三级所有、队为基础”的人民公社权力体系，国家通过各种手段占据了大部分社会领域。随着合作化、集体化运动，国家与乡村社会的关系发生了巨大变化，国家在制度上进一步巩固了对乡村社会的强力整合与控制。这一时期村庄的组织基本上是由国家“嵌入”的，农民直接处于国家政权的严密控制之中，这种控制表现出较强的政治“全能主义”倾向，这一政治全能主义使得乡村的社会生活军事化、经济生活行政化、精神生活一统化，国家的政权建设达到了前所未有的程度。可以说，人民公社制度完成了政治的一体化，将中国乡村社会的广大民众纳入到无所不包的政治体系之中，国家增强了对农民的动员和控制能力。有些研究者认为，国家对乡村的强力控制造成了干群分化与权力过度集中。公社组织是按照工业组织的科层制和国家组织的统一性加以治理的，在自上而下的科



层制和全国高度统一的领导体制下，农民的自主性和乡村发展的多样化受到抑制。但是它的历史意义在于，“彻底推翻乡村的旧秩序，使中国借以完成 20 世纪的历史任务：‘重组基层’使上层和下层、中央和地方整合在一起，使中央政府获得巨大组织和动员能力以及政令统一通行等诸多好处。弱化了村民对家族和地方的认同，集中了公共物品进行建设，保证了农村建设的物质供给等”

从一个长时段来审视，人民公社的治理模式有其特定的意义。社会主义中国成立后，不仅国家的经济基础特别薄弱，而且面临严峻的国际形势，内忧外患使得国家需要加快发展。而发展首先要把农民组织起来，集中资源以服务于国家建设大局。1953 年 11 月，国家决定实行粮食统购统销，政务院第 194 次政务会通过了《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，把分散的小农经济纳入到国家计划轨道，以促农民走上互助合作的社会主义道路。统购统销切断了私营工商企业与农村的联系，加速了二元结构的形成。但是他起到的积极意义是应该充分肯定的，因为它保证了整个国家工业化起步时所必须的粮油供应，这对于市场、物价和全国人民生活的稳定都是功不可没的。同时改善了农业发展的困境，农业化合作之初的调查也显示，拥护合作化的农民占到 90% 以上，因为农民认识到，走合作化的社会主义道路是中国农业的根本出路，也是中国农民的根本出路。农业的合作化摘掉了农民几千年的小农帽子，使得农村成为一个团体社会。实现了国家与小农社会的对接，这样不仅使得农村资源得以最大限度地使用，而且使国家权力更为快速地进入到乡村社会，政治、经济与社会很快结为一体，这个时期的“政社合一”的治理模式成为必要选择。

现代国家与乡村社会的快速一体化使得人民公社全能治理模式的形成成为必然，国家面对如此庞大的小农群体，单纯依靠农民的自发性显然难以组织起来，必须进行制度完善，1958 年 8 月 29 日颁布的《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》，首条即指出“人民公社是形势发展的必然趋势”。几年之后，公社制度迅速在全国推广开来，公社的规模与建制不断扩大，有的公社达上万人，为了强化管理，形成了“队为基础，三级所有”的管理模式，这样乡村的治理模式基本定位。这种治理模式不仅是政治的管治，也伴随着意识色彩的教育与革命文化的传播，尤其是乡村文化建设非常丰富，在物质缺乏的年代，经常性的文娱活动调动了大家的生产热情，“尊老爱幼、邻里互助”等优秀文化观念的教导，使得村庄共同体得以长期维系。如果从一个时间断点来看，人民公社制度确实存在一些弊端，尤其是到后期限制农民的创造性，民主化不足使得制度逐渐僵化。但是放宽历史的视野，人民公社为国家战略目标的实现做出巨大贡献，也是特殊情况下的合理选择。首先，国家要立足于世界，必



须发展工业，而当时内忧外患，工业化的资源只能依靠从农村提取。这就涉及如何快速实现从分散小农那里获取资源的问题。而人民公社制度则解决了国家与分散小农交易的难题，因而，人民公社制度具有合理性，某种意义上讲是中国现代化战略选择及当时国际国内处境下的必然结果。其次，对于农村发展来说，中国在人民公社时期较好地完成了对乡村社会的制度化渗透，国家的组织动员非常强。通过将生产队建立于自然村基础上及通过工分制度来降低管理成本；通过意识形态教育来提高农民的认同和调动农民的内在积极性，使得人民公社发挥了内在效率，在为国家工业化作贡献的同时，也发展了农村生产，提高了农民素质。第三，共产党人在革命和建设成功地把农民组织、动员起来，使老百姓与共产党分享了大致相同的文化和理念，成功地塑造了农民的民族主义和国家主义观念，共产党人在更加激烈地破坏旧的文化网络和伦理观念的同时，成功地营造了新的文化网络和伦理体系，人民公社为农民提供了生活和生产的意义系统，从而使农民可以从生产和生活中获得意义感，这在某种意义上来说才是中国国家政权建设得以完善的关键所在。

这个时期的乡村治理明显是服从于现代国家建设的需要，从一定意义上来说乡村治理体现的是一种国家治理，国家主导着乡村社会的发展。而且由于建国初期的特殊国情决定这个时期很难实现民主化、公共化的乡村治理，从国家现代化的战略选择来说，这个时期最重要的是把民众组织和动员起来，有效地从农村持续提取足够多的资源，这是历史的要求也是历史的选择。

### 从“国家治理”到“乡政村治”

20世纪80年代以来，中国已经建立了完整的国民经济体系，农村经济占国民经济的比重越来越小，国家越来越不依赖于从农村抽取资源来进行现代化建设。随着家庭承包经营为主的农村土地改革的实施，农民从国家性的地方政治经济共同体中迅速回归到家庭组织中，这个转变使得农民一夜之间又似乎回归到传统，国家政治也回归到乡村现实中。但是这个时期的传统文化权力网络已不复存在，国家的抽身也使得农民公共公共品供给、农民组织生产等方面出现了大量问题。

十一届三中全会召开后，我国农村经济体制改革率先起步，推动农村政治体制改革发生巨大变化。1983年10月，《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》，正式宣告人民公社开始解体，从此确立起“乡政村治”体制模式。同时，1987年11月第六届全国人民代表大会常务委员会第23次会议又通过了《村民委员会组织法（试行）》，并于



1988年6月1日开始试行，于是在全国农村基层普遍地建立了村民委员会。从而用“乡政村治”的新的政治模式代替了人民公社“公社、大队、生产队”三级管理的模式，“乡政村治”的治理架构最终确立。具体而言，“乡政”指的是乡一级政权（包括镇政权），是国家依法设在农村最基层一级的政权组织；“村治”指的是村民委员会，是农村基层的群众性自治组织。乡镇政权和村民委员会的结合，形成了当前有中国特色的农村基层的一种新的政治格局或政治模式，这种治理模式并不是由国家主导，乡与村是一种指导与被指导的关系。在村民自治的实行初期，农民的热情较高，在整个八十年代农村经济有了很大的发展，农民收入有了相当的提高，农民负担不重，乡村干部也为了获取民心而轻徭薄赋，无为而治，乡村治理状况

随着乡村治理的深入，国家在具体的治理过程中需要和分散的小农打交道，以支持现代国家建设，要实现这个目标，由于国家权力退出乡村后需要依靠基层行政力量来主导。于是国家在乡村治理实践中实行政治承包制和压力型体制，以数字化的考核机制来动员基层政府的积极性，同时以此来监督地方政府，但是这一策略在乡村治理过程中成为基层政权单纯制造政绩的动力，治理模式的弊端不断暴露，正如有学者所观察到的：乡镇政府权力自我扩张和利益自我膨胀使乡镇政府步入“既非纯国家的，又非纯社会的”状态，导致新一轮“国家政权内卷化”和“经纪体制”的复活。从乡村社会权力制衡角度看，“乡政村治”模式是无能为力的，乡镇政府由于控制了“乡政”的主导性权力，而对村庄的自主性也起到了强大的牵制力，村庄在体制上受制于乡镇，因此，大量的资源被乡镇提取，服务于基层政权建设，并不断向上层层传递。农民的负担也因为乡村的这种治理政治及农业税的存在而不断加重。农业税的加重使得政府征收难度加大，必须进行机构扩张，而这种扩充又需要更多的资源来维持，于是陷入了机构膨胀的“帕金森”怪圈之中。在这个过程中出现了基层政权“赢利性经济”的复归，同时由于权力的集中使得乡村干部的腐败越来越严重，干群关系日益紧张，乡村的治理性危机不断暴露，并日渐烘托为严重的政治性问题。20世纪末，因社会转型而加剧的“三农”问题突出，乡村治理遭遇新的挑战。以农民负担为中心的“农民真苦，农村真穷，农业真危险”的“三农”问题成为乡村治理的时代困境。

其实在人民公社解体后，国家治理方式的变革使农民的生产积极性被调动起来，国家希望结束对小农高成本的治理模式，通过家庭联产承包、村民自治等政策达到村民自我治理、自我发展的目标，这不仅可以减少治理成本，同时国家还可以不断从农村提取资源，可谓一举两得。但是在现代国家政权建设没有完成之前，一方面国家缺少对基层政权的监控能力，



另一方面国家缺乏与小农进行交易的低成本制度化手段，乡村利益共同体很快便得以形成。国家的制度建设在丛林状的底层政治面前趋于失效，国家政治的合法性受到极大挑战。由此，国家为了斩断造成治理混乱的主线，自 2003 年开始，在全国农村实行税费改革，并最终在 2006 年取消农业税，以此来增强自身的合法性，并彻底解决乡村社会中不断出现的治理性危机。应该说国家这一举措是现代国家政权建设中的必须步骤，也是当时形势所迫的必须之举。而这一治理的技术性变革虽然暂时改变了乡村社会的治理性危机，却因缺乏一定的社会基础变化的协同，在农村社会的后续发展中又出现了很多伴生性问题。

## 治国之道·乡村治理

### 乡村治理结构改革的走向：强村、精乡、简县（徐勇）

随着税费改革的推进，在与税费改革相配套的乡村治理结构改革中，应该以强村、精乡、简县为取向，对农村利益关系进行再调整，使税费改革的好处真正为农民所享受。

#### 强村：增强村的财力和自治能力

村是中国农民生产和生活的基本组织单位，是初级社会群体，只有增强村的财力和自治能力，才能为农民的生产和生活提供最基本的保障。

改革开放以来，尽管村的地位日益重要，而村的财力和相应的自治能力与其地位很不相应。这在农业地区特别突出。首先是在家庭经营的条件下，农民成为利益主体。村不可能如过去的生产大队和生产队一样控制资源和调配财力。其次是 1984 年以后，建立乡级财政，乡可以运用政权的力量向农民收取税费。村至多只能搭便车，获取一些利益。而在正式的利益分配格局中，村的利益也经常会以各种名义被侵占。如在一些地方推行“村财乡管”，为数不多的财力也得为乡级政府所控制。正因为村的财力薄弱，导致村的功能难以有效发挥，无人办事，无钱办事成为村的普遍现象。

实行税费改革，本意是减轻农民负担，但并未解决村级财力困难问题，反而进一步弱化了村级财力及相应的自治能力。首先，税收由县统一征收，开支由县统一下拨，县在财力分配中的地位更加突出。而从县，到乡，再到村，是一种漏斗式的财政体系，即愈到村，财政份额就愈少。其次，村级财力进一步削弱后，村要履行的政府任务并没有减少。从收入与付出的比较看，村干部的收入微薄，只能将工作精力主要应付于政府下派的任务，对本村的事



务更多的是应付。如果说过去“三提”中有一项内容就是支付干部补贴，干部不为村民办事，在法理上无充足理由的话，那么，税费改革后，村级干部的报酬由政府部门核算并下拨，更具有吃“官饭”的性质。再次，实行税费改革后，乡村两级取消收费项目，如生产共同费等。村的公共工程和公共事业通过“一事一议”的方式解决。从形式上看，这有助于治理乱收费，发挥民主决策的作用。但是，这会造成两种后果，一是县级地方有“甩包袱”的心理，对村的公共工程和公共事业不愿再承担责任。二是农民交税后，认为村公共工程和公共事业应该由收税的政府所承担，不愿再出钱。这就使得村缺乏财力为村民办事，村民自治的能力大大削弱，民主自治因此沦为“空壳民主”，因为没有什么事可以民主决策，也没有多少事务需要民主管理和民主监督。

这就需要进一步思考税费改革的目的是了。税费改革不是简单地减轻农民负担，终极目的应该是有利于促进农村经济社会的发展。如果在税费改革后，村的财力进一步弱化，村不能为农民提供相应的生产生活条件，农民不能增收，那么，税费改革的减负成效就会大打折扣。

所以，税费改革作为一项利民工程，要真正体现税收“取之于民，用之于民”的公共财政原则。农村税收取之于农民，应该主要用之于农民。目前的税费改革为什么不仅未能增强反而进一步弱化村的财力，不能真正用之于民呢？主要是“取之于民，用之于民”的现代公共财政原则与传统的由国家控制财力的治理体制的矛盾，具体反映为县、乡、村三者的利益分配仍然是以权力大小为主导的。当然，这种状况不能简单地认为县乡政府不愿将财力用之于民，而是现有的县乡体制所需支出太多，只能实行漏斗式的财政。所以，不改变农村治理体制，重新构造县、乡、村利益关系，便难以增强村的财力和自治能力，从而促进农村经济社会发展。

### **精乡：变乡级政权为派出机构**

县、乡、村的利益关系在很大程度来自于改革开放以后的治理体制。也就是说，尽管农村的财力不多，但必须在县、乡、村三个层级上分配。自乡级财政建立后，在以农业为主的地方，农业生产的有限剩余一直无法满足乡级政权的需求。

一是乡作为一级基层政权单位，其行政开支迅速增大。

在中国历史上，长期实行的是中央到县的垂直管理与县以下的乡村自治管理相结合的治理体制。其主要原因是可以减少官僚机构，节约治理成本。即使是人民公社，实行政社合一，公社更多的也是县以下根据农业社会需要设立的一级行政组织，是不完整的一级政权。人民公社体制废除后，乡镇成为国家相对完整的一级基层政权。国家政权下沉到乡镇一级，将乡



镇作为一级地方进行“块块”式治理。在单一制和统一领导的国家治理体系下，这就意味着乡镇一级也得根据与上级对等对口，而不是根据农业社会自身需要的原则设立机构，即上级有什么机构和部门，乡级相应要建立，而不论机构是否有相应的功能和对象。以往所说的基层是“上面千条线，下面一根针”，现在实际成了“上面千根针，下面千条线”。因为，乡既然是一级政权机构，就必须要与上级对应。每个上级机构和部门都要在乡一级找到自己的“脚”。目前，乡级普遍有党委、人大、人民政府、政协联络组等4个正乡级机构，即通常所说的“四大班子”；与县对应设有乡级纪委、武装部，加上前4个乡级机构，被称之为“六大班子”。仅乡级领导干部一般达15名以上。乡级部分的内设机构也与上级对等对口，如乡级党委也内设组织、宣传、统战等机构，乡级政府设有与县级政府相对应的部门，分别都有专职人员。不仅如此，县级各个部门也分别将其管理机构向下延伸，在乡级设立各种站、所。由此使乡级机构在原人民公社体制的基础上迅速膨胀起来。同时，乡作为一级政府，要负责本行政区域的文化、教育、卫生、社会等事业。这些事业过去大多是民办的，后大多改为“公办”，由政府负责。机构、人员、办公成本、社会功能的扩张，必然导致乡级财政开支迅速扩大。

二是乡级政绩驱动与财力支撑的矛盾愈来愈突出。

在乡镇设立基层政权，特别是建立乡级财政，本来有利于调动基层的积极性。在一些地方，特别是沿海工商业发达的地区，这一体制也确实发挥了重要作用。财政部《乡(镇)财政管理试行办法》中规定的“总额分成”、“超收分成”等原则都有利于调动基层积聚财力，并增强政权能力的积极性。这也正是沿海地区乡镇干部积极招商引资的重要动力所在。面对沿海地区农村迅速现代化的压力，内地农村发展经济的欲望更强烈，发展经济成为第一政绩。而内地毕竟以农业为主，不可能照搬东部沿海模式，招商引资，发展工商业。但是，在压力型体制下，作为一级政权机构，也有发展经济的政绩要求。出于政绩驱动，许多乡镇热衷于建设一些实际作用不大，农村发展并不需要或者超出财政能力的“政绩工程”。这些“政绩工程”不是向外挖掘财力，而是向本地农民开发财源。如脱离实际的“普及九年义务教育达标”，每个村都要举办企业等。而现行的体制也为其提供了便利。这就是在乡镇财政中有“自筹资金”一部分。尽管国家明文规定自筹资金“不得随意摊派”，但不向农民摊派，何以来资金呢？这正是“乱摊派、乱集资、乱收费”等问题屡禁不止的重要原因。

三是县与乡之间的责、权、能不一致和不对称。

一级政权必须有一级相应的决策和财政。在中国历史上，之所以长期以来“皇权止于县



政”，之所以县以下没有一级财政，一是单一的农业社会没有太多需要地方政府决策的事务，政府功能很简单，二是小农经济的生产剩余毕竟有限，不能供养过多的吃财政饭的人。人民公社体制废除以后，尽管我国在乡镇设置了一级政权和财政，但绝大多数农村的社会构成仍然没有太大变化，主要从事的是农业生产，实行的是农户经营。这就决定了以农业为主的乡，并无太多需要决策的地方性事务，也没有更多的财政来源。因此，尽管在体制上乡镇是一级政权并有一级财政，但实际上，乡的工作主要是执行上级决策，在财政上也受县所支配。乡作为事实上的一级执行者，在县与乡的关系体制方面处于责大、权小、能弱的地位。责任大就是必须完成上级政府下派的各种任务，这些任务一年多达 200 多项。权小，就是乡只有无条件执行上级决定的义务，而缺乏根据本级实际独立决策的权力。更重要的是，乡的主体财政收入由县所控制，乡的财政能力弱，与其责任不相对应。甚至乡政府需要自筹资金来完成上级委派的任务。这必然导致“乱收费、乱罚款”。如依靠计划生育罚款来完成计划生育任务，依靠治安罚款完成治安任务。乱收费、乱罚款的最终负担还是得由农民承担，并造成国家与农民关系的紧张和疏离。

农村税费改革在相当程度上是规范税费收取，解决“乱收费、乱摊派、乱集资”等问题，并可以取得相应的成效。但是，单一的税费改革解决不了乡级“支出多，来源少”的财力紧张问题，最终会影响减轻农民负担的成效。这就需要从治理体制上改革现有的乡级体制，实行精乡，变现有的乡政权为县下属的行政组织，作为县的派出机构。

精乡，首先是精简机构，从体制上改乡级基层政权为县级政府的派出机构，在乡一级设立办事处，作为县以下的行政组织。其建制相当于城市区级政府下属的街道办事处。由于乡不是一级政权，因此也不必设立与上级政府一样的对等对口的机构。其机构设置和人员配置应该遵循“精干、高效、综合”等原则。乡办事处负责人由县级政府委派，不设立副职，可根据需要设助理员或者办事员职位。在乡一级，实行党政合一的领导方式，由乡党委书记兼任乡办事处主任，另设一名副书记专事党务。作为一级主要执行县级决策的基层行政组织，乡不必设立一级人大和政协组织。这方面的功能应该主要通过县级人大和政协履行。

精乡，其次是精简职能。在原有体制下，只要机构存在，转变职能便难以实施。对于乡级体制来讲，主要不是转变职能，而是精简职能，即将不必由乡级政权履行的职能或者乡级政府本不必履行的职能减去。乡作为县级以下的行政组织，主要是承担事权，其功能一是接受县政府的委派，专事县政府委托，必须由乡行政组织完成的政务类任务；二是指导村民委员会的工作，通过规划等方式协调村与村之间的关系。



精乡，再次是取消乡一级财政。乡的财政支出由县政府编制预算，由县财政开支。随着税费改革，县成为财税征收和财政开支的主体，乡财政的存在已无必要。乡可以与人民公社一样，收支均由县管，成为真正吃财政饭的官员。乡不能直接向农民收取费用。这样，乡的人员编制也可以通过财政加以紧约束。乡的人员编制可以按 2000 名左右的农村人口 1 个乡行政管理人员加以核算。

精乡是建立在有限行政和有限财政的基础上。精乡不是取消乡级行政，在现阶段还不可能做到，而是精简乡级行政的职能，将乡级行政真正用于必须由行政解决并只有行政才能解决好的事务方面。如党和政府决策的贯彻、乡域经济社会发展的规划与指导、日常政务的处理、计划生育政策的实施、社会治安的维护等。这些工作都是对下而不是简单地对上，也就是均服从和服务于农村经济社会发展。只有从体制上改乡政权为县派出的乡级行政，才能精简职能，将有限的行政资源用于最需要的地方。

精乡也不是简单地取消乡级财政，而是将有限的财力更好的支撑有限行政的运行。道理很简单，在农业地区，财力的增长终究是有限的。有限的财力不可能长期支撑无限的政府。无限的政府最终会陷入财政危机，这就是现阶段多数乡负债累累的重要原因。特别是实行税费改革以后，乡级财力更为有限，更需要将有限的财力用于有限的行政方面。

### **简县：精简机构与建立责任政府**

由于县一直是国家最低一级的地方政权，因此，几乎每一次政府的扩张都会直接导致县的扩张，而且这种扩张呈尾大不掉之势。在 20 世纪以前，由中央直接委派的县官，即真正吃皇粮的仅数人，县府行使融行政、司法于一体的所有国家职能。到 20 世纪，县作为地方自治单位，机构和公务人员开始增多。到 20 世纪 50 年代以后，在计划经济体制下构建的全权全能政府体系，使县级机构的人员呈加速度的增长。进入 80 年代以后，随着政社分开，县以下和县以上的体制都有了很大变化，但县级体制却一直没有太大变化，即计划经济体制下的机构仍然存在，新体制下的机构却在迅速增加。到 20 世纪 90 年代，县级机构达到了一个空前膨胀的程度，已经形成一个世界上少有的“超级政府”。

县级机构的膨胀使县政权的运作日益繁琐，办事效率不仅没有提高，反而增加了机构间的摩擦，降低工作效率，增加治理成本，导致繁政走向苛政。因为，相对于县级机构的无限扩张，县级财力却是有限的。不断膨胀的机构和日益高昂的行政开支使县级财政不堪重负。为维系庞大的机构和行政开支，县级政府很容易运用政权的力量向农民伸手，增加农民负担。

与此同时，现行体制也为县级政府随意增加农民负担提供了可能。对于政府而言，权责



一致是基本原则。在传统社会，县官由中央委派，并代中央行使治理地方的职能，权责基本一致。为防止县官为私，制度上明确规定异地为官。20世纪初依照地方自治制度，县为地方自治单位，主要原因是随着县的权力增大，必须通过地方自治制度增强自治机构的责任。但是，这一制度并没有真正实行。在整个20世纪，随着县的权力增长，县的责任并没有相应提升。县作为国家与基层社会的联接点，一方面利用中央政策和地方利益，扩张其权力，另一方面中央和民众也无足够的力量控制县的权力，由此使县的权力与责任严重不对称。如按照对等对口原则，上级有什么机构下级才有。但在县一级，上级早已不存在且基层社会也不需要的机构，照样可以存在。存在的理由就是这些机构运用政府权力收费、罚款。由于权责不对称，致使县级政府可以利用扩张的权力维系日益庞大的机构，扩大地方政绩，并运用权力汲取财政资源。对于财力有限的农业县份，“乱收费”、“乱集资”、“乱罚款”主要来源于县，而不是乡和村。从官员腐败的层级看，县级官员，特别是县的“一把手”腐败比例可能是最高的，其原因便与县级政府权力大而上下监控弱的体制有关。

实行农村税费改革，可以规范税收，但可能会造成县、乡、村三级利益分配更向县级倾斜。这是因为，县级庞大的机构和行政开支仍然要维系，县是“生之者寡，食之者众”的主要根源。税费改革后，增加了县对财力的控制能力，却没有相应增加其责任，其权力仍然得不到必要的控制。在权责不对称的情况下，就难以从体制上保障县在有限财力的分配过程中进行合理的分配。有限的财力可能更多的还是用于“养人”而不是“做事”，取之于民的税仍然不能用之于民。这必然会大大抵消税费改革的成效，甚至会进一步弱化基层社会的财力和自治能力。

所以，随着税费改革，在精乡的同时，还必须简县，改革县级治理体制。

简县首先是精简县的机构，将繁政变为简政，改造“超级政府”。我国的县级机构已成为整个国家治理体制改革的“瓶颈”，已到了非改革不可的阶段。应该按照社会主义市场经济体制的需要，根据“精干、高效”的原则重新设计和构造县级机构。特别是对于农业地区的县来说，机构的设置应该主要着眼于提供必要和必须的公共管理和公共服务，而不必与上级一样设立对等对口的机构。如省和中央级设立的宏观经济管理类的机构，县级不必设立；文化类的机构应该按大文化的类型设立综合型机构，如将文化、体育、广播、电视等文化管理类机构合并为一个机构；农业农村口的机构应该归并为一个机构即可。这样，县级机构可以减到20个左右即可，行政人口也可随之减少。简县不仅仅是精简机构，更重要的是构造一个责任政府，防范苛政，建立良政。应该按照权责一致的原则设计和构造县级治理体制。县是



县域的主要决策者。除了对上级负责以外，还必须对本地人民负责。增强县级党政决策的责任，一是扩大决策者的民意基础，二是加强对决策者和执行者的监督。可从县级党代会和人大常委会制度改革入手。县级党代会设立常任代表，由党代会直接选举，对全体党员负责。常任代表参与县党委的决策活动，同时代表党员对于县委，特别是县委常委进行监督。条件成熟之时，可以实行县委领导直接选举制。同时，大大精简县人大常委会的职数。县人大设立常任委员，由选民直接选举产生，对选民负责。条件成熟后，县长也可实行选民直接选举。县级治理体制改革的目的是增加县政的责任，使之变为一级真正的责任政府。通过增强党和人大体系的民意基础，保证党和人大的决策建制充分体现民意，并有效监督行政运作。

从长远看，随着条件成熟，可将县变为中央领导下的一级地方自治单位。中央可以通过党务、司法、资源分配控制县，县在有限的范围实行自治，向地方民众负责。只有这样，才能从体制上保证合理调整利益关系，使财政收入取之于民用之于民，从而建构现代财政和治理体系。

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

## 治理技术 · 行政许可

【编者按】行政许可是政府准许个人或者组织从事特定活动的行政行为。从世界范围看，现代社会中的政府都正在经历“放松管制”的政府革命，行政许可作为放松管制的手段之一，正为各国政府所重视，我国也不例外。行政许可不仅仅是政府单方面的行为，其所达到的目的是实现行政权力与公民权利之间的良性互动。美国的行政许可方式是值得我国借鉴的。美国行政许可以证照、准许、登记、证书、认证5种形式为主，主要涉及经营开办、职业专业、居民个人和政府内务等领域；许可的实施有多种方式，后续监管也包括批管一体、一批多管和统分结合等多种模式及制裁、延续、报告、检查等多种措施，并通过程序、公开、绩效、轮岗等方式对实施机构和人员监察监控。我国正在努力对行政许可实行标准化管理，细化行政许可具体实施的程序和实体要求，规范行政许可中的自由裁量权，已经成为当前实现行政许可法治化的重要探索路径。我国的行政许可法规定的相对集中行政许可权是行政审批制度改革成果。相对集中行政许可权逐步由统一受理场所的机械集中向实质性集中许可决定权的方向发展。在尚未破除行政管理体制性障碍的情况下，相对集中行政许可权的实施要根据行政管理的不同维度选择不同的集中模式，采取分步走、分散式集中的方式推进。

### 行政许可的技术背景

在世界范围内，20世纪30年代的世界经济大危机彻底宣告了自由放任经济理论的破产，导致了国家对市场的干预成为政府治理经济的主要手段。在国家对市场干预之后没有出现大规模的经济危机的事实，使国家干预理论成为西方国家的主流经济学理论。虽然国家干预解



决了不少西方国家经济发展过程中的疑难杂症，但客观上导致了政府的权力全面扩张，虽然个人自由从 19 世纪中后期开始已受到政府的管制，但到了 20 世纪中后期政府所带来的管制却是前所未有的。与此同时这种对社会、个人过度的干预产生的弊端也渐渐暴露出来，表现为社会因个人自由的限制而减弱了其发展的内在动力。因此，自 20 世纪 70 年代以来，在英、美等国家掀起了一场以放松规制为核心的行政改革运动。放松管制作为政府的一种治理方式渐渐获得了更多人的认同。

虽然我国没有因自由放任经济导致国家干预个人自由的历史，但是长期以来实行的计划经济制度，以及相应的集权政治体制，导致了政府权力过分挤占社会与个人的自由空间，窒息了社会发展的活力。改革开放之后虽然渐渐放松对社会的管制，但仍然不能满足社会发展的需要，尤其是非经济领域中的个人自由，仍然严重受制于政府的管制。自 1979 年以来政府的各种改革直接表现为行政作用范围的缩小或行政法调整范围的缩小。相应地，就是个人自由空间的扩大。行政许可作为我国政府治理社会的一种方式，正是试图回应社会发展所产生的对个人自由的需求。

### 一、预防性管制

个人从事某些活动可能会产生危害他人的后果，从而危及正常的社会发展秩序。对于政府来说，解决这样的问题可以采用预防性管制，也可以采用追惩性管制。预防性管制是通过预设条件来消除这些活动可能产生的危害，而追惩性管制仅是事后对行为人作出法律上的制裁，以达到消除这些活动产生的危害。比较两种管制方式，无论从管理成本还是对社会产生的消极影响，预防性管制显然优于追惩性管制。因此，作为现代社会的政府应当学会通过预防性的管制方式来管理社会。

预防性管制的基本方式是行政许可。政府管制社会所要达到的第一个目标是社会稳定；离开了这个前提，政府将一事无成。将行政许可引入政府对社会治理的方式，防止危险是行政许可最主要、最基本的功能。如果个人或者组织的行为完全无益于社会，那么国家应当通过法律予以绝对禁止，并采用追惩性管制方式予以保障。然而个人或者组织的有些行为具有有益有害的双重效果，如果采用洗澡水和婴儿一并倒掉的办法，并不能够达到趋利避害的目的。行政许可的优点在于它通过事先理性地设置若干条件，并借助于这些条件抑制某些行为的危害性，达到倒掉洗澡水留住婴儿的结果。同时，行政许可通过预设的条件可以激励个人或者组织从事有益于社会的活动，从而促进社会的全面发展。

与此相关的一个极其重要的问题是哪些事项可以列入预防性管制的范围？这个问题实际



上涉及到个人行为的事项危害性的判断标准。我以为首先这个判断是一个立法判断，即纳入行政许可的事项是由国家立法机关通过立法程序确定的，在一定意义上说它是一个立法政策的问题。其次这个判断是一个经验判断，即纳入行政许可的事项的危害性已经发生，通过行政许可进行管制是为了防止类似的危害性以后不再发生。

## 二、治理与善治

现代政府治理的方式一直处于变革状态。之所以如此，是因为社会发展所产生的源源不断的需求，迫使政府尽可能地作出回应。为此，政府本身的改革作为改善治理方式的一个路径，为许多国家的政府所选定。从政府改革实践来看，当代各国政府改革的普遍趋向是，适应市场经济的需求，进行政府职能转变、放松管制、调整政府与市场关系、把市场机制引入公共管理领域、实现政策执行的自主化改革。正处于社会转型时期的中国社会，政府控制社会的能力不足、方式失效等问题，迫使政府近年来作出种种变革。这些努力从根本上说也是在寻求治理之道的变革，力图处理好政府与市场、社会和个人之间的关系。从我国的实际情况看，上述政府与市场、社会和个人之间关系的核心问题是解除或者放松管制的问题。虽然这个问题已经浮出了水面，但如何解决仍是令人困惑的。正如美国著名的政治学家、行政学家盖伊·彼得斯所说：解除管制是否符合发展中国家和体制转换中国家的需要目前尚不清楚。但可以肯定的是，在这些国家的政府中内部管制的色彩极为强烈。这不仅抑制了创造力的发挥，而且在与人民打交道的过程中带来了很多问题。

治理之道的变革应当是寻求一种善治。善治实际上是国家的权力向社会的回归，善治的过程就是一个还政于民的过程。善治表示国家与社会或者说政府与公民之间的良好合作，从全社会的范围看，善治离不开政府，但更离不开公民。行政许可作为放松管制的一种治理之道，不是限制个人的自由，而是为个人设定自由选择机制，即个人自主决定自己的行为。在这里，单纯的、基于国家强制力的命令为个人的自由选择所替代，个人作为独立的主体不再是行政权支配的对象，而通过行政许可达到的善治首先是以尊重个人的意愿为前提的。同时，尊重个人权利本身就是限制政府权力任意扩张的一种外部力量。

因此，政府治理社会应当学会善治。治理之道多种多样，但并不一定都能达到善治。这里既有政府方面的因素，也有社会、个人方面的因素，但归根结蒂是政府是否选好通往善治之路。通过行政许可放松对社会的管制，对于我们今天的政府来说应是一种明智之举。因为我们社会与个人需要的不是更多的管制，而是自由。

## 三、适度自由与社会发展



自由与社会发展之间的关系无论从理论上还是经验上都已获得了充分的证明，即社会的发展与个人的自由程度呈正比关系。正如印度经济学家阿马蒂亚森所说：个人自由就其实质而言是一种社会产品，这里存在一种双向的关系：（1）通过社会安排来扩展个人自由；（2）运用个人自由来不仅改善单个个人的生活，而且使社会安排更为恰当和富有成效。如果这个观点成立的话，那么我以为对于现代政府来说它的职责就是如何在制度上作出适当的安排，协调这一双向关系，从而确保社会有秩序的发展。

我国从 1949 年以来实施的计划经济体制和威权政治统制，把个人的自由收缩到了最低限度，窒息了社会发展的活力，以至于国民经济到了几乎崩溃的边缘。1979 年改革开放之后，政府开始尝试恢复个人的自由，如农民种地的自由，结果是同样的人在同样的土地上产生出来截然不同的效果，这让人们深深感受到了自由的力量。以放松管制为基本指导思想的国有中小企业的改革政策，同样也让国有中小企业获得了新生。同时，民营企业获准进入以前国家自然垄断行业的领域，表达了政府意欲全面推进社会发展的决心。事实证明，正是政府放松对社会的管制，还给了个人基本自由，保证了我国的经济多年来的高速增长和社会众多领域中的全面发展。但是，中国放松管制的步伐缓慢，与世界上其它国家相比，中国对自然垄断行业的经济规制仍然很严厉，放松管制的广度和深度都很小，致使放松管制的成果未能充分体现出来。因此，我国政府仍然面临着如何放松管制的问题。基于市场经济和民主政治发展的需要，我们在社会的许多领域中仍然缺乏基本的自由，这就需要政府进一步放松对社会的管制。但是，放松管制并不意味着放弃管制，也就是说政府放松对社会的管制仍然是有一条必须恪守的底线，即确保社会稳定。

行政许可作为政府放松管制的一种基本手段，其放松管制的底线是恢复个人适度的自由，而不是绝对的自由。进而言之，对于政府来说，最困难的可能不是放松管制，而是寻求放松管制与适度自由之间的均衡点。一个善治的政府往往是能够找到这个均衡点并利用它促进社会全面发展的政府。

## 治理技术 · 行政许可

### 美国行政许可的形式、实施及监管

#### 一、美国行政许可的法律界定

美国通过行政程序法对行政机构的许可加以界定。《联邦行政程序法》（以下简称《程序



法》)对许可的界定是:“‘许可’包括全部或部分的机构准许、证书、批准、登记、特准、成员资格、法定免除或其他容许形式”。《示范州行政程序法》(以下简称《示范法》)对许可的界定是:“‘许可’意为特许、准许、认证、批准、登记、特准或须依法授权的类似形式”。2010年新修订的《示范法》将界定改为:“‘许可’意为准许、证书、批准、登记、特准或依法且由机构发放之容许的类似形式”。修订后的界定删除了“特许”,替换了“认证”,补充了“机构发放”和“容许”,与《程序法》的界定更加接近。《程序法》还对许可实施作了界定:“‘许可实施’是包括机构对涉及许可的准予、延续、不予、撤销、暂停、废止、撤回、限定、修改、变更或设定条件的过程”。《示范法》原未界定许可实施,2010年增加了界定:“‘许可实施’意为许可的准予、不予、延续、撤销、暂停、废止、撤回或变更”。其中列举的法定实施方式少于《程序法》界定的方式。

《程序法》和《示范法》都明确规定许可的实施主体仅为政府行政机构。因此,可将上述法律界定的“许可”视为美国的行政许可(简称许可)。按《程序法》的界定,联邦许可的实施机构不包括国会、法院、哥伦比亚特区及领地、属地政府,但各州行政程序法对许可的界定可能不同或根本无界定。

在两州一市中,《纽约州行政程序法》对许可及许可实施的界定与联邦的基本一致。明尼苏达州和纽约市的行政程序法对许可及实施都未作界定。

## 二、美国行政许可的现实形式

美国的许可在法律意义上以形式集合的方式界定,但在现实中也作为一种具体的许可形式。为了区分许可在法律与现实中的不同,下文将现实中的许可译为证照。我们依据纽约州和明尼苏达州的行政许可事项列表及其他州地政府的许可事项,共筛选出33种许可形式,即证照(许可证、执照)、准许、登记(注册)、证书、认证、授权、批准、检验(检查)、签注、审查、资格、通告、声明、免除、记录、合规、检测、指定、认可、特准、职照、检疫、认定、命令、证卡、合格、印券、特许、名录、命名、保单、宣告和成员。在上述行政许可形式中,证照、准许、登记、证书和认证是5种最主要的形式。现实中,批准和授权形式相对较少采用,其他26种形式则很少采用。除上述33种形式外,部分许可还通过项目、系统或计划加以实施。联邦政府实施的很多项目包含一种或多种许可形式,其中有些表现为多种许可形式的打包组合。如,国土安全部的安全法项目包含指定和认证两种许可形式,并设计了与之相关的红蓝绿项目标志。据截至2012年3月初的统计,仅联邦政府援助项目就达2200项,主要用于对公众活动的各种支持援助。其中一些项目包含多种形式的许可。系统通常包



括若干许可或含有许可的项目。经查询部分项目、系统和计划，所含许可形式至少有证照、准许、登记、认证、认定、授权、批准、审查、合规、检验、免除、记录和指定等 10 余种。纽约州和明尼苏达州作为许可实施的项目、系统及计划分别为 26 项和 24 项，分别占各自总事项的 2%。纽约市许可中的项目、系统及计划为 18 项，占总事项的 3%。

### 三、美国行政许可的实施方式

许可实施是《程序法》和《示范法》的重点规范对象。以下重点通过食品、环保等安全方面的实例介绍实施方式。

#### （一）独立实施方式

独立实施方式只有一个实施主体，是美国许可实施的基本方式。按许可形式至少可分为以下 6 种情况。

1、单一形式许可实施。单一形式的许可是美国行政许可中最基本的许可。这种许可应用广泛，通常实施过程也较为简明。居民个人领域的结婚证照、持枪证、街道集会游行等许可多以此种方式实施。

2、可选形式许可实施。有些许可按实施标准分为普通许可和特殊许可。普通许可的实施有法律、规章或法定标准可循，而特殊许可往往缺乏标准作为实施依据，因而自由裁量度较大，所以主要靠行政程序加以规范。如，运输部管道和危险物管理局对危险物运输实施许可管理。该许可分普通和特殊两种，具体形式是批准和特殊准许，分别以不同方式实施。相对人所运危险物在联邦危险物规章及其他联邦规章危险物品目录内的以批准形式实施，而目录外危险物的运输则以特殊准许的形式实施。相对人如对不予许可的决定持有异议，可申请行政裁决。

3、多形式许可实施。商务部产业和安全局对出口商发放的个别有效证照属于特殊许可。实施过程中的管控较之普通证照要严格得多，除个别有效证照外，还涉及号码授权、货运记录、目的地控制声明、托运人出口宣告和国际进口证书等 5 种形式的出口许可。明尼苏达州的地面污水处理系统项目以经营证照、设备登记、个别认证、培训认可、指定名录以及合规、检查等多种形式对许可加以实施。

4、多环节许可实施。食品药品监督管理局对新药实施批准。该事项名称虽是批准，但批准过程各环节还涉及检测、审查和检验 3 种形式，包含的环节在 10 个以上：（1）临床前动物检测；（2）调查新药申请审查；（3）阶段 1，临床检测（安全）；（4）阶段 2，临床检测（药效）；（5）阶段 3，临床检测（安全和药效）；（6）新药申请审查；（7）药品标签；（8）制药设备



检验；(9) 新药批准；(10) 阶段 4，批准后市场安全监管，包括周期性安全更新、医患事件报告、药品标签更新等。

5、项目型许可实施。美国联邦和州政府有很多许可通过项目方式实施。食品药品监督管理局的部分许可可以合规项目的方式实施。食品许可方面有 23 个食品合规项目，项目以检验和审查为主，涉及众多种类的国产和进口食品。

6、多类型主体许可实施。美国政府可实施许可的机构有多种类型，董事局、公司、中心等机构均可依法实施许可。联邦住房管理局是住房和城郊发展部住房办公室监管下从事住房抵押保险的机构，而农业部商品信用公司向农场提供贷款，其成员多是部属农场服务署的公务员，但都依法被赋与许可权。

## (二) 同层级共同实施方式

(1) 出口许可涉及商务部产业和安全局（军民两用品）、专利和商标办公室（专利数据外泄）；(2) 国务院国防贸易控制指导局（国防用品及服务、军需物资）；(3) 国防部国防技术安全行政局（国防相关商品、服务和技术的技术安全政策）；(4) 财政部外国资产控制办公室（经济贸易制裁目录）等 10 多个联邦机构，且均与海关和边境保护局共同实施。如，国防部就负责协助审查商务部和国务院的相关证照申请。

## (三) 多层次共同实施方式

美国行政许可虽分 4 级实施，但不同层级政府特别是联邦与州之间既存在分工，也相互配合，有些许可采取共同实施的方式。

1、分级实施。美国杀虫剂许可的主要形式是登记。环保署和州政府都有登记权。州政府环保相关机构可根据本地特殊需要对使用经联邦登记的杀虫剂或新最终用途产品进行附加登记，但环保署有权在特定条件否决州政府的使用登记。最终审批责任由同意登记的机构承担。

2、授权实施。环保署关于危险废品的许可以项目授权方式实施。危险废品处理、贮存和运输的准许既可由环保署地区办公室，也可由授权州环保部门发放。环保署开发了危险废品追踪系统，要求所有危险废品都须设置环保署发放的识别号，从源头到处理结果的全过程作追踪记录。

3、合作实施。农业部食品安全检验服务局依据负责美国的肉禽蛋安全，为此设立肉禽蛋的州检验项目。各州通过与该局签订合作协议加入州检验项目。州检验须达到联邦检验法设定的标准，否则不能进入州际市场。联邦向州提供 50% 的操作资金及培训和其他援助。该局对州检验项目进行年度综合审查，检查包括家畜及禽肉的屠宰、准备、加工、储藏、处理、



配送在内的项目执法情况。

4、合伙实施。运输部管道和危险材料安全管理局设立管道安全项目。项目采取联邦与州政府间的合伙方式实施。由该局与州政府签订合伙协议，并经认证。该局每年最高可报销州政府机关的项目实施中80%的人员和设备费用。参加该项目的除全部州政府相关行政机关外，还有运输部海事行政局、内政部大洋能源管理局和国土安全部海岸警备队。

#### （四）多层次多机构综合实施方式

美国许可综合实施方式中最典型的当属经营开办。以在纽约市开办连锁餐饮有限公司为例。我们在网上模拟了申办过程。在“是”、“否”选项基本选“是”的条件下，结果是从公司登记到开业的许可多达50项，其中准许16项，证照和登记各12项，证书和认证共7项，批准、授权和检验各1项；申办涉及的政府审批机构有29个，其中市政府机构16个，州政府9个，联邦4个。

#### 四、美国行政许可的后续监管

按《程序法》和《示范法》的界定，许可有8-11种实施方法，其中涉及许可发放后监管的有6-8种，一定程度上说明许可实施与后续监管间的紧密联系。

##### （一）对被许可人的监管

许可实施以后对许可相对人的后续监管至少可归纳为3种模式和10种措施。

1、监管模式。（1）批管一体。美国大多数许可的实施原则上采取“谁审批、谁监管”的审管模式。如，美国药品的批准与后续监管均由食品药品监督管理局负责，火器、爆炸物的实施与监管均由司法部烟酒、火器和爆炸物局负责。（2）一批多管。一个政府机构负责执照的发放和延续，但多个机构负责后续监管。如，国民银行由财政部货币监理办公室注册发照，而由货币监理办公室、美联储和联邦存款保险公司共同进行后续监管。多家监管机构共建联邦金融机构检查委员会作为监管协调机构，负责制定统一的监管准则和报告格式。（3）统分结合。主要用于进出口类许可。如，国务院、商务部等多个出口许可发放部门负责对产品设备出口后实施跟踪监管，国土安全部的海关和边境保护局则统一监管出境。

2、监管措施。（1）行政制裁。制裁是行政程序法规定的限制性措施，许可发放后的撤销、暂停、废止、撤回、限定或设置条件等实施方式，都属后续监管措施。（2）许可延续。证照、登记、授权、资格等形式的许可大多附带期限。这使得行政机构可以通过定期更换证照进行监管。（3）事项报告。发照机构要求被许可人定期就事项做出报告。每年被许可人向行政机构上交的报告数量巨大。（4）记录留存。被许可人须就有关内容或过程作记录，以备实施机



构日常查验。(5) 证照纳税。部分地方政府向被许可人征收证照税，通过税收监管被许可人的经营活动。(6) 公众反馈。行政机构通过收集被许可产品和服务的公众反映对被许可人实施监管。(7) 担保押金。许可实施机关要求被许可企业交付一定数额的担保券，以保证实现其对机关发放许可的承诺。(8) 重新登记。美国对有些产品实行重新登记制度。如，杀虫剂经登记并获批准后，环保部门一旦发现问题，则可将其重新纳入登记过程。(9) 合规检查。实施机构对被许可人进行定期或随机的合规检查检验。通常检查人员要向实施机构提供检查评估报告。(10) 综合编码。一些州地政府将事项细化并进行编码，以便于执法监察。

## (二) 对实施机构的监管

美国也通过制度性规定对许可的实施机构进行监管。(1) 行政程序。法定行政程序是对许可实施的主要监管方式。许可的申请人或当事人如对许可实施持有异议，可通过行政裁决或司法审查程序解决。(2) 公众监督。行政裁决中的听证等程序是公开的，实施机构须接受公众监督。(3) 人员监管。行政机构实行监督人制，每个实施人都配有其监督人，对实施人进行绩效评定。(4) 事项报告。实施人员须定期向独立机构政府道德办公室提交个人金融披露报告并接受监督。(5) 岗位轮换。美国的执政党轮替直接影响联邦内阁部门局级领导岗位的变动。独立机构的审批岗位也按人事制度定期轮换。州职业专业董事局或委员会的部分成员实行招聘制和任期制。(6) 绩效管理。各级政府机构广泛推行绩效管理。许可实施机构和人员是绩效管理的重点之一。(7) 机构内控。联邦行政机构涉及许可的援助项目受白宫管理和预算办公室监控。根据管理和预算办公室的要求，各行政机构的每一项目必须制定合规文件，管理和预算办公室批准后依据合规文件实施监管。(8) 国会审查。涉及联邦资金的项目要受国会属下的总问责办公室监督。(9) 授权跟踪。环保署授权州政府实施危险废品许可后，通过建立州授权跟踪系统对州危险废品管理项目及执法情况进行季度跟踪。(10) 审查评估。环保署针对州排放准许的实施设置“准许质量审查”，对各州准许的实施进行监管。

## 治理技术 · 行政许可

### 行政许可的政策实践：相对集中行政许可

#### 一、相对集中行政许可权与行政权力横向配置

我国相对集中行政许可权制度的实践与世界范围内“一站式”公共服务的发展都是新公共管理运动的表现。20 世纪 70 年代以来在世界范围内兴起的新公共管理思潮，各国政府不断调整公共服务的形式以满足公众的需要，其中包含由英国撒切尔夫人上台后推进的以公民



为导向，旨在提高政府效能的“一站式”政府改革措施。公民在政府机关办理事务时，只需要在一个机关或窗口交件，就能完成所有的程序，获得所需要的全部服务，而不用在各个部门之间奔走。

相对集中行政许可权与行政审批制度改革密切相关。2001年《国务院批转关于行政审批制度改革工作实施意见和通知》中已经提出：行政审批制度改革应当依据效能原则，合理划分和调整部门之间的行政许可职能。同年，国务院行政审批制度改革领导小组发布的《关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题》中再次强调相对集中行政许可，“本级政府应当创造条件，打破部门界限，将分散在政府各职能部门的审批事项相对集中。”2008年国务院办公厅转发监察部等部门《关于深入推进行政审批制度改革意见》中强调“完善相对集中行政许可权制度”。只有深入推进行政审批制度改革，精简行政许可项目，减少行政许可层次，才有集中许可权限的可能和空间；同样，随着行政许可权的集中，也必然带来行政许可项目的整合，可以说，行政审批制度改革既是相对集中行政许可权制度存在和发展的前提性条件，同时相对集中行政许可权也可以促进行政审批制度改革。相对集中行政许可权制度不可能脱离中国行政审批制度改革和行政管理体制改革而“单兵突进”，三者互为条件和结果。受制于行政审批制度和大部制改革的进程，相对集中行政许可权的实施不可能一蹴而就，在实践中可以采用分步走、渐进性改革、局部先行的路径，将一般的、常规的、日常事务性、非专业化的行政许可先行整合。在实施中，以便民为中心，实行就近、分散式集中，以镇政府、街道办事处为平台，采取部门行政机关委托形式，整合许可与服务。相对集中行政许可权制度的发展可以为大部制改革提供借鉴。推行大部制改革，几个行政机关合并，包括行政许可权在内的行政权限都要整合，必然带来行政许可权的集中。同时行政许可的集中，也在一定程度上为大部制改革提供经验，通过行政许可权的集中行使，为其他权限的整合以及机关调整提供思路，并最终推进大部制改革。

## 二、相对集中行政许可权的运行模式

从目前全国相对集中行政许可制度的运行模式看，根据不同的标准可以做不同的类型划分。

第一种分类方法是程序集中和实体集中。程序集中模式是许可权力集中的初级阶段，在受理和送达的环节实现集中。程序集中虽然无助于优化行政许可体系，也无法真正提高行政许可效率，但是此种模式可以实现便民原则。尤其是集中在行政服务中心运行后，虽然行政许可权限还在原行政许可机关，但是通过“两集中、两到位”等工作机制，提升行政服务中



心的作用。该模式的优点是，“部门一个窗口对外、政府一个中心对外”，减少公众对行政许可机关的接触点，不仅便民、而且高效。同时由于体制上并不改变行政许可的实施主体，改革的阻力小。该模式的缺陷在于并未触及多头许可的痼疾，无法达到减少行政许可的目标。实体权力的集中，将行政许可的受理、审查、决定、送达等全部权限都集中行使，尤其是集中行使审查和决定的权限。实体权力的集中是更高层次的许可权集中。将不同机关的行政许可权限集中到行政审批局，直接改变了行政许可的实施机关，“一头许可代替多头许可”的优点在于避免多头许可造成的社会成本过高，同时行政审批局性质单一，行政效率大幅提高，申请人只面对一个行政许可机关，大大方便当事人。但是该模式是对行政职权的大范围调整，牵涉面广，改革的难度大。同时一个机关集中多项行政许可，一旦监督缺失，必然导致专权。

第二种分类标准是按照行政系统，划分为纵向集中和横向集中。纵向集中是指不同层级的行政机关之间许可权限的集中。很多行政许可事项相同、按照重要程度不同分别由不同层级的行政机关负责。纵向集中模式的优点是在同一系统中，专业性差异不大，也不涉及计划、许可、监督、处罚等权力的分离，利于行政机关综合运用多种权力进行综合管理。缺陷是对层级管理体制的颠覆，如果配套缺失、监督不力，容易滑向“一收就死、一放就乱”的窠臼。横向集中是将相同行政层级的不同行政机关的行政许可事项进行集中。横向集中不改变层级管理体制，可以有效减少行政许可，缺陷是可能导致计划、许可、检查、监督、处罚等权力分离，不利于统筹管理和协调运行。按照横向集中的程度还可以进一步分为：分口集中和全面集中。分口集中就是将相近领域的几个行政机关的行政许可进行集中，也就是行政管理中通常说的“归口管理”，可以分为投资领域、建设领域、科教文卫领域、商业领域、城市管理领域等。全面集中就是将同一层级政府的全部行政许可事项都集中行使。归口集中没有全面集中彻底，但是因集中的行政许可之间关联程度高、专业性差异小而更易于实现。

第三种分类标准是按照机关内外为标准，分为机关内部集中和机关之间集中。内部集中是指在一个行政机关内部设置专门的行政许可机构集中本机关的许可权限。通过内部集中，整合了部门内部的许可权限，有利于提高行政效率，也有利于行政机关强化对许可后的监督检查等职责，而且因为只是机关内部集中，行政部门比较熟悉本部门业务，专业性障碍相对较小。机关之间的集中需要整合几个机关之间的许可事项，例如将行政许可权从一个机关剥离出去，给予另一个机关；或者成立专门的行政许可机关，整合几个机关的许可权。

第四种分类标准是按照不同层级划分为区县政府集中、市级政府集中和省级政府集中。相对而言，基层政府综合性强，更易于实现集中许可、集中处罚等综合执法制度。省级政府



层级涉及的行政许可事项比较重要、专业性更强，集中的难度大。

相对集中行政许可权集中的模式受到很多因素的影响，行政事务的多变，行政管理方式的调整，都是影响权力行使模式的因素，因此，对于行政许可的集中模式并不必强求一致。为了适应行政管理的变化，需要构建一个定期评估机制，将相对集中行政许可权的运行按照效益、效率等指标进行考核、评估，对于集中的权限进行适当调整，避免僵化。

采用不同的集中模式，集中的行政许可权限也不尽相同。目前全国各省规定进入行政服务中心之中心的许可事项，存在三种情形，第一种是要求全部进入，没有例外，如吉林、宁夏、四川；第二种是原则上行政许可事项应当进入，例外的情形各省规定不同，大致包括：涉及国家秘密、国家安全、商业秘密、个人隐私、宗教、意识形态的；或者涉及审批事项少、申请量少、服务面窄、关联度低的，可以不进入。第三种是没有明确规定，由地方政府根据情况决定。由于行政服务中心并不涉及许可权限的实质集中，因此，哪些许可事项进入行政服务中心对许可权影响不大。但是对于武侯行政审批局的模式来说，实质性许可权限的集中改变了现行的审批监管一体化的体制。对行政权力的配置及其行使必然产生影响。要研究行政许可权力集中的原则，需要先分析行政权力的配置规则。

行政权力是行政管理生命线，是一切行政现象的基础。行政权力总是需要配置给行政组织行使，行政组织构成行政权力的载体。以某种形式表现的权力分割以及职能分离是政府制度的核心。在行政权力的谱系中，行政权力的配置按照纵横两个维度进行。

在中央和地方之间的配置形成纵向的层级机构，强调国家统一领导与地方自主管理的协调；在同级政府不同机关之间的配置形成横向的部门结构，重在行政管理的专业化和行政效率。行政权力不是一成不变的，而是随着社会政治经济的发展不断进行再分配，以达到行政权力布局合理、运转高效的目标。行政权力在纵向和横向结构中不断上演着的“聚合离散”就像一出永远没有结局的剧目。权力的集中和分立不是绝对的，集权和分权是对立统一的。没有绝对的集权，也没有绝对的分权。对于行政许可权的运行来说，集权和分权都是必要的，二者的目标都是实现行政系统的有效运转，实现对社会秩序的良好治理，实现对公民合法权益的有效保障。

行政许可权是政府管理社会的一种重要的行政管理权，广泛存在于各级各类行政管理中，既有基于许可事项的重要程度为主要考量因素而进行的纵向层级配置，也有以不同行业和专业为主的横向部门配置。随着行政管理专业化发展，一方面，执行性行政权力按照行业不断细化职能，另一方面，社会事务的复杂性决定了行政职能的界限不断模糊，并进而在部门之



间形成权力的交叉和重叠。行政权力本身固有的膨胀性和部门利益又必然带来各行政机关乐于强化自身权力，造成行政机关各自为政，行政权力配置的专业化有余而综合协调难度增加，相互牵制有余而相互配合困难，行政效率低下，行政资源浪费。按照行业设置的行政管理系统使得绝大多数部门都是“一条龙”管理，从制定规则到执行法律，从管理、审批到监督、处罚，都由一个部门决定；部门自己给自己设定权力，又自己去行使权力，缺乏有效的监督机制，行政管理中存在很大的随意性。从省到市、县的同一方面的行政主管部门都行使同样的权力，都管同样的事情，在多头许可之外，又形成多层许可、重复许可的问题。

### 三、相对集中行政许可权的运行原则

相对集中行政许可权制度按照“精简、效能、统一”的原则，调整归并行政管理职权，重新配置部门的职能，精简政府机构，对于解决多头许可、重复许可等问题，形成集约化的行政许可机制，合理配置行政权力，简化行政许可项目，减少行政许可环节，缩短行政许可时限，节约行政成本，规范行政许可，便利行政许可申请人，转变政府管理方式，提升行政效能等方面具有重要意义。相对集中行政许可制度改变了行政许可权力按照行业纵向分割的规则，将行政权力按照行政管理流程，横向分割审批权与监督权、处罚权，是在不修改现行法律、法规的情况下，通过法律规定的程序，由行政机关经法定程序调整行政许可主体，重新分配行政许可权力、重新设置行政权力运行机制。既然是行政权力的重新配置，理论上必须首先解决什么权力、多少权力可以集中以及集中后的权力制衡机制。哪些领域的行政许可权可以集中，是确定相对集中行政许可权制度的理论基础。如果只片面强调集中，最终的结果非但无助于行政审批制度改革，甚至造成执行难、协调难，加大行政成本，导致行政权力的滥用。因此，集中行政权力的原则必须与实行权力分立和权力制衡的原则紧密结合起来，相对集中的各个权力之间要合理配置。

从理论上讲，决定行政许可权力集中行使还是分立行使的要素和原则有以下几点：

第一，特定的专属管辖不宜集中。对于法律、法规明确规定由某个机构专属管辖的职能不应当集中。例如中央垂直管理的海关、国税、金融监管、出入境检验检疫等部门和涉及国家安全与需要限制人身自由的行政执法具有特殊性，不适合集中。

第二，集中的权力之间应具有关联性。相对集中的权限应当是相关的，在管理客体和对对象上基本属于同一类，行为目的、活动规律基本相同。如果将没有任何联系的项目集中在一起，由一个行政执法机关去实施，执法人员难以掌握，非但无助于提高行政效率，相反增加行政管理的难度。



第三，权限集中不应影响权限制衡。行政许可权位于行政管理的中端，前期有行政规划，后期有行政监督和处罚。有些行政许可权与前期的行政规划密切相关，如土地使用许可和土地利用规划之间的关系；有的行政许可和行政处罚之间关系密切；有些行政许可之间存在相互制约关系，如果集中在一个机构行使，会影响许可权之间的制衡关系。在确定行政许可权集中行使的事项时，需要考量该行政许可和行政规划、行政处罚之间的关系，如果难以完全分割或者分割后会影响到权力之间的制衡，不宜集中。

第四，专业行政和综合行政之间的划分。专业化是社会分工的必然。各个专业领域都有其自身的专业理论和技术。确定可以集中的行政许可权时需要就其专业化程度进行分析，对于专业化程度非常高的事项并不适合集中办理。目前，我国市场经济体制尚需完善，政府管理领域尚处于变化之中，政府职能缺位、越位的现象还广泛存在，在这种情况下，专业行政仍是主流，集中行政权力改革是对专业行政的强化或者补充，可以将日常管理中大量相对简单的许可事项进行整合，以符合经济、效能原则。

第五，权限集中模式与权限层级的关系。行政许可权限的划分纵向上分为不同层级。基层政府的许可事项数量少，相对简单，专业性程度不高，更易于实现权限集中。高层次政府管理的部门多，许可事项差异大，建立统一行使集中许可机关的难度大，但是这并不妨碍在相关性高的领域实行机关间的集中，在相关性低的领域可以实行场地集中或者程序集中等形式，并非一定要求实体权限全部集中。

通过上述分析，行政许可事项、许可权与其他权力的关系、许可机构的层级等诸多因素都是影响许可权集中的要素，在确定哪些事项集中以及如何集中时需要综合考量确定。集中行政许可权是相对的，不是绝对的。相对性体现在几个方面：首先，集中的权限是有限的，程序性权力容易集中，实体性权力集中难度大。各地的实践也已经证明包括受理、送达在内的程序权力很容易实现集中。但是专业性的审查权，尤其是决定权的集中难度是很大的。在书面审查、实地勘察、专家论证、听证、集体讨论等审查形式中，书面审查比较容易集中。随着专业性增强，集中的难度越大，尤其是需要专业技术、专业人员、专业设备、技术鉴定等形式才能完成审核的，目前是不适合集中的。其次，集中的领域是有限的，并非所有领域的许可事项都可以集中，对于差异很大的事项也没有集中的必要。再次，集中的行政层级是有限的，并非所有层级的行政机构都适合集中许可权，层级越高，集中行使权力的难度越大。



## 行政许可的技术创新：标准化管理

对行政许可实行标准化管理，细化行政许可具体实施的程序和实体要求，规范行政许可中的自由裁量权，已经成为当前实现行政许可法治化的重要探索路径。

### 一、实行标准化管理应坚持的原则

坚持程序与实体并重原则。程序原则就是程序法定原则，行政许可既不能违规增加程序，增设环节和手续，延长时限，也不能任意简化程序，因“便民、利民”等正当性目的，忽略甚至否定正当的程序。程序的简化必须与立法的初衷和原则相一致，并且经过法定的审批程序。标准化管理就是要通过程序和实体两方面来实现对行政自由裁量权合法性和合理性的双重控制，严格规范行政许可中的创新，避免以创新为借口的违法行政。

坚持分权制衡原则。行政许可包括申请、审批、监督等环节，如果这些环节全部集中在行政机关的一个部门，就容易造成权力的滥用，甚至诱发腐败。因此，在行政机关内部的部门之间实行一定的分权制衡非常必要。一是纵向的分权制衡，即许可权限的层级设置。二是横向的分权制衡，即许可环节按部门分设。受理申请部门、实体审批部门与监督部门分设；主持听证的人员和作出决定的人员分设；负责检验、检疫、检测的专业技术组织要具有独立性。三是建立行政许可的综合评价制度。由专门的政府部门以社会评价为基础，对行政许可的实施进行综合评价，并与许可机关的行政绩效考核相联系，使社会掌握对行政许可的监督制衡权力。

坚持细致明确原则。标准化管理的一项重要任务就是对行政执法机关自由裁量权的规范，对执法人员个人自由裁量权的限制，其主要内容是为每一项行政许可制定以裁量基准为核心的标准化文本。标准化文本的主要特点是细致明确，既是对执法人员的行为规范，同时也是申请者的行动导引。行政机关制定的裁量基准应该与事实认定以及自身的价值判断相联系；执法人员在具体执行过程中，主要任务是认定事实，并以裁量基准为指导，把事实与裁量基准相联系确定行政处理意见，除非有正当的并且明示的理由，否则不能偏离正常的裁量基准。标准化文本应该将行政许可中已经遇到或者潜在的情况尽量囊括，并制定相应的处理意见，使对执法人员的规范和指引明确而具体。

坚持公开透明原则。公开透明原则贯穿于行政许可的全过程。首先要体现在行政许可裁量基准的制定过程中，应该通过听证会、研讨会、公开征求意见等方式，充分听取行政机关、企业、协会、专家和消费者意见，把裁量标准的制定过程变成各个方面深入研究、统一思想、



达成共识的过程，使得行政许可裁量基准所设定的指标、体系，既立足于我国实际，又借鉴发达国家行之有效的做法。其次要体现在所有申请和所有许可的社会公示制度中。只要不涉及国家机密和商业秘密，所有的申请和所有的许可都应该定期向社会公示。这种公示有助于社会特别是申请相对人的监督，促使行政机关及其工作人员规范执法行为，统一执法标准。

## 二、推进行政许可标准化管理工作的思考

必须强化行政许可工作的绩效考核。对行政部门及其工作人员进行绩效考核一直是行政管理的难点，主要原因在于标准不客观。绩效管理的核心问题恰恰是制定组织和个人的绩效标准和指标体系。标准化管理以标准化文本为基础，以此来记录、测量和评价行政部门及其工作人员在实现既定目标时所取得的进展情况以及绩效。绩效考核结果得到有效传递和反馈，可以改进后续行政许可的管理，形成对行政许可工作流程完整的闭环管理，建立起内外互动的自我完善改进工作机制。

必须强化社会监督工作。行政机关有权制定行政许可裁量标准，但行政机关的裁量标准往往仅从方便自身管理的角度出发，较少考虑申请相对人的需求；而且行政机关掌握裁量标准的制定权和解释权，会使申请相对人在对裁量基准的理解上完全处于被动地位。标准化管理的公开透明，使行政许可裁量基准不仅成为申请相对人的申请指南，也是申请相对人监督行政机关及其工作人员的法律工具，从而减少行政机关利用许可权寻租、发生职务腐败的可能。

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

## 人物·孟德斯鸠

### 孟德斯鸠生平简介

孟德斯鸠（1689—1755年），法国18世纪启蒙运动的先驱者，著名的思想家、法学家，国家与法学理论的奠基人，出生于法国波尔多城附近一个贵族家庭，代表作有《波斯人信札》、《罗马盛衰原因论》、《论法的精神》。

1708年到1714年间，孟德斯鸠在家庭的影响下专门研究法律，25岁时被录用为波尔多法院参事。两年后，孟德斯鸠继承了伯父的爵位，并且担任庭长一职，但他无志于诉讼事务，不久便卖掉了法庭庭长的职位，成为波尔多科学院的院士。孟德斯鸠勤学慎思，倡导革新，



抨击专制，于 1721 年出版了蕴藏变革之音的《波斯人信札》，从而名声大噪。几年后，他迁居巴黎，并于 1728 年入选为法兰西学院院士。

孟德斯鸠遍访欧洲，实地考察了欧洲各个先进国家的政治经济状况和风土人情，以增长见识，从而寻求解决法国社会弊病的良方。他的这些考察和研究活动，为其后来写就巨著《论法的精神》奠定了基础。

《论法的精神》是孟德斯鸠一生辛勤研究的最后成果和理论总结，在西方学术界被视为继亚里士多德后第一部综合性政治学著作，也是他那个时代最进步的一部政治学巨著。《论法的精神》内容宽厚，涉猎广泛，包含了孟德斯鸠在历史、哲学、社会、政治、经济和宗教诸方面的知识和观点。孟德斯鸠详述了法律的历史，阐发了人类法律的前提，探讨了政治自由的条件及其保障，并由此提出了著名的三权分立与制衡学说；批判了专制政体，痛斥了对宗教的盲从和迷信，为人权、自由、人文主义和信仰自由提供了理论的依据；以法国的社会现实为参照，他指出了社会变革的必要性及其途径。这本书在社会中引起了强烈的关注与震动，也因此被教皇列作“禁书”。

孟德斯鸠的理论在 19 世纪末由严复等人介绍传播到中国，严复还翻译了《论法的精神》，并取名为《法意》。它的出版和传播对近代中国的政治理论和实践产生了重要影响。孙中山的五权宪法就是在对西方权力分立与制衡理论加以改造的基础上提出来的。

## 人物·孟德斯鸠

### 孟德斯鸠：无分权则无自由

孟德斯鸠认为“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验”，在他的理解中，“一个公民的政治自由是一种心境的平安状态。这种心境的平安是从人人都认为他本身是安全的这个看法产生的。要享有这种自由，就必须建立一种政府，在它的统治下一个公民不惧怕另一个公民”。他还进一步认为，“政治自由是通过三权的某种分野而建立的”。

总体上看，孟德斯鸠的立法权、行政权、司法权分立与制衡理论（三权分立思想）是对洛克分权思想的继承与发展。孟德斯鸠认为洛克的分权思想存在着诸多薄弱环节，比如立法权的至高无上、失去制约是否会导致新型独裁？因此，单是三权分立是不够的，必须设计一种权力关系，“以权力制约权力”。

孟德斯鸠将立法机关分为两个部分，即贵族院与平民院，前者世袭，后者由选举产生，基础的不同可以使其对国务的看法有所不同。孟德斯鸠设想这两个部分独立立法，又相互行



使否决权，从而起到一种互相制约的作用。它有权对行政机关执行法律的情况进行监督，并对行政机关的违法行为提出弹劾。但它不可对等地钳制行政权，也无权审讯行政者本身及其行为，因为在孟德斯鸠眼中，行政权本身也应该是神圣不可侵犯的。

行政权虽然之于立法权是执行与决策的关系，但它又能够对立法机关行使否决权，并且决定立法机关会议的召集时间和期限，有权制止立法机关的越权行为，以防止立法机关的专断。但是，行政权力只是通过它的反对权参加立法，不得参与立法事项的辩论，甚至无权提出法案，对于立法机关决定的国家税收，它只限于表示同意。

司法机关则对立法机关和行政机关的行为享有违宪监督权。只有在例外的情况下，立法机关才享有司法权，如贵族只在贵族院受审，不受普通法的传讯；贵族院拥有受理上诉案件的权力，以防司法过严；如果某个公民在公务上侵犯了人民的权利，众议院可代表人民向贵族院提出控告等。

有学者认为“以权力制约权力”是对古希腊罗马的一种回归，特别是对混合政体的一种回归。这个说法是有待商榷的，“以权力制约权力”只是一种限制权力的方式而已，与政体的性质没有任何关系。

孟德斯鸠的三权分立与制衡的思想对美国的建国者产生了巨大影响。从某种意义上讲，美国宪法就是本着这种精神而建立的。联邦党人设计的宪法就是通过权力的分配与混合，最终实现制约与平衡的体制。如此设计可以平衡利益，又可以制约权力，与孟德斯鸠的“以权力制约权力”的思想有很深的渊源。

孟德斯鸠的分权制衡理论带有明显的英国政体痕迹，洛克的自由、法治与分权学说，也对孟德斯鸠启迪不少，但孟德斯鸠坚持反对霍布斯的专制主义主张。孟德斯鸠的制度设计特点是温和而适中，无论是权力的归属还是权力的运用，都不走极端，如保留国王的神圣地位、赋予贵族很大的立法权和司法权、限制普通民众的政治权利等。

孟德斯鸠的三权分立理论在当时的法国受到了热烈的欢迎。从政治角度来讲，新兴的法国资产阶级为了参与政治，试图拥有立法权与财政控制权，而只将行政权留给贵族阶级。它虽不如卢梭的“人民主权不可分割”干脆彻底，但在当时已颇具反封建的、革命的意义了。从经济角度来讲，针对当时封建贵族和天主教会对于私有财产的侵吞，孟德斯鸠以三权分立来保护资产阶级的私有财产。他认为，财产权是人们的“自然权利”，任何人都无权剥夺。因此，他甚至极具热情地提出，立法机关的主要任务就是颁布一些保护公民私有财产的法律；行政权就应当促使人们遵守保护私有财产的法律；而司法权则应当处罚一切侵犯私有财产的人。



总之，孟德斯鸠的政治理论对西方各国的历史进程都产生了巨大的影响，尤其是他的分权与制衡理论，对近代政治思想与实践的发展影响更甚。他剔除了霍布斯等人的专制主义主张，汲取了洛克的自由、法治与分权的学说，不仅在当时具有重大的历史进步意义，而且经过法国革命与美国革命的洗礼，成为现代西方政府的主要组织原则之一。

（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](mailto:shenxiazhu@fudan.edu.cn) ）

## 我思我在·地方外事管理

### 地方政府开展国际友城交流探析

赵思思<sup>①</sup>

在国际交流迅猛发展的今天，一国的中央政府不可能亲自处理所有的跨国交流，特别是地方性事务，由地方政府直接与相关的外国行为者发生交往是一种更为便捷的方式。构筑国际友城网络是地方政府开展国际活动的最初形式，以此来加强基层人民之间的相互交流和理解，以民间外交(People-people Diplomacy, 或Citizen Diplomacy)推动国家间关系的和睦。<sup>②</sup>

#### 一、友好城市的基本概况

##### 1、友好城市的定义

友好城市，是指本国城市与外国城市之间，经所在国双方中央政府授权的专门管理机构或国家议会批准建立的双边友好合作关系。它是各国城市与地方政府对外关系的重要平台，是各国城市外交和地方政府外交的重要形式，是各国城市与地方政府对外交流合作的重要渠道。中国称之为“友好城市”(Friendship Cities)；西方国家一般称“姐妹城市”(Sister Cities)、“双胞胎城市”(Twin Cities)或“兄弟城市”(Brother Cities)。

结好的国际友城之间一般具有某些共同之处，比如历史和民族渊源相近、经济结构相似、地理环境相似、在所在国内部地位相似。各国城市间建立友好城市关系可以促进两国人民之间的了解和友谊，相互借鉴城市建设和发展中的经验，开展在经贸、科技、文化、教育、环

<sup>①</sup> 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外事办公室。

<sup>②</sup> 陈志敏，《次国家政府与对外事务》，长征出版社，2001 年，第 76 页。



保、人才等方面实质性的交流与合作，推动城市经济社会的繁荣与发展。

## 2、国际友好城市活动的历史简介

国际上友好城市的建立始于第一次世界大战后，兴盛于第二次世界大战后。为了医治一战创伤，英国的约克郡凯里市官员访问法国的普瓦市，他们看到战争给城市人民带来巨大灾难，就提出两市结好并协助普瓦市重建，随即两市结好。这是世界上的第一对友好城市。<sup>③</sup>

第二次世界大战结束后，1945年，欧洲瑞士圣山举行的法德市长特别会议正式提出城市间建立一种稳定的友好交流关系，并将其确定为一种普遍适用的、有组织的国际交往活动。随后这一活动在全欧蓬勃展开，后波及北美及发展中国家。

美国和日本是两个国际友城发展较为突出的国家。目前，世界上建立国际友城数量最多的国家是美国。根据美国姐妹城协会的统计，美国共有694个城市与136个国家的1992个城市建立了姐妹城关系。而根据日本自治体国际化协会的统计，日本目前与海外缔结友城数量约为1600对。<sup>④</sup>

国际上最初出现友好城市这种城市间交往形式，主要是因为战时敌对国家的城市官员在战后力图通过建立友城消弭城市间人民的敌对情绪，改善两国关系的气氛，是一种感情型的对外交往。在全球化进程中，这种交往形式适应了城市地位上升的变化，友好城市由感情型开始向重视经济、社会实际利益的务实性方向转变，进而成为城市外交的主要形式。

## 二、中国地方政府开展国际友好城市活动

### 1、与国外城市建立友好城市的程序

我国的地方政府与国外城市建立友好城市的基本原则有：城市所在国必须与中国建立国家外交关系；双方互不干涉对方城市的内部事务；双方应遵循友好、合作、平等、互利等原则；双方城市的行政级别应对等。

与国外城市正式建立友好城市的程序首先是通过使领馆、第三方组织等渠道间接或直接与国外城市建立联系；其次通过双方城市领导人互访，签署友好交流合作意向书；在双方城市开展一段时间的交流合作后，双方城市政府（议会）协商决定建立友好城市关系；接着双方城市各自履行本国的报批手续后，通过双方地方政府领导人（或地方政府指定的代表）互访时签署正式的友好城市协议书，或通过互寄协议书文本等其他方式签署，签署完毕后协议

<sup>③</sup> 中国人民对外友好协会、中国国际友好城市联合会，《中外缔结友好城市指南》。

<sup>④</sup> 李小林，《适应我国城镇化发展新形势，努力开创我国城市外交新局面》，2012年8月22日。



生效。

## 2、全国地方政府开展国际友好城市活动

我国国际友好城市活动自1973年天津市与神户市结成第一对中国国际友好城市起，对外结好工作取得不断进展。到2012年10月22日，我国有30个省、自治区、直辖市（不包括台湾省及港、澳特别行政区）和402个城市与五大洲130个国家的438个省（州、县、大区、道等）和1330个城市建立了1926对友好城市（省州）关系。<sup>⑤</sup>

我国国际友城活动可分为三个阶段：1973年至1978年为第一个阶段，中国共缔结了6对国际友好城市，仅限于和日本一个国际，处于“起步摸索阶段”；1979年至1990年为第二个阶段，结好城市发展到350对，扩展到许多国家，而且友好往来拓展到经济、文化、教育、人才培养等领域，进入“深入发展阶段”；1990年至今为第三个阶段，随着我国各城市经济实力的增强，友城工作取得了巨大发展。目前，我国已成为世界上拥有正式友城数量最多的国家之一，步入了友城发展先进国家的行列。

概括起来讲，国际友好城市活动是对外开放的重要平台，是国家外交的重要载体，是我国地方和城市对外交往的重要渠道，是民间外交的重要内容。但是，与发达国家相比，我国国际友城活动开展的时间短，无论从友城数量还是质量上看，都还存在巨大的发展空间。

## 3、上海国际友好城市活动

在上海，位居第一对的友城是上海与日本横滨市，结好时间1973年11月30日。截止2011年底，上海已经与52个国家的71个城市（省、州、大区、道、府、县或区）建立了友好城市关系和友好交流关系（其中区级8个），有效执行中的友好交流合作备忘录（协议）共计80份，涵盖合作交流项目791个。<sup>⑥</sup>友好城市之间的交流项目逐年递增，交流的领域从“增进人民之间的相互了解和友谊发展到经济文化等方面的全面交往。上海这一国际友好城市网络不仅推动了上海的经济建设，也促进了上海文化和社会事业的发展。

## 4、闵行国际友好交流活动

1984年，闵行区最早与大村市建立了友好交流关系，随后又与荷兰泰尔纳曾市、法国奥柏赫维利耶市和韩国首尔市松坡区签署友好交流备忘录，长期开展友好交流。此外，闵行还与一些城市和机构保持友好交流关系，有着多年的友好交往史，比如英国伊斯特本市和布莱顿大学、意大利米兰市、美国威斯康辛州政府及威斯康辛大学。

闵行区的马桥镇还于纳米比亚的奥卡汉贾市建立了正式的国际友好城市关系。双方的结

<sup>⑤</sup>中国国际友好城市联合会，友城统计 <http://www.cifca.org.cn/Web/YouChengTongJi.aspx>。

<sup>⑥</sup>上海外事，友好城市 <http://www.shfao.gov.cn/wsb/node270/node357/list/index.html>。



好历程很有特色。1996年，连任纳米比亚共和国第二届总统的萨姆·努乔马应邀访华期间，率外交部长、工贸部长等访问上海，参观了闵行区马桥镇。访问期间，努乔马总统在晚宴上及参观马桥镇途中三次提出，希望上海的马桥镇与纳米比亚的奥卡汉贾市结为姐妹镇。他说，纳不仅希望有同上海结好的市（温得和克），而且希望有同上海结好的镇，以便推动学习种植水稻、蔬菜、饲养鸭子的技术和发展农村工业的经验。以后，纳方又通过纳驻华使馆多次提出结好愿望。考虑到纳米比亚对我国关系友好，努乔马总统又亲自提议，因此全国友协特批，同意两市镇建立友好关系。1998年12月双方正式签订两市镇结好协议书。

### 三、开展国际友城活动的主要内容

我国地方政府结好友城一般是选择与自身有许多相似特点的城市。如上海的友好城市，大都是所在国的重要港口城市，工商业城市或经济、金融、文化中心，借鉴这些城市在城市规划、环境保护、信息科技、社区管理等方面的经验，可以使自身在发展中少走弯路。

#### 1、文化交流

友城交往的切入点往往是文化交流活动，比如互相举办介绍对方市情的图片展览，互赠动物，种植友谊书，互派以青少年、妇女等为主体的体育团体，双方中小學生交换书画作品，举行巡回展出等具有广泛群众性的社会活动，现在文化交流还扩展到举办艺术节、文化节、旅游节等活动。目前上海还在筹建中国首座国际友好城市公园，收集有来自世界各国友好城市赠送的艺术作品(主要是雕塑作品)，不仅有浓郁的文化气息和纪念意义，体现上海与世界各国友城交往的成果，还有利于更好地引进更多友城交往项目。

#### 2、经贸往来

友城间交往最多的经贸活动，往往起步于最初的友城间互派经贸考察团，互办商品展览会，互设一系列经贸办事处。随后，国际友城开始设立合资企业、独资企业，交流的领域开始涉及经济贸易、城市建设、城市管理、科学技术、财政税收、医疗卫生、教育文化、旅游观光、人才培养、社会福利、青少年、体育等。比如现在上海超市普遍使用的商品条形码是90年代初通过友城交流从横板学来的；延中绿地和徐家汇绿地的整体规划，离不开加拿大蒙特利尔市的帮助；上海建设吴淞路闸桥、越江隧道、旧区改造等，荷兰鹿特丹提供了许多经验和技術；法国奥柏赫维利耶市在闵行曾举办以“法国企业在上海成功投资”为主题的企业交流会。



### 3、社会事业交流

科技、教育、卫生、体育等有着人类共同需求领域的合作交流，使友城间交流的重要载体。通过环保、卫生、城市管理等领域青年管理人员短期培训开展极有针对性的岗位实训计划，加快培养具有国际战略眼光的管理储备人才。比如闵行组织全科医生赴荷兰泰尔纳增市进行医学培训，组织社区医生到英国布莱顿校开展培训，与威斯康辛大学开展定期公共管理人员培训等等。

### 4、高层互访

友城间的高层互访对确定友城工作的发展框架和推进重要交流项目起到了决定性的作用。双方领导人互访不但有助于达成共识，积极促进两地友好合作交流的一系列协议，还能发挥牵头作用，积极宣传区域社会经济运行情况和相关投资政策，提升投资者信心，推动一批重大合作项目和跨国公司总部落地。世博会时，上海接待的友城代表团244批近4000人次，其中由友城市长亲自率领的团组47个，友好城市在沪举办了13个结好周年庆和城市案例“特别日”活动。<sup>⑦</sup>闵行也紧紧抓住世博机遇，巩固和拓展友城交往工作，日本大村市副市长、韩国首尔市松坡区区长、荷兰泰尔纳增市市长、法国奥柏赫维利耶市市长均率团访问了闵行，参观世博。来访的友城领导人纷纷表示，双方要在现有的合作的基础上，不断扩展在多领域合作，推动两地的共同发展。

## 四、地方政府开展国际友城存在的问题

### 1、友城活动发展不平衡

我国地方政府友城结好对象集中于经济发达国家，而发展中国家，特别是非洲国家非常有限。目前，与我国地方政府结好前10位国家分别是日本248对、美国214对、韩国121对、俄罗斯99对、澳大利亚82对、德国73对、法国72对、意大利57对、加拿大50对、巴西50对，占有结好数的57%，而非洲54个国家中，与中国的友城数总共只有107对。<sup>⑧</sup>

此外，我国地方政府友城结好活动东部沿海省份偏高，而西部内陆省份则偏低。目前结好数超过100的三个省份分别是江苏249对、山东155对、广东116对，均为东部沿海省份；

<sup>⑦</sup> 黄品芳，《上海友城，从链接到合作到双赢》，《上海外事》，2012年8月，总第533期，第3页。

<sup>⑧</sup> 中国国际友好城市联合会，世界各国与我国建立友好城市关系一览表。

<http://www.cifca.org.cn/Web/WordGuanXiBiao.aspx>。



而结好数最少的三个省份分别是青海 8 对、西藏 7 对、贵州 7 对，均为西部省份。<sup>⑨</sup>

## 2、友城工作体制机制建设较为薄弱

地方政府的友城工作通常建立在外事等少数领域中，而像外事等部门不具有经济、科技、文化等职能，也不具备统筹相关部门的职责，因而建立起来的友城交流平台不能充分发挥作用。要使友城平台充分发挥作用，就必须建立友城工作统筹协调机制，充分调动各相关职能部门参与友城工作的建设，制定年度友城交流和发展计划，使友城工作在经贸、科技、教育、文化、体育、卫生等各个领域发挥作用，促进友城工作与各行各业的互动发展，逐步构建一方结好、多方受益、渠道共享、协同配合的工作格局。

## 3、友城开展实质性合作有待提高

友城结好后，如果实质性的交流与合作不多甚至没有，则要进一步推动两地之间长期的合作与交流就比较困难。友城工作必须从本地经济和社会发展战略全局出发，根据自身在产业、区域等方面的比较优势和发展所需，因地制宜地对友城工作进行统筹规划，充分考虑城市地位相称性、经济交流合作互补性和可持续性以及政治、经济、社会、历史文化、地缘等因素，重点选择与本地建设、产业结构、社会发展等方面具有较强互补性的国外城市开展友城工作。并根据不同友城对象的经济和社会发展特点，进行全面思考和论证，形成不同的交往重点和内容，确保友城工作有所作为。

国际友城是国际城市政府之间建立的一种友好交往的官方关系，是国际间民间友好交往的重要提升和补充，也是促进民间友好交往的重要基础和重要保障，同时还是友城间开展实质性经贸文化等交流与合作的重要桥梁。做好地方政府的友城工作，不但需要对友城工作有总体规划，还要不断建立和完善友城工作机制，逐步建立友城工作制度，有序推进友城缔结和交流工作。

---

<sup>⑨</sup> 中国国际友好城市联合会，全国各省、自治区、直辖市建立友好城市关系一览表。

<http://www.cifca.org.cn/Web/JieHaoGuanXiBiao.aspx>。