



总第  
37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

2013.5





# 本期目录

---

## 天下智慧 · 公益政治

- 中国公益研究概观
- 中国公益研究的三大类别与两大领域
- 中国公益研究的细目
- 张涛：中国公益界的“左倾”怪现象

## 治国之道 · 城镇化

- 城镇化的英国经验
- 畸形城镇化：墨西哥与印度的教训
- 中国城镇化的逻辑选择

## 治理技术 · 公共服务均等化

- 公共服务均等化的技术背景
- 西方发达国家公共服务均等化路径选择
- 我国公共服务均等化的现实约束条件
- 现阶段我国公共服务均等化的路径选择

## 人物 · 霍布斯

- 霍布斯生平简介
- 霍布斯：基于人类自我保存的本性而建构的主权

## 我思我在 · 海洋强国梦

- 浅谈我国海洋强国建设的挑战与对策

---

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·公益政治

【编者按】公益的产生基于社会的脆弱性。随着八十年代中国公益事业的蓬勃发展，关于中国公益的研究也应运而生。与中国公益事业的发展紧密相关，关于中国公益的研究，经历了从传统公益研究到网络公益研究的新转换。关于中国公益研究的这种发展脉络，一方面是与政治的逐步开放是离不开的，另一方面是与公益事业的发展紧密相连的。概括言之，它可以分为三大类别与两大领域。总之，关于中国公益的研究是与中国现实社会发展和学术理论进展须臾不可分割的。虽然中国公益事业的发展存在一定的问题，但是，它仍然如火如荼的发展着；并且随着它的发展，关于中国公益事业的研究也在不断开拓中行进。

### 中国公益研究概观

公益作为一种客观实存的现象，一直以来是学者研究的热点问题。作者根据中国知网学术期刊全文数据库数据，搜索篇名出现“公益”一词的文章数量，并通过量化统计可知，1955-2012年中国期刊标题中出现“公益”一词语的文章数量激增。这些学术期刊都是中文学术期刊中的主流期刊。主流期刊关于“公益”的研究，从1955年的只有2篇，到2012年的1392篇，实现了成百倍的增长；可见公益在共和国作为一种客观存在的实存现象，一方面其本身已经得到从无到有的巨大的翻天覆地的的发展；另一方面公益的发展，引起了学者的研究兴趣。这两方面直接促成了图1中形象的急速飙升的研究文章数量图。

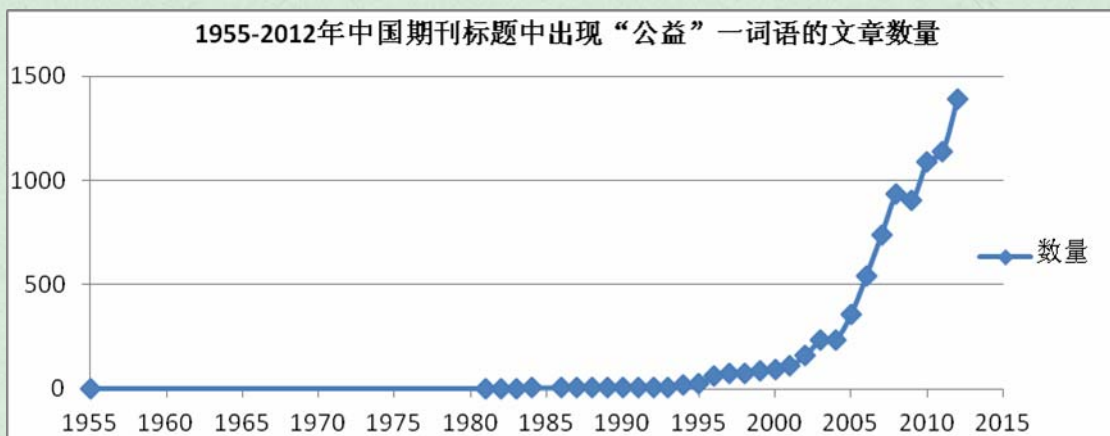


图1 1955-2012年中国期刊标题中出现“公益”一词语的文章数量

从图1可知，二十世纪50-70年代关于中国公益研究的期刊付之阙如，到80年代关于中国公益的研究方才有起色。这在很大程度上说明，政治因素不仅抑制了现实的公益事业的发展，基于此，理论的公益研究因为政治原因与公益事业两种因素的影响，也呈现一种阙如状态。随着改革开放的开启与进行，整个1981年才出现了5篇研究公益的文章，从此关于中国

公益的研究文章开始逐年递增。但是，整个 20 世纪 80 年代，关于中国公益研究的文章没有超过 11 篇，绝大部分时间在个位数徘徊；由此可见，整个 80 年代公益事业的发展，与公益的理论研究还没有提上日程，成为大家关注的焦点。

20 世纪 90 年代对中国公益的研究成为学者相对比较关心的学术问题，21 世纪中国公益的学术研究开始蔚为壮观。90 年代的研究文章开始突破个位数，到九十年代末，在一年的时间内关于中国公益的研究文章可以达到一百多篇之多。进入 21 世纪后，尤其是在 2010 年，关于中国公益的研究文章更是突破千篇大关，从此关于中国公益的研究蔚为壮观，成为学术界不可小觑的力量。关于中国公益研究的这种发展脉络，一方面是与政治的逐步开放是离不开的，另一方面是与公益事业的发展紧密相连的。总之，关于中国公益的研究是与中国现实社会发展和学术理论进展须臾不可分割的。虽然中国公益事业的发展存在一定的问题，但是，它仍然如火如荼的发展着；并且随着它的发展，关于中国公益事业的研究也在不断开拓中行进。

## 天下智慧 · 公益政治

### 中国公益研究的三大类别与两大领域

查看近年来关于中国公益事业的研究文献，大概可以分为三类：第一类是关于公益事业发展的现实实践过程的探讨；第二类是理论的公益事业学术研究；第三类是关于网络时代形势下公益事业的现实实践与学术理论研究，亦即网络公益或者微博公益研究。总体来看，前两类关于中国公益的研究，属于传统的公益学术研究领域，呈现偏于具体公益组织实体、公益事业，以及公益产业的研究，对于哲学意义上的公益理论的研究相对比较缺乏的状态；最后一类关于中国公益的研究，是适应新型网络媒体，尤其是自媒体的兴起而产生的新型公益研究领域。

关于中国公益研究的三大类别，分别具有自身的特色。就第一类来讲，对于公益广告、公益旅游、公益经济（尤其是公益生态林），以及公益基金的研究占了绝大多数篇幅；这表明对于具有能够产生现实利益的，并且与公益相关的产业的研究成为研究热点。就第二类而言，单独讨论公益理论的文章屈指可数，对于这方面的研究往往集中于博士与硕士学位论文的章节之中；然而，关于公益的法学理论研究，尤其是公益诉讼法学理论的研究在这方面研究中处于极大优势地位。就第三类来讲，对于网络公益或者微博公益的研究，是基于公益事业在

网络时代发展的新特征而展开的新兴研究；虽然，这种研究仍然处于少数地位，还没有受到相当的关注，但是，结合自媒体的发展态势，这种学术研究在未来注定会成为学术界不可小觑的力量。

在关于中国公益研究的四大类别之中，不同的类别具有不同的研究细目。概括而言，这些细目分属于两种不同的公益研究领域，一种是传统公益研究领域，它主要包含对中国公益进行历史的、实体的、关系的、理论的，以及比较的描述与诠释；一种是新兴公益研究领域，它主要指向网络时代的公益研究，具体体现为微博公益研究。对这些分属于三大类别，两种公益研究领域的研究细目做一个相对详尽的梳理，会令我们更加深刻认识中国公益研究的现状、问题，以及将来的发展方向。

## 天下智慧·公益政治

### 中国公益研究的细目

#### （一）关于中国公益历史的研究

公益自古而今皆有，只不过传统社会的公益不是以“公益”这个名词的名称命名的而已。关于中国公益历史的研究，从时间段上看，主要集中于对清末民国中国公益事业的研究（可以追溯到 20 世纪二、三十年代，但这一时期研究成果不多，研究领域也较窄，主要是对荒政史和救济史的研究。）；同时，也包含对于从事公益事业的个体人物与组织的研究；对于公益事业传统到现代的嬗变的研究是比较引人注目的一个方面。

公益事业在中国历史上一直存在，并且至今不衰。从总体上的中国整体历史脉络出发，对公益事业历史进行研究的比较著名的代表作是《中国慈善事业史》，它以渊源、古代、近代、当代等四个部分，对中国从先秦到当代的慈善事业进行了很好的事实梳理与理论解释，是目前仅见的有关中国慈善思想和慈善事业的研究专著。同时，也存在比较史学研究，对公益事业作为政府与企业之外的第三种力量，对于国家现代化的作用，进行中西对比研究。

然而，这种全景式历史研究并不是主流，这方面的研究更多的集中于清末民国这个时间段的公益事业。历史的来看，公益事业在社会中的推行与运转离不开，指导它运行的公益理念，更离不开使公益理念在现实世界中开花结果的个人与组织的作用；所以，对于推动公益事业的人物研究，承载公益事业运行的一定地域内的组织的研究，以及公益理念的研究成为学者关注的重要对象。

这方面的研究包括对于从事公益事业的人物的研究，例如对张謇与熊希龄在实业公益与教育公益方面的贡献的研究。对于清末民国公益团体与组织的研究也占一定的比重。例如对晚清义赈组织的研究，文章指出义赈组织是中国晚清社会民间慈善事业的主要形态，它是在中国传统因素与西方慈善文化交融的基础上诞生的新生事物，经历了两个发展阶段，发挥了重大作用，是民间公益组织发展的重要形式。义赈会也属于这种形式。同时，对红十字会、官方的“善后救济总署”、外来教会的公益事业的研究也包含在其中。

对于一些地区的公益事业的研究也具有一定的进展。以九江地区为例，随着西方教会慈善理念的传入，加速了九江地区慈善公益事业由传统向近代的演变。在糅合了中西文化后，九江地区重建了具有本土特色的新型慈善公益事业。

对公益事业理念的研究，也属于公益事业历史的研究领域，它只不过是思想史的角度，对公益事业的理念变迁做出思想梳理。对于清末民国公益思想的研究，大都认为这一时期的公益思想是以中国传统的大同主义和西方的互助学说为基础中西融合的结果。但是，随着时代的发展，公益思想逐步走向现代化。在传统社会公益理念以围绕着恩赐观，表现为穷则独善其身、富则达济天下的父老主义等级观念；但是，随着现代公益事业的发展，公益理念也发生了转变，它从单位主导的社会慈善理念，向新的以公民权利观、财富观为核心的现代公益理念转变，完成了或者正在进行从传统恩赐理念到现代公益理念的转变过程。

## （二）关于中国公益实体事业的研究

对于中国公益实体事业的研究，在中国公益研究的文章方面占比较多的篇幅。最重要的原因一方面是因为这些公益事业是与实体经济的契合度比较高，发展比较快，数量比较多，所以对这方面的研究占的数量会比较大；另一方面是因为这种实体公益事业，尤其是公益基金对公益事业的发展发挥的作用很大，是公益事业研究所不能不重视的。这方面的研究主要包含三个方面的内容：公益广告研究，公益旅游研究，以及公益基金研究。由于本文主要是对于作为公益服务社会组织的研究，公益广告与公益旅游研究与文章所关注的主体契合度很小，所以，在这里不再赘述。本版块主要对公益基金的研究做相对详细的论述。

公益基金是公益事业发展中一支特殊力量，可以说是它是公益事业中少数具备自动力发展机制的力量。因为它本身便具有财政力量，并借助这种财政力量推动公益事业的发展。所以，对于公益基金的研究成为学者比较关注的研究对象。这方面的研究主要集中于对公益基金发展历史，公益基金本身，它的治理理念，它与政府的关系，以及存在的问题与挑战的研究；同时，国别比较研究也是公益基金研究中的一个比较重要的领域。

公益基金是一种比较现代的事物，它的运行必须借助于公益基金会这种组织实体。公益基金会究竟是什么组织，这涉及到对公益基金会自身的性质的研究。从国家、社会和市场三种力量主体来看，公益基金会并不是一个促进社会发展的主要推动者。从它所存在的本质而言，公益基金会只是查缺补漏式的，对社会发展起到补充性作用的制度设置。尽管公益基金会在公益事业的发展中发挥着主要的动力支撑作用，但是，它无法取代以权责关系为核心的政府，以及以产权为核心的企业。具体来讲，公益基金发展的必要性，来自于转型时期诸如贫困、残疾、环境恶化、自然灾害、贫富差距、城乡差距、老龄化等社会问题的压力和需求。这就决定了它的补充性，而非主导性地位。

公益基金的这种补充性性质，并不能否认它对社会良性发展的作用，亦即社会的良性有序发展仍然需要公益基金关怀式的动力支撑。自 1981 年我国第一个公益基金会——中国儿童少年基金会成立至今，我国公益基金会已发展到 1800 多家。在 30 几年的发展历程中，公益基金会经历了从点到面，从单一领域到多领域的发展过程，在教育、文化、科学、卫生、社区建设、扶贫济困，以及企业责任等领域，基金会的身影无处不在。

虽然，基金会经历了较显著的发展，但是，仍然存在着一些列的挑战与问题。这些挑战涉及到三个方面：第一，合法性和治理挑战；第二，运营挑战；第三，公信力和问责挑战。产生这些挑战的原因与相关法律缺位、基金会组织治理不完善、决策水平较低、人才短缺、公信力较弱、监督不力等因素有关。公益基金面临的问题则包含：第一，“长不大”的问题。它表现在规模一般都比较小，募集资金的能力相当有限等方面。造成这一现象的原因是多方面的，既有生产力发展水平上的原因，也有国人向有聚财之积习，公民和法人的公益意识皆较淡泊的原因，同时也与政府政策上的扶持不足、管理失当有关。第二，多元监督下的监督虚置问题。这与监督主体不明确，缺乏透明、严格的监督法律法规，以及缺乏明确的监督制度有莫大关联。第三，违规问题。这方面的问题主要表现在财务违规方面。造成这个问题的主要原因在于基金会自身制度不健全，加之监督不力造成的。第四，激励机制不健全的问题。这主要表现在“结构性激励”不足，领导者的“人格”激励不足，以及激励手段片面和匮乏等方面。

公益基金要解决面临的挑战与问题，有两个方面必须着重考虑。一方面要从治理理念上确定公益基金的“元”定位；同时，另一方面，要理顺公益基金与政府的关系；前者是公益基金独立有效运作的精神基础，后者是公益基金有序运行的关系场域，只有同时关注这两方面，才能更好的解决其面临的挑战与问题。从公益基金的治理理念方面来讲，伴随着社会文

明的进步与历史文化的发展，基金会的治理理念必须从传统的单薄慈善文化，转变到现代丰富的公益文明上来；只有这样才能较好地实现其组织宗旨与使命，从而赢得组织自身生存与发展的权利，实现组织有效自治目标。从公益基金与政府关系方面来讲，关于中国公益与政府关系的研究根据政府对基金会的不同态度，可分为监管、限制、支持、直接建立等类型；根据政府与基金会的相互关系，有合作、补充、独立等几种类型。但是，无论如何公益基金对于政府的依赖性，超过其独立存在性。所以，公益基金必须摆脱其对政府的“非对称性依赖”关系；同时，政府也要对公益基金会进行符合法律法规的规制；从这两方面建立公益基金会与政府的良性互动关系。

### （三）关于中国公益与相关组织之间关系的研究

公益无论是作为一种理念，还是作为一种行为，从理念到行为，从行为到有系统的行动，都需要一定的组织实体的支撑。所以，公益之于组织，犹如毛之于皮的关系，组织之皮不复存在，那么，公益之毛也将无处附着。各项研究指出能够承载公益理念，并且能够将公益理念转化为现实的公益行为，尤其是系统的公益行动，同时使系统的公益行动产生高效的公益效能的组织，一般分为三类：第一类是宗教组织，第二类是非营利性社会组织，第三类是政府。宗教对公益的承载自古而今一直存在，并将继续存在下去，它是最早的承载公益理念，将公益理念转化为系统行动的组织形式。非营利性社会组织是比较晚近的承载公益的组织，可以讲它是现代公益的主要发起者与承载者。但是，政府与前两者不同，前两者是现代公益的直接承担者；政府却是为公益提供良性运行场域的公权力组织形式。

公益慈善事业与宗教的本质属性相联系，因为宗教都提倡慈爱与慈悲。公益事业地开展，是宗教本质的属性和本质的要求，是符合时代需要的。宗教的公益事业是宗教切入社会的最好途径，具体来讲中国宗教把村庄和邻居们联合成社区，创造和巩固了中国的地方社会；同时，普世性宗教公益事业则打破了地方社会资本的限制性，这使得大规模的慈善活动取代了大部分地方慈善活动的地方保护主义，为一些新社会团体，如妇女，提供了机会。但是，宗教在公益事业上还存在的问题和困难。这些问题的解决，需要宗教界继续做出努力，也需要政府出台和完善相应的政策法规，还需要学界的推动和社会的支持。同时，最重要的是作为一个非盈利的、非官方的公益团体，宗教需要在一个制度性的空间里面展现一个团体式的慈善行为，并证明它是面向全社会的、没有回报的、没有特殊要求的，这才是公益与宗教最主要的契合之处。

虽然，宗教天然与公益相关，并且以公益作为“入世”的切入点；但是现代公益的专业



化要求，并非宗教所能胜任。基于此，现代公益的专业化需求，以及现代理念需要专业化的社会组织的承载。所以，非营利性社会组织成为现代公益的重要承载者。中国的转型期特征，为非营利性社会组织的发展提供了机遇与平台。一方面中国社会结构转型，为非营利性社会组织的发展拓展了空间。改革开放以来，中国社会逐渐改变具有总体性特征的“以政党组织为核心的社会建构体系”，开始向组织社会化的方向迈进，社会力量开始发育和成长，组织化的需求与生成已经出现。由此非营利性社会组织得到极大发展，“截止 2007 年底，依法登记的社会组织已经超过 38.69 万个，其中社会团体 21.16 万个，民办非企业单位 17.3 万个，基金会 1340 个，较之 1988 年增长了 87 倍。目前，仍以每年 10%—15% 的速度在发展”。就基金会一例来讲，到 2011 年 12 月 31 日，全国共有 2648 家基金会，比 2007 年翻了一倍。另一方面全球性的非政府、非营利组织的发展为中国社会民间组织的发育和成长提供了最有力的支持。这场全球性的结社革命为中国非营利性社会组织的发展创造了更大的机遇与国际舞台。

国内学者对于上述非营利性社会组织的快速发展做出了数量上的描述，同时他们并不仅仅满足于描述阶段，而是进一步深入研究这一现象出现的内在机理。首先，发展出了非营利性社会组织研究的类型学。以其与官方的关系如何，可以将社会组织分为官办社团、半官方社团、民办社团三种类型。以社会组织的缘起为依据，可以将中国的社会组织分为：由党政机构发起创办的社团；由事业单位、企业、个人发起创办的社团；由海外组织或者个人发起创办的社团，依次被称为“自上而下型社团”、“自下而上型社团”和“外部输入型社团”。中国社会组织网的分类又不同，它将社会组织分为社会团体、民办非企业单位、基金会、涉外社会组织等类型。第二，不再仅仅乐观的描述非营利性社会组织的发展趋势，而是探索其发展的条件与限制。其实非营利性社会组织的发展，在中国现实制度环境中还存在着大量的阻碍性制度因素，具体表现为：一是双重管理制度的阻碍。二是非竞争原则和跨地区限制原则的阻碍。三是民间组织重大活动的请示报告制度和年检制度的阻碍。第三，研究更加细化。许多学者不在满足于泛泛而谈总体社会组织的特征，而是更加细致的研究个体群社会组织。例如对于我国公益类科研机构的研究就是一例。对青基会的研究是另外一例，徐永光对于青基会希望工程的募捐资助机制、激励、监督机制、法律环境、效益评估等方面做了深入细致的研究。第四，更注重对非营利性社会组织内部运作机制的研究。有的学者不但对中国非营利组织的社会功能、分类及现状等进行了论述，并且从宏观和微观维度分析了中国社团的资源配置以及改革的动力和模式。此外，对于非营利性社会组织的资金来源机制的研究是一个

重要关注点，学者们对这一机制进行了研究，并指出不同机制对于组织发展的影响。对于转型期公益型非营利社会组织的动力机制研究，也是比较突出的一方面，例如从内动力和外动力机制角度对体制内的公益型非营利性社会组织的研究指出：动力源—动力转化—动力监控与反馈，以及动力目标，是我们深入挖掘公益型非营利性社会组织的重要机制过程。同时，有的学者运用 SWOT 战略分析法，从优势、劣势、机遇和威胁四个方面，对阿拉善 SEE 生态协会、爱德基金会全和台湾喜憨儿社会福利基金会三个典型的非营利性组织的研究发现，公益型社会组织在企业化模式运作下，需要政府组织、社会组织、公民以及其自身的共同努力，才能得以更好发展的结论。第五，对于公益组织内部治理问题开始关注，并逐渐成为热点研究对象。2012 年度公益组织观察报告研究指出，只有个别公益组织的内部治理比较理想，但这只属于极少数，大多数公益组织的内部治理问题重重；就外部治理而言，公众与媒体形成的外部治理力量对公益组织的要求越来越高，这在一定程度上促进了公益组织自我治理的完善。此外，有的学者另辟蹊径指出中国公益界出现“左倾”怪现象，即“无论是公益机构，还是从业个人，都不可以和商业有任何干系，也不应该把收入或薪酬纳入自己的追求范围”的思想与行为。作者提出必须警惕这种现象的发生，否则不利于中国公益的发展。

公益与政府的关系是无法回避的一个重要课题。政府虽然在一定程度上可以直接提供公益服务，但是，在一定程度上是违背现代政治原理的；所以，公益服务大部分是由社会公益组织提供的。政府与公益组织的关系可以分为正方向与负方向两种。正方向作用可以分为两方面，一方面指政府为公益提供良性发展的空间与平台，如法律空间与社会平台；另一方面指政府可以建立公益孵化基地或者枢纽型社会组织，培育社会需要的公益社会组织。但是，政府既然是公权力的代表，为达到对社会的管控目的，在一定程度上会对社会组织的发展设置各种障碍，无论这种障碍的设置是有意的还是无意的，是物质性的还是制度性的，这就会对公益社组织的发展造成极大的负方向作用。

政府可以通过提供良好的法律平台，为公益社会组织的发展提供空间。这不仅可以提供公益社会组织存在的合法性与正当性问题，而且有利于公益社会组织的合法运行。就整体性公益法律方面来讲，民政部政策法规司在与麦肯锡公司、北京大学法学院合作的基础上，做出研究，并以“发展中的中国慈善业”报告的形式公之于世。在报告中麦肯锡公司指出未来中国慈善事业发展的“三步走”战略，并针对中国慈善事业的发展提出尽快出台慈善事业法、建立由政府监管、公众监管、内部治理和行业自律组成的开放监管体系等具体建议。北京大学法学院在报告中指出《慈善法》在慈善乃至整个中国公益事业法律体系中的重要作用，

只有以“《慈善事业法》取代《公益事业捐赠法》”，方能使中国的公益事业有法可依，才能推动慈善事业在法律范围内的良性发展。同时，公益诉讼方面的法律也是学者们研究的重要对象。学术界关于公益法律的研究，以对公益诉讼的研究为最多，并且相对比较深入。这些研究当中，专著和博士论相对比较系统，有些单篇论文相对缺乏系统性。公益诉讼的研究还有待进一步深入，这重点不是体现在量上的增加，而是质上的提升。要提高公益研究质量，必须注意制度环境、司法实践，以及对既有理论研究成果的整合等三个方面的要素。

社会对公益的需求，直接致使政府开始了对公益社会组织的培育进程。这方面的研究主要关注上海等比较发达地区的做法。上海浦东非营利组织发展中心正在进行的“公益孵化器：公益性社会组织支持发展的新模式”的尝试，为政府培育公益社会组织，改善对其管理，推进其发展，提供了新的路径与崭新的模式。研究的主要关注点落脚在对浦东孵化新模式的研究，以及对枢纽式社会组织的界别，及其自身管理方面。浦东公益服务园，通过政府、社会组织，以及企业三方的独立与互动运作，达到对公益机构进行培育的目的。政府扮演规划与支持的角色，社会组织则是合作共谋、自我发展，企业则是让渡空间、提供服务，三方通过九个环节覆盖公益产业链的上、中、下游，构成完整自洽的公益生态圈，为社会组织的培育、管理、发展提供了新的路径和模式。随着这种公益孵化器的成形，一些枢纽式的社会组织应运而生，由此，对这些组织的分类鉴定与自我管理的研究也成为学术界的关注点。社会组织的“枢纽”功能，主要是指一下六个方面：一是宗旨和理念枢纽。二是公信力枢纽。三是执行力枢纽。四是项目枢纽。五是资源枢纽。六是网络枢纽。根据这些鉴定标准，可以将枢纽型社会组织分为三种类型：一是政治性人民团体，诸如工会、妇委会、残联等，多是按人群特征来划分；二是行业性协会或联合会，代表性的有经济类组织或社会类组织所形成的较有影响的行业协会，具有一定的行业特征或互益性特点；三是综合性社会组织联合会或社区组织服务中心，具有较强的社会服务性。虽然不同类型的枢纽型社会组织各具特色，但是它们自身都面临这比较一致的自我运作与管理问题，这主要表现在三个方面：一是枢纽型社会组织与政府的边界问题，二是枢纽型社会组织的内部认同问题，三是枢纽型社会组织的能力建设问题。

研究指出政府的负方向作用主要表现在政府与公益社会组织的控制与反控制过程中。《中国第三部门观察报告（2012）》指出，与政府强大的公权力管辖力与支配力相适应，它逐步建立一套新的可与公民社会相竞争的社会管理新体系，依据这套体系它对社会公益组织的管理，甚至控制与以往相比更加深化。更有甚者，政府凭借财政供给优势与公权力的力量，会

基于自身利益而是用公益社会组织，而不是为社会而用；此外，在一些方面政府还跨越自身的职责范围与管辖范畴，对公益社会组织进行违规指令，“逼捐”现象就是典型一例。同时，双重分层管理体制所造成的制度约束，也对公益社会组织的发展设置了巨大的制度障碍。

#### （四）关于中国公益理论的研究

学界关于公益理论的研究相对比较欠缺，这些研究主要集中于三个方面：第一个方面是关于公益政治学的研究；第二个方面是关于公民公益行为的研究；第三个方面是关于公益伦理学的研究。

俞可平先生从社群主义的维度切入，对公益政治学做了介绍与评价。他认为社群主义是当代西方政治哲学的最新发展，它在批评新自由主义的过程中产生，并与新自由主义形成了当代西方政治哲学两相对峙的局面。由此，在 90 年代，正义和社群同时成为政治哲学的主题。但是，这并不意味着社群主义便所向无敌，无论在方法论上还是在理论范式上它面临着新自由主义的挑战。新自由主义在权利观、公益观和国家观方面提出了自身的观点。就公益方面来看，社群主义者与自由主义者持截然相反的看法：社群主义这认为在人们的公益优先于正义，即优先于个人权利。在自由主义者看来正义（个人权利）优先于公益。从表面上来看，社群主义是对自由主义的反动，它强调公益对于自我与个人的优先性，这无疑具有很大的真理性；在政治学意义上，它倡导从“权利政治”转向“公益政治”，这有其合理的意义。但是，一味强调公益政治，过分强化国家的政治职能，也存在着负面作用。它的价值也只有在自由主义和个人主义极端发达的前提下才得以凸显，其不足也只有通过自由主义才能得以补偿。离开发达的自由主义就无法真正理解社群主义，而离开自由主义谈论社群主义就会发生时代的错位。由此，公益政治与权利政治是一对须臾不可分离的双胞胎，两者是互补的。

对于公民公益行为的研究的理论基础是人作为主体自身所拥有的自由意志理论。公民的志愿公益行为包括慈善行为与志愿服务行为，它的本质所在体现为自发性、自愿性、利他性、公益性和非经济性。但是，对于公民公益行为的动因却莫衷一是，大概可以分为责任或义务论、利己论、利他论，以及多元动机论。基于动机因素，可以将公民公益行为的模式分为四种类型：道德型志愿公益行动、计较型志愿公益行动、带动型志愿公益行动，以及疏离型志愿公益行动。虽然动机与模式多样，但是理论家一致认为公民公益行为的根源是人的自由意志。对公民公益行为自由意志的关怀植根于自由主义的自由意志传统；20 世纪 80 年代，一些第三部门理论家吸取了自由主义政治哲学的这一基本思想，正式提出了公民公益行为的自意志论。

任何行为与现象都具有自身的伦理基础，对这种伦理基础的研究，便形成各个行为体与现象的伦理学。对于公益来讲，这也不能例外。所谓公益伦理，是指公益活动中调节公益行为主体和客体各方面关系的道德原则和规范的总和，是公益活动中各种道德意识、道德行为、道德心理的综合体现，是依据一定社会伦理道德的基本价值观念对公益活动的客观要求所进行的理性认识和价值升华。公益伦理具有无偿性、人道性和自律性等特点。任何伦理都总要通过一定的原则体现出来，并蕴涵着一定的价值追求。公益伦理的原则主要包含公正原则、仁爱原则和奉献原则。公益伦理的价值追求主要有：实现社会公共利益、促进人的幸福发展、维护社会公平和正义，以及推动社会进步与和谐。公益伦理思想在中西都是源远流长的，西方的公益伦理思想较为明显的分为中世纪、近代，以及现代三个阶段；中国的传统公益伦理思想主要由儒道释三家支撑，到了近代则被赋予救亡图存和民族振兴的思想内涵。

#### （五）中国公益研究的新方向：微博公益研究

网络时代的公益呈现出与传统公益所不同的新特征，这些特征与传统公益相比，甚至是带有颠覆性的。基于网络时代公益的颠覆性特点，中国公益研究也产生了不用与以往的新兴公益研究领域，亦即网络公益研究（微博公益是网络公益的一种）。

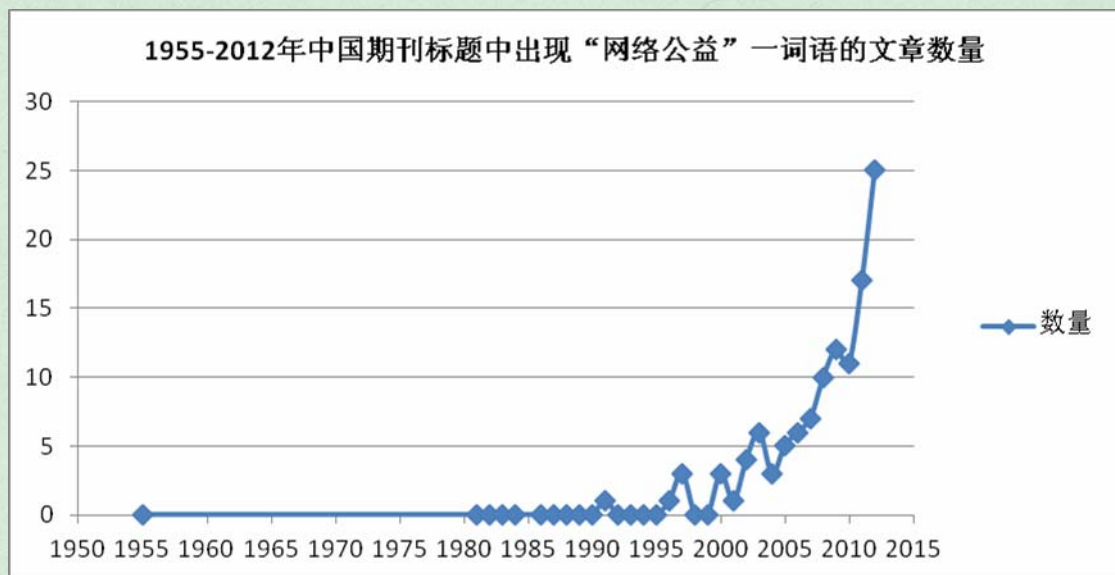


图 2 1955-2012 年中国期刊标题中出现“网络公益”一词语的文章数量

根据中国知网学术期刊全文数据库数据，搜索篇名出现“网络公益”一词的文章数量，并通过量化统计可知，1955-2012 年中国期刊标题中出现“网络公益”一词语的文章数量较少。主流期刊关于“网络公益”的研究，从 1991 年才开始出现；可见，网络公益研究是与网络公益这一新兴现象同时产生的。进一步分析可知，关于网络公益的研究文章的数量，直到 2007

年还处在个位数，2008年才突破十位数，达到12篇；2012年方才达到25篇。这一方面说明网络公益研究是一种新型公益研究领域的研究，它不同于以往的传统公益研究，因为它开辟了一个新的公益研究领域。对网络公益的研究内容进行考察，可以发现对其研究最为系统的当属硕士学位论文，期刊的研究虽然具有一定的数量，但是，多呈现零散无系统的状态。对于微博公益的研究文章相对较少，以“微博公益”为篇名，可以搜索到近40篇文章。因为微博的产生才是近几年的事情。

网络公益研究是一个新兴的公益研究领域，它可以分为以下几个方面的研究。第一，对网络公益本身及其与传统公益区别的研究。第二，网络公益传播机制研究。第三，网络公益对政府的挑战，以及政府的应对研究。第四，网络公益新理念下微公益研究。

网络公益研究是一个新兴的公益研究领域。它现实世界中源于公益事业与网络的逐渐结合。网络公益的目的在于将网络公益本身作为一种目的，而非仅仅将网络作为公益的工具。网络公益的参与者除了网民，社会团体外，更有企业，尤其是是一些网络平台的参与，为扩大网络公益的影响力做出了一定的努力。通过调查统计得知，“参与网络公益的‘虚拟社团’以各种各样的形态存在，比如独立网站、BBS等网络论坛的公益版块、爱心QQ群、主题博客、百度贴吧、google网上论坛及邮件组等。”而“网上关注过公益的人不少于2400万。”网络公益组织具有自身的特点，例如规模比较小，匿名性与快捷性。同时，具有体验互动性、功能多样性、低廉高效性和创意参与性等显著特征。正是基于这些因素，网络公益与传统公益相比，便具备了自身明显的优势。首先，网络媒体策划的公益活动的参与成本更低。其次，网络媒体策划的公益活动的效率更高。第三，和传统的公益活动相比，网络媒体策划的公益活动的没有严格的地域限制。正是由于这些自身优势，它才成为传统公益之外，另一种新型的公益模式，同时成为学者关注的焦点。

除了网络公益中的微博公益外，在公益网络的结合之下产生了新的网络公益形式，那就是“微公益”。微公益同样引起了学者的注意。微公益是网络与公益结盟下理念转换的产物，它将公益不在冀望于大人物与强力量的作用，而是遵循众人拾柴火焰高的积小成大的理念，通过网络技术途径，而形成的全新理念指导下的网络时代的公益形式。“微公益”的发展，以及对微公益的学术研究，在国外已比较成熟。美国微公益发轫于网络筹款活动先驱约翰·布林2007年创办的freerice网站。我国的微公益概念是2009年由“多背一公斤”网站的创建者安猪提出的。以著名的“茶虹”“善客”为代表的微公益活动传递了三个基本的公益理念，它们分别是：创造价值做公益，传递公益的思维比传递资金或组织公益活动更重要，以

及习惯的力量将改变公益的发展方向。微公益研究指出微公益的出现不在于其对社会弱势群体做了什么，而是看它如何改变了人们的公益理念。

随着网络公益的发展，对于网络公益的研究更加走向深入，其中对于网络公益传播机制的研究就是这股潮流的一个重要环节。按照传播途径，网络公益传播可以分为：网站式、博客式，以及微博式网络公益传播方式；按照传播主体，网络公益可以分为：个体网络公益传播，与机构网络传播。基于网络的网络公益传播具有三大特征：成本低、规模小，以及便捷性特点。基于网络公益的分类与特点，网络公益传播得以存在，而且呈现一定的机制。研究指出从整个网络公益传播，尤其是微博公益传播过程来看，舆论领袖功不可没，主导着公益传播议题的发起和扩散；微博公益传播内容倾向于个人化、创意化的“微内容”，传播的推进则依赖于微博圈间的“弱关系”和裂变式传播，以及传统媒体的跟进和政府部门等多元主体的广泛互动。在此基础上，线上“围观”捐款和线下活动联动，形成了公众高度自主参与的局面。

网络公益在取得较大成就的同时，也存在一些问题。按照网络公益的主体来看，个体微博公益存在“个体网络能力差异性大”、“过度自由化”，“以及诚信意识薄弱”三大方面的主要问题。机构微博公益存在“报道语言生硬，缺乏网络风格”、“关注度虚高，相关问题解决不力”和“网络公益活动进展欠缺公开透明”等方面的主要问题。然而，大多是网络公益都存在由于身份不明确而导致的公信力不足，这是关系网络慈善发展的关键问题；网络公益组织数量庞大，加之网络的隐蔽性特征，容易让某些带有不正当目的的人有了发布虚假信息的可能。同时，由于其松散性、虚拟性以及无法在现实生活中取得合法身份，使得大多数网络慈善组织无疾而终。

网络公益作为公益社会组织的一种网络空间存在形式，势必与政府产生关系。政府不仅对现实世界中运行的实体公益社会组织进行渗透，甚至是控制，那么，政府对网络公益也无一例外的进行管理，甚或进行控制。同时，网络公益虚拟性的特点，与所涉及主体的多样性特点，以及自身所存在的问题，更增强了政府对网络公益进行管理的必要。但是，因为中国还处于转型期，“政府对网络公益行为的管理并不成功，甚至可以说是管理缺位，导致网络公益行为的发展几乎处于原始的自生自灭状态。”由此，政府应该从“完善网络公益相关法律；完善网络公益主体资格制度；加强对网络公益行为的引导和调控；完善网络公益剩余款物的管理制度，提高资金的利用率；构建网络隐私保护机制”等方面，改善政府对网络公益的管理现状。

## 张涛：中国公益界的“左倾”怪现象

邓小平在 1992 年南巡讲话中提出一个明确的论点：“中国要警惕右，但主要是防止‘左’。”在国内的公益圈子里浸淫了一段时间，我个人的感受是这个尚显稚嫩的行业亦有左倾右倾之分，但根深蒂固的还是“左”的思维，而且极左的思维对中国公益事业的长足发展弊大于利。所以，从这个角度说，邓公的话同样适用于中国的公益界。

在公益的语境下，“右”往往指的是通过商业行为来施公益之实，商业行为的目的是为了**保证公益实体财务的自给自足，以及在这个能力基础上的事业扩展性**。目前流行在公益行业的“影响力投资”和“社会企业”的说法就基本属于偏右走但不离公益主线的新理念。反过来说，“左”的思维当然也不难理解，基本的想法就是，无论是公益机构，还是从业个人，都**不可以和商业有任何干系，也不应该把收入或薪酬纳入自己的追求范围**。

凭心而论，这种“左”的心态在公益事业相对成熟的欧美国家也同样存在。Dan Pallotta 是美国知名的 NGO 倡导者和募捐人，他在今年三月的一次演讲中就对这种现象进行了严厉的批评。他说，“我们公益的思维方式大错特错”，在美国存在一种双重标准，即对非赢利性组织和赢利性机构的工作有不公正的区别对待。对赢利性公司的评判一般建立在业务增长和产品质量的基础上；对非赢利性组织的衡量标准则有些偏颇，工作质量和效果往往不是首要的考量因素，管理和运营成本的多少反而成了被关注的焦点。

记得去年参加在北京举行的中国公益论坛，曾听到一位微博大 V 大发评论，基本意思是美国从事公益的人不讲报酬，完全是出于做善事的热情才投身这个行业。我想这位老兄当时可能把公益和义工这两个概念搞混了，义工的确是用自己的业余时间去帮助别人，通常不计报酬，但美国从事公益的职业人还是要吃饭的。后来，同事和一位南方的企业家开会，告诉他我们的公益平台有一支专职团队，这位老板听后大跌眼镜，半天没回过神来，说才知道做公益还有全职一说。和欧美相比，国内公益知识结构的不完整及认知的不充分其实也是促成左派思维的一个重要原因。

很多跨国公司在华设有企业社会责任部门 (Corporate Social Responsibility, CSR)，负责支持一些在中国当地的公益组织和项目。按道理说，在类似机构做这种工作的人应该对公益的认知相对更到位，但个人经验告诉我未必尽然。由于不少跨国公司 CSR 部门的高级白领自身缺少在国内草根 NGO 摸爬滚打的经验，所以有时候看问题不接地气，思维方式同样容易向左偏斜。我知道的一个公益项目最近递交了项目预算，虽然项目团队的薪水已经减了又减，



平均月薪勉强超过北京路边餐馆招聘服务员的水平，但年薪几十万的 CSR 经理依然纠缠不休。

我至今对数年前一位校友的公益从业经验分享记忆犹新，她当时提到除了政策和自身的原因以外，国内的“丈母娘经济”其实是各类 NGO 性质的公益组织难以吸引到优秀人才的重要障碍：年轻人搞对象，如果男方在公益机构工作，尤其是草根的民间组织，个人又不是已然余生吃喝不愁的富二代，未来的丈母娘几乎都会毫无悬念地大加反对。正式进入公益界后，我发现这样活生生的例子身边比比皆是，把赢利作为目标之一的影响力投资领域由于在薪酬方面无法和传统的投资行业比肩也在劫难逃。

当然，类似郭美美事件和红十字会现象也是公益组织的管理费乃至薪酬容易触动大众神经的原始驱动力。这些我称为极右的现象，即以公益之名中饱私囊，无疑是公益的支持者出于自身保护需要而思维偏左的又一中国特色原因。不过，虽然中国的公益人要随时警惕极右，从长远的角度看，他们需要意识到，极右可以葬送中国的公益事业，极左也可以达到同样的效果。任何因噎废食的态度，都有可能推动公益界整体思维向极左或极右偏斜，但左倾的隐性风险和长期危害要大于容易被辨识的极右风险。

对于中国的公益组织和社会企业而言，商业意识和执行力的不足依然是这个行业在成长过程中需要克服的最大障碍；另外，这个行业的从业者对报酬的态度也是一个不容忽视的问题。在谈到个人收入的时候，也许是受行业左倾思潮的影响，公益界目前整体的态度还是较为闪烁，有时甚至无谓的扭捏。收入最大化当然不应是公益人的驱动力，但这个行业需要有合理和竞争性的薪酬制度才能吸引到更多更好的人才，从而形成良性循环，保证行业长期的健康发展。

中国的历史告诉我们，右倾的路线错误固然不容忽视，但后来的左倾错误因为蔑视人性特点，破坏性更大，而且持续性更强。同理，中国公益界的左倾怪现象也需要特别警惕。

（摘引自：华尔街日报中文版）

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

## 治国之道·城镇化

【编者按】：十八大之后，城镇化成为了热门话题。城镇化被视为中国未来发展的最大动力和最大红利，在此背景下，国内新一轮的城镇化大潮也被认为即将波澜壮阔地展开。然而不得不承认的是，由于现有模式下中国的城镇化推进过于依赖政府主导，使得在现有土地制度和财政制度安排下各级政府纷纷热衷于扩大城市规模，造成对土地资源的低效利用以及对土地财政和房地产的过度依赖，并由此衍生出一系列的社会问题。因此，如何推动中国城镇化的模式实现质的转变就成为至关重要的问题。为此，本期治国之道栏目将聚焦于城镇化专题，在国际视野下探寻中国城市化的理性选择。

### 城镇化的英国经验

英国是世界上最早推进和实现城镇化的国家，缔造了世界城镇化史中的四个创举：第一个提出建立“花园城市”等科学理念；第一个制定以公共政策干预引导城镇化发展方向的《城市规划法》；第一个实行维护社会公平正义的城市（镇）社会保障体系；第一个立足统筹城乡发展较为成功地治理了“城市病”。英国推进城镇化的经验值得总结借鉴。

#### 以先进的建设与管理理念为引导，提升城镇化建设管理水平

回顾英国城镇化建设历程，先后主要有以下四种先进理念。一是空想社会主义者罗伯特·欧文提出的“理想城市”，主张理想的城镇应兼纳城乡优势，在城镇发展、形态、管理、社会生活等领域统筹城乡发展。二是社会改革家埃德温·查德威克提出的社会改革论，主张通过完善济贫法、供水排水、污水处理、公共卫生、城市服务、学校建设、贫困儿童教育等社会改革计划的推广实施，解决英国城镇化快速发展过程中出现的“城市病”。三是埃比尼泽·霍华德倡导的“花园城市”理论，花园城市运动反映了城市居民对理想住所的向往，影响了以后英国乃至世界城市发展的规划。四是“双向运动”理念，它提出城镇化也应有先进生产要素和先进文化向农村的辐射，这种“双向运动”的结果就是城乡一体化。

#### 以科学完善的发展规划统筹城镇建设，实现城镇的可持续发展

英国曾因自由放任的经济自由政策，导致城镇化出现自发性、盲目性和不平衡等沉痛教训。因此，英国赋予规划重要地位，突出“三个注重”。一是注重城镇化发展规划必须可持续发展的目标。英国的城镇化发展规划在制定及执行过程中，旨在推动政府实现四项可持续发展目标。二是更加注重规划执行的刚性要求。英国的规划管理非常严格，按照规划法规的有关要求，进行城镇建设和管理必须以规划为依据，如动用绿地搞开发，必须经副首相批准。三是更加注重强调规划建设的适度超前性，把城镇的远景规划与近期的改造和发展相结合，让规划引导城镇的发展。

## 夯实农业发展基础，保障城乡统筹发展

英国城镇化初期的圈地运动对农民的盘剥，破坏了农业生产力，激化了社会矛盾。这个沉痛教训使英国政府认识到农业是推进城镇化发展的基础，政府必须制定相关法律来保证城乡统筹发展。英国政府认识到，农业发展是推进城镇化的前提，农业与城镇化是相辅相成关系。从1948年《城乡规划法案》生效起，英国强化农业主体地位，严格控制农地开发，不管是私人或公共机构征用土地，都必须获得当局授予的规划许可证，并且向土地所有者支付补偿。通过实施该法案，使农业用地有了法律保障。农业的稳步发展，为工业化、城镇化奠定了坚实基础，提供了发展的基本动力。

## 立足乡村工业发展，大力推进城镇化建设

英国城镇化在产业支撑方面创造了一种离土不离乡的乡村工业发展模式。这种模式以乡村为依托，重点发展以农业为加工对象的乡村工业。乡村工业发展的逐步集中，推动了农业与工业的分工，实现了农民的就地转化，同时又为农业的规模化经营提供了保障。它一方面把农村改造成为宜居的小城镇，导致了新工商业城市的出现和成长，促进了城市和乡村的融合，加快了农村的城市化过程；另一方面缓解了大城市沉重的压力。英国很多新城市的兴起是乡村工业发展的结果。如伯明翰成长于“黑乡”制铁工业区；曼彻斯特和利物浦兴起于兰开夏棉纺工业区；利兹是西莱丁毛纺工业区的中心；谢菲尔德兴旺于约克郡西南部的“哈兰姆郡”制铁工业区。乡村工业发展和这些新城市兴起，促使英国西北地区经济走向繁荣，缩小了与东南部的地区差距。

## 注重通过规划立法，规范引导城镇化发展的方向

据统计，自1909年以来，英国先后颁布40余部关于城市的法规。1909年，英国颁布了世界上第一部城市规划法——《住宅、城镇规划条例》，标志着城市规划作为一项政府职能的开端。1947年颁布实施了《英国城镇和乡村规划法》和《综合发展地区开发规划法》，第一次在法律上将城乡纳入一体进行统筹规划与建设，1952年还颁布了《城镇发展法》。目前已经形成了由中央、地区和地方三级组成的完善的规划制定管理体系。2004年新修订的《城乡规划法》，将原来的指导性地区规划上升为立法性规范。城乡规划立法强化了政府宏观调控的作用，为政府用强制性规定和规划立法来干预、调节、规范、引导城乡的有序建设、发展发挥了保障作用。

## **政府引导、市场运作、公众参与的三位一体城镇化推进政策**

其一，政府注重通过行政、法律和经济手段，引导城镇化的健康有序发展，用行政、财税、规划等手段来弥补市场机制的不足。英国的一大创举，是推动新型区域治理组织等组织创新，设立综合的或专门的跨区域行政组织来强化区域协调管理。其二，英国重视城镇化发展进程中市场机制的作用。例如，英国政府成立了城市振兴局，它不仅是英国政府的一个分支机构，同时也是一个赢利性组织，其经费主要来源于中央财政。三是将公众的有序参与作为城镇化建设的重要动力。一方面，英国的法律为公众参与提供了行动的框架和依据，另一方面是通过激励性的规划引导，提高公众参与城镇化建设的积极性。

## **以文化遗产与弘扬为导向，注重城镇的历史遗存与地域性文化特色保护**

英国以文化遗产与弘扬为导向，重视历史文化保护和特色城市（镇）打造。一是制定专项法律规范历史文化遗存和地域文化特色资源的保护。1953年，英国颁布了《历史建筑和古老纪念物保护法》等法律，以规范和引导城市（镇）改造和更新行为，至今列入官方名单的保护建筑有75000个。按照规定，建筑历史达到50年以上，一般不允许再拆除；无人继承的则由国家历史文物保护单位收管经营。二是1967年开始划定特别保护区，从最初的200个到至今已有9000个列入名单。三是因地制宜，强化特色，根据当地的自然、历史和产业发展特点进行差异性规划，充分发挥城镇文化对城镇化建设的支撑作用，将城镇文化塑造与突出地域性文化结合。

## **完善社会保障，以公共政策维护社会公平正义**

英国在世界上第一个建立了城市社会保障体系，通过政府强有力的社会保障公共政策和宏观调控政策，推行“福利国家制度”，来消弭自由放任城镇化模式所造成的一系列社会发展断裂。一是消除贫困，缩小阶层贫富差距。二是加强公共卫生设施建设，着力解决公共卫生设施匮乏问题。三是建立完善的社会保障制度。英国的社会保障制度向公民提供从“摇篮到坟墓”的全面社会保障，主要包括：向居民提供基本生活保障；提供医疗服务；提供符合体面生活的住房；提供教育服务，解决移民的教育问题。

### 畸形城镇化：墨西哥与印度的教训

当城市化进程远远超出工业化速度，城市化水平将与经济发展水平脱节。过度城市化给墨西哥城和孟买带来的不是繁荣，而是城市的畸形发展以及贫困、拥挤、环境破坏等诸多社会问题

#### 墨西哥墨西哥城：

##### 过度城市化带来贫困与污染

墨西哥首都墨西哥城是世界最大、人口最密集的城市之一。本报记者第一次来到这座城市是在夜晚，从飞机上俯瞰，一眼望不到边的墨西哥城灯火通明，尽管已是晚上 10 点多，街道上还有长长的车流。而白天看到的墨西哥城令人大失所望，街道两旁挤满低矮破旧的房屋，城市四周一望无际的贫民窟，街道总被车流堵得水泄不通。

墨西哥城早在 1968 年就举办过夏季奥运会，但它为何没能续写辉煌？过度城市化、城市公共服务供给不足、大量农村富余劳动力涌入是墨西哥城不堪重负的原因。城市化曾给墨西哥城带来经济腾飞，而过度城市化却带来了贫困、拥挤和污染。

##### 城市化快于工业化

墨西哥城市化进程远远超出了工业化速度，导致城市化水平与经济发展水平脱节。过度城市化给墨西哥带来的不是繁荣，而是城市的畸形发展以及贫困、拥挤、环境破坏等社会问题。

从上世纪 40 年代起，墨西哥进入加速发展阶段，城市化水平迅速提升。1950 年墨西哥的城市化率为 42.6%，在 1970 年这个数字就增长到 66.3%。欧洲城市人口比重从 40% 提高到 60% 经过了 50 年，拉美国家平均用了 25 年，而墨西哥用了 20 年。在 2008 年墨西哥城市化率进一步增长到 77.2%，超过德国等发达国家。

尽管墨西哥的城市化率超过了发达国家，但经济水平却远远落后于这些国家。统计数据显示，墨西哥 1.3 亿人口中，有 5000 万没有足够的收入满足住房、交通、教育等需求，其中近 2000 万人吃不饱饭。在联合国对 126 个国家财富分配调查排名中，墨西哥排在第 103 位，是世界上贫富差距最大的国家之一。

## 贫困人口大幅增长

过度城市化造成墨西哥城贫困人口大幅增长。走在墨西哥城的大街上，随处可见乞丐、沿街叫卖的小商贩和给堵车的汽车擦车窗的无业者。非正式就业已成为墨西哥进城农民的最主要就业形式。由于进城打工的农民大多年龄偏大、缺乏文化知识和专业技能，很难适应城市工业对技术工人的需求，那些找不到工作的外来务工者，包括妇女和儿童，源源不断地涌向城市非正规就业行业。

墨西哥城的贫民窟也是过度城市化的产物。在上世纪四五十年代，墨西哥工业化水平提升，城市得到迅速发展。农村由于实现机械化，出现大量富余劳动力。城乡之间的巨大差异以及农村的恶劣生存境况，迫使大量人口盲目地进入城市寻求发展机遇。然而城市工业部门无法吸纳所有劳动力，于是造成不充分就业。到80年代，墨西哥经济进入“失去的十年”，经济增长放缓，城市失业人口继续增加。大量无业人员只能选择在大城市边缘的公共土地上私建简陋住所，直至形成今天规模庞大的贫民窟。

## 社会问题接踵而至

墨西哥城号称全球最大“堵城”。上午7点到10点和晚上5点到10点是墨西哥城最堵车的时候。平时十分钟的路程，堵车时至少要开一个小时。记者的朋友玛莉亚住在墨城郊区，每天上下班路上要花4个多小时。当问她为什么不把家搬得近一些，她无奈地说，城里的房子买不起，生活费用又高，住在郊区也是别无选择。

人口膨胀还带来了就业难，名牌大学学生要找到专业对口的工作也不容易。在墨西哥城经常能遇到有硕士学位的出租车司机、保安或售货员。有工作的人生活压力也不轻，为了应对日益高涨的物价，不少人都有两份工作。

在墨西哥城看病就医也是让老百姓发愁的事，公立医院里总是挤满了人。在一所公立医院，来看头痛的安赫拉告诉记者，医生安排她8周后作检查，但她不可能等那么久，只好去私立医院看。

过度城市化还带来了严重的污染问题。墨西哥城每天有七八百万辆汽车在道路上行驶，空气中充满刺鼻的气味，行人不得不捂着鼻子走。在旱季墨西哥城常被大雾笼罩，在雨季几乎天天黑云压顶。

墨西哥城的治安问题突出，找不到工作的青年人被帮派团伙招募从事抢劫绑架活动。光天化日持枪入室抢劫，在墨城算不上新闻。好心的当地人会提醒外国游客不要炫富，夜晚避免单独出行，哪些地段尽量避开。

### **积极采取补救措施**

为了遏制城市人口恶性膨胀，墨西哥城市政府采取了建设“卫星城”和实施“城乡均等化”措施。自1980年至今，墨西哥城四周已建成30多个卫星城，居住人口超过1500万。为了吸引市民到周边小城市安家，市政府将卫星城打造成环境优美、设施齐全、交通便利、住宅舒适的宜居城市。一些著名高校和中学还在卫星城开办分校，以吸引人们前去居住。据统计，1980年到2000年间，整个墨西哥城中人口增长最多的地区已不再是主城区，而是特拉瓦科、夸希马尔帕和特拉尔潘三个卫星城。

为把农村富余劳动力留在农村，避免贫困人口盲目进入城市，近年来墨西哥政府致力于缩小城乡差距、提高农村生活水平。墨西哥城政府在农村地区向儿童和60岁以上老年人免费发放牛奶。针对穷人的大众医疗保险计划惠及所有农村居民，一人参保全家免费享受医疗服务。墨西哥城政府还为70岁以上老人建立账户，每月发放25美元补贴。为鼓励贫困家庭子女上学、降低失学率，政府还向所有农村地区的小学和初中生提供奖学金。

采取了这一系列的措施后，墨西哥城的外来移民数量很快出现下降。墨西哥国家统计局的数字显示，1999年至2009年，农村人口向墨西哥城移民的数量已出现负增长。

### **印度孟买：**

#### **三分之二居民生活在贫民窟**

印度的城市化被学者金斯利·戴维斯称为“过度城市化”，即印度大城市里人口无度扩张，导致城市基础服务崩溃，带来住房、贫民窟、用水、基础设施和生活质量等一系列问题。印度的城市生活无序和农村生活贫穷是同时存在的，结果导致城市很难呈现有活力的发展劲头。

不同于世界上其他国家，印度城市化具有以下基本特征：城市化扩张没有坚实的工业化和经济发展作为支撑；城市化是人口爆炸和贫穷导致的城乡移民的产物；过快的城市化发展导致产生大量的城市贫民窟，紧接着生活悲惨、贫穷、失业、剥削、不公平和城市生活的恶

化等问题接踵而至；印度城市化的发生并非来自城市一方的拉力，而是来自贫穷农村一方的推力；而且城乡移民质量差导致城市化发展的质量差。

### 农村移民大量涌入

根据印度数据研究院人口研究学者普拉纳蒂·达塔的归纳，印度的过度城市化可以归结于三个主要因素：自然增长、净移民和地区重新分类。过度城市化带来一系列问题：包括住房、贫民窟、交通、水资源供应和卫生、水污染和空气污染、学校与医院等社会基础设施不足等。早在 2006 年，印度的一线大城市加尔各答、孟买、德里和马德拉斯就已经在就业量方面达到饱和。

同时，城市规划和管理体系难以应付大量农村人口涌入城市。这些大城市深受城市贫穷、失业、住房短缺、城市基础设施服务缺乏等问题的影响，它们无法吸收那些从农村来到城市的赤贫无土地的文盲以及身无一技的农民。这些农民工资低，也会使得其所在的非正式部门变得工作效率低下和低产，也因此，这些农村移民使得城市危机更加严峻。具体来说，印度的这些大城市多为资本密集型，无法为这些农村移民和文盲提供工作，因此也只是将农村的贫穷转移为城市贫穷，甚至影响城市自身的进化，导致城市的衰败。

过度城市化还导致城市里各种资源和经济市场中的严重供不应求。居民很难得到干净的食物、牛奶和饮用水等商品。

### 贫民窟成“疾病”温床

大量农村人口迅速向城市迁移也加速了贫民窟的形成。对于这些乡村移民来说，过度城市化直接导致其居住的贫民窟如雨后春笋般冒出，贫民窟的饮用水、电力和卫生条件都极差。而且过度城市化也加重社会和经济不平衡，滋生社会冲突、犯罪和反社会活动。贫民窟产生的大量未经处理的垃圾和排泄物，危害城市生活质量，恶化水、空气等资源和环境。这里也成为城市里各种犯罪和恶性的神经中枢。可以说，贫民窟成为滋生城市疾病的一块温床。

据联合国最新统计数字显示，印度的贫民窟人口达到了 1.7 亿。令人吃惊的是，在孟买、加尔各答等现代而蓬勃的印度大城市中，城市人口中竟然有 1/3 到 1/2 住在贫民窟。其中孟买最多，为 1100 万，占到该市总人口的 2/3。孟买最大的贫民窟达拉维，居住着 60 万到 100 万居民，当然，这也是很多人维持生计的地方，大约有 1.5 万家庭手工业作坊在此生根发芽。

无论是在孟买的达拉维贫民窟，还是在新德里东部城乡交界处的贫民窟，上演着世界上最鲜活的“悲惨生活”。走近贫民窟，就能闻到一阵酸臭味，让人喘不过气来。记者随便走



进一户人家，不足两平方米，一块破烂的塑料布搭在木棍上，里面一贫如洗，屋角杂乱地堆放着一些没有洗干净的盘子和一个黑乎乎的锅，一家7口人睡在一张铺在地上的破布上。这里苍蝇乱飞，老鼠乱窜，各种传染病频发。每当印度雨季时，在孟买的贫民窟，有很多人在睡梦中被洪水冲到阴沟里丧生。

### 唯有平衡城乡差别

贫民窟存在的原因很多，最主要的是与印度的城市化和土地政策相关。在印度，法律规定人们享有完全的迁徙自由权。在国土范围内，无论你出生在哪里，都可以迁徙到任何地方生活。除了迁徙自由外，“风可进，雨可进，国王不可进”的产权制度也是贫民窟形成的重要原因。即使在地价贵如金的大城市，无论房子多么简陋，任何人都不能随意侵犯。

当然，贫民窟不仅有损城市形象，还有诸多负面影响。印度政府对贫民窟也很头疼。首都新德里在2010年英联邦运动会之时，还把在街头搭棚子居住的乞丐和“苦修者”全部赶到了一个距离比赛场馆较远的地方圈着。孟买达拉维贫民窟，目前的黄金地皮初步估计价值100亿美元，据说要被市政府夷为平地，但至今并无消息。一位官员抱怨说，很难解决贫民窟问题你把这里的拆了，那里又建起更多的，印度的贫民窟是拆不完的。

而实际上，贫民窟发展到今天，已经成为农村人变成城市人的中转地或“落脚地”。在寸土寸金的孟买，贫民窟就成了一个很符合社会中下层人民居住的地方。各个联邦政府为了在竞选中得到这些人的选票，也常常许诺保障这些人的利益。每个城市都出奇招许诺贫民以福利，最常见的就是给这些居民补贴水电费、改善贫民窟的生活环境。现在，孟买贫民窟里就居住着不少城市白领。

印度政策研究中心的一位城市化研究教授告诉记者，要从根本上解决贫民窟问题，必须先回到贫民窟的产生原因这个源头上寻找答案，即要控制人口增长、发展农村经济、平衡城乡差别等。

## 中国城镇化的逻辑选择

尽管目前已经有很多研究指出了中国现有城镇化模式的种种弊端，提出了各种各样的改革建议。但中国城镇化要从旧路迈向新路，却非易事。要推动中国城镇化模式的实质性转变，必须深入分析原有模式下的利益格局，弄清哪些才是可以推动其发生改变的环节。要找准改革的逻辑起点和突破口，明确改革的未来方向和推进各项改革的先后次序，进行相关制度的调整和创新以形成一套新的更为公平和可持续的利益分配格局。

### 需打破“身份等级”的观念

中国已有的城镇化模式是一整套观念、制度和利益格局安排下的产物，要推动中国城镇化由老路迈向新路，也需要在这几个层面做出相应的调整和改变。

首先是，由“身份等级”观念转向“人人平等”观念，并逐步通过基本公共服务的均等化将其落实到位

“人人平等”并非是指人人在结果上一致，而是在机会上平等，最关键的是在权利上的平等，而首先要落实的是在基本公共服务权利上的平等。“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”是每个中国人都应该享受的权利，不应该因为一个人是出生在农村还是城市、是出生在上海还是贵州，就天生在这些权利上存在不平等，在所享受的基本公共服务水平上存在着巨大的差异。

在已有“城乡二元”的城镇化模式下，一种流行的观念认为农民已经有了土地，相当于已经有了相应的社会保障，国家就可以不负担或者少负担相应的基本公共服务责任。这种看法的根源来自“身份等级”观念的流毒，是造成农民在城镇化过程中被迫“土地换社保”、严重被剥夺的重要原因之一。只有彻底地把农民的土地和其基本公共服务的权利分开，才可能一方面落实国家对农民的责任、维护农民在城镇化中的权益；另一方面在道理上和现实中，真正做到土地在用途转换过程中，增值的合理部分“涨价归公”。

在当前城乡之间、不同地区之间基本公共服务水平存在很大差异的现实条件下，要实现在相应权利上“人人平等”，绝对不是仅凭感情和口号就可以一蹴而就的事，它必然涉及相关主体(中央政府与地方政府之间、不同地方之间、城乡之间、城市居民与流动人口之间等)的利益巨大调整，需要相应制度的创新和深刻变革，需要大量的理性谨慎计算和反复博弈。

不过，要推进健康的城镇化，首先必须树立起“人人平等”观念的大旗，这是时代趋势、不可阻挡。只有顺应这个趋势，才能在继续推进中国城镇化过程中事半功倍，真正有效发挥出城镇化对经济社会发展的带动作用。

### 由“政府主导”到“政府引导”

由“政府主导”转为“多方参与、政府引导”是迈向城镇化新路的核心之举。

已有“以地谋发展”城镇化模式的核心是政府主导了城镇化的整个过程，这个主导权的实现关键在于政府在一级土地市场上的排他性地位。也就是说，只有政府才可以通过征收的方式将农村土地转变为城市土地。从理论上讲，政府代表全体民众的利益，进行相关土地的征收出让，推动城市建设和发展，以实现这个地方社会整体利益的最大化。因此赋予政府在土地市场上的排他性地位，似乎也是无可厚非的。然而，地方政府本身亦有自己的利益，一旦在城镇化推进过程中既做裁判员、又做运动员，获得了土地市场上的排他性地位，那么它一方面会压制和剥夺其它主体(农民、城市居民、企业)的权利和利益，千方百计地使自己的利益最大化；另一方面又具有非常强的道德风险倾向，将相关的风险(粮食安全、金融稳定、社会稳定等)转嫁给中央政府。

在当前对城市化模式的讨论中，土地所有制是核心，如何确保农民在土地的相关权益、提高农民在土地增值收益中的分配比例成为讨论的热点。事实上，更为重要的是如何规范地方政府在土地市场上的行为、真正能够有效切断地方政府在城镇过程中的掠夺农民之手。这里的关键是在于要打破地方政府在一级土地市场的排他性地位，将城镇化过程中由“政府主导”转变为“多方参与、政府引导”。

从短期看，要有效规范地方政府在土地市场的行为，逐渐培养在土地和城市等规划约束下、政府监督下的自愿土地交易行为，扩展土地自愿交易空间和市场。从长期看，要明确规定政府在土地市场上行为的界限，只有那些涉及公共性土地(基础设施建设等)的征收，政府才能参与。一般经营性的土地征收，政府不得参与其中做中间商，真正杜绝地方政府“经营土地”的行为。

地方政府在从一级土地市场适当推出的同时，要把重点放到相应规划的制定和执行上，来规范和引导地方的城镇化进程。目前来看尽管地方政府对各种规划都很重视，许多地方都不惜花费重金、延请国际著名机构和专家进行制定。但与此同时，规划的严肃性、稳定性和执行力却难以保证，不同规划之间的衔接亟待加强，“规划规划，书记话话”的现象仍然普遍。如何加强规划的法律效力，保证其执行力将是地方政府在推进城镇化中的重要任务。

地方政府应该从“经营城市”必须要“经营土地”的理念中跳出来，政府并非只有采取排他性“经营土地”的方式才能在土地增值中获益最大，才能最快地带动城市建设和地方发展。在导致社会矛盾激化和群体性事件的条件下，大规模的“经营土地”反而可能带来地方政府总体利益的得不偿失。地方政府从一级土地市场上退出来，加强相关监督，通过相应的税收安排在第三方土地交易的增值中受益，也是可行之道。城镇化推进的各个环节，地方政府并非要亲历亲为，而应从相关规划制定执行、相应监督执行以及税收安排上下功夫，真正做好政府该做且应做的事，才能推动城镇化迈向新路。

### 由“土地财政”到“房产财政”

当前城镇化模式中的“土地财政”、“以地生财”的方式尽管推动了各地城镇化的快速发展，但也带来了一系列严重的负面影响，就“土地财政”本身而言，也注定不可持续。

因此，地方政府退出土地一级市场的排他性地位，转变“经营土地”和“以地生财”的方式，逐步告别土地财政，已经成为了一种迈向城镇化新路的必然举措。但是，正如前面所分析的，原有城镇化模式是一个自我循环、自我强化的利益链条，地方政府通过“土地经营”和“土地财政”的方式最大化自身的利益，并带动城市建设和地方发展。所以要让地方政府逐渐摆脱“以地谋发展”的模式，打破原有的利益格局和激励安排，就需要有新的激励制度和利益安排，要实现地方政府行为模式的根本转变，由“土地财政”逐渐转向“房产财政”是一个必然趋势。

当前，对于房产税的讨论非常热烈，房产税向谁征、怎么征、征多少、怎么用，有何种作用和影响，都有各种各样的观点。由于中国目前正处在由“土地财政”向“房产财政”转变的前期，房产税作为一个新生事物还只显现了一些端倪，其未来的发展仍然存在较大的不确定性，各个参与主体都对此还难以看明白。尤其是对地方政府而言，土地财政的模式已经驾轻就熟，而房地产税到底会带来多大利益、造成什么影响，心里并没有底。但站在一个长期的角度，无论是从理论逻辑还是从国际经验来看，房产税必然成为未来地方政府收入中的重要部分，它也必将是中国未来的可持续城镇化模式中不可或缺、举足轻重的制度安排。

站在中央政府的角度，应当从“转变过度依赖土地财政”、推动新型城镇化模式的大局出发，一方面要明确支持并鼓励地方由“土地财政”逐步转向“房产财政”，在推动土地市场改革的同时加快相关地区的房产税改革，以提供合适的激励机制引导地方政府新的行为模式。与此同时对地方政府由“土地财政”转向“房产财政”的行为要加强规范，以防止地方

政府在不放弃原有土地财政模式利益的同时，又利用房产税的契机来不合理地扩张自身的利益。

另一方面，中国的地区差异明显，不同地区的城镇化程度也有很大不同，对一些相对欠发达、城镇化水平较低的地区来说，房产税的推进目前可能尚未到时机。从根本上来说，房产税的征收与否、征收多少是归属地方政府自身决策的事项，所以中央政府在加强规范地方政府行为、推动土地财政改革的同时，又要给予地方政府相应的充分自主权，不搞一刀切；而是在加强监督的条件下鼓励地方政府的探索和尝试，使后发地区再推进自身城镇化的时候避免走上已有城镇化模式的老路，闯出一条“不过度依赖土地财政”的新路。

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

## 治理技术 · 公共服务均等化

【编者按】逐步实现基本公共服务均等化已成为我国现阶段公共财政建设的重要内容。社会转型、经济体制转轨、民主政治制度不完善、利益分化严重以及法治化程度低等是我国现阶段推进公共服务均等化必须面对的现实约束。多重约束条件不仅决定了我国公共服务均等化改革要解决的问题有多个方面，而且必然会遇到许多困境和阻力，它将是一个漫长的渐进过程。西方发达国家基本公共服务均等化成功经验值得我国借鉴，包括：确定基本公共服务均等化标准、建立基本公共服务体系、健全公共服务体制、完善基本公共服务均等化的财政保障、实施基本公共服务均等化的绩效评估与监督等等。在借鉴西方经验的基础上，我国只有在构建服务型政府的前提下，以基础性制度规范的改革作为基本切入点，同时将调节性制度规范的调整有机地结合在一起，才能顺利实现公共服务的均等化。

### 公共服务均等化的技术背景

#### 一、公共服务的涵义与分类

1、公共服务的涵义。在研究公共服务的涵义时，主要应从以下两个角度进行分析：

（1）公共服务属于服务范畴，因此，首先要弄清何为服务？从经济学角度看，服务是相对于生产来说的。根据产业结构的划分，三次产业中，第一产业是农业，第二产业是工业和建筑业，这两个产业是物质资料的生产部门，生产出来的产品具有实物形态。第三产业属于服务行业，不生产物质产品，只提供劳务服务。因此，服务也称劳务，即不以实物形式而以提供活劳动的形式满足人们的某种特殊需要。

在我国，第三产业即服务行业又可分为4个层次：第一层次是流通部门，包括交通运输、邮电通讯、商业等；第二层次是为生产和生活服务的部门，包括金融、保险、房地产、公用和居民服务业等；第三层次是为提高科学文化水平和居民素质服务的部门，包括教育、文化、

科学、卫生等；第四层次是为社会公共需要服务的部门，包括国家机关、政党、社会团体等。

(2) 公共服务属于公共物品范畴。公共物品和服务与私人物品和服务相对应。公共物品具有两个基本特征：消费的非竞争性与受益的非排他性。这里的公共物品，包含着公共服务的内容，区别只在于，生产领域的公共物品是有形的，而服务领域的公共物品则是无形的。因此，有关公共物品的分析也适用于公共服务。与公共服务相对应的是私人服务。私人服务通过市场来提供，公共服务则主要由政府来提供。有些服务是介于公共服务与私人服务之间的准公共服务，既可以私人通过市场提供，也可以由政府提供，还可以由私人 and 政府共同提供。这里所讲的“提供”，是指“掏钱”，由谁掏钱就是由谁提供。政府提供，主要是通过财政支出来实现的。通过上述两方面的分析，可以看出公共服务的内容，既包括第三产业中的第四层次，即国家机关通过直接提供劳务为社会公共需要服务，也包括政府通过财政支出向居民提供教育、卫生、文化、社会保障、生态环境等方面的服务。

2、公共服务的分类：基本公共服务和一般公共服务。什么是基本公共服务？这有各种不同的理解。一种观点认为，所谓基本公共服务，是指直接与民生问题密切相关的公共服务。中共十六届六中全会关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定中，把教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等列为基本公共服务，就属于这种情况。另一种观点认为，基本公共服务，应是指纯公共服务，因此不能笼统地讲文化、教育、科学、卫生、社会保障等是基本公共服务，只能提其中的义务教育、公共卫生、基础科学研究、公益性文化事业和社会救济等，属于基本公共服务。还有一种观点认为，基本公共服务是一定发展阶段上最低范围的公共服务。学者认为，基本公共服务，应该是指与民生密切相关的纯公共服务。除去基本公共服务以外的服务，都属于一般公共服务，如行政、国防、高等教育、一般应用性研究等。

## 二、均等化的涵义与标准

1、均等化的涵义。“均等化”，就字面理解包含均衡、相等的意思，而均衡有着调节、平衡的过程，最后达到相等。当然，这里的相等，只能是大体相等，不可能绝对相等。均等的内容包含两个方面：一是居民享受公共服务的机会均等，如公民都有平等享受教育的权利。二是居民享受公共服务的结果均等，如每一个公民无论住在什么地方，城市或是乡村，享受的义务教育和医疗救助等的公共服务，在数量和质量上都应大体相等。相比之下，结果均等更重要。

2、均等化的标准。有3种理解：一是最低标准，即要保底。一个国家的公民无论居住在

哪个地区，都有平等享受国家最低标准的基本公共服务的权利。这个均等化我们理解就是要托一个底，是政府应该提供的诸如普及义务教育、实施社会救济与基本社会保障这类东西，对其应该保证的最低限度的公共供给，必须由政府托起来。二是平均标准。即政府提供的基本公共服务，应达到中等的平均水平。三是相等的标准，即结果均等。这3个标准并不完全矛盾，实际上这是一个动态的过程，在经济发展水平和财力水平还不够高的情况下，一开始首先是低水平的保底，然后提高到中等水平，最后的目标是实现结果均等。当然，要做到结果大体均等，政府的供给成本就不能是均等的。公共服务均等化，或者说基本公共服务均等化的终极目标是应当使人与人之间所享受到的基本公共服务的均等化。由于个人总是处于某个地区或城市和乡村之间，为了实现这一终极目标，可以阶段性地通过实现地区之间和城乡之间基本公共服务的均等化，进而实现人与人之间基本公共服务的均等化。目前，学术界关于公共服务均等化问题研究的文献，大多都是从地区之间和城乡之间的公共服务均等化的角度来谈的，因此，公共服务均等化应当包括地区之间的均等，城乡之间的均等和人与人之间的均等。

### 三、均等化的理论基础：福利经济学和公共财政的重要特征

20世纪20年代，英国经济学家庇古开创了福利经济学的完整体系。为实现福利最大化的目标，庇古考虑到两个问题：一是个人实际收入的增加会使其满足程度增大，二是转移富人的货币收入给穷人会使社会总体满足程度增大。据此，他提出了两个基本命题：国民收入总量越大，社会经济福利就越大；国民收入分配越是均等化，社会经济福利也就越大。庇古的这项贡献对公共服务均等化起到了基础性的影响。由于公共服务也是由国民收入形成，对公共服务的分配能对国民收入的分配起到重要作用，能够增进社会福利，促进社会福利最大化，特别是政府财政收入占GDP比例较高的时候。公共服务资源一般由政府掌握，主要由政府通过财政支出等手段予以配置，如果出现配置失当的情况仍然要由政府自身来纠正。庇古的国民收入均等化思想对公共服务均等化具有启示性意义，政府应当通过公共服务均等化来实现全社会福利最大化。

公共性是公共财政的本质特征。这是因为，政府是整个社会的代表，政府的财政收入来自于全体社会成员，因而，公共财政支出也必须用于全体社会成员，即要求政府必须对所有经济主体和社会成员提供“一视同仁”的服务。在“一视同仁”的政策下，政府及其公共财政在为社会提供服务的过程中，对所有的社会成员应该是公平对待的。而在“区别对待”的政策下，政府及其公共财政实际上只着眼于和偏重某些经济成分、某些社会集团和少数乃至

个别社会成员的利益。政府为社会提供服务时的“一视同仁”，是具体通过公共收入、公共支出和转移支付制度来实现的。

## 治理技术· 公共服务均等化

### 西方发达国家公共服务均等化路径选择

在实现基本公共服务均等化方面，西方发达国家有如下主要经验值得借鉴：

#### 一、国情基础：选择适合的基本公共服务均等化模式

世界主要发达国家根据自身国情，打造各具特色的基本公共服务均等化模式。

一是以美国和法国为代表的“市场主导型”基本公共服务均等化模式。这种模式坚持公共教育、公共文化、社会保障与社会福利等基本公共服务领域以市场为主导，引进竞争和激励机制的制度模式。以社会保障为例，其社会保障体系是由社会保险、企业养老金、商业保险共同构成的个人保障体系。保障资金强调自助，社会保险等公共服务的财源依靠投保人及其雇主以社会保障税的形式缴纳的保险费，国家和一般税收只用于社会救助方面的支出。

二是以英国和北欧国家为代表的“公平至上型”基本公共服务均等化模式。这种模式以国家为主体，实行对全民的普遍保障，国家承担着保障全体国民的义务和责任，每个人都有社会保障的权利，国家在提供社会保障时是以“公平”作为首要价值理念的。

三是以新加坡和俄罗斯为代表的“自主积累型”基本公共服务均等化模式。这种模式是通过国家立法等强制手段，以个人或家庭的储蓄来进行自我保障，最终达到全社会基本公共服务的均等化。

#### 二、制度保障：建构基本公共服务均等化的法律体系

发达国家政府注重建立和健全基本公共服务法律体系，从立法上确保将基本公共服务的供给作为政府法定的职责。

美国政府从 20 世纪初开始就通过和实施了一系列确保基本公共服务均等化的法律法规，如《纯净食品药品法案》（1906 年）、《社会保障法》（1935 年）、《联邦食品、药品和化妆品法》（1938 年）、《空气污染控制法案》（1955 年）、《空气净化法案》（1963 年）、《民权法》（1964 年）、《经济机会法》（1964 年）、《中小学教育法》（1965 年）、《初等和中等教育法》（1965 年）等等。

英国早在 1601 年就颁布有《济贫法》，1908 年陆续颁布了《老年赡养法》、《国民保险法》



等，1946年又推出新的《国民保险法》和《国民健康服务法案》，1997年议会通过《公共服务法》、《财务管理与责任法》等法律，进一步完善公共服务绩效责任，健全公共服务绩效评估制度。

澳大利亚联邦议会早在1902年、1922年和1999年就通过了三部《公共服务法》，确立了澳公共服务体系、职责和管理内容。1984年澳大利亚还通过了《公共服务改革法案》，保障公共服务改革的推进。

严密减去的法律法规为这些国家基本公共服务的均等化提供了制度保障。

### 三、组织安排：明确政府间基本公共服务均等化职责分工

在西方发达国家，不同层级政府之间在基本公共服务均等化方面的职责分工一般遵循“巴斯特尔”财政支出三原则：（1）受益原则，即按照受益范围划分公共服务责任，凡公共服务受益范围是全国居民的，其责任就属于中央政府；凡受益范围是地方居民的，由地方政府负责；受益范围涉及全国和地方的，由中央政府和地方政府共同承担；（2）行为原则，即按政府提供公共产品和服务行为设计范围划分责任，凡政府公共服务的实施必须统一规划的，由中央政府负责；凡政府公共服务的实施必须因地制宜具体操作的，由地方政府负责；（3）技术原则，即按政府提供公共服务的技术要求划分责任，凡规模庞大，需要高技术才能完成的公共服务，由中央政府负责；否则，由地方政府负责。

基于这种划分，西方发达国家纷纷“还权于州与地方”，让地方政府挑起提供基本公共服务的重任。比如，美国联邦政府只在国防上承担唯一主要责任，在社会保障上与州政府一起承担主要责任，而其他公共服务如教育、卫生、交通和通讯、城市发展、财产保护和自然资源开发等都有州政府或地方政府承担主要责任。德国基本法明确界定了各级政府在公共服务中的责任。联邦政府注重通过立法来管理和调节各州和地方政府的公共服务供给，地方政府主要职责就是基本公共服务供给，主要依靠专门的税收承担社会文化设施、公共卫生、公共教育等方面的供给责任。其他国家如英国、法国、意大利、西班牙等基本上都遵循“地方自治半自治”的模式，由地方政府挑起供给基本公共服务的职责。

### 四、财政支持：保证基本公共服务均等化的财力投入

为了让地方政府承担起提供基本公共服务的职责，西方发达国家纷纷在财政制度上作出安排，确保公共服务的财力投入。

挪威中央政府通过财政制度推行均等的基本公共服务，主要内容有：一是提供专项资金保障地方政府的特定公共服务项目；二是整体转移支付，部分基本公共服务项目整体由上级

政府转移给下级政府；三是以人头的方式进行分配；四是根据人口结构、路途远近、收入水平、需求等考虑再分配。中央通过均等化的转移支付资金占财政支出的三分之二。

加拿大通过转移支付制度保障基本公共服务均等化。联邦政府根据各个区域的繁荣程度及各省政府提供公共服务的财力水平，通过实施均等化财政保障欠发达省份的民众享受同等的基本公共服务。

丹麦长期坚持“普遍”、“公平”与“效率”兼顾的原则，各地区之间发展较为平衡。“地区补贴与均等化计划”是丹麦平衡地区发展差距的重要制度，实施已近 20 年，为促进地区均衡发展起到了重要作用。“均等化计划”主要包括针对各地支出需求和税收差距的均等化拨款，实际上是通过中央政府的宏观调控，对地方财政收入进行再分配。

澳大利亚财政转移支付制度推行财政均等化原则，联邦拨款委员会拨款时严格依照支出需求和收入能力测算，较为客观、公正地评估各州的支出需求和收入能力，以实现财政均等化目标。

#### 五、社会参与：解决基本公共服务均等化的资金与效率问题

20 世纪 80 年代以来，西方国家纷纷掀起了以公共服务市场化为核心主题的行政改革浪潮，其基本思路就是在基本公共服务供给领域引入市场竞争机制，打破政府的垄断地位。上世纪 80 年代初期，英国政府开始推动政府业务委托经营的政策，而美国普遍实施以市政服务合同外包为主要形式的民营化改革。近年来，美国还大力推行公共服务供给 PPP 模式（Public-Private-Partnership），即公共部门与私营部门的合作伙伴模式。该模式支持政府与私营部门间建立长期合作伙伴关系，以“契约约束机制”督促私营部门按政府规定的质量标准进行公共服务的生产，政府则根据私营部门的供给质量分期支付服务费。私营部门根据公共项目的预期收益及政府的扶持力度进行融资和运营，而政府则依托私营部门的创业精神、民营资本及运作能力来提高公共服务的供给效率。政府、企业、第三部门共同参与公共服务的供给，实现各自优势互补。政府发挥政策服务、制度安排、协调多方关系、保障公平等方面的优势，亲自参与为“行政相对人”提供最广泛意义上的公共服务，为公民提供充分表达意愿的舞台，协调多元参与供给主体的磋商和谈判，最终形成政府、私人部门和第三部门的战略联盟，通过政府、公民、社会及市场主体多维互动来解决基本公共服务问题。

#### 六、绩效评估：完善基本公共服务均等化的监督管理

西方发达国家纷纷建立起完善的基本公共服务均等化绩效评估体制和机制，确保均等化取得实效。

英国自 1982 年起在中央各部门建立了管理信息系统，用于向高层提供评估和控制所需的全部信息，为下层提供做好工作所需的信息。1999 年英联邦还运用现代信息技术建立起跨部门的信息网络，将基本公共服务绩效评估与部门日常管理结合起来。英联邦政府实施绩效评估 20 多年来，有力地提升了基本公共服务均等化的效率和质量。新西兰各执行部门必须向其负责部长和国库部提供月度监督报告，以供责任部门和国库部及时进行绩效评估。此外，许多发达国家都建立了完备的基本公共服务绩效评估指标体系和灵活的评估标准。

美国“国家绩效评价委员会”提出了公共部门绩效评估的六大指标，涵盖了经济、效率、结果、质量等元素。基本公共服务绩效评估以公民为导向，形成了多样化的评估主体。基本公共服务绩效评估报告在一定程度上推动了公共部门工作效率的提高和基本公共服务质量的改善。美国 1998 年还专门颁布规定，要求所有政府公共服务部门都要做绩效报告，绩效评估结果均要求向各方反馈。

澳大利亚基本公共服务绩效评估不仅包括政府内部评估主体和参议院、众议院财政委员会等政府外部评估机构，还包括社会公众。基本公共服务绩效评估引入公民参与，不仅鼓励公共部门更加关注服务质量和诉求，而且有助于将公民意愿与公共服务目标相一致。

## 治理技术 · 公共服务均等化

### 我国公共服务均等化的现实约束条件

#### 一、社会领域里的约束条件

几千年来我国一直实行的都是“身份社会”，即使是新中国的成立也没有使之彻底瓦解，只不过建国后户籍、所有制、阶级成分和家庭出身等取代了原来的封建宗法、家族和血缘关系等成为区分“身份”的先赋指标。不管是采用哪一种指标来区分身份，“身份”存在本身就是一种不平等，这是因为在身份社会中“身份”在相当大程度上左右着公共资源的配置，身份不同的社会成员在公共资源的可获得性上存在很大的区别。正因为如此，我国长期存在的公共服务非均等格局，从本源上看就是身份传统及其贯彻于其中的社会经济制度的产物。区别对待的公共服务提供制度和差异化的公共服务成本分担机制，是身份传统在我国社会经济制度中最为突出的体现。在这种体制下，不同身份的社会成员不仅享有的公共服务存在较大差异，而且承担的公共服务提供成本也与其受益程度不对称。

改革开放后，我国政治、经济和社会等领域内的许多改革措施都直指身份社会，社会结构发生了较大的变化。在社会转型过程中，“家庭出身”和“阶级成分”等一度曾经发挥较大影响的先赋指标先后退出了历史舞台，而且“所有制”在社会经济制度中的影响也有所降低，

但由户籍制度所确立的“城乡身份”依然在社会经济中发挥着相当重要的影响，由“城乡身份”区分而产生的城乡二元结构也被保留下来。目前，城市居民和农民在教育、医疗和养老等诸多基本公共服务上难以享受到同等的待遇，就是“城乡身份”和城乡二元结构在公共服务提供上的具体体现。如果不消除身份传统及其在社会经济制度中的影响，那么是很难真正实现公共服务均等化的，但在路径依赖机制的作用下，身份传统在我国依然存在，甚至在某些领域内还呈现出强化的趋势。

我国的社会构成在改革开放后也发生了较大变化，原来由“两个阶级一个阶层”组成的社会逐步被以“十个社会阶层和五种社会地位等级”为特征的社会所取代。虽然新的社会构成分类主要是以职业为基础的，但其中仍保留了较强的“城乡身份”痕迹。伴随着市场化改革的逐步深入和社会构成日渐复杂，原先相对简单的利益格局被打破，利益分化不断加剧。在这种情况下，我国不仅在市场领域里由于个人收入分配差距不断拉大产生了一系列尖锐的社会经济矛盾，而且在公共领域里也因为不同社会成员享有的公共服务水平存在较大差异而产生的利益冲突变得异常明显和突出；不仅如此，近年来由“身份”所决定的公共服务的提供衍生出来的利益格局经过不断演变已渐定型。

可以说，公共服务均等化目标的提出就是由社会公平状况持续恶化所形成的利益矛盾和冲突不断加剧的结果。但均等化改革的推行必然会引发城乡间、地区间以及群体间的利益再分配，并对既得利益分配格局作较大幅度的调整，而公共服务均等化能否顺利实现的关键恰恰就在于如何对原有公共服务提供体制下形成的利益格局进行调整以及如何协调均等化改革过程中新产生的利益冲突。我国社会构成复杂、利益严重分化以及体现“身份”利益格局的相对固化，使得均等化改革面临不小的挑战。

## 二、经济领域里的约束条件

在计划经济时期，我国私人产品和公共服务的提供常常混淆在一起，而且公共领域内的公平观念也没有树立起来，此时根本没有什么公共服务均等化可言。1978年我国启动了市场化改革，私人产品和公共服务的提供在改革中渐渐分离开来；与此同时，伴随着纳税人权利意识的逐步萌芽，社会成员产生了平等地享有政府提供公共服务的要求。

可见，公共服务均等化是市场经济发展到一定阶段的产物。由于我国仍处于经济转轨时期，市场化程度还不是很高，纳税人权利也没有得到有效保护，在这种情况下整个经济体系所内生出实现公共服务均等化的呼声并不是非常大。公共服务均等化的实现也是以一定的经济发展水平作为基础的。只有以一定的经济发展水平作保障，政府才有足够的财力来支撑既

定标准的公共服务均等化。1978年，我国人均国民收入只有190美元，仅相当于世界平均水平的10.1%。经过30年的改革开放，我国的经济发展水平有了较大幅度的提升，2007年人均国民收入达到2360美元，但从整体上看我国仍是一个经济欠发达国家，刚刚跻入世界中等偏下收入国家的行列。尽管与1978年相比增长了11倍，但我国2007年的人均国民收入仍只相当于世界平均水平的29.7%，而同期德国、加拿大和澳大利亚等的人均国民收入都在35000美元以上。再考虑到巨大的人口基数，现有的经济发展水平和政府财力无疑构成我国现阶段实现公共服务均等化的重要瓶颈。

区域经济发展与地区公共服务的提供之间存在着显著的正相关关系。在其它因素既定的情况下，地区经济发展水平越高，那么它提供公共服务的财政能力就越强，不管是在西方发达国家还是在我国都是如此。区域经济发展失衡是导致地区间公共服务水平出现差异的一个重要原因。一般来说，区域经济发展失衡越严重，地区间公共服务水平的差异也就越明显，而且地区间公共服务的不均等又会反过来加剧区域经济发展失衡的程度。我国既是当今世界区域经济发展失衡最为严重的国家之一，也是城乡差距非常大的国家，在这种背景下，推行以缩小地区间和城乡间公共服务差异为主要内容的公共服务均等化无疑有相当大的难度。

政府间财政收支的划分直接决定了各地区提供公共服务的财政能力，而政府间财政转移支付又会对不同地区主要由经济发展水平和政府间财政收支划分等所形成的公共服务提供能力的基础上再进行适当的调节，所以财政体制也关系到公共服务均等化的实现。西方发达国家财政体制比较完善、科学性也相对较高，因而对其公共服务均等化的实现起到了较大的促进作用，当然这种促进作用也是以较强的财政管理水平和较高的财政透明度为前提的。目前，我国的财政体制还很不完善。尚未完成的市场化改革在一定程度上限制了财政体制的改革。由于在政府与市场间的关系还未厘清，使得政府间财政支出无法合理划分，而政府间税收收入的划分仍保留有一些计划经济的色彩，而且其中的一些制度安排还是经验主义的产物，在科学性上有很大欠缺。此外，我国当前财政管理水平不高、财政透明度也较低，这些都对我国的公共服务均等化形成负面约束。

### 三、政治领域里的约束条件

在任何一个国家，公共服务的提供都是由一定的政治程序决定的，而且民主政治制度也是社会成员表达自身利益诉求、参与公共决策的主要渠道以及追求利益平等的重要实现机制，所以民主政治制度对公共服务均等化的实现也有着直接的影响。

改革开放后，我国在民主政治制度建设上虽然取得了很大的成就，但总的来看还很不健

全。在我国政治体制下，不同的社会成员无法平等地表达自身对公共服务的利益诉求，这在城乡之间表现得尤为突出。一直以来，我国各级人民代表大会代表的名额都是按照农村代表所代表的人口数数倍于城市代表所代表的人口数来分配的。1953-1995年间，农村和城市每一名人大代表所代表的人口比例是8:1，直到1995年才调整为4:1。这让本来占多数的农村人口在代表权数上却成为少数，进而使得农民和农村人口占较大比重的地区即使在形式上都无法平等地参与到公共服务提供的决策中来。在这一体制下，农民和农村人口占较大比重的地区平等地享有公共服务的利益诉求也是无法在公共决策中得以体现的，于是公共服务提供过程中出现城乡间和地区间的差异就是再自然不过的事情了。其实，即使我国存在平等地表达对公共服务的利益诉求的渠道，普通社会成员也无法对最终的公共服务提供决策产生决定性的影响，因为长期以来我国采用的都是“自上而下”的公共决策模式，社会精英对公共服务的偏好主导着公共政策的制定，而不是由广大社会成员的偏好来决定的。

公共服务均等化的实现，也需要依靠公共管理体系来保障。我国长期推行的是一种“权力”型的行政管理模式，一级政府的公共服务提供活动往往只对“上面”负责，而极少考虑来自“下面”的声音，此时弱势群体平等享有公共服务的权利往往被忽视。这些都是不利于公共服务中公平的实现的。

#### 四、法律领域里的约束条件

在现代社会，无论是通过什么方式来实现公共服务均等化，具体举措在不同程度上都会体现到相应的法律安排上、借助法律手段来对存在差异的公共服务提供状况进行适当的调整，并依靠法律的强制性和权威性来为公共服务均等化的实现提供最终的保障。

较高的法治化水平和健全的法律体系，是实现公共服务均等化的重要前提。德国公共服务均等化的制度安排比较完善、均等化的程度也较高，之所以会如此，一个重要原因就在于德国一直以来都是以宪政化的方式来处理均等化问题。德国不仅将“整个国家不同地区间生活条件的一致性”明确写入“基本法”，而且也将财政平衡机制在“基本法”和“财政平衡法”中确立下来，并对联邦和州政府在财政平衡运作过程中的权利与义务关系作了明确的规定，这就为公共服务均等化的实现提供了强有力的法律依据。以均等化为主要目标的财政平衡体制在较高的法治化背景下运作，财力再分配的规范性强、透明度也较高，可以在很大程度上减少财政平衡体制运行过程中一些不必要的麻烦，从而为公共服务均等化奠定了良好的基础。在公共服务均等化实施过程中，出现利益冲突和矛盾是不可避免的，德国通过立法协商、宪法法院释宪或裁决等方式较好地化解了矛盾、有力地支持了财政平衡机制的运行。其它公共

服务均等化程度较高的国家，也都是以高度法制化为背景的，如加拿大宪法中就有“应采取均衡原则，以便各省政府有足够的收入，能够在彼此相当类似水平的税收下提供彼此相当类似水平的公共服务”的规定。

从整体上看，我国现阶段的法治化程度还比较低，与公共服务均等化相关的法律也很不健全，甚至可以说是基本缺失：首先，现行法律没有对全体社会成员平等地享有政府提供的公共服务的权利予以确认；其次，现行法律没有对中央政府和各级地方政府在公共服务均等化中各自应承担的责任作出明确规定；第三，现行法律没有对均等化改革财力再分配过程中哪些地区可以获得均等化转移支付以及可以获得多少等问题，给出一个权威而客观的标准；第四，缺乏相应的法律调整方式来应对公共服务均等化推进过程中产生的利益冲突；第五，我国也没有社会成员平等地享有政府提供公共服务的权利受到侵害后的法律救济制度。由于缺乏法律规范和约束，社会成员平等地享有公共服务的权利就得不到有效保护，地方政府在公共服务提供中的机会主义行为倾向比较明显，而这是仅靠行政手段根本是无法遏制住的。较低的法治化程度以及相关法律法规规定的缺失，是我国推行公共服务均等化过程中的又一个重要障碍。

## 治理技术 · 公共服务均等化

### 现阶段我国公共服务均等化的路径选择

我国公共服务严重不均等是在区别对待的公共服务供给制度、差异化的公共服务成本分担机制、不甚完善的财政体制、不尽合理的财政支出结构以及对公共服务市场化进行监管的缺失等诸多方面因素的共同作用下形成的。当前，仅从其中的某个方面入手是不可能从根本上解决我国公共服务不均等问题的，必须同时将上述几方面有机地结合在一起。不仅如此，我们还应当认识到不同的因素对实现公共服务均等化的重要性也是各不相同的，要想在我国顺利实现公共服务的均等化，还应当对各方面因素作出适当的安排。

差异化的公共服务供给制度和区别对待的成本分担机制是我国公共服务不均等格局形成的主要原因，所以对于我国来说，首要的措施就是对现行公共服务供给和成本分担机制进行彻底的改革，建立一体化的公共服务供给制度和成本分担体制，这是我国实现公共服务均等化的基础性制度规范，也是最为关键的途径。

当然，一视同仁的公共服务供给制度和无差别的公共服务成本分担机制也无法让城乡间

和不同地区间的公共服务水平完全一致，仍会存在程度不同的差距，这一差距就需要由其它措施来加以解决。财政体制改革能在一定范围内弥补公共服务供给制度和成本分担机制下形成的公共服务不均等，但是如果基础性制度规范存在比较大的问题，那么无论怎样去调整财政体制，对实现公共服务均等化都是于事无补的，哪怕是最基本的公共服务水平的大体一致，因而从属性上看，财政体制只是实现公共服务均等化的调节性制度规范。由于我国公共服务非均等化产生的原因非常复杂，所以我国公共服务均等化的实现在现阶段还需要一些补充性制度规范，如财政支出结构调整、促进区域经济协调发展以及对公共服务的市场化提供进行相应的监管等来加以配合。

### 一、构建服务型政府：实现公共服务均等化的基本前提

公共服务均等化实际上是“公共财政必须为市场主体提供一视同仁的服务。”这一基本特征的具体体现，公共财政框架的构建也就是逐步实现公共服务均等化的过程。由于我国的经济改革在总体上仍属于强制性制度变迁模式，所以现阶段我国构建公共财政框架的关键还是在于政府，尤其是政府能否从过去与计划经济相适应的“全能型政府”转变为与市场经济相适应的“服务型政府”。政府转型是实现公共服务均等化的一个基本前提。没有政府的转型，就不可能实现公共服务均等化。政府转型首先是政府理念的转变，为此我们要彻底摒弃“国家主体”、“无限政府”等与市场经济不相适应的观念，树立起“纳税人主体”、“有限政府”、“民主化”以及“法治化”等理念。政府转型也体现在政府职能的转变上。过去，政府的职能范围几乎无所不包，但现在政府应遵循“有所为，有所不为”的基本准则，在原有基础上有所让渡，同时也要有新的拓展，把政府的职能范围集中到提供公共服务上，同时政府行使职能的方式也应有所改变。

### 二、建立一视同仁的公共服务供给制度和无差别的公共服务成本分担机制

要实现一视同仁的公共服务供给，首先要切实保障和维护所有社会成员都享有政府提供公共服务的基本权利，不能再人为地将部分社会成员排除在政府提供公共服务的受益范围之外，在此基础上还要再让所有的社会成员平等地从政府提供公共服务中获得相应的利益，不能再根据社会成员的职业或居住地等的不同而采取区别对待的方式。要达到这些目的，关键是将过去公共服务供给的集中决策模式变成社会公众普遍参与的民主决策模式。发达国家的实践已经证明，社会公众的有序民主参与是政府提供一视同仁公共服务的重要制度保障。

公共服务均等化基础性制度规范的调整，还在于建立一个让社会成员公平分担公共服务提供成本的体制。在农民各种各样的负担中，只有其作为商品消费者承担的商品税是合理的



外，其它所有项目都是不合理的，应当取消。目前，我国已先后取消了农业税、农林特产税和屠宰税等专门向农民征收的税赋、“三提五统”以及各种集资和摊派等费用。除了要调整农民承担的“明税”外，还要考虑到价格剪刀差这一“暗税”的存在。价格剪刀差一直以来都是妨碍我国建立无差别公共服务成本分担机制的一个重要要素，但它有赖于商品价格体系的进一步理顺。建立无差别的公共服务成本分担机制的改革不能仅限于这些措施，我们还应建立城乡统一的税收制度。城乡统一的税收制度就是要在城市和农村征收统一的增值税、个人所得税、房地产税和土地使用税等税种，但也不是仅仅把各个税种的征收范围从城市扩展到农村，还必须对各个税种具体的征收方法进行调整，如农民作为增值税的纳税人能否抵扣购进物品所包含的进项税额等，否则对实现公共服务成本的公平分担也不会有太大帮助。只有这样，才能使不同性质的社会成员真正公平地分担公共服务的成本；也只有这样，才能使得无差别的公共服务成本分担机制稳定下来，农民的负担才不会出现反弹。

作为基础性的制度安排，公共服务供给制度和成本分担机制按照市场经济体制和公共财政框架的基本要求调整到位之后，一般应保持相对稳定，不宜再作大幅度、高频率的调整。在规范的基础性制度安排框架下产生的公共服务水平的差距，其实很难再经由自身的调整来消除，它只能依靠调节性和补充性制度规范来加以弥补。

### 三、以实现公共服务均等化为主线来改革财政体制

分税制财政体制改革后，我国公共服务不均等的状况之所以逐年加剧，一个重要原因就在于政府间财政收支的划分虽然是以“逐步提高中央财政收入的比重、增强中央财政的宏观调控能力”为主要指导思想，但在具体的实施中却为了减少分税制出台的阻力又采取了诸多维持地方既得利益的措施。这就使得财政体制的重心集中到财政利益的争夺上来，从而形成了鲜明的利益导向，导致部分地方政府把主要的精力放到地方经济总量和财政收入的增加上，而忽略了本地区公共服务的有效提供。

分税制财政体制对中央和地方在公共服务方面的职责划分也不是很明确和规范，致使中央政府和地方政府在部分公共服务上相互推诿，甚至是出现“两不管”的真空地带。此外，政府间财政转移支付在具体的制度安排上也没有完全遵照均等化的内在逻辑来设计，最典型的就是税收返还。税收返还在整个政府间财政转移支付中所占的比重非常高，1996年高达71.8%，此后虽有所下降，但到2004年仍占40%。反映县本级财政收入差异的泰尔系数2002年为0.197，但在接受了增值税和消费税税收返还之后，泰尔系数非但没有缩小，反而上升到0.267，这表明税收返还在我国实际上起到的是逆向均等化的作用。要扭转这种局面，就必须

以公共服务均等化为主线对现行财政体制进行调整。以公共服务均等化为主线来调整财政体制，技术层面上的问题相对而言要容易解决一些，问题的关键在于中央和各级地方政府能否放弃利益之争以及能否顺利实现对既得利益格局的调整，这在政府间财政转移支付制度的改革上体现得尤为突出。

#### 四、调整财政支出结构<sup>1</sup>

财政支出结构反映了财政资金的投向，它的调整直接关系到公共服务“蛋糕”的大小。公共服务这块“蛋糕”越大，实现“蛋糕”公平分配的基础条件越好。我国财政支出结构的调整首先是要逐步消减财政在一般竞争性领域内的投入，直至完全退出，基本公共服务领域因此而具备了获得更多资源的可能性。此外，在财政支出内部还要不断加大对教育、医疗卫生、文化、社会保障以及农村基础设施等重点项目的投入，适当控制财政行政管理支出的增长速度，严格防止超越经济发展水平的“政绩工程”的出现。

#### 五、促进区域社会经济均衡发展

尽管地区间社会经济发展的不均衡从来都是客观存在的，而且也是不可能从根本上消除的，但是我们仍要采取相应的措施，如相关的财政政策、倾斜性的区域金融政策和产业政策以及加快中西部交通基础设施的建设等来促进区域社会经济均衡发展，从而在一定程度上缩小地区间差距，也有助于实现公共服务均等化。

#### 六、加强对公共服务市场化的监管

公共服务市场化可能导致严重的社会不公平问题，但这并不意味着应全盘否定它。政府集中统一的运作机制是不可能满足社会成员日益多样化的公共需求的，而政府财力又有限，也不可能包揽所有公共服务的提供，所以部分公共服务项目在一定范围内是可以市场化的。尽管如此，对于引入市场机制的公共服务也不能听之任之、放任自流。在引入市场机制来提高公共服务提供效率的同时，我们不能忽略了公共服务市场化过程中的社会公平问题，必须对其进行必要的监管。加强对公共服务市场化的监管，首先要明确公共服务领域里哪些可以引入市场机制哪些不能引入市场机制，哪些资质的市场主体可以准入公共服务的提供哪些市场主体不能，同时确定市场化公共服务项目具体的收费标准，并制定相应的规则来约束非政府性质的公共服务提供者，以确保公共服务提供中的公平性。

除了上述途径之外，大力推进城镇化进程、提高政府效率等也对实现公共服务均等化有着积极意义，但更多地是起辅助性的作用。

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

### 霍布斯生平简介

托马斯·霍布斯（Hobbes·Thomas，1588—1679年），英国政治家、思想家、哲学家，被誉为“现代人之父”。

1588年4月5日，霍布斯出生于英国南部的维斯堡镇。母亲是一个普通的自耕农家庭的女儿，父亲是当地的乡村牧师，家庭贫苦。霍布斯出生不久，他的父亲便在一次和同事的争斗后离家逃亡了。早年的霍布斯主要与其叔父资助抚养和教育，四岁时被送到当地的教会小学读书，后又转到私立学校上学。

1603年不到十五岁的霍布斯就以优异的成绩进入牛津大学麦克多伦学院学文科。当时的牛津大学教授的是经院哲学，霍布斯自己后来说，科学在牛津根本没有地位，数学被当作魔术而加以禁止。尽管霍布斯对学校中所教的东西感到厌恶，但是，他还是以优异的成绩修完了课程，并取得了文学学士学位。

1608年霍布斯大学毕业后，留校讲授了一年逻辑学。随后，受聘为卡文迪什（William Cavendish）男爵的儿子当家庭教师。从此，霍布斯便和这个贵族家庭建立了终生的联系。不久，卡文迪什被封为德文郡伯爵。霍布斯侧身于这个显贵家庭，使他找到了可靠的保护人和事业上的赞助者。他有了更多的空闲时间来研究学问，有出入第一流图书馆的权利，有出国旅行考察的机会，并有接近社会名流和学者的便利条件。

1610—1637年间，霍布斯奉命多次陪同他的贵族学生出游欧洲大陆，先后访问了法国、德国和意大利。这些大陆旅行经历，使霍布斯的眼界大为开阔。尤其是在欧洲逐渐流行起来的实验科学，这门科学和他在牛津大学里所学的东西毫无共同之处。开普勒、伽利略等伟大科学家的最新科学发现，完全推翻了亚里士多德的传统理论，这些哲学与科学成果给霍布斯带来了巨大震动。另外，因霍布斯做过培根的秘书，因此也深受后者经验主义、唯物主义的影响。

霍布斯从欧几里得的几何学获得自己的研究方法，从伽利略的机械运动原理获得指导思想，试图构筑一座宏伟的哲学大厦。他的哲学体系将包括三部分：一是论物体，根据机械运动法则解释各种自然物体和现象；二是论人，从自然物体的运动原则出发，推演出对人的精神现象的解释以及人性的基本原则；三是论国家，从前两部分得出的结论出发，进一步推演出人们的社会组织的产生和存在的原则。

1651年，经过十一年的流亡生活，霍布斯回到了克伦威尔统治下的英国。霍布斯的政治主张恰逢其时，系统、全面地反映霍布斯科学、哲学、政治思想的巨著《利维坦》终于在伦

敦出版了。他提出了主权至上与不受限制的国家主义，深受克伦威尔赞赏，在《利维坦》中霍布斯将国家比喻为保障社会统治的实施和人们生命安全和健康的人工机器。

在新政权的庇护下，霍布斯在伦敦平静地从事他未完成的哲学体系的著述，多年思索的成果《论物体》终于完稿，第二年在伦敦出版。这本书着重论述了逻辑学、数学和物理学的基本原理。霍布斯把《论物体》看成是他的体系的第一部分，认为该书中新阐述的基本原理是他的整个哲学体系的基础。在《论物体》中，霍布斯系统地阐明了自己的机械唯物主义的自然观，物体是唯一的存在，广延性是物体的根本特性，机械运动是物体的唯一运动形式。《论物体》发表后，《论人》一书亦于 1658 年正式出版。这本书只是不多的几章，谈到他的视觉理论和心理学的一些问题。至此，霍布斯完成了他构想了三十多年的整个哲学体系。此后，霍布斯作为哲学家和政治思想家，没有写出更重要的作品，主要是捍卫自己的学说。

1658 年，克伦威尔病死。1660 年查理二世即位，英国历史上开始了王政复辟时期。查理二世登位不久，就想起了老师霍布斯，准予他自由出入宫廷，并批准他每年一百镑的养老金。国王还在寝室挂起了霍布斯的画像。霍布斯也发表了效忠王室的声明。不过，宫廷大臣们对国王如此厚待一个无神论者感到十分愤懑，教会人士更是厌恶他。于是，他遭到了来自各方面的攻击和迫害。1665 年的大瘟疫和 1666 年的伦敦大火之后，教会人士宣称，大瘟疫是由于无神论思想的传播致使上帝发怒而降临的惩罚。国会也认为，伦敦骚乱引起大火是由于自由思想的泛滥所造成的。于是，国内掀起了一股政治迫害之风。下议院通过了一项查禁渎神作品的法案，并成立了专门的调查委员会。霍布斯的《利维坦》一书成了首当其冲的攻击目标。他为了给自己辩解，调查了惩治异端的法律根据，并撰写了三篇对话体短文和《异端惩罚史》一书。但是，国王最终还是剥夺了他发表言论的自由。

1679 年 12 月 4 日，将近九十二岁的老哲学家离开了人世，死后葬在附近教堂的简朴的墓地里，墓碑上刻着：“这是一个真正的哲学家之墓。”

## 霍布斯：基于人类自我保存的本性而建构的主权

霍布斯政治思想的突出贡献在于继布丹首创之后，系统地建构了“国家主权”这个理论体系，这是政治学研究走向现代化的起点。

霍布斯认为，人类的本性在于“自我保存”，人们在追求自我保存的过程中必然会表现出利己主义的倾向，无限制地追求权力和物质以满足自身的欲望是人的本性所在，因此，当人们生活在一种自然状态中时，便处在一种“一切人反对一切人的战争”状态中。如果这种状态不加限制地持续，人类必然会自取灭亡。人类毕竟是一种理性动物，自然法正是理性发现的诫条，指导人们不会彻底破坏“自我保存”的原则而肆意地生活。但是，在霍布斯看来，人类心灵中感情的作用大于理性的作用。由于人人都想攫取大于他人的权力以保存自己，从而使和平难以实现。因此，他主张必须有一个大于一切人的权力的公共权力做自然法的后盾，这样才能震慑住人们无限的欲望，使人们的安全得到保障。这个公共权力就是国家主权。霍布斯将《圣经》中的一种巨大的海兽“利维坦”作为他的书名，正表明他要求国家用强力来制止“内乱”，维护和平。

霍布斯认为，人们为了摆脱“自然状态”，彼此之间共同约定：大家都放弃自己的全部权力并把它交给一个人或由一些人组成的会议，使他（们）担当起他们的人格，并且承认他在公共和平与安全事务方面所做的一切都是大家同意的。在霍布斯看来，人们这样做了之后，公共权力或国家就建立起来了。霍布斯把被授予权力的人或会议称为主权者。主权者拥有主权，其他的一切人都是主权者的臣民。

霍布斯认为，人民订立契约的时候交出的是他们的全部权利和权力；主权者没有参加契约，因而不受契约的约束，他的权利和权力是绝对的、至高无上的、不受限制的。但是，霍布斯认为，人们为了保卫自己的生命而抵抗他人侵害的权利和权力是不能放弃的。契约是一种权利的相互转让，转让或放弃的目的是为了更好地保护自身的安全以满足自我保存的本性要求，这是人们参立社会契约的宗旨，即便是主权者也要受到这一宗旨的限制，从这个意义上讲，人们交出的是运用一切手段惩罚、伤害他人的权利和权力，其目的是实现个人自我保存。国家的本质就是主权者，就是“统一在一个人格之中的一群人”，这一群人“相互订立信约、每人都对它的行为授权，以便使它能按其认为有利于大家的和平与共同防卫的方式运

用全体的力量和手段的一个人格”。霍布斯将主权者看作是国家的本质，主权才是给予国家“整个机体以生命和运动的灵魂”。

在霍布斯看来，主权主要包括立法、决定和平与战争、统帅军队、任免官吏、征税、审判、授勋等各项权力。霍布斯甚至把对各种学说、书刊的检查权以及指派大学教师、任命教会的教职、规定宗教教义的权力也都归属于主权。总之，凡与公共和平、安全有关的一切事务都属于主权的内容。主权具有至高无上、不可分割、不可转让的性质。如果主权之上若仍有更高的制约权力，就会产生第二个主权，如此类推，就会有无数个主权者，有无数个主权者就等于没有主权，没有主权的国家必然会败亡；主权所包含的各项权力，如果失去其中的任何一项，就会失去全部，权分则国分，国分则国将不国。依据这种主权论，霍布斯必然主张一种极端专制的君主政体，在他看来，国家权力要么是专制，要么是无政府主义的，二者必居其一。

当然，霍布斯也认为，主权者并不只是享用权力，他对让渡出权力的国民拥有一定的义务，其中包括保护好权力的义务、保护人民合法私有财产的义务、依据良法实现善治的义务，如果主权者不能够很好地履行这些义务，尤其当主权者侵害个人自我保存的自然权利时，个人有拒绝服从的自由。但是霍布斯认为，个人虽然有自卫的权利，但是没有组织起来反抗主权者的权利，因为那样会夺走主权者保护人民的工具，会让国家陷入混乱和无序。

霍布斯的主权论是一种为君主专制制度辩护的理论，其历史和阶级局限性是十分明显的，但是他建构的主权理论是现代政治学的基础，现代政治实践也是以主权国家为主体而展开的，没有主权就没有现代国家，就没有现代政治，正是从这个意义上讲，霍布斯是“现代人之父”。（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)）

## 浅谈我国海洋强国建设的挑战与对策

陆豪卿<sup>①</sup>

海洋战略不仅事关军事和海防，而且与政治、经济、贸易、资源密切相关。在中国陆上经济呈现饱和状态时，海洋经济将成中国可持续发展的新阶梯，海底资源将成中国复兴长旅的“加油站”。近现代史上任何一个强大的国家，都是以走向海洋国家为显著标志的，都是把海洋作为生命线的。

党的十八大报告明确指出：“坚决维护国家海洋权益，建设海洋强国”，这是首次以党的报告形式对国家海洋发展战略做系统性的阐述，对中国全面走向海洋具有重大而深远的战略意义和现实意义，为我国将来出台国家海洋战略指明了方向。

中国是一个濒海大国，海洋面积达 300 万平方公里，但从某种意义上讲，中国却不是一个海洋强国。当前，我国海洋安全面临着前所未有的严峻威胁与挑战。

### 面临的挑战

#### 1、美国全球海洋战略带来的威胁

众所周知，美国是当今世界第一海权强国。秉承马汉的海权思想，美国的海权战略一直以强大的、执行攻势战略的海空力量为先导，以遍及世界各海洋战略要地的海空军基地为支撑，稳固地建立起覆盖全球的海洋霸权。

西太平洋是美国海洋霸权的重心之地。自冷战之初，美国即已开始经营这一地区。多年来，美国通过它在关岛、冲绳等地的驻军，与日本结成的军事同盟关系，与菲律宾、越南、马来西亚、新加坡等国开展的军事交流与合作项目，与印度和澳大利亚达成的相关海洋战略合作意向，建立起了一个足以掌控西太平洋地区的地缘战略架构。中国海上运输线的安全、海空力量的发展、近海安全战略的实现均处在美国西太平洋海洋霸权之下。如何面对美国及其盟友既已形成的地缘战略框架，成为中国海洋强国战略面临的第一挑战。

#### 2、中国与周边国家的岛屿纷争

海洋岛屿主权争端事关当事国重大主权、安全和经济利益，是一个世界性难题。岛屿争端几乎遍布全球各个海域。据初步统计，全世界近 60 个国家存在岛屿争端，占全世界沿海国总数的 40%。

---

<sup>①</sup> 复旦大学 2011 级 MPA 研究生，现工作于上汽通用汽车金融有限责任公司。

在中国历史上，存在着不少领海岛屿争端问题：

- 1) 与日本的领海岛屿争端——钓鱼岛，琉球群岛，冲绳岛
- 2) 与朝鲜的领海岛屿争端——黄海中国侧大陆架
- 3) 与韩国的领海岛屿争端——黄海中国侧大陆架与经济区
- 4) 与菲律宾的领海岛屿争端——南沙群岛菲律宾占据 9 个岛礁
- 5) 与印度尼西亚的领海岛屿争端——南沙群岛 2 个岛礁
- 6) 与马来西亚的领海岛屿争端——南沙群岛抢占 9 个岛礁
- 7) 与越南的领海岛屿争端——南沙群岛 28 个岛礁，北部湾领海及白龙尾岛
- 8) 与文莱的领海岛屿争端——南沙群岛 1 个岛礁

### 应对的措施

面对当前面临的挑战，个人认为针对当前的具体问题，应该用战术思维来加以应用，采用外交、军事、经济等手段来缓解诸岛纷争。

考虑到国际关系和国家利益，岛屿争端当事国往往会在战略上保持一定的克制，预留一定的外交调停空间；但值得指出的是，在每一次被激化的岛屿争端背后，一定掺杂着复杂的当前国内政治因素和长远战略意图。因此，在某种程度上说，应对当前中国面临的岛屿之争，没有速决的灵验之方，只有结合外交、军事、经济等多种手段，缓和纷争，走向未来。

从现实情况来看，中国政府已经采取一些措施，来应对纷争：

- 1) 对自己领海的坚决守护和对海权的充分掌握。

把南海、台湾等海域作为“核心利益”，重点突出，表明中国在海疆线上加注了红线，不允许外国任意染指。这也意味着中国与美国、日本的对峙与冲突将更复杂激烈，与越南、菲律宾、印尼等东南亚临海国家在主权纷争和资源开发上将展开更激烈的、不妥协的角力。

- 2) 海防整合由点成线，过去三大海军舰队分别守护黄海、东海和南海，现在则可以游刃有余，在整个中国领海纵横决荡。

中国在反潜作战和空中加油等高难度技术领域取得了突破，则意味着中国有能力守护自己的海域和海权。海外军事分析家认为，中国的“两大整合”，即军舰、潜艇、飞机、导弹的整合与海域防卫力量的整合，将改变亚太地区的战略平衡，中国的目光已超出了台海事务。

- 3) 用经济手段来主导制衡中国所面临的岛屿纷争。

当今世界，和平是主旋律，诉诸武力，也不是解决问题的根本途径。即来之，则安之。面对属于国土一部分的海上岛屿，唯有以发展内陆经济的同样热情去发展海岛经济，让我国



岛民愿意居住在岛上，能够在岛上安居乐业，自然一切掠夺者也就没有理由再来宣誓什么主权。2012年6月21日民政部发布公告，宣布国务院批准撤销海南省西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛办事处，设立地级三沙市，下辖西沙、南沙、中沙诸群岛及海域。设立地级三沙市是我国对海南省西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛的岛礁及其海域行政管理体制的调整和完善。未来的三沙市的海域范围将逾200万平方千米，大约相当于全中国陆地面积（960万平方千米）的四分之一。三沙市的设立，将有利于海南更好地保护南海渔业资源，保护渔民生命财产安全，统筹协调油气资源、渔业资源、旅游资源的开发和管理

要成为一个海洋强国并非一朝一夕的事情，我们必须顺应当今世界海洋发展的大趋势，以整体发展、可持续发展的思路对今后5-10年的海洋发展进行战略性的规划。

海洋强国的内涵有四方面：一是海洋经济要发达；二是海军实力要强大；三是海洋管理要有力；四是海洋法规要健全。因此，中国向海洋强国迈进，必须要抓好以下几个方面：

首先，大力发展海洋经济。2013年两会期间，就有“关于推动海洋经济发展的提案”，其中就有如下几点关于海洋经济产业结构调整的建议：

#### 1) 应大力发展海洋第三产业。

滨海旅游要实现由单纯海滨观光旅游向滨海休闲度假旅游和海上观光旅游的转化、由夏季观光向四季休闲度假的转化、由国内旅游地向国际旅游地的转化、进一步提高滨海旅游产品层次，拓展产品内涵，将目前单一的海滨游览观光产品调整为涵盖海滨游览观光、休闲度假、海上运动、商务会展、科普教育、农业观光和都市旅游等多元化产品结构，特别是结合海洋保护区建设和海洋渔业结构调整，发展休闲渔业和海洋生态观光产业，拓展滨海旅游产业链，实现滨海观光、休闲度假和商务旅游的三分天下格局。

#### 2) 积极调整并发展海洋第二产业，特别是加快海洋化工、海盐业、海洋油气业发展。

海盐业要坚持以“以盐为主，盐化并举，多种经营”的方针；积极发展综合利用和多种经营。实行“藏油于民”，打造多元化的石油储备体系。油气资源和海水资源是海洋行业性战略资源，必须强烈关注我国南海被周边国家抢占领土、抢采油气的问题，必须付诸行动，必须大力强化海洋油气资源开发能力。

#### 3) 稳定提高海洋第一产业。

坚持科学布局、重点突破、协调并进、稳步发展的原则，树立品牌渔业、高效渔业和生态渔业三个发展理念，搞好渔业结构的战略性调整，建设现代渔业经济区。组织实施渔业资源修复行动计划，探索建立多元化的投融资机制，加强对项目的监督管理，逐步建立和完善

渔业生态环境损坏补偿机制。

#### 4) 加快海洋产业集群建设。

把海洋产业发展与区域经济，通过分工专业化与交易的便利性，有效地结合起来，从而形成一种有效的生产组织方式，建立海洋产业集群，推动地方海洋经济增长。在集群化发展的进程中应尽量避免低水平重复建设，努力在大中小企业间以及企业与政府之间形成有序的分工、协作、配套系统，不断提高生产效率和核心竞争力。充分发挥海洋优势，做强临港产业集群。

#### 5) 大力发展海水利用业。

把发展海水利用作为战略性的接续产业加以培植。继续积极发展海水直接利用和海水淡化技术，重点是降低成本，扩大海水利用的产业规模，逐步使海水成为工业和生活设施用水的重要水源。围绕沿海、海岛城乡居民和产业用水，加强海水淡化技术产业化攻关，研究开发小型海水淡化技术和设备，规划建设一批中小型海水淡化项目；制定海水利用鼓励政策和措施扩大直接利用海水的领域和行业，力争沿海地区的高用水企业工业冷却水基本上由海水代替，千方百计解决水资源“瓶颈”制约问题，使海水淡化水成为海岛居民的重要水源。

其次，海洋强国需要世界一流的海军。随着国家利益的拓展和海军能力的快速提升，海军走向远海维护国家海洋利益已成为必然。建立世界一流海军，是我国有效维护国家领土主权和海洋权益，应对一切海上危机的重要前提和保证。

第三，整合海上执法力量，组建统一高效的海洋行政执法队伍。改变目前条块分割、互不串接、效益低下的状况，尽快形成海上综合管理机制。

第四，科技兴海，大力发展海洋文化、海洋外交、海洋教育，全方位推动海洋事业的综合发展。

第五，目前，我国的国内海洋法是法制建设中最薄弱的环节，很难依法管理海洋和维护国家的海洋权益。我国应尽快形成一套有关东海、南海问题的法规体系，提高综合应对能力。

第六，从普及、提高和维护三个方面下功夫，建立海洋国土概念，全面提高全民族的海洋意识。

中国的海洋强国战略重要的不在于选择谁作为对手、如何战胜对手，而在于自我经济社会的结构性升华及其带来的社会文化的新生，中国经济对周边国家的牵引与吸引力将成倍上升。新的周边关系的建立以及中国基于和平、发展、合作而推动的海洋强国的战略效应也必定不会仅仅局限于中国，而会成为奉献给未来西太平洋地区甚至全球海洋健康发展的真正馈

赠。

纵观中国历史，尽管也有郑和七下西洋的辉煌壮举，但由于海权意识的淡薄导致海权衰落，中国终因海而弱。相反，近现代资本主义强国大多因海而兴。中国建立海洋强国并非要称霸世界，而是更好地维护国家主权和领土完整，维护世界和平。