



总第43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

2013.11





本期目录

天下智慧·解读“三中全会”

- “三中全会”沿革史：读懂中国改革的逻辑
- 图解十八届三中全会
- 十八届三中全会 I：国内的视角
- 十八届三中全会 II：国外的视角
- 郑永年：三中全会回答了什么样的经济问题？

治国之道·党内民主的可能与限度

- 民主政治发展的中国道路：党内民主模式的选择
- 中国能发展出党内民主的机制
- 党内民主的英国启示

治理技术·养老服务业

- 养老服务业的技术背景
- 养老保障制度国际比较研究
- 技术创新：社区养老模式
- 我国养老服务业的路径选择

人物·孔德

- 孔德生平简介
- 孔德的社会团结思想

我思我在·苏沪街镇治理创新比较研究报告（一）

- 关于上海市外滩街道社区治理的创新与思考

学术顾问：林尚立 陈玉刚 陈志敏 刘季平 陶东明
编辑：沈夏珠 张建伟 宋道雷 束 贇 潘孝楠
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·解读“三中全会”

【编者按】十八届三中全会是中国共产党历史上一次重要的会议，是对已经探索了 35 年的“改革开放”之路的“改革式”总结。同时，回顾 35 年历程，“三中全会”是观察中国“后 30 年”(指中国改革开放之后的年代)伟大变革的一扇窗口，是串起“改革开放”伟大时代的一条主线。分析理解中国的历届，尤其是改革开放以来的历届三中全会，是理解中国变革逻辑的重要线索。从中我们可以析出中国改革的历史实践，读懂中国改革的理论逻辑，在了解过去的过程中展望并掌握未来。

“三中全会”沿革史：读懂中国改革的逻辑

历届三中全会，往往带有每届中央领导集体的烙印，体现出本届中央领导集体的施政特点。前瞻十八届三中全会，有外媒分析认为，习近平、李克强等新一届领导人所选择的改革道路，或许将开启自 1992 年邓小平发表著名的“南巡谈话”以来，影响最为深远的中国变革。

三中全会与它所改变的中国

纵观党的历史，改革开放以来，历届党的三中全会都承担着促进经济发展和深化经济体制改革的重大使命，一些具有重大转折意义的决策，多是在三中全会上作出的。可以说，35 年来 7 个三中全会的中心议题与关键词的变化，折射出党对于中国经济现代化、中国经济体制改革、中国发展模式的认识在不断发展，不断深入，不断成熟。

换句话说，三中全会已成为“改革”的代名词，是观察中国“后 30 年”变革的历史线索。1978 年以来，中国共产党一共召开过的 7 次三中全会，“深化改革”始终是贯穿其中的不变主题。这 7 次三中全会，有 5 次议题直接是与深化改革相关，2 次则和农村改革与发展相关。

而尤为引人注目的，则是 4 次关系整个中国经济体制改革进程的全会，它们分别是：十一届三中全会、十二届三中全会、十四届三中全会和十六届三中全会。它们都具有纲领性意义和时代性色彩，分别标志着中国经济体制改革的四个阶段，即改革的启动阶段、改革的展开阶段、构建社会主义市场经济体制框架的阶段与完善社会主义市场经济体制的阶段。

最常被提及的三中全会，是 1978 年 12 月召开的十一届三中全会。这次会议，揭开了改革开放“新革命”的序幕，成为探索“中国特色社会主义”道路的开始。

具体来说，这次全会实现了思想路线和重大历史的拨乱反正，恢复了党的民主集中制的传统，作出了实行改革开放的新决策，启动了农村改革的新进程。这些具有重大意义的转变，标志着一个伟大时代——改革开放和社会主义现代化建设时代的开始，以邓小平为核心的第二代中央领导集体开始形成。

这一阶段，改革的主战场在农村，改革特点在于逐步摆脱传统计划经济体制的束缚，探索一种全新的体制模式。家庭联产承包责任制和深圳经济特区则是这个阶段改革开放的标签，

中国经济开始意识到“市场”的力量。著名经济学家于光远在评价十一届三中全会时曾说，这次全会的意义将随着时间的推移，越来越显示出其伟大。

中共中央第一个关于改革的决定，则是 1984 年 10 月十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》。这次会议，标志着改革开始由农村走向城市和整个经济领域，中国的经济体制改革开始进入第二阶段，即改革的展开阶段。当时，解放思想冲破了“左”的干扰，农村改革取得了突破，然而城市还是原来的那套计划经济体制模式，各种弊端不断凸显。此时，农村改革的倒逼机制开始发力，迫切要求城市改革。

这一阶段的特征是改革从农村走向城市，中国开始探索从旧的经济体制转为新的经济体制，经济理论和经济政策有许多重大突破，现代企业开始萌芽，社会各阶层活力空前。

1993 年 11 月召开的十四届三中全会，则勾勒出社会主义市场经济体制的基本框架。会议通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出，建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。自此，“市场”的力量正式成为中国现代化和民族复兴的强动力，并深刻改变了近 20 年的中国。

评价十四届三中全会，必然要联系到十四大，必然要联系到 1992 年邓小平的“南巡谈话”。自从 1978 年中国重启现代化进程以来，中国改革充满曲折。尤其是上世纪 80 年代末复杂的国内外背景，使得中国现代化和民族复兴面临巨大困难。此时，邓小平拿出了共产党人的政治勇气和历史担当，在 1992 年春天发出“中国不改革开放就是死路一条，谁不改革开放谁就下台”的呼声。当年 10 月召开的中共十四大明确提出了“社会主义市场经济”的论断，并第一次把社会主义市场经济确立为中国经济体制改革的目标模式。而十四届三中全会则把“社会主义市场经济体制”改革目标具体化，中国开始公开推进市场化进程。

这个阶段可以称为中国改革的第三阶段，即构建社会主义市场经济体制框架的阶段。它始于 1992 年 10 月，一直持续了 10 年时间，直到 2002 年 10 月。这一阶段的改革力度较大，向纵深发展的势头也较强劲。其中，“92 派”的崛起、1994 年的分税制改革、国企改革、房地产改革等影响深远，深刻烙印在当代中国改革史上。

又过 10 年，即 2003 年 10 月，十六届三中全会召开。全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，不仅为此后 10 年中国的改革与发展勾画出“蓝图”，同时也对完善社会主义市场经济体制提出了新思路。

与 10 年前相比，市场经济体制改革已由“建立”改成“完善”。这次全会提出了大力发展混合所有制经济，使股份制成为公有制的主要实现形式；提出产权是所有制的核心和主要内容，

要建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度；提出了以人为本、全面协调可持续发展的“科学发展观”，这是党的执政理念和发展目标的重大创新，是更加现代、更加人性化的执政理念，标志着最高决策层在国家发展战略上发生了重大变化。

一个明显的改变是，2003 年以来，中国领导人日益重视社会的发展。在经历经济高速发展 20 年后，中共首次面临贫富差距、阶层分化、社会矛盾集中等现代化转型难题。中国领导人适时提出了“和谐社会”、“科学发展观”的执政目标，以此统一中共上下的执政理念，扭转单纯注重经济增长而忽视社会发展建设的问题。在发展仍是党的中心工作的前提下，如何更好地保护好社会以及社会中的“人”，将是考验党执政能力和执政素质的重要课题。

“经济奇迹”与政治体制改革

“后 30 年”有一个醒目现象，即经济体制改革或伴生或催生着一系列其他领域的改革，这些改革包括政治体制改革、社会体制改革、文化体制改革以及生态文明体制改革等。邓小平在总结党的十一届三中全会提出的一系列新的政策时说：“就国内政策而言，最重要的有两条，一条是政治上发展民主，一条是经济上进行改革，同时相应地进行社会其他领域的改革。”

事实上，从十一届三中全会至今，中国从未停止过多种层面改革的步伐，包括政治体制改革。如果真如部分外媒所说，中国近几十年几乎都没有政治体制改革，那么该如何解释中国这 30 多年的“经济奇迹”？邓小平早在上世纪 80 年代就强调，“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍”，“我们所有的改革最终能不能成功，还是取决于政治体制改革”。

对于中国这样一个大国来说，政治体制改革的一个重要方法就是通过执政党的内部制度建设来向前推进。换言之，执政党内部的改革，执政党体制的完善，实际上就是政治体制改革的重要组成部分。中国的历史社会环境、中国的社会结构和社会关系、中国的市场经济结构，需要什么样的政治秩序与之相适应，并没有现成模式可以套用。越是发展快的社会，在共识的形成上可能越困难。因此，国内有一个强大的组织力量显得极为重要。

现在的中国不用说与 1949 年相比，即使是与上世纪 80 年代相比，都已发生了全方位的巨大变化。无论是国家的财富积累、制度化和规则化建设，还是普通民众的生活质量、教育水平，均发生了巨大的进步。

事实上，中国执政党堪称世界上最善于变革的政党。贯穿于历届三中全会的永恒主题便是“改革”。不止经济体制改革，始于邓小平时代的内部变革，延续至今。任期制、责任制、差额选举制等执政党内部的改革步伐一直在向前行进。以党内民主为例，中国地方官员选举

的差额比例越来越大，竞争性成分越来越高；中共代表大会党代表选举差额比例、公开透明程度均在不断增加。甚至，中国执政党开始引入以党内民主方式产生高层领导人和重大决策的机制。美国布鲁金斯学会学者李成就认为，党内民主等内部建设不仅反映了中国的精英政治需要制度化的新规则和新规范，而且还可能提供一个渐进的和可控的中国式民主的实验。

正如邓小平所说，“所有别人的东西都可以参考，但也只是参考。世界上的问题不可能都用一个模式解决。中国有中国自己的模式”。换言之，世界上不存在放之四海而皆准的普世模式。当然，中国模式也不是一成不变的。中国体制模式的形成可能是一个漫长的过程。在这个过程中，中国政治经济发展的风风雨雨和执政党内部的经验教训，都将是改革的动力。

读懂中国，先要读懂中国改革的事实，与其中的逻辑。

十八届三中全会：改革史上重要一笔

再过几天，党的十八届三中全会就要召开了。中国和世界之所以如此期待此次三中全会，本质上来讲，是期待中国改革，期待中国改革惠及更多的国内公众乃至世界人民。

此次全会的主要议程是研究全面深化改革等重大问题，被认为是习近平、李克强等新一届领导人全面阐释执政理念、推出深化改革路线图的重要时点。此次三中全会是在中国发展的一个关键点上召开的，无论这次三中全会将出台什么样的改革方案，都将为中国改革史写上至关重要的一笔。

事实上，新一届中央领导层履新伊始，“深化改革”的议题就被提到了极为重要的战略高度。一个异常明确的信号是，2012年12月31日，十八届中央政治局第二次集体学习的主题就是“坚定不移推进改革开放”。今年适逢十一届三中全会召开35周年，也是改革开放35周年，中国领导人已经明确表示，十八届三中全会将提出“综合改革方案”，财政、金融、价格、企业等改革都会走向深入，而且“改革范围之广，力度之大，都将是空前的”。

然而，与前几轮改革相比，这一轮改革的难度和阻力更大。对此，清华大学政治学系教授张小劲在接受本报采访时指出，“改革开放三十余年，容易改革的领域已基本完成，剩下的都是代价更大的改革。与30多年前相比，历史环境已经有了很大不同。30多年前的改革主要敌人是意识形态障碍，如今的改革难点主要是‘利益’障碍。”

跟35年前相比，当下的中国在经济上要发达得多，社会状况也复杂得多，中国改革已经进入‘深水区’和攻坚期。因此，人们期待的改革应该是大胆而审慎的改革，即“胆子要大，步子要稳”。正如美国康奈尔大学教授埃斯瓦尔·普拉萨德在英国《金融时报》所说，“大爆炸式的改革可能招致那些渴望维持现状的人的强烈反对，从而破坏长期的改革事业。中国政府的

谨慎或许反映了其经济和政治智慧，而非缺乏诚意。”

相信，十八届三中全会将为实现“两个一百年”奋斗目标和民族复兴“中国梦”提供巨大“正能量”，值得在中国改革史上大书特书。张广昭 陈振凯

天下智慧·解读“三中全会”

图解十八届三中全会

一、参加十八届三中全会的中央委员及其构成



二、十八届三中全会涉及的四大领域

经济领域

★ 非公有制财产同样不可侵犯

- (1) 完善产权保护制度。产权是所有制的核心。健全现代产权制度。公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。

★ 提高国有资本收益上缴

- (2) 划转部分国有资本充实社会保障基金。提高国有资本收益上缴公共财政比例，二〇二〇年提到30%。

★ 水电气价格改革

- (3) 凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等价格改革，放开竞争性环节价格。

★ 提高直接融资比重

- (4) 健全多层次资本市场体系，推进股票发行注册制改革，多渠道推动股权融资，发展并规范债券市场，提高直接融资比重。

★ 允许民间资本设立银行

- (5) 扩大金融业对内对外开放，在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。

★ 加快房产税立法

- (6) 加快房地产税立法并适时推进改革，加快资源税改革，推动环境保护费改税。

民生领域

★ 放开“单独”二胎

- (7) 坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展。

★ 研究制定延迟退休政策

- (8) 适时适当降低社会保险费率。研究制定渐进式延迟退休年龄政策。建立公开规范的住房公积金制度，改进住房公积金提取、使用机制。

★ 取消医药补医

- (9) 取消以药补医，理顺医药价格，建立科学补偿机制。改革医保支付方式，健全全民医保体系。加快健全重特大疾病医疗保险和救助制度。

★ 探索学生考试多次选择

- (10) 推进考试招生制度改革，探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制，从根本上解决一考定终身的弊端。

行政领域

★ 探索实行官邸制

- (11) 规范并严格执行领导干部工作生活保障制度，不准多处占用住房和办公用房，不准超标准配备办公用房和生活用房，不准违规配备公车，不准违规配备秘书，不准超规格警卫，不准超标准进行公务接待，严肃查处违反规定超标准享受待遇等问题。探索实行官邸制。

★ 减少领导职数

- (12) 减少机构数量和领导职数，严格控制财政供养人员总量。

★ 更改纪委书记提名主体

- (13) 查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。

★ 加强中央事权

- (14) 适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权。

★ 事业单位去行政化

- (15) 加快事业单位分类改革，加大政府购买公共服务力度，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。

★ 理顺城管执法体制

- (16) 理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。

法治领域

★ 废止劳动教养

- (17) 废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，健全社区矫正制度。

★ 减少死刑

- (18) 健全错案防止、纠正、责任追究机制，严禁刑讯逼供、体罚虐待，严格实行非法证据排除规则。逐步减少适用死刑罪名。

★ 独立行使审判权检察权

- (19) 改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。

十八届三中全会 I：国内的视角

三中全会的公报，不同的解读者从中看到了不同的东西，有人认为，公报显示了改革走向。比如，成立囊括外交、军事、内政、经济等部门事务决策在内的国安委，被认为是扩大版的政法委模式；对国有经济控制权的强调也得到了提升；而另一方面，公报提及让市场成为资源配置的决定性因素，以及开放贸易金融、加强土地等要素的流动等，则属于真刀真枪的市场化改革。

世界上的事情，不能简单地下定论。两个看似矛盾的东西，往往出现在同一话语表述中。这正如人性，复杂多维的性格与行为，常常以令人惊奇的方式组合呈现在一张普通而熟悉的面孔之后。比如很多人认为，集权和放权，这两种东西怎么可能同时存在呢？如果同存，那么社会经济一定是一个畸形体。但实际上，中国过去快速发展的二十年中，中央集权不是削弱了，而是增强了。

自上世纪 80 年代第一阶段的“闯关式改革”失败后，第二阶段的改革一直是两条线齐头并进：一条是促进私有领域的市场化，让价格机制在生产交易融资起到决定性作用，还个人经济决策上的自由；一条是促进党和政府对全局的控制能力，比如 1994 年财税改革、1997 年的国企改革、2001 年的银行改革，以及不断提升宏观调控能力、加强党的执政能力建设及综治维稳，都是以加强中央对地方、政府对经济社会的全局掌控力为目标的。

集权与放权，看起来是悖论，实际上在中国政治这个母体上一直是共生关系。

解释逻辑≠事实逻辑

经过二十年，中央政府的执政能力实际上得到了很大提升，现代国家治理体系的雏形也已经成型，只要高层凝聚共识，确立决心，那么改革推进并不是一件如想象中那么困难的事情。但最核心最困难之处，便是这个凝聚共识和确立决心的过程。可以说，共识有多强，决心有多大，改革的力度和效果就有多好。

一种视角是，正是由于有了某种程度上的权力强化，类似“打老虎”和“整风”式的动作才有可能实施，实施下去才有可能出成效，接下来还要从运动整治向制度治理转化，在中国目前的政治格局下，这对权力集中提出了更高的要求。

接下来的改革，上级力所能及的，首当其冲便是政府职能的转变，通过简政放权来达到理顺市场体制、提升政府治理能力的双重目标。而无论是简政放权，还是司法等改革，都是拿既得利益和体制惯性开刀。这把刀握不住、开不了口子，接下来的改革都很难。

我们不能仅仅看公报报纸面上写了什么，而是要看公报背后的没有写什么，那就是改革的逻辑。与其关注具体要改什么，不如更关心要怎么改。

逻辑也分为事实逻辑和解释逻辑。现在专家、观察者们对改革动力和方法的解释汗牛充栋，但这些都是所谓的“解释逻辑”。我们习惯了用某种舶来的“解释工具”来分析改革、解剖改革，但这些都可能误判了改革主导者心中的那个真实路线图。

天下智慧·解读“三中全会”

十八届三中全会 II：国外的视角

备受各国关注的中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议作出关于全面深化改革若干重大问题的决定，记者专访了《中国在巴尔干》一书的合著作者、克罗地亚地缘政治学家亚斯娜·普雷夫尼克博士，请她谈谈对此次会议的看法。

普雷夫尼克说，“最近召开的中共十八届三中全会是中国式发展改革进程中的关键会议，新一届中国领导人向世界表明，中国将继续渐进式改革，因为这适合中国特色的社会主义发展道路和中国的现状。中国式改革最令人欣赏和称赞的是，先在小的局部领域或者地区进行试点，通过实践积累足够的经验后，再根据实际效果和社会需要，不断深化和扩大改革范围。深圳经济特区及上海自贸区都是很好的例子。此次会议又决定，选择一些具备条件的地方发展自由贸易园区，这将进一步激活中国经济。银行系统的改革也是如此，在试点基础上民办银行已由探索变成允许。这种渐进式改革的最大优点是能够保持社会稳定，而稳定对于一个发展中国家来说是至关重要的。”

普雷夫尼克认为，《决定》中提出要加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展，可以说稳步推进改革、保持政策连续性和注重可持续发展重要因素是中国到目前为止取得令人瞩目成绩的关键。近三十年来，中国的经济发展和改革进程保持了相当好的连续性和稳定性，这是中国共产党执政和领导能力的充分体现。事实上中国也向世界证明了，是中国共产党的核心领导推动了中国经济的强劲发展，彻底打翻了“只有民主和多党制才能带来经济繁荣”的西方价值观。决定还提出要推进国家治理体系和治理能力现代化，我认为这是符合中国实际情况和发展需要的举措，而不是迎合其他世界大国的意愿。普雷夫尼克表示对中国有信心，在中国共产党的领导下，推动有中国特色的社会主义政治、经济、文化、民主和文明的全面发展。

普雷夫尼克将克中两国的改革进程进行了对比，克罗地亚在 20 世纪 90 年代进行“休克疗

法”，在短时间内彻底改变了政治经济体制。1995—2008 年克罗地亚在毫无保护措施的情况下实现了经济自由化，银行私有化的结果是如今占全国 98% 的银行系统被外资控制，现在这些外资银行主要为意大利、德国和奥地利等国企业打入克罗地亚市场提供金融帮助，并不想为克罗地亚公司的发展提供贷款。克罗地亚从新自由化的经济模式中得益很少，如今已经连续五年深陷严重的经济危机。目前，中国也到了必须深化经济改革的关键时期，此次会议决定，在肯定非公有制经济是社会主义市场经济重要组成部分的同时，强调必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济，坚持公有制的主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力，这是中国领导人为了实现国家经济长期稳定发展的远见卓识，对国有企业进行有针对性的改革，营造好国有企业与私营经济更为公平的竞争环境和机制，非常有益于保持国有企业的活力，保证国家经济命脉的安全。

天下智慧·解读“三中全会”

郑永年：三中全会回答了什么样的经济问题？

举世瞩目的中共十八届三中全会结束了。中共历次的三中全会都是要鉴别中国社会所面临的主要问题，并在回答这些问题、寻求解决这些问题的过程中，把改革往前推进。历次三中全会要回答什么样的问题？简单地说，问题有两类，一类是目前或者今后一段时间里必须加以面对和解决的，一类是中长期往哪个方向发展的问題。同样，答案也是两类，一类是面对和解决目前问题的行动纲领，一类是如何实现既定中长期目标的路径。面对一个特定的问题，人们可以找到不同的解决方法，但使用不同的解决方法，就决定了未来发展的方向。从这个意义上说，三中全会不仅要辨别和鉴定所要解决的主要问题，也要决定解决这些问题的方法。只有把问题和解决问题的方法结合起来考量，才能实现改革和发展的有序稳定。不顾方向，头痛医头，脚痛医脚，反而经常会恶化问题，最后造成巨大的危机。改革是要解决现实问题，避免现实问题继续恶化而演变成危机，但改革者同时也必须避免因为不当的改革而造成新的危机。

这次三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（简称《决定》），类似于 1978 年的十一届三中全会和 1993 年的十四届三中全会，需要解决的是两个问题，即改革的方向问题和改革的行动纲领问题。十一届三中全会决定执政党结束“阶级斗争”，把工作重点转移到“经济建设”；十四届三中全会则是实施十四大提出的建设“社会主义市场经济”的行动纲领。这次三中全会除了继续强调“社会主义市场经济”这个大方向之外，更多的是

在这个方向的构架内追求深化改革的行动纲领。

无论是坚持既定的方向，还是追求实现目标的行动纲领，都不能只停留在话语层面，最终必须体现在制度层面。这次三中全会内容涉及到两个大的方面。一个是现存体制的改善和改进问题，包括经济方面的基本经济体制、税收财政、金融、土地制度、城乡统筹等；政治方面的基本政治体制、法制、行政体制等；社会方面的基本社会制度、社会保障、教育、社会治理等。另一个大方面是体制创新问题，最显著的就是决定设置两个新的机构，即国家安全委员会和全面深化改革领导小组。其中，体制的改善和改进是为了打造升级版的体制，而体制的创新则是为了应对新的挑战和解决新的问题。再者，无论是体制改进还是体制创新，都是要解决好中国所面临的一些重大关系问题。

诚然，在强调体制改革和体制创新的同时，也不能忽视体制的废除。在有的时候，体制的废除甚至远比改革和创新来得重要。任何体制都是时代的产物，时代变化了，体制必须发生变化，这就是改革和改善。不过，也有很多体制完全不适应时代的变化，就要即刻废除。如果不废除，就会变成“负体制”，就是该体制不是帮助解决问题，而是制造问题。这次全会决定废除的长达半个世纪的“劳动教养制度”就是典型。实际上，清理旧体制，废除那些已经阻碍社会进步的体制，也应当成为中国下一步改革和创新的要务。

尽管《决定》涵盖了很多方面，但重点还是经济、政治和社会三个方面，或者说其他的方方面面都可以归入这三大方面。三大方面被给予的重视是不一样的，经济方面可以说是三中全会的重中之重，占了分论中 14 条的 6 条，而政治方面占 3 条，社会方面占 2 条。（其它，文化方面占 1 条，生态方面占 1 条，国防和军队方面占 1 条。）这种分布很明显表明了中共下一阶段的工作重点。同时，这种安排也反映了执政党的思维方式，即经济是基础，政治是上层建筑。在所有的改革中，经济改革要先行；在体制改善和提升方面，经济体制也要先行。

中国特色的基本经济制度

这次三中全会要回答哪些经济领域的问题呢？在经济领域，中国面临的首要任务是如何实现可持续的经济发展。中国已经进入中等收入社会，即人均国内生产总值 6000 美元的水平。现在面临的任务就是要打造升级版的经济体，把自己从中等收入社会提升为高收入社会。但升级版的经济体需要升级版的经济体制来支持。如何打造升级版的经济体和升级版的经济体制？市场经济为导向的改革是唯一的选择

这里涉及到一个更为重要的问题：中国需要确立什么样的基本经济制度？在计划经济之后，中国把“社会主义市场经济”作为基本经济制度。“社会主义市场经济”这个概念的提出，

表明中国的基本经济制度既不同于传统计划经济，也不同于西方传统意义上的自由市场经济制度。很显然，这一基本经济制度的核心，就是处理好政府与市场之间的关系。

实际上，政府和市场之间的关系是所有经济制度的核心问题。西方也面临这个问题。尽管西方各国也有不同的经济制度，但总体上说，西方经济制度的核心是市场，市场的范畴大于政府的范畴。虽然政府也要监管市场，但政府本身也必须符合市场原则。我们可以把此称之为“（市）场内政府”，即政府被市场所包涵。在“场内政府”的情况下，如果市场占据完全的主导地位，而政府没有能力规制和监管市场时，西方经济制度的运作就会出现危机，甚至出现经济危机。中国的情况刚好相反。中国经济制度的核心往往是政府，政府的范畴大于市场的范畴。尽管市场也存在着，并且起着越来越大的作用，但是市场很难挣脱政府给予的空间。我们可以把此称之为“（政）府内市场”，即市场被政府所包涵。在“府内市场”的情况下，如果政府占据完全的主导地位，而市场没有足够的空间来发挥自己的功能时，经济体制的运作就会出现危机，甚至出现经济危机。

“场内政府”和“府内市场”这两种体制都是历史的产物，并不是单纯的人为选择。“场内政府”体制可以把市场体制的优势发挥到极致，从而最大程度上创造财富，但在这一体制下，市场经济挣脱政府的制约而导致经济危机，导致财富的巨大损失。在 2008 年全球金融危机之后，西方各国所面临的一个挑战，就是政府如何建设有效的市场监管机制。在调节经济方面，西方政府现在所能用的就是货币金融和财政体制。不过，各种因素例如利率趋于零和政府债务过大等，也经常会使这些手段无效化。

“府内市场”体制可以把政府的优势发挥到极致，政府可以动用包括市场和行政力量在内的因素来追求财富，但在这一体制下，政府往往对市场构成过多的有效制约，甚至扼杀市场，从而导致经济危机，导致财富的浪费。较之“场内政府”，“府内市场”体制具有更多的经济手段来干预市场。例如，除了货币金融和财政体制，中国还具有一个庞大的国有企业部门。这个部门往往被政府用来调节经济的有效工具。

正如《决定》所强调的，中国社会主义市场经济是一种表现为“公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度”。这一制度推动不同产权的企业发展，并且“公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。”不过，就政府和市场的关系来说，“府内市场”体制仍然面临巨大的挑战。政府和市场之间的边界不清，并且政府可以随意取代市场。这在过去的 20 多年里，表现得非常充分。

市场经济作为中国经济改革的目标，在 1992 年的中共十四大已经确立。在 1980 年代，

市场经济这一概念还是中国社会的“禁区”，当时人们使用的是传统马克思的概念，即“商品经济”。十四大提出了“社会主义市场经济”的新概念，并把建设社会主义市场经济确立为执政党的基本路线。中国的经济体制改革由此找到了突破口，也引出了此后 20 多年的高速经济发展。人们今天所看到的中国经济就是“社会主义市场经济”改革的产物。十四大之后，中国开始了大规模的国有企业改革。改革之后，到 1990 年代后期，基本上实现了国有企业和非国有企业之间的平衡，大型企业和中小型企业之间的平衡，同时微型企业大量涌现。这种平衡，加上加入世界贸易组织，为经济发展带来了巨大的动力，也产生了巨大的“改革红利”。

但是自从 2008 年全球经济危机发生以来，中国的经济结构不断恶化。尽管当时中国本身并没有经济危机，但为了防止经济危机冲击中国经济，政府果断推出了一个 4 万亿元的拯救方案。这个方案本身并没有错，但方案的实施出现了巨大的差错。4 万亿元全部进入国有企业，导致了国企的大扩张，迅速进入了原来属于民营企业的空间。根据 1990 年代的“抓大”战略的设计，除了自然垄断领域，国家要在具有战略意义的领域发展国企，以增加企业的国际竞争力。但 2008 年之后，国企扩展到所有可以盈利的领域，大大挤占了民营企业空间。结果，破坏了原先相对平衡的经济结构，即国有部门和非国有部门、大型企业和中小型企业之间的结构平衡。同时，政府在经济活动中的作用越来越大，而市场的作用则受到巨大的制约，导致了市场和政府作用的失衡。一个客观的局面是，中国离“社会主义市场经济”这个目标越来越远。

正因为这样，这些年来，中国社会一直在争论如何改革国有企业的问题。争论不可避免，但争论越来越政治化和意识形态化，无益于国企的改革。自由派大力提倡国企的“私有化”；左派则相反，把国有企业和中国的社会主义制度挂钩，相信国有企业是社会主义制度的核心。不过，在争论的背后是不同的利益之分。从长远看，很难回避国有企业的改革。历史上看，在中国的经济模式中，一旦国有部门占据绝对的主导地位，导致市场失效，经济危机必然发生。

这次三中全会重新强调市场的主导地位，强调十四大以来市场化导向的改革。《决定》强调，经济体制改革的“核心问题是处理好政府和市场之间的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”之前，执政党及其政府对市场的定位，就是在资源配置中起“基础性作用”。这次使用“决定性”作用，就是要避免出现政府随意进入市场领域，取代市场。

同时，这一表述也明确了经济改革的方向是市场化，而非私有化。这里，既要超越传统

左派以“国有化”为核心的经济思维，也要超越西方新自由主义以“私有化”为核心的经济思维。用市场化改革来解决国有企业和非国有企业之间的关系，无论是哪一类型的企业，都需要引入市场机制，都必须通过竞争来获得生存和发展。从很多国家的经验来看，就企业来说，所有权并不是根本，竞争更为重要。

但鉴于政府有天然的倾向支持国有企业，除了市场化，还必须用法律的形式规定国有企业的空间范畴。要对国有企业作科学的分类。一些领域例如自然垄断领域、公共服务领域、社会性很强的领域及其对国家具有重大战略的领域，可以由国有企业来主导。不过，国企主导并不意味着政府主导，主导国企运作的仍然必须是市场；国企主导也不是排除民营企业积极参与到这些领域来。除了这些领域，其他领域都要开放给民营企业。要用法律的形式把国有企业关在“笼子”里面。国有企业边界的法制化可以避免再次出现类似2008年金融危机之后，国企到处扩张，从而破坏国企与民企之间结构失衡的情况，有利于国民经济的平稳可持续发展。

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

治国之道·党内民主的可能与限度

【编者按】：中国的政治向何处去？中国的政治体制向何处去？这是日益逼近的中国政体变革首先要回答的问题。改革政体的必要性，几乎是朝野关于政治变革的唯一共识。至于政体应该如何改革，大家则各执一端。其中，以党内民主取代总体政治体制改革的“党内民主论”是受到追捧最多的政改思路之一，有人甚至认为，“党内民主”是迄今为止所出现的各种中国问题解决方案中最具可行性、因而最有前景的政改之路。但也有人认为，党内民主无法代替国家民主，具有竞争性的自由民主才是最终选项。本期将聚焦于党内民主的相关问题，以引起大家对此问题的深入思考。

民主政治发展的中国道路：党内民主模式的选择

近年来随着中国的崛起，有关“中国模式”的理论假说和探讨在国内外方兴未艾。尽管一些观点和评论不同程度地对“中国模式”问题作了富有启发的分析和概括，但基本上都是从一般的发展模式特别是从经济发展的角度来研究的，而很少涉及中国的政治发展领域，特别是民主模式的问题。相反，在这个问题上，国内外还存在两种值得玩味的观点：一种观点认为，改革开放后中国的经济发展取得了举世瞩目的成就，但政治发展严重滞后；另一种观点认为，中国如果要发展民主政治，就必然改变一党执政的局面，坚持共产党领导与民主发展不可兼容。本文旨在论证：中国必须推进民主政治发展并坚持走自己的路；我国的民主政治发展与保持共产党的执政地位完全可以并行不悖；应当通过中国共产党“党内民主”的建构来回应国内外有关“中国模式”的民主关切并由此发展出中国的民主模式。

如前所述，民主政治是历史发展的潮流，是维护合法性、化解社会矛盾和问题的基本途径，是提升国家软实力、构建中国模式的题中之义，是推进政治体制改革和加强党的建设的必由之路，是大势所趋，人心所向。在深刻体会我国民主政治建设的重要性、必然性和紧迫性的同时，也要清醒认识到，我国政治体制改革和民主政治建设的目的是促进社会主义政治制度的自我完善和发展，是维护政治合法性和保持党和国家的长治久安，因此必须坚持走中国特色的社会主义政治发展道路。

为什么中国民主政治发展必须走自己的路？这个问题虽然被一再提出，但是并没有得到很好的回答。民主政治发展之所以必须坚持中国道路，是由中国的政治现实、意识形态、历史条件、发展阶段和国家目标等一系列因素所决定的，也是建构中国模式和中国的民主模式所需要的。具体来说，原因至少有以下几个方面：

走自己的路，是由我国社会主义的制度属性所决定的。

社会主义民主政治是区别于资本主义民主政治的新型民主形态。在民主政治的主体地位上，社会主义否定了政治生活中少数剥削阶级对广大劳动人民的统治，在人类历史上第一次实践人民当家作主的理想，使政治民主的主体性扩展到了大多数民众。新中国的成立，推翻了长期压在中国人民头上的帝国主义、封建主义和官僚资本主义“三座大山”，广大劳动群众翻身得解放，消灭了剥削和压迫，建立了属于人民自己的廉洁政府，实现了政治平等和解放。社会主义国家之所以要坚持共产党的领导，就是为了保证广大人民当家作主，正如党的十六大报告所提出的：“共产党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益”。因此，我国进行政治体制改革，必须高扬社会主义民主的旗帜，也必须坚持共产党的领导。

走自己的路，是由我国特殊的国情和经验所决定的

在西方的中国研究中，曾盛行所谓的“中国例外论”，这说明中国的确有着极其特殊的国情，不能按照西方的逻辑去看待。中国不仅幅员广、人口多、底子薄、发展极不平衡，而且文化传统独特，缺乏公民文化和民主精神。从我国农村选举所暴露出的种种问题来看，民主的广泛推行并形成良好的秩序在中国是何等艰巨的任务。世界上没有一个国家在民主政治建设上会遇到像中国这样大的困难，中国也没有一个固定的民主模式可仿效。另一方面，我国现代化建设的经验也表明，与世界其他一些实行多党竞争的国家比较，我国坚持共产党领导具有制度上的比较优势。以“金砖四国”为例，1990年中国的GDP只有3546亿美元，是俄罗斯经济总量的61.23%，巴西的76.12%，仅仅比印度多377亿美元。2006年中国的GDP为26847亿美元，分别是俄罗斯、巴西、印度的3.66倍、4.32倍和3.35倍。印度、巴西、俄罗斯都实行多党竞争，但发展绩效明显不如中国。我国国情的特殊性和制度的有效性，证明中国应当坚持走自己的路。

走自己的路，是由人类社会民主实践的多样化模式所决定的

从世界各国的政治发展的道路和经验来看，民主政治可以有多种模式，而不是一种。这不仅是中国的观点，也是国际共识。英国著名学者戴维·赫尔德在《民主的模式》一书中，概括了西方学术界有关民主的种种模式，包括古典民主、直接民主、保护型民主、发展型民主、合法型民主、参与型民主、自治型民主、共和主义民主、自由主义民主、精英主义民主、多元主义民主等等。至于把民主政治等同于多党制、三权分立，即使在西方也是站不住脚的。

从西方的政党制度来看，典型的“多党制”国家只有法国、意大利等，而美国、英国则是“两党制”，德国是“两大党制”或“两个半党制”、日本自1955年起在长达半个多世纪的时间内形成的是“一党独大制”。再就“三权分立”而言，只有以美国为代表的实行“总统制”的国家才完全信奉“三权分立”；而以英国为代表的“议会制”国家则主张“议会主权”，与美国有明显的差异；至于法国实行的则是“半总体半议会制”，也不同于美国的体制。既然西方国家的政治模式也不尽相同，中国当然应该形成带有自身特点的民主模式。

中国的民主政治发展必须走自己的路，也是一个崛起的世界大国的国际责任和地位所决定的。毛泽东早就指出：中国作为一个大国，应当对于人类有较大的贡献。而一个世界大国对人类的最重要的贡献，就是发展模式的创新、民主模式的创新。近年来随着中国的崛起，有关“中国模式”的探讨方兴未艾。世界银行、联合国的有关机构把中国作为“样板”向发展中国家推荐，许多发展中国家也开始使用“中国模式”的概念。塞内加尔总统阿卜杜拉耶·瓦德说：“虽然西方国家抱怨中国推进民主改革方面步履缓慢，却无法掩盖中国人比批评者更具竞争力、更有效率、更能适应非洲商业环境的事实。不仅是非洲需要向中国学习，西方也有很多需要向中国学习的地方。”美国哈佛大学教授、“软实力”概念的提出者约瑟夫·奈也曾说：“中国特殊的发展模式和道路也被一些国家视为可效仿的榜样。更重要的是将来，中国倡导的政治价值观、社会发展模式和对外政策做法，会进一步在世界公众中产生共鸣和影响力。”因此，中国的政治体制改革和民主政治建设不需要照抄照搬其他国家的模式，而是要创造自己的“中国模式”，从而为人类作出更大的贡献。

总之，我国进行政治体制改革、发展社会主义民主政治，就是要把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，坚定地走中国特色社会主义政治发展道路，建构民主政治发展的中国模式。

治国之道·党内民主的可能与限度

中国能发展出党内民主的机制

在讨论当代中国政治变革的方向时，“民主化”无疑是人们最热衷于使用的一个概念了。这里主要有几个原因。首先，自近代以来，民主化为各国政治发展的大趋势。没有一个国家在讨论政治发展时可以回避民主化问题，也没有一个国家可以避免民主化的压力和挑战，无论是内部的还是外部的。其次，中国政治发展到现在这个阶段，民主化的需求遽然增加。从

执政党内部来说，在强人政治之后，党内民主的需要早就已经提到议事日程上来了，无论是接班人问题、官员录用、政策的决定与实施、党内的政治参与等方面都需要实行党内民主。很显然，尽管党内民主的概念已经存在多年，但政治竞争（无论是选拔还是选举）还都没有比较高水平的制度化。从中国社会来说，社会力量的崛起、利益的分化、新媒体、全球化，所有这些因素也都在大大提升社会对于民主化的要求。

从国际环境来说，中国已经成为一个经济大国。除了中国，几乎所有大国要不是已经民主化了，要不就是正在民主化。中国不仅在外交上遭受着作为一个被视为是“非民主”国家的压力，而且国际社会对中国内部社会的民主影响力也越来越高。只要中国是这个世界体系的一部分，外在世界对内部的影响不可避免。

实际上，对今天的中国来说，问题已经不再是要不要民主化，而是要什么样的民主化和如何民主化。总体上来说，民主政治是普遍性和特殊性的结合。民主有其共同的特征，但也有其文化的特殊性。从文化角度来看，民主是一国一个模式。民主最早从西方产生，然后传播到世界各国。在这一传播过程中，民主在不同的文化环境中发生各种不同方式的转型。凡是民主能够符合一个社会的文化的，其运作显得有效。但如果不符合这个社会的文化，民主运作就会出现很多问题，甚至造成政治瘫痪。从经验上说，这一现象不难观察到，尤其在发展中国家和社会。

东西方对“政治”的不同理解

如何理解文化对民主的影响？因为民主是其中一种“政治”形式，我们可以从不同文化对“政治”这一概念的认知来理解。不难看到中西方对“政治”这一概念的截然不同的理解。在西方，最典型的是古希腊对“政治”的理解。在提出“政治”这一概念的亚里斯多德那里，“政治”指的就是“城邦事务”。“政治”意味着在那些有资格享受参与城邦事务权利的平等人之间的谈判、妥协和合作。应当指出的是，当时的奴隶并非是城邦人的一部分。

西方社会尽管经历了巨大的政治变革，但“分权、参与和妥协”这些民主特点以不同方式延续下来。在漫长的封建时代，“国王”制度是处于分权状态的，国王要和其属下的大大小小的诸侯（往往是地方大家族）作谈判和妥协。到近代，西方实现了从传统的“国王”制度，向高度中央集权的君王制度的转型。有意思的是，尽管这一转型过程也是国家权力集中的过程，但这个过程的实现则是通过分权和参与的方式来实现的。无论是国家的统一，还是对外战争，君王都需要财力。这里，商人的角色变得非常重要。“纳税人”的概念，就是始

于君王向制造财富的商人的征税行为。在这一过程中，商人用经济利益向君王获取政治权利。议（国）会成为商人或者商人的代理人 and 君王谈判及参与政治的制度机制。商人本来就具有妥协精神，商人进入“政治”领域更强化了近代民主的妥协性精神。

也应当看到，西方民主从精英（商人）民主到现在的大众民主，有了激进的变化。总体上看，妥协精神趋向减少。精英民主意味着参与政治的人往往属于同一社会阶层（尤其是商人）。但大众民主意味着谁得到选票，谁就能参政。也就是说，参政者来自不同的社会阶层。因此，参政者之间的妥协变得困难。当不能达到妥协的时候，他们往往就诉诸于民众，其实只是民众的选票。从前在西方所谓的“忠诚的反对派”，现在更多的是为了反对而反对。在极其分化的社会，情况尤其严重。民主政治演变成通过选票说话，选票行使权力。但因为社会是分化的，也是可以分化的，政治也就演变成分化的力量，而非达成妥协和共识的地方。在选票主导下，钱的份量越来越重，经济控制政治，“一人一票”演变成“一元一票”，经济力量很容易转化成为政治权力。

亚洲并不存在类似于古希腊那种谈判、参与和妥协的民主文化。当“政治”来到亚洲之后，人们不知道如何行为。日本是亚洲第一个实现民主的国家，但日本人绝妙地把自己的文化，和从西方引入的民主形式结合在一起。日本保留了天皇制度，成为国家的象征。在天皇制度下实行多党政治，无论什么党，都要效忠于天皇。日本在很长历史时期里能够实行一党独大的制度，和天皇制度分不开。这种制度设计，加上日本民族的单一性，保证了日本民主的运作。日本尽管存在着选举，但西方式的政治上的妥协精神很少见。自民党长期执政，是一种内部的权力分配。现在民主党从自民党那里分离出来，执政党和反对党之间的妥协尽管不那么强大，但毕竟在发展。因此有人说，日本民主党是亚洲第一个欧洲意义上的“忠诚的反对派”。台湾、韩国和其它所有亚洲民主，除了选举，各党派都缺少政治妥协精神。各政党直接诉诸于民众，民主变成选举政治，而非西方意义上的民主政治。

皇权下的内部多元主义

中国的传统文化对“政治”的理解尤其特殊。在中国，什么叫“政治”？芝加哥大学教授邹谠先生（国民党元老邹鲁之子）在世时，为中国政治下过一个经典定义，即“胜者为王、败者为寇”。也就是说，中国传统中没有西方那种平等、谈判和妥协精神。中国传统政治是一个矛盾体。一方面大家都接受“胜者为王、败者为寇”的文化，另一方面又显现出人人平

等的理念，即人人当皇帝。陈胜、吴广那种“王侯将相宁有种乎”的传统精神在中国根深蒂固，但在其它文化中非常少见。

中国传统是如何解决“政治”问题的呢？简单地说，如果西方使用的是外部多元主义（即多党制），中国发展出的则是内部多元主义，即强调内部利益分配。内部多元主义有几个主要的方面。第一就是尽量使得制度具有开放性。在“胜者为王、败者为寇”的文化里面，皇权具有高度的垄断性，谁挑战皇权，谁就没有好下场。但国家的治理权或者管理权，即传统的“相权”则是开放给全体社会成员的。从理论上说，不同社会阶层的人都可以通过自身的努力，跻身于国家管理者群体。在中国的一些历史阶段，这种对国家实际管理的权力，甚至会超越皇权本身的权力。

第二就是政治“招安”制度。皇权对社会上其它可能对自己构成威胁的力量，在不时进行打压的同时，也实行“招安”。“招安”就是通过内部的利益分配，防止外部力量发展壮大，以至于出现外部多元主义。第三，社会阶层之间保持流动性。尽管社会是分阶层的和等级的，但阶层之间是流动的，用社会的流动性来缓解社会的等级性和人人平等这一理想之间的矛盾。第四，中国也有“造反有理”的传统。当统治者的行为不能为社会的大多数所接受时，就被视为其已经没有能力行使“天命”。这样，“造反”（即另一轮产生“胜者”和“败者”的运动）也就有了合理性。

这是中国数千年的传统，也是中国人对“政治”的理解。近代以来的革命是否改变了这一传统？革命的话语在不断改变，各种政治力量为了成为“胜者”，一直在使用最漂亮的革命词汇。但是，这种传统没有任何变化。孙中山先生实行西方式民主制度的失败，就是因为中国的各种政治力量没有一丁点妥协传统。国民党和共产党之间的战争也是因为没有这种传统。

今天的中国也不例外。当代政治呈现出类似于传统的两个方面。一个方面是，无论是国家和社会之间、政府和人民之间、各社会群体之间，妥协精神仍然少见，对立精神则处处可见。因为民主理念的普及，中国也有很多向往西方民主者。不过，向往者的行为和其它社会群体并无任何区别，除了口号不同，大家的行为都一模一样。对社会大多数群体来说，他们并不相信如果向往西方民主者掌握了权力，中国的政治行为会有任何的变化。近代以来的历史已经为中国社会提供了足够的经验。

另一方面，也和传统政体一样，执政党也在加快内部多元主义的步伐。党权仍然处于垄断地位，但其开放性则也是越来越大。1990 年代解决了企业家入党和参与政治问题。现在，随着社会改革力度的加大，社会群体参与政治的问题，也已经提到议事日程上来了。那些传统的“民主党派”，则从意识形态上被规定为“参政党”，就是说，他们可以参与执政党主导的政治过程。

如果说中国有了一些类似西方的“政治”概念，那么就存在于党内精英之间。因为强人政治时代的结束，党内精英们有了比较平等的地位，他们之间逐渐地在发展出一些谈判、妥协和合作精神。就是说，执政党内部多元主义有了长足的发展。也正因为这样，党内民主变得重要起来。不管怎样，中共十七大已经提出了要“以党内民主引导人民民主”的政治发展目标。这基本上符合中国政治的实际发展情况。

如果内部多元主义的发展趋势能够继续，并且执政党也能发展出党内民主的机制，中国更有可能发展出一个一党主导下的开放型政治制度，形成一党长期执政，但政治过程有足够的开放性来容纳不同的利益。当执政党精英之间学会了如何谈判、协商、妥协和合作之后，中国才会从“胜者为王、败者为寇”的传统中解放出来。

治国之道·党内民主的可能与限度

党内民主的英国启示

英国是一个议会民主制国家，党派政治伴随着议会历史。进入 20 世纪以来，特别是二战之后，保守党和工党轮流执政，渐成固定模式。值得注意的是，虽然英格兰的西敏斯议会号称议会之母，其民主制度演进却经历了一个相当漫长的过程。比如，允许妇女投票的全民选举是在 1928 年才完全确立，到了 1969 年，英国法定选民年龄才从 21 岁降到 18 岁。

政党作为议会民主的重要组成部分，其内部的民主进展更为复杂。英国政党从最早的托利党和辉格党两党对峙，发展到今天新工党、保守党和自民党三足鼎立的格局，这一演变过程对各党的党内民主也产生了一定影响。需要指出的是，党内民主与全民民主并不同步，甚至彼此之间的重合之处，也值得审慎评判，比如说，党魁产生的机制就并非越民主越好。

保守党民主化改革

工党与保守党的“党魁”选举方法差异很大。整个 20 世纪，保守党占据了 2/3 的执政时间，但其党内民主却滞后于英国政治民主进程。1997 年，布莱尔的新工党赢得大选压倒性胜利，一直执政至今。老牌的保守党痛定思痛，展开了一场党内民主化改革，其主导人正是 1997 年当选的保守党党魁威廉·海格（现任保守党的影子外相）。

这场党内民主化涉及四个方面，其最大的看点是：保守党自撒切尔夫人之后，如何产生党魁，如何平衡党内派系斗争。

在 1965 年之前，保守党的党魁，都是在大选胜利之后，由党内资深人士推出一个党魁。1965 年之后，才引入了由议员选举产生党魁的机制，而投票权仅限于议员。10 年之后，保守党增加了一条每年重选的规定，投票权同样限于保守党议员。这个措施，实际上为党内争斗制定了游戏规则，同时也旨在中途换掉不受欢迎的领导人。

1975 年刚刚设立这一规则，当时在党内资历尚浅的撒切尔夫人成为第一个吃螃蟹的人，利用此规则挑战时任党魁的首相希思，结果出人意料地获得成功。撒切尔夫人由此带领保守党赢得大选，开创了属于自己的时代。

但是，在此后的 15 年里，这条每年重选的规则，再也没有实施过。撒切尔夫人的党内威望，足以扼杀任何挑战者的企图。直到 1989 年，撒切尔夫人遭到了第一次挑战；到了 1990 年，撒切尔夫人在第二次挑战中，宣布辞职。从此保守党陷入了内部混乱，失去了执政的方向。

1997 年大选，新工党重创保守党，梅杰宣布辞职，威廉·海格通过议员投票，当选党魁。他所接手的保守党人数急剧下降，不足 20 万，年龄老化，平均超过 60 岁，而当时新工党的党员人数是保守党的两倍。

危难之际，海格参照新工党，引入新党魁竞选的 OMOV（one function, one vote，即“党员一人一票”）规则。具体如下，在原来每年重选的基础上，假如只出现两名候选人，除了议员之外，还将投票权扩大至所有超过 3 个月党龄的党员。假如候选人超过两名，保守党议员内部投票，将人数剔除至两人，然后放给党员投票。

为了突出议员的选择权，这个新规则还规定，任何候选人必须事先拿到至少 15% 议员的支持。这个比例相当高，实际上为党内选举设置了高门槛。这样，海格的改革计划得到了党

内从议员到普通党员的一致支持。海格还特地设立一个委员会，以吸收更多少数民族和女性党员。

遗憾的是，除了党内民主化改革，海格选举纲领中的政策，尤其是经济和欧盟政策，对于选民依然没有说服力，没有提高保守党的大选成绩。2001年，当布莱尔第二次赢得大选胜利之后，海格也辞去了党魁职务。接任的邓肯·史密斯首次由基层党员一人一票选出，在保守党普通党员中口碑尚佳。但是，议会政治的大量工作是以议会为平台展开对抗，而邓肯在保守党议员圈中饱受批评，无法领导自己的党团与执政的新工党相抗衡。两年后，保守党下院议员发动信任投票，将其罢免。

尽管如此，海格对保守党的民主化改革，还是为2005年卡梅隆（下届首相最大热门人选）的党内选举胜出提供了机会。再者，他扩大保守党民族和性别构成的方案，在今天卡梅隆时期，已经逐渐显出效果：保守党的形象更加多元，有代表性，逐渐摆脱了白人“种族主义”政党的形象。

回顾保守党的党内民主化历程，一个值得注意的现象是，党内民主并非是保守党执政掌权的根本，成功的关键是政策和领导人的能力。今天，英国选民质疑的依然是一些很硬的因素，比如经济、福利、欧盟等等；对于党内运作，普通选民并不关心。党内民主，更多是用于党内的权力平衡，尤其是维护稳定，更好地服务于对外的党际竞争。

新工党的集权化

这点从新工党的崛起同样得到验证。作为20世纪新兴的政党，工党与历史悠久的保守党至少有两不同。第一，它不是一个内部纪律森严、传统深厚的政党，相反，它的早期更像是一个政治联盟，其中主要构成来自工会、社会主义团体和自由派分子，这种结构导致了缺乏一个强有力的核心来领导工党在民主选举中获胜。

第二，工会是工党发起者，也是早期主要的经济来源。工人阶级传统和平均主义使得一人一票的选举在工党内部有着意识形态基础。但是，工会势力独大，使得选票流向工会青睐的人物，这类人当选党魁后，在实施选举和执政过程中，时常要考虑工会利益，在为全民服务上常受到掣肘。

保守党与工党之间，真正意义上展开选举对决是在 1980 年代之后。而这当中，基诺克（Neil Kinnock）是扭转局面的关键人物。1987 年，他发起工党现代化运动，在某种程度实现了工党的“集权化”，推动产生了布莱尔、曼德尔森等新工党的领袖人物。

需要指出的是，这场基诺克领导的现代化运动，正是发生在撒切尔时代，比海格的民主化早了 10 年。当时的工党与 20 世纪末 21 世纪初的保守党一样，处在一个内部调整的关键期。

基诺克首先解决的是工会势力。1970 年代末，工会势力在党内达到顶峰，党魁选举通过一个选举机构，叫 electoral college，这个机构中工会占据 40% 票数，但是通过基诺克和继任者努力（包括引入 OMOV 规则），这个比例降到 33%。与此同时，布莱尔开始向工商界靠近，争取他们的捐款（在英国是合法的，但有具体的法律限制）。从 1986 年到 1996 年，工会的经费赞助从 3/4 下降到 1/2。

其次是年会，或曰代表大会。英国各个政党基本上都会每年召开一次全国性代表大会。保守党的年会，更像一场誓师会，鼓动士气，显示党的团结，给新人一个发言亮相的机会，让地方代表将党的政策带回到地方。相反，工党的年会，更像一场民主的大会，尤其是党的政策，要在大会上辩论和质询，年会扮演了一个决策机器的作用。布莱尔改变了这个局面。他在年会之外，设了亲工党的智库“政策论坛”，其目的是摆脱工会势力对工党政策的影响。

配合对工会势力的解套，新工党更加乐意从媒体公司、民调机构了解自己在政治市场的走势，对于传统的工会产业工人则产生隔膜。而所有这一切，与布莱尔对英国和国际政治走势（传统产业工人比例降低，政治实力弱化）的把握有关，这一判断也是他主张“第三条道路”的政策依据。

遗憾的是，1992 年基诺克在大选中落败。但是他的失败，与海格 1997 年大比分输给布莱尔不同，纯属意外，因为当时舆论也偏向基诺克。基诺克之后，新工党势力持续发展，工会实力也继续被削弱。1997 年新工党的胜利和执政纪录，证明了基诺克、布莱尔等人政治改革和判断的预见性。但是，他们的胜利，是政策的胜利，而不是党内民主的胜利。

党内民主：可夺权，不可治国

英国议会政治中，政党权力交接，对于整个国家的政治冲击不大。因此，英国党内民主的进程，落后于整个国家的民主程度，不是一个国家是否稳定安全的担心所在。但是在中国政论界，有一种思路，试图通过扩大党内民主，来逐渐实现全民民主。这里提出一点商榷。

虽然中英国情不同，党际关系、国家与党的关系，所处的政治经济框架不同，但是了解英国两大党在民主化问题上接受所谓 OMOV 方式的最终目的都是为了选举，或许可以帮助国人减少对于党内民主的单相思。毛泽东所言“民主这个东西，有时看来似乎是目的，实际上，只是一种手段”，党内民主应属于后半句。

与整个社会民主的受益对象不同，党内民主甚至找不到一个受益集团。在英国，包括在西方其他国家，普通党员对于政党的组织依赖程度很低。党内民主能够满足党员在党内一定程度的政治需求，但是从党内民主化受益最多的，是党的高层和职业政治人。这种工具性极强的民主，不应该是一个社会所追求的民主。

政党是一种提供“政治参与”的渠道。政党民主化，是为这种政治参与之后的发展，提供一个更加平等的平台。至于政治人才能否脱颖而出，成就个人的职业生涯，这就涉及一个“政治选用”的问题。

比照英国两大党中任何政治人物的崛起，必须看到这样一个事实：任何全民选举的胜利，首先是政策的胜利；任何政党领袖的成功，都是才华和人脉的成功。党内民主选举，固然能够为候选人最后的脱颖而出带来一个竞争的平台，但是登上这个平台，依靠的却是候选人自身的政治历练和来自高层的垂青赏识——布莱尔有基诺克提携，卡梅隆有海格铺路，即使是撒切尔夫人，也需要希思的青睐。

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

技术治理·养老服务业

【编者按】随着我国人口老龄化进程的加快，老年人的社会服务需求不断增多。老年的需求要靠政府和市场合力来满足。但是，目前我国养老服务业，政府和市场都处于失灵状态。导致整个养老服务业处于政府和市场责任不明、定位不清的状态。其结果是老年群体的权益得不到保障，老年人群的需求得不到满足。美国等国家的私人养老金最早产生于 19 世纪 70 年代，并随着国家社会保障制度的建立而迅速发展，经过多年的发展和完善，美国的多支柱养老保障体系形成了覆盖面广、保障层次高、经办主体多样化、多支柱养老保险体系的优点，这些国际经验都值得我国借鉴。社区是除家庭之外老年人最熟悉的生活环境，由社区来扶助家庭、提供养老支持成为目前条件下最适宜的养老方式。这些的养老业务的方式都值得进一步探索。

养老服务业的技术背景

一、我国发展养老服务业的迫切性

人口老龄化是人类社会发展的必然趋势，也是当今世界各国普遍面临的社会难题之一。我国自 20 世纪 90 年代以来，老龄化速度不断加快。根据第六次全国人口普查数据显示，目前我国 60 岁及以上老年人口已经达到 1.77 亿，占总人口的比例已达 13.26%，其中 65 岁及以上人口 1.18 亿，占总人口的 8.9%。显现了老龄化社会的突出特征。据预测，到 2030 年，我国 60 岁以上人口数量将达到 3.1 亿，占总人口比重 20.42%，到 2050 年老年人口将高达 4.37 亿，达到总人口比重的 31.2%。老龄社会与以往人类所经历年轻型或成年型人口结构社会最显著的区别在于养老问题更加凸现。随着我国老年人口规模大、增速快，且有高龄化的发展趋势，发展养老服务业的迫切性也随之加剧。

其一，伴随着社会结构的变迁，家庭结构的变化，养老方式和消费方式的转变，传统家庭养老模式已很难适应现代社会经济发展的需要，借助于家庭以外的力量养老是老年人的普遍需求，但是由于我国社会养老保障制度还不完善，养老体系还不健全，特别是养老服务体系还未真正建立健全起来，无法为老年人提供多样化、全方位的生活和护理服务，供需矛盾日显突出。以养老机构床位为例，目前，全国各种类型的老年人福利机构床位总数只有 266.2 万张，仅占老年人口数的 1.6%，不仅与发达国家相差甚远（低于 5%~7%的水平），而且也低于发展中国家水平（如低于巴西 2%~3%）。另外，从目前城市社区居家养老服务发展的状况来看，我国城市中 48.5%的老年人有各种各样现实的养老服务需求，但是城市居家养老服务需求总的满足率只有 15.9%，供需严重失衡。因此加快养老服务业多元化、社会化的发展已经迫在眉睫。

其二，我国老龄化速度的加快也是养老服务业发展的内在需求。我国老年人口的平均寿命延长了，但是健康状况却不容乐观，高龄、生活半自理和不能自理的老人快速增加。据统

计，80 岁以上高龄老人已达到 1805 万，并以年均 100 万以上的速度增加；14.6%的城市老年人处于失能和半失能状态，需要不同程度的生活照料和精神慰藉的需求日益加大。家庭养老功能日益弱化，城市家庭“空巢”化现象十分突出。根据全国老龄委公布的《我国城市居家养老服务研究》报告，目前我国城市老年人空巢家庭（包括独居）的比例已达 49.7%，与 2000 年相比提高了 7.7 个百分点。大中城市的老年人空巢家庭（包括独居）比例更高，达到 56.1%。只有发展养老服务业才能满足老年群体的特殊需求，缓解家庭功能弱化所产生的养老困境。

其三，发展养老服务业有助于促进就业，推动国民经济发展。养老服务业是集生产、经营、服务于一体的综合性产业，是社会经济发展各链条中的重要组成部分，在经济建设、社会发展和扩大就业方面发挥重要作用。一方面，养老产业是极具经济价值和开发潜力的“朝阳产业”。除了传统意义的老年生活照料、康复护理、专项用品开发等外，养老服务还包括老年食品、用品、保健、保险、旅游、文化、教育等诸多产业。我国老年人口基数大且增长快，由于老年人生理和心理条件的变化，必然对老年人用品及服务提出大量需求，使老年市场蕴藏着巨大的商机，养老服务产业的市场份额将不断上升，发展前景广阔，有助于推动国民经济较快发展。据全国老龄办测算，仅家政服务和护理服务两项，潜在的市场规模已经超过 700 亿元，2010 年增加到 1300 亿元，到 2020 年将超过 5000 亿元。另一方面，养老服务业属于第三产业，是现代服务业中的重要组成部分，涉及的领域广（如家政、医疗保健服务等），与之相关的行业多（如房地产业等），大多属于劳动密集型行业，能够吸纳更多的劳动力，促进了外来务工人员 and 城镇下岗失业人员的就业和再就业，缓解了就业压力。全国老龄办专题研究显示，按照就业人员与有需求的老年人数 1:10 的比例计算，2006 年城市居家养老大约需要 180 万服务人员，预计到 2020 年扩大为 650 万人，平均每年增加 30 多万个就业岗位。正因如此，许多国家或地区把发展养老服务业作为应对当前国际金融危机、稳定就业的重要举措。

二、发展养老服务业面临的问题

人口老龄化将会伴随 21 世纪始终，加快发展养老服务业，满足全社会老年人日益增长的社会养老服务需求已经势在必行。从 2000 年开始，随着“社会福利社会化”政策的实施，政府、企业、社区、家庭和各種组织积极参与养老服务事业，形成了一个多样化主体并存的局面，养老服务业逐渐向社会化、市场化和产业化的方向发展。经过几年的实践与探索，虽然取得阶段性的成果，但是养老服务业的发展严重滞后于老年人口的快速增长和老年消费群体

的巨大需求，这其中既存在理论、制度与机制、服务体系的组织与管理方面的缺失，又存在市场和政府方面的失灵。

1、理论的缺失

20 世纪 90 年代中期以后，养老服务业由于人口老龄化日益突出才开始得到学界的广泛关注和重视；而当前有关我国人口老龄化问题的研究依然偏重于老龄人口的养老保障上。虽然我国各种涉老政策法规以及老龄事业发展规划等相继出台，为养老服务业的发展和理论研究提供了基本的制度保证和思想基础，但是对于养老服务业领域的开发目前依然处于探索之中。此外，目前养老服务业缺乏专业性的技术人才，缺乏相关产业知识和经验的积累，市场上缺乏对养老服务业研究和咨询的机构等等，这些都不利于养老服务业的进步与发展。尤其是教育部门对此还缺乏应有的敏感性，高校（普通高校和职业技术学校）没能及时推出和增加相应的专业设置。

2、制度与机制的缺失

养老服务业缺乏宏观规划指导和长效的政策扶持。目前政府对养老服务业的研究缺乏力度和深度，还没有在全国范围内形成一个长效的政策指导和支持体系，尤其在市场培育和开发方面，缺乏相关产业规划指导，使养老服务业处于自主、无序、盲目发展状态。另外，我国属于未富先老的国家，老年人在经济上属于弱势群体，也有部分老年人仍然处于贫困状态。为了促进养老服务业健康有序的发展，政府有必要对其加强监督和管理。尽管目前一些重要的文件都提到了重视和发展养老服务业，但很多都是一些原则性的要求，缺乏具体配套的政策，进而制约了相关政策的完全落实，在很大程度上限制了社会力量的积极参与。

3、服务体系的组织与管理的缺失

老年市场潜力急待挖掘。由于政府对养老服务业缺乏长效的政策指导，所以当前社会对养老服务业的投资不足，导致老年用品市场发展滞后，老年用品供给短缺，产品质量缺乏保证。特别是针对低龄老人和高龄老人需求各不相同的特点，市场挖掘服务不够。老年福利设施服务功能单一、设备简陋，无法为老年人提供多元化的生活和护理服务。因此，社会化养老服务与老年人的迫切需求相距甚远。所以在逐渐解决供需平衡问题的基础上，如何适应市场发展形势，创办具有特色和个性化的养老服务项目，真正满足老年人精神生活和物质生活需求，仍是一个巨大的挑战。另外，在我国养老服务的探索中，规范化管理的问题很突出。比如，在优先发展养老服务机构过程中，国家有必要建立一套包括建筑设施、卫生条件、服务水平、管理能力在内的资质评估认证标准，明确管理认证机构，对养老服务机构进行资质

认定和监管，使养老服务产业发展规范化、标准化。

4、市场失灵

养老服务属于“准公共物品”，具有很强的外部经济特征。养老服务社会化不仅能够促进养老服务业自身的发展，满足老年人口的需求，还能够通过节省家庭成员用于家庭照顾的时间，增加其他产业的劳动供给，促进整个社会经济的增长。但是在我国现阶段除少数发达地区以外，多数地区这种正的外部效应由于市场补偿机制的相对缺失，获利空间小，难以通过市场得到完全的经济价值。养老服务业是微利行业，其盈亏平衡点相对较高，而老年人丧失了劳动能力，经济收入普遍偏低，消费能力不足，企业和民间组织很难从提供养老服务中实现利润最大化的目的，因此大都不愿从事这种服务，单纯依靠社会力量来提供，其发展必然滞后于需求，产业本身必然萎缩，最终难以实现社会所需的最优服务供给水平；老年消费者受信息来源的限制、自身知识的缺乏，很难对老年产品估价，判断质量优劣，导致营利性企业很可能利用这种信息不对称谋求利润的最大化，这些都构成了市场失灵。

5、政府失灵

养老服务的准公共产品特性决定了政府在养老服务业发展中的核心和主导地位，从政府的角度而言，能够通过市场方式解决的问题要由市场解决，政府要做的是维护市场的公开、公平、公正。但是政府也会失灵。随着政府改革步伐的加快，政府的职能正在发生深刻的变化，计划经济体制下包揽一切、包罗万象的“无限责任”政府正在向适应市场经济的“有限政府”转变。在这过程中出现了政府职能性缺陷，即由于政府职能的不健全或政府机制的不恰当运用而对经济、社会发展造成的损害。由于在市场经济条件下政府与市场两种机制如何规范问题缺乏必要的认识，因而出现了政府职能错位与市场发育困阻、行政手段滥用与市场机制盲目作用并存的情况。第一种表现是政府通过养老服务市场化，完全向社会和市场卸下包袱，不去承担份内职责，出现了完全“放鸭子”式的社会养老模式。第二种表现是政府过度介入，管得过多、过细，侵占了本应属于民间组织等社会力量的市场份额。第三种表现是政府以所有者身份向社会“出售”公共物品，导致了社会与经济秩序的紊乱、经济运行效率低下，致使其提供公共物品的职能被弱化或发生市场化畸变。

养老保障制度国际比较研究

一、各国养老保障制度比较

美国的私人养老金最早产生于 19 世纪 70 年代，并随着国家社会保障制度的建立而迅速发展，经过多年的发展和完善，美国的多支柱养老保障体系形成了社会保障计划（Social Security Program）、雇主补充养老金计划、个人商业保险和其他长期储蓄计划三足鼎立的局面，具有覆盖面广、保障层次高、经办主体多样化的特点，充分体现了多支柱养老保险体系的优点，主要表现在以下几个方面。

各支柱功能明确。第一支柱社会保障计划，实行现收现付制，最主要的资金来源是社会保障税，旨在为就业人口和弱势群体提供基本退休保障和最低生活保障，体现了社会保障的公平性，具有社会再分配功能。第二支柱雇主补充养老金计划，自愿建立，实行基金积累制，资金来源于雇主和雇员的缴费，享受一定税收优惠，旨在使劳动者退休后收入不致于下降过多（一般为退休前收入的 60%~80%）。第三支柱个人商业保险和其他长期储蓄计划，资金来源于雇员自己缴费，也享受一定的税收优惠，旨在为员工提供较高水平的退休收入。

通过税收政策促进私人养老金发展。税收优惠政策是美国私人养老金得以发展的重要推动力，其养老金税收政策采取 EET 模式，既保障国家长期税收不受损失，又调动企业和员工建立养老金计划的积极性。同时为了保证养老储蓄真正用于养老，美国税法对提前领取养老储蓄的课以惩罚性税收，并鼓励养老金实施年金化领取。

私人养老金形式多样。在美国，私人养老金涵盖其养老保障第二、第三支柱，其经营形式多样化，能够满足不同机构和雇员差异化的养老需求。第一，私人养老金经营模式有契约型和信托型。契约型养老金计划由保险公司通过保险合同实现，有团体年金和个人年金。而信托型养老金计划由银行、保险公司、储贷协会、信托机构、共同基金等机构在同一平台上竞争，为养老金计划提供受托、账户管理、托管和投资等服务。第二，私人养老金计划类型包括缴费确定型计划（DC 计划）和待遇确定型计划（DB 计划）。在上个世纪 70 年代以前，美国的私人养老金计划多为 DB 计划，但自上个世纪 80 年代以来，以 401k 计划为代表的 DC 计划发展迅速，其资产总额已经超过 DB 计划，DC 和 DB 计划分别约占养老金总资产的 25% 和 15%。第三，养老金计划项目丰富，既有享受税收优惠的合格计划，也有不享受税优的非合格计划；既有针对企业职工的计划，也有针对公务员、非营利组织的计划，覆盖了公务员、企业职工、自营劳动者、非营利组织员工等大多数群体。

DC 与 DB 融合发展。DC 计划的特点有：一是个人账户的可携带性，可以满足劳动力自由流动的需求；二是雇员具有投资选择权，有利于他们积极参与。但是 DC 计划要求普通民众具备较高的金融风险管理能力，这使得受教育程度较低、金融知识匮乏的雇员的参与率下降，同时也使得雇员承担了过重的风险。DB 计划的特点有：一是职工退休收入较稳定，待遇较高，不用为投资收益率而操劳，员工队伍比较稳定；二是企业缴费灵活，自主权较大；三是积极发挥机构投资者功能，致力于积极参与上市公司治理，通过“用手投票”的方式提高上市公司质量。DB 计划的缺陷在于：一是缺乏流动性，员工一旦跳槽，可能会造成养老金损失；二是计划相对比较复杂，对监管的技术性要求较高。

目前在美国混合型计划发展较快，与传统的 DB 计划相比，现金余额计划可携带性强，工龄较短的员工也能获得较快的养老金权益积累；而与 DC 计划相比，现金余额计划减轻了完全由雇员承担的投资风险。

智利是拉美地区最早对传统的现收现付制养老金制度进行结构性改革的国家，也是世界上第一个将社会养老保险基金转为私营化管理的国家，对全球养老保障制度改革产生了深远的影响。智利养老金制度为 DC 型基金积累制，资金全部来源于雇员的个人缴费。除强制缴费外，参保人还可以两种方式进行自愿储蓄：一是将额外的自愿储蓄存入强制性养老金账户；二是将其存入一个单独的第二账户，可随时领取。自愿储蓄部分仅对投资收益免税。

自 1999 年改革之后，波兰已经建立起三支柱养老保障体系，由个人名义账户养老金、完全积累的 DC 型个人账户养老金和自愿性雇主补充养老保险构成。

澳大利亚是世界上为数不多的强制实施雇主补充养老保险的国家之一。在澳大利亚，第一支柱是现收现付制政府养老金，通过实行家庭经济情况调查，主要对低收入阶层提供养老保障，其替代率可以达到 30% 左右。1992 年实施强制性的超级年金，以保证雇员退休后拥有一定替代率水平的养老金收入。同时，受工会的影响，在澳大利亚第三支柱自愿的养老储蓄中，自愿的雇主补充养老保险也较发达。

二、启示与借鉴

以上国家根据自己的情况，建立了形式各异的养老保障制度，获得了较大成功，能够给予我们许多启示和借鉴。

1、完善基本养老保险，保证职工基本养老收入

尽快确定解决转轨成本的思路。与智利、波兰不同，我国在基本养老保险改革过程中，对于“老人”和“中人”退休金的来源，并没有明确的解决办法，而是动用了个人账户的资

金，导致个人账户空账运行，人们对未来的养老预期存在较大的不确定性，对基本养老保险的扩面造成不利影响。智利和波兰则采取了两种解决转轨成本的方法，智利通过铜矿收入和财政盈余逐步解决转轨成本，个人账户实账运行；而波兰则是通过名义账户在解决转轨成本的同时，还明晰了个人的权利和义务，推动改革的顺利进行。

对做实后的个人账户基金实行市场化运作。个人账户养老基金能否提供预计的养老金替代率，关键在于其能否保值增值。从国际经验看，在养老基金投资领域，市场的效率高于政府，美国在 1980~1990 年，公共管理的养老基金年投资收益率为 4.8%，私营管理的则为 8%；智利在改革前公立机构的年投资收益率为负，改革后私营机构的年投资收益率超过 10%。目前，我国在 11 个省市区试点个人账户做实，个人账户基金做实后应充分发挥市场的效率优势，保证基金有效增值。

2、促进企业年金、团体年金、个人年金等商业养老保险发展，健全养老保障体系

充分发挥保险业的技术、管理和监管优势。国际经验表明，寿险业作为养老保险市场的最早参与者和主要推动者，在精算技术、资产负债匹配管理、销售、多样化的产品与高品质的服务、养老金支付等方面具有明显的专业优势和丰富的经营管理经验，一直占据着养老保险市场的主导地位。在美国位居前十名的养老金全方位服务机构中，保险公司占据了三分之二强；澳大利亚保险业管理着三分之一的超级年金计划资产；波兰 10 家经营养老金资产最多的公司中 8 家具有保险背景，包括其中最大的 3 家。目前，在我国企业年金市场上，养老保险公司占据了较大的优势，我们应当鼓励和支持保险业发挥技术和管理优势经营养老保险业务，尤其是要进一步支持养老保险的专业化发展，给予养老保险公司更大的发展空间。

从监管方面看，保险业审慎监管的理念和措施有利于养老保险业务的健康发展以及客户利益的保护。在业务性质上，养老保险和长期寿险更为类似，澳大利亚、波兰均成立保险和养老金监管委员会（局），对私营化的养老金管理公司及养老保险业务进行监管，保障基金的安全、高效运营。

给予商业养老保险税收优惠政策。税收环境是发展养老保险最重要的外部环境，税收政策更是推动商业养老保险发展最有效手段。大部分国家都充分认识到商业养老保险在提高员工养老保障水平方面的作用，政府对于“以解决员工养老问题为目的的养老保险计划”给予了积极的税收政策支持——EET 模式，通过市场机制和商业手段发展养老保险第二、第三支柱，鼓励有条件的企业、个人通过商业保险建立多层次的养老保障计划。当前，我国应当给予团体年金、企业年金、个人年金全国统一的税收优惠政策，使得养老保障体系各支柱均衡

发展。

3、发展多样化的养老保险计划

各国养老保险制度的发展表明，不同企业和个人的养老保障需求不尽一致，对养老保险计划类型的偏好也不尽相同：大型企业更趋向于建立信托型的职业养老保险计划，中小企业则更愿意通过购买契约型的团体年金；风险喜好型、发展稳定的企业更趋向于建立 DB 型养老保险计划，而风险厌恶型企业、发展波动较大的企业更愿意建立 DC 型养老保险计划。在我国同样如此，不同所有制、规模、性质、退休人员负担程度的企业的养老需求存在巨大差异，只有提供多样化的养老保险产品才能充分满足社会需求，我们应当出台企业年金 DB 计划，统一规范团体年金产品，提升养老保险供给能力。

鼓励实施养老保险的年金化领取。随着社会的发展和科技的进步，长寿风险是未来重要的老年风险之一。在人们大量存在有限理性的情况下，养老金一次性领取之后难以真正发挥养老功能，通常各国通过税收优惠引导人们选择年金化领取。我们应该通过政策激励鼓励基本养老保险个人账户养老金、企业年金实行年金化领取，同时，引导寿险公司开发多种年金产品，增强年金产品的投资功能和账户管理功能，提供更多年金化领取期服务，给消费者更多的选择。

技术治理·养老服务业

技术创新：社区养老模式

一、社区养老模式

养老模式的形成是由生产力发展水平、社会结构和家庭结构决定的，其在不同的社会和历史发展阶段都各不相同。目前中国养老模式仍以家庭养老为主，家庭是老年人最熟悉和眷恋的生活环境，但在改革开放和计划生育政策实施后，家庭养老模式在社会结构、经济发展模式的深刻变革中面临着前所未有的冲击。家庭养老功能的日趋弱化使老人们需要家庭以外的养老支持。社区是除家庭之外老年人最熟悉的生活环境，由社区来扶助家庭、提供养老支持成为目前条件下最适宜的养老方式。

社区养老的概念是相对于家庭养老和社会养老而提出的，具体有两种涵义：第一种指老年人住在自己家里，在继续得到家人关怀的同时，由社区承担养老照顾服务或由社区组织集体活动；随着社会老龄化的发展，又产生了第二种社区养老，即在根据规划建设的老年人集

中居住的大型、专业化社区中设置完善的老年人保健、医疗、商业和娱乐配套设施，老年人在这种老年社区可以参与同龄人的集体生活，也可得到良好的护理。

第一种社区养老，实质是在经过了适老化改造的普通社区内聘用专职服务人员，添置助老设施，配备老年人活动中心、老年人护理中心等助老项目。但由于缺少专业化运营管理，易导致为老服务功能不突出，养老功能十分有限。另外，大部分助老项目都由政府补贴，缺少盈利空间，持续性较差。因此，目前我国各地的社区养老不约而同地向专业化和商业化发展，开始实施第二种社区养老，即集中建设专业化老年社区，更好地行使社区的养老职能，发挥出更大的社会效益和经济效益。

二、发展社区养老模式的困境

虽然社区养老模式的优势明显，但由于其在国内的发展还不成熟，相关理论与实证研究也较为缺乏，社会各方对其响应还不够，因而尚存在一些发展困境。

1、市场容量有限，不易推广

目前的大型集中养老社区一般都具有纯净的自然环境、安全贴心的物业服务、完善可靠的配套设施、及时有效的应急机制，由于建造成本比较高，收费项目也较多。我国个人收入水平是在改革开放以后才逐步提高的，所以目前大部分老年人在工作时期的收入水平很低，并且增长非常缓慢。在笔者的调查中，过半老年人的月收入在 3000 元以下。随着人民生活水平的提高和物价水平的上涨，老年人仍然属于低收入群体，这就导致目前多数专业的养老社区只能将目标客户定位为小部分中高收入群体。目标群体范围的缩小，不利于从真正意义上解决整个社会的养老问题。

2、缺少政策支持

社区养老方式的确可在一定程度上缓解老年人日益严峻的居住问题，有利于社会福利和社会安定，也是社会保障的一部分。由于社区养老模式正处在实践中的摸索阶段，无论从资金供给还是政策支持上，都亟待政府的支持。在当今中国未富先老的社会环境下，养老地产的高成本、高风险，使养老地产这一新兴行业很难获得成功。我国大型养老社区的典型——上海亲和源社区，在前期建设时，原南汇区人民政府在项目土地批复上给予了很大支持。但在后期经营时，市民政局认为它实质上是在做商业地产，便不给予任何政策支持，使其一度陷入资金、运营等困难中。因此，政府在社区养老发展的过程中，要始终扮演“扶持者”的角色，在资金上援助、在政策上扶持、在宣传上鼓励。

3、服务专业化水平较低

老年人是一个脆弱和特殊的社会群体，需要得到格外的照料和关爱。养老社区的工作人员应能够敏锐地捕捉到老年人身体和心理两方面的需求，并依靠自己的专业知识服务老年住户。但目前的现实是，养老社区的服务工作者与普通社区的服务人员一样，多为下岗失业再就业人员，虽然接受过一些为老服务技能培训，但专业化程度不高，难以满足老年人在生活照顾和精神慰藉上的双重需求。目前社区养老的主要社会参与力量是志愿者群体，志愿者虽然能够满足社区内老年住户的一定需求特别是精神文化需求，但是志愿者开展服务的随意性大且不规范，因此只能作为一种社会动员和社区专业服务的补充。

4、生活配套设施欠缺

助老服务设施是养老社区的另一个重要组成部分，对老年住户生活质量的影响极大。但国内除去几个大型、高端的养老社区，很多名义上的养老社区的生活配套设施并不十分如意。一些老年社区除了一个老年活动中心外和简单的室外健身设施外，并无其他活动设施。而楼宇一些细节设计，如楼梯扶手、电灯开关等也很容易被忽视。

5、社会认知存在障碍

家庭养老是几千年来我国主要的养老方式，注重亲缘关系的老人们大都希望和子女生活在一起，以“孝”贯穿的家庭养老被普遍接受和认同。据国家统计局的人口变动抽样调查数据分析，老年人对家庭经济赡养的依赖程度随年龄增高而显著增强。但随着纯老年户或空巢家庭越来越多，青年人竞争压力的增大，子女时刻守护在父母身边的理想状态并不容易实现。同时又存在传统家庭养老观念与选择社区集中养老方式之间的矛盾，例如一些不能在父母身边尽孝的子女宁愿利用发达的交通和通讯条件表达孝心，而不放心把父母托付给相对家庭来说比较陌生的环境，从而给老人和子女双方都造成了一定的困扰和不便。

三、发展社区养老模式的对策探讨

1、开发方拓宽思路，实施产品差别化战略

目前已推出较成功的养老社区建设和维护成本都很高，大多定位高端消费群体，市场容量十分有限，而且容易给社会造成“养老社区是为富人准备的”的片面印象。养老产品对市场需求的敏感度非常高，而社会老龄化状况时刻都在变化，项目开发方应切忌囿于成见、一味模仿跟随，而是要重视市场需求调研，结合项目所在地区甚至是所在城市内的区位具体分析研究，积极创新，寻求机遇，善于发现和开辟新的细分市场，研发适应不同收入群体的差别化养老产品。一个理想的养老社区需要各方面综合的配套设施的支持，仅靠一两家投资方

的力量很难实现。推荐采用合作融资模式和战略联盟管理模式、专业公司管理模式，可以集合各方力量，有利于保障实现高水平、专业化的配套服务设施。在寻求更高利润的同时，也可以拓宽养老社区的覆盖面，更好地体现养老社区的福利性和公益性。

2、政府统筹协调，完善相关扶持政策

政府在规划市政建设时，应把发展老年福利事业列为社区发展规划的重要内容，积极推进和发展养老社区服务，对举办社区服务给予优惠政策。在一定时期内，政府应把发展社区管理服务列入规划，可以考虑借鉴国外经验，比如开办关于社区服务的专业学科并协助解决毕业生的就业问题，培养从事社区服务理论研究的专业人才；对养老社区的投资方和建设方开辟绿色通道；开展养老社区基础服务培训，为提高老年社会化管理服务水平奠定良好的基础；可以尝试发展中长期的义工制度，鼓励更多的社会力量加入到社区养老服务的队伍中来。政府还要积极鼓励社会各界支持社区养老，对于投资养老产业的组织和个人要给予优惠和奖励措施。最重要的是，政府应当尽快完善关于社会福利机构的相关法规制度。

3、实行社区服务人员资格认证制度

要使社区养老模式得到高水平、可持续的发展，必须重视各层次社区工作人员的人才培养，提升社区工作者的专业素质。社区服务从业人员具有与律师、会计师、医师相似的职业特点，从业人员的专业水平对养老社区工作的效果具有重要影响。推行资格认证制度，可以使一批掌握专业知识和专业技能的社区工作者进入社区为老年人提供专业的服务，有助于规范社区工作队伍的职业技能，树立社区工作者的专业权威，提高社区工作者的职业声望。

4、加快社区养老服务产业化进程

社区养老服务的产业化，是指社区养老服务从行政性经营向市场化经营、从事业化管理向企业化管理、从非经济实体向经济实体、从财政维持向自负盈亏的发展。建设一个完整的养老社区需涉及多种服务行业，由于目前很多养老周边行业还处于起步阶段，市场需求大，所以养老服务业潜藏着巨大的经济价值，是有着极大开发潜力的“朝阳产业”。养老服务的产业化还可以为社区养老服务事业的持续发展奠定物质基础。随着我国经济社会的发展，人口结构的转变，养老服务的产业化将会越来越有坚实的现实依据和客观环境，产业化将是社区养老服务发展的必然趋势。

5、加大对公众的引导和宣传

现阶段，由于中国传统家庭养老观念的深刻影响及信息不对称等因素，公众对社区养老模式存在不了解、偏见甚至抵触情绪。政府和地产投资相关方应当联合新闻媒体，对社区养

老方式进行大力引导和宣传，以建立正确的多元养老方式的社会认知。同时应建立协调沟通机制，不断充实调整社区养老的市场定位，扩大福利的覆盖面，提高助老服务水平，力争使全社会都能享受到社区养老带来的福利，使养老社区能为老年人老有所养、住有所乐、安享晚年发挥出最大的作用。

严峻的人口老龄化形势是我国经济社会发展中所遇到的严重问题之一。由于我国社会特殊的老龄化特点，我国出现了“未富先老”的状况，空巢老人、高龄老人的比重迅速增加，家庭养老功能受到削弱，传统养老模式出现危机，而机构养老受到经济发展水平和传统观念的制约，保障能力有限。在此形势下，社区养老成为养老居住服务的最佳备选方式。囿于社会环境及国情，我国发展社区养老还存在一些瓶颈与障碍，但只要拓宽思路，准确把握社会需求，明确各方定位，统筹协调，社区养老模式定能拥有广阔的发展前景。

技术治理·养老服务业

我国养老服务业的路径选择

以“人”为本的可持续发展观是发展养老服务业的根本方向，其目的是使老年人充分享受社会主义经济发展的成果。在以“人”为本的社会里，我们没有理由忽视老人的合理需求，发展养老服务业是对他们的一种尊重和反馈，同样也是社会经济发展的一种必然结果。针对养老服务业的发展有如下几点对策建议：

一、明确参与主体的职责定位

养老服务业与其他传统产业不同，它首先要强调福利性和公益性的特点，需要民间和政府资源最佳整合，通过竞争和互助机制满足老年人多样化需求，同时也要利用市场机制来提高服务效率。在养老服务发展的过程中，政府仍然需要担负主体责任，通过政策制定、资金投入、服务监管等方式，履行社会福利服务提供者和监管者的角色。在此基础上大力推动社会福利社会化，加强公民责任，鼓励民间和社会资本进入公共服务领域，共同参与，满足社会多种需求，实现社会福利体制机制的创新。政府、社会资源和老年人这三方主体之间的常规关系决定着养老服务的质量和发展的。

借鉴西方国家的公共管理改革经验，政府可以把一些养老公共服务项目通过市场化手段，如委托、代理、合同、购买服务等形式，让民间组织、第三部门、更多私人机构来承担，让一些民营资本进入养老服务领域，与公共部门形成竞争，从而进一步提高老年群体对公共服

务的满意度。非营利组织专家萨拉蒙提出的第三方管理理论也指出政府的主要责任是筹资和监督指导，而不是直接提供服务。政府可以通过两个渠道来援助养老服务。一是通过政策、资金和规则，把直接提供服务的生产者权力交给社会来做，并使服务的生产者获得了独立的地位。而生产者和消费者之间构成了市场上的交换关系。上海市对养老机构床位补贴政策体现了这类做法。二是政府以资金资助的形式，把资金补助直接发给消费者，让消费者自己到市场上选择产品和服务，大连的货币化养老实践可供参考。这里的生产者之间虽然有竞争，但是在政府监管下的竞争。政府通过统制价格等手段，对竞争进行管理和干涉，从而保护消费者的利益。对那些无依无靠的老年人，国家对他们的生活实行全面救助。救助方式也可以委托养老机构，也可以依托社区。我国养老服务业发展有其特殊性，既要利用市场，又离不开政府的政策扶持和宏观调控。养老服务业在社会主义市场中的定位指导思想是既要强调其福利性，又要保持其微利性，政府通过多方位多渠道的政策性扶持参与其中。鼓励“社会福利社会化”并不意味着政府的责任减少了，反而是增加了，只是途径和效用不同而已。

二、增加并且均衡分配财政投入

从总体上看，养老服务业发展明显滞后，远不能满足广大老年人不断增长的新需求、新期待。据专家估算，目前我国养老服务市场年需求约为 6000 亿元，而实际提供的不足 1000 亿元。综合分析，政府财政投入不足是当前影响养老服务业加快发展的重大制约瓶颈。这主要表现在老年社会保障体系不健全，目前有上亿老年人尚未享受养老保障待遇，特别是农村老年人普遍无社会保障，在这种情况下很难推动养老服务业的发展。此外，发展资金主要由各级地方财政负担，中央财政投入有限也是制约养老服务业发展的又一重要因素。发展养老服务业所需资金巨大，地区差异会导致养老服务业发展快慢不均，而由各级地方财政负担的筹资方式，难以适应新形势发展的需要，中央财政有必要尽早安排资金，并逐步提高所占比重。

另外，要发展养老服务业，强调增加政府对社会福利的财政投入的同时，还要强调均衡分配财政投入。政府对福利的认识已经不能仅仅局限于对特定群体的慈善性救助，要从和谐社会的福利理念出发，把福利看成是老年人的普遍权利，在我国经济社会发展水平相适应的条件下，适当改变对老年人福利的认识，不仅在总量上增加投入，更在结构上趋于合理，达到资源的最佳配置。

三、以养老保障制度为基础，全面深化居家养老服务

随着我国人口老龄化速度的加快，独生子女和核心家庭的增多，独居老人等老年空巢家

庭也不断增多，传统的养老服务支持功能弱化。家庭养老正在不断受到冲击和削弱。与家庭养老相比，入住养老院被视为一种现代养老模式。老年人入住养老院，日常生活有人照料服务，减轻了家庭的负担，但这是一种高成本的养老模式，况且我国老年人口数量又大，由国家为几亿老年人提供养老院养老不太可能成为普遍模式。另外，将养老机构完全商业化运作也是不可行的。鉴于我国目前城镇老年人收入水平较低，保障水平不高，受传统的养老方式的影响以及经济收入的限制，入住养老院可能只是高收入老年人和政府为“三无”老年人提供养老福利的一种模式，不可能为大部分老年人普遍选择，而且这种模式只能是养老的补充形式，不可能成为主流。

国外一些发达国家自上个世纪 80 年代以来已经开始根据老年人的心理和实际需求进行养老服务战略调整，养老方式也从机构养老向社区居家养老回归，政府开始把大量养老服务经费用于居家养老服务，并且制定了相关发展养老服务的法规政策。英国自 20 世纪 90 年代开始就采取老年人社区照顾模式。澳大利亚认为老年人居家养老是最成功的养老模式。西方推行的“居家养老”绝不是牺牲家庭成员的幸福，降低自身的生活质量为代价的，而是以“社区照顾”为重要补充方式。从经济逻辑角度看，“居家养老”是一种最经济的公共消费和一种善用社会有限资源的方法。

由于我国的养老方式正面临着工业化、城市化过程中出现的住房、就业、家庭小型化等等因素的影响，在这种情况下，社区居家养老为缓解我国养老困境提供了出路。社区养老和居家养老相结合的模式很可能会成为我国未来城市居民养老的主要模式。在一些发达国家，将社会保险制度与社区机构融合起来提供养老服务满足不断提升的老年服务需求，是大势所趋。发展我国的社区居家养老模式不但要发挥政府的职能作用，还要发展社区老年护理教育，以提高社区养老的专业化程度。要组建自愿者服务队伍，随着人口老龄化的加速推进，仅仅依靠专业的社区工作者还远远不够，其出路在于组织更广泛的自愿者参与。另外，还要灵活运用市场机制，运用利益导向机制，通过优惠和扶持政策鼓励民间资本参与社区老年生活照顾设施建设的投资，通过寻求市场化途径解决社区老年照顾供给不足问题，实现社会福利社会化 (Privatization)。

解决中国几亿老年人养老问题，养老模式的选择固然值得探讨，但是建立和完善适合中国国情的现代养老保障制度是解决养老问题的根本之策。国家要通过立法将养老事业纳入长期化的制度规定之中，用法律形式确保养老成为政府、全社会的一项事业。

四、建立适合我国国情的养老服务业理论体系，培育相关的专业性技术人才

我国养老服务业发展状况取决于一个完善的适合我国国情的养老服务业理论体系，只有在该理论体系的指导下才能形成有中国特色的养老服务业。此外，各大高校应该肩负起重任，加快该领域内人才的培养，为养老服务业健康发展输送栋梁。以老年护理教育和研究为例，我国目前开设老年护理专业的学校比较少，即使有相关课程，所占课时也非常少，远远达不到老年护理的专业要求。目前，我国对护理的研究大多集中在医院的临床护理，而对老年护理的研究还比较少，而且仅有的研究也不够深入。人口老龄化的到来迫切要求我国加强老年护理方面的教育与研究，并且大力开发老年护理人力资源。

五、规范养老服务市场

规范养老服务市场是推动养老服务业发展的当务之急。首先，要明确养老服务机构的性质。其次，政府对养老服务设施建设方面要统一规划，合理布局，不仅要有资金投入，同时对管理服务方面的投资也不可少。再次，完善养老服务标准体系，发挥分级分类管理职能，丰富服务管理经验，满足多样化的社会化需要。最后，加强养老机构内专业人员队伍建设。针对老年人日益增长变化的服务需求，培养一批高素质的专为老年人服务的从业人员，如中高级养老护理员、心理咨询师、康复人员和社会工作者。在这方面，发达国家养老服务业已成为一个专业、一个职业，并逐步向规模化、品牌化方向发展。荷兰的养老服务教育培训制度以及美国老年人专业社区发展都是值得借鉴。在市场化进程中，各级政府部门要为公共服务作规划，融资管理和监督，要从国家福利体系设计者的角度重新设计福利制度，明确养老服务的性质和作用，并用法律和道德等手段对养老服务实现规范化管理。

总之，养老服务业是我国当前急需拓展的一个发展领域，当前急需政府对其进行准确定位，并制定一套完善的制度加以规范，形成一个长效的政策体系，从宏观上对养老服务业进行引导。但是，不论如何开拓市场，都要坚持为老年人服务这个人性化准则以及准确把握老年产业福利性与微利性的特点，坚持规范管理，使之健康有序的发展壮大。

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

孔德生平简介

奥古斯特·孔德（Auguste Comte 1798—1857）是19世纪法国哲学家、社会学家、实证主义的创始人。1798年1月19日孔德出生于法国南部城市蒙培里的一个税务官家庭。父亲是热情的天主教信徒和温和的保皇党人。老孔德既鄙视大革命，又谴责天主教的迫害。但他从来不忘记自己是为政府服务的，不管时代怎样风云变幻，他从来都是现存秩序的维护者。孔德的母亲也是一个天主教徒和保皇派。

孔德自幼体弱多病，9岁进入家乡的一所小学，是学校出色的学生。他学习勤奋，然而又个性很强。学习期间，他和父母的政治倾向不和，而倾向于共和主义，主张自由。他憎恨皇帝，企盼革命的复兴。因受数学老师的启发，孔德深深地迷上了数学。1814年秋天，孔德经过激烈的竞争进入著名的巴黎工艺学校。1861年，学校由于对当局的管理行为举行集体抗议而被迫关闭。

1817年夏天，孔德经人介绍认识了空想社会主义思想家亨利·圣西门，当时圣西门是《工业》杂志的主编，他为孔德的才干所吸引，从此，孔德成为圣西门的秘书和最密切的伙伴。在与圣西门的接触中，他的政治思想也开始发生了深刻的变化，由倾向共和而转向到精英统治。他在1819年7月发表的论文《意见和渴望的分离》中明确指出，**政治学要成为实证科学，科学政治家或科学家阶级的任务就是构成意见以用来调节人民和统治者之间的关系。**孔德所提出的观点为他以后的实证政治思想奠定了基础。此后，他在和圣西门合作的几年中，就一直在勾画着他未来学说的蓝图。1842年，他和圣西门因著作署名，特别是政治观点上的不同而发生冲突。圣西门是行动主义者，他主张进行改革，希望工业家和银行家成为这场改革的支持者，采取快捷的步骤实现法国社会的改造；而孔德认为理论工作者比改革实践重要，建立科学理论基础比影响任何实际势力更为重要。由于这些原因，孔德和圣西门结束了多年的合作。

从1832年到1842年，他在极其困难的条件下，完成了《实证哲学教程》。同时，随着他的学说影响的逐渐加大，有了更多的信徒，其中不乏海外人物。英国功利主义的重要代表人物约翰·密尔就是他的学说的追随者，他们之间还经常通信。密尔还寄钱来接济孔德。1844年孔德由于他的恋人的死亡而悲痛万分。为了纪念她，他决心用一生余下的时间完成《实证政治体系》。

总体上看，在认识圣西门之前，由于深受自由党思想家，特别是亚当·斯密和让·萨伊

的影响，孔德主要是一个自由主义者。认识圣西门之后，孔德开始转变了立场，成为一个精英统治的宣传者。在思想继承上，孔德曾经把康德看成是“和实证哲学联系最紧密的形而上学思想家”。他曾说，如果他要早些读他的书，他就不会付出更多的努力了。孔德也把自己看成是培根和笛卡尔两种不同科学传统的继承人。同时，孟德斯鸠、孔多塞、休谟、孔笛亚克，以及从牛顿到他那个时代的主要自然科学家的思想都对他产生着重要的影响。他和圣西门的思想联系更是紧密。圣西门关于实业家在规定社会事务上具有着重要的影响、科学精英掌握精神权力等观点，构成了孔德思想的直接来源。在政治上，他推崇亚里士多德和霍布斯，特别是后者的思想对他提出实力政治的观点启发不小。孔德从青年到中年，从不同思想家的学说中吸收了诸多学术观点，目的就是要将这些人的思想纳入到他的思想中来，以创立一种综合的体系。

人物·孔德

孔德的社会团结思想

孔德思想体系的中心是整个社会。他所说的实证政治或实证制度指社会政治或社会政体。在他看来，实证阶段人们所关心和注重的重心已由政治问题转移到社会问题。孔德把社会作为一个有机的整体来考察，认为社会同其他生命机体一样，各个部分之间必然是协调一致的，从而构成一个和谐、团结的整体，孔德的社会政治思想就是围绕着这一思想展开的。

孔德在对社会和谐和团结的认识上，十分强调来自社会自身的力量。他反对个人主义的观点。他曾指出：“科学精神禁止我们把社会看成是由个人构成的。”孔德也反对人们结成社会是出于功利的考虑。他认为，“把社会的产生奠定在个人对功利的考虑上，这样的社会从来没有过的”，因为这种认识忽略了人性中利他的倾向。在孔德看来，社会起源于人类利己和利他的社会本能和冲动。利己主义是社会生活所不可少的，它给人们的社会活动指出了目的和方向。因此，不能压制个人利益或个人冲动，否则，公共利益和社会感情就失去了必要的鼓舞和指导。但是还有一种高尚的本能和冲动，这就是人的社会感情，或者叫做“利他倾向”。这种社会感情为理智所鼓舞，并随着理智的增加不断发展与加强。社会愈发展，人的社会感情或者说控制自利的能力也就愈增加。这种社会感情的表现是相互合作和团结。在他看来，社会愈发展，社会的基本特征——和谐与团结——就愈益显著。

孔德注重家庭的重要地位。“真正的社会单位是家庭，再归结的话，就是构成家庭基础的

夫妇。”而村落、国家是在这个基础上发展起来的，从这种意义上说，家庭是社会的细胞。“正是通过家庭这个道路，人从他的个性中脱离出来，学会了与他人共同生活。此时，他服从于他本能的力量。”家庭是最初的社会单位，是一切社会组织原型，是政治社会或国家的基础。也就是说，社会是按照家庭的原则建立起来的。所谓的家庭原则：一是人的自利本性受到限制，而社会本能得到发展。由家庭中培养起来的爱和忠诚构成了基本的道德原则。二是两性形成长幼形成了从属关系。家庭中所形成的这种内在的和谐和从属关系成为了社会的最好的范例。由此而推演，社会从总体上看也是在家庭的这种原则基础上建立起来的。

在孔德看来，社会如同一个有机体，但这种机体不同于一般科学所讲的生物机体。作为生物学上的机体有它的物质界限。然而对于社会机体来说，是不能靠物理的手段将他们结合到一起的，只能通过精神的纽带把他们联系在一起。在这方面，孔德考察了语言和宗教。对孔德来说，语言是血管，它储存着继承下来的思想以及祖先流传下来的文化。人们在加入语言社会中，分享着语言的普遍性。语言把我们和同伴联系起来，同时它作为一个纽带将我们和共同体以及共同体的前辈们结合起来。反之，如果没有语言也就没有团结和一致，如果没有这个社会的工具，也就不可能有社会秩序。因此，共同的语言构成了社会的一个中介；但是，除此以外，更为重要的是共同的宗教信仰。在他看来，宗教提供了统一的原则和共同的基础。没有它，社会就会出现分裂。正是有宗教的作用，使人克服了自利倾向，而建立起来人们之间的关爱感情。宗教构成了黏合剂，使人在共同的信仰的基础上紧密地结合在一起；所以，宗教是社会之根，是政治统治的合法性源泉。没有这种精神力量的支持，任何世俗的权力都不能长久，“一切政府依仗宗教去推崇和管理命令与服从”。

除了语言和宗教作为构筑社会秩序的纽带外，他认为，还存在着第三种因素，即劳动分工。他指出，人是“按照他的职业分工而结合到一起的，正是这种分工使社会机体的复杂性得到拓展和发展”，“社会的组织化愈来愈依赖于对个人多样性的准确判定”，并因此来根据一个人的特点，来安排适合于他所做的事情。他认为，劳动分工铸造了个人的资质和能力，同时分工中体现出的相互合作加强了团结。但是，他对近代工业劳动分工中出现的消极的方面也深表忧虑：“如果社会功能的分开发展了一种事无巨细精神，同时也泯灭和限制了我们称之为合群或总体精神的东西。”因此，劳动分工带来了便利，同时也产生了不便。鉴于这样的一种考虑，孔德提出无论是世俗的权力还是精神的权力要联合起来，“维护整体的思想和公共交往的感情”。

孔德在实现他的社会团结的原则上强调宗教的权威，或精神的权力。他主张建立一种“实

证宗教”。为了建立他的这种“人道教”，他不仅在他的《实证政治体系》各卷中涉及宗教问题，而且还用厚厚的第四卷亚底来论证这个宗教的权威，足见实证宗教构成了他整个实证政治的最高权威。

（本栏编者：沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn）

我思我在·苏沪街镇治理创新比较研究报告之一

关于上海市外滩街道社区治理的创新与思考

朴素^①

一、基本情况

1. 地域范围、人口及构成

黄浦区外滩街道位于黄浦区东北部，因有“万国建筑博览”之称的外滩而得名。街道北临苏州河与虹口、闸北两区一河之隔，东滨黄浦江与浦东新区隔江相望，南与黄浦区小东门街道、豫园街道为邻，西与黄浦区南京东路街道、淮海中路街道接壤。辖区面积 2.18 平方公里，其中陆地面积 1.85 平方公里。辖区内最著名的是外滩风景区和南京路步行街（一部）。

根据 2010 年全国第六次人口普查数据，外滩街道共有户籍人口 111706 人，常住人口 64896 人，常住人口密度 29498 人/平方公里（黄浦区常住人口密度为 33074 人/平方公里）。根据 2012 年底数据（数据精度不及第六次人口普查），目前常住人口密度已超过 32000 人/平方公里。

由于市政动迁、大批居民购房改善居住环境等原因，在 2000 年第五次人口普查至 2010 年第六次人口普查之间，外滩街道常住人口呈明显下降趋势，10 年间共减少 34.48%，但近年来常住人口显著回升，主要原因是大批外来常住人口流入（来源前三位为安徽 25.46%、江苏 21.16%和浙江 10.90%）。依据 2010 年全国第六次人口普查数据，外来常住人口为 22907 人，已占常住人口总数的 35.30%。

外滩地区的另一个特点是从业人口众多，根据 2008 年全国第二次经济普查数据，从业人口为 101172 人。

2. 机构和人员构成

2007 年起，上海市各街道称社区，外滩社区主要由“一街三中心”组成，即外滩街道办

^① 作者系复旦大学 2013 级 MPA 研究生。

事处、外滩街道社区事务受理服务中心、外滩街道文化活动中心（系街道办事处下属部门）和外滩街道社区卫生服务中心（原地段医院、系区卫生局下属一甲医院）。

外滩街道办事处受外滩社区（街道）党工委领导，党工委下设“一组两委”——行政党组、居民区党委和综合经济党委。居民区党委负责指导各居委党总支，综合经济党委负责指导社区无上级党组织的各“两新”单位党支部（或联合党支部）工作。

外滩街道办事处是黄浦区人民政府的派出机关，下辖 1 个事业单位——外滩街道社区事务受理服务中心和 19 个居民委员会，其中包括新中国第一个居民委员会——宝兴里居民委员会。下设 11 个科室：党工委办公室、组织人事科、宣传统战科、（行政）办公室、经济服务科、民政科、劳动保障科、人口计生科、城区管理科、社区文化科、综合治理科，另设司法所，为黄浦区司法局派出机构；设文化活动中心、党员服务中心、街道（社区）总工会、阳光之家等部门。

外滩街道办事处目前共有在编公务员 68 人（其中公安编制 2 人，司法编制 4 人），事业编制 39 人，聘用人员 288 人。在编公务员中正处级领导职务 2 名，非领导职务 1 名，副处级领导职务 6 名，非领导职务 7 名，正科级领导职务 19 名，非领导职务 9 名，副科级领导职务 4 名，非领导职务 5 名，科员 14 名。

3. 财政情况

2013 年黄浦区人民政府外滩街道办事处（含下属社区事务受理服务中心）部门预算支出总额为 6113.42 万元，主要内容如下：

（1）“一般公共服务”科目 70 万元，主要用于机关及所属单位的基本支出以及人口与计划生育事务等方面的项目支出。

（2）“社会保障和就业”科目 518.69 万元，主要用于离退休方面的支出。

（3）“医疗卫生”科目 46.62 万元，主要用于按照国家政策规定为在职人员缴纳基本医疗保险费的支出。

（4）“城乡社区事务”科目 5304.35 万元，主要用于按照政府城乡社区事务方面的相关支出。

（5）“住房保障支出”科目 108.76 万元，主要用于按照国家政策规定为在职人员缴纳住房公积金的支出。

部门预算安排财政拨款支出“三公经费”52.4 万元，其中公务用车购置及运行费预算

8.4 万元，公务接待费预算 44 万元。

二、治理难点、做法和思考——从外滩人的中国梦谈起

1. 安居梦

难点：外滩街道人均住房建筑面积约 12 平方米，成套率不足 20%，除少数 70、80 年代的老式公房、老大楼外，多是二级以下旧里。每次人大代表和区领导到居委调研，“住房条件差”、“盼旧区改造”是社区居民提到最多的字眼，许多老人从幼年时即居住在高楼背后的旧里中，直到垂暮也没有盼到住房改善。近几年虽然经适房、廉租房的保障力度年年加大，但外滩地区缺少成片二级以下旧里、成片旧改一直难以提上议事日程的现状使这些住房保障措施显得杯水车薪。外滩人的“安居之梦”是能够住上宽敞亮堂的现代居室。

做法：以修代拆，在暂时无法动迁的地区危房抢修和旧房修缮

中山东二路 13 号港四大楼是一栋内天井设计的 4 层楼建筑，始建于 1910 年，其前身为英商太古轮船公司的职工宿舍，后被改作民居，现有居民 73 户。截止 2010 年房屋因不均匀下沉造成东西落差达 30 多厘米，致使房屋木梁、柱、地坪、墙体不同程度开裂，物业为防止楼板发生垮塌设置了很多木柱，时间一长一些木桩上也出现了裂缝。当居民把一只皮球放置在地板上时，皮球会自行向东侧滚动。经媒体报道，港四大楼危房抢修列入议事日程，2010 年底前该楼 73 户居民全部搬离。2013 年 11 月 5 日，港四大楼完成修缮，居民开始回搬。

思考：虽然以修代拆可以一定程度上改善居民的住房，但仍旧是治标不治本的措施，在修缮项目进行了过程中经常发生居民想要拆迁而不配合甚至阻挠施工的情况。目前外滩地区的旧改只能借助市政工程（如明年即将进行的地铁 14 号工程）开展。如何改善这些“边角料”旧区居民的生活环境呢？

2. 乐业梦

难点：外滩社区是多家世界 500 强跨国公司所在地，10 万从业人员在这里朝九晚五。全社区的 4500 多家企业中，小微企业仍是绝对主力。许多怀揣着“中国梦”的小微企业经营者遇到了“创业难”、“经营难”和“融资难”等一系列问题，梦想刚刚起航就步履维艰，他们急切的希望政府部门的关心和支持。外滩人的“乐业之梦”便是实业梦想能在外滩扬帆起航。

做法：加强经济服务，为小微企业融资招商牵线搭桥

2012 年 7 月，外滩街道会同中国银行、民生银行和九江市庐山区召开了金融服务、九江商业项目推介会，为小微企业解决“融资难”、“项目难”问题牵线搭桥。随后外滩街道建

立了“领导联系企业”制度，每位处级领导对口联系一批小微企业，尽可能搭建平台为小微企业的生存和发展提供动力。

思考：由于街道办事处目前经济工作的主要对象是小微企业，也使街道办事处与大中型企业如银行业务联系较少，通过街道办事处与银行进行沟通难度也较大，街道能为小微企业做的往往只有寻找办公地点、争取政策支持之类工作，实实在在地为小微企业找来融资和项目的情况较少。如何解决街道服务经济能力不足的问题呢？

3. 环境美好梦

难点：外滩社区居民生活的旧式小区环境卫生一直不尽如人意，与南京路步行街、外滩风景区格格不入。首先是“拎马桶”带来的烦恼，社区内房屋成套率仅 20%左右，建有 60 余座倒粪站，占原黄浦区 6 个街道总量的 1/4 以上，常年累月气温难闻；其次是马路菜市场带来的困扰，社区内的台湾路等马路菜市场所在道路环境脏乱，环卫工人坚持打扫也难保整洁。外滩人的“环境美好梦”即是街道里弄干净、生活环境整洁。

做法：依托实项目，开展水表分装工程和卫生设施改造工程

自 2012 年起，黄浦区将水表分装和卫生设施改造工程列入区级实项目，由区市政委牵头，在各街道实施。外滩街道根据各居委的实际情况尽可能细化方案，协调居民争取实项目份额。今年在外滩街道实施的水表分装实项目户数占全区总数的 2/3 以上。居民通过水表分装和卫生设施改造项目，获得了独用的自来水和卫生间，一定程度上改善了小区环境和卫生状况。

思考：目前水表分装和卫生设施改造工程只能在“有条件”的小区实施，而这些“有条件”的小区却是二级以下旧里中条件尚可的地区，也不是环境状况最恶劣的地区。真正特别需要改善卫生环境的地区却没有实施项目的条件。如何让居民们彻底摆脱拎了百年的粪桶？

4. 公共服务梦

难点：外滩社区有令人骄傲的教育资源，11 所各类学校为使社区小朋友就学无忧，但助老机构仍旧难以满足老年居民的要求。社区内共有常住老年人口 1 万 2 千余人，现有的咏年楼、常青藤生活馆、永胜和宝兴托老所 4 处助老设施，在超过 18%的老龄率面前捉襟见肘。外滩人的“公共服务梦”就是老有所养、老有所乐。

做法：螺狮壳里做道场，探索建立“枢纽式”服务中心

外滩街道社区生活服务中心于 2012 年 10 月正式挂牌，占地面积仅 200 多平方米，承担着为全社区，尤其是社区老人提供各类社区生活服务的重任。生活服务中心设计了 1+19+X 服

务模式（即中心依靠 19 个服务站和 X 个分中心）全覆盖的社区服务网、建立“一线一网一库一队伍”社区服务信息网、构建“单位加盟、队伍参与、志愿者服务”社区服务互助网。社区生活服务中心的主要职能从提供服务转变为资源调度，为社区居民提供网上、线上、实体相结合的服务。

思考：中心城区为老设施无法避免地遇到交通不便、场地狭小的问题，同时老年人原本就行走不便，还要穿过狭小的弄堂和街区来到各类服务设施也不够人性化，要提供个性化且廉价的上门服务还需要引入社会各方的力量。如何实现从免费的“摆摊头”到廉价的“送上门”的转变？

5. 文化融合梦

难点：外滩社区承载了“老克勒”们的海上情节，至今仍有不少老上海人保持着周末早晨到西餐厅喝咖啡的“老克勒”情调；外滩社区也负荷着“新上海人”的都市梦想，这群 80 后早早进入了城市生活，鲜有人再返回农村务农，已经占到社区常住居民的半壁江山。在社区里时常有新老上海人的理念撞击、观念摩擦，小到影响邻里关系，大到影响小区和谐。外滩人的“文化融合梦”即是“海纳百川”，既要传承海派经典，也要吸收外来精品。

做法：外滩街道北京居民区外来人员占 32%。2009 年，北京居委针对辖区内外来人员较多的实际情况，率先设立“新市民会客厅”（原名“新上海人之家”），探索外来人员思想工作的新模式，促进新老市民共建共享自治家园。5 年来，外来人员在这里敞开心灵、交流思想、走出困惑，真正成为融入社区、参与社区建设与管理的“新市民”。在新市民中有一位领军人物——戴军，经商成功的他一直热心社区公益活动，被广大居民所熟悉和认可。2009 年居委换届选举时，他以高票当选为居委兼职委员，并担任“新市民会客厅”厅长。目前以他为核心已经形成一支由 5 名新市民组成的自我管理、自我教育、互助服务的团队，受到社区居民的欢迎。

思考：除了做好外来人员的思想工作外，外滩街道目前还在继续探索如何做好外来人员的服务，解决社保、就业、生育和教育等方面的问题，目前已经率先将外来人口信息采集点设入各居委，外来人员可以在家门口办理居住证等公安部门的业务。但目前外滩街道也遇到了针对外来人员的各类事务办理流程不顺，往往需要外来人员来回几次的问题。如何整合本地与外地、户籍与非户籍之间的缝隙，依托事务受理服务中心提供更好的外来人口服务呢？