



总第11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

2011.3





# 本期目录

---

## 天下智慧 · 土地产权

- 英国土地产权制度：英王领土上的永久业权
- 美国土地产权：拥有最大自由和最大保障
- 当前中国土地问题的成因及出路

## 治国之道 · 财富分配

- 瑞典：福利国家收入分配制度样本
- 美国、英国与德国的收入分配制度
- 巴西：一个失败的案例

## 治理技术 · 物联网

- 物联网对公共管理的影响与挑战
- 主要发达国家的物联网战略
- 物联网与城市管理
- 基于善治理念的物联网措施

## 人物 · 孔子

- 孔子生平简介
- 孔子谈学习：“君子谋道不谋食，忧道不忧贫。”

## 我思我在 · 大国外交与安全

- 对话中美关系全国委员会主席爱德华·斯坦菲尔德
- 中俄联合反恐的形势与对策

---

顾 问：林尚立 陈玉刚 陶东明

编 辑：沈夏珠 弓联兵 黄 杰 张 阳

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

---

### 【编者按】

英国古典经济学家威廉·配第有句名言：“土地是财富之母”。美国石油大王洛克菲勒也曾经发出“美国的主要财富都来源于土地”的感慨，土地的重要性不言而喻。作为人类赖以生存的基础，土地以其自身的唯一性、独特性、稀缺性等属性而常常成为了利益和权利冲突的聚焦点。“三农”问题、农民工问题、城市住房问题和各级政府的财政收入问题均直接牵扯到土地问题。有数据显示，在我国群众的信访事件中，30%-40%左右是围绕土地征收、征用房屋、拆迁等问题。如何解决这些矛盾，土地制度改革则是一项极为重要的现实突破口。由此可见，在中国大转型进程中的土地问题不仅仅是一个简单的经济问题。它很大程度上是一个政治社会学问题。本专题就对国内外处理土地问题的有益经验和思路进行梳理，以期对大家有所启发。

### 英国土地产权制度：英王领土上的永久业权

土地产权则是指以土地所有权为核心的土地财产权利的总和，由于国情及历史原因，世界各国的土地产权制度不尽相同。例如我国实行的是土地公有制，城市的土地属于国家所有，土地的所有权由国务院代表国家行使，农村和城市郊区的土地除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。在中国购买房产普通住宅土地使用年限为70年，商业用地年限为50年。而海外地产的土地产权形式则90%以上为永久业权、世代相传。

西方国家的土地产权形式主要分为两种：一是永久业权（或曰永业权），另一种为租借权。永久业权是指当购买一套别墅时，在产权证上所登记内容为土地的边界、面积及土地范围内所有物业的产权拥有者，无使用及租用年限限定；如购买的是一套公寓，业主所购买的不仅仅是此项物业，还包括此房产所占这块土地上1/N的不可分割的永久产权和此套房产所在的空间永久使用权。这两种产权证书均由专业的测量师出据报告，并由政府房产局颁发产权证。

土地租借权又分为两种：一种是有年限的租借权，土地契约中明确表明租借期限，每年租金多少，及是否有续约权。另一种是无限的永久租借权，此形式多发生在土地位置相当罕有地块上，原有的大业主希望卖了土地后，以后每年仍有一定的固定收入。租借人每年均须依租约付一定的土地租金，从而永远拥有此土地使用权。所以实际上这类永久租借地与永久业权土地意义上区别不大。

英国的土地制度历史悠久，体系完整。在英国、英联邦国家和地区，全部的土地从法律上都归英王或国家所有。也就是说英王是唯一的绝对的土地所有人，个人、企业和各种机构

团体仅拥有土地的使用权。英国、英联邦国家和地区的土地虽然在法律上都属于英王（国家）所有，但拥有永业权的土地持有人实际上就是该土地的拥有者。因此，英国是一个土地私有制国家，绝大部分土地为私人或法人所有，政府和公共部门所有的土地仅占很小的一部分。

在法律中，土地保有权的拥有者称为土地持有人或租借人。土地持有人所保有的土地权利的总和，叫做地产权。地产权有两种形式：一种是自由保有的地产权，即为永业权，主要有三类。即无限制的单纯地产权、限制继承的地产权和终身地产权。自由保有地为保有人永久所有，一般以契约或居住、耕作使用等形式为基础确定，在他人土地上居住或使用 12 年，土地视为使用者保有。另一种是租用保有地产权。也称为租业权，它是有一定期限的地产权，大部分依协议而产生。租用保有地有 125 年、40 年、20 年、10 年等，并通过合同或协议确定土地权利和内容。而且在租赁期内，确定的土地权利和内容不能随意更改。自由保有人不能随意干涉。最重要的租借地产权是有期限的地产权和定期地产权。

虽然英国实行土地私有制，但因公共利益需要，如基础设施建设，可通过行使强制购买权来征用土地。享有这项权力的有政府和其他机构，包括中央政府各部、地方政府、高速公路局、城市发展公司，以及自来水和电力公司等。而何种用地功能属于公共利益范畴则由议会决定，并以法律形式确定下来。征地机构在取得强制征用权后须经过一系列严格的步骤并对被征用人做出最合理的补偿。被征用人如对公开质询的结果仍有异议，还可向最高法院上诉，对于收入在一定范围内的被征用人，还可在法律费用方面获得经济资助。英国复杂的土地强制购买程序保证了强制购买权的慎重使用，土地征用中的平等协商和合理补偿保障了被征用人的合法权益，完备的争议解决机制有效地缓解了征地纠纷的升级和蔓延。

在英国土地权利受法律保护且可以自由交易，然而，土地所有者并不能随意对土地进行开发，这一限制通过土地用途管制来实现。1947 年《城乡规划法》规定一切土地的发展权，即变更土地用途的权利归国家所有。这项法律实质上实行“土地发展权国有化”。任何土地所有人或其他人如欲变更土地用途，必须申请规划许可。

## 天下智慧·土地产权

### 美国的土地产权：拥有最大自由和最大保障

美国的土地分布比较独特，基本格局为私人占有六成，州政府占有一成，联邦国家占有三成（具体为私人所有的土地占 58%，主要分布在东部；联邦政府所有的土地占 32%，主要分布在西部；州及地方政府所有的土地占 10%）。

美国法律保护私有土地所有权不受侵犯，各种所有制形式之间的土地可以自由买卖和出

租，价格由市场供求关系决定。联邦政府所有土地主要包括联邦政府机关及派驻各州、县、市机构的土地和军事用地等。州、县、市政府也各自拥有自己的土地。联邦、州、县、市在土地的所有权、使用权和受益权上各自独立，不存在任意占用或平调，确实需要时要依法通过买卖、租赁等有偿方式取得。

土地私有制是由欧洲移民引进美国的，美国有全世界最自由的土地制度，土地所有权分为地下权(包括地下资源开采权)、地面权和地上空间权(包括建筑物大小、形状等)，这三部分权益可以分别转让。政府无权任意征用与拆迁。地主愿意让政府在自己土地上修路以换取开发权，开发区的道路、学校等基础设施费用由政府负担，开发商仅需提供宅基地内的建设费用，取得私有土地权与开发权的代价不高，使得大笔资金注入土地投机与开发，土地供应量大且地价低。

在征地方面，美国是按征用时市场上的公平价值补偿，这种市场价值，不仅包括征用时的使用价值，而且包括被征用财产的最佳使用价值，即财产因其开发潜力所具有的“开发价值”，体现了对私有财产利益的保护。

美国征用土地主要分两种形式。第一种是警察权，指政府为了保护公众健康、安全、伦理以及福利而无偿对所有人的财产施以限制乃至剥夺的行为。警察权包括土地区划、建筑和健康法规、让移要求、土地分割、污染以及出租管制等。警察权准许政府规划私人土地，而不需要支付补偿。这种征用的方式适用的场合非常有限，并受相关法律严格制约。第二种是有偿征用，指政府依法有偿取得财产所有人的财产的行为。美国联邦宪法第五条修正案规定了关于有偿征用的三个要件：正当的法律程序、公平补偿以及公共使用。在有偿征用中，同样有相当严格的步骤需要遵守。

## 天下智慧·土地产权

### 当前中国土地问题的成因及出路

中国土地问题成因复杂，但深究起来主要有三方面的原因。一是历史原因；二是意识形态原因；三是法律原因。

#### 中国土地问题的三大成因

从历史看，秦商鞅变法以来，虽然土地私有是主流，但出现过王莽的“王田”，太平天国的天朝田亩制度，都可以看到土地公有、官有化的影子。因战乱、政权更迭等原因，历代皇权、官权、军阀权对土地的干预比较严重。中华人民共和国成立前后的土地改革，先是依靠

政权的力量将土地均分给农民，建立了农民土地所有制，但几年后又依靠政权的力量将其“公有化”。

从意识形态看，建立生产资料公有制是革命的重要目标，土地作为最重要的生产资料，自然不能置身其外。而受前苏联体制的影响，又将土地等生产资料划分为全民所有制和集体所有制，从土地“公有化”到土地承包制，再到大规模的圈地征地，实际上一直在公有化意识形态的主导下进行。集体土地是低级的、不符合进入市场身份的公有土地，只有通过征地管道将集体土地“晋升”为国有土地，成为“高级”的公有土地，才有进入拍卖和流通市场的资格，这和过去集体所有制下的农民通过招工管道变成城市企业的工人、就可享受全民工的待遇如出一辙。

从法律看，中国一直没有建立包括土地在内的稳定的法律财产制度。历朝历代的法都是皇权专制下的法，土地包括其他财产说到底都是皇家的私产，予取予夺、家产没官就是这种“私产”制度的写照。土地改革后，政府给农民颁发了土地执照，但是公有化运动一来，具有法律意义的执照就成了一张废纸。为城市民宅和民间营业性房产颁发的“房地产所有证”也是同样的遭遇。土地公有制却非法运行了几十年，直到1982年的宪法出台才使其合法化。另一个问题是，已有的土地法律受意识形态的影响太深，公有权空间太大，对土地应有的财产权益或是没有表述（如宪法），或是表述了（如物权法）但没有落实。还有上位法律敌不过下位行政法规的问题。如物权法敌不过土地管理法和房屋拆迁条例。

### **中国土地问题的出路**

时至今日，种种相互纠结、愈演愈烈的事实表明，中国的土地问题已到了非解决不可的时候，但必须寻求新的解决出路。

**第一，要从沉重的历史误区中走出。**要深刻总结历史上土地变革的经验教训，吸收对土地王化、官化、公化以及利用政治权力对民田民宅巧取豪夺、滥圈乱占导致小民流离失所的历史教训，特别是要深刻总结建国以来利用政权力量对农田、居民房地产业大规模强制公有化、国有化对社会造成的紊乱，对生产力造成的破坏，对千百万民众最基本财产权益造成剥夺的历史教训，甩掉历史包袱，走出历史误区，构建符合历史发展方向和最大多数人民利益的地权基础。

**第二，要从公有制高于一切的绝对意识形态中走出。**历史经验表明：公有制和私有制没有绝对好坏之分。公有制不是任何情况、任何条件下都优于私有制。实际情况是两种所有制都有其长处和弊病，而且可以相互转化。归根结底所有制只是一种形式，在经济和社会发展

中，究竟要采用哪种所有制，要由具体的历史情况和条件决定，要由人民自发自觉自愿去选择。对其他生产资料是这样，土地作为最主要、最基本、最基础的生产资料，更应该这样。特别是不能把公有制绝对化，不能把公有制尤其是国有制视为至高无上的完美所有制，不能依靠行政力量强行贬斥和取消从现实生活中自然发展起来的所有制，推行某种符合意识形态标准的理想所有制，这样必然祸患无穷，遗害无穷，使民众受损无穷。上世纪五十年代的公有化已经证明了这一点，新世纪愈演愈烈的国有化征地进一步证明了这一点。所有制和权力化意识形态一旦结合，一旦形成意识形态、所有制和权力的一体化，对普通民众来说是最为可怕的。所以要从固化、绝对化、神圣化的公有制意识形态中走出，构建符合土地自然规律、符合国民是国土主人这一根本要求的地权机制。

**第三、要从不受法律保护或没有法制尊严的法律误区中走出。**中国法制史特别是建国以来的法治进程告诉人们：包括土地在内的民众财产所以遭到这样那样的威胁和剥夺，不仅在于缺乏保护的法律，而且在于法制没有尊严，而后者更可怕。因为缺乏保护的法律可以通过制定法律弥补这个“缺乏”，然而一旦法制失去尊严，一旦法律沦为权力的工具，那这样的法律就会对人民造成威胁。正是在如此这般的法律法规支持下，中国城乡掀起了史无前例的大规模征地、圈地和拆迁运动，亿万民众最基本的财产权益、居住权益遭受肆无忌惮的侵蚀和剥夺。所以既要从无法可依、更要从无法制尊严的法律误区中走出，构建和世界接轨、符合文明通例、能确实保障国民土地财产权利的法律规范。

**第四、要赋予公民应有的土地所有权。**土地所有权就是一种财产权。且和其他财产权一样，是国民不可褻渎、不可剥夺、不可转让的天然权利。因为国民才是国土的真正主人。因而国民对一国土地应有的所有权是无可辩驳、无可争议、无可否认的权利，是不能因政权的改变、体制的改变、意识形态的改变而改变的权利。要面向世界，从土地的财富属性、社会属性、共通属性出发，尊重自然法意义上的土地本性和国民对土地的天然权利，赋予公民应有的土地所有权，建立城乡统一、产权明晰、多种所有制共存的土地制度。在农村，废除已经虚化、弊端百出的集体土地所有制，重建农民土地所有制；在城市，让渡可以分割的国有土地所有权，重建居民地产所有制。公民获得土地所有权后，可以出售、出租、抵押、赠与、继承。国家因公共利益需要，可以通过向居民购买或征地方式获得土地，但征地需要经过严格的由被征地居民充分参与的法律和谈判程序。城镇和乡村规划要有所在地居民的充分参与。居民既可以将自己的土地转售给国家，也可以从国家购得新土地。

（本栏编者：黄杰 联系方式：[09110170003@fudan.edu.cn](mailto:09110170003@fudan.edu.cn)）

## 治国之道·财富分配

### 【编者按】

改革开放 30 年来，我国实现了经济的快速增长，创造了大量的物质财富，取得了令世人瞩目的经济奇迹。然而国民的收入差距却呈现出越来越大的趋势，区域间、城乡间、行业间也存在着较大的收入不平等。事实上，收入差距是一个世界性问题，无论是发达国家还是发展中国家都不同程度地存在收入差距问题，通过采取税收制度、社会保障与义务教育等政策措施进行调节，收到了比较明显的效果。借鉴这些国家的成功经验，对于我国收入分配制度改革主要有如下启示意义：

一是强化政府的再分配调节。纵观国外收入分配格局的变化，无论是经济滞涨还是扩张时期，都与政府的政策密切相关。政府承担了对贫穷、歧视问题及最终可能出现的社会动荡的责任，个人所得税的严密而高效的征管起到了巨大的作用。我国目前个人所得税有失公平、逆向调节的主要原因不在税制设计方面。主要因为富人未依法纳税，而工薪阶层整体而言基本上是依法纳税的，这才导致个人所得税的“劫贫济富”。因此，现阶段我国税制改革的着力点应该放在对高收入者的监控和纳税意识的培养上。我们要充分利用法律这一重要手段，使目前普遍实行的分散式的社会福利法制化，在维持现在社会福利的同时，逐步加大社会保障的比重，将分散的社会福利同全面的社会保障逐渐统一起来。

二是健全社会保障体系。英国先后出台了一系列的社会保障调节措施，这些法案、措施为调节个人收入分配差距起到了有力的作用。德国的社会保障体系主要由社会保障和社会救济以及其它一些社会福利项目构成，其中社会保险是最主要的部分；而日本社会保障体系中包括医疗保险、社会福利、公共卫生、养老金等多种形式。随着经济体制改革的深化，尤其是在我国面临人口结构日益老化和企业结构性改革使下岗失业人员日益增多的压力下，应按照权利和义务相统一、效率与公平相兼顾、改革和过渡相衔接的原则，逐步建立起符合新经济体制要求的多层次社会保障体系。

三是加强市场竞争，减少行业垄断。应该加快垄断行业的改革，建立市场竞争机制。反垄断的重点是反行政垄断，能否真正打破行政垄断，关键在于政府职能能否转变，政企职责能否彻底分开。废除影响市场竞争和全国统一市场形成的规章制度，加速反垄断立法，完善多元化产权格局和市场竞争格局。反垄断的核心是建立市场竞争机制，规范国有垄断企业的经营和发展，增加就业，使财政有更多的资金用于社会的全面发展。

四是要积极采取措施努力扩大就业。国外的经验表明，积极促进就业是缩小收入分配差距的有效途径。就业是民生之本，是人民群众改善生活的基本前提和基本途径。我们必须坚持把促进就业作为关系改革发展稳定全局的重大战略任务，实行促进就业的长期战略和政策。要努力通过发展经济来扩大就业，把产业政策与就业政策结合起来，将政府促进就业的重点转到鼓励创业、引导就业上来，形成经济增长带动就业增长的良性机制。

### 瑞典：福利国家收入分配制度样本

瑞典是福利国家的最典型代表，其国土面积不大，人口较少，经济发达程度很高，有较深的社会民主主义传统。瑞典等北欧资本主义国家与美英等发达资本主义国家不同，其由市场调节的微观经济活动与由政府调控的宏观经济运行结合较好，政府干预和调控经济的能力



较强，社会福利化程度很高，因而被称为福利国家。

瑞典政府不仅具有操纵和限制各种市场力量的权力，使之符合于一定的社会和政治目的，而且能够实现自上而下的制度变迁。可以说，国家计划在政府的调节体系中占据重要地位，但国家计划并不是对各个部门或各个企业规定具体的目标，而只是下达指示性计划。虽然国家在政治上受到约束，产品和服务的生产效率主要受市场机制的支配，但国家实际上具有对经济活动的结果进行公平分配的决策权力政府最关心的是公平分配及建立强大的福利国家。虽然瑞典的资源分配主要由市场机制调节，各种要素价格由市场供求决定，初次收入分配由市场决定，但是这一政策目标却主要通过市场中介间接实现因此，实际上瑞典实行的是一种政府调控下的分配模式。

瑞典的社会福利化有一个逐步完善和发展的制度变迁过程。20世纪50年代，瑞典政府提出了充分就业、价格稳定和国际收支均衡三大宏观经济目标，而以充分就业为首要目标。20世纪60年代后半期和20世纪70年代，政府的主要宏观经济目标则转向建立强大的福利国家，因此，国民收入在个人、阶层和地区之间的平均分配成为制度变迁的主要目标。(1)在个人收入均等化方面，政府通过国民收入的再分配实现了收入均等化，并通过建立社会保证金制度，使得收入来源中断或收入不足的失业者、残疾人和退休者，能够以失业补贴、养老金、儿童补助、孕妇补贴、房租津贴等形式得到社会保证金的资助(2)在阶层之间收入均等化方面，政府通过给农场发放多种形式补贴的方式，使农民的收入逐渐接近产业工人的平均收入。(3)在地区之间收入均等化方面，为了缩小富饶的南部工业地区和贫瘠的北部林业地区之间的收入差异，政府致力于满足个人和企业的资金需要，逐渐建立起各种各样私人经营的金融和信用制度，通过各种优惠政策，鼓励私营企业向北部地区投资。为了实现收入均等化目标，瑞典政府主要通过税收制度，即把国民生产总值中每年增长的大部分用于完善其福利制度。瑞典纳税人在西方各国中承担着最高的赋税负担，高额累进税制是其福利制度的基础。1970年，瑞典纳税人的税收负担为40.2%，而同期美国的个人税收负担为29.9%，而且瑞典的税收收入更多地依赖个人所得税，1970年，个人缴纳的直接税占国民生产总值的比例，瑞典为19.3%，美国为14.4%，西德只占8.8%。瑞典将国家税收的一半以上以福利救济金的形式进行再分配，对税后个人的实际收入水平产生了重要影响，尤其是当政府发现实际的收入分配不符合其收入分配目标时，则会通过改变个人所得税的税率，以使当前的收入分配更接近要求达到的均等化收入分配模式。

围绕公平分配这一目标，瑞典政府又进行了一系列的微观经济制度改革，包括要确保宏

观充分就业水平，考虑妇女、老人及病残人员等特殊劳工集团的就业问题，实现人口地域分布的合理化，消费品价格上涨率不高于、经济增长率不低于其他发达国家，降低至少是不提高利润在国民收入中的份额，保护环境，改善工作和生活条件等。一般的，政府主要通过利用广泛的社会福利救济金和间接控制投资决定，诸如使用资本市场上的公共基金，对住宅建设进行监督等实现以上目标。瑞典的以社会福利化为核心的分配制度变迁在实践中显示出一定的成效。如推行收入均等化政策，缓和了劳资之间、阶层之间、地区之间的矛盾冲突；国内政治经济比较稳定，基本实现了充分就业，战后瑞典的平均失业率不高于 1.5% -2%；经济稳定增长。

## 治国之道·财富分配

### 美国、英国与德国的收入分配制度

#### 美国

作为世界上最发达的市场经济国家，私人经济在美国经济中占支配地位，各经济主体主要根据市场的变动而决策，市场机制是经济的主导调节机制。相应地，美国也选择的是市场导向型的收入分配制度。市场的资源配置机制固然能刺激效率，但会拉开收入差距，因此，需要政府调节收入分配，以实现全社会的收入均等化。美国调节社会分配的制度主要体现在以下三个方面：

一是建立了较为合理和完善的税收制度，加强对高收入阶层的税收征管，以确保社会分配公平。美国的税收制度采用了个人所得税累进税率，并采取少收入少交税、多收入多交税的原则，这种税收制度可通过征税将富人的收入再分配给穷人。美国的社会福利资金主要来自联邦社会安全保险税和州伤残保险税，由个人及其雇主按月收取，每个人在有能力工作时缴纳税款，等到退休或者遭遇伤残风险时，则可根据自己原来纳税额的多少来享受相应额度的社会安全福利救济。

二是通过社会保障制度来扶持社会弱势群体，向他们提供基本的收入、医疗、住房等福利。美国的社会保障体系由社会保险、社会救济和社会福利三部分组成，具体包括提供失业救助、社会安全福利金、退休金、医疗服务、残疾保险、住房补贴、低收入家庭子女津贴和学生营养补助等。这些制度覆盖面涉及生老病死、伤残退休、教育就业等，被誉为是“从摇篮到坟墓”的保障，特别是为退休的老年人和残疾人提供有力的生活保障。此外，美国还采取了福利计划制度、社会保险制度和失业补偿制度三项再分配制度。

三是教会和各类慈善团体也在救助社会弱势群体方面起到了对政府救济补充的作用。由

于政府通过税收减免等政策来鼓励富人捐献，因此，美国的社会慈善事业比较发达，慈善捐赠也很普遍，对救济低收入人群和稳定社会起到了一定作用。

### 英国

英国调节收入分配政策有三个特点：一是不同收入水平的居民受到的影响有正有负，但整体上降低了居民的最终收入；二是高、低收入居民在调节中受到的影响远大于中等收入居民；三是居民之间的收入差距明显缩小。英国调节收入分配的制度主要有税收调节制度、社会保障制度和以提供就业服务为核心的就业促进体系。其中，税收调节制度主要包括个人所得税、遗产税、资本利得税、国民保险税等；社会保障制度主要包括养老保险、医疗保险等；以提供就业服务为核心的就业促进体系主要包括启动“新成长劳动力激发创业文化”项目、失业保险与促进就业的联动政策等就业能力培训政策。

### 德国

德国的收入分配调节体系较为完善，基尼系数长年保持在 0.3 左右。其调节手段主要有税收、保障救济和募捐。这三种手段的综合运用，为缓解德国社会不同阶层之间的矛盾，保持德国社会的长期稳定发展提供了坚实的基础。在税收调节方面，税收收入是德国财政收入的主要来源，一直占财政收入的 75% 以上。其中对国民收入起到直接调节作用的税种主要有：所得税、房地产交易税、房产土地税、遗产税与赠与税、消费税、团结统一附加税等。在保障救济调节方面，经过多年的发展，其高效率得到了外国的公认，现在德国社会福利费用在国内生产总值中所占比重已经超过 30%。德国创造了一个广泛的社会福利网络，其主要内容包括医疗保险、事故保险、养老金保险、失业保险、护理保险、家庭保险费用、供养战争受害者和健康受损情况下的社会福利补偿和社会救济金。在募捐调节方面，富人如果建立自己的慈善基金或是捐助善款，不仅可以依法将捐赠款抵扣部分所得税，达到依法避税的目的，而且还可以提高自己的知名度、改善自己的形象，从捐赠行为中获得合理的回报，同时也可以用自己的善举回报社会，并在一定程度上减轻政府的负担。

## 治国之道·财富分配

### 巴西：一个失败的案例

作为发展中国家的大国之一，巴西在摆脱欧洲殖民统治、废除奴隶制度之后，迅速地从落后的农业国发展成为新兴的工业化国家，2006 年，巴西的国内生产总值已达 8 000 多亿美元，约占整个拉美地区的 40%。二战后 60 多年来，巴西经济得到了高速发展，社会面貌也发

生了巨大变化，但与之相伴生的收入分配不公的状况却长期存在，形势日趋严峻。

20 世纪 50 年代以来，巴西深受当时盛行的重增长、轻分配或先增长、后分配的发展理论的影响，片面强调经济增长，而忽视了经济与社会的协调发展。1950—1980 年是巴西工业化的高潮期，也是经济增长的黄金时期。在进口替代工业化的发展模式下，巴西的经济获得较快增长，1950—1980 年，巴西的国内生产总值年均增长 5.5%，人均国内生产总值年均增长 2.7%，巴西已成为世界上发展较快的地区之一。但在巴西出现经济高速增长的奇迹的时候，其国内的社会矛盾与社会冲突也达到了前所未有的激烈程度。由于城市化运动的迅猛发展，巴西的大量农村劳动力向城市流动，但其经济增长尚不足以吸收大量增加的城市劳动力，一部分人难以找到工作或在非正规部门谋生。这些边缘化的城市居民和农村中的广大贫苦农民，构成巴西贫困人口的主要部分。在此期间，巴西的收入分配集中程度呈逐渐扩大之势根据世界各国通用的基尼系数反映收入差距的标准，一般认为，基尼系数在 0.20—0.30 之间代表收入分配比较平均，0.30—0.40 之间代表差距合理，0.40—0.50 之间代表差距较大，0.50 以上代表差距悬殊。1960 年，巴西的基尼系数为 0.57，1980 年上升到 0.60 以上，巴西的收入分配差距悬殊。巴西 10% 的最高收入家庭获得总收入的近 59%，而 40% 的低收入家庭只获得总收入的 16%。

20 世纪 80 年代，由于债务危机的困扰，巴西被迫采用扩大出口、压缩进口，通过牺牲经济增长、争取外贸盈余的办法偿还债务。这使得社会中下阶层人民深受紧缩政策、经济衰退和高通货膨胀之苦 20 世纪 90 年代，巴西开始进行经济结构改革，新自由主义成为其主导思想。该理论强调市场化改革，认为市场化改革会带来经济增长，而经济增长则势必会带来社会状况的改善。新自由主义的核心是市场“这只看不见的手”统治一切，它认为，市场的自由运作可以保障资源的合理配置，并克服经济和社会方面出现的各种不平衡现象。该理论认为，任何经济政策和社会政策都是国家对市场的干预，只会给市场的运作造成扭曲。在这种思想指导下，国家放弃了促进社会发展、实现社会整合的功能，并让社会政策的目标从属于经济政策。

在新自由主义的影响下，巴西的宏观经济制度变迁以及新自由主义经济目标均没有包括社会发展的内容，充其量只是列举了一些旨在补偿或减轻经济政策和体制改革造成的负面效果的计划和措施，巴西仍然忽视社会发展，也没有提出系统完整的政策，因而也就不能解决收入分配不公以及由此引发的一系列社会问题。20 世纪 90 年代，巴西采取新的发展模式并恢复经济增长以后，重经济、轻社会的倾向还没有明显的变化，其在解决社会公平问题方面

收效甚微，收入分配差距仍然呈现越来越大的趋势。由于以上原因，巴西在改善收入分配方面进展缓慢，经济增长的成果并没有惠及收入分配领域，巴西历史上遗留的收入分配不公问题并没有得到缓解，发达地区与边远地区、先进部门与传统部门之间发展仍不平衡。经济和社会发展的成果也没有平等地被各个社会阶层分享，除了富商、政府官员、产业工人和公共职员在较大程度上得到了实利以外，非正规部门的劳动者、城市贫民区中的居民和农村居民并没有真正受益，依然处于边缘化状态和社会最底层。同时，政府也未能有效地发挥调节社会收入分配的职能，许多相关制度和政策很不完善，例如，在社会保障制度方面，人们享受的养老医疗等福利往往因其所在行业与政府讨价还价能力的大小而出现很大差别；教育领域的公共教育开支过于向高等教育倾斜，因而主要是高收入阶层从中受益；经常性的高通货膨胀严重损害了工薪阶层的实际收入；国家的税收政策、信贷政策等则长期有利于高收入阶层等。

战后 50 多年以来，巴西发展模式经历了从替代进口工业化到以出口为导向的转化，经济形势经历了快速增长——萧条——恢复增长的周期性变化。但无论是在哪种发展模式的背景下，作为反映社会发展状况一个重要方面的收入分配问题却始终存在，而且收入集中程度越来越严重。这不仅导致了严重的社会问题，也使许多社会矛盾日趋激化。

（本栏编者：弓联兵 联系方式：[09110170002@fudan.edu.cn](mailto:09110170002@fudan.edu.cn)）

## 治理技术·物联网

### 【编者按】

目前，我国已把物联网纳入“十二五”专题规划。物联网是一种新兴事物，就是通过网络将人与人、物与物相连，从而实现人与物、物与物的沟通和对话。它是继计算机、互联网与移动通信网之后的世界信息产业第三次浪潮。物联网的应用已经渗透到生活的各个方面，无论在工业与信息化融合领域、公共管理领域，还是在面向民生服务的领域，从科技领域的应用到人们生活中的普通应用，它已经在开始改变着我们的生活理念和方式。物联网所具有的“双刃剑”性质，在客观上要求我们的公共管理要有新的思路。

## 物联网对公共管理的影响与挑战

1. 物联网的发展给我们的社会生活带来了新的方便。目前我国已把物联网纳入“十二五”专题规划，《国家中长期科学与技术发展规划（2006—2020年）》和“新一代宽带移动无线通信网”重大专项中均将传感网列入重点研究领域。中科院早在 10 多年前就启动了传感网研究，关于物联网等技术目前我国的技术研发水平可以说与世界同步。目前，我国的无线通信网络已经覆盖了城乡，从繁华的城市到偏僻的农村，从海岛到珠穆朗玛峰，到处都有无线网络的

覆盖。无线网络是实现“物联网”必不可少的基础设施，安置在动物、植物、机器和物品上的电子介质产生的数字信号可随时随地通过无处不在的无线网络传送出去。“云计算”技术的运用，使数以亿计的各类物品的实时动态管理变得可能。在“物联网”这个全新产业中，我国的技术研发水平处于世界前列，具有重大的影响力，与其它国家相比具有同发优势。

物联网技术的发展与应用，使我们的城市也更加“智能”、社会也更加“聪慧”、我们未来的社会生活也将更加“聪明”。物联网无处不在，则使得网络这个虚拟空间延伸到了现实空间。比如：人们在现实生活中，可以把家电连上物联网，物联网可以将洗衣机、电视机、电灯、微波炉等家用电器连接成网，并能通过网络对这些东西进行远程操作。我们只需一个电话、发一个短信或上网轻轻点击，家里的电饭煲就能开始煮饭，空调自动预热，热水器自动烧水，……等等。物联网可广泛应用于工业生产、城市管理、健康医疗、物流等众多领域，使得人和物之间的交流变得迅速和便捷。物联网发展给我们社会生活带来的方便是多方面的，归纳起来主要有以下几个方面：一是实时信息的获取更加快捷；二是人们的感知能力得到延伸，能够远程获得和控制信息；三是信息获取与操控联动得以实现；四是海量的信息数据被智能化系统自动分析和决策；五是节约时间成本和操作成本；六是使人们的生活更加方便舒适，提高人们的生活质量等。

2. 物联网的应用给公共管理带来的新挑战。在物联网中，射频识别技术是一个很重要的技术。在射频识别系统中，标签有可能预先被嵌入任何物品中，比如人们的日常生活物品中，但由于该物品（比如衣物）的拥有者不一定能够觉察该物品预先已嵌入有电子标签以及自身可能不受控制地被扫描、定位和追踪，这势必会使个人的隐私受到侵犯。因此，如何确保标签物的拥有者个人隐私不受侵犯便成为射频识别技术以至物联网推广的关键问题。而且这不仅仅是一个技术问题，还涉及到政治和法律问题。这个问题必须引起高度重视并从技术上和法律上予以解决。造成侵犯个人隐私的关键在于射频识别标签的基本功能：任意一个标签的标识（ID）或识别码都能在远程被任意的扫描，且标签自动地不加区别地回应阅读器的指令并将其所存储的信息传输给阅读器。这一特性可用来追踪和定位某个特定用户或物品，从而获得相关的隐私信息。这就带来了如何确保嵌入有标签的物品的持有者个人隐私不受侵犯的问题。

物联网不是一个小产品，也不是一个小企业可以做出来、做起来的，它不仅需要技术，更是牵涉到各个行业，各个产业，需要多种力量的整合。这就需要国家的产业政策和立法上要走在前面，要制定出适合这个行业发展的政策和法规，保证行业的正常发展。对于复杂的

物联网，必须要有政府的政策支持，政府必须要有专门人和专门的机构来研究和协调，物联网才能有真正意义的发展。物联网的发展应用给公共管理带来了新挑战，我们可以从多个方面和维度阐述和分析，本文主要归纳为以下几个方面：一是网络安全方面的问题；二是个人隐私方面的问题；三是信息秘密方面的问题；四是伦理道德方面的问题；五是社会新矛盾方面问题；六是新的人身和财产安全方面的问题；七是国家安全方面的问题等等。

物联网目前的传感技术是有可能被任何人进行感知的，它对于产品的主人而言，有这样的一个体系，可以方便的管理。但是，它也存在着一个巨大的问题，其他人也能进行感知，比如产品的竞争对手，那么如何做到在感知、传输、应用过程中，这些有价值的信息可以为我所用，却不被别人所用，尤其不被竞争对手所用。这就需要在安全上下功夫，形成一套强大的安全体系。应该说，会有哪些安全问题出现，如何应对这些安全问题，怎么进行屏蔽都是非常复杂的问题，甚至是不清晰的。但是这些问题必须引起注意，尤其是这个管理平台的提供者。安全问题解决不好，有一天可能有价值的物联网会成为给竞争对手提供信息的平台，那么它的价值就会大打折扣，也不会有企业愿意和敢于去使用。（本文摘编自《物联网发展与公共管理的善治》，作者董立人，原载于《行政与法》2011年第1期）

## 治理技术·物联网

### 主要发达国家的物联网战略

#### 1. 美国的物联网战略

美国非常重视物联网的战略地位，在国家情报委员会（NIC）发表的《2025 对美国利益潜在影响的关键技术》报告中，将物联网列为六种关键技术之一。美国国防部在 2005 年将“智能微尘”（SMARTDUST）列为重点研发项目。国家科学基金会的“全球网络环境研究”（GENI）把在下一代互联网上组建传感器子网作为其中重要一项内容。2009 年 2 月 17 日，奥巴马总统签署生效的《2009 年美国恢复与再投资法案》中提出在智能电网、卫生医疗信息技术应用和教育信息技术进行大量投资，这些投资建设与物联网技术直接相关。物联网与新能源一道，成为美国摆脱金融危机振兴经济的两大核心武器。

美国在物联网的发展方面再次取得优势地位，EPCglobal 标准已经在国际上取得主动地位，许多国家采纳了这一标准架构。并且，美国在物联网技术研究开发和应用方面一直居世界领先地位，RFID 技术最早在美国军方使用，无线传感网络也首先用在作战时的单兵联络。新一代物联网，网格计算技术等也首先在美国开展研究，新近开发的各种无线传感技术标准主要由美国企业所掌控。在智能微机电系统（MEMS）传感器开发方面，美国也领先一步。例

如，佛罗里达大学和飞思卡尔半导体公司开发的低功耗、低成本的 MEMS 运动传感器、Rutgers 大学开发的多模无线传感器（MUSE）多芯片模块、伊利诺斯州 Urbana-Champaign 大学开发的热红外（IR）无线 MEMS 传感器等，这些技术将为物联网发展奠定良好的基础。

在国家层面上，美国在更大方位地进行信息化战略部署，推进信息技术领域的企业重组，巩固信息技术领域的垄断地位；在争取继续完全控制下一代互联网（IPv6）的根服务器的同时，在全球推行 EPC 标准体系，力图主导全球物联网的发展，确保美国在国际上的信息控制地位。

## 2. 欧盟的物联网战略

欧洲在信息化发展中落后美国一步，但欧洲始终不甘落后。2005 年 4 月，欧盟执委会正式公布了未来 5 年欧盟信息通信政策框架“i2010”，提出，为迎接数字融合时代的来临，必须整合不同的通信网络、内容服务、终端设备，以提供一致性的管理架构来适应全球化的数字经济，发展更具市场导向、弹性及面向未来的技术。

2006 年 9 月，当值欧盟理事会主席国芬兰和欧盟委员会共同发起举办了欧洲信息社会大会，主题为“i2010-创建一个无处不在的欧洲信息社会”。

自 2007 年至 2013 年，欧盟预计投入研发经费共计 532 亿欧元，推动欧洲最重要的第 7 期欧盟科研架构（EU-FP7）研究补助计划。在此计划中，信息通信技术研发是最大的一个领域，其中包括：（1）普遍深入和可信赖的网络，以及基础网络服务；（2）有感知的系统，交互作用和机器人技术；（3）元件、系统和工程；（4）数字图书馆和目录；（5）可持续性的和个人的卫生保健；（6）灵活性，环境的可持续性和节能（7）独立的生活和包含物；（8）将来和即将形成的技术（FET）。

为了推动物联网的发展，欧盟电信标准化协会下的欧洲 RFID 研究项目组的名称也变更为欧洲物联网研究项目组，致力于物联网标准化相关的研究。

欧盟是世界范围内第一个系统提出物联网发展和管理计划的机构。2009 年 6 月，欧盟委员会向欧盟议会、理事会、欧洲经济和社会委员会及地区委员会递交了《欧盟物联网行动计划》（Internet of Things-An action plan for Europe），以确保欧洲在构建物联网的过程中起主导作用。2009 年 10 月，欧盟委员会以政策文件的形式对外发布了物联网战略，提出要让欧洲在基于互联网的智能基础设施发展上领先全球，除了通过 ICT 研发计划投资 4 亿欧元，启动 90 多个研发项目提高网络智能化水平外，欧盟委员会还将于 2011-2013 年间每年新增 2 亿欧元进一步加强研发力度，同时拿出 3 亿欧元专款，支持物联网相关公司合作短期项



目建设。

未来物联网是欧盟的梦想。“欧洲正面临经济衰退、全球竞争、气候变化、人口老龄化等诸多方面的挑战,未来互联网不会是万能灵药,但我们坚信,未来互联网将会是这些方面以及其他方面解决方案的一部分甚至是主要部分。”欧盟信息社会和媒体司 2009 年 5 月公布的《未来互联网 2020: 一个业界专家组的愿景》报告指出。撰写这份报告的大多是业界知名专家。

报告谈及的未来物联网的四个特征: 未来互联网基础设施将需要不同的架构, 依靠物联网的新 Web 服务经济将会融合数字和物理世界从而带来产生价值的新途径, 未来互联网将会包括物品, 技术空间和监管空间将会分离。涉及物联网的就有两项。该报告强调: “我们呼吁决策者、制造商、实业家、技术专家、企业家、发明家和研究人员为创造一个欧盟式的互联网经济制定一个具体计划, 以满足欧盟公众的需求和宏愿。欧洲现在必须采取行动, 必须共同采取行动来引领新的互联网时代。”

### 3. 日韩的物联网战略

日本的物联网发展有与欧美国家一争高下的决心, 在 T-Engine 下建立 UID 体系已经在其国内得到较好的应用, 并大力向其他国家, 尤其是亚洲国家推广。日本政府于 2000 年首先提出了“IT 基本法”, 其后又提出了“e-Japan 战略”, 计划在建成一个“任何时间、任何地点、任何人、任何物”都可以上网的环境。日本泛在网络发展的优势在于其有较好的嵌入式智能设备和无线传感器网络技术基础, 泛在识别 (UID) 的物联网标准体系就是建立在日本开发的 TRON (The Real-time Operating system Nucleus, 即实时操作系统内核) 的广泛应用基础上。日本是第一个提出“泛在”战略的国家。2004 年, 日本信息通信产业的主管机关总务省 (MIC) 提出 U-Japan 战略。2009 年 7 月日本 IT 战略本部提出 I-Japan 战略 2015, 目标是实现以国民为中心的 digital安心、活力社会。在 I-Japan 战略中, 强化了物联网在交通、医疗、教育和环境监测等领域的应用。

2006 年韩国提出了为期十年的 U-Korea 战略。在 U-IT839 计划中, 确定了八项需要重点推进的业务, 物联网是 U-Home (泛在家庭网络)、Telematics/Location based (汽车通信平台\基于位置的服务) 等业务的实施重点。2009 年 10 月, 韩通信委员会通过了《物联网基础设施构建基本规划》, 将物联网市场确定为新增长动力, 确定了构建物联网基础设施、发展物联网服务、研发物联网技术、营造物联网扩散环境等 4 大领域、12 项详细课题。

(本文摘编自《欧、美、日韩及我国的物联网发展战略——物联网的全球发展行动》, 作者李向文, 原载于《射频世界》2010 年第 3 期)

### 物联网与城市管理

在城市化进程中，随着城市规模的不断扩大，大城市在公共管理上面临着诸多难题：能源输配压力增加，环境污染日趋严重，交通拥挤，公共安全监管难度日渐加大，城市基础设施管理困难等。这些难题给传统的城市管理理念和实践带来了非常大的挑战。物联网的兴起，使大城市的精细化管理成为可能。

#### 1. 城市管理的利器

物联网是具有感知、智能和自治功能的把物品通过通信技术相互连接形成的网络。这些物理设备可以在无人工干预的情况下实现协同和互动，从而提供智能和集约服务。物联网具有全面感知、可靠传递、智能处理的特点，使得城市管理变得更加精细化、智能化和简单化。

城市管理离不开数据。传统的以人工采集数据的方式，不仅数据的实时性和准确性较差，而且人工采集的范围有限。物联网不仅可以实时采集海量数据，而且能对数据的真实性进行鉴别。物联网可以部署在移动、恶劣、危险、复杂的环境中，并且可以实现无人值守。物联网能够覆盖整个城市，并可以通过大量的低端传感器的部署对城市中的特定节点进行可视化的管理，还可以通过对物联网的快速部署来监测突发事件。

借助物联网，城市管理部门可以管理那些采用传统人工方式无法管理的节点，比如监测井盖丢失情况等，从而提高城市管理、工业控制和操作管理的效率及精确程度。

物联网能够采集到更丰富和精确的数据，加之与城市公共管理相关的数据都汇总到数据库中，并能借助云计算平台进行数据挖掘与决策等，所以它可以使公共管理的范围明晰，同时提高管理的协同能力，使得管理，比如多种城市公共设施的综合管理更加智能。此外，将前端海量数据采集的实时性与后端云计算平台强大的处理能力相结合，可以简化管理流程，提高管理效率。

西方一些发达国家开始重视物联网的应用，特别是在公共管理方面的应用。IBM 提出智慧地球的理念，其本质是把各种传感器嵌入到国家电网、铁路、桥梁、公路、隧道、供水管网、油气管道、堤坝以及建筑中，试图通过智慧的连接构建基础设施的物联网。

美国两年前出于安全的考虑，提出国家基础设施保护计划（NPI），目的是保护基础设施不受恐怖袭击，同时防止大电厂停电、大坝崩溃等突发事件带来的负面影响。

日本 2009 年制定的中长期信息技术发展战略《i-Japan2015》中提出，要构建以人为本的安心且充满活力的数字化社会，其关注点在政府、医院和学校，希望通过推动公共服务事

业的发展，带动其他产业的发展。公共服务在欧盟提出的综合性战略规划《i2010》中同样占有重要的地位。

## 2. 物联网与公共安全

近年来，各种危害公共安全的突发事件频发，使得社会各界对公共安全的关注程度越来越高。社会各界迫切要求建立和完善公共安全日常管理体系和应急处置机制，从而实现对气象灾害、地下空间事故、危化品事故、重大刑事和恐怖事件、公共场所治安等突发事件的预防和应急处理。

城市公共安全管理是保障城市正常运行和人们有序生活的基础，因而成为城市管理的重要组成部分。影响公共安全的自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件等具有突发性，使得城市公共安全管理成为非常棘手的问题。物联网技术在公共安全方面的应用正是在这种背景下产生的。物联网技术为相关管理部门提供了一种防控事故的技术手段。

城市自然灾害主要包括洪水、地震、龙卷风、台风、泥石流、滑坡等。这些灾害的主要特点是影响范围大，人力往往很难抵御。以地质监测为主的监测和预报系统主要用于对地震、泥石流、滑坡等灾害的监测，而气象监测预警系统可以对洪水、龙卷风、台风等灾害进行监测和报警。

事故灾难主要包括城市公共基础设施系统风险、城市道路交通及其风险、城市工业危险源及其风险、公共场所及其风险等。水、电、气、热供应系统和通信系统等公共基础设施的特点是具有网状结构，任何一个环节和节点有了问题，都可能导致供应中断等。人们可以通过智能电网、易燃易爆气体监测系统、生命线运行仿真系统等对上述风险进行监测。

物联网技术应用于道路管理，将形成智能交通的局面，交通事故、危险品运输事故将大大减低。

城市工业危险源，主要包括易燃、易爆、有毒物质的储存区和库区以及工业危险建（构）筑物、压力管道、锅炉、压力容器，还有涉及化学危险品运输和储藏的工业危险设施。其主要风险为火灾、爆炸和毒物泄漏等。人们可采用危险化学品全过程监控系统、危险源数据采集及监管系统、危险过程智能控制系统等对上述风险进行监测。

针对高层饭店、大型商厦及其地下商场、体育场馆、娱乐场所以及繁华的商业街等公共场所，监测系统主要有智能防爆安检系统、化学毒气监测系统、放射性物质监测系统等，特别值得指出的是对人员密集与疏散场所的预警监测系统。

此外，地下管线等有限空间作业的预测与监测同样重要。物联网技术率先应用于上述城

市系统中的公共安全管理，既可行又实用。物联网技术应用于我国公共安全管理上，覆盖范围可迅速加大。几年前，已经在一些局部场所有了很好的应用。可以断定，具有中国特色的物联网技术、制造与应用前景很好。

### 3. 基于云仿真的决策

安全是由安和全组成的。有些东西可能会引起公众的不安，比如小到机场内无人认领的包裹，大到城市里的储气罐等。如何做到让公众安心，并保证物品齐全，是城市公共安全管理必须解决的问题。传统的安全观念把重点放在全上。如今，借助物联网与计算技术，公共安全管理可以双管齐下，实现安和全。

一些特大型城市依靠人工管理或者视频系统等对公共安全进行管理的效率越来越低，特别是在非常态公共安全管理方面。非常态公共安全事件通常具有显著的突发性，比如恐怖袭击。当突发的小概率事件首次出现时，专家系统也无能为力，比如 2003 年突发的 SARS 公共卫生事件。

物联网技术、云计算和云仿真技术是紧密相关的，涉及海量数据的获取、大规模计算模型、动力学演变过程和海量数据挖掘等问题。

这方面的应用前景是很广阔的。比如，医生能够治愈 SARS 患者，却未必能判断 SARS 的流行趋势，而 SARS 病毒在潜伏期的高传染性与现代交通运输业的发达，对流行病学的一些传统理论和方法提出了挑战。人们可以利用高性能计算技术对各种假想的病毒及其传播特征进行数字仿真，并根据传染病动力学模型计算出病毒爆发的时间，为公共卫生安全提供决策依据。

如何有效、及时地感知 SARS 病毒，对物联网技术的应用提出了新的挑战。自来水消毒工厂、实验室、化工厂都离不开氯气，而氯气在第一次世界大战中被德国作为毒气武器使用。氯气有用但也有毒。因此，对氯气生产、运输和使用过程的监测非常重要，而对氯气泄漏造成的危害的模拟、评估和决策参考同样重要。人们可以借助物联网实现对氯气生产、运输和使用过程的全程监控，依靠云仿真技术对氯气泄漏造成的危害进行模拟、评估。

总之，城市管理是一个复杂的系统工程，只有把物联网技术与城市的各种基础设施融为一体，并与城市的常态和非常态管理系统相结合，同时与云仿真、云计算技术相结合，才能使城市管理者有效地进行城市日常管理，从容应对各种突发事件。（本文摘编自《物联网与城市管理》，作者丁辉，原载于《中国计算机报》2010 年第 48 期）

## 基于善治理念的物联网措施

物联网产业将是大规模的产业，也是一把“双刃剑”。它在推动经济和社会发展的同时，将对公民个人隐私保护和国家安全提出新的挑战。国家安全和个人隐私保护是物联网发展应该着重解决的问题，但相对于个人信息，更严重的是国家安全面临更大的威胁，因为物联网涵盖的领域包括电网、油气管道、供水等民生和国家战略，甚至包括军事领域的信息与控制。在物联网整个研究、发展、应用中，我们都要把安全放在首位。但安全问题是一个过程性的问题，随着应用的深入，问题将不断出现，因此物联网的完善是一个长期的过程。

政府应该未雨绸缪，积极采用技术、法律、行政、经济等手段，严防物联网泄密，调节物联网引发的新的社会关系和矛盾。本文认为，公共管理应着重从以下几个方面进行改善，以达到物联网应用发展与公共管理的善治。

1. 进一步强化政府自组织管理机制。2010年6月23日，温家宝总理主持召开国务院常务会议研究部署要“进一步推进依法行政工作，要加强和改进制度建设。要高度重视事关经济社会运行和政府管理全局的基础性制度建设。”这就要求各级政府的工作应该以让人民满意为前提，积极适应物联网发展的新要求。而政府此时必须创新公共管理模式，打破不同利益主体的制度界限，重新调整利益和成本在社会不同主体之间的分配格局，重新完善政府和社会的边界，进一步厘清不同社会主体和经济体之间的责任和义务关系。

2. 需要新技术层面和政策方面的呼应。物联网的价值在于网络。传感是容易的，但是感知的信息如果没有一个庞大的网络体系，不能进行管理和整合，那这个网络就没有意义。因此，建立一个全国性的，庞大的，综合的业务管理平台，收集各种传感信息，进行分门别类的管理，进行有指向性的传输，这是一个大问题。一个小企业甚至都可以开发出传感技术，开发出传感应用。但是一个小企业没有办法建立起一个全国性高效率的网络。没有这个平台，各自为政的结果一定是效率低，成本高，很难发展起来，也很难起到效果。至于智能交通、物流乃至所谓智能电网，可能并不是取决于物联网技术，而更多的取决于政府的公共政策和产业管理模式的变革。

3. 必要的法律、行政、经济等手段干预。物联网的发展应用，需要新的法律、行政或经济手段进行必要的干预，以促进公共管理的善治。比如涉及民生的所谓医疗物联网的应用，这可能涉及到医疗终端的安全认证、患者信息的安全保密、不同医疗机构之间信息的共享和数据有效性的一致性认证等多种问题。而这些，就非物联网的具体技术能够解决的，必然需

要卫生医疗系统从医疗设备制造到患者诊疗模式的一场深度的管理模式的变革。它要求公共管理模式的创新，包括其经济运行管理、社会运行管理、市场管理等各个方面。

4. 充分开发与利用物联网人力资源。2010年5月26日，胡锦涛总书记在《全国人才工作会议的重要讲话》中强调指出：“人才资源是第一资源，人才问题是关系党和国家事业发展的关键问题，人才工作在党和国家工作全局中具有十分重要的地位。”在物联网发展中，人力资源仍然是第一资源，而且是公共管理模式变革中的最重要的资源。为此，大力开发物联网方面的人力资源，对于运用物联网技术参与公共管理，有着极其重要的意义。

5. 提高人们社会道德之文化自觉。“文化自觉”是我国已故著名的人类社会学家费孝通先生早在1997年就提出至今仍然倡导的思想行为自觉概念。文化自觉是适应当今时代的要求，面对新时期新阶段对我们每个人提出应肩负社会历史责任的一种自觉要求。“文化自觉”是指“生活在一定文化中的人对其文化有‘自知之明’，充分认识、明白它的来历、形成过程、所具有的特色和发展的趋向。自知之明是为了加强人们对社会转型的自主能力认识，取得决定适应新环境、新时代文化选择的自主地位。在物联网应用发展并参与的公共管理中，提高人们社会道德之文化自觉，就是要求人民群众要弘扬自知之明精神，以道德的尊严约束自己和他人的不良行为，由不自觉向自觉迈进，再由自觉向更高自觉迈进，以实现人与社会的全面发展。

总之，物联网是生产社会化、智能化发展的必然产物，是现代信息技术与传统商品市场有机结合的一种创造。（本文摘编自《物联网发展与公共管理的善治》，作者董立人，原载于《行政与法》2011年第1期）

（本栏编者：张阳 联系方式：[091017001@fudan.edu.cn](mailto:091017001@fudan.edu.cn)）

## 人物·孔子

### 孔子生平简介

孔子，生于公元前551年，春秋战国时期的鲁国邹邑人（“邹邑”是现在的山东曲阜）。父亲叔梁纥是位著名的勇士，母亲名叫颜征。传说孔子的父母结婚后，迟迟没有怀孕，因为孔子的父亲娶颜征为妻的时候已经66岁高龄了。尽管叔梁纥年事已高，可他还是希望有个儿子。于是，夫妻二人到尼丘山去拜佛求子，后来颜征真的有了身孕，所怀的正是孔子。叔梁纥为了感谢神灵，给他儿子取名为“丘”，字“仲尼”。

孔子三岁的时候，父亲就不幸病逝，母亲带着他回到娘家，生活极为贫困艰苦，在他 17 岁的那年，母亲也因长年操劳而在心力憔悴中去世。长大后，孔子给人以敦实勤勉的印象，因为家境贫寒，所以什么样的工作都做过，做什么都兢兢业业，做粮仓的管理员的时候，从来都不会弄错数据；管理家畜，那些家畜也会长得很兴旺。不过，孔子并没有终生从事这些职业的打算，早在 15 岁时他就立志要做一个大学者，所以，只身前往周国，拜学问高深的老子为师，学成之后又回到了鲁国。

孔子在 27 岁那年，开始开办私立学校，广收平民子弟为徒，取得巨大成功，在他教过的三千学生中，有七十二位学问高深的贤士名流和权倾一时的高官显贵。在他三十岁左右的时候，终于获得一定的社会声誉和地位，所以他称三十岁为人生的“而立之年”。

孔子是个亦官亦学的人，仕途不如意时他就暂时退隐，专注于做学问，著书立说，编撰历史和诗经，但在更多的时候，他是个忙于政治实践的人。对于人生价值的追求，是他矢志不渝的事业。可惜孔子生活的年代政治环境很不稳定，诸侯之间为争夺领土和霸主地位，互相攻战，诸侯国内部权贵也争权夺利，流血冲突层出不穷，一心向善的孔子在政治实践中的追求常常碰壁。孔子在他三十五岁那年，到了齐国做了高昭子的家臣，希望能够有机会得到齐景公的接见，本来齐景公准备封孔子一块领地，却被晏婴的谗言给搅黄了。后来回到鲁国，由于奸臣季氏当道，所以一直仕途不得志。

直到 51 岁的那年，孔子才得到鲁定公的重用。有了一定的政绩后，由于他国的恐惧和嫉恨，再加上与鲁国权贵季氏不和，孔子不得不结束他的政治生涯，从此过着游历天下、纵横四海的浪迹生活。孔子的这一行为很是独特，从中也表现出了一个政治家应有的品格，而不像一般政客一样，并无高尚的政治原则和抱负，乐于官场逐利享乐，毫无天下公心。孔子愤然离开鲁国，就是因为齐国慑于鲁国日渐强大，所以想办法来离间鲁国，送了一个女子乐队给鲁国，鲁国的权臣季氏竟然接纳了女子乐队。

孔子晚年回到鲁国，很受尊敬，此时的他专心于学问研究。随着唯一的儿子鲤和得意门生颜回的相继去世，以及爱徒子路在卫国政变中遇害，孔子精神上受到了重大打击，于公元前 479 年逝世，享年 73 岁。孔子逝世后，鲁哀公为其举行了隆重的葬礼，很多人在孔子的故居周围搭设茅棚，住在里面，为孔子守孝。孔子的故居也改为孔庙。孔子的学说也被奉儒家的经典。在 1939 年，为了纪念这位旷世伟人，国民政府教育部曾以他的诞辰日——8 月 27 日为中华民国的教师节。

### 孔子谈学习：“君子谋道不谋食，忧道不忧贫。”

作为教育家的孔子，非常重视学习，于人于己都是如此。

他的儿子伯鱼也是他的弟子，有人认为伯鱼肯定能够得到更多更好的教诲，于是乎，有个叫陈亢的人问伯鱼：“你从父亲那里得到过特别的教诲吗？”伯鱼说：“没有啊。有一次，我父亲一个人站在那里，我经过他身边的时候，他问我学《诗》了没有，我说没有，他就批评我说‘不学《诗》，就不会说话’（不学诗，无以言），我退下后，就开始学《诗》。又有一日，他问我学《礼》了没有，我说没有，他就说‘不学《礼》，就连可以安身立命的东西都没有’（不学礼，无以立），于是我又开始学习《礼》了。除了以上两件事情外，我没有受到父亲什么特别的教育。”

孔子不仅这样教育晚辈和学生，他自己就是非常勤奋好学的典范。为人一向谦虚谨慎的孔子说：“我也并不是生来就懂得道理的，但我喜欢先贤的学问，所以非常勤勉地去学习它、掌握它（我非生而知之者，好古，敏以求之者也）。”孔子学习是如此的勤奋，以至于发奋读书的时候连饭也忘了吃，在学习中怡然自得，忘记一切忧愁，似乎连岁月的流逝都忘记了（发愤忘食，乐以忘忧，不知老之将至云尔）。他这种勤奋学习、追求真知的精神，尤其体现在他的“朝闻道，夕死可矣”这句话里，为后人所称道。

既然连孔子这样的圣贤之人，也认为自己并非生而知之，而是通过后天的学习才拥有了学问，对于世上的绝大多数人而言，“学习”确实是自我提高和发展的唯一出路。孔子是如此的重视学习，以至于会根据人们对学习的态度将人分四个等级。他认为“生来就懂得很多知识的特别智慧之人，是第一等人；主动通过学习才能掌握知识的人，属于第二等人；那些心存疑惑、身陷困境之后，才想到要学习的人属于第三等人；至于那些心存疑惑、身陷困境还不知学习的人，则为最下等的第四等人（生而知之者上也，学而知之者次也；困而学之，又其次也；困而不学，民斯为下矣）。”

在强调学习的重要性的同时，一生追求正义事业的孔子，对学习的目的也十分讲究。虽然一个人学业上的成功，会在客观上改变一个人的物质生活，但孔子并不主张出于功利的目的而学习。

他曾经不无抱怨地说：“古代的学者学习是为了提高自己的修养和能力，而当今社会的一些求学的人，都是为了功利的目的而来（古之学者为己，今之学者为人）。”面对这种社会现象，孔子语重心长地说：“当今社会的一些求学者，在德行修养上已经不及古代的求学者，而



德行一旦丧失，学问也就无法得到传讲，即便明白了一些道理，也不能真正地去追求它，即便认识到了自身的不足之处，也不能真正做到更改，这就是我对当世学风的担忧啊（德之不修，学之不讲，闻义不能徙，不善不能改，是吾忧也）！”孔子的这种为学的态度，值得我们好好反省，因为现代人的为学态度太过于急功近利，求学者的学习，已经如同匠人学艺一样，而事实上，这两者是存在着本质区别的。匠人在作坊里是为了完成自己的制作，有贤德的求学君子在学堂里应该是努力探求真理的奥秘（百工居肆以成其事，君子学以致其道）。所以，孔子提倡大家出于对知识本身的热爱而去努力学习，而不是为了功利的目的，虽然学业修成正果可能在客观上带来物质收益，但是，这并非是学习本身的目的，但凡学有成就者，都是在知识的海洋里遨游，乐在其中的人，所以孔子说：“对于知识，懂得它的人，不如爱好它的人；爱好它的人，不如以此为快乐的人（知之者，不如好之者；好之者，不如乐之者）。”

出身贫寒的孔子，也善于处理学习与生活的关系。虽然学习是需要付出大量的物质和精神成本的，但是，它却有着长远的效益。

无论是在孔子所处的年代，还是当今社会，都有很多生活条件不是很好的人。身处贫穷，生活压力沉重，怎么求学呢？由于孔子自己出身贫寒，所以，他很能体会这些平民子弟的生活辛酸和求学的不容易，但他同时也认为人穷不能志短（三军可夺帅也，匹夫不可夺志也）。即时身处贫困，也应该有着乐观主义精神。孔子的学生中也有很多家境贫寒的，如：颜回。他说颜回吃着粗茶淡饭，住在简陋的巷舍，依然能够苦中得乐，真是贤德（贤哉回也！一箪食，一瓢饮，在陋巷，人不堪其忧，回不改其乐。贤哉回也）！

孔子认为有贤德的君子 and 一般人的区别就在于，君子能够安贫乐道，即使处于困境，也依然不会放弃自己的追求。有一次，孔子带着弟子们走到一个地方，随行的弟子都生病了，其中一个弟子很着急，问孔子说：“难道君子也有穷困潦倒的时候？”孔子说：“君子在困境中依然能够坚守德行，而小人在穷困中则会放纵行乱（君子固穷，小人穷斯滥矣）。”从而告诫自己的弟子，无论何时何地，都要矢志不渝地坚持自己的追求。作为一个真正的有贤德的君子，一定会“不贪图饱食终日，不贪图安逸的居所，对事情反映敏锐快捷，言语却慎重得略显木讷，向有学问的人学习，这才是真正的好学（君子食无求饱，居无求安，敏于事而慎于言，就有道而正焉，可谓好学也已）！”。

孔子要求大家能够耐得住贫寒，并不意味着主张大家永远都生活在贫困当中，而是他认为只要坚持勤奋不懈地学习，贫困就是暂时的，学习本身会改变人的命运。所以，他说：“真正有贤德的君子，追求的是真理学问，而不是追求食物，如果仅仅是追求食物，那么就算你

自己亲自耕种了，也可能遭受饥饿。相反，如果你勤奋好学，追求学问上的长进，优厚的俸禄自然就在其中了，所以说，真正的君子担心的是自己学业不好，无法掌握高深的道行，而不担心自己的贫困（君子谋道不谋食。耕也，馁在其中矣；学也，禄在其中矣。君子忧道不忧贫）。”

孔子同时还非常注重积累学习经验，强调独立思考和师承学习之间的关系。

孔子认为独立思考与师承学习之间是相辅相成的。他说：“我曾经终日茶饭不进、夜不成眠地苦思冥想，却没有什么收获，还不如开卷学习，向他人求教来得有收获（吾尝终日不食，终夜不寝，以思，无益，不如学也）。”所以，人只有互相交流，才能在学识上有所长进，这一方面可以通过书本向前人学习，另一方面可以和周围的学友师长交流学习。当然，个性化的思考也是很重要的，如果只是一味地向别人学习，而不进行思考，就会产生很多疑惑；而一味地思考，却不知道学习，就会让自己变得倦怠而毫无收获（学而不思，则罔；思而不学，则殆）。

孔子非常强调将“学”和“思”结合在一起。流传甚广的关于他学琴的故事就能体现这一点。孔子曾向师襄子学琴，一首曲子弹了十几天还没有停下来。师襄子便对他说：“你可以学新的曲子了。”孔子却说：“我虽然学会了乐谱，却没掌握技法。”过了些时候，师襄子再见到孔子，发现孔子还在弹那首老曲子，就说：“你已经掌握了技法，可以学另一首了。”孔子又说：“我还没有体会到曲子内所包含的思想感情。”又过去了几天，师襄子对孔子说：“现在你已经体会到其中的思想感情了，这一下应该学新的曲子了吧。”孔子说：“我还不知道作曲者是个什么样子的人。”再过一些时日，师襄子再次看到孔子时候，只见他神情庄重，遥望着远方说：“我已经知道作曲者的样子了，面孔黝黑，身材高大，目光深邃，有王者气度，非文王莫属。”师襄子大为惊诧，因为这首曲子正是《文王操》。由此可见，孔子对待学习是何等的精益求精，并且紧密地将“学”和“思”有机结合起来。约翰·洛克说“阅读只是用堆积的知识来充实大脑；只有思考才能使我们读过的东西真正成为自己的”，所强调的也是同样的道理。

孔子作为一个有着杰出成就的教育家，一个满腹经纶的大学者，自然拥有丰富的治学心得。《论语》还记载了很多他向自己的弟子们传教的学习经验。

比如，在学习内容的选择上，他认为一定要慎重，要学习一些健康有益的知识，如果内容选择不正确，就会产生南辕北辙的后果，贻害终生（攻乎异端，斯害也已）。

在师从的教师选择上，他自己虽然没有固定的老师，但他向一切人学习长于他的地方。

有一次，一个叫做卫公孙的人在朝廷上问孔子的弟子子贡：“孔子是从哪里学习的？”子贡回答说：“文武之道，不会明白地显示于世间，关键在于人的自身追求。对于同样一件事情，有贤能之人能够从中看出大道理，而没有贤能的人就做不到这一点，天下之事莫不蕴涵着文武之道，孔子哪里不可以学呢，他又何必要有固定的老师呢（文武之道，未坠于地，在人。贤者识其大者，不贤者识其小者，莫不有文武之道焉，夫子焉不学，而亦何常师之有）？”孔子自己也主张，平日里，见到一些贤能的人，就应该向他看齐，看到不具备贤德的人，也要扪心自问（见贤思齐焉，见不贤而内自省也）。

在具体的学习方法上，孔子强调复习的重要性。在他的这种教化下，有些学生因为自己还没有将学到的东西消化好，所以很害怕学新的东西。学生子夏这样要求自己——每天都要温习自己可能遗忘的知识，当月掌握的知识绝对不能有所遗忘，只有这样才能称得上是好学（日知其所亡，月无忘其所能，可谓好学也已矣）。

在具体的学习态度上，他要求学生诚实，知道就说知道，不知道就承认不知道，不要掩饰自己的无知，这才是真正的智慧（知之为知之，不知为不知，是知也）。而且，一定要能够做到不耻下问。凡事多问为什么，不知道问为什么的人，就令人不知该如何是好了（不曰“如之何，如之何”者，吾未如之何也已矣）。要有一种敢于坚持真理的执着精神，如果自己坚信是正确的，即便是和老师的观点相冲突，也不必谦让（当仁，不让于师）。

孔子非常重视学以致用，他所主张的学习并非是要培养出孔乙己和范进式的迂腐书生，而是希望大家通过学习让自己成为真正有用的人才。《论语》的开篇第一句就说：“学有所成，同时能被时世所采纳和实践，难道不是一件很快乐的事情吗（学而时习之，不亦说乎）？”所以，孔子主张在人们在工作实践之余还有闲暇，就应该随时加强学习，以不断地提高自己的实践工作能力（行有余力，则以学文）。他总是主张学习必须紧密地和实践结合在一起，学习是为了实践和报效社会，而且在实践之余，继续加强学习，使得工作实践和理论学习相得益彰。

孔子说：“多闻，择其善者而从之；多见而识之；知之次也。”也就是说，要博闻强识，多向他人学习，多向实践学习。对于只知道苦读圣贤之书，却没有实践能力的人，孔子认为他们虽然熟读诗书，但让他们去管理政务，却不能做到通达；让他们出使四方，却不能应对外交事务。这样的人书读得再多，又有什么用呢（诵《诗》三百，授之以政，不达；使于四方，不能专对；虽多，亦奚以为）？

孔子这样要求大家，同时他自己也做到了。他不但是个学习勤勉的人而且是个能够学以

致用，具有出色管理才能、精于实践的政治家。以孔子救火为例，对于孔子的经世才华，我们也就可以达到窥斑见豹的效果。

有一次，鲁国的养马场发生火灾，孔子急速赶到现场，当时火已被扑灭，救火人员正在外撤离，孔子就向所有救火人员鞠躬，表示敬意和感激，其表现出的虔诚和对生民生命财产的关怀，赢得了世人的好感。还有一次，鲁国国都附近山林失火，火势直逼国都。鲁哀公急忙率领军队前往扑救，但是，到了现场后，却有人没有积极救火，而是去追逐逃窜的野兽。孔子认为造成这种现状的主要原因是赏罚不明。鲁哀公接受孔子的建议，下令“凡见火不救者，以放火罪论处，救火有功者奖”。结果，大火很快就被扑灭。再有一次，鲁国一个马棚失火，孔子到火灾现场后，没有问马的损伤情况，而是先问烧着喂马的人没有，这种人本思想，令百姓深为感动。

虽然孔子主张学以致用，而且认为学有所成并能适时所用是一件很快乐的事情。可他同时也认为，虽然学业是自己所能专心应对的，而学识能不能为时世所接纳和实践则要另当别论。在这种情况下，就要做到即使不被世人了解和接纳，也不要有任何的愠怒情绪（**人不知，而不愠，不亦君子乎**），不要总是担心和抱怨人家不了解你，感觉到郁闷，而应该担心自己是不是真正具有贤能（**不患人之不己知，患其不能也**）。真正的贤明君子并不担心人家不了解自己，而是担心自己不能了解别人（**不患人之不己知，患不知人也**）。而且，作为一个有理想、有抱负的人，也不应该因为自己一时不为世人所理解和接纳就气馁，应该有一种孜孜以求的实践精神。和氏献璧的故事，反映的也就是这个道理。

孔子的这种执着的精神可谓是路人皆知。有一次，孔子的弟子子路投宿在石门这个地方。早上，负责开门的人问子路从哪里来。子路说从孔子那里来。这个负责开门的人就说：“是不是那个明明知道做不到，却仍旧孜孜以求的人啊（**是知其不可而为之者与**）？”这位门人，并不能理解圣贤看待世事的本心。孔子所拥有的是在任何时候都不轻言放弃、为了美好的目标孜孜以求的精神，也是一个求学者应有的社会责任心。

通过孔子的思想和他本人一生的实践经验，我们可以知道，学习对于一个人的人生价值是何等重要。孔子本来出身平常人家，幼年丧父，靠的是勤奋学习，锻造了高尚的品格，拥有出众的经世才能，然后才得以在乱世中治学为人，受人敬重，并不失时机的参与政治，造福于民，从而成为万世之师表。

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

## 对话中美关系全国委员会主席爱德华·斯坦菲尔德<sup>①</sup>

中国的崛起究竟会不会威胁西方？这样的质问，无论中国官方和民间如何化解，总面临着自说自话的尴尬。这一次，一位西方学者站出来大声说：中国的崛起不会威胁西方。而且论证翔实，因为中国正在融入西方的游戏中去。

日前，麻省理工学院斯隆商学院政治系副教授爱德华·斯坦菲尔德（Edward Steinfeld）携新书《融入我们的游戏：为什么中国的崛起不会威胁西方》访问中国上海，曾经十多年前在南京大学工作过5年的他，对于时常浮现于西方的“中国崩溃论”以及“中国威胁论”都予以驳斥：那是危言耸听的，完全言过其实。

在很多人看来，中国的崛起都毫无疑问地意味着西方社会，尤其是美国的衰落。其实事实并非如此，斯坦菲尔德在这本书中写道：总而言之，中国的崛起将会使美国受益。他认为中国的发展将有助于增强美国的商业霸权，因为（正如该书标题所言）中国正在逐渐融入到西方的游戏当中。

在斯坦菲尔德看来，通过自身与西方社会经济秩序的一体化，在尝试实现国家现代化发展理想的过程中，中国正在不断遵照西方的规则参与游戏，这将会持续强化西方世界的公司和监管机构的支配地位。中国的发展从源自外部世界的影响中受益匪浅，但同时也遭到极大的破坏。中国已通过多种方式将其国内经济和国内机构的改造移交，或外包给国外的公司和国外的政策制定当局。眼下对于中国公司而言，在参与全球化生产的同时也意味着他们需要遵守国外的种种规则。

在该过程中，外国可以有选择地改革中国国内工业，并根据特定的国际需要加以重组。例如，加入世界贸易组织后，企业间的自发竞争迫使成千上万家国内企业重组，也一并取消了“铁饭碗”的终身制。在融入全球生产体系中后，生产商们将接受国际质量标准的检验和外国媒体的监督。在外国股票交易所上市的公司则要接受海外监督机构的严格监控。

这本书还认为，就本质而言，正处于现代化革命巅峰的中国正在做一件空前的大事，它正在参与发达国家的游戏。中国在世界舞台上扮演的是“最佳配角”。作为一个低成本的大规模商品供应商，中国为“主角”发达国家们创造了大量机会去专注于知识的创新和再造——这比商品制造更难以复制。

---

<sup>①</sup> 本文由《第一财经日报》记者田享华提供。

担任中美关系全国委员会主席的斯坦菲尔德，正领导 MIT 的中国项目组，对中国国企改革、能源问题等关键课题都有深入的研究。斯坦菲尔德认为，中国在世界舞台上扮演的是“最佳配角”。作为一个低成本的大规模商品供应商，中国为“主角”发达国家们创造了大量机会去专注于利润最高的知识创新和再造——中国的经济增长主要凭借的是“投身全球化生产”巩固自己在全世界劳动分工中的地位，而美国等发达国家则在该基础上进行着技术创新和商业创新。

在记者专门访问他时，他说他想传递给西方社会“中国是美国等国经济增长的助力器”的信息：“你们可以攻击中国的货币政策，可以攻击中国的贸易赤字这样的问题，但不要忘记，在整个世界贸易这一支舞当中，中国也是很重要的参与方，两个人才能跳。与中国之间的这样一种关系，美国经济运作是获益良多的。”

**田享华：长期以来，有各种关于“中国威胁论”的言论在流传，同时也存在“中国崩溃论”，你认为这些矛盾言论产生的原因是什么？**

斯坦菲尔德：我不知道你指的是哪些特定的理论或作者，但我也觉得有许多由国际人士所发表的有关中国的潜在威胁或崩溃的激进言论。我通常认为这些观点是危言耸听的，完全言过其实。

中国，同许多国家一样，特别是那些在其境内引起重大的社会变革的国家，面临着许多内部问题和挑战。有人会有点天真，暗示中国已经以某种方式解决了所有问题。似乎在 20 年前就已步履维艰的问题在很大程度上已经消失。现在，又出现了新的问题。在每一步，都会有观察员分析说中国已接近崩溃的边缘。但到目前为止，仍没有崩溃。我想，解释它为什么没有崩溃要比解释它将来为什么可能会崩溃更为有趣。预言崩溃的这么多人没有看到他们的预言成真，说明他们并不了解中国的发展进程。

关于潜在威胁论，我对这个危言耸听的观点同样是持怀疑态度的。任何国家的经济增长，以及由此延伸到的国力，构成了对国际体系的挑战。不过，在中国这样的国情下，我觉得所面临的挑战是相当适度和温和的。在某种程度上，由于今天的技术性质（如何生产商品的性质），中国通过使其附于全球化的生产体系中而得以增长。这与日本和韩国 20 年前的发展模式大相径庭。也就是说，中国通过使其附于全球在生产方面的分工而获得增长，并将继续增长。为了参与这一分工，而且比许多其他发展中国家更有效地参与，中国不得不越来越多地改变其国内制度，与全球规范保持一致。实际上，这就意味着，中国作为一个经济和社会实体，已经是现有的全球秩序的主要利益方。这并不是说，全球秩序将不会发展，或者说中

国不希望随着时间的推移将具有更大的影响力。而是说，如今并不是通过试图推翻现有的全球秩序来服务于中国的利益，而只是更多地参与其管治。

如果在三十年以前，美国或欧洲的人们被告知，他们有一天会和已经在全球秩序中扮演重要角色的中国一起工作，那些人会觉得这是一个梦。然而今天，这一梦想已基本实现。我们应该拥抱自己的梦想，在庆祝它实现的同时，我们要认识到，仍有许多挑战有待解决（如东北亚和东南亚的领土争端、全球环境问题、全球对核扩散的忧虑、朝鲜半岛关系管理等）。

**田享华：如果中国有威胁论，你觉得中国从哪些方面会威胁到西方，尤其像美国的经济大国，哪些会对他们产生比较大的影响呢？**

斯坦菲尔德：的确有这样一种中国威胁论的声音存在，在西方、欧洲、美国是有这样一群人他们觉得中国对于世界经济来说是一个很大的威胁。有一群人的确是有这样的观点，但是他们其实鼓吹中国威胁论是为了满足自己的利益，他们可能有一些经济利益或者政治因素考虑，如果他们宣传中国威胁论，对于他们自己的经济利益来说，对于他们政治资本来说就有一个提升作用。刚刚所说是一群人，另外一群人并不是出于自己的目的和利益是这样说，但是从他们的观点来看，他们的确也把中国视成世界上的一种威胁。谈中国威胁论其实分成两种不同的派别，一种为了自己的利益，一种就是觉得中国有威胁。所以我这本书其实是为了第二群人写的，就是第二种人，经过他们自己思考他们觉得中国是一种威胁，我提出一点意见。事实上我觉得刚刚你提的问题当中有一点我想指出，其实在全球经济运行当中各个国家都有参与，即使有一些纷争或者挑战性的观点是很正常的，永远存在这种纷争的。在现在世界当中各个国家因为政策不同，所以国家与国家之间的纷争是很正常，英国和美国有矛盾，日本和德国有矛盾，德国又和美国有矛盾，所以有人提出中国威胁论也是很正常的。

美国人是怎么看待中国问题呢？他觉得我们和日本、德国、英国都有矛盾，但是我们要解决这个矛盾，我们还可以坐下来谈，桌子上放的我们之间共有的利益，我们大家也都是看得到，我们有很多共同的利益牵扯在一起。我自己的理解经过我过去 20 年研究中国各种各样的问题，我发现其实中国经济从底层往上来说，因为中国在制造生产业是很强，所以通过这样的发展，通过生产制造对于世界的贡献，中国其实也在所谓的美国、其他一些国家他们坐下来谈的桌上，放了自己很多利益在那边，中国也是被牵进全球经济共同发展当中。中国其实和整个谈判桌有紧密联系，这也就是为什么现在中国政府，包括中国的企业、人民也是很希望自己能够在这张桌子上有一个椅子、座位，可以坐在那边，可以与世界上其他的国家一起谈。

我要告诉我的读者是什么意思呢？很多人认为中国是一个威胁，好象中国自己强大就要另开一桌自己去谈，但是其实并不是这样，中国的商界也好，社会方面工作群体也好，政府也好他们都是希望能够参与现有的这一桌，在这个桌上有一个座位，而不是说自己去另外开一个局。

**田享华：**具体而言，西方对中国崛起带来的威胁自然也包括了对它能源巨额消耗的担心，最近国际能源署披露中国是全球能源消费第一的国家，和美国已经差不多。你怎么看待目前中国在节能环保领域做的努力，以及它目前不断面临国际上关于低碳和环保方面的指责和压力？

斯坦菲尔德：其实从我个人角度来看，所谓的碳排放总量，去研究这个其实是挺傻的一件事情。关键就是说如何使这样一个数字恢复到常态，就是说，你要如何去消除那些可能有的碳排放，而不是总在算碳排放会有多少。关键是我们要做的事情是让每个人都能够低碳生活，总体能够节能排放，而不是我们总在那边争论中国的排放比谁多的问题。如果换一个角度看的话，其实美国人均碳排放量还是中国人均碳排放量的5倍呢，这个又怎么说呢？

我们并不应该总是盯着中国说，你在哥本哈根上面不作为，或者是和美国有地缘政治的争端，不应该总是看这些问题，而是要看中国是不是的确在把一些高精尖的技术用在环保、用在节能上。一些最最高精尖的环保节能技术都是中国买来在用的，我们美国甚至都没有用，我其实很希望美国也能够像中国在这方面花很大的投资在自己国内做好这个事情。

**田享华：**中国确实需要也购买了外国的高精尖技术，许多西方国家也非常期望借此占领中国市场，但是他们对各种先进技术出口到中国总有疑虑和担心，并进行各种限制和阻扰，你对此有何看法和评论？

斯坦菲尔德：虽然在西方一些国家的政府都希望看到更多的商品出口到中国，他们还是会限制某些先进技术的出口，这是事实。就个人而言，我并不支持这些出口限制。我认为他们往往达不到他们所想要的效果（防止某些技术的传播），因为没有这些出口限制的先进国家的竞争对手，往往愿意将这些产品销往海外。它们还损害了有此类限制的各个国家的国内企业（技术出口商）。同时，我认为这个问题的重要性在中国往往会被夸大。换言之，受到限制的商品的实际数量少，而且如果完全取消出口限制，美国和中国之间的贸易平衡并不会受到显著影响。在某种程度上，我觉得这个问题的政治意义要大于任何现实的经济或商业价值。同样，我不认为出口限制就能确保西方安全，但我也并不认为它们会产生重大的经济或商业影响。



田享华：西方对华的一种批评还常常源于中国劳工将会不断抢走了他们的就业岗位，但是他们似乎没有看到中国劳工生产这么多高科技产品，但是工人们只能拿几美元，跨国公司可能拿了上百美元。比如 iPhone，老商务部长薄熙来也说过类似的例子，我们在大陆生产这么多产品，但是我们的工人可能只拿了 2 美元，100 美元是给苹果公司拿了，还有台湾的代工企业的老板拿了一部分。在整个生产链中，虽然中国也获利，但是只拿了一小部分，他们还是享受着低工资的待遇，而且从事着劳动密集型的产业。包括前段时间富士康的密集跳楼事件，都有类似的问题。你怎么看待中国一些产业的这种现状？

斯坦菲尔德：我是承认中国的制造商、中国的这些公司参与到这样的生产活动当中自己的获利是很有限的，是很小的一部分。但不是薄利就证明这个东西很低端。像台湾的一些代工厂，比如说富士康等公司，虽然他们获利很薄，但是他们要做的这个产品的量很大。

现在对于苹果公司来说，不可能因为富士康有跳楼案件，这个生产就不给他们做了，重新再换一个生产商，现在发展到苹果公司不能这样做的一个阶段。其实对于富士康这样的公司来说，现在如果要把他们的生产挪到越南或者其他劳动力更加便宜的地方也是不可能的，因为他们在大陆也已经培养了很多技工，包括很高端的工程师，都有在产品上面做服务。

现在的现实情况是，不仅仅是台湾的一些代工厂，包括中国大陆很多的设计企业，他们也已经朝价值链的上游在动了，已经参与到设计或者是很高精尖的组装工作当中去了。中国现在已经成为世界上最高精尖技术的一个最大的实验室，可以看到这些高精尖技术在这里被开发同时被使用，我对于中国的这些制造行业参与者和公司是很乐观的，他们都已经是积累了自己很多技术的工厂了。

田享华：您刚刚说了对中国一些产业很乐观，那么对房地产业是不是也乐观呢？它目前是中国社会比较纠结的一个问题，国家试图对它进行调控，很多国企也在拼命拿地，制造地王，我也问过不少房地产企业的老总，他们的获利非常多，但是另一方面，像中低收入家庭，包括像我这样的青年人如果凭借我们自己的收入是没有办法买得起房子的，现在两方的意见矛盾非常激烈，您怎么看待这个事情？

斯坦菲尔德：对于中国的房地产和美国的房地产之间有一定的共性。在美国也好、中国也好，在过去的 20 年到 30 年之间，我们两国的政策，在我们国内都是鼓励贫富差距的，也就是说让一部分人先富起来。

我要向美国的这些读者说明一点问题，中国和美国都有富人先富或者是房地产泡沫的现象，但问题在于中国的人多，而且中国的人均收入又比美国低，虽然都有这个问题，但是中

国这里的问题是更加严重的，因为中国个人的人均收入可能是美国的 1/15。又有这么严重的房地产市场，拼命涨价，有很多通胀的问题，所以说中国的问题是非常严重的。

无论是美国还是中国，人们通过这个问题意识到不仅仅是存在收入不平等，而且还存在机会不平等，到了这样一个程度的话，说明这个问题真的是严重了。这就需要中国政府自己国内出台政策取解决，这和国外的任何政策是没有关系的。

但是我现在也看到，中国政府在这方面还是有解决意愿的，至少也是公开承认这样的问题，也发了很多声音，包括我们起码要有一个近期的目标让人们有所指望，就是我现在能够买得起房子，就是说在渐渐解决这个问题。我觉得中国政府现在应该也有这样的意愿，使自己的汇率更加自由化，要更加灵活一点，因为长期来看，它是可以帮助中国政府缓解房地产的压力和问题的。

**田享华：**您刚才也提到，我们中美两国其实都有鼓励让一部分人先富起来的事情，您刚才提到了会有机会不平等，富二代跟官二代这两个概念您知道吗？我们可以经常在中国国内的网络等媒体上看到，这一群人会不断刺激我们同龄人的神经，但是美国哪怕是富二代也不会炫富，不会故意刺激穷人，不会故意打击那些机会比他少、财富比他少的，而中国有这种情况，而且在不断增多，这种矛盾也在不断激化，您怎么看待这个事情？

**斯坦菲尔德：**其实这不仅仅是中国的问题，在美国我们可能在不同的情况下也会有所谓的炫耀型消费这样说。其实在美国大家也都意识到在某些情况下，那些有钱人或者那些公司，他们确实是比一般的人更加有特权，无论是从法律角度来说还是从教育领域，或者是其他的一些机会，很多机会是向普通人关闭的，但是对于这些有钱人，对于这些势力很强的公司来说就不是这么一回事了。所以在美国其实大家在金融危机的时候也是心理觉得非常委屈的，因为老百姓觉得金融危机造成了我的房贷没法还，这些痛苦都要我自己来承担，但是你们这些银行家拿着政府的钱反而倒是一点事都没有，所以当时公众群体还是非常愤怒的。

其实中国这里的问题可能要更复杂一点，因为中国以前还是国有经济、计划经济，现在转型到市场经济，这当中带来的很多遗留问题也是中国特有的。其实我觉得现在中国从计划经济体转型到市场经济体，整个这个过程当中也导致了公有、私有财产分界并不是那么清楚，而且是越来越模糊，而且这个模糊程度反而要胜于美国社会。其实从这个角度来说，这样的情况对于中国的政府应该是一种激励，激励他们能够尽快从这些商业运作或者是经济运作当中抽身，不要再把自己的国有财产和商业财产混为一谈，因为有这样混沌的局面，政府要解决这个问题。但是大多数美国人又不理解这一点，中国政府要从它的整个经济运行直接运作

当中抽身出去，然后取而代之的是它设计出来的一套非常复杂、非常有效的规范系统，或者那些规范或者是那些法律法规，靠这些东西来引导整个市场经济的发展，或者起码给一些规则。但整个这个过程是非常困难的，抽身很困难，提供一套替代的规则更加困难。整个困难有好几重，首先一重是政府对于经济运行的主导权、主控权要退出，要把原先的一些特权也去掉，但是整个过程又必须非常平稳地进行，不应该造成任何的社会动荡，然后取而代之的那套法规法律、那套法则又要是有效的，所以是三重的困难。

田享华：但是中国跟美国确实有一个很大的不同，我们可以不喜欢小布什的政策，我们也不喜欢格林斯潘，所以我们可以把他换掉，但是我们没法换掉中国的这些决策者，民众的愿望受到压抑，没有办法让执政者按照我们的意愿去执行政策，至少我们没有选票这个东西，现在僵持在这个地方，所以我们现在各种群体性矛盾事件频发，如果这样的矛盾不断发生，可能会影响到政治的稳定、经济的稳定，然后就可能会恶性循环。

斯坦菲尔德：我非常同意你的观点，我写这个书也是有另外一个目的，现在在世界上很多人都有这样一种错觉或者是犯这样一个错误的观点，他们认为中国的经济发展是很快的，但是中国的政治转变和变革完全没有进行，很多人有这样的错觉。但是我自己是感觉到，在过去 20 年当中，在中国的社会层面、政治层面还是有很多变革的，我在这里并不是说要去去做任何的判断或者评价说这样一个政治变革是好的还是坏的，是足够的还是不够多，我只是说随着中国经济在过去 20 年的不断发展，政治变革也是在进行中。

我 89 年在南大的时候可以说也是单位下面一个很正统的职员这样一个概念，当然我是老外，可能我的一些待遇不同，但是基本上单位还是很正统的一个单位，我看到我的很多同事他们被分配工作，被分配到宿舍，他们之间的社会互动和社会沟通也是很符合单位的规则，就是在这样一个条框当中。事实上单位就是一个小社区，但是它有很多规则和规矩，从上到下垂直的又是等级分明，所以基本上这样一些规矩和规范会把你逼疯的，这是从我老外的角度来看。所以我觉得我们看到这个问题也要从多个角度，你刚刚所说的我觉得都没错，中国没有选举，上面的领导也不能把他选掉，但是至少我们的政治氛围当中，单位这个概念没有了吧，所以社会还是在不停变化的，这种政治的变革还是存在的。

我在这里并不是要给中国对外描绘一幅非常美好的图景，其实我写这本书的目的并不是这样，我只是要通过我的阐述说明，中国现在因为一些政治的不经意的或者是大家可能没有关注到的变革，现在我们可以看到，整个社会更加复杂了，人们之间的互动和以前也完全不一样了，同时也很多组群的讨论。这一系列更复杂的社会交往或者是社会生活状态会给政府

带来一定的压力，能够让政府意识到它现在没有办法再去给人民下命令了，而是要去回应人民的一些呼声和想法。所以我觉得中国和周边一些国家在政治变革或者政治发展方面其实是没有什么太大区别的，可以说整个变动也是很激动人心，而且也是很迅速的，基本上大家走的道路都差不多，因为周围的一些国家他们也是在变化当中。

我没有办法去预测未来，但是按照我过去的一些经验来说，往往到了一个僵局，大家不知道下一步会怎么样，或者说好像这样一个局进行不下去的时候还是会有下一步发生的，我是很感兴趣看下一步究竟会怎么样。

**田享华：中国实行市场经济后一直强调与国际化接轨，这就使得国有企业必须面对改革，比如像四大商业银行的改革，包括铁路局的改革，在未来发展道路上，中国国有企业改革是面临一个什么方向，我们的重点改革道路是什么呢？**

斯坦菲尔德：我觉得随着现在世界的变迁，我们光谈国有企业改革似乎显得没有必要，干脆从一个企业改革角度去看待这个问题，可能会更好。上世纪 80、90 年代所谓的国有企业改革更是一种企业本身的转变，它是印证了我们所有的公有制经济转换到市场经济的变革时期。现在中国已经是市场经济的环境了，所以说中国所谓这些国企他们面临的问题，正与全球市场上的企业他们面临的问题都是一样，因为大家都是市场经济的问题。

但是并不是说没有中国自己具体的问题与挑战，我在这里提两点中国国有企业他们面临的巨大挑战。我们可以来看一下能源行业，以他们为例来看一看。在这里我们不管谈哪家公司，是英国石油也好，美国石油也好还是中国石油公司或者中海油，随便谈哪家公司都一样，总是会有这样两个挑战面对他们。

第一个挑战，如何吸引保留住最高端、顶尖的人才？我们知道现在全球化去垂直化生产模式已经非常盛行，包括在能源行业也有这样的趋势，所以各个公司必须应对好这样的挑战，如何做好公司业务范围的规划，究竟一个石油公司他应该去搞钻探还是说去做炼油，还是更多应该做一些和金融期货相关的事情？它要有所为，有所不为，然后根据他定出来的战略，他在去寻找他要哪些人才，不需要哪些人才，人才的战略也是应该跟着企业的战略走的。对于各个企业来说，这是一个非常重要需要解决的战略问题，但也是比较困难。

对于中国这些国有企业来说，面临另外一个挑战，比如政府里面的一些高层，他们比较喜欢建立起垂直型的企业，希望看到自己国家的国企是很壮大很垂直型大企业，如果这个企业做的大，能够成为自己国家经济其中的一个支柱，或者是一个冠军有这样的地位，他们会比较高兴。他们制定出来的这些政策或者是这些计划要去推动国企朝一个所谓大而强的方向

去发展的话，其实这会打乱企业本身作为自己战略考虑有所选择。当然，不仅仅是中国有这样的问题，其实在国外也有很多这样的问题，一个公司战略是会受到政府对于国企这些政策的影响和阻碍。

**田享华：**在过去 2 年的金融危机中，中国实行的积极财政政策似乎支持经济保持高速增长。但同时也让原来转变经济增长方式的努力受到阻挡，您如何看待这种做法？接下来中国宏观经济的走势以及政策要如何调整呢？

**斯坦菲尔德：**当然，中国政府面临许多复杂的问题，例如刺激政策要保持多长时间，以及倘若经济过热已成为一个严重的问题（是否在膨胀的住房市场有所反映，产能过剩，或任何其他措施），则要在什么时候缓和投资。不过，我觉得令人印象深刻的是，刺激消费更多的还是针对基础设施最先进的技术，包括交通和能源生产。

毫无疑问，中国以前的经济增长，特别是涉及到重工业的增长，不仅导致总体能源消耗上升，也使能源强度升高。实际上，随着今天在中国部署如此多新问世的技术（包括高速铁路、高压输电、超临界燃煤等），中国坚持在增长的同时实现更高的能源效率的承诺。在这些技术中，有许多都涉及到国际商业伙伴关系。

从这个意义上说，有许多人可以受益。由于中国政府刺激消费，中国和海外企业合作伙伴在部署其技术的同时就在受益。普通的中国公民也会受益，因为对这些基础设施的投资将可能在未来数年内获得回报。最后，全球市场都在受益，因为中国已经成为最先进的能源相关技术的一个巨大的试验场，低成本生产的技术可以缓解全球对环境的压力。

此外，我更关心的是中国政府是否应继续对世界级的基建投入开支这样一个更长远的问题，它完全应该这么做，因为这已成为有效的环境政策和工业政策的一部分。同时，我相信政府会发现自己越来越受制于人民币对美元的有效钳制。我所想的不只是在未来升值，而是朝着更灵活的汇率制度转变，这种汇率制度将被证明有助于减轻经济过热的压力。

## 我思我在·大国外交与安全

### 中俄联合反恐的形势与对策

郑润宇<sup>②</sup>

苏联解体后，中亚地区成为伊斯兰世界新的政治和地理空间。从俄罗斯车臣高加索区域至中亚五国、伊朗、阿富汗、巴基斯坦、克什米尔及中国新疆部分区域的“中中亚”区域，

---

<sup>②</sup> 华东师范大学俄罗斯研究中心博士后。

近年来恐怖主义活动频繁，形成恐怖主义的“双月带”：包括从车臣到中亚到阿富汗和从吉尔吉斯、乌兹别克斯坦，阿富汗到克什米尔。其中“双月带”的交叉点在阿富汗和乌兹别克斯坦。国际恐怖主义和宗教极端主义势力浪潮般涌入，该区域内部恐怖主义和极端主义也在内外环境的催育下迅速滋生和蔓延。整个区域都为恐怖主义的形成提供了重要条件。同时，这些因素又被国际恐怖主义组织及其相应的武装力量以及伊斯兰原教旨主义组织所利用。在短短几年的时间里，中俄及中亚地区已与南亚、西亚和中东连为一体，成为国际恐怖主义和宗教极端主义势力猖獗活动的统一空间。活动在该地区并直接危害中俄国家安全的主要有恐怖主义、分裂主义和极端主义这“三股势力”，恐怖破坏活动呈现出以下明显的特点：

- 恐怖活动网络化。此区域的恐怖势力活动有明显的跨国活动特征。恐怖分子在中俄及中亚地区所有国家都有活动。各种形式的恐怖主义呈扩大之势，尤其以民族分裂主义和极端主义为旗号的恐怖主义活动最为猖獗。恐怖组织的跨国活动已经成为恐怖分子的一种基本活动模式。随着全球化及科技网络的发展，也为国际恐怖活动提供了便利的条件，恐怖组织之间跨国的相互勾结和相互联系日益增多，呈现的网络化态势。

- 恐怖势力原子化。由于近几年的反恐斗争，恐怖势力受到沉重打击。各股新旧势力目前在力量重组中，而又未完全定型。恐怖势力活动在整体上实行“网络化”的同时，恐怖活动出现“原子化”发展态势。在相互联系的同时又各自为战。

- 成员构成多元化。随着国际恐怖势力不断向中俄及中亚地区扩张和渗透，许多国际恐怖主义组织和极端主义势力参与其中，世界各地的恐怖分子潜入该地区，人员构成复杂多元化，不同国籍、不同种族、不同民族、不同身份背景的人员纠合在一起。其中既有中亚不同民族，也有巴基斯坦人、阿拉伯人、阿富汗人、克什米尔人、车臣人、新疆民族分裂主义分子。正因为如此，恐怖分子对区域安全破坏的范围和影响力不容忽视。

- 与犯罪组织共生化。在中亚地区的恐怖组织具备当代恐怖组织的一大共性，即犯罪团伙网络与恐怖主义网络紧密相关联。尤其是贩毒、跨国秘密融资的紧密联系形成共存共亡的关系。以往他们相互间只是偶尔有联系，往往仅就一些具体的问题、具体的利益进行一些临时性的协调。但是，目前我们可以发现由于共同的利益、共同的手段、共同的意识形态，他们越来越多地表现出共生现象，使两者之间的关系更加紧密。他们联手实施恐怖活动的可能性越来越大，并且在此过程中两方面的角色也很容易互相转换<sup>③</sup>。

- 以宗教和民族自决为幌子。此地区的恐怖主义力量往往有极端伊斯兰教原教旨主义色

---

<sup>③</sup>Беседа с Молдалиевым О.А., экспертом Дипакадемии МИД КР.22 июля 2004 г.

彩，有鲜明的政治目标，并且利用当地独特的地理人文环境，在所在区域居民中进行大量的伊斯兰原教旨主义意识形态宣传。“通过有意识的煽动、培养和推广普世性的破坏力量并带有明显的民族和宗教色彩，目的在于在新的空间从而夺取和控制更大的利益空间。<sup>④</sup>”这些区域人口众多、资源相对缺乏、失业严重，而社会保障与福利不断弱化，导致大多数人生活贫困，社会矛盾突出，民众对政府的不满情绪日益加剧。在这种背景下，以推翻现政权为目标的宗教极端主义势力比较容易得到越来越多人的同情和支持。恐怖主义及极端主义分子通过原教旨主义的意识形态宣传，培养和储备广泛的可能为其恐怖活动服务的潜力。

- 目的明确直接化。在中亚地区，“三股势力”的发展趋势表现为：激进主义组织影响力的进一步扩大及他们的活动扩展到新的区域；激进的伊斯兰政策，它的回归传统的激进性主张，相应的进一步被激进主义及恐怖主义组织所广泛运用，成为其主要意识形态方面的活动；加强特殊的激进的社会激进流派色彩；在激进运动方面寻求发展广泛的合作，试图有能力在更大程度上加强共同管理从而协调并建立共同战略目标；在更大程度上试图加强恐怖主义与激进主义在刑事犯罪机构上的相互联系及互相协助推动一体化进程；在该区域出现专门培养自杀性袭击的殉难者学校 институт Смертников-шахидов；进一步加剧武器的交易；吸收女性加入恐怖主义及激进主义活动<sup>⑤</sup>。当代恐怖主义的意识形态中有明显的“启示录”性质的恐怖主义特点。对其而言政治结果并不重要，他们并不关注过程的结果，恐怖主义更重视的是每一次直接达到的目的。

- 手段极端暴力化。恐怖主义的显著特征是采取制造大规模流血事件，引发社会恐慌。恐怖袭击的具体目标更多转向防范薄弱的公共场所等防范薄弱的“软目标”。恐怖分子通过极端残忍的手段使用汽车炸弹和人体炸弹进行自杀式爆炸袭击的案件不断增多，连环爆炸作案突出，造成大量人员死亡和财产损失。让更多人看，也要让更多人死”的“基地”组织作案模式成为新一轮恐怖活动的“蓝本”，被越来越多的恐怖组织效仿。此外，恐怖分子还运用各种媒体手段向公众展示血腥场面，以达到其最大程度上的政治或极端意识形态宣传的效应，从而动摇和破坏社会的安全与稳定。而现代科技手段更使恐怖活动如虎添翼，恐怖活动已一改过去绑架、暗杀等传统方法，信息恐怖、生物恐怖、化学恐怖袭击均已出现。

- 境内境外一体化。“三股势力”为了逃避当地政府的打击，往往利用此区域独特的环境，异地或异国建造恐怖主义营地。从军事和思想上培植极端恐怖分子，积累具体的实战经验，进而在时机成熟之时对中亚地区各国及中国、俄罗斯发动恐怖破坏活动。通过境外培训，

<sup>④</sup> Рудаков А. В. Стратегия информационной войны. М.: 2003, с. 12.

<sup>⑤</sup> Шанхайская организация сотрудничества: к новым рубежам развития / Сост.: А. Ф. Клименко. М.: 2008.

境内做案，企图分裂这些国家的领土，从而实现其建立所谓独立的伊斯兰教国家实体的目标。

“9·11”事件发生后，美国以保障国家安全为由，实行先发制人战略，在全球范围内发动“反恐战争”。2001年10月，美国对庇护本·拉丹的阿富汗塔利班政权发动大规模军事打击。在不到2个月时间内，塔利班政权被推翻。然而七年过去了，恐怖主义问题不但没有得到彻底解决，反而恐怖主义呈现全球上升的趋势，特别是在某些区域更为集中和剧烈。恐怖分子借助北高加索、中亚、南亚、东南亚、中东等地区的客观环境与条件生存发展。目前，中东—中亚—南亚—东南亚形成了“恐怖高危”弧形地带，成为恐怖活动的高发地区。以“‘基地’为核心的国际恐怖主义势力以极端意识形态为纽带，以南亚巴基斯坦、阿富汗地区为策源地，以伊拉克为实战训练场，加紧向欧美等地区渗透，其全球恐怖网络得以恢复并出现新的发展动向<sup>⑥</sup>”。

面对中东-中亚-南亚-东南亚“恐怖高危”弧形地带这一严峻现实，国际社会、特别是这一地带的相关国家只有进一步加强跨国合作，才能真正有效的遏制恐怖主义，取得反恐斗争的胜利。同时，多年来美国单边所主导的反恐战争，导致的“越反越恐”的局面，也使国际社会更加意识到，仅凭军事手段无法根除恐怖主义。只有标本兼治，实行政治、经济、文化、社会诸方面综合治理。解决经济发展、社会不平衡，减少国际冲突，防止潜在恐怖主义的出现。只有这样才能从根本上遏制恐怖主义扩张态势，促进世界的和平与发展事业。

### 1、法律保障 机制建设

在上海合作组织内，我国已经同俄罗斯及哈、吉、塔、乌等国家取得了关于反恐怖基础性概念的共识，并在《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》中予以明确。在俄罗斯与中亚诸国的反恐怖法中，均规定本国参加的国际条约属于打击恐怖主义的法律基础。不难发现，各国反恐怖法中的基础性概念已与《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》达成某种契合。但是，公约的相关内容迄今却未在我国国内立法中得到反映<sup>⑦</sup>，这不能不说是—大遗憾，这一定程度上影响了双方进一步深度反恐合作的能力。我国应制定专门的反恐怖法，尽快搭建区域性反恐怖合作的法律平台。我们应从实际国情出发，综合《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》的规定，借鉴俄罗斯及中亚国家反恐怖主义法的有益之处，以加快我国的反恐怖法制建设的进程。立法的目的在于：以法律形式对恐怖主义作出界定；确定赋予反恐职权的机构；确定反恐机构的职责与权限；确定处置恐怖主义破坏事件的原则；确

<sup>⑥</sup> 国际恐怖主义与反恐怖斗争年鉴（2007），时事出版社，2008年，第15页

<sup>⑦</sup> 赵秉志、杜邈：《俄罗斯与中亚诸国反恐怖主义法述评》，《法学评论》2007年第1期。



定对恐怖主义行为的处罚。

“上合”成员国之间也应进一步恐怖合作的国际法律基础，协调并加快反恐法律体系建设，对反恐立法、执法以及具体的引渡法律、司法程序等环节作出探讨与修改，可以签定双边或多边刑事司法协助多边公约。把反恐行动纳入法治轨道，这是对反恐合作有效进行的重要保障。

中俄之间在“上合”框架下的反恐合作只有把原则性的纲领进一步转变为具体合作的内容，才能凸显该组织的示范作用。中俄需要进一步健全和完善各种配套的机制建设。必须明确相关部门的责任，组建机构，加大经费投入，拓宽反恐斗争合作领域。针对问题明确展开合作行动，加强情报的准确沟通，真正信息统一，同步反应，真正加大反恐的打击力度。只有加强机制化建设，才能进一步实现反恐合作的有效性和扩大。

## 2. 疏堵结合 标本兼治

“以牙还牙”的“技术反恐”旨在在将恐怖势力消灭在发作之后，无易于消防员，疲于奔命，四处灭火堵漏洞。而更为合理的办法无疑应当是“疏”，即在文明社会秩序内将其形成的潜在因素消化掉。

恐怖主义是全球化不平衡发展的产物，是绝望与愤怒之下心理扭曲的反映，它随着全球化问题的突出而兴起，也将随着全球化问题的改善而衰亡。国际恐怖主义同时也是个体国家内部复杂矛盾的反映，决不能忽视从政治、经济、教育、国际援助和军火贸易控制等方面展开立体合作，重视反恐的综合治理。靠军事打击即便可以消灭老的恐怖分子，但阻止不了新恐怖分子的产生，而且单纯从肉体上消灭具体的恐怖分子并不能彻底根除恐怖主义的威胁。对恐怖主义还要实行“标本兼治”原则，综合治理为主，军事打击为辅，在打击现存恐怖分子的同时，加大力度解决可能产生恐怖主义的各种根源问题，进一步强化政治、经济、文化等领域的有效合作。

消除“三股势力”赖以生存的社会空间，一项重要的任务就是发展经济摆脱贫困。贫困是恐怖主义的温床。因此，中俄之间必须在“上合”框架内充分加强区域经济一体化，发展整个地区的经济，努力消除贫困现象。除了恢复恐怖主义受灾地区的经济以外，还要恢复当地正常的社会生活秩序，发展当地的教育文化事业，提供更多的就业机会，和建立社会保障体系。恐怖主义对人类造成的破坏，不仅是肉体上的更是精神上的，除了需要恢复被恐怖主义破坏的家园外，更需要加强人道主义援助，缓减因恐怖主义灾害而给当地人们心灵上造成的长久伤痛。通过促进经济社会发展、谋求社会公正、提高社会教育水平等途径和手段，

逐渐消除导致恐怖主义产生的土壤。推进不同民族、不同文明之间的良性互动，消除不同民族、不同文明下因为缺乏互相理解而产生的误解与隔阂，减少可能被恐怖分子利用的意识形态因素。

中俄联合反恐应放在全球化背景下，从战略角度加强在国际、区域、双边层面充分的合作，只有标本兼治，努力建立一个和平、合理、公正、和谐的国际新秩序，才能从根本上消灭恐怖主义。

### 3. 求同存异 形成共识

中国与俄罗斯在反恐领域还将继续进行充分有效的协助与配合，其中包括在国际层面、区域层面及双边层面全面加强合作。加强整个反恐安全战略体系的合作，它包括：反恐的法律支持；反恐的常设机构和战时处置、决策、指挥、协调机制；反恐执法机构的构建与训练；反恐情报；恐怖袭击的预防。

“上合”框架下的合作对整个区域有效打击“三股势力”有着极其重要的意义。在打击和遏制地区“三股势力”的发展方面产生直接的效果。“上合”组织根据不同发展阶段制定了具体的任务和打击目标。成员国从建立安全信息相互通报机制到相互承诺不允许“三股势力”在本国活动；从建立反恐机构，确立地区“三股势力”组织名册到积极打击和取缔任何一个成员国的“三股势力”组织和成员；从“上合”范围内的局部反恐军事演习到规模不断扩大的综合兵种协同演习；从反“三股势力”及相关的反毒及武器走私，扩大到打击信息犯罪和反境外其它犯罪的一系列打击措施，该地区“三股势力”的影响得到了明显的削弱。

针对中俄联合反恐中存在的问题，即原则与行动的脱节、合作内容单一化、存在不稳定因素，需要中俄双方认真研究和加以解决。虽然中俄两国在联合反恐中存在一定的问题，但是随着中俄两国战略协作伙伴关系的加深，并在非传统安全领域方面的合作的广度和深度都不断的加强，中俄之间在实践中，不断摸索最符合两国国情并行之有效的联合反恐之路。

此外，中国、俄罗斯以及中亚国家之间存在众多的不同文化、不同宗教、不同民族，在官方和民间的交往中，存在许多隔阂与矛盾，而这些存在的问题，往往没有得到足够的重视，一定程度上也削减了“上合”成员国之间合作反恐的力度，也变向地为“三股势力”提供了扩展其意识形态的空间。因此必须加强“上合”成员国不同文明之间的了解与沟通，在“上合”组织的日常性工作中加强人文领域的合作。

### 4. 及时预警 重拳打击

中俄将完善现有反恐合作领域，提高合作质量，反恐战略与战术充分合作，做到长期准

备，随时应战。目前两国所面临的恐怖威胁，表现为“长期潜伏，突发可能性强”状况。因此，中俄双方在恐怖主义潜伏期，两国国家层面应始终保持国家战略安全合作态势，加强区域安全合作，针对可能突发的恐怖主义活动，应进一步加强双方之间反恐军演及特种部队之间的交流，两国之间建立灵活高效的军事及执法力量。

反恐的重点不是出现问题之后快速解决，而是应该建立预警系统。要建立强大的情报系统，包括中俄在内的上合成员国应把恐怖势力、境内外的敌对势力等纳入监控范围，要让恐怖分子寸步难行。恐怖事件发生前，双方做到预警与情报信息的一致与有效协作，一旦有突发恐怖事件发生，做到第一时间反应，同步应对，将恐怖活动消灭在萌芽状态，确保损失的最小化。应预防为主，主动出击，高效处置。要分化、打击恐怖分子，防止刺激恐怖分子的不断联合与壮大，遏制潜在的恐怖主义发展倾向。消灭恐怖分子，切断补给，封锁生存空间。

建立预警系统还应该依靠民众、发动民众，加强反恐意识，一旦发现可疑恐怖主义苗头，及时通知有关相应机构。反恐机制强调发动社会各种力量、运用多种手段，以提高反恐活动的凝聚力，加强合作，使各部门之间保持信息通畅。因此，在各负其责、各司其职的大原则下，加强国家各部门、各地区之间的合作显得尤为重要。

联合反恐是否完全积极有效，不能仅从数量上的恐怖事件的多少来评判。对恐怖主义的预警及极端主义活动的控制能力等方面都是必不可少的评估标准。因此必须重视联合反恐政策的有效性、反恐的机动性和应对性、反恐机制下一致性与协同性的行动<sup>®</sup>。

加强反恐中的协同配合合作。目前最有实效的还是双边合作，主要体现在反恐情报的交流与共享、司法互助、反恐演习等。

只要中俄双方真正统一思想，真正加强机构的统一管理和运作，稳定有效地加强各级别的会晤机制，协作共同开发反恐技术装备，充分加强情报信息的高效合作，针对具体的恐怖活动加强联合演练，在恐怖活动发生前做到超前反应，恐怖活动一旦发生则同步应对。

特别需要强调的是上海合作组织，它为中俄的联合反恐提供了良好的多边及双边合作平台。中俄在“上合”框架下，充分加强区域内多边及双边的反恐合作。如展开联合反恐训练，同时加强执法机构的合作；加大打击恐怖主义、毒品走私和集团犯罪的力度；建立提供恐怖与反恐怖方面的情报交换和分享经验的平台；举办论坛和研讨会，研究加强边境安全和对付恐怖袭击的措施等。

面对恐怖势力军事装备越来越先进，动员人数也越来越多的情况。必须建立完善的自

---

<sup>®</sup> Л.Е.Васильев. Проблемы безопасности в Центральной Азии: борьба с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом в формате ШОС. Шанхайская организация сотрудничества: к новым рубежам развития. М.: 2008 с244

上而下的常设反恐机构，从专业军事角度培训各国反恐力量，改善反恐武装的武器装备，改革战斗准备体系，加强反恐协调力度。武器是反恐斗争中重要的硬件设施。

反恐情报工作是反恐战略中的重要组成部分，反恐情报工作做得好，可以预防、制止恐怖事件的发生，减少恐怖事件带来的巨大政治、经济损失，取得事半功倍的效果。包括交流共享反恐情报信息，加强对恐怖主义动向跟踪；加强对私人通讯的监管力度，密切跟踪高危人员；切断恐怖活动的资金链以及各类恐怖组织之间的联系；开展广泛的人员交流，加强磋商，增进互信，消除合作双方的误解和疑虑；加强专业人员的培训，创造更大的合作空间。

透过中俄这些年的反恐历程我们可以看到，双方的合作富有成效且有进一步发展前景。在可以预见的未来日子里，反恐领域的有效合作将成为两国双边政治合作的重要内容。通过中俄稳定反恐合作历程的研究，也可以看出中俄在打击国际恐怖主义中的角色和潜能。中俄近几年进行了有效合作与实践，有效解决了两国所面临的共同非传统安全领域的问题。

虽然“上合”仍有很多问题急需解决，在打击“三股势力”方面还有很长的路要走，许多具体合作有待进一步调整，但不可否认的是，“上合”已成为一个有影响力且运行有效的打击恐怖主义势力的组织。中俄在“上合”及其它国际组织中的合作具有重大的意义。中俄的参加使得“上合”能够形成最有利的框架及水准去解决区域内全部重要的政治、地缘政治、经济及其它安全方面的问题，其中包括打击恐怖主义问题。中俄双方在“上合”框架的合作使得中国、俄罗斯及中亚国家能够更成功地打击恐怖主义，从而维护该区域的稳定。

我们可以相信，在日趋复杂的环境下，在面对“三股势力”不断挑战的情况下，中俄双方一定会在双边及多边反恐合作机制中更充分更好地合作，做到长期准备，随时应战。随着两国反恐合作的发展，中俄之间的相互了解不断加深，互信程度不断增强，中俄以反恐合作为主要基础的安全合作必将更加紧密，两国政治关系也将得到进一步的发展。虽然恐怖主义威胁还将长期存在，但是中俄两国有信心也有能力赢得反恐斗争的胜利。