



总第40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

2013.8





本期目录

天下智慧 · 恐怖主义的政治学分析

- 恐怖主义的定义、特征与种类
- 当代恐怖主义的根源
- 潘志平: 中国对恐怖主义的研究述评
- Gregory Gause III: 民主政治能制止恐怖主义吗?

治国之道 · “运动式治理”的模式与功能

- 运动式治理: 一项关于土改的政治学分析
- 常态社会与运动式治理: “严打”政策研究
- 运动式治理机制: 中国国家治理的制度逻辑

治理技术 · 城市社区管理

- 城市社区管理的技术背景
- 国外城市社区管理模式及其启示
- 政府在社区管理中的功能定位
- 实现我国城市社区管理主体权力的有效协调

人物 · 康德

- 康德生平简介
- 康德的“永久和平论”

我思我在 · 社会情态观察

- “自恃权贵”的心态容易制造社会危情

学术顾问: 林尚立 陈玉刚 陈志敏 刘季平 陶东明

编辑: 沈夏珠 张建伟 宋道雷 束 贇

版权所有: 复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们: shenxiazhu@fudan.edu.cn

天下智慧 · 恐怖主义的政治学分析

【编者按】新疆发生的一系列恐怖事件，令恐怖主义在中国人的认识上不仅仅停留在美国与书本上，而是发生在中国的与每一个公民相关的真实的事实。恐怖主义在冷战结束后，作为非传统安全问题中的一部分，被世界上许多国家列入当代最严重的全球性威胁和挑战。特别是从 2001 年美国“9.11 事件”发生后，美国对恐怖主义的打击，使“恐怖主义”问题再次成为了热点。恐怖主义的定义、特征与根源成为学者及其政治家分析与了解的对象，在这股理论研究与实践应对的进程中，中国也扮演了重要的角色。同时对于如何防控恐怖主义也为世界各国所重视，其中民主政治之于防控恐怖主义是美国最热衷的尚方宝剑，然而，民主政治并非防控恐怖主义的良方妙药，如何防控恐怖主义还需要全世界的共同努力。

恐怖主义的定义、特征以及种类

一、恐怖主义的定义

在恐怖主义这一词汇出现后的短短 200 多年历史中，已有来自官方学者的 100 多种定义。比较通用的大都来自西方学者，例如《简明不列颠百科全书》认为恐怖主义是对各国政治公众和个人使用令人莫测的暴力讹诈或威胁，已达到某种政治目的的特定手段。各种政治组织民族团体宗教狂热者和革命者追求正义者，以及军队和警察都可以利用恐怖主义。布莱斯·詹金斯等人的定义是一种有计划的使用诸如恐惧恫吓强迫等暴力或暴力威胁已达到政治宗教和意识形态目标的行为，暴力只是达到目标的方式，而不是目标的本身，常常是象征性的何止在影响直接打击目标值为观众的犯罪行为，常常是针对：由使命目标的，而他的效果往往不在于实际的受害者，而在于取得最大宣传效果，是一种针对观看者的暴力，肇事者往往是地下组织的成员，其标志性特点是在直接受害者之外的对象中制造强大的心理恐惧效果。美国国务院《2002 年全球恐怖主义形势报告》中有关恐怖主义的定义是亚国家组织或秘密团伙人员对非作战目标采取有预谋的，有政治动机的暴力行动，通常的意图是以此对某些方面施加影响。2005 年 7 月底，第 59 届联大主席加蓬外长让·平在向各国首脑提交的有关联合国改革的《成果文件草案》中，拟定了恐怖主义的定义：任何以威胁一定的人口，某个政府或国际组织为目的造成平民死亡或对其身体造成严重伤害的行为，均为恐怖主义的行为。中国学者王逸夫认为恐怖主义是暴力实施者基于政治目的对非武装人员包括军队非武装人员有组织的使用暴力或以暴力相威胁的行为，其目的是一特殊的手段把一定的对象置于恐怖之中，逼迫其作自己原来不想做的事情。这一定义强调恐怖主义的政治性，其暴力的有组织性，制造行李影响的目的性，并强调恐怖之一是不同质的客体间的关系。

二、恐怖主义的特征

尽管因立场和观察角度不同是各国学者和政府恐怖主义定义上存在分歧，但构成恐怖

主义这一概念的一些基本要素是中外学者所认同的：

- (1)恐怖主义涉及暴力使用和暴力威胁
- (2)恐怖主义具有政治目的
- (3)恐怖主义的暴力具有不可与预测性
- (4)恐怖主义的受害者既有象征性价值
- (5)恐怖分子希望引起公众注意

三、恐怖主义的种类

在1975年初，美国国家司法研究所就刑事司法准则与目标成立国家咨询委员会，在委员会写作的五册著作当中，其中一册名为《动乱与恐怖主义》，由动乱与恐怖主义的特别工作组所著，他们将恐怖主义的种类分为六类。

第一，内乱。它指干扰和平、安全及社会正常运作的集体暴力行为。

第二，政治恐怖主义。它是为了追求政治目的而计划在社会制造恐慌的暴力犯罪行为。

第三，狭义恐怖主义。它指暴力犯罪行为的附属品，其形式及表达方式类似真正的恐怖主义，但缺乏其要素。它的主要目的并非要引起恐慌，但类恐怖主义利用恐怖份子的形式及技巧以达成相似的结果。例如在逃的重罪犯挟持人质就是类恐怖主义，模式与恐怖主义类同，但目的却大相迳庭。

第四，有限政治恐怖主义。真正的政治恐怖主义采取革命的形式进行，有限政治恐怖主义是指“以意识形态或政治为动机的恐怖活动，但其活动并非是要夺取国家的控制权”。

第五，国家恐怖主义。它“指以恐怖或压迫手段进行统治的国家，其程度与恐怖主义相若”，又可指由政府为了追求其政治目的或其外交政策而进行恐怖活动。

第六，非政治恐怖主义。它不以政治目的为前提的恐怖主义，显示出“其有意的制造高度恐慌，最终为了争取个人或集体利益，但没有政治上的意图”。

天下智慧·恐怖主义的政治学分析

当代恐怖主义的根源

一、不公正的国际政治经济旧秩序和经济全球化

1.经济全球化下南北差距的扩大

贫困不是罪恶，但却是产生社会动荡的仇恨的根源。从二战结束到现在，虽然世界经济整体得到长足发展，发展中国家也实现了大幅度的增长，但增长的速度并不相同，贫国富国

之间的差距进一步拉大。并且，很多发展中国家的经济并没有相应的带来福利的普遍分享，反而引起了贫困人口的绝对上升。这样，发达国家与发展中国家的差距越来越大，这就为社会普遍的不满与仇恨情绪的产生提供了条件。而不满和仇恨，正是恐怖主义得以产生发展的温床。第一世界与第三世界的人均收入的差额之比，在 1500 年是 3: 1，到 1850 年达到 5: 1，1900 年是 6: 1，1960 年是 10: 1，1970 年达到了 14: 1。最近十年来，世界各国中前 15 名和后 15 名的人均收入比率从 60: 1 扩大到 74: 1；而 1960 年这个比率为 30: 1。世界银行行长沃尔芬森曾发出警告：“财富的严重不平衡是一种威胁”，“一个不公正的世界是一个危险的世界”。2001 年 9 月 14 日，德国总统约翰内斯·劳在柏林举行的 9.11 事件的哀悼活动中指出：“防止恐怖战争暴力的最好方法是建立一个公正的世界秩序，公正的果实将是和平的到来”。虽然发展中国家经济在纵向上是发展的，但是在横向上则出现了逆增长的现象。同时经济增长不一定是发展或是发达；在增长的结果不能被广泛的享受的同时，国际社会向两极分化；而不发达国家的内部也向两极分化；全球化同时又使发展中国家的内部问题可以很快的反馈给发达国家，从而成为一个国际性的问题。恐怖主义问题只不过是其中一例。

经济全球化是贫困与发展问题的国际大背景，其实质是资本的大规模跨国运动和资本国际循环的形成。在经济全球化的进程中，世界日益分化为富裕的北方国家和贫困的南方国家，资本从发达国家流向发展中国家，利润和财富却反向的从前发达国家流向发达国家。增长而不发展或不发达的发展，是许多国家陷入了发展的陷阱。同时应该注意的是，资本与利润虽然从表面上看都表现为货币的形式，但是却有着本质的区别。资本意味着可以用来增值的手段，而货币则只不过是一种价值符号，而财富则是以物质形式为主要成分的。根据联合国的统计，在一些发展中国家，虽然经济在绝对意义上仍然有所发展，但贫困化现象也在发展。从 1960 年到 1990 年，拉丁美洲国家的国民生产总值增长了 4 倍，而与此同时，拉丁美洲国家贫困人口的数量却增长了 1 倍。因此货币的增加并不与人民生活水平的提高成正比。全球化是有些穆斯林国家边缘化个人与过去割礼，反而趋向贫困，坠入社会经济阶梯得罪底层。人口过剩，在财富资源消费中的不均是世界上许多贫穷的人无法享受现代化的好处。其实只有当所有的人都能享受人类文明的成果，和人类创造带来的美好生活，否则没有一个国家会真正安全，会真正的享受安全。真正的全球化应该是多元的，应该是一种全球繁荣全球平等，都有发展的权利，只有这样才有利于人类的共同生存。

如果回想一下二战后对待前法西斯国家的态度，发达国家对待发展中国家更加苛刻。1976 年美国在发展中国家投资的利润率是 25%，是在发达国家直接投资利润的两倍以上。1976 年

美国在发展中国家的直接投资共获得 70 亿美元的外资，而流出的投资额只有 28 亿美元，而这些投资是为了增加美国经济发展所必须的关键性材料的产量。拉丁美洲在 1965 到 1968 年间获得 11 亿美元的外资，却付出了 54 亿美元的利润，净流失 43 亿美元。西方国家在从各种制度与市场手段从发展中国家资源和财富后，企图进一步将发展中国家排斥在分配体系之外。在世界经济与政治决策的很多领域，西方国家确实是成功的。南北分裂之所以长期得以维持甚至不断扩大，还与全球性调节空缺有关，在资本主义世界经济中，各国经济被统一的劳动分工联系在一起，在同一的世售，共界市场的支配下进行生产和销同创造全球范围内的资本积累，与此同时，收入分配却完全局限在国家范围内，由各国自行调节，不存在一个全球机制在全球范围内进行分配，更谈不上建立全球性社会安全保障制度了。在国际经济领域往往也有这样的结构性的障碍。全球范围内资金人才和其他要素的自由流通，也是的资金和利润向富国回流的现象。因为富国不断亦可复制的纸币向发展中国家交换不可复制的产品，而这些纸币又由于政治经济的原因流回富国。在这种情况下，上层社会中的成员中的成员享受到全球化的好处，得以在国外安全的享受来自本国的财富。但是这种情况造成了很多国家陷入了经济增长但是不发达，或是不发达的发展的窘境，贫民也陷入了一种新的绝望的处境。

在巴勒斯坦青年失业率高达 50%，没有自己的家，而哈马斯给年轻人一种家一样的温暖，所以很多年青人自愿加入哈马斯。在阿尔及利亚，人口中的 70% 是 25 岁以下的年轻人，他们接受了教育但由于自己国家的经济不景气，通货膨胀率高达 20%，失业率 25%，很多年轻人只有在街头游荡“伊斯兰就是解决办法”的口号对它们是很有吸引力的。(1)在菲律宾，特别是南部穆斯林居住区，经济不振，教育状况不良，而穆斯林民众在整个国家又是少数，在政府的别是中央政府没有强有力的代表。这样经济的贫困加上政治和文化的边缘地位，迫使部分穆斯林在体制以外寻找解决问题的方法，有些就走上恐怖主义的道路。正像唐家璇外长在联合国一次反恐会议上所指出的，普遍发展和共同繁荣是反恐的基础，只有在经济上的相互促进，共同发展，才能产出恐怖主义滋生的根源。只有缩小贫富差距推动社会的公平公正，才能使恐怖主义变为无源之水无本之木。只有正真正实现共赢共享共存的全球发展战略，才能让恐怖主义是去藏身之地。二战后新型独立国家虽然取得民族独立，但其在技术经济方面对发达国家的依赖相当大，在不平等的国际政治秩序下，南北差距不断拉大，这突出的表现为贫富差距。随着南北差距的拉大，发展中国家贫穷状态的家具和全球化的日趋发展，若是国家与民族无法与发达国家相提并论。马克思主义左派强调南北差距导致的贫穷成为恐怖主义产生的真正原因，们的自治出这个是有超过 8 亿人生活在绝对凭空中，至少有 30 亿人

承受季度营养失调之苦。生活水平之间的巨大差距促使穷国的居民大量涌入发达国家。移民离开自己的穷国后，再次沦为待遇最低最受歧视的阶层，为国际恐怖组织利用这些人创造了前提。从 2000 年 10 月到 2001 年 10 月，全世界因战争造成的难民数达 1490 万，比 2000 年增长 40 万。仍在本国国内的难民人数达 2200 万，阿富汗和巴勒斯坦难民数占全世界战争难民数的一半以上，恐怖组织可以在全世界被遗弃或被遗忘的人群中的到支持发展。《国际先驱论坛报》与 Pew 研究中心的调查表明 52% 的非美国人士认为，美国政策造成世界上贫富差距扩大，使这些国家反美的主要因素。

美国助理国务卿洛恩·克拉纳在新疆大学的演讲中说，在很多使恐怖主义滋生的原因中如没有前途绝望，感到受害和不公，复仇心等。

2. 经济的不平等导致了政治权力的差异

经济基础决定上层建筑，不平等的国际经济秩序必然会导致发达国家通过经济手段达到他们的政治目的，他们制定一些表面看似平等但实际上由于他们在国际竞争中，发达国家在各个方面都优于发展中国家必然会使发展中国家的政治决策受到影响和制约。

(1) 美国的霸权主义和强权政治

当 9.11 事件发生后，全世界人民在齐声谴责恐怖主义的同时液汁除了这次恐怖主义的根源。冷战后世界格局体现为美国的单级霸权，美国依靠强权不顾及别国的安危与尊严，坚决采取干预别国的政策，在全球撒下信息大网干涉中东事务，支持以色列，粗暴干涉别国内政，是指成为国际恐怖主义的众矢之的。美国无论是硬实力还是软实力都是世界第一，成为冷战后唯一的超级大国。作为一个超级大国，他面临的最大问题是如何避免世界上所有国家都联合起来反对他。美国的力量是史无前例的，全世界花费在防务上的费用大约是 8 千亿美元，而美国在防务上的支出就有 3 千 8 百亿美元，比世界防务开支最多的 14 个国家的总合还要多。美国在武器技术方面远远超过它的盟国，因此极易倾向于单边主义。从实质上说，美国在许多方面的单边主义是由于其遍布全世界的利益所驱使的。美国在中东的单边主义是他招来中东国家的广泛嫉恨，据《国际先驱论坛报》与 PEW 研究中心在 2001 年 11 月 12 日至 2001 年 12 月 13 日的世界范围内的调查，77% 的美国以外的人士认为美国在反恐战争中表现为单边主义的伊拉克战争标志着“美国单边主义登峰造极”。尽管美国在伊拉克战争中，组织了有数十个国家参与的“联盟”，但是这个“联盟”本质上并不是真正意义上的多边体系。首先，美国的“志愿联盟”显然建立在美国单边的利益基础之上，在联盟内部美国与其他国家地位并不平等，在决策层面以及实施过程中更多的是唯美国马首是瞻。这一联盟也不是将一套准

则一以贯之的多边体系。“联盟”要打击哪一国，如何打击，何时打击，完全取决于美国一国的利益和其对战略环境的判断。因此，美国在伊拉克战争中奉行的仍是单边主义。美国推行霸权的中东政策，在两伊战争中支持伊拉克，以削弱伊朗；在伊拉克成为中东地区军事最强大的国家且入侵科威特后，美国有联合盟国发动“沙漠风暴”行动；重创伊拉克，并对其实施旷日持久的制裁；在巴以冲突中美国由于国内犹太势力的强大压力和与以色列的传统特殊关系，明显偏袒以色列，长期给以经济军事援助这一切引起阿拉伯世界对美国的强烈不满，也给这些国家的人民带来深重灾难，导致对美国的极大仇视。在基地组织的成员看来，是美国在苏联撤出阿富汗后抛弃了他们，并采取了新殖民主义的中东政策。以色列作为美国推行霸权政策的产物，对巴勒斯坦土地的占领，是造成巴勒斯坦人及整个阿拉伯世界感到屈辱与侮辱的根源。可以说如果巴以之间不合解，不能找到双方和平共处途径的话，如果以色列不退回到1967年6月4日以前的边界以内的话，那么反以情绪以及由此衍生出的反美情绪将会持续下去。正如9.11事件的策划者之一 Zacharias Missouri 在自我辩护中表白实说，他们的目标就是要摧毁美国。

经济的落后使有些穆斯林国家的教育事业极不发达，对青少年的教育大部分由宗教学校免费提供，而这种宗教学校正是灌输原教旨主义和“圣战”思想的基地，正是驱使穆斯林青年跟从宗教狂热者的基地。如在巴基斯坦，贫困的孩子进入宗教学校学习，这些学校提供免费的膳宿和书籍，正是这些学校培养了塔利班和“圣战”分子。

(2) 西方国家在对待恐怖主义的问题上采取双重标准

美国对恐怖主义的双重标准问题——凡是针对美国的恐怖主义就要反对，而针对别国的恐怖主义则区别对待，有时甚至支持。因此那些受到美国打击的恐怖分子，认为受到了极不公平的对待，增加的不是恐惧而是对西方国家的进一步仇恨和报复。西方国家认为凡是对平民造成伤害的都是恐怖主义，而阿拉伯世界认为以色列是国家恐怖主义。阿拉伯世界反美最重要的原因是美国与以色列结下了不解之缘。这当然与美国国内犹太人的政治势力非常强有关。美国通过各方面犹太人的影响与以色列的关系非常紧密，以色列是得到美国外援最多的国家。以色列很小，在以色列的犹太人远远没有在新 York 一市的犹太人多。以色列如果没有美国的保护很难生存。但正因为美国与以色列的亲密关系，美国直接介入以色列与巴勒斯坦的西岸血债，一直全权支持以色列，造成阿拉伯集团对美国的极大反感。

二、国际文化的差异与文化传播和强制同化的矛盾

1. 世界文明板块的碰撞

世界文明体系是由不同的文明板块形成的，这些文明板块之间的相互运动交往也会在各异的边缘地带产生碰撞。在这些碰撞中，既有交流融合的火花，也有相互竞争斗争的惨痛历史。例如，伊斯兰文明的边缘可能是美国纽约的某个卫星城镇，而西方的触角可能已经延伸到开罗的大街上。这种情况下的冲突和矛盾会更加错综复杂。

美国学者塞缪尔·亨廷顿在“文明冲突论”中指出文明冲突是人类冲突的主要因素，文明间的断层现正在成为全球政治冲突的中心界限。在微观层面，文明的冲突表现在不同文明的邻国或一个国家内部的不同文明集团之间的冲突，最重要的表现为伊斯兰文明同非伊斯兰文明之间的冲突；从宏观方面而言，则表现为不同文明的核心国家之间的冲突，最重要的表现在西方文明与伊斯兰文明之间的冲突。在西方国家伊斯兰被视为恐怖主义的一个根源和主要威胁的敌人；另一方面有些伊斯兰国家的穆斯林却认为西方是万恶之源和他们的主要威胁，因而要进行圣战。

西方面临一个不同的文明——伊斯兰文明，而伊斯兰文明面临一个无比强大的扩张的西方文明，特别是美国文明。在全球化的过程中，这两种文明不可避免的处于更加尖锐的冲突之中。这种冲突使伊斯兰文明产生一种深重的危机感。而冲突的结果之一是某些伊斯兰文明社会更加自我封闭，对现代化产生恐惧。一个是强者，一个是弱者，一个先进，一个落后，这决定伊斯兰原教旨主义只能采取隐蔽的恐怖主义的手段。

2.东西方文化价值的冲突。

无庸讳言，西方文化价值是人类现代化发展过程中形成的。它具有现代性的特征，一方面是先进生产力发展过程中的产物，另一方面，有具有现代性的种种缺陷和弊端。对于大部分经济十分落后、生产力极不发达、文化十分落后的东方穆斯林民族来说，西方的自由主义的文化价值无异于洪水猛兽。他们认为西方文化是物质主义的，腐败的，颓废的和不道德的，竭力抵制西方文化对穆斯林生活方式的影响。在美国社会中，离婚率高达 50%。60 年代在西方，特别是美国形成性解放浪潮。美国社会对性的公开性与容忍性，是传统的保守的东方文化所无法接受的。这与对性事讳莫如深的伊斯兰文化形成尖锐的不可调和的冲突。无疑会被视为异端邪说。同样，70 年代之后的女性主义的兴起，对伊斯兰文化也是一个极大的冲击。在传统的伊斯兰文化中，妇女是没有地位的。在塔利班统治下，妇女的处境就是一个例证。美国竟然要掀起女性主义浪潮，全然属于大逆不道了。美国的个人主义超越了东方的家庭价值，只有 6% 的祖父母生活在孙子辈的家庭中。这在传统的重视家庭价值的东方文化看来，也

是不可思议的。美国现代资本主义无节制的工业生产，对全球的气候以及大气的生物化学功能造成极大的破坏。美国人口占世界人口仅 5%，却向大气释放 25% 的造成温室效应的气体。人们对于以自然为代价的美国生活方式产生了疑惑。这一切，无疑在文化价值上使美国与阿拉伯世界产生了间离，成为少数恐怖主义分子实行恐怖手段的文化动力。正如塞缪尔·亨廷顿说的，“冷战的结束并未结束冲突，反而产生了基于文化的新认同以及不同文化集团（在最广的层面上是不同的文明）之间冲突的新模式。”“冷战结束后，文化取代了意识形态，成为吸引与排斥的磁石。”

三、民族主义

20 世纪 90 年代前后，随着苏联的解体和冷战的结束，在欧洲巴尔干地区，高加索地区，中亚地区，一直延伸到东南亚地区，许多原先由于两大集团的冷战而被掩盖和受到压制的各种民族矛盾几乎在一夜间急剧膨胀激化，9.11 事件后恐怖主义活动成为世界的焦点，不只是出于某种巧合还是某种必然，我们可以发现几乎在大多数民族冲突中都存在这恐怖主义的阴影。民族主义与恐怖主义几乎一直以某种共生形式而彼此联系，一起存在。关于民族主义的概念通俗的理解即为强调本民族的利益，应该使本民族的政治共同体的地域范围涵盖本民族的文化共同体的地域，从这个概念引申出来的就是一个民族尽可能的在自己的文化地域建立自己的政治结构（国家）。在民族主义发展的进程中，尤其是在广大半殖民的民族解放运动中会伴随出现众多的非常规斗争方式，其主要原因是斗争的双方力量过于悬殊，除了目标的正义性外，被压迫民族无论在政治经济军事外交，社会组织和控制等领域都处于绝对劣势，根本没有力量进行正面对抗。因此选择个别中弱的目标进行袭击，一对敌人造成心理上的震慑，以引起外界对自己政治目标的重视便成为一种选择。这种斗争方式的主要吸引力就在于“他是弱者的武器——以一种无定性的方式进行战争，实施非对称的攻击，以损害并试图打败一个显然占优势的敌人。它尤其吸引着民族主义者，种族主义民兵，宗教上的原教旨主义者以及其他在兵力上和火力上无法与压迫者相对抗的少数派势力。”

民族主义往往借助宗教为思想武器来发展壮大自己。恐怖主义的是导致矛盾加剧的结果。在这几年中，影响最大的无疑是伊斯兰原教旨主义，随着信息技术的发展西方化开始渗透进了一些伊斯兰国家，他们极力反对非伊斯兰文化的异端邪说，号召全面经济政治文化社会生活的伊斯兰化。1992 年在发动恐怖袭击的恐怖组织中，宗教性质的组织占四分之一，到 1994 年达到三分之一，而到 1995 年则达到将近一半。

特别是二十世纪，许多民族主义分子通过恐怖主义的形式争取民族独立和资格，并取得

了前所未有的成功。美国学者欧文·沃尔认为恐怖主义在争取民族解放的反殖民斗争中最为成功。如 1954 年的阿尔及利亚摆脱发过的殖民统治而获得独立。二战后，特别是二十世纪晚期，发生的一系列少数民族试图以主体民族分离的行动，民族的排斥和社会的动荡，导致车臣在经济上一直处于落后的状态。到苏联解体之前，车臣人的生活水平在所有自治的共和国中排在后几位。在一国内的激进分离者以种族宗教文化等理由企图分裂国土。由于其实力不足以与当地政府对抗，分离主义者往往采取暗杀，爆炸，破坏等恐怖主义手段来达到自己的目的。如俄罗斯车臣匪徒和中国新疆的东突组织。如英国的北爱尔兰共和国，俄罗斯的车臣问题。当然在民族主义中我们也不应拉下那些宣扬那些种族之上，崇尚法西斯暴力的极端残忍的种族恐怖主义，如德国境内的光头党，及美国的 3K 党。总体来说，有民族主义引发的恐怖主义繁多复杂。

四、极端主义

任何宗教极端主义都有可能演变为恐怖主义。这儿侧重伊斯兰极端主义思潮与恐怖主义的关系，不仅因为伊斯兰世界是当代恐怖主义最活跃的地区之一，而且因为 9.11 事件后，美国实际上已经将世界的反恐重点确定为伊斯兰世界。

首先必须指出的是，伊斯兰教作为一种世界性的宗教，绝不是产生恐怖主义的根源，恐怖主义活动也不是伊斯兰世界特有的活动。但毋庸置疑，如同世界其他宗教思潮一样，伊斯兰极端主义思潮经常成为恐怖主义活动的理论。伊斯兰极端主义思潮源于伊斯兰原教旨主义，但极端主义并不等于原教旨主义。原教旨主义在意识形态上排斥一切外来的不符合原教旨教义的思想学说，反对西方化和世俗化；政治上则图谋建立伊斯兰政权，实现伊斯兰教法的统治。在原教旨主义的发展过程中依然存在温和与极端两种倾向，一些国家的在穆斯林群众中有较大影响的原教旨组织，一开始都是通过合法斗争企图求取政权。如埃及的穆斯林兄弟会，阿尔及利亚的伊斯兰拯救阵线曾试图作为政治反对派走上参政的道路。“一种在政治上和社会中带专制色彩的伊斯兰教势力正在上升，这种势力组成了一些主张片面解释伊斯兰教义的武装团伙”，有这些武装团伙策划的暴力武装活动有不断上升之势，同时泛伊斯兰思想也在穆斯林社会中重新回潮。泛伊斯兰思想兴起于 19 世纪中叶，是西方殖民主义和帝国主义对伊斯兰各国侵略和奴役的产物，也是穆斯林对传统文化面临挑战的一种回应。它强调全世界信奉伊斯兰教的各族人民有共同的历史文化传统，共同的利益，愿望和要求，应团结起来捍卫复兴伊斯兰信仰；其思想基础来源于伊斯兰教义，认为伊斯兰教为普世宗教，不受民族肤色语言和国界的限制；号召全世界穆斯林在共同信仰的基础上联合为一个广泛的共同体，对入侵的

欧洲殖民者举行圣战直到胜利。正是这种出于对泛伊斯兰主义的信仰共同体的认同愿望，导致了在美国发动阿富汗战争后，伊斯兰世界的广大穆斯林群众的反美情绪和对塔利班及本·拉登的非理性的同情。严格地说，泛伊斯兰主义并不是一种极端思潮，但它扯的是伊斯兰大旗，打出的是反帝反殖的口号，在穆斯林民众中有广泛的影响，因此极易被伊斯兰极端分子利用。鉴于伊斯兰世界在现行国际体制中处于弱势地位，伊斯兰极端组织往往将这种不公正待遇归咎于西方邪恶势力，他们宣称于这种不公正作斗争就是为真主扬善和履行宗教义务的必然途径，这种思想在底层的穆斯林群众中有一定的市场。因此，虽然崇尚政治暴力的极端组织只是伊斯兰运动的小部分，但由于少数伊斯兰极端组织甚至个人的口号极富蛊惑性，而其恐怖行为有极富有行动性，因而影响很大，它不但对伊斯兰世界乃至国际社会的稳定和安全造成严重危害，而且使伊斯兰的国际形象受到破坏。

所有的宗教就其实质上来讲都是爱好和平的，作为其生活规则的教义都反对制造邪恶。但在人类历史中，某些人不止一次的利用宗教将人们团结在某种意识形态周围，鼓动人们为建立他自己的政权而奉献生命。在争夺政权和争取民心的过程中，革命受欢迎的程度下降，而利用伊斯兰绿旗的做法兴起。要么这些正真战士不知道，要么被隐瞒，古兰经没有让穆斯林有自杀的权利。穆斯林原教旨主义将其主要的矛头针对美国，是一种狂热的宗教冲动。它所指的是其犹太教—基督教传统。不管美国愿意与否，原教旨主义所发动的对美国的恐怖主义带有强烈的反基督教反犹太的宗教动机。例如，汉堡一家清真寺的阿訇在向“9·11”恐怖份子阿塔等布道时，就说过，“要割裂基督徒和犹太人的喉咙。”恐怖主义者往往以真主的名义行事，对于世俗的人道主义、女权主义和以个人自由为中心的西方价值观在世界上的传播感到恐惧，认为这是异教徒的势力在扩张，将危及他们根本的信仰。有些穆斯林国家政教合一。阿拉伯人生活在政教合一的情况下，受到宗教上层人士的管制。他们无法容忍自由精神，无法容忍不同的思想和人。知识缺乏与自由缺乏成为阿拉伯世界的痼疾。这样的闭关自守的文化环境是产生宗教原教旨主义的温床，是培养追求殉道者的最佳环境。哈佛大学肯尼迪政府学院的 Jessica Stern 认为，恐怖主义领袖人物将宗教作为一种动员教民的手段，通过特殊的宗教语言来表述他们的政治与经济诉求。他们的目的就是要追随者在精神上去进行一场“圣战”。他们运用宗教来传播他们的反美和反犹思想，鼓励追随者通过暴力去追求一种更高的宗教目标。而恐怖主义者之所以死命追随他们的思想有的是出于精神的、情绪的需要，有的则是由于赤贫，是出于经济的需求。他们相信，虽然他们在这个世界生活得很不如意，在自我爆炸之后，将在“下一个世界”中获得新生。对于“下一个世界”美好生活的憧憬是这些恐

怖主义份子的最高的精神寄托和驱动力。这些人一般来说在这个世界的生活十分贫穷并没有希望。他们生长在一个充满暴力的环境中，是社会中被污辱与被损害的。

五、结论

关于当代恐怖主义的根源的问题，本文基本上归结为政治、经济、文化、民族和宗教这五个方面，它们不是孤立存在的，而是相互作用，相互渗透、影响，共同作为恐怖主义滋生的土壤。但并不排除某一方面在某一地区恐怖主义的滋生因素中起主导作用，即使这样也可以从中找到其他方面的身影。布什政府在“9·11”事件后在阿富汗和伊拉克发动的两场“先发制人”的战争，不仅未使恐怖主义受到震慑，或使美国和世界变得更加安全，反倒使伊拉克成为又一个恐怖主义的滋生中心，恐怖主义活动愈演愈烈。“反恐战争”使世界出现“越打越恐，越恐越打”的怪圈。但南北发展差距仍在拉大，恐怖主义滋生和蔓延的土壤远未铲除；民族和宗教矛盾依然突出，由此诱发的地区冲突此起彼伏；有的国家在反恐斗争中采取双重标准，甚至以反恐为名，谋一己之私。这使国际恐怖活动自2003年以来再度呈现强烈反弹势头。因此，反恐只有从恐怖主义的根源入手，注意缩短贫富差距，建立国际经济政治的新秩序，各国相互尊重，增强互信，承认文化的多样性，发展中国家加快自己的发展，在国际社会维护自己的合法利益。只有采取国际合作的形式才能铲除恐怖主义的根源。

天下智慧· 恐怖主义的政治学分析

潘志平：中国对恐怖主义的研究述评

一、研究进程

当代恐怖主义，作为一个政治思潮和政治行为，兴起于20世纪60年代后半期，其时，西班牙的“埃塔”(ETA)、北爱尔兰共和军和中东的暴力事件的频繁升级，恐怖主义开始受到国际社会的关注。一些国际组织相继出台了一系列防止、制止、惩治和打击恐怖主义的公约。政界、新闻舆论界对国际恐怖主义进行了声讨，但在“9·11”之前很长时期里，相关的研究并未真正展开。事实上，学界对恐怖主义的看法存在较大分歧。英国学者康纳尔·吉尔蒂教授1997年写道，恐怖主义是个“现代神话”：“恐怖主义这一概念在描述政治暴力时从来就显得苍白无力或愚蠢之极”，且“明显似是而非”，“恐怖主义作为一个主题，之所以能引起广泛重视是因为人们的智力贫乏”。这代表了相当一部分人的看法。“9·11”后，反恐的正当性毋庸置疑。尽管恐怖主义仍在活动，但它在国际社会上已陷入人人喊打的困境。国际恐怖主义成

为国际政治、国际关系中的特别重大问题，受到特别的关注。

中国学者最早关于恐怖主义的研究大概可以追溯到 20 世纪 80 年代谭景彝、徐玺岑、刘春、花军的论著。刘恩照先生 1987 年撰写了《关于国际恐怖活动的现状和特点》、《关于国际恐怖主义的定义和范围》、《联合国关于国际恐怖主义的讨论和决议》等系列文章，发表于 1987 年中国国际问题研究所的《国际资料》，这在当时是个非常有争议的议题，有人甚至认为这些恐怖活动“属于革命行动”。

对于中国恐怖主义犯罪研究的发展历程，赵秉志按照 1997 年颁布的新刑法和 2001 年《中华人民共和国刑法修正案(三)》为分界点，将中国“恐怖主义犯罪研究”，划为探索、发展和繁荣三个阶段，有一定道理。但笔者认为，中国关于恐怖主义研究还是以“9·11”事件为界划分前后两阶段更为合适。“9·11”前几年，中国学者开始从事恐怖主义研究，主要是翻译介绍国际恐怖主义的活动及国外学者反恐斗争的论著。2000 年，中国现代国际关系研究所成立了反恐怖研究中心。“9·11”之前，中国学者的相关研究专著和论文十分有限，“9·11”之后，相关成果大量涌现，仅从万方数据库和中国知网上查到关于如何界定恐怖主义相关论文题录就达 2000 条之多。前后相比，反差极鲜明。

可以说，中国学术界关于恐怖主义的研究真正展开也就是“9·11”以来的十年。其中最初始的二三年有 11 部专著问世，中国现代国际关系研究所反恐研究中心相继推出了“反恐译丛”之一、之二和之三，并自 2003 年起按年度编撰《国际恐怖主义反恐怖斗争年鉴》。中国现代国际关系研究所的安全问题专家和中国社会科学院的国际关系、民族、宗教等方面的学者在其中发挥了重要作用，其领军人物分别是李伟和王逸舟。李慧智等主持的一套四部的“反恐学丛书”，试图建立军事学、公安学与国家安全学交叉的“反恐学”，其“反恐”的理论建设引起学界的关注。

2004 年以来，更多领域的，特别是法学专家积极加入了这方面的研究，中国反恐研究呈现出百花齐放的景象。引人注目的是赵秉志、赵永琛、杜邈等学者所率领的法学学术团队，研究成果突出。但总体而言，这研究尚未出现突破性进展。

二、研究领域的扩大

近年来，中国关于恐怖主义研究的最显著的成绩是研究领域的扩大，仅从发表以“恐怖主义”、“反恐”关键词的论文的期刊类别的分布，就可略见一斑。相关论文首先大量发表在各类大学、学院学报的哲学政法版，警察、武警、公安、政法院校的学报，国际政治和法学类的专业学术期刊。随着“反恐”研究领域的扩大，一些经济、科学、农业、卫生、商业类

期刊上也不时发表与“反恐”有关的论文。有些期刊偶然刊有“反恐”文章。如果不是使用主题检索，是根本想象不到的。

相关文献在分类上(中图和万方期刊分类)也种类众多，分布在政治、社会科学理论、外交、国际关系、国际经济法、经济学、交通运输经济，以及体育、文学、妇女问题等近 30 类。这生动地体现多学科参与“恐怖主义”研究。

以上情况表明：(1)中国关于恐怖主义的研究已扩展到众多学术研究领域，多学科、多角度、多层次的研究推动了中国关于恐怖主义的研究；(2)“恐怖主义”又有点像一个大罗框，似乎什么问题都可以扯上“恐怖主义”或“反恐”，研究有些泛化。笔者从 2000 余篇相关题录分类归纳了中国学者关于“恐怖主义”研究中讨论的主要问题。

(一)基本理论研究，包括：恐怖与恐怖主义研究，恐怖主义定义与恐怖组织界定，恐怖主义溯源研究，恐怖主义根源、成因、动因研究，当代恐怖主义的类型研究，当代恐怖主义行为特点研究，恐怖的发展趋势研究，国家恐怖主义研究，反恐斗争、反恐战争与国家自卫权研究。

(二)国际政治与国际关系，包括：恐怖主义与国际政治研究，恐怖主义与国际关系研究，恐怖主义与大国政治、霸权主义研究，恐怖主义与全球化研究，国际反恐合作研究，恐怖主义、武力反恐与集体安全研究，恐怖主义与中国外交研究。

(三)法学、国际法、刑法、犯罪学，包括：反恐与国际法、国际刑法研究，反恐与国际立法合作研究，国际恐怖主义犯罪界定研究，国际恐怖主义犯罪惩治与防范研究，国际恐怖主义犯罪的惩治程序、刑事管辖、引渡研究，反恐与人权保护研究，中国反恐立法研究。

(四)民族宗教，包括：民族主义浪潮与国际恐怖主义研究，恐怖主义与民族分离主义研究，恐怖主义与民族解放斗争研究，族际冲突与恐怖主义研究，宗教问题与国际恐怖主义研究，伊斯兰原教旨主义、宗教极端主义与国际恐怖主义研究，圣战观念与当代恐怖主义研究，当代宗教恐怖主义的发生机制研究，当代邪教、恐怖主义的区别与联系研究。

(五)国外恐怖主义问题研究，包括：中东极端恐怖主义研究，俄罗斯车臣分离运动研究，中亚“三股势力”研究，南亚(印度、巴基斯坦)极端恐怖主义研究，塔利班研究，东南亚(菲律宾、印度尼西亚)极端恐怖主义研究。

(六)多学科、多角度研究，包括：恐怖主义与非传统安全研究，恐怖主义的社会学研究，恐怖主义的哲学、心理学研究，生化恐怖主义研究，核恐怖主义研究，金融经济恐怖主义研究，网络恐怖主义研究，媒体恐怖主义研究，西方传媒与恐怖主义研究，恐怖主义的文化分

析。

(七)“东突”与新疆问题研究，包括：新疆反恐研究、“东突”的由来与发展、“东突”恐怖主义的本质特征、“东突”组织及其恐怖罪行、“东突”恐怖主义现状与中国反恐对策。

(八)防范和对策研究，包括：标本兼治遏制恐怖主义研究，反恐斗争与安全管理研究，反恐斗争机制和应急措施研究，反恐案件的情报、侦察、审理研究，反恐斗争的军事训练、战法、指挥、保障研究，恐怖、暴力犯罪与大规模群体事件研究。

以上研究领域可谓十分广阔，内容十分丰富，这是近十年来中国多学科专家共同努力的结果。但上述的研究也存在一些问题：(1)成果分布不均衡，国外的理论和经验介绍得较多，法学和犯罪学方面研究相当密集，成果丰硕，而有的方面研究相对薄弱；(2)一些成果局限于书本，实证研究有所欠缺；(3)有些成果是在同一水平上简单重复，但鲜有创见；(4)有个别非相关专业人士以不大严肃的态度参与其中，不可取。

三、深化恐怖主义研究的几点建议

中国关于恐怖主义研究，在各学科学者们的共同努力下，硕果累累。如何将这一研究的工作不断深化和推进，笔者提出以下几点看法。

1. 理论系统化和研究实证化。任何学科研究的深入发展，必须建立在理论的构建基础之上，恐怖主义研究也不例外。恐怖主义研究的理论建设需多学科共建。目前来看，这种理论建设是不平衡的，某些学科特别是法学、犯罪学在相关领域的专家努力下有较好地发展，而其他一些学科建设还需加强，并且在恐怖主义研究上相互协调并系统化。

2. 联系本国实践，以“东突”研究为重点。近20年来，“东突”恐怖主义活动猖獗，已对新疆社会稳定和国家安全构成严重的实际威胁。中国学界在“东突”问题的研究中取得一定的成果，但与现实斗争的要求还有一定的距离。笔者认为，若要在恐怖主义研究上做出更大成绩，取得突破，须联系本国实际，以“东突”研究为重点，多在新疆进行实地考察。

3. 加强恐怖主义中的民族宗教因素研究。“东突”恐怖主义虽不是民族宗教问题，但其中的民族宗教背景或因素是客观存在的。若对新疆的民族宗教问题的历史和现状及相关理论没有深入地了解，对“东突”恐怖主义研究也难以深入。因此，恐怖主义中的民族宗教因素的研究必需加强。

4. 加强恐怖主义视阈下的社会、文化和心理研究。近年来，恐怖主义视阈下的社会、文化和心理研究业已起步。李东燕在《恐怖主义溯源》修订版第九章“谁，为什么从事恐怖主义”中，部分回答了这一问题。范明强关于社会变迁、社会思潮与恐怖主义，恐怖主义的社

会现实根源、社会危害，以及社会反恐战略的构想的讨论，颇有新意。但这方面的研究，显然还须加强。

5. 加强恐怖暴力与大规模群体事件研究。近年，随着各地群体事件的频发，这方面的研究也开始引起学术理论界的重视。在国内，我们用的是“群体性事件”这一概念，在国外用的是城市低烈度冲突(citylow-intensityconflict)这一术语，如近来中东北非发生的大规模动乱。乌鲁木齐“7·5”事件既是大规模暴力恐怖事件，同时又是具有浓郁暴力恐怖色彩的大规模群体事件。因此，加强恐怖暴力与大规模群体事件的研究，具有积极的学术价值和现实意义。

6. 加强国际反恐经验和国际反恐合作研究。这方面的研究已取得长足发展，随着时间的推移，这方面的问题还要不断出现。不断研究国际反恐的新经验，不断研究国际反恐合作出现的新问题，很有必要。

7. 加强政策对策研究，出点和落脚点在于标本兼治、长治久安。恐怖主义研究既是一个学术理论问题，更是一个现实的应用性问题。考察相关政策的得失，面对不断出现的新问题，在深入研究的基础上，向政府决策部门提出有针对性、前瞻性、可操作性的对策建议，是我们研究工作的终极目标。这一研究工作的出发点和落脚点在于如何治理恐怖主义，以达到标本兼治、长治久安。

8. 加强学术理论界与实际工作部门的合作。如前所述，学术理论界与实际工作部门的相对脱离，是深入这反恐研究的障碍或瓶颈。希望通过有关部门的协调切实解决这一问题。同时，学者与实际工作者也要为加强这方面的合作发挥各自的积极性，只有这样，才能更深入地推进我们的恐怖主义研究。

(来源：《国际政治研究》，来源日期：2011年3月。)

天下智慧·恐怖主义的政治学分析

Gregory Gause III: 民主政治能制止恐怖主义吗?

但是这样的论调提出一个问题：一个国家发展的愈民主，就愈没有产生恐怖分子和恐怖主义组织的可能，这难道是真的吗？换言之，在阿拉伯世界推进民主政治是获得安全的正确前提吗？不幸的是，答案看起来是否定的。尽管对恐怖主义的认识还很不全面，但是现有的资料表明，在民主政治和消除或减少恐怖主义之间并不存在强有力的联系。恐怖主义并不仅仅源于特别的政权制度，民主化也不可能终结当前针对美国的种种活动。基地组织和其它类

似的团体并不是在为穆斯林的民主政治而战，他们是在为强化其伊斯兰国家的观念而战。没有任何证据表明，阿拉伯世界的民主政治将消除阿拉伯公众对恐怖主义组织的温和支持，也不会减少潜在的加入此类组织的人员数量。

即使是中东实现了民主政治，那么它究竟会催生什么样的政府？他们会在遏制恐怖主义、推进阿以和平进程、维护海湾地区的安全和确保稳定的石油供应等重要政策目标方面与美国通力合作吗？没人可以预测新的民主政治可以选择这一道路，但是依据对阿拉伯世界的公众调查和近期那里进行的选举，可以看出，阿拉伯世界的民主政治似乎会导致出现新的伊斯兰政府，而相比较目前的独裁主义的统治者，这样的新政府更不愿意与美国合作。

对这些问题的如此回答应该使华盛顿对自己的政策再作考虑。小布什当局的民主动议有自己的理由，不计任何代价地努力推广美国的民主价值观，或者作为长期的冒险，即使伊斯兰主义者真的上台执政，统治的现实也将会使他们趋于温和，否则民众将对他们日益不满。不过，对民主选举的强调将不能增进美国的即时利益，不管是在反恐战争还是在其他重要的中东政策方面都是如此。

所以，现在是重新考量美国在阿拉伯世界推进民主的政策的时候了。美国不应该急促的推进快速选举，而是应该把自己的注意力集中在鼓励那些可以与伊斯兰政党相竞争的世俗主义、民族主义和自由政治组织的力量发展方面，只有这样，华盛顿才能确保当选举最终进行时，结果会更加符合美国的利益。

美国为什么认为在阿拉伯世界推进民主事关自己的切身利益？小布什总统在 2005 年 3 月的演讲中已经做出说明：“我们维护长期和平的战略是要帮助改变那些产生极端主义和恐怖主义的状况，尤其是在广泛的中东。几十年来，中东部分地区已经陷入苛政、绝望和激进主义的怪圈。当独裁专政控制国家的政治生活时，可信赖的反对派不可能发展起来，不满只能存在于地下并走向极端。为了把人们的注意力从他们社会和经济的失败转移开，独裁者就指责其他国家和其他种族，并激起导致暴力的憎恨。这种专制和愤怒状况不能够忽视或者平息。”

把恐怖主义和缺乏民主连在一起的观点并不局限于小布什政府。在 2004 年的总统选举中，参议员约翰·克里（John Kerry）强调，有必要把中东实行更广泛的政治改革作为反恐战争的一部分。克林顿政府负责中东政策的高级官员马丁·因达克（Martin Indyk）也已认为，克林顿专注于阿以和平而没有重视中东的民主是一个失误，他因此呼吁华盛顿要关注中东的民主改革。克林顿政府时期的国务院政策规划主管莫尔顿·海尔普因（Morton Halperin）在最近出版的一本书中认为，催生基地组织的是沙特、埃及和巴基斯坦等国的贫困和教育不足，而这

些国家的独裁主义本性是造成贫困和教育不足的根本原因，民主化是解决问题的唯一途径。纽约时报的专栏作家托马斯·弗里德曼（Thomas Friedman）也一再向公众推销他的中东民主化逻辑。

尽管缺乏民主会导致恐怖主义这种观点被许多人所认同，但是论述恐怖主义和其它社会政治因素（例如民主政治）之间关系的学术文献却是出奇的少。针对恐怖分子和恐怖组织有一些很好的案例研究和总体的调查，但是在它们之中几乎没有材料确定是否更高的民主程度会导致更少的恐怖主义活动，这一问题的部分原因在于可利用材料的质量。相比较国内的恐怖主义袭击，西方媒介更倾向于以跨国因素来报道恐怖事件，而且，大部分的统计是根据事件发生的地点、而不是根据犯罪者的身份来进行，更不关心他们是否来自非民主国家。

鉴于这样的不完整信息，仅仅从学术文献中获得初步的结论是不可能的。不过即便如此，构成小布什政府逻辑基础的恐怖主义和独裁主义之间存在紧密联系也是值得怀疑的。在对1980年代恐怖活动的一项广为引用的研究成果中，政治学家 William Eubank 和 Leonard Weinberg 论证了大部分的恐怖事件发生在民主国家中，大部分的受害者和犯罪者都是民主国家的公民。在对1975到1997年间发生的恐怖事件进行考察后，宾夕法尼亚州州立大学的 Quan Li 发现，尽管在民主政治参与程度较高时恐怖袭击发生的频率较低，但是自由民主置于行政权力的限制似乎对恐怖活动起到了推动作用。在《以死抗争：自杀恐怖主义的战略逻辑》(Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism)一书中，Robert Pape 论述到，自杀式爆炸者的目标几乎总是民主主义，但是他们组织的动机却是为了反对军事占领和获得独立自主而战；推动恐怖分子采取行动的不是对民主主义的渴望，而是对他们视为的外国占领的反抗。

美国政府公布的材料也没有证实在恐怖主义和独裁主义之间存在着密切的联系。据根国务院年度“全球恐怖主义的模式”的报告，从2000到2003年，发生在“自由”国家的恐怖事件有269起，发生在“部分自由”国家的有119起，而发生在“非自由”国家的则有138起。这个统计把巴勒斯坦人对以色列的恐怖袭击和“9.11”源于其他国家的对美国的袭击排除在外（前者会增加发生在民主国家中的袭击数量）。这并不是说自由国家比其他国家更容易导致恐怖分子，这些数字只是简单的表明，在某一特定国家发生的恐怖事件和其国民享有的自由程度之间没有什么必然联系，当然，它们也不是暗示民主政治比其它政体模式更不容易受到恐怖主义的影响。

恐怖主义当然不是随意的分布的。来自美国政府官方的资料显示，绝大部分的恐怖事件仅仅发生在少数几个国家。事实上，在2003年“非自由”国家半数的恐怖事件集中在了伊

拉克和阿富汗。这样看起来，民主化在消除恐怖活动方面起到的作用及其有限——或许它还鼓励了恐怖主义的发展。至于“自由”国家，发生在印度的恐怖事件达到总数的75%。尽管有理由认为，以巴基斯坦为基地的组织要对一些事件负责，特别是在克什米尔地区，但是同样清楚的是，并非所有的犯罪者都是外国人，印度相当多的恐怖事件发生在远离克什米尔的地方，这反映出其它地区也存在对中央政府的不满情绪。印度已经分别有一位在任总理和前任总理被刺杀身亡（因德拉·甘地和她的儿子拉吉夫·甘地）。如果民主政治能够减少恐怖行径，那么发生的印度的恐怖事件本不应该如此之多。

把世界人口最多的民主国家印度和独裁国家中国进行对比研究，更让人怀疑民主政治解决恐怖主义问题的能力。根据美国国务院“全球恐怖主义的模式”的报告，在2000至2003年，针对印度的国际恐怖袭击有203起，中国则连一起也没有，国家预防恐怖主义纪念协会（National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism）编辑的从1976年到2004年的恐怖事件列表显示，印度有400多起，而中国仅有18起。如果独裁主义和恐怖主义之间真的存在布什政府所宣称的那种紧密关系的话，那么发生在印度和中国的恐怖事件数量的差距就不会是如此之大。

在1970年代和1980年代，民主国家中出现了一些残忍的恐怖组织：意大利的红色旅，爱尔兰和英国的临时爱尔兰共和军，日本的日本红色军，西德的红色军派等。转向民主政治的西班牙也没有消除“埃塔巴斯克分离主义恐怖行动。土耳其的民主制也经受了十余年的政治暴力，一直到1970年代末才逐渐稳定下来。拥有强大、令人敬佩的民主体系的以色列也产生了自己的恐怖分子，1995年刺杀拉宾总理的就是以色列极端分子。卷入2005年7月伦敦自杀式炸弹袭击的至少有三人出生并成长于民主国家英国。伊拉克几乎每天都有恐怖事件发生，提醒人们那里的民主化进程与严重的恐怖主义相伴而生。奥克拉马城事件也证明，即使是在高度民主的美国国内也会产生恐怖行动。

总而言之，没有让人信服的证据证明在政权模式和恐怖主义之间存在必然的联系，就像Jessica Stern所主张的那样：“民主化并非一定是对抗伊斯兰极端主义的最佳途径，”因为对正处于向民主制转型的国家而言，这是一个特别脆弱的时期。政权模式并不是导致恐怖主义的唯一原因，没有理由相信，阿拉伯世界愈加民主，哪里出现的恐怖活动就愈少。

支持美国把推广民主作为反恐战争一部分的论据也存在逻辑性问题。民主政治将减少恐怖活动是建立在这样信念之上的：可以公开参与竞争性的政治，让公众了解他们的呼声，这样，潜在的恐怖分子和恐怖分子的同情者就不必再寻求暴力来达到他们的目标。即使他们在

选举中失利，对在未来选举中获胜的信心也将遏制他们采取非民主手段的意念。民主政治的惯性将改善极端主义，把阿拉伯政治的怒火集中在他们自己的政府而非美国身上。

这样的想法或许是好的。但是下面这样的设想也是合乎逻辑的：极少提出可以动员大多数选举人的政治议程的恐怖分子，他们将会拒绝自由民主赖以建立的多数决定原则和少数人权利的基本精神。如果他们通过民主政治不能得到自己的目标，那么他们为什么还会仍然寄希望于民主程序？更有可能的后果是，满怀达到特别目标的殷切希望（这种希望是如此强烈，以致他们会以暴力手段对抗毫无防备的无辜平民，从而实现自己的目标），恐怖分子和潜在的恐怖分子被动员起来参与到民主进程之中，如果这种民主程序不能给他们带来有利的结果，他们就将会袭击民主政治。看一下伊拉克的状况，尽管在 2005 年 1 月进行了非常成功的选举，但是那里新生的民主政治并没能遏制住伊拉克境内外的恐怖分子对抗新的政治秩序的行动。

恐怖分子的组织不具备广泛的群众基础，他们规模很少，行踪也是隐蔽的，而且并不是基于民主原则而组织建立的。他们是一群效忠于强势领导人的追随者，他们愿意服从命令从事一些被绝大多数的民众所厌恶的行动，因此群众基础很薄弱。这样看来，通过选举获胜改变恐怖分子的路线是不大可能的。

即使所有的阿拉伯国家都实行了民主政治，美国反恐战争的主要敌人基地组织也肯定不会销声匿迹。本·拉登并不喜欢西方的民主政治，他推崇的政治模式是早期的穆斯林哈里发制，在他看来，阿富汗塔利班政权是当代最贴近哈里发制的政权模式。在 2003 年 10 月的“告伊拉克人民书”中，本·拉登对阿拉伯世界中的一些人进行了严厉斥责，因为他们“呼吁以和平民主而不是以为真主而战的方式对待叛教的政府或者犹太人以及十字军入侵者”。本·拉登把民主政治视作是“非正常的、误导性的实践”，是“无知的信仰”。针对伊拉克 2005 年 1 月的选举，本·拉登在伊拉克的同路人扎卡维说得更为直接：“在民主政治中，被服从的立法者必须是人而不是真主……这是异教、多神教和谬误的最本质的东西……”。

基地组织的领导人不相信民主政治，这并非仅仅源于意识形态的原因，更重要的是，他们知道自己无法通过自由选举上台执政。没有理由相信，阿拉伯国家向民主政治的转型会使恐怖分子改弦易张；也没有理由相信他们不会从更加民主的阿拉伯国家（尤其是如果这些国家与美国继续保持良好关系、与以色列取得和平，以及按照华盛顿的路线行事的话）招募追随者。基地组织反对美国在中东推行民主化政策，如果真的像美国所希望的那样，民主的中东要继续认同美国在本地区的主要角色，并且还要与美国的目标协调一致的话，那么，再认为民主政治将结束阿拉伯的反美主义，将消除基地组织的负面影响和资金来源以及人员补充

就是非常愚蠢之举了。

当它发挥作用的时候，自由民主政治是最好的政治模式，但是没有证据表明它可以减少或者预防恐怖主义。布什政府关于在阿拉伯世界推广民主政治的基本设想是存在严重缺陷的。经过民主选举产生的阿拉伯政府会和目前独裁主义政权一样的与美国密切合作吗？可能性不大。研究表明，阿拉伯人对民主政治持强烈的支持态度，当他们有机会参加真正的选举时，投票率一般要比美国人高出很多百分点。但是许多阿拉伯人对美国怀有消极的看法，如果阿拉伯政府是民主选举产生而且又代表民意的化，他们就将是比较反对美国的。在可预见的未来，中东地区的进一步民主化很可能导致伊斯兰主义政府的出现，而这样的政府在一些促进美国利益的问题是不大愿意和美国合作的，例如美国在中东的军事基地问题，与以色列的和平问题以及反恐战争问题等。

总体而言，阿拉伯人对民主政治是持欢迎态度的，尽管一些伊斯兰主义理论家不喜欢这样。2003年“普尤全球态度项目”（Pew Global Attitudes Project）就是否“民主政治仅是在西方而非其它地方才能运作良好的西方道路”这一问题，针对一些来自阿拉伯国家的人进行了民意测验，结果科威特（83%）、约旦（68%）和巴勒斯坦领土上（53%）的大多数的被调查者认为民主政治可以在它推行的任何地方良好运作，只有少数被调查者（科威特16%、约旦25%、巴勒斯坦领土38%）认为民主政治不能在阿拉伯世界实施。民意调查机构“佐各比国际”（Zogby International）2002年的一次民意调查显示，埃及、科威特、黎巴嫩、沙特阿拉伯和阿联酋的大部分被调查者对美国的自由和民主怀有赞许的态度，尽管他们并不十分认同美国的阿拉伯政策。佐各比国际的这次调查还显示，这七个阿拉伯国家被调查的人把“公民/个人权利”列为最重要的问题，排在它后面的则是健康问题、巴勒斯坦问题和经济问题。

阿拉伯人对民主政治的认可可以通过他们的具体行动得以体现。阿拉伯国家参加合法选举的人数是非常多的，在2005年1月的议会选举中，尽管面临暴力的威胁和大部分逊尼派穆斯林（占伊拉克总人口的20%）的抵制，但是仍有53%的伊拉克登记选民参加投票。在2004年4月的总统选举中，阿尔及利亚的投票率高达58%。官方的数据显示，在2005年1月的巴勒斯坦总统选举中，尽管有哈马斯的抵制，但是参加投票选民仍然达到73%。科威特议会选举的投票率超过70%，在2003年的议会选举中，也门有76%的选民参加投票。虽然在阿拉伯世界的确存在反民主的势力，也有一些阿拉伯选举的投票率较低，但是总体而言，阿拉伯人对投票和选举还是有很高的热情的，那种认为阿拉伯“文化”会阻碍民主政治发展的论调是经不起推敲的。

在阿拉伯世界促进民主政治的问题不在于阿拉伯人不喜欢民主政治，而是华盛顿可能并不喜欢阿拉伯民主政治所催生的政府。设想民主的阿拉伯政府将会比目前的阿拉伯政权更能代表民众的意愿，那么阿拉伯世界的民主化将导致更多的反对美国的外交政策的出现。“佐各比国际”和马里兰大学安瓦尔·萨达特和平与发展委员会（Anwar Sadat Chair for Peace and Development）在2003年2—3月间针对6个阿拉伯国家做了一次民意测验，绝大多数的被调查者对美国持有非常不满意或部分不满意的态度，黎巴嫩的被调查者对美国的态度最好，有32%的回答者对美国怀有深深的好感或者部分好感，但是只有4%的沙特被调查者这样认为。

这次民意调查是在伊拉克战争逼近和进行时进行的，战争对它的结果肯定会产生影响，但是这些统计结果与在战争前后进行的其它民意测试相差无几。在2002年初的一次盖洛普民意测验中，绝大多数的回答者（约旦62%，沙特阿拉伯64%）认为美国是不受欢迎的国家，喜欢和不喜欢美国的黎巴嫩被调查者数量各半。“佐各比国际”同时针对7个阿拉伯国家做的一个民意测验显示，对美国不满的比率分别是科威特的48%、约旦的61%、埃及的76%、沙特阿拉伯和阿联酋的87%。在伊拉克战争开始的一年之后，“普尤全球态度民意测验”表明，有93%的约旦被调查者和68%的摩洛哥被调查者对美国持有消极态度。

尽管要从民意测验的结果中获得阿拉伯世界反美主义的精确原因是不可能的，但是也可以从中看出，是美国在本地区的政策，而非对美国理想的拒绝，推动产生了反美主义情绪。在“佐各比国际”和萨达特委员会于2003年2—3月进行的民意测验中，5个受测阿拉伯国家（共有6个阿拉伯国家）的回答者表示，相比较美国的价值观念，他们对美国的态度更是建立在美国的政策上，46%的埃及回答者把美国的政策看作是他们反感美国的根源，而认为是美国的价值观念引起他们反感美国的只有43%。在约旦、黎巴嫩、摩洛哥和沙特阿拉伯，有不少于58%的被调查者强调他们反对的是美国的政策。

2004年，阿拉伯公众对美国的中东民主化政策尤其的不满。2004年5月“佐各比国际”和萨达特委员会进行的一次民意测验显示，只有黎巴嫩有大量被调查者（44%）相信，推进民主政治是伊拉克战争的一个重要目标，怀有这样观点的约旦有25%，摩洛哥、沙特阿拉伯、埃及和阿联酋则不到10%。大部分国家的绝大多数受访者认为，美国发动2003年伊拉克战争出于控制石油、保护以色列和削弱穆斯林世界的目的。“普尤全球态度”在2004年做的一次较小范围的调查表明，只有17%的摩洛哥人和11%的约旦人认为，美国发动反恐战争是出于真正的反恐需要而非是为了其它目的。另外，阿拉伯世界普遍反对美国在阿以问题上的政策也是一个确凿的事实。

毫无疑问，舆论是经常变化的，阿拉伯世界的反美情绪可以随着不同事件的发生而出现重大转变。如果华盛顿不再支持独裁的阿拉伯政府的话，阿拉伯世界的反美主义可能会削弱，但是目前还没有证据来支持这一论断，事情倒是向相反的方面发展。例如，叙利亚人对美国也没有强烈的好感，虽然布什政府反对大马士革政府。显然，美国在阿拉伯世界不受欢迎是因为它的整体政策，而不单单是因为它支持独裁主义的政府。

即使民主化可以减少反美主义，但是也不能保证这种状况会催生亲美政府。例如在非阿拉伯国家的伊朗，就对美国的印象而言，那里的民众比政府要好一些。但是伊朗民众对美国的好感并不能转化为支持主张与美国缓和关系的候选人的选票，这一点在 2005 年第二轮的伊朗总统选举中得以充分的体现。

历史发展也证实，阿拉伯国家的合法民主选举最有可能有利于伊斯兰主义者。在所有最近进行的阿拉伯选举中，伊斯兰力量已经发展成为政府的最主要的反对派。在摩洛哥，成立不久的、公开的伊斯兰主义的政党“正义与发展党”（Justice and Development Party）在 2002 年的议会选举中获得了 325 个议席中的 42 席（位列第三，在它之前的是两个老资格的政党：获得 50 个议席的 Socialist Union of Popular Forces 和获得 48 个席位的独立党）。在同一年的巴林议会选举中，伊斯兰主义的候选人占据了 40 个席位中的 19 甚至是 21 个（观察家们对一些独立候选人的分类有不同意见），而且这一胜利是在什叶派的政治组织因为抗议改变宪法而抵制选举的情况下取得的。2003 年，在也门的议会选举中，伊斯兰分子和部落势力的联盟——也门改革组织（Islah）赢得了 301 个议席中的 46 席，现在成为政府反对派；科威特的伊斯兰力量在议会选举中获得了 50 个席位中的 17 席；在约旦的议会选举中，尽管为了照顾独立候选人而把选举延期了三次，并且还修改了选举法，但是穆斯林兄弟会的政党还是赢得了 110 个席位中的 17 席，独立伊斯兰主义者获得另外的 3 个席位，成为第一大反对派力量。

到 2005 年，情况仍然如此。在沙特阿拉伯的市政选举中，非正式的伊斯兰主义者在利雅得获得了 7 个席位中的 6 席，在吉达和麦加则全部包揽，受到逊尼派穆斯林支持的候选人也在东部省的一些城镇选举中控制了市议会。在伊拉克的议会选举中，受到什叶派大阿亚图拉阿里·西斯塔尼支持的候选人赢得了 275 席中的 140 席，而以时任的总理阿拉维和总统亚瓦尔为首的比较世俗的阿拉伯 lists 赢得 45 席，非伊斯兰主义者的库尔德联盟赢得了 75 席。

在巴勒斯坦，阿巴斯（隶书于民族主义的政党法塔赫）在 2005 年的总统大选中获得了绝对的胜利，不过这部分是因为哈马斯还有提出自己候选人的原因。但是哈马斯在市政选举中已经表现出了强大的力量：2004 年 12 月的选举中，它控制了约旦河西岸的 7 个城镇委员会

(法塔赫控制了 12 个); 在 2005 年加沙的选举中, 哈马斯更是控制了 10 个城镇委员会中的 7 个, 并占有三分之二的席位。甚至一些观察家推测, 哈马斯将在巴勒斯坦 2005 年的议会选举中超越法塔赫, 这也是阿巴斯推迟议会选举的原因之一。

趋势相当明显, 各类伊斯兰主义者在自由选举中取得了很好的成绩, 在统治党支配和国王反对政治伊斯兰的国家, 伊斯兰主义者只能追而求其次, 构成政府反对派。只是在摩洛哥(较为世俗、左翼的政党已经存在很久, 也比较成型)和黎巴嫩(基督教徒和穆斯林共同决定选举政治), 的确组建了非伊斯兰主义者的政治集团和独立的政府, 它们有足够的实力和伊斯兰力量竞争。这种模式看起来不会发生变化。

“佐各比国际”和萨达特委员会在 2004 年做的一次民意调查显示, 约旦、沙特阿拉伯和阿联酋的大多数的被调查者认为, 神职人员应该在他们的政治体系中扮演更大的角色, 在埃及, 尽管有 50% 的受访者说神职人员不应该掌控政治体系, 但是也有 47% 的人支持扩大他们对政治的影响力。仅仅是在摩洛哥和黎巴嫩, 反教权的力量超过亲教权的, 分别是 51% 对 33% 和 50% 对 28%。阿拉伯世界取得的民主越多, 伊斯兰主义者就越有可能登台执政, 即使他们逐步接受了民主政治的原则, 反对政治暴力, 他们也不大可能会支持美国在本地区的外交政策目标。

布什政府在阿拉伯世界推广民主政治的计划不可能会大大降低源于那里的反美恐怖主义, 事实上这一计划很可能会在那里产生更不愿意和美国合作的政府。可不幸的是, 在当前, 布什政府并没有与独裁的阿拉伯政府合作的计划, 尽管这些政权愿意和美国合作。如果华盛顿坚持在阿拉伯世界推进民主政治, 他应该从这一地区的几次选举经历中获得一些借鉴。在像摩洛哥这样非伊斯兰主义政党根深蒂固的国家, 伊斯兰主义者要想取得支配地位是非常困难的。在非阿拉伯的土耳其也是如此。同样的, 不同的宗教信仰也会阻止真主党和其它一些伊斯兰主义分子控制选举。但是另一方面, 在沙特阿拉伯和巴林, 伊斯兰主义的政党和候选人就可以主宰政治生活。华盛顿不应因为阿尔及利亚、埃及和也门的统治党取得了对伊斯兰主义挑战者的胜利就沾沾自喜: 一旦失去他们的保护和机制, 这些统治党在未来的民主转型选举中就会遭遇到非常大的麻烦。

美国一定要把注意力集中在这一点: 推动阿拉伯政府为自由主义者、世俗主义者、左翼、民族主义者和非伊斯兰主义的政党提供足够的政治空间, 以使他们建立牢固的基础并进而动员投票者。华盛顿应该支持那些愿意接受美国外交政策和愿意仿效美国政治价值的组织, 显示支持的最有效的方式是, 当阿拉伯政权阻碍更为自由的组织的政治行动时向他们公

开施压。华盛顿也必须把注意力放在这里：推动非伊斯兰主义力量很弱的阿拉伯国家的进行选举，即使这样做会使对自己的选举前景信心不足的阿拉伯自由主义者感到不满也在所不惜。

包括布什总统在内的政府官员常言，阿拉伯世界向民主政治的转型将困难重重，美国人应该有耐心才行。当布什政府公开为民主政治辩护时，它总引用阿富汗、伊拉克、黎巴嫩、巴勒斯坦和沙特的选举，并视之为自己政策“成功”运作的佐证。不过对于非伊斯兰主义的政治力量而言，要想在这些选举中准备通过竞选上台执政还需很长时间，无疑这届或者其后的美国政府将会耐着性子等待这一进程的完成。

如果不能显示出这样的耐心，华盛顿一定要意识到，它的民主化政策将导致伊斯兰力量主导阿拉伯政治。这不仅要关注令人困惑的阿拉伯世界当局民主选举的动机，还有一点需要注意，那就是华盛顿是否真的有能力预知甚至是主导其它国家的政治进程？没有政府官员会宣称，至少不在公共场合宣称这个天真的观点：阿拉伯政治的民主化将会催生总愿意和美国合作的政府。然而华盛顿的民主鼓吹者们似乎认为，阿拉伯的民主转型，会像近期的东欧、拉美和东亚的民主转型一样，将会导致支持、至少不会阻止美国宽泛的外交政策利益的政权的出现。

华盛顿的傲慢将会在伊拉克被冲破，在那里仍然还驻有 14 万的美军，这本身就会阻碍那里的民主化进程。但是布什政府在这一艰巨的人物面前并没有显示出必须的谦卑和耐心。加入美国真的把在阿拉伯世界推进民主视为“世代挑战”的话，那么美国将不得不熟悉这些特点。

【范鸿达译本文编译自 Gregory Gause III, “Can Democracy Stop Terrorism?”, *Foreign Affairs*, September/October 2005.译者系单位为厦门大学】

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

治国之道·“运动式治理”的模式与功能

【编者按】“运动式治理”是中国最常见的一种国家治理方式，这种国家治理方式以执政党在革命战争年代获取的强大政治合法性为基础和依托，通过执政党和国家官僚组织有效的意识形态宣传和超强的组织网络渗透，以发动群众为主要手段，在政治动员中集中与组织社会资源以实现国家的各种治理目的，进而达成国家的各项治理任务。本期栏目的几篇文章，分别从对土改运动、“严打”运动的研究入手，揭示出“运动式治理”背后的政治逻辑，可以帮助我们理解中国国家治理所面临的深层困境及其应对之道。

运动式治理：一项关于土改的政治学分析

本文将以东、河北等地的土地改革为例，对运动式治理的基本特征及其利弊得失略作探讨，对当前的乡村社会治理提供一得之见。

群众运动的政治意涵

抗战时期，中共土地政策的基本原则是减租减息，1942年初通过的《关于抗日根据地土地政策的决定》及相关附件中对此作了详细规定。通过减租减息和合理负担、累进征税，土地和财富逐渐从富裕者向贫困者转移、分散，各抗日根据地在事实上出现了相当程度的社会均衡，此即弗里德曼等人所称的“静悄悄的革命”。从抗战结束到1946年正式开始土改的过渡时期内，中共土地政策的主要内容是一方面继续实行减租减息，一方面通过反奸清算获取更多的土地分给农民。在不到一年的时间里，各解放区已普遍采取各种方式，如没收和分配大汉奸土地、减租后地主自愿出卖或转让土地、通过清算迫使地主出卖土地等，部分实现了土地所有权的转移。1946年5月4日，中共中央将刘少奇起草的《关于土地问题的指示》（即《五四指示》）作为党内文件发布各解放区贯彻执行，指示中明确提出了“从地主手中获得土地，实现耕者有其田”的基本方针，这被视为土地改革正式开始的标志。从1946年下半年起，各解放区分别开展了土地改革运动和土改复查运动。鉴于运动中出现的内战局势的变化，中共中央工作委员会于1947年7月在西柏坡村召开全国土地会议，通过了《中国土地法大纲》，并于10月10日正式批准公布。从1947年11月到1948年3月，各解放区出现了“平分土地”运动的高潮，扩大打击面、斗争过火的现象十分严重。1948年2月22日，中共中央在党内颁布了《老区半老区的土地改革与整党工作》，要求在不同情况的地区采取不同的土改政策，此后各地土改渐趋温和。建国前后，华北各地老区、半老区陆续进入“结束土改”阶段。从战后解放区土地制度变革的全过程来看，大多经过了减租减息、反奸清算、土地改革、土改复查、平分土地、结束土改等不同名目的群众运动。

根据基层土改文件所反映的情况，绝大多数村庄在最初一两轮群众运动之后，土地占有状况已经基本平均。日本学者田中恭子曾作出这样的判断：从抗战时期开始的农村革命直到1947年，财富与权力已经由“封建势力”转移到“基本群众”手中，旧统治阶级对共产党控制农村已经构不成威胁。从大量土改文件中提供的统计数据来看，此种看法不无道理。

这样就有必要追问：如果在最初的土改中已经实现了土地资源的平均分配，何以土改还要以不同的名目反复开展呢？如果历次群众运动并非实现土地平均分配之所必需，其真实意涵究竟何在呢？地区差异也许能在某种程度上解释这一现象，即不同地区在土改中达到的平均程度和遇到的问题有所不同（例如老区、半老区、新区之间的差别），从而对土改领导者产生一定的导向作用，促使他们发动新的运动来加以解决。但更重要的原因则在于，群众运动中蕴含着超越“耕者有其田”这一纯粹经济目标之外的内容，足以帮助党和国家实现乡村民众动员和乡村社会治理的政治目标。就其运作情形而言，土地制度变革过程中的历次群众运动都在不断重复一个大体相似的过程：个别发动、扎根串连、划阶级、诉苦会、斗争会、分果实、选村干……在不断的群众运动、不断的财富和权力再分配中，党和国家的意志在乡村社会得以实施，对乡村社会的控制和治理得以实现。

具体而言，广大乡村民众的参与和支持，是共产党政治力量和军事力量的基本源泉，也是对乡村社会进行治理和变革的基本前提。在土改期间，共产党通过土地和其他资源再分配的物质激励，成功地激发了农民的斗争勇气和政治热情，赢得了他们对共产党的认同和支持。但这种热情和支持很难无条件地长期延续。在生产水平低下、民众生活贫困的华北乡村，地主和富农的财富很快被剥夺殆尽，人均土地占有量与贫农相差无几甚至犹有不及，其他生产资料也多被没收分配，许多地主、富农甚至难以维持基本生活。要保持农民的政治积极性，最直接的办法就是借助新的群众运动和资源再分配。而此时已经没有地主、富农等“封建势力”可剥夺，原有的斗争对象往往会在新一轮运动中被重斗一次，称为“割二茬”；而新斗争对象的产生，则势必以放宽阶级敌人的标准为代价，从而造成斗争过激化的倾向。共产党领导下的乡村社会变革，正是由于各种政治和社会目标的重要性压倒了经济变革本身，才需要不断的群众运动来不断地为其“重新注入活力”。

群众运动为国家意志在乡村社会的实施提供了常规行政手段所无法比拟的有利条件，成为一种行之有效的乡村治理手段，也塑造了一种动态的乡村社会结构。在各种运动中反复出现的“左”的或右的偏差，以及来自国家权力的不断“纠偏”，即是这种动态结构的表现之一。国家权力意志和政权建设目标的同质性，以及不同地区、不同时期社会生态的异质性，

使党和国家的各项政策在实施中往往会出现各种“偏向”。充分发动群众的考虑和被发动起来的群众本身，又增强了出现偏差的概率和程度。由此，在适当时机的“纠偏”和“平反”便成为又一次特殊社会动员的方式，既释放了民众在“偏向”中积聚起来的怨气，同时又再生产出国家对民众的动员能力，进一步强化了国家作为解放者的形象。每当新一轮的群众运动来临，都会涉及如何对待和处理前次运动遗留下来的格局这一问题，而占据压倒优势的阶级路线总是趋向于否定、修正乃至推翻前一次运动的成果，在各方面都重新来过。

“结束土改”运动

为了结束土地改革的运动状态，使乡村社会秩序转入常规化轨道，各地在经过了复查、平分之后陆续开始“结束土改”。总体看来，到结束土改之时，群众动员和控诉斗争已不再是各地强调的重点，领导者的关注点已经转向稳定局势和发展生产。但是从结束土改的做法和程序来看，仍和土改、复查、平分一样具有较为明显的财富和权力再分配的色彩，多数地区也仍然采用派遣工作队进入村庄社区发动群众的方式来结束土改。换言之，结束土改本身也成了新一轮的群众运动，从中可以见到群众运动与乡村治理之间的密切关联。

结束土改时最重要的确定地权工作，同样具有再分配的性质，而不是如其字面所示的单纯确定当前的土地占有状况。例如，一份文件要求在“土地大体上达到了平分，消灭了地富的封建土地制度”后进行“土地确权”，与此同时却又强调在“确权”中做好“填贫、补中、抽出地富多留土地和农具”这“三个主要的工作”。

不论以前土改彻底与否、不论被划归何种类型村庄，各地的“结束土改”实际上都包含了整顿基层组织、厘订阶级成分、群众控诉运动、处理遗留问题、完成参军任务等诸多内容，其激烈程度固然与土改、复查和平分阶段大不相同，其内容、程序、方式却极为相似，据此不难判断，“结束土改”仍是以群众运动的方式来进行的。更重要的是，如论者所说，两证（土地证、房产证）的发放到户仅仅意味着土改“暂告结束”，“不久农民就会主动或被动地知道，新的土地革命还在等待着他们，一个更强大的国家政权将带领他们经此迈向更美好的前程。”

“结束土改”绝不意味着群众运动在乡村社会的终结，而只是一个相对完整的运动周期暂时告一段落，为时不久，各种名目和主旨的运动将会接踵而至。

土改运动中的基本程序和动员手段，在此后的历次群众运动中得到了全面延续和发展。仅以建国初期的镇压反革命运动为例，各个村庄几乎全盘沿袭了土改运动中的做法：工作队进村；检查村中阶级状况；通过个别访谈和集体开会等方式发动群众；寻找和培养积极分子；

确定打击对象并对其开展诉苦斗争；局部或全面的资源再分配；整理村支部、改造村政权；工作队离村。土改期间规定各村地富比例的做法，也在部分地区的镇反运动中继续存在，据哈叭村的工作报告，该村恶霸、土匪、特务、反动党团、反动道会门都有相应的“计划数”。野珠河村报告中说，“农村镇压反革命不同于土改能使农民得到直接的经济利益”，所以教育、动员更加重要。王栅子村报告对诉苦的评论和对诉苦场景的描述（如吐苦水、挖穷根、从个人仇恨向阶级仇恨的转化、诉苦会上的高昂情绪等），也与土改期间别无二致。这表明，群众运动的意义并不局限于运动本身，而是在运动开展的过程中，帮助党和国家实现民众政治动员和乡村社会治理的基本目标，否则将很难对群众运动的一再开展及其运作特征作出合理的解释。

运动式治理的特征与困境

整个土改运动只是此后一系列群众运动的开端。集体化、大跃进、人民公社化、整风整社、“四清”直至“文革”，每一次群众运动都包含着资源再分配、权力调整、精英监控、民众动员等诸多政治内涵，以帮助国家实现对乡村社会的治理。与依靠常规行政渠道实现的治理不同，这种治理方式极大地依赖于国家（以工作队为中介）在乡村社会激起的运动状态，可以称之为运动式治理。其基本特征在于：

其一，国家权力对村庄社区的持续介入。在群众运动中，通过对运动目标的宣传、对乡村民众的动员、对基层精英的教育，党和国家可以将自身意志转化为群众的要求和自觉行动，从而在乡村社会得到贯彻实施。以每一次运动的具体目标为媒介，国家力量可以名正言顺且极为有效地直接介入乡村社会生活，各种有违国家意志的现象便可在运动中得到有效抑制或消除，乡村治理的目标也自然得以实现。在此过程中，工作队作为一种国家权力的非常规运作机制，发挥了至关重要的作用。向村庄派遣工作队本是一种临时性举措，但因其独特效能而逐渐得到党和国家的青睐，在常规的行政渠道之外，为国家与村庄之间的互动提供了一条更加便捷有效的途径，从而在很大程度上改变了村庄社区的权力运作格局，重塑了国家与乡村社会之间的关系。

其二，财富和权力的不断再分配。几乎每一次群众运动都意味着乡村社会中经济资源和政治资源的重新分配，这既是运动的重要内容之一，也是乡村民众广泛参与运动的基本动力。在土改期间的历次运动中，都会修正甚至推翻上一次运动形成的格局，村中的政治精英往往要对运动中出现的偏差负责，而在工作队和群众的双重压力下失去手中的权力。由于缺乏长期性、制度化的监督机制，一旦运动状态结束，基层政治精英就可能再次与国家乡村

治理要求背道而驰，形成国家权力的离心力量，此时最便捷的应对措施就是发起新的群众运动，重新进入运动状态去完成基层精英的监控和更替，以将其重新纳入国家权力轨道中来。

其三，政治合法性的持续塑造和强化。在土改过程中，党和国家以帮助广大农民“翻身作主”的解放者身份出现，通过强力再分配使占乡村人口大多数的普通农民获得土地财产和政治地位，这是其统治合法性的基本来源。由于小农经济本身的分化特性，再分配所形成的平均状态不可能长期维持，通过一轮轮群众运动对资源进行不断的再分配，便可在平均主义格局的一再确认中有效巩固革命意识形态的有效性。与此同时，再分配格局形成之后难免出现新的矛盾、积蓄新的不满，经常性的群众运动可以使这种矛盾和不满得到及时的化解或宣泄，并在此过程中不断强化国家的解放者形象(先从地主恶霸等封建势力手中、后从蜕化变质的基层政治精英手中，将广大农民一次次地解放出来)，从而持续塑造和强化其乡村统治的合法性。

就乡村社会而言，这种运动式治理模式的好处与缺陷都是显而易见的。通过削弱行政领域的中介，国家意志可能最少扭曲地在乡村社会得到执行；然而行政领域的削弱又大大增加了国家意志执行的成本。共产党已经在基层乡村社会建立了各种类型的权力组织和群众组织，培养了为数众多的政治精英和积极分子，这些组织和个人本该担负起帮助党和国家实施乡村治理的职责，但是在运动式治理模式中，其功能的发挥大打折扣，往往形成这样的怪圈：每当发起群众运动，都会由工作队和群众联手，进行基层组织的重组和政治精英的整顿；而群众运动结束之后，基层组织和政治精英又会无事可做而趋于松散或僵化，直到下一轮群众运动中再次被重组和整顿。他们在运动状态下无权担负、在常规状态下又无由担负乡村治理之责。另一方面，以群众运动方式实现的民众动员，主要是强大外力干预(包括政治威慑和利益驱动)的结果而非农民心理结构和文化模式的根本性转化，虽能调动起农民短暂的积极与狂热，一旦运动中止却很容易恢复旧态，因而也须通过新的群众运动中来加以重新动员。

简言之，运动式治理模式的得与失，皆在“运动”二字。运动可以帮助党和国家在短时间内有效地动员乡村民众、贯彻国家意志、实现乡村治理；运动又使得这种动员和治理难以纳入常规化和制度化的轨道，而只能以不断的新的运动来加以维系。（作者：李里峰）

常态社会与运动式治理：“严打”政策研究

运动式治理在特定的社会历史条件下，是具有相当的历史合理性的，也在相当大程度上具有了国家治理方式延续的强大历史惯性和惰性。但是，日益步入市场社会的中国，其国家治理的社会基础开始发生根本性的变化，中国国家治理方式也迫切需要作适应性地调整与变革，即意味着应该更多地通过常规化的法律法规、制度规范、合法程序来实现对社会公共事务的常规化管理。

“严打”斗争：中国国家权力的合法化机制

“严打”的内涵是党和国家在社会治安形势严峻时为打击某几类严重刑事犯罪而制定，以司法机关为主要执行主体，以从重从快为基本要求的一种具体刑事政策，它以运动、战役的形式存在。广义的“严打”包括一切严厉打击某一类或某几类严重刑事犯罪的活动，既包括由中共中央、国务院发动的全国统一行动的严打，也包括由政法机关发动的针对某一类或某几类犯罪的专项斗争。狭义的“严打”专指由中共中央、国务院发动的全国统一行动的严打，本文主要研究这种狭义上的“严打”。

常态社会的“严打”斗争蕴藏着中国社会政治秩序合法性的再生产机制。任何一次“严打”的发动背景都是严峻的社会治安形势对现有政治秩序的合法性构成了挑战，执政党与政府通过“严打”斗争来打击严重刑事犯罪行为，重新恢复人们对中国政治体系的认同，达成基本社会秩序的延续与维系，确保中国制度转型理性而平稳地推进，实现政治秩序合法性的长期维系与再生产。

1983年“严打”发动的历史场景是“文革”结束后，“十年内乱”的后遗症开始出现，滋生了一大批打砸抢分子、抢劫犯、杀人犯、盗窃犯和流氓团伙犯罪分子，这些犯罪分子活动猖獗，破坏社会治安，危害人民的生命财产安全，刑事犯罪活动非常猖獗。许多地方公共场所秩序混乱，群众失去安全感，社会反映强烈，严峻的刑事犯罪形势对当时的社会秩序构成了直接的挑战和威胁，也对执政党和国家的政治合法性构成了挑战。1983年的“严打”对象包括：流氓团伙分子；流窜作案分子；杀人犯、放火犯、爆炸犯、投毒犯、贩毒犯、强奸犯和重大盗窃犯；贩卖妇女、儿童的人贩子，强迫、引诱、容留妇女卖淫的犯罪分子和制造、复制、贩卖内容反动、淫秽的图书、图片、录音带、录像带的犯罪分子；有现行破坏活动的反动会道门分子；劳改逃跑犯、重新犯罪的劳改释放分子和解除劳改人员以及其他通缉在案的罪犯，

书写反革命标语、传单、挂钩信、匿名信的现行反革命分子，以及有现行破坏活动的林彪、“四人帮”反革命集团残余分子。这些都是当时直接对社会秩序和政治秩序构成现实威胁的破坏性力量，对这些反体系的破坏性力量进行有效打击可以恢复执政党和国家的政治权威，重新实现国家对社会有效的政治性支配，确保政治秩序合法性的维系。通过历时三年半的“严打”，共查获强奸、盗窃、流氓团伙 19.7 万个，破获刑事案件 164.7 万余起。“严打”之后，刑事立案率快速下降，人民群众获得广泛的安全感。通过对 1981-1988 年刑事治安案件数变动情况的分析，我们发现当时“严打”确实在相当大程度上遏制住了严峻的社会治安形势。但是，从 1988 年起刑事案件数开始飙升，在上世纪九十年代初达到新的高峰，严峻的治安形势对政治秩序的合法性再次构成了挑战，“严打”的重新启动再次对政治秩序合法性的维系起到了至关重要的作用。

2001 年“严打”的发动背景是世纪之交的中国社会治安再一次面临严峻形势，刑事治安案件从 1998 年开始直线上升，尤其是 2000 年全国公安机关立案侦查的刑事案件总数比 1999 年增长 50%，2000 年中国法院系统判处的黑社会性质的有组织犯罪比上年上升了六倍，严重影响社会和公众安全感的盗窃犯罪占刑事犯罪总数的 65%。严重犯罪呈现暴力性、有组织性和智能性的发展趋势，爆炸、杀人、抢劫、绑架、投毒、拐卖妇女儿童等严重犯罪活动猖獗，一些地方黑社会性质组织和流氓恶势力横行。各种严重刑事犯罪活动严重危害人民群众的生命财产安全，危害社会秩序和社会安定，妨碍改革开放和经济建设的顺利进行。2001 年“严打”对象主要包括：有组织犯罪、带黑社会性质的团伙犯罪和流氓恶势力犯罪；爆炸、杀人、抢劫、绑架等严重暴力犯罪；盗窃等严重影响群众安全的多发性犯罪[26]。通过这次“严打”，2001 年 10 月国家统计局在全国范围内开展的群众安全感调查活动中，被调查的 10 万余名群众认为“基本安全”、“安全”的占 81.4%，2002 年占到 84.1%，2003 年则高达 91.2%，大大提升了执政党与政府的权威形象。

从几次全国性“严打”出台的历史背景、打击对象和治理绩效我们发现，中国的“严打”恰恰为中国国家权力寻找合法性基础提供了契机，国家暴力的运用是为了维护人们的切身利益—社会治安和人们的生命、财产安全，是内在于人的需要本身的。在这个转化过程中，每次“严打”的出台都意味着严重刑事犯罪对现有的社会秩序构成了直接威胁，而社会秩序的存在和维系是政治秩序合法性的基础和前提。每次“严打”的打击对象都是在当时非常普遍且直接威胁人们生命、财产安全的犯罪类型，每次“严打”都在相当程度上恢复了执政党与政府的合法性权威形象，强化了国家暴力的象征性资本，确保了政治秩序合法性的长期延续。每一次“

“严打”斗争就是一次巩固与强化国家政治秩序合法性基础的仪式与操练，“严打”斗争就成为中国国家权力重要的合法化机制之一。

“严打”运动：转型中国国家权力的再生产机制

作为刑事司法活动的“严打”，是国家权力具体运作的一种典型表现形式，因为司法权力本身就是国家权力的有机组成部分。法国学者米海依尔·戴尔玛斯-马蒂就认为，刑事政策是以权力配置为基础的社会生活的组织形式，以界定财产的分配、保障各类组织（包括家族、学校、教会等）的运行，并确立社会生活的基本价值。而作为刑事司法活动的“严打”，为国家权力的具体运作提供了场景和载体，是转型中国国家权力再生产链条上的重要环节。

在传统中国，国家权力与底层社会之间的直接结合与有机联系一直是比较微弱的。

晚清开启的现代国家政权建设和中国共产党的建国理念与社会改造实践充分表明，对底层社会的改造是确立和巩固国家政权的基本前提，国家权力对底层社会的渗透与传输成为中国近代国家政权建设的核心主题。吴毅通过对川东双村二十世纪政治、社会变迁的历史考察，分析了国家权力在农村社会的渗透与生产过程。土地改革实现了对农民的高度动员，宣传是政治话语重塑的重要形式，开会成为村庄生活的重要形式。通过各种会议，工作队向村民们宣讲政治形势和国家政策。青年人被组织起来，成立宣传队和演剧队，歌颂翻身，歌颂共产党，底层社会的日常话语形式被改变。学习文化、参加政治活动、移风易俗等成为底层社会公共生活的主要内容。新国家开始形成了对底层社会从权力结构到意识形态文本的重塑。通过各种政治教育与政治运动，农民们更新了自己的政治知识。阶级意识的灌输和村庄内外的变化与农民的日常生活连接成一个整体，村民们开始了持续 20 多年的政治化过程。而这种国家权力的渗透与传输方式最大的局限性在于脱离了普通民众的生存理性，泛政治化的后革命氛围始终只是一种外部文化的渗透物，虽然由翻身所激发出来的政治热情在短时期内有可能会持续高涨，但这种革命激情由于缺乏可持续发展的动力基础终究会消磨殆尽。因此，这种国家政权建设就具有明显的局限性，国家权力对社会的全面渗透与监视远远无从建立起来。

改革开放以来的“送法下乡”、“干部下乡”、“科技、文化、卫生三下乡”、“社区警务”等活动就延续了国家权力力图在底层社会重建局部支配性权力关系的一种尝试与努力。转型中国国家治理方式的核心要素包括：建立健全党的组织网络体系和国家官僚组织体系，确立牢固的国家治理的组织基础；通过共产主义意识形态的灌输与宣传，确立新型政治话语在城市和农村底层社会中的话语霸权；通过大规模的政治社会化运动（如传统的社会主义教育运动以及改革开放以来全国性的大规模“普法运动”、“法制教育”运动等），不仅规范了个体的行为，

而且实现了现代国家价值理念与政治话语的灌输，加强了国家权力的社会整合力度与效率；法制的兴起意味着国家治理技术的转型，它意味着国家采用一种精巧的新型技术对社会进行更为精致的治理。法律成为国家的基本治理工具，成为国家支配社会的新手段。“法律的治理化”意味着政治通过法律治理技术渗透到社会生活[34]。法律作为现代制度体系的核心构件充当了国家与社会之间的联系中介，法律成为“权力的制度网络”的主要载体，成为国家治理的便利工具。

甚至为了开展突击任务，完成“严打”指标，从各个政府职能部门抽调人手直接推进“严打”。“严打”通过宣传加强人们对国家权力的感知与认识。加强舆论导向，形成强大的舆论声势是每次“严打”的重要环节。“严打”的宣传工作中宣部和中央政法委的统一部署下协调进行的，各新闻媒体单位密切配合，形成强大的宣传攻势。在“严打”期间，经常由有关部门组织宣传车宣讲“严打”的价值意义、主要做法和打击成果等。“间歇性的社会控制”是转型中国国家治理的基本特征，每一次声势浩大的“严打”运动都成了国家对底层民众进行广泛的政治动员、政治教育、法制宣传和国家权力对底层社会传输与渗透的有利契机。

“严打”一般划定打击范围；确定打击重点；设定打击的程度和方式。同时，“严打”也调节刑事执法机关之间的关系，使其更加协调有序地对付重点犯罪，在节省国家治理资源的前提下，确保社会治安形势在政治秩序所能容许的范围之内，保证社会问题的政治后果在“秩序”可控的范围之内。“严打”具有外部调节功能，协调群众力量与专门机关之间的关系、社会治安与刑事立法、刑事执法之间的关系，“严打”是沟通社会与刑事立法、刑事执法之间关系的中介。“严打”充分调动整个社会的力量，包括行政、宣传、教育等部门以及全体社会成员的力量，通过遏制严重刑事犯罪活动来维持基本的社会治安秩序。“严打”是执政党与政府动员民众参与国家治理的典型政治事件，使各方面对社会治安的需求，通过“严打”政策有机的统一起来。

另一方面，“严打”作为国家权力的再扩充方式，集中体现在“严打”主要针对的是严重刑事犯罪分子和社会治安混乱的难点和重点地区，而在这些国家治理领域（包括具体的治理对象和治理区域）恰恰是国家权力的软肋，是国家权力极度虚弱的空间。从一定意义上讲，无论多么严密的政治控制和组织网络渗透都无法完全填补中国这样超大规模社会的所有空隙。因此，一定存在执政党和国家权力无法企及的领域和空间，国家治理的局部性特征就无从避免。通过“严打”对严重犯罪行为的打击和对社会治安难点和重点地区的整治，确保了国家权力突破重重障碍不断地作用于这些顽固抵抗国家权力介入的“堡垒”，实现国家权力在社会空

间、地域范围在广度和深度上的扩张，进而逐步达成国家权力再扩充的使命。

任何政治体制都要以社会中的“事件”为原料来推动制度内部各种关系的运作，“严打”作为一个政治事件，执政党可以通过它对官僚体制和底层社会民众进行有效的政治动员。而政治体制的内在机制就在于对这些政治事件进行加工，使它们转换为权力与地位。在中国现行的制度框架下，国家和社会之间的关系也必须从各种各样的政治事件中吸取养料，国家通过这些具体的机会来实现对社会的支配，并增强其对社会的影响力，实现国家权力的再生产与再扩充。正是通过具体的执政党-政府的基层组织网络、“严打”过程中的政治动员与意识形态宣传，通过有效的话语机制与动员机制等一系列载体，中国的政党与国家权力得以实现再生产与再扩充。在转型中国，国家与政党的权力也一定要通过能被人们切实感知到的方式才能实现国家权力的再生产与再扩充，“严打”这样的运动式治理方式成为适合的转型中国国家权力的再生产方式。（作者：唐皇凤）

治国之道·“运动式治理”的模式与功能

运动式治理机制：中国国家治理的制度逻辑

在当代中国政治史上，各类政治运动此起彼伏，延绵不断，是一个十分突出的政治现象；而且，运动式治理时隐时现但明晰可辨地贯穿于中国大历史之中，是中国国家治理逻辑的重要组成部分。运动式治理的突出特点是（暂时）打断、叫停官僚体制中各就其位、按部就班的常规运作过程，意在替代、突破或整治原有的官僚体制及其常规机制，代以自上而下、政治动员的方式来调动资源、集中各方力量和注意力来完成某一特定任务。这些运动式治理的行为常常由自上而下的指令启动，甚至来自上级领导的主观意志，但它们的出现不是任意的，而是建立在特有的、稳定的组织基础和象征性资源之上。这一类现象背后的制度基础可称为“运动型治理机制”。

官僚体制与运动型治理机制

从组织学角度来看，常规机制与动员机制是两个互为替代的治理机制，有着内在的紧张和不兼容性。常规机制建筑在分工明确、各司其职的组织结构之上，体现在稳定重复的官僚体制过程以及依常规程序进行的各种例行活动中。如韦伯（1946）指出，组织正是在这种常规机制上得以建立其稳定性、可预测性和高效率。而动员机制恰恰需要通过超越常规的紧急动员过程、突破已有组织结构才能得以启动和运转。这两者的紧张表现在，常规机制的强化

导致组织趋于结构钢化、边界高筑，从而抑制运动型机制；而运动型机制和过程又会打断常规过程，削弱官僚体制的稳定性和效率。一方面，常规型机制与运动型机制相互冲突，互为削弱；另一方面，运动型机制恰恰因常规型机制的失败而启动运行，而且时常在正式组织基础上发生作用。正因为此，常规与运动的双轨运行及其主从关系的转换不是任意的，而是来自特定的组织结构及其之上的权威关系，我们需要关注这一双重过程相应的组织制度。

连接常规与运动双重过程的是官僚体制，我们对运动型治理机制的讨论必须从它的对应机制——常规型机制及其失败——开始，在两者相互作用、相互转化过程中认识运动型机制。

中国国家治理面临的重要挑战之一，是必须不时地打破帝国封闭型官僚体制的常规状态，震动和打断常规型治理机制的束缚和惰性以及这一状态所产生的既得利益，或者将官僚体制的运转纳入新的轨道。周飞舟（2009：6）在讨论“大跃进”的政治动员时注意到了政治动员与官僚体制的关系，把这一事件放在大历史的背景之下：“在外敌环伺、内寇猖獗的情况下，或者是君主欲大有作为的时候，管理机构保守因循、效率低下的积弊就成为极大的障碍。所以，君主意欲发愤图强，最主要的斗争对象就是官僚集团。”当一种治理机制负荷累累、积习日久时，其交易成本不堪重负；如此，在国家治理运作中必须另辟蹊径，寻找一个可以（暂时）替代官僚体制常规机制的机制——这就是我们下面讨论的运动型治理机制。

中国国家治理逻辑的再思考

运动型治理机制与常规型治理机制是中国国家治理的双重过程和有机组成部分；两者既相互矛盾，又互为依赖，并在一定条件下互相转化。从这个意义上，我们可以重新审视和界定运动型治理机制：

首先，运动型治理机制是相对于常规机制而言的，即因常规型官僚体制的组织失败而存在和启动——辽阔国土的管辖治理依赖于庞大多层次的官僚组织及其常规型治理机制。但是，信息不对称、激励设置、表现测评、监管成本等一系列组织设计通常所见的困难因组织复杂性和规模庞大而放大加剧，导致组织失败。而运动型治理机制恰恰是针对常规机制，旨在打断常规过程，治理常规过程的惰性与失控。在这个意义上，运动式治理可以解读为应对这一组织失败、校正其积习惰性和偏离轨道的机制，常规机制本身即是运动的对象。在更一般意义上，运动型机制是当常规机制无法应从专断权力的意志和指向时所启动的替代机制。因此，官僚体制可能仍然是运动过程的载体，但是其常规节奏被置换到一个高速运转的离合器档位上。

其次，运动型治理机制不是任意启动的，而是建立在一整套组织制度之上的。本文探讨了历史上运动型治理机制的专断权力渊源及其卡理斯玛权威的基础，特别分析了在中国当代历史上，卡理斯玛权威的常规化过程以及由此产生的组织基础。在此基础上，我们指出了运动型机制的合法性基础、组织和象征意义的制度设施，以及一系列相关现象，如党政并存的制度设置、不同的红专干部人事管理、频繁发生但“治标不治本”的政治运动，等等。对这些现象的分析可以更为清楚地解读一系列的现实状况，如党务系统作为运动型治理机制在政治运动中起到的独特作用，如坚持意识形态的伟大光荣正确，不能实施法制的治理困境。运动型治理机制的存在不是任意的，不是非制度化的，而是建筑在稳定的组织基础和制度环境之上的，是现有国家制度的一个有机部分。

对运动型治理机制的深入分析有助于我们反思中国国家治理的制度逻辑。在当代中国，历史上由来已久的运动型治理机制以各种形式持续下去，甚至愈演愈烈，反映了体制内在矛盾在中国历史不同时期并没有质的变化。当代中国的治理逻辑与晚清甚至更早的朝代都有着深厚的历史渊源。今天的国家领导人与当时的国君都面临着同样的挑战：如何统治——或用今天的术语来说，如何“治理”——一个辽阔庞大的国土以及居住其中的数以亿万计的民众？在历史上，常规与运动双重过程成为中国国家治理的重要机制。皇帝无为，天朝可以凭借官僚体制的常规机制依然运转如常（黄仁宇，1997）；当天子欲有所作为，而常规机制成为束缚时，则可以另辟蹊径，启用运动型机制。惰性与失控是官僚体制的潜在威胁：中国官僚体制的向上负责制和多层次的官僚结构常常导致地方性封闭。由于政府内部没有真正的竞争市场，人际关系的重要性有利于滋生盘根错节的利益集团。历史上的中华帝国，特别是晚清的简约国家导致了治理上的无能为力（Kuhn，2002）。在当代人民共和国时代，国家通过庞大的官僚体制有效地将社会不同群体、领域、地区组织起来，但由此而来的代价是官僚体制的常规机制常常导致各种组织失败，从而不得不更为频繁地依赖运动型机制中断和纠正官僚体制的惯性和惰性。因此，运动型治理机制有其特定的历史意义。随意干涉权和运动式治理有着极强的动员能力和突变能力，有利于突破已有常规束缚，转变已有方向，有助于（暂时）打破地方性壁垒和利益割据。在这一背景下，自上而下的政治动员的运动型治理机制成为国家治理制度逻辑的一个重要组成部分。

然而，在当代社会，运动型治理机制本身面临深刻的危机。首先，在体制内部，运动型机制出现了一系列危机：党务系统的官僚化和政务系统的政治化，使得常规与运动作为双重治理机制的边界越来越不明晰。一旦运动式治理“长效化”即常规化，它必然受到官僚体制

常规机制的束缚和同化，表现出政治动员活动仪式化，结果是运动式治理的效果每况愈下。而且，运动型治理机制的制度设施导致了党政之间、红专之间、常规与运动之间的多方位紧张，严重影响了组织效率。其次，运动型治理机制与现代社会日益强势的法理权威摩擦碰撞，十分紧张。卡理斯玛权威及其常规化组织形式与当代社会的多元趋势相悖，与法制理性不兼容；在现代社会科学和民主趋势冲击下受到多方质疑和挑战，难以为继，反映在信仰危机、公信危机和各类治理危机等一系列险象环生现象上。而且，行政问题政治化的倾向导致在不同领域中危机频繁。政治动员和运动式治理为官员、民众超越常规渠道的行为和利益追求提供了重要契机，有可能导致无组织的集体行为，威胁统治秩序（Zhou, 1993）。最后，运动型治理机制折射出了国家治理的深层困境，即国家—社会的高度关联（tight-coupling）：既然国家的专断权力必须建立在超自然的卡理斯玛权威基础上，而且这一权威必须得到民众认可，那么国家必须对民众的信仰、敬畏和恐惧做出反应。在“叫魂”事件中，如孔飞力指出，“普通百姓在上苍与实际政治之间起着一种调停联接的作用”（孔飞力，1999：121），表明“社会上存在着一个有着紧密内在联系的文化网络”（孔飞力，1999：32）。因此，皇帝、官吏都不得不对民众的惊恐失控做出时常过激和失当的反应。在这里，国家的专断权力和官僚体制的常规权力又受到了大众社会的反制约。（作者：周雪光）

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

治理技术· 城市社区管理

【编者按】社区是伴随着工业文明的发展而出现，伴随着城市化的进程而日益兴旺起来的一种新型的社会组织形式。城市社区作为城市建设与管理的基础、城市经济发展的载体，对于提高城市管理水平乃至整个国民经济的发展将起到至关重要的作用。世界各国城市社区管理模式都有各自的特色，概括起来，大致可以分为三种类型：政府主导型管理模式、自治型管理模式和混合型管理模式。在总结我国前段改革实践的基础上，借鉴国外的长期实践经验，探索加快推进我国城市社区管理体制改革的思路和新方法。社区管理离不开管理主体，协调并理顺它们之间的关系是城市社区管理体制改革的的一个重要方面。转型时期特定的国情和社会背景，决定了我国城市社区管理必须选择“政府主导”的模式。社区管理中的政府主导，主要体现在政府必须扮演多种角色、行使多样职能，更好地培育和扶持社区的持续发展。社区管理主体权力的协调实质是在城市社区空间中对执政党权力、行政权力和社会权力三者关系的协调，并由此出发实现国家和社会的权力互强，推动三者的良性互动。

城市社区管理的技术背景

一、基本概念界定

1、城市社区概念界定

(1) 社区涵义

社区一词最初是由德国社会思想家滕尼斯在 1887 年提出来的，初始含义是人们生活的共同体和亲密的伙伴关系。1933 年，费孝通等一批燕京大学的学生在翻译帕克的社会学论文时将“community”一词翻译成“社区”。直到目前，学术界还没有对社区做出完整统一的表述。笔者认为，社区是指居住在一定区域范围内的人们进行一定的社会活动，具有某种互动关系的生活共同体。

(2) 城市社区

城市社区是相对于农村社区来说的。它是指在一定区域内，由从事非农业劳动的密集人口所组成的共同体。城市社区的主要特点是：人口数量多、异质性强，组织结构和经济结构复杂，社区居民生活方式复杂，思想政治文化相对发达，社区成员人际关系松散等。城市社区的界定标准有：一是这个区域定位在城市；二是社区成员以从事非农业劳动的居民为主；三是具有以横向分布和联系为特征的组织机构，如城市社区是由家庭、政府、企事业单位、学校、医院等组织构成；四是具有一定程度共同性的文化心理和生活方式。目前，城市社区的范围一般定为经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区。

2、社区管理主体概念界定

(1) 社区管理：指在一定的社会环境下，社区基层政权组织和社区居民、住区单位等，为维护社区整体利益、推进社区全方位发展，采取一定的方式对社区各项事务进行有效调控

的过程。

(2) 社区管理主体：在一定环境中产生的以社区党政组织为核心，由社区党政组织、社区自治组织、业主委员会和社区中介机构共同构成的社区管理组织系统。笔者认为，应该强调社区居民的管理者角色。社区建设的目标是社区自治，社区各项事务都和居民息息相关，所以社区居民整体应该成为一个社区管理主体。因此，我国城市社区管理主体是：党政组织、社区自治组织、业主委员会、社区中介组织和社区居民。

二、城市社区管理内容

城市社区管理是城市建设的基础性工作，加强城市社区管理，改善社区的物质文化生活以及居民的生存环境，培养社区居民良好的文化素质与道德水准，对促进社区经济和社会的发展都具有重要的作用。为适应新时期经济发展的需要，我国城市社区管理主要应包括以下几个方面，即对社区人口的管理、社区环境的管理、社区治安的管理、社区服务的管理、社区文化的管理和社区保障的管理。

1、社区人口管理。社区人口是社区管理的主要内容之一，它是社区建设与发展的前提和基础。人口是构成城市社区的第一要素。任何城市社区的存在都必须以一定数量的人口为前提，城市社区的发展速度首先受制于社区人口状况。人口规模过大或过小都不利于社区的长远发展。所以城市社区管理的内容之一就是控制社区的人口数量，使城市社区保持一个适度的人口数量，实现人口数量与社区经济发展协调适应。城市社区发展除了受人口数量制约外，更主要的是受人口质量即社区人口素质状况的影响。人口素质是一个复杂而又综合的概念，它包括人的身体素质、文化素质和思想素质等。任何一个城市社区的发展都有赖于人口素质的提高，提高社区居民的人口素质在我国仍是一个亟待解决的问题。

2、社区环境管理。进入 21 世纪后，人类所面临的又一重大课题便是生态环境与可持续发展问题。社区的环境对城市社区的发展乃至整个城市和国民经济的发展都有很大的制约性，良好的生态环境与社区环境能更好地促进社区经济的建设和发展，恶劣的生态环境与社区环境将阻碍甚至能毁掉一个社区。目前，在大多数城市社区中都普遍存在着大气污染、水质恶化、废气排放、噪音尘埃、垃圾处理等问题。治理环境污染和生态失衡，切实改善城市社区的环境质量，已成为新时期城市社区管理的重要任务之一。因此，我们的城市社区管理必须要在治理社区污染、扩大社区绿化面积、改善居民生存环境上下大力气，使社区居民生活在一个优美、清新、和谐、愉快的生活环境和生存空间，推动我国城市社区建设的健康发展。

3、社区治安管理。城市社区治安环境与治安秩序的好坏，直接影响居民居住的质量与社区的建设和发展，良好的社区治安环境是保证社区居民正常工作、学习和生活的基本条件。在美国，如果一个社区治安状况良好，在该社区买房的居民就多，该社区的房价就会大涨；如果一个社区治安状况不好，一些有条件的居民就会逐渐搬走，这个社区就会慢慢衰落。所以，城市社区治安状况如何，对社区经济发展至关重要。新时期城市社区管理的内容必然离不开社区治安问题。社区治安涉及的内容较多，涉及面较广，它包括社区的安全、社区的治安秩序、社区治安的综合治理、预防和控制犯罪等众多方面。除此之外，社区安全还包括社区的防火、防灾、居民的住宅安全等内容。社区治安是一个复杂的社会问题，仅仅依靠政府的职能部门（公安部门）是远远不够的，它需要全社区力量的参与和支持，特别是社区全体居民要有参与意识。要增强社区居民的法治观念和遵纪守法的自觉性，加强法治教育，保持社区的稳定与安全。

4、社区服务管理。随着经济体制改革的不断深入和发展，企业不再是无所不包、统揽一切的社会组织形式，这就决定了我国城市社区管理不仅要承担由企业剥离出来的许多社会功能，而且还要承担起越来越多的社会整合功能，包括各种利益关系的协调等。因此，作为城市社区管理的内容之一——城市社区服务则要承担起这个责任和义务，为当地政府排忧解难，为社区居民提供多种形式的服务。这对于建立健全城市社会服务体系、增强城市服务功能、深化城市各项改革、改善人民群众的生活质量和水平，都将起到积极的促进作用。城市社区服务是一项福利性、社会性、政策性都很强的工作，它覆盖面大，涉及面广，与社区广大居民的切身利益息息相关。城市社区管理的领导者可以通过多种形式组织社区内居民和企业事业单位广泛开展社会互助和军民、警民、街企、居企共建，双向服务等多种活动，形成全社会通力办社区服务的局面。在市场经济条件下，要逐步建立和发展各种类型、各种形式的社区服务公司、服务站等，走以有偿服务养福利性服务的路子，积极引导社区服务，使城市社区服务逐步走上正规化、规范化、专业化的轨道。

5、社区文化管理。社区文化是社区文明的核心。随着经济的不断发展，人们的生活水平不断提高，人们的消费需求发生了新的变化，既追求物质生活的不断改善，也追求丰富多彩的文化生活。人们对物质文明与精神文明的双重追求，是社会进步的重要表现，也是现代文明的重要标志。为了适应这种新的变化，新时期城市社区的管理者们应当大力调动社会力量，开展多种形式的群体文化活动，办出具有自己特色的社区文化来。要坚持以特色文化为龙头，以社区文化为依托，以家庭文化为基础，通过举办各种类型的文化活动，提高居民的文化修

养与素质，推动社区精神文明建设的发展，提高城市社区管理水平。

6、社区保障管理。20世纪人类社会的重大发展之一就是社会保障制度的普及。随着经济的不断发展，我国的社区保障事业也得到了快速的发展。社会保障是社会进步的必然结果，它也是社会发展到一定历史阶段人的必然需求。因此，社区保障问题应当成为新时期城市社区管理的一项内容。社区保障是指在政府的指导下，通过社区组织的自治功能，发动社会各方面的力量，组织广大居民参与和互助，为社区成员提供多方面的社会福利、社会救济等服务。社区保障充分体现出社会福利社会办的方针，改变了传统的社会保障完全由国家包办的体制。社区保障把那些本应由社会承担的福利与服务交回到社会中去，把国家、企事业单位的多余负担转移给社会，改变“企业办社会”、“单位办社会”的状况，逐步减轻国家和企事业单位的负担，实现公共福利事业社会化。新时期城市社区保障管理应包括社区救助、社区福利和社区保险等内容。目前，我国城市社区保障工作大多是以老年人、残疾人、下岗职工、优抚对象等各种有困难和有障碍的人为对象而展开的。这些服务对象虽然只是社区中的一小部分人，然而他们却牵连着众多的家庭。如果他们的问题得不到妥善解决，就会成为社区中的不稳定因素。所以为这些特殊对象提供服务，历来是各国社会福利工作的重点，也是我国城市社区管理的基本内容之一。

治理技术 · 城市社区管理

国外城市社区管理模式及其启示

一、国外城市社区管理模式

世界各国城市社区管理模式都有各自的特色，概括起来，大致可以分为三种类型：政府主导型管理模式、自治型管理模式和混合型管理模式。

1、政府主导型管理模式

以德国、瑞典、新加坡等国家为代表的一些现代化国家都属于这一类，其主要管理特点比较相同：政府行为与社区行为紧密结合，政府对社区的干预较为强势，甚至还比较直接、具体和明显，对社区运行和发展有很大的控制力，实现社区组织机构的职能作用与上级政府意图高度的统一。

虽然德国是联邦制国家，瑞典是君主立宪制国家，但是他们设立的都是中央、省（州、郡）和城市三级政府机构，给城市政府赋予较多的自主权，也有一套比较完整的足以能够推进管辖市做好工作的法律体系。首先德国和瑞典把城市都划分为一定数量的社区，并在社区

里面建有官方组织机构，有时候区政府还采取直接与居民见面的办事方式；其二在政府的主导下社区组织机构比较注意充分发挥中介和社团组织的作用，以政策鼓励他们，做许多社区组织机构想做而做不到的工作。政府给社区内部培植了许多民间社会团体、各种协会组织、营利和非营利企业以及其他一些社区服务机构等等，这些团队和组织不但发挥着政府与社区群体和个体的沟通纽带作用，还能够及时满足政府提供不出来的物质和精神产品；第三主要是采取各种政务公开的形式，鼓励社区居民参与社区公共事务决策和监督，尽可能地让居民看到城市社区发展变化的全过程和体会到参与决策和监督后的成效。

新加坡政府更是直接管理社区，全国对下不再设立市、区政府，社会管理的基本单位就是社区。每个社区都设有公民咨询委员会、居民联络管理委员会和居民委员会。公民咨询委员会是组织、协调社区事务，募集社区基金，提高社区居民福利的管理机构；居民联络管理委员会是行使建设和管理社区民众各种俱乐部的主管部门，具体组织举办社区内的各种文化、教育、娱乐、体育等活动，同时也发挥政府与居民之间互动的桥梁作用。居民委员会的主要工作是通过开展各种民间活动，如：组织舞会、民防演练、居民对话等，促进邻里和睦、社会组织协同，以及更好地鼓励居民政治参与，理解和响应政府的各种方针政策。在新加坡现行的政治体制下，社区组织机构和各类社会团体实质上也是政党与社区居民直接联系的最基本的政治纽带。新加坡社区组织机构的主要领导成员一般不是直接选举产生的，而是由国会委任或由议员直接提名推荐，然后再履行有关法定程序。新加坡社区立法完备、详尽、具体、界限分明，是新加坡社区建设的又一个重要特色。政府制定了一整套法律、法规和禁令，能使人们的言谈举止、衣食住行皆有章可循、有法可依。新加坡现行的社区法律、法规多达400余种，规定详尽、具体，在是与非、罪与非罪问题上界限非常明确。为了规范人们的一些具体的社会行为，罚款措施被广泛使用，且数额较高。在依法严格管理社区的同时，还强调以德育人，注重“精神文明建设”，以此进一步维护良好的社区秩序。

2、自治型管理模式

以美国、加拿大等发达国家为代表的一些现代化国家属于这一类。这些国家的城市社区管理都是在行使社会职能最基层的一级城市政府组织下进行的，社区创建、改建、发展的理念更侧重于“自治”，城市社区没有政府派出机构，主要是依靠社区自治组织机构行使社区组织管理职能，社区组织机构的领导成员由居民直接民主选举产生。城市社区组织机构享有对社区发展规划、社区公共事务、社区文化活动等方面的决策权。

其社区自治的最大特点是“社区城市化，城市社区化”，不断开发社区组织机构以外的其

他服务团体的资源，以满足社区居民日益增长的物质和文化的需要。社区自治职能与城市政府职能相比具有二个不同的特点：（1）城市政府职能是有限的，法定的，强调全覆盖，管的比较宏观和重要。社区自治管理职能是在法定范围内无限的，协商性的，不强调全覆盖，权力重心下移，给社区公共管理之外留有更大的空间和主动权，强调个性化。（2）社区自治的基本方法是把许多具体权责进一步下放到社区专业和非专业团队以及社区居民身上，使居民与政府之间的沟通距离和次数大幅度减少，居民的具体问题和实际困难能够得到及时有效地解决。城市政府职能的体现则不然，恰恰相反，它更强调抓大放小，也比较严格，不够灵活。

美国城市社区建设在充分体现以上二点的基础上，更加注重与社区居民一起创建“共享型自治社区”，更加注重满足人的需求和开发利用人的资源。虽然这种社区也有明显的地域划分，让社区居民享受更加充分的自由，但它们的活动范围或在界限划分方面一般还要超出某个具体的生活社区，社区居民没有一种受制于特定生活社区的感觉，与经常活动相连的其他社区之间共享着一种潜在的周边文化交融现象，所以，他们还是一种“地域开放型”自治体制。美国把这个区域划分为“街”，但它与中国城市里的“街”含义是根本不同的。美国“街”的一个普遍理解含义是“社区生活”。它不仅仅是一个地方的名子，而且它还是一个地方社区居民开放价值观的体现。生活社区商议和决议的许多事情还要在“街”中设立的董事会上举行听证会来进行讨论、评估和确立治理方案，“街”的功能是建构一个更大范围的辅助公共社区服务的机构或交流平台，这个平台资源在政府和社区居民两个端点发挥着又一极的制衡作用，为社区自治发挥着另一极的良好推动作用。他们的社区发展，已经走过了100多年的历史，创建了一套比较系统的社区发展理论和方法，形成了一个比较完善和稳定的城市社区自治体制和机制。

3、混合型管理模式

日本、以色列、澳大利亚、新西兰等国家属于这一类，是介于政府主导型和社区自治型之间的一种模式，其主要特点是政府职能与社会团体与居民个人责权紧密结合，也可以说政府是半放权的。日本的具体做法是：建设政府层面和民间层面的社会结构是一种机械结合和有机结合的混合体。

所谓机械结合：一是中立性。日本的社区自治组织不是政党组织，日本《地方自治法》规定“地缘团体不得为特定政党所利用”；也不是政府组织，它是民间组织，没有行政级别，实行自我管理。二是自主性。日本社区居民是社区的主人，社区自治是全体社区居民意志的集合，尽可能多地按照自身意愿做事，自由地表达自己的意愿，能够独立地行使不违抗上位

法律 and 政策的决策权，自觉地承担起社区的责任和义务。

所谓的有机结合：一是目标性。日本社区管理的所有活动，都以本社区的科学发展和居民安居乐业为目标。政府扮演着一个“仆人”的角色，提供的产品仅是一个服务。二是自律性。日本政府赋予社区自治组织更多的自主和自治权力，社区居民享有足够的优越性和满足度，这样社区居民自然而然地就会有较强的认同感和归宿感，也会高度珍惜社区的自然环境和人文环境，不但能够遵守他律，而且更能严于律己。照此以来，这种向心力和凝聚力就会在社区居民与地域社会各元素之间再造出一种有益的隐形互动力量，自动调剂着城市社区各种资源余缺配置。三是参与性。日本市级政府中设立有“社区建设委员会”和“自治活动课”等相应的机构，对社区实施间接管理；社区内设立的“町内会、住区自治会、住区协议会”也有政府派员参加，实行参与式的动态管理；社区居民参与社区活动都是自发自愿的，而且在各项活动中参与率高达 90% 左右。

以色列国家的具体做法是：由政府组成人员、社团代表和社区居民代表共同参与社区组织机构的管理工作。在这种模式中，虽然政府直接对社区工作干预的比较少，政府的主要职能是规划、指导并提供经费支持，但是，官方动作与民间自治在社区发展的许多方面是通过派员直接参与交织在一起的。澳大利亚和新西兰等国家的城市社区管理模式与以上国家也很类同。

二、国外城市社区管理模式的主要特点

通过总结归纳上述国家的做法可知，国外城市社区的管理模式具有以下几个主要特点：

1、城市社区管理模式的建立理念不但只是考虑社区组织机构这一极管理问题，而且还更重要地考虑了另一极社区居民的需求，通过第三极中间的非政府机构的协同，达到三极共同协调发展或者进一步推进城市社区建设的社会化和多元化。

2、城市社区的各种管理模式与国家政治的高度体现是一个辩证统一的关系。国外城市社区管理的自治型模式主要是通过法律、政府主导型模式主要是通过政府直接参与、混合型模式主要是通过政府半参与等形式来实现与国家政治及意志的高度统一。

3、法律法规和政策措施是城市社区不断良性发展的内在不竭动力。国外城市社区的建立、壮大，不断地为社区发展提供资源和不断地满足社区居民日益增长的需求，无论是从时间先后顺序上，还是在自然和社会空间位置上都非常重视法律法规和政策措施的及时跟进，美国自 20 世纪 60 年代以来，先后相继制定了许多有关城市社区建设的法律法规，如：《住宅和社区发展法》、《社区再投资法》、《家庭宠物限养法》和《国家和社区服务合作条例》、《授权区

和事业社区》法案等等。新加坡和日本国家为城市社区建设和发展也有许多比较明细的法规，对社区有很强的约束力。欧洲、澳洲的国家也都是这样做的。

4、不同的社区管理模式都在利用着不同的自治形式，使得社区结构化产生新的生产力，不停地开发出一、二次物质资源和精神源泉，较大限度地满足社区居民日益增长的各种需求，为社会、政府和民众三个方面都有利。

治理技术 · 城市社区管理

政府在社区管理中的功能定位

一、政府应该担当建设社区的功能

政府在社区建设中应当发挥适当的主导作用。表现为：倡导、动员、一定的经济和政策支持、监督、评价和经验的推广，用政策去促进社区建设资源的聚集和社区的持续发展。例如：在社区建设的经济方面，建设公共设施，开展社区活动都需要经费投入。这就需要政府给予一定的诱导性投入，这种投入不仅是支持，更重要的是希望借此动员更大的社区资源投入，而不是大包大揽。由此可见，政府发挥主导推动作用直接目标是支持具体社区活动的开展，而深层目标则是促进社区资源的开放和动员，促进社区成员的参与。因此，政府在社区建设中的角色定位应是：担当建设社区的功能，积极发挥引导推进作用，在负起相应责任的同时，决不可越位、过度参与包办。

我国现阶段社区建设相关法律法规尚不健全，社区中的社团组织尚不发育，民间资金注入有限，社区服务的产业化发展刚刚起步，政府是社区建设中唯一最有能力和实力的组织，政府承担建设社区的任务是社区建设顺利发展的根本保障。各级政府根据当地实际和社会经济发展规划，通过制定社区发展的长期、短期规划，明确社区发展的方向和目标，引导社区建设、规范社区行为，宏观指导社区建设。政府通过发动和宏观调节社会的各种资源，组织和协调社区的各行各业、方方面面，形成社区化的内在联系和社区内各种组织间跨行业、跨地区的联系，使辖区内社区建设行为趋向和谐统一，促进社区目标的实现。各级政府是我国社会管理中最具控制力的政权组织，能有效地运用行政、经济和法律手段，准确而有效地引导社区建设的方向，合理运用场地、设备和资源，限制任何偏离社区建设总目标的行为和个人行为，保障社区建设的健康发展。总的来说，各级政府通过制定规划和政策、提供管理和服务、组织协调服务和动员社区参与来担当建设社区的功能。

二、政府应该担当建设社区自治组织的功能

社区自治组织是社区建设的基础，是居民参与公共事务和公共管理的平台、场所，因此，建立完善的社区自治组织体系是社区建设的关键。中国的社区长期缺乏自组织传统，居民的自治意识以及社区参与意识不强，因此，政府必须指导和组织居民建设社区自治组织。目前在社区自治组织——社区居委会普遍建立的前提下，社区自治组织建设的重点应该放在以下几方面。

1、在街道办事处层面构建社区组织的网络结构——社区理事会。在我国，社区是一个虚体，只有单位、机关才是实体。应成立社区理事会来取代街道办事处。因街道办事处既不能唤起居民的社区意识，也不能激发居民的社区认同感。街道办事处这个名称很容易让人联想起政府，不利于调动社区资源和居民的参与精神。而社区理事会就没有上述弊端，它有利于调动社区居民把社区作为一个整体来考虑的当家作主的精神，有利于对社区服务实施统一和有效的领导。街道办事处可以作为日常办事机构继续存在，但它不再作为一级权力机关发挥作用，而只发挥服务职能和社区理事会委派的部分管理职能。社区理事会是一个自治化性质的社区网络组织。社区理事会在成员组成上具有广泛代表性，包括街道办事处的代表、驻街政府职能部门的代表、企事业单位代表和居民代表等，其负责人由街道办事处代表兼任。社区理事会建立后将作为社区运行的主体组织，其主要职能是规划、协调和监督。相应地，社区内各种组织间的互动关系也将随之进行调整。街道办事处将不再直接干预社区事务，而是通过参加社区理事会体现政府意志并实现其社区管理职能。理事会与居委会及社区内公益性、服务性组织之间主要是指导关系。一般的驻街企事业单位通过参加理事会与社区内其他组织发生联系，并同时具有享受社区服务和提供社区支持的权力和义务。与社区运行紧密相关的企业如物业管理通过参加理事会，可进一步明确各自的管理和服务职能。

2、培养专业性社区工作者。社区工作者队伍建设是社区建设的重要组织保证。社区建设需要大批政治素质好、热心为群众服务的社区工作者。社会工作者的作用在于推进社区工作专业教育与实务的发展，协调社会关系，在服务社会成员、推进社会互助、缓解社会矛盾、解决社会问题、促进社会稳定和社会进步等方面起到安全阀和推进器的作用，因此，作为城市政府应积极开展培养专业社区工作者的工作。社区工作者队伍包括专职社区工作者、志愿者、社区理论工作者。其中，专职社区工作者（包括社区党组织负责人和社区居委会干部）是社区建设的基本保证。要适应时代发展的要求，改革社区居委会干部制度，走年轻化、知识化、专业化的道路。要采取向社会公开选聘、民主选举、竞争上岗等办法，尤其要注意在

下岗职工、大中专毕业生和转业、退伍军人中选聘政治素质好、文化程度高、工作能力强、热心社区工作的优秀人才，经过法定的民主程序，充实到社区居委会，努力建设一支高素质的专职社区工作者队伍。同时，加强对街道、社区干部的培训，充实社区志愿者队伍。

三、政府要培育和发展非政府组织

非政府组织是促进政府职能转变的重要途径和实现政事分开的有效载体，要按照行业职能“同类项合并”的原则，界定政府部门和非政府组织的工作界面，逐步将现在由行政机构承担的一些技术性、服务性、事务性工作彻底的剥离，交给社会中介组织承担，而不要再层层下放到社区。

1、取消社团的“挂靠制”，保证社团的民间性、自愿性和独立性。《社团条例》规定，社团在成立之前必须找到一个业务主管单位。社团的成立和成立后的行为及责任便由其业务主管单位负责，社团也就失去其独立性，实际上成为主管单位下的一个工作部门，因此社团容易产生官办化和行政性倾向。“挂靠制”是与传统的高度集中的计划经济体制相适应的。在市场经济条件下，人们获取利益的途径主要来源于市场，社团是社会特定的群体，因为有共同需求而形成的组织，不再成为政府分配利益的对象，因此，社团成立的“挂靠制”应逐步取消，以保证社团的民间性、自愿性和独立性。

2、建立一整套完善的税收优惠政策体系。对公益性、福利性、社会保障性等社团应实行零税收政策；对介于市场与社会的社团，应该区别具体性质、类别，按照其涉及的经济效益，实行准税收优惠政策；对于完全进入市场领域的活动，则应按照其经营行为，依法收税；对于从事社团活动的个人，无论是对其所在组织实行完全税收优惠、部分税收优惠，还是完全税收，都要完全按照个人收入的多少，依法征收个人所得税。

3、要完善社团的有关法规政策。政府是社团组织的后盾，负有为社团提供体制环境和政策环境的责任。因此，政府要对社团进行立法，明确各种社团的职责、地位和功能。同时还要建立有效的社会监督和评估机制。社会团体必须依靠高度的社会信用才能生存和发展，所以政府要积极引导并协助社团建立一套有效的社会监督评估体系，鼓励新闻媒介和其他各类组织加强对社会团体以及其他非赢利组织的监督。

4、要充分发挥社团在社区建设中的作用。在整个社区建设中，政府、社团和居民共同参与，明确定位，合理分工。政府是社区建设的倡导者，社团是社区建设的具体操作者和组织者，是沟通政府和居民的桥梁和纽带，居民则是参与社区建设的主体和基础，三者缺一不可，所以要理顺三者的关系，加快社团的发展，形成社区发展的良性运行机制。另外，政府部门

要坚持依法管理，从法律上保护社团的合法地位和作用的发挥，引导建设与社区需要相符合的新型社团。城市社区建设所处的发展阶段及当前中国社会结构和体制转轨的宏观背景，决定了现阶段我国城市社区建设必须得到必要的支持和切实的指导，方能健康发展，这其中政府的作用是最为关键的。政府职能作用发挥得充分、合理与否，将直接关系到我国城市社区建设的进程与质量，这一点必须引起方方面面的足够重视。

治理技术· 城市社区管理

实现我国城市社区管理主体权力的有效协调

一、城市社区管理主体权力协调的原则

1、坚持党的领导的原则。中国共产党是我国社会主义事业的领导核心，在城市社区管理中也要发挥其领导核心的作用。这是进行城市社区管理主体权力协调首要坚持的原则。

2、社区自治的原则。社区自治是我国未来社会的发展方向，是社区管理的重要内容。没有社区自治，社区管理也就失去了意义。进行城市社区管理主体权力协调应该遵循此原则，才能真正符合社区发展要求。

3、以人为本的原则。尊重社区居民的个人权利和个人意愿是社区管理本身的要求，不同管理主体权力的协调应在“以人为本”的原则下进行。

4、效率原则。进行城市社区管理主体权力协调的时候，一定要重视效率问题。如何让权力在城市社区空间内发挥出最大的效率是非常重要的。

二、城市社区管理主体权力协调的目标

在社会转型时期，城市社区管理模式要随时代发展要求而改革，社区自治是未来社会的发展方向。但是目前我国实现完全社区自治的条件并不成熟，所以政府主导和社区自治二者结合起来的过渡管理模式是比较可行的。反映在城市社区管理主体权力上就是：形成一种多元化开放型的社区权力结构，限制行政权力在社区中的无限渗透，让渡给社会权力更大的发展空间。这也是城市社区管理主体权力协调所要达到的目标。

三、实现城市社区管理主体权力的有效协调

居民委员会作为社区自治组织，是社区管理的一个核心组织。长期以来居委会权力缺失，自治功能弱化。还权于居委会是实现权力协调首先要做到的，同时也可以解决城市社区自身权力不足的问题。

1、自治权

——人事权。街道办事处没有权力任命居委会主任。应该积极倡导居委会直选，只有居民选出来的居委会主任才能真正代表居民利益。

——财务权。没有财务权，居委会难以开展工作，只能唯办事处马首是瞻。所以，一定要把财务权还于居委会手中。具体措施为：建立社区一级财务，给居委会开设独立银行帐号，政府划拨的用于居委会的办公经费和社区建设专项资金等应由居委会自主掌握并使用，减少其他权力主体干涉。居委会应定期对居民公开帐务收支状况，接受居民监督。

——事务管理权。社区居委会负责执行居民会议的决议，对本社区公共事务进行日常管理，做好社区服务、社区保障、社区治安、社区环境、社区卫生、社区计划生育和社区文化教育等工作。

——拒绝摊派权。对街道办事处下派的任务，居委会不一定必须要全盘接纳。居委会虽然有协助政府及其派出机关工作的责任，但是不能混淆了协助事务和自治事务之间的界限。对其他单位或者部门进行的不合理摊派，社区居委会可以拒绝。

2、协管权

主要是对公安、环保、卫生、建设等行政部门在社区的工作行使协管权。按照“谁办事，谁用钱；谁负责，谁有权；权跟责走，费随事转”的原则，由相关部门补贴给社区一定的协管工作经费。

3、监督权

就是赋予社区对外监督的权力。居委会作为社区重要的自治组织，这种对外监督权力是不能被忽视或蔑视的。一是对政府有关部门、街道办事处及其人员的工作情况进行监督，提出意见；二是对供水、供电、供气等公用事业单位的服务工作进行监督，提出批评和意见；三是对物业公司的服务工作进行监督，组织产权人和使用人对物业公司进行评议，对不称职的提出解雇意见；四是对社区内党员干部的社会表现、道德行为进行监督，并向上级部门提出意见。

四、规范城市社区各管理主体的权力

由于社区各管理主体的权力配置不规范，导致越权管理现象出现，使得管理主体之间权力的相互冲突时有发生，影响到社区管理效率。规范社区各管理主体的权力才能缓解权力的相互冲突，并减少冲突成本。规范社区各管理主体的权力是通过对各管理主体的权力界定来实现的。

1、政府组织的权力界定

一直以来，政府行政权力过多地渗透到社区中，这是造成街道办事处和居委会权力相互冲突的原因。政府在社区管理中应该逐渐从主导角色转变为服务者、监督者、指导者的角色，站在更高的层次来管理社区。比如提供公共产品服务社区，培育社区自治组织，激发居民的社区自治参与热情等。

2、党组织的权力界定

我国是社会主义国家，中国共产党是社会主义事业的领导核心。在我国政治权力架构中，党的领导权居于核心地位。在社区中，共产党也应处在领导核心的地位。党组织主要发挥政治上的指导作用、思想上的引导作用、组织上的保证作用以及生活中的表率作用。在社区中，党的权力是一种政治领导权，即确定政治原则、政治方向和政治导向等。社区党组织可以动员社区力量和资源推动社区建设，进行跨社区协调，为社区自治创造一个良好的环境。但它没有参与社区具体事务处理的权力。

3、社区组织的权力界定

业主委员会指的是由该社区在一定区域范围内建立的组织，该组织代表这个区域内全体业主对物业实施自治管理。业主委员会是新型社区中的一种居民自治组织，它是业主参与民主管理的组织形式，它和物业公司之间是一种契约关系，有权解雇、续聘物业公司。业主委员会的权力来源是基于业主的物权，它是业主参与民主管理的组织形式。社区中介组织，是指以社区居民为成员、以社区地域为活动范围、以满足社区居民的不同需求为目的、由居民自主成立或参加、介于社区主体组织（社区党组织和社区居民委员会）和居民个体之间的组织，如老年协会、读书会、秧歌队、书法协会、钓鱼协会等。在我国它还是一种新兴的社区组织，致力于社会服务和管理。一直以来，中介组织的发展空间十分狭小，但随着政府把大量社会职能剥离出去，中介组织就要相应地承担这些职能，满足社区居民多样化管理和服务的需求。培育和发展社区中介组织因而具有重要意义。中介组织的发展不但能锻炼居民的自我管理能力和促进居民自治的发展，同时也将改变传统社会结构中，社会成员和各种社会组织无权、无力、无法监督政府的局面，促进基层民主建设的进程。

4、城市社区居民的权力界定

城市社区居民的权力体现在两个方面：一是寓居民权力于社区居委会和业主委员会之中。这两个组织都是居民自治组织，其权力的行使就是居民参与社区事务的一种方式，这体现了居民的自我管理权。二是对管理主体权力进行有效监督。如果社区居民有足够的权力对社区

其他的管理主体的权力进行监督，社区管理主体权力的运行就会更加规范化。

五、构建新的城市社区权力结构

通过对城市社区管理主体权力的协调，我们可以构建出一个基本平衡与合理的社区权力结构。当然，这还只是个构想，仍然需要接受实践的检验并在实践中继续完善。这是一种多元化开放型的城市社区权力结构。首先，在社区管理中必须坚持党组织的领导核心地位，行使其政治领导权，发挥好领导作用。其次，政府的行政权力在城市社区要适度后退，给社会权力更多成长和发展的空间。第三，赋予城市社区居委会、业主委员会、社区中介组织和居民更多的社会权力，来实现社区的自我管理。这种权力结构有利于整合各个管理主体的力量，让权力真正置于高效的多元治理之下；有利于理顺管理主体关系，降低摩擦成本，提高社区管理效率，推动社区自治，最大程度地实现社区居民利益。

六、确保城市社区管理主体权力的法律制度支持

应修改相关的法律法规和条例，为城市社区管理主体权力边界提供法律制度的支持和保障。我们倡导“依法治国”，同样也要“依法治社区”，有了法律制度支持，就会减少越权现象，有利于实现城市社区管理主体权力的协调。

1、加快修订《城市居民委员会组织法》

组织法规定了社区自治的权力，但是同时又在一定程度上限定了权力范围。首先我们要扩大居民委员会的管辖范围，这也同时扩大了社区自治权力；其次，政府要尊重地域文化传统和居民认同感，赋予居民选择权，而不是把对居委会设立、撤消、规模调整等权力完全控制在政府手中；第三，也是最为关键的一点就是把居委会与政府部门以及其他社会组织的关系重新定位，把居委会自治事务和协助完成的行政事务之间的界限界定清楚。也就是明晰行政权力和社区权力的各自边界，把属于社区的自治权限归还给社区。

2、修改《物业管理条例》

《物业管理条例》是2003年制定并执行的。条例只是明确了业主大会和业主委员会的权利和职责，但是忽略了一点，就是业主委员会到底拥有多大的权力。业主委员会的法律地位没有在条例中得到明确表述，也就无法行使其权力。所以，需要对《物业管理条例》进行适当修改。此外，应允许各地在法律法规范围内，结合当地情况，制定相应的规章制度来规范城市社区管理主体的权力。

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

康德生平简介

伊曼努尔·康德（Immanuel Kant，1724—1804），近代西方最有影响的哲学家之一，德国古典哲学的奠基人。康德以其《纯粹理性批判》、《实践理性批判》和《判断力批判》等著作建立起来的“批判哲学”体系，开拓了18世纪德国古典哲学发展的先河。

康德的一生都是作为教师度过的。作为一名教师，康德甚至从未缺过课，据他的学生回忆，他的讲课很生动，常常使人落泪。他与学生关系很好，常常会资助一些家境不富裕的学生。1775年，康德取得硕士学位后便开始在大学讲课。其讲课内容广泛地涉及逻辑学、形而上学、数学、物理学等。早年康德在天文、地理方面取得了一系列成果，并在柯尼斯堡小有影响。康德曾以62岁高龄担任校长，但却觉得深受拖累。他数次拒绝外省的邀请，一生从未离开过柯尼斯堡，并且终生未婚。由于康德的生活十分有规律，所以邻家的主妇都以他的活动规律为时钟，康德为此获得了“柯尼斯堡的时钟”的雅号。

康德的政治哲学是奠基于他的道德哲学基础之上的。在马基雅维利之后，康德试图以道德哲学为基础，重新确立道德与政治的统一。在康德的哲学体系中，人类理性的立法目标分为两个部分：自然与自由，二者分别构成了自然哲学和道德哲学的核心。康德的《世界公民观点之下的普遍历史观念》、《永久和平论》和《法的形而上学原理》是其政治哲学的代表作。

康德虽然热衷于政治思考，但是在现实生活中却没有真正参与政治，一生从未担任过什么政治职务，一向是政府的“顺民”。在一次关于宗教的争论中，康德曾同政府发生过冲突，但康德很快就公开发表声明，不再介入此类事件。另外，还有从他就任校长时几次例行的讲话中，我们可以看出康德对当局的无奈。可能有人认为这是康德的软弱，其实这正是一个天文学家在俯瞰人类政治事务时所显现的那种豁达。

康德的“永久和平论”

康德将人类社会进入“公民社会”视为是人类趋利避害的一种反应。他认为，野蛮人的无目的状态抑制了人类的全部自然禀赋；但是，这种状态给人类带来的灾难迫使人类最终超越了无目的的状态，进入公民社会。在对国际关系的认识中，康德亦持有同样的观点，他所谓的“国家公共安全的世界公民状态”也是人类避害的一种反应。以国家为单位的“野蛮自由”使完全发展的自然禀赋受到阻碍，但这种“灾难”却迫使人类“为许多国家之间的、产生自这些国家的自由的、本身有益的对抗寻求一种平衡的法律，建立起一种联合起来的、强调平衡的力量，建立起一种国家公共安全的世界公民状态”。

康德将国家间的政治同国家的政体联系起来，提出了永久和平的一个重要条件，即共和政体。康德认为，在君主专制的体制下，战争是“全世界最不假思索的事情了”。与之相反，共和政体则按照其本性是“必定会倾向于永久和平的”。在康德那里，所谓的欧洲联合是基于共和政体的国家的联合。因此，共和体制是联合的先决条件，而且，“惟有共和的体制才是完美地符合人类权利的惟一体制”。

为了实现永久和平，康德认为：“必须有一种特殊方式的联盟，我们可以称之为和平联盟……这一联盟并不是要获得什么国家权力，而仅仅是要维护与保障一个国家自己本身的以及同时还有其他加盟国家的自由，却并不因此之故（就像人类在自然状态之中那样）需要它们屈服于公开的法律及其强制之下。”

康德认为，所谓的势力均衡根本无法实现持久的普遍和平，唯一可行的办法就是建立一个联盟。在这一联盟中，国家的权力依然存在，但是，联盟国却能够更有效地维护国家自己本身的以及其他加盟国家的自由。康德认为，只有在这种情况下，才可能建立一种真正的和平状态，各民族公共权利的观念才能实现；而且，各民族的分歧可以通过文明的方式而不是战争的方式得以解决。

康德将社会契约论的国家起源理论，应用于解释欧洲联合，得出了欧洲联合必然出现的论断。普遍法治的公民社会已经为近代西方民族国家兴起的经验所证实，历史还将进一步证实，正是在自然的要求下，欧洲的联合将会得到证实（时至今日，已经得到证实。本文编者注），并且，这种国家联合正“与一个民族变成一个国家相似”。康德深信，这种国家的联合是人类社会的必然前途，国家共同体“终将有朝一日会成为现实”。

康德对欧洲的联合充满了希望。在《永久和平论》一文中，康德将普遍和平作为实际可

以达到的目的来论述。他认为，尽管国家间的关系从对抗到和谐的过程有种种反复，不可能一次完成，而且在这一发展过程中，已经取得的进步也可能完全毁掉，已形成的国家联合体也可能被摧毁；然而，总的趋势仍然是朝着永久和平的方向不断迈进（欧洲的历史和发展似乎在某种意义上印证着他的上述论断）。

康德的永久和平论对现代西方国际政治理论产生了重要影响。正施莱格尔指出的那样，康德的永久和平观念将会使每一个正义的朋友受益无穷，对后世的子孙造福无穷。正是在康德永久和平论的基础上，哈贝马斯进一步修正了康德的世界公民权利和平等概念，并对国家主权与人权的关系做了重新的界定，进而提出了改革联合国大会、安理会，加强国际法院的约束力和范围等一系列设想。不仅如此，而且 20 实际晚期罗尔斯的“万民法”、亨廷顿的“民主扩展论”，在不同程度上都与康德的名字联系在一起，足见康德理论的影响力所在。

（本栏内容均选编自高建主编的《西方政治思想史》第三卷，丛书总主编徐大同）

（本栏编者：沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn）

我思我在·社会情态观察

“自恃权贵”的心态容易制造社会危情

田享华/文

“权二代”、“富二代”、“星二代”不断成为新闻的焦点，也成为民间不满情绪的发泄口。且看最近“李某某轮奸案”几名律师的表演，在搅乱舆论这潭浑水之时，及其更多人的关注和警惕。实际上，无论案情如何“颠覆”，老百姓心中其实已经对这样的案子有了定性。

所以，笔者感慨的是，这几名辩方律师拿着李家的报酬，最后扮演的是潜伏的角色，因为他们越是用这种“陪酒女”、“卖淫女”的论调翻案，越是让公众憎恶这种行径。即便各种关系介入，使得法院的判决都呈现出让外界不可思议的结局。那么舆论上，他们仍然是输得很惨。

但问题在于，即便一个权贵二代们出事，接受了公正的审判，承担了相适应的惩罚，目前这个社会底层绝望的情绪还是在蔓延，这种“屌丝心态”促成的对权贵二代们的愤怒越是激烈，越表明这个社会陷入某种危险的境地。目前的激烈情绪主要是文字，丑化和谩骂是常用的手段，虽然极尽刻薄，但是却也“从之者众”。

为何？症结在于这个社会重要的资源和美好的事物，比如名声、财富、职位等越来越被集中在一小部分人手上，而这些人又在不断挑动这种社会情绪。以财富为例，改革开放以来，我国 GDP 以年平均 9% 以上速度持续 30 多年增长而不衰，尤其在国际金融大危机之下仍保持高速增长。从 GDP 的总量看，中国已经成了世界第二大经济体。尽管按照英国经济史学家麦迪森的说法，中国可能在 2015 年恢复数百多年前世界头号经济体的地位。

尽管总的而言，这些年社会的平均财富确实在都在增长，但就世界排名而言，中国的人均收入水平一直徘徊在百名开外，尤其是富人与底层相对的差距还在拉大，在这种差距有可能是公正制度造成的情况下，底层的被剥夺感就非常强烈，愤懑到怨恨，更激烈的伏笔就此埋下。一位现在很红的律师曾跟笔者说，现在权贵家族也得担心有一天被算账。

此前，笔者曾经与《人民日报》原副总编、曾经以“皇甫平”之名为改革鼓与呼的周瑞金老先生交流过多次，他认为现在最严重最关键的问题，不在当下的贫富差距，而在于社会阶层的开放性。如何保障底层民众有向上流动的机会，如何融化社会土层的板结，避免一端是农二代、贫二代的无奈传承，另一端是官二代、富二代的高调世袭。

周老回忆说，邓小平最初推进的改革，往往是草根阶层率先获益。农村包产到户，获益的是几亿农民，迅速解决了温饱；城镇改革之初，是众多自谋职业的“个体户”甚至是“刑满释放人员”率先成为人人争羡的“万元户”；而高考制度的改革，让无数看不到未来的、正在上山下乡的知识青年从田头直接来到课堂，通过接受高等教育，走向精英阶层……

他认为，今天最大的问题，就是草根阶层失去向上流动的可能，并在愈演愈烈的通货膨胀中出现生活窘迫；中等收入阶层由于高房价等产生了严重的被剥夺感；新富阶层则出现严重的移民倾向；官商勾结的“特殊利益集团”则陷入捞一把是一把的末世疯狂。

当人们在着力批评和厌恶那些出事的权贵二代之时，这些“二代们”其实也是某种替罪羊，这些人成为底层反抗社会不公平的出气孔。著名政治学家罗尔斯在《正义论》中提到，作为公平的正义包括两个基本的正义原则，第一原则是每个人对与其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。第二原则是社会的和经济的的不平等应这样安排，使它们被合理地期望适合于每一个人的利益；并且依系于地位和职务向所有人开放。

但是目前权贵二代们对财富、权力和重要资源的“家族垄断”已经全然违反了两大正义原则，这也就是为什么一起普通的刑事案件会引发舆论的强烈反弹，而湖南接二连三发生“官二代”火箭提拔更是让公众感到绝望。解决之道不是头痛医头脚痛医脚，而必须在根本上动刀子改革：比如贫富地区之间、城乡之间教育资源的均衡配置，需要扩大市场准入、减少

权力寻租和国资垄断，需要公务员和事业单位录用的公正、开放，需要干部选拔制度的规则化。

周老认为，若这样的问题得不到妥善解决，再加上国际一些动荡和催化因素，国内的矛盾加以激化，很可能让中国改革再一次到了最危急的时刻。笔者以为，人老言善，以他的担当与阅历，所思所得必须予以重视，否则不仁不义的权贵二代的会有被“清算”的时候，那样整个社会的代价恐怕就太大了。