



总第
49
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

2014.5





本期目录

天下智慧·越南政治：形成、改革与展望

- 越南政治体制形成的影响因素
- 越南政治体制改革的范围及运作方式
- 越南领导体制改革简述
- 越南政治体制改革的成果：可控的民主
- 越南政治体制改革的现状与展望

治国之道·恐怖主义的根源与发生机制

- 当代宗教恐怖主义的发生机制研究
- 恐怖分子是如何诞生的？

治理技术·生态补偿机制

- 生态补偿机制的技术背景
- 生态补偿机制的国际经验
- 我国目前生态补偿机制存在的问题
- 我国生态补偿机制的发展前景

人物·弗里德里希·威廉·尼采

- 弗里德里希·威廉·尼采生平简介
- 弗里德里希·威廉·尼采的权力意志理论

我思我在·自贸区发展形势下的公共管理创新

- 上海自贸区设立的背景、范围及其影响

学术顾问：林尚立 陈玉刚 陈志敏 刘季平 陶东明
编辑：沈夏珠 张建伟 宋道雷 束 贇 潘孝楠
版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心
联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

天下智慧·越南政治：形成、改革与展望

【编者按】无论是传统还是现代，越南与中国都存在着密不可分的关系。在传统时代，越南做为中国的藩属而存在，受到中国天下国家的影响；在现代，越南作为社会主义国家，与中国具有相似的政治体制设计。但是，越南也具有自身的特殊性，其自身的政治体制也在不断的进行改革，并逐渐发展出具有越南特色的民主体制。由此，当此中越两国在领土、南海、贸易问题上，存在不可开交的争执之时，对越南政治的形成、改革与发展做一个鸟瞰式的梳理，是不无益处的。

越南政治体制形成的影响因素

从历史中走来：越南政治体制形成的传统因素

越南古代作为一个封建制国家，经历了多个封建王朝的统治，政治上已经形成了封建社会中央集权的统治体制，政治统治机器十分严密。后来，越共领导越南人民经过民族民主斗争建立了越南社会主义民主共和国。越南共产党是理所当然的执政党，也是惟一的执政党，是在经受住了苏东巨变压力的影响和西方国家“和平演变”的诱导，顶住了国内的一些敌对势力的破坏，在内忧外患的环境下始终坚持社会主义方向，确保了自己的领导地位。越南共产党的领导在越南民族社会生活中，已经成为了根深蒂固和坚不可摧的影响因素。所以，在社会主义建设过程中，形成了高度集中的政治体制，党包揽了国家的一切事务，党和国家行政机构的职责和功能不分，久而久之，使党内的政治思想蜕化，形成了官僚主义的不正之风，政治体制存在着严重的不民主，国家社会生活面临严峻的考验。

从战争中走来：越南政治体制形成的战争因素

越南历史上曾是中国的一个藩国，也经历了漫长的封建社会发展过程。19世纪中叶，遭受法国入侵，沦为法国的殖民地，政治经济陷入了空前困难的境地，人民处在水深火热的深渊中。不愿做亡国奴的越南人民进行了不断的斗争和反抗，但由于缺乏正确的革命路线以及先进组织的领导，爱国起义都以失败而告终。1945年第二次世界大战结束，印度支那共产党认为发动全国起义的主客观条件已经成熟，于8月16日在新潮召开了越盟阵线国民大会，选出了以胡志明为首的民族解放委员会，即越南临时政府，取得了八月革命的胜利。9月2日，胡志明以临时政府的名义发表了《独立宣言》，宣告越南民主共和国成立，结束了长达百年的被殖民统治的历史。但是法国侵略整个越南的野心始终未改，再次对越南进攻，致使越南人民进行了长达八年之久的抗法民族解放运动。1954年法国在日内瓦会议上被迫签字，越南北方获得了解放。1973年越南人民的抗美救国战争胜利，签订了恢复和平的巴黎协定，美军从越南南方撤走，南方获得了解放。1976年，在越南共产党的领导下，越南终于实现了全国统一和民族解放的伟大目标，走上了社会主义道路。越共在掌握全国政权后，面临的是从领导

人民争取民族独立、夺取政权的革命党向一个领导全国进行社会主义建设、巩固政权的执政党的转变。但是在进行社会主义建设中，浓厚的革命色彩的影响仍然旷日持吉林工程技术师范学院学报 2012 年 11 月久，加之以领袖为首的越南共产党长期的领导，对领袖人物和越共的崇拜与敬仰在全国上下也已成风。所以在领导方式和执政方式上，已经习惯于敌我斗争，以党代政，以政策代替法律，搞家长制和一言堂的思维模式和行为方式。可以说，越南高度集中的政治体制模式是在战争的环境中形成的。

中国传统的影响：越南政治体制形成的中国因素

中国秦王朝平定岭南后，曾在其设立了南海、桂林、象郡三地。象郡就在今天越南北部、中部和我国广西西南部。秦朝末年，南海郡龙川命令赵佗趁天下大乱之际，于公元前 207 年“击并桂林、象郡”，建立地方割据政权--南越国，在今天越南的北部、中部设置了交趾、九真两个郡县。到公元前 111 年，汉武帝灭了南越国，再次在这建立了郡县。从这时起，直到公元 968 年，越南就一直由中国的各王朝直接管辖，长达千余年。这段时期，曾发生过多次反抗中国各王朝的起义。直到唐朝灭亡后，才建立了越南历史上第一个独立的王朝丁朝。之后经历了前黎朝后建立了越南古代史上最重要的王朝之一--李朝，历经 216 年。李朝统治时期，建都升龙（今河内），国号“大越”。这个时期也是越南的封建制度发展和巩固的时期，建立了一整套中央集权的统治机构和从上而下的行政管理体制，并不断对外扩张。由于穷兵黩武，使得国贫民衰，于 1225 年建立了陈朝。在文化方面，完全借用中国的科举制度，中国的儒学在越南广泛传播，对越南文字的创造和文化的发展影响是具有里程碑意义的。后来越南经历几个封建王朝，直到最后一个封建王朝阮朝之后，越南沦为西方殖民主义的“被保护国”，封建王朝也随之结束。

可以说，越南历史上中央集权的官僚体制的形成，深受中国古代封建社会中央集权的官僚体制的影响。虽然越南后来经历了民族独立运动和民主革命运动，但政治体制一旦形成，其影响是十分深远的。

苏联模式对越南政治体制形成的影响

苏联模式也叫斯大林模式，是在斯大林的领导下建成的苏联社会主义经济政治体制模式，以部分马克思和列宁关于社会主义构建的若干原则和设想作为其理论依据，以巩固国家的生存和发展。该模式在经济上采取高度集中的计划经济体制来管理。在政治上实行的是高度集中的政治体制。在中央的领导体制上，权力高度集中于党的领导机构甚至是最高领导人个人。党和国家的领导干部的选举实际上是自上而下的干部任命制，党内缺乏有效的民主监督，形

成了严重的官僚主义和个人集权的现象。

苏联的社会主义模式在世界历史上虽然具有不可磨灭的功绩，但由于它的不成熟性和不完善性，不仅给苏联社会主义造成了巨大的损失，最终导致了解体，而且给世界上几乎所有的社会主义国家带来了严重的损失。当时，由于人们在思想认识上的不成熟性，片面地将社会主义等同于苏联模式，也由于当时共产国际把苏联的社会主义推上了社会主义的最高典范，在全社会主义国家推行，于是苏联模式就成为各个社会主义国家膜拜的对象，对其照搬全收，从而相继出现了和苏联类似的体制问题，遭受了不同程度的挫折。

总之，越南民主共和国在 1945 年宣告诞生，在越共的领导下经过长期艰苦的斗争，取得民族解放运动的胜利，到 1959 年新宪法的颁布，越南的社会主义体制正式确立，走上了社会主义道路。其社会主义建设和发展也深受苏联模式的影响，政治上党领导一切，权力高度集中，排斥民主和法制，腐败成风，形成了高度集中的政治体制。

天下智慧·越南政治：形成、改革与展望

越南政治体制改革的范围及运作方式

自 1991 年第七届全国党代表大会起，提出了相关政治体制改革的内涵，使得在党、国会与行政体系等皆做了更明确的规定。但仔细端倪其中，不难可发现越南政治体制改革的范围为何。为简便说明越南政治体制的范围，以及实际运作方式，则以表二来呈现并加以说明。

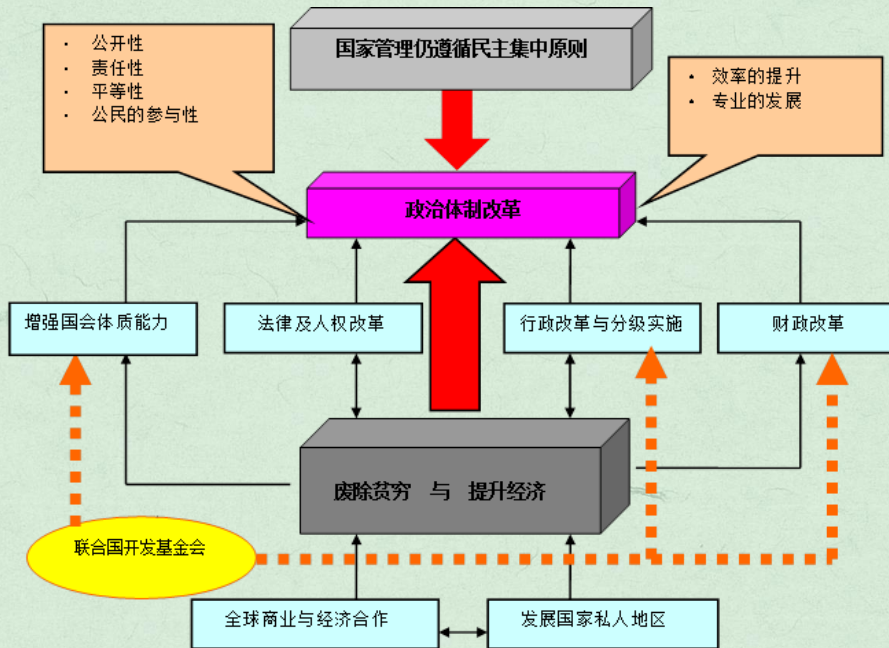


表 越南政治体制改革的范围及运作方式

由上表可以发现，政治体制改革基本点为经济改革，而其内容主以两个策略为主，即是（1）全球商业与经济合作；（2）发展国家私人地区。期望最终可达到越南境内「废除贫穷与提升经济」的阶段，不过在此时，光靠经济改革却是无法提升越南国内环境，所以也发生了贫穷户数日益减少，但个人间的社会经济落差却不减反增。

基于此，更加速越南实施改革政治体制的决心，而在第八届和第九届全国党代表大会更明确且具体地提出改革政治体制的内涵、方向等，综观来看，政治体制改革的具体范围有四个部分，如下：

增强国会体质能力：亦即增强国会权限，主要是注重于提高国会及其各委员会的能力，并设立国会相关各级组织与国会代表职权。

法律及人权改革：亦即建立起法治之国，透过法律及司法的改革，确保越南境内所有人民的一切福利，不让人民限于危险恐惧之内，而最终达到平等且富有正义的社会。

行政改革与分级实施：亦即进行行政体系的改革，并建立起内部的分级单位，而达到行政机关贯连性。另外，也增强公民的涉入程度，让整个行政机关进而达到效率与专业的发展。

财政改革：亦即建立起分权制度，也就是说透过财政改革，把财政权下放到各省、县、市政府单位，从而建立起中央与地方的分权。

以上四个部分是现今政治体制改革的主要范围，但在最终国家管理方面则是采用「民主集中原则」的运作方式来贯穿整个政治体制改革的架构。而这个运作方式是根基于社会主义的思想，而越南共产党就是原为此民主集中制的唯一阐释及体现者，并可永久杜绝个人主义者兴起，甚而影响到政权的合法性存在。但其中最令人诟病的是，若永久使用民主集中原则来作为运作手段的话，则会使原本欲想建立起的国会及其各委员会的职权不彰、国会各相关组织形同虚设而无实质功能、行政机关内部分级毫无意义、中央与地方根本无法分权等诸多问题存在。这也就是为什么现今人们对于社会主义国家仍抱持恐惧心态的所在。

然而，在 2000 年联合国开发基金会积极介入且发展越南境内国家管理方式的改变，希望能改采以民主原则来作为国家管理的基本运作方式，进而达到行政部门有解释说明的责任性、并提高透明公开性和民众涉入的基本概念。所以，最终的目标是要求采用全面的接近方式，并考虑到目前各领域改革的密切关系，而找寻最适当方式及经验来应用到各个领域之上，最后促成政策的形成。例如联合国开发基金就影响在国会、行政改革与财政改革三方面，并敦促采以民主原则的实施，来促成政治多元化。

总而言之，在现今越南政治体制改革的范围及运作方式，不外乎就是在「党」、「国会体

制」与「行政体制」三层次之上，而党更是扮演者贯穿整个政治体制改革的角色，甚至影响整个改革的速度快慢。所以，欲想了解越南整个政治体制改革的发展过程及走向，则必须要以此三面向作为研究点，来做横面分析，并辅以党的角色来做纵线深层分析。

天下智慧·越南政治：形成、改革与展望

越南领导体制改革简述

最近 20 多年来，越南在共产党的领导下，执行革新开放政策，取得了经济持续快速增长的成就，受到国际瞩目。同时，越南还在政治体制改革方面采取了积极的行动，对改革和完善社会主义政治体制做出了许多到目前为止相当成功的探索。

最高权力交接制度化

社会主义国家自建立以来，就为如何在没有多党选举的条件下寻找合适的党和国家领导体制而努力探索，但是应该说成效不彰。

绝大多数社会主义国家的共产党在不同的历史时期，都出现过这样的现象，即个人长期担任最高领导人，直至死亡或被推翻下台。他们没有正常的退休，没有把领导权移交给自己的同事。党和国家领导权力的持有缺乏任期限制，不能有效挑选和培养接班团队，不能把权力和平移交给接班团队，这是国际共产主义运动在 1980 年代末 1990 年代初遭遇巨大挫折的最重要原因之一。最高领导权力持有和移转的制度化是社会主义体制生死攸关的关键问题。

到目前为止，社会主义国家中，只有两个国家基本实现了最高领导权力持有和移转的制度化：越南和中国。古巴 2011 年宣布将实行最高领导人两届 10 年的任期限制，但是未来是否真正实行，还有待观察。越南实现权力制度化的时间要早于中国。自 1975 年越南共产党统一南方取得全国政权以来，7 任总书记还没有人任职超过两届 10 年，6 位总理（包括代总理）仅范文同任职超过两届达 11 年，7 位国家主席（包括代主席）仅孙德胜任职超过两届达 11 年（其中有 6 年任期是在 1975 年统一南方以前）。杜梅任职总理 3 年，任职总书记 6 年，总计未超过 10 年。绝大多数领导人在任职届满或到达退休年龄时从领导岗位上平顺地退下来，每次最高领导职务的交接都能够和平顺利地进行。越南几乎在取得全国政权之初就基本上建立起党和国家领导人的有限任期制度、到龄退休制度、和平有序的交接班制度，这是越南在政治体制上的突出之处，尽管越南在经济和科学技术发展水平上不及其他社会主义国家。

最高权力交接制度化影响因素

越南能够较早实现党和国家领导权力持有和移转制度化，可能有四个方面的因素起了作用。

首先，有条件高度集中权力的领导人，在革命战争年代获得无上权威的胡志明，在统一南方以前已经逝世，此后的越南共产党内，无人具有胡志明那样的魅力和权威，越南共产党不能不实行集体领导体制。

其次，越南在经济上只进行了非常短暂的集中化过程，集中化程度比较低，影响还比较浅，就很快分权化了。1975年越共统一南方后，在全国推行农业集体化和实行计划经济，但是很快于1979年在四重压力下放弃了，这四重压力是：三位数的通货膨胀；入侵柬埔寨造成的巨大负担；苏联援助由无偿变为贷款，且条件趋严；南方农民消极然而强烈的抵制。

1980年开始，越南便允许小型私营工商业的发展。1986年越共六大上，总书记阮文灵宣布实行革新政策，引入市场机制，并对外开放。1990年后越共加大市场改革的力度，并于1992年将建设社会主义定向的市场经济写入宪法。

因此，越南只发生了一次短暂的经济权力集中过程，这个过程十分短暂，没有形成与之配套的权力集中的政治体制，或者说与之配套的政治体制还没有来得及固化下来便开始改变，也没有造成巨大的、强烈的、持久的社会后果和群众心理后果。

众所周知，政治权力集中与经济权力集中是相伴相生的，政治权力集中会导致经济权力集中，经济权力集中反过来也会造成政治权力集中，同样，经济权力分散将导致即使起初集中的政治权力最终也会走向分散。而越南则是既没有政治权力的高度集中，也没有经济权力的高度集中。

第三，越南在政治文化上有制度重于个人的传统以及权力斗争温和进行的传统。越南的政治文化主要受自北向南推进的中华传统的深远影响，但是印度文化和法国殖民文化在越南南方有深厚的根基，并影响北方。由此造成了越南独特的政治文化，其中的特点之一是，其官僚机器（包括长期的科举制度）虽然仿照中国，但是比中国较重制度，较淡化个人影响。越南政治运作中维护制度的权威性，要强于维护个人的权威性，强调个人服从制度。

越南政治文化中还孕育出了一种权力斗争较温和进行的传统。权力斗争在任何时代任何制度下都不可避免。包括民主选举和人权保障等现代政治文明的成果所解决的问题之一，不是消除权力斗争，而是消除前现代社会里权力斗争的残酷性和血腥性。越南共产党执政以来，党内外也有斗争，但都比较和缓。

这种较温和的政治文化可能与宗教对越南人的生活影响深广有关。越南信教人口有 2000 多万，约占总人口的 25%（越南总人口的约 9000 万，其中越共党员 200 多万，约为人口的 2.3%）。其中 1500 多万是佛教徒，600 多万是天主教徒，还有几百万的其他宗教信徒。佛教对包括越南在内的广大东南亚国家的政治生活有重大的影响，即促使这些国家崇尚和平、弃离暴力。

第四，共产主义运动的国际经验和教训可能也给越南共产党提供了重要的借鉴。1956 年起苏联共产党对斯大林个人崇拜的批判，1970 年代末 1980 年代初中国共产党对新中国成立以来若干历史问题的反思，应该都对越南共产党关于党和国家领导体制的建设提供了有力的借鉴，警惕越南避免权力过度集中于个别领导人。

制度化的影响

越南党和国家领导权力的持有和移转的制度化为越南政治发展创造了一系列有利的条件。

首先，为越南的政治稳定奠定了良好的基础。越南党和国家领导权力的制度化带来了人事和政策的定期有序更新，带来了决策过程中不同意见能够相互交流协商的较好气氛，带来了利益在较大范围的共享，这就为政治体制创造了广泛的支持基础，为稳定奠定了坚实的基础。同时集体领导制的建立和制度重于个人的传统，避免了人存政兴、人亡政息的问题，保障政策和制度既能够有所更新又能够保持一定的连续性，有利于政治社会的稳定。权力高度集中、领导人听不到任何不同意见的体制表面上非常稳定，也可以在一段时期内，甚至相当长时期内保持稳定，但其稳定实际上是非常脆弱的，可能在一夜之间土崩瓦解。1989 年的罗马尼亚，2011 年的突尼斯、埃及、利比亚、也门表现出来的就是这种情况。

其次，为越南积极探索政治体制改革创造了条件。越南共产党在探索政治体制改革方面十分活跃，很大程度上要归结于越南党和国家领导权力的制度化，因为在制度化的条件下，不同的意见会得到尊重，新的想法可以得到试验，即使出现困难和问题也会被宽容。

在 2006 年越共十大上，党的总书记的选举有两位候选人，这在共产党国家是前所未有的，带有试验性质。2011 年越共十一大上，没有对外公布党的总书记的选举过程，意味着十大所实现的选举办法还在调整，但是并没有领导人因为十大的总书记选举尚需完善而被斗争。

第三，为越南党内民主的发展提供了动力。越南党内民主发展趋势强劲，在基层和高层都有突出的表现。岘港是越南第三大城市，2010 年 9 月 29 日，市党委书记由党代表大会（约 300 人）选举产生。过去省（58 个）和中央直辖市（5 个）的党委书记由党的执行委员会（约 50 人）选举产生，而党代表大会的职责是选举党的执行委员会。由党代表大会选举地方党委

书记是扩大民主的举措，与岷港同时实行新选举办法的省还有 9 个。此前，越南有 200 多个县，1400 多个基层党组织的领导人由党员直接选举产生。

中央层面的差额化选举

其中十大有两位是自荐候选人，十大的中央候补委员原定选举 25 人，只有 21 人得票过半，大会决定不再进行第二轮选举。这都反映出越共活跃的党内民主生活。

第四，为越南国会和社会监督党和政府的工作创造了条件。越南政治体制改革一个突出之处是由 498 人组成的国会在监督政府工作方面十分活跃，这点甚至得到西方国家许多怀疑越南政治体制的观察人士的认可，这些观察家基本上对各种党内民主、党内选举持怀疑态度，但是他们也不能不承认，越南国会的工作日趋专业，对政府的监督是硬的。

最近几年，政府总理和部长要出来接受国会质询，回答民众关心的问题，质询场面还要向全国进行现场直播。

前总理潘文凯在任职期间于 2005 年 6 月 21 日在《华盛顿邮报》发表《行进在改革道路上的越南》一文，阐述政治体制改革的必要性及其方向，明确指出要增加越南政治过程的透明度和参与度，媒体包括互联网要曝光政府官员的腐败和其他不当作为，国会要强化监督政府的职能。潘文凯的文章表现了他本人乃至越共领导集体在政治体制改革问题上积极主动的态度，给人留下深刻的印象。这与越南党和国家领导权力的制度化以及与之伴随的比较温和宽松的政治环境是分不开的。

天下智慧·越南政治：形成、改革与展望

越南政治体制改革的成果：可控的民主

越南的革新开放始于 1986 年，它几乎是中国改革开放的翻版，从这个意义上说，越南曾经是中国的“好学生”。进入上世纪 90 年代，越南政治体制改革的步伐开始加快。以 1993 年国会落实直选为开端，越南先后在 2002 年推行国会质询制度，肃整贪腐。

2006 年春天，越南胡志明市爆发了一场以媒体为阵地、关乎社会主义改革方向的大辩论，根源是久治不愈的政府腐败现象。辩论的焦点少有地集中在国家政治体制改革方向、社会主义和党的前途等敏感问题上，不少越南知识精英更直接向官方固有的意识形态发难。这被视作越南深化的政治改革一次先声。2006 年 4 月 18 日，越南共产党第十届全国代表大会开幕。这次大会格外引人瞩目，因为越共十大将政治体制改革明确列入会议的正式议程。在这次会

议上，第一次出现党总书记差额选举，成为一个重要的转折点。

2006年6月29日，历时一个半月的越南第十一届国会第九次会议后，越南政坛形成了“四驾马车”（总书记、总理、国家主席、国会主席）的局面。其意义在于分散高层权力，实现制衡：总书记是中央书记处成员，不担任国家元首，有模糊的实际军权和有限的党权，却无政权；总理有较大的实权，但无军权和党权；国家主席有名义上的军权和政权；国会主席职权虽虚但近年有一定充实。

2009年，越南又实现了地方党委书记由党员直选的制度，2010年，越南建立了官员财产申报制度，党政军及社会组织，国有企业副科级以上干部均需公开个人财产。

经过20多年的努力，越南基本实现了党内民主和社会民主，并且确立了依法治国的方略，行政权力基本不干涉法院运作：

一、已经基本实现了党内民主。1、越共规定对重大政策主张、重要干部任免、大型工程项目等都要在中央委员会集体民主讨论基础上进行无记名投票表决。2、在中央全会上实行质询制度，开创了党内民主的新形式。3、提前公布党代会政治报告草案，广泛吸收党内外智慧。4、实行中央委员和重要领导职务的差额选举和信息公开化。5、越南允许共产党内有“内部派系竞争”，党内可以发出不同声音，也可容纳不同人物进而实现利益的平衡。

二、已经初步具有政治民主。国会代表实行差额选举；允许非党参选；允许自报候选人参选；允许竞选，候选人可以通过与选民会谈、接触或向选民报告自己如被选为国会代表后将怎样履行职责等方式进行竞选；国会代表选举实行社会监督；规定候选人、社会团体代表或被委任者有权见证、监督检票和对检票提出申诉；报刊记者，电影、电视、广播电台记者，摄影记者得见证监督检票。

三、基本实现了依法治国。司法基本独立；避免“党大于法”。越共规定，国会专职代表比例不得低于25%，排除兼职代表“既踢球，又吹哨”的弊端；越共积极推动司法改革，最高法院可审理党的高级领导干部的腐败案件，越共中央完全不干预审判工作；越南加强反腐，国会代表、政府高官须申报财产。

在越南大踏步进行行政改的同时，越南共产党坚持不搞多党制，不搞三权分立，继续抵制资产阶级自由化思想和西方的和平演变。

有些中国媒体报道的越南已经实行多党制以及2006年复建的民主党（越共前总书记黎可漂是该党领导人）已被允许公开参政等等，都是假新闻。越南民主党被当局宣布为非法组织，参加民主党将可能受到司法审判。2006年4月8日越南一批异见分子发表《越南自由民主宣

言》，他们被称为“8406 集团”而遭到打压。此外，越南持不同政见的著名僧人释广度，被当局监禁和软禁长达 20 多年。

当前，有评论认为，越南社会已初具政治民主。然而更激烈的意见认为，越南正在远离社会主义。不管如何，越南政治体制改革确实是出实招，迈实步。越共在坚决地划出自己政治底线的同时，给予党外政治组织、基层民主政权、民间组织以及媒体较宽松的空间，在不断拿捏和调整的过程中，培育了一种可控的民主。一定程度上纾解了社会矛盾，加强了越共执政的合法地位。

天下智慧·越南政治：形成、改革与展望

越南政治体制改革的现状与展望

首先，在「越南共产党与国家领导体制」部分，日前党虽然想以党政分立的方式来让体制改革达到各部门、机关组织各有其职，不再与党做任何结合，而这样的方式是可以促进效率、专业化等工作。不过，在历届全国代表大会皆提倡党的最高领导制度、社会主义体制及思想的传递，是否可以真切达到党政分立的目标，这是令人怀疑的。再加上利用民主集中制度的实施手段，并施以集体领导方式来达到党与国家所有政策上到下一致性的执行，而在这上到下的一致性执行过程中，党是否能确切的脱离党凌驾与国家政权掌控上，而退位成与国家同等地位，这是目前越南必须要努力的地方。

其次，在「国会体制」部分，目前虽然将国会职能与其他权划分清晰，并把国家权力虽划分为行政、立法及司法三权，但在实际运作过程中，立法权却统摄于行政、司法权之上，而形成立法权至高无上。另外，在国会组织部份，虽然已将各委员会及组织给予组织化并赋予相关各权限，但在民族议会真正运作过程中，却是高于各委员会而可以直接径付国会常务委员会来讨论，并与国会常务委员会拥有相同职权，此与宪法相抵触，而在这违法的行使过程中，尚无机制来宣告违宪。而在国会代表部分，虽已增强国会代表个人职权，并且国会在 2004 年 9 月 10 日宣布国会代表须与地方选民作第一类接触并征求民意所在，但其中的问题是国会代表是由国会代表团来当做国会与地方的联系窗口，而对国会代表仅只在国会行使其职权而已。然而，这样的转变，虽是可征求民意所在，但国会代表如何与地方选民作真正的双向沟通，则是有待于国会代表个人的努力而定。

最后，在「行政体制」部分，政府虽在 2000 年作一全面性的行政体制改革，但其中弊病

诸多，例如行政机构如何真确地党各级作划分，这是目前行政体制改革最大的问题所在，因为先前党干部大多身兼行政职位，而使得党干部常混淆「领导与管理」与「决策与执行」角色，再加上党政分立困难度高，行政体制改革在越南仍有很大的进步空间所在。

综观而言之，越南政治体制改革是正以「上而下、渐进改革、有限政府」的阶段发展，其上而下和渐进改革方式是以党来促进所有体制的改革，并将无限大政府转变为有限政府的功能，以让整个改革路径可以稳定且整体性的发展。然而，在这些改革是以「经济改革」作为改革论基，主以「机构改革」方式来辅助且提升经济改革，这些机构改革是以国会、行政体系及相关组织为主，期望最后可以达到行政效能的提升。而党的角色是为辅助的角色来快速促进这些改革的阶段，让在改革的过程中不会产生错误的路线，但仔细来看此是可以快速且正确达成政治体制的目标，但其中也发生诸多问题，如下。

首先，政治体制改革是以经济改革为论基，所以国会与行政体系的改革就偏重以经济方面上的需求为主，但由于改革脚步跟不上经济的快速发展，而使得这些改革后的体系大量暴露出体制无法适应的问题，最终却返回头来限制到越南经济建设的发展，进而影响到整个政治体制改革发展，这也是目前越南面临改革最大的困境所在，这也可解释为何在历届全国党代表大会召开时，都要常常修改改革路线与方针。由此来看，越南现今似乎还掌握不到真正改革的目标。

其次，体制改革是以机构改革为主，机构改革虽可以提升行政效能脚步，并可做稳定且整体性的发展，但在快速发展脚步之下，行政机构是否有做本质上的改变吗？是否可得以真确适应并真能提升行政效能吗？目前来看，好像与此相违背，其主因有，第一是官僚主义现象仍存在。第二是城乡差距大，人员素质不一，科技技术发展慢，效率不一等问题，而让中央与地方的行政机构无法串联，以致在政策执行过程中，发生迟缓且不良的问题。第三是中央与地方的行政机构组织化不足，而让中央与地方无法做一致性的决策，进而延误行政效能。据此，政府如何在中央与地方之间作一致且上下传达速率，则是有待于政府部门来解决的，并且也须再清晰了解机构改革的本质为何，而非为因应经济需求而增减机构部门，这样才可确切提升机构改革。

再者，关于党的部分，党因由于民主集中制度，以及党为最高领导的规定，使得党处于最高且唯一的位置，再加上行政、立法与司法权混淆不清，而终让党统摄于三权之上，这也是目前无法党政分立的最大弊病所在。不过，也因为这个弊病存在，而使得党可以永保单一合法性的地位，但是在组织结构与公共行政的改革项目中，增列地方预算决定权，并提高中

央与地方分权制度,中央政府则退位成第二线审查单位,再加上政府开放自主性组织的兴起,势必会造成地方权力与自主性组织作结合,终将可能挑战到党或中央政府的权威。

最后,在其他外在因素影响的部分,这里意指其他国际或非营利组织的影响,例如联合国开发基金会利用本身来推动 IMF、WORLD BANK 在境内经济的影响,直接促使国会、行政体系、法律与财政进行深层改革,扬弃党对越南的全面控制,进而达到机构本质的改革,体制真正的转变,终将达到多元化、竞争市场的出现。因此,对于越南可能会产生几种可能性的影响,第一是促使民主转型过程脚步出现,此乃是其他外在因素的促使,以及上段所述的地方与自主性组织结合以挑战中央权威因素,而使得民主转型过程的再现。第二是多元次团体在越南社会中将势必产生,也势必会威胁到党现今的合法性地位,党要如何因应?目前来看,党无法克制这个现象的出现。第三是竞争利伯维尔场的出现,以及越南欲想积极进入全球自由经济市场之中,这也势必会冲击到社会主义体制的合法性存在,是否也会造成威权体制转变过程出现,这就静待时间来加以验证,不过可肯定的是,民主化的脚步应距离越南不远了。

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

治国之道·恐怖主义的根源与发生机制

【编者按】近期发生的一系列恐怖主义事件，让人们开始认识到，恐怖主义并非是发生在遥远天边的异国事件，它离我们并不遥远。消除恐怖主义无疑是一项系统工程，需要全球的通力合作，但前提是我们必须弄清楚恐怖主义的根源与发生机制。义愤填膺的谴责固然很容易，但理性客观的研究则需要更多的耐心与智慧，本期所选的几篇文章深入研究了恐怖主义的发生机制，相信会有助于大家的深入思考。

当代宗教恐怖主义的发生机制研究

2001年的“9·11”事件之后，一种所谓“第四波恐怖主义”的讨论由此兴起。与此之前的几波恐怖主义浪潮不同，宗教成为了这一新型恐怖主义的主要基础和动力。当代宗教恐怖主义发生的一个主要基础在于全球宗教复兴和宗教政治化的趋势。从基要主义到恐怖主义，既反映了全球宗教运动的一般逻辑，又有着国际政治的因素在其中起催化作用。那么，其政治的逻辑又如何呢？

宗教运动与认同政治

简单讲，认同首先意味着一种身份的差异，如民族、宗教、国家等，同时也是一种建构和诠释的结果。就是说，身份的认同不仅仅是一种客观现实，更是一种主观的感受。而认同之所以变为政治的，很大程度上正是对这种客观差别进行政治诠释的结果。因此，具体的差别被夸大化了，并由此在政治体系中成为一种强大的动员因素。其次，认同之所以变为政治的，一个重要的因素就在于其抵抗特征。尤其是在全球化背景下，新社会运动的兴起成为了认同政治的主要代表。

宗教与认同之间的关系主要基于宗教的意义结构功能。宗教为人们提供了认识周围世界的知识框架和概念基础，并赋予人们的行为以意义。从群体的角度讲，宗教的这一功能主要体现为社会秩序的合理化；从个体的角度讲，它与自我认同密切相联系。当社会秩序发生巨大变动的时候，宗教的这一功能就体现得更为明显。它或者坚持旧的秩序的合理性，或者为新的秩序做出论证，从而重新给予人们的生活一种确定性。这在近代以来社会运动的兴起中体现得尤为明显。其中，宗教的两个突出特征体现在：一是二元论的世界观；一是千禧年主义。前者使人们可以更确定自己的立场，与相反的立场针锋相对；后者则促使人们相信，旧的秩序正在崩溃，新的秩序将要到来。而且，宗教的一个特殊性在于其超自然性和绝对性。作为一种信仰体系，宗教是无可置疑的。这一确定性又通过一个超自然的上帝或其他神得以强化，从而赋予世俗的事物一种神圣性。因此，相对于其他的价值和观念体系，宗教的这一意义和认同功能就显得更为突出。甚至毫不夸张地说，宗教大概是人们的认同因素中最深刻、最强烈的部分。宗教的这一特征也使其更容易与社会变革和抵抗运动联系起来。

宗教冲突与权力政治

宗教与权力政治的关系，大概也是人类文明史上最纠缠不休的话题之一。自有史以来，权力似乎就跟宗教密切联系在一起，权力总是需要宗教的合法性证明。反过来讲，宗教同样需要权力的保护，或者也是权力的追逐者。那么，如何理解宗教和权力之间的这种联系呢？

作为一种意识形态体系，宗教的核心问题在于“区别”(difference)，或更精确地说是“区别的创造”(the creation of difference)——包括它的绝对维持、绝对征服及其悖论性的形式，而区别正是任何结构类型的前提。因此，作为一种象征结构，权力问题也就成为了宗教的核心——这不仅包括对区别的维持，也包括对区别的反动。宗教绝不仅仅是对现实的静止性反映，而是一个意识形态的斗争领域。

那么，具体到国际关系中又如何呢？论者指出，全球宗教变迁带给世界政治的影响是巨大的。从政府间的关系来看，政府对宗教身份的重新强调、政府支持的无神论主义垮台以及政治世俗主义的衰落，都表明其在国家政治和国家间政治中扮演着重要的角色。这可以直接通过国家或其他国际行为体对宗教观点的强化，或者是宗教价值和信仰间接地影响政策、价值和行为来实现。从非政府行为体的角度来看，宗教变迁同样具有深远的含义。日益增长的全球宗教群体的联合将加强宗教组织的政治角色，无论是作为跨国的还是国家间的行为体。而且，跨国宗教联盟，尤其是伊斯兰和基督教的宗教群体，很可能会超过甚至取代其对国家、民族和地区的忠诚，而成为最主要的认同体系。这就注定了宗教在国际政治中的核心地位。

在宗教和国际关系问题上，我们要明白宗教群体绝不仅仅是宗教理想的追求者，而是同样搅和在世俗的政治利益中。如果说全球宗教复兴给国际政治的变迁带来了一些新因素，这无疑事实；但如果说全球宗教复兴将改变国际关系的本质，则恐怕很难说得通。在政治的逻辑里面，宗教只是角色，却不是规则本身。因此，从国际关系学科的角度看，宗教也只能参照国际政治的一般逻辑运行，而不能改变其权力政治的本质。宗教同样是权力政治的追逐者。这即是宗教在国际政治中的角色。宗教与权力政治的这一密切关系，将使其成为联系认同和暴力的重要媒介。

宗教恐怖与暴力政治

恐怖主义可以被定义为：通过暴力或暴力威胁故意制造或形成恐惧，以追求政治的变迁。所有的恐怖主义行为都包含有暴力或暴力的威胁。恐怖主义的特殊性体现在，它超越了直接的牺牲者或者恐怖袭击的目标，而形成一种深远的心理影响。这意味着，它可以在内部产生恐惧，从而对一个更广大的“目标观众”形成恐吓，比如一个竞争性的种族或宗教群体，整个

国家，一个国家政府或政党，或者一般的公共意见。恐怖主义是用来在没有权力的地方制造权力，或者在权力弱化的地方将它强化。通过暴力形成的公共影响，恐怖分子从而寻求他们所缺乏的手段、影响和权力，以影响无论在地方还是国际层面的政治变迁。

如何理解暴力作为一种政治概念的含义呢？论者指出，“暴力政治的话语是政治，而不是暴力”。暴力只是一个字母，它的含义随着环境的变化而变化。暴力政治的方式主要包括：阻碍、恐惧与强力说服、羞辱与回报。“信仰(faith)是暴力政治的核心”。它经常把一系列因素混合在一起，包括历史的、部落的、宗教的、领土的、阶级的，等等。象征因素对于暴力政治来说是非常重要的。“对于暴力政治来说，重要的不是事实，而是是什么被相信为事实”。在暴力政治中，特别重要的是，每一个过去的、现在的和将来的事件都能被宣传家们编制成一个统一的、连贯的叙述，尽管不同的事件有可能是互相冲突的。暴力政治的特点在于其是廉价的。它仅用很小的成本就能取得很大的收获。暴力政治是与常规政治(conventional politics)相对立的。常规政治的目标在于消除分歧。暴力政治则有意地挑起分歧，甚至不惜将它们极端化，包括阶级、肤色、种族、宗教等。暴力政治的目标只有一个：击垮常规政治的意志。

简单来讲，暴力之所以内含于宗教之中，主要即因为其关于善与恶、神圣与世俗、拯救与惩罚等之间的二元对立关系。同时，这种关系又在一种终末论信仰的支撑下被神圣化了。这一观念延伸到现实社会中，即形成各种暴力冲突的基础。

如何理解宗教恐怖主义的本质呢？尤尔根斯迈耶指出，“恐怖主义的目的在于制造恐怖”，因此公众的反应也是这一概念的一个重要部分。与其他的恐怖主义相比，宗教恐怖主义的一个特征在于“宗教对它们的合法化”。恐怖主义的指称既是对某些暴力行为之合法性的主观判断，也是对它们的描述性说明。宗教恐怖主义可以被界定为一种“表演性暴力”。所谓“表演”是指，同宗教仪式或街头戏剧一样，它们是设计出来影响观众的。那些见证到暴力的人，即便是在很远的地方，通过媒体，也变成了这些事件的一部分。而且，同公共仪式的其他形式一样，这些事件的象征含义是多方面的。对于不同的观察者来说，意味着不同的事情。同时，“表演”一词也意味着“表演行为”的意思：它们不仅是对事实的反映，也意味着对事实的重塑。恐怖主义同时意味着：(1)表演性事件(performance events)：它们是象征性的表述；(2)表演性行为：它们试图改变事情。街头暴力表演直接或间接地塑造着观众的“意识”，从而给恐怖主义一种荣耀性的地位和幻想的重要性。宗教可以用来证明暴力的合法性，同时，反过来讲，暴力也可以增强宗教的力量和影响。在一个世俗主义盛行的时代，宗教以一种难以想象的方式来重申自己在公共领域的地位，并成为了一种社会秩序的意识形态——即暴力的。

简而言之，宗教可以被归结为一种“暴力的意识形态”(ideology of violence)，其主要功能即对暴力的合法化。论者指出，意识形态与暴力的关系主要表现为四种形式：(1)合法主义的(legitivist)：在这一模式中，暴力主要被用来维护合法的规范秩序，或者推翻不合法的规范秩序。(2)扩张主义的(expansionist)：在这一模式中，暴力主要用来将一种规范秩序强加到其他的群体之上。(3)多元主义的(pluralist)：在这一模式中，暴力被当作一个群体维护其自身规范秩序的方式。(4)内在的(intrinsic)：在这一模式中，暴力被直接用来发展个人质量、对原因的执着以及社会结构的质量。如此，在政治过程中，暴力也主要表现为两种方式：一是对体系的维护，一是形成冲突。当然，暴力意识形态的这几种功能也可能是同时发生，或者紧密联系在一起。就宗教恐怖主义来讲，在针对外部时，它主要表现为扩张主义或多元主义的；在针对内部时，它则表现为合法主义或内在的。但无论如何，作为一种意识形态，宗教制造或者强化了暴力，这则是不争的事实。

总结本文论述，可以得知，当代宗教恐怖主义的发生基础首先在于宗教的认同和意义功能。在全球秩序和社会运动的框架下，认同的差别经过了社会的诠释，并被赋予了政治的意义。尤其是，宗教内含的二元论道德观和千禧年主义更是为抵抗运动的激进化和革命化提供了意识形态的基础。宗教的这一强大认同功能，也使其成为了一种重要的动员力量，从而为不同的政治势力所争夺和利用。宗教由此被卷入了权力政治的漩涡。在全球化的背景下，宗教成为了地方冲突的重要媒介；而由于宗教本身的跨国界特征，地方冲突往往会演变为全球性的事件。在国际政治的体系中，宗教主要表现为权力斗争的工具或意识形态。宗教与暴力政治之关系，则由于常规手段的失效。在权势不对等的情况下，一种廉价的却具有巨大效应的恐怖手段无疑成为了必然的选择。在暴力政治的框架下，宗教主要表现为对暴力行为的合法化。通过将现实的行为与一种神圣的使命相联系，暴力由此而获得了意义。暴力行为的社会含义在于，通过一种极端的方式来克服身份的危机。或者反过来讲，身份危机正是宗教恐怖发生的一个主要社会基础。认同、权力与暴力由此而形成了一个连续体。如果说认同是基础，暴力是表现，权力则是将二者联系起来的中间逻辑。(来源：《从身份危机到政治暴力——当代宗教恐怖主义的发生机制研究》)

恐怖分子是如何诞生的？

本文用比较研究的方案，分析意大利和德国这两个国家自 1960 年代至 1990 年代的社会运动。通过广泛地运用官方文献和深度访谈，戴拉·波塔解释了事件参与者对外部政治现实的建构。她运用经验数据来建立一个关于政治暴力的中层理论，这个理论包括：在宏观层次上，对社会运动与国家间互动作用的分析；在中观层次上，对作为政治暴力倡导者的激进组织的发展变化的分析；在微观层次上，对“武装分子”身份和反主流文化建构历程的分析。通过研究那些其中出现暴力的社会运动家族，并把社会运动和制度相联系，最后提出对政治暴力性质的系统性分析（紧紧地立足于历史），作者在政治暴力与左翼恐怖主义研究领域做出了卓越贡献。本章则分析了社会运动积极分子是如何成为恐怖分子、最终走向与国家对抗的激进道路的。

核心问题与研究假设

有关意大利和德国的政治暴力在六十年代末期和整个七十年代的发展（以及其特征）的宏观环境与中观环境的描述，虽然能够让我们从体制与组织层次来理解政治暴力。但现在，我们仍须更进一步，从微观层次考察政治暴力现象：在一方面，积极分子是如何理解抗议活动的外部政治条件的？在另一方面，环境特征与组织过程是如何影响积极分子的生活？为什么一些积极分子会让自己的政治活动走向激进，而且时常激进到进入地下状态的程度（这一现象在意大利比在德国更为常见）？

在提出这些问题时，我做出两个假设。第一个假设是：国家与运动之间相互作用的结果受到武装分子的现实认知的干预与调节，而在他们的现实认知之中，他们的政治参与得到了发展。分析促使积极分子的政治参与加强并且激进化的思想认知和小规模团体的动力，是确定微观层次的个体动机与宏观层次的环境条件之间联系的主要方法。把积极分子的思想认知考虑在内，并不意味着我也要在价值层次上接受他们所说与所写的一切事情。但是他们的“回忆录”的确给予我们一种把宏观环境和中观环境（在前面几章已经有所描述）同积极分子的个人选择联系起来的方法。

第二个假设是，只有在个人政治生涯——在政治生涯中，集体身份被构建起来，并通过集体过程得到转变——背景中，对暴力的使用才能得到理解。转向暴力活动，需要对现实进行重新定义，而个人往往是过采纳新的信仰与价值观来重新定义现实。因此，一种新的价值

体系在密集的社会网络中演变发展，而且对更加激进形式的行动创造出积极态度。于是，投身地下组织是建构新集体身份的过程的结果。情感的、规范的与认知的机制都推动了构建身份的过程。

我将分析个体政治参与走向激进之前的阶段。我假设，激进生涯反映出——尽管在一定程度上有所夸大——在整个反主流文化环境中被大多数人共同持有的思想认知与动机。我已经在这一假设之上利用了一些特别地针对那些最终加入激进组织的积极分子的思想认知与动机的材料。我将提供两个政治积极分子的生活史，并指出激进生涯的演变发展中的一些共同模式。然后，我认为，政治抗议的扩展与（反主流）文化环境的发展密不可分。我们将会看到，在（反主流）文化环境中，在同反向运动（counter movements）的暴力互动期间，以及在同国家机器的不断升级的冲突之中，行为与信念变得激进。在结论中，我将系统比较意大利和德国的激进化模式。

政治行动主义中的激进化：总结与比较

各种不同的激进分子的回忆录中的观察与评论表明，在一些历史时期，社会运动中的反主流文化倾向于孕育一种战斗精神，创造出一种将世界划分为“我们”与“他们”的想象。由此，随着时间的推移，“外部”与“内部”之间沟通渠道的数量与范围急剧缩减。正如我们所看到的，在六十年代末期和七十年代初期的“新生状态”期间，反主流政治文化在意大利和德国发展起来，并且，正是在这些反主流文化中，后来的地下组织的武装分子第一次卷入（往往在非常年轻的时候）政治活动。在高度集体动员阶段的非常气氛之中，同志-朋友的密集社会网络迅速增长，替代性的价值系统出现了。

意大利和德国的激进分子记录下来的政治参与过程非常吻合麦克亚当的“高风险/高成本行动主义的招募模型”。根据这一模型，在促使个人接受某种政治观念的过程中，家庭或其它社会化机构发挥了重要作用；由此，当已经在政治上变得非常敏感的个人遇到政治积极分子之时，他们会受到激励，首先卷入“低成本/低风险的行动主义。在这个意义上，抗议背景的出现，通过增加了不参与抗议的社会成本，从而影响到个人对成本与收益的粗略计算。在“人生易受性”的环境中——例如，对年轻人来说——“这些‘稳健’融入激进行动的活动可能带来更长远的后果……因为通过整合与再社会化的循环过程，他们将新成员置于被吸纳入更高成本的参与形式的‘风险’之中。”。

在我们的案例中，从低风险到高风险行动主义的过渡都是以相似方式演变发展，尽管速度并不相同：第一代激进分子的速度慢一些，而第二代的速度快一些。然而，对两代人来说，

正如麦克亚当研究的“自由之夏（Freedom Summer）”组织的积极分子那样，这一过程包含了三个方面，即逐渐融入积极分子网络、在意识形态上日益加深的社会化以及积极分子身份的建构。我们的分析显示，正如在最近许多文献中发现的那样，实际上，社会运动“在社交层次上被嵌入了忠诚、责任以及身份，而这三者重构了集体行动潜在支持者的问题”。积极分子网络使“客观的社会关系转化为主观体验的团体利益”。尽管程度不同，社会运动倾向于产生替代性的价值体系。积极分子团体维持着这一进程，创造出团结并强化了道德关怀。运动积极分子中形成一种“团结文化”，也就是“在更宽泛的文化中诞生的一种文化表达，而这种文化表达突生于它在对抗性实践与对抗意义的体现之中”。在这一过程中，象征性激励取代了物质激励，这种取代倾向于增强运动网络的封闭性。正如格姆森所恰当地指出的，从资源的来源看，团体有时会变成一个监狱：“某些社会运动参与者在紧密的个人关系中发现沉重与令人窒息的一面。有时候，所谓的文化自由空间变成了监狱，一些参与者想要逃离却无法做到，因为他们缺乏勇气去对抗随之带来的团体审查与放逐”。而且，在一些情况下，运动的团结会促进战略的激进化发展。根据我们的分析，使用暴力手法，倾向导致一种封闭的、不宽容的反主流文化。

激进化与组织的内部分裂随着武装分子在自身环境中日常经历而发展。在混乱时期，身份被创造出来；然后，身份把个人命运捆绑在团体命运上。团结文化出现于“日常生活的惯例暂时失效，危机需要新的行为手法、社团纽带以及价值评估”之时。并且，“由于发生了具有内在价值的偶然事件，人们将象征符号附加于这些经历上，而这些象征符号比那些在日常生活中使用的符号更为突出与重要”。在集体行动的事件之中，思想觉悟得到提升。由于每天都经历激进的行动形式，积极分子针对政治的态度发生了改变。对这些积极分子来说，日常生活的现实——“最佳的现实”，在其中“思想意识的紧张状态是最高的”——创造出这样一种环境，从而使暴力作为一种政治手段而逐渐被接受。

反向社会运动的出现，增强了积极分子参与政治暴力的动机，尤其是在社会运动和反向社会运动的互动涉及到人身冲突之时。通过人身对抗的日常经历，积极分子逐渐掌握了军事“技术”，并创造使用暴力的组织机构。另外，日常斗争转变了激进分子的政治态度，（正如我们注意到的那样）产生出一种针对政治的战斗精神——这与八十年代初期柏林年轻的共产主义者与纳粹冲锋队之间的街头暴力中出现的情况非常相似，彼得默尔克（PeterMerkl）注意到，“根据双方的记录，街头战士更多地受到逐步升级的人身对抗而不是意识形态信念的激发……相对于同意识形态观念之间的关系而言，冲突的现实与被唤醒的情绪、粗壮的拳头以

及武器之间有更多的关系”（1986：43）。

国家镇压进一步使政治冲突走向激进，而国家镇压主要是通过担当越轨控制制度的角色 [从越轨社会学的角度看]，在挑选那些即将越轨的人以及在助长“越轨”人格之产生时，发挥了作用。在六十年代末期和七十年代初期，国家机构在应对抗议时，往往采用那些被人们认为过度高压的方式。从某种意义上说，他们不仅起诉非法政治行为，而且还把抗议“定性为犯罪”。尽管他们打算孤立激进左翼，但政府的镇压措施往往产生相反效果：因为制造出“不公正的框架”，这些措施反而削弱了国家的合法性。所谓“不公正的框架”，就是这样一种信念：认为国家极为严重地破坏了游戏规则。然而，对“绝对的不公正”的思想认知根据不同国家和不同时期对暴力行为的宽容程度而变化。在二战后对政治暴力的宽容度很低的德国，抗议者奥尼索格的死亡和谋杀学生运动领袖多奇格的企图，足以营造出“他们正向我们开枪”的感觉。意大利的武装分子认为，新法西斯主义者用炸弹袭击泉水广场的那场大屠杀是一个转折点，证明国家（被认为参与了恐怖分子的密谋行动）违背了自己的民主规则。

最后的两个观察显示出一项重要的跨国差异。在两个国家中，尽管武装分子长期陷入有关不同的“正确”暴力形式的争论之中，“正确的”与“错误的”暴力、“防御性的”与“进攻性的”暴力、“大众的”与“精英的”暴力之间的经验边界仍然十分模糊。在德国，勃兰特政府的政策以及反对暴力的强大文化禁忌，缓和了社会与政治的紧张氛围，然而在意大利，积极分子与警察以及右翼激进分子之间的日常斗争加剧了暴力行为，并且为使用暴力提供了更多的理由——用一个武装分子的话说，“每天你都在谈论使用武力，而且每天你也在身体力行”。另外，在意大利，社会运动与其对手之间的对抗持续了十几年，暴力的升级达到了巨大尺度，这特别体现在第二代的积极分子身上，他们在充满暴力的七十年代前半期的政治生活中经历社会化，并在七十年代后半期转入地下状态[13]。结果，意大利的暴力团体比德国的暴力团体更加深入社会，数量更多。而且，在意大利，暴力升级发生在“街头”，而在德国，暴力升级更多发生在“幕后”，是激进团体的孤立与奈德哈特所谓的“双重边缘化”的结果。

在比较意大利和德国的积极分子之中激进的集体身份的演变发展时，我们发现，日常经历在意大利起到更大的作用，而在德国，日常经历与老左派以及新左派“所共同拥有的现实生活”相隔遥远。因为意大利的积极分子面对着直接参与暴力对抗的不断增长的危险，他们的激进化主要是受到日常经历的影响。然而，对德国的积极分子来说，激进化是一种“思想”经历，更多地是受到激进框架而不是激进实践的影响。

我继续考察了政治暴力的演变发展，为前面章节的宏观过程与中观过程的分析补充了一

项相关的微观过程的考察,以及一项有关宏观、中观与微观三个层次之间的相互作用的考察;因为,显而易见,积极分子影响了他们的行动环境与他们的组织。接下来我将分析,是哪些动力促使一些激进的积极分子——马勒和马克就在其中——选择把自己的看法与行为激化到加入“武装斗争”的地步,以及这一选择对他们的生活带来了什么影响。(来源:《社会运动、政治暴力和国家》上海人民出版社,2012年12月出版。)

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

技术治理·生态补偿机制

【编者按】现阶段我国经济社会发展与资源环境矛盾较为突出，生态效益及相关的经济效益在各利益相关方分配不公平，因此需要尽快建立生态补偿机制。生态补偿在国际上成功的实践案例很多，可以根据其不同运作形式与补偿角度分为若干模式类别；并对其成功补偿的前提条件与共同特点进行分析，最后提出了要借鉴其成功经验还需要注意的几个问题。我国生态补偿机制的研究和实践尚处于探索阶段，既有经验，也存在许多问题。我国应该不断完善生态补偿机制的政策法律，同时坚持市场化发展方向，逐步建立生态补偿的市场机制。

生态补偿机制的技术背景

我国“十一五”规划《纲要》明确提出，根据资源环境承载能力和发展潜力，将把国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区。这是全面落实科学发展观、促进区域协调发展、建设和谐社会的开创性举措，也是保护区域生态环境质量、维护国家生态环境安全方面的创新。限制开发和禁止开发区的功能主要是生态保护和生态修复，因此，这些地区的经济发展和本地居民生活将受到影响。为了落实限制开发区和禁止开发区的功能定位，在保护生态环境的同时提高当地人民生活水平，政府需要健全生态补偿机制，推进管理体制创新。

一、现行生态补偿机制的现状

限制和禁止开发区现有生态补偿机制的特点为：

1.补偿主体单一，纵向补偿为主，缺乏生态横向转移补偿机制。目前我国生态补偿的财政转移支付是纵向转移支付占绝对主导地位，即以中央对地方的转移支付为主。2000-2005年，中央在退耕还林、退牧还草、天然林保护、防护林建设和京津风沙源治理五大生态建设工程累计投资1220多亿元，对水土流失综合防治、三峡库区、滇池流域水污染防治、塔里木河综合治理、中心城市污染治理等工程投资450多亿元。巨额财政转移支付资金为生态补偿提供了良好的基础，对生态保护地区因保护生态环境而影响经济发展的机会成本，或承受历史遗留生态环境问题给予了一定的补偿。同时，我国生态服务的提供者大多集中在西部，而生态服务的受益者大多集中在东中部，生态服务提供者和受益者在地理范围上的不对应，导致西部生态服务提供者无法得到合理补偿，形成“少数人负担，多数人受益”、“上游地区负担，下游地区受益”、“贫困地区负担，富裕地区受益”的不合理局面。区域之间、流域上下游之间、不同社会群体之间的横向转移支付微乎其微。

2.生态补偿体制部门色彩强烈，补偿管理部门多元化。生态环境保护管理分别涉及林业、农业、水利、国土、环保等部门，这些部门主导着生态保护政策的制定和执行，生态补偿实际上成为“部门主导”的补偿。以部门为主导的生态补偿，责任主体不明确，缺乏明确的分

工，管理职责交叉，在监督管理、整治项目、资金投入上难以形成合力，资金使用不到位，生态保护效率低，造成生态保护与受益脱节的“三多三少”现象：一是部门补偿多，生态保护区农牧民得到补偿少；二是物资、资金补偿多，扶持生态保护区产业、生产方式转换补偿少，输血多，造血功能弱；三是直接向生态建设补偿多（如栽树），支持经济发展、扶贫补偿少。生态补偿资金不仅数量少，而且资金使用不到位。个别地方违反国家有关规定，弄虚作假，挪用环保专项资金，用于办公用房的租赁、改造、建设，造成了严重损失和浪费。根据管辖权限收费，安排使用，容易造成某地的开发商向在另一地的管辖者交费、当地生态环境资源的破坏难以得到补偿的现象。

3.以“项目工程”为主的补偿方式缺乏稳定性。以“项目工程”方式进行生态补偿，便于操作，然而容易导致生态政策缺乏长期性和稳定性。像退耕还林、退牧还草、生态公益林补偿金等政策大多是以项目、工程、计划的方式组织实施，而且有明确的时限，政策缺乏可持续性，给实施效果带来较大的变数和风险。例如，我国最有影响的生态补偿政策“退耕还林”、“退牧还草”的补助有5-8年的期限，期限内老百姓全靠补助生存。在政策的实施期限内，由于农、牧民为保护和改善生态环境所牺牲的经济利益能够得到一定的补偿，他们会限制自己的生产和开发活动，从而达到保护生态环境的目的。同时，在退耕还林政策的5到8年内，需要农户在这段时间里进行生产活动的转移，不再依附于土地开展农业生产。但从目前的政策实施效果看，农民能够成功实现转产的很少，多数还是基于土地开展生产。因此，当期限过后他们的利益得不到补偿的时候，为了基本的生活和发展需求，他们就不会再从保护生态环境的角度去限制自己的生产和开发，可能出现新一轮的生态破坏。

4.生态保护补偿标准“一刀切”，补偿标准偏低。首先，“一刀切”的政策设计，导致政策实施脱离实际。如在退耕还林补偿中，全国仅分南方和北方两个补偿标准，这样的补偿方式在有些地区出现了“过度补偿”、“低补偿”和“踩空”现象。在生态公益林补偿金政策的执行中，一些具有重要生态服务功能的林地未得到国家有关部门认定，因此得不到相应的补偿。其次，补偿标准偏低。目前生态公益林补贴标准是5元/亩，远低于林地所产生的经济效益（有关专家估测经济林每年平均产出为36元/亩）。在西部许多地方，山林是农民全部的生活来源，过低的补助受益显然难以满足他们的生活需要。再次，有数量补偿，缺乏质量补偿。如目前主要按照面积补偿，而对林相、森林覆盖度、森林结构等重要生态指标未加考虑，导致林农对生态公益林的维护没有积极性；生态公益林中天然林比例低，树种单一，结构简单等问题严重影响生态公益林的质量，缺乏优化生态公益林的激励机制等。

5.生态补偿资金来源少。我国的生态补偿融资渠道主要有财政转移支付和专项基金两种方式，其中财政转移支付是最主要的资金来源。现行税制中目前只有少量的税收措施零散地存在于增值税、消费税等税种中。针对生态环保的主体税种不到位，相关的税收措施也比较少，并且规定过粗。另外，生态补偿收费缺少科学依据，标准偏低，难以刺激开发者珍惜生态资源，保护生态环境。各个部门与生态资源有关的收费，有的相互之间重复，有的缺乏法律依据。特别是有些下游地区在交纳的水资源费中已经包含了对上游生态环境保护的补偿，但是由于收费和使用是以部门或行业为界，其他相关行业和部门的生态环境保护投入得不到补助，上游地区地方财政减收得不到补贴，影响了上游地区保护生态环境的积极性。

6.生态保护区往往面临着“要温饱还是要环保”的两难抉择。生态保护区往往是经济欠发达地区，地方政府一方面要保护环境，另一方面要解决经济社会发展和人民生活问题，面临着“要温饱还是要环保”的两难困境。这些地区群众致富自然要利用本地资源优势，但“限制与禁止开发”使得“靠山吃山”和“靠水吃水”的农民失去了发展的基础。如重庆三峡水库成库后，政府规定库区所有江段及重要干流都禁止网箱养鱼，但长江沿岸多属坡耕地，农业生产条件恶劣，农民祖祖辈辈都是靠渔业为生，网箱养鱼被禁止后，这部分渔民的生计来源出现了问题。在贵州省茂兰国家级自然保护区，因为禁止农民摄取保护区资源，农民无法像从前那样进行狩猎活动，大多数农民因缺少生活来源导致生活贫困。陕北定边县农民石光银治沙 20 年，总投资 2000 万，营造起大片生态效益明显的林地。如果按市场价估算这片林地价值 1 亿人民币，但禁伐政策使“绿色银行”只能存不能取，“亿万富翁”变成了“千万负翁”，陷入生态效益好而经济效益不佳的“怪圈”。有些地区进入贫困、人口增长、环境退化恶性循环，陷入“贫困、破坏、贫困”的怪圈。

7.以 GDP 为政绩指标，导致地区生态环境恶化。以 GDP 作为考核地方领导的指标，地方政府必然追求 GDP，纷纷设立开发区，竞相提供优惠条件，招商引资。除中央政府的优惠政策外，地方政府出台的优惠政策，主要集中在土地、税收、环保等方面。如有的地方政府，对于环保费用，只要新建 1000 万元以上非严重污染的企业，前 2 年免征排污费，第 3-5 年按国家标准的 10%征收。还有将前 3 年所征的城市建设维护费全额奖给企业的。地方政府优惠条件导致引资门槛降低，一批产业层次低、高消耗、高污染的项目在经济欠发达的生态保护区落户。这些企业提高了利润率，增加了当地的 GDP，也在生产过程中排污，污染环境。

8.地方政府履行基本职能需要增加财政收入，影响生态保护目标。地方财政是保证地方政府政权正常地运转、履行地方政府职能的经济基础。地方政府为全面、顺利地履行职能，必

须不懈地增加财政收入。招商引资、上项目又是地方财政增收的前提，牺牲环境的政策是这些地方政府招商引资的优惠政策之一，因而，这些地方政府追求财政增收的目标，必然使得生态保护与地方政府多项职能相冲突，导致生态环境恶化。

技术治理·生态补偿机制

生态补偿机制的国际经验

美国农业面源污染治理的经验，结合当前我国新农村建设的背景，可以提出将生态补偿机制和政策措施作为一种控制农业面源污染的新型模式，为治理我国农业面源污染提供有用的信息和建议。

一、农业面源污染控制环境经济理论概述

农业面源污染属于外部不经济性，而农业面源污染治理则属于正外部性。按照经济合作与发展组织的观点，当某种手段的应用足以引起经济当事人（污染者）对可选择的行动（如安装治污设施、缴纳超标排污费或环境税、协商或购买排污许可权、采取清洁生产工艺等）的费用进行评估时，该手段即被称为环境经济手段。生态补偿机制的建立就是各种环境经济手段综合应用的结果。因此，生态补偿就是通过对损害（或保护）资源环境的行为进行收费（或补偿），提高该行为的成本（或收益），从而激励损害（或保护）行为的主体减少或消除因其行为带来的外部不经济性，或增加外部经济性达到保护资源和环境目的的经济手段，让生态保护的受益者得到相应的补偿，生态环境的投资者获得合理的回报，生态环境的破坏者支付相应的费用，以激励人们从事生态保护投资并使生态资本增值。

二、美国生态补偿机制与政策措施经验

生态补偿是以保护和可持续利用生态系统服务为目的，以经济手段为主要方式，调节相关者利益关系的制度安排。生态补偿应包括以下几方面主要内容：对生态系统本身保护（恢复）或破坏的成本进行补偿；通过经济手段将经济效益的外部性内部化；对个人或区域保护生态系统和环境的投入或放弃发展机会的损失的经济补偿；对具有重大生态价值的区域或对象进行保护性投入。美国作为当今世界上的经济强国，也面临着生态环境建设与保护的许多问题，因此要寻求环境保护和生态建设的科学之路，生态补偿便作为一种选择越来越引起人们的重视。根据美国农业面源污染治理，现将美国生态补偿

机制和政策措施经验总结概述为如下几个方面。

1、财政补偿

美国联邦政府、各州以及地方政府，都从不同渠道为水体环境保护和农业面源污染控制提供了资金保障。1991年，美国国家环保局发布了关于如何分配和管理基金的行动指南。这份指南鼓励各州采取优先行动，如处理高风险的非点污染源问题、促进完善的流域管理、保护敏感和具有重要生态意义的水体。从1991财政年度到2001财政年度，联邦拨款的总额达13亿美元。提供资金的途径各不相同，可以采取直接资助、借贷等方式为面源污染提供全部或部分资金，其中借贷又可以分为有息贷款和无息贷款两种。其中美国环保局和国家净水滚动基金的州管理者合作，增加非点源污染项目投资最为常用，是最成功的联邦政府水质基金项目。合理的现场管理体系是国家废水基础设施的重要部分，美国环保局鼓励州、部落和地方政府自愿采用指南，利用基金有效管理体系。从1989年以来，WSRF基金资助了900多个项目，在非点源污染项目上的投资超过6.5亿美元。

2、政策补偿

(1) 补贴政策

补贴政策倾向于鼓励和引导农民采取利于环境的生产方式或开发经营绿色产业，是政府对生产者的环保行为进行补偿、资助或奖励，鼓励生产者加强环境保护。补偿标准测算包括两个方面，一方面是以为水质水量所付出的努力即直接投入为依据，主要包括环境污染综合整治、农业非点源污染治理、污水处理设施建设、修建水利设施等项目的投资；另一方面是以为水质水量所丧失的发展机会为损失即间接投入为依据，主要包括节水的投入、限制产业发展的损失等。纽约市与上游 Catskills 流域（位于特拉华州）之间的清洁供水交易就是一个典型的例子。当地水务局通过协商确定流域上下游水资源与水环境保护的责任与补偿标准，通过对水用户征收附加税、发行纽约市公债及信托基金等方式筹集补偿资金，补贴上游地区的环境保护主体，以激励他们采取有利于环境保护的友好型生产方式，从而改善 Catskills 流域的水质。

(2) 排放收费

排放收费是美国水污染控制的激励政策之一，如佛罗里达、康涅狄格和纽约，政府制定了以体积为基础的排污收费制度，而加利福尼亚、印第安纳州、路易斯安那和其他州则制定了以体积和污染物为基础的排污收费制度，一些公共处理工程也运用了相似的手段。

(3) 可交易排污许可证

可交易排污许可证方法在大气污染控制上特别有效，现在又被提倡用于水污染控制，并

再一次要求有强大的监督能力。20 世纪 80 年代初期科罗拉多狄龙水库出现磷污染危机，提出的解决方案就是引进点源和非点源间的磷交易计划，目的是允许点源，特别是公共污水处理厂向非点源购买磷排放许可证，后者的边际磷治理成本低一些。除此之外，美国政府为环境保护制定了很多的法律法规，其中和农业面源污染控制相关的法律主要有清洁水法案、水质法、海岸区非点源污染控制法、杀虫剂管理法和农村清洁水法等。

3、技术补偿

美国在技术补偿方面主要表现在农业生产管理技术。农业生产管理技术包括：（1）耕作管理，主要是对耕作技术做了详细的要求，包括带状农作、作物轮作、保护性耕种以及覆盖种植；（2）养分管理，即通过对作物施肥的种类、数量、比例、施肥时间和地点等进行的综合管理措施；（3）农药管理，旨在对农田杂草、病虫害进行综合管理。除了采用非化学性农药控制方法外，还包括商业杀虫剂的正确使用，以及相关有毒物质如除草剂、杀虫剂、灭鼠剂和杀菌剂的正确施用等（农田病虫害综合防治，简称 KLM）；（4）灌溉水管理，其目的在于节约水资源，防止土壤侵蚀和最大限度地减少农药、化肥对地下水和地表水体的影响；（5）畜禽养殖管理，政府对畜禽养殖进行适当控制和合理引导，对畜禽养殖进行科学规划和合理布局，同时配套经济实用的畜禽污染控制工程，如特定设计的储存畜禽粪尿的构筑物等，减轻其对环境的危害。

4、项目补偿

（1）工程治理措施

工程治理措施包括：（1）暴雨蓄积塘和沉淀塘。能有效地缩短污水的循环时间，提高蓄积池的污水停留容量，从而有效地提高污染物的去除率；（2）滨岸缓冲带体系。农业面源污染控制中的滨岸缓冲带，是在农田的下坡方向滨临水体的地方，设立的由树木、灌木或其他植被组成的区域。通过捕获和过滤沉积物、养分和其他化学物质等，可大大降低径流水中的 N、L 含量，达到减小非点源污染的目的。

（2）自然资源保护计划

自然资源保护计划包括：（1）保护环境安全计划；（2）草地储备计划；（3）环境质量激励计划；（4）农场和牧场土地保护计划；（5）湿地储备计划；（6）农业管理援助；（7）野生动物栖息地激励计划等计划。

我国目前生态补偿机制存在的问题

一、实践区际生态补偿机制的法律困境

1、生态补偿相关法律法规不健全

经过 30 多年的发展，我国建立了较完整的环境污染防治法律体系，但在自然生态保护方面，面临着法律法规结构性缺位的挑战，特别是对生态补偿等新的环境管理模式缺乏有效的法律保障。

我国生态补偿的精神散见于多个法律条文中，只有《森林法》明确规定了旨在“生态补偿”的法律条文，且所有生态补偿的法律规定过于原则，缺乏下位法的具体规定。目前《森林法》规定，国家设立森林生态效益补偿基金，用于提供生态效益的防护和特种用途的森林资源、林木的营造、抚育、保护和管理，森林生态效益补偿基金必须专款专用，不得挪作他用，使森林生态效益补偿逐步走上了法制化的轨道。但存在以下局限性：（1）没有明确基金的来源渠道和筹集方法，补偿的对象和标准，以及不同的经营主体、不同权属关系的生态公益林应如何补偿等问题。（2）对生态效益补偿基金筹集和使用所涉及的当事人的权利义务以及不履行义务的法律责任没有做出明确的规定。（3）补偿范围仅限于划入生态公益林的森林，对未划入生态公益林的森林而仍具有生态效益的是否应得到补偿没有规定。

2、生态补偿主体不明确

生态补偿是多个利益主体（利益相关者）之间的一种权利、义务、责任的重新平衡过程。实施生态补偿首先要明确各利益主体之间的身份和角色，明确其相应的权利、义务和责任内容。目前环境资源法律法规都没有对生态补偿主体做出明确的界定和规定，也没有对各利益相关者做出明确的界定和规定，有的也仅限于原则性的规定。导致无法根据法律界定各利益相关者在生态环境保护方面的权利、义务、责任关系，而容易陷入“公地悲剧”的陷阱之中。

3、对生态环境保护缺乏力度

现行的生态环境法体系分为污染防治法和自然资源保护法两部分。

《环境保护法》偏重于污染防治和其他公害。对生态环境保护只做了原则性规定，没有明确规定自然资源保护的基本原则、基本制度和监督管理机制。致使环境保护工作的重点放在污染治理上，生态建设方面只是口头重视，却没有具体的资金保证。自然资源保护法对生态环境保护的力度不够。我国许多资源保护法律，比如：《野生动物保护法》、《矿产资源法》、

《土地管理法》、《渔业法》、《水法》等，体现了资源有偿使用的原则。但自然资源保护法律中资源有偿使用原则偏重经济利益，未体现资源的生态效益价值，对开发利用自然资源主体应承担保护生态环境的义务未作规定，阻碍了生态保护事业的健康发展。而且，资源费由资源管理部门征收，不利于部门间的协调，比如水资源费中已包含对上游生态保护的补偿，但由于收费和使用以部门为界，其他相关部门和行业得不到补助，上游地区财政减少得不到补助。

4、生态补偿方式较单一

目前，我国环境资源立法中体现“生态补偿”的方式比较单一，生态补偿资金投入的典型方式是以中央财政转移支付为主，地方投入较少。如：《森林生态效益补助资金管理办法》规定：“中央财政设立森林生态效益补助资金”，《退耕还林条例》明确规定：“补助资金来源于中央财政”。这说明我国以政府作为主要补偿主体，但补助金全部来源于国家财政拨款，没有真实体现“谁受益、谁补偿”和“谁破坏、谁补偿”的原则。

二、实践区际生态补偿机制的管理体制不完善

流域生态补偿是我国生态补偿中的重要内容。它的实现不仅有助于协调区域利益冲突，而且对整个流域生态、经济与社会的持续、协调和健康发展至为关键。所以，流域生态补偿机制是实现区际生态补偿的重要机制之一。然而，从目前来看，我国的流域管理体制还不尽完善，势必要影响到流域生态补偿机制的构建与实施。

1、职能分割和职能交叉

目前，我国的流域管理机构主要有两类：第一类是水利部所属的流域水行政管理机构，为水利部的派出机构，代表水利部行使所在流域的水行政主管职能。现在全国设有长江水利委员会等 7 个流域管理机构。第二类是国家环境保护总局和水利部共同管理的流域水资源保护机构，管理范围与上述水利部直属流域机构相同，这类机构都设在第一类机构中，作为第一类机构的一个事业单位。由于流域水行政管理机构和水资源保护机构的并存，水资源的量与质两个方面的管理被人为地分割开来，而在水质管理方面，上述两类机构又都存在职能交叉的问题，即都在水质管理方面负有责任，并且这些责任虽然在文字规定上似乎有所区别，但在实际工作中又往往容易引起争议。

2、缺少履行职能的必要条件

一是缺少履行职能所必须的制约手段。如对排污的控制和对用水量的控制，流域管理机构都没有强制手段。二是缺少履行职能所必须的经济实力。流域管理机构内部职能部门的结

构，是以行政事业性质的部门为主，经营性的企业为数不多。目前流域管理机构的经费基本都来自于国家财政，而国家财政所支付的经费极其有限。经费不足导致了流域管理机构缺乏良性运行机制。

3、没有自主管理权

一个行政性的管理机构，要很好地履行其职责，必须有较为独立的自主管理权。目前的流域管理机构恰恰缺少较为独立的自主管理权。

4、缺少正式的充分的信息沟通渠道

由于部门分割的原因，流域管理机构只能与上级主管部门进行信息交流，而与其他相关的部门没有正式的信息交流渠道。流域管理机构在体制上存在的上述缺陷，明显地限制了流域管理机构的能力。

三、实践区际生态补偿机制的转移支付制度不健全

资源有效配置的一个基本原则是成本与效益对等，只有当产品的边际效益等于边际成本，该产品的供给量才是有效率的。生态环境这类公共产品具有显著的效益外溢性，其受益范围往往是跨行政区间的，提供生态环境而产生的利益会溢出到那些不为此分担成本的其他地区，也就是说，生态服务给社会带来的好处比给本辖区带来的好处要多得多。而在市场经济条件下，地方政府作为代表本地区利益的团体利益主体，它只考虑本地居民的利益，在对效益外溢的地方性公共产品或服务进行成本效益比较时，只计算本辖区产生的效益与成本，对外溢到其他辖区的利益则不考虑在内。因此，在没有得到相应补偿的情况下，地方政府是按照本辖区的边际效益与边际成本相等条件来决定供应量的，它所愿意提供的生态服务数量必然会大大低于该项服务的社会最优水平，与之相关的财政活动也会低于应有的规模。从社会的观点看，这样的供应水平显然不符合资源配置的效率要求。想提高该辖区生态服务的供应效率，必须通过特定目的政府间转移支付来弥补边际辖区利益与边际社会利益的差距，使生态服务的外部效应内在化，达到激励投资的作用。

从受偿方向看，生态补偿机制大致可以分为纵向生态补偿和横向生态补偿两种类型。前者是中央对地方的补偿，主要通过中央财政纵向转移支付的方式展开，比如2000年启动的“退耕还林还草”、“天然林保护工程”等基本属于这一补偿类型。后者则发生在经济与生态关系密切的区域（包括流域、行业。以下同）之间，是由生态受益区（或行业）向生态提供区（或行业）支付一定的资金或以其他方式进行的补偿。就目前来看，无论纵向还是横向，我国的生态补偿转移支付制度都有待于进一步完善。

1、纵向转移支付制度存在局限

(1) 转移支付理论的不足。财政理论表明，政府间财政转移支付是指上级政府对下级政府的财力支付，主要目的是实现地区公共服务水平的大致均等化。在资金转移过程中，尽管富裕地区将收入的一部分通过上级政府的再分配转移给了贫困地区，但这种纵向的转移支付通常仅仅履行了上级财政促进公平而没有很好地体现出上级财政行为增进效率和优化资源配置的原则，尤其没有体现出市场经济基础上的特定区域在经济与生态的分工以及生态服务的市场交换关系。

(2) 现行转移支付制度的弊端。“退耕还林”、“退耕还草”、“天然林保护工程”等都是中央财政通过纵向转移开展的生态补偿，但这些是以项目建设方式对特定地区的专项支出，没有形成制度化，补偿的覆盖范围也很有限，从实际效果看，还存在许多不合理之处，如补偿数额不足，时间过短等等。现行的纵向转移支付制度仍将主要目标放在平衡地区间财政收入能力的差异上，体现的是公平分配的功能，对效率和优化资源配置等调控目标则很少顾及。即使从平衡地方财政收支的角度来考量，其作用也十分有限。虽然近年来中央用于转移支付的资金量逐渐增加，但总量仍然偏小，不能根本改变地方财政尤其是贫困地区财政困难的局面，更何况，中央转移支付的规模是由当年中央预算执行情况决定的，随意性大，数额不确定，而且资金拨付要等到第二年办理决算时才实行，满足不了建设和保护生态环境的即期需求。由此可见，对于区域间横向利益协调问题，纵向转移支付制只能解决一小部分，力度和范围都非常有限。

2、横向转移支付制度仍处于空白

从所接触到的文献来看，界定于生态补偿基础上的横向转移支付，无论在经典财政理论还是财政转移支付的实践上，都很难找到现成的答案。

(1) 转移支付制度设计环节滞后。我国现行财政转移支付制度基本上是纵向的，省际之间、县际之间的横向转移支付还没有建立起来。横向转移支付的缺失制约了财政转移支付整体功能的充分发挥。从设计意图看，中央制定这项制度的主要动机是均衡地方财政收入能力的差别，在制度设计中根本没有涉及省际间外部效应内在化的问题。生态补偿当然也就不在考虑之列。

(2) 转移支付理论缺失。相比国外的财政理论，我国财政理论界有学者在纵向转移支付理论的基础上又提出了横向转移支付的简单设想，指出“横向转移就是由富裕地区直接向贫困地区转移支付。这就是说，通过横向转移改变地区间既得利益格局来实现地区间公共服务

水平的均衡”。这里所称的横向转移支付仍然没有涵盖区域间生态服务的市场交换关系。

(3) 转移支付的实践基础薄弱。与纵向生态补偿相比，横向生态补偿国内外研究和实践均较少，在中国几乎处于空白状态，目前只是少数经济发达的省份如广东、浙江等在本省范围内进行了实施和探索，从全国情况看，生态环境服务基本还是“免费的午餐”。目前对于如何建立基于生态补偿的横向转移支付制度，无论从国外还是国内的财政转移支付实践中都难以找到现成的答案。这项制度的核心是解决生态服务辖区间效益外溢而导致的低效率供给问题，但对政府间转移支付制度进行国际比较之后发现，采用专门的、规范的措施来实现外部效应内在化的国家很少，虽然有的国家在一些特别项目拨款中涉及到了调整州（省）际间效益外溢问题，但具体操作方法、内容却比较含糊。而横向生态补偿机制的缺失，恰恰是造成我国许多地方环境保护进展乏力，生态破坏、环境污染难以遏制的主要根源，同时也严重影响了社会公平和资源配置效率。

技术治理·生态补偿机制

我国生态补偿机制的发展前景

现阶段，我国生态补偿机制的建设应该坚持政府主导，同时建立和完善生态补偿市场机制，明确生态补偿服务市场范围。当生态补偿机制市场化条件成熟后，除重要生态功能区外，我国应该坚持生态补偿机制的市场化发展。

一、加强政府的主导作用

1、加大生态补偿立法工作

我国生态保护法律法规一直以来都比较分散，存在于诸多的法律法规中。如宪法、环境保护法、自然资源保护法、自然生态环境保护法、民法及相关商法、经济法等。我国以前制定的部门要素类生态补偿法律法规还不太完善，不能适应现阶段生态补偿的实践，需要进一步修改。而面对流域和区域的生态补偿问题，部门要素类法律法规显得不太适应，需要进一步增强法律法规的衔接性。而且，由于缺乏基本的生态补偿法律依据，我国生态补偿机制实践面临很大的难度。生态补偿的专门立法已是迫在眉睫。目前，《生态补偿条例》草案已经形成。2010年，由国家发改委牵头，会同财政部等相关10个部门起草《生态补偿条例》。考虑到立法工作的周期较长，从实际需要出发，国家发改委会同财政部等有关部委正在制定《关于建立完善生态补偿机制的若干意见》。在有关政策、法规实施一段时间，一些地方及主要资

源开发利用行业生态补偿试点取得阶段性成果，积累了相关的经验后，再起草和建立我国的《生态补偿法》。随着我国生态补偿法律法规的陆续出台，我国生态补偿责任主体的法律责任将会明确，这必将大大推动我国生态补偿机制的建立。

2、加强生态补偿试点工作

2005年，《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出要加强中央和地方财政转移支付的生态补偿引导作用，开展国家和地方生态补偿试点工作。2007年，国家环境保护总局发布《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》。生态补偿试点工作的基本原则有：谁开发、谁保护，谁破坏、谁恢复，谁受益、谁补偿，谁污染、谁付费；责、权、利相统一；共建共享，双赢发展；政府引导与市场调控相结合；因地制宜，积极创新。在生态补偿试点工作中，各地方应该要结合本地区的实际情况，创新政策、条例法规和发展模式；打破严格的部门界线，建立各部门协调机制；探索多样化的生态补偿方式，加快建立流域、区域生态补偿机制。

3、加大财政资金支持

面对生态补偿标准较低，激励作用不够的问题，国家和地方应该要加大财政资金对于生态补偿的支持，一是要加大中央政府财政转移支付力度，特别是对西部地区的生态补偿试点支持；二是加大地方政府的财政支持，根据自身财力状况进行配套支持，同时尝试生态税改革；三是扩大融资渠道，加强财政金融部门联系，建立基金，寻求国内外非政府组织的捐赠和支持等。

二、构建生态补偿的市场机制

1、建立生态补偿的市场机制

从国际经验来看，生态补偿市场化是必然趋势。从我国的情况来看，政府主导型的生态补偿建设存在各种问题，融资渠道单一，运行效率较为低下。随着我国生态补偿实践的不断深入，生态环境服务的市场化将是大势所趋。生态补偿的市场机制应坚持“谁开发、谁保护，谁受益，谁付费”原则。生态服务也是一种商品，供应者理应获得收益，需求者理应支付费用。我们应该加强生态环境服务市场的宣传和教育，树立生态服务付费的理念，建立基于生态服务供应方和需求方的公平合理的市场平台。政府政策应该激励和支持生态市场化的发展，国家法律应该约束和制裁不合法的行为。同时，要发挥社会各方的作用，形成生态补偿市场相互监督的自治功能体系。应该鼓励发展对生态系统服务功能进行经济价值评估的第三方机构或中介组织，形成市场化的生态服务价值评估体系。政府应当引导和培育生态环境服务需

求市场，构建市场化的交易平台，鼓励企业和个人的交易行为。生态服务付费的类型不仅包括公共支付，也包括自由市场交易。国家建立和完善生态法律，政府监管产权交易，企业和个人自由交易生态环境服务。潜在的有偿生态环境服务包括流域、生态多样性、气候变化、土壤、景观文化等领域。我国应该逐渐明确生态环境有偿服务的范围，开展生态环境服务市场交易试点。

2、构建市场化的融资渠道

生态补偿机制市场化融资渠道的建立，需要有强大的生态服务市场、强烈的交易动机和便利的交易平台。生态服务市场的形成需要有政府的政策支持，国家法律的不断完善，以及生态环境需求方和供应方的发展壮大。企业作为环境需求方的主体，应该构建适应 21 世纪发展趋势的生态环境管理模式，包括生态环境管理理念，生态环境管理体系，生态环境管理机制和生态环境管理方法。而企业之所以具有强烈的生态服务交易动机，源于企业内外部压力。企业的生态环境成本不再由社会买单，必须由企业全部支付，或者支付高额的赔偿，或者进行生态服务交易。公众环境意识的觉醒和法律政策的约束，限制了破坏环境企业的市场发展，而鼓励生态企业获得更大的市场机会。交易平台的建立，将有助于生态服务的供应方和需求方在市场自由交易，例如碳排放权交易市场基于配额和项目的交易。生态服务自由交易市场中金融工具的大量使用可以拓宽企业投融资渠道，促进市场的繁荣。

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

弗里德里希·威廉·尼采生平简介

弗里德里希·威廉·尼采（Friedrich Wilhelm Nietzsche, 1844-1900），是德国唯意志主义哲学的代表，19世纪重要的思想家之一，卓越的散文作家和诗人，同时又是现代社会最早的批判者。其学说对20世纪以来西方生命哲学、存在主义、弗洛伊德主义、法兰克福学派的社会批判理论、后现代主义构成了重要影响。

尼采出生于普鲁士萨克森州莱肯镇的一个路德教派的牧师家庭，幼年丧父，14岁入寄宿学校。1864年尼采进入波恩大学修习神学和古典语言学，次年放弃神学，转入莱比锡大学，1869年在获得学位之前，便以出众的天资被破格聘为瑞士巴塞尔大学的古典语言学教授。曾一度推崇德国唯意志主义哲学家叔本华和音乐戏剧家瓦格纳，并逐步形成了自己的悲剧世界观。但不久后他又批判了叔本华的悲剧主义和瓦格纳的浪漫主义。尼采也曾经对俾斯麦和普鲁士的国家主义表示同情。1870年普法战争后，他改变了这种观点，认为文化和国家并不是同一的，军事上的胜利不能给文化带来任何意义。

1879年，尼采因精神疾患和眼病辞去教职，漫游于欧洲的山林海滨，并从事自由著述。此后十年的漂泊生涯，是尼采一生的鼎盛时期。他以与时代格格不入的真知灼见和格言警句式的独特表达风格，为人类思想史留下了宝贵的精神财富。1889年尼采精神完全失常，由母亲和妹妹照料他的生活，1900年病逝于魏玛。

尼采生活的时代是西方理性主义和基督教崩溃的时代。随着19世纪中后期工业化的发展，现代社会的高歌猛进和资产阶级的蝇营狗苟，启蒙时代建立起来的理性原则变得愈来愈黯然失色；无限的欲望、疯狂的市场扩张和对外征服、新教伦理中的禁欲主义被资产阶级无情地抛至脑后，剩下的只有享乐主义和虚无主义。尼采感受到了历史的这种变化，并反映在自己的著作中，他在谈到对社会的影响时指出，历史的巨变已经摧毁了传统那条不自觉而无疑维系着世代和谐和持久意义的纽带。不但如此，我们已经到达相反的地步；我们真的期望抵达这一步：即极端的意识，以及人透视自我和历史的能力，与大地相连的生命纽带，“不可剥夺的天性”已经断裂，取而代之的是一种商业化文明，这种断裂“迫使人们的灵魂变得强硬而又多变”。

弗里德里希·威廉·尼采的权力意志理论

时代的变革使尼采把他的工作重点放在了对传统道德和现代理性的批判上，而这种批判的矛头直接指向了基督教，指向了上帝。他公开宣称“我是一个最反对基督教的人”。之所以如此，因为在他看来，基督教是支持西方价值观念的基础，是一切传统观念的确立者。在基督教中，上帝是它的集中代表。因此，对基督教的否定首先就是对上帝的否定。这样，在西方启蒙运动以人的权利取代了上帝的权威之后，尼采再次发出了震人的吼声：“上帝死了。”

上帝死了，人生依靠什么来支撑，尼采在西方理性主义式微，非理性主义登台的情况下，从叔本华悲观主义的生命意志学说中获得启示。叔本华主张，世界的本体是生命意志，一切现象包括个体的人都不外是意志的表象。尽管在生命意志的推动下，人们奋斗到底，但求生的欲望终不免一死，所以人生毫无意义可言，本质上不过是虚无。尼采对于这种消极的人生态度持批判的态度，而主张一种积极的人生。他曾乐观地提出，属于事物之基础的生命始终是坚不可摧和充满欢乐的。“为基督徒和其他虚无主义者所拒绝的生命因素甚至比颓废本能所肯定的（所能肯定的）东西要高一筹。”生命就是要不断地进取，生命力只有在遭受痛苦和磨难后定会激发出来，放射出光彩夺目的火花。

尼采高扬生命意志，但这种生命意志的本质就是权力意志。尼采所说的权力意志并不是世俗意义上的权势，而是指一种创造力。“权力意志，——不竭的创造性的生命意志。”“意志是创造性的。”意志的这种本质表现形式是多种多样的。从它对人的生命意志上说，“权力意志分为追求食物的意志、追求财产的意志、追求奴仆（听命者）和主子的意志”。从它对外物的关系上说，权力意志表现为“征服外物”的“同化的意志”。

在尼采看来，权力意志是世界的本质，是万物运行的动力。按照尼采的这种解释，人类对自然界外物具有一种要创造、征服、占有他物的力量的意志，也就是权力意志。正是在这种权力意志的支配下，使人成为了自由的实体，不断地通过“战斗”、“胜利”达到“上升”的道路。他认为权力意志就是要追求更高之物，就是要不断地超越现实而走向新的目标的强力。

尼采崇尚权力意志中表现出来的激情、欲望、狂放、活跃、争斗。对达尔文生存竞争理论的物质匮乏和适者生存两个要点提出了驳斥。就前者而言，尼采认为，生存竞争只是自然界的一种例外情况；生存竞争的存在不是因为物质匮乏，而是自然界生物生命力旺盛的结果，

争强好胜本来就是生命的本性。他指出：“凡有竞争之处，都是为强力而竞争。”就后者而言，生存竞争也并非只是适者生存、优胜劣汰，是物种逐步走向完善；相反，这种竞争的结果却总是有利于弱者的保存和繁衍。弱者是多数，他们往往通过忍耐和伪装来保全自己，强者往往为了追求强力不惜牺牲生命，所以更容易毁灭。当然，尼采的说法在生物学理论上并没有什么根据，他不过是通过理解生命来说明生命就是一个不断向上发展，超越腐败，实现生命再生的强力运用过程。

应该肯定，在尼采对生命意志是一种强力意志的观点中带有积极进取、奋发向上的精神。正是这种精神使那些受压迫民族从中吸收了一些有益的成分而不断地励精图治。然而不能不看到，在尼采对强力的分析中，他更多主张的是权力意志中的统治、支配方面。在他看来，人生的本质不单纯就是求得生存，而是渴望统治，渴望权力，要不断地表现自己、创造自己、扩展自己，以发挥自己的权力。生命的本质也就是权力意志。“生命所追求的首先是释放自己的力量——生命本身就是权力意志。”“生命本身本质上就是掠夺、伤害，对陌生者和弱者的压迫、压制、严酷，把自己的倾向强加于人，吞并，以及最委婉的措词——剥削……‘剥削并不属于一个败坏的，或不完善的，或原始的社会，它属于作为一个基本有机机能生命体的本质，它是固有‘权力意志’的一个结果。”

由于权力意志的关键是支配，自然支配者和被支配者构成了权力意志中首要的关系，他曾经指出：“有生命的地方，那里便有着求权力的意志，甚至于在奴隶的意志里，也有着求为主人的意志。服役于强者，弱者为自己的意志所说服，因此希望支配更弱者，它不愿单独将这种快乐舍弃。因为弱者自己对伟大者屈服，他可以有着快乐和权力临于更弱小者。”从这里可以看出，以强欺弱，以势凌人构成了权力意志的本质。

从权力意志出发，尼采主张人性恶，把争权夺利看成是人的本质，因此，人同野兽，“是纠缠在一起的恶蛇，他们很难相安无事”。他甚至颂扬兽性的伟大，在他看来，兽性的功能比一切美好的状态和意识要高千百倍。生命即使充满了道德，如果不为兽性服务就成为了多余的。在尼采看来，人正是凭借着这种兽性，实现了自己的生存和权力。他曾经富有煽动性地说：“剥削人吧！虐待人吧！要以此逼得他们走投无路，山穷水尽，要煽动人跟人作对，民族跟民族作对，而且只有这样做。只有用这种方法才能点燃起精力的火焰，爆发出天才的光芒，发挥出狂人的意志……”

为了论证他的权力意志学说，尼采杜撰了“历史循环论”。在他看来，权力意志在总体上是永恒的，到处是统一的，但在它的局部上却是流动的变化的，除了不断流动和变化外，没

有任何永恒的东西。它生生不已，自强不息，自我破坏，自我创造，永远不会停留在某种状态中。他认为，世界就是一种巨大无比的力量，无始无终；一种常驻不变的力量，永不变大变小，永不消耗，只是流动易形。

（本栏选编自徐大同主编的《西方政治思想史》第四卷）

（本栏编者：沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn）

上海自贸区设立的背景、范围及其影响

——在第十三届《天下》公共事务论坛上的发言

时志伟 MPA 研究生

一、自贸区基本概念

上海自贸区的规划面积为 28 平方公里，包括洋山保税港区、外高桥保税区（含外高桥保税物流园区）及浦东机场综合保税区



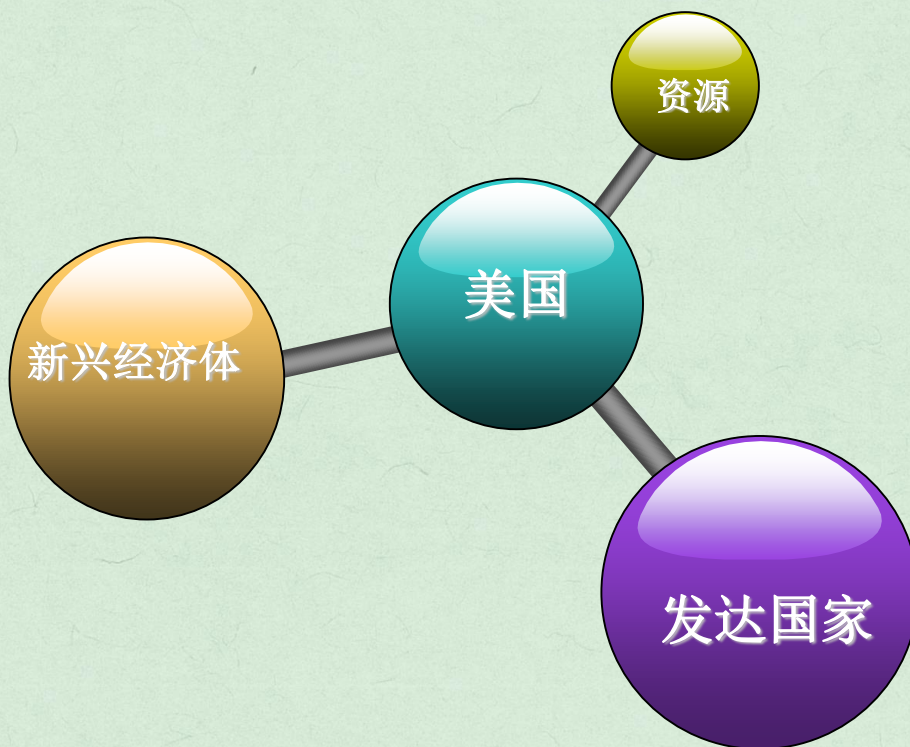
表 我国主要保税区与的比较

区域内容	保税区	出口加工区	保税物流园区	保税港区、综合保税区
主要功能	加工制造、国际贸易、现代物流和展示展销	保税加工	保税物流、国际贸易	保税加工、保税物流、货物贸易、服务贸易、口岸功能
贸易公司	允许注册	不允许注册	允许注册	允许注册
生产企业	允许注册	允许注册	不允许注册	允许注册
物流企业	允许注册	允许注册	允许注册	允许注册
入区退税	不可以	可以	可以	可以
保税实现	无限	无限	无限	无限

二、 自贸区设立背景

国际背景：从 WTO 到 TPP

美国以美元的强势地位控制全球金融市场和期货定价权及全球初级产品



随着中国的崛起和美国的衰退，美国认识到中国“有潜力撼动发达国家在 WTO 框架下的地位”，而且，依靠 WTO 的框架机制无法遏制这一势头。（WTO 多边谈判受阻；中国随机性执法；WTO 规则未能体现美国竞争优势）

TPP：抛开 WTO，用美国的贸易标准、市场标准和技术标准重构国际贸易和投资规则，遏止中国等新兴经济体的崛起。

一是拉拢与中国商贸往来密切的中国周边国家，却将中国排除在外。

二是推出一系列不同以往的贸易投资新规则，实质是尽可能固化和放大美国的竞争优势。

上海自贸区：单边自由贸易的试点，中国的两手准备。

如果 TPP 向务实的方向发展，那么自贸区建设是为应对 TPP 谈判做准备；如果美国仍坚

持将中国排除在 TPP 之外，那么自贸区建设也完全可以另起炉灶。

国内背景：推进中美、中欧 BIT（双边投资协定谈判）

中美 BIT 谈判从 2008 年开始，2013 年中国承诺 3 年内实施准入前国民待遇和负面清单准入前国民待遇：将国民待遇延伸至投资发生和建立前阶段（准入权），并在国家监管和税收待遇等方面给予法律上和实质上的同等待遇。这是传统投资协定采取的控制模式与开放投资体制中的自由模式最重要的差别。

负面清单：以清单形式明确开列不予外商投资准入或有限制要求的领域，清单以外领域则充分开放。

自贸区将上述两者作为核心改革措施，通过试点提供可复制推广的经验。

国内背景：深化改革开放

一方面，改革进入深水区，渐进式改革产生路径依赖，政府职能转变面临既得利益集团的阻碍。历史经验表明，开放不仅为中国改革提供了可供参考的经验，而且提供了倒逼改革的压力和动力。

另一方面，中国现在面临中等收入陷阱，传统增长模式陷入枯竭，转型升级的关键在于对外优化贸易结构，商品贸易提高附加值，提高服务贸易占比；对内产业转型升级，从生产型创新转变为技术型创新。

自贸区建设核心正是通过进一步对外开放，推动政府从审批型向监管服务型的转变，同时深化金融与资本市场，推动要素价格市场化（包括利率、汇率等），推动央企和国企改革。

三、自贸区改革试点范围

（一）投资领域

1. 试行准入前国民待遇（项目准入环节、外商投资企业设立和变更环节、工商登记环节）
2. 探索建立负面清单模式（金融、航运、商贸、专业、文化、社会等领域）
3. 建立对外投资服务促进体系

（二）贸易领域

1. 创新贸易发展新方式，培育贸易新型业态和功能，促进服务贸易和离岸贸易发展
2. 推动国际航运发展政策创新，形成具有国际竞争力的航运制度和运作模式

(三) 金融领域

1. 深化金融改革创新，利率市场化，人民币自由跨境使用；对民营资本和外资全面开放，支持建立面向国际的交易平台等
2. 优化外汇政策环境，实现贸易投资便利化，跨境融资自由化

(四) 行政法制领域

1. 转变政府职能，创新政府管理方式，营造公平竞争的市场环境
2. 建立一口受理、综合审批的服务模式；
3. 建立集中统一的市场监管综合执法体系；
4. 提高政府行政透明度；
5. 完善投资者权益保障制度；
6. 建立知识产权纠纷调解、援助等多元解决机制。

“单一窗口”探索：关检合作“三个一”试点

“一次申报”即“一次录入、分别申报”，对依法既需报关又需报检的货物，企业只需要一次性录入关检申报数据，就可以分别完成报检和报关；

“一次查验”即“一次开箱、依法查验”，关检双方将货物查验信息经电子口岸发送至公共信息服务平台，平台进行信息比对，对于关检都提出查验要求的同一批货物，通知关检按照“一次到场、一次开箱”原则，依照各自的查验规定要求同步进行查验作业；

“一次放行”即“信息联网，关检核放”，关检双方将货物放行信息经电子口岸发送到公共信息服务平台，企业根据双方放行信息向口岸经营单位办理提货手续。

(五) 监管税收领域

1. 改革和优化海关监管模式和机制。
2. 实施促进投资、贸易，并且与海关监管模式相匹配的税收政策。
3. 自贸区“境内关外”

在领土内运入的任何货物就进口关税及其他各税而言，被认为在关境以外，并免于实施惯常的海关监管制度。



四、 自贸区海关监管制度创新

按照“简政集约、通关便利、安全高效”的要求，推出 14 项“可复制、可推广”制度

一线	先进区、后报关						
二线	内销选择性征税	批次进出、集中申报	简化随附单证	智能卡口验放	统一备案清单	集中汇总纳税	
区内	自行运输	保税物流联网监管	工单式核销	保税展示	境内外维修	期货保税交割	融资租赁

1. 充分依托物流信息化系统、加工贸易联网监管系统建设。
2. 积极支持发展各类新型贸易形态。
3. 简化监管手续，配套税收政策。
4. 以企业诚信管理为基础的高效监管模式。

五、 自贸区建设的改革探索任务

提供可复制、可推广的制度创新成果

- 1、从根本上改革传统的政府审批制度和计划经济管理手段。
- 2、不断扩大服务业对外开放。
- 3、注重发现问题、防范风险，提高制度可操作性，确保制度和管理创新有序推进。