总第59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

2015.3

本期目录

天下智慧·新加坡模式

▩盖棺论定：媒体评论李光耀

▩赵琬仪：从中西观点谈“新加坡模式”

▩郑永年：解读新加坡模式

▩问与答：没有李光耀的新加坡模式可否持续？

▩新加坡的后李光耀时代

治国之道·新加坡的现代化道路

▩新加坡的现代化道路：缘起与特征

▩新加坡模式的政治基础

▩新加坡模式：对中国的借鉴意义

治理技术·政府预防灾害管理

▩政府预防灾害管理的技术背景

▩美国政府备灾能力构建

▩预防灾害管理的立法问题

▩预防灾害管理的技术实践

人物·达尔

▩罗伯特•达尔生平简介

▩罗伯特•达尔：多元民主及其社会条件

我思我在·全球经济治理体系（一）

▩亚洲繁荣将钤上中国印

学术顾问：林尚立　陈玉刚　陈志敏　刘季平　陶东明
编　　辑：沈夏珠　谢余凤　张建伟　宋道雷　束　赟
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·新加坡模式

【编者按】李光耀的去世再次使新加坡模式，以及新加坡模式的可持续发展问题成为学者讨论的对象。了解李光耀的功绩，及其与新加坡模式的关系，对我们厘清新加坡模式的内涵，以及中国从新加坡模式中得到的启示会有一定的帮助。

盖棺论定：媒体评论李光耀

《联合早报》评李光耀：小国巨人的政治遗产

治国基本理念是新加坡发展的基石

文章指出，领导层的自我更新是其突出贡献之一，李光耀为首的第一代领导团体积极配需接班人，让政治领导层在有序的情况下更新，并保证正常的赓续性。

正是这种领导层的谨慎和有序更新也使得李光耀的治国基本理念将继续是新加坡发展的基石。李光耀的治国理念，通过实践而来，在新马分家的特殊情况下，吉吉推行务实政策保证了新加坡的生存和发展，在李光耀的领导下，新加坡积极吸引外资，使得新加坡成为全球经济腹地，另一方面李光耀也谨慎处理种族、宗教和语言等敏感问题，维护了新加坡政治的稳定。

制度设计：建设廉洁的政治与官僚体系

在制度设计方面，致力于建设廉洁的政治与官僚体系，对贪污采取零容忍的立场；推行唯才是用的用人制度，采纳西方的法律制度以及价值观念，但摒弃西方放任式的民主以及个人权利之上的思想，在社会价值观方面，倾向社会大于个人的儒家传统。与此同时，李光耀通过居者有其屋的政策，将国人与国家的命运紧密联系在一起。政治反对以及良好的社会秩序成为新加坡的品牌。

文章评论李光耀的治国作风是巨细靡遗。新加坡从机场的建设到个人的行为，从语文及种族政策到国人的婚嫁及生育问题，都有李光耀的意志和身影。在建国初期，李光耀还是致力于将新加坡这块土地培育成闻名遐迩的“花园城市”，并巧妙地使经济发展与绿化城市结合在一起。李光耀也通过社会运动及严刑峻法，提高国人的素质，这包括清洁运动及礼貌运动等等外国通讯员冷嘲热讽他推行的社会运动，并语带双关形容新加坡为“罚款之邦”。但李光耀自信地说：“他们可以嘲笑我们，可我深信最后开怀大笑的会是我们。”

新加坡是一个多元种族及多元文化的国家，同时又必须以全球为经济腹地，因此李光耀

在建国初期，便决定以英语为共同的工作语言。此外，他也坚信，每个族群必须学习他们的母语及文化。他的双语双文化政策，虽然无法让所有的人感到满意，但却配合了新加坡的国情。这个政策，让新加坡在经济需要与文化稳定力量之间，找到平衡点。

在大国之间穿梭自如 赢得国际尊重

在国际舞台上，李光耀运筹帷幄，否定了小国无外交的说法。李光耀在大国之间穿梭自如，与它们建立不卑不亢的特殊关系，并赢得国际的尊重。他经常从战略的高度，为大国分析时局，阐述各自的利害关系，从而为新加坡这个小国拓宽外交空间。

港媒评李光耀：英雄造时势 政治遗产难以悉数

中新网 3 月 23 日电　新加坡前总理李光耀 23 日凌晨去世，享年 91 岁。新加坡《联合早报》23 日刊发社论指出，新加坡正式进入没有李光耀的时代，但他留下的政治遗产难以悉数。李光耀是当之无愧的建国之父，其功绩将为后人铭记并久远传诵。

社论说，时势造英雄或是英雄造时势，自古以来是个争论不休的问题。美国外交家基辛格评价，如果是以李光耀的例子来看，那显然是英雄造时势。

李光耀在 1959 年新加坡自治时担任总理，前后长达 31 年。随后，他担任内阁资政，直到 2011 年大选后，才从内阁引退。在这漫长的岁月中，李光耀在国内及海外，成为了新加坡的代名词。他留下的政治遗产，难以悉数。

社论认为，在众多政治遗产之中，领导层的自我更新是李光耀突出的贡献之一。李光耀及领导同僚积极培育接班人，让政治领导层在有序的情况下更新，并确保政策的连续性。因此，李光耀的离去，不会让新加坡的政治领导层出现断层的现象，也不会如美国已故政治学者亨廷顿所说的“人亡政息”。

社论指出，李光耀的治国理念，并没有遵循任何教条，而是通过实践而来。新加坡是在新马“合并后又分家”的特殊情况下，取得独立。在艰难的大环境下，李光耀推行务实的政策，以确保脆弱的国家能够生存与发展。在李光耀的领导下，新加坡转为全球经济腹地，积极吸引外资，解决就业问题。另一方面，李光耀也谨慎处理种族、宗教与语言的敏感问题，以维护政治的稳定。

社论称，在制度设计方面，李光耀采纳了西方的法律制度及法治观念，但摈弃西方放任式的民主及个人权利至上的思想。在社会价值观方面，他倾向于社会大于个人的儒家传统。与此同时，他也通过居者有其屋的政策，将国人与国家的命运，联系在一起。政治安定及良好的社会秩序，成为新加坡的品牌。

社论还说，李光耀也通过社会运动，提高国人的素质，这包括清洁运动及礼貌运动等等。外国通讯员冷嘲热讽他推行的社会运动，并语带双关形容新加坡为“罚款之邦”。但李光耀自信地说：“他们可以嘲笑我们，可我深信最后开怀大笑的会是我们。”

新加坡是一个多元种族及多元文化的国家，同时又必须以全球为经济腹地，因此李光耀在建国初期，便决定以英语为共同的工作语言。此外，他也坚信，每个族群必须学习他们的母语及文化。这个政策，让新加坡在经济需要与文化稳定力量之间，找到平衡点。

社论还提出，在国际舞台上，李光耀运筹帷幄，否定了小国无外交的说法。在近半个世纪的政治生涯中，李光耀在大国之间穿梭自如，与它们建立不卑不亢的特殊关系，并赢得国际的尊重。他经常从战略的高度，为大国分析时局，阐述各自的利害关系，从而为新加坡这个小国拓宽外交空间。

前人种树，后人乘凉。社论称，今年是新加坡独立 50 周年，新加坡在短短的几十年内，从第三世界晋升为第一世界，李光耀居功至伟。对李光耀个人而言，他走完了一个充实又意义非凡的人生。对新加坡而言，他留下的政治遗产，弥足珍贵。新的一代将在他奠定的基础上，承先启后，再创辉煌。

社论最后强调，李光耀是当之无愧的建国之父，其功绩将为后人铭记并久远传诵。

英媒评李光耀：受人尊敬，也富有争议

英国《金融时报》网站 3 月 23 日发表文章称，现代新加坡的创建者、国父李光耀（Lee Kuan Yew）因病去世，享年 91 岁。他是二战后亚洲最受人尊敬和富有争议的政治家之一，在他去世之前，他也是亚洲依然健在的最后几位独立运动领导人之一。文章摘编如下：

李光耀认为自己取得的最为伟大的成就是，在长期腐败横行和政府效率低下的东南亚宣扬了良治理念。但他以遏制新闻自由等民权为代价实现了自己的这一目标。

李光耀不认为自己的做法有什么错，他认为西方的自由民主观念不适合亚洲社会。

在李光耀逝世之际，新加坡这个由其一手打造了经济和政治模式的城市国家走到了十字路口。如今新加坡面临艰难局面：劳动力人口日益减少，越来越依赖外国移民，民众也前所未有地要求政府扩大民主。

李光耀近几年身体状况欠佳，但头脑依然敏锐。在 2011 年的选举中，执政的人民行动党（People’s Action Party）的得票率是有史以来最糟的，此后，李光耀辞去了所有政府职位。

但他对新加坡的出生率日益下降非常担忧，2012 年，他罕见地在《海峡时报》（The Straits

Times）头版撰文，呼吁新加坡人多生育。他以自己通常的直率方式写到，（如果新加坡生育率持续下降的话）“这个地方将会坍塌”。

对许多人来说，李光耀是新的亚洲活力的象征：聪明、坚韧、务实、展现出不可动摇的自信。

在新加坡之外，有许多人欣赏、崇拜他的领导风格，并将其誉为“威权资本主义”的先驱。理查德•尼克松（Richard Nixon）曾经将李光耀描述为小国中的大人物：“在其他时期和其他地方，他很可能会获得像丘吉尔（Churchill）、迪斯雷利（Disraeli）或者格莱斯顿（Gladstone）那样的世界地位”。

李光耀在新加坡担任总理逾 30 年，在此期间，他使这个岛国成为全球经济成功故事之一。新加坡人均收入在 1965 年独立后不久仅为 511 美元，但是到李光耀辞去总理职务的时候，这个城市国家的人均收入已经超过了 5 万美元。新加坡是亚洲最大的金融中心之一，也是全球最大的船舶加油港。

或许李光耀有时也会渴望在新加坡以外的广阔天地施展才华，但他乐于被外界视为亚洲的一位重要发言人。

其他领导人很少会在一个国家如此鲜明地烙下自己的个性。他的完美主义、远见卓识、精英主义、威权主义和不宽容，以及对安全、清洁和秩序的痴迷，几乎体现在现代新加坡生活的各个方面。新加坡仍然禁止销售口香糖，这是他鼓动通过的一个保姆式的法规，可能也是海外关于新加坡的最广为人知的一个事实。

李光耀曾经说过：“我们需要的是一个刚强、坚定、训练有素和纪律严明的社区，”他认为，新加坡的多种族人口和东南亚的政治动荡对他的创造构成了持续的威胁。

李光耀在 1923 年出生于新加坡一个相对富足的家庭，他的父母自认属于新加坡的华人精英阶层，即所谓的“海峡华人”，而这个阶层当时与英国殖民统治者关系密切。英语是李光耀的第一语言，从一开始他就被作为一个“小英国人”来培养。

直至上世纪 50 年代末，他仍以 Harry Lee 的英文名字为人所知，而没有使用自己的中文名“光耀”。他的父母希望他们的长子进入专业阶层或者殖民政府。

他在 1939 年似乎要成就一番伟业，当时在剑桥大学的高级文凭考试中，他的分数是所有英属马来亚（当时也包括新加坡）的学生当中最高的，他还计划在英国攻读法律专业。但那些计划被第二次世界大战和 1942 年日本对新加坡的入侵打断了。

日本占领新加坡及其余波对李光耀产生了巨大的影响。他在回忆录中表示：“日本占领的 3 年半时间是我生命中最重要的时期。它让我深刻地洞察到人类行为和人类社会，洞察到其

动机和冲动……我看到整个社会体系在极度冷酷的占领军队前面突然坍塌。”

这让李光耀不再相信英国会在未来继续统治新加坡，同时也让他学会了政治控制。

二战结束后不久，激进的左翼工会运动也在新加坡说汉语的工人阶级当中兴起，这有可能破坏李光耀在社会上取得的地位。他在回忆录中写道:“人们意识到，旧日那个和平、稳定、无拘无束的新加坡一去不复返了。”

李光耀在上世纪 40 年代末来到英国剑桥大学攻读法律，并获得“双重第一荣誉学位”。他与另一位拿到一级荣誉学位的法律专业毕业生柯玉芝（Kwa Geok Choo）结了婚，后者当时跟随他来到英国学习。李光耀还结交了其他的马来亚和新加坡学生，其中许多人后来成为了政界要人。

回到新加坡后，李光耀与妻子开了一间律师事务所，随后他在争取摆脱英国殖民统治的活动中踏入政坛。李光耀为工会领袖提供法务方面的建议，从而获得了政治影响力，1954 年，他帮助组建了支持独立的人民行动党（People’s Action party）。

李光耀精明地判断出，作为“海峡华人”精英阶层的一员，他很难仅靠自己获得权力，但以他赢得工会基层群体支持的能力，或许可以克服上述障碍。人民行动党夹在李光耀这样的温和派社会政治家与亲共分子之间，结果成了一个不稳定的联盟。李光耀在他的回忆录中暗示，为了压制人民行动党的武装分子，他与英国殖民统治的政治保安部门有过紧密合作。

1959 年英国给予新加坡自治权，时年 35 岁的李光耀出任总理。他一直希望成立一个马来西亚联邦，将新加坡岛与马来半岛联系到一起。他认为一个独立的新加坡在“政治上、经济上和地理位置上都是不合理的”。

1963 年，李光耀实现了与马来西亚联盟的目标，但也付出了与人民行动党左翼（反对与马来西亚联盟）决裂的代价，他本人作为总理也几乎被推翻。持不同政见的人民行动党领导人在名副其实的“冷藏行动”（Operation Cold Storage）中遭到逮捕。对李光耀来说，手段向来重于目的，他在漫长的政治生涯里不断展示出这冷酷的一面。

李光耀表现得仿佛像个心急的年轻人。这让马来西亚的马来统治者起了疑心，怀疑他想成为整个联邦的首相，违背由主体民族马来人保留政治控制权的协议。围绕权力分享而展开的激烈争论，导致新加坡在 1965 年被马来西亚驱逐出联邦，李光耀含泪宣布新加坡成为一个独立国家。

新加坡虽然只有怀特岛那么大，独立后人口仅为 250 万，但它还是有若干优势。在英国殖民统治下，新加坡在亚洲已成为按人均计仅次于日本的富裕国家，而且它还拥有值得夸耀的完善的基础设施，比如它的港口是全球最大港口之一。李光耀还采用了英国自由贸易的传

统，将新加坡转变成为一个巨大的跨国公司产业园，而当时外国投资在亚洲其他地区依然受到强劲阻挠。

李光耀专制的领导风格和高素质的政府官员保证了政治上的稳定性，绝少贪污腐败，还让新加坡获得了数十亿美元的注资。新加坡成为亚洲最大的电子制造业基地和炼油中心之一，最近还成为亚洲主要的大宗商品交易中心。新加坡虽然经过广泛开发，但仍是世界上最整洁、最环保的城市之一。

然而新加坡奇迹也有阴暗面。反对李光耀的政治家会遭到他的不懈追击——一般通过法院。外国评论者若敢加以批评，就会遭到蔑视。“我们没时间应付那些随便的外国人愚蠢的嘲笑，”李光耀如是说。

尽管李光耀在 1990 年将总理大权移交给吴作栋，但他接着又担任了总理公署高级部长（senior minister），然后又作了内阁资政（minister mentor），在台下依然发挥着相当大的影响力。

李光耀的长子李显龙于 2004 年成为新加坡总理，他继续贯彻着父亲的政策。李光耀虽然基本都在幕后工作，但他仍是一位有影响的政治人物，直到 2011 年大选后，人民行动党虽赢得了 87 个议席中的 81 席，所获选票刚过 60%，却受到反对党几十年来最佳表现的撼动。

李显龙从这一结果中解读出一个信号：新加坡人对他父亲那种专制作风的延续正变得越来越不满，于是他承诺未来要加大协商力度，从而让政府在换届选举之间也对选民负责，而不仅是在投票日。

这次大选后出现了许多革新的象征，其中之一就是李光耀从内阁辞职，结束了他在内阁办公室连续 57 年的工作。几个月后他退出人民行动党的中央委员会，切断了他与政治事务最后的直接联系，尽管他仍保留国会议员身份。

李光耀身受老年病之苦，包括影响他平衡力的神经系统疾病，不过他的思考依然敏锐，精力也依然充沛。

李光耀不再作决策，但他仍前往海外会晤知名人士，他经常出席各种会议以及其他公开活动，在会场上开朗地回答着有关全球问题的疑问。提问者的问题如果不够严谨，通常会发现他的语言与思想仍同样犀利。

赵琬仪：从中西观点谈“新加坡模式”

新加坡建国总理李光耀本周一病逝，西方主要媒体和中国主流媒体在追悼这位现代新加坡之父、世界舞台的政治强人的同时，谈论的视野必然伸展到李光耀所奠下的“新加坡模式”。

美国《纽约时报》是这么形容李光耀的“新加坡模式”——集权、清廉及经济自由主义，并且不忘点出外界批评这一模式带有的专制色彩，主要表现在对反对党的抑制、对言论自由和公众集会的限制，以及对社会所产生的自我审查氛围。

相对于西方评论的抽离感，中国官媒则是在中国正面临急剧大转型的背景下，谈论“新加坡模式”对当前中国推进全面深化改革的借鉴意义，字里行间带有“新加坡可以，中国更可以”的励志情绪。

中共中央机关报《人民日报》在微信公号发表题为《稳、序、廉、法！李光耀政治遗产带给中国四点启示》的文章中，特别“刺”了批评“新加坡模式”为“温和独裁”的西方媒体一下，称对“社会稳定、政府廉洁、经济自由、人民安居的良好国情，又让西方媒体不敢‘大放厥词’”。

这篇文章的视角集中在新加坡的成功条件——和谐的社会环境、稳定的政治（政治领导人有序交班）、廉洁自爱的官僚队伍与社会风气，及从上到下都遵守法律的法治基础，这些都和中国领导人的治国理念契合。

北京《新京报》发表的社论，谈论“新加坡模式”的视角则是从国家治理的层面，包括精英体制、对外开放、社会保障体系，并强调新加坡走出了一条与西方发展模式不同的路径，“丰富了国家发展的路径，给包括中国在内的后发国家提供了借鉴。”

怎么看待西方评论和中国官媒谈论新加坡模式所持有的不同侧重点？一方面是国家发展阶段所造成的不同，西方评论多来自发达国家，社会保障具有一定水平，有余裕能够重视个人与少数群体的权益，而中国是发展中国家的大国，更迫切的问题是发展、就业、衣食住行等基本需要。另一个层面则是，如一些评论所提及的东西方文化的差异，西方强调个人，亚洲相信大局和个人有轻重之别。

还有一点是，李光耀的务实、果断，勇于走自己的道路，不照搬西方模式，这让中国和西方社会看待新加坡模式时，前者多了共鸣，后者则感到基本价值观受到挑战，隔了一面心墙，无法全然认同。

在新加坡当前举国哀伤的氛围下，笔者尝试梳理中国和西方社会眼中的新加坡模式，从不同甚至是相互否定的观点中思考新加坡模式的特殊性，确认新加坡在互联网时代的浪潮中，面对价值分歧、观点交锋、大声的少数足以绑架沉默的多数的情况，新加坡人如何利用“阿公”（福建话，指家中的长辈，在私下的场合，新加坡人会这么昵称李光耀）留下来的国家资产，在未来的挑战与复杂环境中，找到始终能团结在一起的支柱与力量。

新加坡的政治清廉、行政高效、奉行法治、经济自由、社会开放，这些都是李光耀时代奠定下来的高标准。我们将怎么在不牺牲这些高标准的前提下，追求一个施政更有温情、社会对弱势更有耐心、对另类思考或价值观更包容的新加坡，这将是全国上下应思考和寻求的答案。

天下智慧·新加坡模式

郑永年：解读新加坡模式

中国能不能学新加坡？一直以来，中国领导层从邓小平开始就对新加坡经验非常重视。邓小平在 1992 年南巡讲话中特意强调学习新加坡，学习他们的经济发展经验和社会治理经验。

总体来说，中国前期是学习经济社会发展经验，现在对新加坡的政治发展经验，尤其是执政党的经验也深感兴趣。改革开放以来，中国向各国学习，在这个过程中，对新加坡经验的重视不是其他国家所能及的。

大国对错误的消化能力强，犯一个两个错误不要紧；但小国，如果有一个重大的政策失误，也许整个国家就完蛋了。

不能用国家的大小判断能不能学习

中国领导层倡导学新加坡不仅希望学新加坡的具体经验，而且更重要的是学新加坡的改革进取精神。

作为一个没有任何资源、建国不到半个世纪的小国，新加坡完成了从第三世界到第一世界的大转型。新加坡从前是亚洲“四小龙”一员，现在其模式似乎已经脱离了“四小龙”。

在新加坡，华人占了绝对多数，基本上是个华人国家。这一点似乎表明新加坡经验较之其他国家，对中国更具相关性。

自邓小平南巡讲话之后，中国各级政府派遣了无数代表团去新加坡学习和进修。人们不时会听到有中国地方官员问新加坡能不能学。有官员说新加坡太小，不能学；有的说新加坡好是好，但不能学，如果学，最多在市政管理方面。很多地方官员不知道如何学新加坡。对他们来说，学就是“复制”、“描红”。说新加坡很小，不能学。他们的理解是不能“复制”和“描红”。实际上这并不确切。世界上，很多管治不好的国家都是小国，很多失败国家也都是小国。小国不一定就好治理。同样，大国不一定难治理。大国对错误的消化能力强，犯一个两个错误不要紧；但小国，如果有一个重大的政策失误，也许整个国家就完蛋了。用国家的大小来判断能不能学，毫无道理。

一般说，权力集中就要腐败，但这并没有发生在新加坡——一方面是权力集中，另一方面是权力的清廉。

权威主义体系使权力有效集中

我觉得很多人对新加坡的理解局限于一些具体经验，例如“公积金制度”、“住房制度”、“工业园区”、“淡马锡”、“金融监控制度”等。很少有人谈论新加坡的政治制度。不理解其政治制度，就很难理解这些具体制度从何而来。

人们一般把新加坡称之为权威主义体系，权力很集中。权力集中本身是中性词，并不是一个价值判断，不能衡量一个政治制度的好坏。民主国家的权力也是集中的。美国是典型的民主国家，但其总统具有至高无上的权力，被很多美国学者称为帝王般的权力。

就权力集中来说，有三个问题可提。一是权力以什么方式集中；二是权力集中如何维持；三是权力集中的目标。和其他国家比较，新加坡权力是相当集中的，尽管新加坡有很多反对党。

很少有现存社会科学理论能够解释新加坡现象，一方面是权力集中，另一方面是权力的清廉。在新加坡，权力集中意味着能把政策、计划推行下去。在新加坡，掌权者没有浪费任何权力，权力是用来做事情的，推动着新加坡从第三世界发展到第一世界的转型。

在西方发达国家，最优秀的人都去经商。新加坡要让这些最优秀的人来从政。人才来自于社会各个方面。

政党融于社会是社会的精英部分

权力集中能做好很多事情，关键是怎么集中，集中后干什么。在这些方面，新加坡有三点经验值得参考：政党怎么组织权力？怎么维持权力？怎么有效地使用权力？

要有效集中权力、维持权力和使用权力，并不是一件很容易的事情。权力要有载体，有组织结构。新加坡的人民行动党是个精英党。党员分干部党员和普通党员。普通党员不多，干部党员更少。政党是隐性的、融于社会的，是政治领域的“看不见的手”。政党必须是社会的一部分，是社会的精英部分，这是列宁主义政党的要点。政治人物来自民间。如果政党变成了脱离社会的自成一体的既得利益集团，那么这个政党就会处于危机之中。

新加坡尽管是一党独大执政，但政治体系是向社会开放的。从建国开始，新加坡的领导人就意识到，在一个没有任何资源的国家，政治人才是国家生存、发展和提升的关键。在西方发达国家，最优秀的人都去经商。新加坡要让这些最优秀的人从政。因此，执政党很重要的一个功能就是扮演“伯乐相马”中的“伯乐”，在全社会寻找优秀人才。

在新加坡，政府公务员是内部选拔的，但其政治精英，很多是社会为执政党培养的。在上世纪 70 年代，人民行动党吸收了后来成为总理的吴作栋和副总理的陈庆炎。在 20 世纪 80 年代和 90 年代，又吸收了现在的总理李显龙和前副总理黄根成等精英人才。这些领袖人物在成为执政党领导人之前，都是社会精英人才。

执政党吸收社会培养的人才，意义深远。第一，执政党干部来自社会，使得其能够和社会维持有机联系。这样的人才来自社会各个方面，能够更好地了解社会的需要，更好地表达和代表社会各方面利益。更重要的是，这些人来自社会，社会对他们的认同度高，他们入党之后，就强化了执政党的合法性。这是执政党保存权力不变质的一个有效方法。第二，减少腐败。这些人本来就有很好的经济基础，腐败的可能性大大减低。他们进入执政党，担任公职，并非是为了经济利益，而是为社会服务。在很多国家，包括民主国家，担任公职的人经常出现“寻租”现象。但在新加坡，这种情况很少见。第三，培养的成本很低。社会培养干部无疑大大减少了培养成本。

新加坡的一些官员在从政前，都是对政府持批评态度的。但是执政党很开放，政府需要的是具有建设性批评的人。

一党长期执政的挑战是如何随时更新人才和政策

在西方多党制政府，政府政策很容易转型。政党轮换，使得执政党不用背其他执政党的包袱。如何随时更新自己的人才和政策，这是一党长期执政的挑战。这就需要依靠党跟社会结合，体察社会，吸收社会精英。

新加坡是一个很小的城市国家。人民行动党议员都要定期和选民直接见面，讨论他们所关心的问题。

新加坡把民主和一党独大执政制度很好地结合起来。西方人说新加坡是非自由的民主，但名称并不重要，关键是民主要能够产生一个好且有效的政府。在西方国家，民主政治能够有效运作，这获益于民主化之前的基本国家制度建设，也获益于较高的社会经济发展水平。

应当强调的是，任何政治制度都有可能出现一个好政府。新加坡用民主制度来保证好政府。执政党必须通过五年一次的“大考”，即大选。因为有很多反对党存在，尽管他们很小，但也构成竞争压力。反对党本身对执政党没有什么实质性的制约，在国会里只有少数几个名额。但如果人民不满意执政党，原则上在大选时是可以支持反对党的。因此，执政党始终有压力。

同时，要保障真正的人才被录用。政府需要的是建设性人才。执政党最不喜欢光会讲好话的庸人。你有能力，有业绩，有建设性意见，党都可以把你吸纳进来。如何保持政权的开放性，代表社会利益，这是执政党要解决的问题，否则执政党本身就会演变成既得利益集团。

执政党要代表人民利益。新加坡政府的立国精神是民本主义，地地道道的中国传统精神。政府在“亲商”和“亲民”之间找到了一个平衡点。“亲商”就是重视资本的作用。要发展就要重视资本，重视商人和企业家的作用。没有企业家、没有资本，发展就谈不上。在西方没有“亲商”这个概念。西方的发展是商人主导的。前面说过，新加坡的发展从一开始就是政治人才主导。这就提出了政府要“亲商”的问题。政府要为商人和资本提供一个有利的环境，让他们发挥很大的作用，推动经济和社会发展。新加坡的工业园区就是在这样的背景下出现的。多年来，新加坡政府在吸收外资方面花费了很大精力。如果没有政府的“亲商”政策导向，新加坡不会有今天的成就。

但是，“亲商”和发展本身不是目的，目的是“亲民”。前者是工具，后者是目的。新加坡政府在提供基本政府服务方面是很多民主国家所不能相比的。“亲商”为服务型政府提供了经济基础。很少有政府像新加坡政府那样能够解决普通人民的居住问题。新加坡的大多数人都居住在政府住房，中产阶级也是。住房政策是新加坡非常重要的立国政策。建国以来，政府围绕着住房这个平台出台了一系列建设和谐社会的政策，包括社区、医疗卫生、公共安全、环保和教育等等。这里尤其要提一下新加坡政府处理经济危机的方式。每次经济危机到来时，政府必须考虑到资方和工人的利益，在两者之间作一平衡。一方面要帮助资方度过危机，否则工人的就业就会发生问题。另一方面政府也不遗余力地帮助工人。政府不会毫无目标地给穷人发钱，而是提供各种再就业培训和就业机会。

选拔是中国传统的东西，而选举是西方的。新加坡能够把两者结合得很好。

“选拔”和“选举”结合，民主的本质是竞争

政治可以集中，权力可以集中，但必须保证这些掌权人是社会上最优秀的人。在民主政治中，对新加坡执政党最有效的制约并不是反对党，而是社会，也就是人民。

也有人说，只有多党竞争，选民才会有理性的选择。但这个假定可能并不符合事实。假如两个候选人，都是“烂苹果”，那么选哪个都无所谓。在很多年里，西方就有这种倾向，几个候选人都差不多，或者大家都认为这些都是“烂苹果”，所以投票率就会比较低。根据我的观察，新加坡的体制有一个好处，就是将“选拔”和“选举”结合起来。人民行动党要保证，先要选拔出几个“好苹果”，再让老百姓投票来选举。选拔是中国传统的东西，而选举是西方的。新加坡能够把两者结合得很好。

民主的本质是竞争，而不是政党的数量。党内竞争就是选拔，特别是一党执政制度，党内竞争就变得非常重要。像日本的自民党，党内的精英妥协就是精英的制度性竞争。当然，最理想的是党内投票。美国的民主党和共和党的候选人，也是党内各种势力竞争的结果，最后让老百姓去投票选择。英国的政党候选人的提名更是通过了变相的“选拔”制度。

保证候选人的品质、才能，老百姓投票才有意义。这点新加坡做得很好。议员要选举产生。

民主不一定是反对声音越大越好，关键是竞争，反对不一定是在外部，在内部也可以。新加坡的政治变革现在也很快，主要是有了更多的民主，反对党在国会内的比例在提高。

新加坡不讲意识形态，只讲共享价值。它把文化与宪政制度结合，是亚洲第二个把东西方文明结合得最好的国家。

强人政治，把理念转化为制度

如果美国没有华盛顿，会不会尝试君主制？这是人们经常提出的一个问题。国父非常重要，李光耀就扮演了这样一个角色。新加坡是把西方的民主宪政跟华人文化传统结合得非常好的一个典型。

一个普遍的现象是，在强人政治下，往往没有政治竞争，接班人指定就可以了。李光耀也是政治强人。不一样的是，他能把自己的世界观、政策，转换成一套制度，将执政党的建设、反腐败制度都建立起来了。李光耀学法律，他知道要长治久安，一定要把理念转化成为制度。

新加坡不讲意识形态，只讲共享价值。它把自己的文化，与宪政制度结合，是亚洲第二个把东西方文明结合得最好的国家。我认为，日本是第一个把自己的传统文化和西方政治民主结合得最好的国家。新加坡领导人通过自己的努力也走出了具有自身特色的一条政治道路。制度移植在新加坡没有发生，所发生的是制度创新。

美国的制度已经经历了两百多年了，已经生根了。在亚洲、非洲、拉丁美洲，很多民主政体的运作很有问题，成了社会不稳定的根源。本来民主的精神就是相互妥协，但这些国家往往相互攻击。在亚洲，很多国家实行民主已经有很多年，但政局还是那么乱，社会经济也不发达。新加坡避免了很多发展中民主国家所走过的弯路。制度创新在这个过程中扮演了很大的作用。现在新加坡也提出了“后李光耀时代”。我自己的判断是，在“后李光耀时代”，李光耀时代所确立的制度正是确保这个制度延续性的制度保障，同时包含着巨大的制度创新精神。

中国可以进行分领域的开放，如教育、科研、社会和经济领域，这些领域应当大力开放给社会人才、真正的社会精英。

新加坡模式对中国的借鉴

对现在的中国来说，改革的关键是确立改革的主体。新加坡为什么能成功？最主要的就是思想和权威。李光耀能把他的想法变成制度。

在确立权威方面，中国可以从新加坡学到很多。如果中国共产党真正能把党内精英和社会精英聚合在一起，也可以做到这一点。中国传统是最强调选拔的，但现在常常出现逆向淘汰。之所以产生逆向淘汰，主要是因为正式的竞争机制没有确立好。

在新加坡，竞争出来的都是社会认同度比较高的人。要吸引真正的人才，执政党必须向社会开放。考虑到中国的特殊情况，中国可以进行分领域的开放。在一些敏感的领域，例如和政治与安全相关的领域很难开放，开放了以后也会出现问题。但在另外一些并不那么敏感的领域如教育、科研、社会和经济领域，应当大力开放给真正的社会精英。

要强调的是，如果要吸引真正的人才，中国必须改变整个社会泛行政化的做法。在新加坡，行政级别仅仅限于政府领域，很多领域是没有行政界别的。银行、政府企业、学校和研究机构等这些在中国具备行政级别的机构在新加坡都没有行政级别。有了行政级别，这些职位就有了政治性，而政治性往往阻碍人才的使用。把人才和行政级别联系起来，不是使用人才，而是浪费人才。

从人才方面来说，在新加坡分成两个领域，一是政治人才，二是专业人才。新加坡文明的水平是因为专业人才而得到提升，而政治人物则为专业人才提供一个理想环境。自上而下、自下而上的民主一定要结合起来。另外，司法要有自治性。所有国家的司法体系，甚至连美国，总统通过对法官的任命，政治对司法也有一定影响。但是，不要去干预司法的自治性。社会有自己的判断能力。如果法官律师与政治扯不清，就得不到社会的信任。

中国的政治发展，和改革开放之前比较，进步了很多。横向比较也一样。党的执政能力是将整个国家整合起来的力量。改革是各种力量互动的结果。党不能和其他力量隔离开。改革开放以来，执政党呈现出开放性。中国只能在这个结构之下寻求民主化的途径。

天下智慧·新加坡模式

问与答：没有李光耀的新加坡模式可否持续？

在李光耀的领导下，新加坡从一个资源匮乏的小国，迅速发展成“亚洲四小龙”之一。与此同时逐渐形成的新加坡模式，也被世界所关注与认可，并产生了巨大影响。

而这位威权时代的政治强人的辞世，将对新加坡带来什么影响？新加坡模式是否还能继续？面对诸多问题，记者专访了钱报智库专家，请他们为我们作出解读。

Q 李光耀给新加坡留下了什么？

A　国际通用的语言和开放包容的社会

适合国内情况的政治和法制模式

新加坡以稳定的政局、廉洁高效的政府而著称，是全球最国际化的国家之一。正是因此，新加坡模式，倍受外界关注。

新加坡原是英国殖民地，也是一个多元文化的移民国家，国土面积小，资源匮乏。

李光耀自己曾评价，新加坡建国有成有两大支柱：一是统一语言与国际接轨，将英语作为通用语言，使新加坡顺利与世界接轨；二是开放的社会，实行对外开放，让外资把技术、管理与市场带进来，同时鼓励移民，以弥补国内人才与人力之不足。

“由于此前是英国殖民地，所以新加坡建国后也继承了不少英国的政治模式。”钱报智库专家、时事评论员宋鲁郑称，但李光耀的高明之处在于并没有完全照搬西方的政治模式，而是对西方模式“取其精华，去其糟粕”后，根据新加坡的实际情况，实行精英治国策略，并在当年用全新的民主和法制模式，来有效地治理新加坡。

“为了让人民行动党在发展过程中不出现党内懒政和政党退化，他引入了竞选机制，从而时刻警醒人民行动党。”宋鲁郑说，虽然这也导致人民行动党时刻面对着国内其他党派的

竞争，但由于李光耀能很好地将之控制于政治可控范围内，因而既维护了社会的安定和各党派间的微妙平衡，也稳固了人民行动党的执政优势。

“法制层面，李光耀有很强烈的忧患意识，他的步骤和决策总是能更超前一步。”钱报智库专家、中国社科院东南亚研究中心副主任许利平表示，这也使得新加坡在制定法制体系时，律师出身的李光耀能准确地预见社会治理的问题核心并作出准确决定，“这既能很好地维护各阶层利益，也让这种法制化深入管理新加坡的方方面面。”

宋鲁郑认为，李光耀之所以能做到这些，也是因为他身上有深深的儒家文化印记，“李光耀对政治上有很强的道德追求和家国文化感，想把自身能力转化为对国家贡献的深刻意识。”

除此之外，“李光耀的目光敏锐，在二战后百废待兴的国内局势和刚刚经过复杂调整的地缘政治中，看准了全球化浪潮，抓住机遇，成为东西方之间的桥梁，有很深远的战略眼光。”许利平如是评价。

英国前首相撒切尔夫人曾说：“担任首相期间，我阅读并分析了李光耀的每一篇讲话稿。他可以透过宣传的迷雾，无比准确地阐释我们时代的问题及解决之道。他从未出错。”

Q 新加坡模式还能走多远？

A　这种模式太多依靠李光耀个人能力

是否长期持续有待观察

“李光耀作为新加坡的国父，他的存在，代表着新加坡的一个时代。”许利平看来，不仅对于新加坡，对于东南亚而言，李光耀也是威权时代的领导人象征，“他的治理模式对新加坡的政治影响意义至深。”

2011 年新加坡大选时，人民行动党仅获得 60.14％的得票率，新加坡模式也面临塑造了“保姆国家”、“裙带资本主义”的指责。

“李光耀的辞世，短期内看，不会对新加坡的政局产生影响。”许利平分析，但从长远看，由于李光耀之后，没有人能媲美他的权威，加之新加坡年轻一代人更崇尚自由与独立精神，人民行动党和反对党之间的选票差距会缩小，所以人民行动党能否一直蝉联也不好说，“不过这将加速新加坡领导人的更新换代。”

对此宋鲁郑也有类似的观点。

“我最关注的还是新加坡模式是否还能长期的持续下去。”宋鲁郑表示，新加坡模式的出现与发展，都和李光耀高超的政治手腕和强势的个人能力有关，“他能凭借自己的威望和非凡的政治敏锐感，来维护新加坡国内外政治力量的微妙平衡。”

宋鲁郑认为，正是由于李光耀能很好地在各大国之间斡旋，寻求到极佳的平衡感，故而能产生巨大的政治能量来维护新加坡的利益，以及新加坡在国际上的政治地位，“但李光耀的离世，会让新加坡在世界格局中的这种影响力和威信都受到明显影响，从而损害到新加坡的软硬实力。”

天下智慧·新加坡模式

新加坡的后李光耀时代

伟人逝去，巨变往往接踵而来。李光耀逝世，享年 91 岁，他无疑会被视为 20 世纪最伟大的领袖之一。在他撒手而去后，新加坡能否长治久安？

也许有人会质疑他的伟大。毕竟新加坡只是一个小城之邦。也有许多人以为，他不过是个威权统治者。然而，尽管西方媒体对他多有批评，他在国际政界却广受尊重。

世界领袖尊重李光耀，因为他是一位地缘政治天才。他常常直言不讳地剖析当代重要国际趋势，并提出英明的行动建议。美国大使沃尔特斯（Vernon Walters）曾打趣称：“谢天谢地，李光耀只是一个小国的领袖；否则尼逊和勃列日涅夫只能抱团互相慰藉了。”

李光耀给新加坡带来了翻天覆地的变化，这也是他受到尊重的一个原因。1965 年他上任时，新加坡是个刚立国的前英属殖民地，因为被驱逐出马来西亚联邦而摇摇欲坠。一个没有内陆的城邦，很少能够生存下去。大多数人预计，新加坡会成为一个失败的国家。

然而，不到 30 年时间里，李光耀带领新加坡完成了“从第三世界到第一世界”（这是他一本书的书名）的跨越。从 1965 年人均收入与加纳相当的水平起步，新加坡如今已经转变为人均收入超过英国的富裕经济体。

再来看上述的问题：在他走后，新加坡是否会继续存在？政治学家亨廷顿（Samuel Huntington）曾说：“李资政带给新加坡的正直与高效，很可能会跟着他进入坟墓。”

这种情况确实有可能发生。但是，知道人必有一死的李光耀建立起了强大的制度。了解内情的人都不会小看新加坡的国防能力。其军队能调动 25 万名军人。公务员体系也很强大。英国政府及教育专家巴伯爵士（Sir Michael Barber）称：“以我的经验看来，新加坡公务员体系的素质标准，几乎是无可匹敌的。”

李光耀通过推动一项富有争议的计划做到了这一点，该计划以可与私营部门相比的高薪，把一流人才留在公务员体系中。新加坡在教育、医疗和公共住房方面所取得的出色成就，正被竞相效仿。

这个顽强的岛国今后机遇众多。就像伦敦和纽约分别充当欧洲世纪和美洲世纪的中心一样，新加坡也可以成为亚洲世纪的中心。新加坡拥有或许是世界上最好的机场和港口。

新加坡金融中心做好了为亚洲中产阶层服务的准备。新加坡是亚洲第一大财富管理中心，拥有亚洲地区排名最高的大学——新加坡国立大学。

当然，新加坡也存在挑战。由于大量外来人口流入新加坡，公共交通和住房建设都已跟不上人口增长速度，这引发了反移民情绪。不平等程度提高。因此，最新预算案引入了一些新的社会转移支付措施，比如，提出了让中低收入家庭，更多分享经济增长成果的计划。

美国与中国之间的地缘政治竞争，将新加坡置于一个非常尴尬的境地，其一方面与美国有着紧密防务联系，一方面与中国有着种族亲缘关系。

在内政方面，也出现了对政治不满的声音。几名政府部长在 2011 年的大选中，遭受了令人惊愕的挫败。陈庆炎在总统选举中勉强获胜，这对于执政党青睐的候选人而言，是一种前所未有的变化。简言之，新加坡无法排除不久后遭遇新政治挑战的可能性。

因此，新加坡没有自满的本钱。但这也很可能正是其最大的优势。现任新加坡总理、李光耀之子李显龙喜欢引用英特尔（Intel）前首席执行官葛洛夫（Andy Grove）的一句话：“只有偏执狂才能生存。”

新加坡领导人明白一个重要历史教训：小型城市国家很少能生存一个世纪以上。这些领导人没有想当然地认为，新加坡已经取得了成功，因而可以轻松地采用“自动驾驶”模式了，他们预料到、也准备着迎接新挑战。

时刻保持警觉是李光耀的一个性格特征，他也已经把这一特性深植于新加坡社会中。

作者马凯硕（Kishore Mahbubani）是新加坡国立大学李光耀公共政策学院院长，摘自英国《金融时报》中文版，何黎翻译。

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

治国之道·新加坡的现代化道路

【编者按】新加坡前总理李光耀因病于23日凌晨3时18分点去世，享年91岁。作为开国元首，李光耀开创了独具特色的“新加坡模式”带领新加坡跻身亚洲发达国家之列，被誉为“新加坡国父”，是20世纪最成功的政治家之一。新加坡模式，是指新加坡建国后几十年里建立起了一个政府清廉、社会文明、经济繁荣、人民幸福和谐、环境优美国度的治国方略和模式。新加坡社会发展取得巨大的成功，成为世界上许多国家的政治、经济体制改革学习的样板和追求的模式，故又称为新加坡经验。本期治国之道栏目将带您一起去探索李光耀所开创的新加坡现代化道路，分析其成功之道以及对中国发展的深远启示。

新加坡的现代化道路：缘起与特征

新加坡是一个名副其实的“花园城市国家”，绿化覆盖率达到70%，陆地面积的9%规划为自然保护区，是世界上仅有的两个拥有大面积原始雨林的城市之一；全岛占地20公顷以上的公园达44个，3亩见方的街心公园有240多个；岛中央仅有1.6平方公里的武吉知马自然保护区，有840多种花朵植物，树木品种甚至超过整个北美洲。这些植被和绿化，连同周围广阔的海洋、周边国家工业发展程度相对不高、降雨频繁且雨量充沛等因素，成就了新加坡堪称一流的空气质量，也有效缓解了新加坡靠近赤道、不时热浪袭来的灼热感。

新加坡只有714平方公里，却居住了518万人，人口密度在国家当中仅小于面积1.95平方公里的袖珍之国摩纳哥，但并无拥堵和逼仄之感。新加坡的道路占国土面积的12%，无论住在哪里，300米范围内都有公交车站。地铁站旁的巴士公交转换站，往往集中二三十条甚至更多的巴士线路，且与小商品、小餐饮有机衔接。

生存之道

新加坡独立之初，岛上除了花岗岩几乎没有什么自然资源，不仅地表水不够自给，甚至连地下水都没有；华人虽占绝对多数，但马来人却更早移居此地，四大种族信仰不同，缺乏基本的政治共识，即使在华人内部也有土生、闽南、潮汕、广府、客家等文化差别。从外部看，原本是马来亚一部分的新加坡，在马来亚联合东部婆罗洲上的沙巴、沙捞越组成马来西亚后，并没有得到想要的归宿感，最终也被联邦踢出。地处奉行“马来人至上”的马来西亚和先反对组建马来西亚、后强烈反华的印度尼西亚之间，新加坡任何政策取向和政治言论的不慎都可能招致国家生存的危机。而争取西方认同支持和东方容忍谅解，平衡与日本、印度、中国以及中国内部大陆和台湾的关系，也一直伴随着新加坡的历史。

在李光耀等老一辈新加坡领导者的设计下，新加坡以英式议会民主为蓝本构建出独特的威权政治模式。新加坡的党内监督、议会监督、舆论监督都无特色，其政府的廉洁更多地源

于李光耀本人的带头垂范以及法律严厉的惩处措施。对人民行动党而言，执政的合法性来自于选举，5 年一次的大选是对他们最现实的考验。这虽然带来了巨大压力，却也逼迫执政党更加埋头苦干、更能务实适变。

对于重大的政策分歧，李光耀及人民行动党政府坚持从实用而不是感情出发。当年，面对华人居多的实际，新加坡确立马来语作为国语，英语作为政府工作语言，并逐步巩固了英语在国民教育中的媒介语地位，打消了西方和周边国家对其“第三中国”的顾虑，也使新加坡在语言上与英美等国完全接轨。而当面对东南亚城市竞争格局的重新洗牌，一向强烈排斥赌博的李光耀，又在 2005 年同意李显龙和现政府引进拉斯维加斯金沙集团开办赌场，并在新加坡河口的滨海湾打造出新的地标式建筑。

发展有度

在整个东南亚国家，新加坡面积最小，人口也仅多于文莱、东帝汶这些乡村为主的国家，新加坡最显著的地理优势是位于马六甲海峡与南中国海交汇之处，但周边与新加坡地理条件差别不大的地方很多，新加坡港口当年也是承接和仿照马六甲并后来居上的。巩固新加坡发展优势，既需要稳步提升贸易和物流中心建设水平，更需要打造本土的、周边难以替代的核心竞争力。对于新加坡来说，性价比最高的金融和科技是最适合的方向，而要实现这样的目标，人才是根本。

新加坡是一个移民国家，建国之前吸纳了大量来自中国广东、福建、海南的底层移民，如今新移民的来源更加广泛，中国人依旧是其中最大的群体，不过，籍贯覆盖中国各地，且以北方特别是山东、东北居多。

在注重人才引进的同时，新加坡高度重视教育事业，教育经费支出仅次于国防，约占政府总支出的 1/5；公办学校教师纳入公务员序列，中小学校长地位很高；加上英语成为除母语课程外的所有科目的教学媒介语，新加坡的基础教育质量水准在全球名列前茅。

经过几十年反复灌输、引导，克制欲念、节约资源、集约发展已经沉淀到新加坡的每个角落。相比 1100 平方公里的香港只开发了 24%的土地面积，弹丸之地的新加坡必然会有开发强度很高的地区，比如新加坡河沿线、滨海湾金融中心、乌节路商业圈等，但难能可贵的是，新加坡规划了大量不开发、缓开发的地带，即使开发，也不搞一个模式，东南部的勿洛、东北部的淡宾尼、中北部的碧山、西北部的蔡厝港、西南部的裕廊各有不同的特点；已经开发的地方，如每个市镇中心，都预留了空地，为城市未来发展留足空间。据新加坡人分析，如

果完全参照新加坡的理念和办法建设，中国只需开发 2%的国土就可以满足城市建设和工业发展需要。

更令人赞叹的是，在各国赤字财政普遍的当下，新加坡却长期保持财政盈余状态。新加坡 2012 年财年预计政府经常性收入 531 亿新元，财政资金投资收益和利息收入 200 多亿新元，而其财政支出只需 503 亿新元。新加坡并没有因为财政状况良好就滥用财政资金，建设花里胡哨的面子工程，乱开民生支票寻求叫好满足虚荣。

新加坡有 96 万辆机动车，拥有一辆私家车，不仅须缴抵岸价 100%的附加注册费、20%的进口关税，还需缴付 6 万-9 万新元的拥车证费；日常行驶不仅有路税和汽油税，高峰期进入市区还要按时段和路段进行收费，驾车成本实在不菲。为了减少刚性的出行需求，新加坡的居民区不会单纯只有居民楼，必会配套规划商业中心、文教机构和轻工业场所，以便于就近购物、就业、求学、休闲、娱乐。

法治国家

法治也是所谓“新加坡模式”最重要的方面之一。新加坡社会不同于其他亚洲社会的最大特点，也许不是在于它成功的资本主义经济，而是在于它是一个公认的法治国家，真正做到了依法治国，有法必依，执法必严，违法必究。这一点新加坡政府也不讳言。一份政府出版物指出，“新加坡经济之成功有赖于诸多因素，包括其领导者的智慧，善于利用法律规则和法律系统建立一个新型社会并以此增强新加坡的经济生存能力，以及确保自身法律系统与国际社会之需求相吻合。”

法治被视为新加坡政府合法性的基础之一。如果说“不患寡而患不均”这个关于古代分配正义的说法还有什么现代意义的话，那就是现代人更担忧的是不同的人适用着不同的规则，从而使机会资源的后天分配永远不均等，使弱者永远没有翻身的可能。建立法治社会，依法行政，依法治国，法律面前人人平等，一是能使一切社会活动在法律的框架内“标准化运作”，从而提高效率，降低交易成本；二是能使人民增强对政府的信任，知道政府对所有人适用相同的规则，不会对任何人有所偏私。即使政府不能绝对做到这一点，但只要尽到最大努力，并且政府自身不违法行事，人民也会体谅。

新加坡法治社会的源头首先来自它作为英国殖民地的地位。在新加坡独立之前，新加坡采行英国的普通法体系已达将近 150 年之久，英式法治理念虽未全面开花结果，但已在新加坡根基稳固。李光耀执政后，更是以英国法为基础，大力加强法制建设，更以各种严刑峻法，使遵守规则的观念在新加坡深入人心，甚至可以说是内化在新加坡人的精神里。

福利保障

李光耀在建国之初就声称，他的政府不搞施舍，不会建立西方式的福利国家。在 1984 年一次群众大会上，李光耀说，“我们从来不采取铁饭碗的政策……正因为我们的饭碗是瓷制的，我们才会珍惜它。”但另一方面，他也自命为老派的社会主义者，认为国民收入必须适当地重新分配，在教育、住房和公共卫生方面提供津贴，照顾弱小群体，“以抵消自由市场竞争下出现的极端后果”。

新加坡政府为人民作出的福利和保障安排，有两个方面特别值得注意。一是著名的“居者有其屋”政策，二是中央公积金制度。

1964 年新加坡政府推出“居者有其屋”政策，目的是为了“鼓励在新加坡实现物产拥有的民主，并使中低收入的新加坡公民能够拥有自己的房屋”。换言之，虽然多数组屋以小户型低价格为特点，建屋局修建的房屋并不是廉租房，而是可由买受人拥有产权的经济实惠性价比很高的住宅。

对建屋局来说，组屋建设并不是一项赢利事业，因而向公民出售组屋总体是亏本的，其亏损由国家财政和发行债券等融资手段弥补。从政府角度来说，组屋的买卖不能只算经济账，而要把它当作稳定社会保障民生的政治手段。对购买者来说，会享受到如下优惠和补贴。第一，政府通过补贴、优惠贷款等降低建屋成本，抑制组屋的出售价格，并要求建屋局以低于成本价出售（表现为建屋局的资产负债表一直是赤字），这本身就是一种补贴（其补贴程度从 15％到 50％不等）。第二，住房公积金贷款。依申请者家庭收入之不同，政府通过住房公积金提供从几千元到几万元的补助。

除上述补贴，政府在购买组屋方面对低收入家庭另外提供相当的补助，如 1994 年的一个政策项目对廉租组屋的租户以折扣价出售并给以充分的按揭抵押。自 2003 年，建屋局为月收入低于 8000 新元的家庭提供低利息房屋贷款。

新加坡的中央公积金制度，作为一种综合性社会保障体系，运作非常成功，且具有鲜明的新加坡特色。公积金制度创设于 1955 年，刚开始只是一种强迫储蓄计划，旨在为退休工人及伤残者提供保障，后来通过一系列公积金法令，将其涵盖范围从储蓄养老扩展至住房、医疗、教育、投资增值等方面。

从政府的角度讲，中央公积金具有促进工业化和宏观经济调控的功能，这是西式社会保障机制所不具备的。由于公积金规模巨大且属于储蓄，它的强制性存款率是政府管理总需求的一种工具，有助于政府抑制通货膨胀。公积金也给政府提供了一个方便的资金来源，国家

通过向公积金发行债券的方式，将该资金用于重点项目和基础建设投资，从而不必采纳财政赤字或者过于依赖国内外银行提供开发资金。

治国之道·新加坡的现代化道路

新加坡模式的政治基础

作为一个没有任何资源、建国不到半个世纪的小国，新加坡完成了从第三世界到第一世界的大转型。这里的经验自然值得人们学习。实际上，不仅中国在学习新加坡，世界上其它国家包括俄罗斯都对新加坡经验表现出了极大的兴趣。从前有亚洲“四小龙”的称谓，新加坡是其一员。现在新加坡模式似乎已经脱离了“四小龙”，成为人们的关注点。不理解新加坡的政治制度，就很难理解这些具体的制度是如何而来的。

权力的有效集中

人们一般把新加坡称之为权威主义体系，权力很集中。任何现代国家的权力都是集中的。权力集中本身是中性的，就是说权力集中并不是一个价值判断，并不能衡量一个政治制度的好坏。民主国家的权力也是集中的。例如美国。美国是典型的民主国家，但其总统具有至高无上的权力，很多学者称其为帝王般的权力。在我看来，美国总统的权力实在要比中国传统的帝王大得多，更具实质性。中国传统皇权往往是象征性的，往往统而不治，就是说，皇权的执行力很差。但美国总统的权力具有极其强大的执行力。

就权力集中来说，有三个问题可以提出来。一是权力如何集中的，就是说是以什么方式集中的。二是权力集中如何维持。三是权力集中的目标问题，就是说，集中权力是为了什么。和其他很多国家比较，在新加坡，权力是相当集中的。执政党人民行动党(PAP)拥有一个列宁主义式的政党构架，就是人们一般所指的一党执政体制。新加坡尽管有很多反对党，扮演一些政治作用，但不能和其他国家的反对党同日而语。

人们一般说，权力集中就要腐败。但这并没有发生在新加坡。很少有现存社会科学理论能够解释新加坡现象，一方面是权力集中，另一方面是权力的清廉。再者，在新加坡，权力集中也意味着能把政策、计划推行下去。就是说，在新加坡，权力是集中的，但掌权者并没有浪费任何权力，权力是用来做事情的，就是推动新加坡从第三世界发展到第一世界的转型。

在中国，情况就很不一样了。集权与分权交织，但权力无形之中流走了。尽管总体上说，整体政治制度还是很集中，但没有一方感觉到有权力。老百姓觉得没权力，领导人感觉没权

力；社会感觉没权力，政府也感觉没权力；部门的权力很大很大，但他们总感觉到权力不够用。这是个体制的问题。党政之间的矛盾、部门之间的矛盾、中央与地方之间的矛盾、国家和社会之间的矛盾，权力就在这些矛盾之间相互消耗掉了。

权力集中能做很多好事情。权力分散未必好，关键是怎么集中，集中后干什么。在这些方面，新加坡有三点经验值得中国参考：政党怎么组织权力？怎么维持权力？怎么有效地使用权力？

融政党于社会

要有效集中权力，维持权力和使用权力，并不是一件很容易的事情。权力要有载体，需要有组织结构。新加坡的人民行动党是个精英党。党员分干部党员和普通党员两部分。普通党员不多，干部党员更少。社会上大家感觉不到党的存在。党是隐性的，是政治领域的“看不见的手”。就是说，政党是融于社会的。实际上，政党必须是社会的一部分，是社会的精英部分。这是列宁主义政党的要点。政治人物来自民间。如果政党变成了脱离社会的自成一体的既得利益集团，那么这个政党就会处于危机之中。

新加坡尽管是一党执政，但政治体系是向社会开放的。从建国开始，新加坡的领导人就意识到，在一个没有任何资源的国家，政治人才是国家生存、发展和提升的关键。在西方发达国家，最优秀的人都去经商。新加坡要把这些最优秀的人来从政。因此，执政党很重要的一个功能就是扮演“伯乐相马”中的“伯乐”，在全社会、全世界寻找优秀人才。

在新加坡，政府的官僚系统公务员是内部选拔的，但其政治精英，很多是社会为执政党培养的。或者说，很多政治领袖都不是执政党自身培养的，而是从社会吸收进执政党的。在上世纪 70 年代，人民行动党吸收了后来成为总理的吴作栋和副总理的陈庆炎。在 80 年代和 90 年代，又吸收了现在的总理李显龙和副总理黄根成等精英人才。这些领袖人物在成为执政党领导人之前，都是社会各方面的精英人才。他们在哪个领域成功了，执政党才邀请他们入党，为国民服务。所以，在新加坡很少有“党龄”一说。今天不是党员，明天党需要你了，你就可以成为党员。这就解决了很多列宁主义政党党内论资排辈的问题。列宁主义政党的本质就是要吸收社会的精英，但在列宁主义政党成为组织之后，往往会演变成为既得利益集团。新加坡有效地解决了这个问题。解决方法就是维持政党的开放性，向社会开放。

执政党吸收社会培养的人才，意义非常深远。可以从几个方面来理解。首先，执政党的干部来自社会使得执政党能够和社会维持有机联系。这样的人才，因为来自社会的各个方面，能够更好地了解社会的需要，更好地表达和代表社会的各方面的利益。更重要的是，这些人

来自社会，社会对他们的认同度高，他们进入党之后，就强化了执政党的合法性。这是执政党保存权力不变质的一个有效方法。就是说，执政党必须保持政权的开放性，向社会的开放。第二，减少腐败。这些人本来就有了很好的经济基础，腐败的可能性大大减低。就是说，他们进入执政党，担任公职，并非是为了经济利益，而是为社会服务。在很多国家，包括民主国家，担任公职的人经常出现“寻租”现象，就是说以权谋私。但在新加坡，这种情况很少见。第三，培养的成本很低。要培养一个干部并不容易。社会培养干部无疑大大减少了培养成本。

在西方多党制政府，政府的政策很容易转型。政党轮换，使得执政党不用背其他执政党的包袱。但在一党执政的条件下，政策转型很慢，如何随时更新自己的人才和政策，这是一党长期执政的挑战。这就需要依靠党跟社会结合，体察社会，吸收社会精英。

政府和社会的关系

新加坡本身是一个很小的城市国家。人民行动党议员都要定期和选民直接见面，讨论他们所关心的问题，这就把执政党内和社会结合起来。如果代表、委员们没有和社会连接的有机机制，都不跟老百姓发生直接的关系。如果这些代表和社会、人民是没有直接的联系的，那么他们如何能代表人民的利益呢？

新加坡把民主和一党执政制度很好地结合起来。西方人说新加坡是非自由的民主，但名称并不重要，关键是民主要能够产生一个好和有效的政府。在西方国家，民主政治能够有效运作获益于民主化之前的基本国家制度建设，也获益于比较高的社会经济发展水平。在亚洲，一些国家和地区在能够确立基本国家制度和取得社会经济发展之前，受各种因素影响而民主化。民主政治因此经常出现问题。尤其是，民主政治具有不可逆转的性质。一旦民主化，很多基本国家制度就很难建立起来。这就有可能使得这些国家长期处于弱势地位。

应当强调的是，任何政治制度都有可能出现一个好政府。中国古代也出过好皇帝和好政府，但那是靠一个领导人的个人素质。领导人好，政府就好，个人的因素扮演了主要作用，缺乏制度性的保障。新加坡是用民主制度来保证这个好政府的。执政党必须通过五年一次的“大考”，即大选。因为有很多反对党存在，尽管他们很小，但也构成良好的竞争压力。反对党本身对执政党没有什么实质性的制约，在国会里只有少数几个名额。但如果人民不满意执政党，在原则上在大选时是可以支持反对党的。因此，执政党始终有压力。执政党的执政行为必须让多数民众满意。

同时，要保障真正的人才被录用。新加坡的一些官员，他们在进入政治之前，都是对政府持批评态度的。但是执政党很开放。政府需要的是具有建设性批评的人。只要批评得有理，执政党就会使用他们。执政党最不喜欢光会讲好话的庸人。你有能力，有业绩，有建设性意见，党都可以把你吸纳进来。如何保持政权的开放性，代表社会利益，这是执政党要解决的问题，否则执政党本身就会演变成既得利益。

执政党要代表人民的利益，这很重要。在这一点上，新加坡政府做到了很多发达的民主国家做不到的事情。新加坡政府的立国精神是民本主义，地地道道的中国传统精神。在很多地方，人们对政府和市场的作用、对资本和人民的作用争论不休。但新加坡很好地处理了这些方面的平衡。新加坡政府在“亲商”和“亲民”之间找到了一个平衡点。“亲商”也就是亲商人，重视资本的作用。要发展就要重视资本，重视商人和企业家的作用。没有企业家、没有资本，发展就谈不上。在西方没有“亲商”这个概念，因为不需要。西方的发展就是商人主导的。前面说过，新加坡的发展从一开始就是政治人才主导的。这就提出了政府要“亲商”的问题。就是说，政府要为商人和资本提供一个有利的环境，让他们发挥很大的作用，推动经济和社会的发展。新加坡的工业园区就是在这样的背景下出现的。多年来，新加坡政府在吸收外资方面花费了很大的精力。如果没有新加坡政府的“亲商”政策导向，新加坡不会有今天的建设成就。

但是，“亲商”和发展本身不是目的，它们的目的是“亲民”。就是说，前者是工具，后者是目的。新加坡政府在提供基本政府服务方面是很多民主国家所不能相比的。要长期执政就必须为社会提供服务。“亲商”为服务型政府提供了经济基础。很多中国传统文化中的理想在中国从来就没有实现过，例如“居者有其屋”，但在新加坡实现了。实际上很少有政府像新加坡政府那样能够解决普通人民的居住问题的。很多国家都解决不了这个问题，包括民主国家也解决不了这个问题。从中国来新加坡考察的很多人总把新加坡的住房政策看成是救济穷人的。这是很大的一个误解。新加坡的大多数人都居住在政府住房，中产阶级也是。住房政策是新加坡非常重要的立国政策。建国以来，政府围绕着住房这个平台出台了一系列建设和谐社会的政策，包括社区、医疗卫生、公共安全、环保和教育等等。这里尤其要提一下新加坡政府处理经济危机的方式。每次经济危机到来时，政府必须考虑到资方和工人的利益，在两者之间作一平衡。一方面要帮助资方度过危机，因为一旦资方发生危机，工人的就业就会发生问题。在这次金融危机之后，政府补贴资方，目的是为了资方不会任意解雇工人。另一方面，政府也不遗余力地帮助工人。政府不会毫无目标地给穷人发钱，而是给他们提供各种再就业培训和提供就业机会。

新加坡模式：对中国的借鉴意义

中国能不能学新加坡？提出这个问题是因为事情并不总是很清楚的。一方面，中国领导层从邓小平开始一直对新加坡经验非常重视。邓小平本人在 1992 年南方讲话中特意强调学习新加坡，学新加坡经济发展经验和社会治理经验。此后，对学习新加坡经验，其他很多国家领导人如江泽民、朱镕基、曾庆红和温家宝都在不同的场合有过不同的表达。总体说来，前期是学经济社会发展经验，到现在不仅继续对经济社会感兴趣，而且对新加坡的政治发展经验尤其是执政党的经验也深感兴趣。改革开放以来，中国向各国学习，在这个过程中，对新加坡经验的重视不是其它国家所能及的。

对现在的中国来说，所有改革的关键就是确立改革的主体，就是谁来改革？谁也不会否认改革的重要性，各种改革设想也是存在着的。关键在于谁来改革？新加坡为什么能成功？最主要的就是思想和权威。李光耀能把他的想法变成制度。在上世纪八十年代邓小平时期，当改革出现问题或者新政策不能实施下去的时候，领导层的权威问题就提了出来。就是当时所谓的“新权威主义运动”。今天，尽管没有人再提新权威主义，但中央政府缺乏权威的现象仍然存在：从前人们说“政令不出京城”，但现在人们说“政令不出中南海”。

如前面所说的，在确立权威方面，中国可以从新加坡学到很多。如果中国共产党真正能把党内精英和社会精英聚合在一起，也可以做到这一点。中国传统是最强调选拔的，但现在往往逆向淘汰。产生逆向淘汰机制，主要是没有正式的竞争机制。中国人竞争，三分靠才能，七分靠关系，能够参与竞争的就已经不一定是精英。

在新加坡，出来竞争的都是社会认同都比较高的人。要吸引真正的人才，执政党必须向社会开放。考虑到中国的特殊情况，中国可以进行分领域的开放。在一些敏感的领域，例如和政治与安全相关的领域很难开放，开放了以后也会出现问题。但在另外一些领域如教育、科研、社会和经济领域并不那么敏感。这些领域应当大力开放给社会人才，真正的社会精英。这里要强调的是，如果要吸引真正的人才，中国必须改变整个社会泛行政化的做法。在新加坡，行政级别仅仅限于政府领域，很多领域是没有行政界别的。银行、政府企业、学校和研究机构等这些在中国具备行政级别的机构在新加坡都没有行政级别。没有行政级别有利于人才的使用。有了行政级别，这些职位就有了政治性，而政治性往往阻碍人才的使用。同时，把人才和行政级别联系起来，不是使用人才，而是浪费人才。被使用的人往往被赋予很多行

政事务，没有时间从事专业。更为重要的是泛行政化和专业主义的相对立。从人才方面来说，新加坡成功最重要的有两个领域，一是政治人才，二是专业人才。新加坡各方面的我们可以称之为文明的水平都是因为专业人才而得到提升，而政治人物则为专业人才提供一个理想的环境。

要确立执政党的改革主体地位，除了使用人才，中国也必须在民主方面做文章。执政党要确立权威，除了向社会开放，党内民主也变得非常重要。中国未来势必往这个方向走。几年前党的十七大已经在这个方向走出了很重要的一步。中国共产党的党内民主的节奏会越来越快，这是不可避免的。十七大报告提出党内民主引导人民民主，这个提法很确切。没有党内民主，社会民主很难自下而上进行下去。同时，党内民主一定要和社会民主协调。否则就会产生这样的情况：你不是选出来的，我是选出来的，我为什么要听你的？现在同一级的村委会跟村党支部都有些矛盾。所以，自上而下、自下而上的民主一定要结合起来。

精英之间竞争多了，就会发育出一些基本规则。规则可以成文，也可以不成文。比如，党内民主选举，需要年龄、教育程度、地方和中央工作经验这些技术性的条件。更进一步，什么可以争论，什么不可以争论、什么可以修改，什么不可以修改，这些前提就成为民主的边界与约束条件。宪法就是进入政治竞争的各种政治力量，无论是个人还是政党，都必须服从法律，在宪法的构架内活动。

司法要有自治性。所有国家的司法体系，甚至连美国，总统通过对法官的任命，政治对司法也是有一定影响的。但是，不要去干预司法的自治性，法官、律师的独立、专业精神，应该得到保证，这非常重要。如果法官律师与政治扯不清，就得不到社会的信任，因为社会有自己的判断能力。

执政党可以通过人大系统来参政执政，像新加坡这样。党在人大里面占绝大多数，通过人大跟政府、司法系统发生关系。在地方，很多党委书记兼任人大主任，有着方面的考虑。执政党必须有合理的执政和参政机制。中国要推动制度的合理化。这方面，有很多力量，但党自身很重要。党要根据社会经济条件的改变，要有合理的方式管理社会。

中国的政治发展，不光要纵向比较，还要横向比较。和改革开放之前比较，中国政治进步了很多，横向比较也一样。如果党的执政能力弱化了，就没有将整个国家整合起来的力量。改革是各种力量互动的结果，党不能和其他力量隔离开。改革开放以来，执政党呈现出开放性，中国只能在这个结构之下寻求民主化的途径。

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

【编者按】当今世界的灾害应对主流是重视灾害的预防。但防灾治灾包括事前预防、事中应对以及事后恢复三个阶段的全过程，人们的关注重心已经从事中应对与事后恢复转向了事前预防。美国政府的备灾能力构建经历了从目标能力到核心能力的转变过程。我国应借鉴美国的经验，构建涵盖预防、保护、减轻、响应以及恢复领域的备灾能力。城市防灾在专业管理上从单一灾种管理转向综合灾害管理，再转向危机管理。城市防灾设施等硬件方面的基础设施建设转向重视设施的运行管理、制度建设和能力建设等方面。政府的公共政策和管理行为趋向更合理的分工化和有适度的综合化。全政府参与型与全民参与构成社会应急应对网络。在市场经济体制下，通过事先契约型合作机制、多层次的社会保障体系与财务型对策来减少政府的风险和加强民间的参与。

政府预防灾害管理的技术背景

一、全政府参与型与全民参与型及灾害文化的普及

根据公共治理以及灾害管理的需要，防灾减灾不只是防灾减灾部门的专业工作，而是整个政府部门必须参加和负责的重要行政事务之一。防灾减灾部门是防灾业务专管部门和专业技术部门以及应急处置部门，而其他部门是配合和协助部门。全政府参与型机制包括制度和规划的参与、信息资源的共享、全体职员的能力建设和参与、在灾害或危机事态下的应急行政体制和组织。完善国家和城市的制度和法律框架，建立能协调多部门开展防灾工作的国家或城市平台。制度和规划的参与主要是有关防灾和危机管理的法律在各部门、各灾种、各处置阶段之间的整合和衔接；防灾与危机管理的总体规划和总体预案与部门的专项规划和专项预案相衔接。在发生重大灾害或危机事态时，启动总体预案，能够迅速编制不同常态时的相当于第二政府的应急行政体制和组织。所有职员打破官僚行政的严格分工，都必须能掌握灾害应急应对技能和参与演习，在灾害或危机事态发生时都能就地在公共部门进行应急救援。

全民参与主要是防灾减灾的预防教育、规划和预案编制的参与、建立防灾的自主组织和加强社区建设。联合国在“国际防灾战略”（ISDR）中提出了“在 21 世纪建设更安全的世界”的三大战略之一就是“从强调政府的作用到重视推进建设灾害应对能力强的社区”。2005 年联合国减灾大会也提出“在所有的社区阶层，特别是在社区建立防灾机制和提高防灾能力”。世界卫生组织（WHO）也制定了安全社区的认准标准：（1）有负责跨部门合作的组织机构，（2）有针对所有社区居民和各种环境的预防伤害计划，（3）有针对高风险环境和脆弱群体安全的预防项目，（4）有记录伤害发生的频率和原因的制度，（5）有对促进安全、参与过程和变化效果的评价方法等。日本在神户大地震后除了加强政府的先期应急响应机制外，认

为要防止灾害的发生和减少灾害损失，必须建立抗御灾害能力强的社会和社区，提出了以“自己的生命自己保护”、“自己的城市和市区自己保护”作为防灾的基本理念，在不断加强预防的同时，促进行政、企业、地区和社区（居民）以及志愿者团体等的携手合作和相互支援，建立一个在灾害发生时携手互助的社会体系。比如，东京特别重视加强防灾市民组织的建设。新加坡建构了社区民防系统，设立民防执行委员会，管理民防志愿者。纽约通过公民团的组织形式，提高公民的志愿者服务水平和危机防范意识。此外，政府与民间应急计划（PEPI）意在加强民间之间的联系和提高城市整体防御应急水平。

只有在政府参与与全民参与的情况下才能构建包括政府、企业和团体、公民、社区、NGO、志愿者和国际组织在内的灾害应对网络和整个社会联动体系。参与、教育、意识、演习等既是一个灾害学习过程，也是在培育灾害文化。

二、应急预案与支撑体系的关系

城市应急预案主要起明确组织机构与职责、预警和预防机制、分级应急响应、指挥与协调的具体程序和流程的指导作用。组织机构与职责包括应急组织机构与职责、组织体系框架和应急联动机制、特别要明确在应急响应全过程中的应急事态的预测、预警、报警、惊警、处置、结束、善后和灾后重建等环节的主管部门、协作部门、参与单位及其职责。预测和预警机制包括信息监测与报告、预警、预测预警支持系统、预警级别及发布。应急响应阶段的任务是进行分级应急响应，共享与处理信息，明确各级响应程序和基本应急的主要内容。分级响应主要明确各类灾害或危机事态的等级标准、预案启动的级别及条件、相应级别指挥机构的工作职责和权限。在信息共享和处理方面，要建立健全灾害或危机事态的快速应急信息系统。明确常规信息和现场信息采集有范围、内容、方式、方法、传输渠道及要求，信息分析和共享的方式、方法，报送及反馈程序等，并符合有关信息公开的规定。基本应急工作包括信息研判、应急启动、抢险求助、医疗救护、卫生防疫、交通管制、现场监控、人员疏散、安全防护社会动员、损失评估、现场应急结束等程序和要求，明确基本应急程序中各相关机构、责任人、组织方式、队伍调遣、物资使用、征用、调用等要求。应急预案还包括后期处置和宣传、培训和演习。后期处置主要有善后处置、社会救助、保险、调查和总结评估。
如果没有保障措施和支持系统的话，应急预案如同空中楼阁。保障系统主要包括通信与信息保障、现场救援和工程抢险装备保障、应急队伍保障、交通运输保障、医疗卫生保障、治安保障、物资保障、经费保障、社会动员保障、紧急避难场所保障、技术储备与保障、其他保障。在应急过程中，各项保障系统的正常运作、积极配合和响应是非常重要的。

横滨市的《危机管理方针》规定了危机和危机管理的定义和范围、政府、企事业单位和市民各自的职责以及三者之间的协作方式、危机的事前对策、应急措施和事后处置的危机管理基本原则、规划编制以及市危机管理推动会议等组织机制。

三、与市场经济体制相对应的事先契约型合作机制

在防灾和危机管理中，除了特殊情况之外，政府行为不可干涉市场和民间行为。同时，如果政府在平时不采取适当措施的话，在灾害发生后在调动物质方面将处于被动和要花巨大的成本。为了减轻在灾害等突发事件中的政府的负担和有效地分散政府的风险，同时为了使民间部门和团体在平时和应急时都能积极参与防灾活动和应急活动，像东京那样采取了与民间部门的团体在平时签订合作协定的方式，来确保迅速调配和整合应急物资以及避难场所。鉴于我国正在向市场经济转型，同时为了与国际接轨和规范化以及避免市场行为的失灵，我国城市应该改变事后动员型的应急管理方式，提倡了事先契约型的合作机制。

四、 多层次的社会保障体系与财务型对策

综合灾害风险管理对策是控制型的对策，主要在损失发生之前，控制灾害强度和频度，降低灾害的危险度和区域的脆弱型。危机管理主要是在危机事态发生后采取措施进行应对来减少损失和控制事态的扩大。多层次的社会保障制度是有助于灾后救助、救济和恢复重建，包括对人和对物的各种民间保险制度和政府的公共保障制度。对人的政府公共保障制度包括医疗保险、特殊养老保险、福利保障等。日本和欧美各国把市民的个人保险与政府的公共保险相结合，形成一个完善的社会保障体系，以此减轻受灾者个人的损失和政府的负担。

财务型对策主要是通过财政预算和金融政策对防灾减灾各个阶段进行投资和补助，其方法是法定积累政府灾害基金，减免鼓励防灾投资的税收，发行用于公共防灾的地方债，实施利息补助，提高政府对灾后公共设施建设的分担比例等。①

治理技术·政府预防灾害管理

美国政府备灾能力构建

2011 年，美国政府发布了国家备灾目标文件，将国家备灾的目标确定为：“整个社会具备阻止、防御、减轻、响应构成最大风险的威胁和危害并从中恢复的能力，从而成为一个安全的和有弹性的国家。”这里的“能力”即美国政府为了实现国家备灾目标确定的 31 项备灾能力，称为核心能力。它们代表着从目标能力的演化和进步，是达到国家备灾目标，即解决

① 参见顾林生：《城市综合防灾与危机管理》，载《中国公共安全》2005 年 8 月。

国家面临的最大风险的互不相同的关键要素。国家备灾目标将这 31 项核心能力划分到了五个任务领域——预防、保护、减轻、响应、恢复，其中一些能力只适用于一个任务领域，而另一些能力则适用于几个领域之中。

一、预防领域预防（Prevention），指防范、避免或者阻止即将发生、受到威胁或者实际发生的恐怖主义行为，重点在于确保人们已经做了最好的准备来防止即将发生在美国境内的恐怖袭击事件。这需要预防领域的核心能力：（1）规划，根据规划的要求确定关键的目标，为实现目标提供一个关于任务顺序和范围的完整、综合的图景，确保目标在时间框架内、在可获得的资源条件下是可实现的，在联邦、州、地方和私人部门实体之间制定和执行协调行动；（2）公共信息和预警，分享及时和可操作的信息，包括适当地向公众和其他利益相关者分享国家恐怖主义公告系统的警报，告知公众如何识别和如何向执法机构提供与恐怖主义相关的信息；（3）操作协调，按照既定的协议在实体中采用功能和综合的通信来执行操作；（4）取证和归因，收集和分析实物证据、CBRNE 材料、生物计量，开发数字媒体和网络；（5）情报和信息共享，通过情报周期预测和识别即将出现的威胁，将相关的、及时的、有效的信息和分析在联邦、州、地方、私人部门和国际合作伙伴之间共享；（6）拦截和中断，最大限度地提高阻断陆地、空中和海运领域上特定交通工具、货物和人的能力，在多个位置和各种环境中进行反恐行动并确保安全处置 CBRNE 危害，阻止恐怖主义的金融或物质支持、收购和转让 CBRNE 的材料和技术；（7）筛选、搜索和检测，用技术、非技术、侵入或非侵入的方式对特定货物、运输工具、邮件、行李和人进行最大化地筛选，立即启动操作对相关人员进行和网络进行定位，在多个位置和各种环境中对 CBRNE 进行搜索和检测。

二、保护领域

保护，指用一种能够使人民的利益、抱负以及生活方式健康发展的方式来防止公民、居民、游客以及财产免受巨大的威胁和危害。这需要保护领域的核心能力：（1）规划，实施、行使和维护预防领域的计划，确保操作的连续性；（2）公共信息和预警，通过有效和容易理解的指示和预警系统将重大的灾害信息传递给参与的运营商、安全部门的官员和公众；（3）操作协调，在保护要素中建立和维持伙伴关系结构以支持联络、计划和协调；（4）访问控制和身份验证，验证身份，授权、允许或拒绝对特定位置、信息和网络的物理和网络的访问；（5）网络安全，防止破坏、擅自使用或开发电子通讯系统和服务；（6）情报和信息共享，将恐怖主义的有关信息或可疑活动报告上报执法部门；（7）拦截和中断，阻止、探测、阻断、防止国内和跨国犯罪和恐怖活动；（8）物理保护措施，实施和维持风险知情的物理保护、对策和政策，保护人民、建筑、材料、产品、关键操作活动和基础设施；（9）保护计划和活动

的风险管理，确保关键基础设施部门通过风险评估识别财产、系统、网络和功能，通 过 脆 弱性工具来识别和评估威胁、漏洞；（10）筛选、搜索和检测，通过实验室诊断、生物监测系统、CBRNE 检测系统以及训练有素的各类专业人员来探测大规模杀伤性武器、传统和新兴的威胁和危害；（11）保证供应链的完整性和安全性，确保关键节点、节点之间的交通方式和途中物资安全、有恢复力。

三、减轻领域

减轻，指通过降低未来灾害的影响方式来降低生命和财产的损失。这需要减轻领域的核心能力：（1）规划，根据风险评估的结果制定减灾计划以解决所有相关的威胁或灾害；（2）公共信息和预警，在风险评估之后将风险信息传递给社区；（3）操作协调，整合减轻领域的数据元素，支持所有州和部落的行动，协调联邦的机构；（4）社会恢复，通过整个社会合作开发一个覆盖面最广的局部、风险知情的减轻计划；（5）长期脆弱性减少，建立和维持有恢复力的系统、社区、关键基础设施和关键资源的生命线；（6）风险和灾害恢复力评估，完成州、部落和前 100 名的大都市统计区域的风险评估和抗灾能力评估，确定当地的脆弱性和潜在的自然、技术、人为的威胁以及恢复力；（7）威胁和危害辨识，在科学的国家标准基础上确定州、部落和前 100 名 MSAs 的威胁和危害。

四、响应领域

响应，指在灾难性事件发生后，要迅速作出回应，以挽救生命，保护财产和环境，并满足人们的基本需求。这需要响应领域的核心能力：（1）规划，在联邦一级制定计划，州和地方根据计划的需要确定关键目标；（2）公共信息和预警，采用一切必要的手段向受影响的地区告知可使用的工具、关键的救生和维持生命的信息、正在进行救援的信息等；（3）操作协调，在整个事件持续的过程中调动所有关键资源到受影响的社区内部、周边的社区以及整个国家，建立指挥、控制和协调的结构；（4）关键运输，通过运输通道建立物理访问，传送需要的物资；（5）环境响应 / 健康和安全，进行健康和安全风险评估，监察，执行清理操作，提供满足持续应对到短期复苏过渡的资源需求；（6）死亡管理服务，建立和维护恢复地理位置分散区域内大量死亡事故的行动；（7）基础设施系统，降低和稳定基础设施对受影响人口的威胁，或重新建立影响范围内的关键基础设施；（8）群体关怀服务，转移和提供资源，为受影响的人口建立、供给人员、装备紧急庇护所和其他临时住房，从集中的关怀转向分散的关怀，为那些无法恢复灾前家园的人们提供搬迁援助或临时住房的家庭解决方案；（9）大规模搜索和救援行动，根据州和地方当局的要求通过搜索和救援行动来定位和救援遇难人员，启动以社区为基础的搜索和救援以支持地理位置分散区域的操作，确保同步地方、区域、国

家、国际团队的搜救部署；（10）现场安全和保护，在受影响的地区建立一个安全可靠的环境，消除或减轻进一步损害人身、财产和环境的风险；（11）业务通信，确保应急响应社区和受影响人口的通信，在联邦、州、地方的一线响应者之间建立可互操作的语音和数据通信，建立充足的通信基础设施；（12）公共和私人的服务和资源，在受影响地区的内部和外部调动和传送政府、非政府以及私人部门的资源以挽救生命，维持生活；（13）公共卫生和医疗服务，为受灾人群提供医疗对策，完成对伤员的验伤分类和初步稳定病情后，开始明确照顾那些能够存活的人，然后将医疗资源恢复到事件发生之前的水平，进行完整的健康评估，确定恢复过程；（14）态势评估，向关于立即救生和维持生命活动的决策制定提供足够的信息，将政府、私人和民间部门的资源调配到受灾地区以满足人们的基本需求。

五、恢复领域

恢复，指专注于及时的修复，基础设施的加强，住房和可持续发展的经济，以及那些被灾难性事件所影响的社区的卫生、社会、文化、历史及环境的交织物。这需要恢复领域的核心能力：（1）规划，召集兼收并蓄的规划团队的核心来监督灾害恢复计划，为完成初始的恢复计划提供整体的战略和期限，确定所有的核心能力，整合社会经济、人口、可获得性和风险评估的考虑，这些都将按照计划中的期限来完成；（2）公共信息和预警，社区内的残疾人和英语能力有限的人可以获得关于恢复的有效公共信息，建立一个系统为受灾人群和利益相关者提供关于继续援助、稳定资源、监测方案的信息系统；（3）操作协调，建立分层、综合的领导和包容性的协调组织，由充分的评估和分析做支撑，为恢复活动提供界定的结构和决策过程；（4）经济复苏，对经济问题进行初步评估，找出潜在的障碍并予以消除，确保社区的恢复和减轻计划；（5）健康和社会服务，恢复基本健康和社会服务功能，确定关键领域、重要合作伙伴和高危人群的需求，完成社区健康社会服务的需求评估，制定全面恢复的时间表，恢复和提高健康和社会服务网络的弹性和可持续性；（6）住房，初步评估住房的影响和需求，确定可用的临时住房，设计永久性住房，确保社区住房恢复计划继续解决临时住房需求，评估永久性住房，建立一个有弹性和可持续性的住房市场；（7）基础设施系统，恢复和维持必要的服务，制定计划重建社区基础设施；（8）自然和文化资源，实施措施来保护和稳定具有重大文化价值的记录、文件、物体和结构，对自然和文化资源受到的影响进行初步的评估，制定消除这些影响的时间表，通过专家和团队的共同努力保存自然和文化资源。美国

政府备灾的核心能力是高度相互依存的，需要使用现有的备灾网络和活动，优化培训和演习的计划，进一步创新，并确保行政、金融及物流系统能够支持这些能力。②

治理技术·政府预防灾害管理

预防灾害管理的立法问题

国外学者将政府对灾害的处置和管理也称之为“危机管理”，并且十分强调危机前管理活动的重要性。David 将危机管理分为两个阶段，即危机前的对策——预防减灾和事前准备；危机后的对策——快速应对与恢复平常。从国外有关防灾减灾的立法经验看，体现了“关口前移，重在预防”的思想。一些国家还制定了专门的预防灾害法，如加拿大国会于 1988 年通过了《危机准备法》，之后又通过了《危机法》，这两部法律规定了从危机的预防、准备、应对到恢复的一个完整的体系，使该国的危机管理在行政上形成了一个有效运转的系统。

日本的《灾害对策基本法》也很强调对灾害的预防，如要求政府制定全面的防灾计划等等。依照《灾害对策基本法》的规定，建立了以中央防灾会议制定的防灾基本规划为指导纲要，各地方政府的地区防灾规划为横向规划，各指定机关和公共事业团体制定的防灾业务规划为纵向规划，贯穿各地区、涉及各领域的综合性灾害对策体制。即中央防灾会议牵头制定全国防灾基本计划，中央各部门制定业务防灾基本计划，各级地方政府制定区域性防灾基本计划。全国防灾基本计划是涉及确立防灾体制、促进防灾事业、迅速开展切合实际的灾后重建，以及推进防灾科学技术研究等的综合性、长期性的计划。

日本的防灾规划具有四大特点：一是以灾害种类构成防灾规划体系，其中包括地震灾害、火灾、风水灾、火山灾害等；二是防灾规划包括了按照灾害发生顺序编制的规划体系，即灾害预测、灾前对策、灾害应急对策、灾后重建与复兴等内容；三是明确了国家和地方公共团体在灾害对策中的责任；四是根据城市化、老龄化和信息化的发展特点，加强了城市防灾规划，并对灾害弱势群体的防灾和救济工作等作了详细规定。

如前所言，我国学者也将重大灾害称之为“突发事件”，并且提出了建立突发事件应急法制的构想。他们指出：“突发事件应急法制的架构并不单纯是针对已经发生的突发事件采取应急措施，而是采取预防与抗御并重的原则，将突发事件应急法制的规范与突发事件的产

② 文宏、马丽娜：《政府备灾能力构建的借鉴与启示——基于美国的经验》，载《中国行政管理》，2015 年第 2 期。

生与变化过程相对应，进行全方位、持续性、阶段式的调整，譬如我国《防洪法》、《防震减灾法》、《消防法》等都贯彻了以预防为主，预防、应对、恢复结合的方针……突发事件应急法制在纵向上将政府危机管理分为四个紧密相连的阶段：预警阶段、准备阶段、应急处置阶段、评估恢复阶段。这些阶段分别对应着内容不同的法律关系，突发事件应急法制对之提出的合法性要求也有不同的表现和侧重。譬如，在预警和准备阶段，主要的法律关系是政府负有法定的作为义务以及与此相对应的积极责任，公民享有知情、参与的权利和配合的义务；在应急处置阶段，法律关系的重心在于政府尤其是行政机关享有紧急处置权力并负有依法应急的义务，相对方须履行服从管理指挥、提供帮助的法定义务，但有权获得最低限度的人权保障；在恢复阶段，突发事件应急法制主要调整的法律关系是行政紧急权力的确认、法律纠纷的解决、私人合法权利的救济等。一个完善的公共应急法制必须能够兼顾上述内容，才有可能将整个政府管理危机的过程悉数纳入法制化的轨道，实现公共应急法制的根本目标。”

另有学者指出：“重突发事件的事中处置，轻事前预防和事后补偿、救助。突发事件的应对包括预防和准备、应急处置、事后恢复和救助三个环节。多数单项立法以事件的处置作为核心内容，对应对组织和应对措施有较为具体的规定，对预防阶段和灾后恢复、补偿、救助则或者欠缺规定，或者虽然有规定，但通常较为原则，缺乏具体制度。”

根据“关口前移，重在预防”的理念，突发事件应急法制建设的核心或重心应在防灾法制的构建方面。就目前的工作重点来说，我们应当积极呼吁和推进《预防灾害法》的制定。迄今为止，我国尚无全国统一的《预防灾害法》，使预防灾害难以达到专业化、规范化的目标。特别是有关防灾减灾预案体系的构建、全民防灾减灾知识教育的开展乃至于整个备灾措施的筹划等等均缺少详尽的法律规定。

在事前预防阶段，教育是其中的重要内容之一。学者指出：“公共应急法制的教育，包括在普法教育中针对全体公民，在普通学校、党团校和各种干部学校中针对青年学生、各级干部，进行公共应急法制的基本知识教育，以及关于各种媒体开展公共应急法制建设和运作的宣传报道活动的权利和义务。”

在防灾教育中，各级政府应当注意因地制宜地建设一些模拟各种灾害的情景体验与逃生演练基地，此类基地同时也承担对干部群众进行防灾减灾知识教育和培训的任务，以提高其防灾减灾的知识和自救互救的能力。在国外，如日本或欧美，这类基地就很多，事实证明，这种做法是行之有效的。建议将预防灾害的培训、体验基地建设纳入预防灾害法的立法范围，使这项工作成为各级政府的责任与法定义务。

教育既包括通过各种媒体的宣传 ，提高公众对灾害的认识，让民众和官员了解预防灾害的知识和技能，还要通过建设一些预防灾害的文化产业基地对公务员、中小学师生和普通民众进行系统的培训或让其在具体场景中对各种灾害进行切身体验，从而获取相关的知识和能力。”也有学者指出：“对政府人员进行危机意识教育，建立事前决策的观念，预先建立有针对性的机构、制度和法规、体制，在情报搜集、信息预测、资源利用等方面早作准备；提高危机决策人员的素质，对其进行必要的危机决策知识教育、基本的危机技能培训，使之对相关的突发事件应急法有相对充分的了解。”另外，“政府要通过社会宣传、学校教育等方式对普通民众开展危机应对教育，使之了解各种灾害发生的科学过程，掌握一定的自我保护的方法，并对我国现有突发事件应急法的相关内容有基本了解；在一定区域定期开展针对各类突发事件的专门演习，训练民众撤离和救援中的心理素质和处理能力，增强其危机应对能力；建设突发事件应对的志愿者队伍，对其进行基本的技术培训，使之发挥应急知识普及、辅助支持参与国家应急行动的作用。③

治理技术·政府预防灾害管理

预防灾害管理的技术实践

一、政府预防——责任政府危机管理的现实所需

由于公共危机具有的突发性、紧急性等特点，这使得政府危机管理具有非程序化、风险性、不确定性以及复杂性的特征。这些特征决定了政府危机管理与政府管理在管理方式、措施和机制上的不同。我国是世界上公共危机发生较频繁的国家之一，但政府处理危机事件的能力却相对较弱。因此，在危机发生越来越频繁的今天，一个国家要减少危机的发生，降低危机的损失，提高政府应对危机的效率，必须建立系统的危机管理机制，必须坚持以提高危机监测、干预或防范和处理能力为核心；以科学研究、经验借鉴和管理创新为依托，以法制建设、危机意识宣传与教育、公众广泛参与为保障，以避免危机的发生，最大可能地降低危机的危害为目标的原则，构建政府的危机管理体系。

另外，当前我国政府存在的一些问题也迫使我们必须建立政府预防机制。首先，政府危机管理中责任追究制度不完善，问责意识淡薄。由于政府危机管理是一项系统工程，涉及众多的部门，极易出现各部门间相互推卸责任的现象，无法进行责任追究。另外，也存在权大

③ 参见崔永东：《预防灾害法制的基本理论及相关立法问题研究》，载《法治研究》2013 年第 9 期。

于法的问题。危机发生后，一些政府人员常以“本意是为人民服务”为借口，逃脱治理危机不力所应承担的责任，推卸责任，逍遥法外。

其次，危机管理的政策僵化。目前我国对危机处理的政策公开性和透明性不高。政府未能建立公开、顺畅、权威的信息公开沟通渠道，满足公众的知情权。危机信息的传播、沟通渠道非常单一和有限，缺乏与外界的有效沟通和交流。危机事件爆发可能给社会带来一定程度的负面影响，而封锁消息，或故意隐瞒事实真相，回应民众需求的能力不足，民意表达不畅通，反应迟钝，致使公众不满。若一个组织不能就其发生的危机与公众进行合适的沟通，不能告诉社会已采取的补救措施，不能明朗地表现其态度，这无疑将会给组织带来致命的损害。

再次，受管理思维定势的影响，以经济建设为行动指南，使得政府过分强调经济发展的目的性，忽视了社会综合平衡，从而削弱了对公共危机的管理力度。由于危机并不是常态发生，所以管理者对危机的发生存在一定程度的侥幸心理。而一整套完善的危机管理机制需要大量的资金投人，且其政绩考核不如经济发展带来的利益显得直接；因而对危机潜伏时期的各种症状未能给予足够的重视，结果错失了危机防范的最佳时间，加大了危机控制的难度，使社会风险系数增大。

因此，清华大学公共安全研究中心主任范维澄表示应急平台建设要形成以国务院应急平台为枢纽(中心)，以省级和部门应急平台为节点，上下贯通，左右衔接，互联互通，信息共享，互有侧重，互为支撑，安全畅通的应急平台体系。支撑国家突发公共事件应急预案体系的实施要整合现有应急资源，建设应急平台的基础支撑系统和综合应用系统，实现突发公共事件应急平台的各项功能，以满足本地区，本部门和国家应急管理的需要。

二、责任政府建立公共危机预防机制的对策

预防才是最有效的危机管理，危机预防是危机管理计划最具有挑战性的部分。事实上，确定常规事件和危机相对容易，但是确定意外危机确实是很难的一件事，特别是在中长期发展过程中更是如此。一般来说，那些突如其来的危机往往隐含在常规事件和常规危机背后，由常规危机和事件演化而来。在这样的情况下，常见的办法是对常规事件和危机进行干预，防止它们转变成意外的危机。随着国内外环境的变化，常规事件和危机也在不断变化，不但这些危机的可能性以及危机可能造成的影响在发生变化，而且危机的种类也可能发生变化。因此，政府公共危机的预防管理必须从以下几方面着手。

1、树立公共危机意识　意识是行为的先决条件，公共危机意识是建立和完善城市公共危机体系的出发点。公共危机意识的价值内核是以保护居民生命和财产安全为内容的人权意识，

同时树立危机意识也是政府核心职能的客观要求和体现。建立科学的公共危机管理体系，化解和救治公共危机，保障公民生命和财产的安全，是现代政府的核心职能。如果居民的生命和财产得不到保障，政府的其它公共管理职能都将失去了意义。因此树立危机意识，是民本思想和人本思想的体现，是政府具有保护居民公共安全责任感的体现。凡事预则立，不预则废。

只有树立危机意识，才能把居民的生命和财产的安全当作头等大事来抓；才能居安思危，对公共危机保持高度的敏感性，清醒认识公共危机的破坏性，从可持续发展战略的高度及时制定、调整、更新应对公共危机的计划。只有树立危机意识，认真贯彻落实科学的发展观，才能精心设计，建立起具有预防功能、应急功能和修复功能的公共危机管理体系，把非常态的公共危机纳入政府的常态管理中去，把完善城市公共危机管理体系纳入发展规划中去，做到对公共危机先知先觉，有备无患。

2、完善公共危机应急管理的立法步伐　世界上许多国家为了严格规范紧急状态时期政府行使的紧急权力，都是通过以法律的形式给予保证，以此来详细规范紧急状态时期政府与公民之间的关系。我国需要建立和健全一系列危机管理的法规体系，通过立法来完善由危机管理主体、紧急行政措施、应急处理法律后果以及违法行为的法律责任等构成的危机处理机制。今后要在法律的框架下，对制度细化，增强其可操作性，明确责任，便于操作，科学考核，合理配置，提高服务质量。

3、建立政府危机管理控制指挥中心　危机管理控制指挥中心是危机预防管理的核心部分，其职能是对各种潜在危机进行预测，为危机的处理制定有关策略和步骤。危机发生后，指挥中心立即做出反应，负责指挥危机的处理。从世界范围看，总统制的国家一般建立以总统为核心的机制，议会制的国家一般建立以总理为核心的机制。与国际社会相比，我国没有一个独立和常设的危机管理协调中心，灾害发生后，一般都是临时成立工作组应付危机，这种工作组不能保证危机管理工作的及时性和连续性，缺乏对危机处理的经验教训进行有效总结、分析、保留和借鉴。在今天这样一个高危机的社会里，只有成立常设规范的危机管理中心，才能将政府的危机管理纳入到科学、规范、有序的轨道。同时还要相应地建立风险评估机制，评估政府可能遇到的各种危机，把握政府危机的数量、种类、性质、特点及其规律，对危机的形态进行分类，并根据危机的不同性质，对危机划分等级。监控危机的发生，注意搜集与危机有关的各种信息，通过对信息的整合、处理、判断和数据的分析，掌握危机的各种变化和最新信息，监测危机发生的概率和趋势，分析危机所可能产生的负面影响，对危机做出科学的预测和判断。

4、建立健全社会救助机制　随着社会的发展，现代政府的社会职能日益弱化，不可能面面俱到的管理所有的社会事务。因此，公共事件危机处理中调动社会力量，利用社会资源就成为政府危机处理的一个不可避免的趋势。社会是一个不可分割的整体，一场危机可能涉及到社会中的每个人，只有全社会万众一心、和衷共济、共渡难关，才能战胜危机。只有有效地组织社会力量，让社会大众积极参与到政府的救灾行为中，而不是被动地过分依赖政府，才能更快更好地战胜危机。目前，我国没有健全的社会救助机制，政府只能以行政命令的方式，通过各个单位、各个系统一层层地去组织和动员，时效性不够，成本较高。因此，由政府出面构建中国的社会民间救助组织，组建社会义务工作者队伍是政府危机预防管理的重要内容之一。

正如美国当代公共行政学家奥斯本所指出的“一个有预见力的政府应该着眼于预防为主，而不是事后的挽回和治疗”。我国政府强化公共危机管理能力的核心就在于提高对可能发生的公共危机的认识和预警能力，千方百计地去避免危机的发生。

当然，世界上任何一个国家的政府都不可能从根本上消除公共危机的发生。一旦公共危机发生如何迅速的回应、处理及恢复社会常态，最大程度地避免危机的危害扩散和升级，尽可能地保护和挽回公民的生命和财产，是对一国政府执政能力的严峻考验。④

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

④ 参见郑明明：《透视公共危机管理中的政府预防——基于责任政府视角下的研究》，载《合肥学院学报》2008 年 9 月。

罗伯特•达尔生平简介

罗伯特•达尔（Robert.A.Dahl,1915-2014），美国政治学家，耶鲁大学政治学荣誉退休教授，美国政治学会前主席，美国国家科学院和美国人文与科学院院士，英国科学院通讯院士。战后最杰出的民主理论家，耶鲁大学政治学的退休教授（sterling professor）。于美国时间2月5日去世，享年98岁。

达尔出生于美国的衣阿华州，早年就读于华盛顿大学，1940年获耶鲁大学哲学博士学位，1946 年起在耶鲁大学任教。他毕生致力于民主问题的研究，这方面的代表作主要有：《民主理论的前言》、《谁统治？一个美国城市的民主与权力》、《多元政体：参与与反对》、《多元主义民主的困境》、《经济民主理论的前言》、《民主、自由和平等》、《民主及其批评家》、《论民主》等。

在当代西方自由主义民主理论家中，达尔是其中的佼佼者。达尔对民主理论的贡献主要体现在，他超越了过去“人民主权”和“三权分立”的理论之争，用“多元民主”（或“多元政体”，由译“多头统治”）解释西方民主政治运行的实际情况，并对这种民主的优点和缺陷进行了分析，提出了完善西方民主制度的一系列主张，因而成为当代西方多元主义民主理论的创始人和最大代表。

作为 60 年代美国政治科学行为革命的领导者之一。达尔以其对多元主义民主理论的贡献著称，该理论认为自由民主体制下的权力广泛分布于公民、利益集团和政党之间，没有单一的占绝对地位的团体或联盟。这种观点的提出，一方面是为了回应对自由民主的批评，另一方面也是为了发展一个更为成熟的民主政治模式。就前者而言，他发表了一系列方法论上的文章来探讨权力的概念，认为精英理论不能满足实证科学的标准。后者则通过他对民主的分析来完成，提出了 Pluralist democracy（多头政治或多元主义民主）。认为一个以政治商讨、竞争性选举和多元精英为特征的政体才是现代民主的惟一模式。达尔的著作成了人们竞相研究的资料，不管是那些试图捍卫自由民主的人，还是那些想以更真实的民主社会的名义批评自由民主的人。这些学者就哪个观点更接近达尔的立场而展开争论。达尔的影响已远远超出了美国，他的著作被译成了多种文字。

罗伯特•达尔：多元民主及其社会条件

在达尔看来，“我们不能根据多数与少数之间的对比，来描述民主社会的实际运作。我们只能区分各种不同类型大小的群体，它们都在以各种不同的方式试图推进它们的目标，当然常常（至少部分地）以其他群体为代价”。他发现，正是这些群体（团体）使权力被有效地肢解了，它们都享有权力，并进行着权力的交易。每个群体为了自己的利益都力图影响公共政策的制定，为此形成的冲突和交易过程，却造成了一种竞争性均衡的趋势，产生了从长远来看总体上对公民有利的政策。在这里，多数人极少能控制特定的政策事务，选举也不能告诉我们多少关于多数人和少数人之偏好的情况。不过，定期选举和政党、团体与个人之间的政治竞争，则是制约政治家活动范围的基本的社会机制。

达尔认为，西方社会的民主制度虽然大多都体现在宪法中，但它们却主要不是靠宪法维系的，而是靠社会自身的条件维系的。在这些条件中，一是上述独立的多元社会组织，二是市场体制，三是社会共识。

关于独立、多元的社会组织的作用，达尔明确指出，在一个大型的民主政体中，独立的组织是民主过程本身的运转所必需的，其功能就在于使政府的强制最小化、保障政治自由和改善人们的福利。当然，达尔也看到，“组织也应当像个人一样拥有一些自治，同时也应该受到控制”。

关于民主与市场的关系，达尔形象地指出：“民主和市场资本主义就像两个被不和谐的婚姻所束缚的夫妻。尽管婚姻充满了矛盾，但它却牢不可破，因为没有任何一方希望离开对方。”市场机制之所以有利于民主，是因为在这里，非政府的、自主的经济实体（个人和企业）可以独立地作出决策，而不需要一个强大的，甚至是专制的中央政府；另外，市场资本主义经济中，竞争的参与者在自身利益和市场信息的引导下能够以最高的效率生产产品和服务，促进经济增长，从而有助于消除极度的贫困，提高生活水平，减少社会和政治冲突；同时，经济增长提供给个人、团体和政府更多的剩余资源以支持教育，从而可以造就一个庞大的追求教育、自治权、个人自由、财产权、法治和参与政府事务的中产阶级，而中产阶级是民主理想和制度的天然盟友。当然，在市场性质问题上达尔的提法是前后不一致的 。他这里讲的市场资本主义，但有时又认为市场社会主义有利于民主的发展。在这里，表现出了他的犹豫和不确定的态度。实际上，他主要强调的是市场机制的竞争作用，至于企业的所有制形式，在

他看来是次要的问题。他甚至认为，私有制并不是竞争性经济的保障，也不是容许公开竞争的政治制度的保障，私有权照样可与集中控制的社会制度并存。

尽管市场和社会组织的多元竞争是民主运转的必要条件，但仅靠这些还不足以维系一个民主制度；只有存在某种程度的社会共识，民主才不会被多元竞争所毁灭。达尔说："在社会中，绝大部分的政治积极分子对政策问题通常存在着共识，这在政治中是第一位的，构成政治的基础，它包含着政治，限制着政治，构成政治的条件。没有这样一种共识，任何民主的体制都不会长久地经历选举和政党竞争所带来的无休止的刺激与挫折而依然生存下来。"

达尔虽然把多元民主视为历史上曾有过的最好的制度，但是他并不主张照搬某一民主模式，包括美国的模式；而是主张宪政民主制度的建设要与具体的社会条件相适应。他说："一个国家的基本问题，多数不能通过宪法的设计得到解决。如果一个国家的基础性条件非常不利，任何宪法也维持不了民主；而如果它的基础性条件非常有利，那么它就有大量的宪法安排可供选择，这些选择都能够使它的基本民主制度得以维持。然而，一个国家的基础性条件如果是多重的，既有有利的一面，又有不利的一面，这时，精心构造一部宪法会大有帮助。"应该承认，达尔的这一思想对于正在进行民主建设的国家来说是有启发意义的。

（本栏内容节编自徐大同主编的《西方政治思想史》，编者：沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn）

亚洲繁荣将钤上中国印

田享华[5]

3 月 28 日的博鳌亚洲论坛上，中国国家主席习近平发表主旨演讲称，“一带一路”建设的愿景与行动文件已经制定，亚洲基础设施投资银行（下称“亚投行”）筹建工作迈出实质性步伐，丝路基金已经顺利启动，一批基础设施互联互通项目已经在稳步推进。几乎同时，国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》文件。

正如外界所期盼的，“一带一路”成为本届博鳌亚洲论坛最热的关键词，搅动了亚洲这一池春水。今年论坛年会主题是“亚洲新未来：迈向命运共同体”，上述 8500 多字的部委文件就承载了这份责任，它为构筑“一带一路”宏伟工程提供了蓝图，将引领亚洲铸就新的繁荣。

筹建中的亚投行最近密集迎来五湖四海的小伙伴，随着巴西及俄罗斯的加入，亚投行的“朋友圈”已经扩至 39 个国家，原来抵制亚投行的个别国家也开始回心转意，因为孤立中国最终落得自己被孤立。这无疑是几十年来中国外交史上的一大盛事，参与亚投行、承接“一带一路，这不仅仅其他国家对中国倡议的响应，更是对亚洲共同繁荣乃至世界和平发展的期许。

这不是一项短频快的形象工程，而是一项持续释放红利的实惠工程。有国际机构预测，亚洲在未来十年需要 8 万亿至 10 万亿美元的基础设施投资。这笔资金的缺口一直让各亚洲相关国家颇为头疼，以至于不少国家在基础设施建设方面进展缓慢，继而经济增长乏力、民生改善不足。如今亚投行给这个难题的解决带来希望，更重要的还在于，这些建设本身不仅利好所在国，由于基础设施往往牵涉规模庞大的上下游产业链，这会让国际社会分享巨量的经济利益。

根据中国的经验，基础设施投资每增加 1 元，就能带动 GDP 增长 2.4 元，拉动社会投资需求 3.8 元。如果亚投行未来能够充分带动这些投资，按照这个比例推算，就意味着将主要给亚洲带来 20 万亿美元左右的 GDP 增量，这接近于亚洲当前的 GDP 总量。换言之，以亚投行为重要抓手的“一带一路”规划若能全面落实，就相当于十年累计再造一个亚洲。

当然，“一带一路”并不是单单依靠亚投行就能实现，也不是依靠中国一肩挑就能兑现，它需要亚欧相关国家开展真诚有效的合作。正如习近平在论坛上所言：“一带一路”、亚投行

[5] 复旦大学 2009 届 MPA 届毕业生，现任《第一财经》政经评论部主编。

都是开放的，我们欢迎沿线国家和亚洲国家积极参与，也张开臂膀欢迎五大洲朋友共襄盛举。与此同时，金砖国家开发银行的筹建、丝路基金的组建运营、上海合作组织融资机构的建立等都需要来点加速度，只有多个着力点齐头并进，亚洲的繁荣之梦才不会遥远。

“众人拾材火焰高”，参与者越多，通过“一带一路”实现亚洲繁荣的愿景实现的概率就会越高。不过，中国还有一句老话“羊羔虽美，众口难调”，它提醒我们协调各方共同利益也会面临不少挑战，尤其是新设机构持续有效的运转，要让世界满意并不简单。但总体而言，各方积极参与和相应就是一种成功，亚洲国家已经越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体，“一带一路”既立足于这个共同体，也将强化这个共同体。

对于亚洲而言，未来的十年必定是“一带一路”花开四方的时代，亚洲的共同繁荣将深深地钤上中国的印记。