



总第  
**41**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

2013.9





# 本期目录

---

## 天下智慧 · 中国式腐败与反腐败

- 中国式腐败：客观存在的腐败
- 中国式腐败：公众感受的腐败
- 中国式反腐败：反腐败低效的一种制度解释
- 超越国家中心主义：中国腐败治理的历史梳理

## 治国之道 · 中国传统社会自治

- 中国乡村自治的历史根源
- 秦晖：传统中国社会的再认识

## 治理技术 · 政府生态管理

- 政府生态管理的技术背景
- 西方国家生态环境管理的大部制改革
- 我国政府生态管理的政策实践
- 生态管理路径创新——政府生态购买

## 人物 · 边沁

- 边沁生平简介
- 边沁：政府是必要的恶

## 我思我在 · 基层社会治理

- 政府下派居委会工作急待规范

---

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·中国式腐败与反腐败

【编者按】存在权力的地方存在腐败。但是，权力所处的场域不同，腐败所体现的形式也不一样；同理，不同场域中的权力与腐败的结合方式不同，那么，反腐败的方式也各式各样。对于中国来讲，它的“腐败”与“反腐败”也具有“中国特色”。十八大之后，多位厅局级官员落马，使“腐败”成为新闻与公众舆论热点，同时，“反腐”也成为整个中国从中央到地方的热点。中国式腐败，一方面经由相关部门披露，形成客观的数据；另一方面经由媒体形塑，形成主观的公众感知。这两种腐败之间存在着“差序”格局。中国式反腐败，以历史大脉络观之是进步的，但是，制度间的不匹配仍然给予中国式反腐一定的制度障碍。由此，要减少中国式腐败，不仅要加强公众参与，同时也要从制度设置上进行进一步的探索。

**“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。”**

——英国思想史学家阿克顿勋爵（1832-1902）

### 中国式腐败：客观存在的腐败

#### 一、衡量腐败的两种方法

“物必先腐，而后虫生。”新当选的中共中央总书记习近平在十八届中共中央政治局第一次集体学习时谈及的这八个字引发了公众的强烈兴趣。的确，腐败是当今中国社会最受关注的问题之一。胡锦涛在十八大报告中说：“腐败问题解决不好，就会对党造成致命伤害，甚至亡党亡国”。

中国当前的腐败状况究竟处于怎样的状态？哪些问题较为突出？在政治学与行政学领域，部分学者运用实证测量方法对腐败问题的发展作出了分析。

衡量中国转型期政治腐败的程度可以采取主观测量法和客观测量法。前者是指通过发放问卷、访谈等方式了解人们对政治腐败实际程度的主观评价，并在此基础上建立评估的指标体系，是国际上比较通行的一种做法；后者则主要是通过对历年来各种反腐败机关查处的腐败案件进行统计分析来测量政治腐败程度。

#### 二、中国的腐败

香港城市大学的公婷教授是国内较早将腐败问题引入政治学与行政学视角进行研究的学者。今年6月，公婷及其博士生吴木銓在《社会学研究》上刊发了《我国2000-2009年腐败案例研究报告——基于2800余个报道案例的分析》的调查报告，对最高人民检察院机关报《检察日报》十年当中2802个关于腐败的公开报道进行量化分析。

公婷的研究发现：在腐败规模上，十年中腐败案件的金额有上升趋势；除去少数过亿的腐败大案，所有案件金额中位数在50-130万元之间。在腐败类型上，政府采购、工程承包的

发案量居首位；组织人事类型的腐败紧随其后，“买官卖官”现象恶性循环，但整体呈下降趋势；土地腐败案例近年急剧上升，反映政府官员利用市场化的土地交易漏洞为个人牟利。在腐败主体方面，县处级、厅局级干部成为腐败的高危人群，直接监督力度不足。

但是，对公开报道的腐败案件进行统计分析这种客观测量法尚有许多局限。《检察日报》的案件报道受到国家媒体政策及其他因素的影响，事件和案件可能被有选择地报道，准确性有待提升。所以，它反映的腐败趋势不能与全国范围内实际腐败态势完全等同。但由于其机构的权威性，仍有一定的参考价值。除了大众媒体对于腐败消息报道，香港学者朱江南指出，小道消息的传播也会影响公众对于政府腐败严重程度的感觉以及对于政府的信任。（参见《大众媒体和小道消息如何影响受众对腐败的感知》）

还有一些学者和研究机构利用主观测量法来评估腐败程度。例如，透明国际就是利用问卷方式来评估各国，得出“清廉指数”和“行贿指数”。早在2000年，北京大学政治学与行政管理系的吴丕教授曾对透明国际“腐败排行榜”上中国的名次变化作出分析，指出中国的“绝对名次”在90年代末有较大上升，反映出反腐败工作的进步，但同时腐败问题仍然严重。卡内基国际和平基金会资深研究员裴敏欣一直对中国经济转型期的腐败问题有深入研究，他从透明国际的指数观察到，从2001年到2006年，在1-10分的范围内，中国的平均“腐败印象得分”为3.4分（得分越低，国家在公众、国内私营企业家和国外投资者的印象中就越腐败），在排行榜上一向位于底部1/3的国家之列。但是由于信息不对称，主观感知和实际腐败之间存有差距，所以主观测量法也有一定的缺陷。

由于不可避免的局限性，目前学界对腐败状况的“测量”还只停留在描述性分析阶段，但能够在一定程度上反映出腐败发展的趋势和问题，为了解当前腐败状况、反腐倡廉建设提供信息和借鉴。

### 三、腐败的危害

此外，由于腐败活动具有隐秘性，发现和查处所有的腐败案件是一件几乎不可能的事情，因此学者会引入腐败案破案率或其他指数来估算经济损失。裴敏欣在2006年的一份报告中还对腐败经济总额做出了估计。他计算腐败金额与国内生产总值（GDP）的比例时，采用了10%的“保守假设”。研究指出，2003年，中国由腐败引致的经济损失达860亿美元，占当年经济产出的3%，对中国经济发展构成了“致命威胁”。

## 中国式腐败：公众感受的腐败

对于政府官员的腐败问题，人们是听专业媒体，还是听小道消息？《比较政治研究》学刊最新刊登了香港大学教授朱江南，美利坚大学教授卢杰（音译，Jie Lu）和已故杜克大学教授史天健的研究文章，探讨中国人对政府腐败的感知如何被两个不同渠道的消息源所影响。

### 一、公众感受腐败的两种渠道：媒体报道与小道消息

根据调查所得，文章认为人们对政府贪腐问题的感知很少来自个人直接接触，而多半来自两个渠道。第一个是正式渠道，也就是媒体新闻的报道；第二个是非正式渠道，也就是流言和小道消息（grapevine）。

通过分析大众媒体上腐败消息报道的现状，文章发现：大部分有关腐败的报道都与地方政府和地方官员有关，被报道的贪腐消息大都被当做孤立的事件，并被归因于腐败官员自身的问题，例如缺乏自律。而且，这类腐败新闻的报道总是被塑造成政府反贪污的努力成果。文章认为，执政党试图让中国公民相信政府打击腐败的诚意和决心，官员腐败是孤立的个别事件，而非系统性问题的反映。

但是，政府不可能阻挡所有信息流动。当正式消息源被控制的时候，人们便倾向于从小道消息获取信息。小道消息虽然缺少可信性，但因为能够在大众媒体的报道无法提供信息的时候填补信息需求的空白，所以也能影响人们对整个政治和社会的感知。文章认为，在中国大陆这种信息不能完全自由流动的地方，小道消息的影响力越不能忽视。

### 二、公众腐败感受非正式渠道的弊端

不过，小道消息的传播也有它自己的问题。首先，小道消息总是会夸大问题的严重性，喜欢将某个单独个案扩展成更普遍的问题。因此，流言和谣言才会有“负面效应”（malignant effect），具备煽动性，扰乱政治稳定。其次，小道消息最有效的传播效果便是传播负面新闻，尤其是那些当局不愿意在公众当中讨论的新闻。第三，小道消息总是具有可信的特征，因为它们总是建立在人们切身感受之上。所以，当人们从小道消息获知腐败新闻的时候，他们倾向于相信政府腐败的严重性，而且总是负面地去审视有关环境。

在分析了大众媒体和小道消息两个信源的前提下，文章利用问卷调查，将受访者对两个消息源的接触程度作为自变量，受访者对于地方政府腐败程度的感知作为因变量，探寻消息源对于受访者感知的作用。结果发现，“经常接触大众媒体”和人们对于贪污现象的感知之间，

并没有明显的统计关系，这个结果和西方民主国家中类似调查的结果相似。但作者认为，在中国，大众媒体并不是毫无作用，它们能利用上文提到的报道技巧减少人们对于腐败严重程度的感知。

另一方面，调查还证实：接触小道消息的受访者比起没有接触小道消息的来说，更倾向于觉得政府腐败。

### 三、公众感受腐败正式与非正式渠道的互动

此外，作者还发现了两个信息源在受访者身上的互动。在大众媒体没有报道时，人们只好借助小道消息去了解有关信息，然后被夸张和负面的猜想加大了他们对于政府整体腐败的感知。但是，当某个腐败新闻被大众媒体以“孤立事件”的框架予以报道时，从小道消息里发展的夸张和负面的猜想便被限制甚至消灭。也就是说，大众媒体对于腐败消息的充分报道，不仅仅能减少公众对于政府腐败严重程度的感觉，也能抵消小道消息传播中的负面影响，从而恢复人们对于政府的信任。

文章据此认为，执政党的媒体管制和宣传渠道依然能够有效地塑造人们对于政府腐败的感知。尽管接触小道消息的中国人往往感觉政府要更腐败，但媒体报道有助于减轻甚至“击败”小道流言的负面效应。也就是说，威权政府能够通过有技巧的控制，达到引导公众舆论的目的。

## 天下智慧·中国式腐败与反腐败

### 中国式反腐败：反腐败低效的一种制度解释

#### 一、反腐败的国家特性

中国反腐应该如何进行？司法独立、增强人大监督等一系列手段是否可行？西方国家的民主政治理念又如何嫁接中国？美国佛罗里达州立大学的杨开锋教授在《公共行政评论》（Public Administration Review）上的一篇文章或许对回答这些问题有所帮助。

杨开锋认为，反腐败的制度不必然可移植。这是因为一国的反腐制度政策内嵌于该国根本的政治结构和执政话语当中，呈现出极强的路径依赖。

受诺斯（Douglass C.North）的制度分析理论的启发，研究者认为，对于反腐败的研究不应局限于相关制度本身，还应该研究处在“后台”的整个社会制度结构。制度结构包括政治制度、官方话语，以及非正式的政治话语。它们之间的不匹配和不一致是反腐缺乏成效的根

本原因。

## 二、中国反腐败的三个阶段：从改革开放至今

杨开锋将改革开放后的反腐制度演变过程分为三个阶段，具体论述他的观点。

### 第一阶段——

改革开放的前十年间，价格双轨制、国企私有化等一系列改革激发了腐败的高潮。应对腐败的处理方式，在执政者中存在争论。一方将腐败视为改革的副产品，认为腐败会随着市场经济制度的成熟自我修正；保守力量则认为，市场化改革是腐败的源泉，因此必须停止改革；而中立者主张在深化市场化改革的同时立即采取措施应对腐败危机。这一分歧导致官方话语的模糊性。

尽管执政者意识到腐败的问题，但官方话语仍固守正统马克思主义，将腐败归结为封建主义、资本主义思想残余，资产阶级生活作风以及个人贪婪等因素。因此，此阶段以运动式反腐为主要特征。如“消除官员特权和纠正党内不正之风”，“严厉打击经济犯罪”等。此外，一些与反腐相关的机构在这一时期成立（比如监察部）。

然而，正是由于官方政治话语的模糊性，以及不同政策制度之间的冲突，一系列反腐败措施缺乏成效。比如，一方面官员被要求恪守传统的道德伦理，另一方面，又被要求以经济增长财富创造为目标。这些冲突的根源来自“元叙述”，即共产党官方的意识形态，执政者并未很好地调和正统的马列主义与市场经济发展之间的矛盾。

### 第二阶段——

九十年代初，受一系列国内国际事件的影响，邓小平在此前所构想的政治改革蓝图未能顺利实施。政治改革的也从全面改革变为对现有体制的调整。腐败又被与“资产阶级自由化”的说法联系在一起，之前有所放松的意识形态控制重新收紧。

但在一定程度上，执政者开始注重依靠法律和制度反腐。中共十五大首次提出推进“民主法制”改革，依法治国于1999年被写入宪法。一系列针对治理腐败的法律相继颁布。建立现代企业制度、政企分开、军企分开等改革措施被实行。在江泽民主政期间，主导思想是“法治”与“德治”二者并重。

与此同时，制度间的不匹配却仍然存在。法治与德治平衡的观点看似合理，但德治的内涵没有被明确界定，使其可以被任意地解读。而在总结腐败的原因时，结构性的制度因素虽然首次被正式提出，但仍然位居“意识形态”和“思想教育”的因素之后，具体包括：“封建以及其他剥削阶级的思想”、“改革开放后的资本主义的腐朽思想”、“思想教育不足导致拜金

主义、享乐主义和极端个人主义”。

此外，反腐败措施常常被推动改革和经济发展的主导政策所抑制，地方官员也以适应地方情况为由，依据自身需要执行中央政策，进一步削弱了指令、条例的实施效果。在“远华”案中，走私与漏税的行为之所以被地方官员纵容，是因为其结果可以促进经济发展。这体现出经济发展的目标与反腐败之间的抵触。

反腐败政策与既有政治结构的不兼容同样显著。在中国政治体制中，官员向上级负责，而非向同级机构或民众。由于缺乏法律基础上的权力制约，经济绩效为目标的执政很容易变为单纯的数字游戏。民众针对反腐的态度也被政治体系所塑造。更多的人将其看作某种权利斗争而依法行为。

### 第三阶段——

2000年之后，中共在反腐败的理论和实践层面有所创新。其中包括提出“三个代表”思想，将“科学民主决策”、“民众参与”正式写入改革议程，强调落实依法治国的基本理念，国务院总理温家宝第一次提出服务型政府概念，正式强调利用制度监督和制约权力等方面。

在这一时期，政府在反腐上表现出较为积极的态度。高层官员落马，腐败事件的新闻报道空间有所扩大，颁布实施《中国共产党党内监督条例(试行)》，签订联合国反腐败公约。与此同时，不同反腐败的政策间协调性有所增强。在文化教育、立法、权力制衡、制度建设方面开始同步采取措施。

从中国反腐制度变迁的历程可以看出，在反腐过程中制度匹配的重要性。杨开锋认为，相比于西方国家，正处在社会转型过程中的中国面临更多的制度间不匹配。

### 三、中国式反腐的困境：道德伦理反腐 VS.法制反腐

在中国，道德伦理反腐与法制反腐之间是存在冲突的。德治虽然看似更好，但却很难轻易地转化为可以实施的日常规范。虽然受儒家文化的深刻影响，针对中国官员的“德育”也仍然难以避免沦为形式主义。研究者认为，期待人们自觉遵守道德准则的想法是幼稚的。

法治反腐的理念也与从官方到民间的一系列因素存在冲突，比如司法独立面临的制度挑战，比如“关系”在中国社会中的主导地位。

但文章也指出，如果从较长时间的视角衡量，中国反腐制度仍然发生了很多显著的积极变化。比如，党政分开在1988年被提出，到1998年，村民自治的法律得以公布。依法治国的理念在1999年被写入宪法，2002年政治文明的概念被提出。

过去三十年间，中国共产党内经历了从思想教育反腐到制度反腐的初步转变。这一转变



的缓慢，在一定程度上反映出官方意识形态和改革实践之间的阐释困境。执政者的权责是什么？腐败行为原因来自何处？制度反腐与思想教育反腐之间孰为主、孰为次？这些问题有待明确的。

（来源：《青年参考》，来源日期：2012年12月6日。）

## 天下智慧·中国式腐败与反腐败

### 超越国家中心主义：中国腐败治理的历史梳理

今天，中国人已经习惯于抱怨腐败现象的猖獗和反腐败的措施如何不利，在“加大力度”的话语下一个接一个“大案要案”的调查与揭露，除了给老百姓增添了茶余饭后的谈资，以及更加确定了人们脑中对于“权力”的各种想象之外，似乎也并没有起到所宣称的“震慑”腐败的作用。没错，腐败是一个困扰全球的难题，在著名的反腐败国际组织“透明国际”（transparencyInternational）所发布的“清廉指数”（CorruptionPerceptionIndex）中，如果大家有兴趣把这个数据从1996年至今所有国家的得分情况作一个时间跨度的对比的话，可以发现比较清廉的国家依然还是那么几个。透明国际的反腐败工作开展那么多年，众多国家不断加入联合国“反腐败公约”，但是可以很确定地说，全球腐败的状况没有什么明显改善。难怪腐败研究的专家斯文森（JakobSvensson）认为腐败研究中最大的难题之一就是：世界上有那么多的反腐败机构，人们为反腐败开出了那么多的药方，为什么成功的反腐败案例却如凤毛麟角（公认的成功案例只有新加坡和中国香港）？

其实这个问题并不是没有答案，遍访各种腐败治理研究的文献，药方无非是两条：一条是国家中心主义的。即要想成功的反腐败，一定需要一个有坚定反腐败决心的政治领导人或者领导集团，一个或几个强而有力的反腐败机构（如香港的廉政公署），一套专业化且行之有效的反腐败制度或者律法等等，总之，只要国家行动起来，腐败治理就有希望；另一条则是社会中心主义的。反腐败决不仅仅是国家的事儿，公众参与才是反腐败斗争不断深入下去的主要动力。在发展中国家中，手握国家权力的人——公职人员——就是公共部门腐败的主体，没有公众参与的推动，国家反腐败的决心从何而来；没有公众参与的支持，反腐败部门的权力如何得到加强；没有公众参与的力量，反腐败改革如何得以长期继续。

回顾中国共产党成立以来的反腐败斗争史，可以发现公众参与一直都存在，而且在其中起到了非常重要的作用。如果追踪今天中国反腐败制度的形成过程的话，大体上可以分为四

个时期：一是新中国成立之前的根据地的反腐败斗争中，就已经出现了公众参与的最初形式；二是从新中国成立到“文革”之前，反腐败斗争的公众参与以政治运动的形式出现；三是“文革”结束后，在市场化改革过程中反腐败制度的恢复和重建阶段，公众参与式微，主要以写“人民来信”的方式检举和控告腐败行为；四是在互联网和新媒体崛起的过程中，“网络反腐”赋予了反腐败斗争中公众参与的新形式。而在这四个时期的反腐败斗争中，公众参与的途径与地位都是完全不同的，接下来我们就以此为线索来大致回顾一下这一历程。

### 不仅仅是“检举”：苏区反腐中的公众参与

1931年11月成立的工农检察部，可以说是革命根据地时期第一个相对完整的反腐败机构。其有一套自上而下的与各级政府相配套的组织体系：中央政府设工农检察人民委员部，省、县、区三级设工农检察部，城市设工农检察科。工农检察部决不是一个徒有虚名的部门，其涉及当时最重要的利益，土地分配问题。因此，这一部门的负责人选在整个苏维埃政权中是极为关键的，第一任工农检察人民委员部部长为何叔衡（1876~1935），其是湖南宁乡人，曾与毛泽东一起作为湖南省代表参加中国共产党第一次代表大会。因此，在选举各部部长时，由毛泽东力挺何叔衡为工农监察委员会部长。何叔衡在工农检察部内身兼数职，同时为工农检察人民委员、内务部代理部长和中央政府临时最高法庭主审。

从当时的历史资料中可以发现，在围绕着工农检察部的工作所开展的反腐败斗争中，公众参与有两条主要途径：一是检举控告。工农检察部专门成立了接受群众检举和控告的部门——工农检察部控告局，检举控告在当时也是发现腐败案件线索的主要渠道。如瑞金县叶坪村苏维埃政府主席谢步升案，瑞金县委组织部部长陈景魁案，苏维埃政府财政部会计科长唐仁达案等，都是先由群众揭发发现线索的。谢步升可以说是中国共产党反腐败历史上枪决的第一个贪污分子，该案也是中央苏区工农检察机关查办的第一个贪污大案，现在大家已经不太记得了，这起案件其实是由邓小平查办的。除了常规化的检举控告部门外，还有临时性检举委员会，具有检举、揭发和上报检察机关的权力。

二是群众参与的主动监督组织，包括普通群众组成的突击队，和共青团领导下青年群众组成的轻骑队。其中，“突击队不脱产，在空暇时间或休息日执行任务，而且人员不固定，每次突击行动可以改变人员组成。突击队在得到工农检察机关的许可和指示，不妨碍机关工作的前提下，有权公开地突然去检查某苏维埃机关或国家企业和合作社，以发现和揭露该机关或企业的贪污浪费及一切官僚腐化行为。”轻骑队由清一色共产主义青年团组成，其任务是：监督、检查苏维埃各机关、企业和合作组织内的官僚主义、贪污浪费、消极怠工、行贿受贿

等腐败现象。许多大案要案都是由反腐败轻骑队检举揭发的，在 1934 年初开始的苏区这场惩腐肃贪运动中，有 40% 的大贪污犯、大官僚腐败分子都是由轻骑队协助查获的。这种利用群众组织直接监督官僚系统的做法，在 1949 年之后依然沿袭下来了，并且有过之而无不及。

### 发动群众：1949 年后至“文革”前的公众参与

1949 年之初，我们党面临着从革命型政党向执政党的转型，处于所谓的“国家建设”（statebuilding）的初期阶段。所谓国家建设，这一术语在政治学中指的就是通过不断制定各项制度的方式来完善国家的职能。而在新中国建国初期，各项制度极其欠缺，官僚系统获得了统治社会的权力，但却没有足够有效的制度来约束他们。因此，在建立新中国的前夕，毛泽东就已经开始担心干部队伍中将出现腐败问题，他用一个形象的比喻来形容各种诱导干部腐败的因素——“糖衣炮弹”：“可能有这样一些共产党人，他们是不曾被拿枪的敌人征服过的，他们在这些敌人面前不愧英雄的称号；但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击，他们在糖衣炮弹面前要打败仗。我们必须预防这种情况。”

这一时期的反腐败斗争主要是以各种大规模群众动员的“政治运动”形式而展开的，如果单纯从参与的角度来说，这一时期的公众参与程度可以说是最高的。但是高强度的社会动员造成了参与的过度和无序，“搞运动”的反腐方式使得中国人至今都对公众参与心有余悸。在 1949 年新中国建立的同时，党的纪律检查和政府的行政监察部门分别相应地建立起来，但是这一时期的反腐败机构没有发挥出应有的作用，主要原因在于这一时期反腐败主要是以发动群众搞运动的方式开展的。表 1 中总结了“文革”前的历次与反腐败有关的政治运动。

其中“三反”、“五反”运动最为人们所熟知。这是 1951 年底到 1952 年 10 月，在党政机关工作人员中开展的“反贪污、反浪费、反官僚主义”和在私营工商业者中开展的“反行贿、反偷税漏税、反盗骗国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报”的斗争的简称。毛泽东对“三反”运动的开展方式做了如下批示：“应把反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争看作如同镇压反革命的斗争一样重要，一样的发动广大群众包括民主党派及社会各界人士去进行，一样的大张旗鼓去进行，一样的首长负责，亲自动手，号召坦白和检举，轻者批评教育，重者撤职、惩办，判处徒刑（劳动改造），直至枪毙一大批最严重的贪污犯，全国可能须要枪毙一万至几万贪污犯才能解决问题。”在这一发动群众的思想指导下，整个社会都被卷入到反腐败运动中去，以至于在今天看来非常合理的“私欲”都面临着被纯洁化的危机：“穿棉袍想穿大衣，穿上大衣想穿皮大衣，穿上羊毛皮大衣还想穿更好的皮大衣。”（三反运动中某群众的自我检讨）

新中国初期，共产党在从一个以乡村为基础的革命政权，在向一个掌控全国的执政党的

过渡过程中，面临着一个如何控制整个干部系统，建立起一个有高度凝聚力的干部群体以实现向社会主义国家的转变，这样一个重要问题。因此这一时期发动一系列反腐败运动的初衷，其实是通过加强对干部队伍的监督、管理、约束和教育，以塑造出一个能为实现建设社会主义目标而服务的公职人员系统，但是这一任务在“文革”期间被中断了，纪检监察机构在“文革”期间被全部取缔了。但无论目的为何，这种高度动员的公众参与，决不是理想的反腐败模式。参与一定要是有序和制度化的，否则这种反腐败只能以牺牲政治稳定和经济发展为代价。

### “人民来信”：市场化改革时期公众参与的式微

“文革”期间，党的各级组织都受到冲击，党的监察委员会被取消，所有的权力被革命委员会所接管，一直到1978年才决定重新恢复党的纪律检查机构。直到1978年召开的中共十一届三中全会上，才决定恢复成立中共中央纪律检查委员会，共有中央纪委委员100名。第一书记陈云，第二书记邓颖超，第三书记胡耀邦，常务书记黄克诚，第一副书记王鹤寿。

在恢复成立的初期，纪委的主要精力放在“两案”审理上。所谓“两案”指的是审理林彪、“四人帮”两个反革命集团及其关联案件：“1978年12月24日，十一届三中全会公报发表，从25日开始，中央纪委就陆续收到群众来信。截至1979年1月11日，中央纪委收到写给陈云、邓颖超、胡耀邦、黄克诚等中央纪委领导同志和中央纪委的控诉信、申诉信或者建议信就有6000多件，有些信甚至长达几百页，真是积案如山，积信如山。”之后，随着市场化改革的日益深入，与之相关的贪污腐化和走私倒卖等经济犯罪行为开始逐渐猖獗，于是中共中央、国务院作出《关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》，明确提出：“党的各级纪律检查委员会应当成为党委领导这场斗争的坚强有力的办事机构。”在地方层面，1983年成立了“打击经济犯罪办公室”下设检查处和秘书处，由省纪委代管，打击经济犯罪办公室于1987年被撤销，其职能移交政法委。1993年，党的纪律检查机构与政府的行政监察部门合署办公，一套工作机构，对外两块牌子，履行两种职能。

随着市场化改革的不断深入，各类腐败案件层出不穷，对于反腐败的需求日益加剧，纪检监察机构的权力和职能也随之不断扩大，机构也不断膨胀，每年查处的腐败案件高达数万件。然而，这一时期反腐败的主要策略依然是“加大力度”，力度取向的反腐策略核心内容为两条：一条是西方学者所认为的以“严打”、“清理”、“专项治理”等为主要内容的，只治标不治本的“运动式治理”（campaign-style enforcement），但这时候的运动只是在官僚系统内部进行动员，不再大搞建国初期的大规模群众动员了；二是不断加强以纪检监察机构为核心的反腐败机构（包括反贪局和审计局）查办案件的能力，纪检监察机构的主要制度建设和核心力量

都在围绕着加强办案能力而展开，类似陈希同、慕绥新、陈良宇等一个接一个高层腐败案件的浮现，无不表明纪检监察机构在这方面的能力已经达到了一个历史巅峰。

然而，无论是新型的官僚系统内部的“运动式治理”，还是纪检监察机构对查办案件能力的加强，始终强调的是“国家自己治理自己”的逻辑，外部监督的渠道和能力始终没有任何突破。在查办案件取向的腐败治理策略中，公众参与的渠道只剩下“人民来信”。信件对于今天的反腐败机构来说尤为重要，90%以上的案件线索都来自群众举报的信件，这不得不说也是公众参与的一种方式。但是这些举报信件的构成和来源其实非常复杂，据纪委的工作人员介绍，这些信件中有一部分是单位内部权力斗争的产物。另外，出于自身安全的考虑，这些信件中绝大部分都是匿名的，对于这部分信件的处理也是非常灵活多样的。

这种“偷偷摸摸”的参与，是无法起到约束权力滥用现象的作用的。一方面，检举并不构成腐败分子被查处的充分条件，因此公职人员在参与腐败活动的过程中，并不十分忌惮所谓的“人民来信”，更不会因为有“人民来信”就放弃用权力获取暴利的机会。另一方面，检举却构成了腐败分子被查处的必要条件，纪检监察机构的职能和权力的加强，在不断增加官员的“不安全感”，但是他们不是因为不安全感放弃腐败，而是希望以更快的速度，在更短的时间内获得更大的利益。

### **“网络反腐”：新媒体崛起与公众参与的再发现**

互联网在中国的兴起，改变了匿名信式的“偷偷摸摸”的参与，反腐败转而成为网民的狂欢。从被“天价烟”、“天价表”拉下马的周久耕、杨达才，到因“艳照视频”落马的雷政富，再到最近暴露出来的“房叔”、“房姐”和“房嫂”，网络反腐使得腐败治理中的公众参与重新被发现出来。百度百科对于此词条的解释非常贴切：“网络反腐，是互联网时代的一种群众监督新形式，借互联网人多力量大的特点，携方便快捷、低成本、低风险的技术优势，更容易形成舆论热点，成为行政监督和司法监督的有力补充。”

网络反腐之所以倍受青睐的主要原因在于，公众在利用互联网谴责与揭发腐败官员，痛斥腐败行为的过程中，第一次直接感受到了自身能够对权力进行监督和制约的力量，并进而感到对自身权利和利益的维护有了成本相对较低的途径，当然，这里主要是与“上访”和“揭发”等方式相比较。在网络反腐的案例中，由于信息传播快、覆盖面广，一个小小的腐败案件可以在瞬间引爆舆论关注，从普通的腐败案件上升为“丑闻”可能只需要几天的时间，因此其在制造舆论压力上的能力是前所未有的。而舆论压力从来都是反腐败的最重要的理由，即便是在传统的检举和揭发途径中，对于重复来信、实名举报和本人上访举报的腐败案件，也具有

优先查办和汇报结果的规定。

因此，与传统的“人民来信”不同，网络上被揭露出来的大量腐败案件，容易被反腐败机构所重视，更易成为腐败分子被查处的充分条件。在一项“你最愿意用什么渠道参与反腐”的网络调查中，超过七成的参与者选择了“网络曝光”，而选择“信访”方式的只占 1.27%。这无疑对我们传统的腐败案件举报途径构成了重要挑战，这也从一个侧面反映了公众对传统举报方式的不信任，因为在写匿名信的方式下，公众其实并没有真正参与到对腐败问题的治理中。

### 在腐败治理中重新找回公众参与

在 OECD 组织（Organization for Economic Co-operation and Development）给治理腐败开出的药方中，强调腐败问题的治理主要依赖三种途径：建立有效的透明化的政治系统；强化打击腐败的行动；以及支持积极的公众参与。

中国目前的现实情况是，第一个路径进展十分缓慢，各种公开化运动虽然持续在推行，但总是进行的遮遮掩掩，公开的程度远远达不到制约腐败的目的，而且至今依然没有一个对公开程度、次序的正式说明和日程表，指望从这个途径解决腐败问题可能还需要非常长的时间。而第三个途径的开放则存在很多顾虑，尤其是对“维护政治稳定”的考虑，“维稳”目前已经成为中国各级政府的首要任务，此任务的重要性与发展经济相当，甚至要超过发展经济。中国目前唯一在不断强化和依赖的路径，那就是不断加强现有的反腐败机构的权力和职能。纪检监察机构已经在根本上奠定了在中国打击腐败战斗中的核心地位，在 1978 年决定恢复成立纪委之后，纪委的职能一直在不断扩大，人员在逐渐增多，在其他党和政府的部门中的地位不断提高，“党管干部”和掌握反腐败领导权的理念在纪检监察机构的成长过程中得到了充分体现。

于是就形成了这样一个现状：反腐败和权力监督作为一种公共产品，由党和国家统一向社会提供，这其实是一种国家中心主义的腐败战略。中国目前的腐败治理，从根本上来说还是由党和国家来主导的，但这并不是中国所特有的现象，国家中心主义式的反腐败在很多国家都被奉为圭臬，在反腐败理论中也长期占据主导地位。这一理论认为，腐败作为一种“疾病”，或者说得更学术一些，一种“征候群”（一簇疾病），是可以被治理好的。在这一研究路径的指引下，学者们普遍强调三个因素对于反腐败的重要作用：领导者的政治决心；独立且有强制能力的反腐败机构；以及有效的反腐败制度设计。

依然以香港为例，廉政公署是国家中心主义反腐败的有效例证吗？笔者认为答案是否定的，因为如果大家对廉政公署的历史有些了解的话，就会发现民众的推动在廉政公署早期打

击腐败的过程中起到了至关重要的作用。在廉政公署办理的港英总督葛柏（Peter Godber）贪污一案中，在葛柏出逃之后，香港社会掀起了一场激烈的反贪运动，给予了廉署办案和发挥打击腐败职能强有力的民意支持。在与廉署内部的工作人员谈到这一问题时，发现他们也非常认同这样的观点，即廉署对腐败的成功治理其实是自上而下和自下而上双向治理的共同结果。

无论是强调领导者的政治意志（反腐败的承诺和决心），抑或是独立且有强制能力的反腐败机构和制度设计，这些都依然是在强调国家在腐败治理中的核心作用，它们的共同特征是忽视了社会在其中应该发挥的作用。笔者认为，仅仅作为公共产品而存在的反腐败是远远不够的，腐败问题要想较为彻底地解决（完全解决几乎不可能），一定要发挥和利用社会的力量，迈向一种社会中心主义的腐败治理路径。这一路径包含两方面的内容：一是整个社会在道德风气上拥有抵制腐败行为的文化与观念；二是普通民众拥有参与反腐败的合理途径。

关于第一点，大家可能会问，有谁不痛恨腐败行为呢？其实这一问题的答案还真的非常吊诡。在课堂上，当笔者向学生发问：“你们痛恨腐败现象吗？”学生们无一例外的表示非常痛恨。但是当我换另外一个问题：“假设你是一家医院的院长，你的父母突然生病了，你会动用自己的权力使用最好的医疗资源给父母治病吗，即便是违反法律规定的？”学生们的回答就变得非常犹豫了。这其实就是中国目前腐败问题的一个重要症结，当面对抽象的腐败行为时，大家大抵都是持抵制和反对的态度，但是当面临具体的情境时，我们其实并没有一个对腐败“零容忍”的政治文化。

关于第二点，对于腐败问题的跨国比较研究已经证明，充分的言论自由和舆论监督才是解决腐败问题的有效手段。有序、合法、专业化、制度化的公众参与，可以大大提高腐败现象被揭发和惩处的可能性。我们现在过于迷恋各种反腐败的微妙制度设计和高超的现代技术手段，却忘记了腐败的本质就是权力的滥用，反腐败研究的就是对权力的约束，而参与是约束权力的最有效手段。

所谓在反腐败中重新找回公众参与，其核心就是要加强公众直接制约公共权力的既有制度和渠道，同时要设计和提供新的制度和途径供公众发挥社会监督的能力。在这一思路的指引下，结合国际上的成功经验，笔者认为以下几个方面的措施是值得考虑的：

一是加强廉政教育，营造腐败低度容忍的公共文化。很多人认为这个没用，市场化改革所带来的物质主义文化已经在社会上占据上风，教育根本不会起作用。但是笔者认为事实并不是这样，并不是教育不起作用，而且我们传统的那套说教式的唱高调的教育不起作用，情

境化的、案例式的教育一定可以深入人心，对于物质的追求并不代表对腐败的容忍，香港就是最好的例证。但是教育的作用不是那么明显，而且也不是短时间内可以直接见效的，但是廉政教育必须要长期坚持做，才能发挥应有的作用。

二是继续坚持对以往公民检举和控告权利的保护，这主要要通过加强和完善“举报人保护制度”来实现，我国目前有一定的举报人保护制度，纪检监察机构甚至还尝试出台过“举报人奖励制度”，但事实是对举报人保护的力度和措施远远不够，腐败与普通的犯罪不同，其往往都是通过内部人揭露的方式来发现的，香港廉政公署在办理第一个大案的时候就建立了“证人保护小组”，而我国目前还没有污点证人制度，也没有专门保护举报人的组织和措施。

三是加强人民代表大会制度的财政监督职能，从法理上来说，政府的公共财政都必须在作为立法机构的人民代表大会的监督下来使用，而人大作为公众意志和利益的代表，应当监督和审批政府的预算行为，但是很遗憾，目前中国人大在这方面没有发挥应有的实际作用。

四是要保留和维护媒体的舆论监督作用，包括互联网和报纸、电视等传统媒体。笔者可以很负责任地说，目前国内外学术界对于全球腐败问题的研究成果中，无论是量化统计还是案例研究，大家所找到的对于降低腐败程度最有效的外部因素依然是媒体的自由程度。当然，自由不意味着无序和失范，在反腐败的过程中，媒体应当为公众发出声音，为维护公众的利益而制造舆论，而不是作为恶意诽谤和散布谣言的工具，这是公众直接发挥参与对公共权力制约的关键渠道。

总之，反腐败不仅仅是国家的事儿，只有当整个社会都抵制腐败，并且有能力抵制腐败的时候，腐败问题的解决才有希望。

（来源：李辉《公共行政评论》2010年第2期）

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



## 治国之道·中国传统社会自治

【编者按】儒家宪政论者试图从传统社会中寻找宪政资源，他们的一个重要发现就是传统的社会自治，国家的正式权力机构只延伸至县一级，而县以下则是宗族自治。对此，也有学者提出质疑，如秦晖教授就认为，中国传统社会并非是乡村自治的“小共同体本位”社会，而是以国家权力为主导的“大共同体社会”。

关于此问题的争论肯定还会继续，也许只有通过更扎实的研究，才能去不断接近历史的真实形态。

### 中国乡村自治的历史根源

今天中国乡村民主政治的历史发展必将以乡村自治为核心，如果冷静地观察，就可以发现这和中国历史上的源远流长的乡村自治传统体制存在着某些联系。当然我国古代的乡村自治同中国固有的传统文化和社会结构是密不可分的。我们认为，在中国历史上乡村社会里存在着相互联系和作用的士绅阶层和宗族势力，以及以宗族为基础、以士绅为纽带而形成的保甲制度，是维系中国乡村自治三大基石。重新审视这三种力量和因素，能从中获得某些新的启发。

#### 乡绅阶层

乡绅的本义为居乡的有功名官职之人，主要是科举制度造就的一个精英阶层，大致可分为两部分，其上层皆有官职，包括现任或致仕官员，主要为通过科举出仕者，也包含通过捐纳、封赠等途径获得官职或虚衔的人；下层则是有功名而尚未获得官职者，包括未仕的举人、国子监监生以及地方府州县学的生员，具有一种“准官僚”的地位。乡绅是乡村社会涌现出的精英阶层，扮演着近似于民选“官员”的角色，属于民又处于民之上层，与当地乡民之间除了管理关系之外，还存在着很多共同利益。乡绅阶层的政治地位主要体现在两个方面：其一，在乡村社会贯彻朝廷的政令。中国幅员辽阔，在广大乡村地区很难直接派遣官吏进行统一管理，因此朝廷的政令必须经乡绅传达于民，并由乡绅负责宣传，以促使政令的执行。其二、充当乡村社会的政治领袖或利益代表。在等级秩序下，乡村民众对朝廷各种政令的态度，首先反馈至乡绅，再经乡绅传达至官府。在此过程中，乡绅通常演化为一方民众的政治领袖；而且乡绅与民众具有一定程度的共同利益，从而能充当民众利益的代表。可见，乡绅阶层是一个中间环节，在社会稳定发展时期，他们常常是沟通统治者与人民的桥梁。这股力量的作用发挥得好，有助于维持基层社会的政治稳定；这股力量一旦松弛、瓦解，乡村社会的政治秩序就会出现紊乱。

乡绅阶层的历史作用主要体现在三个方面：其一，乡绅阶层对乡村社会长期存在的族权拥有一定程度的控制力。通常情况下，族长由乡绅综合宗族意见推举产生，或者得到乡绅的认可，有时乡绅兼任族长。这样，宗族势力和族权便不至于膨胀，从而保持乡村社会结构平衡和保护小族小姓的利益。其二，乡绅阶层承担国家赋税，对乡村经济具有一定程度的支配力。乡绅掌握乡村经济生产要素，集资兴建乡村基础设施；灾荒时期捐款救灾，稳定民心，减轻政府压力，维系着官民之间的和谐稳定；此外，乡绅还出资办团练，大多还自任首领，管理和维持乡村社会治安。其三，乡绅阶层都是儒家文化信徒，他们捍卫儒学，为农民甚至官吏做表率。他们通过儒学得以入仕，同时又促进儒学的发展，影响着一般民众的价值观，因而在传统中国社会享有较高的文化地位。乡绅本是乡村社会走出的精英，与宗族乡亲血脉相连，他们以自己的政治威望和经济实力维护基层稳定，并且以乡村社会文化主导者的地位，引导着一代又一代的乡村子弟耕读传家，以“修身，齐家，治国，平天下”为己任，同时教育他们“穷则独善其身，达则兼善天下”，起着长久维系中国基层社会稳定的作用。

### 保甲制度

新中国的建立采取了彻底革命、砸碎旧国家机器的形式，例如对于国民党旧法统，尤其是“六法全书”，中国共产党采取了完全废止的方式，对于国民党时期的保甲制度也完全采取废止方式。在建国后的镇反、肃反等运动中，凡担任敌伪时期和国民党统治时期的保长都属于登记、处理之列。这样的处理在当时特殊时期是必要的，但今天以历史长河的眼光平心静气进行分析，保甲制度作为一种长期存在的历史性制度，也在一定时期曾经发挥过维系中国传统社会稳定的作用，还曾经是和平时期维系传统社会基层稳定的基石。保甲制度一般认为形式上起源于宋，实际根源至少可追溯至汉，几经演变。汉朝五家为“伍”，十家为“什”，百家为“里”；唐朝四家为“邻”，五邻为“保”，百户为“里”；北宋王安石变法时以十户为一保，五保为一大保，十大保为一都保；元朝出现了“甲”，以二十户为一甲，设甲生一人；清朝形成了“牌甲制”，以10户为1牌，10牌为1甲，10甲为1保。保甲制度发展到清朝就已经是一种比较成熟的乡村自治体制，民国时期十进位的保甲制与之极为相似。清朝保甲制的基本制度规则在于：首先，保甲组织的执事人员须是本地域内的居民；其次，地方之意通过公举执事人员和乡老议事来体现；再次，保甲制的职能具有地域性。[1]这基本体现了地方自治的内涵，即“一地方之人，在一地方区域以内，依国家法律所规定和本地方公共之意志，处理一地方公共之事务。”[2]即地方自治的主要规定性：以地方之人，按地方之意，治地方之事。

保甲制度在中国延续千年以上，在近代史上还最后一次显示了它的作用。近代中国政府制定和实施保甲制度，尽管其阶级本质属于统治阶级的统治手段，其目的当然是维护统治阶级的统治秩序，但我们仍然不能完全抹杀在当时的社会历史条件下曾经起过的有限的积极作用。一方面，它反映了当时中国社会基层组织建设的客观要求。它不仅符合中国国情和传统，而且与二十世纪初由西方传来的地方自治思想不谋而合，清政府承认“地方自治为立宪之根本”，国民党强调“本党实行训政最重要的工作，是建设地方自治，树立民权基础。”<sup>①</sup>保甲组织在当时作为群众自治团体，既符合传统，又顺应潮流，有利于地方经济的发展和秩序的稳定。另一方面，它强化了政府对社会基层组织的权力渗透，提高了基层群众的组织化程度，能够保证政府各项方针、政策的顺利实施。在非正常时期的作用更具有典型意义，比如在抗日战争时期，保甲组织为政府快速完成战时总动员，及时征兵、征粮，以及组织群众力量反抗侵略方面作了很大贡献。[3]可以说，南京国民政府制定和实施的保甲制度与古代保甲制度的精神基本一致，对近代中国社会所起作用有其积极的一面。

### 宗族势力

中国宗族现象由来已久，源远流长。从政治角度看，中国传统社会，皇权止于县政，广大乡村普遍存在着以宗族为核心的、以适应小生产方式为目的的自我控制、自我调节的分散性单元，在历代封建统治者的默许下，宗族势力得以充分发展，形成了按血缘辈分划分等级，由族长、家长利用族规、家规对族内成员进行控制的较为有效的方式。从经济角度看，小农经济是宗族势力赖以存在的基础，由于小农经济条件下的农民具有天然的分散性和封闭性，社会化程度低下，因此宗族组织很容易在作为国家行政区划的末梢的乡村地区获得生存空间。从文化角度看，以家庭、宗族为本位的宗法制度确立于西周，经过长期发展，逐渐形成了独特的宗法文化，具有较强的稳定性，其心理层面往往深深扎根于人们头脑之中，在人们的社会行为中内在地、隐蔽地发挥作用。宗法文化在长期的历史发展中已成为一种适应小农经济形态的较为完善的文化传统，它包含着血缘性、等级性、礼俗性、聚居性、农耕性、自给性、封闭性、保守性等特质，但它与当时传统社会基本契合，能基本满足当时历史条件下调整乡村社会关系及稳定基层社会秩序的要求。

宗族制是按家长制原则组织起来的，族长被视为宗子，为一族之尊，掌管全族事务，对不守家法、违悖教训者，随其轻重处罚。农村大多数系聚族而居，其族长不单具全村之行政

权，对民间诉讼及族中私事也有处决权。宗族势力在乡村自治中的作用可从以下两方面体现出来。

1. 宗族组织与保甲组织相互联系。宗族组织是实施乡村自治的基础，对此，美国著名汉学家费正清认为：中国家庭是自成一体的小天地，是个微型的邦国。社会单元是家庭而不是个人，家庭才是当地政治生活中负责的成分。从社会角度来看，村子里的中国人直到最近主要还是按家族制组织起来的，其次才组成同一地区的邻里社会。[1]因此，封建国家承认宗族组织的合法性，并力图发挥其在乡村治理上的作用。以清朝为例，宗族势力是乡村自治的基础，保甲组织与宗族势力息息相关、互为依存。第一，保甲组织最小和最直接的构成单位是家庭，宗族组织是其发挥作用的基础。保甲组织是限制在一定地域范围内的户的组合，中国乡村社会的自然村大都是宗亲的生活聚集地，保甲的“户”具有非常明显的地域性和宗族性。从职能上看，宗族组织与保甲组织在教化族人、维护治安、兴办社会公益事业等方面也有许多重合。第二，保甲组织领袖与宗族领袖之间存在不可分割的联系。族权在明朝后期业已形成，至清朝则更进一步强化，终于与封建政权配合，起着基层政权的作用。族权是由族长、房长、祠堂、族田、族谱联结而成。族长、房长是族权的人格化和集中体现，族长一般由族中行辈最高而又年长有德行者担任，如四川云阳涂氏家族规定：“族中立族长一人，族正二人，管理全族事务。由全族择廉能公正、人望素孚者，公举充任。”<sup>②</sup>有的宗族明文规定，宗族事务要“以族中有科名者掌之”。<sup>③</sup>由于有文化、有名望、有经济实力者才有资格充任乡里组织领袖，所以族长很可能同时兼任乡里组织领袖，乡里的领导权也通过族长被宗族势力所掌握。乡里领袖和宗族领袖有许多相似、相同的方面，二者表现出较强的亲和力和不可分离性。

2. 宗族组织与乡绅阶层血肉相连。如上所述，族长和乡里组织领袖通常为一体，而乡里组织领袖又与乡绅不可分离。事实上，族权和绅权通过乡里组织这一桥梁沟通了起来，宗族组织和乡绅阶层是你中有我、我中有你的关系，比如族长的产生，“以族中有科名者掌之”<sup>③</sup>这一条就决定了绅权和族权事实上的合一，甚至地方社会纠纷的调解和仲裁也依赖宗族领袖。宗族制的发达，在一定程度上起到了社会基层管理组织的作用，与保甲组织互为经纬，共同为国家服务。其实，乡绅在地方管理方面发挥的作用，很多都是通过宗族进行的。

族权也会与国家政权存在一定矛盾，在宗族观念强大的地区，宗族间的个人纠纷有时会演化为大规模的宗族械斗，影响基层社会的稳定。另外，宗族势力在中国乡村社会长期占统

治地位也不利于乡村民众近现代法律意识的提高。不过总体而言，宗族制对当时的国家政权仍是起积极的维护作用为主，宗族领袖与乡绅互相支持，互相监督，或者融为一体，成为乡村社会的栋梁。乡绅地位的稳定离不开宗族势力的支持，乡绅有时又能起抑制宗族势力膨胀的作用，从而使绅权与族权得到了平衡，在当时历史条件下既在统治者和民众之间发挥沟通作用，又维持了基层社会结构的平衡。

综上所述，乡村自治在中国有根深蒂固的传统，是长期以来适合中国国情的基层社会治理方式。乡绅阶层、宗族势力和保甲制度长期以来构成了乡村自治的三大基石，乡绅阶层和宗族势力这两股力量以保甲制度为载体，互相平行又互相交错、互相作用，形成一个具有中国历史特色的社会体制，其作用在于沟通统治阶级和民众，平衡乡村社会的结构稳定。如果我们还承认中国历史上存在处于相对稳定发展时期的话，还承认在这样的时期里还存在处于萌芽形态的乡村自治制度的话，那么把握好以上这三个概念，联系实际研究与这三个概念有关的具体问题，对于促进当代中国乡村民主政治的发展具有重大现实意义。

## 治国之道·中国传统社会自治

### 秦晖：传统中国社会的再认识

本文试图从乡土社会而不是从“思想家”的作品中寻求对“中国传统”的再认识。本文认为，传统中国乡村社会既不是被租佃制严重分裂的两极社会，也不是和谐而自治的内聚性小共同体，而是大共同体本位的“伪个人主义”社会。与其他文明的传统社会相比，传统中国的小共同体性更弱，但这非因个性发达、而是因大共同体性亢进所致。它与法家或“儒表法里”的传统相连，形成一系列“伪现代化”现象。小共同体本位的西方传统社会在现代化起步时曾经过“公民与王权的联盟”阶段，而中国的现代化则可能要以“公民与小共同体的联盟”为中介。

#### 小共同体本位论质疑

对于传统中国社会，“乡土和谐论”这种解释把传统村落视为具有高度价值认同与道德内聚的小共同体，其中的人际关系具有温情脉脉的和谐性质。在此种温情纽带之下的小共同

体是高度自治的，国家政权的力量只延伸到县一级，县以下的传统乡村只靠习惯法与伦理来协调，国家很少干预。传统乡村则被认为是家族本位的（并以此有别于“西方传统”的个人本位）。儒家学说便是这种现实的反映，它以“家”拟“国”，实现了家国一体、礼法一体、君父一体、忠孝一体。于是儒家又被视为“中国文化”即中国人思维方式及行为规则的体现，它所主张的性善论、教化论、贤人政治、伦理中心主义等则被看作是中国特色之源。

从这套解释出发产生了各种各样的引伸：有人从这种“乡村自治传统”看到了中国的“小政府大社会”和中国传统比西方更“自由主义”（盛洪，1996）。有人则相反，从乡土中国小共同体的“集体主义”中看到了克服“西方现代性”的自由主义之弊的希望，并期待“乡土中国的重建”会把人类引入“后现代”佳景（甘阳，1994）。有人以根据这种小共同体伦理自治说创作出来的“山杠爷”之类形象为论据证明“西方的”法治不适用于中国，我们的社会秩序只能指望“本土文化资源”培育的伦理权威（朱苏力，1998）。

总之，强调村落、家庭（宗族）等小共同体的自治（相对于国家的干预而言）与和谐（相对于内部的分化而言），并将其视为不同于“异文化”的华夏文明特性所在，是这些看法的共同点。

但在文化形态论的意义上讲传统中国的小共同体本位、把它视为区别于异文化的中国特征，并用它来作为解释历史与现实的主要基础，则是很可质疑的。首先，“乡村和谐论”比“租佃关系决定论”更无法解释中国历史上最突出的现象，即过去称为“农村战争”的周期性超大规模的社会冲突。因为如果传统乡村的内部关系真是那样温情脉脉，而乡村外部的国家权力又只能达到县一级而无法干预乡村生活，那种社会大爆炸怎么可能发生？退一步讲，即便乡村内部关系存在着紧张，如果真是社区自治，国家权力无法涉及，爆炸又怎能突破社区范围而在全中国水平上发生？更何况中国历史上的社会爆炸通常根本不是在社区内发生然后蔓延扩散到社区外，而是一开始就在“国家”与“民间社会”之间爆发，然后再向社区渗透的。汉之黄巾“三十六方同日而起”至为典型。

历史上但凡小共同体发达的社会，共同体内部矛盾极少能扩展成社会爆炸。在村社、采邑或札德鲁加（家族公社）活跃的前近代欧洲，农民与他们的领主发生的冲突如果在小共同体内部不能调解，也只会出现要求国家权力出面调解的现象而不是推翻国家权力（王权）的现象。像英国的 Wat Tyler 之变、法国的 Jacques 之变这些“农民起义”实际上都只不过是向国王进行武装请愿而已。俄国村社农民的“皇权主义”更是著名。即使在中国，明清之际租佃制最发达而宗族组织也相对更活跃的江南地区频频出现的“佃变”、“奴变”也多采取向官府请

愿的方式，而与北方自耕农及破产自耕农(流民)为主体的改朝换代的“农民战争”截然不同。于是地主—佃农矛盾最为突出的这个地区反而成为席卷全国的明末农民战争锋头所不及的“偏安”之地。过去人们基于某种理论往往乐于设想：地主与农民发生租佃或土地纠纷，而官府出面支持地主镇压农民，使民间的贫富矛盾膨胀为官民矛盾，于是引发大乱。这种事例当然不是没有(前引的江南佃变即为其例)。但中国历史上更为习见的却是相反：因国家权力横征暴敛、取民无度，或滥兴事业、役民无时，或垄断利源、夺民生计，或吏治败坏、虐民无休而引发官民冲突，而民间贫富态度因之生异：贫苦者穷则思变，有身家者厌乱思安，于是官民冲突扩及民间而引发贫富对立。

并非民间贫富冲突而使官府卷入，而是官逼民反导致民间贫富冲突。这种中国独有的“农民战争”机制是“租佃关系决定论”和“乡村和谐论”都不能理解的。

### 法家传统与大同体本位

中国的大一统始于秦，而关于奠定强秦之基的商鞅变法，过去史学界有个标准的论点，即商鞅坏井田、开阡陌而推行了“土地私有制”。如今史学界仍坚持此种说法的人怕已不多，因为70年代以来人们从睡虎地出土秦简与青川出土的秦牍中已明确知道秦朝实行的是严格的国家授地制而不是什么“土地自由买卖”；而人们从《商君书》、《韩非子》一类文献中也不难发现秦代法家经济政策的目标是“利出一孔”的国家垄断，而不是民间的竞争。

然而过去人们的那种印象却也并非仅只空穴来风。法家政策的另一面是反宗法、抑族权、消解小共同体，使专制皇权能直接延伸到臣民个人而不致受到自治团体之阻碍。因此法家在理论上崇奉性恶论，黜亲情而尚权势，公然宣称“夫以妻之近及子之亲而犹不可信，则其余无可信者矣”(《韩非子·备内》)。在实践上则崇刑废德，扬忠抑孝，强制分家，鼓励“告亲”，禁止“容隐”，不一而足。尤其有趣的是，出土《秦律》中一方面体现了土地国有制，一方面又为反宗法而大倡个人财产权，给人以极“现代”的感觉。《秦律》中竟然有关于“子盗父母”、“父盗子”、“假父(义父)盗假子”的条文，并公然称：奴婢偷盗主人的父母，不算偷了主人；丈夫犯法，妻子若告发他，妻子的财产可以不予没收；而若是妻有罪，丈夫告发，则妻子的财产可用于奖励丈夫[1]。即一家之内父母子女妻可有各自独立的个人财产。于是乎便出现了这样的世风：“借父，虑有德色；母取箕帚，立而谇语；抱哺其子，与公并踞；妇姑不相悦，则反唇相讥”[2]。这里亲情之淡漠，恐怕比据说父亲到儿子家吃饭要付钱的“西方风俗”犹有过之！难怪人们会有商鞅推行“私有制”的印象了。

然而正是在这种“爹亲娘亲不如皇上亲”的反宗法气氛下，大共同体的汲取能力可以膨胀得漫无边际。秦王朝动员资源的能力实足惊人，2000万人口的国家，北筑长城役使40万人，南戍五岭50万人，修建始皇陵和阿房宫各用（一说共用）70余万人，还有那工程浩大的驰道网、规模惊人的徐福船队……这当然不是“国家权力只达到县一级”所能实现的。

秦开创了大共同体一元化统治和压抑小共同体的法家传统，从小共同体解体导致的“私有制”看来似乎十分“现代”，但这只是“伪现代”。因为这里小共同体的解体并非由公民个人权利的成长、而是相反地由大共同体的膨胀所至。而大共同体的膨胀既然连小共同体的存在都不容，就更无公民权利生长的余地了。所以这种“反宗法”的意义与现代是相反的。宗族文化与族权意识在法家传统下自无从谈起，然而秦人并不因此拥有了公民个人权利。相反，“暴秦苛政”对人性、人的尊严与权利的摧残，比宗族文化兴盛的近代东南地区更厉害。

汉武帝改宗儒学，弘扬礼教，似乎是中国传统的一大转折。然而，“汉承秦制”且不说，“汉承秦法”尤值得重视。正如瞿同祖先生早已指出：武帝以后之汉法仍依秦统，反宗法的大共同体一元化色彩甚浓。而“儒家有系统之修改法律则自曹魏始”（瞿同祖，1981，334页）。由魏而唐，中国的法律发生了个急转弯，以礼入法，礼法合一，法律儒家化实际上是社会上共同体多元化的反映。宗族兴起，族权坐大，小共同体的兴盛，从魏晋士族一直发展到“百室合户、千丁共籍”的宗主督护制。社会精英主流也由秦汉时为皇上六亲不认的法家之吏变成了具有小共同体自治色彩、以“德高望重”被地方上举荐的“孝廉”、“贤良方正”之属，并发展为宗法色彩极浓的门阀士族。这可以说是中国历史上一个罕见的“表里皆儒”的时代[3]，然而值得注意的是：这也正是一个大一统帝国解体，类似于领主林立的时代。

从北魏废宗主督护而立三长始直到唐宋帝国复兴，中国出现了“儒表法里”的趋势并在此基础上重建了大共同体一元化传统，此一传统基本延续到明清。

“儒表法里”即在表面上承认多元共同体权威（同等尊崇皇权、族权、父权、绅权等等）而实际上独尊一元化的大共同体，讲的是性善论信的是性恶论，口头的伦理中心主义实际的权力中心主义，表面上是吏的儒化而实质上是儒的吏化。在社会组织上，则是表面上崇尚大家族而实际效果类似“民有二男不分异者倍其赋”。

由隋至宋臻于完善的科举制是这一时期“儒表法里”的一大制度创新。从科举考试的内容看，它似乎有明显的儒家色彩，然而朱熹这样的大儒却对此制十分不满。其实这一制度本身应当说主要是法家传统的体现。事实上，更能体现儒家性善论与宗法伦理的选官制度应当



是有点贵族政治色彩的、由道德偶像式的地方元老举荐“孝廉”、“贤良方正”为官的察举之制——明儒黄宗羲正是主张用这类制度取代科举的。科场的严密防范以人性恶为前提，而识者已指出：设计巧妙的八股程式与其说是道德考试不如说是智力测验。唐太宗的名言“天下英雄(不是天下贤良!)入吾彀中”更说明这一制度的目的在于大一统国家通过“不知亲疏远近贵贱美恶，一以度量断之”的法家原则(《管子·任法》)，把能人(而非贤人)垄断于掌握之中，它与以耕战之功利择吏的秦法主要是所测之能不同而已。实际上由察举、门阀之制向科考之制的演变，在某种程度上是对由周之世卿世禄到秦之军功爵制度的一种复制。儒家贵族政治被废弃并代之以“冷冰冰的”科场角逐，无疑是极权国家权威对宗法权威、“法术势”对温情主义占优势的结果。

近年来以科举制类比现代文官制度之风甚盛，其实这就像村社传统欠缺时的“私有制”在大共同体本位条件下成为一种“伪现代化”一样，贵族政治传统欠缺时的科举制在大共同体本位下也是“伪现代”性的。正如识者所云：科举官僚制的发展与其归之为社会上公共事务增多和分工发展的结果，倒不如更直接地理解为专制统治过度或无谓地分割官僚权任，又要保证一种更为集中的一元化控制秩序的产物。……这就是中国的近代化过程所以始终无法将它嫁接到共和体制上，及其所以在近代与帝制同归于尽的很大一部分原因(楼劲、刘光华，1992，3页)。通过科举制实现了表面上吏的儒化和实质上的儒的吏化。近人常把科举制下的乡绅视为社区自治的体现者。实际上科举制以前的地方贵族倒庶几有点自治色彩，后来的乡绅就谈不上。

这一时期的法律体系仍然保持魏晋以来的礼法合一性质。但维持小共同体的、宗法式的内容逐渐虚化，而维护大共同体的、一元化的内容逐渐实化。成文法形实分离的趋势，从宋律对唐律中过时和无意义的内容(如关于均田制与租庸调方面的内容)也全盘照抄即可见一斑。一些维护大家族、宗族制的律文，如“诸祖父母、父母在而子孙别籍异财者徙三年”、“民四十以上无子方听纳妾”等等，与现实已相去甚远。如果相信律文，中国应当是个典型的大家族社会，但实际上中西人口史、家庭史的资料表明：这一时期中国人的平均家庭规模小于西方，更重要的是家庭之上的小共同体纽带更比西方松散。然而如明初朱元璋的《大诰》等文献所显示的那样，那些维护皇权、维护大共同体一元化的律条，却不但名实相符，而且还有法外加酷、越律用刑的发展趋势。

汉以后历代统治者改宗儒学后，弘扬礼教，褒奖大家族，“大共同体”与“小共同体”的关系比秦较为和谐。然而实际上法家传统一直存在，由汉到清的统治精神(除了前述魏晋以后一个时期外)仍然是“大共同体本位”的，而不是小共同体本位、更不是个人本位的。像古希腊的德莫、古罗马的父权制大家族、中世纪西欧的村社、行会、教区、俄罗斯的米尔等等这类含有自治因素的“非国家”社群所享有的地位，在传统中国很难想象。

### 里一社一单合一：传统帝国乡村控制的一个制度性案例

中华传统帝国的农村基层组织是怎样的?应当说这是个前沿性的探索领域，两千年来这种组织的沿革用一本书都未必能说清，不过可以肯定它决不像那些“伦理自治”、“宗族本位”、“古代自由主义的小政府大社会”之类说法那么简单。我们可以以汉代的里一社一单体制作为一个制度性案例略作剖析。

汉代的农村最基层组织过去人们提得较多的是正史中乡—亭—里体系中的“里”制。近年来人们根据出土资料与文献对勘，又对与“里”平行的“社”、“单”之制有了较多的认识。

据现有的资料，里、社、单都是同级同范围并往往同名的基层设置，常常并称为“里社”、“社单”、“里单”等，从“宣世里”、“宣世单”，“侍廷里”、“众人社单”等称呼看，当时一里必相应设有一社一单。

里为行政组织，设有里唯(里魁、里正)、里父老、里佐、里治中等职；社为祭祀组织，是当时的“意识形态系统”，设有社宰等职；单为民政、社会组织，功能最复杂，设职也最多，出土官印就有“祭酒(祭尊)”，是为单首；“长史”、“卿”，均为单副；“三老”(敬老，父老)掌教化；“尉”掌“百众”(民兵)；“平政”掌税役；“谷吏”掌单仓(又有谷左史、谷右史之分)；“司平”掌买卖；“监督”、“平”(又有左平、右平)掌讼、狱；“厨护”(又有左厨护、右厨护)掌社供；“集”(又有左集、右集)掌薪樵；“从”掌簿书，等等。

以上诸职皆有出土官印为证。汉之一里为户仅数十，而以上三系统设职就不下20个。虽未必每里全设，亦足惊人。以上诸职连同承担情治、信息职能的亭邮系统，上接乡一级诸机构，组成了一个严密的控制网络。

如此复杂的基层组织，即便在今天也难想象。可以设想“制度”与实际是有差距的，但即便差距再大，也与今人理想的“伦理自治”不可同日而语。重要的是：即便实际设置没有这般复杂，它的性质是清楚的，即它是一种国家组织的下延，而不是自生自发的草根组织。

这由以下数点可知：

(1)它是政教合一(里社、单社合一)、政社合一(里单合一)的一元化体系，并具有行政主导的特点。正如出土的《侍廷里单约束石券》所示：当时立单的主持人是里官(里治中)，可见在里一社一单体制中，里是主干，而社、单都是附着在里上的，而里的本质不是别的，正是法家运动为之奠定基础的专制国家对编户齐民的直接(即不经村社、宗族等中介)管制，即所谓“闾里什伍”之制。

(2)它的合法性是自上而下的。它的择人标准，据史载有“强谨”、“訾次”、“德望”、“年长”等项。所谓强谨，即能办事(强)承上意(谨)即可为吏，而不必求民间的道德形象，像刘邦这样乡里视为“无赖”的人决谈不上德高望重，却可以当亭长，就是典型之例。而“訾次”就是论财力，以便能应付职役。显然这两项标准都是从国家而不是从社区考虑的。至于“德望”与“年长”的确有些“伦理自治”的味道，但其权威也必须由上面来确认的。

(3)它在形式上也摹拟官场，里印、社印、单印都按当时所谓“方寸官印之制”刻成，而“祭酒”、“三老”、“尉”、“治中”、“长史”、“卿”等称谓也是在上级官场有相应设置的，这样的组织显然不是“民间结社”而是“基层政权”。

这种基层组织靠什么养活？汉代乡级组织包括亭在内，基本是政府财政支持的，其中不少大约直接取给于当地上交的政府税收。至于里级组织则主要是自筹费用，包括征收的“社钱”和《侍廷里单石券》记载的“敛钱”购置的“容田”收入等。但不能说，只要不是政府直接开支养活的组织就是“自治”组织，关键在于其赖以筹资的权威资源何来。由前述可知这一资源也主要来自上面。这样的组织有多少“自治”色彩是可疑的。

总之，秦汉时代中国传统帝国的农村基层控制已相当发达和严密。汉以后除东汉后期到北魏的宗主督护制时期帝国根基不稳外，也一直维持着专制国家对“编户齐民”的控驭。而基层以上在地方与中央的关系中集权的趋势就更明显。近年来曾有人极言“国家能力”问题，他们断言：我国历代王朝的崩溃，都是由于“国家财政、尤其是中央财政汲取能力下降”的结果。这真不知从何谈起。实际上除少数例外(如东汉末)外。我国多数王朝的崩溃都恰恰是

在官府尤其是朝廷的“汲取能力”极度亢进而使民间不堪忍受之时。秦末大乱正是朝廷集中全国大部分人力物力滥兴营造的结果，隋末、元末的大乱也有类似背景。西汉末(新莽)厉行“五均六管”等“汲取”之政，新莽灭亡时，全国的黄金仅集中在王莽宫中的库藏就达70万斤之巨，其数量据说恰与当时西方整个罗马帝国的黄金拥有量相当！[5]（而明亡之时按黄宗羲的说法，则是全国“郡县之赋，郡县食之不能十之一，其解运至于京师者十之九”（《明夷待访录·田制一》）。看看当时各地方志《赋役志》中有关“存留、起解”的记载就会明白黄氏所说并非虚语。试问当今天下有几个国家“中央财政所占比重”能达到如此程度？当然这只是就法定税赋而言，当中央把郡县的法定收入几乎尽数起解之后，地方的开支只能多依赖杂派，而基层亦复如此。“明税轻，暗税重，横征杂派无底洞”这样一种痼疾在中国是古已有之。而基层控制也就成了这种痼疾之前提。直到痼疾引发社会爆炸，基层也就失控了。

因此，笔者以为，与前近代西方相比，中华传统帝国的统治秩序具有鲜明的“国家(王朝)主义”而不是“家族主义”特征。

事实上，历代统治者不管口头上怎么讲，实际对“法、术、势”的重视远远超过四维八德。而法家传统是极端反宗族的，它强调以专制国家本位消除家族本位，建立没有任何阻隔而直达到每个国民个人的君主极权统治。它主张以皇权(以及完全附属于皇权的吏权)彻底剥夺每个国民的个人权利，并且绝不允许家族、村社或领主截留这些权利而形成隔在皇权与国民个人之间的自治社区。换句话说，它不仅容不得公民个人权利，也容不得小共同体的权利。儒家的“家一国一体”在这种情况下只对于皇帝一家是真实的；它只意味着皇帝“万世一系”的家天下，而不支持别的“世系”存在。某个家长“提三尺剑，化家为国”（[前蜀]王建：《诫子元膺文》）而建立起自己的皇权后，就决不允许别人起而效尤，膨胀“家族”权利。另一方面，历史上许多所谓的“农民起义”，从西晋的乞活直到清代的捻子，也都有宗族豪酋聚族抗官的背景。抗官成功，“提三尺剑，化家为国”的故事便又一次上演，但同时民间宗族势力的戒备，也成为这些昔日宗族豪酋操心的事。到了近代，更出现了受“西化”影响以“家族自治”为旗号而反抗传统国家专制的改革派“新潮宗族”活动。这是以往人们很少注意的。如清末以走“英国之路”为标帜的立宪派地方自治运动中就出现了“家族自治”的呼声。当时重要的南方立宪派团体——广东自治研究社有38个集体成员为支社，其中就包括五个家族自治研究社(所)（侯宜杰，1993，140页）。这显然已经超越了传统宗族豪酋民抗官的窠臼，而赋予小共同体维护权利的努力以新的意义。

综上所述，近古一代中国传统社会中自然形成的小共同体(宗族是其最常见的形态)是一种十分复杂的现象，它可能既不像人们所认为的那样发达(由于大共同体本位的制约)，也不像人们所认为的那样“传统”。但是，近代以来中国人和外国人，中国的从最激进者到最保守者的各派力量，却大都认为中国的宗族是既发达而又“传统”的。区别只在于他们有的反对、有的则维护这种“传统”。乃至今日，人们仍把对宗族伦理、血缘纽带与家长制的依恋，当成“中国传统”与民族性的基础，虽然他们有的骂它是“劣根性”，有的赞之为民族魂。

然而中国人真的天生就比其他民族更恋“宗族”吗?现代化即以经济市场化和政治民主化为表征的个性过程对传统共同体纽带的消解，在“中国文化”中就不起作用吗?其实有许多材料表明：即使在传统时代，中国人的宗法观念也并不比其他族更耐商品经济的“侵蚀”。明清时代兴旺的宗族文化中就有不少人惊呼市井的威胁。如明代名宦广东人庞尚鹏在他那部《庞氏家训》(近古宗族法规类著作中极有名的一部)里写道：庞氏族人应当远离市井繁华的广州城，否则“住省城三年后，不知有农桑；十年后，不知有宗族。骄奢游惰，习俗移人，鲜有能自拔者。”这类劝诫表明，在“宗族文化复兴”的明清东南地区，市场经济对宗法关系的冲击同样明显，以至卷入其中不久便“不知有宗族”，而且这不仅是个别现象，而是“习俗移人，鲜能自拔”。看来仅有“儒家文化”，并不足以使宗法关系具有抵御市场侵蚀的“免疫力”。

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

## 治理技术 · 政府生态管理

【编者按】随着十八大“美丽中国”、“五位一体”的提出，如何实现经济发展与生态环境之间的平衡，在一个战略的高层被突显，它也将成为我国政府今后治理历程中极为重要的关切维度。现实图景中，政府的发展冲动与公众的环境顾虑之间的不可通约性在增强，政府的生态管理面临着路径转型。西方国家生态环境管理体制的建立和改革是根据生态环境问题的发展态势及其复杂性逐步进行的。20世纪80年代以来，各主要发达国家的环境保护体制改革普遍按照生态系统原则逐步实行环境保护大部制改革。英、美、日、加拿大等西方国家生态环境管理大部制改革的实践均对我国生态环境管理大部制改革提供有益的启示。

### 政府生态管理的技术背景

#### 一、政府生态管理的理论建构

生态管理（ecosystem management）这个概念起源于20世纪70年代的美国，到了90年代则成为研究和实践的热门。学者根据管理理念、方法、行动主体、目标以及对策等指标将生态管理的发展阶段分为4个，依次是应急环境管理、工艺流程管理、产业生态管理、系统生态管理。他们是生态管理理念的流变历程，应急环境管理是治理环节处于末端的环境污染和生态破坏的治理，是对造成环境污染事实后的补救型治理，往往呈现出工程量大、难度艰巨和高成本的特征；工艺流程管理则旨在通过对污染物源头的有效管理从而促进了环境污染管理向工艺流程管理过渡；而90年代发展起来的产品生命周期分析和产业生态管理则是将不同部门和地区之间的资源开发、加工、流通、消费和废弃物再生过程进行系统组合，优化系统结构，从而提高资源利用的生态效率；90年代末兴起的系统生态管理旨在动员全社会的力量优化系统功能，变企业产品价值导向为社会服务功能导向，使环境行为成为企业、政府和民众的联合行为，将内部的技术、体制、文化与外部的资源、环境、政策融为一体，使资源得以高效利用，人与自然高度和谐、社会经济持续发展。有学者认为：“生态系统管理是这样一种方法，它试图让所有的利益相关者都为人们与其生活环境的互动来参与制定可持续的方案，目的是修复和维持健康、生产率、生物多样性和全面的生活。”在国内，有学者将生态管理定义为是致力于保护、改善和修复生态的管理组织、管理行为的总称。生态管理强调经济与生态的可持续发展、整体性和系统性以及公众和利益相关者的广泛参与。

我国从改革开放、确立市场经济到今天不过短短的三十多年，整个社会发展的战略还处在以经济发展为主、消除贫困与实现小康的进程之中，因此虽然生态管理的概念及内涵早已传入我国，但是这一理念却并未得到贯彻；然而，GDP数字快速高位增长的背后隐藏着日益加剧的环境系统超载的危势，并渗透进公众生活的最基本层面。按照西方国家生态管理发展的几个阶段来看，我国还处在应急环境管理阶段，然而对于一个后发的发展中国家而言，国

家的富强伴随着各种问题的积聚，因此我们并没有时间去判断“先”与“后”的问题，无法实践一条阶段式的累进发展道路，而是寻求如何能够实现向系统生态管理的嬗变，因此，这就要求在立足于国情的基础上探索实现保持经济发展与保护环境的平衡。基于此，我们试图建构一个以公众参与或政府主导生态管理的二维分析，将其分为四种模式：合作共治型、政府主导型、集体无意识型以及无因此，以公众参与和政府主导建构的生态管理的二维内含的四个象限分别代表四种类型的生态管理形态：

1、合作共治型：政府主导性强，公众参与度高。当地方政府主动积极地对大多数企业进行环境污染系数的评估，拒绝高污染工业在本地区内落户，对环境污染采取有力的措施并加以实施并取得明显效果，给予所管辖地区范围内的居民一个安全的环境和美丽的家园；同时公众充分的参与到整个环境治理的过程当中，发挥监督与督促整改的功效，公众代表在听取企业环境评估报告时提出的建议被政府纳入到决策当中。政府与公众之间形成一种良性的合作与互补的关系，这时，生态管理便是一种合作共治型模式。这种模式类似于多中心治理，其实质是“多元治理主体就公共事务进行的民主合作管理，直接对立于一元或单中心权威秩序的思维……社会中多元的独立行为主体（个人、商业组织、公民组织、政党组织、利益团体、政府组织），基于一定的集体行动规则和制度规范，通过相互博弈、相互调适、共同参与合作等互动关系，形成多样化的公共事务管理制度或组织模式”。政府与公众之间互相承认，以平等的姿态共同参与到生态管理当中。

2、政府主导型：政府主导性强，公众参与度低。政府主导型生态管理意味着这样一种状态：地方政府在地区环境规划与生态管理中发挥着主导作用，而公众却并不参与或较少参与到这一过程当中，其状态近似于全能政府或是利维坦似的治理，政府作为唯一的主体足够强大，因而显现出一种强烈的管理意味；然而，政府作为市场中的利益主体之一不可避免的带有经济人的色彩，在缺乏大众的监督之下有可能会偏离自身的方向；同时，政府即便保持其独立与中立的角色不动摇，也因为自身能力的有限无法实现对生态的有效治理和保护。也就是说生态管理的政府主导存在着监管虚位和角色重位的风险，政府即是经济锦标赛的运动员，又充当着维护环境秩序的裁判。

3、集体无意识型：政府主导性弱，公众参与度低。集体无意识型生态管理是指社会中的公众参与到生态管理的程度较低、且参与主体较为单一；同时地方政府由于各种原因也并不重视已经较为严重的环境问题。这种状态下的地方环境必然呈现出愈演愈烈的恶化趋势，公众个体的无力与政府能力的有限共同铸就了一种集体无意识的状态，其结果将会是政府合法

性的降低以及公众对政府的不信任程度的加深。处于生态管理的集体无意识形态，表明一个社会共同体对于生态环境的集体忽视，现代社会突出为社会生活重心的谋利偏移，这种社会关注有意无意的遗忘，其结果通常是以加重的生态恶化为代价的。

4、无政府主义型：政府主导性弱，公众参与度高。无政府主义型生态管理的模式呈现给我们的现实图景是存在着多元的参与主体（包括公民个人、非政府组织和企业）和较高程度的公众参与。而政府则相对来说并不十分关注这些环境问题。社会中的公众作为个体或群体积极地参与到生态管理的其中一些环节，如披露或报道污染工业对环境造成的破坏、局部的环境治理、对高耗能高污染企业的控诉，或是寻求政府对这些环境问题的关注和解决措施的出台。而地方政府却并不积极投身于环境的规划与治理，但这并不代表政府缺乏生态管理的理念或是不打算采取相应的措施。然而，由于社会主体面对庞大的利益集团无力与之抗衡，社会中众多的组织和个人大多呈现出一种分散的状态，缺乏有效地组织和领导从而也难以产生理想的预期和效果的一种较为混乱和无序的状态。

## 二、地方政府生态管理路径转型中的多源流合力

在这里，公共目标具体落实为生态管理，而如何实现合作共治型生态管理，具体而言，可以从政府、企业、社会组织和公众个体四个方面加以考量。

### 1、回归治理共识，构筑多元合作的生态治理图式

随着现代社会利益的多元化，社会中的公共事务变得越来越庞杂，政府一方面制订了大量的政策推动社会的前进，另一方面又让自己置身于一个高度不确定的风险型社会中。在这个不确定的风险社会里，政府组织“不可能获得相关公共问题的所有信息，不可能有处理信息的完备能力，也不可能绝对理性地进行决策选择”。因此，地方政府应寻求其他组织和公众的支持和合作。更具体地说，生态型政府就是追求实现对一个政府的目标、法律、政策、职能、体制、机构、能力、文化等方面的生态化。其次是营建协商民主的制度平台，协商民主的理论核心是公共协商，是指“政治共同体成员参与公共讨论和批判性地审视具有集体约束力的公共政策的过程”。这就要求政府在政策制定过程中要充分做好政策质询工作，保证其他主体对于政策内容的知情权和异议权，听取相关利益群体的意见，并以协商的姿态对政策的每一个细节加以制定和修改，避免政策一言堂和暗箱操作，实现阳光政策和透明服务，实际上这意味着政府部门将不再是管理权的唯一拥有者，企业、非政府组织以及公民个人在公共政策的制定和实行方面一定程度上获得了与政府组织平等协商的话语权，进而共同参与治理。

### 2、“自律”与“他律”相结合，规训不成熟的市场冲动



市场中的企业总是追求经济利益的最大化，从而导致的市场失灵已经严重的危及到了公众的切身利益，近年来频频上演的食品中毒事件、癌症村事件等无视法律和违背道德底线的行为理应引起作为负有社会责任的企业的反思和重视。无处不在的市场负外部性使政府难以应对。企业成员是由社会中的作为公众的个体构成，在生态管理这一全球性议题上，企业本身就应该负起保护环境的责任和功能，然而，逐利倾向使大多数企业追求短期利益而忽视国家和人类的长远利益。因此，企业首先要认清环境污染和破坏是一种社会公害行为，它危及到包括企业成员自身在内的广大的公众，从而彻底在思想上扭转以牺牲环境换取经济利益的错误理念；在这一理念的指导下一方面企业在研制、开发、生产、运输和销售产品的各个环节都要树立不损害环境和公众的身体健康为原则，另一方面对于会对环境造成破坏的特殊产品，企业应通过科技创新研制新的环保产品或减少产品对环境的危害，以及通过对生产链条的下游进行合理规划，做到将废品有效回收利用，不能再利用的，将其进行有效处理，从而将对环境造成的破坏减小到最低程度。

### 3、促进社会合作，唤醒自觉的公民行动

作为社会组织的媒介生态管理是关乎社会中每一个个体的全球性议题，因而每一个个体都对其负有责任，作为第四权力的媒介就更应该在保持自身独立性的基础上承担起其应有的多向功能，这种双向功能表现在：首先，媒介凝聚了社会中的部分精英，他们应充分发挥自身的价值导向功能，倡导公众参与到生态管理的过程中，并监督公众是否切实履行了职责和是否身体力行的担当起治理和保护环境的责任；其次，媒介又要站在公众的角度和公众一起揭发和报道那些破坏环境的个人和组织，并给予道德上的谴责；再次，媒介还应汇聚点滴民意、广泛收集信息，通过专业的术语表达将其传达给政府工作人员，同时还要起到监督政府履行职责的功能。而作为承当重要角色的志愿型组织，绿色 NGO 应该通过明确自身的生态责任、依赖多元的资金来源、树立良好的群众公信度、提高生态服务能力等途径，努力保持自身的独立性；同时，也要加强自身内部管理，切实履行组织宗旨，能够充当起政府与公众之间的桥梁，通过组织化的渠道主动将公众的意志汇聚并传达给政府，为政府提供决策参考信息，并与公众一起监督政府的生态管理行为。

公众是政策的受众对象，也是政策有效与否的直接经验体认者，他们对政策执行效果真实、深切的体会使他们通常能够做出简单朴素的终端评判。因此，在实现生态管理的合作共治的努力中，一方面，公民个体要切实承担起公民个人对社会环境的积极责任，不仅要积极的参与到生态管理的规划、执行、检测、监督等各个环节中，这要求政府要能够拓宽公民参

与的渠道；而且也要从自身出发，身体力行的节约资源、保护环境，并倡导和监督周围的人一起爱护人类赖以生存的地球。另一方面，公众要能够培养自身参政议政的必要的知识和能力，培育宽容、妥协、协商合作的公民精神。正如登哈特所说“公民身份不仅重要，而且是可以有所作为的。”

## 治理技术 · 政府生态管理

### 西方国家生态环境管理的大部制改革

大部制即大部门体制，最早推行于西方，是当今西方发达市场经济国家普遍采用的政府组织形态。大部制改革的核心是试图在行政机构内部实现权力的整合与重构，是对权力结构的重组和再造，以理顺行政机构内部的关系。大部门制改革的实质“是一种权力结构的重组和再造，它实行的是行政决策权、执行权和监督权的合理划分和相对分离”。下面简要地介绍英美日加拿大西方国家生态环境管理大部制改革的实践。

#### 一、英国生态环境管理的大部制改革

最早推行大部制的西方国家当属英国。20世纪60年代后期，英国开始在内阁中组建被称为“超级部”的大部门，扩大业务管辖范围，将多种内容和有联系的事务交由其管理。1970年，英国将原住房及地方政府部、公共建筑及工程部、运输部的环保工作合并，成立环境事务部。环境事务部全面负责污染防治工作，协调农渔食品部、内政部、工业贸易部和能源部的环保工作。另外，英国十分重视咨询和协调机构的建设。议会设有皇家环境污染委员会，其职责为从宏观上向议会提供环境决策建议。其他咨询协调机构为：清洁空气委员会、国家水委员会、水域风景区舒适委员会、国家放射性防护局、自然保护委员会。为实现流域一体化管理，英国于1973年颁行《水法》，据此设立10个水管局。各局对其区域的水问题实施全面管理，包括水源保护、用水分配与供应，控制水污染，污水及污染物处理、河水和下水道管理、渔业和海水保护。从英国的改革实践来看，在职能和任务整合的基础上探索试行大部门体制，是克服部门主义的有效途径，同时重视咨询和协调机构的建设。

#### 二、美国生态环境管理的大部制改革

美国也是实行大部制的典型国家。为进一步加强环保工作，尼克松总统于1970年12月发布《政府改组计划第三号令》，成立联邦环境保护局（简称EPA）。尼克松总统把分散于农业部、健康、教育和福利部（即现在的健康与保健部）、内政部及原子能委员会、联邦放射物

管理委员会、环境质量委员会等部门的环境保护职能集中统一到环境保护局。联邦环境保护局主管全国的污染防治工作，它是联邦政府执行部门的独立机构，直接向总统负责。联邦环境保护局除了在华盛顿的总部外，还在各地设有 10 个地区分局。除了联邦环境保护局外，美国联邦政府还设立环境质量委员会。国家环境质量委员会是根据《国家环境政策法》（简称 NEPA）的规定于 1969 年设立的，直属于总统。国家环境质量委员会既是环保事务的管理机构，又是总统的咨询与协调机构。还是行政机关间的协调机构，帮助总统协调解决行政机关间有关环境影响评价的意见分歧。国家环境质量委员会在美国的国家环境事务中具有重要的地位，但它的建议只有被总统采纳才能实现。

根据联邦环境保护法，联邦政府授权联邦环境保护局制定相关的环境保护法规和行使行政执法的权力。而州政府也可以设立环境保护部门，并且也有相应的在环境保护领域的立法权和执法权。美国是一个联邦制国家，联邦和州各自享有主权。联邦环境保护局与各个州在环境问题上伙伴关系，而不是领导关系。联邦环境保护局出台的各项政策都是以项目的形式与各个州签订工作协议来实施的。州级环境保护局各自保持独立，并不受联邦环境保护局的领导和管理，各州环境保护局依照本州法律的规定来履行自己的职责，对于部分事务根据联邦法律的规定与联邦环境保护局合作来完成任务。可见，联邦环境保护局和各州政府之间着重强调的是一种互动，对于环境保护共同承担环境管理的责任。但对一些在自然资源保护和污染防治治理上执行不力或者不予配合的州，联邦环境保护局可给予严厉的惩罚，如果各州环境保护局不能正常的履行自己的职责，联邦环境保护局可以直接接管其工作。由此看来，美国生态环境管理大部制改革最具特色的经验，就是联邦制国家的历史背景造就了美国中央政府和地方政府之间环境管理权力特点鲜明的合作与博弈的配置格局。

### 三、日本生态环境管理的大部制改革

日本环境管理体制在 1971 年以前是分散式，中央一级有大藏省、厚生省、农林省、通产省、运输省和建设省行使环保监督管理权。由于实行分头管理，形成政出多门、管理混乱和软弱的局面。1971 年 2 月，内阁批准《环境厅设置法》；6 月，颁布《环境厅组织令》，从而设立高权威、高规格的专门性机构——环境厅负责环保工作。环境厅直属首相领导，厅长为内阁大臣，总管全国的环境保护工作。无论是中央政府环境保护机构还是地方政府环境保护机构都设有环境审议会，这些审议会均由专家学者、已退休的中央和地方政府官员和来自企业、市民及非政府组织的代表组成，它们是咨询机构，为政府和企业提供技术信息和咨询意见。

2001年，环境厅升格为环境省。环境省在机构设置上发生了较大变化，内设机构由原来的长官官房、计划调整局、自然保护局、大气保护局、水质保护局、环境厅审议会等，调整为大臣官房、地球环境局、环境管理局和自然环境局。新增加的废弃物综合管理职能放在了大臣官房内；将原来的计划局改名为综合环境政策局，下设一个环境保健部；将原来的大气保护局和水质保护局合并成立环境管理局，自然环境局的职责范围增加了对于国家公园的管理。除了环境厅（省）外，日本中央环境保护机构还设立了公害对策会议。公害对策会议的会长由内阁总理兼任，委员由内阁总理在有关的省、厅长官中任命。公害对策会议主要是就环境保护的方针、政策、计划、立法及重大环境行为向内阁总理大臣提出咨询意见，实际上是内阁总理大臣的环境咨询机构。

环境厅建立后，日本各级地方政府也设立了相应的环境保护机构。中央环境管理机关与地方环境管理机关之间相互独立，不存在上下级关系和领导被领导关系。为了保证环境保护法律的实施，环境厅可以将属于自己的部分权力交给地方政府来行使。在这种情况下，环境厅一定意义上成为地方政府的上级机构，而地方政府则在法定的范围内接受环境厅的领导和监督。中央政府对地方环境管理的影响主要体现在颁布国家立法、确立政策框架和发放财政补贴上，具体环境管理事务则由地方政府来负责。巨大的政治压力促使地方政府积极、主动地参与环境治理。许多地方政府还率先于中央政府颁布了许多具有法律强制性的“公害防治条例”，另外，地方政府还是环境政策的主要创新者，如环境影响评价制度，在许多地方政府实施了多年之后，中央政府才颁布了这方面的国家法律。地方政府还通过建立公害诉苦处理制度和公害防止协定，赋予了公害对策信息收集、居民监督、协商型管理和企业参与的功能。由此看来，日本生态环境管理大部制改革方面取得的成就，主要表现为提高了地方政府环境管理的积极性、责任性和创造性，同时激发了居民、企业参与环境管理的积极性。

#### **四、加拿大生态环境管理的大部制改革**

在大部制改革探索过程中，跨部门协调是不可缺少的配套制度。加拿大生态环境治理中的跨部门合作是加拿大生态环境管理大部制改革的特色。加拿大跨部门环境治理中，普遍采用理事会协调机制。其中创立于1961年的加拿大环境部长理事会（简称CCME）最为典型。它由联邦、10个省和3个大区的共14位环境部长组成，是为推动环境治理跨部门合作而专门设立的机构。2001年加拿大建立了一个横跨政府多个部门的更大范围的协调机构——加拿大资源部长理事会。该理事会包括环境部长理事会、濒危物种保护理事会、林业部长理事会及渔业和水产业部长理事会的所有部长成员。协调机构不仅存在于省级以上的政府层次，还

存在于地方政府之间。例如围绕温哥华市形成了一个联系紧密的大型城市群，包括 21 个市和一个选区。由于这些城市之间的经济、环境、人口、交通等市政事务需要协调与合作，因此于 1967 年联合成为“大温哥华地区委员会”，环境可持续发展问题的协调解决是其最重要工作内容。

加拿大环境与可持续发展的跨部门合作，不仅注重政府间、政府内部机构间的合作，而且让各类非政府环保组织参与其中。政府不仅通过政策参与、税收优惠、无偿资助、合同服务等方式来培育非政府环保机构，还注重对非政府机构的资源进行协调和整合。另外，加拿大环境部还专门成立了圣劳伦斯河管理中心，主要从事技术咨询、生态环境监测和信息交流工作，建立了由环境部牵头负责、多部门齐抓共管的管理体系，调动社区群众参与到治理流域水污染的行动中。在处理跨部门环境事务中，无论是政府间，还是政府与非政府组织间，通过环境合作协议明确规定相关主体的权利和义务，约束相关主体的行为。跨部门合作讲究“桌上平等”和共识决策，参与者合作基于平等和尊重。由于理事会各方通过不断磋商和妥协逐步消除了分歧，而且受到民众、党派和各社会团体等的强大监督，因此达成的协议一般能得到有效落实。另外，加拿大的所有环境治理协调机制都强调公开透明原则。政府机构与相关组织有义务向社会以各种形式公开相关信息、应对公众质询，并具有制度上的保障，使得各公共议题、议程和协议等暴露在阳光下。

## 治理技术 · 政府生态管理

### 我国政府生态管理的政策实践

#### 一、当前我国政府生态管理存在的主要问题

当前，我国政府的生态管理职能较弱，生态管理往往处于被动管理的状态，这与生态文明建设的步伐不相适应，具体表现在以下三方面：

政府生态管理的行政基础薄弱。当前，我国政府部门的生态管理观念相对欠缺，部分领导干部尤其是基层领导干部，“GDP 至上”的观念仍很普遍，往往以牺牲生态环境为代价换取 GDP 的增长。政府的“生态管理”落后，往往是问题产生之后被迫治理的“干预型”，生态政策制定缺乏连贯性，政策执行常常错位，职能部门间缺乏必要的协调，政府生态管理职能被弱化，生态管理能力较低。

政府生态管理的社会基础薄弱。目前，我国公众参与生态文明建设的公共意识较弱，民

间环保组织的环保实力较弱，生态之化建设水平较低，公众参与生态文明建设的广度和深度都受到限制。目前，我国的环保组织数量有限，目标与权责不明确，灵活性与创新型不强，自主参与生态管理的能力较差。另外，我国的生态法律体系尚不健全，生态管理的诸多领域缺乏规章制度，导致生态管理无据可依，生态往往让步于经济，助长了对生态环境的破坏，生态管理领域的法制基础薄弱。

政府生态管理的技术基础薄弱。当前，我国工业生产的主要能源和原料来自矿物，矿物资源再利用无法得到相应的绿色技术支持；国家缺乏在资源再生方面的战略投资，大量可再生资源被浪费，大大迟滞了工业绿色化进程。在已经产生技术进步的领域，对生态环境压力更小的技术正在逐步替代原有的技术，但“沉没成本”的支付直接影响到技术选择决策，新技术的应用因此被限制。

## 二、政府生态管理创新的路径

创新政府生态管理应从转变价值观念，增强服务意识；建立信息公开制度，完善生态管理制度体系；鼓励环保组织积极参与，培育生态管理系统的人才机制；建立健全政府生态管理的绩效评估体系等方面进行探讨。

转变价值观念，增强生态管理服务意识。必须转变政府部门的价值观念，树立生态价值观念，增强生态管理的服务意识，将“局部生态管理”拓展为“全领域生态管理”。创新管理理念，增强生态管理的积极性和主动性，通过实践进一步提高政府生态管理能力。强化政府的生态价值理念，应该先完善政府的新型职能体系。生态环境是公共产品，政府是维护生态环境的主导力量，必须能够运用各种有效手段实现生态管理。除了协调生态系统内部各因素、自然生态系统与其他经济社会系统之间的关系外，政府生态管理体制还应强化对不同类型的政府部门管理关系之间的整体协调性，从而不断提高政府生态服务能力。

建立信息公开制度，完善生态管理制度体系。知情权是公众的基本权利之一，应建立生态管理信息公开制度。由于信息不对称的情况长期存在，在很大程度上影响了公众参与生态管理的积极性，政府应该转变观念，建立生态管理的信息公开系统，及时向公众公开环境保护政策、生态整治情况、生态建设考评体系等，让公众能够全面、迅捷、准确地掌握生态管理的第一手信息，这是创新生态管理的重要途径。另一方面，完善生态管理的制度体系，还应该建立生态保护制度、问责制度、考评制度、绿色技术研发制度等，只有生态管理的制度健全，生态管理工作才能顺利进行。

鼓励环保组织积极参与，培育生态管理的人才机制。一方面，政府应加大力度扶植环境

保护组织，特别是鼓励各种民间环保组织积极投身到生态环境建设中来。民间环保组织的发展壮大，不仅能在一定范围内扩大公众参与生态环境建设的广度和深度，也将逐步成为公众参与生态环境建设的有效平台。

另一方面，培育具有生态学专业知识的人才也非常重要。生态管理涉及诸多学科和专业，政府的决策往往需要专门人才提供对策建议。只有重视专门人才的培养，创建科学的人才培育体系，才能培养出既有理论基础，又有实践经验的复合型生态管理专业人术在生态管理工作中育必要将生态专家的吸收进入决策咨询系统，逐步完善政府生态管理。

建立健全政府生态管理的绩效评价体系。政府生态管理的绩效评价体系是考量生态管理职能的标准和尺度。应将生态环境建设纳入各级政府的政绩考核体系，逐步建立健全生态管理的绩效评价体系，为生态管理工作提供标准，促进生态管理创新，使生态环境与经济发展相互协调、相互促进。

第一，在生态管理中引进“效益”观念。将公共利益作为生态管理的出发点，强化生态管理的服务意识，建立健全生态管理的目标机制和评价机制，将生态管理的业绩与公众的满意度挂钩，使生态管理服务于公众、服务于经济社会发展。

第二，建立生态管理绩效评价的长效机制。政府应明确生态管理职能范畴，将生态管理确定为政府的基本职能，将生态管理的各个环节和领域纳入法制化的轨道，健全生态管理绩效评价体系的流程和评估方法，推进生态管理绩效评价的制度创新，努力构建灵活、有效的生态管理绩效评估制度，探索政府生态管理绩效评价体系的长效机制。

第三，将生态管理评价体系纳入政府政绩考核体系，这是提升政府对生态管理重视度的有效手段。构建科学的生态管理评价体系至关重要，将绿色 GDP 的观念纳入生态管理评价体系。政府生态管理评价体系要兼顾各方利益，能够真实地反映经济效益与生态效益间的互动关系，能够客观、全面地反映政府的生态管理行为，助力生态文明建设。

## 治理技术 · 政府生态管理

### 生态管理路径创新——政府生态购买

#### 一、政府生态购买：一种多目标环境问题解决方

对于生态环境建设和恢复的问题，我国政府已经作了不少努力，试图在阻止环境进一步恶化的同时，恢复生态系统的稳定性并向良性方向发展。这些措施包括环境立法、行政管制、

投资补贴、环境税收等，并且新的方法正在不断探索和引进之中。但是，从实际效果来看，除了政府良好愿望应得到肯定外，我国控制环境的努力和实际绩效之间仍然存在许多重大差距。首先，环境作为一种大尺度、综合变量，其惯性仍然推动着其向不良方向演化。这主要表现在气候异常、水资源减少和污染、土地盐碱化和沙漠化的继续；其次，经济利益的、理念上的原因，使砍伐森林、河流污染等至今仍是一个突出的敏感问题，相关报道累见媒体；三是管理机制问题。与生态相关的资金投入、信息和管理事务大多以各级行政单位为基础，为争资金、政绩，地方政府策略性地利用信息优势，以便争取更多资金，欺骗上级政府。有的地方政府层层剥皮，使用于生态方面的资金或被挪用，或被低效、错误配置。结果，使生态相关产业始终难以走上良性循环道路。

1、在许多情况下，政府投入未必是必要的，环境也不一定是完全的公共品。本文所说的的问题是，在政府必须进入环境领域时，将以何种方式进入，将要达到什么目的时的一种手段选择问题。选择一种对产业资本进入具有激励作用的手段来启动环境市场，通过产业资本进入来改善市场环境，并且利用厂商自我选择过程把环境产业纳入整个市场体系之中，最终通过环境产品市场交换体现环境价值，实现现金流循环；同时，把区域、产业、就业和贫困问题联系起来，通过产业途径集中解决环境问题。并且在这一过程中，减少环境产业生产成本、管理成本和各种风险。能兼顾以上目标的政府政策工具中，政策生态采购应该是最优的。

政策购买对建立环境产业联系的作用在于：政府充当买主，购买厂商的环境产品，弥补厂商投资环境建设的外溢收益，从而为厂商提供市场进入激励，培养市场主体或改善目前产业组织现状；厂商通过政府提供的预期现金流进行生态项目建设，或者通过它进行融资。优化环境产品结构和资源配置效果，这样政府间接地就把资本市场、技术市场和其它要素市场引入了生态产业；到一定时期后，由于环境产业链条和市场体系的逐渐完善，供给会自动启动需求，政府可以退出环境市场。

2、政府采购可以从以下几个方面减少公共资源支出：一是通过竞争性市场，打破区域行政关系造成的垄断，使产业进入厂商数目增加，从而通过竞争来真实地显示项目成本水平。由于项目是按法人进行组织的，是一个典型的企业决策行为，不象现在生态环境项目与地方利益纠缠不清，因而减少了被“敲竹杠”的可能性。二是政府的监管成本下降，效果上升，因为政府审计和监管机构只要针对较少的个体（与分散的农户经营相比），监管效率提高了。三是减少了代理风险。地方政府与上级政府的环境目标往往不一致。在预算约束软化情况下，资金被挪用、错误使用是正常情况。受管理成本约束，上级政府要想真正地纠正这种行为可



能是一项昂贵的活动，因而只得在一定程度上放任造假行为。从最近暴露出来的一些大案可以看出，要对违法违纪行为实行彻底纠正的成本是多大就一目了然。四是在不存在合谋的情况下，地方政府会因投资环境及利益角度，转换角色，担负监督任务。

政府成本节约还表现在另一方面。既私人资本进入带来的公共资金节约。一是政府对条件好的经营区域实施经营权拍卖的收入。对于一些具有潜在旅游价值、生物资源价值地区，让厂商按自己的产业关联性对其进行价值确认和价值发现，政府再附带环境标准实施购买。前一部分收益为政府所有，后一部分收益为政府支出。二是政府许诺的购买合同可以作为资本市场融资的凭证，通过资本市场把资金引入环境领域。避免了过去政府提前投入，事后达不到目标又无法追偿的风险。

3、把贫困问题引入一个崭新的解决途径。贫困是多方面的，生存背景处在第一。产业环境与劳动力就业结构不一致又是关键因素。像沙漠区、森林区，环境治理项目一旦启动，当地劳动力成本优势会导致厂商优先利用这些劳动力，而在造林绿化、生态工程治理中，大部分劳务并不需特殊专业要求，这正适合当地劳力特征。我国对贫困地区投入了大量的精力，资金扶贫、产业扶贫等。但只有把生存环境治理与产业扶贫及职业扶贫相结合，才是一种终极的关怀。它比纯粹的扶贫、以工代农或补贴都要好。因为环境产业内的企业对长期生存的关注比地方领导的任期和贫困者对环境问题关注，考虑的更长远。一个地区的可持续性发展不能依靠只关注短期利益的决策主体，必须在发展中引入对长期利益关注的参与者。实践证明，地方利益、政府中的个人利益目标往往与区域长远目标发生冲突，对于环境产业更是如此；同时，靠贫困者本身也不能全面走出困境，因为对于一个规模经济（项目）来说，资本规模障碍及群体、市场协调问题不能得到解决。相反，政府购买方式引入的企业，会自动关注自身的生死存亡而从长远角度考虑环境决策。至于协调问题（产品购买、劳动购买、项目施工等），完全是一个企业的决策问题。

## 二、政府生态购买中的参数调节

### 1、环境购买中的主要参数调节。

给定政府环境治理目标，如一个地区的天然林恢复目标和购买规模，环境购买就是在打破行政边界而以自然环境相似性、经济区域相关性来确定项目边界，按法人产权边界对项目进行打包。然后根据项目的技术、经济参数制订一个长期购买计划。为了保证项目的后续效果及牵制厂商的作假行为，购买时可以按年逐步支付资金，这相当于分阶段持续购买；为了解决先期资金不足问题，政府可以允许企业按政府公开许诺的购买合同作为信用工具进行融

资；在对企业经营行为的监管方面，应进行多方监督（投资者、地方政府、上级政府、社会监督）。地方政府与项目资金脱钩后，会成为不相关利益人（但是是直接受益人），合谋问题得到解决，监督效果相应会得到改善，且监督成本因集中在对法人方面，成本下降效果提高。制定一套标准并不是一个太困难的问题。更何况不管以何种方式进行环境投资，都存在标准和监管。由生态学、营林学和经济等跨学科专家组成的评估小组参与政府购买，替代过去由行政人员组成的项目审查、验收可能要好得多。更何况，从长远来说，经过探索形成的购买方案能指导我国的长期生态购买实践；其次，像造林绿化、沙漠治理、水资源治理项目的购买并不比购买其它工程、服务或产品更加复杂。许多技术性的问题不再是一个障碍。

## 2、生态融资与察赋差异调节。

我国多种多样的自然环境差异，必然会由于区域土地生产力不一致，产生不同的经营权中的现金流差异。例如，一个风景好的或具有潜在利润的地区可能会有更多的资本进入，而对条件差的地区会很少进入。如果不排除期间的察赋差异，市场会自动作出选择，结果是政府最需要治理的地区资本进入不足，即使进入也是不公平的。为了消除这种差异和不公平，政府对待治理地区可以先进行经营权拍卖，让市场定价。由于厂商有自己的目标，它会按区域察赋对自己的价值进行确认：例如对于旅游商、食品商、药品商等会发现所在地的旅游价值、环境价值。这些价值一般来说政府提前是不知道的，如果让政府统一确定，这些价值不会反映出来。

## 3、区域利益关系的协调。

对于区域购买中，有一个问题始终是重要的，那就是区域内的人口与行政关系问题。对待区域产业与行政管理关系，可以从以下几个方面处理：一是遵循自然分工与社会经济分工的规律，让一部分严重违背经济分工地区的人口迁移出来，让自然地理分工处于主导地位。对于一些相当偏远、封闭且自然条件恶劣的地区，本应成为自然环境不受干扰的地区。人口迁出后，自然生态系统将逐渐恢复本来面目。在鄂西北的部分山区，由于民工长年外出，使部分村落不能再维持，整体迁出的案例已有不少，广东也曾有组织地进行过区域移民。另外一种方式，是内部化措施。当区域产业转型后，带来了就业的转型。如粮农转为茶农、林农或依附相关产业生存，这相当于“产业移民”。目前的政府在一个区域中承担了太多的责任和义务，产业组织、社会管理和公共服务等纠缠在一起。目前一些地方做法是，当农民实行转型后，区域管理任务是由项目产生的管理机构来管理，政府退出某些领域，集中精力针对特殊目标管理，这与城市中的企业与基层政府关系比较近似。

#### 4、合同中的约束条件。

政府购买合同中必然会涉及到一些约束条件，以规制厂商的行为。其中最重要的是对产业方向方面的约束。在合同中，政府始终应该把土地用途限制在某一具体方面，例如生态方面、沙漠治理方面等。这个条件作为政府购买的必要条件；另外，政府必须限制厂商从事与环境政策相冲突的行为。因为近年有报道，一些污染性强的厂商有向内地迁移的迹象。至于厂商从事旅游、水资源开发、森林产品经营、绿色产品基地等，都必须以不损坏区域环境目标为条件写入合同。

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

### 边沁生平简介

耶利米·边沁（Jeremy Bentham 1748—1832）是英国法学家，功利主义学说的创立者和主要代表。有人将他视为“英国功利主义学派之父”，“哲学激进主义思想和实践派别的领袖”。

边沁出身于英国伦敦的一个律师家庭，祖父和父亲都是律师。边沁很小的时候就开始阅读历史与法文、拉丁文和希腊文。13岁进入牛津大学女王学院学习法律，1763年获得学士学位，1766年获得硕士学位。毕业后，曾从事过一段律师职业，后转向道德与立法问题研究，著书立说，进行改革活动。他终身未婚，依靠父亲丰厚遗产，孜孜不倦地投身没有报酬的理论研究和法律改革工作中。1776年，他的第一部著作《政府片论》匿名发表。在这部著作中，边沁对布莱克斯通在《英国法释义》中观点进行了批判，其中阐述了他的改革主张。从1785年到1787年两年中，在俄国期间完成了《为高利贷辩护》；1789年，他因出版了《道德与立法原理》一书，而名声大震。

在边沁为其功利原则奋斗的一生中，立法、改革构成了他人人生经历的主要内容。

边沁作为英国功利主义或激进主义哲学的“领袖”，在他周围聚集了很多积极的支持者、传播者。“他的信徒都是些经济上、法律上、政治上和管理上的专家”，是一些“已经具有或即将具有重要影响的人物”。这些人尽管在思想观念上存在着很大的差别，但他们基本上是边沁学说的拥护者和传播者，边沁是他们的领袖。

边沁注重法学理论和政府理论研究，并倾其毕生精力进行编撰法典方面的工作。19世纪的英国各种法律概念和条文含糊不清、细节烦琐、程序复杂、体系混乱。为了彻底改变英国法律观念落后、体系混乱的状况，边沁进行了大量的理论研究工作，先后出版了《论民事和刑事立法》、《赏罚原理》等。除此以外，他还草拟了宪法、刑法、民法，并向美国总统和俄国沙皇写信，表示愿意为其编撰法典，建立一种统一的法律体系。边沁注重法律和议会方面的改革，他要通过理论上的研究和明确的方式，使英国的法典真正建立在一种新的思想观念即他的功利主义基础之上。

边沁积极进行改革实践。为了使他的思想为大多数人所接受，边沁于1824年出资兴办《威斯敏斯特评论》。这个刊物成为了功利主义学派宣传其改革思想的一个重要的理论阵地。为了落实自己的监狱改革计划，边沁还打算在植物湾办一座模范监狱。为此他花费了巨资，向政府争取了25年，但最后因政府的补偿过少无果而终。

边沁是一个隐士，终身著书立说。然而他热爱生活，热爱自然。他又是一个绅士，对人

彬彬有礼，体谅他人，然而对任何权威又从不惧怕。1789年，乔治三世曾唆使政府强迫丹麦与俄国断交。边沁挺身而出，以笔名在“大众广告”上连续发表文章，指明这种好战的行径，以引起人们的愤慨。

边沁的思想和实践在他生前就具有了重要影响。他的《论民事和刑事立法》于1802年被翻译成法文，他的思想被介绍到了法国、俄国、葡萄牙、西班牙和南美洲一些国家。据说到1830年时，他的论著在巴黎仅对南美市场就销售出4000本。边沁的思想在英国是逐渐地被接受的，而在美国和欧洲其他一些国家，他的思想备受关注，他本人在1792年曾被法国革命政府选为法国荣誉公民。

## 人物·边沁

### 边沁：政府是必要的恶

在边沁看来，所有的法律都是一种邪恶，因为他干涉了人的自由。同样，颁布和实施法律的政府也是一种邪恶。由于政府在颁布法律上是以赏罚为主要手段的，而“任何惩罚都是伤害，所有的惩罚都是罪恶”。因此，根据功利原理，如果惩罚被认为确实是必要的，那仅仅是由于它能够排除更大的罪恶。在边沁看来，立法者的任务就是对不同的“罪恶”或“祸害”进行权衡和选择，使法律本身带给人们的祸害小于法律所要制止或避免的祸害。

在边沁所处的时代中，英国的资产阶级已经取得了政权，然而英国现行的制度中仍然保留了不少中世纪的东西，伴随着英国工业革命的发展，它越来越不能适应社会发展的需要。从外部环境上看，法国大革命中激进民主派所采取的立场和政策极大地震惊了欧洲大陆和英国的资产阶级，使他们感到革命已经对他们的利益构成了威胁。在这种新的条件下，政治思想的主要任务已经不是解决政权归属问题，而是如何对现有的政权结构进行改革的问题。边沁的这一思想集中体现在以下几个方面：

第一，承认政府的权威。和当时的许多思想家一样，边沁对法国革命时代甚至是整个资产阶级革命时期所提出的自然法、自然权利及社会契约论持批判态度。在他看来，如果按照这些理论的逻辑而发展，必然造就的是一种无政府的状态；他也反对自然法学派关于自由政府的权力就是比专制政府要少些的观点；对经济学家斯密关于放任主义的学说持保留态度，但不像斯密那样相信一种无形力量的魔力，而要承认政府在社会生活中还有一定的作用。他要根据功利主义的原则来改造英国的政治结构。在这样的一种政治心理基础上，边沁没有浪

费更多的时间去攻击国家权威，而是把国家或政府作为一个社会的事实来加以分析和论证。

第二，明确政府活动的目标。在边沁看来，政府的主要任务就是实现大多数人的最大幸福。同样人民也是出于自身的利益而服从政府的。因此政府的首要任务就是通过运用其奖惩的方法来增进全社会的福利。然而，边沁从现实生活的体验中深深感到，“权力越大，滥用权力的便利和诱因就越大”，“权力和财富相互联系，彼此是实现对方的工具”。这就会使统治者偏离公共目标，而转向统治者个人利益上来，因此不仅要确立政府的总体目标，而且要将其具体化，在这方面，边沁将生存、富裕、安全与平等作为了政府的具体工作目标。他认为这四项目标实现得越完全，社会的幸福就越大。

第三，确立权力界限。边沁承认主权的存在，把它看作是政治社会的主要标志。然而这并不是说主权就没有限制。在他那个时代，英国法官布莱克斯通坚持主权无限学说，认为最高主权的权威，除非受到明确的协定的约束，不能有任何可以指出的和确定的界限。对此他指出，这种学说是在为专制主义辩护。因为自由政府和专制政府区别的主要标志在于掌握最高权力的人，不在于这一个人的权力比另一个人的权力少些，而在于这一个人的权力比另一个人的权力受到更多的限制。同时，从历史以及现实状况的考察，任何一个统治权也不是没有限制的。世俗统治权在很多时候要承认它所统治之外的人或团体的权力。例如世俗统治权在很多时候要承认它所统治之外的人或团体的权力。例如世俗拥有权力，但是教皇的权力可以制约它。边沁也批判了主权不决定一切就不是主权的观点。在他看来，这种观点纯粹是幻想。因为它鼓励主权者将它的影响扩展到生活的一切领域，这就超过了臣民服从的界限，不可避免地会引起人民的起义，从而最终摧毁他的权力。

边沁的政治思想标志着西方政治思想的又一次新的转变。从政治观的发展来看，他的思想体现了政治思想开始从革命时期的权利政治观转向利益政治观，政治建构的立足点从政治转向了经济；从方法论上看，他的思想方法抛开了形而上学的假设而转向了经验的、实证的方面；从国家地位上看，启蒙时代的人权为先、国家在后的模式到他这里开始转向政府为先、权利在后的模式。（本栏内容摘编自徐大同主编的《西方政治思想史》）

（本栏编者：沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn）

## 政府下派居委会工作急待规范

何志东<sup>①</sup>

根据《居委会组织法》和中央、市有关政策文件要求，居委会主要职责可归纳为5项：协助政府工作、指导社会组织、开展社区服务、反映社情民意、评议社区单位。其中“协助政府”工作项目，在《关于进一步加强本市居委会建设的意见》（沪委办发【2007】14号）明确为6项，即“社会治安、公共卫生、计划生育、优抚救济、社会保障、青少年教育等”；《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》（中办发【2010】27号）明确规定“协助政府”工作为13项，即“社会治安、社区矫正、公共卫生、计划生育、优抚救济、社区教育、劳动就业、社会保障、社会救助、住房保障、文化体育、消费维权以及老年人、残疾人、未成年人、流动人口权益保障等工作”。上海市各区根据自身的工作需要，又进一步扩大了居委会的职责范围，以上海市Y区为例，经区社建办、民政局共同调查梳理，除党群工作外，Y区居委会协助政府的行政性工作大致有8大类40项。

居委会工作负担重是个老问题，一直受到人大代表、政协委员和社会各方面的高度关注。本报告就居委会“协助政府”工作一项开展调查梳理后，提出了有关对策建议。

### 一、基本情况

#### 1、行政工作多，是底层的“大部制”。

目前居委会承接政府下派工作包括：就业、帮困、卫生、综治、调解、司法、计生以及工青妇等方面，政府各职能部门在居委几乎都有业务。每一块业务又细分若干项内容，比如卫生工作包括控烟、红十字服务站、高血压管理、糖尿病自我管理、志愿者劳动、献血、除“四害”等等。居委会工作量大、涉及面广，居委会干部戏称居委会是真正的“大部制”。

#### 2、填写报表繁，“家庭作业”负担重。

据统计市、区台帐有20余本，街镇台帐少的有20余本，多的有30余本，总数在40—50本，也有个别居委会自查台帐多达88本。工作项目细分台帐繁杂，比如综治工作，有的居委要填写《综治工作站基础台帐》、《工作会议手册》、《纠纷调解手册》、《工作对象手册》、《防范设施手册》、《周边延伸单位手册》、《群防群治手册》等19本。还有频频上报各类周报表、月报表、季报表、登记表等表格，每个条线约承担4-5张报表。此外，各类创建活动在原有台帐的基础上另行眷写台帐备查，耗费大量时间和精力，不少居委干部忙不过来，还要

<sup>①</sup> 作者系复旦大学2006届MPA毕业生，现工作于上海市杨浦区政府办公室。

回家做“家庭作业”。

**3、布置任务乱，“婆婆太多”难应付。**街镇职能科室对居委会布置任务“几月几日，做好某几项工作，并报上材料”，把居委会作为下级行政单位，工作自上而下直接下派，缺乏沟通协商。做得了的要做，做不了的也要做；符合居民需求的要做，不符合的也要做。比如：居委会办公用房达标（150平方米）、消防网格化管理等工作，有的工作受时间、场地、人员等限制居委会难以完成，“捣捣糨糊”就将表格填上报送上去。居委会的工作同志普遍感到自己的“婆婆太多”，实在难以应付。

**4、化解矛盾难，邻里工作“人难做”。**当前社会正处于矛盾凸显期，特别在旧区改造、旧住房改造高峰期，市区、街镇强调“源头控制”，要求“将矛盾化解在萌芽中”、“矛盾不出社区”等。居委会要处理大量的居民纠纷、各类物业矛盾，还要协助政府参与重点人员稳控、群体矛盾化解，在重要维稳节点，居委会要随时掌握重点人员的动态，这不仅要花大量的精力，还要承担因邻里关系与管理关系冲突而导致“人难做”的社会压力。

## 二、问题分析

**1、工作下派无约束，缺少统一工作机制。**许多市、区职能部门流行开展“XX进社区”，提要求、下任务、挂牌子、放资料、建档案，一股脑丢给居委会，到年底开展检查，有些工作到了街镇，街镇则转手到居委会。一些市区职能部门对下派居委会工作缺乏自我约束的习惯和意识，也缺乏必要的整合。市政府2007年19号文，提出“对职能部门向街镇下派任务和各类考核进行综合平衡把关”，但这个把关机制一直未建立起来，对下放居委会工作更是缺乏有效的约束机制。

**2、部分工作要求高，居委会缺少承担条件。**随着经济社会的发展，社区管理和服务内容不断拓展，居委会工作的边界逐渐扩大，工作要求越来越高，其中有一些工作有专业化要求，如居民高血压管理、火灾隐患排查、消防灭火疏散等等，超出了居委会的工作条件和能力，这种不考虑居委会是否有能力承担的做法，不仅影响了居委会工作的积极性，而且不利于这些工作在基层社区的有效开展。

**3、考评方式不合理，迫使居委会工作“重形式”。**对居委会工作考核评估往往习惯看表格、数字，强调“雁过留声”，每项工作台帐要求“六要素”式的规范，即工作对象情况、工作计划、会议记录、活动记录、宣传情况、工作总结，特别是各类创建活动，习惯于“纸上”、“墙上”、“嘴上”，使一些居委会感叹“工作就是做台帐、台帐好即工作好”，花在“形式”上的力气比花在“内容”上多。过于重视形式的做法导致居委会工作重心偏离，不利于



居委会贴近居民开展民群众工作。

### 三、对策建议

**1、建立向居委会下派工作的约束统筹机制。**凡下派工作涉及到需要增加人员、经费预算的，须事前报区地区办，建立约束统筹机制，经区地区办、区民政局会同有关职能部门协商后方可下放；凡下放工作可交由社会组织或专职工作人员承担的工作，逐步将其与居委会剥离；在实践中筛选出居委会可承担的一般性项目，建立《Y区居委会协助政府工作目录》，改变给居委会无节制下放工作的态势，努力还原居委会“群众自治组织”的本质属性。

**2、建立对居委会工作任务的过程管理机制。**为确保各项任务完成的实效性，各有关职能部门办理工作下放过程中，街镇将有关情况反馈到区地区办，如工作内容有交叉重合等情况，由区地区办、区民政局会同有关部门进行协调，把相同、相似的工作进行整合，不做甩手掌柜，进行过程参与与管理，既保证各职能部门的工作按质按量完成，又减少居委会工作中的重复劳动或疲于形式应付的问题。

**3、通过社区信息化建设提高居委会工作效率。**建立居委会、街镇科室、区有关委办局互联互通的社区工作信息网络平台，形成统一的可导出、生成、检索等功能的居委会台帐电子化，街镇和区有关职能部门只需通过网络查询所需信息和数据。一是减少手工反复抄写台帐和统计各类报表的低效劳动；二是增强数据的准确性，提高数据共享的便捷性；三是以统一查阅电子台帐替代以文字台帐考评的传统做法，约束区、街镇随意指令下派工作任务，将居委会干工作重心转移到服务居民、促进社区自治上来。

**4、整合居委会“三大员”力量提升工作效能。**对现居委会的编外人员，如就业援助员、助残员、人口协管员等进行整合，以“万人就业项目”调整转制工作为契机，规范人员的管理、考核、奖罚，调动人员积极性，积极发挥协助政府开展行政性工作更大的效能，为居民提供更加专业高效的服务。

**5、通过建立社区学院对机关干部和居委干部轮训。**探索建立社区学院，有针对性开展机关干部和居委会干部轮训，进一步解放思想，转变观念，促进机关干部支持居委会开展自治；加大对对居委会协助政府、开展自治工作的观念、方法、能力等培训，加强对居委会建设，不断提高基层基础工作效能。