

# 目 录

## 本刊特稿

- 3 结构失衡：中苏同盟破裂的深层原因 沈志华 李丹慧

## 圆桌会议

- 12 社会群体性事件频发的深度追问  
快速城市化进程中的社会风险 鲍宗豪  
优化共生关系 化解社会问题 胡守钧  
用系统科学原理剖析群体行为涌现机理 沈惠璋  
基层政治体系残缺：群体性事件频发背后的社会机制 吴鹏森  
“环境敏感期”：政府决策不能偏离“公共性”伦理精神 范 静  
从制度层面化解群体性事件产生的经济基础 任荣明  
网络群体事件不容忽视 赵继娣

## 学术争鸣

- 24 文学研究如何深入历史语境  
——对当下文艺理论困局的反思 童庆炳
- 28 “封建论”：是对概念的误植还是马克思主义中国化的产物  
——兼评冯天瑜先生的《“封建”考论》 周建明
- 33 也谈《孟子》与宪政  
——与姚中秋先生商榷 付小刚

## 时事观察

- 37 以政党转型促进中国民主政治发展 周淑真
- 41 “以党内民主带动人民民主”还是“以党内民主带动国家民主” 杨光斌 李 冬

45 发挥党代表作用的途径研究 吴其良

49 服务学习之核心要素、行动模式与角色结构 彭华民

### 经济改革

53 中国环境库兹涅茨曲线的平移机会 郑思齐 孙 聪

57 房地产宏观调控下的区域创新  
——以上海市房地产业如何持续健康发展为例 华 伟 沈宁燕

### 文化视野

60 文化学研究：何以成立？何以为用？ 林 坚

66 依违于“审美”与“文化”之间  
——论当前文学理论研究路径 李青春 史 钰

### 教育纵横

71 城乡教育一体化的压缩发展难题 秦玉友

### 青年论坛

76 寻找传统文化教育资源的另一半  
——论古代图像在传统文化教育中的意义 王怀平

### 书林漫步

79 攀登孙中山与辛亥革命研究的新高峰  
——读沈渭滨教授《孙中山与辛亥革命》（增订本） 张 剑

# 社会群体性事件频发的深度追问

我国正处在快速社会转型期，各种要素不断调整，各方利益深刻博弈。由于社会分配机制还不够合理、社会保障制度还不够完善、社会表达渠道还不够健全，尽管社会建设与和谐发展被提上时代议程，各类社会风险仍日渐增多，并在特定条件下转化为近来频发的较为严重的群体社会冲突——社会群体性事件。面对危及中国共产党执政合法性和国家长治久安的社会群体性事件，人们不禁一再发问：社会群体性事件频发的宏观背景是什么？社会群体性事件产生的微观机制是什么？社会群体性事件运行的内在机理是什么？社会群体性事件生成的临界点是什么？社会群体性事件规避的关键点又是什么？日前，《探索与争鸣》编辑部与上海交通大学联合召开了“社会群体性事件频发的深度追问”的研讨会，希冀对社会群体性事件进行全方位、深层次的探讨。本期刊出部分专家学者的观点，欢迎社会各界进一步参与讨论。

——主持人 李 梅 秦维宪

## 快速城市化进程中的社会风险

□鲍宗豪，上海华夏社会发展研究院院长，华东理工大学教授、博士生导师

城市化既是我国现代化题中应有之义，又是辨识和防范城市社会风险（突出表现如近年群体性事件频发）的重要视角。

### 社会风险是我国快速城市化、现代化的天然附属物

建国以来，我国城市化大体可分为四个发展阶段。第一阶段是改革开放前的1949年至1978年。当时的城市化水平长期低于20%。从1978年改革开放至1980年代末为第二阶段。随着乡镇企业的起步，形成了我国特有的“离土不离乡、进厂不进城”的乡村工业化模式以及“自下而上”的城市化过程。与此相适应，我国在该时期采取了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的城市发展方针。小城市人口占全国城市总人口比重持续上升，大城市人口比重逐年下降。进入1990年代，第三阶段城市化随之到来。我国经济发展、资金积累、居民收入都步入快速成长的轨道；10年间，城市化水平提高了近10个百分点。

2000年以来，我国的城市化在经济高速增长背景下进入第四个阶段。在城市扩张和内部空间重组的双重作用下，郊区化现象日益明显。传统的以单位为中心进行生产与生活的城市功能结构逐步瓦解，城市人从“单位人”转变为“社会人”，在一般经济发展中罕见的城市超常规扩



张，成为我国沿海地区的普遍现象。虽然这些城市人文历史、地理环境、城市规模与职能各不相同，但在经济高速增长这一共同的动力机制下，城市发展呈现出一些普遍症状，比如大规模的城市基础设施建设投资、高速膨胀的城市空间、亿万流动人口、迅速减少的农地资源、惊人的煤电油运耗损、严重破坏的生态环境和不断扩张的工业区等；而且正发生着从乡村空间到城市空间的大转换即“空间再造”，许多城市在大规模旧城改造中历史风貌和传统肌理遭到破坏，城市识别感不强，城市形象“千城一面”。

以资本为核心、以利润最大化为导向、以地方政府片面追求GDP为价值特征、以制度公正相对缺失为条件的空间生产和空间再造，是建立在不断剥夺农村居民和城市弱势群体对空间居住和享有权利的基础之上的，是对空间正义原则的侵害。快速城市化阶段同时也是环境问题、社会问题等社会风险多发阶段，这已为英美等发达国家城市化进程中的空间区隔、社会阶层分化、安全感缺失，以及种种城市病所证实。从上述意义上说，社会风险是快速城市化的天然附属物，只要遇到诱发因素或相关条件，社会风险就可能发生。

### 社会风险两个“快”、三个“跟不上”特征

关于城市化尽管有种种解释，但其基本要义是“农村人口转变为城市人口的过程”。快速城市化也可以说是农村人口大量快速涌入城市、转变为城市人口的过程。据全国第六次人口普查提供的数据，我国的城市化率已达到49.6%，年均递增1.1个百分点。中国用了32年时间，赶上了西方近200年的城市化历程。2000年以来，每年1500万左右农村人口进入城市。这种大规模、高速度的人口集聚和发展，给城市资源环境带来极大压力，使城市系

统内部的不稳定性增强,承受力下降,失衡、失序现象不时出现。

### (一) 在空间快速聚集和扩张的城市化进程中,因社会公平缺失引发社会风险

空间的快速城市化是由“资本”的本性决定的。资本的逐利本性不断寻求、创造出新的空间,并不断控制城市空间。由资本驱动的城市空间的快速城市化,导致社会公平公正的缺失:其一,城市化进程中农民的失地、失业、失居现象增多,常常引发上访等群体事件。其二,社会阶层随空间的分化,出现社会群体的间隔化、区域化、边缘化现象,不同的社会群体常常发生冲突。其三,城乡间的环境公平问题,即伴随着国家环境保护政策的推行和环境保护力度的加大,城市的环境状况在整体上有所改善;但农村的环境污染和生态破坏却愈演愈烈,大批落后的、污染严重的工业项目 and 生产设施向农村快速转移,工业废水不加处理直接排放到流经农村的河流,大量各类城市废弃物和垃圾“下乡”,出现了严重的环境污染。

### (二) 土地城市化快于人口城市化,“被城市化”的农民和农民工虽然与城市居民缩小了空间距离,但因就业和生活等被边缘化,而加大了社会距离、心理距离,进而可能引发社会风险

如前所述,我国城市化率已高达 49.6%,这个城市化率显然是虚高的结果,不是中国真正的城市化率。因为“被城市化”的农民工由于户籍等原因的限制,没有享受到与城镇户籍人口相同的“市民待遇”,他们与上世纪七八十年代一些拉美国家(如厄瓜多尔)非农化初期亦工亦农的进城者一样,亦城亦乡,是候鸟和“两栖人”。同时,“被城市化”的农民工由于就业和权利缺乏保障而产生不平等感、被剥夺感,在快速城市化中找不到被尊重的感觉,容易产生对社会的不满和仇恨情绪。加之一些地方政府推进城市化的冲动主要来自于对土地财政的依赖,千方百计把农民土地变为建设用地,一些农民“被上楼”,一些村庄变为城镇,违法拆迁、暴力拆迁时有发生,进而引发社会风险。

### (三) 城市基础设施、城市管理、城市社会保障“跟不上”快速城市化发展需求而引发社会风险

在快速城市化进程中,各地政府虽然加大了基础设施投资力度,但还是跟不上发展需求。今夏北京特大暴雨造成 79 人死亡及 100 多个亿的经济损失,以及其他大中小城市因暴雨而带来的次生灾害,均因城市基础设施“跟不上”城市化需求。同时,快速城市化进程中产生了“城中村”和“都市村落”,这些“半城市化”区域的基础设施明显落后:基础设施与城市市政配套脱节,市政水管网、道路修到村口就打住,基础设施建设缺乏整体规划,通常是配套不足、达不到城市建设标准。此外,由于建设密度通常高于规范小区,村内道路狭窄、杂乱无章,一旦

发生火灾连消防车都进不去,安全隐患极大;更不用提脏、乱、差等顽疾。

快速城市化进程中,目前我国城市人均建设用地从 60 平方米扩大到了 120~130 平方米,城市人均拥有铺设道路面积从 1995 年的 4.4 平方米扩张到 2010 年的 13.2 平方米。但是,由于城市化进程中普遍“重建设”、“轻管理”,经济建设超前,社会建设滞后,城市管理“跟不上”发展需求,传统思维惯性约束,管理者面对许多新问题束手无策,而被管理者面对管理者的无能也无可奈何,因此双方常常发生冲突。如“钓鱼执法”、餐饮“地沟油”到药品“地沟油”等,成为引发社会风险的诱因。又如在“半城市化”地区,人口大量无序集聚,人口流动频繁,大量进城务工人员被迫成为城市中的边缘群体,生活在该地区的简易工房或城市的城中村、民工营、棚户区,乱搭乱建现象严重,街道狭窄拥挤,垃圾得不到及时清运,污水得不到及时处理,加剧城市病的爆发。

在快速城市化进程中,人口的城市化严重滞后。虽然目前城镇人口已突破 6 亿,城镇人口比率已达到 51.27%,但我国的实际城市化率仅为 38%左右,享受城市福利的城市化人口仅为 3.2 亿。按照真实的城市化人口比重,我国每年的城市化增速仅为 0.5 个百分点左右,即每年能享受城市保障与福利的新增人口大约为 400 万人。城市社会保障“跟不上”城市化需求。据国家统计局调查,没有购买养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险的农民工分别占被调查农民工总数的 73.4%、73.8%、84.7%、67.5%,有 74.8%的农民工未参加任何保险。<sup>[1]</sup> 这些农民工长期在城市从事产业劳动,但仍是农业户口,为城市发展做出贡献却不能参与成果分享,在居住、医疗、社会保障、子女受教育等方面享受不到与城市居民同等的待遇,是目前我国经济社会再现一系列问题的根源之一。

过去,我们对于城市化的研究过多地依赖于西方的经验与发展模式,从城市化的发展轨迹来看,发展中国家在城市化的道路上面临艰难坎坷,危机时有发生。一方面我们不能得出,发达国家已经全面解决城市化问题的简单结论,更何况在当今复杂的国际形势下,不少发达国家所面临的危机在某种程度上可能比发展中国家还要严峻。另一方面,我们更要注重研究发展中国家特别是我国城市化进程中社会风险的防范措施。快速城市化进程中社会风险的防范已不仅是一个地方行政管理问题,而是关系到我国能否全面建设小康社会的战略性问题,是涉及经济发展、政治稳定与社会和谐的系统性工程,需要我们通过思想创新、理论创新和制度创新,走出一条具有中国特色的城市危机管理之路。

#### 参考文献:

[1] 国家发改委规划司.关于农民工问题的调研报告.发展

规划研究, 2009 (6) .

## 优化共生关系 化解社会问题

□胡守钧, 复旦大学社会发展与公共政策学院教授、博士生导师

随着改革深入, 中国社会转型进入问题多发期。因此, 为了社会健康发展, 长治久安, 必须积极优化社会共生关系, 不断化解各种社会问题。

社会共生是人的基本存在方式, 社会是超大复杂系统, 可分解为不同层面的子共生系统。社会共生关系由主体、资源、约束条件三大要素构成。社会共生关系的主体是人以及由人组成的组织。这里所说的组织是广义的, 包括各种各样的社会组织: 正式的、非正式的、合法的、非法的、常设的、临时的、政治的、经济的、文化的, 等等。社会共生关系以资源为基本纽带。何谓资源? 资源乃是指在一定的时间、地点、条件下, 能产生某些效能以满足人之需要者, 包括物质系列、精神系列、劳务系列、关系系列等。那么有哪些约束条件呢? 有法律、道德、风俗习惯、宗教、意识形态、约定, 等等。

社会共生关系林林总总, 千姿百态, 大体可分为三大基本类型: (1) 资源交换型, 两主体之间交换资源或多主体之间交换资源, 所形成的共生关系; (2) 资源分享型, 两主体之间分享资源或多主体之间分享资源, 所形成的共生关系; (3) 资源竞争型, 两主体之间竞争资源或多主体之间竞争资源, 所形成的共生关系。社会生活非常复杂, 有的社会现象可以归结为某一类型的共生关系, 有的社会现象则是多种共生类型的复合, 必须具体分析。

任何社会问题皆生发于社会共生关系之中, 因此, 从共生视角观察可将社会问题归纳为三大类:

**第一, 社会主体之间因为资源交换不合理所引发的社会问题。**买卖是资源交换型的共生关系, 理应货真价实, 公平交易。食品安全为何出了问题? 因为资源交换严重不合理。黑心厂商用有毒食品欺骗社会, 窃取暴利。消费者用辛勤劳动赚来的钱, 买到的却是有毒的食品——地沟油、三聚氰氨奶粉、染色馒头、福马林浸泡的咸鱼、硫磺熏的白木耳, 闹得人人自危。

**第二, 社会主体之间因为资源分享不合理所引发的社会问题。**政府用纳税人的钱提供公共产品, 公民理应合理分享, 如果分享不合理, 必然造成社会问题。比如, 义务教育是公共产品, 每个儿童享有同等的义务教育的权利。



义务教育也是强制性的, 无论自愿与否, 每个人必须接受义务教育。为什么? 因为人与他人共生, 与社会共生, 如果是文盲, 那不仅是个人问题, 还会影响社会。一个文盲很多的社会, 如何现代化? 每个人所受义务教育的质量, 大体相等, 教育均衡。因此, 应确保每个人的发展能站在同一起跑线, 实现社会教育公平, 让各阶层的人们认同社会。但实际情况如何? 城乡之间, 义务教育严重不平等, 乡村教育的条件和质量与城市无法相比, 有的小学校舍是危房, 有的学生自带课桌, 有的甚至无处上学。又如, 保障性基本医疗是公共产品, 每个公民应享有同等权利。但实际情况呢? 农民和市民一样吗? 答案是否定的。

**第三, 社会主体之间因为资源竞争不合理所引发的社会问题。**评奖要公平, 竞标要公平, 比赛要公平, 倘若不公平, 必然酿成社会问题。但评奖中的黑箱操作, 竞标中的猫腻, 申请项目中的贿赂, 还少吗? 以足球比赛为例, 黑哨、黑球、赌球, 足球之黑, 令人痛心疾首。搞得乌烟瘴气, 球市低迷, 球迷失望, 足球一蹶不振。凡此种种, 都是竞争不公平造成的。

## 二

欲化解社会问题, 必须优化约束条件。每个社会主体都希望获得更多的资源, 利益最大化, 实现自我。但如果没有公平有效的约束条件, 无法消除资源交换不合理、资源分享不合理、资源竞争不合理的现象, 就不可能化解社会问题。那么怎样优化约束条件呢? 首先要加强法制建设, 依法治国。

**其一, 必须坚持立法公平。**法律是社会共生最重要的约束条件, 如果法律不公平, 必然导致社会最严重的不公平, 因此, 化解社会问题必须立法公平。立法机构应由社会各阶层代表按合理比例组成, 通过公平的程序, 制定兼顾社会各阶层利益的法律。若是有的阶层有话语权, 有的阶层无话语权, 就不能确保法律的公正性, 不仅无法化解社会问题, 还会制造更严重的社会问题。

**其二, 必须坚持司法公平。**法律约束, 通过司法实施, 没有完善的司法体系执行法律, 那么, 再好的法律也只是一纸空文。司法机关必须坚持“法律面前人人平等”的原则, 以事实为依据, 以法律为准绳, 处理案件。公开审理, 确保原告、被告有充分的辩护权利。司法机构要化解社会纠纷, 必须惩恶扬善, 保护公民合法权益。如果没有司法公平, 有人犯法不受罚, 有人无罪遭冤枉, 不可能解决社会问题。

**其三, 必须坚持行政公平。**行政机关必须依法行政, 以法律为根据管理国家事物。语曰: 政者, 正也。为政之道, 就在一个正字。每个人都有自己的利益, 每个阶层都有自己的诉求, 政府如何兼顾所有公民的利益呢? 必须恪守正道。不可偏听偏信, 偏爱偏恶, 要为所有百姓服务。

如果行政不公，官员不正，非但不能化解矛盾，甚至会激化矛盾。

### 三

社会共生关系中，道德是重要的约束条件。法律是硬约束，是他律，强制执行；道德则是软约束，是自律，自愿遵守。法治为主，德治为辅，道德缺失的社会难以树立健全的法制。要化解社会问题，必须加强道德建设。

**必须加强官员的道德建设。**官员执掌公共权力，而公共权力是天下公器和利器，具有其他资源没有的巨大影响力。中国社会历来有“以吏为师”的传统，社会管理与教化并行，各级官员必须以身作则，提高道德水平。官风，影响民风，官风不好，民风必然出现问题，官风好，民风才会好。孔子曰：“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从。”孔子还认为，只有自己先做到的事，要求别人时才有说服力，“上好礼则民莫敢不敬，上好义则民莫敢不服，上好信则民莫敢不用情”。要社会风气好，官风须作表率。

**必须加强媒体人员的道德建设。**现代社会，媒体特别“大”，互联网时代更是如此。大众传媒被认为是第四权力，记者是无冕之王，不是没有道理的。媒体擅长造势，关键在于造何种势，造“真善美”之势，还是造“假丑恶”之势？周敦颐曰：“文所以载道也。”文必载道，不载道载什么？李汉曰：“文者，贯道之器也。”要载正道，不载邪道。显然，媒体工作者应崇尚人权，关心百姓疾苦，弘扬科学精神、人文精神、民族精神。

**必须加强其他各行各业的道德建设。**社会是超大复杂系统，由各行各业构成，行风如何，关乎社会风尚。任何社会问题，不是天上掉下来的，一定产生于某些行业之中。桥梁坍塌，与建筑业有关；食品有毒，与食品行业有关；医疗事故，与医疗行业有关；矿难频发，与采矿业有关。因此，必须加强行风建设，把社会问题消解于行业之内。不造假，无假可卖；不卖假，假货出不了厂门。行风好了，不仅行业兴旺，而且有利于社会健康发展。

**必须加强家庭道德建设。**人格主要发育和形成于家庭，因此，家庭道德教育至关重要。怎样教育子女？树立怎样的家风？《周易·蒙·彖》曰：“蒙以养正，圣功也。”家庭道德建设、家庭教育，皆要以“养正”为核心。成人与成才都重要，但哪个更重要？当然，成人第一，成才第二，要成为一个真正的人。

### 四

无论交换资源，还是分享资源，或是竞争资源，皆是社会主体博弈之结果。因此，为了确保资源合理交换，资源合理分享，资源合理竞争，必须发展民间社会组织，使之成为不同阶层的利益代言人，在社会公正的条件下，平

等地讨价还价。例如，劳资共生关系，工人与老板的利益诉求不同，工人希望工资高，老板希望工资低。工会代表工人，商会代表老板，通过工会与商会之间平等协商，方可化解劳资纠纷，促进劳资关系和谐。那么，怎样发展民间社会组织呢？

**一是正名求实。**认清民间组织的内涵，循名求是，发展真正的民间组织，切不可用别的组织作替代品。社会转型需要大量的各种各样的民间组织，任何替代品都不能满足社会的内在需求。

**二是立法管理。**制定关于民间组织的法律，确保民间组织的产生、发展以及管理皆法制化。

**三是官民分流。**对于官办的社会组织，应定位分流，使之走向民间，渐变为名副其实的民间组织；对于那些政府不该承担的社会功能，应逐步剥离出来，转移给相关的民间组织。

## 用系统科学原理剖析群体行为涌现机理

□沈惠璋，上海交通大学管理学院教授、博士生导师



群体主要是指两个或更多相互影响、相互作用的个体的集合，群体行为是指群体中的个体通过相互影响、相互作用涌现出来的一种整体行为。人类的生存和社会发展是依赖于人们之间的交流、协作等群体行为的，人类的群体行为是客观存在、不可缺少的。因此，绝大多数的群体行为对人类的生存和社会发展是有利的、具有正面影响的。但是，也有一些特殊的群体行为是不利的、具有负面影响的。比如，SARS期间民众恐慌后抢购板蓝根，飓风卡特里娜袭击新奥尔良后恐慌中乱象激增（包括决策、救援、骚乱等）。还有一些群体行为是社会问题积累到一定程度后矛盾集中爆发的一种形式，即社会群体性事件。

研究群体行为的涌现机理，就是研究上述群体行为发生发展的规律，规避和化解具有负面影响的群体行为。

系统科学把事物整体具有而部分甚至“部分和”所不具有的属性、特征、行为、功能等特性称为系统的整体性。贝塔朗菲借用亚里士多德的“整体大于部分之和”来表达涌现性；系统科学家常借用“复杂来自简单”来表达涌现。虽然涌现性是整体的一种现象和特性，但是整体的现象和特性不一定是涌现。单单把各部分特性累加起来所形成的整体特性不是涌现，只有依赖于部分之间特定关系的特征所构成的生成性才是涌现。社会群体行为就是在特定环境条件下，各种社会因素相互作用中“涌现出来

的”。就像拂面的微风，在特定的条件下相互作用后，可以形成拔山撼海的飓风。

系统科学研究表明，一个远离平衡态的、非线性的开放系统，在内部参数变化达到一定的阈值时，通过涨落，系统可能越过临界点发生突变，即从原来的混沌无序状态涌现出新的稳定的有序结构。也就是说，当一个系统内部与外部满足一定的条件时，就会产生涌现。

这些条件分别为：系统内部不同元素之间存在非线性的相互作用（内部条件）；系统必须处于远离平衡的状态（内部条件）；系统存在某种临界点（内部条件），涨落（扰动）在临界点附近对系统参数的微小改变将导致系统整体状态发生显著变化；系统必须是开放的（内外部条件），即必定同外界进行着物质与能量的交换；涨落（外部条件）是偶然的、无规则的、随机的干扰。

## 二

从上述系统科学原理分析人体，人体免疫系统的不同部分之间存在着非线性相互作用，如果人体处于健康的状态（平衡态）、各项生理指标（临界点）正常，尽管不断和外界接触（开放），有外部致病微生物的侵入（涨落），但人体自身的免疫系统可以对抗它们、不被感染、仍然处于健康状态（平衡态）。如果人体内部发生问题，如免疫力降低，则致病微生物的侵入对人体的不良影响在免疫系统的非线性机制作用下放大，各项生理指标处于临界点，则可能被外部致病微生物感染、生病。如果人体完全失去免疫能力（远离平衡态），一旦有外部致病微生物侵入，就会导致整个机体发生致命变化。

人体与外界接触（开放）是必然的，致病微生物的侵入（涨落）是偶然的，也是必然的（因为不可能永远处于无菌世界中），并且难以控制。因此，能否健康生存，关键在于人体内部的各种状态。换言之，如果监测人体内部的各种状态，达到或超过临界点，发病就是必然的，发病时间是偶然的。

同样，将系统科学原理用于社会群体行为，可以从非线性、远离平衡态、临界点、开放和涨落五个条件进行分析。

**非线性。**社会系统中的人、群体、组织之间的关系和作用是非线性的；社会系统的非线性相互作用体现在社会内部阶级、阶层、各利益集团之间的斗争以及各种思想、立场、心理、利益、行为等的对立和冲突上；在非线性系统中，系统内部各部分之间具有相干性，因此存在负反馈和正反馈（对应稳定和不稳定不动点）。负反馈的输出弱化输入，其结果是趋向稳定的平衡态，正反馈的输出强化输入，其结果是趋向远离平衡态，正反馈产生了不可逆的过程，它是复杂系统演化的动力；群体行为的涌现就是正反馈机制起主导作用，正反馈对涨落进行放大，就会导致涌现。维稳就是负反馈机制起主导作用。

**远离平衡态。**对社会系统来说，绝对的平衡表现为社会内部没有贫富差别、没有利益之争；阶级、阶层之间没有斗争；各种意识、思想等没有对立和冲突等。没有贫富的差别，没有意识、思想的对立，没有严重的社会矛盾，就是社会系统的平衡态。处于平衡态的社会系统，即使有涨落，由于没有正反馈机制对其进行放大，就不会远离平衡态，也不可能产生打破当前平衡的涌现。远离平衡态是指社会内部贫富差别极大，利益之争严重，各种意识、思想产生对立与冲突。远离平衡态的社会系统，一旦有涨落，就会有因矛盾积累而形成的正反馈机制对其进行放大，就可能产生打破当前平衡态的涌现。

**临界点。**发生社会群体行为的临界点，就是社会稳定与社会动荡的临界点。社会中通常存在一些不利于社会稳定的因素，例如贫富差距、通货膨胀、官员腐败、资源配置不公、环境污染、执法不公、失业率高。人类社会不可能完全消除它们，但是都有一个可容忍度，可容忍度的边界就是临界点，超过临界点就会引发社会群体行为。

**开放。**社会群体与人、经济、社会、自然环境以及它们之间的能量、物质和信息等发生交换，就是社会群体行为的开放。如今，信息技术使信息传播的速度和数量海量增加，使得社会系统永远成为开放系统、社会群体行为就不会是封闭的。

**涨落。**社会状态在不断地变化、不断地波动，但不是所有波动都会引发涌现。例如，汽油涨价就是涨落，但不是汽油涨价就必然引发出租车司机罢工，而是由于系统的非线性和远离平衡态、与外部信息的交换达到临界点的时候，这次涨落恰巧就会导致涌现。例如，物价持续上涨、出租车的起步价没有提高、出租车司机的实际收入已经减少，此时恰好提高油价，就引发了出租车司机罢工。

## 三

近年来，绝大多数社会群体事件是由社会问题引发的社会群体行为涌现，是由社会冲突引发的，其中最常见的是经济利益冲突引发的群体行为。另一类则发生在突发灾害（如地震、洪水、泥石流、疾病、核辐射等）之后，是人们受环境、情绪、知识、经验以及认知能力的影响，在有限的时间和资源的约束下，偏离了正常情况下的判断能力和理性思考能力所涌现的群体行为。还有一类就是网络群体事件，随着计算机网络和新媒体技术的快速发展，实体社会的群体行为会立刻反映到基于万维网的虚拟社会中，并迅速传播与扩大。如果对具有负面影响的群体行为不能有效识别和控制，就会扩大社会冲突、放大一般社会冲突事件的破坏力，带来社会安全与稳定的巨大隐患。

按照系统科学原理，社会系统面临的涨落是防不胜防的，封闭社会系统的开放性已经不可能，那么防止社会群体行为涌现的出路，就要从系统内部条件（非线性、远离

平衡态、临界点)方面去求索。

以社会问题引发的社会群体行为涌现为例,系统内部条件主要体现在以下几个方面。

**贫富差距与就业方面。**主要涉及失地农民、被迁徙的移民、被拆迁的农民和市民、进城农民工、城市下岗职工等。社会在贫富差距拉大的情况下远离平衡态,当这些群体利益受到侵害时,如果公共管理部门不受理、不解决或者处置不当,他们和这些部门的相互关系逐渐由正反馈起支配作用,那么,一个微小的社会事件(涨落)就有可能成为严重影响社会稳定的社会群体性事件的导火索。

**社会分层与政策制定方面。**目前,社会冲突部分是源于社会管理层在高速发展的社会转型期还存在一些不适应。比如,为维持稳定而限制农民工集体追讨被拖欠的工资,在处理城市拆迁问题上忽视民众的利益,在政策制定上急于求成,造成很多民众与管理层之间的积怨。这些问题都是因为公共管理者在社会管理过程中与多种、多个社会阶层的诉求存在比较大的错位,公共管理者在推动经济社会高速发展时,未能充分重视社会各个阶层的利益诉求,尤其是一些利益受到公共政策损害的弱势群体。很多社会问题都是源于这种错位,公共管理者若不能很好地在众生喧哗中仔细听取民意,长期下去,不仅会严重影响政府形象,混淆社会公正观等价值理念,也会破坏社会稳定的基础。

**民众的利益表达与社会稳定对立方面。**政府如何看待以及对待民众利益的表达,影响到政府与民众之间的非线性相互关系的形成。对待分裂祖国、恐怖袭击、危及民众生命安全的风险与因群体利益受损引起的社会风险,要有所区别。弱势群体因为生存和安全需求得不到满足而引发的矛盾和冲突,是权益和利益之争;是在商讨、请求、祈求之后的、进一步的、带有抗议性质的请求;本质上是属于人民内部矛盾的。权益和利益矛盾是属于生理和安全需求层次的矛盾(马斯洛把人类基本需求分成五个层次,即生理需求、安全需求、归属需求、自尊需求和自我实现需求,生理需求、安全需求是人类生存的基本需求)。如果解决方法不当,不但不能化解矛盾,反而会使民众丧失对政府的信赖、信任和信心。只有正确区分才有可能正确处理矛盾;如果不能正确区分并处理不当,就有可能形成正反馈机制,进而涌现大规模群体性事件。

根据系统科学原理,社会系统面临的涨落、开放在本质上是不可控的;只有改变系统内部的非线性、远离平衡态、临界点,才能规避和化解社会群体行为的涌现。

[基金项目:国家哲学社会科学基金重大项目“群体行为涌现机理及风险辨识研究”(11&ZD174)、国家自然科学基金项目“非常规突发事件中群体应激行为的建模与实验研究”(71071096)和“基于语义的突发危机事件知识发现与决策支持研究”(71001068)]

## 基层政治体系残缺: 群体性事件频发背后的社会机制

□吴鹏森,上海市政法学院教授

中国社会的群体性事件是随着改革与发展进程的推进而不断增多的。上世纪90年代初,全国每年发生的群体性事件大约几千起,1994年首次突破1万起。到世纪之交,群体性事件开始持续快速增长,1998年突破2万起,1999年突破3万起,2001年突破4万起,2002年突破5万起,2003年接近6万起。2006年以后,每年发生的群体性事件一直都维持在9万起以上。在群体性事件数量迅速增长的同时,事件规模越来越大,参与人数已由过去的每年几十万人增加到现在的每年数百万人。地域范围则覆盖全国城乡各地,涉及企业、机关、学校等行业和部门。参与群体性事件的成员过去多是农民、企业退休人员等困难人群,现在波及到在职职工、失地农民、进城农民工、库区移民、拆迁户、出租车司机、个体业主、复转军人、在校师生、技术人员、国家干部、环境污染受害者等社会阶层。群体性事件的对抗性日趋激烈,暴力性、破坏性事件不断增多,矛盾激化程度不断升级。群体性事件的组织性和政治性也不断提高,有组织的群体性事件越来越多,甚至出现一些跨区域、跨行业相互串联声援的现象,尤其是一些规模较大、影响较大的群体性事件,往往有着明确的目标和统一的行动。在多数群体性事件中,合理要求与不合法行动、理性抗争与违法犯罪活动相互交织,处置难度越来越大。



中国社会的群体性事件频发的原因是什么?对此,比较常见的解释是发展阶段论,强调中国现代化进入所谓人均1000~3000美元的发展阶段,容易出现各种社会矛盾爆炸性增长的现象。一方面是贫富差距、城乡差距、地区差距逐渐拉大,经济和社会发展不协调,教育、医疗、养老等民生问题日益凸显,底层民众被排斥在体制之外,无法共享经济社会发展成果,导致社会相对剥夺感不断放大;另一方面是社会成员的公民意识、政治参与意识以及对发展的期望值不断增强。两种因素的同时增长必然导致社会冲突的加剧。但是,中国很快跨过了人均3000美元大关,社会群体性事件并未减少,相反还有增多的趋势。于是又有人提出了“中等收入陷阱”的概念,认为“中等收入陷阱”更容易引发各种社会不稳定因素,导致群体性事件激增。还有人提出中国群体性事件增多与“转型陷阱”有关,认为在中国渐进式改革过程中形成了以精英集团为核

心的既得利益集团，这种既得利益集团在既得利益格局形成后希望把改革进程中的过渡性体制定型化，于是形成一种以权力与金钱结合为特征的有利于精英集团利益最大化的混合型体制，而这种体制也是最容易引发社会不稳定的体制。当然，更多的人则具体列出中国引发群体性事件的几大因素：社会不满群体增多、群众利益表达渠道不畅、政府管理能力不足、聚众社会心理作祟，等等。

应该说，这些不同的理论都在一定程度上反映了当前中国社会存在的突出问题，以及群体性事件不断增多的原因。但是，这些理论要么过于玄虚，要么过于简单，没有反映当代中国社会群体性事件的基本特点。中国群体性事件有很多特点，其中两个特点尤其值得重视：第一，群体性事件的参与主体虽然来自不同部门、不同地区、不同行业，具有不同身份，但他们都是中国社会的“弱势群体”，都是在中国改革开放过程中的利益受损阶层或得利极少阶层。第二，群体性事件特别是那些具有全国性影响的较大规模的群体性事件，不论最初的缘由是什么，最终的矛头大多指向基层政府，这和其他国家，无论是发展中国家还是发达国家的社会骚乱有很大不同。

**笔者认为，造成这种现象的根本原因在于我国基层政治体系的缺陷。**在通常情况下，政治是一种悬浮于社会之上的机制和力量，它以社会作为自己的基础。且不说当代西方国家发达的社会体系，即使在中国传统社会中，也一直存在“国家—社会”的双层结构，国家政权只是一个很小的体系，大多数情况下止于县级政府而已。在国家政治体系之下，地方社会由族长、乡绅、长老等进行自治性管理。新中国建立后，我国传统的地方自治结构被摧毁，国家权力延伸到社会的最底层，彻底挤占了社会空间，形成了世界上最发达的政治体系。作为国家权力的基层代理，所有官员都是唯上的，按照科层制进行指令性管理。贴上“自治”标签的农村村民委员会和城市居民委员会，更多地只是政府在基层的办事助手，是协助政府维护社会秩序的辅助机制。在这种体制下，一边是最强势的政府，一边是分散的弱势公民。这种格局在战争年代具有极强的动员能力，在计划经济时代也不会带来太大的问题。

但是，在市场经济条件下、在经济持续快速大发展时期，由于利益主体的日益多元和利益冲突的日益加剧，这种政治体系的缺陷开始暴露出来。一方面，在政府主导型现代化过程中，政府作为发展的主导方，直接承担着推动经济发展的责任，在改善投资环境的压力下，自觉不自觉地站到资本的立场上。当发展的进程侵犯到民众利益时，政府极易成为民众发泄情绪的对象。另一方面，民众缺乏维护自身利益的社会组织体系，没有与强势群体平衡的利益博弈机制，也没有通畅的利益表达渠道。当他们的利益受损时，要么沉默忍受，要么以体制外抗争的方式爆发。这既是中国现阶段群体性事件频发的原因，也是许多群体

性事件将矛盾对准基层党政机关的重要原因。

## 二

这种“有国家、无社会”的政治体系，决定了基层政府在处理群体性事件过程中进退失据，并进一步导致群体性事件的增多。从近20年来处理群体性事件的经验教训来看，解决我国当前的群体性事件的基本方式无非两种：堵和疏。

早期处置群体性事件的方式基本上是“堵”。“群众闹事”被直接定性为“治安事件”或“群体性治安事件”。“堵”的本质就是“压”，用压制的办法迫使当事人接受不公平（或自认为不公平）的现实，接受利益受损（或自认为利益受损）的现实。无论侵占群众利益的主体是地方政府、开发商，还是医院、学校等部门，地方政府基于发展主导方的立场，很自然地站到群众维权的对立面，以国家利益高于集体利益、集体利益高于个人利益为由，压制基层群众不得不为自己的利益抗争。首先是通过基层组织、工作单位等渠道对相关人员施压，阻止人们进行体制外的抗争。如果这种“软压”的方式不灵，则直接动用警力进行压制。在这种高压政策下，会形成三种结果：一是多数人选择了忍受，或者说被“压”住了（但因此而滋生出无数的社会不满分子）；二是少数人继续进行抗争，如“钉子户”、“缠访户”等，也有些人采取极端的抗争方式，如自焚、爆炸等；三是“抱团取暖”，从个体抗争转变为群体性事件，早期主要是静坐上访、堵门堵路、游行示威，后期常常演变成围攻基层政府和一定规模的街头骚乱。

“堵”的结果是堵不住。事实证明，以堵为特征的强压办法无法保证社会的稳定，不仅导致个体性事件演变为群体性事件，而且使群体性事件的数量越堵越多、规模越来越大，甚至出现以打砸抢烧和围攻地方政府为特征的爆炸性后果。在中央政府“稳定压倒一切”的高压下，一些地方政府被迫由“堵”转变为“疏”，或堵疏并举。

“疏”的办法开始成为首选，也与人们的认识转变相关。随着中国现代化进入中期阶段，各种社会矛盾增多，社会利益失衡，社会利益表达渠道不畅，社会公平正义缺失，相关部门开始承认这些“群众闹事”的性质是“人民内部矛盾”，承认大多数群体性事件都是由于群众的利益受到不法侵害造成的，因而接受了“群体性事件”这一更具包容性的中性概念。“疏”的具体内容很多，最核心的一条是慎用警力、加强调解。具体做法有几点比较突出：一是让步，尽量满足群体性事件当事人的一些权利要求；二是让利，“人民内部矛盾用人民币解决”；三是问责，对于引发群体性事件的相关领导人追究领导责任和法律责任。在解决群体性事件的过程中，注意建立健全调解机制，充分发挥人民调解、行政调解、司法调解的作用。有些地方已建立了“大调解”体系，力图通过这种体系来化解各种社会矛盾，从源头上对各种群体性事件进行预防和治理。

应该说,从“堵”到“疏”是一个重要的转变,也是执政党社会治理的一个重要进步。但是,疏的作用仍然非常有限,并不能从根本上解决中国的群体性事件问题;相反,在一定条件下,还会导致群体性事件的增多。比如,在一些地方,为了让一些钉子户、缠讼缠访户不再纠缠,确保地方稳定,缓解维稳压力,调解变成了迁就、让步,结果往往是:有理让无理,单位让个人,“难缠户”最终得利”。特别是由于有些地方政府迷信“人民内部矛盾用人民币解决”,“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”等奇怪现象,这种现象反过来又诱导更多的人加入到“难缠户”行列。

而无论是“堵”还是“疏”,都是事后处理,是“治末”不是“治本”。因此,堵不如疏,疏不如改。要真正从源头上解决中国社会中群体性事件频现的问题,最终还是要依靠改革,通过改革来完善制度、健全法治,在体制内形成公平有效的社会矛盾化解机制。当前最紧迫也是最关键的,就是要重构国家与社会的关系,重构基层社会的治理模式。

回顾和梳理近20年来的中国社会群体性事件,绝大多数都发生在基层,发生在国家政权与人民群众利益的直接接口处。这说明,当代中国社会群体性事件的频发,虽然也可以从经济发展、利益变动、干部素质、法治建设等方面进行反思,但最重要、最直接的还是因为我们的基层政治体系出了问题。

要解决这个问题,则必须还社会一个独立的空间,重建社会本位的基层政治制度。<sup>①</sup>国家权力有必要后退一步,重建“国家—社会”双层结构,将国家权力限制在有限空间内,在涉及公民的直接生活领域,由社会进行自主管理。对农村来说,就是要撤销乡镇一级政府,将其改造成为真正具有自治功能的基层自治组织;对城市来说,就是要废除街道办事处这样一个政府“派出机构”,使之脱离政府序列,成为独立自主的市民社会的自治主体。同时,在基层社区内部,要创造条件扩大基层民主,建立社区代表会议制度,形成社区内部的分权与制衡机制。政府则要谨守本分,主要供给法律、制度、政策,使社区真正成为基层民众的利益代言人和利益保护者。

有了这种真正自治的基层社区,凡涉及到居民自身的事,都由居民自己民主决策、民主管理,就不会出现公民与政府的正面对立,许多社会利益矛盾完全可以在基层自治框架内,由居民自己通过民主的方式加以解决。像城市改造、征地拆迁、重大工程、环境污染等,如果完全由基层社区居民按照自己的程序与机制来解决,就不会导致群体性事件的大量涌现。

注释:

①这里只涉及基层社区的改革问题。重建社会还涵盖很多

内容,包括如何发挥基层工会的作用,让基层工会真正成为工人的利益代言人和保护者,以及建立各种社会组织,形成发达的公民社会,等等。

## “环境敏感期”:政府决策不能偏离 “公共性”伦理精神

□范静,上海财经大学副教授

最近,四川什邡、江苏启东等地相继发生因重大招商项目受到当地民众强烈反对引发的群体性事件,此前厦门、大连的PX项目以及一些地方的垃圾焚烧项目等,也曾引发当地群众的强烈不满甚至导致事态升级。尽管事后地方政府采取了相应措施使事件得到了缓和与平息,但追根溯源,之所以多次发生类似事件,根本原因乃是政府在对这些重大项目审批决策时,未能始终坚持政策运作应有的公共利益价值目标,在追求经济发展和经济效益的过程中偏离了政府应有的“公共性”伦理精神与价值诉求。

“公共性”是现代政府伦理价值的体现,包含“公共利益”、“公平公正”、“公开透明”三个向度。政府为“公共”所制定的政策就是以“公共性”为逻辑基础,体现对公共利益的价值诉求,回应社会公众的公意要求。因为,“任何决策都是以突出价值因素为特征的,无论怎样强调决策的科学化,都无可否认决策的价值考量和决策的价值旨归。对于公共政策的制定来说,价值考量和价值旨归无论何时都是首要的”<sup>[1]</sup>。

结合“公共性”的三个向度及这些群体性事件发生的整个过程来看,首先,政府在上述重大项目决策中偏离了公共利益的价值目标和衡量标准,导致社会公共利益受损、不同利益主体之间矛盾冲突加剧。公共利益不是个人利益的简单相加,也不等同于某些集团、组织的利益需求,它是社会不同利益主体共同需要、共同享有的一种利益,是社会大多数成员共同意志的表现,体现的是社会的基本价值,而不是让一部分人为另一部分人的幸福付出代价。政府是公共利益的代表者和维护者,但同时也可能是公共利益最大的破坏者。如果政府的自身利益被假扮成公共利益,或者政府因过度追求经济效益而偏离最广大民众的切身利益需求,公共利益就会受到侵蚀与损害,而不同利益主体之间的矛盾冲突也会进一步加剧。因此,政府的决策必须体现公共利益的要求,体现大多数公众的利益需要,而不是以政府自身利益或某些个人与集团的利益要求作为决策的依据,“政府的任务就在于增进和服务于公共利益”<sup>[2]</sup>。

不可否认,政府在制定政策的过程中,不同利益主体



之间会产生不同的利益要求及相互之间的利益冲突，需要政府加以平衡与化解。从启东事件来看，日本王子纸业工厂的排污管道修建项目的上马，对企业而言，追求的是利润、效益；对政府而言，是GDP的增长、政绩的提升；对公众而言，则是项目所带来的对环境的污染、生命健康的危害；彼此之间利益冲突明显。市民之所以发起大规模的抗议示威，要求政府彻底停止百余公里之外的日本王子纸业工厂的排污管道修建计划，是因为该项目造成的环境污染对公众利益所带来的损害，政府必须做出及时反应。当下中国正处在经济发展的“环境敏感期”，地方政府在确实需要引进新的产业和项目时，必须切实考虑到其对环境可能带来的破坏和影响，必须真正考虑到社会公众的公共利益和未来的可持续发展。如何权衡项目利弊、如何决定项目去留，政府最终的价值取向与衡量标准至关重要。对地方政府而言，基于自身利益，在所谓政绩理念的推动下，经济效益、GDP数据的提高成为政府工作的首要目标，导致政府的决策容易被资本绑架，只是反映那些居于经济强势地位的集团或组织的利益，而普通民众的利益、意志与要求则被忽视，政府应有的“公共性”伦理精神偏离。

其次，政府在决策过程中忽视了社会公平公正的伦理诉求，导致社会利益的不均和价值目标的冲突。市场经济可以促进效率的提高，但无法保证社会的公平，社会公平有赖于政府通过公共政策对公共资源进行有效配置，以实现效率与公平的均衡。如果说改革初期，为了尽快解决人民群众日益增长的物质文化需求与落后的社会生产之间的矛盾，政府一切工作的重心以及各种政策的制定都需要围绕着经济发展这一中心要求，速度和效率是政府决策的基本价值取向。这在特定历史时期是必然的，也是符合当时国情与广大人民共同利益的。但当生产力水平发展到一定程度、阶段，政府工作及决策的价值取向就必须相应做出及时的调整，社会的公平公正以及经济的可持续发展，应成为政府决策中更为重要的价值导向与价值目标，科学发展观就为政府职能转型及政府伦理目标提出了新的要求。

罗尔斯在《正义论》中明确指出，“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样”，<sup>[3]</sup>并认为正义是“作为公平的正义”。制度的正义是建立良好秩序社会的基础，政府应在坚持正义原则的前提下，通过制度设计和政策推进，加快产业结构与利益结构的调整，建立公平公正的社会利益分配体系，对各种不同主体的利益进行有效规导，保证社会成员之间的公平与平等，缩小贫富差距，理性地平衡不同利益主体的利益要求，化解不同利益群体之间的利益矛盾。美国学者乔治·弗雷德里克强调：“无论在理论上还是实践上，公共行政对公平与平等的承诺，都应该与对效率、经济和效能的承诺同等重要。”<sup>[4]</sup>政府在重大项目的决策中，必须从民众的根本利益要求出发，真正反映民众的利益要求，使大多数民

众共享发展的成果，而不能只考虑企业与地方的经济效益，更不能因此牺牲环境而让广大公众利益付出巨大的代价。显然，什邡、启东等地项目的上马，对当地经济的促进和GDP的拉升是立竿见影的，但对当地环境的污染和对百姓生存环境的破坏也是长期的甚至是难以修复的。在这个问题上，政府不仅要当前这一代人负责，更要对子孙后代负责，决不能凭长官意志轻率做出决策。

再者，政府在政策的制定与执行中忽视了决策的公开性及社会公众的知晓参与，使社会利益表达机制不能有效发挥作用，公共意志得不到充分表达与体现。地方政府在政策的制定与调整中缺乏科学化、程序化、制度化的运作，决策的公开性、透明度存在严重不足。从什邡事件所涉及的钼铜项目来看，地方政府在进行这一项目决策中的价值取向固然有追求政绩、发展经济、提高GDP的目的，而且什邡是2008年汶川地震的重灾区之一，作为灾后恢复重建重点项目和四川省委、省政府确定的“十二五”重大产业项目，说其是惠民项目的确也不为过。老百姓所关心的环保问题同样在立项过程中得到高度关注，而且是按照国家最新标准和最高要求进行了国家级环境评价，环保方面的投资超过九个亿，最终也通过了国家环保部的审批。表面上看一切似乎不存在问题，而事实上，如此重大项目的审批决策，更应该严格按照科学规范、民主公开的政策运作程序在制度框架中有序进行，尤其在可能引发公众环境担忧的重大项目决策上，更应该做到决策公开、信息透明，把真实情况告诉群众，不应隐瞒可能的危害与影响，严格依法进行论证、听证，而不是搞形式主义、走过场。事实上，启东事件发生前，民意诉求已经十分强烈，许多市民去市政府信访局按正常程序上访反对项目开工，并没有引起当地政府的重视，以至于事件升级。政府对这些与环境紧密相关的项目决策，“是否尽了最大努力把环境风险降到最低？是否开展环境评估时充分考虑了‘社会风险评估’？项目的选址、兴建与运营各环节是否做到了科学论证、公开透明、充分沟通？是否充分听取了社会各方面的意见尤其是反对意见，并最终得到大部分群众的理解与支持？”这一系列问题都值得政府有关部门深刻反思。

从上述事件来看，政府当初的决策过程显然未能充分听取民意，决策轻率，程序不规范。在一个良性发展的社会，政府应成为负责任的透明政府，应建立起民众利益表达的顺畅通道与长效机制，民众可以通过建设性的司法渠道、媒体报道等多种方式，合理表达自己的利益诉求、维护自己的合法利益、参与政府的重大决策活动；同时，政府也应严格按照法定程序，借助意见征集、论证、听证等方式及时倾听民众的声音，了解民众的诉求，实现相互之间的良好沟通和利益平衡，这才是一个智慧的解决方法，也是政府提高执行力的有效路径，更是我们期待的社会进步。

总之，政府伦理是制定良好公共政策的前提。在当今

社会转型的特殊时期,政府“公共性”伦理精神的坚持是进行科学决策、促进社会和谐发展的根本保证。只有以公共利益作为自己的价值诉求和价值目标,真正做到“权为民所用、利为民所谋、情为民所系”,政府才能真正取信于民,才能对社会进行有效治理,更好地推动经济的可持续发展,促进社会的稳定和谐有序。

#### 参考文献:

- [1] 张康之.公共政策过程中科学与价值统合.江苏社会科学, 2001 (6) .
- [2] (美) 詹姆斯·E·安德森.公共决策.北京: 华夏出版社, 1990: 101.
- [3] (美) 约翰·罗尔斯.正义论.北京: 中国社会科学出版社, 1998: 3.
- [4] (美) 乔治·弗雷德里克.公共行政的精神.北京: 中国人民大学出版社, 2003: 204.

### 从制度层面化解群体性事件产生的经济基础

□任荣明, 上海交通大学安泰经济与管理学院教授、博士生导师

没有社会稳定, 就不可能建立和谐社会, 也没有改革开放的进一步发展。近十年来, 理论界、实务界有许多论著研究社会稳定问题。学者们从政治学、法学、社会学、心理学等角度研究社会稳定, 提出许多有价值的研究成果。实际工作部门也提出不少防控群体性事件的对策。但是, 近年来我国群体性事件非但没有减少, 反而有多发之势。这些群体性事件震惊全国, 刺激民众的神经, 给社会稳定与健康带来极大的负面影响。为何群体性事件在维稳的高压下, 仍旧呈不断涌现之势? 俗话说, 打蛇要打七寸, 牵牛要牵牛鼻子。马克思主义理论告诉我们, 存在决定意识, 经济基础决定上层建筑。任何社会矛盾的产生都可以在经济基础中找到原因, 任何社会冲突的化解都应当从经济基础入手。

目前, 群体性事件主要有以下几类: 其一, 农民土地维权事件; 其二, 城市拆迁户反抗事件; 其三, 环境污染事件; 其四, 其他执法不侵犯民众利益事件。通观这些事件, 背后均存在深刻的经济原因。以 2011 年发生的广东乌坎事件为例, 就是因为土地被村委会成员私下变卖, 村民代表在过去的两年中为之进行了十余次上访, 却丝毫没有解决问题, 由此村民与地方政府发生矛盾、产生对立。后由于广东省工作组承认村民的合法权益, 重新规划发展乌坎村(包括修整避风港与码头、清理航道, 建立乌



坎图书馆等) 民生项目, 并将初步认定的被转卖的 9000 多亩土地中的 3396 亩归还给乌坎村, 乌坎事件才得以平息。可以说, 绝大多数群体性事件都存在其发生的经济因素, 政府要防控群体性事件的发生, 必须首先切实有效地化解群体性事件涌现的经济基础, 这才是治本之道。

我们应当庆幸的是, 党中央和国务院对此有十分清醒的认识, 及时提出建立和谐社会、用科学发展观解决民生问题、为民谋利益等战略决策; 并且在解决民生问题上针对性地采取了一系列大的举措。例如, 免除农业税和一切不合理的负担、坚决制止野蛮拆迁、坚定不移地防止房地产泡沫、大力推进保障房建设。近日, 国家多部委联合发文, 宣布将出台大病保险新政, 在基本医保已报销的基础上, 对城乡居民因大病产生的高额医疗费用再做不低于 50% 的报销。这一系列有关民生之举, 给广大民众带来了实实在在的利益, 对化解群体性事件产生的经济基础, 起到了积极的作用。正因为如此, 尽管地方性群体性事件涌现不断, 但是并没有蔓延成全国性群体性事件。

综观群体性事件案例, 我们不难发现地方政府执政理念存在问题, 通常忽视民众的经济利益, 一般不作为或乱作为, 由此引发了群体性事件并且很少及时采取有效措施去化解。就此而言, 我们说问题出在地方; 而根子仍在中央, 中央政府在化解群体性事件产生的经济基础方面, 至今存在诸多薄弱环节。例如, 住房、医疗、教育三大问题, 被民众称为“新三座大山”, 地方政府对其固然可以有所作为, 但是此类重大社会矛盾的化解, 势必需要顶层设计, 统一布局, 步调一致, 从制度层面化解群体性事件产生的经济基础。

**第一, 各级政府、各部门官员在思想观念上对群体性事件要有一个正确的认识。**我国社会经济发展过程中, 由于经济利益发生变化, 上层建筑没有及时调整, 导致社会矛盾激化引发群体性事件, 其产生有必然性与长期性。但就其性质来讲, 仍属于人民内部矛盾。我们不能因为存在少数黑社会分子或敌对分子, 就采取对抗方式激化矛盾。对于民众的经济诉求和合理要求, 一定要认真对待, 只有化解群体性事件产生的经济因素, 才可能有效平息事件。我们应当相信, 大多数民众是讲道理的。随着政府工作的改进, 民众正当经济诉求得到解决, 群体性事件就会化解。因此, 一旦群体性事件发生, “尽可能冷处理, 及时向群众公开信息, 消除误解, 防止事态激化”, 应该是各级政府的首要态度; 进而, 在合情合理的前提下, 切实解决群众的诉求。

**第二, 缩小贫富差距, 实现共同富裕。**邓小平同志当年提出让一部分人先富起来的目的在于, 破除平均主义约束, 调动人们的积极性, 解放生产力, 最终达到共同富裕。经过 30 多年的经济发展, 少数人是富起来了, 但是占有了社会大部分财富(其中不少财富是利用我国改革过

程中的制度缺陷不合理地攫取而来的)。与此同时,失地农民、城镇失业工人,以及许多因病致贫的城乡居民生活十分困难。这种因社会财富分配不公及制度缺陷形成的经济地位的巨大差异,以及由此产生的“仇富心理”和民众怨愤,必须通过社会保障体制和社会财富的再分配予以解决。此难题的破局是一个庞大的系统工程,要有体制与法律的保障,中央有关部门要相互协调,拿出切实可行的方案与举措。

**第三,破除地方政府对“土地财政”和“招商引资”的依赖。**如果仔细分析近年的群体性事件,就会发现大部分都与“征地”相关。地方政府为何热衷于征地?因为有了土地,就可以高价“卖地”;政府有了钱,就可以上大项目(其中不乏劳民伤财的形象工程),现任官员的政绩就十分突出;一些腐败官员也可以从中寻租,谋取不义之财。近十年来,一些地方政府办公大楼越建越豪华,奢侈浪费之风越演越烈,地方政府耗费的财富是民众的血汗钱,实实在在地损害了民众的利益。此外,一些地方官员发展经济,往往不是结合当地的社情,发展当地的特色经济,而是患上“外资和项目”依赖综合症,似乎只要引进外资和项目,地方经济就可以发展起来。于是,外资和项目就是“救星”、“上帝”,政府官员围着外资和项目转,一切为外资和项目开绿灯,甚至不惜牺牲当地民众的基本利益,这就为群体性事件埋下了祸根。地方政府对“土地财政”和“招商引资”的依赖症,是群体性事件涌现的经济原因。如要破除此依赖症,中央政府有关部门除了改革对地方官员业绩的考核指标外,还必须对一些明显损害民众利益的行为严令禁止,对阳奉阴违、顶风作案的行为严惩不怠。当然,如何通过现行“分税制”的改革,使地方政府的事权与财权相匹配,消除地方政府的财政饥渴症,有效遏制地方政府与民争利的冲动,需要制度创新。

**第四,精兵简政,压缩“三公开支”。**近十年来,我国财政收入每年以20%~30%的幅度增长,但是,政府有关部门依然感觉财力紧张,这是因为我国财政收入的相当部分都被庞大的政府和事业单位人员的开支和“三公开支”消耗掉了。如果政府不能切实解决这个问题,就难以用更多的财力投入去改善民生。此事久拖不决,必然不利于化解政府与民众之间的矛盾。

**第五,有效扼制官员贪污腐败。**尽管中央纪律检查部门高调反腐,但是近年来官员贪污腐败案件及金额仍呈几何级数增长,这说明反对官员贪污腐败的制度本身存在较大缺陷。历史也证明,如果不从制度着手采取行之有效的措施,反腐难以成功。官员的贪污腐败会严重侵害民众的利益特别是经济利益,由此引发的社会不公和民众离心力,可能会摧毁党和政府的公信力与执政基础。因此,党各级政府必须坚持为人民服务的宗旨,坚持制度反腐,毫不留情地清除贪污腐败分子。

[基金项目:国家哲学社会科学基金重大项目“群体行为涌现机理及风险辨识研究”(11&ZD174)]

## 网络群体事件不容忽视

□赵继娣,华东师范大学公共管理学院副教授、博士后

近年来,由于经济、政治、文化和其他社会条件的巨大变化,我国社会群体的构成范围、利益关系和价值取向发生了明显变化。社会转型期,伴随着经济飞速增长,积累的各类社会问题也相继浮出水面,群体性事件逐年增多。

而随着我国互联网的发展,网络群体事件的发生频率也日趋上升。2011中国网络舆情指数年度报告显示,2011年我国发生具有社会影响力的网络群体事件总计349个,2010年为274个,2009年仅为248个。<sup>[1]</sup>

网络群体事件是指借助互联网作为传播媒介的群体事件,网络群体事件在爆发期往往会卷入众多非直接利益相关者,引起社会公众的广泛关注和事态的升级扩大,极端时甚至会引发街头群体性暴力行为,如瓮安事件、邓玉娇事件等,造成极大的社会损失和社会影响。

### (一) 群体行为的转化:虚与实

互联网技术作为信息传播的媒介和载体,其发展不仅使得信息的传播速度和传输量有了大幅度的提高,更重要的是为公众提供了一种更为便捷和直接的民意表达渠道。越来越多的网民通过互联网披露现实生活中的各种问题和矛盾,宣泄内心的质疑和不满。可以说,近年来发生的群体事件有相当一部分就起源于网络爆料,网络群体事件成为现实社会中群体行为的一种映射。在匿名、瞬息万变、信息互动的网络环境下,网民能够以更坦率、更自我的方式对现实社会的人和事进行传播、揭露、批评。新闻跟帖、网络论坛和微博皆是民意表达的便捷平台。典型事例如郭美美微博炫富,就引发网友对其真实身份的质疑,进而产生对中国红十字会的非议。

随着互联网进一步嵌入到社会生活的方方面面,网络群体事件也时常与现实的具体行动结合在一起,线上与线下相互呼应、虚实交织,网络群体性事件转化为现实生活中的群体性事件。网络群体事件的一个新特点是,从网络激烈言辞到现实行动的发展链条逐渐缩短,虚拟世界的力量作用于现实社会的倾向越来越明显,网上动员网下活动的结合越来越密切。例如最近一则微博称,湖南永州幼女被逼卖淫,受害人母亲因不满法院判决多次上访,却被永州市以扰乱社会秩序为名判处劳动教养。微博发布后,全国轰动。最后在网络舆论压力下,当地政府机关撤消了对



受害人母亲的劳教决定。此外,随着移动互联网终端系统日臻成熟,传统信息技术的时空制约不复存在,网络使用者借助智能手机等移动终端参与网络群体事件的可能性越来越高,网络群体事件的现实影响力也必然会越来越大。

## (二) 网络群体事件的影响:正与反

众所周知,日本地震之后引起了核电站泄漏事故,紧接着网络上出现传言,称日本核辐射会污染海水导致以后生产的盐都无法食用,而吃含碘的食用盐可防核辐射,一时间引起很多市民疯狂抢购食盐,一些不法经销商也乘机哄抬价格。尽管国家发改委、各地政府和盐业局紧急辟谣,确保货源充足,专家也称吃盐防辐射不靠谱,此次抢购风波还是带来了整个社会的恐慌,对正常的社会秩序造成了不良影响。我们不难发现,网络群体事件跟网络谣言紧密有关。谣言是没有事实依据的话语,社交网站、论坛、微博等网络介质为谣言的快速广泛传播提供了催化剂,结果显而易见:扰乱社会秩序、影响社会稳定、危害社会诚信。

当然,网络群体事件造成的后果不完全是负面的,也有对社会稳定和社会进步起推动作用的一面。比如曾轰动全国的南京某区房管局局长周久耕事件,网民通过“人肉搜索”曝光了周久耕抽九五之尊“天价烟”的照片,随着更多网友的参与,周久耕受贿案浮出水面,最终周久耕被免职双开且获刑。“天价烟”事件显示了网络舆论的社会监督作用,彰显了网络群体事件的正能量。

## (三) 人类治水的智慧:堵与泄

网络群体事件对现实社会作用的日益凸显,网络群体事件中虚拟社会与现实社会的密不可分,正能量与负面影响的并存,使得网络群体事件的引导与防控问题在今后一段时期内,将成为政府相关管理部门持续面临的难题。

当前,公共管理部门应对网络群体事件的处理方式主要是网络舆论监控,例如利用监控软件和搜索引擎从网络上采集检索大量网页信息,紧密监测客流量大、比较活跃的各类网站、论坛、博客等。有些地方甚至觉得互联网是罪魁祸首,遇事就想封堵,企图通过删帖、封贴等方法遏制事态发展。这些做法很像治水中的堵法,被动,治标不治本。

现有的经验教训说明,网络群体事件的应急管理仅仅靠堵不能解决问题,有时甚至适得其反,容易引起群体事件参与者更激烈的反击,导致危机事件进一步失控。网络群体事件的引导与说服密不可分,这种引导与说服很像治水中的泄法,主动,治标兼治本。

最早对说服艺术展开系统研究并颇具影响的,是以传播学四大先驱之一霍夫兰为首的耶鲁学派。霍夫兰等主要从传播来源、传播方式和传播对象三个方面进行大量研究,提出传播效果与传播来源、信源的品质、说服的技巧、选择的时机等要素有密切关系。<sup>[2]</sup> 根据社会学习理

论,与同侪群体的互动会影响一个人的认知、情感和行为,这一现象必然也会表现在网络社会群体的互动中。因此,在新浪微博、Facebook等社交网络,研究用户的自动分类、聚类,发现同侪群体,并进行追踪和数据挖掘,是将来说服理论研究的一个重要方向,将为研究群体说服的复杂性提供一个可行的途径。

群体说服不是一个线性的过程,而是互动的、多层次、多阶段、持续反复的过程。国内对于群体说服的研究主要集中在对网络群体事件的舆论引导方面。由于网络服务提供主体的多样化,网络舆论引导主体的多元化,传统的舆论引导方式对网络群体事件有着巨大挑战,因此要在群体说服方面花大力气、下大功夫。

首先,引导说服的一个重要途径是,政府部门充分发挥传统媒体的舆论导向功能。从传播规律而言,电视、报纸等传统媒体相对来说具有更高的信源品质和权威性。因此,在应对网络群体事件时,应充分发挥传统媒体的传播优势,强化传统媒体的意见领袖功能,准确传递政府声音和展现政府作为。

其次,政府也可以顺应互联网发展潮流,积极主动地发挥网络媒体的舆论导向功能。通过开通官方微博等措施,主动、及时地与网民直接对话,加强与公众的交流沟通。同时,注重培养体制内意见领袖,有针对性地影响力大、关注度高的微博达人进行舆论引导,可以起到事半功倍的效果。

此外,互联网对危机处理的及时性提出了更高的要求。在网络群体事件应对中,传统的“黄金24小时”应急法则不再奏效,政府能够处理这类突发事件的有效时间大大缩减,政府必须在很短时间内对形势做出评估和判断,第一时间发出官方声音并快速做出反应。网络群体事件发生后,如果官方发布的权威信息不及时、不充分,公众对政府的普遍不信任心理和不满情绪将会进一步发酵,更容易造成谣言四起、群情激愤,导致整个事件向更不可控的方向发展。已有学者提出网络群体事件应急管理的“黄金4小时”理论,即网络群体事件最有效的应急管理是事件发生后的四个小时内。因此,在网络群体事件发生后,政府部门一定要把握好处理突发事件的黄金时间,通过各种渠道准确及时地发布事件的真相和即将采取的措施。

**[基金项目:]** 国家社科基金重大项目(11&ZD174)、国家自然科学基金项目(71071096、71001068)]

## 参考文献:

- [1] 中国传媒大学网络舆情研究所.2011中国网络舆情指数年度报告,2012.
- [2] 郭庆光.传播学教程(第2版).北京:中国人民大学出版社,2011.

# 服务学习之核心要素、行动模式与角色结构

□ 彭华民

**内容摘要** 服务学习是一种推动青年志愿服务社会的行动模式，是人类公正公平发展崇高理想的体现。服务学习包含学习与服务两个基本内容，具体化为在学习中服务、在服务中学习、在社区中参与和在行动中反思四个要素。大学教育中知识传授和服务社会分割相当严重，服务学习是回应这个问题的重要方法。服务学习源于人类志愿服务的发展和大学教育的改革。服务学习倡导参与，它的角色结构由政府、大学、社区、社会福利机构、媒体等组成。其中，大学社会工作专业教师担任服务学习老师和督导，社工同学担任服务学习种子同学，机构社工担任服务督导，同学是学习者也是志愿者。服务学习是一种大学课程和志愿服务整合、提升同学服务社会意愿和能力的行动模式，需要全面加以推动。

**关键词** 服务学习 志愿服务 社会工作 社区 督导

**作者** 彭华民，南京大学社会学院副院长、教授、博士生导师。（南京：210093）

**基金项目** 国家社会科学基金重点项目“中国社会福利制度发展创新”（09AZD040）、教育部人文社会科学研究项目“社会工作与志愿服务的关系与整合模式研究”（09YJA840024）

志愿服务是体现人类崇高理想的行动，青年是志愿服务中最宝贵的人力资源，服务学习又是一种推动青年志愿服务社会的行动模式，虽然在其他国家有几十年的发展历史，但对于中国志愿服务来说，基本上是一个全新的概念，亟待系统的阐释和引入。

## 服务学习的核心要素：学习与服务

服务学习涉及多个学科领域如教育学、心理学、行政管理、社会学、社会工作等，定义众多。代表如提姆斯等提出：服务学习是一种服务社会的方法，提供给青年校内学习机会以及校外服务机会，增强青年服务社会的能力，推动社区的正向社会变迁。<sup>[1]</sup> 笔者将服务学习的基本原则界定为：第一，志愿服务与大学课程整合：同学将学校所学的知识和技能用在社区服务中，推动社会变迁和进步。第二，大学教育与社区建设整合：将社区建设（服务）与大学系统的教育体系整合在一起，协调志愿服务活动与大学教育的关系，建设符合社区发展真正需要的大学教育制度。<sup>[2]</sup> 第三，学习、服务与自我发展的整合：将学习场所从教室扩展到社区，有助于发展青年学子的人文关怀，推动他们思考、学习与行动，促进他们的自我发展。<sup>[3]</sup> 由此，服务学习可以达到这样的目标：促进传统

课堂课程的学习；帮助青年服务大学所在的社区服务对象，如困境儿童、流动人口、贫困群体的成长，贡献社会；培养青年的公民意识与责任感。<sup>[4]</sup>

实践证明，服务学习是公民教育的有效教学法，是制度化的志愿服务，其核心要素是在“从实践中学习”基础上发展而成的：

1. 在服务中学习：学习是服务学习的核心要素之一。服务学习和大学的基本教学理念是一致的。同学们在服务学习课程中的基本内容是学习，但不同的是以学校课程为基础，结合课堂教学及社区服务进行学习。因此，服务学习管理既与大学课程相关，有具体的学习目标；又与社区阶段性的服务需要相关，满足社会需要。

2. 在学习或服务：服务是服务学习的核心要素之二。服务社会是服务学习的核心理念，服务具有和学习同等的重要性，学习是在服务中完成的，服务实现了学习的目的。同学们的服务不是简简单单的服务，而是结合自己专业知识的服务，是计划和实施方案一体化的服务，是包含评估和反思的服务。

3. 在社区中参与：社区是服务学习的核心要素之三。在服务学习中，社区是服务人群的居住地，是服务的实施地，学习是在社区中完成的。服务学习整个过程的起点和终点都是为了社区。通过社区的服务，把同学们引领到更

大的社会中，认识到服务是社会进步的推动力量。

4.在行动中反思：反思是服务学习的核心要素之四。通过反思，同学们可以在服务中深刻认识到服务社会对自己人生成长的意义，将自己的个人发展规划与社会发展结合起来，建立对社会的责任感，形成积极向上的态度，成长为一个服务社会的人。

从四个核心要素的分析中可以理解服务学习内容丰富。广义的服务学习实际上贯穿在学生学习实践活动的始终。狭义的服务学习是一门需要专门学习的课程，是将学习与服务紧密结合的课程，是将课堂扩大到社区的课程，是具有公民素质教育意义的课程。服务学习不仅致力于提高学生参与社会的能力，也使他们的发展更加有益于社会。因此，服务学习开展的志愿服务需要社会工作者的专业督导，以提升同学们的服务技能。

服务学习概念传入中国后，不少学者尽管提出了不同见解，但是对服务学习的基本认识还是比较一致的，即认为它是服务与学习的结合，注重两者互相交融、互相支持。笔者从社会工作的角度提出：服务学习是一种社会工作者督导志愿服务的方法，通过大学的服务学习课程，帮助青年志愿者认识社区与问题，设计志愿服务方案，整合社区、社会福利机构、学校等方面的资源，开展具有可持续性的志愿服务，满足社区中被服务者的需要，并促进青年志愿服务者的自我发展。

## 服务学习的缘起：志愿服务与教育改革

服务学习是一项非常特殊的行动。研究它的缘起，可以看到它是一系列社会运动的成果。

（一）国际志愿服务和慈善运动是服务学习的缘起之一

早在人类社会形成之初，原始形态的互助就出现了。随着社会的发展，人类在面对危机、解决问题时对志愿服务的要求愈来愈多，互助逐渐演变为志愿服务并不断发展。志愿服务部分就缘起于宗教性的慈善服务，这种慈善服务因民间性和宗教性而具有良好的社会基础，逐渐成为政府支持并推动的精神高尚的社会美德而延续下来。

西方国家的慈善事业起源较早，主要是由教会首先推动的，其中包括多种形式的志愿服务。宗教信仰规定教徒有救助贫民、保护孤儿、照顾寡妇、帮助老弱病残等责任。在16世纪，英国国王亨利八世就开始规定征收救济品，由地方政府分发救济贫民。随后，英国制定济贫法。为了协调政府与民间各种慈善组织的活动，伦敦成立了“慈善组织会社”，此后诸多城市相继效仿。1818年，纽约救贫协会志愿人员的服务可以说是社区志愿服务的雏形。19世纪末20世纪初，欧美等国先后通过了一系列有关社会福利的法律法规。这些社会福利的方案除了要有大批具有职业献身精神的社会工作者去实施之外，也需要动员和

征募大量的志愿人员投身于各项服务工作之中。于是，志愿服务逐渐受到政府的重视和鼓励。20世纪后半叶以来，志愿服务在社会经济危机特别是战争中兴起，又在社会经济危机特别是战争中得到发展。国际间的志愿服务也日益普遍：从联合国到国际红十字会，从绿色和平组织到无国界医生，几乎每一个需要关注的角落都活跃着志愿者的身影。志愿服务具有里程碑意义的事件是，2001年1月14~18日，国际志愿者协会在荷兰阿姆斯特丹召开的第十六届世界年会上通过《全球志愿者宣言》，《宣言》指出：志愿服务是公民社会的基石，它可以激发人类最高贵的情操——追求全人类的和平、自由、机会和正义。

志愿服务不分文化背景、种族、宗教信仰、年龄、性别和生理、社会或经济条件差异，人人都享有自由参与志愿服务的权利。在志愿服务中，人们能够不计物质报酬去帮助他人和社会，从而达到以下目标：让全社会共同参与；为没有发言机会的弱势群体代言；补充而不是取代其他部门负责的事务以及有薪人员的工作；帮助人们学习新的知识与技能，充分发挥个人的潜能、自立性与创造力；促进家庭、社会、国家和全球团结。

（二）大学教育改革运动是服务学习的缘起之二

服务学习的兴起与大学教育的改革和发展密不可分，志愿服务成为学校教育的内容几经探讨和反思。不少大学将知识传授与服务社会割裂，这种培养有知识但没有服务理念的教育方式为社会所诟病。大学教育改革中倡导培养有服务社会理念和能力的学生的声音不绝于耳，青年是社会的未来，许多国家和地区都不断推动大学教育改革，在学校中推行志愿服务。也因此，服务学习的兴起被认为主要受这么几个方面因素的影响：教育界反思重智育轻德育的教育体制，重视青年公民责任的培养；反思传统教育变成职业训练的教训，强调教育培训发展与社会发展协调；反思单一的教育过程，推动教育改革，强调学生多元学习和发展。<sup>[5]</sup>

不仅大学，政府和社会也加入了大学教育改革的讨论和行动。以美国为例，联邦政府及各级学校长期以来制订各种法案、政策来鼓励青年人参与志愿服务。戴维及科波的经验学习理论更是为大学教育改革和服务学习奠定了理论基础。自20世纪80年代起，为提升学生学习和服务的效果与质量，美国政府推动传统的社区服务走向服务学习，服务学习成为美国教育中新兴的教学法。服务学习在亚洲其他国家和地区也开始实施，渐渐成为教育体系的一部分。不少亚洲国家及地区，如新加坡、印度、韩国、印度尼西亚、菲律宾等积极推进服务学习。除了学校的专业课程外，有些地方还把完成社区服务列入大学必修学分。比如，新加坡为培养学生的社会责任感，使他们成为良好公民，政府致力发展社区参与活动。1989年11月新加坡国家青年议会成立，议会还指定专门部门负责统筹服务学习。

服务学习整合了志愿服务和大学学习两个内容，提倡培养青年学生的社会责任和自我成长，得到多个国家和地区的重视和推广。

服务学习行动模式之一：多元参与共谋发展

服务学习的行动模式实际上由发展过程模式和角色结构共同构成。

1.大学倡导 NGO 参与政府支持的服务学习模式。志愿服务成为学校教育的内容在一些西方国家有较长的历史。戴维及科波提出“概念（理论）—课程学习—具体实践—提出新的知识（经验）—再回到新概念理论”的学习周期理论，为服务学习奠定了教育理论的基础。服务学习不仅得到大学和研究者的重视，也得到政府和一些 NGO 的积极推动。例如，成立于 1884 年的美国思泰尼斯学社建立了与伯克利大学的密切联系，创造了 NGO 与大学合作的服务学习模式。<sup>[6]</sup> 在各方的实践中，美国联邦政府制订各种法案、政策来鼓励青年人参与志愿服务，不仅要求学校促进青年的社会团结、社区参与、社会包容和社会责任等方面意识的养成，而且要求学校通过这种公民教育方式减少社会排斥、促进社会融合。美国大学基本都开设了服务学习课程。

2.政府推动大学实施服务学习模式。香港义工发展局成立于 1970 年，1981 年义工发展局将服务学习引入香港，向学校推广服务学习的理念。服务学习在 1984 年被香港教育系统正式采用。他们开展了学生从服务中学习的研究，为学生及教师举办讲座、研讨会和工作坊，出版手册和教师用书，以及开展资助“服务学习”的计划。香港中文大学、岭南大学等都开始推行服务学习课程的计划。香港一些社会福利机构如小童群益会，也配合学校开展了服务学习活动。2006 年香港义工发展局制定《香港义工约章》，支持多种方式发展志愿服务。服务学习最终以结合志愿服务和学校课程的形式出现，用以尝试“冲破现有的各种障碍，将课堂和社会服务合二为一”<sup>[7]</sup>。

3.政府和大学共同推动服务学习模式。台湾地区志愿服务的起源很早，近年来台湾地区政府更是十分重视志愿服务的发展。1968 年台湾地区政府推动社区发展工作，1984 年台北市政府制订《台北市政府社会局推展志愿服务实施原则》，开始招募义工在各区社服中心及老人文康中心服务。<sup>[8]</sup> 台北市 1999 年在中学推动公共服务课程，2000 年将服务学习定为学校课程，从此，服务学习纳入了台湾地区正式的教育体系中，成为中小学、大学教育不可或缺的一部分。同年，台湾地区青辅会制订的《推动中等学校学生参与服务学习实施计划》，是政府积极辅助学校推动服务学习的重要标志。2006 年 4 月，台湾地区青辅会、台湾暨南大学和南投县志工中心等合办“全球青年服

务日”，主题为“青年可以改变世界”，旨在通过广泛的服务活动在青年中养成志愿服务意识和公民意识，提高青年的整体素质。现在，台湾“全球青年服务日”的联合服务活动已经发展为一个较为成熟的模式，台湾已有 70 所大学开设服务学习课程，为推动服务学习的发展做出了积极的贡献。不仅如此，台湾地区政府在 2001 年颁布《志愿服务法》，把志愿服务正式纳入法律法规体系。服务学习在台湾自此成为公民参与和实践公民责任的新策略。

服务学习行动模式之二：行动中的角色结构

服务学习作为一种教育与志愿服务整合的行动模式，它与传统的大学教育模式不一样，不仅主张学习而且主张在服务中学习，因此，与传统的大学课程设计在学习模式、学习对象、学习理念、学习方式、选课方式、课程评分等上有很多区别。<sup>[9]</sup>

作为行动模式的服务学习和一般的志愿服务不同之处在于，服务学习的参与者有固定的角色地位，形成固定的关系结构，发挥特定的作用。这些角色来自于大学和社区的层面和参加服务学习的人员层面。服务学习有很强的组织和设计性质。如果以理念型分析方法为角色设计思路，服务学习角色结构如下（表 1）。

表 1 服务学习的角色结构

| 服务学习层面 | 服务学习参与部门                               | 理念型功能                       | 理念型角色                                        |
|--------|----------------------------------------|-----------------------------|----------------------------------------------|
| 政府     | 教育部门 民政部门<br>劳动与社会保障部门<br>医疗卫生部门等      | 政策制定 倡导推动<br>资源支持 指标评估      | 政策制定者<br>行动倡导者<br>服务评估者<br>资源提供者             |
| 大学     | 教学管理行政部门<br>服务学习课程教师的系所<br>服务学习课程同学的系所 | 组织与设计<br>服务学习课程<br>倡导、督导与评估 | 服务学习老师<br>+兼任督导<br>种子同学+兼<br>任督导<br>课程同学+志愿者 |
| 社区     | 社区各种行政管理部门<br>社区社会团体                   | 组织志愿服务<br>社工督导志愿服务<br>资源支持  | 服务督导<br>资源提供者<br>共同服务者                       |
| 机构     | 社会福利机构<br>社会工作机构<br>其他 NGO             | 组织志愿服务<br>社工督导志愿服务<br>资源支持  | 服务督导<br>资源提供者<br>共同服务者                       |
| 其他     | 媒体<br>企业<br>基金会等                       | 宣传<br>倡导<br>资源支持            | 宣传者<br>倡导者<br>资源提供者                          |

中国内地开始试行的大学服务学习课程，是一种新型的服务学习行动模式，它以社工带动义工共同服务社会为原则，基本建立了服务学习社工三级督导（老师+种子同学+机构督导），提升了同学们的志愿服务能力和参与志愿服务的积极性。

笔者通过问卷及访谈试图评估同学的服务学习情况，调查显示，服务学习对同学服务能力提升的功能和意义在于：其一，志愿服务参与率显著提升。服务学习前，只有

不到 20% 的同学参加过具有学习性质的志愿服务，比例相当低；通过服务学习课程，这一比例已上升至 80% 左右。其二，志愿服务规范化程度提高。通过服务学习课程，同学在服务学习每一个阶段都有显著的变化，能够严格按照服务学习模式参与志愿服务，同学志愿服务的规范程度提高了 60% 左右。其三，对服务学习的认知加强。97.7% 的同学认为服务学习可以强化同学的心智发展、增强公民责任；76.7% 的同学认为服务学习可以丰富学习和生活；74.4% 的同学认为服务学习可以培养他们的领导才能；62.8% 的同学认为服务学习可以满足社区需要；74.4% 的同学认为服务学习可以加深对社会和自我的认知。其四，服务学习课程使同学更加清楚自己提升能力的方向。97.7% 的同学认为自己应当成为一个有主动参与志愿服务意愿与能力的人；79.1% 的同学认为自己应当成为一个有能力进行沟通、达成共识、具有团队精神的人；81.4% 的同学认为自己应当成为一个有自信、有能力去解决社会问题、改善社会生活的人。

服务学习对个人、大学、社区建设以及社会也有多方面积极的影响。（1）对个人的积极影响。55.8% 的同学认为服务学习增强了自己对弱势群体特别是儿童的同情心；90.7% 的同学认为服务学习使自己更愿意成为志愿者；67.4% 的同学认为服务学习使自己建立积极的自我形象；81.4% 的同学认为服务学习可以提升自己解决和看待问题的能力；76.7% 的同学认为服务学习使自己变得更敢于承担责任。（2）对大学的积极影响。72.1% 的同学认为，服务学习课程增进了老师与同学间的了解；79.1% 的同学认为服务学习课程增进了同学之间的亲密关系；93% 的同学认为提高了自己对大学活动的参与感；72.1% 的同学认为服务学习课程可以建构积极的大学校园文化；79.1% 的同学认为服务学习课程丰富了同学学习环境。（3）对社区建设的积极影响。83.7% 的同学认为服务学习为社区儿童保护网络建设提供了多元支持；79.1% 的同学认为服务学习提高了儿童保护工作的质量；95.3% 的同学认为服务学习加强了大学与社区的合作。（4）对社会的积极影响。76.7% 的同学认为服务学习让社会中的弱势群体获得实质的帮助；76.7% 的同学认为服务学习让社区获得额外的人力资源来发展新的服务项目；74.4% 的同学认为服务学习加强了学校与社区的联系；88.4% 的同学认为服务学习改变了社会成员对青年的看法，关注他们对社区的贡献。

国际志愿者协会（IAVB）指出：现在是志愿者和公民社会的时代。<sup>[10]</sup> 随着中国经济与社会的发展，大学生参加志愿服务将形成一个新的社会运动高潮，志愿服务在我国已成为公民参与和实践公民责任的新方式。如果中国大学能够普遍开设服务学习课程，不仅能将青年服务社区活动制度化、服务社区机制长效化、树立和加强青年服务弱

势群体的意识，更重要的是它可以提升志愿服务的水平、完善青少年成长环境、推动友好社区建设。

对服务学习内涵、服务学习两大缘起、角色分配与结构，以及行动模式的研究说明，服务学习是改变大学教育割裂知识传授和服务社会问题的有效方式，是提升青年服务社会能力的有效方式。服务学习需要政府、大学、社区和其他社会部门的参与，单纯依靠大学社会工作专业的老师和学生来发展这个行动模式远远不够。

笔者建议：政府通过发展服务学习的政策来推动教育部门建立服务学习制度；在大学中普遍建立服务学习课程，依靠大学生群体的力量来发展多元化、本土化的志愿服务模式，将志愿服务整合进大学正规教育体系中；设立专门部门和机构联系大学和社区，组织服务学习活动；不断深化志愿服务的内容。社会群体中的弱势群体，如流动人口、贫困群体、困境儿童、老人和残疾人等需要更多的帮助，我们需要发展一些适合不同类型弱势群体的服务，拓展和深化志愿服务的内涵，全面提升青年服务社会的能力，创造一个更加公正平等的社会。

#### 参考文献：

- [1] Timothy, D. Knapp, Bradley J. Fisher. The Effectiveness of Service-Learning: It's not always what you think. *Journal of Experiential Education*, 2010: 208-224.
- [2] 美国国会. 国家与社区服务法案. [http://www.californiavolunteers.org/documents/About\\_Us/ncsa1990.pdf](http://www.californiavolunteers.org/documents/About_Us/ncsa1990.pdf) / 2011.11.28.
- [3] 香港岭南大学服务研习处. 服务研习计划：服务研习的定义. [http://www.ln.edu.hk/osl/index\\_chi.html](http://www.ln.edu.hk/osl/index_chi.html), 2008.12.18.
- [4] Waterman, A. S. Service Learning: Applications from Research. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 1997.
- [5] 沈庆鸿. 多元社会下的公益服务——整合青年志愿服务进入正式教育. 台湾服务学习讲座讲义, 2007.
- [6] Stiles Hall. Community Service Programs offered at Stiles Hall. <http://www.stileshall.org/communityservice.html>, 2011.11.28.
- [7] 香港义工发展局. 香港义工约章. <http://www.avso.org.hk/main/cht/2011.11.28>.
- [8] 温贵琳. 漫谈服务学习——从美国看台湾. 学生辅导, 2002 (7).
- [9] 彭华民等. 服务学习：整合大学教育与志愿服务. 中国青年研究, 2009 (4).
- [10] IAVB. The Universal Declaration on Volunteering. <http://www.worldvolunteerweb.org/browse/volunteering-issues/volunteering-policy/doc/the-universal-declaration-on.html>, 2011.11.28.

编辑 李梅

# 中国环境库兹涅茨曲线的平移机会

□ 郑思齐<sup>1</sup> 孙 聪<sup>2</sup>

**内容摘要** 城市化与环境究竟是“鱼”与“熊掌”，还是能够相得益彰？借助于环境库兹涅茨曲线（EKC）的分析框架，观察中国近30年城市化与环境之间的互动关系可以发现，与许多西方国家类似，中国也经历了粗放式的城市增长模式，环境影响以“规模效应”的负面作用为主，沿着EKC曲线向上爬升。但随着产业结构转型、绿色技术应用、居民对生活质量需求的快速上升和环保意识的不断增强，以及中央和地方政府在可持续发展理念下的战略调整 and 具体行动，“质量效应”的乐观因素也在不断积累，EKC曲线的拐点开始出现，并存在向左下方平移的发展前景。反思改革开放以来的城市化历程，怎样减少后发劣势，积累后发优势，并发挥特有制度因素和发展路径中所蕴含的正面力量，对未来的城市化和环境的可持续发展具有关键性意义。

**关键词** 城市化 环境 环境库兹涅茨曲线 可持续发展 平移机会

**作者** 1 郑思齐，清华大学建设管理系、清华大学恒隆房地产研究中心副教授、博士生导师；2 孙聪，清华建设管理系、清华大学恒隆房地产研究中心研究生。（北京：100084）

**基金项目** 国家自然科学基金（70973065、71273154）、国家社会科学基金重大项目（09&ZD042）、清华大学自主科研项目

城市既是经济增长的引擎，也是能源消耗和环境影响的主角。2011年，中国人口的51.27%集中在城市，首次超过了50%，集中在城市中的第二产业和第三产业创造了整个国民经济总量的90%。<sup>①</sup>同时，中国的碳排放已经位列世界第一，其中大部分来自城市；2011年世界卫生组织发布世界空气质量最差的前100个城市，有21个来自中国；<sup>②</sup>大连PX项目引发的大规模民众示威游行、PM2.5监测结果差异引发的中美外交论战，已成为世界关注的环境公众事件。实际上，快速城市化与环境质量之间的矛盾，在发达国家的历史上以及在正在经历城市化的许多发展中国家都存在。根据联合国的最新预测，到2050年全世界城市化率将达到67.2%<sup>③</sup>，这意味着更多的人口将进入城市并面临城市环境恶化所可能带来的健康威胁。人们愈发意识到以牺牲资源和环境为代价的城市化，必将导致严重的后果。值得重点反思的是，城市化与环境的关系究竟是怎样的？是否有可能实现经济效率和环境影响的平衡？还是难以逃脱经济发展与环境污染的魔咒？

如果我们再去看看那些曾经经历严重污染问题的美国和英国等发达国家的城市，今天它们已不属于“棕色”城市的行列。Grossman和Krueger等学者基于大量的数据分析发现了其中的规律，即随着经济发展水平的提高，城市环境质量一般会经历先恶化后改善的过程，即经济增长与环境质量之间存在着“倒U型”的关系。<sup>〔1〕</sup>这与

Kuznets早期关于收入分配与经济发展之间关系的论述表现出相似的特点，因此被称为环境库兹涅茨曲线假说。国际上围绕环境库兹涅茨曲线假说开展了不少研究，归纳起来主要包括以下几个方面：（1）结合案例或宏观数据验证不同国家和城市中EKC曲线的存在性，并分析其形状和预测拐点<sup>〔2〕</sup>；（2）同一国家或城市内选取不同的环境污染指标估计EKC曲线并加以比较<sup>〔3〕</sup>；（3）采用时间序列、截面及面板等计量策略或多种理论模型进行分析<sup>〔4〕</sup>；（4）识别影响EKC曲线存在性和整体位置的内在因素，包括收入差距、技术进步等；（5）探讨开放国家或城市体系下对EKC曲线的影响。

尽管该假说蕴含的经济机制在学术界取得了较为一致的共识，但假说中所探讨的“倒U型”关系是否存在仍受到一些学者的质疑。国内学者在此类研究上起步较晚，主要是从上述前三个方面开展一些实证研究。环境库兹涅茨曲线假说并不是定律，国家和城市的发展路径可能会由于制度变化和外来因素的影响而发生调整（如曲线的平移），但对于拐点变化或曲线平移的内在机制分析，仅见于为数不多的国际研究当中，关于制度因素在其中的关键作用探讨得更少。本文不会对EKC曲线进行定量的模型估计和分析，而是试图从内在机制上探讨如下问题：中国的城市化带来了哪些环境的挑战和机遇？如何推动城市在EKC曲线上移动？中国的城市化具有哪些后发优势和后发劣

势，特有的制度特征将如何影响 EKC 曲线的拐点和位置？

## 中国城市面临的环境挑战与机遇

EKC 曲线是数据自身体现的规律，其背后的经济机制是经济增长过程中存在环境影响方面相互对冲的两股力量（可归纳为规模效应和质量效应）。一般认为早期的城市化过程以规模效应的负面影响为主，而质量效应的乐观因素是逐渐积累的，当后者积累到一定程度后会出现“绿色”转型，就会产生 EKC 曲线的拐点。

在负面影响因素中，第一，“粗放式”经济增长模式是导致严重资源与环境问题的罪魁祸首。与英国产业革命时期的情况类似，中国的工业化进程最初也是以牺牲资源和环境为代价的，高能耗与高污染企业大量出现。自上世纪 80 年代以来，城市增长几乎完全以经济指标进行评价，多数企业为追求经济利润而缺乏治理污染的动机，地方政府片面追求 GDP 而未履行应有的监管责任，我国在单位 GDP 能源消耗和环境污染方面居于世界前列。第二，城市人口规模增长和收入水平提高必然会加重环境负担。中国正在经历世界历史上最大规模的人口迁移，这种规模效应直接带来产品生产和消费数量的扩张，带来越来越高的能源消耗和污染水平。国际研究也表明，在人口密度较大的地区，环境污染所引发的公共健康问题（例如传染病的快速流行）也更为突出。第三，城市空间扩张引发的快速机动化加重了空气污染问题。私家车数量急剧增加导致的交通拥堵和机动车尾气污染，已成为中国大城市发展中面临的两个重要问题。上述因素都会推动中国城市沿着 EKC 的左半段向上爬升。

城市化也在积累一些乐观的因素。第一，产业结构转型与产业重分布能够为城市环境改善带来结构效应。中国城市服务业的快速发展以及城市中心区土地成本的提高，会使得第二产业的主导地位逐步被更为绿色的第三产业所取代，后者将有助于土地等资源的集约利用以及城市环境的改善。而制造业也会逐渐向城市周边聚集，各地兴建的大量工业园区，有利于污染物的集中治理和排污企业的集体监管。<sup>[5]</sup>当然，随着中国劳动力成本的整体提升，不少高污染的劳动密集型外资企业也将向更为落后的国家和地区转移。第二，环保技术的研究进展与应用能够形成改善城市环境的技术效应。伴随着产业的不断进步，企业为生产新型产品或提高生产效率会进行必要的设备更新，而新型设备所采用的清洁技术会降低生产过程中产生和排放的污染物。而且，随着生产技术改进以及材料成本降低，绿色产品在生产成本上与传统产品逐渐接近，这样企业也会有动力生产新型的绿色产品，这对改善环境是有利的。中国环境科学研究院专题研究也指出，近些年来中国借鉴美国、日本等发达国家经验和技术，加快了企业清洁生产

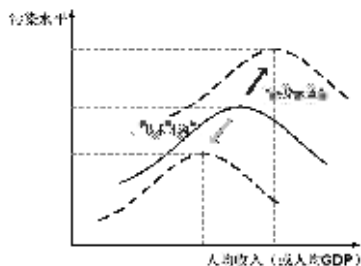
和减排步伐。第三，居民日益增长的绿色生活需求是城市绿色发展的内在动力。对于消费者而言，收入增长以及受教育水平的提高，使其对健康和生活质量的偏好随之提升，环保意识也逐步增强，对洁净空气和清洁水源这类环境公共品以及节能电器等绿色市场品的需求上升。笔者曾利用住房价格测算中国城市居民对于空气质量的支付意愿，发现一个城市中可吸入颗粒物 PM10 每上升 10%，城市住房价格平均下降 0.76%，这种对洁净空气的支付意愿在平均收入和受教育水平较高的城市里也更高。<sup>[6]</sup>目前在中国的城市化中，这些乐观因素已经初现端倪，经过一段时间的积累，可能会推动中国城市跨过 EKC 曲线的拐点，进入右半段。

实际上，政府的绿色治理是推动城市进入 EKC 曲线右半段的重要力量。“公地悲剧”理论指出，解决环境问题单纯依靠市场力量是不够的，政府与环境相关的公共事务上扮演着信息提供、环境基础设施供给、环境监管政策制定的重要角色。中国政府当然也不例外，但其在推动公众参与、信息公开和标准制定上做得还远远不够。

## 开放的中国城市具有后发优势还是后发劣势

EKC 曲线假说关注的是封闭国家或城市的发展情况，这与现实世界存在着明显的差距。开放体系下的中国城市具有哪些后发优势或者后发劣势呢？

图 1 开放城市体系下的 EKC 曲线移动



国际资本流入对中国城市环境的威胁是易于理解的，这正是所谓的“污染天堂”假说——污染企业会从环境监管严格的国家和地区转移到监管相对宽松的国家和地区，<sup>[7]</sup>目前中国内地被认为是污染企业的接受者。“污染天堂”假说在中国究竟是否成立？采用不同实证分析策略得出的结论不尽相同。例如，有观点认为应将国际投资按照其来源国进行分类，我国香港、澳门地区以及东南亚国家在内地的投资污染强度偏高，而在英国、美国和日本的合资企业中，外商直接投资的技术效应更加明显。<sup>[8]</sup>无论这种可以“躲避”环境监管的动机是否存在，普遍可以观察到的现象是，中国廉价的劳动力和土地的确吸引国际投资大量进入制造业等劳动密集型和高污染、高能耗的行业，这可能带来 EKC 曲线向右平移甚至导致拐点消失。

然而，这些“棕色”的企业却因为能够带动地方的经济发展而受到城市政府的欢迎。例如，苹果公司重要的代理加工厂——台资企业富士康曾涉及多起环境污染事件，但仍然成为成都、西安和郑州给出众多优惠条件来重点引进的企业。当然，类似的现象也发生在中国大城市和中小城市之间，东部和西部之间，以及一个省份的富裕地区与贫困地区之间。<sup>[9]</sup> 在广东省“腾龙换鸟”的战略下，原先在珠江三角洲地区的高污染企业正在逐步向粤北较为落后的地区转移，这样，发达的地区能够接纳技术密集程度较高的清洁产业，而创造税收和产值的污染产业为该省的落后地区带来就业机会和经济增长，这些益处仍然没有流出该省。

在反思国际资本流入将中国变为“世界工厂”的同时，也能够看到一些后发优势的积极因素。外商直接投资对环境的影响，除了前面提到的可能的“污染天堂”情况外，也可能带来先进的生产技术和管理经验，这种技术外溢效应可能会对环境质量产生好的影响。<sup>[10]</sup> 对于发展中国家而言，技术外溢效应更为明显，甚至可能超过规模效应而表现出正面的环境效果。<sup>[11]</sup> 国际资本的流入也会降低发达国家与发展中国家之间的环保技术壁垒，这是一种明显的后发优势。但对于某一个具体城市而言，有时很难将一对优势和劣势进行全面比较，这与该城市的发展阶段有密切的关系。由于早期中国廉价劳动力带来的后发劣势正在逐渐消失，一些国际企业已经或者正在考虑在其他国家和地区兴建厂房，这对于中国城市的环境可能更有正面意义，使 EKC 曲线向左下方平移。

### “中国特色”的制度因素如何影响 城市环境的未来走向

与西方国家民主投票的选举制度不同，中国的中央政府通过对地方官员晋升机制的设计来直接影响地方政府的行为。由于长期以来对经济增长的过度关注，中央政府一度将官员任期内的地方经济增长速度作为晋升的核心标准。地方政府官员为了在各城市间“晋升锦标赛”中胜出，吸引高产值和高税收的劳动密集型企业进入，而消极对待这些企业的高污染、高能耗，资源与环境问题大量出现。这种忽视环境的制度安排无疑会导致 EKC 曲线向右上方平移，拐点到来的时间将被延迟。

近年来，中央政府已经意识到资源环境问题的严峻性，“科学发展观”成为中央政府的重要执政理念。在制定相关法律法规的同时，为改变地方政府的工作目标，中央政府对地方官员晋升标准进行了重要调整，明确指出将节能减排与环境保护、生态建设与耕地等资源保护作为可持续发展方面的内容列入考察范围。<sup>[12]</sup> 这种制度转变具有特殊意义，体现了中国特殊的政治激励手段在环境保护方面发挥的强大作用。对于国有企业管理层而言，也面临着类似的晋升激励。如果这类激励机制能够发挥预期的作

用，有可能推动 EKC 曲线向左下方平移。但目前对于这一激励措施的具体成效并没有一个准确的度量，有学者指出环境保护可能更多体现为地方官员的政治口号，政府并没有实质上加大对环境保护的投资力度，仍然集中于基础设施建设。2004 年国家统计局曾尝试将各地地区的“绿色 GDP”进行测算并作为地方绩效评价指标，此后因众多地方政府的反对而最终取消。

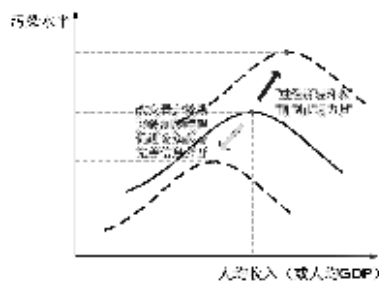
中国政府也会采取强势的行政措施应对严重的环境污染问题，但这些措施往往表现得简单而直接。在北京奥运会、上海世博会和广州亚运会前夕，三个城市政府均实施了污染企业停产整顿或搬迁、建筑工程暂停施工、高污染排放汽车限时或禁止通行的方式来保证城市的空气质量。北京市的机动车限行措施更是延续至今，每辆机动车每周都有一个工作日不能上路。这在短期内的确起到了缓解交通拥堵和减少机动车排放污染的效果。然而，从长期来看，人口的快速增长以及购买“第二辆车”的行为会导致实施效果逐渐衰减。<sup>[13]</sup> 这种强制性措施是否会促进城市出现“绿色转型”呢？从这些强制性措施的实施效果上来看，它们更多表现出的是短期的“镇痛”效果，而并没有直接的“根治”，还可能会损害到企业和居民的福利。那么这种引发民众“阵痛”的政策又是否具有其必要性？如果在这一段缓冲期内政府能够实现长期制度的设计，这种方式还是具有积极意义的。例如，北京市利用这一缓冲期加快了轨道交通建设，并设计了拥堵收费系统，这都会为解决城市的交通及其引发的环境提供强大支持。

环境监管和治理不再是政府和企业双方之间的博弈，中国政府也越发意识到公众参与和信息公开的重要作用并予以支持。如今，民众环保意识和维权意识逐步提升，已经通过各种渠道推动公共政策的改变。近些年来，全国范围内从大城市向中小城市发展的环境公共事件，充分表明民众在环境保护方面的维权意识日渐增强。在这些事件的处理过程中，中央政府的介入以及主流媒体的宣传和评论促成了以上事件的最终解决，其结果多是以民众的“胜利”而告终。另一方面，现代网络和通讯信息传播技术的普及和推广（如论坛、微博等），客观上也帮助地方事件迅速形成全国效应，为中央政府和媒体及时了解地方状况提供了有效渠道。可以将中国的这种特殊的现象理解为一种“三明治”的模式，原本“强势”的地方政府既受到中央政府的施压（有时是激励），也迫于公众日益强大的力量，而后者的影响似乎更为有效。因此地方政府只能更多地倾听民众的声音，特别是负面的批评和意见。一个典型的例子是，在强大的舆论压力下，多个城市将 PM2.5 逐步取代 PM10 作为主要监测污染物进行监测。

由此可见，中国特有的制度因素对于城市环境也是一把双刃剑，如何运用和发挥好其优势，完成发展战略的转型，是各级政府需要面对的重要课题。倘若其与中国城市

化的“后发优势”以及城市增长所带来的质量效应一起发挥积极作用,可能会推动中国城市 EKC 曲线向左下方移动,促使曲线上的“绿色转型”早日到来。当然,这一预期还有待更多的现实证据和实证分析来验证。

图 2 制度因素导致的环境库兹涅茨曲线移动



城市化与环境,究竟是“鱼”与“熊掌”,还是相得益彰?借助于环境库兹涅茨曲线假说及背后的经济机制,笔者探讨了中国城市化过程中两者之间的动态关系,特别是其中的规模效应和质量效应(通常体现为结构效应和技术效应),以及中国所特有的制度因素。

改革开放 30 多年来,中国快速和粗放的城市增长方式,带来了严重的资源与环境压力,正在沿着 EKC 的左半段不断爬升,这一以规模效应为主导的发展路径在很多方面与西方发达国家的历史是相似的。而中国城市以 GDP 为纲的官员晋升机制、缺乏民主机制的决策以及环境信息的不透明,加剧了这一问题,使得整个 EKC 曲线向右上方平移。但我们 also 看到,随着城市经济和居民收入水平的不断上升,乐观因素也在不断积累,质量效应的力量逐渐显现,特别是产业结构转型、绿色技术应用、居民对生活需求质量的快速上升和环保意识的不断增强,以及中央和地方政府在可持续发展理念下的战略调整 and 具体行动,也会推动城市跨过 EKC 的拐点,甚至完成整个曲线向左下方的平移,实现“绿色转型”。因此,正处于转型期的中国城市能否综合利用好行政力量和市场手段实质性地推动城市环境的改善,将是中国城市化未来需要解答的关键问题。至于中国城市化的“后发优势”与各种制度因素是否能够相互借力,在国际贸易的大格局中规避“污染天堂”的不利影响,继续将 EKC 向左下方移动,则需要有更多的现实证据和实证研究来判断。

#### 注释:

①数据来源:国家统计局,《2011 年国民经济和社会发展统计公报》,2012;中国国情国力杂志社、中国信息报社,《中国城市协调发展及综合实力研究报告》,2011。

②数据来源:International Energy Agency.Key World Energy Statistics, 2011; World Health Organization.World Health Statistics, 2011。

③数据来源:United Nations Secretariat. World Urbanization

Prospects: The 2011 Revision, 2012。

#### 参考文献:

- [1] Grossman, G. M、Krueger, A. Economic Growth and the Environment.Quarterly Journal of Economics, 1995.
- [2] Galeotti, Marzio、Lanza, Alessandro、Pauli, Francesco. Reassessing the Environmental Kuznets Curve for CO<sub>2</sub> Emissions: A Robustness Exercise.Ecological Economics, 2006 (1); 马树才、李国柱.中国经济增长与环境污染关系的 Kuznetz 曲线. 统计研究, 2006 (8) .
- [3] Hilton, F. G. Hank、Levinson, Arik. Factoring the Environmental Kuznets Curve: Evidence from Automotive Lead Emissions. Journal of Environmental Economics and Management, 1998 (2); Harbaugh, William T、Levinson, Arik、Wilson, David. Reexamining the Empirical Evidence for an Environmental Kuznets Curve. The Review of Economics and Statistics, 2002, 84 (3) .
- [4] Andreoni, James、Levinson, Arik.The Simple Analytics of the Environmental Kuznets Curve. Journal of Public Economics, 2001, 80 (2); Stokey, N.L.Are there Limits to Growth. International Economic Review, 1998, 39.
- [5] 陆铭.中国如何城市化.财经, 2010 (7) .
- [6] Zheng, Siqi、Cao, Jing、Kahn, Matthew E、Sun, Cong. Real Estate Valuation and Cross-Boundary Air Pollution Externalities: Evidence from Chinese Cities.Journal of Real Estate Finance and Economics, 2012, forthcoming.
- [7] Copeland, Brian R、Taylor, M Scott.North-South Trade and the Environment.The Quarterly Journal of Economics, 1994, 109 (3) .
- [8] Dean, Judith M、Lovely, Mary E、Wang, Hua. Foreign Direct Investment and Pollution Havens: Evaluating the Evidence from China.Washington, DC: U.S.International Trade Commission, 2011.
- [9] Li, Hongbin、Zhou, Li -An. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. Journal of Public Economics, 2005 (9-10) .
- [10] 王硕.外商直接投资的环境效应.中国社会科学报, 2012.
- [11] Zheng, Siqi、Kahn, Matthew E、Liu, Hongyu. Towards a System of Open Cities in China: Home Prices, FDI flows and Air Quality in 35 Major Cities, 2009.Regional Science and Urban Economics, 2010 (1) .
- [12] 陈亮、张玉军.构建环境绩效考核机制.环境保护, 2009 (16) .
- [13] Wang Rui. Shaping Urban Transport Policies in China: Will Copying Foreign Policies Work. Transport Policy, 2010 (17) .

编辑 李梅

# 房地产宏观调控下的区域创新

## ——以上海市房地产业如何持续健康发展为例

□ 华 伟<sup>1</sup> 沈宁燕<sup>2</sup>

**内容摘要** 房地产行业的持续健康发展事关国计民生，政府对房地产的调控必不可少。为使房地产调控更为有效，以上海市为例提出政策调控的新思路：即在调控政策体系中，增加地方政府的自主权；地方政府可根据当地实情，在国家基础政策的指导下，因地制宜地积极创新政策工具，制定符合实际的调控数量指标，并根据地方房地产市场发展状况相机抉择，适时适度进行房地产市场调控。

**关键词** 房地产市场 宏观调控 区域细分 持续健康发展 相机抉择

**作者** 1 华伟，华东师范大学东方房地产学院常务副院长、教授；2 沈宁燕，华东师范大学商学院研究生。（上海：200062）

房地产行业的持续健康发展事关整个国民经济运行，对房地产市场的有效调控尤为重要。近十年里，针对住房结构供应不合理、房价上涨过快、土地资源稀缺等问题，我国房地产市场调控政策轮番出台，在一定程度上产生了积极影响，但成效并不明显。房地产具有很强的区域属性，中央政府调控目标的实现依赖于地方政府的有力执行以及政策对于地方的适用性。中央调控政策要在地方得到贯彻落实，中央和地方必须全力配合。由于中央出台的房地产宏观调控政策是面向全国范围、根据整体形势来制订的，而我国各地区、各城市的经济发展水平以及房地产市场发展状况存在很大差异，某些宏观政策可能并不适合某个地区、某个城市房地产市场的特殊情况。因此，在房地产调控中，中央应赋予地方更多的自主权。

基于以上思考，笔者提出房地产调控的新思路：在调控政策体系中，中央政府应主要负责定位房地产行业的总体发展目标，制定指导方针和基础性政策。地方政府则应根据当地的实际情况，在国家基础政策的指导下创新政策工具，制定适合当地的数量指标，并根据当地市场发展状况相机抉择，适时适度进行调控。

### 一、国家基础政策目标不可动摇

在肯定房地产行业在国民经济处于支柱产业地位的基础上，保证房地产业持续健康发展是房地产调控政策的根本目标。根据房地产业与国民经济其他产业部门和社会发展的关系，可以将这一个根本目标进一步分解为三个子目标：经济增长目标、经济结构目标和社会稳定目标。<sup>〔1〕</sup>在这些目标的指引下，中央政府制定了一些方向性、基础

性的政策，这些国家基础政策目标不可动摇。

**1.房地产业的经济增长调控目标。**房地产业作为国民经济的支柱产业，在国民经济发展中具有先导和基础作用，政府有必要继续通过政策调控来维护房地产业的支柱产业地位，发挥其对相关产业部门应有的带动作用。

**2.房地产业的经济结构调控目标。**在肯定房地产行业支柱产业地位的同时，防止过度依赖房地产业而忽视其他产业的培育和发展，注意保持房地产业与国民经济其他产业部门发展的平衡关系，防止房地产业脱离经济发展的实际水平而畸形发展。

**3.房地产业的社会稳定调控目标。**政府要制定政策促进房地产市场住房供应结构的调整，使商品住房和保障住房保持合理的比例。着力加快保障性住房建设，增加保障性住房的供应。增加普通商品住房的有效供给，适当增加中低价位、中小套型普通商品住房和公共租赁住房用地供应。要把住房价格控制和社会购买力的合理承受范围之内：（1）严格查处土地闲置及炒地行为，土地闲置两年后必须无偿收回。对存在捂盘惜售、土地闲置等违法违规行为的房地产开发企业，限制其新购置土地，暂停批准其上市、再融资和重大资产重组，商业银行不得为其发放新开发项目贷款。（2）通过利率、首付款比例、贷款年限、多套住房停止贷款等手段，继续实行差别化信贷政策，支持自住和改善型住房消费，抑制投资投机性购房，严格限制炒房行为。

以上几点作为国家的基础性政策，是整个房地产行业发展的方向指南，地方政府制定的地方政策必须遵循基础政策的调控目标。

## 二、地方的特色政策自主创新

由于各地房地产行业发展水平存在很大差异，中央的基础政策涵盖不了方方面面，地方政府应根据自身需要积极创新调控政策工具。<sup>[2]</sup> 以上海市为例，作为全国经济发展水平最高的国际性大都市，其房地产行业具有不同于普通城市的特点。例如，外来需求（国内非本地需求和国外需求）旺盛；繁华的商业带来高于全国平均水平的商业地产发展水平；投资投机性购房动机盛行；住房保障工作任务量过大等。针对这些特有的地方发展状况，上海市政府可以有针对性地进行一些符合地方特色的政策设计和创新。

### （一）实行分级限购，疏导投资需求

外来需求旺盛使上海房地产价格远高于国内其他城市，过高的房价是上海市普通居民的不可承受之重。上海市政府可以通过“分级限购”的形式引导投资需求，使部分投资需求由普通价位住宅向高端住宅产品转移，降低普通价位住宅领域内的投资需求；从而，在满足住房刚需者正常自住需求的同时，切实有效地保障地方财力的提升。

所谓分级限购，是指限制投资者在不同住宅产品上的购买行为，通过不同层次的划分，分别限制国外投资需求、国内非本地投资需求、本地投资需求。对住宅商品房单价超过一定水平（比如5万元/平方米）的高档商品住宅，由于这部分住宅产品本身的投资属性很强，可对所有的投资需求完全放开，即对境外投资机构或个人投资者、国内本地和非本地的投资者完全放开，以满足这部分投资者单纯的投资需求。单价介于3~5万元/平方米之间的属于中高档住宅，具有一定的投资属性，但又不完全是投资品，因此，可仅对国内非本地投资需求者开放，对国外需求者实行限制。住宅商品房价在3万元/平方米以下的普通价位住宅，这部分产品仅对本地和非本地首次购房者及改善型购房者开放，满足他们的正常居住需求。

### （二）培育发展机构投资者及房地产投资信托基金，促进非住宅市场发展

长期以来，国家对房地产市场的调控多针对住宅市场，对于非住宅市场的政策关注点相对缺乏。上海作为经济处在全国领先水平的国际大都市，非住宅房地产商品的价值无可厚非的。不同于全国情况，上海应重点考虑非住宅的城市价值。在中央政府出台的政策与战略要求下，上海可自行制定非住宅市场的相关政策。积极引导机构投资者进入酒店、写字楼、零售商业中心等收益性物业领域的投资，在土地政策、金融政策、税收政策等方面给予非住宅项目一定优惠，促进其发展成熟。这样有助于解决当前投资者将资本单一地投入住宅商品房的问题，实现房地产投资需求结构的平衡。在切实有效地分流投资需求的同时，尤其要加速引导个体投资需求向机构投资需求的转变。

上海除了发展壮大机构投资者，还要大力推进房地产金融创新，加速发展房地产投资信托基金。通过把个人投

资者手中的闲钱转化为规模巨大、专业运营的房地产投资信托基金，把大量的个人资金从住宅领域转移到非住宅领域，缓解住宅领域的投资需求，促进非住宅领域的发展。

### （三）限制房地产短期转让，抑制投机需求

上海房地产市场投机盛行，导致房价畸高，产生泡沫化倾向，危害行业发展。上海市政府应严厉打击并抑制住房投机需求。针对投机需求短线操作的特征，政府可以制定政策限制新购房地产短期内转让，打击短期炒房行为。在转手交易期限上，可规定购房后若干年内实行差别化转卖政策、禁止期房转让等。在税收政策方面，政府可以通过加征房产流通税来提高短期内转让房地产的成本，让短期投资者无利可图，从而达到抑制投机需求的目的。

### （四）住房保障创新融资手段，转化保障模式

上海房价水平高、外来人口多、居民贫富差距大，这些特点使得上海的住房保障任务尤为艰巨。为了满足广大中低收入者住房保障的需要，首先要更快地建设充足的保障性住房，当务之急是筹措更多的住房保障建设资金，创新住房保障筹资渠道。其次要考虑住房保障资源的优化配置，促进住房保障模式由售向租转化。

目前，中央正大力推进住房保障建设，完善住房保障政策。在此过程中，人们普遍关注到的现实难题是资金的筹集问题。我们建议从地方政府的土地出让收入中拿出一定比例的资金，例如2%的资金量，用来建立保障房地产开发和消费的政府担保平台，专款专项用于支持住房保障建设与消费；其中，1%用以组建中央的保障房开发担保平台，1%用以组建地方的保障房消费支撑平台。<sup>[3]</sup> 前者主要是为住房保障的供给面提供支撑，为全国参与保障房建设的开发商在向银行申请贷款时提供综合担保。通过这种市场化而非行政干预的方式，为住房保障建设提供一个国家层面的机构担保，降低商业银行发放住房保障开发贷款的风险，增加商业银行对保障房开发商的贷款意愿，提供更优惠的贷款利率、更优厚的贷款条件，为保障房的大规模开发创造条件。相应地，后者主要是为住房保障的需求面提供支撑：一是专门为购买保障房的中低收入家庭提供住房贷款的政府担保，提供更低的首付比例、更优惠的贷款利率、更长的还款期限。二是对中低收入家庭公积金贷款进行贴息以及对中低收入租房者进行租金补贴，从而起到鼓励住房消费的作用。

在住房保障资金的筹措与运用上，可以尝试以下思路：由上海市政府发行住房保障建设债券，吸纳社会闲散资金用于住房保障建设，采取逐年支付利息、到期偿还本金的方式延滞住房保障建设资金的支付节点。同时，在上海市政府的土地出让收入中拿出一定比例的资金，专门用于组建保障房的开发担保平台和消费支撑平台。这两个平台分别为保障房的开发商和消费者提供贷款担保，提高二者的资信水平，从而促进住房保障建设与消费。住房建设与消费能够带动建材装修家具家电等一系列行业的发展，

为上海市政府带来可观的增量税收,这些新增税收则可作为住房保障建设债券的本金偿还。

### (五) 加速保障房模式由售向租的转型

出于土地资源的稀缺性以及住房保障需求的长期性和持续性考虑,住房保障模式需要经历从以售为主向租售并举再向租多售少的模式逐步转化的过程,最终落脚于以租为主。因为,相对于出售模式而言,租赁模式虽然前期资金沉淀较大,但最有利于资源的调整和优化配置。为了快速回笼资金,以往的保障房往往采取出售的模式。随着政府资金累积量的不断增加,没有必要再采取出售的模式,因为政府需要源源不断地开发新的保障房,土地资源的稀缺性将最终制约这一模式,对于土地资源尤为宝贵和住房保障任务量尤为巨大的上海更是如此。租赁模式虽然前期资金沉淀较大,但是在承租者准入和退出机制的作用下(随着家庭经济状况和绝对贫困人口群体的变化,不再符合条件的人群及时退出,换之以新的符合租住标准的人群流入),保障房源的后续开发压力将大大减小,从而不用无休止地占用宝贵的土地资源。

上海市政府需要加速保障房模式由售向租的转型,加速建立以租赁模式为主的住房保障体系,逐步加大公租房建设力度,同时加大公租房租金的补贴力度。

### 三、地方政府调控政策工具的相机抉择

国家的基础政策和地方的特色政策共同构成地方房地产市场调控的基本政策工具。地方政府在遵循中央宏观调控目标的基础上,应根据本地房地产市场的发展状况自行选择相应的政策工具及其搭配组合,制定相应的数量指标。也就是说,根据本地房地产市场的冷热状况,启用哪几种调控政策工具以及调控政策的力度,都可由地方政府在与中央房地产调控基调保持高度一致的基础上,适时而定、相机抉择。比如,当地方房地产市场低迷时,选择松投资、松投机、松自住需求的政策工具组合;在房地产相关税收的税率等数量指标上,自行把握尺度以刺激当地房地产市场的发展。像上海市政府就可以根据全国的发展战略要求,判断本地市场的健康状况,借助针对性的组合调整以及强有力的特色政策支撑,使上海房地产行业处在持续健康的发展道路上。

#### (一) 住宅政策与非住宅政策的搭配

前已述及,上海的商业商务等非住宅价值远远领先于全国平均水平,非住宅市场的健康与否对于上海市房地产市场的发展有着举足轻重的影响,这就要求上海市政府更加注重非住宅政策的创新与运用。在中央政府出台的政策与战略要求下,上海地方政府可根据需要出台更多的非住宅政策,促进非住宅市场的发展。例如,对于符合国家产业政策与上海城市总体规划要求、适应发展需要的商业建设项目,加大政策、资金、人力等相关方面的支持。在经济与市场发展向好时,除了保障住宅市场的供应,还应加

强商业与周边配套的建设,加强特色产业的培育,给予文化产业、金融业、物流业等产业信贷、税收与土地资源方面的优惠,规范房地产投资信托基金等金融工具的发展,促进其对非住宅市场的资金支持。

同时,上海地方政府应致力于体现自身特色,发展差异化住宅政策,根据市场状况适时调节。在房地产市场过热时,严格实行分级限购,逐级提高购房门槛,参照市场火爆程度设置不同级别的限制;反之,在房地产市场陷入衰退时,可适当满足高档商品住宅的投资需求,促进房地产市场回暖,最终促成住宅市场与非住宅市场的双调节体系——非住宅市场为住宅市场提供配套保障,住宅市场带动非住宅市场的供应需求,实现两大市场的共同发展。

#### (二) 房地产市场与住房保障的搭配

房地产行业由房地产市场和住房保障构成,二者相互作用,对整个房地产行业产生影响。从全国来看,房地产市场仍占据当前的主流市场,重市场轻保障的局面将长期存在。上海应根据地方实际情况,自行调整房地产市场与住房保障的供应比例与价格幅度,构建两大市场组合调整的政策体系。倘若上海地方政府依据市场评价与判断体系,认定当前的市场处于过热、虚高的状态时,则政府的调控策略应以抑制需求为主,坚决打压投机需求,限制投资需求,适当收紧自住需求;同时,加大住房保障力度,分流部分市场需求,合理协调二者供应的量以及配比。相反,如果当前市场处于衰退、低迷的情形,则可参考中央政府制定的战略目标,实施适当放松投资投机需求、积极鼓励自住需求等组合调控政策,以刺激市场需求量的提升,促进市场的快速回暖。调控政策工具的搭配组合,将市场与保障作为政府调控的两大开关,不同类型需求则是其所属的小开关,可根据需要对各大小开关实施不等量、不同时的调整。如此一来,将形成不同力度与方向的调控政策效果,更有针对性地解决地方市场问题,实现区域市场的持续健康发展。

改变房地产市场走向并非一蹴而就之事。如果房地产宏观调控政策没有地方区域市场细分的概念,“胡子眉毛一把抓”,则房地产宏观调控目标注定会落空。因此,基于地方实际需求分类,针对不同的需求设计相应的政策工具,地方政府再根据市场运行状况相机选用十分重要。依此操作,就可避免调控政策过于笼统而产生“一刀切”的不良后果,增强调控政策的针对性和有效性。

#### 参考文献:

- [1] 王春华.如何寻找我国房地产调控的平衡点.中国房地产金融,2011(12).
- [2] 刘榕.房地产业生态创新发展研究.企业经济,2010.11.
- [3] 华伟、汪歆沁.求解住房保障资金难题.探索与争鸣,2011(10).

编辑 李梅