

中国观

2015年第12期 总第48期

CHINA WATCH

中国智库 建言发展 Policy Advice



复旦发展研究院
FUDAN DEVELOPMENT INSTITUTE



上海市高校智库研究和管理中心
Centre for Think-tanks Research and Management in Shanghai

内部资料
仅供参考

目 录 | CONTENTS

亚洲安全与区域共同体

- 01 亚洲问题的亚洲解决方案：并非不可能 /Chintamani Mahapatra
- 04 加强亚洲国家合作 促进区域稳定 /Masood Khan
- 06 亚洲当自强——2015 年上海论坛高端圆桌“亚洲能解决自身的安全问题吗？”政策报告书 /吴心伯、韦宗友

城市治理与公共安全

- 13 城市治理与国家竞争力——兼谈上海如何建成现代化国际大都市 /周伟林
- 17 公共卫生安全与城市可持续性发展 /赵根明
- 23 金融创新和制度建设应对巨灾风险 /许闲

互联网治理与信息安全

- 28 中国发展社会效能现状与社会治理体系构建 /李良荣
- 32 正视不同群体利益诉求 构建互联网生态平衡 /祝华新
- 35 提升互联网治理能力是成为网络强国的关键 /汪玉凯
- 38 防范跨境数据流动风险 保护国家信息安全 /惠志斌

节能减排与环境保护机制创新

- 41 中国碳排放贸易系统建设的政策建议 /李瑾
- 44 完善国际气候协作机制是应对气候变化的必要途径 /高翔

编辑部

Editorial Department

责任编辑	Responsible Editor
张 怡	Zhang Yi
沈国麟	Shen Guolin
黄 昊	Huang Hao
执行编辑	Executive Editor
夏 梦	Xia Meng
栏目编辑	Column Editor
付 宇	Fu Yu
朱红蕊	Zhu Hongrui
胡唯哲	Hu Weizhe
沈 郊	Shen Jiao
张 圆	Zhang Yuan
刊物设计	Art Editor
范佳秋	Fan Jiaqiu

中国观
CHINA WATCH

主办 | 复旦发展研究院 FDDI
上海市高校智库研究和管理中心
CENTREMS

地址 | 复旦大学光华楼东主楼 7 楼
中国上海市邯郸路 220 号
The 7th Floor, East Main Building,
Guanghua Towers, Fudan University,
220, Handan Road, Shanghai, China

邮箱 | thinktank@fudan.edu.cn

电话 | 021-65645596
021-55665501

鸣谢 | 上海钰翔投资控股集团有限公司



【上海论坛高端圆桌】

亚洲问题的亚洲解决方案：并非不可能

Chintamani Mahapatra

一、亚洲问题自行解决的关键点

亚洲如何解决自身的安全问题，对亚洲各国而言，是一个至关重要的话题，在该话题的探讨上，我们必须从亚洲的视角去解决亚洲面临的问题，而亚洲问题自行解决的关键在于：

（一）亚洲有没有能力解决自己的安全问题，是否可以自行解决领土争端和边界问题，以及安全隐患之外的许多其他问题。

（二）对于亚洲国家来说，我们如何更好地应对这些安全挑战？

（三）对于目前这些问题来说，我们能否找到可行的方案？

（四）解决这些挑战意味着什么？

而所有这些问题的核心在于，如果我们不接受亚洲之外国家的帮助，还能否自行地渡过这些难关。冷战之后，美国在不断地影响着亚洲的发展，没有美国的干预，亚洲是否可以自行解决这些安全问题？

二、亚洲问题自行解决的现实背景

（一）**美国干预亚洲问题的不单纯动机：**美国来到亚洲并不是这么单纯的想帮助亚洲解决安全问题。中国、朝鲜、韩国、巴基斯坦以及中国台湾的问题，都存在着不同的争端，存在着不同类型的冲突，包括中国的南海也是如此。在这些问题上，美国一直参与其中，然而美国的持续干预并没有解决这些问题，甚至很难说美国究竟是不是想解决这些问题。对于亚洲的这些问题，我们不能绝对地说，亚洲国家要百分之百地自行解决，但是我们更不能完全地依赖美国这样的国家的外部援助。

（二）**亚洲总体平稳的安全环境：**就亚洲来说，有关岛屿的争端可能是目前面临的最严重的问题。前面我们提到了亚洲很多问题，然而不管是岛屿的争端，还是其他的争端，都并不会造成国家之间的战争，对亚洲国家来说，整体局势还是比较平稳的。亚洲最大的问题仍是贫困，另外就是教育水平不够高，这些对于亚洲国家来说都是非常严峻的挑战。

（三）**亚洲问题的复杂性：**亚洲各国不论面积的大小，都有着一些共同的历史遗留问题。这些历史遗留的问题，对亚洲各国的发展有着非常重大的影响，但所有问题的影响因素都非常复杂，综合起来，我们很难找到一个可以作为万能钥匙的解决方案。亚洲所面临问题的主要因素具体如下：

1、**贫穷问题：**亚洲是世界上最大的大陆，也是最重要的大陆，

导读 >>

本文作者讨论了亚洲解决自身安全问题的可能性，认为各国需要寻找更高解决这些新问题的方法。一些安全问题可能需要和亚洲之外的国家合作来解决。但总体来讲，亚洲许多问题需要亚洲内部协商解决。

三分之一的亚洲人口都是比较贫困的。中国的总理也提到过，有2亿中国人口依旧在贫困线以下生存。我来自印度，印度贫困人口的总数超过了北美和拉美全部人口之和，另一个不能忽视的现象就是贫困人口的不不断增加，而且其中70%的人口接受教育的水平都非常之低。

2、文化问题：我们要看到亚洲国家之间的文化多样性，不管是使用的语言，还是种族、文化都是如此。亚洲很多国家都有大量的少数民族，包括印度和中国。这些少数民族有的时候可能会成为亚洲主要问题的来源，有的时候他们也会跨越国境线，造成全亚的问题。

3、不平等问题：主要包括地域和经济上的不平等。中国的国土面积（960万平方公里）非常大，印度的国土面积也不小，但是比起中国却相对小很多。亚洲还有许多其他国家，在国家规模、人口总数以及自身文化方面都存在着很大的差别。亚洲各国之间存在着各种不平等，这些不平等很大程度上构成了亚洲不安全的根源。比如中国是一个最大的国家，也是最大的经济强国，这就会引起邻国的恐慌，从而构成其他的安全隐患。一些小的国家希望从外部获得一些资源来解决这种恐慌。在过去的几年当中，我们也发现了这种不平等所带来的问题。例如在中国南海及其他不同海域的争端，这些层出不穷的有关水域的争端都来自于相对弱势的国家的担忧，当然也来自于历史遗留的问题。印度和中国之间也存在着历史遗留的问题，伊朗等国也有这种问题，这些都构成了极大的安全隐患。

4、其他问题：例如污染的问题，也是无国界的，需要亚洲各国通过更好的合作来解决。另外传统的一些观点认为，在亚洲，中国迅速的发展以及很多东南亚国家的经济快速增长都会造成争端的加剧。同时，尽管整体的经济增长加快，但贫困依然是一个重大的问题。亚洲还有很多内部问题，我们都必须要加以重视。

三、亚洲问题的现状

（一）每一种新的问题，都必须有一个新的解决方案，而一个新的解决方案，可能会引发一个全新的问题。例如经济增加当然是好的现象，中国富裕人口很多，中产阶级也很庞大，但同时贫富差距也很严重，在印度该情况则更甚。又例如科技的发展非常关键，但是新技术的发展也会造成新的负担，比如会带来更多的失业。这些问题都是实际存在且有待解决的，各国均希望能够找到更好的方法去解决所面临的问题，那么需要考虑的是，在一国内部是否可以独立解决这些问题。

（二）合作与自主解决问题的必要性：亚洲所面临的安全问题是多种多样的，如贫困问题和多边问题等。需要强调的是，这些问题我们需要和亚洲之外的国家进行合作，仅仅依靠亚洲各国无法找

到很好的答案。而其他一些问题我们可以通过亚洲各国之间更好的沟通来解决。以上两种途径都可以帮助我们更好地解决亚洲的安全隐患。

在我看来，包括中国和美国在内的很多国家参与领土争端问题的局面，其实也是大国在亚洲实力的体现。同时中印两国之间较为复杂的关系，以及中日之间的紧张关系，都会影响周边国家的关系，且这种影响是非常深远的。总而言之，亚洲有许多问题需要解决，而其中一些问题需要通过亚洲内部协商解决。

【上海论坛高端圆桌】

加强亚洲国家合作 促进区域稳定

Masood Khan

在讨论亚洲面临的急需解决的安全问题时，必须首先评估亚洲国家解决安全挑战方面的能力，并在此基础上提高解决能力。目前，亚洲有两种趋势，一方面是趋同，一方面则呈现出多元化。在过去的几十年间，无论是投资方面还是工业发展方面都存在这两种趋势。

对于亚洲国家来说，解决问题的当务之急是重建本地区的互信。目前，美国通过遏制中国和支持美在亚洲的盟国，有加强介入亚洲事务的趋势。亚洲国家之间存在竞争，部分国家可以起到相对主导的作用，不同国家的军队力量也在发生变化，在一些主要国家之间还存在冲突。在东北亚，中日之间在钓鱼岛问题上有争议。其实，两国之间的冲突不仅仅是钓鱼岛，还涉及历史问题和资源影响力。另外，朝鲜半岛问题也非常严峻。东南亚也出现了众多岛屿的主权冲突，亚洲国家正面临着不信任问题。2013年，中国和东南亚国家之间主要是通过双边机制来解决问题。同时，多边机制和国际仲裁也是解决问题的途径。

随着中国和东北亚国家的快速发展，亚洲安全系统也在不断发展。在亚洲区域还有其他领域的开发，比如基础设施投资建设方面就有中国提出的“一带一路”，目前已经有五十多个国家响应；日本也准备投资数十亿美元加强基础设施建设。“一带一路”同时也是中国对整个国际局势做出的安全性的回应，可以改变目前的格局。

中国要借助经济的纽带达成和更多国家之间的合作。比如中巴经济走廊已经使中巴两国得到了很多益处。中国与印度也进行了很多的对话。莫迪在最近对中国的访问中就双方的安全政策进行了磋商，这些都会促进很多问题的后续解决，并催生新的解决方案。对于亚洲国家来说，为了进一步加强合作，必须首先促进相互之间理解。

虽然面临很多军事和政治上的压力，但是随着亚洲的经济实力不断增强，亚洲应对安全隐患的实力也在不断增强，这将使亚洲能够将命运把握在自己手里。巴基斯坦和中国有着密切的合作关系，巴基斯坦认为两国的合作是非常有益的发展。中国将会作为亚洲稳定的基础，进一步加强各国的经济纽带，建立更好的关系。

东亚和中东等地区的冲突会对中国产生怎样的直接影响？美国的介入又会如何影响亚洲？未来亚洲的命运是掌握在亚洲各国手中的，我们需要和其他国家合作，以此对亚洲地区的稳定做出贡献。亚洲

导读 >>

巴基斯坦前驻华大使 Masood Khan 从重建本地区的互信、借助经济的纽带合作和亚洲安全机制建设三个方面分析了如何促进亚洲国家合作，维护区域稳定这个问题。既要立足亚洲，也要着眼于全球其他地区。

存在的贫穷、教育程度低、法律体系不完善、区域不稳定等问题，并不是一个国家可以解决的，而是需要国际社会的关注。

最后，对于亚洲安全机制的建设必须更具代表性，关注的方面要更广。不仅仅要关注亚洲，还要关注其他地区的发展。

亚洲当自强

——2015年上海论坛高端圆桌“亚洲能解决自身的安全问题吗？”政策报告书

吴心伯、韦宗友

2015年5月23日下午，2015年上海论坛高端圆桌“亚洲能解决自身的安全问题吗？”在上海浦东国际会议中心成功召开，来自印度、巴基斯坦、韩国、俄罗斯、美国及中国的近20位嘉宾齐聚一堂，围绕“当前亚洲面临的主要安全问题”、“亚洲国家解决自身安全问题的能力和意愿”、“美国等区域外大国在亚洲安全治理中的作用”、“亚洲安全治理机制”等问题展开了热烈讨论和对话。复旦大学发展研究院副院长、复旦大学国际问题研究院常务副院长、美国研究中心主任吴心伯教授作为本次高端圆桌会议主席，与中国前驻法大使、外交部外交政策咨询委员会会员吴建民共同主持了圆桌会。

一、当前亚洲面临的主要安全问题

与会嘉宾一致认为，当前亚洲在全球格局中的地位和作用日益上升，亚洲国家在经济上关系密切，经贸交往十分频繁，相互依存度高。但与此同时，尽管总体而言，亚洲还是比较安全的，但也面临一系列非常重要和复杂的安全挑战，既有传统安全挑战，也有非传统安全挑战。

在非传统安全方面，与会嘉宾认识到，贫困、发展不平衡、恐怖主义和宗教极端主义、自然灾害、海盗、环境与卫生问题、气候变化、流行病、贩卖人口、毒品交易等都是亚洲国家面临的主要安全挑战，这些非传统安全挑战与经济发展水平和社会不公也存在紧密关联。与会嘉宾一致认为，这些非传统安全外溢性强，是地区乃至“全球公害”，不能仅仅依靠单个国家和组织来应对，必须各国、乃至全球携起手来，共同应对。

大多数与会嘉宾认为，当前亚洲面临更迫切的安全问题是传统安全问题，包括大国之间的安全竞争和不信任、领土和海洋纠纷、朝鲜半岛以及阿富汗重建等问题。印度尼赫鲁大学国际问题研究院教授秦塔莫尼·玛哈帕达 (Chintamani Mahapatra) 教授指出，亚洲国家的传统安全问题，既有领土和领海纠纷，也有历史因素，同时还夹杂着大国之间的竞争。比如中印之间、中日之间，都是现实与历史、领土纠纷与大国竞争相互交织，增加了问题的复杂性。中国作为亚洲的大块头，这一事实本身就可能会让其他亚洲国家产生恐惧。在东海和南海，近年来海洋和岛屿争端也呈现上升势头。特别是海洋

导读 >>

：2015年5月23日下午，上海论坛高端圆桌“亚洲能解决自身的安全问题吗？”召开，参会嘉宾围绕“亚洲安全建设”这一主题从当前亚洲面临的主要安全问题、亚洲国家解决自身安全问题的能力和意愿、亚洲区域外国家参与亚洲治理和亚洲安全治理机制构建四个方面展开了热烈讨论。

争端，可能是亚洲面临的最严重问题。

巴基斯坦伊斯兰堡战略研究学院院长、前驻华大使马苏德·可汗（Masood Khan）指出，亚洲是个多样性的大陆，亚洲国家在规模、发展水平、军事能力等方面都有很大不同。亚洲国家面临很多传统安全问题，如中日之间的钓鱼岛争端、历史遗留问题，朝鲜半岛问题，南海争端、阿富汗恢复秩序与重建等，都是非常棘手的安全问题，而且近年来其中一些问题，如中日之间及中国与东盟部分国家之间的海洋和岛屿争端等有恶化趋势。

美国莫琳与麦克·曼斯菲尔德基金会总裁（The Maureen and Mike Mansfield Foundation）弗兰克·季努兹（Frank Jannuzi）指出，在东亚国家之间，尽管利益上紧密相连，但彼此之间存在历史遗留问题、海洋争端，对中国未来发展不确定性的担忧，以及某种程度的领导权竞争，这些都有可能加剧亚洲国家间的安全困境。

韩国核政策协会主席韩庸燮（Han Yong-Sup）也认为，亚洲存在一种经济与安全彼此割裂的悖论，经济关系十分紧密，但在安全上，彼此十分冷淡、猜忌严重。从战略角度来看，当前亚洲的安全局势有点类似于一战时期。中美之间的战略竞争、日本的军事化、中国军力增长、朝核问题、海洋争端等等，都让亚洲国家感到担忧。

俄罗斯外交和国防政策委员会（Council on Foreign and Defense Policy）主席奥多尔·卢基亚诺夫（Fyodor A. Lukyanov）认为，经济全球化给国际关系带来很多改变，但是不稳定源依然继续存在。亚洲最近发生的很多事情，包括中东乱局、乌克兰危机等都会对亚洲安全产生影响。中东乱局中短期内不会恢复平静，未来形势不容乐观。乌克兰问题也让俄罗斯与西方关系陷入僵局。与冷战时期不同，现在亚洲是全球关注的中心，也是权力博弈的中心，任何小的冲突都有可能酿成大的悲剧，所以亚洲国家在处理安全问题上需要特别小心谨慎。

二、亚洲国家解决自身安全问题的能力和意愿

与会嘉宾认为，亚洲国家应该首先承担起应对亚洲安全的首要责任。不过，对于不同类型的安全问题，与会嘉宾观点并不一致。总体而言，大家都认为，在诸如自然灾害、传染病、恐怖主义、气候变化等非传统安全问题上，区域外和区域内国家应该携起手来共同应对。但对于传统安全问题，部分与会嘉宾认为，亚洲国家无力在能力还是意愿上，都还没有准备好，无法解决自身的安全问题，需要域外大国的参与和帮助。另外一些嘉宾认为，亚洲国家安全治理能力正在迅速增强，可以动用更多的资源来解决安全问题。亚洲国家应该首先承担起治理责任，不能一味指望域外大国。

季努兹认为，东亚很多安全问题，亚洲国家解决不了。这既有

能力问题，也有彼此间的信任问题。亚洲国家还没有准备好。特别是大国冲突问题，亚洲国家无法很好自己解决。例如中日之间无法进行有效的合作来共同解决亚洲存在的安全问题。还有朝核问题，如果让日本和韩国自己来解决，那么他们可能最终都要发展核武器，这对亚洲安全来说并非福音。还有很多非传统安全，如海盗、非法移民、自然灾害、传染病等，需要国际社会共同努力来应对。我们希望亚洲国家之间能够克服因尊严、恐惧或利益而导致的分歧和冲突。

卢基亚诺夫认为，亚洲国家必须依靠自己的力量来解决安全问题，因为从历史来看，不存在一个国家为了他国的利益来解决其他人的安全问题。但问题是，亚洲国家是否准备好了自己来解决问题？他认为，亚洲国家依然没有做好准备。

上海社会科学院国际关系研究所常务副所长刘鸣教授认为，亚洲在安全治理上的主要障碍在于彼此间的不信任。亚洲主要国家往往都从自己本国狭隘的立场来界定其利益，很少会考虑到他国或邻国的立场和观点，这些现实主义思维不仅不利于分歧和矛盾的解决，反而加剧了亚洲国家之间的安全困境。

韩庸燮认为，相对于以前，现在亚洲国家在应对安全挑战方面更为积极主动，提出了很多好的倡议，彼此间的合作也在不断增强。但他强调，亚洲国家解决传统安全问题的能力依然有限，亚洲大国之间缺乏互信，而中小国家能力不足，东盟等地区性国际组织的作用也十分有限，需要美国等区域外大国的参与和帮助。

可汗指出，随着亚洲国家经济实力的增强，亚洲国家解决自身安全问题的能力也在水涨船高，特别是中国提出的一带一路等经济倡议和主张，对促进地区经济发展、促进地区安全治理起到积极作用。他指出，亚洲未来的命运应该掌握在亚洲国家手中，而不能一味依靠外国，亚洲国家之间需要更好的合作，更好地促进地区稳定。

上海国际问题研究院南亚研究中心主任赵干城研究员认为，亚洲国家是能够解决自身面临的安全问题的。美国从中东和阿富汗撤出，目光聚焦于东亚海洋区域，这对于亚洲国家解决大陆上的问题提供了机遇。关键是要建立一种合适的机制，如果亚洲国家能够做到这一点，那么亚洲国家依靠自身力量解决安全问题、特别是传统安全问题是可期待的。在这方面，阿富汗的秩序恢复和重建将是一个考验，也是对亚洲国家解决自身安全问题能力的检验。

复旦大学国际问题研究院常务副院长、美国研究中心主任吴心伯教授指出，亚洲国家解决自身安全问题的能力和意识无疑在一步步提升，也在采取切切实实的行动。亚洲问题的解决，归根结底是亚洲国家必须行动起来，找到合适的机制和组织架构，发挥亚洲国家的作用，应对这些安全隐患和挑战。

中国前驻法大使吴建民指出，很明显，亚洲的安全问题，应该主要由亚洲国家来解决。新中国自成立以来，一直秉持这一理念，即一国内部的问题主要靠该国自己解决，世界性的问题则由世界各国共同协商解决。对于亚洲的问题，首先应该由亚洲国家协商解决，而不能老是指望别人和他人来解决。吴大使也指出，当然，我们并不关闭对外合作的大门，相反需要国际合作。

三、美国等区域外大国在亚洲安全治理中的作用

对于区域外大国、特别是美国在亚洲安全治理中的作用，与会嘉宾的基本观点是，亚洲国家并非要排斥美国的作用，特别是建设性作用，担心的是美国动辄使用或炫耀武力的做法可能非但无助于问题的解决，相反会加剧矛盾和冲突。

季努兹指出，亚洲国家在二战后有长时间的和平与繁荣，美国的作用功不可没。美国在解决世界安全问题上，扮演着非常重要的作用。尽管美国不是亚洲国家，但美国是太平洋国家，东亚很多安全问题，可以在美国帮助下得以解决。韩庸燮指出，鉴于亚洲国家的能力和合作意愿都相对有限，亚洲安全问题需要美国的参与。美国在安全合作方面经验丰富，可以在亚洲发挥建设性作用。他还指出，美国一直是东亚的盟国，是亚洲的主要行为体，不能被认为是区域外大国。可汗也指出，亚洲国家要努力解决自身的安全问题，但是也应该欢迎美国在亚洲安全方面发挥积极作用。上海外国语大学中东研究所副所长孙德刚研究员指出，亚洲国家之间存在很多安全困境问题，导致彼此缺乏互信，相互猜忌严重。如果这种情况不解决，那么很多时候亚洲国家就无法携手共同解决亚洲的安全问题，不得不依靠区域外大国美国的帮助。

卢基亚诺夫认为，俄罗斯国土的大部分在亚洲而非欧洲，尽管其主要城市集中在欧洲，所以俄罗斯也是一个亚洲国家。他指出，在 21 世纪，俄罗斯在亚洲应该更加积极主动，起到更大的作用。俄罗斯不希望照搬西方国家的一些做法，在安全问题上，亚洲处理问题的方式可能比传统的西方做法更为有效。我们与西方的关系在乌克兰危机前已经陷入困境，俄罗斯民众以前对中国有担忧，但现在这种感觉变了，不再担心中国，而是担心西方国家。

玛哈帕达指出，美国在亚洲有其自己的目的，并不是要单纯地帮助亚洲解决其安全问题。亚洲的很多传统安全问题，如朝鲜半岛问题、台海问题、印巴问题以及南海问题，美国一直都在插手或参与，但即便如此，这些问题也一直没有得到解决。美国是否真的要解决这些问题也很难说。

中共中央对外联络部当代世界研究中心赵明昊博士指出，亚洲国家应该对本地区的安全负责，但是也希望美国等区域外大国在本

地区扮演建设性角色。中国希望与美国发展建设性关系，但是美国的亚太再平衡战略对东亚的和平与稳定并非起到积极作用。

吴心伯认为，亚洲存在的很多安全问题，例如阿富汗重建、朝鲜半岛核问题等等，依靠武力或炫耀武力是无法解决的，传统的军事同盟作用也十分有限。需要建立一种开放性多边地区架构，需要更多国家的参与来共同解决。当然，亚洲国家要承担起解决问题的首要责任。

吴建民大使指出，美国人有时过于敏感，认为中国要赶走美国。中国领导人从来没有要赶走美国的意愿。

四、亚洲安全治理机制

对于亚洲应该建立何种安全机制来处理亚洲的安全问题，与会嘉宾大致存在两种不同观点。一种观点认为，美国在东亚建立的双边联盟体系对东亚的和平与经济发展功不可没，在新时期应该继续存在下去，但可以拓展其功能，加强应对非传统安全能力，并逐步向功能性多边网络发展。另一种观点认为，美国的双边联盟体系是冷战产物，已经不适应当前亚洲新形势，应该更弦易辙，以其他更具包容性、开放性的多边机制逐渐取而代之。

赵干城提出，处理亚洲大陆的安全问题，我们需要更新思维，需要一种多边安全机制而非冷战时期的双边军事同盟体系。亚洲国家可以在一些现有的安全安排基础上建立新机制来应对安全问题，特别是处理阿富汗问题。目前，亚洲的安全机制大致可以分为海洋机制和大陆机制，前者主要是美国的双边军事同盟机制，后者主要包括亚信峰会、上海合作组织等地区性安排。可以在亚信峰会机制基础上建立涵盖亚洲大陆所有国家的亚洲安全理事会，主要处理亚洲大陆的安全问题。中印俄作为亚洲三个大国，应该是亚洲安理会的主要国家。亚洲安理会应该持开放态度，未来日本也应该参与进来。美国是否应该加入，这要等亚洲安理会运作成熟之后再进行讨论。

对于赵干城的提议，可汗说，亚洲安理会应该更具包容性，亚洲国家的内部倡议不能排除美国，不能指望将美国排除出去。而且亚洲国家建立的多边安全机制要强调国家间的平等，大国不能有特权。玛哈伯德认为，应该建立中美印或中印之间的安全对话机制，减少中印之间的猜忌和疑虑。亚洲大国之间也应该建立多边对话机制，来消减彼此怀疑，不过这一多边安全机制要更具有包容性，不能搞成排他性的小圈子。

韩庸燮指出，从过去历史来看，东亚的军事同盟对亚洲安全与繁荣起到了积极作用，我们不能否定过去。但随着亚洲环境的变化，传统的双边军事同盟需要进行调适，要更具包容性，甚至可以向多边化发展。

季努兹指出，美国的同盟体系，其价值是用硬实力来解决真正的问题。如东南亚海啸，日本地震等，美国在东亚的同盟体系都发挥了积极作用。在亚洲，除了美国的同盟体系外，没有亚洲国家有能力解决安全问题。当然，美国在亚洲的同盟体系还是冷战时期的旧架构，需要更新，使之变得更加开放。特别是在应对海盗、传染病疫情、自然灾害等非传统安全方面，美国可以对传统军事同盟进行转型，由双边转向多边。

刘鸣认为，美国在亚洲还是倚重双边军事同盟。尽管在朝核问题上，美国支持六方会谈机制，但对待多边主义的态度是功能性的和机会主义的。美国对中国十分防范，甚至认为中国是威胁。如果中国提出建立某种亚洲多边安全机制，美国是不大高兴的，认为是在与美国争夺领导权，中美两国很难坐下来讨论建立亚洲的多边安全机制。

卢基亚诺夫认为，在当代世界，军事、地缘政治竞争已经不同于冷战时期，联盟概念是否已经过时了？联盟无法解决亚洲的安全问题，应该抛弃联盟思维，亚洲国家应该有自己解决安全问题的方式，上海合作组织未来或许可以演化成欧亚的经济和安全组织，以多边机制集体应对亚洲安全问题。

五、政策建议

综合嘉宾发言，本圆桌提出如下政策建议。

第一，加强亚洲国家的能力建设。能力建设对于解决亚洲安全问题和维护亚洲的和平与稳定至关重要。这种能力既包括提升相关国家的国内治理能力和经济发展水平，也包括域内大国应对安全挑战的政治、经济和军事能力。只有当亚洲国家具备了解决自身安全挑战和问题的能力，才能成为本地区的安全提供者而非消费者。

第二，加强亚洲国家间的沟通与协调。由于种种原因，很多亚洲国家之间缺乏政治和战略互信，这无疑限制了亚洲国家携起手来共同解决亚洲面临的安全挑战的能力和可能性。因此，加强亚洲国家间的沟通和协商，密切彼此在政治、经济、人文和安全领域的交往和交流，是提升亚洲国家共同应对自身安全挑战的题中应有之义。

第三，建立危机管控机制。亚洲国家间存在诸多悬而未决的领土和海洋纠纷，这些矛盾和纠纷近年来还有升级的趋势，显然不利于亚洲的和平、稳定与繁荣，更是亚洲国家携手共同应对自身安全问题的障碍。亚洲国家应就相关领土和海洋纠纷建立功能性双边或多边危机管控机制，防止矛盾激化和冲突升级，避免发生擦枪走火事件，为亚洲的发展和繁荣提供稳定的安全环境。

第四，建立多边安全机制。亚洲缺乏有效的多边安全机制来处理亚洲面临的诸多传统和非传统安全挑战。鉴于亚洲安全挑战多元，

亚洲国家能力有限及彼此间存在的猜忌，亚洲多边安全机制建设不能一蹴而就，更不能好大喜功，而要循序渐进，讲究实效。可以分陆上和海上分头进行。海上主要探索建立多边海上安全机制，先从非传统安全合作做起。陆上可以以既有的地区多边安全机制为基础，夯实其行动能力和效率，使之逐渐成为应对地区安全的主要机制。

第五，加强与美国等域外大国的沟通与合作。美国不是亚洲国家，但鉴于美国在东亚的军事同盟体系及在亚洲的政治、经济和军事影响，亚洲安全问题的解决无法绕开美国。在亚洲国家具备解决自身安全挑战的能力和意愿之前，在亚洲国家建立起有效的安全机制之前，美国在亚洲安全中的作用不容小视，尽管可能不全是正面的。在美国对中国战略疑虑加深的当下，对于任何可能导致美国认为中国在试图将美国排挤出亚洲的行动，都需要三四而后行。

城市治理与国家竞争力 ——兼谈上海如何建成现代化国际大都市

复旦大学城市经济研究所 周伟林

目前，全球经济正在发生着深刻的变化，而城市治理的状况如何将直接与国家竞争力有关。本次城市论坛邀请到六位嘉宾，都是在城市研究领域中的资深学者。以下是各位发言精萃——

1、针对上海到2040年、2050年要达成全球城市的目标，上海财大张学良教授提出不妨从上海和长三角群联系的角度来看全球城市应该怎么建设。今天上海的GDP已经是2.5万亿，但经济总量并非唯一的，重要的是信息流、资金流、技术流等流量的增长以及对各种流量的控制力，提升全球资源配置能力。长三角的GDP是12.9万亿人民币，等于2万亿美元。全球城市和全球城市区域之间在未来10年、20年、30年有什么样的内在联系？涉及到城市与城市之间的关系、人与城市的关系，人与人之间的关系。

全球城市和全球城市区域的建设，要体现城与城的协同，不同等级的城市在同一个地理区域是有好处的。它们之间靠什么联动呢？第一是信息化，第二是同城化。信息化的广泛应用已经渗透到城市和城市群生活的方方面面，2050年的上海应该是智慧型城市，体现为人与人、人与城市的融合，包括交通出行的同城化、产业布局的同城化。在一个由严格的行政体系转向网络化的全球区域体系中，城市的人口容量以及质量，应该是放在全球城市区域里面来考虑，以6000多平方公里限定上海是远远不够了。从治理层面上讲，解决交通出行、就业同城化问题，上海应该和周边地区共同承担全球城市的建设。

2、上海已经成为重要的国际投资地，10年前上海排在190名，现在排在11名。接下来的10年，上海将更有吸引力。那么，是什么让上海变得不同？毕马威房地产咨询董事长 Stephen Barter 认为，一个城市在国际上要更具竞争力，需要一种对这个地方的感觉，这很重要。我们看一个城市的竞争力，有几个评估标准：劳动力的供应量；互联互通性，在城市内部及与其他国家的互联互通是不是便捷，资讯发不发达，包括信息的可得性、贸易的便捷性、合同的可靠性、法制的水平；好的治理，即机构实力和决策者的行为，要看领导力和标准（包括中央和地方政府、公司董事会的领导力和标准，行业协会是不是有促进作用，还有就是个人行为的表现），城市领导人不是被教出来的，他们应该有很好的学习能力；生活质量，是不是大家最想过来生活的地方，这反映了公共健康质量、教育和文化方面的质量。

导读 >>

在全球经济发生深刻变化的大背景下，提高城市治理状况也深刻影响着国家竞争力。如何提高城市治理，在城市研究领域的六位资深学者分别从上海和长三角群联系、城市竞争力、互联网的技术、全球化以及城市建设给出了自己专业性的回答。

最好的试金石就是城市的活力。比如伦敦，它已有几百年的发展历史，遇到过各种问题，但它总能克服这些问题而得到发展。像上海也有试金石，看它是不是有这种弹性。

城市主要是大家会面的地方，人们在这里生活、工作、娱乐，所以城市必须管理起来，目的是让它成为大家愿意来的地方。究竟是什么愿意让人们留下来？在国际层面，大家是不是愿意过来？还得说服家庭。那么，如何创建一个地方的感觉？人们普遍的直觉往往从建筑开始，建筑的样子，建筑带来的价值观，考虑到建筑的空间，就是生活的空间，通用的方法就是从公共空间进入，街道、广场，然后再看私人的住宅，因为广场和街道比建筑持续时间更长，以后更新的成本也更加昂贵，所以公共空间需要长时间定义。那么，上海的情况如何呢？人们都有这样的印象：上海是一座现代的城市，与国际有着紧密的联系，吸引到了高素质的人才，技术会改变我们的生活。但是怎样有效地保留城市中的历史区域，维护上海元素，解决房价高企、交通拥堵、空气污染，以及来自于其他城市的竞争，上海有必须要解决的诸多挑战。对于上海治理的挑战，就是城市的弹性是否能够继续吸引人才。

3、美国克拉克大学 Junfu Zhang 教授提出要建设智慧城市，他讲了美国两个城市的例子，分析怎样用 Smart phones，用互联网的技术来改善城市的治理。一个是旧金山的 SFpark。SFpark 的思路是解决在城里停车的困境。大城市市中心拥堵的原因是很多人在市中心来回开，因为他在寻找停车的地方。在美国的城市停车无非是两种方法，一种是去收费的停车场，一种是停在街上。停在街上并不是免费的，且有一个不小的差价，如果将车停进收费停车场，进去就收 12 美元，过半小时加 6 美元。街边停车的价钱呢？在波士顿的街边一小时是 1.25 美元。因为在街边停车可以省几块钱，所以很多人在街上找停车的位置——有 30% 到 40% 街上的车子在来回转。SFpark 做的是在每一个车位埋上一根线，可以知道有没有车在那里停，驾车者用 APP 可以看到哪些地方有车了，价格是多少，附近停车场里面还有没有位置，这为大家提供了信息以便迅速做出决定，而不是来回兜寻找停车位。现在在街上转来转去找车位的人少了许多。还有波士顿的例子，叫 Citizens Connect，成了市政府的耳目，如果市民看到街上有路灯坏了没人修，或者一个房子不打理，周围的草不剪，用智能手机照个相传到市政府，专门有人汇集这些信息，发现和解决这些问题。其实上海也在做一些大数据的事情，有一个上海发布的微信、微博，还有政府信息公开的一些做法，这方面还可以做很多。

4、新加坡国立大学 Wen-Chi Liao 教授与大家分享了新加坡在全

球化以及城市建设方面的经验。新加坡建国以来不断追求国际化，这与新加坡的资源状况有关。全球城市重要的是人文荟萃，是吸收全世界精英智慧的地方，是全球经济的中心，能够对全球经济产生相当大的影响力，而这样容易造成社会分化的威胁，因为任何国家都有相对弱勢的族群，他们比较容易受到伤害，我们怎么去保护他们？这是作为一个小岛城市必须谨慎的地方。新加坡的城市治理是强化竞争优势，基本上是通过创新——观念、技术的创新来提升国家竞争力，创造适合的环境，防范对本地产生负面的冲击。如果想要持续保持全球化的竞争力，就必须吸引人才，留住人才，而这需要营造生活的品质。新加坡是一个花园城市，注重社区公园的建设，建起全岛的联络网，使绿色成为人民生活中随手可得的东西。新加坡的另一个成就是在节能减排方面，在国际上处于领先地位。政府在2013年提出了节能法，2014年提出了绿建筑的管理法，新建筑有标准，同时让旧建筑也达到绿建筑的标准，这样，绿建筑标准是逐年提升的。新加坡85%居民住的是组屋，并在这上面不断地翻新、重建，保持了很好的环境。李光耀先生的理念，就是国民要有自己的房子，有好的生活环境。如果不是所有的人都能够有干净的环境，最后会产生社会分化，就不能使得所有的家庭都愿意让他们的下一代去守护整个社会，所以要创造好的环境让整个社会共享。

5、香港大学城市研究及城市规划中心主任赵丽霞教授介绍了香港住宅方面的管理制度。住房是大城市非常重要的组成部分，它影响人们的生活质量，影响城市竞争力。对比住宅政策及相关的治理方法，是公共部门还是私营部门，是政府主导的还是市场主导的？哪一种安排更有效率？香港可以说是自由经济，在住宅的消费系统中，是市场主导的，政府允许市场做决定，因此制造商、开发商、买家都有自己的决定。香港土地属于政府拥有，政府在政策方面占主导作用，银行也扮演着重要的角色。在其他方面有需要的话，政府会有干预，但总的来说是市场说了算。“公屋制度”解决了香港30%以上人口的居住问题。建造都是外包给建造商的，政府只是负责供应，好处在于政府卖经适房的时候，生成的利润可以用它来补贴公租房。如果看一下治理的问题，廉租房主要是由政府提供的，实际上就参与者而言，可以看到这样的组织架构，实际上都是非官员，包括经济学家、会计等等社区的人员，还有政治相关利益的组织，他们也是被任命到董事会的。这么一个开放式的治理结构，香港的公租房质量非常好，设施非常全面。在私营部分，可以看到财务部提供一些干预的措施，住宅部会监控整个市场住宅状况，这部分有干预，在香港是不控制利率的，因为港元是盯住美元的。

对于大陆来说，政府的是角色不一样的。在满足人们需求方面，

哪一个方式最有效率？政府直接提供公租房，保证了住宅的供应，中国政府是促进住宅私有化的，因此给人们带来资产增值的保证，就是你买了之后，随着经济的发展，资产在增值，大家老了之后，你手里的资产就是升值的可以保证老了的福利。当然还可以有保险、退休金等其他相关的安排。

6、华东师范大学宁越敏教授则从空气质量着手讨论城市的治理，他做了一个关于中国城市空气质量的时间和空间的分析。根据 2014 年环保部公布的数据计算两个值，第一是污染率，即根据空气污染指数划分计算出空气质量受污染天数的比重。目前中国严重污染的城市主要位于华北平原、渭河平原，包括长江若干个城市，还有乌鲁木齐等等；空气质量较好的有东南沿海和云贵高原（相对来说工业规模不大），可见中国城市受污染的情况有非常明显的南北差异。第二项指标计算 161 座城市空气质量指数的一个平均值。茂名、海口、三亚三个城市为优，沿海大多数城市是良好，污染城市是 49 座，华北平原属于空气污染最严重的城市。

其中的影响因素有哪些呢？中国近 20 年快速的工业化和城市化进程，是造成空气污染的主要原因。能源结构主要以煤炭为主（2012 年是 66.6%），煤炭占比重过高乃长期现象，这导致了空气污染在短时间内难以解决。除了煤炭，其他容易导致污染排放的工业部门是重要的污染源。关于 PM2.5 的来源，有机动车、扬尘（主要是建筑扬尘）的影响。还有其他的因素，比如地形、地貌，四川盆地是一个典型的例子；季节、气候的因素，冬季中国城市的污染最严重，北方地区的雾霾吹向南方，到了夏季，盛行海上的东南风，所以空气质量最好。还有政治因素，比如说 APEC 期间，相对来说北京那几天天气是比较好的。可见中国城市的环境问题十分突出，空气状况是全国性污染，并呈现北高南低的空间格局。目前处在一个不可持续的状况，通过近几年对环境污染的治理，不可持续状况开始逐渐向弱不可持续状况倾斜。

公共卫生安全与城市可持续性发展

复旦大学公共卫生学院 赵根明

城市是人口、产业、财富高度聚集的地方，是现代社会经济最集中、最活跃的核心地域，是现代社会生活和生产的主要场所。城市高速发展的同时，也面临着空前的安全问题的挑战。自然灾害频度和强度的增加，各类突发公共卫生事件以及生物恐怖主义的威胁，对城市预防及应对各类突发公共卫生事件的能力提出了新的要求。

日益提高的城市地位对城市公共卫生安全的要求与日俱增。日本东京地铁毒气案、2001年美国“10.11”事件、2003年中国等地的SARS流行、2005年7月伦敦系统爆炸案，以及2014年西非四国的Ebola、2015年的MERS疫情都提醒人们，全球进入了突发公共卫生事件高发期，突发公共卫生事件的发生几乎是不可避免的。关注城市公共安全、开展城市快速发展下人突发公共卫生应对策略的研究尤为重要。

撇开地震、海啸等自然灾害而言，城市公共安全水平受到政治、经济、社会、文化等多因素的综合影响，而拥有上千万人口规模的特大城市，必将面临着更加严峻的安全挑战，尤其是上海这样的特大城市，具有人口多、密度高、高楼多、产业多和体量大等典型特征，势必形成更加严峻的社会治安安全、公共卫生安全、消防安全、电梯安全、城市交通安全、能源安全、化学危险品安全、恐怖安全等方面的压力和挑战。本文将侧重论述公共卫生安全与城市可持续性发展的关系。

一、城市公共安全与公共安全体系

1. 城市公共安全和管理范围

城市安全是指城市在生态环境、经济、社会、文化、人体健康以及资源供给等方面保持的一种动态稳定和对灾害的一种抵御能力。城市安全是城市可持续发展的必要条件，没有城市经济、社会与生态环境的稳定与安全，就不可能有城市的可持续性发展。

突发公共事件是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件。根据突发公共事件的发生过程、性质和机制，可分为自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件四类。如气候性自然灾害和复合性自然灾害、火灾、有毒气体泄露、核泄露、交通事故和传染病暴发、爆炸、谋杀等。

城市公共安全管理的基本定位于生产安全、公共安全、食

导读 >>

城市在高速发展的同时，面临着越来越多安全问题的挑战，其中公共卫生安全事件也日益增加。要了解城市公共安全和公共安全体系这两个概念的区别和联系，从而探讨公共卫生安全与城市可持续发展的关系，城市公共安全是城市可持续发展的基本条件，与城市发展息息相关，尤其是食品安全惠及百姓，牵动城市经济与发展。

品安全和公共卫生安全四个方面。

2. 城市公共安全体系

城市公共安全体系主要有两方面组成，一方面是日常管理体系，处理日常易于发生的城市安全问题，另一方面是危机处理系统，主要应对、处理突发性危机事件和相应的公共安全问题。只有把城市日常安全管理与危险处理有机结合起来，这样才能建立完善的、能够保障城市安全的公共安全体系。

(1) 城市公共安全日常管理体系

公共安全日常管理体系是在公共安全事件发生前，由政府管理部门、相关社会组织和市民共同进行的公共安全事件预防、化解的一个有机整体，由组织管理、危险源控制管理、目标监测、教育培训和救援保障等五大系统组成。

(2) 城市公共安全危机处理体系

城市公共安全危机处理体系是指公共安全事件发生后，由日常管理体系转入应急、救援、恢复等一系列行动的统称。该体系应包括：应急指挥系统、启动信息发布平台、应急救援队伍、善后处置等。

二、城市公共卫生安全与可持续性发展

1. 突发公共卫生事件

随着我国经济的发展和社会的进步，居民平均活动空间日益拓展，居民聚集性和移动性迅速增加。这种社会活动形式的变化，对城市经济发展和社会进步产生重大的推进作用，但从公共卫生角度来看，这种社会活动形式的变迁，使传染性疾病发生和蔓延的危险性成为很严重的问题。特别是在人口流动性大、人口密度大的城市，更容易发生突发性公共卫生事件。

突发公共卫生事件是指突然发生、造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他影响公众健康的事件。突发事件具有突发性，是突如其来的，一般来讲是不易预测的事件；它具有公共卫生的属性，针对的不是特定的人，而是不特定的社会群体；突发事件对公众健康的损害和影响要达到一定的程度，即事件已经对社会公众健康造成严重损害，或从发展趋势看，可能对公众健康造成严重影响。城市人口密度大、流动人口多，导致突发公共卫生事件涉及范围广，损失巨大，常引起社会惊慌，危害严重。突发公共卫生事件常与违法行为、违章操作、责任心不强等有直接关系。目前全球突发公共卫生事件表现出了规模大、损失严重、影响广泛、关注程度高、原因复杂，以及新发传染病不断涌现等特点。

2. 城市公共安全与可持续性发展之间的关系

城市是一个高度集约化的社会，各个组成部分之间密切联系，

相互影响。必须正确处理人与自然的关系，确保城市公共安全，为城市发展提供良好的资源和环境条件，才能实现城市社会经济的稳步、健康发展。

(1) 城市公共安全是城市可持续发展的基本条件

随着全球人口、资源和环境问题的日益突出，城市的可持续发展已成为全世界共同关注的问题。城市作为人口高度密集的地区，是人们从事经济、文化乃至政治活动最为频繁的重要场所，也是人类对自然生态环境破坏较为严重的区域。可持续发展的核心是协调人与自然环境、资源之间的关系，缓解它们之间的矛盾，减少自然环境对人的负面效应，在满足当代人需要的同时，不危及后代人的利益。

(2) 城市公共卫生安全事件与城市发展息息相关

城市人口居住拥挤，交流频繁，一旦有传染病疫情发生，极易在人群中快速传播，而现代交通工具的普及进一步加快了人口流动速度和活动范围，促使传染病能够迅速地在社会的各个角落蔓延，从而造成极大的社会影响和经济损失。从社会发展的进程来看，传染病依然是发展中国家人群健康极为严重的疾病负担。除了传统的传染病暴发和传播的因素外，人群密度和长途航班密度的增加均促进了城市传染病的暴发和流行。人群对于传染病直接和间接的接触必然加速传染病的流行，而长途航班增加了病例输入和输出的危险性，如 SARS 和 MERS 等呼吸道传染病。对于上海这样的国际化大都市来讲，经济发展快、人口流动大，进出港人口多，增加了传染病输入、输出的风险和应对压力。此外，伴随着石油工业、采矿业的兴起，大量有毒、有害化学品以及农药被合成或生产。我国是化学品生产、使用、进出口和消费大国，城市工业化的加速推进，一定程度上使得这些有毒、有害化学产品和农药通过多种途径流入城市，从而增加了城市突发公共卫生事件的潜在隐患。

城市是社会生产中的核心地带，信息传播快，社会生活关联性强，一旦发生突发公共卫生事件，必然会在短时间内对社会生活秩序造成直接或者间接的影响，造成不可预估的经济损失，如果不能有效地干预和控制，甚至将导致社会危机或政治动乱。

(3) 食品安全惠及百姓，牵动城市经济与发展

食品安全涉及到普通百姓的切身利益。食品保障受到食品安全性、食品供给量以及居民的个人行为等方面的共同影响。城市人口密度大，食品的日常消费量很大，而且绝大部分要由市场来供应。如果市场上销售的食品安全不能保证，城市居民在信息不对称的情况下很容易买到劣质、不安全的食品，对城市居民的生命财产安全构成极大的威胁。此外，食品在人们日常消费中所占比重大，解决好食品质量卫生安全问题，有利于拉动内需，促进消费等经济政策

顺利实施。食品发展阶段分为生存、营养和安全阶段，我们正处于第三阶段。我国食品安全监管由于其自身的特点存在诸多问题，包括其特殊性、复杂性和社会性。特殊性是由于中华民族文化决定，复杂性指中国食品品种多、范围广、数量大，社会性是指食品安全问题为一个专业性的问题，但越来越成为社会关注的焦点，引起专业和非专业人士的共同关注。解决好食品质量卫生安全问题，不仅关系到城市食品工业本身的发展，甚至影响城市经济的可持续性发展。在我国的很多城市，食品工业已成为当地的支柱产业，食品工业的发展对实现城市经济可持续性发展具有十分重要的意义。因此，食品的生产、加工必须做到以人为本，切实解决好食品质量卫生安全问题。

(4) 建立城市公共安全体系是城市可持续发展的紧迫要求

2003年SARS的暴发对我国社会带来了史无前例的冲击，也使人们认识到建立公共安全体系的紧迫性，也使人们深刻认识到现代都市的脆弱，城市危机随时可能发生，突发事件可能会迅速成为灾难。要降低城市的风险，提高城市的危机承受能力，必须重新审视我们的城市公共安全政策，构建政府危机管理机制，提高政府的危机管理能力。我国港澳地区，将突发公共卫生事件的应急队伍和应急管理纳入基本公共卫生工作，依靠合理的公共卫生体系和严格依法实施，取得了良好的效果。日本福岛核泄漏事件后，政府通过强制的居民撤离机制，有效减少了突发事件对居民危害，同时通过有效的健康教育、心理干预、人群筛查、信息公开等手段增加民众对整个事件处理控制的参与度，有效地降低了事件的影响和危险。

三、城市公共卫生安全事件的应对

城市公共卫生安全事件直接关系到公众的健康、经济的发展和社会的安定，并日益成为社会普遍关注的热点问题，其防控能力已成为评价一个国家政府政绩和社会进步程度的重要标志。行之有效的城市公共卫生安全事件的应对体系是确保在发生严重危害公众健康的公共卫生事件时快速反应、正确决策、果断处理的关键，能够最大程度地保障人们健康、经济建设、社会稳定和国家安全。

1. 我国城市公共卫生体系存在的主要问题

SARS以来，我国的公共卫生体系建设取得了显著的成绩，但我国城市公共卫生安全体系的发展仍滞后于经济和其他社会事业的发展，卫生医疗服务体系与人民日益增长的健康需求不相适应的矛盾还相当突出，尤其是上海这样人口多、老龄化问题突出的超大城市。第一，公共卫生体系不健全，重大疾病预防控制任务艰巨。我国卫生工作的基本方针是坚持预防为主，预防控制疾病的发生是卫生工作的首要任务。

第二，应对突发公共卫生事件的机制还不健全。突发公共卫生事件的发生，除了传染病传播蔓延以外，还包括突发自然灾害、重大生产安全事故，以及重大食物中毒、职业中毒等，这些都需要我们建立健全城市突发公共卫生事件处置机制，提高城市应对公共卫生安全危机的能力。

第三，城市医疗服务体系不适应群众的健康需求。我国的城市医疗服务体系虽有很大的发展，但与人民群众的健康需求相比，还有很大差距，看病难、看病贵的问题还没有根本得到解决。与此同时，我国很多大中城市都面临着人口老龄化不断上升的问题，导致慢性病患者率显著上升，负担逐渐加重。随着人群期望寿命增加，慢性病的患病率逐渐上升，健康期望寿命则不断丧失。传统的卫生系统，关注急性发病状态，以病人急性治疗为中心，无法应对与日俱增的老年健康服务需求和慢性病管理需求。

第四，城市医疗卫生管理体制与人民健康需求不适应。我国不少城市的医疗卫生资源分别隶属于不同的部门、行业和企业，城市卫生部门很难对整个城市的医疗卫生资源实施有效监管。

2. 加快城市卫生体系建设的具体措施

第一，加强城市公共卫生机构的基础设施建设，完善公共卫生服务的保障机制。城市公共卫生体系基本设施建设是公共卫生体系建设的基础，建立稳定的公共卫生服务投入和增长机制，逐步提高公共卫生投入占卫生总费用的比重。

第二，完善突发公共卫生事件应急处置机制，加强卫生应急处置保障。SARS以后，我国许多城市根据国家《突发公共卫生事件应急条例》的要求，相继成立了卫生应急处理协调机构，明确职责，建章立制，组织协调，规范应急处理工作。在此基础上，需进一步建立城市医疗卫生应急物质储备、保障和培训机制，保障突发公共事件的应急处置资源调配。

第三，加强重大传染病防治，重点控制艾滋病、病毒性肝炎、结核病等城市高发的重大传染病。

第四，健全突发事件应急应对网络。建立和完善城市公共卫生临床中心传染病救治网络指挥中心，与城市应急指挥中心联网，实现突发传染病病情监测、预警、救治本体化管理，进一步提升城市传染病疫情控制和救治能力。

第五，深化城市医疗体制改革试点，切实加强医院管理，提高医疗服务质量。2009年国家医改以来，城市医疗服务体系改革取得了一些进展，但从整体上看，成效不明显，存在不少突出矛盾和问题，如：公立医院运行机制存在问题，公益性没有得到充分体现；社会资源进入医疗服务领域不畅，发展不快；医疗服务监管薄弱，社区卫生服务发展缓慢，群众看病难、看病贵的问题仍然突出。

第六，在上海等老龄化程度高的特大城市，需增加财政对社区卫生服务的支持力度，完善现有的社区卫生服务体系，扩大医疗保障的覆盖范围，以应对老年人对医疗卫生服务的迫切需要和对卫生保健的可及性。

在全球化快速发展的环境下，我们必须用全球化的视野去思考城市安全问题：一是危机会在全球范围内发生；二是危机扩散的全球化；三是危机预警和应对的全球化。随着社会、经济生活联系日益全球化，我们处在一个更加开放的环境中，我国的经济越来越多地融入了世界，国际交往更加频繁。上海是中国经济的前沿，我国深入改革开放的试验区，正处于一个崭新的起点上。上海同时也是全球经济、文化交流的热点，是中国对外发展的重要门户，城市的稳定、安全与可持续发展显得尤为重要。对外贸易的快速发展，增加了口岸卫生的压力，强化监测防止传染病疫情的输入是上海融入全球化经济发展过程中面临的新挑战，而防止国内疫情的输出又是上海这一国际化大都市、国际交流重要口岸不容懈怠的职责。与此同时，在城市经济的快速腾飞的过程中，上海日益增加的人口密度问题给传染病的快速传播带来有利条件，而城市人口老龄化问题不断加剧，给城市发展、城市卫生服务体系带来了新的问题与挑战。

从更广泛的意义上讲，城市公共安全还包括贫富分化加剧、就业压力所导致的心理安全、社会矛盾激化、社会治安状况恶化等社会安全危机。同时，年龄结构的变化也会引发不同年龄的人口群体之间在分享社会发展成果方面的矛盾冲突。

综上所述，城市发展是社会进步的表现，城市安全是城市发展的基石。要提高城市公共安全系数，不仅有赖于城市管理者的主观努力和科学决策，也有赖于市民的安全意识和合作精神的培养，以及可持续的生产和生活方式，公平和谐的社会制度安排。

金融创新和制度建设应对巨灾风险

复旦发展研究院中国保险与社会安全研究中心主任 许闲

一、溯本追源减少巨灾风险影响

中国是一个巨灾频发的国家，70%的城市暴露在洪水、台风和地震等自然灾害的侵袭下。巨灾对经济造成的巨大损失极大程度拖累了经济发展进程和城市化的轨迹，而合理的风险管理可以从源头开始减少巨灾风险的影响。

人群参与从源头减少巨灾风险

巨灾的风险管理过程，应该引入人们参与决策。原因有二：

第一，巨灾问题属于灾害问题，而灾害自身是一个地区性问题，譬如地震灾害中85-90%的受害者均由临近邻居等救助脱困，人群参与先天地推进了灾害发生后的救援进度；灾害发生当地的人们了解各类环境，鼓励人们参与到灾后问题解决的讨论中，尤其是跳出单一社区模式，有助于减缓巨灾风险。

第二，明确风险管理人群参与的主次，自上而下地应对救灾；确保人群的充分参与，调动内部和外部的参与者有机互动，上下结合。

二、运用金融手段应对巨灾风险

在应对巨灾风险的过程中，传统的选择是巨灾保险，但在这种选择中，实践出真知，我们也逐渐摸索出了新方法、开发了新思路、开拓了新市场、使用了新手段，利用了新渠道。以下做具体介绍：

新方法：指数保险量化巨灾风险

指数保险是指用数量计算的方法把所谓的巨灾应对策略进行量化，以减少不必要的成本支出。指数保险的优点在于根据指数作为触发点，可以减少传统保险的道德风险和逆向选择，另外，巨灾发生以后可以不用根据实际损失迅速赔付。目前大部分巨灾保险制度设计都采用指数赔付机制。

指数模型的编制过程中，首先要剔除复杂因素，保证数据可得性和完整性，从整个理念出发对自然灾害及其损失的相关数据进行分析，以得到不同地区对抗自然灾害的脆弱性程度，灾害种类、可能性、风险敞口等。

立足于这些数据基础，建立参数型保险结算模式，不仅可以提醒人群对高危险概率标的增加投保，并且对保险方来说也无需一一具体定损，采用相关指标性参数即可定损，加快赔付效率。可惜的是，参数型保险目前适用性还较低，其有效性依赖于前期相关参数针对某类特定灾害和标的损失结果数据的采集效率，并对指标的关联性

导读 >>

近年来，中国巨灾频发，巨灾造成的经济损失极大程度拖累了经济发展进程和城市化的轨迹。减少巨灾风险的影响，一方面可以从源头控制，引入人群参与决策；另一方面运用金融手段应对巨灾风险。

大小，参数层级和对应程度，依然在考虑和评估之中。

新思路：商业保险分散和分层及巨灾证券化

第一，商业保险针对巨灾的分散机制，包括直接保险、再保险、巨灾证券化等。分散机制的建立需要测算作为基础，这主要是指根据全国不同区域可能发生的灾害事件损失情况做出统计和评估，做好试点。

第二，分层结构是应对巨灾保险时经过国际实践的一种成熟经验。不同层级承担不同功能，设立不同风险承担比例，订立不同的触发条件。

第三，巨灾证券化作为对于传统风险替代的新型风险分散模式，资本通过证券化进入市场承担风险，主要经历三个阶段：海外设立海外发行；海外设立国内发行；国内设立国内发行。

新市场：保险资产证券化助力巨灾保险发展

我国多层次资本市场的组成，包括股票市场（主板、创业板）、场内金融期货市场、区域性股权市场，私募市场等。在私募市场的报价系统中，保险公司是重要的参与者，报价系统为保险资产证券化提供了宝贵的舞台。

保险公司可以使用其资金在私募市场的报价系统中参与投资，创设产品（比如创设巨灾保险证券化的相关产品），代理客户，展示项目等。

目前我国的巨灾保险资产证券化进程已经在逐步推进，中国证券业协会与保险学会签署了相关协议，并建立专门团队研究，下一步加强实验和推广正在计划中。

新手段：远期合约和税收资金池融资

考虑到不同国家的巨灾风险不同，由此对人们长寿风险造成的联动变化可以假定不同国家间的死亡率不同，并且经过数据观察，这类死亡率之间存在方向性的对应。由此，可以用一个国家的死亡率数据，推测另外一个国家的死亡率数据。具体的融资操作形式如下：通过合同把某人在某个国家的收益冲抵另一个国家出现的损失，相当于远期合同，使风险敞口与实际情况相反，形成风险对冲。

另一种融资方式则是成立一个在税收上面可供使用的资金池。保险公司无需每年年末向税务机关支付税款，可以在某个时间结束之后，或者在某个合同期结束之后再向税务机关进行税款支付。如果在一段长期期限比如二十年内出现巨灾需要进行巨额赔付，在某个设定的死亡率临界点（比如 0.9%），如果发生相关风险则可实现免税，若无则照常支付税收。

新渠道：互联网保险场景推动巨灾保险发展

互联网+巨灾保险的定义是什么？是由政府保险、证券等机构利用互联网完善巨灾保障组织管理，为全民提供巨灾保险相关产品

和信息服务的网上消费、获取等经营或运营活动，即为互联网+。目前我国开展互联网+所具备的各类条件，如良好的互联网市场，国家的高度重视，行业的发展都已经趋于成熟。

互联网+巨灾保险制度的基本架构，主要在于使用互联网所具备的大数据、云计算、信息高效流动让百姓广泛参与解决传统巨灾保险制度下政商承担模式的不可持续性问题，通过政府、民众、企业、金融机构参与新的互联网体系和业态。其根本指导思想是以消费者为根本利益。

在此模式中，五个参与主体都需各司其职。第一是政府层面，应当建立法律体系，同时作为发起人和出资人为民众购买巨灾保险保障及建立巨灾基金，发起巨灾风险分散计划，同时发布税收优惠等政策鼓励人们参与巨灾保险分散计划；第二是商业保险机构，应当创设相关产品，用保险手段加以风险分散和防护；第三是民众，民众应当自愿接受政府引导，积极参与更高补充保障额度和巨灾风险的分散计划，也可以以个人投资者身份参与巨灾债券和证券产品的投资；第四是相关辅助金融机构，主要对中小微型企业的巨灾保险风险提供保障；第五则是第三方平台，主要职责是维护日常运作的交易平台。

实践过程主要有两个方面的重点。第一个重点是政府主导，全民参与。主要分为以下几个步骤：第一、政府主导规划模式，引领出资建立一套巨灾保险基金；第二、政府出台相关惠民政策，引导引领鼓励公民或者社会企业参与巨灾保险分散机制；第三、建立一个日常运营体制，可以参考保险交易所类型的体制；第四、保证凡是购买了巨灾保险的灾害事故可以获得高额赔付，已经有高额赔付的市民可以获得相关补偿。

另一个重点是市场化运作，市场化监督。市场化即公开透明地接受社会监督，通过建立巨灾保险公共信息发布平台、巨灾保险招标平台、巨灾保险交易见证平台，从而建立巨灾保险基金发布和再交易的平台及互联网防灾防损应用平台。

三、制度建设长久管理巨灾风险

参考周边国家和地区的巨灾风险防范经验，探索巨灾保险制度体系建设。

东盟模式：巨灾恢复融资的一种新模式

高盛公司认为，再保险公司的业务模式急需改进，目前可靠性非常低，已经属于夕阳模式。除非再保险公司对他们的风险敞口进行有效检测，否则其不会愿意提供再保险方面的产品和义务。

目前东盟国家正在尝试建立一个可靠的可以承受巨灾的保护融资体系以保证其经济增长。东盟国家普遍缺乏足够的资本，无法从企业

和消费者当中获得合理的保费，泰国就是其中一例，全国三大保险公司对于其态度是：不想接受泰国的业务，或者提出过高的保费，泰国监管者提出了东盟共同体基本框架，通过投资于灾前风险，减轻项目本身的负担，使价格和条件更优惠。

韩国巨灾管理发展：一个案例和新制度的变迁

韩国是一个农业化国家，主要依靠家庭或者社区进行风险的分担，大型保险公司和资本市场也参与在风险的分担过程中。在巨灾来临时，政府制定规则并监督规则的执行，同时吸收巨灾带来的风险，然而法律的实施效力还很微弱。

以韩国岁月号偏航最后造成的沉船事件而言，按照合同规定保险公司不需要负责，最后的赔付由政府主导，但由于社会舆论的影响，政府不得不迫使保险公司为这个事件买单。

以上述事件为例，可以说自从上个世纪九十年代以来，韩国事故频发，一方面是因为现代化过程被极大压缩，另外一方面则是因为整个社会对待风险还处于默认不知和选择性忽略的情况，我们通常称为非边界性 / 模糊边界性风险。风险是由事故发生的可能性乘以预期损失，可能性总是假定大于零，若预期损失无限大，相乘之后依然会导致巨灾的发生。

韩国人的风险意识不强，对于巨灾并没有严格的司法规则和惩戒体系，因此在灾害后韩国开发了全做的做法，设立新部门加强灾害教育和大灾防范教育，通过政府融资、社会出资辅助等方法推进大灾保险管理体制，自然灾害虽然没有办法控制，但法律、文化、经济、技术可以影响人们的知识态度及对待风险的行为，通过做好法律文化建设、经济建设、提升技术水平以更好地应对灾害，实现结果导向型的可持续发展巨灾保险模式。

台湾保险业经验：从巨灾保险应对谈起

以巨灾保险为例，政府的角色不仅仅限于巨灾发生的时候，更重要的是协助制定市场的规则，从台湾的实践经验中保险机构通常会在以下方面着力：

第一，保险业投入更多研究机构，公司通过和高校甚至研究机构的合作，研究灾害发生的损害大小和几率等问题；第二，通过先前在服务客户的角度建立一些损害防止机制，降低客户风险，控制公司风险；第三，提供基础的费率，通过天灾风险评估模型的建制，挖掘风险的费率所在，通过商品设计的加减费制度引导客户进行风险管理，一方面较低保险费率价格，另一方面通过再保险进行风险转移，诸如 ART 和 PPP 等另类风险转移工具。

另一方面，巨灾风险因对策应该分三个层面来看。第一，一般商业保险可以提供给个人和企业，个人购买天灾保险的比率相对非常低，而企业有一定的风险管理诉求。一些国家或地区针对天灾

提供微型保险，建立相关地震制度，如台湾、日本、纽西兰和土耳其等都建立了地震保险基金，美国设立了全国住宅洪水机制，夏威夷和佛罗里达都有相关巨灾基金，泰国和法国也有天灾保险制度；第二，以台湾在 1999 年大地震后造成的三千亿新台币经济损失分析，其中只有两百亿来自商业保险（企业承保），覆盖面相当低。不仅如此，目前台湾地震采用单一费率，只保全损，但台风和洪水风险的地区差异性很大，单一费率的普及可行性较低。因此巨灾债券的类型不建议使用参数性（容易产生计差风险），更适合使用损失填补型；第三，评估相关巨灾风险需要建立风险评估模型，通过保险中心和大学合作，针对地震保险的相关条款，建立地震、台风和洪水的评估模型，为商业天灾保险提供参考费率。

上海金融保险中心建设：中国巨灾风险保障体系建立

巨灾风险对中国而言意义重大，巨灾保险制度的建设刻不容缓。巨灾对个人生活的影响状况和程度巨大，即巨灾不仅带来直接损失，并且带来了难以估量的间接损失。也因此，巨灾保险制度的建立意义重大。其次，建立巨灾保险制度能够很好地响应国家政治层面和市场方面的需求。

中国传统的灾害管理体制具有非常鲜明的特点，即中国发展的历史是由行政管理体制决定的：不同的灾害管理形成了不同政府管理部门，由国土资源部、水利部、地震局、海洋局、气象局等部门分割灾害管理权，在灾害发生时，由政府调动资源对口支援，却没有注重市场力量（市场承担部分 <3%），政府严格预算执行，缺乏体制机制建设，重视灾后重建，忽略灾前风险管理、灾中救助、灾后重建融资风险补偿，巨灾风险防范体系有所疏漏。

对于在上海建立金融保险中心，至少有以下三方面的重大意义：

第一，巨灾制度的建设对保险业发展有重要作用，建立巨灾保险意义重大；第二，上海具有特殊的地位，上海 2014 年提出要建设国际保险中心，其中一个支撑点是巨灾保险中心，这需要巨灾风险证券化作为基础。上海作为中国的金融中心，要素市场极为发达，立足于这个比较优势，可以利用巨灾风险证券化工具把巨灾风险在资本市场和投资人之间进行分摊，形成巨灾分散组合；第三，巨灾保险发展的外部环境需要完备的法律制度环境，理清涉及的主体和利益关系，从顶层设计入手，推动巨灾保险立法，明确各方权力义务，实现长期稳定运行。

除此之外，还应积极发挥保险交易所的作用，在多方面促进巨灾风险管理建设的发展，保险交易所可以通过各种金融工具帮助巨灾保险的建设发展；建立多方面巨灾风险承担机制，政府支持以及各方面努力才能够使巨灾保险制度更好发展；培养多种专业的不同人才，以满足各种形式保险的发展。政府应该立足于上海的金融人才聚集程度、国际化程度、市场化程度、法制化程度，抓住试验区机会为中国巨灾保险体制突破创新和保障体系建设贡献自己的力量。

中国发展社会效能现状与社会治理体系构建

复旦大学传播与国家治理研究中心主任 李良荣

中国发展社会效能是是社会大众对中国发展的满意度，是经济增长水平、政治稳定程度和人民生活幸福感知的综合表述，反映了中国社会治理的效果。本文在对中国发展社会效能的调查分析后，结合本次上海论坛的交流讨论，在此基础上，探讨中国社会治理体系构建，并对上海市创新社会治理提出对策。

一、中国发展社会效能现状

复旦大学传播与国家治理中心通过对新浪微博平台上覆盖多元职业、多元社会群体的网络用户进行了长期跟踪，对中国国内网民的安全感、舒适感、认同感和发展感进行测量，形成了《2014年度中国网络社会发展效能指数报告》，结合本次上海论坛期间，一些关于互联网治理和网络空间的讨论交流，发现中国发展社会效能呈现以下特点和隐忧：

1、中国网络社会整体呈正效能，表现出“强发展、强认同”态势，但是网络有舆论化的倾向和非理性的表达

对中国发展社会效能的数据分析表明，网络社会总体呈现正效能，理性的力量逐渐回归并成为主流，但是现如今的网络媒体是基于社交媒体的，选择性的确认让人们更加强化对固化的偏见。总体来说，网民对现存体制和社会状态表达出认可，对目前中国安全程度和舒适程度具有较良好感受，同时也展现了对未来个人和社会发展的信心。四个二级指标均呈现正效能，其中认同指数最高，发展指数次之，安全指数最低，整体呈现“强发展、强认同”的态势。

2、中国网民对于既存体制的整体评价倾向正面，政治信任感较强，但是需要更多地立足于中国的问题

近年来，很多群体性冲突事件的爆发被归因于民众与政府之间的冲突，作为民众重要表达渠道的网络平台上似乎弥漫着一种对于政府的负面情绪和评价，这可能是造成人们对网络社会充满负能量的刻板印象的原因之一。但中国发展社会效能指数显示，中国政治认同整体呈正效能，说明中国网民对于目前既存体制的整体评价倾向正面，认可度较高，政治信任感较强。且政治认同指数在不同地域、不同代际、不同网络影响力的网民之间的差异并不显著。但性别和所在群体类型对于政治认同指数的影响较大，男性、社会底层群体的政治认同指数较低，政治认同的效能较弱。在网络社会议题方面，存在一个结构性的缺憾，这可能是造成一些网民负面情

导读 >>

中国发展社会效能是是社会大众对中国发展的满意度，反映了中国社会治理的效果。以民生为价值取向，建立多元主体参与的社会治理格局，创新化解社会矛盾体制，健全公共安全体系，显得尤为重要。对于上海市来说，应该加强基层建设，满足民众公共服务需求；加强民生保障体系建设，保障和改善民生；完善城市安全保障体系，维护社会稳定。

绪的原因之一：对社会话题的关注和讨论并没有真正围绕中国的问题展开，而是围绕具体事件展开的，这样政府和民众之间很容易在信息传播和发展过程当中产生隔阂，无法形成对具体问题的共识。

3、中国网络社会呈现的是有限正效能，整体积极但社会安全和环境舒适有待提升，社会群体鸿沟亟待缩小

中国网络社会目前呈现的是有限正效能，虽然整体积极，但在很多方面还有待改善。一方面社会安全和环境舒适指数二者呈现负效能，另一方面社会底层群体集聚负效能，不同性别和社会群体的社会效能存在显著差异。目前的社会格局的特点之一就是共生，从现状来看是多元，从格局来看是共生：不同价值诉求、利益相关方的共生。无论是舆论引导、经济发展、社会稳定，都需要中国网络社会持续的正效能，这就需要发挥和调动好中国社会不同阶级和群体的社会力量。

二、基于民生为价值取向的社会治理体系构建

从中国网络社会效能调查结果可以看到，社会效能的改善，依赖于解决与民众切实相关的生存和生活问题，以及缩小社会群体鸿沟。这意味着中国社会治理，应以保障和改善民生为价值取向，来创新社会治理体系，以保障社会安全、保护人们尤其是弱势群体的社会利益及利益表达权利、促进社会公平正义。基于民生的中国社会治理体系构建主要包括：

1、建立多元主体参与的社会治理格局

中国传统社会结构式有政府主导的，公众社会发育程度很低，这样的社会结构导致了政府高度集权的社会管理体制。随着经济结构和社会结构的转型，公众的社会需求日益多样化，导致政府无法全面提供公共产品和服务；同时社会发展形成了多元化的利益群体，拥有社会主流舆论的社会群体掌握着社会资源和话语权，从而影响了政府提供公共产品与服务的公正性和平等性。因此社会治理不仅依赖于政府管理，更需要社会组织的参与，来保障公共产品与服务提供的全面性以及公正性和平等性。在网络社会中，中国应该向美国学习的三点就是：第一、公共合作组织；第二、社会化；第三、各个层面之间的协同能力。这是我们目前互联网社会的短板，却也是一个基本内容。所以，社会治理应形成政府主导，多方社会组织和居民参与的治理格局。

一方面，政府应积极培育社会组织，搭建与民众建立沟通桥梁。中国当前的社会组织发展还较缓慢，政府应采取税收优惠政策和财政补贴对社会组织进行支持。同时，应放宽社会组织活动领域限制，支持为弱势群体服务的经济合作组织和利益表达组织，从而改善民生。另一方面，要引导公民参与社会治理，维护和保障公民的合法

权益和根本利益。当前中国公众参与社会治理程度还较低，需要政府完善公民参与社会治理的制度规范、培育公众参与社会治理的主观意识、创新公众参与社会治理的组织制度。

2、创新化解社会矛盾体制

中国社会发展形成了新的社会矛盾，而这些矛盾的基本根源在于民生问题。具体表现有收入分配不均导致低收入群体对基本社会保障以及收入公正分配的利益诉求；社会事业发展失衡导致民众对教育、文化、卫生、体育等公共服务的利益诉求；户籍制度导致流动人口对享有当地市民生活待遇的利益诉求等。这些矛盾的解决依赖于政府对现有社会体制改革与创新。

政府应健全重大决策社会稳定风险评估机制、行政复议案件审理机制、及时解决民众合理诉求机制，来创新有效预防和化解社会矛盾体制。而化解社会矛盾体制更深层次的解决之道还在于政府积极推进财政转移支付制度、社会保障与社会福利制度、户籍制度等各项制度改革和创新。

3、健全公共安全体系

当前中国社会面临着前所未有的多层面、多领域、多元的社会安全问题，突出表现为大规模群体性事件频发、食品药品安全事件屡禁不止、安全生产事故不断出现、诈骗事件层出不穷、社会戾气浓重、暴力恐怖事件不断抬头。这些安全问题极大地阻碍了中国发展社会效能的提升，迫切需要政府建立完善的社会治安防控、食品药品监管、安全生产管理、防灾减灾救灾、网络和信息安全体系。

此外，随着信息技术的发展，保障公共安全并不是相关部门的简单联合，更需要政府部门将信息传播统筹在内，根据信息传播范围和效果，对安全事件进行风险评估并调整应急预案，建设立体化、动态化的公共安全体系。

当我们透过网络社会去观察效能指数和中国社会的时候，可以预见互联网正在走向治理的舞台，在公共安全体系领域，我们是对其有所期待的，无论是多元机构的参与还是各个集体之间存在的权力依赖，都将改变我们原本的治理理念。但是不管是中央和地方，采取网络法制化的治理手段本身需要更加法制化和透明化。

三、上海市实现创新社会治理的对策

2014年度中国网络社会发展效能指数报告》显示上海市社会效能总指数位于北上广之首，呈现较好的正效能。然而上海作为全国人口最多的特点城市，其城市发展过程中还存在许多问题，本文认为应从以下几个方面的建设来实现创新社会治理：

1、加强基层建设，满足民众公共服务需求

上海市在城市发展中，城乡布局发生了巨大变化，中心成边界

不断外扩，城郊结合形成了多种社区形态，远郊则呈现空心化现象。这些现象导致公共服务严重不足，这迫切要求上海市立足基层实际创新社会治理。2014年上海市委将“创新社会治理、加强基层建设”列为一号调研课题，调研发现上海市政府公共服务和管理在局部范围和领域“缺位”现象严重，社区共治和自治水平不高、基层社会动员能力不强。

目前上海市已出台“1+6”文件，包括《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》以及深化街道体制改革、完善居民区治理体系、完善村级治理体系、深化拓展网格化管理提升城市综合管理效能、组织引导社会力量参与社区治理、社区工作者管理办法等6个配套文件，以解决街道机制体制、基层队伍力量建设、管理执法等治理资源配置、基层组织基本经费“托底”保障等突出问题。上述意见和文件还有待实践的检验，现阶段政府应鼓励和推进基层社会治理创新实践，为理论研究提供实证经验支持；其次，还应建立基层建设的公共服务的考核评价体系，以考察上海市社会治理的效果；并根据效果对基层建设实施方案进行不断的调整。

2、加强民生保障体系建设，保障和改善民生

目前上海民生问题突出的表现为高物价、高房价、医疗费用负担重、结构性失业严重、贫富差距大、养老设施和服务不足、社区环境差等问题。因此，上海市政府应运用市场调节和政府调控机制来稳定市场价格，并完善应对物价上涨的民生保障机制；有序扩大保障性住房覆盖面，完善大型居住社区周边配套服务；针对大学生群体和残障就业困难群体实施政策导向，为其创造就业机会；加快公立医院体制综合改革，并推动医疗护理和养老相结合；推进收入分配体制改革，完善社会保障体系。

3、完善城市安全保障体系，维护社会稳定

“2014.12.31”上海市踩踏事件说明了上海市现有的城市安全保障体系还存在许多问题，表现为政府对城市发展和安全风险评估不足、组织保障体系存在体制性缺陷、多层次安全保障力量配置不足等。这一方面依赖于政府完善城市空间布局，充分考虑城市重点区域的承载力，以完善施政设施建设；另一方面要加强安保体系建设，建立完善的安保监控体系，制定科学的安保流程，并加强安保队伍建设。

【上海论坛】

正视不同群体利益诉求 构建互联网生态平衡

人民网舆情监测室秘书长 祝华新

一、理解舆情背后的诉求，正视不同群体的利益诉求

舆情的背后是一种真实的人群诉求，网民背后是公民。今天的互联网上面出现了左和右的多重利益诉求，背后都是真实的社会群体的喜怒哀乐和运动。今天我们要从关键词、敏感词治理，只是一个又一个突发事件，背后都是真实的网络社群，意见领袖是各种网络社群的代表人士而已，我觉得要转向社群管理，要听得懂网络贴文的弦外之音，正视不同群体的利益诉求，要让利益博弈更加透明、更加公正。

二、警惕大V，警惕越界发言的网友，包容中V

互联网上的网友大V提出了一个观点叫做包容专家型网友，在自己熟悉的领域理清建议，但是要警惕大V，警惕越界发言的网友。一些投资专家和房地产大亨是经济方面的专家，但经常在网上讨论的是政治问题，甚至是专业门槛很高的法律问题，我觉得不是这方面的专家获得一千万粉丝的影响力，某种程度上还是网络舆论的泡沫。今天一些大V由于种种原因，有的是涉嫌吸毒，已经退出了互联网，这可能是一件好事，有利于还原互联网的理性生态，同时我们提出要包容中V，孙晓这样的专家发言是靠谱的，包括在武汉五道杠少年七岁看人民日报，四岁看新闻联播，当时孙晓作为著名的青少年专家说他是未成年人，社会可以批评他的父母，不应该曝光这个孩子。

三、优化新媒体人才结构，提升综合知识素养

传统媒体也不例外，报纸杂志广播电视我们都盯得很紧，党管干部、党管宣传口径，但现在都办了微博微信客户端，在新媒体上的影响力扩展了传统媒体的影响力，同时新媒体上把关不太严谨，有的时候也轻率地转发了未经证实的消息，放大了某些偏激的情绪。微博微信客户端受众定位可以不一样，传统媒体人才结构相对理想，新媒体人才结构严重偏差。微博微信和很多央媒的部门知识结构比较单一。现在很多新闻报道是专业性程度很高，但是这些大牌的传统媒体和微博微信部门都是骨灰级的网友，缺少医学法学科学方面的专业素养。没有受过传统媒体流程的严格训练和约束，容易沾染社交媒体道听途说、好勇斗狠的习惯。

导读 >>

作者认为可以从七个维度构建互联网生态平衡。一要理解舆情背后的诉求，正视不同群体的利益诉求。二要警惕大V，警惕越界发言的网友，包容中V。三要优化新媒体人才结构，提升综合知识素养。四要关注弱势群体，加强政府扶持，特别是引导更多的教育资源。五要加强对新媒体人士的政治引领和政治吸纳。让新媒体人士从边缘回归主流。六要从网络治理到社会治理，科学看待网络治理的目的。七要鼓励微公益网友，引导青年一代积极转型。

四、关注弱势群体，加强政府扶持

网上的公共知识分子是大家最关心的，我觉得也是两个方面：正如习总书记去年对民主党派的希望，希望网上的公知分子多建内知之言、多献务实之策，尤其是律师和媒体人，一方面是维护司法公正和舆论监督，另一方面也在法庭外造势，包括媒体人在自媒体上的发言变得比较轻率，有些事实在本单位没有得到发表就拿到自媒体上面发表，但并不是严格的新闻发稿流程的审核和约束，也容易变成扭曲事实真相的倾向。朱镕基总理说过 1998 年以来国有企业下岗职工多达两千七百万，比下乡知青回城的一千七百万还多一千万，那个时候诞生了那么多伤痕文学作品，包括《今夜有暴风雪》，但比回城知青还多一千万，至今几乎没有一部给人印象深刻的文艺作品来反映他们的呼声。今天网上的这些弱势群体真实的诉求，但没有受过现代科学的教育，也不了解普适价值，他们驾轻就熟地拣起了文革时期的政治术语，用修正主义和四人帮的政治理念批评今天市场改革当中出现的市场竞争不公平、司法不公正等等。

五、鼓励微公益网友，引导青年一代积极转型

政府要特别鼓励邓飞这样的微公益网友。当年邓飞是专门记录社会的瑕疵和阴暗面，比如著名的江西拆迁自焚攻防战，近年来邓飞转向做免费午餐大病医保，这代表了年轻一代积极的转型。中国社会还是需要这样的建设性姿态，邓飞有一本畅销书就是《柔软地改变中国》，我觉得特别需要在新媒体人士和网民当中倡导柔软改进的操作策略。

六、加强对新媒体人士的政治引领和政治吸纳

让新媒体人士从边缘回归主流。越是边缘化越是激进化，所以需要把他们从边缘拉向主流，提供和政府有关部门对话的机会，尽量把他们从社交媒体拉回专业媒体。从 Twitter 拉回新浪微博，从新浪微博拉回市场化报纸，从市场化报纸吸纳到我们党报、国家电视台和主流媒体，跟主流社会对话有利于减少社会的内耗。还要消除职业网友，就是让我们的网友有一个体面的、稳定的收入，职业网友往往是流民物产者的心态，对抗性较强，越是中产阶层越是建设性的。还有就是鼓励在专业领域建言，鼓励专家型的中 V，中国转型期的很多矛盾不是政府单方面的问题，盘根错节，需要全社会一起努力。互联网不要多去关注高大上的顶层设计，我们更多地引导和关心社区的改善，从身边的社会改良做起。还是要放开专业媒体，今天面对自媒体的舆论压力，把挖掘还原事实真相的专业媒体、科学专业的人脉资源，能够理性地分析社会现实的专业媒体放活，可

以减轻网络自媒体的压力，不要高估网络自媒体。前几年我们网民就有几亿个公民记者，但是从马航 MH370 事件，迄今为止有关失联的真实原因有效信息恐怕不超过一千个字，今天还是需要用专业媒体对冲网络自媒体。新闻出版管理部门的门缝应该开大一点，国家网信办的舆论压力就小得多。

七、从网络治理到社会治理，科学看待网络治理的目的

现在地方政府部门往往关注的是互联网一个一个热点事件和舆论压力赶紧灭掉。但我们还要看到互联网是社会的减压阀，并不是越消停越好。有的时候网上太清静街头就不安定了，上网减少了上访，上访减少了上街，这是很多基层干部深有体会的。互联网应该是一个生态制，政府不要扮演全职全能的网络警察，应该让社会阶层借助互联网这个公开的意见平台表达利益诉求，形成一种利益表达、利益博弈的透明、公正和相互对冲制衡的机制，左和右、体制内和体制外、精英和草根都有生态的平衡，哪一方面完全压下去了对社会未必是福音。互联网要协同治理，我觉得今天与其去管内容、管网友，更应该去管平台。发展网络统一战线要协调好社群，这次中央平台工作会议已经破了题。希望互联网能凝聚共识，避免撕裂。互联网是上帝送给中国人最好的礼物，我们要推动公民社会的形成，有的时候在互联网上获得话语权的第一批网友变得不愿意在同一个屋檐下对话，互联网让我们离公民精神反而更加遥远。今天的网络管理要亮剑和培养共识并举，亮剑就是开展舆论督政，清除有害信息，批评错误违法的言论思潮，说到底我们还是凝聚社会共识，互联网不是简单的灭火部门，管理的根本目的是赢得民心。网络管理说到底是要为 510 项一年内两次中央全会提出的深改措施营造很有利的氛围，凝聚社会共识、振奋民族精神，不是加剧社会撕裂，社会转型还没有起步或者刚刚起步就在意识形态纷争当中陷入社会的思想混乱和人心的闪失。网上所谓活跃的公知只是知识界的浅层，三院院士学部委员、全委会委员都不在互联网上，他们可能有马甲，但没有公开发声，声音就不能让社会及时听到和聚焦，所以要引导更多的教育资源。媒体最有价值的是专业期刊资源，加厚互联网的文化涂层，培养互联网的文化弹性。

（此文有删减，文中观点仅代表作者个人，与编辑部无关。）

【上海论坛】

提升互联网治理能力是成为网络强国的关键

中国行政体制改革研究会副会长 汪玉凯

中国在工业化还未完成的情况下就进入了信息化进程，工业化与信息化进程相互交织在一起使得中国社会变得更加复杂。没有信息化就没有现代化，没有网络安全就没有国家安全。中国要由网络大国走向网络强国，但是其间遇到的挑战是巨大的。因为核心技术还不在我们的手上，来自互联网的威胁甚至超过来自天空、海上和陆地的威胁。

一、中国互联网治理面临的综合性挑战

第一，中国的网络规模、网民数量、手机用户数量、手机上网用户数量、社交网络与即时通讯工具数量均达到了全球第一，这带来了巨大的挑战。中国正处在向信息社会转变的转型期。中国的互联网普及率虽然不是世界最高，但由于体量很大、人口众多，所以呈现出来了一些挑战，即“五个全球第一”。中国的网络规模是全球第一；中国的网民数量是全球第一，已经超过了七亿人；中国的手机用户是全球第一，手机用户已经达到十二亿，智能手机用户数量已经接近七亿；直接用手机上网的人数全球第一；社交网络和即时通讯工具数量全球第一，阿里巴巴、新浪微、腾讯微信等等的注册用户数加起来已经超过了十五个亿。

第二，快速的网络交易发展也带来了巨大的挑战。去年，网络交易的参与人数在去年已经超过了三亿人次，网购的交易额也超过了三万亿，电子商务去年的交易额则已经超过了十四万亿。这一切都快速地把中国消费互联网推向世界。

第三，网络参与、网络表达和网络事件对互联网治理带来挑战。最近刚刚列出黑龙江的庆安事件，这种参与网络表达已经程度。

第四，网络违法和网络犯罪带来了新的挑战。网络违法犯罪包括虚假信息传播、侵害个人信息等等，这些都对国家安全和社会稳定带来了巨大的挑战。

二、中国政府网络治理能力存在的问题

在互联网快速发展、数亿计人参与的过程中，现行的政府网络治理存在以下四个方面的问题。

第一，政府管理体制弊端日渐显现。三十多个部门和政府机构都是标准管理，这就存在职能交叉、权责不一、效率不高等多个管

导读 >>

信息化进程推动了工业化和现代化进程，网络安全变得尤为重要。该作者认为中国互联网治理面临着综合性挑战。网络规模大，网络交易发展快，网络参与和网络违法犯罪行为居高不下。并且中国政府网络治理能力存在着一些问题。在这种大背景下，作者建议发挥专家咨询的作用，打造积极开放的互联网环境等，为中国网络治理提供了新视角。

理体制问题。

第二，对网络媒体的应对和产业管理远远跟不上形势发展变化，政府缺乏管理的精力和能力。

第三，在加强网络法制建设和舆论引导方面存在整个互联网治理的短板。网络治理的很多方面缺乏法律依据，容易引起非常不好的影响。

第四，核心技术不能自主可控给国家网络安全形成了很大的制约。目前中国有自主可控的计算机技术体系，但没有形成自主可控的软件技术体系，也没有形成自主可控的微电子体系。中国的技术研究仍然以跟随美国的技术研究为主，技术上受人制约。

三、关于提升互联网治理能力的政策建议

提升互联网治理能力是实现网络强国的重要途径，互联网治理是一篇大文章，要在“积极利用、科学发展、依法管理”的方针指导下，通过以下八个方面的多管齐下，提升网络治理能力。

第一，要在观念上变以往的消极管制为积极开放，探索合理有效管理的前提下开放，兑现构建一个开放互联网的承诺。中国有一亿多人在翻墙，是一个非常不正常的现象。我们应当通过合理有效的管理改变这一现象，构建开放互联网。

第二，领导体制上要在中央网络安全和信息化领导小组的统一领导下，以中央网络安全和信息化领导小组办公室作为纽带，构建互联网治理的体制机制。

第三，围绕网络安全、网络信息内容、信息化基础设施等关键节点提供规制，然后组建相应的责任机制。

第四，发挥专家咨询的作用。在中央网络安全和信息化领导小组下设立权威的专家咨询委员会，对涉及国家互联网治理以及信息化的重大问题提出决策咨询服务。围绕计算机网络信息管理，用好包括经济学家、管理学家等在内的多方面资源，发挥专家咨询的智慧作用。

第五，在机制上要突出严格执行、令行禁止。最大限度地抑制和克服网络治理中的部门利益，并建立严格的责任追究制和信息审批制。

第六，在治理方式上要树立法治思维，注重互联网治理的法治建设，逐步形成以依法治网为主，辅之必要的行政手段的治理方式。不能长期以行政手段替代法律治理，这样只能把治理变得越来越枯燥。

第七，充分利用云计算、大数据等新技术。例如，在对内容的治理上利用大数据建立一套舆情预警系统，并以此为基础建立各部

门之间的协同应对机制。

第八，创新互联网的治理新格局，动员社会力量共治共建，形成良好的共治氛围。

【上海论坛】

防范跨境数据流动风险 保护国家信息安全

上海社会科学院信息安全研究中心主任 惠志斌

一、网络数据安全背景

网络空间数据安全问题并不是一个新问题，但是它变得愈发重要。斯诺登事件所带来的信任危机使得国际经济领域的一些政策和法律面临现实的挑战。这对于研究者和学术界提出了紧迫的需求。通过统计全球一日网络使用情况，对全球相应节点进行统计，可以发现网络世界与现实世界同步度很高，与人类地理分布高度吻合，其运行也与人类生产生活的节奏保持同步，可以说网络世界已经与现实世界高度融合。

而物理世界即现实世界的全面数据化致使向网络空间的全面迁移，并带来两个改变：第一个改变是网络空间实现智慧化，包括信息映射、对物理空间的控制以及对未来的预测；第二个改变更具现实意义的净化效应，随着技术的发展净化效应很有可能发生。

在这个过程中，大数据已成为核心战略性资源，其原因有两个：**第一是开放性**，网络空间数据资源的开发开放数年前已推动，包括美国推出的开发浪潮；**第二是竞争控制性**，全球围绕全球数据的竞争和空间结构已经开始不断深化，各国已经意识到全球数据资源是一种竞争性和高度战略性的资源，因此不断加快对本国以及他国的控制。

二、数据跨境流动与数据管辖问题

（一）数据权属界别三要素

作为核心战略性资源，大数据的权属界别问题也愈发重要，它可能跟三要素有关：**第一是广义管辖**，如谷歌公司肯定是属于美国的广义管辖，这是核心元素；**第二是服务器**，同样以谷歌为例，谷歌公司在英国或其他国家均设有服务器，服务器本身的地理位置必然对管辖权有影响；**第三，数据反映对象自身的所属国别**，同样以谷歌为例，如果谷歌在英国的服务器上存储了印度公民的数据，则印度也可能有管辖权。

（二）应对数据跨境流动的两大趋势

数据权属关系带来两个重要问题，一个是数据的快速流动，另一个则是本地助流。关于这两个问题全球有两个较为明显的趋势，一个是美国倡导的**自由和流动**，作为数据先驱国家和核心资源的主体美国更加强调自由和流动的重要性，包括一些经济发展组织更

导读 >>

网络空间逐渐实现智慧化，改变了更具现实意义的净化效应，网络空间数据安全问题变得愈发重要。大数据由于其开放性和竞争控制性已成为核心战略性资源。作者在此背景下，分析了数据跨境流动和数据管辖问题。区分了数据传属界别的几大要素，提出了应对数据流动的两大趋势，以及数据本地化的影响。

加强调经济的重要性；另一个是除了美国、印度、以色列、南非和新西兰，绝大部分国家都拥有的**数据跨境保护**。斯诺登事件之后，全世界都着手建立安全体系，如俄罗斯于2014年7月立法强制运营商将俄罗斯居民信息存储在国内，若跨境运营商要求对本国公民数据进行跨境传输，则需要本国公民的书面授权。有了法律依据，本地化的管理趋势也成为全球趋势常态。

（三）数据本地化的影响

关于数据本地化影响，以中国为例，根据美国政治研究中心的研究，若全面实施数据本地化，中国将面临30亿美元的经济损失，其中包括境外投资。为避免经济损失，政府可以对企业责任进行约束，而不是要求企业一定将数据存储在本地设施，在这个方面，澳大利亚、新加坡、菲律宾都在尝试。未来的互联网可能不是最初统一的互联网，本地助流可能成为常态。

三、中国网络空间数据跨境保护政策建议

美国和欧盟在数据安全方面较为领先，棱镜门曝光前，美欧合作范围不断深化，包括安全港协议、美欧数据共享协议，其中一些冲突随着互联网全球化将面临很大变化。而棱镜门曝光期间，形式比较严峻，欧盟停止了与美国的数据共享协议和安全港协议。但是美欧之间的信任基础由来已久，棱镜门只是近一两年的事。美国发布大数据时，特别提及要保护美国公民以及价值观相府国家的居民信息，促进流动性等。

中国采取的大数据跨境流动和本地助流政策，从长期角度来说，是一种动态平衡，是有条件、有线路，甚至是吻合数据流动以及开发的政策。其中数据助流政策在较长一段时间内仍会起到一定作用，尤其在核心关键领域。

第一，围绕大国地位对本国甚至全球范围内的资源进行管理、获取以及开发，进一步探索如何占领中长期管理和系统对话。

第二，大力推动数据安全技术创新和产业化发展。中国的许多信息安全和数据安全问题都是由于自身安全能力不足导致。中国的两极化发展随着技术创新以及产业发展可能形成动态平衡和保护模式。一旦中国技术研发能力提升，政策制定上也可以更加开放。

第三，构建战略传播理论框架，积极参与推动数据安全治理国际进程。

第四，对中国IT企业“走出去”面临的数据安全壁垒进行防范。随着华为、阿里巴巴等一批中国IT企业的崛起，这些企业必将成为中国数据资源的开发者和主要应用者。国家应组织相关力量就全球化过程中中国IT企业将面临的数据安全壁垒进行研究，为这些企业

“走出去”保驾护航。

第五，面向公众的数据安全和隐私保护是国家信息安全的根本。传统认为军事力量是国家安全的基础保障，但随着大数据时代的到来，大数据成为了国家信息安全的基础。大数据时代，如何塑造政府、企业、公民之间的信任关系和利益分配机制成了重中之重。

【上海论坛】

中国碳排放贸易系统建设的政策建议

上海环境能源交易所总经理助理 李瑾

2013 年是中国碳市场的一个新纪元年、开创之年，中国于该年开始启动一个国家范围内的，在 2016-2017 年落成的 ETS 系统，项目将会从一个试点推广到全国范围之内。

一、中国 ETS 系统建设情况

（一）全球碳排放贸易体系情况

在 2012 年之前，碳排放贸易体制仍以 UTES、欧盟或是新西兰为主，但近年来越来越多的发展中国家开始加入其中，目前约有四个洲的 35 个国家以及 7 个城市参与到碳排放贸易体系。全球的碳排放交易体系大约占 GDP 的 15%，人口的 48%，这意味着在全球范围内，每五个人中就有两个人生活在碳排放贸易体系中。

（二）中国项目试点情况

第一，项目覆盖区域。中国于 2011 年开始共设定了 7 个试点项目，项目覆盖城市包括上海、北京、深圳一类 GDP 占比大，工业体系发达的经济发达城市，也包括湖北、重庆等经济发展弱于一线城市的地区。通过这七个排放交易体系的试点项目，中国希望能够探索一条将系统在全国范围内铺开的路径。

第二，各试点项目差异化规则体系。这七个试点项目于 2013 年-2014 年之间一一启动，并且各自建立了自己的规则，包括覆盖率、分配、数据收集、法规工作等，因此各试点均各自有自己的特点。

例如，因为这些不同的城市和省份有着各自不同的城市发展特点，每个试点项目因此设有不同的**二氧化碳排放最高限度**。就这七个试点而言，目前共覆盖了大概 10 亿吨二氧化碳的排放量，尚低于欧洲排放体系的数量，但未来中国的 ETS 系统规模将会超过欧洲的交易体系。许多高排放量的，如电力、钢铁等行业都包含在我们七个贸易体系的试点项目之中，这使得中国成为世界上第二大的碳交易市场。

又例如，经过两年的运行，大多数的试点项目都有了自己的**项目定价**，其中定价最高的是深圳，其峰值为 113 元，最低为 20 元。这个定价上的差别是因为不同的试点项目有着不同的最高排放量以及不同的评估方法。且项目定价也有时间波动。

二、中国 ETS 系统建设经验

导读 >>

2013 年，中国启动了国家范围内的，在 2016-2017 年落成的 ETS 系统，从一个试点推广到全国范围之内。关于在全国范围内碳排放系统建设，可以通过不断扩大试点项目的地理范围、逐步让非试点地区加入进来这样的手段将系统推广全国，此外需要更加严格的系统规则建设和国家范围内的交易体制的基础设施建设，如 CCER 规则和碳交易市场的全国统一标准及注册制度。

在约两年的运行之后，中国碳排放贸易体系建设从试点项目中获得了很多的经验与教训。中国已经逐渐准备好开展国家范围内的排放交易体系，而这些试点项目为制定未来全国范围内的制度框架提供了诸多帮助。这些经验主要包括：

第一，排放交易体制在中国必要性。在过去，中国仅通过需求控制手段来进行减排，比如说减少供应控制手段，但政府须为这些关闭的工厂付出很大程度的代价。而现在在排放交易体制当中，只要对这些企业实施一个限额和一个分配，就可以在企业间进行市场交易。

第二，每一个试点项目都需要非常复杂和完善的政策框架和法律框架。目前有一些已经通过了人代会的批准的法律规定，对于那些非合规行为处以很高的罚金。也有一些实现了国家政府层面批准的法则

第三，项目的实用流程也需要同步建立。在2007年之前，并没有一个基于企业层面的排放数字，企业也没有能力收集自己的碳排放数据，其中包括计算方法及汇报途径上的困难。因此在试点项目之中，需要使得企业学会计算自身的碳排放量，并建立对不同行业不同的MRV标准。

第四，政府与行业之间需要建立良好的沟通。在过去两年之中两者之间就建立了良好的关系。碳排放交易体系在中国是新生事物，中国政府在逐步学习如何设计政策，而企业也在学习如何适应政策，所以政府与行业之间的沟通交流必不可少，尤其是在**技术层面和政策层面**。在技术层面，政府与企业需合作设计一个监测和报告的指南，并进行碳排放的分配。对于企业来说，需要政府去聆听企业的心声，并且知道他们的分配需求以及反馈。行业 and 企业的碳管理建设在过去阶段取得了长足的进步。相比过去行业和企业仅知道提升能效，而不知道如何进行碳管理与碳交易，过去三年，大多数的企业已经集中一个公司邀请专业人员进行碳管理并设计了一些相关规定。企业从合规到逐渐适应，并逐步控制长期风险，并且和政府进行了明确的沟通。

第五，建立透明的市场和不断进行产品更新。碳排放交易市场是一个市场交易过程，一旦建立政策，就像其他的商品一样产生市场效益。因此在过去的1-2年里，就有很多金融交易参与到碳交易市场，比如碳基金。对此未来可以进一步进行二级市场的交易，或者利用碳额度作为银行贷款的一种信用担保。

三、有关全国范围内碳排放系统建设的政策建议

第一，不断扩大每一个试点项目的地理范围，直至融合到全球

区域。

第二，从中央政府到地方政府，逐步让非试点地区参与到国家范围内的交易体系之中。

第三，更严格有效的系统规则建设。中国国家范围内的排放交易体系准备工作正在加速进行之中。去年年底，发改委发布了一个有关排放交易的崭新的临时条例。根据这个规则，中国将会建成一个从中央政府到地方政府的国家层面交易市场，将会由中央政府进行标准化的统一工作，同时将会对现在的暂行条例进行进一步的更新，建立更严格的合规。在这个由发改委制订的规则之上，我们还需要把制定权利进一步交给国务院，对违规企业进行更严格有效的惩罚，建立更有效的交易体制。

第四，国家范围内交易体制的基础设施建设。目前有以下的任务需要完成：

(1) CCER 规则，包括保险和贸易规则。在 2012 年，发改委已经发布了一个 CCER 的法规规则。两年之后，中国开始对 CCER 进行贸易，它将对七个试点项目进行一种补偿，另外有一个统一的市场指南将被发布。

(2) 全国范围内对于未来中国碳交易市场的统一标准及全国注册制度。未来针对碳排放，将会有有一个全国范围内的配额制定和分配。去年中国发改委已要求省级单位对二氧化碳气体排放超过 1300 吨的主要企业进行数据汇报，从而建立国家范围内的交易体制。

国家范围内统一的碳交易体制规则包括两层的管理体系，首先是中央政府，主要负责规则制定，包括系统覆盖范围，配额分配、排放限额等；其次是省级政府，主要负责规定的执行，以及主体单位排放量的决定。省级层面同时需要一定的灵活度，例如如果项目需要覆盖更多的行业以及企业的话，就应建立更为严格的配额分配规则，可以根据国家层面的规则进行进一步的调整，同时还可建立一些合规性的规则。如果企业拒绝汇报排放信息或者是拒绝按照排放信息来进行缴费，就可按照规则进行大幅罚款。

【上海论坛】

完善国际气候协作机制是应对气候变化的必要途径

国家发展和改革委员会能源研究所副研究员 高翔

在应对全球气候变化上，我们需要进行国际合作，联合国应对气候变化共有两个目标，一是防止危害性的人类活动影响气候系统，即减缓行为，二是使我们的生态体系能够自然地应对气候变化。

一、气候变化谈判开展情况

气候变化应对工作的展开需要激励所有人参与其中，而不同的参与者有不同的能力，因此需要确保公平以及相互之间的信任，即求同存异的责任和相同的能力认可（CBDR 和 RC）
有关联合国的国际气候变化谈判可分为三个阶段

（1）令人激动的开始阶段。在气候谈判一开始存在着一个野心勃勃的目标，因为按照框架公约来讲，在 90 年代的时候能够达到这个目标，但同时很多参与国当时感到压力重重，在气候框架公约出来之后，1997 年进度议程书达成。

（2）令人抑郁的错则阶段。针对上述的进度议程书，美国的态度不是很清楚，在 2001 年，美国拒绝参与协定，同时在哥本哈根达成的协议没有任何法定地位，所以在这个阶段基本处于参与国相互指责推诿阶段。

（3）气候变化条约转型期。2011 年开始出现一个探讨该问题的平台，主要希望能够达成一个巴黎气候变化协议，整个气候巴黎协议将会为整个世界拟定一个总体的目标，而参与者则各自尽自己的努力，这也就是气候变化条约或者是制度的转型期。

二、有关气候变化应对工作国际合作的建议

第一，发达国家的引导作用。针对气候变化应对工作的两大原则之一即减排原则，发达国家须在其中发挥引导作用，在当前阶段，发展中国家仅仅有支持义务，其还没有能力做到减排工作。而如果对发达国家有一个量化减排的目标，但是对于发展中国家没有这样的要求的话，就再一次加强了这两者之间的一个非对称性关系。在从 2010 年开始的阶段中，发展中国家也是议定书的参与者之一，所以他们一样需要做到一个量化目标，但相比较发达国家，发展中国家可制定一个相对较和缓的目标。针对各方对谈判所做出的贡献，将会有个图谱，在这个图谱上，会显示每一个国家的贡献率。对于发达国家的引导作用主要有以下原因：

导读 >>

针对气候变化的国际合作，作者认为需要达成以下几点：第一，发挥发达国家的引导作用，发展中国家可以制定相对缓和的目标；第二，根据各个国家的需求制定预案及适应措施，每个国家要在贡献预案中基于自己的能力提出目标和应该做的工作，而且需要对 INDC 预案做一个审查；第三，对于发展中国家的支持工作。发展中国家需要得到其他国家的支持，同时还需要相关的激励方案，此外，需要加强各国行动的透明度；第四，相关法规建设，以一个较强的系统对各国义务进行约束。

(1) 尽管在二氧化碳及类似温室气体的排放上，发展中国家目前在其中占比最大，但是发达国家（如俄罗斯和一些东欧国家）在其经济转型阶段的过程实际上已经占了最大的比例。

(2) 数据显示发展中国家现在已经贡献了全球整体温室气体排放减排总量的一半以上，也就是说发展中国家在温室气体排放减排上发挥的作用将会越来越大。

第二，针对各个国家需求制定预案及适应措施。在过去的 20 年里面，我们有很多的项目，对于发达国家，他们已经做了自己的一个预期自助，但这些发展中国家不会提供他们国内的行为，而会适应国内的工作来公布信息。对于他们的需求都尚未清晰。巴黎气候协议的一些要点中，第一个就是减轻人类活动因素，每个国家都要在自己制定的贡献预案中提出自己的贡献，并基于自己的能力，提出他们应该做的工作。仅根据这些预案还不能很好地解决减排的目标。所以需要对这些 INDC 预案做一个审查，来看它与实际需求的差异。并且这些参与国都要在 INDC 预案当中说明与预案相关的适应措施，而在具体实施中，我们需要一些国际性的，尤其是发达国家和发展中国家的合作。

第三，对于发展中国家的支持工作。对于发展中国家而言，需要有一个清晰的路线图来了解如何让其他国家提供支持，来帮助自己拟定行动方案以及策略，否则的话，在没有任何帮助与支持的情况下，发展中国家将会遇到诸多困难。同时还要为发展中国家提供相关的激励方案，并有一个相关的策略来使得支持获得方更好地利用他们所获得的这些支持。这些支持对于建设能力、相互关系、透明度等都非常重要。对于透明度方面，每个国家都要有自己的一个体系，比如 MRV 会计准则等。当前也有一个国际层面认可的统一规则以确保各国的报告有一个一致性。

第四，相关法规建设。法规问题的重要性在于它的信号作用，尤其是对于自下而上的模式而言，不同的利益相关方会按照法律信号的强度来进行反应，因此需要一个较强的系统对各国义务进行约束。

《中国观》2015年长期征稿启事

为更好地落实新型智库建设，推动科学研究与决策咨询的相互转化，提供更多高质量、高水平的咨询报告与专家建议，复旦发展研究院和上海市高校智库研究和管理中心拟就《中国观》向国内外学者长期征稿。《中国观》以中国当下各领域的热点议题为关注重点，每月上月刊以“国际视角 前沿观点”为主题，选编国外顶尖智库最新中国研究成果，每月下月刊以“中国智库 建言发展”为主题，收录国内智库专家对当前中国热点问题的政策分析。

一、征稿要求

1、政策分析或建议，对前瞻性、综合性问题有深度思考，选题范围包括但不限于中国内政、外交、经济、社会、教育等与中国发展密切相关的领域。

2、英文版：可推荐国外智库或主流媒体发表的英文稿件（如为其他种类语言，请附上200字左右文章概述），亦可投送本人英文研究成果，经编辑部确定用稿后，由荐稿单位或个人组织翻译，或由编辑部统一翻译。

3、中文版：（1）各单位或个人可向编辑部投送稿件，选题自拟，语言精练、平实，避免学术化，字数3000字左右，文末附100字以内的作者简介；（2）如稿件涉及重大敏感问题，请勿用电子邮件直接发送，将文稿刻录光盘同纸质文本一并寄送至编辑部。

二、投稿须知

1、投稿邮箱为：centrems@fudan.edu.cn，投稿时邮件主题处填写稿件标题，在文末附上以下内容（个人信息十分重要，要求准确无误）：文章标题、作者姓名、荐稿人姓名（或单位名称）、邮寄联系方式、电子邮件、电话号码。

2、一次一稿，请勿一次多稿或重复投稿。

3、允许稿件向其他刊物或渠道投送，录用意见一月内给出。一旦录用，编辑部会给予适当奖励。

三、联系方式

联系人：黄昊，夏梦

联系电话：021-5566 5501

电子邮件：centrems@fudan.edu.cn

寄送地址：上海市杨浦区邯郸路220号，复旦大学光华楼东辅楼703室

邮编：200433



复旦发展研究院

复旦发展研究院成立于1993年2月12日，对外立足于一流智库的建设，为国家和上海的建设和发展贡献复旦的思想与智慧，成为国家的思想库和智囊团；对内立足于学科的交叉与整合，研究团队的建设与发展，以国家需求推动学科整合，以学科整合贡献国家发展，提升复旦大学在国家建设与进步中的地位与影响。复旦发展研究院所孵化和培育的研究机构包括7个国内中心，即：金融研究中心、金砖国家研究中心、沪港发展联合研究所、传播与国家治理中心、当代中国社会生活资料中心、社会科学数据研究中心、中国保险与社会安全研究中心；3个海外中心，包括：复旦-UC当代中国研究中心（美国加州大学圣地亚哥分校）、复旦-欧洲中国研究中心（丹麦哥本哈根大学）、复旦-墨西哥中心（墨西哥蒙特雷技术大学）；1个复旦大学中国金融家俱乐部，2个大型论坛秘书处，分别为中国大学智库论坛秘书处与上海论坛组委会秘书处。



上海市高校智库研究和管理中心

上海市高校智库研究和管理中心在上海市教委领导下，依托复旦大学，致力于培育和提升上海高校智库建设的能力和水平，构建国内有地位、国际有影响的上海高校智库体系，以服务出管理、以内部交流出整合、以国际对话出影响、以评估出质量、以贡献出地位，搭建立足上海、服务全国和放眼世界的交流平台、推介平台和国际对话平台。通过一定的组织形式聚合上海高校的学术和智库资源，转化智库研究成果，为国家和政府建言献策；通过媒体向大众推介智库思想，实现学术成果的社会价值；培育有咨政能力的复合型优秀学者，推动高校学科建设，促进新型特色高校智库发展。

中国的角度

世界的维度

专业的深度

战略的高度

一般性声明：

* 本刊仅供本刊编辑部呈送的特定对象阅读使用，不做任何商业用途。

* 除明确提示的文章外，本刊其他文章基于已公开信息编译或选摘，但本刊不保证该等信息的准确性或完整性。

* 本刊所编译、选摘的文章，仅如实、客观反映原作者观点和立场，并不代表本刊编辑部的观点和立场。

* 本刊属于内部资料，本刊编辑部对其保留一切权利。除非本刊编辑部事先书面授权，本刊的任何部分均不得以任何方式制作成任何形式的拷贝、复印件或复制品，或分发给特定阅读对象以外的人。

General Statement:

* This publication is provided by the editorial team for use by specially designated persons only. It is not for sale or redistribution.

* Unless otherwise noted, this publication's content is compiled, translated and edited from publicly available information. It does not guarantee the accuracy or completeness of said materials.

* Views expressed in the articles here are the original authors' own and do not represent the views of the editorial team.

* Material on these pages is for internal reference only. The editorial team reserves all rights. No portion of this publication may be copied, altered in any way or transmitted to others without the written permission of the editorial team.