

编者按：城市治理的现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，习近平总书记指出，城市管理应该像绣花一样精细。党的十八届五中全会提出：“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化。”十九届四中全会提出要“加快推进社会治理现代化”，并要求“更好提供精准化、精细化服务”。在城镇化高速发展的中国，城市规模越来越大，城市数量越来越多，对城市治理提出了较高的要求，其中城市的精细化治理对很多城市政府来说，是摆在现实中的一项挑战。

精细化治理，就是要在城市治理中把工作做细，要把管理和服务渗透到城市的每一个角落和空间，要覆盖到所有不同类型的人群，要注重揭示城市管理的内在规律，以“城市大脑”的管理导向集中强调城市管理的有机整合和共享，应用现代化管理技术手段和理念，形成以跨界整体性管理为目标的管理方式，为全面满足人民日益增长的美好生活搭建更加有效的整体性管理新机制。

根据盐城市人民政府公布的2020年城乡建设重点项目建设计划，全市立足长三角中心区域城市定位，优化城市发展布局，完善基础设施配套，拓展开放合作新空间，深入实施乡村振兴战略，加快补齐农村基础设施短板，推动城乡融合发展。2020年城乡建设工作重点安排综合交通、水利工程、城市管理、市政设施、环境治理、公共配套、园林绿化、住房建设、镇村建设、规划与信息化等10大类727项城乡建设项目，年内计划完成投资1581.92亿元。这些建设项目无不体现着城市治理的精细化、规范化、现代化步伐。

加强城市精细化管理，体现在城市规划设计内容的加强，内容的精细控制，优化资源配置，提高规划成果的质量，更好实施“公众参与”，有助于提高城市居民的生活满意度，增强城市形象。对于城市精细化管理来说，需要做到精益求精、不断完善和创新、要注重细节、稳步推进。通过城市精细化管理能将管理细节加以沉淀，形成常态化的城市管理机制和城市管理制，从而使得城市管理以及相应的服务成为一种城市品牌，使得政府自身的公信力以及城市管理部门的威望得以塑造和提升力，使得城市获得更为稳定持续的发展，城市竞争力得到有效增强。

本期推出“城市精细化治理”专题，有针对性选取相关文章，分析推动城市实现精细化治理的路径、举措和关键点，以及在城市精细化治理过程中政府职能的作用，致力于形成城市管理的标准体系框架和内容。希望能为相关政府部门推动盐城市的精细化治理提供一些有价值的参考、思索和方向。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

本期专题·城市精细化治理

- 02 城市精细化治理不能忽视的关键点
- 04 城市精细化治理过程中的政府职能
- 06 精细化治理：城市治理现代化的路径
- 10 精细化城市设计思路及其推动策略探讨
- 12 浅析现代城市管理的精细化诉求

全球大观

- 13 疫情给中美关系带来什么影响

经济纵横

- 16 新冠肺炎疫情后经济刺激的重点

文化漫步

- 18 西方艺术史里的疫与爱

悦读时光

- 封三 清明时节的春日感怀

主 管：盐城市文化广电和旅游局

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧科

主 编：黄兴港

副 主 编：张安红

责 编：王智芹

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18751431986

邮 箱：417967615@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城微数字文化传播有限公司

印刷单位：盐城银河印刷有限公司

印刷日期：2020年4月14日

印 数：4400-4600

城市精细化治理 不能忽视的关键点

十九届四中全会提出要“加快推进市域社会治理现代化”，并要求“更好提供精准化、精细化服务”。在城镇化高速发展的中国，城市规模越来越大，城市数量越来越多，对城市治理提出了较高的要求，其中城市的精细化治理对很多城市政府的官员来说，是摆在现实中的一项挑战。

什么是精细化治理

精细化治理涉及的内容比较广泛，包括如何利用现代科技手段，特别是利用互联网和人工智能等，来强化科技在城市治理中的应用和实践。例如，在交通管理和治安管理方面，城市通过互联网、大数据、人工智能、人脸识别以及各类感应系统的应用，大大提高了城市管理能力，治安案件发生率大幅度下降，交通事故的应急处理能力大幅度提高，可以说科技提高了精细化管理水平。

精细化治理的另一个重要内容，就是要在城市治理中把工作做细，要把管理和服渗透到城市的每一个角落和空间，要覆盖到所有不同类型的人群。这不是技术可以替代的，更重要的是要转换政府职能，重塑政府官员的执政理念，建立完善的管理和服务的制度等。提出精细化治理，与长期以来发展粗放有直接关系。我们很多政府官员习惯了拍脑袋决策的工作方式，毕竟政府掌握着资源，用于招商引资，大面积出让土地，吸引外来各类企业家投资。

政府可以调动资源，通过强制征用土地的手段，不在乎资源拥有方的利益等，曾经是我们引以自傲的高速增长模式。但是随着城市的发展，财富的增长，城市面临的各类利益矛盾远比城市发展初期要复杂得多，而且所面对的群体也更为多元化。过去可以不用经济补偿或者少量补偿就可以解决的问题，现在则要面对巨大的

个体利益和群体利益诉求，有时还要通过法律手段来最终判定。

过去，各级基层政府可以通过媒体公关或者是强制的做法，掩盖工作中的失误，现在互联网可以随时把局部发生的事情散布到全国，导致政府会直接面对媒体和社会舆论的监督。过去对政府责任长期处于相对宽松的管理状态，事情出了，也没有人担责，现在落实了各项责任制，要求负责人承担具体的责任，而且还要有追溯期，给管理者带来了巨大挑战。

提出精细化治理就是要求各级政府面对新形势，改进工作作风，真正体现人民当家作主的管理和服务理念，面对城市纷乱复杂的利益结构，及时有效地解决城市治理的各类难点问题，塑造一个祥和、稳定、宜居的发展环境。



精细化治理中的关键点

当前推动城市精细化治理，重点要注意以下几个方面的问题：

一是要把管理和服融为一体，而不是只强调管理，忽视了服。所谓精细化治理，就是要把管理和服的工作深入到城市的所有空间和所有人群，并且要解决企

业和社会以及城镇居民生活和就业方方面面的问题，而不能只是站在政府管理者的角度，主观盲目按照所谓高标准和高要求，制定一些过细的规则和约束条件，使得企业经营受到过多限制，或是城镇居民的就业和生活严重不方便。

二是精细化治理要面对所有城镇居民，而不能仅限于城镇户籍居民，这是推进城镇化高质量增长的刚性要求。很多城市政府在推进精细化治理和服务的过程中，更多地把户籍居民放在首位，甚至在制定当地发展规划和社会治理方案的时候，把外来人口和进城务工的农业转移人口排斥在外。

三是精细化治理的提出就是要防止“一刀切”政策的泛滥。一段时间以来，“一刀切”是城市治理“行之有效”的工作方式。但是由于政策思路和导向存在问题，各种“一刀切”政策也引致了新的利益矛盾，给城市治理以及社会稳定埋下了隐患。精细化治理和“一刀切”是治理方式的两个方面。精细化治理针对各种不同的利益群体开展工作，因工作的极度细致而有效化解矛盾，有助于治理目标的完成。因此，精细化治理的提出，就是要从根本上改变长期以来城市政府官员盲目主观的决策模式，同时也要避免因“一刀切”导致政策实施被扩大化，进而伤及广大城市居民的利益。

四是精细化治理要符合政策发展演变以及改革的大趋势。很多人认为，现在各级政府提出的有关政策，只要在当下的治理过程中通过精细化的方式加以实施就可以，甚至可以不顾及任何企业和个人的诉求，在落实任务中不留死角，贯彻落实一竿子到底。其实，在社会发

展的不同阶段，对于精细治理的要求也不同，针对极少数的政策和针对大多数人的政策要求也不同。针对当前亟待解决的问题和针对未来政策演变和改革大趋势下的要求更是不同。例如，有关土地的政策，存在的变数很大，既涉及城乡土地产权的有关政策，又要考虑到长远的改革目标，而不是现实的所谓规范。如果我们以精细化为理由，导致“水至清则无鱼”，肯定会影响到城市发展的长远利益，也会波及更为广大的投资者和城市居民的利益，反而会造成釜底抽薪的后果。在这方面，理解所谓的精细化治理，可能更要把握好政策目标和现实的差距。

五是面对科技创新的大格局，精细化治理更提倡包容。中国的互联网、大数据和人工智能的应用，在世界上发展实践最快，因此许多新兴的创新企业也应运而生。当这些创新企业和新经济模式出现的时候，必然会带来过去城市治理中未曾出现的问题，也会导致传统经营模式的抵触和反对。好在我们的城市治理体制的最大优势就是不受各类利益主体的干预，因此给各类创新企业和行业提供了最大的发展空间。但是面对存在的问题，如果继续按照传统的规范要求，很可能会扼杀很多企业创新的机会，而城市里根据市场需求产生的创新产品也会遇到极大的阻力。这就要求在提出精细化治理的同时，也要给予创新空间提供更好的载体，创造更多的机会。同时在包容性治理理念下，把精细化治理从具体细致的工作范畴，上升到基于科学分析的执政理念的高度，这样精细化治理才更为适应创新型社会发展的要求。

(2019-12-10 思客)

(上接第5页)

但是目前这两者都不成熟，市场主体尚欠公开透明和公正竞争，社会主体则缺乏责任意识和自主能力。因此，当下的任务是营造良好的市场环境、进一步规范市场行为，提升社会的公民责任感、发挥自主能动性，在此基础上形成与国家之间的良性互动。而建立坚实的和社会基础，在现阶段，仅仅依靠市场自身和社会本身是不行的，就像“还未学会走路的孩子”，直接放手的结果就是摔跤、害怕甚至不敢继续练习走路。国家与社会的互动“火候”也如此，时候未到，坚决不放；时候到了，该放就放。这时国家政府的正确引导和有效培育十分关键，而引导和培育的一个比较可行的路径就是嵌入式治理。嵌入式治理不同于传统意义上的管理，国家和政府的作用不是直接包办或代替，而是更多地通过间接或隐蔽方式给市场和社会提供指导、资源和环境。

从公共管理角度而言，城市治理的目标是提高公共服务水平，提升民众的生活质量，稳定市场社会环境，实现社会健康发展。其中，民众是治理的主体，党和政府的任务则是优化治理模式，提升资源整合能力和公共服务能力，促进社会治理体制创新，最大限度地将社会进步的成果合理有效地分配给社会。城市各级党组织和政府机构都要行动起来，切实学习和领会中央精神，将工作重心聚焦到基层建设和统筹发展方面，做好社区公共服务和公共安全工作，以人民的利益为最高目标，敢担当、有作为，建设美丽整洁、文明和谐的城市小区，对有利于长期发展的行为要大力宣扬，引导居民参与公共事务，把居民维护公共环境的行为纳入社会信用评价体系，推动社会良性运行和协调发展。

(2019年35期 管理观察)

城市精细化治理 过程中的政府职能

社会“管理”转变为社会“治理”始于2013年十八届三中全会，两年之后的十八届五中全会，社会“治理”又进一步深化细化为“精细化治理”。治理重在强调机制的作用，核心落点于形成现代化的治理体系，通过不断完善法制系统，利用智能信息化方式综合调节经济、社会发展过程中的各方面关系，及时化解可能出现的社会矛盾。习近平总书记曾指出，社会治理是一门科学，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。当然，学术界和国家政府对社会治理的目标定义不尽相同，前者更期望发挥社会的主体能动作用，但抛开理论追求，在实践中遇到的是共同的难题：对于一个个具体的治理问题，如何处理和解决，深入推进精细化治理？社会治理是国家治理的有机组成部分，治理体制与治理能力具有相对同步性。在策略上，精细化治理无需大刀阔斧的革新，而是一种增量式改革。

对于精细化治理的概念，参考学界的部分描述，可以大致理解为：在社会治理项目中通过精准和细化的治理方式，达到相对最优的治理效果，实现社会治理的全面覆盖、全线定岗和全程监管。城市治理走精细化道路是一种必然，传统粗放的社会管理方式已无法应对新形势下城市基层纷繁复杂的各种问题，比如最近在上海大力推进的垃圾分类专项行动，具体到实施方面，前期如何宣传动员让居民自觉自愿接受垃圾分类，中期如何保证居民坚持正确分类投放，后期如何完善分类终端为市民创造便利以及垃圾处理降本增效等。

国家顶层设计的科学性和系统性

国家已经意识到城市治理特别是基层治理问题的重要性和紧迫性。市场服务管理的不规范、基层社区自治

组织的治理水平欠缺和政府基层治理的压力，成为当前社会治理模式改革和创新的现实推动力。

2017年中央出台了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，明确了城乡社区是社会治理的基本单元，目标是完善社区治理体制，努力把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园；原则是坚持以基层党组织建设为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力，通过健全体系、整合资源、增强能力来实现目标的达成。其中有一条重要原则：以人为本，服务居民。在完善社区治理体系方面，第一条就提到了推动管理和服务力量下沉，引导基层党组织强化政治功能，推动街道（乡镇）党（工）委把工作重心转移到做好公共服务、公共管理、公共安全工作上，转移到为经济社会发展提供良好公共环境上来。在提升社区治理水平方面，强调了增强居民参与能力，支持和帮助居民群众养成协商意识、掌握协商方法、提高协商能力，引导群众理性合法表达利益诉求。

基层党组织的嵌入式引领落实

根据中央的治理意见，党组织的建设是关键。在机关、事业单位、国有企业已经有厚实坚固的党组织基础，党组织体系建设也成熟完善。但在基层小区、民营企业等其他社会、经济组织中，党组织建设相对较弱，执政党的引领作用尚未得到有效发挥。因此，在城市基层居民小区包括居委会、业委会加强党的建设形势紧迫，民营企业也要按照实际情况开展支部建设，扩大党组织覆盖面，着力解决党组织弱化、虚化、边缘化问题，有利于民营企业贯彻落实党的路线方针政策，从政商两端发力，正确处理“亲”与“清”关系，积极构建新型政商关系，

促进民营企业党务与业务相互融合，促进企业自觉履行社会责任，在提高社会生产力的同时推动生产关系的改革创新。



党组织建设的方式可以灵活掌握，比如嵌入式落实。嵌入的方式不同于传统的以政府干预为特征的科层制治理，在嵌入式治理机制中，政府是推动者和支持者，通过政策工具发挥作用。对于较为简单和常规性的问题，可以只采用规则嵌入的间接介入方式；如果涉及监督执行等，则需要行政嵌入的介入方式。当利益关系比较复杂时，机构嵌入会发挥重要作用；当合作具有高度战略意义时，政治嵌入则变得更加重要。

嵌入式的政策工具可以通过如下方式运用到实践中，运用时掌握好“度”是关键，方式方法也很重要，过度介入或介入不足都将影响引领作用的实际效果。

政治嵌入：确保机构中党的领导地位，战略上党管一切，在党的领导下开展工作；必要的情况下，在该机构中设定合理的党组成员比例。比如，居委会党支部书记由街道办事处委办并作为一把手带领居委会开展工作。

组织嵌入：从机构的成员构成方面渗透党组织的负责人，或建立沟通和协商的平台，借助平台，达到组织层面等同的嵌入效果。比如，可以从非公有制组织、社会组织中发展党员。

行政嵌入：从行政管理层面，通过行政公告、绩效评估、行政问责等方式对机构进行指导和监督。比如，街道办事处或镇政府对辖区内居委会、业委会的指导和监督等。

规则嵌入：参与机构共同制定符合法律法规的战略规划或规则条款，并综合平衡各方利益诉求，采取有导向性的但符合共同利益的措施来保证该机构的正常运行。比如，小区业委会的议事规则制定；激发和保护企业家精神，鼓励更多社会主体投身创新创业增强企业的社会责任感，为社会发展创造更多价值。

在面对社会问题综合治理过程中，政府通常不会采

用单一的政策工具，而往往采用复合式的政策工具更为有效。

各级政府的社会培育责任担当

长期以来，国家通过自上而下的科层体制逐级管理社会，自有它的成功经验。但是，传统观念中政府的权力至高无上，职能定位是“全能政府”，其权利义务也是大包大揽，在推动城市快速发展的同时，民众的社会责任意识 and 治理能力受到抑制，形成了长久以来的“强国家弱社会”的格局。从理性选择角度出发，政府是以公共属性存在的，是社会共同利益的代表。受资源限制，社会及其组成个体委托政府代为管理公共事务，这也是政府的主要职责。但是，当政府把社会公共权力运用的超越监管权限时，反而不利于社会的正常发展，究其原因，社会发展有其自身的规律，社会的良性发展仅依靠政府的管理是不现实的。综观历史，政府管理或治理对社会的发展起积极作用，但如果固步自封也会阻碍社会的进步。当下，一些国家政府机构几乎都面临着一个共同的问题：政府职能范围扩大，政府经费透支，出现不同程度的政府债务危机。因此，社会治理不能完全靠政府，政府也要给自己适当“解绑”，将社会能够承担的交由社会自行承担，将应该由社会组织或企业、团体和个体承担的由他们自己“挑担子”。在这个阶段，政府“放手”到多大程度，取决于社会自身的发展程度。如果社会还处于不成熟发展阶段，政府就有必要先行培育好社会组织和社会力量才能放手。对于政府而言，最大的成就不在于对社会的掌控和制约，而应将推动社会走向成熟作为己任，甘做理想社会的“培育人”，这关乎政府的执政理念和价值取向，是否能够引领整个社会进入健康轨道，以达到共同的发展目标。

结论与展望

在“精细化”治理趋势下，城市小区的治理要落到实处，于细微处见功夫，治理任务艰巨而富有挑战。政府在这方面做了不少工作，得到了市民的好评和认可。比如公共交通的不断改善、河道清理与美化等。以此推论，是不是就应该由政府承担全部的小区治理工作？答案显然是否定的。比如各城市小区的业委会组织逐步成熟，其中一部分已经发展的很好，能够持续、稳定地运营各项小区集体事务，并且还在同城或跨省推广治理经验及模式。另外，也有越来越多的社会组织参与到小区治理中，通过承接政府外包任务，为小区公共事务提供专业服务。

在构建精细化社会治理系统过程中，理顺国家与社会的关系，非常关键。从发达国家的成熟经验看，接下来的发展趋势是逐步以市场与社会为主体进行全面治理。

(下接第3页)

精细化治理： 城市治理现代化的路径

城市治理的现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，习近平总书记指出，城市管理应该像绣花一样精细。党的十八届五中全会提出：“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化。”然而，我国城市依然普遍存在着交通拥挤、环境污染等“城市病”，以及多头管理带来的治理过度与治理不到位等问题。近年来，北京、上海、广州等超大特大城市不断创新治理体制机制，持续探索精细化治理，备受各界关注。那么，什么是精细化治理？精细化治理如何促进城市治理的现代化？

城市治理方式上，既有研究有两种观点：一是行政化。在借鉴和运用现代企业管理的理念和方法基础上，持这种观点的学者主张通过城市治理的顶层设计，制定整体性系统性规划，推进行政执法体制的改革，提升城市服务水平，强化国家对城市空间的塑造能力，其中，信息、制度和能力是推进治理的重要手段。二是技术治理。这种观点认为超大特大城市的精细化治理，本质上就是技术治理，政府运用 ICT、传感器等搜集数据，运用算法，重组和整合城市内部各种设施和资源，精细精准地治理城市，使得城市治理存在明显的技术驱动的倾向。

既有研究基本认同这一观点，即政府和技术是城市精细化治理不可或缺两种力量，这为本研究奠定了坚实的基础。然而，由于城市的类型、所处的发展阶段、面临的问题不同，城市的需求也不尽相同。实际上，不管是政府还是技术，都不是包医百病的良方。城市是动态的演进过程，不能从静态的视角思考城市，否则，过度强调行政化，精细化治理沦为精细化管控和过度治理，过度强调技术驱动、算法，将加剧偏见与歧视。构建良性的创新生态圈，持续产生创新与内生能力，推动城市走向繁荣，实现人的全面发展，这是任何城市和城市治

理现代化追求的共同目标，精细化治理应该服务而不是损害该目标。



本文以杭州市富阳区“一巡多功能”的综合巡查机制为例，研究城市治理现代化的实现路径。富阳区属于郊区，正处于城市扩张和建设阶段。近年来，富阳区持续深化改革，创新治理体制，2008年率先建立“专委会制度”和2014年试点权力清单和责任清单制度，对我国全面深化改革产生重要影响。2017年1月，在综合行政执法体制改革的基础上，富阳区抓住巡查这个关键环节和城市环境治理等重点领域，探索建立“一巡多功能”综合巡查机制，取得积极成效，这一探索为思考我国城市精细化治理和城市治理现代化提供了契机。在结构安排上，本文首先将精细化治理视为简约高效治理体制的具体形式，接着描述“一巡多功能”综合巡查机制的运行，在此基础上分析精细化治理通往城市治理现代化的路径。

一、精细化治理与简约高效的治理体制

城市是混合的空间。雅各布斯在《美国大城市的死

与生》一书中指出，城市由多个不同的部分组成，各部分也表现出无穷的多样性。大城市的多样性是自然天成的。在这个混合空间中，城市首先是生产性空间，生产性空间由市场和资本主导，旨在促进资本积累和市场的扩张。同时，列斐弗尔认为城市还是国家权力支配的政治空间和民众生活的社会空间，政治空间受到官僚自上而下支配控制，具有自我收缩、自我封闭的特征，社会群体使用和生活的空间是具体的开放的空间；这两种空间性质不同但又相互作用，相互竞争。正是由于这种混合的特征，城市才能形成创新生态，不断产生新思想、新技术、新发明，引领社会进步。然而，活力与秩序是任何城市都需要认真考虑的问题。城市空间的活力与秩序往往由企业、城市政府、民众等多主体共同塑造。

城市文明的进程既是治理的过程，也是治理的结果。人类从未停止对城市本质和理想城市的探索。从18世纪治理城市的公共卫生、控制空气的污染，探索建立田园城市，到20世纪，缓解城市交通、治理城市贫困问题等，推进郊区化，以及21世纪探索建立智慧城市。在某种意义上，任何时代的城市治理都是精细的。然而，精细化治理并不是行政部门运用权力任意支配城市空间，挥刀斩断各种复杂的关系网；精细化治理也不是政府运用城市规划的工具打造整齐划一的城市。那是静态的短期的粗放式管理，并不是真正意义上的精细化治理。

精细化治理包括城市自治、技术治理和各类公共服务。在城市中，各类自治性、公益性、互助性团体和协会等在社区治理和行业治理中扮演着基础性作用，互助增强了人们的信任与社区的韧性，给城市街区带来归属感和安全感，在灾难面前，帮助人们度过难关。近年来，技术逐步成为城市精细化治理的重要手段，ICT、各种传感器、大数据等在城市交通、医疗卫生等领域扮演着越来越重要的作用。但是，精细化治理并不局限于此。

精细化治理是以人为本的治理，它是内生的，是市场、社会与政府在既有的实践与制度中持续互动构建的，它推动城市合作，持续创造新价值，促进城市的高质量发展。在精细化治理中，政府应该从主导转向因势利导，激活市场与社会的机制，推动跨界的合作。城市治理是复杂的精细的，但是，对政府而言，精细化治理是简约高效的治理。2018年2月，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中提出建立简约高效的治理体制。简约是体制的简约，高效是简约的结果，是治理能力的体现。在精细化治理中，政府的角色应该是推动、促进和管理合作过程，促进城市良性治理生态的维持，持续保持城市的多样性、开放性和创造性。

二、“一巡多功能”的实践

为应对城市基层治理普遍存在的镇街看得见管不着、执法部门扯皮造成的监管空白以及重复执法导致的过度治理等老问题，满足人民对城市美好生活的期待，迫切需要开展精细化精准化治理，创新城市治理方式，改革城市治理体制机制。2017年以来，杭州市富阳区抓住巡查这个关键环节，在城市环境治理等重点领域，创新“一巡多功能”的综合巡查机制，并取得了显著成效。

（一）抓住关键环节，系统谋划全域精细治理

抓住关键环节，变被动为主动。城市治理千头万绪，不应该眉毛胡子一把抓，而应该抓住关键环节。在前期综合行政执法体制改革的基础上，富阳区重心前移，抓住、抓好巡查这个关键环节，更快更早发现问题，将问题解决在萌芽状态，不是坐等问题出现被动解决，更不是坐等问题变大不计成本的解决。富阳区通过抓好巡查，把城市治理从“被动处理投诉”转向“主动巡查发现”，从“由事后执法”转向“事前介入”。

系统谋划，全域精细治理。一流的城市需要一流的治理。以巡查为突破口，富阳区系统谋划城市精细化治理体制，打破部门之间、层级之间以及部门和层级之间的壁垒，开展跨部门跨层级的综合巡查机制改革，整合优化多部门的巡查力量，建立“一巡多功能”的全域精细治理体系，实现一次巡查覆盖多领域问题，综合履行多项职能，快速现场处置，高效督办解决问题，让执法部门和镇街高效协同，切实提高城市治理的能力和城市治理的水平。

整体设计，分步实施。2017年1月，富阳区整体设计全域“一巡多功能”的治理机制，首先在城区车辆的超载、超限和超负荷领域试点，6月底，在城市核心区全面试行“一巡多功能”机制，其他区域先行先试“建设工程管理和抛洒滴漏”等领域的综合巡查机制；2018年，在全区范围全面推广“环境管理”等6个重点领域的综合巡查机制。

（二）搭建平台型治理架构

数字时代，平台型组织成为一种最具有竞争力的组织模式。平台是开放的组织类型，它由一个相对稳定的架构、一组互补的模块以及相对稳定而又持续更新的平台规则构成。蒂瓦纳等人认为，一个平台必须具有四个属性，即简单、有韧性、可维护和可演变。实际上，平台型组织不仅广泛存在于商业领域，还广泛应用于协调沟通跨部门跨层级事务之中，其中，领导小组是一种最具代表性的平台型组织。

富阳区的“一巡多功能”采取了领导小组的平台型

架构。区委区政府成立“一巡多功能”综合巡查领导小组，领导小组由区委副书记任组长，区纪委书记、区委组织部长和分管副区长任副组长，负责统筹、落实重大问题协调等工作。领导小组下设办公室（简称为区综巡办），办公室设在区城管局，负责组织日常巡查、巡查信息梳理、问题交办、整改督办、工作考核等常规工作。同时，“一巡多功能”包括区级层面的一级平台和延伸到镇街的二级平台。

平台通过模块发挥作用。“一巡多功能”平台的常设机构是区综巡办，综巡办的工作人员有两部分构成，一部分是从城管局、公安分局、住建局、交通局、国土分局等单位抽调的24名执法巡查人员构成，另一部分是公开招聘的协管员。这两部分人员分别组成“环境管理”“建设管理”“运输管理”“防违控违”等6个专项整治工作模块。

（三）重构巡查职能，推进重点领域的改革

重构巡查职能。在城市日常管理中，城管、公安、住建、规划、交通、国土、农林、水利等11个部门都有巡查的职能，富阳区重构这些部门的部分日常检查、现场整改、工作督查等职能，并在主要道路沿江两岸的风貌、矿山码头的环境整治、渣土运输、超载超限等重点问题、重点领域的治理以及重点行业、重点区域的防违控违等，开展专项整治工作。其中，区综巡办履行的职能主要包括六个方面：沿路沿江沿景地带的道路、树木、湖泊、田园等的景观风貌以及乱设广告、乱设摊点、乱拉挂、乱堆放、乱占道、乱搭建等的检查督查；矿山、码头的道路污染、绿化带内的死株缺株、城区河道非法入河排污等环境的检查督查；工地建设中防止扬尘、污水排放、乱搭建等检查督查；渣土运输消纳、抛洒滴漏等，运输车辆的超载、超限、超负荷等的检查督查；重点区域内的各类防违、控违建设行为检查督查，重点问题、重大事件的重点督办；区委区政府交办的其他阶段性、临时性工作任务以及配合相关部门开展的其他活动。

（四）构建部门与属地的制度化衔接机制

精细化治理涉及的主体多覆盖面广。“一巡多功能”的综合巡查机制只是精细化治理的一部分，它需要与其他体制机制衔接，并为其他体制机制的运行提供支撑，尤其是将区属执法部门与属地的镇街有机衔接起来。衔接区级执法部门。综巡办协调整合区级层面的巡查职能，综合行政执法局整合区级层面部分行政执法权和执法力量。但是，各执法部门仍然是最主要的执法主体。为此，“一巡多功能”的综合巡查机制旨在进一步明确区综合执法局和各个区属执法部门协同合作的边界与合作规则，

执法功能依然由执法部门和综合行政执法局履行。通过抓住综合巡查这个关键环节，综巡办建立制度化协调和衔接机制，解决多个执法部门扯皮推诿、不落实工作的难题。

衔接镇街的“四个平台”。由区政法委牵头的“四个平台”是实现区属执法部门力量下沉，解决镇街有责无权问题，提高镇街治理能力的重要措施。然而，由于执法部门的人员并没有真正下沉，“四个平台”其实并没有完全运转起来，镇街有责无权的老问题并未得到有效解决。在镇街层面，区综巡办把区级层面的协调机制延伸到镇街，在镇街建立二级平台，与镇街的“四个平台”对接，并成为“四个平台”的一部分，补充和充实“四个平台”的力量，从而在区属执法部门、“四个平台”与镇街之间新增一条协调通道，为“四个平台”的运行提供体制机制和执法力量的支撑。

（五）优化流程和机制，提高综合治理能力

在流程上，日常工作按照综合巡查—现场整改—联合执法—抄告交办—督查督办的模式进行。承办不力的通过媒体曝光—专项通报—移交区委区政府督查室—抄送领导进行批示—纪检、组织部门介入处理，督促责任单位认真履职，工作实效与考核挂钩，形成发现问题、处置问题、最终解决问题的循环回路，促进各类问题的有效处置、提升工作效率。为保障“一巡多功能”的顺利开展，富阳区还建立了综合巡查、交办督办、工作通报、联合执法、协调会商、工作联系以及责任追究等7个机制。另外，还邀请人大代表、政协委员以及普通市民代表对重点领域的整治工作进行检查评议，并通过宣传、媒体曝光、重点打击等方式实现城市的精细治理。

自2017年试点以来，“一巡多功能”综合巡查机制运行得更加顺畅，协调作用越来越显著，城市建设、环境治理、防违控违等重点突出问题得到有效解决。2019年1~9月份，富阳区共巡查发现各类问题线索4290件，现场整改、自行处置到位3375件；抄告交办915件，有效处置636件；督办21件；道路运输专项整治共查扣各类违法违规货运车辆764辆，已处理完毕370辆，卸货15716.83吨。

三、精细化治理通往城市治理的现代化路径

富阳区“一巡多功能”的创新实践，为思考精细化治理和城市治理现代化提供了重要线索和依据，这里主要从城市治理体制、政府作用以及社会内生能力等方面，思考精细化治理通往城市治理现代化的路径。

（一）建立简约高效的治理体制

城市治理现代化需要构建简约高效的治理体制。精

细化治理的关键要落实到治理的体制机制上，因地制宜地设计符合地区要素禀赋结构和未来城市发展目标的治理体制，是城市治理现代化的内在要求。富阳区抓住城市治理的关键环节，创新综合巡查体制，向城市精细化治理迈出了关键一步。

不同于以往由部门主导设计城市治理体制，建立新的治理机构，比如城市综合执法局等，富阳区则是由区委区政府主导统筹各部门的责权，建立灵活简约的平台性架构，围绕重点领域的工作建立多个相关执法部门协同合作的模块，模块与平台对接，确保了平台的稳定性和可扩展性，以及模块的多样性与独立性，为未来的城市治理奠定了基础。

最优的城市治理机制应该全域覆盖。富阳区是郊区区县，在主城区之外，并保持着相对独立的经济社会空间，在县级层面统筹设计治理体制机制相对合理。然而，对于超大特大城市，在城市治理体制机制的设计上，应该提高统筹层级，从县级提高到设区的市甚至都市圈，自上而下地设计简约的治理体制。

（二）避免精细化治理演变成过度治理

城市治理现代化是适度治理、适应性治理，应该避免从精细化治理转向过度治理，高度警惕打着精细化治理的旗号实质上是过密过频精细化监控的现象。长期以来，由于城市监管部门间边界模糊、责权交错，部门与属地之间的权责脱节，形成治理的碎片化，导致重复执法扰民。解决这些问题不是过度治理，而是城市治理的内在要求。富阳区的创新实践表明，抓住城市治理的关键环节、重点领域，着手整合优化部门的权责关系，从整体上构建简约高效的工作机制，促进部门间合作，减少重复执法，是可能的，也是可行的。

城市治理机制的交错与城市的混合型特征是一致的。不同类型治理机制之间需要协同配合。当然，这种协同配合的前提是各类机制之间的核心功能和边界范围应该是清晰的。只有在理清不同执法部门责权边界、让各部门各司其职的基础上，设计跨部门、跨层级、跨领域的合作治理机制，这样的治理才是有效的，否则，没有分工的合作，城市治理可能重演治理不足与治理过度的困境。

（三）政府驱动的不可或缺性与有限性

城市治理现代化需要同时发挥政府、市场和社会机制在各自领域中应有的作用。政府是城市治理的重要主体，糟糕的城市治理往往与无能的政府共生。在城市治

理中，政府的角色与作用受到城市所处的发展阶段、城市治理的现实需要以及其他条件成熟程度等的约束。处于开发建设中的城市，迫切需要解决城市转型发展的难题，社会治理主体发育滞后，缺乏治理能力，这都要求政府主导城市治理。从短期看，政府主导、技术驱动的城市治理，是必要的，也是有效的，当然，也是有限的。

城市治理是个动态过程。从长期看，政府主导城市精细化治理的成本高昂、不可持续，跨层级跨部门的合作机制存在绩效改善的极限。复杂的城市，应该有多种治理机制同时发挥作用。政府治理只是其中的一部分，并不能涵盖城市治理的所有面向，不能也无法替代市场和社会机制的作用。那些试图以政府治理取代市场机制，取代社会互助互惠的机制，不仅增加治理成本，而且增强了社会对政府的依赖度，导致社会应有功能的丧失与治理生态的恶化。

（四）因势利导激活社会的内生能力

持续创新与内生能力是城市繁荣的源泉。良性的城市创新生态源源不断产生内生能力与创新，城市创新生态的恶化是城市衰退的根源，繁荣与衰退的关键是城市能否形成并持续维护良性的创新生态。为构建良性的城市创新生态，需要推动治理体制与治理技术的持续革新，需要从政府主导转变到因势利导，激活社会的内生能力。

从行政主导城市治理转向因势利导激活社会的活力，是精细化治理迈向城市治理现代化的关键步骤。缺乏社会内生能力支撑的精细化治理，注定要沦为过度治理。未来的城市治理中，政府应该因势利导构建包容性制度，促进社会机理的生长，推动微观社会机制和社会功能的自我修复，增强社会的韧性，让社会回归自我，担当其应有的责任与功能，增强社会应对风险的能力。

因势利导构建良性的创新生态。未来的城市治理中，政府应该在尊重城市的多样性和差异性基础上，因势利导促成和推动跨界合作。城市治理短板的确认与解决，经由民主参与的方式，而不是政府简单的城市规划。城市治理是精密的、复杂的、动态的，需要政府、社会与市场等主体合作互补，而不是替代和对抗。简言之，精细化治理是通往城市治理现代化的关键一步。为构建良性治理生态圈、促进城市的持久繁荣，未来的城市治理应该以人民为中心，避免精细化治理演变成过度治理和精细化管控，适时从政府主导、数字驱动转向因势利导，构建包容性制度，激活社会内生能力，推动社会合作创造价值。

（2019年6期 上海城市管理）

精细化城市设计的思路及其推动策略探讨

近年来,城市化进程的不断加快,城市规划作为城市建设的基础保障,在城市建设中发挥着不可替代的作用。本文主要从城市规划精细化管理的概述出发,分析了精细化城市设计规划管理的问题以及精细化城市设计的主要思路,最后,提出了精细化城市规划设计的策略探讨。



一、城市规划精细化管理的概述

通常,精细化管理主要指全面把握和解决管理细节、进而实现制度化和系统化的城市管理机制,其对于提高各管理部门的效率和信誉,提高城市设计的适应性和可操作性具有重要意义。同时,加强细节精细化管理,控制城市规划的质量体现在城市设计内容的加强,内容的精细控制,优化资源配置,提高规划成果的质量,更好实施“公众参与”,有助于提高城市居民的生活满意度,增强城市形象。对于城市精细化管理来说,需要做到精益求精、不断完善和创新、要注重细节、稳步推进。通过城市精细化管理能将管理细节加以沉淀,形成常态化的城市管理机制和城市管理制,从而使得城市管理以及相应的服务成为一种城市品牌,使得政府自身的公信力以及城市管理部门的威望得以塑造和提升力,使得城市获得更稳定持续的发展,城市竞争力得到有效增强。

二、精细化城市设计规划管理的问题分析

(一) 城市规划编制缺乏合理性

精细化管理中规范化管理是一项基本要求,能确保规划管理工作具备统一的制度与标准,根据现阶段城市规划管理的现状而言,这种规划编制的标准缺乏实践活动中的应用与总结。而且政府掌握和控制着城市规划相关信息,但并不全面,导致政府在资源获取中忽视了百姓实际需求,导致产生了一系列的不切实际的形象工程,没有充分发挥政府应有的调控能力。加上外部环境的影响,城市规划中出现边界效应,外界因素的负向功能,信息的不对称等都造成市场在城市规划与发展过程中的功能失效。

(二) 城市设计控制要素的不完善

目前,城市规划的编制往往把重点放在平面功能的用地布局 and 结构上,缺少对城市空间形态的研究,致使公共空间精细化研究不足,很多精细化要素无法得到有效控制。规划管理过程中,作为直接实施依据的控制性详细规划,往往重点对地块用途、基础设施配套以及开发强度做出明确要求,而城市设计方面的控制要素相对简单,只是体现在建筑风格和色彩方面,内容缺乏全面性和系统性,无法对城市建设进行有效而全面的指导。

(三) 城市形态量化控制标准不完善

我国在城市规划方面,原有目标是增量规划,这种二维形式的管理方式能够使当时城市的发展需要得到有效的满足,但随着城市建设步伐的不断加快,这种规划方式将会面临城市天际线、滨水空间、公共界面等空间形态失控的问题,虽然在近几年的城市设计中一直强调空间形态设计,但编制内容主要是定性控制,而定量控制方面的内容相对较少,致使城市规划设计缺乏可操作性。

（四）管理要素与多元化建设要求不统一

当前城市规划技术管理体系的结构主要是以技术规范、配套面积计算和日照计算为基础，并就一些实际问题达成总体协议。普遍采用管理和控制方式，其具有准备周期短、使用周期短等特点，但长期使用存在一定的隐忧。例如，一些城市设计要素基本上包含诸如贴纸率等指标。但如果将这些指标作为强制性指标来执行，就会产生争议，实际操作不够强，由于要素重要性的不确定性，在实际施工中很难实现各方面的同时进行。

三、精细化城市设计的主要思路

（一）促使精细化管理实现的前提和基础条件

精细化管理能有效提升城市设计视角下城市规划的整体水平，达到资源优化配置并推动现代化可持续发展的目标，其中，建立健全、可执行以及可量化的工作规范是最为重要的内容，同时也要保障工作规范的精密性和规范性，赋予其应有的可实施机制和法定地位。在编制技术层面，想要实现精细化管理的技术编制体系，则应该将量化标准、可管控要素以及执行程序作为其中的基础和前提条件，并根据城市设计的编制内容、具体管理实施机制及信息管理系统建设等方面着手进行相应的改革和调整，促使城市规划精细化管理体系具有较强的可执行性和可实施性。

（二）城市设计成果的量化

从国内部分城市的规划管理实践来看，量化指标对城市规划设计的环境、空间形态等精细化管理的引导。同时，还可结合地区发展具体情况，对一些重点区域和城市节点的建设利用量化控制的方法进行更为有效的管控。例如，城市的核心区、城乡结合地带、滨水区域、城市级别的绿带通廊等与城市发展息息相关的地带，通过量化方式设定处于距离参照中心不同平面区位上的建设项目的建筑高度、建筑密度、退线要求等，从而形成立体化管理，精准落实城市设计。

（三）城市设计成果的法定化

为了有效的衔接城市规划管理和城市设计，除了量化的城市设计成果，还要确保城市设计成果的法定化，才能真正实现城市规划精细化管理。要实现精细化管理，为相关的城市设计内容提供一定的法律支撑是必不可少的，只有使这些城市设计成果及其应用得以制度化和法定化，才是精细化管理得以实施的核心。

四、精细化城市规划设计的策略探讨

（一）建设多层次的精细化城市设计空间控制因素系统

城市设计一般可以分成整体城市设计、重点地区以及专项的城市设计。借鉴世界范围内城市设计的相关内

容，作者觉得整体城市设计核心管控重点需要包含城市的风采特征、空间风景以及开敞空间等一系列内容，都是其核心要素。重点区域城市设计核心管控点包含城市的空间形态、城市街道同公共空间以及各类建筑方面的一系列要素。

（二）把握城市设计中的刚性与弹性

城市设计的内容既有刚性又有弹性，需恰当把握两者的关系。如果缺乏刚性要求，只是单纯地描述说明或原则性规定，具有较大的主观性，会对城市规划设计的管理造成一定的负面影响，但如果刚性要求过强，则会影响市场经济背景下的项目建设。因此，对管控要素的刚性进行适度的把握是非常有必要的。刚性要素主要是由可度量要素及核心要素组成；而弹性方面的要素则是由不可度量要素和提升要素组成。规划职能部门在刚性要素方面集中可量化内容，在进行规划管理的过程中应该为市场角色预留一定的弹性和空间，从而对开发商加以激励，使其能够主动对公共空间的地块进行优化建设，确保城市景观资源的优化配置。

（三）清楚系统化的城市设计管控机制

当前，城市设计有关法律、法规和标准依旧不健全，城市设计还不能实现法定化，清楚城市设计的把控机制能推进城市规划进行深入精细化管控。对公共空间角度而言，清晰规定公共空间界线，把城市设计的把控重点归入区块转让条件，保障城市公共空间按照法律实行建设；对实体建筑进行管理与把控时，需重考虑设计方案在城市设计上的影响与落实。将城市设计审查审核与批准管理纳进到有关城市规划内，且将其视为报送审核的关键条件，为当前城市设计管理制度变得更加体系化、法定化的最有效方式。实施一体化的管理与控制模式主要是从综合角度上对城市设计的不同方面进行考量，其中包含了和不同政府部门协调战略、规划与计划等，并建造可以互相理解和支持的渠道，保证空间形态于整体和部分、区域和地块、战略和行动上的连贯性。

综上所述，精细化管理的实施对于促进现代城市规划发展有着重要的意义，能够有效提高城市规划和城市设计水平，提高规划管理效能。当前，城市规划中实施精细化管理依然存在的诸多的问题，因此，需要我们对国内外的成功经验的学习，因地制宜的从自身的实际情况出发，从整体和长远角度出发，坚持“以人文本”的原则，在不断积累经验和不断的探索实践中促进城市健康、可持续的发展。

（2019年10期 中国房地产业·中旬）

浅析现代城市管理的精细化诉求

推进城市管理是建设中国特色社会主义道路的重点之一。现阶段，我国社会环境正处于转型的关键时期，城市管理面临着重要的选择。因此，敲定合理化和精细化的城市管理选择具有重要意义。笔者认为现代化城市管理就必须要与新时代发展要求相容，可以以数字化管理作为重点管理方式，在管理中注重强调数据管理的精细化；其次要以政府管理为基础，着重强调多方面的管理，积极的引导全方位的发展；最后在城市管理中更要涉入城市品牌文化的管理，即特色化发展理念，从而打破千城一面的弊端。



一、数字化管理管理的应用

数字化管理作为现代化管理重点发展的内容之一，它是时代发展和科技进步赋予城市管理工作的有力武器。

在城市管理中它能够形成基于发展和管理双重保障的管理系统，并且能够根据城市发展的基本导向形成城市特色化管理。最终完成城市管理的便捷性和科技性的诉求。

例如，在实际的管理中可以建立一套管理系统，可以建立一套“电子警察监控措施”，可以利用远程摄像头对非法占用街道严重的区域进行实时监控，由工作人员利用远程摄像头对街头路面情况进行事实监控，发现乱摆卖、占道经营和贴牛皮癣的行为，立即通知地面执法队，执法队则立即安排网格组队员现场处理。同时可以依据数字化管理运用的特点，将相关管理队伍进行精细化管理，形成全方位的保障制度，从本质上提升城市精细化管理水平。也可以建立一套运行顺畅的数字化管理系统需要大量的投入，如果可以 and 交警“天眼”、联通“神眼”等单位现有的视频驾控系统共用的话，那每个城市将节省上亿的行政费用。从长远来看，数字化管理具有统筹协调，优化系统成效，互联共享，充分整合资源，提高城市管理和服务水平的作用，因此必须要加大数字化管理的投资力度。

二、政府管理的多方位应用

城市管理与规划需要政府作为基本导向，城市的发展目标和方向必须要坚定不移的跟党走和政府走。而在实际的管理中我们必须认清政府管理的主要职能，可以建立政府、公众、专家与其他社会组织间的沟通协商机制，形成共同协商管理的气氛，一方面可提高管理与服务意识，也可以提高相关工作人员的专业素养等。

例如：城市管理工作要以注重强调责任落实，即在城市管理相关部门中精准落实责任制，主要是发挥当地政府的统筹协调优势，牵头组织住建局、环卫、公共事业管理、交警、公安、消防、食药、安监、工商等部门，

疫情给中美关系带来了什么影响

中美关系总不缺变数。1月15日签署的中美第一阶段经贸协议，为两国持续一年多的贸易摩擦按下暂停键。此后不久，中国发生严重的新冠肺炎疫情。病毒无国界，疫情本可以成为释放善意的机会，从而为两国关系的缓和增添些许暖意。但客观地说，新冠肺炎疫情下的中美关系并没有朝着这条路径走。目前中美在这次疫情期间的互动，已经出现了消极的苗头。



对城市进行综合的监督管理。这种做法的优势是显而易见的，毕竟城市管理是一项系统性的工程，从规划开始，到建设过程，而后长期的管理，确实需要多部门的通力合作方能顺利地进行。有些城市甚至还探索利用村（居）委会的基层力量和行业协会的自律作用，多方面凝聚城市管理积极力量和群体，为城市管理工作争取更多的支持。当然，事有一利必有一弊，就是会产生“责任分散效应”，诸多职能部门都负有一定程度的城市管理职责，将不可避免地将导致监管脱位、职能交叉，争功诿过的问题。必须建立健全一个城市管理工作联席会议或者以城市管理委员会统一协调、明确各部门的职责，发挥部门合力，才能有效整合各部门分散的执法力量，对城市事业进行有效管理。

三、城市特色化管理的应用

城市这个巨大的生物体，其实它具有生物体的一些基本特征，其中包括竞争关系，对人才、能源等各种资源的竞争等。因此，发展城市特色化管理职能具有重要意义。

在实际管理服务职能中可以通过鼓励实践与顶层设计相结合的方式，正确的引导社会各界人士能够积极的参与到城市管理和规划中，从而多方面的保障可城市的安定和谐。如让基层管理解民忧、顺民意、惠民生，充分调动一切社会力量与社会协调积极性，进而激发社会活力。同时可以与深度挖掘城市文化属性，如城市名人效应。城市特色文化发展重点要以覆盖全体民众、全时段、全要素的要求为基点，对城市发展的总体状况、结构属性和空间分布等进行动态化分析，如城乡一体化管理中要统筹协调发展，只有这样才能最终完成城市管理的智能化、智慧化、特色化的发展要求。

总之，现代城市的精细化管理要注重揭示城市管理的内在规律，以“城市大脑”的管理导向集中强调城市管理的有机整合和共享，应用现代化管理技术手段和理念，形成以跨界整体性管理为目标的管理方式，为全面满足人民日益增长的美好生活搭建更加有效的整体性管理新机制。

（2019年9期 科学导报·学术）

疫情如同一面棱镜，折射出中美关系的现状。但更值得关注的是，新冠肺炎疫情对未来的中美关系会产生何种影响。新冠肺炎疫情暴发后，互信的缺失、合作的缺位，以及美国执着于战略竞争的政策言行，都预示着疫情很难成为中美关系发展中的正能量，反倒是成为负能量的可能性更大。我们需要警惕的是，疫情对全球供应链的负面影响，很可能转化为美国推动在经济上与中国脱钩的新动力。

分歧明显

新冠肺炎疫情在中国蔓延之后，中美之间首次官方沟通发生在1月29日。那一天，中共中央政治局委员、中央外事工作办公室主任杨洁篪应约同美国国务卿蓬佩奥通电话。杨洁篪表示，在习近平主席领导下，中国政府和人民正全力以赴抗击新型冠状病毒感染的肺炎疫情。“中方高度重视保障包括美国公民在内的所有在华外国人士的安全，愿同美方继续保持密切协调与合作。”

在电话中，蓬佩奥对新冠肺炎造成中方人员伤亡表示慰问，对疫情发生后中方及时回应美方关切表示赞赏。蓬佩奥说：“美方愿继续同中方保持密切沟通协调，并提供必要协助，共同应对这一国际卫生安全挑战。”如果此后美国政府的言行能如蓬佩奥所言，那么共同防疫或许真能成为中美关系发展的正能量。但令人遗憾的是，后续事态的发展并非如此。

中美通话的第二天，世卫组织宣布中国疫情已经构成“国际关注的突发公共卫生事件”。数小时后，美国政府把涉及中国的旅行警告级别提升到同伊拉克、阿富汗一样的级别。对此，中国外交部发言人华春莹在1月31日的记者会上说，患难见真情，许多国家都以不同方式表达对中国抗击疫情的支持和帮助，“相比之下，美方的言行既不符合事实，更不合时宜”。她还说：“世界卫生组织呼吁各国避免采取旅行限制，但话音未落，美国就反其道而行之，带了一个很不好的头，实在太不厚道。”

美国政府的做法是否属于“过度反应”，中美之间存在明显分歧。中方颇有微词，美方也有不满。2月7日，白宫经济顾问库德洛在接受媒体采访时，对中方没有邀请美国病毒专家前往中国，以及中国在疫情初期不够透明的做法表示失望。在此之前，美国商务部长罗斯“中国疫情有利于制造业回流美国”的表态，以及美国参议员汤姆·科顿主张“封杀中国”的言论，都进一步引发了中方的不满。

相比之下，这些分歧的后果还不那么“可见”。3

月2日，美国国务院宣布，要求从3月13日起中国五家驻美国的新闻机构大幅削减员工数量，从目前的160人减少到100人。外界普遍认为，这是美国政府的报复行为。此前的2月19日，中方宣布吊销美国《华尔街日报》3名驻京记者的记者证。而中国的这个举措，源于该报2月3日发表了题为《中国是真正的“亚洲病夫”》的文章，而且中方要求其道歉未果。

2月25日，蓬佩奥称中国“驱逐”《华尔街日报》记者的行为，是在打压言论和新闻自由，暴露了中方对新冠肺炎疫情的反应存在问题。事实上，2月20日，53名《华尔街日报》在华员工致信该报管理层，要求修改标题并向被冒犯者道歉，称“这并非编辑独立性的问题，也不是新闻报道和评论之间的划分问题”。3月3日的记者会上，中国外交部发言人赵立坚表示，美方是在固守冷战思维和意识形态偏见，“是美方先破坏了游戏规则，中方只好奉陪”。

需要指出的是，中美的分歧主要体现在官方层面。根据中国有关方面的统计，疫情发生后，美国在华企业提供的防疫物资援助是最多的，而且遥遥领先于其他外国在华企业。美国民间对华援助，也与美国政府援助的姗姗来迟形成了鲜明对比。此外，中美某些科研机构在病毒研究和疫苗研发上的合作，也不可谓不迅速。不难看出，政治因素是应对疫情无法转化为中美关系正能量的重要原因。

政治氛围

不仅疫情本身，而且与疫情相关的事件也能触发“行动-反制”的循环，这就是新冠肺炎疫情下的中美关系现状。

进入2月底，中国的疫情得到了有效遏制，但在包括美国在内的其他国家却呈现蔓延之势。疫情发展的态势，更加凸显了中美放下歧见、开展合作的重要性。但结合历史和现实不难发现，中美像此前那样联手合作抗疫的局面，出现的概率并不大。关键的原因在于，新冠疫情下的中美外交，很大程度上被锁定在了战略竞争的思维中。在这一点上，美国的政策行为体现得尤为明显。疫情反映的现实，是中美对对方都存在不信任。从官方表态来看，美方认为中方在疫情初期存在不透明，中方则认为美方的合作缺乏诚意。关于中方对美方的不信任，被称为“病毒猎手”、曾帮助中国抗击“非典”的哥伦比亚大学教授伊恩·利普金有一番解释。他在接受美国媒体采访时说，中国人对能弥补他们专业能力的专家是非常感兴趣的。“但你必须是合作者，而不是像个殖民宗主，如果有那种感觉，就会引起反弹。”

事实上，更为重要的原因在于，美国政府的政策行为很难做到让中国放心。无论是率先“隔离中国”的行为，还是美国高官认为疫情有利于制造业回流美国的表态，中国方面从中都无法感受到政策善意，更推导不出政治信任。中国抗疫仍胶着时，蓬佩奥2月8日在面美国州长的一次公开讲话中称，北京正在利用美国在各个层面的脆弱性，“与中国的竞争不只是联邦政府层面的问题”。2月16日的慕尼黑安全会议上，蓬佩奥在16分钟的讲话中，一半的时间都用来谈“中国威胁”。

客观现实是，美国政府在不遗余力地利用中国的“脆弱性”。中国遭遇新冠肺炎疫情，甚至被美国某些政治人物视为可获利的机会。这种政治氛围下，如何产生政治信任？尽管特朗普本人的表态相对克制，但他主要的考虑是疫情冲击中国经济，从而难以兑现中美第一阶段经贸协议的承诺。也就是说，特朗普的“克制”与善意或信任没什么关系。截至2月底，白宫贸易顾问纳瓦罗、国家经济委员会主任库德洛和财长姆努钦都明确表态，称不会因疫情而降低现有的对华商品关税。

美国全国广播公司网站2月14日的文章写道，鉴于新冠肺炎疫情的规模，这正是政府间分享数据、协调应对以遏制病毒大流行的时机。“但中美这两个关键的角色，目前的合作却遥不可及。”文章援引奥巴马政府时期的亚洲事务官员麦艾文的话称，现在的中美关系受困于严重的信任赤字。“一定程度的不互信成了中美关系的一部分，激烈的贸易战和重大的战略分歧已经恶化了双边关系。”

这种恶化有多严重，从新冠疫情暴发后中美的互动中可以窥见一斑。从国际政治角度看，在防止传染病流行上的合作，是最不敏感的非传统安全合作。“非典”疫情缓和后的2003年10月，小布什政府时期的美国卫生与公共服务部部长汤米·汤普森访华，签署了加强两国防疫合作的协议。此后，美国还在驻华使馆设立美国卫生部代表处，美国疾控中心也在华建立办事处。2009年11月奥巴马作为总统首次访华时，正值H1N1疫情在美国蔓延。那次疫情，以及后来的对抗登革热、埃博拉疫情，把中美防疫合作推向了新的历史高度。

这样的政治氛围，即便不是烟消云散也是大为减淡。美国卡内基国际和平基金会2月25日的文章写道，新冠肺炎疫情暴露了中美两国在互利的问题上合作有多困难，即便这个问题可能危及自身国民的生命。该文章认为，疫情体现了中美双边关系下沉得有多严重。“当其他国

家遭遇传染病时，北京和华盛顿或许还可能合作，但当它们其中一个遭遇疫情时，则是另一回事了……疫情没有在已经恶化的关系中制造出善意，零星的合作被激烈的争吵淹没。”

竞争迷思

如今美国的对华外交，陷入了战略竞争的迷思。即使面对最需要释放善意、展开合作的传染病问题，美国的首要考虑仍是能否以及如何获益。

以疫情期间中美相互“驱逐”记者为例，2月7日，35名共和党参议员联名写信给美国司法部长威廉·巴尔，称中国驻美新闻机构威胁了美国的国家安全，要求将中国一家驻美新闻机构认定为“外国使团”。2月18日，特朗普政府把五家中国驻美新闻机构认定为“外国使团”，这意味着它们将不再享受新闻机构的待遇和便利。事态的进一步发展，就是两国相互“驱逐”记者。

由此可见，恶性传染病全球蔓延的态势，丝毫没有减弱美国对华战略竞争的意愿。美国商务部长罗斯的话来得更直接。他在接受媒体采访时说：“别的都不说，你发生过‘非典’疫情，出现过非洲猪瘟疫情，现在又有新冠肺炎疫情。这是人们应该考虑的另一个风险因素，所以我认为这有助于工作机会回流到北美，有些流到美国，有的去墨西哥。”毫无疑问，罗斯是在推销中美经济脱钩论调，而这也是特朗普政府对华战略竞争的手段之一。

以防疫之名推动中美经济脱钩，正是某些美国鹰派人物所希望看到的。不能排除这种可能，即特朗普政府对华贸易战做不到的事情，新冠肺炎疫情却可能发挥实质性作用。2019年10月，美国参议院提交了一份名为《缓解紧急药物短缺法案》。该法案对美国在医药和医疗器械生产上过度依赖中国、印度等国的情况提出了警告，并主张推动医疗行业生产的国产化。不难想象，新冠肺炎疫情会成为法案通过的强大动力。

在疫情冲击全球供应链的情况下，美国的“国产化”动作，很可能不会只局限于医疗行业。欧亚集团总裁伊恩·布雷默甚至认为，这次疫情危机很大程度上有重塑中美经济关系的潜在可能性，“鉴于日趋敌意的贸易关系，以及中国劳动力成本上升和效率问题，美国公司一直在思考降低对中国供应链依赖的问题”。英国《金融时报》的文章则认为，新冠肺炎疫情可能成为脱钩进程的一个引爆点。

（2020年6期 南风窗）

新冠肺炎疫情后经济刺激的重点

近一段时期以来，新冠肺炎疫情对中国经济、社会稳定造成了一定程度的影响。参照 2003 年非典时期的经验，在基准情景下，我们预计 2020 年 4 月中国各项经济活动可能逐步恢复正常。2020 年是中国全面实现小康目标的收官之年，为了实现这一目标，新冠肺炎疫情后经济刺激的重点应该落笔在哪些领域呢？结合短期和中长期的目标，我们站在现在的历史时点，应该有一个怎样的经济扶持图景？



经济刺激总规模测算

2020 年新冠肺炎疫情对 GDP 增速的冲击预测。本次新冠肺炎疫情从 2019 年 12 月开始从局部到周围蔓延，其传播规模和范围大于 2003 年的非典疫情，防控力度和政策重视程度也大于非典期间。根据 2003 年的经验对比，我们粗浅地对新冠肺炎疫情做三个情景分析：乐观、基准、悲观情景。

在乐观情景下，我们假设本次新冠肺炎疫情能在 2020 年 2 月中下旬出现明显好转（对比 2003 年的 5 月底），在 2020 年全国“两会”前有一个较好局面。

在基准情景下，我们假设本次新冠肺炎疫情能在 2020 年 2 月中下旬出现好转，但传播范围的广度和深度依然严峻，需要气温的提升、医护人员的努力和全国范围内隔离措施的持续执行才能最终战胜疫情，我们预计可能持续两个月左右，即到 3 月底能出现明显好转。

在悲观情景下，我们假设新冠肺炎疫情的传播范围

的广度和深度在 2 月底非常严峻，春节后的人员流动和企业复工后出现新的情况，疫情出现反复。在这种情况下，我们预计可能持续三个月左右，即到 4 月底才能出现明显好转。

疫情对 GDP 增速的影响显著，预计中国 2020 年一季度 GDP 增速在 0%-2%。按照目前的形势发展，我们采取基准情景假设分析，即到 2020 年 4 月，中国经济活动逐渐恢复到正常水平。我们运用 GDP 核算的生产法分产业的细分法来粗略地测算 2020 年一季度的 GDP 增速。

(1) 第二产业主要是制造业，按照我们调研的制造业上市公司的春节后复工程度来看，目前复工率普遍在 50%-60% 左右，一些医疗等紧缺行业的复工更高一些。假设到 2020 年 4 月，制造业企业复工率普遍达到 100%，且在这一过程中，复工率基本呈现匀速变化（主要为了模拟测算方便）。那么在 2020 年一季度，制造业的平均复工水平将为 80%-85%。

(2) 第三产业主要为服务业，新冠肺炎疫情对服务业的压力更大一些，除了部分线上服务业受益，大部分人力资本密集的服务业受到疫情的冲击较大。按照我们调研的服务业上市公司的春节后复工程度来看，目前复工率普遍在 40%-50% 左右，其中线上和 5G 应用服务业的产能利用率较高，但大部分服务业压力很大。假设到 2020 年 4 月，服务业企业复工率普遍达到 100%，且在这一过程中，复工率基本呈现匀速变化（主要为了模拟测算方便）。那么在 2020 年一季度，服务业的平均复工水平将为 70%-75%。

我们假设第一产业受到疫情的影响略有限，这里也主要是囿于数据的确实，但第一产业占 GDP 的比重较小，对整体的 GDP 的增速影响有限。如果在整个 2020 年一季度，我们的生产水平较 2019 年同期提升 6% 左右，疫情对经济的影响主要是产能而不是产能的效率，产能的效率我们按照线性外推假设来实现。按照分产业的复工情

况和生产效率的假设，以及分产业的比重来测算新冠肺炎疫情对2020年一季度经济增长的影响，根据我们的假设，在基准情景下，即2020年4月以后，中国经济活动可能基本恢复正常，那么疫情对2020年一季度GDP的影响较为显著。按照我们的测算，在基准情景下，2020年一季度中国GDP增速大约为0%-2%。

疫情后政府经济刺激规模大约为1万亿-2万亿元。我们通过一个较为粗略的经验模型来测算新冠肺炎疫情对经济的影响，在基准情景下，2020年一季度中国GDP增速大约为0%-2%。如果要实现2020年全面建成小康社会的最低增速目标来看，2020年二季度、三季度和四季度所需要额外的经济增长压力大约为每个季度新增1个百分点的GDP。按照目前政府投资的乘数来看，我们的实证检验近五年的政府投资乘数大约为2.8-3，比十年前政府投资乘数（4-5之间）下降了很多。按照这个比例，由此倒推的疫后政府经济刺激规模大约为1万亿-2万亿元之间。因此，在2020年二、三、四季度，政府在疫后经济刺激的过程中至少大概需要投入1万亿-2万亿元的规模，才能保证全面建成小康社会任务的基本完成。

经济刺激主要投向哪些行业？

在2020年经济变局下，我们将面临实体经济投资回报率低迷、抑制房地产投机属性、复杂国际环境等深刻的环境变化。经历了2018年强力去杠杆、控风险的尝试之后，我们判断政策制定者将会通过中长期科技创新提高技术进步、控制短期金融泡沫、释放保持就业稳定的适度流动性的政策组合来确保在稳定的时间内，实现对变局的应对。那么，新冠肺炎疫情后政府经济刺激主要投向哪些行业？如何避免资金“脱实向虚”？

5G产业链是未来几年较为确定的行业性政策刺激方向，网络的建设将推动运营商资本开支提升，带来通信板块行业性投资机会。5G应用场景、国产软件的自主可控等领域在未来一段时间内将成为中国科技追赶的主力战场之一。除了5G手机换机，无线耳机为代表的智能配件，打开了物联网应用的浪潮，而5G网络的成熟，将正式开启从人周边智能穿戴生态，到智能家居、智能汽车、智慧交通、智慧城市、工控的万物互联的浪潮。5G的高速带宽、广域网和低延时的特点，将支持终端智能生态和云的实时通信和数据交换，给工业领域和消费者带来体验和应用上质的飞跃。而万物互联的启动，开启了相应物联网微型模组、高精度结构件等领域的投资机会。在经济变局之下，集成电路领域将成为重点发展的部分。中国在全球5G建设的过程中将更为积极，即使没有新冠肺炎疫情，中国加大5G基础设施和应用设施的投入将是

坚决和长期的。按照我们的测算，中国在5G基础设施和应用方面的投资在未来2年-3年将累计超过万亿。因此，疫后政府经济刺激的重点行业将首先集中在5G等基础设施建设和相关应用。

疫情后经济刺激的另一个重点在于中国医疗体制和医疗体系建设。生物医药行业与经济周期的相关性不强，符合我国居民老龄化和消费升级趋势，具有结构性机会。随着中国2015年以来药政审评审批新政逐步推进，审评积压的状况显著改善，在很大程度上减轻了初创型研发企业的投入要求，具体而言，在儿童青少年近视防控方面，已经上升为国家战略；从龙头企业的创新药与创新器械方面，新品带来超预期因素；从消费属性行业：生长激素等需求稳定，符合消费升级趋势；创新药临床试验领域和血液制品领域也具有中长期的结构性机会。新冠肺炎疫情对于中国的一大经验教训就是全国医疗应急体系和战略医疗物资储备体系的建设，这一方面的基础设施也将是疫后政府经济刺激的重点。

传统房地产行业和基建行业也将是疫后政策刺激的一个重要方面。部分传统周期性行业细分市场的龙头具有结构性机会。部分细分行业龙头企业的效应，即龙头企业在行业内不断地提升实力，通过兼并重组和各种方式，不断地侵占市场份额，逐渐形成了行业内的更为巩固的龙头地位和护城河。在传统的周期性行业、甚至部分新兴行业也出现了这一现象，即企业分层现象。部分行业细分市场的龙头，在整体经济增长乏力的背景下具有结构性机会。与过去十年不同，传统房地产行业和基建行业的刺激将是短期的。

如何避免资金“脱实向虚”？

我们认为2014年是中国经济和金融市场发展过程中有着重要意义的一年。从资本市场与实体经济的关系而言，我们发现上证指数与实体经济基本面之间的关系，在2014年以前为正相关（+57%），在2014年以后为正相关减弱，有时甚至是负相关。从热钱流动（世界银行残差法，剔除虚假贸易部分）和人民币汇率预期的角度来看，2014年以前热钱更多地表现为流入中国，2014年以后表现为持续流出中国。从货币政策的有效性来看，我们发现2014年以后，单位货币增量拉动GDP的效力在快速下降，也就是说刺激经济所需要的货币宽松程度在扩大。种种微观形态的表现综合起来，我们发现中国实体经济投资回报率在2008年以来持续下降，且在2014年附近降低至金融市场无风险融资成本以下，这就意味着过度的流动性不愿意进入实体经济，更愿意在各类资产之间空转，形成局部泡沫，威胁经济和金融稳定。由

西方艺术史里的疫与爱

在 14 世纪的欧洲，大西洋、地中海经常飘荡着一些孤零零的船只。当你靠近它会发现，船上的人全身发黑，已在睡梦中死去。

这是死神在狂舞。“受害者发病那一天，水疱和疖子出现在胳膊、大腿和脖子上。他们非常虚弱，备受折磨，

只能倚靠在床上。不久，疖子变成核桃那么大，然后变成鸡蛋或鹅蛋大小，那种感觉痛彻心肺。症状会持续三天，到了第四天，又一个孤魂升入了天国。”1347 年，在意大利南端、地中海西西里岛的墨西拿城，一位名叫迈可的牧师写下了上述一段话。而在他的周围，瘟疫正肆虐

政策刺激如何最大可能避免资金“脱实向虚”，我们主要从“标”和“本”两个层面来给出一些粗略的建议：

从治标的角度看，第一，从财政政策角度看：（1）提高预算内财政赤字率和适度提升可监控的地方政府专项债规模，给地方政府经济行为注入适度的活力。（2）适度增发一定规模的特别国债，给予特定扶持行业中长期的低息资金支持。（3）适度通过发债减税降费的方式，给予保障就业的中小企业一定程度上的支持。

第二，从货币政策的角度来看：（1）短期内货币政策宽松的必要性在增大。为了给中长期科技进步和社会发展创造良好的环境和稳定的形势，2020 年中国货币政策的主基调可能还将是稳健，保持适度的宽松。（2）央行通过直接向实体经济注入流动性的方式来对实体经济进行结构性的扶持。并不一定要按照经济学教科书的窠臼限制，应该审时度势，具有一定的前瞻性和创新。

从中长期治本角度看，只有实体经济投资回报率上升，才是避免资金“脱实向虚”的根本道路。第一，发挥供给侧结构性改革的作用，要充分发挥“强制性制度变迁”的后发优势，积极调动“诱致性制度变迁”的主观能动性。第二，要调动广大地方的积极性，改变以往地方追求经济增长的“锦标赛”模式，形成促进经济长期健康发展，经济结构趋于高质量的更高追求。第三，加强企业和政府机构的预算硬约束，建立现代化经济体系，改善国家治理体系，形成崇尚科技创新，科技创新有激励相容，落后重复受到市场压力的经济发展环境。

综上所述，2020 年将是经济变局更为深刻的一年，新冠肺炎疫情短期内打乱了我们经济增长和金融市场发展的轨迹，但都是暂时的困难。本文主要围绕疫后经济刺激的几个重要方面：（1）经济刺激的总规模应为多少（2）如何处理宽松政策与资金“脱实向虚”之间的矛盾（3）区别于过去的传统基建，哪些行业应该成为经济刺激的重点（4）新型财政背景下，减税降费的空间和经济刺激资金的来源。疫情的危机，是危险也是机遇，暂时的苦难使得我们进一步审视目前国家治理体系的细节，也给予我们一个历史性的机遇做出符合未来一段时间的合理政策安排的时间和空间。

凡事预则立，不预则废。本文根据新冠肺炎疫情发展的趋势，结合中国经济短期和中长期的目标、问题和结构性特点，分别测算疫情后经济刺激的重点，做一个初步的分析。本文探讨了从中长期来看，如何建立新一轮改革的激励相容机制，如何协调“强制性制度变迁”和“诱致性制度变迁”之间的关系，如何保障改革从经济发展自身趋势上符合最广大人民的利益，如何规范地方政府改革过程中的行为和调动其积极性，简要阐述了现阶段优化国家治理体系的动力机制可能遇到的关键问题。经济变局之下，我们认为中国未来的科技创新、医疗健康和消费等结构性机会不会变化，在激烈的产业升级和消费升级的大背景下，历史的趋势无法阻挡，中国经济和社会不断前进的方向也将更为坚定。

（2020 年第 5 期 财经）

于整个城市。

半年后，瘟疫就传遍意大利，此后横扫北非和伊比利亚半岛，剑指法、德、奥、瑞等国，并远涉英格兰群岛。1350年，瘟疫蔓延至德国北部、瑞典和波罗的海地区，1351年攻至波兰北部，之后侵袭了俄罗斯，鞭长远及莫斯科，像绞索一样捆住了整个欧洲。

这场被称为“黑死病”的大瘟疫，造成2500万人死亡，断送了欧洲1/3的人口。此后300年间，黑死病不断造访欧洲和亚洲的城镇，送葬的钟声不停地为新的死者哀鸣。绝望弥漫，文明却没有停摆。在瘟疫的重压下，艺术家们全景式地记录下真实的历史图像，也在其中留下自己的身影。

355年前的“抗疫阻击战”

与但丁、彼特拉克并称为“文学三杰”的乔万尼·薄伽丘在《十日谈》中，如此描述1348年佛罗伦萨城中的惨状：“每天，甚至每小时，都有一大批一大批的尸体运到全市的教堂去，教堂的坟地再也容纳不了了……只好在周围掘起又长又阔的深坑，把后来的尸体几百个几百个葬下去。就像堆积在船舱里的货物一样。”在此之前，很少有文学作品以这种方式描写死亡，细微、具体、惨烈、冷酷：“没有人对于一个死人，会比我们现在对一头死了的山羊，更加注意。”

当时的天主教会如此解释这一切：这是上帝对人类罪孽的惩罚，人们只有不断忏悔，抑制自身欲望，才能求得宽恕。但是，“虔诚的人们有时成群结队、有时零零落落地向天主一再作过祈祷了；可是到那一年的初春，奇特而可怖的病症终于出现了，灾难的情况立刻严重起来”。薄伽丘在《十日谈》里写道，更何况死亡率最高的人群，恰恰是那些道德高尚、为上帝服务的教士和修女。他们被瘟疫吓得魂魄俱丧，抛弃了手中的活计，甚至想将忏悔的人关在门外。

神的仆人如此不堪一击，也让艺术家们开始反思。他们的作品不再是宗教形象一统天下，开始转向被瘟疫阴霾所覆盖的真实世界。1665年，“伦敦大瘟疫”暴发，超过10万人丧生，相当于当时伦敦人口的1/5。一切如300年前一样，人们身上出现黑色小肿块，在街上走着或在集市购物时就突然倒毙。因肿块疼痛难忍而变得谵妄发狂、自杀身亡的大有人在。有的人痛得发狂，从家里冲到街上，边走边舞蹈，身后跟着追赶他的老婆孩子，大声呼救。大量的人被强行关闭在自家屋子里，门上画上红十字，像被活活关进坟墓。

就在这一年，历史画家丽塔·格里尔创作了《大瘟疫》。画中间的人们正在把死者的尸体倒入火坑中焚烧，浓烟飘向远处的晚霞，弥漫在整个城市中。这是当时伦

敦街头的真实场景。随着传染病愈演愈烈，有些教区的运尸车几乎通宵奔忙，夜晚的街道上，时而见到满载尸体的运尸车燃着火炬缓缓行进。而在画面的左下角，就隐藏着这场瘟疫的罪魁祸首——一只硕大的老鼠。

而在画面的右下角，出现了一个戴着鸟嘴面具的人。那是当时治疗瘟疫的医生，他们穿着泡过蜡的齐踝大衣，戴着银制的鸟嘴面具，里面塞着药草、干花、香料用来过滤空气，用玻璃片遮挡眼睛，拿木棍掀开病人的被单或衣服——这一身，算是当时的“隔离防护服”了。在《大瘟疫》里，我们看到了一场355年前的“抗疫阻击战”。

死神的胜利

对曾亲历各种“防疫阻击战”的中世纪人来说，“瘟疫”既是一种客观存在的病症，也是一种隐喻。它让人直视命运的乖戾无常，迫使社会在抓耳挠腮中暴露出种种痛与痒。

“黑死病”之后，欧洲艺术中突然冒出了许多骷髅、骸骨的形象。壁画和木版画上，身披腐肉的骷髅与活人一起欢闹，这些人来自社会各个阶层，有教皇，也有农民，一起跳着“死亡之舞”；卡拉瓦乔的《圣杰罗姆写作》里，宗教学者坐在桌前，摊开的书上摆放着一个骷髅；荷尔拜因的《大使》里，两位权贵正襟危坐，地毯上也叠加着一个仿佛被PS过的、拉伸变形的骷髅。这些让人不寒而栗的恐怖意象，显示的是生命的短暂脆弱，是“死神的胜利”。

《死神的胜利》，是荷兰画家彼得·勃鲁盖尔在1562年创作的一幅油画。在他生活的时代，宗教改革横扫欧洲，尼德兰地区的天主教疯狂镇压异教徒，西班牙正在这里进行残酷的殖民统治，席卷欧洲的巨大瘟疫每隔一段时间就会卷土重来——死神的气息，弥漫四处。

于是，画面中，丧钟被两个骷髅敲响，它们脚下是无处安放的头骨；在远处，是漫天的火光、光秃秃的山丘和荒芜的植被。此时，骨瘦如柴的战马上，死神挥着镰刀，来到人间。一个骷髅拿着沙漏，站在奄奄一息的国王身边；贵族们还在进行最后的狂欢，全然不知身披绿色袍子的骷髅，已烹制好一盘人骨盛宴；一对情侣沉浸在音乐中，身后是和他们一起演奏的骷髅；身披铠甲的骷髅士兵，贪婪地把手伸向桶里的金币；普通民众四散奔逃，有的被赶进巨大的棺材，有的被刀割破喉咙，有的被砍头，有的被绞死，即便逃入水中，也会被渔网捞出……

种种可怖场景，来自画家对世界的深刻观察。勃鲁盖尔出生在安特卫普东部的一个农民家庭，常年混迹在底层民众之中。在他的画里，没有神迹、没有彼岸、只有朴素的生活与“暗搓搓”的幽默。

底层民众之中。在他的画里，没有神迹、没有彼岸、只有朴素的生活与“暗搓搓”的幽默。

他的代表作除了这幅《死神的胜利》，还有《有伊卡洛斯坠落的风光》。希腊神话里有一个叫伊卡洛斯的少年，用蜡粘起羽毛做翅膀，却因为飞得太高，被阳光融化了翅膀，掉到海里淹死了。这样一个庄严的悲剧故事，到了勃鲁盖尔这里，就只给这位著名少年画了一双倒栽葱扎进海里的腿。在画面中，阳光明媚，海面无波，农夫耕作，牧人放羊，马拉犁，羊吃草，没人注意到水面上那两条不断蹬腿的腿。

勃鲁盖尔的眼睛看的是身边事、人间事，是日常生活的风俗画。这位只活了44岁的画家，没留下太多人生故事，却留下无数土头土脑的荷兰农民，留下欧洲绘画史里最为可爱生猛的一群人。一边直面死神的惘惘的威胁，一边以天真、悲悯的目光描画人间，勃鲁盖尔的一生，就是文艺复兴时代的精神奥义。

大流感下的痛楚

“黑死病”之后，人类与瘟疫的斗争史，仍在继续。1918年，第一次世界大战进入第四个年头，变数横生。这一年3月，流感于美军设在堪萨斯州的赖利营地开始流行，5月蔓延至法国，并迅速传到欧洲各处，连英王乔治五世也成为病人之一，躺在床上动弹不得。交战双方的军队里流感满营，连站岗的人都快找不到了。

在中立的西班牙，因为没有军事管制和新闻控制，流感几乎在一瞬间到达了全国各个角落，包括国王在内，全国每三个人里，就有一人患了流感。在这种情况下，整个欧洲在疫情再也掩盖不住，这场大流感因此有了正式的名字：西班牙流感。

西班牙流感如旋风，6月来到亚洲，在中国和日本流行；与此同时，俄国、奥匈帝国、土耳其、印度、菲律宾等，也陷入恐慌的时刻。短短10个月里，西班牙流感成为人类历史上最凶狠的瘟疫，夺去了超过5000万人的生命。

埃贡·席勒，这位20世纪著名的表现主义画家，也被推向死神的镰刀下。1915年，他被征召入伍，从未被派到前线战斗，只是担任监狱守卫，看守俄国战犯，两年后返回维也纳，专心绘画。

1918年秋天，西班牙流感横扫维也纳。席勒的妻子、

怀有6个月身孕的爱迪丝，在10月28日染病去世。3天后，席勒也因流感身故，年仅28岁。在生命的最后几天，悲恸不已的席勒仍挣扎着创作了一幅作品《家庭》，描绘了一个三口之家，倾注了这位浪荡画家对一个稳定家庭的渴望，以及梦碎后的痛楚绝望。被瘟疫卷走的席勒一家，见证着流感时代的病与爱。

画家爱德华·蒙克是西班牙流感的生还者。在《西班牙流感后的自画像》里，他用自己斑驳的脸，道出了“一战”后整个人类社会的茫然、憔悴与颓丧，没有人真正的“生还”。



爱德华·蒙克《死去的母亲和孩子》

在蒙克的笔下，疾病与死亡的阴霾无所不在。5岁时，他失去了母亲；14岁时，姐姐死于肺结核；26岁那年，他在巴黎获知了父亲的死讯。“我继承了人类两大最可怕的敌人——肺结核和精神错乱症。疾病、疯狂和死亡是自幼缠绕在我身上的三大恶魔。”蒙克说，在《死去的母亲和孩子》中，他回顾了生命之初的那一场死亡。母亲躺在床上逐渐失去呼吸，6岁的姐姐睁大空洞的双眼，用双手遮住耳朵，试图挡住死亡的无声嘶吼。

加缪在《鼠疫》中写道：“瘟疫是什么？那就是生活，仅此而已。”从“黑死病”到西班牙流感，突如其来的疾病和死亡如一个杠杆，撬动起平滑的日常生活中被折叠起的另一面。艺术家们站在这个不平整的倾斜处，记录下历史转折中的人类群像，将苦难、恐惧、反抗、挣扎与对世界、对人间的挚爱，永久定格。

(2020年4期 环球人物)

