



投票悖论与公共选择

□王东京

但凡面临公共选择，人们往往想到的是投票，认为只有投票才能保证结果公正。的确，公共选择不同于私人选择，你个人选择买什么样的住房与他人无关，用不着别人投票。可公共选择关乎公共利益，当然需要尊重民意。可问题是：民意表达是否一定要通过投票呢？

我的看法，投票是民意表达的一种方式，但并非唯一的方式，也未必是最好的方式。何以见得？让我们看经济学怎么说。美国经济学家布坎南认为，公共选择的最高准则是“一致同意”。可他又同时指出，由于人们的利益存在差别，要求“一致同意”会产生昂贵的成本，甚至有可能达成任何协议。舍优求次，于是只好降低同意的“百分比”，比如从100%同意，降为

80%、70%，或者是51%，这样就形成了“多数同意规则”。

相对于一致同意，“多数同意”显然可降低决策成本，但由于每项决策都是在有少数人反对的情况下通过，这样又难免使公共选择带有某种强制色彩。而对此人们通常的看法是，少数服从多数是一种“民主”选择的过程，它虽然使少部分人受损，但却可让大部分人获益。从整个社会角度看，仍不失为一个“好”的决策。

可法国学者孔多塞却不这样看。孔氏怎么看？让我借助下面的例子解释：假定有三家公司同属一主管部门，现在主管部门决定将其合并为集团公司，集团公司的总经理将从三家公司现任经理中产生，他们分别是牛经理、杨经理和马经理。可供选择的方案有：职工普选（A）、主管部门任命（B）、按资金实力确定（C）。最终到底采用哪种方案，由三位经理采用投票的方式决定。

以上三个公司中，牛经理公司职工人数最多，资金实力最弱，与主管部门领导关系还行。因此，牛经理会希望职工普选，最反对按资金实力确定。杨经理公司职工人数最少，资金实力居中，但跟主管领导关系“铁”，因此他赞成主管领导任命，而最反对职工普选。马经理公司资金实力最雄厚，但与主管部门领导积怨很深，因此他最赞成按资金实力确定，反对主管部门任命。

现在有趣的事发生了。按多数同意规则，三个投票者中总有两人认为方案A优于方案B；方案B优于方案C；方案C优于方案A。如此一来，哪个方案最终通过则取决于投票的次序。比如先对A和B投票，牛经理和马经理更偏好A，则A方案通过；若先对A和C投票，马经理和杨经理更倾向C，则C方案通过；若先对B和C投票，牛经理与杨经理更倾向B，于是B方案通过。

这一有趣现象，最早由孔多塞发现，后来美国学者阿罗又作了进一步研究。他发现，如果让两个以上的投票者就两个以上的方案表决，就有可能出现循环的结果，而且出现的概率会随着投票人数和供选方案增多而上升。经过严格数学证明，他得出了一个令人震惊的结论：任何多数同意规则，都不可能万无一失地保证投票结果符合多数人意愿。此结论学界称为“阿罗不可能性定理”或“投票悖论”。

阿罗的“投票悖论”对人们无疑是一种警告。由此给我们的启示

是，公共选择固然要尊重民意，但尊重民意未必一定就要投票，我们不必迷信投票，更不可唯票是举。事实上，正如市场可能失灵一样，投票也有可能会失效。尽管失效的概率很小，但这并不意味着阿罗的警告无足轻重。我们知道，飞机失事的概率不到万分之一，但一旦掉下来对乘客可就是百分之百的灾难。

不知读者是否赞成阿罗的观点，为了帮助读者理解，我再作三点补证：

第一，关于阿罗“多数人同意”不一定代表多数人的利益的结论，这里可用一个真实的例子佐证。20多年前，我家乡的父母官为了增加农民收入希望发展多种经营，具体说就是在珊珀湖搞珍珠养殖，经集体投票，结果多数人同意办起了珍珠养殖场。可不料几年下来珊珀湖被严重污染，村民怨声载道而群起反对，于是10年前又不得不叫停。

第二，按“多数人同意规则”选出的官未必就是好官。古人云：为官一任，造福一方。所谓造福一方，是说当官要为老百姓办事。问题也在这里，官员只要办事就有可能得罪人。办好事会得罪坏人，办坏事会得罪好人。读者想想，要是官员的职务晋升完全只看选票，当官的谁会去得罪人？若一个官员为了不丢选票而不办事，碌碌无为，充其量就是个好好先生，当然不是好官了。

第三，投票竞选必然产生成本，而且成本会呈递增趋势。从经济学角度看，投票竞选类似于市场竞争，谁花费的推介成本高谁就有可能胜出。正因如此，竞选成本必不断攀升。以美国为例。我看到的数

据，1980年美国总统的竞选成本是1.62亿美元；而到2000年则上升为5.29亿美元；到2012年又上升到20亿美元。要知道，竞选成本是非生产性费用，成本过高对社会无疑是浪费。

写到这里有一点要说明，我说民意表达不一定要投票，但我并不反对投票。前面说过，投票也是民意表达的一种方式，若供选方案和投票者不多，需投票表决当然可以投票。不过我要强调的是：公共选择不能只靠投票。民意表达其实有多种方式，除了投票，民主协商也是重要方式，而且更符合中国国情。我这样讲读者能同意么？



（上接1版）

审慎行使权力，依法规范监督。检察机关提起公益诉讼政治性、政策性、法律性都很强，既要敢于监督、善于监督，又要依法监督、规范监督。尤其行政公益诉讼，实质上是司法权对行政权的制约，敏感而复杂，而且行政管理还具有自身特点和规律。检察机关既要加强监督制约，又必须保持相应理性、克制和谦抑。要严守检察权边界，严格在法定范围内依法履行职责，不能违背立法精神，不能自我扩权，不能越权解释，不能包打天下，确保检察监督在法治轨道上运行。要把规范司法行为贯穿公益诉讼工作始终，加强司法理念和素质养成，从一开始就注重抓好制度建设和制度执行，坚持精细司法、精细办案，真正让谨慎用权、规范司法成为一种思想自觉和行为习惯。

认真贯彻落实修改后民事诉讼法和行政诉讼法，全面开展检察机关提起公益诉讼工作

修改后民事诉讼法和行政诉讼法是检察机关提起公益诉讼的基本法律依据。各级检察机关要深入学习、准确把握，切实有效履行法律赋予的职责。

要准确把握法律确定的案件范围。按照修改后民事诉讼法和行政诉讼法规定，检察机关提起民事公益诉讼的案件范围是生态环境和资源保护、食品药品安全领域；提起行政公益诉讼的案件范围是生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域。要准确把握法定案件范围，坚持全面履职与突出重点相结合，既要结合本地实际突出办案重点，哪个领域问题突出就重点办理哪个领域的案件，特别是重点办理生态环境和食品药品安全领域的案件，同时又要探索积累多领域办案经验，最大限度保护受损公益。当前破坏生态环境问题易发多发，党中央高度重视，习近平总书记反复强调要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。检察机关通过提起公益诉讼，督促行政机关履行自然资源和生态环境监管职责，是通过法治手段保护生态环境的重要途径。要继续突出办理生态环境和资源保护领域的公益诉讼案件，促进解决损害群众利益的突出环境问题。

深入摸排案件线索。能否及时准确发现线索，直接决定受损公益能否得到有效保护，也直接决定检察机关提起公益诉讼程序能否启动。各级检察机关要认真学习贯彻试点地区工作经验，提高线索发现和筛选能力，重视收集相关材料、掌握相关情况。要坚持宽视野、多渠道，既注重从开展破坏环境资源和危害食品药品安全犯罪专项立案监督活动中发现线索，也注重从群众来信来访、控告申诉中寻找线索，还要保持对社会舆论和新闻报道的高度关注，注意从社会热点问题中发现线索。要坚持检察工作“一盘棋”，健全内部信息共享、线索移送、案件协查、结果反馈等工作机制。要充分利用行政执法与行政检察衔接平台、行政执法与刑事司法衔接信息共享平台，拓宽线索来源渠道。

严格执行诉前程序，充分发挥检察建议功能。诉前程序是检察机关提起公益诉讼制度的重要内容，也是检察机关保护公益的法定手段。通过诉前程序推动侵害公益问题的解决，是公益诉讼制度价值的重要体现。特别是在行政公益诉讼中，提起诉讼并不是制度设计的最终目的，根本目标还是督促行政机关依法履职。各级检察机关要从立法精神和制度设计本意出发，把诉前程序和提起诉讼两个阶段、两种方式放到同等重要的位置，尽量通过诉前程序，积极推动相关主体主动保护公益，推动行政机关主动履职纠错，形成严格执法和公正司法良性互动，共同促进公益损害问题及时有效解决。要做好检察建议与诉讼请求的衔接，规范检察建议制发程序和内容，增强针对性。要加强对检察建议落实情况的跟踪监督，对到期后仍不履职或者履职不到位的，及时研究采取后续措施。

加大提起诉讼力度，增强公益保护实效。提起诉讼是检察机关提起公益诉讼制度的核心环节，也是法律赋予检察机关保护公益的刚性手段，是检察机关的法定职责。修改后民事诉讼法明确，在法律规定的机关和有关组织不提起诉讼的情况下，人民检察院可以向人民法院提起诉讼；修改后行政诉讼法规定，检察机关提出检察建议后，行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。这是一份沉甸甸的责任。各级检察机关要准确把握法定起诉条件，对经过诉前程序，有关行政机关到期没有切实整改、有关社会组织没有提起公益诉讼的案件，逐案深入分析，

及时向人民法院提起诉讼。要突出办理群众反映强烈的案件，突出办理行政公益诉讼案件，增强公益保护的社会效果和法律效果。

紧紧依靠党的领导及人大监督、政府支持，主动加强与各方面沟通协调，汇聚公益保护合力

检察机关提起公益诉讼是一项系统性工作。一要积极争取各级党委领导和人大监督。从试点情况看，凡是党委重视支持的地方，试点工作就力度大、效果好。各级检察机关要切实增强主动性，加强请示报告，既要把党中央对公益诉讼工作的部署要求汇报到位，也要把本地贯彻落实中央要求及修改后“两法”的措施以及检察机关整体部署、本地突出问题和重大案件报告到位，紧紧依靠党委领导、人大监督推进公益诉讼工作。二要重视加强与行政机关的沟通协调。行政机关是保护国家利益和社会公共利益责任的主要承担者。检察机关提起行政公益诉讼，旨在督促行政机关依法正确履行职责，依法解决侵害公益的突出问题。检察机关与行政机关的目标是一致的，要在监督中体现支持，把监督融入支持之中。各级检察机关要主动加强与环境保护、食品药品监督管理、国土资源管理等行政机关的沟通，统一对公益诉讼的认识，在线索摸排、调查取证、法律政策理解与适用等方面加强配合，在信息共享、技术咨询等方面加强协作。三要建立与人民法院协调沟通机制。人民法院是我国公益司法保护的重要职能部门。各级检察机关尤其是非试点地区检察机关要主动加强与人民法院沟通，共同加强对案件管辖、调查手段、证据规则、移送和庭审程序等实务问题研究，推动完善公益诉讼相关制度机制。

全面开展检察机关提起公益诉讼工作，既为维护国家利益和社会公共利益提供了有力法治保障，也对检察队伍司法理念、素质能力提出了新的更高要求。各级检察机关要坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神，切实加强组织领导，充分履行法律赋予的职能，全面开展检察机关提起公益诉讼工作，不断完善中国特色社会主义公益诉讼制度，为加强对国家利益和社会公共利益的保护作出更大贡献，不辜负党和人民的重托。

创新城区建设是区域创新发展的新趋势

□张占斌 孙秀亭

党的十八大以来，习近平总书记多次强调创新的重要性和紧迫性，“要紧紧扭住创新这个‘牛鼻子’，推进科技创新、产业创新、产品创新、品牌创新，让创新成为驱动发展的新引擎”。创新城区建设是区域创新发展的新趋势和新特点，对贯彻落实创新驱动发展战略和建设创新型国家具有较好的实践意义和示范效应。

创新城区已成为城市创新发展的新空间载体

创新城区已成为城市创新发展的重要突破口。传统的创新集聚区如高新区、大学城等，往往坐落在城市远郊，交通不便，难以兼顾生活品质和工作、家庭的有机融合。近年来，创新城区作为一种新兴城市空间发展模式，以空间的紧凑性、交通的通达性、技术的连接性、生活社区化、生态宜居性等优势，实现了工作与生活

的互补，成为区域和城市创新发展的重要突破口。

2014年6月，美国智库布鲁金斯学会提出“创新城区”（Innovation District）概念，将其描述为一个集聚研发机构、创业企业孵化器及支持机构的宜居宜业的城市空间。创新城区居住、办公与服务混合布局，空间结构紧凑、公共交通通达，线上线下网络分享，可以促进人才集聚，有效减轻城市拥堵，推动知识共享与技术合作，提高经济效率。目前创新城区主要有三种发展模式。

一是“支柱核心”模式。这类创新城区位于市区或城镇中心，以支柱性创新机构为核心，与创新商业化、市场化相关的企业、企业家、初创企业等集聚形成大规模的混合功能区域。典型代表有美国剑桥的肯戴尔广场、费城大学城等。肯戴尔广场以麻

省理工学院为核心，由公共交通与哈佛大学、麻省总医院和其他研究医疗机构连接起来，形成了美国最重要的生命科学/医药集群。

二是“城市区域再造”模式。这类城区或历史文化积淀深厚，或面临老工业区转型升级，通过与先进研发机构、支柱性企业结合，引进创新创意产业，推动城市复兴。典型代表包括美国波士顿的南岸区域、西班牙巴塞罗那普布诺等。普布诺是全球首家创新城区，通过对其海岸线废弃工业用地的改造，将其发展成充满活力的具有新兴功能的港口，带动了城区复兴。

三是“城市化科技园区”模式。这类创新城区往往位于郊区，通过提高空间密度，融合零售、酒店等新功能推进城市化水平，为集聚区企业创新提供广阔空间。典型代表有北卡罗来纳州的创新三角园区、亚利桑那大学科技园等。北卡罗来纳州研究三角园通过建设科技创新发展园区，成为与硅谷、I28公路齐名的世界性高新技术产业集聚区。

海杨浦区、重庆沙坪坝区、天津滨海新区为创新型试点城区。经过几年的探索实践，各地已建设了不同尺度、不同层次创新型城区，为当地创新发展提供结构性增量和有益的经验。

北京市海淀区利用浓厚的文化氛围、密集的高素质人才、发达的科技产业、深厚的高等教育资源，发展成为全球瞩目的科技创新和科技产业发展高端要素聚集地。上海市杨浦区通过“三区”（大学园区、科技园区和城市社区）融合、联动发展，把传统老工业区转变为知识创新型城区，实现了从工业经济向服务经济的转变和经济的持续增长。重庆沙坪坝区以重庆大学城为核心建设智力高地，做强电子信息产业集群，打造新兴文化产业，已成为西部创新中心的重要基地和研发机构的聚集地。天津滨海新区打造产业创新链条，以生产性服务业为突破口，带动服务业跨越式发展，成为科技型中小企业的重要集聚地和创新创业高度活跃的地区，科技创新对经济增长贡献率超过60%。

创新城区建设的重要意义

在经济转型升级、新旧动能转换的关键时期，需要更好发挥创新驱动发展战略的引领作用。但创新发展过

程中还存在一些问题，需要认真加以解决。

一是区域创新体系有待进一步完善。有些地区在创新驱动发展过程中，仍偏好基于空间发展、规模扩张、投资驱动的传统做法。同时，由于体制性原因导致城市创新资源和职能分散于不同区域、不同部门，“政产学研资介”集成能力相对薄弱，集群效应未充分实现，区域创新体系远未完善。

二是高新区迫切要实现转型发展。我国高新区数量虽多但“山多峰少”，能够引领和带动区域协同创新发展的不多，随着生产要素成本上升和部分优惠政策弱化或终结，许多高新区面临转型发展的压力。另外许多高新区呈现出产业孤岛的特征，普遍存在“产城分割、职住分离”问题，影响到人才集聚和创新能力的持续与放大。

三是老旧城区亟须改造提升。一些城市在老城区改造中存在开发模式单一化、不尊重城市文脉的问题，往往会破坏旧城原貌导致千城一面，同时过于注重房地产和商业设施开发，忽视民生，难以达到城区功能再造、发展新业态、改善居民生活的目的。

四是高校聚集区的创新引领作用远未充分发挥。多数大学城远离中心城区，创业基础设施、科技服务资源

以及交通、居住、生活等基本的创新创业条件欠缺，大学科研机构与产业界还未形成产学研互动的关系，产业集聚较少，辐射带动作用不强。

创新城区是当前区域创新发展实践的新热点、新趋势，是深入实施创新驱动发展战略，建设创新型国家的落脚点和重要空间载体。大力发展创新城区，有利于完善区域创新体系，促进经济转型升级和新旧动能转换；有利于加强城市内涵建设，探索形成新型城镇化建设和智慧城市建设新模式；有利于高新区、大学城等创新资源集聚区转型发展，推动产业、科技、人文与城市融合发展。

推进创新城区建设的总体思路

推进创新城区建设，要深入贯彻落实创新驱动发展战略和“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，牢牢把握创新创业这一主线，以构建充满活力的区域创新体系为宗旨，将创新城区打造成区域科技创新的重要策源地、新兴特色产业的集聚高地、新型城市建设的示范基地和创新创业文化的空间载体，形成集科教资源、产业发展、城市规划、创新文化于一体的综合性城市空间。

扩大创新城区试点，逐步全面推开。建议出台国家层面的创新城区建设指导意见和总体规划，在总结试点城区探索实践经验基础上，扩大创新城区试点范围并逐步全面推开。推动结合区域特点和实际探索创新城区的建设模式，促进创新城区体制机制创新。

推动高新区产城融合发展。优化高新区的定位和功能，对全国高新区的空间布局发展进行统筹协调。探索高新区体制机制改革，完善高新区空间功能体系和生活居住等配套设施，促进产城融合发展。

加强大学城产学研合作，打造协同创新示范区。大力引进科研资源和产业资源落地大学城，打造创新创业载体和服务平台，完善配套基础设施，促进科技成果转化孵化，打造协同创新引领示范区。

旧城改造突出区域特色，科创、文创“双轮驱动”。以旧城历史文化遗存为载体，以科技创新、文化创意为动力，重新规划老城区结构，形成涵盖知识经济、现代服务、特色商贸与餐饮、民俗风情等不同功能的商业分区，拉动旧城区的产业升级，提升创新城区文化内涵。

制定创新城区建设指标体系，强化评估考核。深入研究创新城区发展规律，结合创新城区建设实际，形成科学、开放式的创新城区评价指标体系，并强化评估考核。定期编制和发布“中国创新城区指数”，及时反映各区域创新城区发展状况，增强全社会创新发展的氛围。

