



总第
48期

复旦大学国际关系与公共事务学院
复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs
MPA Program of Fudan University

2014.4





本期目录

天下智慧 · 学生运动 VS. 运动学生：太阳花学运与两岸关系

■ 学生运动概述

■ 太阳花学运简介

■ 太阳花学运：观点纵横谈

■ 太阳花学运与两岸关系

■ 程晓虹：学运去政治化为何失败

治国之道 · 关注民意、敬畏民意

■ 民意的涵义及其特征

■ 网络民意与中国政治生态

■ 俞可平：敬畏民意

治理技术 · 智库建设与发展

■ 智库建设与技术背景

■ 日本智库发展经验

■ 全球著名智库发展经验

■ 加快我国智库发展体制机制创新的对策建议

人物 · 约翰·杜威

■ 约翰·杜威生平简介

■ 约翰·杜威的新个人主义

我思我在 · 复旦 MPA 社会实践调研报告（三）

■ 县域发展中存在的问题及应对之道——以贵州省松桃县为例

学术顾问：林尚立 陈玉刚 陈志敏 刘季平 陶东明

编辑：沈夏珠 张建伟 宋道雷 束贇 潘孝楠

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

天下智慧·学生运动 VS. 运动学生：太阳花学运与两岸关系

【编者按】学生与政治向来不可分割。就中国来讲，学生参与政治自古有之，近代以降更是愈演愈烈。学生参与政治最为典型的体现形式便是学生运动，学生运动以其参与主体、参与方式、参与诉求的特殊性，引起了学者的关注。台湾太阳花学生运动重新引起社会各界对于学生运动的关注。对于太阳花学运，社会各界仁智各见，但是，他们一致认为它对两岸关系产生一定影响，应该理性对待此一运动。然而，学运的本质是以学生为主体的学生运动，还是社会各界，尤其是政治势力、党派积极参与的运动学生的过程，这需要我们进行深刻的反思。

学生运动概述

学生运动，简称学运，是一种以学生为主要成员的社会运动。这种运动一般是自发的（也有可能是受新闻媒体、社论、社会意见、专栏作家、电台名嘴、意见领袖等所引导）、为集体建立某种社会价值文化判断，从而引发行动方向、回应或引发社会运动的大潮流。学运目标有为学生组织的正名运动、声援被捕的政治人物、反殖民主义、反一党专政等。当社会相对太平之时，人人向钱看，就是学运的低潮时期。有说学运是孕育学生成为未来政治领袖的摇篮；也有说学运令学生只沉迷万物政治化，不学无术，如红卫兵。

清末西方教育传入中闻之后，越来越多的知识分子接受西方教育，接受西方思想。这些新学生成为吸收西洋文化的先驱，在推翻清王朝统治的基础上成为新时代弄潮儿。在自由平等的教育思想影响下，先进的知识分子不再满足于传统和现有体制。这些双重的影响使这些新式学生既是社会骄子也是传统社会的“叛徒”。面对推翻清王朝以后动荡的社会局面，敏感的学生不再缄默，成为各地推陈出新的革命力量。

五四运动以后，学生政治意识逐步清醒。面对国家政治的纷乱复杂情况，学生界发起大大小小的运动来表达自己的爱国热情。于是学生界、教育界和政治界的关系越来越紧密，学术的独立受到严重考验，校园不再安宁。胡适先生在《独立评论》发表的《为学生运动进一言》提到：干预政治的运动一定是从青年的学生界发生的。胡适的这个定论为学生发起运动，参与政治提供了依据。而“读书不忘救国，救国不忘读书”到“读书不忘革命，革命不忘读书”这一口号的转变充分体现了学生运动的发展趋势。

近代中国的学生运动可以追溯到 1895 年的举人请愿的公车上书事件。而以纯粹学生身份发生的学生运动，最早的是 1905 年底东京中国留日学生抗议日本政府《取缔清韩留日学生规则》的活动。在该运动中，陈天华蹈海身亡。

太阳花学运简介

太阳花学运经过

太阳花学运，初多称 318 学运、占领国会事件等，是指 2014 年 3 月 18 日起台湾的大学和公民们共同发起占领中华民国立法院所引起的社会运动事件。3 月 17 日下午内政委员会中，中国国民党立法委员张庆忠以 30 秒之速草率宣布完成《海峡两岸服务贸易协议》的委员会审查，引发一群大学与研究所就读学生的反对，并于 18 日 18 时在立法院外举行“守护民主之夜”晚会，抗议轻率的审查程序；之后有 400 多名学生趁着警员不备，而进入立法院内静坐抗议，接着于晚间 21 时突破警方的封锁线占领立法院议场。在 26 个小时内便有以学生为主的 1 万多名民众，聚集在立法院外表达支持。参与占领立法院议场行动者，主要学生领导人为黑色岛国青年阵线（简称黑岛青）的成员，包括国立台湾大学政治研究所研究生林飞帆，国立清华大学社会研究所研究生陈为廷、魏扬、世新大学社发所研究生陈廷豪等人。外围的支持群众则由反黑箱服贸民主阵线、公民 1985 行动联盟与各个社会运动团体进行组织。

在议场遭到占领后，内政部警政署紧急调动警力前往立法院支援，抗议学生则陆续用立法委员的座椅堵住议场门口以防止遭到驱离；警方多次尝试清除议场内部的学生但没有成功，期间双方也因此发生肢体冲突并且有数人受伤。之后双方处于对峙态势，但记者与其他相关人士仍可绕道进入场内。3 月 23 日晚间 19 时，另一群示威者冲至邻近的行政院大楼，破窗而入，24 日零时起陆续遭警方强制驱离（323 占领行政院事件）。

随后，抗议者号召全台民众 3 月 30 日至台北市凯达格兰大道静坐、游行。数十万以黑衫为标志的抗议者涌入博爱特区及立法院周边。

4 月 6 日，立法院长王金平赴议场探视学生，承诺两岸协议监督条例草案完成立法前，不召集两岸服务贸易协议相关党团协商会议。表示感受到王金平释出善意后，抗议者于 7 日晚间宣布将于 10 日晚上 6 时退出议场。这次事件是中华民国历史上，国会议场首次遭到公民占领。除了主流媒体的报道外，抗议学生与场外支持者们也透过影片分享网站等网络媒体自行转播现场实况[31]。本次运动，为继 1990 年野百合学运后，备受瞩目的学生运动。而核心领导人物的社运启蒙经验，来自于野草莓运动。

太阳花学运的背景

自从连战破冰之旅之后，两岸达成了一系列共识，并在马英九上台之后签署了一系列协议。那么为什么之前都颇为平顺，而现在却陡生枝节？要说国际局势，以及中美大国博弈，当然是有着相当的影响。但是我这篇文章毕竟强调的是岛内的政治因素。从“主流”和“非主流”的角度来看这个问题。其实这两派在新的历史形势下都面临着艰难的历史抉择。“非主流派”太靠近大陆会被岛内民众唾弃，“主流派”太“逢中必反”也会被岛内民众唾弃。但凡面临选择，就要面临斗争乃至分裂，而由于无论是国民党还是民进党，都没有共主。国民党内表面上“一超多强”，事实上各自心怀鬼胎，民进党内“两个太阳”，也是各有盘算。所以在这次反服贸学运中，每人有每人的角色，每人有每人丑陋的嘴脸。学生们只不过是在这些丑陋嘴脸之中被利用而不自知而已。

太阳花学运中的“主流”与“非主流”

苏贞昌

苏贞昌能够当党主席到现在，也算是捡了蔡英文 2012 败选的漏子，他在党内和岛内的群众基础远不如蔡英文，但是迟迟不愿意推出政治舞台，还要拼党主席连任，进而获得党机器，完成大位野心。那么他会怎么做？古往今来、古今中外，无论什么样的政治体制，无论什么样的时空环境，处于弱势者要想争夺大位，都要走民粹这一条路（例子太多不一而足，就说说陈水扁被红衫军反对以后，民望极低，就需要整天喊“太平洋没有盖子，中国人游回去”之类的鬼话。至于我们大陆内部，例子更多你们自己脑补）。我相信大多数学生是坚决反对蓝绿恶斗，也不认为自己被控制。但是事实上，学生的领袖们，在近一年来的各种学生运动中，和民进党中央的诉求高度契合，实在难以让人不怀疑他们和民进党是否暗通款曲。而这个时间点，正好卡在 5 月民进党党主席选举之前一点，实在是太有利于苏贞昌了。而现场拿着绿色旗子的部分学生，则是最好的例证。至于游锡堃这样的跳梁小丑，有逐臭之癖好，也无甚值得惊奇的。

蔡英文

蔡英文的位置有些尴尬。她明知道苏贞昌这一招是冲着她来的，但是面对着年轻学子（她的大票仓）以及深绿的群众，她是绝对不能保持距离的。于是也要跟着党内大佬去立法院门口排排坐，讲一些不痛不痒也不会留下不良记录的话。其实蔡英文很清楚服贸是个怎么回事，也很清楚学运是怎么回事。但是她必须拥抱反服贸力量，否则搞不好真的会在党主席选举中翻船。

连战家族

连家支持服贸的态度是很明确的。但是有碍于连胜文要选台北市市长，不能再加深中国代理人的印象，就要适度保持距离。同时连家实在是太痛恨马英九了，国仇（各种痛失大位）、家恨（连胜文被枪击后马英九的消极态度）集于一身，他们是绝对不会替马英九挡枪子的。同时连战家族开始拉拢胡志强郝龙斌朱立伦等地方诸侯，大家都不说话，看着马英九成为千夫所指。

王金平

王金平是主角之一。说实在有点儿引火烧身了。虽然王金平也极端痛恨马英九（马英九执政这么多年，搞得众叛亲离，其实也很说明问题了），但是毕竟国会是他的舞台，也是他必须捍卫的地方。经过了主流非主流这么多年的斗争，经过了国民党主席选举，经过了去年九月的马王政争，王金平都不动如山，稳坐钓鱼台。但是总是做政坛老狐狸未必是长久之计。现在学生意在羞辱马英九的动作，有一半巴掌是打在王金平脸上的。因为你作为十几二十年的国会议长，与国会早就是一体俱荣。覆巢之下焉有完卵？王金平应该很清楚。

马英九

这么多年来还是只有金小刀一个朋友。内政做得一团糟，想要拼两岸关系搏历史定位，结果操之过急，把一把好棋下成这样，枉费胡总习总给你各种打助攻。把党内大佬地方诸侯得罪了个遍。习马会我看是彻底没戏了。别说习马会，张志军四月能不能去台湾我看都够呛。

天下智慧·学生运动 VS. 运动学生：太阳花学运与两岸关系

太阳花学运：观点纵横谈

据香港中评社 15 报道，日前，中国评论通讯社、中国评论月刊，邀请专家学者，在中评社台北会议室举办“台湾社会运动的新特点与影响”论坛，评析近期台湾社会运动的政治意涵与特点，以及可能产生的影响，包括对台湾未来的政治、经济发展和两岸关系的影响。

论坛由台湾大学政治学系教授张亚中主持；评论员包括台北市议员李庆元，中国文化大学政治学系副教授林忠山，资深社运人士、台湾立报主笔林深靖，南台湾观光产业联盟总召集人林富男，中国文化大学政治系主任、教授杨泰顺。

与会者认为，学运的伤害已经造成，后遗症大；社会各界应该对学运发生的原因、背景、特点、意涵，以及可能产生的影响，进行客观、理性的分析、思考或反省。

中国文化大学政治系副教授林忠山说，这一次的学运，表面上看是反服贸黑箱和反服贸的内容，但这两个因素不足以构成这么大的学运。从理性来讲，服贸对台湾是利多，结果被说成“卖台”。基本上，这两个因素都构不成正当性。能够发生这么大的运动，主要是“台独”势力担心台湾与大陆越走越近，对大陆的依赖越来越大，所以不得不在这样的时刻发起这样的动作。林忠山说，此次学运明显有外力的介入，这与台湾早年的野百合学运由执政者主导很不一样。野百合当年是由执政的李登辉自己幕后动员的，当时来讲具有相当的正当性，李登辉想利用学运铲除万年“国会”等旧势力。而这次学运的目标，是要切割台湾跟中国大陆的关系，而且要丑化、恶化这个关系。林忠山还认为，日前学生攻“立法院”，是经过密谋策划、里应外合的结果。林忠山认为，这一次运动，反映了社会对马当局的不满，对绿军的基本盘有固化效果，但同时也强化了蓝军的危机意识，创造了蓝军的团结。由于运动是在没有足够正当性的情况下攻占“立法院”和“行政院”，使得台湾的形象、利益和民主成果都受损了，台湾的财经吸纳力也流失了。

台北市议员李庆元认为，1990年3月野百合运动是要解决当权者李登辉执政的困境。而这一次的太阳花学运，基本上是在马英九执政困难的情况下落井下石的学运，不是执政者直接去动员的，所以与野百合学运有本质上的不同。李庆元认为，从时机上看，引爆此次学运的原因，有很多因素，包括今年底“七合一”选举的因素，而“七合一”选举又与2016年选举息息相关，是2016选举的前哨战；有年轻世代对未来感到无望、焦虑的因素；也有国民党内“马王心结”的因素；还有两岸“统独”的认同因素，尤其有“台独”人士直接操弄的因素。李庆元认为，马当局对学运诉求的响应有很多值得检讨之处，尤其对学生攻占官署之后的诉求还作出正面响应是非常错误的事情，这对未来的社运或学运会产生非常严重的后遗症。李庆元认为，这次运动不是单纯的学运，而是学运社运混搭的运动。至于这样一个学运社运混搭的运动，资源从哪里来，可以从这样的逻辑来思考：这样的运动对谁最有利？很清楚的：对民进党年底的“七合一”选举最有利，对2016它的“大选”最有利，甚至对王金平最有利，对蔡英文最有利，包括涉及到的民进若干个政治人物，对他们都有利。在这样的状况之下就可以看出，整个超大的集会游行，黑衫军的集会游行，资源不外乎来自于以上几个系统给予人力和物力的支持，这是非常明确的。

南台湾观光产业联盟总召集人林富男说，台湾的观光产业、传统产业界，基本上并不反对服贸，他也不认为服贸的签订过程是黑箱作业；如果把谈判过程的内容不公开、不透明就叫黑箱有点太过头，但台当局在事后的倡导上做得确实不够，需要检讨。林富男以一个业者的

身份强调，服贸对台湾确实是一件大好事，非常重要；相信没有服贸，外面的人流、物流、金流都不会进来。林富男忧心地说，南台湾的观光业者已经明显感受到业绩将受到此次学运的最影响。林富男说，学运刚开始的时候，许多民众还是蛮支持的，但到3月30日黑潮之后还不落幕，就让人感觉有点恶心了，许多产业界人士有点快受不了了。因此，都希望学运尽快和平落幕；如果不赶快收场，相信会越来越难看。

资深社运人士、台湾立报主笔林深靖说，这些学生不见得有什么特殊的政治属性，但对于学运的无政府主义倾向表示忧虑。这次直接行动冲撞、霸占公署还算温和，以后会不会往更激进的方向发展，包括暗杀、放炸弹，升高到变成某种形式的政治恐怖活动，现在不敢说，但值得警惕。林深靖说，这次学运有个比较有趣的现象是，学生做了很多所谓“国际连接”的工作，包括在《纽约时报》买大幅的广告，也有美国的国会议员、日本的政治人物跟学生联机。这些国外政治人物不见得很了解台湾的脉络，但他们一出来马上就抓到要害，就是注意到“立法院”里面展现出来的“反中反共”意涵，各种形式污蔑中国人、践踏中国人的语言非常泛滥。林深靖认为，学运对未来民进党的发展不见得有利，因为这次学运不止凸显了几位学生领袖，也把民进党过去比较边缘的“独”派的声音放大了，学运与整个“独”派建立了合作关系。如果整个民进党未来被“独”派挟持，对民进党的发展不见得有利。

中国文化大学政治系主任、教授杨泰顺认为，不应把这次运动称为学运，而应称为群众运动；不能因为里面有学生就叫学生运动，因为学生运动有很严谨的定义，包括它的理想性、怀疑性，而这次运动里面，人们看到的是攻击官署，幕后有一些政治势力的运作，背离了学生运动应有的理想性和怀疑性。至于服贸谈判是不是黑箱的问题，杨泰顺说台当局在谈判之前，一定有跟工商业者作一些讨论，只是在社会的倡导上面是不是到位，台当局还习惯于过去的决策模式，加上今天台当局参与谈判的人，大部分都是公务员，不是真正与地方比较有互动的政治人物，所以对民意的反应比较迟钝。杨泰顺说，这次群众运动已经造成不可弥补的伤害，这个伤害不止是两岸关系，也将影响未来台湾与国际社会的互动，未来台湾进行RCEP、TPP等谈判时，人家会用怀疑的眼光看待台湾，未来的谈判对手对台湾将更加谨慎。此外，服贸协议受阻，两岸关系发展变量增加，也会影响海外投资者对台湾的投资，许多外国投资者原本希望通过台湾进入大陆的想法，可能会有变化。

然而，无论如何，对于学运的态度大陆与台湾、官方与民间都应该秉持以下的态度：

首先，老百姓态度得摆正，我们只要看就好。不用太多的评论，尤其是当着面的谩骂。反服贸的各项活动基本上还是在台湾内部范围，虽然确实有些“逢中必反”的。主体还是讨厌

国民党执政无能、马英九独断专权的一拨人。所以，先冷眼旁观吧。于右任的牌子被踩了当然不好，但是骂的太多了，也于事无补。

其次，官方不应该表现出任何情绪性字眼。任何遗憾愤怒惋惜敦促，都会适得其反。要说的就只有：尊重台湾人民选择的制度，会继续推动两岸和平发展。但是在同时，尽速签订中韩 FTA，推动东盟区域经济整合，修补中日关系。经济永远是这个世界上最有用的手段。

其三，不是说不发挥影响力，而是要间接实现。经美治台是可行的战略之一（尤其是在台北市）。毕竟台湾人对于美国人的话从来都是听的，殊不知美国和台湾的利益未必时时刻刻相符合。当然这一切都取决于中美力量的互博。

九 总结

“主流派”和“非主流派”在不同的时空下斗争了几十年了，每次都是利用不同的议题，利用不同的群众进行对抗。但是核心不变。一直都是“中国 VS 台湾”，不论它是抽象的还是具象的中国。这次学运反服贸事件，也还是新时代下，“主流”与“非主流”攻守易位，甚至你中有我我中有你的斗争体现。对老百姓来说是很残酷的，但是没有办法，得利的永远只是少数政治投机者。

天下智慧·学生运动 VS. 运动学生：太阳花学运与两岸关系

太阳花学运与两岸关系

太阳花学运冲击两岸关系

本次“太阳花学运”的发起，号称是跨越蓝绿色彩、超越统独争议的公民运动。但是它的影响所及，恐怕不完全是它表象上所指的只是一项反黑箱、反服贸的抗争，实际上内中含有恐中或反中的情结，已让这项运动凸显出对“统”的排斥，以及迈向“独”的倾向。

有一份民调结果可以佐证这项评估，新台湾国策智库在 4 月 2 日所做的民调显出“318 学运”发生之后，呈现“服贸”与“两岸走向统一”的纠缠结果，45.0%认为服贸会使两岸走向统一，其中 20 至 29 岁的年轻人更有 59%认为服贸会使两岸走向统一，若加上同时认为服贸会促进经济发展，则有将近八成的民众担心服贸会使两岸走向统一；谈到统独议题，若只有独立或统一两个选项，有 62.7%的民众支持台湾独立成一个国家；在台湾人的自我认同方面，若在台湾人与中国人之间只能二选一，高达 88.4%认为自己是台湾人。其中 30 岁以下的受访者更有 93%认为自己是台湾人，足见学运已影响台湾民众把“服贸”与“认同”挂钩来处理，

呈显现出的结论十分强烈。

虽然北京对学运的反应一直呈现“冷处理”的方式，尽量克制自己可能产生过激的言辞。但是学运中已有学生领袖表达倾向反中趋独的立场，譬如说学运发起人之一的林飞帆在3月23日公开讲话中说：“各位，你认为我想当中国人吗？所以，我们都不想，我们都不想。”等到3月30日反服贸运动转上凯达格兰大道那天，林飞帆的演说又提及：“我们的行动，在台湾与中国关系之间，也做了新的定义。”他补充说“我们告诉政府，台湾未来属于全台湾2300万台湾人民，台湾未来应该由我们自己决定。”这些言辞，北京绝对不会充耳不闻。

对未来两岸关系发展之影响，首先是这次反服贸学生支持的“两岸协定缔结条例”草案，明定“两岸协定指台湾中华民国政府与大陆中华人民共和国政府之间……所签署之书面文件”，无异会改变两岸之间的政治定位，让“两国论”变成法律文本，一旦通过，不但会挑战现行的宪法规范，而且两岸关系势必倒退，因为北京势将采取强硬手段反制。

其次，是北京已认定学运与民进党的关联性。大陆官方传递的讯息相当清晰，国台办的发言直指民进党是学运幕后黑手，表示“民进党在这次事件中的角色和表现，大家都看得很清楚”，并指责民进党“借两岸协议监督之名，抛出所谓台湾与中国缔结协议处理条例，企图瞒天过海，将一边一国塞入其中，再次暴露其台独本质。”国台办甚至强硬指出，“绝不允许台独势力损害两岸同胞的利益，破坏两岸关系和平发展、互利双赢的现实和未来。”

最后，是“太阳花学运”之后，恐怕导致大陆当局与民众普遍认定，台湾无意寻求中国的最终统一。大陆学者朱卫东曾表示：“台湾的民心、民意、认同方面还有很多偏差，跟大陆想的是有很大差距。”他甚至认为：2008年马英九就任总统之后，经过差不多六年时间，大陆只是将台湾从过去往台独方向走扭转过来，但仍未让台湾往“统”的方向走，对要不要认同统一还有很长的路要走。对于台湾的选举政治之下，朝野恶劣的斗争，朱卫东表示，这种为反对而反对的斗争，对两岸关系发展有很大的负面影响。也就是说，他认为：两岸关系发展受到岛内选举政治的复杂因素影响很大。

从上述三种看法可以归纳出，大陆官方将学运定调为“民进党的台独伎俩”，而学运的诉求也证实了大陆方面的忧虑，即台独或一边一国的意涵确有隐藏在其中。此外，在此次事件中，两岸关系在经过马英九上台的六年后，出现了“上层亲密、民间有疑虑”的情况，尤其是在台湾近年来经济萎靡不振、人民所得没有实质增长的情况下，年轻人对于未来充满未知。而服贸是一个专业经济问题，民众未能充分理解服贸的情况下，很容易将反服贸与反中相结合，自然冲击两岸关系的发展。

台湾学运后两岸关系不会倒退

太阳花学运已经结束，今后台湾可能会有更多大型抗争示威，学运主导人已经宣布 5 月 1 日和工运一起上街。很多人曾期望台湾是一面镜子，可以照出大陆公民社会及政治民主的未来，此刻一些人认为台湾已成破碎的镜子，这面镜子不值得鉴戒，更多人担忧两岸关系会大幅倒退，但我觉得这些看法都是看短期，看表象。

台湾 1980 及 1990 年代社会运动风起云涌，这三十年来的多次社会运动，各有支持反对者，但是台湾中产阶级非常稳固，中产阶级代表中间声音，不会动摇社会的根基。这次学运声势浩大，占领立法院及行政院，在媒体上出尽风头。但是除了 3 月 30 日星期天在总统府前面示威的有 20 万人（警方估计 11 万人）参加外，其余时间都是平均维持在 1000 人上下，比起 2006 年抗议陈水扁贪腐的百万红衫军人数差太远，也比 1988 的“520”农民运动及野百合运动规模，诉求及论述差很远。知名作家龙应台就评论“行动百分，思想零分”。

2000 年以后台湾民进党执政，收编社运人士，社运几乎消弭于无形，任由民进党挥洒执政大棒；2008 年马英九当选后，初期还好，2011 年以后，马英九用人圈子狭窄，曾被批评为在镜子里找人，而且一些人选从政经验浅，如行政院长江宜桦等，低估施政对民众的冲击，因此有此次的学运，其实台湾人都见怪不怪，没有惶惶之感，至多两年後投票给他党。

这次服务贸易协议与台湾就业人口息息相关，因台湾人口里 70% 都从事服务业。马英九政府事前事后都沟通不足，又有“立法委员”要强渡关山，才引发人们爆炸情绪。与四年前台湾签订 ECFA 时，行政院长刘兆玄、经济部长尹启铭的努力完全不可同日而语。

太阳花学运中台湾民主在自我校正。此次的太阳花运动初期看似无序，甚至野蛮，但也表现年轻一代对自己未来的诉求，而到了后期，很多沉默的市民、学生及原先偏学运的舆论开始批评、谴责，最后退场是自然之举，“立法院长”王金平到场的承诺，虽然有些影响力，但不是绝对因素。

可以想见，台湾已经有了民主社会中“自我校正”的机制。因为台湾历经各种社会运动，政党轮替和各层次选举，看似表面混乱，其实核心价值相距不远，所谈及的均为民主制度，唾弃暴力、恨恶特权、司法必须改革等，此次学运是台湾民主深化的契机，给国会中的国民党及马英九都很大教训，他们必须深察民意，施政更必须周全。

两岸关系已经到了深化枢纽期。我更不认为两岸关系会出现深层危机，或者倒退，两岸逐渐融合是大趋势，一旦形成趋势，很难逆转。以直航来说，从 2008 年马英九上任以前的零架次到现在每星期 670 架次，等于每天都有大陆直航班机近百班，再加上香港的转机，两岸频

繁来往可想而知。

台湾的观光客从 2008 年的两百万增加到 2010 年的五百万,2013 年达到 800 万,而在 2016 年预计将达一千万,等于台湾人口的近一半,也就是两位台湾人就引入一位观光客。其中 500 多万都是陆客。

台湾很多企业更因为签了 ECFA 后,在大陆投资有优惠,客户直接在中国大陆与他们谈判,下订单,重拾国际竞争力,这几年台湾与大陆及与世界的连接已大幅改变,不可能走回头路。

此刻应该是两岸关系深化的枢纽。对中国来说,必须对台湾更有耐心,俗语说,“得意事来,处之以淡;失意事来,处之以忍”。

中国官方、学者及人民在判断台湾走向时,要考虑很多方面。台湾人遇到两岸问题,常常产生极端情绪,我来大陆近六年,深觉两岸对彼此的了解还是太浅,彼此常有期望差距。我有位学生去台湾实习一个月,他来自山东,因此遇到台湾的山东人特别亲切,有次遇到一位 40 余岁的山东人,他高兴地打招呼,想要叙乡情,但是对方只是淡淡一笑,浇他一盆冷水,事实上,此人并不是敌视大陆人,只是他生於台湾,长於台湾,对山东没有太多感情,故乡情似乎太过遥远。

根据历年调查,台湾民意对统独问题已趋向中间,急统和急独都是绝对少数,占有不到 2%,大部分都主张维持现状。因此两岸关系可以循序渐进,纵使中间有波折,踏入深水区,也不会影响大趋势。曹植的“煮豆燃豆萁,豆在釜中泣,本是同根生 相煎何太急,”可以说明很多台湾人的心情。

孟子说,“以小事大以智,以大事小以仁”,两岸虽不是国与国的关系,但是大陆大,台湾小,同样也可适用两国关系。大陆要了解,两岸急速改变的引起很多台湾人的焦虑,而变动本来就会带来焦虑,何况两地相隔 60 多年。例如此次服务贸易协议,台湾人并不怕竞争,忧虑的是不公平竞争,就如大陆的国企财大势大,而且享有各种优势,如贷款、政策倾斜,造成不公平竞争。这点不单在台湾造成忧虑,也在其他国家造成忧虑。

再如此次服贸准许大陆印刷业进入台湾,台湾出版业就担心,印刷业多属媒体大集团,媒体又是政府操纵,他们财大势大,将压缩台湾中小出版业活力,会对台湾创造力及言论自由造成一定程度的伤害。

因此若台湾要与中国重启服贸谈判,中国政府可以尽量包容,双方妥协。与中国的服贸协议,对台湾比对中国重要得多,台湾迟早也要签,否则将严重边缘化,年轻人更没有出路。

中国对台湾近年来让利多多，但未来政策必须更雨露均沾，嘉惠中产阶级。这几年中国的政策多嘉惠企业或特定家族，事实上，台湾一般上班族高工时、低工资竞争态势并无改善。

中国政府可以祭出更多吸引台湾白领阶级的做法。例如，可以给雇用台湾人为员工的企业补助，鼓励学校聘用台湾老师，带动中国大学学术水平。这批人有国际观，有专业，不拘泥意识形态，刚好可以为中国提升世界竞争力而贡献，当他们看到中国进展及企图心，会排除以往刻板印象，此时两岸尤其要交流，而且脚步要加快。有交流才有了解，有了解才有感情。

两岸年轻人更要交流，在全球化的光谱上，大陆及台湾年轻人价值观大体相同，都志在追求美好生活。台湾年轻人的本土意识其实很有弹性，当他们了解中国对台的多维度，两岸关系的复杂及台湾的处境，很容易调整自己的想法。人躁有祸，天躁有雨，两岸关系双方都需极度耐心，常常是最后一把钥匙会打开大门。

天下智慧·学生运动 VS. 运动学生：太阳花学运与两岸关系

程映虹：学运去政治化为何失败

中国二十世纪的校园政治是一条贯穿中国现当代历史的重要线索。在辛亥革命之后，二十世纪的中国政治史一定意义上可以说是始于「学运」，终于「学潮」。对于这一条重要线索，一般读者比较熟悉，也是一般历史教育比较重视的，是正面的叙述，即学生运动如何起源和发展，如何向威权提出挑战，如何与其他社会运动相结合。当然，「正面叙述」的内容也包括学生如何受更成熟的政治势力影响甚至操纵，自觉或不自觉地成为党派斗争的工具，奉献和牺牲换来的是为人作嫁。但这条线索的反面叙述则是一般读者不太熟悉的。反面叙述的策略就是从威权政府的角度来考察学运的独立政治倾向和社会影响，以及威权政府如何将学运吸收到政治大动荡之后的新体制确立和社会经济发展之中，最终消解学运作为重要的政治力量对政权构成的威胁。

新加坡国立大学的黄坚立教授最近在中国出版了《难展的双翼：中国国民党面对学生运动的困境与决策：1927-1949年》（以下简称黄著，引用只注页码）一书。此书是黄坚立的博士论文，1990年代就出版过英文版（*The Politics of Depoliticization in Republican China: Guomindang Policy towards Student Political Activism, 1927-1949* [Bern; New York: P. Lang, 1996]）。黄坚立试图在书中梳理学运这条线索的另一面，并从这个角度对国共的成败贡献提出一些思考。在今天回顾辛亥革命以来百年中国现代化的过程时，黄著对于华文读者来说是

很有意义的。

在中国大陆的一般历史教育中，学生的政治活动或者政治参与似乎一直和中国共产党的历史联系在一起。前者不但为后者准备了干部和组织资源，提供了群众动员的工具，而且更重要的是，它们之间的关系成为中共革命合法性理论的一部分，因为这个理论强调具有理想主义情怀和献身精神的青年学生是在共产党那里而不是在国民党那里看到了中国的希望。最近一些年来，有很多当年从学生运动投身革命的老一辈共产党人，不但对 1949 年以来的历史，而且对 1921 年以来的历史有了很多新的思考。他们突破了革命话语的束缚，引进了自由主义学理和普世价值观念；也有从民族国家建构的角度，对民国时期的政治有了新的评价。但在对当年学生运动的述上，绝大多数新作品还没有出现与此相应的变化。一些人对自己青年时期参加学运的回忆仍然是浪漫情怀有余，历史反思不足。

黄著强调，作为共产党的政治对手，国民党的历史，尤其是在 1920 年代国共合作的时期，也是和学生的政治参与密切联系的。国民党的军校以及各种青年和妇女组织都吸收了大量的学生，各地各级学生联合会也密切配合了国民党的政治和军事行动。各地学联和国民党左派的关系尤为密切。国民党北伐成功和基本统一中国，是和学生运动的支持分不开的。至少在当时，国民党领导的国民革命代表了中国的希望，受到了部分青年学生的全力支持。

大革命时期的学生运动，和工运、农运以及妇运一起支持了国民革命的发展，形成了强大的历史惯性。这个群众运动的历史惯性在 1927 年国民党「清党」后的相当一段时间，仍然对国民党政治发挥影响，并没有因为统一战线中极左翼被镇压而一夜间消失。这也是今天的读者不太注意或了解的。黄著指出，1927 年下半年到 1928 年初，国民党高层无论是左派、蒋介石集团甚或是右翼西山会议派，都「顺应了当时的政治现实」，在不同程度上「支持和鼓励各级学运，这是清党前政策的延续」（页 35）。国民党南京中委会在「四·一二」事变后没有对学运采取系统的限制政策；武汉中委会在「七·一五」事变参与「清党」后只是从组织上清理被怀疑是共产党员的学联领导人，对学联本身还是从财政上给予支持（页 31-32）。

黄著指出，国民党对学运政策的重大变化开始于 1928 年春。随国民党威权政府的确立，建设民族国家、实现政治稳定，逐渐成为国民党高层比较一致的共识，为此必须放弃大革命时期疾风暴雨的群众运动的方式。这个共识也是出于对共产党在基层群众运动的动员和组织上仍然有相当影响的担心，生怕它利用群众运动来挖自己墙角。在这个转变中，戴季陶和蔡元培起了很关键的作用，黄著称之为「戴季陶—蔡元培政策路线」（页 54-55、81、217-18）。

作为国民党的主要理论家，戴季陶认为中国要解决当时面对的难题，先决条件是必须要拥

有一个安定和平的政局，而整个教育体系更应如此。1927年12月，戴把他担任广州中山大学校长时的一系列讲演结集成书，题为《青年之路》，该书前言提醒青年专心向学，求学期间不宜参与政治，否则不仅浪费宝贵的学习时光，而且会为养成青年人鲁莽的个性埋下祸根。他提出三项建议：（1）政治家决不以青年为工具，特别是以推动青年运动为托词；（2）理应采取所谓「保育」政策，竭力避免让青年耽溺于政治斗争之中；（3）必须保证教育体制的稳定及改进，同时必须发展科学和实业。戴尤其强调必须立即禁止中小學生参加政治组织和活动。对于成年大学生，他建议可以允许入党，但必须是以个人而非学校或组织的名义（页41-42）。

五四时期担任北京大学校长、曾提倡「读书不忘救国，救国不忘读书」的蔡元培，时任国民政府大学院（后来的教育部）院长，和戴季陶一起提倡教育的非政治化和校园生活的正常化。1928年5月，他主持全国首届教育大会，为国民政府制订教育方案，基本以戴季陶起草的〈维持教育救济青年〉方案为基础，改大学学生联合会为自治会，确定了禁止学生自治会干预国政校政的原则。作为妥协，学生个人还被允许参加政治活动，但必须接受学校的指导，不得担任校外官职，不得罢课去参加政治活动（页49-51）。

黄著指出，这条「戴—蔡政策路线」被国民党接受并不顺利。以中央党部民众训练委员会为核心的国民党左派不愿意放弃大革命时期的大众动员模式，在1928年民众和学生抗议日军阻挠中国统一的「济南事件」后，一度重新强调学生运动的重要性，并和蔡元培等人在8月的国民党五中全会上发生激烈争论。但到1930年，国民党中央训练部最后确定对学生联合会政策进行复审，出台了一整套有关学生自治会的政策，基本上采取了「戴—蔡」的主张，黄著称之为学运「去政治化」的路线（页81-93）。

学运「去政治化」的目的是将青年学生从政治斗争的积极参与者转变为新政权下知识和技能的学习者，其主要实行方法是颁布一整套法规，将学生联合会转变为学生自治会，解除或禁止这个组织的政治功能。同时，威权政府还在校园推行党化教育，灌输国民党的政治思想和价值观，以孙中山的遗训和国民党中央的政策文件为基础，后来又在学校发展三民主义青年团（三青团）组织。黄著指出，这种党化宣传的目的并不在鼓动和激励学生参加政治活动，而是相反，要驯化学生，让他们接受国民党政权统治中国的现实，远离政治，一心学习。这一「禁」一「倡」，硬软两手，就是国民党对付学生运动的「双翼」（页82-108）。

后人都知道，「双翼政策」并没有奏效。学生运动在1930至40年代都是中共领导的反国民党政治斗争的一条重要战线。为什么呢？黄著分析，其原因首先在于日本帝国主义的侵

华政策和步骤不断刺激学生爱国主义的情绪，而在民族主义的强大道德压力和舆论支持下，国民政府始终无法将校园政治和社会上的民族主义运动用国家权力硬相分离，因此学校中明的和暗的学生组织，以及合法和非法的政治活动始终无法截然区分。1930年，国民政府全面制订并推行「去政治化」政策不到两年，全国学生就发起了抗议「九·一八」日本侵占东三省的爱国运动；两年后，「一·二八」运动的规模甚至更大。这些学生运动不但宣告了官方政策的破产，而且政府本身还成为抗议的对象。1937至1945年由于政府主导抗战，所以基本没有发生学运，但抗战一结束，学运就在国共争斗的背景下卷土重来。

第二个原因是国民党始终没有建立一个真正意义上的全能主义政体，不可能在校园全力贯彻这个官方政策，有效地控制青年一代。例如，抗战初期为了实现「全民抗战」，国民政府不得不默认或允许很多独立于官方的学生政治组织的存在。在灌输国民党的意识形态方面，从1920年代末开始，国民党在高等和中等学校中开设了「党义」课程，但因其形式生硬，内容枯燥而不受学生欢迎。在这种情况下，国民党高层没有利用政治权力强化灌输，反而自乱阵脚。

1931年国民党第四次全国代表大会上代表们批评「党义」课程，说它「不仅收效甚微，而且给多数学生一个错觉，让他们觉得『三民主义』是空洞乏味，毫无意义的」（页98）。何况，这门课也缺乏符合条件的师资。因此从教育的观点来看，这不应该是一门课程，它的内容应该被分散到社会和人文的各门课程中去，于是国民党领导人决定用「公民课」取代「党义课」。虽然国民党意识形态的一些内容确实被「分散」到很多课程中去，但在思想灌输上仍然没有效果，这是因为这些课程的内容本来已经很重。总之，从1927至1949年，国民党始终没有实现「将其思想与政策灌输给新一代，以统一政治观点的目标」（页99）。

在组织上，国民党掌权后迟至1938年才成立一个针对青年的组织，即三青团。对这个组织，中国大陆一般读者常常会认为它和国民党的关系就像共产党和共青团，是一种领导、服从和配合的关系。其实这是误解。三青团成立的初衷是为了改造业已显出暮气和腐败并充满派系斗争的国民党，所以在一开始就有党团的权力斗争，直到1948年「团」被「党」合并。黄著指出，三青团一开始和国民党在权力机构争夺成员（当时三青团成员的年龄上限是三十八岁），直到1940年以后才真正将重点转到学生身上。但统计数字显示，学校中三青团的骨干份子其实不是学生而是「先生」，是那些成年的学校官员。1943年出席三青团首届全国代表大会的代表中大概只有百分之八的学生代表，在学校担任团干部的学生可能很难超过学校团干部总数的百分之六（页168-69）。这就是说，三青团的组织虽然针对学生，但团干部的大门

对学生开得很小。究其原因，可能还是和国民党总体上不愿意让青年学生过多地卷入政治活动的考量有关。

黄著的结论是国民党的「去政治化」政策不但未能限制学生参加政治活动，反而将这种消极的限制和共产党统一战线的积极策略形成鲜明对比，「反将学生中的活跃份子推向共产党一方，使反国民党的力量如虎添翼」，导致自己的失败（页 241）。

黄著讨论的是学生与国家、教育与政治之间的关系，这些是和中国现代化过程有关的大问题。读完全书，笔者有这样两点感想：

第一，学生政治家或学生革命家可能起源于十九世纪下半期的俄国，以俄国民粹党人和更激进的以暴力反沙皇专制主义者为代表，后来的布尔什维克党人中很多都是职业政治学生，列宁和斯大林都是这个出身。职业政治学生的出现，固然是对社会矛盾和问题的抗议，但也是对现代化过程中社会精英必须走科层化路线——即通过知识和经验的长期积累，并在官僚或学术机构中长期浸润和磨练——的反抗。在这个意义上，学生政治家或革命家这条道路对于具有政治抱负的青年来说，是一条参与社会政治活动和分享政治权力的捷径。

二十世纪很多激进主义革命的共同特点，是它们都是由求学时代就投身政治的人领导和参与的。而现代化的国家和非现代化的国家相比，其区别之一就在于科层结构吸收和造就政治精英的能力的强弱，由此产生社会是稳定还是动荡的不同后果。民国时期的中国显然属于后者，而国家内外的危机，更为学生政治家的大量产生准备了肥沃土壤。国民政府之所以失败，从这个角度来看是由于它处在这样一个尴尬的历史时期：国民政府承袭了学生运动的历史负担，企图将它消化到国家建设的过程中，但却不能提供那些还沉浸在学生政治家或革命家的理想和热情中的青年一条参与政治的捷径，从而将他们推到了自己的政治对手那边。

第二，今天一般都认为 1949 年以后中国政治的特点之一是群众运动上升到国家政治的层面。黄著对学生运动的考察提醒我们，其实这个特点可能在 1920 年代的大革命中已在一定程度上形成了，而且对从 1927 至 1949 年的中国政治有相当的影响。

1920 年代中期轰轰烈烈的大革命打破了分工和阶级的差别，把所有社会阶层（尤其是学生）都卷入政治斗争之中。国民政府掌权后想建立现代国家各司其职和常规化的制度，摆脱和最终废除大众动员的模式。但群众运动的历史惯性仍然非常强大，外部民族主义的压力又为这种全民动员的模式提供了合法性。具体到对学生和青年的态度，国家政权想让他们安于校园生活，远离政治，完成学业和人格培养，但这个愿望不但在现实中无法实现，反而在强大的历史惯性和政治对手继承和强化这个惯性的政策面前束缚了自己的手脚。良好的愿望反

而成为了弱点。

回顾这段历史，超越由于国共纷争带来的党派偏见，今天看来，可能还是戴季陶和蔡元培对于学生与国家、教育与政治之间正常关系的理解比较符合国家民族的长远利益吧？

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

治国之道·关注民意、敬畏民意

【编者按】近日，茂名市市民对拟启动的芳烃（PX）项目举行游行示威，随后该市政府表示，目前该市的PX项目仅是“科普阶段”，将来在考虑项目上马时，一定会通过各种渠道听取公众意见再进行决策，如绝大多数群众反对，茂名政府部门决不会违背民意进行决策。从这一事件中，我们再次看到政府在决策中对民意的忽视所产生的不良后果。在民众权利意识日益高涨的时代，充分关注民意、敬畏民意是政府的本分，而如何建立更多制度化的渠道，让民意在政府的决策中获得更多的体现，则成为日益紧迫的时代课题。

民意的涵义及其特征

何为民意？

民意者，一般认为是：民众的意志、意识、精神、心态、愿望之总括。民意是整个社会普遍意志和意识的集中展现。通过对一定空间和时间民众的观察、捕捉、测量、分析与呈现，人们可以感知甚至洞见这一空域与时域内民众的内心世界，即民众的所思、所盼、所喜、所恼，从而能够了解及把握民心向背及民愿所求。为政者能够以此为依据，为民执政，务实谋划，切实做到情为民所系，权为民所用，利为民所谋，实现立党为公和执政为民的政治期许。为民者可以透过广泛的民意考问自己的立场和追求，应对大众的异同及短长，求同存异，取长补短。为传媒业者，则可以用民意作为观照，察情理，判是非，既为官方喉舌，又当民众耳目，力求于人于事，皆以人民大众的根本利益和群体意愿为取舍。

从广义上说，民意有时也称作舆论。《美利坚百科全书》舆论条指出，舆论是大众就他们共同关心或感兴趣的问题公开表达出来的意见的综合。这是由于，在近代历史上，资产阶级在经济上获得发展之后，转而要求改造社会政治制度，他们在同封建贵族、僧侣和地主阶级的斗争中，以全体人民代表的身份，要求建立民主共和政权，而在新制度的建立和巩固中，舆论是作为人民意志而导入资产阶级政治理论的。美国新闻学者约斯特认为，舆论实质上就是公共情绪。林肯甚至说，公共情绪就是一切。有了公共情绪，一切皆可成功；没有公共情绪，一切皆将失败。因此，那些铸造公共情绪的人，要比那些制造法律或者宣布判决的人要高深得多。

从汉字语源学考证，舆论乃輿人之论——一下等人的意见，意近西方的公众意见。及至近代，中国一些政治家和报人才将舆论同民主政治联系起来，赋予舆论以新的含义。孙中山、梁启超等人十分重视舆论同报刊的关系。孙中山认为，舆论为事实之母，报界诸君又为舆论之母。孙中山的这一观点十分接近马克思早在170年前就说过的一种见解，即：自由报刊是

社会舆论的产物，同样地，它也制造这种舆论。据此，马克思强调，报刊只是而且应该是有声的人民日常思想和感情的表达者。在社会生活和新闻传播中，舆论同报刊的这种紧密关系表现得尤其鲜明。正因为如此，新闻工作者对舆论的发生和走势有一种职业的敏感和冲动。新闻传媒对于舆论有反映、影响、引导甚至组织的功能。所以，人们又称新闻界为舆论界。

民意与舆论的区别

然而，民意同舆论还是不同的，它们之间的区别是明显的。其中，民意的突出特点是非表层性和相对稳定性。民意是较大规模民众一般的内心活动和对某些事件、事态、机构、人物以及这些机构人物政策言行的相似或相同的评价，这种社会评价及社会情绪有时还可能伴随着相当规模的群体示向性活动，比如选举投票、静坐示威、演讲呼号、群发短信等。而舆论只是民意的初期形态，是处于表层的群体情绪。民众的所言所行，常常出于情感、心绪的激发而成，理智和理性相对较少，以言相传，以情相染的成份较重。舆论还是变动不居和改变难料的，因而又缺乏稳定性和可测性。朝意夕改，此情彼绪，此事此地一种看法，另一件事和另一地又持一种看法，是常有的情状。一个事件的冲击，可以让一些人冷静下来，又可能让一些人焦躁不已。一个意见领袖的一席话，可能改变一些人的意志，也可能坚定一些人的观点。

民意则不同。民意一旦形成，就相对稳定，易于测知，在一段时间内较少变动。民意充盈着一定时域、地域特定人群甚至多数民众对公共事件、公共政策、公众人物的观察、思考与评价，这种观察、思考与评价常常是理性的、务实的、感情成份少、客观成份多，因而作为民意的这种社会情绪，相对于一般舆论来说，显得厚实、有力、威慑性强。因此，民意比舆论更有威力，对官方的压力也更大。相对于官方意志而言，民意表达的是普罗大众的意见、意志、要求和愿望，而官方意志体现的主要是政府的立场、观点和意愿。在一个民主化程度不高的社会里，所谓官方意志往往是主要官员尤其是高官的立场与观点，有的情况下，官方意志完全代表着最高长官、行政首长的立场与意愿。在这样的社会结构和权力权利关系下，民意不免会受到轻视、蔑视甚至践踏。

就舆论的构成与布局看，一个社会至少存在着民间舆论与官方舆论两类。官方舆论依据与依附于官方意志生成与变动，而民间舆论则主要服从并服务于民众的根本利益与基本立场，虽然民间舆论有时可能由于种种压力会屈从于官方意志，也可能受到各种主客观因素的影响盲从于官方意志，但民间舆论在总体和全局上总是从有利于伸张和服务于自身的根本利益与基本立场的原则是不会改变的，民间舆论不违背民意，为伸张与贯彻民意的原则是不会改变

的。由此观之，民意比之官方舆论、官方意志实在、具体、稳定、尖锐，更有韧劲和耐力，也更有实践力和可操作性。此外，由民意操控的民间舆论也易转化为行为与行动，即转变为公共事件和群体性事件。这就是为什么人们超过官方舆论场而高看民间舆论场的原因，也是人们超过官方意志而敬畏和尊重民意的原因，同时也是“民意中国”这一新概念、新架构和新视角拥有重要的时代意义和巨大的社会力量及国际影响的根本原因。

民意中国：观察中国的独特视角

我们可以从物质视角即地理空间、资源贫富等立场架构与标识一个国家，如石油大国，沙漠王国；也可以从意识形态即精神视角架构与标识一个国家，如伊斯兰国家，共产主义国家；还可以从执政集团即官方的视角架构与标识一个国家，如奥巴马当局，北京政府。自然也可以从民间层面，从普罗大众和底层民众的角度架构和标识一个国家，如草根社会，劳工社会。总之，不同的国家有不同的生存空间，不同的执政主体，不同的社会架构，不同的内政外交方略。因此，人们了解和认知一个国家，可以有不同的视角，可以立足于不同的观察面，既可以选择物质的视角切入，也可以选择精神的视角切入。这就是“民意中国”这一命题得以成立的认识论根据。

“民意中国”作为观察中国、认识中国的独特视角，提出了一个考量中国的新的渠道、新的度量和新的方法，提出了标识中国的新称谓和新符号。“民意中国”是观察与标识中国新的观察视角和新的标识符号。它同“政治中国”、“经济中国”、“军事中国”、“文化中国”等传统的视角和标识不同，是一种以“民意”为内容和指标的视角及符号体系。“政治中国”以中国的内政纲领与外交方针为观察面，考评中国政府的重大举措和最高政要的言行足迹。“经济中国”以中国的重大经济布局和经济指标为观察面，考评中国国民经济在经济世界的表现及城乡发展进程。“军事中国”以中国军事路线的变动和军事实力的盛衰为观察面，考评中国捍卫自己领土领海的重大措施和中国军队的布局动向。“文化中国”以中国的文化政策调整和教科文卫建设为观察面，考评中国文化发展投入和公民文明素质升降指标。同这些传统的描述和认知中国的视角与标识不同，“民意中国”则以亿万民众及意见领袖对中国执政党及中央政府重大举措的态度，以及对领导高层言行品格的评价为观察面，考评民众的内心世界，构建主要由通过民意测验而获得的中国民众心态，由此可以清楚地把握和标识当下中国的社会基础——亿万民众组成的“老百姓的中国”。

“民意中国”是观察中国、了解中国和认知中国的新的渠道，新的方法。“政治中国”使用的是政府文本，立足于高层观察，跟踪于党和国家领导人的国内外行程，关注的是中国中

央主流媒体的政治报道和社论评论，中国知名智库对中央的建言及重大数据发表，以及外国政要及政府关于中国政治的评论。“经济中国”使用的是中国政府发表的重大经济指标以及对经济态势的评论，通过中外传媒对中国城乡经济活动报道把握经济走向、成就及问题，参与各种中外经济分析活动，了解中国的经济政策变革，收集中国各地经济发展资料，深入中国内地作各种“考察调查”。“军事中国”使用最多的是中外传媒尤其是中国军事媒体关于中国军事部署、军队装备及训练的各种报道，分析各国特别是中国周边国家对中国军事发展的评论及双边军事冲突的报道，收集中外军队将领交往活动的信息，关注中国军事建设投入和重大武器研制的的数据及消息。“文化中国”使用的是中国执政党和各级政府公布的有关文化的政策文件，中国教科文卫各部门发表的重要数据和业态变化的文稿，各地各部门关于文化设施建设及文化工作队伍建设的报告，民众文化需求的提升及精神文明水平变动的报道，以及中外文化交流活动的信息。

“民意中国”则提出了观察中国、了解和认知中国的一种新渠道和新方法。这种新渠道新方法有这样几个特点：

第一，“民意中国”用以构建“中国”的内容主要是民意，即笔者在第一部分提到的“一定空域和时域内民众的内心世界，民众的所思、所盼、所喜、所恼”，“民众一致的内心活动和对某些事件、事态、机构、人物以及对这些机构人物政策言行的相似或相同的评价”。这样的内容有三个共同点：民众在数量上达到一定规模，不是个别人的想法或诉求；反映的是普通民众的利益诉求或价值判断，没有机构或社团背景；表达的是民众的生存状态和民众对机构、社团政策决策的反馈意见，即社会下层对社会上层的态度。

第二，构建“民意中国”获取上述内容(民意)的渠道和方法，大致有：使用直接或间接的民意测验(民意调查，有电话调查、问卷调查、街头面访、焦点问题座谈、计算机调查等)获得的数据及资料；召开座谈会调查会讨论会；通过各地各部门出版的年鉴、皮书、报告集、论文汇编，从中抽取有关数据、个案并对之进行验证统计分析；委托各类市场调查机构进行专题调查分析获取专门的民意资料；对反映民意的民生新闻、政改新闻、生态报道进行仔细的分析梳理；到事故现场、灾害现场进行实地考察并同当事人交谈，以获取第一手资料甚至取得相关的实物。使用这些渠道和方法要严格注意两点：一是直接来自民间而不是官方机构和官员本人；二是必须是足以反映民意的真实的意见、诉求、愿望以及民众喜怒哀乐的资料。

第三，“民意中国”的构建与呈现，必须由“民意”当家，靠“民意”说话，既不按照官方提供的“提纲”拼凑，也不能由“民意中国”的构建者依据自己的主观意愿或设想去编织。

民意如何，则“民意中国”也如何，敬畏民意，尊重民意，由民意构建“中国”，“民意中国”呈现的应该是由真实而广泛的民意建构而成的“中国”。这里有一个困惑需要克服。社会经验告诉我们，如前所述，“民意”有时会有屈从权力和盲从经验的情况，也就是说，在一定条件下，有的民意未必能真正反映民心，而有的民意则未必契合历史发展规律并代表多数民众的根本利益，即民意诉求的不一定是值得努力争取的东西。对此，我们在考察民意并依此构建“民意中国”的时候，要对每个来自民间的民意(更不必说来自官方或商界的所谓的民意)进行仔细周全的考察和核证，去芜存真，沥去各种外加的水分。这样，“民意中国”作为观察、了解和认知中国的新渠道和新方法，才是有效的和可靠的。(来源：童兵：“民意中国”的破题——兼议民意及其特征)

治国之道·关注民意、敬畏民意

网络民意与中国政治生态

中国是全球第 77 个接通国际互联网的国家，起步并不算早。但 16 年过去后，中国网民数量猛增到 3 亿 8400 万人，比美国总人口还多。更让人始料不及的是，网络民意的崛起，还越来越多地影响着各级政府的决策理念和执政方式，促发了政治生态的嬗变。

网络民意的中国特色

网络只是一个工具，本身并无好坏之分。但当它被现实社会中的人们使用时，就会因所在国的国情不同，而赋之不同的运作规则，其所承载的民意也就呈现出不同状态与特色。

总观中国的网络民意，大抵可分为两类：一类是网民自愿充当“公民记者”，自动自发地上载传统媒体不想、不能或尚未来得及报道的内容。如央视新址大楼着火事件。据人民网舆情监测室对 2009 年 77 件影响力较大的社会热点事件的分析，其中由网络爆料而引发民众关注的就有 23 件。这类爆料，让习惯于遮丑的部分官员和传统媒体难堪。另一类是就某一事件使用“大众麦克风”进行评论，通过网络发文或高数量的跟贴等左右舆论，影响事件的后续发展及其处理。如杭州飙车案。不管是哪一类，只要在广大受众中引起共鸣并产生互动，就很容易窜升为炙手可热的网络民意，产生强大的社会冲击波。

网络世界并不是孤立的，而是现实社会的延伸。当前，中国改革已进入深水区，快速发展背后所隐藏的诸多矛盾和问题正一一暴露出来。如果这些矛盾和问题不能得到妥善解决，就容易成为引发民众不满情绪的导火索。理论上，中国社会并不缺少疏导民意的渠道。但由于

机制的不健全或利害关系的影响，现实中的这些民意渠道并不十分畅通，对民众反应的问题或观点要么置之不理，要么黑箱操作，要么打击报复，久而久之，使民众对政府预设的渠道失去信任，才转而诉诸网络。网络的虚拟性，可以让民众放心地说出现实中想说而不敢或不能说的话；网络的扁平性，又能扩大信息的影响面和影响力，进一步激发民众表达意见的积极性。再加上家国一体的中华传统文化影响及长期的国家主义、民族主义教育，更容易触动网民内心的社会责任感，促使他们勇于就现实社会中的问题发表看法。

当然，网络民意也是复杂的。网络的虚拟性让一些别有用心的人看到了机会，这些人翻手为云，覆手为雨，不负责任地蛊惑视听。更有甚者，还有人将网络民意当成产业，通过招募“水军”和“网络打手”，制造注水民意，实施“网络暴力”，胁迫民众“被民意”。所有这些，共同构成了中国网络民意的浮世绘。

网络民意与政府态度的博弈

对于网络，中国政府开始并没有足够认识。尽管在接入互联网的初期就发布了一系列关于网络管理的法律法规，但实际上，只要不涉及政治敏感题材，网上发言还是比较自由。在此时期，政府与网民的注意力尚集中在互联网本身的应用上，还没有产生太多交集与碰撞。

2000年后，网民人数迅速增加，网络民意也开始沸腾起来。政府官员的廉洁程度、执法水平和诚信问题等，都成为网民爆料和议论的对象，互联网对政治的冲击日益显性化。与此同时，中国对网络民意的爆发也警觉起来，并于2002年左右，引入了网络关键字过滤系统。严格管制的后果，是原本活跃的网站、论坛、博客等开始降温了。但在降温的背后，是网警和网民玩起了“猫追老鼠”的游戏。一些网民运用技术手段轻易就可突破网络屏障，获取政府有意阻拦的信息，网络民意在全新的视角下继续积聚。

此时，中国政府陷入了两难。既要积极推进互联网的建设，力求以信息技术拉近与发达国家的距离，又要避免互联网的发展对政权产生负面影响。就在这两难选择的过程中，中国网民数量继续超速增加，网民范围已延伸到了城市底层、农村和更多的大中学生群体，网络民意更加多元，也更有力道。从2007年的“华南虎”事件，到2008年的周久耕、林嘉祥等数位官员被免职，再到2009年网民从虚拟空间有组织地走进现实社会，一再表明网络民意咄咄逼人的气势与威力。

网络民意已不可小视，中国政府深谙其义。胡锦涛、温家宝相继“触网”，各省、市、自治区负责人纷纷建立博客、会见网民，一些地方政府还设立了网络新闻发言人，都是在争取网络民意，并试图加强对网络舆论的影响。针对不同性质的网络民意，中国政府也逐步形成

了三种不同的态度。一类是有益于维护政权核心利益的网络民意，则予以支持和引导。比如奥运火炬传递受阻时网络上爆发出来的激愤情绪，汶川地震后中国网民空前团结一致、共克时艰的意愿，都得到了政府的肯定。即使是中国政治体制本身所衍生出的腐败等问题，中央政府也不再遮遮盖盖，而是顺势而为，曝光一个，查处一个。这类社会问题多数是中央政府与地方政府，或政府公权与官员私利博弈的结果，借网民之力打击他们，既能整肃吏治，更能顺应民意，为政权加分。一类是与政权核心利益相悖的网络民意，则给予更大力度的围堵和打击。比如新疆 7·5 事件后，为保持政局稳定，干脆将新疆的网络关掉。近期以扫黄名义开展的网络整治活动，同时也是对网上言论的一次彻底清查。在这方面，政治自信心迅速提升的中国政府的态度越来越坚决。还有一类，是无关政权核心利益的，政府一般采取听之任之的态度，给予了很宽松的表达环境。比如一般的建言献策、生活信息、娱乐八卦等，皆属此类。

网络民意催生政治文明

中国政府对待网络民意态度的变化，主要缘自网民力量的壮大和自身的成熟，其对政治体制改革的影响将是深远的。

多年以来，中国政府官员的任命、考核多由上级部门操作，造成一些官员的眼睛长期向上看，对民意并不在意。事实上，有许多官员和上级搞好了关系，即使工作没有做好，甚至出了很多问题，怨声载道，照样能够得到升迁。网络民意的崛起，特别是中央政府对待网络民意的态度发生转变后，这种状况才开始改善。在网络民意的“聚光灯”下，政府官员的眼睛不得不转向下面，接受民众监督。这种无处不在的监督，有利于弥补权力监督不够的体制局限，也有利于改变“政令不出中南海”的怪现象，推进政治文明建设。同时，官员向下看的做法，恰与“权为民所有、情为民所系、利为民所谋”的新权力观不谋而合，有利于提高政权的合法性，而这正是中共领导层所期盼的。

由于这种改变是被动的，总有一些官员不情愿，不经意间就会显露出固有的傲慢与霸气。某地文化部门一位主管领导就曾对记者扬言：“你敢在新华网曝光，我就叫它关闭。”2009年初，河南青年王帅在网上发了一篇“灵宝老农抗旱绝招”的帖子，反映当地政府违法征用土地、损害当地农民利益的问题，结果换来 8 天拘留和长期失业；相反，也有地方将网民“招安”为政协委员、宣传顾问等，并没想到网民脱离了网络那个特殊语境还能不能说心里话。

同时，在围堵涉及政权核心利益的网络民意时，也颇遇挫折。在中国，对于网络需要管理恐怕不会有人提出异议，但管理到什么尺度，却一直难以达成共识。去年，“绿坝——花季护

航”软件的安装就因反对声太多，只得作罢。最近，美国谷歌公司以退出中国市场相威胁，抗议中国政府管制网络，并引来奥巴马、希拉莉、佩洛西等政治人物的支持，致使这个中国内部的问题被拉到全球舞台的聚光灯下放大。

谷歌事件并不是单纯的网络事件，而是大国博弈过程中的一次政治较量。随着中国的崛起，美国世界老大的地位受到了威胁。尤让美国不爽的是，引起世界热议的“中国模式”离美国倡导的“西方模式”相去甚远，中国在很多方面也越来越不听话。在此背景下，谷歌事件的发生就非常自然了。美国有意将此事闹大，政治意图非常明显。更值得玩味的是，谷歌公司从 2003 年就进入了中国，可直到今天才非常巧合地与中美贸易摩擦、减排冲突、对台军售、会见达赖等系列问题撞在一起，形成打向中国的一套组合拳。

应该看到，中国政府管制网络，主要目的是维护其政权核心利益。管制的范围与方式，只会随政权核心利益的改变而调整，不可能因国内外的压力而退让。可以想见，中美两国在网络上的较量还会持续下去，而面临繁重发展任务的中国势必促使大事化小，小事化了。当无法化了时，才会反戈相击，一如过去人权遭到指责时常做的那样。但不可否认，类似事件的冲击很可能会促使中国政府躬身自省，在政权核心利益之外做出最大限度的调整，为政治文明铺路。（来源：张卫东：网络民意的崛起与中国政治生态的嬗变）

治国之道·关注民意、敬畏民意

俞可平：敬畏民意

天大地大，民意最大。民意是什么？民意就是民众的愿望，民众的需求，民众的评判，民众的心声，民众的舆论，民众的信任。古今中外所有理性的统治者几乎都极其重视民意。但在传统政治下，统治者把民意当作工具，他们重视民意是为了维护自己的统治地位。所谓“水则载舟，水则覆舟”是也。在民主政治下，执政者把民意当作价值，他们重视民意是因为民意是其执政的合法性基础，是其执政资格的源泉。中国共产党把“立党为公，执政为民”当作自己的宗旨，把人民当家作主的人民民主视作社会主义的生命。对于中国共产党来说，人民的利益应当是其根本的价值追求，民意则是其执政的唯一合法性基础。“权为民所用”。党和国家的所有权力都是为了增进人民群众的公共利益，是政府服务人民的工具。权力本身不应当是官员的目标，公民的利益才是权力所要实现的最终价值。

要实现这种价值，就必须了解人民群众有什么要求，有什么希望；想要什么，不想要什么；

喜欢什么，痛恨什么。简言之，政府的政策必须建立在民意的基础上，必须反映民众的心声，满足公民的需求。要使政府的政策体现民意，要用好人民群众给予的权力，就需要一整套决策民主化和科学化的制度。

例如，公平合理的利益表达机制和协调机制、立法和政策的听证制度、政府与公民的协商对话制度、权力的监督和分工制度，以及科学的政府绩效评估制度。没有这些民主的决策制度，公共政策就难以真正体现民意，“权为民所用”就会流于形式。“权为民所赋”。党和国家的所有权力源于人民，都是由人民群众给予的。谁是人民？人民将权力授给谁？人民如何将权力授予政府？这些都是民主政治的基本问题，其中的任何一个问题没有解决好，民主就会成为一句空话。而每一个问题的解答，都须臾离不开民意。

谁是人民？我们每个人都是人民，但每个人又不是人民。人民是一个集体的、政治的和历史的概念。不同的政治集团、不同的时期，人民有着不同的含义。很难对人民做出明确的界定，这也是为什么在人民的名义下可以做好事，但也可以做坏事的重要原因。

在民主政治条件下，人民应当就是拥有合法权益的公民。所谓民意，就是公民的意向。“权为民所赋”的基本前提，就是掌握国家权力的党政官员应当是公民的民意代表。国家应当有一套公平公正的程序和制度，确保政府官员真正成为人民群众的利益代表，成为广大公民的民意代表。在现代民主政治条件下，选举制度、代表制度和罢免制度就是最重要的授权制度和限权制度。“权为民所有”。公共权力之所以要由人民赋予，之所以要代表民意，根本原因在于人民是权力的主人。在民主政治条件下，国家的一切权力属于人民，人民才是国家主权的掌握者。“人民当家作主”或“人民主权”，“人民统治”，这是民主的真实含义，也是与“民本”的实质性区别所在。

在中国传统的民本政治条件下，最高权力属于帝王或其他统治者；人民是臣民，而不是主人。在中国现行的民主政治条件下，最高权力本来就属于人民；人民是公民，是国家的主人。在民本政治下，民意只是工具；统治者重视民意是为了维护自己的权益。只有在民主政治下，民意才成为价值，执政者重视民意，是为了维护公民的权益。只有民主政治，才能为自由、平等、人权等公民政治权利提供基本的制度环境。离开民主去谈论自由、平等、人权，就像离开市场经济去谈论自由贸易一样不得要领。

如果大多数公民的合法权益得不到有效的保护，人民就有权收回委托给执政者的权力。能否从制度上保证民意的向背成为执政者权力去留的决定性因素，是“权为民所用”、“权为民所赋”和“权为民所有”的试金石，也是民主政治的试金石。

敬畏民意！这应当成为民主共和政治下所有官员的基本态度。人民至上！这应当是党和国家全部政策的根本原则。民意是钢铁长城，它可以坚强地捍卫人民的政权；民意是洪水潮流，它可以决开一切专制的裂口。然而，如果没有健全而合理的政治制度，民意就可能被阻挡，被遮盖，被扭曲，被滥用，被不适当地代表，有时甚至变得软弱无助。敬畏民意，就要崇尚法治，法律要以民意为基础，是人民意志的集中体现。离开法治对待民意，就有导致民粹主义的危险；离开民意对待法治，则有导致精英主义的危险。

敬畏民意，就要敬畏公民权利，敬畏法律制度，敬畏公众舆论，敬畏公共责任，敬畏社会评价。敬畏民意，首先就要倾听民意，通畅民意渠道，广开自由言路，虚心听取公众对政府的意见。敬畏民意，更要认真对待民意，要有科学的决策机制，善于将公民的需求转变成政府的政策。简而言之，敬畏民意，就要大力推进民主法治！

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

技术治理·智库建设与发展

【编者按】党的十八届三中全会提出：加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度，这为我们全面加强智库建设明确了要求，指明了方向。能否把握机遇，从容应对挑战，既考验着决策者的驾驭能力，也考验着智库工作者的智慧。第二次世界大战以来，伴随国家恢复重建、经济重构、产业转型升级、国际市场国际影响力提升等，日本智库有了迅速发展，排名位居世界前列，为发展智库产业积累了宝贵经验。智库在现代社会发展中发挥着重大作用，我国的智库尚处于发展阶段，通过对全球著名智库发展经验的学习，可以为我国智库建设提供很好的借鉴，在全球著名智库的发展趋势，归纳了各国智库的发展经验，为我国智库发展提出了建议。智库的生命力和价值在于其影响力，在对制约我国智库发展的主要制度障碍和问题分析的基础上，提出加快我国智库发展的体制机制创新策略。

智库建设与技术背景

一、加强智库建设是提升发展软实力的必然要求

随着经济全球化、世界一体化、社会信息化的不断深入，现代国家和地区的竞争，首先体现在战略和智慧上的竞争，智库的发展程度已成为衡量一个国家和地区软实力水平的重要标志。

1、加强智库建设是提高战略谋划和战略实施能力的需要

智库的萌芽源自中国古代，即具有相似功能的“智囊”组织。在中国悠久的历史上，“智囊”以不同的形式、不同的称呼出现在各个历史阶段，如食客、养士、谋士、学士、策士、方士、术士、幕僚、幕宾、谏议大夫、师爷等。这一特殊群体以其渊博的知识、丰富的经验和高超的智慧，运筹帷幄，辅佐领导者决策，在中国历史的发展进程中产生了不可忽视的作用，如汉高祖刘邦靠“初汉三杰”的智囊作用夺取江山；我国古代《孙子兵法》等谋略经典著述，仍对当今世界的智库建设发挥着广泛而深远的影响。新中国成立之初，国务院就建立了参事室，聚集了很多名流、贤士，为谋划新中国的发展做出了宝贵贡献。20世纪80年代，在中央的高度重视下，我国陆续成立了各级经济社会发展咨询研究机构，包括社会科学院、发展研究中心等部门，在我国改革发展的战略谋划和实施中起到了十分重要的作用。

现代智库在西方国家发展迅猛。作为提供储备性政策以及长远战略规划公共智囊团，智库于20世纪初诞生于美国，第二次世界大战结束后崭露头角，20世纪70年代后迅速增长，并在世界范围内扩散，涌现出了一批全球知名的智库，如美国的布鲁金斯学会、兰德公司、胡佛研究所，英国的查塔姆研究所、国际战略研究所，瑞典的斯德哥尔摩国际和平研究所等。这些智库因强大的决策影响力而被称为政府的第四部门或第五种权力。

中外发展的历史经验充分说明，智库在提升国家战略谋划和战略实施能力方面具有十分

重要的作用。

2、加强智库建设是加快推进决策科学化、民主化的需要

改革开放以来，伴随着我国经济社会的深入发展，利益格局多元化、信息来源多元化、价值判断多元化趋势明显，决策需要考虑的因素越来越多，难度日益增加、风险不断加大，决策失误的后果越来越严重。主要靠某个人或某几个人的智慧、经验和知识的传统决策模式，已经不能适应现代决策的需要。加快推进决策的科学化、民主化，已经成为社会主义民主政治建设的重要任务。作为我国科学民主决策体系中不可或缺的支撑力量，智库的使命和价值集中体现在向党委、政府提供可靠实用的政策建议、决策参考，发挥降低决策风险的外脑作用。同时，社会主义民主政治的本质要求是不断扩大公民有序政治参与，随着我国民主政治的不断发展和公民民主意识的持续加强，公众参与公共决策的愿望越来越强烈。作为一头连着决策者、一头连着社会民众的重要桥梁，智库是实现上情下达、下情上达的重要通道，发挥着将决策意图传导给社会民众、将社情民意导入决策者的“传输带”作用。加强智库建设，无疑是提升决策的科学化、民主化水平，扩大公民有序政治参与、推进协商民主的有效方式。

3、加强智库建设是推进经济社会持续健康发展的需要

实践证明，越是在复杂多变的环境下，越是在面临重大的决策调整、发展转型的时刻，智库的作用愈发凸显。在 20 世纪 80 年代债务危机发生后，彼得森国际经济研究所专家依据新自由主义学说提出的“华盛顿共识”概念，成为 20 世纪 90 年代西方经济学界最流行的话语之一。当前，国内外环境发生广泛而深刻的变化，我国经济社会发展遭遇前所未有的风险和挑战。从外部环境看，世界经济已进入深度转型调整期，受国际金融危机的影响，低速增长在短期内难以逆转，国际贸易和投资保护主义将愈演愈烈。从内部环境看，我国经济发展进入中速“换挡期”，由改革开放 34 年来的 9.8%，近 10 年 10.3% 的平均增速，降到了 2013 年的 7.5% 左右的增速。在全国经济增速放缓的情况下，发展中的不平衡、不协调、不可持续等问题依然突出，创新驱动不足、产业结构不合理、发展方式转变滞后、城乡区域发展差距和收入分配差距较大等矛盾依然明显。这就亟须国内智库工作者敏锐跟踪国际国内变化动向，准确研判宏观发展态势，以有效破解发展难题为己任，及时提出供党和政府科学决策的应对良策，为完善全面深化改革的“顶层设计”提供智力支持。

二、我国智库发展的现状及不足

近年来，在各级党委政府的重视和支持下，国内智库以智力成果积极建言献策，在公共决策咨询领域的影响力与日俱增，保障科学民主决策、谋划科学发展的“思想库”、“智囊团”

作用越来越突出。从数量看，我国智库发展呈迅猛之势。据美国宾夕法尼亚大学“智库和市民社会项目”报告统计，2008年中国智库有74家，约占全球智库的1.4%，数量排名全球第12位。2012年中国智库有425家，约占全球智库的6.6%。2012年仅中国大陆地区就有智库429家，约占全球智库的6.5%，数量排名全球第2位。数据显示，四年间中国智库在数量上增长了近5倍，位次上提升了10位，增速远超欧美等发达国家。

但从影响力看，我国智库与国际一流智库相比，还存在较大差距。2012年，据“智库和市民社会项目”对全球182个国家的6603家智库进行了竞争力评估，美国智库长期占据全球智库“巨无霸”的地位，在全球十大顶尖智库中占据了5个席位，美国布鲁金斯学会更是连年稳坐“全球第一智库”的宝座。

相比之下，我国没有一家智库进入综合竞争力前十名，而且在思想创新和国际影响力上差距较大，在最具创新性政策建议、最佳利用互联网和社会媒体、最佳利用多媒体技术、最佳对外关系与公众参与等项目的全球排名中，均无中国智库入选。

总体而言，我国智库建设在一定程度上还存在低水平研究多、重复研究多，超前研究少、成果转化少的“两多两少”问题，同时也面临着诸多体制弊端和实际困难。归纳起来，主要表现在以下四个方面。

1、发展不均衡

一方面，对哲学社会科学和自然科学的重视程度不一。一些地方、部门、高校对哲学社会科学的重要战略地位还没有普遍重视，未将哲学社会科学与自然科学放在同等重要的位置，这是智库发展动力不足、长期处于弱势的重要原因。另一方面，区域间智库发展不均衡。在京上广等发达地区，智库建设走在全国前列，欠发达地区智库建设面临研究资源紧缺、活动平台较低、智库人才不足等难题。

2、体制不灵活

运行机制不健全是制约智库发展的核心问题。一是在法规保障上，关于保障智库发展方面的法规制度建设相对滞后，缺乏必要的法制环境。目前，除南京出台了《关于强化“智库”支持功能提高决策科学化民主化水平的意见》、上海出台了《加强上海高校新型智库建设的指导意见》外，很多地方尚处空白。二是在组织形式上，国内智库绝大部分仍是以官方和半官方智库为主，民间智库发展相对滞后。三是在财力投入上，国内智库一方面普遍感到经费紧张，另一方面在经费使用上存在“撒胡椒面”、“大锅饭式”管理。四是在管理机制上，智库人才双向流动及奖励机制、政府决策咨询机制、智库参与公共政策制定机制还不完善，智库

信息数据平台建设总体相对滞后。

3、竞争力不强

与发达国家相比，我国智库在国际舞台上常常陷入“集体失语”的尴尬处境。一是科研理念固化。很大部分智库依然保持“书斋式”、“纯学术”的传统研究方法，较侧重于基础理论研究，而对应用对策研究则缺乏敏锐的洞察力、判断力、鉴别力和反应力，致使在决策咨询领域缺乏竞争力。二是合作机制不健全。国内智库通常倾向于各自为政，“弱、小、散”现象比较突出，影响力强、知名度高的“龙头”智库较少，整体实力不强。三是高端人才储备不足。具有国际声望和影响力的顶尖人才数量不足，跻身国际领军人物行列的更少。高端人才培养力、储备力不足，在欠发达地区智库中尤为突出。

4、成果转化率不高

一是部分研究成果对现行政策的阐释性、附和性、宣传性成分较多，自主性、建设性成分较少，可行性论证多，不可行性论证少，发现问题多、解决问题少，缺乏追求真理的勇气，从而导致智库的研究成果缺乏理论的超前性和创新性，滞后于经济形势发展变化的实际需要。二是一些智库与决策部门缺乏固定合作机制，决策需求和科研生产之间存在沟通障碍，在数量丰富的智库成果中具有较强针对性、操作性的成果不多，成果本身的决策参考价值有限。三是部分研究成果主要是符合特定受众的最大利益，针对特定问题及所提政策建议的讨论缺乏不同群体的深入参与，因而不一定能够朝着最合理地解决问题的方向推进。四是因为受到人、财、物等条件制约，一些智库的研究观点更容易受到权力部门的影响，导致研究的独立性、客观性和多元化不足。五是因为缺乏竞争，对政策所涉及的实质问题缺少争论，智库所提政策建议有时即使是真知灼见，也很难让社会公众发现其真正价值，这极大地制约了智库研究成果的公信力。^①

技术治理·智库建设与发展

日本智库发展经验

一、日本智库的主要类型

1、政府主导型或政府支持型的智库

这类智库实际上是一种综合性管理和开发的准政府机构，公益性比较强，其主要职能是为

^① 朱虹：《探索高水平中国特色新型智库建设道路》，《江西社会科学》，2014年第1期。

社会公共事业的开展和公共政策的制定提供研究服务，一般不具独立性。它们主要依法承担由各级政府委托的研究项目，重点着眼于基础信息资源建设和信息事业的协调，其活动范围、业务领域和服务网络覆盖日本各个地区、各个行业。例如由负责日本经济运行的通产省所管辖的亚洲经济研究所，主要以探讨经济发展趋势、制定经济政策为主；负责社会福利的劳动厚生省所管辖的国立社会保障人口问题研究所，主要研究社会保障及人口政策问题。又如经济产业研究所，其前身为日本中央部委直属的官办研究机构，2001年4月，由政府统管改为独立运作，即非公务员型独立行政法人，尽管在形式上有较大改变，但其为政府服务的宗旨没有改变，主要基于日本中长期发展战略，开展国际经济调查分析、政策研究，为政府提供政策建议等。这类智库还有创建于1960年的亚洲经济研究所，是目前日本研究发展中国家和地区的最大的研究所和资料情报中心。其主要职责包括：对发展中国家和地区进行基于地方经验和实证经验的基础研究和综合研究工作；作为发展中国家研究交流基地，积极开展与日本国内外的合作研究；收集和整理与发展中国家和地区相关的出版物、期刊、地图、法律和统计数据，并基于这些资料提供大量基础信息，对外推广研究工作的成果，开办亚洲经济研究所发展学院，培养从事发展中国家和地区经济社会开发工作的人才。

2、企业财团附设的智库

企业财团附设的智库在日本智库机构中占有重要地位。它们以大型的企业财团为后盾，规模庞大，实力雄厚，多为智库业的巨头。这是因为，一方面，日本大企业创办智库成为一种理所当然，所以数量较其他类型智库多。另一方面，这类智库在满足企业自身业务需要的同时，也通过向社会提供咨询以扩大影响，作用于提高企业形象，拓展市场范围和业务领域。此类智库运营机制与企业相似，多为营利性，一般有特定服务群体，从客户利益出发提供针对性很强的咨询服务。在此类智库中，比较具有代表性的是野村综合研究所，是日本实力最强的企业集团附设智库研究机构之一。该机构自成立以来，除立足日本国内业务外，还在世界主要经济中心或全球城市设有若干家分支机构，专门研究海外市场，向国内提供国际化服务，以扩大企业的全球份额，提升核心竞争力。

3、独立民间法人社团型智库

日本独立的民间法人智库数量多，实力强、影响力高。这类智库包括由个人独立开设的咨询公司和具有法人资格的各类社会团体，以及企业创办的或从中分离出来的咨询公司等。他们的研究经费大多来源于承担政府项目研究经费、大企业赞助、对外咨询业务收入等。这类智库操作灵活，通常以国内外社会热点问题为导向开展研究，推出成果快，在国际学术交往

方面也很活跃。其业务研究范围主要涉及行业内或相关专业领域，向服务对象提供全方位、多层次的咨询服务。例如，1946年由松下幸之助创立的民间综合性智库综合研究所出版有《PHP》与《Voice》两本杂志和《PHP文库》主要业务领域不仅从事政治政策、经济政策研究等，还关注其研究成果最终得到应用等；又如大阪的木村经营研究所，主要为中小企业提供全方位的经营咨询服务，同时也为外资企业和地方政府提供相关的政策建议；还有前文所提到的综合研究开发机构，在《综合研究开发机构法》废止后，已转为完全独立的民营研究机构。

4、著名高校自设型智库

日本高等教育十分发达，拥有国立大学 87 所，公立大学 89 所，私立大学 580 所，总计有 756 所。庞大的大学群体为日本智库业的发展创造了条件，也是日本开展学术研究和为社会提供服务的主力军。客观上讲，尽管日本大学林立，但世界著名的大学并不多，而著名大学也成为了智库的集中地。如东京大学政治和经济学科就很强，京都大学强项主要在理工领域。这些大学开办的智库除人才培养外，主要借助从事政府委托项目研究、兴办专业性期刊，出版有影响力的学术著作、资深专家参与政府咨询决策等途径，向社会提供服务。另外，日本高等院校附属研究所、研究机构以及不属于特定大学的独立的综合研究部门，如早稻田大学亚太研究院、北海道大学斯拉夫研究中心、防伪研究所、国际日本文化研究中心、国立民族学博物馆等，一般与利益群体的关系不太密切，目的旨在更加公正地为服务对象提供政策建议。大学智库由于有着深厚的学科基础，其政策研究的理论性和学术价值比较高，对国家政策制定所产生的理论影响力有别于其他智库，更加受到国家重视。同时，日本中央政府和政府部门组成的各类决策咨询委员会，都会邀请这些著名大学的教授或所属智库机构的研究人员担任专家委员，为政府提供点对点、面对面的社会服务。

二、日本智库在服务国家经济决策中的主要做法

日本智库的诞生和发展旨在为政府实施经济改革，制定任务规划，促进经济增长和发展提供全方位的服务。二战后日本经济之所以迅速腾飞，不仅有赖于国家战略的顶层设计和强大支柱产业的牵引，也有智库的整体性、前瞻性思考 and 高质量成果为国家经济决策提供的重要支撑。从服务的形式来看，日本的智库并不直接参与经济决策，政府主导型智库、企业主导型智库、高校主导型智库一般都是通过学术研究、项目方案制定、政策建议和研究报告等形式服务于政府机构和企业财团等。

1、紧盯经济发展前沿，及时调整研究重心

如前所述，经济发展问题是日本智库关注的重要领域。为了关注现实，瞄准前沿，日本智库十分重视根据市场所需、行业需求调整研究方向。如第二次世界大战后，日本经济经发展中的产业重建、结构调整和产业升级是国家急需解决的重大课题，为此，日本智库及时调整研究重心，把国土资源开发利用、经济社会发展、产业培育与转型等作为重大研究领域，组织力量，集中开展系统专题研究，为政府决策提供对策，确保国家经济发展健康有序。进入20世纪80年代和90年代后，随着全球化、信息化浪潮以及经济的低迷，日本智库则把研究重点调整到产业升级带来的金融问题、资源环境问题、能源安全问题，推出了一批重要的咨政报告，受到政府高度重视。

如20世纪90年代后，野村综合研究所根据国内外金融和经济大环境的变化，调整研究和经营重点，从一般的调查研究到创造知识，从使用传统研究手法到引进现代化研究手段与技术，对研究内容和范围、企业组织与管理都做了诸多调整。又如经济产业研究所一直关注日本及世界经济发展，尤其是随着经济全球化的不断推进，东亚作为世界制造基地不断发展壮大，该所提出，日本要想实现可持续发展，就必须加速实现从世界制造基地蜕变为世界创造基地的转变。为帮助政府实现这一目标，经济产业研究所还推出了一系列研究成果，许多被政府采纳，转化为政策法规。目前，该所正在开展有关日美欧发明者的调查研究、日本外包业的研究、提高日美欧服务业生产率研究等，这些都与日本未来经济发展有着密切的关系。除此之外，该智库机构还经常举办各种国际性的专题研讨会，积极拓展与其他国家智库机构的交流与合作，不断吸收新观点，拓宽合作领域，学习更具适用性的研究方法。

2、积极借助国外平台，对外传播日本管理文化

日本智库在做好国内咨政服务的同时，借助国外智力和平台，积极向外传播日本管理文化，以提升日本产品在国际市场上的比重和竞争力。例如，隶属于日本经济产业省技术协力课的非营利性经济援助机构日本海外贸易开发协会成立于1970年，其主要业务是面向发展中国家派遣工业（机械、电子、化工、金属制品、造纸、环保）及服务业领域的专家，以帮助发展中国家提高产业技术水平。这种看似援助的项目，就是源自于智库机构的建议，旨在提升日本在发展中国家的影响力。又如成立于1964年的日本海外咨询企业协会，由49家从事海外咨询工作的单位组成，另有51家金融、钢铁、机械、电机等企业作为协会赞助会员。该协会咨询业务领域涉及广泛，并与联合国工业开发署、世界银行、亚洲开发银行等国际机构有密切的联系，随时为委托咨询项目的有关国家的建设单位提供所需要的支持。如此，日本海

外咨询企业协会其实就扮演了向海外传播先进管理文化的智库机构。日本智库不仅注重在具体的技术和项目等硬产业的海外传播，而且还瞄准经济全球化背景下国家软实力的竞争，关注文化产业的输出。

3、重视智库服务主体，贡献具体方案

日本各类咨询智库机构，在接受政府或财团委托项目的同时，还积极开拓市场，招揽承接企业所需的各种咨询研究课题，帮助企业提升技术水平，增强产品开发能力，扩大市场份额，提升产品竞争力。即使政府主导型智库和企业主导型智库本身也把为企业制定发展战略，谋划具体方案放在十分重要的位置。为了帮助企业拓展海外市场，获得及时可靠的信息，政府主导型智库特别重视帮助企业实施信息化建设，政府也对企业的信息化给予多种政策扶植，使得智库和企业有着广泛的政策和经费保障。例如独立行政法人日本贸易振兴机构，既是管理机构，又是政府咨询机构，从其履行的职能来看，始终关注企业发展，及时为外国企业对日投资提供信息援助，帮助日本企业扩大出口，收集分析海外经济贸易投资信息并定期向企业发布，提供贸易洽谈咨询服务，为日本企业开展海外业务提供支持。亚洲经济研究所则围绕影响发展中国家和地区的经济、政治、社会问题开展基础和综合研究。该研究所成立以来，已对包括亚洲、中东、非洲、拉丁美洲、大洋洲和东欧在内的所有发展中国家和地区开展了大量实地调查和实证研究，为日本对外经济贸易政策制定提供了强大的数据分析和理论支撑。长期以来，政府主导型智库扮演的角色越来越重要。一是做好政府服务，寻求多方支持。如半官方的日本中小企业公司、日本商工会、日本贸易振兴会、海外技术者研修协会、日本交流协会、日本海外贸易开发协会等咨询机构，充分利用其海内外的网络为中小企业海外投资和贸易提供信息、培训及市场中介等方面的支持，在服务中也赢得了自身发展。二是注重智力的整合。如2009年7月由政府和企业出资成立智库机构产业革新机构基金，旨在充分发挥政府、企业和协会组织合力经营资源的作用，强化国际竞争力，创造出可以主导未来国家富强重任的支柱产业。三是帮助制定拓展海外市场战略，确定重点支持领域。如日本政府制定的拓展基础设施相关产业海外市场综合战略，确定了包括水处理、发电、交通以及新能源汽车和宇航产业等分领域战略路线图，都得到了政府智库强有力的支撑和智力援助。

另外，日本各类智库还十分重视向企业提供发展的具体实施方案。尽管日本企业的信息化程度很高，但信息孤岛现象存在。为了实施信息共享，缩短产品开发时间，降低成本，提高产品质量，一些智库帮助企业制定出信息化解决方案，把不同见解、不同管理方式的公司整

合起来实施驱动发展,大大提高了企业经济效益,大大提升了日本企业和产品的海外竞争力。而一些企业智库则把研究重点放在分析市场需求状况,全面收集社情民意,制定应对竞争对手的策略、网罗各种人才、定位产品研发走向等方面。不同智库优势互补,相得益彰,为企业发展提供了强有力的智力支撑。

4、发挥高校智库优势,服务政府重大决策

高等学校是智库中的重要力量,其学科集中,人才济济,研究实力雄厚,有着不可替代的优势,它们以各种形式积极服务日本政府重大决策。如早稻田大学亚太研究院是专门研究亚太地区问题的全球最大规模的独立研究机构。该机构由专职教师领衔的研究小组有14个,分别主持不同研究课题,如国际开发合作研究小组主持的国际开发合作与全球可持续发展。日本与亚洲关系研究小组主持的亚太地区的国际环境、日本与周边国家关系;比较教育研究小组主持的亚太地区的学习变迁与同一性的形成等等,这些都是日本政府关注的重大理论和现实问题,直接攸关日本的国家利益。他们的研究通过报告、简报、建议、提案等直接送到政府高层和国会,作为决策和立法的重要参考。同时,政府和国会还经常邀请课题组成员直接前去咨询、作报告,回答议员们的提问,直接参与政策文本和法律条款的制定。

为了更好地服务政府重大决策,智库机构研究十分重视成果的前瞻性。为此,在研究理念上,东京大学就强调要紧随世界前沿,紧扣政府需要,开展多样性研究,注意把研究的体系化与学术的继承性相结合,积极开展各种萌芽阶段的深入研究和开拓性研究。尤其是作为综合性大学,东京大学一是充分利用自身学科的交叉和融合优势,不断开拓新的领域。二是特别强调要加强与校外等社会力量的协同,积极实施跨越国界的合作,用最新的理论成果和应用对策构建为政府重大决策提供切实可行的智力支持。^②

技术治理·智库建设与发展

全球著名智库发展经验

一、全球著名智库发展的趋势分析

1、研究领域全方位、跨学科,研究选题越来越具有综合性

早期的智库研究主要集中在军事和政治领域。进入21世纪之后,伴随着世界经济、政治领域问题的不断增多,国际智库研究重心与主要关注点也发生一些转移,特别是一些综合性

^② 摘自王志章:《日本智库发展经验及其对我国打造高端新型智库的启示》,载《思想战线》,2014年第2期。

国际知名智库的研究领域，逐渐从传统的内政、外交、军事扩展到经济、科技、教育、文化、人口、资源、生态、太空等新领域，研究问题呈现出综合性、全面性的趋势。如美国的兰德公司，早期主要为美国军方提供服务，目前其研究领域已经扩展到教育、健康、法律、科技、企业分析等多个领域。

2、跨国性研究活动日益增多，科研项目的国际化倾向更为突出

当前，全球化已经成为世界经济、政治领域的一大热门话题，智库研究的国际化程度也呈现出蓬勃发展的态势。许多国家的智库通过不断引入国际资源、加强国际合作，将“知”与“智”放到国际社会中进行推敲，以提高智库研究成果的质量，提升智库的国际影响。一是各国智库通过人员交往、国际研讨或者正式结成智库网络，就某一区域性、跨国性课题开展合作研究，如伦敦国际战略研究所就与世界 55 家研究机构建立了合作研究关系。二是扮演外交接触的“第二轨道”作用，如亚太安全问题论坛的新加坡“香格里拉对话”就是由伦敦国际战略研究所发起，英、美智库联手合作的产物。三是在双边关系中发挥“助推器”的作用，就某些涉及双方利益的重大问题进行合作研究，如中国与欧盟首脑会谈商定建立的“中欧思想库论坛”。

3、更加关注与本国国家利益密切相关的现实性问题研究

当前世界，经济、政治、文化等各个领域里的竞争日益激烈，各国智库虽然开始将一部分研究力量用于涉及世界各国以及全人类共同利益的重大战略性问题研究上，但各国智库研究重心仍然集中于本国核心国家利益的研究课题上，特别是在涉及重大国际性议题时，全球知名智库的研究内容具有更强的现实性，其研究成果也具有鲜明的国家立场和政治价值取向。如在冷战时期，美国智库研究大多集中于对前苏联的战略研究上，911 之后，非传统安全问题、反恐问题等迅速成为各大智库研究的热点，当前关于气候问题、能源问题的研究则是许多国际问题智库的研究重心。

4、重视对重大问题的长期跟踪研究，努力打造智库品牌

虽然当前全球智库的研究领域越来越宽泛，但大多数的全球知名智库并不是将其研究力量进行平均分配，而是集中力量于若干重点领域，对一些重大问题进行长期跟踪研究，以期形成自己在特定领域的智库品牌，保持领先优势。如美国的兰德公司，虽然其研究范围涉及几乎所有领域，但其主要特色还是体现在与军方需求相关的国际战略问题研究上。

二、全球著名智库发展经验

1、注重人员配置的科学性和合理性

由于智库多从事综合性的跨学科研究，因此讲究队伍结构的专业多样化。跨学科优化组合，采用竞争淘汰制。各智库建有一套严格的人员考核聘任制度。同时，智库与政府、大学、企业有着良好的人员流动关系，保持智库的活力。尤其是美国智库的“旋转门”机制更是直接推动了智库知识与决策者权力的高效融合。

2、注重信息数据保障

智库的决策备选方案实质就是对各种相关信息的分析筛选过程，然后做出自己的判断，因此，丰富的信息和第一手资料是至关重要的。国外的智库大都有自己的图书馆和专门的情报信息网络。发达国家还重视建立各种数据库和联机检索系统为智库搜集、处理和提供信息。在美国就有 4000 多个数据库，约占全球数据库总量的近 80%，驰名于世的大型联机检索系统有 10 余个。

3、注重研究成果和研究观点的推广

一方面，全球著名智库有健全的成果推广机制，通过承担政府的委托课题，定期出版期刊、成果快报等，开展企业咨询，出席国会听证会，与政府、企业进行流畅的人员交流等一系列活动，不仅推广了其研究成果，而且提高了其社会知名度，还创造和宣传了智库自身品牌，从而促进了智库的市场化发展。另一方面，智库能够自由客观地表达自己的观点，采用各种方式包括期刊、书籍、年度报告、研究报告、快报等方式传播自己的思想和研究成果，体现了智库的独立性特点。

4、实行严格的成果评审机制

国外智库很重视研究的质量管理，每个智库都有一套严格的成果评审制度。其中，兰德公司的“内部评审制”尤为著名。兰德公司通过使用领先的实验方法和严格审查来达到最高的技术水平。兰德公司对每一项研究计划，通常都聘请 2 位未参与该研究计划的资深研究人员作评审员，负责计划开始后的期中审查和计划临近结束时的期末审查，以及研究报告初稿预审等，评审其是否达到了兰德的工作要求。

5、培育专攻方向

西方国家著名智库均有擅长的学术领域，通过在特定领域进行学术能力、研究团队、影响力渠道、成果推广渠道、信息获取渠道等基础资源积累，增强在一个领域中的话语权，发挥在该领域推动政策形成的显著作用。

三、对我国智库发展的启示

1、建立开放互动的运行机制

全球著名智库发展经验证明，“智库”必须与社会建立广泛的联系和互动，才有可能产生广泛的社会影响。这类研究机构必须开门做研究，与政府、企业、大学建立互动机制。要加强与党政部门的联系，及时了解决策部门的需要。我国智库需加强专家委员会建设，进一步广泛吸收政府、企业、大学的知名人士为委员。继续巩固与国内著名研究机构和著名大学建立的流畅的合作交流关系。

2、完善、丰富人才培养和选拔机制

全球著名智库发展经验表明，著名智库均高度重视人才选拔培养机制建设。为此，我国智库引进人才渠道需多元化，包括高校学生、大学或企业资深专家等，做到老中青结合。加强重点研究领域科研领军人才的培养；加强对各专业领域从业研究人员的学历、经历量化管理工作，鼓励其参加培训和专业资质认证考核、注册。结合学科体系建设，丰富人才队伍的学科背景，尽可能使研究人员的组成具有多学科性。加强研究人员之间的交流与合作，对处于各种学科边缘和交叉地带的问题要从不同的角度进行思考和论证，以确保政策研究的深度、质量和水平。

3、加强前瞻性、战略性以及公共问题研究

全球著名智库发展经验证明，选择战略性、前瞻性的重大问题进行超前研究，往往能够得到难以估量的成果效应。为此，我国智库需加强基础问题研究和前瞻性储备问题研究，加强对于基础数据的整理，继续做好数据资源的深度利用，尝试建立权威的数据品牌。同时，积极开展公共问题研究活动，着眼重大经济社会问题，围绕政府主管部门决策支撑需求，积极开展自主研究。通过自主研究、建立权威数据发布品牌、公开出版研究报告和专著等多种渠道，提升研究型智库的品牌价值。

4、拓展科研成果展示渠道

全球著名智库发展经验证明，强有力的政策推销机制和多元化推销渠道是发挥智库影响力及推广其研究成果的重要前提。我国智库需继续强化成果转化工作，建立研究成果动态性展示渠道体系，通过多种成果展示载体，及时全面地向政府和社会介绍应用对策和基础理论研究成果。有效利用新闻媒介，通过举办高层论坛、学术交流、专题访谈等，宣传智库的研究成果和政策思想。倡导研究所走出去，与政府、企业、高校间进行调研交流，以扩大知名度。同时推广研究成果、观点和主张。适时加大国际学术影响力的培育力度纵观各国著名智

库，凡是在国内拥有卓越影响力的均在专注领域拥有较高的国际品牌知名度和学术话语权，能够引导和主导地区政策的国际研讨，推动相关国际舆论环境的变化。为此，我国智库在巩固和加强国内影响力建设的同时，应通过在国际上发布成果和研究观点、参加高层次的学术活动、组织举办高规格的国际论坛、与国际学术组织建立合作联系与信息数据交换机制等，适时强化国际学术影响力。^③

技术治理·智库建设与发展

加快我国智库发展体制机制创新的对策建议

加快我国智库发展亟需进行系统性的制度设计和体制机制创新。这些体制机制创新主要包括五个方面。

一、健全和完善伴随公共决策全过程的智库专家咨询的法定程序

借鉴欧美等国的做法，尽快建立健全有关公共决策智库咨询的专门性法律法规，把决策咨询纳入我国决策机制。使之制度化“法制化”。第一，通过具体的法律条款重新对政府公共决策特别是重大决策过程进行严密的科学而理性的规范化设计。构建智库“谋”，政府“断”的合理分工决策平台。使智库咨询成为重大决策程序的必备环节。第二，建立公共决策咨询招标和采纳制度，规范政府公共决策智库咨询招标的流程和采纳标准，建立决策机构对智库咨询意见的回应机制，形成智库参与权与政府决策权之间的制衡结构。当智库提供的决策方案不被政府决策者采纳的情况下，决策者应向智库提供书面说明。第三，建立决策后政策实施的评估和调整机制。在政府有关部门作出政策决策和政策执行后，由第三方智库提供评估报告给最高决策者，并将评估报告在符合法律规定的情况下向社会公众公开。

二、完善智库多元化的资金筹措机制，健全信息披露和共享制度，大力推动民间智库的健康发展，形成多种智库协调发展和优势互补的共生机制

官方、半官方智库由于经济上无法实现独立，因此容易受到政府或上级领导的影响，从而难以提供更为科学、更为合理的前瞻性创新成果。相反，民间智库在经济上不受制于政府，因此更能够可能避免和克服被某些特定的部门利益所驱使，使其研究者可以不受干扰地去独立判断，更好提出解决问题的策略和方案。从欧美国家的经验来看，民间智库已经成为推动政治、经济、社会政策改革发展的关键力量。构建和完善多元化的民间智库资金筹措机制，

^③ 摘自郑海峰、杨尚东：《全球著名智库发展经验及其对我国的启示》，载《能源技术经济》2012年5月。

实现资金来源的多样化，健全信息披露和共享制度，这是民间智库真正独立于政府、政党、利益集团的基础。第一，通过政府的直接补助和成果采购加大政府资金对民间智库的支持。公共决策部门的政策咨询与课题研究更多地采取向全社会公开招标的方式，逐步消除“官”、“民”智库之间的差别对待。第二，设立专门面向民间智库的公共政策研究基金，鼓励民间智库自由设立前瞻性、战略性的课题，通过课题申请获得公共政策研究基金的资金支持。第三，制定税收减免、扣除政策鼓励企业、基金和个人向民间智库的捐赠行为。第四，进一步完善和落实政府信息披露细节和管理机制，最大限度的实现政府信息资源共享，满足社会各界对政府信息资源的需求。不能对社会公众披露的保密信息，可以先行向信誉好、影响力大的民间智库开放。

三、建立智库创新成果的社会评审机制和绩效考核制度

第一，建立同行评议机制，克服专业知识的信息不对称难题，解决智库创新成果的科学性问题。第二，建立同台辩论、会审的社会评审机制。让不同智库提出的多种政策主张在会议上或媒体上展开辩论，使政府决策者和社会公众更加全面地鉴别不同观点和政策设计的优缺点。第三，建立智库创新成果的激励机制和淘汰机制。对智库创新成果实行效果考核和评估，通过事实结果检验和评估咨询方案的质量，对提供优秀咨询方案的智库给予经济奖励或者名誉奖励。对提供劣质咨询方案的智库经新闻媒体公开。第四，建立智库咨询绩效考核和责任追究制度，改变专家咨询无责任风险的现象，以此避免专家咨询的随意性。

四、发挥智库对社会舆论的引导功能，建立和完善公共决策过程中公民参与的利益表达和公众利益均衡机制

建立多元的社会利益表达机制，引导群众以理性、合法的形式表达利益要求，是化解和处置各类社会问题的主要途径，也是完善社会利益协调机制的首要环节。建立完善的利益表达机制，既要充分发挥现有利益表达渠道的功能，也要根据利益群体的发展变化开辟新的利益表达渠道。建立多元的利益表达机制，需要在制度层面上保障和规范各群众团体、社会中介组织等的职责和权利，使相应团体和组织机构在通过法律规范自己行为的同时，通过合法途径进行合法、正当、富有建设性的利益表达。除了信访、领导干部大接访等利益表达机制外，政府还需要深入探索发挥智库舆论引导的机制。智库特别是民间智库是政府与公众之间进行理性沟通的重要渠道，是引领公共利益聚合与表达机制的核心力量。在现代社会，智库就是要坚持用专业知识解答大众的问题，引导社会舆论，教育大众理性思考，防止民粹主义。独立客观公正的智库是社会的“安全阀”，是上下之间矛盾的“缓冲器”、“减压器”，通过让

智库发挥在多元利益表达机制中的关键作用，可以有效地防范和化解恶性群体性事件的发生。

五、建立中国特色的智库人才旋转门机制

复合型、开拓创新能力较高的专业人才对智库和政府机构非常重要，因此需要借鉴美国顶尖智库人才的“旋转门”做法，建立中国特色的智库人才旋转门机制，让智库成员的身份在政府决策者、执行者与研究者之间转换，扩大半官方智库和民间智库的研究人员进入政府机构的机会，鼓励官员离职、退休后又进入智库，成为研究人员，使政府部门和智库都保持活力，强化智库决策研究和咨询服务的针对性与实效性。^④

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

^④ 摘自朱瑞博、刘芸：《智库影响力的国际经验与我国智库运行机制》，载《重庆社会科学》2012年第3期。

约翰·杜威生平简介

作为美国改革时代的标志性人物，约翰·杜威（John Dewey，1859—1952）的学术旨趣涉及哲学、政治学、教育学、伦理学等诸多领域，并且在众多领域内都作出了极为重要的贡献。

由于民主理论方面的杰出贡献，杜威成为“20世纪首要的民主哲学家”，并在美国人民心目中享有极高的评价，被誉为“美国人民的领路人，良师益友和良心”。

杜威出生于美国的佛蒙特州，年轻时就读于美国当时的学术中心——霍普金斯大学。那时，杜威对德国的黑格尔哲学产生兴趣，并以研究康德心理学为题的博士论文获得博士学位。1884年后，杜威开始在密歇根大学任讲师，思想逐渐变得激进。曾一度同意主编一份以社会主义为方针的杂志，但最终未能如愿。

1894年，杜威来到芝加哥大学任哲学及心理学与教育学系主任。在这里，他接触到了一些左派激进主义分子，找到了一些志同道合的同事，他们长时间在一起研究的成果结集，出版了《逻辑理论研究》，获得广泛好评。杜威创建了著名的实验学校，即“杜威学校”，并且出版了一些教育著作，奠定了其在教育界历久不衰的地位，成为西方教育史的一个亮点。

杜威因在“实验学校”的问题上与芝加哥大学意见不合，于1904年离开芝加哥大学去往哥伦比亚大学。在这里，他的教育思想通过哥伦比亚教师学院而传播到全世界。《哲学杂志》的出版，再为杜威提供了一个新的宣传论坛。

纽约是当时全国期刊的中心，各式各样的期刊为杜威提供了发表自己看法的机会。杜威很快成为左派刊物《新共和》杂志的固定撰稿人，他在这一杂志上发表的文章后来结集出版为《人物与事件》，在当时的左派中有一定的影响。

杜威的声望由于他的讲学活动而传播到世界各地，他曾到过日本、中国、土耳其、墨西哥、苏联等国家讲学，协助教学改革。

杜威一生坦荡，处事公道，其漫长一生本身就是一座无字的丰碑。他不但可以为自己的哲学劲敌——罗素不能到纽约州立学院任教而抗议，呼唤学术自由；而且年届78岁高龄仍亲赴墨西哥城主持托洛茨基案的调查工作，并发表《无罪》的调查报告。杜威在美国人民心中的地位不仅来自他的学识，更是因为他的风骨。

约翰·杜威的新个人主义

美国的个人主义带有英国的传统。在近代美国，个人主义意味着“自然权利的哲学，自由企业的信念和美国之路”。个人主义这一概念最早是托克维尔用来描述这个国家的文化现象的，而在改革时代，个人主义却陷入了重重危机。个人主义的危机从根本上动摇了美国政治、经济、文化得以发展的基础，人们在努力寻求一种新的价值观以代替个人主义。

正是在这样的背景下，个人主义和整体主义不可避免地成为杜威民主主体论的一对矛盾。根深蒂固的个人主义文化情结并没有让杜威在传统个人主义的价值取向上原地不动，新个人主义成为杜威民主理论的一个基础；然而，杜威也没有完全跳出个人主义的窠臼，新个人主义依然是个人主义的一种理论形式。

对旧个人主义的批评成为杜威新个人主义理论的一个出发点。杜威对传统个人主义的批评是深刻而有分量的。杜威观察到，当时的法律与政治完全依赖于同金钱和机器的结合，从而造成了一种金钱文化。在这种文化中，“个人主义所代表的机会平等、自由的联合与相互交流正在变得模糊，逐渐暗淡下去”。个性在美国这种商业文明之下，已经开始丧失，并直接影响到政治。

对传统个人主义的批评直接被指向传统的自由主义思想。杜威认为，自由派太“个人至上”(individualistic)，反而没有将个人的至上性权利给予充分发挥，也就是不够个人至上。杜威认为，传统自由主义的哲学是“这样一种哲学，它支持有着先定特权的个体解放，却对所有人的普遍解放漠然视之”。杜威甚至批评流行于18世纪的天赋人权概念，他指出，古典自由主义“真正的谬误存在于个人有这样一种自然的或是天赋的权利(original endowment of rights)，加之于制度和法律上的权力与需求就是清除障碍”。正是这种天赋权利的学说使民主限于一种消极意义。

杜威观察到，在改革时代的美国，个人主义的名称虽然未改变，它的含义却发生了一些引人注目的变化：新个人主义中的个人开始摆脱孤立，倾向于追求共同的利益。美国正在平稳地由早期的拓荒者个人主义(pioneer individualism)向合作主导的情形过渡。

在这种观察的基础上，杜威试图找到一条“个性回归”的道路。杜威指出：“个人主义者只有当他们的观念和理想同他们所处的时代现实相协调时才会重新找回自我”。也就是说，个性回归之路在于不再将社会合作和个体对立起来，从而在经济和政治上消除旧个人主义，并

以此作为前提，将建设新个体性的进程建立在社会合作之上。

新个人主义被视为是“一种主张，它认为每个人的心智是独立于其他一切事物的，是自身完全的”。多种多样的个人在一个进步的社会中形成了个体的差异性，这种差异性对于社会的进步是极为重要的，它从中找到自身进步的手段。这是新、旧个人主义的一个共同出发点，而杜威新个人主义的创新之处在于它赋予民主制度以责任——对差异性指导的责任。杜威看到了极端个人主义的危害。他认为这种个人主义正在造成一场严重的文化分裂和社会道德危机，进行改变的方法不是抛弃个人主义，相反，应该“创造一种新型个人——其思想与欲望的模式与他人具有持久的一致性，其社交性表现在所有常规的人类联系中的合作性”。杜威抛开传统个人主义的孤立与封闭，将“不断增加的经济生活中的合作”作为一条合适的线索，以此作为其新个人主义理论的一个出发点。

杜威的新个人主义就其实际内容上来讲，已经和传统的个人主义相异，而具备了某些集体主义的因子。但杜威并没有让自己倒向集体主义一边，他试图让个人主义和集体主义同床异梦：他接受权威对个人的指导，又不想让它对个人自由有一丝一毫的伤害；他既否认传统的自由，又不赞成计划的经济。

事实上，杜威的新个人主义已经越来越同他的实用主义联系在一起，这种结合给人们带来一种异乎寻常的兴趣。这种兴趣是改革时代的改革精神所激发的，而新个人主义的任务不是别的，正是要说明在改革时代的特定时间里，美国需要一种什么样的社会哲学。新个人主义不可避免地带有实用主义的味道，杜威的新个人主义更像是一种在实用主义指导下被加入集体主义的个人主义。

杜威以哲学上的“存在之名”，论证了每一存在的独特性和不可替代性，并在此基础上形成了其新自由主义的平等观：它既否定了孤立的个人主义，又向封建主义的等级观开展。他一方面将平等看成是质量上的，强调个体的现实性和不可替代性；另一方面又强烈斥原子个人主义的自我封闭。在杜威看来，平等是个人社会序列不断演进形成的平等，不存在静态的平等，也没有终极的平等模式。任何寻求终极平等的努力最终会打破平等，从根本上阻碍平等的发展。

杜威批判传统的个人主义，但却不想彻底改变它。它的骨子里对这个世界的认识依然是实用的、多元的、自由演进的；他仍然坚持改革的最终目标是挽救神圣的个人主义。杜威曾应邀访问当时的苏联。他认为当时苏共领导人正在为个人主义的心理寻找一个集体中状态的替代物，他不相信民主会在一个集体主义的国家中生根发芽，他宁愿“亲眼见到这种试验在

俄国而不是自己的国家发生”。这表明了杜威的新个人主义无论多么激进，它并没有超出个人主义的范围，只不过是在坚持个人主义基本原则的基础上进行的修正。

杜威将“实在而又完整的个性”看作是“明确的社会关系以及公认的功能的产物”。在认识论上，杜威将组织探索和陈述探索的阶段分为三个阶段：自己一作用(self-action)；相互一作用(inter-action)；贯通一作用(trans-action)。在这三个阶段中，杜威更突出了个体之间的相互作用和贯通作用。为个人赋予了社会意义。从这三种作用来看，杜威并不反对旧个人主义成分的存在。杜威认为，个人主义的进化会“和一般的进化一样，某种旧的东西，甚至大部分旧的东西，是在新的东西以内，和它一块残存下来的”。

新旧个人主义之间的这种转变，“就是在权利和自由的维护上，由本来的个人奋斗变成现在的集体努力，即使这个努力不得不透过政府或社会的机构”。这种新旧个人主义的转变是美国改革时代社会转型的一个反映，同时也为新自由主义提供了价值论的基础。

（本栏选编自徐大同主编的《西方政治思想史》第四卷）

（本栏编者：沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn）

县域发展中存在的问题及应对之道——以贵州省松桃县为例

沈立宸 MPA 研究生

2013年7月2-8日，随复旦大学MPA教育中心一行赴贵州省松桃县，参加了主题为“中国西部县级公共管理：经验与挑战”的社会调研活动。

县级行政单位是地方政权的基础，自秦确立郡县制以来已有2000多年历史。根据2011年《中华人民共和国行政区划统计表》，全国共有2853个县级行政区，其中贵州省共有88个县级行政区。^⑤贵州省松桃苗族自治县于1956年成立，地处湘、黔、渝两省一市的结合部。全县辖28个乡镇503个行政村，总人口73万。^⑥正所谓，“郡县治，天下安”，县级行政区承担着承上启下的重要作用，其发展也越来越受到重视。在此次实地考察中，我们发现松桃县在发展实践中有着不错的成功实践、创新做法，同时还存在着不少困难和制约因素，值得我们思考和找出应对之道。

我参与走访了松桃县林业局和环保局，应该说这是两个与日常民生密切相关的部门。如环保局承担着农村环境综合整治、农村饮用水源保护及垃圾收集治理等重要工作。特别是松桃县环保局这些年承担着“锰三角”地区环境综合整治项目的重任。松桃县林业局则承担着绿化植树、林地管理和林地开发等工作。在林业开发方面，林业局在该县大兴森林旅游开发项目、杉木指接板加工项目、楠竹基地建设项目、绿化苗木培育基地建设项目、优质高产油茶产业基地建设项目中，负责招商引资和项目推进的重任。

一、访谈中发现的问题^⑦

通过对这两个部门主要负责同志的访谈，我们认识到该县在发展中有遇到了以下困难和瓶颈：

一是发展与保护的两难，如发展高速路会占用林地；前些年的锰矿开发导致环境被破坏。

二是政策问题，如国家制定的政策与百姓需求不一致，在林业方面政府更强调生态效益，而百姓需要靠树赚钱。“政府与百姓合不上拍，百姓没有积极性、政府强推的难度很大”。此外还包括政策没有延续性、上级政府部门的宏观政策与地方实际情况不符等问题。

^⑤ 中华人民共和国民政部网站，<http://qhs.mca.gov.cn/article/zlzx/qhtj/201203/20120300282479.shtml>

^⑥ 松桃县政府网站，<http://www.songtao.gov.cn/zjst/xzgz/4491.shtml>

^⑦ 文中所总结的问题主要来自对松桃县林业局和环保局主要负责同志的访谈。

三是资源紧张和投入不足问题，如因为山上经济资源有限，森林防火不受村民重视，认为“烧光了也没什么可惜的”。此外，地方财政紧张对林业少有投入，国家对公益重点林每亩补贴10元，省财政补贴2元，市县财政配套不上。

四是人才瓶颈，特别是农村年轻劳动力的严重外流，当地农业发展缺人才。此外，人才不足还牵涉到观念问题，包括“乡土情结”的缺失，毕业大学生认为回农村工作不体面等。

笔者认为，松桃县林业局、环保局负责同志提出的这些问题，可能在松桃县其他部门、在该县乃至其他基层行政单位的发展过程中都或多或少存在，具有一定的普遍性和典型性。

二、针对上述问题的实践应对

（一）发展与保护的两难。松桃县的锰矿资源丰富，与湖南省花垣县、重庆市秀山自治县接壤，连成我国锰储藏量最为集中的“锰三角”。但前些年“锰三角”的锰矿开发给当地甚至下游地区造成了极为严重的污染，一度引起党中央、国务院的高度重视。原总书记胡锦涛同志多次批示强调“联合行动，共同治理”、“明确职责，加强督察，务见实效”。2009年以来，在中央数千万经费支持下，当地政府特别是环保部门积极治理“锰三角”地区环境污染问题，当地生态环境得到明显改善，环境污染得到有效解决，为改善群众的生产、生活环境起着极其重要的推动作用。^⑧

特别是当地目前已逐步跨越“先开发后治理”的老路，有企业来松桃投资选址时，环保部门都会参与，有效评估企业对环境可能带来的负面影响。

（二）在政策制定方面，松桃县政府部门积极扎根基层，通过驻村干部等了解村民的实际需求。另一方面，政府部门尽可能向百姓提供优惠政策。如松桃县林业局在林业发展中积极向百姓提供树苗甚至劳务费，鼓励百姓种树护绿。当地林业局人员还提出，政府不能一味追求短期效益，要克服农业周期比政府换届周期长所引发的“短视”问题。林业局还积极赴湖南等地走访，通过对各地政策的比较寻求最佳发展模式。

（三）面对发展资源有限的局面，松桃县积极整合本地资源。如村委会把百姓土地重新集中起来，成片规划形成一定的规模效应。该县黄板乡因地制宜，以中药材、茶叶、林竹和特种养殖为重心，打造“一村一品”的发展特色。在农产品加工方面，积极采取大户带动周边、党员带头示范、基地加农户的规模化、“抱团化”发展模式。面对农村年轻劳动力外流的现实问题，积极采取大户承包的运作模式，鼓励当地百姓投工投劳。

（四）在人才培养方面，松桃县组织部汪部长介绍，针对当地高学历、年轻干部少的特

^⑧ 摘自《松桃县环保局2009年度中央补助“锰三角”地区环境综合整治项目竣工财务决算报告》。

点，县政府积极推行人才战略。汪部长坦言，该县非常重视引进“外脑”，“不求所有但求所用”，但短期内不太可能引进大批人才。另一方面，该县通过干部培训、下放基层和企业锻炼等多种形式，积极从现有干部队伍中培养后备力量。此外，为吸引人才赴松桃工作，对 211 院校学生提供免笔试等优惠举措，同时也意识到给新人过高待遇可能挫伤老员工的积极性，努力做到两头兼顾。松桃县积极在全国为该县三中招聘校长，还筹划引进高校退休教师赴松桃县发挥余热。可以说，松桃县政府部门在人才培养和引进方面能准确定位、多管齐下、广纳人才，为该县可持续发展提供了助力。

（五）在基层自治方面，环保局提供的案例让人印象深刻。松桃县农村的主要环境问题是生活垃圾污染环境以及村庄脏、乱、差等。松桃县环保局除了开展村级环境综合整治项目外，还积极采取多种治理模式，主要包括：（1）由村委会牵头向村民（每月 3 元）、商户（每月 10 多元）收取费用，专门组织人员清理；（2）积极推行村民“轮流值日制”，即由农村留守妇女定期清理村中水井。其中第二种方式形成了有效的村民互助模式，既发挥了村民的主观能动性，另一方面也通过自我治理提高了村民的环保意识。

三、松桃县经济发展中的典型案例

案例一：娃娃鱼养殖的困境。近年来，松桃县的村民利用当地天然山泉水，建起了大鲵仿生态繁育基地。有的是全县劳动模范带领村民建立“生态养殖专业合作社”，采取“公司+农户”的经营模式，统一技术，分散养殖，集中销售，并引导更多村民入股合伙。这原本是带领村民生态致富的一条新路，当地媒体多次给予正面报道。但在走访过程中，我们了解到目前情况不如预期，主要销售渠道存在问题。松桃县赵副县长表示，目前娃娃鱼消费市场培育不足，且上海等一线城市基于自身国际形象等考量，不允许销售国家二级保护动物娃娃鱼。这给养殖户带来了困境，且娃娃鱼养殖成本高，加剧了经营风险。

从这一案例可以看出，当地村民因地制宜自发进行娃娃鱼养殖，在解决了养殖环境、技术等问题后，由于知识和见识的局限，忽略了市场因素和政策限制。目前当地县政府也在积极开辟娃娃鱼的销售渠道，为养殖户提供必要的政府支持。但是如果政府能早做功课并提前预警，可能就能避免目前的困境。政府如何在其中更好的发挥作用值得我们深思。

案例二：苗王湖休闲山庄和特种养殖场。通过对黄板乡苗王湖的实地考察和网络调研，我们发现苗王湖作为当地的龙头企业，较好地解决了当地农民外出务工无法照顾家中老小、留在家乡务农无稳定收入的两难境地。苗王湖的投资者唐朝阳是黄板乡人，本着“个人富不算富，饮水不忘挖井人”的想法，自 2008 年以来唐朝阳在黄板乡东方红水库湖边建起休闲山

庄和特种养殖场，并吸纳 300 个当地农民就业，在松桃苗乡传为佳话。目前不仅村里的闲散农民有了就业机会，就连不少外出务工的农民也纷纷回乡就业。

从第二个案例中，我们可以得到不少有益启示。松桃县的经济发展的需要像唐朝阳这样的“带头人”，政府应依托浓厚的本土乡情留住人、用优惠政策、良好投资环境鼓励和扶持更多农民企业家。另一方面，通过做大产业来吸引返乡农民工，进一步缓解青壮年劳动力不足的制约因素，进而形成良性循环，可以成为松桃县的一种发展模式。

四、小结

通过为期一周的考察调研，我们看到了松桃县积极发展经济、稳定民生的干劲和辛劳，也感受到了西部县求发展、谋变革的不易。当地政府积极通过博士论坛等途径提升干部的施政能力，下大力气在全国范围内招贤纳士，对当地民生情况的如数家珍，都让我们印象深刻颇为佩服。应该承认，松桃县在发展中还有不少困难和瓶颈，既有县域发展中普遍存在的问题，也有因当地地理位置、风俗传统、独特资源等形成的个案问题，而一周的走访似有窥斑见豹之嫌。

最后对松桃县的发展提两点建议：一是要注重保护和发掘本地苗族资源和特色。此行中我们看到松桃县城的城镇化发展很不错，但总觉得苗族文化元素在县城里少有得见。对苗医苗药的开发和宣传力度也可以更大一点。特别是利用苗族文化提升旅游资源的吸引力、独特性，这方面还大有文章可做。二是要争取实现跨越式发展，少走老路弯路。通过对松桃县在建工业园区的走访，了解到该县后续将吸纳广东的皮革制鞋业，以及发展水晶制品。初探之下我们很难看到松桃县在这些产业发展中具有明显的比较优势，如果只是承接一线沿海城市产业升级后淘汰下来的“夕阳产业”，松桃县的发展后劲堪忧。尤其是松桃县水资源并不丰富，今年夏季还经历了严重的旱灾，这些都是松桃县政府在引进企业时应考虑的现实问题。

祝愿松桃县在今后的发展中能稳步实现顺达民意、持续久安的“松桃梦”。