

國是

产业政策与金融：台湾地区发展经验

研究台湾半世情

加拿大女王大学访学感受



上海交通大学国际与公共事务学院主办

2013年6月

vol. 10

國是

卷首语

曹友谊

国务十载风雨路，国是九刊集思录。2013年是国际与公共事务学院成立的第十年。十年间，每年都会有一刊《国是》述说国务学院的发展历程。

过往的《国是》由本科生独立主编，设有君临天下、百花齐放、栀子花开、时事短评、游学点滴、国院风云等栏目。多年来，《国是》汇集了国务师生的学术思考和阅读感悟，已成为师生之间思想碰撞和智慧激荡的桥梁。今年恰逢建院十周年，为进一步活跃学术氛围，展现育人成果，学院对《国是》进行了改版。

新一期《国是》坚持以“学术立院，学生为本，办好国是，壮大国院”为宗旨，知名教授、青年学者、本硕博学生、MPA和国际学生共同参与。翻阅《国是》，通过“洞见”、“治学”、“开卷”、“有感”、“分享”、“前沿”、“成果”和“速览”这八个栏目，读者可以了解国院师生的学术观点、治学心得、访学经历、成长感悟等，也向大家呈现学科发展前沿、国院部分科研成果和发展动态。

由衷希望此后的每一期《国是》都能秉持“博学、明德、奋进、和谐”的院训，践行“为民族立生命，为万世开太平”的理念，实现“创建世界一流学院”的国院梦。

【顾问】

胡伟 曹友谊

【名誉主编】

章晓懿 彭勃 谢玮

【主编】

顾杰

【副主编】

曹军强 李锦红 沈崴奕

洪风波

【美术编辑】

孙事达

【编辑】

姚炬 夏梦 王书威

黄抒倡 黄家仁 陈璐

王泱 陈子盈 程颖莹

刘文漪

交通大學

目录

洞见

产业政策与金融：台湾地区发展经验
黄宗吴

1

Rehabilitation, Rational Use, Reinforcement
威廉·普莱斯

7

公共风险视角下
中国财政支出结构演变与展望研究：1982—2011
李文军

13

治学

研究台湾半世情
林冈

24

多元化积累，专一化科研
樊博

26

放远目光，沉淀心智
张录法

27

开卷

阿马蒂亚·森《以自由看待发展》
章晓懿

28

有感

大前研一和他的《日本复兴计划》
翟新

29

中国人和社会主义的葡萄架
——读《城市中国的逻辑》
夏梦

31

菲律宾何以屡屡挑衅台湾
迎来

32

分享

加拿大女王大学访学感受
魏陆

34

千里之行，始于足下
——记我的麦吉尔之行
杨志军

35

做好你自己
孙昕

38

坚守·砥砺·潜质
曹晴逸

39

前沿

政治学领域前沿梳理

40

公共管理领域前沿梳理

43

成果

国务院 2012 年科研成果汇总（部分）

45

速览

速览

48



产业政策与金融：台湾地区发展经验

黄宗昊¹

摘要：政府是否能有效推动产业政策，金融体系的配合至关重要。本文拟从台湾地区的发展经验出发，说明政府如何运用金融体系推动产业发展。在1980年代中期以前，台湾地区实行金融管制，政府遂能将资金引导至计划发展之产业，并主导了台湾地区的工业化。在1980年代中期以后，随着台湾地区金融自由化的推动，企业取得资金的管道日渐多元，政府主导产业发展的能力减弱，逐渐转变为协调与配合的角色。

关键词：发展型国家；产业政策；金融；台湾

前言

在后进国家的发展过程中，政府往往在其中扮演重要的角色。特别是在经济发展相对成功的东亚地区，政府会规划与出台各式各样的“产业政策”（industrial policy），扶植本国产业的成长。产业政策的内涵可以相当宽广。按照史摩理等人（Cimoli, Dosi and Stiglitz）的看法，除了扶植本国幼稚产业（infant industry）所需的各式手段外，还可以涉及贸易、科学技术、公共采购、国外直接投资、智慧财产权，以及金融资源配置等面向。²

政府是否能有效推动产业政策，金融体系的配合至关重要。在发展中国家，资金永远是关键的稀缺资源。如何将有限的资金有效运用，并引入重点发展的产业部门，更是政府主导经济发展的核心课题。斯科波尔（Theda Skocpol）就认为，国家是否能有效征集与分配金融资源，是为数不多但根本支撑起国家能力（state capacity）的“广泛基础”（general underpinning），也是达成其它可欲政策目标的前提。³

本文拟从台湾地区的发展经验出发，结合产业政策与金融两者，探讨在经济发展的过程中，政府是如何运用金融体系推动产业政策。在1980年代中期以前，台湾地区实行金融管制，政府遂能将资金引导至计划发展之产业，并主导了台湾

地区的工业化。在1980年代中期以后，随着台湾地区金融自由化的推动，企业取得资金的管道日渐多元，政府主导产业发展的能力减弱，逐渐转变为协调与配合的角色。

本文以下分为三个部分。第一部分探讨“发展型国家理论”（developmental state theory），这是解释东亚经济发展最有力的理论，并从中梳理出本文同时关注政府角色、产业政策与金融的分析架构。接下来的第二部分，先勾勒出台湾地区在1980年代中期之前的样貌，第三部分再说明1980年代中期之后发生的转变。最终提出综合性的观察做为结论。

1. 发展型国家、产业政策与金融

在解释东亚的经济发展上，发展型国家理论始终位居主流。最早对东亚的发展型国家提出系统性观察，首推约翰逊（Chalmers Johnson）在1982年的经典著作《通商产业省与日本奇迹》（MITI and the Japanese Miracle）。藉由观察日本政府从20世纪20年代到70年代如何引导经济发展，约翰逊归纳出日本模式的四个成分。首先，要有一批高素质的菁英官僚；其次，这批菁英官僚要有足够的政治空间推动政策；第三，国家需采取顺应市场（market-conforming）的方式干预经济；最后，需要有一个如同通产省般，主导经济发展

¹ 黄宗昊，上海交通大学国际与公共事务学院讲师、台湾政治大学博士、“中央研究院”博士后

² Mario Cimoli, Giovanni Dosi and Joseph E. Stiglitz, The Political Economy of Capabilities Accumulation: The Past and Future of Policies for Industrial Development [A]. Giovanni Dosi, Mario Cimoli and Joseph E. Stiglitz, Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation [C]. Oxford: Oxford University Press, 2009. 1-2.

³ Theda Skocpol, Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research [A]. Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, Bringing the State Back In [C]. New York: Cambridge University Press, 1985. 16-17.

的领航组织 (pilot organization)。⁴

从约翰逊的归纳, 已可看出发展型国家的理论雏形。他强调要由领航组织运用顺应市场的方式来干预经济, 明确指出一个成功产业政策应有的走向。对产业政策的强调一以贯之地呈现在他的著作中, 这可由他著作的副标题“产业政策的成长”(the growth of industrial policy) 清楚看出。约翰逊也强调产业政策要能成功, 需要坚实的政治基础加以支持, 这同时把政治稳定的考虑纳入了发展型国家的理论意涵之中。但另一方面, 尽管约翰逊在著作中用了不少的篇幅讨论日本的金融体系对产业政策与经济发展的作用, 但他在总结归纳中却没有特别强调金融的作用。直到约翰逊在 1987 年的一篇论文中, 他才明确指出金融—特别是金融管制 (financial control) 对发展型国家的重要性。⁵

齐斯曼 (John Zysman) 在 1983 年的著作《政府、市场与增长》(Governments, Markets and Growth) 则弥补了约翰逊的不足, 将金融体系对于产业政策的作用进行了完整阐述。齐斯曼区分了三种不同的金融体系, 每一种对于产业发展都有特定意涵。第一种是基于资本市场 (capital markets) 的金融体系, 运用竞争性的公开价格以配置资源, 并会使政府与产业之间保持距离。第二种则是以信用贷款为基础 (credit-based) 的金融体系, 同时由政府主导市场价格, 这会促使政府介入产业的事务。第三种同样是以信用贷款为基础的金融体系, 但由金融机构主导市场价格, 如此一来会给予金融机构对产业的影响力, 并创造出一种可称之为“协商式” (negotiated style) 的当代资本主义。⁶

齐斯曼所区分的三种金融体系, 和国家发展的历史时序密切相关。相较于第一种金融体系属于最早工业化的国家 (典型代表: 英国), 第二种和第三种都属于后发展 (late development) 国家有效促进产业发展的方案, 日本的金融体系属

于前述的第二种。齐斯曼更明确指出, 产业融资的选择性提供对于国家介入产业发展而言是必要的, 信用贷款分配 (credit allocation) 是特别有效的产业政策工具, 理由有二。首先, 政府虽然无法管控所有公司的所有决定, 但信用贷款分配可以确保发展的大方向与政府产业政策的有效推动, 同时这也是一种顺应市场经济的干预方式。其次, 信用贷款分配是一种普遍适用的干预方式, 具有高度的灵活性, 可以因时、因地制宜, 进行弹性调整。⁷

站在约翰逊和齐斯曼研究的基础上, 韦德 (Robert Wade) 1990 年的著作《管理市场》(Governing the Market) 进一步对台湾地区的发展经验作了更细致的讨论。虽然在书中, 韦德也旁及日本与韩国的情形, 但此本著作主要是他来台湾地区考察后的结晶。在全书最后的总结, 韦德洋洋洒洒地列出了经济成功发展的十项处方 (prescription), 并详加论述。

这些处方包括: 1. 用政府政策推动对产业的投资, 特别要多投资在对经济未来发展重要的产业上; 2. 运用保护手段, 协助创造具有国际竞争力的产业; 3. 如果发展策略要倚重贸易, 应强调出口扩张 (export promotion) 政策; 4. 欢迎跨国企业, 但引导他们走向出口; 5. 推动以银行为基础的金融体系, 并置于政府的严密控制之下; 6. 逐渐推动贸易与金融的自由化, 并按部就班执行; 7. 在中央层级设立“导航机构”或经济企画部门, 以引导产业与贸易的未来发展; 8. 在民主化之前, 要发展出政治权威中有效率率的行政机构; 9. 在民主化的同时或之后, 要发展出统合性的制度 (corporatist institutions); 10. 透过渐进改革创造一个合适的制度框架, 以便能较佳地支持适度的产业政策。⁸

韦德的十项处方如果从产业政策的角度来看, 又可以将之区别为三大面向。前四项是有关产业政策的内容, 除了政府应致力于发展具有国际竞

⁴ Chalmers Johnson, MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975 [M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 1982. 315-320.

⁵ Chalmers Johnson, Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan [A]. Frederic Deyo, The Political Economy of the New Asian Industrialism [C]. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987. 147-149.

⁶ John Zysman, Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change [M]. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983. 18.

⁷ John Zysman, Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change [M]. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983. 72, 76-77.

争力的策略性产业外，还特别强调了出口导向贸易的重要。第五项和第六项是产业政策的金融条件，政府能有效控制资金的流向，才能确保产业政策的落实。最后四项则是产业政策的政治基础，除了引领经济发展必备的中央层级导航机构外，还要确保政府在民主化之前的效率性，以及为民主化之后继续推动产业政策创造条件。

由以上的整理就可看出，产业、金融与政治三者关系密切。产业政策要能有效推动，政治基础的支持与金融条件的配合都是不可或缺的。因此，政治基础、金融条件与产业政策三者之间的互动关系，就构成本文的分析视角，用来检视台湾地区的发展经验。以下分别说明台湾地区在1980年代中期之前的原始型态，以及之后产生的变化。

2. 金融管制与政府主导工业化

（一）威权体制

国民党政权从1949年到1980年代中期展开民主化为止，在台湾地区进行长达三十余年的威权。郑敦仁所提出的“准列宁式威权体制”（quasi-Leninist authoritarianism），是描绘台湾地区威权时期政治与社会的整合性观点。⁸ 国民党在台湾地区建构起列宁式的党国体制（party-state regime），一方面以党领政、以党领军，在各级政府 and 军队均设立相对应的党组织加以严密监控。在社会中，除了国民党，欠缺真正具有实力的全国性政治势力，国民党政权并运用层层统合的方式控制各种社会团体。

为了遂行统治，国民党政权运用“法统”体制排除社会大众的政治参与。“法统”是指“中华民国宪法”，以及衍生出的“动员戡乱时期临时条款”。国民党政权宣称统治的合法性源于“法统”，并“暂时”冻结了民意机关的改选。事实上，国民党政权的正当性来自国际承认，美国的支持又是其中的关键。“法统”体制的运作，有赖于政治精英的族群区分，即将高层次和地方层次的政治精英按照族群加以分别。高层次的职位绝大

多数由战后移往台湾地区的“外省人”所垄断，而地方公职则交给战前就居住在台湾地区的“本省人”，彼此之间很少流动。¹⁰

正因为有了“法统”体制与政治精英的族群区分，使国民党政权的统治集团和台湾社会保持距离，政府得以维持高度的自主性。同时国民党政权的党国体制又能有效控制社会，赋予政府推动政策必要的能力。前文约翰逊所言，产业政策要能成功，需让官僚有足够的政治空间以推动政策，而此条件在当时的台湾地区确已具备。

（二）金融管制

虽然国民党政权垄断了政治权力，但整个党国体制要能运作顺畅，真正具有自主性和能力，经济物质面的有力支撑也是相当重要的。配合着国民党政权的统治，经济面的政策指导原则主要有三：以充当统治工具的官僚资本作为经济运作重心；提供经济租金（rent）给党国体制的支持者；严密的经济管制，尤其是在金融方面。经济管制同时也是前二项作为能够成立的必要条件：正因为经济管制，让官僚资本能够垄断经济中的关键部门，使国民党政权能够有效控制经济；也因为经济管制，使得藉由独占或寡占方式酬庸支持者成为可能。¹¹

在威权时代，国民党政权采取高度的“金融压抑”（financial repression）政策，严格限制金融机构的家数与业务范围，藉由控制金融业以掌握企业的资金流向，进而主导台湾经济的走向。企业的营运与发展需要资金，在外汇管制之下，资金主要来自资本市场（以股票市场为主）和金融机构（以银行为主）。台湾地区的资本市场从1962年台湾证券交易所成立后开始起步，发展未久，功能不强，因而企业主要资金来源是银行。然而，设立银行须经由特许，并未开放，所以绝大多数是掌握在政府部门手中的公营银行。企业界了解：为了避免丧失唯一的资金来源，唯有服从政府的指导。正如郑敦仁所言，威权时期的国民党政权是将金融视为经济的“发令高地”而加以守护（guarding the commanding heights）。¹²

⁸ Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia Industrialization* [M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990. 350-381.

⁹ Tun-jen Cheng, *Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan* [J]. *World Politics*, 1989, 41 (4): 475-477.

¹⁰ [日]若林正丈. *台湾—分裂国家与民主化* [M]. 洪金珠, 许佩贤 (译). 台北: 月旦出版社, 1994. 35-38.

¹¹ 黄宗昊. *台湾政商关系的演变—历史制度论分析* [J]. *问题与研究*, 2004, 43(4): 41-42.

¹² Tun-jen Cheng, *Guarding the Commanding Heights: The State as Banker in Taiwan* [A]. Stephan Haggard, Chung H. Lee and Sylvia Maxfield, *The Politics of Finance in Developing Countries* [C]. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993. 55.

按照前文齐斯曼的分类，台湾地区的金融体系和日本同属于第二类，但政府对于金融体系的控制程度，相较于日本只有过之而无不及。政府要掌控产业的发展方向，和对金融工具的强力控制密不可分，在台湾地区严密的金融管制之下，已为政府有效推动产业政策提供了支持条件。

（三）政府主导工业化

台湾地区在1980年代之前的产业发展可分为几个阶段。在1950年代是“进口替代工业化”（import substitution industrialization）的阶段，政府扶植轻工业的发展，特别是食品加工与纺织业，产品主要供应岛内所需，少部分用以外销。在政府各式的扶植手段中，贸易汇兑的相关政策尤其重要，藉由外汇管制、高关税、进口配额、…等作为，保护本地产业，为生产创造诱因。与此同时，由于台湾地区欠缺资金，对工业化的融资很大一部份仰赖美国援助的资金（美援），由政府分配、引导至重点发展的产业。¹³

到了1960年代，台湾地区的产业发展进入“出口导向工业化”（export-oriented industrialization）的阶段。战略转换主要是因为内需市场已经饱和，亟欲向外出口、寻求市场。此时产业的重心仍然是轻工业，但食品加工与纺织业的比重下降，塑料制品、合成板等的出口有大幅提升。另一方面，为了有效利用台湾地区高素质、低成本的劳动力优势，政府于1965年开始设立加工出口区，各式（特别是电子业）组装业发展迅速，为台湾地区的出口赚进大量外汇。1960年出台的“奖励投资条例”，是此阶段政府推动产业政策的具体文件。其中最重要的是对出口的租税优惠，同时给予来台设厂的海外资本如同本国资本般的待遇，配合加工出口区的设立，对投资环境的改善与吸引外资发挥了重要的作用。¹⁴

随着1950年代以降的高利率政策，民众在金融机构的储蓄不断增加，并逐渐取代美援，成为支持岛内产业发展的资金来源。为了引导高额储蓄转化为产业投资，政府在1960年代初期重新开设了一批金融机构，并按照产业别赋予不同的政

策任务。其中和产业发展关系最密切的就是交通银行和中华开发公司，前者负责提供产业中长期贷款，后者则负责引介资金以填补美援减少后的缺口。在出口导向工业化的阶段，政府仍积极引导金融资源投入产业发展。

到了1970年代，台湾地区进入了出口导向与进口替代深化并重的时期。出口导向的战略仍然持续，但由于1970年代两次石油危机的冲击，造成世界经济的不景气，也连带冲击了台湾的出口。另一方面，出口导向的战略让台湾的厂商都集中在产业的中下游，产业上游的原料仰赖进口，成本高昂。结合两种考虑，台湾当局遂决定采取凯因斯式的作为，在1973年出台了“十大建设”方案，藉由大规模政府支出刺激经济景气。十大建设中，除了有关交通、电力的七项基础建设之外，政府也宣示将筹办大炼钢厂、大造船厂与提升石油化学工业（石化业）的规模，这是台湾地区迈入产业上游与重工业化的里程碑。其中尤以石化业的发展最为重要，可说是政府运用产业政策所扶植策略性产业的核心。

从1970年开始，台湾地区的对外贸易开始呈现出超的局面，外汇的结余为进一步的重工业建设提供了部分的资金基础。为了调度庞大的建设经费，政府于1973年设立行政院开发基金，并移转资金给交通银行和中华开发公司，作为扶植产业融资之用。如果以交通银行对产业的放款作为观察指标，在1965年与1970年时，得到贷款最多的都是纺织业，分别占33.69%和29.8%。但到了1972年，石化业得到的贷款已跃居首位，占27.55%，纺织业只剩下15.83%。直到1982年，石化业得到的贷款比例仍有14.29%，居所有产业的第三位。¹⁵由以上信息就可看出，政府的产业战略藉由政策性银行的放款确保了资金到位。

3. 金融自由化与政府主导角色弱化

（一）政治民主化

国民党能在台湾地区展开长达三十余年的威权统治，和美国的支持密不可分。到了1960年代末期，美国开始改变其国际战略构想，积极拉近

¹³ [日] 谷蒲孝雄等. 台湾的工业化—国际加工基地的形成 [M]. 雷慧英 (译). 台北: 人间出版社, 1992. 23-24.

¹⁴ [日]. 隅谷三喜男、刘进庆、涂照彦. 台湾之经济—典型 NIES 的成就与问题 [M]. 雷慧英、吴伟健、耿景华 (译). 台北: 人间出版社, 1993. 115-116.

¹⁵ 李孟翰. 转变中的发展型国家—以台湾的金融政策与产业发展为例 [D]. 台中: 东海大学社会学系硕士论文, 2003. 35-36.

和中华人民共和国的关系以对抗苏联。这也对台湾地区的国民党政权造成冲击,使得凭借“法统”以排除大众政治参与的正当性明显下降。既然丧失了外部的正当性,国民党政权则以强化内部的正当性作为弥补,开放部分高层政治的空间,一方面让地方政治精英有机会参与立法院的改选,另一方面则松动了政治精英的族群区分,引进一些在台湾经济、社会发展中展露头角的本省籍精英担任党、政要职。¹⁶此种“非制度性的个别笼络”策略一开始有用,但效果也随着时间而递减。

特别从1970年代末期开始,台湾地区内部的政治社会运动以前所未有的规模登场,要求民主化的呼声甚嚣尘上,迫使国民党政权逐渐在政治上进行实质开放。自1980年代中期开始,随着民主进步党的成立、解除戒严、立法院全面改选等事件的发生,使台湾地区朝向政治民主化的方向前进。特别是1992年的立法院全面改选,以及1996年领导人由人民直接选举产生,标志着台湾地区的民主政治在制度上已然到位。

随着台湾地区的政治民主化,控制社会的党国体制逐步消退,不间断的选举更提供了地方势力与资本家介入政府决策的方便管道,因而政府的能力与自主性相较于前都大幅下降。既然以往支撑起产业政策的政治基础不复存在,政府主导产业发展的角色势必面临调适与转变。

(二) 金融自由化

国民党政权长期以来对经济的严密控制,自1980年代中期陆续解除,这主要是由于国际的压力使然,其中尤以美国的态度为关键。原来1970年代的能源危机,导致西方主要工业国家在1980年代初期的经济不景气,其中又以美国贸易收支恶化最为严重。在这样局势下,台湾地区的“出口扩张”以及对美国的高额贸易顺差,自然成为美方关注的焦点。自1979年起,美国即每年与台湾地区展开贸易谈判,要求放宽对进口产品的各项限制并调降关税。并自1986年开始,美国要求台湾地区放松在汇率政策上的严密管制,让新台幣升值以反映经济实力。¹⁷

另一方面,随着台湾地区的经济发展,资本逐步累积,但国民党政权实施金融管制,多余的资

金既无法汇出国外,又无法被银行完全吸纳,使得游资充斥,并大量投入股市与房地产的炒作,造成严重的泡沫经济与金融失序。

在国际压力与本地失序的冲击下,台湾地区的金融管制逐步放松。从1980年代中期开始,陆续废除利率管制、外汇集中管理,开放贸易及服务的外汇限制,重新开放证券商设立,而解禁的最高潮则是1989年修正“银行法”,开放设立银行。包括利率、汇率、证券、银行…等项目在内的“金融自由化”,对台湾地区的政治与经济都带来深远的影响。最关键的影响之一,即是政府无法再藉由垄断融资管道主导产业发展,产业政策的金融条件已然丧失。

(三) 政府主导角色弱化

从1980年代开始,台湾地区迈入“产业升级”的阶段。随着美国贸易保护主义的兴起,台湾地区制成品输出美国受到冲击,连带也影响到上游原料供应的石化业。同时岛内的环境保护意识逐渐兴起,高污染的石化业常成为社会运动的抗争对象。这些内外情势的变迁,都使得1970年代被政府大力扶持的石化业无以为继。于是在1980年代,政府想重新塑造下一阶段的战略性产业部门,并朝向低污染、省能源、技术密集、高附加价值、…等原则考虑,最终信息电子产业(电子业)雀屏中选,成为政府大力扶植的新核心。¹⁸

在1980年代,政府重点扶植的是电子业中的半导体产业,除了运用租税优惠与投资促进的传统手段外,为了配合技术密集、着重研发的产业特性,政府尚有两项关键的作为。其一是1980年设立了新竹科学工业园区,并运用非常弹性的方式加以管理,达成了规模经济的效果。其二是运用官方的工业技术研究院(工研院)进行研发,再将技术移转给园区内的厂商,有效克服了产业初期研发创新不足的瓶颈。

在政府产业政策引导下,金融资源也大量挹注。行政院开发基金大量投资园区内的厂商,直到1997年,25项投资案中半导体业还占有5项,以及40.57%的投资金额。交通银行也配合开发基金的运作,从1982年5月到1990年12月,核准的战略性工业中长期低利贷款、战略性投资

¹⁶ [日]若林正丈.台湾—分裂国家与民主化[M].洪金珠,许佩贤(译).台北:月旦出版社,1994.184-185.

¹⁷ 段承璞等.台湾战后经济[M].台北:人间出版社,1992.293-297.

¹⁸ [日]谷蒲孝雄等.台湾的工业化—国际加工基地的形成[M].雷慧英(译).台北:人间出版社,1992.28,198-199.

计划优惠贷款共达 2175 件，金额约 1182 亿新台币，其中电子业拿到 246 亿新台币，占总金额 20.8%，是所有产业中最多的。在政府全方位的扶植下，电子业果然表现亮眼，大量的外销与高速的成长，在 1980 年代以后逐渐成为台湾地区产业的中流砥柱。¹⁹

随着 1980 年代中期台湾地区政治民主化与金融自由化的开展，政府主导产业发展的角色逐渐弱化。在走向民主政治的过程中，台湾地区于 1991 年制定了“促进产业升级条例”，取代了行之多年的“奖励投资条例”。两者之间最大的差别是，政府以往选择性扶植的作法逐渐被一般性奖励的方式取代。以往政府通常是针对特定产业（例如电子业）给予各式优惠以扶植其发展，自 1991 年以后将逐步调整为针对有助产业升级的活动（例如研发、人才培养等）给予补助与奖励，并不限于特定产业。在资源分散之下，政府主导产业发展的能力自然大不如前。

在金融自由化之后，企业取得资金的管道开始多元化，可以向民营银行融资而不用像以往只能向公营银行借贷，得看政府的脸色。除了向金融机构融资之外，还可以藉由发行股票、公司债，直接在证券市场集资。尤有甚者，企业取得资金的管道不止多元化，更进一步全球化了。企业可藉由金融工具，例如向海外发行可转换公司债（European Convertible Bond, ECB）、全球存托凭证（Global Depositary Receipt, GDR）、美国存托凭证（American Depositary Receipt, ADR）等在全球募集资金。台湾地区的企业发行 GDR 和 ADR，从 1991 年到 2005 年累积已达 157 件，募集资金 305 亿美元，发行 ECB 截至 2005 年，已有 363 件，集资 403 亿美元。²⁰ 企业一旦能自主取得资金，对政府政策就只会选择性服从。当政策落实欠缺金融条件支持，政府以往主导产业发展的角色亟需调整与转型。

以同属电子业的薄膜液晶显示器（TFT-LCD）产业为例，发展历程就与半导体产业大不相同。两者都是政府重点扶植的对象，在政府于 2002 年

提出产业发展“两兆双星”的政策目标中，“两兆”指得就是希望半导体产业与影像显示产业在 2006 年时产值都能突破一兆新台币。其实早在 1988 年，官方的工研院就在推动 TFT-LCD 的相关研发计划。但是到了 1990 年代末期，台湾地区的 TFT-LCD 厂商开始量产时，生产的技术却非来自工研院，而是来自日本企业的技术移转。这些厂商认为，政府与其像以往般将研发经费集中到工研院，倒不如协助个别厂商自行研发。此时的工研院，非不是在半导体产业中的协助者，反倒成为这些厂商眼中研发经费补助的竞争者。²¹ 当厂商手中已握有资金和技术时，政府扶植产业发展的角色，需从以往带头主导，逐渐调整为协调与配合厂商的需要。

4. 结论

由本文所探讨的台湾地区发展经验可清楚看出，政府要能有效推动产业政策，需要政治基础的支持与金融条件的配合。在 1980 年代中期之前，台湾地区的威权体制能阻隔社会的干预，金融管制可确保资金的到位，因此政府能按照既定的发展战略，主导台湾地区的工业化。到了 1980 年代中期之后，政治民主化让利益团体有机会介入政策的制订过程，金融自由化使政府藉由融资确保政策执行过程的能力下降，最终则是政府主导产业发展的角色弱化。

值得注意的是，政府的角色虽然减弱，但并非如新自由主义（new liberalism）所言只要市场、不要政府，而是政府的角色需要调整和转型。政府应从以往产业发展的主导者，转变为产业内与产业间的协调者，并视产业发展的需要，配合出台相关的政策。政府主导角色减弱其实有其积极、正面的意涵，因这意味着以往的幼稚产业已发展茁壮并具有国际竞争力，这标志着政府产业政策目标的最终完成。政府在东亚经济发展中的关键角色已是不争的事实，正如维斯（Linda Weiss）在亚洲金融危机后所评论的，发展型国家的转型会不断调适、重组和创新，但就是不会消亡。²²

19 李孟翰. 转变中的发展型国家—以台湾的金融政策与产业发展为例 [D]. 台中：东海大学社会学系硕士论文，2003. 48-49.

20 陈介玄. 制度变迁与产业发展—从工业到金融体制之转型 [M]. 台中：文笙出版公司，2005. 43-47.

21 潘美玲. 从经济奇迹到后进发展—台湾二十年来国家机器与产业发展 [A]. 王宏仁、李广均、龚宜君. 跨越—流动与坚持的台湾社会 [C]. 台北：群学出版公司，2008. 155-157.

22 Linda Weiss, Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not Normalizing [J]. Pacific Review, 2000, 13(1): 21.

Rehabilitation, Rational Use, Reinforcement

The Nexus of Ecology, Economics, and Politics in the Tarim River

William D. Price¹

Abstract: The rejuvenation of Xinjiang's Tarim River Basin has been heralded as a shining example of the benefits of integrated river basin management. Numerous articles and case studies have been written about the ecological success of the Tarim projects and their implications for river basin management projects around the world. This paper, in contrast, will analyze the general interrelationship of ecological, economic, and political factors in the Tarim Basin rehabilitation. It will show that, aside from the important goal of ecological rehabilitation of one of the largest river basins in the world, the principle objectives of the Tarim Basin projects executed between 1991-2005 were also strongly connected to the development of China's western regions and even the security of domestic energy sources. It will then offer three conjectures regarding the relationship between state, environment, and political-economy.

Keywords: Xinjiang; water basin management; geopolitics; ecology; national integration

Introduction

The rejuvenation of Xinjiang's Tarim River Basin has been heralded as a shining example of the benefits of integrated river basin management². Sixteen years and nearly a billion dollars after agreement between the People's Republic of China (PRC) and the World Bank (through its International Development Association (IDA)) on a plan³ to restore the ecological and economic vitality of the formerly ravished region, the "green corridor" surrounding the Tarim River has been restored to fertility and quality of life for riparian residents has been demonstrably improved.⁴ An advanced system of remote hydrometric monitoring equipment now keeps close watch on the river's vital signs, including salt balance and drainage outflow, and an innovative and complex structure of self-financing irrigation and drainage districts (SIDD), water supply

corporations (WSC), and water user associations (WUA) incentivize and institutionalize water stewardship.⁵ Before the Tarim projects, water was under local, collective management, being allocated by elected representatives of each individual village on a basis of time-usage and the size of farm area.⁶ The rehabilitation projects have introduced a water quota system and management by an intra-provincial river basin management system; both were firsts for China.⁷

Numerous articles and case studies have been written about the ecological success of the Tarim projects and their implications for river basin management projects around the world. This paper, in contrast, will analyze the general interrelationship of ecological, economic, and political factors in the Tarim Basin rehabilitation. It will show that, aside from the important goal of ecological rehabilitation of one of the largest river basins in the world, the principle objectives of the Tarim Basin projects

¹ William D. Price. 上海交通大学国际与公共事务学院国际硕士班研究生

² "...one of the most successful examples of sustainable river basin management in China, if not the world." World Bank. 2005. China - Second Tarim Basin Project. Washington D.C. - The Worldbank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2005/06/6141827/china-second-tarim-basin-project>, p. 4

³ Two joint projects were undertaken, officially called "Tarim Basin Project" (1991-1998) and "Tarim Basin II Project" (1998-2005).

⁴ Of the roughly \$850 million spent on the project, \$275 million was provided as credit from the IDA in the form of special drawing rights; cf. World Bank (2005) and World Bank. 1998. China - Tarim Basin Project. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/06/731606/china-tarim-basin-project>

⁵ World Bank (2005) p. 7

⁶ Keith Griffin. "Rural Development in an Arid Region: Xinjiang". *Third World Quarterly*, Vol. 8, No. 3 (1986), pp. 978-1001. p. 984

⁷ World Bank (2005) p. 2

executed between 1991-2005 were also very much connected to the development of China's western regions and security of domestic energy sources. Finally, it will offer three conjectures regarding the relationship between state, environment, and political-economy.

The Great Amphitheatre

The Tarim Basin, located in the south of Xinjiang, was best described as "...the great amphitheatre of plain, largely desert, that is girdled on three sides by the Kunlun and Tien Shan [Tianshan] mountains, and which forms the most valuable and important part of the province..."⁸ The centerpiece of the basin is the Tarim River, China's longest inland river, which at 1300 kilometers flows across the second-largest desert on earth, the Taklamakan. Extremely arid, the basin annually receives less than fifty millimeters of rainfall but has evaporative capacity of over two thousand millimeters per year. Although reports from as early as 1928 recounted the 'fantastic' behavior of some individual rivers and streams in the Tarim,⁹ as basins go it is generally straightforward and simple in its hydrological processes, being a closed basin without an enclosing body of water. In its water's use, too, the basin is uncomplicated, with nearly all water being utilized for agriculture and very little industrial activity occurring within the riparian area.

The Tarim River has been under severe agricultural stress since the commencement of Xinjiang development plans in the 1960s. Salinity levels in surface water increased from 1.3 grams per liter to 4 grams per liter between 1960 and

1982, climbing as high as 7.8 grams per liter in 1998. Over three hundred kilometers of the river course effectively dried out during the 1970s. Between 1970 and 1990, nearly half of the riparian wetland located in the middle and lower areas of the river disappeared, putting extreme pressure upon both residents and wild species which depend upon the wetland habitat.¹⁰

Water storage deficiency is a chief culprit of the river's problems. Peak irrigation demand (forty percent of the annual total) occurs in spring although peak water supply is not reached until the summer months, and therefore a vast network of reservoirs is required to store water. But despite one hundred reservoirs in Kashgar, for example, the prefecture was experiencing a water deficit of over one and a half billion cubic meters during the mid 1980's.¹¹ When stored water is lacking, the river is frequently diverted in an impromptu fashion and flood-gates are left open despite overall basin-wide conditions, leading to tremendous waste of water.

Aside from storage capabilities, a particularly glaring problem facing the Tarim Basin before the commencement of rehabilitation projects was an extremely inefficient irrigation system. The original goal of such systems was to increase the size of areas under irrigation at an absolute minimum cost, and the result was a network of leaking dykes and shallow, above-ground reservoirs which easily promote evaporation. Accordingly, it was not uncommon to experience irrigation efficiency of less than five percent.¹²

In 2006, the Tarim Basin was home to more than eight million people, over six million of whom were involved in agricultural activities. The majority of the

⁸ C.F. Schomberg and Matthew Arnold. "The Climatic Conditions of the Tarim Basin". *The Geographical Journal*, Vol. 75, No. 4 (1930), pp. 313-320. p. 313

⁹ "This account may seem fantastic to those accustomed to rivers flowing in regular beds, with perhaps a rare and local divergence of a few yards. As a matter of fact, there is nothing unnatural about what has occurred. The rivers that drain into the area between the [Tianshan] and the Kunlun pour themselves into a vast plain of sand, broken only by dunes or ridges themselves the result of fluvial action, or by equally unstable undulations produced by the wind. There is nothing to control the course of a river once it has entered on this welter of sand. The channel that it carves for itself cannot, from its nature, have any permanence. Indeed, it is rather a source of wonder that there are not more changes in the beds of the rivers which discharge their vast volume of water into the fickle sands of the Taklamakan desert."; R. C. F. Schomberg. "River Changes in the Eastern Tarim Basin". *The Geographical Journal*, Vol. 74, No. 6 (1929), pp. 574-576. p. 576

¹⁰ Li Yiqing, Chen Yaning, Zhang Yaoqi, and Xia Yang. "Rehabilitating China's Largest Inland River". *Conservation Biology*, Vol. 23, No. 3 (2009) pp. 531-536. pp. 532-533

¹¹ Griffin (1986) p. 983

¹² George E. Radosevich and Douglas C. Olson. "Existing and Emerging Basin Arrangements in Asia: Tarim Basin Water Resources Commission Case Study". *Third Workshop on River Basin Institution Development*. Washington, DC: The World Bank (1999) p. 2

¹³ Clive Lyle and Mu Gaofeng. "Integrated management of the Tarim River Basin, Xinjiang China". Clive Lyle & Associates, <http://www.watertech.cn/english/clivelyle.pdf>, p. 1

\$4.3 billion gross regional product was derived from the production of cotton (producing roughly one sixth of China's total output¹³), wheat, horticulture, sheep, cattle, forage crops, and corn.¹⁴ Maintaining adequate irrigation capability therefore is and always has been essential to the well-being of the region's inhabitants.

The Partnership

It was against the dismal backdrop of ecological degradation that the World Bank and the PRC entered into agreement in 1991, allowing the former to lend roughly \$125 million to the latter. The stated objectives of the project were to (1). increase agricultural and livestock production in the low-yield farmlands and wastelands in order to raise rural incomes and alleviate poverty; (2). improve and expand irrigation systems and promote efficient use of water; (3). strengthen high-yield seed production and distribution for cotton and grain crops; and (4). support environmentally sound development.¹⁵

While the project was deemed to have met or exceeded its goals in most areas by its conclusion in 1998,¹⁶ it became apparent in the following years that the "...institutional framework for water planning and management was weak and ineffective..." primarily owing to insufficient information systems.¹⁷ One of the two additions to the roster of objectives for the 1998-2005 "Tarim II" follow-on project, therefore, was an emphasis on sensory systems and modeling capacity to better harness information about the basin's water and its usage. The other new objective was the explicit goal of restoring and preserving the "green corridor" at the lower reaches of the river.¹⁸

The project created two institutions without precedent in China. The first was a quota system for water use and diversion which increased

understanding on the part of water users and other stakeholders that water usage must be restricted to quota allowances and that water must be allocated both for productive and environmental purposes. One beneficial result of this quota systems was a significant increase in downstream, environmental water releases, helping to rehydrate the "green corridor".¹⁹ Since the establishment of the quota system in 1999, nearly two billion cubic meters of water has been directed to Taetima Lake, for example, increasing the groundwater level by as much as seven meters and raising the surface area of rehabilitated "green corridor" to eighteen thousand hectares.²⁰

The second innovation was the establishment of an intra-provincial river basin management body, the Tarim Basin Water Resources Commission. The commission includes representatives of regional government water agencies, the basin's five prefectural administrations, and the state-controlled farms located within the region. Among other management and strategic-planning tasks, the commission is legally required to establish and enforce quotas for water use and diversion in each prefecture.²¹ Additionally, it has proved instrumental in the resolution of water-related disputes and the promulgation of measures and practices amongst a largely uneducated, agricultural population in the riparian areas.

Towards Rational Use

Why was better water management needed in the basin in the first place? According to Radosevich and Olson, the water resources of the Tarim Basin can be conceptualized as a simple equation. As such, both sides of the equation must be balanced. Water can only enter the basin through precipitation

¹⁴ Peter Millington, Douglas Olson, and Shelley McMillan. "Case Study 3: Tarim River Basin and the Tarim Basin Water Resources Commission, People's Republic of China". Integrated River Basin Management Briefing Notes Series. The World Bank, 2006. p. 3

¹⁵ Legal Dept of World Bank. 1991. Conformed Copy - C2294 - Tarim Basin Project - Development Credit Agreement. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1991/10/5077939/conformed-copy-c2294-tarim-basin-project-development-credit-agreement>, Schedule 2

¹⁶ World Bank. 1998. China - Tarim Basin Project. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/06/731606/china-tarim-basin-project>

¹⁷ Radosevich and Olson (1999) p. 6

¹⁸ World Bank (2005) p. 2

¹⁹ *ibid.* p. 3

²⁰ Clive Lyle and Mu Gaofeng. "Integrated management of the Tarim River Basin, Xinjiang China". Clive Lyle & Associates, <http://www.watertech.cn/english/clivelyle.pdf>, p. 6

²¹ Peter Millington, Douglas Olson, Shelley McMillan. "Case Study 3: Tarim River Basin and the Tarim Basin Water Resources Commission, People's Republic of China". Integrated River Basin Management Briefing Notes Series. The World Bank; 2006. pp. 4-5

(P), and can only leave the basin through evapotranspiration (ET), which can be further distinguished as consumptive use (CU), beneficial ET (BET), or non-beneficial ET (NBET). Therefore, the equality is that P must equal the sum of CU, BET, and NBET.

Radosevich and Olson report that the estimated values of these metrics (in billions of cubic meters) for the Tarim Basin at the conclusion of Tarim I were P=60, CU=5, BET=10, and NBET=45. This means that, of the sixty billion cubic meters of annual rainfall, forty-five billion cubic meters (75 percent) was being lost to non-ecologically beneficial areas. The striking figure for NBET is a testament to the to extreme level of irrigation inefficiency in the area. It follows that there is tremendous room for growth in consumptive use (namely, agriculture) and ecologically-beneficial use (nourishing the downstream "green corridor") if NBET is reduced through efficiency gains across the basin. Radosevich and Olson believe that it is precisely the goal of water management in the basin to maximize CU and BET while minimizing NBET.²²

This issue points toward a larger goal of the rehabilitation: the reconceptualization of water as a scarce economic resource. Following the 1992 International Conference on Water and Environment, the "Dublin principles", one of which states that "Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good", were promulgated and the idea of water as an economic good began to take hold around the world.²³ The PRC constitution neatly aligns with this thinking, providing that "...the state ensures rational use of natural resources..."²⁴ Despite some protest by those who believe that water has no substitute and is therefore a basic human right rather an economic good, 'rational use' implies, economically speaking, that all costs and benefits will be taken into consideration when deciding how to utilize (produce, invest, or consume) a scarce resource.²⁵

Despite the immediate improvement in the water situation in the Tarim Basin as a result of the measures adopted during the projects, some

scholars remain guarded in their optimism. Shen and Lein specifically wonder whether the "...water reforms may easily end up as yet another way of taxing China's farmers in order to build up a large and affluent water bureaucracy."²⁶ But despite their and others' concerns, an affluent water bureaucracy which imposes some burden upon farmers might just as likely be perceived to be a 'high-class problem'; in other words, an affluent water bureaucracy would likely preside over tremendous water resources, the presence of which would be a welcome thing in a formerly parched basin, and certainly worthy of a few bureaucratic growing-pains. Furthermore, in an area so vulnerable to social unrest, it is highly unlikely that the state would risk inflaming local tensions.

Garrison the frontier

What is the political importance of what superficially appears to be a primarily ecological and secondarily economic endeavor? To answer this question, we must step back and consider not only the significance of the Tarim Basin to Xinjiang, but also that of Xinjiang to the whole of China.

Xinjiang is the largest entity in the PRC, occupying one and a half million of the nation's ten million square kilometers. The region is endowed with a tremendous diversity of non-water resources, including petroleum, coal, iron, tungsten, molybdenum, copper, lead, zinc, silver, gold, jade, timber, and various animal furs.²⁷ In addition to its role as a natural economic storehouse, Xinjiang is geopolitically fundamental to the state, as it constitutes the Chinese border with Mongolia, Russia, Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, Tajikistan, Afghanistan, and Pakistan. This vast border has historically been the cause of great concern within the state that simmering ethno-nationalism and breakaway tendencies would foment unrest and social instability.²⁸ Unfortunately, violent events in the region have legitimized the central government's fear.²⁹

²² Radosevich and Olson (1999) p. 6

²³ Shen Yuling and Haakon Lein. "Treating water as an economic good: policies and practices in irrigation agriculture in Xinjiang, China". *The Geographical Journal*, Vol. 176, No. 2 (2010), pp. 124-127. p. 124

²⁴ Radosevich and Olson (1999) p. 3

²⁵ Shen and Lein (2010) p. 124

²⁶ *ibid.*, p. 134-135 and *passim*

²⁷ Donald H. McMillen. "Xinjiang and the Production and Construction Corps: A Han Organisation in a Non-Han Region". *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 6 (1981), pp. 65-96. p. 66

²⁸ cf. Nicolas Becquelin. "Staged Development in Xinjiang". *The China Quarterly*, No. 178, China's Campaign to "Open Up the West": National, Provincial and Local Perspectives (2004), pp. 358-378

²⁹ cf. Thomas Cliff. "The Partnership of Stability in Xinjiang: State-Society Interactions Following the July 2009 Unrest". *The China Journal*, No. 68 (2012), pp. 79-105

For centuries, the Xinjiang region had eluded Chinese control, remaining a peripheral, fragmented, and non-Han area. Following the establishment of the PRC in 1949, then, the task of the Communist Party of China (CPC) was to ‘peacefully liberate’ the province and establish a ‘new order’.³⁰ This task was primarily executed by the Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC), which was established in 1954 with a mission to “reclaim the land and garrison the frontier”.³¹ The XPCC is under the authority of the State Council, thereby remaining practically independent of the Xinjiang government. But in the case of the Tarim Basin, state and provincial interests appear to be in near-perfect alignment, likely allaying critics’ concerns that the XPCC would be an outside-beneficiary of the World Bank loans at the expense of other stakeholders in the region.

A central tenet of the push to control the vast expanses of Xinjiang has been the managed resettlement of Han Chinese to Xinjiang in order to bolster national unity and undermine insidious ethnic divisions. Between 1949 and 1979, the population of the region swelled from four to eleven million, with the portion of those reported as Han quintupling from ten percent to nearly fifty.³² A side-effect of this massive population growth around the relatively small areas capable of supporting agricultural activity was contribution to the already deteriorating ecological situation in the Tarim Basin, amongst other areas. It has been suggested that a portion of the ecological degradation and ethnic tension is a result of the fact that the ‘environmental culture’ of the Han Chinese is very much at odds with that of the ‘minorities’ of Xinjiang, with the former subscribing to the Marxist theory that uncultivated land is nothing more than barren wasteland.³³

New threats to the basin’s environment in the form of tremendous political-economic opportunities have emerged over the past few decades. Since at least the 1980s, geologists have been interested in the resources which might be more abundant in the basin than water: oil.³⁴ Indeed, by 1994 the basin had become the PRC’s fourth largest oil-producing

area, at twenty million tons per year. Beijing considers the region to be the ‘energy base of the 21st century’, and is involved in the construction of a US\$15 billion east-to-west pipeline between the Tarim Basin and Shanghai.³⁵ Due to the importance the PRC gives to energy security issues and swiftly decreasing its reliance upon energy imports, it is reasonable to assume that the energy-rich basin will not be allowed to flounder in ecological or sociological danger, and will instead be treasured and nurtured by the state. To put it crudely, petroleum extraction in the Tarim Basin, necessary for the development of the PRC as a whole, depends upon social and economic stability, which in turn depend upon quality of life and environment in the region, which depend first and foremost upon water and its use. Balancing the environmental degradation inherent in petroleum extraction and its support activities with drilling’s attendant economic benefits will be a key challenge for the state.

In the realm of foreign policy, Xinjiang plays a central role in the Chinese conception of ‘new regionalism’, a fundamental tenet of the Shanghai Cooperation Organization, which seeks “...co-ordination among member states of security postures to combat separatism, fundamentalism and terrorism, and economic policies to promote free trade and investment in each other’s countries.”³⁶ Additionally, control of the region gives the PRC credibility in calling itself a Central Asian state, and therefore asserting itself in an influential area of the Islamic world.³⁷

Considering the fragility of the region’s ecology, social stability, border areas, and energy supplies, the order to ‘garrison the frontier’ seems appropriate to this day, though perhaps with expensive ecological monitoring equipment and water management commissioners rather than military troops. The PRC recognizes the butterfly-effect which environmental issues can have on other aspects of society, and is resolutely taking steps to minimize the areas of potential strife in Xinjiang through massive projects like those undertaken in the Tarim Basin.

³⁰ McMillen (1981) p. 67

³¹ Becquelin (2004) p. 366

³² McMillen (1981) p. 66

³³ Tony Banks. “State, Community and Common Property in Xinjiang: Synergy or Strife?” *Developmental Policy Review*, Vol. 17 (1999), pp. 293-313, p.302

³⁴ T. Nishidai and J.L. Berry. “Structure and Hydrocarbon Potential of the Tarim Basin (NW China) from Satellite Imagery”. *Journal of Petroleum Geology*, Vol. 13, No. 1 (1990), pp. 35-58. p. 35

³⁵ Becquelin (2004) p. 365

³⁶ Chien-peng Chung. “The Shanghai Co-operation Organization: China’s Changing Influence in Central Asia”. *The China Quarterly*, No. 180 (2004), pp. 989-1009. p. 992

³⁷ Lillian Craig Harris. “Xinjiang, Central Asia and the Implications for China’s Policy in the Islamic World”. *The China Quarterly*, No. 133 (1993), pp. 111-129. passim

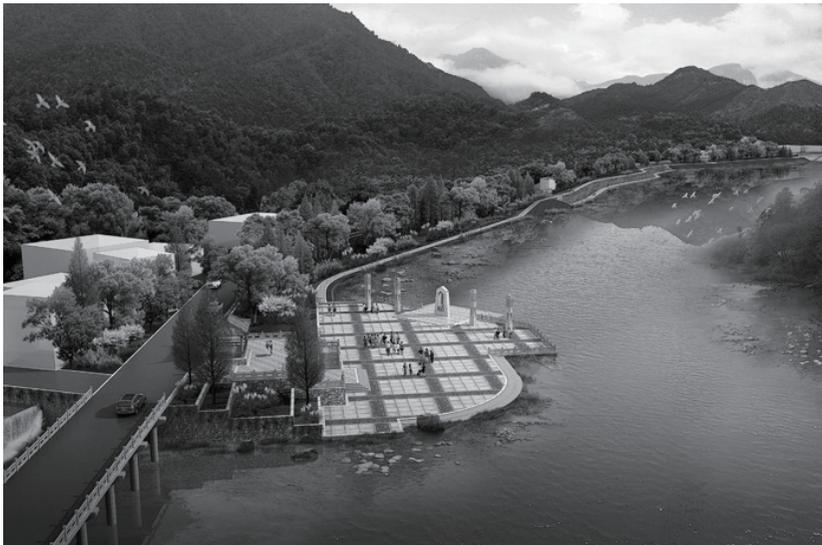
Conjectures and Conclusion

While the efficacy of ‘state environmentalism’ has been contested,³⁸ the result of the Tarim Basin project has demonstrated that, given the right political-economic factors, heavy state management of, or simply involvement in, environmental projects can produce positive outcomes. This is the second conjecture and has interesting implications for the behavior of governments around the world in facing environmental challenges. It also seems to offer some support to the proponents of ‘bringing government back in’, perhaps changing course from the neo-liberal reform agenda of the 1980s and 1990s.

This leads to the third and final conjecture, a counterpart of the second. The Chinese government won praise for its “...continuous and consistent level of political leadership...” and legislative proactivity over the duration of the projects.³⁹ But perhaps the author of that specific acclaim stopped short of what might have been even greater ovation; although the tremendous ecological and economic achievement of the rehabilitation project warrants its praise, less appreciated in World Bank documents is the fundamental role that the Tarim Basin projects, and others like them, play within the larger context

of nation-building in western China. Therefore, we cannot expect that the results experienced in the Tarim Basin can easily be achieved in similar ecological, but different political-economic, situations. Indeed, the success or failure of ecological projects appears to be highly contingent upon political-economic factors.

As the preceding analysis has attempted to make clear, the importance of the Tarim Basin rehabilitation is not only environmental, but significantly economic and political. This project highlights the increasingly holistic strategies being designed by states to counter complex and interconnected challenges which span sectors, disciplines, and sciences. It is no longer appropriate or effective to treat environmental issues only as such, for the simple reason that they are truly systemic. Instead, innovative solutions and partnerships across borders are necessary to create sustainable solutions to multidimensional problems. The partnership between the World Bank and the PRC in the Tarim Basin is a prime demonstration of this new necessity. As some have advocated developmental ‘leapfrogging’ by China in the environmental realm,⁴⁰ perhaps this new, internationally-financed state environmentalism is a sign of things to come in the rest of the world, with China firmly in the lead.



³⁸ See, for example: Bruce Gilley. “Authoritarian environmentalism and China’s response to climate change”. *Environmental Politics*

³⁹ World Bank (2005) p. 12

⁴⁰ cf. Paul G Harris. *China’s Responsibility for Climate Change: Ethics, Fairness and Environmental Policy*. The Policy Press (2011), Chapter 8

公共风险视角下中国财政支出结构演变 与展望研究：1982—2011

李文军¹

摘要: 1982年以来,我国财政支出结构不断优化。财政支出横向配置方面,地区间财力均等化程度不断提高,但是东部地区明显高于中西部地区;财政支出项目间配置上,经济建设支出下降明显,公共服务支出不断上升,其缺口2003年后不断缩小;经济支出、科教文卫支出和行政管理是中央与地方政府主要支出项目,农业支出得到加强,社会保障支出在减弱;四个区域经济支出与科教文卫支出是支出的主要项目,但是发达地区经济建设支出比例比其他地区高,而科教文卫支出比例偏低。财政支出纵向配置方面,支出地方化趋势明显,中央补助成为地方重要财政来源,地方政府通过中央的再分配,财力和事权基本匹配。在个体化社会时代,财政支出结构的调整应该努力降低公众面临的公共风险,公共服务型政府建设有利于民众应对公共风险,但是其存在明显的城市偏向,地区差距也非常大。下一步财政支出重点应该进一步提高公共服务支出比例,向中西部地区和农村倾斜,进一步降低落后地区和弱势群体的公共风险。

关键词: 公共风险; 财政支出结构; 公共服务; 个体化社会

引言

改革开放以来,我国经济建设取得了举世瞩目的成绩,GDP从1978年的3645.2亿元增长到2012年的519322亿元,30多年来年均增长率保持在9%以上,创造了世界经济增长的奇迹。在经济发展的同时,我国财政能力大幅度提高,财政收入由1978年的1132.26亿元增长到2012年的11.72万亿元,特别是1994年分税制以来,财政收入出现大幅度增长,年均增长率在20%左右,“十二五”开局前两年,全国财政收入增量分别高达20772.92亿元,和13469.75亿元。财政收入的强劲增长无疑为财政支出提供了坚实保障。然而任何一种变化都会带来一些新的问题,那就是当前民众的诉求已经大大超越了生存型需求的初级阶段,进入发展型需求阶段,“上学贵、看病贵、养老无保障、就业难、房价高等公共产品短

缺,取代私人产品短缺,逐步成为经济和社会发展的突出矛盾。经过三十多年的改革开放,随着我国迈入中上收入阶段,社会矛盾出现阶段性变化,其中重要的表现是人民日益增长的物质文化需求的内涵发生了深刻变化,具体表现在人民日益增长的公共产品需求,同公共产品供给不到位、公共服务短缺的矛盾日益突出。”²

如何面对和适应这种诉求,是当下中国政府的当务之急。政府作为公共服务供给的绝对主体,在财政收入强劲增长的背景下,主动承担这一具有政治合法性建设以及与政府职能相契合的角色已成为社会的共识,“现代国家建构的一个重要内容是为人民提供满意的公共服务,能否提供有效率的、让群众满意的公共服务关系到执政党政权的稳固,是政治合法性的重要基础。既然公共服务提供关系到政治合法性基础,那么政府的职能就是其体现。当前中国建设服务型政府,正是

¹李文军,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生

²迟福林、方栓喜.公共产品短缺时代的政府转型[J].上海大学学报(社会科学版),2011(4):1-10.

应对政治合法性挑战的要求。”³在财政收入高速增长背景下出现公共服务供给的相对短缺，一个重要原因就是我国财政支出结构不合理。从我国财政实践看，近年来出现的公共服务供给相对短缺问题在很大程度上是由财政支出结构配置不合理造成的。基于上述事实，本研究主要考察30年来我国财政支出结构演变，在公共风险与个体化社会背景下，以财政职能实现程度为依据，对我国财政支出结构配置及其特征进行研究，并指出未来我国财政支出改革的方向。

1. 文献回顾

关于财政支出结构问题，我国学者进行了卓有成效的研究，也取得了一定的成绩，但是大多数学者主要是把财政支出结构与经济增长相结合来研究，主要有：林毅夫、刘志强（2000）⁴，郭庆旺、吕冰洋（2003）⁵，孙文祥、张志超（2004）⁶，张钢、段澈（2006）⁷，张明喜（2008）⁸，彭志文、郭路（2011）⁹、张颖（2012）¹⁰等。这些研究探讨财政支出结构与经济增长的关系，并提出为了促进经济增长，财政支出结构应该调整的措施。但是，基于经济增长的分析违背了财政支出结构安排的根本价值取向，因为财政支出的结构安排必须服从于财政职能的内在要求，以是否有利于弥补市场失灵为判断标准。尽管弥补市场失灵从其最终意义上说也是为了实现经济的长期、稳定增长，但将这种延伸意义上的增长目标作为评价财政支出结构合理与否的标准已经偏离了公共财政对财政支出结构安排的根本要求。因此，从这个意义上说，虽然是否有利于经济增长也可以作

为财政支出结构评价的一个方面，但不全面，甚至可能是一种误导。由于经济增长视角分析的局限性，所以有的学者从另外一些角度来研究，试图弥补上述缺陷，如将财政支出结构与贫困¹¹、民生¹²、民众幸福¹³、收入分配¹⁴等指标联系在一起。

2. 中国财政支出结构演变分析

中国财政支出结构演变主要从横向配置和纵向配置两个层面展开，横向配置主要考察国家财政支出在不同部门间的配置是否更有利于财政职能实现，而纵向配置考察财政支出在各级政府之间的配置是否有利于财政职能实现。本研究所有数据均来自于：《中国财政年鉴》（1995—2012），《中国财政统计》（1950—1988），《中国工业经济统计年鉴》（2011），《中国统计年鉴》（1983—2012），《中国教育经费统计年鉴》（1996—2011年），《2011年全国教育经费执行情况统计公告》，《中国卫生统计年鉴》（2011）。此外由于2007年国家统计口径的改变，因此，1982—2006年与2007—2011年数据不具有可比性。

（一）财政支出的横向配置——地区间横向配置与各支出项目间的横向配置

1. 财政支出的地区间横向配置，主要是比较各地区的支出水平，在这里我们采用“人均财政支出”指标。理论上如果将财政支出与公共服务提供一一对应，则公共服务均等化意味着人均财政支出在地区间配置应该是均等的。如表1所示，我国地区间人均财政支出平均值由1982年的89元增长到2011年的8799.8元，30年增长了98.87倍，

³ 胡志平. 从制度匹配检视农村公共服务均等化 [J]. 社会科学研究, 2013(1):15-22.

⁴ 林毅夫、刘志强. 中国的财政分权与经济增长 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(4):5-17.

⁵ 郭庆旺、吕冰洋、张德勇. 财政支出结构与经济增长 [J]. 经济理论与经济管理, 2003(11):5-12.

⁶ 孙文祥、张志超. 财政支出结构对经济增长与社会公平的影响 [J]. 上海财经大学学报, 2004(6):3-9.

⁷ 张钢、段澈. 我国地方财政支出结构与地方经济增长关系的实证研究 [J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2006(2):88-94.

⁸ 张明喜. 地方财政支出结构与地方经济发展的实证研究 [J]. 财经问题研究, 2008(1):80-86

⁹ 彭志文、郭路. 财政支出结构、最优税率区间与经济增长 [J]. 财政研究, 2011(4):44-47.

¹⁰ 叶莉、马超. 从稳增长调结构视角看未来财政支出结构的微调方向——基于非竞争性投入产出预测模型的模拟分析 [J]. 中央财经大学学报, 2013(2):7-13.

¹¹ 李永友、沈坤荣. 财政支出结构、相对贫困与经济增长 [J]. 管理世界, 2007(11):14-27.

¹² 宫晓霞. 财政支出结构的优化路径：以改善民生为基调 [J]. 改革, 2011(6):102-108.

¹³ 阚祥伟、李帆. 财政支出结构效益对国民幸福指数影响的实证研究 [J]. 经济问题探索, 2012(1):117-120.

¹⁴ 钱争鸣、方丽婷. 我国财政支出结构对城乡居民收入差距的影响 [J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2012(5):90-97.

增速非常快。但是地区间人均财政支出差距也非常明显,极差由1982年的247.8元增长到2011年的20494.3元;而变异系数最能反映地区间的差异程度,1982年—1990年,变异系数由0.73下降到0.56,说明我国地区间财政支出差距在减小,极值比由1982年的8.64下降到1990年的5.95也能说明;1990年—2003年变异系数不断上升,由0.56上升到0.77,财政支出的地区间差距不断扩大,2003年变异系数达到30年来的最高值(0.77),2003年最高省份(上海)人均财政支出是最低省份(河南)的9.23倍;2003年以后,变异系数不断下降,特别是2011年为0.52,为30年来的最低值,极值比也下降到5.52,反映了我国地区间财政支出差距进一步减小,说明了我国地区间人均财政支出均等化程度不断提高。¹⁵但是财政指出的地域化差异也非常明显,且差异程度随着地区的分别呈现逐步扩大的趋势,在某种程度上说,也是我国财政支出能力区域发展不平衡的重要表现。

2. 财政支出项目间的横向配置,主要反映财政支出的流向,也能进一步说明政府的财政支出偏好。财政支出项目间横向配置主要解决的是政府与市场的关系问题,反映政府活动范围与介入市场程度。由于存在着资源领域的市场失灵(如公共物品、外部性、规模收益递增、风险与不确定性),经济稳定领域的市场失灵(如失业、通

货膨胀)和收入分配领域的市场失灵,因此需要政府的积极干预;但是政府在干预的同时,也有可能遭遇政府失灵,如政府决策无效率、政府机构运转的无效率、政府干预的无效率等。¹⁶因此,美国学者查尔斯·沃尔夫(2007)指出:“如果优先的和主要的选择倾向于市场,……对非市场(即政府)而言,其重要作用将要而且应该保留。……另一方面,如果优先的和主要的选择倾向于通过非市场手段(即政府)而进行的配置决策,……市场的主要作用可以也应该保留。”¹⁷财政支出都以公共性为必要条件。

(1) 首先分析国家层面的财政支出横向配置情况。从图1可以看出:经济支出和公共服务支出是30年来的主要支出项目,其中经济支出比例由1982年的54.9%下降到2006年最低值的26.5%,24年下降了28.4个百分点,降幅非常大,但是2007年开始经济支出比例不断上升,2011年达到39.4%,重新回到上世纪90年代末期水平;公共服务支出则保持了持续上升的趋势,由1982年的19.7%上升到2011年的36.4%,30年上升了16.7%,其中2006年—2008年还超过了经济支出比例。国防支出比例基本保持下降趋势,由1982年的14.3%下降到2011年的5.5%,30年下降了8.8%;行政管理支出1982年为7.3%,1994年增长了一倍达到14.6%,2000年以后增长幅度加快,

表1: 地区间人均财政支出状况(单位:元)

指标	1982	1986	1990	1994	1998	2003	2007	2011
最大值	280.2	462.3	632.6	1413.7	3218.4	6361.4	11879.5	25020.1
最小值	32.4	87.7	106.2	187.7	348.7	741.2	1998.3	4525.8
极差	247.8	374.6	526.4	1226	2869.7	5620.2	9881.2	20494.3
极值比	8.64	5.27	5.95	7.53	9.23	8.58	5.94	5.52
标准差	65.7	120.3	142.4	300.6	620.2	1384.7	2497.8	4600.5
平均值	89	188.3	254.6	444.8	814	1791.7	3773.6	8799.8
变异系数	0.73	0.63	0.56	0.67	0.76	0.77	0.66	0.52

数据来源:《中国财政年鉴》(1995—2012),《中国财政统计》(1950—1988)

¹⁵ 虽然2011年人均财政支出变异系数为0.52,为30年来最低,但是就0.52来说,还是相当高的;从另外一个角度我们也可以看出人均财政支出巨大的地区间差距,1982年29个省份中有21个省份未达到平均值的65.7元,占72.4%;1990年有18个省份没有达到平均值的254.6元,占60%,比例有一定下降;1998年有22个省份没有达到平均值,是30年来最多省份的一年,占70.9%;一直到2011年还是有20个省份没有达到平均值,占64.5%,因此我们财政改革在人均财政支出均等化方面还需要继续努力,在减少变异系数的同时,使更多省份达到或者超过平均值,这才是改革的方向。

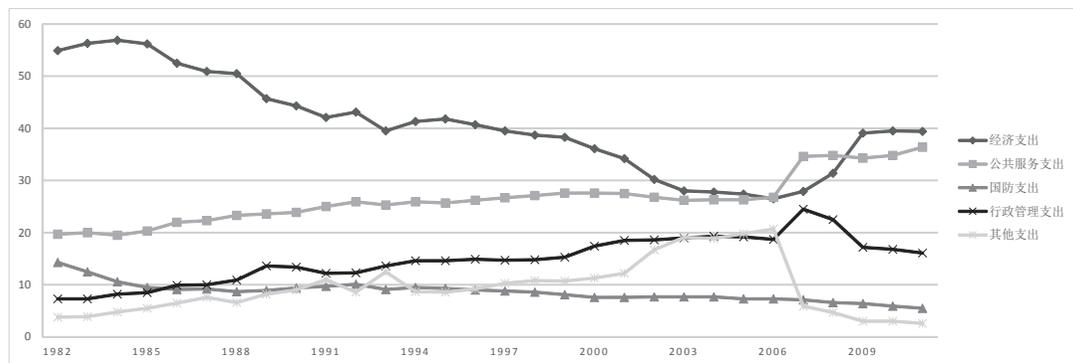
¹⁶ 郭庆旺、赵志耘.公共经济学[M].北京:高等教育出版社,2006:28-53.

¹⁷ [美]查尔斯·沃尔夫.市场,还是政府——不完善的可选事务间的抉择[M].陆俊、谢旭译,重庆:重庆出版社,2007:114.

2007 年达到历史最高的 24.5%，接近国家财政支出的 1/4，2008 年后不断下降，2011 年为 16.1%，比例还是比较高；其他支出由 1982 年的 3.8% 上升到 2006 年最高值的 20.7%，此后不断下降，2011 年下降到 2.6%。

为了检验这种财政支出结构变化与我国市场化程度和经济社会发展是否一致，我们首先对两者的匹配程度做进一步分析。方法是：经济性职能随着市场化程度的提高应保持减弱趋势，本研究利用国民经济中非国有经济比重表示市场化程度，随着市场化程度的提高，非国有经济比重不断上升，政府应从经济性职能中逐渐退出。我们

假定两者之间是一进一退的关系，这样就可以利用国有经济的比重¹⁸作为经济性职能适当与否的标准，这一标准与实际的经济性职能之差就反映出财政从经济性职能中退出的适当程度；国防支出应该与经济增长相当，因此以经济增长速度为依据；农业支出根据农业增加值占 GDP 比例的原则确定其合理配置水平；根据瓦格纳原理，随着经济规模的扩大，政府的行政职能也会随之扩大，我们假定两者以同样的速度增长，这样就以经济规模的增长速度作为行政管理支出的恰当水平；教育根据国家 1993 年的《教育法》规定，1982 年——1999 年以前按照财政收入增长率计算，2000 年以



数据来源：《中国财政年鉴》（2007—2012）

图 1：国家财政支出在不同部门间横向配置

表 2：财政支出部门间横向配置缺口（单位：%）

年份	经济支出	行政管理	国防支出	农业支出	教育支出	卫生支出	社会保障
1982	-3.7	-0.07	-0.52	-23.6	1.44	-0.27	0.56
1985	-2.6	0.18	-1.71	-20.8	0	-0.38	-0.21
1988	2.3	-0.18	-1.74	-17.1	1.72	-1.6	0.1
1991	3.1	-1.2	-0.24	-14.3	0.39	-1.4	-0.77
1994	8.6	-1	-0.52	-10.7	1.1	-3.8	-0.68
1997	12.9	3.5	0.14	-10	-1.3	-7.8	0.15
2000	13.2	5.6	0.12	-7.4	-8.8	-6.5	0.75
2003	9.5	9.4	0.26	-5.7	-6.4	-5.2	-1.51
2007	6.6	4.3	-0.76	-2.2	-4.7	-4.8	-0.65
2011	11.9	3.9	-1.51	-0.5	-3.6	-3.7	-0.27

注：配置缺口为相对比重，即占当年财政支出的比重，正值表示配置过多，负值表示配置不足。

数据来源：《中国工业经济统计年鉴》（2011），《中国统计年鉴》（1983—2012）

¹⁸ 由于数据有限，也因为工业在我国经济的重要性，所以我们利用国有经济工业增加值的比例来代替。

后教育支出为 GDP 的 4%；卫生支出则与财政收入保持相同增长比例，社会保障则根据国家财政收入增长速度来确定。

如表 2，1988 年开始，财政支出配置到经济支出比例过多，1988 年仅仅超过 2.3%，此后不断上升，2000 年比例达到最高的 13.2%，而 2011 年也高达 9.7%；国防支出总体来看，存在一定的缺口，但是缺口比例基本上在 2% 以内；行政管理配置过多，2003 年超过标准的 9.4%，为 30 年的最高值，此后不断下降，2011 年为 3.2%；农业、教育、卫生与等支出配置缺口比较大，但是 2003 年以后缺口有减小的趋势，社会保障缺口 30 年来基本上保持比较低的比例。

(2) 其次分析中央和地方政府财政支出项目间的横向配置。履行政府职能立足点是民众的基本需要和利益得到满足，虽然它由各级政府共同承担，但是也需要划分中央与地方的职能，否则就会出现缺位和越位现象，甚至出现相互推诿的情况。政府间职能划分直接决定了政府间支出权的配置，两者之间存在严格的对应关系。从表 3 可以看出，1992 年以来中央和地方政府支出项目间的横向配置存在明显差异，1992 年经济支出、国防支出和利息支出是中央财政支出的主要项目，三项支出占中央支出的 82.8%，2011 年经济支出、国防支出和科教文卫支出为中央政府主要支出项目，三项支出占中央支出的 60.9%；而地方财政支出中，主要项目为：经济支出、科教文卫支出、

社会保障支出和行政管理，这四项支出占地方财政支出的 80% 以上。动态地看，1994 年分税制改革后，财政支出发生了较大的变化，中央政府经济支出下降非常明显，科教文卫支出、行政管理支出和国防支出上升显著；地方政府农业支出上升明显，经济支出、行政支出和国防支出也由一定的上升，科教文卫支出与社会保障支出出现了一定的下降。两级政府共同上升的项目是农业支出、国防支出和行政管理支出，说明了政府对农业发展和政府维持性支出重视程度进一步上升，而社会保障为两级政府共同下降的项目，说明政府对社会保障重视程度在下降。

(3) 最后分析财政支出项目间横向配置的地区特征。我们以人均 GDP 的高低把全国分为四个地区¹⁹，利用四个地区同类支出占比的均值表示该地区的相对结构变化趋势。动态地看，各地区对经济的投入呈下降趋势，科教文卫支出、农业支出和社会保障支出呈现上升趋势，这一趋势符合公共服务型政府建设要求。在主要支出项目中，农业支出比例一直处于较低水平，说明农业还处于弱势地位，存在对农业投入的“悖论”现象。²⁰从财政支出项目间配置的地区特征看，差异比较明显，其中，科教文卫差距非常大，最不发达地区高出发达地区近 10%，主要原因是前者经济比较落后，财力主要靠中央的转移支付，但是由于福利的刚性特点，因此最不发达地区比例最高也就不足为奇了；其次为行政费用支出，发达地区

表 3：中央和地方政府财政支出项目横向配置状况（单位：%）

职责	1992		2011	
	中央	地方	中央	地方
经济支出	38.1	27.4	14.6	30.4
科教文卫	5	28.3	19.3	27.4
社会保障	3.1	13	3	11.4
行政管理	4.2	15.1	13.6	16.5
国防支出	20.6	0.12	35.3	2.1
农业支出	1.5	3.6	2.5	10.2
利息	24.1	2.58	11	0.6
其他	3.4	9.9	0.7	1.4

数据来源：《中国财政年鉴》（1993、2012）

¹⁹ 发达地区为：上海、北京、天津、浙江、江苏、广东、内蒙古；中等地区为：山东、辽宁、福建、河北、湖北、黑龙江、河南、湖南；欠发达地区为：四川、安徽、广西、陕西、吉林、山西、重庆、新疆；最不发达地区为：宁夏、海南、青海、江西、西藏、云南、甘肃、贵州。

²⁰ 学者李普亮等指出：中国对农业的支持存在一个“悖论”，即财政对农业的投入与农业的贡献很不相称，农业投入不仅仅受财力的影响，而更多的是受到非经济因素的影响。参见：李普亮、贾卫丽、陈锐. 中国财政农业投入“悖论”探析 [J]. 南方经济, 2010(10):18-34.

比例比较低，中等地区其次，最不发达地区比例最高；农业支出和社会保障支出差异最小，比例也不高，说明政府对农业与社会保障重视程度不够。

(二) 财政支出的纵向配置主要解决中央与地方政府在公共服务供给上的分工问题。为什么财政支出需要在不同层级政府间进行分工，这是因为“一个分权的政府具有若干经济上令人向往的特征。首先，它提供了一种可以使某些公共产品消费水平符合社会某个部分偏好的方法。借助于这种方法，资源的配置在更大程度上反映了消费者的口味，从而使经济效率得以提高。其次，分权可以与时俱进地促进创新，同时以竞争的压力迫使地方政府采用最有效的生产技术，从而提

高公共产品生产的静态和动态效率。”²¹

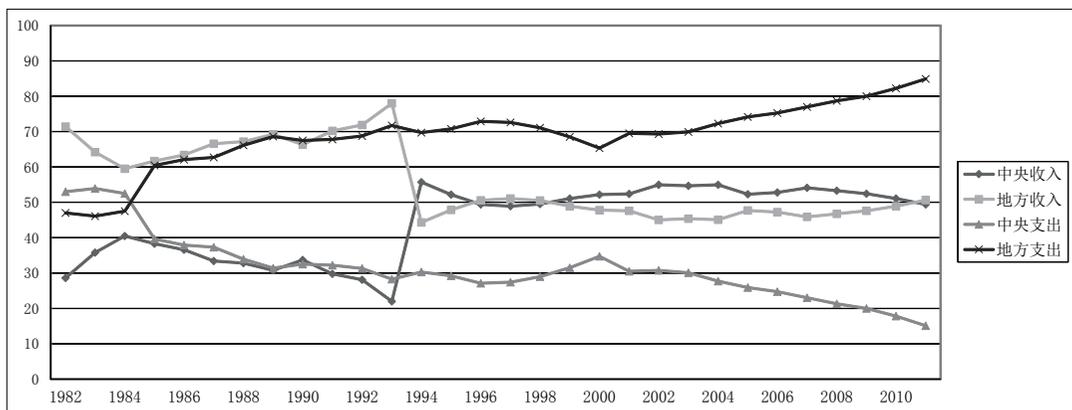
如图 2 显示，1982 年以来我国财政支出地方化趋势非常明显，地方政府财政支出由 1982 年的 47% 增长到 2011 年的 84.5%，2011 年中央支出比例仅仅占 15.5%。当然这并不表明中央财政的支出责任下降，事实上我国中央政府总的财政支出远没有这么低，因为中央政府财政支出包括中央本级预算支出和中央补助地方支出。

如表 5 所示，1990 年——2011 年中央政府补助地方支出由 585.2 亿元增长 39899.9 亿元，21 年增长了 68.18 倍，年均增长率达到 22.2%，高于同期财政收入增长率（18.5%）。1990 年——1993 年中央财政支出中用于补助地方的支出占中央支出的 30% 左右，1994 年分税制后，中央财政支出中

表 4：我国财政支出结构配置的区间差异性及其动态特征

	发达地区		中等地区		欠发达地区		最不发达地区	
	1995	2011	1995	2011	1995	2011	1995	2011
经济支出	29.6	27.3	33.8	26.4	30.1	23.6	31.9	22.6
科教文卫	26.1	33.8	30.4	35.6	33.8	37.7	35.2	39.4
行政支出	4.7	8.3	6.9	12.1	7.7	12.6	8.4	11.2
农业支出	4.2	7.6	6.1	10.6	8.6	10.1	8.9	11.3
社保支出	3.9	10.6	4.4	11.9	3.1	12.3	4.8	13.6

数据来源：《中国统计年鉴》（1996，2012）



数据来源：《中国统计年鉴》（1983—2012）

图 2：1982 年—2011 年中央—地方政府财政收支比例

²¹ [美] 华莱士·E. 奥茨. 财政联邦主义 [M]. 陆符嘉译, 南京: 译林出版社, 2012: 19

用于补助地方支出的比例不断提高,由1994年的57.6%增长到2011年的70.7%。因此,单纯的中央本级预算支出并不能反映中央财政支出的全貌,甚至可能会误导财政支出结构配置的调整。与此同时,中央补助支出成为地方财政支出的重要来源,1990年地方财政支出中,28.14%为中央补助,到了2011年,这一比例达到43.02%,接近一半的支出来自中央补助。地方政府经过中央的补助后,在省一级政府上基本上没有财政压力,²²因此我国地方政府财力与事权基本吻合。

3. 财政支出结构调整方向

法国社会学家涂尔干在19世纪就感叹到“个人越来越自立同时变得越来越依赖社会,这到底是因为什么?为什么个人越来越个体化的同时越来越需要团结?”其实涂尔干所面对的是一种个体化现象,保护个人的各种中间组织正在逐渐结题,

失去任何保护的个人与国家直接对峙,其指的个体化不是具有人格的个人而是核心家庭。20世纪上半期随着个体化的进一步发展,核心家庭遭到了分割,“个体化意味着生活在所有方面对市场的依赖。所产生的生存形式是孤立的大众市场(没有对自身的意识),……个体化将人们引向一种在家庭和世族亚文化中并不知晓的内在控制和标准化。这些制度塑造生涯的方式意味着,教育体系、职业生活和社会保护体系中的规制直接与人们的生涯各阶段相互结合”。²³而21世纪,个体化正在向家庭的个体化、工作单位的个体化、地域社会的个体化和消费个体化,其后果是“一方面,个人拜托集团的束缚获得自立;另一方面,个人因丧失集体的保护而受到社会性排斥……个体化正在侵蚀着福利国家的前提条件(稳定的核心家庭、对工作单位的归属感、地域社会的融合)。”²⁴在西方,文化民主以及国家完善的福利制度对于个体化过程起了重要的支撑作用。

表5: 中央补助地方支出 (单位: 亿元, %)

年份	补助额	比例	年份	补助额	比例	年份	补助额	比例	年份	补助额	比例
1990	585.2	36.8	1996	2722.52	55.8	2002	7351.77	52	2008	22990.7	63.2
1991	554.7	33.7	1997	2856.6	53	2003	8261.4	52.6	2009	28563.8	65.1
1992	596.5	33.7	1998	3321.5	51.5	2004	10407.9	56.8	2010	32341.1	66.9
1993	544.6	29.3	1999	4086.6	49.6	2005	11484	56.6	2011	39899.9	70.7
1994	2389.1	57.6	2000	4665.3	45.8	2006	13501.4	57.4			
1995	2534	55.9	2001	6001.9	51	2007	18137.9	61.3			

数据来源:《中国财政年鉴》(1991—2011)

²² 财政压力 = 支出 / 收入, 1990年地方政府补助前财政压力为1.07, 补助后财政压力为0.82, 结余450.84亿元, 到了2011年, 补助前财政压力为1.76, 补助地方后财政压力为1, 收支相等。

²³ [德] 乌尔里希·贝克. 风险社会 [M]. 何博闻译, 南京: 译林出版社, 2003: 162.

²⁴ [日] 武川正吾. 福利国家的社会性 [M]. 李莲花、李永晶、朱珉译, 北京: 商务印书馆, 2011: 122.

在中国,自新中国建立以来,“国家建设的基本逻辑是用国家意识去消解个体意识,以集体主义、国家主义去抑制个体主义的扩张,通过集体化与大跃进运动,国家试图推动集体主义,从而使个体将其忠诚的对象从家庭转移到集体,最终转到国家那里,从而逐步形成一种总体性的社会结构。”²⁵这种总体性社会结构的特征就是“国家几乎垄断着全部重要资源。这种资源不仅包括物质财富,也包括人们生存和发展的机会,其中最重要的是就业机会及信息资源。以这种垄断为基础,国家对几乎全部的社会生活实行着严格而全面的控制。”²⁶个体在总体性社会中缺乏自主性,由此不得不依赖于国家的资源配置,服从于国家意识形态,在国家“给定”的有限空间里活动。在总体性社会中,人民面临的各种公共风险几乎全部由国家承担。随着改革开放的不断深入,特别是市场经济的发展与产权关系的确立,在加速中国现代化的进程中,也推动这中国社会的急剧转型,当代中国社会正在从总体性社会向个体化社会变迁,个体化社会是对国家主义和集体主义的反叛,个体越来越原子化,其获得的帮助更需要来自国家的社会保障。当前,我国个体化进程更多的是给予个体相对的流动性、选择和自由,国家所提供的制度保护和支持还远远不够。

在社会结构解构为个体化社会的同时,我国也进入了风险社会,乌尔里希·贝克(2008)指出:“中国正在全面迈向现代化,用30年的时间走完西方两三百年的现代化的过程。期间社会转型的痛苦、震荡是不可避免的,宛如一个饥肠辘辘的人快速吃下一盒压缩饼干,短时间可能还尚无饱意,但不久肠胃胀痛和不适就会接踵而来,故中国也即将进入风险社会。”²⁷改革开放战略有意或无意将中国置于一个世界风险社会之中,“就中国目前发展阶段而言,则丛集了农业社会、工业社会与风险社会三种形态。对于当下中国人,

既有自然界的危险,也有市场中的概率风险,亦有致命性后果的化学品泄露风险;而且,这些风险处于个体决定与公共决策双重动力的推动下,被有机地整合在一起,形成了充满威胁的风险链。而置身于这条风险链中,人们处于高度‘不平等’和‘不安全’的状态。”²⁸而张康之指出:“在人类所面对的风险中,绝大多数风险是由处于中心地带的人们生产出来的。……处于中心地带的人们在生产风险的同时也获得了一种风险分配的权力,他们总是能够成功地把自己所遇到的风险分配出去,让那些处于边缘地带的人们去承担更多的风险。”²⁹不同风险群体之间的风险转移,构成了风险社会另一个重要的运行机制。

因此,“中国式风险社会的特点,并不在于其内容和形式,而在于人为的分布体系。……不同社会群体之间的风险分配不均衡是各国的常态,但像中国这样的极度不均衡恐怕也属异类。很难想象,为中国经济运行承担最大风险的,例如像农民工和农民这样的‘弱势群体’,同时也是社会保险覆盖最小的群体。换言之,中国式的‘风险社会’似乎并不是贝克定义的那种代替了阶级社会的新型组织,因为中国的风险分配格局几乎复制了社会阶层的分布格局,对任何个体而言,风险与权力和财富完全成反比。”³⁰在个体化社会与风险社会夹杂的中国,如何降低民众,特别是处于弱势地位的民众面临的各种分险,是政府面临的一大挑战。因此,必须通过财政支出结构的调整来应对,正如王绍光所言,我们需要进行一个“反向运动”,即“政府通过再分配的方式,尽力将对与人类生存权相关的领域进行‘去商品化’,让全体人民分享市场运作的成果,让社会各阶层分担市场运作的成本,从而把市场重新‘嵌入’社会伦理关系之中。”³¹唯有这样才能不断提高人们抵御风险的能力。

个体化民众公共风险的降低需要制度化来保

²⁵ 文军. 个体化社会的来临与包容性社会政策的建构 [J]. 社会科学, 2012(1): 81-86.

²⁶ 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华. 改革以来中国社会结构的变迁 [J]. 中国社会科学, 1994 (2): 47-62.

²⁷ [德] 乌尔里希·贝克. 什么是全球化? 全球主义的曲解——应对全球化 [M]. 华东师范大学出版社, 2008: 5.

²⁸ 李瑞昌. 风险社会的政治挑战 [J]. 文化纵横, 2012(10): 57-61.

²⁹ 张康之、熊炎. 风险社会中的风险治理原理 [J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2009(2): 5-9.

³⁰ 郑永年、黄彦杰. 风险时代的中国社会 [J]. 文化纵横, 2012(10): 50-56.

³¹ 王绍光. 大转型: 1980年代以来中国的双向运动 [J]. 中国社会科学, 2008(1): 129-148.

障，而完善的公共财政体制与建立公共服务型政府无疑成为必然选择。1998年我国正式提出公共财政框架目标，2003年党的十六届三中全会要求“健全公共财政”，2007年十七大提出“完善公共财政体系”，2012年十八大提出“加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，完善促进基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系”，从“提出→健全→完善→加快改革→完善促进”可以看出，我国公共财政框架逐步形成并不断完善。与此同时，2004年中央提出公共服务型政府建设要求，我国财政支出大部分已经投入民生领域，从财政支出的结构来分析，中国财政已经具备了公共财政的基本形态。公共服务型政府建设的提出与实践，标志着我国政府致力于化解个体化民众的公共风险，来实现以内需为主的经济发式转变。1998年以来，我国公共服务型政府建设如何？从数据看，各级政府都交出了较为亮丽的民生投入成绩单，但却存在着对民生的误解，无限扩大了民生的范围界定。要有效保障民生就需要改善政府支出结构，特别是需要提供必要的、基本的公共服务，在我国，民众的实际福利水平不能随着经济增长而同步提高，其深层次的原因在于民众的福利提高依赖于与人的自身发展密切相关的公共服务消费。因此，在这样的逻辑下，首先必须明确公共服务的范围，即什么是公共服务。然而，“公共服务的内容始终是多种多样和处于流变状态之中的。就连对这种流变一般趋势进行确定都并非易事。唯一能够确定的是，随着文明的发展，与公共需求相关的字符活动呈数量上升趋势，而这样

所带来的一个后果是公共服务的数量也在不断增加。这是非常合乎逻辑的。”³²我国现阶段正处于经济、社会与政府三者共同转型的过程中，对公共服务的认识虽然在不断深入，但是对公共服务的概念尚未形成统一认识，对公共服务支出的概念界定和统计口径不统一。即便如此，在建设公共服务型政府的背景下，我们把教育、科学技术、文化与传媒、社会保障与就业、医疗卫生、农业支出等五项与人的自身发展密切相关的公共服务项目作为本研究的公共服务项目，这符合公共服务型政府的公共性与服务性特征。我们试图通过公共财政提出后的1998—2011年13年的公共服务数据来分析我国政府建设公共服务型政府的状况。

(一) 从全国总体来看，政府公共服务支出由1998年的3376.03亿元增长到2011年的49695.2亿元，13年增长了14.72倍，年均增长率高达22.9%，高于同期财政支出19.4%的增长率，公共服务支出得到了一定的财政保障，如表6。但是公共服务支出存在明显的前低后高的趋势，1998年—2004年累计支出44914.54亿元，占公共服务总支出的比例仅仅为18.75%，而2005年以后的后七年支出占总支出比例为81.25%，因此集中度非常高。在公共服务支出不断增长的同时，其占国家财政支出比例也不断提高，由1998年的31.2%提高到2011年的45.4%，13年上升了14.2%，成绩非常明显，但是与发达国家的差距还是非常大。³³这也预示在公共财政支出领域尚有很大的上升空间。

在公共服务支出总量增长的同时，我国人均

表6：公共服务支出（单位：亿元，%）

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
公共服务	3376.03	4282.96	5021.34	6266.38	7718	8296.28	9953.52
占支出比	31.2	32.4	31.6	33.1	34.9	33.6	34.9
年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
公共服务	11595.44	13949.11	20648.50	26340.5	32896.40	39407.3	49695.2
占支出比	34.1	34.5	41.4	42	43.1	43.8	45.4

数据来源：《中国统计年鉴》（1999—2012）

³² [法]：莱昂·狄骥·公法的变迁[M]。郑戈、冷静译，沈阳：辽海出版社，1999：50。

³³ 详见：李永友·公共服务型政府建设与财政支出结构效率[J]。经济社会体制比较，2011(1)：67-78。

公共服务支出也在不断增长,如表7所示,人均公共服务支出由1998年的270.6元增长到2011年的3688.36元,年均增长率为22.2%,略低于公共服务总量支出增长率,但是高于财政支出增长率。如同总量支出一样,前七年支出仅仅增长了2.83倍,而后七年增长了4.16倍,后七年人均公共服务增长率要明显高于前七年。

(二)分区域看,我们以教育支出为例,首先把我国划分为东部地区、中部地区、西部地区与东北地区四大区域。³⁴动态的看,我国财政教育支出区域差距非常明显,东部地区是财政教育支出总额及其比例最高的地区,由1998年的964亿元增长到2011年的6988.5亿元,13年增长了7.25倍,比例在2004年达到最高值的49.65%以后,不断下降,但是基本保持在45%以上,并且其优势地位在在一步步的减弱;西部地区由1998年的465.08亿元增长到2011年的4560.9亿元,13年增长了9.8倍,是增长倍数最多的区域,比例由1998年22.89%增长到2011年的27.84%,比例的提高,说明了国家对于西部教育的重视在加强;中部地区排名第三,由1998年的392.58亿元增长到2011年的3499.7亿元,13年增长了8.9倍,

比例由1998年19.32%增长到2003年的18.21%,此后上升到2011年的21.36%,上升比例非常小;最后为东北地区,由1998年的209.79亿元增长到2011年的1331.3亿元,13年仅仅增长6.34倍,是四个区域中增长倍数最少的区域,其比例由1998年的10.34%下降2011年的8.14%。

(三)分城乡来看,我们以医疗卫生为例,如表9所示,卫生总费用方面农村比例持续下降,由1998年的48.1%下降到2011年的23.6%,13年下降了24.5个百分点,而卫生机构、卫生人员、每千人床位等三个指标13年来也在下降,只是降幅没有卫生经费大。因此,13年来,我国农村医疗卫生资源在进一步的萎缩,大部分卫生资源都集中在了城市,“看病难”、“看病贵”的情况依然没有改变,我国城乡医疗卫生差距非常明显。

总之,政府试图通过调整财政支出结构,建设公共服务型政府来降低个体化民众的公共风险,通过加大对公共服务的支出力度,使改革的成果惠及到每一个人,也取得了一定的成绩,2011年公共服务支出达49695.2亿元,占财政支出比例达45.4%,人均公共服务支出增长了13.6倍。但是也存在很大的不足,包括公共服务支出在区域间及

表7: 人均公共服务支出(单位:元)

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
支出	270.6	340.49	396.18	490.99	600.84	641.99	765.72
年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
支出	886.79	1061.18	1562.54	1983.44	2465.07	2938.84	3688.36

数据来源:《中国统计年鉴》(1999—2012)

表8: 中国四大区域教育支出(单位:亿元)

年份	总值	东部地区		中部地区		西部地区		东北地区	
		支出	比例	支出	比例	支出	比例	支出	比例
1998	2031.45	964	0.4745	392.58	0.1932	465.08	0.2289	209.79	0.1034
1999	2287.08	1095.8	0.4791	435.1	0.1902	523.3	0.2289	232.88	0.1018
2000	2562.49	1257.4	0.4907	473.43	0.1847	580.65	0.2266	251	0.098
2001	3056.89	1477.7	0.4834	566.2	0.1852	724.66	0.237	288.29	0.0944
2002	3491.26	1690.19	0.4841	651.91	0.1867	825.48	0.2364	323.68	0.0928
2003	3850.52	1908.87	0.4957	701.22	0.1821	884.89	0.2298	355.54	0.0924
2004	4466.03	2217.65	0.4965	813.82	0.1822	1021.61	0.2287	412.95	0.0926
2005	5160.91	2556.8	0.4954	955.12	0.185	1179.46	0.2285	469.53	0.0911
2006	6118.28	2981.97	0.4873	1137.47	0.1859	1448.42	0.2367	550.46	0.0901
2007	8089.61	3792.58	0.4688	1604.92	0.1984	1965.15	0.2429	726.96	0.0899
2008	10219.4	4644.35	0.4544	2015.6	0.1972	2645.89	0.2589	913.51	0.0895
2009	11944.7	5272.05	0.4413	2389.7	0.2	3266.66	0.2734	1016.95	0.0853
2010	14379.3	6505.26	0.4524	2782.1	0.1934	3906.83	0.2717	1185.13	0.0825
2011	16380.4	6988.5	0.4266	3499.7	0.2136	4560.9	0.2784	1331.3	0.0814
合计	94038.94	43353.12	0.461	18418.87	0.1958	23998.98	0.2552	8267.97	0.088

³⁴ 东部地区10个省份,包括:北京、上海、江苏、天津、河北、浙江、山东、福建、海南、广东;中部地区6个省份,包括:安徽、山西、河南、湖北、江西、湖南;西部地区11个省份,包括:四川、青海、内蒙古、重庆、贵州、新疆、甘肃、陕西、宁夏、广西、云南、西藏;东北地区包括:辽宁、吉林、黑龙江。

其城乡间差距过大,不利于落后的中西部及其农村地区的弱势群体应对各种公共风险,而更容易受公共风险威胁恰恰是落后地区民众及其处于弱势地位的农民。

4. 结语

在个体化社会时代,财政支出结构配置体现了政府为公众解决了哪些公共风险,³⁵从政府合法性来看,财政支出也是政府存在的唯一合法基础,政府通过适当的财政支出结构安排实现执政的正当性。政府介入经济和社会发展,就是由于市场无法有效的化解公共风险,因此“公共支出决定于公共风险,公共支出的使命就在于化解公共风险,使之遁于无形。这就是公共支出的性质,成为重新界定公共支出范围的基本理论依据。”³⁶然而公共风险本身也是一个动态的概念,在一定的时期内不断变化,而且它还和公众的传统价值观念、文化素质和政府执政理念有关。当下而言,我国不仅处在经济社会的转型期,也面临着政府转型,在社会个体化这样复杂的情况下,各种社

会矛盾,尤其是利益矛盾非常突出。我们不仅遭遇着市场失灵,也面临政府失灵的考验,财政支出成了政府化解各种社会矛盾的主要工具。

改革开放 35 年来,伴随着我国经济的快速发展和社会的不断进步,公共风险无论在内容上还是在范围上都较改革开放之初有了很大变化,改革开放初期最突出的公共风险就是解决社会的贫困问题和人民生活遭遇的物质产品匮乏,因此财政支出的结构安排就必须服务于解决这一社会的主要矛盾,财政支出结构应服务于物质财富的创造,所以建设性财政有其必然的合理性。但随着我国经济的发展,生产力得到大大提高,物质产品匮乏时代的已经结束,现阶段我国的公共风险主要是人民日益增长的公共服务需求难以得到满足,进而导致内需不足,严重影响了我国经济发展方式的转变。这意味着财政支出的结构在这一历史过程中必须作出相应的调整,以适应社会日益个体化的情况下公众面临新的公共风险。这一阶段公共服务型政府的建设无疑有利于应对公众公共风险,政府需要继续加大对农业、科技、教育、公共卫生、社会保障等支出,不断提高人的“可行能力”,降低公共风险。

表 9: 城乡卫生资源分布 (单位: %)

年份	卫生总费用		卫生机构		卫生人员		每千人床位 (张)	
	城市	农村	城市	农村	城市	农村	城市	农村
1998	51.9	48.1	95.2	4.8	80.7	19.3	5.3	2.35
1999	54.2	45.8	95.2	4.8	80.8	19.2	5.24	2.38
2000	57.3	42.7	95.3	4.7	80.9	19.1	5.17	2.41
2001	55.5	44.4	95.4	4.6	81.3	18.7	5.15	2.38
2002	59.6	40.4	95.6	4.4	80.3	19.7	4.91	2.29
2003	63.1	36.9	94.5	5.5	86.1	13.9	4.88	2.26
2004	65.1	34.9	95.1	4.9	86.1	13.9	4.99	2.24
2005	72.9	27.1	95.4	4.6	85.8	14.2	5.05	2.25
2006	72.9	27.1	95.7	4.3	85.7	14.3	5.21	2.26
2007	77.6	22.4	95.7	4.3	86.7	13.3	4.9	2
2008	77.4	22.6	95.7	4.3	87.1	12.9	5.17	2.2
2009	67.2	32.8	95.8	4.2	86.5	13.5	5.54	2.41
2010	77.6	22.4	96	4	86.7	13.3	5.94	2.6
2011	76.4	23.6	96.1	3.9	87	13	6.24	2.8

数据来源:《中国卫生统计年鉴》(2011)、《中国统计年鉴》(2012)

³⁵ 学者刘尚希(2010)指出:一个社会总是会面临着各种各样的风险。从性质上来分析,社会风险可以划分为两大类:一是私人风险,二是公共风险。前者是指产生“孤立”影响的风险,风险事件的发生是独立的、偶然的,不会产生连带性的影响。这类风险可以将其责任进行明晰界定,由市场机制来承担和化解;后者,即公共风险是指产生社会性影响的风险,具有很强的外部性。公共风险在发生过程中,对各个社会主体,企业、组织、家庭、个人,都具有“传染性”,是不可逃避的。公共风险很难正面识别,往往累积到了快要爆发的程度才被发现、才得到关注,引起重视。公共风险与市场机制的规则不相吻合,只能按照集体行动的逻辑,依靠集体的力量来防范和化解,也就是主要由政府来承担起相应的财政责任。参考:刘尚希.公共财政:公共化改革的一种转轨理论假说[J].财贸经济,2010(8):31-36,90.

³⁶ 刘尚希.以公共风险为导向调整公共支出配置[N].经济参考报,2002年4月3日第007版.

林冈：研究台湾半世情

人物小传：

林冈，美国宾州州立大学政治学博士、上海交通大学特聘教授、博士生导师、文科建设领导小组成员、校学术委员会委员兼院学术委员会副主任、台湾研究中心执行主任，上海市政治学会常务理事、上海台湾研究会常务理事、全国台湾研究会理事。

记者：林教授您好，您是两岸四地著名的台湾问题专家，您是怎样准确预测台湾 2012 年“二合一”选举？

林冈：2012 年台湾“二合一”选举的尘埃落定，为两岸关系的和平发展提供了新的增长点。对于从事涉台研究三十年，而又超越“天命”之年的沙场老兵，这一选举结果属于意料中事（请参阅拙文，“台湾 2012 年举对政党体系的影响”，《上海交通大学学报》，2011 年第 6 期）。虽然马英九胜出蔡英文 80 万票的明显差距，比我在选前四个月的估计多了 40 万票，民进党在台湾立法机构所拥有的 40 个席位，也比我原先估计的少了两、三席，但基本判断没有离谱。

记者：您是怎么走向台湾研究这条路，并一走就是“半世情怀”呢？

林冈：自从 1982 年初进入厦门大学台湾研究所攻读硕士学位以来，我在台湾研究领域耕耘了三十年。在厦大获得硕士学位后，先是在福建社会科学院供职五年，而后前往美国进修，在跨入“不惑之年”之后，获得美国宾州州立大学政治学博士学位，其后又在美国著名思想库伍德罗·威尔逊国际学者中心栖身六年之久，于 2005 年回国服务，落足上海交通大学国际与公共事务学院。从福州到宾州，从华府到上海，不管我走到哪里，在心灵深处总难免牵挂着台湾的风土人情。基于这一研究情缘，我回国后在继续从事台湾研究的同时，为本科生开设了台湾研究核心通识课程，培养以台湾研究为志业的硕博研究生，深感教学相长的乐趣，在此与大家分享教学和研究的心的历程。

记者：您从事台湾研究多年，并有多项研究成果获得嘉奖，有什么心得与后来者分享？

林冈：首先，蓝天绿地话台湾。我经常跟学生笑称，

涉台研究始于青山绿水。也就是说，要通过有色滤镜观察台湾政治生态的变化，抓住蓝绿光谱变幻这一主要特点。在台湾，用蓝、绿指涉中国国民党和民主进步党，本源于其党旗色彩，而“蓝天绿地”之说，又透露出国民党的精英主义色彩和民进党的草根性。台湾的社会分歧具有累积分裂（accumulative cleavage）的历史烙印。国民党原本主张国家统一，有其理想追求，但多年来不断淡化其统一诉求，主张维持两岸现状。同时，强调经济增长，在地域发展和社会分配方面，对中南部、中下层和中小企业的利益的照顾有所不周，其政策诉求难免带有中间偏右的色彩。与此相反，主张台湾“独立”的民进党，以本省人的“出头天”为感情诉求，基于台湾经济发展“重北轻南”和社会分配不均的客观现实，提出中间偏左的政策诉求，具有自由主义的味道。但在处理两岸经贸关系方面，民进党的立场又比国民党保守的多。

在 2012 年选举中，国民党对选民的主要诉求是“拼经济”和维持两岸和平稳定，民进党则主打“公平正义牌”和“主权牌”，提出以“三只小猪对抗大野狼”的口号。在日常生活中，当我们仰望蓝天时想到的也许是未来；在俯视绿地时，感受到更多的是眼前的现实。不过，台湾政坛上的“蓝天”和“绿地”之别，不可简化为理想主义和现实主义之分，也难以完全等同于自由主义和保守主义之争。

其次，庐山内外识庐山。常言道，“不识庐山真面目，只缘身在此山中”。这句古诗所隐含的“当局者迷、旁观者清”的哲理，为人们所广为接受。但如果只是身居庐山之外，自然也无法了解庐山的真面目，甚至可能迷失于山间小道。社会科学研究，特别是经验研究，强调田野调查的重要性，就是为了避免区域谬误（ecological fallacy），即用整体性分析得出的结果，推演出有关个人层次的错误结论。简言之，就是只见森林，

不见树木。当然，如果只是满足于个案描述和观察，缺乏比较视野，也可能陷于只见树木，不见森林的境地，产生个体主义的谬误 (individualist fallacy)，即由个人层次的分析而推演出有关整体层次的错误结论。从事社会科学研究，既需要跳脱庐山、把握全貌的视野，也离不开深入庐山、了解细节的勤勉。“会当凌绝顶，一览众山小”的卓识宏论，尚需辅以“细节决定成败”的温馨提示。

我在涉足台湾研究领域之初，就有“不识庐山真面目，只缘身在此山外”的感叹。早年我们只是从文献资料和零星的台湾访客身上了解和研究台湾，难免隔靴搔痒的局限。直到1995年春天，我才初次访台，亲身领略宝岛风情，而后访台机会日益增加，或参加学术会议，来去匆匆；或应邀讲学参访，短期驻点。二十多次访台，我对台湾政坛的风云人物和民间社会的草根百姓，有了近距离的观察机会，与台湾的学者专家，进行了更为广泛而深入的知识交流和脑力激荡，可以说是以“行万里路”的经历，弥补了“读万卷书”的不足。最初我访问台湾，只限于台北和日月潭，而后才有更多的机会访问中南部和台湾东部，至今基本走遍了台湾22个县市，亲身体会到“出了

台北才是台湾”和“向南走、向下沉”的个中缘由。这当然不是说了解台北不重要（毕竟台北是台湾的政治、经济和文化中心），而是强调台湾内部的地区、人文差异，需要全面把握。只停留于参访台北，恐怕就会“不识台湾真面目，只缘身在此城中”了。2012年台湾的选举结果，有利于两岸政治关系的未来发展。对“九二共识”与和平发展的认同，是妥善处理两岸关系、维持台海和平的基础。

我总觉得台湾政党光谱的变化莫测及其对两岸关系的影响，与九寨黄龙瀑布之上的五彩池有几分神似。当我们沿着五彩池信步漫游时，未必能看到赤、橙、黄、紫等斑斓色彩（分别跟台湾亲民党、新党、泛紫联盟和红衫军的颜色标志有关），极目所及的往往是蓝、绿两种光谱，有时蓝大于绿，有时绿大于蓝，有时蓝中泛绿，有时绿中带蓝。但不管五彩池内的蓝波绿水如何变幻难测，最终还是不分色彩地汇成了黄龙大瀑布。如果我们将这一气势雄伟的瀑布视为两岸和平发展的巨流，那么，我们对五彩池内的秋波荡漾，也许可以增添几分气定神闲的感觉，对两岸关系的未来也会增添几分深邃的透视能力。谨以上述心得体会与国院学子分享。



樊博：多元化积累，专一化科研

人物小传：

樊博，上海交通大学国际与公共事务学院副教授、博士生导师、哈尔滨工业大学管理科学与工程博士、清华大学管理科学与工程流动站管理学博士后、美国佐治亚州立大学信息系统专业博士后，入选上海市曙光学者计划、上海市浦江学者计划、上海交大 SMC 学者计划和晨星青年学者计划。

记者：樊老师您好，非常感谢您接受我们的采访。我们都知道您在国际、国内各种高规格的学术期刊都发表过文章，学术方面非常厉害。作为一名学生，特别想听听您的学术成长故事，怎样才能学术科研上有一定成绩？

樊博：我的研究领域主要是电子政务、应急管理以及决策科学。属于交叉学科，这三块内容与我本科、研究生、博士阶段的交叉学科有关系。学科是无边界的，交叉领域是公共管理领域的新探索，大家可以在学有余力的前提下，去尝试不同领域的学习。

记者：感谢樊老师的中肯建议。但就目前现状来说，我院学生在其他专业学习的基础还较为薄弱，那作为非常受学生欢迎的老师，您在平时教学和学生培养过程中，是如何激发同学们多元化学习的意识并提高他们多元化学习能力的呢？

樊博：以我带的硕士生为例，我每周规定他们必须阅读 1-2 篇管理学领域国际知名期刊的英文文献，并进行小组汇报。这些文献是当代学者最先进的思想汇聚地，集百家之言于一体。刚开始学生们会有些排斥，觉得压力过大。但逐渐适应之后，这就会慢慢成为一种良好的学习习惯。如果能够坚持阅读和读懂、读透每篇文章，我相信积

累几年下来，这个学生的思维、见解就会大不相同。另外，我非常重视团队的学习文化。平时团队成员需要进行固定的学术交流，如小组汇报，采用头脑风暴方法让学生在学术交流中扩散思维，允许他们提不同见解，鼓励他们去试错，不受课本的约束，说出他们真实的想法。这样，学生可以更加注重自我能力的培养，与我以及其他同学进行深层次的对话。另外，遇到发文章、开题、论文答辩等重要节点时，团队成员集中一起相互点评，相互提问，模拟真实的学术环境，让学生尽快适应多元化学术背景下产生的巨大压力。

记者：那最后想问下您，潜心学术、专心治学这么多年，您有什么感悟吗？对于广大国务学子，您有什么寄语吗？

樊博：对科研与教学，我有两点感受：第一，教师不能仅传授课本上已有的知识，我们更应该成为前沿知识的传播者和创造者。第二，我们所教的科目与我们的研究领域最好要相匹配，才能做到教研相长，以研促教，不断增强教学的深度、拓展教学的广度。对于我们学院的学生，我认为每个学生都是非常优秀的！希望我们的学生要敢于质疑，敢于思考，敢于实践，敢于创新，这才是学习的真正目的所在。



张录法：放远目光，沉淀心智

人物小传：

张录法，上海交通大学国际与公共事务学院讲师、硕士生导师、上海交通大学安泰经济与管理学院管理学博士、美国哥伦比亚大学卫生政策与管理系访问学者、上海劳动保障学会青年学者委员会副主任、上海金融与法律研究院研究员，曾获得上海交通大学继续教育学院“致远”优秀教师、上海交大优秀教师一等奖。

记者：张老师您好，非常感谢您接受我们的采访，请问您目前的研究主要聚焦于哪些议题？

张录法：我的研究主要聚焦医疗卫生政策，我从读博期间就开始研究这方面的议题，距今已有十年多的时间。在上个世纪，中国的改革主要聚焦于经济改革，因此我国的医疗改革并未引起足够的重视，直至“看病难、看病贵”等社会问题逐渐演变为公共问题，才逐渐引起人们的重视，现在这一议题已成为关乎民生的重要公共政策问题，在未来也会一直是一个长青的研究主题。

记者：您为何会选择医疗卫生政策作为您的研究方向？

张录法：从必然的角度，我在高考时就一直希望报考医学院，去做一名医者。结果种种原因没读成医科，但对医疗卫生始终有发自内心的情感。如果从偶然的的角度，其直接的原因是在我就读交大安泰经管学院期间，我的导师主持了一项有关医改的国家自然科学基金，需要有人做这方面的研究。当时周围的同学都把研究视野聚焦于金融、投资等热门领域，我开始也有过犹豫，但最终还是毅然选择了这一研究方向。现在想想原因可能有以下几个方面：第一，内心对医疗的兴趣；第二，懵懵懂懂看到了医疗改革研究的意义和前景，2003年的非典则让彻底自己明确了这一点，而2005年后的医疗卫生改革一日千里的进展更验证了当时选择的正确性；第三，我当时的导师在这个方面给予的鼓励与推动，以及后来持续的精诚合作，使得我在这个方向上越走越深入。

记者：回首十多年的研究经历，您收获了哪些感悟？

张录法：医疗卫生与人们的健康息息相关，国民身体健康状况也是衡量一国发展程度的重要指标之一。因此医疗卫生的研究不仅是一个纯粹的学

术问题，同时也是一个民生问题。但医疗卫生的研究对象是医方、患方和保险第三方乃至其他多方的互动关系，十分复杂，是国际公认的难题。作为研究者，面对这样一个长期议题，要有担当意识，应当放远目光，沉淀心智。研究视角的首先要“立地”，要走进实践，用心观察，发现“真问题”；然后利用团队的智慧，反复思考、论证，合理借鉴国内外优秀的成果，提出能够“顶天”的制度设计和政策建议，尽到一个学者的历史责任。

记者：您在平时的教学过程中有哪些心得体会？

张录法：教书是教师的天职，如何提高教学的效果也是我一直思索的内容。2011-2012在哥伦比亚大学的访学经历以及2011-2013年承担学校教务处的教改项目的机缘，让我能够有机会去更好的梳理这些内容，总的体会很多，但是主要的几点如下：第一，课堂应该是交互式的双向模式，而不是填鸭式的单向模式。第二，教师还应尊重学生的主体地位，对学生关心的课堂内容，多听取学生们的想法，并通过协商找到师生的平衡点。第三，用心去对待学生、对待课堂。



开卷：

本栏目邀请国院专业教师推荐经典书籍，并对书籍的理论缘起、专业特色、研究方法、学术贡献等进行简要介绍，以利国院学子在浩如烟海中选书、读书，读出心得体会。

阿马蒂亚·森《以自由看待发展》

章晓懿

国际与公共事务学院副院长 教授 博士生导师

阿马蒂亚·森 (Amartya Sen) 的《以自由看待发展》(Development as Freedom) 出版于其获得诺贝尔经济学奖的次年 1999 年，这部巨著是阿马蒂亚·森长期学术研究及思想的综合表述。该书所阐述的重要思想已经在国际社会经济活动中产生了重大影响，联合国前秘书长安南这样评价森的杰出贡献：“全世界贫穷的、被剥夺的人们在经济学家中找不到任何人比森更加严理明晰地、富有远见地捍卫他们的利益。通过阐明我们的生活质量应该不是根据我们的财富、而是根据我们的自由来衡量，他的著作已经对发展的理论和实践造成革命性的影响。联合国在自己的发展工作中极大地获益于森教授观点的明智和健全”。

《以自由看待发展》的主题是发展。对于后发国家而言，发展似乎已成为政府工作的核心目标。那么，发展的目的到底为了什么？阿马蒂亚·森在书中提出了代表其发展观的二大命题：自由是发展的首要目的；自由是促进发展的不可或缺的重要手段。《以自由看待发展》是以“自由”对“发展”问题提出了一个新视角的解读。

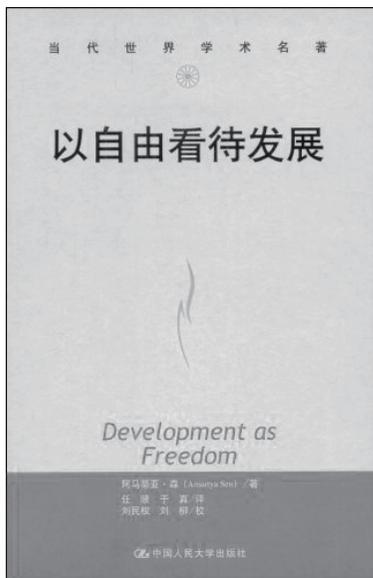
阿马蒂亚·森在该书“导论”中就开宗明义其发展观：“本书论证，发展可以看作是扩展人们享有的真实自由的一个过程”。一般的发展观包括国民生产总值的增长、人均收入的提升、工业化、技术进步、社会现代化等，但阿马蒂亚·森认为，这些在发展过程中确实很重要，但从根本上来说，它们只属于工具性范畴，人的“实质自由”才是发展的最终目的和重要手段。所谓“实质自由”，即“就享受人们有理由珍视的那种生活的可行能力而言”的，具体而言，“实质自由”包括免受困苦——诸如饥饿、营养不良、可避免的疾病、过早死亡之类——基本的可行能力，以及能够识字算数、享受政治参与、发表不受审查的言论等等的自由。”自由还包括各种政治权益，如失业者有资格得到救济，收入在最低标准之下有资格获得补助，每一个孩子有机会上学受教育等。

在阿马蒂亚·森看来，自由在发展中具有建构性作用和工具性作用。建构性作用强调的是实质自由对提高人们生活质量的重要性，因此，发

展的目标在于扩展人的实质性自由，发展的过程即是扩展人类自由的过程。工具性作用则突出各种权利、机会和权益是如何扩展人类一般自由，从而为经济发展做出贡献的机制。书中重点考察了五种类型的工具性自由：政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证和防护性保障，对这些不同类型的自由以及涉及到的组织机构进行了研究，进而分析了这五种工具性自由之间存在的内在联系，指出它们分别为人们按自己的意愿过有价值的生活做出的贡献，从而使之与一般性的人类自由目标联系在一起。

正如肯尼斯·阿罗 (诺贝尔经济学奖获得者) 的评论：在这本书中，阿马蒂亚·森精致、简明而范围广泛地阐述了这样一个概念——经济发展就其本性而言是自由的增长。森运用历史事例、经验证据以及有力而严格的分析，显示了广义而恰当地构想的发展对自由完全不怀敌意，相反，正是因自由的扩展而组成。阿马蒂亚·森做出的可贵贡献，开拓了供后来好几代人进行研究的新领域。

阿马蒂亚·森小传：1933 年出生于孟加拉湾，1959 年在英国剑桥大学获得博士学位，曾执教于伦敦经济学院、牛津大学、哈佛大学等著名学府。曾任英国剑桥大学三一学院任院长。被誉为“经济学良心的肩负者”、“穷人的经济学家”。



大前研一和他的《日本复兴计划》

翟新

作者简介：翟新，日本庆应大学法学博士、国际与公共事务学院教授、博士生导师，研究专长为东亚关系、东北亚政治外交、对外领域公民社会等。

这是一本用午休时间即可读完的书。书中没有艰深的理论，也无宏阔的经验谈，但它能催人思考和奋进。面对难以抗拒的自然灾变，人类如何进行危机管理和社会再造，这无疑是公共管理研究领域的大课题。以下是我为该书中译本写的序，在此作为推荐文，献给国务学院的学生诸君。

正当日本民众凭借顽强的意志和高度的智慧从地震、海啸、核泄漏的三重打击中挺立而起之际，我们十分欣喜读到同济大学蔡敦达教授等精心译出的大前研一先生《日本复兴计划》的中文版。大前先生1943年生于日本福冈县，在东京工业大学拿到核工程学硕士学位后，随即留学麻省理工学院，继续专攻核工程学，最终获该校工学博士。回国后，他于1969年入著名的日立制作所工作，期间参与过核电站重要设备高速增殖炉的设计工作。就是说，本书作者自20世纪70年代初转身致力于经营学研究以前，曾长期驻足核工程学领域，有着丰富的核工程基础知识和研发经验。大前先生写作本书的另一别人无法取代的优势，则是他长年在经营学研究领域耕耘，累积了丰硕的学术成果；而关于社会变革，既有宏远超凡的视野，更不乏系统而个性化的经营理念和操作技能。至今为止，大前先生在经营和社会变革领域已出版了《企业参谋》等70余册书籍，其中《创业圣经》等10余册已被译成中文在我国出版；他还积极参与经营学理论的实践和该领域人才的培养，不仅主宰了非营利组织的“一新塾”，而且以校长和教授的身份经营着日本唯一一所企业方式经营的专事研究生培养的商业突破大学，同时还出任美国加州大学洛杉矶校公共政策学院的教授。

本书初版2011年4月由日本文艺春秋社付梓。也许是因出版日期距灾害发生不足两月之故，书

中大篇幅所论并非围绕一般意义上的复兴计划展开，而是基于作者称之为“整体的冷静思考”，对福岛核事故及原子能利用管理上的问题所做的分析和展望，在此基础上，作者本书最后以一章的篇幅聚焦于主题，即就日本如何复兴这一旨意展开宏论。这样的结构安排，乍读可能会生出些不解，但如念及本书的写作和出版主要是为在多重灾害突袭下的人们指示迷津的功用，自然也有其必要和合理的一面。

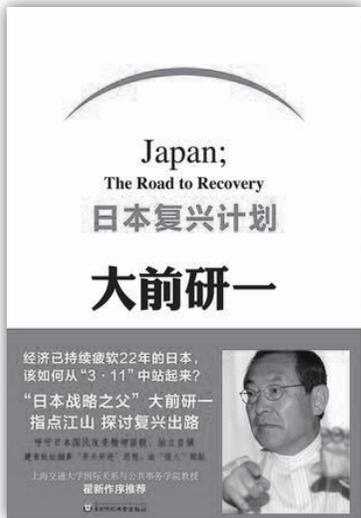
而头两章的述论中，予人深刻印象的内容并不少见。比如，在解说事故原因及消除问题的处理时，大前先生首先便入木三分痛陈东京电力公司和日本政府的不作为和消极态度，其次也对急救现场所暴露的不得要领的措举和学者同人中理论脱离实际及麻木不仁之辈的言说施之抨击。如此左右开弓后的大前先生，还把批评对象扩展到日本在核能利用的体制和国策上的问题，并对其政府一面标榜“无核三原则”，一面通过保存大量核燃料来储备核武装力量的做法显示了疑虑。与此同时，他也从行家的立场出发，提出应增消费税、不宜计划停电、数年内以混凝土永久封存核电站设施等应急策。由于这些言论都出自大前先生对日本灾民直播的广播电视节目，由此我们也可看到，作者虽为一介学者，却能在国家突遇重大灾变和危机之际，坚决站于社会良心和民众的一边，从而对世俗间尤其是权势者始终保持直言的姿态及恪守着责任意识的底线。这一点虽说理应为知识者的担当，但在现实世界依然是可敬佩和值得倡导的所为。

东日本大地震使日本国家经受了严峻考验。一年来日本官民采取种种对策，致列岛摆脱了灭顶的危机。即便如此，至今未至可乐观甚至松懈

的状况，全国上下依旧面临诸如灾后重建、事故核电站废弃物处理、灾区清污、复苏断裂的国内产业链乃至实现经济增长等急待处理的课题。在这样的过程中，民主党政权虽在救灾考验中以其诚意和努力自民众中大体获得了合格分，但如以更高标准衡量，其执政能力被普遍质疑，这也是事实。大前先生正是基于这种民众对政府甚不信任的社会背景，提出他的复兴日本计划：“第一，实施道州制，让地方繁荣起来；第二，改变日本人的精神面貌”。

大前先生提起的道州制，实质上就是把现在单一制的中央集权国家的日本变为道州联邦制国家，通过这个国家统治机制的改变，使国家今后不再由中央政府掌舵，而是让各个道州组成的联合体来决定日本的走向，同时增进国家进步的活力，从根本上避免因中央政府的不作为和无能引致的风险。显然，大前先生所提示的道州制，并非公共管理学范畴的小政府大社会，不过为旨在进行中央和地方的权力再配分的弱中央强地方模式。

诚然，道州制的道也好，州也好，其名均起源于中国西汉与唐代的地方行政制度。它的基本意思是将现行的一级行政区划都道府县改为道州，并使道州成为比都道府县更为广域的新行政区划。而在日本史上关于道州制的议论实由来已久。较早的道州制论甚至可推至明治时代，当初在北海道地区废三县而设道厅的行政机构改革就是道州制论的很好实践例。至昭和年间，田中义一内阁伞下的行政制度审议会曾提出将全国分设为6州的“州厅设置方案”。二次大战结束以来，围绕道州制的议论越发盛行。2006年，作为内阁总理大臣咨询机构的地方制度调查会就施行道州制，提出“9道州”、“11道州”、“13道州”三种方案，即通过把现有的47个都道府县的一级行政区划的地位让位于9至13个道州，使得中央政府除外交和军事以外，向地方政府让渡更多的行政权，实现强化地方自治和增进国家整体活力的目标。但这些充其量还只是构想中的方案。并且，从日本舆论动向来看，虽然公众多数赞同强化地方分权，但反对施行道州制的意见也占了六成以上。在这里，似乎道州制和地方分权分别成了名与实的象征，而日本多数民众在取名还是取实这一问题上，似和大前先生的价值取向尚存一定的差异。



大前先生构想的日本复兴计划的另一支柱，则是前述的改变民众的精神面貌。实际是指培植国民的自立性。而这个自立性又被单纯明快解释为不依赖政府，因为“国家的不作为已经是明摆着的事”，所以只有“改变个人的精神面貌。通过自我复兴和自救来获得生存”。也许这才是大前先生为日本复兴所寻觅的根本路径和精神基础。然而，日本经天灾核祸的惨重打击已大伤元气此话虽不假，但问题则是，他们中的相当，果如大前先生所言，已沦为丧失自信心和奋斗意志的国民了吗？从不久前内外媒体传递给我们的日本抗震救灾图像，笔者以为恐难以苟同。因为映入世人眼帘的多数，是在困境下怀持愿景，并以世所罕见的自立自律精神艰难抗争着的日本人群像。而当下日本所遇的灾难再重再大，相较于这个民族在公元6世纪的大化改新、19世纪中叶的明治维新和二次大战后重建列岛前夕所遇的危机，两者则是根本不可同日而语的。

因此，看了大前先生为日本复兴所开的处方签，自然会忆起新加坡政治家李光耀先生那句评论日本的话：作为均质社会的日本，最为缺乏的就是开放性。凭心而论，拜读本书后最想与大前先生议论的话题，也正是这一点。以笔者浅见，对日本这样的人均年龄已达51岁的成熟社会而言，首先于人的精神领域徒增开放性，从而源源释放内部的社会活力，也不断引入外部的积极要素，岂非话语短期乃至中长期复兴计划之际最不可无视的要义？

中国人和社会主义的葡萄架

——读《城市中国的逻辑》

夏梦

国际与公共事务学院硕士研究生

“中国人的生活充满了迷幻的和令人费解的多样性。”美国传教士明恩溥 (Arthur H. Smith) 在 20 世纪初的中国，伏案写下这样的句子。

在陈映芳《城市中国的逻辑》中，征地农民身上的农民性与市民性交织，直面在就业、社会保障、市民待遇等这些问题的冲突中。陈老师又在文中提出，“征地农民就业难，究竟是一个社会问题还是他们自身的问题？”这个疑问也可以放大到他们身上的种种问题。

柯库侯姆 (A.R.Colquhoun) 上世纪对中国有这样的洞察：“由无数累计持续导致的产物一定是巨大的，如果再加上第三个因素，即隔离，那么我们没有理由对中国文明的复杂特性和奇特的保守形式感到任何的惊奇。”（《转变中的中国》，1898 年）不同于前面章节探讨的进城务工人员与城市的融入，他们所处的正是柯氏所说的“隔离”的状态。而征地农民则不然，无论地缘还是亲缘，他们与城市的联系是黏着的，但又是滞后的。城市的便捷、物质化以及所有的天花乱坠般的美好事物是他们主动吸收的，而竞争化的、丛林法则的需要一而再再而三的耕耘与付出，他们主动地排斥在了家门之外，并且以熟悉的“我们是农民嘛”的经典句式谓之心安理得。正如陈老师在书中讨论道，目前学者的论述将农民的市民化主要概括为职业和身份的非农化，包括身份设计的户口及福利保障等，疏漏了有关“生活意识、权利意识的发育以及性格和行动的变化”。这些发育和变化，经过他们自身疏离城市但又迫近城市文化的生活，发酵出一种朦胧但却浓厚的笼罩——无法说是发展，只能谓之市民意识的开发。

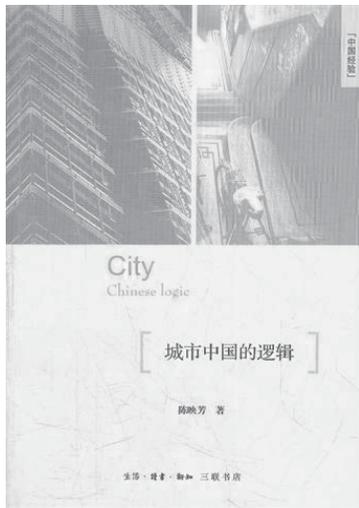
由此，不禁要问“农民”被建构出来的含义是什么？我们一般所认知的“农民”是什么？而真实的农民他们又是如何理解他们自身的？我认为任何对于农民观的清算都是有意义的。

晏阳初在《农村运动的使命》中，回答为什么“民族再造”的使命，要“农村运动”来承担，是这样认为的：“中国民族的坏处与弱点差不多全在‘都市人’的身上，至少可以说都市人的坏处要比‘乡下佬’来得多些重些。在乡下佬的生活上，还可以看得出中国民族的美德，在都市人的生活上就不容易发现了。古来许多英雄豪杰成大功立大业的，大部分来自田间。”这是民国二十四年也就是西元 1935 年的中国文人对都市和乡村的觉察与反思。

勤劳、淳朴、善良、坚韧的品质在无数文学作品讴歌，与此同时“农民意识”涉及的狭隘、自私、目光短浅等又指向中华民族的劣根性。经历了大半个世纪，“农民”这个概念本身就被一次又一次建构——借由文人恨铁扼腕国民性的方式，借由思想家贴合外来西文思潮的方式，借由政治家分化社会阶层动员社会成员的方式。

陈老师在第四章中有这样的陈述：“众所周知，社会主义国家最主要的政治表象之一，是工人阶级的‘翻身’……下层社会通过政治的、职业的、教育的各种渠道实现上身的社会流动，这应是社会主义的制度目标……”中国的城市和乡村，都逃不开社会主义的逻辑，其中生长出来的无论是“农民性”又或者“市民性”，不妨借由“葡萄藤”的成长模式——生活资料的取得方式，将每一颗葡萄系在既定的葡萄串和葡萄架上，相互之间交往的关系，竞争或是差序格局，精神生活裹挟着现代文化之影响，已经有了确定的支撑。想来这样固化制度、礼俗而轻视人性在其中的能动作用，也是无奈。梁漱溟先生也有这样的感慨：“中国文化本来极富生趣，比任何社会有过之无不及，但无奈历史太久，传到后来，生趣渐薄，此即所谓老衰了。在他，一无钁蔽的宗教，而无刚硬的法律，而极尽人情蔚成礼俗。”

最后一点感受来源于通读的阅读体验，文章对我们习以为常、理所当然的社会现实，用轻柔的理性，温柔的质疑带来的语汇，特别有水一样的力量。读的时候觉得智慧，觉得真实，放下书看周围的世界又是另一番意味了。



菲律宾何以屡屡挑衅台湾

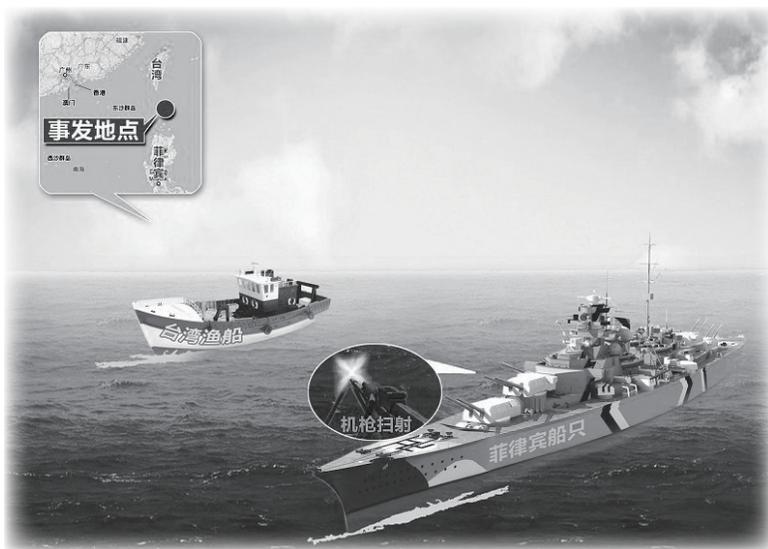
迎来

2013年5月9日，台湾渔船“广大兴28号”在屏东县鹅鑾鼻东南方约180海里，台、菲重叠经济水域捕鱼时，遭到菲律宾海岸警卫队船只公然开枪扫射，渔船全毁，船员洪石成当场死亡。事件在台湾岛内引起民众的强烈不满，台湾当局也采取了一系列措施制裁菲律宾，但菲律宾坚决拒绝道歉，对待事件回应态度轻佻，令两岸民众愤怒。

回顾过去，这并非台海渔船第一次遭菲袭击。2002年3月，台湾“志满群66号”等五艘渔船在短短2个月内接连被菲律宾海防人员扣留；2005年5月11日，屏东东港籍渔船“金利升壹号”在巴士海峡进行捕鱼作业时，被菲律宾军舰追逐；2006年1月15日，台东籍渔船“满春德号”在兰屿和吕宋岛北部的海域遭到菲律宾水警开枪射击，当时船上的67岁船长陈安老遭枪杀身亡。那么菲

律宾为何敢以屡屡挑衅台湾？笔者认为，之所以造成这种情况的出现，既有台、菲当事双方的因素，也有外部的原因。

首先，从菲律宾的角度看，长期以来，其外交政策一直围绕南海问题展开。近些年来，菲律宾的经济境况虽然不错，但在繁荣经济的表象之下，对外劳经济的过度依赖成为其经济的脆弱之处，也限制了其经济的进一步发展。在这种情况下，菲律宾政府要极力拓展其在南海的话语权，以争夺南海丰富的油气资源。因此，从阿罗约到阿基诺三世，南海海域内的资源与利益，始终是其外交政策的着眼点之一。菲律宾国内政局长期动荡不安，社会冲突严重，恐怖袭击活动时时有发生，菲律宾政府也想借着开拓外交来稳定国内的政治局面。自从阿基诺三世就任菲律宾总统以来，不断挑起国际争端，2010年发生的香港游客在马尼



拉被劫杀事件，菲律宾至今拒绝道歉；今年2月，数百名菲律宾武装分子冲入马来西亚沙巴，菲外交部则跟进称，菲政府并未完全放弃对马来西亚沙巴州的声索。使菲律宾成了东南亚地区最敢在与邻居们的冲突中抢先出手、并保持强硬的国家。

其次，从台湾的角度看，台湾对菲的软弱也助长了菲律宾屡屡挑衅的气焰。近些年来，台湾渔民在巴士海峡捕鱼时遭遇菲方扣押，多数以“罚钱”了事。菲律宾海岸警队食髓知味，始终认为台湾可欺。2006年，“满春德号”渔船事件发生之后，当时的台湾当局也要求菲律宾道歉、赔偿，但最后也是不了了之。近些年来，台湾朝野，蓝绿争斗，内耗严重。造成的结果是，一方面台湾都将关注的焦点放在岛内，无暇顾及外面的事件；另一方面，当诸如此类事件发生时，朝野难以形成合力，一致对外。甚至某些政党，更拿事件进行政治消费，借此攻击执政当局保护渔民不利。台湾的持续内耗，为菲律宾乘火打劫提供了便利。

再次，菲律宾之所以敢如此肆无忌惮的挑衅台湾，与美国的支持有密切关系。长期以来，菲律宾一直借助美国的力量来提升自身在东南亚地区的地位。特别是美国宣布“重返亚洲”、“再

平衡”政策以来，菲律宾就充当了美国在亚洲的“马前卒”，狐假虎威，不断挑起与邻国的争端。尽管台湾也与美国的关系密切，但菲律宾目前是美国战略盟友，而台湾充其量算是美国的战略伙伴。所以，菲律宾认为台湾与美国的关系不如自己密切，就算对台湾挑衅，美国也不会说什么。而事实也印证了菲律宾的这种想法，“广大兴28号”渔船事件发生后，美国政府只是表示希望台、菲双方不要扩大争端，而对菲律宾的野蛮行径却没有半点指责，这无疑进一步助长了菲律宾的嚣张气焰。最后，造成这次事件发生的原因，还在于台菲海域之间的分界线不明确，这就给了菲律宾袭击台船以口实。因此，要想解决台菲海域纠纷的问题，还要通过谈判，划定各自所属的区域，只有这样才能从根本上解决以上问题。

南海问题错综复杂，既有大国博弈的影子，也有东南亚个别国家妄想搭乘“美国战略东移”便车浑水摸鱼的伎俩。守护中国固有疆域，是包括台湾在内所有中华儿女的共同责任。两岸携手合作是维护国家主权与领土完整的必行之路，是保证南海局势稳定、震慑他国染指中华民族利益的重要手段。

加拿大女王大学访学感受

人物小传：

魏陆，上海交通大学国际与公共事务学院副教授、获第八届上海市决策咨询研究成果三等奖、上海市人大常委会课题研究成果一等奖、上海交通大学教师“烛光奖”、上海交通大学先进工作者等。



受国家留学基金委和加拿大政府资助，作为中加学者交换项目（CCSEP）一员，我于2013年2月下旬来到加拿大女王大学（Queen's University），将进行为期10个月的学术交流访问，下面和大家分享一下我在女王大学的见闻和感受。

先简单介绍一下女王大学的情况。女王大学位于加拿大安大略省（Ontario）的金士顿市（Kingston），坐落于美丽的安大略湖畔，距美国不远。女王大学是根据1841年维多利亚女王的皇家宪章建立的，已经有170多年的历史，校园里的很多建筑都在百年以上，环境非常优美。1991年女王大学建校150周年校庆时，英国查尔斯王子同黛安娜王妃曾经莅临访问。女王大学在加拿大有非常好的学术声誉，商学、经济学、法学等学科都在加拿大名列前茅，其教学质量在加拿大公认是最好的。

我访问的是女王大学政策研究院（School of Policy Studies），公共管理专业就在这个学院中。我旁听了公共管理硕士（MPA）学生的几门课程，由于其学制只有1年，因此学生上课的强度非常大，基本上每天都有两门课，每门课一次3个小时。其上课方式与国内差不多，也是学生主题演讲与主讲老师授课相结合，学生主题演讲平均3-4个人一个小组，学生事前都做了精心准备，并且演讲中每个学生都有明确的分工。课堂上的气氛非常活跃，在老师授课和学生演讲中，下面的同

学都积极提问，互动性比较强，很少出现冷场问题。总体感觉，学生学习一门课的阅读量大，要看多本书和多篇论文，否则难以完成课堂讨论、课后作业和课程考试。

除了上课之外，这边的讲座非常多，学术氛围浓厚，每周都会安排1-2场讲座，有的是常规讲座，有的是临时性安排的，并且参加讲座的老师和学生非常多，根本不需要动员，有好几次由于来参加的人超出预期，临时从小会场换到了大会场。每场讲座一个半小时左右，前一个小时主讲者演讲，后半个小时下面的人提问，互动性也非常强。

女王大学多元开放、以人为本的校园文化给我留下了很深的印象。在每个系的走廊上都悬挂着本系历届学生的照片，每个人都是身着学位服的证件照，照片下面写着每个人的名字，没来的同学在下面专门有一行加以说明，每一届学生放在一个相框中，因此走廊中挂了长长的一排，非常壮观，对于本系的杰出校友还会重点加以介绍。那些来校参加活动的同学，往往是先到走廊中看看自己当年的照片，会感慨万千。同时，这边如果有教授、知名校友或者其他为学校做出突出贡献的人去世，学校都会降半旗以示哀悼。女王大学的图书馆全天24小时开放，全年无休，资料丰富，服务周到，为学生提供了良好的学习场所。

千里之行，始于足下

——记我的麦吉尔之行

人物小传：

杨志军，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生、麦吉尔大学政治科学系访问博士生、获教育部2012年“博士研究生学术新人奖”、国际与公共事务学院“第二届研究生精品论坛”优秀论文二等奖、获上海交大学生工作党委创先争优“优秀共产党员”称号。

蒙特利尔初印象

蒙特利尔（法语：Montréal，英语：Montreal），是一座位于加拿大魁北克西南部的城市，主要位于圣劳伦斯河中的蒙特利尔岛及周边小岛上，是魁北克省内最大城市，加拿大第二大城市。蒙特利尔一词来源于中古法语 *Mont Réal*，意思为皇家山，至今蒙特利尔城中心的地标皇家山任以此命名。蒙特利尔是加拿大最重要的经济中心之一，航空工业、金融、设计、电影工业等行业发达，被认为是世界最佳宜居城市，并被联合国教育、科学及文化组织认定为设计之城。

2012年10月6日当地时间晚上10点左右到达蒙特利尔，入住家庭旅馆。蒙城是一个双语城市，不管是当地的居民还是新移民，至少都会说两种语言：法语和英语。语言的多样本身就是一种文化的交融，对于新移民来说，少不了比比皆是 *cultural shock*，而对于匆匆而过的访客而言，更多的应该是体验、感悟与深思。

麦吉尔大学、政治科学系及人文图书馆

1813年，加拿大蒙特利尔的苏格兰皮毛商、著名慈善家詹姆斯·麦吉尔去世时立下遗嘱，将自己46英亩的农场土地和1万英镑赠给皇家机构，用以创办一所学院或大学。1821年英王乔治四世颁布了一项皇家特许令，以麦吉尔为名建立了一所学院。1829年，蒙特利尔总医院的学部并入麦吉尔学院，学校改名为麦吉尔大学（*McGill University* 以下简称麦大），并于同年正式开课。麦吉尔大学是加拿大的一所顶尖大学，位于加拿大魁北克省蒙特利尔市。麦吉尔大学校园优美，古色古香的绿顶子欧式建筑与现代化楼房相互辉映，构成蒙特利尔市中心独特的景观。在加拿大，



麦吉尔大学拥有很高的声誉，距今192年，其研究水平享誉世界。因为麦吉尔大学长期占据加拿大高校之首，所以被誉为北方哈佛。在2010年的加拿大国内 *Macleans* 杂志大学排行榜上继续保持第一。2011年QS世界大学排名中全球排名17；2011年美国《新闻周刊》全球排名17。麦吉尔大学一直是蒙特利尔的骄傲，她孕育了思想家和科学家，其中有7位获得诺贝尔奖。当年物理学家卢瑟福曾在麦吉尔任教，后于曼彻斯特大学发现了原子的结构。

在北美大学里面，尤其是政治和公共行政学系中，女性学者非常少见，而能够做的很好的女

学者则凤毛麟角。往往成名的女性学者非常有个性，例如研究社会抗争非常有名的女学者斯考契波就将自己的半身像放在自己的办公桌上，以供前来的师生客人们欣赏和瞻仰。我在麦吉尔的外方导师作为一名从事中国政治研究的女性学者，思维相当敏捷，语言了得，是一位可以预见在未来若干年后能够脱颖而出的学者。在第一次课堂上讨论中国的财政联邦主义，fiscal federalism 是全世界政治经济学最为重要的理论之一。

麦吉尔大学政治学系成立于1901年，距今102年，是人文学院的下属院系。人文学院的图书馆全名是 Humanities and Social Sciences Library，和人文学院毗邻，建筑十分古朴，并且质量上乘，绝对没有房屋漏雨，顶棚塌陷之说，是避灾救险的好地方。人文学院图书馆有三层，我办卡的时候详细询问工作人员一次性能够借阅多少本书，对方的回答是80本，让我大为惊讶，最后再次询问，得到的答案仍然是80本，并且可以借阅3个月。麦吉尔人文社科的图书馆可谓精到一流，几乎关于中国政治的书籍在这里都能找到。

游学加拿大的几点切身感受

蒙特利尔不愧是加拿大的老城，地铁的市政设施较为陈旧，看上去破破烂烂，高楼大厦也不多见，但供暖设备却堪称世界一流水平。房子和地铁内外可用冰火两重天来形容，在漫长的冬天，即使屋外每天艳阳高照，但是气温竟然高达零下二十多度。在外面行走，整个脸部即使在没有劲风吹荡的情况下，很快就会有结冰的感觉。耳朵如果得不到保护，肯定有一种撕裂的疼痛。

值得一提的是，这里通常设置红黄绿白四种颜色的交通信号灯，其中白灯和绿灯均为行人准备，除此以外，一些路口还在路灯的灯杆上设置了手动按钮，优先保障行人过路权利。最让人感动的是，每次经过未设交通信号灯的十字路口（crossroad），只要看到我有跃跃欲试想要穿越马路的冲动，驾车者会很快减速，主动让道放行。这种路人先行的社会文明理念已经深深植入当地人的意识之中，我们很难想象这是国家先发性、种族优越性和文明先进性的结果。相反，这种文明的行为恰恰是现代公民教育结下的殷硕果实。

梁启超在百年前就大声疾呼，“少年强则国强，少年富则国富”。今日，国民教育仍然未见青少年所应得之教义，仍未显青少年所应壮之思想。



经济的发展，生活水平的提高，只带来了民众身躯的横纵发展，未带来公民精神的培育和公民道德的普及。从世界范围内来看，西方发达国家的一整套成熟的公民教育体系就旨在培养人格健全、价值明确、思维理性的现代公民；东亚日本早在明治维新之后就启动义务性的公民教育，大力倡导本国的民族特性；韩国早在上个世纪80年代前后就开始着手进行公民教育的改造活动；新加坡则将儒家的基本精神植入教育体系之中，把“仁、智、勇、义、礼、信”确定为《好公民》教材和中学《儒家伦理》课的重要内容，台湾亦有这样的传统。

判断一个国家公民的文明程度和世界观水平，不在于是否要求公民爱国不爱国或者有多么的爱国，爱国是公民教育的结果而不是起点。最根本的标准要看在本国成长和培育出来的公民是否具备通阔的世界交往知识和全面理性表达的能力，这种能力不是单向的（爱）党（爱）国主义教育能够培育出来的。因此，面对基于城邦政治实践、天赋人权、新教伦理和自由市场所发展出来的西方价值观，面对21世纪如何从深层次思考中国作为大国崛起中的软实力内涵，现在应该是到了充

分发掘儒家伦理和道德资源,将普世与本土结合、现代与传统交融的时候了!到了向新一代开放、多元却又迷茫和失准的公民进行现代公民教育的时候了!更是到了向传统官僚结构束缚和苏联式计划教育体系模式说再见的时候了!笔者大力坚持并强烈呼吁,以真正的现代公民教育为开端,宣扬中华民族儒家传统价值观,还原世界历史地理政治知识的本质,普及主流文明的内在规范和价值,传授信仰自由对于人性解放的规范与引领意义,才是实现习近平同志提出的“中国梦”的根本之途,舍此无它。如此,以少带老,以小促大,以滚雪球式的层层递进方式来促进全社会价值观念的成熟,经过若干年的努力,方能培养出一批世界公民。

一座城市的伟大不仅仅在于拥有耸入云际的摩天大楼,更为重要的是,要为在高楼深处往下俯视看到的地面上缓缓蠕动的小蚂蚁们提供和创造身心愉悦、自由生活、全面发展的环境与机会。

这不仅是一座国际化城市的必需,更是一个国家走向世界,拥抱美好价值,成为主流强国的必经之路。再多的冠冕堂皇,造物利器,修饰美艳都是虚伪的谎言。一所世界级大学可以不在一座国际化都市,但是一定要有世界级不同大学毕业的师资和来自五湖四海的学生,要有宽阔的教室,海量便捷的图书馆,还要兼具刚性的制度,弹性、轻松、人文的体制和柔软的人性,三者合一。在一所世界一流大学求学、游学与教学,要能够看到不同肤色、不同国别但是课堂同一语言的特点,要在资讯发达的条件下,不分彼此,交流心得,碰撞思想,共享观点,理性探讨,相互之间取长补短,文化交融。尽管在校友和社会捐赠方面,在讲座及博雅教育的普及方面,每个学校各有自己的处境和特色,但是只要你秉承了丰富多元,柔性服务的普世价值,大学的魂才能够在校园中游荡,大学的精神才能在校园里熠熠生辉。这才是一个国家强盛的根本之路。



做好你自己

人物小传：

孙昕，上海交通大学国际与公共事务学院2009级本科生、上海交通大学首届“新生杯”辩论赛总冠军成员之一、获总决赛“最佳辩手”称号、上海交通大学团委组织部团建中心副主任，毕业去向：波士顿咨询（BCG）助理咨询师。

知己知彼，明确职业方向

找到一份好工作并不困难，困难的是如何找到你心目中的“好工作”。对每个人来说，找到自己喜欢、适合并且擅长的工作最为重要，确定自己的兴趣和方向是找到好工作的基础。首先，自己应当广泛了解各行各业的从业要求和工作范畴，在本科二、三年级时，建议多参加宣讲会，多与学长学姐交流，从中大致确定自己未来的职业兴趣点和努力方向。与此同时，实习是很好的实践机会。通过实习，可以使自己真正深入了解某个行业的工作内容和要求，考虑自己是否真正有热情和实力投身某类岗位，还需身体力行后再作选择。

天道酬勤，切莫临阵磨枪

求职不是一蹴而就的瞬间，而是长期积累的过程。在你尽早明确目标之后，就必须合理安排时间，有的放矢地做好准备，例如：参加海外游学、提前做一至两份实习、提高英语交流能力、关注门户网站的相关消息等。在校期间，我参加了比较多的学生活动。大一期间，我和队友们一起夺得新生杯辩论赛总冠军，有幸成为决赛当天的最佳辩手，这份经历锻炼了我的逻辑思维能力和语言表达能力。大二时，作为校团委组织部团建中心副主任，我负责组织了若干个校级活动，从中学到了如何协调人际关系，如何有效利用时间，如何平衡学业和工作。以上皆需长时间积累，切忌临求职前发现简历一片空白，才开始临阵磨枪。

勤学善问，展现真实自我

去年暑期，我在波士顿咨询（BCG）参加了为期八周的实习。和正式咨询师一样，我跟随一个医疗团队完成了整个项目。首先，要勇于承认



自己的“不懂”，切忌不懂装懂，勤学多问才是王道。其次，要让他人看到自己的潜力。这种潜力包括学习能力、工作态度、工作思路、工作能力等。在八周时间里，通过真实展示自己的能力和个性，最终获得全职录用的宝贵机会。用人单位在实习过程中观察实习生的综合素养，实习生在实习过程中感受公司文化，只有展现最真实的自我，才能最终收获一份既有激情也有能力去完成的理想工作。

沉着冷静，保持良好心态

求职季期间，你可能每天需要投递十几份甚至几十份简历，每天辗转在各家公司的面试，每天要接受不同程度的打击。你会经历挫折和失败，有过灰心丧气，也有过自我怀疑，但这都是历练的过程。无论求职之路有多坎坷，我们都不能失去信念和信心，因而求职时应保持积极向上的良好心态。我们必须在可由自己掌控的范围内将每件事情都事无巨细地做到最好，面对一些随机因素，我们应持有乐观和随缘的态度，不抛弃，不放弃，直至觅得最理想的职位。

坚守·砥砺·潜质

人物小传：

曹晴逸，上海交通大学国际与公共事务学院 2009 级本科生、曾赴新加坡国立大学、加州大学伯克利分校学习交流，被康奈尔大学、卡内基梅隆大学、华盛顿大学西雅图分校、南加州大学、德州大学奥斯丁分校等学校录取，毕业去向：卡内基梅隆大学公共政策与管理硕士。

深思熟虑，多一份坚守

入学伊始，我就将出国深造明确定为我的奋斗目标，因而形成了十分清晰的个人规划：学业、游学和实习兼顾。于我而言，出国深造不仅是对学术的提升，更是对心智的考验。经过一番深思熟虑，我愿意接受语言、环境、生活等多方面的挑战，也能够包容、理解国内外的文化差异，所以才能坚持不懈地为出国读研而努力奋斗。在申请国外高校时，我以工作为导向，更偏重实用型专业。每位同学会有自己的偏好导向，无论是学术导向还是工作导向，都建议同学们根据要求全面审视自己，在申请之前长达三年的时间内不断拾遗补漏，直至最后时刻的厚积薄发。

勤学苦练，多一份砥砺

明确出国意愿之后，建议尽快做好心理和行动上的准备。托福、GRE、GPA、二专、实习、海外游学、实习等都是必经的修炼过程。大三上学期，我赴新加坡国立大学学习半年，期间收获颇丰，我在商科、城市规划、公共政策、哲学等学科领域共计修读了 5 门课程，英文文献阅读量较大，英文写作要求较高，课堂讨论也十分频繁。对此，我并没有被压垮，而是调整心态，以积极的态度应对每一项任务，并力争做到最好。临走前，每一位任课老师都欣然答应为我撰写出国申请的推荐信。大三暑假，我前往加州大学伯克利分校学习交流，并在两门课程中获得满绩，为此后的申请打下坚实基础。大四期间，我在闵行区政府从事与社区管理相关的实习，在申请学校的个人陈述中谈及我在实习中发现的问题和思考，并由此成为我申请材料中最为出彩的部分。

卧虎藏龙，多一份潜质

申请过程中最大的体会在于，美国顶尖高校

在招收学生时的确火眼金睛，对方可以从申请材料中考察出申请者的潜力、专长以及申请者对申请方向的兴趣程度。尽管得到了一些学校的认可，但也被一些心仪高校因缺乏数理背景和工作经历而拒之门外。卡内基梅隆大学在招收学生时较为看重申请者的专业背景是否多元。尽管我的专业背景较为单一，之所以能被幸运录取，可能就在于我向对方高校表达了学术热情，展现了学术潜质，使之信服我有能力完成未来的学业。机会总会降临在有准备的人身上，无论未来选择哪一条发展道路，每条道路都是对个人综合素养的全方位考察，多一份准备，多一份筹码，也就多一份胜算。



政治学领域前沿梳理

1. 解释民主的起源：来自南亚的经验

Explaining Democracy's Origins: Lessons from South Asia

作者：

Maya Tudor (University of Oxford)

文献出处：

Comparative politics

期数：

Volume45, Number3. April 2013

摘要：

1947年，英国殖民者人为地将南亚大陆划分为印度和巴基斯坦两个国家，在这个基础上，两个结构相似的国家却为何走上了不同的民主道路：印度建立了稳定的民主，而巴基斯坦却处于不稳定的独裁之中。作者指出，两国发起民族独立运动时，独立运动强度上的差别直接导致了两国后来不同的民主道路。而独立运动强度的差别则是源自于独立运动的发起阶级，独立运动最初是为了某些阶级的个人利益而被发起的。作者最后指出，这一发现更加验证了一国的民主化前景往往可以归因于该国经济发展和经济不平等的水平。

2. 结盟而非冲突：非洲政治中的种族、政治制度和财政支出

Coalitions not Conflicts: Ethnicity, Political Institutions, and Expenditure in Africa

摘要：

学者们往往将非洲各种政治或者经济上的落后归结于非洲国家族群间的异质性。但本文指出，在追求连任中，政客们往往加入到跨种族的联盟中以便使政策能得到通过。随着每一个政治家不断追求自身利益而出台某些政策时，政府支出就伴随着联盟规模的扩大而不断扩大，而这又进一步增加了种族间的异质性，因而是这种跨种族的结盟制度引发了恶劣的政治经济后果。文章的贡献在于反驳了以往研究中认为是种族性直接带来了政治经济社会的恶劣后果，指出这些研究忽视了政治制度引发的激励才是主因。

作者：

Clark C. Gibson(University of California,San Diego)

Barak D. Hoffman(Georgetown University)

文献出处：

Comparative Politics

期数：

Volume 45, Number3. April 2013

3. 中国的审查制度是如何允许批评政府却又压制集体表达 How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression

摘要:

本研究主要展示中国政府是如何有选择地对舆论加以监管的。为研究这一问题，作者开发出一个系统，从全中国接近 1400 份不同的社交媒体中定位、下载和分析了上百万的内容，这些内容都是在政府未屏蔽掉之前就被保存的，同时结合现代电脑辅助文本分析技术，作者比较了 85 个主题领域内被删掉的内容和未被删掉的内容，结果发现：负面的、具有讽刺性的对国家、领导人和某些政策的批评意见往往不会被删除，而相反那些容易代表、强化并加速社会动员的意见则极易被政府屏蔽删除。中国的审查制度往往对集体行为十分敏感，会先发制人的对此进行阻止和删除相关信息，当然这也容易暴露政府的意图。

作者:

Gary King (Harvard University);
Jennifer Pan (Harvard University);
Roberts E. Margaret(Harvard University)

文献出处:

American Political Science Review

期数:

Volume 107, Issue 02, May 2013, pp 326-343

4. 非洲政治中的资本和反对者：多种族社会中的联盟构建 Capital and Opposition in Africa: Coalition Building in Multiethnic Societies

摘要:

在什么条件下反对派的政治家们会联合种族团体形成选举联盟？在非洲基于庇护关系的政治体系中，在任者往往利用国家资源来确保其他种族的政治家们对他的支持，而反对派的政治家们必须以私人资源来确保其他人的支持。这篇文章提出一个政治经济学的理论，指出在国家控制资本下，商业的相对自主性影响了跨种族反对派联盟的形成。当执政派利用他们的权力控制银行并对他们的政治商业联盟给予承诺时，反对派联盟往往较难形成；当金融自由化改革发生，同时反对派不用担心打压可以接触大量资本时，反对派就可以模仿执政者实施同样的联盟策略。通过对 1990—2005 年间非洲各国选举的回归分析，作者证明了这样一个理论假设：商业中金融自主性越高，越有可能形成跨种族的反对派联盟。

作者:

Leonardo R. Arriola (University of California, Berkeley)

文献出处:

World Politics

期数:

Volume 65, Number 2, April 2013

5. 朝鲜战争中的情感与战略 Emotion and Strategy in the Korean War

作者:

Jonathan Mercer (University of Washington, Seattle)

出处:

International Organization

期数:

Volume 67, Issue 02, April 2013

摘要:

是什么使得一个外交信号或军事信号可信呢?在骗局可能发生的战略设置中,理性的行为者对此的解读往往依赖他们的信仰、直觉和想像,也就是说:他们依赖情感。情感具备两个特性:一是作为同化机制,二是作为证据使用,这两个特性是解决四个战略性问题的关键。第一,情感能解释为什么行动者不必要地去担心他们的荣誉;第二,情感对于理解有价值的信号是很重要的;第三,情感能够解释在偏好上发生的剧烈变化;第四,情感能够在不自我否定的情况下,提高对战略性困境的理解。对情感作用的普遍认知往往不会改变情感的作用。理解理性行为者是如何思考的需要对情感进行研究。从朝鲜战争中得到的证据能够抓住各种相互竞争的观点的优点和缺点。

6. 世界政治中的常识性建构主义和霸权 Common-sense Constructivism and Hegemony in World Politics

摘要:

国际关系中关于霸权的研究往往很少有将物质权力和观念相结合的文献。考克斯关于新葛兰西主义的作品尽管注意到了这一点,但是他狭隘地分析了葛兰西对常识的概念,仅仅将常识的概念局限在精英对政治经济的观点上。而葛兰西强调作为霸权必须处理好大众关于日常生活的常识性观念。如果政治精英在推行一项意识形态工程时不对民众的这种常识加以考虑的话,这类政策往往会遭遇极大的抵制。在这篇文章中,作者将阐明大众的常识是如何阻碍精英们的霸权政策的。作者以当前俄罗斯为例展示出,大众们对民主市场资本主义的冷漠观念日复一日地阻挠着统治精英们的新自由主义政策实施。文章的结论对于未来中国、巴西或者印度都有着重要的意义,即在构建一个新的霸权秩序时必须考虑到大众的常识性观念。

作者:

Ted Hopf (National University of Singapore)

出处:

International Organization

期数:

Volume 67, Issue 02, April 2013

公共管理领域前沿梳理

1. “大社会计划”、公共支出和志愿行为 “The Big Society”, Public Expenditure, and Volunteering

作者:

Koen P. R. Bartels (Bangor University, United Kingdom)

Noemi Mantovan (Bangor University, United Kingdom)

Guido Cozzi (University of St. Gallen, Switzerland)

出处:

Public Administration Review

期数:

March/April, 2013

摘要:

人们普遍认为政府干预会减少志愿行为, 英国政府在“大社会计划”中指出不断增加的志愿行为将有效弥补公共机构和公共支出的不足, 但现存的研究并未对公共支出和志愿行为之间的关系做深入探讨。本研究运用跨学科方法来探讨公共支出如何影响志愿行为, 采用理论模型将志愿行为概念化为个体志愿服务的时间。本文运用计量经济学的方法对调研所得的数据进行分析, 并对志愿者和公共专家的访谈内容进行诠释分析。研究表明, 当政府减少干预时, 志愿行为将随之增多, 且需多方协作来维系志愿行为的连贯性和可持续性。

2. 权变视域下公私伙伴关系的组织和管理: 基于英国保健服务的实证研究 A Contingent Approach to the Organization and Management of Public-Private Partnerships: An Empirical Study of English Health Care

摘要:

公私伙伴关系 (PPP) 是当前公共政策的重要特征。现有研究已讨论了伙伴关系中合同订立的差异, 但并未详细探讨这些差异如何影响服务和人员组织。本研究采用比较人类学的方法, 探讨了英国国民健康服务中的两类 PPP 保健服务供给主体, 提出了与“下游服务”和人员组织相关的“紧密型”和“松散型”公私伙伴关系类型, 并基于实证延伸出四种中介变量。第一个变量为资金、战略伙伴与资源共享之间的“依赖程度”, 第二个变量为领导者的“战略导向”, 第三个变量为“专业人员”的构成, 第四个变量为服务和人员组织的“管理方法”。藉此, 本文探讨了如何在实证研究中对公私伙伴关系加以操作化, 是现有研究的拓展。

作者:

Justin Waring (University of Nottingham, United Kingdom)

Simon Bishop (University of Nottingham, United Kingdom)

Graeme Currie (University of Warwick, United Kingdom)

出处:

Public Administration Review

期数:

March/April, 2013

3. 公共管理研究中的个案选择：问题和对策

Case Selection in Public Management Research: Problems and Solutions

摘要：

由于几乎没有学者可以接触到全部的研究对象，个案选择在公共管理研究中十分常见。然而，学者在研究过程中选择个案的方法将对他们做出有效因果推断和准确预测变量关系产生深远影响。本研究旨在探究非随机个案选择对有效推论的主要威胁，并考察其在公共管理实证研究中的具体表现。本文首先讨论了个案选择对因果推论的威胁，着重探析了个案选择对内部和外部效度的影响。鉴于非随机个案选择得出的实证模型存在潜在问题，本文随后归纳了一系列解决途径。最后，在回顾本刊文献的基础上，我们发现个案选择问题已成为当代公共管理研究的普遍议题，并且学者们已探究了许多方法来克服个案选择中的特定问题，从而显示其对公共管理研究的效用。

作者：

David M. Konisky (Georgetown University)
Christopher Reenock (Florida State University)

出处：

Journal of Public Administration Research and Theory
期数：
Volume 23, Issue 2, April 2013

4. 公共管理中的面板数据分析：基于实质和统计的考察

Panel Data Analysis in Public Administration: Substantive and Statistical Considerations

摘要：

面板数据分析已成为公共政策和公共管理研究中的普遍工具之一。面板数据能够从空间和时间两个维度整合信息，帮助研究者对同一研究对象进行反复观察（如政府机构、公共组织、公共管理者等），从而提高经验信息的数量和质量。然而，研究者采用不同类型的面板模型时，并未对其实质进行考虑。本研究以公共健康管理为例，采用州级面板数据，比较以下四种类型的面板模型类型：固定效应模型、随机效应模型、随机系数（异构参数）模型和动态线性模型。本文综述了与不同统计指标相关的实质考察，比较了不同的预测结果并探究了不同模型如何推出不同的实质阐释。在模型比较的基础上，本文分析了各面板模型的潜在问题，探讨了如何基于实质和理论考察来选择适当的面板分析模型。

作者：

Ling Zhu (University of Houston)

出处：

Journal of Public Administration Research and Theory
期数：
Volume 23 Issue 2 April 2013

本栏目展示的是国院师生最新的论文发表、专著出版、课题立项、科研获奖等科研成果，是“学术立院”的重要组成部分。

国务院 2012 年科研成果汇总 (部分)

2012 年发表 SSCI 论文

姓名	类别	论文名称	发表刊物
张俊华 (第一作者)	SSCI	China's Social Memory in a Digitalized World-Assessing the Country's Narratives in Blogs	Journal of Historical Sociology 2012/6
纪江明 (第一作者)	SSCI	Research on the impact of government financial expenditure for people's livelihood on consumption gap between urban and rural residents in China: An cointegration analysis using panel data(1995-2009) of 31 provinces	African Journal of Business Management 2012/6
刘帮成 (第一作者)	SSCI (会议论文摘要)	Re-test of pay satisfaction questionnaire: CFA and EFA	International Congress of Psychology 2012/7
刘帮成 (第一作者)	SSCI (会议论文摘要)	Public service motivation: A gender perspective	International Congress of Psychology 2012/7
刘帮成 (第一作者)	SSCI	Public service motivation of public-versus and private-sector employees in Chinese context	Social Behavior and Personality 2012/10
白永辉 (第一作者)	SSCI	Thinking Hard about Soft Power: A Review and Critique of the literature on China and Soft Power	Asian Perspective 2012/10-12
魏陆 (第一作者)	SSCI	Conflict Management for Government and Businesses to Share Effective Practices in China	Group & Organization Management 2012/11
钟杨 (第一作者) 陈永国 (第二作者)	SSCI	Regime support in urban China	Asian Survey 2012/12
Eric Ringmar (第一作者)	SSCI	Performing International Systems: Two East-Asian Alternatives to the Westphalian Order	International Organization 2012/WIN
朱俊峰 (第二作者)	SSCI	Who plays the key role among Shanghai, Shenzhen and Hong Kong Stock Markets?	China & World Economy 2012/11-12

2012 年立项纵向课题

负责人	课题名称	项目类别
章晓懿	社区居家养老服务评估的理论、方法与政策研究	国家哲学社会科学基金一般项目
钟 杨	中国基督教徒的社会、政治价值观	教育部人文社会科学研究一般项目
张学昆	区域外大国介入南海问题的现状、发展趋势及我国的对策研究	教育部人文社会科学研究一般项目
赵大海	社区卫生机构补偿机制改革的县级财政投入水平与上级转移支付政策研究	教育部人文社会科学研究青年基金项目
左亚娜	2012 年台湾地区选举与两岸关系走向	上海市浦江人才计划项目
刘帮成	我国公共部门中的服务型领导及其对下属角色行为影响机制研究：基于公共服务动机的视角	上海市浦江人才计划项目
魏英杰	中国民族自治区域的政治文化建设研究——以新疆为例	上海“晨光计划”项目
黄 平	九一一事件之后的美国宗教公共外交及其对中国的影响与启示	上海市教委科研创新项目

2012 年科研获奖

获奖人	获奖成果	获奖类别
胡 伟	民主政治发展的中国道路： 党内民主模式的选择	上海市第十一届哲学社会科学优秀成果奖
唐兴霖	整体型社会政策——对发展型社会政策的理性认识	上海市第十一届哲学社会科学优秀成果奖
林 冈	台湾政治转型与两岸关系的演变	2010 — 2011 年度全国台湾研究优秀论著 二等奖
魏 陆	有利于上海服务经济发展的税制改革研究	第八届上海市决策咨询研究成果奖

2012 年人才计划入选

入选人	入选计划
郭俊华	新世纪优秀人才支持计划
樊博	上海交通大学“SMC-晨星优秀青年教师A类计划”
郑晓华	上海交通大学“SMC-晨星优秀青年教师C类计划”
杨志军	教育部“博士研究生学术新人奖”

2012 年学院教师著作成果

专著名称	姓名	出版时间	出版社	类别
中国软实力战略	郭树勇	2012/2	时事出版社	专著
社会组织结构、体制与能力研究	徐家良	2012/3	中央编译出版社	专著
政府的市场逻辑——透过经济指标理解公共政策	莫童	2012/3	北京大学出版社	译著
参与和民主理论	陈尧	2012/5	上海人民出版社	译著
城市中国的逻辑	陈映芳	2012/5	生活·读书·新知三联书店	专著
变中之痛	陈映芳	2012/6	上海三联出版社	专著
欧洲自由主义的兴起	林冈	2012/6	中国人民大学出版社	译著
国家安全环境与大国兴衰	郭树勇	2012/7	时事出版社	主编

上海交通大学获全国 MPA 优秀学位论文奖名单

届次	年度	作者	导师	论文题目
第一届	2005 年	吴农	谢海光	上海信息安全产业现状、问题及发展研究
第二届	2007 年	李晨昊	丁薛祥	以构建和谐为导向的城市住房供应政策探索
第三届	2008 年	刘燕敏	胡近	警察职业压力源结构与应对策略研究——以上海市某公安分局为例
		方颖	周汉民	上海世博人员流动均衡管理的研究
第四届	2011 年	袁明	胡近	新医改背景下公立医院卫生工作压力管理研究：基于组织支持的视角

速览

我院 MPA 优秀学位论文数列全国高校第一

2012年6月12日，全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会在其网站公布了历届全国MPA优秀学位论文奖名单，我院有5篇MPA学位论文入选，获奖数量列全国MPA培养单位之首，充分表明我院MPA教育质量不断提高，MPA教育品牌优势已初步形成。全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会主办的全国MPA优秀学位论文评选，迄今为止共举办四届，累计评出优秀学位论文50篇。

胡伟教授担任

国家社科基金重大委托课题首席专家

2012年9月10日，国家社科基金重大委托项目《中国发展道路中的价值理念及国际传播研究》在北京举行课题开题会，中宣部副部长、中央对外宣传办公室和国务院新闻办公室主任、课题牵头人王晨同志，中国人民大学校长、课题主持人陈雨露同志，全国哲学社会科学规划办主任余志远同志出席会议并讲话。我院院长胡伟教授出席会议并受聘为课题首席专家。

“2012 连氏中国服务型政府指数新闻发布会”隆重举行

2012年11月21日，由我校和新加坡南洋理工大学联合举办的“2012连氏中国城市服务型政府指数新闻发布会”在上海举行。厦门、杭州、青岛、重庆、宁波、成都、大连、深圳、长春、银川/济南（并列）为今年服务型政府的十佳城市。

新闻发布会开幕式由我院院长、上海市社联副主席胡伟教授主持。新加坡南洋理工大学副校长余明华教授，我校校长助理严良瑜教授先后在新闻发布会上致辞。胡伟教授和南洋理工大学吴伟博士先后发布了我国服务型政府公众视角、企业视角和基本公共服务维度以及总排名的十佳城市的排行榜单。美国行政管理学会主席刘国材教授、国际政治科学学会前主席 Leonardo Morlino 教授等作为特邀嘉宾也出席了新闻发布会。

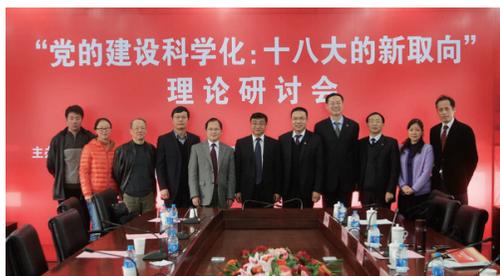


“公共服务、地方治理与政府绩效”学术研讨会在我校成功举办

2012年11月21日、22日，由我院与新加坡南洋理工大学公共管理研究生院共同举办的“公共服务、地方治理与政府绩效”学术研讨会在我校徐汇校区举行。美国行政管理学会主席刘国材（Tom Liou）教授、国际政治科学学会（IPSA）前主席 Leonardo Morlino 教授、加拿大行政学院院长 Maryantonett Flumian 女士、南加州大学公共政策学院院长 Jack H. Knott 教授、马里兰大学公共政策学院副院长 William L. Powers 教授、新加坡南洋理工大学公共管理研究生院院长吴伟教授、中国人民大学公共管理学院副院长蓝志勇教授等参加了研讨会开幕式。

“党的建设科学化：十八大的新取向”理论研讨会在我院召开

2012年11月28日，“党的建设科学化：十八大的新取向”理论研讨会在我院举行。研讨会由我校“党的建设理论与实践”上海市社会科学创新研究基地主办。中国社会科学院副院长、当代中国研究所所长李捷教授，我院院长、基地主任、上海市社联副主席胡伟教授在研讨会上做主题报告。研讨会由我院党委书记曹友谊主持，校党委副书记徐飞出席研讨会并致辞。



我院“国是民意坊”项目

获“985工程”三期重点建设项目资助

2012年12月14日，在我校2012年第四季度全体思政教师、辅导员大会上，我院党委副书记谢玮签署了“学生成长成才创新试验区”项目任务书。我院“国是民意坊”项目经过层层答辩和完善，最终通过校内外专家评审，成为全校11个院系学生成长成才创新试验区之一。该项目旨在通过发挥公共管理学科特长，引导学生充分运用学科知识，让学生在调查中深化对学科知识的认识和对社会现状的体悟，服务于人才培养工作。

胡伟教授获第十二届全国优秀党建读物奖

2013年1月25日、26日，“深入学习贯彻党的十八大精神研讨会暨全国党建研究会五届三次理事会”在北京京西宾馆举行。中共中央政治局委员、书记处书记、中组部部长赵乐际出席会议并作重要讲话。全国党建研究会会长虞云耀，副会长、中组部副部长王秦丰，副会长、中纪委副书记李玉斌，副会长、中央政策研究室常务副主任何毅亭，副会长、中联部副部长陈凤翔，副会长、中央文献研究室副主任董宏，副会长、教育部副部长杜玉波等出席会议。中组部原部长张全景、中央编办原主任李铁林、原人事部部长张柏林以及中央有关部门负责人、各省市自治区有关部门和党建研究会负责人、部分高等院校党委书记、全国各地专家学者等200多人参加了会议。我院院长、“党的建设理论与实践”上海市社会科学创新研究基地首席专家胡伟教授应邀参加了会议。在1月26日下午的全体会议上，宣布了对第十二届全国优秀党建读物表彰决定以及对2012年度获奖课题成果表彰决定，并举行了颁奖仪式。胡伟教授荣获第十二届全国优秀党建读物奖。

我院公共管理学科排名全国第七

2013年1月29日，教育部学位与研究生教育发展研究中心公布了全国第三轮学科评估结果，我院

公共管理学科跻身前十，排名第七，较第二轮学科评估的第十八位排名有了大幅跃升，反映了我院在学科建设和发展上的不懈努力与追求。

胡伟教授荣获美国公共行政学会会长功勋奖

2013年3月5日至18日，我院院长、上海市公共管理学会副会长胡伟教授应邀赴美国新奥尔良市出席2013年美国公共行政学会年会。胡伟教授参加了“院长论坛”(Dean's Forum)并发表演讲。在此次年会上，胡伟教授荣获了美国公共行政学会会长功勋奖(Chester A. Newland Presidential Citation of Merit)。该奖项旨在表彰促进公共管理专业发展的领导典范以及对美国公共行政学会的支持与合作。

我院第二期“国是”领导力训练营正式开营

2013年3月23日，我院第二期“国是”领导力训练营在徐汇校区学院大会议室正式开营，一期营员代表和新营员齐聚一堂。“国是”领导力项目旨在通过一系列的理想信念教育与实务操练，全面提升学生自身的领导力，包括价值观、人格、综合能力、解决问题能力等，让学生了解自身领导力的现状，明确自我领导力发展的努力目标与方向，成为真正具有全球化政治思想及国际宏观视野的国家未来领导人才。

国台办副主任孙亚夫受聘我校兼职教授

2013年3月28日，国务院台湾事务办公室副主任孙亚夫兼职教授聘任仪式在我校徐汇校区举行，校长张杰为孙亚夫教授颁发聘书并致辞。上海市台湾事务办公室副主任李雷鸣，校长助理严良瑜，上海社会科学院、上海国际问题研究院、上海台湾研究所、上海市公共关系研究院、华东师范大学的相关专家学者，我院党委书记曹友谊、院长胡伟及师生代表等出席聘任仪式。

我院公务员发展协会顺利举办“三支一扶、村官计划”专题讲座

2013年4月10日，为推进交大学子深入了解“三支一扶、村官计划”招募的相关政策、选拔流程，提高备考效率和应试水平，我院公务员发展协会和公职考试知名辅导机构“华图教育”积极合作，于闵行校区东中院4-203举办了一场“三支一扶、村官计划”专题讲座，近40名同学参与了讲座。

我院学生党支部获评 校“优秀主题组织生活案例”奖

2013年4月19日，我校主题组织生活优秀案例、党建研究成果总结表彰暨工作推进会在闵行校区新行政楼召开，我院报送的2009-2011级本科生党支部“编制职业版图，服务身边学生”案例被评为“2012年度上海交通大学优秀主题组织生活案例”（全校共4个学生支部获评）。该支部曾获评“上海交通大学创先争优先进基层党组织”（全校共6个学生党支部获评），也是全校50个学生“示范党支部”创建支部之一。

第六届“中美俄三边关系学术研讨会” 在我校隆重举行

2013年4月23日，由中国国际战略学会主办，我院协办的第六届“中美俄三边关系学术研讨会”在我校徐汇校区老图书馆隆重举行。中国人民解放军原副总参谋长、中国国际战略学会原会长、我院名誉院长熊光楷上将致开幕词。出席此次研讨会的有美前驻华大使芮效俭、美前助理国防部长傅立民、美前太平洋总部司令基廷、俄外交与国防政策理事会名誉主席卡拉加诺夫、俄现代发展研究所所长尤尔根斯、原驻美大使李道豫、周文重，原驻俄罗斯大使李凤林、原驻德大使梅兆荣、原联合国前副秘书长陈健、上海国际问题研究院俄罗斯中亚研究中心主任、华东师范大学俄罗斯研究中心主任冯绍雷教授以及我院院长助理白永辉教授、环太平洋研究中心主任王少普教授、国际关系系主任 Erik Ringmar 教授等。



“2013年中国城市居民环保态度调查” 新闻发布会在我院举行

2013年5月8日，我院民意与舆情调查研究中心在上海交大徐汇校区举行新闻发布会，公布了由国家教育部长江学者特聘教授、我院致远讲席教授、民意与舆情调查研究中心执行主任钟杨主持的“2013年中国城市居民环保态度调查”。此次新闻发布会迎来近30家国内主要媒体及相关记者的到访。

我院模联参加“2013·海峡两岸模拟联合国大会” 斩获大奖

2013年5月10日至12日，2013年海峡两岸模拟联合国大会在厦门隆重召开。我院模拟联合国协会7位同学表现优异，蒋蓓颖、晏楚奇、金帝、陈佳璐斩获“杰出代表”奖，代表团获得大会最高奖——“最佳代表团”奖，成为此次模联大会的最大赢家。

我院第三届研究生精品论坛成功举办

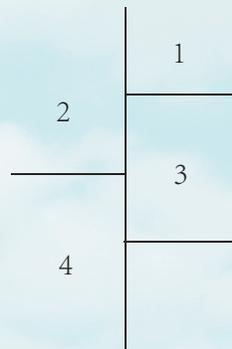
2013年5月11日，我院第三届研究生精品论坛在徐汇校区新建楼3005会议室成功举办。莫童、郑华、樊博、陈永国、张录法、左亚娜、陈拯等7位老师参加论坛并担任评委，16名参赛者分别展示了自己的论文框架和逻辑内容。经过评选，6位同学获得优秀论文奖。其中硕士一年级学生 William Price 获得优秀论文一等奖，并被授予“学术之星”称号；薛美琴、鲍振华同学获得二等奖；李文军、张枫、张赆同学获得了三等奖。

我院等联合主办“共产党领导下的可控民主化” 理论研讨会

2013年5月17日，我院与“党的建设理论与实践”上海市社会科学创新研究基地、上海市社会科学界联合会主办的“共产党领导下的可控民主化——政治改革、民主发展与党的建设的联动理论研讨会”在上海市社联群言厅隆重举行。我院院长、上海市社联副主席、“党的建设理论与实践”上海市社会科学创新研究基地首席专家胡伟教授主持会议并致辞。著名学者、中共中央编译局副局长俞可平教授出席会议并作主旨演讲。

国院风采

1. 国际政治科学学会 (IPSA) 前主席
Leonardo Morlino 教授
赴国院交流访学



2. 联合国前副秘书长
外交部原新闻发言人
中国联合国协会会长
陈健先生
做客“国是讲坛”为全校师生做
“中国与美日俄关系”
主题讲座

3. 中国国际战略学会副会长
原中国驻联邦德国大使
梅兆荣先生
做客国务学院十周年院庆系列讲座
为全校师生做
“欧债危机的复杂成因和艰难之旅”
主题讲座



4. 全国政协常委
博鳌亚洲论坛秘书长
中美人民友好协会副会长
周文重先生
做客焦点讲坛
并受聘我院兼职教授

