



总第12期

复旦大学国际关系与公共事务学院  
复旦大学MPA教育中心

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

2011.4





# 本期目录

---

## 天下智慧·顶层设计

- 理解“顶层设计”
- 顶层设计：为改革建“序”
- 建构民主、开放的“顶层设计”体制与机制

## 治国之道·县政再造

- 县政的历史沿革与现状
- 县政危机：县域政治与经济的边缘化
- 县政再造的战略路径选择

## 治理技术·智慧城市

- IBM 智慧城市的定义和策略
- 智慧城市的国内外发展现状
- 智慧技术与城市管理
- 智慧城市评价指标体系

## 人物·本杰明·富兰克林

- 本杰明·富兰克林生平简介
- 本杰明·富兰克林：勤俭理性之光照耀人生征程

## 我思我在·信息技术与管理

- 网络群体性事件及其防范策略
- 三源流视角下的电子口岸建设

---

顾 问：林尚立 陈玉刚 陶东明

编 辑：沈夏珠 弓联兵 黄 杰 张 阳

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

---

## 天下智慧·顶层设计

### 【编者按】

一个工程学术语——“顶层设计”，正成为中国新的政治名词。其在工程学中的本义是统筹考虑项目各层次和各要素，追根溯源，统揽全局，在最高层次上寻求问题的解决之道。在今年“两会”上，温家宝总理所作的政府工作报告和提交审查的“十二五”规划纲要草案中均强调：“必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革”，并强调“要更加重视改革顶层设计和总体规划。”其实，从政治学等学科角度看，顶层设计并非具有很多新的内涵，它在某种意义上同我们熟悉的总揽全局下的战略规划（如高层领导对国家制度的设想和统筹规划）是相似的。鉴于当前中国许多经济、政治和社会问题都同顶层设计方面直接相关，所以，本专题从各个侧面对顶层设计的内容进行归纳整理，以飨读者。

### 理解“顶层设计”

“顶层设计”本是系统工程中的一个专用术语，为什么会成为中央经济工作会议上的高频词？发人深思。该词本意是“从高端出思路”。在当前深化改革的当口，把“顶层设计”引进经济工作中，意义非同寻常。

宋人王安石在《登飞来峰》中指出：“不畏浮云遮望眼，只缘身在最高层。”意思是，之所以不怕浮云挡住视线，是因为站在了高山之巅。是的，事物有表有里，表象中既有真象，又有假象，难免有混淆视听的地方。可这没什么可怕，关键在于你站得高不高。站得高，浮云转瞬即逝。我们的经济工作也一样。下面报上来的经济数字多数是实的，但有时也夹杂点虚的。“头戴三尺帽”的事并非罕见。比方说，大凡出现“局部之和大于整体”的情况，处于顶层的人就不难判断其中必然有失真之处。因此，顶层设计容易察真情，出实招。

“顶层设计”能够“真”，还因为它“全”。坐井观天不知天有多广，出井观天则知天有多大。立于顶层就更能知晓“天外有天”了。因此，我们可以认为，顶层设计就是全面设计。在经济上，就是要全面地处理好工、农、商，一、二、三产业各部类之间的关系，全面地处理好经济活动中生产、分配、交换、消费之间的关系，当然，更要全面地处理好近年不大提起的生产力与生产关系之间涉及经济制度的问题。如果眼界再开阔一点，还要全面地处理好经济与社会的关系、国内与国际的关系。生产是为了生活，社会发展是经济发展的目的和动力，社会的需要决定经济的布局 and 结构。因此社会与经济如果不齐头并进，也会影响经济的发展。概括起来，2010年底召开的经济工作会议所提倡的“顶层设计”就是要把“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设”四位一体进行统筹安排。

在“顶层设计”中能看得全面了，也必然会从全面中找出“重点”。全面，不是“你半斤，我八两”，而是有轻有重，有缓有急。如今有些人嘴里的“重要”二字泛滥成灾。殊不知，都

“重要”等于取消了重要。有一位宋代诗人说得好：“独上高楼云渺渺，天涯一点青山小。”不登高处，怎能明白自己那小山头是小的呢？可是，重点不是“乱点鸳鸯谱”乱点出来的，而是要放在全方位的坐标系中来考量的。这次经济工作会议以民生为重点，是因为从历史这一“维”来看，民生是过去夺取政权的旗帜，是今天巩固政权的基石。民生是民意，是民心。从可能性这一“维”来看，随着经济的发展，中国已具有进一步改善民生的条件。再有一“维”，那就是在民生上欠债太多。自上个世纪 90 年代以来，分配不公，贫富差距拉得过大；不平则鸣，由此带来“维稳”的成本太高。弦绷得太紧，容易断裂。因此，关注民生既是当务之急，也是百年大计。

顶层需要底层做支撑，要记住上层离不开下层，顶层离不开底层。与经济基础相对应的是上层建筑。上层建筑虽然是由经济基础决定的，但是，它一经产生就具有独立性，也会反作用于经济基础。顶层设计，说穿了就是充分运用上层建筑的“第一个支配人”的这种力量，进行宏观上的政策设计，而不是微观管理。在当今中国就是要深化政治上层建筑的改革。要记住上层离不开下层，顶层离不开底层。我们千万不能再搞什么“上智下愚”。“青山高而望远，白云深而路遥。”注意从群众中吸取智慧的顶层设计，才是合理的，科学的，有效的设计，才不会是空中楼阁，不会是纸上谈兵，才能把人民群众中蕴藏的巨大力量引导到改革开放中去。

## 天下智慧·顶层设计

### 顶层设计：为改革建“序”

中共中央“十二五”规划建议在强调全面推进各个领域的改革时，提出了要“更加重视改革顶层设计和总体规划”的理念。“顶层设计”这个概念，强烈表达了整体地、全方位地推进政治、经济、文化、社会体制改革的意向，是值得深入研究、也是迫切需要深入研究的一个大课题。

就整个国家的改革而言，顶层就是最高层，就是全党全国这一层。重视“顶层设计”，就是要求加强对改革的统筹力度，就是要求我们把已经进行或将要进行的改革、创新，与社会主义市场经济、社会主义民主政治、中国特色社会主义文化建设、社会建设等基本方向、基本目标、基本价值进行更具操作性的连接，就是要求我们把改革真正提升到制度、体制、机制建设的层面。简言之，就是要求全面设计，为有序改革提供可供遵循的“序”。

之所以强调对改革进行全面设计、规划，说到底，还是因为改革进入了深水区。在深水

区，各种深层次的矛盾纷纷显露，盘根错节地联系在一起，已经很难分清纯粹的经济问题、政治问题或是社会问题。例如人们热议的民生问题，既不能简单看作是一个经济问题，也不能只当作社会问题来解读，更不能仅仅作为执政党落实“为人民服务”宗旨的具体举措来对待。它是经济问题，因为分配制度的改革是为其首；它也是政治问题，因为民生是对公众利益诉求的回应，而当家作主无疑是人们的更高追求；它更是社会问题，因为解决好这个问题，社会才有稳定，才有向心力。

实践表明，对改革的整体设计不足，已经使当前改革面临越来越大的风险。综观今天的改革，我们不难看到一种矛盾的现象。一方面，不少地方和部门都强调改革创新，各种各样的改革尝试似乎从未停止过，令人目不暇接，有的还时不时引起媒体的热捧；另一方面，人们似乎对改革还有诸多不满意。出现这种现象的深层次原因，正是改革整体设计和规划不到位。对改革的必要性和迫切性，我们是有深刻认识的。但我们往往理所当然地认为，要求既已提出，接下自然要由地方和部门去落实。于是，改革变成了各地方各部门的工作创新。这些创新加总，便被看成是改革的具体体现。事实上，这个逻辑是有问题的。改革固然要落实到地方和部门，但地方和部门的改革不是改革的全部，更不能代替全局性的改革。相反，只有在整体设计和规划的情况下，才能保证地方和部门的创新有正确的方向。不然，这些所谓的改革和创新可能更容易被解读为“作秀”和“政绩工程”，不但和“科学执政、民主执政、依法执政”的要求相去甚远，而且还会为部门利益、既得利益的扩展提供空间。

一些部门打着改革、创新旗号扩张权力，既得利益膨胀，已经不是个别现象，改革确实存在被碎片化的可能。这种改革变形、改革碎片化现象，损害了改革的权威，消解着党的执政合法性，使改革化于无形，令人忧虑。从这个意义上讲，加强改革的整体设计、顶层设计，是从根本上遏制和削弱既得利益扩张、把他们对改革的消极影响降到最低限度之必需。

加强改革顶层设计，需要专门的设计机构。这个机构不是要拿出详尽无遗的方案，而是把握规律，明确方向，划定边界，为改革建“序”。我国的改革，还是要走邓小平早已指明的道路，即鼓励地方和基层进行改革探索的尝试，把他们的尝试加以概括、总结和提升，变成普遍适用的政策。但是，仅此不够。如果没有全局性的设计，改革往往会出现上下不协调的现象，或者是下动上不动，或者是下面动得快、上面动得慢，来自下面的尝试就如同碰到玻璃天花板，这会使改革风险大大增加，影响改革者的积极性。设立专门的设计机构，可以为这些尝试划定明确的界限，降低改革者的风险，使上下的互动处于有序状态，从而对改革创新起鼓励、推动的作用。

对这个设计机构的咨询功能必须有明确的规定。这个机构的职责，就是向中央提出多套备选的改革方案，由中央来选定。尤其需要强调的是，设立设计机构要接受过去设置体改委的教训，不应赋予实权。实践表明，一旦设计机构有了实权，就往往会被部门利益所左右，很难再保持应有的统揽全局、超越部门的立场。

建立设计机构不是顶层设计的唯一前提。在没有正式机构之前，充分发挥智库的作用是一种有效的替代性选择。合格智库的前提是在进行思考、设计时具有相对的独立性。社会智库相对政府来说具有独立性，党内智库相对党的各机关来说具有独立性，才能真正出思想、出方案。遗憾的是，我们目前的智库还不足以起到这种作用，亟需加强这方面的建设。

## 天下智慧·顶层设计

### 建构民主、开放的“顶层设计”体制与机制

在“全国两会”期间，“顶层设计”频频出现在中央会议文件和参会代表的提案中，成为政治领域的新名词。“顶层设计”一词源于决策科学工程学，近年来被引入管理学和社会学中。在纷繁复杂的社会中，任何一项战略或决策都牵涉到众多的利益相关者和历史问题，尤其是那些宏观层面的政策更是“牵一发而动全身”。如果不能在明确的目标下系统地论证政策实施的机制、步骤和效果，最后大多数政策就只能是“头痛医头，脚痛医脚”。中央领导人的公开讲话也几番提到“顶层设计”，表明国家决策者意识到了科学决策的重要性：在新的历史发展时期，如果不能从根本上改变过去那种零散的、碎片式的调整和转型，中国社会和经济的改革和发展将难以推进。

好的“顶层设计”是多方博弈、社会选择的结果。小到一个大学校园网的“顶层设计”，大到一个国家的教育改革、医疗改革的“顶层设计”，无一例外都要涉及决策目标和决策主体等一系列前提性的关键问题。试想，如果决策主体只是想追求短期政绩而不是普通百姓的长期利益，如何能产生符合目标的“顶层设计”？很明显，好的“顶层设计”不是凭空就有的，也不是出于哪个专家学者奇思妙想或者是政府官员的大智大勇，它是一个多方博弈、社会选择的结果。

我国各地、各部门的产业规划其实也是一种“顶层设计”，可事实上大多数规划都变成了少数人的利益工具，所谓“科学决策”实际上是某几个专家学者闭门造车的“乱划”。看看这些规划的制定过程就能明白其中的门道：每年政府把各种名目、各种层次的规划项目下发到

各大学和研究机构，通过指定或名义上的招标给某个专家学者。经过研究生、博士生们的一番拼凑和裁剪，专家教授们的稍稍润色之后，一个个看似专业的规划报告就出炉了。而最后报告总是能顺利通过评审，交到政府手中。一般来说，这些规划报告基本上没有经过实地考察和深入调研，如何能通过评审这一关呢？原因很简单，参与规划评审的专家往往也是其他某个规划项目的“圈内人”，谁也不愿意得罪同行，砸自己的饭碗。

事实上，政府官员都明白这些“顶层设计”的炮制过程，可为什么这样粗制滥造的产业规划还是年年照旧？这是高度集中权力体系和官僚制度造成的结果。无论是产业规划也好，城市规划也好，最后都抵不过领导的一句话。换句话说，领导想做的事情，一定会在规划中体现，而至于这件事是否合理，没有人关心，也没有相应的约束机制。最后，政府和专家学者就达成了默契：借专家的笔说出领导的心思。如此下来，产业规划就很难谈及科学性和可行性了。

说到底，改革不是没有“顶层设计”，而是缺乏民主机制来保障。

科学决策的首要条件是民主制度和民主意识。现在很多政府官员的专业水平不亚于专家学者，但面对可以决定其个人前途命运的领导，在“一个人决策”的体制下，他们只能选择服从或者沉默。我国在医改、教改上的教训是非常深刻的，犯了最基本的常识性错误——在不了解基本医疗和基础教育的公益性特点的情况下，盲目进行产业化和市场化。当时的改革不是没有“顶层设计”，而是缺乏一个民主机制来保障其设计的合理性和科学性。

就像经济学家吴敬琏先生所言，“我国的改革需要让上层建筑与经济发展相适应”，整个改革的“顶层设计”应该是一个政治体制、经济体制、文化和社会相协调的一个系统性制度设计。因此，在政治体制改革没有大的突破以前，我国也很难有真正科学的“顶层设计”。

对任何国家来说，不管是民主的还是非民主的，集权的还是分权的，改革尤其是政治改革，都是一件困难的事情。不过，不改则退，而退是没有出路的。近来中东和北非的政权动荡，和1997年亚洲金融危机期间印度尼西亚苏哈多政权的解体等等，无一不说明这一简单道理。在不同政治体制下，改革的动力很不相同。在多党制下，政党的轮流执政，多少可以化解民怨，避免民怨积累到一个非常高的程度。较之多党制国家，一党制国家，或者一党长期执政的国家，比较容易积累民怨。在这些国家，一党执政往往会演变成同一个领袖（党的领导人）长期执政。久而久之，人民就会感到不满。同时，也因为一党执政，既得利益容易形成，导致政治的封闭性。

较之其它政体，中国的政治制度表现出其自身独特的性质。和西方民主政治不一样，中

国不实行多党之间的选举竞争，而是维持一党的长期执政，在党内进行竞争，或者实行党内民主。和其它权威主义政体下往往是同一个领导人终身执政的情况不一样，中国有退休制度，领导人到了规定的年龄，就必须退休。这不仅避免了政权的老龄化，更重要的是源源不断地为政权补充新的血液，政治更新非常之快，甚至超过民主国家。党内民主和退休制度使得中国把自身区别于其它民主和权威主义政权。它兼具了民主和权威两种类型国家的一些特质。没有西方式民主，但却实现了民主政治下的领导人(或者接班人)制度化的、定期的更替；同时因为是一党执政或者一党主导政治，中国的体制仍然维持着权威主义政治体制所具有的高度动员能力。

从这些特质看，中国政治体制最大的挑战就是如何克服既得利益而保持政治的开放性。如上所说，一党制体制往往导致政权的既得利益化，从而从开放走向封闭，从包容性转向排他性。一旦这个局面形成，改革就会遇到极大的困难，各方面的问题就会接踵而至。

目前的中国就处于这样一个局面之中。这些年来，在改革难以进展的同时，社会对政府的抱怨则越来越甚。改革难以推行，原因很复杂，但既得利益的阻碍无疑是一个主要因素，可以从几个方面来看。第一，政府有改革计划，但受到既得利益的阻力很难推行下去。第二，改革政策因为既得利益的阻力而在实施过程中变形。第三，既得利益操纵改革议程，一些改革变成了增进既得利益的“改革”。第四，既得利益直接阻碍改革议程的出台，领导人的改革意图经常成为既得利益的嘲弄对象。一句话，在强大的既得利益面前，中央权威流失了，改革的动力消失了。

因此，问题在于如何克服既得利益？在列宁主义政党体制构架内，从以往的经验来看，克服既得利益有如下几种主要途径。苏联的改革模式，即直接诉诸于民众，即所谓的民主化。中国自身也有很多的经验。在毛泽东时代，和苏联一样，由计划经济体制主导的官僚体制是最大的既得利益，所使用的克服既得利益主要手段有两种。一是分权，即把权力从中央官僚集团手中分散到地方政府；二是群众运动，也就是群众动员式的“大民主”。这两种手段后来都出现了很大的问题。改革开放以来，执政党领导人接受了以往的教训，在推进改革方面找到了新的并且是有效的方式，即开放。无论是政治过程还是经济过程都向社会各种力量开放，这种开放当然不是西方式的开放，即多党制或者政治多元主义，而是把各种社会力量吸纳到执政党内，构成党内的竞争。

那么如何促成政治和经济过程的再开放呢？确立中央的权威至为关键。尽管来自社会的压力非常重要，但从制度建设角度看，自下而上的社会压力，也必须通过中央权威来发生有效



作用。就是说，有效的改革取决于是自上而下的改革议程和自下而上的改革动力的结合。现在中央政府权威的流失不仅仅是因为强人政治已经成为过去，更是因为一些顶层结构性因素的变化，使得责任和权力出现不一致性。从中央层面看，政治局常委一直处于扩大之中，从1980年代的5人扩大到1990年代的7人，后来再扩大到9人。这是党内民主和集体领导所需，但同时也在增加协调的难度。

最近，中央层面就改革提出了“顶层设计”的新概念。实际上，“顶层设计”的目标不仅是要强化中央在设计改革过程中的作用，避免改革议程和过程的既得利益集团化，而且更需要中央政府协调改革的执行和实施。

那么如何实现“顶层设计”呢？这里可以结合其它国家的经验，考虑建立三个国家级别的委员会，即国家经济委员会、国家安全委员会和国家政治委员会。现在尽管也存在着各种领导小组，但这些小组都是虚体，非实体，主要协调各官僚机构的利益，没有实质性的制度意义。国家委员会则不同，其目的一方面是要在决策过程中吸收社会力量，而超越官僚体制利益(或者其它既得利益的利益)，而在决策实施过程中又对各个相关的官僚机构进行协调，保证决策的实施。就是说，决策要回归其政治性，而官僚机构必须回归到其作为政策执行工具的角色。

设立国家安全委员会主要是国际关系和外交事务的决策与实施。国家经济委员会可以协调国家的经济社会政策，很多国家都有此类协调机构。在美国称为总统经济委员会，是总统的经济决策班子。在中国，经济社会事务主要是由国务院负责，但是部门卷入过多，分工过细，决策往往体现的是官僚体制的利益，而非社会经济的整体利益。设立这样一个机构的实际需要早就体现出来了。但无论是经贸委还是发改委，最终都演变成具体职能部门。这些机构设置的初衷是要负责设计改革，而最终演变成了一个具有深厚的自身利益的另外一个官僚机构。要这些机构设计改革的难度可想而知。

因为缺少类似国家经济委员会这样的“顶层设计”机构，中国的改革“部门化”的现象越来越严重。很多改革，包括住房改革、教育改革、卫生改革、税收体制改革等等，都成为部门自己设计改革，自己改革自己的闹剧。要超越部门化，就必须进行“顶层设计”；要“顶层设计”就必须有这样一个有能力超越官僚利益的机构。同时，改革政策的实施也不是一个部门的事情，而是需要非常整合的力量，也需要这样一个机构的存在。

对中国来说，设立国家政治委员会的意义更大。执政党要长期执政，政治是关键。但现在显然不是这样。实际的情形是，执政党对自己的定位不清楚，甚至失去自己的定位。党权

本来应当是关乎政治，但现在大多数党权变成为行政权。党的干部不去从事政治，而是拼命地挤占和抢占行政权。这既影响党权本身，也影响行政权。大家都去弄权，都想挤进官僚既得利益集团，结果执政党党内既得利益集团日益壮大，其开放性自然减低，甚至消失。

在中国，政治的要务是保持执政党的开放性，尤其是其和社会的联系。现在干部都搞行政权去了，没有人关心和社会的联系。与社会的脱节是任何一个执政党应当最担忧的事情，无论是民主还是非民主社会。因此，无论从哪个角度看，政治改革不可避免。不过，现在国家政治发展方向并不明确。即使高层释放出来的信息又没有一致性。很多政治问题没有研究、讨论，没有共识。各种既得利益又在想方设法地把国家政治体制，诱导到对他们自己利益最大化的方向。社会积怨已久，又没有有效参与管道，各种变相的抗议和抗争不断。社会和官僚既得利益集团的矛盾已经日益显现化。

如同国家经济委员会，国家政治委员会就是要负责政治改革的“顶层设计”。同样的道理，“顶层设计”就是要超越既得利益集团的狭隘利益，从执政党和社会的整体利益出发，来设计政治改革。如果执政党不能有效吸纳社会的力量，而继续让现存体制内官僚力量和既得利益主导改革，那么就不会有任何有效的政治改革方案，更谈不上改革的实施了。时间一久，改革会变得越来越不可能，最终导致社会的激进化，甚至革命。

改革开放以来，人们称之为“体制改革”的大多领域都发生在政府领域，执政党体制本身很少有触动。不过，各方面改革难以推行的困局表明，执政党本身的体制也必须与时俱进，社会经济变化了，顶层体制也要变化。

（本栏编者：黄杰 联系方式：[09110170003@fudan.edu.cn](mailto:09110170003@fudan.edu.cn)）

## 治国之道·县政再造

### 【编者按】

无数的迹象表明，中国很多县级以下的区域已经进入严重的无政府状态。这里的无政府当然不是说没有政府，而是说政府不能履行政府的功能如提供安全和服务、社会正义和公正等公共产品。这些年来很多腐败和令人发指的事情都发生在县。很少会有人否认，县政是中国腐败的“重灾区”。古人对县政有经典的总结，“郡县治，天下安”。言下之意，县是国的根基，县衰败则国动荡。如果县政发生无政府状态，那么整个政权就会发生危险。因此之故，本期天下治国之道将对县政的历史和问题做简要的梳理和分析，以此来阐释在中国大一统的集权国家中县政再造对于国家治理的重要意义。

## 县政的历史沿革与现状

秦代是我国古代行政区划正式出现的第一个朝代，但县制的历史久远，最早出现在春秋战国时期，在其后两千多年的历史演变中，县作为中国的一级行政建制，历久而未衰。县制的应运而生并经久不衰，决不是偶然的，而是因为该建制适应了中国的国体及其运行机制。

“县”的名称在《周礼·地官》和《礼记·王制》都是指王畿附近的地方，本意为“悬”，即“县”所代表的这块地区直接由周天子(王)掌握，以作赏赐。春秋前期，诸侯国对地方的统治仍沿用西周所确立的世袭采邑制，中叶以后，开始实行由国君直接控制的郡县制，到春秋末期，设县已经成为普遍的现象。秦统一中国后建立了君主专制的中央集权国家，起源于春秋战国时期的郡县制也作为一种政权组织体系而最终建立起来。此后，世事沧桑，王朝更迭，从秦的郡—县二级制到汉代的州—郡—县三级制，再到元代的省—路—府(州)—县四级制，县以上的行政建制屡屡更改，往复更替，但县始终都是最低一级的地方行政组织和区划，且县的数目变动不大，大致都有一千多个。此外，从秦汉至明清，各个封建王朝为了分解地方高级行政组织的职权，经常设置职能性官员，但县级行政却自始至终是集财赋、司法、治安、教化为一体的，行政职能齐备，权力比较完整，成为封建时代国家结构中最基本的政治单元。纵观县制历史，我们不难看出，县的设置，是中央与地方权力分割与转换的一种表现。尽管在历史的长河中，县级政府的权力呈现出逐渐被削弱的趋势，但县级地方政权是封建国家的基础，封建中央政府通过它们，有效地实现了对整个国家的控制与治理，就像身之使臂，臂之使指。

截至到 2003 年 12 月 31 日，全国县级行政区划有 2861 个(香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾省除外)，占全国国土面积的 90%，占全国人口的 60%以上，占全国 GDP 的 50%以上。县级政府是我国有特殊职能的一级行政层级，承上启下，连接城乡，沟通条块，上下结合，具有管理、服务、协调的功能。它是介于省、市与乡(镇)之间的一个管理层次，在行政管理上处于基础地位；它上要对中央、省、市，下要直接面对广大农村和基层，是城乡、工农、微观与宏观、直接与间接的接合部，覆盖面广，管理范围大，服务对象多；它是党和国家方针政策的执行机关，也是一个区域内的政治、经济、文化和社会事务的管理机关，既具有与国家一致的同—性，又有自己相对的独立性。

### 县政危机：县域政治与经济的边缘化

县政历来就是中国治理制度的核心。省级政权在元代前是中央政权的一部分（日本今天所用的“省”就是中央的“部”），元代以后成为地方政权，但其重要性仍然不如县。“虚省实县”是中国传统政治的常态。在传统上说，县以下实行自治制度（日本今天仍然延续这一制度）。乡镇政权是现代革命的产物，为当时革命动员、国家建设和改造社会所需。但到今天，这一级政权设置表现出越来越多的问题。

#### 1. 县级政权边缘化

改革开放前的三十年，县政在中国政治中有着同样显赫的位置。毛泽东本人对县政就非常重视，和县委书记沟通是毛泽东的一项重要议程。在制度层面，县委书记甚至可以成为中央委员。同样重要的是，中央实行“下管两级”的干部管理制度，就是说，县和中央之间还是有直接的沟通管道。改革开放以来就不再是这样了。首先是干部管理从“下管两级”的制度改革成“下管一级”的制度。中央政府只管到省级干部。而县级干部完全在省级管辖之下。这个制度变化实际上使得中央地方关系呈现出欧洲传统上称之为“封建”的制度特征，就是“我的主人的主人不是我的主人”，使县级政权和中央政权失去了直接联系。县和中央政府之间没有关系，产生了很多恶果，如果县继续边缘化，问题会越来越严重。中国的县很大，比很多小国家的地域还要大。它们治理得如何，关系到民众对国家和中央政权的认同。

现在的县委书记要成为中央委员可能是天方夜谭的事情了，县委书记要见到中央高层领导人也不是一件容易的事情。县政和中央之间不存在任何制度性的关联。中央政府所能做的就是做些制度规定，如强化干部交流制度。干部交流制度“一刀切”地在所有层级实施。这个制度的其中一个重要意图在于防止地方主义。在这方面的确起到很大的作用，但同时也产生无穷的恶果，至少在县政层面。干部交流是自上而下决定的，就是省级政府决定县级干部交流。在很多地方，干部交流演变成了官职买卖，成了上级干部腐败的工具。很多县级干部为了政绩，拼命追求政绩，因此形象工程不断。县政干部频繁地调换，那里的人民一次又一次地被剥夺和掠夺。

#### 2. 县域社会经济边缘化

因为单纯地把现代化理解成城市化和工业化，作为乡村象征的县自然得不到重视。实际上，很长时间里，国家政策很少有向县政倾斜的。即使是建设社会主义新农村也仅仅是视为是农村经济发展，并没有把县政建设考虑在内。这一点，也表现在近年来的“省管县”政策。

但不管怎样，这些政策既没有有效地促进农村的发展，和县政建设更没有任何关系。看看有多少县级财政处于破产状态就知道问题的严重性了。（当然更不用说乡镇政权的财政破产了。）在很大程度上，县政处于政治（行政）和经济双重破产状态。上世纪九十年代中期以后的“抓大放小”政策中的“放小”部分对县政也带来极为负面，甚至致命性的影响。很多所谓的县政“黑社会化”和“放小”政策有很大的关联。所谓的“放小”就是民营化。这个改革设想具有战略意义，通过民营化大力发展中小企业，从而推进地方的经济发展。但是在实施过程中往往演变成恶性私有化。中小企业大多属于县（市）级政府。县（市）级政府本来就具有公司型政府特征。恶性私有化不仅导致了这一级大量国有资产的流失，更因为围绕着私有化，官员之间、官员和商人之间的纷争不断，内部交易，腐败升级，在极端的情况下，甚至使得县政“黑社会化”。

## 治国之道·县政再造

### 县政再造的战略路径选择

县政危机也给中国创造了一个机会来改造县政。县政的改革，其意义将远远超出县的范围。在中国的政治改革政区序列中，中央和省一级的改革非常困难，乡镇一级改革的重要程度有限。因此有学者认为，如郑永年、于建嵘等，县政改革可以是中国总体政治改革的起点，并且是一个最理想的也是最具操作性的起点。从2008年以来，中央开始密集和系统地针对县政出台了一系列改革政策和措施。

#### 1. 扩权强县与省管县体制

然而，就县政改革而言，究竟如何改革，改革的目标是什么，理论界也没有统一的共识。不过“省管县”至少在某些方面是一种值得期待的积极尝试。2009年中央就提出：要推进省直接管理县（市）财政体制改革，将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部纳入改革范围。到了七月，改革的方向更加明显。财政部公布的《关于推进省直接管理县财政改革的意见》中写明，“省直管县”财政改革将在2012年底前在中国大部分地区推行。中国有2800多个县级行政区划单位，经济发达的东部地区很多县的人口超过100万，比世界上的很多国家还要多；西部有的县尽管人数少，但地域广袤。所谓“扩权强县”核心是通过扩大县一级政府的相关权力，以使其具有更大的自主权，从而为实现县域经济发展和政府社会管理职能实施奠定基础。目前，从率先推行“扩权强县”改革的浙江来看，能下放的经济管理权限都下放了，强县扩权也似乎走完了应走的里程。因此，取消省、县之间的地级市，实行“省直管县”体

制，成为“扩权强县的嫡传”，专家称其“肯定是中国行政区划改革的大势所趋。”

## 2. 干部制度改革

而治郡县，制度以外，人是关键。于是，2009年“县政改革”的另一重点即是干部人事制度改革。2009年，中央对县级主要官员的“跨级直训”进入高峰期。中组部主推将“一把手”培训工程设定为干部培训工作的重点工程之首，2009年全国2000多名县委书记、县纪委书记均接受了“跨级直训”。两年内，政法系统将完成对全国3080名县级公安局长；3500余名基层检察长；所有中级法院、基层法院院长；包括新任司法厅（局）长、监狱局长、劳教局长，全部监狱长、劳教所长、县（市、区）司法局长，甚至部分律师事务所党支部书记在内的司法干部培训。从去年对县委书记培训开始，到今年的县纪委书记培训，再到公、检、法、司以至县国土局长的培训，整个县级重要岗位的主要领导“全覆盖”地纳入中央的直训体系之中。在中国，如此高规格、大范围地对县级领导培训还是首次。这表明，在中央决策层的视野中，强化县级政权于整个行政架构中的地位已经刻不容缓。2008年以来，频发的县域群体性事件表明，由于一些地方政府逐利、甚至与民争利造成了官民之间的矛盾积怨。而事件的爆发则是因为缺乏有效的利益诉求渠道，一些官员的思维还没有完全从“官本位”的惯性中解放出来，处理问题时经验不足、方法失当。“天高皇帝远”、“上有政策、下有对策”的民间俗语，也反映出中央政令经常被基层官员曲解或执行走样，而少数基层官员的腐败和不作为更使社会的不稳定因素日渐突显，加之全球金融危机的影响，中国正处在一个新的拐点。事实上，中央的这种安排，既有利于维护基层稳定、提高行政效率的短期作用，又可以改变中国行政治理结构、推进政治体制改革作战略铺垫。在当前的五级行政体系中，至少能让中央的意图更准确有效地传达到基层。长期以来，县政在行政体系中已经被边缘化，解决“三农”问题，建设社会主义新农村也仅仅被视为是农村经济发展的需要，而实际上，由于乡镇一级没有全面的治理能力，主导中国农村发展的重要行政单位应该是县级政权，它的治理应当得到强化。

同时，为了强化县级领导力量，解决县级党政正职变动频繁的问题，部分地方开展了“高配县级党政正职”的探索和尝试。除此之外，中组部还颁布了《关于加强县委书记队伍建设的若干规定》，这是建国以来第一部专门关于县委书记的中央文件，其将县委书记选拔管理升格为干部工作的战略重点工程。基层官员对于应对群众上访、突发事件、抓农村工作等方面的工作比较熟练。但在加快发展县域经济被提到前所未有的战略高度的大背景下，改革和发展对县域官员的能力提出了更高的要求。从官员轮训到县官高配，这一系列措施和尝试是否

能达到预期的效果，还有待实践检验。

### 3. 县委权力公开

2010年11月中旬，中共中央纪律检查委员会和中共中央组织部，联合发布《关于开展县委权力公开透明运行试点工作的意见》在全国范围推动“县权”改革的试点。在精心布局四川省成都市武侯区、江苏省睢宁县和河北省成安县三地先行开展为期一年半的试点之后，中央决定在全国范围内逐步推进县委权力公开透明运行工作。《意见》强调，开展县委权力公开透明运行试点工作，要按照党内有关法规文件，明确划分县党代会，县委全委会、常委会及其成员，县委各职能部门的职责和权限，编制职权目录，尤其要加强对县委书记职权的规范。从《意见》中我们看到中央对此的明确要求：开展县委权力公开透明运行试点，就是要坚持依法、高效、规范、透明的原则，编制并公布决策、执行、监督等权力运行流程，明确行使权力的主体、条件、运行步骤、完成时限、监督措施等，提高权力运行程序化、规范化水平。《意见》指出，要坚持党内监督与党外监督、专门机关监督与群众监督相结合，整合监督力量，畅通监督渠道，加强情况反馈，形成县委权力特别是县委书记权力运行的制约监督机制和反映问题处理工作机制，保证权力正确行使。

“民为邦本，县为国基”，县政改革涉及到经济体制改革和行政体制改革的方方面面。通过改革来提高县级政权的行政效能，需要把这方方面面的问题都放在政治要素结构中去考虑。而这归根到底是关系到国家行政权合理划分的政治问题。从这个角度看，县政当是中国未来行政体制改革的突破点和重点。著名学者于建嵘表示，县一级是最完整地直接面对民众的。把解决中国问题的目标定在县级，这是对的。如果把这一级政权改革好了，社会就会稳定。县政改革要走向现实，重中之重是要达成基本共识：政治体制改革已经到了不改不行的时候。县政改革是现实改革中最可行、风险最小的。但只靠学者远远不够，还需要执政者的智慧和魄力。

（本栏编者：弓联兵 联系方式：[09110170002@fudan.edu.cn](mailto:09110170002@fudan.edu.cn)）

## 治理技术·智慧城市

### 【编者按】

“智慧城市”是目前最热门的话题，也是国内最前沿的研究课题之一，引起了社会各界的极大关注。2008年底，IBM出于自身产业转型和推销软件与服务的商业目的，提出“智慧的城市在中国突破”的战略，并相继与十多个省市签署了“智慧城市”共建协议，一时间“智慧地球”、“智慧城市”等新概念引起人们

的广泛关注甚至热切追捧。对建设“智慧城市”的关注程度，国内明显高于国外，而当物联网和智慧城市战略确实上升到一个国家的经济、科技战略层面，各地政府就没有理由在继续沉默观望，于是各地政府、高校和企业为了能在该战略中快走一步，纷纷采取了一系列措施。

## IBM 智慧城市的定义和策略

为了应对金融危机，使企业取得更高的利润率，IBM 公司将业务重点由硬件转向软件和咨询服务，并于 2008 年 11 月提出了“智慧地球”的理念，引起了美国和全球的关注。“智慧城市”是“智慧地球”从理念到实际、落地中国的举措。2009 年，正当中国提出 4 万亿投资应对金融危机时，智慧城市这个议题引起了国内社会各界的极大兴趣。IBM 公司抓住机遇，趁热打铁，在中国连续召开了 22 场智慧城市的讨论会，与超过 200 名市长以及近 2000 名城市政府官员交流。智慧城市的理念得到了广泛的认同，南京、沈阳、成都、昆山等国内许多城市已经与 IBM 进行了战略合作。为支持上海市政府举办世博会，IBM 于 2008 年 9 月与上海世博局签署协议，成为中国 2010 年上海世博会计算机系统与集成咨询服务高级赞助商。在随后近两年的时间里，IBM 整合全球资源，以“智慧城市”为核心理念，与世博局及相关客户和合作伙伴一起共同努力，积极支持，配合了世博会的建设工作。同时，借助这一世界盛会，IBM 也向各国推销了其软硬件技术和咨询服务业务，获得了不少订单，取得了可观的经济效益和社会效益。关于智慧城市，目前还没有统一的定义和解释。

IBM 给出“智慧城市”的定义为：运用信息和通信技术手段感测、分析、整合城市运行核心系统的各项关键信息，从而对包括民生、环保、公共安全、城市服务、工商业活动在内的各种需求作出智能响应。IBM 定义的实质是用先进的信息技术，实现城市智慧式管理和运行，进而为城市中的人创造更美好的生活，促进城市的和谐、可持续成长。

IBM “智慧城市”的理念把城市本身看成一个生态系统，城市中的市民、交通、能源、商业、通信、水资源构成了一个个的子系统。这些子系统形成一个普遍联系、相互促进、彼此影响的整体。在过去的城市发展过程中，由于科技力量的不足，这些子系统之间的关系无法为城市发展提供整合的信息支持。而在未来，借助新一代的物联网、云计算、决策分析优化等信息技术，通过感知化、物联化、智能化的方式，可以将城市中的物理基础设施、信息基础设施、社会基础设施和商业基础设施连接起来，成为新一代的智慧化基础设施，使城市中各领域、各子系统之间的关系显现出来，就好像给城市装上网络神经系统，使之成为可以指挥决策、实时反应、协调运作的“系统之系统”。智慧的城市意味着在城市不同部门和系统之间实现信息共享和协同作业，更合理的利用资源、做出最好的城市发展和管理决策、及时预



测和应对突发事件和灾害。

IBM 发布的《智慧城市白皮书》将中国城市信息化的内容分为四个方面，即网络与信息资源建设、城市管理与运行、社会和社区综合服务以及产业发展和经济运行，并认为“智慧城市”的核心是“建立一个由新工具、新技术支持的涵盖政府、市民和商业组织的新城市生态系统”。有学者认为，IBM 公司更多的是从其公司战略转型的目的出发，针对部分城市应对金融危机的现实需要，迎合地方政府谋取中央 4 万亿投资心理提出的一种营销策略。

什么样的城市才能称得上“智慧”？我们的城市如何才能达到“智慧”的水平？

IBM 给我们提供了一套解决方案。首先需要实现感知化。所谓感知化，就是通过安装传感器，将数据、系统和人类以前所未有的方式联系在一起。其次，是要实现物联化。即将这些互联互通的物品共同创造一张“物联网”，使得城市框架任意系统中的物品和人之间都能互相沟通，互相协调。第三，也是最为重要的，是要实现智能化。海量存储和更高的计算能力等新模式可以将海量信息转化为智慧，为行动提供洞察基础。正是因为这些信息和数据的存在，使得我们可以获得比过去更加正确、更加英明的智能化决策。计算模式和数学算法的创新促成了新的智能化，帮助城市获得更有预见性的洞察，作为城市管理者决策和采取行动的参考。

智慧城市是城市的信息化和一体化管理，是全球信息化高速发展的典型缩影，是信息基础设施和实体基础设施的高效结合，利用网络技术和 IT 技术实现的城市智能化。我们通常所说的数字城市、无线城市都可以纳入 Smart City 的范畴。它的运作形态是：遍布各处的传感器和智能设备组成“物联网”，对城市运行的核心系统进行测量、监控和分析，随时随地进行全面感测；“物联网”与互联网系统完全连接和融合，将数据整合为城市核心系统的运行全图，提供智慧的基础设施；基于智慧的基础设施，城市里的各个关键系统和参与者进行和谐高效地协作，达成城市运行的最佳状态。

“智慧城市”尚没有一个统一的判断标准，但有三个基本方面，即“信息化的基础设施”、“信息化的民众应用”以及“信息化的产业应用”，以此来提高城市竞争力，方便市民生活。

我们可以设想 Smart City 的重点领域将包括智慧的基础设施、智慧政府以及智慧的公共服务等。智慧的基础设施包括智慧的信息通讯系统、智慧的交通运输系统、智慧的能源供应和管理系统以及智慧的环保系统等；智慧政府架构在电子政务公共服务体系之上，全面覆盖街道、社区和乡村；智慧的公共服务则涵盖了智慧医疗系统、智慧教育系统、智慧社保系统、智慧生态系统和智慧安防系统等。届时，城市将充分借助物联网和传感网连接方方面面。而

这其中最根本的一点，是以“城市居民”为中心，利用先进的信息技术随时随地感知、捕获、传递和处理信息，以信息化来服务大众，进而创造安全、便捷、高效、环保的人类生存环境。

（本文摘编自《我国智慧城市建设的现状及思考》，作者张永民、杜忠潮，原载于《中国信息界》2011年第2期）

## 治理技术·智慧城市

### 智慧城市的国内外发展现状

#### 1. “智慧城市”战略及其技术体系

IBM“智慧地球”战略的主要内容是把新一代IT技术充分运用在各行各业之中，即把感应器嵌入和装备到全球每个角落的医院、电网、铁路、桥梁、隧道、公路、建筑、供水系统、大坝、油气管道等各种物体中，通过互联形成“物联网”，而后通过超级计算机和云计算将物联网整合起来，人类能以更加精细和动态的方式管理生产和生活，从而达到全球“智慧”状态，最终形成“互联网+物联网=智慧的地球”。

伴随着“智慧地球”概念的提出，IBM相继推出了各种“智慧”解决方案，包括智慧的电力、智慧的医疗、智慧的交通、智慧的供应链、智慧的银行业等，其中智慧城市是IBM“智慧地球”策略中的一个重要方面。

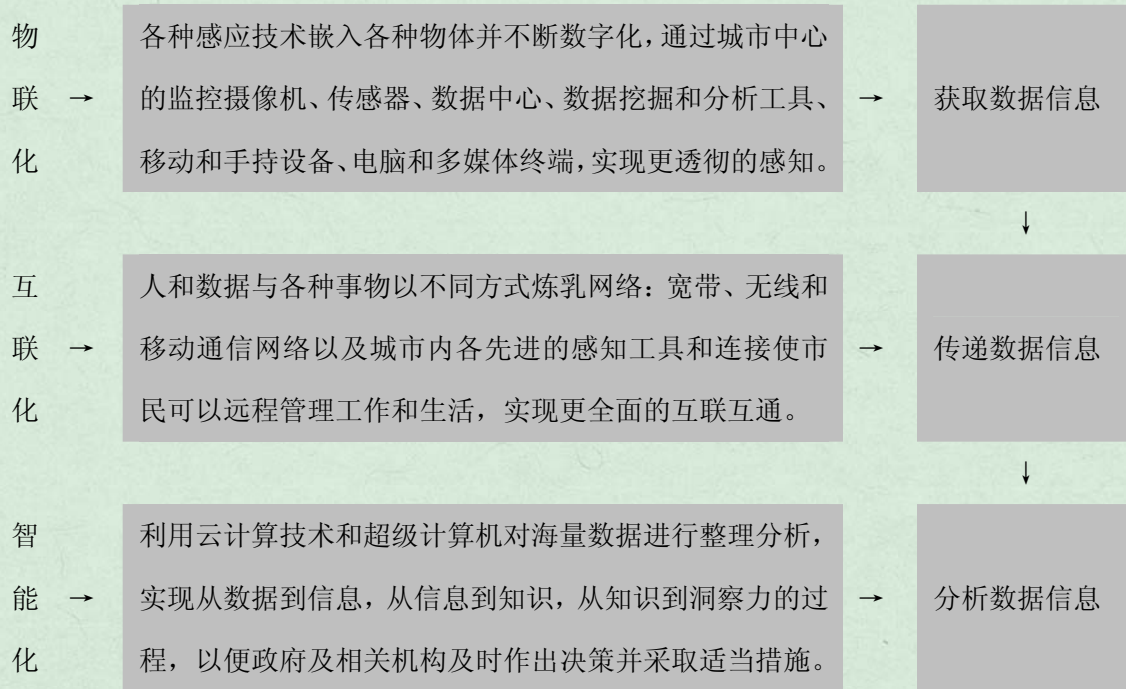
智慧城市概念：智慧城市即利用新一代信息技术，以整合、系统的方式管理城市的运行，让城市中各个功能彼此协调运作，为城市中的企业提供优质的发展空间，为市民提供更高的生活品质。智慧城市需要更加智能的城市规划和管理、资源分配更加合理和充分、城市有可持续发展的能力、城市的环境保护到位、能够提供更多的就业机会、对突发事件具备应急反应能力等。

智慧城市特征：（1）全面物联：智能传感设备将城市公共设施物联成网，对城市运行的核心系统实时感测。（2）充分整合：物联网与互联网系统完全连接和融合，将数据整合为城市核心系统的运行全图，提供智慧的基础设施。（3）激励创新：鼓励政府、企业和个人在智慧基础设施之上进行科技和业务的创新应用，为城市提供源源不断的发展动力。（4）协同运作：基于智慧的基础设施，城市里的各个关键系统和参与者进行和谐高效地协作，达成城市运行的最佳状态。

智慧城市愿景：（1）灵活：能够实时了解城市中发生的突发事件，并能适当即时地部署资源以做出响应。（2）便捷：远程访问“一站式”政府服务，可在线或通过手机支付帐单、

学习、购物、预订和进行交易。(3) 安全:更好地进行监控,更有效地预防犯罪和开展调查。  
 (4) 高效:实现政府不同部门之间常规事务的整合以及与其他私营机构的协作,提高政府工作的透明度和效率。

智慧城市的技术体系示意图如下:



## 2. 智慧城市国内外发展状况

国外智慧城市发展情况信息技术的高速发展带来了全球普遍的信息化浪潮,未来越来越需要依赖信息技术而推动智慧城市发展,世界各国和政府组织都不约而同地提出了依赖互联网和信息技术来改变城市未来发展蓝图的计划。美国率先提出了国家信息基础设施(NII)和全球信息基础设施(GII)计划,接着,欧盟又着力推进“信息社会”计划,并确定了欧洲信息社会的十大应用领域,作为欧盟“信息社会”建设的主攻方向。在2007至2013年间,欧盟为信息和通信技术研发所投入的资金将达20亿欧元左右。最近欧盟委员会更将信息和通信技术列为欧洲2020年的战略发展重点,制定了《物联网战略研究路线图》。国际智慧城市组织ICF(Intelligent Community Forum)等相关机构相继成立,并开展“全球智慧城市奖”评选活动。

美国:2009年9月,美国中西部爱荷华州的迪比克市与IBM共同宣布,将建设美国第一个“智慧城市”,一个由高科技充分武装的60000人社区。通过采用一系列IBM新技术“武装”的迪比克市将完全数字化,并将城市的所有资源都连接起来(水、电、油、气、交通、公共服务等等),因此可以侦测、分析和整合各种数据,并智能化地作出响应服务于市民的需求。

瑞典：瑞典的智慧城市建设在交通系统上得到了最大的体现。瑞典首都斯德哥尔摩交通拥挤非常严重，于是，瑞典当局在 2006 年初宣布征收“道路堵塞税”。在 IBM 公司的助力下，斯德哥尔摩在通往市中心的道路上设置了 18 个路边控制站，通过使用 RFID 技术以及利用激光、照相机和先进的自由车流路边系统，自动识别进入市中心的车辆，自动向在周一至周五（节假日除外）6:30 到 18:30 之间进出市中心的注册车辆收税。通过收取“道路堵塞税”减少了车流，交通拥堵降低了 25%，交通排队所需的时间下降 50%，道路交通废气排放量减少了 8%~14%，二氧化碳等温室气体排放量下降了 40%。

爱尔兰：智能科技在爱尔兰自然环境方面得到了成功应用。在爱尔兰戈尔韦湾（Galway Bay）的“智慧湾”项目（Smart Bay）中，系统从装在数百个浮标上的感应器获取信息，并从渔民那里获得短信，以了解水面漂浮的危险物体信息被利用到各个渠道，包括避免渔船失事、向戈尔韦湾管理员发送涨水警告，以及帮助渔民把捕获的鱼直接卖给餐厅，让他们可以获得更高的利润。

日本：日本 2009 年 7 月推出“i-japan（智慧日本）战略 2015”，旨在将数字信息技术融入生产生活的每个角落，目前将目标聚焦在电子化政府治理、医疗健康信息服务、教育与人才培育等三大公共事业。在上海世博会上，日本馆更是以“连接”为主题，用信息化最新科技让人们看到未来 20 年-30 年城市“智慧生活”的美好场景，展会上所亮相的“未来邮局”融合了互联网和物联网技术，在邮局中不仅能够寄送信件，还能实现人与商品的智慧交流。

韩国：2009 年，韩国仁川市宣布与美国思科公司合作，以网络为基础，全方位改善城市管理效率，努力打造一个绿化的、资讯化的、无缝连接便捷的生态型和智慧型城市。通过整合式的公共通讯平台，以及 Ubiquitous（无所不在）的网络接入，消费者不仅可以方便地实现远程教育、远程医疗、远程办理税务事宜，还可以实现智慧化地控制房间的能耗。未来市民看病不需亲赴医院，医生通过专门的医疗装置就可以了解病人的体温、脉搏等情况，通过视频会议系统就可以完成望闻问切。

新加坡：新加坡早在 2006 年就启动“智慧国家 2015”计划，力图通过包括物联网在内的信息技术，将新加坡建设成为经济、社会发展一流的国际化城市。在电子政府、智慧城市及互联互通方面，新加坡的成绩引人注目。新加坡上马的智能交通系统（ITMS），使道路、使用者和交通系统之间紧密、活跃和稳定的相互信息传递和处理成为可能，从而为出行者和其他道路使用者提供了实时、适当的交通信息，使其能对交通路线、交通模式和交通时间做出充分、及时的判断。

### 3. 国内智慧城市发展情况

智慧城市的基础是物联网。我国对智慧城市、物联网发展高度重视。2009年8月7日，国务院总理温家宝视察中科院嘉兴无线传感网工程中心无锡研发分中心，提出“在传感网发展中，要早一点谋划未来，早一点攻破核心技术”，并且明确要求尽快建立中国的传感信息中心，或者叫“感知中国”中心。全国政协副主席、科技部部长万钢在上海世博会上的演讲《让科学技术引领城市未来发展》中指出：“未来城市发展趋势的一个主要特点就是‘城市的运行将具备感知和自适应能力’，为推动城市的可持续发展，应加强信息、智能等技术的应用推广，提高城市的综合管理水平，建立和完善基于感知网、智能化技术的网络体系，提高城市防灾减灾和应急处置能力。”

在全球智慧风潮和国家政策的鼓励下，北京、上海、广东、南京等省市已把智慧城市列入重点研究课题，纷纷加入“智慧城市”、“感知中国”建设的赛跑，希望借助物联网布局在未来的经济竞争中脱颖而出，有的甚至已经着手编制智慧城市专项规划。

国内智慧城市示范工程主要包括：上海借助世博会之机，将全球“智慧城市”最新信息科技率先应用于世博园的安防、管理、服务、交通等各个环节，使世博园成为智慧城市“样板”；2009年12月，北京携手中国科学院等单位，正式签订“感知北京”合作协议，启动“感知北京”的示范工程建设；无锡携手中国科学院，于2009年11月底正式获得国务院批准建设国家传感网创新示范区“感知中国”中心；杭州的“智慧城市”建设实践步伐更为快速，2008年启用并全面应用了RFID技术的杭州图书馆新馆，用“智能管理”应对了猛增的人流，2009年IBM签约杭州黄龙饭店，联手打造全球首家智慧酒店。

国内智慧城市建设规划主要包括：（1）“生态沈阳”。沈阳市人民政府与IBM公司及东北大学联合宣布成立的沈阳生态城市联合研究院，其研究内容包括生态城市和谐规划、城乡水污染监管及饮水安全等重大课题，旨在为解决中国传统工业城市的转型难题开创一个新的思路 and 模式。希望通过发展生态城市循环经济，把经济活动对自然环境的影响降低到最小程度。通过产业化孵化研究，发展高新技术产业，用先进适用技术改造传统产业，调整及优化产品结构、企业组织结构和产业布局，改善产业内在素质，把增强自主创新能力作为中心环节。

（2）“数字广东”。广东省希望通过打造“数字广东”，发展现代信息服务业，加强对先进制造业和现代服务业的支撑，实现产业结构转型升级，“让经济变得更有效率”。为此，广东省信息产业厅与IBM公司签署战略合作备忘录，将在智慧医疗、人才培养、电子商务、物流、水资源管理等方面进行探索。并加强在四个领域的合作：现代信息产业基地建设，国际电子

商务中心建设，推进信息化与工业化融合，以及构建便捷、高效的信息网络体系。(3)“智慧南京”。南京市提出了“智慧南京”构想，希望从交通、医疗和电力三方面入手，建设服务型政府。拟通过设计智慧交通管理系统和智慧铁路解决方案，疏导和缓解拥堵状况，提高交通安全，提升乘客体验。智慧医疗主要解决医疗行业电子信息发展中信息无障碍流通问题，提高临床决策和医疗队伍的整体水平。智慧电力从安全、稳定、灵活的输、配、送电模式和方式，到搭建能够同时承载信息流和电能流的智能电网，再到铺设灵活计费的智能电表，实现城市绿色新经济增长。(4)“智慧东营”。东营市政府与 IBM 共同签署了“黄河三角洲云计算中心战略合作协议”，在该项合作中 IBM 将为东营市提供全球领先的云计算产品，通过帮助其建立黄河三角洲云计算中心，催生出一座兼顾数字化和生态性的石油新城。

中国台湾智慧城市发展情况。台湾地区在 2008 年将“智慧台湾”作为发展政策主轴的重点，专门制定《i-236 智慧生活科技运用计划》，以智慧小镇(i-Smart Town)和智慧经贸园区(i-Park)为两个推动主轴，在安全防灾、医疗照护、节能永续、智慧便捷、舒适便利、农业休闲等六大领域开展智慧生活科技创新应用的服务示范。

(本文摘编自《“智慧城市”的国内外发展现状》，作者秦洪花、李汉清、赵霞，原载于《信息化建设》2010 年第 9 期)

## 治理技术·智慧城市

### 智慧技术与城市管理

#### 1. 市长决策支持系统

城市仍然是当今中国政治、经济和文化的核心，如何管理和运营城市是一件复杂的工作。城市每天都有无数的情况发生，所以，对各方面信息的实时掌握非常重要。市长决策支持系统是实现这一功能的必备途径，而智慧技术则是实现市长决策支持系统的关键技术。市长决策支持系统的建设包括以下几个方面：

##### (1) 组建政府信息中心

目前，城市政府各部门仍然处于信息孤岛状况。政府信息中心的职能是全面负责收集、整理、上报或发布有关城市的各方面信息。政府信息中心将政府各部门的信息汇集，整合到一个统一的数据平台。市领导需要什么信息将不需要打电话到各部门，而是找政府信息中心，或直接通过自己的计算机和智慧对话器随时随地了解情况，政府信息中心从某种意义上讲扮演的是市政府 CIO 的角色。

## （2）建立市级数据仓库

政府信息中心并不需要将存放于各部门的庞大原始数据搬到自己的机器中，而是通过建立数据仓库同这些数据库保持实时连接。数据仓库的功能是将各部门的数据统一到同一个数据平台上，按照使用目的或主题进行分类，以便于查找和调用。同时也对这些数据进行清洗整理和提炼。信息分析和数据挖掘建立全市级数据仓库，是为了有效地使用这些数据。这就需要组建一个精干的信息分析队伍，负责从海量的数据中挖掘可用的信息和规律。事实上，数据分析是市长决策支持系统中的核心部分。通过统计分析和数据挖掘的基础引擎，为市长决策支持系统建立一些分析模型，形成定制的分析流程，这样可以让计算机自动提取数据仓库中的数据，再通过一系列分析手段，形成有价值的分析结果，提供给领导参考。数据挖掘和分析的主要功能包括归纳、汇总、计划、预测、因果关系、关联规律、智慧模型等。数据经过整合、提炼和分析之后，需要以特定形式展示出来。可视化信息，尤其三维信息展示，是今后信息使用的主要方向。将分析整理的信息以简便直观、易于接受的形式展示给使用者，这是信息应用的关键。

## （3）信息报表是市长决策支持系统中不可缺少的组成部分

各级政府和政府各部门之间免不了需要信息上报和互通。智慧报表指的是能够根据数据库中的数据自动生成报表的技术，它将常用的上报内容设计成特定格式，定期自动发送到使用者的计算机桌面或电子邮箱中。

## 2. 智慧技术与交通管理

交通堵塞是现代城市生活中最严重的问题之一，因此，如何实现智慧交通也是各国城市经营者最为关心的问题。智慧交通指的是利用交通信息系统、通讯网络、定位系统和智能化分析与选线的交通系统的总称。智慧交通体系包括四个主要成分：交通信息采集、交通信息发布、车辆定位和交通指挥。交通信息采集可以从地下、路面和空间三位一体的方式来实现。地下采集指的是在主要道路和交通要道口的地下埋设感应器，自动记录车辆经过的情况，包括车辆流量、流通间隔、堵塞等候情况等等。路上交通信息采集可以通过交通路口的指示灯系统来完成。交通指示灯系统可以被用来安装监控器材，实时拍摄记录交通情况，同时也可以用来发布交通信息，向驾驶员提示附近地区的交通情况，并建议行车路线。空间交通信息采集主要通过全球定位系统（GPS）来完成。GPS 可以提供全市交通的整体情况，实时发现车辆堵塞的地点，道路是否畅通，哪些地点车辆流量大，哪些流量小，事故处理紧急救援，违章驾驶监测等等信息发布指的是将经过整理的交通信息及分析后的预测及时通过无线通信、

有线广播、电子显示屏、互联网、车载器等方式向出行者及驾驶员发布。信息发布的宗旨是提供出行路线的规划和导航。车辆定位和跟踪是利用 GPS 和电子地图实时显示出车辆的实际位置，以实现紧急救援、事故排除等等。自动收费是缓解高速公路路管处交通堵塞的一个重要方法，让经常出入的车辆不需停下来交费，而是通过监测器自动从预交的账号上扣除。对于第一次路过的车辆，可以单独设立通道解决交费问题。

### 3. 智慧技术与人口、土地资源管理

人口管理是城市管理中的重要组成部分，人口信息也是城市信息中最重要的组成部分。人口信息包括人口统计、劳动就业统计、收入统计、医保和社保统计、婚姻和生育统计、人口流动和变动统计、人口预测等等。及时了解不同城区、不同时间、不同人群的流动情况、出生或死亡情况、收入水平、失业率、离婚率、家庭状况、男女比例、劳动保障、离退休等情况是人口管理的关键。欧洲许多国家是通过社会保障卡来管理人口，美国则是通过驾驶执照和信用卡的使用来跟踪人口的变动。我国可以考虑在不排斥身份证的基础上改革人口管理方式，采用智慧化人口管理。智慧化人口管理由四个部分组成：扩充社保卡的功能，建立跨越公安、社保、人口计生委和金融等领域的统一人口数据中心；建立人口信息自动采集系统；建立人口数据分析挖掘系统；建立人口信息报告和展示系统。

目前，困扰城市土地资源管理的三大问题是：第一，土地版本管理。我国城市建设发展迅速，拆迁频繁，原始地貌和归属变化快，准确记录土地使用的版本非常重要，然而，由于技术原因，现在仍没有详细的土地版本数据库。第二，土地所有权的清晰档案。由于土地使用变化快，加上历史原因，造成许多土地和房产的所有权发生歧义和不明确，甚至由于信息不互通而造成一处房产同时卖给多个买主的情况。第三，历史文物建筑和保护性建筑的资料描述和管理。我国许多城市中的历史文物和保护性珍贵建筑很多，每一个建筑都应该有相应的图像和描述数据，以便考证和修复使用。智慧化的土地资源管理信息系统指的是能够将土地资源信息进行自动采集、存储、分析和展示的信息系统。遥感技术和地理信息系统是实现智能化土地资源管理的有效技术。遥感技术可以把所有土地资源信息通过卫星拍摄成图形图像，传送到服务器，统一存储在图像数据库之中。这些图像数据可以通过特定软件进行分析，从而得出想要的信息。地理信息系统则将具体地理位置与各种社会经济信息结合起来，形成可视化的地理信息查找和展示系统。

### 4. 智慧技术与社区

信息化治安管理：智慧社区指的是利用 4C 技术（即计算机、通讯与网络、自控、IC 卡），



通过有效的传输网络，将多元信息服务于物业管理与社区安防，实现快捷高效的社区服务，提供安全舒适的家居环境。智慧技术在社区建设中的应用主要包括以下几个方面：第一，家庭安防及服务。包括家庭防盗、火灾、燃气泄漏报警、紧急呼救、医疗求助、家政服务请求等功能。第二，电子巡更。采用动态在线式巡更方式，巡更点的巡更控制器与监控中心联网，既可严格监控巡更工作，又可保证巡更员的安全。第三，远程抄表计费。不仅提供常规三表（水、电、燃气）的远程抄送和计费，而且能够实现热能型设备（如中央空调、暖气）的计量、计费。计量精度高，数据采用三级备份，保证完整性及可靠性，提供完善的计费管理。第四，物业管理。提供社区住户信息资料数据库及住宅区的图形数据管理库。第五，视频监控。电视监控、红外对射等接警处理与物业管理系统整合。第六，小区综合信息服务。建立小区内综合信息服务数据库，并提供交通信息与旅馆服务查询，购物指南及小区周边地区商业网点与价格查询，影视剧院信息查询，网络游戏、电子教学与信息资料库等。

智慧治安指的是在城市的主要路段和街道设立探视设备和卫星拍摄装置。这些技术会定时将城市的情况通过拍摄的照片传递给监控中心。它们可以及时记录犯罪情况、人流汇集情况、异常人群聚集等。比如，在日本东京的主要街道路口都安装有自动拍摄装置，每 10 秒钟就自动记录一次街道情况。美国的公共建筑设施和主要路口也都安装有智慧识别和防护装置。大桥、隧道、地铁以及众多重要建筑和公共设施都需要设立智慧信息管理系统，对它们进行全天候监控和保护。主要的街道、广场、公园也都需要设立实时监控、信息采集和预警等信息系统。这类信息系统主要包括智慧识别、实时记录、智慧反馈等技术。

IT 产业下一阶段的任务是把新一代 IT 技术充分运用在各行各业之中，具体地说，就是把感应器嵌入和装备到电网、铁路、桥梁、隧道、公路、建筑、供水系统、大坝、油气管道等各种物体中，并且被普遍连接，形成物联网。而后通过超级计算机和“云计算”将“物联网”整合起来，植入“智慧”的理念，最终形成智慧城市。

（本文摘编自《解析智慧技术与智慧城市》，作者张永民，原载于《中国信息界》2010 年第 11 期）

## 治理技术·智慧城市

### 智慧城市评价指标体系

目前，我国许多城市都在积极开展智慧城市建设，但是由于缺乏一套智慧城市建设的评价指标体系，导致许多城市盲目建设，“形象工程”大行其道，实际效果并不显著。

对“智慧城市”的评价是以城市信息化测评为基础的，因此需要分析城市信息化测评的方式和方法，以便在此基础上研究“智慧城市”评价指标体系。信息化测评研究兴起于上世纪六七十年代的美国。近三四十年来在信息化测评研究方面积累了不少具有代表性的理论和方法。归纳起来，可以分为两个主要分支：一是从经济学范畴出发的以信息经济为对象的宏观计量，以此来反映社会信息化水平，代表人物是美国经济学家马克卢普、波拉特等人；二是从衡量社会信息的信息流量和信息能力等来反映社会的信息化程度，主要依据某些综合的社会统计数字来构造测度模型，其典型的代表是日本提出的信息化指标。

### 1. 信息产业测评法

信息产业测评法这里以“波拉特法”为例。“波拉特法”即“经济结构法”，在宏观层面分析信息产业对国民经济贡献的评价方法中最早和最具影响力的，是由美国经济学家波拉特1977年在其专著《信息经济》中建立的。它以信息经济学为理论依据，侧重信息经济的测评，吸收和发展了“后工业社会论”和克拉克的三次产业分工理论，利用投入产出法和部门分类法，将信息行业从国民经济的各个部门中逐一识别出来。利用两个数据库，即美国劳动统计局的“产业-职业结构矩形”数据库和美国经济分析局的“产业-资本流通矩形”数据库，计算出三项指标①信息劳动者占总就业人口的比重，②信息产业产值占GDP的比重；③信息产业增加值占GDP的比重，从而评估出信息经济对GDP的贡献率。该方法运用严谨、规范的评价体系，可以有效地反映出信息经济对国民经济的推动作用，但是数据整理比较复杂，测算时需要与之相应的统计体系与口径，应用具有一定难度。

### 2. 信息社会测度法

用于评价社会信息化水平的代表方法是日本电信与经济研究所在1965年建立的“指数测评法”。该方法从邮电广播、电视、新闻出版等行业，选出与信息量、信息装备率、通信主体水平、信息消费系数有关的十一项指标，组成一个社会信息化水平的评价体系。（1）信息量：包含人均使用函件数、人均年通话次数、每百人年报纸期发数、每万人一年内书籍销售点数、每平方公里人口密度等五个指标。（2）信息装备率：包含每百人拥有电话机数每百人拥有移动电话数、每万人拥有电子计算机数等三个指标。（3）通信主体水平：包括第三产业就业人数的百分比、每百人中在校大学生人数等两个指标；（4）信息系数：包含一个指标，即个人消费支出中除衣食住外杂费所占的比率。

与波拉特法相比，日本的指数测评法具有统计数据容易获得、操作过程简便易行、测评结果直观清晰的特点。但是，在指标设立上对信息产业的作用强调不够，有些指标如“人均

发函件数”影响较小也较为陈旧。

### 3. 中国城市信息化水平测评指标方案

随着我国信息化建设的全面展开，政府部门也积极参与信息化的测评研究。2002年7月，信息产业部发布了《城市信息化水平测评指标方案（试行）》，作为试点城市进行信息化水平测评的依据。该方案包括每万人城域网带宽、家庭宽带接入比例、每百户计算机拥有量、固定电话主线普及率（线/百人）、每百人拥有移动电话数、每百户拥有电视机数、人均GDP、平均受教育年限、信息产业增加值占GDP的比重、政策法规完善程度、每万人互联网用户数、上网企业数占企业总数的比例、大中小学每百人在校生拥有计算机数、市政府门户网站年人均访问次数、人均信息消费支出占消费总支出的比例15个指标构成，是一套具有综合性特征的区域信息化水平的测算标准。

不过，该方案过于粗糙，强调了对信息基础设施的评价（这类指标占指标总数一半还多）但没有反映信息化投入、信息化人才储备情况、信息化政策环境等，没有真正反映社会信息化、企业信息化和电子政务的发展情况。

### 4. IBM 的智慧城市评价方法

因智慧城市为IBM首先提出，全世界智慧城市的建设正方兴未艾，故对于城市智慧化水平的评估的研究尚未见公开发表。现仅见IBM城市智慧程度评估白皮书，在此报告中IBM指出，在智慧城市战略规划制定阶段，评估城市的核心系统和活动是最根本的内容。理想情况下，评估应遵循以下原则：（1）量身定制：以支持实现城市特定愿景和战略，推动可持续繁荣。（2）统一：涵盖构成城市的所有系统。（3）全面：了解引入新的、“智慧的”解决方案带来的绩效变化。（4）具有可比性：允许根据其它同类城市的情况评测城市的表现。

通过上面对于几种评价方法的分析可以看出，评价指标体系的建立应遵循几项原则：一是指标体系具有可采集性，历史、当前数据的采集是容易和科学的；二是指标体系具有可加性，可按区域划分进行数据采集和汇总；三是指标体系具有认知性，数据来源具有可靠的依据，指标体系衡量结果能得到认可。（本文摘编自《“智慧城市”评价指标体系研究》，作者邓贤峰，原载于《发展研究》2010年第12期）

（本栏编者：张阳 联系方式：[091017001@fudan.edu.cn](mailto:091017001@fudan.edu.cn)）

## 人物·本杰明·富兰克林

### 本杰明·富兰克林生平简介

本杰明·富兰克林，1706年1月17日生于波士顿，是美国民主社会的缔造者之一，著名的科学家、哲学家、政治家、外交家、出版家和实业家，美国独立运动的领导人之一，参与起草和签署了《独立宣言》和《美国宪法》，是美国的开国元勋，被认为是资本主义精神最完美的代表。

他的父亲原是一位漆匠，当时以制造蜡烛和肥皂谋生，先后生有十个孩子，富兰克林排行第八。由于家庭经济状况窘迫，家里没有余钱给他支付学费，小学就不得不辍学回家当学徒，帮父亲做蜡烛赖以营生。十二岁时，他到哥哥詹姆士经营的小印刷所当学徒，自此他当了近十年的印刷工人。

1723年富兰克林离开了老家波士顿，只身来到费城的基未尔印刷所当一名印刷工人，后来又前往英国伦敦的帕尔未和瓦茨印刷厂当印刷工人。1726年秋，富兰克林返回到费城后，经过一翻周折，终于和朋友合作开始自行经营印刷所，并发行《宾夕尼亚报》，出版了《可怜的李查历书》，在印刷和出版行业初步取得成功。

随着富兰克林在商业领域的成功，加之他对公益事业的热心，如组织消防队，使他获得了良好的社会声誉，社会影响随之不断扩大。1736年，富兰克林当选为宾夕尼亚州议会秘书，开始了他的政治生涯。后来，为了美国的独立和解放，他毅然放下了自己手头的私人事务，积极地投身于斗争的最前沿，亲自率军到战场。从1757年到1775年他多次作为北美殖民地代表，前往英国谈判，谋求民族利益。独立战争爆发后，他参加了第二届大陆会议，并且参与《独立宣言》的起草工作。1776年，已经七十高龄的富兰克林远涉重洋出使法国，成功地赢得了法国和欧洲人民对北美独立战争的支援。1787年，他参加《美国宪法》的制定。

与富兰克林在商业领域的成功和在政治领域的贡献相比，更为世界人民所熟悉的富兰克林，似乎是其在科学上的建树。尤其是他的那个著名的冒着生命危险捕捉雷电的实验，令世人为其勇敢的科学精神所感动。富兰克林对科学的贡献不仅在静电学方面，他还在数学方面创造了八次和十六次幻方，这两种幻方性质特殊、变化复杂，其成果至今仍被学者称道；在热学领域，经过他改良后的炉子，可以节省四分之三的燃料，该类火炉也被称为“富兰克林炉”；在光学方面，他发明了专供老年人用的双焦距眼镜，戴上这种眼镜不但可以看清近处的东西，还可看清远处的东西；他和剑桥大学的哈特莱合作，成功地利用醚的蒸发得到零下二十五度（摄氏）的低温，创建了蒸发制冷的理论。此外，富兰克林对气象、地质、声学及海洋航行

等领域都深有研究，取得了丰硕的科学成就。

1790年4月17日夜里11点富兰克林逝世，费城人民在4月21日为他举行了葬礼，有两万人自发参加了出殡队伍，并为富兰克林的逝世服丧一个月，以示哀悼和敬意。然而，就是这样一个生前成就了伟业、给人民创造了无限福祉的人，在他走完了84个春秋后，在其墓碑上只刻着“印刷工富兰克林”一行简朴的文字。

当然，富兰克林作为一个常人，也有犯常人错误的时候。比如他对待朋友的一次不忠诚，他竟然利用朋友的女友在生活上对他的依赖（他朋友不在其女友身边），想和她发生关系，结果遭到了朋友女友的坚决拒绝，作为事件的直接结果是友谊的破裂和他对朋友所拥有的“巨额”债权（相当与富兰克林当年一年的薪金）的丧失。另外，富兰克林在对待女性的问题上，似乎也不那么纯洁。他在自传中这样坦言道：“我正处于难以驾驭激情的青年期，常常会陷入一些下贱女人的诱惑中，这不仅费钱，而且有很大的不便，何况还存在患上一种我最害怕的犬瘟热病的危险，虽然我有幸没有染上”。好在这些错误最终还是被富兰克林用强大的理性克服了，在其一生中，也只是白璧微瑕而已。更何况，他能够将这些事情坦荡地写在自己的自传里，可见其悔改的诚心与勇气，诚如孔子所言：“知耻近乎勇！”

## 人物·本杰明·富兰克林

### 本杰明·富兰克林：勤俭理性之光照耀人生征程

美国思想家爱默生说：“节俭是你人生中食用不完的美筵”。富兰克林正是一个勤劳节俭的人。

这是一个基本的规律，在一般的情况下，绝大多数在个人财富上有所积聚的人，都是源于勤俭的品德，这一点，对于一个出身家境并不富裕的人说更为重要。《左传》里引用古语说：“民生在勤，勤则不匮。”意思是说，人民百姓的生存之道在于勤勉，只有做到勤勉才不至于生存物资匮乏，才可以做到丰衣足食。《周易》中有“俭德辟难”一说，意思是，拥有勤俭美德才可以远避灾难。在《墨子》一书里，更是把勤俭提高到一个事关生死存亡的高度来讲，里面强调“俭节则昌，淫佚则亡”，意思是说，拥有节俭的美德就会昌盛，如果染有骄奢淫逸的恶习，就会遭致灭亡。这些千古训言，无不从正反两方面向世人昭示勤俭对于一个人安身立命的重要性。富兰克林虽然不曾受到中国这些古训的影响，却自小养就了勤俭的美德。

富兰克林在大约十六岁时候（还在哥哥的店里当学徒），看到了一本关于素食主义的书，便决定成为一名素食主义者。因为其他伙计都不是素食主义者，所以富兰克林向哥哥提出，

给他一半的伙食钱由自己自理伙食时，他哥哥同意了。富兰克林将伙食费节约一半来买书，每天趁印刷所的人都去吃饭的时候，草草地吃完简单的“饭”——一片面包、一把葡萄干或一块果馅——然后利用他们回来之前的一段时间看书。

当他被一位州长的虚伪许诺骗到伦敦后，无所依靠的富兰克林便利用自己懂印刷技术的特长在一家印刷事务所谋生。在这个印刷所里，只有富兰克林一个人不喝酒，被同事戏称为“喝水的美洲人”，其他的人嗜酒如命，大多数工钱都花在酒馆里了。节俭的富兰克林成了他们当中的首富，经常接济他们，从而获得了同事们的好感。后来，同事们也停止酗酒，和富兰克林一起吃简便的早餐。富兰克林从不缺勤，经常被老板安排做技术要求比较高的急件，所以，他不但在工友中拥有很高的威信，而且深得老板的信任。

达·芬奇说：“勤劳一日，可得一夜安眠；勤劳一生，可得幸福的永眠”。从伦敦回到费城后，富兰克林自己开办了印刷所后，更是勤奋异常。他挑灯夜战的场景给邻居们留下了深刻的印象，邻居们的宣传则又给他带来了很好的名声，这对于他的生意来说发挥了十分重要的促进作用。一开始的时候，人们都认为这个城市已有的几家大印刷所可以满足市场需要了，都认为富兰克林的印刷所是注定要失败的，但是一位很有声望的博士则不这么认为，说：“富兰克林的勤劳是我从来没有见过的；当我从俱乐部回家的时候，看见他还在工作，而第二天邻居还未起床，他又开始工作了。”后来富兰克林果然成功了。

富兰克林这种勤劳节俭的习惯保持了一生，对此他不无自豪地说：“我以前节俭的习惯仍然保持着，在我父亲对我童年的教育中，常常讲到所罗门的一句箴言‘若一个人勤勉从事，他将站在君王们面前，而不会站在普通人面前。’因此，我认为勤劳是发财和成名的一种手段。这种想法激励着我，尽管我并没有想过会真正地站到君王面前。但这一点却实现了……我的后裔应该知道，靠着这一小小的方法和上帝的赐福，他们的祖先一生幸运，一直到他 79 岁写作这本书为止。无论余生还会遇见什么挫折，那是难以预料的；但假如不幸来到，往日的快乐也足以使他听天由命。他把他长期的健康和迄今仍结实的体格归功于‘节制’的习惯；他早年境况的安适和财富的获得，使他成为一个有用公民，在学术界获得一些声誉的知识，这些应归功于‘勤勉’和‘节俭’……因此，我希望，我的子孙会有人照我的方法做，并获得益处。”

虽然，勤劳节俭是富兰克林赖以成功的宝贵品质，但是，单凭这些是不足以取得如此巨大的成就的。总共只上两年学的富兰克林，后来却成了一个知识渊博、在多个学科都颇有建树的科学家和发明家，完全源于他发自内心的对知识的渴求与热望，并且抓住了一切时机来

学习。

培根说：“阅读使人充实，交谈使人机智，写作使人精确”。富兰克林正是在阅读、交谈、写作中获得成长的。在他还很小的时候，他的父亲经常邀请一些有见解的邻居朋友来家里做客，围绕着饭桌进行交流。他父亲总是有意选择一些很有创意、很有意义的话题进行讨论，通过这种方式来增加孩子们的见识，提升他们的志趣境界，这样一来，他们也就不再为饭菜的好坏而投入过度的关心，养成了追求真知的习惯。富兰克林更是将“到手的所有零钱都花在买书上”。富兰克林父亲喜爱邀请邻居来交谈，加之小富兰克林自身喜爱读书的习惯，日后又迷恋上了对散文写作的精研，三方面结合在一起，使得富兰克林真正成为一个充实、机智而精确的人。

为了保证自己有充足的学习时间，富兰克林甚至拒绝周末去教堂做例行的礼拜，虽然他对上帝忠诚，可他实在不愿意牺牲周末宝贵的学习时间。在他一生的忙碌过程中，无论是身为任人差使的小店员，还是身价百万的富翁，还是名声显赫的政治家，他都从未中断过学习。年轻时，他从伙食费中省下钱来买书，请在书店做学徒的朋友将书店的书在晚间偷偷地借来，然后通宵达旦地阅读，第二天清晨便归还。富兰克林的阅读面极为深广，读过赛勒和舍尔梅的关于航海的一些书，从而接触到了几何学知识。还读过班扬的《天路历程》、柏顿的《历史文集》、普鲁泰克的《英雄传》、笛福的《论计划》、马太博士的《论行善》、洛克的《人类的悟性》、色诺芬的《苏格拉底重要言行录》等书籍。这些书对于他人生观、价值观的形成产生了重大影响，这些影响在他未来的人生道路中不断得到印证。他甚至在从笛福的《论计划》中获得灵感，为自己的人生制定过一个雄心勃勃的计划，虽然这个计划无法得以完美地执行，却也令他获益良多。他还曾经给自己定下 13 条德行要求，在第 13 条“谦逊”这一点上，希望自己能够向耶稣和苏格拉底学习。

书的思想感化，常常会对一个人的成长产生巨大的塑造作用，如果说对于一些科学知识的把握，让富兰克林知道如何去解释、创造和发明的话，对于这些哲学、传记、历史书籍的阅读，则让富兰克林懂得如何去做人。

特别值得一提的是富兰克林学习写散文的独特经历。能够写得一手好散文，令富兰克林终生受益，他自己承认“它是我发迹的一个根本手段”。

学习写作散文的缘起，得益于富兰克林遭遇了一个好朋友，一位和他一样年轻却比他更富才学、善于辞令的高令斯。他们常常在一起争论问题。一次，他们为妇女有无受教育的必要和有无从事研究的能力问题展开争辩。高令斯站在反方的立场上，认为妇女天赋低劣，没

有能力做到男人所能做到的事情。他的父亲看到他们争论的书信后，说富兰克林“虽然在正字和标点方面占优势，但在措辞的优雅、叙述的条理清晰方面远不如论敌”。这对富兰克林产生了极大震动，于是决心要练好散文的写作。他选择了一本《旁观者》作为范本，因为他很喜欢它的文风，想尽办法进行模仿。

除了散文写作，富兰克林还十分重视自己的论辩技巧和日常言语交流技巧。在他看了色诺芬的《苏格拉底的重要言行录》后，对书中大量的对话例子十分欣赏。从而“放弃了以前那种生硬反驳和独断式的立论，扮成一个谦逊发问和怀疑的人”。这样一种交谈的方式，能让自己始终处在一个安全的位置上，即便是再强劲的对手，在层出不穷的设问中如果无法预料将要发生什么事情，也会陷入尴尬之中，而富兰克林就可以自然而然地获得胜利，虽然这样的胜利并不一定是应得的。这种纯熟的言语技巧使用过几年后，富兰克林逐渐放弃了它，只是保留了用谦逊的口吻表达自己意见的习惯，多用“猜想”、“估计”这样一些留有回旋余地的字眼。他相信，谈话的目的是为了交流信息或得到信息，使人高兴或说服人，所以，他根据自己的经验“奉劝善良的聪明人，切勿采取一种独断式的、自以为是的态度，从而削弱他们行善的能力”，他认为过于锋芒和争强好胜的谈话方式很少不引起别人的反感，那会从根本上破坏语言本身的存在目的，要学会“不应当用教训的口吻去教导人；别人不懂的东西，你应该当作他们遗忘的东西提出来”，“即使你深信不疑，说出来时也应外表谦虚”，因为“傲慢即愚蠢”。

这些论辩技巧的锻炼，对于作为未来政治家的富兰克林来说是十分重要的，有人戏称专制国家的政治家是靠“血战”走出来的，民主国家里的政治家是靠“舌战”走出来的。可见辩论，对于一个政治家来说，是何等的重要，甚至早在古希腊时期就出现了一门特殊的职业，专门为一些有意参与政治的公民培训辩论技巧，人称“智者派”，当然，智者派这种对待学识的功利主义态度也招来一些批评，有称他们为“知识的零售商”。

辩论也并非只对竞选演讲和辩论赛发挥作用，辩论其实无处不在。乔希·比灵斯说：“沉默是最难反驳的争辩之一。”吉尔伯特·切斯特顿则说：“人们经常争吵，因为他们不会争辩。”看来，生活中也需要学会沉默这样一种争辩形式，同时还要学会用慢条斯理的争辩来代替不文雅争吵。所以，物理学家谢希德说：“辩论的胜利是读书的胜利”。

从富兰克林爱上辩论到学习散文写作，从他对言语交流风格的变化，我们可以看出，他不仅是一个勤奋学习的人，并且是一个十分强调学以致用的人，这样一种理性的求学态度是任何一个求学者所应该积极汲取的。相形之下，我们有很多人的学习生活带有很强的盲目性，



既不知道怎样去学习，也不知道为何学习。有些中文系的学生，所谓博览群书，毕业的时候连写一封自荐信也单只知道堆砌一些辞藻而已，走上工作岗位后，甚至连一些公文写作的基本常识也不知晓，有些同学英语过了大学六级，却连基本的英语会话也无法完成，这不仅是教育资源的极大浪费，甚至也是一种生命的空耗和人生的盲目。

富兰克林的这种理性精神在其科学的探索道路上则体现为一种大无畏的追求真知、独立思考的精神。其中最为著名事例，就是上文曾经提到的、家喻户晓的避雷针实验。在一个人人们普遍相信“雷电是上帝的发怒”或是相信“雷电是气体爆炸”的时代，要创立“雷电是自然的正常的电气现象”之学说，是足够“胆大妄为”的了。最初，富兰克林被嘲笑为“想把雷电和上帝分家的狂人”，但是，他通过成功的实验，最终说服了人们，因为事实证明，当雷电扫过时，安装上他发明的避雷针的房子安然无恙，而拒绝安装避雷针的教堂却在电击中轰然倒塌。

事情缘起于1746年，某英国学者在波士顿表演了一个电学实验。富兰克林自此被电学这一刚刚兴起的科学强烈地吸引住了。随即，富兰克林在家里做了大量实验。在一次试验中，他的妻子丽德被击中倒地，面如土色，在家躺了足足一个星期才恢复健康。这一意外事件，使富兰克林由此联想到了空中的雷电。他经过反复思考，推测雷电也是一种放电现象，它的本质应该和在实验室产生的电是一样的。于是，他写了一篇名叫《论天空闪电和我们的电气相同》的论文，寄给了英国皇家学会，却遭到了嘲弄。富兰克林决心用事实来证明一切。1752年6月的一天，在一场暴风雨就要来临的时候，富兰克林和他的儿子威廉带着上面装有一个金属杆的风筝来到旷野。当风筝随风扬起，刹那间，雷电交加，大雨倾盆。富兰克林和他的儿子一起牵着风筝线，此时，刚好一道闪电从风筝上掠过，富兰克林用手靠近风筝上的铁丝时，立即感觉到了一种恐怖的麻木感，他冒着生命危险，证实了自己的推测。

华盛顿·欧文说：“有些人仿佛自己创造了自己——在逆境中崛起，在无数阻碍中孤独地然而却是不可抗拒地开辟自己的道路。富兰克林正是这样的一个人，他的理性精神不仅体现在他的求知过程和对科学的探索过程中，还体现在他的信仰、生活等各个方面。

富兰克林年少时由于喜好论辩，使得他不自觉地对所有的宗教教条都用怀疑的眼光加以审视，并发现其中的种种不合理之处。他的朋友凯谋发现了他在这方面的个性，从而希望富兰克林能帮他一个忙。因为他想创立新教，希望富兰克林去能驳倒那些反对他的人。但是，富兰克林坚持要求他向自己说明新教的教义，然而他却最终拒绝了朋友的请求，按他的话说是因为“发现其中有些莫名其妙的东西正是我所反对的，除非我也可以参与制定教义，否则

我是不会加入的”。

富兰克林曾经是一个素食主义者，当有一次，他所乘坐的轮船被搁浅在一座荒岛上的时候，他不得不对自己这样一种生活习惯进行重新的思考，在饥饿与信念之间做出理性的决策。因为这个时候唯一可以用来充饥的是烤鱼。当他发现被剖的鱼腹里还残存大量尚未被消化的小鱼的时候，他做了如下思考：“你们都互相吞食，我们为什么不能吃你们呢？”于是乎，他痛快地吃了一顿鳕鱼。从此以后只是偶尔吃一顿素食，并且由此得出结论——“做一个有理性的动物原来是这么方便，因为理性使人找到或制造一个理由去做想做的事”。

更为有趣的是，富兰克林在与异性交往的过程中所体现出来的超凡理性，在追求爱情浪漫的人看来简直有些不可思议。他在伦敦的时候，替朋友照顾其女朋友，他竟然企图利用朋友女友在经济上对他的依赖而占有她。这使得富兰克林与他的朋友反目成仇，先前富兰克林给予朋友的所有经济资助自然也尽付东流，这令富兰克林十分心痛，却又无可奈何，而且即便如此，因为他在道德上输于朋友。富兰克林在自传中坦然承认了这个“错误”，才让世人知晓理性如富兰克林者，在处理异性交往的问题上也难免会马失前蹄。作为商人的富兰克林在处理婚姻的问题上似乎也过于理性，甚至到了不近人情的地步。那是在他从伦敦回到美国之后，有人为他介绍了一门婚事。富兰克林明确向对方提出了还清他印刷铺借款的陪嫁请求，对方说没有这么多的陪嫁，富兰克林就建议对方可以以房屋为抵押进行贷款，他的借款不会超过 100 英镑（这在那时已经够多的了）。结果对方拒绝了这门婚事。而这一次“胎死腹中”婚事，激起了富兰克林想要结婚的愿望，他再度十分理性地对自己的婚姻进行了思考——“因为一般人都认为印刷业是种赚不到钱的行当，所以我不能期望得到嫁资，除非娶一个不合心意的女人。”所幸这时，他与去伦敦之前就相爱的德小姐得以再续前缘，终成眷属，才没有一手造就一桩不幸的婚姻。他对自己的婚姻生活甘之如饴，感觉很幸福、很满足。而这一幸福的获得，更多的是因为早有的感情基础和两心相悦，以及天作之合的缘分。

罗素说有三种激情支配他的一生：对爱情的渴望，对知识的渴求，以及对于人类苦难痛彻心腑的怜悯。透过富兰克林勤勉的一生，看似理性的表象之下似乎也涌动着一团活火，也即与罗素同样的三种激情，正是这种激情与理性的完美结合，使得他得以承担作为一个政治家、实业家的社会责任，同时又在科学的海洋中完成他的理性探索。

（本栏编者：沈夏珠 联系方式：[shenxiazhu@fudan.edu.cn](mailto:shenxiazhu@fudan.edu.cn)）

## 网络群体性事件及其防范策略

崔 磊<sup>①</sup>

**摘要：**当前，中国网络群体性事件的性质仍属于人民内部矛盾，其频发的原因包括社会转型、社会心理变化、网民影响力增强及媒体结构变化等多方面的原因。分析网络群体性事件的发生过程，首发网帖的首因效应、信息的高速扩散、媒体的放大作用、网民的共同参与以及网络意见领袖的作用等是其中的关键因素。要有效应对网络群体性事件，应采取七方面措施：一是建立科学、常态的预警机制；二是建立专业化网络群体性事件应对体系；三是采取有效的信息策略；四是适时有效的介入处置；五是注意与媒体保持良好互动；六是注意发挥网上意见领袖的作用；七是注意推动相关立法工作。

**关键词：**网络群体性事件 分析 防范策略

从“孙志刚事件”到“铜须门事件”，从“躲猫猫事件”到“天价烟事件”、从“瓮安事件”到“邓玉娇事件”，网络群体性事件对于现实社会生活的影响越来越大，并已经影响到政府决策。作为信息化条件下群体性事件的一种崭新样式，如何认识网络群体性事件的形成与发展，寻找其中的推手和权变因素，进而通过一定的政策工具引导其向着积极的方向发展，推动社会健康发展已成为目前政府治理领域需要急切解决的问题。

### 一、网络群体性事件的基本概念

#### （一）网络群体性事件的定义

从目前有关学者给出的定义来看，归结起来，所谓网络群体性事件，主要具备了以下几个关键要素：**一**是由众多参与者参加的集群行为，属于群体性事件；**二**是此类事件的载体主要是网络，其发生是在现实世界，但传播、扩展是依托网络进行的；**三**是由于网络传播的特性，此类事件往往影响较大，常常超出情况类似但没有在网络传播扩大的群体性事件。

#### （二）当前我国网络群体性事件的几个基本特点

网络群体性事件具有一般群体性事件所具有的特点，即在相对自发的、无组织的和不稳定的情况下，因为某种普遍的影响和鼓舞而发生的集群行为。但是，网络群体性事件还另有一些独有特性：**一**是**瞬间爆发性**。这种源于网络的集体行动由于本身组织松散，一旦相关条件成熟，无需长时间酝酿，没必要精心组织，说来就来，说散就散，瞬间收放性的特点极为

<sup>①</sup>复旦大学 2008 级 MPA 研究生，现工作于上海市公安局。

明显。<sup>②</sup>二是**虚实交互性**。虽然网民是虚拟的，但他不可能超然于现实，不能与现实没有联系，网民是现实人在网络中的投射，网民的许多言论、行为、状态都直接受现实人的影响，而网民对现实人也有很明显的反作用。三是**范围广域性**。在信息时代，信息串联机制使某地的某一事件在极短的时间内就传遍任何一个网络所能够延伸到的角落。这些都有可能成为不同地方、种族共同讨论的话题，并可能成为网络群体性事件的肇始因素。四是**难以控制性**。互联网由于缺少了叙事和传播过程中的权威审查机制，相比其它媒介更具有平民性、无序性。在这里，“流动空间”取代了“地点空间”，构建了一个空前巨大的、人人可以置身其中的网络“舆论场”。在这个环境中，“蝴蝶效应”更加显著，一件“小事”可能在瞬间被放大。<sup>③</sup>而且事件一旦爆发，则往往处于非线性发展状态，很难有效控制其运行发展。

## 二、目前我国网络群体性事件频发的原因及发展趋势

### （一）目前我国网络群体性事件频发的原因

一是**中国社会的快速转型引发了诸多矛盾**。目前，我国已进入社会快速转型期，这是一个传统利益群体和利益格局逐渐分化，新的利益群体和利益格局逐渐形成整合的过程。其中，不仅受损者会产生强烈的不公平感、甚至被剥夺感，受益者也会因为受益程度不同而产生一定的不公平感。由此，各种社会矛盾急剧增加，并在特定的时间和地点激发形成新的群体性事件。而网络无疑提供了一个廉价、快速的宣传、动员和组织平台。所以说，网络群体性事件的频频发生并非偶然，而是有其社会背景和深层次原因，是中国社会转型中的问题从现实映射到网络，再从网络投射到现实的一种体现。

二是**政府与普通群众相互关系的脆弱极易引发对立**。<sup>④</sup>一方面，受旧有意识形态体制影响，群众对于官方信息往往抱有怀疑、甚至否定的态度，而宁愿采信网上那些源于“草根”层的信息，进而对自己所采信的信息予以传播、声援，甚至采取现实行动来表达看法。另一方面，由于民众已经对社会的不公正与公权机关滥用权力形成了“刻板印象”，以致于在每一起具体的事件中，公众会不自觉地倒向一边，将矛头指向政府、公安部门、司法部门和腐败等等。<sup>⑤</sup>正是因为这种对立，“三公”部门（公权力大、公益性强、公众关注度高）和“三涉”事件（涉权、涉富、涉警）最容易成为网络焦点和热点。

三是**网络群体性事件频发也折射出社会大众的浮躁心理和情绪化心态**<sup>⑥</sup>。目前，我们的

<sup>②</sup> 参见李永刚，我们的防火墙：网络时代的表达与监管，广西师范大学出版社，2009年，47页。

<sup>③</sup> 李永刚，我们的防火墙：网络时代的表达与监管，广西师范大学出版社，2009年，47页。

<sup>④</sup> 参见喻国明，中国社会舆情年度报告（2010），人民日报出版社，2010年，第五部分第三节：网络社会与网络世界相关研究结论。

<sup>⑤</sup> 杜骏飞，沸腾的冰点：2009中国网络舆情报告，浙江大学出版社，2010年，407页。

<sup>⑥</sup> 参见喻国明，中国社会舆情年度报告（2010），人民日报出版社，2010年，第五部分第三节：网络社会与网络世界相关研

网民大多处于社会下层，承受着结构和制度变迁的代价，却缺少表达和实现个人诉求的良好渠道，而网络在一定程度上提供了表达利益诉求和不满情绪的场所。网民们由于现实生活中的类似遭遇、境况和情绪淤积，只要网络上出现相同或类似的情况的事件，尽管与自己没有本质性的或直接的或间接的利益冲突，也容易产生共振，继而引发极化效应，借机把平时积累的不满情绪带到一个具体的冲突事件中酿成了更大的群体性事件，成为一种泄愤事件。<sup>⑦</sup>同时，在“闹大才重视”及“热衷曝光和炒作”的心理预期和“法不责众”的传统思维定势下，越来越多的利益诉求也往往设法超越体制，通过激烈的方式表达。

**四是中国网民群体对现实社会的影响力增强。**根据中国互联网络信息中心（CNNIC）的相关数据，中国网民在总数不断增加的同时，受到互联网普及程度逐步增大的影响，其结构不断优化，呈现出从“精英”到“草根”的发展趋势。尽管年轻人、尤其是学生群体所占比例较大，但男女性别比例保持稳定、网民年龄结构更加均衡、无业下岗失业人员比例上升、农村网民规模逐步增大、低学历人员比例上升、中高收入人员网民数量有所增长，网民的组成更加贴近现实的社会结构。虽然还不能由网民推及社会总体，但网民作为中国公民中社会参与热情程度最高的一个群体，积极地关注和反映社会现状，为网络舆论的形成提供了庞大的人群基础。<sup>⑧</sup>同时，网络也正引发社会权力结构的改变，使得民意能够绕过传统大众传媒，实现与政府的非直接较量。<sup>⑨</sup>

**五是传媒力量对比发生变化带动公共舆论倾向发生变化。**在近几年的各类网络群体性事件中，传统媒体的作用不再占主导地位，而是与网络媒体进行互动。在这种互动中，传统媒体不再占主导地位，在整个舆论形成、传递的过程中，网络媒体都发挥了关键作用，而传统媒体则在互动中，进一步增强了网上舆论的可信度、扩大了其传播范围。在这里，传统媒体的观点也往往是紧跟网络舆情的观点，可以说，网络媒体为传统媒体设置了议程。<sup>⑩</sup>因此，正是由于这种传媒力量对比的转变，使得网络舆情对公众舆论倾向的带动作用增大，而这种带动作用在特点的时间、地点被特定的因素所激化，就可能会引发网络群体性事件。

## （二）现阶段网络群体性事件发展新趋势

**一是可能引发网络群体性事件的潜在不稳定因素日渐增多。**随着城市化进程加快，因城市职工下岗、旧城拆迁改造、市政管理、贪污腐败、渎职等引发的问题更加突显，社会民众

---

究结论。

<sup>⑦</sup> 参见于建嵘，社会泄愤事件中群体心理研究：对“瓮安事件”发生机制的一种解释，北京行政学院学报，2009年第1期。

<sup>⑧</sup> 杜骏飞，沸腾的冰点：2009中国网络舆情报告，浙江大学出版社，2010年，396页。

<sup>⑨</sup> 参见李永刚，我们的防火墙：网络时代的表达与监管，广西师范大学出版社，2009年，第二章：互联网上的民意表达与传播机制。

<sup>⑩</sup> 杜骏飞，沸腾的冰点：2009中国网络舆情报告，浙江大学出版社，2010年，14页。

的自我维权等意识也不断增强，这就使可能引发网络群体性事件的不稳定因素在不断增多。

**二是规模日趋扩大化。**随着互联网的普及，尤其是微博、Twitter等即时信息平台的推广，网络群体性事件规模总体上呈现不断扩大趋势，参与人数越来越多。

**三是出现组织化倾向。**最初的网络群体事件，组织松散，持续时间短，易于分解处置。这种情形近年来开始有了新的变化。在组织过程中，常常有核心分子和活跃分子在其中串联、鼓动、策划和操纵；组织的核心人物事先都进行小范围的网上或网下聚会，商讨行动的方案；这些核心组织分工清晰、任务明确。而在事发后，这些组织者也都能控制行动的进展，行动目标指向性强，行动统一度高。

**四是参与主体日益多元化。**新世纪以来，特别是近几年网络群体事件的参与主体日益多元化。从这两年看，参与主体构成已经从青年向复转军人、出租车司机、股民、中小学教师、学生等多个群体扩展。

**五是形式上越来越“合法化”。**在最初出现的网络群体事件里，组织者在网络 and 手机短信中公开号召相关群体进行“集会”或“抗议游行”。而新世纪以来，他们在组织网络群体性事件时常以“散步”、“暴走”、“散心”等规避法律制裁的“合法”形式来进行。

**六是引发网络群体事件的国际背景更加复杂化。**随着互联网的迅猛发展，境内外敌对势力、敌对分子会更加积极争夺网络信息资源、舆论阵地，对涉及侵害弱势群体利益的事件、司法领域的事件和案件、腐败问题以及一些敏感事件等进行恶意炒作，借机制造事端，引发群体性事件。

### （三）网络群体性事件的属性——人民内部矛盾

总的来说，目前我国网络群体性事件的诉求以经济、民生利益的单一诉求居多，应将其定位于人民内部矛盾的局部激化。尽管其中可能出现一些对党和政府的攻击性言论，但都属于一种对社会现实不满情绪的爆发，而其诉求实质还是为了保障自身权益。事件产生的原因常常是因为某个局部政策乃至官员的个人行为，而不是因为我现行政治制度的缺失，也往往能够以政府高度重视、强制加协商、平衡各方利益使之达成妥协而最终解决。<sup>11</sup>

### 三、网络舆论形成的基本过程及其中的关键因素

从目前掌握的网络群体性事件的演变过程来看，网络群体性事件的发生、发展主要会经历以下三个环节：**一是公共话题聚合与公共舆论场的出现。**当大量的网络公众在某一话题上聚集，各种类型的网络公众便会聚焦围绕这一话题发表意见，不同意见便会产生，从而形成公共舆论场。**二是各种观点的汇流与主流意见的形成。**在讨论中，当一些意见能够揭示有关

<sup>11</sup> 参见唐贤兴，民主与现代国家的成长，复旦大学出版社，2008年，第三章 群体性事件——集体行动中的农民维权。

公共话题的真相或表达的意见具有某种程度的说服力时，这些意见会得到很多网民的认可，主流意见就开始酝酿。三是现实行动的出现与事件规模的扩大。网民大量负面情绪得到充分发酵后，进而在现实生活中通过一定的极端行为进行泄愤，当这种泄愤行为由个体行为积累到集群行为时，事件规模开始扩大，并在进一步的舆论炒作和发酵下开始进入非线性的井喷式发展。

通过对上述过程的考量，可以发现以下几个关键因素：

（一）首发网帖的首因效应。这里的首发网帖并不一定是网上的第一个帖子，而一定是在新浪、搜狐、天涯等大型门户网站出现并被广泛转载的第一个帖子。根据“沉默的螺旋”和“议程设置”等传媒理论，当不同的信息结合在一起的时候，人们总是倾向于重视前面的信息，即使人们同样重视后面的信息，也会认为后面的信息是非本质的、偶然的，并习惯于按照前面的信息解释后面的信息，即使后面的信息与前面的信息不一致，也会屈从于前面的信息，以形成整体一致的印象。因此，首发网帖的观点倾向对于整个事件的发展趋势有着极为重要的指导意义。

（二）信息的高速扩散。网络群体性事件的形成与发展离不开众多网民的参与。所以，只有借助大型门户网站这一平台，利用其公信力和传播力，将信息迅速扩散传递，引起广泛讨论，才能在最短时间内迅速聚集人气，形成一定的网络舆论，并在网民的持续推动下“滚雪球”式的发展升级，最终形成网络群体性事件。值得注意的是，随着微博、Twitter之类即时信息平台的出现，信息传播平台的门槛开始降低，很多信息会在第一时间辐射式地以一传十、十传百的速度在各个小圈子里传播开来，这种信息病毒式传播<sup>12</sup>的效率之高是难以想象的。

（三）媒体的放大作用。不管是何种媒体，都在网络群体性事件中起了放大器的作用。当网络事件引起网络热炒，成为公众共同关注的议题时，媒体的灵敏嗅觉也不会错过，进而争相报道。媒体的关注又进一步引起全社会的关注，而媒体的报道通过网络转载，又强化了网络事件的传播，这种网络与传统媒体的互动叠加使得事件影响逐步升级。这里值得注意的是，由于媒体的报道，往往综合了网络各方的意见，加强了意见的公信力，因此，媒体在议题设置和舆论引导上能够发挥相当大的作用。

（四）网民的共同参与。根据调查，尽管参与讨论、乃至进行实际行动的网民总体比例不高，但由于网民群体的基数较大，其绝对数不容忽视。同时，尽管网民参与网络群体性事件存在一定的不确定性，但表达个人意愿，形成舆论压力的目标较为明确。因此，相关事件一旦在网上讨论并达到一定烈度后，就会在众多网民的推动下不受控制的不断发酵、升级。

<sup>12</sup> 职焯 姜晟颖，140字的微变革：内地微博一周年，申江服务导报，2010年9月8日。

（五）网络意见领袖的作用。中国的网络意见领袖既有专家学者，又有一般民众，他们通过一定的信息渠道和专业知识和独特的观点及个人魅力来赢得网民信任和支持。而其中，又以一般民众居多，因此“草根性”较强，往往“有主张，少论据”，易于情绪化。<sup>13</sup>有学者指出：在一些有组织的网络群体性事件中，通常会有意见领袖的存在，意见领袖通过发布有关公共话题的内幕或者细节，引导网络舆论的走向；在一些无组织网络群体性事件中，不特定的网络事件参与者会在不同阶段成为意见领袖，这些意见领袖通过对事件真相的公布和对细节的分析，起到了对广大网络民众的动员作用。

#### 四、相关对策和建议

（一）建立科学、常态的预警机制。目前，网络群体性事件发生的频率已经越来越高，涉及的地域、范围、类型也越来越广，而相关的针对网络特点的预警机制还不完善，手段也比较传统，应对处理往往显得滞后。因此，我们建议建设相关预警机制，除了政府自己的监控体系，借鉴美国等发达国家经验，可以由政府购买服务，开展定期网络舆情调查，以便更加客观、科学、及时地制定相关策略。同时，进一步加强理论研究，总结既有案例的特点和经验，以逐步把握其规律，并在此基础上建立一定的预警指标体系，借助信息化手段对网上热点进行即时分析评估，力争提前预警，从而为后续工作提供参考和时间。

（二）建立专业化网络群体性事件应对体系。可以预见，网络群体性事件现在还仅仅是初发期，未来十年，网络必将深刻影响我们的生活和社会结构，网络性事件也必然进入高发期。因此，必须从现在开始就注意网络事件系统性应对体系的建设，从前端管理、事先评估、提前预防、信息预警、处置应对等方面进行统一协调，以把握先机，立足主动。

（三）采取有效的信息策略。网络事件的扩展很多是因为事件真相不明，由此容易引起猜测、误解、谣传甚至被别有用心者煽动。因此，必须采取有效的信息策略，国务院新闻办曾把突发公共事件的舆论引导策略，概括为“四讲”，即：尽早讲，政府要尽快抢占信息发布制高点，第一时间表明对事件的态度及应对措施；持续讲，向公众不断披露事件进展情况；准确讲，发布信息真实全面，争取公众的认可；反复讲，采取各种方式对公众进行答疑解惑。<sup>14</sup>这同样也适用于网络群体性事件。

（四）适时有效的介入处置。要以事实为依据，以法律为准绳，根据不同类型的事件采取不同的策略，适时介入。其中，对涉及官民矛盾、贫富矛盾的事件，政府介入的时间越早越好，而对于国际矛盾、无矛盾事件，如果事态一直处于可控状态则尽量不作介入。在介入

<sup>13</sup> 参见喻国明，中国社会舆情年度报告（2010），人民日报出版社，2010年，第五部分第二节：中国网民特质及其结论。

<sup>14</sup> 陈方，舟曲救灾中网络传播功不可没，新民晚报，2010年8月10日。



的过程中，政府应更加关注与公众的沟通，对公众与政府的互动及公众参与社会事件的需求给予充分的体谅。

(五) 注意与媒体保持良好互动。政府有关部门必须要与媒体保持密切关系，积极互动，牢牢把握话语权。一方面，要继续加强与传统媒体的联系沟通，推进传统媒体与网络的良性互动，不能让传统媒体一味跟着网上舆论走。另一方面，要加强对网上舆论的引导。要依靠相关信息预警和政府信息优势，针对相关热点提前进行网上预热，抢占首帖位置，并随时跟进，引导网民合理宣泄情绪。对于一些负面炒作要及时澄清，防止不满情绪积聚。

(六) 注意发挥网上意见领袖的作用。很多时候，政府在网上所发布信息的动员力远不如网上意见领袖所发布的信息。因此，这部分话语力量不可小觑，甚至要学会善加倚重。要在平时加强与各类网络意见领袖的日常沟通、交流，增进感情，从而及时掌握网络动态，并在关键时刻借助这些网络领袖人物的网络威信来引导网络舆论。

(七) 注意推动相关立法工作。政府应积极推动网络事件处理的相关立法，依法行政。从数个案例看，有关网络讨论、网络监管、责任等方面的法律目前空白点还比较多，也为政府的相关处置工作带来了困难。因此，及时立法、依法行政至关重要。

## 我思我在·信息技术与管理

### 三源流视角下的电子口岸建设<sup>15</sup>

罗 宁<sup>16</sup>

**【提要】** 1998年由海关总署和国家外汇管理局牵头启动口岸电子执法系统建设(即电子口岸前身,以下均直接称为电子口岸),由于面临解决迫切现实问题的压力,以及受到高层领导的直接关注,该系统得以被迅速建设、实施,并由此掀开电子口岸建设的大幕。本文试以约翰·W·金登的“三源流”理论为视角,从问题、政策、政治三个源流回顾电子口岸建设的触发过程,分析电子口岸建设是如何被决策者关注进入政府议程,进而成为备选方案并得以被

<sup>15</sup> 中国电子口岸是国家进出口统一信息平台,是国务院有关部委将分别掌管的进出口业务信息流、资金流、货物流电子底帐数据集中存放的口岸公共数据中心,为各行政管理部门提供跨部门、跨行业的行政执法数据联网核查,并为企业提供与行政管理部门及中介服务机构联网办理进出口业务的门户网站。

从严格意义上说,电子口岸建设在横向的层面包括两个方面的内容:一是为实现口岸管理部门间信息共享和交互而进行的公共信息平台建设;二是作为全国海关信息系统外部信息申报、接入的门户平台建设。对于第二个方面的内容,由于其建设过程完全由海关系统内部掌控,所以目前发展良好,成效显著,在本文中不作论述,本文仅讨论第一个方面的内容。在纵向的层面,电子口岸建设包括中国电子口岸建设以及各地方电子口岸建设两个层面,考虑到地方电子口岸的建设和发展直接受中国电子口岸建设的影响和制约,因此本文仅探讨中国电子口岸的内容。

<sup>16</sup> 复旦大学2009级MPA研究生,现工作于广东拱北海关。

实施的。在此基础上，本文依据同样的理论视角分析当下电子口岸建设所面临的问题、政策、政治等三个源流的演变，通过对比，分析电子口岸建设面临的问题，进而提出相应的对策和建议。

**【关键词】** 三源流 电子口岸 建设

我国电子口岸建设从 1998 年开始至今已经有 12 年的时间了。12 年间中国电子口岸经历了从无到有，从小到大的发展历程，截至 2009 年全国已经有 47 万多家入网企业，上线运行项目累计达到 500 多个，并与数十家部委、银行、机构实现了互联互通<sup>17</sup>，对提升政府部门执法能力以及便利企业开展进出口贸易发挥了积极作用。但是也要看到，在经过一段时期的高速发展后，电子口岸建设也面临着如何进一步更快更好发展的问题，本文将以“三源流”理论为框架，通过对电子口岸触发时期以及当下所面临的不同形势的对比，思考制约电子口岸进一步发展的深层次因素，进而提出相应的政策建议。

## 一、“三源流”理论的简要回顾

美国政治学学者约翰·W·金登经过深入研究，提出了问题源流、政策源流和政治源流三个概念。他强调上述三者虽然是独立存在，但却相辅相成，如同溪流一般，最终会在特定的时间和地点汇聚在一起，而且只有当上述三个源流汇聚时，某个问题获得决策者高度关注的可能性才会大大提高，这就是“三源流”理论，具体而言三源流是指：

### （一）问题源流

社会上的问题林林总总，各种问题汇聚成不同的问题源流，问题在四处漂流，但并不是所有的问题都能够转化或上升为政策问题，问题要转化或上升为政策问题必须受到决策者的关注。约翰·W·金登指出，是否为政策制定者关注取决于官员了解实际情况的方法，而官员们了解实际情况方法有三：一是通过统计及统计分析结果；二是重大事件或危机事件等的发生；三是对现行决策的主动（决策主体发动的政策效果评估）或被动（群众的反映等）评估结果。

### （二）政策源流

针对存在的公共问题，公共决策主体的成员们，包括行政机关官员、代议代表、专家学者等均会提出各种不同的意见和主张，这些意见主张通过听证会、座谈会和论文等多种方式

---

<sup>17</sup> 以上数据来源于新华网北京 2009 年 9 月 10 日电（聂妍婧 江国成）

得以试验和检验后，或保持不动，或被合并为新的提案，或被取消，最终在一定的选择标准下，其中的少数意见主张会引起决策主体的重视。

### （三）政治源流

政治源流主要有三个构成要素：一是国民情绪，即国民对决策问题的整体看法。二是利益集团的压力。三是决策主体自身的变化，如决策主体人员的变动、换届、相当一部分决策主体成员态度的突然转向或表达等。

### （四）政策之窗

“三源流”理论认为，当问题、政策和政治源流在一个特定的时间汇合在一起时，该问题就会被提上议程，这个时间点被称为“政策之窗”。当“政策之窗”来临时，决策主体、利益集团等都会迅速抓住时机开始行动，以使公共决策尽快出台，或努力使公共决策更加符合本集团的利益。

## 二、 触发电子口岸建设的“三源流”分析

### （一）问题源流

从 1996 年开始，骗汇、逃税行为逐渐在我国变得猖獗起来，大量外汇被套取并用于走私，直接冲击国内经济秩序。据报道“在国务院组织开展的打击走私、骗汇、骗退税专项斗争中，海关发现的假手册、假单证和假印章现象（简称‘三假’）非常严重，据统计在外汇部门报送海关复核的报关单中 85%都是假的”<sup>18</sup>，这种骗汇、逃税的行为在 1998 年达到高潮，据时任中国电子口岸数据中心总工程师曾燕珩介绍，1998 年我国全年的外贸顺差是 435 亿美元，而外汇顺收仅有 47.8 亿美元，近 400 亿美元的外汇从非正常渠道流失<sup>19</sup>。上述流失的外汇不仅降低了我国的外汇储备，而且又成为在国际市场进行走私的资金，反过来转变为走私货物进一步冲击国内市场，可以说此时由虚假单证导致的骗汇、骗税行为已经成为严重危害国家经济运行的突出问题，受到国家高层领导的关注。

而恰在同期亚洲金融风暴开始从泰国爆发，之后迅速波及到菲律宾、香港、韩国和日本等国家和地区，对我国国内的经济形势产生了严重冲击。为应对金融危机，中央政府一方面实施积极的财政政策，扩大国内需求；另一方面采取有力措施整顿国内经济秩序，举措之一

<sup>18</sup> 以上数据来自“电子口岸‘集权’”《计算机世界》，2002-04-01，宋乐永

<sup>19</sup> 以上数据来自“信息通信助力打造电子口岸——访中国电子口岸数据中心工程师曾燕珩”《人民邮电报》，2004-04-23，李军

就是于 1998 年 7 月召开全国打击走私工作会议，部署在全国开展大规模反走私专项斗争，而打击骗汇、逃税行为就是具体内容之一。由此问题源流已经逐渐演变成熟。

## （二）政策源流

针对上述问题源流存在多种解决方案的争论，其中一种思路认为该问题的产生主要来源于海关与外汇管理局之间的信息脱节，如果海关建立并向外汇管理局提供企业进出口电子底账，由其在签发外汇核销单时进行联网实时核查，则可以从根本上防范虚假单证的问题。而海关和外汇管理局作为当时国务院部门中信息化建设开展较好的单位，其内部信息系统也已经具备进行联网核查的技术基础。更为重要的是，这种方式对于所涉及到两个单位来说，都是只有好处没有坏处，具有达成一致的基础。因此建立电子底账，实施联网核查成为明确且得到相关方共识的首选方案。

## （三）政治源流<sup>20</sup>

1998 年 3 月，以朱镕基为总理的新一届政府正式上任，该届政府上任伊始就面临着应对亚洲金融危机的艰难局面。为了整顿国内经济秩序，史无前例地由中共中央和国务院共同召开全国打击走私工作会议，做出打击走私、骗汇、逃税犯罪的重大部署。在这种情况下，该届政府对于能够从机制层面杜绝骗税、骗汇行为，进而有助于稳定经济形势的举措可以说是“求贤若渴”。此外，朱镕基政府一直致力于“减员增效”，不断提高政府效能，在其任内首次设立国家信息化工作领导小组，并亲任组长，积极推行电子政府建设，这种建立电子底账，实施联网核查的方案正符合电子政府的建设思路，因此可以说政治源流也已经具备。

## （四）三源流的结合与政策之窗的开启

在我国这样条块分割的行政管理体制下，行业信息部门化、部门信息内部化是较为常见的现象，因此在部门之间进行数据共享一直是难以推动的工程，然而电子口岸建设却因为上述问题、政策和政治源流的汇合，出现了政策之窗。

1998 年海关总署向国务院汇报关于希望相关部门联合起来共同建设口岸电子执法系统的设想，国务院领导对此高度重视并要求立即组织实施。之后，在短短两个月里海关会同外汇管理局组织研发人员日夜加班，开发出“进口付汇报关单联网核查系统”<sup>21</sup>。1999 年 1 月 1

<sup>20</sup> 就“三源流”理论而言，政治源流包括三个构成要素，但是具体到电子口岸建设而言，决策主体无疑是最具决定性的因素，因此本文主要针对决策主体要素进行分析。

<sup>21</sup> 即把全国的报关单数据都放在网上，供全国的售汇银行及外汇管理机构核查，以便有效打击“三假”走私骗汇行为。

日起该系统在全国推广，此后在短时期内即取得明显成效。表现为：1、贸易顺差和顺收趋于平衡，1998 年我国贸易顺差 435 亿美元，同年外汇顺收只有 47.8 亿美元。该系统启用后 1999 年贸易顺差 293 亿美元，而外汇顺收上升到 235 亿美元，到 2000 年则趋于平衡。2. “三假”案件减少，1996 年全国海关查获的“三假”案案值为人民币 7 亿元，1997 年为 14.7 亿元，1998 年为 21.2 亿元，1999 年该系统启用后“三假”发案率大幅下降，案值只有 3.1 亿元，2000 年则基本为零。3. 促进海关税收大幅增长，该系统实施后，很大程度上切断了走私的外汇资金渠道，使走私活动受到极大地遏制，因此，也促进了海关税收大幅增长。据海关统计，1998 年海关税收 879 亿元，1999 年上升到 1591 亿元，2000 年突破 2242 亿元，连年保持海关税收大幅度增收<sup>22</sup>。

由于第一个项目成效异常显著，也为后续电子口岸建设开启了政策之窗，2000 年 7 月，国务院决定，由海关总署牵头，会同外经贸部等 12 个部委联合共建电子口岸，2000 年 12 月，电子口岸在全国正式建设推广。

### 三、 三源流的演变对电子口岸发展的影响

政策之窗开启后，除非问题被彻底解决，否则三个源流在汇合之后并不会就此停止流动或者消失，而是会继续发展演变，因此由其汇合所形成的政策之窗，也不会一直开启下去，当政策之窗关闭后，问题得到关注并解决的可能性就显著降低，这也可以解释当下电子口岸建设进一步发展所面临的问题。

#### （一）问题源流的演变

触发电子口岸建设的问题主要表现为部门间信息封闭孤立，导致信息流断裂，从而在客观上形成了管理的漏洞。由于在特定形式下，这些漏洞造成了严重的损失，以至于引起管理单位内部乃至更高层面领导的警觉和关注，所以这类问题被迅速地界定出来。但是随着电子口岸的发展，其所面临的问题逐渐演变为：以“信息共享”为基础的相关部委间业务协同建设以及针对市民和企业的“单一窗口<sup>23</sup>”建设。这个任务的转变意味着电子口岸建设面临的是政府工作流程优化、整合、提升的问题，相较突发事件而言这类改善和优化自身工作的问题属于“隐性”问题，现实紧迫性不足，从而降低了进入政策议题的可能性。

<sup>22</sup> 以上数据来源于百度百科“电子口岸”词条，2010 年 9 月 28 日。

<sup>23</sup> 单一窗口（Single Window），按照联合国贸易便利化和电子商务中心 33 号建议书做出的解释，是指参与国际贸易和运输的各方，通过单一的平台提交标准化的信息和单证以满足相关法律法规及管理的要求。

## （二）政策源流的演变

当问题流演变为如何改进流程便利贸易开展后，其所指向的政策方案就涉及两个重要因素：一是如何对所涉及到的相关单位的工作流程进行整合优化？二是由谁主导这一进程？当前我国政府中行业信息部门化，部门信息内部化，甚至于部门信息利益化都是较为常见的行为，所以整合流程就涉及到利益的再分配，这也就必然导致建设方案难以达成一致。

## （三）政治源流的演变

电子口岸建设于 1998 年开始触发，建设过程中得到时任总理朱镕基、副总理吴仪的持续关注<sup>24</sup>，这对于尚未建立专门领导协调机构的电子口岸建设来说尤为重要。但是随着政府换届，以及 2008 年吴仪副总理的退休，国务院层级领导对于电子口岸建设的关注就较少见诸报端。

在吴仪副总理的推动下，2005 年国务院成立了国家电子口岸建设协调指导委员会，由国务院一名副秘书长担任主任委员，但是考虑到电子口岸建设涉及到众多政府部门间的利益和业务协调，则该委员会的推动力量似有所不足。

此外从国家层面来看，2008 年进行的大部制改革，取消了国务院信息化办公室，将其职能归入工业和信息化部，考虑到目前我国电子政务建设需要统筹规划，强力推行，需要开展大量的统一领导和组织协调工作，将这些工作归口于国务院一个具体业务部门来负责，显然是勉为其难，这也会直接影响电子口岸建设进一步向深层次发展。

## 四、 对策和建议

以上对于电子口岸建设和发展“三源流”的演化分析表明正是由于问题、政策与政治三大源流的汇合促成了电子口岸的产生和快速发展，同时也正是由于上述三大源流的演变导致

---

<sup>24</sup> 据不完全统计，1998 年 10 月 25 日，朱镕基总理在国务院召开的八省（区）打击走私骗汇工作座谈会上，针对骗汇活动猖獗的情况，明确指示：要加快银行、外汇管理局和海关之间的计算机联网，加强对报关单和进出口核销工作的管理，从源头上防止骗汇、逃汇违法活动的发生。今年年底前，要建立海关与外汇管理局之间的双向快速反应数据通信网络，实现售付汇前对进口报关情况的电子核对，推广实施报关单查询系统。《人民日报》1998-10-26 第 1 版。

1999 年 4 月 1 日，吴仪副总理在海关总署视察工作时提出：“要在巩固‘全国进出口报关单联网核查系统’的基础上，尽快解决依靠计算机联网实现对出口结汇核销单、许可证、出口退税等电子数据计算机核查问题。”<http://www.szeport.gov.cn/intro/intro.aspx>

2002 年 6 月，朱镕基总理视察海关总署时对更对“电子口岸”给予高度评价，他指出：“‘电子口岸’建设就是瞄准国家宏观经济管理中存在的走私、骗汇、骗取出口退税等突出问题，充分发挥现代信息技术的威力，从而取得了传统手段无法达到的效果。”<http://www.szeport.gov.cn/intro/intro.aspx>

2005 年 11 月 22 日，吴仪副总理出席海关总署与国务院 11 个部门在宁波联合召开的全国地方电子口岸建设现场会上高度评价电子口岸对我国对外经济贸易和大通关建设中发挥的重要作用，对电子口岸建设七年来的建设成果给予充分肯定。[http://www.gov.cn/lhdh/2005-11/22/content\\_106499.htm](http://www.gov.cn/lhdh/2005-11/22/content_106499.htm)

了政策之窗的关闭，产生了制约电子口岸建设进一步发展的重要因素。结合以上分析，笔者认为可从以下三个方面着手加快电子口岸建设。

### **（一）凝聚三个力量，促进问题源流的成熟**

电子口岸建设的动力来源于三个方面：第一是来自政府部门自身的动力，包括三个具体来源，一是解决现实问题的压力，二是政府本身对于行政绩效、业绩的追求，三是在一定程度上也包括对于利益的追求。第二是来自社会（主要是企业）的动力。第三是来自科技发展以及国际环境中竞争的动力。这三方面动力分别代表了电子政务的提供者、使用者以及外界环境，正是这三方面动力的合力推动了政府主动去收集、接受信息，界定问题的存在。但是笔者认为目前电子口岸建设中主要依赖的是政府部门自身的动力，较少借助来自社会的动力以及来之国际环境竞争的压力，而政府部门自身的动力在面临政府部门间的权力与利益纠葛时就显得“力不从心”。其实只要公众（企业、民众）能够参与到电子口岸的决策和建设中来，发出自己的声音，提出自己的主张，电子口岸建设也就获得了来自社会的直接支持，其推动力是持久而强大的。从科技发展和国际竞争压力而言，目前国际上一些国家为提高或保持竞争力在电子政府建设方面投入了巨大的智力、财力和物力，其取得的成效让我们倍感压力。仅就“单一窗口”建设情况来看，尚且不用谈及欧美发达国家，就东、南亚国家而言就已展现出咄咄逼人的态势。如果我们不能充分意识到危机，主动改进和优化体制，创造更加有利的发展环境，我们将逐步丧失竞争力的优势。

### **（二）理顺三个关系，促进政策源流的成熟**

电子口岸建设如果要谋求进一步的发展，就必须开展业务协同建设以及“单一窗口”建设，这其实已经不是一个政务信息化的问题，而是一个行政体制改革的问题。由于涉及到流程、业务的优化、整合，因此就必然涉及到权力和利益的调整和重新分配，这无疑增加了电子口岸建设方案达成一致的难度。为此，一方面必须要坚定地推行行政体制改革，依靠改革来革除在体制中存在的制约发展的障碍和因素。另一方面要着力处理好公益和利益的关系、电子口岸和其他政府部门外网间的关系以及中国电子口岸和地方电子口岸的关系，促进政策源流的成熟。

### **（三）建立三项资源，促使政治源流的成熟**

一是建立领导体制的资源，即要建立富有远见且切实有力的领导协调机构，这是决定电子口岸能否构建成功的首要条件；二是建立关于电子口岸建设的法规、发展规划、建设标准、数据交换标准等方面的资源；三是要建立管理、技术和业务等方面的专业队伍。

综上，在当前情况下，积极做好理念、基础设施、规划、标准、人员的准备和储备，同时跟从上述源流的变化，发挥主动性推进上述三大源流的演变成熟，敏锐地感知并把握政策之窗的开启时机，是我们应该采取的应对之道。

最后需要说明的是电子口岸建设既是我国电子政务建设的组成部分，也是一个具有典型意义的标本，从这个角度来说，电子口岸所曾经面临的发展和当下面临的困境正是我国电子政务建设的缩影。电子政务建设，首先是“政务”建设，是政务理念、政务体制、政务措施的建设，其次才是“电子化”建设，因为电子化不过是实现政务建设的途径和手段，离开了政务建设，电子化建设的效果就不会明显。