



今天我们越来越活生生地面对恐怖主义威胁。发动自杀式袭击的恐怖分子,其行为是理性的吗?其背后的极端宗教势力和分裂主义势力,很大程度上是思想和观念的原因造成的。这些安全问题的根源在境外,就要用公共外交的方式去处理。公共外交直接面对思想和情感,是对以利益交换为基础的外交的补充。

那到底国际政治学科中有没有公共外交的位置呢?笔者认为有的。我想从公共外交与国家权力、公共外交与国家安全、公共外交与国家利益这三个方面来谈一下。

第一是公共外交与国家权力。我们做国际政治的常常觉得公共外交“太软”。在我们的头脑中权力分为硬权力与软权力,其实应该是权力资源可以分成硬资源和软资源,硬的资源可以包括一个国家的军事能力、经济力量、能源资源和人口等,软的资源包括国家的文化、教育、传播机构等。这些资源都可以转化为权力服务国家利益。

那么国家的实力资源如何转化为权力呢?按照美国学者的研究,有三种方式,第一种就是“胡萝卜大棒”方式。在讲这个理论时,我经常会在课堂上做一个实验。我会在课堂上随便叫一个学生,让他站起来。他往往不得不站起来,原因是他担心我会在期末扣他的成绩,这就是大棒理论。然后我再告诉他,如果他可以站十分钟,我会给他成绩加两分,他会觉得这是件很划

算的事情而选择站着,这就是胡萝卜理论。强大者如美国,也经常用胡萝卜大棒的方式来威胁或利用其他国家,这是我们经常看到的权力发挥的方式。但是这个实验如果再继续下去,我对学生说如果给我下跪的话可以加10分——当然学生知道这是课堂思维实验。有多少学生愿意呢?很少。如果我再挥舞大棒,表示如果不下跪的话,这门课会不及格。绝大多数学生仍然不接受。这时候就可以看出权力在这个层次上的失效。就像美国拿朝鲜或者恐怖组织没有办法一样,权力是有边界的,即便美国有无限的软硬实力资源,在有的时候也没有办法转化为实际的权力。

## 公共外交的重要性在哪里

■周鑫宇

继续上述的实验,如果我说,同学们学了很久的国际关系,如果不实际应用一下,记忆会不深刻。为了加深感性认识,下节课我们研究日本文化,课上大家就像日本人那样跪着上课。换一种方法,也能实现让学生跪下的目的,但这时学生们并不觉得自己在下跪,而是在学习日本的餐饮文化。这就是第二个方法——设置议程。国家经常利用国际组织和国际制度来设置议程,实现自己的权力。然而权力的最高层次是改变偏好。美国为什么强大?因为很多人都相信它强大,尽管大多数人不知道美国什么样子。很多人都在骂美国,但是给他一张美国的绿卡,他依然很愿意去美国生活。

前面提到过,靠胡萝卜大棒行使的权力最

直接,但却有限度;而思想和观念的权力虽然是隐形的、潜移默化的,但却是无界限的。国家既可以用军事或者经济实力去改变别国的认识,也可以用文化和教育去改变别国的观念。好的外交要运用软硬多种资源,还要在多个层次使用权力。公共外交在其中有其特殊地位。

第二是公共外交与国家安全。国家安全实际上是一个很复杂的理论。在上世纪80年代以前,不管是现实主义还是自由主义都有一个逻辑起点,就是理性,国家是为保护安全和利益而冷静算计的,但上世纪90年代以来,我们开始强调心理学层面的因素。跟人日常的行为一样,国家的行为除了利益的算计,有时还被情感和思想所驱使。一般人们认为政治比普通生活更理性。可是大众政治的发展,或者说外交的民主化,加重了国际关系情感和思想的成分。比如,我们看周边安全,威胁的根源是什么?是日本、菲律宾、越南政府已经在磨枪擦棒,要瓜分中国领土了,还是那些国家奉行的“中国威胁论”和极端民族主义情绪?

最后谈一下公共外交与国家利益。也许我们大多数人还没有深刻认识到公共外交与国家权力和安全的关系,但是在海外工作的人,都深刻感知到了公共外交与国家利益的关系。

在有的中东国家,比如巴基斯坦,西方国家的人员和利益是不安全的,但中国人的利益往往就能得到比较好的保护。有人说这是两国政

府关系好,跟公共外交有关系吗?举另外一个例子就明白了。中国和缅甸政府关系非常好,前几年比现在更好。中国公司前几年在缅甸建一个密松水电站,当地一些地方武装总是进行骚扰,甚至发动恐怖袭击。这种事跟缅甸政府怎么抗议都没用,因为缅甸政府对有的地方没有控制权。在这种情况下,要维护利益,必须和当地老百姓搞好关系。有些中国企业如今已经认识到了这点。比如说中石油在苏丹,通往港口的石油管道经常遭到南苏丹武装的袭击。中石油向政府投诉无济于事。中石油最后的做法是在管道经过的村庄帮老百姓挖井、修医院、送粮食。后来再有人想去炸管道时,村民就打电话向政府报告,武装分子陷入了人民战争的海洋。

这个道理在西方发达国家也一样。华为、中兴为什么进不去美国市场?以前可能是技术不行、不懂规则,到现在大半就是因为美国国内的情绪问题。如果美国老百姓始终把中国看作敌人,那么事情就会很棘手。

在当今时代搞外交,如果只做对方政府工作而不做老百姓工作,国家利益是得不到保障的。只有公共外交才能直接和当地社会接触。公共外交可以改变人们的偏好,影响公众的看法和情绪。公共外交是政府外交的补充,有着不可替代的特殊作用。

(作者系北京外国语大学公共外交研究中心高级研究员)



## 力推两岸特色产业合作体系建设

■钟焜

两岸产业合作是两岸经济发展的重要组成部分,为两岸经济关系的深化作出了巨大贡献,尤其是2008年两岸关系和平发展格局形成后,两岸官方逐步介入两岸产业合作,加快了两岸产业合作的机制化进程,建设两岸特色的产业合作体系成为建立两岸特色的经济合作机制的重要试点和组成部分。

### 重要作用

两岸经贸合作与交流,经历了从无到有,从小到大,以点到面,由浅入深的漫长历程,逐步形成了目前由两岸多项协议保障的初步机制化合作形态。

两岸经贸关系之所以能稳步发展至今,关键在于两岸特色的认识、培育和发展,具体体现在大陆颁布的一系列保护台商,促进两岸经贸关系法律、法规上。一系列法规的出台,既明确了台湾是中国领土的一部分,台湾同胞是中国公民,同属“一中”是两岸经贸关系发展的基础,又照顾了两岸政治社会分离三十多年,形成一定差异,要以“比照外资”、“同等优先,适当放宽”的原则来构筑两岸现阶段特殊的经贸互动模式。

进入21世纪后,两岸政治关系虽然因台湾政党轮替执政而出现波折,但两岸经济关系却难以阻挡地向前发展。

作为两岸特色经济关系的重要组成部分,早期两岸产业关联主要发生于台商之间,两岸实现三通后,2008年下半年开始,台湾当局提出了为期三年的“两岸产业搭桥专案”,希望借助“官方的力量”努力推动两岸民间企业的合作,通过召开两岸产学研研讨会的形式,为两岸企业建立交流渠道,搭建合作平台。

两岸产业搭桥专案作为两岸产业合作和两岸经济关系的重要组成部分,具有鲜明的两岸特色。这是在两岸官方主导和推动下产学研共同参与的一种新兴产业合作模式,在这种合作模式中,台湾官方一改以往的做法而扮演了“推力”的角色,改变了以往台商单打独斗的状况。

### 特有内涵

第一,两岸特色产业合作体系的目标,一是充分发挥两岸产业的优势互补,推动两岸产业竞争力的共同提升;二是加强两岸经济的相互依存,形成两岸产业合理分工布局;三是推动两岸产业资源的深层整合,提升两岸产业在全球产业分工格局中的地位。

第二,两岸特色产业合作机制体系建设,首先包括产业发展政策协调机制。这是两岸产业合作机制化最核心的基础,既建立常设性协调机构,又构建两岸共同产业发展政策框架,提出未来十年或更长远的两岸产业合作的总体战略。

两岸产业管理机构建立有效性和务实性对话是当务之急。当前两岸产业高层管理机构人员直接交流与会晤已经拉开了产业交流新阶段的序幕,未来应该促成产业管理机构高层人员定期与制度化的会晤机制,实现多层次多途径的沟通和互动,并逐步把这种互动转化为务实的共进、共赢的务实合作机制。

在两岸产业合作机制方面,还应重视两岸产业交流可持续性机制的完善,特别是交流方式、产业政策、项目选择与合作形式等机制内容。

就两岸产业合作协议,其内容要点应包括规划未来两岸产业合作项目,重视两岸知识产权与专利的保护、规范与保障两岸产业合作的健康发展,以及制订奖励产业合作发展的政策,为共同推进两岸产业交流与合作确立更为明确的发展方向。

第三,两岸特色产业合作体系的未来发展方向方面,特别需要加强两岸产业共同发展目标的规划,从中长期看,两岸产业面临的挑战是相同的,就是要有效应对国际市场的波动,以产业综合优势巩固发展两岸产业在国际市场的占有率和竞争力。

### 机制化的路径选择

1. 构建变革性组织机构。两岸特色产业合作机制化推进客观上需要有一套紧密的体制性组织机构。建立正规的组织机构以便为两岸产业合作目标的确定、执行、协调以及争端解决等问题提供一个经常性的谈判和仲裁场所。

2. 加强两岸公权力合作。政府是两岸关系中最主要的主体和最主要的推动者,作为各自效力范围内的规则制定者和最大资源拥有者,可以制定、执行并推进两岸合作的政策,为企业层面推进两岸产业合作提供具有稳定性的权威架构。

3. 完善多层次协商体系。两岸特色产业合作机制化应加强协调机制的建设与完善。两岸各主体在合作过程中形成了共同的问题意识后,首先可以搭建沟通、协商或谈判的平台;其次,按照双方认可的程序和议题进行具体协商、对话与沟通,就问题的认识和解决凝聚共识;再次,可考虑成立两岸产业合作委员会,作为整个多层治理的核心机构。

4. 多样化的资金支持。应采取“共同筹资安排”的途径设立两岸产业合作基金,就两岸产业合作中特定领域提供支持,推动两岸产业交流持续稳定向前发展。

(作者系上海东亚研究所副研究员、副所长)

作为社会弱势和弱小群体、家庭结构残缺化的承受者——留守儿童,却要成为中国不完全城镇化发展的代价承受者。

## 10省(市)农村留守儿童调查分析

■郭志辉

留守儿童问题不容忽视。

在儿童生长发育关键期,非留守儿童的身体发育状况优于留守儿童。总体而言,非留守男生的身高比留守男生高1.37厘米。就女生而言,非留守儿童比留守儿童高1.10厘米。

从体重来看,非留守男生的体重比留守男生多2.25公斤,而女生并没有明显的差异,从总体均值来看,留守女生的体重比非留守女生多0.31公斤。

非留守儿童的营养水准高于留守儿童。65.25%的非留守儿童每天或经常能吃到肉,高于留守儿童3.77个百分点。

尽管如此,留守儿童和非留守儿童在健康状况上没有显著差异。二者在半年来生病次数上没有明显差异,而在生病多久康复上有显著差异,留守儿童更容易康复。从留守儿童内部来看,与其他两种类型留守儿童相比,母亲外出留守儿童生病康复需要更长时间。母亲对于孩子的健康状况有重要影响。

留守儿童与非留守儿童在情感依赖、社会交往和自我效能感方面没有显著差异,母亲外出留守儿童的心理问题值得关注。

留守儿童和非留守儿童以及不同类型留守儿童对父母的情感依赖程度具有一致性,他们都最想在生病或取得好成绩时告诉父母或者给父母打电话。

总体而言,留守儿童和非留守儿童在和同

学关系方面没有显著差异。从留守儿童内部看,母亲外出留守儿童的同学关系不如父亲外出留守儿童和完全留守儿童,比后者低6个百分点。可见母亲对孩子的人际关系影响较大。在母亲外出留守儿童中,年级越小,和同学关系越不好。

总体上,留守儿童和非留守儿童的学业成绩没有显著差异,从留守儿童内部分析,母亲外出留守儿童比其他类型留守儿童成绩差。

在自我学习监管方面,留守儿童和非留守儿童并没有明显差异,近70%的学生都能自己主动或者和家长商量着安排自己的学习。

在他人对学生监管方面,留守儿童和非留守儿童有显著差异。54.52%非留守儿童由父母督促学习,其中母亲所占比例远大于父亲;28.48%的完全留守儿童由祖父母督促学习,30.22%无人督促;而父亲外出留守儿童主要由母亲或母亲和父亲共同督促;母亲外出留守儿童的学或无人督促,或主要由母亲督促。

可见,无论是留守儿童抑或非留守儿童,母亲是孩子学习的主要监督者,若母亲外出打工会对孩子学习产生重大的负面影响。

留守儿童和非留守儿童对语文的学习兴趣有显著差异,留守儿童的兴趣得分高于非留守儿童。而在数学和英语学习方面,二者的兴趣得分没有显著差异。从留守儿童内部来看,父亲外出留守儿童的语文、数学、外语的

兴趣得分高于完全留守儿童和母亲外出留守儿童。

综上,我们的基本结论是非留守儿童在身体生长发育、教育监管方面优于留守儿童,而在心理和学习方面的影响有待进一步的深入跟踪研究。在农村地区,母亲对儿童心理、学习等方面的作用要远大于父亲,母亲外出留守儿童问题突出。

在对农村留守儿童问题的实践应对上,应主要在“政府关注、学校关心、社会关爱”三个方面下功夫。具体措施如下:政府关注,出资在学校建立儿童之家,实施营养餐工程,开展读书、文体娱乐活动,搭建亲情电话、网络视频等与家长的沟通平台。学校关心,教师兼任代理家长,监管与辅导学习,照顾生活、沟通心理、交流思想。社会关爱,建立监护学校,普及家庭教育知识;结对帮扶,让农村有责任心、有爱心妈妈;在社区设立“心语小屋”,与孩子交流,听孩子倾诉,慰藉孩子的心灵;举办各类活动,组建社团俱乐部等。

但无论政府、学校和社会做多少工作,都不能代替父母的教育、生活、亲情角色。城市要承担必要的社会责任,完整地接纳农民工及其家庭,逐步实现农民工向市民转化,解决城市的二元结构问题。

(作者系东北师范大学农村教育研究所所长、教授)

## 时事漫话

## 管住公车,更要管住坐车人

■刘云

据2月24日《新京报》报道:领导司机自曝年入数十万。官员司机一年挣这么多,在其他国家堪称奇闻,而在中国却并不少见。报道中提到的这位领导司机是否有不合理的“灰色收入”乃至非法收入暂且不论,这从侧面证明一个普遍存在的社会现象,即贪官与司机组成一个腐败共同体,否则一个无职无权的司机绝不可能挣这么多钱。

有媒体称“中国式车改堪称世界难题”,笔者以为,中国式车改之所以成为世界难题,是因为在公车制度改革中过度维护现有公车司机的既得利益,害怕其下岗失业,要使公车制度改革取得突破,必须拿公车司机“开刀”。

从各地查处的贪污腐败案来看,几乎都少不了贪官司机的身影,公车司机往往与贪官紧密勾结,组成一个腐败共同体。如果贪官不会开车,一旦外出,多数时间都是和司机呆在一起的,如果贪官向上级领导送礼送物,到赌场、高级酒店挥霍公款,幽会情妇或包养二奶,一般是瞒不过司机的,有些甚至是司机具体操作的。不少司机还身兼领导的受贿中介、生活秘书。由于司机与贪官朝夕相处,贪官的一举一动很难逃过司机的眼睛,贪官为了确保自身“安全”,往往会把司机拉下水,组成一个“腐败

共同体”。笔者认为,在公车制度改革中,“不仅要管住公车,更要管住坐车人”。坐车人包括领导与司机。笔者建议在制定公车改革方案时应首先拿公车司机“开刀”。日本在公车司机管理上的经验值得我们借鉴。

日本政府总务省相当于我国国务院机关事务管理局,总务省绝大多数司机是从社会上临时雇佣的。为了提高车辆使用效率,减少浪费,日本政府总务省在车辆购置上有严格限制,现有配置车辆数量实际上无法满足公务需要。如按中国的习惯做法就是增人增车,扩大司机与车辆的编制数量。而日本政府总务省的做法是从出租汽车公司长期包租部分车辆,这部分包租车辆是连司机一起包租的。这种做法值得我们借鉴。

在西方国家,政府雇员又被称为聘用制公务员。政府依照聘用合同对政府雇员进行企业化管理,合同期限为1年至3年。合同期满后,政府可能和你续约,也可能请你自谋出路。一旦辞退,政府不负责你的出路与安置。所以政府雇员是一种能进能出的企业化管理模式。

如何在公务员中推行政府雇员制?笔者建议首先从公车司机做起,现在的中青年干部大

都会开车,有些干部还开车上瘾,乐于自己开车。所以对配车的领导干部一律不配司机,要么领导自己开车,要么自己花钱雇司机。除了为正部级以上的高官专车配备公务员身份的专车司机外,应逐步缩减乃至最终取消公务员或正式工身份公车司机编制。

具体措施是对公车司机编制只减不增,实行“老人”老办法、“新人”新办法。对现有政府和事业单位中公务员身份、正式工身份的公车司机编制人数进行冻结,只出不进、只减不增。即退休一个或调出一个,就减少一个公务员或正式工身份的公车司机编制,一律不增补,做到只减不增,让其“自然”消亡,直到公车司机编制人数减少到零,即最终取消公车司机编制。以后政府和事业单位对新进小司机一律采用政府雇员方式向社会聘用廉价的合同司机来开公车。

各地推出的五花八门公车改革方案都有一个共同缺陷,即忽视改革公车司机岗位事实上的铁饭碗。在政府机关和国有企事业单位,只要当上公车司机,就等于端上铁饭碗,只要不犯大错,就可以一直干下去。政府雇员制



翟小芸供图

正是为了打破公车司机铁饭碗。

在格外注重身份的中国,公车司机的牛气和腐败在很大程度上靠的是所谓公务员或正式工身份,正因为有这个身份,谁也奈何不了公车司机。一旦没有了这个身份,被雇用的司机才会端正态度,努力工作。

(作者系西南政法大学经济学院制度经济学研究所客座教授)