



中国人民大学  
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

公共政策研究院培训中心

## 七月简报

### 【讲师推荐】



**黄卫平：**中国人民大学教授，博士，博士生导师。内外数家高校的兼职、客座教授，教育部普通高校本科教学评估委员会委员，中国社会科学院高评委员会（国际片）成员，中国社科院美国所学术委员会委员、中国世界经济学会、中国国际贸易学会、美国经济学会、欧盟经济研究会常务理事，中国国际金融学会、中华西方经济学研究会理事，中美经济学教育交流委员会执行主任，中国太平洋经济合作委员会（CNPECC）委员，国际顾问小组（IAG）成员，国务院特殊津贴获得者。

道  
非常道

**研究领域：**黄卫平博士的主要研究方向为国际经贸与商务、经济发展等，并曾经主持或担任国家、部委若干科研项目，其科研、教学、教材成果曾经多次在国内外获得各类奖项。

**学术作品：**代表作有《GATT 与走向开放的中国经济》（1994 年，主编）、《亚洲经济中的龙》（1998 年，合著）、《走向全球化》（2000 年，合著）、《国际经济学教程》（2004 年，合著）、《看不懂的世界经济》（2008，主编）等，并翻译了保罗·萨缪尔逊的《经济学》、保罗·克鲁格曼《萧条经济学的回归》、马·吉利斯《发展经济学》等国际前沿的经济学著作。



**王长江：**现任中央党校党建教研部主任、中央党校世界政党比较研究中心主任，教授，博士生导师。兼北京市委顾问，北京大学政府创新研究中心副主任，国家行政学院、中山大学等高校和干部教育院校的客座教授，中国统一战线研究会常务理事、中国市场经济研究会理事、国际交流协会理事、中国监察学会理事。

**研究领域：**研究党校教学规律和干部教育规律，致力于在干部层面，特别是在高、中级领导干部层面推广政党政治理论和现代执政理念，增强他们的民主执政意识，鼓励他们的改革实践，在党政关系、民主授权、党内民主、执政方式等关乎我国民主政治发展的重大问题上提出了一系列具有前瞻性的观点，在推动我国民主和执政党改革创新的探索中具有广泛影响。

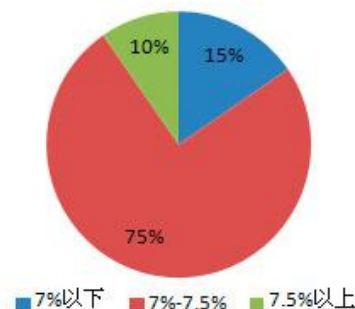
**学术作品：**《政党论》本书从政党的起源和发展入手，讲述了政党的本质、功能、组织结构、意识形态、自身建设等基本理论，分别研究了中、西方政党体制的异同，以及政党与国家权力、公民社会和媒体的关系。对于保持党的组织运行灵活有效、如何防止权力的侵蚀等党务管理工作作了深入探讨。《政党论》研究的主要内容是政党学基本理论，故名《政党论》。《政党论》为自己规定的任务是：确定一种政党政治研究的基本框架，在这个框架下，通过对政党政治最基本方面的考察，探索政党活动的普遍规律性，促进对政党政治的研究和思考。



**2014 中国经济上半年形势分析:**上半年经济增长 7.4%、物价涨幅 2.3%，城镇新增就业 737 万人……中国经济的“半年答卷”日前已经出炉，如何看待这份“答卷”的成绩？当前经济运行态势怎样？这些问题和判断事关大局，对完成全年经济社会发展预期目标任务十分重要。对于上半年中国经济面临的形势，可用一个“难”字来形容。全球经济复苏仍艰难曲折，经济增速明显弱于预期，国内经济增速换挡期和结构调整阵痛期叠加共振，下行压力持续存在。综观上半年，中国经济这艘大船逆势而上，总体保持平稳运行，实现了稳中有升、稳中有进，成绩可谓来之不易。

**中国经济将出现四大“新常态”:**中国国际经济交流中心研究员 张茉楠说:这种“新常态”首先表现为经济增速放缓上。其实，高增长之后的“换挡”是一种必然趋势。根据世界银行增长与发展委员会统计，二战后连续 25 年以上保持 7% 以上高增长的经济体只有不到十个国家，这些国家都是小国，而其余经济体在经历过 20 年的发展后均开始减速，并且有些国家甚至出现了大幅减速。所以，中国经济当前的增速放缓至 7.5% 左右既是客观的，也是合理的。“新常态”也体现在增长与就业的关系上。过去有些观点认为，中国 GDP 至少要保持 8% 以上的增速才能创造足够的就业机会，但这种规律正在发生改变。以 2013 年数据为例，中国 GDP 增速同比回落了一个百分点，但城镇就业增长仍比 2011 年多了将近 100 万。更重要的是，中国的就业现状远超前制定的目标。去年中国新增了 1300 万个就业岗位，远超 1000 万的目标。即使 2014 年第一季度 GDP 增长下滑至 7.4%，就业趋势仍在保持平稳。其背后的原因是中国服务业的不断增长创造力更多的就业。去年服务业较之第二产业为产出增长做出了更多的贡献，这是近五十年来第一次，所以许许多多的“新常态”正不断地在我们的身边发生。

预测2014年中国的GDP增速是多少？



**中国经济并未进入“中低增长”而是回归正常:**经济学家、北京大学教授樊纲日前在重庆表示:近两年，中国经济要出现硬着陆、发生危机的说法在国内外盛行，尤其在上半年 GDP 增速放缓的情况下，“经济告别高增长时代，进入低增长时代”的说法变得越来越有市场。但是他认为中国经济目前回到了正常的增长速度，是很好的事情。目前的中国经济已经基本处于稳定状态，7%至8%的经济增长速度将成为常态。在这样的背景下，政府可以将工作重心从宏观调控转到改革事务中去，而企业家们应该重新思考发展的方向与路径。关于下一步中国经济增长的主要动力，他指出必须依靠创新推动和专注发展。躺着都能赚钱的时代已经一去不复返，企业家应该转变心态，不再一心想“赚快钱”，而应该依靠自身努力、创意，通过竞争、优胜劣汰等过程进步、完善。

**中国经济短期平稳仍要靠内需:**出席新加坡“慧眼中国”环球论坛讨论的专家 17 日说，从内外因来看，中国经济增长放缓不足为奇，预计短期内外需提振作用有限，而改革红利很难迅速补足空缺，经济平稳增长更多要靠消费和投资等内部需求。参加关于中国经济前景分论坛的渣打银行中国经济分析师李炜说，中国经济改革红利的释放至少仍需两三年时间，这期间经济增长的支撑仍需依赖内部需求。海通国际首席经济学家胡一帆认为，全球经济很可能进入了一个缓慢增长时代，其特点是很多经济体陷于中速增长，同时面临低通胀和低波动的局面。在此阶段，各大经济体都在进行结构性改革，并以审慎政策保证经济平稳。在这一阶段，外需对中国经济增长的贡献是零或接近负区间。花旗银行大中华区首席经济学家沈



明高说，预计下半年中国的贸易顺差将有所上升，全年经常项目顺差占国内生产总值的比重可能会在 2% 至 3% 区间。但外部的环境，特别是美国需求的复苏，对中国经济表现的影响将不像过去那么明显，外需回弹的速度可能不及外部经济反弹的速度。

**上半年 GDP 同比增长 7.4% 二季度增长 7.5%：**今年以来，面对错综复杂的国内外形势，党中央、国务院牢牢把握发展主动权，科学统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生，坚持向改革创新要动力，向结构调整要助力，着力发挥市场作用，更加注重定向调控，经济运行总体平稳，结构调整稳中有进，转型升级势头良好。初步核算，上半年国内生产总值 269044 亿元，按可比价格计算，同比增长 7.4%。分季度看，一季度同比增长 7.4%，二季度增长 7.5%。分产业看，第一产业增加值 19812 亿元，同比增长 3.9%；第二产业增加值 123871 亿元，增长 7.4%；第三产业增加值 125361 亿元，增长 8.0%。从环比看，二季度国内生产总值增长 2.0%。呈现农业生产形势较好、工业生产增长平稳、固定资产投资增速高位放缓、市场销售稳定增长、进出口增速由负转正、居民消费价格基本稳定、居民收入继续增加、结构调整稳中有进和货币信贷平稳增长的特点。

**中央政治局常委 7 月份密集调研地方透露何种信号：**7 月 24 日，中共中央政治局常委、国务院总理李克强到山东考察。山东是本月政治局常委到地方进行调研考察的第 8 个省份。此前，李克强考察过湖南，俞正声去了内蒙古调研，刘云山赴青海、上海调研，王岐山考察了内蒙古，张高丽则踏足宁夏、甘肃、福建调研。据记者统计发现，虽然常委们调研 8 省主题主要侧重在分管领域，但均涉及到经济运行和民生，并体现了一些新特点。专家认为，按照惯例十八届四中全会或将在今年下半年召开，政治局常委到地方调研，可以深入了解地方发展态势，掌握第一手资料，为四中全会上的研究、探讨、决策做出充分的准备，或将酝酿一系列新政策。

**关键词：经济-考察微刺激政策实效**

国家行政学院教授汪玉凯认为，从去年年底开始，中国经济下行压力越来越大，主要是四个不足，一是严重的房地产泡沫，房地产价格下行压力过大对中国经济软着陆不利。现在房地产占整个 GDP 的 12%，是很大的一头。二是地方债务，已达 20 万个亿。第三个就是银行问题。一方面流动性泛滥，一方面地方政府缺钱，这是目前比较严重的问题。四个就是产能过剩。汪玉凯表示，尽管经济上没有大问题，但我们也必须重视经济发展上的一些问题。前不久在经济上主要采取微刺激的政策，政策的成效也是调研需要了解的。常委调研要考察微刺激政策的实效，以这些问题为核心很好理解。或许这些实际经济发展情况的掌握，就会影响到四中全会上议题和决策。

**关键词：战略 - “一带一路”建设提速**

7 月 2 日至 5 日，中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽赴宁夏、甘肃调研。他强调，要认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，扎实推进丝绸之路经济带建设，深入实施西部大开发战略，确保实现今年发展主要预期目标，努力推动经济社会持续健康发展。7 月 17 日至 19 日，张高丽又赶赴福建调研。他强调，要抓住机遇，科学规划，重在落实，扎实推进“一带一路”建设，在新阶段推动福建改革开放科学发展。

国家行政学院许耀桐教授认为，改革开放先行试验，调研中又多次提了对于“一带一路”建设的重视。时，正值我国经济强盛之时，和世天，我们要让古老的丝绸之路在今中国走上一个新的强盛时代，这也是大方略。中科院院士、厦门大学教的是应该在国家层面上建立一个及到“21 世纪丝绸之路”方面的有科学家、社会各阶层都参与到研讨成共识，然后在国家层面上进行统重复。



为，中央领导集体强调改到“一带一路”，体现出历史上丝绸之路兴盛之界保持着密切的联系。今天重新焕发青春，带动中我国改革开放的一个重授焦念志强调，当前要做领导机制，组织、协调涉关省市，领导、职能部门、当中，通过充分认证，形筹规划、合理布局、避免



## 关键词：民生-关注少数民族地区发展

民族工作关乎大局，也历来是中央领导人关注的重点之一。密集调研西北和北方少数民族地区，了解少数民族地区发展情况和人民生活状况，旨在促进民族地区建设，推进区域平衡发展。

国务院发展研究中心研究员刘峰认为，中国现在致力于打造“中国经济升级版”，无论是在固定资产投资方面还是拉动消费方面，西北和北方少数民族地区都是值得关注的潜力地区。

而汪玉凯则认为，去年开始少数民族地区恐怖活动比较频繁，民族矛盾锐化。“如何加快民族地区的发展，改善民族地区老百姓生活水平，缩小东西部的差距，中央都必须做出大政方针上考虑。如果做不到，民族矛盾可能还是会激化。”汪玉凯说，中央必须要妥善解决这些地区的发展问题，解决好主要矛盾，这对于整个中国的稳定和发展意义都很重大。因此，对西北的重视或将意味着民族地区将有新的政策调整或利好。

**加强党的作风建设：**2014年6月30日，习近平在中央政治局第十六次集体学习时的讲话中讲到：我们共产党人的忧患意识，就是忧党、忧国、忧民意识，这是一种责任，更是一种担当。中国特色社会主义最本质的特征就是坚持中国共产党的领导，中国的事情要办好首先中国共产党的事情要办好。



## 构建长效机制，以制度治党，是建设优良党风的治本之策（中央党校党建教研部副主任 戴焰军）

构建长效机制是党的作风建设的根本。作风问题相当顽固、易于反复，抓作风建设既要着力解决当前突出问题，又要注重建立长效机制。可以说，构建长效机制，以制度治党，是建设优良党风的治本之策。我们要看到，解决作风问题必须在抓常、抓细、抓长上下功夫。不能因为存在的问题比较多、比较复杂就有畏难情绪，产生不着急、慢慢来的想法，也不能寄希望于一蹴而就、一劳永逸，而要下功夫、用狠劲，持续努力、久久为功。要把作风建设要求融入党的思想建设、组织建设、反腐倡廉建设、制度建设之中。构建作风建设长效机制，

不是一朝之功，应认真研究作风建设的规律，分析当前作风问题的深层次原因，寻找解决问题的根本之策，不能就现象讲现象，头疼医头，脚疼医脚；更不能解决问题只停留在面上，把深层次问题掩盖起来，得过且过。同时，应有长远的规划，坚持不懈地抓下去。抓作风问题，最怕的就是紧一阵松一阵，这样势必会出现反弹，不仅增加解决问题的难度，还会影响广大党员和人民群众对党解决作风问题的信心。气可鼓而不可泄，只有一鼓作气，坚持不懈抓下去，使各项制度不断得到完善，作风建设才能从根本上取得成效。

## 在党忧党、在党兴党，管党治党、从严治党，是当代中国共产党人的政治使命（中央纪委研究室信息处处长 姜向红）

习近平总书记强调，抓作风是推进党的建设新的伟大工程的重要切入点和着力点，必须坚持从严治党，落实管党治党责任。这体现了强烈的忧患意识，表明了党中央创造无愧于历史的辉煌业绩的坚定决心。在党忧党、在党兴党，管党治党、从严治党，是当代中国共产党人的政治使命。当前，我们正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，党肩负着历史重任，经受着时代考验。党员干部必须抓住修身这个基础、律己这个根本，在坚定理想信念、加强道德修养上下功夫，筑牢作风建设的根基。要打造全方位监督体系，进一步强化刚性惩处机制。加强作风建设，彻底根治顽疾，一方面要划清“高压线”，打造好“铁笼子”，建立领导干部、群众、社会等多位一体的作风建设监督体系，明确各级领导干部的责任，同时畅通监督渠道，动员人民群众积极参与监督，自觉与各种不良风气作斗争，让监督无处不在、无时不有。另一方面要实行严格的责任追究，严格贯彻执行中央和各地区各部门关于加强作风建设的规定，对发现的各种踩“红线”、闯“雷区”的违规违纪行为零容忍，下决心排除各种人情干扰，以刚性的标准、刚性的态度，坚决查处，绝不姑息。要总结把握规律，健全与时俱进的长效机制。解决作风问题，不仅是一场硬仗，而且是一场持久战，一定要把这场硬仗进行到底。为此，要认真回顾我们党加强作风建设的经验教训，

特别要深入总结群众路线教育实践活动中抓作风建设的新鲜经验，既剖析坏的事件，又学习好的典型，加强理性思维，总结规律、认识规律，把握规律。要把作风建设的要​​求尽可能地细化、量化、硬化，对条件成熟的规章制度及时法制化，使改进作风有章可循、有法可依，真正建立起加强作风建设的长效机制。

## 重视作风建设是马克思主义政党的政治自觉（中国社会科学院马克思主义研究院院长 邓纯东）

高度重视党的作风建设，是马克思主义政党一贯的政治自觉。新民主主义革命时期形成的理论联系实际、密切联系群众、批评与自我批评三大优良作风，是我们党独特的政治优势，是我们党取得新民主主义革命胜利的重要政治保证。在即将取得全国胜利的前夕，毛泽东告诫全党同志：务必继续保持谦虚、谨慎、不骄不躁的作风，务必继续保持艰苦奋斗的作风。在取得政权并长期执政的条件下，马克思主义政党的最大危险就是脱离群众。60多年前“两个务必”的提出，正是中国共产党人面对执政环境的新考验所表现出的高度政治自觉。党的作风就是党的形象，关系人心向背，关系党和国家的生死存亡。殷鉴不远。苏联共产党由于严重脱离人民群众，丧失了其先进性和纯洁性，最终走向了人民群众的对立面，为人民群众所抛弃，造成了亡党亡国的历史悲剧。理论和历史都说明，马克思主义执政党如果不注重作风建设，不注意保持同人民群众的血肉联系，听任不正之风、歪风邪气侵蚀党的肌体，就有失去民心、丧失政权的危险。我们党作为一个在中国长期执政的马克思主义政党，对作风问题任何时候都不能掉以轻心。党的作风建设永远在路上，只有进行时，没有完成时，须臾不能放松。只有始终坚持这一政治自觉，才能始终维护一个全心全意为人民服务、毫无自身特殊利益的马克思主义执政党的光辉形象，才能使我们党始终奋进在时代的潮头，成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

### 【讲座快讯】



2014年7月29日，我培训中心特邀著名军事专家，海军信息化专家委员会主任尹卓将军赴广东省鹤山市委会议中心大礼堂作题为“我国周边安全形势与钓鱼岛问题”的讲座，参加培训的学员来自鹤山市委、人大、政府以及政协四大领导班子成员，各镇（街）、市有关单位领导班子成员以及全市干部代表共700多人。尹卓将军围绕我国周边安



全形势和南海问题进行深入浅出的讲解，他通过广博的军事知识和丰富的实践经验，就中美战略力量体系对比与我国战略机遇期出现的南海问题等方面进行了精彩讲解。卓将军联系当前国内国际形势，把理论知识和工作实际紧密结合，用数字和图片对我国军事战略走向以及目前面临的机遇、挑战做了精辟解读，给大家上了一堂生动的国防教育课。



中国人民大学公共政策研究院培训中心几年来协助鹤山市委组织部干部培训工作，着重从“‘夯实理论基础、拓展世界眼光、培养战略思维、加强党性修养’这四个方面的理论布局来设置课程，丰富教学内容，保证教学质量。这一系列的课程、活动有效地增强了鹤山市委建设学习型党组织活动的吸引力和凝聚力。



## 《从结构层面看行政改革动力与阻力的博弈》

（作者：毛寿龙 中国人民大学公共政策研究院副院长，教授、博士生导师）

**摘要：**任何改革，都存在动力和阻力。本文从结构层面探讨行政改革的动力与阻力

任何改革，都需要动力。任何改革，都会遇到阻力。行政改革也是如此。行政改革如果有足够的动力，就能够启动，就能够持续推行，就能够保持其改革的成果。相反，如果没有足够的动力，反而有足够的阻力，改革就很难启动，启动了也很难持续推行，推行后也很难保住改革的成果。中国行政改革本身有其自身的政治逻辑、经济逻辑和社会逻辑，这些逻辑规定了其改革的过去和未来，但这些逻辑的落实，则需要获得行政改革自身的动力结构，并相应地克服其阻力。本文将从个人选择和制度结构，来分析行政改革的动力和阻力。

### 一、人的选择：推动改革，还是阻止改革

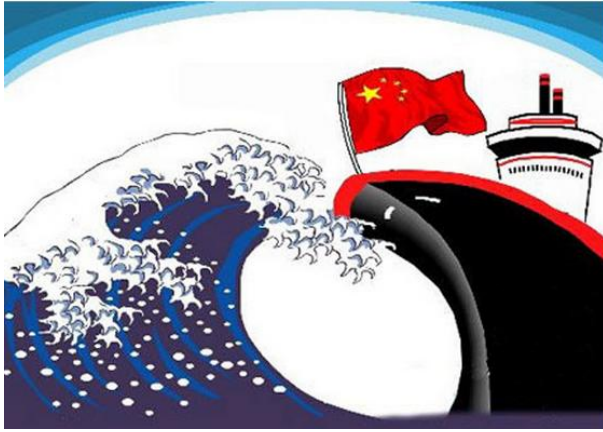
从人的角度来说，支持改革，还是阻止改革，首先看人自身的知识。比如就政府职能转变来说，相信大政府的，就会阻止政府职能转变；相信小政府的，就会推动政府职能转变。所以，要推动政府职能转变，就要普及小政府的知识，让更多的人相信市场经济、公民社会能够更好地促进经济、社会的发展。因此，改革的共识，是非常重要的。所谓的共识，就是一种普遍性的原则。比如不许偷盗，就是一个可普遍性的原则。这个原则，意味着对财产权利的普遍尊重。它包含许多延伸的内涵，比如不许抢劫，不许破坏私人财产，不许欺诈等。但是，历史上还有一种认识，认为原则上是不许偷盗，但是盗如果是侠义的，比如劫富济贫，就是正义的。所以，偷盗变成了两种，一种是劫富济贫，一种是劫贫济富，一种是正义的，一种是非正义的。

其次，看人的追求。实践证明，实行政府职能转变，发展市场经济，有利于保护个人权利，有利于激发个人的企业家精神和工作精神。这已经为发达国家的经验所证明，而且也新兴发展中国家所证明。但是，在很多国家，市场经济的改革一直阻力重重，即使意识到计划经济和大政府存在很大的问题，但是政府的职能转变总是很难到位，经常出现反复。其原因是，从认识上来说，大家的意见可能是一致的，但一旦在具体的利益追求上，改革可能对宏观面是有利的，对大多数人来说也是有利的，但是对一些人，尤其是既得利益者来说，改革即使长期来看对他们有利，但短期里对他们不利，或者对他们的相对利益不利，他们就会成为改革的阻力者。对于这些阻力，最好的办法是，改革先从帕雷托最优的项目开始，比如农村联产承包责任制，对任何人都没有损害。然后就是对既得利益者进行赎买，比如事业单位改革，实行老人老办法，新人新办法。利益需要往往压倒一般的认识，这表明，要在制度上设计利益结构，取消既得利益、尤其是特权利益的制度基础。只要利益来自个人自身的努力，而不是有利于特殊利益的制度结构，那么改革有了制度结构的支持。

不过，即使认识上支持改革，利益上也有利于改革，但如果有人追求权力，也会阻碍改革。比如政府职能转变，要减少很多行政审批权，但是这些行政审批权一旦失去，相关部门的人就会失去权力。因此，这些部门就会出于部门权力的原因而反对改革。即使行政审批去掉了，也会想方设法去进行管理，甚至通过所谓的“服务”或者“指导”，甚至“备案”来实施实际上的审批权力。追求权力，当然也会有利于改革，因为核心权力集中一切力量，可以命令一切，动员一切，这可能阻碍改革，但也可以用来推动改革。比如通过强有力的行政命令和控制，来实施五个禁令，一旦触犯禁令，就立即开除。但是，行政命令，对于复杂的三公支出，尤其是复杂的腐败问题，以及懒政的问题，却并没有好的办法。而且，即使启动了改革，一旦掌握权力的人换了，改革成果的持续性依然有很大的问题。

所以，有必要从结构上来认识改革的动力和阻力，从而真正形成有效的改革共识，并在利益和权力结构上支持有效的改革。





## 二、认识的结构

认识、利益和权力，都有两种结构。一种是单中心的结构，一种是多中心的结构。

在单中心的结构里，对改革的认识只有一种见解，认为改革就是真理，不改革就是谬误。实际上，改革的价值，往往是多元的，而且是相互制约的。不改革的价值，也同样的多元的，相互制约的。进步还是保守，改革还是不改革，如果只有单中心认识，势必形成对改革的简单化认识。其结果是，改革本身简单化，而不改革却越来越复杂化，最终走向改革的反面。比如，经济发展很好，经济发展的核心指标是 GDP，但是经济自由也是一个重要的指标。GDP 和经济自由，前者比较契合单中心的结构，后者契合多中心的结果，于是经济自由让位于 GDP，为了 GDP，一会儿鼓励汽车产业，一会儿限制汽车消费；一会儿扩大财政支出，一会儿增加财政收入；一会儿放松货币政策，一会儿收紧贷款额度。一只看得见的手，以你无法预料的方式，调控来调控去，目标就是维持一定百分比的经济增长。结果破坏了市场，也破坏了经济发展的治理结构。

在多中心的结构里，对改革的认识，是多元的。经济自由是价值性的指标，它需要有一组制度去落实，而且需要有相关的稳定的政策，比如稳定的货币政策，当年度和多年度复合平衡的财政政策。一旦遇到当前的难题，还可以有一些对策性的方法。但其核心是给消费者和生产者以更多的自由，而不是一味地去调控消费者的消费量，更不是去调控生产者的生产量。

在单中心的结构里，改革总是正确的，以此去强制形成共识。结果，可能是百分百地支持改革，但实际上反改革的力量暗流涌动。在多中心的结构里，改革的共识是试错过程中形成的，支持和反对，都是公开的，共识，是基于不同意见的共识。所以，一旦形成共识，或许只有百分之五十一的共识，它也能推进改革。而且随着改革的进一步推进，共识也能进一步形成。这种共识是充满争论的，所以改革者每时每刻都会碰到多方面的批评，这让改革者小心翼翼，而且注意到改革本身存在的缺陷。这种多中心的认识结构，可以充分利用多方面的知识，同时也可以充分开发多方面的知识。

## 三、利益的结构

利益结构，同样也有两种，一种是单中心的，一种是多中心的。在单中心的利益结构里，核心是国家利益，然后是部门单位利益，最后是个人的利益。在这个利益结构里，改革显然是有利于国家利益的，但未必对所有的部门利益、对所有的个人利益都是有利的。其结果就是，为了改革的国家利益，就会牺牲一些部门利益，而且还会牺牲个人利益。比如为了国家利益，要控制行政编制，其策略是冻结三年行政编制。结果，牺牲了三年应届毕业生进政府的权利，而且也牺牲了一些部门的利益，因为可能这些部门这三年正是事业发展时期，急需进人。

急需进人，显然就是部门利益，同时也是国家利益，因为如果不进人，就会影响到某个方面的事业发展，可能影响这个领域的公共管理。比如环境保护。但是行政编制又不能突破。怎么办？妥协的结果是，增加一些人和机构，但用事业单位编制。结果，行政编制控制住了，部门和国家利益都没有受影响。但是，由于这些人不是公务员，其待遇受到很大影响。为了这些人的工作积极性，确保其待遇，于是发明了待遇参公的制度安排，是事业编制，但参公，也就是参照公务员管理。这时，国家利益、部门利益、个人利益都得到了保护，行政编制也没有突破。但是，后遗症很大：行政编制的控制只是表面上的，参公事业编制，本身就是行政编制。事业单位的编制复杂化，为事业单位改革难，留下了很多后患。多中心的利益结构里，核心利益就是个人的利益。部门利益、单位利益还是国家利益，都是个人的利益。所以，编制数量控制，不是国家利益。国家利益，是个人的公共利益，是部门和单位的公共利益，而部门和单位的利益，其实也是个人的公共利益。

在这样的结构里，每个人都有其多样化的利益。公务员、事业单位职工，都只是一个工作。国家设立公务员、事业单位，是为工作设置的，而不是为了个人的待遇而设置的，也不是为了国家的宏观指标控制的。在整个社会经济多中心的格局下，公务员、事业单位职工的身份和等级，并人的事迹，才是简历里值得夸耀的。在政府多中心的结构里，使自己的部分利益和部门利益结构，才能把自己的利益变成是国



而在单中心的结构里，有些转变为部门的利益，而部门的利比如教育部门要去行政化，是难以推行。因为，在单中心的利益容易把自己的职位等级转变为单位就可以有副部级的利益。而易转变为国家重视教育的国家要这些人是副部级。单中心的利益结构，这种个人利益绑架单位利益、单位利益又绑架国家利益的格局就不会发生变化，显然教育部门去行政化的改革，显然只是说说而已。而且，真的去了行政化，估计也是表面上去了，实质上依然是一样的。比如国有企业去行政化了，但是很多国有企业老总都很容易平调为副部级官员。他们还是单中心利益结构的受益者。

重要的人很容易把自己的利益也很容易转变为国家的利益。但是这个改革一直难结构里，教育部门的官员，很单位的利益，自己是副部级，单位有副部级的利益，又很容易利益。于是，又变成了国家需益结构如果不转变为多中心的

#### 四、权力结构

权力，也有单中心和多中心之分。单中心的权力结构，在绝大多数情况下，基本上是不容易改革的。因为改革都容易把自己改下来。所以，在单中心权力结构里，改革往往是稀缺的产品。除非形势发生了很大的变化，不改革就要走向灭亡，或者外在的压力很大，而且改革比较容易，有现成的路可以走，而不必有任何探索的成本。

从中国改革开放的历程就可以看到这个因素。改革开放之前，中国的经济社会、政治形势坏到了极点。文革后政治格局里，新掌权的领导人恰恰有利于改革开放。上世纪七八十年代，全世界都进入了一个改革开放的格局。中国改革开放，只要对境外稍稍开点口子，就很容易实现改革开放的成果。

但是，即使这样，改革的阻力依然是很大的。单中心的权力，可以让改革开放的领导人大刀阔斧地推进改革，但是单中心的权力，往往只是部分集权，很多操作权都分散在单中心结构的复杂的框架里。结果，改革开放成果虽然也为全体人所共享，但相当大部分的利益，都分散在这些复杂结构框架里了。

单中心的权力结构，目的是要建立一个令行禁止的高效的行动团体。但是，要建立高效的令行禁止的行动体，必须同时建立一个按照身份等级分配权力的结构，同时也要有一个按照身份等级分配利益的结构。为了降低认识的成本，还要建立一个认识结构，来让整个系统能够快速形成共识。单中心的权力结构、利益结构和认识结构，是一个整体。

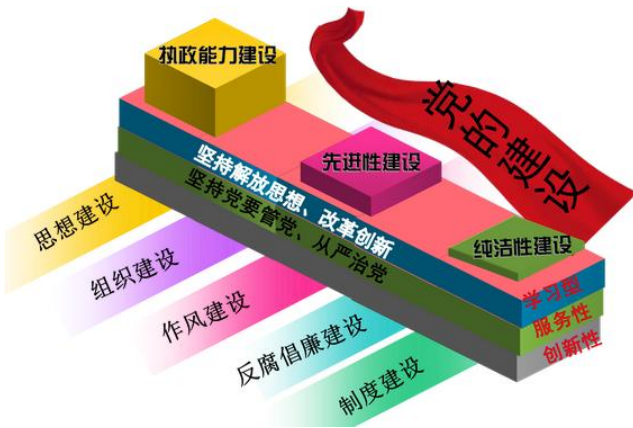
在这样的结构里推行改革，显然不是一个容易的事情。小平同志的做法，就是划几个经济特区，来推进改革。在这个单中心的结构里，切割几块，作为改革的桥头堡。然后让开放后外来的春风，吹绿祖国的大地。

但是，小平同志并没有改变这个单中心的结构。在他去世之后，虽然因为加入世贸组织等因素，使得中国能够充分利用国际市场，从而制造了所谓的中国奇迹，但是，很多方面的改革，包括行政改革，遇到了结构性的阻力。如果不从结构上来思考这个问题，思考结构上改变改革格局的办法，可以说，中国行政改革如果不进行是实质性的



改革，比如真正实现廉洁政府，真正实现政府职能转变，那么科学决策、民主决策、责任政府、阳光政府等，就不会真正启动，即使启动了，也很难真正实现预期的目标。

总之，改革需要共识，需要利益结构的支持，也需要适当的权力结构。在这样的结构里，改革就能够获得足够的支持，并克服各种阻力，而且改革一旦启动，就会得到结构性的支持，其成果也会得到结构性的巩固。从结构上理解有关改革的认识，改革的利益和改革的权力，使其从单中心转变到多中心，非常重要。



### 《权力健康运行，执政党才能长期执政》

（作者-王长江：中共中央党校党建部主任、博士生导师；国务院学位委员会政治学学科评议组成员）

核心提示：反腐和党建，是习李新政打出的一套组合拳，有破有立。反腐如火如荼，大小老虎层出不穷，既大快人心，又让人目瞪口呆；党建不疾不徐，不但要控制党员总量，提高党员质量，还要优化党员队伍结构。

### 该如何评价自十八大以来的反腐和党建呢？

**蒋保信：**习李新政以来，在反腐上火力很猛，打的老虎越来越多，也越来越大。最近徐才厚被查处，有评论认为，中国在反腐上的做法正逐渐跟世界接轨，因为查处退休、卸任的高层领导人，跟西方民主国家查处卸任总统一样。请问您如何评价这一年以来的反腐？

**王长江：**这表明了中央在反腐上有特别坚定的决心。我觉得不管是在任的官员，还是卸任的官员，只要有腐败，就应该一查到底。现在官员权力滥用，都已造成令人震惊的影响了，让大家觉得特别可怕，如果因为退休就不查了，肯定是不行的。我上次跟两位学者在你们共识网讨论反腐，其中一位朋友主张大赦腐败官员，就是划一条界限，在这之前的腐败存量都不查了，以此来推动反腐制度的建设。对这个主张，我表示不同意。因为这等于给那些过去清廉、没有腐败的官员们一个信号，似乎没腐败是吃了很大的亏。这会促使多少人趁着现在制度还不健全，赶快再去捞一把，搭腐败的末班车啊！对于腐败，我是主张一查到底的，不管你退休了，还是没退休，都得查。我认为中央的做法是特别对的，就是要一视同仁，不管是谁，只要你腐败，就要追究。

### “不反腐亡国，反腐亡党”，是不正确的

**蒋保信：**但对于中央的反腐行动，有人叫好，也有人唱衰。比如，有人认为，如果不建立制度反腐，那么反腐可能会越来越不得人心。一阵风似的运动反腐，固然能打下很多贪官污吏，但是也会让人对这些官员产生“审丑疲劳”，甚至对党失去信任。您怎么看这种观点？

**王长江：**由于过去的腐败存量积累太多，现在给人感觉一下子出了太多贪官，所以有人说“不反腐亡国，反腐亡党”。但这句话，只能是形象地说明了我们的危机，如果把它当作一个结论，我认为不正确。因为不反腐，肯定会既亡国，又亡党；而反腐呢，虽然对党有危险，但这毕竟表明我们党还是



朝着健康的方向发展，如果不这样，早晚要出事，这是肯定的。从这个角度来说，反腐毕竟是获得民心的事情。但是，由于反腐反出了那么大的老虎，人们看到共产党里面居然还有这么大的贪官，这确实让人感到震惊，党的威信也由此受到影响，这是很自然的。你不能说腐败分子揭得越多，我们党的威信就越高，不可能的。但是，这也表明中央有能力和决心来清除腐败分子。从这个角度来说，反腐虽然会给党的威信带来一定影响，但还是要做下去。问题在于，反腐的重点是放在抓贪官上，还是放在防止权力滥用上？这倒是需要认真思考想清楚的问题。如果仅仅限于抓贪官，反腐很难算成功。

### 治标和治本要同时进行，最后转要向治本

**蒋保信：**先治标，后治本？

**王长江：**反腐的切入点有两个：一个是一下子把制度设计得特别健全，然后一声令下不折不扣地实行这套制度，这叫从治本开始；另一个是先抓贪污分子，从这儿开始，一步步往前移，慢慢建立一些制度，如果“先治标，后治本”是这样理解，那我同意。但是，对于“先治标，后治本”，我认为有些人理解得不对。有些人认为，先治标就是先别管治本的问题，先抓了贪官再说，甚至抓贪官本身成了目的。那你怎么治本呢？治本的东西怎么跟得上？

所以，我认为治标只是一个切入点，治标和治本要同时进行，而且一定要落到治本上。或者这样说吧：拿治标做引子，引向治本。

### 只有发展民主，才是反腐的治本之策

**蒋保信：**在您看来，现在中央有没有在治本上下功夫？

**王长江：**当然有。比如关于干部任用制度、反腐倡廉体系建设及其条例的出台，还是有一定的用处的，表明了我们同时也在抓制度建设。又如八项规定的出台，是有针对性的具体举措，但是随后就把它用制度的形式固定下来，这也是在进行治本。但是，如果要让我客观评价的话，我认为做得还不够，还应加大治本力度。

**蒋保信：**在哪些方面？

**王长江：**现在对官员的监督，主要来自党内上层对下层的监督。比如现在纪委以垂直领导为主，一事一授权，相比过去而言，就加强了高层对下层监督的力度，这也是一种监督制度，我觉得是对的。但是，总的看下来，你就会发现这种上对下的监督，还是属于传统体制框架下的监督。其实，除了这种监督之外，我认为更重要的还是拓展其他方面的监督平台，加大其他方面监督的力度。

中国为什么会出现大面积的腐败现象？用李瑞环的话来说，“反复出现的东西，总是有规律的”。这个规律其实很简单，就是权力被滥用了，权力不受制约，官员可以用它来谋私。

怎么看住权力？光靠上对下的监督，是看不住的。在中国古代有无数个朝代，在国外也有无数个案例，都说明了光有上对下的监督，光靠集权的监督是不行的，必须同时发展出民主监督，才能真正反腐。我们必须发展民主体制下分权的监督，让权力受到横向约束；让非权力对权力也有所监督，特别是让老百姓也能更多地参与进来。

我始终认为，只有发展民主，才是反腐的治本之策。

### 把权力关进制度的笼子里，才能建立合法性

**蒋保信：**对于反腐，赵鼎新有这样一段评价：“任何一个国家都需要反腐败。问题是，在美国这样的国家，腐败只是一个法律问题，而在中国，腐败是一个政治问题。这是因为美国政府没有把其合法性建立在反腐上，而中国则把反腐当作了其绩效合法性的一个重要组成部分。”您怎么看这种观点？

王长江：这和我刚才说过的观点很有关系，中国现在腐败泛滥，就是因为权力被滥用到极致了。防止权力滥用，民主是最根本的解决路径，除此之外，其他都不能算是最根本的解决路径。我们过去因为民主不很健全，在干部任用的授权关系上，搞得很不科学。由于这种不科学，使得权力使用起来就没有边界，没有边界才出现了体制性的腐败。从这个角度来说，我们必须建立一套民主体制，必须让更多的老百姓参与进来，必须让更多的力量来约束权力，这就属于政治体制改革的范畴了。

美国有一套比较完整的民主体制，如果你腐败了，我就用这套东西来收拾你，该用什么法律就用什么法律，这只是一件事而已。人家不会说，你看怎么美国也出现腐败了，是不是美国的国家制度有问题？因为它虽有腐败，但腐败现象是得到遏制的。而中国的腐败是大面积的，所以人家会说我们制度不行，得从制度上去构建。

现在腐败现象不断被揭露，但主要是从哪个人、哪件事腐败上来揭露，以此来说明我们有决心和信心反腐。问题是，出现那么多触目惊心的腐败现象，已经严重影响了党执政的合法性。老百姓有理由提出怀疑，靠少数人能不能看住权力。所以，我们应该让更多老百姓参与进来，让更多的力量来约束权力，把权力关进制度的笼子里，只有做到这一点，我们才能建立自己权力的合法性。



人大公共政策研究院 V <http://weibo.com/u/3547990404>

PPC 中国管理干部培训网

[www.public-policy.cn](http://www.public-policy.cn)

地址：北京市海淀区中关村大街甲59号文化大厦1105室

电话：010-82509045、82509663

E-mail: [rdtg\\_010@163.com](mailto:rdtg_010@163.com)