

绪论

蓝志勇 *

自 1978 年改革开放以来,中国巨变,从一个低收入的发展中国家,一跃而成为经济体量世界排名第二的泱泱大国,走向了世界舞台的中央,成为全球瞩目的闪亮明星。

四十多年的光阴,只是历史长河中短暂的一瞬,但却是一代人全部的金色年华。毛泽东曾经用“三十八年过去,弹指一挥间”描述他从 1927 年建立井冈山革命根据地到 1965 年重上井冈山的岁月。那个三十八年,是中国人民在老一辈无产阶级革命家的领导下,经过艰苦卓绝的斗争,建立新中国,屹立于世界民族之林的三十八年。而 1978 年改革开放以来的四十多年,是一代新人在改革开放的大时代里,从青春勃发上大学、开眼看世界,到改革开放中奋进的中青年,再到两鬓斑白,何尝不也是弹指一挥间。这代人在前人的基础上,驾驭时代的洪流,将青春和汗水贡献给了中华崛起。

建设一个伟大的现代化国家,是一项宏伟的事业,需要代代相传的接力,需要千千万万人的努力。中国人民,将在新时代可持续发展的道路上,依照党中央提出的两个百年的宏伟构想,继续奋进。在这承上启下的历史节点,回顾过往的历程、总结成功的经验、审视前进道路上的不足,对我们继续推进中华民族的伟大复兴事业,具有十分重要的现实意义。

本书集清华大学公共管理学院师生的群力,以清华务实、客观的精神,从公共管理的视角,以案例的方式,回顾和记录这一光辉的历程,总结和提炼经验,寻求继续前进的启示。

公共管理是人类的宏伟事业,是以维护和弘扬公共利益为核心使命的现代科学。它所追求、维护和弘扬的公共利益是一种属于大众的

* 蓝志勇,清华大学公共管理学院教授。



宏观社会利益,既包含个体利益,又超越个体利益,寻求发展和维护公众的利益。因为,人是同时具有个体属性和群体属性的高等动物。作为个体,人是社会的基本单元。人的生存、利益、偏好、愉悦是人的行为的原动力,是人的自然的个体属性。一有条件,作为个体的人会自然追求个体利益的极大化。人也是高度发达、有思维理性的群体生灵,懂得利用群体的力量将个体的能力最大化。同时,人还是有情感的感性动物,注重群体的交往和感情生活。这一条,也同样根植于人性之中,否则,就不能解释群体生活中的荣誉、牺牲和忘我的行为。在一个社会中,个体私权过大,容易侵入公共领域,让一小部分人有侵夺大多数人利益,降低社会提供公共产品的能力,造成社会的不公,遏制社会的发展。而公权过大,也容易使国家侵入私人空间,将社会的权力、资源和机会集中在少部分人的手中,一旦他们做出错误决策,容易影响社会公正,压制个体原创力的发挥,限制社会的创新和发展能力,其结果与私权过大殊途同归。公共管理注重的就是在特定历史环境和管理条件下、特定的生产力和生产关系条件下,社会公权和私权的平衡、社会人的个体属性和群体属性的平衡,以达到公共利益的极大化。公共管理所追求的文明,是一种在明确的价值理念的指导下,让社会组织有序,管理有责,工具发达,用文化、理性、规则、威权、交换、协同等方法,来寻求人类生存过程中的矛盾的解决。因此,有学者认为,“公共管理创造人类文明,是人类文明的基石,给人类文明提供舞台”。^①

公共管理追求从全景式综合理性的视角,观察和审视经济社会的全面发展。重点关注的是政府组织或其他权威性公共组织如何使用政策工具,推动和协调社会各部门共同努力,推动经济发展和国家建设,普遍性地提高人民的福祉。公共管理既重视经济发展,也重视围绕民生主体进行的社会发展和国家治理体系的发展。党的十八大以来提出的构建现代国家治理体系和能力,推动经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体,综合发展的战略,正是公共管理的学科使命,也是我们编写这本书的研究指向。

本书并不刻意寻求一定的“模式”,而是注重审视经验性的发展路径。因为,模式的要求是同质性和可复制性,往往要求有清楚的概念、准确的变量定义、影响路径、成功或者失败的指数以及不同变量在特定条件下能够提供的对结果的贡献率。中国的改革事业宏大而复杂,多

^① Waldo, D. The Enterprise of Public Administration[M]. Novato, CA.: Chandler and Sharp Publishers, 1980.

种力量博弈,常常必须应对不同时段不同外部条件的变化,互动和互相影响的过程极其复杂。而且,由于地大物博,文化传承、发展水平和经济条件不一,不同地区用不同方式得到发展,各地在相互学习的过程中,也没有不经过本地再创新就能复制的成功,用“模式”难以表达。比如说广东省的外向型和外力拉动型发展,与温州的个体商贩和弱政府干预的发展不同,苏南的集体经济发展方式也有别于浙江的个体经济发展方式,当年在安徽开始的联产承包责任制,不同的村和县用的都是不同的具体承包方式。这些不同的地区,都用自己的方法在它们自己的文化和历史传承条件下取得了成功,而且成功的结果有很大差异。如果要进行高度概括和抽象,那就是从发展路径来看,可以包括几个重要因素:党的领导,改革开放的政策举措,各地积极性的发挥,社会各界充满激情地学习和创新。这个路径可以用图1表示。

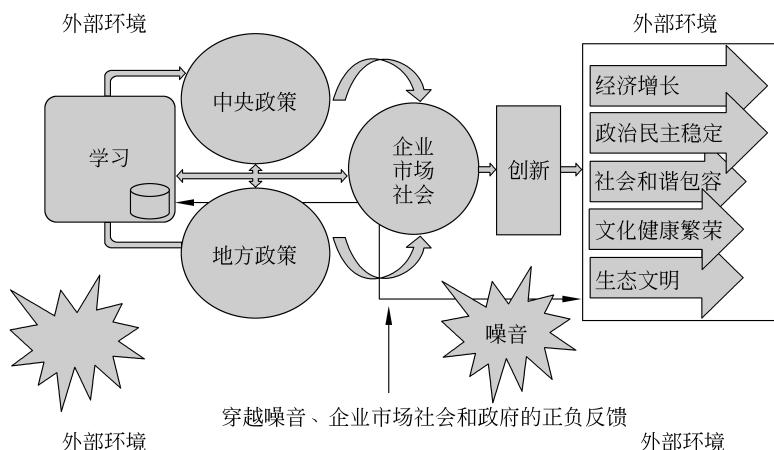


图1 中国改革开放发展路径图

图中描述了中央政策和地方政策的重要性,企业、市场、社会互动的关键性,创新所达到的发展指标的不平衡性和反馈信息的复杂性。其中,政策通过学习起作用,学习也给发展目标定标准,而反馈的过程带有的噪音,需要有智库协助来过滤、降解负反馈,增强和放大正反馈。回顾中国的近代史,从“开眼看世界”的洋务运动,到戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新民主主义革命和改革开放,都记载着我们这个伟大民族砥砺奋发、学习与创新的心路历程。

本书从不同的方面描述了中国四十多年来改革开放的进程,展现了改革开放的宽广画卷。当然,与波澜壮阔的改革实景相比,这只不过是粗略的写意图。但我们希望能通过这样的努力,给中国的改革提供一个注脚,给读者一个窥一斑而见全豹的视点。



文集的第一章是由杨竺松、曾理等撰写的改革开放以来的“党的建设”。党的建设是中国共产党在马克思主义的指导下领导国家、社会和提高自身生机与活力的理论和实践活动，是中国共产党领导中国人民夺取新民主主义革命胜利、建设社会主义新中国的基石。中国共产党自1921年成立以来，特别是在1927年井冈山红色政权建立、奠定了党对军事的领导地位以来，率领中国人民披荆斩棘、涉激流、渡险滩，从胜利走向胜利。在这个艰苦卓绝的过程中，有困惑、有曲折，但从来没有过对信念的动摇。在开国领袖毛泽东领导推翻“三座大山”、成功建立新中国、中国人民站起来的基础上，邓小平领导了大规模的改革开放，在多次意识形态的争论中，提倡解放思想，提出建设有中国特色的社会主义这一崭新的命题，指出“把马克思主义的普遍真理同中国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论”。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央联系群众、不忘初心，继续深化改革，力图补齐党内制度短板，立破并举，完善和健全党的新制度，形成更加成熟、定型的制度体系，带来了党群关系的新风。本书党建与改革方面的案例，就是通过对案例的解剖，对宏大的改革事业中发生的有代表性的故事进行的描述。

由孟庆国、苏冬、薛澜等写的“国家机构改革”一章，叙述了改革开放以来我国党政机构改革的背景、原因、方法和过程，关注点在中央机构。中国是一个有着计划经济传统的国家，政府对社会的管理非常全面和深入，机构改革的目的是改变政府职能、放活地方、推动市场经济的发展、加强社会管理、保障社会安全、弘扬社会正义，推动经济社会的现代化全面发展。回顾历次党政机构改革的主题，内容十分丰富。在行政改革方面，呼应党的改革是大政方针需求，改革主题包括分权改革，政府职能的定岗、定编、定机构“三定”改革，适应市场经济的政府职能改革，财税体制改革（分税制的确立），国企改革，金融体制改革，大部制改革，公共服务改革，行政审批制度改革，最新一轮的党政机构综合改革。改革的核心问题一直在围绕六大关系体系——党政关系、党群关系、央地关系、政府与企业的关系、政府与社会的关系和城乡关系展开。需要解决的或者说亟须解决的难题，也深藏在这些历次改革的主题之中。薛澜等学者的研究，从中央政府部门和地方政府两个方面描述和反映了这些改革的努力，提出了许许多多值得我们深思的问题。

孟庆国、首芸云等关注的是行政改革中的一个重大管理流程问题——“行政审批制度改革”。他们对作为改革先锋地带的广东顺德、

浙江和天津滨海新区等案例的调查,使“改革艰难百战多”的历程、改革的努力、方法的创新、各种利益的博弈跃然纸上。案例揭示了许多改革过程中碰到的问题和难点,为继续深化改革提供了正反两方面的经验。案例特别关注了网络时代的新技术使用,别开生面,这也是国家治理体系现代化改革继续努力的方向。

由张新、谢梦雨、韩廷春等写的“中国财税改革概述”,记录了中国政府财税改革的历程。财税体制的改革是中国政府改革成功的关键。改革开放伊始,财税工作就被提上了中央工作的日程。核心点是突破计划经济条件下的传统财税体制,走向具有市场吞吐能力和管理能力的新税制,既要保证市场的活力,又要保证国家的税收,还要逐步提高税制的弹性能力、经济发展的促进能力、公平公正能力,并有效降低税收成本。牵涉的重大利益群体包括中央政府、地方政府、企业、社会组织、家庭和个人,甚至海外人士。当然,财税改革是行政改革中浓墨重彩的一笔,也是牵动各方核心利益的改革,往往有多方博弈,有观念的、制度的、利益的和方法的博弈,需要慎之又慎。本章的所得税改革案例,就是多方讨论与争议的一个注脚。财税体系本身就是需要随着经济的发展不断变化的体系,但最基本的财税制度的确立,也需要大量的研究工作,是一个没有止境的改革领域,预算改革、中央地方财税关系调整、地方税改革、房地产和所得税改革、非营利性社会组织的税收改革等领域还有巨大的改革空间。

李应博、李淳等撰写的“中国区域发展概述”,从一个独特的角度讨论了中国的区域发展问题。在区域发展初期,区域内城镇较少,空间结构比较简单,经济发展以地理环境和自然资源为依托。但是,随着工业和城市化发展的扩大,资源开放规模越来越大,资源枯竭、环境污染加重、地价上涨、劳动力价格提高、区域发展不平衡、人口流动加强等现象的出现,区域发展的挑战就更加多元,区域治理的概念开始引起大家的重视。区域治理是指政府、社会组织、私人部门、公民及其他利益相关者为实现最大化的区域公共利益,通过谈判、协商、伙伴关系等方式对区域公共事务进行集体行动的过程。人们意识到,区域的发展,不仅仅是经济问题,也不是一个简单的自然增长过程,与国家行政体系和治理方法有极大的关系。特别是在迅速城市化的过程中,城镇的发展与区域发展高度相关,也需要不同行政部门协调经济组织、社会组织和各利益团体共同治理,与跨界(域)治理(Trans-border Governance)、都市及区域治理(Urban and Regional Governance)等概念高度相关。中国改革开放的四十多年,见证了这一区域发展的过程。作者描述了中国在



改革开放的过程中,先沿海开放,后西北开发,再推东北振兴和中部崛起,逐步和有序地推动区域发展的过程。他们用深圳和福建海西经济区两个案例,生动叙述了中国改革开放推动区域发展过程碰到的阻力、观念的博弈和具体困难的克服,生动描写了改革者如何以杀出一条血路的勇气,推动改革,取得成就。他们也在总结经验的基础上,提出未来的挑战和继续努力的方向。

董俊林、王名等撰写的“中国社会组织发展”回顾了中国社会组织发展的历程,从制度创新,到规范发展,到走向法治。作者认为:党的十一届三中全会实现的拨乱反正是民间组织得以发源的体制起点,作为第三部门力量,社会组织在教育、扶贫、环保等领域发挥着越来越显著的作用。本文用一个典型社会组织“自然之友”的工作过程展现了社会组织的重要性和对社会发展与管理做出的贡献。改革开放四十多年,民间力量随着政府规制的灵活、经济的发展和市场的形成,有了发展奉献的社会空间,为社会的管理和有序做出了贡献。随着社会的进一步发展,这些公益组织的发展应该有更广阔的前景。

杨燕绥、秦晨等写的“社会医疗保障篇”叙述了中国社会保障体系的变革与发展。社会医疗保障体系是国家的稳定器,让人民有安全感,生不惧灾,医有所托,老有所养,是现代国家的一个重要职责,也是一个充满挑战的工作。社会和医疗保障体系的建立牵涉分配与再分配的重大理论问题,在很长的时间内,社会福利是一种权力还是一种特权、覆盖面和保障水平如何等,是理论界反复争论、各执一词的难有共识的问题。在实践中,各国的社会保障水平与本国的经济发展水平相对同步。改革开放四十多年,中国的国家保障体制从中华人民共和国成立初年的有限和选择性保障(公务人员、荣誉军人、五保残障等)到一定程度的全覆盖,用短短的几十年走过了资本主义国家走过的漫长的过程,取得了重大的变化。文中还用金华地方政府的社会保障和医疗改革的案例,描述了这一过程的复杂性和艰巨性。在经济发展大踏步接近发达国家水平的过程中,中国的社会保障和医疗体制的改革,还需要在理论上、实践上和社会文化心理上做大量的工作,制度建设和文化建设也面临极其艰巨的任务。2018年党的十九大报告提出“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”的目标和任务,本次新冠疫情的全社会动员和医护人员在一线的艰苦努力,加上中国老龄化社会的加速,使我们深深感到,中国在这个领域的工作依然是方兴未艾。

王亚华、刘贤春等写的是中国扶贫工作概述。扶贫工作虽然艰苦

卓绝,要与贫困、愚昧和艰苦的环境作斗争,汗洒穷乡僻壤,但对于扶贫努力的认识,共识最高,道德诉求也十分明朗。同时,扶贫的成就是一个值得中国骄傲、全世界羡慕、问题和争论少的话题,未来挑战的艰巨度也较弱。众所周知,改革开放四十多年,中国经济建设成就巨大,使7.4亿多贫困人口成功脱贫(2018年联合国标准),占同期全球减贫人口总数70%以上,是全球减贫事业中浓墨重彩的一笔。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆到治国理政的重要位置,提出了全面脱贫的承诺:“到2020年,我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困”及农村贫困人口实现“两不愁、三保障”。中央先后出台了《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》《“十三五”脱贫攻坚规划》(2016)等指导性文件,明确了全面脱贫的指导思想、总体思路和行动指南。党的十九大也将打赢精准脱贫攻坚战作为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一。全面脱贫也是中国落实联合国《2030年可持续发展议程》的重要一步,体现了中国作为负责任大国的历史担当。联合国副秘书长杰弗里·费尔特曼表示:“中国是世界的榜样,已使数亿人摆脱了贫困,现在正在寻求为其他国家的发展做出贡献。”中国的脱贫战略策略是,中央高位协调推动,在政策议程中优先度高,通过试点进行推广,压力传导与政治动员相结合,注重激发各主体的积极性。虽然现有政策中依然存在贫困标准的定义无法满足可持续扶贫的需要,对贫困内涵认识不足,依然有政策偏差、执行异化、扶贫效果评估不科学、管理工具滞后等问题,但是在党中央的坚定领导下和广大基层工作者的辛勤努力下,到2021年2月25日,习近平主席在脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告:“中国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,创造了减贫治理的中国样本。”本篇中湖北省巴东县的扶贫和宁夏市精准扶贫政策的落地等案例,是中国扶贫历程的真实写照。

曹峰、张阳阳等写的“中国教育发展”篇也是一份充满时代感的报告,记录了中国教育改革翻天覆地的变化和伟大成就,提供了一幅全景式的从基础义务教育到高等教育改革的巨幅画面。教育改革过程中的争论、博弈、资源获取的困难,一点不比其他领域少,可以说,更为甚之。改革开放以来的教育,特别是高考制度的改革,为中国改革开放和科学技术发展,提供了大量的人才准备,用丰功伟绩来形容毫不过分。同时,我们也应该清楚地认识到,随着国家建设和发展需求,人民对教育的期望值也在不断升高。国家建设成就越大,整体水



平提高越快,人民对教育功能的期望就越高,改革的要求也越高,改革的难度自然也就越大。典型案例的题目是“如何办人民满意的教育”,答案或许是“永远难以满意”,不二的法则是要永远不断努力。在国家现代化发展、全球高科技竞争的新时代,教育的目标是培养世界一流的人才,打造一流的科技文化队伍,成为引领人类文明的主力军。从这个标准来看,教育体系还需要更加大踏步地改革,教育的提升和全面现代化,还需要教育科学和国家管理工作者的不懈奋斗。

唐啸等写的“中国生态文明建设篇”别开生面,讲的是传统中国并不熟悉而现代中国必须严肃认真对待的一个问题。长江、黄河、三山五岳孕育了伟大的中华文明,素有华夏中原、地大物博、青山绿水、风景秀丽的美名。虽然时有黄河泛滥、长江洪水的季节性冲击,但感觉上这只是人类对大自然的无奈。没有想到的是,在经济大发展、工业化快速推进、农业现代化种植方式得到推广的过程中,人类对大自然的破坏能力也与日俱增。中国开始面临自然环境恶化、水土流失、空气污染、生态失衡的挑战。改革开放以来,走向世界也帮助我们更真切地认识到了可持续发展的重要性。我国环境保护事业也从萌芽起步,历经风雨曲折,得到了逐渐发展,国家环保法制体系不断完善,可持续发展战略稳步推进,中国逐渐成为了全球环境治理的一员主将。保护我们的家园,保护地球,保护人类命运共同体,成为了我们这个时代的强音。在未来的时间里,中国人民在生态文明建设方面的努力一定也会受到世界的瞩目,就像作者在文中所期望,“美丽中国”的新图景正在徐徐展开。他们的案例“合作共治的流域生态补偿如何推动绿色发展”讲述了这一新概念在中华大地徐徐展开的艰苦过程,也给了我们看到希望曙光的信心。

书中的案例,记录了中国改革走向成功的历程,也描述了中国改革的艰辛和不易。前进的每一步,都有创新的努力,也时有困惑、担忧和阻力。四十多年的改革开放,开拓了中国人民的视野,为中国人民解决了温饱问题,让中国人民开始在小康的水平上,在工业化、城市化和现代化的道路上迅跑。同时,过去遗留下来的贫困、落后、陈旧观念和改革开放过程中扩大的贫富悬殊,也使得一些矛盾更加凸显,成为了新的改革和社会管理挑战的焦点,是过去单一经济发展的道路无法解决的问题。从描述的故事来看,虽然改革在各个方面都取得了成就,但不少还远远没有到位。在党的建设和党政领导制度改革方面,还需要构建现代化的治理体系,保证国家的高效运转和长治久安;在财税金融和

区域发展方面,更合理的税务体系和城市群发展,是人民高质量生活的基础;在社会组织发展、社会保障、医疗、教育、生态文明等方面,以民生为本的社会管理体系建设,正需要全面展开。党的十九大提出新时代的中心工作任务是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,亟须破解的难题是在可持续的经济发展条件下推动民生领域的重大变革,也就是中国特色的社会主义国家分配与再分配政策的合理制定和有效实施。世界上许多老牌帝国主义和自由资本主义的发达国家,有几百年的工业史和相当高水平的人均GDP产出,也有不少美好的国家理想和口号,但在民生方面的问题依然众多,迟迟难以妥善解决。这中间一个重要的症结,其实深藏于政治体制之中。中国的政治体制基础是社会主义的指导思想,是人民的政权,有解决这一问题的意识形态的优势。但具体落实在操作中,依然充满着挑战。虽然我们四十多年来一直在努力,但继续深化改革的难点依然环绕着理顺六大关系的努力:党政关系、党群关系、央地关系、政府与企业的关系、政府与社会的关系和城乡关系。

首先,党政关系的改革亟须推进,这是党的十九大后党政机构综合改革的重要命题。中国独特的社会文化、政治传承、经济体系、新民主主义革命和社会主义建设的历程都清楚地表明,中国共产党的领导,是中国人民站起来和富起来的不二选择。井冈山时期就确定的党的领导地位的理念,在历届领袖的意识中,从来就没有动摇过。但是,在高度发达的现代国家和现代经济体制内,组织程度高、组织网络丰富、知识流量巨大、专业分工程度高,如何有效实施党的领导,既有宏观决策,又有微观领导,其实不是一件容易的事情。回顾改革开放的历史,我们发现,在巨大的改革浪潮中,党的工作受到了相当的冲击。一种情况是党被放在一边,被政取代;另一种情况是党的领导从事政的工作,忽视党的建设和自身的学习和能力的提高,事实上弱化了党的领导。党的十九大报告认为,现有的一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力;一些领域党政机构重叠、职责交叉、责权错位;一些政府机构设置和职责划分不够科学,职责缺位和效能不高;一些领域中央和地方机构职能上下一般粗,权责划分不尽合理;基层机构设置和权力配置有待完善,组织群众、服务群众能力有待提高;群团松散;事业单位定位不准、职能不清、效率不高;一些领域权力运行制约和监督机制不够完善,滥用职权、以权谋私等问题仍然存在;机构编制管理科学化、规范化、法制化相对滞后,编制管理方式有待改进。

党的十八大以后,习近平同志在对“两学一做”学习教育的重要指



示中强调：“要针对新情况新问题严肃党内政治生活，以改革创新精神补齐制度短板，真正使党的组织生活、党员教育管理严起来、实起来。”随着世情、国情、党情的深刻变化，党内法规制度中存在的不配套、不适应、不协调、不衔接、不一致等制度短板日益凸显。在信息化、智能化条件下，经济、社会、政治和文化等各个方面发展呈加速状态，由此带来国内外、党内外新问题新情况层出不穷。但是制度供给短缺或不足，制度和法规滞后于现实，某些领域和方面实践走在了制度前面，致使一部分社会关系得不到适时、适度和适当的调节。制度短板还表现为党内制度体系不健全、结构不合理、缺乏操作性。习近平同志曾指出：“我们的制度有些还不够健全，已经有的铁笼子门没关上，没上锁。或者栅栏太宽了，或者栅栏是用麻秆做的，那也不行。”

另外，基层机构设置和权力配置方式有待完善，在组织群众、服务群众、领导社会组织方面，党政关系的综合改革，理顺管理制度体系，保证政治领导与高效行政的有机结合，是需要高度智慧和专业化能力的挑战，也是建设现代治理体系的关键步骤。

对此，《习近平首论补齐党内制度短板》引述习近平同志在 2014 年 5 月 9 日参加河南省兰考县委常委班子专题民主生活会时的讲话说：“我们的制度不少，可以说基本形成，但不要让它们形同虚设，成为‘稻草人’，形成‘破窗效应’”“很多情况没有监督，违反了也没有任何处理。制度短板还表现在对旧制度更新缓慢，更新的步伐跟不上时代节奏，“面对三年左右就会出现一轮更新周期的现代信息社会，我们有些党内制度十年、甚至几十年不变化不更新不换代”“结果造成新制度没有，老制度无法执行”。党内法规制度的公信力、约束力弱化，损害了党和政府的威信，造成很多人想干事又不敢干或不知道如何干或干不成的懒政现象。必须以改革创新精神，立破并举，完善和健全新的制度，形成更加成熟、定型的制度体系。

第二个改革亟须面对的问题是如何在组织机构设置、组织运行规则和组织行为管理上克服行政官僚的中梗阻——懒政、惰政、畏政、诿政、揽政、乱政等不作为的现象，将权利、资源和人才下沉，做到责权相配，言行一致，急民之所急，患民之所患。

行政“中梗阻”指的是上面有政策，下面有需求，但梗在中间，政策不能执行下去，问题也上不来，影响政治领导意图的实现。“中梗阻”是组织理论中的一个经典问题，它的别名是“官僚行为”。经常，一些有十年到三十年工作经验的中层人员，过去的老的工作方法驾轻就熟，升迁无望，新的东西不愿意学，多的工作不愿意干，很自然就形成一种政

策执行的阻力,需要靠改革的推动进行治理。也有中层管理体系经过一段时间运行,结成一定的板块,形成自己的运行规律方法和利益,难以改变。还有,传统上按照苏俄体系设定的行政管理体系,部门立法、政出多门、碎片化管理,经过长时间运行,互相冲突,成为了“中梗阻”的温床。虽然经过多次改革,但做增量的多,机构并拆多,而实质性的深度体制机制改革不足。当年邓小平在《党和国家领导制度的改革》讲话中批评的兼职过多无力管辖和副职太多,互相推诿、形式主义等现象,也是反反复复,形式多变,是不作为和没有时间作为的一种梗阻。传统上,我们依靠周期性运动式管理解决这些问题,留下许多漏洞和后遗症。在政治体制改革,提高治理体系现代化能力的过程中,如何通过制度和机制设计、安排好管理和激励制度,使得体制运行顺畅,政通人和,依然是一个亟须解决的问题。

第三个改革依然需要面对的问题是党群关系,也包括政府与社会的关系。这也是习近平同志反复强调的“不忘初心”的问题。立党为民是马克思主义的理论期许,也是中国共产党的核心宗旨。在战争年代,干部战士平等相处,军民同心,艰苦奋斗,迎来了人民的解放和政权建设的胜利。但在长期执政的和平环境中,在巨大的党政体系中,有不少受我们历史上悠久的封建官僚文化影响的官员,开始热衷于官本位、特权、高高在上的荣耀,脱离了群众,使群众对党的信任受到了严重的损害。习近平同志在 2014 年对河南省兰考县干部的讲话中特意提到要注意“塔西陀”陷阱。塔西陀是罗马历史学家,他提到,政府一旦失去了人民的信任,就是讲真话老百姓也不会信。习近平同志指出,我们一些干部,在长期执政过程中离人民渐行渐远,如果这个风气不改变,党的执政合法性就会受到威胁。如何在制度设计上保证干部队伍不享有特权,既保持干部队伍的积极性,保护政权的稳定性,又不搞特权(葛兰西陷阱),促使干部全心全意做人民的事,为人民负责,为人民服务,为民求福祉,在我们继续深化改革、推动党政融合的政治体制一体化的过程中,是十分紧迫的诉求。改造党群关系、政民关系,是克服官僚主义的一项必须完成的任务。组织改造、政策设计、制度监管和文化学习,都是必不可少的手段。宽松和谐的党群关系、政社关系,是国家创新、经济繁荣、人民幸福的基本保障。如何将党的立场与群众的立场有机地结合起来,达到党的立场就是群众的立场或群众的立场就是党的立场的和谐,并在国家的体制、机制里得到反映和实施,是未来深化改革的方向。

第四个改革的难点是现代监察监管制度的设立和运行。本次党政



机构综合改革设立了高层次的国家监察体系,是改革监察管理制度的一个重要举措。

现代国家规模庞大、系统复杂、人员众多、专业化程度高。一方面,国家需要极大限度地开源使用人才,放活民间和社会的创造力和生产能力,另一方面用错人才或者工作失误的风险也在不断增大。因此,有效的监管体系是现代国家体系中必备的监察和制衡功能。挑战在于如何设计、配置和管理这一体系,培养优秀的监管队伍,准确、文明、高效地进行司法监管,既能创造宽松、正义、精准的监察体系和环境,维护司法和政策的尊严,又能激励优秀肯干的干部队伍努力工作、创新不断、成就于国。在中国大踏步向市场经济转型的现代社会,这其实是有重大挑战性的难点。

第五大挑战是设计好管理体系,处理好中国的城乡关系,在中国迅速城市化的过程中推动乡村振兴。中国是传统的农业国,有发展空间巨大的农村,是不尽的乡愁和无限美好的乡情的文化源泉。在工业化和城市化的进程中,不少乡村传统农业受到冲击、土地和水资源污染,劳动力和青年人外出,留下衰败和不景气,打工人回村建设的新房,也常常无人居住。20世纪80年代建立的市管县体制,本意是让城市帮助和带动农村,但在发展过程中的实际效果是城市虹吸农村资源和人才,甚至兼并土地,对农村的发展起到了滞阻作用。少数城乡统筹成功的地方要么就是城市兼并农村,要么就是城市补贴农村。除了改革后的一批大农业基地,真正健康发展、靠乡村收入欣欣向荣的乡村不多。这与过去“城乡二元”的制度体系有很大的关系。中国的城市化进程还在进行,而且必然加快。新的政治治理体系必须解决这个现代化过程中的难点,突破现有的行政区划和城乡二元管理的瓶颈,未来在城乡融合发展过程中促进要素的有效流通,互惠互利,有偿资源共享,进入共同发展的轨道,为城市发展的田园化、乡村发展的城市化、区域发展的城市群化,奠定坚实的基础。

第六项需要解决的问题是更高程度的国际化能力建设。在高度全球化和逆全球化同时发生的过程中,中国迅速发展成为了世界第二大经济体,在世界政治舞台上也占据着重要的地位。但中国的国际挑战依然巨大。人均收入水平、工业和科学基础、人才基础、人民素质与其大国地位并不相称。并且,所有的大国文化的规律是对国内民情更了解的政治领袖容易受到拥戴和提拔,更有国内影响力。但大多数的这类干部对国际事务、国际文化和技术的了解往往不足,因为他们的主要精力和思考都在国内。而国际化程度高、了解国际文化、游离于文化之

间的干部不容易获得国内文化的认同、支持和信任,容易出现大国处理国际问题的理解和决策失误。作为一个迅速崛起和国际瞩目的大国,要引领世界文明,讲述中国故事,广结善缘,避免无谓的冲突,中国需要制度性地建设国际化的能力,包括对国际文化的了解,对国际政治、经济、社会的了解,对国际竞争力的了解。中国还要在国家治理的体制中提高有强大的制度学习和反应能力,以在纷繁复杂的国际事务中游刃有余,得到更多的国际力量的支持,推动中华振兴。习近平同志多次提到的避免“修昔底德陷阱”“金德尔伯格陷阱”,指向的就是这个问题。

制度与行为是互相形塑的。这几大关系如果能够理顺,在制度上有合理的对应,经济建设、环境保护、科技创新、城市治理、交通、住房、教育、社保等我们常常认为的难点问题都可能迎刃而解。中国的经济已经发展到了一个可以提供社会安全保障的水平。比如说,合理实施税制改革,保障政府收入,社会公正和提高民间生产积极性;通过精算的方法实施分级诊疗体系,建立全民社会和医疗保障体系;大规模展开生态环境保护教育,加大监管力度,培养有时代问责精神和环境、社会责任意识的新公民。这些大举措,可以跳出许多改革中的细节博弈困境,以“立新”的方式,使旧时代的顽疾不攻自破。

改革开放四十多年给中国带来了翻天覆地的变化,继续深化改革的道路艰苦而漫长。当代中国需要面对的,不是简单的衣、食、住、行问题,而是继续应对当年大清重臣、全球化浪潮的先觉者李鸿章提到的“三千年未见之大变局”,按照党中央提出的两个百年的宏伟目标,砥砺前行,群策群力,为人类文明的新形态,提供新样板。勤劳智慧的中国人民,一定能够成功应对历史、当代和未来的挑战,走向更加辉煌的未来。