



清华大学
公共管理学院
School of Public Policy & Management
Tsinghua University



产业发展与amp;环境治理研究中心
Center for Industrial Development
and Environmental Governance

CIDEG 研究通讯

第 8 期

(中国公共治理体系改革思路研究专题)

清华大学产业发展与amp;环境治理研究中心编

2015 年 1 月

本期目录

【学术活动】

“国家治理的基本价值和建构”主题沙龙在 CIDEG 举行1

【研究项目】

薛澜 张帆：中国公共治理体系改革思路研究 2

【观点】

薛澜：公务员薪酬体制需改革.....20

【媒体声音】

《澎湃新闻》：专访薛澜教授：公车改革前提是公务员薪酬制度合理 26

【编者按】党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出了全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，意义深远重大，给我国“十三五”期间进一步深化行政体制改革指明了方向。国家治理体系和国际治理能力的现代化就是要为中国建立起一个比较稳定和完善的现代国家运行体制，确立市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府的市场监管和公共服务作用，最大限度地激发社会参与公共事务管理的潜力与活力，为中国社会的长治久安与和谐发展奠定制度性基础。

中国改革走过 30 多年，目前正面临着系列新的挑战，包括发展模式转型难，资源约束破解难，改革共识达成难，改革举措推动难。相对于经济体制改革，我国行政体制改革滞后，过渡安排刚性化、政策体系碎片化、法制体系柔性化等现象普遍存在，还有很多基本问题没有解决。因此，中国政府改革到今天，再采取局部性的、适应性的改革是难以为继的，必须摆脱既定思维模式的束缚，推动系统性、整体性、协同性、前瞻性的国家治理体系改革，从政府—市场—社会这样一个更加宏观的国家治理层面来考虑政府的职能范围、市场的资源配置作用，以及人民群众对社会事务的管理能力等问题。在这个宏观框架下，国家治理体系涉及到以下三个方面的核心要素，国家治理价值体系、国家治理结构体系和国家治理运行体系。由清华大学公共管理学院院长、清华 CIDEG 主任薛澜教授主持的重大项目《中国公共治理体系改革思路研究》主要围绕国家治理体系的三个核心要素展开研究。项目通过相关维度的理论研究提出国家治理体系的基本分析框架和中国国家治理体系存在的问题，并且为中国国家治理体系改革提供若干思路，为“十三五”政策的制定提供理论支持。清华大学产业发展与环境治理研究中心将该研究项目的成果及相关的媒体报道摘编如下，供各位专家学者参考。

学术活动

“国家治理的基本价值和建构”主题沙龙在 CIDEG 举行

2014 年 1 月 26 日，由清华大学产业发展与环境治理中心（CIDEG）和明德公益研究中心联合举办的 CIDEG·明德治理现代化学者沙龙 2014 第一期“国家治理的基本价值

和建构”在清华大学公共管理学院举行。来自知名学术机构与治理实践机构的 15 位公共政策领域专家参加了此次研讨会。会议围绕国家治理体系的构成，国家治理能力的内涵和标准等问题各抒己见，对当前改革启动和国家治理最本质、最紧迫的问题展开探讨。清华大学公共管理学院院长、CIDEG 主任薛澜教授主持了此次沙龙。

进行了简短的自我介绍后，专家学者针对沙龙的核心问题分别阐述观点。中共中央政策研究室副主任，全国政协社会法制委员会副主任施芝鸿介绍了十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的历史背景；中国政法大学江平教授提出从单一的国家治理向三种治理模式的转变，即国家管理的模式、市场治理的模式和社会自治的模式；清华大学法学院王晨光教授围绕社会治理、社会公共空间谈了自己的见解；上海师范大学萧功秦教授从后发展国家的现代化的角度解读国家治理体系的问题；中央党校王长江教授认为国家治理有两个维度：时间纬度和规律性维度；清华大学公共管理学院于安教授针对三中全会的决议文本进行细致的解读；清华大学公共管理学院张严冰老师从改革的国际环境和国家的现代化角度发表了自己的观点。

随后，与会专家还围绕沙龙的核心议题展开了热烈的讨论。

研究项目

薛澜 张帆：中国公共治理体系改革思路研究

《中国公共治理体系改革思路研究》项目是 CIDEG 重大课题，近期已结题。该项目由清华公管学院院长、清华 CIDEG 主任薛澜教授主持。研究项目主要聚焦于央地关系结构调整、编制管理体系改革、公务员激励机制改革、政府监管体系改革和社会治理改革，从国家治理的宏观层面探讨政府职能转变和市场机制完善、社会公众的参与等，为中国建立比较稳定和现代的国家运行治理体系，为国家的长治久安与和谐发展奠定制度性的基础问题。项目报告的主要研究问题和分析视角内容摘要如下：

【基本概念解读】

1. 公共治理体系改革与行政体制改革、政治体制改革的关系

长期以来，中国改革被分为经济体制改革、行政体制改革和政治体制改革三部分，因而具有明显的“分解式”特征：行政体制改革是“联结政治体制改革和经济体制改革的一个重要‘双料’工程”。行政体制介于政治体制和经济体制之间。行政体制改革是我国各项改革的“关节点”。

从本质上说，分解式改革理论并不是要忽视整个国家体系的关联性，但是，在现实中，过分强调政治体制改革的作用，将行政体制改革和政治体制改革人为割裂的论调较为普遍。将政治体制改革扩大化，把政治体制改革当作解决所有问题的唯一途径，一方面，可能会因为“看不到真正的政治体制改革的动力所在”而造成改革动力缺失，另一方面，则可能会因为消极看待目前的改革举措而破坏正在进行的现代制度建设。

事实上，今后的改革比改革初期更为艰难。改革初期的阻力主要来自意识形态，而现在的阻力则主要来自既得利益格局。要打破既得利益格局，不仅需要政府加大自我改革的决心，同时也需要社会力量对比的改变。然而，社会力量对比的变化是一个相对缓慢的过程，把解决所有问题的希望都寄托于政治体制改革，是一种比较消极的改革态度。同时，行政体制的运行和发展有其基本规律和原则，市场经济体制的完善并不能导致行政体制某些痼疾的自动矫正。中国政府改革目前面临的突出问题，依然是很多政府的组织和运行方式违背了现代理性政府体系的一些基本规律。

相较于分解式改革理论，公共治理体系改革更强调经济体制、行政体制和政治体制改革之间的关联性和协同性。具体而言，我国未来5—10年公共治理体系改革的基本思路是，以深度的行政体制改革作为突破口，辅之以一定程度的政治体制改革和法制建设，同时，把经济体制改革的许多具体措施进一步推进落实，将使现有资源的使用效率极大提高，使现有改革的成果收益极大增加，从而使发展成果更多更公平地惠及全体人民。

2. 公共治理体系改革与国家治理体系和治理能力现代化的关系

自从 1989 年世界银行在其报告《撒哈拉以南：从危机到可持续发展》中提出“治理危机（crisis in governance）”的概念，“治理”一词便逐渐风靡全球。为了在同一框架下开展讨论，几乎所有学者都倾向于接受比较模糊和宽泛的治理定义，这就在一定程度上造成了人们对治理理解的差异性，例如，R. 罗茨（R. Rhodes）就曾归纳出六种形态的治理：作为最小国家的治理、作为公司管理的治理、作为新公共管理的治理、作为“善治”的治理、作为社会控制系统（social cybernetic system）的治理和作为自组织网络的治理。

应该说，世界银行最初提出的“治理”（“善治”）与目前西方语境中的“治理”存在显著差别。善治最早针对撒哈拉以南的非洲国家，后来随着新自由主义在拉美国家全面受挫，亚洲金融风暴对东亚发展型国家提出严酷挑战，善治就开始受到整个非西方世界的重视。并且，近些年来，随着人们对“非西方国家如何摆脱发展困境”这一问题的深入研究，善治理论被赋予越来越多的内涵，包括发展中国家如何构建稳定的政治体制、完善的法治体系、成熟的市场机制、与政府转型相适应的行政体制，如何建设并提高国家和政府的治理能力，如何平衡国家与社会之间的关系等等。从某种意义上说，“善治”对现代国家构建和国家能力的重视，体现了发展中国家对重构国家治理体系、提升国家制度理性化程度以及实现国家社会多元协作的双重需要，因此，也体现了国家理论与治理理论的融合。

如果说“国家治理”概念的产生，是国家理论与治理理论融合发展的直接结果，那么，“国家治理”毫无疑问将包含以下几方面内容：

第一，“国家治理”超越了西方语境中的“治理”概念。在构建现代国家的同时，实现政府、市场、社会之间的合理分工与有效协作，最大限度地增进公共利益是国家治理的根本目标。

第二，治理“既包括政府机制，同时也包含非正式、非政府的机制，随着治理范围的扩大，各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要、并实现各自的愿望”。目前，国家已不可能通过自己的行动解决所有问题。国家与社会的合作、政府与非政府

的合作、公共部门与私人部门的合作、强制力与主动性的合作、正式制度与非正式机制的合作是国家治理的实现途径。

第三，治理虽然强调管理活动的多元主体，但实际感兴趣的并不是由谁来解决问题，而是问题真正得以解决的事实。因此，国家治理虽然有“去国家化”的意图，却并不必然要求国家权力的彻底转移。并且，正如有些学者所言，“治理和善治在实现过程中，其衡量标准是韦伯式的”，“对于体制转换中国和发展中国家而言……必须重视建立一个可被预测的、属于全民的、正直的韦伯式的官僚政府”，在一些基本国家能力不足、正当公共权威缺失的国家，改革公共部门，建设更有效率性、责任性和回应性的理性政府是国家治理的首要任务。

就中国而言，目前大部分改革所面临的问题都涉及到公共领域。无论是公共权力的合法行使、公共资源的合理利用、公共产品的有效提供，还是公共环境的有力保护，其核心都是“公共”二字。解决公共问题、管理公共事务、提供公共服务是国家治理的逻辑起点，也是公共治理体系改革的核心内容。因此，从这个意义上说，推动公共治理体系改革与实现国家治理体系和治理能力现代化是一致的。

【主要研究问题】

2013年3月，李克强总理在其首次记者招待会上，运用了“理顺政府、市场和社会的关系”这一提法。事实上，这也是首次在党的理论上，承认了“政府、市场与社会”分立的理论。这一理论源自对近代欧洲政治社会实践和理论的总结，其核心思想是强调对国家权力膨胀的限制，对市场破坏社会的防范，对社会“失范”和“失序”的控制和治理。长期以来，我国社会被吸纳于国家之中，国家既是市场，又是社会。因此，要理顺政府、市场和社会的关系，要使国家、市场和社会积极互动，其前提就是要限制和规范国家权力的边界及其运行。并且，在这一基础上，为中国建立起一个比较稳定和完善的现代国家运行体制，确立市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府的市场监管和公共服务作用，最大限度地激发社会参与公共事务管理的潜力与活力。

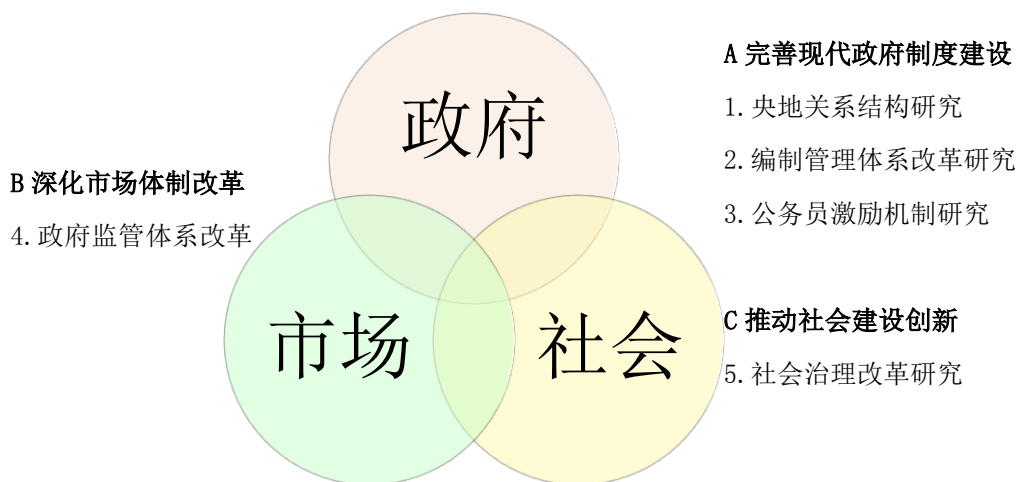


图 6 本课题主要研究问题示意图

目前，央地关系结构调整、编制管理体系改革、公务员激励机制改革、政府监管体系改革和社会治理改革正是我国在完善现代政府制度建设、深化市场体制改革和推动社会建设创新等领域遇到的突出问题，本课题将研究聚焦于这些方面（图 6），正是对“理顺政府、市场和社会的关系”的改革思路的有效回应。

【主要分析视角】

1. 破解“权威体制与有效治理之谜”

（1）“权威体制与有效治理之谜”的成因与后果

在五千年的历史发展过程中，中国国家治理始终面临着一大难题，即如何处理国家与社会、中央与地方的关系，才能使整个治理体系既有稳定性，又有活力？而较之前人在一百多年前感慨的中国所遭遇的“三千余年一大变局”¹，目前中国所面临的经济结构变化、利益结构重组、国家权力衰变²、核心价值体系趋于瓦解的局面，也许更令人难以应对。按照亨廷顿的说法，中央集权化、国家整合、社会动员、经济发展、政治参与以

¹ （清）梁启超. 李鸿章传

² 孙立平. “软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇收粮的个案研究[A]. 谢立中主编. 结构—制度分析，还是过程—事件分析？[C]. 社会科学文献出版社，2010. 155-185.

及社会福利等各种问题不是依次而是同时出现在了我国面前。³由此，长久以来困扰中国的“权威体制与有效治理”之间的矛盾⁴似乎更为突出（图 7），国家治理在维持体系稳定性与确保发展活力之间的平衡也似乎更加难以实现。

一方面，国家治理所长期倚赖的央地权力分配机制和政府组织“必置规则”加剧了整个治理体系的僵化和低效。建国以来，我国的央地关系虽然经历了“高度集权—适度放权—集权分权并存”的过程，但是中央对地方的控制倾向并没有本质性的变化。从权力配置看，中央与地方首先是一种上下级的服从关系，这种服从关系受到中央对地方的人事任免权、财税权、项目审批权等权力分配机制的约束。从组织结构看，由于“上下对口，左右对齐”这一“必置规则”的存在，我国政府从中央、省、市、县到乡镇的机构设置几乎完全一致，整个政府体系呈现出“职责同构”的特点。⁵可以说，中央控制力的强化对于维持政府组织体系的稳定性，促进中央决策在政府体系内部的贯彻执行具有一定的积极意义，但是，这种治理逻辑的真正实现只能建立在国家对社会、中央对地方的各种资源的绝对控制的基础之上。随着经济发展、社会转型，国家对各种资源的完全垄断地位不复以往，试图以匮乏的权力资源全面控制差异性、流动性不断加剧的地方和社会必然捉襟见肘、事与愿违。同时，庞大的组织规模和漫长的管理链条所造成的高昂的控制成本，⁶以及“职责同构”所导致的地方政府组织和人力资源的极大浪费，也将使国家治理体系的低效表露无遗。

另一方面，作为纠偏或补救机制而长期存在的“名实转换”策略⁷和运动式治理模式加剧了整个国家治理体系的无序和资源浪费。“号令自中央出”的中央集权体制与辽阔国土上地方性差异之间的矛盾⁸几乎不可调和。于是，在权力分配机制和组织“必置规则”等正式制度之外，又衍生出了某些非正式的“权宜之计”。中央可能默许地方为寻求发展空间，在政策执行上采取“选择性执行”，从而使国家治理中的象征性权力（名）

³ [美]塞缪尔·P·亨廷顿. 变革社会的政治秩序[M]. 华夏出版社, 1988. 47.

⁴ 周雪光. 权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011 (10).

⁵ 朱光磊. 职责同构批判[J]. 中国智库, 2013 (1).

⁶ 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”[J]. 社会学研究, 2008 (6).

⁷ 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑：中国国家治理逻辑的历史线索[J]. 开放时代, 2014(4).

⁸ 周雪光. 权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011 (10).

与实际权力（实）呈现出一种“若即若离”的状态。⁹然而，一旦地方活动逾越了中央的默许界限，或者庞大的官僚体制所累积的交易成本超过了整个国家治理体系的系统负荷，中央权威性与地方灵活性之间的微妙关系就可能被打破，运动式治理就可能作为一种激进的“纠偏”方式被引入，打断已有的社会节奏，迫使国家治理回归到正式制度所设计的常规轨道上去。¹⁰因此，尽管在原有治理体系中“名实转换”策略和运动式治理模式有其存在的必然性和价值，但是，随着现代社会不断向着多元化、民主化和法治化转型，这些“权宜之计”所赖以存在的合理性基础终将受到挑战。

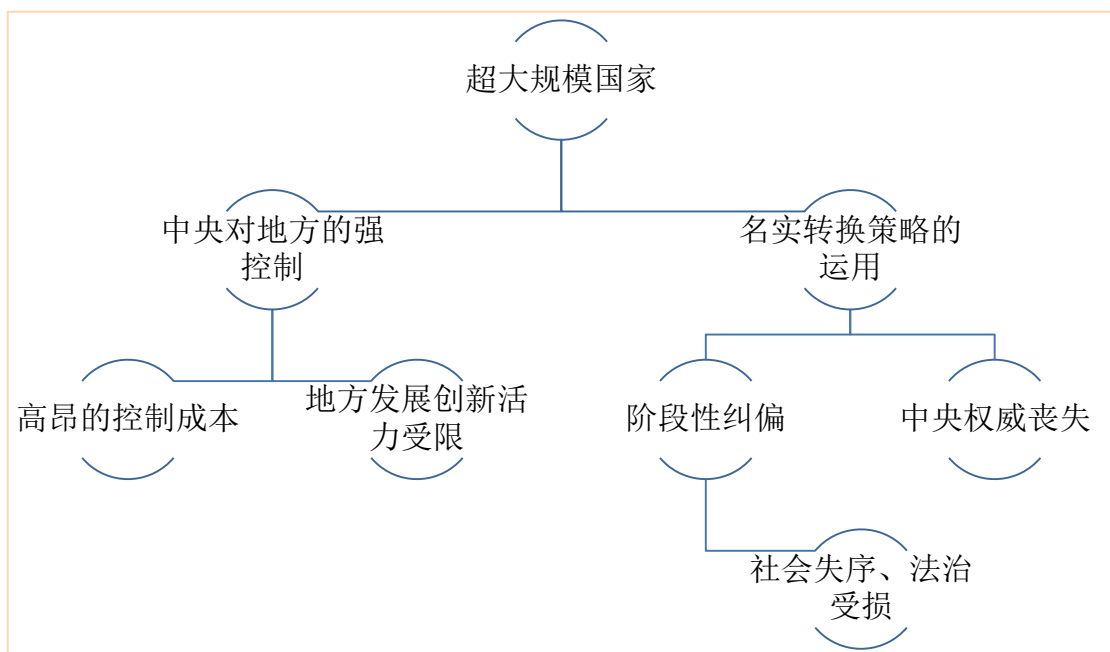


图7 权威体制与有效治理之谜

(2) “权威体制与有效治理之谜”的具体表现

第一，“顶层设计”和地方创新关系定位不清。

长期以来，“摸着石头过河”都是地方改革创新的最大秘诀。并且，为了鼓励地方创新，中央总是给予地方很多“先行先试”的特权。然而，有些特权在本质上与现行法律法规并不一致，而只是为地方创新服务的“权宜之计”。

2010年10月，中国改革正式引入了“顶层设计”的概念。“顶层设计”的提出，

⁹ 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑：中国国家治理逻辑的历史线索[J]. 开放时代, 2014(4).

¹⁰ 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释[J]. 开放时代, 2011(1).

使所有只有“实”而没有“名”的地方创新的“身份”变得更为尴尬。地方创新如果缺乏明确的法律依据和制度保障，其创新成果就很难通过法律的形式保存下来，这就将极大影响改革举措的稳定性，也会使地方创新热情消减，最终制约整个国家治理体系的发展活力。

第二，编制管理中存在“名实分离”的现象。

我国最早一部关于职位编制的著作《周礼》成书于西周时期，书中详细记载了各种职位及其职责和编制人数。唐朝颁布了我国历史上最早的一部编制法律《唐六典》，其中不仅规定了各官职的名称、职责、编制人数，还规定了超编的惩戒机制：“诸官有员数，而署置过限，及不应置而置，一人杖一百，三人加一等，十人徒两年。”¹¹

然而，尽管我国对政府规模和人员编制的探索从西周时期就已开始，但时至今日，依然没有建立起科学规范、严格执行的编制立法体系和运行机制，“名实分离”的现象在我国的编制管理中表现得尤为明显。一方面，中央制定了严苛的公务人员“只减不增”的原则，另一方面，地方总有各种办法突破编制限制，造成人员规模“隐性扩张”。“名”与“实”的分离，反映了中央政府拥有的象征性权力与地方政府掌握的实质性权力之间的微妙平衡。但是，这种平衡无法从根本上解决政府人力资源结构性失衡的矛盾，时间一久，必然会引致中央进行阶段性纠偏。由此，我国机构改革一再陷入“膨胀—精简—再膨胀”的怪圈也不足为奇。

第三，社会治理创新陷入“两难”境地。

由于长久以来的“全能主义”传统，中国政府对社会事务的介入程度以及由此产生的责任和负担远高于其他很多国家的政府。不仅如此，由于目前公众对政府的不信任程度加剧，政府对社会事务介入越多，其与社会之间的冲突就可能越甚。因此，只有减少国家对社会不必要的侵入，尽可能地发挥社会力量在公共事务治理中的作用，才能降低整个国家的治理成本，同时提高整个治理体系的效率和效益。

然而，在“权威体制与有效治理”的矛盾格局中，地方社会的本土性资源长期被视作一种抗衡国家的力量。面对流动性、差异性日益加剧的地方社会，中央权威所高度倚赖的控制机制却日渐失效，这无疑会加剧国家对社会力量“失控”的担心，而这种担心，

¹¹ 唐律·职制

又会阻碍国家对民间治理机制的积极运用，从而压制社会治理创新的空间。

(3) “权威体制与有效治理之谜”的破解

中央与地方关系是解读中国国家治理逻辑的核心所在。¹²然而，如果只是一味地从中央控制地方的角度自上而下地构建中国国家治理体系，一味地将提升中央权威寄希望于扩大国家权力边界，逆转国家权力衰微，那么将永远走不出超大规模的官僚体制、面面俱到的管控机制以及无可避免的组织失败和循环往复的“收权放权”所形成的治理困境。同样地，如今的社会公共问题已远远超出政府管理的能力范围，¹³如果一味地把政府当作国家治理的唯一主体，把社会当作抗衡国家的对立力量，那么，治理体系僵化、低效的谜题将永远无法破解。

因此，破解“权威体制和有效治理”的谜题，必须重视市场化的社会结果及其对国家治理的挑战，¹⁴承认社会的自我修复机能，¹⁵促进中国的国家治理在市场化运动和社会自我保护运动这一“双向运动”的张力下¹⁶重构国家与社会、政府与市场、中央与地方的关系。

2. 探索“理性政府逻辑”与“政治运行逻辑”的平衡之道

(1) “政治运行逻辑”难以摆脱的原因

在邓小平去世之前，沙姆鲍（David Shambaugh）就预测说，邓小平将会留下一个“活力百倍的经济和返老还童的社会”，但是也会留下一个“依然如故的政治系统”。¹⁷这

¹² 周雪光. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑：中国国家治理逻辑的历史线索[J]. 开放时代, 2014(4).

¹³ 唐贤兴. 中国治理困境下政策工具的选择——对“运动式执法”的一种解释[J]. 探索与争鸣, 2009(2).

¹⁴ 马骏. 经济、社会变迁与国家重建：改革以来的中国[J]. 公共行政评论, 2010(1).

¹⁵ 姚中秋. 中国变革之道：当代中国的治理秩序及其变革方略[M]. 法律出版社, 2011. 400.

¹⁶ [匈]卡尔·波兰尼. 大转型：我们时代的政治与经济起源[M]. 冯钢等译. 浙江人民出版社, 2007.

¹⁷ David Shambaugh, Assessing Deng Xiaoping's Legacy, *The China Quarterly*, No. 135, Sept. 1993, p. 410.

一论断并不准确，但是直到现在，我国的公共治理体系改革确实还有很多基本问题没有解决，包括过渡安排刚性化、政策体系碎片化、法制体系柔性化等，甚至很多政府的组织和运行方式，仍与现代理性政府体系的一些基本规律相背离。治理体系改革之所以滞后于经济改革，是因为我国国家治理中存在着很强的**政治运行逻辑**，并且这一逻辑严重制约着**理性政府逻辑**，使其无法在政府改革中发挥根本性的作用。所谓“政治运行逻辑”，主要体现在国家意愿、国家能力和政策宣言等方面（图8）。

第一，国家意愿偏颇：重经济发展，轻服务监管。

改革开放之初，“效率优先，兼顾公平”成为国家价值理念的主导，各级政府都把GDP增长作为首要目标，造成“重经济发展，轻服务监管”的局面。

目前，公共服务和市场监管都是我国政府管理的薄弱环节。一方面，一些重大民生

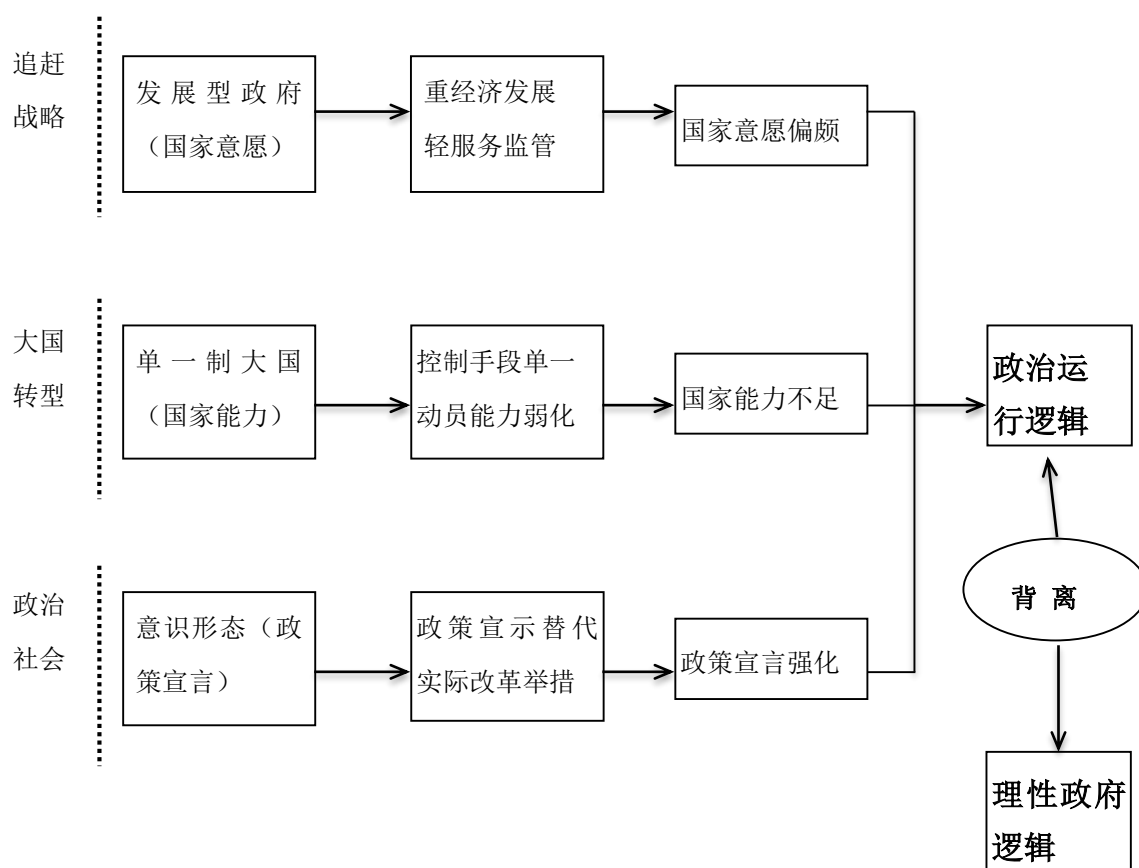


图8 政治运行逻辑示意图

问题长期得不到解决，教育、医疗和住房已被社会舆论比喻为“新的三座大山”。另一方面，食品安全问题、药品安全问题、安全生产问题以及环境保护问题日益突出。然而，从政府财政资金流向、相关服务及监管部门权力以及公共服务和市场监管水平在地方政绩评价体系中所占的权重看，我国要从一个经济建设型政府转而变成一个服务型 and 监管型政府还任重而道远。

第二，国家能力不足：控制手段单一、动员能力弱化。

国家政策的贯彻执行有赖于地方政府。改革开放以后，中央与地方的关系发生重大变化，中央政令与地方政府行为脱节的现象越来越普遍，中央政府的政治动员能力弱化。这集中表现在地方政府可能在政策选择上进行“象征性合作”，在政策执行上采取“选择性执行”，从而形成所谓的“应付性机构”或“虚假性监管”。

与此同时，中央对地方的控制手段比较单一，除了对主要领导人进行任免和对项目经费进行控制外，只能依靠频繁的行政命令对地方的不遵从行为进行惩处。例如，我国地方上普遍盛行瞒报煤矿事故的现象，国家却只能依靠“摘帽”等严厉的惩戒措施或轰轰烈烈的政治动员来进行煤矿安全生产监管。

第三，政策宣言强化：象征性宣示替代实际性举措。

目前，我国的政治体制正处于转型过程中。社会失衡的加剧则引发了公众对政府合法性的质疑。但是，由于国家意愿偏颇和国家能力不足的情况并没有根本改变，国家对社会意愿的回应往往会落入两种“泥沼”：一是国家对公众所作的政治承诺或政策宣言（policy announcement），只能是一种象征性的宣誓，而无法转化为实际性的举措。二是为了政权的维系和社会的稳定，国家将许多改革问题“道德化”。而政策讨论一旦上升到道德层面，就会产生很多无谓的争论，无法落实到实际行动。

（2）“理性政府逻辑”难以实现的后果

世界各国的历史经验表明，道德层面的争论常常导致革命。要革命，革命家就要把一些具体的制度和技术问题提升到道德的高度。相反，对制度和技术问题的讨论则常常导致改革。要改革，改革者就要把关注焦点转移到问题背后的实践逻辑。¹⁸

¹⁸ 郑永年. 改革及其敌人 [M]. 浙江人民出版社, 2011. 105.

目前，在我国的治理体系中，“理性政府逻辑”常常受到“政治运行逻辑”制约，其后果就是很多理论上、技术上应该实行的制度无法推行。在政府体系中，组织设置和资源配置也存在种种“扭曲”，行政管理的很多基本原则难以实现。

（3）“理性政府逻辑”难以实现的具体表现

第一，政府监管体系改革面临极大挑战。

我国尚未从战略发展的高度考虑构建政府监管体系，监管机构往往只是作为一般的政府行政部门来设立。例如，我国的环境保护实行属地化管理，这种体制造成的直接问题就是，地方政府和地方环保局成为上下级关系，这在一定程度上削弱了监察执法的力度，而在施行环境监管时，双方又容易结成一个利益共同体。

近几年，政府的监管职能虽然被反复强调，但相应的项目支出却没有显著增加。王绍光在研究了改革开放以来中国政府财政资金的流向变化后发现，中国政府往往大张旗鼓地宣称“重视”某个领域（如教育、医疗卫生），却舍不得向那个领域投钱。

此外，由于社会发展目标（如提供卫生、教育设施以及关注环境保护）在政绩合同中只占很小的权重，所以完成硬目标（上级为下级制定的经济指标）和优先性目标（具有政治和政策导向的目标）对地方官员来说更为重要，类似食药监管和环境保护等职能，往往还是“讲起来重要，干起来次要，忙起来不要”。

第二，公务员晋升、薪酬制度极不合理，激励严重不足。

“政府的有效管理依赖于它吸引的人才”，“一种精英的公共服务不是轻易得来的，但是供养着一批激励机制不够、准备不足的公务员队伍却是代价昂贵的”¹⁹。目前我国的官僚制体系备受诟病，很大一部分原因是公务员队伍缺乏有效的激励机制。这具体表现在基层公务员工作压力大，晋升通道窄，薪酬收入低，整个队伍士气低落，不满情绪较浓。

然而，尽管公务员激励机制不合理的问题十分突出，但由于社会公众普遍反对公务员加薪，所以薪酬改革的动议始终停留在道德层面，而无法进入制度细节的探讨过程，

¹⁹ 世界银行增长与发展委员会. 增长报告：可持续增长和包容性发展的战略[R]. 北京：中国金融出版社，2008. 54.

因此，公务员的薪酬体系改革也就成为一个悬而未决的难题。

3. 解读中国制度情境下的治理体系和治理能力

(1) 治理体系和治理能力的基本内涵

国家治理是一种实现公共事务有效治理的活动与过程，它涉及治理权威、治理形式、治理规则和治理水平等内容，而正是与这些内容密切相关的所有治理机构的功能定位、组织架构、相互关联和运行机制，构成了国家治理体系。其中，不同类型的治理机构，如行政型机构、监管型机构乃至服务型机构，其运行逻辑并不相同，其组织模式也应体现出差异。

国家理论将国家拥有自主性视为理所当然，但国家治理体系是否拥有实现其自主性的“能力（capacity）”，以及国家治理能力的内涵和差异却是研究者们最感兴趣也最富于争论的问题。²⁰例如，米格代尔认为，国家能力是国家对社会的干预能力，即“国家领导人通过国家的计划、政策和行动来实现其改造社会的目标的能力”²¹。福山认为，国家能力是“国家制定并实施政策和执法的能力特别是干净的、透明的执法能力”²²，并且，由于“国家构建就是在强化现有的国家制度的同时新建一批国家政府制度”²³，国家能力的核心是国家的制度能力。

我们认为，治理能力指国家拥有的治理资源、配置方式和有效使用的能力，包括人力、财力、信息等政府运行资源，包括中央与地方权责资源是否匹配，也包括紧急状态下能否动员这些能力应对突发事件等。

²⁰ [美] 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波. 找回国家[M]. 方力维等译. 北京：三联书店，2009. 477.

²¹ [美] 乔尔·S. 米格代尔. 强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力[M]. 张长东等译. 南京：江苏人民出版社，2012. 5.

²² [美] 弗朗西斯·福山. 国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 黄胜强等译. 中国社会科学出版社，2007. 7.

²³ [美] 弗朗西斯·福山. 国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 黄胜强等译. 中国社会科学出版社，2007. 序.

（2）治理能力的主要特点

治理体系和治理能力是实现国家意志核心要素。在这方面，各国之间有一定的可比性。从本质上说，国家治理能力具有以下特点：

第一，并不存在整体性的抽象的国家治理能力。这是因为，国家能力是由一系列具体能力所构成的。例如，王绍光等认为，国家能力包括汲取能力、调控能力、合法化能力和强制能力。²⁴米格代尔认为，国家能力包括“渗入社会的能力、调节社会关系、提取资源，以及以特定方式配置或运用资源”²⁵的能力。福山认为，国家治理能力主要指政府的税收汲取能力和官员的自由裁量能力。²⁶世界银行则提出了腐败控制（CC）、言论和问责（VA）、法治（RL）、政府效能（GE）、政治稳定（PS）和监管质量（RQ）等六项世界治理指标（WGI），把国家治理能力视作达到这些指标的能力。²⁷

并且，大量研究表明，“国家介入社会经济生活不同领域的能力并不相等”²⁸，“国家能力的强弱在不同的国家职能上差异很大”²⁹，国家治理能力在不同的国家职能领域总是呈现出一定的不平衡性。例如，在部分东亚发展型国家，政府的经济发展能力就远高于其提供公共服务和进行市场监管的能力。也正是在这个意义上，有学者指出，大多数发展中国家都同时存在“太多国家”和“太少国家”的问题，解决之道不仅在于减少国家对微观经济事务的干预，还在于增强有效形成和实施政策以及履行日常行政职能的能力。³⁰

第二，国家治理体系的结构对国家治理能力产生重大影响。在已有的关于国家能力或国家治理能力的研究中，学者们总是能找到一种或几种特殊的结构，并论证这类结构

²⁴ 王绍光、胡鞍钢. 中国国家能力报告[M]. 辽宁人民出版社, 1993. 2.

²⁵ [美] 乔尔·S. 米格代尔. 强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力[M]. 张长东等译. 南京：江苏人民出版社, 2012. 5.

²⁶ Fukuyama, Francis. What Is Governance? *Governance*, March 4, 2013.

²⁷ World Bank. *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank, 1992.

²⁸ [美] 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波. 找回国家[M]. 方力维等译. 北京：三联书店, 2009. 478.

²⁹ [美] 弗朗西斯·福山. 国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 黄胜强等译. 中国社会科学出版社, 2007. 9.

³⁰ Grindle, Merilee S., ed. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1997. 3.

的存在、缺失或转型，总是对国家能否有效地执行任务、实现目标产生关键的影响。例如，如果一个国家治理体系缺失基本的行政和财政制度，那么这个体系就无法稳定、持久地运行。如果一个国家治理体系存在过多的“系统性断层（fault lines）”³¹，如传统部门与新兴部门之间的“断层”，纯粹负责国内事务的部门与涉足跨国环境的部门之间的“断层”，公共部门、私人部门和各种半独立“准国营”实体（如国有企业）之间的“断层”，那么这个体系就无法协调、高效地运行。就中国而言，有学者认为，1978年以来中国现代国家建设之所以取得了较大的成绩，是因为实现了政府机构改革、公务员制度改革和建设“监管式”国家等三方面的结构向度上的转型。³²

第三，提高国家治理能力的前提是实现政府运行资源与其职能定位的相互匹配。政府运行资源主要指政府实施其管理职能、维持其自身运转的因素和条件，大致可分为组织资源、财力资源、人力资源和信息资源四个方面。政府运行资源配置是一个动态的过程。政府运行资源配置改革不仅仅关注政府运行资源的数量规模，即如何精简机构、削减经费、缩减人员，还强调政府运行资源的组合方式与形式，即如何优化配置资源，使同样数量的组织、财力、人力和信息资源投入，获得最佳的政府效能产出。

优化政府组织资源配置，即要求政府机构设置在内容、规模、结构、形式以及行政级别上体现合理、规范、高效的原则。优化政府财力资源配置，一方面要求政府的财政支出与其实施管理职能、维持自身运转的需求相匹配，另一方面要求政府的财政支出与其财政收入相匹配，保持合理增速，“有多少钱干多少事”。优化政府人力资源配置，就是要求政府人员配置在规模数量、层级结构、专业构成、管理幅度和服务产出等方面体现合理、规范、高效的原则。优化政府信息资源配置，即要求政府建立广泛有效的信息资源网络、与履职相关的各种重要信息资源的管控系统，提高信息的采集、处理和使用能力，加强层级部门间的信息交流，促进公共信息的发布与共享。

政府运行资源配置改革是一项系统工程。一方面，四种资源配置之间相互关联、相互影响，要想提高任何一种资源的配置效率，都需要其他几种资源相配合。另一方面，

³¹ [美] 彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波. 找回国家[M]. 方力维等译. 北京：三联书店，2009. 490.

³² 汪庆华. 现代国家建设及中国政治—经济转型的逻辑：自1978年至今. 马骏、孙麾、何艳玲主编. 中国“行政国家”六十年：历史与未来[C]. 格致出版社、上海人民出版社，2012. 67-90.

政府整体的资源配置存在“木桶效应”，任何一种资源配置的“短板”，都可能制约政府运行的整体效能。

公共治理体系改革的根本目标是为中国建立一个合理、稳定且可持续的现代国家运行体制，而一个组织资源、财力资源、人力资源和信息资源相互联动、相互契合的资源配置体系是这一现代国家运行体制的基础。

(3) 中国公共治理体系改革的逻辑演进

改革开放以来，我国公共治理体系改革大体经历了三个阶段，第一阶段从 1978 年至 1992 年，其基本内容为改变政府机构臃肿、人浮于事、效率低下的局面，促进党政分开和政企分开，第二阶段从 1993 年到 2002 年，其核心任务为转变政府职能，第三阶段从 2003 年至今，其主要内容包括减少行政审批，探索实行大部门体制，推动政府职能的深度调整和转变。事实上，不同阶段我国公共治理体系改革的任务侧重点的不断变化，正反映了改革基本逻辑的不断演进：从单一的“组织逻辑”到“组织—职能逻辑”两者结合到“组织—职能—能力逻辑”三者统一（图 9）。



图 9 中国公共治理体系改革的逻辑演进

所谓“组织逻辑”，即强调政府组织结构的优化和组织效率的提升。³³目前，国内外理论界几乎达成了以下共识：政府规模只要不加限制，就会无限扩张。一方面，这是由组织自我扩张的天性所决定的。这就像“帕金森定律”所指出的，官僚为了一定程度的自

³³ 毛寿龙. 机构改革，核心就是“大部制”[J]. 国际金融报，2008-02-26.

我保护，总会不断促成新岗位和新工作的产生。也正如安东尼·唐斯所说的，政府机构之所以会部门林立、条块分割，是因为缺乏限制扩张和进行内部分化的因素，也缺乏一种自发自动的制约机制。另一方面，随着经济和社会的发展，人们对公共物品或公共服务的需求不断增加，政府活动范围必然会扩大，政府支出必然会增加，政府规模的扩张几乎是不可避免的。瓦格纳的“财政支出不断增长法则”、皮考克和维斯曼的“公共收入增长引致说”、马斯格雷夫和罗斯托的“公共支出增长的发展模型”以及鲍英尔的“非均衡增长模型”都从不同角度阐释了上述原因。因此，几乎所有国家的政府改革都以财政减负为首要任务，“政府再造”则成为缩减政府规模（downsizing）的同义语。

同样地，“统一、精简、高效”一直是我国政府机构改革的基本原则，每次改革都把裁减政府机构和人员编制的数量作为基本抓手。然而，经过 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年、2008 年和 2013 年的 7 轮改革，我国政府在机构和人员规模上的“结构性失衡”问题并未根本解决，政府组织结构的优化仍需进一步推进。

机构改革是中国历次政府改革的重要突破口。然而，从改革效果看，政府机构改革运动多年来并未完全跳出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。这是因为，改革多年来都集中在机构和人员的调整上，视角过于狭隘。并且，随着经济和社会的发展，如果政府机构的合并、撤销、分设、新设仍仅仅以数量为标准，而不以政府职能需要为考量，那么，精简掉的人员和机构也会随着工作的“需要”而以不同的方式恢复。正是在这种背景下，我国的政府改革开始由单纯的机构裁撤合并重组走向“机构—职能”的联动改革，改革的“组织—职能逻辑”应运而生。**所谓“组织—职能逻辑”，即强调以政府职能转变为导向的政府组织结构优化。**从实践效果看，自1993年明确提出“转变政府职能”后，凡是政府职能转变比较彻底的部门，其机构改革的成果也往往得到了较好的保持（图10）。

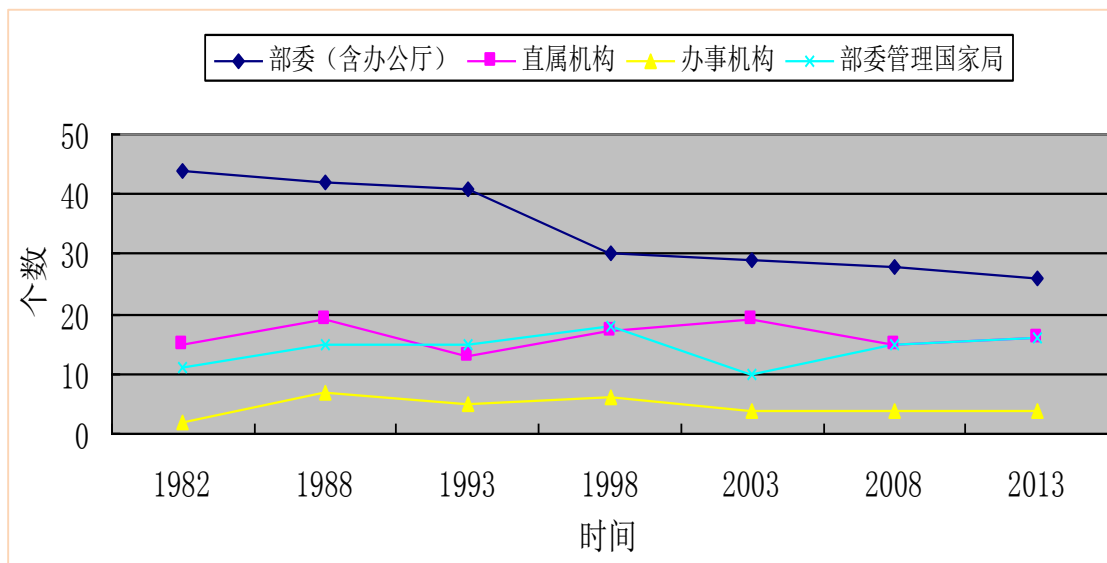


图 10 七次机构改革数量变化图

在“组织—职能逻辑”的基础上，我国政府改革不断围绕政府职能转变对政府机构设置进行变更，使政府机构膨胀、人员膨胀的趋势得到了遏制，经济调节、市场监管、社会治理和公共服务的职能部门得到了强化，取得了一定的成绩。但是，在政府机构和人员总量趋于精简的同时，很多政府部门又出现了人手短缺的现象，尤其是中央政府部门通过各种形式“借人”以弥补人力不足的情况极其普遍。这种机构设置和人员配备在结构上的不合理，实际反映了政府职能定位与其运行资源的不相匹配，而由此引发的政府行为扭曲，在很大程度上降低了政府的治理能力和治理水平，造成了低效、腐败、职权滥用和责任缺失等问题，极大损害了政府形象。

同时，作为后发“赶超型”国家，当前中国面临着现代化和后现代化的双重挑战，而它给政府改革所带来的任务也是双重的：在面对现代化挑战时，政府组织模式应更精简、更有效率；在面对后现代化挑战时，政府组织模式要更有弹性、应变能力和创新能力。这一独特的社会现实，也使中国政府改革陷入了两难的境地。一方面，机构改革一直以来所强调的规模缩减、人员精简和经费削减，削弱了组织对人员、经费和自由时间进行再分配的能力，使组织的灵活应变变得十分困难。另一方面，随着社会的发展，公众对公共服务需求的不断扩展，政府充分回应公众预期的难度日益增加。随着各类危机的频发，政府应对突发事件的危机管理能力亟待提升。随着建设“适应性政府”“创新型政府”口号的提出，政府实现其弹性管理也要求组织中拥有可利用的“冗余”资源。

因此，中国新一轮公共治理体系改革不能一味或片面地追求机构和人员在数量上的缩减，而应实现“组织—职能—能力逻辑”的有机统一，促使政府职能和政府运行资源达到动态平衡，从而提高整个政府体系的治理能力和治理水平，以应对复杂环境和现实挑战。**所谓“组织—职能—能力逻辑”，从狭义上说，即强调以政府能力提升为导向的政府职能转变和组织结构优化；从广义上说，即强调以整个国家治理体系能力提升为导向的政府—市场—社会的关系重构和资源优化配置。**

可以说，“组织—职能—能力逻辑”的出现是 30 多年来我国改革实践不断深化的结果。对治理能力的关注，对三种改革逻辑有机统一的强调，在很大程度上反映了我国公共治理体系改革的目标与方向。事实上，目前我国所面临的很多问题，正是由于“组织逻辑”“职能逻辑”和“能力逻辑”之间还存在着不相适应的情况，并且，“组织—职能—能力逻辑”还不能有效破解“权威体制与有效治理”的谜题，也还没有完全克服“政治运行逻辑”对“理性政府逻辑”的背离。



报告更多章节请点击以下链接：

<http://www.cideg.org.cn/cms/u/cms/www/201501/23112618xe0r.pdf>

观点

薛澜：公务员薪酬体制需改革

非常感谢今天有机会参加研讨会，刚才听了一些发言，非常受启发。因为时间压缩了，对深化改革的成果就尽可能简要说，首先，三中全会明确了关于国家治理这个命题，而且全面提出了深化改革的任务，可以说中国进入了新一轮的改革高潮，而且现在很多措施都雷厉风行在具体推动。

面临的主要问题，有几个方面。第一，现在总体大家比较乐观，比较急于求成。前两天我写了一篇文章，标题是顶层设计与泥泞前行，中国国家治理现代化之路。这个泥泞前行，是1959年曾经有一位公共政策研究的非常知名的美国专家写了一篇文章，他讲政策性改革其实不会是非常科学的设计、非常完美地推动，实际上这中间会有大量的不确定性。在这个过程中，还会有各种利益集团的博弈，而且有时候可能要抓住机会，另外你设计得很好的推进，往往很难真正执行。当时讲的是美国的一些政策改革经验，这篇文章成为我们公共政策领域非常经典的一篇文章，很多国家政策改革的实践基本上都是验证了他的这个分析。

中国的实际情况也是一样，习近平总书记在好几次讲话中也特别谈到了，中国的改革有形形色色的藩篱需要拆除，有各种各样的利益集团的纠结需要去解开，有更多的潜规则需要提防。所以这个改革过程，可能不会像我们想象的有一个总体的设计方案，然后我们就一帆风顺地往前推进。所以，如果我们真正在2020年形成一个基本的制度框架，那就非常了不起了，所以也许我们需要有一个非常清醒的估计。

第二，我们对国家治理现代化的科学规律还得需要进一步认识。实际上我们目前面临的问题，中国的改革是很多层的叠加，有人讲我们是三期叠加，有各种提法。这些问题的叠加使得中国改革的复杂性是前所未有的。有时候，表面的现象我们看到了，但是真正的判断很难抓到。

举一个例子，传统公共政策里讲的是政府失灵，像我们有公共产品的提供，有信息不对称的情况，有外部性的问题，像环境污染是典型外部性的问题，这些问题需要政府通过公共政策的手段来解决。但是可能其他国家的公共政策没有碰到中国的事，一方面是市场失灵，但是另一方面是市场不完善，中国还是计划经济向市场经济转型的过程。所以，我们还存在产权不清楚，可能存在市场主体还没有发育起来等等问题。所以我们往往有时候把这些问题混淆了，可能问题明明是市场发育不健全，我们认为它是市场失灵，所以政府的手就伸进去了，我们想通过行政的手段来解决，最后延缓了改革，把问题拖得更糟。另一方面，本来政府应该公共政策手段坚决地跟上去，但是他认为是市场的事情，政府就不做了。所以我们看到了很多问题，但是对问题的本质没有抓到。政府

的作为、政府的失灵和政府的体制不健全，是同样的问题，社会建设也是这样。对问题的根源，我们没有认识清楚，然后匆匆忙忙地开药方，最后改革是要走回头路的。

第三，改革目标路径选择的困难。现在大家讲得非常多的是我们深化改革的核心是调整政府、市场与社会之间的关系。但是政府、市场和社会的关系在不同的公共事务当中怎么样有机地组合，其实在全世界没有一个统一的答案。有一个学者把关于政府到底通过什么样的方式来治理，把它归纳成全世界有四种模式，一种是“空心政府”模式，这种模式下，政府的权力和权威主要被市场和其他的政治组织来分割，政府的实际作用非常有限，形成了一个“空心政府”。还有一种是“去治理化”的模式，这种模式追求的治理的越少越好，不仅政府减少规制，而且包括企业和社会组织之间自我治理也是越来越好，非常强调纯市场的作用。三是以政府为中心的治理模式。政府是合法权力的中心，在公共事务当中要发挥非常积极主动的作用。还有一种是大治理的模式，把各种治理模式综合起来。那么，从国际经验来看，也没有说哪种模式一定就是金规铁律一成不变的。

在中国的情况下，在不同的事务当中，政府应该发挥什么作用，市场能够发挥什么作用，社会发挥什么作用，并没有一定之规。不同的地方，正好清华公管学院 NGO 研究所最近做了一些社会治理的调研，发现温州的模式可能跟成都的模式不一样，成都的模式可能和北京的模式不一样。就这种组合，到底什么是我们的目标模式，我们现在还在探索的过程当中。

下面一个问题，政策执行方面，积极推进和科学合理之间的矛盾。改革这一年过程当中，已经出台了很多改革的措施，在这个改革措施推进的过程中，实际上在很多部门和地方具体执行方面，一刀切的比较多，这个大家可能都有体会。这样的话，很多政策其实是很难作为一个制度长期执行下去的。我们这次深化改革的目标之一就是形成比较稳定的一套制度规范，但是现在这种制度的政策制定，可能没有经过充分科学的论证，所以这样政策的出台，执行起来就会有面临很多实际的问题。像关于政府官员出国的问题，关于出差的规定，包括干部培训的一些规定等等，很多情况其实是跟实际情况之间还是有差别的。

我想，这样一些政策执行下去，肯定过一段时间会有一些方式要做调整。但是如果我们很多的政策都是这样猴皮筋，那很有可能降低改革政策措施的威信，对我们最后形成一个稳定的制度是非常不利的。

另外，单边推进与整体方案配套协调。刚才实际上永年也已经谈到了，现在我们很多改革需要整体配套的推进。本届政府上来以后，在政府职能转变、简政放权方面做了大量的工作，削减很多审批。这些是非常重要的，也激发了市场的活力。但是有没有测算一下，事前监管放松以后，事中事后需要去加强，需要去增加多少力量去加强。这些问题是要有科学规律的。

比如说我这个企业可以注册，不需要经过审批，事后监管方面，监管机构有没有这样的能力，这些方面不是靠一纸行政命令就可以解决的。我正好看到最近财新杂志上有一篇关于环境保护的文章，环评有很多弊病，但是通过一个社会的环保组织，他们持续不断几年的检举，最后把这个问题揭出来了。那里面报道，实际上相关部门其实没有足够的精力去关注，其实问题很简单，要想去发现，这些完全是公开信息，但是我们环评方面存在巨大的问题，是通过这样一个方式去发现，我们政府部门没有及时发现，说明我们目前存在的这些问题可能还很多。

不同领域改革之间的协调问题，刚才永年也谈到了，我们现在很多反腐的规定其实是非常重要的。但是另外也必须承认，由于公务员工资体系的极其不合理，其实也形成了一些灰色的空间，在这些灰色空间当中，确实也使得我们一些地方政府很担心，你要每个人仔细去追，每个单位、每个部门可能都会有一些问题，如果我们没有及时配套地建立一个非常有效合理的薪酬激励机制，那我觉得，今后这个问题可能会非常严重，一方面真正能干的有理想的这些人就不在政府干下去了，因为现在政府的薪酬体制，不要说体面的生活，就是基本的生活都难以达到。这种情况下，真正的一批非常能干的、有理想的公务员可能会离开公共部门，这对我们国家的发展是很大的损失。

提一些建议。一是在当前强调发挥市场在资源配置的决定性作用的同时，不应该忘记在中国公共部门的重要性。现在总体来讲，原来政府权力太大，可能需要限制政府的

权力，简政放权等等，但是另外一点，中国目前实际的情况下，政府部门、公共部门还是国家的顶梁柱，所以更多的改革是要怎么样使得政府更好地有效地运作，包括薪酬体制的改革。

二是政策制定的方式需要改革。最近关于中国智库建设，习近平总书记也有批示，目前在关于国内关于智库建设也掀起了一个热潮。我看最近中央政治局开会，习近平主席特别谈到要建中国特色的智库体系，这个非常重要，实际上在这个智库体系内，不同类型的政策机构要有所分工，协调发展。目前中国很多公共政策问题并没有经过充分讨论，很多政策研究机构互相是在竞争的，都想通过各种渠道把自己的政策方案递到领导人哪儿去。这样使得很多我们政策方案没有经过充分的研讨、经过多方面利益权衡拿出来，这样很容易造成失误。如果我们有真正比较好的协调分工，那么很多的政策，形成所谓的政策市场，可能对同样一个政策问题，大家有不同的方案，通过各种方式进行讨论、辩论，最后把一些不好的方案或者不全面的方案筛掉，最后提交到决策者手上的可能是质量比较高的。这样的话，也使得我们的改革会成效比较好。

另外，我们决策目前的过程，还是有一点比较传统的模式，就是领导、有指示，经营层面封闭起来，起草一个文件，之后专家咨询讨论等等。特定的一些方案可能是有必要的。但是另外一方面，在今天这样的环境下，中国进步到今天，可能还有另外一些方式，通过更公开的一些方式，让更多的社会各个层面来参与到这些政策的讨论甚至辩论，在这个过程中真正汇集民意，形成共识，这样的政策可能质量会更高。

三是关于民意的问题。现在网络社会的存在，往往网络的声音可能会被放大。但是另外一点，在所有的社会里面，在公共政策制定过程中，沉默的大多数其实是政策讨论的现实，千万不要把少数的网络的声音当成全体的民意，这样可能会使我们的政策出现偏差。

如果说我们能够在过去一年的改革基础之上，能够对它进行梳理，形成一定共识的，利弊分析得比较清楚，利弊权衡有困难，下决心往前推进。方案不清楚的，可以去讨论，认识不清楚的，可以适当去推后，这样来探讨我们的改革路径。这些措施的考虑的基础

之上，如果能够重新梳理我们改革的所谓优先顺序，然后进一步明确改革的思路和推进的方式，我们的改革一定会成功。

四是关于改革的节奏问题。2020年，当时我们提到作为一个节点，希望形成一个比较稳定的制度框架。刚才王院长提到了非常好的时间点的想法，有些是不谋而合的。可能这样，我们做一些基础性的改革，应该基本完成了。实际上我们这些年改革的碎片化，包括前前后后的反复，一些基础性的问题没有解决，所以我们能不能把一些基础性的改革，到2020年坚定不移地把它完成，我们这次提出依法治国，像我们的基本财税体制，这是国家现代化必须有的制度框架，这个必须得坚决推进。另外，领域性的改革，能够把方向理得比较清楚，但是要想完成，可能还没那么容易。比如关于混合所有制的问题，这个国有企业的改革，另外建立现代国家社会性的监管体系，都需要一个比较长的时间逐渐完善，这个方向非常清楚，然后逐渐推进。还有一些具体的改革问题，我觉得要根据情况来定。所以我们千万不要把一些比较枝节的问题，来动用大量的改革资源去浪费时间，那样可能对改革整体的全面部署是不利的。

以上内容来源：中国经济体制改革研究会(2014)第12届改革论坛上薛澜教授发言实录
链接：http://www.guancha.cn/Xue-Lan/2014_11_03_282321.shtml

媒体声音

【澎湃新闻】专访薛澜教授：公车改革前提是公务员薪酬制度合理

在薛澜看来，公共管理学者在参与推进国家治理体系现代化进程时，应当将问题根源和解决方案相匹配。

他认为，中国面临的挑战，跟全世界执政者面临的挑战有相同的地方也有不同的地方，相同的地方在于传统的市场失灵、政府失灵、社会失灵等问题。但同时也会发现，这几个框装不了中国的全部问题。

“中国的问题有一类除了市场失灵之外，还有市场不健全。我们的市场是转轨市场，有些产权还不够明晰，有些机构还不存在。”薛澜说，当市场失灵和市场不健全这两个问题交织在一起时，容易造成对问题根源的诊断错误。

薛澜说：“有些是市场不健全的问题，我们把它归罪于市场失灵，所以本来我们应该更好地推进市场的作用，但政府的手却伸进来。”

在接受澎湃新闻（www.thepaper.cn）专访时，薛澜也谈到了对于目前公车改革的一些看法。

7月16日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推进公务用车制度改革的指导意见》和《中央和国家机关公务用车制度改革方案》，明确了公车改革时间表和路线图，也拉开了全国范围公车改革的大幕。

方案明确，我国将逐步取消一般公务用车，普通公务出行社会化，并适度发放公务交通补贴。

“公车改革本质上就是要改变职务和待遇联系在一起的状况，从供给制向市场经济体制转变。但中间仍有一些模糊地带，需要不同的部门制定出合理的解决方案。”薛澜认为，公车改革的前提是，政府官员必须有合理的薪酬制度，能够过一个正常体面的生活。

薛澜告诉澎湃新闻，中央八项规定等举措短期看来可能对官员有一些负面影响，“但从长期看，加强反腐倡廉，同时完善包括薪酬制度等相应制度，应该会使官员更轻松，能够更好地为公众服务。”

澎湃新闻：7月16日中央正式发文，启动公车改革，取消中央国家机关副部级以下领导干部用车。在公车改革中有哪些问题是需要提前考虑的？

薛澜：虽然公车改革在整个公共政策、公共管理体系改革中不能算是一个重大的体制性问题，但是因为直接涉及三公经费，所以社会各方面比较关注。

公车改革本质上就是要改变职务和待遇联系在一起的状况，把各种待遇看成是对干部的奖赏，什么样层级的干部需要有相应的待遇，增加了政府的行政成本。说到底，这

是老的供给制体系的产物，现在需要从供给制向市场经济体制转变，给公务员提供合适的工资，其它事情由公务员自己解决。

公车改革的大方向是对的，最终是要取消。但是也需要区别对待特殊情况，比如警察用车，或某些一定层级以上的政府官员在执行公务时，出于安全或其他方面考虑，公务用车可能是取消不了的。

当然，在这中间有一个模糊地带。一般公务员由于公务所产生的交通需要如何满足？好比我是上海市政府某个部门的工作人员，需要到浦东参加一个会，这个交通费谁来出？交通方式怎么选择？这就是很具体的问题。类似于这样的问题，需要不同的部门根据自己的情况来解决。

例如，他可以选择比较合理的公共交通方式（坐出租或地铁）出行，回来后按照程序报销。还有一种是，你自己开车，回来后根据里程和相应的标准，给你一定的补贴。

当然，所有这些的前提是，政府官员必须有合理的薪酬制度，能够过一个正常体面的生活。

澎湃新闻：现在的工资水平是不合理的？

薛澜：目前在转型过程中，我们国家的工资体系是不完善的，公共部门的整体工资水平偏低。政府公务员一般来讲都是受到过高等教育或研究生教育的高素质人才，他们的薪酬应当与同等能力的在企业或其他机构的人基本相当。但目前实际的情况是，工资差别比较大。

我觉得这是中国目前一个很大的问题，在公共部门的工作人员，他们的薪酬制度很不合理，他们的基本工资很低，但通过各种职务待遇或绩效工资来补充。现在，把原来附加在公务员头上的各种待遇取消的同时，就应该把其工资体系完善起来。

我们国家很多的待遇跟职务相关，而不是货币化的。除了用车问题，还有一些其他待遇。但真正最辛苦的可能是基层公务员。

我们 700 多万公务员，绝大多数可能到退休也就是科级。他们的基本工资很低，待遇也很差。这个问题国家应该有一个制度性的解决。

澎湃新闻：怎么处理改下来的公车？会不会有贱卖、资产浪费的问题？

薛澜：这是一个技术性的问题，有些需要用的可以留下来，有些不需要可以通过市场机制去拍卖。各地方的经验还是很成熟的，已经形成了比较完善的拍卖机制。

澎湃新闻：三公经费越收越紧，又有中央八项规定，给官员都戴上了紧箍咒。这些举措会不会对公务员的士气和工作积极性带来影响？

薛澜：这种说法现在确实很多，短期看来也的确有可能有一些负面影响。但从长期的角度看，加强反腐倡廉，同时完善包括薪酬制度等相应制度，应该会使官员更轻松，能够更好地为公众服务。

另外，不能把政府官员和公共部门的工作人员妖魔化，实际上绝大部分进入公共部门的人还是很有理想抱负的。

如果进入这个岗位，有合理的薪酬制度保障，他们的工作也能够得到各个方面认可，那绝大部分就会留下来。加强反腐倡廉将会提供一个更好的工作环境，绝大部分人会觉得更加轻松，能够更好地工作。

所以现在的关键是，能不能把相应的制度完善，让官员不敢、不想，也不能去贪腐。

澎湃新闻：三公经费改革等举措对政府职能转变会不会带来影响？

薛澜：这会对政府的工作作风带来改变，政府更加讲究实际、减少浪费，真正根据工作需要确定相应的行政性花费。

但三公经费改革只是政府转变职能的辅助条件，我觉得最核心的是要把政府寻租的这种动力切断。

换句话说，这里原来存在着利益机制，政府部门的利益是和权力相关的，可以利用权力直接或间接地为自己的部门获取利益。

三公经费的改革，或者一系列改革，就是要切断这种利益联系，让所有的政府部门都成为“清水衙门”。

原来大家印象中有些部门利益比较多，是实惠的部门；有的部门利益少，是清水衙门。改革就是要是使所有的部门都成为清水衙门，政府部门就应该清廉执政。

当然，我们也相应地给你应有的工资保障，这样这些部门就会出于公心行使职权。

澎湃新闻：使政府部门成为清水衙门是否意味着也要削减掉一部分权力？

薛澜：削减权力是另外一回事，我指的是，要切断权力和利益之间的挂钩。

政府总会有自由裁量权，原来有利益相联的话，就可能会利用自由裁量权为自己的部门争取利益，现在首先要切断这种联系，你不管怎么做决策，跟你的利益是无关的。

现在有些讲法，例如收支两条线等，其实背后的行政原理是一样的，就是切断自由裁量决策和利益之间的联系。这一点是最基本的，这一点去掉以后，然后再考虑到底这些部门应该有什么样的权力，政府不同部门的职权到底是什么。

本届政府上台以后，特别强调简政放权。第一，有些权力就是企业的，你政府不用管，那这些审批整个就取消了。

第二，有一些权力应该是在地方层面的，中央政府就没有那么多具体信息、没有这么大的能力，那你就交给地方政府处理。

第三，还有一些可以交给社会中介组织的就交给社会中介组织，这里面就确实涉及到你提到的权力问题。

本文来源： 澎湃新闻-中国政库 2014-07-21 首发

原文链接：http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1257091

清华大学产业发展与环境治理研究中心编印

责任编辑：潘莎莉 杨楠

审校：陈玲

签发：薛澜

电话：010-62772497

传真：010-62772497

电子邮箱：cideg@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cideg.org.cn>