



总第
61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

2015.5





本期目录

天下智慧 · 国家治理现代化

- “国家治理”的理论与内涵
- 国家治理：历史传承与现代突破
- 国家治理体系与治理能力现代化的实现路径
- 项目制：一种新的国家治理体制
- 大数据时代的中国国家治理能力建设

治国之道 · 一带一路战略

- “一带一路”战略构想的三重内涵
- “一带一路”的三重定位
- “一带一路”战略的前景展望

治理技术 · 公务员培训机制

- 创新地方公务员培训机制
- 美国公务员在职伦理培训模式
- 基层公务员培训的现状和问题
- 服务型政府下的公务员培训评估体系

人物 · 奥克肖特

- 奥克肖特生平简介
- 奥克肖特：人类关系与公民自由

我思我在 · 制度反腐（一）

- 治理“能人腐败”要从制度下手

学术顾问：林尚立 陈玉刚 陈志敏 刘季平 陶东明
编辑：沈夏珠 谢余凤 张建伟 宋道雷 束贇
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·国家治理现代化

【编者按】国家治理能力与治理体系现代化是中国现代国家建设的重要目标。厘清国家治理的理论与内涵，从中国国家治理的历史中吸取经验，从中国现代国家治理实践中汲取营养，这是中国国家治理的要求。同时，探索中国国家治理的实现路径，尤其是大数据时代的实现路径，无疑是当务之急。

“国家治理”的理论与内涵

十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”列为“全面深化改革总目标”之中，这既体现了执政党创新理论思维的科学精神和开放态度，又标志着中国政治学理论研究者对于中国政治实践的学识积累和独特贡献。

中国正处在现代化社会转型的重要时期，各种理论流派都试图从不同的视角来解释这一重大的历史时刻的社会实践，而国家治理概念的提出和理论探讨具有深刻的理论意义和现实意义。在国家治理概念提出之前，治理的概念和理论已经在社会科学领域和政策实证研究领域被广泛运用。从学术理论的渊源来看，治理理论是从社会中心论出发，从社会的诉求来规制国家和政府的职责和作为。国家治理概念则强调了转型社会国家发挥主导作用的重要性，同时也考虑到了治理理念所强调的社会诉求，应该是一个更为均衡和客观的理论视角。如果从国家治理的视角来解释和分析转型社会的现代化发展，我们很有必要去探讨一些相关的理论和现实问题。

第一，国家治理的价值目标。这一目标与现代国家的责任和职能是相一致的。现代国家首先要维护国家的基本秩序和稳定，包括维护国家历史文明传承和演进的道德价值，为社会提供法律框架，保证法律和秩序的实施，保护国家领土免受外来入侵。其次是发展国民经济和提供公共服务，包括调控宏观经济和直接规范和管理经济活动，抽取社会资源实施再分配，以不同于市场原则的方式提供公共产品和服务，不断提高全民的社会福祉。

第二，国家治理是一个结构性的动态均衡调试过程。尤其是面对社会经济结构性变化和对传统国家治理能力的重大挑战，必须首先保障国家治理结构的相对稳定和防止制度性崩溃。同时对国家治理体系中不能适应社会经济变化的部分进行改革和调试。也就是说，在保障国家治理结构基本稳定和改革国家治理体系不相适应的部分之间保持一种有机的均衡。从这个角度，我们可以将国家治理结构分为六个相互依存的部分，即核心价值体系、权威决策体系、行政执行系统、经济发展体系、社会保证体系和政治互动机制。其中任何一个部分的重大混乱和失调都可能导致国家治理结构的崩溃。

第三，国家治理能力是国家治理结构六个方面所体现出的能力。中国在面对持续性的转型危机的挑战下，国家治理能力的完善与提升只有通过不断的体制性改革才能实现。因此，必须在以下六个方面不断推进改革并取得实质性进展。例如：（1）在继承和改造中重建大众认同的、开放的核心价值体系，如意识形态体系的改造和围绕社会核心价值观再造的文化建设。（2）通过政治体制改革和民主法治建设维护和完善的权威的决策系统，如扩大党内民主和人民代表大会的代议制功能，完善基层民主和自治体制。（3）通过行政体制改革、服务型政府建设和问责制的建立，重建公众的信任。通过行政体制改革和公务员管理体制的进一步改革和完善建立有效的政府行政执行体制。（4）加强社会协商机制，培育和促进各类民间团体的发展和自律，逐步建立有序的政治参与和良性的政治互动。（5）完善国家宏观调控政策的决策体制，调整政府干预和市场运行之间的关系，维持和促进经济可持续增长。（6）完善社会再分配体制和社会福利制度，建立起与社会经济发展相适应的社会保障体系。

综上所述，“推进国家治理体系和治理能力现代化”是一个纵观全局的更高层面的国家发展目标和价值追求。同时也是我们深入研究探讨转型中国各项体制性改革和政策分析的出发点。

（徐湘林：《领导科学》，2014年12期）

天下智慧·国家治理现代化

国家治理：历史传承与现代突破

当代中国的国家治理体系实际上是在三种因素影响下构建起来的。一是传统因素，二是苏联因素，三是西方因素。在这三种因素中，传统因素最悠久、最牢固，它是中国国家治理的历史之根。当然，时代不一样了，历史情境不一样了，政治家使命和国家战略也不一样了，国家治理有内生性演化的一面，也有创造性发展的一面。这就是我要讲的中国国家治理的历史传承与现代突破。

中国国家治理的空间坐标

基于我的观察，古代国家治理赖以展开的空间坐标有三个向度：第一是东西关系，第二是南北关系，第三是中西关系。

先讲东西关系。东西关系问题在战国秦汉时期比较突出。当时东西关系的基本特征是：西高东低、西强东弱、东西对峙、东西隔阂、以西制东。西高东低是针对地势来说的。这在冷兵器时代和文明中心在西部的先秦时代，依靠地理优势掌握以西制东的主动权，是极为重

要的。西强东弱是针对政治力量来说的。当时秦国经过几代的努力，其东进已取得重大进展。到昭襄王时，秦已侵占南阳、三川及山西西南部，正处于积极东进的良好态势之中，东方六国的国都已无山河之险作为屏障。东西对峙是针对权力之争而言的。秦亡后，楚汉相争，楚据彭城，汉据关中，双方在荥阳、成皋之间展开激烈的拉锯战。西汉以关中为基础统一天下，又以关中为其统治天下的重心，“力制天下”、“东制诸侯”的思路在其统治政策中有着相当的烙印。东西隔阂是针对政治稳定局势来说的。西汉对于东、西部之间的人口流动都有一定的盘查和限制。故秦汉的统一中包含着相当的脆弱性，东西方之间的隔阂并未完全消弭。以西制东是针对国家治理的走势来说的。从中国地理大势来说，这种对抗却是西方居地势之利，而东方则处相对劣势。故历史上的东西之争以西方胜利者居多而东方胜利者居少。

再看南北关系。为什么东西关系逐渐被南北关系所替代了呢？一个极为重要的原因就是政权南移与人口南迁，导致了北方的政治中心和南方的经济中心的并立局面。南北关系遂成为国家治理最为重要的空间坐标。

中国的南北关系首先是基于中国的地形分布而形成的。看中国的地图，大山、江河基本上都是东西走向的。这在冷兵器时代，地形分布就具有特别重要的政治意义和军事意义。中国古代的分裂基本上都是南北分裂而不是东西分裂，基于山河的东西走向而形成的天然屏障是其重要原因。基于地理因素而形成的南北关系，背后既是经济关系的反映，也是政治关系的反映，更是文化关系的反映。从黄河文明到长江文明，古代中国的文化在更为广阔的疆域内得到扩展，由此造就了今日之中国。

其次是民族因素、军事因素对南北关系的塑造。南北对峙多为北方少数民族政权与南方汉人政权之间的对峙。纵观中国历史，我们可以发现几乎所有的统一都是从北向南展开的，几乎所有的分裂也都是南北分裂。军事因素所塑造的南北关系主要表现为北强南弱。

第三就是经济和移民因素塑造的南北关系。汉人南迁的第一次高潮是发生在南北朝时期的“永嘉南迁”。战争是促使汉人南迁的重要因素，除此之外，一些政权南移，也是吸引北人南迁的重要原因。安史之乱后，汉人南迁的第二次高潮出现。在这次移民中，连接南北的交通大动脉——大运河起了重要作用。靖康之乱的北人南迁构成了中国历史上汉人南下的第三次高潮。这次移民与政权南移同时进行，对经济重心南移的最终完成产生了重要影响。

最后看中西关系。中西关系与南北关系的交叉性使中国国家治理的空间坐标显得异常复杂。例如，晚清出现的“自强”运动，不是来自北方，而是来自南方。更重要的是，西方列强是从南往北打，这和历代统治者从北往南打正好形成一个反照。那些在南方前线的有识之士，便最早感受到了近代力量的冲击。所以，在整个晚清，南方释放出来的气息大多是新鲜

的，北方释放出来的气息大多是陈旧的。而且能够促使古老帝国觉醒的人士，也大多来自南方，像林则徐、魏源、曾国藩、李鸿章、康有为等人，都是接受了崭新气息或者身处南方的人士。吕思勉先生就说过，在中国，受世界交通影响最早的是南部。和旧文化关系最浅的，也是南部。受旧文化影响较浅，恰好为接受新文化提供了一个预备条件。所以近代改革的源动力，全出于南方；南方始终是代表着一个开明的努力。此时的南北关系已经不是单纯的地理关系、利益关系和权力关系了，更是传统与现代的关系。它折射出了中西关系对中国国家治理的影响。

古代中国的六大治理难题

古代中国国家治理必须要克服六大政治难题：

首先要解决的就是中央—地方关系问题。古代把它叫做“内外关系”或“干枝关系”。其基本法则就是变“外重内轻”为“内重外轻”，变“弱干强枝”为“强干弱枝”。中国之所以从元代以后没有出现分裂，依靠的就是内重外轻。

其次，解决军人问题。加拿大华人学者陈志让提出“绅军政权”和“军绅政权”这两个概念。文人集团压倒军事集团，国家治理在礼法合一制的轨道上运转，乃是绅军政权；反之，国家治理脱离正常轨道，一切都得靠势力说话，读书人成为陪臣和军人的工具，则是军绅政权。从历史上来看，绅军政权是常态，军绅政权是变态。怎样才能保证绅军政权这一常态的延续性呢？古人的办法是：其一，变私人军队为国家军队；其二，领兵权与发兵权的分离；其三，“兵无常将，将无常兵”；其四，以内制外；其五，以文驭武。

第三，如何防止外朝官僚集团做大，形成对皇权的威胁与挑战？内外朝关系，即以皇帝为首的皇权与以外朝官僚集团为载体的政府权力之间的关系，是左右古代国家治理的一根主线。皇权与相权关系的总体变迁规律是：皇权渐重，相权渐轻。章太炎先生曾经一针见血地指出：我国历代宰相制的演变轨迹是，君主近幸由走使圉隶之臣转为执政之官，继由宰相引居间曹，呈循环演变之势，在制度上就体现为从“宫府分离制”转向“宫府合一制”。

第四，如何对待皇亲国戚和世家大族，是依赖他们还是驾驭他们？皇亲国戚和世家大族是古代中国两个非常重要的政治集团。要想维系有效的国家治理，就得启用有能力的人。仅仅依靠皇亲国戚来治理国家必然会导致人才资源的匮乏和短缺。古代统治者试图在郡县制和分封制、皇族集团和士人集团之间维持一种政治平衡。如何对待世家大族对国家治理的威胁和分割呢？办法就是依靠科举制构建开放性政权以替代封闭性政权。世家大族所主导的政治形态就是门阀政治。门阀政治的实质乃是士族与皇权的共治。随着科举制的延展，世家大族的这种派头就越来越弱了。唐代以后，即使是父祖为官的人，往往也将家族的传统定位在读

书上。等到了宋代，随着印刷术的发明和书籍的普及，来自寒族的士人就更多了，所以，自宋代开始，中国就完全没有了“高门槛”——传统意义上的世族。

第五，如何对待社会基层力量，是尊重、利用还是控制它？乡村社会实行乡里制行政管理，这是古代中国不同于中世纪西欧的地方。历代乡里制度都是以对全体乡村居民进行什伍编制为起点，以“什伍相保”、“什伍连坐”为基本组织原则的。它是古代国家治理体系的行政单位，拥有按比户口、宣布教化、督促赋税、摊派力役、维持治安、兼理司法的职能，被称为“治民之基”。古代的社会治理基本上有三条法则：一是变“下重上轻”为“上重下轻”，二是变乡官制为职役制，三是依靠乡绅制度缔造统治者与民众之间的桥梁。这一桥梁在明清两朝尤为重要。

第六，如何处理中原政权（天朝大国）与周边政权（边陲小邦）的关系，是朝贡、羁縻还是直接治理？这个问题包括两个部分：一是中央政府对少数民族地区的管理，即“边政管理体系”。二是与边远政权和其他国家主要是周边国家的交往，这一交往基本上是在朝贡框架中进行的，即“朝贡体系”。边政管理体系的总体发展趋势是从羁縻到直接治理，即从中心—四夷关系走向中央—地方关系，体现了中央政府控制范围的扩大。朝贡体系的发展趋势是，有的贡国逐渐被纳入到中央—地方关系之中，成为中国的一个地方，有的贡国转向近代国家，他们与中国的关系也就相应地转化为近代意义上的国际关系。

中国国家治理的历史传承

中国古代的国家治理，在漫长的历史延展中，已经形成了难以隔断的传统。这就是中国国家治理的历史传承。我发现，一元化的领导核心、中央集权、流程式分工和开放式政权这四大要素组合在一起，构成了中国完全不同于其他任何国家的传统治理模式，也成为今日中国国家治理体系的历史基础。

一元化的领导核心。

天下定于一。一就是道，一就是至高无上者。从传统制度上来说，这个“一”指的就是皇权。古代中国的皇权专制经历了从“相对专制”到“有限专制”再到“绝对专制”这一发展过程。但是，在古代，这一皇权是一种“个体化皇权”，依靠个体化皇权维系有效的国家治理是有相当难度的。

2. 中央集权

如果用一个词来概括中国古代国家的结构形式，那就是“中央集权”。从历史上来看，郡县制的抉择是中央集权制国家出现的标志。一部古代中国政治史，也可以说是一部中央政府不断集权的历史。秦以后的两千年，中央集权程度步步强化，虽然其间几度受到挫折，出

现地方极端分权现象，甚至像五代十国时期，在中国版图上同时出现十几个国家，但这不是常态，更不是左右古代中国政治演进的规律。每一次割据或分裂之后，接踵而来的新的统一王朝执行的则是更加强化的中央集权。行政区划本来是地方政府的施政区域，但到了宋代以后，则已转化为中央官员的施政分区，中央集权制到宋代也就开始达到巅峰状态，以后各朝统统继承这一点，所以元代以后也就没有分裂了。

3. 流程式分工

我们都知道，西方现代国家大多采用分权与制衡的制度。美国是典型的三权分立的国家，立法、行政与司法之间存在着制衡关系。这种分工我们可以称之为职能式分工。中国古代也有分工，但不是西方式的职能式分工，而是决策—执行—监督相连的流程式分工。在这一流程式分工中，政府运作的线路是这样的：中书省起草诏书，门下省掌封驳，尚书省管执行。用宋人胡致堂的话来说就是：“中书出令，门下封驳，分为两省，而尚书受成，颁之有司”。唐朝的繁荣与这种流程式分工的正常运作有着密切的关系。有人认为这种奉行流程式分工的三省制度乃是一种新治道精神，而开整体盛唐局面。尤其是门下省的发展，特别值得重视。在唐前期，门下省曾一度成为三省的核心。当时的门下省既发挥了制约尚书及中书两省的职能，又在唐太宗贞观年间，因王皂、魏征等重臣任职门下省的长官，常常直言极谏，纠绳太宗的错失，成为君主的镜子，成就了“贞观之治”。中国的盛世出现在唐朝，是有原因的。没有这一完整的流程式分工，没有门下省的封驳制度，唐朝是不可能达此盛世的。

4. 开放式政权

判断一个政权是开放式政权还是封闭式政权，其重要标志是看政府职位是否为某一阶层所垄断，底层社会的人士是否拥有向上流动和获取管理职位的机会。古代的治国者几乎都明白一个道理，要想维持长治久安，就得需要人才。《礼记·礼运》大同篇中说的“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦”，的确是代表了古代国家治理的一种政治理想。

中国国家治理的现代突破

尽管有其历史传承，但当代中国的国家治理绝不是古代国家治理的简单复制。那么，当代中国的国家治理实现了哪些现代性的突破？

第一，当代中国国家治理的空间坐标已经得到了极大限度的扩展。当代中国国家治理已经突破了古代中国狭隘的东西关系、南北关系，终结了近代畸形的中西关系，使中国国家治理的能量在全球范围内得以拓展。空间坐标的延伸和拓展是中国道路成功的秘诀之一。就古代中国来说，自从南北关系在国家治理格局中占据主导地位之后，东西关系就逐渐淡出了治理者的视野。但在当代中国谋求整体发展的时代，如何协调东西关系、如何推进东西地区的

均衡发展，如何将海洋战略和大陆战略融为一体，就是当代中国的治理者必须要考虑的重要课题。“一带一路”的建设，就把中国的国家治理和国家能量置于更为广阔的空间坐标之中，它拉长了国家治理的地理坐标的轴线。

第二，古代中国国家治理所面临的六大难题，在当代中国的国家治理体系中，基本上都已得到解决。其解决之道有的是延续了古代中国国家治理的法则，有的则是完全依靠新型的制度设计。例如依靠党的组织化力量对古代“个体化皇权”的本质性替代，使当代中国政治体系的统一性拥有了更强有力的组织保障。依靠分税制克服了古代中国内重外轻的流弊。依靠党指挥枪的制度克服了古代中国以文驭武、兵残国弱的致命缺陷。依靠基层自治实现对古代职役制弊端的克服，依靠民族区域自治制度克服了古代直接治理制度的脆弱性，等等。

但是，我们必须看到，有些问题的克服还是不彻底的。例如，如何克服既得利益集团对国家利益的分割、如何完善与加强政管理体系、如何应对来自社会力量的挑战，仍需要进一步的改革与探索。尤为重要的是，我们在处理这三个问题时不能完全照搬古代国家治理的法则，因为古代国家治理在处理类似问题时，给今日中国提供的经验是不充分的，有的也是不合时宜的。中国要推进国家治理体系和治理能力现代化，就要从根本上解决以上三大问题。

（刘建军：《解放日报》2015年4月26日）

天下智慧·国家治理现代化

国家治理体系与治理能力现代化的实现路径

国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，定位明确，内涵丰富，令人振奋。“治理”是哲学的命题，是思维与存在围绕有序性的矛盾运动过程。“治理”又是一个属于历史的范畴。作为一个古老的词汇，中国历代都讲治理，积累了大量国家治理的智慧和经验，但这个概念在近二三十年被赋予了许多新的内涵。当下公共领域的实践和现代政治学、行政学等研究将治理拓展为一个内容丰富、包容性很强的概念，重点是强调多元主体管理，民主、参与式、互动式管理，而不是单一主体管理。《中共中央关于全面深化改革的决定》中指出的作为全面深化改革总目标的“国家治理”，是党关于全面深化改革的思维体系、话语体系和制度体系中的一个核心范畴，是一个重大理论创新。从传统“管理”到现代“治理”的跨越，虽只一字之差，却是一个“关键词”的变化，是治国理政总模式、包括权力配置和行为方式的一种深刻的转变。从“管理”到“治理”的跨越，说明我国将在完善和

发展中国特色社会主义制度方面，在推进国家治理体系和治理能力建设方面，采取具有革命性的变革，把中国带入改革开放的新阶段。

国家治理体系现代化的实现路径，我理解是要做到四个统一、三个结合。

四个统一，一是党和政府的领导与多元主体参与公共事务管理的统一。充分发挥市场主体在经济生活中的作用，充分发挥社会主体在社会生活中的作用，充分发挥人民群众在国家事务管理与决策中的作用。二是法治与德治的统一。按照依法治国与以德治国并重的要求，以社会主义核心价值观体系为引领，全面推进立法、司法、行政、执法体制改革，坚持依法行政、依法行政、领导带头、全民守法与精神文明建设、道德建设共同推进，使法成为善法，使政府治理成为善治，实现外部控制与内省教化统一。三是管理和服务的统一。管理与服务是一个事物的两个侧面，只有充分尊重人、理解人、关心人，以人民利益为重，以群众期盼为念，寓管理于服务之中，把管理与服务有机统一起来，才能实现管理效率与服务公平的兼顾。四常态管理与非常态管理的统一。当今社会是一个风险社会，各种突发公共事件导致社会常态的破坏已经成为“常态”，国家治理结构必须适应这一需要，建立既遵循通行的行政管理规则，也有利于风险管理、应急管理的体制、机制和制度体系，实现预防突发事件与有效应急处置的统一。这四个统一是“治理”的本质属性在管理主体上的实现路径。

三个结合，一是坚持解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力相结合。把解放精神力量与解放物质力量，释放制度活力与释放人的活力结合起来，使之相互促进、相辅相成，才能形成强大的改革动力和社会发展动力。解放思想的重点是要把治理的思想系统化、理论化，以理论的彻底性打动人、说服人、动员人，让大家把思想活跃起来，把行动统一起来。二是要坚持顶层设计与摸着石头过河相结合，推进治理制度创新。由于我们现在的改革属于“刺激-反应”式，揭露了问题再去解决问题，这容易导致改革的“碎片化”。顶层设计就是立足增强改革的系统性、整体性、协同性。同时，必须坚持实践第一的思想，把多年来成功的做法上升到全局的高度，把地方特别是基层的经验上升到国家政策层面。三是要坚持发挥市场和社会在资源配置中的决定性作用与更好发挥政府作用相结合，推进治理方式创新。市场和社会配置资源，实质是对人的自发行为的尊重。发挥政府作用就是要通过构建科学的理论体系、制度体系和政策体系，广泛凝聚共识，建立不改革、在改革问题上“不作为”的问责机制。有了这样的机制，改革才会更有劲头，才能让更多的人尝到改革的甜头。这三个结合是“治理”的本质属性在管理方法上的实现路径。

治理能力现代化是把治理体系的体制和机制转化为一种能力，发挥治理体系功能，提高公共治理能力。治理体系现代化和治理能力现代化的关系是结构与功能的关系，硬件与软件

的关系。治理体系的现代化具有质的规定性，是治理结构的转型，是体制性“硬件”的更换，只有实现了治理体系的现代化，才能培养治理能力的现代化；同时，治理能力又对治理结构会产生积极或消极的影响，善于治理、敢于变革，可以有效地推动治理体系现代化。

治理能力现代化建设的重点是处理好政府、市场、社会的关系。这种能力存在于对社会发展规律的认识之中，存在于自觉遵循生产力决定生产关系、经济基础决定上层建筑的要求之中，存在于主动把握科学协调、统筹谋划、共同治理的内在基本逻辑之中。在经济治理体系中就是要按照政府调控市场，市场引导企业的逻辑深化经济体制改革，发挥市场在配置经济资源中的决定性作用；在政治治理体系中就是要按照党的领导、人民当家作主、依法治国有机的逻辑深化政治体制改革，发挥法治在配置政治资源中的决定性作用；在社会治理体系中就是要按照党和政府领导、培育、规范社会组织，社会组织配置社会资源的逻辑深化社会体制改革，发挥社会组织在配置社会资源中的决定性作用；同时，更好发挥党和政府在经济、政治、社会领域中的作用。（作者：高小平）

天下智慧·国家治理现代化

项目制：一种新的国家治理体制

一、引说

改革开放以来，政府与市场始终是决定着中国社会经济发展总体格局的两大主导因素。从历史经验看，若市场逻辑极端化，没有国家及其他社会因素的调节，不仅无法使市场沿着具有社会保护作用的规范化方向发展，同时也会造成社会分配的两极化和社会的分化，使社会各层级之间交互博弈，形成孟子所说的“上下交征利”的危险局面。但是，若过于强调总体性治理逻辑，改革曾经释放出来的社会空间和自由资源，乃至社会整合得以有效调节的各种习惯和传统因素，也将受到损害。

在经典社会学家的分析中，从不缺少关于国家和市场的讨论。有别于其他学科视角的是，社会学更为突出社会总体性的结构关系及各要素相互转化的机制；换言之，在社会演化的不同历史阶段中，总有某种主导性的制度逻辑起着关键性的作用。在任何社会中，国家的存在是常态，①现代市场的存在也是常态，②仅靠权力或利益的分析逻辑，不能揭示社会存在的真实样态。我们必须寻找能够将社会经济诸领域的结构要素统合起来，并形成具体运行机制的线索，才能牵一发而策动全身，发现社会总体运行的内在规则。

譬如，“单位制”研究就是一个很好的例子。单位制这一概念既不单指“单位”这种组织的形式，也非单指一种制度主义理解上的“单位制度”，而更突出的是一种体制的精神性内涵。在单位制研究中，我们更清楚地看到的是特定历史时代中总体性的结构关系，即原有体制下进行权力和资源配置的各个行政层级结构，以及完全嵌套成为庞大的集权体制的总体社会。^③单位制确立了所有社会要素所依赖的路径，国家的行政指令、组织的科层等级、交易的价格规制、资源的封闭控制、成员间的庇护关系乃至人们的生活方式和伦理意识，都由单位制这种主导逻辑来决定。^④

由此看来，“单位制”是一种社会学独特的概念工具：(1)在一个特定的历史阶段或环节中，作为一种制度枢纽，主导着各社会要素和领域的结构关联。(2)从中央到地方、从国家到市场，都由此统合起来，形成上下之间动员、中介与反馈等一系列动态的运行机制。(3)具有孟德斯鸠或托克维尔所说的民情(mores)意涵，即制度的作用已经完全扩展到人们的意识形态、思维图式和生活方式，形成一种全社会的风习。(4)不仅表现为一种制度化的体制，也刻画着一段特定历史时期的时代精神。单位制时代里，人们只要调换一个单位或升迁一个级别，他的人格、身份、等级、资源乃至生命历程也会随之改变。

本文所说的“项目制”，便具有类似意义。项目现象是我国近十年来社会治理体制机制运行中的一个极为独特的现象：国家财政若不以转移支付的形式来配置资源，就无法通过规模投资拉动经济增长，各种公共事业也无法得到有效投入和全面覆盖；地方政府若不抓项目、跑项目，便无法利用专项资金弥补财政缺口，无法运行公共事务；甚至本以市场经营和竞争为生的众多企业，也多通过申请国家各级政府的专项资金项目来提高自己的收益率；更不用说今天的出版、教学和科研等文化活动，似乎一刻也离不开课题或项目资助了。因此，项目制不单指某种项目的运行过程，也非单指项目管理的各类制度，而更是一种能够将国家从中央到地方的各层级关系以及社会各领域统合起来的治理模式。项目制不仅是一种体制，也是一种能够使体制积极运转起来的机制；同时，它更是一种思维模式，决定着国家、社会集团乃至具体的个人如何构建决策和行动的智慧和策略。

二、项目制形成的结构条件

所谓“项目”，是一个涵义较宽泛的概念。它原本是指一种事本主义的动员或组织方式，即依照事情本身的内在逻辑出发，在限定时间和限定资源的约束条件下，利用特定的组织形式来完成一种具有明确预期目标(某一独特产品或服务)的一次性任务。^⑤因此，从组织的角度说，项目组织不同于常规性的组织，是一种临时性的组织形式。推动项目实施的主体是多样的：新中国建立初期的各种工业化项目，是由中央政府推行的一种旨在尽快配备完整工业

格局的国家战略；企业组织也经常采用组建项目团队的办法突破科层制的组织框架，来完成一项专门的生产、技术或销售目标；宽泛而言，个人为自我实现而实施的职业规划，也可视为一种项目行动。但无论如何，项目有一个非常独特的特点，即它并不归属于常规组织结构的某个层级或位点，而恰恰要暂时突破这种常规组织结构，打破纵向的层级性安排(条条)和横向的区域性安排(块块)，为完成一个专门的预期事务目标而将常规组织中的各种要素加以重新组合。

本文“项目制”意义中的“项目”，其概念涵义不是宽泛的，而是如折晓叶等所界定的那样，是在分税制的制度条件下，在收入越加集权的体制下，资金的分配出现了依靠“条线”体制另行运作的情形，即财政转移支付采用项目制的方式在行政层级体制之外灵活处理。^⑥周飞舟也曾指出：分税制改革之后，随着“两个比重”的提高，各种财政资金开始以“专项”和“项目”的方式向下分配，而且越来越成为主要的财政支出手段。^⑦

这里所谓的“项目”具备“项目制”的意义，即项目在执行过程中虽具有针对预期目标性加以临时组织的特点，但项目的制定、申请、审核、分配、变通、转化、检查与应对等一系列的环节和过程，已经超出了单个项目所具有的事本主义的特性，而成为整个国家社会体制联动运行的机制。国家治理正是通过实施项目的系统过程，逐渐确立了一种新的结构形态。这也是上述学者提出“项目治国”或“项目治理”之概念的初衷所在。

项目制以项目的方式成为具有体制特征的治理逻辑，必有其制度根源和历史契机。1980年代的双轨制，曾在保有原存量体制的前提下，通过增量部分扩展了自由流动资源的空间。^⑧企业承包制改革将占有权悬搁起来，使自主经营获得了合法性。财政包干制改革则使地方政府获得了分权的余地，成为助生地方市场开放的力量。不过，双轨制内在的结构矛盾也是显而易见的。首先，存量和增量的双轨之间形成了模糊的中间地带，寻租活动盛行，从而造成了80年代末的危机；其次，90年代初期市场化改革后，地方政府又开始利用包干制大力兴办企业，竭力扩大地方投资规模，拉动经济增长，既造成了经济过热的局面，同时也形成了严重的地方保护主义。^⑨

为改变因财政分权造成的这种结构性矛盾，1994年中央政府进行了税收和财政体制改革。分税制改变了财政包干制下中央政府与省级政府间逐年就税收分享展开的讨价还价关系，通过确立税收分享方案，推进了中央与地方财政关系的规范化。^⑩由此，国家税收的汲取能力迅速提高，国家以财政手段平衡地方财政权力、调控宏观经济的能力迅速提高，国家“抽取”和“下放”财政资金的能力迅速提高，从总体上贯彻总体治理理念的能力也随之迅速提高。

特别是 1999 年开始实行的预算改革，通过“预算国家”的方式强化了财政集权和再分配的能力。(11)

分税制改革，是项目制形成的一个重要基础，只有中央政府财政权力真正实现集约化，才能通过项目的方式实行财政再分配。(12) 不过，分税制并不是项目制形成的唯一制度原因。项目制若要能够成为一种具有治理意义的体制机制，成为连带和统合各种社会经济要素的枢纽，必须具备更多的结构要件：

1. 在财政关系上，分税制只建立了财政资金自下而上的抽取途径，如中央地方共享税(即增值税)的分配比例，及国税地税的机构分立设置等，但项目制的形成还必须要求建立一种自上而下的财政资金再分配制度，以确保中央政府也能够按照规范化的途径将财政资金转移支付给地方。1999 年预算改革所推行的部门预算和国库集中支付制度，一是强化了国家财政(国库)的支付权力，二是强化了专业行政部门的垂直(条条)的财政控制权，这样就保证了项目“发包”的两个基本条件：权威化和专业化。

2. 项目制存在的另一个重要条件，是项目财政必须对地方政府或基层社会产生强大的激励作用。财政包干制下，地方政府依靠扩大投资规模、兴办企业的办法获取财政收入，而分税制改革所确定的财政分享模式迅速浇灭了这种热情：增值税由过去地方政府的主项税收变成了需上缴中央的沉重负担。因此，地方政府必须寻找新的途径来维持自己的财政收入。1998 年《土地管理法》的出台，为农村土地转为城市建设用地提供了法律依据。与改革初期的工业化浪潮相比，新一轮地方政府经营的焦点，更在于通过土地经营和建筑营业税来取得土地红利；而在城市化过程中，地方政府往往将各类项目捆绑起来，通过城市综合规划提高土地开发的附加值，增加非预算性收入。因此，地方政府获取财政收入的新手段，使得项目规划、银行贷款、土地征收与经营之间发生了连带关系，“项目经济”开始成为动员地方政府的激励机制。

3. 项目制的产生，也是中国市场经济发展的客观要求。从经济增长模式看，中国市场经济的增长始终靠投资、消费和出口来拉动。虽然市场化改革初期，民营企业发展的势头强劲，加上世贸组织的推助，以及国际货币体系提供的机遇，使得加工制造和出口贸易成为保持经济持续增长的动力。但是，随着经济发展出现了内需严重不足、对外贸易萎缩、社会分配不平衡等结构性问题。在消费和出口缺乏需求动力的情况下，只有通过“扩张性的宏观经济政策”，依靠 4 万亿的投资、10 万亿的贷款来增加总需求。(13) 这样大的投资规模若要从中央政府的手中下放到市场中去，唯有依靠项目的方式才能落实。换言之，与消费和出口相比，

只有国家投资更需要通过规范化、专业化的途径才能逐步分解和分配到各社会经济领域之中；投资分配既需要行政科层制的既有权威，同时也需要项目制的专门通道，才能得到有效执行。

4. 项目制的形成不仅表现在经济增长的结构压力上，也表现在政府提供公共产品和公共服务的事业要求上。1990年代分税制对地方财政的“抽取”，使得许多基层财政的负担转嫁在了农民身上，再加上资本条件下劳资矛盾的加深，致使社会矛盾多发，社会冲突频繁出现。对此，中央政府必须将财政资金的抽取有效转化为对广大基层社会的财政“反哺”，才能调节和平衡社会发展带来的社会分化。2004年，十六届四中全会提出“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，这一治理理念在财政政策上体现为为基层社会提供公共服务的各类项目措施。在中央对地方的三大类转移支付中，我们可以清晰地看到，专项转移支付所占的比重越来越大，而常规性的税收返还已经从1994年的79.6%下降到36.1%。专项转移支付连同中央各部门向其下属部门系统下达的“体外循环”的专项资金，多带有公共服务项目的特点，是构成项目制运行最基本的财政盘子。(14)

5. 从根本上说，项目制的存在离不开绩效合法性的思维模式。杨宏星和赵鼎新认为，对政府行为的强大的约束性压力，来自于绩效合法性，而非其他形态的意识和观念；中国经济可持续发展的关键所在，是由政府主导的经济增长，是一种受绩效约束的自主性。(15)30年的发展模式，使各阶层充分认识到，倘若现行体制回到以往单纯由国家支配的行政科层制和指令性计划，中国经济将毫无绩效和收益可言；倘若任由市场体制的自由放任，缺少国家推行的社会保障和公共服务，资本对劳动的剥夺则会愈演愈烈。因此，必须在维持国家自主性的同时，寻找一种依旧能够保证持续产生绩效的机制，将行政体制与市场体制有效结合起来。2004年，在以公共服务为本的新型治理体系逐步形成的同时，法治化、规范化、技术化和标准化已经成为行政建设和监督的核心议题。从政府官员到基层百姓，都相信只要行政官员任期固定、职责明确、监督到位、问责严明，只要行政机构设计合理、分工明确且守持程序规则，就会提高公共服务的效率，使社会建设走上公平公正的轨道。这种技术治理的理念，极为强调整理性的目标管理和过程控制。而项目制，则恰恰最符合这种意义上的制度精神，既可强化国家体制对自由市场的引导和规制，亦能尽可能规范、合理、有效地提供公共产品和服务。专项资金的“抽取”和“下放”，只有通过一整套严密设计的技术系统，通过立项、申报、审核、监管、考核、验收、评估和奖罚等一系列理性程序，才能最终使项目生效，获得全社会的认可和信任。

简言之，项目制的形成，是一定的历史情势和社会条件的产物，也有着既有国家体制所提供的支配性的结构基础。同样重要的是，当全社会都具有一种只有通过技术理性才能保证

绩效合法性的思维模式的时候，项目治国的理念才能获得精神性的土壤，遍布于社会经济诸领域而畅行无阻。

三、项目制与新双轨制的形成

倘若追溯改革 30 年的体制变迁的路径，我们会发现，改革在理论和实践上的本质涵义，即是在一定程度上守持体制存量的情况下，培育和发展原有体制之外的增量，再通过增量的积累而形成结构性的变迁动力，促发原有体制的应激性反应，从而实现社会结构逐步转型。

“保护存量、培育增量”的原则，事实上形成了两者间的辩证关系：通过保护存量来控制增量的过快扩充，避免增量因偏离路径依赖的逻辑而产生系统风险，同时又通过增量的扩充来实现存量的演变效应，使存量部分可以循序渐进地发生转化，而不致因为结构突变而出现社会动荡。本质而言，改革所遵循的是一种“双轨制”的逻辑。

1980 年代的改革，即是把单位制及作为其基础的总体体制作为存量部分，来保持整体结构的稳定，而通过“承包制”和“包干制”等增量机制将总体结构作以适当的分割，来扩充资源的自由流动，借此松动单位制的体制瓶颈和规范效应。(16)这种二元论的制度精神，不仅彻底改变了中央政府与各级地方政府的关系，通过软预算约束的财政模式，使得地方政府自发依照“增量”逻辑而获得分权的自由空间，而且也使一些企业得以摆脱计划体制，将经营权理解为“增量”合法性，从而为后来的市场经济体制确立了精神原则。然而，1990 年代市场体制的确立，乡镇企业和国有企业所实行的大范围“企业转制”，以及《公司法》等法律法规的出台，是改革的增量部分要求获得存量体制地位的表现。市场体制的确立，并非取消了单位制的存在，而是因市场获得了正式的体制身份，使单位制在社会经济活动中的影响范围和作用能力大大缩减了。

然而，市场体制虽然在制度上明确了产权、劳动和资本等各种经济关系，推动了国民经济的快速增长，但同时也引发了相当严重的社会问题和危机。(17)因此，为调整这种由全面市场化造成的结构矛盾，就需要提出一种新的改革举措，形成一种新的双轨制关系。在这个意义上，分税制为此提供了一种财政体制的基础，而项目制则确立了一种新型的增量逻辑。项目制将行政体制内的单位制和经济体制内的市场制都作为存量来看待，并清醒认识到，单位制虽可保持结构的稳定性，却不能提供发展绩效；市场制虽可提高效率，却无法维护整体社会的包容性增长。项目制有意将自身塑造成为一种新双轨制的增量部分，通过财政上的转移支付，将民生性的公共事业尽可能辐射到广泛的社会领域之中，通过强化国家再分配体制来凸显政府在维护社会公平上的合法职能。

从政府财政上看，在分税制所确立的转移支付体系中，公共服务更多地是依靠专项资金来提供的。专项资金按照拨付渠道可分为三类：一是财政预算部门的专项拨款，即“专项转移支付”的部分，由财政系统负责分配管理；二是“部门资金”，即财政预算拨付给中央部委并由各部委负责行使分配权的资金；三是财政部为一些拥有一定预算分配权的中央部门拨付专项资金，后者可进行“二次分配”。(18)但无论采取怎样的形式，专项资金的分配和管理都着重突出了结构机制上的几个关键点：一是强调国家部门的控制权，避免地方分权导致的项目实施的随意化倾向；二是强调项目专门化的方向，务求专款专用，专职专责；三是强调规范化的程序技术，通过理性化的目标管理和过程控制，实现项目的绩效合法性；四是强调专项资金的使用必须服务于经济增长和公共服务的大局，而这一切都是贯彻国家治理理念的根本所在。

值得注意的是，上述项目制所持的平衡区域发展、普惠公共服务的基本精神，在项目具体实施过程中却产生了背反的效果。张静通过分析 2006-2010 年地方财政行为的调查资料，指出项目制非但没有削弱财政分割的体系，反而因转移支付、项目配套、考评奖励等措施的启用，加速形成了上下级组织之间以获得资金为目的的“经济关系”。(19)折晓叶也指出：项目成为了拉动经济发展的活力细胞。即地方政府借助建设项目枢纽和项目高地，来盘整各类专项资金，并让自己直接作为投资和运营单位，进入市场和借贷操作。

项目制的设计初衷，一是要通过专业化的部门体制破除单位制的制度局限，集中贯彻中央政府保增长、促民生的治理理念，二是要削弱因财政分权造成的“块块主义”和“诸侯经济”。可是，项目制实际上是通过与原有的单位科层制相互嵌套而发生作用的。当项目制这种“新条条”试图限制“旧块块”的扩张时，不仅使部门系统本身形成了“新块块”，同时也促使“旧块块”用全新的办法迅速组建“新块块”来培植自己的领地。无论哪个行政层级，在强调用利益杠杆调节社会结构，用绩效思维来调动治理行为时，都没有实质的差别。在财政资金的“汲取”与“下放”中，地方政府对于专项资金的转化与变通，使得项目难以按照预期的目标得到落实，反而因原体制的优势，集投资者、占有者、委托者、经营者于一身，辗转腾挪，多番变化，使项目的原初方案大打折扣，公共服务和公共事业建设也难于保证。而部门政府也往往在项目过程中因为拥有不可替代的资源、信息和权力，而逐步转变成为专项意义上的独立王国。

项目制所体现的这种新的双轨制，表现出一种值得关注的辩证逻辑。首先，这种逻辑确立了一种由体制(单位制)，到市场，再到体制(项目制)的过程。分税制前的双轨制，是通过体制外的市场增量来改变体制存量，在治理上达到了由总体制度的“集权”到地方“分权”

的效果。而分税制之后的项目制，则从体制内部扩展出了项目形式的增量，来控制市场的过度扩张。项目制意义上的双轨制，与前一种双轨制的最大区别，在于它要从体制内挖掘一种增量的逻辑，既不因循单位制或科层制的逻辑，也不能被市场所裹挟。简言之，前一种双轨制的基础，是寻找行政体制外的增量，而后一种双轨制却要在行政体制内再造一种增量。在这个意义上，项目制与单位制(科层制)的关系就显得醒目了，项目制的有效运行，究竟能够在抑制市场的同时依然成为抑制原体制的力量，还是必须与原体制联手才能抑制市场？项目制能够有效破除“集权”与“分权”的两难选择，在两者之间建立一种平衡，还是最终会再次落入体制上的“集权”？

四、项目制下的“分级治理”

折晓叶提出，从项目过程来看，这种看似由国家部门依照专业职能系统的分配权和管理权一统到底的机制，实际上产生了一种“分级治理”的效果：即项目制形成的“发包”、“打包”和“抓包”三种机制，可分别对应于国家部门、地方政府以及村庄或企业(或其他基层社会组织)的项目行为。项目制的一个基本要义，是在推行国家发展战略和调动地方资源的双重目标下，中央政府对地方政府进行非科层化的竞争性授权，而不是行政指令性授权。由于项目制在申报立项中引入了招标投标等竞争性的机制，使得下级政府有可能利用这一空间“对集权框架和科层逻辑有所修正，从中加入更多各自的意图和利益，获得更多的自主权力”，有可能充分利用地方治理经验，借由项目融合、捆绑和转化所形成的发展战略规划，形成一种自下而上的反控制逻辑。(20)

在这种三级治理结构中，中央部门享有充分的专项资金的分配权和管理权。虽然项目制的运行似乎绕开了常规的科层体制，目标更明确，控制更严格，管理更规范，能够将中央财政集权体制分解为各种更具专业性的技术治理过程，但在项目制定和执行过程中，却削弱了科层制中的下级部门的权力分解能力，从而形成了“条条”上的更大的部门集权。此外，由于几乎所有项目都不是集中在科层制负责的常规行政事务上，而具有一个特定的目标，瞄准一个专门的重点事项，项目制的规范化只意味着强化了项目本身的规范要求，却有可能弱化科层制常规性的规范要求。所谓“一项目一政策”，指的是项目本身就具有强大的政策特权。另外，设立项目的部门所颁布的各种《项目指南》，虽对项目意图、立项条件、申报程序、资金分配、实施规则以及考核审查办法等做出了合理严密的规定，但其本身即带有指令计划的意味，很容易成为部门观念和专家意见的翻版，而忽视地方的实际情况。而且，由于项目分配采用了申报制，其中有些通过招标竞标的方式来申请，因而《项目指南》很容易成为“竞赛标准”。下级为争取项目展开的竞争，更像是一种“锦标赛”。(21)只是这已不再是软预

算约束造成的竞赛环境，而是由部门权威所推动的项目竞赛；项目分配中的竞争前提，乃是财政集权，竞赛规则完全掌握在主管部门手中。与科层制一样，项目制沿用的依然是自上而下的治理逻辑，只是在体制内两者构成了新的双重权威而已。

不过，在新的项目权威下，地方政府却表现出相当的热情，每天都在“想项目”、“盼项目”，甚至提出“大跑大项目大发展，小跑小项目小发展，不跑没项目不发展”的项目动员令。这里我们不禁要问：项目，或项目体制，对地方政府究竟意味着什么呢？首先，项目资金作为下放资源，得了总比不得好；而且，地方政府或部门为争得更多的“项目补助”剩余，往往有意多报项目预算；有时候，由于政府预算的口径较为宽松，可先做小额预算顺利通过审批，立项后再以不能完工等各种事由申请追加经费，而上级也往往会因避免项目中途下马造成浪费，同意追加拨款。

项目制设计本身存在的一个更大问题，是项目总是严格遵循“一事一议”、“专款专项”的原则，仅就单一项目本身实施目标管理和过程控制。但所有地方事务都是综合性的，任何一项公共事务的推展，都连带着其他事务的规划和安排。因此，在上级部门看来是专项的事务，在地方政府看来都只是总体工作的一个部分，根本无法单独分离出来。比如中心村建设，就可能与基础设施建设密切相关，也可能离不开宅基地复垦规划，同时需要解决垃圾集中收集和生活污水处理等问题。在上级部门看来，这些公共产品都各自需要独立的项目支持，而在地方政府看来，恰恰要打破各类项目的界限而加以整体协调和规划。两种不同项目思维所造成的一个意外效果是，地方政府本着项目收益最大的原则，不会将各种事务合并同类去申请几个综合项目一揽子解决问题，而更愿意将所有的公共事务都编制成项目申请计划，尽可能多地把握项目机会。于是，“大项目套小项目”、“一项目生多项目”的现象就发生了，只要符合上级部门项目要求的各种形式条件，能顺利通过项目检查和审核的，就可以尽可能地巧立名目，多立名目，拓展项目空间，获取项目经费。

项目虚设、项目重叠、项目嵌套这些现象说明，项目制的制度设置本身就留有缝隙和空子。从地方政府项目的实际操作来看，项目制的单线管理及上级部门“一项目一监管”的部门思维，决定着对于某项目所连带的其他项目的管理是难以进行有效控制的。但地方政府如此操作项目，也有自己的苦衷。折晓叶认为，地方对项目打包，首先是出于对项目条线发包治理模式的纠正。项目过程不只是输入的过程，更是嵌入的过程。项目制中项目设置的指令性过强，限制条件过于严格，一刀切，往往会造成地方政府无法根据地方具体条件而进行统一规划，资金不对位、不好用的情况经常发生，也容易造成浪费。因此，地方政府出于对地

方公共建设和社会治理的客观要求，希望获得灵活运作的空间，将多个项目集中融合、协调和捆绑起来，再做统一规划，通过有效运用专项资金来实现自己的治理意图。

不过，项目对地方的吸引力，已经远远超出了项目本身的含义。而这其中的一个“名堂”，即“配套资金”的规定：国家项目基本上都要求地方政府给予一定数量的配套资金，申报项目时需要地方财政或计划部门出具配套资金的承诺证明；项目的前期投入和启动阶段，亦需要地方资金的投入。“配套资金”所产生的效果，不仅表现为上级政府的“诱导”，(22)对地方政府而言，项目制中“配套资金”的设置反而为地方政府提供了机会，即借助国家项目之名分和内容的合法性，恢复和加强自身的财力动员能力。借项目“东风”，地方政府尽可能通过各种途径，号令各下级行政部门各显其能，或用指定额度的方式募集资金，或用“设租寻租”的方式套钱，甚至到最基层的村镇组织那里，不惜通过民间借贷来筹措资金。此外，地方政府也往往以项目名义转化为投资项目来“招商引资”，诱导各类资本参与项目投入过程。当然，项目动员也有着行政动员的特点，地方政府在最短时间内为项目专设“项目办公室”，旨在打破地方上的科层制体系，并利用项目的政策导向，掀起一场轰轰烈烈的“项目运动”。

事实上，“项目运动”决不限于项目所划定的专项范围内，而是在更大范围内策动了地方整体社会经济的联动运作。如上文所述，分税制的出台确立了中央与地方关系的新格局，使地方政府的发展战略从经营企业向经营土地、从调动产业资本向调动金融资本、从工业化向城市化转变。起初阶段，土地开发与市场的关联较为密切，开发区、工业园区、保税区等建设项目，都体现着地方政府“招商引资”、调整和合理安排产业布局、发挥地区性产业核心优势的经营理念，城市化过程基本上都以各个城市或产业中心向周边地区扩展。但随后几年，由于农村剩余劳动力供给不足，人口红利下降，城市周边的土地供给减少，使经济增长越加依赖政策性资本投入。地方政府土地经营的重点从城市转向农村，土地融资能力迅速增强，并通过财政担保和土地抵押等方式获取更大规模的金融贷款；通过提高土地附加值来提高土地价格，通过大规模城市建设扩大建筑营业税收入。由此，形成了土地—金融—财政“三位一体”的经营格局。

首先，在土地经营中，为解决城市建设用地存量不足的难题，就必须将土地征用和开发扩展到农村去。这里，几个关键环节需要处理：即通过诸如中心村建设等规划，以及农村人口非农化政策迅速推行农村城市化过程，提高可利用的宅基地存量；通过宅基地复耕、开山拓荒、土地盘整等方法增加耕地，而将耕地增量转化为宅基地存量；通过土地置换和土地交易将零碎分散的宅基地转化为大面积可利用城市建设用地。诸如此类的措施，其目的就是扩

大城市范围，扩大城市建设用地范围，以提高土地附加值。但是，上述种种做法，皆需要有确当的理由，特别是政策上的合法依据。而各种国家或部门项目的落实和实施恰恰为此提供了正当基础。譬如，通过中心村建设规划项目，可推行农民上楼工程，扩大宅基地存量；通过宅基地复垦项目，可将边远或零散的宅基地置换为邻近城市地区的耕地；通过土地复耕或低丘陵坡开发项目，可进一步通过新辟耕地置换宅基地；通过农村基础设施建设项目，可有针对性地为已置换出来的土地转变为城市建设用地提升转化条件。如此等等，正是以项目作为中介，地方政府不仅获得了将公共性项目间接转化为经营性项目的有利条件，同时也借助项目的合法性，在土地征收和经营中节约了大量的社会成本。因此，项目对于地方的吸引力，并不仅仅表现在项目所含的资金量，更在于它类似是一种催化剂，没有它，政府行为就不可能潜在地转化为经营行为，不可能为自己营造更大的经营空间，获取更大的收益。

同样，地方政府在城市建设过程中的土地开发和经营，也离不开各种项目的支持。提高土地附加值的最重要的一个办法，即是尽可能为待开发的土地确立各种名目，提高未来土地收益的预期。比如，一个美好的城市规划，就可以将公益性建设与经营性建设有效结合起来，因为任何一个综合性的开发规划，必既包含着道路交通、供电供水、医疗卫生、文化教育等公共设施的建设，也包含着商业中心、商品住宅、服务产业设施的建设。其中，公益性建设往往能够得到项目制中专项资金的支持，而经营性建设则可从四面八方吸引各种商业网络和金融资本。可以说，城市规划制定得越全面、越壮观、越充满创意，所涉及的公共和经营领域就越多，项目驻扎的潜力就越大，当然也就越会带来诱引资本的魅力；项目与市场相辅相成，合作共赢。此外，地方政府是拿自己的总盘子来盘算项目带来的好处的。因为相比于城市开发和经营的潜在巨大收益，项目前期投入的“配套资金”也只是九牛一毛而已。比如各个城市争相上马地铁建设项目，其用意远远不在于这一公共产品的专项投入，而在于公共设施即是基础设施。一旦此项目获批上马，在地铁线路所连带的广大区域中，地价和房价迅速升值，便会带来超出项目之外的巨额潜在收益。在项目的合法保护下，即便某一公共项目的投入全由政府支出，从预期收益看也很有可能是一桩只赚不亏的“买卖”。

但这里的问题是，即便是项目资金与地方政府所能动员的各种财力加起来，往往也支撑不了这种综合建设规划的资金需求。因此，地方“融资平台”建设的根本，在于必须具备大规模借贷的资质和能力。对此，中央政府近年来为应对国际金融危机而采取的适度宽松的货币政策和积极的财政政策，提供了相当有利的条件。对于从中央到地方的金融机构来说，地方政府之所以能够以财政担保和土地抵押等方式取得大规模的金融贷款，主要是因为政府信用的基础，而所有来自国家财政的项目支持，都有效提高了政府借贷的资质。由此，在中

央财政和金融政策的鼓舞下，地方政府的资金运作，已经从项目制意义上的“配套资金”动员，逐步发展到“地方性融资平台”的设立。地方政府将土地、股权、规费、国债等资产捆绑起来，成立拥有独立法人资格的经济实体，并将财政拨款和财政补贴投入其中，承接各路资金从事综合性的城市市政和公共建设项目。(23)

可以说，地方政府将土地、金融、财政有效融合起来的一揽子的经营举措，确立了新型的地方治理架构。这其中，项目制发挥了极大的作用。正因为地方政府将各种国家和部门项目作为枢纽和中介，作为平台和高地，才能提升其综合运营的政策地位、公共服务的合法理由、融资活动的政府信用及吸引各类经济资本的市场魅力，才能在上述博弈中占得先机，拔得头筹。

五、项目制的意外后果：基层社会的解体与重组

则关系到基层社会变迁和建设的根本问题，以及维持社会稳定和可持续发展的内源结构问题。这里，我们首先要考察项目输入基层社会过程中的选择机制，及其得以实施的制度管道；其次，考察项目输入所引起的集体资产结构的变化，以及由此带来的基层共同体中社会关系的演变和重组；再次，由于项目制多采用垂直输入的体制途径，强化了以县为主的财政支出权力，因而也改变了各基层政府层级在公共事务上的责任结构，改变了基层社会的纵向治理关系；最后，由于项目投放是一个多头并进和连续输入的过程，形成一个较长的项目链条，还需要从动态视角来考察这一过程所产生的诸多意外后果。

项目制作为一种国家治理体制，其实有着双重的项目目标：一是靠事本主义原则完成一个具体的专项目标，二是出于意识形态的考虑需要在各地立规范、树典型，以实现能够贯彻国家意志的政策目标。因此，项目究竟要下放到什么样的村子里去，既要看村庄能够落实和运行项目的实际条件，也要看哪类村庄对于体现项目规划的政策内涵具有象征性意义，带有“试点”的意思。折晓叶所说“抓两头”的项目政策，即是指项目总是瞄准两种类型的典型“进村”的：“示范村”和“薄弱村”（或“整治村”）。其分别代表处于富裕和贫困状态的村庄，对项目的依赖性最强。项目思维是一种由点到面、点面结合的思维。所谓“点”，就是“树典型”、“立标杆”，通过示范效应来提高项目质量，通过突出案例来宣传项目的绩效；所谓“面”，就是项目要有一定的覆盖范围，选择底子薄的作为对象，既有助于提高项目的相对绩效，也有助于达到数字管理的量化标准。

因此，对项目持最积极态度的，自然是具有典型性的两类村庄：筹得出钱的最有竞争力，也最容易从项目中获益；一穷二白的，则容易争取到那些带有普惠性质的项目。于是，若想“抓”到项目，就必须“挤进两头”，通过“扮富”和“哭穷”的办法让自己成为典型，成

为“试点”。(24)然而就项目目标本身来说，本来是要追求一种平均绩效，促进基层社会整体状况的改善和各部分彼此均衡的发展，但这种平均往往最终只是两种极端典型的平均。项目制中的这种典型性，其实恰恰是最不典型的，不符合社会均等发展意义上的典型性。即便是在那些条件较好的村庄，也往往会借项目之势，在“让负债尽快产生回报”的压力下，协调各项目间的资金配置，综合投入村庄公共建设。项目制下的“配套资金”规则，实际上产生了一种逻辑悖论：基层社会必须首先将项目的公共性目标转换成营利性目标，才能可持续地履行项目的公共义务；或者说，项目推行的公共建设，往往体现为一种“举债式发展”，如何利用项目资源获取最大收益，尽快还债，反而成为了基层所追求的最大目标。

从“配套资金”所衍生的逻辑看，项目输入必要有配套资金，筹集资金必要靠借债举债，各类债务必要靠投资收益来偿还，投资收益必要靠招商引资和产业经营……由此，项目输入不仅是专项资金的投入过程，更是投资性经营投入的过程。在基层社会中，这种投资结构也必须首先表现为地方的债务性投资。可以说，配套资金问题引发的集体债务问题，仿如“达摩克利斯之剑”，成为基层社会所面临的巨大风险。与地方政府相比，基层社会特别是广大乡村缺少合法和畅通的融资渠道，在处理债务问题上更是举步维艰。

周雪光在一篇专门讨论集体债务的文章中，(25)细致分析了集体债务之形成、扩展和处理的过程，形象展示了集体债务如何会产生削弱集体治理基础的后果。案例表明，某路网建设本来旨在推动乡村公共交通设施，但由于该项目有财政缺口，村庄不得不依靠自筹资金加以配套，不得不动用各种手段赊账筹款，待项目完成后甚至不惜动用集体资产来偿还集体债务。特别是项目热情最高的村庄，最终不仅消耗了多年积累的集体资产，反而使村集体背负了数量惊人的巨额债务，长达数年都无法还清。

这里，不仅看到因项目输入而引发的集体债务对于基层公共治理系统的损害，更为重要的是，无论是举债或是还债，都会彻底改变乡村共同体的集体制之实质意涵。而中国广大农村的社会团结和民生安全，都仰赖着土地集体所有制以及各种亲属和熟人连带的传统资源。然而，从项目输入造成的集体债务结构来看，债权人的身份是多样的，村集体与债权人的关系也是极其复杂的。如周雪光在案例中所揭示的，即便是向亲属熟人借钱，也得靠“杀熟”等手段，这反而会使债权人在追讨债务时不再依熟人逻辑来行事；用10年、20年的期限将集体资产抵押给外乡承包人，事实上等于已放弃了自己的集体资产追索权；倘若不得不通过高利贷等方式与地下资本市场打交道，则将会是整个集体面临更为可怕的财政危险，甚至受到地下社会的要挟和控制。项目制所造成的这种债务结构，事实上已经使基层共同体不再以

集体所有为其社会整合的基础，而逐渐转换为错综复杂的债务网络，由此，不仅集体成员间的社会性合约遭到破坏，整个村庄也会由于财务自主性的丧失而悬浮起来，最终导致空壳化。

项目制对基层社会的影响不仅表现在它所输入的村庄共同体的项目终端上，同时也改变了基层的纵向治理结构，在财政上切断了乡镇政府与村庄之间的责任关系，使得广大地区的村级公共事务无法得到有效保护和协调。从基层财务结构来看，税改前乡政府除预算内的可支配财力外，还有相当的预算外资金收入，即统筹收入；税改后，这种统筹收入转换成为项目制意义上的专项转移支付，财政管理开始按照项目制的规则来执行，即根据严格的财政预算和资金用途实行归口管理。

周飞舟通过对一个基层义务教育的案例进行分析指出，由于公共经费由“县乡两级”统筹变成完全由县级安排，乡级政府原则上不再有义务教育投入的支出责任。这事实上等于在体制结构上根本切除了乡镇一级的行政层级。在实行“以县为主”的体制前，公用经费不足的部分实际上是由乡财政解决的，而且所谓“解决”，并不意味着存在此一类专项预算的经费，而是靠“填缺补漏”的办法，乡镇财政从各种收费、集资、借款等“非预算收入”中拿出一部分钱来补上窟窿；或者想尽各种灵活的办法，利用或委托各种熟人关系“东拼西凑”，做应急投入。然而，在“以县为主”的体制确立后，由于财政责任上移，乡镇财政不再有支出责任，致使农村学校校舍的危改和维修等公共事务成为公共资金无法覆盖的“飞地”。而上级政府依照项目要求处理类似事务，则往往要经过极其繁复的行政手续，付出极大的管理成本和信任成本。(26)项目制本要化繁就简，却把乡镇政府本来就能随手应对的事情搞得如此复杂，偏离了它的初衷。根结是，项目思维相信唯有依靠形式理性的设计和程序技术的控制，才能有效制约基层治理中普遍存在的灵活、变通和随意的行为，只有让项目单管直下，切除所有不确定的社会因素，才能最终实现项目目标，产生项目绩效。这种思维逻辑缺乏经验支持，因为在最基层的组织单位中，很多事情所遵循的是习惯的逻辑，靠日常的治理经验来灵活处理，而不是目标管理的逻辑。

项目制中随财政上划而权力上移的情况，极大地强化了县级政府及各职能部门的权威，由此导致了许多意想不到的结果：(1)县与所辖各村之间缺乏畅通的信息渠道，无法做到下情上达，以致基层发生的各类小事件日积月累，最终酿成极具公共影响力的大事件。(2)上下信息不对称，使基层单位本着“不报白不报”的心理尽量做大预算开支；县部门也无视基层具体情况按统一标准进行“政府采购”，从而造成项目资金的浪费。(3)项目制引发的职能上移，反而强化了县级政府的科层制特征，繁琐的项目规范需要大量的专业人手应对，从而造成部

门机构臃肿，人力成本加大，同时也因程序技术的过度牵制而反应迟钝。(4)项目制中的权力上移，扩大了县级行政部门的行政权威，增加了在设项立项中滋生设租寻租的机会。

项目制只考虑乡镇一级政府的“块块”危害，却没有认识到这一层级在基层治理中可发挥的沟通、协调、制约和监督的功能；项目制试图革除乡镇层级的财政影响，消除行政科层制所带来的弊害，却同时强化了更高层级的行政权威。对于所有发生在基层的社会矛盾，项目制不考虑充分利用行政中间层消解矛盾、处理危机的能力，反而将应对所有社会冲突和危险的担子，都统统揽在上级政府部门的肩上。由于缺少中间层级的保护和疏通，权力不均衡、信息不对称、项目不对位、沟通不畅通，不仅不能有效解决基层社会的治理难题，反而造成社会矛盾的累积效应，并使治理风险和行政负担上移，令整个体制不堪重负。

在项目制研究中，我们进一步发现，项目在基层社会的输入过程中，并不限于某一专项的输入，而往往表现为多个项目前后承接地连续输入：前一个项目留下的遗留问题或意外衍生出来的问题，需要后一个项目来解决；后一个项目如果再生出难题，再附加一个项目来修正。换言之，项目制所贯彻的单项、专项的治理逻辑，反而使其本身具有强大的繁殖能力；前一项目的“果”，往往会成为后一项目的“因”，“果”与“因”反复循环，形成了项目制特有的体制惯性，并持续产生累积效应。项目制本来始终坚持“专项专办”的原则，但由于单一项目所形成的实际后果是不可预期、不可控制的，所以还需要后续项目输入加以弥补和解决。此外，由于项目的推展不仅政策性强，也与部门或地方政府的行政周期有着密切联系，新上任的领导往往充分利用项目的动员优势，用全新的大型综合项目造势，以贯彻自己的治理理念，或通过项目覆盖的办法，巧妙地应对或绕开原班子遗留下来的种种难题。

荀丽丽等针对内蒙古某旗生态移民的项目化过程所做的分析，充分揭示了项目连续输入和转换的动态过程。这项旨在将生态移民、技术引进、基础设施建设、产业开发和资本市场结合起来运行的生态治理项目，最终使移民保护区变成了“开发区”。其结果，不仅使草原生态继续遭到破坏，土地结构从牧业到农业发生了不可逆的转化，产业资本的侵入同时也迫使大量牧民纷纷外迁外移，致使当地基层的传统社会组织，或者说是最基本的生态单位最终瓦解。(27)这一案例，揭示了“项目链”形成、传递和衍生的过程。事实上，项目制所存在的风险，并不只在于一个项目的成败，而在于项目制在应对具体的当地情况和实施效应时，往往因其特有的所谓“目标治理”的惯性，衍生出一条持续输入的项目链。项目的持续输入过程，也是一个持续改变基层社会结构的过程，特别是在公共项目转化成为开发项目的过程中，所有结构转型的风险和压力都极有可能落在那些最基本的社会单位上，从而使基层民众成为系统风险的最终承担者。

六、尾议：项目制及其系统风险

近年来，由项目制所体现的新型双轨体制及其治理逻辑和体制精神，已经渗透到社会生活的方方面面：似乎只有通过项目化才能获得更多的财政资源，有效发展公共事业，实现知识和技术创新，以及全面贯彻国家政策，已经成为中央和地方各级政府乃至基层社会的共识。项目制与常规行政体制不同，它力图做到专项目标明确、资金分配平衡、预算结构清晰、过程管理严格、程序技术合理、审计监督规范，在实施过程中一统到底，且带有明显的专家治国的倾向。这种技术治理的制度精神，往往容易获得更多的认可。然而如上所述，由于在项目实施的具体过程中任何一级政府都夹带着多重的意图和目标，使项目所涉及的总体结构关系及其运行机制变得更加错综复杂，构成输入与嵌入、规制与变通、支配与反应相互交织的治理过程。

中央政府或部门在下发项目时有很多意图：既要为改善民生而提高各级政府的公共服务水平，也要通过投资拉动保持经济平稳较快增长；既要依靠带有指令性特点的项目设计来合理发包项目，又要通过地方间的竞争来确定转移支付的重点；既要借助项目资金的分配和管理来控制地方分权和地方保护的局，又要通过“配套资金”的规则来强化地方动员财力的能力；既要通过单一的项目目标进行专项治理，又要在宏观政策上取得综合效果；既要本着事本主义的原则“专项专办”，又要借助项目本身扩大意识形态的影响力；既通过职能部门这种“条条”渠道贯彻项目意志，又造成了这些部门因权力集中而向新的“块块”转化，形成以部门为基础的项目垄断集团。

同样，在项目输入过程中，地方政府和部门亦从自身角度出发，掺入了各种不同的意图：既要在立项、结项过程中做到完全符合项目所要求的各种形式要件，又要本着自己的实际情况出发“打包”项目，对项目资金进行重新配置；既要借助项目的竞争力来体现自己的政绩，又要将项目尽可能转化为完成经济增长指标的有利条件和政策工具；既要严格遵照项目规则执行预算管理，又要透过制度缝隙移用项目资金，打造自己的融资平台；既要表现出肯于被项目动员的政策水平，又要成为借项目之势而实施地方财力动员、全力开展“项目运动”的主体；既要通过项目权威来强化自身行政指令的权力，又要借项目名义来充分调动市场机制；既要实现项目本身的公共目标，又要通过综合城市规划来拓展经营开发的空間，实施“项目经济”战略；既要通过公共服务意义的项目合法性来树立政府形象，又要借助项目资质来提高借贷信用的等级；既要严格遵守“条条”的权威控制，又要努力寻求将“条条”资源转化为“块块”资源的机会，从而充分把握项目输入的契机，将自己的“产业”做大做强。

项目制在原行政体制之外，形成了一种“项目权力”。这种权力与原行政体制相配合，构成了更为强大的国家权力。在目前经济增长的既有模式中，专项转移支付中的财政集权，往往是与投资经济紧紧捆绑在一起的，两者很容易形成一种辩证关系：专项资金往往只有通过转化成为地方政府的投资性经营才能产生公共绩效，而大规模政策性投资也只有借助项目制的办法才能分解投入到地方上去。因此，项目制极有可能造成这样的后果：专项资金的增量越大，政府的公共投入越大，地方投资经营的范围就越广，借贷性融资的力度也越大，最终由此形成一个以项目为枢纽的金融资本链条，甚至将最基层的社会领域也都裹挟进去。项目制将中央政府及相关部门、地方政府及相关部门及其所覆盖的广大基层社会都包融进一个庞大的资金体系之中，让大家一起蒙受投资性经济增长的恩惠，也让大家一起承受金融体系的系统风险。

此外，技术治理往往也可促成部门化的项目垄断。“条条”部门的职能专属性越强，其项目中技术和程序的不可替代性就越强，其自行运作项目的权力就越大，垄断能力就越强；而一旦这些部门充分掌握了项目专权，就会在国家政策决策上加重部门意见的砝码，同时也会竭力将项目经营的一切领域都揽于一身。一旦权威治理和技术治理有效结合起来，项目制就会培育出各种“利维坦”，将技术、资本、信息乃至权力垄断于一身，对国计民生的未来发展必会产生重大影响。（文章注释略）

（渠敬东：《中国社会科学》2012年第5期。）

天下智慧·国家治理现代化

大数据时代的中国国家治理能力建设

改革开放以来，随着中国经济转轨和社会转型的深入推进，中国国家治理的时空境遇和历史场景均发生了极其深刻的变革。传统性问题、现代性问题、后现代性问题和转型问题在中国现代化进程中共时性地涌现，中国国家治理问题的复杂性不断得以彰显，国家治理难度空前加剧。尤其是伴随着新一轮信息技术革命浪潮的出现，信息技术在静悄悄的革命中重塑了中国国家治理的生态，大数据时代的中国国家治理面临一系列全新的机遇和挑战。在挑战与机遇共存的大数据时代，中国国家治理能力建设的路径优化是一个迫在眉睫的时代命题。

一、大数据时代中国国家治理能力建设的全新机遇

伴随着工业社会迈向信息社会的进程，信息以二进制形式被转化成数字得以存储和传递，人类生产的数据正在呈指数级增长。爆炸式增长的数据种类繁多，数据在通讯网络中快速传

输，数据的待开发价值越来越大，人类社会已正式进入大数据时代。在中国国家治理现代化的实践逻辑中，合适的治理技术是治理体系现代化切实推动治理能力现代化的有效媒介，大数据作为国家治理现代化的科技型技术，能够优化治理过程的生态环境，扩展制度设计的弹性空间，是诱发制度创新与治理转型的良好契机。同时，大数据把关联性分析运用到海量数据上来预测事情发生的可能性，为解决现实的治理难题提供了全新的技术支撑，大数据技术是一种积极的国家治理资源。大数据技术在国家治理能力建设上具有广阔的运用前景，充分释放大数据红利对中国国家治理能力的现代化具有至关重要的意义。

第一，大数据技术有利于提升国家的科学决策能力。决策能力是国家治理能力的核心要素，科学决策能力是大数据时代提高国家治理效能的桥梁与纽带。首先，大数据时代的公共决策将趋于“社会化”，为科学决策提供坚实的社会基础。随着信息技术的发展，社会公众意愿的表达和信息传递成本逐渐递减，每个社会个体均可利用信息化手段表达个体的意愿和看法，形成海量的“微”数据和“微”事件。执政党和政府可以防微杜渐，运用数据挖掘技术将这些分散的、模糊的小概率事件有序地关联起来，有效得出各种治理问题、危机和风险可能的发生概率，预先做出恰当的决策。同时，大数据时代的各种政治决策是“被”社会影响和引导的，通过对网站浏览、论坛留言、微博转发等网络舆情的深度分析，执政党和政府可以准确把握公众关注的热点问题，民众真实的社会需求和政治期望，执政党和政府的决策将更多更好地回应社会公众的意愿，更多地集聚民意和民智。[1]其次，大数据时代的政府决策强调数据的“实时性”，要求通过分析智能终端产生的海量实时信息数据形成预测，追求政府决策由“预报”向“实报”的过渡。例如，在治理城市交通拥堵上，北京交管局曾在2013年通过对近三年来北京9月份的交通运行规律特点和历年数据进行分析和测算，北京9月将有9个重点拥堵日，堪称“最堵月”，学校开学、节日交通、恶劣天气、突发事件、旅游高峰等是造成9月份拥堵的主因。在经过大数据测算后，北京已正式实施相关专项行动方案，规定在重点拥堵工作日及晚高峰降雨等特殊天气，各企事业单位可实施弹性工作时间。总之，大数据时代的决策行为将日益基于数据分析做出，而不仅仅是依赖经验和直觉做出，公共决策的科学化将有更为坚实的保障。执政党和政府的公共决策既注重数据分析，又注重经验判断，既注重相关性，也注重因果关系。大数据的采集和分析不分层级，能够使信息扁平化而直接向决策者提供决策依据和参考。在执政党和政府的公共决策中应用大数据，能够增强决策的公平性、预见性和响应性，增强公共决策的民主化和科学化水平。

第二，大数据技术有利于提升国家的社会监管能力。在社会监管方面，通过对人口数据进行划分，能够有针对性地对基层社会进行有效管理和动态监控。北京市东城区开展的精细

化网格管理模式，将社区划分成若干网格状单元，并通过网格搜索社情民意、矛盾纠纷、安全隐患等信息，实现信息资源的共享和社会管理的现代化。另外，中国政府将用 3~5 年的时间，基本建成集合金融、工商登记、税收缴纳、社保缴费、交通违章等信用信息的统一平台，实现资源共享；建立以公民身份号码为基础的公民统一社会信用代码制度；建立以组织机构代码为基础的法人和其他组织统一社会信用代码制度，大数据技术全面进军我国的社会信用体系建设。在金融领域，中国人民银行征信中心与最高人民法院执行局于 2013 年 11 月 19 日就失信被执行人名单信息纳入征信系统签署合作备忘录。更为重要的是，社会组织的自律和公民的主动监管能力是更为重要的国家治理资源。在大数据时代，中国公民参与渠道将更为多元化，政民互动渠道进一步拓展，以“微博”等社交媒体为主的信息发布技术，为公民参与提供了实时互动的全新信息空间，有望促进“参与型”社会的形成。在一个参与型社会，执政党和政府可以在拓展公民参与的过程中不断提升公民能力，以提升公民能力和公民意识来强化社会监管能力。

第三，大数据技术有利于提升国家的公共服务能力。在大数据时代，数据是一种权利，开放则成为一种潮流，数据的开放和流动，代表着知识和权力的开放和流动，经济的繁荣、政府的开放、城市的智慧和社会的民主共同构成了开放式的、平台式的公共服务生态环境。在公共服务环境不断开放化的过程中，公共服务机制将不断优化，民众需求更加明确，服务方式更为灵活，服务内容更加丰富，服务质量更加高效，执政党和政府的公共服务能力大为增强。同时，在大数据时代，公众和政府的行为都处于“第三只眼”的观察之下，公共服务供给的主动性更强，公民主动对公共服务进行过程追踪，确保公共服务质量，从而有效解决食品、药品等行业的安全问题；执政党和政府主动提高公共服务质量，政府部门可以通过分析大数据来判断公众对公共服务质量的评价，以此改善服务和提高客户满意度。[2]另外，大数据时代的到来，让数据挖掘更加深入和精细化，有条件引导政府提供更加个性化和人性的公共服务。例如在医疗卫生行业，相关部门可以从多个渠道获取个人健康信息，把职业、行为等行为数据与电子病历等医疗数据关联起来，形成一个综合的健康状况模式，提供精细化的医疗服务。大数据时代以语义网为代表的 Web3.0 技术将成为主流，政府通过对公众在政府网站、微博等的浏览次数、栏目关注度、在线申请服务、发表评论等多项活动的分析，运用数据挖掘技术工具等对公众活动进行关联，进而主动推送个性化的服务。总之，政府在人口、教育、治安、就业、交通、社保、卫生、工商、税收、民政等方面拥有天然的数据优势，通过这些数据的深度挖掘，政府管理者可准确预测到民众和企业的服务需求，进而提供以需求

为导向的公共服务，提高工作效率，提高服务质量和公众满意度，降低公共服务成本，提升公共服务能力。

第四，大数据技术有利于提升国家的应急管理能力和危机应对能力。大数据时代也是一个充满危机和风险的时代，但大数据技术为应对危机提供了更多的治理资源。例如，利用大数据可以还原危机发生的真相。在信息时代，网络、微博等新媒体早已取代传统媒体成为信息传播的发源地，网络传播的快速性和网络信息可辨识度难的特性，使得网络成为公共危机爆发的“火山”。政府部门需要利用大数据对社会热点、名人微博等海量社交数据的跟踪分析，找到社会危机事件的起因、传播的渠道、涉及的关键人物，进而有效地还原社会危机发生的过程，以客观的事实和数据呈现事情的真相。同时，利用大数据可以预测危机发生的可能性。对海量社交媒体数据的分析，可以预测如恐怖主义和骚乱活动等突发事件。另外，利用大数据可以降低危机带来的灾难。利用大数据的预测和预警分析功能可以让有关政府部门和社会市场主体提前做好有关准备工作，有效降低各种危机带来的灾难和损失，特别是在应对各种自然灾害和突发性安全事件之时。[3]在中国国家治理的特定情境下，网络群体性事件此起彼伏，群体极化现象严重，集体泄愤、网络暴力、民粹主义、泛政治化等行为对社会稳定都构成一定的威胁和挑战。利用大数据技术，对网民的言论和情绪进行研判，能够感知网民关注的热点问题及其持有的观点和看法，也能够感知网民对某一事情或者现实问题的社会情绪变化，及时采取应对措施，维护社会稳定。利用大数据技术，还可以提高对危机的预警能力。通过物联网传感器监测，能够掌握地形的变化，能够监测油气的泄露情况，能够监测道路的损毁情况等，并及时找出安全隐患，有效避免安全事故和灾难的发生，更好实施社会危机和风险治理，社会危机和风险治理是大数据未来应用的重点行业和领域。大数据通过增强对现象发生小概率的关联与研究，可以有效减少社会危机发生的不确定性，增强风险预警能力，降低社会危机带来的危害。

大数据时代犹如一片尚未被开发的“荒土”，任何国家都在抢夺“拓荒”的话语权和主动权。预测是大数据治国的核心，建立在完备数据库基础上的数据共享能够使数据资源的调配和使用效益递增，数据开放能够增强市场和社会在国家治理中的主动性，关联性分析则能够很好地预测公共服务需求、提供个性化服务，预测社会治理危机和公共安全事故的发生，将治理危机的不确定性转变为可控性，有效实施事前控制，降低治理成本。对于中国国家治理现代化而言，大数据技术提供了全面提升国家治理能力的契机。

二、大数据时代中国国家治理能力建设面临的主要挑战

从目前的中国国家治理现状来看，国家治理效能与党和政府的目标期许之间存在严重的“脱嵌”状况。在大数据时代，现有国家治理体系的主体结构、体制机制和关键流程在信息技术的快速变迁中显露出明显的不适应性，国家治理行为和体系结构的不适应性给国家治理能力建设提出了极其严峻的挑战。

第一，缺乏大数据意识。大数据意识的缺乏是国家治理能力建设面临的首要挑战。我国的数据资源虽然丰富，但由于长期缺乏数据文化，收集数据、分析数据和使用数据的意识淡薄。2006年卫生部制定了第一套最小标准数据集，比美国晚了33年，2006年国家统计局正是成立了社情民意调查中心，比美国晚了66年，2010年起物联网的技术开始在铁道部、交通部得到应用，比美国晚了48年。2011年，中国拥有4.8亿互联网用户，几乎是美国的两倍，拥有近9亿部手机，是美国的3倍，互联网和手机都是产生数据的重要来源。中国缺乏的不是可供收集的数据，也不是收集数据的手段，而是收集数据的意识。我国的数据不系统、更不具有连续性，很多数据都没有长期的积累，难以从历史的对比中找寻规律。

此外，在压力型体制下，官员为了晋升而盲目追求政绩，政治锦标赛模式下的数据收集存在瞒报、少报、漏报、不报行为，报喜不报忧，媒体屡屡报道的各地方瞒报矿难数据、交通事故数据等案例即是见证。锦标赛模式下的数据收集也存在造假行为，虚报数据导致信息失真，难以反映出实际情况。长期以来，政府决策强烈依赖经验和直觉，用数据描述事实、追求数据决策的意识不强，大概重于精确、因果关系重于相关关系、预防重于预测成为治国理政的惯习。

第二，缺乏大数据技术和人才。技术和人才是信息社会必不可少的要件。中国的数据资源虽然丰富，但由于数据获取技术、数据挖掘技术、数据整合技术、数据使用技术的缺乏，大数据的价值未得到充分体现，进而阻碍了大数据的开发和利用。数据仓库、数据挖掘的开展是一个多专家合作的过程，要求相关人员既熟悉本单位业务和需求，具备相关专业知识和经验，同事又了解大数据技术。^[4]而我国的公共部门缺乏大数据专业技术人员，相关职能机构构成人员主要是政府职能部门人员，而非大数据专业技术人员。面对大数据，如果不会分析，数据价值就得不到彰显；如果分析错误，导致的政策后果同样严重。

第三，信息安全问题。在大数据时代，数据安全问题是中国国家治理建设的重大问题。2014年爆发的“棱镜门”事件把数据安全问题赤裸裸地摆在我们面前。由于大数据要求数据的集中存储，而数据的集中存储恰恰增加了数据的泄露风险。数据库的泄露将给政府、市场、社会以及公民造成巨大的损害。西方国家也不断通过恶意代码、网络攻击和垃圾信息等途径危害我国的信息安全。在我国核心行业（如能源、金融、电信等IT基础设施领域），IBM、

Oracle、EMC (IOE) 分别占据了小型机、数据库、存储产品的市场垄断地位，这对我国的数据安全乃至国家安全都造成了极大威胁。

第四，隐私侵犯问题。进入大数据时代之后，个人的社会行为被高度数字化，个人网上浏览记录、消费记录、通话记录等数据足以勾画出个人的主要社会活动图像，并由这些活动图像对个人的行为特征进行分析。对这些数据善加分析和利用，可以增强国家权力的监控能力，也可以衍生出很多新的商业模式，催生新的职业。事实上，在现代国家制度框架中，国家权力监控体系与公民权利保障机制是一种共生结构，而现代信息技术在这种共生结构中的双面运用是非对称、非均衡的，国家行政系统凭借其拥有运用信息技术的巨大优势，可以在国家监控体系中充分利用信息技术手段，对公民的信息进行全面的收集和贮存，对公民的行为进行彻底的监管，以致可以打造一个极为富有效率的“数字利维坦”。[5] 国家治理中的“数字利维坦”风险表明，国家凭借其行政权力和数据优势，容易对公民个人的隐私造成侵害。对公民个人的隐私侵害还来自于企业对个人数据的商业化运用，别有用心的人利用这些个人特征数据，可能对用户的财产安全甚至人身安全造成伤害，而如何界定数据所有权和使用权的边界，这在目前的法律条文中还没有明确说明。

第五，新的数字鸿沟问题。大数据时代依据不具有代表性的数据所做的国家治理决策必然会忽略信息时代的缺席者。数字鸿沟造成的差别是继城乡差别、工农差别和脑体差别之后的“第四大差别”。2012 年我国城乡数字鸿沟指数为 0.44，地区数字鸿沟指数为 0.32。[6] 截至 2013 年 12 月底，农村网民规模已达 1.77 亿，占整体网民的 28.6%。[7] 如果以第六次全国人口普查结果为基准，居住在城镇的人口为 66557 万人，居住在乡村的人口为 67415 万人。城镇人口与农村人口占比相当的情况下，农村网民与城市网民的比例约为 1:2.69，这意味着农村大部分民众无法在网络世界表达情绪、意见、诉求和偏好，也就无法完全进入大数据时代国家治理的决策视野。如果旧的数字鸿沟没有得到解决，大数据治国将产生很多“意外后果”，加剧旧的数字鸿沟，增大公共服务提供上的差异化程度；此外，智慧城市建设会加剧城乡之间的隔阂，农民和市民之间的信息技能差别加大而使得城乡之间的流动变得更加困难。

第六，数据崇拜问题。大数据时代的国家治理容易对数据产生崇拜和依赖。技术崇拜易导致治理者在数据海洋中迷失自我，政府治理者开始为了“数据”而“数据”。技术依赖也会导致国家治理风险的剧增，特别是高度自动化以后，大数据技术的一点点故障可能带来致命的危险。[8] 国家治理现代化高度依赖科技型技术，一旦技术停止了运转，技术中断则会导致常规治理体系瘫痪而无法运转。

第七，信息孤岛问题。数据孤岛是指由于数据标准等原因，造成不同信息系统之间的数据无法兼容，从而形成了一个的“孤岛”，信息孤岛的产生，主要是由于不同部门在建设信息系统时，缺乏顶层设计和整体发展战略，从而导致不同的信息系统之间很难兼容，整合代价昂贵。尽管我国为了提升电子政务发展水平，实施了“十二金”工程，但数据孤岛在我国当前政府部门的信息化系统之间是一种普遍现象，这从国际上公认衡量各国信息化发展水平的全球电子政务发展指数(EGDI)上面也能体现。近十年，我国EGDI排名先升后降，从2003年第74位升至2005年第57位，2012年跌至第78位。数据孤岛将严重阻碍大数据在国家治理中的整合、分析与运用。

第八，权力寻租难题。大数据时代的国家治理能力建设必然要求消除部门之间的信息孤岛，实现数据共享，简化行政审批流程和办事程序。然而，数据共享和行政审批制度改革会改变利益格局、触犯既得利益者的利益、缩小权力寻租的空间，既得利益者出于对自我利益的保护，将大数据技术带来的治理契机转化成强化既得利益的手段和工具。大数据技术无法自动地、自发地发展出有意义和价值的政府制度安排；大数据技术应用于政府治理和公共事务管理的功能和意义，取决于治理者对于大数据和数字化政府的概念的理解和赋予其什么样的意义。大数据技术与传统治理方式的简单嫁接，后果只能是进一步固化现有组织机构和工作流程，进而构成国家治理能力建设的障碍。

传统的治理思维和治理体制在大数据时代显现出很强的不适应性，既往执政党和政府收集数据、分析数据和使用数据的意识淡薄致使数据不系统、数据失真、不具有连续性问题频现，安防技术不过硬、法律法规不完善、信息基础设施的差异化建设引发了新的“信息安全”、“隐私侵犯”、“数字鸿沟”等问题，数据标准化程度低、部门利益凸显等成为数据共享的难题。大数据技术正在重塑政府、市场和社会本身，再造政府、市场、社会三者的关系模式，中国现有的国家治理模式很难适应大数据治国的需要，亟待推进国家治理体系与治理能力的现代化。

三、大数据时代中国国家治理能力建设的路径优化

大数据时代的数据资源和技术资源广泛散布于政府—市场—社会三个子系统中，以结构化数据为主的行业内数据资源（包括业务数据和调查数据两大类）、以半结构化数据为主的物联网数据资源和以非结构化数据为主的互联网数据资源弥散分布在政府、市场与社会中，市场和社会更是在大数据技术方面占据优势地位。因此，大数据服务于国家治理能力建设的核心是正确处理好政府—市场—社会三者的关系，在构建多中心合作治理模式的过程中实现政府角色的现代转型。

执政党和政府主导是大数据时代国家治理能力现代化的关键。主要体现在四个方面：（1）党和政府需要转变传统的治理思维和决策习惯，自上而下树立大数据治国意识，重视真实数据的收集，重视数据的相关关系，重视大数据在决策中的应用，建立专门的基于大数据的决策机制，实施“数据驱动的决策方法”，实现大数据预测结果与政府决策输出的有机衔接，提高科学决策能力。（2）党和政府应重视大数据应用的顶层设计，将大数据上升为国家战略，制定专门的大数据发展规划，制定数据标准，建立数据部门，培养数据分析师，制定和完善相关法律法规，增强党和政府对大数据的统筹能力。（3）党和政府应消除信息孤岛，建立大数据中心，从纵向和横向上实现数据整合。上世纪90年代启动的“十二金”工程，特别是宏观经济管理、金财、金盾、金审、社会保障、金农、金水、金质等8个业务系统工程实施为党和政府积累了海量的业务数据。党和政府在各层级、各部门均具有丰富的业务数据库。跨层级、跨部门的数据整合能够打破部门隔阂，为科学决策提供坚实基础；同时，数据整合能够实现政务流程再造，提高政府治理体系的运转效率，提高制度的执行能力，增强公共服务能力。（4）党和政府应在大数据实践中发挥关键性作用。目前，广东省、上海市已率先成立了大数据管理局，通过大数据挖掘来更好提升国家治理能力。住建部先后审核批准了193个国家智慧城市（区、镇）进行智慧城市试点，智慧交通、智能电网、智慧物流、智慧医疗、智慧环保、智慧社区、智慧建筑、智慧农业等惠及百姓生活，提高公共服务能力。从目前的实践尝试来看，大数据应用于国家治理能力建设才刚刚起步，党和政府需要加大支持大数据发展的力度，为大数据时代国家治理能力现代化奠定坚实的基础。

市场运作是大数据时代国家治理能力现代化的必然要求。大数据时代的国家治理能力现代化要求发挥市场在资源配置中的基础性乃至决定性作用。执政党和政府在大数据时代国家治理能力现代化中的主导作用集中体现在自身角色的调整和对市场的扶持两个方面。市场运作能够充分释放大数据红利，而释放大数据红利的前提则是数据开放。在大数据开放方面，上海市率先建设了上海市政府数据服务网，北京市紧接着也建设了北京市政务数据资源网。在大数据项目合作方面，国家统计局、北京市卫计委、上海市统计局、贵州省人民政府、广西壮族自治区人民政府等政府机构已与百度、1号店、阿里巴巴等企业签订了大数据合作协议。只要不涉及国家安全、商业秘密和个人隐私的“数据清单”都可以开放，数据开放和数据合作能够促进数据资源在政府、市场与社会之间自由流动，从而实现数据资源的合理配置。在政府与市场共建的大数据共享共用平台下，政府规划和政府监管能够保护公民个人隐私、维持市场秩序，市场运作能够推动数据创新、保证运转效率，在推动科技产业发展的同时，也能破解产能过剩、生态恶化、交通拥堵等国家治理难题，提升国家治理能力。

社会和公民参与是大数据时代国家治理能力现代化的基本保证。国家治理能力现代化最具有智慧的不只是大数据技术，人也是大数据时代智慧的象征。社会和公民参与有利于大数据时代国家治理能力的现代化主要体现为：（1）体制外有一群优秀的大数据“程序员”（在机构外部工作的独立实体和机构内部的工作人员）专门担任数据分析和预测的评估专家，缺乏大数据分析师的政府需要在数据挖掘方面与体制外“程序员”合作。（2）在数据采集方面，提升国家治理能力也亟需发挥社会组织和公民的主观能动性。在超大规模国家采集数据具有很高的难度，社会和公民参与能够为数据采集提供便利。通过“数据众包模式”将数据采集工具分发给个人，个人借助数据采集工具轻松完成采集任务，采集的数据覆盖面广且具有较强的连续性。例如，中国民间环保组织“自然之友”武汉小组主办的子项目“武汉空气日记”每天在新浪微博以@whanair 的名义发布当日民间自测的空气中 PM2.5 浓度和其他空气质量信息。环保部门对空气质量指数的采集、对地表水质量指数的测量、对污染源企业的监管、对环境治理效果监测等都可以借鉴众包思路进行采集。（3）居民自治助推大数据时代国家治理能力的现代化。大数据的核心是根据相关性进行预测，经过相关性分析预测火灾事故、交通事故、犯罪事件等公共安全事件的常发时间、地点以及原因等，居民根据预测结果积极采取规避措施，降低公共安全事件的发生率；此外，居民积极向网格管理员或者社区负责人反映和上报小区存在的安全隐患、社会治安等问题，能够极大提升社会监管能力和应急管理能力。（4）大数据时代的社会监督有助于国家治理能力现代化。数据也是一种权利，数据监管是为了保护公民的隐私权，而数据开放则是为了保障公民知情权。

数据开放是公民监督和制衡政府的手段，数据监管是公民监督和制衡市场的工具。社会和公民参与数据挖掘、数据采集、问题防范和社会监督，有效拓展国家治理能力现代化的社会空间，是大数据时代提升国家治理能力的基本保证。

大数据时代的国家治理能力建设对国家治理模式的现代转型具有强烈的内生性需求，数据收集、数据整合、数据分析、数据应用以及个人隐私保护等方面均需要政府—市场—社会的通力合作，实现国家治理结构的战略重构。现代政府应该是有效且有限的政府，通过激发市场和社会在大数据治国中的活力，中国的国家治理能力与效力将显著增强。

基本结论

大数据时代是一个将海量数据视为核心资产的时代，政府、企业、社会组织以及公民的意见表达、偏好选择、行为惯习等均被高度数据化，数据管理被视为重要的国家发展战略。大数据思维和技术应用已经开始逐渐渗透到中国国家治理的各个层面，对国家治理理念、治理制度、治理结构和治理工具等均产生了极其深远的影响。大数据时代给中国国家治理能力

建设带来机遇的同时也提出了全新的挑战，抓住大数据时代国家治理能力建设的历史机遇，逾越国家治理能力面临的挑战和难题，积极推进国家治理体系和治理能力现代化建设，是中国国家建设的重大历史使命。

由于大数据技术和数据资源弥散分布在政府、市场与社会三个子系统中，政府、市场与社会在大数据治国时代形成一个稳固的资源依赖结构，大数据技术嵌入国家治理体系，能够借机捋顺政府、市场与社会的关系，实现国家治理体系优化，进而使国家治理能力得到系统性提升；另一方面，执政党和政府能够直接利用大数据提升执政党和政府的科学决策能力、社会监管能力、公共服务能力和应急管理能力。前景固然美好，但传统的治理思维和治理体制在大数据时代却显现出明显的不适应性，大数据的基础设施建设、技术与人才保障、数据的标准化、法律的制定等也尚处于起步阶段。欲克服大数据意识缺乏、信息安全、隐私侵犯、数字鸿沟、数据依赖、信息孤岛等大数据治国难题，使大数据在国家治理能力建设中发挥更好的作用，转变政府角色，激发市场和社会的活力，构建政府—市场—社会之间的多中心合作治理模式是国家治理能力建设的不二选择。

（唐皇凤、陶建武：《探索与争鸣》2014年第10期）

（本栏编者：宋道雷 联系方式：11110170006@fudan.edu.cn）

治国之道·一带一路战略

【编者按】一带一路（One Belt And One Road），是“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的简称，2013年9月和10月由中国国家主席习近平分别提出建设“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的战略构想。“一带一路”不是一个实体和机制，而是合作发展的理念和倡议，是依靠中国与有关国家既有的双多边机制，借助既有的、行之有效的区域合作平台，旨在借用古代“丝绸之路”的历史符号，高举和平发展的旗帜，主动地发展与沿线国家的经济合作伙伴关系，共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。本期治国之道将为您系统地解读“一带一路”战略。

“一带一路”战略构想的三重内涵

“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（简称为“一带一路”）是2013年习近平主席分别出访中亚四国和印度尼西亚时提出的中国和相关国家合作发展的重大战略构想。“一带一路”是对古代丝绸之路、海上丝绸之路的继承和发展，“一带一路”合作倡议立意高远、内容丰富，对我国的经济社会发展而言，至少包含经济、安全、人文三方面的内涵，这一战略构想的规划实施必将对我国经济可持续发展、社会团结稳定、对外科技人文交流产生重大而积极的影响。

“一带一路”战略构想的经济内涵

“一带一路”战略构想将东亚、东南亚、南亚、中亚、欧洲南部、非洲东部的广大地区联系在一起，该区域覆盖40多个国家，总人口超过40亿，经济总量超过20万亿美元，从资源富集情况看，“一带一路”覆盖区域是全球最主要的能源和战略资源供应基地，区域内资源互补性强；从比较优势来看，“一带一路”沿途国家多为处于不同发展阶段、具有不同禀赋优势的发展中国家，这些国家经济发展潜力巨大，在农业、纺织、化工、能源、交通、通信、金融、科技等诸多领域进行经济技术合作的空间广阔。

对我国经济和社会发展而言，“一带一路”的经济内涵主要包括以下几个方面：

从对外开放的角度看，“一带一路”进一步巩固、扩大我国与中亚、东南亚以及更广大发展中国家和地区的互利合作，有利于全方位开放新格局的形成。我国的对外开放经历了由经济特区到沿海开放城市、再到沿江沿边开放、最后全面开放这样几个阶段，受地理区位条件制约，东部沿海地区开放水平明显较高，沿边地区特别是西部沿边地区在全国进出口总贸易额中的比重依然较小，形成全方位开放新格局的重点和难点在中西部，“一带一路”国

内段覆盖了我国中西部的大部分地区，使广大中西部地区由原先的“内陆腹地”变成现在的“开放前沿”，为中西部地区进一步提高对外开放水平、促进经济平稳健康发展提供了契机。

从经济转型升级角度看，“一带一路”为我国东部地区产业转移和过剩产能化解提供了广阔的战略迂回空间。东部地区受到污染治理、土地价格、劳动力成本等多重因素的影响，出口导向型经济发展已是强弩之末，低端制造业向我国中西部地区以及东南亚等劳动力成本优势明显的地区逐步转移已是大势所趋。“丝绸之路经济带”要连接中亚等广大亚洲腹地，基本要求就是“道路相通”，这也就意味着中西部地区即将迎来交通基础设施的一次建设高潮，这对减少中西部地区物流成本、提高产品出口竞争力具有重要意义；东南亚地区劳动力丰富、出口导向型经济比较优势明显，是各国产业转移的重点区域之一，通过“海上丝绸之路”将部分已不具有比较优势的产业从我国东部地区转移过去，可以为我国的经济转型升级留出必要的发展空间，同时日、韩等较发达国家同场竞技也有利于增强我国企业的国际竞争力。

从区域经济发展角度看，“一带一路”将政策重心放在中西部地区，有利于增强中西部地区发展的动力和对人才的吸引力，促进区域经济协调发展。从改革开放以来，东部地区一直凭借区位优势和经济极化效应在经济发展中独领风骚，国家虽然通过西部大开发、中部崛起战略等政策对中西部地区的经济发展进行扶持，但由于基础设施配套不完备、人才人口吸引力较差、交通物流成本高等原因，各类人才、资源等要素“一江春水向东流”的局面始终没有得到有效改善。

“一带一路”战略构想的国家安全内涵

虽然“一带一路”战略构想的主要立足点在于经济合作和人文交流，并不涉及政治、安全等敏感领域，但从客观效果上看，“一带一路”对于保障国家经济安全、打击三股势力、营造和平相处的国际环境方面具有重要意义。

从保障国家经济安全角度看，“一带一路”有利于实现我国资源、能源进口渠道的多元化，同时也为保障海上资源能源运输线的安全奠定了坚实基础。从粮食安全角度看，粮食全部自给既无必要也无可能，中亚地区地广人稀，农业发展条件非常优越，农产品特别是畜牧业产品比较优势明显，而东南亚地区是世界重要的水稻、热带水果出口地，“一带一路”为亚洲周边地区优质农产品进入我国创造了条件，有利于满足我国日益增长的多样化食品需求、丰富普通百姓的餐桌。目前我国石油对外依存度超过60%，天然气对外依存度超过30%，能源安全已成为国家经济安全的最核心部分，中亚、西亚地区是全球石油、天然气最富集地区，目前中哈石油、天然气管道为中哈两国的共同繁荣奠定了良好基础，也为我国深化与周

边其他国家的能源合作提供了可资借鉴的范本；“海上丝绸之路”与我国目前的海上石油运输线在很大程度上重叠在一起，保持与沿途国家良好的经贸合作关系对于保障我国海上能源运输线的安全意义重大。

从维护社会稳定的角度看，“一带一路”建设对三股势力的预防、打击标本兼治，为维护社会安定、民族团结奠定了坚实基础。边疆等少数民族聚集地区经济相对落后、就业岗位较少、生活有待改善，特别是一些青壮年劳动力长期处于贫困失业状态，容易滋生不满情绪，使恐怖主义、分裂主义和极端主义三股势力得以趁虚而入。只有人民安居乐业，社会才能长治久安。“一带一路”带动边疆地区经济发展和产业振兴，从而为当地居民创造更多就业机会、提高居民收入水平，从根本上消除三股势力兴风作浪的社会土壤；“一带一路”建设在加强各国经济联系的同时，也将带动各民族、宗教间的沟通交流，从而增强彼此之间的理解、包容、融合，消除各民族、宗教间的各种隔阂和误解，从而消除三股势力产生的思想根源；三股势力是世界各国的共同敌人，没有哪个国家能够任由三股势力恣意破坏良好的经济社会发展局面，因此“一带一路”建设客观上需要沿途各国对恐怖主义等形成联合打压之势，共同维护地区的安全稳定和经济繁荣，这样就极大地压缩了三股势力的国际生存空间。

“一带一路”战略构想的人文内涵

古代陆上、海上丝绸之路传递的不仅有中国的丝绸和瓷器、西域的苜蓿和葡萄、南亚和东南亚的奇珍异宝、欧洲的玻璃和雕塑，还有各地的音乐、绘画、舞蹈、宗教，以及甘英出使大秦、马可波罗访问元朝、郑和下西洋等中外交流创举，为当时不同种族、不同民族、不同国家之间的经济互通、人文沟通交流创造了条件。我国的“一带一路”合作倡议将“丝绸之路”延续千年的经济、文化、商贸友好交流传统继承下来并赋予新的时代含义，为各国间的人文交流提供了一个广阔的舞台。

“一带一路”建设通过扩大各国科技合作、密切人员往来，为中国及沿途国家的经济发展提供了有力的技术和智力支持。中亚地区拥有苏联时期航空航天、精密机械等方面丰富的科技文化遗产，时至今日某些技术装备仍位居世界先进行列，但中亚地区自身工业结构、市场需求等因素使这些技术装备长期处于尘封状态，而“一带一路”将东亚至欧洲的广大地区联系起来，巨大的市场空间和技术合作潜力必将使这些科技遗产重新焕发活力；欧洲城镇化建设经验、生态技术、精密制造等方面对我国经济建设的推动作用巨大，但目前欧洲先进技术、优秀人才进入中国还存在不少障碍，“一带一路”为中欧技术交流合作提供了广阔的中间过渡地带；中东国家的节水农业、印度的信息产业等技术优势也比较明显，合作交流的

潜力巨大。另外，随着“一带一路”经贸往来的频繁，各类高校、研究机构、企业间的学术交往、人才交流、技术合作等也将日益加强，为科技创新和人才培养提供了丰富的土壤。

“一带一路”为加强不同国家、民族、宗教间的人文交流和相互理解、消除彼此的隔阂与误解、增强尊重互信、共创人类文明繁荣局面创造了有利条件。任何民族、宗教要想保持旺盛的生命力，就要在保护、传承好自身独特文化的同时，积极吸取其他民族、宗教文化中的合理部分和优秀成果，“一带一路”沿途是世界上典型的多类型国家、多民族、多宗教聚集区域，古代“四大文明古国”诞生于此，佛教、基督教、伊斯兰教、犹太教等也发源于此并流传至世界各个角落，“一带一路”通过经贸合作带动人文交流，必将在各民族、宗教文化相互碰撞、融合中扮演非常重要的角色。特别值得注意的是，与西方对外交往总是充满征服和奴役、刀剑和鲜血不同，我国的文化传统始终坚持“己所不欲勿施于人”、“以礼相待”等为人处事的基本道德原则，因而平等友好、互惠互利是古代陆上、海上丝绸之路的对外交往活动的主旋律，“一带一路”的构建必将使以“己所不欲勿施于人”为代表的中国传统文化更大范围地走向世界，使之与“和平共处五项原则”一样，成为增强各国尊重互信、维护世界持久和平的重要原则标准。

治国之道·一带一路战略

“一带一路”的三重定位

作为中国主创主推的重大战略举措，“一带一路”是中国新时期全方位扩大开放布局的重要内容部分，凸显更加重视与广大发展中国家携手合作谋发展的目标指向，传递出通过做长发展中国家经济增长这块“短板”以培育全球经济新增长点的政策思路，动态体现了开放国策、外交战略、结构调整、促进增长目标之间良性互动关系。共建“一带一路”契合了中国扩大开放、睦邻善邻、和平发展、和谐世界等理念目标，是中国统筹国内国外“两个大局”与实施奋发有为外交新方针的具体呈现。就其经济内涵而言，则可从经济外交、全球增长、结构调整等三重视角讨论其战略定位。

经济外交新战略

“一带一路”通过扩大对沿线广大国家开放并推进双向广泛务实经济合作，拓宽和改善中国经济开放发展的国际空间与外部环境，为实现和平发展基本方针提供保障，构成新时期中国大国经济外交新战略的重头戏。2015年中国“两会”期间，中国外交部长王毅表示，2015

年中国外交的关键词是“一个重点，两条主线”，其中一个重点就是全面推进“一带一路”，从一个侧面显现“一带一路”作为经济外交新战略的内涵。

一国经济外交战略，一般指通过贸易、投资、金融等经济交往合作，扩大加深与相关国家经济一体化联系，从而在提升本国资源配置与运营效率同时，维护与改善外部经济、政治、安全环境。经济外交在广义经贸合作与国家外交目标之间建立良性互动关系，从而为一国经济与社会发展提供合意外部保障。

经济外交一直是新中国经济与外交工作重要内容，然而其具体内涵则因体制背景与发展阶段不同而演变。受历史条件制约，计划经济时期中国与前苏联及东欧国家经贸关系一度比较密切，用各种方式对一些亚非拉国家提供了大量援助，与西方国家经济往来最初基本隔绝，后恢复经贸关系但规模仍很有限，体现当时中国经济外交工作特点与局限。进入改革开放时代，中国经济外交逐步朝内容多样化、对象多元化、机制市场化方向调整转变。中国融入全球经济体系获得阶段性成功，同时也是中国经济外交战略调整转变获得阶段性成功，对中国走和平发展道路发挥了重要保障作用。

进入新世纪特别是后危机时期以来，全球经济格局发生深刻变化，中国经济相对重要性与影响力快速提升，美国实施“重返亚太”与“亚太再平衡”战略造成中国周边和外部环境的显著变化。中国实施共建“一带一路”战略，把新一轮扩大开放与奋发有为新外交方针结合起来，把永不称霸合作共赢理念与共谋发展合作行动结合起来，把睦邻安邻的善意与帮邻富邻的义举结合起来，用置信度更高方式讲述中国和平发展理念，对于营造与巩固有利于中国和平发展外部环境具有重要现实意义与深远历史影响。在这个意义上，共建“一带一路”的概念提出、规划制定与具体实施，是中国坚定走和平发展道路的最佳广告词、最好宣言书与最重要人心工程。

“一带一路”经济外交战略具有广泛新内涵。首先，从对外开放政策对象拓展与内容提升角度看，“一带一路”从早先主要侧重对发达国家开放，转变为对发达国家与广大发展中国家双重开放并重，并且在大量务实合作领域呈现出对沿线广大发展中国家更为优先的态势，更好体现邓小平30多年前提出的“三个方面的开放”全方位开放战略思想。其次，就针对广大发展中国家经济外交内涵演变角度观察，“一带一路”包含“五通”合作重点，将政策、基建、贸易、投资、金融等方面合作内容有机结合起来，形成更为系统与完备的经济外交内容组合与战略架构。再次，针对经济全球化深化与现行国际金融经贸治理结构基本框架不相适应的现实矛盾，依托共建“一带一路”合作发展的务实要求，通过建立亚投行、金砖银行等机构，推动对现行国际金融体制架构的增量改革。

全球增长新战略

进入 21 世纪以来，全球经济增长格局与中国经贸环境发生转折性变化，集中表现为双重“重心转移”。一方面，随着中国与广大发展中国家在全球经济增长中相对贡献历史性提升，全球经济增长重心已经从发达国家转向新兴经济体与发展中国家。另一方面，中国与广大发展中国家经济联系加强，中国对外经贸增长重心正在从发达国家转向新兴经济体与广大发展中国家。目前很多发展中国家经济持续增长潜力面临基础设施不足与体制政策局限两方面瓶颈制约，共建“一带一路”有助于推动中国与沿线国家经济持续较快增长，同时也对全球可持续增长提供新的解决思路和方案。

全球经济增长重心转变集中表现为“二八易位”。21 世纪初，全球 GDP 增长构成中，发达国家和新兴与发展中国家分别约贡献 80%和 20%，发达国家中 G7 与其他发达国家分别贡献 61%和 19%，新兴与发展中国家中金砖国和其他发展中国家分别贡献 12%与 8%。到 2010-2013 年全球经济增长构成中发达国家与新兴及发展中国家贡献率分别转变为 19%和 81%。发达国家中 G7 与其他发达国家分别贡献 12%和 7%，新兴与发展中国家中的金砖国和其他发展中国家分别为 56%和 25%，其中中国贡献率约为 35%，与其他发展中国家共同贡献率约为六成。

从出口与对外工程承包对象国的区域分布观察，中国外部经贸环境也在发生深刻转变。出口增长数据显示，发展中国家正在成为中国增长最快、未来发展潜力最大的贸易伙伴。从出口增速看，2013 年到 2014 年中国出口增速回落到 7.2%，其中 G7 降到 4.4%，其它发达国家为 7.4%，中国以外金砖国家只有 6.1%，然而其他发展中国家仍有 12%，其中东盟最高为 16%。其次从中国出口比重看，2000 年 G7 国家、其它发达国家、金砖国家、其他发展中国家等四类经济体占比分别为 48%、35.2%、2.7%、13.9%，2014 年分别变化为 33.9%、30.8%、6.2%、29.2%，发展中国家份额上升近 19 个百分点。最后看出口增量贡献比，2000-01 年 G7 国家、其它发达国家、金砖国家、其他发展中国家贡献比分别为 46.3%、32.1%、3.1%、18.5%，到 2013-2014 年变化为 24.3%、22.5%、6.4%、46.8%，发展中国家增量贡献率达到 53.2%，绝大部分来自金砖国家以外的广大发展中国家。

另外从中国对外承包工程地区分布看，广大发展中国家也是最重要区域。2013 年中国 1370 亿美元对外承包工程完成额的区域分布数据显示，亚洲、非洲、拉丁美洲、欧洲、大洋洲、北美洲分别占 47%、34.9%、9.7%、6.0%、1.5%、0.9%，亚洲和非洲两大洲占比八成以上。承包工程金额最多的十大国家分别为安哥拉、委内瑞拉、沙特阿拉伯、印度、阿尔及利亚、印度尼西亚、尼日利亚、巴基斯坦、越南、埃塞俄比亚等，也都属于发展中国家，共占当年中国工程项目总出口额 36%。

中国国家主席习近平 2014 年 11 月 8 日发表题为《联通引领发展伙伴聚焦合作》讲话指出：“如果将‘一带一路’比喻为亚洲腾飞的两只翅膀，那么互联互通就是两只翅膀的血脉经络。”以共同发展合作双赢基本理念方针为指导，通过共建“一带一路”破解中国周边与亚洲众多发展中国家瓶颈，将对沿线国家经济较快增长发挥促进作用。借助中国与这些国家动态意义上更为紧密的经贸联系，形成中国与沿线国家携手共进良性互动的新形势。在双重“重心转移”背景下，共建“一带一路”有助于培育全球经济新增长点，更好实现后危机时代全球经济强劲可持续增长目标。

结构调整新战略

过去几十年中国改革开放推动经济发展取得举世瞩目成就，人均收入从 1980 年代初 200 多美元的国际极低水平逐步提升到 2014 年 7000 多美元的国际中等水平。中国经济未来要实现“双中高”目标，关键在于全面深化改革健全开放型市场经济体制架构，并在此基础上发挥市场机制决定性作用与政府引导作用，持续有效推进中国产业结构、技术结构、区域结构的合规律调整。“一带一路”将为中国经济结构调整提供更为广阔平台与全新环境，成为未来结构调整新战略的重要内容。

随着要素成本与比较优势结构演变，中国产业与经济结构调整必将进一步活跃展开，“一带一路”沿线国家依据各自所处发展阶段不同，也亟需借助资本流动和产能合作推进本国结构调整与经济发展。共建“一带一路”将扩大中国与沿线国家在不同行业以及特定行业上下游之间投资范围，推进投资便利化进程以降低投资壁垒，通过共商共建各类产业园与集聚区探索投资合作新模式，从而为中国与沿线国家产能合作与产业结构调整升级提供广阔平台。

过去十余年中国实施“走出去”战略，至今已有 1 万多个境内投资者在全球 180 多个国家和地区设立了 2 万多家境外投资企业，仅华为一家企业就已在 160 个国家和地区开展业务。在“一路一带”战略的支持下，中国企业“走出去”步伐将进一步加快，特别是交通运输、基础设施建设、装备制造、基建原材料等多个行业将从中直接获益。习近平主席 2014 年 11 月 9 日在 2014 年亚太经合组织工商领导人峰会主旨演讲中指出，“预计未来 10 年中国对外投资将达 1.25 万亿美元。”以中国目前劳均资本量作为参照，1.25 万亿美元投资估计能给广大发展中国家创造数以千万就业岗位。

中国与沿线国家产能合作的一个重要领域，是中国一些劳动密集型产业或产业区段，随着中国国内工资、地价等不可贸易要素成本上升，将逐步转移到处于较低经济发展阶段国家。如同中国上世纪 80-90 年代承接这类劳动密集型行业国际转移获得重要开放发展机遇一样，未来承接这类行业的沿线发展中国家，有可能在加工贸易出口创汇、扩大非农就业、培育熟

练劳动力和管理人力、提升经济外向度与国际化等方面获得广泛利益。当代国际产品内分工深化与全球供应链扩展演变的大量经验事实显示，顺应比较优势规律，依托市场机制作用，产业与产业区段的国际转移能对区域经济一体化产生巨大推动作用，并为产能转移国与承接国创造大量互利共赢的发展机遇。

实施“一带一路”战略，要求中国银行与金融机构更大规模“走出去”，为中国与外国企业提供跨境金融服务。如业内专家指出的，“企业‘走出去’的步伐要迈得更稳、更扎实，离不开金融的大力支持。‘走出去’企业在境外的投资、经营活动，需要依赖银行的信用及资金支持作为坚强后盾；当面临国际金融市场风险时，亦需要银行等金融机构提供避险方案，帮助企业防范和化解风险。”因而需要加快相关政策调整，创造适宜的政策和市场环境，提升银行和金融机构跨境服务能力。

“一带一路”战略将给中国边疆地区经济发展带来全新机遇，为中国国内区域经济结构调整注入新活力。就“一带一路”战略与中国国内各地开放态势联系而言，将重点涉及东北、西北、西南等边疆地区一些省区市。受历史与客观因素限制，这些地区经济发展总体水平较低。实施共建“一带一路”战略，有望实质性改变这些地区经济发展的政策优先度与环境条件，推动中国边疆地区经济较快发展与中国区域经济结构朝更为平衡合理方向演变调整，并为应对与化解某些少数民族地区的社会深层矛盾产生积极影响。1988年邓小平就提出“两个大局”战略构想，后来中国先后提出和实施西部大开发战略、振兴东北计划和中部崛起战略。共建“一带一路”将推动中国区域均衡发展战略实施进入新阶段。

治国之道·一带一路战略

“一带一路”战略的前景展望

“一带一路”沿途、沿线诸多国家中，目前表态支持的有50多个，但是无条件支持的并不多。多数国家指望“一带一路”给他们带来收益，并未准备好投入，一些国家的势力甚至公开恐吓，“支持不足而捣乱有余”，可能配合外界干扰“一带一路”建设。政局不稳或对华关系紧张，更导致立场的逆转。基础设施投资都是战略性、长期性的，有赖于沿途国家的政局稳定、对华关系稳定。要防止可能的颜色革命干扰和对华挑拨。

可能面临的地缘政治风险

如何确保“一带一路”的安全?换言之,如何将利益共同体变成利益+安全共同体?中国如何与有关国家合作,提供安全公共产品?针对“一带一路”的政策、道路、贸易、货币、人心“五通”的地缘政治风险,首要的要处理好以下挑战:

美国的战略围堵。“一带一路”是需要几代人持续不断的艰苦努力才能建成的伟大事业,如何处理好与美国主导的现行国际体系及全球化关系?美国可能的破坏包括:一是美国的联盟体系破坏“一带一路”建设:与沙特的特殊关系怂恿三股势力搅局。二是为维护海上霸权,不断强化印太战略,加强亚太、印度洋军力,重点利用东亚海洋领土争端,挑唆声索国制造事端,企图“以邻制华”、“困龙浅滩”,遏阻中国“海洋崛起”。三是策动沿途国家(尤其是缅甸、越南、中亚国家)的颜色革命。四是加紧通过利益集团代言人对我施加影响,策划推动“五独”势力的合流,推动台湾加入 TPP。五是与日本一道,借助基础设施建设的环保、劳工标准等,利用亚行阻止亚洲基础设施投资银行,败坏“一带一路”声誉。

当然,战略分析总是从最坏处着眼,追求最好。现实表现中,美国并非一味反对,或围堵我“一带一路”战略。未雨绸缪,必须以中美新型大国关系建构,化解美国的战略疑虑,破解美国可能的战略围堵。美国是实用主义的国家,美国公司、个人可能率先参与“一带一路”战略规划、实施,推动美国政府更新观念,转变看法。我们也尽可能将美国利益融进来,引导、塑造美国对“一带一路”的认识,并以其盟国态度反推美国立场变化,使之朝向有利于、至少不妨碍或少妨碍“一带一路”建设的方向发展。

俄罗斯的战略猜疑。历史上,丝绸之路的兴衰与俄罗斯、奥斯曼帝国的兴衰密切相连。“一带一路”的关键挑战,在海上是美国,在陆上是俄罗斯。欧亚经济联盟 2015 年 1 月 1 日起正式投入运营,其成员国包括俄罗斯、白俄罗斯和哈萨克斯坦。该组织还将吸纳新成员,亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦会加入,不排除塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦在未来加入的可能性。如果算上吉尔吉斯斯坦,将有三个联盟成员国与中国接壤。其中哈、吉均为中国“丝绸之路经济带”上的重要国家。普京曾表示,经济联盟将成为独联体地区的一个经济引擎,成为一个新的世界经济中心。

俄罗斯对“丝绸之路经济带”的态度一度是警惕和紧张的,一是怕绕过俄罗斯;二是怕与欧亚联盟相对立;三是怕取代上合组织。经过不断做俄罗斯政府工作,终于取得其支持,并将其远东开放和远东铁路改造项目融进“丝绸之路经济带”建设,以中蒙俄经济走廊带动俄罗斯经济发展。在具体规划、实施中,需要中方始终考虑俄方利益,寻找丝绸之路经济带项目和欧亚经济联盟之间可行的契合点。因此,俄罗斯对丝绸之路经济带可能带来的麻烦不只是以其主导的地区合作组织分化有关国家,更在于欧亚经济联盟的不接轨,不是按照市场经济

规律办事，与“一带一路”理念、体制不兼容——铁轨的不兼容还是技术层面的，观念上的不兼容更麻烦。

印度的战略不合作。在 2014 年底于中国人民大学演讲中，印度著名中国问题专家谢刚称，印度未表态支持“一带一路”理由有三：一是成本巨大(要 8 万亿美元大规模投入)，印度不愿投入，担心无法获益。二是所经地区争议、动荡，比如经过克什米尔地区，孟中印缅经济走廊经过缅甸不稳定地区，中巴经济走廊经过不稳定弧等。三是担心被中国包围，尤其是从海上、陆上恶化印度安全环境，担心美国的介入影响其独立自主性等。

但是，印度并未公开反对“一带一路”战略，甚至赞同将东北邦开放融入孟中印缅经济走廊建设，对中国的工业园区、经济特区建设经验十分看重，是可以争取的。针对印度的大国心态与安全关切，中印可效仿中日 21 世纪友好委员会机制建立中印 21 世纪友好委员会，加强战略磋商、地方交流，推动民间智库联系，探讨中印在印度洋、南海合作开发、经营的可能性。

日本战略搅局。作为美国的盟国和中国的战略竞争者，日本一定不会坐视“一带一路”成功，可能成为美国联盟“使绊战略”的排头兵。日本在丝路沿途国家经营多年，“一带一路”动其奶酪，可能采取如下措施破坏：一是在中南半岛、孟加拉湾搞互联互通与我唱反调；二是利用其对外直接投资(FDI)优势搅局；三是通过非政府组织破坏我项目；四是利用亚行基建项目与我竞争。当然，日本并非不能争取。中日韩自贸区、外长会晤以及中美新型大国关系建构，都在化解日本可能的战略搅局。“21 世纪海上丝绸之路”向北部延伸，联通韩日，是东北亚和平稳定的希望。

做好风险应对

如何应对有关风险?应确立两容、两分、两轨思路：所谓“两容”，一是与当地已有合作架构的兼容，尽量不另起炉灶；二是与域外力量的包容，不是排挤俄美欧日等域外势力。美国的比较优势是军事联盟体系，中国的比较优势是人、技术、经验和地缘，可以参照北约与欧盟的合作模式——北约提供欧洲的硬安全、欧盟提供软安全服务，避免重复、竞争——实现中美新型大国关系在“一带一路”的兼容。

所谓“两分”，就是分好工、分好责，不能全包。金融投资不能央行托底，安全风险不能解放军托底，必须让当地利益攸关方和社会力量对接上，把我要维护安全变成他们要维护安全，把我们的风险变成他们的风险。所谓“两轨”，就是针对沿线及域外国家的各种心态，在以下方面同时推进：

一是安全与经济双轨：与有关国家的领海主权争端通过双边谈判的方式予以解决，但不

影响海上丝绸之路的推进。美国提出 TPP，并没有人质疑美国与这些国家还有双边的利益冲突。这就提醒我们，应该强调海上丝绸之路作为推进区域合作倡议和国际公共产品的价值，不受历史和现实冲突的干扰，避免把它说成是中国单方面推进的战略；

二是双边与多边双轨：与沿线国家的双边合作，比如自贸区、投资协定谈判很重要，多边的经济走廊，如孟中印缅经济走廊很重要，是联系海上与陆上丝绸之路的纽带，两者相辅相成、相得益彰，共同拓展经济合作、互利共赢新模式；

三是南海与印度洋双轨：南海是海上丝绸之路的重要一站，印度洋是古代海上丝绸之路的终点站，对于联系亚非欧大陆至关重要，两者都是通达欧洲终点站的必经之道。通过瓜达尔港、克拉运河绕开马六甲海峡，是双轨推进南海、印度洋的可行举措。

当然，双轨是形式，不是目的，最终要实现双轨统合，一盘棋推进。从外部环境讲，美国仍然是牛鼻子，要摒弃绕开美国的侥幸心理；俄罗斯、海湾国家合作组织、印度、伊朗、土耳其等是关键节点，欧盟是抓手。除了与陆上丝绸之路精神相通内容外，海上丝绸之路更强调开放、包容、透明原则。海上丝绸之路合作要照顾各方关切，才能成为中国对外关系的新亮点。

最后，要抓住欧洲。“一带一路”并非我单向推，终点站是欧洲，需要西头来主动对接。尤其是要借助欧洲运筹好中美俄大三角关系，调停乌克兰危机。以中欧新型全面战略伙伴关系，推动中欧海洋合作、第三方合作、网络合作，共同致力于政策、设施、贸易、资金、民心等“五通”，管控好“一带一路”风险。推动欧盟加入“海上合作组织”；与欧洲国家合作共同经营中亚、中东、西亚北非市场。提升互联网国际治理的话语权；抓住美国放弃国防互联网域名的管理权的时机，联手欧洲推动互联网国际治理民主化。

（本栏编者：张建伟 联系方式：11110170007@fudan.edu.cn）

治理技术·公务员培训机制

【编者按】《干部教育培训工作条例（试行）》和《2010—2020 干部教育培训改革发展纲要》颁布实施后，我国公务员培训进入了一个新时期。必须以一种创新的眼光和思路，重新审视我国现行的公务员培训体制和机制，转变各级各类培训机构的职能并予以重新定位，按市场化模式重新配置培训资源和培训市场要素，才能有利于大规模培训公务员、提升公务员素质能力目标的实现。美国公务员在职伦理培训模式形成了四种比较典型的模式：一是合规伦理培训模式，以遵守法律上正确的行为作为其培训中心。二是诚信伦理培训模式，以某种道德理想主义的道德标准为中心。三是融合伦理培训模式，是前两种模式的融合。四是集成伦理培训模式，强调公共组织变革以支持个体公务员做出负责任的行为。我国的公务员培训也可以从中有所借鉴。

创新地方公务员培训机制

一、创新地方公务员培训机制的重要性

1、适应地方公务员培训体制重大转变的需要

目前，我国政府正从管制型政府向服务型政府转变，政府公共管理的任务与方式也发生了重大变化。对政府公共管理能力和公共服务能力提出了新的挑战，对政府公务员的素质和能力要求有了进一步的提高。同时，现行地方政府公务员培训体制已经难以适应公务员培训新形势和新任务的需要，必须改革和创新我国地方政府公务员培训体制和机制，改革一切阻碍公务员培训事业发展的制度性障碍，彻底转变和创新地方党政管理部门的培训职能，将其真正转变到制定培训规划和培训政策、实施培训监督和提供公共服务上来。地方党政部门要大力简化培训行政审批手续，放权于培训单位，把党政部门从大包大揽、无所不管，对下不放心的观念中解放出来，充分激活培训市场，发挥培训单位、各类培训机构的培训积极性和主动性。努力突破和解决“培训机构体系的开放度和竞争性不够、优质培训资源不足与资源相对过剩并存”的困境。

2、满足地方公务员培训需求不断上升的需要

地方政府公务员培训市场化选择不仅是必要的，也是可能的。地方政府对公务员培训的需求面临着新的压力和挑战。这些压力和挑战表现在以下几方面。（1）地方政府机构改革的自身压力。持续进行的地方政府机构改革使得地方政府不得不努力改善政府公务员的素质和能力，以消除因人员精简可能导致效率下降的矛盾。（2）公共行政责任的压力。重塑政府是政府改革的重心和潮流。而对公民负责，重新确立政府和公民的关系则是重塑政府的关键。政府必须通过加强对公务员的培训，改善公共服务，才能回应公民的公共责任要求，重建政府的信用。（3）政府发展的压力。经济市场化必然对政府发展产生巨大的压力，政府必须改革传统的行政模式，转换政府的职能，按照科学发展观的要求来创新政府发展的方式方法。

必须加强对公务员的培训，以提高政府行政的能力，使政府获得可持续发展。（4）民主化和分权的压力。分权是实现政治民主化的必然途径。分权必然改变政府的治理模式和治理能力。政府必须加强对公务员的培训，提高分权政府的治理能力。（5）公共财政削减的压力。政府过度行政带来了政府的过度财政。社会对政府日益庞大的财政开支的批评与舆论压力日益增多，政府必须通过自身变革和公务员的素质革新来呼应社会对公共财政不断削减的压力。（6）建设服务型政府的压力。从管制型政府走向服务型政府，不仅需要地方政府职能的切实转变，更需要政府公共精神的根本性转变。必须彻底转变公共管理和公共服务的理念和运行模式，必须重塑公务员的精神和文化，必须真正建立起公务员队伍的职业标准和职业道德准则。因此，面临着前所未有压力下的地方政府及其公务员，必须要借助市场化机制革新来满足和适应公务员培训新形势和新任务的需要。

3、适应地方干部培训机构职能转变的需要

我国传统的培训计划体制按部门、层级设置了众多的干部培训机构，在市场日益成为我国社会资源配置的主要方式后，这些培训机构中有不少难以适应公务员培训任务的需要。有些培训机构客观上缺乏培训能力和相应的培训资源，有些培训机构甚至变成政府部门的度假和休闲中心。正如《2010-2020年干部教育培训改革纲要》所指出的，“大力推进部门、行业干部教育培训机构优化整合，不断提升其专业化水平。”“要对直属部门所属的职能、业务相近的干部教育培训机构进行整合，原则上不再建立新的部门、行业干部教育培训机构。市（地）、县两级部门、行业干部教育培训机构，除特殊需要外，要逐步撤销，其培训资源和职能可并入上级部门、行业干部教育培训机构或同级党校（行政学院）。”“对名为培训干校、培训中心等实为宾馆、度假村，主要靠非教育培训业务进行营利性活动的，坚决取消其办学资格。”因此，变革和创新我国地方公务员培训体制，必须对这些众多的培训机构加以梳理和甄别，彻底改革和调整其职能和资源配置的方式。从培训机制来看，则主要是促其转变为培训市场要素中交易商的职能，以适应和回应公务员培训市场的竞争。

二、我国现行地方公务员培训机制分析

我国目前地方政府公务员培训体制，是由党委组织部门和政府人事部门及政府职能部门人事管理机构主导，由党校和行政学院、干部培训机构来实施的公务员培训教育体系。其构成要素主要是两个，即公务员培训管理部门和公务员培训施教部门。公务员培训管理部门主要是党委组织部门、政府人事部门及政府职能部门人事管理机构，他们根据政府及其部门工作任务和对公务员的素质要求，制定公务员培训规划和计划，并选调公务员培训对象及人员，

由公务员培训施教部门即党校、行政学院和干部培训机构根据组织人事部门的计划来具体实施培训教学。同时，施教机构还承担了公务员培训效果的督导和评估的职责。

从现行公务员培训体制来看，我国地方政府公务员培训体制依然是一种从上到下按行政层级实施的计划体制。干部培训制度是党和政府组织人事制度的有机组成部分，是为组织制度和政治制度服务的。公务员培训的特点决定了公务员培训的政治属性和计划属性。但是公务员培训的计划性不等于公务员培训必须实行计划体制。实际上，公务员培训的政治属性和计划属性，随着我国公务员培训的市场化发育和公务员培训任务的加重以及公务员培训需求多样化的旺盛，必须加以体制和机制的创新，否则将难以满足政府和公务员个人对培训产品的需求。

目前，我国传统计划体制的培训模式，给培训体制和机制的深化改革所造成的深层次矛盾和障碍仍然存在，现行培训体制与培训形势的快速发展和政府改革的深化尚不适应。这既表现在党政职能部门在培训角色上的越位现象还较为普遍，党政部门既是培训政策规划的制定者，也是培训需求的发布者，还是培训方案实施的具体操作者，集培训政策制定、政策需求、政策实施与政策执行评估于一身。同时，地方很多培训教育单位成为政府培训职能部门的附庸，只是被动地根据政府培训部门的安排来组织实施培训教学。一方面使培训施教部门在培训开发与培训创新上缺少积极性，另一方面也造成大量的培训资源闲置和浪费。

此外，地方政府和行业部门设置了大量的培训机构，其中多数不具有公务员培训教育的师资资源和能力，成了政府部门和行业部门内部消化部门培训经费的自留地。有些则是打着培训机构的旗号，实则从事宾馆、度假中心的业务，变为政府和行业部门创收，甚至腐败的据点。因此，必须切实改革和创新公务员培训体制和机制，努力培育公务员培训的市场主体和市场要素，重新配置和整合公务员培训的资源，构建公务员培训市场机制，才能满足和适应我国政府职能转变和公务员培训新形势和新任务的需要。

三、构建市场导向的地方公务员培训新机制

市场导向的公务员培训新机制在理论上可以描述为培训市场模型，是由公务员培训产品的生产者即厂商、公务员培训产品的消费者即顾客、公务员培训产品的交易者即交易商共同构成地方政府公务员培训市场的主体。顾客（Customer），是指购买并使用公务员培训产品的消费者。公务员培训产品的消费者包括公共机构或公务员个人。公共机构包含地方政府部门、公共管理机构或公共服务企业是我国公务员培训产品的主要消费者，他们根据公务员培训规划和政府工作任务的需要，每年均要从公务员培训市场中采购大量的公务员培训课程，公务员培训产品的采购执行工作则主要由其人事管理部门或公务员培训部门来完成。在公务

员培训产品的消费者中还包括公务员个人，公务员个人除了根据公共部门的统一安排参加公务员培训外，还可以根据个人的素质能力需要和个人价值取向从培训市场选取适当的培训课程，以满足个人的职业发展需要。作为消费者的公务员个人如要顺利地实现培训产品的购买需要培训市场的机制创新，如培训超市。

厂商（Provider），是指能够研发、生产并出售公务员培训产品的生产者。公务员培训产品的生产者包括培训施教机构和教员个人。目前我国公务员培训机构主要有三类：一是各级各类党校、行政学院、干部培训学院。这是公务员培训产品的主要生产者，但从公共产品的供给方式来看，基本上还是采用计划供给的方式，应该说是我国公务员培训产品市场化改革的主要对象。二是各类高等院校和科研院所。高等院校和科研院所作为培养我国高层次学历人才的专业教育机构和科学研究机构，有能力也有愿望承担我国公务员培训产品的生产任务。事实上，近些年来各级各类高校和科研院所均承担了不同形式的公务员培训任务。高等院校和科研院所因为不是公务员培训的主渠道，因此，在公务员公共培训产品的供给上基本上以市场化方式为主，少数项目则是由政府部门计划委托，如清华、北大等高校作为党政干部公共管理研修基地，也逐渐承担少数干部培训任务，但是其承担任务的方式基本上还是以市场为主，因此市场意识与市场化形态条件较好。三是专业培训机构。根据我国公务员法、《干部教育培训工作条例（试行）》、《2010-2020 干部教育培训改革发展纲要》的规定，干部教育培训管理部门可以委托符合条件的社会培训机构和境外培训机构承担干部培训项目，因此各类社会培训机构或境外符合资质的培训机构也可以成为我国公务员培训产品的生产者。从培训市场来看，国内社会化培训机构或培训企业因为游离于传统的干部教育体制之外，所以从一开始就完全以市场化的方式少量参与公务员的培训项目。虽然政府设置了境外培训渠道的准入门槛，但境外培训机构参与我国地方公务员培训的方式基本上还是采用市场化的运作模式。此外，作为公务员培训产品生产者的个人，主要是指从事公务员培训产品研发和教学工作的教师和课程科研人员，一方面通过教育培训机构提供公务员培训产品，另一方面也可以个人直接或间接即通过中间商，向公务员培训产品的消费者公共部门或公务员个人提供培训产品。目前这种公务员培训产品的供给方式基本上是市场化，且富有灵活性、效率性和创新性。

交易商（Dealer），是指具有并能够提供公务员培训产品展示、评价及交易服务的中间机构和中间人。因为培训市场和培训主体的多元化，培训资源的丰富化，培训卖方往往很难与培训买方实行有效沟通。为了节约交易成本，培育培训市场，必须有多个交易商（中间商）来参与培训交易，完善培训市场。目前我国公务员培训市场化程度较低，市场发育不完善的

一个主要标志即是培训交易商角色的缺乏。培训交易商是培训市场不可或缺的要素，在培训市场上培训交易商承担着培训产品流通、评价、信息反馈和需求引导的作用。培训交易商的主要职能为培训需求调查与评估、搭建培训产品的交易平台、进行培训产品的质量评估、培训产品的市场定价和影响定价、组织培训产品招投标和完成交易等。

随着我国干部培训体制改革的深化，众多的政府部门、行业部门和专业部门下属的培训机构因为其并不具备公务员培训产品的研发和施教能力，必然面临着机构精简与职能转变的压力，而从公务员培训市场要素来看，它们恰恰可以充当交易商的角色。从近些年地方公务员培训的实践来看，这类培训机构如地方政府职能部门培训中心、地方政府人事部门公务员培训中心等类具有培训资质，却无施教能力的培训机构也正是在行使或发挥着公务员培训市场交易商的作用。随着公务员培训市场的发育，需要创设更多的公务员培训产品的交易商。^①

治理技术·公务员培训机制

美国公务员在职伦理培训模式

一、美国公务员四种在职伦理培训模式

美国学者阿普里尔·哈耶卡根据美国公务员在职伦理培训的内涵和特点把美国公务员在职伦理培训模式区分这四种典型模式：合规伦理培训模式、诚信伦理培训模式、融合伦理培训模式和集成伦理培训模式。

1、公务员合规伦理培训模式

公务员合规伦理培训模式是由卡罗尔·刘易斯首先提出。这种公务员在职伦理培训的中心在于个人。合法性是其主要特征，强调公务员要遵守法律条令和规则而不应该做什么，以遵守法律上正确的行为作为其预期的培训结果。它依赖于外在的、消极的、被动的和法令的强制，而不是内在的信仰、价值和态度。正如刘易斯解释说：“主要是一种规范性的、强制性的、惩罚性的、甚至胁迫性的途径，这种伦理方法旨在促进对最低标准和法律禁止的服从。它是通过控制在可接受的风险程度而不是纯度完美无缺的工作而得以强迫。”

培训的主要内容是伦理法律和机构的准则与规则方面的知识，并帮助公务员增进对道德法规具体应用于角色的了解以及他们将如何受到影响。占主导地位的学习方式是以教师为中心的教学法，在大多数情况下，训练有素的专家通常是法学家，通过他们把法律知识传授给

^① 周美雷：《构建市场导向的地方公务员培训新机制》，载《新视野》2012年2月。

参与者。虽然老师讲授的方法可以多种多样，但是规则遵从是这种伦理培训模式的主要内涵和特点。

2、公务员诚信伦理培训模式

诚信伦理培训模式也是由卡罗尔·刘易斯首先提出。这种公务员在职伦理培训的中心也在于个人。但它的主要特征是规范性的或倾向围绕着基于某种道德理想主义的道德标准。诚信伦理培训模式企图引起对公共服务精神、伦理标准和价值观的注意以及创造一种道德推理过程以便激发模范行动或道德操守，道德推理过程的发展和精神状态与道德素质的结合优先于灌输具体的标准和规范的行为。其重点在于促进以自我责任感和道德自律为重要组成部分的道德品格。它依赖于内部的、积极的、主动的和自愿的努力，而不是外部的处罚、控制或诱因。首先，诚信伦理培训模式的课程着眼于构成这一领域的规范性基础的某种精神和伦理标准，由罗尔所提倡的政体价值，由斯蒂福斯、金和博客斯所提倡的公民身份，由弗雷德里克森所提倡的社会公平或由美国公共行政学会（ASPA）这一专业学会所制定的原则构成了其伦理标准。其次，鼓励一种道德推理方法，从而形成分析和批判性思考伦理问题的过程，而不是像合规伦理培训模式那样把重点放在行为标准的灌输和道德行为的培养上。第三，通过思考道德模范的生活和他们所拥有的品质来探索公务员应该具有的美德。最后，要学习如何应用于道德决策过程以便解决公共工作场所中的道德问题。培训的预期结果是帮助公共管理者发展自己以道德上正确而不是法律上正确的方式进行行为的伦理自主性。为了做到这一点，伦理决策的伦理标准和过程成为培训内容的主体。讲授的老师更多倾向于创造这样的教育过程，使参加者有机会变得对伦理规范和价值观敏锐，并发展在公共服务实践中的应用那些伦理标准的反射性能力。

3、公务员融合伦理培训模式

为了应对对合规伦理和诚信伦理的批评，刘易斯提倡把合规模式和诚信模式两者结合成第三种模式即公务员融合伦理培训模式——对正式的法律标准的遵守和转化为个人道德责任的道德判断力的培养。融合伦理培训模式试图强调公共行政人员个人既遵循法律又努力采取人们认为是道德上正当的行动的必要性。因此，公务员融合伦理培训模式就典型地体现了既遵守法律又遵守规范的两重倾向。这样的伦理培训模式将两种课程领域结合在一起：（1）公务员要履行客观责任，必需了解法律条令或规范和最低标准以及这样的伦理法律将如何适用于在实践中。（2）确定公务员伦理标准和价值观，例如，体现在民主精神或职业伦理守则中的那些伦理标准和价值观，老师传授有助于公务员运用这些原则以提高他们的道德操守的

道德推理过程，并使用道德典范作为鼓励实践公共服务美德的榜样。以教师为中心和以学生为中心的技术都可用于实现这些目标。

4、公务员集成伦理培训模式

公务员集成伦理培训模式针对的是前三种模式被批评只在公共管理中的“个人”层面的一种回应，公务员“组织”对伦理行为的重要影响很大程度上被前三种模式所忽视。集成伦理培训模式批评对个人职业伦理微观上的强调，并坚持认为正确的职业伦理分析单元是组织或者至少是组织内影响行为至关重要的因素。如果公务员伦理培训只针对的是“个人”行政人员，那它不可能有效。如果公共管理者的工作场所不支持或者更糟糕而阻碍合乎道德的行为，我们就根本不可能期待他们怎样合乎道德。因此，集成伦理培训模式改变了分析重点，改为强调组织与个人之间关系是维持负责任行为必不可少的，把伦理培训中最常集中的主要分析单元——个人行政人员——转移到个人行使职能的组织背景上来。集成伦理培训模式虽然把法律义务纳入培训计划，但更多的重点放在组织结构和气候都支持个人以可靠的法律和道德为基础而行动这样的组织背景的规范性发展上。集成伦理培训模式主张不道德行为的主要先决条件是情境，工作在不良组织气候中的训练有素的人是不可能产生道德操守。因此，分析层次必须包括组织和个人的两个方面。特里·库珀为集成伦理培训模式提出了最终范例。他坚持认为伦理培训必须同时考虑到四个要素：个人的伦理素质、组织结构、组织文化和社会期望。

总之，集成伦理培训模式认为只有既专注于组织的正式和非正式的方面，又促进发展对个人的外部和内部控制的伦理培训，才能产生任何实质性的效果。集成伦理培训模式主要采用的学习方法是以学生为中心的教学法。

二、美国公务员伦理培训模式的做法

美国公务员四种在职伦理培训模式在美国联邦政府、州政府、地方政府以及专业协会等四个层面进行了具体实施，起得了明显的效果。

1、联邦政府层面

独立的实施机构是基于 1978 年的《政府伦理法》而设立的政府伦理办公室（OGE）。OGE 的使命是为政府雇员树立高尚的伦理标准并增强公众对政府业务被公正诚信地进行的信心。具体而言，OGE 负责在行政部门内部行使领导权以防止发生在政府雇员身上的利益冲突和解决确实发生了的冲突利益。OGE 内部下设有四个部门：法律总顾问和法律政策办公室（OGCLP）、机构计划办公室（OAP）、信息资源管理办公室（OIRM）和行政办公室（OA）。法律总顾问和法律政策办公室（OGCLP）为雇员建立并维持一个统一的政府伦理法律框架，为行政机构制定

伦理政策和为利益冲突法律和其他伦理法规提出修改建议。机构计划办公室（OAP）下辖三个部门：计划审查部、财务披露部和教育与计划服务部，主要负责监控以及向执行机构提供伦理培训和教育材料。计划审查部对机构伦理计划进行现场审查以确定该机构是否有适当的计划，财务披露部管理 1000 名总统直接任命人员和 125 名指定机构伦理官（DAEO）的报告系统以确保符合公开和保密的财务信息披露政策，教育与计划服务部向执行机构提供支持服务：开发教育材料，管理伦理培训课程，向机构提出建议，举办政府伦理年会，出版《政府道德快讯》，维护伦理信息中心以及其他职责。每个联邦机构需要选择单个雇员作为机构指定伦理官（DAEO），负责确保机构伦理计划是在 OGE 监督下被设计和实施的。DAEO 负责将报告发送到计划审查部进行计划评估。DAEO 确保在 60 天内对任何不足之处进行修正。联邦政府的政策要求行政部门雇员每年最少进行一个小时的伦理培训。

联邦政府层面的伦理培训课程一般遵循的是合规伦理培训模式。每一场伦理课是三个半小时之久并且是由来自 OGE 的管理分析师和律师进行团队教学。学习方法结合使用了讲座、录像带、幻灯片、案例分析和互动视频游戏。课堂内容侧重于究竟什么样的伦理法规适时有效并因此变革以满足法律上修改的需要。课堂教学成员主要是由机构指定伦理官（DAEO）、监察长办公室的工作人员和美国律师组成。通过信息资源部和伦理资源图书馆可以获取伦理培训材料，其中包括视频、宣传单、小册子、手册、讨论大纲和基于计算机的培训模块。其内容包括了 7 种伦理培训科目，另外还包括有当前伦理法规、行政命令和其他法律材料。

2、州政府层面

根据政府伦理法规理事会（COGEL），所有州都已成立了伦理委员会来处理如下问题：政治活动与选举的行为、政治运动的公共资金筹措、竞选捐款的披露和监管、公共官员和雇员的行为标准、公开任命和公职候选人的个人财务披露、说客的登记、游说活动的监管和披露以及公共会议和记录的公开。在州政府层面，在职伦理培训也是压倒性地以合规伦理培训模式为导向的，偶尔尝试其他三种模式的伦理培训。例如，华盛顿州的伦理培训内容就是学习本州的伦理法律，其中包括：向其他雇员教导伦理法律，教授技巧以帮助雇员解决日常的伦理困境，帮助他人以作出最好的伦理决策，告诉同事如何最好地把伦理整合到工作场所中去，告知伦理是如何好地改善客户服务和成为公共部门代理机构的一种宝贵资源。

3、地方政府层面

如伯班克、芝加哥、休斯敦、纽约、洛杉矶、西雅图、旧金山、圣何塞、华盛顿哥伦比亚特区这样大城市甚至一些如加州的丘拉维斯塔这样的小城市都已经成立了自己的伦理委员会。这些委员会工作的大部分是向咨询伦理法规的市政官员和员工提供教育、培训和咨询意

见。这些伦理委员积极争取市民在自主、执法权力和足够的资金方面对他们的支持。美国地方政府更愿意尝试不同类型的伦理培训。

4、专业协会层面

典型的例子就是作为美国公共服务伦理培训最前沿的专业团体的国际城市管理协会（ICMA）已根据不同的接受力进行了所有四种公务员在职伦理培训。国际城市管理协会（ICMA）在界定专业的伦理要素方面发挥了积极作用。特兰特（1988）指出，1924年国际城市管理协会（ICMA）就公布了其最初的伦理准则。汉考克（1992）指出，ICMA伦理准则一直是最成功被采用的伦理准则之一，因为管理者受审于同行。

国际城市管理协会（ICMA）还开发出了一种基于伦理准则之上的“自救”式伦理方法。这种成套伦理培训材料包括一本被称为《伦理因素》的领导者指南，附带一本文字资料《伦理洞察力、伦理行动》和其最新的读本《伦理前缘》。为了促进城市管理者的负责任行为，该计划提供三套独立的课程用来培训新员工、主管、中层管理人员、高层管理人员以及行政长官。课程内容包括：伦理取向、个人伦理和工作场所中的伦理管理。研讨会期可以进行半天或全天。学习方法包括练习、案例分析，讨论问题和讲义。^②

治理技术·公务员培训机制

基层公务员培训的现状和问题

一、强化基层公务员培训的意义

政府基层公务员，尤其是乡镇的公务员，他们直接面对广大基层群众。他们的业务水平和个人素质都是群众评价政府的依据，关系到政府在群众中的形象，也直接影响着政府政策方针的贯彻落实。抓好基层公务员的培训，努力提高基层公务员的业务水平和综合素质成为关系民心向背、党群关系的关键。也直接决定着国家机关行政管理水平的高低。加强党的执政能力、转变党政机关的作风、提高行政效率、优化经济发展环境，就必须努力提高基层公务人员的业务水平、行政效率和自身的修养。基层公务员综合素质的提高，除了公务员自身的修养和经验的积累之外，更需要进行更深层次、高水平的培训。社会的进步对公务员

^② 熊节春、张芳山：《美国公务员在职伦理培训模式及其启示》，载《中国行政管理》，2015年第4期。

的培训提出了更高的要求，因此研究如何不断的与时俱进、创新培训机制、提高培训效果对基层公务员培训工作具有十分重要的意义。

二、现行基层公务员培训机制的不足

目前我国基层公务员培训制度是在借鉴国外发达国家培训活动经验的基层上，结合我国国情而建立起来的。但是我国基层公务员培训制度起步晚，制度还存在不完善的地方。例如缺乏需求分析、培训方法和内容不灵活，培训成果难以转化等。最终导致我国公务员培训机制流于形式，浮于表象。不仅培训的实效不理想，也没有达到提高基层公务员综合素质的目的。

1、缺乏对培训需求的分析

根据我国《公务员法》的规定，国家公务员的培训应该“联系实际、学以致用、按需施教”。该规定的目的就是要求公务员的培训，必须根据不同时期的社会与经济发展情况，对不同职位的公务员开展具有针对性的培训工作。不同岗位、不同时期，公务员的岗位职责、工作重点也不同。因此基层公务员培训必须坚持“按需培训”原则，从岗位需求出发，开展有区别、有针对性的知识和技能培训。对于年轻的公务员来说，虽然知识水平和业务能力相对较高，但大多数人由于各种原因并不能很好的适应他们的工作岗位，他们更需要的是适应与实际工作相关联的培训，加强理论知识与实际工作需求相结合的能力，从而更好地发挥自己的智慧与能力。对于年老的公务员来说，他们中大多数人的知识技能经很难适应岗位的需求，影响了工作效率。然而，基层公务员对于培训的内容自主选择性很小，一般参加培训都是学习指定的那些课程，这样就很难满足那些理论基础比较好，上进心强，想学习更多专业知识的基层公务员的需求。但是在日常开展培训工作的時候，往往是“一把抓”，对培训对象和培训内容并没有进行“岗位需求”为出发点的分析。

2、培训缺乏系统性

基层公务员培训机制流于形式的另外一种表现则是缺乏系统性的培训。大部分基层公务员培训中，重点内容都在思政教育和政府政策解读，例如对马克思主义，党的路线方针政策等，内容不够系统。忽视了对基层公务员的知识能力和业务技能的培训，造成培训效果不佳。基层公务员的理论知识培训固然重要，这是党的方针路线能够贯彻执行保障。但是基层公务员在公共管理、岗位技能方面存在不足，各个部门的基层公务员工作性质也差异较大，工作繁杂，需要广泛的知识技能。现在的培训机制并不能满足其工作需要。这种系统性的缺乏还表现在培训难以兼顾工作实际，而且多为临时性和一次性的培训。因此基层公务员培训工作缺乏系统性成为现行机制较为突出的问题。

3、培训方法比较单一

我国基层公务员的培训主要以各级党校为主，多采取灌输式的教学方式，缺乏差别化的培训，培训方法较为单一。缺乏深入基层，深入群众进行调查学习的方式。只是组织部门委托当地党校开展基层公务员的培训工作，在利用社会力量办学上也缺乏一定的积极性。培训方法的单一不仅难以调动公务员积极参与调研和讨论的积极性，也影响了基层公务员培训效果。

4、培训机构和师资力量方面存在局限性

在我国现行的基层公务员培训机制下，大部分的培训任务都由各级行政学院承担或者与当地党校合作办学。培训机构尚不健全，缺乏规范、统一的培训单位。从师资力量和教学水平方面看，教师队伍基本是党校原有人员，或根据需要向事业单位借调老师，培训的教师队伍无论是从工作经历、知识水平、授课能力与培训理论等都很难满足基层公务员的实际培训需要。缺少系统的理论学习过程和政府管理过程的实践经验，对培训对象也缺乏深层次的了解。师资力量和培训机构存在的不足也是眼下基层公务员培训较为严重的问题。

三、创新公务员培训机制的对策

1、以需求为导向制定培训内容

根据前面论述的我国基层公务员培训机制存在的不足，结合实际情况，要创新公务员培训机制必须以岗位需求为导向制定培训内容。改变以往侧重于理论学习而轻视业务技能的培训。然后让学员根据自己的岗位需要，有目的的参加培训活动。因此培训需求分析就显得尤为重要，科学的培训需求分析才能保证受训者的学习兴趣，促使其将自己的知识与工作需要结合起来。只有这样才能够充分利用培训资源，彻底解决培训工作缺乏针对性的问题。

2、培训方式的创新

培训方式的创新即要结合工作实际，尽量避免采用传统的授课式的教学方式。除了丰富培训内容外，对培训方式还应该进行积极的创新，以提高培训效果。创新培训方式，就要做着眼于基层公务员的实际工作需要，采取灵活多样的教学策略，采用启发式和互动性的培训方式，有效发挥受训者学习的主动性，变革传统的灌输式教学方法。培训方式的创新具体来说可以从两个方向入手，第一是深入调研，开展体验式教学，在老师的点拨下，让受训者自主的体验、学习教学内容。进而提高受训者学习的积极性和培训效果。第二是实施差别化的培训方式。公务员所处的职位不同，部门不同，应该采取不同的培训方法。现场培训方式创新的同时，也可以依靠互联网技术，开展网上教育和在线教育平台。让基层公务员随时可以接受培训，让公务员从被动接受上级培训转变到根据自己需要自主学习。

3、组建高素质的教学师资队伍

高素质的师资队伍是提高基层公务员培训质量的重要条件。根据目前基层公务员师资情况来看，必须不断的通过组织调研、对外交流等方式，提高师资的整体素质，包括思想素质、实践经验等。专业教师必须不断的专研，更新知识结构，逐步成长为业内专家。兼职教师则要坚定政治信念、精通业务，通过不断学习成为业内具有丰富实践经验的专家。专兼职结合，共同致力于基层公务员的培训工作。

总之，基层公务员的培训工作质量的高低，事关政府执政能力和行政效率，也关系到人民群众对政府的认可度。因此在开展培训工作中，要避免流于形式，必须要结合公务员的岗位需求，组建高素质的师资队伍，不断创新培训方式和内容，真正提高基层公务员的综合素质。^③

治理技术·公务员培训机制

服务型政府下的公务员培训评估体系

在我国政府从传统型政府到服务型政府的转变过程是一个漫长而又有意义的，在这个过程中公务员起着极其重要的作用，为了使传统政府成功转变为一个服务型政府就要有一批素质高超的公务员，这些公务员对服务型政府行政发展前景有着至关重要的意义，他们要有新的管理理念、管理方法。因此培训对于公务员来讲就是要提高公务员队伍的管理理念、管理方法、同时提高专业技能、工作效率、改进工作态度。通过公务员培训使服务型政府内部的工作人员接受良好的工作发展能力这样才能适应政府内部的工作需要。

一、服务型政府下公务员培训评估的现状与存在的问题

基于服务型政府而言，公务员是政府行使行政能力中的重要资本，我国公民对政府的认可标准是通过公务员的工作态度、工作能力、工作效率以及服务质量来评判的。因此，这些政府就要运用培训效果评估体系来合理有效的衡量政府对公务员培训的投资最终是否能够达到所预期的效果，同时也考察着公务员培训是否对公务员个人以及公务员整体性有怎样的影响，我国公务员培训评估体系仍存在许多问题。

1、培训评估主体单一化、方式单一化

^③ 王伟革：《浅论基层公务员培训机制的创新与思考》，载《观察管理》2014年12月。

公务员培训的内容针对性过于泛化，内容与实际之间的距离相差过大。全国各地的公务员培训目前在对我国各省市人力资源进行检索中发现，各地公务员进行培训过程时都已经意识公务员培训评估的重要性，一些地方对公务员培训评估也取得了一定的成绩。每一次公务员培训都能够多多少少的进行培训评估，也能对培训主体、培训内容、培训目的、培训方式等相关培训问题做具体的调查和研究。尽管如此，在公务员培训评估的过程中，各地仍旧存在着许多的问题。

在我国对公务员进行培训的机构多数是由地方党校和行政学院组成，独立出来的培训机构几乎很少。当培训结束后地方党校或行政学院就要对公务员培训的主体、内容等培训各个环节进行评估，由于是培训单位主体本身对培训的教学成果和培训效果进行评估，因此，培训的公正性的客观与否都存在着质疑声。同时在培训评估的过程中多数都集中对培训内容进行评估，而对于被培训的公务员经过培训后对其后续工作带来的影响的评估相对缺失，这就造成培训主体单一化的问题特征。造成评估结果存在不公正、信息搜集不全面的后果。

在公务员培训评估的方式中最常用的一种方式就是培训结束后的考试，每次培训后培训机构都要对培训的内容组织一次考试，这些考试的内容是该次培训的主要内容，这样的评估方式简单且适用人群具有广泛性很容易实施。这样的评估方式似乎通用于各个省市的唯一的评估方式。同时也适用于所有类型的评估方式。这样的评估方式过于单一，应该对不同类别的公务员培训评估有不同的评估方式。例如：对专业性较强的技术型公务员要在实际操作中进行培训评估，而不是都用考试的方式进行评估。

2、政府对公务员培训评估不够重视

目前我国政府对公务员培训评估还不够重视，公务员培训存在虎头蛇尾的状态，而且这种情况比想象的多，很多省市都出现这样的现象，重培训轻评估。大家认为培训评估是可有可无的，对公务员培训评估给予的重视程度很低。虽然一些单位也会进行评估，但都是通过一张通用的试卷对所有的培训人员进行统一的测试，这样的评估方式起不到任何推进作用，大多都走过场流于形式而已。因此，要解决这一问题就要做到政府对培训评估方式的足够重视。因为每一个部门的工作性质是不尽相同的，对员工素质的要求也是不一样的。因此，在进行评估时，政府要给予一定政策和规范的制度，重视每一次评估体系。弄清楚培训的目的和内容究竟是什么，然后制定一个适合受训者本身的评估标准。对评估结果不仅仅用考试来作为评估标准，而且对于评估的结果要尽量做到公正、客观、严谨。

3、培训评估没有具体针对性

政府机构每一个部门工作性质和范围是有所不同的，因此评估方式也是不尽相同的，但是大多数培训机构对培训的方式过于单一几乎就是问卷调查和考试这些方式。从某种程度来讲培训评估的放肆忽略了培训者的个体差异，没有主要的针对性。公务员培训机构的实施者对基层公务员的工作性质了解有限，因此在对基层公务员实施评估时是有限的，对信息输入过于固定不能很灵活的面对面交流，这就造成基层公务员在公务员评估中并不能得到相应的保障，评估的标准会受到评估内容的影响。对于评估标准的信度、区分度以及评估的可行性在制定评估标准的过程中都没有相应、充分的去考察。在评估过程中很多考试、评分没有很严格的严密性，更不会和个人的奖惩直接挂钩，这就导致评估考试基于基层公务员而言是一种例行公事的评估。

4、培训评估缺乏后续性

目前对基层公务员评估在培训评估时间的设计中没有明确的规定和彻底的落实，培训评估还处于学习层面上。对于行为层面评估是指将基层公务员培训前和培训后的工作态度和工作能力以及个人实际操作能力进行对比分析。但是对于这种对比性的分析培训机构的档案里并没有后续性的记录，这一点说明政府机关和培训机构对于基层公务员培训的结果缺乏保存机制，这些也与政府的主导思想有关系。政府机关对培训评估机制的不健全导致基层公务员培训评估的数据零散而无序。这样不但不能提升公务员培训评估的水平，同时对基层公务员所从制度。在稳定的小农经济结构之下，血缘宗法观念得以保存，不像西方因游牧、商业航海、海外殖民等因素的作用下而削弱。在华夏、东夷和苗蛮等三大城邦联盟间的战争，最后华夏族联盟取得胜利，从而为“家天下”的王朝产生奠定了基础。在商周时期推行的分封制，对后来的君主专制和大一统的局面产生了深远的影响。经过春秋战国时期各诸侯国之间的争霸斗争，最终，秦国选择以商鞅变法为基础，以法家韩非的君主专制思想为指导，吞并六国，完成大一统。至此，为我国高度集权的行政管理模式奠定了基调。这是适合中华民族发展的合乎逻辑自然的选择。^④

（本栏编者：束贇 联系方式：11110170005@fudan.edu.cn）

^④ 王飞：《基于服务型政府下的公务员培训评估体系探究》，载《改革与开放》，2014年。

人物·奥克肖特

奥克肖特生平简介

奥克肖特 1901 年 12 月 11 日出生于英国肯特郡的切尔斯费尔德，1923 年毕业于剑桥大学的历史学专业，次年开始攻读研究生学位，后又接受了历史讲师职务，直到第二次世界大战爆发。战争期间曾在军队中服役，期满后回到剑桥，后来又回到牛津大学短期任教。1951 年，他获得了伦敦经济学院政治学讲座教授职位，并保持这一职位直到 1968 年退休。这个受人尊敬的职位原先曾长期由具有社会主义倾向的学者所占据，因此奥克肖特的任职在当时曾一度被看作是一个丑闻。

奥克肖特的著作主要有：《宗教与道德生活》（1927）、《经验及其方式》（1933）、《政治中的理性主义》（1962）和《论人的行为》（1975 年）。其中，《政治中的理性主义》一书是他最主要的代表作，在这部著作中，奥克肖特指出：理性主义在政治上是危险的和代价高昂的，这种危险性不仅存在于它控制事态失败的时候，而且存在于它似乎成功的时候，因为人们为它的表面成功所付出的代价是理性主义的理智时尚对全部社会生活的牢固控制，是人的自由的丧失。他甚至将理性主义的知识看作是“半吊子知识（half-knowledge）”，把理性主义者的政治称为“书本政治”，他坚定地认为，纯粹的理性主义政治是根本无法实行的。

奥克肖特治学甚广，政治哲学虽然在他的研究中占据着核心地位，但也不能就此忽视他在哲学、史学乃至教育学方面的造诣。尤其需要提及的是他的成名之作为《经验及其模式》，这是一本纯哲学著作，在书中，他系统阐发了一套明显受到德国唯心论影响、但又独具特色的怀疑主义哲学体系，这也成了理解他的政治哲学的起点。

在战后的保守主义者中，奥克肖特可以说是最具保守色彩的思想家之一。他对启蒙运动以来的理性主义传统进行了最深刻的批判，捍卫了英国自由主义最具特色的经验主义传统，并为公民自由进行了深入的论证。当然，在一些学者看来，奥克肖特似乎有两种面相，一种是自由主义的奥克肖特，一种是保守主义的奥克肖特；简单地说奥克肖特是保守主义者是不准确的，给他冠以“英国式的保守自由主义者”也没什么实际意义。

奥克肖特：人类关系与公民自由

奥克肖特虽然非常重视实践知识，但他自身却对政治哲学理论有着很深的偏爱。不过，他认识到实践先于理论活动，政治哲学不是形而上学，而是对经验世界的探索，是对实践中一般的、日常的概念的探索。他晚年出版的《论人的行为》一书，就体现了他的这种政治哲学观。在这本书中，他从历史的角度对人类关系系统的类型和现代国家的特征进行了探讨。

他把人类关系系统分为两种基本类型，即生产性结社类型和公民结社类型。人类生产型结社类型的特点是人们有个预先确定的目的，一个力图实现的共同目标。在这里，人们不仅一致地使用着同一种语言，而且一致地说着同样的事情。公民结社关系不同于生产性结社关系，这表现在，公民结社关系是靠他们自己制定的、不带任何实质目的的行为准则即法律来维系的，在这里人们很难发现存在着什么共同目的。奥克肖特认为，正以为内没有共同目的，所以才能保证公民的自由和他们之间的平等。因为，假如公民的结社关系具有共同目的，它就不会容忍个人或团体去自由地追寻他们的不同目的，并且会根据人们对共同目的的贡献确立不平等的权利义务关系，把成员分为具有不同重要性的不同等级。

奥克肖特把人文主义运动以来形成的两种人类类型与上述两种基本关系类型联系起来。一种是现代性的个人，这种人摆脱了与所属群体的错综复杂的关系，摆脱了封建性的依附地位，把生活视为个人自我实现的一种历险；另一种是有缺陷的个人，这种人由于封建关系的弱化和信仰一致性的消失而深感不安，面对着所谓过分的自由而不知所措，与自由相比，他更喜欢满足于自己想通的人共同团结的需要。奥克肖特认为，这两种人在现代欧洲国家中是同时存在消除的相互拉力的结果，16世纪以来现代国家创建的经验从本质上讲是充满矛盾的。

奥克肖特理想的人类关系是公民结社型的的关系，理想的国家是实行法治的多元化的自由国家。他认为，自由既不来自教会和国家的分离，也不来自法治、私有财产、议会政府、人身保护、司法独立和西方社会中任何一个其他的设置和安排，而是来自其中每一个所意味的和所代表的东西，即我们的社会中没有无法抵抗的权力集中。这是自由最一般的条件，所有其他条件都可以看作是包含在其中的。这个一般条件受限表现为权威在过去、现在、和将来之间的扩散，因此，自由的政治应该是过去、现在和将来的对话，其中每一个都有自己的声音，每一个都不会居于永久的支配地位。此外，权力还必须分散在社会的众多利益和利益组织之间。只要任何一种利益或利益的联合，甚至一种多数的利益，获得了非常的权力，自由

就会受到威胁。在保障权力分散、维护和促进自由的条件下，奥克肖特还非常强调结社自由、财产自由、言论自由和法治的重要性，其中法治被看作是自由最重要的条件。他认为，法治既不会削弱政府的力量，同时本身又代表着权力的分散；它是政府最经济地运用权力的方法，是过去和现在之间、统治者和被统治者之间建立伙伴关系的方法；它对政府提供的有限而必要的服务给予可行的界定，同时限制人们对政府服务的无益而危险的期望。

奥克肖特的上述思想表明他是一位深具历史感的思想家。在一定程度上可以说，他是努力将自由主义的基本原则与 19 世纪以来流行的历史主义相结合的一个典型，也是自由主义思潮内部试图对启蒙运动的理性主义思想方法进行彻底清算的一个代表。在这方面，他的贡献和哈耶克相比毫不逊色。不过，与哈耶克一样，他把自由主义原则与历史主义方法相结合的努力并不成功。因为，他们都没能够从历史的角度解释清楚自由主义原则何以形成以及何以应该如此的问题。虽然他们都批判了理性主义者的普遍主义思维方式，但是在自由主义原则问题上，还都没有跳出普遍主义的窠臼。

我思我在·制度反腐（一）

治理“能人腐败”要从制度下手

田亨华[®]

全国“两会”参政议政的余音未落，中纪委“打虎”就再成关注焦点。3月15日，云南省委副书记仇和在驻地被带走调查；其后，一汽董事长徐建一也在两会驻地被带走调查；16日，中石油总经理廖永远被宣布落马；20日，福建省副省长徐钢的名字，也出现在中纪委网站的落马通报中。

十八大后，坊间对于中纪委的“打虎”点赞无数，对于老王更有“阎罗包老”的联想。近期落马的“老虎”更让不少人意外，比如仇和以“改革风云人物”为大众所熟知，他主政一方多少留下一些让百姓认可的政绩。

仇和等“能人”被带走调查，传递出两大信号：一方面，能力出众、政绩突出，乃至声名远播都不能成为反腐的挡箭牌，反腐没有禁区、盲区；另一方面，领导干部的选拔与监督机

[®] 复旦大学 2009 届 MPA 届毕业生，现任《第一财经》政经评论部主编。

制要与时俱进，杜绝“一‘能’遮百丑”，强化“德才兼备、以德为先”的用人标准，让廉洁能干的官员脱颖而出。

长期以来，老百姓对于清官能吏的期盼无以复加，但在“德才兼备”不能两全时，他们比较能容忍一个有点贪腐的能人，而不太能接受一个清廉的庸官——相比贪官的“收钱办事”，他们往往“不收钱也不办事”。正因如此，得知仇和这样的改革能吏落马，不少人为之惋惜，甚至有些忧虑。

因为一些地方，在主政官员贪腐落马后，其原来主导的一些正常项目、工程也随之停滞，其继任者或因避嫌，或因其他考量，要么推动新规划、新项目取而代之，要么不愿做“能人”，为免不犯错、宁可少干活。

这种现象可能让城市建设布局失序、资源浪费，甚至还让地方经济失去发展先机。继任者如果不能在政绩上超越落马的前任，还可能让民间怀念落马的“能人”，给反腐成效蒙上阴影。这种社会思潮当然不见得正确，但也给当前反腐工作一个启示：打掉“能人腐败”的同时，要让清廉能干的官员加速脱颖而出。

只有这样，反腐效果才能巩固。那该如何作为？这就要求从制度上下功夫。制度分为纪律和法律，有大量案例表明，领导干部往往是从破坏规矩、违反纪律开始、进而违法犯罪，一发不可收拾。一些“能人”官员，往往因政绩突出、年轻有为，他们有些违纪情节就被有意忽略，比如在应酬超标、霸道专横、私生活方面存在问题，就大事化小、小事化了。

这种看似爱护的“宽容”，最后造成严重后果。正如中纪委书记王岐山在“两会”上所言，要抓早抓小，触犯了纪律就要及时处理，决不能放任自流，造成干部要么是“好同志”、要么是“阶下囚”。从这个意义上说，信任不能代替监督、爱护更需严格要求，纪律执行必须求细、求实，抓“小问题”做“大文章”。

纪律建设强调对人的约束，法律建设侧重对权力的约束，这是力求治本的上策。要想打造“不敢腐、不能腐、不想腐”的良性政治生态，最关键就是把权力关进笼子，在权力运行的全程设置关卡监督。甚至可以说：一个官员越是精明强干，其手中的权力越要受到完善的监督和制约，否则他一旦腐败，后果也越严重。

当然，这不是说平庸懒惰、无所作为的官员就不需要制约和监督，对这些人而言，降级降职，甚至调离公务员序列才是最好的安排。只有干部选拔机制上也跟上步伐，清廉能干的官员才会脱颖而出，反腐的成效才会最终彰显。