

### 本期专题·购买公共服务

**编者按：**7月31日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，研究推进政府向社会力量购买公共服务，部署加强城市基础设施建设。

创新方式，提供更好的公共服务，是惠及人民群众、深化社会领域改革的重大措施，又是加快服务业发展、扩大服务业开放、引导有效需求的关键之举，也是推动政府职能转变，推进政事、政社分开、建设服务型政府的必然要求。要放开市场准入，释放改革红利，凡社会能办好的，尽可能交给社会力量承担，加快形成改善公共服务的合力，有效解决一些领域公共服务产品短缺、质量和效率不高等问题，使群众得到更多便利和实惠。

会议明确，将适合市场化方式提供的公共服务事项，交由具备条件、信誉良好的社会组织、机构和企业等承担。一是各地要在准确把握公众需求的基础上，制定政府购买服务指导性目录，明确政府购买服务的种类、性质和内容，并试点推广。二是政府可通过委托、承包、采购等方式购买公共服务。要按照公开、公平、公正原则，严格程序，竞争择优，确定承接主体，并严禁转包。三是严格政府购买服务资金管理，在既有预算中统筹安排，以事定费，规范透明，强化审计，把有限的资金用到群众最需要的地方，用到刀刃上。四是建立严格的监督评价机制，全面公开购买服务的信息，建立由购买主体、服务对象及第三方组成的评审机制，评价结果向社会公布。五是对购买服务项目进行动态调整，对承接主体实行优胜劣汰，使群众享受到丰富优质高效的公共服务。

李克强总理大力推进购买公共服务有何深意？北京社会组织如何尝试“皇粮”？什么是公共服务？为什么要购买公共服务？如何斩断利益链？本刊推出“购买公共服务”专题，供各位领导参考。其他栏目的文章新盼得到您的关注。

- 02 李克强推进购买公共服务大有深意
- 06 购买公共服务，必须先斩断利益链
- 07 北京社会组织试点“皇粮”  
以政府购买服务方式支持
- 09 政府购买公共服务传递意图：  
新兴服务业空间打开
- 10 美国专家谈政府向社会购买公共服务
- 11 政府购买公共服务多少难题待解

### 国是论衡

- 12 为改革大战役做准备

### 政坛经纬

- 14 解读中共最高领导层工作机制  
中央政治局常委会如何运作

### 八面来风

- 17 新加坡人民行动党长期执政的“秘诀”

### 历史深处

- 20 胡适的图书馆情结：  
图书馆的中心问题是懂得书

### 悦读时光

- 封三 毛泽东自称三本书让他信仰马克思主义（三）

主 办：盐城市图书馆  
刊头书法：臧 科  
主 编：刘 进  
责 编：周玉奇

地 址：盐城市城南新区府西路6号  
邮 编：224005  
电 话：0515-69971581 18961988622  
邮 箱：75156450@qq.com  
网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城市圆融数字印刷有限公司



## 李克强推进购买公共服务大有深意

最近一次国务院常务会上，李克强总理要求立即研究推进政府向社会力量购买公共服务。舆论和专家均称此举有多重利好。这些热议，从远近横侧不同的角度看，都有其道理。笔者静观默察，李克强此举，实为一系列政府自我革新中的关键步骤，除了溢出一些当前“利好”，对于转换政府职能、调整经济结构、改善社会治理、聚积民间正能量，都深具意义。

### 激发政府能力、社会动力、市场活力

十八大明确提出，要深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。李克强也一贯主张，厘清和理顺政府与市场、与社会之间的关系。市场能办的，多放给市场。社会可以做好的，就交给社会。政府管住、管好它应该管的事。

在新的发展阶段，处理政府、社会、市场三者关系，要抓住三个核心词：转（政府转职能），扶（扶社会组织），活（搞活市场）。只有把政府能力、社会动力、市场活力都激发出来，才能顺利实现全面建成小康社会。李克强总理力推向社会购买服务，既有利于提升民众生活素质，也有利于改善政府施政，倒逼政府更新观念、提升能

力。一些学者认为，政府、社会、市场三翼齐飞，三力合一，有利于控制行政机关规模，促进市场主体和社会主体发育，有利于实现政府、市场和社会三者的和谐共生。

其实，不管多么英明神武的政府，其能量与亿万民众的积极性、创造性相比，与生生不息的市场活力相比，高下相形，不言而喻。全面建成小康社会目标的实现，政府无法包办。李克强有着深厚的民本情怀，他自然相信民力可依，民心可恃，民智可用。

### 创新公共服务机制集聚社会正能量

环顾域外，政府购买服务是国际上的普遍做法，政府不能只采购货物。发达国家的政府莫不借重社会力量，开启社会合作已经成为一种潮流。再大的政府也只能是有限政府。而社会需求既繁且多，不同地域的民众又各有所需。没有一个政府可以包办一切。经济建设，社会建设，改善民生，本来就是众人之事，聚集民力是理所应当的。

李克强善观大势，顺应潮流。他早就看到，政府财力有限，民力无穷。政府要把有限的财力用在刀刃上。要用有限的钱，办更多的事。其实，只要

找到好的机制，把民众的主人翁意识激发出来，把众人的聪明才智调动起来，政府少花钱或者不花钱，也能多办事、办成事。

经过30多年的改革开放，民间已经积蓄了丰沛的能量。有相当数量的民众已经进入了小康。许多人不再为稻粱谋，他们不独亲其亲，而心存终极关怀，颇有奉献精神。政府以一定的经济和权能为杠杆，把民间社会的积极性组织带动起来，使之服务社群，可以有效引导社会集聚正能量，释放正效应。这对当下的中国完善社会治理具有极为重要的意义。

公共服务不能光靠政府“配餐”。不能让民众养成习惯坐等用餐，要大家齐动手，一起做餐。北方人常说，好吃不过饺子。笔者发现，不少地方就把饺子叫做“齐动手”。如果政府在“热厨房”里干得热火朝天，民众却在一旁常感“不对胃口”，甚至怨声载道，官民分道扬镳，社会就难以正常运转。要让民众成为社会建设的参与者、持份者。要以经济手法把民间的力量撬动起来，凝聚起来。新时势下，政府要因势利导，发展社会组织，培育社会企业（管理企业化，而不是以盈利为目的），培育服务提供的主体。

### 调整产业结构满足民众服务需求

目前中国经济结构不合理之处甚多。区域结



构、城乡结构、产业结构、需求结构，虚拟与实体经济结构都有待调整。李克强特别关注产业结构调整。提高第三产业在整个产业中的比重是大势所趋，而政府服务属于第三产业范畴，大多与民生相关。产品不足会出大问题，服务不足也会出大问题。现在产品当然仍存不足，但公共服务供给数量不足、质量不高问题更为突出。

目前，公共服务大量由政府自己立项，自己实施，自己评价。这样的“三自”项目没有招标、竞争，没有社会创造性参与。政府以行政方式分配公共服务项目、垄断式经营，单边“配餐”，抑制了服务业发展。李克强主动打开闸门，主动向社会释放资源，为服务业发展提供了第一推动力，一招棋活，满盘生辉。这无疑是服务业发展的重大契机，是服务业开放的重大讯号。

中国已经融入国际体系。顺应世界潮流，开放服务贸易是大势所趋。中国的服务业势必必要面临国际竞争。在这一轮结构调整中，中国的服务业短板应能得到迅速补齐，其国际竞争力自然也会大幅提升，民生福祉得到显著改善，自然也会吸纳更多的就业。

### 政府自我革新，推进社会建设

笔者以为，转换政府职能，减少审批项目，自削资源，无异于一场自我革命。开放公共服务同样也是一场革命，其意义不亚于简政放权。不少专家认为，政府购买服务可以节约财政资金、提高资金使用效率，降低行政成本、提高行政效率，同时引入了竞争机制，提高了政府的透明度，将有效抑制腐败。

不到五个月的时间里，国务院通过政府自我削权、向社会购买服务，推动政府改革向前迈出了两大步，政府的角色转换不可谓不快。只有这样，政府才有更多精力履行本职：提供法治环境、守护社会公平正义。

随着公民素质的提升、对外开放的扩大、特别

是互联网的快速普及,中国社会动员范围和深度迅速扩大,但民众参与公共事务缺乏管道。李克强以经济为推手,一定程度上扩大了民众对社会公共事务的有序参与,政府与民间社会衔接有了更多有效渠道。今后,有资质、有能力的社会组织和企业组织不难在基本公共服务、社会事务服务、行业管理与协调事项、政府履职所需辅助性服务等方面找到与政府合作的路径。政府的施政和决策水平将得到有效提升。重大决策时政府可以借助“外脑”、“众脑”,除了深思熟虑,还可以做多重选择题,可以完全摒弃“拍脑袋”、“拍胸脯”的决策模式。此外,政府购买服务还可作为社会建设的重要途径和抓手,在扶持民族产业、扶助弱势群体、保护小微企业方面发挥不可替代的作用。政府可以弥补市场的无情和不足。

归结一点,李克强此举将有力推进经济建设、社会建设,放大发展机遇,消弭社会矛盾。建制内外的区隔得以打通消除,社会动能纳入正途,中国民间丰沛的经济、智力资源将融入建设洪流之中。政府和社会的互动将进入新的时空背景。

#### 改革公共服务提供方式将一举多得

推进政府向社会力量购买服务,有利于进一步推动转变政府职能,更好扶持社会组织发展壮大,释放改革红利,有效拉动内需,并将在更大程度上满足城乡居民多方面的公共服务需求,扩大公共服务的受益面。

李克强总理日前主持召开国务院常务会议,研究推进政府向社会力量购买公共服务。会议指出,“要放开市场准入,释放改革红利,凡社会能办好的,尽可能交给社会力量承担,加快形成改善公共服务的合力”。

此举一方面充分体现了党的十八大对加强和创新中国社会管理的部署,另一方面也充分体现了新一届政府的一贯思想,即李克强总理历来主张的,将政府不该管或管不好的事务放给社会和市场来承

担,政府集中力量做好本分,政府要归位和补位,不缺位,不越位。而推进政府向社会力量购买服务,有利于进一步推动转变政府职能,更好扶持社会组织发展壮大,释放改革红利,有效拉动内需,并将在更大程度上满足城乡居民多方面的公共服务需求,扩大公共服务的受益面。显然,此次会议传递出了政府进一步深化社会领域改革、加快转变政府职能、建设服务型政府的重要信号。

#### 由政府“配餐”转向百姓“点餐”

具体来看,改革公共服务提供方式,将产生以下一举多得的效应。

——政府向社会力量购买公共服务的改革效应。到目前为止,我国公共服务的提供由政府直接提供为主。由此造成的问题是,政府大包大揽,职能庞杂,公共资源的配置效率不高。而且,政府也很难准确把握老百姓的公共服务需求,做到公共服务需求的信息对称,致使公共服务的供给与需求有不同程度的脱节,不能做到在有限公共资源的条件下,最大限度地满足人民群众的公共服务需求。公共服务提供方式由政府为主,转变到政府和社会力量共同提供,将使政府能够集中精力关注有自身提供优势的公共服务,同时,做好公共服务的标准制定、定额管理等方面的工作,切实提高公共服务提供的公平性和公正性。这些恰恰是政府的核心职能之所在。

——政府向社会力量购买公共服务的效率效应。这里,社会力量包括各类企业和社会组织,它们之间有着竞争性。因此,政府向社会力量购买公共服务,就将引入这一竞争性机制,极大地提高公共资源的配置效率,进而更好地满足人民群众的物质性和精神性公共服务需求,实现公共服务由政府“配餐”向百姓“点餐”的转变。因为相对来说,社会力量能够更加充分地了解人民群众的公共服务需求,在不同经济发展水平的地区,面对不同收入水平的居民,当地的社会力量都能够准确把握有选

择性的需求,能够发现“最大公约数”,进而在参与购买公共服务的竞标过程中,实现公共服务更低成本和更高质量的双重效果。

#### 产生可以期待的产业效应和廉政效应

——政府向社会力量购买公共服务的产业效应。凡适合市场、社会组织承担的,都可以通过委托、承包、采购等方式交给市场和社会组织承担,这样做,一方面政府可以减少机构运行和养人的成本,节省行政成本,提高资源配置效率;另一方面有助于加快解决公共服务产品短缺问题,同时形成公共服务发展新机制,对企业、老百姓和政府,都是“惠而不费”的好事。

尤其应当看到的是,不以营利为目的的公共服务业,是现代服务业的重要组成部分。一旦政府更多地向社会力量购买服务,就势必加快公共服务业的发展。公共服务业的主体有政府机构,有专司提供公共服务的公共企业,有以营利为目的的社会企业;也可以是以为营利为目的的存在于生产者服务业、消费者服务业和配送服务业的企业,不过,它们一旦参与政府购买公共服务的竞标并获中标后,就将不以营利为目的提供公共服务。由此可见,政府向社会力量购买公共服务,将直接和间接推动产业结构调整,加大相关服务业企业发展的市场机会,进而产生产业发展效应。

——政府向社会力量购买公共服务的廉政效应。我们知道,和政府直接参与微观经济活动,势必增加寻租和腐败的机会一样,政府直接支配公共资源,并直接参与公共服务的提供,亦将增加类似的机会。当然,政府可能基本退出直接参与微观经济活动,但不可能基本退出提供公共服务的领域,然而,能够由社会力量提供的公共服务,更多地由社会力量提供,将大大减少政府寻租和腐败的机会,使政府更专注于做“裁判”,而不是又“踢球”又当“裁判”。这不仅将有助于营造全社会的公平透明环境,提高社会经济活动的竞争性和公正性,

而且将通过对寻租和腐败的“釜底抽薪”,产生可以期待的廉政效应。

#### 各级政府将善政和善治落到实处是关键

当然,政府购买公共服务也可能产生相应的问题,一如政府采购的本意很好,但也伴生流弊一样。因此,李克强总理要求,要准确把握公众需求,确定购买服务的种类、性质和内容,并试点推广。政府要按照公开、公平、公正的原则,严格程序,竞争择优,确定承接主体,并严禁转包。强化购买服务资金管理,把有限资金用到群众最需要的地方,钱要用到刀刃上。建立严格的监督评价机制,对购买服务项目进行动态调整,对承接主体实行优胜劣汰,使民众享受到丰富优质高效的公共服务。

最近一个时期,我们看到,新一届政府陆续推出一系列着眼于深化改革和中长期发展的具体举措,即便是应对“稳增长”,也尽可能减少使用直接的刺激措施,而采取既有助于“调结构”,又能够保持经济持续增长和发展的措施,如本文论及的政府向社会力量购买公共服务;又如决定进一步公平税负,暂免征收部分小微企业增值税和营业税。我认为,所有这些举措的共同点是,不断推出重点领域的改革举措,以持续释放改革红利;改革举措集中关注中长期发展,在化解结构性矛盾的同时“稳增长”;所有政策措施都贯彻一个主旨,即进一步理顺政府、市场和企业的关系,释放改革红利,为经济持续健康发展注入不竭动力。

最后笔者想说,广大百姓最为期待的,是政府那些好的政策措施的具体落实。因此,各级政府如何将善政和善治落到实处,成为问题的关键。从近一个时期以来的些许变化中,我们有理由相信,百姓的期待和中央的精神有了并会有更多的交集。这也许就是希望所在。

(2013年8月2日 新华网 王希岳

作者为上海交通大学经济学院教授,执行院长)

## 购买公共服务，必须先斩断利益链



国务院总理李克强7月31日主持召开国务院常务会议，研究推进政府向社会力量购买公共服务；不久前，云南省也公开宣布“政府退出公益慈善募捐市场，除发生重大灾害外，不再参与社会募捐”。这两则新闻透露出一个重要信息：政府权力必须后退，把更多的空间和自由还给社会，激发社会与民间的活力。这样的全面部署和深水改革，是多地试点、多方博弈的结果。就以向社会购买公共服务为例，广东早已开始进行实际操作，甚至广东省政府去年5月还出台了《政府向社会组织购买服务暂行办法》的规章，初步将这一创新制度化，其购买的公共服务包括保障房后期管理、助老助残、外来人口管理、慈善救济监管及服务。

从社会发展规律来看，政府向社会购买公共服务已是国际惯例，因为政府不可能全知全能，无法在公共服务方面满足所有需求，而且庞大繁琐的行政体系也容易在一些方面形成官僚主义、形式主义，更加剧公共服务供给和公众日益增长的公共需求之间的矛盾。这种情况下，它山之石可以攻玉，市场规律、企业规律就可以在政府创新转型中有用武之地，那些交给市场能更好完成的事务就让更专业的力量来做，那些阻碍和限制公共利益的力量就应当适时退出。

权力一旦退出或者交给社会，公共服务、公共利益就能天然获得积极发展吗？没有那么简单，无论是既有的政府采购领域，还是广东试行的政府购买公共服务改革，都或多或少出现一些问题。归纳起来就是：权力之手并没有真正退出，权力的背后还存在有利益。因此，斩断利益链才能断了权钱交

易的空间。

如何斩断利益链？须过三道关：第一道关是公开，第二道关是程序，第三道关是监督。

公开是政府公共行为实现正义的前提，拿上面改革来说，政府购买公共服务的每一个步骤、每一道程序都必须公之于众，让所有人的眼睛都能轻而易举看得到、认得清；政府退出公益慈善募捐市场，就是要把包括公益慈善组织领导身份这一类细节都完全公开，杜绝行政权力“明修栈道暗度陈仓”甚至“瞒天过海”、“偷梁换柱”。

程序制定非常重要和必要。政府购买公共服务是一项专业活儿，如何招标、如何保证购买的服务质高价优、如何杜绝官员与社会企业的私下勾兑，都需要从程序制定开始，扎下一道道未雨绸缪的篱笆。2013年社科院的《法治蓝皮书》披露，部分地方政府采购办公用品过程中，有79.86%的商品高于市场价格。这种极不正常的现象说明背后极可能藏有猫腻。程序的科学严密和刚性是杜绝猫腻的常规武器。

最后是监督，这一环节必不可少，它是驶向目的地的最后一站路。当公开有了、程序有了，仍然可能因种种原因而出现权钱交易的漏网之鱼，这个时候强有力的监督就是最后一道防线。这种监督不仅要靠体制内的既有力量，也要靠体制外的专业力量，有时后者的独立和专业更能扮演好“一夫当关万夫莫开”的角色。

权力要退出只是第一步，从“要退出”到“真退出”，必须像过三峡一样过三关，三关经得起考验，改革才算实至名归，最终推进社会的重大进步。

（2013年8月2日《华商报》马九器）

## 北京社会组织试点断「皇粮」

## 以政府购买服务方式支持

昨天,北京市民政局召开新闻发布会,宣布将在自己身上“割肉做实验”,率先启动政府转移职能的相关试点。

今年9月起,市民政局下属的北京市殡葬协会等6家协会,将在机构、人员、财务等方面与政府部门脱钩,彻底告别吃“皇粮”的日子,获取经费须通过承接项目、政府购买服务来实现。据介绍,民政部门将对其项目执行过程全程监督并开展绩效考核,能力不够者将被淘汰。

## □ 改革启动

## 6 家协会试点政社分开改革

社会组织改革、政府职能转移一直为社会广泛关注。作为社会组织管理的主要政府部门,市民政局副局长、新闻发言人李红兵表示,此次市民政局在自己身上“割肉做实验”,就是希望能适时转变民政的政府职能,在民政系统内的社会组织中,培育和建设现代社会组织体制的新制度。

李红兵介绍,民政部门下属的21家社会组织将进行“政社分开”改革,其中,北京市社区服务协会、北京市社工协会、北京市社会福利行业协会、北京市行政区划研究会、北京市婚姻家庭建设协会和北京市殡葬协会6家协会,将作为首批试点单位,进行建立现代社会组织制度、承接政府尤其是民政社会工作职能的改革。

李红兵表示,市民政局和其二级单位下属的多个处室因与上述协会相关,需梳理自身职能,“只要市场能干的、社会能办的,即使自己习惯的说话算话的项目,就算带有一些利益,也都要拿出来交给社会”。

李红兵称,改革的主要职责在政府,但也需要社会组织的共同推进。他表示,对于政府来说,需要确定转移职能事项,主导社会组织的改造和提升、负责对项目的考核和监督。

而试点的社会组织,则要制订承接职能工作方案并且组织实施,构建现代社会组织的体制,来拓展未来的发展空间。

## □ 改革内容

## 经费

## 政府不再拨款改为项目申报制

“改革总的目标,就是要让这些剥离出来的项目,发挥更大的效应,为老百姓带来更大的实惠和效益,同时能做得更专业。”李红兵说,这就涉及几个方面,政府部门首先要与社会组织进行合约式管理,费随事转,要事先核定工作量,明确工作的标的和所需要的费用。

这也意味着,民政部门对原来由这7个处室承担的工作,今后将有更加精细化的要求,精细到标的、所需费用等等。最重要的是,今后,政府部门将不再向这些局属社会组织拨付经费,全部改为项目申报,通过政府购买服务的方式来给予它们相应的支持。

“这也就意味着,改变了这些社会组织原来的资金运行方式,断了原来给他们的‘皇粮’,今后他们一定要通过争取项目,提高自身能力的方式,来合理承接项目。”李红兵说,这也要求这些社会组织必须要提升、规范自身发展,按照权责明确、架构完善、管理规范、服务专业的要求来调整会员结构,包括依法换届选举,规范各项制度,通过各项评估来满足承接政府项目的要求。

## 人事

## 公务员逐步退出将面向社会招人

李红兵介绍,除了经费外,这些社会组织还将推行政社分开,今后在在职的领导干部在这些局属社会组织中的兼职,将有进一步的管理办法。

据了解,所谓公务员兼职,即为在机关工作的同时兼任社会组织职务。公务员退出社会组织,与其在公务员系统的职务级别没有关系。目前,北京仍有不少社会组织由党政干部兼任职务,如会长、秘书

长等,无疑使得社会组织具有一定的倾向性。

市民政局社团办相关负责人表示,具体来说,关于公务员兼职问题采取的是“增量严控、存量渐减”的原则,现有社会组织存在党政机关工作人员兼职的,采取社会组织自律方式,原则上在下届换届选举中,兼职人员不得当选,实现逐步退出,确因工作需要兼职的严格按有关规定和程序报批。

据介绍,市民政局已于2011年开始实行上述规定,近两年来已有800多名公务员从社会组织中退出。

李红兵表示,今后,这些社会组织执行层的管理人员和相应的工作人员,将全部面向社会招聘,寻找更具备资格的人员,“政社分开后,让社会的人担任社会组织的领导,将可更好开展工作”。

在李红兵看来,改革将使得这些局属社会组织的内部管理更加规范,发挥的作用也将更加充分,“一旦这些项目落实到位,他们的工作将非常饱满,而且为老百姓带来的效应、其民间化的程度也将更高,工作队伍也将进一步年轻化”。

#### 职能

##### 将监管项目过程能力不够者出局

李红兵介绍,此次试点中7个处室已梳理出的需要转移的职能,涉及三大类60余个项目。

具体来说,一是涉及民政行业管理的协调职能和基本公共服务的事项,包括民政业务领域的一些行规、行约的制定,行业资格的认定和准入审核等;二是技术服务性的内容,包括标准的制定、评比表彰、学术和科技成果的评审、业务咨询等;三是社会事务管理和公共服务职能,包括社区事务、养老助残、社会救助、社工服务、殡葬事务等。

“初步估计购买这60多项服务的财政预算要上千万元。”李红兵说,为保证这些项目及资金的落实,民政部门将对社会组织承接项目实行过程监管和绩效考核,“这对政府部门来说也是个考验,因为以前我们一直是‘结果’监管,今后要注重‘过程’监管”。

他表示,除了进行绩效考核及过程监管外,民政部门还将明确社会组织完不成相关任务的制约手段和相应的退出机制,“这个监管过程也是动态的,谁做得好谁来做,谁做得不好就退出,这是个基本原

则”。

据了解,此次试点将建立相应的制度,包括市民政局承接政府转移职能绩效考核管理办法、社会组织干部中的兼职管理暂行规定等,《北京市政府转移职能目录》、《北京市政府部门购买社会组织服务目录》也在制定中。

目前,试点的6家协会正在进行人员重组,着手招聘专业工作人员。今年9月底前,双方将完成合同的签订、转移项目的交接和资金拨付等,年底前,民政部门还将对相应的监管和制度体系进行相应完善。

##### □ 专家观点 承接转移职能关键是要公开

北京市殡葬协会一名负责人告诉记者,目前协会里有一个监事会的负责人尚是公务员,不过是社会政府专门监督协会工作。

上述负责人表示,其他协会有些还是政府拨款,不过北京市殡葬协会早就采取了项目申报的方式来获得政府支持,“这两年我们没接到过政府拨款,都是做项目得到的资金支持,比如政府委托我们为殡葬行业研究制定相关行业标准”。

据了解,今年3月份国务院机构改革方案公布后,广东、云南都已开始了相关改革。

“北京开展此次试点具有积极的意义,其中有两个重点,一个是政社分开,另一个是社会组织的民间化。”清华大学公共管理学院副院长王名表示,关键得看下一步的具体措施,北京需要尽快出台社会组织管理制度改革的相关文件,如政府向社会转移职能的目录、政府向社会组织购买服务的目录以及参与政府购买服务的社会组织的目录等。

记者了解到,在北京市民政局的此次试点中,作为首批试点的6家社会组织,将直接承接民政部门梳理出来的60多项职能,并没有公开招标的程序。

对此,王名表示,按照规定,政府可以向社会组织、行业协会及协会转移职能,其购买服务可有两种方式,一种是公开招标,一种是委托,但其中也有相关程序,“北京市民政局的做法没有问题,但是关键是要公开,公开发布相关目录,让社会了解整个过程”。

(2013年8月9日《京华时报》陈 养)



## 政府购买公共服务传递意图： 新兴服务业空间打开



目前中国政府采购资金规模每年在1万亿左右，占GDP的比重低于3%，明显偏低。未来政府采购规模占GDP应达到15%至20%的合理水平，政府采购规模尤其是服务类采购规模有很大提升空间。

政府向社会组织等社会力量购买，意味着政府、市场和社会的关系将得以进一步理顺，凡是社会和市场能解决的公共服务，政府都将逐渐退出。如养老院，仅靠政府力量解决不了社会需求，可以鼓励社会组织承办，政府给予资助，提高社会力量投入的积极性。

稳增长背景下，政府购买公共服务、发展新兴服务业等提法已传递出政策新意图。“凡社会能办好的，尽可能交给社会力量承担，加快形成改善公共服务的合力。”日前召开的国务院常务会议强调，当前要研究推进政府向社会力量购买公共服务，放开市场准入，释放改革红利。而就在同一天，国家发改委就促进新兴服务业发展面向社会公开征集意见建议。

按照国务院的要求，各地要在准确把握公众需求的基础上，制定政府购买服务指导性目录，明确政府购买服务的种类、性质和内容，并试点推广；政府可通过委托、承包、采购等方式购买公共服务。

“会议传递出政府进一步深化社会领域改革、加快转变政府职能、建设服务型政府的重要信号。”财政部财科所副所长刘尚希说。

记者注意到，在5月份中央决策层还提出，要加快出台政府向社会组织购买服务指导意见。据悉，目前该指导意见正在紧锣密鼓地酝酿。专家分析指出，在经济转型背景下，政府购买服务无疑有利于加速推进利好整体服务业发展。

“政府向社会组织购买公共服务，不但可以促进社会组织参与社会管理和公共事务，更好扶持社会

组织发展壮大，同时还可以最大限度地满足服务对象需求的多样化，扩大公共服务的受益面。”中国社会科学院学部委员景天魁说。

记者了解到，近些年来我国不少地方都在积极探索政府向社会购买公共服务，将一些教育、医疗、就业等公共服务交由社会力量承担，政府以“购买”方式提供必要的补助。去年财政部和民政部还联合下发《关于政府购买社会工作服务的指导意见》，明确了政府购买社会工作服务重点等事项。

有专家指出，目前中国政府采购资金规模每年在1万亿左右，占GDP的比重低于3%，明显偏低。未来政府采购规模占GDP应达到15%至20%的合理水平，政府采购规模尤其是服务类采购规模有很大提升空间。

“政府向社会组织等社会力量购买，意味着政府、市场和社会的关系将得以进一步理顺，凡是社会和市场能解决的公共服务，政府都将逐渐退出。如养老院，仅靠政府力量解决不了社会需求，可以鼓励社会组织承办，政府给予资助，提高社会力量投入的积极性。”刘尚希说。

另外值得一提的是，新兴服务业和生活性服务业的未来前景也十分巨大。仅以医疗服务为例来看，就包括美容整形、眼科医院、牙科医院、健康体检、养生等多个子行业，而且目前有相当多的服务项目已经成为大都市大众生活的一个重要组成部分，其遍地开花之势愈来愈明显。

由此可以肯定，中央政府对此一定会给予更大支持性政策，促进新兴服务业市场的增长潜力挖掘，和服务业发展空间的拓展，以增强其对扩内需、稳增长持续推动力。

（中国政府采购信息网 于祥明）

## 美国专家谈政府向社会购买公共服务

新华网纽约8月9日电(记者蒋寒露)美国政府通过合同和补助等政策工具向社会力量购买公共服务有很长历史,仅纽约州就至少实行了40年。纽约市这方面的工作由“市长合同服务办公室”承担,该办公室提供的数据显示,2012财年,纽约市政府通过4.6万单合同,采购的供应、服务和建设项目超过105亿美元。

纽约州锡拉丘兹大学麦斯威尔公民及公共事务学院教授戴维·范斯莱克说,政府向社会力量购买公共服务的意义主要有两点,一是这些机构各有专长,可以给社会提供高度专业化的服务;二是它可以节省政府开支。

纽约大学瓦格纳公共服务研究生院教授查尔斯·布雷彻在接受新华社记者采访时说,要做好政府购买公共服务,公共部门内部需要有懂得如何管理合同和设定绩效标准的管理者,同时,需要有忠于自己职责和使命的供应商。

布雷彻认为,中国政府向社会力量购买公共服务,应当在各环节做好细致准备,例如要把详细标准写进合同,要有入人力物力监督合同的执行,合同取消时要有后备能力和储备能力。他解释说,后备能力是指要有竞争,即合同履行不到位时,可以有其他社会组织、机构和企业接手。储备能力是指合同取消但没有其他社会机构接手时,政府自身有能力接管。他说,不能把政府购买简单地等同于把公共服务交出去,政府要确保合同的执行,并有能力

在必要时取消合同。

范斯莱克说,不仅对中国,对其他任何国家来说,政府向社会力量购买公共服务都不是一个轻松的过程,它需要建立法律、监管和竞争性招标等框架,这个制度框架还必须在执行过程中不断完善。他提醒说,在政府购买公共服务的过程中,一些非营利性机构可能会过于依赖政府资金,从而丧失原有的独立性,这对合同双方都会是一个挑战。

布雷彻说,对提供公共服务的社会组织、机构和企业,美国政府有两项激励措施,一是向它们提供公共资金,二是减免它们的企业所得税和地方财产税。美国一般是由州政府和地方政府负责公共服务,并对社会力量进行监管,而监管的最佳方法,就是竞争性招标,同时在合同中确定绩效标准。

关于社会力量的资质问题,布雷彻说,纽约市的公共服务提供方需要通过“供应商信息交换系统”的审查,这个系统是“市长合同服务办公室”甄选合同对象的依据。合格的承包商,必须有商业信誉,有各方面的能力执行合同要求。承包商一旦有违约行为,就会被记录到“供应商信息交换系统”中。

在行业内自律方面,范斯莱克说,虽然在政府购买公共服务过程中,行业内自律的监管作用不是特别大,但作为第三方监管的一种方式它也起着重要作用。对社会组织和企业来说,行业内对其声誉和诚信的认可,可以让它们在同行中更具竞争优势。



## 政府购买公共服务多少难题待解

政府向社会力量购买公共服务，这是20世纪80年代兴起的一种国际趋势。这一做法不仅可以弥补政府公共服务不足，还可提高公共服务的质量和效率，同时，还可以实现政事、政社分开，建设服务型政府，让“小政府、大社会”变成现实。不过，尽管好处很多，但在政府购买公共服务中存在的问题也不少，亦需警惕。

政府购买公共服务显然少不了采购环节。从以往经验看，政府采购来的产品不仅价格虚高——高于市场价，还热衷于采购“洋货”，而且在招投标环节往往存在腐败。今后推进政府向社会力量购买公共服务，显然，首先要避免价格虚高、采购腐败这两大问题。

对此，会议明确了公开、公平、公正原则以及严禁转包，又指出严格政府购买服务的资金管理，还要建立严格的监督评价机制，多个角度预防“购买腐败”。这说明决策层已意识到政府购买公共服务的主要问题所在，要“对症下药”。

不过，即使能做到公开、公平、公正，没有价格虚高和腐败，仍然有很多问题待解。比如，向谁购买公共服务的问题。会议提出向“社会力量”购买公共服务，但“社会力量”是个很宽泛的说法，是否有必要加以明确，尤其是，是否明确重点购买对象？

从过去地方政府购买公共服务来看，购买对象要么是非盈利性组织；要么是政府部门自办社会组织承接公共服务；要么是地方国企。中小民营企业似乎很难获得政府订单。不可否认，政府购买服务必须要设置一定的门槛，以保证服务的质量和效

率，但门槛太高或只是向国企购买，对民企而言就不公平。

再比如，政府购买什么样的公共服务又是个问题。从国际惯例看，主要涉及教育、公共卫生、弱势群体福利、社区服务、就业促进、保障性住宅、城市规划、环境、政策咨询及各种社会问题解决等方面。涉及面很广，如何选择侧重是个问题；另外，有的公共服务向社会力量购买了，相关政府部门是否该裁员？

再如，地方政府购买公共服务的钱从何而来？按理说，用财政收入来购买公共服务，但是，在目前地方债务压力很大的情况下，地方政府购买公共服务后能否及时付款，会不会拖欠，值得关注。这是因为，政府是最强势的购买者，而一般社会组织和企业又不敢得罪政府，就容易导致矛盾或公共服务质量下降。

另外，政府购买的公共服务，公众能否公平分享也是个问题。比如，某市对实名出租公共自行车进行试运营，但服务对象须有本市户口。这种因为户籍不同带来的公共服务不同在生活中很常见，如何打破人为设置的门槛，如何消除户籍歧视，是摆在我们前面的一道难题。

尤其是，现行法律没有为政府购买公共服务提供保障。尽管《政府采购法》中的“服务的行为”包括公共服务，但对于服务的理解仅仅局限于政府自身运作需要的服务，而公共服务购买尚未被纳入政府采购范围。因此，仅仅是政府层面推动政府购买公共服务还不够，立法层面也需及时提供法律保障。

（8月2日《羊城晚报》 张海英）

# 为改革大战役做准备

——吴敬琏在天则所二十周年庆典上的发言



自左到右为秋风、张曙光、茅于軾、盛洪。  
(南方周末资料图/图)

科斯说得很恳切：中国经济的进一步发展和市场制度的完善，遇到的最大的阻力和障碍，就在于“中国社会的每个角落都缺乏充满活力的思想市场”。

我想讲五点意见：

一、三十多年来我们大家亲历的改革开放过程，是中国社会从苏联式的经济、社会和政治体制，向能够造就富裕、民主、文明、和谐的体制转型的过程。改革开放促进了转型。习近平总书记把改革开放称作一次“新的伟大革命”。他说，“事实证明，改革开放是当代中国发展进步的活力之源，是党和人民事业大踏步前进，赶上时代的重要法宝，是大势所趋，人心所向，停顿和倒退是没有出路的。”

R. 科斯在他的《变革中国》这本书里对中国改革开放意义的估计基于不同的视野，提得也更

高。他说：“中国的市场经济道路是一个非凡、动人的故事，它是我们所有人的故事，不仅属于中国，中国的奋斗就是世界的奋斗。”这就是说，中国的改革开放是全世界人民的事业，中国走向市场经济是一个具有世界历史意义的事件。

二、我们三十多年走过的道路并不是一条平坦的大道。已经取得的这些进展，也是经历过许多艰难困苦，不断克服障碍才得以实现的。上世纪的70年代末到80年代初，那是一个探索、摸索，又叫做“摸着石头过河”的阶段。到了1980年代的中期，人们普遍感觉到，光是做一些个别的政策调整和体制上的改进是不够的，要有一个全盘的计划，进行全面改革。所以从1980年代中期到1980年代末，就试图通过经济和政治体制的改革，建立一个当时叫做“有计划商品经济”的经济体制。一方面是因为这个目标不是那么分明，另一方面又碰到了许多阻力。所以虽然做了很有意义的探索，但是也遭到了挫折。

1990年代初期重启了建立市场经济的经济改革。1993年，也就是天则所建立的时候，正是开启改革开放大战役的前夕。天则所的许多同仁都积极参加了备战的工作。那一年的11月，中共十四届三中全会通过了一个进行全面经济改革的行动纲领“50条”。接着就陆续开始了财税、金融、外汇管理、国企、社会保障等方面的改革，并且在其中的一些方面取得了较大的进展。这些改革为世纪之交中国经济的崛起奠定了体制的基础。

三、虽然在经济改革方面取得了一定的成就，但是中国从苏联式的经济政治体制向法治基础上的现代市场经济的过渡并没有完成。直到本世纪初，旧体制的遗产，即列宁所说的“国家辛迪加”的经济体制和“无产阶级专政体系”的政治体制的遗产，还严重地存在。

从经济方面说，一个是各级政府对社会的微观管控和对经济活动的广泛干预，另外一个是有国有经济对列宁所谓“制高点”的控制的加强。这就造成了两个问题：一个问题是从主要靠投资拉动的粗放增长模式到主要靠效率提高支撑的集约增长模式的转型举步维艰。第二个问题是由于行政权力对微观经济活动的干预造成了寻租活动的广泛制度基础，使腐败蔓延，难以遏制。

四、由于行政干预的广泛存在和国有经济对“制高点”控制的强化，使建立竞争性的现代市场经济体系这个目标的实现离我们还有一段相当大的距离。至于说中共十五次代表大会和十六次代表大会要求的建设法治国家、民主政治和提升政治文明的目标，也没有达到。因此，前面讲到的两个问题就变得愈来愈尖锐了。近年来，中国经济存在的不稳定、不平衡、不协调、不可持续的结构性问题没有缓解。深层的结构失衡，已经从一种潜在的威胁，变成了造成资源短缺、环境破坏、宏观经济政策陷入两难困境，经济社会矛盾激化和经济发展难以持续的现实推手。在我看来，中国已经到了一个如果不能全面地推进改革，就会发生严重的经济和政治问题这么一个关节点上，就会对中国的前途和命运造成严重的后果。

五、现在我们正处在一个类似于20年前天则所建立时的状况之下，就是为即将到来的系统改革做准备。为了做好这种准备，需要进行一项非常重要的工作，就是发动各界人士进行研究和讨论，提出改革的倡议。按照科斯在《变革中国》一书里的说法，就是要有一个很好的“思想市场”，为中国的改革和发展提供好的观念、思路 and 方案。

科斯说得很恳切：中国经济的进一步发展和市

场制度的完善，遇到的最大的阻力和障碍，就在于“中国社会的每个角落都缺乏充满活力的思想市场”。

这些年来天则所做的工作，就是作为一个学者之间交流的平台，帮助建设和发展思想市场，通过自由而切实的讨论，提供我们的思想成果，为改革开放的伟大事业贡献力量。

目前全国人民都在为即将到来的改革大战役积极地准备，有许多理论和政策问题需要研究，重大的课题不胜枚举。

这里我想以习近平总书记最近在武汉座谈会上提出的全面深化改革需要深入调查研究的六个问题为例来说明这个问题。习总书记提出的六个问题是：第一，“要把更好发挥市场在资源配置中的基础性作用作为下一步深化改革的重要取向，加快形成统一开放、竞争有序的市场体系，着力清除市场壁垒，提高经济配置效率”。第二，“要坚持和完善基本经济制度，增强公有制经济，特别是国有经济发展活力，鼓励、支持、引导非公有制经济发展”。第三，“以加快转变政府职能为抓手，处理好政府和市场的关系”。第四，“要通过社会体制改革创新，……使全社会创造能量充分释放，创业活力蓬勃开展”。第五，“要通过制度安排，依法保障人民权益”，“让全体人民依法平等享有权利和履行义务”。第六，“进一步提高党的领导水平和执政能力”。

显然，仅就以上六个方面而言，就有一系列重大的理论和政策问题需要研究和讨论。例如要解决习总书记提出的第一个问题，就涉及如何构筑市场体系的产权制度基础、如何实现商品价格和要素价格的市场化、如何打破现在仍然广泛存在的行政垄断和所有制歧视、怎样正确地进行市场监管等一系列重大问题，需要进行深入的研究和提出可选的解决方案。

（作者：吴敬琏（国务院发展研究中心研究员）  
2013年8月9日 南方周末

大标题为南方周末编者所加）

## 解读中共最高领导层工作机制 中央政治局常委会如何运作

**编者按：**2013年7月，清华大学国情研究院院长胡鞍钢所著《中国集体领导体制》一书公开出版。在该书封面上，写着“国内外首部解读中共中央政治局常委会工作机制的专著”。

南方周末经中国人民大学出版社独家授权，编发该书的部分内容，披露中央政治局常委会如何交接班，常委会日常工作的主要事项，以及常委会进行集体决策的程序，等等。



2013年6月22日至25日，中共中央政治局召开专门会议，习近平总书记主持会议并发表重要讲话。  
(新华社记者 鞠鹏/图)

在中国，领导人至少要跨越两个重要的政治台阶，才能成为中央领导集体成员。第一个台阶是担任党的省级书记；第二个台阶是担任党的领导集体成员的主要助手，主要锻炼岗位是中央政治局委员和候补委员、中央书记处书记和候补书记。

### 中国特色“集体领导制”如何确立

中共中央政治局常委会，政治创意和制度创新都源于毛泽东。

1956年，中共八大通过《中国共产党章程》，毛泽东在考虑中央领导机构设置方案时，提出增设中央政治局常务委员会，并提议由党中央主席、副主席和中央书记处总书记，一起组成该委员会，作为中央领导集体的核心。

1956年9月28日，中共八届一中全会选举了毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德、陈云、邓小平为中央政治局常委，构成了第一代中央领导集体核心。

1959年后，毛泽东不再担任国家主席。他提出分为“一线”和“二线”的设想，其中他本人退居“二线”。随着毛泽东执政时间延长和个人威望不断提高，由集体领导变成了个人“最高指示”，使中央政治局常委会在一定程度上退化为传达和执行毛泽东个人指示的“办事机构”。

“文化大革命”后，华国锋和邓小平恢复中央集体领导制度。1982年中共十二大通过的党章规定，党中央只设总书记，不再设主席、副主席。

十四届一中全会对党和国家领导制度作了重要的改革。首先，正式建立以中央政治局常委会为核心的“一元权力”结构，不仅常开会，真正成为集体领导决策核心；其次，根据党中央和邓小平的决定，实行党的总书记、国家主席、军委主席三位一

体的领导体制；再有，在中央政治局常委形成年龄梯队。

十四届一中全会后的 20 年间，中国特色的“集体领导制”逐渐巩固完善。大体分为“两步走”：第一步是中共十四届、十五届中央政治局七常委机制，第二步是中共十六届、十七届中央政治局九常委机制。

### 政治局常委会如何交接班

中共新一届中央集体领导人或集体接班人的产生，既不是西方国家产生国家元首时像“空降兵”一样一举上台，也不是像“文化大革命”中的政治新星王洪文那样搞“火箭式”上台，而是典型的“台阶式”，至少要跨越两个重要的政治台阶，才能成为中央领导集体成员。

第一个台阶是担任党的省级书记，在治理国家前，先接受治省的锻炼和考验。截至 2012 年底，世界上人口上亿的国家有 11 个，中国是世界上人口最多的国家。若以人口数达到 6000 万作为大国标准，那么中国至少有 8 个省的人口达到或接近 6000 万。除军事和外交外，治理一个省就如同治理一个世界大国。担任省级党委书记就积累和具备了长期的地方执政经验，这一台阶是他们成为中央领导人所需信息、知识、经验和能力的“加速积累期”。

第十五届中央政治局常委 7 人，有 5 人担任过省委书记、直辖市市委书记，比例为 71.4%，具有地方省级工作经验的比例高达 85.7%。第十六届中央政治局常委 9 人，有 6 人担任过省委书记、直辖市市委书记，比例为 66.7%，具有地方省级工作经验的比例达 77.8%。第十七届中央政治局常委 9 人，有 8 人担任过省委书记、直辖市市委书记，比例为 88.9%。

第二个台阶是担任党的领导集体成员的主要助手，也是“集体交接班”的过渡期。这个台阶的主要锻炼岗位是中央政治局委员和候补委员、中央书记处书记和候补书记，作为中央政治局常委的主要

助手。从统计数据看，近几届中共中央政治局常委进入当届常委会以前，接受“第二台阶”锻炼的时长呈现出逐届提高的趋势。

在这一政治台阶上，即使那些仍担任省级党委书记的中央政治局委员，也有更多机会了解和分享中央领导集体是如何作出重大决策的。这如同他们的“实习期”和“预备期”，全面接受党治国理政之道之术的“强化训练”，为他们将来集体接班作各种政治准备。与此同时，中央政治局常委对他们还起到传帮带的指导作用，使他们尽快完成从地方负责人到中央领导人角色的转变；这一阶段还起着集体考察的作用，特别是政治考察，“包括政治方向、政治立场、政治观点、政治纪律、政治鉴别力、政治敏锐性”。

通常情况下，只有走完之前两个政治台阶之后，才能正式进入中央政治局常委会，成为领导集体核心成员之一。

最后一个环节就是政治交接班，主要体现在中共全国代表大会的政治报告中。例如，胡锦涛曾担任十六大报告起草组组长，在中央政治局常委会的领导下，直接负责起草十六大报告，经过一年左右的时间，正式提交十六大，经大会批准之后，成为十六届党中央党、治国、治军的路线和纲领。这就实际上完成了政治交接班任务，从而保证党的思想路线、政治路线和组织路线的连续性、继承性和创新性，不会因领导人的改变而改变。



《中国集体领导体制》封面（南方周末资料图）

### 常委会如何协作和调研

自十六届一中全会开始,正式形成了中央政治局九常委分别代表党和国家主要机构。以第十六届、十七届中共中央政治局常委会为例,九位常委之间的沟通、协商、协作关系主要体现在如下两个方面:

各常委个人之间的协作关系,通常由个人之间交流协商来实现。

各常委所代表的机构之间的协作关系,由各机构党组向中央(中央政治局常委会)提交报告,研究重大决策。如十六届、十七届中央政治局常委会所代表的中枢机构共有八个,分别是中共中央委员会、全国人大、国务院、中央军委、全国政协、中央纪委、中央宣传部、中央政法委。在中央政治局常委会上,每个常委不仅代表个人发表意见,还要代表各机构发表重要意见。一旦中央政治局常委会集体决定,各方机构就须照办,各位常委直接向所在机构(党组)传达这一决定,根据分工各自采取行动。

毛泽东最早提出“没有调查,没有发言权”的著名论断;1992年邓小平以84岁高龄视察南方,阐述了建立社会主义市场经济的理论原则,促进了改革开放;十五届中央政治局七位常委到全国各地考察、调研237次,人均达34次。

第十六届中央政治局常委继承了十五届的传统,五年间九位常委到全国各地调研考察累计达352次,人均达到39次;十七届中央政治局常委会九位领导人在2007年10月至2011年8月不到四年的时间里,国内考察调研次数达到386次,人均43次。

调查研究还体现在对重大突发性公共事件或重大自然灾害的积极响应。以2003年“非典”为例,当年,第十六届中央政治局九位常委有八人围绕“非典”疫情防控工作前往地方进行调研,累计次数达19次。

中央政治局常委还利用出访国外进行国际调查研究。十五届中央政治局常委七位同志出访次数达到224次,人均达32次,其中以国家主席出访次数最多。十六届中央政治局常委出国访问的总次数累计达到219次。

此外,领导人积极参加国际会议,十五届中央政治局常委共计31次,十六届中央政治局常委共计28次。

### 常委会如何决策

从中华人民共和国成立至今,中共政治决策机制的变化大致可以分为几个不同阶段:

第一阶段(1949年到1957年)是决策制度化建立阶段,这一阶段是民主集中制执行得较好的一段时期。第二阶段(1958年到1965年)是决策制度受到严重破坏阶段。这一时期毛泽东在重大决策中的个人作用凸显,其他领导成员的作用在下降。第三阶段(1966年到1976年)是非制度化时期,党和国家政治生活中的集体领导原则和民主集中制不断受到削弱,以至被破坏。

第四阶段(1977年到1991年)是重建民主决策、集体决策制度阶段。邓小平提出,各级党委要真正实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。第五阶段(1992年至今)是集体决策科学化、民主化和制度化深化阶段。江泽民提出了“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的决策原则。

以中共第十六届、十七届中央领导集体为例,集体决策机制的运行情况如下。国家决策体系分为“外脑”和“内脑”;“外脑”由人民群众、国内外智库(以国内智库为主)和地方四套班子(主要是省级,包括党委、政府、人大和政协)组成,内脑则是以中央政治局常委会为核心,包括国务院、全国人大和全国政协三大班子。

第一,党中央工作的制度化、规范化。2002年12月2日,中共中央政治局会议通过了十六届中央政治局工作规则, (下转第17页)



## 新加坡人民行动党长期执政的“秘诀”



**核心提示:**如果一个政党,通过民主选举的手段上台,建立一个强势政府,实行法治,强力肃贪,发展教育,慷慨投资民生和基建,任人唯贤,那么长期执政几乎是理所当然的事情。

(上转第 16 页)中央集体决策机制进入了巩固和完善的阶段。2004 年 2 月,中共中央颁布《中国共产党党内监督条例(试行)》,规定中央政治局向中央委员会全体会议报告工作。

中央政治局常委召开多次民主生活会,并向中央政治局通报,听取中央政治局成员的意见和提议。两届中央政治局还在每年 9 月定期召开会议,讨论总结中央政治局前一年的工作。

第二,坚持重大问题集体讨论、集体决策。在 2003 年年底召开的全国组织工作会议上,曾庆红明确提出:在党委内部,书记是“班长”,重大问题由党委集体作出决定。“集体决策”就是在决策过程中“坚持党的集体领导,而不是个人决定重大问题”。

第三,完善重大决策的规则和程序,建立决策失误责任追究制度,健全纠错机制。2004 年 9 月,十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出:完善重大决策的规则和程序,通过多种渠道和形式广泛集中民智,使决策真正建立在科学、民主的基础之上。

第四,发挥民主党派参政议政职能,重大事项与他们进行政治协商。2005 年 2 月,中共中央颁

我在上篇专栏文章讲到,新加坡尽管享有东亚威权国家的名声,但其实是个公民一人一票选举出来的代议制民主政府。在许多西方国家,传统的代议制民主政府的特色之一就是“政党轮替”,多数为两党根据选举结果轮换执政,在朝则以行政资源实施己方政策纲领,在野则对执政党监督牵制,伺机在法律范围内“制造麻烦”,以图在下一次选举中将执政党赶下台。

新加坡却貌似有一个“万年执政党”,即人民行动党(People's Action Party)。行动党在 1954 年为李光耀

发《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》,首次明确把“政治协商纳入决策程序,就重大问题在决策前和决策执行中进行协商”作为政治协商的重要原则。

中共中央同各民主党派中央政治协商的内容主要包括:中国共产党全国代表大会、中央委员会的重要文件;宪法和重要法律的修改建议;国家领导人的建议人选;关于推进改革开放的重要决定;国民经济和社会发展的中长期规划;关系国家全局的一些重大问题;通报重要文件和重要情况并听取意见,以及其他需要协商的重要问题等。从 1990 年到 2006 年年底,中共中央、国务院及委托有关部门召开的协商会、座谈会、情况通报会达 230 多次,其中中共中央总书记主持召开 74 次。

第五,主动接受专家咨询意见,发挥各类思想库的作用。改革开放以来,各类专家和思想库在决策咨询中的作用越来越明显,经济、社会、历史、国际政治等方面专家学者频频为国家决策提供专业化的咨询研究。

(文中内容摘自《中国集体领导体制》一书。2013 年 8 月 1 日南方周末记者 刘斌 摘编)

等一批受英文教育的中产专业人士创立，在1959年通过选举取得新加坡的执政权，并在新加坡独立以后在历次选举中都大获全胜，一直执政到今天。相形之下，新加坡的反对党很不成气候，在国会的席位以个位数计算，无法从制度上实现对行动党的制衡。鉴于此，无论是国际媒体，国际政治观察人士，还是新加坡国内的反对党，都认为这是个“事实上的一党制国家”（adefactoone-partystate）。

人民行动党得以在民主选举的基本框架下长期执政，其秘密何在？检讨这个问题有其难度，在某种程度上还有些牵强，因为胜利之取得，可能是无数纷繁复杂因素共同作用的结果，甚至有极大程度上的偶然性。然而几十年如一日地“胜者为王”，其中不可能没有一些之所以成功的基本逻辑。依笔者的观察，行动党能维持一党长期执政的局面，和它自创立以来就采取的某些亦正亦邪的“立场、态度和方法”是分不开的。

**“秘诀”之一是以交付业绩为中心，唯此为大，为此目的采取一切务实手段，包括去意识形态化。**

新加坡刚被迫从马来西亚分离出来之时，如李光耀所说，“我们眼前困难重重，生存机会渺茫”，所以他的政府的主要任务是“养活岛上的人民”。李光耀认为，为此必须彻底务实，抛弃一切意识形态的羁绊，执政政策的宗旨是使新加坡“比本区域其它国家更加刚强勇猛，更加有组织 and 富有效率”，以提供条件让外国投资者在新加坡为基地经营牟利，为新加坡提供税收和就业。

李光耀自命是社会主义者，但这仅是指民生方面，并没有政治意识形态上的认同，他也不接受计划经济和全民所有制的做法。但他与当时众多西方政客对共产党的理解大不一样。1961年联合国开发署一个调查团到新加坡指导工业发展，给新加坡的成功定下的“先决条件”之一，竟然是针对“共产党人”。李光耀称，“对这个荒谬之极的简单解决方法，我不禁哑然失笑。”

在去意识形态的实用主义指导下，行动

党政府一方面对外资全面开放，大力促进对外贸易，将贸易招商团都派到了非洲，最终将新加坡发展成一个国际金融、贸易和航运中心。另一方面，政府也不吝惜使用各种带有保护主义性质的产业政策，建立大型国有企业作为龙头企业，以加快国家的工业化和财富积累。

**“秘诀”之二是力行法治，铁腕反贪，增强人民的信任。**

新加坡社会不同于其它亚洲社会的最大特点不是在于它成功的资本主义经济，而是在于它是一个公认的法治国，真正做到了依法治国，有法必依，执法必严，违法必究。

如果说“不患寡而患不均”这个关于古代分配正义的说法还有什么现代意义的话，那就是现代人更担忧的是不同的人适用着不同的规则，从而使机会资源的后天分配永远不均等，使弱者永远没有翻身的可能。建立法治社会，依法行政，依法治国，法律面前人人平等，一是能使一切社会活动在法律的框架内“标准化运作”，从而提高效率，降低交易成本，二是能使人民增强对政府的信任，知道政府对所有人适用相同的规则，不会对任何人有所偏私。即使政府不能绝对做到这一点，但只要尽到最大努力，并且政府自身不违法行事，人民也会体谅。

**“秘诀”之三是使每个人都有一定财产，但又压低工资。**

李光耀深信人民拥有财产是社会稳定的基础。



他在自己的自传中说：“当我发现人们在照顾自己的住房和租赁单位采取截然不同的态度时，就深信一个人的产权感是与生俱来的。50 和 60 年代发生暴乱时，路人也会参加，向汽车的挡风玻璃仍石头，把汽车掀翻，放火烧毁。到 60 年代中期，当人们拥有住房和其它资产后，发生暴乱时他们的反应大不相同。年轻人把停放在路旁的史古打（底座摩托车）抬上组屋的楼梯。这种情况加强了我的心，我要让新加坡每个家庭都有真正的资产让他们去保护，尤其是他们自己的住房。”

行动党在新加坡推行“居者有其屋”的政策，大力兴建政府组屋，然后以低廉的价格出售给公民。这种组屋的质量其实相当不错，说实话比中国大中城市常见的一般居民楼好得多，且购买者有完全的产权。

但新加坡政府从来都拒绝建设一个福利社会，且并没有兴趣让人民财富积累太多。这涉及行动党治国的一个基本理念，即人民如果太富裕，生活得太舒服，反倒有种种不利。一是容易懈怠，从而不再“刚强勇猛，力争上游”，而勤奋努力工作才是新加坡赖以生存的基础。二是工资不可太高，否则无法和有着无穷尽廉价劳动力的区域其它国家竞争。新加坡虽然人均 GDP 居于世界前三名，但平均工资远远低于经济发展同水平的欧美国家。此外，行动党一个秘而不宣的“帝王心术”考虑是，人民如果还需要为积累财富而努力，且能在现行体制下看到成功的希望，他们就会将心思主要用在发财致富方面，不至于提出太多政治要求或者急于改变现状。

**“秘诀”之四是政府慷慨“与民分利”，使人民时时感受到现政府的好处。**

这是新加坡政府争取民心的主要手段之一。新加坡经济高速发展若干年之后，政府积累了巨量财富，但却不像某些亚洲政府那样奉行守财奴的理政方式，丝毫不肯与人民分享。新加坡政府从 1970 年代开始，由政府出资开展大规模公共事业的建设，包括修建地铁、高速公路、人行天桥、人行道防雨顶棚、社区电梯、游泳池等，并致力将新加坡建设成亚洲最清洁城市。此外，政府也大力投资教育和医疗，在这方

面为公民提供补贴。居住在绿荫遍地的花园城市，享受到政府提供的一流基础设施和教育健保方面的照顾，新加坡人不管对政府是否有好感，都会有一切好处来自行动党政府的感觉，而政府也刻意通过种种方式，强化人民这种印象。

**“秘诀”之五是延揽人才，使反对党长期处在无人可用的境地。**

行动党政府通过自己掌握的行政和经济资源，几乎垄断了新加坡的人才培养和遴选渠道，并以“精英主义”为号召，将绝大多数人才纳入到体制内。相形之下，反对党很难延揽到本地公认的精英人才（主要是指那些长期获得政府奖学金，受过本地或国际名校教育，有过大企业或政府部门工作经验的专业人士），其能力不能得到本地选民信任。事实上，在历次选举中，反对党都没有能力端出一套完整的施政纲领，其攻击点主要集中在对行动党的政纲挑剔方面。

上述并非是新加坡人民行动党维持政权的全部手段。除上述尚基本“正面”的手段之外，李光耀领导之下的行动党还通过利用行政资源和司法制度打压反对人士，挤压反对党的生存空间，使其难以形成气候。在反对党可能主导的地区，政府还通过重新划分选举等难看手法消弭其影响。但必须强调的是，行动党从来都是诉诸议会斗争和民主投票的方式来取得和维护政权，从来没有借助军事和其他暴力手段镇压反对派，党派斗争也从来没有到“残酷斗争、无情打击”的程度。

新加坡一党长期执政的上述经验，是否能被其他执政党借鉴？事实上，新加坡只是个城市国家，连中央/地方的区别都没有，国家的政府也同时是个市政府，很多政策的制定实施监督和大国颇有不同。但在任何国家任何情况下，如果一个政党，通过民主选举的手段上台，建立一个强势政府，实行法治，强力肃贪，发展教育，慷慨投资民生和基建，任人唯贤，那么长期执政几乎是理所当然的事情，甚至都不必对反对派进行排挤和打压。

（《南风窗》作者王江雨系新加坡国立大学亚洲法律研究中心副主任）

## 胡适的图书馆情结： 图书馆的中心问题是要懂得书

胡适很早就与图书馆结下不解之缘。20世纪初,胡适留学美国时,对美国的图书馆产生了浓厚的兴趣。在康乃尔大学读书期间,胡适曾“作一书致图书馆馆长 Harris 君,许添设汉籍事”。1914年1月,胡适在《留美学生年报》上发表《美国大学调查表》例言及《藏书室杂录》。《杂录》第四部分对藏书30万册以上的美国大学图书馆概况做了统计。同年9月6日,胡适还游览了波士顿公共图书馆,十分欣赏该馆100余万册藏书,“任人观赏,不取资”的做法;当然,胡适也对该馆中国图书既少又没有好的著作深感失望。对康可第一礼拜堂的爱麦生所藏图书,不能入内观看深表遗憾。不仅如此,胡适还对美国的十余所公共图书馆和高校图书馆的藏书量、阅览人次等诸多问题一一进行了详细地调查和研究。胡适对美国的图书馆与中国的藏书楼之间的巨大差距感慨万分,他在1915年2月21日的日记中写道:“国无海军,不足耻也;国无陆军,不足耻也!国无大学,无公共藏书楼,无博物院,无美术馆乃可耻耳。我国人其洗此耻哉!”为此,他发下大愿“吾归国后,每至一地必提倡一公共藏书楼。在里则将建续溪阅书社,在外则将建皖南藏书楼,安徽藏书楼,然后推而广之,乃提倡一中华民国国立藏书楼,以比之英之(大英博物馆),法之(国家图书馆),美之(国会图书馆),亦报国之一种也。”胡适认为建立图书馆是报效国家的一种方式,此后他便终生致力于推进中国的图书馆建设。

1917年,26岁的胡适回到中国,很快便暴得大名。1921年,上海商务印书馆邀请胡适出任编译所所长,胡适虽未答应,但仍实地考察了一番,而且为商务印书馆撰写了一篇长达一万多字的书面意见,其中多处涉及到对图书馆的意见和思考。胡适对当时商务印书馆编译所主要负责人郑贞文说:“一个学者

在商务编译所久了,不但没有长进,并且从此毁了。应该为他们(编译人员)谋一个求高等学问的机会,办一个完备的图书馆……专为编译所之用,但也允许外人享用”。1922年7月6日,胡适与蒋梦麟一起就日本赠款用途拟定计划,其中第一条就是“设东方历史博物馆及图书馆”。1925年4月,中华图书馆协会成立,胡适捐款以示支持,并担任了协会董事兼财政委员会委员、索引委员会书记,任期三年。是年7月,胡适和梁启超联名给北京政府写信,为中华图书馆协会争取政府支持。11月,他被推举为北平图书馆委员会书记。两年后,胡适又被选为中华图书馆协会董事。1932年11月30日,胡适任北大图书馆委员会会员。1933年7月,在中华教育文化基金会第九次年会上,胡适众望所归,被聘为国立北平图书馆委员会委员长。此后,他总是把自己的新著陆续寄给图书馆。

说到胡适与图书馆,有一则故事一直被人们传为佳话。1938年10月,胡适任驻美大使期间,北平图书馆有数百部善本书委托美国国会图书馆代为保存,以免遭破坏。书籍运到美国国会图书馆时,美国国务院派大员和该馆馆长努索·埃文斯特陪同胡适前往察看。哪知胡适一进书库,便情不自禁地席地而坐看起来,完全把陪同的官员们抛之脑后。自此,胡适便有了个称号——“学者大使”。

1948年秋天,解放区广播电台播音,劝胡适不要跟随蒋介石集团逃跑,将来让他出任北京大学校长兼北平图书馆馆长。胡适没有接受。1950年5月,寓居海外且颇有些潦倒的胡适被普林斯顿大学以专任教授身份聘为大学图书馆研究员,并担任葛思德东方图书馆馆长,期满后,直到1962年,胡适又做了十年的“荣誉馆长”。

胡适在东方图书馆举办的演讲中曾指出:“图书馆的中心问题,是要懂得书”。按照胡适的设想,图书馆一定要独立,以减少外界干扰,还能减少水、火等安全隐患,并便于将来的馆舍扩建。胡适还对图书馆藏书数量和质量提出要求,认为补充馆藏要有针对性,“急用先补”。此外,胡适还提倡用“新法”以及卡片目录等方式整理图书。这些都反映了胡适专业的图书馆学思想。1957年,胡适在纽约立下遗嘱:“将我在一九四八年十二月不得已离开北平时所留下请该大学(北京大学)图书馆保管的一百零二箱内全部我的书籍和文件交付并遗赠给该大学”。

(2013年5月21日《西安日报》史飞翔)