责编：王翠娟 E-mail:wangcuijuan2008@126.com Tel:010—62806237

◆战略参考

从莫干山到巴山轮

——新时期中青年经济学家智库的破冰之旅

□王德颖 冯华军

中国现代意义上的智库是从两次会议开始的，一是 1984 年 9 月的莫干山会议，二是 1985 年 9 月的巴山轮会议。由于这两次会议在新中国经济史上的突出地位及对中国未来发展的长远影响，可以说这两次会议是中国智库的发轫。

莫干山会议

1984 年 6 月 12 日，《经济日报》在总编辑安岗、副总编辑丁望的主持下发布了一条题为《本报等五单位将召开中青年经济学术讨论会，广泛征集论文邀请入选者作为正式代表出席》的短讯，从全国 1300 篇应征论文中挑选出参会代表。1984 年 9 月 3—10 日，会议在浙江省德清县莫干山召开，史称“莫干山会议”，此次会议得到当时中共中央书记处农村政策研究室联络部负责人王岐山的支持。莫干山会议围绕城市经济体制改革的中心议题，其中争论最激烈的就是中国的价格改革。会上，有人提出用小步快调的方法校正价格体系，被称为“调派”，也有人持完全市场派观点，被称为“放派”，这两派展开了激烈的讨论。中国社科院财贸所的研究生华生、经济所的研究生何家成等人在充分调查研究、汲取各种思想有益成分的基础上，明确应当综合“调派”和“放派”的精华，走放调结合、两条腿走路的方针。同时强调组织生产资料市场和物资部门主动进入市场，发挥平抑供需和价格水平的主渠道作用。这套“改、调、放、导”的思路简括为放调结合的双轨制。时任中央财经领导小组秘书长、国务委员张劲夫同志在国务院会议上说：莫干山会上提出的放调结合的双轨制是个好办法。

莫干山会议产生下列七个报告：《价格改革的两种思路》《与价格改革相关的若干问题》《企业实行自负盈亏应从国营小企业和集体企业起步》《沿海十四个城市对外开放的若干问题的建议》《金融体制改革的若干意见》《发展和管理股份经济的几个问题》《粮食购销体制的改革和农村产业结构的变动》。1984 年 9 月 20 日张劲夫同志在报告上批示“中青年经济工作者讨论会上，提出的价格改革的两种思路，极有参考价值”。当年 10 月召开的十二届三中全会正式提出“价格体系的改革是整个经济体制改革成败的关键”。莫干山会议的成果被国家政策采纳，价格双轨制的代表人物华生、何家成等人被评为国家级突出贡献的专家。

巴山轮会议

1984 年年底，由于银行信贷失控导致了 1985 年投资猛增，出现“经济过热”现象。世界银行驻中国首席代表菲律宾籍华人林重庚和中国体改委委员廖季立开始协商筹办一次“宏观经济管理国际讨论会”，讨论中国经济的宏观管理问题。国务院批准会议由中国经济体制改革研究会、中国社科院和世界银行驻京办事处联合主办，9 月 2—7 日会议是在长江游轮“巴山”号上举行，史称“巴山轮会议”。参加会议的外方代表有：美国耶鲁大学经济学教授、1981 年度诺贝尔经济学奖得主托宾，英国剑桥大学教授、格拉斯哥大学名誉校长凯恩克劳斯爵士，联邦德国证券抵押银行理事长埃明格尔，匈牙利科学院经济研究所研究部主任科尔奈，英国牛津大学安东尼学院高级研究员布鲁斯，世界银行驻北京代表处主任林重庚等。国内代表有：国家体改委党组书记安志文，国务院发展研究中心学术委员会名誉主任薛暮桥，国务院发展研究中心总干事马洪，国家经济体制改革委员会副主任高尚全，中国社会科学院副院长刘国光，以及杨启先、童大林、洪虎、吴敬琏、赵人伟、张卓元、周叔莲、陈吉元、戴园晨、宫著铭、项怀诚、王琢、李克穆、楼继伟、何家成、郭树清、李振宁、田源、吴凯泰等，双方代表共计 30 多人。

在巴山轮会议上，与会者就中国经济体制改革中碰到的宏观经济管理问题，进行了深入的探讨，借鉴国际经验，从概念上厘清了计划与市场的关系、改革的目标以及经济调控的手段等。会议重温了莫干山会议的重要成果价格双轨制，波兰经济学家布鲁斯称赞价格双轨制“是一项有益的发明创造，是从旧体制进入新体制的桥梁”。会议最后形成了七大专题报告，分别是《目标模式和过渡步骤》《财政政策与宏观管理》《货币政策和金融体制的改革》《收入政策与宏观管理》《经济增长与投资问题》《通货膨胀和价格问题》以及《实现宏观经济间接控制目标的一个重要前提》。巴山轮会议起草了《关于“巴山轮会议”主要情况报告》报送国务院。同年 9 月 23 日，中共全国代表会议通过的“七五”计划建议中，就已经吸收了巴山轮会议的成果。如果说莫干山会议推动了中国经济体制改革的进程，那么巴山轮会议则启蒙了中国的宏观经济管理。

华生、何家成：两度经济学大奖

莫干山会议和巴山轮会议分别为国家提出有分量的议案，为政府决策提供了理论基础和实施方案。莫干山会议结束后，青年经济学家三五成群形成了若干组合，在上世纪 80 年代的经济改革中发挥了作用产生了影响，以华生、何家成为首的组合持续时间最长，为政府“献计献策”最多。这个组合连续在《经济研究》上联名发表《论具有中国特色的价格改革道路》《经济运行模式的转换——试论中国进一步改革的问题和思路》《微观经济基础的重新构造——再论中国进一步改革的问题和思路》等文章，其中的《微观经济基础的重新构造——再论中国进一步改革的问题和思路》从财产关系入手，提出“资产经营责任制”，这篇文章一举获得 1985 年度孙冶方经济科学奖。2011 年 11 月，华生、何家成等人又凭“价格双轨制”获得了中国经济理论创新奖。他们还在实际操作上总结了很多问题，由何家成、杜海燕总纂稿编写出《资产经营责任制》，国务院借鉴他们的研究成果，1988 年成立了国有资产管理局，2003 年成立国资委，建立国有出资人制度。

在国际经济学界，价格双轨制在 1990 年之后才开始被公认为中国经济转型的最具创意的战略。澳大利亚的经济学家 Tisdell 教授在 1993 年认为中国的价格双轨制是花费成本更少的改革，随着国际上的经济学家把价格双轨制的思想变成理论，价格双轨制更是成为来自中国的对现代经济学少有的贡献之一。

莫干山会议和巴山轮会议的“智库”职能

按照世界上最著名的智库——兰德公司——的创始人弗兰克·科尔博莫的定义，智库就是一个“思想工厂”和“头脑风暴中心”。莫干山会议上的价格大论战和巴山轮会议上的中外经济学家们的思想碰撞，正是两个“思想工厂”和“头脑风暴中心”。

智库通常具备三大职能。一是分析问题，作出预测。莫干山会议上与会中青年专家学者在开会之前已经认真分析了中国改革 5 年来的问题，纷纷提出自己的见解，如郭凡生的反梯度理论、张维迎的价格改革理论等，经过在会议上的思想激荡，最终华生、何家成等人的价格双轨制获得了大家的共识，对经济改革中的价格改革作出了科学的预测。巴山轮会议上，中外经济学家分析了当时“经济过热”问题，预测出要逐步建立完整的市场体系，运用经济和法律手段以及必要的行政手段来调节和控制宏观经济。二是提供政策舆论思想，引导社会思潮。莫干山会议产生了巨大的社会影响，各地政府开始吸纳青年学者的意见，河南省政府组织河南省经济咨询团，省长刘杰任团长，邀请莫干山会议中的一些骨干人员成为他们的咨询顾问。巴山轮会议首创的宏观调控一直持续至今。三是储备人才资源，形成政学界“旋转门”。莫干山会议和巴山轮会议涌现出了大量青年人才，比如当时年仅 28 岁的何家成、30 岁的华生、29 岁的郭树清和 24 岁的张维迎，他们经过历练和培养，最后都进入了政府部门。田源、张维迎进入体改委工作，华生被任命为中国社科院微观经济室主任，同时参加国务院经济体制改革领导小组办公室工作，何家成在撰写巴山轮会议纪要时创造性地加入了自己的东西，研究生刚毕业就被任命为中国社科院经济所宏观经济室主任。

莫干山会议和巴山轮会议虽然没有智库之名却具备智库之实，这两次会议同时提出了中国经济改革的思想和方法，而思想和方法正是智库所具备的两大特点。大学等学术机构主要产生思想，官方主办的政策研究机构主要提供方法，同时生产思想和方法的机构非现代智库莫属。由于这两次会议的民间性和自发性，才使得思想更加活跃、方法更加有针对性。莫干山会议和巴山轮会议可以称得上是中国现代智库的发轫，开启了中国现代智库的先河。

◆管理关键词

推进政府治理能力现代化的关键

□周天楠

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。英国治理理论学者杰瑞·斯托克曾指出：“公共管理从传统的公共行政向治理的转变，反映了政府在当代环境中运作方式的重大及持久的变化；相应地，政府履行功能与任务的能力框架也要随之发生重大及持久的变化。”没有现代化的治理能力，就无法搭建起真正现代化的治理体系，就会使现代化的治理体系徒具形式。政府是国家权力的执行者，是国家治理的主体性力量，其责任就是努力实现国家治理目标。根据经济、社会发展水平的变化，不断调适政府的角色及其治理方式，是现代化进程的重要组成部分，也是现代国家治理体系建构的核心问题。

国家治理能力是国家统筹各个领域的治理，使其相互协调、共同发展的能力。“治理”理念是对传统“统治”和“管理”理念的扬弃，工业化、城市化、市场化、民主化、开放化、多元化等现代性因素及其交织形成的复杂关系，强调要在政府的主导之下实现国家治理思维体系、话语体系和制度体系的综合“大转型”，要从政府单一主体管理变为民主、参与式、互动式的多元主体治理。

在强调治理的新时代，合同外包、结成公私伙伴关系、第三部门服务供给、政府购买服务以及其他形式的合作等新的治理方式将大量采用，民主、参与式、互动式的多元主体治理的发起问题、可持续问题、绩效问题、责任控制问题都将出现。面对这些新问题、新情况，政府单一主体管理时代自上而下的科层制组织与控制方式，将不足以应对。正因为如此，党的十八届三中全会才提出了“治理能力现代化”的新命题、新要求。在政府的层面，治理能力毫无疑问会延续管理时代对政府能力的关注，但会更强调政府在治理背景下新的能力要求。要尽快推进政府治理能力的现代化，就必须厘清从政府能力到治理能力转变的逻辑线索，从四个关键点突破。

目标凝聚能力。无论是管理，还是治理，都必须围绕一定的目标来进行。传统的管理时代，目标主要来自自上而下的科层制政策目标与责任目标，相对稳定统一；但在治理时代，不仅每一个地方的实际情况不同，“治理”的目标会是多样、变动的，而且参与治理的不同组织、不同个人，都有不同的目标诉求。没有目标的共识，不仅难以达到治理的预期效果，甚至有可能加剧社会的分裂与对抗。

资源整合能力。无论是管理，还是治理，目标的实现，核心都是围绕资源配置与整合来进行。传统的管理时代，资源基本上集中掌握在政府手中；但在市场起决定性作用的治理时代，虽然政府依然掌握了庞大的资源，但越来越多的资源会分散在不同的社会组织和公民手中，特别是一些稀缺资源往往并不掌握在政府手中，有时候政府甚至根本无法获取。在当前政府掌握和配置资源既定事实的基础上，如何识别并优化使用来自其他政府部门、私人部门、第三部门和一些志愿性群体所拥有的资源，如何发挥共识、信任以及社会资本等无形资源的作用，从而促成不同主体间的合作与集体行动，就成了政府在治理时代必须具备的能力。治理能力的现代化，就要求政府将提升资源整合能力作为重要目标，甚至是围绕资源整合与配置进行组织重构和转变职能。

工具使用能力。无论是管理，还是治理，都必须通过一定的管理工具来进行。对政府来说，一次管理改革在某种程度上的直接表现就是管理工具使用的转变。传统的管理时代，政府常用的管理工具是财力工具、权威工具、组织工具、信息工具等，在使用过程中更注重工具理性本身，带有强制性的普遍特点；但在强调民主、参与、互动的多元主体治理时代，政府需要更多地和私人部门、非营利组织或公民个人合作，共享公共权力，共同治理公共事务，人们不仅会继续关注“政府应当做什么”，而且会更加关注“政府应当怎样做”，即更加强调政府使用管理工具的价值理性，政府将由过多地依赖强制性的工具转向较多地依靠多种非强制性的工具，以合同外包、公私伙伴关系管理与社区自主管理为主要内容的网络治理途径成为新的工具选择。否则，就容易导致政府失灵、政策失败。治理能力的现代化，就要求政府进一步创新增加管理工具，并根据不同性质增强管理工具的相匹配性。

责任控制能力。无论是管理，还是治理，都存在权力划分与责任担当的问题。传统的管理时代，权力更多地集中在政府手中，责任也更多地由政府承担；而在治理时代，权力在相当程度上是社会分享的，也应该由社会来共同承担责任。信任是合作的基础，当我们从严格单纯的等级管理时代转为更具流动性和关系更为复杂的治理时代，政府就必须着力培育和其他政府部门、私人部门、第三部门、志愿性群体或公民个人、公民之间的合作意识与信任机制。在我国当前低信任度的社会里，如果政府不能很好地控制责任，就会加大监督成本甚至导致多元治理瘫痪或毫无作为。因此，政府责任控制能力的现代化就成了治理能力现代化关键中的关键。

◆管理语录

为了理解高效的高层管理者的行为的原因，首先必须意识到他们在大部分工作中会遇到哪种类型的挑战和困境，最基本的两类是：尽管面临着很多不确定性、多样性和大量潜在的相关信息，仍然要决定该做什么；要通过大量多样性的人完成工作，尽管对其中大部分人没有直接的控制权。

高层管理岗位的本质决定了它需要用一种复杂和微妙的方法来进行规划、组织、人员配置等。这种方法必须要考虑到相关的不确定性，以及多样性和潜在相关信息的数量。它还必须努力对付困难的人际环境；它要用某种方式帮助高层管理者完成工作，尽管他们要依赖很多人，并且其中很多人都不是他们的下属。人们通常认为这种方法的核心是“设置议程”（管理者通过制定一系列的目标及规划，并加以突出强调，从而凸显有效管理）和“建设网络”。

——摘自约翰·P·科特《领导力革命》（John P. Kotter on What Leaders Really Do ?）

◆管理法则

国家治理体系应包括五大基本内容

□陶希东

十八届三中全会提出我国全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，这是“治理”思想首次进入国家高层文件，成为引领中华民族伟大复兴、实现中国梦的总方针和行动纲领，意义十分重大。需要指出的是，这一总目标是由“国家治理体系”和“治理能力现代化”两部分构成，明确和理顺两者的内在逻辑关系，是推进深化改革的逻辑起点。“治理体系”是“治理能力现代化”的前提和基础，“治理能力现代化”是“治理体系”的目的和结果，要想实现真正的治理能力现代化，首要任务是建立健全一套完整、合法、有效的“国家治理体系”。

一般认为，国家治理体系由经济治理、政治治理、文化治理、社会治理、生态治理五大体系构成，但这种纵向治理体系的观点，实际上是一种各自为政、部门化的思路，无法从根本上建构起系统、整体、协同的治理格局。根据全球“治理”思想精髓、世界发达国家治理实践和中国国情相结合的视角来看，具有中国特色的“国家治理体系”，应该包括五大基本内容。

治理结构体系：“党、政、企、社、民、媒”六位一体。治理结构解决的是“治理主体是谁”“治理主体之间是什么关系”两大问题。首先，要有多元化、负责任的治理主体。具有中国特色的国家治理结构应该包括中国共产党（民主党派）、国务院及各级地方政府、混合型市场企业（国有、私有；内资企业、外资企业；跨国企业、本土企业等）、各类社会组织（科技型、公益型、服务型等；全球型、本土型等）、广大人民群众、各类媒体（传统媒体和新型媒体）六大主体，缺一不可。其次，要有边界清晰、分工合作、平衡互动的多主体和谐关系。其中，处理好政府与市场、政府与社会之间的关系，是多元化治理主体之间的两大核心关系，关键在于厘清各自的权限边界，把本应该属于市场、社会的职能，完全交给市场和社会处理，政府重点履行好宏观调控、公共服务、维护社会规则等职能。

治理功能体系：动员、组织、监管、服务、配置五大功能。功能体系解决的是“治理体系主要发挥什么作用”的问题。这一体系主要发挥五大方面的作用：第一，社会动员功能。良好完备的治理体系，能够有效发挥社会动员功能，在经济、政治、文化、社会、生态、党建等各个领域的深化改革中，取得最大的社会共识，凝聚社会合力。第二，社会组织功能。即良好的国家治理体系，可以把个体化、原子化的社会主体（企业、个人等），融入特定类型、特定目的的各类组织体系之中（如党组织、单位组织、社会组织、民众自治组织等），提高国家与社会的组织化程度，谋求个人利益、集体利益和国家利益的统一。第三，监管功能。即国家治理体系在帮助实现市场和社会不断走向自由、民主、发展的同时，需要一套完备的监督手段，对各类经济主体、政治主体和社会主体实施宏观监控，保持国家政治、经济和社会的总体和谐稳定。第四，服务功能。即顺应经济社会发展的趋势和要求，最大程度地提供规模化、优质化、多样化的公共服务和社会保障，满足人民群众日益提高的多元化物质文化与精神需求，是国家治理体系保持长久运转的基础保障。第五，配置功能。即良好的国家治理体系，应该实现经济资源的市场化配置（让市场在资源配置中发挥决定性作用）、社会服务资源的社会化配置，通过建设科学化的资源配置机制，全面提高资源配置效率，充分挖掘国家发展的活力。

治理制度体系：法制、激励、协作三大基本制度。治理制度体系解决的是“如何保障治理结构有效运转”的问题。建构好治理主体、明确了治理功能后，重点要有一套完备的法律和制度体系，保障治理体系的有效运转。制度作为软实力，在某种程度上，直接决定着国家治理体系的成败。笔者以为，需要确立三大根本性制度体系：首先，法制体系。即在政党建设、经济建设、社会建设、文化建设、生态建设等领域，适时更新和建立成套的法律体系，把所有的政治活动、经济活动、社会活动、文化活动、生态活动，全纳入法律框架体系之下，严格执法，严厉杜绝非法犯罪活动的产生和蔓延。其次，激励制度体系。通过制定科学、有效的激励体系，最大程度地调动所有领域的多元化主体，在合法前提下，激发和释放内在潜能和活力，促进国家各领域主体“从一般走向优秀、从优秀走向卓越”的纵向流动，协同推动个人和国家不断走向进步。再次，协作制度体系。在强调各领域、各条线依法高效运转的同时，强调纵横交叉协作，是国家治理体系的根本要义。为此，大到全球治理、次区域治理，小到主体功能区治理、地方治理、城市治理、特定问题治理等，需要一套完备的国际间、政府间、部门间、公私间的跨界协作制度体系，化解冲突和矛盾，在互动合作中寻求整体利益最大化。

治理方法体系：法律、行政、经济、道德、教育、协商六大方法。治理方法体系解决的是“具体靠什么手段进行治理”的问题。国家治理是一个综合系统，需要多元方法和手段的协同使用。主要包括六大治理手段：第一，法律手段。这是首先需要采用的方法，对违反法律的一切行动，都要依法严厉打击和制止，创建法治型国家。第二，行政手段。作为一个拥有庞大行政体系的大国，在经济、社会等多个领域，适时采取高效的行政命令、指示、规定等措施，依然具有一定的必要性和重要性。第三，经济手段。特别是在全面建立社会主义市场经济的过程中，更多的要采取财政、税收、货币、价格等符合价值规律的经济手段，引导宏观经济的协调高效发展。第四，道德手段。依法治国和以德治国并重，是中华五千年总结的有益经验，我们要传承和发扬中国传统文化的德治精髓，加强社会公德建设，引导个体加强自我约束，实现社会和谐。第五，教育手段。除了正规的学历和职业教育，更要强调各行各业开展继续教育和民众社会教育，让每个个体与时俱进，解放思想，更新观念，发挥潜能，激发活力。第六，协商手段。按照民主协商的总要求，在政治、经济、社会、文化、生态等领域，建立健全多主体协商机制，疏通利益表达渠道，扩大民主参与，促进社会公平发展。

治理运行体系：自上而下、自下而上、横向互动三大运行方式。治理运行体系解决的是“治理体系采取何种方式、何种路径运转”的问题。需要三大运作方式：首先，自上而下方式。即通常所说的顶层设计，这是大国治理必须依靠的治理方式，关键在于处理好中央政府与地方政府、上级政府与下级政府之间的权责关系，坚决贯彻落实有益政策，根除“上有政策、下有对策”的对抗性做法，实现政策不走样、不变味。其次，自下而上方式。即通常所说的“摸着石头过河”，诸多领域的改革创新，可依靠地方层面的先行先试，等掌握了规律、积累了经验以后，再向全国推行和推广，降低改革风险与成本。最后，横向互动方式。即通常所说的“学习借鉴”，在不同领域、不同主体之间通过互动、走访、学习等过程，可以实现协同效应、整合效应、创新效应。