◆专家视点

公权领域的“公地悲剧”值得关注

□王长江

在经济领域，公共资源由于权责不清而被任意挥霍的“公地悲剧”时有发生。这种现象，在公权领域同样存在。只不过在这里，被挥霍的不是有形的资源，而是无形的资源——党和政府的公信力。这个问题应引起我们的高度关注。

“公地悲剧”在公权领域同样存在

“公地悲剧”（Tragedy of the commons），也译为公共地悲剧、共同悲剧，是1968年英国学者加勒特·哈丁在经济学研究中提出的一个概念。他假设，有一块公共草地由一群牧羊人共同拥有。由于每个牧羊人都希望自己的收益最大化，于是，他们会尽量扩大自己的羊群。尽管每个人都知道，草地可以承载的羊的数量有限，但作为理性人，谁也不愿意自觉地把羊群数量减下来。最后的结果是，牧场被过度使用，草地状况迅速恶化。通过这个假设，哈丁向人们展示了公共资源在缺乏明确责任人的情况下被迅速破坏殆尽的可悲结局。

在经济领域，哈丁的假设已经为实践所反复证明。然而，如果因为“公地悲剧”出自经济学的分析，便认为这个原理只适用于经济领域，那就错了。在公权领域发生的类似现象，同样触目惊心。让我们来想象一下：如果把分掌着不同权力的部门比作一个一个的牧羊人，把整个政府比作它们的公共草地，党和政府的公信力就是长在草地上的草。从道理上说，草长得茂盛，羊才有得吃。但是，要想草长得好，就需要大家都来维护草场。很显然，任何一个部门都不可能、也没有力量单独对“党和政府的公信力”负全部责任。换句话说，这种责任缺乏刚性，只是一种软性约束，难以落实。于是，我们看到了大量的与前面所说经济领域相类似的现象：一些部门从方便自己、而不是方便老百姓出发，选择性地确定本部门的工作，搞了一套套被百姓形象地说成是“门难进、脸难看、事难办”的效率低下的制度，衙门的威严体现出来了，换来的却是百姓对政府的非议；一些部门为了显示权力，实际上也是为推脱责任，给老百姓办事设置各种关卡，把手续搞得繁而又繁，公权的存在体现出来了，换来的却是百姓对政府效率的质疑；还有一些部门热衷于扩大自己的审批权或变相审批权，吃拿卡要，令他人“跑部钱进”，给人以“忠于职守”的堂皇表象，似乎“尽责”得很，换来的却是百姓对政府的怨气。这些现象的一个共同之处，就是部门从中得益，政府和执政党买单。有的是部门捞到了利益而自肥，有的是部门减轻了自己的工作，有的则是部门转移了自己为错误担责的风险。至于说这些好处是通过提高党和政府的威信得来，还是通过失去民心得来，它们并不关心。其中的一些工作人员，特别是个别负责人，更关心的是自己的乌纱帽。一言概括之，部门得到的这些好处最终都以消费党和政府的公信力为代价。

显而易见，公权领域里不但有“公地悲剧”，而且很严重。和经济领域相比，它会给党的形象和公信力带来更大的损害。

公权领域发生“公地悲剧”的原因

“公地悲剧”的发生有几个基本条件。第一，必须有名义上“公共所有”、大家都使用却又无需直接负责的公共资源；第二，该资源属有限资源而非无限资源，有可能被耗尽而非取之不尽用之不竭；第三，必须有多个使用这一资源并从中获得好处的人，他们之间有竞争和攀比。从这个角度讲，只要有公共资源，就存在发生“公地悲剧”的可能，因为本质上说，“公地悲剧”源于公共资源的私人利用方式。我国公权力运行的实际情况在不少方面都与这些条件相符合。现有权力配置的一个特点，就是部门利益固化，共同责任虚化，名义上各部门都体现“加强党的领导”、向党负责，实际上往往很难直接落到提高党的威信、增强党执政的合法性上。公权力的“公地悲剧”由此发生。具体表现在以下几方面。

第一，公共决策部门化。我们国家的许多立法权，名义上在人大手里，实际上却是掌握在执行部门手里，决策过度依赖执行部门。我们不习惯把决策权和执行权分开。相对决策权和执行权的分离，我们更习惯于依靠执行部门参与决策甚至直接决策，或在若干相关部门之间进行会商。这样一来，有关国家重大问题的决策不是超越部门、站在全局的立场，而是部门在重大决策中占据了很大的权重，实际上成了部门立法，或者制定的规则就是部门之间权力、利益相互博弈的结果。相反，真正超越部门的平台如人大、政协，却远远没有起到它们该起的作用。

第二，部门权力缺乏制约。在分工负责的旗号下，部门对它们主管领域的事务一言九鼎，不容他人置喙，几乎掌握着无限的权力。中央的部门尤甚。因为受战争时期和计划经济时期高度集权体制的影响，中央的部门与地方的政府及其部门之间并非一种平等的关系，而是一种领导与被领导的上下级关系，这使得中央部门可以对地方指手画脚、强迫命令，在权力配置方面享有更多的话语权。在这种情况下，不少部门的习惯做法，就是尽可能地把更多的权力留给自己，而把更多的责任推给地方和下级。这一方面导致了权责失衡，另一方面助长了部门利益的扩张。

第三，由部门内部人对部门工作进行评价的机制使部门既得利益被进一步强化、固化。这些年来各部门普遍建立了部门内部人评价部门领导的制度。领导者手中握有权力，让他们对权力使用的情况进行述职，对他们的施权行为进行评估、打分，对于促使他们恰当地使用手中的权力，无疑十分必要。但是，让部门内部人行使评价权，却是找错了主体。部门是执行机构，它们手中的权力是为公众服务的。权力行使是否得当，理所当然地应由被服务的对象来评价。评价主体错了，导向也就大错特错了：如果掌权者真想为公众服务，势必对内部进行严格管理，给下属加压。这样做了，老百姓会高兴，但却会引发内部人的不满。如果掌权者热心于用公权为内部人谋利，公共服务不到位，老百姓会质疑，但内部人会因为得到好处而满意。让内部人对本部门领导和部门工作进行评价，等于迫使部门领导从部门利益出发去思考问题，用公权力谋部门的一己之私。公权力照此逻辑运行，公众自然信不过。

规范和约束部门权力才能有效避免“公地悲剧”

因部门滥用权力而使党和政府的公信力遭到损害的“公地悲剧”，实际上已然发生，并且正在继续。要阻止“公地悲剧”继续发展和蔓延，就必须对部门权力进行严格约束，加紧打造能把权力关住的制度之“笼”，以实现对党和政府公信力这种稀缺公共资源的有效保护。

一是改革决策机制，有步骤地使决策权和执行权实现分离。党的十八大报告已经提出了建立决策权、执行权、监督权相互制约又相互协调的权力运行体系的目标，现在需要的是将这一目标落到实处。权力分离的前提是把不同的权力交给不同的机构。依循这一原则，今后党和政府的重大决策应逐步减少执行部门或执行部门代表的直接参与，而吸收更多其他主体参加。最终目标是使人大归位最高权力机关和最高立法机关。在当前尚不能完全改变现有决策体制的情况下，也要积极寻找有效措施，淡化决策参与者的部门代表性，增加其公共性，防止公共权力受到部门利益的过多染指。

二是加大对部门权力约束的力度。逐步明确各部门的权力界限，为它们开列权力清单，严禁部门在权力清单之外任意胡乱作为，更不允许部门随意设立规则，同时自己执行规则，既当运动员，又当裁判员，既当法官，又当原告。对一些部门自设的评比制度、排名通报制度等，应当严格审查、重新梳理，对那些极易导致暗箱操作、权钱交易的，应当坚决停止和取消。应当把权力运行规则的制定权交还人大，同时通过质询、视察等形式，强化人大对政府和部门的监督。此外，各部门使用权力的透明度也需有更具实质性的提高。

三是改变部门工作评价机制，把公众的认可度作为用权是否科学的重要检验标准。对现有评价机制需从评价主体、评价形式、评价内容上进行调整。在评价主体上，应当增加相关被服务对象和第三方（如专业评估机构、学术评估机构）对部门工作和部门领导进行评价的权重，减少内部人评价的权重。在评价形式上，应当着力建立开放的评价系统，充分运用媒体特别是新兴媒体，让社会对部门工作有更多的监督和参与。在评价内容上，应当建立部门工作对党和政府公信力影响状况的量化指标，纳入考核，明确部门工作要用是否有利于提高党和政府公信力来检验的导向。

> 公权领域里不但有“公地悲剧”，而且很严重。和经济领域相比，它会给党的形象和公信力带来更大的损害。要有效地阻止“公地悲剧”继续发展和蔓延，必须加强对公共决策部门化、部门权力缺乏制约、部门既得利益被强化固化等问题的治理，加紧打造能把权力关住的制度之“笼”，以实现对党和政府公信力这种稀缺公共资源的有效保护。
>
> 要改革决策机制，有步骤地使决策权和执行权实现分离；加大对部门权力约束的力度，逐步明确各部门的权力界限；改变部门工作评价机制，把公众的认可度作为用权是否科学的重要检验标准。

◆新时期论坛

全面小康社会的一个重要内涵

□邓绍平

小康社会蓝图绘就。从先辈的憧憬描绘，到今天的渐入佳境，再到明天的梦想成真，既是一个民族的矢志追求，也是一个国家的铿锵宣言。追梦路上，富裕、健康、文明，始终是不变的主题词。

社会发展不断赋予小康社会更为丰富的内涵

“国运清明，民无饥馑，谓之小康”，追溯“小康”一词，最早出自中国古代典籍《礼记》，原意指在古代自然经济条件下国家比较安宁清明，百姓丰衣足食的社会状态。反映出在生产力极其低下时期人们对理想社会的向往。

在历史的发展进程中，“小康”成为众多仁人志士寻求社会变革的奋斗目标，革命先行者孙中山曾将“小康”概念作为自己的革命理想。他在《三民主义》中说，民有、民治、民享，就是所追求的大同小康世界。

新中国成立以来，尤其是改革开放后，中华民族对小康社会有了更为清晰的认识。1979年年末，邓小平在会见来访的日本首相大平正芳时提出，中国现代化所要达到的是小康状态。他说：“翻两番，国民生产总值人均达到八百美元，即是到本世纪末在中国建立一个小康社会。”“小康社会”从此成为中国人迈向物质文明社会耳熟能详的代名词。党的十二大则把小康作为主要奋斗任务和我国国民经济、社会发展的阶段性目标。党的十三大正式将实现小康列为“三步走”发展战略的第二步目标。党的十五大提出了全面建设小康社会的奋斗目标。在此基础上党的十八大提出了更具明确的目标，要在2020年国民生产总值再翻一番，全面建成小康社会，让“人民生活水平全面提高”。

2013年，习近平总书记在全运会召开之际发表重要讲话，明确指出“全民健身是全体人民增强体魄、健康生活的基础和保障，人民身体健康是全面建成小康社会的重要内涵，是每一个人成长和实现幸福生活的重要基础”。

“民强则国强”，深刻领会习近平总书记的重要讲话精神，让我们认识到，小康社会的“康”应该蕴含有健康的内涵。全民身心健康是建设全面小康社会的时代要求。

没有全民身心健康就没有全面小康

在人们不断追求美好幸福生活的现实语境下，小康社会不应该被误读为仅仅是对GDP的单纯追求，国民整体素质的提升，将成为描绘全面小康社会蓝图的浓墨重彩，其中对全民健康的期冀正成为全面小康社会时代内涵的新注脚。而这个健康应该是身体和心理的健康。实际上，对于健康的概念，世界卫生组织提出“健康是身体上、精神上和社会适应上的完好状态，而不仅仅是没有疾病和虚弱”。在其公布的新十大健康标准中，有两项明确涉及人的心理健康。一项是“处事乐观，态度积极，乐于承担责任，事无大小，不挑剔”，指向人的情绪健康；另一项是“应变能力强，能适应外界环境的各种变化”，指人有良好的社会适应能力。

世界卫生组织对健康的定义，代表着人类社会对健康的更深入的认识。这个认识，与我国建设小康社会对人民健康的关注方向是一致的。这因此也带来一个问题，在21世纪全面小康社会中，衡量全民健康的标准是什么？不言而喻，除了人民的身体健康，还有一个更不能忽视的概念，那就是心理健康以及道德精神层面的健康。

应该看到，我国的健康调查结果仍然令人堪忧。各种慢性疾病的发病率还非常高，高血压的发病率和糖尿病的发病率都在10%左右；只有6.48%的公众具备基本的健康素养。同时，中国人的心理健康情况也不容乐观，国家卫计委曾公布了一项对30座城市、50家全国500强企业的中青年员工的健康调查结果。数据显示，在心理方面，78.9%的员工有过“烦躁”情绪，59.4%的人感受过“焦虑”，38.6%的人觉得“抑郁”，仅有5.8%的员工称自己没有压力。

很难想象，如果全民身心健康水平低下，因病致贫、因病致困，国民的幸福感从何而来？一个缺失全民健康积弱积病的社会绝不是真正意义上的全面小康。

让全民健康与全面小康“同频共振”

目前，从GDP衡量中国已经成为世界第二大经济体，人民群众的物质生活水平得到极大的提高和改善。当温饱已不再成为问题的今天，对身心健康的追求自然成为人们更加关注的焦点。

从国家层面讲，党和政府对人民身心健康的重视达到前所未有的高度，党的十八大报告中明确提出：提高人民健康水平，坚持为人民健康服务的方向，促进人民身心健康。

从制度层面讲，全民医保基本实现，城乡基本医疗卫生制度初步建立，医疗卫生事业改革推向深入，一张维护全民身心健康的安全网正在不断完善。

从个体层面讲，“健康即福”逐渐成为全民共识，健康被看作是否幸福的衡量标准，健康被当成家庭生活的价值取向，健康被视为是否达到小康水平的重要指标。

然而我们必须看到，全面促进全民身心健康依然任重道远。全民身心健康水平与发达国家相比存在较大差距，城市与乡村、城市与城市之间的健康水平参差不齐，青少年身体素质堪忧，部分疾病呈低龄化发展趋势，癌症、心血管疾病和各种心理疾病呈现高发态势，国民健康教育和未病先防意识较为薄弱，重意识轻行动、重身体轻心理，对健康概念理解肤浅片面，医患矛盾引发的纠纷时有发生，有时还较为尖锐激烈。

在建成全面小康社会的进程中，促进全民身心健康，事关民生大计，事关以人为本。如何让全民健康与全面小康“同频共振”，理应成为我们的奋斗方向。为此，尽快制定出台全民健康指导纲要，使之成为促进全民身心健康的行动指南；全面深化医疗事业改革，使之成为维护全民身心健康的有力保障；大力推进生态文明建设，使之成为改善全民身心健康的优美环境；科学开展健康知识教育，使之成为推动全民身心健康的自觉意识；积极开展全民健身运动，使之成为增强全民身心健康的坚实基础。

为实现“两个一百年”的奋斗目标，为实现中华民族伟大复兴的中国梦，促进全民身心健康，亦是立国之本。



◆中国共产党思想史

二大对群众问题的认识

□王俊华

中共二大是我们党关于群众问题认识的第一次飞跃。中共二大建设“群众党”的探索，不仅实现了中国共产党的生存和壮大，更实现了对于社会底层的多数人的发动和解放，对群众路线的形成和发展具有奠基性意义。

在中国，“群众”一词早已有之，但在整个古代社会，“群众”从未成为政治家和思想家常用的政治学概念。中共二大继承和发展了列宁的群众理论，实事求是地分析了当时中国革命的力量，赋予“群众”一词更加丰富的积极的价值内涵：首先，工人是“革命领袖军”。共产党是工人阶级的政党，她的群众基础当然应该建立在工人阶级上。实践中，工人运动的发展让中国共产党相信，工人“将会变成推倒在中国的世界资本帝国主义的革命领袖军”。其次，农民是“革命运动中的最大要素”。不管是马克思还是列宁，他们对农民都抱有几分疑虑。难能可贵的是，中共二大认为群众应该包括“中国三万万的农民”，他们是“革命运动中的最大要素”。“如果农民要除去穷困和痛苦的环境，那就非起来革命不可。而且那大量的贫苦农民能和工人握手革命，那时可以保证中国革命的成功。”最后，中共二大还认识到小资产阶级、中国幼稚的资产阶级等都是革命的力量。此外，中共二大还抛弃一大不与知识分子、其他党派联系的政策策略，主张建立民主联合战线。中共二大强大的包容性为中国共产党汇聚了广大的民心和民力。

中共二大指出，要成为一个做革命运动的并且一个大的群众党，就不能忘了两个重大的律。

第一，“党的一切运动都必须深入到广大的群众里面去”。纵观世界政治史，人民群众对政党的选择标准，归根结底只有一条：能否代表并且维护自己的利益。始终代表并维护群众利益，是中国共产党的生命所系，更是中国共产党的使命所在。中共二大第一次以党规党法的形式把党的命运和最广大人民群众的利益规定下来，指出中国共产党是“时时刻刻要站起来为无产阶级利益努力工作的党”，是“代表中国无产阶级及贫苦农人群众的利益而奋斗的先锋军”。20世纪初，饱受压迫、战乱之苦的中国人民最大的利益是什么呢？无疑是找到一条最合适的解决中国问题的道路。面对风雨飘摇的中国，不同政治力量提出了各自不同的主张。控制北京政府的直系军阀鼓吹“武力统一”，其他各个地方军阀为了保住自己的地盘则掀起了“联省自治”运动。主张改良主义的胡适等人提出了“好政府主义”。主张“和平统一”“化兵为工”的孙中山，虽仍坚持民主主义的革命立场，但他的护法运动已因陈炯明公开举行武装叛乱以失败而告终……中共二大则认为，解决时局的关键是必须用革命手段打倒帝国主义和封建主义，在全中国人民面前破天荒第一次提出了明确的反帝反封建的民主革命纲领。这一体现广大人民群众根本利益的纲领，不仅为中国革命指明了方向，而且成为团结各阶层群众的战斗旗帜。为了深入群众，中共二大还做了非常有实践特色的规定：身为议员的党员参与示威运动时，必为示威行列的领袖，跑在群众的前面；必须常常保持与群众的直接接触；演说稿必须工人、农人、妇孺都能听得懂等等。

第二，“党的内部必须有适应于革命的组织与谏训（当时用语，同‘训练’）”。关于党员是否要参加党的一个组织并接受教育训练，列宁与马尔托夫曾在1903年展开过激烈争论。列宁认为，共产党员必须参加党的一个组织，遵守纪律和接受教育，这样党才能成为一个集中统一、有严密组织的工人阶级政党。而马尔托夫认为，党员只需经常亲自协助党、为实现党的任务而积极工作就行了，不用参加党的一个组织，也不用党的纪律约束他们。在这场争论中，虽然马尔托夫的观点一度被采纳，但最终列宁的主张得到普遍认同，并于1905年写入了布尔什维克党党章。中国共产党是在列宁建党思想指导下建立起来的。由于建党初期，党员人数少、影响小，不具备列宁所提出的按生产单位来设置党的基层组织的可能性，所以中共一大《党纲》对党的组织建设规定的非常简单，把党的组织机构分为中央执行委员会、执行委员会和党的委员会3个等级，没有明确党的基层组织，也没有明确党的基层组织应设立在社会的哪一个层面。基于组织发展和革命实践的需要，中共二大将党组织划分为中央执行委员会、区执行委员会、地方执行委员会、地方支部和组5个等级，进一步理清了党员个人与组织以及组织与组织之间的相互关系，其中“组”为党的基本组织，并要求“组”设置在“各农村各工厂各铁路各矿山各兵营各学校等机关及其附近”，也就是说，基层党组织必须设置在社会最基层，这在基层党组织建设中具有开创性意义。为避免安那其（anarchism）状态，使党员成为革命运动的“先锋”和“头脑”，中共二大规定：首先，党员必须加入一个组，并接受教育训练。其次，关于党员组织生活的方式，要求各组每星期召开1次会议。最后，“严密的集权的有纪律的”训练必须遵守“党员不只是在言论上表示是共产主义者，重在行动上表现出是共产主义者”等原则。此外，中共二大党章还专设了“纪律”一章。这表明，自建党伊始，中国共产党就致力于把自己建设成有严密组织和严格纪律的无产阶级政党，深知共产党员率先垂范、发挥好先锋模范作用是做好群众工作的基本前提，教育培训是提高党员做好群众工作能力的有效途径。

当然，中共二大对“群众党”的认识也有局限性。虽然提出了“群众党”的概念，指出中国共产党不是“知识者所组织的马克思学会”，也不是“少数共产主义者离开群众之空想的革命团体”，但关于“群众党”是什么还缺乏深入阐述。虽然认识到若离开农民，中国共产党很难成为一个大的“群众党”，但还不够重视农民运动，未就农民问题单独作出决议；对工农联盟问题、彻底解决农民土地问题等还没有完全认识清楚。