◆观 点

重大公共决策更应贯彻程序正义

最近各地有许多基层自治、社会共治方面的探索，取得了不少经验。一些城市建立了行业联盟、社区自治的网格化管理模式，消弭了很多基层的社会矛盾，政府职能转型也体现在其中，效果非常明显。改进政府公共服务，形成网格化的社会共治，这只是国家治理体系现代化的一个组成部分。

同时要看到，各地还存在不少群体性事件。比较突出的是反对政府批准的重大投资事项，比如垃圾填埋、焚烧或大型化工项目。化工项目主要是商业化的企业行为，可能与百姓利益冲突，而垃圾填埋和焚烧项目完全是政府应当大有作为的公共服务事项，是为改善生活环境从而为大多数老百姓利益服务的，怎么会有那么多老百姓反对？这很值得我们反思。我发现，网格化管理的好经验未能覆盖到重大公共决策里面。这反映了重大公共事务决策程序上的缺陷，可能缺少了程序正义。

我们早在上世纪80年代就提出决策的科学化、民主化，现在也有许多新的尝试和创造，除了网格化的基层自治，还有借助新媒体进行网络问政以及逐步公开的电子政务等等。可以说，这些改进公共治理的实践体现了程序正义，能够通过多样化的渠道和创新的方式让民众参与公共事务，使大家感到自己有知情权、发言权和参与权，对涉及切身利益的公共事务能够反映诉求，在多方参与过程中找到最大公约数，对由此形成的公共决策能够取得共识。

笔者在地方调研时了解到，南方某城区搬迁改造，提出三个月的期限，其中两个月让当地老百姓讨论，比以往的讨论时间延长一个月，形成共识就动，形不成共识就往后延。表面看讨论时间挤占了搬迁时间，但由于讨论非常充分，减少了纠纷，反而缩短了搬迁时间。还有的地方政府，主动组织民众代表到国内外参观考察先进的垃圾焚烧厂，增进了解和沟通，效果也很好。我觉得这是值得发扬光大的公共服务处理方式，在重大公共事项的决策当中贯彻程序正义，可以避免不合作僵持，因而才有比较理想的效果。

建设服务型政府，不仅体现在敢于让民众参与日常的、身边琐细的、浅层次的公共事务管理，而且更应体现在让民众参与重大公共事务决策的过程。我们的某些地方政府或某些公共管理部门，长期习惯于居高临下，为民做主，在重大公共事务中往往忽略程序正义，以为自己代表老百姓的根本利益、长远利益，主观上为老百姓好，目标是正义的，结果也一定是好的、正义的。而事实往往相反，一些动辄几亿、十几亿元的公共投资项目，想必是经过必要的可行性研究和专家论证的，为什么老百姓不认同而且一上街反对就下马？此类教训表明：程序正义不充分，原定的目标和结果都会打折扣，甚至被颠覆；而程序正义的实质在于多方充分参与和表达，在博弈磨合中找到大家都认可的正义目标，最后的结果也才会是都接受的。

所以，政府的公共服务理念和行为要跟上新形势和公众要求。在重大公共决策中，应重视和认真践行程序正义，它是发现目标正义和追求结果正义的基本前提。（2014年12月22日《北京日报》卢中原）

警惕两种类型的腐败

在经济学家眼中，腐败必然会拖累经济发展。就像经济学上的其他很多理论遇到中国就不管用一样，中国改革开放以来的历程似乎和这个规律不相符。显而易见，虽然改革开放以来，中国的腐败在广度和程度上都日益严重，但经济发展仍然一路高歌猛进。腐败不仅没有阻碍中国经济发展，甚至被一些人认为是发展的润滑剂，并因此被用来论证“适度腐败论”的合理性。

2012年，当惊动国内外的薄熙来案爆发时，美国的政治学教授魏德曼（Andrew Wedeman）也恰好出版了一本分析“中国特色”腐败现象的专著：《双重悖论：中国的快速增长与日益严重的腐败》。在这本书中，魏德曼试图解释中国式腐败与经济发展的关系。

魏德曼将腐败分为两种：一种是劫掠型腐败，官员从国家、市场和民众个人手中强取豪夺，腐败的受害者没有得到任何“回报”。这种腐败现象遍行的结果，整个国家都会变成“强盗型”国家，政权的目的在于压榨和勒索民众。第二种是交易型腐败，虽然交易型腐败也可能使用巧取豪夺的手段，但腐败的对象一般也会从腐败行为中获益。

计划经济下政府掌控一切经济活动，但由于经济规模较小，腐败的空间和动力都不大，因此腐败现象较少。市场化改革后，官员对经济活动的掌控虽然减小了，但掌握的资源反而更值钱了，因为需求陡然增大了。官员用土地、许可证和贷款等市场上紧缺的资源作为腐败资本。而私营经济发展的结果是，商人也更有力量和动力向官员支付更多的腐败金。因此从20世纪80年代开始，高级官员(指正处级以上)腐败数量从年均十几个，猛增到近年的2000多人，平均涉案金额也从1984年的4000元剧增为2007年的27万。

魏德曼认为，正是快速的经济增长导致腐败剧增，而由于腐败的主要形式是交易型的，因此在市场化改革的背景下，这种腐败有利于向市场转移国有资源，促进(或至少是不阻碍)市场繁荣。但是随着土地等国有资源渐渐市场化，官员交易型腐败的空间会减少。因此魏德曼对中国腐败趋势的预测比较乐观，认为腐败会减少，就像日韩等东亚国家曾经发生过的情况一样，但前提是中国必须加强对腐败的打击，同时提高政府的透明性和问责性。

研究反腐败的学者一般认为，打击腐败的有效性并不取决于惩罚的严厉性，而在于提高反腐行为受惩罚的几率。若没有建立全面的反腐制度体系，杀鸡儆猴和敲山震虎的运动式反腐只会有短期效果。

正因为反腐的复杂性，魏德曼也可能过度乐观了。正如魏德曼自己也在书中提到过的一样，中国并不是不存在劫掠型腐败。2014年10月，中纪委和全国工商联召集了一场民营企业家座谈会。会上一位企业家发言痛斥“我们快被‘苍蝇’搞死了”，枚举了一些基层执法人员向企业无端“吃拿卡要”的行为。当交易型腐败的机会变少了，假如腐败风气依然盛行，反腐败的制度依然疲弱，劫掠型腐败便会取代交易型腐败，成为主要类型，那时便会对经济活动产生严重冲击。（2014年第26期《南风窗》叶竹盛）

厘清“改革逻辑”须把握四个因素

推进地方政府机构，须增强改革的整体性和自觉性，尽力避免在改革进行中可能出现的“碎片化”和随意性。而要厘清地方政府机构改革中应遵循的“改革逻辑”或规范体系，应把握好四个因素。

第一，定位。在政府与市场、政府与社会、中央政府与地方政府的关系中，一级地方政府要精准定位，做到不缺位、不越位，主动而积极地扮演好自身特有的角色。

第二，价值。政府机构改革是和职能转变有机结合的。当下，行政管理体制改革的着力点是转变政府职能。其价值取向可从如下三个层面加以关照：一是创造良好的发展环境，二是提供优质的公共服务，三是维护社会公平正义。检验政府机构的设置及运行是否合理有效，当以此为标杆加以衡量和判定。

第三，素质。打铁还得自身硬。地方政府机构的主体是有血有肉的“人”而不是机械空洞的“物”，这就是林林总总的有关公职人员。政府机构的改革要有利于促动这些权力主体的素质优化和境界提升，而不是勾心斗角或“厚黑化”。要确保他们始终坚持以人为本的执政理念，善于运用法治思维和法治手段推动发展、处理问题，防止卑劣私欲驱使下的滥权或选择性执法。

第四，制度。权力必须关进制度的笼子里，这是“铁律”。政府机构进行“权力瘦身”并不必然导致公共治理水平相应提高，政府机构的良性运行需要各项科学有效的制度加以支撑。当下，应继续健全公共财政制度，加强绩效考核和问责，依法约束行政部门及其人员的行为，改革完善干部人事制度与公务员薪酬制度，构建政府部门之间的信息共享平台和法人信用体系等。（2015年1月3日《南方都市报》薛克智）

◆国家战略

审视全球视野下的中国智库

“中国智库处于难得的发展机遇期”，这是原外交部副部长、现全国人大外事委员会主任委员傅莹于2013年7月在清华大学演讲时做出的判断。果然，四个月后，2013年11月召开的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。这是在中共中央文件中首次提出“智库”概念。2014年10月27日，十八届四中全会刚刚闭幕，中央全面深化改革领导小组第六次会议就审议了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，这被观察家们视为中国智库已步入战略发展阶段的标志。

智库的“种子”撒播于中国，年龄有的已逾“而立之年”，有的已届“弱冠”，有的尚处“豆蔻年华”。这使我们更有必要以全球性的视野来审视中国智库的差距，以批判性的理性思维来梳理中国智库的现状与问题，才能探索到“种子”摆脱“漫长的发芽期”的束缚，才不负宏大历史的机遇和时代的青睐。

背后的“虚荣”

美国宾夕法尼亚大学詹姆斯·G·麦甘领衔发布的全球智库报告，是当下国际上最有权威的智库研究，每年初都发布年度报告，已经历时十载。

初看麦甘先生的2013年初发布的《2012年全球智库报告》，多少会令关心中国智库命运的人士欣喜。报告指出，全球智库总数达6826家，美国智库以1828家位列第一，中国智库以426家位列全球第二，完全可算“智库数量超级大国”。

然而，细究麦甘的历次报告，中国智库“入眼率”虽有较大幅度的增长，但“入百强榜率”低微的状况一直没有实质改善。中国社会科学院成就“亚洲第一”，是把其属下各子智库汇合成一家，而其子智库数量众多，这才博取了这般“称号”，如若拆开独立核算，“亚洲第一脑”必属他人。也就是说，麦甘报告中429家中国智库里社科院下属的众多智库是单算的，但我们国内却把单算的智库又装在一个口袋里，拼出了“亚洲第一”。

目前中国还有一种现象值得警惕，即中国可能成为“智库国际峰会作秀大国”。近几年来，中国各个地方都在兴办名目繁多的“国际智库峰会”，规模越来越大，请来的洋嘉宾级别越来越高，花钱越来越慷慨。然而，这些繁华烟云之外，中国智库的核心竞争力和影响力却还是在原地踏步，中国智库的“兰德梦”“布鲁金斯梦”，仍然十分遥远。

“关系网”的贩卖者

目前中国智库普遍存在的“只重视数量，不重视质量和创新”的现象，主要是因为没有很好地把握好智库发展的科学规律。麦甘报告指出，导致“中国智库研究能力和效率受到抑制”的两个桎梏因素是：一是本土智库的自主性不足，二是智库之间缺乏平行沟通与合作。

中国智库的发展起于计划经济转型初期，有其历史局限性。中国当代智库的发展几乎是从另一种模式下走出来的：官方智库规模庞大，另一些半官方智库虽一定程度与官方剥离，但人还在“山里”。官办智库的弱点在于它的思想产品往往缺乏独立性，官办智库总是迫不及待地揣摩和主动迎合决策者的喜好而使研究报告没有“地气”，前瞻性及战略性的眼光受限，更多体现和支持了“长官意志”。

各级政府与大型国有企业也热衷于创办智库，甚至喜欢“上档次”“高规格”，偏好中外联办。然而，多数这样的智库，成了政府与企业官员“公费出国考察”的绿色通道，或每年“轰轰烈烈”开一次年会之外，几乎不能推出有影响力的智力产品，或者直接通过出资向外国智库“购买”报告，糊弄公众和恶意造假。这类智库还有一个弊端是，大量退休下来的官员充斥其中，是个“名人+退休官员”的俱乐部，最后沦落为一个高级的公关部，而智库真正需要的核心，即“孙武、吴起”式的顶尖智囊人物却不在其中。一些打着“退休政要”旗号的面向企业和地方政府的“智库”，事实上是“关系网”的贩卖者，成为利益输送的中介和枢纽，这是异化的“智库”。

“顶层设计”路线图

2007年十七大报告中出现了“发展智库的重要性”论述，此举表明，智库在国家治理体系中的重要作用已经被最高决策层所关注。党的十八大报告进一步申明了“思想库”的重要性。而今年11月份的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，则代表着中央高层已经就中国智库的发展形成了一个“顶层设计”的路线图。

毫无疑义，政府对智库的重视逐年上升，目前需要的是凝练成具体的政策，和政策下细化的法律与实施管理办法。到目前为止，还没有一部专门管理和规范智库的法规。

结构性失衡

与美国民间智库“一统天下”相比，中国目前的智库格局是官方智库数量众多，休眠的高校智库众多，非官方智库则艰难求生。

如果把官方智库称为智库人才的“咸水湖”，民间智库本可以成为人才的“淡水湖”，人才流动性强，有进有出，随时可以邀请到所需要的专家加盟。然而，中国民间智库却很难发挥这样的人才优势，主要的制约因素，是中国人事制度与单位考核机制不融合等原因，造成引入人才只是“挂名”，很难有精力与时间完成智库课题，或很难获得所在单位的配合，其发表的研究成果，因署名单位排序等问题而被所在单位科研考核所排斥。

另一个制约因素，来自官方信息公开与信息获取渠道等问题。相对于官方智库，民间智库往往在及时和充分把握政府信息方面，没有得到法律及制度上的有力支持，导致智库在进行现状分析与对策研究中，未能形成令决策者心仪的成果。政府信息受限，也影响到智库选题设定等工作，民间智库一般会选择远期战略性研究，而回避对策性课题。同时，国家尚无智库的“国标”，无标准化建设，对优良的民间智库的进一步发展并不利。最后一个需要注意的制约因素，就是“需求”。当前中国政府与国有大型企业在多大程度上愿意聆听到独立的民间智库的声音，这是一个值得深思的问题。（2014年第47期《新民周刊》和静钧）

◆评 论

“禁塑令”落地生根 任重而道远

新年伊始，往往是一些新法规开始施行的时间节点。吉林省就从元旦起在全省全面禁止生产销售和提供一次性不可降解塑料购物袋和塑料餐具，从而成为全国首个全面“禁塑”的省份。

一百多年前由美籍比利时人贝克兰首次人工合成的塑料，被列为20世纪人类最伟大的发明之一。时至今日，五花八门的塑料制品不光广泛应用于人们日常生活，而且成为其他诸多发明创造的材料支撑。然而，塑料用品尤其是不可降解的塑料袋、塑料餐具的过度使用，造成了严重的环境污染，毒害土壤影响农业生产，危害人类身体健康和其他生物的生存，还形成有碍观瞻的“白色污染”。因此，吉林省重拳出击颁布“禁塑令”，值得肯定。

其实，为了减少塑料垃圾污染，自2008年6月1日起，我国就开始实行了“限塑令”，要求在超市、商场等商品零售场所实行塑料购物袋有偿使用制度，一律不得免费提供塑料购物袋。不过，因为只是着眼于“限制”和“有偿使用”，加上执法和执行方面的原因，久而久之，这项本意不错的“限塑令”竟有些形同虚设，到底有没有起到预期的作用，现在看来颇成问题。至少，在绝大部分菜市场，在不少中小超市和自由市场，还有送餐行业，不可降解的廉价塑料袋仍然大行其道。

在这种情况下，制定和颁布“禁塑令”，显示出吉林省政府的施政勇气，但这只是“万里长征第一步”，要想落到实处，可谓任重道远。且不说消费者多年来已经形成的随手用塑料袋又随手扔图方便的习惯，不少商家出于成本考虑也多半不愿意使用价格相对高一些的可降解塑料袋，这也是六年半时间以来“限塑令”难以发挥作用的主要原因。

把“限塑”改为“禁塑”，须从根本上改变消费者和商家的习惯，而新习惯的养成不易，旧习惯的破除更难。因此，必要的强制措施还是少不了的，比如吉林省规定对违者处以1000元到3万元罚款，并加强对农贸市场、超市商场的巡查，还开通12315举报投诉平台24小时受理投诉举报，以及其他配套措施。

当然，从生产流通的源头治理尤其重要。一个是制造这种塑料袋的源头，另一个是使用这种塑料袋的源头，都必须想方设法严卡死堵。

在“禁塑”方面吉林省在全国带了个好头。我们期待这种单兵突进的局面早些结束，全国更多的省份能够积极跟进。果真如此，“白色污染”就有望得到根本治理，我们的生存环境也可以得到明显的改善。（2015年1月3日《京华时报》郑根岭）

◆纵 横

何为士，士何为

教授中国古诗词的叶嘉莹先生自称“我是穿裙子的士”。名人效应加上集群效应，一时之间，“士”再次成了人们关注的热点。在术业有专攻的同时，他们也是行己有耻、修身守道的楷模。“穷不失义、达不离道”的士的精神，在他们身上得到完全的体现。

究竟何为士？据说战国文献中，以“士”为中心组成的称谓和专用名词有百余种。时至今日，《现代汉语词典》中“士”字仍有八种意思。可见，“士”字虽然只有简单的三个笔画，却在我国的文化长河中，浸润了太多太多的内容。

自秦汉以来，士农工商，士列于第一位。孔子说“士志于道”，中国人所讲的道，通常来讲，即修身、齐家、治国、平天下，而且士的责任心具有超越性，士的思想行为志向不以个人经济利益为转移。由先秦至今，一代代的士，作为国家的脊梁，塑造着民族精神，传承着中华文明，是“中国历史文化的传统精神之所在”。

吴清源先生最喜欢的一句话，是“暗然而日章”，语自《中庸》，意思是君子内敛，看上去并不发出耀眼的光芒，但会随着时间推移，渐渐发光。文如其人，棋如其人，吴清源先生的一生，就是恪守君子之道的体现。诚如喜欢围棋的金庸先生所言，吴先生“毕生所寻求的，其实是一个崇高的心灵。只因为他的世俗事业是弈棋，于是这崇高的心灵便反映在棋艺上”。正是这种淡泊名利、纯粹求道的精神，使他远远超越了一个争胜负的棋士，而以其充盈丰沛的人格，开创了围棋史上新的格局与境界，成为一代棋圣。

叶嘉莹先生从1945年大学毕业开始教书，教了60多年，没有一年休息。她曾说：“教书是我最大的快乐。任何一种学术文化得以延于久远，都正赖其有继承和发扬的传人，教学就正是这样一种薪尽火传的神圣的工作。”叶嘉莹讲授中国古诗词，从北平到台湾，再到北美，晚年又回到大陆创办“中华古典文化研究所”，捐出自己退休金的半数设立奖学金和活动基金，“书生报国成何计，难忘诗骚李杜魂”，为传播中国文化作出了重要贡献。时至今日，八十多岁高龄的她，仍然站在讲台上传道授业解惑。

钱钟书先生去世后，冰心老人叹息不已，她说了这样一句话：“当代中国不缺少知识分子，缺少的是士。”士的标准很高，绝大多数人无法企及，然而，“虽不能至，心想往之”，如果士的精神，那种对高标准的专业品质和人格品质的不懈追求，能够成为整个社会的自觉风尚，整个社会和民族的良性发展就是可期的。（2015年1月2日《检察日报》刘晓莹）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 广告部电话：62805980 62806380 发行部电话：62806227兼传真 总编室电话：62805368 62806234 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂