◆观 点

重启政府改革之路须回归本源

新常态为政府的改革提供了一个契机，因为政府必须适应新的形势来转变职能，建立新的规范和行为准则。由于新常态是常态，从时间跨度讲，将是一个很长的阶段。这个阶段不仅仅是经济的，它还是政治的、社会的，它还要伴随着国家的成长。新常态表明了政府的职能必须转变，政府的行为也必须转变，而这些转变本身是同政府的最基本的定位联系在一起的。

首先是有限政府。有限政府表明政府的权力是有限的，权力的运行是有限度的，而且这一权力是受到制约的。在计划时代，中国政府是一个全能型的政府，政府权力垄断了整个社会事务。此外，这一权力几乎不受到制约，也没有人想到要去制约，所有这些造成的一个结果就是政府权力膨胀和无节制地运用，以及民众对权力的顺从。改革开放打破了政府权力一统天下的局面，社会逐渐形成了国家（以政府为代表）、社会和市场三分的局面。但是历史的惯性加之特定历史阶段的需要，政府在这三者中还是占据了独大的地位，越位、错位、缺位的情况时有发生，以至于十八大还在呼吁这方面的改革。权力的独大是同权力不清和权力不受制约联系在一起的。因此，有限政府的建立首先是确定政府的权力边界，以法律或规章制度的方式确立哪些是政府可以做的，哪些是不可以做的，哪些是禁止政府做的。对权力加以制约是防止权力腐败的一条有效途径。这一制约不仅仅应该是法律的，也应该是社会的。

其次是责任政府。权力和责任是一体的两面，行使权力就要承担责任，这是天经地义的事。传统的管理往往强调前者而忽略后者。其一，责任政府首先要求政府在任何场合下把公众利益放在第一位，这是政府的职责所在。政府权力的合法性来自民众，为民众提供服务是政府存在的意义所在，因此，在政府自身利益与民众利益发生矛盾和冲突的情况下，公共利益应该是政府的首要选择。其二，责任政府要求政府的工作是可以问责的。这一问责就把政府与民众联系了起来，民众是政府的服务对象，政府工作好坏的最后评价者应该是民众，而不是政府自己。问责通过将政府机构及其工作人员直面公众而提升了他们的责任感，另一方面也提升了民众的主体意识和参与热情。其三，责任政府要求勇于对权力行使的后果承担责任。在这里，建立一套有效的责任追究制度是必要的。正是对责任的强调，十八届四中全会加强了这方面的建设，首次提出了全面落实行政执法责任制以及强化对行政权力的制约和监督，完善纠错问责机制，这对于政府责任制的建设具有重要的意义。

再次是法治政府。法治是现代国家和现代政府的一个基本特征，在现代国家，法律是至上的，没有一个人或一个组织可以凌驾于法律之上。法律也是社会得以良好运转的一个基本条件，因为社会秩序就是由法律来保障的。法治政府的精髓在于：其一，政府的权力是由法律规定并受到法律制约的，政府的任何行政行为都不能超越法律和制度的框架。其二，政府依法行政，这就需要有法可依，执法必严。其三，政府行政违法必究，政府的行政行为不仅受到司法的监督，也受到整个社会的监督。因此，政府在这个转型过程中有着双重的使命：一是政府必须依宪治国，依法行政；二是依法管自己，把自身的权力放进制度的笼子里，以法治政府的形象来推进社会的法治进步。

最后是透明政府。现代政府应该是一个透明政府，因为政府是人民建立的，政府有责任告诉人民他们做了什么，正在做什么和将要做什么，人民对政府的活动有知情权和参与权。透明政府要求政府信息公开，凡是应该让社会知道的，就应该公开；透明政府要求政府行为公开，让权力在阳光下运行。

回归有限政府、责任政府、法治政府和透明政府这一本源，要求我们重启政府改革之路。这一改革之路的指向是在解决政府运作流程和技术问题的同时，更多地去解决政府的结构问题，经济新常态为我们进行这样的改革提供了机遇。（2015年第3期《中国行政管理》竺乾威）

为什么没人真正担心厄尔尼诺

地球从来都不是一个温文尔雅的绅士，在几十亿年漫长生涯的绝大多数日子里，她总是在狂热和冷酷的两极变换间不断挑战着寄生者的演化极限。在一万年前某个时候，反复无常的地球突然在疲惫中变得温柔起来，稳定而写意的自然环境营造了人类进化的黄金时间。我们不知道地球还会在多远的未来再次狂暴起来，但很显然我们正在加速这个自然“审判日”的到来。

2015年是一个特殊的年份，厄尔尼诺在沉寂多年之后，再度来袭，气象学家们已经发出了警示，但有意思的是，人们并不恐慌。其实，一直以来，自负的人类似乎就从没有真正对环境问题付出过足够关注和努力。究竟是什么让习惯“创造性破坏”的我们如此不懂迷途知返、亡羊补牢呢？也许答案就是：不确定性。

一是变化趋势的不可预知。“理性经济人”总是不愿意为“小概率事件”付出过多沉没成本。从绝对风险规避的角度看，人类每一天的生活都像是在走钢丝，飞机可能坠落、火车可能出轨，甚至喝水也可能被呛死，如果没有适当的“善意忽视”，我们只能沦为“套子里的人”。环境问题也基本上被拉出了绝大多数人的“选择菜单”，因为这个问题有可能并不是很糟糕。研究数据显示，厄尔尼诺再怎么凶猛，在一个世纪中也很难让地球温度上升超过10度。如果现实演化偏向预期下沿，温度仅仅提升1—2度，那么只会让赤道附近的生活更加火热一点，而其他地区的气候反而可能变得更加舒适。当然，如果现实演化偏向另一个极端，温度飙升5—10度，人类很可能在飓风、干旱、洪流的循环肆虐中苟延残喘，但那似乎也不是这一两代人会立即经历的事情。在变化趋势不可预知之中，人类很容易滋生侥幸心理，进而事不关己高高挂起。

二是成本收益的不可预知。金融学家经常会用复杂的模型告诉我们，概率和效应是不确定性问题同一枚硬币的两面。虽然火灾的可能性很小，但我们会给住房买上保险，因为一旦火灾发生，损失就是无可挽回的；虽然战争的可能性很小，但国家会花费巨资维持军备，因为一旦战争发生，军备就是不可或缺的。厄尔尼诺的尴尬在于，不仅毁灭性概率不大，经济效应也是难以估算。更无奈的是，收益不可预知之中，成本也是模糊不清，一些经济学家和环境学家们尝试估算控制厄尔尼诺现象的经济牺牲率，结果却大相径庭，分布在1%到7%的大区间内。更耐人寻味的是，对于一些习惯于透支自然、粗放增长的国家而言，“路径依赖”也许还会产生一些难以预料的“制度成本”，而缺乏经验的“干中学”模式也难以做到有效的成本控制。于是乎，在成本收益比较扑朔迷离之际，人类似乎有足够的理由在环境问题上“谋定后动”。

三是成本分摊的不可预知。很不幸，环境问题是一个“公有地悲剧”问题，这意味着问题的解决需要规模效应的彰显，而任何单方面的放纵都可能让其他努力付之东流。在利益冲突之中，全局合作、多方妥协的达成越来越像是一项“不可能完成的任务”，在所有人都打着“搭便车”的如意算盘之时，整个环境问题就面临不断放飞的潜在尴尬。在“谁应先动”的问题上，全世界的目光都聚焦在美国和中国这两个世界经济“发动机”上，中国的无奈在于经济转型尚需较长时间的结构调整，而美国则一直没有表现出足够的耐心和诚意。从微观层面看，如果按照经济学家建议的那样用征税或配额形式解决环境问题，那结果很可能是部分高耗能产品的价格飙升，无辜的消费者在被征收通货膨胀税之后成为了政策调整的成本负担者。为避免这种成本转移，必须对替代型产业给予适当扶持，但关键在于，这无形中动了传统产业的奶酪，保守势力的反抗会给政府带来许多压力，而政府能否承压并推动改革，还是一个未知数。

总之，由于不确定性广泛存在，厄尔尼诺即便危险，也没能得到全球足够的重视和应对。凯恩斯有句名言：长期中，我们已经死了。面对厄尔尼诺及其他环境问题，很多人也在想：在危机爆发前，我们已经死了。而这，恰是厄尔尼诺重新来袭，市场却有些不为所动的真正原因。（2015年5月19日《上海经济评论》程实）

◆评 论

装备制造业如何“走出去”

国务院近期公布关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见，提出包括加快铁路“走出去”步伐、大力开发和实施境外电力项目、加快自主品牌汽车走向国际市场等主要任务。这份文件对于推进我国国际产能和装备制造合作，实现我国经济提质增效升级，具有十分重要的指导作用。

改革开放以来，我国的装备制造业处于快速发展之中，产业规模、技术水平和国际竞争力大幅提升。与此同时，在遭遇全球金融危机侵袭后的最近几年来，全球产业结构出现加速调整趋势，基础设施建设出现一轮新的高潮，特别是在发展中国家，在大力推进工业化、城镇化过程中，对于基础设施建设尤为重视。国际市场出现的这种变化，为我国装备制造业走出国门、在全球市场上占据制高点提供了有利的契机。

在评估国际产能与装备制造合作的前景时，一个不可忽视的重要因素是，我国提出的“一带一路”发展战略和组建亚投行的倡议，受到了相关国家的广泛认同。国家领导人频频出访亚洲、非洲、拉丁美洲等发展中国家集中的地区，不仅使我国对外开放提高到了一个新台阶，也为中国与相关国家创造了产能与装备制造合作的良机。目前，无论是“一带一路”相关国家还是亚非拉地区，基础设施建设都较为薄弱，中国企业如果能够在这方面的合作中占领先机，对于这些地区的经济基础提升将起到重大推动作用，使“一带一路”和其他一些合作构想出现突破性进展。因此，开展国际产能和装备制造合作，对于我国具备广阔的市场前景。

我国将国际产能与装备制造合作提到重要地位，与国内经济结构转型升级的要求也有很大关系。我国的基础设施建设发展很快，很大程度上是由既往经济发展模式中过于注重投资拉动所孕育的，这在大力推进基础设施建设的同时，也使我国很多与此相关的行业出现了严重的过剩产能，对我国目前的经济转型、产业升级形成了制约。推动国际产能与装备制造的合作，让更多中国企业在全球基础设施建设中发挥作用，既可以为全球经济质量提升作出中国应有的贡献，也能够为中国化解过剩产能提供一个重要出口，为中国经济转型、提质增效创造有利条件。

应当看到，中国企业在国际产能与装备制造合作的过程中，面临着一些实际的困难。去年，中国企业在墨西哥的一个高铁建设项目中标后又被墨政府中止，中国企业在欧洲、亚洲一些国家已经谈妥的基础设施建设项目出现反复，这深刻地说明了国际市场合作的复杂性，表明中国企业的国际合作可能面临一些难以驾驭的政治风险、法律风险和人文风险。中国企业在开展国际产能与装备制造合作的进程中，必须充分估计、有效应对这些复杂性和风险，切不可掉以轻心。

从本质上说，国际产能与装备制造合作是一种市场活动，应该更多地发挥市场作用，中国企业应该适应国际市场的博弈。由于通常有政府的支持，中国装备基础企业在国内市场大多经营顺利，但在国际市场上，这种优势不再存在，企业对国际市场的适应能力并不强。中国企业开展产能与装备制造的国际合作，一方面应该立足国内优势，尽可能选择最成熟的技术走出国门，减少市场博弈的成本；另一方面要体现互利共赢的原则，让国外的各种市场主体能够从中国“走出去”的投资项目中得到利益，以此减少各种阻力，使合作顺利推进。

政府也有责任向企业提供外交等方面的支持和帮助，引导企业将与我国装备和产能契合度高、合作愿望强烈、合作条件和基础好的发展中国家作为合作的重点，并积极开拓发达国家市场，以点带面，逐步扩展，帮助企业有效地减少风险，必要时运用国家的力量，维护好中国企业的合法权益。(2015年5月17日《北京青年报》特约评论)

“互联网+”：地方政府的为与不为

4月23日，马化腾与郭台铭在郑州谋面，签订了一份关于研制智能电动汽车的合作协议。

这两人相差20岁，一个是传统制造业的代表人物，一个是风头正劲的新经济旗手。这是全国“两会”结束后，“互联网+”这个概念落地实操的一个经典案例。乐见两人“跨界”融合的河南省省长谢伏瞻，现场致辞时称两人各自推开了“相邻的那一扇门”。

除了河南，马化腾还应上海、湖北、四川、浙江等地政府领导之邀，议题均与“互联网+”的战略合作相关。

“互联网+”，并非一个全新概念，它或许只是互联网思维的“升级版”，是传统行业如何“触网”的另一种表述。两者之间的区别仅在于谁+谁的问题。对传统行业来说，互联网思维是寻找一个外在工具、一个轮胎；而“互联网+”则是为其提供了一个核心引擎、一个发动机。

从近几年的实践来看，有了互联网思维的地方政府，其创造的经验与留下的败笔，皆可为这一轮“互联网+”热潮提供镜鉴。

成功者如贵州的大数据产业，“云上贵州”平台建成后，偏于一隅的西南省份，将成为全国第一个实现省级政府、企业和事业单位数据整合和互通共享的云服务平台；更为重要的是，这里将成为全国的大数据运算中心和交易中心。

IT（信息技术）时代的黄昏，却是DT（大数据）时代的黎明。贵州地方政府的互联网思维，说白了就是深谙DT的时代特点，他们明白诸如沿海、沿江等区位自然禀赋，已经不再是吸引资金流、人才流的必然条件。在大数据产业布局的蛮荒阶段，地方政府只需做好基础设施与开放平台，拥有灵敏嗅觉的企业就会闻风而至。

贵州一个新的千亿产业的速成，其背后有很多值得挖掘的样本价值。而与其形成鲜明对比的则是互联网金融产业的迷途。

继房地产、新能源之后，互联网金融，是在极短时间迅速饱和的又一个产业。其背后，是地方政府的政绩冲动和政策推手。近两年，各地频现互联网金融产业集聚区，二、三线城市尤甚。

“圈养”，是工业化阶段产业集聚的思维定势，地方政府对此也运用得非常娴熟。但是，集聚对制造业来说是可行的，互联网金融则极大程度地突破了时空限制，其发展更多受制于当地互联网行业的发展基础和实体经济的金融需求。

拿钱、给地、资金扶持，这种充满工业化色彩的招商路径，已经不再适应DT时代。在“互联网+”热浪来袭之际，地方政府需要在为与不为之间，做出理性选择。

互联网思维不是圣水，可以化腐朽为神奇；“互联网+”更不是神药，可以包打天下。政府既要在产业规划、政策扶持上做文章，更需要在基础设施、法治环境上下功夫。

只有对市场的力量充满尊重和敬畏，才能避免重蹈房地产、新能源产业的覆辙。因为，在任何发展阶段，对某一个产业孤注一掷式的政策倾斜，其本身就是一种不公平。因此，在“互联网+”的风口，中国需要的是用自己的双翅去搏击市场的雄鹰。（2015年第4期《决策》杨敏）

◆史海钩沉

崇祯本可不用上煤山

一个王朝的灭亡自有其必然性，山都挡不住，但历史不是一条直线。老天爷曾经给过崇祯两次机会，哪怕抓住一次，他就可能不用上吊，不用当大明的末代皇帝，甚至有可能成为复兴王朝的英雄。但是，僵化的大脑、无休止的会议和一个又一个文件，还是把他和他的国家逼上了煤山。

第一次机会：南迁

甲申年正月，李自成大军挺进山西，两个月就可攻进北京，形势瞬息万变。大年初三，崇祯叫来太子办公室的李明睿开小会，研究应急方案。

李明睿的意见是南迁，他认为，只要向南进行战略转移，就能缓过气来。当年宋高宗赵构毅然南渡，在杭州建立了繁荣富庶的南宋，赵家天下又延续了150多年。咱大明的条件比那时候强多了，地方比它大，物产比它丰富，关键是祖宗当年迁都北京时，设南京为陪都，有一套完整的行政体系在。

李明睿敦促，只要您下决心南下，东山或可再起，大明中兴有望。沿途的河北、山东、江苏的情况目前还不错，安全不是问题。总之死守北京就是等死，尽快动身为好。

李明睿说得有根有据，崇祯听得入神，两人深谈了一昼夜。

不过，按明王朝的制度，皇帝的重大决策需要得到政府部门支持；而且崇祯还担心，如果自己出头提出放弃首都和祖陵，身后一定挨骂。最好由政府部长们在会上先提，自己假装不同意，部长一再劝迁，这样的决策过程最完美。

会上，崇祯帝流着泪试探说：“形势都这样了，我想亲自上前线，战死疆场，你们都别拉着我。”各部部长争着要为领导分忧，代皇帝出征，就是没人提南迁。

李自成大军越打越近。崇祯暗示李明睿写一份报告，把南迁议题公开化，试图倒逼政府。政府首席部长陈演反对南迁，故意把消息捅出去，弄得沸沸扬扬，谣言四起，人心大乱。他还嫌不够，指使一个小干部向上递材料，攻击南迁是别有用心，是“邪说”，要求严肃处理李明睿。

政府坚决反对南迁并非偶然：

一是意识形态上的。士大夫阶层长期被正统教育洗脑，坚信撤退可耻，在政治上是错误的。

二是为了保命和推卸责任。南迁成功还好，万一失败，出主意的、附议的，肯定没有好下场。

三是实际利益上的。美宅良田不可能带走，丢了北京还不知便宜谁。最要害的问题在于，南迁之后，南北两个政府一合并，肯定要裁员，官员们思量的是俺的位子还有没有、好不好？

这样，大家都觉得等等看看最保险，不愿轻易下赌注。

李明睿非常气愤，又加以回击。支持和反对的都撕破了脸，一时间材料纷飞，会议不断，轰轰烈烈，就是没有结果。

崇祯皇帝急得不行，有一次开会前，他甚至把话说白了：“老陈，这事儿请您替我担待着点儿！”但是陈演在会上一直笑而不言，崇祯几次逼他发言，他都是笑笑而已，气得崇祯一脚踢翻了椅子。

这样一折腾，一个多月就过去了，形势更加凶险。在二月二十七日的会上，崇祯呼吁大家敞开说，说错了不要紧。他寻思，哪怕两派势均力敌，他也好拍板，但结果依旧。紧接着，李自成大军攻下了居庸关和昌平，北京危殆。

崇祯终于忍不住了，他果断跟李明睿等人摊牌：“不管他们了，这事我说了算，咱们立刻南迁！”李明睿叹口气：“来不及了，沿途我军都被打散了，北京城连只苍蝇都飞不出。”

第二次机会：和谈

不可思议的是，事情到了这步田地，大明王朝居然还有一口气。

李自成本是个在政府招待所出苦力的粗人，并不具备政治家的博大胸襟，所以对迅速的胜利毫无思想准备，也不太清楚进了北京意味着什么。三月十七日都打到今复兴门一带了，他居然在次日上午给崇祯写信，要求和谈，并且要价不高：割让西北一带给他，西北实行高度自治，不向中央报告工作；中央拨付100万银两慰问金给他，他替政府打击敌对势力，包括虎视眈眈的东北满人集团。

傻子都知道这桩买卖不赖，况且别无选择，但大家都不表态。如果说南迁问题还可以拿出来说说，那么割地赔款这顶政治帽子太大了，没人敢碰。

但是不发言也不对，于是部长们一个接一个慷慨陈词，愤怒谴责敌人的狼子野心，决心血战到底，与北京共存亡。李自成凭空送的大礼，根本不在明王朝最后一次最高国务会议的议题之内。

崇祯本想乘着夜色混出城去逃命，但是从安定门、朝阳门到前门，没有一个门为他打开。眼看天要亮了，只好孤独地走向了煤山……

他死后仅三个小时，李自成拍马直捣金銮殿。那些政治坚定、慷慨激昂的部长们血战到底了吗？第二天他们就去李自成办公室外，排队请求安排工作。

崇祯皇帝死后不久，大清摄政王多尔衮给南明的史可法写信，说得非常到位，也好像在替敌人难过：

你们明朝的干部根本不考虑国家利益，就喜欢唱高调、讲大话，哪怕火烧眉毛了，还慢条斯理地穷白话，作个决定比盖栋楼还慢。当年北宋研究对策还没散会，金军就渡过黄河了，你们咋就不长记性呢?!

景山公园那块石碑上刻的是“明思宗殉国处”，“思宗”是崇祯的庙号。的确，崇祯和明朝的悲剧留给后世沉重的思考。

历史机遇总是稍纵即逝，一步得生，一步得死，岂容贻误。僵化的思想、狭隘的私利，导演了崇祯皇帝君臣极不负责任的议事秀，空留千古憾事。可见，改进文风会风，清扫作风背后的垃圾，关系事业成败、国家兴衰，是极其严肃的政治课题，绝非枝节小事。（《中国历史的教训》中信出版社2015年1月出版 习骅）

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：（010）62809949 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）62806228 62805368 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