领导科学

邓小平“点、线、面、体”的改革策略

□ 张国玉

邓小平作为改革开放的总设计师，在推动中国改革的过程中注重“点、线、面、体”的递次推进，即首先在点上突破，进而由点及线、由线到面、由面到体，最终推动了中国的改革开放。邓小平在领导中国改革开放的进程中凸显出卓越的推动改革的领导力，本文主要以1975年整顿为例进行解读。

找准改革的突破“点”

1975年春天，时局困顿，主持国务院工作的国务院第一副总理邓小平开始对全国进行全面整顿，推动经济建设正常化。

万事开头难。从哪儿开始是邓小平领导全面整顿工作面临的首要问题。俗话说，打得一拳开，免得百拳来。全面整顿虽然强调全面，但在整顿一开始时不宜全面开花，应当集中力量从“点”着手，找准改革的突破点。关键是找准牵一发而动全身的“枢纽性”问题，这对撬动全面整顿具有战略性的牵引作用，做到“纲举目张”。找准改革的突破点，关键要从大看小，从国内形势和当前任务出发找准改革的突破点。

当时导致全国经济混乱局面的因素有很多，不同人的看法也不尽相同。邓小平认为，交通运输问题是影响全局的薄弱环节。作为连接原材料和产品供销的中间环节，运输问题解决不好一方面会使得原材料供应跟不上从而导致开工不足，另一方面也使得生产出来的产品运不出去，又直接影响生产的积极性。因此全面整顿的首要问题是解决好交通运输这个瓶颈。

当时中国的交通运输是以铁路为主，因此解决运输问题的关键是解决铁路问题。邓小平在1975年3月5日的《全党讲大局，把国民经济搞上去》讲话中指出：“铁路运输的问题不解决，生产部署统统打乱，整个计划都会落空。所以中央下定决心解决这个问题。”铁路运输存在的问题集中表现为：生产下降、事故惊人、纪律松弛、堵塞严重。全国各地的铁路大多已经连续几个月都没有完成运输任务。徐州、郑州、南昌、长沙、南京等地铁路局的情况都差不多。

铁路系统的整顿从哪儿开始呢？在铁路整顿中着重抓两条线（陇海、浙赣）、四个点（徐州、南京、南昌、太原）。邓小平选择了从整顿徐州铁路局开始，主要有三个方面的原因：第一，徐州铁路运输最为重要；第二，徐州铁路局派性问题最为严重；第三，对徐州铁路整顿的共识度最高。

邓小平推动改革的领导力，首先表现为找准全面整顿的突破点——整顿徐州铁路局。交通运输是影响全局的薄弱环节，铁路运输是重中之重。徐州铁路局既是铁路运输最重要的枢纽之一，也是问题最为严重的地区之一，而且无论是毛泽东还是全国舆论对此都有着广泛的共识。从中可以看出，邓小平选择突破口主要考虑三个方面因素，权衡这三个方面的重合点：一是影响全局的薄弱环节，二是问题最严重的地方，三是形成广泛共识的问题。

点、线、面、体递次推进

1975年3月5日，中央召开解决铁路问题的全国工业书记会议，根据邓小平在会议上的讲话精神，中央出台9号文件《中共中央关于加强铁路工作的决定》，开始着手整顿徐州铁路局和全国铁路系统。会议结束那天，邓小平接见与会人员，一反常规，不同大家握手，说：不拉手了，现在工业情况还不好，等你们工业上去了，再拉手。“要从大局出发，解决问题不能拖。”对闹派性坚持不改的，“只等他一个月，等到3月底。如果再不转变，顽固地同无产阶级对立，那样性质就变了”。主管交通的副总理王震当场立下“军令状”：保证一个月内见效。后来，徐州铁路整顿只用了12天，面貌就焕然一新。

在徐州实现了重大突破后，邓小平决定把在这个点上取得的整顿经验推向其他铁路枢纽——由点到线；然后再用整顿铁路的经验去整顿其他部门——由线到面。因此，邓小平即于3月25日主持国务院全体会议听取万里汇报，推广徐州经验。3月底，负责整顿的干部从徐州转向南京和江苏等地方的铁路枢纽。随后，在国务院统一领导下，铁道部在全国推广整顿徐州铁路局的经验。1975年4月到6月，徐州铁路的整顿取得成效和经验后，又将铁路整顿的重点移至南昌、长沙、昆明、郑明，并取得成效。严重堵塞区段先后疏通，全国20个铁路局除南昌局外都超额完成了计划。从根本上改变“一个突出”（国民经济中一个突出的薄弱环节）、“两个不适应”（不能适应工农业生产发展的需要，不能适应加强战备的需要），做到“四通八达，畅通无阻，安全正点，当好先行”。

铁路运输问题和煤炭供应问题解决后，最迫切需要解决的就是钢铁的生产问题。“铁路一通，就会暴露出冶金、电力、各行各业的问题。各部都要自己打算打算，怎样工作，解决老大难。下一步的中心是要解决钢的问题”。

邓小平整顿钢铁生产仍然是从抓大开始，把重点放在钢产量占全国一半的八大钢铁厂（鞍钢、武钢、包钢、太钢和本钢、首钢、攀钢、马钢），因为八大钢厂的钢产量占全国百分之五十，铁产量占全国百分之六十五。特别是四家最大的钢铁厂——鞍钢、武钢、太钢和包钢，它们都没有完成指标。鞍钢的问题最大，关键是领导“软、懒、散”。邓小平运用整顿徐州铁路局的经验很快成功地解决了鞍钢的问题，然后又相继解决了其他钢厂的问题。

邓小平领导全面整顿工作的领导力是从点的突破开始，然后由点到线、由线到面、由面到体，从而实现全面整顿。即从铁路和地方政府扩大到其他部门，首先是煤炭和钢铁行业，接下来是商业、财贸和农业。最后从经济部门转向文教部门，从国防科技转向整个科技部门，从军队转向地方政府。

“点、线、面、体”递次推进关键是首先要有点的突破，但点、线、面、体的先后顺序不是截然分开的，而是要相互配合、统筹兼顾，点中有线、线中有面。比如，中央9号文件出台后，尽管整顿徐州铁路刚刚开始，但邓小平就意识到，铁路运输的问题克服后，煤炭生产问题的解决就成为当务之急。因此，邓小平给时任煤炭部长徐今强打气，利用运输条件改善的前景增加煤炭生产，重点是铁路运输便利的产煤区——陕西、河北、河南、安徽和东北。

在领导1975年整顿期间，邓小平有力掌控全面整顿的先后顺序，灵活把握全面整顿的节奏和进展，先后领导了从铁路运输到钢铁企业、从工业领域到教科文卫领域的整顿工作，并取得较大成效，这样的成绩在当时的大环境下是极其难得的。邓小平从点到线、从线到面、从面到体推动改革的领导力首先是从点的突破开始，没有点在纵深的突破，不可能振奋精神，提振信心，赢得信誉；有了点的突破，在线、面、体上的整顿才能事半功倍。

把改革的促进派尽快用起来

1975年9月15日，邓小平出席全国农业学大寨会议，在山西阳泉车站，对前来迎接的山西省委第一书记王谦说：不要怕别人说什么，重要的是把领导班子整顿好，关键是用好人。这也是邓小平推动改革最重要的领导经验之一。后来，邓小平把1975年整顿的经验归纳为一条——“抓头头”。他说：“一个人才可以顶很大的事，没有人才什么事情也搞不好。1975年我抓整顿，用了几个人才，就把几个方面的工作整顿得很有成效，局面就大不一样。”

在1975年整顿还没有启动的时候，邓小平就挑选老部下——主政西南时就掌管工业、以后在北京城市建设中业绩卓著的万里，主持当时问题最为严重、地位十分重要的铁道部工作。一旦万里整顿徐州铁路局取得进展，马上把整顿队伍派到其他铁路局，并请万里在国务院会议上介绍徐州经验，把整顿经验推向其他领域和其他部门。邓小平在领导全面整顿期间，大胆启用万里、张爱萍、胡耀邦等一大批改革的促进派。对他们都委以重任，放手让他们分别领导铁道部、国防科技、科学院等方面的整顿。这些领导同志都既敢于改革又善于改革，迅速打开局面，取得显著成效。

用好改革的促进派关键是解决好各级领导班子问题，把敢于碰硬的干部尽快用起来。邓小平指出：“领导班子问题，是关系到党的路线能不能贯彻执行的问题。如果这个问题解决得不好，不要说带领群众前进，就是开步走都困难。因此，我们首先强调要把领导班子的问题解决好。”他一针见血地指出：“现在，干部中的一个主要问题，就是怕字当头，不敢摸老虎屁股。”他强调：“要找那些敢于坚持党的原则、又不怕个人被打倒的精神、敢于负责、敢于斗争的人进领导班子。”

用好改革的促进派关键是自上而下选好用好省市县一把手，重点是夯实市县层面。邓小平认为，解决领导班子问题，主要是配备好一、二把手，一、二把手敢字当头，就可以把队伍带起来。邓小平强调：解决党的领导软弱的问题，“关键是建立省委一级的领导”。“省委坚强了，敢于领导，就能帮助地委、县委。这样，我们党就能够实现自己的领导了。”邓小平还特别指出：“特别要抓好县委一级，建立一个强有力的县委可是重要啊！”

1975年7月，中央日常工作由邓小平主持。整顿开始向党的干部工作、党的组织建设及科技、教育、文化等领域进一步深入展开。邓小平领导的全面整顿工作在“文革”极度困难期间形成比较良好的局面，而这一切既有广大干部群众的凝心聚力，也离不开邓小平“点、线、面、体”递次推进的推动改革的领导力。更重要的是，邓小平领导1975年的全面整顿工作是用实际行动纠正“文革”错误的有力举措，更成为十一届三中全会改革开放的源头。

战略思维

非零和博弈的几种模式

□ 胡　卫

在描述战略博弈时，人们常使用零和博弈与非零和博弈描述战略博弈参与者的对抗与合作关系。这两种看似完全对立的博弈，却都是以第三方的视角，以整体性思维来看待博弈的结果。“和”就是每个参与者的得失最终加在一起的结果，虽然从每一个参与者的角度来看，每个博弈的个体有得有失，但从总体上来看整个参与博弈的集体得失可能是“零和”，也可能是“非零和”。

之所以出现零和的结果是因为这个形式的博弈是冲突性和对抗性的。零和博弈的参与者需要“把自己的幸福建立在别人的痛苦之上”，“幸福”即所得，“痛苦”即所失，并且一方所得即对方所失，相加结果为零。因而零和博弈的参与者之间不可能达成合作关系。

零和博弈在现实中被看作是一种典型的极端思维方式。即使在博弈论的理论模型中，零和博弈模型也是特例中的特例，需要在许多约束条件下才可能达成博弈的零和结果。这种极端的思维方式就是在看待问题和处理博弈关系时，往往以“敌我”角度分析问题，遵循“非此即彼”“非黑即白”的思维方式，排斥或者忽略各种博弈的可能结果，将各种关系简化为“你死我活”的斗争关系，把各种结果归于“非赢即输”的简单结果。冷战思维就是这种思维方式，就是要按照对立的意识形态将世界划分出两个敌对的阵营。

在人类经历无数次大大小小的战争和争端之后，随着全球一体化的深入，以及全球性问题的复杂化，人们已经认识到“零和博弈”这种思维已经无法跟上时代的脚步。除了博弈的零和结果，还存在多种可能结果，非零和博弈越来越受到人们的重视。

非零和博弈中各方的收益或损失的总和不是零，其集体的得失总和是可变的，因此其结果要复杂得多。非零和博弈各参与者的目标并不一定完全对立，在博弈关系上表现为各种各样的情况，可以说是既有对抗又有合作的博弈。一般来说，下面这几种情况比较多见。

第一种情况是双方得失的结果，相加为负数，并且每个参与者的得失都为负数，都是损失，即“双输”博弈。全面核战争是典型的双输博弈，这个博弈的结果不是“你死我活”，而是“同归于尽”。核武器的出现是个有趣的悖论。一方面，人类发明核武器是为了使自己具备大规模的杀伤能力，另一方面，人类又因为害怕核武器的威力而不敢轻易开战。正是因为有了核武器，美苏两国才进行了多年的冷战，没有人敢轻易开打。因为不管是以怎样的常规战争开始，战争都很有可能以最终的全面核战争结束。除了这类极端情况，军备竞赛、过度捕捞和放牧、二氧化碳排放等情况都是双输博弈。这些博弈虽然不会导致同归于尽，但博弈参与者的境况会随着博弈过程变得更加糟糕，虽然博弈参与者很多时候明明知道这样做会使自己变得更糟。直到有一天，人们实在无法忍受这样不断变坏的状况时，才会去寻求解决问题的办法。双输型博弈的结果很多是“不见棺材不落泪”，已经到达“同归于尽”的边缘。

第二种情况是双方得失的结果相加仍然为负数，但一方为得，一方为失，并且一方所得小于另一方所失。这类非零和博弈是背叛型博弈，背叛者得益，被骗者损失，且损失巨大。现实中，违反规则，背叛社会得逞并且逍遥法外的人就是背叛型博弈中的背叛者。做假账欺诈、权力寻租、恶意排污等，这些背叛的行为如果得逞，违法者将获得收益，而许多人要为之承担巨大损失。人们之所以对此深恶痛绝，就是因为它们损害了大多数人的切身利益，更有甚者，有的贪腐分子“以天下之损失换得一己之私利”。这些背叛者如果不能得到应有的惩罚，公平正义的基础将不复存在，违反规则，背叛社会的行为将愈发恶劣，甚至动摇和谐社会的基础。

第三种情况是双方得失的结果相加为正数，但一方为得，一方为失，并且一方所失小于另一方所得。这类非零和博弈是利他型博弈，即“牺牲小我，成就大我”。人性不存在利己和利他、自私和无私的完全极端状况，辩证法告诉我们利己和利他是人的社会属性的两个方面。许多人也许无法做到像林则徐那样“苟利国家生死以，岂因祸福避趋之”，但“前人栽树后人乘凉”却是普遍存在的。“前人”虽然付出了一些劳动，这些损失与“乘凉”这一“后人”的得益相比是微乎其微的。



第四种情况是双方得失的结果相加为正数，并且双方得失都为正，即正和博弈、双赢博弈。双赢博弈是合作型博弈，在博弈中双方都获得收益，并且一方的得益以另一方的得益为基础，形成互利互惠的博弈关系。当前在处理博弈关系时，不论是国与国之间，还是组织与组织之间，“双赢思维”日益成为重要的思维方式，逐步替代了旧的零和博弈思维模式。欧洲国家在经历无数次的战争之后，最终建立欧盟这一共赢的博弈关系，实现了欧洲的长久和平；世界各国经过大大小小的关税战和贸易战之后才明白，贸易保护最终不利于本国经济，自由贸易才是正道，于是建立了WTO这一共赢的国际贸易关系。合作共赢不是天上掉下来的，而是通过血与泪的教训形成的认知，通过各国共同努力而最终形成的稳定互信关系。

管理视角

以标准化提升政务服务

□ 易丽丽

“奇葩证明”近来频频成为舆论热词，解决“奇葩证明”问题需要标准化管理工具。标准化是为在一定范围内获得最佳秩序，对实际的或潜在的问题制定共同和重复使用的规则的活动。行政审批服务重复性特点本身有标准化的内在要求。

为什么解决“奇葩证明”暴露的行政审批服务问题需要标准化这一管理工具？一是规范行政审批行为，减少审批行为的自由裁量。各种人为设定的审批事项需集中清理，依法设立且有必要保留的审批事项需进行统一编码，标准化表述审批事项的名称、审批要件、办理依据、办事流程、环节、审批时限、收费等，实现在全国范围内可追溯性管理。二是通过标准化不断优化审批流程，提升政务服务的品质。如解决“奇葩证明”中循环自证问题，有法律依据的审批事项，逐岗位、逐环节明确审批前后置条件，通过标准化流程，公开透明运行。三是通过标准化实现跨部门的联合审批。如解决“奇葩证明”中涉及多部门扯皮推诿、信息壁垒问题，要确定主办部门和协办部门，建立联合审批运作机制，信息共享、进度同步、过程透明、服务整体，实现政务服务无缝衔接、高效协同。

追溯标准化的源头，1911年美国管理学家泰勒发表了《科学管理原理》，把标准化的方法应用于指定“标准作业方法”和“标准时间”，开创了科学管理和现代标准化的新时代。标准化经历了从工业管理、商业管理到政府管理的过程。与公共行政产生联系的标准化，发轫于马克斯·韦伯的官僚制理论，马克斯·韦伯将标准化和专业化、非人格化等列为官僚制的原则所在。20世纪80年代开始，随着政府师法企业的新公共管理运动兴起，西方政府逐步在公共管理中倡导标准化，通过标准化进行质量管理成为发达国家政府的选择，全面质量管理（TQM）被广泛应用于政府，尤其是服务。

从管理的途径来看，行政服务标准化遵循政府质量管理的流程和方法，通过标准体系的出台和实践，提高政府行政服务的效率。从政治的途径来看，将规范权力运行作为标准化的重要目标。建立从确权、到规权、再到督权全过程的权力运行链条，最大限度压缩权力寻租空间。从法律的途径来看，政务服务的标准化严格遵循了国家相关法律、法规及制度，同时在标准化的规定和落实的过程中做到公平、公正、公开。

综观我国地方政务服务标准化的探索，归纳起来有两种途径：一种是按照质检系统产品标准化的模式，将政务服务等同产品进行标准化；另一种是按照企业ISO9001质量保证体系，将政务服务的过程按企业流程进行标准化。总体看来，国内政务服务标准化的探索有一些共性，即都注重标准化的规范性、聚焦审批改革和事项精简、重视硬环境建设的规范。但一定程度上都存在问题，即标准化中不够重视公众和法人需求，纸上与工作两张皮，强化管理有余提升服务质量不足，技术应用落后等。

将公众满意、服务群众作为标准化服务的出发点和落脚点。与商业服务本质不同，政务服务的对象不是简单的“顾客”，而是委托人，具有权利的公民（法人）。政务服务要始终坚持服务导向和公民导向，这是政务服务公共性的本质所在。因此，政务服务标准出台前，须广泛了解政务服务对象的意见和建议；在标准出台中，要与政务服务对象进行深入交流，动态了解服务对象对于标准的认可度和满意度；在标准出台后，还要发挥公众的社会监督作用。

标准制定以合法且合理为原则避免标准化两张皮。标准化是往复循环，螺旋式上升，每完成一次循环，标准化水平就提高一步；服务标准化的效果只有当标准付诸实施后才能体现出来，只制定服务标准而不实施，或者服务标准实施过程不增值，都不能取得服务标准化效益。政务服务标准化要在不断进行评估的过程中科学推进、有效改进、动态调整，目的应当是标准的可行性、适用性和科学性，而不能为了标准而做标准。

政务服务标准化同时体现理性与温情。政务服务标准化使得政府管理方式从杂乱无章、人治色彩较浓的传统方式中解放出来，建立在科学理性的基础之上。与此同时，政务服务与商业等其他服务一样，强调需求导向，强调回应性。政务服务的温情体现服务本身的价值意涵，经济和效率虽然是公共行政的价值和追求的目标之一，但最核心的价值理念就是对公平的提倡。政务服务具有权利性和垄断性，缺乏竞争，实现服务对象的平等、公平必然要求政务服务的标准化，而标准化有助于实现效率与公平的结合。政务服务不同于一般性服务，政务服务必须就公民与组织的要求做出及时和负责的回应，多元主体参与、回应诉求是政务服务的责任所在。

技术应用促电子审批标准化。政务服务标准化要结合电子政务的推广应用，同时，结合大数据技术，推动政府数据公开和数据标准化，努力增加公共价值。电子审批标准化实现网上申请、网上受理、网上审核、网上公示、网上发照等全程电子化，通过相关技术并与网上的支付系统配套使用，因而实现“电子审批一站式”，无缝对接实体平台与虚拟平台。将大数据运用到事中事后监管之中，形成架构统一、业务协同、资源共享共用的监管信息平台，最大限度实现“严管”。