

在政社关系之中探寻善治之道

——记中央党校(国家行政学院)马庆钰教授

□ 马福云 曹堂哲



35年如一日,在学术的田野上跃马驰骋,这是昔日的政治学博士马庆钰给学界的印象。35年来,他一直遵循马克思主义唯物史观,聚焦政治文化、行政改革、治理与社会组织等议题,悉心研究政社关系规律,努力为国家善治之道探求理论支撑。

研究中国传统政治文化,反思善治文化基础

政治哲学是马庆钰学术研究的始点。他认为政治现代化受制于政治文化形态,一个国家的政治文化是从独特的经济社会文化环境中生长出来,经过长期社会化过程而相对稳定地沉淀于人们心理层面的政治价值取向,它成为人们的政治思维本能并左右着政治制度及其运作方式。为了寻找政治现代化的密码,马庆钰对中国政治文化进行了历史性扫描分析,撰写发表了40多篇相关文章,对文化相对主义、文化保守主义、文化民族主义、公民文化建设、政治文化逻辑、政治文化土壤、政治文化特征、政治文化现代化培育等一系列主要问题进行补白性研究,结论是,传统政治文化中的家长本位、官官本位、人治习惯、纲常教化、封建制等基因是国家政治现代化的主要障碍,而基于社会主义核心价值观的公民文化培育、社会主义市场经济的持续发展完善,立足于交往与合作的国际间开放与互动,以民主法治为核心目标的政治体制改革,是通往政治现代化的主要途径。在他多次参加的社会主义核心价值观讨论会上,这些观点得到认同,并为后来定稿的内容体系所吸收。在此基础上出版的专著《告别西西弗斯》,从关注“政治文化现代化”开始,尝试从传统政治文化中寻找当代善治之鉴,表现出一个思想者强烈的政治发展追求和社会进步意识。这一近40万字的著作奠定了马庆钰在中国政治文化研究中的重要地位。

建言行政体制改革,寻找善治实现路径

受我国市场经济改革深化和全球行政改革浪潮影响,1998年政府机

构改革将1992年开始的政府与市场经济关系调整推升到一个新高度。1996年从中国人民大学博士研究生毕业的马庆钰,到原国家行政学院工作,正式加入我国高中级公务员培训的国家队,并将自己对政社关系的宏观研究逐步向中观层面转移,开始建立又一个善治研究着力点。他的行政改革核心理念是,上层建筑和社会经济基础之间存在持续互动,良性互动带来健康发展;国家制度体系和理念形态需伴随经济与社会进步意愿做相应调整;在确立社会主义市场经济制度目标后,公权力模式的调整方向是从集中走向分散,从一元走向多元,从全能走向合作;与计划经济时代相比,公共治理以其公共参与主体的广泛性,政府与社会的合作性,民主与治理的契合性,公权与私权边界的合理性,以及风险责任的共担性,使经济与社会基础迸发出更多的活力生机和潜能。

积极的理念点燃着理论探索激情。1998年,马庆钰参与韩国同行的行政改革合作项目,并出版合著《中韩行政体制改革比较研究》(正是源于此次项目研究,2008年,他以“大会演讲嘉宾”身份受韩国同行之邀出席“韩国建国暨行政发展60年大会”);2000年,马庆钰前往马克斯维尔学院访学,实地接触观察美国和加拿大的新公共管理;2002年作为首屈一指“中日韩三国未来领导人论坛”成员前往日本、韩国交流政治与行政改革;2004年以观察员身份前往欧盟15国,实地考察政府公共服务。在这个过程中,马庆钰逐步聚焦了公共服务、大部门制、改革反思三大主题的研究,发表了50多篇文章,其中有10余篇被《新华文摘》和《新华月报》转载,有30余篇被《中国人民大学复印报刊资料》转载。围绕公共服务主题,马庆钰发表的“公共服务的基本理论”“公共服务的理性及其运作”“欧盟的公共服务”等研究成果保持了很高的引用率,最高被引用次数达到459次,最高下载次数达到4633次。围绕大部门制主题,马庆钰的“政府机构改革的目标指向”“大部门制改革的展望”“机构改革与领导职数”等研究观点,对我国第七次和第八次机构调整发挥了积极作用,其中《以大部门制带动行

政体制全面改革》一文经年鉴评选组投票入选《2013中国经济年鉴》年度优秀论文。围绕改革反思主题,马庆钰发表的《行政改革经验原则的辩证分析》《国外行政改革大趋势》《市场与传统管理组合模式的潜在风险》《警惕改革成果得而复失》等论文,都表现出深刻而理性的鲜明特征。除了理论研究,马庆钰还参与了全国行政审批制度改革进度的评估、全国低保救助办法执行情况的评估等国务院重大委托项目,参与执笔的报告获得中央领导批示肯定。主持完成行政改革课题二十多项并撰写多篇咨询建议,其中关于大部门制的权责原则、职能归类 and 部门设置的建议,以及他于2013年3月和2015年7月先后通过《人民日报》和《国家行政学院学报》提出的关于“社会主要矛盾正在发生历史性转变”的观点,在我国顶层改革政策设计中产生了积极作用。

尝试优化善治主体结构,推动社会组织健康发展

围绕社会治理和社会组织健康发展的微观主题,马庆钰再度拓展对政社关系的研究空间。在治理与社会组织领域发表文章60余篇,出版各类著作7部。这些成果的核心结论是:政府、市场、社会的协调发展是国家社会健康持续发展的前提;改革开放40年间中国社会组织经历了“复苏发展期”“曲折发展期”“稳定发展期”和“增速发展期”4个阶段,社会组织已成为社会主义现代化建设不可缺少的重要力量;党和政府要通过良好的制度供给,加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制,为社会组织等社会力量在国家治理现代化和经济社会的新增发展和第三次分配,以及在和谐社会秩序的构建中发挥积极作用。马庆钰还主持完成了社会组织相关课题计14项之多,2013年,他带领由10家高校和科研院所10位专家组成的联合团队,高质量完成了民政部“十三五期间中国社会组织发展”邀标课题,出版专著《中国社会组织发展战略》,形成了“关于加快中国社会组织发展的建议稿”。2016年开始,马庆钰应邀与德国专家联合主

持“中德两国政社合作服务城市外来人口模式比较研究”大型课题,他带领北京、广州、杭州三地学者联合课题组,已经完成8个中英文专题报告、组织一次国际讨论会,并组队前往柏林参加国际交流,撰写4篇英文论文在会议发表。2017年马庆钰带领由9家机构的14位学者组成“中国社会组织经济规模测算”课题组,采用系统分层抽样方法,对截至2016年底全国逾70万家社会组织经济贡献进行测量并获得重要发现。研究成果发布会吸引了24家媒体前来采访。鉴于这一研究开创了我国由社会专业力量对社会组织经济规模进行规范测算的先河,让人们人们对改革开放40年来社会组织的成长及其作用有了一个全新的认识,被民政部列入“2018年中国社会组织十件大事”之一。

立德树人学风相传,厚植善治价值理念

马庆钰大学毕业后即一直专职于干部培训和教书育人的讲台。以其丰富的社会阅历、深厚的理论基础、积极的社会情怀,为中央党校(国家行政学院)各类班次开设反映中央方略和国家政策的专题课,为境外和国外各级公务员开设中英文专题课,为博士硕士研究生系统开设专业课。近10年获得省部级科研和教学优秀成果特等奖1次,一等奖4次,二等奖2次,三等奖3次。党的十八大以来,他开发的“打造共建共治共享的社会治理格局”“新一轮机构改革与党和国家权责功能调整”“一带一路与社会组织走出去”“政社关系重构与社会组织发展”等,具有与时俱进,呼应时代之需的特点,其求真务实的严谨敦风学风,广受学员好评。讲稿入选中组部全国干教培训好课程,《治理时代的中国社会组织》一书被中组部评为公务员培训好教材。

十八届三中全会后,马庆钰建言将“社会治理和社会组织发展”设立为司局级领导干部培训专题,至今已经举办10期共有600多位公务员参学。马庆钰带领部门团队与研究生院一起,成功申办“社会工作专业硕士”点,建立了相应的研究生课程体系,为社会管理学科建设和教研队伍培养创造了条件。

马庆钰还特别致力于学生学品的塑造。他要求自己不懈地追求“铁肩担道义,妙手著文章”的境界,他同样要求学生自己的学生秉持“守良知,尊常识,求真理,不苟且”的学术操守。在学生心目中,马庆钰还具有和蔼可亲的长者风范和平等相处的为友之道。在指导学生学习的同时,关心他们的日常生活和职业发展,用各种可行的方式帮助学生;尊重学生的研究偏好,留给他们自主研究空间;在与学生相处中恪守着“己所不欲勿施于人”的金律,是学生们真正认同的良师益友。



社会科学领域中的实验研究方法近年来渐受重视,尤其是在经济学领域,诞生了实验经济学、行为经济学等新兴分支学科。作为社会科学的方法论和研究工具,实验研究方法逐步被引入到政治学、公共管理学、社会学中,在国内外学界取得了一定进展,值得关注。

社会科学中的实验研究方法,是在典型或者人为特定的条件下,尽可能多地干预控制那些影响变量关系的要素,尽可能排除无关变量,从而能够清晰地考察变量之间关系尤其是揭示其因果关系。正如有学者指出的,应用实验方法对社会科学研究有三重价值:一是通过实验探寻事实;二是实现与理论对话;三是为执政者提供政策建议。按照研究者对于外部环境控制程度的强弱,依次可细分为实验室实验、调查实验、实地实验、自然实验、准自然实验等,适合不同的研究对象、主题、情境。例如,有学者采用调查实验方法研究公众是否对公共部门和私人部门的绩效持差异化态度,向被试者提供了关于医院的情景描述,随机向被试者告知该医院是公立医院或私立医院,在听取被试者对该医院绩效的评价后比较两类回答结果,从而得出结论。再如,有研究采用实地实验方法,向德国政府随机发送内容相同但身份差异(不同性别、种族)的表达公民需求的邮件,考察政府在回应速度等的差别,从而验证德国官员是否存在对公民的歧视性行为。还有研究采用实地实验方法考察影响街头官僚中自由裁量的因素,等等。

国际公共管理学的实验研究成果及其进展,可概括为起步较晚、正在跟进、大有可为。一是相对于心理学、经济学中的实验方法应用,公共管理学科起步较晚。有学者梳理了1978年以来国际公共管理学21本主流期刊,发现在2014年之前涉及实验研究的论文年均合计不足1篇,且以思辨探讨为主。二是公共管理学科的实验研究方法在借鉴实验经济学思路基础上,正在快速跟进。《国际公共管理杂志》《公共管理评论》先后于2015年、2016年出版了实验研究专刊,标志着实验研究方法纳入公共管理学界主流视野。三是公共管理的兄弟学科应用实验方法形成了大量成果,且公共管理中的个体行为非常适合实验研究方法。如政治学采用实验室仿真的方式考察冲突与博弈等复杂议题,法学借鉴实验研究设计、收集、分析数据等技术手段开展循证评估,社会学以自然发生的互联网空间为田野,对潜藏于互联网现象背后的因果机制展开科学检验,等等。有理由相信,公共管理学科也有类似上述兄弟学科的潜质,在政府信息公开与透明对政府信任的影响、政府绩效信息使用对公民偏好的影响、通知方式对公众参与率的影响、电子政务对政府响应力的影响等诸多关注个体行为的议题中,实验研究方法具备天然优势。

我国公共管理学者正在积极引入实验研究方法,在前期引入国外兄弟学科应用实验方法形成了大量成果,且公共管理中的个体行为非常适合实验研究方法。如政治学采用实验室仿真的方式考察冲突与博弈等复杂议题,法学借鉴实验研究设计、收集、分析数据等技术手段开展循证评估,社会学以自然发生的互联网空间为田野,对潜藏于互联网现象背后的因果机制展开科学检验,等等。有理由相信,公共管理学科也有类似上述兄弟学科的潜质,在政府信息公开与透明对政府信任的影响、政府绩效信息使用对公民偏好的影响、通知方式对公众参与率的影响、电子政务对政府响应力的影响等诸多关注个体行为的议题中,实验研究方法具备天然优势。

我国公共管理学者正在积极引入实验研究方法,在前期引入国外

运用实验研究方法研究公共管理学

□ 伏虎

成果、推演原理、探讨展望的基础上,已涌现出一批务实的研究成果。有学者借助实验方法搜集政策分析所需的微观行为数据,将“纳税遵从”视为公共政策问题,考察纳税人在不同税率下的纳税行为模式,为有效征税提供了实验理论依据,同时提供了我国公共政策研究中应用实验方法的思路框架。也有学者以实验方法探析观念形态激活后对公共问题决策的影响及其机理,将3种不同观念形态与2种激活状态组合为6个对照组,验证了观念形态激活后对公共问题决策的扭曲现象。还有学者从合作体和与合作者两个层面考察了资源禀赋对公共品供给的影响,将被试随机分配在3类合作体中扮演不同的合作者,进行五轮重复实验,发现资源禀赋的高低和对等伙伴的数量决定了合作的可持续性,形成了公共品供给机制创新的微观证据。上述研究将实验方法引入传统公共管理议题中,丰富了我国既有的公共管理学科理论与实践基础。

我国公共管理学科亟盼更多实验研究,考察中国特色治理体系中诸多新议题。例如,围绕打造共建共治共享的社会治理格局,可通过田野实验方法考察不同治理主体的行为特征、参与意愿及相关变量的交互影响;围绕晋升锦标赛与官员绩效的议题,以调查实验方法考察个体决策行为特征及其心理机制。当然,在实验方法引入到中国公共管理学科过程中也可能面临诸多困难,如实验方法对研究者资源动员能力提出考验,需依赖政府部门配合;再如实验方法形成的经验性结果对研究者的整合分析能力提出考验,需形成循证实践的学科新共识。在新的议题和可能的困难之间,公共管理学科要积极借鉴吸纳经济学、心理学在实验研究方法引入过程中的经验。

(上接1版)坚定制度自信与不断完善发展中国制度是有机统一的,着眼于建设社会主义现代化强国,发挥中国特色社会主义制度优势,为人类创造优秀的制度文明。

改革开放再出发需要处理好若干重大关系

改革开放40年,是尊重群众首创精神、大胆探索创新、不断开辟改革开放事业新局面的40年。黎明泽副教授提出,全面深化改革要处理好五大关系。一是稳与变的关系,就是把改革的力度、发展的速度和社会的可承受程度统一起来,在改革发展中促进社会稳定,在社会稳定中推进改革发展。二是破与立的关系,既要在思想上将不合时宜的传统思维和落后观念加以转换,又要在行动上冲破束缚各方面创造活力的体制机制障碍,构建适应新时代改革开放更加有效推进的

制度环境。三是小与大的关系,既要算小账,更要顾大局,需要各地区各部门牢固树立“一盘棋”思想,着眼全局、服从全局、对接全局。四是点与面的关系,坚持试点先行和全面推进相促进,既要注重系统谋划、整体设计,又要鼓励大胆试验,先在重点领域和关键环节改革上取得新突破和标志性成果,积累经验后再全面推广,确保改革开放行稳致远。五是容和纠的关系,贯彻落实习近平总书记提出的“三个区分开来”要求,制定务实有效的容错纠错机制,为敢于改革、善于改革的“时代弄潮儿”放下包袱、甩开膀子、撸起袖子加油干提供良好的平台和广阔的空间。

一部中国改革开放史,也是改革顶层设计和基层探索互动演进的历史。顶层设计与基层探索互动是以习近平总书记为核心的党中央推动全面深化改革的重要工作方法。刘杰副教授提出,在全面深化改革的过程中需

要正确处理好顶层设计和基层探索的关系。顶层设计在改革开放改什么、怎么改的问题上要始终把握人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制定路线方针政策出发点和落脚点,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。顶层设计要善于从群众关注的焦点、百姓生活的难点中寻找改革切入点。对基层率先突破、取得经验的,要及时研究论证,条件成熟的要及时推广,从而形成顶层设计与基层探索的良性互动。顶层设计运用于实践中时必须坚持普遍性与特殊性相结合,要因因地制宜,根据不同地区的实际情况做具体的改变。不能简单粗暴地搞“一刀切”。

以改革开放精神推动老城市展现新活力

“天行健,君子以自强不息”,

“中华民族以改革开放的姿态继续走向未来,有着深远的历史渊源、深厚的文化根基”。改革开放精神已成为当代中国最鲜活、最闪亮的民族精神,是当代中国人民最鲜明的精神标识。李仁武教授认为,改革开放精神是中国共产党领导人民在探索中国特色社会主义发展道路的伟大实践中,坚持解放思想、实事求是,大胆地试、勇敢地改,所培育和养成的“逢山开路、遇水架桥”的斗志和勇气,内含着按规律办事、不断开拓创新的思维习惯、意志品质和价值追求。要把改革开放精神转化为当前推动思想再解放、改革再深入、工作再落实的责任和担当,切实在新时代创造中华民族“新的更大奇迹”,创造让世界刮目相看的“新的更大奇迹”。

全力推动广州实现老城市新活力。黄丽华教授认为,推动广州实现老城市新活力要坚持改革开放精神。一是强化问题意识,在解决现实问题

中明确新的发展方向,既敢于正视问题,又善于发现问题、分析问题、解决问题,在不断回答新问题的过程中明确广州的发展方向,促进广州在中国特色社会主义现代化建设实践中开拓新境界。二是强化标准意识,始终对标国际最高标准、国际最好水平,对标先进城市的先进经验,看到新的差距,找到新的目标,产生新的动力。三是强化战略意识,始终站在战略、全局和长远高度,以战略思维谋划工作、保持定力,在国家发展战略布局中找准定位,深度融入国家改革开放战略,不断优化顶层设计,将新时代广州的改革开放事业推向更高发展阶段。

深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,奋力谱写新时代校院改革发展新篇章。孟源北常务副校(院)长认为,要深刻认识习近平总书记重要讲话精神的重大意义。习近平总书记的重要讲话为新时代全面深化改革扩大对外开放提供了根本遵循,我们

要切实用讲话精神统一思想和行动,不断增强改革开放的思想自觉和行动自觉。要加强讲话精神的宣传阐释,推动习近平总书记重要讲话精神入脑入心,深入推进讲话精神进教材、进课堂、进头脑。要坚定新时代校院事业发展的信心和决心。校院的发展始终与改革开放事业紧密相连,要始终坚持党校姓党、质量立校、从严治校、人才强校原则,在实践中不断丰富和发展,推动新时代校院事业不断向前发展,奋力谱写新时代校院改革发展新篇章。孟源北强调要从4个方面聚焦发力:一要加强政治建设,永葆党校姓党红色基因;二要深化教学改革,促进教育培训提质增效;三要激发科研活力,打造党的思想理论高地;四要深化队伍建设,培养名师名家骨干人才。与会者表示,要在市委市政府的正确领导下,高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜,不断把新时代改革开放继续推向前进。