

基于宪法计量模型的中国组织转型升级系统工程

现代国家 治理体系

巨建国/著



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

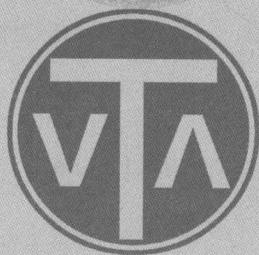
014057821

D63
285

基于宪法计量模型的中国组织转型升级系统工程

现代国家 治理体系

巨建国/著



北航

C1742477

D63/285

中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

158570310

图书在版编目 (CIP) 数据

现代国家治理体系——基于宪法计量模型的中国组织转型升级系统工程/巨建国著. —北京: 中共中央党校出版社, 2014. 5

ISBN 978-7-5035-5321-9

I. 现… II. 巨… III. 国家—行政管理—研究—中国
IV. D 630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 045343 号

现代国家治理体系——基于宪法计量模型的中国组织转型升级系统工程

责任编辑 邱晓燕

版式设计 李 灵

责任校对 王明明

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 三河市华润印刷有限公司

字 数 400 千字

版 次 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 24.5

定 价 58.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

卷首语

在本书出版之际，我再一次学习了2014年2月17日习近平同志在省部级主要领导干部专题研讨班上的讲话，深感探讨“现代国家治理体系”的责任重大。习近平同志语重心长地讲到：我国国家治理体系需要改进和完善，但怎么改、怎么完善，我们要有主张，有定力。我从这段文字中看到了数字：一是只有建立顶层设计模型，才能显示持久“定力”，才能体会到什么不能改；二是只有在建立系统指标、分系统指标、子系统指标中，才能显示具体“主张”，才能体会到什么可以改；三是只有每年坚持将目标值和实际完成值进行比较，才能显示逐步“完善”，才能体会到什么叫基于模型的系统工程。

这三个典型步骤，正是近几年在世界范围才刚刚兴起的“基于模型的系统工程（MBSE）”的程序。国际系统工程学会《系统工程2020愿景》指出：系统工程的未来是基于模型的。谁掌握了这套方法，谁就掌握了未来！中西方国家都存在很多现实问题，但从系统工程方法论层面来看站在一个起跑线上，关键看谁在实践中跑得更快更好！

现代国家治理体系建设，是一项基于宪法计量模型的中国所有组织转型升级的系统工程。这个系统工程的定性目标是：让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发。这个系统的定量指标是：中国2020年创新活力 $=F$ [按知（知识、技术、管理等）分配占比20%+按劳分配占比30%+按资分配占比50%]。但中国2013年按资分配占比70%。本书提出用7年的时间完成这个结构调整的工具。各级组织领导人，每年必须有“量、质、效”三个层面的指标改善值，举证“抓铁有痕、踏石留印”！这才显示一个国家的治理能力。

如何用“量、质、效”标准考核“一把手们” (序)

一个外来的PM 2.5，
为什么能够引无数市长竞折腰？

如此生僻的计量指标，
为什么能够一夜之间家喻户晓？

大家都说，传统文化定性太多，定量太少，
为什么不能用牛顿定律来改造？

全国人民，都在对改革如何落地进行深入探讨，
为什么不能在国家治理体系中引入企业管理之道？

各级一把手，都喜欢用“文字”描述年度报告和任期目标，
为什么不能用“数字”落实三中全会《决定》的“量、质、效”？

宪法说，每个公民都有批评国家工作人员的权力，
为什么不能对各级一把手“全面深化改革”提供绩效评价报告？

在中国改革坐标系中，需要摸着“指标”过河，
为什么不能让各级一把手在“赛马”场上试比高？

圆中华民族伟大复兴大梦，
还看指标！

一、“量、质、效”标准

一年多来，学习习近平同志很多重要讲话，体会很多，我提炼出一个“量、质、效”标准：任何不以“量、质、效”指标改善为最终检验标准的“讲话、计划、规划、文化、现代化”都是“空谈误国”。为什么要在这样一个时间点上提出这样一个标准呢？理由有三：

（一）习近平同志讲话落地离不开“量、质、效”评价标准

一是习近平同志多次强调，将权力关进制度的笼子。笼子有三：大笼子是国法（必要条件）；中笼子是党纪（必要条件）；小笼子是绩效（充分条件）。只有“量、质、效”才能将干部的绩效区分开来。二是习近平同志多次强调，我们不再单纯以追求GDP为目标，而是要讲究发展的质量和效益。简化后就是“量、质、效”。三是习近平同志多次强调“抓铁有痕”。只有刷新“量、质、效”指标，才能算作“有痕”。

（二）三中全会《决定》落地离不开“量、质、效”评价标准

学习三中全会《决定》后发现：全文仅有521句话，却出现“制”字489处，可见党和国家呼唤制度之迫切。“制”字是由“牛、币、刀”三个字组成的，我的解读是“只有公开用刀分割人民币的这种规则才是最牛的制度”。所有制度，不管是体制还是机制，都是规则，最终都必须体现在“量、质、效”指标上。就像足球，有很多规则，但最终必须体现在“进球数”这个指标上。

（三）中央经济工作会议落地离不开“量、质、效”评价标准

学习2013年中央经济工作会议精神后，我认为本届领导集体实质是将“稳量、提质、增效”作为目标。

综上三条理由，可以举证“量、质、效”是从本届政府的执政理念中“提炼”出来的。“量、质、效”既是一个开放式的评价标准，又是一个可操作的工作方法，更是中央转变作风的重要抓手。一般情况下，“量”权重10%，“质”权重30%，“效”权重60%。这个比重告诉人们“效”为王，这就是核心价值观。

二、考核“一把手们”

中国所有的改革，最终都可以归结为“党委、政府、人大”三个一把手们之间“权、责、利、职、绩”的分解与合成。这种分解与合成，不能“大刀阔斧”，而要用“分子剪刀和分子针线”。我们不能过高估计各级一把手的使命感，只有将他们的“使命感”变成“量、质、效”三个层面的指标，用“改善值”将他们事前“逼”上赛道，全面深化改革才会取得突破性进展。下面是给三类一把手建立的考核指标举例：

(一) 用“激励匹配指数”考核各级“党委一把手”

1. 我碰到的现实问题

我曾任一个研究所(3200人)的党委书记，最大的体会是：解决“权责不匹配”的问题很重要。所谓“权大”是指党委书记“负责”的条款很多很多；所谓“责小”是指对党委书记可以具体“量效问责”的条款几乎找不到。目前，学界有人提出，党委书记权力太大，应该“分权”。我认为“以责确权”才是正道。我做过一个试验：让每个部门“逆向”写自己的部门职责，即，出现什么具体问题，您负什么具体责任，如何考核绩效，如何与职位激励挂钩？结果都写不出来。说明“权力”落实了，“责任”并没有落实。为了解决这个问题，我提出“硬责扩硬权”的逆向切割方法，这才会让人们感觉到权责“烫手”啊！我给各级党委书记设计“人才激励匹配指数”这个指标，能够动态反映“党管干部”的“量、质、效”。

2. 构建解决现实问题的计量指标

人才激励匹配指数 = $F(\text{约束/激励}) \approx F(\text{绩效金字塔/职务金字塔})$

激励与约束机制这个词，出现频次很高，但我仅从计量学意义上给出计算方法。该公式在书中有详细计算，在此只做简单说明：一是公开绩效金字塔，二是公开职务金字塔，三是两者匹配度越高越好。激励匹配指数在30%以下，判为不称职；激励匹配指数在60%以上，判为优秀。

3. 为各级“党委一把手”建立考核指标

各级“党委一把手”要想在2020年完成三中全会《决定》16章15个方面60条300多个措施521句话21527个字的内容，必须满足下述条件：党政人才的激约匹配度 $>60\%$ 。具体含义有三：一是“减量”。2013年，党政人才525万，到2020年要减少到325万。二是“提质”。2013年，党政人才绩效分布为“橄榄形”，到2020年要变成“金字塔形”。三是“增效”。2013年，党政人才的激约匹配度 $<20\%$ （职位金字塔是“尖尖”的，绩效金字塔是“扁扁”的），到2020年激约匹配度 $>60\%$ 。要完成“量、质、效”三个层面的指标，不是一件很容易的事情。

（二）用“可持续发展指数”考核各级“行政一把手”

1. 我碰到的现实问题

我曾任一个集团公司（12万人）规划计划部主任，主管对下属60多个法人代表的绩效考核。最大的体会是：解决“一白遮千丑”的问题很重要！这是我每年与被考核人“斗争”的焦点：GDP指标好，但其他指标不能恶化。我给各级行政一把手设计“可持续发展指数”这个指标，能够动态反映“可持续发展”的“量、质、效”。

2. 构建解决现实问题的计量指标

可持续发展指数 $=F$ [运营（运营要素+运营效果）+创新（制度创新+技术创新）]。其中：“运营要素”是指在“人、机、料、法、环”五个层面没有短板；“运营效果”是指在“量、质、效、占、品”五个层面没有洼地；“制度创新”是指在“权、责、利、职、绩”五个层面没有软肋；“技术创新”是指在“知、力、功、率、效”五个层面没有断层。

可持续发展这个词，出现频次很高，我仅从计量学意义上给出计算方法。该公式在书中有详细定义和计算，在此只做简单说明：可持续发展指数，共有3类15个要素639个指标，分为“量、质、效”三个层面，满分1000分。可持续发展指数，每年优化提升达不到10%，判为不称职；每年优化提升20%以上，判为优秀。不怕初速度小，但求加速度（增加值）大。

3. 为各级“行政一把手”建立考核指标

各级“行政一把手”，要想在2020年完成三中全会《决定》16章

15个方面60条300多个措施521句话21527个字的内容,必须满足下述条件:政府可持续发展指数 >600 分(好的政府可以达到800分)。而2013年政府可持续发展指数 <200 分(好的政府为400分),要在7年之内提升400分,不是一个容易完成的任务。

(三) 用“统一度量衡指数”考核各级“人大一把手”

1. 我碰到的现实问题

我曾任几个公司(20亿元资本金)的监事或董事,主要体会是:解决“问责难”的问题很重要!现在不是不想问责,而是“问不下去”。因为在“事权、财权、人权、三者钩稽嵌套关系”四个层面,都缺乏统一度量衡,导致“各自理解,甚至偷梁换柱”。我给各级人大一把手设计“统一度量衡指数”这个指标,能够动态反映“依法治国”的“量、质、效”。

2. 构建解决现实问题的计量指标

统一度量衡指数 = F [事权标准(规划法支撑) + 财权标准(预算法支撑) + 人权标准(考绩法支撑) + 事财人三者钩稽嵌套关系(平台支撑)]

统一度量衡这个词,出现很早,但频次不高,我仅从计量学意义上给出计算方法。该公式在书中有详细定义和计算,在此只做简单说明:所有法律、法规、标准等都是为了将“事权、财权、人权”三者钩稽嵌套。所以,统一度量衡指数,反映一个国家治理现代化(标准化)的程度。满分1000分。每年优化提升30%以上,判为优秀。因为目前太缺乏对度量衡的统一了!

3. 为各级“人大一把手”建立考核指标

各级“人大一把手”,要想在2020年完成三中全会《决定》16章15个方面60条300多个措施521句话21527个字的内容,必须满足下述条件:统一度量衡指数 >900 分。具体是指,凡是涉及财政预算的所有“事、财、人”,90%以上必须有公开的计量标准。换句话说,应在“中央、政协、人大、国务院、两院、军队、法人、公民”八大序列之间(横向)、之内(纵向)关于“事权、财权、人权”的钩稽嵌套关系用“法律、法规、标准”等全面固化并公开执行。如果达到这个标准,才算完成“依法治国”这个目标。2013年,统一度量衡指数 <200 分,2020年要提升到900分,任务十分艰巨。

三、公开“赛马”标准

有了上述计量指标，建立“党委、政府、人大”三个一把手“赛马”通道。每年分类为所有一把手“公开排序”。在目前“党管干部”的所有框架都不改变的前提下，增加一个官员晋升必要条件：任期内“量、质、效”三个层面的“改善值”必须进入所有候选人的前30%。凡是党委一把手，举贤不需避亲，但被举荐人的“改善值”与一把手的“知人善任系数”长期挂钩。

尊敬的各级一把手们：只要你们说到做到，人民就会满意！指标可能会给你们带来挑战，但却能奠定国家长治久安。你们应该清楚，今天的环境已经大不一样：原来可以只兴利不除弊，今天不除弊就不能兴利。留给你们的出路只有一条：将“口号”变成“指标”，将“艺术”变成“规则”，将“定性”变成“定量”，将“承诺”变成“现实”。所有这些变化，没有一个可以离开指标！科学发展的核心是数据指标！

尊敬的读者们：应该履行宪法赋予我们的权力，应该鼓励本届领导给自己不留后路的行为，更应该帮助他们将承诺变成现实！具有中国特色，不仅仅应该有自己表述的“语言”，更应该有自己提出的“指标”！让我们在官方话语体系和民间话语体系中架起“指标体系”这个“沟通”桥梁，共同开创中国指标文化的新时代！

巨建国

2014年4月1日

目 录

卷首语.....	(1)
如何用“量、质、效”标准考核“一把手们”(序)	(1)

上篇 “顶层设计” 模型篇

第一章 中国改革坐标系.....	(3)
第一节 基于现行宪法构建横坐标——告诉你什么不能改	(6)
第二节 基于传统文化构建纵坐标——告诉你什么可以改	(12)
第三节 基于组织目标排序点坐标——告诉你改革路线图	(19)
第四节 中国改革坐标系的使用价值举例	(25)
第二章 国家治理体系.....	(31)
第一节 构建战略规划计划管控体系(管事)	(34)
第二节 构建财务预算决算管控体系(管财)	(42)
第三节 构建人事激励约束管控体系(管人)	(55)
第四节 构建“事、财、人”钩稽嵌套“金三角”	(70)
第三章 国家治理能力.....	(86)
第一节 构建“力”的“三要素”分析框架	(89)
第二节 构建“创新力”的计量模型	(100)
第三节 构建“核心竞争力”的计量模型	(106)
第四节 构建创新生态	(112)

中篇 “摸石头” 工具篇

第四章 “摸石头”的问题模型.....	(123)
第一节 “八字”问题模型	(124)
第二节 “五字”问题模型	(138)
第三节 “四字”问题模型	(150)

第五章 “摸石头”的工具模型	(162)
第一节 “单”词组工具模型	(164)
第二节 “双”词组工具模型	(189)
第三节 “三”词组工具模型	(258)
第六章 “摸石头”的学习方法	(265)
第一节 纵向学习——张居正的《考成法》	(266)
第二节 横向学习——美国政府绩效考核	(272)
第三节 点上出发——构建规划法、预算法、考绩法 “金三角”	(292)

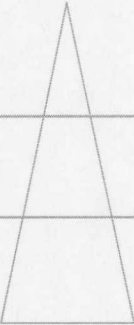
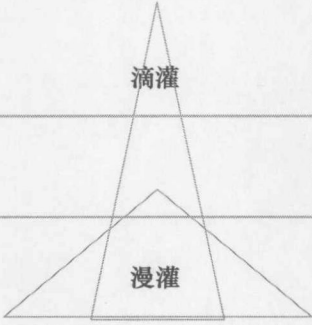
下篇 “过河”案例篇

第七章 军工院所旨在提升技术创新速度的系统管理	(307)
第一节 基本背景	(309)
第二节 内涵和做法	(312)
第三节 实施效果	(324)
第八章 企业可持续发展指标体系	(327)
第一节 构建企业可持续发展指标体系	(329)
第二节 重构技术创新体系	(334)
第三节 强化绩效考核体系	(337)
第九章 浙江科技成果标准化评价公共服务平台	(342)
第一节 经济转型需要解决的问题	(344)
第二节 总体实施方案	(349)
第三节 浙江试点的前景展望	(356)
主要参考文献与资料	(360)
后 记	(362)

上篇 “顶层设计” 模型篇

下图从一个侧面反映中国各种组织领导人共同面临的第一个困惑：激励如何匹配？具体是指：职务激励的金字塔已经“立”起来了，绩效约束的金字塔已经“塌”下来了。2013年的现实激励匹配度 $<30\%$ ；2020年的目标激励匹配度 $>60\%$ 。也就是说，将“目前扁平的绩效金字塔”变成“与职务金字塔相匹配的绩效金字塔”。绩效金字塔能否“立”起来，取决于您是“漫灌（组织素质低）”还是“滴灌（组织素质高）”！这就是“现代国家治理体系”顶层设计的顶级指标。也就是说，本篇三章无论如何设计，最终必须以提升1.8亿人才“激励匹配度”为最终目标。我的理解：这应是大家都在做的“中国梦”——通过提升个人绩效这个约束指标，换取组织提供相应的激励指标。

个人素质与组织素质

模式	激励	约束
	职务	绩效
高级		滴灌
中级		
低级		漫灌

第一章 中国改革坐标系

2012年12月7日，习近平同志在广东考察时指出：改革推进到现在，必须在深入调查研究的基础上提出全面深化改革的顶层设计和总体规划，提出改革的战略目标、战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式、提出改革总体方案、路线图、时间表。作者学习这92个黑体字符的体会是：中国所有组织领导人都面临正面回答这些问题的局面。本书为此提出了一个方案，建立一个计量模型——中国改革坐标系（表1—1）。至少目前能够解决下述三个现实问题：

第一，能够从操作层面回答“改什么、不改什么”的问题。习近平同志在广东考察时指出：问题的实质是改什么、不改什么，有些不改的、不能改的、再过多长时间也不能改，这不能说不改革。在表1—1上，可以这样回答：横坐标不能改，纵坐标可以改，点坐标可以放开胆子改。

第二，能够从操作层面回答“老路、邪路”的问题。习近平同志在广东考察时指出：我们的改革是在中国特色的社会主义道路上不断前进的改革，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路。在表1—1上，可以这样回答：该坐标系就不是“老路”，在该坐标系上无论如何大胆改革都不会走“邪路”。

第三，能够从操作层面回答“顶层设计与摸着石头过河”的问题。三中全会《决定》指出：坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革，促进人的全面发展；坚持正确处理改革、发展、稳定的关系，胆子要大、步子要稳，加强顶层设计和摸着石头过河相结合，整体推进和重点突破相促进，提高改革决策科学性，广泛凝聚共识，形成改革合力。在表1—1上，可以这样回答：该坐标系就是一种“顶层设计”。

表 1—1 中国改革坐标系 (重点定位)

[illegible]

续表

坐 标			中 国 组 织															
现代组织制度	运行机制	规划管控	量															
			质															
			效															
		财务管控	量															
			质															
			效															
		人事管控	量															
			质															
			效															
	金三角钩稽	量																
		质																
		效																
	流程标准	流程再造	量															
			质															
			效															
		规程标准	量															
			质															
			效															
		计量单位	量															
			质															
			效															
	信息化	量																
		质																
		效																
	组织文化	价值观	量															
			质															
			效															
		方法论	量															
			质															
			效															
		责任感	量															
			质															
			效															
	品牌结	量																
		质																
		效																
备注			1. 横坐标。组织还可以再细分，颗粒度掌握在可以直接追究责任 2. 纵坐标。量、质、效指标可以再细分，颗粒度掌握在可以直接计量和评价 3. 点坐标。全面深化改革是将每个坐标点用可计量的语言公开表述清楚，是指每个坐标点的输入输出和增加值，动态就构成现代国家治理大数据。															