

第2辑
CHINA'S TRENDS

· 策动时代 · 思辨中国 ·
· 为国是谋 · 为中国策 ·
—China's Trends—

中国策

· 新视野下的中国大战略 ·

人民论坛 杂志社◎编

国家行政学院出版社

· 策动时代 · 思辨中国 ·

· 为国是谋 · 为中国策 ·

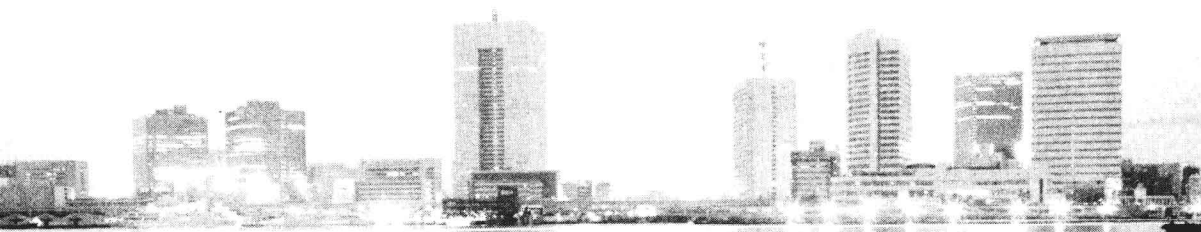
—China's Trends—

中国策

第2辑

CHINA'S TRENDS

人民论坛 杂志社 编



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国策. 第2辑/《人民论坛》杂志社编. —北京: 国家行政学院出版社, 2011. 3

ISBN 978 - 7 - 5150 - 0069 - 5

I. ①中… II. ①人… III. ①评论性新闻 - 作品集 - 中国 - 当代
IV. ①I253

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 048050 号

书 名 中国策. 第2辑
作 者 《人民论坛》杂志社
责任编辑 任 燕
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京正合鼎业印刷技术有限公司
版 次 2011 年 4 月北京第 1 版
印 次 2011 年 4 月北京第 1 次印刷
开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16 开
印 张 15.75
字 数 258 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 5150 - 0069 - 5/I · 004
定 价 39.80 元



策动时代，思辨中国

《人民论坛》创刊于1992年，是人民日报社旗下的高端政论杂志，也是有国际影响力的权威思想理论期刊。作为中央重点党刊，《人民论坛》杂志专注于理论与实践前沿的重大热点、焦点和难点问题，60%以上的文章为各领域顶级专家、高层官员和新锐作者的最新力作；99%的文章被国内外各类媒体广泛转载、引用或评论；许多专题或文章引起国内外巨大反响，不少文章受到党和国家领导人的关注、重视或批示。

读者面前的《中国策》丛书，是《人民论坛》杂志“特别策划”栏目近两年来精华内容的集结，涵盖了政治、经济、文化、社会等各个领域。既有“中国的政治优势”、“大国复兴与战略知识分子”等宏大叙事篇章，也有“中国官员的网络恐惧”、“谨防基础悬浮”等较具体的思辨；既有“后备干部之谜”、“事业单位企业化管理核心问题剖析”等制度性的阐释，也有“谁绑架了主流”、“弱势心态蔓延”等文化与社会思潮的集结。几十个专题，从各个侧面提出了当下中国改革发展历程中最富代表性、最具价值、最有探讨意义的全民性、时代性、战略性议题。

正如中共中央党史研究室副主任李忠杰教授所言：“战略是全局性、长远性、基础性、趋势性、乃至带有一定根本性的研究。一个社会的发展、一个国家的发展，大路子走得对、大战略不出错，其他问题相对而言就好办一点，而且可以避免不应该走的弯路。”成功的战略可以成就强大的国家，成功的战略可以成就辉煌的企业。如今的世界强国、顶级企

业，无不重视思维革命和战略研究，并不吝为此投入巨大的人力、物力。主导当代世界格局的美国之所以强大，与其传统的战略思想研究密不可分；而西方政界、学界最近正在密切关注、学习的中国近年来迅猛崛起的秘诀之一，也正是短期的战略部署和中长期的战略规划。

不仅国家如此，我们也可以看到，无论多么庞大的企业，即使在很长的时期内已经成为行业的标准，一旦在思维和战略上处于劣势，固有的优势也将丧失殆尽。诺基亚新任总裁兼首席执行官埃洛普（Stephen Elop）在最近致员工的一份内部备忘录中承认，诺基亚在智能手机市场中的节节败退是战略和决策的失误，而为了重建市场领先地位，必须“探索前方的道路”。而这个传统电信业巨头要找寻到反败为胜之路，必然也需要依靠战略的力量。而在互联网发展历程中先后取得统治地位的雅虎、谷歌、Facebook，也是精准地洞悉和把握了互联网产业下一阶段演进的规律，从而在战略上占领了制高点。

思维和战略，也是我们一直倾力为读者打造的文化产品。随着文化产业的蓬勃发展和文化体制改革的不断深入，报刊的种类、品种日益繁多，市场竞争日益激烈。一些不适应时代发展、不适应民众阅读需求、不适应市场规律和新商业模式的报刊逐渐淡出、消亡。在这样的大环境下，《人民论坛》生存和发展的意义何在？《人民论坛》能为时代做些什么，能为民众提供些什么？在编修本丛书的过程中，我们自己也对《人民论坛》杂志的定位和使命有了更加清晰的认识。如果把千万种报刊比做一个人群，《人民论坛》的志向和追求，就是做这个人群中的“战略知识分子”。

这并不是一个轻松的话题。如今是注意力经济（the economy of attention）时代，更多的媒体为了立足和发展、为了吸引公众关注，采取炒作、跟风、杜撰等短期手法，或多或少地放弃了对社会效益的追求。在体制转型和产业升级的过程中，坚持严肃的宣传报道，探索思想理论走向市场的道路之艰难，如人饮水，冷暖自知。然而我们的属性和使命决定，无论在什么样的文化环境和舆论环境中，《人民论坛》都会一以贯之地以人民利益为旨归、以国家兴盛为己任、以民族振兴为关怀，深入研究转型时期的战略问题，结集和编发有助于推动时代发展的思想理论。我们将继续以杂志、图书、新媒体等各种形式，将顶级理论观点

产品送到读者手中。

以战略策动时代，用理论思辨中国。本丛书献给广大党政干部、企事业单位管理者、高校师生、知识分子、自由职业者，献给每一个关心中国前途、关心中国共产党命运、关心民族振兴大业的人。也许您很难在本丛书中看到情绪、倾向和宣泄，很难看到引起直观视觉冲击力的绚丽语句。我们为您营造的是一个冷静、理性、从容的沉思空间。本丛书没有既成的结论和定理，我们的命题是开放式的，每个问题，我们都为您铺开了宽阔的视域。我们所做的探讨，是为了引发读者更多、更深入的思考。我们深信，真正的智慧，在读者的目光里。

感谢为本丛书撰稿的各位专家学者和领导干部。无论是本丛书，还是每一期《人民论坛》杂志，都凝结着他们的智慧、思想和辛劳。感谢北京时代华语图书股份有限公司的朱大平、宁炳辉等诸君为本丛书的问世所做的不懈努力。由于编者能力和水平有限，本丛书难免有疏漏、错误之处，我们殷切地希望各方的读者对本丛书提出批评、意见和建议。

真正的思想，是为人们所渴求的。19世纪丹麦天才哲学家克尔凯郭尔(Kierkegaard)在其传世之作《间奏曲》中写道，“我的灵魂和我的思想是多么的贫瘠”，“我所需要的是一种噪音，就像林修斯的目光一样有穿透力。”克尔凯郭尔所言希腊神话故事中的人物林修斯，其目光之锐利，足以穿透石头和泥土。衷心希望读者朋友们能在本丛书中感受到些许这样锐利的战略思想之光，这将是我们的最大的欣慰和荣幸。是为序。

《中国策》丛书编者

2011年2月，北京



政策

后备干部之谜

什么是后备干部?谁是后备干部?什么人能成为后备,什么人成不了后备?后备干部是怎么产生的?为什么有的人进了后备,数年得不到提拔,“备而不用”?为什么有时直接选用其他人选而不是之前的后备,形成“用而不备”?诸如此类的悬疑,有待回答。

再有,随着民主政治的不断进步,公推公选、公推直选领导干部春潮涌动,竞争上岗已成趋势,也就是说,从“选好接班人”到“第三梯队”,再到“后备干部”,不断改进的后备干部选任制度也面临着社会转型加快、公众参与度加强、透明度提高等诸多改革创新挑战。后备干部制度如何创新,将向什么方向演进,如何将真正德才兼备者挑选出来,成为各级领导岗位的继任者、接班人,这是执政党永远的课题,今天尤其如此。

后备制度可否中止了	许晓平 / 004
后备干部制度沿革	吴德贵 苗月霞 / 006
与其后备 不如公选	李中锋 / 009
“备”与“用”为何脱节	蔡景生 / 010
“备而不用”有何不可	林彦博 / 012



充分透明才能避免“暗箱”操作	陆彩鸣 / 014
简析古今中外透明度困局	刘俊生 / 016
有进有出才能保持动态平衡	孙立樵 / 018
上楼梯口“凡升必争”	程连昌 / 020

问责官员复出与问责制的系统思考

2010年2月,全国人大常委会审议《行政监察法修正案草案》,草案对受行政处分官员的处分解除程序作了如下规定:受处分人的处分期限满了,要由监察机关及时解除处分,其今后的晋升、晋级不再受处分的影响。这意味着,问责官员的复出程序将通过立法加以规范,同时也表明备受争议的“官员复出”将得到法律认可。这一草案修正案在推出之后,引起了各方关注和激烈的讨论。一时之间,关于问题官员到底能不能复出的讨论又铺天盖地。那么,问责官员到底能不能复出?能否复出的界线在哪里?以法律的形式保证问题官员复出是否反映出中国特有的政治文化?一系列问题仍然值得探讨。

问责官员复出与问责制的系统思考	杨庆东 / 024
问责官员复出规范化及其瓶颈	沈 焱 / 028
问责制如何避免“问而无责”	任建明 杜治洲 / 033
问责官员复出须确保程序正义	毛昭晖 / 038
知错能改之谓善	任剑涛 / 045

官员“怨气”背后

当前,社会大转型,时代大变革,面对各种各样的挑战与冲突,在一些群体中不同程度地存在着一种“怨天尤人”的情绪,干部队伍也不例外。

在一般人眼里,干部职业稳定,社会评价高,应该是“怨气”较少的群体,可在现实工作生活中,面对困难、问题、矛盾的时候,一些领导干部也摆不正心态、放不平心绪,由此生出“怨上级”、“怨下级”、“怨机制”等种种“怨”来。那么,干部“怨气”会带来些什么影响呢?除了主观原因之外,干部“怨气”背后到底还存在着怎样的逻辑链条?

只要有有用的领导,就有可爱的干部	林彦博 / 052
------------------------	-----------

环境冲击与心理异化	李春苗 / 054
有情可“怨”的三种情状	许晓平 / 056
消解“怨气”的体制机制因素	常 青 / 058
“怨气”背后的官场文化探讨	韩玉芳 / 062

中国官员的“网络恐惧”

当前,有多少官员患有“网络恐惧”症?恐惧到什么程度?最恐惧什么?哪一级别的官员最怕网络监督?官员患有“网络恐惧”症到底是好事还是坏事?是社会的进步还是“人肉搜索”对道德底线的挑战?

信息时代的到来,使得网络监督无时不在,无处不在,俨然一张群众监督的“天网”。在看到和承认网络监督有着积极作用的同时,我们也应当防范网络被一些不怀好意的人所利用,恶意诬告、诽谤官员。

“网络恐惧”八大症状剖析	许光建 / 068
官员“网络恐惧”三种表现	丁 红 陈丽影 / 072
“官心惶惶”背后的舆论生态	范玉刚 / 073
网络“高压阀”的政治价值	马庆钰 / 076
网络“围观”的社会心态	秦 露 / 078
“官不聊生”与网络法治	乔新生 / 080
官员只享有“有限”隐私权	张立伟 / 082
奥巴马普京们的“网事”	陶文昭 / 084

经策

新形势下中央与地方关系再调整

党的十七大报告中首次提出,“统筹中央和地方关系”,并将其列为“要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系”。当前,中央与地方之间还存在财权与事权不匹配,转移支付尚需规范化、透明化,纵向管理体制有待理顺等问题。这都要求进一步调整中央与地方关系,科学合理地划分中央



与地方的职责权限。

重调整新形势下中央与地方关系,深入分析我国中央与地方关系的现状,借鉴世界各国的经验教训,提出富有创新性的改革思路,以供有关部门决策参考,非常必要。

条与块的游戏规则该怎么变	郁建兴/ 092
进言中央与地方的事权划分	辛向阳/ 096
中央和地方财政关系的症结与应变	冯兴元/ 101
发达国家中央与地方关系撮要	董礼胜/ 108

中国地方竞争喜忧

中国经济增速为什么能长期独占鳌头?国内外许多人士都颇感好奇,不能理解,希望探寻这一“奇迹”的内在奥秘。据观察,“地方竞争”这一尚未被深入解读的巨大内生性发展动能,是观察中国强劲增长的另一种视角。

有经济学家指出:“不同国家间有激烈竞争不难明白,但一国之内的不同地区有像中国今天所见到的激烈竞争,历史上没有出现。”正是这种激烈的竞争,推动了各地快速发展,但竞争过度的负面效应也在凸显,诸如基础设施的重复建设、地区产业的结构趋同、市场的严重分割、招商引资的竞争混乱等问题已成为中国未来经济和社会发展不得不面临的独特课题。如何规制地方政府的各类竞争行为,维护良好的地方政府竞争秩序,推动中国改革发展持续前进,亟待一套独特方法与工具。

地方竞争演变及当前态势	周业安/ 116
竞争过度催生负面效应	张文礼/ 120
地方竞争是一个中性概念	魏后凯/ 124
地方竞争造就了高房价吗	曾康华/ 127
从长三角一体化看政府竞争边界	姚先国/ 131
官员晋升锦标赛与竞争冲动	周黎安/ 135
地方竞争的未来方向	迟福林 匡贤明/ 140

财税改革:国家治理转型的重点

预算是一国政府部门运转的动力,也是约束政府、遏制腐败的有力手段。我国目前的财税体制,虽然改革开放以来不断进行了改革,但基本还是沿袭苏联传统计划经济体制下的财政预算框架,是一个偏重生产建设、行政管理的财税体制。

在现代国家建设史上,很多国家的治理转型和政治改革都是以预算为突破口的。那么预算如何实现透明?未来财政制度改革的取向怎样?能否推动更深层次的变革?这些都是力图破解的问题。

提升预算透明度的挑战与出路	许光建/ 146
公共预算改革应该如何推进	蔡定剑/ 150
提高财政透明度应循序渐进	白景明/ 155
中国式公共财政制度构想	杨志勇/ 162
未来公共财政制度改革的方向和重点	曾康华/ 168
财税改革:国家治理转型的重点	郭小聪/ 175

民策

新底层公众

30多年来,中国社会快速转型。利益格局、社会关系、价值观念和生活方式等深刻变动,推动中国社会阶层急剧分化。

“新底层公众”一无资本、二无权力、三无“关系”、四无声望,但大多怀有理想与希望。他们具有自由、平等、民主等价值观,渴望获得体面的工作、有尊严的生活,对社会公平正义需求强烈。从某种意义上说,他们是中国社会不断进步、民族复兴的重要推动力。然而,随着改革的快速推进,底层社会呈现出新变化、新趋势、新动向。“新底层公众”经济上更趋贫困,话语权越来越缺乏,向上流动的机会越来越少,几乎成为在激烈的社会竞技场上“无力还手”的群体。这一现象不仅值得执政者警惕,更需要全社会的关注。



中国社会底层新变	胡建国/ 184
保住“底层知识青年”的流动梦想	于建嵘/ 188
新底层社会的刚性化	张劲松/ 190
为何多数人觉得“被底层”	管 健/ 193
别放大底层的社会性愤怒	龚维斌/ 196
精英主义束缚底层政治	于建嵘/ 198
底层抗争的潜在危机	王洪伟/ 201
100 人个案解剖:底层何以“上流”	朱光磊/ 203
印度底层社会有何特点	尚会鹏/ 206
日本如何消解底层社会	周维宏/ 210
法国底层青年骚乱之鉴	雷 颐/ 213

弱势心态蔓延

当前,中国持续快速发展,国人的腰包越来越鼓了,腰板越来越硬了,可心灵却越来越“脆弱”了。甚至连党政干部、公司白领等“精英阶层”都觉得自己“弱势”。这一普遍情绪的存在及其背后原因值得深入研究。

中国正处于快速转型时期,社会结构深刻变动、利益格局深刻调整,边缘与中心、弱势与强势、主流与边缘不断发生着转化。但因制度壁垒、权利缺位等种种原因造成的不公平的边缘化、弱势化现象值得我们高度警惕。

官场“弱势”群体画像	谢志强 姜飞云/ 216
不同群体地位变迁的动力逻辑	李宗桂/ 220
“弱势心态”蔓延:矫情还是憋屈	管 健/ 224
权利弱化下的安全感危机	王 宁/ 227
警惕“非竞争型的弱势化”	李 强/ 231
美国弱势群体如何迈向主流	陈奕平/ 234



中国策·第2辑

政
策



后备干部之谜

什么是后备干部？谁是后备干部？什么人能成为后备，什么人成不了后备？后备干部是怎么产生的？为什么有的人进了后备，数年得不到提拔，“备而不用”？为什么有时直接选用其他人选而不是之前的后备，形成“用而不备”？诸如此类的悬疑，有待回答。

再有，随着民主政治的不断进步，公推公选、公推直选领导干部春潮涌动，竞争上岗已成趋势，也就是说，从“选好接班人”到“第三梯队”，再到“后备干部”，不断改进的后备干部选任制度也面临着社会转型加快、公众参与度加强、透明度提高等诸多改革创新挑战。后备干部制度如何创新，将向什么方向演进，如何将真正德才兼备者挑选出来，成为各级领导岗位的继任者、接班人，这是执政党永远的课题，今天尤其如此。



后备制度可否中止了

许晓平

后备干部制度是中国共产党人的政治创新。后备干部制度产生于 20 世纪 80 年代初期，那是具有革命战争经历的政治精英向和平年代成长的政治精英新老交替的特殊历史时期。“文革”这个特殊的历史事件，放大了中国共产党人代际更替危机的程度，后备干部制度正是执政党创造性地应对这一危机的重要制度安排。

危机过去了，应对危机的措施是不是还需要继续存在？特定的历史任务已经完成了，后备干部制度是不是也可以中止了？

任何制度的产生都离不开特定的历史背景。有的制度，确实是背景消失了，其制度的合理性也消失了。有的制度则不然，当特定的背景消失后，它还可以长期存在下去。我认为后备干部问题就是属于后一类问题。

组织的生命力是组织追求的目标之一。作为一个政治集团，为了保证长治久安，必须对后备领导人才有所谋划，凡事预则立。正如那些百年老店的企业，一般都有完备的继任者计划。如通用电器，新任领导者一上任，就要考虑接班人是谁，并开始有意识地培养，继任者计划甚至可以认为是通用电器文化的组成部分。政党又何尝不是如此，有意识地发现、培养、选拔后备领导人才同样是成功政党的重要经验。

当然，任何制度都有正面和负面效应。后备干部制度也如此。从理性上认清一个制度可能产生的负面效应，对于一个制度的完善有着重要的意义。后备干部制度可能产生的负面效应有：进入后备干部名单的，可能滋生特权、急躁的心态，以为已经进入了快车道，晋升是迟早的事，因而产生惰性、懈怠；还有可能刺激部分人晋升的欲望，因而朝思暮想，急于求成。没有进入后备干部名单的，可能产生不公平感，觉得被打入另册，没



有了奔头，因而工作积极性大打折扣。对于领导机关和组织部门来讲，后备干部名单有可能产生心理上的“先入为主”，从而限制识人育人的视野，在干部成长资源的配置和干部推荐使用上偏袒后备干部，从而影响选人用人的公正性。

其实，看一种制度有没有生命力，重要的看两点：其一，制度的正面效应是否大于负面效应；其二，能否通过进一步完善制度安排，规避负面效应。前面列举的后备干部制度有可能产生的负面效应，并不是一定会发生。我们能否找到一种好的制度来规避这些负面因素，决定了后备干部制度的成败。

后备干部制度能否健康发展，相关的因素很多，最关键的是能否把“民主、公平、公开、择优”的原则，融入后备干部制度的每一个具体安排当中，从而有效地规避有可能产生的负面效应。

后备干部制度演变到今天，我们应该看到其中蕴含了中国共产党人的大量的政治智慧，不要因为别人没有搞就认为我们也不要搞，也不要因为前人没有搞就认为现在也不要搞。当然，也要看到后备干部制度完善的过程也是永无止境的过程。

（作者为国家行政学院领导人员考试测评研究中心主任、教授）