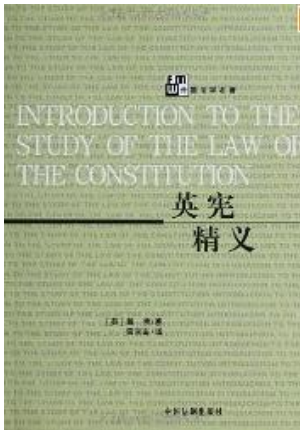




五月简报



非常道



【读书会】2014年5月23日下午，由中国人民大学公共政策研究院毛寿龙教授主持的九鼎四月闭门读书会在人民大学校内举行，本月的阅读书目为：戴雪《英宪精义》（Introduction to the study of the law of the constitution）。

【经典推荐】《英宪精义》这部外国宪法的教科书，之所以在汉语读者中产生持久的影响力，绝不仅仅是因为它权威阐述了其本国的宪法条文——在严格意义上，甚至不能说它有所谓宪法条文的存在。在很大程度上，这样的作品一定是其民族精神的代表，并以某种独特的方式跃出专业人士的圈子。在《英宪精义》中，戴雪的主要贡献有二：其一，确定了宪法学者的职责和宪法的概念；其二，把英国当时的宪法原则归纳为三项：议会主权，法治原则，宪法法律和宪法惯例并重。在议会主权原则部分，戴雪提出了政治主权和法律主权的划分，在主权学说史上留下了自己的脚印。戴雪对法治原则的论述，也早就成为法治理论的经典。该书是讨论民主法治条件下议会主权原则的重要著作，而且也是经常在议会被引用来议会应该怎么运作的指导性文献。

【作者简介】戴雪，英国法学家。就学于牛津大学。1882—1909年在牛津大学兼任英国法教授。他认为行政诉讼应由普通法院管辖，这是英国宪法的一项基本原则，并对英国宪法学中另外两项原则即议会主权和法治作了系统阐述。戴雪主要著作有《宪法研究导论》、《十九世纪法律与舆论在英国的关系演讲集》戴雪之所以至今仍然生活在世人的记忆之中，主要因为他的四部著作：《英宪精义》（1885）、《论冲突法》（1896）、《19世纪英国的法律和舆论关系的演讲》（1905）、《英国反对爱尔兰自治法的理由》



【讲师推荐】



毛昭晖：中国人民大学教授，中国人民大学反腐败与廉政政策研究中心主任，中国高校廉政协会副会长，兼任中国监察学会常务理事、国务院行政审批改革领导小组专家组成员。

研究领域：监督学理论和反腐败与廉政制度建设的研究

学术作品：《监督学》为教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材之一。本书介绍了中外监督思想和监督理论，中国监察制度的演进和当代中国的监督运行机制，然后分别阐述了人民代表大会监督、中国共产党党内监督、司法机关监督、政府行政监督、社会民主监督等具体监督方式。此外，《监督学》还对国外比较有代表性的反腐败与监督制度，如瑞典、美国、日本等国的监督制度作了分析和介绍，以达到比较和对照、启发和借鉴的效果。权力本身即倾向于腐败，没有监督的权力则必然产生腐败。人类在社会实践中试图将公共权力置于有效监督之下，从而达到预防和惩治腐败的目的。无论是用一种权力制约另一种权力，还是用公民权利限制政府权力，都是古今中外反腐败斗争取得的成功经验。（出版日期：2008-06 中央广播电视大学出版社）



孙柏瑛：中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师、行政管理学系系主任。兼任中国行政管理学教学研究会副秘书长、中国县级研究会副秘书长、中国行政管理学会理事、中国机构编制管理研究会理事。

研究领域：公共组织、地方治理与地方政府管理、基层社会管理、公共部门人力资源开发与管理。

学术作品：《公共部门人力资源开发与管理（第三版）》该教材的第三版是当今公共部门人力资源开发与管理知识演进的综合体现。全书在对相关基本概念和理论进行阐述的基础上，从公共部门人事行政的基本制度安排谈起，论述了公共部门从人事行政管理到人力资源管理的变革，并对公共部门人力资源管理的法律环境进行了讨论；接下来，依次阐述了公共部门人力资源战略管理、公共部门工作分析与职位评价、公共部门人员分类管理等人力资源战略管理与资源配置方面的内容；最后，对公共部门人员绩效考核、公共部门员工的职业发展管理、公共部门人力资源的培训与开发、公共部门薪酬福利与保险制度进行了深入的探讨。（出版日期：2012-07-01 中国人民大学出版社）

【时事热评】



事业单位改革：作为我国第一部系统规范事业单位人事管理的行政法规，将于7月1日起施行。《条例》确立了事业单位人事管理的基本制度，在社会保险、工资收入等方面的相关规定呈现出改革亮点。是否从7月开始，事业单位就会涨工资，这个是很多人关心的问题

2014 事业单位工资标准调整是人事管理杠杆：多位专家表示，事业单位人员工资由此将与机关体系松绑，有望走入长期平稳增加的通道。政府事业单位的价值在于提供公共产品与公共服务，对于从业人员，既需要从分配上保障其体面劳动，同时其劳动也应当匹配对应的公共成本，兼顾最起码的公平与效率。显然，工资更该是事业单位人事管理的杠杆，起到奖勤罚懒、褒优惩劣的作用。一方面，事业单位工资行业之间岗位之间的差别应进一步细化；另一方面，聘用制和绩效考核制度应进一步完善，建立聘用、考核和收入分配三分离的格局，打破“终身制”，增强人员聘用信息的透明度，真正形成激励约束机制。

2014 事业单位养老金并轨落地 七月起工资社保向企业看齐：中国劳动学会副会长兼薪酬专业委员会会长苏海南向《中国经济周刊》表示。事业单位工资将由市场决定 机关、事业单位跟企业单位的工资福利待遇差距，一直饱受争议。我国事业单位分为全额拨款、差额拨款和自收自支三种类型。在很多人的意识中，全额拨款的事业单位“旱涝保收”，最具“含金量”，只要干好工作就能“衣食无忧”；而自收自支的事业单位则需要想尽办法去创收，员工感觉“压力山大”。苏海南向《中国经济周刊》解释，正常的增长机制就是跟国民经济社会发展、社会可比人员的工资水平及其变动以及物价的变动等情况来安排事业单位工作人员收入的增长，让事业单位的工作人员能够共享国民经济社会发展的成果，同时使他们的收入与其所提供的公益性服务、绩效的好差挂钩，得到其应得的劳动报酬。

事业单位工资与机关体系松绑 3100 万人将涨薪：2006 年我国就提出了事业单位绩效工资制度，但吴江表示，目前实施还不够平衡，有些地方搞了，有些地方还是没搞。这次的《条例》出台后，将推进工资制度改革。《条例》提出工资正常增长机制问题，这主要是调标，还不是职务提升的进档晋级。正常增长机制主要是面向社会，包括和企业同类人员以及公务员进行比较。通过比较可以进行一些调整。另外还可以根据每年物价上涨的幅度和社会平均工资的增长幅度，适当地做些调整。总的来看，建立正常的增长机制，使事业单位的工资决定机制发生了变化。过去事业单位的工资和机关是绑在一起的，机关涨事业单位才能涨，今后可由市场来决定，整个社会的工资水平上去了，事业单位的工资也能往上正常增长。不过吴江强调，这个增长幅度是市场化的幅度，是根据市场调整的。换言之，事业单位工资今后可能会升，也可能往下调，因为要看社会平均工资和物价的调整幅度。总的来说建立了一种新的增长机制，即市场预期和物价预期，而不是等着政策预期。《条例》提出事业单位工作人员工资水平应当与国民经济发展相协调、与社会进步相适应。褚福灵认为，从近年我国物价和社会平均工资的调整幅度来看，几乎都处于单边增长的过程中，因此事业单位工资增长机制与此挂钩，下跌的可能性应该说极小，基本就会处在上涨区间内了。最近北京朝阳区事业单位一万多名工作人员的考核试点工作刚刚完成，这将影响到相关人员的工资晋升，对年度考核为合格及以上等次的工作人员突出“奖”，对基本合格及以下等次的人员则突出“惩”。不仅如此，今年北京市也可能通过完善事业单位绩效工资制度，稳步提高事业单位收入水平，探索建立工资正常增长机制。

中央巡视组第三轮新变化：中央巡视组展开第三轮巡视已经进行了一个月，13 个巡视组已全部揭开面纱。此次巡视的单位基本沿袭了去年两轮巡视对象“地方+部委+企事业单位”的模式。巡视组长带领组员到地方打老虎、打苍蝇，成效颇丰。与前两轮巡视对比，第三轮又呈现出新特点与新落实。

对“裸官”的新处理：5 月 29 日的人民日报以头版摘要、内版头条的方式刊出来自广东省委组织部的消息，宣告“广东裸官岗位调整基本完成”：“目前广东基本完成对‘裸官’任职岗位集中调整工作，其中调整市厅级干部 9 名。根据广东省委组织部制定的工作方案，‘裸官’要么把家人迁回来，要么限时从重要岗位调整下来，两样只能选择一样，不能兼得。其中省管干部的调整在 4 月底前基本完成，其他干部调整在 5 月底前基本完成。这是继稍早前广州市委原副书记方旋因身为“裸官”而提前退休引发舆论强烈关注后，广东官方发布的工作成绩总结。根据人民日报报道，“广东‘裸官’地区分布差异较大”：“毗邻港澳的东莞，被视为‘裸官’问题相对突出的地方。在这次广东全省的专项治理中，该市共对 127 名干部任职岗位进行了调整，其中处级干部 19 人、科级干部及其他国家工作人员 108 人，市直单位‘一把手’5 人，镇党委书记、镇长 6 人。江门是珠三角地区典型的侨乡，家属移居海外的干部也相对较多。在这次专项治理中，128 人已被调整岗位，其中处级干部 13 人，科级干部及其他国家工作人员 115 人。”

中央第三轮巡视组新特点：

➤ 经济观察报记者发现除了巡视次数增加，巡视任务加倍，全面巡视完成周期大大缩短等数量的变化外，还有两项新变化，一是巡视组里增加的纪检力量；二是新设“专项巡视”。反腐学者、湖南商学院副院长王明高分析，继去年巡视制度调整的“巡视对象不固定”、“巡视组长一次一授权”两把利斧后，“专项巡视”成为巡视制度调整的第三把斧头。王明高指出，手里握有哪些权力，才是中央巡视组发挥其真正效力的关键所在。“巡视中，纪检监察室选派人员参加巡视工作”意味着，在没有办案权限的中央巡视组中，也“埋伏”有直接“打虎”的中纪委办案人员。中央纪委副书记、中央巡视工作领导小组成员张军强调，2014年巡视工作任务更为艰巨繁重，要认真贯彻中央巡视工作动员部署会议精神，用好巡视监督这把利剑，保持对腐败分子的高压态势。

“要加强对省区市巡视工作的领导，层层传导压力，以修订巡视工作条例为契机，统筹谋划改进中央和省区市巡视制度，形成全国巡视一盘棋的战略态势。”

➤ 中央第三轮巡视首提专项巡视 提高反腐精度：2014年5月7日，中央纪委监察部网站摘选巡视工作专刊，详细介绍了中央关于巡视工作的新部署、新要求、新成效等。文章指出，巡视组的主要任务是发现问题、分类处置、督促整改，要当好中央的“千里眼”，找出“老虎”和“苍蝇”，形成震慑，遏制腐败现象蔓延势头。本次专项巡视体现“问题导向”据舆论分析，此前的常规巡视，并未针对特定问题、领域和人员。按照常规做法，一个地区或单位被巡视后，一段时期内可能不再被列为巡视对象。

中共中央党校教授谢春涛认为“值得期待”。“新方法更强调针对性，将火力聚焦某些特定的领域或单位。形式上更为灵活，效率更高。可以肯定，目前的反腐形势需要这一方式的介入。”“以往接受一次常规巡视之后，可能几年都不会再成为被巡视对象。这可能为个别官员提供可趁之机：巡视组来了就做出廉洁、勤政之态，巡视组撤出就还是老样子。这不利于落实监督效果。”与之相比，专项巡视优势明显：哪里有问题巡视组便直接介入。如果出现新的问题，监督力量可以再次介入。“而且事先没有通知，在时间上无规律可循，更利于抓住常规巡视中的‘漏网之鱼’。”谢春涛认为。另一方面，他认为，专项巡视的运用展现了中央的反腐决心。“党的十八大以来反腐势头非常明确，专项巡视会直接提高反腐精度和效率，表明中央不留死角的反腐态度。”

北京大学政府管理学院教授燕继荣认为，专项巡视是对原有巡视制度的完善。“在普遍巡视的基础上，有针对性地特定单位和领域特殊‘关注’，重点主要集中在高层及社会关注、公众反映强烈的重大问题、突发事件、党风政风、选人用人等方面。在持续高压的反腐势头下，专项巡视的运用在情理之中。”

中央巡视工作领导小组成员、办公室主任黎晓宏在介绍2014年中央首轮巡视工作情况时表示，“巡视组下去前，要请中央纪委有关纪检监察室向巡视组通报情况。巡视中，纪检监察室选派人员参加巡视工作。巡视后，及时将问题线索移交纪检监察室处理。”

中国政法大学法治政府研究院副院长王敬波则认为，“纪检是从纪律检查的角度，长期存在的党内监督渠道。从党内监督、机构整合、力量整合的角度来说，巡视组加强纪检力量，是建立统一、权威监督体系的风向标，预示着未来的发展方向。”

(摘自京华时报、中华网、光明网、金融时报、中国青年报)



➤ 也谈公共管理研究方法

作者：蓝志勇（中国人民大学公共管理学院教授、副院长、公共财政与公共政策研究所所长）

文章针对近年来国际和国内在研究方法问题上的一些讨论，系统梳理了关于科学研究方法、社会科学研究方法和公共管理研究方法的定义和概念。作者认为，研究方法是人们在长期对自然和对自我的认知过程中发明和创造的认知工具，目的在于帮助我们客观真实地认识我们的物理、心理和伦理世界。方法使用得当，会帮助我们更完整和准确地认识世界，并不会排斥人们对世界丰富性的认知。这个过程中，重要的是对本专业范式的了解。公共管理学科要得到好的发展，就必须重视方法的学习、使用和创新。（发表于《中国行政管理》2014年1期）

➤ 政策执行的路径—激励分析框架：以住房保障政策为例

作者：杨宏山（中国人民大学公共管理学院副教授，硕士生导师；中国人民大学公共治理与和谐城市研究中心副主任）

政策执行研究面临的一项挑战是如何在多个变量之间建立结构性框架。从府际关系的视角，可以建立政策执行的“路径—激励”分析框架。这一框架关注政策路径和激励机制两个变量，区分了政策执行的四种模式：行政性执行、变通性执行、试验性执行、象征性执行。当自上而下的激励机制足够强时，即使政策目标和政策工具不明晰，地方政府也会积极开展试验。在单一制结构下，政策执行既是将政策目标转化为实际结果的行动过程，也是政策路径和激励机制的改进过程。提升政策执行力可从两条途径入手：一是改进决策机制，细化政策目标和政策工具安排；二是改进激励和问责机制，强化地方政府的内在动力。（发表于《政治学研究》2014年1期）

➤ 财税改革将成为全面深化改革突破口

作者：高培勇（原中国人民大学校长助理、教授，现任中国社科院财经战略研究院院长）

“全面深化改革肯定不能齐步走。有人先走，有人后走，不能等着中央具体部署再催促着走，一定要有一个突破口先走一步，然后再带动其他方面跟上趟。但问题是突破口在哪儿好？”高培勇认为，财税改革是毋庸置疑的突破口。也是成为全面深化改革的突破口，理由主要有三个方面：

第一，这次全面深化改革总目标定在了推进国家治理体系和治理能力的现代化这个层面上，与此同时，财政也被提到了前所未有的高度，将财政定位为国家治理的基础和重要支柱这个层面上来。因此，全面深化改革总目标的实现，肯定和财税体制改革是紧密对接的。从这两者的关系和财政的定位上来讲，财税体制改革必须先走一步。

第二，处理政府和市场之间的关系是经济体制改革的核心问题，高培勇认为，这种关系的处理，政府又是矛盾的主要方面。政府的改革靠什么？从理论上分析，在政府所有的职能当中，最终的职能是财税职能，因为政府所有的活动都是要靠财政做基础的，没有财政做基础，政府的任何一项职能都不能实现。

高培勇认为，政府职能调整有两个动作可以依赖，一是直接调整职能，例如，某些职能不符合市场经济规律，要压缩。另外一个就是在钱上改，例如，对于不符合改革方向的某些政府职能，不再增加资金保障，或减少拨款，这样能通过相对与会的办法调整政府职能履行。这个办法比起硬碰硬的改革可能更容易见效。

第三，我国在国家治理方面正在强调多元，交互，参与制。“就这三方而言，能够将其连在一起的主要因素现在看除了财税没有其他。财税是最能触及利益的一个线索，以财税体制改革作为改革的突破口，或者主线索，很多问题都可以在这个线索上求得牵动，求得解决。例如产能过剩问题，经济结构调整问题，地方债问题等等。”高培勇说。（发表于“证券时报”）

➤ 反腐败没有“好吃的肉”

采访嘉宾：李永忠（中国纪检监察学院副院长、国内知名的制度反腐专家）



作为国内知名的制度反腐专家李永忠有着长达 34 年的纪检监察工作经历，从军队纪委到地方纪委，从市县纪委到中央纪委，从查办案件到理论研究，李永忠的研究成果不仅多次进入高层决策，其反腐观点亦受到国内外广泛关注。

为此，经济观察报记者专访了李永忠，谈未来如何来啃反腐这块硬骨头。

经济观察报：习近平说“好吃的肉都已经吃光了，现在剩下的都是硬骨头”。从反腐的角度来说，你觉得好吃的肉是哪些，硬骨头又是哪些？

李永忠：反腐败没有好吃的肉，凡是好吃的肉，几乎都没有价值的。

硬骨头就是两块，一是权力结构亟须改革，同体监督要变成异体监督。这是所有不正之风和腐败最大的两个根源，其他都是派生物。权力结构不调整，决策权、监督权都归一把手管，能不腐败吗？党政分开必须要经历党内分权，党政分工。二是用人体制改革。首先要推行党内民主，尤其是县级党委。冀文林从入党到正厅级用了十年，而我党领导干部优秀楷模孔繁森，在副处级岗位上就干了 13 年。可见党的优秀领导干部楷模，“进步”何其困难，而腐败分子“进步”何其容易，在这种权力结构用人体制下，我们党已经存在着严重的逆淘汰。

经济观察报：最近落马的官员就有山西省原人大副主任金道铭，曾在纪委工作十多年。这暴露出一个问题：谁来监督纪委书记？

李永忠：回顾中国历史，监察官被查出问题都不是孤例。为什么呢？这是风口浪尖。由于行政体制在转轨过程中并没有相应改革，现在政府“有形之手”的含金量一点没降，在这种情况下，各级纪委面临的违法人员越来越多，纪委办案人员被利用、拉拢的可能性也成几何级数上涨，因此，纪委书记违纪违法不断增加。

习近平、王岐山都看到了这种现象，他们用了一句话——“打铁还需自身硬”，要查别人的问题，自己更加要做好。

经济观察报：中央巡视组下去后反响很好，如何评价这个巡视制度？巡视制度在未来有怎样的改革方向？

李永忠：目前，称得上异体监督的有两个，首当其冲的就是巡视制度，这是比较完全意义上的异体监督；第二个是派驻制度，“统一直管”后的纪检派驻机构，是“半同体、半异体监督”。但是，巡视制度下一步还需要改革。第一，可用级别比较低一点的官员来当巡视组长，效果会更好。当年汉武帝用的是年俸 600 石的小官去监督年俸 2000 石的大官，效果也非常之好。此外，还应该给予巡视组长一定授权，他可以在全党全国范围内配备巡视组成员，比如说，巡视组 20 人，可以中央派 10 个，自己选 10 个，甚至这 20 个人都可以由他自己选。第三，要注意常规巡视的全覆盖和专项巡视的重点突破相结合。但巡视毕竟是一个很落后的方法，全世界先进国家几乎没有用巡视的。巡视是用上面的权力去解决下面的问题，它是特定时期的产物。

经济观察报：你希望在今年“两会”后反腐败会有哪些新动作？

李永忠：我最大的愿景是“两会”能通过设立政改特区，这样才能有效地把权力关进制度笼子里。如果政改特区能把权力关进制度笼子里，那么可以拷贝、放大至全国。目前中纪委高层看过我关于政改特区的设想，但尚未作出批示。

我的第二个希望就是，要把十八届三中全会提出的对同级党委特别是常委会成员的监督在“两会”期间用立法的形式把它固定下来。因为这是十八届三中全会最大的亮点，而且在全面深化改革领导小组里，第六个领导小组就是党的纪律检查体制改革领导小组，它应该研究这个最大的问题。讲到体制改革，其实就是变同体监督为异体监督，应该把这个作为议程贯彻落实。这是中策。

如果上面两点都不行，那就保持现在的反腐败高压态势。同时在“两会”上出台在试点地区对腐败官员进行有条件赦免、绝不赦免、全部赦免等具体的做法，但前提是足够强大的反腐高压态势。

经济观察报：你认为目前的反腐强度还能够一直这么持续下去吗？

李永忠：去年王岐山在省部级的培训班上说过一句很有水平的話，“这些高级领导、腐败官员的案件，组织上受到伤害远大于其个人付出的代价”。我解读出三层意思：第一，这种高压态势代价很大，但不得不付出；第二，组织受到的伤害远大于腐败者个人付出的代价，道理很简单，广东人喜欢煲汤，如果他们家里面煲一锅名贵的汤，比如说燕窝汤，掉一粒老鼠屎下来，为了保证汤的纯洁性，把汤倒掉，又去熬一锅汤，又掉进一粒老鼠屎，又倒掉。即使有万贯家产，也经不起这样的反复的倒掉；第三，必须推动政治体制改革，这样才是一个可持续的、健康、科学的制度反腐。（发表于“经济观察报”）



人大公共政策研究院  <http://weibo.com/u/3547990404>

 中国管理干部培训网

www.public-policy.cn

地址：北京市海淀区中关村大街甲59号文化大厦1105室

电话：010-82509045、82509663

E-mail: rdtg_010@163.com