



★ 体制内，体制外，谁看谁受益 ★

不变的是原则 万变的是方法

一位高级官员的行政机密

王真尧◎著

白岩松
长序推荐

无论历史如何演变，
如果没有“做人的规则”打底，
再好的其他规则也会让社会步履维艰，
让自己难以前行，
此书是一次大格局的公益书写。

体制内的人看见真学问 体制外的人看见大文章
新锐改革家·国家部委正司级干部·连续15年公务员面试的主考官
王振耀：为你讲述真实的『执政故事』



★ 体制内，体制外，谁看谁受益 ★

不变的是原则 万变的是方法

一位高级官员的行政机密

王真尧◎著

白岩松
长序推荐

无论历史如何演变，
如果没有“做人的规则”打底，
再好的其他规则也会让社会步履维艰，
让自己难以前行，
此书是一次大格局的公益书写。

体制内的人看见真学问 体制外的人看见大文章
新锐改革家·国家部委正司级干部·连续15年公务员面试的主考官
王振耀：为你讲述真实的『执政故事』

序言 做人的规则

振耀兄要出书了！听到这个消息我并不意外，想当然地以为这该是一本与公益有关的书。公益，对振耀兄来说，是乐趣，是理想，更是职责，出一本与此有关的书，应该且必须。

然而拿到书稿，看到这个书名，我有些意外，但是，在翻过不多页之后，我明白了：这何尝不是一种公益，或许是更大的一种公益。

一

提到从政，大家自然会想到政府，在目前的中国，对政府，有太多的抱怨和过度的期待：一边抱怨着，另一边，却在思考、期待任何改善时，又下意识地首先想到政府。这就是中国的现状，也是政府躲也躲不开的职责和宿命。

无论在哪儿，如果政府能做到有理想、廉洁、高效，总是一个社会的巨大福音，与其抱怨，不如改变。早就有前辈说过：能改变领导的群众才是好群众。那么，能向更好的方向改变政府的公民，当然是好公民。由此可见，我们都有责任。

二

提到规则，大家先想到的，往往是潜规则，而提到潜规则，几乎人人痛恨并喊打。然而在生活中，很多人摇身一变，往往是潜规则的信奉者、执行者、制订者和受益者。有些潜规则也因此大摇大摆地成为“明”规则，让人不知所措。

但我们需要规则，能让人向善守法有效率的好规则。好规则，会让心存恶念的人变好，坏规则，却会让心存善念的人变坏。转型的中国，最需要规则的建立，以法治国，用规则约束人、激励人，中国才会成为大国，才会长治久安。

所以，振耀兄的这本书，是一次大格局的公益书写。

三

做官员，或是辞官为师，在我看来，王振耀还是王振耀，他从来没

变。为官时，也没有言辞八股，辞官后，也没有纵横恣意，他还是他。带着不常说出口的理想，为公益和改变奔波。为官时，干成不少社会需要的事，辞官后，也常面对很多的无奈。人在江湖，身不由己，社会上的人们，习惯用体制内体制外来说事，我常回应：960万平方公里的土地上，哪是体制内哪是体制外？不管身在何方，总要面对挑战，然后默默地去改变。振耀兄就在做这样的事儿。面对政府，他的这本书，字里行间，是了解，是理解，更是破解。没有后者，了解和理解更像是虚伪的沟通，而有了了解与理解，破解才更有价值、更有可能和更加精确。就像我在央视，也常听到各种对央视的抱怨和责骂，但我明白，这些声音大多是情绪性的表达，击中要害的少。身在其中，更知七寸在哪儿，于是，想办法去慢慢改变。责骂，过瘾，都往往不能“治病”。而王振耀和他的书，显然，是想开一剂温柔的药方。

四

在官场之中，从来不缺大写的人，从来不缺推动历史前进的人；在官场之外，在自由的环境中，只顾自己小写的人也到处都是。再好的规则，也总有人会为自己的利益去找漏洞。所以，历史如何演变，如果没有做人的规则打底，再好的从政原则，也同样让社会步履维艰。

振耀兄用有形的文字无形地写出了自己做人的规则。为官时或辞官后，都如此，一脉相承，这才是更大的规则。好规则，可以约束人们心中的恶，却永远无法让人携带理想负重行走；而骨子里做人的规则，却可以做到这一点，振耀兄就是如此。

五

振耀兄辞官进校园，我是支持的。一来在官场内，他已做了太多该做和能做的事；二来离开官场，他再无退休的可能，活到老，公益到老；三来，官场本来就该是进得去出得来，上也行下也行。更何况，王振耀这样的人多了，在政府与公益、权力与社会、官员与公民之间，多了润滑与沟通，社会因此可以进步得更快一些。很多事都是这个道理，你如果把对方想象成朋友，他可能真成了朋友，而如果你把对方想像成

敌人，最终他就真的成了敌人。无论规则，还是原则，最终，不都该是我们的朋友吗？但像振耀兄一直坚持的做人规则，又该用什么样的办法，让它成为更多人内心的朋友呢？

白岩松

前言 现代大国必构建于细

最近，一个瑞典的华侨朋友谈到瑞典社会对中国人的复杂心态：随着大量中国旅游团的到访，瑞典人看到了一些不那么文明的行为方式，社会舆论中也不时报道了一些中国的负面信息。很显然，中国想全面确立正面形象可能还有相当长的路要走；但是，在瑞典，学习中文的风潮却在不断高涨，因为人们日益广泛地发现，无论愿意还是不愿意，都必须经常和中国打交道，特别是要购买中国制造的商品，要参与中国的合资，与中国的交流，已经成为生活中的组成部分。这样，学习中文并研究中国就成了一个迫切需求和时尚。

改革开放30多年，中国确实已经走向世界并全面融入国际社会。我们的国家、民族确实已经迈出了巨大的经济发展步伐，许多成就的取得是我们的前人包括我们这些1960年以前出生的人连做梦都不敢想的。2011年中国的国民生产总值超过47万亿元的时候，我们谁也不能否认，人均GDP已经超过了5000美元。如果我们在未来没有像许多南美国家那样陷入中等发达陷阱，根据发达国家经验，未来不到10年，我们就一定能够达到人均GDP超过10000美元从而进入发达国家的门槛儿。

尽管中国的发展还存在着多方面的不平衡，尽管还有许多贫困人口，经济现代化的目标已经不是梦。

经济的现代化，必然要求国家和社会的现代化。经济的标准已经超出了小康的范畴，也超出了历代的发展水平。一个13亿人口的群体以全面开放的态势同步快速推进工业化、城镇化、信息化、全球化，既是人类社会发展的一个奇观，也会对人类社会传统的发展结构产生巨大的促进和冲击。

对我们的最大挑战在于，在整个国家进入到一个从来没有过的发展水平之后，我国社会缺乏基本的经验，人类社会也没有管理人口数量如此庞大、发展速度如此迅猛并同步推进其他国家几百年才完成的现代化的国家的经验。国家和社会的现代化，究竟包括哪些方面的内容？应该

采取何种战略进行宏观引导？各类社会要素如何进行新的组合？古老的传统如何保持和提升？现实在考验着中华民族的智慧。

我们正在快速地进入现代社会。现代社会所共有的各类问题，包括老龄化的浪潮也在猛烈地冲击着各个家庭和社会管理的多个层面。现代国家的建设，已经成为中国社会一个十分紧迫的课题。究竟进一步确立什么样的行政体制，才能适应一个13亿人口的大国以全面开放态势同步快速推进工业化、城镇化、信息化、全球化的管理？

有意思的是，2010年6月，我辞去民政部社会福利和慈善事业促进司司长的职务，到北京师范大学教书并出任壹基金公益研究院院长，成为当时的一个新闻，我因此也接受了相当多记者的采访。既是采访，就要讨论在民政部的工作，包括救灾、低保、社会福利和慈善事业、农村选举等。而这些工作，都与社会密切连接，过去就有不少报道。记者们的采访，当然是更加条理化、系统化了。

正是在这个时候，一个年轻人，即汪毓楠注意到了记者采访稿的有意思之处，于是他建议我出版一本书，书名就叫《部委规则》，因为年轻人喜欢了解我的经历，并从我的经历中理解国家机关的运作程序，增加一定的实感。他甚至说道：你的经历，特别是你对一些政策的完善，具有一些普遍的意义，可以视为我们国家现代化进程的探索案例，因此应该系统化地写出来，以作为大家前进的一个基点。因为现代国家需要通过细节的完善来构建，细节决定成败，但怎么发现这些决定成败的细节并且养成完善细节的文化，那是一件相当不容易的事情。应该让大家分享我的一些体会，甚至引起大家的批评，从而引发社会思考以推进现代国家的实在建设。

小汪的这些话对我产生了很大的触动。我们这一代经过三年自然灾害和“文化大革命”的人，已经从整体上开始离开工作岗位而进入退休生活，我们也有责任将我们的一些经历写下来，让年轻人知道我们的经验，也知道我们的教训。

于是我就答应了小汪的请求，动笔写作此书。

不过，小汪的要求是相当迫切的，我不得不加班加点写作。今年的春节，也在写作之中度过。这是离开行政机关之后，第一次尝到定期完稿的压力。

需要特别说明的是，我过去确实写过一些理论文章，也出版过几本专著，都是比较理论化的思索。这本书的要求则是不要过于理论化，因为那样不便于大众阅读。按照这样的标准写作，对我来说更是人生的第一次。完成初稿之后，我仍旧忐忑不安，不知是否合乎编辑要求，更期待读者的指正。

有趣的是，在我完稿之时，即3月17日深夜，北京下起了入冬以来的第一场大雪，窗外大雪纷飞。3月18日早晨的北京，银装素裹，空气格外清新。我以分外轻松的心情，写下此时的感受，也祝愿我的点滴体会能为现代国家的构建，提供一点参考。

想到几个月来几乎是没有节假日的忙碌，更感谢家人对我的支持，他们的付出和奉献，才使我能够夜以继日地持续工作并得以完稿。

王振耀
2012年3月18日晨于北京

第一部分 机关规则

部委里的处长往往最有“实权”，政府行为最终要落实到业务处，所以很可能出现这样的情况：一位处长最初坚持的意见，经层层上报和讨论后，最终就成了一项刚性规定。

上有政策，下有对策，这未必错。下级对上级的“拖延”和“瞒骗”有时是一种纠偏的智慧。对地方的“对策”，我们要充分理解。把所有的社会问题都推给行政部门来解决，这是最大的弊端。

官员不是神，七情六欲都有，手一偏，心一动，就可能误了大事！

1. 部委机关的处长最有“实权”吗

“中央机关公务员的案头改进一小处，中华民族就会提升一大步”，这是我在民政部每年给新公务员进行培训时都要反复强调的一句话。对此，我更有着切身体会。

在我国的文化传统中，长期存在着这样一条潜规则：除了皇帝以外，不许任何人有个性。在行政机关，人们往往也形成了一种习惯，总认为只需办理上级交办的公文，绝不能越雷池一步。如果各级都按照这一规则行事，整个国家机器就会变成一个人说了算，就会束缚各级对现代经济和社会管理中各项矛盾的处理的创新能力。

这显然是不行的。

而一旦要推动政策创新，就必须要有个性并鼓励对传统的突破。

好政策必须要有实际影响力

先讲一个关于我的真实故事：

2009年初，我曾用一张报纸当鼠标垫，垫了好一阵子。每天，我总有意无意地对这张报纸一角上的一篇报道瞄上几眼。这条消息看起来实在很平常，内容大概是宁夏回族自治区政府决定将80岁以上的没有退休金的老年人纳入最低生活保障范围。可细看，却发现里面大有问题。

按照职责范围，宁夏民政厅的这项政策与我当时担任的民政部社会福利和慈善事业促进司司长并没有直接关系。但是，经过一星期的反复观看，一个新的想法突然产生了：80岁以上的老年人纳入最低生活保障范围，严格意义上并不符合最低生活保障政策，因为，最低生活保障是按照贫困程度并且要计算家庭收入而不是简单按照年龄来决定的，为了让宁夏的政策更加妥当，是不是将宁夏的政策更名为高龄津贴而不是纳入低保？

低保不是我的职责范围，可福利性津贴就能够纳入我的工作范围了。从国际经验来看，英国于1908年即实行全国统一的养老政策，70岁以上没有缴纳养老金的人们可以按照统一的标准领取养老金。目前，我国香港地区所有70岁以上的老年人都可以从政府处领取几千港元的高龄津贴。我国内地不少地方也已经为百岁老人建立了不同形式的津贴，有的地方，特别是西藏、云南两地，已经摸索按照每人每月10元钱的办法为80岁以上的老年人建立生活津贴。

不过，从我过去的经验知道，仅仅是对百岁老年人给予生活津贴，因为人数太少，不可能具有政策意义。我常开玩笑说，如果定下一个政策，给予200岁的老年人每月补贴1亿元，那么，因为人类社会中还没有这样的老年人，这类政策就只能属于空谈。而80岁以上的老年人2009年已经达到1800万以上，如果全国都能够以80岁为界限来制定生活津贴政策，就可能有足够的政策影响力。况且，在中国，老年人的生活困难问题已经日益严重，如果能够以宁夏为开端，推动全国政策的完善，那将是一项重大的政策创新。

随后，我与老年人和残疾人工作处的处长说到了这个想法，请他与宁夏民政厅沟通，是否可以更改一下名称并实行新的管理体制。

事情的进展超乎我的预料，宁夏民政厅相当重视我的意见。

宁夏民政厅当时的厅长与我通话，进一步沟通意见和想法。然后，民政厅正式向自治区政府报告，建议在宁夏正式建立高龄津贴制度。宁夏回族自治区政府副主席进行了进一步的论证，并将一些基本的选择方案报告给了上级领导，在经过进一步论证后，政府以相当快的时间决定，在宁夏回族自治区全面建立高龄津贴制度，覆盖城乡80岁以上的老年人。

2009年5月9日，宁夏正式启动这一制度，在全国走在了前面。当时的新闻是这样报道的：

2009年5月9日，宁夏自治区举行高龄老人津贴发放启动仪式。从这天起，全区80岁以上的农村老年人和城市低收入家庭中无固定收入的老年人，都将享受到“高龄低收入老人基本生活津贴”，宁夏成为全国第一个建立普惠型高龄老人津贴制度的省区。

从今年起，宁夏开始进入人口老龄化社会，80岁以上的老人达到4.45万人，其中80岁以上贫困低收入的老年人34657人，占老年人总人口的77.9%。宁夏今年将建立“高龄低收入老年人基本生活津贴”制度列入10项民生计划30件为民办的实事之一。

从5月9日起，宁夏将具有宁夏户口且年龄在80岁以上的农村老年人和城市无固定收入的老年人全部纳入保障范围，发放高龄津贴。这标志着宁夏高龄低收入老人基本生活由以往低标准、临时性、不确定性的救济方式变成了一种规范的制度性保障。预计全年共发放基本生活津贴资金3427.9万元，80岁以上的老年人每人每年平均将领到989元的生活补贴。

宁夏的行动对全国产生了重大的冲击。因为，宁夏并不是一个富裕的地方。

一项好政策如何能迅速推广

宁夏的政策也使我产生了新的想法，既然这样并不富裕的贫困地区能够建立高龄津贴制度，那么，全国绝大多数地方都完全有条件建立此项制度。所以，我认为，应该以宁夏为突破口，向全国推广，首先是向沿海发达地区推广。

按照一般的行政规则，向全国推广一项制度，首先要报告国务院，并且要与有关的部委协商，然后通过试点，形成文件，再要全国贯彻落实。

但是，如果按照这一流程，这项制度可能需要几年甚至十几年的时间。我研究西方社会福利制度的建设历史，发现这些制度的建立往往也不是一般的行政决策所能推动的。

西方社会福利制度主要是通过两种途径来实现的：第一是核心领导的特别决定，比如德国100多年前由铁血宰相俾斯麦来推动，英国在战争时期由独立的以贝弗里奇为首的专家委员会来拟定；第二是社会运动的压力，北欧和欧美多个国家主要是通过政党的竞争，引进社会大众的参与，最终达到社会福利的改善和提升。欧美各国的政治其实主要是讨论福利政策，各个政党之间的竞争也主要是福利政策的不同方案之间的竞赛，当前欧美各国的福利政策讨论，其实还是属于社会参与的大众化政策制定过程。

中国的社会政策建设处于过渡时期，欧美的两种途径我们都不可能照搬。因为，第一，欧美国度特殊，人口压力不大，欧美社会的生活水准长期高于中国，他们不可能发生大规模的农民战争以实现改朝换代，所以他们有制度改良的基础和经验，建立一定的福利制度在知识精英和统治精英群体中容易达成共识；第二，中国不是西方的政治体制，不可能开展持续广泛的社会福利运动。

中国有中国的逻辑，中国问题的解决要依靠中国人自己独特的智慧。根据我自己多年的行政经验，最有效的还是采取中央行政部门设计与地方经验结合来快速推动的方式。也就是说，在一项制度建立的过程

中，不是先坐而论道，在中央机关和部门之间争论不休，而是鼓励一些地方根据社会需求先行试验，基本成功就可以在全国推广，然后再建立规范的全国性制度。30多年的中国经济改革，就经常采用这一办法。社会政策的调整，在大家普遍缺乏经验的情况下，只能学习经济改革的办法，先行试验，取得成功，再全面推广。

对于社会政策而言，国际上已经有成功的经验，老百姓也有迫切的需求，关键是要善于寻找突破口。而行政职能机关，掌握全国的信息，又处于协调有关资源的位置，完全可以有意识地推动一些制度的创新，使党中央和国务院的许多政策变为具体的规范从而造福社会大众。宁夏经验产生以后，民政部办公厅发出了情况通报，向各个地方介绍宁夏的经验。当然，这个通报的编写，就是由我们司的几个行政人员来承担的。在行政体制中，这表明，民政部是肯定这一政策方向的。

经过了几个月的推进，在行政内部已经达成基本的共识，就是说，民政部机关从部长、主管部长到有关部门形成了共识，大家从宁夏经验中看到了希望，也发现了操作的办法。在这种形势下，2009年8月，由民政部社会福利和慈善事业促进司主持召开的“沿海地区高龄津贴制度建设座谈会”在宁夏银川举行。

选择银川举办这个会议是我和同事们精心策划的，因为，把发达地区的会议放在经济落后的地区召开，客观上就是要促进发达地区的政策调整。会议一开始，有些沿海地区的民政厅的负责人还在强调自己的地方财力有限，但想到此刻身在宁夏，这样的说辞未免欠缺说服力。最后，大家终于明白了在宁夏讨论沿海地区高龄津贴的推动意义。

全国的高龄津贴制度就是这样实现突破的，这以后，推动全国各地的高龄津贴制度建设逐渐成为了民政部的一项重要工作内容，2011年，建立高龄津贴或补贴制度成了各个地方的共同行动，一个影响全国老年人生活的重要制度就这样逐渐形成。

这是国家机关公务员作用的一个典型实例。

可以这样想：如果不是我们的推动，会不会出现高龄津贴制度？当

然同样完全有可能会产生！但不可能有这样的速度，时间会推迟几年甚至更长时间，更不会有这样的个案故事。

部委最有“实权”的是处长

从以上这个故事可以看出国家机关公务员的制度创新积极作用。

然而，是否因为我是司长故会顺利很多，若是处长或普通公务员，就无能为力了呢？

显然不是！记得早些年去海南省调研，当时的省委书记接待我们时说，根据他担任公安部长的经验，部委里面最有实权的是处长，而经常起重要作用的恰恰就是普通公务员！

中国的行政管理，属于自上而下的管理体制。各个部委，承担着执政党和国家日常行政管理的职责。这种职责，理论上可以列出许多项，但归纳起来，集中体现在三个方面：

一是意见反映。是政府领导人在形成决策过程中需要依赖部委行政人员来搜集信息、进行评估、拟定方案，然后由领导人进行决策；领导人有关专项政策的讲话，也往往是由相关的部委来起草，因而必然要反映部委的意见。

二是决策执行。政府领导人决策以后，部委的公务员还承担着执行的职责，也就是说，一个决策如何执行，还需要部委来具体操作。三是日常事务的运行和管理。遇到矛盾，如何处理，如何对地方答复，往往有较大的弹性。一项公务，比如向地方拨款，如果行政程序明白并且办理得熟练，就能很快地下达地方，而如果在某个环节上的公务员办事拖拉，则可能拖延很长时间，影响地方的行政事务安排。

这一点往往至关重要。

在部委的体制中，部长只有几个人，部长之下，就是各个司、局，一个部往往设有办公厅、人事、财务和机关服务、监察等一些综合部门，而一个管理具体业务的司、局，则往往是十几个人或者几十个人。在国家机关中，因为处是最为基本的单位，处长和全处的公务员通常坐在一起办公，许多繁杂的公务，最终都要经过相关的业务处来办理。如果一个处对一件事务办理的价值取向不同，就可能反映在所起草的文件之中，也可能反映在办理公务的耗时长短之上，还可能反映在拟定的方

案之中。

其实，政府的管理行为，最终都要落实到业务处。这样的行政管理方式，在许多国家很常见，这也反映了行政管理事务办理的一些共同特性。但国外与我们不同，他们还有一个议会的公开讨论过程，因而行政机关不可能如我国的作用如此强大。

很可能会出现这样的情况：最初只是一个处长坚持了一种意见，然后层层上报和讨论，最终就成为一种刚性的规定。从这个意义上说，处长的意见非常重要！

新公务员也能起草重要文件

与西方国家不同，我国的公务员不分政务官与事务官，所有的公务员，都用一把尺子来量度，即执政党和政府的人员，甚至包括民主党派和领取政府工资的人员，特别是红十字会一类的民间组织，全部是运用行政级别网罗起来的。

所以，我们的许多政策制定以行政为主导，这与西方实行的决策与行政分开的体制即决策主要由议会和政治领导人来主导，显然不一样。

我们决策的基本方式，是通过大大小小的文件来体现。而文件的起草工作主要由一般的公务人员来承担。一个刚刚毕业的大学生，如果到了一个有关的部门，需要起草相关的文件，这个新的公务员可能就是文件初稿的起草人。顺便说一句，在行政机关“能写”是相当重要的。所谓“能写”，就是能够起草文件，语言简练，格式符合公文要求，所提出的解决问题的原则和办法也较为妥当。以上的决策过程，对于重要的文件，往往要广泛征求社会各界的意见，这样的办法和体制，对于凝聚社会共识，是相当有效的。

在传统社会和计划经济体制特别是动员体制中，社会事务相对简单，经济发展较为缓慢，社会管理方法主要是由上而下灌输理念，下级和社会对于政策的理解往往通过“深刻领会”上级文件精神来进行。几千年的管理体制甚至形成了这样一种理念，皇帝的圣旨和最高领导人的意见永远是正确的，问题总出在是地方官员这样的“歪嘴和尚”把经给念歪了。

在目前的情况下，文件的原则相当多，需要依赖一般公务员处理时的具体掌握，结果就会因人而异，特别是会因部委的一个业务部门对于政策的掌握标准和行为方式而异。

所谓“权”，主要是指办理公务的一个特点，即办理与不办理、办理的时间早与晚、办理的程度大与小。如果一个行政处掌握着相关的资金拨付，这样的权力就相当大了。如果一个业务处管理标准制定，那就可能关系到一个行业的规范。

比如，为什么非公募基金会每年必须将当年捐赠收入的8%、公募基金会将年度捐赠所得的70%用于捐赠支出？这样的规定可能并不是基金会领导人参与和广泛社会讨论的结果，或许就仅仅因为最初某位强势的处长坚持一种意见，所以最终成为了一种制度。

由于中国的行政管理的特殊性，国家机关的处室客观上在政策制定和推广方面有着重要的作用。特别是在社会转型的过程中，如果国家机关的公务员能够有意识地改进自己的管理行为，仅仅调整案头工作的小细节，就能够推动一项政策产生全面的创新。

我作为一个资格较老的司长能够推动的事情，其实一个普通的公务员，特别是处长，也是有可能做到的。可以说，这的确是中国行政制度所特有的结构。

2. “上有政策，下有对策”未尝不可

实事求是地说，上级的政策，到地方会走样，这已经是一个较为普遍的现象。人们常说“上有政策，下有对策”，为什么会如此呢？其实，下有对策，关键时刻往往能起到意想不到的作用。

别再把地方利益和个人利益作为负面词汇

我至今仍难以忘记1972年秋发生的一件事。

那年，我18岁，已经是村里年轻的民办教师了。有一天，大队要我到人民公社开会，公社书记传达了上级文件，要求村里的农民都要大唱《国际歌》，公社要进行大检查。作为民办教师，我第一次代表我们大队去公社开会，一听说上级要检查，就很紧张，赶快回到村里跟大队支部书记汇报。支部书记听了以后，告诉我别着急，等等再说。结果，几个月过去了，并没有检查活动，我们村的农民也没有学唱《国际歌》，上级的指示就停滞在指示上，没了下文。

对于这件事，我一直心存疑问。作为一个年轻人，第一次参加基层政府的公务活动，觉得应该严格按照上级指示来落实，可老成的支部书记则把上级指示不当回事。我开始竟然觉得农民文化素质还太低，不知道唱《国际歌》的重要意义。

随着年龄增长，我的认识有了转变。

你说基层能够这么简单地就跟着相信吗？难道问题只是下层的应付吗？看来，村支部书记自有他的智慧，他不让农民跟着受折腾，他的拖延有其道理。其实，人民公社的干部也知道这是不用认真办理的事情，也不可能来检查。大家实际上是在进行集体抵制，是在避免让农民受害，有着很强的合理性，因而也相当成功。

1994年初，我在哈佛大学做访问学者。有一次，许多中国学者在哈佛大学医学院教授肖庆伦家中聚餐，其中一项活动是听许成钢先生谈中苏体制比较研究的成果。

他的结论使我震惊：中国能够改革成功，主要是中国有一定的“诸侯经济”，地方有能权变的传统，因而避免了前苏联的失败性改革，而前苏联是真正地完全听从上级，下级没有多大的权变空间。我的传统理念受到了一次冲击，原来，应付“上面”不一定是坏事，从体制上看也有一定的合理性。

到了民政部工作以后，我直接参与了包括我自己在内的年轻人拟定

文件的过程，体会到我们的许多文件并不是那么完美无缺，有的甚至存在严重缺陷。

因为，我国的决策体制有一个很大的特性，就是地方意见的表达渠道不够完全畅通，许多有经验的下级很难通过公开讨论来表达他们的真实想法，而凭基本经验他们又知道许多东西行不通，结果就只能采取虚与委蛇的办法。从这个角度看，下有对策是积极的一面。

消极的一面自然也随之而来，因为人们都有自身的利益需求，于是，如何利用权变的技巧，来对付“上面”一些有合理性的政策，也成为了一种流行的办法。上有政策，下有对策，正面与负面的东西同时存在，主要是一种体制性作用。

最近，由于现代慈善建设的推进，我更进一步感受到了“上有政策、下有对策”作为一种认知模式的局限性。比如，我看到，几乎所有的名牌大学的学生卫生间都没有放置卫生纸，只是在外事接待的地方才放置。我呼吁了不少地方，但效果并不明显，许多人认为这是小事情，很正常。有的教授还公开和我辩论：我们大学的学生素质低，放卫生纸他们会偷走！我的感慨油然而生：为什么名牌大学也不尊重普通的一般需求呢？难道我们的“公而忘私”就是不允许有任何个人需求吗？看来“狠斗私字一闪念”有着牢固的文化基础。

由此我又想到了“上有政策、下有对策”的问题。如果我们的文化对每个人的日常需求不给予一定的重视，那么我们的一些政策就难免受到这种文化影响，有些高尚的口号可能不近人情，甚至违反人性。比如，过去一些年我们的文化都强调集体的利益高于一切，即打捞掉入激流中的木头可以奉献生命，救灾过程中也要以集体财产不受损害为最高标准甚至可以牺牲自己。这样的文化价值，如果让各个地方的各个层面都要绝对服从和贯彻，其实有可能就会出现大的灾难。

回顾历史，真正开始认真和平地从事建设的时代，往往都要正面提出如何更好地处理中央和地方关系的问题。地方客观上有利益，每个人也客观上有利益。利益的表达方式，我们的社会还在学习，还缺乏处理

利益的健全机制。

陈云的名言：“不唯书，不唯上，只唯实。”所以，那种以为“上面的经都是好的，问题是下级把经念歪了”的说法和理念，必须要调整。因为千百年来，我们都自然地接受了一种“皇上圣明”因而必须绝对执行的理念，根本不会考虑有什么体制才会保证“圣明”，更不可能讨论普通大众和地方的利益如何表达的问题。

更高的政治智慧在于鼓励下级的政策创新

对地方利益的态度决定了制度设计的原则。如果考虑杜绝“上有政策、下有对策”，就可能是制定各种办法来监督下面，整顿下面。而如果换一种角度，从尊重地方利益的理念出发，就会设计出不同的制度。更高的政治智慧往往是鼓励下级官员坚持政策的创新，而中国救灾制度的变化就是一个案例。

1997年6月我调入民政部救灾救济司担任主管救济、减灾和办公室事务的副司长，其中1999年8月到2000年7月在哈佛大学肯尼迪政府学院读书，归国后依然回到救灾救济司，2001年担任司长，到2008年9月开始组建民政部社会福利和慈善事业促进司并担任司长，其间有10多年的时间与中国的灾害管理打交道。1997年6月，我到救灾司的第一周就到四川省大凉山的美姑县救灾，当时大凉山的腹地龙头山大滑坡造成100多人遇难；1998年我又参与长江、松花江、嫩江流域的严重洪涝救灾，当时我在内蒙古、黑龙江和吉林等地的救灾工作组，亲身参与并感受了灾害管理的过程。

2001年担任救灾救济司司长，一个很重要的工作就是如何建设我国的救灾体制。我所接手的救灾体制，基本上属于传统型的灾害管理体制。当时大部分意见是认为救灾工作可能与应急管理关系不大，因为民政就是生活救济，应急管理是要救人的生命。而救灾的责任还是要以地方为主，中央财政给以适当补贴。所以，在救灾工作中，民政部派出的工作组是不可能现场表态给予经费的，其主要任务就是查灾确定灾情并表示慰问，同时也给予地方一定的行政指导。

在传统的救灾体制中，中央和地方政府确实存在着“你有政策、我有对策”的现象。那个时期救灾补助的标准相当低，每间倒房只有65元，地方为了得到更多的救灾款，当然就要想方设法多报倒房的数量，而民政部则要进行核实，必须要减去一些数量，还经常说地方报灾不实，产生了不少矛盾。我查了一下中国历史，这种核灾的办法，在清代就已经相当发达了，上下级之间为了数据的真实性，斗争的办法很多。

救灾司制定的文件中，经常是要按照灾情大小，划分灾害等级，实行灾害分级管理制度，在各种会议的文件中还把这样的办法作为灾害管理的新思路来要求地方执行。我特意检查了一下时间，这样的政策提法已经有十多年之久，但就是没有什么地方执行。这个问题，引起了我的深深思考。

2002年，救灾救济司与财政部的社会保障司通过多次研究，达成较为一致的意见，救灾制度开始实行两个方面的改革：一是建立应急救助的拨款制度，即按照转移人口的多少来确定标准，由中央财政下拨经费给地方，为应急时期地方政府采购救灾物资以及其他应急救援事项使用；另一个是提高农村住房因灾倒塌恢复重建的中央财政补贴标准，从原来的每间65元提高到300元。

有趣的是，这两个方面的改革也是民政部、财政部博弈的一个结果。因为，财政部为了统一全国财务的管理，决定实现所有的财政拨款都要使用财政部的统一文号，但是，只有救灾款的下拨是民政部和财政部的联合文号，并且民政部排在前面，这意味着，民政部在救灾款的拨付方面有着最终的决定权。财政部希望将这样的文号规则改变过来，我们提出了一定的条件，就是要建立应急救助款的项目，并且要提高救灾的补贴标准。如果说，提高救灾标准只是一个资金的多少问题，那么，建立应急时期的救助拨款项目，则是中国几千年救灾历史上一次根本性的创新，并且也为中国应急救助制度的现代化提供了一个最为重要的基础。

2003年，我国遭遇“非典”疫情，全国捐赠款物达40亿元，当时人们都尽量不外出，大街上人很少，机关原则上不上班，北京几乎有了空城的感觉。由于救灾救济司负责捐赠事务的办理，我自然也是少有的值班人员之一。

在值班的过程中，我又一次深切地感受到应急救助体系建设的紧迫性。那时，我与同事们讨论了一个问题，那就是：为什么划分灾害等级，实行中央和地方各级政府分级管理的政策落实不了？一些同事当然

也提到了“上有政策、下有对策”的问题，认为救灾救济司不可能改变这种局面。我问道：全世界有没有这种按照灾害等级实施灾害管理的办法？

于是大家共同查找资料，结果使大家非常扫兴，因为全世界还没有一个国家实行这样的制度，即使发达国家也是一样。于是，我又问：为什么发达国家都没有办法实行的制度一定要强制在中国实行？看来我们的制度设计出了问题，不是“下面”要对付我们，实际上是我们的政策脱离了中国和世界的实际，“下面”当然没有办法实行。

困扰我多年的问题似乎也有了一个十分不同的结论，我想起了一句话：对牛弹琴，其实也是对弹琴者的讥笑，不能说人家不理解就埋怨别人水平低，就没有看一下自己的语言、政策和措施是不是合乎实际！

结果，我们进行了自然灾害管理的根本性制度创新，决定建立中国特色的灾害三级响应制度，即对救灾救济司的救灾响应划分等级，而不是为地方划分等级。

2003年，在我们制定的方案中，将救灾救济司司长的权限设定为按照一定的标准启动三级响应，而主管救灾的副部长则按照一定的标准启动二级响应，民政部长则按照一定的标准启动一级响应。这个文件得到了民政部的批准。与这个文件相对应的是应急救灾款制度的规范化，比如规定在启动应急响应后，中央部门的工作人员要在24小时内到达灾区现场，同时要下拨救灾款。这样的办法得到了财政部的支持。

这个救灾的应急预案，通过2003年和2004年的实践，得到了社会及有关部门的好评，经过一定的修改和完善，2005年，正式变为国家的自然灾害救助应急预案。而作为国家的预案，又增加了国务院副总理一级的启动预案标准，于是，预案就成了四级应急响应，通常称之为四级灾害应急管理体系。这一管理体系是相当有效的，应对世界罕见的大灾，如2008年春的南方低温雨雪冰冻灾害和汶川大地震，这个预案发挥了关键性的作用。

根源出在上下级的畸形关系

为何上级总要求下级“领会精神”而非强制执行呢？因为对于管理传统社会，这是一种十分有效的低成本最省力的管理方式。因为，如果完全依赖权力进行强制性的自上而下的管理，就需要较多的人员，包括军队和各类事务官员。

而在传统社会，公共事务极不发达，经济发展水平低下，中国人的生活基本上只能维持勉强生存的水准，与欧洲社会的生活水平差距较大，因此只能维持相当低的行政成本。在这种条件下，将官员的培训主要放在以家庭为基本单位的场所，实现家庭与国家组织的同构化，官员以身作则，主动“领会上级精神”的无为而治，是一种历史的自然选择。

“领会上级精神”的思维方式，特别反映在“上有政策，下有对策”的上下级畸形的模式方面。这里所强调的重点，还是说问题的根源在下级。久而久之，形成“上面”总有理的局面。

这不仅与传统政治文化相关联，还有较为系统的支持理论。如中国文化强调“君子”“小人”之分，信奉“唯上智与下愚不移”。从秦始皇开始，就建立了以吏为师的体制。按照这个原则，大吏就是大师，小吏就是小师。皇帝乃是天子，君权神授，自然不会出错，他所犯的错误只是偏听偏信而已，反对皇帝往往用“清君侧”的名义即要清除皇帝身边的坏人。如果皇帝一定要荒淫无道，那就要“诛一人”，或者起兵讨伐无道，然后由新的皇帝取而代之。

这样一种体制和意识形态，已经根深蒂固地植根于中国传统政治文化之中。所谓专制统治，并不是到处都是官吏或者军队，强制下级或者社会大众服从，主要是通过自上而下的行为示范，化为一种强制的道德来维护社会秩序。自上而下的示范性道德所产生的统治力量远远强于通过武力征服的力量。

例如，在传统社会中，如果一个家族认为一个未婚女子做出伤风败俗的事情，他们就可以动用私刑将这位女子殴打致死，人们完全大义凛

然地认为这是正义事业。直到现在，“中国妈妈”已经世界闻名，因为中国的妈妈居然认为只要为了孩子们好，完全可以用各类强制手段乃至殴打来促进孩子学习，这样的理念和办法在欧美国家是难以想像的。

我忘不了2009年有个地方的县委书记到我的办公室拜访，在言谈中我充分肯定了该县在救助贫困人口方面的诸多探索，并进一步强调：我是拿着放大镜来发现地方领导的创新和优势的！该县委书记立即从沙发上跳了起来，非常激动地说：“你是我见到的第一个司长说主要是找我们的优点，我们从来都知道上级主要功能是用放大镜找我们的缺点。”我听后无限感慨，真切地感受到我国的上下级关系确实存在着畸形的现象。

说到底，“上有政策，下有对策”的真正病灶，就是我国缺乏公开透明的地方利益表达机制，不认为地方利益存在着正当性，更不习惯于在中央利益和地方利益之间进行公开的谈判。“上面”的政策，有些时候往往脱离基层的实际，有的文件完全是一种道德号召，缺乏行动力。如果机关的行政人员缺乏基层经验，又没有国外那种体制将政治决策与行政决策的功能划分清楚，结果年轻的公务员甚至是刚刚进入机关的大学毕业生就要承担起撰写局领导人讲稿和重要公文起草的工作，实际上承担起了政治和行政的双重功能。

在这种体制中，幸亏是“下面”有一定的应对能力，才会保证国家体制的正常运转。而一旦“上面”的政策较为符合地方的实际，地方执行起来不仅不会打折扣，还会因地制宜搞创新从而使政策的影响力更为久远。

3. 领导眼中的优秀下属

中国有一个词，叫做“官话”，说的是一个官场标准和官员内部的行为规范问题。上级的官员如何看待下属？如何评价下属的工作？如何决定下属晋升与调任？在历史书籍中，许多篇章往往按照道德标准对有关的事件进行了较为详尽的记录，而真正的人事行政运作和管理过程则模糊不清。现代中国是历史中国的继续。即使计划经济体制下，也往往还是按照极高的道德标准来选拔官员，当今，选官与任官依然是中国政治生活中的一个重要话题。

“德才兼备”能做到吗

我国政府和社会的用人标准大体一致，往往用一个词来概括：德才兼备。按照这样的标准来选择官员，中国的行政官员应该是谦和君子，有极高的道德修养，还要有很强的行政管理能力。

我在政府机关工作几十年，做了多年的处长、副司长、司长和国家减灾中心主任，在行政体系中既要作为下属被领导评价，还要管理一个处、一个司甚至一个独立单位从而作为领导来评价下属，“使用”下属。

在国家机关中，如果说一个司长有很大的用人权力，那是不可能的。

因为一个部委有专门的人事司局，执行人事管理职能。按照规定，一个业务司局，最为重要的职能是负责具体的行政事务办理，包括规划相关的政策，起草有关的文件，办理相应的会议并负责相应政策的落实等。

但在实际的行政过程中，司长还是有一定的人事晋升与调动的建议权，或者说，对下属的工作情况，一定会有相应的评价。而这个评价，对于人事部门意见的形成往往要产生较大的影响。在通常的情况下，如果司长不同意下属在本司内得到晋升，人事部门往往就要尊重司长的意见。而如果司长特别地推荐并且强烈地要求使下属得到晋升，这样的意见也同样会在一定程度上得到尊重。现行人事制度给予了“一把手”一定的人事权，不过，机关中部门负责人的人事权远远不如地方领导人，他在客观上拥有着决定权，民主推荐的体制反而强化了“一把手”的人事决定权，这在体制外是很难想像的。

我在民政部工作期间，特别是在担任救灾救济司司长以后，城市和农村最低生活保障业务、灾害管理业务、社会福利和慈善事业发展的业务得到了系统、全面的转型，因而也产生了一些新的机构。比如，以救灾救济司的救济处为基础，2004年建立了“低保司”，后来更名为“社会救助司”；在救灾救济司内部建立“慈善事业工作处”，2008年又将

这个处与社会福利和社会事务司的两个处组合建立“社会福利和慈善事业促进司”；2003年组建“国家减灾中心”，以后又发射减灾卫星从而使减灾中心与卫星中心合署办公，形成了超过百人的机构。这样的行政职能扩张行为所产生的机构变动，必然要产生较多的职位，当然也要进行相应的人事调整。

在我担任司长的近十年期间，我的部下职位变动或者职务升迁的，仅是司局级别的就达10多人，而处级岗位的变动则是更多。在民政部，救灾救济司机构的不断扩张，其内部的官员晋升机会相对别的单位要多得多。特别是国家减灾中心的组建，完全是一个空白，要几年内在新进的基本缺乏行政经验的几十个大學生、研究生和博士生中挑选出适宜的部门领导人，确实是一个巨大的挑战。如何用人？如何选人？对我来说是相当费工夫的。

我对德才兼备的体会与传统理念不尽相同。因为国家机关的行政事务，要求公务员都要有基本的品行，如果特别差劲，那就不可能成为称职的公务员。至于才，也需要进行分析。因为公务员要办理公务，就需要基本的技能，尽管公务员之间存在着一定的差别，但并不如所想的那样存在着天壤之别。

所以，我认为良好的部下，首先是要能够较好地履行职责。当然，我的部门工作，节奏相当紧，要较好地履行职责的确是相当不容易的。比如，2001年9月，我对全国城市最低生活保障制度的基本普及做出在一个月内完成的部署，当全国民政系统进行全面行动并且放弃国庆节长假而不间断地工作的时候，当时在救济处工作的6个公务员就需要承担起具体部署并跟踪实施和进行地方督察的行政任务，这就是一种严峻的考验。

投票选不出“先进生”

根据我在行政机关的多年实践，对于绝大多数公务员而言，他们之间并不存在着巨大的差别，因而最好不要用“好”与“坏”的简单概念来区分。

我的基本判断标准就是业务的绩效。

在我担任司长和减灾中心主任期间，一直坚持这种特殊的评选先进的办法。

而在相当多的单位，评选先进就是依靠投票，谁的票多谁就能成为先进。我认为，这样的规则在行政机关相当不妥。这样评选的依据可能是人际关系，而不是业务水平，有的人承担了相当多的业务，但由于不善交往，人际关系并不一定好，结果就不会得到多少票，这样的规则一是不公平，二是未必能达到目的。

我倡导的考核办法，是将个人一年的工作评价，划分为十多个项目，然后来进行分别评价，最后综合计算总分。所以，年终评选先进，我倡导按照分数而不是票数来进行评价。这样一种评价办法，原来没有多少票数但实际上承担了多项业务，并且在工作中绩效表现优秀的公务员可能获得较高的分数。为什么这样的人能够得高分？主要是因为专门评价工作绩效，还有工作能力评价包括文字水平等项目。

这样的评价办法，并不是取消了领导的评价。因为领导也在参与打分，同时又参加考评委员会，最后决定的时候，司长往往还要说出一些决定性的意见，考评委员会是要尊重的。比如，在几个处参加考评的情形下，一个处的人员较多，这个处的大部分人可能会得分较高，而另一个处较小，人们得分就可能低一些。在决定先进的时候，就要进行协调，如果只有两个名额，那么一个处就只能得到一个名额。这样的平衡，一般都不会造成矛盾。

成为上级眼中的优秀下属，是许多下属的希望。我是一个强调机制的人，人们认为我把事业看得相当高。这样，我眼中的优秀下属，第一位的，就是有较强的业务能力并能够做出成绩来。但考核的机制和标准

是最为基本的依据，并且具有透明度，这样的结果要更为重要一些。即使是要平衡各个业务处之间的关系，也要将这些情况说明。在我的团队中，大家通过对业务的贡献得到评价，尽管内部也有一些矛盾，但总体上还是有较强的凝聚力。我们经历的最大的考验就是汶川大地震救灾的具体组织协调，我的团队还算得上合格，国际社会的同行也给予了我们很高的评价。

一把手是树风气的，他的眼界对于整个单位公务员的评价是相当重要的。许多单位通常把写多少讲话稿、开多少会议作为评价的基本指标。我的评价指标较为简单，那就是，一项行政工作，究竟如何使社会受到积极影响并产生明显成效。因为我们是国家机关，我们的工作，关系到国家一个系统的运行。也许，我的这个标准有些过高。但回头来看，对社会、对困难群众、对机关自身建设，都是很有益处的。

我从不培养“自己人”

通过讨论机关的用人制度，我们不难发现中国行政机关的特殊性。最基本的表现就是，高级领导人通常由一般公务员做起，然后一个级别再一个级别地晋升，不能进行大的跳跃，越级提拔通常被认为是不正常的现象。

这就是政治与行政的合一。与许多国家不同，我们的行政机关往往是政治和行政合一型的组织。行政机关有着很强的政治功能，政治与行政密切结合，这是我国的一大特色。

政治与行政的合一，会赋予机关双重职能，即政治职能和行政职能。政治职能是要联系社会，判断社会问题，分析趋势。政治就要有人事的组织，人际关系的培养，团队利益的保护与扩大，特别是团队内部的效忠意识培养等。而行政职能则需要中立，需要按照法律来不偏不倚地办理公共事务。行政事务的公正性即使在中国古代也是一种通则，有的官员按照法律来判决甚至惩罚皇帝的亲属，皇帝也并不因此而怪罪这样的官员。

不过，由于公共事务不发达，古代政治与行政基本不分，但是，古代所发明的科举制度，还是较为妥善地处理了政治与行政的划分问题。所谓“七品芝麻官”，就是说，七品官员，已经属于较低级别。而在县衙之内，还有一定的文吏。大体上，通过科举考试产生的状元、秀才、举人等，才可以成为政治性的官员，而一般有文化的人，则担任文吏。所以，在中国古代，行政机构之中，官与吏之间还是有明确区分的。

不过，区分的制度主要是通过科举而不是选举。

新中国成立后，如何建立起新的政府管理系统？1954年，随着宪法的制定，一种新的官员级别制度产生，称为“三十级的干部制度”，即按照一定的资历和能力来划分官员的级别，一级最高，三十级最低。在这个职级系统中，十三级以上即为高干。而在以后的年代中，由于阶级斗争不断，行政系统的政治化倾向极为严重，但职级的制度还是得到保留。

直到1985年，这样的工资待遇制度才被废除，而采用了以职务为惟一标志级别的制度，即科、处、局、部等制度，政治领导职务也纳入到了这一系统，如县处级、省部级等。

将政治与行政合一，出现了机关的政治化，特别是用人制度的政治化。政治上可以“一朝天子一朝臣”，行政机关决不能这样。因为行政事务是技术性的管理，特别是供水、供电和交通运输等关系到人民日常生活的事务，不可能因为一个领导的更换就要将规则全部更新，这就需要熟悉业务的人员。

而由于机关的政治化倾向，就出现了一个普遍的用人规则：谁是谁的人，就要听谁的话。我在机关服务的经历中，经常听到这样的讨论。许多好心的人也劝我注意用自己的人。

其实，谁是自己的人？我仔细想了想，在国家机关中，真正有亲属关系的很少。所谓自己的人，除了极个别理念相同或者志趣相投的以外，其实是经常和领导交往的人或者说为领导办理一些个人事务的人。在行政机关中，这些关系多属职务或岗位行为。如果离开了一定的职务和岗位，这样的工作关系就会中断。

有许多领导干部并不明白这样的道理，往往感慨人心不古，在位时大家趋之若鹜，离开岗位后“人走茶凉”。甚至流传着这样的故事：领导在位时，遇到节日，串门拜访者盈门，离开岗位退休后第一年，老领导还希望与往常一样有许多人拜年，甚至按照传统敞开大门来迎客，结果是门可罗雀。其实，职位或岗位的关系构成异化为“自己人”和“不是自己的人”，是政府机关建设中的一大弊端。政治与行政不分，使许多领导产生了一种幻觉，似乎人们拜会和尊重的不是职务而是个人，结果导致部下的行为扭曲，自己的心态也扭曲。

我在机关的岁月中，已经把这个道理看破。所以，我没有什么“自己人”，因为我不培养对“我”而不对工作和事业负责的“自己人”。担任司长时，我不鼓励部下的奉承。而离开岗位后，我从来也不期待与大家保持原来工作时的密切关注。结果，我没有想到的是，由于理想与

信念，我的老部下，反而更加尊重我，也一样关心我。我没有感受到世态炎凉，更体会到健康的心态是多么重要，对政府机关政治与行政不分的弊端也有更深的感悟。

首长是机关的利益代表吗

倡导民主作风，是政府机关建设一个相当大的趋势。为了保证机关干部选拔任用更加合理，机关确实也引进了不少民主的要素。民主意味着投票。我在民政部期间，民政部各类职位的晋升，就大量引进投票的要素。

一个公务员要晋升副处长，就要参加演讲，还要司局级官员来投票；而一个处长要晋升副司级职位，副司长晋升正司的职位，都要在全机关演讲，然后进行投票；甚至司局长晋升副部长，也要让全体司局级官员来投票。

当然，这样的投票，与一般意义上的投票选举还是有相当大的不同。原因主要有三点：第一，投票选拔是民主推荐而不是真正选举。按照官员的级别不同，划分为A票（部级官员）和B票（司局级官员），有的甚至还有C票（处级官员）。不同的种类计算汇总时所占的比例也不相同。如部级官员的投票，在计算票的数量时是要占相当大的比例的，有的甚至要达到70%，按照这样的规则推荐一个副部长，只要能够得到部长、副部长的推荐票，就等于绝大多数已经同意。也就是说，其他级别的选拔票一般是不可能产生大的影响。

第二，票数结果并不公开。既不即时公开，也不事后公开。民主推荐票客观上是一种参考票，尽管在投票时还要确定监票人，事实上，没有公开，监票有什么意义呢？

第三，投票时一律不设秘密划票间，要求现场划票。不同于其他投票选举，可以秘密划票间填写选票。

当然，机关选票的填写比地方还要规范一些。有一次，我曾经要求大家统一实行秘密划票，结果就实行了。但总体上，大家认为，投票不一定要实行那么严密的程序和技术。这是一种文化障碍。而在地方，有时为了控制选举，甚至采用了公开填写选票的方式。这是官员的素质低吗？看来，文化的障碍才是主要的。

需要说明的是，我担任处长、副司长、司长，都没有经过民主推

荐，因为那时还没有这一制度，因而也不可能亲身体验这样的规则。不过，我也是多年部级后备干部，说没有一点点体会，那是虚伪的。

优秀的公务员到底谁说了算

市场经济确实改变了中国的历史进程。我们不仅仅要富裕，富裕之后的挑战更是全方位的。如何建立现代官员的评价体制就是这种重大挑战之一。

能不能全面照搬西方？答案是显而易见的。因为中国的许多情况与西方不同，文字不同，文化不同，要处理的问题不同，所以不可能照搬。能不能不学习西方？当然也不可能。因为我国社会毕竟已经到了一个财富增长的关键阶段，北京2011年的总产值已经达到16000亿元，人均GDP已经达到12447美元。中国的财政收入也已经超过10万亿元。我们的企业已经走出国门，与世界经济接轨，中国制造已经步入世界。我们现在所需要的，是如何进行具体研究，先要把现实的矛盾描述清楚，然后再探讨一种改进的办法。

这里所提倡的，应该是将具体行政事务管理纳入学术研究的风气。也就是说，知识界需要研究行政行为的学术性，然后才能进行系统的设计。但中国文化的缺陷在于，人们并不重视文墨小吏的行政管理行为。行政事务管理非学术化的倾向，还占据着主导地位。知识界的技术困难在于，许多专家缺乏基本的行政经验，仅是书本知识还很难产生行政改进的方案。其实，在各个部委中，存在着多种官员晋升的评价方式。如果能够开创一种风气，将多个部委的办法进行案例分析比较，以此为基础进行系统的研究，相信机制的完善会更快一些。无论如何，我坚信政治与行政需要进行明确的分离。科举制的经验，1955年所确定的干部级别制度，最近十多年的各类试验，国际社会的许多案例，都需要认真研究，只有这样，政府机关的官员评价体系才会有可能进一步健全起来。

4. 部委是最大的“政策加工厂”

政策设计是国家机关一个十分重要的功能。如何设计政策，如何表达政策，决定着政策的基本质量。有的政策为什么能够产生巨大的影响力？有的政策为什么不会有大的效果甚至会产生负面的影响？说到底，都与政策的设计有着直接的关系。

政策的设计和产生过程往往带有神秘感，人们不知道一个政策的产生，是由什么人依据什么信息设计出来的。其实，政策的设计有着一定的规范。许多政策，往往是领导、专家、地方与社会交互作用的结果。

政府决策要“去神秘化”

政策是政府行为的基本体现。中国社会诸多问题的解决，往往是通过政策的创新和调整来实现的。

中国改革开放之所以能够成功，固然有着多方面的原因，特别是政治决策的决定性作用，但是，一个相对良善的中央行政机关系统和较为开放的政策制定过程，是相当重要的原因。

政策的制定，首先是政策问题要能够提出来。有了问题，才需要政策创新与调整。所以，政策问题的提出以及提出的方式相当重要。那么，谁能够提出政策问题？又要如何提出政策问题？

从实际的政策过程看，有影响力的政策导向主要靠以下四个方面的意见：

第一是领导。领导通过文件、讲话、批示和有关会议来提出政策问题，要求行政机关研究与落实。这是政策问题产生的最为主要的方式。绝大多数政策问题，基本都要通过领导的意见来体现。

第二是专家的意见。在中国的体制中，有关专业的人员会提出不同的意见，通过媒体或者直接找政府机关提出建议，个别专家的行为方式在某种程度上类似于外国的智库，但不同专家的行为方式之间有着很大的区别。

第三是地方政府和行政部门的意见。地方政府在处理各种社会问题的第一线，其意见往往直接影响中央政府的政策。按照宪法规定，各级政府统一受国务院领导。地方政府在遇到重大问题时，要向上级政府报告，甚至就是请示具体的办理意见，这也是常见的现象。

第四是社会问题通过媒体直接反映到中央政府机关，也能够进入政策设计过程。这类现象，在互联网时代日益增多。也就是说，过去完全依赖上下信息互动提出政策问题，并启动政策设计过程的体制，正在受到冲击，政策过程日益变得平面化了。

实际的政策设计过程，往往是以上四个方面综合作用的结果。

我在救灾救济司工作期间，几乎每天都要接到一个或几个领导的批

示，这是我所工作过的其他业务司局所不可比拟的。要很好地处理这些批示，司长就要向主管副部长、部长报告，同时，也要和主管的副司长，特别是业务处长来讨论，最后形成明确的政策意见，有的办理结果还要向国务院做出专题报告。

如前文提到的救灾标准提高的案例，就很有代表性。2002年以前，救灾的标准相当低。当时恢复重建每间农户的房子中央财政补贴的标准是65元，这个标准，还要由救灾救济司内部来掌握。于是，就出现了一个有趣的现象，每逢大灾，地方就要拼命地多报灾害损失的数字，而中央部门则要努力地发现地方的漏洞并指出其谎报数据的行为。

国务院的领导多次批示要求解决这样的弊端。2002年，救灾救济司和财政部社会保障司商定，提高救灾标准，每间倒房的中央财政补贴达到300元。此后，陕西渭河发生洪涝灾害，结果地方反映这样的标准太低，恢复重建还是有问题。

这以后，为了救灾标准的提升，我们就开始邀请专家学者参与研究。当时，专家学者列举了许多国家的救灾标准，其中最令人吃惊的是，印度的倒房重建标准的财政补贴折合人民币1800元。专家的参与使行政机关开阔了眼界，从而也为灾害管理体制健全提供了合理的依据。最终，通过国务院常务会议决定，倒房的重建标准提升到每间1500元，同时，由于信息技术的逐步发展，救灾管理的规范化也在发展，倒房数量的上报也得到较为可靠的统计。2008年初南方低温雨雪冰冻灾害，每个困难户的中央财政恢复重建救济标准达到5000元。

这是各类要素综合作用结果的案例。

另一个案例则是学者对行政机关决策的影响。中国的自然科学与国际的研究一般还是接轨的，最突出的表现就是灾害管理的研究。比如，中国地震局地质研究所的马宗晋院士，早在20世纪90年代就主持研究中国自然灾害的战略研究，并设计出了许多系统的应对方案。在推进中国灾害管理体制完善的过程中，他们的结论对行政工作产生了直接的影响，国家减灾中心的建设，就是专家意见转化为行政机关决策的典

型。

正是基本专家影响力的重要性，在组建国家减灾委员会的时候，我们建议组建专门的专家委员会，第一届的专家委员会主任就是马宗晋院士，副主任包括“两弹一星”的元勋王希冀院士，还有林毅夫教授、史培军教授。这些专家参加每年在国务院举行的国家减灾委员会会议，并在会议上做专题发言。史培军教授是一个具有自觉意识将知识转化为行政决策的专家。在2008年年初的南方低温雨雪冰冻灾害的救灾过程中，他和我一起到郴州市救灾，在现场他运用科技知识提出了一系列意见，那是我们行政官员很难具备的知识。所以，在汶川地震救灾的过程中，我马上想到了马宗晋院士和史培军教授，史教授在5月12日晚通宵达旦工作，第二天上午就在我们的国家减灾委办公室有关部委的司长联席会上对灾情进行较为准确的判断，并建议要准备上百万顶帐篷以投入救灾。此后，他率领的团队又到达灾区，给前方指挥部提出了很多有用的建议；对汶川地震灾害的损失评估，他的团队给出了一个相当科学的方案。

理论和实际相结合，是我们常讲的一个口号。但是，在每个不同的政策领域，结合的方式应该是不一样的。

改革开放以来，政府的开放性日益增强，社会各个方面都在进行着多角度的博弈，政府机关的政策制定，正在成为各方意见和利益互动的活跃过程。

领会文件、政治学习还没完全“过时”

在中国的政治生活中，政府机关有一个经常性的活动，就是政治学习。大体而言，2008年以前，每年都要有不同专题的政治学习。而在2008年以后，机关的专题学习和学位学习风气日盛，人事部门与名牌大学联合，举办各类课程学习活动，机关的学习风气开始改变。

政策设计与政治学习的关系是什么？对此我最直接的体会是，这其实是一种转变机关官员理念的好方法。中国人价值观的形成，往往是通过背诵经典不断加深理解来完成的。

1978年以来，许多新的思想往往通过党中央和国务院的文件来体现。在政府机关工作，就一定要对基本文件有一定深度的理解。政府机关的具体政策，如果不去系统学习有关的文件，那是很难有准确的定位的。需要说明的是，1978年以来，许多中央文件的产生，往往要不断地反复征求各个方面也包括地方的意见，甚至还要征求党外人士的意见。

这样的大文件，其实是一种基本的社会共识。改革开放以来，重要文件的起草，往往要经过多方讨论修改，文件的语言和内容包含很多有价值的内容。

如何将文件价值转化为行政规范和标准？我国目前的通行做法是先要认真学习，学习有关的文件和领导的重要讲话，对于政府政策的定位是相当重要的。一项政策，最为基本的要件，首先就是解决问题的定位。这个定位，既是社会价值的定位，也是眼光的定位。

社会价值，往往不为人所觉察，其实是相当重要的。以城市最低生活保障制度为例，如何定位，最为重要的，就是一个价值取向问题。如果仅仅认为是完成上级交代的事项，那样就会采取一种办法，比如完全按照有关的指示来逐字逐句落实，如果出现问题，就埋怨地方官员不认真。而如果地方的一些矛盾超出了政策的范围，就表示无可奈何。

如果将中央文件进行更有深度的定位，政策的执行就会是另一种格局。我在行政工作的落实过程中常常要求整个系统要以解决老百姓的问题为本。如果实际发生的矛盾与文件不太符合，那就从群众实际出发，

先平息矛盾，再调整文件。这样，我们的许多政策就能够随着群众的需求而不断地得到完善。

文件的设计，其实有很强的价值功能，也就是说，要进行基本的政治和社会定位。现实中存在着一种倾向，常把对文件负责和对百姓负责对立起来，其实，在计划经济向市场经济的过渡时期，行政缺乏变通，政策定位过于狭小，往往把社会矛盾复杂化了。

政策定位也需要眼光，特别是需要了解国内外的情况，这就需要建立学习型体制，因此为了推动政策设计的完善，在现行的体制下，当较为发达的智库还相当缺乏的时候，行政官员自身的学习能力是相当重要的。这种学习，除了阅读相关的书籍之外，到国外进行相关的考察，也是不可缺少的。

在国家减灾中心的工作机制中，有一个每天早晨都要在8点报出的“昨日灾情”。这个信息报送，对于中央有关部门负责灾害管理的官员，有着很强的提示作用。记得有一天我在国务院开会，碰见当时任中国气象局局长的秦大河院士，他对我说：“你们那个‘昨日灾情’太有用了，我每天上班都要先阅读，还要分送给其他人。”这个办法，其实是学习了法国灾害管理局的经验，又在一定程度上进行了改进。

政策设计过程中的定位，决定了行政力量的部署和工作重点。比如，在推进城市最低生活保障制度的过程中，有意见认为，必须严格标准，逐步推广，不然就会浪费国家经费。这就是一种价值定位，就是要按照其理解的方式对国家负责。所以，我们发现了一些有趣的现象，有些福利性的补贴、有的政策竟然计划要通过十年八年的时间来推广和普及。

我的看法是相当不同的。在发达国家，一般要有10%以上的人口享受低保，尽管他们存在着其他多方面的社会福利；而在非洲和许多发展中国家，往往有20%甚至更多的人得到最低生活的保障；南非得到类似于最低生活保障的人数在40%左右。

根据国际社会的经验，也主要根据我在基层直接调查的结果，可以

得出，中国当前需要解决的一个主要问题是，相当多的贫困人口的基本生活还没有得到制度性的保障。即使要达到美国10%以上的人口能够领取食品券的概率，我国社会也应该有1.3亿以上的人领取最低生活保障金。

正是本着这样的定位，在指导行政工作中，我将得到最低生活保障的困难人数作为主要的问题来加以解决。如果大量的贫困人口得不到救助，那么，无论制度多完美，也不具有实效，更不可能解决需要解决的突出社会矛盾。

解决主要的问题，会不会有一定成本？会不会有个别不准确的案例？回答是肯定的。这里是一个两害相权取其轻的价值定位。因为，在几千万贫困人口还得不到救助的情形下，只把工作的重点放在几万人即使是几十万人身上，那确实是政策设计的一个偏差。

许多地方为什么富裕之后还是社会矛盾不断，贫富差距还在不断加大？在我看来，那些地方的政策定位出现了问题。在不准确的定位下，表面看起来有道理，但不符合实际情况，结果发现不了大问题。

因此，中央重要文件的深度学习并充分发挥其社会价值，官员个体的学习与研究，出国考察以开阔眼界，我认为都是相当必要的。

部委是政策的加工厂

国家绝大多数政策都是由部委制定的，部委客观上是政策的基本加工厂。部委的工作质量，往往决定着政策的质量。国家的政策要产生深刻的影响力，在设计政策的过程中，一定要有地方的积极参与。这种参与，千万不要浮在表面上，而一定要深度理解基层的想法，明白基层的矛盾所在。

在村委会选举政策的设计过程中，我们遇到了一个比较困惑的问题：有的地方发生了村民砸票箱的事件，结果选举就没有办法进行。这是因为农民的选举素质很低造成的呢？带着这个问题，我请教了多位乡镇领导，他们给了我相当坦诚的回答。

原来，选民敢于砸票箱，表面是村民所为，实际上是有乡镇干部撑腰。因为乡镇干部间的利益纠葛，如果现任的村干部落选，可能就会产生大的矛盾。所以，在一些乡镇干部的授意下，一些人就敢于破坏选举。得到了这样的回答，我们就更加明白了基层利益关系的复杂性。所以，我们的指导口号就是，民主是一种利益关系，选举是一种利益关系的调整方式。这就需要进行多方面的培训，然后制定出更为严格的程序，设定秘密划票间，通过程序来保证选举的顺利进行。

正是有基层的经验，选举的指导往往能够取得更为明显的效果。关键就在于，通过选举，乡村之间的利益关系得到了平衡。由于三年一选，即使有一些官员的手脚不太干净，还会在可以容忍的范围之内，所以很少有矛盾上升到极端的情况。

最有意思的是，如果有问政于基层的意识，就可以通过日常的生活交往得到更多的信息。比如，在推进农村选举的过程中，一个在乡镇政府工作的亲戚，一次偶然对我大发农村选举的牢骚。他说，不知道什么人搞的农村选举，真是太不该了，如果不搞农村选举，村干部都怕乡镇干部，我们每天中午到村子里，他们怎么也能杀只鸡来招待，而在选举之后，村干部任职的决定权靠选票而不靠乡镇干部，现在到村子里村干部都躲着你，要吃顿饭都困难了。我听了以后，十分高兴选举后的变

化。当然也对这位亲戚说，推动农村选举，就是我的工作，你们每天少吃一只鸡，我们的社会就好了！

这里说的是一些个案故事。实际上，问政于基层有着多种形式。仅就国家部委一个业务司局而言，首要的是要保持与各个省级民政厅局业务处室之间的业务交流，救灾救济司每年都要在春节之后召开年度工作会议，部署全年的工作。这是交流业务的机制性联系。而在基层政权建设司工作期间，每年夏天，都要召开处长级的会议，总结交流农村选举和村委会组织建设的经验。在福利慈善司，则是利用儿童福利和养老事业的各种论坛，与地方展开积极的交流。

国家行政机关客观上具有与地方展开信息交流并且对地方工作进行评价的职能。地方部门的工作人员到北京，既希望得到一定的资源，也希望得到一定的信息，知道国家部委具体部门的基本工作意见。同时，地方部门的负责人遇到一定的困难，也希望从国家机关的有关部门得到答案。

还有一种工作方式就是抓典型。这是地方对全国政策产生直接影响的重要渠道。地方为了创新行政工作，往往希望成为全国的试点单位，或者成为全国的模范典型。推动农村选举，客观上就是运用抓典型的办法逐步推进的；孤儿福利制度的经验，也是在山东威海市先行示范，后来则是广西防城港市全面建立孤儿的福利制度。

在中国社会转型的过程中，之所以没有出现大的动荡，并且能够较为成功不断推进，一个关键的经验就是，国家部门相当尊重地方经验的创造力，同时也照顾地方经验的多样性。国家部门并没有拿一个尺度来要求所有的地方，允许地方进行不同的试验。

回顾过去的经验，正是“摸着石头过河”，使国家各个行政部门避免了传统中自以为是甚至对地方颐指气使的态度。其实，人类社会的发展，凡是发展速度相当快的国家，哪有一成不变的公理和模式？允许地方大胆地试验，国家行政部门就可能少犯一些大的错误。

我并不同意那种认为“水太深了，就摸不着石头”的说法。

其实，所谓“摸着石头”，就是要注意避免过于主观的理念。即使是一些改革的办法，也要注意摸着石头，不要一刀切。因为在中国的文化传统中，官员的刚愎自用是相当常见的一种现象。特别是一些以改革、反贪污腐败为口号的行为，往往把事情说得很绝，把改革与不改革尖锐地对立起来，把具有一定普遍性的问题描述为罪大恶极，实际上容易走极端，不利于大家打开思路，找到切实可行的办法来解决问题。

当然，尊重地方，并不是事事尾随地方。

部委的业务司局客观上是政策的加工厂，需要将上级的指示进行深度领会，以此为基础，来制定具体的行政指导政策。如果不进行深度加工，只是上级政策的传声筒，那就说明部门的职责没有到位。

业务司局的政策加工和转化职责的履行，是具有较大挑战性的工作，因此特别强调专业性。民政部曾经推行业务轮岗办法，交流岗位的司长们都有一个体会，那就是：三月无外行，三年无内行。也就是说，到一个新的业务司，三个月以后，可以不说外行话，但在三年之内，一般不会特别熟悉并且会有全面系统的创举，除非学习精神极强，能够及时把握住单位的得失、现状与发展趋势。

我所在的司局与地方的交往，往往是司内已经有成型的方案，然后再与地方交换意见。许多方面，地方都要修改。也就是说，一定要先有主导性的意见，然后再与地方进行积极的互动，才会形成良性互动的机制。

政策跟着大众走，大众为何仍不满意

随着互联网的发展，社会的进步频率正在迅速加快。这样的社会格局，对于国家机关的政策设计，提出了新的更大的挑战。新的挑战突出表现在，互联网的发展尤其是微博的日益普及，使得大众议政日益广泛和深入。微博参与是我们必须面临的一个现实课题。

在大众直接参与日益广泛的社会格局中，行政决策往往会追随大众意见而简单地回应社会，丧失行政机关的加工厂职责。

2011年的网络问政就集中在一些公募基金会的改革，有的基金会与社会大众进行直接互动，根据大众的要求推进信息透明，但结果还是很不理想。

为什么会出现跟着大众意见走但大众并不满意的现象？

原因说起来复杂，其实也很简单。

那就是，大众的意见往往差距很大，因此需要一定的公开讨论，并通过一定的组织形式来表决，还要有相应的智库帮助，设计较为系统的方案解决社会问题。

比较而言，西方的网络民主反而不如中国的发达。这是将来公共政策制定过程中需要特别注意的方面。

我国社会问责体制过强，这既是优势，也是劣势。

有的朋友经常提醒我，有多大的能力办好的事情，那就说明也有同样的能力办坏的事情。如何避免我们的政策设计不出现大的偏差，还是要有一个系统的规范才行。这些意见是相当中肯的。比如，机关内部的许多规范，往往没有刚性的约束力，并且因人而异。如果有的官员有积极性，愿意抓典型，并且愿意下工夫来对上级的指示进行系统的转化，那就会较为充分地发挥机关的政策加工厂的积极功能。如果有的官员没有积极性，能否有一定标准来进行约束呢？

还有，尊重专家的意见也存在着一定的风险，在专家意见有分歧的情形下，如果有的官员要选择一些不那么符合实际的意见，也同样以专家的名义来实行，又该如何改变呢？

总体上，我们的传统体制尽管有着多方面的缺陷，但还是有相当大的优势。在网络参政日益发展的形势下，如何借鉴国际经验，结合中国实际，使政策设计更为合理地顺应社会大众的要求，从而保证社会的基本稳定，这是我国体制所面临的一个相当大的考验。

5. 晋升与流动的规则

在国家部委内部，官员的流动尽管不算太频繁，但一定的内部和外部流动还是存在的。为什么官员会流动，流动的规则是什么？这是社会一直比较关心但又无法深入理解的事。

按照规定，2002年7月，中共中央颁布《党政领导干部选拔任用工作条例》，2006年1月，《国家公务员法》开始实行，应该说，官员流动工作都有一定的规范。但在实践中，为什么恰恰是在这些规定和法律颁布之后，反而往往是负责干部选择的地方领导人严重违反法律？其实，人们所说的潜规则，最重要的，就是官员晋升和流动的规则。

晋升问题，人们普遍关注，一般都要建立一定的规则，但实践中有不少漏洞；而官员流动问题由于不够引人注目，虽然有一定规则，但执行起来，还是有许多的操作空间。

流动的一般规则

这里说的流动，主要是说的平级调动。《国家公务员法》第十一章的标题就是“交流与回避”，其中共有十条之多来对交流与回避进行规范，可见这类现象在实践中经常发生。

按照法律规定，公务员可以在公务员队伍内部交流，也可以与国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员交流；交流的方式包括调任、转任和挂职锻炼。

国有企业事业单位、人民团体和群众团体中从事公务的人员可以调入机关担任领导职务或者副调研员以上及其他相当职务层次的非领导职务。调任人选应当具备《公务员法》规定的条件和拟任职位所要求的资格条件。调任机关应当根据有关规定，对调任人选进行严格考察，并按照管理权限审批，必要时可以对调任人选进行考试。

我在民政部22年，内部岗位有几次变动。回想起来，我们许多同事都感慨，职位不过是一张纸，这张纸上的文字变动了，位置就改变了。调动工作，说起来复杂，其实也很简单。

作为多年的司长，我的部下有调离的，也有从外面调进来的。当然，我自己也有几次被调动的经历。机关的一般流动规则，应该说我是有一定体会的。

机关内部岗位的变动，明确的类别大致可以划分为：

第一，是担任同一职务或者在一个司局时间过长，因而需要交流。这一般是指的处级以上的职位。

第二，人们认为有的岗位比如处长或司长权力较大，比较敏感，过一个时期就要交换一个岗位。

第三，一定的亲属关系需要回避。国家机关这类现象较少，地方对党政领导职务规定了全面的回避制度，许多地方规定一些重要职位都不能由本县人担任；在公务员法中明确规定，公务员担任乡级机关、县级机关及其有关部门主要领导职务的，应当实行地域回避。也就是说，地域的回避已经下到了乡镇一级。

第四，有些岗位的人员能力不够胜任，需要调动到其他更为适合的岗位。

第五，有些岗位空缺或即将空缺，有的人希望调动到这样的工作岗位。最后一类更为特殊，许多地方甚至一些部委也实行在退休之前几年就提前转岗，变为虚职，即调研员、巡视员等。大体上，在地方，到了科长甚至股长，就存在着提前转岗的可能，在基层，有的地方公务员只是50岁多一点，就转为虚职而离开岗位，实际上等于退休。而在国家机关，主要是司局级的官员存在着转为巡视员的问题。因为在国家机关中，如果一个人担任处长多年，最后往往会转为助理巡视员即晋升一级。在这些类别中，有些规则是相当难以明确的。

比如，大家常说的敏感岗位，也就是掌握人事任免和资金分配的岗位，往往会受人“尊重”，并且也能够办理一些人际关系性的事务，从而便于自己将来的晋升等。

我从基层政权建设司到救灾救济司，作为赈灾大员，地方确实尊重，我也能够体会到两个单位许多方面的不同。特别是救灾一线的工作，经常和省级领导共同工作，能够建立起良好的工作友谊。但是，当我担任司长以后，我清楚地意识到，传统的敏感性，既危险，也有腐蚀性，我之所以推动建立四级灾害应急的响应制度，并且公开救灾标准，就是在探索如何让敏感的位置变得不那么敏感。开始时大家也不太适应，但慢慢地大家也就习惯了。因为公开了许多规则，从整体上大家可以避免多方面的矛盾。规避敏感，传统的办法是交换位置，实际上应该推进体制改良。但是，体制的改良很不容易，常会导致不规范的现象。比如，究竟哪个位置才是敏感的呢？实际上不好定义。

政府资源的分配，在世界各国都是一个敏感的问题。国外的解决办法就是公开化，非常公开地讨论。

而在实践中，国外的议会更多地是在讨论财政问题，拨款问题。据我所知，美国总统向外国救灾援助时的权限，只有10万美元。所以每逢中国大灾，美国表现都不如别的国家。作为一种补救，美国往往使用军

队来运送救援物资或者参与救援，这是法律许可的。

我们把需要全社会公开讨论来解决的问题授权给行政部门来解决，这是最大的弊端。官员也不是神，都有七情六欲，手一偏，心一动，可能就影响到了大事！

有人认为规则都很好，关键在于运作的人，人不好，再好的体制也不行。我的看法恰恰相反。还是规则的问题，我们现在的的问题是缺乏公开透明的系统程序和技术，许多人认为规定不贪污的规则就是好规则，其实，口号是不贪污，而在细节上则是没有不规范的行为就办不成事，这样的口号和规则何谈正确与合理呢？

轮换岗位是为增进体制活力

岗位轮换，是行政机关内部增进活力的一个重要手段。在行政机关内部，晋升机会和工资奖励不可能如同企业那样在较短的时期内实现。因为行政机关的特性就是其稳定性，而这种稳定性，正是通过人员的稳定和职位的稳定来实现的。但是，长期稳定，十多年甚至几十年就在一个处室或者一个司局工作，就会造成相当大的惰性，思维按部就班，行为循规蹈矩，难以创新。如何打破这样的格局呢？

在中国的体制中，对于交流从来就相当重视。在有关的选拔任用工作条例中明白地规定：

实行党政领导干部交流制度。（一）交流的对象主要是：因工作需要交流的；需要通过交流锻炼提高领导能力的；在一个地方或者部门工作时间较长的；按照规定需要回避的；因其他原因需要交流的。交流的重点是县级以上地方党委、政府的领导成员，纪委、人民法院、人民检察院和党委、政府部分工作部门的主要领导成员。（二）地方党委、政府领导成员在同一职位上任职满十年的，必须交流。民族区域自治地方另行规定。同一地方（部门）的党政正职一般不同时易地交流。（三）党政机关内设机构处级以上领导干部在同一职位上任职时间较长的，应当进行交流或者轮岗。（四）干部交流可以在地区之间、部门之间、地方与部门之间、党政机关与国有企事业单位及其他社会组织之间进行。

（五）交流的干部接到任职通知后，应当在党委（党组）或者组织（人事）部门限定的时间内到任。（六）地方党委、政府领导成员原则上应当任满一届。

这样的规定，最为突出的，是要避免不交流所产生的负面影响。但在行政机关内部，交流的目的，最主要的还是两个相当正面的原因：一是工作需要，实际上是机构建设的需要；另一个就是提高干部的领导和组织能力。也就是说，交流的原因，是正面大于负面。或者说，绝不仅仅是为避免出现更多的问题而进行的防止性的交流，其主要的原因，还是机构和个人提升性的原因。

机关内部的交流，大体上有两种交流方式：一是在一个司局的内部，处与处之间的交流，最主要的就是处长之间的交流；二是司局之间，司长之间的交流。而副处长和副司长之间，一般交流的机会较少。

从1988年年底我开始到基层政权建设司的农村处工作，到1994年夏晋升为副司长，实际担任处长职务近6年。我作为一个有使命感的处长，面对着中国农村实行民主选举的挑战，每年每月甚至每天都在想着如何创新政策，那是不可能按部就班工作的。况且，这样的创新，在宪法和法律的框架内，没有具体的行政边际，我自己又从事学术研究，并且还把自己的行政实践作为研究对象，工作起来就会比较投入，甚至休假的时间也在思考和研究工作。

但是，对大多数职位来说，更多的是一些日常的年复一年、月复一月的重复性工作。一项行政事务，具体到一个岗位来说，如何办理不违法，用不了半年，任何人大体上都能掌握了。以后的岁月，就是不断地重复这样的事项，对于人的创造性，客观上是会有某种抑制的。于是，交流就是不可避免的了。

从基层政权司到救灾救济司，对我而言，是一个岗位的大变动，对行政工作，对机构的创新，对个人工作能力的提高，其实都起了较大的作用。

我体会最深的是三件事。第一件事，是到救灾救济司工作后的一周多，四川省大凉山地区美姑县发生了大的山体滑坡，造成上百人遇难。那是我第一次参与救灾。当时就体会到与基层政权建设完全不一样，是要直接对老百姓的苦难做出回应。面对着失去亲人的乡亲们的痛哭流涕，我按照救灾的传统惯例，讲了一些安慰的话，同时也请教同行的同事，自己掏腰包当然也就是几百元来象征性地进行慰问。这件事对长期在救灾救济司工作的同事而言是很自然的一件事情，但对我的冲击就不一样了。

我在想，我们是公共权力的持有者，个人的行为怎么能代替公共权力呢？为什么不能从改进权力的运作方面使灾民迅速得到更为直接的全

面救助呢？由此，我对体制的改进就有了不同的认识。

第二件事，是我到救灾救济司以后，分管救济事务，当时国务院文件要求两年内在全国普及城市最低生活保障制度，也就是在1997年至1999年完成建制工作。怎么落实文件呢？按照传统的办法，那就是，下发文件，提高认识，召开会议，再提出一般要求。我作为主管副司长，就向司长报告并与救济处的同事商量，能否建立各个地方推进速度的通报制度，在《中国社会报》上按月公开通报到县，以推进地方的工作。结果，到了1999年夏，全国所有的市县均建立了城市居民最低生活保障线，规定了当地的标准，并下发了文件。这样的意见，是与基层政权建设时期的工作经验分不开的。

第三件事，是我担任司长以后，2002年夏，国务院领导同志就山西太原的城市下岗职工问题召开专题会议，要求有关部委派人调查解决，由国务院秘书长具体负责落实，他的指示是不要由部级官员出面，以免对地方造成太大的压力，反而不利于调查的深入及问题的解决，最好由司长带队，分头行动，然后向国务院报告。

民政部部长直接部署，要求我带队查一下城市低保工作的落实情况。我到了太原以后，省民政厅、太原市政府和民政局的官员都不知道如何进行这样的专题调查。我想起了在基层政权建设工作中运用的抽样调查办法。于是，我就问他们是不是有所有太原城市最低生活保障人员的名单，把几万人的名册拿出来，编号以后，在晚上10点以后再决定抽样的规则，即决定一个尾数的号码，然后进行随机抽样，决定第二天到访的家庭。这样，谁也不可能进行提前应对性的准备。

检查的结果，使我们许多人都吃惊。

因为确实有相当多的具体政策障碍，使困难群众很难得到有效的救助。比如，个别煤矿工人的子女，已经在煤矿的家属区生活十多年了，或者出生就在企业，没有回到过家乡，但户口依然是农村的，没有办法纳入最低生活保障。有的年轻夫妻下岗，只好住在退休老人的家中，但计算家庭收入时仍然将老年人的退休工资计算在内。

当时，我们迅速地召开了有关方面的协调会，确定，请太原市政府尽快协调解决困难家庭矿工子女的城市低保问题，可以用生活在矿区三年或五年为限来计算，子女与配偶只要实际生活在矿区几年以上，就应该被视为城市人口纳入最低生活保障。而家庭收入的核实，更是确定了“老不养小，小不养老”的办法，即成年人的家庭收入不应该计算父母的退休金，一定要单独计算。这些问题的处理取得了较好的社会效果。

在救灾救济司工作期间推进的多项改革，我始终有一个基本的信念，那就是，救灾救济类的政策建设的困难和挑战无法与农村选举相比。这样的信念，恰恰是岗位的交流所产生的相关结果。

我看挂职锻炼

为了增强公务员对于社会事务的把握能力，行政机关还普遍建立了挂职锻炼的制度。

挂职锻炼分为两种，一类是下挂，即国家机关的处长级以上的公务员到地方政府挂职，另一类是上挂，即地方的县长或处长以上的公务员到国家机关挂职。

还有一种形式，只牵涉少数人，即支援边疆的挂职。主要是处长级别的公务员在晋升为副司级以后到边疆省份的相应行政部门任职。《公务员法》第六十六条规定，根据培养锻炼公务员的需要，可以选派公务员到下级机关或者上级机关、其他地区机关以及国有企业事业单位挂职锻炼；公务员在挂职锻炼期间，不改变与原机关的人事关系。

按照这个规定，挂职锻炼人员的工资关系通常由原单位发放，这意味着挂职锻炼具有临时性质。最早，挂职锻炼的时间一般为一年。后来，又延长为两年。

最近几年，还兴起了另一种方式的任职交流，即国家机关的司局长直接到地方任职，如担任地级市的市长或书记，而市长或书记则到国家部委担任司长或局长。

所有这些交流，主要目的是为了弥补公务员的中央与地方经验。从国家机关的角度看，大多数公务员毕业后就直接进入国家机关，他们从家门到校门，再到部门，人称“三门干部”，这些人要决定各项具体政策，对于地方事务如果不太了解，就容易脱离实际，甚至形成更大的危害。

从1993年1月—1994年6月，我也接受了挂职锻炼，到江苏省江都县任副县长。那时我已经担任农村处处长几年，当民政部党组讨论晋升时，就认为我需要到地方锻炼。到了江都县，县委书记与我谈话，希望我担任副书记。我则表示，希望在县政府工作，更具体地了解县政府的运作机制。担任副县长后，主要协助主管的副县长分管民政与外贸事务。

在江都县一年多时间，农村处的许多事务还要找我办理，特别是调查研究的事项。我分管的民政工作，其中一项具体的事务就是办理县改市的工作。这项工作十分具体，要向省民政厅特别是民政部汇报。在我离开江都的时候，县改市已经完成，我是参加完县改市的大会后正式离开的。

我在县政府工作期间，亲身感受到县级政府工作的直接性和复杂性。

当时县政府要发展乡镇企业，对外招商引资，需要多方面的协调。县的领导，要与各个方面的人员打交道。有的外资企业，要到县里投资，但也有相关的优惠政策要求。同时，县里还要组织行政人员与企业家到外面参观考察，介绍县里的情况。通过参与这方面的工作，我开始理解招商引资工作的复杂性。

理解县域党政工作的复杂性是我在江都县的特别体会。

有一次，我参加了一个特别会议，讨论一起在社会上引起很大关注的刑事案件。这个案子虽普通，但法院处理起来很困难：一个父亲奸污了女儿后被妻子杀死，妻子立即到公安局自首，村民普遍支持这位妻子的行为。这个案子如何处置？当时的会议上，各种意见都有，但最终大家统一了意见，应该依法审理，但也要依法从轻处理。这实际上是一个习惯法与正规法律的矛盾。在我们的现行机制中还没有既定的处理机制，结果只好由县委来研究。

从更广泛的意义上说，挂职锻炼，使国家机关与地方政府之间加强了联系，熟悉了不少地方事务，对于以后的政策制定就会有积极的影响。

日本的公务员也有挂职锻炼的规定，不过他们的挂职比较早，层级也比较低，年轻的公务员到国家部委工作后就先到地方的相关部门工作几年，真正熟悉地方的具体事务，然后再回到国家部委工作。比较而言，我国的普通公务员反而不容易到地方锻炼，这非常值得思考。

机关公务员不等于“从政”

官员的交流制度在现行体制中实际上是不可缺少的。中国历史上就存在着不少的交流回避制度，积累了一定的经验可供我们参考。

但是，现实最大的挑战在于，政治与行政不分，这在官员流动中同样弊端较大。

我们一直把机关事务与“从政”混淆起来。在市场经济不断发展的条件下，两者的混淆对于国家的稳定是相当不利的。

本来，交流制度的正面作用大于负面规避，但传统的交流则是负面规避大于正面作用，过于注重政治性防范，客观上漏掉了专业化。行政官员最根本的是专业化的服务，如果服务不能很好地进行，政治原则又从何谈起呢？但是，恰恰是行政机关需要的专业化，正在被貌似合理的新办法所不断地削弱。

如果交流只限于领导干部，有的完全是为了晋升而交流，那就不可能真正深入地研究地方事务。况且，如果把交流只是作为一种“镀金”手段，还会把政府机关的风气变坏。因为人们以政治关系为主来进行交流，专业性的问题反而被弱化了。

只交流领导干部不交流一般公务员，更会导致国家机关事务的非专业化。因为大量的实际事务在国家机关主要是依赖处级以下的公务员来办理的，只有让他们更深切地体会到地方事务的实际，才会使国家机关的政策更能与基层的实际相符合。

况且，国家机关决定的事宜，如果从地方的经验来看，往往与地方并不一致。比如，从国家行政机关的角度来看，一个官员在自己家乡任职，就会出现优亲厚友、任人惟亲的现象，所以就要学习古代的经验，一定要进行回避。这样的道理，在上面看，在书本上，都是很有道理的。但要从基层来看，就不是那么回事了。我第一次受到理念性的冲击是在江都县接待某省前省委书记，他当时已经离开领导岗位多年，我陪他聊天，谈到中央和地方的关系，他说：现在推行的回避制度不一定合理，我当政的时候就没有那么绝对，因为在公共事务不断发达的形势

下，在本乡本土工作的官员还要受到自己亲戚朋友的监督，外来的书记、县长假日就可能回到外地的家，有的为了争取调动，任期结束前半年就不那么安心了，而本乡本土的县长和书记即使明天调任，今天晚上出现问题他也要负责，因为他要接受乡亲们的监督。

他的话对我触动很大。后来我到许多地方出差，了解的情况确实与他说的差不多。我们的许多规定，确实存在着一种“为了治疗一个人的病，要求上百人吃药”的问题。在一定的程度上，甚至存在着为了不出问题，就不要从事任何创新的态度。什么工作也不干，反而什么问题也没有的现象，是我国吏治惰性的一大表现。如何将专业化与领导官员的责任心结合起来，既要继承历史传统，又要根据新的历史条件进行创新，确实需要深入探索。交流与民主制度的协调，其实是一个较大的挑战。政务官员与事务官员的分离，看来是我们迈不过去的一道门槛。

6. 上级就看执行力

行政执行力，说的是国家政策的贯彻落实问题。国际社会乃至不少的中国人都认为中国的政府是一个相当强的政府，我的许多同事也认为政府要办的事情无论如何也能办得到。

我的体会却并不是这么简单。在一个讨论汶川救灾的研讨会上，许多学者都在论证我国传统体制的优势，作为汶川地震救灾时期的救灾救济司司长并兼任国务院抗震救灾指挥部群众生活组的办公室主任，我则认为，恰恰是传统体制不能有效地组织救灾，救灾的成功，主要是体制和政策调整的结果。

作为直接参与调整多项政策的操作者，我有一定的资格来谈这样的体会。

应急的执行力

如何使国家政策产生较强的执行力？汶川大地震救援是一个相当典型的案例。一个国家的行政执行力，在应急时期可以得到最为突出的体现。

汶川地震的救援，客观上是以原来的灾害管理体制为基础，同时又进行了多方面的调整。根据我的研究，整个体制和有关的基本政策，从救灾应急开始，就处于不间断地调整的过程。最为重要的调整，包括以下几个方面：

第一，确立最高指挥系统。遇难者人数过万，当然要调整指挥系统。这个指挥体制，先是5月12日下午建立总指挥部，内部有8个工作组。5月15日，又建立前方指挥部，当时是副总理带领我们十几个人建立起来的，这个人数不多、级别不太高的前方指挥部发挥了相当重要的作用，相当于战争中的前敌总指挥。这是一个相当重要的政治行动，因为要保证中央行政的畅通，首先要有很好的指挥系统。

第二，建立全面投入应急救援的机制。军队要进入，包括武警、公安、消防、民兵预备役等，都要全面投入。在救灾的过程中，最大的挑战是因道路中断，阿坝州的许多县，包括汶川县城都无法从成都直接进入，怎么办？救灾的时候，没有联络是不行的。这就只能实施空降。结果是空降部队调过去了，才恢复了联络。

第三，就是组建跨部门、跨区域的一体性紧急安置群众生活体制。汶川救灾的范围基本上是整个成都平原，沿灾区所有城镇都成了灾民安置场所。这个时候，就是得打乱建制，让所有的部门都能够投入救灾。行政体制的执行力，在这个过程中更加重要。

在四川灾区，包括都江堰，都建立了针对所有灾区人员的接待站点。受灾人员来到集中点，然后再分散出去，一批一批地分散。因为临时安置人员一定不能长期、大量地集中。人员大量集中，上厕所都是问题。所以一定得进行跨部门协调，既要在各个部门、社会支援力量与受灾群众之间实现有机对接，还要进行合理的区域安置与安置点的设施建

设，这就需要大量的沟通和协调。汶川地震的时候，很多民政局的公务员都是“宝贝”，因为有经验。其他机构，包括生产安全局和纪检、公安、妇联等部门和组织，全部都参加了救灾。尽管大家开始没有经验，但体制的优势是明显的，公务员知道体制，大家能够联络起来，互相学习，很快成为熟练的组织者。

第四，启动国际救援机制。这在我国历史上是具有开创性意义的救灾举措。国际救援机制，这一次启动得相当迅速。外国救援队从来没有参与过中国的救灾。国际救援确实打开了我们的眼界。没有国际的救援，救灾可能要遇到更多的难题。国际救援等于是调度世界各国的力量来救灾，不同肤色、不同语言的人们与我们站在一起，共同面对灾难！我至今仍对时任外交部办公厅的一位主任怀有感激之情，当我代表国家减灾委办公室与他协调启动国际救援机制的时候，他的负责精神、协调能力与办事效率让我深受感动。

第五，紧急启动临时住所机制。开始有人建议建板房，并且是要建百万套板房。当时这一套方案一时成了主流，要求各省对口支援板房。这是许多国家的成功经验。但是板房不如土办法。四川当时就决定，临时住所的自建房每户补两千，也就是说，不要帐篷，给灾民两千块钱，调动他们自建的积极性。然后民政部和财政部再紧急采购90万顶帐篷。启动建设临时住所机制，分散安置灾区的老百姓，并且由中央政府承担基本责任，这是救灾的一个经验。

第六，更突出的是调整生活救助政策，让老百姓尽快增加独立生活的能力。独立生活能力怎么增加？转移出来的上千万人，集中起来的也有几百万，要天天供饭，找厨师也是问题，更不要说食品安全等问题。所以当时马上宣布一个政策，就是给灾民三个月的临时生活救助。标准是，不到政府领饭的灾民，一天给十元钱、一斤粮。结果老百姓很快就不找政府解决吃饭问题了，反而主动登记，要领每天的十元钱和一斤粮。这笔账很容易算，一般老百姓一家四口人，不吃政府安排的饭，一个月就可以拿1200元。在这个政策影响下，灾区的压力，到5月25日以

后，很快就减弱了。

第七，迅速处理遗体问题。当时民政部刚制定了一个政策，正逢汶川地震发生，于是就马上决定实行，政策的内容是给每个遇难者的家庭5000元钱抚慰金。在灾区，还要强调尽快处理遗体，因为遇难者的遗体不迅速处理，可能会导致灾区疫病的发生与流行。这也是个大政策，因为殡葬条例要求遗体必须火化，但几万具遗体怎么火化？必须在灾区暂时停止实行殡葬条例，允许土葬，说白了是就地掩埋尸体。最后政策规定对遇难者遗体的处理方式是“消毒之后，就地深埋”。中央政府要宣布这个政策，地方上才好执行。

第八，医疗救助政策的调整。免费医疗在我国社会来看，多少还是有压力的。其实，汶川地震救灾的医疗费用实际就用了3亿多元，基本上灾区受伤的人就全免费了，并且包括运往外地的重伤员，平均每个人是2.8万元。另外，给孤儿、孤老、孤残人员的生活救助也要有区别，别的人一个月300元，这些人一个月600元。

第九，调整农房恢复重建政策。老百姓吃饭稳定后，住房怎么建？当时灾区普遍比较担心这个问题。四川当时报倒房加重损房为346万户，有了这么一个数字，就方便进行决策了。

需要注意的是，大灾的时候，平常的核实程序是不可能严格执行的。因为如果要过细地搞灾害定损，实际上不可能，也来不及。所以，6月初国务院就很快宣布一个政策，决定一户补助1万元。四川346万户，就按照一户平均1万元的恢复重建费用补助，下拨给四川350亿元。结果，中央财政拿出400亿元，下拨甘肃38亿元，陕西10亿元，重庆、云南各1亿元。这是一个大的政策创新。

第十，是一省直接支持一个重灾县的方案。最初是前方总指挥部的领导看到物资调度环节过多，就探索减少环节的办法，直接决定特别邀六省直接支持五个市，民政部落实后，具体由我协调。六个省直接支持四川五个地区，比如江苏支持德阳。结果运作三天，就出现了一定的矛盾。

例如，江苏认为，德阳当时两个县是极重灾区，一个什邡，一个绵竹，只要把苏州、无锡分别调动起来，就完全可以了。但在实际动作中，江苏的指挥部搁哪儿，一类物资给哪个地方多少，两县就要比较了，这个比较就是矛盾。

后来当四川向中央申请300万顶帐篷援助的时候，说明省里面也得不到十分准确的信息，因为多方面的测算表明，四川大体需要100多万顶帐篷就可以了。

大灾的时候，一定要注意进行体制创新，千万别认为平时的体制完全可以解决问题。形势紧迫，只能调整方案，把一个省对一个市的体制调整过来，实行一个省对一个县。将地级市的层面也绕过去，这样来直接支持。为此，5月22日民政部发了一个通知，就是一省对一县的对口支援方案。这可解决了很大的问题。

6月11日这个方案成为由党中央决策的恢复重建方案。应该说，汶川地震应急救援基本稳定下来，是在一省对一县的方案确立后。

一省对一县，责任明确，风险也小了。如北川有16万受灾群众，北川的对口支援省是山东省。山东省副省长要求北川开出需求的物资的单子，于是北川的领导就列了一个很长的单子。但山东省的领导马上说，你要这些太少了，山东有能力多支援一些。他们的想法是，一个县的十来万人，全部拉到山东，一分散也没有多少人。一省对一县这个方案，应该说一下把整个四川的风险给分散了。

这个方案，实际上是鼓励各省之间展开竞赛。结果，这个方案在国际社会得到了很高评价。能把灾区局势稳定下来，一省对一县救灾是一个重要原因。这实质是一次结构性的大变动，救援决策不再经过中央，不经过四川省，也不经过成都市、绵阳市、德阳市、阿坝州、雅安市等，直接对上县。这样就把责任分清楚了，可以说，是把责任制和竞争性机制引进了应急和恢复重建体制。这是一个重大的机制创新。

很多人认为传统机制管用，我的经验恰恰是传统机制并不那么管用，要进行调整，借鉴国外的许多经验，才会使我们的机制更为有效。

第十一，颁布汶川灾后恢复重建条例，这是我们国家第一次颁布重建条例，是管理规范的一次重大创新。

第十二，建立科技系统投入机制。科技力量一定要系统地投入，地震过后，灾区通讯中断，民政部购买的北斗卫星通讯装备用上了，无人驾驶机在北川灾区也派上了用场。以北京师范大学常务副校长史培军教授为代表的专家团队在这一次地震中表现十分杰出，他们对决策产生了十分积极的影响。应该说，专家学者在应急过程中有巨大的作用。

第十三，调整和充实灾害动员机制。社会捐赠是很有效的，整个社会贡献了760亿元的捐款捐物。如果比较一下1998年的抗洪救灾，捐赠共计是72亿元，当时捐款是35亿元，应该说这一次社会动员也是历史性的突破。

第十四，鼓励志愿者参与救灾应急。我们过去并不倡导让民间组织到灾区参与救灾，主要是担心乱。这一次，完全是把体制放开了，鼓励志愿者服务。有数据统计到灾区的志愿者达到300多万人。无论如何，大量志愿者为政府分担了非常多的危机或者说分散了大量的风险。

在救灾开始阶段，特别是灾后第一个星期，志愿者到灾区提供的各类服务对于应急救援是有决定性作用的。志愿者好多是北京去的，还有公司经理来做志愿者，在灾区扛麻袋分物资。当时灾区吃饭供应不求，要是由政府分发，如果分发不均匀，会有大矛盾。但志愿者维持秩序，很有效。

比如在四川绵竹的灾民集中安置点分发食品，在物资不足的情况下，年轻人就想到了很高明的办法，说这个队的菜有肉，让老年人、妇女、儿童排队，这个队没有肉，让年轻人排。两个队的划分，很有秩序。更不要说他们用各种方法维持秩序，很多专业人员去搭建厕所，收集垃圾等。志愿者到灾区负责救灾，这应该说是一个很好的经验，也不是传统的体制所能包括的。

第十五，舆论全面放开，公开透明。汶川地震救灾的报道，是建国以来最成功的一次信息公开的案例。中国记者和外国记者在灾区自由采

访，遇到的情形是过去我们所不可想像的。政府负责任，记者也负责任。当舆论和信息的发布权真正给记者以后，他们的竞赛是相当激烈的，主要是竞争社会的影响力，绝大多数是正面的消息，负面的消息反而很少。

有趣的是，我在绵竹灾区遇到了一个加拿大的记者，她并不知道我的身份，我问她看到的灾区情况如何，她回答说非常好，很有条理。我说，总会有很多不完善的地方，有哪些需要改进呢？没有想到这个记者很严肃地批评我说，你要理解政府，这么大灾，做到这种程度相当不容易了，不能再过多地挑剔。我们两个的“身份”发生了变化，这个外国记者成了政府的维护者。

舆论的开放，更不是传统的经验，也不是传统的体制。汶川地震的经验，一定要多加琢磨，要全面开放舆论，当然也要注意做好引导工作。那个时期，我出席了几次国务院的新闻发布会，国务院新闻办的态度是相当明确的，就是要进一步开放！

第十六，尊重普通人，建立悼念遇难者的全国哀悼日。建立全国哀悼日，对于增进大众的团结是非常重要的。汶川地震的悼念并没有政府的系统组织，天安门广场上更没有人具体指挥，但大众完全自觉地在19日的2点28分开始哀悼。

这个决定，更是一次巨大的历史创新。应该说，中国历朝历代没有为普通人遇难降过国旗，这是共和国的第一次，更是中华民族的第一次。汶川地震的悼念降了半旗，这是以民为本的生动体现，比多少口号都管用，产生的社会凝聚力也非常强。

第十七，应急救灾的信息加工、分析机制的调整。除了汶川地震，2008年初的南方低温雨雪冰冻灾害的应对，更是信息加工和应急机制建设的成功表现。当时的灾害信息就包括猪肉和粮食价格的变动，探亲 and 过春节无法回家人们的信息等。接到这些信息，分析、判断南方出现了异常情况，这是与过去简单依赖下级上报的体制相当不一样的。

第十八，中央政府要在最困难的地区组织救灾，在关键地区取得主

动。借鉴国际经验，打破传统的一级汇报一级的传统体制。到危机地带组织紧急救援，一定要在关键环节上取得决定性的胜利，并且要在体制上进行突破。

南方低温雨雪冰冻灾害，我们判断出郴州城最危机。当时，有些部门对媒体说了不切实际的话，说春节那天晚上，所有的乡镇都要通电，其实是根本不可能的。当时我在中央电视台跟海霞合作进行实况转播，我们做节目的时候，郴州市某位领导就说：我们已经断电一星期，郴州城方便面都没有了，但是我们还要保证京珠线的打通工作，所以郴州已经是非常困难了。

我从中央电视台回到办公室后就组织工作组直接到了郴州。我跟这位领导说，你在关键时刻说了最重要的话，传递出来了最重要的信息，打破了某些部门不负责的言论。我知道国家减灾委可以协调很多事项，当时就跟总参作战部商定，为了化解郴州的紧急困难，建空中走廊，这样救援就可以全面展开。在郴州，我接受中央人民广播电台的直播电话采访，我提出的口号就是要想出办法，让郴州的每个家庭在年三十的时候有亮光即有照明的东西包括蜡烛等，还要有响声即收音机，这是一个符合实际的要求。结果我们的协调取得了成功，所以说，一定要善于在关键环节上组织全国的支援，这样的政令才会真正显示出最大成效。

紧急行动的行政执行力的提升，需要重大体制创新。特别是灾害管理体制，一定要不断地结合实际进行创新。一般的创新是需要的，但是遇到大灾，更需要进行重大调整。

快速的执行力

快速的行政执行力，是中国行政体制的另一个特色。所谓快速，就是在遇到一定的社会危机时，如何采取紧急行动的行政措施，使社会危机能迅速地化解。在一定程度上，这个化解能力，要比灾害管理的应急能力更为困难。因为，灾害所造成的社会后果是明显的直接的，并且特别急迫，人们容易统一思想。而社会领域的危机，往往没有那么明显，还有各类的思想认识并不统一。如何在社会领域内采取适宜的政策，提高行政的执行力，作为救灾救济司司长，我也有切身的体会。

如何在短期内落实城市居民最低生活保障制度，从而有效地化解国有企业职工下岗所产生的矛盾？我也有着最为深切的体会。1999年以后，国家实行国有企业的改制并推动企业的减员增效和下岗再就业工作。下岗工人如何就业，是一时难以解决的问题，于是出现了不少的社会矛盾。为了解决这一矛盾，国务院一方面要求当时的劳动和社会保障部承担培训再就业的职责，另一方面建立城市居民最低生活保障制度，以使下岗工人的困难生活得到保障。

2001年夏，在我担任救灾救济司司长的时候，许多国有企业的下岗工人生活相当困难。这种困难，在我担任副司长的时候，已经有所调查。2001年8月，国务院做出决定，在已经下拨8亿元的基础上，为城市低保再增加15亿元以扩大城市低保的保障面。我们救灾救济司，就负责具体落实国务院的部署。

当时，我们的分管副部长后来到了国家机关工委工作。我们商量的基本的方案，就召开全国各个省、自治区、直辖市的民政厅、局的领导会议，进行传达和部署，日期就是2001年的9月18日和19日。应该说，这是考验民政系统行政执行力的一个重要行动。

怎么组织和部署？实际上存在着多种选择。常用的办法是，将国务院的指示原原本本地传达，然后提出要求，让各个地方高度重视，认真落实。

我认为，这种传统的办法不行，因为，实行城市低保政策始于1997

年，到2001年初，全国只有400万人纳入保障范围，主要对象是民政部门长期管理的工作对象，即城市的特困户。这种做法，不能说没有道理，但与国家的实际需要就差距太大了。因为，当时的大局是社会的稳定，是国有企业工人的基本生活得到较为妥善的安置。

我特别注意到，民政系统长期并不从事企业的社会救助工作，由于企业都有行政级别，有的县可能存在着地市级行政级别的企业，许多地方实际管理不了当地的企业，企业和当地政府之间还存在着一定的矛盾。在这种体制性的结构中，如何实施特殊的战略，确实需要有奇特的部署。而在我国的行政体制中，一个司长有着一定的行政工作部署空间。更为重要的是，当时的部里领导都支持我放手落实国务院的部署。

在这种情况下，全国的部署会议开得十分独特。我的想法是，要落实国务院的指示，就要提升到省级政府的层面。因此，第一天的会议，不仅要传达国务院的指示，还要详细分析当时的工作形势。我在会议上所做的基本结论是，全国民政系统只有一个月的时间来落实国务院的部署，将15亿元发放到困难职工家中。也就是说，有效的工作时间只有10月一个月，因为11月份，中央财政就要进行结算，从中央到地方各个层级还有多个行政环节，而如果在元旦前低保金送不到困难群众手中，春节的形势就会更危险。

同时，我也清楚地知道，中央关注的是中央直属企业，地方政府关注的是地方企业，民政系统关注的是长期以来的民政工作对象。这三个不同的角度，民政部如果不能进行有力扭转，将会与国务院的部署相违背，结果是困难的企业人员得不到照顾，城市低保的保障人数也不会有所突破。针对这种局面，当时所确定的基本优先工作顺序是：

- 第一，中央直属企业的困难职工；
- 第二，地方国有企业的困难职工；
- 第三，长期的民政工作对象。

这样的优先顺序，听起来好像很不合理：难道困难群众也要按照级别来划分吗？实际的情况是，中央直属企业的问题不解决，中央财政不

可能有大量的投入，民政所管理的“三无对象”客观上已经基本上纳入了保障范围。况且，中央企业在地方政府中还没有被纳入救济体制，抓住中央企业这一环节，就迫使地方政府更为关心自己所辖的企业。一个政策应该有一个重点。对这15亿元，应该抓住重点，打破僵局，从而促成全国的整体行动。

一个月之内，要将中央直属企业的困难职工全部纳入最低生活保障，民政部门很难有这个行政执行力。于是，会议第一天要求各个厅长直接向主管省长请示，第二天明确在大会上表态，看能否落实国务院的指示。

第二天下午，会议准备了录音和摄像设备，各个地方的表态只要3～5分钟，就是能还是不能完成国务院的部署。我非常明白，在我们的体制中，哪个地方也不可能说我们不能完成国务院的部署。于是，会议先安排北京、上海两地财政相对不那么困难的地方表态，这两个地方都相当积极，结果各个地方都做了积极的表态。

会议也从行政技术上进行了两个方面的改进。第一，要求民政局长不能当财政局长，不得说当地的财政困难，只能负责自身的工作，将符合低保条件的人员名单列出来并发放低保证，简称为“发证”。第二，要求9月下旬各个地方完成部署，建立全国进展情况的通报制度，不断通报各个地方的进展情况。

当时各个地方存在着普遍的担忧，总担心只有这15亿元，以后中央财政不拿资金了怎么办？会议采取的特殊措施，就是要求地方不要考虑太多，先将企业的困难职工纳入保障范围。

会议以后，各个地方的进展比较积极，“十一”长假都放弃了休息，全国都行动了起来。但当时也有一些需要重点解决的地方问题，我们司对地方的情况较为了解，当时突出的是东北三个省和大同矿务局、淮南矿务局、陕西省渭南地区和柳州铁路局。东北三个省的国有企业普遍比较困难因而产生了大量困难职工；四个地方主要是体制缺陷，中央直属企业与城市政府同级，过去就有一定矛盾，这个时候地方政府很难

将企业的困难人员纳入街道和居委会来管理。

在地方的行政格局中，东北三个省，行政的力量相对较强。当时的辽宁省主要领导提出了一个相当明确的口号：在困难群众需要输血的时候不能用造血的办法来应对，当务之急是要进行输血！

相对而言，几个地方的体制问题要更大一些。于是，我先陪同部领导到了大同，与大同市主要领导直接会谈，在经历一个讨论过程后，在山西省民政厅的支持下，最后终于解决了体制问题。将矿务局的困难职工纳入局来管理，这是一个体制性的突破，我们也取得了经验。

接着，我又到淮南矿务局，安徽的问题就相对容易一些。不过，我到几个中央直属企业调查困难职工的生活，那里的情景给我留下了深刻印象。当时，一些军工企业的职工因生活困难，居然到农村居民的田地中拣麦穗，还发生了一些矛盾。他们的生活条件很艰苦，日常饮食都成问题，看到这些，我的心里十分难受。想到过去，我最大的理想就是当一名企业工人，对困难职工的同情完全发自内心，这也更加坚定了我推进城市低保政策的决心。

我们还安排救灾司工作经验相当丰富的巡视员（通常称其为救灾专员），专门到柳州解决体制问题，在广西民政厅的密切配合下，柳州铁路局的困难职工也纳入到了民政系统管理。而渭南的问题则由当地政府来妥善地解决，当地政府和中央直属企业比较和谐地解决了体制矛盾。

到了10月底，各个省的数据开始上报，成果是相当显著的：全国纳入城市低保范围的总人数达到了1170多万，实际上报的数据还要多一些，超过了1200万。直接的收效是，到政府上访解决生活困难的职工人数迅速减少，因为他们已经拿到低保证，并即将拿到低保救助金。

在2001年底召开的有关会议上，党中央和国务院领导表扬了民政部的行动，2002年，中央财政拿出46亿元来补贴地方的保障资金。2002年春天，民政部又一次做出重大决定，要求全国民政系统再次部署，在2002年6月30日前做到“应保尽保”。当时民政部的各个司局共同行动，部长、副部长分片指挥，我带的工作组在吉林就工作了20多天，该

省的9个地级市我去过7个，主要是和地方党政领导讨论如何解除顾虑，实现体制调整，让更多的困难群众享受低保。结果，有2300万城市困难群众全部纳入了最低生活保障制度的范围。国有企业的改革，实现了基本的稳定。

这是一次相当成功的尝试，说明了国家行政部门强大执行力的内在逻辑。而更有意义的结果在于，国有企业通过最低生活保障而回归到了社会，融入到了社区。在当时，我更为清醒地意识到，普及城市最低生活保障制度的巨大社会意义，以及行政贯彻实施能力创新的价值。

韧性的执行力

保持一种具有韧性的执行力，对于行政体制来说其实是一个更大的挑战。我所经历的行政事务就是如何落实村民委员会组织法，这是改变农村政治基础的一项巨大工程。

1988年底我调入民政部的直接原因，就是要落实农村选举。因为当时刚刚组建了民政部的基层政权建设司，有了司长和副司长，设立了城市处、农村处、培训处和办公室，只有农村处的处长还没有确定人选。当时的司长和副司长为物色农村处处长而忙碌的时候，在中共中央农村政策研究室和国务院农村发展研究中心发展研究所任非经济分析室副主任的我，则为了使中央农村工作会议增加讨论农村组织建设的内容而到处奔走，中央组织部和民政部是我极力推荐的对象。

我正是在这种形势下被基层政权建设司物色为农村处处长人选的。对于农村处处长的职位之所以慎重，是因为1987年11月全国人大通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，决定于1988年6月1日起试行。这是一个具有重大挑战性的行政工作。究竟如何组织，整个社会普遍缺乏经验。

如何推进农村选举？政府部门，特别是我本人和我的农村处，都面临着十分严峻的形势。社会大众并不完全清楚，其实，当时的全国人大常委会领导坚决支持落实农村选举的法律，他几次与民政部长和基层政权建设司的司长、副司长直接谈话，要求大家努力推进农村选举。不久，中央顾问委员会一位领导又将我写的一份关于黑龙江实施农村选举的调查报告肯定为“极好”。有这两位老一代领导人的特别支持，我清楚地知道不可能有大的政治风险。

1990年8月5日到10日，中央组织部、中央政策研究室、民政部、共青团中央、全国妇联联合在山东省莱西县召开了全国村级组织建设工作座谈会，会上统一了对村委会选举的意见，就是要求大家不争论，先实行，在实践中推进农村选举。当时，山东省莱西县委书记积极推进农村民主，发展农村选举，所以在莱西召开这样的会议就有着标志性意义。

这个会议的结果是发布了中发[1990]19号文件：中共中央关于批转《全国村级组织建设工作座谈会纪要》的通知。在这个文件中，有这样的要求：“每个县都要选择几个或十几个村，开展村民自治示范活动，摸索经验，树立典型。”这是1989年以后中央各个部门继往开来在农村基层选举认识和政策上的一个里程碑意义的会议。

根据会议的精神，我起草了民政部的文件《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》，拿到会议上进行讨论，以统一民政系统的思想。而推广村民自治示范活动，主要在两个地方得到了实践的检验，一个是沈阳郊区实行村民自治示范活动，另一个是福建省实行示范活动，都取得了一定的成效。这个通知作为民基发[1990]24号文件下发。文件中最有影响的行政部署在于，文件要求：各级民政部门要选择有一定工作基础的县（市）、乡（镇）、村作为示范单位，组织示范活动，县级民政部门侧重抓示范村，有条件的也可抓示范乡（镇）；地级民政部门侧重抓示范乡（镇）；省级民政部门主要抓示范县，民政部决定把山东省莱西县定为全国村民自治示范县。

通过示范解决了争论问题，然后就是要确定实施村民自治过程中重点抓哪些环节。1991年，基层政权建设司司长提出重点要抓民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。我又成为落实这些决策的执行人。

我的直觉判断，村民自治工作中农村选举是重点，因而在选举的推广方面下了很大的工夫。当然，选举也是通过村民自治示范的办法进行。每个省都有示范县，就是一种动员性的办法，用树立典型，让地方的典型来说话，而不仅仅是用理论来说话，这样大家可以模仿并超越。在示范的过程中，山东省莱西县、福建省宁化县、山西省河曲县、吉林省梨树县、辽宁省宽甸区等地，贡献了相当突出的经验。

1991年底到1992年春，我们在山东省莱西县举办了多期村民自治示范讲习班，对民政系统的工作人员进行培训，统一大家的思想。

1992年，吉林省梨树县产生了“海选”的经验，这个县的县委副书记与民政局的一班人，经过认真摸索，决定推广由选民选举产生候选人

的办法，即将空白纸发放给选民，由他们根据自己的经验来填写候选人的名字，得票多者才能成为正式候选人。这实际上是一种极为重要的程序性发明，其政治和社会价值都是相当重要的。在这之前，中国还没有“海选”这个词汇，但梨树县创造了这个词汇，并用来规范选举制度。这个制度，对中国的农村选举产生了重要影响。

1993年，福建省又推广投票选举的秘密划票设施。这与该省民政厅基层政权处处长有关，他注意到程序建设问题，并善于推进系统化。同年我们专门邀请有关的学者特别是当时在中央党校工作的王仲田教授，共同汇总各地的经验，撰写研究报告，在外交部的指导下，我们邀请外国专家与各个省负责选举的处长们进行直接对话，总结地方经验，从而更进一步统一了大家对于选举的认识。

1994年，我们又召开同样的国际会议来研究村务的民主决策即村民代表会议的建设问题。1995年，再开会研究民主管理即村民自治的法律建设和基层的村民自治章程问题。这些研究报告都出版了有关的书籍，对推动实践的发展产生了很强的推动作用。

农村选举受到了外交部的注意。为了展现中国社会积极变化的一面，农村选举被外交部确定为重要的领域。当时外交部新闻司的司长详细地询问了农村选举的各种情况，最后下决心在外交界宣传中国政府的这一创举。接着，在国际俱乐部召开了外交吹风会，各国记者参加，让我来回答中国农村选举的有关问题。这以后，国际社会不断对农村选举表示关注，我作为主持农村选举的官员也被国际社会所认识。

很有意思的是，当时的国内新闻还没有关注农村选举的意义。国内的许多学者认为农村选举中宗族、家族势力严重，还有贿选，况且农民只是讨论农村的修路和村务办理的鸡毛蒜皮事项，没有多大的意义。我们试探性地与国内的学者和新闻界接触，但在整体上，当时大家还是不那么认同农村选举的。

外交与内政的积极互动在以后几年日益发展。1994年夏，我晋升为副司长，1996年初，因司长调动，我开始主持基层政权建设司的全面工

作，也就是人们一般认为的担任代司长职务。这个时候，全国村委会的选举已经全面普及，许多地方进行了两到三届的换届选举，我们印制了选举的基本规程，这是一部程序化的指导手册，同时还印制了一张选举程序的张贴图，结果是供不应求，对选举的程序化、标准化产生了重大的影响。1995年，我们召开了全国性会议，表彰村民自治示范县的地方单位，表彰了30多个县为全国村民自治模范县（市、区）。

农村选举的普及，有一段过程。这是一种制度性意义的变化，不过是通过行政性的灌输办法来推进的。结果，农村选举取得了相当大的成功。过去，一旦放松管制，农村往往出现犯罪活动增加的趋势，过几年就要进行“严打”，但在农村选举以后，农村的新型秩序建立起来了，农村的犯罪活动得到有效的遏制，农村的发展在加速，农民的确能够自治，中国民主的基础已经奠定起来了。

村委会选举的行政执行成功的案例，在国际社会也具有巨大的意义。因为，组织8亿农民来实现历史性的转型，是人类社会少有的成功经验。我们土洋结合，终于创造出了一些不可多得的经验。

中央执行力与地方执行力

我亲身参与的以上三个案例，说明中国政府的行政执行力确实非同寻常。

我的许多想法之所以能够成功，首先归功于这个体制的保障。

我的体会不一定和流行的看法完全一致。比如，我所看到的是，在体制内部，绝大多数的官员是相当优秀的，也是有理想的。我和他们通过行政工作形成了很好的个人关系。

也许，人们会质疑我的体会，因为我所参与的政策执行，都是做好事，一类是送钱，即救灾救济，另一类是给权，即农村选举，这在本质上是受到地方欢迎的，是符合地方利益的。

我的看法是，为什么一定要违背地方利益呢？为什么全国的利益一定要与地方利益产生激烈的冲突，从而使全国的利益变成抑制地方利益的可怕事物呢？

实际上，农村的选举也并不完全符合地方官员的利益。因为，农村选举，农民能够决定村庄的领导，客观上就削弱了县乡两级的行政命令权和随意性，一种伟大的公民意识开始在乡村的政治和社会生活中不断地产生和培养，这是全国民主的基础，是中国民主的培训班，这就必然要对基层管理产生冲击。

最为关键的，是要善于将中央的政策，包括法律和法令等，转化为具体的办法和程序，从而比较适宜地解决地方的矛盾，才会受到地方的欢迎，也才会有着较强的行政执行力。

政策的形式也相当重要。如果仅仅是简单地发布命令，即使再好的口号，但缺乏说服和培训，缺乏刚性的约束，缺乏基本的标准，许多政策可能也会流于形式。而一旦国家政策停留于一般的号召，效果就会大打折扣。

而在传统文化的影响下，人们更多地强调以身作则，让下面对上面捉摸不定，再加上口号的变化也比较频繁，那么地方只好采取敷衍了事的办法。

中央的利益和地方的利益在政策实施过程中确实有着多方面的交叉和互动。我们的体制和机制不健全，缺乏地方利益健全的表达渠道，有的方面，还需要整个文化理念的较大转型。比如，推进村民自治，有人就认为，都自治了，还要政府干什么？我当时的思索就是，人民的国家不应该是空泛的原则，人民就包括农民，农民对这个国家是负责任的，因为这个国家也是他们的。

更严格地说，倒是官员有更多的随意性，更应该受到社会的监督。整体上，中国的行政体系是一个由较高学历的知识分子组成的相当精良的系统。这个系统的执行力，是许多国家难以比拟的。尽管这个系统中还存在着严重的官僚主义，还有着不少不良现象，在现代社会的建设中这个系统还面临着转型的紧迫需求，但其基本的特质，还是应该肯定的。

7. 官员如何说真话

中国的传统体制中专门安排有谏官的职位，用来表达不同的意见，说真话。改革开放以后，整个形势发生了很大变化，在行政机关内部，不同的方案之间，有了许多讨论的空间。对于行政机关的作风建设，应该“不唯书，不唯上，只唯实”。也就是说，一个官员在现行的体制中，如果与上级的判断和指示不尽一致，个人应该坚持真理。

在我看来，中国的行政机关类似于实施行政任务的参谋部，在贯彻同一项政策的过程中，其实有多种方案可选择。行政部门完全可以做到既唯上，又唯书，更唯实，同时也完全可以在尊重既定政策的前提下调整一些不合实际内容，关键在于行政的变通能力。

巧妙向上级汇报

很多熟悉的朋友和同事都称我为“学者型的官员”。这里既有褒的含义，即认为有一定学问，对问题很有研究，但也有贬的成分，即认为不熟悉官场的潜规则，只看到表面的工作和程序。

我心里其实很清楚，那些潜规则，不是不可学，而是不能学，因为学会那个，就会失掉自身，就会将一生的安身立命之本丢掉。我眼中的官场并不是那么黑暗，显然不是“洪洞县衙无好人”，我的许多想法和推动的多项政策能够成功，还是得到了许多领导和朋友的支持的。绝大多数人还是存有正气的，只是体制有时候让他们无可奈何，这是一个基本看法。

我在体制内大概属于有棱角的一类。有两件事可见一斑：一是在1990年起草中央文件的过程中，我建议写上“村党支部领导成员通过选举可兼任村民委员会主任”，当时起草组有不同意见，我极力辩解，认为基层党组织必须过好民主关，最后中央文件采用了我的建议，但后来听说还是给不同意见的同志留下了不好的印象，甚至在许多年后还为此给了我负面的评价；另一件事，是我担任社会福利和慈善事业促进司司长以后，在一次公开的理论研讨会上，我将为中国经济发展刚达到中等偏下水平的结论与我国福利制度建设联系起来，有位领导当时认为不能联系，在会后找我纠正，说权威的提法还是发展中国家，要按照这一提法来研究问题，我当面就表示了不同的看法，认为形势变化后，福利制度建设该有不同的定位了。这样的行为，类似于谏官，有很强的原则性。当然，也会吃一定的亏。尽管属于理论和讨论的范围，人们还是喜欢说顺耳的话。

不过，总体上，我还是注意从变通中找到完善政策的办法。

我作为司长，负有一定的政治责任，推动政策完善，就要注意向上级及时报告有关的实际情况。孤儿福利制度的完善就是一个案例。

2008年8月，在完成汶川大地震的应急救灾之后，国务院的机构改革方案开始落实，民政部组建社会福利和慈善事业促进司，新的司长就

是我，也就是说，我开始承担起了儿童福利工作的行政职责。而由于历史的缘故，我对孤儿工作给予了特别的优先关注。

2008年9月，当新的社会福利和慈善事业促进司一建立，我所安排的第一项行政工作就是在全国普遍检查2006年15部委文件的落实情况。这个检查，主要是通过表格统计，看一下地方的散居孤儿的生活救助标准和儿童福利院的生活标准。为什么要进行这样的检查？因为当年9月在河南洛阳举办了一次儿童福利院的院长论坛，许多院长向我反映了实际的工作困难：经费短缺，还要照料孤残儿童。我在讲话中说道：中国儿童福利院的院长是全世界最伟大的院长，因为他们作为政府的机构，十分缺乏资金，既要解决资金的困难，还要提高孤残儿童的照料和养育水平，这是一个十分艰巨的挑战！对此我的态度也是明确的，那就是，我们社会福利和慈善事业促进司会立即行动起来，采取特殊的行动！

进行全面的社会检查，而不是派工作组进行检查，是我对行政管理工作的一个改进。只发表格，让地方的民政部门填写，不给他们压力，这样可以真实地反映情况。如果派出庞大的工作组到地方，地方又是接待，又是汇报，难免有官样文章之嫌。况且，为了说服行政系统和社会大众，让大家在轻松状态下进行调查统计，然后再进行分析，就能够进行相对系统的思考，这也是行政说服的一种有效办法。

正是基于这样的考虑，9月就进行了全面检查的部署。2008年10月8日，民政部办公厅下发了专门的通知，要求各个地方统一行动，进行孤儿救助工作的检查。《通知》中还明确要求：各地要高度重视本次调研工作，精心组织，细致排查，根据《儿童福利证》发放范围，逐级填报汇总相关数据，找出存在的突出问题，提出政策建议。请于10月28日前将本省调研报告和汇总后的相关数据报民政部社会福利和慈善事业促进司；届时，民政部将组织力量赴部分省份开展检查和调研工作。

这样的办法，在行政节奏中是相当急迫的。

这也是我的行政作风，我不愿意消耗大量时间在几年内做一项数据调查却拿不出解决问题的办法。因为贫困问题和穷人的状况，特别是孤

儿的生活状况，已经相当明晰，关键是要找到解决问题的办法，调查是为了说服，是采取行政沟通的办法来说服。

在这样的行政气氛中，调查的结果是可以想像的。

第一，全国绝大多数地方只是原则性地转发了15部委的文件，并没有做出实质性的安排。只有几个省进行了细致的部署，但也没有新增预算对孤儿的基本生活予以系统保障。

第二，包括儿童福利院在内的孤儿生活保障资金还是相当缺乏。全国300多个儿童福利院最低的地方每个孤儿的月生活费为50元；有的儿童福利院院长向我展示成绩，说他们的孤儿全部纳入了最低生活保障范围，实际上每月就是100多元；即使在北京，2008年以前儿童福利院的标准也是每个孤儿每月300多元，2008年才提高了标准，达到600元，实际上养育重残的孤儿还是相当不足的。

第三，民间创办的孤儿院实际上得不到特别的资金支持。

第四，各个地方还是把重点放在建设硬件上，忙于建设“蓝天计划”，即每个地级市达到有一所儿童福利院。也就是说，15个部委的文件最为主要的功能还是在体制内部，对于孤儿本身倒没有多少的资金支持，普通做法是将孤儿纳入低保范围。他们的生活没有明显的改善。

通过调查和广泛的对话，整个系统清楚地意识到，孤儿的养育问题，最为关键的是缺乏财政的资金支持。不管有多少漂亮的政策语言，如果缺乏资金支持，那是没有多大社会效果的。

历史的发展常会有一些的巧合。2009年5月底，香港《文汇报》刊登了一篇文章，介绍中国孤儿问题的严重性。这篇文章引起了中央领导的重视，他再一次批示要求注意解决孤儿的基本生活问题。这个批示，给了民政部的工作以极大支持。

按照行政程序，各级领导的批示自然落实到一个部的司来执行。孤儿问题的解决当然由民政部福利慈善司来办理。于是，我们就与国务院办公厅和财政部建立了联合调研组，共同商议深入基层调查，提出解决方案。

结果，经过反复调查，在财政部和国务院办公厅的支持下，有关的报告在2010年元旦以前报送到了国务院。当然，报告并没有掩饰现实的矛盾，这是一个相当实事求是的报告，因为要介绍孤儿的现实状况，就不能回避孤儿的福利政策还没有专项的财政制度的问题。为了说明这一点，就要证明，仅仅是低保和五保制度是不行的，那只是一般性的救助。这一点是相当重要的，因为要建立一个新的财政项目，还要实施一个新的制度，必须说明原来的制度如何不适应。而在现实的社会环境中要说明这一点，还要把握政治尺度。

肯定成绩也要有一定的把握，不能说得过头。一定要对过去的文件进行充分肯定。当然，孤儿的抚养情况确实有相当大的进步，比如蓝天计划，还有地方的推进，建立的标准等。但是，这种肯定不能说得太过分了，如果说得极有成效，也就没有了问题。那还怎么提挑战？

分析行政工作面临的挑战，一定要有数据分析来做支撑。要研究为什么最低生活保障和五保制度不能适应新的要求，也要对标准问题进行分析，另外还要对生活环境进行描述。低保为什么不适应？因为标准太低了。况且有的家庭由于经济条件好反而并不符合低保条件，养育孤儿完全由这些家庭承担，另外，五保制度覆盖的敬老院，绝大多数都是老年人，那里的环境并不适合孩子的成长。

分析问题只是为了说明解决的办法。最基本的方案就是要建立孤儿养育津贴制度。这也需要基本测算。测算的结果是明显的，总数并不是一个无底洞，最多就是需要50多亿元。有这样的测算和没有这样的测算效果是完全不一样的。领导决策依据是既要看到原因，还要看到数据。其实，这也是公共管理的常识，只有测算出基本的数量规模和趋势发展，才会促成决策的形成。

应该说，这个报告的效果是特别明显的。多位中央领导在2010年元月初就立即做出了相当明确的批示，要求尽快解决孤儿养育的问题。这意味着，政治决策取得了巨大的成功。

成功的关键在于，我们把问题报告得十分清楚，分析得也有道理。

也就是说，不仅仅是要敢于讲真话，更要善于讲真话。

负责任的谏言不能仅以批判为主

一个负责任的现代公务员，还不能仅仅以批判为主。现代社会的建设关键在于设计。在基本政策的落实方面，如何将其转化为具体的程序和标准，对于业务司而言有着巨大的过程空间。这也是业务司的职责所在。

仍然以孤儿福利制度的建设为例。如何解决孤儿生活缺乏资金的问题？这是一个具有相当大挑战性的问题。最大的挑战在于，如果要保障孤儿的基本生活，就要单独建立孤儿的基本养育津贴制度，这需要中央财政单独列支科目，而这在现行体制下是几乎不可能的事情。

这种挑战对我是一个巨大的压力。我翻阅了100多本相关的书籍，专门学习社会福利的常识并探索解决中国问题的办法，我有了两个重要的发现：第一，发达国家的福利制度首先始于孤儿的基本生活保障，他们是在100多年前甚至更早就建立了一定的体制来推动这一问题的解决。因此，要建立中国的社会福利制度，孤儿的养育津贴可能就是一个基本的突破口。第二，2008年中国人均GDP已经超过3000美元，并且可能将于2010年达到或超过4000美元，而这正是改革开放之初为经济发展所确定的2050年目标，也就是说，中国经济的发展，完全有可能提前40年实现这一目标。这就必然需要社会建设和政治建设的多项配套。中国社会发展的失衡，最为基本的原因，就是经济一马当先，其他社会建设和政治建设滞后，孤儿养育制度就是一种重要表现。

解决孤儿生活资金从哪里开始呢？我们邀请了许多儿童福利界的专家来参与讨论，大家较为一致的意见是可以首先建立孤儿养育的津贴标准。我将这样的意见向民政部长反映，得到了部长的肯定。于是，在民政部长的全国民政工作会议讲话中，在2009年工作安排中就要求各地建立孤儿的基本养育标准。

有了民政部的工作部署要求，客观上就取得了一个大的进步。因为调查是为了解决问题，而办法就是要制定标准。这是业务司局的职权范围。

我们具体行动的第一步，就是在春节后不久，2009年2月19日即发布了《民政部办公厅关于制定孤儿最低养育标准的通知》。这个通知相当短，只有500来字，一开头就指出：为深入学习实践科学发展观，推动孤儿福利保障工作的深入开展，根据2008年全国民政工作会议精神，经征求部分地区和专家意见，现将制定孤儿最低养育标准、建立儿童福利津贴制度有关事项通知如下。这里省略了许多套话，开门见山地把问题进行了立体性的说明。

关于标准的规定，在《通知》中进行了如下规定：

(1) 为保障社会散居孤儿基本生活和成长发育需要，避免出现各地供养标准差距大、孤儿保障状况不平衡的现象，制定全国统一的社会散居孤儿最低养育标准，标准为每人每月600元。各地要根据当地经济发展水平，在最低养育标准基础上确定本地孤儿养育标准，并根据平均生活水平和物价上涨指数建立自然增长机制。

儿童福利机构内孤儿、弃婴的最低养育标准另行制定。

(2) 各地民政部门要及时向当地政府汇报，把孤儿最低养育标准的落实工作纳入到政府保障民生、落实科学发展观、促进社会和谐的重点工作中来，加大投入，强化保障措施，确保社会散居孤儿“儿童福利津贴”足额、按时发放。

(3) 结合《儿童福利证》发放工作和全国孤残儿童信息上报工作，逐步完善孤儿档案和成长记录。建立孤儿养育监督和服务指导中心，定期对监护人的养育质量、孤儿身心发展情况进行监督、评估，为孤儿家庭提供各方面的指导、服务和支持，及时发现和解决问题，促进孤儿健康成长。

仅仅以上三条，就把孤儿养育标准的问题阐述得非常明白。

这个通知基本杜绝了流行公文的习气，是我相当赞赏的一个公文。同样，在《通知》的结尾部分，也是对工作的具体部署：各地要在今年第一季度对制定、落实孤儿最低养育标准工作做出具体部署和安排，并将进展落实情况于4月15日报部社会福利和慈善事业促进司。

为什么要将社会散居孤儿最低养育标准定为全国统一的每人每月600元？其实是参照了国寿基金会在汶川地震中救助孤儿的标准，他们一开始是定1000元，但地方说可能会造成较大的不平衡，国寿基金会是中国人寿保险公司系统，他们有丰富的经验，最后讨论的结果是不能低于600元，否则没有办法保障基本生活。结果，就采用了这个标准。

儿童福利机构的标准怎么制定？经过几个月的讨论，2009年6月9日，颁布了《民政部关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见》。这个文件是以民政部的名义颁布的，其规范的程度就要更高一些。比如，这个文件在一开头就要强调领导的重视：党中央、国务院高度重视儿童福利事业，尤其是孤儿、弃婴的权益保障。为贯彻落实中央领导重要指示精神，加强孤儿福利保障工作，民政部启动实施了“儿童福利机构建设蓝天计划”，建立了“残疾孤儿手术康复明天计划”长效机制，进一步加强了儿童福利机构建设，改善了残疾孤儿健康状况，提高了福利机构儿童的生活质量。但是，相当多的福利机构仍然存在着儿童养育标准低的突出现象。

不过，这个文件将标准就放在开头的序言中阐述，这是一个较大的创新。在文件的第二段就写道：针对福利机构儿童残疾比例高、残疾种类多、营养康复和医疗需求大的特点，为保障在院儿童身心全面发展需要，避免出现养育标准过低、康复条件较差、各地养育标准差距较大的问题，经测算论证，民政部建议福利机构儿童最低养育标准为每人每月1000元。这一标准包含伙食费、服装被褥费、日常用品费、教育费、医疗费和康复费，不包含儿童大病医疗救助费、寄养家庭劳务费等。

需要说明的是，这个文件有了一个详细的附表，列出了养育儿童需要的所有项目，总的项目超过了200多项。这是国家政策文件中第一次采取全列式的方法规定儿童的生活需求。在民政部的文件中，除了标准之外，一般是没有这样详尽列支生活事项的内容。事情其实也有偶然的因素，因为儿童福利处的处长以及从事日常管理的工作人员工作都比较细致，正是这样的认真态度才导致了一个列表的产生。而通过详细列

举，儿童每个年龄阶段的生活费用每月都会超过1000元。

为什么要列表？当时的一些教授特别是北京师范大学的尚晓援教授告诉我们说，许多国家的儿童养育标准都是列举式的，澳大利亚列出了500项。我们听了之后非常惊异。因为我们的文件多是谈原则，很少谈操作和具体标准，因而给了行政官员很大的个人裁量权，因人而异是中国行政管理的重要特色，关键就在于文件过于宽泛的规定。而一旦文件具有操作性，马上就有了效果，地方的福利机构可以拿着文件到地方财政部门谈预算，财政部门的行政人员看了这些规定，直接反应就是很难减少具体的项目，如奶粉、尿布等。

当然，在文件中还专门阐述了制定福利机构儿童养育标准的重要意义。文件中写道：

儿童福利机构是集中养育孤儿、弃婴的场所，是地方各级政府对孤儿、弃婴履行监护义务、承担养育责任的载体，在儿童福利服务体系中发挥着骨干作用，是保障孤儿、弃婴生存权益的最后一道“安全网”。孤儿、弃婴的现实生存和未来发展状况，完全取决于各级政府是否能够为他们提供满足其健康成长需要的养育条件。

制定福利机构儿童养育标准，有利于维护孤儿、弃婴的合法权益，促进社会公平正义，实现全体人民共享改革发展成果；有利于促进我国人权事业全面发展，体现社会主义制度的优越性，树立我国良好的国际形象。

各地要从坚持立党为公、执政为民的高度，从全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的高度，充分认识制定福利机构儿童养育标准的重要意义，增强责任感和使命感，切实采取有力措施，做好本地福利机构儿童养育标准的制定和落实工作。

需要注意的是，这里用许多大的理论来解释孤儿养育标准。也就是说，把标准与大道理结合了起来。根据我的经验，如果仅仅空泛地讲大道理，往往不会对社会产生大的影响。而如果结合实际工作谈大道理，特别是从孤儿养育津贴中讲出公平正义和人权以及社会主义制度优越

性，反而会促成地方的重视，也能够让大家更重视大道理。

而对于制定福利机构儿童养育标准的总体要求，文件中写道：各地要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕改善孤儿和弃婴养育条件、提高孤儿和弃婴生活质量的目标，着眼于解决孤儿、弃婴最迫切、最直接、最现实的利益问题，树立“一切为了孩子，为孩子的一切”的理念，以全国福利机构儿童最低养育标准为基准，科学制定和落实本地福利机构儿童养育标准，并建立自然增长机制，实现儿童福利事业与经济社会的协调发展。

这个总体要求，也是把孤儿及弃婴问题与更高的政治原则联系了起来。这是一种设定合法性的有效办法。确立一种新的政策，就一定要将其与政治原则有机地结合起来。当然，这也不是没有现实根据的，因为做好孤儿的养育，确实是得民心的一件大事。

在关于加强对儿童福利机构养育工作的指导方面，文件写道：各地要及时向当地政府汇报，把制定和落实福利机构儿童养育标准工作纳入到政府关注民生、建立健全社会保障体系的重点工作中来。地方各级民政部门作为儿童福利机构的上级主管部门，要进一步加强对儿童福利机构的指导和支持，主动帮助解决福利机构的现实困难和实际问题，为在院儿童创造积极健康的成长条件。社会各界捐赠给儿童福利机构的款物要直接用于儿童成长支出，不得冲抵福利机构行政事业经费和儿童养育费。

儿童福利机构要切实负起责任，完善岗位责任制，规范内部管理，加强人员培训，不断提高养育质量和康复训练、特殊教育水平。要进一步加强专业化、标准化建设，不断改善残疾孤儿健康状况，为他们成年后融入社会打下良好基础。要密切关注孤儿、弃婴的身心发育和性格培养，促进他们全面健康成长。儿童福利工作者和福利机构工作人员要进一步增强使命感和责任感，满怀爱心和热忱，把抚养、教育孤儿、弃婴的工作做实、做细、做好。

至于工作节奏，文件写道：各地要对制定和落实福利机构儿童养育

标准工作做出具体部署和安排，并将工作情况于今年10月底前报社会福利和慈善事业促进司。

这样两个文件，完全是民政部自身的文件。当然，这样的事情，民政部也有职责来规划。在行政体制中，如果规范这两个方面的标准，又提出要进行检查，显然就有一定的行政压力。

这样两个标准，对于后来的儿童福利津贴制度的建立起到了重要作用。所以讲真话，办实事，将其与大道理结合起来，并不是说在行政机关内就没有空间。我自己的体会是，尽量在自己身边发现改革的空间，将改革限定在自己可以控制的范围之中，属于自身职权范围的事务，行动起来的阻力也小。

制度如何“无中生有”

即使落实领导的批示，也有政策设计和功能分析的定位问题。这就需要与国家有关部门共同协调，形成大家一致的意见，这也需要业务司局的积极行动。

还以孤儿的福利政策为例。在接到中央领导的批示后，我立即拜会了财政部社会保障司。两个业务司的意见是相当统一的：民政部要尽快根据不同的标准测算资金需求方案，包括根据地区的不同和中央补贴的不同来测算；同时，要为国务院起草有关的文件，并征求有关部门的意见。

2010年1月后，福利慈善司儿童处和财政部社会保障司优抚处的工作人员就《关于加强孤儿保障工作的意见》征求了16个部门的意见，并且基本达成了一致。可以说，这样的好事情，各个部委和相关的组织都是相当支持的。

尽管文件的起草并不困难，但要最后决定中央财政拿出多少资金，按照往常的惯例，还需要财政部的最后决策。所以，在财政部没有决定拿出多少资金来投入之前，我们大家心里还没有多少底。

我终生难忘的是2010年4月1日上午，财政部社保司的一位副司长给我打电话，说他要到我的办公室与我谈一下相关的事情。接到这个电话，我也没有多少准备，以为又是文件的事情。没有想到，他当时告诉我财政部已经决定拿出25亿元预算来支持孤儿养育标准，同时还要拿出2000万元来支持孤儿保障的信息系统建设。这个消息让我十分激动。

我立即找到其他工作人员来做记录，因为这是一个重要的决定，需要有另外的公务员在场才好。这样的资金，我心中是相当满意的。因为中央财政等于负担了相当大的部分，况且，71万孤儿的数据是否绝对准确也有待考证。

确定财政资金以后，文件的进展就相当快了。民政部与财政部联合向国务院做了专题报告。

当时所确定的孤儿保障的基本原则就是，一要以孤儿为本，维护孤

儿合法权益，满足孤儿成长需要，保障孤儿身心全面发展，使他们生活得更加幸福，更有尊严；二是促进和推动孤儿回归家庭、融入社会，积极为孤儿成长成才创造条件；三是保障孤儿基本生活不低于当地平均生活水平，建立与经济社会发展水平相适应的，以孤儿基本生活保障、医疗康复保障、教育保障、职业技能培训和就业服务、住房保障为主要内容的孤儿基本政策；四是推动形成政府领导、民政牵头、部门协作、社会参与的孤儿保障格局。

采取的主要措施中第一项就是发放孤儿基本生活费。中央财政2010年安排25亿元专项补助资金，对东、中、西部地区孤儿分别按照月人均180元、270元、360元的标准予以补助，以后年度按民政部审核的上年孤儿人数及孤儿基本养育需求，逐年测算安排中央财政的补助金额；各地财政统筹安排中央补助和地方资金，建立孤儿基本生活费用的自然增长机制。

两个部的基本意见还包括建立健全孤儿社会保障制度，加强儿童福利从业人员队伍建设，提高儿童福利服务水平，科学制定儿童福利设施建设规划，建立全国儿童福利信息管理系统等。

这个报告，按照行政程序，标志着国务院可以进行总体决策并向全社会宣布了！

国务院的总体决策在2010年底最终形成。2010年11月16日，中华人民共和国国务院办公厅正式发出了《关于加强孤儿保障工作的意见》，在这个文件中，一开头就指出：“党和政府历来关心孤儿的健康成长。新中国成立以来，我国孤儿福利事业取得了长足进展，孤儿生活状况得到了明显改善，但总体看，孤儿保障体系还不够健全，保障水平有待提高。为建立与我国经济社会发展水平相适应的孤儿保障制度，使孤儿生活得更加幸福、更有尊严，经国务院同意，现提出以下意见。”这就把总体决策的意见十分突出地表达了出来。

国务院的要求第一位的是拓展安置渠道，妥善安置孤儿。对于孤儿的定义，文件明确指出：孤儿是指失去父母、查找不到生父母的未满18

周岁的未成年人，由地方县级以上民政部门依据有关规定和条件认定。地方各级政府要按照有利于孤儿身心健康成长的原则，采取多种方式，拓展孤儿安置渠道，妥善安置孤儿。

孤儿的养育方式包括亲属抚养、机构养育、家庭寄养、依法收养。国务院要求建立健全孤儿保障体系，维护孤儿基本权益。其基本内容包括五个方面，第一位的就是要求建立孤儿基本生活保障制度，也就是说，不是最低生活保障制度。五项政策的前两项内容包括：

（1）建立孤儿基本生活保障制度。为满足孤儿基本生活需要，建立孤儿基本生活保障制度。各省、自治区、直辖市政府按照不低于当地平均生活水平的原则，合理确定孤儿基本生活最低养育标准，机构抚养孤儿养育标准应高于散居孤儿养育标准，并建立孤儿基本生活最低养育标准自然增长机制。地方各级财政要安排专项资金，确保孤儿基本生活费及时足额到位；中央财政安排专项资金，对地方支出孤儿基本生活费按照一定标准给予补助。民政、财政部门要建立严格的孤儿基本生活费管理制度，加强监督检查，确保专款专用、按时发放，确保孤儿基本生活费用于孤儿。

（2）提高孤儿医疗康复保障水平。将孤儿纳入城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、城乡医疗救助等制度覆盖范围，适当提高救助水平，参保（合）费用可通过城乡医疗救助制度解决；将符合规定的残疾孤儿医疗康复项目纳入基本医疗保障范围，稳步提高待遇水平；有条件的地方政府和社会慈善组织可为孤儿投保意外伤害保险和重大疾病保险等商业健康保险或补充保险。

卫生部门要对儿童福利机构设置的医院、门诊部、诊所、卫生所（室）给予支持和指导；疾病预防控制机构要加强对儿童福利机构防疫工作的指导，及时调查处理机构内发生的传染病疫情；鼓励、支持医疗机构采取多种形式减免孤儿医疗费用；继续实施“残疾孤儿手术康复明天计划”。

这些规定，说明孤儿福利制度基本确立。在国务院的文件发出后，

我当时的激动是难以形容的。在中国的历史上，这是第一个由中央财政来支撑的孤儿福利制度，当然，也标志着中国社会福利的大门已经打开。

我详细列举行政过程的目的是要说明，正直的官员，其实也需要多方面的努力，才能建立有效解决社会问题的制度。这就需要努力，也需要坚持，更需要进行沟通取得各有关部门和负责人的理解。在这里要不得孤芳自赏，更要不得个人英雄主义。体制内的绝大部分人，还是喜欢和支持有个性并且对社会负责任的人的。

现代智库胜于“说真话”

孤儿福利制度建立的过程表明，在体制内完全可以为社会办理许多良善的事务以促成行政管理的提升和社会问题的解决。但我要强调的是，这只是一个非常独特的案例。因为在此案例中，我的行为，客观上承担起了国外智库的功能，这是一般行政机关所无法承担的。

离开民政部后，我特别到美国考察了多个智库，给我留下了很深的印象。美国有2000多个智库，他们对于行政机关事务的了解和服务是我国知识界所不可比拟的。按照美国的标准，我国其实还没有一个提供类似服务的智库。

我国现在还流行以传统的谏官为主的活动方式，沿袭“说真话、办实事”的标准。我称之为传统的知识生产方式。

我认为，传统的谏官已经不适应现代社会的需要，我国现在急需的是建设现代的智库。

这类现代智库，需要对社会矛盾进行多方面的深入研究，并能设计多项解决方案，然后与行政机关之间形成良性的互动。

我国的知识界还没有对行政管理的实践经验进行有效的吸纳，知识界对于未来政策的设计能力还远远不足，知识界的政策功能主要体现在批判与阐述、解释方面。若政策建议比行政部门的措施还官僚主义，行政机关怎么能够接受这样的建议呢？

建立现代智库，看来还有很长的路要走！

第二部分 公务员细节

文件是政府表达政策的既定方式，公务员工作离不开阅读文件，更需要读懂文件的“言外之意”。一些重大文件又往往伴随着说服的艺术，因此也需要有高超的政治智慧。

对领导的批示和交办的事项，一定要高度重视、认真办理，问题是高度到底有多“高”，“认真”又要如何进行刚性检查衡量，标准在哪里？

我们的很多文件尽管内容空洞无物，但文字相当工整、铿锵有力，能够激发大家的欣赏情趣。结果轻则引人愚腐地咬文嚼字，忽视需要解决的主要问题，重则吸引人的注意力，将政策的立足点引入偏差。

1. 15年公务员面试官的独家经验

“公务员热”，这是最近十多年中国社会一个相当突出的社会现象，就是说公务员成为年轻人特别是大学生就业的主要选择，一个特别职位竟然有几百人甚至多达上千人来报名。

1995年，民政部开始公开招考公务员，我是那一年的面试考官之一。这以后，直到2009年，我几乎每年都要担任面试考官，对于公务员的考试有着一定的直接感受。

公务员是不是官员

说到公务员，首先就要说一下中国公务员的定义。

中国的文化中把公务员定义为“官员”，直译成英语就是“official”。而在英语的概念中，公务员的表示是“public service”。这种区别表示出文化与体制的最大差异。其实，现代国家都是由两类官员在管理社会，一类是选举官员，另一类是非选举类官员即委任制的官员。

比较而言，在中国官员的概念确实比较合乎中国社会的实际。因为，中国的官员客观上是选举类与非选举类不分，县长与处长是同级因而也可以互相调动。也就是说，一个由人民代表选举的县长，如果与机关的一个处长对调，大家不认为有什么不妥。

在这样的体制下，既然一个在机关办理行政事务的官员存在着成为选举官员的现实可能，那么，称公务员为官员就是相当自然了。

说这样一个概念，并不是要抠字眼。因为，这个概念的澄清是一个定位。既然公务员的选拔包含着政治官员与行政官员的双重性，那么，公务员热，一定程度上就类似于选举热，不过我们的体制把过程拉长了。

公务员热，首先是福利热，是社会大众对于福利制度的期盼。

全世界的青年人选择工作，绝大多数还是希望稳定一些。在中国，什么工作最为稳定？当然是公务员。

公务员没有激烈的内部竞争，一般来说也不会面临解雇的风险，人们往往视之为“铁饭碗”。这样的管理体制，在各国都是一样的。因为公务员是国家机器的代表，现代国家无不将公务员的职业进行特别的规定。中国也是一样，无论是《公务员条例》还是《公务员法》，都出台得比较早，规定得也相当明确。因为，这毕竟是公务员自身的行为和标准的规范。不过，中国毕竟有中国的国情。在历史上，从确立科举制度以来，儒生通过一定的考试资格，就可以成为官员或者官员的后备军，因而也可以得到一定的俸禄。在整个国家机器中，除了皇帝及其亲属以

及军队之外，享受政府工资的就是官员了。

中国自秦汉以来，历代都有发达的文官系统。真正实施日常国家行政事务管理的，就是自隋唐以来通过科举而产生的县以上的各级官员和事务人员，人们通常称之为“吏”。

不过，在中国的传统文化中，并没有给予吏更多的重视，并且往往以负面的词汇来对吏进行描述。这主要是中国的主流文化传统以儒生为主体来生产，对于那些与儒生以道德文章为主流文化价值不符合的人物和事情，一律持排斥和抹杀态度。即使是极高道德文章成就的人物所著述的国家管理的应用研究类文章，社会也并不传诵，如苏轼论多项政策改革的《上神宗皇帝书》就远不如他的诗词有影响力。

既然官员是知识精英取得经济收入和社会认可的惟一途径，所以就有了“千里去做官，为的吃和穿”的说法。官员能够得到最好的福利待遇，成了历朝历代所通行的规则。

1949年以后，在实行计划经济时期，所有国有单位可以互相调动，人们的身份比较统一，只要是全民所有制，所有的干部实行统一级别，人们并不在乎是否公务员。

《公务员法》颁布以后，国有企业改革又全面推开，现行制度只将党政机关的工作人员定为公务员系列，即使由机关直属的事业单位，甚至是今天的党政机关的处长，明天晋升为事业单位的局长或主任，也同样被划分出公务员序列。

在这样的体制中，公务员的工资自然最有保障。并且，现行的福利制度，往往是按照级别来划定。比如，我担任司长并且年龄过了50岁以后，就享受有医疗的蓝卡待遇。这个待遇，就是看病所需要的一般药品，只要缴5角的挂号费就可以了，基本上是享受免费医疗。而当了教授以后，这个待遇就没有了。

社会上兴起的公务员热，在很大程度上是一种福利热，是大家对于稳定工作和较好的福利待遇的一种追求。而在欧洲和美国甚至中亚、泰国等地，由于实行免费医疗和其他多项社会福利，人们并不热衷于公务

员。所以，公务员热并不是什么严重的腐败问题，而是畸形的社会福利制度的自然结果。

“公务员热”背后的文化情结

更需要进一步解释的是，中国的公务员热，还有着一种文化情结。记得2002年我担任救灾救济司司长时，有一个北京大学毕业不久的学生到我的办公室讨论社会发展问题。那天，我刚刚领取到工资条，放在办公桌上。在我们聊天中间，我离开办公室办理一件事情，等到我回到办公室的时候，这位朋友拿着工资条，很惊奇地问道：这1000来元就是你的全部工资吗？我的肯定回答使这位朋友相当感慨。他说，他刚刚大学毕业，到了一个企业，月薪就是2000多元。最后，他要求拿走这张工资条，作为研究的参考。

十多年前的这件事情，给我留下了很深刻的印象。因为公务员的工资，从来就没有进行过公开的对话和讨论。而且一旦议论，马上就会转化为讨论高薪是否养廉的抽象问题，结果总是不了了之。

在我2010年离开民政部的时候，月工资水平也就是8000来元。在这样的工资水平下，人们为什么还要热衷于考公务员呢？

根据我的体会，中国绝大多数的公务员，都还有一种儒家治国平天下、忧国忧民的情怀，只是多与少罢了。否认这样的精神支撑，是不符合事实的。一个日本记者采访我的时候讨论到工资，他说日本公务员要是拿这么一点工资，他们的贪污一定超过中国1000倍。

中国知识分子的理想，往往是通过公务员对公共事务的办理来实现的。在大家有了基本的社会福利保障后，有相当多的人还是想做一定的事情来体现人生的价值的。人们常说的居庙堂之高和处江湖之远都要忧国忧民，在中国官场中还是不乏其人的。

公务员的社会责任感，在中国社会中表现得相当明显。我是通过国际组织的比较得到直接体会的。

在日本地震后，受我国外交部系统的安排，我到日本举行灾害管理的对话，会议中相当坦诚地批评了日本运用应对八级地震的预案来应对九级地震。当我说到中国救灾体制的改革及汶川地震的应对经验后，日本方面相当吃惊：不是说中国缺乏民主并且官僚主义严重吗？可汶川地

震怎么表现出了远远高于日本的民主、开放和高效呢？

中国的救灾有一条相当明确的规定：凡是到了一定的灾害级别，一定要启动救灾响应，并且在启动响应24小时之内一定到达灾区。这就是在2003年开始，2005年正式成为国务院规定的自然灾害应急救助的四级响应制度。

24小时中央的工作组到达灾区，就意味着中央政府承担起综合协调的职责。这个办法，对于地方政府而言可以减轻相当大的压力，因为一个地方政府可以直接依赖中央政府的支持来开展救灾，就比较容易放开手脚全面承担起自身的责任。而这样一个组织形式，在相当多的发达国家中还没有建立起来。即使在日本，2011年3月11日的大海啸灾难发生后，受灾地区的前方并没有设立一个统一协调的机构，更不要说如同中国汶川地震救灾中的国务院抗震救灾总指挥部、前方指挥部那样的组织。

更为特殊的是，在中国的四级应急救灾体制中，规定救助灾民一定要24小时到位。同时，还规定中央的应急救灾资金也要有明确的到位时间要求，比如72小时、48小时、24小时，也就是说，在较大灾害发生时，中央政府决不推卸责任，而是首先承担起相应的责任。这样的财政预算体制和科目，在全世界也是相当特殊的。

这样的一些创新，都是财政部和民政部负责救灾的公务员们经过长期摸索而确立起来的。按照一般的想法，官员既然都是官僚主义，哪还会摸索这些对社会有益的规则和制度？实际上，中国不少官员恰恰是由中国传统文化所影响的不自觉地带有特殊使命感的一批人。我的一些建议之所以得以实现，关键就是有这样一大批抱有相同理念的公务员的协作。

所以，按照我的看法，相当多的公务员还是有一定使命感的。在目前的体制中，报效祖国和解决自身的福利能够得到紧密结合的工作，恐怕只有公务员这样的职业了。

中国改革开放30年的成就，已经成为世界的共识。国际社会都在讨

论中国的崛起及其挑战。这样的成就，当然与公务员的贡献有相当大关系。

我并不同意对一个问题持完全否定的态度。固然，整个社会存在着贪污腐败现象。但贪污腐败，有一定是体制性因素。其实，许多官员在为每天的应酬而犯难。许多地方领导，每顿饭都要在场面上应酬不同的客人，哪还有吃饭的享受？但在文化传统和体制的影响下，如果不这样办，就很难与大家共事。

写给未来公务员

未来的公务员制度向何处发展？看来只有通过政务官与事务官分开，采用不同的考核体制，公务员的“热”才会从体制上得到抑制。

从整个发展的趋势看，只要福利制度没有得到重大的实质性进展，特别是免费医疗与基本生活保障还存在着较大的差距，中国的公务员热就还要持续一定的时期。也就是说，不能仅仅从公务员本身看热不热的问题。

另一方面，如果将政务官和事务官分开，进行不同的考核和晋升，政务官员一定要学会与社会大众沟通，事务官员一定要有较高的执行能力，事情也许会发生更大的变化。大家都明白专业化的重要性，但还不十分明白公务员本身的专业化才能提高行政机关的管理能力。

现在，中国社会正在向一个现代国家快步升级，经济急速发展紧迫地要求国家的现代化管理。当前，食品安全问题、生产安全问题、生活质量问题、公共福利问题等，这些非传统的社会问题，已经迅速地跃升为社会的中心问题。

现代政治已经是一种非传统的政治，这是一个服务的政治，这个时代也是一个以社会问题为中心的政治时代。以改革与不改革来划分进步与否已经相当滞后了。现在的社会中心议题，已经转移到了社会大众的生活事务，过去是鸡毛蒜皮的事情，现在已经成为重大议题。

我们的社会能够适应这样的转型吗？1949年以后，执政者也明确提出了工作重心转移的问题，尽管一开始还比较自觉，但没有过几年，就开始了大跃进，整个发展出现了重大波折，实际上转型没有成功。

但愿这一次转型可以不再重蹈覆辙。而转型的成功实现，也就是公务员热全面退潮的时机。

2. 创新的功夫在平常：开好会、写好文件的铁律

日常行政事务，是国家行政机关最为主要的工作内容。除了应急性事务的处理之外，召开会议、下发文件，是行政机关的基本工作内容，也是行政工作最为主要的直观产品。如何把会议开好，如何把文件写好，成为行政机关评价公务员工作的重要指标。那么，在最为普通的日常行政事务中，还存在着创新的机会吗？我的体会是，不仅有，而且是很大的空间！

日常事务创新的秘密

日常行政事务，人们谈起来就会感到讨厌。因为日复一日，年复一年，上班下班，早八晚五，喝开水，看报纸，还能有什么创新的可能吗？在我看来确实有巨大的创新空间。这里主要有两个认识的落差。

第一个落差就是我们的知识观相当传统，不认为行政行为是一门很大的学问，反而认为只有道德文章才是真正的学问。我读曾国藩的家书，当看到他认为在办公室办理公务的感受是“味同嚼蜡”，就知道他确实不是一个能够理解现代事务的官员。

第二个落差是还没有适宜的知识结构来解读现实的社会需求。我们往往习惯于运用传统的行政行为来办理现代的公共事务，结果好像很是“老到”，也能够应对一时，但结果是于国于家，都是贻害无穷。

枪打出头鸟，使人们长期习惯于按部就班，墨守成规，不希望有人提出新的主意，如果有人的想法和大家不一样，就会被当做“出风头”遭到反对。我在民政部工作期间，非常幸运的是，所碰到的司长、主管副部长和部长总体上都是支持我的一些新想法的，即使个别环节有一些的分歧，但最终还是能够达成一致。

在民政部机关的公务员培训中，我提出：国家机关普通公务员案头改进一小步，中华民族前进一大步！我确实从自身的实践中体会到了细小程序的完善对于整个国家管理的巨大提升作用。

重视细节的经验最早始于从事农村选举。即使有的体制内比较“老到”的人员，在潜意识里认为，农村选举就是做样子，是真喊不真干。我的感受恰恰相反。有宪法和村委会组织法，政治上并没有多大风险。组织农村选举，最大的困难就是不会，而不是不愿意。当时我们请了不少的国内学者给我们讲课，结果大失所望，因为他们绝大多数只会讲大道理。许多民政系统的行政人员希望知道“怎么办”，但得到的回答却是“为什么办”。更大的危险在于，由于只知道为什么，不知道做什么，结果空道理就说多了，讲西方的多党制度，反而把民主讲得极为危险，也极为空泛。

我周围的同事也有人沾染了这种风气，大家写文件，总是长篇大道理，尽管是讲众所周知的道理，讲社会主义民主的重要性，也是让人不好操作的，在我看来是不着边际。

所以，在基层政权建设司，我只好做了一条特别规定，推进农村选举，工作人员不要讲大道理，只讲选举，讲技术，讲选票的制定，讲如何排队领选票，如何建立秘密划票间，讲为什么全体选民必须进入秘密划票间的道理。

农村选举之所以能够普及，并且已经坚持了二十多年，关键就是有了较为坚实的技术程序的支撑。当然，现在的许多问题，也完全可以从选举技术程序的缺乏之中得到解释。说远一点，从农村选举的角度看我国的政治制度，恐怕也不是绝对要进行大的变革，只要在技术和程序上进行健全，比如全面普及秘密划票间的制度并且要求投票者一律进入秘密划票间填写选票，选举的公正性就会得到技术保障，也就会产生巨大的社会效果。不然，许多控制选票的案例表明，地方选举即使在不少文化人中间投票也并不比农民的投票有多少高明之处。

解读社会需求，通过政府行政程序的完善来解决，其实是一种渐进改革的最有力量的表现。人们往往认为渐进改革就是糊弄，就不是改革，这其实是相当片面的。经济方面，改革开放已经彻底改变了中国的经济地位，这恐怕不是糊弄所能推动的。而在政治改革中，渐进改革转化为一种程序建设的力量，要求整个社会注意程序的公正，这恐怕是传统的斗争理念难以实现的。

渐进改革，在国家机关，就是要进行程序性的改革，程序性的建设。如果说，农村选举还是一个社会没有明显感受的政治领域改革的案例，那么，救灾和最低生活保障的行政管理的改进，则是易为大众所感知的案例了。

在传统的体制中，救灾款的发放，周期比较长，从中央到地方，再到灾民手中，无论如何也要几个月的时间。有的时候，在省一级也要停留一个月以上的时间。这是一个传统的顽症，我的同事们曾经都认为这

是没有办法解决的问题。确实，救灾款的分配，每个地方分配多少，有一个讨价还价的过程，即使在发达国家，给每个地方多少资金，也都有公关活动。

有一年春天，中央下拨的春荒款到了省一级，出现了相当一部分地方迟迟不能下拨的现象。这主要是因为需要几个部门会签，只要有一点不同意见，或者有的主管领导出差，就耽误了下来。这样的问题如何解决？传统的办法就是电话催，内部通报批评。但因为是传统，也是体制，一时还是没有办法解决。

我和同事们为此苦苦思索。突然，我们的眼前一亮，全社会都注意媒体，媒体的影响力这么大，我们为什么不可以通过媒体来进行通报呢？结果，我们将各省救灾款的下拨进度向中央电视台通报，新闻联播节目向全国公开。有几个省的领导极为震动，他们立即过问此事，严肃批评有关部门的拖拉行为，结果，救灾款的下拨速度问题很快得到了解决。这之后，我们很快地制定了救灾款的下拨规程，要求每个层面办理的时间不能超过一定的天数。这个效果是十分明显的。

几千年的痼疾，通过程序的改变照样可以在不处理任何人的情况下得到纠正。这里的关键在于，我们不认为是某一个人的问题，主要是程序的问题，不完善技术和程序，只凭一人之力无论如何也不会有好的结果。

还有一件事情，在全国的城市最低生活保障制度全面普及并且基本做到“应保尽保”以后，有不少的地方反映，低保对象的保障资金不能按月发放，这个问题如何解决？同样，按照我们的逻辑，带有一定普遍性的问题，那就不是一些官员和部门的问题，因此，也应该从技术和管理程序上来解决。

2003年春，救灾救济司研究决定，建立全国各县月度发放低保保障金的制度，也就是说，哪个县发放了，发放的标准有多高，按月通报到县。

于是，救灾救济司和计划财务司共同合作，改进统计制度，于2003

年6月发出了第一份通报。对每个县区都要通报，意味着对全国3000来个行政单位进行统计分析，同时还对300多个地级市通报，最后是对省级单位通报。层层比较分析，哪个地方没有发放，哪个地方发放得迟缓。这个通报要求向省级政府发出。结果，各个地方的主管领导都看到了通报，当然也就发现了不足和差距，都很快地进行了改进。

一个现代的按月发放城市居民最低生活保障金的制度就建立起来了。大家通常说的社会保障的安全线，就是这样通过技术和程序的完善得到了系统的完善。这个过程也没有通报批评领导干部。因为这不是一个领导干部的责任制所能解决的。建立这样一个通报制度，实际上就是由当时的救济处处长和计划财务司负责统计管理的处长两个人来完成的。这样的工程，并不是特别复杂。

所以，在我所分管的行政工作领域中，从来不推广一票否决，也不推行一把手责任制度，倒是工作有了成就，则集中表扬一把手。

日常行政事务管理的意义，在国家机关中表现得特别明显。这主要是因为我国社会正处于一个大变革的过程中，而这个变革，是不断完善管理并造福于社会的改革。而这个解读，当然需要一定的理念转型。

会议的主席台设置和发言可以创新吗

要使日常行政事务充满活力，开会回避不了的。会议多，并不一定是坏事。有会议学专家研究指出，全球化的进程是和会议增多成正比例的，几乎每天都在召开的不同类型的全球性会议，对于加速全球化的进程十分有帮助。

我们国家的会议多，主要是程序化的政治性会议开始规范化，这些会议恰恰是社会进步的表现。在发达国家，议会的主要任务就是开会，各国都规定了开会的具体时间量，少于这样的时间就是违法。如美国的国会每年要有九个月的时间开会，不能随便休会。由于天天开会，许多议员就在办公室里参加电视会议，到投票时再到现场投票。比较而言，我们的有些会议可能多了一些，但有的会议还是太少了。

既然开会是有必要的，那么开会是否有需要改进的地方、能不能有创新呢？

应该说，开会本身就是一门学问，也是一门艺术。西方早就有会议规则的书籍，会议讨论问题的规则，称之为罗伯特规则，这是说的决策性的会议。这类会议，有决策的性质，但行政部门往往没有多少明确的会议规范。过去每个周一上午我都要召开司务会，也就是各个业务处室的处长和副司长等在一起开会，通报情况，研究有关事宜。各个业务处将有关情况进行通报，实际上也避免了因信息沟通不够所产生的误解。同时，就有关的问题及时进行研究，往往能够创造出好的行政决策。这类会议，主持会议者的作用相当大，因为最后都要司长以总结的方式来决策，如何决策，客观上有着不同的影响力。

对绝大多数公务员而言，主要是参加大型会议。这类会议并非小型决策会议那样耗时短，且需要领导面对面直接表态。大型会议通常需要一天以上，有的能够达到几天，参加人员少则几十人，多则几百人。

大型会议的目的往往是三个，一是传达领导机关的决策意向，一般通过领导的主题报告来体现；二是根据主题报告提出的问题，进行大会分组讨论，也就是进行沟通和征求意见，这是上级机关与下级之间展开

沟通的有效途径；三是进行统一性的具体决策，即根据大家的意见进行会议总结，并对下面的行政工作进行具体部署。

我在担任救灾司长期间，每年都要在年初召开救灾救济工作会议，统称“春荒会议”即布置春季救助工作和全年救灾工作的会议。这个会议，一般是主管的副部长做主题报告，然后大家讨论，最后由司长进行总结。与一般的做法不同，在我担任司长期间，要求部下不为我准备讲话稿，也就是说，我的讲话稿由我自己准备。这样做，是避免自己讲话靠部下，只做官样文章，对工作产生不利影响。

自己准备讲话稿，就要做两件事情，一是一定要掌握各个地方的基本情况，认真阅读地方报送的材料，并且还要加以比较分析，这是不能偷懒的；二是一定要有自己的判断，自己来确定工作重点，这就要比部下来一般地提出工作要求实在一些。如果让部下起草讲话稿，提出具体的工作要求，他们只会提出“提高认识，加强领导，落实政策”一类的大话。自己拿出基本的意见，就需要和地方领导进行深入的交谈，征求他们的意见，亲自进入到工作过程之中，能够较为深入地了解主要矛盾所在。企业决策说真理在第一线，我想就是这样的道理。

这样的会议决策往往能够形成大的一致行动。例如，2002年初的救灾救济工作会议在长沙举行。当时，全国初步纳入了上千万的城市低保对象，中央对此项工作进行了表彰，下一步的行政工作如何进行？当时，我在听取了多名主管厅长和有关地方领导的意见后，向主管副部长请示，是否确定在2002年6月30日前完成全国城市低保工作的应保尽保，然后巩固完善。领导当即表示同意，我们就在会议上进行了深入动员和部署。

仅仅有会议的良好内容，如果缺乏一定的好形式和程序，那还是远远不够的。

好的内容一定要有好的形式来表达。

譬如，美国斯坦福大学的一位心理学家打趣说，会议室的大小能影响会议结果。一般来说，女人喜欢小一点的会议室，而男人则喜欢大而

宽敞的开会环境。同时还发现，女性在小房间讨论事情更容易和睦相处，讨论结果也更加“有人情味”；而男性恰恰相反，他们在小房间里更容易做出严厉的决定。另外，会议桌的形状也会影响会议效果。有人经过比较发现，用圆桌开会，会让人觉得参会者更加公平、亲切、愿意帮助人；而方桌则给人严峻、不容置疑的感觉。因此，想要讨论事情、谈成合作时，最好像古代的亚瑟王那样开个“圆桌会议”；而针锋相对的谈判、希望压倒对方时，适合找个方形的谈判桌。最后，开会的坐席也会影响心情。一般来说，人的安全心理范围两侧稍窄、正前方比较长。因此，坐在对方的旁边，给人关系比较亲近的感觉，而坐在对方的正对面，则会产生一种疏远、对立、敌意的感觉。因此，如果想给人提意见，最好挑对方两边的位子坐下；但如果有人一进会议室就毫不犹豫地坐在你的正对面，则可能对你有些看法，希望表明态度。

我所主持的会议，突出强调两个环节，一是主席台的设计，一般不让所有的领导干部坐在上面，听取大家发言，一旦进入发言环节，就要让所有参会的领导都要坐在主席台下面和与会者一起来听取发言。这样来安排主席台，其实是一个很大的变动，因为大家习惯于大主席台，排座次也比较麻烦，改动起来会让大家不那么习惯。但实际上这对领导也是一种解脱，坐在主席台上，其实很不自由。

另一个环节是如何讲话。我不太提倡坐下来讲话，要讲话，原则上都要站起来讲，这表示对听讲人的尊重。还要限定时间，一般的发言不要超过10分钟。有时要求发言的人多，时间就限定在8分钟。并且，发言时一定要闹钟，时间一到，铃声就响了起来，再延长也不好意思了。这种办法大家开始也不习惯，按照惯例开始还要说几句感谢领导的话，结果由于时间不够，只得放弃了重要的话。

这样的会议，显得很有生气。所以，会议不是一成不变的，可以在细节上进行多方面的完善。内容可以创新，形式也可以创新。

文件格式的创新奥妙

在相当长的时间中，会写、文笔好，有的时候还要加上字写得漂亮，成为优秀公务员的基本标志。

从基本功的角度看，国家机关的公务员一定要有一些基本技能。会写公文，表达流畅，当然是应该必须具备的技能。正是注意到这些必备的基本技能，有的机关往往开展公文竞赛，还有的开展书法比赛。作为中国文化的重要传统，这些都是相当必要的，并且还应该加强。特别是日本和韩国都在普及毛笔字，并且很多日本学生都把毛笔字作为一项基本技能学习，我们更应该感到惭愧，还需要有一种紧迫感，不仅要研究我国文化的优势，还要善于继承与发扬。

不过，也要注意的，由中国社会的转型阶段所决定，现代的公文，已经与传统的公文有了很大的区别。

首要的区别是，过去的公文，是政府内部运转的红头文件，保密性强，政府公文主要是政府内部运作，并不向大众公开。甚至政府的公文以不泄密作为重要的标准，确定机密的等级，最初也没有相关法律规定。

而现在的文件则是直接作用于社会的公文，政府公开性的重要体现之一就是文件的公开性。文件要确定机密等级，还要依据保密的法律规定来执行，比如要规定保密的期限。在网络日益发达的形势下，有关文件往往是向下发放的同时，也就向社会公开。有的时候，地方或基层政府还不知道，社会大众早已经得到消息。

在这种社会格局中，文件的服务对象实际上已经发生了变化。文件不再需要经过地方政府或基层政府来加工后社会大众才可以知道，大众完全可以直接阅读有关文件，并且还要以这样的文件来作为依据规范有关的地方政府行为，甚至可以以此诉诸于法律。

规范社会行为和规范政府行为是两个不同的概念。如果政府的公文既要规范政府行为又要规范社会行为，文件的语言和格式就不尽相同了。

过去，政府的公文以说理为主，以原则指导居多，给予地方公务员以较大的自由裁量权。比如，许多文件往往是先说指导思想和意义，然后再说各地结合实际，予以落实。即使是安全管理的规定，也往往是要求“坚守岗位，履行职责”，还有的规定是“遵守国家的各项有关法律和政策”等。

但在市场经济条件下，政府的公文规定则要求最大限度地压缩官员的自由裁量权，同时要求一定的刚性标准。现在许多标准已经具有数量的指标，比如食品安全，只讲一般的意义已经完全不适用了，超标就是超标，并且还要进一步向国际看齐，不能用中国国情当借口，更没有什么内部掌握的标准。

特别具有挑战意义的是，在全球化的条件下，许多国际标准也引进到了国内，中国与世界对接，这对于政府的公文更产生了进一步的冲击。于是，传统的以说理和讲原则为主，带有写文章性质的公文已经不太适应新的社会条件的要求。公文标准悄悄地发生了变化。整个社会要求政府的文件不要太长，同时又要要有刚性的标准要求，那么，一个一般的公文如何写作？到底需要多少页面？这些页面如何布局？这实际上就是要求文件的创新。

文件创新的真正奥秘就是要适合社会的需求，研究社会的需要。社会需要，看似简单，研究起来却相当复杂。

总体上说，现在，社会的迫切需要是在多个领域制定具体的规范的标准，而不仅仅是一种口号式的号召和说教。也就是说，口号在动员时期的重要作用正在明显减弱，现在需要的是标准和规范，这样的政府公文，是我们的知识储备所相当缺乏的，也是中国文化相当缺乏的，需要我们更多地依据社会的迫切需要，大量地借鉴国际经验，从而实现有效的创新。

另外，对社会大众而言，许多空泛的话语也要避免。比如，大文件和小文件，大谈指导思想，那就不一定妥当了。一定要有操作性，让大众容易理解。这是最为重要的。

还有，许多公文实际上是政府对社会问题的回应，因而也要有及时性。一个及时的回应也许不尽完美，但可能远比迟来的回应会产生更积极的社会效果。

借形式来提升内容

面对社会的急速转型，政府的行为方式客观上也面临着全面的调整。这种调整，说起来很大，实际上是从很细微的地方开始的，也就是说，是从日常的行政事务来开始改变的。或者说，只有日常行政事务的多方面创新，才会带来政府行政管理的系统提升。

过去，我们的理念认同内容决定形式。但是，在信息时代，形式对内容的影响大大加强了。尽管我们还不能说形式已经可以决定内容，但是，形式提升内容的时代确实来临了。可是，对于这样的社会发展格局，整个社会的准备还很不充分。

如何调整社会理念，研究日常行政事务的各种细节，通过细节的完善来提升社会管理和各种政策的制定和落实过程，是中国面临的一个相当现实的挑战。

应该清醒地看到，在公共事务日益发达、媒体传播技术特别是网络技术日益普及的社会条件下，政府的管理对象和管理行为都已经发生了天翻地覆的根本性变化。公共形象，已经成为执政者相当重要的表现形式。好的理念、好的政策、好的品行，还一定要通过好的表现方式使公众能够了解。

其实，市场经济的日益发达决定了公众的经济选择权逐步发展成为社会选择权，公共政策已经逐步处于被选择的地位。会议与公文等方面的创新需求，不过是行政体制创新的一种表现方式罢了。

试想，在听众对演讲人的演讲水平进行不断选择的情况下，如果一个演讲者极力要求听众不许打瞌睡，还有人通过网络来传播听众在会议上睡觉的图片，这究竟是在批评演讲者的沉闷乏味，还是在批评听众不能集中注意力呢？这颇有讽刺的味道。

3. 读懂文件的言外之意

文件，是政府表达政策的一种既定方式。作为国家机关的一个司局，既要执行文件，又要制造文件，还要贯彻文件，同时也有评价文件的职能。天天与文件打交道，如何才能真正读懂文件呢？

文件写作不能过分追求文字功力

我国社会长期以政治为重心，整个社会把政治忠诚的价值放在了首要的地位。谁是我们的敌人，谁是我们的朋友，成为了革命时期最为重要的问题，因而财政与社会事务类的问题，被认为是非政治性的问题，也就不是重要的问题。比如，在相当长的时期中，民政事务曾经是政法委的组成部分，有些地方至今仍然沿袭这种体制。

改革开放后，社会转型，经济成为重心。但是，政策行为方式并不因为社会的转型而发生自然的转化。于是，文件的解读对于社会而言还存在着沟通方面的障碍。

就文件的产生过程而言，中国主要是政府主导。由于文件的产生过程复杂，牵涉政府的多个部门，协调起来相当困难。因此，解读文件，往往要联系一定的环境，特别是要分析执行政策部门的基本态度。所谓“上面的文件都是好的，就是下面的歪嘴和尚把经念歪了”的看法，未免有失公允。

英国著名政治思想家阿克顿曾经以他“绝对的权力意味着绝对的腐败”的论断而为人们称颂。不过，他在1859年的一篇文章中曾对于知识分子官僚主义进行了详细的描述：“任何一般化的教育体制都具有危险的倾向，它向我们如此担忧和惧怕的官僚主义倾斜，鼓励或助长教育者和受教育者之中的官僚主义原则。因此，官僚主义滋生于教授，不滋生于课堂……官僚主义的人必定有足够的文字能力和科学文化，使其能确立对人生的批评与指导，因而适于指导国民的生活……官僚主义只有在我们加入了某种宣称能指导我们生活的卖弄学问的成分时，它才算完满地实现。它知道对我们什么是最好的，它衡量我们的劳动，督促我们的学习，规定我们的意见，它向我们的一切负责，为我们包办一切，包括上床睡觉、盖好被子、戴上睡帽，等等，连起居饮食都要管理。”

阿克顿所说的文化性的官僚主义倾向，在我国的文化传统中是有一定程度存在的。我们的文件办理中确实存在着追求文字功力的现象。这样的文件，尽管内容空洞无物，但文笔则是相当工整，同时又铿锵有

力，能够激发大家的阅读兴趣。结果是相当负面的，轻则引人迂腐地咬文嚼字，反而忽略需要解决的主要问题；重则吸引人的注意力，将政策的立足点引入偏差。

正如我们曾经历的惨痛教训，当西方世界经历重大信息革命的时期，我们的基本判断却是：敌人一天天烂下去，我们一天天好起来！许多人陶醉在这样形象生动的描述中，美好的语言导致的极度偏差促成了严重政策错误，结果就是我们付出了惨重的代价。

成功的文件往往伴随着说服的艺术

文件推动社会转型的成功案例，第一位要数1978年开始的思想解放运动中的有关文件，当时整个社会谁也没有想到会有以后的全面经济改革和开放。当时只是讨论思想要不要解放，回答这样的问题看起来十分简单，而稍微引申下去，就是要讨论是从实践出发还是要继续坚持“两个凡是”的许多基本政策。

还有一个案例是有关“不要争论”的论述及其相应的政策。在经济改革之初，最可怕的，就是人们容易将许多政策的变动定性为资本主义，而这样的定性恰恰是传统意识形态最为擅长的消灭新思想的办法。如何避免这样的尴尬局面？最高明的办法，就是不要讨论经济政策的意识形态属性，也就是说，不在报纸杂志上公开讨论，不给传统理念以阐述和批判新政策的机会，传统意识形态还怎么能有施展的舞台？

对这样一些重大文件的解读与执行，往往需要高超的政治智慧。

因为，组织重大的社会转型，是一项相当困难的任务。解读转型期的政府文件，往往伴随着社会说服的艺术，理解这样的文件，需要一定的社会经验。

让我有所体会的并不是大的文件，而是我参与制定的民政部的文件，或者说，是我起草的文件，或者更进一步说，是我的建议最终成为民政部的统一政策性的文件。理解这样的文件，要进行贯彻，并推动社会来施行，需要一定的行政艺术。

1990年民政部关于推进村民自治示范活动的通知，中心是要求每个省都要建立自己的示范县，每个地和市都要建立自己的示范乡镇，而每个县都要建立自己的示范村。民政部则把全国的村民自治示范县定为山东省莱西县，即后来的莱西市。

这样一个文件的逻辑，没有多少可挑剔之处。

因为，中央文件要求每个县都应该开展村民自治示范活动。民政部要认真贯彻中央的文件，并且进行具体部署，谁也不好说有什么问题。

但是，民政部的部署性文件，有几个地方是相当独特的。第一，民

政部要求每个省都要建立村民自治示范县，这是一个新的政策。只有示范村，并不会产生大的影响。如果建立示范县，那就是一个整体性的行动。示范县的建设，就需要县委和县政府的工作部署。也就是说，仅仅是一个名称的变化，就把行政工作放在了政府的议事日程中。

第二，民政部要求建立的工作格局是，省有村民自治示范县，地市有村民自治示范乡镇，县有村民自治示范村。应该说，尽管是一个示范性的工作部署，但实际上已经是一个全面开花的工作推动，因为县以上任何一个层级，都要开展工作。这样的工作布局，客观上使全国县以上的所有民政系统都有了指导村民自治的经验。

第三，民政部建立了村民自治示范的标准，标准之一就是选民直接投票选举村委会的组成人员，即村委会主任、副主任和委员。这样，各个地方都需要掌握指导直接选举的程序和规则。

另外，在文件中，清楚地写道，民政部确定莱西县为全国村民自治示范县。文件的说法，是在向全国传达一个十分明确的信息，那就是，按照山东省莱西县标准来进行建设。

在1990年的全国会议之后，各地都到莱西县进行参观考察。于是，民政部又举办了村民自治的讲习班，在莱西现场讲课，结合参观，等于是一次大的社会动员。

这份文件的言外之意是什么？那就是，对于农村选举，大家不要有任何犹豫。

就这样，将农村的直接选举，完全纳入了行政指导体制的范畴。如果硬要解读这样的文件，只能说，政治性的民主选举按照行政办法解决，没有停留在民主不民主的讨论层面，而是化解为程序和标准，并引发地方之间进行一定的竞赛。因为文件下达之后，民政部还专门召开了村民自治示范县长工作会议，统一县长们的思想。

结果表明，几千年无法改变的农村政治节奏，就在一个行政指导的平稳发展过程中予以改变。而农村选举的普及，将农民太多又不识字，所以不能实行民主的观念彻底改变。现在，农村已经全面普及直接选举

了。

文件贯彻有学问

另外一个案例是关于建立农村特困户救助制度的文件。2003年初，在城市普遍建立居民最低生活保障制度以后，民政部决定在农村推进最低生活保障制度。当时通过对全国农村贫困人口的普查发现，农村有1972万“不救不活”的特别困难人口。对于这些人口，本来应该采用最低生活保障的办法来实施救助，但是，相当多的人的意见认为，农村已经有了扶贫项目，不应该再建立低保制度了。可是，扶贫是生产项目即扶助有生产能力的人而不是救济项目，但全国的舆论主流居然都是认为农村人口太多，只能是“救急不救穷”。

如何与这样的理念周旋从而对农村贫困人口实施规范的救助，在当时是一个具有相当挑战性的任务。

最终，一个充满智慧的想法产生了：农村富裕地区可以建立最低生活保障制度，但其他地区都要建立规范的特困户救助制度，即要给特困户发放救助证，按月发放救助金，并规定最低标准是每月不能低于5元。这样的文件，以民政部的名义下发也有不妥，可能会引起大的争论。于是，就采用民政部办公厅的名义来下发。按理，这样重大的事项，仅仅下发一个民政部办公厅的文件是完全不够的。但是，由于全国民政系统刚刚全面普及城市低保制度，纳入的人口超过2300万人，所以大家对于1972万人并不担心，并且标准也相当低，按照每人每月5元的最低标准计算，一个人一年也就是60元。而且，救灾款的类别中有冬令春荒救助的项目，本来也是要向这些“不救不活”的人发放。建立规范的制度，发放证件，在基层完全可以操作。

结果，从2003年到2007年国务院正式下发建立农村最低生活保障制度的文件为止，农村相当正规地实行了几年的特困户救助制度。可以说，这是建立农村低保制度的一个智慧性过渡。通过对特困户的救助，各级政府发现，贫困问题并不如想象的那么艰巨，完全可以通过规范的最低生活保障制度来解决。一个小文件，解决了大问题。

如何解读这样的文件？其实也是要看当时的社会环境。因为在建立

城市贫困救助制度以后，全国上下客观上存在着一种共识，尽管不一定占据主流，但还是认为农村贫困问题该规范地解决了。我很清楚地记得当时的河南省领导在省政府讨论建立农村特困户救助制度的会议上明确表态，每人每月5元太少了，河南省最低应该是8元。结果，河南全省的最低标准就定为了8元。

有一种解读文件的障碍是认为每月5元太低，因而不应该实行。但全国地方民政系统与穷人经常打交道，他们理解穷人的难处，我也有小时候在农村受苦的经历，知道穷人的5元钱要解决油盐等生活必需品的置办。所以当时制定了5元的标准，又是针对那些“不救不活”的人口，口号哀而动人，标准低得不能再低。

这样的贯彻和落实办法，也避开了各方争论，最终取得了成功。

4. 重点岗位的真义

重点岗位，是政府行政体制内的一个通行说法。人们一般认为，一个岗位，即一定的职务与权力，可以决定相当多的事情，通常要关系到人、财、物的分配，这样的岗位，就被称为重点岗位。

记得有一位县级的民政局长到我的办公室聊天，他刚刚从别的部门到民政系统，自然会以一般的理念来看民政部内的职位。他问我：“救灾司长是一个含金量相当高的职位，你怎么能够得到这样的职位？”他当时并不知道我的背景，更不清楚我的志向，所以我只能含混地回答：大概民政部需要一个书生型的人来担任这样的职务！

不管钱，不管物，也能是重点岗位

真正了解我的人都知道，其实我做过基层政权建设司农村处处长、副司长直到主持工作的司长，我认为这样的位置也同样重要。而在普通人们的眼中，这样的位置，既不管钱，又不管物，更没有人事权，有什么重要的呢？我认为任何一个公职岗位，其实都有其自身的价值，关键在于要深入地开发。农村村民委员会的选举，是我负责过的重要事项。1988年底到1994年，我在农村处处长的位置上差不多有6年之久。正是在这个位置上，我发现了程序设置的价值，并且将细小的行政程序改进与整个社会的稳定联系了起来。

有些自认为相当老到的人认为，负责这些事情的官员只有糊弄应付才是最为正确的选择，也就是说，不用落实选举的事务。

我认为，那些所谓老到的人，实际上存在着一种相当阴暗的心态，他们用自己的这种心态来观察和处理宪法、法律和有关的政策。我并不是说每个公务员都要有崇高的理想，都不能有自身的利益。也不是说办理行政事务不需要一定的技巧，不需要周旋与妥协。但是，将政府的文件作为糊弄社会的托词，把宪法和法律的精髓抛弃，这样的虚伪与圆滑，恰恰是中国官僚文化的毒瘤。因为，即使在西方的官僚体系中，官僚主义至多表现为文牍作风，不可能再生出一套办法来抑制法律 and 政策的实施。

正是本着一种认真办理村民自治事务的理念，我发现，这项行政工作的价值在于，完全可以从根本上消除几千年来农村动荡的基础。因为，如果能够在农村实施选举，进行排队领取选票、进入秘密划票间填写选票的训练，也就是让中国农民养成民主的习惯，学会民主的程序，运用民主的办法来解决农村内部的矛盾，就会从根本上改变中国以武力和霸权来夺取普通民众权益的传统政治文化。

发现了这样的价值，使我对农村选举工作达到了痴迷的地步。

所以，我从不认为这样的工作岗位不是重点岗位。

十分有意思的是，农村选举的推进，先是被外国记者发现的。这个

记者就是《美国新闻与世界报道》的李淑珊，她的外公是与白求恩一起到延安支持中国抗日战争的英国人林迈克，外婆是延安时期参加抗战的燕京大学的学生。这样的家庭背景使她能够较为客观地观察中国并容易发现农村选举的进步意义。结果，她和其他记者的文章被中国外交部发现，然后当时的外交部新闻司司长询问我此事的进展。中国的农村选举真正成了“出口转内销”的事情了。结果，外交部认为可以将中国推进农民选举的行动向外国记者和国际社会全面展示。于是，我在20世纪90年代初期以后真正成了政府中极少数公开介绍中国民主政治建设发展的官员，正是由于这个原因，在国际社会也有了一定的名声。这是相当出乎我意料的。

也就是在这样的形势下，我被调动到救灾救济司担任排名第一的副司长。一开始，我也不是完全适应救灾救济工作。因为救灾救济与基层选举是两个完全不同的领域。但是，正如大家所说，救灾救济司毕竟是管救灾资金的单位，应该属于重点岗位。

比较基层政权建设司和救灾救济司的不同，第一，联系的部门不同。比如，基层政权工作与中共中央政策研究室的业务联络就是经常性的。因为过去我就是任中共中央农村政策研究室工作，比较熟悉政策方面的调查研究工作，在这方面，我有着一定的工作优势。而救灾救济司则主要是和国务院办公厅联系，这恰恰是我过去不熟悉的。第二，基层政权建设每天处理的业务是政策指导性的，许多事项并不是非常紧急，救灾救济工作则直接关系到国计民生，需要立即办理并能够很快产生政策效果，而在这个领域，领导的批示多，立即办理的紧急事项多。

重点岗位与非重点岗位的辩证关系

当然，重点岗位与非重点岗位，不一定是那么绝对的。基层政权建设岗位，并不一定是大家所说的重点岗位。而社会福利和慈善事业促进司，也不一定是大家所说的重点岗位。但是，如果能够充分发挥自身的职责，不断地开拓行政事务，还是能够将不那么重点的岗位变为重点岗位的。由于我们国家正处在重大的社会转型过程中，过去看起来不是重点岗位的，随着形势的变化，也可能成为了重点岗位。这样的转化，正在不断地发生。这恰恰是中国社会转型的一个特色。

5. 细节，还是细节——哈佛训练的启示

“国家机关普通公务员案头改进一小步，中华民族提升一大步。”这是我在民政部工作期间所倡导的一种精神，即平凡的人们完全可能成就伟大的事业，但一定要不断地从日常行政细节中找到需要完善的地方。现代国家的建设，如果不讨论细节，那是不可能得到实质进步的。现代的行政管理，一定要注重细节，才能真正使行政的功能得到适当地发挥。

哈佛训练不轻松

为什么一定要关注细节？这是我在哈佛大学读书时得到的最为突出的启示。

应该说，在哈佛大学肯尼迪政府学院读公共管理的硕士学位对我而言是相当不轻松的。因为，1999年入校时，我已经45岁。当时我已经担任副司长五年时间，其间还有主持工作的经历，就管理经验而言，可以说比较丰富，这时再读书，是会根据自身的经验来解读书本和课堂知识的。

进哈佛大学之初，是接受夏季训练项目，也是入学前的准备。首先是为期近两个月的准备时间，然后即进入正规学习阶段。总体上说，哈佛的学习生活是相当紧张的。现任墨西哥总统卡尔德龙当时就是我们的同班同学，大家都有一种共同的感受：太紧张了。在哈佛一年，我瘦了20多斤，许多衣服都不合身了。

在哈佛的体会很多，但给我留下印象最深的是两个细节。

第一个细节是一次关于写作备忘录的两个小时的课堂教学。一上课，就给每个人发了一个厚厚的文件夹和许多参考资料。老师的授课则相当独特，他首先说道，备忘录十分重要，无论在政府工作还是在企业、非政府组织等，都需要备忘录的写作技术。我当时还是中国习惯，准备好了课堂笔记本，准备记笔记。

但是，老师很快地将话题一转，反问同学：既然备忘录这么重要，并且也要为领导服务即送给领导阅读，那么，大家知道领导阅读文件的最大耐心是几页吗？每个同学都说了自己的看法及原因，结果有的认为是10页，有的认为是5页，争论不休。通过近一个小时的讨论，最后举手表决，大家认定是不能超过3页，如果超过3页，任何人都不会那么聚精会神了。我想，既然大家已经认定为3页，教授就可以好好讲讲3页的写作方法了。但老师接着又进行引导：3页是领导阅读精力集中的一个边界，为什么一定要用完领导的全部注意力呢？如果让阅读备忘录的人员能够以最旺盛的精力进行阅读，那么多少页最好呢？

这一次，一致的意见很快形成，那就是1页最好。

1页怎么写？教授讲道，如果不留出抬头，写清楚备忘录的日期和内容，那么就不可能一目了然，而如果仅仅是一段话，又过长，人们阅读起来也会费神。因此，若是稍微长一点的内容，就一定要分两段来阐述，并且在每个段落之间还要空一行，以便更为清晰地阅读。

这样的讲解，很难有多少的课堂笔记，而时间则已经接近下课了。这个时候，教授才让大家打开资料夹，看一下已经解密的备忘录的案例，同时指出写作备忘录的参考书目让大家自己查阅，然后布置作业。因为下发的资料是南美洲经济危机方面的数据分析和消息，作业就是让大家根据这些资料，写一个备忘录，看美国如何应对南美的经济危机。

课后，既要参考书，还要阅读下发的资料，忙得不亦乐乎。

细节的背后是尊严

另一件事情对我触动更大。

那就是出席哈佛大学的毕业典礼。那是2000年的6月8日。老师和同学们很多天前就开始为毕业典礼而忙碌。我们要花几十美元租借衣服，还要确定聚餐的席位。然后是一大早就要到校以学院为单位排队集合，向会场进发。沿途围观者不少，还有一些志愿者演奏西洋乐器。而到了会场之后，大家就是席地而坐，没有凳子。所谓会场，就是大学教堂外的草地，高低不平，硬件谈不上什么舒适。

在典礼之后，由各个学院来举行颁发学位证书的仪式。我们自然回到肯尼迪政府学院的会场，这里就有了凳子。学院专门设立了一个庞大的主席台，一个一个地给学生单独颁发证书。为了保证学位证书发放的准确性，班主任不停地告诉大家要按照顺序来排队。而发放学位证书的主席台明显地高于大家的座位，在主席台与大家的座位中间有很宽的空间，主要是方便同学们自由地拍照，因为大家都希望为人生的这一时刻留下回忆。显然，会场的设计已经特别考虑到了这个需求。

由院长亲自发放学位证书。最有意思的是，哈佛大学居然鼓励我们这些有孩子的成年人带着自己的孩子一同登台分享这个时刻，院长在台上还要和小孩子握手问好。但是，男女同学都不能带自己的妻子或丈夫一同上台。据说，这是因为有种理念认为，夫妻关系可能会有变动，但子女关系是永远的，应该鼓励下一代来分享父母一辈的成功。

可以说，哈佛大学的毕业典礼，使人们能够体会到人的尊严。当然，大家都要花费一定的费用，但的确是物有所值。

这两个案例，给了我极大震撼。因为，对于尊严的解读，在我们的国家，实在是太缺乏了。

直到现在，在中国绝大多数的会议上，主持人或演讲人往往不由自主地在开头就要说“各位领导”，然后再说“女士们、先生们”，好像领导是高于普通人的存在。这是一种文化传统的反映，客观上并没有什么文件的规定。

我在出席国内一个十分有名的大学的毕业典礼时，对中国与美国的文化进行了实地观察和体验。这个大学的毕业典礼是为博士生举行的。所有的博士生都坐在礼堂的沙发椅子上，条件远远优于哈佛大学。但是，在颁发博士证书的时刻，学校的主席台并没有设置出给大家拍照的地方。没有拍照的空间，大家只能想办法让别的同学帮忙，在狭小的空间中要进行这样的操作是相当困难的，于是拥挤现象不可避免。而为了维持秩序，保安人员也只能强行推搡这些身穿博士服的学生，催促大家赶快离开。于是，现场一边是同学们互相帮忙拍照跑来跑去，另一面是大量的保安高声吆喝：“你给堵住，别让他进来！”当然还有推搡的事情。

本来一个相当庄重的仪式，在一片推搡与“给我堵住”的吆喝声中完全失掉了斯文。人的尊严，在这样的时刻也不能体现出来。

有人说，中国人的素质就是低。我坚决不同意这样的看法。恐怕是因为我们文化的传统缺陷，不尊重他人，不尊重自己，这是我国文化的通病，而不会尊重普通人的文化是很难与现代国家相协调的。

哪些细节能决定成败

在中国流行一句话：细节决定成败。但是，很多的人并不能发现自己身边的哪一个细节决定着自己的成败。更进一步说，许多人相当缺乏基本的视角以发现需要完善细节的地方。

其实，在现阶段的中国社会，无论行政管理还是企业发展，甚至家庭建设，需要完善的细节几乎无处不在。但我们的解读方式往往是将需要完善的细节政治化、道德化，不是埋怨中国人的素质低，就是说不是自己的人不可靠。结果，需要完善的细节、体制和机制问题，完全被扔在了一边。

那么政治改革也可以通过细节来推动吗？

现代国家自然要进行现代政治建设，政治体制的改革是完全必要的。政治体制改革当然离不开民主与法治建设。那么，村民委员会的直接选举是不是民主政治建设的内容呢？起码应该属于政治体制改革的范畴。我在民政部参与并直接承担行政指导村民委员会选举的事务，不过就是较为认真地贯彻了《宪法》第111条的“半条”内容：村民委员会、居民委员会主任、副主任和委员由村民、居民选举产生。我只是完成了村民委员会的这一半，还没有涉及居民委员会的选举，结果就改变了传统的农村社会政治结构并产生了较大的国际影响。

我的基本想法是，既然认真地贯彻这“半条”，就可以产生巨大的积极效果，那么如果《宪法》的更多内容得到更为认真地贯彻，中国的政治体制必将得到天翻地覆的完善。因为，1982年的《宪法》。确立了一个相当现代的国家结构。中国能够在政治方面较为平衡地发展，与这部《宪法》有很大的关系。

现代国家一定是一个关注细节并且能够从细节上不断完善的国家。如果仅仅是激进的口号和理论而在实践中得不到较为迅速有效的实行，那么，这类国家的政治节奏可能还是停留在传统阶段，这样的思维方式恐怕还是属于传统的范畴。

现代国家建设有哪些较为关键的细节可以随时改进和完善？根据我

的经验，仅从以下五个方面的细节进行完善，国家的宏观能力建设就能迅速提升：第一个细节就是选举的程序。只要各类选举一律实行选民进入秘密划票间填写选票的办法，整个中国的民主化进程就能够大大加快。

第二个细节是多一个评价行政环节。需要使政府行政机关有关部门工作与人民代表和政协委员的评价结合起来，如果每年都可以公开人民代表或政协委员对有关部门办理议案的评价等级并向社会开放，则全国行政机关的风气会大大改善。

第三个细节是改进政策制定的办法。在现行体制中，就是要调整现行的文件起草办法，一事当前，先要准备几个备选方案，推动社会智库参与政策制定，重大决策一定要有几个方案，而不是在一个文件的草稿的基础上不断修改。

第四个细节是会议的管理。需要制定不同类别会场的场地规范，一般会场主席台的席位只给主持人和讲话人设置，不再实行逢会即设置巨大主席台并要费尽心思地排列座次，就有可能极大地改进会风并把领导干部从“会海”中解放出来。

第五个细节是推进标准化管理。国家预算审计的规范应该设计一定的标准；地方政府向上级政府报告工作要有一定的时间和内容以及格式标准等。

细节的确无处不在，细节的完善需要社会的共同努力。

现代国家确实寓于细节不断完善之中。

6. 公务员必须过硬的八种功夫

所谓技术官员，就是行政管理技术的专业化。现代国家的管理，必须要有大量专业化的行政技术公务员，这是保持国家机器正常运转的基本条件。

专业化的行政技术，主要的内容应该包括哪些方面呢？

传统文化认为写作最为重要，能写，往往是评价一个年轻公务员的重要标准。但是，在现代国家建设中，行政管理特别需要以下几个方面的技术功夫：

搜集信息的功夫

在现代条件下，网络资讯发达，即使坐在办公室内，也可以知道天下每日发生的事情。但是，知道一件事情的大概和详细了解并分析一件事情的整体状况是两回事。

在中国几千年的社会中，救灾信息的上报是历代都特别注意的一个日常行政问题。我担任救灾救济司司长的时候，也有专门的灾情信息岗位，规定了报灾、查灾和核灾的业务管理程序，还要经常训导地方的相关人员不要隐瞒灾情，也不要虚报灾情。在灾害发生后，还要经常派工作组到灾区实地查看灾情。

在建设灾害应急救助体系的过程中，我们发现，许多国家处理灾情的技术并没有那么简单，他们建立了比较复杂的灾情处理系统。对此，我有很多的疑问。开始的想法就是，灾情的数据，不就是准确吗？况且只要各级管理人员认真负责，严格核实，哪还能有错误？读一下史书，发现朱元璋对地方上报信息工作也是这么一个逻辑。

通过与国际社会比较发现，信息处理中，特别是在较大的行政管理对象中，信息失真是一个相当普遍的现象，世界各国都是一样。因为所有获得信息的工作人员都是在一个部门、一个角度，凭借自身或自己部门的理念来获取信息。

一项行政业务的数据，如果只是简单的“ $1+1=2$ ”那样的数据搜集，在中国这样的大国之中，是完全不可能有太大管理价值的。这就需要确立新的信息搜集和分析的理念，同时建立新的信息搜集和分析机制。2003年以后，民政部就建立了国家减灾中心，其重点工作就是要搜集、加工和分析灾情信息，其内设机构既有信息部，同时也有遥感部。2008年，还专门发射了二颗减灾卫星。在民政部救灾司，也专门成立了备灾处，其重要职责就是处理灾情信息。

也许有人会问，就一个灾情信息，哪里需要那么多的人？实际上，在现代社会的条件下，人们对于信息有着不同的要求。首要的是“快”，我们当时制定了地方要将重大灾害的灾情在2小时之内上报

到民政部，因为民政部要决定启动灾害的响应等级，并且要在24小时内到达灾区。另外是“准确”，能够得到综合性的信息，比如受灾地区的交通状况、人口状况、天气状况等。2008年初的南方雨雪冰冻灾害，就要知道南岭地区的海拔高度，当然还要拥有海拔与温度的知识。这是进行立体决策所必备的信息，也是与过去时代的简单化管理完全不同的。

所以，掌握所管理业务领域基本信息的技术，是一个相当大的挑战。我们的信息分析技术，要达到日本企业几十年前看到大庆工人王进喜的照片就能分析出大庆的准确位置的水平，还有相当长的距离。可以说，我国行政管理的粗放性，是与信息管理技术严重缺乏直接相关的。许多管理者还是将管理的重点放在信息的保密方面，当然，保密工作是一定要有的，但不能将保密泛化，结果是该保密的不保密，不该保密的神秘化，将行政重点放错了地方。

办理公文的功夫

这里说的办理公文，不仅是按照行政程序，签字盖章的一个过程，在国家机关，往往要办理上级领导的批示或交办件。按理说，领导的批示和交办的事项，一定要高度重视，认真办理，这还不够吗？

问题其实恰恰就出在这个“高度重视、认真办理”，高度到底有多“高”，而“认真”更无法进行刚性检查衡量，标准在哪里？

我在国家机关工作，当然有机会经常见到上级领导，直接感受他们的政治理念和有关的政策立足点。我认为领导也都希望部下认真办理公共决策的事项，并获得社会的认可，没有一个领导希望自己的决策激起社会反对。正是因为他们的出发点良好，社会上才会说：中央政策是好的，只是地方的歪嘴和尚把经给念歪了。这是把问题简单化了。我看主要是公文办理的技术出现了问题。

现在流行着一句话，叫做“以会议贯彻会议，以文件贯彻文件”，所表达的意思就是许多政策只是在行政网络内部打转转。

行政机关的司长、处长，承担着办理公文的基本责任。要办理好公文，一定要制定办理的方案，确定具体的工作目标，定下办理的时间进度，同时还要组建一定的团队。就是说，一定要具体化、系统化，真正健全行政操作的程序。按照这样的办法办理公文，就能不断地积累经验，形成熟练的技术。

写作公文功夫

写作公文，就是起草文件、通知和讲话稿等。这项技术在过去是相当重要的。即使现代国家的管理，也少不了这样的基本技术。

国外常将起草讲话与起草文件划分为不同的部门。因为，在开放的社会中，领导的讲话，往往要迅速直接地在社会上产生影响，对于领导人的形象十分重要。我们现在的行政体制形成了一个不成文的规定，认为一个领导的讲话就是集体的意见表达，因此，每次召开行政会议，工作重心往往放在领导的讲话稿上面，一个机关，要动员起来为讲话稿服务，就要反复征求意见。

以领导讲话稿为中心的行政节奏，既约束了领导的讲话，也窒息了行政机关的活力。因为，把大量的精力放在领导的讲话稿方面，再加上会议较多，实际上就约束了领导的个性表达，使领导也不敢有任何创新。更大的问题在于，忙于写讲话稿，真正需要制定规范文件和研究问题的时间就给占用了。所以，我当司长期间，有一条规则是非常明白的，那就是，我的部下不用给我写讲话稿，要求大家把工夫用在研究问题和文件的制定方面，讲话稿由我自己来起草。

但是，在现代的体制下，讲话稿的起草还是许多公务员所无法避免的。我也起草过一些讲话稿，我的经验是，要研究不同领导讲话的风格，确定讲话的重点，然后再来雕琢措辞。所以，写作讲话稿，一定要有一个初步的提纲，经过讲话人初步批准后再正式写作。

文件的起草，更需要熟练的技术。许多人注意的一般是文字技术。文字是否通顺，当然相当重要。我们的教育体制，缺乏公文写作的训练，确实是一个大的缺陷。而在实践中，公文写作的标准也不十分具体，况且国家又处于转型时期，因而就需要一定的技术。

无论是起草大文件还是小文件，前提是要明确需要解决的问题和基本的办法是什么。大的政策性文件，一定要有系统的研究，有不同方案的比较，然后才能确定方案。即使小的政策措施，也要有深入的研究。现代国家与传统国家不同，传统的管理可以凭经验和直觉来决策，如进

行阶级斗争，很容易简单决定。但进行复杂的经济和社会建设，再简单的政策推行起来都不简单，因而需要论证。为了防止决策的草率，许多国家会通过议会的多次辩论，然后才形成一定的政策。我们的许多行政性规定，往往缺乏系统公开的论证过程，如果再缺乏深入的系统研究，那就很难有质量的保证。个别部门出现的昨天颁布文件，今天即宣布无效的案例，表明起草文件迫切需要建立更为规范的程序和标准。

设计会场的功夫

行政会议，经常举行，如何设计会场，技术性很强。

会场设计，特别是一些论坛，往往由会议公司办理，它们会根据主办方的要求来办理，这是相对容易的事情。因为会议公司会提出较多的技术咨询来确保会场布置更为合理。

更具有挑战性的是小型会议的会场布置。目前我国各类会场的布置没有统一的规范，一般沿袭经验。但是，传统经验并不是连续的。相当流行的是设立主席台，将麦克风放在领导的前面，不设专门的讲台，方便领导坐下讲话。现在的各级领导相对年轻，许多人都希望站起来讲话，但会场设计把他们限制住了。因此，会场设计不是一个小事情，在媒体开放的时代，会场是领导人展示公共形象的重要组成部分。应该精心设计主席台，同时也要设计好会场的听讲席。最为关键的，就是要设计好主席台，让领导从讲话的行为方式上展现良好的公共形象。

组织会议的功夫

如何设计会议的程序，谁先发言，谁后发言，这是会议设计的重要内容。

不同的会议程序设计会有不同的效果。比如，相当多的会议缺乏设计，会议一开始，主持人并不介绍会议的目的和出席会议的人数以及会议的程序和召开办法等，人们认为这些事情完全可以在会议的手册中看清楚。其实，一个简单的会议，如果能够在会议之初由主持人先说明会议的内容和程序，会让所有的与会者有充分的准备。因为，即使会议手册写得再详细，会场上一定会有人没有拿到会议手册，同时还一定会有相当多的人没有阅读会议手册。

另外，会议的管理还需要进行时间控制。有不少人对于发言时间的自我控制能力是相当弱的，这就需要有及时的提醒。国际会议的普遍办法是提前3分钟或1分钟进行举牌示意。我曾经用过闹钟，让超时的讲话人不好意思再占用时间。每年的救灾工作会议，各个地方都要发言，我当时就规定时间在10分钟以内。结果会议明显更有效率。

组织会议，其实就是会议管理，对于公务员而言是一项相当重要的技术。

运用专家的功夫

运用专家，如何让专家的智慧充分发挥出来并对决策产生良性的影响，更具有挑战性。

我在民政部期间常要和专家打交道。特别是在救灾救济司，还要和院士们来往，请他们提供灾害管理的政策咨询意见。比如，最初建立的中国国际减灾十年委员会，就设立有专家组。2005年，在委员会更名的时候，我们曾经反复讨论，是仍然称专家组还是更名为专家委员会，最后决定用专家委员会的名称。名称确定后，就要确定专家委员会主任、副主任和委员，结果，这个专家委员会由10多名院士和相当有影响力的专家组成，受到国务院的高度重视。每年国务院召开国家减灾委全体会议，专家委员会的主任、副主任都要列席会议并且做灾害形势分析的发言。南方低温雨雪冰冻灾害和汶川大地震的救灾工作中，这样的专家团队发挥出了不可替代的作用。

运用专家参与决策，绝不能表面客客气气地尊重但在行政实践中则脱离专家，一定要使专家们的研究与政策的制定有机地结合起来，救灾过程中他们完全可以在灾区一线研究灾情形势。

在工作期间，我和相关领域的专家建立了一定的组织性联系，有的是属于课题组性质，有的则委托其直接参与分析行政事务。合作过程中，经常进行深度讨论，有的时候甚至争得面红耳赤，但由于体制合理，争论往往会促进政策的不断完善。

评估行政业务的功夫

所谓评估行政业务，就是对所辖领域的业务进展要有多个角度的评价，并且要采取适当的形式进行发布，以推动行政工作的改进。

我到国外考察，看国外的评比不少。星级酒店的评比，政府创新的评比，各个行业的评比，即使民间组织的管理，也要评比该领域中全国最有影响力的几十个人。当然，国外主要是民间组织的评比。可以说，现代社会就是一个评比的社会。一个美国偶像的评比，动员了多少人参加持续了多长的时间，真是让人不可思议。

政府也有评价性的行为，如颁发各类勋章，像总统勋章、十字勋章等。

比较而言，我国社会的行政评价体系还是相当原始的。现在最需要发展的，就是要使公务员关注行政评价的技术并且要不断地发展行政评价的技术。比如，一个行政部门的年度工作会议，没有对各个地方一年工作的评价，那怎么会有深度的社会凝聚力呢？而要发展这样的评价技术，就需要确立一定的评价标准，建立一定的指标。

2003年初，在全国普及城市居民最低生活保障制度并纳入2300万以上的低保对象以后，救灾救济司面临的最为突出的挑战就是，如何保障各个地方能够按月足额向低保对象发放保障金。因为在一个制度刚刚建立之初，财政资金的调度不一定那么通畅。经过反复论证，我们就与计划财务司合作，发明了一个以县为单位按月通报各个地方城市低保进展情况的制度，在通报中还要排出前十名和后十名的名单，使一些发放标准过低或发放时间过迟的地方受到触动。这个制度，因为每月要通报几千个县、市、区的情况，实际上是一个较为系统的社会工程。开始许多人认为不可能，太麻烦，但实践的结果表明，这是一个十分有效的行政杠杆，对推动城市低保行政管理的规范化发挥了相当积极的作用。

设计组织的功夫

这个技术，人们往往容易忽视，其实相当重要。因为公务员往往要为领导决策提供方案，特别是在应急情况下，如何进行人员分工，实际就是组织框架的设计。

有一个案例给我留下了很深刻的印象。有的地方领导，在大灾救援过程中，设计了不同的工作小组以协调不同部门的工作。这种方法，在中央政府的应急工作中也经常使用。比如，我就是国务院汶川地震抗震救灾总指挥部群众生活组的办公室主任，我们这个组就要协调群众生活方面的各项事务。这样的体制，便于协调。有的地方也要学习中央的经验，但他们的办法有一点不同，就在以省级领导担任组长的同时，将办公室也设在了省政府，这类工作小组的办公室人员从有关的行政部门抽调，组成了临时的办公机构。

有人认为这是小事情，其实这是一个相当大的组织设计缺陷。因为，临时性的机构要产生出合力是需要时间来磨合的。中央的工作小组是以各个部委的原有建制为基础来组建，原有的职责不变。而地方的组织恰恰是打乱了行政建制，结果自然出现了相当混乱的现象，当然也产生了不少负面的效果。

如果我们的一般公务员拥有这样的知识并在领导确定工作方案时及时提醒，就不会出现这样的混乱。我还是那句老话：任何领导都希望自己的决策取得最大的社会成效。公务员的意见，一定要对领导负责，对领导的决策方案负责。

行政管理的专业技术，在国家宏观管理的体制中，确实是相当重要的。我的体会仅仅是一个十分局限的领域，相信别的领域会有更多更好的视角。而随着现代国家的发展，还会发明更多的技术。

第三部分 官员沉思录

为什么大科学家也会推算出完全错误的数字？在数据问题上，我们习惯于小数据的精明，但不擅长处理大数据。国家层面的事绝不是小商小贩的“算计”能解决的。

如何选出最优秀的下属？我的原则是绝不能让老实人吃亏。

我担任处长、副司长、司长，都不是民主评议的结果。项目评分是个好办法，谁最能干，一目了然。

“不争论”，就是要躲避中国人爱讲道理的弊端，不讲为什么，直接去干。

1. 抱着良好的意愿，为什么会制定出效果相当坏的规则

好心办坏事的问题并不少见，明明是本着解决民生问题的初衷制定的惠民政策，怎么落实下去就变了样？这是困扰很多公务员的问题。从什么角度看中国的问题，就决定了用什么样的办法和方案解决问题。改革开放以来，以相当智慧的方式推动了人们的理念转型，结果使整个社会对于经济发展的理念不再从原则出发而是从现实出发，从而实现了一个民族发展的飞跃。

知识生产方式转型，是我根据自己的体会提出的一个命题。我甚至认为，中国的问题就在我们的知识生产方式方面，如果这个问题不解决，中国不可能有大的希望。

好意愿不一定带来好效果

在经济改革开放的过程中，不容否认也出现了不少的问题，到现在也并不是完全解决了所有问题。但其历史性的进步和巨大的成就，则是全世界所共同承认的。

改革开放的经验表明，有了好的规则，尽管开始阶段人们比较缺乏经验，探索过程中还出现了不少的矛盾和问题，但总的趋势则是根本性的进步。而改革开放前的教训则告诉我们，尽管我们的愿望十分良好，但由于规则不适合，费了相当大的力气，结果都是事与愿违，贫困状况怎么也改变不了，对丑恶现象的清除最后导致了全面专政，甚至党政干部和知识分子也被改造。

为什么抱着良好的愿望，甚至是至善的目的，却制定出了效果相当坏的规则？这需要我们深入思考。

分析一些坏的规则，制定这些规则的人并不希望这样的结果，他们的愿望也是相当高尚的。我们这一代在年轻时候觉得，要保证我们的江山千秋万代不变色，还要解放全世界三分之二的受苦人民，把欧洲和美国人民从水深火热的受剥削受压迫的旧世界中解放出来，该是多么伟大的事业啊！就应该为这样的事业贡献青春。在这种思想影响下，发现有的领导若有不同的想法，也应该响应号召，对他们进行批判。结果就是，我们这一代人，作为整体而言，尽管抱有良好的愿望，却干了不少愚蠢、荒唐的事情。

当时的思维方式就是，我们认为是最好的事情，就不允许别人说不好，谁要有不同的意见，就要彻底打倒、清除。中国有个词汇，叫做除恶务尽，还有斩草除根的说法。当时我们都认为这才是彻底革命，而美国南北战争中，南方独立派没有被赶尽杀绝，我们的历史学家还认为是革命不彻底。现在看来，当时的“绝对正确”，恰恰是相当荒谬的。

道德往往不可靠

更有意思的是，我们过去的许多标准，往往运用的是传统道德伦理，要求事务一定要纯而又纯，容不得半点瑕疵。结果却是，最为高尚的道德，要求无限忠于最高领袖，实际上反倒成了相当传统的皇权思想，没有多少现代气息。

反思我们这一代年轻时的荒唐，从思维方式的角度看，有两个方面在当下也是需要注意的：第一，不能不允许有不同的意见发表，如果要禁止不同的意见，就会出现极为荒唐的现象，对国家和社会产生极大的危害，正所谓“防民之口，甚于防川”，因此一定要尊重持不同意见的观点，鼓励不同的观点来讨论；第二，一定不要拿至高无上的道德来观察人，要求人，那是靠不住的。

如果再进一步思考，许多时候，看上去很好的理念及其相应的规则，如果不尊重普通人的需求，不符合基本的人性，就可能产生出社会的虚伪性。我们需要警惕的是，许多坏的规则，往往是以极高的道德标准的口号来推广的。过去要求妇女三从四德，谨守妇道，用个贞节牌坊坑害了多少妇女，社会也没有受到什么裨益。鲁迅曾经说“道德吃人”，过去还不太理解，现在越看越准确。

现在是不是就没有“道德吃人”的现象了呢？我认为，作为一种文化现象，特别是作为一种知识生产方式，远远没有消除。这种文化传统，已经渗透进了公共行为，管理者也是动不动就埋怨中国人的素质低，结果是，既危害公共管理者，也危害社会。

过高的道德让人虚伪

我仅仅列举三个大家熟悉的案例来讨论“道德的危害”。

第一个，就是慈善事业发展过程中的组织建设标准问题。2011年，全社会进行了广泛的辩论，大家对慈善组织的信息透明问题的认识大大加深了，这实际上是一场现代慈善思想解放运动。尽管有的年轻人也说了一些传统的语言，比如“伪慈善、披着慈善的外衣”等，但全社会对此还是持宽容态度。这场讨论，尽管确实伤害了一些不该伤害的人，但其积极的意义则是不可低估的。

这场讨论中涉及的一个问题就是现在的基金会条例的规定，即要求基金会的行政费用不能超过当年支出的10%，同时又规定公募基金会一定要将当年捐款的70%用于公益事业，非公募基金会要用去8%。这三项规定，在全世界都是最高的标准。比如美国和欧洲都没有公募与非公募基金会的区别，一般规定就是当年用于公益事业的支出不能少于5%。还有，他们的行政费用一般不少于20%或30%。并且，外国的募捐界还特别有一种共识，就是用于募捐的成本费用不能超过40%。

这两类规定放在一起，大家不难发现，我国所规定的是全世界的最高标准。你看，极低的成本，极高的公益支出，这不是世界级的好事吗？但是，实际的效果却是极差。因为，没有行政成本，哪会有专业人员？每个基金会的秘书长上任的第一件事就是考虑如何运作极低的行政费用，绝大多数基金会都是捉襟见肘，支出短缺。更进一步，有的地方为了规范基金会的人员工资，还规定不能超出中等收入的一定比例，这更是世界奇迹。

为什么我们要拒绝世界通行的标准？因为我们希望慈善应该有极高的道德标准。这个标准实际上实行不下去，怎么办？两种办法：一是不发展，慈善工作人员大量脱离慈善界，他们也要保持基本的生活收入，而转移到别的行业；二是进行变通，特别是企业类或者家族类的基金会，只好在企业中另外支付工作人员的经费，从而使规定能够落实。所以，当有的人宣传他们的基金会没有任何行政成本的时候，我会毫不客

气地提醒他们：要先感谢捐赠成本的捐赠者，然后再说不需要另外的捐赠成本。

这就是我们所说的慈善领域的坏规则问题。当然这些规则的道德水准是极高的，深圳已经过世的著名慈善家丛飞对我说过：咱能不能不要把慈善变为祭坛？因为谁上去也下不来，大家对慈善家的要求太高了。规则不好，结果更差。冯小刚先生说过一句话：捐多了说你作秀，捐少了说你铁公鸡，捐迟了说你诈捐门，不捐可以批判任何人。在这样极虚伪的风气下，中国的慈善事业怎么可能会有大的发展？

第二个案例是说过高的道德标准也害官，公务员特别是领导干部也是受害者。

常常和一些人讨论社会问题，许多朋友认为当前主要的问题是腐败现象严重。因此，乱世就要用重刑，要制定更为严格的措施，来防止腐败。人们还希望引进各国更为严格的反腐败措施，从而保证官员的清正廉洁。你看，这不是极好的标准和愿望吗？不让官员腐败，谁还有什么争论？

但是，如果换一个角度分析，那就是另外一回事了。当我们引进外国反腐败经验的时候，常会忘掉了体制建设，更没有分析外国的工资水平。在现行制度下，一般公务员的工资只有3000来元。这样的工资水平如何能够保障公务员的基本生活？因为公务员也要生活，孩子要上学，也要买房子，也需要有人际交往。

也许有人会问：建国初期，也是低工资，为什么腐败会少一些？其实，恰恰那个时候是高工资的制度，是公务员的相对工资较高。那个时期一般工人每个月30元左右，而当时的米每斤不到2角，小学学费每学期1~2元，茅台也就是8元左右，况且那个时代还有公房及相应的公费医疗等项福利。我是1976年提升的排长，当时的月薪就是52元，在那个时期工资水平就不算低了。那个时候的茅台酒每瓶价格也就是8元左右。

菲律宾的一位一位朋友告诉我，在他们那里，也是低工资制度，总

统的月薪不足2000美元，所以尽管有多党制度，但腐败现象仍是很严重。

在中国的历史上，低工资、广腐败，好像是一个长期的现象。官员工资低，但生活水平却不低，表面上道德文章，实际上还要有“生活收入”，腐败现象就不可避免了。结果在普遍腐败现象存在的情况下，大案要案就会相当广泛。

在2012年3月的全国人大会议上，据最高人民检察院介绍，全年共立案侦查各类职务犯罪案件32567件44506人，人数同比增加1%，其中贪污贿赂大案18464件，涉嫌犯罪的县处级以上国家工作人员2524人（含厅局级198人、省部级7人）。严肃查办利用执法权、司法权谋取私利、贪赃枉法案件，立案侦查涉嫌职务犯罪的行政执法人员7366人、司法工作人员2395人。

第三个案例，是交通管理方面的理念。我们的法律并不规定行人闯红灯要罚款，反而规定驾驶员要避让行人。这是全世界惟一最为仁慈的交通法规了。

关于这一条规定，我过去和蔡定剑教授争论最多。他在世时，我们俩一直是很好的朋友，并且互相支持，他的绝大多数观点我都支持，只是这一条有不同意见。他的意愿是很好的，因为开车的人应该尊重行人，他们闯红灯时你也要忍让一下，这是一种道德修养。

我的看法则不同。因为我在探索贫困原因特别是因祸致贫的现象时发现，我国每年因交通事故死亡的人数大概在10万人，死亡率全世界第一。很仁慈的规定，却产生了很恶的结果。更不要说，因为行人闯红灯不受惩罚，产生的负面示范效应就更为广泛了。在北京的红灯下，你可以经常看到这样的现象，红灯时，中小学生规规矩矩地在等待绿灯，成年人却大摇大摆地闯红灯，这对社会道德建设有什么好处？

以庞大的死亡人数为代价，又破坏法律体系的建立，这样的道德，我们怎么可以允许甚至支持它的存在？

所以，道德吃人，既吃善人，也吃“官人”，还吃普通人。谁也逃

脱不了。我们要推进善治，就需要转变思维方式，将道德标准与大众的实际相结合，以全面保护整个社会成员。

2. 官商、官民、官学能否做到泾渭分明

罢黜百家，独尊儒术，千百年来的思维模式让我们习惯上默认了“士农工商”的等级划分，在我国社会中流行着一种相当特殊的社会价值观，儒家文化定义有抱负的读书人为“君子”，把读了书却没有经世志向循规蹈矩混饭的称为“小人”。就积极意义而言，这样的价值观，鼓励人们修身养性，努力学习，特别是对人们培养坦坦荡荡的浩然正气，十分有导向作用。但是，我们偏爱走极端。过分追捧君子的社会价值，就出现了否定农业生产和体力劳动的观念，志存高远就不能过问农桑，劳心者治人，劳力者治于人，两者之间泾渭分明。

仔细分析一下，我国的文化中确实存在着官与商的隔绝、官与民的对立、官与学的分立现象，官与民之间不能平等互通。

官与商的隔绝

尽管中国没有印度的种姓制度，但在传统的社会价值中，确实存在着“士农工商”这样的阶层划分。“士”这样的人群，居于统治位置。而农民位阶比工匠与商人高，工匠则次之，商人更低。流传到计划经济时期，人们还用“奸商”、“无商不奸”、“投机倒把”一类的词汇来形容私人的商业行为。

对于商业的鄙视，在慈善领域还相当有影响。内地社会至今，相当多的人还是认为慈善不能与商业结合。而我于2011年11月到香港地区参加国际研讨会，香港大众最不能理解的就是，内地同胞为什么不能鼓励慈善与商业的结合？因为全世界都在推动商业与慈善结合以使慈善更有效率。我想在内地，人们的潜意识中，对商业还是存在着负面印象。而香港社会，已经视商业与知识产业、工业平等，与内地确实有不同的角度。

日本明治维新时期的大思想家福泽谕吉论教育的有关文章，让我对传统思维方式有了特别的看法。他在《劝学篇》序言中就明确地写道：文字不过是求学的工具，仅能念诵文字而不能辨明事理的人就不能叫做学者；一个人多年尝尽辛苦，花掉几百元学费，即使在西学上有所成就，但仍不能解决个人生活，那就是不识时务的学问；这等人只能称之为文字批发店，他的功能和会吃饭的字典一模一样，对于国家也是没有什么用处的废物，因此又可以称之为妨害经济的食客；可见过日子也是学问，理财也是学问，能够洞察时务也是学问，哪里只有念诵日本、中国和西洋的书籍就等于有学问的道理？

福泽谕吉的这些论述，改变了日本人的知识观。知识一定要有用，各类过日子的学问也是知识。后来日本的农业和工业加工技术迅速发展起来，客观上他们已经有了一种文化内核，价值观发生了变化。在过日子的学问面前人人平等，所以日本的读书人不再瞧不起那些从事加工业的技术工人，日本的养老护理业也很快成长起来。

在我国社会，到现在，恐怕还是流行“万般皆下品，惟有读书

高”的理念，谁能重视中等技术教育？我接触的相当多的年青学生中，志向很高远，人的品行也好，还毕业于名牌大学，但就是动手能力不行。说得严重一些，他们绝大多数不会使用订书机来订几页稿子，更不要说整理文稿的排版技术了。其主要的原因就是我们的大学不教授这些基本的技术，不认为这些技术与国学一样都是平等的学问。许多人还认为大学的目标应该定位于生产大师，好像一般的应用研究没有什么用处。这与我在哈佛大学的经历是完全不一样的。

清官也大有问题

人民想要什么样的官？首当其冲的估计要数清官了。官与民的关系，在我国传统文化中更是运用“牧”民来形容。惟上智与下愚不移，两者不可能平等。我担任救灾救济司司长以后，发现救灾领域遗留的错误传统理念也不少，譬如，我经常发现很多“赈灾大员”很容易不自觉地产生当清官的倾向。

清官难道就是好的吗？尽管这些官员是清廉的，但缺乏制度保障，结果仍然是：想什么时候给就什么时候给，想给谁就给谁，想给多少就给多少。结果救助更倾向于赞颂自己的人们，培养的是歌功颂德的坏风气。在改革救灾和社会救助体制的过程中，我深深体会到清官传统理念及体制的荒谬。

告别“清官”的赈灾传统，建立灾害四级应急响应体系，变阳光雨露式政府救助为责任政府的行为，不要让地方政府和老百姓焦急等待，首先要规范国家机关的行为。

在这个问题上，日本在明治维新时期也是进行了深刻反思。如福泽谕吉也承认人与人之间存在着贫富、强弱与智愚的区别，但他认为人该有的基本权利，是人人重视其生命、财产和名誉，就是完全平等，毫无区别。他不同意“报答国恩”的说法，并且明确地表示：“制定法律，保护人民本来就是政府的职责，不能叫做恩惠。假如政府把保护人民叫做恩惠的话，那么农民、商人向政府缴纳赋税，也可以叫做恩惠了。”有学者研究，中国《劝学篇》中也有大量相关的论述，早于100多年前的明治维新时期近2000年！但我们的主流价值则把许多好的方面排斥到了边缘。

反思我们的传统，对“皇恩浩荡”有着特别的感情。人们虽然把老封建制度推翻了，但思想上还在受其影响。在全国两会期间，有的领导人到代表团参加讨论，其实有的领导人本身就是那个省或市的代表，反而被说成是来做指示，结果只好由领导人亲自纠正，表明是参加讨论而不是来做指示。

尽管中央媒体的新闻报道上纠正了这种说法，但地方的新闻中又说是领导同志的重要指示，还要认真传达，竟然把人民代表大会变成了到北京听从领导指示的会议。

“以吏为师”是我们的传统，然而错了

而说到官与学的问题，在我国传统文化中流行的是“以吏为师”的理念。行政主导，结果连思想界也完全遵从皇权，明清时代大兴文字狱，目的在于禁锢人们的思想，以文化专制政策加强专制统治。按我们现在流行的说法叫做“政治与学术的关系”，认为学术一定要服从政治，说明白一点还是要服从官员，以吏为师。

使人吃惊的是，官与学的关系，日本居然在明治维新时期也解决了。福泽谕吉谈到：日本学问不幸之源在于附属于政治，将严重地重蹈中国宋朝和旧水户藩的覆辙，令人不胜忧虑。因此，他提出的办法就是：任何时候都不允许担任学校教育事务的人再掌握一些政事之权；从政权角度看，学者不干涉政事，政事也不妨碍学事，政权与学区二者分立，这样对施政和为学双方都有利。

日本是在一百多年前意识到了这样的问题并进行了较为彻底的改革。我们现在的许多问题，与那个时期福泽谕吉所描述的现象极为相似，但我们的认知方式则是完全不同的。日本后来将官与学分开，推动士大夫的分化，同时又推广商业与学业、农业具有同等价值的理念，从社会价值方面实现了基本的社会平等。

在我国的历史上，学者与官员之间一直缺乏一个健康的互动机制。我猜想可能与以身作则的理念有关，官员既然可以用他们的行为方式来树立榜样，让社会遵从，哪还需要研究什么学问呢？

直到现在，我们的不少领导干部，一旦说到选择官员的标准，就要强调道德第一。而这个“德”要如何评价，就是要忠于这个，忠于那个，实际上还没有脱离传统思维方式，当然还是在王朝政治里面打转转。也有强调了能力的，但这个“能力”，也缺乏刚性的标准。两类倾向，都不强调机制，不强调法律。如果把道德与法律对立起来，甚至凌驾于法律之上，那样的道德，如何靠得住？过去还提倡“又红又专”，不能走“白专道路”。

实际上又把官员与知识分子对立了起来，还是那个以吏为师的传统

作祟。就专家与学者的作用问题，我曾经专门请教了“两弹一星”的元勋之一王希季先生，王先生的回答是我意料之外的。他认为：当时中国为什么能够在那么艰苦的条件下搞“两弹一星”，是体制的问题，就是专家真正有权，他们这些专家包括钱学森等人是真正说了算的，特别是在方案的确定和资金的调度问题上，专家拥有相当大的决策权。现在呢？一个院士，不抵一个处长，所以许多教授专家都以担任官职为最重要的目标。

在长江商学院读书时有个同学的发言使我相当惊奇。他认为，中国仅仅恢复1949年以后逐步确立起来的国标系统，质量问题就可以大大提升。因为，在那个时期，一个企业之中，有好几个科室和程序管理质量，这是学习前苏联的质量管理方法，全面照搬了一次，但后来被说成是“关卡压”，压制工人阶级的领导，于是就逐步放弃了。

知识生产方式是与社会价值观密切联系的。社会价值观往往是通过多种途径传承的，而知识产品往往是传统价值传承的基本载体。官与学的关系，也需要我们深思。

如何在理念上纠正官与商、官与民、官与学之间的多方面扭曲关系，确实还需要在知识结构上来一番全面的反思。我常常想，要是我们能够达到日本明治维新时期的思想认识就好了。也许有人会反驳说：不要倒退，中国应该坚持自己的国情！但是，如果坚持国情就是坚持我们的那些帝王将相思想，会耍些帝王把戏，那还有什么现代文化？

我离开民政部，辞去司长去当教授，最初的想法是脱离官员身份，认真反思一下文化和知识建设的问题，后来因为多种原因把大量时间用于促进慈善事业，但反思文化一事并没有停下来。从知识生产方式的转型入手来推动中国社会的变革，我认为是很有意义的事情。

3. 太爱讲道理的中国

我在从事行政工作和指导同事进行政策分析的时候发现一个相当有趣的现象，我们的文化太喜欢讲“为什么”，而不太爱讲“是什么”。为什么那么爱讲“为什么”呢？

太多道理拦截了办法的诞生

在机关要求起草一个文件，马上就要讲一通大道理：起草这份文件的目的、重要性等。许多文件为什么会那么长？主要的内容就是讲为什么，重点放在解释伟大意义和提高认识方面。而文件的内容本身，则相当简单，缺乏操作性的规范。如果把许多文件中讲重要意义的部分去掉，那么文件本身就几乎没有内容了。也就是说，许多文件只教授道理，并不说怎么办，更不要说程序性的规范。

到了大学，为地方政府进行咨询，要从事政策的分析和设计，与同事们一起工作，我发现大家和机关的朋友们有着同样的偏好，那就是喜欢讲为什么。至于一项事务或者一个分析对象是什么，要把这个对象说得清清楚楚，则是相当困难的。

再看社会，更有意思，许多有名的人在谈到中国社会福利制度建设的时候，竟然大谈欧洲社会福利的弊端，结论是中国不能搞社会福利。至于中国的现实困难是什么？儿童的大病要花多少钱？我们的许多专家也不愿意计算。我们的社会流行着“外国人得病，给中国人吃药”的现象。

为什么那么多“为什么”？真是十分有趣的现象。当然，我这里提问题就已经陷入到了传统的思维方式，看来我们已经习惯了问“为什么”，要改正恐怕得费一番大工夫。

比较是一种认识问题的方法。看一下西方社会分析问题的方法，他们是先把一个问题的本身说明白。而为了把一个问题说明白，就需要进行各种各样的分类，分析其不同的特征，再进行比较，然后还要运用多种工具进行测量，经过多种比较后才能够得出一定的结论。

以美国教育家杜威讨论思维为例，他是先来讨论什么是思维，再分析思维的各种不同的意义，讨论最好的思维方式、意识流、反省思维是连续性的、思维通常限于不直接感知的事物、反省思维旨在求得结论、思维实际上是信念的同义语、反省思维激励人们去探索；接着论述思维的中心因素，讨论对于某些观察不到的事物的暗示、指示的功能、反省

思维的定义；然后讨论反省思维的各种形态，讨论不确定性和探究的重要性，思维受目的的控制等。这样的方法，在我们分析事物时是相当少见的。

知识原本是动态的

西方社会的科普读物，往往是由类似于我国院士级别的人们来撰写的。而这样的事情，在我国就是不可想像的。而我注意到我国的知识形态有相当大的静态性，而西方的知识则有动态性。他们把知识当成工具，运用知识进行多方面的探索。我们往往把知识当做一定的金科玉律，哪能提出半点不同的意见？

既然不鼓励运用知识来进行创新，于是，加深理解就成了我国知识形态中相当重要的结构。“深刻理解”，是我国社会常用的一个词。几部经典著作，理解了二千多年，结果却是越来越落后。看来不是书有问题，问题主要在于学习的方式。

我一生上学多，参加的考试也多。有一次，一个老教授跟我很严肃地说，你的答案很有创意，但我还是要扣分，因为标准答案是五条，你答对了四条，另一条，是自己的创造，这就不行，一定要扣分。我这样的人，是“77级”的，有一定的工作经历，所以脸皮不是那么薄，老师说，我也就笑笑，因为对考试并不是那么在意。但是，很多学生是没有工作经验的人，可是他们十分在意考试的成绩。

于是，书上的标准答案也可以不用，老师所确定的就是标准答案。这种理念教育出来的学生，如何才能超过老师？

既然以标准答案为学习的基本目的，那么，学习的标准动作就是记忆标准答案，然后再加深理解。所以，只讨论“为什么”，不关心“是什么”，自然就成为一种基本的思维方式。说老实话，我们这些教授，也是传统教育体制训练出来的。自然地接受制定标准答案的传统，如果我们的学生再接受他们的学习方式，这就自然地出现“为什么”式的思维训练。

“不争论”的智慧

我特别理解“不争论”战略。这一战略就是要躲避爱讲道理的弊端，不讲为什么，直接去干，就是去关注社会问题，从社会需求出发来进行定位。无论是进行行政管理的创新还是推动政策研究的创新，都一定要跳出思考“为什么”而非“是什么”的惯性思维。

记得推进城市最低生活保障制度普及的时候，有多少地方的民政局长与我辩论，解释他们的财政困难，不可能接纳那么多的贫困人口。我给了他们一个针锋相对的回答：你是民政局长，不是财政局长，你的责任是将贫困人口的底数说清楚，而不是把你那个地区的财政状况说清楚。最后，就简化为一个简单的口号：民政局长不要当财政局长。

解决的办法——备忘录、分类、文件编号的妙用

在政策和学术研究中，如何避免“为什么”的空泛议论？我采取的基本方法是，第一，凡写文章和讨论一件事情，一定要记录，有备忘录，并且一定要编号。这样，就会加深大家日常工作的记忆，特别是加深工作过程的记忆。大家在日常的工作中，其实就是在创造历史，记录自己，在这个过程中也可以研究自己，改进自己，就是在提升社会。

有的人之所以实行家长制度，独断专行，客观上也是一个技术性的悲剧，因为没有累积性的记录，不知道前面到底进行到什么程度，面临着什么矛盾，一切都要重新开始，那就不会有多少继承。比如2008年召开奥运会，我们的口号是“新奥运”。而国际社会就有不少议论，说奥运会是传统，不是突出其新，而是要突出其一脉相承，说得更质朴一些，是要突出其“旧”。这里也可以看出中西文化的差距，我们太强调“新”，而这个“新”，往往就是旧的翻版，因为继承不够，哪会真正创新？

在推进日常工作记录编号的过程中，我深深体会到，尊重自身的创造，也就是要尊重自己，是相当不容易的。这看上去是个管理问题，实际上也是个文化传统问题。大家习惯了“帝王将相”式的活动，宏大的场面，英雄的表演，而普通生活中的哲理与价值，整个社会还不是那么尊重，更不容易发现。

第二，是一定要强调分类。我平时会接触很多人，就会收到不少的名片。如何保留这些名片？在输入电子文档的过程中，就要进行分类。分类并不是固定不变的。因为有许多新的组织出现，还不能划入传统的类别，于是就要建立一种新类别。

研究问题，资料的分类也不容易。常常听到很多人说发现资料不容易。根据我的经验，积累资料不容易。看到报刊的一些资料，顺手积累下来，时间长了，没有详细的分类，就混在了一起，结果是没有办法用。工作也是这样，日常的研究都需要分类，然后才会有深入的研究和提升。

在美国洛克菲勒档案中心，我看到他们对于历史资料保存的重视，有着多方面的感慨。听说，他们保留着圆明园的历史照片。每次与洛克菲勒家族有关的活动，都会注意积累资料，然后编排归类保存。据说，美国福特基金会也要将自己的档案交给这个档案中心来管理。那里的档案，是“活”的档案，不断地有人查阅，很方便，中心甚至特别鼓励人们来研究。想想我们的档案管理，还是强调安全与保密，缺乏社会性，因而也不会有活力。结果，档案知识更呈现出静态性。

太爱讲“为什么”，就不会有重大的发现。要从事科学的研究和重大发现，最为重要的基本功是要先掌握分析“是什么”的技术，然后才会有条件来发现，并且有条件进行创新与设计。

也许喜欢争论的人会说，我们信仰马克思主义，就要讲大道理。也许人们不知道，我在20多岁的时候就阅读了《马克思恩格斯选集》、《列宁选集》、《毛泽东选集》等著作，还是学习的先进分子，摘录了几十万字的笔记。后来，在大学时代更进一步学习《资本论》和“全集”。特别是通过学习理论史，更进一步发现，我们那个时期接受的马列著作，尽管阅读的是原著，原来也是经过精心选择过的。最为重要的，当时的《马克思恩格斯选集》是把1895年恩格斯的法兰西阶级斗争导言排斥在外的。恩格斯在文章中明确写道：“历史表明，我们以及所有和我们有同样想法的人，都是不对的。历史清楚地表明，当时欧洲大陆经济发展的状况还远远没有成熟到可以铲除资本主义生产的程度；历史用经济革命证明了这一点。”恩格斯讲的就是1848年他们关于资本主义丧钟已经敲响的论述，因为那是共产党宣言的基调。所幸的是，新版的选集，已经将这篇著作纳入其中，可惜，大家又不再突出学习这篇文章了。所以，我们所接受的理论，很大程度上是用无产阶级专政下继续革命理论编排过的理念。理论的结构缺陷，在我们这一代人中是相当明显的。我们的许多理论，更多的是受斯大林所主持编写的联共（布）党史教程深刻影响的。

既然原著的学习就这么复杂，为什么不可以多改变一下学习和研究

的方法呢？

4. 尽“孝道”的更应是政府与社会，而非子孙

忠孝传统，在我国根深蒂固。汉代以孝治国，甚至选拔官员的主要标准也是孝道，称之为“孝廉”。在传统社会中，国家以农为本，人民安土重迁，以孝维系社会，当然有其内在的逻辑。百善孝为先，在传统社会，孝也不仅是家庭的责任，根据历史文献记载，历史上不少朝代都曾经以国家的名义制定或颁布过一些有关养老的礼仪、礼遇和法规，形成了我国古代社会独有的养老制度。在今天的时代背景下，国家是否也该为传承孝悌理念做出表率呢？

传统孝道该变一变了

我到社会福利和慈善事业促进司工作承担起养老服务业与儿童福利事业的职责以后，对传统的孝道，特别是孝道如何现代化的问题有了新的想法。

第一次对我信念产生重大冲击的，是一次在全国妇联开会，讨论儿童福利的项目问题。有个专家在会议上相当激动地说：我们这个国家的文化传统就是不爱护儿童，你看看二十四孝图，有一个不就是杀小孩敬老人吗？这句话给了我很大的震撼。因为没有想到自己崇尚的文化价值中居然也有如此违反现代人性的内容。

关于对孝道的进一步理解，我也是在阅读福泽谕吉的文章中受到更为理性的刺激的。

日本明治维新时期的文化主流是要脱亚入欧，没有想到的是，这对中国的孝道也提出了挑战。按照我们的想法，日本要否定孝道，一定要进行批判，或者重新给个概念，比如我们就说是“封建孝道”，加一顶帽子，也就可以全面否定了。没有想到的是，福泽谕吉在《教育论·德育》关于道德标准一节中对二十四孝是这样论述的：若不是父母极其顽固或家境极其贫穷就不会显现出二十四孝的光辉；在中国因有殷亡周兴的变故，才出现了伯夷、叔齐的义节；凡此种种，都是在极端不幸、非常恶劣的时势下，逼出来的特殊的忠臣孝子；其忠孝虽然是人生的美德，但从国家方面来看，这种异常事例并非可庆可贺之事。

对忠孝问题从这样的角度来认识，这是我过去从来不敢想的。即使过去批判忠孝观念是“愚忠”、“愚孝”，还是没有对“孝”的问题进行深入思考。

思考孝道，当然就要结合现代社会的条件来讨论。我在1997年到救灾救济司工作以后就分管敬老院，经常考察一些地方敬老院的工作，因而对老年人的疾苦还是比较关注的。2003年，民政部进行一定的业务司局职能的调整，敬老院又归救灾救济司管理，于是我就根据上级领导的指示，组织了全国五保工作的大调查，发现了许多五保户的困苦，当然

也总结了相当多地方的经验。那个时期，广西兴办“五保村”，在村中建设属于公共财产的敬老院，就地安排照料五保老人，我曾经对此给予高度评价。后来湖北省又推动“福星工程”，我也是努力支持举办更多的养老院。

起步十年，依然起步

担任福利慈善司司长，我负责老年的社会福利问题，我国正值老龄化日趋发展，舆论又日益开放。于是，挑战日益加剧，有的报纸上就明确地批评道：中国的养老服务业是“起步十年，依然起步”。这对于我们福利慈善司来说，是相当严重的批评。特别是对于我这个敢于应对社会挑战的人来说，这样的评论就是下了战书，要求我们的团队快速来破解这个困局。

看一下养老服务业的现状，确实令人沮丧。如果稍微形象化地说中国养老服务业，可以说，中国的离退休干部和著名的院士与学者也享受不到发达国家普通老年人的护理水平。我与一些老干部局的局长座谈，他们反映的情况更不容乐观。至于农村贫困老年人的生活状况，我当然有更为直接的了解。

难道我们国家真的是缺钱吗？这话谁也不相信。难道各级政府舍不得给自己的老领导也就是现任领导的明天花钱吗？我想这也不可能。你能说大家不明白养老问题的重要性吗？这更不可能。谁不希望自家的老人可以放心地安享晚年。

真正有效解决问题的办法，我认为先要分析整个社会解决问题的思维方式。知识生产方式实际上是思维方式的一种表现，而思维方式就与社会大众有着密切的关系。

千万不要低估思维逻辑的影响力。即使是有名的经济学家，也常会陷入这一类的逻辑困局。比如，在扶贫问题方面，有的经济学家一看扶贫标准提高了，就认为是低保标准提高了，有一亿以上的贫困人口得到政府救济了。实际上，贫困人口是一个理论数字，我管理农村救济要推动农村最低生活保障制度建设的时候，比较认真地查过各个省以及各个县贫困人口的数据，结果是相当令人失望的。因为没有这样的数据。况且，救济是输血，扶贫要造血，生产的扶贫并不是给这些贫困人口救济，授人以鱼不如授人以渔，要努力提高扶贫对象的生产能力。而那些极端贫困的人口，哪里有造血的能力？

结合社会福利事业发展所牵涉的儿童、老年人、残疾人这几大项业务对象，考察政策结构的思维逻辑，就会发现一个十分有趣的现象，我国社会对于困难的群体，十分愿意给“权”，但不那么愿意给“钱”。给“权”的法律，如权益保障法、保护法等，十分丰富，甚至可以说在全世界都能够名列前茅。但是，如果要谈《社会救济法》、《儿童福利法》、《老年福利法》、《残疾人福利法》、《精神病人福利法》，那就是空缺。

只有权益保障而缺乏福利保障，就会出现十分尴尬的局面。因为困难群体缺乏的是钱而不是权，比如残疾人，有的可能就是智障，他们怎么能同我们这些健全人一样来维护自身的权益呢？况且，他们最为需要的是生活的保障即社会福利的权益，但这些恰恰是严重缺乏。

更进一步分析老年问题，在1996年颁布的《老年人权益保障法》中，第二章的标题就是“家庭赡养与扶养”，其中第十条更是明确地写道：“老年人养老主要依靠家庭，家庭成员应当关心和照料老年人。”也就是说，这样的法律，更多的意义在于它是一部孝道之法，就是要规范家庭的责任。

正是立足于家庭的赡养责任，这部法律就有五条内容专门规定赡养人的责任。第二章第十一条的内容就包括：“赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务，照顾老年人的特殊需要。”也就是说，我们是通过法律进一步强化了家庭的责任。

通过比较分析别国的法律，特别是日本和美国的法律，更让人感慨的是，日本和美国在40多年前所立的老年法，主旨就是强调政府的责任。当然，那个时候，他们就想到是首先要给老年人福利，即给老年人生活费用和护理照料，并通过改革公共福利制度和兴建公共设施来解决。

两种思维方式的不同，对政策的影响是决定性的。中国的问题在于，我们长期习惯于“家庭的孝道”，还不太明白“社会的孝道”，更不太会运用公共权力来发展孝道。

后来，我们的团队统一认识到，推动社会养老服务体系的建设和需要采取积极而有效的政策措施。其中最为有效的办法就是，第一，先说服地方建立80岁以上老年人的高龄津贴制度，保障老年人的基本生活，真正使公共政策开始具有社会福利性质。这样的政策，自然地成为民政部的重要政策。2011年初，全国已经有18个省份建立了高龄津贴制度。

第二，制定国家的养老服务专项规划，这主要是为了在国家的层面上加强行政规划，使养老服务进入行政体制，然后才能够落实相应的政策。

在养老问题上，我们实际上还是依赖保姆制度来进行护理服务。

真正的养老护理学校到2011年初还没有一所，而中国真正需要的专职和兼职的养老护理员最少也要上千万人。应该说，养老问题的挑战，还相当严峻。落实国家的养老服务体系建设规划，则需要更为广泛的努力。

应该看到，我们整个社会对现代的养老护理服务还相当陌生。如何建立“社会的孝道”，的确需要孝道的转型，这自然就要求孝文化即孝的知识生产方式做系统的更新，动员各类社会要素投入养老事业，从而才能真正让社会承担起家庭已经没有多大力量承担的养老服务功能，独生子女的政策，确实是将养老服务的需求提前摆在了中华民族的紧迫议事日程之上。

5. 解放知识这个生产力

我向全国人大代表、中国著名特殊教育专家陈云英教授请教儿童的特殊教育问题，她告诉我，我们的特殊教育知识存在着结构性的缺陷，现在流行的考证制度，就是一个学历考试，不重视实践知识，不如西方强制规定要有多少个小时或者多少个治疗案例的实践才有资格考试，所以我们的特殊教育相当宽泛，特殊教育老师似乎常听到，但是要找自闭症教育老师、盲人教育的老师、各种不同残疾人教育的老师，那就没有多少人了。这个专业化问题，是特殊教育的重大挑战。

斗争型知识常把问题极端化

记得有一年春节前，联合国儿童基金会的代表到民政部拜访，提出了一个问题：中国有没有0~3岁儿童教育的协会，有多少从事0~3岁儿童早期教育的教授？我们当时已经知道，中国只有早期教育的教授，包括0~6岁，没有再进行更为具体的分类。所以，严格意义上说，我们国家还没有一个0~3岁儿童教育的教授，更不要说建立这类教育的协会了。但是，谁能想像到，联合国儿基会的一个处长就是在印度得到了0~3岁儿童教育的博士学位？我国教育的专业化程度，看来远落后于印度。

现在看来，我们国家的现代化，决不仅仅局限于工业、农业和科学技术以及国防的现代化，这些现代化，如果没有知识的现代化，就缺乏基本的支撑，中国的知识生产方式急需现代转型。

当前，最为重要的是要解放知识这个生产力。现在有许多有形与无形的枷锁，束缚了大家的创新和创造意识。我们的知识形态，就其总体而言，是个“你死我活”的斗争型知识，而不是宽容优雅的建设型知识。斗争型的知识，强调的是正确与错误界限分明，光明与黑暗势不两立，这是一种绝对型的知识。在现代的条件下，这种知识形态运用于行政管理就表现为口号满天飞，原则一大堆，就是不落实。好的口号把大家的期望值提得极高，但实践中又没有办法落实，结果就是社会日益焦躁。

比如安排基层人民代表的选举，真正把选民的积极性动员起来了。

但在具体行动上，要投谁的票？这个人怎么样啊？投票站在哪里？投票的规则是什么？要想得到消息就十分困难了。一般做法就是临到投票站的时候，你才能看到名单，但他们的基本情况和要为大家办什么事情，愿意不愿意为大家服务，那就什么也不知道了。这样的选举结果，就会落得不少的怨言。为什么说城市选举落后于农村选举？城市与农村选举其实都依据的是宪法的第111条，但城市文化知识水平高，受传统知识影响严重，结果就自然落后于农村。你看知识生产方式转型多么重

要，知识生产的“型号”不对，学得越多，反而越落后！

斗争型的知识容易将问题简单化、极端化。好多人一讨论民主，就撇开宪法。其实，在宪法框架内的讨论，什么时候被禁止过？我在基层政权建设司工作时就向北京的基层政权建设提出过一个标准，什么时候能让我参加我所在的居委会主任选举，那就说明基层选举上升了一个大台阶。我的想法，决不是个人的心血来潮，而是有一系列的政策和法律依据。基层民主选举制度的健全，从来都是对国家稳定有百利而无一害的。

我在从事慈善事业研究的过程中也发现，斗争型的知识往往容易把问题极端化。比如强调公益事业的发展，不说社会服务特别是老年、儿童、残疾人照料的价值，一上来就说是公民社会，把许多专业化的组织描述为草根组织，给人的印象就是要与政府有一定的摩擦。而专业化组织发展所面临的注册问题、资金问题等，反而放在了一边。所以我就劝有的学者不要仅仅研究自闭症一类组织的公民社会性质，要更多地研究社会对于这些组织需求的紧迫性，并且要探讨这些专业组织发展的途径，还要发现成功的案例。

社会需要的是建设型知识

受斗争型知识的影响，有的年轻人很担心地问我：如果让政府对非政府组织提供大量的财政支持，中国的非政府组织丧失独立性怎么办？我的回答则是：非政府组织的主要目标是什么？就是要为社会提供多项服务，政府如果能够积极支持这类服务，我们为什么不欢迎呢？况且，千万不要忘记，现代政府是被纳税人养活的政府，一定要对纳税人负责，就是我们常说的要对人民负责，如果这样的政府多拿出财政支持发展民间组织以提供更多的社会服务特别是养老服务，有什么不好呢？

斗争型的知识缺乏宽容性，“左”和“右”，在西方社会都是公开互相称呼，平等竞争。甚至英国的一个政党就称之为“保守党”。在我们的知识结构中，保守与改革那可是不能妥协的。而根据我在机关的经验，左和右、改革与保守，都不是十全十美，都有好的方面，也有相当多的缺陷，实在没有理由彻底消灭一方。

斗争型的知识，与现代国家的管理发生着不少的冲突。因为条件发生了变化，若还是以敌我矛盾和人民内部矛盾来处理管理事务，有的时候就失掉了方向。

我常说，传统国家的主要管理对象是人，现代国家的主要管理对象是物。过去是管住了人，社会就会安定，现在则是管理不好物，社会就不那么稳定。最为典型的案例是三鹿奶粉事件，如前所述，三鹿集团的老总没有把物管理好，结果就对中国奶粉业造成了毁灭性的打击，这样的事情没办法用人民内部矛盾或敌我矛盾去概括，这样的人并不是有什么不良目的，但缺乏管理物的经验，结果就要惹祸。这个道理，应该广泛宣传，使大家进一步明白。

建设型的知识，不强调对立而是立足于宽容。受过现代知识熏陶的人们说话往往不那么高调，态度相当平和，尊重对方并具有修养。这类知识反对你死我活的斗争，而认为利益关系完全可以妥协，但要通过谈判，不能一方吃掉另一方。如果遇到矛盾，建设型知识则强调法律的作用，因而法治体制较为发达。

建设型知识与市场经济密切联系。市场经济需要的是平等竞争，因而不可能强调斗争。而平等竞争自然就需要尊重和研究普通人的感受、需求与尊严。

建设型知识强调的是多元性，其基本的态度是认为社会问题的解决，存在着多个方案，因而需要设计和选择。这样的知识生产过程往往强调多方的参与，公开的讨论甚至辩论，以便充分发表意见。

既然强调问题的解决存在着多个方案，那么就需要多方面的设计，于是就有了现代智库的产生和发展。这样的智库，往往比较独立而不依附于政府，但许多成果却为政府所用。因为在市场经济的条件下，在全球化、信息化的时代，现代政府不可能有足够的时间和人手来处理所有的信息分析和多样性的方案设计，于是，大量现代型智库就承担起了具体的项目服务。

既要设计方案，就要强调专业化。战略型的方案设计，战术性的方案，预测性的方案等，就需要不同专业的设计。这样，各类专业的知识技术人员就成了日益紧迫的需求。知识的生产，也要建立不同的生产程序，出现了对于知识生产的管理和传播机构，知识生产也日益复杂化了。

建设型知识更强调应用。因而，应用型的知识日益进入到知识学习、研究和服务领域。传统的生产领域往往与知识生产结合起来，知识经济日益成为一种形态。

建设型知识对于人类的生活甚至国家的活动方式更有影响力。建设型知识的产品影响国家行为的突出案例就是金砖国家的概念，这本来就是一个学术概念，却促成了金砖国家领导人的会面与合作，在国际社会形成了一个特别力量，改进了国际力量的格局。

参观政府办公楼是一门必修课

如何促成传统的斗争型知识向现代的建设型知识生产方式的转型？应该看到，一方面，传统知识往往有着相当多的现代要素，即使以斗争为目标的知识，同样也有着可供建设借鉴的部分。另一方面，在市场经济的条件下，经济类的知识生产方式实际上已经基本实现了转型，各类金融机构的分析研究已经与传统知识完全不同，因为要影响股票市场和投资等经济行为，就必然要有很强的实用性。

知识生产方式的转型，更多地表现为将社会研究、政策研究与社会需求密切联系起来，强调学习与研究的服务性与实效性，使知识真正现代化起来。这样的转型，包括以下几个方面的转变：

一是知识生产立足点的转型。中国社会类的现实问题，一定要真正进入学习和研究的领域。例如，管理和经济基本理论的教学中，能否将北京的交通问题量化为作业题？我记得在哈佛大学学习微观经济学的时候，有一道作业题目就是计算有关波士顿地区的一个主要公路的路口上午8~9点和下午4~5点汽车进城和出城的增加量与减少量。课堂上的类似讨论，自然地吸引学生关注实践的应用问题。

二是知识领域的转型。这是知识观的转型。要转变那种认为不能很好地读书写字就是没有知识的观念。实践领域的知识，要进入各类学习与研究的知识领域。特别是各类实践性工作证书的获得，一定要将实践部分作为重要的依据。我记得前些年儿童福利院和养老院的护理人员曾经向我诉苦，说现在的上岗考试，全部都是理论。一个护理残疾儿童长达十年以上并且很受大家尊敬的护理员，因为只有中学文化程度而不能通过考试。确实，我们的许多职业标准多集中于基本要求与工作要求两个方面，考试则以文字考试为主，基本要求部分也主要集中于基本道德、基础知识两个方面。如果仅仅将应用知识加入考试内容，考养老护理员就将养老院作为考试的定点操作知识考试基地，其他行业考试也有定点的实际操作基地，那就会全面提升整个社会服务业的水平。况且，在我国十分缺乏各种社会工作类专业人员的条件下，一定要确定特殊的

发展战略，才能够适应实际发展的需要。

三是学习与研究方式的转型。我记得美国政治学系的本科生有一个必修课就是要参观首都华盛顿特区各个政府的办公大楼，学了几年的政治学知识，还不知道政府的办公场所，那怎么行？另外，美国的大牌教授普遍给本科生讲课，我在哈佛大学的一个老师居然当过18年的参议员；我们的微观经济学的老师，就是给克林顿政府提供咨询服务后再来教授基础理论的。这样的人员从事教学工作，就需要一定的助手，而这样的助理制度在我国的大学生中就没有，我国的大牌教授也是光杆司令，只好求助于自己的研究生、博士生，缺乏制度性的安排。而从事研究，也有类似问题。听说有的人事类改革文件还规定辅助工作人员的比例不能太高，就是要鼓励教授们自己动手来进行全方位的研究工作，这样怎么能够深入和系统地研究呢？

四是新型研究平台的组建。知识生产方式的改变，必然要建立更多的新型研究平台。这就是说，研究机构也要创新。华盛顿特区许多智库中的研究人员往往是退休的官员，他们熟悉政府工作，因而也有很好的人际关系，这样便于使研究工作与实际更为紧密地结合起来并保持其持续的社会影响力。我国的情况是许多官员60岁退休以后就没有什么人来顾问了，其实他们中的相当一部分人是巨大的社会财富。但是，在传统的知识体系中，这类人员就什么也不是了。咨询机构也强调年轻化，不尊重实践者，拿着财富当垃圾，有的时候甚至还会对退位人员的政策建议抱有敌意加以防范，这是我国社会的又一巨大浪费。

知识生产方式转型，是知识生产力的一次大解放。中华民族的勤劳和智慧，丝毫不亚于其他民族，只要我们从开放的社会进一步转向开放我们的思维，我们一定会加速中国社会的健康转型并全面提升社会发展质量，当然也会产生一定的有世界影响力的现代智库。

6. 学会尊重让我们拿到未来大国的门票

参观故宫，我常会想到：太和殿即金銮殿上的厕所在哪里？据说清朝官员一大早就要上朝，那么多人要聚会几个小时，礼仪周全，毕恭毕敬，可人有三急，难道皇帝和那么多的大臣们就没有因内急而需要上厕所的时候？如果确实急需，又怎么解决？

现在的帝王戏，也只有正襟危坐、山呼万岁的场面，没有多少展示他们生活细节的地方，这还是在进行着文化的造神。帝王们生活的细节，他们和普通人一样的那些事情，怎么不能表现出来？

尊重源于细腻的设计

带着对帝王生活细节的疑问，我请教了一些导演和历史学家，他们的回答是让人相当吃惊的：第一，历史学者不记录这些生活小事，历史学家中像司马迁那样记载刘邦流氓行为的人几乎没有，即使是《史记》也极少记载如厕一类的事情；第二，要换角度描述历史整个社会接受不了，轻则没有市场，重则受到惩处。以贞观之治为例，若说那是一个肮脏的时代，因为李世民既杀掉骨肉兄弟，又逼迫父亲退位，是个极为残暴、缺乏基本道德的人，因而他也是伪造历史最为严重的一个人，无疑跟大众熟悉的那段历史大相径庭。我们到现在接受的都是经过他精心伪造的历史，要揭穿这段历史，社会能够接受吗？

说实话，这样的说法我也接受不了。因为“贞观之治”深入人心，已经成了一个历代政治的典范，怎么能够说那是肮脏的时代呢？

不过，我后来再想一下，其实用不着进行历史的翻案。一定要和社会大众的理念对着干，非要把颠倒的历史再颠倒过来，这不就是吵架吗？

我们的传统，往往把研究重点放在了研究王侯将相、君子行为方面，普通人的需求，在知识界还没有成为研究的主流。即使一些务实性的研究，也是放在研究对策方面，而这样的对策，也往往缺乏标准和程序的研究，只是说出了一堆应该怎么样的宽泛讨论。

我和有的朋友开玩笑说：你们说的对策，也是提高认识、加强领导一类的大话，比官员的语言还要官方，怎么也沾染上了知识的“官僚主义”？

官话连篇，极端的情形就是在与外国人交往时也要传达文件，向外国人介绍情况时，居然也用“第几号文件及时指出”，弄得外国人丈二金刚摸不着头脑，在私下就问：这个几号文件是什么意思？结果对方就不认为是当事人自己在说话，而是在替上级政府传达文件，要求他们必须认真学习和深刻领会，结果给人的印象就是：宣传性的行为，根本用不着相信。这样的效果是相当负面的，事与愿违，非常典型。

有的人往往把这样的行为方式归结为政府的原因，一上来就说体制，好像体制规定了个人行事的方式，只有服从。我根本不同意这样的说法。因为政府确实没有如此详细的规定，如果有了如此详细的规定，那就是非常大的进步了。这里其实是一种文化自觉的问题，是把自身的缺陷强加在政府和执政党的身上，是用传统来理解和约束现代的政党和政府。受这种文化传统的约束，即使办理政府的公文和活动，往往也缺乏细腻的设计。

以召开会议为例，本来应该有很好的会议管理标准，每个程序都要进行精心的设计，都要有技术性的管理，但现在主要是对会议经费和食宿的管理有标准，说起来还挺有道理，会议就是不能大吃大喝，而会议的关键环节，关于发言时间的控制、关于讨论的方式、关于文件的形式与内容等，就完全是放任自流了，没有什么管理标准。

我体会最深的是大会的颁奖环节。通常都是排大队，奏着雄壮的进行曲，领奖者到主席台上领奖，台上的领导也是排成一排，一个对一个面对面地颁奖。我在台上担任颁奖嘉宾的经验很多，特别注意领奖者的心情。在通常的情况下，颁奖嘉宾中如果有一个职位最高，领奖者往往希望由这位领导者来亲手颁奖，并且特别希望拍照留念。可我们现在的颁奖环节就满足不了这样的需求。

后来我观看了一下外国的颁奖仪式，他们的总统勋章并不是在大会上颁发的。如果有几十个人得到了年度的总统勋章，往往是在总统府内举行仪式，总统真的是给受勋者单独颁奖并拍照留念，使受奖者有着莫大的荣誉感。这些源自小处的尊重，才是最落到实处的尊重。

尊重让官员也高雅起来

尊重自己不够，就包括对官员自身的荣誉感的感受也不够。我是在2003年开始注意到表彰权开发问题的，当时建议民政部设立一个奖项，名字最初是“爱心捐助奖”，2005年正式更名为“中华慈善奖”，结果成了公益慈善界的最高荣誉奖项。尽管当时的评奖活动泛滥，但对于国家公职人员的奖项还是太少，颁奖活动也不够庄严。

2008年，为纪念改革开放30年，当时“中国改革开放30年论坛暨评选活动委员会”和中国经济体制改革研究会将我评选为“中国改革开放30年30名社会人物”。我既感到荣幸，并也由此想到，1955年时就有一次国家级的授勋仪式，那时就有各种勋章和奖章，对从事革命战争的人们进行了一次相当广泛的授勋活动。而改革开放30年的成就，给人民所带来的福祉，是完全可以和革命战争的功劳相媲美的，为什么在这样重大的纪念活动中不能进行一次广泛的授勋活动呢？

因为，尊重人，当然也要包括尊重领导人和大家的共同感受，这样，社会才会形成一种高雅的风范。

尊重普通人绝对是国家的核心竞争力

尊重自己，也是国家竞争力的根本所在。

大家都知道2001年中国与美国的飞机在南海上空相撞，美国的侦察机迫降到了海南陵水机场，美国的飞行团队是在落地半个小时后才出机舱的，许多人猜想这是要毁灭机密资料，这我们不得而知。但实际上，更为重要的是，他们是在接收美国政府的指令，半小时后，美国总统确实下令，要他们走出机舱而接受中国军队的管理，按照国际惯例，完全可以使用“向中国军队投降”的说法。接着，这件事情引起了巨大的外交风波。

过了几年，因为应急系统的建设，我在一次外交活动中与美国国务院的外交官谈到了他们的应急系统建设问题。当时我明确表示，如果是国家机密，就不要介绍。但那位美国外交官相当坦然地告诉我，美国1962年遇到古巴导弹危机，在最紧急的时候，美国前总统肯尼迪想与时任美国驻苏大使通话，恰恰这个时候大使有事外出，因而联络不上。

事后，美国总统要求国务院建立一个机制，遇到外交紧急事件一定要能够联络畅通。美国人缺乏“提高认识、加强领导、改进工作”的思维逻辑，他们老老实实在地研究了为什么外交紧急时刻联络不上，然后建立了一个应急中心，24小时值班，确定了一个所有外交官都必须知道的不公开也不保密的值班电话，并且在应急中心还记录了外交官办公室和家庭的电话号码，以便与其迅速联系。在中美撞机事件中，美国国务院的东南亚小组正在菲律宾出差，他们就是在事发10分钟之内得知撞机消息，并在几分钟之内提出了解决问题的几项政策建议传回国务院，经国务院修改后迅速上报白宫，所以才能在半小时之内由总统批准行动方案。据说，根据这个方案，美国驻华大使在50分钟之内就赶到中国外交部商量如何解决这个危机。

我如法炮制建立了中国的国家应急救灾联络系统，可以直接联系到全国县级的民政局长、主管救灾的副局长和救灾科长、股长。结果我们的救灾能力提升了，美国处理起国内自然灾害倒得到了相当大的教训。

还是那位美国的外交官，又一次找到我，探讨中国的经验，我也是相当坦诚地回应，我们是学习了美国外交的应急联络办法，然后根据中国的条件改进。他感慨说中国人的学习能力真是太强了。

我感受很深的是，欧美国家在处理应急事件后不是强调领导的责任，而是重点讨论程序和细节的完善。比如美国的卡特里娜台风灾害后，美国国会进行了广泛的听证，提出了120多项改进行政工作的建议。而我们处理灾害事故，往往是以处理或者处分官员作为结束的，全国舆论也得到了极大的满足。而西方恰恰是在我们画句号的地方只是画了个逗号，直到发现了技术和程序需要改进的地方并且进行实质性改进后，才画上了一个句号。而如果仅仅是追究责任，谁出问题谁倒霉，就会形成政府官员对安全管理望而生畏的现象，这是急需改进的。

尊重，再尊重

尊重自己，研究自身的日常需要，实际上是企业的立足之本。许多科技产品的发明，往往就是从日常应用的更方便处开端的。比如计算机的发明，手机功能的不断更新，都是在竞赛更为优质的服务，当然也是在竞赛谁的产品更能满足普通人的需求。

市场经济确定以消费者为上帝，客观上就是掀起了巨大的社会革命。因为，在短缺经济时代，最好的产品以贡品为荣，那时的官窑瓷器，有的产品只供宫廷，民间哪敢享用？但在市场经济时代，标准发生了根本性变化，只供领导享用，反而具有了负面意义，人们所追求的，是市场的占有率，普通消费者真正成了“上帝”。

我们的许多产品质量之所以存在较多问题，有人认为是中国人素质不行、技术不过关，我是坚决不同意的。我认为主要是我们传统文化的负面要素，不尊重普通人的普通感受，因而产品形不成真正持续的竞争实力。我听一个企业的高管讲过一件事，有个很有名的企业老总，尽管理念很新，其企业也是十分成功，但有一点他就注意不到，就是企业的厕所里没有卫生纸而用旧报纸，有人建议改用卫生纸，得到的答复居然是：我要关心职工的大福利，还是用旧报纸吧！

尊重普通人，才会真正赢得社会的永久尊重。2012年3月17日，我在国家大剧院观看月亮姐姐主演的《月亮姐姐与嘟噜滴嘟农场》，没想到演出结束后见到月亮姐姐，她对我说：我认识你，前些年你在民政部时参加我们与东城区外地打工家庭儿童的活动，你和孩子们交谈时，嫌自己坐在凳子上与孩子们不能平视，就直接坐在地上与孩子们交谈，我们印象可深了，也很感动。这件事，其实我当时并不在意，因为参加儿童的活动，你必须尊重儿童嘛。没有想到，居然给中央电视台著名的儿童节目主持人留下如此深刻的印象。这真的是一种奖励。

努力学会尊重普通人，已经成为建设现代国家的必需，也是我们修身养性的必需，更是发展事业的必需。巴尔扎克说过，“谁自重，谁就会得到尊重。”

社会要和谐，只有先有自尊，才会有“他尊”，也会发展出“互尊”。如果说要有普世价值的话，我看应该把尊重作为最为基本的普世价值之一。

第四部分 政府大趋势

社会与政府的传统关系，就像“头”控制着“脚”，而“脚”是无意志的。时代在发展，这种“头重脚轻”的关系不能再维持下去。

传统的“半部论语治天下”的办法已经失灵。过去我们认为领导干部只要以身作则就会天下太平，实际这并不可靠。

中国的政府规模，特别是公务员在就业人口中的比例，实际上要比欧美国家小得多，我们与人家的差距，其实就是社会服务的缺乏，这是富裕后的中国所面临的崭新课题。

1. 未来中国绝不能“头重脚轻”

社会与政府的传统关系，就像“头”控制着“脚”，“脚”是没有意志，只能被“头”领导的部件。随着时代的发展，社会与政府不可能还维持着这样的关系。现阶段中国的社会与政府的关系，是诸多学者研究的重要题目。中国的社会与政府的关系如何？随着改革开放的深入，传统的社会与政府的关系有哪些根本变化？辞官回归社会，站在普通人的立场上回顾在政府长期工作的经历，我感慨很多。

这不是谣言

2002年，信息技术已经开始广泛发展，网络技术普及了全社会。于是，救灾的信息处理机制开始了根本性变化。

在相当长的历史时期中，发布灾情是政府特别是救灾救济司的基本职责之一。如果有人随意发布灾情的信息，可能还要被认为是传播谣言。但是，在信息时代，一个地方发生灾害之后，有的人开始用照片来直接传送灾情，他们开始在网上描述自己的亲眼所见。

作为一个司长，我也开始注意利用网络来获得灾情信息，因为网络上的图片一目了然。于是，我要求主管灾情信息分析的公务员注意结合网络信息，来加工地方报送的信息。更为重要的是，网络系统发布的信息相当迅速，尽管不可能是全貌，但社会大众就有可能根据网上信息的第一印象判断实情。

于是，政府的灾情信息发布也开始强调速度。后来的“2小时报灾规则”，即发生大灾后2小时地方必须将灾情报送到民政部，就是信息革命的结果。

汶川地震之后，为什么在信息发布方面能够实现每天定时、定点地公布？就是社会推动的结果。可以说，政府灾情信息的公开与快速公布，就是政府与社会良性互动的一个案例。

政府灾情信息的公开与及时发布，也推动了政府灾情信息工作的提升。2003年，国家决定正式组建民政部国家减灾中心。减灾中心的重要任务，就是要对灾情信息进行加工。再进一步，国家减灾中心又购买了无人驾驶飞机，以便更为准确地采集信息。而到了2008年9月，国家减灾中心发射了两枚减灾卫星，又成立了卫星中心。也就是说，由一个人负责的国家灾情信息岗，仅仅在几年的时间内，就发展成为上百人来处理的灾情信息系统。这样的系统，在世界范围内都是相当罕见的。以致后来有一些发达国家也到国家减灾中心学习，这是我们原来所没有预料到的。

社会与政府的关系的最大变化，其实发生在汶川地震救灾的过程

中。过去，灾害的紧急救援往往是由政府的专业力量来承担的，政府甚至设置专门的警戒线，防止救灾的无序行动，也就是说，民众直接参与紧急救援，有着一定的体制性障碍。但是，汶川地震的救灾行动完全改变了这一规则。因为地震灾情过大，灾区过大，十多万平方公里的重灾区，不可能完全由政府来独自承担。

最有意思的是，在救灾的过程中，有的民间组织还打电话给我，询问是否有地方政府部门来接待。我的回答是相当坦率的：我自己在灾区也没有政府部门接待，你们就自行决定行动吧！而恰恰是民间组织的自我行动，创造出了许多世界性的奇迹，既弥补了政府的不足，又能够促成社会的凝聚力。

真正的“巨人”在民间

社会与政府的关系，在汶川地震的救灾过程中还有进一步的表现。民间捐款捐物达到了760多亿元，同时还有上百万的志愿者到达灾区。这是过去救灾过程中所不可想象的。

为什么民间能够有如此巨大的力量？我的直接体会就是，第一，改革开放已经使财富的结构方式发生了巨大变化，社会而不是政府开始拥有了巨大的财富，因而能够捐赠一定数额的资金。看一下城乡居民在银行的存款，2010年就已经超过了30万亿元，说明人们手中的财富真正增加了。

理性地分析，在人均GDP超过4000美元以后，财富结构方式确实发生了巨大变化，财富的快速积累，使人们的经济生活方式和企业的赢利模式都发生了结构性调整。1998年洪灾的捐赠款物也就是70多亿元。而经过了10年，捐赠数额居然增加到10倍以上。这是物质基础的改变。

更要特别注意的是，在地市以下县乡的区域内，国有企业已经很少。县级政府的财政收入大多依赖非国有企业的税收。财税源泉的变化，当然也就要产生社会和政治关系的变化。政府与社会之间的关系开始重新定位，对服务型政府的要求自然产生。

如果以更为宽阔的视野分析，中国社会财富量的增长，已经打破了传统的以财富匮乏为基础的管制模式。强制型的政府职能渐渐地转化为服务型的，政府服务的内容，更多地转变到食品安全、交通管理、环境质量等方面。政府的工作重心，已经从直接的经济管理逐渐地转移到为社会提供服务方面上来，在县级的层面上，表现得更为突出一些。

那些曾经的“鸡毛蒜皮事儿”

政府与社会的关系的变化，人们不容易立即觉察并自觉调整。但是，由于经常性地发生公共事件，并且主要内容都是过去认为的“非阶级斗争的鸡毛蒜皮小事”，政府开始大量地处理社会事务，因而政府的职能自然地也要应社会需求而调整，政府的行为方式也在以渐进方式发生着剧烈的变更。

过去，人们的想法是，凡是发生一件事情，首先要判断是敌我矛盾还是人民内部矛盾。但现在的问题则是，大量的非敌我矛盾、非人民内部矛盾不断地产生。仅仅是2008年的三鹿奶粉一案，我国的乳制品加工业就受到了毁灭性打击，而国外的奶粉全面进入中国市场；广大民众对食品安全问题表示担忧，一时间人心惶惶。这样的现象，既不能当做人民内部矛盾，更谈不上敌我矛盾，要解决这样的问题，政府行为方式就必须转变。

政府与社会的关系发生变化的另一个重要原因，是“80后”。1980年以后出生的年轻人，他们的个性相当强，多数为独生子女，没经历过忍饥挨饿的日子。过去，人们总认为他们是“垮掉的一代”，不会对国家和民族的命运负责。我的思想虽不算不开放，但有时也受到这些负面评价的影响。

但是，汶川地震的救灾行动彻底改变了我对新一代年轻人的看法。正是这些年轻人，成为了志愿者的主体。他们的主动性、创造性，完全超出了我的预料。看到那么多感人的场面，许多在灾区现场救灾的人都有一个突出的感觉，那就是，一个新的中国正在这些年轻人无畏救灾的奉献精神中展现出来。

正是在汶川地震救灾之后，我的观念有了很大的变化。我不同意评价当今社会道德沦丧的说法，我的反对意见很简单：汶川地震救灾的巨大奉献精神绝不是一个道德沦丧的民族所能展现出来的。反过来说，中国社会的慈善精神有着雄厚的社会基础，就是在1980年以后出生的一代人身上鲜明地表现出来的。

当然，一代人有一代人的表现方式。我们这一代，在艰苦奋斗中找寻自己该走的路，也干过不少荒唐事。从这个角度看，我对于年轻人是持理解态度的。

一个巨大的新型社会已经产生并且在不断发展，传统中国社会结构头重脚轻的现象，即国家重于社会的现象开始发生根本转变。

这将是一个我们从未经历过的社会，目前的我们还缺乏经验来熟练地管理这个新的社会。

2. 欧美智库如何运作

英国作为历史悠久的发达国家，有着不少历史悠久的智库，如伦敦国际战略研究所、皇家国际事务研究所等，这些智库提供的平台，让英国的许多教授真正能够为国家的政策拿出高质量的方案。并且，许多大学的研究机构实际上就有着智库的性质，英国教授的研究往往具有巨大的社会影响力。

国与国的竞争就是智库与智库的竞争

从事社会保险与相关服务的研究，人们往往都要想到英国的《贝弗里奇报告》，此项报告标志着英国智囊在国家制度建设中的重要设计作用。

英国1941年着手战后的社会福利制度建设时，即委任经济学家贝弗里奇爵士担任英国社会保险和相关服务部际协调委员会的主席，而经过一年多的努力工作，贝弗里奇和他的团队顺序完成此项报告并呈送英国政府。结果，英国政府全面接受这项报告的建议，并在第二次世界大战后的三年时间内完成各项制度改革，然后宣布建成“福利国家”。英国的社会福利政策较为广泛地影响了发达国家的制度发展。

以英国公益慈善事业界的迈克尔·诺顿教授为例，他是致力于推动公益发展的社会创新家，1975年就在英国建立“社会创新指南”的机构，为非营利组织提供信息、培训和支持服务；1995年，他又创立志愿行动创新中心；在国际上，他在南亚成立为街头流浪儿童服务的银行，在印度出版乡土读物、开设乡村图书馆等；而当各国公益慈善界兴办社会企业的发端之时，他又在英国、南非和印度等地开办社会创新网络的机构，开展培训和研究指导，成为社会创新的智库。他平易近人，生活相当简朴，受邀到中国公益研究院讲课的时候，妻子作为英国著名教授一边听课，一边打毛衣。英国知识界的社会影响力，可能在世界上仍然处于前列的位置。

智库实际上就是现代的咨询业，这一产业在德国更是有突出的影响力，据说德国有上万家的咨询机构，1996年德国咨询业的就业人员已经达到46500人，整个行业的产值达到153亿马克。即使如此，德国的智库仍然更多地得到政府的资助，并以此标明自身的非政党性，即不具有党派立场。

据有关资料，美国宾夕法尼亚大学于2009年初发布了《2008年全球智库报告》，认为全球共有5465家智库，其中北美和西欧有3080家，占比56.35%；亚洲只有653家，占比11.95%。按照国家排序，美国为1777

家最多，其次是英国的283家和德国的186家；印度拥有121家智库，为亚洲最多，日本其次，为105家。

现代国家确实离不开各类智库。国家的竞争，实际在很大程度上是智库之间的竞争。因为，智库的思想和理念，往往会对一个国家的战略构思形成重大影响。现今任期制度日益严格，国家公务员日益稳定并且专业化程度不断提高，国家就需要更多的智库以发挥更为专业、更有战略目标的研究优势。

美国智库不吃“大锅饭”

为了更为深入地了解国外智库的运作体制，2010年8月，在我离开民政部到北师大工作以后，专门带领一个考察组到美国用了20来天时间对兰德公司、布鲁金斯学会、城市研究所、传统基金会、麦肯锡公司、美国外交学会、霍普金斯政策研究所等进行了实地考察。

由于我将公益研究院定位为中国公益界的智库，因而更注意研究美国智库的管理方式和内部结构。我最为吃惊的是以下三个方面：

首先，智库内部，真正全职的教授不多。一个教授，一般配有一个十人以上由分析员和协调员组成的工作团队；而在几十个工作人员的智库中，全职的教授通常只有几个。这样的人员结构，和我的想法是相当冲突的，我们认为只有高级研究员多，才能产出好的知识产品。但是，美国人好像不这么认为，他们认为，结构合理才是最为重要的。

从美国的经验看，结构的合理性表现在三个方面，一是要有大量的分析员，各类信息的整理、分析工作相当重要，这类分析，一定要有专门的人员，并且要不断地发展分析工具；二是一定要有协调员，因为智库的思想要传播，社会的需求要提炼，都需要专门的人员来进行沟通，这些人员就是协调员而不是分析员，如美国传统基金会中国政策研究的协调员，一定要紧紧瞄准国会议员的关注动向及他们对中国问题的基本看法和信息需求，协调员一定要将这些信息及时地转化到分析员的工作过程之中；三是专家自然是不可缺少的，教授和高级专家一定不能多，多了就会产生矛盾，如霍普金斯政策研究所有40来个工作人员，可只有4个教授、副教授，而他们的许多成果则对政策产生了重要的影响，有些研究在国际社会也比较领先。

第二，美国的智库特别讲究成果的传播方式。当我們有了一个研究成果的时候，往往也想到成果的传播和发布，而成果一般就是用研究报告的形式呈现，直接印刷出来，或者是一本较为规范的书籍。然后，我们的学者就会提起自己写了多少书，发表了多少文章。如果决策者没有阅读这些研究成果，就斥责他们“不读书、不看报、不学无术”等，这

对学者们来说是不公平的。这样的知识生产方式和传播方式，与美国智库的工作方式存在着极大区别。

布鲁金斯学会的李侃如先生告诉我，研究成果的传播形态需要进一步的加工。2005年前后，该学会就伊拉克战争研究了几百页的报告，这份报告当然是要影响美国的决策者，特别是要影响白宫的决策。于是，这份报告被简化为30页，进行了内容的缩减，然后再简化为3页，还要最终简化为3句话，即伊拉克战争要获得全胜需要什么样的投入、如果要维持现状需要什么样的持续投入、要撤出需要什么样的步骤。据说，到美国总统那里的政策报告，一般都是要简化到如此的程度。他们没有要求美国总统要认真看书学习，并且认为美国总统最重要的职责是决策，而智库的功能则是为决策提供方便的工具。结果，这份研究报告引起了布什总统的极大兴趣，他约见了报告的主要撰写人。按照我们的想法，这样的会面可能需要表现出总统的谦虚，一定要谈个把小时以上，以说明总统礼贤下士。实际上，布什总统只和几个专家会面了15分钟，英文的词汇叫“Briefing”，我原来以为这只是个例外，但李侃如先生说，这是一个通则，就是15分钟，美国总统并不和智库的专家进行深入的讨论。

后来，我到了胡佛研究所，专门访问了在前苏联解体时供职于白宫、在国家安全事务助理手下专门负责苏联事务的教授，更进一步印证了李侃如先生的话。其实，这是白宫的一个标准化作业，美国总统不应该阅读过长的报告。即使是在白宫做整个国家的外交专门事务，也不能天天阅读详细的资料。这位教授说，白宫运用的是他们在专业上的知识，即他本人就是苏联问题的专家。他需要处理的是实际事务，对智库的报告他也只能阅读几页或几十页的简略报告。

这样的观念，与我国社会所倡导的领导干部需要认真看书学习的理念是完全不同的。我国的文化观念，可能还是希望领导干部是勤奋学习的专家学者。结果，在实际生活中产生了不少的错位现象。介绍许多官员，人们往往介绍他们的学历以及他们的著述，而忽略了最重要的是他

们的政绩。

第三，智库的内部考核机制极为严格。智库管理不能吃大锅饭，这是美国业界的共同看法。美国的智库一般是一年续约一次，即使像李侃如这样曾经在白宫国家安全事务特别助理办公室工作，主持对华政策事务办理的大牌研究员，在布鲁金斯学会中也是只定一年的工作合同，一年之后要再通过考评才续定合同。个别美国的智库也有吃大锅饭的，但被业界认定为失败的典型。

很难想像，许多智库是按月统计每个工作人员的成果的。如研究人员接受多少次采访，发表了什么文章，都要汇集成表格，交给机构的领导人，给予一定的评价。如果研究人员长期没有成果，即一年中的综合评价不高，也就面临着解职的危险。

美国智库的研究人员与我们交谈时无不感慨工作的压力。也就是说，生产思想和政策的人们不仅要有“生产力”，还要有适应实际生活需要的知识产品。

人们谈到欧美思想政策的影响力，但确实还没有注意到他们的知识生产方式。我在机关工作多年，比较我们的政策研究方式，差距就不是一点半点了。我们的许多政策研究机构，往往成了为领导人写讲话稿的班子，真正进行专业化研究的极少。但是，要管理现代国家，或者说要促成国家的现代化，没有现代型的智库，那就根本不可能有效应对国际国内各类重大事务的挑战的。

现代智库的建设，是我国社会急需补的重要一课。

3. 数据才是硬道理

现代国家建设，数据的重要性是显而易见的。这主要是因为，数据的计算往往决定着国家重大政策的实行与否，而一项政策往往要涉及亿万人民的生活。

数据勿盲从

2012年3月的全国人民代表大会上，政府工作报告正式宣布，要在2012年实现新型农村养老保险制度在全国农村的普及。许多从事这项政策研究的人员都知道，这意味着政策目标的实现提前了整整8年。

为什么？因为在2009年，当国务院决定推进农村新型养老保险制度建设之初，确定要用10年时间，才能在全国进行普及。当时认为这是一项大工程，一定要认真试点，用10年时间逐步推广。尽管当时也有人计算一个数据：全国当时有1.5亿60岁以上的老年人口，1亿人在农村，如果按照每人每月发放55元的基础养老金计算，每人每年要给予660元，并且都要由财政来负担，全国每年就要支出660亿元。这个数据导致决策之初便决定要严肃谨慎地落实这项政策，因此计划为10年。

但是，这个计算方法显然低估了发展的潜力。因为，东部省份并不是完全依赖中央财政的补贴，如江苏、浙江等地，一下就是全省普及。甚至宁夏这样并不富裕的地区，也是全自治区全面铺开。另外，这个目标的确定也可能低估了福利性政策长期试点所带来的不公平。因为，一个最早参加试点的县，在2009年老年人即可以得到每人每月55元的财政补贴，而2019年才要进行的县会晚10年时间，这里的老年人就会晚得到保险金。这样的不公平，可能会产生较大的矛盾，因而也会造成地区之间的矛盾。

这里就牵涉数据测算的问题。实际的进程果然大大超出了原来的目标，结果，这一政策的普及提前了8年。

还有一些政策完全是因为数据的评估和计算不准确。比如儿童大病医疗救助问题。有个专家向总理报告，全国有400万白血病患者，其中有一半即200万是儿童。面对如此巨大的数量，中央财政的近百亿元大病救助资金只能是杯水车薪。

确实，按照全国白血病儿童200万人计算，平均每人每年10万元，就需要2000亿元。我在中央电视台参加一个专题讨论这个问题的节目时，有个人就计算了这个数据，认为国家财政不可能负担得起。当时上

海红十字会的谢丽娟会长也在同台参与节目并介绍了上海的情况：考虑儿童的住院发病率、医疗费用平均水平等，对儿童设立不同的筹资与补助标准，每人每年100元，其中儿童家庭缴费50元，政府补助50元，即建立了大病互助基金；如果得大病就可以得到10万元的救助金，此项制度实行多年。为什么上海就可以完全解决所有儿童的大病救助问题？

不久，为贯彻执行领导的批示，由我所在的社会福利和慈善事业促进司来解决这个问题。为了解决这个问题，我不断地从多个方面与人讨论，当然也翻阅资料，寻找可借鉴的经验。当我与家人谈到全国有200万的儿童白血病患者时，我的儿子那时还在上初中，他的话让我如梦初醒：他问我全国有多少儿童，我回答如果数据是准确的，那么全国0～14岁儿童有2亿多。我儿子立即算出，这个数据说明1%的儿童患有白血病，但从常识来看这是不可能的，学校没有见这么多，北京市也没有这么多吧，那这个数据又是如何得来的呢？

我的思想受到了极大触动。为什么我们这些大人没有从这个角度来思考问题呢？

第二天，我上班后即让助手向卫生部有关部门查询，得到的答案更是让人感慨：白血病的儿童发病率为0.01%～0.03%。1%～0.03%与0.01%，差距整整是100倍。

为了确保数据准确，我们司的慈善处又专门在全国进行了定点调查，即选择不同地区几个有代表的县，全面排查一个县内患白血病儿童的人数。得出的数据结论也是明确的，就是0.01%～0.03%。也就是说，全国的儿童白血病患者，多则6万左右，少则2万左右。

北京市红十字会和社会保障局的负责人与我一起在搜狐网讨论儿童大病救助问题，他们的结论更让我吃惊：整个北京地区200多万的儿童中，每年患大病需要特别救助的人数从来就没有超过300人。这是包括所有的大病，绝不仅仅是白血病，另外，还有上年结存下来的数量。北京的经验是，真正的儿童大病的患病率是相当低的。

商业保险公司的精算也表明，每个儿童只要缴50元的保险费，就可

以给患12种大病的儿童以每年10万元的医疗保险费。这个测算成为了中国少年儿童基金会的一个项目，基金会对全国半数以上省份的孤儿进行了这一慈善类保险，中国国际航空公司就参与了这一慈善项目。

因此，2011年3月，卫生部在全国人大会议期间宣布，已经确立患白血病的儿童在全国可以基本免费的政策。

小数据的精明误国误民

大牌科学家的数据也会引人进入死胡同，这难道仅仅是个别的现象吗？这是一个民族的思维习惯。在数据问题上，我们习惯于小数据的精明，但对于大数据的处理还是缺少办法的。

常常听到人们对于计划生育的争论，这也是一个数据问题。比如，有的专家非常认真地向我解释，现在农村超生问题还很严重啊，人口有虚报问题，有的家庭还是一生就是几个孩子，人口问题可不能放松啊！这样的分析有没有道理呢？当然有道理。因为听起来很符合逻辑，还有一定的案例来佐证，让人不得不信。

我并不研究人口问题，但因为涉及老龄化社会问题，我也翻了一下数据。有一个数据是十分明白的，那就是普通小学的在校生数量。国家统计局公开的数据表明，1978年，中国普通小学在校的学生数量为14624万人，而到了2010年，则减少到9940.7万人。也就是说，30多年减少了4683.3万人。这个数据，不可能造假。因为小学生的数量统计并不纳入一票否决的考察范围。而且，绝大多数儿童都上小学，这是人口数量的一个较为准确的指标。也就是说，每年小学在校生的平均减少数量，为100万以上。

这样的数据，说明我国人口数量的基数在减少，人口形势已经相当严峻了！人们在讨论小学的并校问题，但整个社会还没有意识到，小学生在大量减少，也就是人口问题发生了根本性的转折。我在研究老龄化政策时也发现，中国的养老护理员极为缺乏，因为年轻人减少，不仅是第二产业招工难，还是养老服务业发展的一个极大瓶颈。说严重一些，就是中国已经出现无人养老的趋势！

数据分析撬动决策

正是依据人口与养老的趋势分析，我在从事深圳社会福利课题研究时特别建议深圳，不要采用特别的减少外来务工人员战略，因为深圳外来务工人员多数属于二、三产业工人，深圳的发展离不开这些工人，特别是养老服务业人员，深圳实际上还相当缺乏。北京的经验也表明，春节期间外来务工人员离京，北京的服务业人员就供不应求。

人口的分析数据要影响到国家的宏观政策。实际上，许多项基本政策都与数据的分析有关。以医疗改革为例，医患矛盾是当今中国社会矛盾的重要方面。但是，陕西省神木县就没有遇到这样的问题，我为解决儿童大病救助问题到神木调查时，注意到这里的分析数据。当我询问有关人员每个人每年平均花费多少经费时，他们居然也没有测算过，只是认为有钱就应该为民办实事，解决问题。该县40万人口，拿出1.6亿元的经费来支持医疗改革，实际只用了1.5亿元，人均不到400元，实际上是极大地节约，贫困地区完全可以办理，更不要说是发达地区了。因此，经费不足解决不了老百姓看病难问题实际上是一个伪命题，可能也是需要提前8年加速解决的问题。

从这个角度看全国的卫生总费用，2011年已经超过2万亿元，人均已经超过1400元，即使医疗卫生方面的财政支出，也已经超过5000亿元，如果按照14亿人口来计算人均也已经达到350元以上。按理，政府的钱已经花得不少，但大家还是觉得看不起大病，这恐怕就是体制问题而不是资金问题了。神木县的经验恰恰是从体制入手，不再由患者与医院结账，患者只需缴纳自己负担的标准费用，即县级医院住院400元，乡镇医院住院200元，其他的费用则是由专门设立的跨越卫生与社保两个部门的机构来与医院结账，结果出现了人们意想不到的效果。因为在这样的体制下，患者与医院不会发生医疗费用的矛盾。

如果再加上一个外国经验，那就是泰国。泰国所有老百姓到定点医院看病，只要交30泰铢，就可以免费治疗任何病。相信我们的经济发展水平，与泰国差距不会太大，一些发达地区，早已超过了泰国，经济条

件已不是问题了，那么，问题到底在哪里呢？

现在看来，数据的测算和对数据分析技能的提高，是当前中国社会发展的一个重大挑战。我在管理救灾的过程中就发现，仅仅统计灾情的数据，还是远远不够的。我印象极深的是，一位领导同志在管理自然灾害救援的过程中，得到重大自然灾害的信息后，往往立即要求我们对灾情的整个特点进行分析；而他在指挥救灾的过程中，也总是根据救灾的具体情况来决定应对政策，特别是汶川大地震的救灾，一省对一县的体制，最初实际上就是他的主意。数据分析的作用以及与重大决策之间的联系，我的体会是非常直接的。

数据搜集与分析技术的重要性是显而易见的。要实现数据分析结果与公共决策的有机对接，除了增加全社会的数据意识之外，还需要确立各类评估和分析的技术标准。我在参加国际救灾会议的时候，总会为外国灾害管理的表格与分类数据的系统性而感叹。

外国的多种管理，最后都转化为了数据管理。许多行政工作，甚至老年人的护理服务，管理人员也只要填写表格就可以了。我们的管理，还相当粗放，一般都是填写文字的解释和评价。一个大灾的总结，第一条就是党委和政府领导高度重视，深入一线的称赞，而真正的技术性反思则往往十分缺乏。与国外合作研究，按照外国的规范是不要那么多定的描述的，只需要数据的汇总和分析，而我们的人员往往以为对方是在搜集情报，敌对意识相当强烈，反而忽略了外国的研究方法。仅以汶川地震的救灾为例，灾后恢复重建取得重大成就之后，还是没有看到系统的数据分析报告。

数据管理的转型，恐怕还需要相当长的时日。

4. 政府的钱怎么花

公务员的待遇问题是长期困扰中国社会的一个基本问题。几千年来，我国社会对官员的道德标准就是要清正廉洁，但这恰恰是历朝历代都没有解决好的所谓“千秋万代永不变色”的问题，腐败已经成为中国官僚体制的一个痼疾。我长期在政府工作，观察别人也反思自身，学习历史更分析现实。为什么中国社会解决不了这个基本问题？很值得深入思索。

司长一年的接待标准仅为2000元

2001年，我被任命为救灾救济司司长。上任之初，我就想把司内各项制度更为规范一些。于是，我想到了地方官员到救灾救济司办理公务的接待问题。

想到这个问题的原因相当简单。因为救灾工作经常到地方去，每次指导救灾，都要到灾区现场，地方各级对中央政府的救灾大员都很热情，远接高送。但是，当他们到北京找我们汇报工作的时候，往往是没有财政经费来支付他们的一般接待即吃便饭的费用的，这是令人相当尴尬的。为什么一个掌握上亿元中央救灾救济资金分配的救灾救济司，却没有预算来支付接待客人的费用呢？我问了办公室主任，他的回答这是财务的规定，救灾救济司的年度接待预算为2000元，这些资金客观上只能用在民政部的食堂，当然人数还不能太多，否则就要超支。

但是，一个业务司局的事务，在30人左右的单位中，还有20多名离退休人员，即使是春节的慰问费就不可能是2000元。有的时候，单位的职工有病住医院，司长若要探视，也要拿一点礼物，实际上也没有预算。最主要是，作为救灾救济司，经常要加班，如遇到灾情发生，特别是较大一点的灾情，一定要留下人员值班，这些人需要交通和饮食费用等。所有这些，并没有什么特别的预算。

这些经常性的费用是一个客观性的支出项目。按我的估算，一个救灾救济司，每年没有十万八万的经常性特别支出，那是根本没有办法正常运转的。不能解决，但又必须解决，那怎么办呢？这就构成了许多机关部门负责人日常事务的重要内容。

为什么一定要定2000元？理由是相当严肃的：定2000元也没有耽误吃喝，要是定得再高还不更加严重地大吃大喝？

与此相类似的还有一些规定，如出差时的住宿标准，原来只有几十元，哪里找这样的宾馆？其实，即使找得到，地方也不可能让上级官员住这样的宾馆。大家询问，能不能提高住宿标准，从而让上级部门的官员能够负担自己的住宿费用？同样的逻辑在这里也适用，不提高标准，

大家不是照样有宾馆住宿吗？如果标准再高，完全可能会住豪华型的宾馆。

在中国的行政管理体系中，确实出现了一种相当尴尬的现象。按照规定，我们应该是世界上超级廉洁的政府，这不准，那不准，还有四菜一汤的用餐规定。在全世界，没有哪一个政府的廉洁从政的规定能和我们相比。而在实际上，大家都心知肚明，这些规定不仅不耽误大家的吃喝，恐怕谁也不认为我们的政府廉洁程度可以为世界之表率。

公务员低薪之辩

说中国官员实行低薪制度，估计反对的声音立马就要出来。但要说中国官员存在着腐败现象，恐怕连绝大多数公务员也不会否认。

2012年1月7日《人民日报》报道，1月6日，中纪委、监察部召开新闻通气会。据统计，2011年，全国纪检监察机关共接受信访举报1345814件（次），其中检举控告类960461件（次）。初步核实违纪线索155008件，立案137859件，结案136679件，处分142893人。其中，给予党纪处分118006人，给予政纪处分35934人。通过查办案件，为国家挽回经济损失84.4亿元。这样的资料，可以想到腐败已经相当严重了。但是，如果看一下官员的工资水平，就会发现另外的问题。2006年以后，行政官员的工资级别实行改革，确定实行二十七级的行政级别工资。一个级别内，再有不同的档次。比如，当时确定一级为最高，共有6个档次的工资级别，一级一档月工资为3020元，二档为3180元，三档为3340元，四档为3500元，五档为3660元，六档为3820元。

而在十级，则有11档。十级一档月工资为1324元，二档为1416元，三档为1508元，四档为1600元，五档为1692元，六档为1784元，七档为1876元，八档为1968元，九档为2060元，十档为2152元，十一档为2244元。

十三、十四、十五、十六级这四个级别，则定出了14个档次。比如，十五级的一档为859元，二档为924元，三档为989元，四档为1054元，五档为1119元，六档为1184元，七档为1249元，八档为1314元，九档为1379元，十档为1444元，十一档为1509元，十二档为1574元，十三档为1639元，十四档为1704元。

而在二十七级，则只有六档。一档为290元，二档为316元，三档为342元，四档为368元，五档为394元，六档为420元。每个公务员，除了级别工资，另外还有领导职务工资或非领导职务工资。不同的职务有不同的工资。职务与级别的对照为，国家级正职为一级，国家级副职为二至四级，省部级正职为四至八级，职务工资为2510元，省部级副职为六

至十级，职务工资为1900元；厅局级正职为八至十三级，领导职务工资为1410元，非领导职务工资为1290元；厅局级副职为十至十五级，领导职务工资为1080元，非领导职务工资为990元；县处级正职为十二至十八级，领导职务工资为830元，非领导职务工资为760元；县处级副职为十四至二十级，领导职务工资为640元，非领导职务工资为590元；乡科级正职为十六至二十二级，职务工资为510元，非领导职务工资为480元；乡科级副职为十七至二十四级，领导职务工资为430元，非领导职务工资为410元；科员为十八至二十六级，职务工资为380元；办事员为十九至二十七级，职务工资为340元。

级别工资加职务工资，是公务员的主要工资部分。

另外就是各类补贴，各个地方不尽相同，而正是补贴的不同造成了各个地区的工资差异。如北京早些年就按照“三五八一”的规格来确定工资水准，即市级月薪10000元，局级8000元，处级5000元，科级3000元。这在2005年前后，属于较高的地区工资。也就是说，一个中等城市的市长，年薪大体上也就是10万元左右。

应该说，中国公务员的工资水平可能在全世界都属于最低的行列。据说，只有越南公务员的工资低于中国。目前，越南公务员、公职人员最低工资标准为83万越盾/月，约合人民币253元，2012年会有所提升。我访问越南的时候，与官员和学者交往，一谈起工资，大家都有共同感受。

比较一下国际的水准，国外中级公务员即处级以上的职员，个别国家包括工龄较长的科级职员，包括美国、日本、英国、法国、德国（10年工龄的正处级）、加拿大（处长）、古巴（处长）、新加坡（司级）等国家和地区的中级公务员的年平均工资为6.49万美元。另外，大多数国家公务员及其家属享有全额的公费医疗，并且政府负担公务员的全部养老金和子女的全额免费教育以及住房福利待遇。

工资过低，官员的生活难道就真是过着与工资基本水准相称的生活吗？

这个问题不言而喻，我想社会大众包括官员自身都不会相信。

官员的生活水准如何才能维持在与中等收入相称的水平呢？第一个办法，相当普遍的现象是，广泛存在的礼品馈赠行为。这在中国已经延续了多年，要说是中国特色，一点也不为过。掌握一定权力和资源的行政官员，往往在节日会收到一定的礼品，包括食品等，这样，官员既得到了尊严上的满足，又得到了物质上的实惠。所谓官员的工资不高，“含金量”高，说的就是这样的馈赠与送礼活动。如果一个官员绝对不接受这样的礼品及参与这类活动，比如最为典型的就明朝的海瑞，只靠薪俸过活，日常饮食都要靠“种菜自给”。应该说，这是一种相当扭曲的福利制度。

第二，在现代社会中，许多单位往往利用自身的资源来为单位的职工即不同级别的官员谋取福利，包括采购水果、粮食和肉类等。有的单位领导还挪用一定的资金，来解决单位职工的住房问题，结果甚至遭到通报批评。

第三，个别的官员的贪污行为，实行权钱交易。这一类人虽然不多，但影响相当大。特别是这样的人们掌握官员的晋升权力，便做起了“官位买卖”，严重恶化官场风气。

朱元璋反腐为何屡反屡败

说起反腐败，在中国历史上恐怕没有哪个皇帝的措施能比得上朱元璋。他是诚心诚意地动了真格，最终几乎把跟随他打天下的文臣武将杀戮殆尽。

朱元璋的“铁腕反腐”，在历史上最为著名。他当上皇帝后不久即表示：从前我当老百姓的时候，恨透了对民间疾苦丝毫不理会的贪官污吏，今后要立法严禁，遇到贪官污吏危害百姓的，绝不姑息。他颁布了有史以来可谓最严厉的肃贪法令，规定但凡有官员贪污60两以上银子者，立杀！结果，首先处理的就是赫赫有名的开国大将朱亮成和他的儿子，朱元璋一点都不客气，亲手用鞭子抽打朱亮成，结果这昔日的老部下被活活打死。

朱元璋的刑法极为严酷。只要稍有贪污嫌疑的，就被剥皮揎草，摆在衙门前示众，数目稍大的一些官员，不是被凌迟、阉割，就是被剁手、挑筋。所谓凌迟的酷刑，就是把贪污者绑在柱子上，用刀慢慢割，最高纪录是割了三千多刀，把肉都割完了人还没有死，朱元璋时期许多汉代即遭废除的肉刑被再次启用。朱元璋见贪就杀，可是杀完一批，又来一批。他不明白，这些饱读诗书的官员们，以“朝闻道，夕死可也”为人生信条，怎么当了官之后就“朝获派，夕腐败”了呢！朱元璋至死都在疑惑：贪官污吏怎么就杜绝不了，早上杀一个贪官，晚上就又出来一个？

其实，这也是中国文化不能走出一乱一治的封闭思维的表现。有一种极端的现代反思则是，明朝是专制体制，专制必然导致腐败，因此必须实行民主政治。其实这样的反思也同样把问题说得过于简单了。

如果换一个角度来看，明朝的俸禄确实低得让很多官员不惜铤而走险。明朝官吏工资普遍不高，正三品京官只有年禄米420石。而同样的级别在唐代则是：年禄米400石，职田9顷，杂役38人；还定期发放服装与薪炭，每日供应食品与免费工作餐；重要节日赐绢帛、金银器、杂彩不等（包括夫人）；家遇丧事，政府安排营墓夫60人役使10天，按品级

高低发给丧葬器物并慰问绢、布、绵与粟。其他层级的官员，大体也有类似的差别。

另外，朱元璋对国家的管理也缺乏基本的行政经验。比如三大腐败案的第一案叫做空印案，发生在1385年即洪武九年。所谓空印，类似于现代的空白介绍信。因为明朝有一个制度，规定天下府州县的钱粮户口要在年底的时候核校，核对信息是否准确，统计有多少田地、有多少人口、可以上多少赋税、怎样服徭役。府州县核对了到布政司，省级机关核对，布正司带着材料到京师户部来核对。

这样考校钱粮，当然是国家的一件大事。但从各个省来到京师往返通常需要很长的时间，如果到了京师考校钱粮的数字不准确，就需要重新填写，但填写完以后要盖公章。如果一个很远的地方，如边远省份到南京去考校钱粮，数字不准确，再回去盖公章，好几个月就过去了，当年的工作也就无法完成。于是上京的官员想出了一个办法——使用“空印”，带上一份盖好了章的空白文书到南京考校钱粮，数字不对，重新填写，章已经盖好了，很省事。

朱元璋发现了这件事情，说其中必有问题。他要处罚所有使用空印的人，凡是掌印的人一律处死，凡是牵连到空印案里的人，不是掌印者也要杖责一百，发配边疆。有一个叫做郑士元的官员犯案，他的弟弟郑士利写了一封奏章给其鸣冤，说郑士元带走的空印只是半印，不是完整的正式的印，起不了任何作用。什么是半印？就如同开介绍信有一个骑缝章，一撕两半，你手里拿着的有半个章，留底还有半个章，所以带走的是半印。结果朱元璋仍旧治了郑士元的罪。

这样的案件，只要有一点行政经验的人就会明白，这是个行政管理技术的常识，而不是腐败。因为任何一个数据统计，都会产生不准确的问题。即使是现代，老年人口和儿童人口的数量，统计局也是根据一定的抽样数据得出来的，扶贫的人口，更是一个抽样数据。现代如此发达的技术，还需要抽样调查，在古代，又如何能够准确无误？

我在救灾救济司工作期间，每年都有一个核灾会议，即民政部与农

业部、水利部、气象局、统计局等部门对自然灾害的损失状况进行核定，各个系统的数据一般都不会太一致，于是就需要会商，找出较为合乎逻辑的数据。

对于数据，不同的部门，不同的地方，都要由不同的人来管理，就会出现各类差错。即使一个人来填写数据，又要自己来校对，还是会有差错。我们在起草有关的文件过程中专门进行过纠错的试验，就是由一个人起草文件自己修改后再自己校对，结果发现一个人要完全纠正自己的文字错误是很困难的，于是才不得不进行由别人负责的二校、三校。

现在，有的人还在赞扬朱元璋的经验，甚至提出要合理地借鉴经验，打击今天的腐败。有的意见也在鼓励学习各个国家和地区包括我国香港和台湾的反腐败经验。我则认为，我国历史上长期存在着的低工资、广腐败的体制与文化，必须要纠正，勤劳而不富裕的现象，确实到了需要改变的时候了。

5. 国富后，走向何处

当人均GDP超过4000美元以后，中国社会事实上已经进入了一个不可逆的现代导向的发展阶段，在经济快速发展、社会矛盾增多、信息公开透明、全球化日益深入、公众不断质疑的多重图画中，现代国家正在悄然矗立起来。

现在，中国又一次面临着重大的政策选择：当国家的经济水平跃上一个历史性的新台阶以后，国家的行政管理体制应该如何调整才能适应经济和社会发展的需求？

传统的政治管理已经失灵

我们这一代人的经历可能最为复杂，因而感受也特别不同。对比50年前、40年前、30年前的社会，许多方面简直是天翻地覆的变化。

1992年，北京市还在实行粮票制度。那个年代，我们都在争论一个问题：什么时候北京的公共汽车也能实行自行购票或者刷卡呢？大家众口一词：中国永远不可能，中国有中国的国情，人口多，怎么能照搬别处的经验呢？但是，现在，一切都成了现实，那个时候的中国国情完全变成了现在的中国国情，国情也在日新月异地发展啊！

国情的变化，说明一个事实，当时用国情的概念，不过是用于抑制过于迅速变化或过激变革的一种策略。国家太大，对变革的过程进行适度的控制，应该是一种理性的政策选择。我们中国文化的智慧在于，找到一个国情的概念，规劝激进改革者注重研究现实。当然，也免不了出现借助国情特殊而不思改革和进取的现象。

我们的社会，确实如同中国社会科学院政治学所的教授所定位的那样，已经从政治社会转向社会政治，社会问题成为我国政治生活的核心问题。过去谁敢提出食品安全问题？因为食品匮乏，主要是“有”和“没有”的问题。现在，中国问题已经彻底发生了变化：“有”和“没有”的问题已经基本解决，是要解决“多”和“少”、“好”和“更好”问题的时代了。

这种变化，有着坚实的经济发展和科学技术支撑。因为，到2011年，中国的国内生产总值已经达到47万亿元，超过了7万亿美元，人均超过5000美元。我国的粮食、钢铁、煤炭、水泥等项实体经济的产量都是世界第一，多项经济指标现在不再与一个特定国家比较，而是以整个世界的的数据作为基数，中国许多产品的数量有的已经占到世界产量的50%以上。这样的发展格局，是我们这一代人过去做梦也不敢想象的事情。

我的基本判断是，中华民族立足于世界大国之林的经济目标，实际上在2010年即人均达到4000美元的时候就基本实现了。现在的问题是如

何提升我们自身的发展质量。这个挑战，远远大于传统的挑战。因为我们缺乏经验，也缺乏足够的知识储备。

在财富贫乏时代，我们形成了不少卓有成效的解决贫困问题的理念、制度和办法。比如均贫富的传统，心理的支撑就是要仇富、仇官，因为历史上总是过几十年、几百年就要来一个改朝换代的风暴。

但是，现在的时代出现的问题，远远超出了敌我矛盾与人民内部矛盾的范畴，传统的政治管理标准已经失效了。

未来大趋势

当现代国家向我们走来的时候，全社会都会突然发现，传统的“半部《论语》治天下”的办法已经失灵了。过去我们以为领导干部只要以身作则就会天下太平，现在则发现，没有约束的权力一定会造成绝对的腐败，所有的人都必须依照法律行事，以法治国成为了全社会的基本共识。

更为直接的冲击来自于行政管理领域。过去的管理，实际上是强调社会的服从，是以服从为基础的服务。这种管理的基础是短缺经济，政府掌握着经济的分配大权，用票证来控制物资的分配。我作为那个时代的过来人，有不少朋友的话还是言犹在耳：服从我们就可以好好地讨论并给以优待，不服从我们就狠狠地收拾。那个时期，强调的是人的服从，对人的管理是重点，谁也没有隐私，老百姓没有，官员也没有。这样的体制，现在还有不少遗迹，因为传统还有市场。

但是，现在的行政管理立足点则是对人的服务，是以物的管理为重点。所谓对物的管理，就是食品安全问题、生产安全问题、空气质量和污染问题、交通安全问题等。过去是管住了人，就管理住了社会，即使不断地发生安全问题，只要封锁消息，就不会产生社会影响。现在的时代重点是管物，物管理不好，人也管理不住了。这是一个本质性的变化，关键就是物资极大丰富，各个企业在拼命推销，发现社会需求、创造社会需求、引领社会需求，是多么大的挑战啊！

行政管理的挑战更多地来自于我们每个人、每个家庭，无论官员的级别高低，也无论财富的多少，更无论年长与年幼。因为，经济水平超过3000美元以后，人们发现，还存在着各类社会问题，并且在不断地发展，以家庭为主解决社会问题的模式已经遇到了巨大挑战，家庭不可能提供系统而有质量的生活服务，家庭不可能解决儿童的现代教育和照料问题，家庭对于养老问题更是一筹莫展。

仅仅是老龄化一个挑战，就使我们的社会措手不及。2008年9月，我担任社会福利和慈善事业促进司司长以后，直接处理养老、儿童和残

疾人福利的行政事务，发现社会事务的挑战远远大于我的预期。20世纪50年代，我国的人均预期寿命是50来岁，而到了现在，已经超过70岁，提高了20多岁，这会带来多大的社会需求啊！过去是人活七十古来稀，现在是人活八十不稀奇。2010年，全国80岁以上的老年人就已经达到2000万。而失能半失能的老年人已经超过了3000万。可是，我国的养老体系还是依赖保姆，全国的养老护理员能够持证上岗的不到10万人，而实际的需求恐怕要上千万人。所以那个时候我就非常迫切地提出要建立高龄津贴制度，首先保障80岁以上老年人的基本生活。但这仅仅是个开始，老年人的护理和照料问题依然还是我国社会的巨大挑战。因为我们的独生子女政策，使我国的老龄化问题呈现出极为复杂和紧迫的形势。

行政管理如何应对现代国家的挑战？这是一个十分现实的问题，也是一个十分紧迫的问题。因为，社会问题的解决需要政府职能的全面转型。过去，所有的社会问题都要以家庭解决为主，现在则是要转化到以社会解决为主的时代了，即使是人们还生活在家庭之中，也要有多项社会服务制度的创新来作为依托和支撑。我们过去的习惯是强调政府自身规模的大小、公务员的多少，现在，需要的是能够提供现代服务的政府，人们更关心的是政府提供服务质量的好差以及服务项目的多少。

行政管理到了重新定位的时代了。

社会服务的时代来临了，如何在政府中确定社会服务的功能，包括结构性的功能调整，是一个相当紧迫的挑战。例如，世界各国都随着儿童福利的增加设立有国家的儿童福利局甚至儿童福利部，老年问题也设立有专门的老年工作机构。而类似的机构，在我们的社会中，还是属于群众性的机构，并没有纳入政府的序列，进入政府的基本职能。我们的政府规模，特别是公务员在就业人口中的比例，实际上要比欧美国家小得多，这里的差距，就是社会服务的缺乏。现代国家所需要的现代行政管理体制，确实是富裕以后的中国社会所面临的崭新课题。

官转民，是我职业生涯的一大转换。

从民政部的一个司长到北京师范大学的一个教授，是我人生的一大

转型。

后记辞官之后

我的离职引起了许多媒体朋友的好奇。因为我所从事的工作，本来就是社会性相当强的行政事务，几乎关系到所有的贫困人口，农村选举，救灾救济，社会福利，公益慈善，牵涉的社会面太宽了。社会各界关心这些，媒体更关心，我也希望通过媒体产生更为广泛的社会影响力，结果我就与媒体建立了经常性的联系。

2008年初的南方低温雨雪冰冻灾害救灾过程中，海霞和我共同主持中央电视台的救灾工作实况转播节目，我们一起提出救灾建议，号召社会向灾区捐赠照明器材和收音机。2008年的汶川大地震后，5月13日下午国务院新闻办公室举行的第一场新闻发布会，向世界进行现场直播，我就是新闻发布人之一；5月14日晚，在中央电视台的直播节目中，白岩松邀我共同讨论大地震后的救援与重建，节目持续几个小时，那天晚上我们向社会传达了一些新的理念，包括救灾的长期性、民间组织的作用、心理救助问题，我体会到了岩松作为大牌主持人所特有的思想力，我们给彼此留下了深刻印象，当然也给社会留下了一定的印象。

可以说，在体制内，我在一定程度上就是所辖工作领域的政府新闻发言人。许多人认为，官员应该谨慎说话，为人应该低调。我打破了这一传统，我认为一个普通人可以为人低调，但既要履行公共事务管理职责，就必须以社会大众的要求为依归。记者就是大众需求的重要代言人，回应大众的知情权需求，首先就要回应记者的提问。

许多人问我离开民政部以后最大的损失是什么？其实比较而言，最大的不同就是不能运用公共权力，因而附属公共权力的一些福利待遇也就不存在了。比如，没有了司机和配车，也没有了司长所享受的医疗待遇。但我想，既然那么多的教授都可以生活，我损失了这些待遇难道不可以继续自己的生活？

人们认为我是理想型的性格，我并不否认。不过，我的理想，是一种具有可操作性的理想。因为我参军入伍多年，从战士，到副班长、班长、排长、副连职干事、正连职干事，十多年的时间，都在基层带兵，

知道具体事务执行起来的艰难。而从事行政事务管理，更知道具体行政程序的重要。总结几十年的行政经历，我深切地体会到，担任行政职务，一定要有理想。这个理想，就是尽力使自己的工作岗位变为推动社会进步的重要依托。有了这样的理想，尽管可能在不少事情上会吃一些亏，但从人生的长远角度看，还是会占大便宜的。

因为有理想，就会有真正的朋友，大家会有共同的志向。尽管离开工作岗位，大家还依然联系，并且共同探讨社会进步之道。这是最让我感到宽慰的。

有了理想，就会用大量的时间来读书和思考一些工作领域的重大课题，会不断地拓展视野，也会不断地与社会分享政策进步的喜悦。同事们形容我是每遇做成一项惠民政策，便欣喜若狂。这种状态，在所谓“老到”的人看来，似乎有点幼稚。但是，正是这种童心，促使自己保持思想的青春，从而避免暮气沉沉的状态。

离开机关后，回头再看行政工作的经验，我从未后悔在担任公共职务时期的政策创新行动。这不是说漂亮话，而是发自内心的体会。因为，在退休制度的前提下，在高龄社会来临以后，人们普遍长寿，过去是人活七十古来稀，现在则是人活八十不稀奇了。60岁以后的20年甚至更长的时间，如何度过？这与60岁之前的行为有很大关系。只有60岁之前生活得有意义，进入60岁之后的人生才会更有价值，更加丰富，更有意义。

回归社会以后，转换角度看政府行为，有着不同的感受和体会。

现在，乘坐公共汽车和地铁的时间多，可以更为广泛地和社会接触，作为社会的一员来体会公共政策。当然，首先是多了宽容之心。因为更多地看到社会问题的复杂性，儿童养育问题，老龄化问题，纷至沓来，远远超出了传统政府的职能范围，由此更知道现实政府的力量有限，现代社会的建设，更需要社会大众的行动。希望大众一切听从于政府安排与希望政府能够解决大众的一切问题都是不现实的。

也就是说，对于政府的功能定位，与以前大不一样了。在机关待时

间长了，容易脱离社会，会轻易地产生万能政府的想法。这种情绪既固化了自己的观念，也传染给了社会大众。相当多的官员和大众共同分享一个观念，认为政府无所不能。

这种情绪的深度发展，就会将解决一切社会问题的责任都归结为政府，社会发生的一切问题也都归罪于政府。这是一种计划经济的心态，也是传统体制下的自然社会文化心态。由此产生两类行为方式，一类是官员的畸形意识，认为老百姓只要服从管理就会天下太平，将所有社会问题简化为服从不服从管理的问题，结果当自己退休以后，只是反思在位置时没有把事情做好，因而将许多社会问题依然归因于政府，埋怨在职的同事没有本事；二是社会大众如果迷信万能政府，结果还是被动等待，等不下去了就产生极端的社会对抗行动，也没有思考自身的责任和自我解决社会问题的能力和途径。

结果，一方不让做，另一方不敢做，这个互动模型是相当僵化的。只有离开机关以后，才会更客观、更平静地看待有关的社会问题解决的模型和方式。

2011年社会大众广泛质疑慈善与商业的关系，我提出过一个社会互动模式的“轰轰烈烈，原地踏步”命题。这也是我们这一代人在大学读书时思考中国社会停滞问题的一个判断。因为，从每个过程的细节来看，我们都希望彻底解决中国的问题，革命就要彻底，消灭对手还要斩草除根，不许有妥协等。但从更大的历史尺度看，越是所谓的彻底，反而越是以新的方式来恢复更为陈旧的东西。我们这一代就是典型。刚刚破除了帝王思想，又是来一套“万寿无疆”和“无限忠于”，其实是比帝王思想有过之而无不及。看来，我们那种彻底解决问题的思维模式就需要改变了！

另外是多了紧迫之心。换个角度看社会，在我国人均GDP于2011年超过5000美元，国家进入中等发达水平以后，社会发展水平得到普遍提高，新的社会问题与日俱增，各类社会挑战日益加剧。但是，人们普遍缺乏思想准备，还在运用传统的方法来解决现实的问题，结果是新的矛

盾不断地发生。

而到了2011年，上海、北京和许多较大城市人均GDP已经超过10000美元，进入发达水平的门槛儿。富裕之后的挑战，使整个社会显得手足无措，暴露出整个社会缺乏准备的矛盾。

如果把当前的矛盾仅仅归因于政府，客观上是把矛盾简单化了，并且还是陷入了传统的思维模式。对于中国已经融入世界的历史性进程，对于全球化带来的巨大挑战，整个社会还是运用传统的评估方法来进行分析。这对于问题的解决是相当不利的。

我之所以提出知识生产方式需要转型的命题，就是发现我们的许多政策研究者相当缺乏政策的实践经验，许多政策性建议甚至比政府的文件还要官方，这怎么会对行政的改进产生积极的影响呢？

这个时候，也更应该意识到发达社会的“旋转门”，即政府官员与学者进行经常互相流动的重要意义。因为，只有这样，知识的转化功能才会被激活。因为，行政经验确实是一门学问，而管理的理论，只有通过行政经验的结合，才能实现管理知识的转化。而这样的结合，包括开发退休官员的管理知识，使其构成政策咨询的重要有机组成部分。从这个意义上说，我们还有着另一座金山尚未被开发，这座金山，就是退休人员的经验所具有的知识价值。

可以说，离开官位看官位，自然会有更多更深的体会。