

案例 1 维护权利与权力的平衡点——2004 年的公共生活

回顾 2004 年，跟任何一年一样，我们既看到了利益分化与冲突的表征，也看到了种种制度变革的趋势。这些变革有助于化解当下的社会冲突，推动法治秩序和民主制度的建立。

令人瞩目的修宪

2004 年的政治生活始于修宪。宪法修正案中引起最广泛关注的内容，是人民一项基本权利终于得到宪法的认可：私人财产权。全国人大 3 月份通过的宪法修正案明确规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯”，“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权”。

当代中国存在着明显的利益分化，而某些群体产生了相当大的不公平感。其根源在于，民众的私人财产权没有得到清晰的界定和有效的保障。比如，农民对于土地究竟拥有何种权利？城市居民对于其房屋下面的土地究竟拥有何种权利？购买了自有住房的业主究竟拥有何种权利？从县政府那里有偿获得了石油开采权的陕北民营油田业主，又有什么样的权利？

显然，我们缺乏一套完善的产权法律框架。模糊的规则给了政府巨大的自由支配权。地方政府借助于权力，非常廉价地从农民和市民手中获得土地。于是，“圈地运动”在城乡各地此起彼伏。大规模的开发涉及到千千万万人的财产，本来应当有漫长而艰难的谈判过程的事情，却可以短时间内搞定。

其中的奥秘，在湖南嘉禾拆迁事件中显露得一清二楚。县政府打出标语：“谁影响嘉禾发展一阵子，我影响他一辈子”，“谁不顾嘉禾的面子，谁就被摘帽子，谁工作通不开面子，谁就要换位子。”——权力在为商业托底。政府和强势企业的权力与民众权利之间的不对称的结果是，在繁华、排场的背后，是大规模的财富转移，城市化的过程与失地农民、拆迁居民的抗议、上访形影不离。

解决之道就在于，使每个人得到其应该享有的法律上的权利。宪法修正案做到了这一点。不过，纸面上的权利要变成现实的权利，需要一整套制度设计相配套。否则，宪法上的权利就仍只是纸面上的权利。

法治的一项基本原理是，没有救济就没有权利。当个人的私有财产遭受侵害的时候，如果不能提供及时而有效的救济，则个人的私有财产权就是不稳固的。宪法上的权利则应当配合以宪法诉讼和违宪审查这样的救济。

我们看到，2001 年的齐玉苓教育权案被形容为中国第一例宪法诉讼，2003 年底，四川大学法学院周伟教授鼓励安徽的张先著提起另一起宪法诉讼案件，即乙肝歧视案。2004 年春天法院裁定，原告胜诉。同时，浙江、河南也都有类似案件进入司法程序。这样的案件原告是否胜诉，当然很重要，然而更重要的是，人们已经开始尝试通过司法途径来维护自己的宪法权利。

中国的违宪审查制度也露出一些端倪。许多侵害民众权利和利益的事，是在地方法规、政令的名义下进行的。比如，不少地方制定了歧视外来人口、实行地方保护的法规，不公平的拆迁标准也是地方政府所确定的。若不废止这样的法规、政令，公民权利是无从得到保障的。

今年，全国人大常委会法工委下设立了法规备案审查室。年底，全国人大常委会法工委副主任李飞又较为详尽地解释了违宪审查制度的内容。其核心是，全国人大常委会将行使违宪审查权，而任何公民和组织都可以向全国人大常委会提

审查请求。

学者们在争论这样的方案是否合理可行，民众最关心的则是：全国人大常委会何时真正地行使这种权力？

“治国者必先受治于法”

宪法的基本宗旨是保障人民的权利，这就需要约束政府及其官员的权力，为此，需要将政府的全部活动纳入到民主与法治的框架中。

法治是今年公共论坛上的一个主题。高层郑重提出了建设法治政府的概念，3月份，国务院印发了《全面推进依法行政实施纲要》，而执政党关于提高执政能力的文件，也将依法执政作为关键。这些文件显示，政府已经能够较为准确地认识到，依法治国，不是以法治民，而主要是依法治官。温家宝总理在3月4日与政协委员座谈时说的一句话概括了法治的精髓：“治国者必先受治于法”。

这样的法律，首先为政府的行为划定一个界限。法律将详细列举出政府官员可以行使的权力，除此之外的一切权力，都是非法的；政府官员的一切行为，都必须有明确的法律依据，且严格按照程序行使。

而实际情形是，政府通过法律授予自己过多权力。比如，设立诸多审批程序。7月份开始实施的行政许可法正是针对这一点而来的。在此前后，各部门和地方政府大规模清理其法规、规章、政策文件和收费项目。

不过，中国社会调查所11月份对北京、上海、广州、重庆、哈尔滨、武汉、南宁等地公众进行的电话调查显示，行政许可法不是魔法棒。63%的被访者表示曾对行政许可法抱有很大的期望，希望它能将民众从过多过滥的行政审批中解放出来。然而，57%的被访者表示，在行政许可法实施近半年后，未达到预想的效果。

问题仍然在于救济。仅用法律条文来规范政府的权力是不够的，更重要的是，政府及其官员的一切行为都必须接受法律的追究。如果在行使权力过程中给民众造成损害，政府及相应官员必须承担法律责任，包括给予合理而及时的赔偿。温家宝总理将此概括为：有权必有责，用权受监督，侵权要赔偿。

另一方面，信访制度如何改革，也引发激烈讨论。这是一条政治性救济渠道。国务院信访局主张强化信访办的权力，使之具有督办权，但这很可能导致信访的爆炸性增长；于建嵘等学者则建议从行政、法律、政治三个层面考虑对信访制度改革，最终目的是撤销信访办，将其受理的各种案件移交法院和各级人大处理。的确，如何在有效地化解社会冲突的时候，使政治性救济方式与司法救济方式相协调，需要政治智慧。

红河试验与业主维权

保障民众权利的另一个手段是民主与自治。

2004年4月份，云南红河哈尼族彝族自治州“悄悄”突破了农民民主自治的层次，在石屏县九个乡镇中的七个实行了乡镇长“直推直选”。也许正是因为这是一次重大突破，所以，一直到11月初《半月谈》杂志报道后，外界才知晓石屏试验。又有消息说，中组部曾委派3名官员于10月到红河州调研此次直选试点工作，并给予“很高的评价”。这让人产生了丰富的联想：石屏试验会不会逐渐推广，从而从村民民主自治发展到乡镇民主自治？

城市也在稳步地推进居民自治。民政部于11月底公布了城市居民委员会组织法修订稿，新增和修改多个条款，重新厘定居委会与城市基层政府之间的关系。它规定，城市基层政府可以对居委会的工作给予指导、支持和帮助，但不得干预依法属于社区居民自治范围内的事项，其中包括，不得指定、委派或撤销居委会。

除了居委会之外，城市新兴住宅区的业主委员会也在居民自治生活中扮演着积极的角色。2003年9月1日起施行的《物业管理条例》承认了业主的自治权利，但对于自治管理机构——业委会的法律地位未作明确界定。今年以来，不少地方司法机构先后承认业委会可以在涉及全体业主公共利益的事项方面，作为原告向法院提起诉讼，代表业主维护权利。这就把近年来自然形成的业主维权活动纳入了制度化渠道中，使得业委会可以在司法体系内理性地主张业主的诉求，维护业主的权利。

民主、自治的发育，有可能逐渐地在人民中间培育出一种公共精神、公民精神，这正是法治与宪政秩序的基础。

公共论坛在嘈杂中浮现

公共生活离不开公共舆论。而在这两年的中国，舆论形成之与网络世界的关联，可能在全世界都是独一无二的。网络正在中国的公共生活中扮演越来越重要的角色。今年来发生的多起热点事件，都是由网络媒体造成或者放大的，网络汇聚各方意见和观点，并提供了辩论的平台，由此在虚拟的空间中形成了相对比较真实的公众舆论，这样的舆论也引起了高层关注，并对政府产生了一定影响。

2003年10月16日，在哈尔滨，一辆宝马汽车撞死一位农妇。借助于网络媒体，这样一件看似简单的交通肇事案，成了一次事件，一直到2004年初，都是公众舆论的热点话题，以至于多名省级高官不得不再出面澄清传闻，黑龙江省甚至派员向中央报告案情。

从2003年延续下来的网络舆论热点，还有黄静事件。网络舆论几乎一边倒地站在黄家一边，促成了多次尸检与司法鉴定。因此，有人把黄静案称为“中国网络第一大案”。被告方姜俊武则将自己形容为“网络时代的第一个现代窦娥”。

接下来是“妞妞事件”。11月初，深圳市委某领导之女、影片《时差7小时》女主角名下有769万元巨额资产的新闻一经披露，即引起广泛关注，各种各样的小道新闻通过网络传出来。深圳市委于11月11日召开全体会议，通报相关调查与处理结果。

当然，影响最大的是郎顾事件。郎咸平肯定没有想到，他炮轰格林柯尔、青岛海尔、TCL集团等企业会引爆一场关于国企产权改革政策之合理性、改革过程之公正性、改革结果之可欲性的大讨论。方方面面具有影响的经济学家也纷纷主动或被动地表达自己的意见和立场。而网络再次成为最重要的论战场所，90%的网友都在支持郎咸平，而张维迎只获得了5%的网上支持率。

这些网络舆论事件具有类似的敏感点：弱者的无权，强者的骄横，缺乏制约的权力，司法的低效率与腐败，财富分配的不公平。其中既有真实的，也有想象的成分。因而，与纸媒体相比，这样的公共论坛确实是嘈杂的，其中甚至不乏不够理性的表达，但不管网络舆论的品质如何，一个民主社会需要这样的舆论。它确实比较嘈杂，但在嘈杂中，往往传递着较为真实的底层声音，是决策者所不能忽视的。

也正因为网络媒体的特殊性，它在中国已发展成为引导和洞察社会舆论的重要窗口，网络舆论对政府决策发挥着越来越大的影响。

面向公众的公开政治

长期以来，政府的绝大多数决策是关门制订出来的。只有在政府已经作出决策之后，官员才出来告诉公众。至于决策的过程，则无人知晓，公众当然基本上也就无从参与，只能被动地执行已经确定的决策。

这样的局面正在改变，而政府官员也在适应如何应对公众的质疑。从2003

年底开始的整个宏观调控过程，始终伴随着大量的争论甚至怀疑。在这种情况下，国家发改委主任马凯专门在 11 月初发表演讲和文章，从八个方面对宏观调控的必要性、手段的合理性、结果的可取性等等进行深入阐述。

官员们已经意识到了，政府的立法、政策设想或项目建议是需要得到民众了解和认可的，因此，它需要向社会作出解释，说服民众。

在市场经济和信息时代面前，每个社会成员包括政府官员都要学习如何适应。从 11 月 26 日开始，来自中国 14 个省、直辖市的党政高官已经或即将在中央电视台《经济半小时》栏目，讲述本省、市在经济发展方面的得失和经验。他们的经验固然重要，但他们在电视上出现，以个性化的语言讲述自己执政的得失本身，可能更有价值。官员们用民众能够理解、能够打动民众的语言来表达自己的立场。人们将这称为一种个性化施政风格。

当然，最为个性化的，当属连续两年掀起审计风暴的国家审计署审计长李金华。

其实，在李金华掀起审计风暴的背后，我们也许还能看到一点制度变革的迹象。政府是由人组成的，而人的想法肯定是不同的。实际上，政府内部的决策中充满了分歧、辩论，但一直未被公开。一项决策作出后，公众并不知道，谁是提议者，谁是推动者，谁是最终的决策者，又有谁曾经提出过反对意见，或者有没有人提出过替代方案。

责任政府，不仅是指地方政府或某个部门作为一个整体对民众承担责任，更主要地是指具体的官员要承担他个人的责任。负责任的政府官员应当在施政过程中公开表达自己的意见，让民众来判断，他是否恰当地履行了自己的职责。李金华的担当，体现的正是一种政治新风尚：公开的面向公众的政治。

妥协的勇气

当下社会的利益冲突是一个不可否认的事实。自 1993 年以来，信访量连续 11 年增长。2004 年第一季度，国家信访局受理群众来信同比上升 20.2%，某些利益冲突之所以激化，部分群体之所以有不公平之感，不是因为市场交易本身不公平，而是因为政府介入太深，从而使拆迁户、农民、农民工几乎丧失了与相关企业进行讨价还价的能力。这样做固然可在短时期内推动 GDP 增长，但从长期来看，却会危及社会稳定。

政府需要正确地理解自己的利益和角色。显然，政府不应当是企业家，不应当以发展经济为自己的惟一职能。政府的职能首先是维护和平的、公正的社会秩序。为此，政府应当公平地对待社会中的每个群体、每个人。每个人的权利和利益，在政府眼里，都应当是同等重要的。

在这方面，我们已经看到了若干积极的进展。农民工的权利和利益曾普遍遭到忽视和侵害，因为，地方政府多是偏袒企业，而不承认农民工的权利。在总理替农民追讨拖欠工资之后，全国总工会明确支持农民工加入工会，也明确要求民营企业 and 外资企业组建工会。没有工会，分散的农民工是没有谈判能力的，不可能维护自己的权利。

一个法治的政府，一个尊重民众权利的政府，要有拒绝某些诱惑的勇气，即拒绝利益的诱惑。同时，也要有妥协的勇气。对于民众的诉求，理性地作出妥协。

北京市人大关于新交法的听证会体现了妥协的精神。5 月 1 日起施行的道路交通安全法及其实施条例中的“机动车负全责”引起广泛争议。在这种情况下，北京市人大召开了立法听证会，通过《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》，对上述条款作了一定修正。

法治本身就需要一种妥协精神，在宪法与法律之下的妥协。法治意味着，政府和民众在法律之下是平等的。法规不合宪，就应当废止；政令、政策不合法，就应当停止执行；行政行为不合法，就应当受到追究。面对民众的权利，政府知道自己权力的界限，其实有益于增进政府的权威。只有在政府的权力与民众的权利之间形成一个动态的平衡关系，社会才有可能趋于充满生机的和谐。

思考题

- 1、当前中国政治生活中出现了哪些变革，如何看待这些变革？
- 2、分析这些变革对中国的政治建设和民主改革的作用？
- 3、如何进一步推进中国的政治改革和公共领域的建设？

案例 2 党的高层领导制度化更替

党的十六届四中全会认为：江泽民高度重视党和人民事业承前启后、继往开来这个重大战略问题。在筹备党的十六大期间，江泽民主动提出，为了党和国家事业的长远发展，为了党和国家的长治久安，他不再担任中央领导职务，并从中央委员会退下来，以利于促进党和国家高层领导的新老交替。中央同意了江泽民请求。从当时国际形势复杂多变、国防和军队建设任务繁重考虑，党的十六届一中全会决定江泽民留任中央军事委员会主席。党的十六届一中全会以来，江泽民全力支持以胡锦涛为总书记的新一届中央领导集体的工作，尽心尽力履行党中央交付他的职责。现在，从党和国家事业长远发展的大局出发，江泽民又主动提出辞去他担任的党和国家中央军事委员会主席的职务。这充分体现了他对党和国家事业发展的深谋远虑，也充分体现了他作为一名真正共产党人的宽广胸怀。第三、四代党的最高领导层平稳过渡，使党内领导人的新老交替正式形成了党内走向规范化、制度化和程序化。同时，这也意味着领导职务终身制——这个国际共运史上一直没有解决好的问题，在中国共产党内部得到真正解决。中国共产党以巨大的政治和历史勇气，顺利、平和地完成了这个“为万世开太平”的历史课题。9月19日晚，人民大会堂北大厅华灯璀璨。已卸任中共中央军委主席的江泽民同志和胡锦涛同志等中央政治局常委一起，与参加十六届四中全会的全体同志合影留念。至此，中国共产党第三代领导人向第四代领导人的权力移交顺利完成，整个过程水到渠成，波澜不惊。沿着时光回溯，1989年，当时党的第二代领导核心邓小平同志和第三代领导核心江泽民同志也是这样来到出席十三届五中全会的委员面前。在党和人民中享受崇高威望的邓小平以伟人的历史自觉，完成了新中国成立后中共领导集体的第一次平稳过渡。今天和15年前相比，一切都是那样的相似和和谐。但如果说邓小平同志的退休体现了他作为历史巨人的伟大，江泽民同志的退休则标志着制度上的崭新意义。新在哪里呢？我们不妨可以说，第三、四代党的最高领导层平稳过渡，使党内领导人的新老交替正式形成了党内惯例，走向规范化、制度化和程序化。同时，这也意味着领导职务终身制——这个国际共运史上一直没有解决好的问题，在中国共产党内部得到真正解决。中国共产党以巨大的政治和历史勇气，顺利、平和地完成了这个“为万世开太平”的历史课题。今天，我们沿着这一历史轨迹，追寻中国共产党在高层领导新老交替上走过的历程，更加感到中国共产党解决这一历史课题的来之不易，也更加坚定了对党和国家的事业的信心。

1957：毛泽东的四个设想

1957年3月10日，全国宣传工作会议在北京召开。在此期间，毛泽东同志同新闻出版界代表进行了这样一番谈话：“我也想替报纸写些文章，但是要把主席这个职务辞了才成。我可以在报纸上辟一个专栏，当专栏作家。”

年轻时办过《湘江评论》等报刊，在战争期间为新华社写过许多著名社论的毛泽东，仍然保留着一个报人的梦想。

毛泽东还有当大学教授的梦想。1957年5月，他同来中国访问的苏联最高苏维埃主席伏罗希洛夫会谈时说：“当主席，太复杂。我是想退下来，当个大学教授。”

伏罗希洛夫当时很惊异，说：“那怎么行？谁能代替你呢？”毛泽东回答：“我们党内很有人才，他们已经成熟，无论资历、声望和能力，都不比我差。”

事实上，在1956年中共八大召开前后，身为共产党第一代领导集体核心的毛泽东就有过从党和国家主席的位子上退下来的长远考虑。

中共八大召开前夕，毛泽东同志在北戴河召开的党的领导层的一次会议上，就说起他不再当下一届国家主席，并谈到考虑不再当党的主席。

党的八大作出的发扬党内民主，推进新老交替的制度安排，也是中国共产党解决领导人终身制问题最初的尝试。

据龚育之回忆，1957年4月30日，毛泽东同志在第12次最高国务会议上又提出在二届人大时辞去国家主席：“瑞士有七人委员会，总统是轮流当的，我们几年轮一次总可以，采取逐步脱身政策。”

站在今天回顾历史，党的八大前后毛泽东关于及时实行党和国家最高领导层的新老交替和平稳过渡的战略考虑，对于当时新中国和共产党自身的建设具有重要的现实意义。

遗憾的是，八大制定的政治、经济、组织路线未能贯彻执行，毛泽东对于自己退休后的美好设想，也就难于成为现实。

毛泽东虽然在1959年后不再担任国家主席，但一直担任党的主席的职务。1976年，他在党的主席的工作岗位上逝世，接班人的问题未得到很好解决。

1982年的尝试

1980年，社会主义中国的经济改革刚刚启动，但党的干部队伍却不容乐观。“文化大革命”结束后，大批被打倒的老干部平反后出来工作，年轻干部的培养断档，出现了青黄不接的状况，令邓小平忧心忡忡。于是，培养和提拔中青年干部，成了刻不容缓的战略任务。

当时有些老同志担心年轻人经验不够，不能胜任。邓小平听后很不以为然：“我看这种担心是不必要的。经验够不够只是比较而言，老干部对于现代化建设中的新问题不是也没有什么经验，也要犯一些错误吗？”

1980年1月16日，邓小平在中共中央召集的干部会议上讲道：“老同志的最主要的任务，第一位的任务，是提拔年纪比较轻的干部。别的事情搞差一点，这件事情搞好了，我们见马克思还可以交得了账，否则是交不了账的。”

8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上作《党和国家领导制度的改革》报告时指出，对现行制度存在的党政不分、干部领导职务终身制等弊端，



1989年11月6日，中共十三届五中全会上，邓小平与江泽民握手。10日至12日，中共中央军委领导成员调整后的第一次中央军委扩大会议在北京召开，邓小平强调指出，江泽民是合格的军委主席。新华社发

必须进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革。他还提出要建立退休制度。

这年的9月10日，邓小平、李先念、陈云等老同志率先垂范，在五届全国人大三次会议上辞去国务院副总理的职务。

1981年6月，党的十一届六中全会闭会以后，中央把各省、自治区、直辖市的党委书记留下来召开座谈会，传达陈云同志关于加快干部年轻化的意见。邓小平本来没打算讲话，可是考虑到这个问题的重要性，临时又讲了话。他还幽默地表示：“对陈云同志的建议，我不仅举双手赞成，而且双脚赞成。”一边说一边还抬了抬自己的脚。

在邓小平和陈云等中央领导人的推动下，1982年党的十二大在实现干部的新老交替上写下了新篇章。全会选举产生的348名中央委员和中央候补委员中，新当选的有211人，其中就包括江泽民、李鹏、李瑞环等中共第三代主要领导人。最年轻的是39岁的胡锦涛同志，时任甘肃省建委副主任。

在党的十二大上，还诞生了一个新的机构——中央顾问委员会。邓小平当选为中顾委的第一任主任。这是中国共产党解决干部新老交替的一个创举，是在特殊历史背景下的特殊安排。

这年9月13日，在中顾委第一次全会上，邓小平开宗明义地指出：“顾问委员会是一种过渡性质的组织形式。我们的国家也好，党也好，最根本的应该是建立退休制度……可以设想，再经过10年，最多不要超过15年，取消这个顾问委员会。”

邓小平从当时干部队伍实际情况出发，摸索出了老一辈领导集体培养接班人、集体交接班的新制度，为党的第二代领导集体在将来顺利过渡到第三代领导集体打下了坚实的基础。

1982年制定的新宪法明确规定国家主席、副主席，人大常委会委员长、副委员长，国务院总理、副总理、国务委员连任不得超过一届，解决了以前想解决而没有解决的问题。

1985年党的全国代表会议进一步实现了干部队伍的新老交替，一批德高望重的老同志主动从顾问委员会退了下来。9月23日，邓小平在人民大会堂设宴招待这些老同志，为了表达自己的心情，他连喝了五杯酒。

邓小平也从不回避自己的年龄。1984年国庆阅兵后，大家都很高兴，但他自己却很清醒地作了一个意味深长的评价：这次阅兵很好，有一个遗憾，就是由一个80岁的人来阅兵，这本身是个缺陷。

1986年9月2日，美国哥伦比亚广播公司“六十分钟”节目记者迈克·华莱士访问邓小平，问他：“您是中国的第一号人物，您准备在主要领导人和主要顾问的位子上再留多长时间？”

邓小平回答：“我提倡废除终身制，而且提倡建立退休制度，你也知道我同意大利记者法拉奇说，我干到85年就行了，现在超过一年了。我正在考虑什么时候退休。……我相信在我有生之年退休对现行政策能继续下去比较有利，也符合我个人向来的信念。”

在邓小平的坚持之下，1987年，他不再进入党的十三届中央委员会，只保留军委主席一职，用他自己的话来说，叫做“半退”。

邓小平的最后任务

1989年6月，党的十三届四中全会选举江泽民同志为中共中央总书记，建立了以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体。

1989年6月，邓小平在家里和几个中央领导同志谈了自己的想法：“我过

去多次讲，可能我最后的作用是带头建立退休制度。我已经慢慢练习如何过退休生活，工作了几十年，完全脱离总有个过程。”他明确提出，下次党代表大会不搞顾问委员会，还是搞退休制度。

他对自己的退休十分着急：“犹豫了这么几年了，已经耽误了，人老有老的长处，有老的弱点，人一老不知哪一天脑筋就不行了，体力到一定程度也要衰退，自然规律是不可改变了。”

9月16日，邓小平会见美国哥伦比亚大学教授李政道，在谈到个人退休问题时深有感触：我历来不主张夸大一个人的作用，这样是危险的，难以为继的。把一个国家、一个党的稳定建立在一两个人的威望上，是靠不住的，很容易出问题。

就在这个月，深思熟虑的邓小平就给中央政治局写了这样一封信：

党的十三届四中全会选出的以江泽民同志为首的领导核心，现已卓有成效地开展的工作。经过慎重考虑，我想趁自己身体还健康的时候辞去现任职务，实现夙愿。这对党、国家和军队的事业是有益的。恳切希望中央批准我的请求。

1989年11月9日，北京飘起了入冬以来的第一场雪。邓小平和往常一样起床，散步，看文件，午睡。下午起床后，他静静地等待着来自人民大会堂的消息。

下午3点，中共十三届五中全会对邓小平辞职的请求进行表决，同意了邓小平辞职的请求。表决结果一出来，邓小平立即驱车赶往人民大会堂。

邓小平对江泽民、李鹏等中央领导人说：“感谢同志们对我的理解和支持，全会接受了我退休的请求。衷心感谢全会，衷心感谢同志们。”

邓小平回到家里时，孙辈们已经为他准备好了庆祝仪式，一个大蛋糕，一张贺卡，一份真诚的祝福。

孙辈们送给他一份特殊的礼物。蛋糕上刻着：“1922—1989—永远”。“永远”两个字是孩子们最美好的祝愿：永远的战士，永远的革命者，永远年轻的老人。于是贺卡上也就这么写着：愿爷爷和我们一样永远年轻。

在国际共产主义运动中，社会主义国家领导人在身体健康、思维清晰并享有巨大威望的情况下，主动从最高领导职位上完全退下来，邓小平是第一个。

11月13日，刚刚退休4天的邓小平在人民大会堂会见来访的外国客人时郑重宣布：“这将是我会见的最后一个代表团，我想利用这个机会正式向政治生涯告别。”他还说：退就要真退，这次我就要百分之百地退下来。我退下来也是想让党、政府和军队的领导人能够放手工作。我相信他们能够把工作做好。

三年后，十四大决定不再设立中顾委，代之以退休制度。邓小平的这个心愿也最终变成现实。

十六大：新老中央领导集体平稳过渡

从1989年十三届四中全会到2002年中共十六大召开，江泽民同志担任中共中央总书记，主持中央工作已经走过了十三年的历程。

在这期间，中国国内生产总值年均增长9.3%，经济总量已居发展中国家首位，跃居世界第六位。市场化取向的改革取得突破性进展，社会主义市场经济体制初步确立，全方位对外开放格局基本形成，加入WTO使中国彻底走上了开放的道路。而“三个代表”重要思想和全面建设小康社会的重要目标，也已经成为全党的共识。

在推进市场经济发展的同时，抓紧培养造就大批高素质的、善于治党治国治军的领导干部和各方面人才，也是党的第三代领导集体始终摆在战略位置上的一项重要任务。

江泽民同志曾说过这样一番语重心长的话：“选拔和培养中青年领导干部的问题，我想得很多。这个问题如果解决得不好，我们就难以向毛泽东同志、邓小平同志和革命先辈们交代，难以向党和人民交代。”

13年来，江泽民同志就努力建设高素质干部队伍作出了一系列战略部署。随着政治体制改革和社会主义民主的推进，干部制度逐步朝着民主化、科学化、制度化方面迈进。

1998年7月，中共中央组织部、人事部印发了《关于党政机关推行竞争上岗的意见》。自1999年以来，全国政府机关竞争上岗人数已达35.3万人，仅2002年就有18万人，占同年晋升人数的59.8%。

2002年7月，中央出台《党政领导干部选拔任用工作条例》，是在1995年《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》的基础上修订而成的，进一步严格了干部选拔和考核制度。

2000年6月9日。培养党的高级干部的摇篮——中共中央党校。江泽民同志在这里发表了《加紧培养适应新世纪要求的中青年领导干部》的重要讲话。

江泽民同志在向中青年领导干部提出了三点要求后，又分别引用古人龚自珍、郑板桥、朱熹的诗句：“我劝天公重抖擞，不拘一格降人才”、“千磨万击还坚劲，任尔东西南北风”、“等闲识得东风面，万紫千红总是春”，表达对中青年领导干部的殷切希望。他就此解释说：“培养中青年领导干部，一要不拘一格，二要加强磨练，三要人才辈出。”

2002年11月，中共十六大在北京召开，中国的改革开放事业，在承前启后中将进入一个新的阶段。老一代将以什么姿态退下去，新一代以什么面貌走上来，世界的目光对准了中国。

这次会议在领导干部新老交替上续写了20年前十二大的光辉篇章。新进入中央委员会的委员和候补委员180名，占全体中央委员的一半以上。全部中央委员和候补委员都是新中国成立后参加工作的同志，其中有一些是改革开放以来参加工作的年轻干部。

新一届的中央委员和候补委员平均年龄55.4岁，50岁以下的占五分之一以上，98.6%具大专以上学历。其中，各地省长与省委书记、副书记占三成席位，更符合年轻化、专业化的原则。

最为令人瞩目的是，以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体作出了政治家的选择，模范而忠实地实践了邓小平理论，为全党作出了表率——他和其他5位政治局常委，在其声望最高和政绩最为卓著的时候，激流勇退，离开中央政治局和中央委员会。

与此同时，以胡锦涛同志为总书记的新一代党中央领导集体走上前台，开始全面主持中央工作。

有评论认为，在中共历史上，在和平稳定的情况下进行如此大规模的权力交接，对中共自身的地位和前途，对整个国家的发展以至世界格局，都会有极为重要的影响。

十六大不仅确立了“到点退休制”，实际上还确立了“有限任期制”。党史理论专家龚育之认为，“党的最高领导层的正常化、规范化、体制化的新老交替是十六大的一项重大贡献，应当载入中共史册。”

不过，中央从当时国际形势复杂多变、国防和军队建设任务繁重考虑，党的十六届一中全会决定江泽民同志留任党和国家的军委主席。

四中全会：高层领导新老交替走向制度化

2004年9月16日，以胡锦涛为总书记的党中央工作两年后，党的十六届四中全会在北京举行。

会议召开前夕，江泽民向中央政治局致函，请求辞去中央军委主席的职务：

经过慎重考虑，我想辞去现任职务。这对党、国家和军队的事业发展都有利。恳切希望中央批准我的请求。我也将向全国人民代表大会提出辞去中华人民共和国中央军事委员会主席的职务。

在信中，江泽民还郑重向中央提议，由胡锦涛同志担任中国共产党中央军事委员会主席。他表示，胡锦涛同志担任这个职务是完全合格的，也有利于坚持党对军队绝对领导的根本原则。

9月19日，十六届四中全会审议通过了《中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议关于同意江泽民同志辞去中共中央军事委员会主席职务的决定》，高度评价江泽民同志为党、为国家、为人民作出的杰出贡献，并决定胡锦涛任中共中央军事委员会主席。

9月20日上午，江泽民和胡锦涛出席了中央军委扩大会议。江泽民说：“从党的十六大到这次全会，我们党、国家和军队的高层领导完整地实现了新老交替和平稳过渡。现在我完成了自己的历史任务，尽到了自己的历史责任。看到党、国家和军队的事业后继有人，我的心情是十分愉快的。”

胡锦涛在讲话时表示，江主席作出这个重大决策是经过深思熟虑的，他站得高、看得远、想得深，为我们党、国家、军队高层领导新老交替的制度化、规范化和程序化作出了历史性贡献。他称赞江泽民同志的高风亮节和博大胸怀为全党树立了光辉典范。

胡锦涛就任军委主席，标志着中共第三代领导集体向第四代领导集体平稳过渡的最后完成。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的重要关头，历史的接力棒稳稳当地传到了新一代中国共产党人手中。

海内外舆论对此予以积极评价。香港《文汇报》社评说，这是中共十六大顺利实现中央领导集体新老交替的延续，表现了江泽民的宽阔胸怀和远见卓识，体现了中共和国家高层领导新老交替的制度化、规范化和程序化，显示了中共的执政能力更加成熟。

也有评论认为，党领导人的新老交替能在将来进一步以制度确定下来，实现领导层的政治生活制度化，因为“设立严格的任期制度和退职、退休制度，是每一种政治体制顺利运转、保持活力的重要一环。对中共来说尤其如此”。

中国人民大学党史系教授吴美华说，目前党章没有对领导干部的任职期限作出明确规定，破除领导职务终身制需要更多的法律和党内法规的依据。

以中央领导为典范，中央党校的王贵秀教授指出，当前应该注意的是，地方上有些领导干部从党委退下来，到人大，再到政协，转上几圈早已远远超过离退休年龄，这是变相终身制的一种表现。

所有这些，都应该从进一步的制度改革中取得突破，这也应合了执政能力建设“制度建设是根本性工作”的思想。

随着党的第三、四代高层领导过渡圆满完成和加强执政能力建设的重大战略决策在实际工作中贯彻，我们有理由对未来充满期待。

思考题

1、党的高层领导制度化更替对改善党的领导方式、提升党的政治能力具有哪些重大意义。

2、试分析层领导制度化更替在实现国家的长治久安中具有地位和作用。

案例 3 黑龙江鸡西反复造假欺瞒中央

2004年1月，67岁的夏家骏从北京飞赴哈尔滨，原本只是在哈尔滨一年一度的冰雪艺术节上举办书画展——他是一位颇有成就的书法家——但他没有想到，自己却因此介入一次微妙而激烈的矛盾之中。

这个问题从总理过问到现在，为时已近半年，非常罕见地让中央和黑龙江省三次下派检查组。让夏家骏感慨不已的是，一个拖欠民工工资及工程款的问题，解决起来居然如此纠缠反复。

“夏青天”接状

“你们逼也没用，再逼我只能喝药。”

面对满屋来讨债的村民，董洪喜哭了。董是黑龙江省鸡西市郊区村的村支部书记，他领着村里人出外打工，没想到5万多元的工资款却被拖欠，眼看就到年关，村民们发怒了。

“那你喝吧。”村民们才不相信呢。这天是2003年12月18日，时间是下午4时，董洪喜拿出一瓶敌敌畏，仰脖子一饮而尽。

真喝药了！村民们这下慌了，乱成一团，赶紧送医院，赶紧联系抢救……董洪喜没想到，他这条命，被鸡西市肛肠医院救回来了，不过更没想到的是，这事后来可闹大了，摆到了国务院温家宝总理的案头。

但要到将近一个月后，这个“让事闹大了”的关键人物夏家骏才会在他们视野里出现。在冰雪艺术节期间，宋延寿在电视上看到了有关夏家骏的报道，觉得眼熟，上网一查，不禁大喜——夏家骏，全国政协常委、中国政法大学研究员、公安部特约监督员，因常为民鼓与呼，人赠外号“夏青天”。

宋延寿是鸡西市几项工程的项目经理，服毒自杀的董洪喜就是他手下的一个工头，宋延寿欠民工们的工资，而原因却又是当地政府拖欠工程款，在服毒事件之后，宋和十多位民工工头一起到哈尔滨上访，讨要工钱。

“好，就找他告状去。”病急乱投医，宋延寿决定领头去找夏家骏。听罢民工们的哭诉、看完联名的告状信，夏家骏决定管管这“闲事”，“500多个民工没钱过年啊，太可怜了。”

经过几天调查核实，1月4日，夏家骏以“农民工服毒自杀，政府拖欠工程款酿恶果”为题，向国务院发出了政协委员专用的“反映社情民意函”。

十多天后，国务院信访局将此信息转到了黑龙江省信访办，要求“认真研究处理”，信息随即又转到了鸡西市信访局，要求当地研究处理。

此前，宋延寿已数次去市政府要钱，在民工服毒事件发生后，宋找到了主管城建的副市长朱玉林，请求将项目部的10万元履约保证金退还应急。实际上，按合同规定，履约保证金应于工程完工验收3日内退还，而此时工程已通车两个月，不仅工程款未按约给付，连保证金也被扣着。

“喝药的死没死？”朱市长问。

“抢救过来了。”

“那就好，一定要好好安抚。”朱市长一边慰问，对要钱的事却不松口。“600万的工程，已经给你们400万了，在鸡西的工程给70%是最高的，你还不知足？”

“400 万元只够材料款，哪里来的钱发工资？”但宋延寿还是无功而返，朱市长最后告诉他，“这事你不要再找我了，就是民工喝毒药我也不能给，审计完再说吧。”

在夏家骏干预此事、国务院信访局发函之后，宋延寿感到，“气氛”变了：鸡西市国贸大厦二期装修工程同样拖欠数百万元，宋延寿找到国贸大厦的主管单位市煤业集团，董事长说，“你不是告状都告到中央去了吗？越告越不给，看能把我不怎么样？”

再找市政府时，市领导已避而不见，市政府秘书长态度强硬地接见了上访者：“谁叫你们干活，你们就找他们，政府不欠你们的钱！”

满腹委屈的民工们，决定派出代表再次向夏家骏求援。听罢详情，夏家骏火了，操起笔就开始写信，信写完后，民工们一看信封，吓了一跳：上面写着，敬呈温总理阅示。

2月16日，夏家骏的信通过全国政协机要局，直送温家宝总理办公室。

得知总理的批示，已经是全国“两会”召开之时，温家宝在批示中要求黑龙江方面对来信反映的问题，要逐一核查处理。拖欠工程款和农民工工资的问题要认真清理，限期解决，并指出这要作为政府的一项重要工作。温总理在信中还对夏家骏关心政府工作、反映社情民意的行动表示感谢。

批示的落款是2月27日，正在北京参加两会的黑龙江省主要领导，当即批示，并随后成立了省委调查小组，专门调查此事。

得知总理作出了批示，民工们欣喜若狂，当晚，非要拉着宋延寿出去喝酒，喝到酩酊之时，一位工头拉着宋的手说，“宋经理，你知不知道，讨不回工钱，我就没了生孩子的工具啊。”

宋延寿愕然。往下一听，才知道这位工头因没法给民工们付工资，所有施工工具全被扣了，他媳妇即将临盆，却连住院费都凑不齐，结果这事被他浓缩成了一句话。好不容易弄明白咋回事，工头们一阵轰笑。

当夜，哈尔滨天寒地冻。回去的路上，烂醉的工头们却一个劲地叫：“好暖和、好暖和。”

10 年讨债皆成空

算起来，民工们被拖欠的工资一共 1160 多万元，不过如果比起被拖欠的工程款，这就只是小数了。

这些民工全都服务于黑龙江省国际工程技术合作公司(以下简称“国际公司”)，董事长韩守德告诉记者，“鸡西市拖欠的工程款，累计最高峰时达 5800 万元，时间跨度最长的达 10 年。”

在鸡西市拖欠大量工程款之后，造成的则是国际公司举步维艰，继而大量拖欠民工工资，时间跨度最长的，同样达到 10 年。

在民工讨薪的背后，事实上是国际公司与鸡西市的较量，是一段恩怨纠缠长达 10 年的历史，而今日已成冤家的两个对手，1995 年开始合作时却是一见钟情。

当年主管城建工作的一位副市长，在提供的书面证词中回忆，鸡西于 1992 年由市财政出资 3500 万元，筹建一座三星级宾馆国贸大厦，用于涉外接待，主体工程完工后，即因资金不继，一搁就是三年。

1995 年，鸡西市为解决这一难题，将此列为重点招商引资项目，并列出了“五项最优惠政策”，前往哈尔滨市招商。

国际公司正是此时与鸡西市邂逅，“按照当时的合同，公司投资 3000 万元完成工程，开业后营业利润先偿还投资，然后前 5 年国际公司和鸡西市七三分成，

后 5 年五五分成。”“按当时的测算，宾馆一年的纯利润最少 400 万—500 万元，最高可达 700 万元。”国际公司因此欣然签约。

实际投入 2637 万元装修完工后，择良辰吉日，国贸大厦于 1996 年开业，所谓的五项优惠政策，实际上是纵容该大厦设立赌场等，经营不到 1 个月，赌场项目即被省有关部门取缔。

在国贸大厦的经营管理中，鸡西市政府派出了总经理等管理成员，而国际公司仅有一名副总经理，市政府牢牢地掌握了控制权。

在经营了 3 年后，国贸大厦一分钱未还给国际公司，理由只有一句话：“没赚到钱。”1999 年 1 月 1 日，国贸大厦因消防设施不合格，被当地政府勒令停业。

不仅大厦停业，国际公司派出的副总经理等管理人员也被扫地出门，国际公司眼看不对劲了，几番交涉，市政府于 1999 年 5 月 16 日，与国际公司签下协议，分 5 年返还其全部投资额 2637 万元，但不计利息。

这个协议是由当时的新任市长丁乃今主持签订的，在协议中，鸡西市政府还明确承诺，由市财政局出据担保书，并于年底前先还 500 万元，次年 8 月前再还 200 万元。

不过这份盖着市政府大印的协议，事实上从未兑现，截至 2000 年 9 月，分文未付。又是数十次的交涉，2000 年 9 月 11 日，双方再次签下还款协议，此次鸡西市政府将还款额砍到了 2580 万元，约定 2001 年底全部还清。

不想又是一纸空文，一直拖到 2002 年 5 月，鸡西市政府仅支付 580 万元，剩下的 2000 万元拒绝给付。

在国际公司威胁起诉的情况下，事情似乎出现了转机：2002 年 5 月 28 日，鸡西市为此召开书记办公会，此时，丁乃今已荣任市委书记，此次会议上，决定将国贸大厦划给市煤业集团，然后由其 20 天内筹资 2000 万元，偿还欠债。

从后来的情况分析，市煤业集团对充当这个“冤大头”并不乐意，并为此设下了一个巧妙的圈套。

此时的国贸大厦，因装修老化、经营不善再次停业。煤业集团开出了条件：还钱可以，但宾馆得开业才行。

这一拖就拖到了 9 月份，市委决议也就成了废纸，市长吴炜于是出面协调，开出的条件是：国际公司垫资为国贸大厦再次装修，市煤业集团此后再支付这 2000 万元。

急于拿到欠款的国际公司只能答应，装修开始后，随着煤业集团不断追加的工程项目，到 2004 年 2 月竣工时，原本约定的 1000 万元装修工程，却一共花费 2139 万元。

煤业集团支付了 2000 万元，但国际公司却傻眼了：这 2000 万元，不管算成装修款还是欠款，鸡西市还是欠 2000 万啊。

事实上，除了国贸大厦外，国际公司施工的文化路改建延长工程等，也被拖欠工程款，国际公司董事长韩守德每年十多次前往讨债，“每次都是猛招待，灌一肚子酒，钱一分钱没有。”

漫漫 10 年讨债路，国际公司使尽浑身解数，鸡西市先后换了 4 任书记、3 任市长，一次次盖章签字的协议都成空文，这债务仍是岿然不动。

眼看快绝望的时候，韩守德获知温总理批示的消息，不禁感慨万千，长出了一口气，他想：此番尚方宝剑在手，这债总该要回来了吧。

报告如何出炉？

3月中旬，黑龙江省委省政府组成调查组，兵分两路，分别到哈尔滨市和鸡西市了解情况。国际公司提供了汇编成册的所有合同文本、还款协议、工程审计表等相关证据。

省委督查办的一位主任带队前往鸡西调查，并从省建设厅、省监察厅等单位抽调人员，一个星期后，调查组回来了。

联合调查组此后得出的第一个结论是：董洪喜没有服毒自杀过，因为医生证实，洗胃时董所吐为食物残渣，味属酒味，无特殊异味。

调查组甚至还拿到了董洪喜的证词，在证词中，董称自己喝多了酒之后吃了十多颗安眠药，但绝不是自杀。

对于国贸大厦的欠款问题，联合调查组采信了鸡西市的说法，在此后形成的调查报告中称：第一次装修因历经10年时间，换了4任市委书记，具体欠款短时间难以搞清，待审计和决算后付款，而对于第二次装修，则称当时合同约定为1000万元，后来实际装修费用为2237万元，对超过部分如何结算，双方多次协商没有达成共识。而对国际公司提供的欠款凭证等，调查组只字未提。

颇为有趣的是，调查小组还对国际公司反映的另一问题，哈尔滨国际机场工程长期拖欠工程款800多万元一事，给出了一个怪异的解决方法。此案黑龙江省高院已于2001年作出二审判决：机场指挥部赔付工程款及违约金共530余万元，但指挥部拒不执行。联合调查组调查后，认为此事机场已提出申诉，应由省高院再审，此前不应予以执行。而《民事诉讼法》对此有明文规定，“当事人对已经发生法律效力判决裁定，认为有错误的可申请再审，但不停止判决的执行。”

这份长达14页的调查报告，实际上对夏家骏写信反映的问题，逐条予以否认或辩解，4月1日，该调查报告呈送国务院。

接到调查报告后，温总理很快批示了。这次很简单，只是要求将黑龙江省的调查报告转给夏家骏。夏家骏顿时坐不住了。

事实上，在调查组进行调查期间，夏家骏已经于3月14日、3月29日、3月31日至4月7日三次前往黑龙江。在这几次调查中，他发现鸡西市副市长朱玉林等人，授意公用事业局魏志勤副局长给董洪喜施压，让其改口为市里作证，董洪喜此后被迫离家躲藏，另外，鸡西市对拖欠工程款则编造了一系列的虚假理由。

3月31日，夏家骏为此上书黑龙江省委领导，并说明此事他暂缓向总理反映。两位领导先后批示：对总理批示一定要认真落实，千万不能讲假话，并要求重新派人调查。

蹊跷的是，调查报告却就在这节骨眼上签发，报送到温总理。

让夏家骏不安的是，省里第二次派出了调查组，但一周之后汇报的结果仍然不理想。鉴于此种情况，在逐一搜集证据并核实后，4月18日，夏家骏展纸起草了“关于鸡西市政府弄虚作假欺骗中央领导同志情况的报告”，夏家骏在其中写道，“黑龙江省委省政府对您的重要批示非常重视，组成了专门的工作班子，展开了调查……但我也了解到，鸡西市负责人抵触情绪很大，编造种种谎言和借口，胁迫当事人做伪证，欺骗省委调查组，打假报告，千方百计推脱责任……”

对于黑龙江呈送给温总理的虚假报告，夏家骏写道，省委领导对我反映的问题十分重视，批示要求再次派调查组，令人遗憾的是，在省委领导批示的当天，当地有关方面仍将按鸡西市不实之词形成的假报告，签发报送国务院办公厅了。

夏家骏的这份报告对虚假报告逐一批驳，4月19日呈送温总理，次日，温总理第三次作出批示，这次内容同样简洁：要求派人到黑龙江检查落实。

4月26日，由建设部、监察部等部委组成的“检查落实组”，一行7人抵达哈尔滨，随后前往鸡西。据称，检查组的一位同志曾在会议上严厉批评了当地政府：“这样一件事，为什么还非得要总理批示三次？还非得中央派出检查组？”并督促当地尽快按真实情况逐一落实。

主角丁乃今

在此次撒谎骗总理的闹剧中，鸡西市委书记丁乃今无疑是主角之一。

4月中旬，丁乃今被中纪委“双规”，不过导致他落马的原因，并非对总理撒谎，而是身涉省政协主席韩桂芝案和黑龙江省原省长田凤山案。

丁乃今的“双规”过程也颇具戏剧性，在韩桂芝案发后，鸡西市副市长曹国辉于4月初服毒自杀，因当地矿业医院设备精良，硬是抢救过来了。几天后，省委通知丁乃今到哈尔滨汇报此事，就此一去即被“双规”。

与此同时被“双规”的，还有自杀未遂的曹国辉，以及鸡西市委书记。

不过值得注意的一点是，丁乃今是在温总理第三次批示前后落马，黑龙江省随即往鸡西市派了两个干部：省委副秘书长邱玉泉现已接任市委书记之职，省财政厅副厅长王兆力任职市委副书记。

后来接待中央的“检查落实组”，邱书记的态度就很鲜明：对总理的批示，要不折不扣地认真执行，欠款要还，立即还，没钱想办法也要还。次日晨7时，邱书记即召开市委常委会，研究还款措施。

欺骗中央的丁乃今在当地的老百姓眼里，是出名的“胆大”。鸡西是黑龙江四大煤城之一，近年来资源逐渐枯竭，煤矿下岗工人日多，人均财政收入仅为283元，为全省人均地方财政收入的43.4%。

不过就在这样一个财政困难市，丁乃今却大手笔建起了全省最大的休闲广场，总投资4000万元，占地达32.3万平方米，市民老王告诉记者，“一个小时也走不完。”

稀奇的是，这么大的休闲广场却建在城市的外面，从市中心步行过去得20分钟。据当地一位知情干部透露，休闲广场的建设挪用了环路建设专项资金，另外则是老办法，克扣或者拖欠工程款。

1996年，丁乃今从尚志市委书记任上提拔为鸡西市市长，3年后，担任鸡西市委书记。在官场上，戴一副宽宽眼镜的丁乃今，给人的印象是待人热情。但这样一个八面玲珑之人，却怎么会冒险瞒骗中央？当地一位官员分析，丁乃今当时正处“内忧外患”的关键时期。

所谓“内忧”，是指田凤山韩桂芝相继案发，丁乃今终日惶惶不安，“外患”，则是去年以来鸡西连发特大煤矿事故，如果问责起来，难辞其咎。更要命的是，丁乃今已被黑龙江省列入副省级干部后备人选，刚刚从中央党校学习培训回来，正是将要提拔重用的紧要关头，自然不希望有节外生枝的事情来添乱。

另外不容忽视的一点，则是虚报欺上早已见怪不怪，省里一位官员告诉记者，“丁乃今当书记这3年，鸡西报上来的经济数据，在全省名列前三名，有几个人会相信这数据是真的？还不是照报不误。”

检查组离开之后

中央检查组抵达鸡西后，随即展开了详细的调查，在检查组的监督下，到5月中旬，当地拖欠的1160万元工资款，已有900万元发放到农民工手中。

而拖欠的3000多万元工程款，中央检查组则指令黑龙江省审计厅予以审计后，限期还款。

新的波折再次出现了：在国务院检查落实组离开后，即有人放出话来，“在政治上你们赢了，经济上也要让你亏损。”

韩守德明白，“这次是彻底和他们撕破脸了”，这位在宦海浮沉过的董事长，深知官场上的一损俱损、一荣俱荣的道理。

果然，几个月下来，审计欠款工程的进度仍然缓慢，其间，当地审计人员曾提出当时签署的工程合同无效，后被建设部直接驳回。此后，又提出已发放的900万元工资款中，需追回100多万元。

鸡西市政府拖欠的工程款，截至记者8月3日发稿时，仍然以审计未明为由，分文未付。

不仅如此，当地有人还在会议上扬言要把国际公司董事长韩守德“抓起来”。

夏家骏于是托人从北京捎话来，“谁想抓举报人，搞打击报复，就先抓我吧，信是我写的，是我向总理反映的，冲我来，我是亡命徒，管就要管到底，不把是非搞清楚，我就不罢休。”

这次与鸡西市斗法，夏家骏深有感慨地说，“我们应该建立一个机制，让制度来保障每个官员不敢撒谎、不能撒谎，既对中央负责，也对百姓负责。”、一、**思考题**

- 1、当前中国政治生活中中央与地方关系的实际情况是如何的？
- 2、为什么会出现地方欺骗中央的情况？
- 3、如何进一步推进中国的中央与地方关系的改革？

案例四 行政区划改革的设想

是增设更多的直辖市还是在维持现有区划格局不变的基础上打造“都市经济圈”？有关专家学者产生尖锐分歧：

杜钢建设想一：未来10年，增设至少8个直辖市，并把一级行政区扩大到50个左右

王建建设想二：现有行政边界不变，设立“9大都市圈规划办”，由中央直管

肖金成建设想三：现有行政边界不变，“淡县弱省”，行政层次简化为“中央-市-镇”三级

关于改变建国50年来行政区划的种种设想，正在设计者头脑中发酵。

全国人大研究室特约研究员、国家行政学院教授杜钢建近日对《中国企业家》杂志表示：“思路已经定了，但是具体的方案，包括数量多少、哪些城市以及什么时间改都还没有明确。”“都是一些部门在推动”，最高决策层则可能“还没有时间来仔细考虑这个问题”。

2003年9月，一则消息在坊间反应热烈。这则消息说，按照已经“基本定好”的改革方案，国家将考虑增设直辖市的数量，“一批经济比较发达的城市提出了申请”。消息提到的“候选城市”，包括苏州和广州，还有青岛。到2004年4月初，一个更加具体的“模板”由香港媒体爆出：此间媒体援引国家民政部官员的话说，先期增设的直辖市可能将有4个，区位上则分别位于华北、东北、华中和华南。

据《中国企业家》杂志了解，目前各方的调研工作，正逐步向高层接近。最新的消息是，在国家发改委关于“十一五”规划若干重大问题的研究项目中，有一个《区域经济一体化问题研究》的课题，其核心内容将涉及中国行政区划的改革。该课题将于6月结题。

这个“十一五”课题透露的更加强烈的一个信号是，过去一直按照省域编写的这个计划，首次弃省，进而选择了按照区域进行规划的思路。

改革之急：以长三角为例

“中国目前的行政区划存在两个核心问题：一是行政层次过多，造成了政令不通，机构臃肿；二是省级行政区划过大，形成了地方坐大，中央指挥不灵——所以行政区划改革的思路应是针对这两个核心的问题。”杜钢建说。

中国是世界上8个实行地方政府四级制的国家之一。截至2003年10月，中国行政区划的版图是这样的：（内地）共设有31个省（自治区、直辖市）、333个市（地区、州、盟）、2861个县（县级市）以及38464个乡镇。而绝大多数国家都采用二级制或三级制。

与世界其他国家相对扁平的行政区划设置相比较，中国高而尖的行政区划“金字塔”的弊端已经显见：上行下不达，政策“截留”，官僚机构臃肿，吃财政饭人员过多。

除了“层级过多”的弊端，在中国市场上广泛存在的行政性壁垒，更被看作是行政区划的不合理使然。

长三角一直被看作是中国行政区划影响经济发展表现最典型的例子。

2003年4月，上海正式实施《进一步改善投资环境的若干意见》（俗称“173计划”）：将嘉定、青浦、松江建设降低商务成本的“经济特区”，其总面积为173平方公里。上海的说法是“173，赶昆山”。

昆山是隶属苏州市下的一个县级市，是目前大陆最大的台商密集区。上海市经委研究室主任陈兆忠介绍，2002年上海市吸引外资89.6亿美元，而相邻的江苏省仅苏州市就超过80亿美元（江苏全省为196.5亿美元）。作为上海“173”赶超的目标，昆山合同利用外资金额为22.5亿美元，实际利用外资金额10.18亿美元。

“173”位于上海市区范围内，既有浦东的辐射，又兼商务成本低廉，整体优势明显。建成之后对周边城市，尤其对江苏的苏州、昆山以及浙江的宁波、嘉兴的影响显而易见。

于是，作为应对措施，2003年6月，江苏省推出了“沿江开发战略”。江苏方面对这一战略的解释是：实施沿江开发是为了顺应世界性经济结构的大调整和资本转移的大趋势，充分利用长江这一“黄金水道”、“黄金岸线”的优势，把生产力布局重心由沪宁线（南京—上海）向北推进至长江沿岸，尤其是长江北岸。

在上海方面看来，这样的战略实际上恰恰是为了应对“173计划”。同样，浙江在10月也出台了与“173计划”针锋相对的《关于杭州湾嘉兴经济开发区改善投资环境的实施意见》。根据这份文件，浙江计划在紧贴上海的嘉兴兴建“杭州湾嘉兴经济开发区”：由目前的嘉兴经济开发区和乍浦经济开发区整合设立。这份文件强调，“在政策扶持方面，建议省政府总体上参照上海‘173计划’所给予的优惠扶持政策，另在土地征用、税收返还和财政贴息方面还要加大力度。”

“在现有条件下，大多数的资源还是控制在政府手中，市场并不具备足够的调控权力，所以行政边界就成了一道壁垒。”国家发改委区域经济研究所副所长

肖金成分析，“然后是地方保护主义，是不同的地方对资源的争夺，是数也数不完的重复建设，是不同行政区之间经济上的割裂。”

“中央的指挥在有些方面很难控制，统一的市场秩序很难形成，就是省级行政在作祟。”杜钢建说。

不过，尽管几乎所有研究行政区划的专家学者都有近似的改革“出发点”，但在路径的选择上却各有主张。

“主流声音”：增设直辖市

杜钢建关于“增设直辖市”的设想是最多现于媒体的。他关于在未来10年至少增设8个直辖市的构想挠到了许多地方的“痒痒肉”。在他看来，许多经济比较发达的城市意欲摆脱所在省的行政束缚，“它要求更大的自主空间，并且能够带动周边地区的发展。”

杜钢建的“增设直辖市”的思路是，通过增设直辖市，划小省级行政区的辖区，并逐步把中国的一级行政区划建制扩大到相对合理的50个左右。这与更具官方色彩的民政部区划司司长戴均良的意见大致相同。

以分别位于中国经济发展的两个极（长三角、珠三角）为例。杜钢建认为，苏州以及其周围的无锡、常州（苏锡常）从经济总量上完全可以设立一个新的直辖市。而深圳作为未来香港的“姊妹城”，委身于广东省的地位也已经明显限制了它的进一步发展。两地提升为直辖市以后，则可以更快、更好地释放其经济活力。

在大多数专家眼中，以“增设直辖市”（拆省缩省）为主要内容的行政区划改革目的在于“削藩”。肖金成用清朝康熙皇帝“削藩、吏制、漕运”的“六字真言”作比。

不过，杜钢建也承认，虽然他主张更多的设立直辖市，但是“推动需要一个过程”，因为“哪个省也不会愿意，这个省里的哪个部门也不会愿意。”而作为有这样“念头”的城市，因为行政所属，职权受限，所以即使“想得不得了”，也只能保持沉默。

前车之鉴历历在目，在1997年之前，当国家为了建设“大三峡”而决定把重庆市从四川省分离出去，设立重庆直辖市的时候，就曾经在川渝两地激起连锁反应。

“弱省废县”或者设立“都市圈规划办”

肖金成和王建则明确表示反对增设直辖市。前者是国家发改委区域经济研究所副所长，后者则以中国宏观经济学会副秘书长的身分领衔《区域经济一体化问题研究》的课题。

肖金成认为，行政区划的割裂已经造成了经济的割裂，而增设直辖市则是“制造更大的割裂”。肖指出，在“苏锡常”设立直辖市，会更加加剧在这一地区业已出现并日益严重的资源的争夺战，并可能形成更多的重复建设。而深圳的“升格”，则会把广州、深圳之间的竞争升格为省域竞争，使中央也更加难以调控。

肖的改革设想以“不改变现有行政改革的边界”为核心。他主张把省级行政设置淡化为中央的派出机构，把公共事务的管理权下放到城市，强化市的经济实体地位，同时废除县的建制，以市、镇两级行政区划为核心，重新构建适应经济发展、适合于未来城市化需求的行政区划格局。

王建的课题的构想则是，构建一种类似于欧盟的经济规划组织。在全国范围内，设立9个左右的“都市经济圈”：“京津冀、沈大、吉黑、济青、湘鄂赣、成渝、珠三角、长江中下游以及大上海”（最终模板尚未确定），由中央派驻一个在经济事务权力上高于省、跨越省区的组织“都市圈规划办”，统一行使辖区内

经济事务的规划权和管理权。省级行政则只管理地方的公共事务。同时，通过财税制度的改革，把财权上收中央，地方事务用度则采取统收回拨的方式解决。

以山东为例，王认为，可以设立一个“济(南)青(岛)都市圈规划办”，圈内济南、青岛、烟台、潍坊等城市的经济规划权归属规划办，而山东省则只负责地方公共事务。省内其他城市的经济事务，则由所在地域的县进行管理。

其实，在饱受行政壁垒之苦的“长三角”，类似的提议早先也很盛行。全国政协委员陈守义在 2003 年“两会”期间，曾经提出：“由国务院专门设立长三角领导协调机构，从经济运行的全局出发，着眼于构筑区域经济总优势，对长三角的经济发展进行有计划地调节和控制。”

“明削”与“暗削”

三位专家虽然主张迥异，但在“削藩”这个出发点上却是高度一致。不同之处在于：杜钢建主张“明削”（直接增加一级区划数量，缩小现有一级区划规模），而王建和肖金成则主张“暗削”（剥夺省级区划的经济管理权或者公共事务权）。

“暗削”之中，肖与王又有分歧：王建的主张是通过“都市圈”强化中央的控制，而肖金成的构想，则是强化市级行政区划经济上的核心地位。

但三位专家同时都承认，无论哪种方案，都要突破现有行政利益格局。所以改革并非易事，未来的行政区划改革可能还会漫长曲折。

“法国原本是 96 个省，戴高乐总统要把把这 96 个省合并为 22 个大区，结果是触发了各方面矛盾，甚至丢了总统的位子。”肖金成说，“直到他去世 14 年以后，1982 年，密特朗才完成了这一使命。”在肖看来，中国现在面临的局面，可能不比当年的法国更加简单。

世界主要国家行政区划设置

国家	一级政区	二级政区	三级政区	四级政区	一级政区平均面积（万 km ² ）	一级区划平均人口（万人）
美国	51	22000*	-	-	18.75	550.1
俄罗斯	89	1834	-	-	24.39	126.9
法国	22	96	36000*	-	0.58	56.3
日本	47	3273	-	-	0.8	270.2
德国	16	660	-	-	2.23	512.5
中国	31(内地)	333	2861	38464	28.24	4193.5

备注：本刊根据公开资料整理；带*的为约数；美国的一级行政区划是 50 个州加 1 个华盛顿特区；俄罗斯、德国都是联邦主体；日本是都、道、府、县；法

国是大区，但是其主要行政设置是省，所以平均数字以省计算。

思考题

- 1、试论述直辖市在我国所处的地位和作用。
- 2、材料中争论的焦点是什么？
- 3、你赞成增设更多的直辖市还是在维持现有区划格局不变的基础上打造“都市经济圈”，为什么？

案例五 利益时代的冲突与和谐

■和谐社会是一个有能力解决和化解利益冲突，并由此实现利益大体均衡的社会。

■我们必须正视建立利益表达和利益均衡机制的过程是一个挑战。

■可以这样说，底线是社会的稳定，上限是利益的表达，两者之间的就是形成制度化的利益表达机制的空间。

■在这样的时候，需要做的是用有效的制度安排来容纳和规范利益表达。同时，从利益表达者的角度说，提高利益表达的理性化程度也是至关重要的。

和谐社会的基础：利益均衡

应当说，在过去 20 多年中，虽然市场经济的框架已经基本得以确立，但为市场经济必不可少的利益均衡机制却没有相应地建立起来。

2004 年中国改革的重要主题之一，就是为建立和谐社会所进行的努力。党的十六届四中全会提出了要构建和谐社会的目标。可以说，这意味着社会发展取向上的一个重要转变，即在坚持经济建设为中心的同时使经济建设与社会协调同步发展。

这种转变的一个基本背景是，在过去的 20 多年中，我们建立了市场经济的基本框架，去年人均 GDP 突破 1000 美元，经济建设取得了长足的进步。目前已经有俄罗斯、东盟十国、新西兰、吉尔吉斯斯坦、贝宁、多哥、南非、亚美尼亚等多个国家宣布承认中国的完全市场经济地位。包括欧盟在内的其他一些国家承认中国的完全市场经济地位，也为期不会太远。可以说，经过 20 多年的经济体制改革，市场经济的体制框架在我国已经基本确立。因此现实的危险不是有些人担心的向旧体制的倒退，而是由于种种原因形成一种坏的市场经济，并由此断送建立一个好的市场经济的前景，甚至从根本上败坏掉市场经济的名声。这其中的一个重要问题就是与市场经济相配套的利益均衡机制。应当说，在过去 20 多年中，虽然市场经济的框架已经基本得以确立，但为市场经济必不可少的利益均衡机制却没有相应地建立起来。在人均 1000 美元这个阶段，世界各国的经验表明，社会矛盾处理得好，国家就可能较顺利地进入一个新发展阶段；反之，结果就是社会利益格局的严重失衡，社会分化日益加剧，社会矛盾不断增加，甚至使社会陷入倒退。

2004 年由香港学者郎咸平引发的国有企业改革的大讨论，就是在这样一种背景下发生的。这场讨论在某种意义上宣布了利益时代的到来。人们可以看到，这场争论与其说是不同观点和主张的交锋，不如说是不同利益诉求的对立。人们

在这场讨论中所面对的基本问题已经不是一个，而是两个，即不单纯是国有企业的改革怎样才能提供效率，同时也要回答在社会变革的过程中如何处理和协调不同社会群体的利益，特别是如何解决强势群体和弱势群体之间的利益均衡问题。

正是在这样一种背景下，如何建立一个和谐社会的问题摆在了人们的面前。和谐社会的含义无疑是相当广泛的。建立和谐社会，这是一个伟大的系统工程，将对中国的社会发展产生深远影响。在中国目前情况下，和谐社会的最基本含义是形成一种大体均衡的利益格局。缺少了利益格局的大体均衡，和谐社会就无从谈起。

利益均衡的关键：利益协调机制

应当承认，在市场经济建立的初期，由于民间经济要素特别是民间企业家的弱小，政府往往在起企业家的作用。而社会重心的多元化意味着政府与市场职能的分化。

在 2004 年，举国上下建立和谐社会的努力，开始显现初步的效果。在历经了几年的城乡差距不断拉大之后，在中央和各地不断出台各种政策和措施的扶持下，2004 年农民的收入增长速度第一次超过城市，城乡之间收入差距可望出现缩小。近年来愈演愈烈的拖欠农民工工资的问题，由于政府的直接介入而改观。经济的高速度增长也使城市中的失业和贫困问题有了明显的缓解。但我们必须看到，农民收入增长的因素在很大程度上是政策扶持的结果；农民工工资拖欠问题的初步解决是由于政府的直接介入，而制度化的解决并没有形成；如果 2005 年经济增长的速度放慢，城市中的就业和贫困问题也难以乐观。还有一个值得重视的因素，就是近一两年物价的上升特别是生活必需品价格的大幅上升，对城市中贫困群体的生活构成了新的威胁，并成为恶化利益格局的一个重要因素。

建构和谐社会有了一个良好的开端，现在问题的关键是如何形成市场经济条件下的利益均衡机制。就现实性而言，这至少涉及如下的几个方面。

一是政府的转型。在目前我国具体情况下谈利益格局的均衡，谈社会公平，不可避免涉及一个问题，就是与经济增长的关系。就我国目前经济社会发展的阶段而言，如何协调两者之间的关系，已经成为一个困难的抉择。从一个方面来说，面对经济高速增长而贫富差距不断拉大的现实，将注意力更多地转移到社会公平上来是完全必要的。但从另一个方面看，目前的中国仍然处在一个经济建设的时代，如果社会公平是以牺牲经济增长为代价的，也是不可取的。因此，简单地用社会发展为中心取代经济建设为中心，是不恰当的。一个可以考虑的思路，应当是重心的多元化。这种重心的多元化突出体现在政府与市场的分工上。应当承认，在市场经济建立的初期，由于民间经济要素特别是民间企业家的弱小，政府往往在起企业家的作用。而社会重心的多元化意味着政府与市场职能的分化。社会公平决不是也不应该牺牲市场中的效率原则，更不能改变 20 多年的市场取向改革的方向。但同时，政府过多承担经济职能的现象则应当发生根本的改变。这意味着要建立一个具有超越性的、以公共服务为基本职能的政府。也就是说，政府在坚持以经济建设为中心的同时，要将促进社会公平作为政府的一种基本职能。

二是再分配政策的调整。再分配与社会公平的关系主要涉及三个方面。据报道，我国 2004 年财政收入将实现新突破，达到 26000 亿元。在这种发展的态势下，需要更关注再分配与社会公平问题。第一，国家对企业的征税。就目前的情况说，我国企业的税负特别是名义税率是不轻的。但问题是，税收效率不高，企业偷税逃税现象严重；相反，国家征税成本很高，这实际上减少了国家可以用于

再分配的财力。第二，是个人收入所得税，在这方面存在的问题主要是对高收入群体税收的征缴存在很多漏洞，个税还未形成调节贫富差别的有效机制，甚至起的是相反的作用。第三，是国家财政用于社会福利和社会保障的资金比重较小，大量的资金用在政府直接投资、改善投资环境和行政支出上。1990—2001年间，我国行政管理费用年均增速为29.2%，12年间增长了7.3倍。在1990年代末，全国有350万辆公务车，一年耗费3000亿人民币。而在2001年，用于低保的费用只有100亿元，失业保险额只有190亿元。因此，建立市场经济条件下的利益均衡机制首先是要改善国家的再分配。在最近的两年中，国家再分配有向农村和城市弱势群体倾斜的迹象，但力度仍然有限。现在迫切的问题是要增加政府财政对社会保障和农村基础教育及医疗的投入。

三是市场中的利益均衡机制。市场中的利益均衡机制主要体现在劳资关系上。资强劳弱是世界一种普遍的现象，这种现象在目前的我国表现得也很明显。劳动者掌握的资源很少，尽管可能人数众多，但他们的声音很难在社会中发表出来。我们不能不承认的一个事实是，涉及劳动者利益的时候，往往要靠政府和大众媒体来为他们说话，他们自己的声音是很微弱的。因此，要建立市场中的利益均衡机制，一个迫切的任务就是形成一种相对均衡的劳资关系。

均衡机制的基础：表达和博弈

可以说，在利益主体已经多元化的今天，利益表达的问题，特别是弱势群体的利益表达问题，已经是一个无法回避的问题。建立起相应的利益表达机制，是建构和谐社会的重要环节。

从根本上说，一个社会利益格局的大体均衡是社会不同群体利益博弈的结果。在2004年，关于国企改革以及国企改革中国有资产流失的讨论，由资本发动的足球革命的发生，劳资冲突的频繁发生，昭示着多元利益主体已经开始形成。

市场不仅是一种经济整合机制，同时也是社会结构的生成机制之一。与市场经济体制的建立相伴随，在过去20多年中，我国社会结构的分化也不断加深。这首先意味着利益主体的多元化，不同的阶层和社会群体开始拥有不同的利益。

但我们必须看到，不同利益主体发育的程度是不同的。这种差异突出地表现在不同群体争取自己利益的能力是非常不同的。争取利益能力的差异，尤其是表现在强势群体和弱势群体之间。

在强势群体一方，强势群体的各个部分不仅已经形成了一种比较稳定的结盟关系，而且具有了相当大的社会能量，对整个社会生活开始产生重要的影响。这个强势群体的社会能量主要表现在如下几个方面。第一，对公共政策制定和执行过程的影响。在1990年代中前期实行经济紧缩的方针时，一些房地产商赞助了一系列的经济发展研讨会，由经济学家出面呼吁政府实行宽松的财政和金融政策。这可以看作是一个开端。第二，对社会公共舆论的影响和话语形成的能力。在1990年代中期之后，传媒更多地受这个强势群体的影响。而由知识分子制造的主导性话语也更直接地体现了这个群体的价值和主张。第三，形成了弱势群体对强势群体的依附型关系。因为不管你愿意不愿意承认，弱势群体的许多机会，是由强势群体提供的。近些年来，在诸如拆迁、征地等问题上，资本与地方政府的结盟关系，就已经清晰可见。而在2004年有关国有资产流失讨论中利益取向明显的学者与资本的联盟关系更是浮出了水面。

而弱势群体在追逐自己的利益上，显然处于无力的状态。这首先表现在，弱势群体在我们的政治构架中缺少利益代表。更重要的是，在我国，弱势群体实际上缺少国际上通行的弱势群体表达自己利益的制度化方式。

可以说，在利益主体已经多元化的今天，利益表达的问题，特别是弱势群体的利益表达问题，已经是一个无法回避的问题。建立起相应的利益表达机制，是建构和谐社会的重要环节。

值得注意的是，在 2004 年年底，全国总工会的几个动作引起人们的广泛关注。第一，坚定支持工人在三资企业建立工会。全国总工会表示，针对那些不建工会的“钉子户”，全总可能采取以下措施：与当地政府和企业职工上下合作，对不建工会的企业情况建立名单档案；依法通过上级工会派员帮助企业组建工会；与劳动行政部门合作，对企业提出异议；直至向人民法院提起诉讼。第二，支持来自农村的工人加入工会。全国总工会下发的《关于组织各种所有制企业、事业单位及机关的农民工加入工会的通知》明确要求“凡在各种所有制企业、事业单位及机关从业，与用人单位建立劳动关系（含事实劳动关系）的农民工，不论户籍关系在哪里、用工形式如何、就业时间长短，都要依法把他们组织到工会中。”目标是：“哪里有职工，哪里就要建立工会组织”。为此，通知还提出了六大措施。第三，对于拖欠农民工工资问题，全国总工会向政府提出建议：出台企业工资支付信用制度、工资支付办法、工资支付报告制度、欠薪保障制度等，杜绝拖欠工资现象的产生；建议在各类企业广泛推行工资集体协商制度，完善工资决定和正常调整机制；建议劳动监察部门严格执法，除责令欠薪企业补发所欠工资外，还必须支付法定数额的赔偿金。全国总工会还建议修改刑法，对重大、恶性欠薪企业负责人追究刑事责任。

应当说，强化工会的作用，使工会能够真正成为工人表达和争取利益的组织，是形成相对均衡的劳资关系的必要条件之一。2005 年有望在这方面有一定程度的突破。而即使是很有限的突破，其意义也是不可低估的。

建立容纳利益表达机制的制度安排

应当把形成解决利益冲突的能力，看作是市场经济条件下改善治理结构的一个重要内容。而形成这样的一种能力，则需要政治智慧和治理技术。

根据有关报道，2004 年各地发生了不少群体性事件，而上访包括集体上访的数量仍然居高不下，由征地和拆迁引起的上访数量明显增加。但同时也应当看到，上述事件基本都是基于利益的矛盾和冲突，本身并不带有很强的政治色彩。

在一个利益分化和利益主体多元化的社会中，一个好的制度往往并不是表现为其中没有或很少有矛盾或冲突，而是表现为它能够容纳矛盾与冲突，在矛盾和冲突面前不至于显得束手无策或过于脆弱，同时，能够表现出很强的解决冲突与纠纷的能力。和谐社会决不是一个没有利益冲突的社会，相反，和谐社会是一个有能力解决和化解利益冲突，并由此实现利益大体均衡的社会。

因此，应当把形成解决利益冲突的能力，看作是市场经济条件下改善治理结构的一个重要内容。而形成这样的一种能力，则需要政治智慧和治理技术。应当说，在 2004 年几个重大群体性事件的处理上，隐约在出现一种新的模式。以 2004 年夏天发生的银川出租车事件为例，我们可以看出其中的几个因素。

第一，对群众利益要求的正面回应。在最近几年间，SARS 暴露了从信息控制到公共卫生体制一系列的弊端，最终有关社会灾难的信息披露制度在开始形成；孙志刚之死以及其后引起的强大社会舆论，最终导致实行了几十年的收容制度的废除以及对于社会歧视的关注；刘涌黑社会案件的重审在很大程度上也是在社会舆论的压力下进行的，尽管从司法独立的角度人们可能还有不同的评价，但就政府与民意之间的关系而言，这里无疑有着新的内涵；而由拆迁导致的社会抗议在很多地方也成为改革拆迁办法的直接动力。到了 2004 年，有关的探索和重

建继续在稳步进行。在银川的出租车停运事件中，我们也可以看到这种正面回应的做法。

第二，对利益冲突的正确定位。利益冲突是一种理性化冲突。利益矛盾和利益冲突的内容本身是很简单的，就是利益的问题。这是一种理性的冲突，目标是有限的，一般不存在政治或意识形态的因素。更重要的是，政府要准确定位冲突的性质。银川出租车事件中，我们看到银川市政府一直没有将事件政治化或意识形态化，没有把出租车司机反对某个政府部门的一个具体规定等同于反对政府，没有将出租车停运的集体事件上纲到扰乱社会生活、破坏社会秩序上来。对于事件本身的这种定位，是非常重要的，因为它为解决冲突的方式设下了基调。

第三，妥协是化解冲突的主要方式。银川出租车事件是一种典型的现代社会中的利益冲突事件。利益冲突的目的是利益博弈和解决问题，冲突的结果往往不是哪一方的彻底胜利，而是妥协和让步。妥协和让步往往是通过谈判的方式实现的。因此，在一个利益多元化的时代，谈判应当成为解决冲突的常规化形式。

第四，认错与依法惩处的组合化处理方式。在银川市政府处理出租车停运事件的具体方式上体现出一种理性化的解决问题的做法。这种理性化的解决问题的做法，至少是由下面三点构成的。第一，实事求是地承认有关部门的“规定”或“办法”是有问题的。第二，对大规模的停运事件没有采取激化矛盾的做法，而是用暂缓执行有关规定的退让或妥协方式化解了冲突。第三，在冲突中，出现了拦截、袭击仍在运营的出租车和小中巴以及其他的暴力行为，警方抓获闹事嫌疑人员 127 人，依法处理 75 人，其中依法逮捕 4 人。我们可以将这三种做法看作是解决这个事件方式的一种组合。这个组合是应当给予足够重视的，因为它改变了过去对集体事件要么全盘肯定要么全盘否定的习惯做法。

但我们必须正视建立利益表达和利益均衡机制的过程是一个挑战。利益表达往往意味着冲突，因为它包括了为达到争取利益的目标而采取的施加压力的方式。利益表达的需求总是产生于利益失衡或利益冲突的时候，这时，如果不开启表达的大门，利益矛盾不得到解决且会日积月累从而酝酿出更严重的危机，但如果开启表达的大门，以诸多利益矛盾为基础的表达行动往往会以不可控的方式和力度冲击试图为它提供空间的体制，严重者会造成社会的动荡。因此，必须要在利益表达和社会稳定之间取得平衡。可以这样说，底线是社会的稳定，上限是利益的表达，两者之间的就是形成制度化的利益表达机制的空间。在最近的几年中，社会中的利益矛盾明显增加，但大规模社会动荡的可能性微乎其微，这是我们跨过这个坎儿的一个极为有利的时机。因此，在这样的时候，需要做的是要用有效的制度安排来容纳和规范利益表达。同时，从利益表达者的角度说，提高利益表达的理性化程度也是至关重要的。

我们有理由相信，2005 年，在建立政府与民众良性互动关系上将会迈出扎实的一步。这不仅对于建立市场经济条件下的利益均衡机制，而且对于社会的长治久安，都是有重大意义的。

思考题

- 1、当前中国政治生活的动力来自哪里？
- 2、中国民主化进程中的利益冲突表现为哪些方面？
- 3、如何从理顺利益关系来进一步推进中国的政治民主化建设？
- 4、如何规范当前中国政治生活中的政治参与？

案例六

从大石村事件看村级民主的推进之维艰

我们曾经对《村民委员会组织法》的出台寄予了过高的希望，这部法律尽管是仅仅是在最基层开始推行直接民主，是一种微不足道的“草根民主”。但是，它给予了民众一个民主的试验场，一个操练民主的舞台，培养民主的意识。实在是指望它给在最基层，通过民主的操练经验和诉求输送到更高层，藉以实现更高层次民主的转型。而不像“超级女生”一样，只能给我们带来民主的幻觉。

但是，这种“草根民主”的推行之维艰，同时也是超出了我们的想像。一些地方政府仍然把持着村主任的任命，不愿实质推行村民自治；一些地方官方的候选人失败后，民选的村主任得不到官方的承认与认可；一些地方，官方委派的村支书与民选的村主任争权，“两委”矛盾非常激烈。据《半月谈》2004年第8期报道，在2003年村委会换届后，泉州市部份地区新当选的村民委员会不被部份村民或乡镇认可，村民自治选举纠纷时有发生。晋江市龙湖镇湖北村村委会主任的选举被龙湖镇村委会选举工作指导组宣告无效后，村委会主任一职空缺6个月了。石狮市石灵秀镇港塘村，早在2003年8月9日选出的村主任陈金钟迟迟拿不到镇里的委任状。

眼下又有一例，来自网络的消息说，广州番禺区鱼窝头镇太石村村民为罢免村委会主任的合理诉求得不到回应而于8月31日开始绝食抗议，今年7月，该村400多村民在发现村里存在重大财务不清的证据之后，依照《中华人民共和国村民委员会组织法》第十六条的规定，向上级部门递交了要求罢免村主任陈进生的动议。然而，地方相关部门却未能与村民积极协调并遵守法律规定接纳民众诉求，先是令镇政府部门多次强行冲击太石村财会室，而后又于8月16日出动600余名防暴警察和武装警察，打伤50余名村民，重伤2人（包括一名80多岁的阿婆和一名16岁的少年），并抓走7名依法推动罢免活动的村民领头人，在此过程中，村民一直没有还手。8月29日，在必须对太石村民罢免动议作出答复的法定日期，番禺区政府拒绝批准太石村民的罢免动议。考虑到行政复议或司法诉讼旷日持久，其成本为日夜看守村财会室的村民所无法承担，太石村民被迫选择激烈行为。8月31日，80余名村民在区政府门前绝食抗议，警方抓走3位村民，并于次日晨强行拉走和驱散其余绝食村民；9月2日，又有40多名村民赶到区政府门前绝食。9月5日，来自当地维权律师的消息说，情况有所好转，5位区民政局官员和2位镇官员，包括民政局马炳全局长，来到太石村村部，与村民开了一个简单的交流会，准备在近日核实罢免动议的名单。但是，事态会如何发展，还得拭目以待。

有人说：“在网络与海外媒体已广泛介入、事态必然已引起政府高层关注的背景下，按照相关信息的描述，基层政府一方的做法仍然没有任何改变，态度依然强硬、手法依然恶劣，这未免令我很不理解——他们这种顽固背后必定有一种拿得出去的理由，一种不仅仅能获得内部认同、而且能够说服正在提倡“以人为本”理念的中央政府的理由，一种符合当下“政治正确”的理由。要对事实作出全面判断，就必须了解此一说法和理由。”所以，他得出结论：“社会是复杂的，同一事件可以有不同视角。一方拒绝公开信息当然并不构成公共舆论不得介入的理由，但同时介入者也应该有着“信息不完全”的自觉，应当把进一步探询真相放在重要位置而不仅仅只是忙于站队表态；知识分子在为弱势群体鼓与呼时，也应该持有更多审慎。”

这种说法特别不地道。发生在广州番禺区鱼窝头镇太石村的事件，是一场公权力与私权利的纠纷，公权力的行使必须有足够的法律依据和事实根据，特别是

在行使剥夺与限制公民的人身自由的权利之时，更应当如此，这是现代公法的基本原理，但迄今为止，我还没有看到官方对于他们拒绝罢免请求和对村民采取强制措施的一个说法。而且，政府应当有信息公开的义务，可是我们至今不能在国内传统媒体上看到一点点关于这一件事情的报道和官方的说法，尽管网络的消息和海外的报道可能会不准确，但公民也享有合理的怀疑权，要消除公民这种合理怀疑，恰恰需要政府的信息公开。

问题是，正如一些网友发出的疑问，为什么罢免一个村官也如此之难，要是罢免乡镇长、县长就不可想象。是的，大石村事件与以往的维权事件不同的有二点，一是村民们自始至终在依照宪法和法律在行使自己的民主权利，换句话说，他们始终是在体制内抗争，而不是不满于“恶法”，在体制外要求自身的权利；二是村民在进行非暴力事件的抗争，以一种圣雄甘地的精神进行抗争，不与官方发生暴力冲突。但是，为什么，官方仍然要使用警力来拒绝这种村民的合法请求呢？而且，是罢免区区一个村长、连七芝麻官都不是的村官的请求。

秘密也许在于经济帐上，在这个村年毛收入近 3000 万的亿元村里，按照村民毛毛的估算，在扣除很低的分红后，村中积留应有数千万甚至上亿，但帐面反映竟然只有数百万。这笔糊涂的经济帐跟现任村官的关系极大，但是仅仅与现任村官的关系就根本不成立地方政府不答应罢免村官的请求的理由，出动如此之多的警察来拒绝一个小小请求，我想它可能就涉及到乡镇一级的官员，甚至更上一级的官员。这就开始涉及村官难以罢免，村级民主难以推行的根子了。也许，我们可以毫不怀疑中央推行村民自治的诚意，而且，也许在他们看来，这种“草根民主”的阻力应当非常小，但事情恰恰相反，由于村的经济与乡镇乃至县级问题往往牵挂在一起。腐败分子其实是一根绳上蚂蚱，牵一发动全身，推行村级民主可能的结果就是查处腐败的村官，村官的既得利益的丧失，而这些利益并非村官独享，因此就是带来乡镇、县官的落马或既得利益的丧失。也许在县官以上的一些官员并不与村级经济挂钩，但是，他们往往又在其他经济关系上有关联，组成了一个共生共荣的利益团体。因此，乡镇、县官要保村官，当然更上一级的官员要保县官，于是，极大的可能就是一个村民要求民主权利的合法诉求，经过乡镇、县官的层层上报，便可能成为了一个骇人听闻的“对抗政府权威”的群体性事件。因此，内地推行村级民主的阻力与维艰并不仅仅于原有体制下的村官们的对抗，对抗的乃是一大批既得利益者与占据权力位子的腐败分子。

有关官员们的“食物链”，在建国以来最大的卖官案主角——黑龙江绥化市原市委书记马德案中能更得更加清楚。马德在担任要职黑龙江省绥化市原市委书记 6 年间受贿近 6 0 0 万元。围绕着他的案件的暴露：向上，牵涉原国土资源部部长田凤山、黑龙江省原政协主席韩桂芝等众多高官，其中，韩桂芝一次就收受马德送上的 80 万元人民币转给了其妹；向下，则牵涉到绥化市下辖 1 0 个县市，有半数以上县市的处级以上干部涉案，仅绥化市各部门一把手就有 5 0 多人牵扯进去。

这就可以回答网友提出的问题了：为什么罢免一个村官也如此之难？因为，罢免村官可能涉及的腐败问题或者既得利益的丧失，不仅仅是村官们，更可能包括乡镇、县官，以及更上层次与乡镇、县官有其他经济联系的官员们。

类似太石村这种民主诉求来说，其还有更为深刻的背景，就是我们假设乡镇、县官与大石村经济上没有任何关联，但是不能保证他们与其他数百、数千个被征地，农民利益被侵犯的村庄没有关联。而民主诉求是一个火种，如果太石村要求罢免村官与查帐的民主诉求得以实现，其他数百、数千个村庄就会一起要求这种

民主权利，形成燎原之火，这把火谁也不能保证不会烧到乡镇、县官乃至更高层次官员的身上。番禺某些官方人士一语道破天机：“镇领导和区领导说不批准他们的罢免请求，否则将有上百个村庄效仿，都起来查帐，将牵连到多少个领导干部？”

太石村事件我们将拭目以待，并呼吁有识之士共同关注，也希望中央高层给予高度关注，村民们继续以理性的方式，在法律的轨道争取自身权利。但是，即使大石村事件能平稳解决，有鉴于村级民主的推行中间纠缠着如此之多的既得利益，因而，我们对于村级民主的推进，并由此带来进一步和更高层次的民主转型的前景并不乐观。

思考题

- 1、村民自治的具体内容包括哪些？村民自治在我国政治民主建设进程中具有哪些重大意义？
- 2、当前我国村民自治主要存在哪些问题？
- 3、材料反映了村民自治哪方面的问题，如何解决这一问题？

案例 7

某地选举的民代表时，张某在三次讨论候选人提名过程中，对群众提出的候选人没有表示反对，也没有提出新的候选人。在正式选举中，张到会场对一些选民说：“我们不选他们（指两个候选人），我要选就选我自己。”他先向两名没有带笔的选民索要选票。因为这些选民没有听到张说：“要选自己”的话，以为他为人代笔，便把选票交给他代写。就这样张共收了 33 张选票，在未征求选举人同意的情况下，把两个候选人的名字上打了“×”，在另选人栏下填上自己的名字。经检查，这些选民都不同意选张某。由于他的破坏，两名候选人的选票都没有超过半数，造成选举无效的严重后果。

思考题：张某的行为是否违法，为什么？

案例 8

原告张某，申请在已规划过的耕地上建房 3 间，经乡政府村镇规划办公室批准后，领取了宅基地使用证和农房准建证，遂建房 3 间，占地 0.5 亩。后县土地管理局发现后认为，张某违反了《土地管理法》第 38 条的规定（农村居民建住宅使用耕地的，经乡人民政府审核后，报县级人民政府批准），遂根据《土地管理法》第 38 条、第 48 条、第 52 条的规定，作出处理决定：责令张某拆除房屋，退还耕地。张某不服，以建房经乡政府批准，有合法手续为由，向县人民法院起诉，请求撤消县土地管理局处理决定，维护自己合法权益。

思考题：本案中乡政府的诉讼地位如何确定，是第三人还是被告？说明理由。

案例 9

A 县乡镇企业局与 B 市公安局一起到黑龙江省购买木材。木材运回后，暂时存放在 A 县乡镇企业局院内。后该乡镇企业局未与 B 市公安局商量，擅自将属于公安局的 47 立方米木材变卖。后公安局多次向 A 县乡镇企业局催要变卖贷款均未果。为要回贷款，B 市公安局于 1996 年 5 月 17 日将到 B 市出差的 A 县乡镇企业局工作人员乘坐的轿车扣留，并发给工作人员一份交通违章处罚通知书。A 县乡镇企业局对此处罚决定不服，诉至法院。

思考题：

- 1、本案应由哪个人民法院管辖，为什么？
- 2、本案中公安局的行为是否合法？为什么？
- 3、人民法院受理本案后，应当如何处理？

案例 10

在北京西城区第 13 届人民代表大会会议期间，一位派出所所长向所在选区的 31 名代表授予了“社区警务工作监督员”的聘书，并公布了自己的手机号，宣布代表们可以监督警员的工作，并直接向该所长报告警员违规的行为。

思考题：这一做法是否合理？为什么？

案例 11

浙江义乌市是一个靠加工业发展起来的新兴城市。外来人口 60 万，与本地人口数量基本持平。根据《浙江省县乡两级人民代表大会选举实施细则》第 26 条第 5 点规定：“在现居住地 1 年以上而户籍在外地的选民，在取得户籍所在地选区的选民资格证明后，可以在现居住地选区登记”，2002 年，浙江省人大常委会给义乌市第十二届人大增加了 12 个外来务工者代表名额，实际选出了 1 名代表（义乌本地代表 286 名）。他们成为全国首批外来人员的县市级人大代表，2004 年 2 月 13 日，义乌市 12 届人大第二次会议上，外来代表提交了 12 件关于外来打工者的安居、户籍、子女就学等问题的议案（全部议案 256 件）。

思考题：

- 1、外来人员是否应该有本地的人大代表选举权和被选举权？为什么？
- 2、请评价义乌市人大的做法有何优缺点。

案例 12

我国新一轮乡镇机构改革全面推开

中共中央办公厅、国务院办公厅不久前印发了《中央机构编制委员会办公室关于深化乡镇机构改革的指导意见》（以下简称《意见》）。这意味着我国乡镇机构改革经过 5 年多的试点探索，总结经验，不断完善，目前正向全国范围内推开。

五年来，我国乡镇机构改革取得了哪些进展？乡镇干部和农民群众还有哪些期盼和要求？如何巩固已有成果，实现乡镇机构改革的宏伟蓝图？记者对此进行了采访。

以科学发展观为统领 新一轮乡镇机构改革全面推开

2004 年 3 月，我国乡镇机构改革率先在黑龙江、吉林、安徽、湖北四省“破冰试水”，这一阶段的主要任务，一是严格控制乡镇人员编制，二是鼓励地方积极试点，探索积累改革经验。之后，各地相继开展试点，并加大工作力度，探索积累了不少好经验好做法，乡镇机构改革在探索中积极推进，不断深化。

截至 2008 年底，全国试点乡镇总数约 1.8 万个，占全国乡镇总数的一半以上。安徽、湖北、黑龙江、吉林、河南、内蒙古、浙江、重庆 8 个省份已经在全省范围内开展了试点。四川、青海和江西的试点乡镇已经达到乡镇总数的一半以上。在全国范围内推开乡镇机构改革，时机已经成熟。

中央编办会同地方和有关部门通过开座谈会、专题调研、挂职蹲点、典型解剖、调查问卷等形式，及时了解试点情况，总结推广经验，研究解决问题。《意见》在试点中探索，在实践中总结，在执行中完善，数易其稿，并以问卷调查的形式，集思广益，先后共征求了地方 5500 多名各级领导干部（省级 240 名、市

级 260 名、县级 1600 名、乡级 3400 名) 的意见。

考虑到我国地域辽阔,东中西部经济社会发展不平衡,特别是乡镇一级差异性很大,《意见》既着眼于乡镇当前面临的共性问题,对改革提出了原则性要求,又为地方因地制宜、积极探索留有空间,明确充分尊重各地实际,主要依靠地方和基层来推进这项改革,并确保机构编制只减不增和社会稳定。同时,《意见》还对推进职能转变、严格控制机构和人员编制、创新事业站所管理体制、加强组织领导等方面工作提出了要求。

以转变政府职能为核心 乡镇机构改革成效显著

2005 年 9 月 14 日,江西省瑞金市黄柏乡“和谐 110”接到瑞兰村村民钟经和的电话,称其邻居钟明原在叶坪乡松树园松源砖厂打工,因身体不适,辞工回家看病,但仍有 1 个半月的工资未付,问了几次砖厂老板,工资都未拿到手,请求乡政府帮忙。

黄柏乡“和谐 110”接到情况后,立即与叶坪乡“和谐 110”取得联系,并很快得到反馈。而后,在叶坪乡的精心安排下,综治办干部与他们一起到砖厂,收讨工资,终于砖厂欠钟明的 1 个半月工资如数付清,钟经和感慨地说:“‘和谐 110’,真是农民的贴心人。”

据了解,黄柏乡曾是瑞金市有名的“老大难”乡,上访总量居高不下。自从建立“和谐 110”联动服务体系后,在短期内扭转了“落后乡”面貌,一些信访老户问题得到解决,矛盾纠纷逐年减少,信访和治安案件大幅下降,乡党委、政府的威信也重新树立起来。

“和谐 110 服务热线”、“群众事情代办制”、“一站式服务”……近年来,乡镇政府职能不断转变,社会管理和公共服务得到加强,有的地方创新工作方式,提高为农服务质量,服务型政府建设迈出了步伐。

与此同时,各地按照中央精神,在推进乡镇机构改革试点过程中,采取切实有效措施,通过机构编制实名制管理、设立“12310”电话受理举报等制度和办法,制止了乡镇长期以来乱进人现象,乡镇人员编制膨胀的势头得到有效遏制,且呈逐年下降趋势。

改革过程中,乡镇干部的思想观念也发生了很大变化,由原来“管理农民”逐步向“服务农民”转变,群众对干部和基层组织也产生了极大信任,党和政府与人民群众的血肉联系也得到了加强。河北省馆陶县寿山寺乡一名村干部说:“过去干部躲着群众走,有了事时,干部急出汗,群众冷眼看。现在干部替群众跑腿儿,群众支持干部干事儿,有了群众支持,俺越干越有劲儿。”

以农民利益为根本点 乡镇机构改革任重道远

“尽管改革取得了明显成效,但仍面临很多问题。”中央编办副主任吴知论坦言。

首先,从全国范围内来看,乡镇机构改革发展还不平衡,有的省份已经在全省范围内进行了改革试点,有的省份只是选择了少数乡镇在试点探索。一些地方还有畏难思想,改革积极性不高,主动性不强。

记者在采访中还了解到,各地对乡镇评比考核可以说名目繁多,几乎县里所有科局对乡镇都有评比考核项目。有信访稳定方面的,有经济发展方面的,有农林生产方面的,有组织建设方面的,具体项目多达数十种,一些项目还实行“一票否决”。一些乡镇干部坦言,现在乡镇财力比较弱,但工作头绪多,任务繁重。总之一句话,权力越来越小,责任越来越大。

《意见》清晰地表述了乡镇的四项职能:促进经济发展、增加农民收入,强

化公共服务、着力改善民生，加强社会管理、维护农村稳定，推进基层民主、促进农村和谐。一些乡镇干部反映，现在“干什么”已经明确了，但是“如何干”的问题仍然没有完全解决，乡镇到底该干哪些具体事，各方面认识不一致、不明确，比较茫然。尤其是县级领导方式和工作方法依旧，乡镇整天围绕上面的“指挥棒”转，难以有精力和时间干好应该做的事情。“下改上不改，改了也白改”。有些乡镇领导还反映，现在“有钱有权”的部门和单位都上收了，肢解了基层政府的职能，权力与责任不对等。

针对目前乡镇机构改革面临的问题，中央编办负责人表示，在推进改革的过程中，将注意与市县机构改革的有效衔接，将《意见》精神落到实处。特别是要突出重点，加强分类指导，推动乡镇创新农村工作机制，探索为农服务的有效形式，改革整合乡镇事业站所，提高为农服务质量和水平，使乡镇职能转变取得实效。

同时，为给乡镇转变职能创造宽松的环境，今年，中央编办将会同中央组织部、监察部等部门对清理规范涉及乡镇的评比达标表彰活动和“一票否决”事项以及对乡镇的考核由县级党委、政府统一组织等情况进行专项督察，同时抽查各地乡镇机构编制严控情况。

思考题

结合案例，谈谈你对乡镇机构改革的意见和建议。

案例 13

中国加快推进省直管县改革

“省直管县”是近几年来行政管理体制中最受关注的改革模式，并已在全国范围内开始试点。财政部的统计资料显示，从 1992 年起开始试行“省管县”改革，截止到目前，全国共有河北、山西、海南、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南等 18 个省份，和北京、上海、天津、重庆四个直辖市，正在实行财政省直管县改革试验，约占全国省市 2/3。“省管县”是国家“十一五”规划的目标之一，随着 2010 年走近，省直接管理县（市）的体制改革开始提速。

“省直管”加热县域经济

财政部财政科学研究所教授许安拓表示，现行的“市管县”体制已不适应市场经济特别是区域经济发展的需要。“市管县”模式削弱了县域经济的自主权。一些规模小、辐射功能弱的地级市无法带动所辖县发展。“市县竞争”造成内耗及资源过度向中心城市集中。

一份资料显示，2003 年，除武汉市外，湖北全省各市州以截留等方式从县市“集中”资金几亿元。越是贫困的地级市，此类情况越严重。2004 年以来，除武汉市和恩施土家族苗族自治州，湖北对 52 个县市逐步推行财政省直管。新体制实施第二年，湖北县域一般预算收入达到 111 亿多元，去年增至 186 亿元。2008 年湖北县域经济逆势上扬，多项指标增速首次超过全省平均水平，对全省 GDP 增长的贡献率接近 60%，成为“寒流”中的“热点”。

“省管县”财政体制充分体现了还财于县、藏富于民，促进了城乡统筹发展并推动了和谐社会的建设，成为解决“三农”问题的新视角。数据表明，2008 年浙江城乡居民收入之间的比值为 2.45 : 1，同年全国城乡居民收入比值为 3.31 : 1。回顾浙江 30 年的发展历程，不难发现，浙江现象或浙江奇迹的出现，自始至终贯穿着一条重要线索，即“省管县”财政体制。

改革带来行政高效率

“市管县”所增加的管理层次，提高了行政成本，降低行政效率，形成“漏斗效应”。省直管县带来的不仅仅是经济上的增长，也能提高地方行政效率，节约大量资源。2008年2月，天源化工在湖北省阳新县投资一个3亿元项目，该县一周内办妥相关审批手续，当月开工建设，7个月后顺利投产，速度让投资方都惊讶。该项目负责人说：“以前项目层层上报审批，顺利的话也要两个多月才能搞定。市场经济瞬息万变，谁能经得起几个月干耗？”

早在1992年，为了“在经济上和上海接轨”，浙江对13个经济发展较快的县市进行扩权，扩大基本建设、技术改造和外商投资项目的审批权。多年发展之后，浙江省的“省管县”改革已形成成熟体制。财政部预算司地方处副处长蔡强说：“如果从财政和行政角度综合分析，只有浙江做得最彻底，不只是财政，从行政管理到政治组织以及其他各个部门的管理，都是由省直接兑现的。”

省直管县具有两种不同的类型。一是财政直管，即在财政预算编制上，由省直接对县编制预算，在收入划分上也由省直接对县进行划分，同时省也把转移支付、专项资金补助、资金调度、债务管理等经济权限下放到县。另一种则是行政直管。

“财政省直管县是一种‘扁平化’改革。”中南财经政法大学教授傅光明认为，“还应该渐进地推动行政体制改革。”首先实行财政省直管县，最后达到行政省直管县。

“省管县”要三步走

国家行政学院教授张占斌说，“省管县”改革可分三步走：第一步是目前各省的强县扩权的改革试点，即省主要对试点县的财政进行直管，直管主要干部，并适当下放经济管理权，但仍维持市对县的行政领导地位。第二步是市和县分治，相互不再是上下级关系，市的职能要有增有减，县的职能要合理扩充。第三步则是市的改革，扩大市辖区范围，临近镇乡或县可改为市辖区，合理调整精简机构和人员。“总的方向应当是，撤销传统意义上管县的地级市，市县分置，省直管县。”张占斌说。

中央党校教授周天勇认为，省直管县的改革，应当在具备条件的地方进行改革的尝试，条件暂时不够的可以等具备了条件后再试。不可一哄而起，也不能“一刀切”。他认为具备条件的地方主要包括经济比较发达的地区，省域面积较小，且改革呼声比较强烈，干群认识比较一致的地区。同时，对层级不要刻意划一，要考虑到地区的特殊性。

思考题

1. 试分析省直管县改革的背景及原因。
2. 探讨省直管县改革的途径
3. 谈谈省直管县改革的影响

案例 14

杭州市政府行政分权化案例分析

2009年，杭州市政府推行“开放式决策”，是贯彻科学发展观，构建行政权力阳光运行机制的创新探索。“开放式决策”的基本原则是以民主促决策，扩大公民有序政治参与，落实市民参政议政权利，主要特征是“公开、透明、参与、互动”。“开放”的理念贯穿于决策的全过程，包括决策事项的酝酿、调研、起

草、论证，直至政府常务会议讨论、决策，以及决策的实施，都是开放的、民主的，既向市民开放，又向媒体开放。

思考题：

- 1、杭州市政府推行开放式决策的原因有哪些？
- 2、开放式决策的最大受益者是谁，为什么？

案例 15

2000年11月中央电视台《焦点访谈》节目报道，某乡镇政府通过有线广播要求每户村民向村委会交纳120元桑苗钱，由乡镇政府统一购买桑树苗，让每户农民栽桑养蚕。该地区农民从未栽过桑树，所以农民不愿意栽，也不愿交款，并说桑苗买来就当柴火烧。乡镇政府就提出，农民如不交款，就不给农民分河滩地种花生。农民没有办法，只好交款。

思考题：请分析该案例违反了《村民委员会组织法》的哪些规定，并分析产生这种现象的原因。

案例 16

以人大民主为中心的改革实践

浙江温岭新河镇公共预算改革：人大不再是“橡皮图章”

浙江省温岭市新河镇公共预算改革的具体方法是这样的：首先将镇政府提出的财政预算草案提交给镇人大，经人大代表就预算的具体内容对政府进行询问并提出自己的意见后，再由政府和镇人大共同组成的预算审查小组共同修改预算，形成新的预算方案，提交人大会议通过。

新河公共预算试验之所以被称为“改革”，其重要原因在于这次实践将以往不公开的政府财政预算制定过程变得透明化。从政治层面上讲，这次改革的重大意义就在于将公众吸纳到政府政策的决策过程中。这就意味着公众可以在预算这个关系本地社会发展的重大问题上对政府进行制衡。而人大和人大代表的作用在这个过程中被激活，扮演了真正意义上的“政府制衡者”、“民意代言人”的角色。

一方面，在这次改革中，人大代表的“民意代言人”的作用得到了实现和强化。事实上，关系人大作用切实发挥的第一步就是人大代表能够在最大程度上为民说话。而这一点在新河镇的试验中得到了体现。在这次改革中，新河镇在程序设计上使得人大代表可以在现有体制下能够尽可能地代表民众的利益，为民说话。这主要表现在将民主恳谈[6]的制度引入人大财政预算的改革实践中。通过人代会之前的民主恳谈（由人大财经小组主持），社会各界人士可以对政府预算提出不同的意见，这些意见再由人大代表汇总，带到人代会恳谈会上。在接下来的人代会的恳谈会上，人大代表、各界民众会直接就他们所关心的问题与政府进行面对面的对话和协商。人代会通过政府预算之后，镇人大财经小组每个季度还会就政府执行预算情况举行恳谈会，镇政府在会上需要就预算执行情况接受代表和普通民众的询问。通过各个层次的民主恳谈，人大代表代表民意与政府进行直接的对话和交流，这使得人大代表民意代言人的角色得以实现。

同时，各个民主恳谈过程中，民众都是参与其中的。从某种意义上讲，民主恳谈的过程是民众考察代表的过程，也是代表争取民意的一个过程。在这个过程中，民众和代表实现了有效互动。民众向代表们传达了自己的观点，并且可以监

督代表向政府传达自己的观点，而代表在这个传达和表达民意的过程也必不可少地感受到民众的压力。这种压力会促使代表们更加注重自己的言行，更加重视对民意的传达。

这次改革的另外一个重要方面就是凸现了人大在制衡政府中的作用。作为民众利益的代表者，人大在监督政府方面具有天然的职责和义务。但是由于种种原因，在以往新河镇的公共预算的制定和执行中，人大只是扮演“表决器”的角色，缺乏对政府的实质监督和制约。而这种情况在新河镇的预算改革中得到明显改善，人大的机构在这次预算改革中拥有了主动权。在预算案制定之前，镇人大组建了专门的财经小组，并通过严格、规范的程序来参与整个预算案的制定过程。而且在整个预算案的制定和执行过程中，财经小组从始至终都是一个重要的组织者和参与者，事前和事后监督被其紧密地结合在一起。另一方面，人大将民主恳谈的方式引入预算案的讨论和协商中。通过民主恳谈，民众得以了解预算案的真实情况并可以表达自己的观点。这个过程中，民众在与政府进行沟通的同时也对政府进行监督和制衡。

新河改革关键的另外一点是，从新河镇的预算改革中，我们还可以发现，新河镇人大透露出一种比较科学和理性的态度。他们的一些做法体现出他们开始懂得如何在既有的制度框架下来实现民众意志和政府意志的调和。简单地说，他们懂得如何进行妥协、协商，而不是激化矛盾。这集中体现在新河镇人大对程序和制度的利用和掌握上。比如他们设计了人大代表联名写预算修正案的做法，就单个预算内容可以以修正案的方式进行调整，使传统做法中只能整体反对和整体支持预算案的情况得以避免。

这一切的程序设计和创新都将使得新河镇人大不再是以往的“表决机器”。新河改革所建立的一系列制度和机制充分发挥了人大在整个政治过程中的作用，并使之强化。一句话，在新河的预算改革中，人大的作用被激活了。

温州“代表在线”：政府、人大代表和公民之间理性问责

2003年9月2日，浙江省温州市人大常委会、温州新闻网和《温州都市报》联合主办开始了一档新颖的新闻栏目“代表在线”。这档栏目以报纸版面和网络对话两种形式穿插出现。栏目每两周一个选题，隔周二的《温州都市报》以整版的篇幅进行报道，见报的当天下午温州新闻网邀请人大代表、政府部门领导以及相关专家学者与网民进行网上直接对话，次日的《温州都市报》再以整版的篇幅刊登整理的网上对话内容。对一些事关全局的问题和意见以书面或其他形式转交相关的部门办理落实[7]。

“代表在线”之所以受到民众的欢迎，并取得良好的实践效果，其中原因之一在于报纸和网络的公开效应使得民众和政府、人大代表的交流处于一种公开化的状态。在这种公开化的交流过程中，政府直接面对人大代表，直接面对各方民众直接的疑问和质询，这种压力是政府以往难以感受得到的。在这种压力之下，政府必须就自身形象和民意向背对自己的行为和决策做出考量。二是在这种形式之下，民众不仅可以直接和政府进行沟通，也可以和代表进行互动和交流。这样民众所监督的不仅仅是政府，而且还包括人大代表。这就等于在政府、人大（人大代表）和民众之间建立起某种责任机制。尤其是对人大代表来说，这种机制的形成将会促使他们在监督政府、表达民意的问题上具有使命感和紧迫感。三是在这种形式下，政府处于民众和人大代表的双重监督之下。以往人大代表监督政府是一种基于自身力量的单一行为，很难对政府构成威慑。而在“代表在线”这个

案例中，民众和代表是处于同一位置的，代表在监督政府的同时，民众也在对政府进行监督。这样直接的双重压力将会迫使政府对其行为做出修正。

对于温州“代表在线”这个案例，我们用中国政治中传统的一句话来描述：从群众中来，再到群众中去。在这个案例中，人大乃至政府都实现了对基层群众力量的动员和利用。在这个基础上，三者达成了比较好的沟通，避免了交流不畅、信息不灵所带来的恶果，提高了人大和政府的威信，也解决了社会问题。

贵阳市人大推行市民旁听制度：公民直接参与公共事务管理

1999年1月，贵州省贵阳市十届人大常委会决定，从第十一次会议开始，贵阳市民可以自由旁听常委会会议并在会上发言。其基本办法是：人大常委会每年分两次在贵阳市的报纸、广播电台和人大的墙报上公布未来半年常委会各次会议的议题，市民可以根据自己的兴趣报名参加某次或某几次会议的旁听。然后，人大常委会根据报名的情况通知报名的市民参加具体某次会议的旁听[8]。而围绕人大常委会会议开放普通市民旁听、发言这项制度，贵阳市人大还实行了立法公示、公开征集执法检查项目、设立市民谏言信箱、上任干部要在常委会作供职报告、在任干部每半年向常委会作述职报告、述职报告不评功摆好等一系列制度改革。

这种旁听制度的实行，从最直接的受益者——公民的角度来讲，他们可以了解并参与社会公共事务的管理，可以对自己关注的事情发表意见和看法，可以监督政府和人大的工作。对于人大自身来讲，一是它的权力变实了，不再是空的。因为有了公民的直接参与，人大对政府的监督从过去的谈成绩变成了谈问题，监督政府一下子成为人大的实际功能，而不是口号[9]。二是在公民的监督 and 参与之下，人大的工作更具科学性、更有效了。因为有了公民的旁听和发言，人大作为民意代表机关会更加了解民意，并感受到民众的压力。这对于人大自身的工作也是一种促动。而对于政府及其官员来讲，他们所感受到的是公民和人大的双重压力。在这种压力之下，重视民意、科学执政将会逐步在其政治选择中占据关键的位置。

思考题

- 1、人大在我国政治生活中的作用主要体现在哪些方面？
- 2、结合材料，分析当前人大制度存在的最大问题是什么？怎样化解这一问题？

案例 17

根据全国人大常委会的决定，从2006年7月1日至2007年12月31日，全国各省、市、自治区进行县、乡两级人大换届选举。这次换届选举，涉及9亿选民、2800多个县级政权、35400多个乡级政权，产生两级人大代表200多万人。假如你所在的县（区）正在进行县（区）人大换届选举的准备工作，请探究如下问题。

思考题

- 1、要成为一名选民，应具备什么样的资格？
- 2、如果你是一位选民，在选人大代表时，你准备怎样行使自己的选举权？

案例 18

党的十三届四中全会以来,我国多党合作和政治协商制度不断发展,日趋规范:(1)中共中央就重大问题与民主党派、无党派人士政治协商已基本形成制度。中共中央、国务院召开或委托有关部门召开的协商会、座谈会、情况通报会达150多次。(2)民主党派在人大、政协中的作用得到进一步发挥。目前,各民主党派和无党派人士中有12万多人当选各级人大代表,24万多人担任各级政协委员。其中,有850人当选第九届全国人大代表,9人当选全国人大常委会副委员长;1317人担任第九届全国政协委员,16人担任全国政协副主席。(3)举荐民主党派成员、无党派人士担任各级政府和司法机关领导职务取得很大进展。目前,民主党派成员、无党派人士在国务院有关部门担任副部长、副主任的有13人,在省一级担任副省长(副主席、副市长)或助理的有27人,全国有近万名非中共人士在县以上政府和司法机关担任领导职务;此外,全国还有近5000名非中共人士担任各级特约监察员、检察员、审计员、教育督导员和土地监察专员、税务监察员。(4)各民主党派中央向中共中央和国务院各有关方面提出重大建议160多项,各民主党派地方组织提出重大建议2万多项,受到中共中央和国务院的高度重视,不少建议被采纳。各民主党派参政党的地位和作用不断得到体现,民主党派的参政意识也不断增强。

思考题:

- 1、这些数字和事实说明了什么?
- 2、共产党领导的多党合作和政治协商制度的优点是什么

案例 19

A局办公室共有工作人员六人,其中正副主任各一人,干事四人。多年来,办公室主任老王一直主持办公室的日常工作,副主任老张平时与办公室其它四名干事一样从事一些具体工作。当办公室碰到一些较重要的事情时,一般总是由老王、老张两人商量后再布置下去。总的来说,办公室的工作在这几年里开展得比较顺利。

后来,由于工作需要,上级决定调老赵任办公室副主任。在老赵到任后,办公室主任老王对搞好办公室工作提出了三点意见:一、理顺办公室的工作关系,由他统筹整个办公室的工作,原由他分管的办公室的一部分工作现在移交给老赵分管。二、干事小李、小陆的工作要向老赵汇报,另外两名干事的工作要向老张汇报。如果工作中遇到问题,老赵或老张解决不了时,再请示老王。三、为了更好地贯彻民主集中制的原则,今后办公室的重大事情都由老王、老张、老赵三人共同商量决定,不搞一言堂。

老赵调到办公室后,工作积极性很高,他努力学习业务,待人热情和气,很快就得到了大家的好评。老王呢,多了一个助手,许多会议可以不必亲自出马了,许多文件也不必亲自审批了,顿时感到轻松了许多。可是,局办公室的工作却出现了一些新的问题:一、干事们比以前更忙得不可开交了。二、办公室内部上下左右之间的信息沟通不如以前通畅了。三、一些急需处理解决的事,由于得等到老王、老张、老赵三人一起来商量决定,因而常常耽误了时间。

思考题

- 1、A局办公室在行政沟通方面存在什么问题?
- 2、从行政组织结构的角度分析A局办公室行政沟通的障碍

案例 20

珠海市南部有一座美丽的小岛——横琴岛，它位于珠江口西侧，南濒南海，是珠海 190 多个岛屿中面积最大的一个，与澳门三岛隔河相望，一桥相连，离香港 34 海里。从地理位置看，横琴位于东南亚和中国这个经济活跃地区的中心。岛上四面环水，山清水秀，气候宜人，称得上“山不奇水奇，树不奇石奇，地不奇岛奇”，更有南宋古战场和许多美丽的传说，吸引了一批批游人。

2009 年 8 月，横琴迎来发展的春天。国务院批准的《横琴发展总体发展规划》将横琴的开发上升到国家战略。经过 10-15 年的努力，横琴将建设成为联通港澳的“开放岛”、经繁荣的“活力岛”、知识密集的“知识岛”以及资源节约、环境友好的“生态岛”。

为了顺应横琴的发展，横琴新区进行了一系列的管理创新，尤其是在社会管理领域尝试了“大部制”改革，成立了警务与综合管理局（以下简称“警综局”）。但警综局的建立并没有预想中的顺利，在实际的管理运作遇到了许多难题。

思考题：究竟是什么制约了警综局的发展？怎样克服这些困难？“大部制”改革到底何去何从？