■公共行政

国家行政学院教授汪玉凯谈——

当前公共治理局势及策略

□本报记者 范 伟 兰文飞

2004年：何以值得高度关注？

当前有关中国政治、经济方面出现的一些新情况、新问题，社会各界有很多不同的说法和意见，从公共治理的角度，国家行政学院教授汪玉凯谈了他的看法。

在总的形势判断上，汪玉凯认为，党的十六大后，新一届中央领导集体以新的执政理念、执政风格和执政谋略获得了海内外的广泛认同，特别是胡锦涛总书记提出的“立党为公、执政为民”以及“权为民所用、利为民所谋、情为民所系”等观点，更是得到了人民群众的极大拥护。这是分析和判断中国公共治理问题的前提。

当然随着形势的变化，中国经济社会发展中确实也遇到了一些新的问题，比如今年，在汪玉凯看来，无论从哪个角度看，都是值得高度关注的一年：

——从政治层面来看，除了一般的国际局势如反恐对世界格局、国际关系走向的影响等以外，包括台海局势的变化在内，我们正在面临一个更为复杂和不确定的国际环境。

——从经济层面来看，连续数年经济高增长、低通胀的局面有所变化，某些领域、行业经济过热引发的诸如能源短缺、电力紧张等问题，明显凸现，中国经济会不会出现新的大起大落，能否顺利实现“软着陆”，成为全世界关注的焦点，也成为直接影响未来几年中国经济社会发展的关键因素。

——从社会层面来看，中央提出的科学发展观以及一系列社会政策，包括关注弱势群体的利益、重点解决三农问题、收入分配不公、反腐等，虽然已经着手解决，也有了初步的成效，但由于这些问题的形成、发展有一个漫长的积累过程，解决起来的难度也相对较大，需要时间。所有这些对新一届领导集体来说，同样是一个极大的考验。

上述政治、经济、社会层面的这些问题，从公共管理的视角来说，都是政府治理中遇到的关键性问题，这些问题解决得如何，将直接影响中国现代化的进程，应引起我们的高度重视，不可大意。

“严治官、善待民、创新政体”的应对策略

针对当前国内的经济和社会问题，政府的策略选择应该是什么？汪玉凯认为这可能是一个比较困难和复杂的问题。按照他的理解，用最直白的话来表述的话，可以概括为：严治官、善待民、创新政体。

所谓严治官，就是要对我们的党政干部队伍，进行严格的治理，尽快建立起真正意义上的官员问责制。在这方面应该说新一届领导集体已经采取了一系列重要举措，如严惩高官的腐败，采用“三管”齐下（制定党内监督条例、对地方派出高级别的中央巡视组、在中央部委实行纪检监察的垂直管理）的办法加强对党政干部、特别是担任重要领导职务官员的监督。但严格说，这些制度还不能等同于官员问责制。如何在法制框架下建立起一套从选任、管理、追究在内的完整的官员问责制，加强对党政干部队伍的严格治理，形成对公共权力的有效监督和控制，已成为摆在我们面前的一项紧迫任务，也是实现其他领域有效治理的重要条件。

所谓善待民，就是要真正以人为本，坚持“立党为公、执政为民”的理念。现代社会的一个重要特征就是，人民群众既是国家权力的主体，但同时也是公共管理的社会基础，如何处理权与民的关系，对待人民群众的利益，几乎成为考验所有执政者的试金石。在这方面，新一届领导集体同样也提出了一系列新的见解和思路，如何按照这样的思路，解决与人民群众切身利益密切相关的一些重大问题，如收入差距过大、弱势群体的利益不断受到侵害、人民的权力主体地位得不到应有的保证等，就显得尤为关键。如果对这些涉及到社会深层、积累已久的问题，不能有实质性解决的话，民众就可能对政府的治理能力失去信心和耐心。这无疑会进一步加大解决这些问题的难度。

所谓创新政体，是指我们在推动各项改革的时候，一定要把革新政治，推动政治体制上端的创新，放在突出地位。因为大量的事实证明，我国在经济社会领域出现的许多问题，表面是在经济或社会层面，但其根子大多在政治层面。因此，在解决这些问题时，如果离开政治体制的改革，特别是政治体制上端的改革与创新，几乎是不可能的。举一个例子，比如社会收入分配不公，贫富差距过大的问题，就不可能是一个单纯的经济或社会问题，它首先可能是一个政治问题。没有政治体制改革的推进，这个问题最终是很难真正得到解决的。从这个意义上说，革新政治，推进政治体制上端的改革，将成为解决其他许多问题的关键。

■司法改革

建立减刑、假释的长效监督机制

□刘仁文

近日，最高人民法院发出《关于在全国各高、中级人民法院开展减刑、假释工作专项大检查的通知》，要求从今年6月至明年3月，在全国各高级人民法院和中级人民法院开展减刑、假释工作的专项大检查，以总结工作经验，认真清理和纠正存在的问题，维护司法公正，保证刑罚的正确执行。

减刑、假释是我国重要的刑罚执行制度，它事关刑罚的执行效果和对罪犯的改造质量。运用得好，对促进司法公正、节省司法资源、维护服刑人员的切身利益、鼓励其他犯人积极改造都会产生积极的效果；但如果运用不当，使不该减刑、假释的也随意被减刑、假释，就会大大消减这两项制度的严肃性，引起人们对法律权威的怀疑。过去，人们对刑罚执行中的腐败现象，并不象对刑事立案、侦查、起诉和审判等环节那样引起重视，大家关注的往往是某犯罪分子是否被抓获，是否受到应有的惩处，至于事后如何执行刑罚，则较少关注。但近年来这方面的腐败现象不时得以披露，如震惊全国的辽宁“虎豹”案，因故意杀人罪、非法拘禁罪等罪名被判处死缓的黑老大邹显卫，只坐了5年牢就神气活现地走出了监狱大门。可以说，此次专项大检查的启动，也从一个侧面反映了当前我国减刑、假释工作中确实存在一些需要引起高度重视的腐败问题。

从笔者接触到的一些个案看，该领域的腐败现象主要表现在：1、花钱“买”减刑、假释，在个别地方，甚至形成了一个潜规则，多少钱可以买一年刑；2、打通关系，先由本地监所部门出面，将在外地被判刑和执行刑罚的犯人押送回本地，再由本地监所部门“操作”，或减刑，或假释；3、监狱等有关职能部门和人员在减刑、假释的材料报送、人员推荐和名单宣布上弄虚作假；4、减刑、假释缺乏开庭审判、公开听证等程序，使暗箱操作和“关系案”、“人情案”、“金钱案”成为可能。

上述现象的出现，虽然有多方面的原因，但我想最根本的一点还是权力的监督和制约存在死角。因此，不能指望一次专项大检查就彻底解决这个问题，而应通过这次专项大检查活动，对暴露出来的问题进行全面诊治，探寻长效的监督机制。为此，要重点研究解决以下几个问题：

首先，要进一步明确和严格减刑、假释的条件和标准。例如，死刑和死缓，一旦判处死缓，就可以两年之后改无期，无期再减刑，这样反差就十分明显，一边是判了死刑立即执行，另一边则通过减刑可放出来。因此，对于死缓的减刑应当设置更严格的标准；再如，关于减刑，并无每次可减多少的规定，应当规定一个幅度；还有，现在假释的一个条件是“假释后不致再危害社会”，但如何判断被假释者有无危害社会的危险，应当增加规定由相应的心理、生理专家小组通过鉴定来提供专家意见。

其次，要将有关法律法规的规定统一化。目前，规定减刑、假释的法律法规既涉及刑法、刑事诉讼法、监狱法等国家层面的法律，也涉及司法部、公安部等职能主管部门的法规，而由于国家层面的几部法律颁布和修订时间不一，由此不仅导致彼此之间的规定有冲突之处，而且还使不同时期依据各自的上位法而制定的下位法规彼此之间也互相矛盾。鉴于我国转型期法律变更频繁这一客观事实，要求整部法律随时都跟上别的法的修改又不现实，建议由全国人大常委会法制工作委员会出面，组织有关职能部门专门针对某个或某类具体问题（如本文中的减刑、假释）协调相关内容，出台统一的规定，再由全国人大常委会决定后颁行，这可作为新时期一种新的立法思路加以考虑。

再次，要将制约和公开贯穿于减刑、假释的全过程。第一步是要改变目前法院对减刑、假释案件的审理走过场的现象，将成批审理、不开庭审理改变为个案审理、公开开庭审理；第二步，应允许犯人旁听，审理结果应实行公示，以增加裁断的公信力，防止腐败；第三步，要强化监督工作，包括改变目前监所检察监督不力、新闻媒体对这一领域难以监督的局面。

■认真对待权利

劳动权：生存和发展的基本条件

□林 喆

内容及其演变

劳动是人改变对象使之适合自己需要的有目的活动，是个人和社会得以生存和发展必不可少的条件。正是这样，现代各国宪法在将劳动作为公民的一项基本权利的同时，又都规定它为公民的一项基本义务。我国宪法第42条的表述是：“公民有劳动的权利和义务……劳动是一切有劳动能力的公民的光荣职责。”

劳动权是经济权中重要的权利。**劳动权是指公民依法参加劳动及享受与之相关待遇的权利，包括就业权、劳动报酬权、福利待遇权、就业训练权、受职业教育权、休息权、休养权、休假权、退休权、社会保障权、企业民主管理权、男女同工同酬权、创造性工作受鼓励和帮助权。**宪法第6、16、17、19、42—44、47条对此作出了明确的规定。

《劳动法》（1994）第3条依此将与中华人民共和国境内的企业、个体经济组织、国家机关、事业组织、社会团体形成劳动关系，或建立劳动合同关系的劳动者的权利作了具体规定，使劳动权的基本内容有：（1）平等就业权，（2）选择职业权，（3）取得劳动报酬权，（4）休息休假权，（5）获得劳动安全卫生保护权，（6）接受职业技能培训权，（7）享受社会保险和福利权，（8）提请劳动争议处理权，（9）法律规定的其他劳动权。

在劳动权中，平等就业权和取得报酬权居于重要地位，是其他劳动权利存在的前提，一旦这两项权利缺损，其他权利便无从谈起。没有就业权，公民不可能进入劳动力市场，与劳动用人单位形成劳动关系，继而享有其他一系列的劳动权。就业是公民利用自己的劳动力在社会中生存的主要途径，保证就业是提供公民生存的基本条件；而取得报酬权是公民劳动的所得，是体现其劳动价值、维持劳动、生命和健康及家人生活的前提。现代民主制国家在保障公民劳动权方面大都在拓宽公民就业渠道和保证劳动报酬上施以重力。

我国《劳动法》第十二章对于违反法律、法规，造成劳动者劳动权缺损现象的后果有专门法律责任方面的规定，它们包括民事、刑事责任补偿两个方面。根据劳动部《违反和解除劳动合同的经济补偿办法》（1994）第3、4条规定：劳动用人单位克扣或者无故拖欠劳动者工资的，以及拒不支付劳动者延长工作时间工资报酬的，除在规定的时间内全额支付劳动者工资报酬外，还需加发相当于工资报酬25%的经济补偿金。用人单位在补足支付劳动者工资报酬低于当地最低工资标准部分的同时，也要支付相当于低于部分的25%的经济补偿金。该法在其他一些条款中对于因破产、整顿、困难而裁减人员的行为，或企业解除劳动合同却未按规定给劳动者经济补偿等情况，都规定了经济补偿金或额外经济补偿金的支付数额。在劳动部的《违反〈中华人民共和国劳动法〉行政处罚办法》（1994）中也有相似的规定，如规定用人单位一旦侵害劳动者的合法权益，其赔偿金依劳动者工资报酬、经济补偿总和的一至五倍数额支付。

劳动创造社会财富，以法的形式保护社会财富创造者的权益，是人类文明的重要成果。劳动权的出现是近代社会工业革命以来，工人阶级与资产阶级不断斗争的结果，它萌发于19世纪初资本主义国家的工厂立法。首先是英国《学徒健康与道德法》（1802）对于童工工作时间的限定，规定童工日工作时不可超出12小时及禁止做夜工，之后法兰西第二共和国宪法（1848）确定了从业自由、劳资平等和职业培训等权利。1948年《世界人权宣言》第23、24、26条明确规定了工作权、自由择业权、工作环境权、失业保障权、同工同酬权、参加工会权、休息权、休假权、技术与职业教育权等。1966年《联合国人权公约》第6—8条在肯定这些权利的基础上，增加了平等机会升迁权、组织和选择工会权、罢工权等。在现代社会中，含有如此内容的劳动权已进入各国宪法，成为公民的一项普遍的社会权利。在我国，除了宪法及劳动法等基本法外，各级政府还订立了一系列的行政法规对劳动权加以保障。

劳动权的主体

劳动权的主体是公民，但是，“公民的劳动权”与“劳动者的劳动权”在宪法和劳动法中是两个有严格区别的法律概念。宪法第42条所规定的“公民有劳动的权利和义务”，其权利主体是指“一切有劳动能力的公民”。由于并非每一个有劳动能力的公民都一定能进入劳动关系中，而未进入者不能被称之为“劳动者”，虽不能由此认为他不享有劳动权，但是与劳动者的劳动权相比，他的劳动权则少了许多的内容。根据宪法，在未获得劳动者身份之前，公民的劳动权主要包括：就业权和就业前的培训权，至于年老体弱时接受国家和社会援助或救济的权利，以及社会保险权和医疗卫生权等，则属于他的其他社会权利，而这些权利在劳动者那里则是随同劳动权的享受而存在，即是劳动权本身的内容。劳动者劳动权的内容则相当丰富和宽泛，除了上述9项外，依劳动法他还享有这些权利：签订劳动合同权、解除劳动合同权、经济补偿权、工作时间权、劳动竞赛权、合理化建议权、科学研究权、技术革新权、发明创作权、受表彰或奖励权、参加组织工会权、民主协商参与权、批评检举和控告权、劳动培训权、职业技能考核权、劳动安全权、劳动保险权、劳动环境权、病伤产期不受解雇权、女工和未成年工受特殊保护权、伤残保障权、疾病保障权、退休保障权、退职保障权、待业保障权、家属抚恤权等。

劳动权是公民生存和发展的基本条件，保障劳动权的实现是人权保障的重要内容，它对于一个社会的稳定具有重要意义。与其他社会权一样，劳动权也需要国家积极作为才能实现。当我国宪法将劳动权作为公民的一项重要的权利和义务来加以强调，从而使公民拥有了在社会中生存的手段及对社会发展所应承担的义务时，也将保护这一权利和促使这一义务实现的社会责任赋予了国家。宪法第42—45条和48条对这种责任均有规定，而整部劳动法则是对它们的具体化。国家对社会失业现象负有如此责任：“通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。”（宪法第42条）或“采取各种措施，促进劳动就业”（劳动法第5条）。尤其是对因自己行为（如经济体制改革、政策变化，或产业结构调整等）所造成的较大规模的失业现象，国家更是具有不可推卸的责任。正是这样，在近几年展开的“再就业工程”中，政府始终居于主角的重要地位。

公民的基本权利（六）

■书 评

政治文明论研究的新收获

□黄楠森

邹吉忠同志的新作《当代中国马克思主义政治文明论——邓小平江泽民制度建设思想研究》（河南人民出版社，2004）以其名称表明，作者是把江泽民提出的政治文明论，作为邓小平关于中国特色社会主义制度建设理论的继承与创新来研究的，这使本书在目前众多论述政治文明的论著中具有显著的特色。

我认为作者所提出的问题也就是一种制度或体制的真正建立或形成的问题。中国特色社会主义现代化建设中，制度的建设具有非常重要的意义，然而也具有很大的难度。大家知道，改革开放就是从制度上或体制（具体层次的制度）上为社会发展提供强大的动力，例如建立社会主义市场经济体制就可以大大推动整个社会的发展。但是要建立健全的成熟的社会主义市场经济体制谈何容易。从1978年到现在已经二十多年了，但一个诚信守法、公平竞争、运转顺畅、健全完善的社会主义市场经济体制仍远未形成。我国建立民主政治制度的历史就更长了，如果从1898年维新运动算起，至今已有一百多年。中华人民共和国的建立使我国真正开始了民主政治制度的建设，五十多年来走了一条曲折前进的道路，今天一种具有中国特色的社会主义民主政治制度的模型已经出现，但要形成人民充分当家作主、管理者一心一意为人民服务、公正清廉高效的民主政治制度还有很长的路要走。

社会制度的形成为什么如此困难呢？这是因为制度归根到底是人与人之间比较稳定的关系，是看不见摸不着的，然而是客观存在的。一种制度最初可能只是人们思想中的、口头上的或文字上的（成文的宪法、法律、规章等），就是说主观的，它要成为真正的制度就必须是普遍存在于人们的实践中的关系中，至少是多数人实践中的关系中，即为多数人所遵守。因此，制度的形成过程实际是把主观理念在成百万、成千万、成亿国民中外在化、客观化的过程，其难度是不难想像的。如果一种制度还停留在主观世界里，就很难说它已经形成了。有的国家的宪法对政权转移的民主方式规定得很具体很完善，然而真正转移时仍然要通过政变甚至流血的方式才能实现。这说明它的民主制度没有真正形成。但有的国家里，不管国家元首具有多高多大的政治和军事权力，只要它的民主制度真正形成了 政权的转移都能平静地实现。

我国的制度建设与体制改革，包括经济的、政治的、法律的、文化的、教育的、科技的等等的制度建设和体制改革，其发展是不平衡的。经济的制度建设与体制改革进展较快，成效较著，但政治的制度建设与体制改革则进展较慢，成效较差，成为制约整个社会制度建设和体制改革的瓶颈，也是制约中国特色社会主义现代化建设的瓶颈。本书作者把政治文明建设摆在这一时代条件下来理解和阐释，是非常正确的。可以说，政治制度建设是政治文明建设的核心，政治文明建设是整个中国特色社会主义制度建设的关键，因此，充分地开展对政治文明建设的研究，无论是对中国特色社会主义建设理论，还是对中国特色社会主义建设实践，都会发挥积极的推动作用。

在“故事”中呈现理论

——评《选举事件与村庄政治》

□吴理财

“讲故事”似乎是一种简单的写作方式，但是，讲好一个故事并不容易；尤其是一部学术著作，并非为讲故事而讲故事，它讲故事的目的是为了要展现作者的分析意图、建构一种理论。优秀的学术著作，不仅在于它本身的理论创见，同时也离不开它的写作艺术，即如何生动、浅显而不乏深刻地表达这个理论创见，让读者也可以去分享作者“发现”理论的愉悦。早期的如林耀华先生的经典之作《金翼》就是这样一部故事讲得好的优秀学术著作；随后一代，有黄树民先生的知名著作《林村的故事》，以及当代年轻学者应星的出色著作《大河移民上访的故事》，等等，都是这样一些优秀的学术作品。

不过，与上面提到的几位著名学者的优秀著作不同的是，仝志辉先生的新作《选举事件与村庄政治》（中国社会科学出版社，2004）自始至终讲述的并不是一个故事，而是四个故事。这四个故事，发生在三个省（区）的四个不同的村庄，它们之间没有任何经济或社会的“关联”，然而，作者却运用了一个独特的线索将这四个互不相识而内部又迥乎不同的村庄串联了起来，这个线索就是作者在多次深入四个村庄选举调查中敏锐观察到的村庄性“社会关联”。

从四个村庄的选举故事得出：陕西毛村是那种“强集体—弱群体”社会关联的村庄，江西游村是那种“弱集体—强群体”社会关联的村庄，而内蒙古平村却是另外一种类型的村庄，即“强集体关联”和“强群体关联”（双强社会关联），与平村属于同一个乡的隆村则是那种“弱集体—弱群体”社会关联（双弱社会关联）的村庄。不同的社会关联，是决定四个村庄村民选举参与不同型态的关键因素；不同的社会关联，也是决定四个村庄不同的权力格局和治理形式的不可轻忽的重要因素。在村庄“社会性关联”的牵引和比较中，作者巧妙地将当前学术界对村民选举乃至乡村治理的诸如村庄权力结构的分析、乡村精英的政治表现、选举动员、家族（或宗族） 村民的政治参与、农民的民主意识、乡村民主乃至国家治理等讨论热点问题容纳其中，并从村庄“社会关联”视角出发作出了独到的解析。而作者的某些理论解释，在相当程度上推动了人们对当下中国村民自治的进一步认识，为中国农村基层未来的民主治理提供了村庄化理论基础。

诚如作者所言，当前关于村民自治在中国民主化进程中的作用，人们之所以有“推进论”“怀疑论”和“否定论”三种巨大差距的争议，主要是由于他们事先基于某种制度的偏好或者是带有某种意识形态的眼镜来谈论这个问题的，而不是从村庄内部来客观地考察、检视。因而，我完全赞同作者“要解读村民自治和村庄选举，必须基于对农村和农民的科学的理论认知”的观点，“基于村庄经验的理解”，作者认为“村民自治的民主成就固然重要，但是它对更大范围民主化所起的作用，只应被理解为一种示范作用，对其推动更大范围民主化的能力不应过分夸大。因为，即使在集体社会关联强的情况下，村民仍然可能是选一个替自己做主的能人，而不必然提出自己的权利要求。事实上，实践中乡镇选举制度改革的推进固然有村民自治培养的农民和基层干部的民主要求推动的因素起作用，但是自上而下的政治决心和政治设计的确仍是至关重要的决定力量”。在这里，作者提醒人们可行的民主化政治转型路径，并不是所谓的基层民主力量单方面决定的，它往往离不开“国家”力量的积极支持和推动，事实上，它是“国家”和乡村社会两种力量合力作用决定的——“国家建设”和乡村社会自主性力量，共同决定了近代以降中国乡村社会变迁的轨迹、方向。