责任编辑：云帆　E-mail:yunfan73@yahoo.com.cn

# 参考文摘

## ■新　论

### 瓦解权钱交易“亲和力”

中国历史上的官僚政治有其特殊的“亲和力”。孙越生先生在为王亚南所著《中国官僚政治研究》一书所写的《再版前言》中指出：“中国二千余年的一部官僚政治史，洋洋洒洒无奇不有:在经济上从门阀(变相的贵族制)到庄园制，从自由经济到官僚买办资本都能搭配；在政治上从西方议会制到法西斯独裁皆可信手拈来;在思想体系方面，儒释道兼容并蓄，甚至三民主义、法西斯主义和女皇制都可以和它熔于一炉。官僚政治的‘政治化学亲和力’像魔术一样神奇。这是为任何政治体系所不及的。”即使官僚政治退出历史舞台后，“官僚政治的残余因素仍很活跃，顽固地寄留于宿主之内，只要在依靠人治的地方，官僚政治因素或官僚主义都有可能乘虚而入，形成病灶，可谓‘官僚顽症’或‘官僚主义恶魔’。这也正如王亚南先生在写于1948年5月这一著作的《自序》中所说：“过分渲染一种急待除去的东西的丑恶和过分渲染一种急待实现的东西的美好，也许在宣传上是非常必要的，但同样会妨碍科学上的认识。当作一种社会制度来看，官僚政治究竟如何存在，如何取得存在，最后，它将如何丧失其存在，那才是我们研究的真正目标。一切存在的东西，在它取得存在的一般社会条件还在发生作用的限内，我们是无法凭着一己的好恶使它从历史上消失的。”两位先生都极有远见，今天读来仍然感到十分犀利而深刻。

即以官场中的毒瘤——贪污受贿来说吧，王亚南先生在书中指出：“贪污其所以变成一个风气，变成一种从古未有的普遍现象，就因为自古以来的官吏从未像今日这样同经济打成一片。”这是中国官僚政治或称官僚主义特殊“亲和力”的一大要害病根。这种封建余毒至今还在一些领域侵蚀、滋生。譬如最近几年煤矿重大事故频频发生，伴随着矿难不断的是官员腐败不断，而且正是官员腐败不断才使得矿难不断，弊端长期得不到根治。以一年之内连续发生二次重大矿难的山西临汾市来说，主管煤炭工作的副市长苗元礼通过审批减免、缓交煤炭资源价款，整合资源、关闭和保留煤矿，批拨煤矿维简费等，受贿及挪用公款达700多万元。而他与他的多名情妇收受贿赂7000万元之巨。金钱诱惑力是如此巨大，权力的含金量是如此之高，而监督又是如此缺位，时间一长，即使原本品质还不错的干部，也极容易被拉下水。官员的权力一旦和经济如此融合，那么官僚政治或官僚主义的“亲和力”再次发成则是确定无疑的了，这几乎是一个定律。

因此，要根除官员的贪污受贿，要使官员做到廉洁奉公，须采取的措施很多，**但重要的一条是必须把政府官员掌控的权力同经济利益链条彻底割断，才能从经济基础上、从根子上瓦解其“亲和力”。否则，在目前的体制结构下，苗元礼式的官员还会层出不穷。**因为正如王亚南先生所说：“一切存在的东西，在它取得存在的一般社会条件还在发生作用的限内，我们是无法凭着一己的好恶使它从历史上消失的。”

（2008年第2期《民主与科学》耿法）

### 地震过后 我们该如何做个好公民

地震让我们视生命为最高价值。中国这次抗震救灾，政府和社会各界，为了抢救一个个普通的生命，不惜动用一切国家资源。生命的意义，超越一切。灾难面前，整个国家都在为生命让路。但是，平时的我们，能够时时处处为生命让路吗？具体到市长、县长、企业老板、设计师、建筑商，以及马路上每秒钟都在穿梭往来的汽车司机，都能时时刻刻为生命让路吗？多么希望“为生命让路”的意识和情怀能体现在平时，能成为这个社会文化和制度的基本追求，能成为我们的生活方式，让人权、自由、平等、公民权利等一系列价值标准进一步得到遵守。

地震让我们重新思考责任。中国青年报等开展的一项在线调查显示，88%的公众认为这场地震改变了自己的生活，82.1%的人表示会更加珍惜生命，努力学习和工作，去创造更大的价值；70.7%的人表示会献出更多的爱心；28.5%的人表示“人生苦短，我要更多地享受人生的快乐”。

我们不否认，也许灾难后不乏有人选择及时行乐，得过且过，但更多的人还是选择及时行善，选择责任担当，“守望相助、出入相友、疾病相扶持”，“老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼”，尤其是80后、90后们的表现让人刮目相看。地震要求我们做个好公民。震后，灾区地方政府尤其是基层政府官员对民意的让步与妥协、官民之间的“蜜月”让人印象深刻。有为民众下跪的，有发自内心公开忏悔的，更多的则是与群众完全打成一片，埋头抗灾救灾。民众也爆发出从未有过的对于权力、对于政府和官员的监督压力。它告诉我们，有什么样的民众，就有什么样的政府。政府及时接受监督，它就不敢懈怠、不敢腐败。我们要做个好公民，就要及时要求和监督政府，这是公民的权利，也是公民的责任。

为了使“公民”更好地成长发育，代表国家的最高权力机构，也应当及时地从制度、法律上将民众的监督热情纳入制度保障的轨道，从而形成更有效、有力的官民互动，以日常的平凡之功，汇点滴而成江海、积跬步以致千里，推动国家的巨大进步。

（2008年6月13日《人民网》童大焕）

## ■争　鸣

### 政府信息公开，谁最需要克服“恐慌心理”

在现代社会，对于与突发事件有关的信息，公众的理性认知能力、心理承受能力正在不断提高，在突发事件发生后，即便可能出现短暂的“恐慌”，但人们自我组织、自我救助的能力也在逐渐增强，政府应当充分估计公众的这两种能力，并因势利导与公众合作，对各种突发事件及其他公共事件进行“多边治理”。相反，认为公众一旦知道真相，就会“引起不必要的恐慌”，会闹出“乱子”，于是对相关信息严加封锁，甚至不惜“用谎言辟谣”，反映了某些政府部门及官员对公众心智水平和自我组织能力的严重不信任——这种不信任不仅体现了某些部门和官员的“傲慢与偏见”，而且很可能影响对突发事件及其他公共事件的及时处置，导致事态进一步恶化，其后果往往是十分严重的。

某些部门和官员不但对公众严重不信任，而且对自己也缺乏最起码的自信。如果与突发事件及其他公共事件有关的政府信息及时发布出去，他们就成了公众视野的焦点，如果他们在组织动员、应急处置和统筹协调等环节有不慎或差池，就会在大庭广众之下暴露无遗；更有甚者，如果某些部门和官员违法行政或造成职务犯罪，个中“内情”就会随之浮出水面。无论是出于严重不自信，还是为了掩饰过错逃避罪责，某些部门和官员都会对政府信息公开万般恐慌，当然就不会有公开信息的主动性和积极性了。

《政府信息公开条例》确立了“以公开为原则，以不公开为例外”的原则，规定除涉及国家机密、商业秘密和个人隐私的，其他政府信息都必须由政府主动公开，或通过公民依法申请的方式予以公开。政府信息要不要公开、如何公开，都有一套严格的认定和执行程序，而不能由政府部门和官员说了算。为了保证《条例》的顺利实施，落实行政机关的法定责任，当务之急，政府部门和有关官员首先一定要克服对政府信息公开的“恐慌心理”。

（2008年4月30日《北京青年报》潘洪其）

### 比直接责任更重要的

“4·28”胶济线列车特大撞车事故的直接技术性原因和个人责任并不难查清，隐藏在后面的政府职能严重缺失则更应该得到重视。深入思考即可看到，铁路主管部门政企不分的管理体制，及由该体制使然的铁路安全监督与事故调查处理规定明显不合理，是致使政府部门失职的重要原因。

这次特大事故暴露出铁路管理体制中的根本性问题，是铁道部政企合一体制造成了铁路行业长期以来企业与政府角色双缺的状况。目前国铁系统的铁路局、集团和运营公司，从性质上都是政企不分的铁道部的附属物，缺少根本性的自主经营权，而铁道部集政府部门及企业于一身，长期角色错位。

铁道部目前正在承担或者应该承担四项任务与职责，即铁路运营、建设、维护市场秩序以及确保社会责任（包括安全）。从其偏重，可以看出现有体制存在的行政偏差。

在提供运输产品、建设基础设施、维护市场秩序和确保社会责任这四项任务中，现有体制下的铁道部更偏重执行的是企业职能，或那些实际上可以通过建立合理体制移交给企业运作的事务，而对于更加重要的市场规范和社会安全监管这些政府不能推卸的责任，却有所忽视。

铁道部至今仍在强化其直接的生产组织职能，并一直特别坚持路网的统一调度指挥。实际上铁路运营的公司化和商业化在世界上已经非常普遍。铁路建设虽然具有一定特殊性，但不见得非得由政府包办，更不必像铁道部目前这样承担项目实际出资人角色且一定要成为合资铁路的控股股东。政府在铁路建设中更应该负责制定政策和规划，负责基础性投资并引导社会资金进入。

相比之下，世界各国政府铁路主管机构的主要职能则更多集中在政策、法律、规划和包括安全监管的社会职责上。例如，美国联邦运输部中有关铁路的事务目前主要涉及负责铁路公司兼并与运价管制的地面运输委员会和联邦铁路署两个机构。在经济管制已经大大放松的情况下，联邦铁路署的安全监管职责就变得非常突出，该署目前800多名雇员中有超过700人是安全管理人员，其中有400人分散在各地负责日常监督和事故责任调查。

政企不分体制导致了铁路系统政企双缺与职责错位的局面，也必然对铁路的运营安全造成威胁。目前我国铁路建设中大量存在着违反正常基建程序和盲目缩短工期的情况，施工对铁路行车的干扰和影响也很明显，而运营单位在铁路大规模建设中还被赋予了名不副实的出资人与建设单位职责。

这些都使得铁路运营单位在相互矛盾的使命与指令下变得不知所从。再加上铁路系统内至今仍在推行缺少科学态度的“大干苦干拼命干”，致使大部分铁路员工和组织机构都长期处于不堪重负、甚至疲沓麻木的状态。本应起到纠偏作用的主管部门，却由于政企不分和承担职责的偏差，部分地成为这些问题形成的根源。

（2008年第8期《财经》荣朝和）

## ■学　府

### 社会共识的困境

按照《牛津简明政治学词典》里的说法，问责制是民主制度的一个构成环节。在发达国家的问责制实践中，一直有两种不同意见的争论。一种是担心问责制度的发展失之过严，认为这会过于频繁地扰乱行政部署，从而降低行政效率。另一种相反，担心问责制度的发展失之过宽，不能有效地实现对于权力的约束。总的来说，担心失之过宽，是大多数时候的主流看法。

在我们刚刚发展起来的问责制度实践中，类似的宽、严之争同样存在。与西方发达国家不同的地方可能在于，在我们这里，宽严之争不是成熟的制度设计上的分歧，而是经常表现为公众与政府部门之间的互不信任与情绪对立。在很多时候，公众倾向于认为政府部门在责任追究方面避重就轻，抛出替罪羊，只打苍蝇不打老虎。而许多政府官员会以各种方法规避批评，并认为公众要求过分。这种状况表明，问责制度所遇到的困难，不仅在于法律的不完善，也在于缺乏社会共识。

“华南虎事件”是典型而奇特的例子。网络上沸沸扬扬、锲而不舍的“打虎战役”成功揭穿骗局，取得完胜，已经成为社会公论，几乎没有异议。唯一的异议来自陕西省政府有关部门。应该有哪个官员或部门为这样的事情负责吗?追究处长?追究厅长?还是追究更高层的官员?这里不仅没有法规可做依凭，更重要的是根本没有共识。陕西方面紧闭大门，坚守不战，无限拖延。其背后的逻辑也很清楚:为这样的事情而处分官员，哪怕只是一个处长，是可接受的么?另外一个例子还是与铁道部有关。今年春节南方发生冻灾导致春运严重受阻，危机消除之后，广州市政协副主席在两会期间尖锐批评铁道部工作混乱，要求追究部领导责任。而铁道部发言人则反唇相讥，质疑批评者危机期间在哪里，之后铁道部一位领导还高调自我评价铁道部的工作可以打90分。有两个原因使这个例子特别值得注意。首先，它清楚表明，在涉及责任归属问题上，当事的政府部门与社会评价之间存在很大的差异和对立。其次，与“非典”期间的卫生部和松花江污染事件中的环保总局比较，铁道部更像是在使用以攻为守的策略，抢占高地，确保不失。如果这是对行政问责和官员责任追究的一种一应，那就的确值得深入观察和分析了。

行政问责制度不能仅仅只是行政部门内部上级管制下级的手段，它必须回应公众的期待和要求，必须有利于提高政府在公众的公信力，建立责任政府的良好形象。要做到这一点，应该尽快地推动和提展具有相对独立性的责任调查和绩效评估。

怎样才能有独立的调查?这在方法、程序、组织以及技术上当然需要做很多研究。但是，它绝没有想象中那么困难。越来越多的官员到国外去培训过、进修过、考察过了，难道不知道，现代公共管理包含了关于调查和评估的种种理论和方法吗?关键还是在观念。如果真诚地愿意负责，真心希望政务公开，就可以发展出独立的调查。这种调查都是方法公开、程序公开、结论公开的。由此它会引导出教训吸取和社会学习，从而超越单纯的官员个人追究也会逐渐积累社会共识，使责任政府与社会信任良性互动，相得益彰。

（2008年第11期《南风窗》郭巍青）

## ■时　评

### 当百岁老人对温总理说“你要努力工作”

温家宝总理到安置点看望转移群众。他不是去接受群众感谢的，开宗明义就说：“又让大家辛苦了，我来看看大家”。12岁的六年级学生王师晨主动问温总理：“我们要多久才能回家？”得到回答后，这孩子大大方方地开口：“我还有一个小小的要求，请您拥抱一下我。”温家宝立即伸出双臂，将他抱在怀里。这孩子是把两鬓染霜的总理当作他亲爱的爷爷姥爷了！中国的孩子，“外省”的孩子，在一干“大人物”面前毫不怯生不惧场，像在自己的家人和至亲面前一样放松，是何等良好的状态！

更有意味的是，见到还差8天就满百岁的陈佳珍老人，温家宝俯身坐在床边贴着老人的脸大声说，祝您健康长寿。老人握住温总理的手说：“你要努力工作啊。”她把眼前这个众人簇拥的“大官”，显然当成了自家子侄或邻家孩子。“听你的话，我会努力工作的。”温家宝认真地对老人说。

这一老一少与总理亲如家人的互动，在我看来，就是现代性官民关系的生动写照，是对官贵民贱、官为民主（所谓“父母官”、牧民者）等专制主义传统观念的根本性颠覆，更是共和国公民对那些真正情为民所系、权为民所用的谦卑的“人民公仆”，无意间展示出的“满意度”、“信任票”，是民对官最真挚最崇高的奖赏。这种以真情来熔铸以“信任”为名号而有象无形的奖赏，胜过多少权势者辉煌的自我授勋，胜过历代统治者妄图不朽的功德碑。

温家宝为什么能得到群众这样的信赖？仅仅用总理“亲民”的作风是解释不了的。古今中外乐于表现“亲民”的官员多的是。最根本的在于他摆正了自己与人民的位置，并躬行实践。温家宝在答法国《世界报》记者问时强调：“我说民主、法制、自由、人权、平等、博爱，这不是资本主义所特有的，这是整个世界在漫长的历史过程中共同形成的文明成果，也是人类共同追求的价值观。”又道：“我可以明确地说，社会主义民主归根结底是让人民当家作主”。他是真诚地信奉民主、平等诸项“人类共同追求的价值观”，以“人民公仆”自居，以义不容辞的责任感，不顾年高体弱不惧个人安危，亲临大灾现场督促协调指挥。于是，“投桃报李”，人民群众视之为亲人。

（2008年6月13日《东方网》鄢烈山）

### 学校为何会成震灾重灾区

面对一次次学校成为灾害的重灾区，人们有理由问，为什么学校会成为此次震灾的重灾区？并非处于强震中心，为什么那些学校在面对地震时那么不堪一击？不是说“再苦不能苦孩子、再穷不能穷教育”吗，为什么学校首先垮塌了？且不说学校有没有设为最高抗震等级，他们达到了国家规定的起码的抗震等级了吗？其中到底有多少是豆腐渣工程，有多少存在设计问题。我们的监管机制严重失灵，对腐败尚无能进行制度化的发现、纠错和惩处，许多问题和腐败有时只能靠偶然发生的灾难才能暴露出来，所以不能忽视灾难中的问题信息。

我是在非常矛盾的心情下写下这段文字的。灾情如火人命关天，这时候的反思和指责很有些不近人情。但我很害怕众志成城的全民抗灾热潮会最终淹没这些问题，害怕对苦难的悲情抗争会遮蔽反思，害怕对救灾英雄的歌功颂德中会集体遗忘反思。救灾庆功后反思抛到九霄云外，这样的事情已经发生得太多太多了，于是同样的悲剧也就不断重复上演着，学校一再成为灾难的重灾区。诚然，大灾当前共同抗灾应优先于一切反思，但在一个健康理性的社会中，救灾时归救灾，反思时归反思，问责时归问责，按部就班最终一个都不会少。

（2008年第6期《同舟共进》曹林）

### 无个性的大学怎能培养有个性的人才

逐一登录全国“211工程”院校官方网站，发现校情介绍“百校一面”。

几乎每所学校，都用何时列为全国重点大学、何时进入“211”建设行列、何时成为“985”高校，来体现学校的办学地位。不少学校还在第一段写上“××年通过教育部本科教学评估，获得优秀”等语句。在描述学校办学实力时，一般有以下角度：一是“学科覆盖面广”，以此体现办学的综合性；二是有多少国家重点学科、省级重点学科，有多少国家重点实验室、工程研究中心；三是在一些政府部门举行的评估中，学科实力列在全国高校第几位；四是学校的科研成果，获得多少项国家科技三大奖。在介绍学校师资力量时，大多以院士数、长江学者数、国家杰出青年基金数、国家教学名师数、教授数、副教授数，来反映整个教师队伍的素质。在人才培养方面，介绍的内容包括：学校拥有博士点数、硕士点数、本科专业数；博士生数、硕士生数、在校学生总数；学校拥有的国家人才培养基地情况。

为什么校情介绍如此雷同，每个学校毫无个性？根本原因在于，今日的大学，没有办学自主权。在具体办学中，每所高校听从的都是手握财权、人权的上级部门的行政要求，追求的是上级部门行政评估、评价、评审、奖励等办学指标。其结果是，百校一面，没有自己的办学理念，完全被行政的要求牵着走。离开了行政指标体系，甚至不知道该如何展示自己。

众多大学如一个模板刻出来的校情介绍，不由得让人担忧，没有个性的大学，失去办学理念的大学，追求形式上的数字指标的大学，怎可能培养出有个性的人才？又怎能通过有个性人才的培养，为社会作出贡献？

（2008年4月9日《南方周末》熊丙奇）

### 欢迎上访与害怕上访

有的干部对待群众上访是满腔热情接待。然而也有的干部却认为群众上访不光彩、不体面，甚至说成是“闹事”。两种思想、两种态度出现了两种截然不同的结果。

山东省枣庄市市中区连续10年主动邀请群众上访，十年来从不间断地在当地电视台黄金时段播发通知，邀请群众有问题可以上访，并由区级领导干部公开接访，此举及时地铺平沟通渠道，把矛盾化解在基层，带出了一方平安。据悉，全区十年来没有发现一起进京、赴省集体上访案件。

如今有些地方由于对信访工作的重要性认识不足，以致害怕群众上访。其表现在：一是监视。通知各下属单位对会上访的人进行监视。一有外出动向立即向上级报告。二是盯梢。派人对老上访人员进行盯梢，并指定专人在机场、车站把守，一旦发现立即带回。三是办班。对那些所谓“屡教不改”的老上访人员举办专题学习班，直到表示不再上访为止。

群众上访是法制民主的一项重要内容。群众为什么会上访?究其原因还是有的地方或部门对党的路线方针政策落实得不够，群众的实际问题没有得到及时有效解决。有人认为信访工作是一项棘手的工作。而泰州市副市长、信访局局长张云泉却几十年如一日，全心全意为信访人员服务。继被选为党的十七大代表后又被评为道德模范。为此建议，各级纪检监察和信访部门应当脚踏实地为上访户服务，尽最大努力帮助上访人员解决实际问题，把上访变为下访，把怕上访变为请上访，为构建和谐社会做出新贡献。

（2008年第11期《瞭望》黎育）

社址：北京市海淀区大有庄100号　办公室电话：62805131　广告部电话：62806231　发行部电话：62806227 兼传真　总编室电话：62806234　网址：www.studytimes.com.cn　电子信箱：xxsb@263.net / xuexishibao@126.com
邮政编码：100091　订价：全年99元　邮发代号：1—267　国外发行代号：W3970　开户银行：建行海淀支行　户名：中共中央党校学习时报社　账号：2612000845　广告经营许可证号：京海工商广字0301号　照排：学习时报　承印：人民日报社印刷厂