◆观 点

# 政府如何承担其责任

根据政府需要遵从的社会规范，政府责任应当包括宪法责任、行政法律责任、政治责任和道德责任。这些责任之间存在若干重叠现象。

宪法责任是现代政府最基本和首要的责任，是政府责任的底线，它构成了政府责任的内部边界。遵守宪法是政府的天职，政府是否违宪应以宪法为标准，政府违宪应当由特定政府机关或特定行政首脑承担宪法的、法律的、政治的和道德上的全部责任。

行政法律责任是现代政府仅次于宪法责任的重要责任，在法治国家和社会中，行政法律责任构成政府责任的主要内容，它与宪法责任一起，构成了现代政府的基本责任。政府是否应当承担消极意义上的行政法律责任，基本依据是各种法律和行政法规，政府机关或公务员个人违反法律和法规，就应当承担除宪法责任以外的全部责任，包括行政法律责任、政治责任和道德责任。

政治责任一般为连带责任或决策责任，机关与相关人员是否应当承担消极意义的政治责任，基本标准是民意及民意代表机关。政治责任则不可能完全精确地由法律明文规定，一种政治行为，如制定一项不合时宜的政策可能并不违法，甚至从形式上来看非常合法，但必须承担相应的政治责任。由于行政法律责任涵盖了政治责任，所以政府承担行政法律责任，必然承担政治责任，但承担政治责任，却未必承担行政法律责任。

政府道德责任的实现依靠政府机关及公务员个人的自省、自律与自责，其外在标准则是社会的道德与舆论评价。在政府的四种责任中，道德责任的外延是最广的。所谓法律是道德的最低底线，即违法、违宪行为一般也违反道德，反之却不尽然。由于法治只能保证不会出现最坏的政府，但普通民众更希望出现更好的政府，此中的差距只能留给道德来弥补。（2014年第9期《群言》刘庆乐）

# 更有效地凝聚公共利益

社会多元化是改革开放的重要结果，也是全面深化改革的基本前提。面对多元化的利益诉求和价值取向，如何理顺它们之间的关系，形成包容的价值共识、合作的集体行动，更好地凝聚和维护公共利益，是国家治理现代化必须着力解决的问题，也是检验国家治理能力现代化的标准之一。

我们看到，近年来，伴随着社会思想活跃、公民维权行动积极，在诸如PX项目、垃圾焚烧厂等重大项目建设中，出现了多种利益诉求冲突加剧，难以协调的难题，最后地方政府不得不表态要将这些建设项目无限期推迟或者彻底停止。虽然这样做暂时平息了冲突，但并没有真正有效地解决利益冲突问题，甚至还对当地发展产生了新的制约，影响了更大多数人利益的形成。

全面深化改革目标中提出的国家治理体系和治理能力现代化，为在新形势新条件下更有效地凝聚公共利益指明了方向。现代化的国家治理体系是多主体、多层次和全领域的，实现国家治理体系的现代化就是要顺应社会多元化的现实，构建多元治理框架，发挥各个主体在具体治理问题上的能动性，承担应有的责任，实现公共利益的凝聚和增进。

首先，要加强制度化、法治化建设，为不同利益主体的言行提供共同遵循的制度框架和法律规范。“没有规矩，无以成方圆”。一个急剧变革的社会，更需要加强制度化、法治化，这既可以规范人们的行为，也可以为不同利益主体之间的博弈提供共同的平台。尽管中国的法律体系基本建成，但是法律的修订和法律的执行还有大量扎实细致的工作要做，尤其是重视社会利益协调方面的立法和执法工作，确保利益矛盾和冲突的解决有法可依、有法必依。

其次，要畅通不同利益群体意见诉求表达的渠道。在新媒体时代，个人和群体的意见诉求表达有了更多的方式，也更具有自主性，但是如果缺乏有效的意见整合机制，众意并不会自动地形成公意，多样的声音也只能是噪音，而非和声。要通畅利益表达，除了要激发人大、政协、基层党组织等制度化渠道的活力和潜力外，更重要的是保障公众的知情权和参与权，使利益相关者的声音进入决策过程之中，而不是屏蔽在决策圈外。这也许会影响决策效率，但是提升了决策的科学化、民主化水平。

再次，要积极推动社会利益表达的组织化水平。社会是需要组织的。多元化的社会要实现良好治理，就必须实现组织化。社会组织化是社会治理的基础，而社会治理又是国家治理体系的重要组成部分，社会治理能力的强弱直接影响着国家治理能力的现代化。因此，就不能害怕和阻碍社会的组织化，而是要积极引导和规范社会的组织化。对于既有的社会组织，尤其是党的基层组织，要着力提升其适应不同社会群体组织化需要的能力，提升与这些社会组织，尤其是新型社会组织对话合作的能力。社会的快速变革也意味着社会心理的剧烈调整，因此社会组织化一定要注重如何增强社会认同感，减少社会焦虑感，提高社会的包容度。

必须承认，我们所处的变革有一个较长的过程。国家治理体系和治理能力现代化也不可能一蹴而就，但是公共利益始终是需要凝聚和维护的。固然我们找不到解决所有问题的万能良方。但是，只要为公共利益的凝聚和维护不断提供制度保障、行为激励和组织化形式，就能确保已经多元化的社会在具体公共利益的实现上形成更扎实的共识，实现更有效的合作。（2014年第10期《决策》杨雪冬）

◆纵 横

# 一篇杂文踏青云

“安史之乱”后的大唐，宪宗还算为“一代明君”。然而，“明君”也难克服人性的弱点，他一度数出游猎，荒怠朝政。此事引起一位叫柳公绰的新任吏部郎中的不满，他仿医生劝说患者的口吻，写下《太医箴》上奏，讽谏皇帝要“改邪归正”。文中不乏辛辣之词：“天布寒暑，不私于人”，即“上天定寒暑，从不私于人”，故人要遵守生活的规律；“饮食资身，过则生患”，即“饮食滋养身体，过度享受必然生病”，故人要自我节制；“患居虑后，防处事先”，即“有病才考虑去治，远不如在生病之前预防”，故人要防微杜渐，不要养痈遗患酿成沉疴。今天读来，《太医箴》就是一篇绝妙的怪体杂文，句句都是药石之言。宪宗阅后大为感慨，惊叹作者文采过人，且“爱朕深”也，并将“气行无间，隙不在大”一句作为座右铭置于案头，一月后又拜柳公绰为御史中丞(相当于现今的监察部副部长)，监察百僚。一篇原本讽刺宪宗的“杂文”，却变成了柳公绰入阁的任命书，这真是中国历史上一段选人用人的绝美佳话。

柳公绰在唐朝以一身正气、敢作敢为著称，容不得官员的堕落和腐败。宪宗打个猎什么的，按说也不算大过，但他却写下了刺怠刺奢的《太医箴》。唐肃宗之后，宦官势力在朝廷做大，朝野无人敢惹。宪宗朝护卫京师和宫廷的神策军，就由宦官一手控制，这支禁军在长安不可一世，官民畏之如虎，但柳公绰却不惧怕。唐宪宗元和十二年（817年）的一天，柳大人走马上任京兆尹，前面的仪仗队伍整齐地走在长安。此时，一个神策军小将却没把这个新任的京兆尹放在眼里，骑马在仪仗队伍中乱窜，数次打乱了仪仗队伍。柳公绰下令将这名小将乱棍打死，宪宗闻后大怒，在延英殿立召京兆尹问罪。柳公绰不卑不亢，据理以对，把皇帝的斥问一一驳了回去，弄得宪宗也没了脾气，对左右说：“你们以后可别惹这人了，连朕都有些怕他。”唐宪宗怕柳公绰，不是怕他蛮横，更不是怕他“谋反”，而是怕他的疾恶如仇、不惧权贵，连皇帝的面子也不给。写出《太医箴》的为什么是柳公绰而不是别人，原因正在这里。柳公绰的这种精神实在可贵，应为“为官之魂”。一个人的职位和责任越大，越需要这样的“魂”。

唐宪宗也很值得称道。一篇《太医箴》，原本是讽刺、揶揄、劝说他老先生的。然而，此君读后不但没有动怒，而且喜出望外，表现出了难得的大境界。其一，非常欣赏作者的文采，认为这是一位不可多得的人才；其二，很理解作者的苦心，认为这是真正地关爱自己和社稷；其三，变《太医箴》为人才自荐书，由此得到了一位良才。既然柳公绰如此爱“挑毛病”，那就让他去监督百官吧。另外，还可看出宪宗的选人思路和视野：不拘一格，没有教条；求贤若渴，视才为宝。宪宗上任后雄心壮志欲重振大唐，不能没有一大批一流的人才。可见目标有多大，心胸便有多大，对人才的渴求和宽容就会有多大。柳公绰生逢其时。

当然，皇权专制社会“一篇‘杂文’踏青云”式的佳话，只能作为个例欣赏，不具有普遍意义，更无法推广和复制。因为这是人治下的佳话，一旦此人不是“唐宪宗”而换成了“唐僖宗”，整个“佳话”就会全部崩盘。即便是唐宪宗，也会像月亮圆缺不一样，而且正应验了。唐宪宗晚年思想颓废不思进取，迷恋于“拜佛运动”，才高八斗的韩愈，为此写下《论佛骨表》，劝谏他不可狂热应改弦易辙。同样是一篇“杂文”，韩愈却差一点丢了脑袋，只是老臣裴度等拼命说情才算保住了性命，但当即被逐出京城贬到了潮州。可见，发现人才，重用人才，只能靠民主制度，“伯乐”是靠不住的。不过，即便是民主制度，也同样需要人去执行和完成，而人的素质，比如胸襟、眼界、正义感等，同样很重要。从这一点讲，“一篇‘杂文’踏青云”这样的佳话，又有着永恒的魅力。（2014年第10期《唯实》刘吉同）

◆评 论

# 治污：环境饭碗如何兼得

在日前召开的“京津冀协同发展论坛”上，河北省副省长杨崇勇透露，北京APEC期间，河北停产限产企业达到8430家，停工工地5825个，前三季度河北省的PM2.5平均浓度同比下降了12.7%，与此同时，河北经济发展也“伤筋动骨”——前三季度河北省GDP规模以上工业增加值在全国都排在倒数第三位。治污“伤筋动骨”，成本谁来承担，一时也成热议话题。

区域治污成本，别让洼地独力承担。推动某些“政策洼地”地区的产业转型，需要建立更高层面的污染治理补偿协调机制，实现成本的合理分担。不得不说，“APEC蓝”一词蹿红网络的同时，河北方面为此承担的代价巨大，事实上也如此。在强力治污之下，确实成效斐然，但它对当地发展产生不小的冲击。由此，对某些产业转移的“接收地”来说，实现转型是必要的，但与可感的空气变化相比，或许当地人关注更多的是饭碗。

在此情境下，推动这些地方转型，就必要建立更高层面的污染治理补偿协调机制。尤其是河北很多地方，处于政策洼地，又是大气污染治理重点区域，治污和饭碗的任务都很紧迫，如何助河北尽快摆脱“20年来最困难的时期”，关乎民生，也关乎大气污染防治和协同发展的成效。

具体来说，可从以下几方面着手：

首先，对河北承接的北京、天津的污染型企业，从国家层面协调京津两地专家技术资源进行援助治理，包括开放部分实验室资源或提供设施援助。

其次，做好由于污染企业转移过程中工人就业安置问题，对确因家庭经济困难的职工子女教育提供每年3000至10000元的专项补助。资金由中央财政来支付或中央牵头，地方分担部分。

再次，建议设立国家污染补偿基金，对于因诸如APEC等重大会议或赛事，河北（或其他地区）为之停工或限产所付出的经济代价，国家给予适度的污染治理补偿或政策税负减免倾斜。还有，应将生态治理成效纳入政绩考核，为治污提供持久的驱动。

国外怎么解决治污“伤筋动骨”难题。对京津冀地区协同发展和治污而言，国外环境治理中的“让专家问诊，请百姓买药”办法，无疑值得借鉴。比如素来重视环保的加拿大，在促成全球气候变化条约方面却总是态度保留，正是顾虑到自身经济结构过于依赖能源产业，尤其是碳排放问题严重的油砂加工业。因此在制订、接受本国减排指标方面，总是显得很慎重。作为能源出口依赖性国家，加拿大要维持经济，就必须发展高排放的油砂业，要保持环境，则又必须对这一产业实施严格的限制。对这一问题，加拿大选择了“让专家问诊，请百姓买药”的办法。

所谓“让专家问诊”，就是由环境、能源、经济等领域的专家，对环境、产业、经济发展战略等专业性问题进行调研，提出数据，并以此作为政府决策的依据。号称加拿大最重要经济发展项目的加美输油管，因环评问题一波三折，加拿大方面自始至终秉持“让科学和数据说话”的态度，多次组织新的环评，以回应美国和本国对这一项目的不同意见，并接受质疑方组织的环评。正是这种的态度，让这一阻力重重的发展计划至今未被完全封杀，仍保持在两国国会起死回生的机会。

所谓“请百姓买药”，就是把数据和得失利害如实报告给公众，由公众自己经过思考、讨论后进行取舍。就在眼下，加拿大大温哥华地区的几个市镇，还在为一条通往温哥华国际机场的输油管是否可以通过本社区而争论不休。这条管线一旦落成，将给当地带来经济便利，但管线一旦泄漏，又会造成污染，而当地政府的做法就是，把各种利害关系摆在台面上，取舍看本社区公众和民代的选择意向。

对京津冀地区而言，“让专家问诊，请百姓买药”，同样是处理好区域环境—发展平衡关系的最合理方案。像河北，什么产业该保留，什么该淘汰，就应秉持决策程序上的透明化和民意导向。这样才能将治污的成本降到最低。（2014年11月27日《新京报》陈在田 赵亮）

◆史海钩沉

# 胡耀邦与广东改革开放

时光飞逝，中国大陆波澜壮阔的改革开放已进行30多年了，胡耀邦辞世也已经20多年，神州大地已经发生了翻天覆地的变化。作为改革开放的开拓者和探索者，在改革初期的20世纪80年代，胡耀邦面对传统意识形态和党内不同意见的压力，以极大的智慧和勇气，最早站出来坚定捍卫广东改革开放和经济特区发展过程中的众多新生事物，竭力解决改革开放过程中遇到的众多实际问题，为中国尤其是广东改革开放、经济特区的创新发展付出了大量心血，作出了突出的贡献。

## 帮助广东向中央争取经济自主权和试办经济特区

1979年元月，胡耀邦来到深圳、珠海，在海边一些破旧的小渔村，他竟意外地发现许多渔民家里有黑白电视机，这令他大为惊讶。电视机在当时可是稀罕物，别说小渔村，就是在大城市一般也只有少数高级干部和高级知识分子家里才拥有。在海边，胡耀邦还发现当时在内地十分珍贵的塑料布，竟被香港人当作垃圾扔掉，随着海浪漂到岸边来。这两件事对胡耀邦触动很大，他一面为两地的经济差距叹息，一面又受到了启发。胡耀邦同广东领导同志商量：我们能不能在沿海搞个橱窗，允许老百姓跟对面的香港人做生意，用互通有无的民间交换发展经济？

胡耀邦的意见同广东各级领导一拍即合，他们在胡耀邦离开广东后便风风火火地干起来。然而，他们没有料到传到中央的消息竟是沿海在搞资本主义，是资产阶级自由化。但是胡耀邦不信，他决定再次去当地看一看，并同当事人聊一聊。胡耀邦在广东亲眼目睹了当地所发生的大变化，时任省委书记习仲勋告诉他说，希望中央给广东一些经济自主权。那次长谈后，胡耀邦就拉习仲勋一起去北京找邓小平当面汇报，并积极斡旋为广东争取经济自主权。1979年4月，在中央工作会议上，邓小平支持广东省委领导提出在深圳等地办特区的建议。同年7月，国务院正式批准广东、福建两省在深圳、珠海、汕头、厦门四个城市划出部分地区试办经济特区。从此，中国大地拉开了改革开放的大幕。

## 定调广东开放香港电视

改革开放之初，广东沿海地区的不少家庭经济状况稍有变化，有的家庭开始有了黑白电视，但是大陆电视台节目频道少，播出时间太短，且信号也不稳。很快，富有创造精神的老百姓发现了一个好看处，那就是香港电视节目，人们只需要买一根带有放大器的鱼骨架形天线，再用竹竿将天线装在楼顶，并指向天空的东南方向就可以直接收看。于是，人们开始看到漂亮的服饰，美味的食品，闪烁的霓虹灯，欢快的主持人，大胆直白地批评总督的辩论，自卖自夸的广告，还有邓丽君的情歌，恋人的拥抱和接吻以及各类武打片、言情片……香港人竟然是这样生活的！资本主义社会原来就是这般模样？香港的电视节目对珠三角的老百姓产生了巨大的吸引力。一时间，珠三角地区的家家户户房顶都插上了“鱼骨天线”，形成了一种奇特的景观。当时，广东正处于全国舆论的风口浪尖上，“鱼骨天线”事件不啻是火上浇油。

在这种情形下，广东省委、省政府迫于压力，只能制定紧急措施。每当有中央领导人莅临广州，位于东莞某地的一个大功率干扰电台就会施放出强烈的干扰信号，以制止收看香港电视。同时，省委办公厅还发文要求全省各地严禁收看香港电视，对违反规定的党员干部进行严厉处分。政府还出动消防车强行拆除每家每户的“鱼骨天线”。在此情况下，老百姓竟然想出了一个应对办法：消防车出动，家家户户的“鱼骨天线”就快速地撤下来，夜幕降临之后，再悄悄地送上屋顶。此时，佛山、中山、顺德、东莞和惠州一带有大量的港、澳、台客商及东南亚华侨资本来粤试水。他们都在驻足观望：连香港电视也不让看，还算什么经济特区？我们的生产怎么做？我们的信息哪里来？这样的特区，能让我们有信心投资吗？

面对这种情况，广东省委、省政府最初也没有办法，但是，胡耀邦一次南粤之行却逐渐改变了这种状况。1982年，胡耀邦从深圳来到顺德。他坐在那里，很坦率地问了时任县委书记黎子流几件事，其中一件就是问怎么评价香港电视。黎子流说：“第一，香港电视没有反党反社会主义，也不宣传社会主义；第二，香港节目也不黄色，最多穿穿泳衣；第三，香港电视的市场信息来得快，看了对抓经济有好处，就是广告太多、商业味太浓。”胡耀邦回答说：“我在深圳也看了，确实没有啥。”

从此之后，在广东收看香港电视再也没有受到强行干扰，“鱼骨天线”也成了南粤大地一道独特的风景。1991年，中央考虑到广东人与香港人地缘接近、文化相近，正式批准开放翡翠、本港等香港电视台。

## 批示为电影《代理市长》开绿灯

1984年10月，中共十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》，确认我国社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济。以《决定》为发端，以城市为重点的整个经济体制改革全面展开。

1984年的广东可谓春暖潮涌，在作为经济改革的试验田和探路者的同时，广东也充当着新文化的潮头，各种观念、思潮在这里聚汇、交融，一时为人羡慕、景仰。广东的改革开放，让正在内地拍摄电影《双雄会》的杨在葆（饰演张献忠）心动不已，他跟剧组里的陈怀皑（《双雄会》导演）、许还山（李自成饰演者）说：“要是能找到一个这样的题材，该有多棒！”

恰在此时，广州市文艺创作室的专业作家欧伟雄北上，带来了话剧《南方的风》。该剧是欧伟雄、杨苗青、姚柱林等人根据白云山制药厂运用市场经济手段，大胆起用人才、靠三口大锅起家发展成现代化大企业的真实故事而写成的。广州话剧团将其搬上舞台后，一时好评如潮。1984年国庆期间，剧组应邀到北京演出，引起了观众的强烈共鸣。

面对广东如此翻天覆地的变化，杨在葆自然感慨万千，其创作激情无法遏制。一部由北京电影制片厂拍摄、杨在葆导演兼主演的城市经济体制改革的电影——《代理市长》很快便在2个月内拍摄完成，创造了另一个“深圳速度”。影片很快获文化部电影局批准公映。不久，中南海的星期五电影晚会放映了《代理市长》，电影放完，部分领导人批评这部电影有反气。他们特别强调片中男主角萧子云在记者招待会上说的“宁犯天条，不触众怒”一句，一定要改。北影厂负责人胡其明找到杨在葆坚决不肯改，导演马林也支持他，而且建议他写信给胡耀邦。过了五六天，杨在葆刚回到上海，接到批示的大意是：“我看过这部电影，我觉得不错，比那些跟‘四化’不沾边的好得多，不知好多少倍。有点儿刺，有什么不可以？”有了胡耀邦明文批示“保驾护航”，这部“有点刺儿”的《代理市长》很快就从广州出发，一路绿灯，开始了在全国大巡演的征程，杨在葆也由此荣获第九届“百花奖”最佳男演员奖。

1979年至1986年间，胡耀邦始终身处复杂矛盾的第一线，作为风口浪尖上的拓荒者，他所有党务工作、国事活动，都是围绕对外开放和对内改革进行的。胡耀邦认为，改革和开放，这是推动中国历史前进的两个巨轮，是我们解决前进中的困难、发展大好形势的两个法宝。在这期间，他几乎每年都来广东，或视察，或开会，或调研，或批示，其足迹已遍布南粤大地的每个角落，为广东改革开放和经济特区的创新发展殚精竭虑，作出了非凡的贡献。胡耀邦说过这样一段话：“生气勃勃地在前进中犯了错误的人，比那些实际上躺着不动的人要高出一百倍。因为前一种人虽然犯了错误，但还是说明他正在成长，正在成熟，正在那里发掘和发现某种程度上的真理；而后一种人，实际上却阻碍社会的前进，拖住大家不动。”胡耀邦是一个不畏艰难险阻、勇于披荆斩棘的伟大战士，是一个孜孜不倦追求真理的实干家和思想家。没有胡耀邦，广东改革开放的历史进程恐怕很难走到今天这地步。（2014年第7期《党史文苑》陈雷刚）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：王金龙 广告部电话：62805980 62806380 发行部电话：62806227兼传真 总编室电话：62805368 62806234 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂