◆观 点

基层治理要直面矛盾

中国有6亿多农村人口，并且进城的2亿多农民工仍然与村庄有着千丝万缕的联系。这6亿多生活在农村的农民，生产生活条件不同，需求偏好差异极大，国家显然不可能直接来回应农民不同的需求，解决所有农民生产生活中的问题，而只能依托基层村社组织。因为当前农民很大一部分问题是集中在村社一级，而正是村社一级有能力和动力解决千家万户分散农户的问题，回应他们的需求。

基层村社组织很重要，因为农民有大量一家一户“办不好、不好办和办起来不合算”的生产生活事务需要由村社组织来办。之所以一家一户办不好，是因为这些事情要涉及利益调整，涉及偏好整合，涉及少数服从多数，涉及达成共识，所有这些事情都需要村社组织不仅要有极强的工作意愿、工作能力、工作魄力，而且还要有工作资源和政策支持。

政策支持，就是自上而下的各级政府要支持基层村社组织积极回应农民需求，解决一家一户办不好的事情。要对基层村社组织的工作以积极支持。村社组织回应农民需求的过程也是直面农村矛盾的过程，当然也是解决矛盾的过程。直面矛盾和解决矛盾才能增加村社组织的威信，提高基层组织的战斗力。直面矛盾，同时又动员了另外的大多数人，正是直面真实存在的矛盾，才能激发出农民的参与热情，因为农民认识到这样的参与是可以解决自己问题的，是有实际意义的，是事关切身利害的。

政策支持，就是上级政府在制定政策时应当鼓励基层村社组织回应农民需求，积极解决农民问题，从而动员农民参与到村社共同的事务中来。就是要在政策上给村社组织一定自由裁量权，真正让村民自治。要知道，土地集体所有制是村民自治的经济基础。就是要将自上而下的资源转移到村社一级，由村社一级来分配资源。通过村社一级分配资源，既是供给中国60多万个村庄不同的公共品的过程，又是深度动员农民参与的过程。资源下乡若不同时调动起农民的参与积极性，提高农民的组织能力，这样的资源下乡就没有意义。

现在的农村政策必须转变，要强化基层村社组织回应农民需求的能力与意愿，要通过直面矛盾来解决矛盾。这个过程中一定会出现矛盾，会产生问题，甚至会因为村社组织掌握资源而出现村社干部贪腐的问题，这些问题都不可怕，出现一起解决一起，正是在解决这些问题的过程中强化基层村社组织的能力，深度动员起了农民的参与，为农民提供一个灵活积极回应农民生产生活需求的基层堡垒。

总之，取消农业税后，国家资源下乡必须与有能力直面矛盾的农村基层组织能力提升结合起来。（2015年第1期《决策》贺雪峰）

几项重大改革正在逐步推进

新常态需要相对低的经济增长速度，配以比较高的质量和比较高效益的组合才能努力实现，需要依靠引领才能实现。引领新常态只有依靠改革。观察中国经济形势，必须有改革这个维度。

2014年重大的改革有哪些？第一个是在行政体制改革上推进。2014年行政审批制度减少300项。行政审批减少对中国来说是一件极大的事情。现在上海自贸区在试验一个新的体制，实际上是两句话，“准入前的国民待遇、负面清单，减少审批”。一面是上海自贸区在试验这样的新体制，另一面全国也在配合这个变化。这边减少正面清单，那边提供负面清单，全国范围内逐渐减少负面清单。这样的变化是非常扎实的，而且是很显著的。

第二个是在商事制度上推进。2014年，商事制度简化了，对兴办企业的限制大规模减少了，人们办企业、开公司、创业就容易多了。2014年，1300万个新企业建立起来，其中大部分是中小型企业。一个企业吸纳一个就业就是1300万的就业。所以在经济增长速度下滑的时候，我们的就业还在增长就得到了合理解释。

第三个是在社会保障制度上推进。去年年末启动了社会保障制度并轨。在转型过程中可能会有社会动荡，为适应这样的局面中央提出了“宏观稳定、微观搞活、社会保障制度兜底”，也就是认识到这个变化过程中会有社会动荡。社会保障制度兜底中最重要的是一个“安全网”，这个“安全网”去年基本织就。安全网主要是失业问题、养老、医疗，这几个制度基本比较完备。

第四个是在自由贸易区上推进。自由贸易区是最近几年兴起的处理国际贸易投资关系的制度架构，这个架构现在看起来超越了WTO，或者说可能替代WTO的一套处理国际商事的架构。最早提出的是以美国为首的发达经济体，最早进入眼帘的是TPP，后来出现了TTIP。这些自由贸易区放在一起看，我们发现中国等广大新兴经济体不在这个处理国际投资贸易关系的网络内。这样的战略意图是非常明显的。面对这种情况，我们很快有了决定，TPP、TTIP在追求新的贸易规则，以这个为题目的新规则，今天我们自己做，自由贸易区发展到今天，我们在自己的国土上实现自由贸易规则，我们在上海自贸区施行，有经验就可以复制推广，现在复制推广到三个省，这是非常积极的应对。同时和周边国家，以中国为中心签署自由贸易协定，加起来有二十几个自由贸易协定。上海自贸区建设和周边国家自贸区协定的陆续签署，表明中国作为负责任的大国，一个正在崛起的社会主义经济国家在发挥应有的作用。

第五个是在稳步推进的财税体制改革上推进。财税体制是国家治理体系的支柱之一。1994年经过一次大规模改革，但是经过20年已经不适应新形势，我们需要有一个更为现代化的财税制度体系，而且作为其他改革的制度基础，这项改革宜在全面改革推出之初展开。

最后，对当前的形势应当全面认识，不要说下行压力大，确实数量下行趋势存在，压力有，但同时要综合起来看，经济质量效益的提高，改革的推进，这才是新常态。我们希望逐渐地过渡到一个更讲质量、更讲效益、更注意环境保护和适度的经济增长速度相组合的状况，现在我们正稳步向这种状况迈进，而且会在今后几年继续。（2015年3月5日《经济参考报》李扬）

审计需要更大的独立性

审计监督的职能在于对行政权力的制约与监督，而独立性是保障审计职能发挥和监督成效的基石。现行审计制度的一个最大的弊端，是审计监督缺乏独立性。十八届四中全会决定在“强化对行政权力的制约和监督”中，把审计监督看作“科学有效的权力运行制约和监督体系”的重要组成部分。

为此，决定就如何“完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权”提出了实施措施，其中的“强化上级审计机关对下级审计机关的领导。探索省以下地方审计机关人财物统一管理”却由于现行法律和体制的制约，难以实施。

就“强化上级审计机关对下级审计机关的领导”而言，上级审计机关与下级审计机关之间实际上不存在领导关系。

上级对下级审计机关只是业务指导，如一位审计人员所说：“上级审计机关对下级审计机关虽业务上的指导不断加强，但在人事、经费等问题上，上级审计机关显得苍白无力。”

现行法律也没有“领导”的规定。新修订的审计法只是说：“地方各级审计机关负责人的任免，应当事先征求上一级审计机关的意见。”“征求上一级审计机关的意见”不是“经上一级审计机关同意”。

就“探索省以下地方审计机关人财物统一管理”而言，尽管这是一个试图通过“垂直领导”以保障审计监督独立性的合理举措，但恰恰可能与宪法不合。因为宪法第一百零九条规定了“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关”，那地方审计机关的“人财物”就不能统一管理或实施“垂直领导”。

尽管如此，也可以看出中央启动审计体制改革以加强审计监督的意图。探索改革现行审计制度合理途径，顺应依法治国的发展理念。

为此，审计机关内部分别设立财政预算审计部门、经济责任审计部门和专项审计（如投资审计、社保审计）部门等。

我认为，把这些不同审计部门分别划归给相应的政治（监督）主体。即政府设立有行政监督性质的政府审计组织，在党委纪检部门设立有党纪监督性质的经济责任审计组织，在人大系统设立有立法监督性质的预算执行审计组织。

这种适应于中国政治关系和政治体制的“三位一体”的审计体系，不过是把目前事实上存在的审计业态给予了明确的组织与职责再归属而已，但却可以因审计监督直接与相应政治（监督）主体的工作权限和职责紧密结合，来集中使用监督资源，更有效地发挥审计功能。

这种审计资源的多元化、专业化分工，从国内外审计实践中都可以找到依据。比如广东省顺德市的“大部制改革”，就是将审计机关与市委纪检部门合并。

国际上，这更是普遍做法。对政府行政机关实施来自于立法机关的外部监督和政府的内部监督，可以有效地保证政府行政机关履行职责。

设立在人大的预算执行审计组织，无论是作为审计工作委员会（作为人大常委会的工作机构，并向人大财经委提供专业和技术方面的支持与辅助）还是在全国人民代表大会内成立专门的审计委员会（作为人大专门委员会之一，工作直接向全国人大及其常委会报告），都具有可行性和合理性。

仅从全国人大常委会监督职能的实际实施情况看，由于全国人大目前只设有九个专门委员会，并主要由它们来具体协助全国人大及其常委会行使日益繁重的监督职权，这对像中国这样一个超巨型的国家和超大规模的代表大会来说，远远不够。经过改革开放以来几十年的民主与法治建设，人们对人大及其常委会的监督职能作用已有了更深刻认识，强化人大监督已势在必行。宪法和监督法的颁布实施更是巩固了人大监督的法律基础。因此，尽快增设相应的履行监督职能的专门机构（如预算审计组织），以分担或协助现由人大及其常委会所担负的法律监督、工作监督和人事监督的职能，能得到社会各界的广泛认可。

最后，通过修改宪法和法律，确立设立在人大中的审计组织体制、职能、任务等，将会形成与世界审计发展趋势和规律一致的“立法型”国家审计制度。（2015年3月6日《南方周末》杨肃昌）

◆史海钩沉

朱元璋治吏的手段

创新：文武分治

对明太祖朱元璋来说，最直接的治国经验来自元朝。但他对元代政治评价甚低，认为元朝皇帝“失权”，为臣下蒙蔽；地方行政长官一权独揽，毫无监督，衙门胥吏趁机舞文作弊，造成了元朝的败亡。

朱元璋从元朝那里得到的全是负面教训。为此，他创设了一套异常复杂的国家制度，以期达到两个核心目的：其一，将一切权力往上收，最后集中到皇帝一人手里；其二，对收不起来的臣下之权尽力拆解，实行异常繁复的制约与牵制。

他向下“夺权”的第一个重大胜利是洪武九年（1376年）在地方上废除了行中书省，将庞大的行省（省）权力一分为三，设立“三司”，即都司、布政司和按察司，分握军、民、刑三权；同时一举斩断中书省和宰相在地方的根基。

四年之后，作为中央政府的中书省解体了，其职权一分为六，散入吏、户、礼、兵、刑、工六部。

同年，大都督府一分为五，分设前后左右中五军都督府。唐宋以来，文武分途，以文制武。如今朱元璋对“武”再做细分，五军都督府掌军政，而军令却掌握在文职兵部手里，这是文武的再分和互相牵制。在地方上．无论是边疆还是内地，郡县与卫所混编，自成系统，各自独立，这也是一种文武分治的创新形式。

权力：碎片化

除了文武之分，还有一个较为隐秘的“内外”之分，核心是以内制外。“内”有两层意思：一是以中央监地方，如各省皆差巡按御史，监察有司之政；二是以内府监外朝，如以作为“近侍”衙门的六科监督六部政事，同时以内官监察外官。

朱元璋不承认臣下有“权力”，他认为臣子掌印，所守者只是诸司职掌。即便如此。他仍努力将所有看起来集中、连贯的职权打散，使之碎片化，不同系统的官员互相掺和，共同参与一件政事的流水作业，以达到相互制衡的目的。

好比刑部、大理寺、都察院合称“三法司”，共掌刑政；对于一件案子，刑部审，大理寺驳，刑科考核，都察院又起什么作用呢？无非是其所属十三道监察御史有权再加督察。然而都察院却不是一个严格意义上的刑事部门，所有外差御史都由都察院派出，但在地方上，巡按御史与都御史的职权长期掰扯不清……所有臣下行使的职权，全像螃蟹一样，紧紧地钳束在一起。

制度：叠床架屋式建设

朱元璋通过繁复的叠床架屋式的制度建设，将螃蟹效应发挥到极致。为了保证制度的有效性和严肃性，他对溢出制度之外的行为均予以严厉的制裁。朱元璋整顿吏治之残酷是非常有名的，官员贪污到一定程度，要处剥皮之刑。而史上有名的“空印案”，并非贪腐大案，只是地方官为行事方便而采取的权宜之计，但朱元璋不顾此事暴露出的制度不合理，以作弊为由，几乎杀尽各地的掌印官员。朱元璋深知地方吏治多为衙门胥吏所败坏，乃从身份上极力贬低“吏”的地位，可谓殚精极虑，唯恐有漏网之鱼。

朱元璋在洪武二十八年（1395年）定稿的《皇明祖训》中说，他“备尝艰苦，阅人既多，历事亦熟”，所以能够随意操权，而后世“生长深宫之主，未谙世故”，故必须为他们留下一个好的制度，以免为奸臣所欺。为此他费了30年心力，不断创制、完善这些制度，作为家法与祖制，要求后世绝对遵守，不许做“一字之改易”。

“螃蟹”：捉进笼子里

朱元璋认为权力与江山一体，皆是一家一姓之物，绝不容外人染指。朱元璋将一只只“螃蟹”捉进笼子里，就是为了防止臣下滥权坐大，出现权臣、藩镇、外戚、宦官、宠妃各种干政行为，使主上失权，不利于朱家皇朝的万世基业。在这一点上，朱元璋与他的前辈帝王，没有什么不同。

作为一国之主，朱元璋对官员极端不信任，他曾说过：“朕自即位以来，法古命官，布列华夷。岂期擢用之时，并效忠贞，任用既久，俱系奸贪。”为此，他用严刑峻法治贪，杀人无数，直到晚年，还在哀叹：“我欲除贪赃官吏，奈何朝杀而暮犯！”

与其前辈帝王不同之处在于，朱元璋忌讳用“术”来行使权力，对各种官场潜规则他都采取反对态度。一方面他亲自发动了针对贪腐官员的血腥战争，并且号召百姓也这么做；另一方面他耗尽心力，试图将所有的“螃蟹”（各级官员）都关进他的制度笼子里。尽管在朱元璋身后，他的许多定制，要么被废止，要么改头换面，但各种权力之间互相牵制的原则，却始终得到贯彻。

权力的相制原则，是明代政治稳定的重要基石，但它付出的，却是行政效率低下、国力萎靡不振的代价。过于繁复的制度设计，不仅降低了行政效率，增加了政府开支成本，也使得各机构之间职能模糊，不可避免地出现各种官僚主义现象。（2015年第2期《看历史》胡丹）

◆评 论

新词汇背后的政治自信

近年全国两会，翻译往往成为话题。两会上，经常有一些新颖、好玩或者蕴意深厚的词汇出现，这些词汇在翻译的过程中，政治含义逐步地加深、放大。人们对翻译产生兴趣，正是因为从中可以看见中国政治语言表达的微妙变化。

一个变化是，全国两会，尤其是新闻发布会等场合，发言人对敏感问题的作答越来越出彩。照本宣科的语言公式少了，敢于直面问题，堂堂正正作答，语言上轻松、活泼，很多新词频频涌现。新词，或是口语化的创造，或是网络语的引用，体现了个人风格，也显现一种兵来将挡水来土掩的果敢之气。没有不能面对和回答的问题，语言就有更多的表达可能性，政治智慧就能挥洒。

政治语言是世界上最难把握的东西，学问都在一字增删之间。唯其如此，一个国家的政治语言出现增量，说明政治的变动调整巨大。这种变动调整，一定是循着国家社会日渐开放的方向。僵化封闭的时代，甚至举国人的谈吐都只有一个句式。今天，国家政治舞台上，有一种不怕话多的气氛，讲话者放得开，语言调动从容而灵活，也可以看到他们内心里有想法、有见地。

这种变化，来自于国家底气。准备好，就能充分应答，不藏着掖着，也不被牵着鼻子走。中国人热衷于国家领导人谈笑风生的历史场景，不外乎渴望国家实力强大，在世界舞台上能够挺直腰杆。我们所处的世界格局之中，已经渗透着不可忽视的中国影响力，中国在向世界输出发展的力量，很多国家议题，我们说话算数。今天的两会舞台上，面向西方媒体，那种模棱两可的语言少了，很多事情就是开诚布公。

有了十足底气，不再有无力招架的问题，不再有悬而未解的疑问，政治语言推陈出新，是因为各种问题有了解决方案，现在可以和盘托出，敢于正面作答，能够见招拆招。我们告别了力求稳妥、刻意周全的陈旧治理方式，迎来现代国家治理体系的全面构建阶段，政府面对人民群众关心的各方面利益问题，有办法直接作答，能够从制度层面上予以回应。没有太多好回避的，就不必有太多的语言游戏，这或许才是新闻发言人能够博出彩的时代。

当一个国家的道路方向更加清晰明确，政治的齿轮就开始迅速转动。国家战略布局各个层面展开，改革深化推进，一个个啃下硬骨头，新的政治气象濡染着社会的方方面面。这是一个新的开始，国家官员都开始要放手拼搏，他们需要更多的实干成绩来“安身立命”。政治舞台之上，背书，答非所问，说些似是而非的空话，注定要脊梁冒汗，在一般人眼里，将被认为不适于留在这个岗位。

或许两会舞台将源源不断贡献更多的新词、新话，那是因为有太多的政治讯息需要表达。一种陈旧和公式化的语言机制，已经跟不上这个巨大变动调整着的时代。（2015年3月5日《长江日报》肖畅）

◆纵 横

是谁让李白也玩穿越

铜陵市以产铜著称，在当地公园广场随处可见铜雕。而最近，当地知名景区江南文化园内，一尊“李白举杯邀明月”的铜雕引起争议。只见雕塑中的李白颇为风雅，可手中举着的酒杯却可能是一个比他生活的唐代早两千年的商代铜爵。

唐代大诗人李白喜欢喝酒，被称为“酒仙”，他留下的诸多诗篇中，不少也与喝酒有关。最著名的当数《月下独酌》了，其中的千古名句“举杯邀明月，对影成三人”，更是让后人欣赏和津津乐道。铜陵市安放的“李白举杯邀明月”雕塑，正是根据此诗的意境而作。只可惜，李白被后人逼迫着玩了一回穿越，手中举着的酒杯竟然是一个比他生活的唐代早两千年的商代铜爵。

唐代酒杯的造型，与现代高脚杯的造型基本相似，圆足、广口，足与杯体相距较短，以金、银为首选，瓷杯也使用广泛。看来，除非李白是喜欢显摆的“土豪”，否则恐怕不大可能以商代铜爵来饮酒了。

近些年来，不少城市热衷于大打文化牌，在公园、广场等地方安放雕塑。这是一种好现象，既能体现城市的文化品味，又能提升城市的外部形象。但不少城市的雕塑屡屡引发争议，一个突出的表现是一些历史文化名人雕塑有违历史，让人觉得不伦不类，马虎草率。

李白作为我国极其重要的历史文化名人，他的生活、他的作品、他的为人，国人相当熟知。故而，有意打李白主意的城市可得小心谨慎了，千万别“露出没有文化的破绽”。铜陵市在当地知名景区江南文化园内安放“李白举杯邀明月”的铜雕，创意甚好，但好事似乎没有办好，也许相关部门没有请专家学者对雕塑把一把“形象关”，以至于闹出了穿越的笑话。这给众多的城市再次提了一个醒：唯有打对的文化牌，才会赢来好口碑。（2015年2月28日长江网 钱桂林）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 广告部电话：（010）62805980 62806380 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）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