◈纵　横

“问题导向”的改革方法

党的十八大之后，人们把改革和法治放在一起，打了一个形象的比喻，即“鸟之两翼、车之两轮”。具体来说，改革又有两个问题：一个是改革的内容，简而言之就是改什么；另一个是改革的方法，简而言之就是怎么改。

运作时间还不到两年的中央全面深化改革领导小组越来越突出强调改革的方法。8月份的一次会议提出的“接地气”，不仅是判断真假作为的基本标准，更明确了一个重要的改革方法，就是从老百姓身边问题的解决人手，倒逼社会治理的体制性变革。这是因为，老百姓身边的问题看似小事，其实都带有很大的普遍性，且其背后都反映了社会治理的普遍性问题。问题和方法从来不是割裂的，方法不得当，问题不容易解决，但如果问题没有搞对，那么方法也肯定是错的。问题从哪里找？就是从老百姓身边去找，从想干事创业的人身边去找。这个找的过程其实也不复杂，没有多少技术含量，要的只是“诚”。如果是坐在办公室里凭理论想象去找，或者从一小部分有特殊利益诉求的人那里去找，改革一定会走歪、走偏，甚至走到反方向上去。从具体问题入手去解决大问题，正是这届中央领导集体施政的一个整体特色。我们已经处在一个社会矛盾和社会问题密集爆发迫切需要解决问题的阶段。从老百姓身边的“小事”入手，不仅能够比较好地切入对背后大问题的治理，更能为改革赢得更大的民意支持，推动各级官员们争当改革促进派、改革实干家。（2015年第18期《南风窗》赵义）

◈观　点

重新认识公众参与制度的设计

充分听取和反映社会各方意见，已经逐渐成为各级决策者的共识。然而，决策者们对于公众参与还存在一些曲解，从而导致公众参与呈现出形式化、表演化和被操纵的危险。因此，我们需要重新认识这个已经十分熟知的概念。

首先，正视“经验主义”和“理性主义”的矛盾。公众参与的直接目的是为制度设计补偿民主，它是经验主义的，它要求将大众化的生活经验也带入制度设计的考量因素之中。正是因此，它自然与理性主义存在内在的紧张关系。对于这组矛盾，我们非但没有必要回避它，而且还应当加以正视。

这是因为，它一方面可以让我们认识到，公众参与并不是十全十美的技术方案，它只是用以弥补民主缺陷众多手段中的其中一种。我们在有关公众参与的制度设计中，无需投入绝对的信任和依赖，更不能将公众参与神话化。另一方面，我们也应在最大程度上减少公众参与过程中“经验主义”和“理性主义”之间的摩擦，不仅督促设计制度的理性主义者充分说理，让秉承经验主义的参与者主动归队，而且也要创造条件让经验主义者努力倾听，接纳理性的制度安排。要让他们认识到，在公众参与发生机理中，本来就具有理性力量的存在，并不是说只要履行了公众参与程序，经验与理性之间的博弈就完全消失了，更不意味着公众参与的殿堂，就完全是老百姓的“地盘”。

其次，区分适用程度不等的参与形式。实践中，人们习惯于将公众参与狭隘地理解成诸如“听证会”之类的非常正式的参与形式，认为只要切切实实地举办了听证会，就算是履行了公众参与；只要老百姓参加了听证会，就是一种民主过程。实际上，真正意义上的公众参与并非如此正式和单一。在美国，公众参与的首创者阿恩斯坦曾说，公众参与可以分为八种档次。不同档次，代表着不同的参与程度与参与要求，实践中也会根据不同的行政事务而选择使用。公众参与并不意味着只有“听证会”这一种类型，单纯的“公开程序”“听取意见”亦是其中之一。

因此，在制度设计过程中，应当区分适用不同的公众参与形式。实践中，这可以顺延两条主线而展开：其一，明确我们所设计的制度是不是存有较高的“技术性要求”。技术的复杂性为专家参与提供了必要性，而不是人民大众。因此，在技术复杂的公共制度面前，没有必要为了满足一些不必要的民主要求，而破坏了基本的技术准则。此时，公众参与可以以程度较低的“听取意见”的方式展开即可。譬如，药品监管、水质监管等等。其二，明确我们所设计的制度是不是存有“可接受性要求”。当一项制度设计并没有过于复杂的技术要求，它只是需要老百姓全盘接受时，公众参与就应该居于主导地位，相应地，我们应该采取更为正式的参与程序，以人民大众为主。譬如，涨价、增加税收行为等等。

再次，选择适用技术不同的参与平台。为什么需要满足“可接受性要求”的涨价行为，在行政机关采用了参与程度较高的“听证会”之后，仍然饱受攻击？从根本上来说，这与公众参与的技术标准存有关联。

技术标准的第一个核心问题，是公众参与中的表决权归属。在国外，参与者的表决权是极其珍贵的权利。首先，它必须被放置在“可接受性要求”的参与类型中，诸如“核电站”“PX项目”之类的高技术要求项目，基本免谈；其次，它还要求公众与行政机关的预期目标必须一致，而这几乎是不可能的。因此，在公众参与实践中，几乎不会出现由参与者行使“生杀大权”的情形。

技术标准的第二个核心问题，是公众参与应该搭建怎样的参与平台。“听证会”“座谈会”“论证会”等公众参与平台的运用不是任意的，它们代表的是不同的参与技术。一般来说，制度设计者可以根据“公众意见是否一致”而最终定夺。如果公众意见一致，毫无分歧，就宜采用“电话咨询”“逐一访谈”的方式。这种方式是分散的，它能在最大程度上避免公众做整体性的意见表达。相反，如果公众意见存有重大分歧，甚至于形成了截然不同的对立局面，那么，应尽量采用“听证会”“座谈会”等参与方式，让每一个人在同一个平台上表达意见，通过与反对者辩论来提高制度的可接受性。（2015年第5期《群众》熊樟林）

尽快推进居住证制度配套改革

近日，国务院常务会议通过了《居住证暂行条例（草案）》，这是全面深化改革的一个重大利好，对于应对短期经济增长下行压力和中期释放城镇化红利有着重要意义。

一个13多亿人口的大国，在发展上有着战略纵深的优势。一方面，有着巨大的内需潜力。人均消费水平的边际提升，即可带来巨大的市场。保守估算，到2020年可以达到人民币50万亿元。另一方面，民众的需求结构又在不断升级，带来新的市场。因此，我国经济增长与经济转型并不缺动力，关键是如何尽快释放这一动力。

释放这一动力，就要打破体制机制方面的掣肘。长期以来，城乡二元体制的掣肘尤其严重，它使得蕴藏在巨大人口规模中的内需潜力无法有效释放，城镇化红利难以转化为现实动力。我国规模城镇化率在2014年已经达到54.77%，其中却有17%的人是“被城镇化”的——虽然身在城镇却无法享受到城镇的平等服务，无法有效地融入城市，是“漂的一族”。一旦打破城乡二元的户籍制度，使进城务工人员真正融入城镇，不仅可以释放蕴藏在这17%人群中的巨大需求潜力，而且可以实现权利的平等，真正实现公平的发展。

从我国实际情况出发，短时期内完全取消户籍制度恐怕不现实，过渡性的办法是通过建立居住证制度逐步弱化户籍制度，剥离依附在户籍制度上的各种福利歧视。为此，2014年3月公布的《国家新型城镇化规划（2014—2020）》明确提出要建立居住证制度，并且要求以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。

从这几年城镇化的趋势看，城镇完全有能力通过居住证制度吸纳进城务工人员，并为他们提供与户籍人口无差异的基本公共服务。推进这项改革，关键不是财力的问题，而是需要顶层设计做出统一安排。近日国务院常务会议通过的《居住证暂行条例（草案）》，将成为我国户籍制度改革的一个重大里程碑，意味着居住证制度将在全国推开，不仅有利于消化目前17%“被城镇化”的历史遗留问题，而且可以为人口城镇化提供制度规范。

当然，我国城乡问题相当复杂，居住证可以起到杠杆作用，但不能解决全部问题。要真正推进以人为本的城镇化，需要更大力度改革。一是尽快出台《居住证暂行条例（草案）》的实施细则。从实践看，居住证如何落地，各地有不同的规定，全国范围怎么实施，需要尽快明确。二是加快推进相关的配套改革。比如加快服务业开放的力度，流动人口难以享受当地公共服务的一个重要原因在于当地公共服务资源有限，通过加快教育、医疗等市场开放，通过政府购买的方式，不仅可以扩大公共服务的有效供给，而且可以保障流动人口的基本公共服务均等化。没有这些改革的推进，恐怕居住证制度的效果将打折扣。

城镇化是中国的最大红利，避免“抱着红利讨饭吃”的关键，就是在出台居住证条例后尽快推进其他一系列结构性改革破题。对此，各方充满期待。（2015年10月27日《经济参考报》匡贤明）

◈评　论

科学家应站在人类认识世界的最前沿

现年85岁的中国工程院院士、“杂交水稻之父”袁隆平于近日卸任湖南杂交水稻研究中心主任，由现任党委书记罗闰良兼任中心主任一职。湖南杂交水稻研究中心方面表示，袁隆平辞去湖南杂交水稻研究中心主任一职，是响应国家学科带头人不担任行政职务的政策。

卸任行政职务，并未影响到袁隆平继续从事超级稻的科研工作，就在10月26日，袁隆平还向外媒发布了超级稻最新研究的重大成果。事实上，如今依然活跃在水稻研究的一线，卸下行政职务对他而言，或许能有更多时间与精力投入科研工作，继续他倾注了全部心血的事业。

袁隆平院士对水稻的“钟情”早已被传为佳话，他也成为当代中国科技界的当之无愧的风云人物。按年龄算，袁隆平其实早就可以“退休”了，但让人感慨的是，这位已经享誉海内外的世界级科学家，多年来却不曾改变自己的面貌。一介农夫，两腿带泥，几十年如一日专注于田畴，笑称自己为“80后”的袁隆平院士，用一生的耕耘追求着让人类远离饥饿的梦想。

袁隆平的成就与声誉，在今天看来是实至名归的结果，但在传统意义上，袁隆平作为科学家却并不典型，事实上，他甚至显得有些“另类”。科学家成为一种社会身份在国内的历史并不长，但无论是社会上还是科学界内部，一位卓有成就的科学家必然有一幅标准的画像，名校高学历、专业背景、理论高度、脑力劳动，这些标签缺一不可。某种程度上，科学总是一个高深的领域，行业的从业门槛高，对从业者的要求过硬。

袁隆平院士的出现，似乎打破了很多人对科学家的诸多想象。在外行看来，袁隆平的身影总在田间地头，和农民一样劳作，言语朴实无华，没有精英的做派；在一些同行眼中，袁隆平在杂交水稻领域取得的成功主要得益于苦干，属于技术应用上的贡献，但学术理论上并没有太大突破。类似这样的争议一度围绕着袁隆平，但无论如何，袁隆平以一个“不一样”的科学家形象，获得了高度认可与赞誉，树立起一个新的标杆。

这样的非典型科学家，袁隆平不是第一个，但他却是非常特殊的一个，他的成就没有因此被忽视和埋没。在这个意义上，因为发现青蒿素而获得2015年诺贝尔生理学或医学奖的“三无”药学家屠呦呦女士，也是一个带给人们惊喜的特例。袁隆平与屠呦呦所引发的舆论热议，混合了国人的很多情感因素，但尤为值得关注的一个视角是，这两位科学家取得成功的研究课题，关注的是经济欠发达地区大量人口的吃饭与医疗问题，相比于对人类知识领域的拓疆和智力上的突破，他们最大的成就更在于改善人类的生存困境。

科学家站在人类认识世界的最前沿，但科学家所从事的终究是造福人类的事业，以这一宗旨为标准，科学家的形象就不应当是刻板局限的。对于像袁隆平这样的“农民科学家”，不仅让我们充满感激与敬意，更促使我们思考“不拘一格降人才”的真正含义。（2015年10月28日《长江日报》李杏）

◈文　坛

宽猛相济

打开古人谈法律的书，你常会看到一个词儿：宽猛相济。“宽”，就是宽松点儿；“猛”，就是严厉点儿。而“相济”大概就是相互补充的意思。古人一谈法律，大多是说刑法。所以，这词儿是指刑法的一张一弛。说白了，就是对犯罪分子该狠的时候则狠，该柔的时候则柔。

唐朝时，有个叫唐临的官人。唐临做的官儿不大，可能略大于今天的县长之类的职位。他待的地方，叫万泉县。虽说大唐是个兴盛朝代，可许多县的大狱里仍然关着一批又一批的犯人。万泉县，也不例外。

有一年春天，老天爷特别殷勤，三番五次地喜降大雨，弄得万泉县的田地滋润肥沃。可是，风调雨顺又更需要劳力来耕地插秧，而县大狱里，不知怎的，尽是关了些年轻体壮能耕善插的人。这些犯人的家里，尤其需要他们回家帮着干活儿。

唐临琢磨着：如果让犯人们回家干一阵子，岂不是两全其美？一来可以帮助农耕，二来可以显示大唐皇恩浩荡。于是，他请县令放这些犯人回家种一轮地，用种地这些时间来折抵刑期。可县令一听则连连说：“这不行，这些犯人一放准跑。唐大人，您可别让咱吃不了兜着走。”唐临笑着说：“放心，有什么我顶着。”县令见唐临这般执著，便说自己身体不大舒服，转身回家“躲”着去了。唐临立马将县大狱的犯人叫来，拍着每个人的肩膀说：“听着，本官可是希望你等之辈重新做人。好好干活儿！干得好不仅可以折抵刑期，而且可以减刑。”说罢，将大门一开，喊了声：“走！”众犯人哪里见过这般“温柔”，登时心花怒放，飞奔而去。

这招就是灵验，信不信由你。

农耕季节过去了。县令身体也没事了。他回到县大狱一看，犯人居然一个没少，全回来了。他心想：“唐大人，真绝！”便问唐临：“大人，为何您对犯人如此宽大？”唐临说：“当初判刑时已是够重的了，犯人肯定会追悔莫及。如果待时机成熟之时给点宽慰，那先前刑罚的效果才会最佳。犯人不仅会觉得自己该罚，而且，不会忘了咱们大唐的恩典。”县令想：“这唐大人有两下子。怎么咱就没想到这些！”

古人喜欢辩证，凡事讲究你中有我、我中有你，或者中庸之类的。所以，古书中与“宽猛相济”一词儿时常相伴的词儿就有了“刚柔相济”“世轻世重”，等等。但是，从社会治理的角度来看，这些词儿的背后另有一个重要的观念：刑罚的社会效果是最重要的，该用重刑的时候，手软就会盗贼猖獗；该用轻刑或怀柔的时候，手硬就会把人逼到墙角从而激起民愤。

相比之下，洋人倒是更加喜欢刑罚的恒常不变，因为，他们相信恒常不变才会使刑法有个稳定性，使人对法律有个预测。

其实，古人强调的是“效果”重于“公平”（不是不讲公平），而洋人则强调“公平”重于“效果”（不是不讲效果）。笔者总觉得，如果非要争论一下哪个更好，恐怕还真难下个结论。（2015年10月11日《法制日报》书斋）

◈视　界

一个小山村和冬奥会的故事

北京获得2022年冬奥会主办权，即将成为第一个既办过夏奥会又办冬奥会的“双奥之城”，笔者为之无比自豪。接着，我回忆起在奥地利一个距离因斯布鲁克不远的名叫萨巴的小山村调查的日子，那里有些地方值得我们筹办冬奥会时参考。

村民致富：曾经贫困的小山村变成了“滑雪胜地”

只有三千人的萨巴村坐落在阿尔卑斯山谷之中，这里一位上了年纪的老人告诉我：“半个世纪以前，村民都很贫困。”我开始有点不相信：现在家家年收入几十万欧元，几十年前会穷到哪里？

后来，我们参观了山村过去的小学旧址，开始相信他们曾经贫困到什么程度了。意想不到的是在半个多世纪前，因斯布鲁克成为了“滑雪胜地”。1964年和1976年在因斯布鲁克办了两次冬奥会，几年前还办了一次青年冬奥会。从此，这个小山村借着因斯布鲁克的辐射，地位也相应提高。那里大山背阴面的雪质最佳，雪场最优，雪道有长有短，坡度有大有小，有的雪道堪称“黑钻石雪道”“双黑钻石雪道”。这样，导致小山村世世代代贫穷的大雪变成了村民丰厚的劳动对象，成为村民致富的“白银”。

收入的“新平衡”：雪场富，为雪场配套服务的也富

雪山用于滑雪以后，这里的村民就担负起夏天保护山上的草地，冬天整理、维护、建设雪道的任务，仅这一项的收入，一家就有16万欧元。但是，小山村总体上适于滑雪，不等于处处都能成为滑雪道；同样适宜种庄稼的山坡，不一定都适宜做雪道。这样，拥有不适于做雪道的山地的村民就拿不到这16万欧元，贫富差距立即拉大，世世代代的平衡被打破。

为了解决收入不均衡的问题，当地出台了一项规定：支持没有滑雪道的村民为雪场提供配套服务，让他们优先办宾馆，养牛羊。每年冬天各国来小山村滑雪的人数以万计。滑雪的人不喜欢住在离滑雪道很远的地方，喜欢滑雪之后能马上痛痛快快地洗个桑拿。住在雪场附近是他们所追求的。于是，村民办宾馆就应运而生。不过，办宾馆又带来一个问题：冬天满员，夏天冷清。所以，村民又在不能当滑雪道的草地上养牛挤奶，出售牛奶。

雪场富，为雪场配套服务的也富，这样刚刚拉大了的贫富差距很快就缩小了，在新的富裕高度上建立了新的平衡。

卫星也成为生产资料：村民的自觉加上严格的管理

谁都知道，欧洲的牛奶质地纯净，味道鲜美，是因为欧盟对牛奶生产给予补贴。出售牛奶给予补贴，是正规的政策，欧盟不能有半点含糊，村民也不能有一丝马虎。草地面积与奶牛数量是有相关系数可循的，奶牛数量与牛奶产量也是有相关系数可循的。如果谁有小农意识，在草地上种点别的，必然会影响牛奶产量。雪山上的村民不是小农，是大农。规定种多少草地就种多少草地，绝不减少寸土。

能做到这一步，既有村民的自觉，又有管理的严格。一般来讲，用航拍便能看出草地的状况，阿尔卑斯山海拔高，再说这小山村群峰林立，飞机飞行起来很不方便，因此，欧盟把天上的卫星用来作为管理草地的生产资料。天地相接，谁家草地少了一个角，卫星图上都能看得见，公布出来，一目了然。

村民的自觉令人钦佩。那里有的草地坡度很陡，在坡度50度以上的草地上锄草卷草很困难。他们带我们去看了几家村民的锄草机，体积为我们常用锄草机的几十倍，比载重汽车还要大，车轮上布满了数不清的足有十几厘米长的铁钉，让铁钉扎进坡地，从而保证锄草机在陡坡上缓缓前行。就是这样，仍有锄草机开不进的陡坡。他们就把牛赶进去吃草，来代替锄草机。不仅如此，还有牛都站不稳的陡坡，拿什么去锄草？办法总比困难多。村民就把羊赶上去吃草，从而保障草地的均衡。可是羊也不肯在陡坡上久留，村民就把羊赶上陡坡后再用绳子把羊圈起来，在它们吃得差不多时，才放羊群走下陡坡。村民就是这样一丝不苟地保护草地，保证牛奶的供应。

合作社强化了合作精神：村民利益交织，命运相关

小山村的村民祖祖辈辈居住在同一个山沟里，共守一条河，共建南北两座山，彼此利益交织，命运相关，邻里之间互助互爱，一方有难，八方支援。更值得关注的是，他们这种互助互爱是有组织基础和组织保证的。那就是他们家家参加合作社。这合作社名称与中国20世纪50年代的合作社相同，但他们是在土地私有基础上的合作。

村民入社的积极性很高。道理十分简单，他们的草地，他们的森林，最怕的是虫灾。小山村几年前发生过一次蝗灾，对付蝗灾绝不是一家一户可以解决得了的，必须是群防群治，这就少不了建立合作社。村民爱社如爱家，爱家如爱社，集体利益与个人利益融为一体。在处理公与私的关系上，他们能做到先公后私，公而忘私。在小山村格外吸引眼球的是“无人售货商店”。有的村民把几百只南瓜分类标价，置于路边，无人看管。谁要买南瓜，看好价格，自觉地把欧元塞进信箱大小的货币箱里就可以走人。还有水果，也有人放在路边，谁想吃谁拿，把钱塞进小盒子里就行了。

包括牛奶，也可以是无人售货。村民一般是在晚上睡觉前，大约十点左右挤奶，初步加工一下，便把牛奶放在门外。翌日凌晨4时前后，村民还在睡梦中时，合作社的牛奶运输队便把牛奶取走，送到更大的牛奶加工厂里去。村民的记录与运输队的记账一模一样。村民不虚报，运输队不克扣。如果万一村民搞错了，比如多了一个零，运输队也不需要把村民唤醒，来个什么“当面说清”，只要留个纸条，说明实际分量是多少就可以了。第二天，村民不仅不会找上门来，而且还会打个电话来道歉一声。

发展“大雪文化”：包容多样在小山村是口号

随着对大雪认识的深化，小山村办起了大雪科普馆、大雪博物馆。在科普馆里，雪花是如何形成的，雪花有哪几种样式，雪花与国计民生，有关雪花的诗词名句，都一五一十地讲得清清楚楚。在博物馆里，仅雪橇、雪爬犁就展出了上百种。雪橇一步一步的演化史，从材料到式样，从落后到先进，都讲得明明白白。还有村民自己在各种滑雪比赛中的奖状、奖品，这些完全可以挂在自己家中的，也被放在博物馆里展出。

每年冬天，在一些交通要道附近，都陈列着雪塑和冰雕，栩栩如生，给人以美的享受。每年来小山村滑雪的人来自一二十个国家。他们带脚来，也带口、带脑来。他们有共同的理念，也有不同的语言、不同的信仰、不同的礼仪。他们的到来让多元文化在小山村汇合。他们之间，他们与村民之间求同存异，求同尊异。包容多样在小山村是口号，是修养，也是文化。

战胜大雪的丰富实践让村民提炼出“大雪文化”，并反过来推动和激励着村民继续利用大雪、建设雪道的实践。“大雪文化”方兴未艾，值得我们学习借鉴。（2015年9月28日《北京日报》邓伟志）