

决策参考

Jue ce can kao

第 132 期 (总第 382 期)

盐城市图书馆编

2012 年 7 月 15 日

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 18961988622

编者按：随着改革的深化和利益格局的调整，社会生活中以非正常、非理性的方式表达意见、意愿的群体性事件大量凸现出来。正确认识、深入分析、有效化解、妥善处置群体性事件，对于营造和谐稳定的社会环境，实现好、维护好、发展好人民群众的利益，提高各级领导干部应对突发事件和复杂局面的能力，十分重要。

群体性事件是指由某些社会矛盾引发，特定群体或不特定多数人聚合临时形成的偶合群体，以人民内部矛盾的形式，通过没有合法依据的规模性聚集、对社会造成负面影响的群体活动、发生多数人语言行为或肢体行为上的冲突等群体行为的方式，或表达诉求和主张，或直接争取和维护自身利益，或发泄不满、制造影响，因而对社会秩序和社会稳定造成重大负面影响的各种事件。

以维护群众利益为根本出发点。必须按照“立党为公、执政为民”和群众利益无小事的要求，切实把群众的冷暖安危挂在心上，下大力气解决群众反映强烈的热点难点问题，千方百计帮群众解决实际问题和困难，用真情换稳定，用真心换民心。本刊特此推出《群体性事件》专题，供各位领导参考。其他栏目推荐的文章相信也会引起您阅读的兴趣。

要目

●本期专题/群体性事件

千余名新任公安局长集训 处置群体事件等成课题

处置群体性事件也需“内外兼修”

咸阳市开展劳动保障监察群体性突发事件应急演练

“什邡群体性事件”7月9日最新消息盘点

处置群体性事件需要新思维——广东“乌坎事件”启示

如何妥善处置基层群体性事件

- 政坛经纬/人大政协：初现干部“中转站”
- 国是论衡/江平：法治与透明是政改突破口
- 人物春秋/官场达人张之洞
- 悦读时光/中国能否摆脱下一场战争劫难
- 本期专题/群体性事件

千余名新任公安局长集训 处置群体事件等成课题



6月26日至7月31日，公安部将分三期对2010年以来新任的1400名市县两级公安局长进行集中轮训，这是继2009、2010年以来又一次针对全国新任公安局长的培训。

这次培训的主题是，提高一线执法者能力，维护地方稳定发展；课程设置包含如何提高执法能力、应对网络舆情、驾驭基层复杂局面与促进警民关系建设等；培训形式为专家讲授结合学员相互交流，由数位部委领导与知名国际政治、法学、行政管理、经济学专家授课。

多名参加培训的局长称：他们是“带着现实问题来寻求答案”，期望通过培训提高履职能力。

7月4日，为期10天的公安部对第一批新任公安局长的培训结束。

6月26日上午，伴着淅淅沥沥的小雨，440余名来自全国各地的市县两级公安局长走进中国公安大学研究生楼报告厅，开始了集训。

他们是这期培训的第一批学员。从6月26日至7月31日，公安部将分三期对2010年以来新任的1400余名市县两级公安局长进行集中培训。

此次培训是继2009年和2010年公安部举办全国市县两级公安局长培训班之后，又一次专题培训班。

公安部资料显示，2009年以来，公安部先后在京集中培训了3000多名县级和500名市级公安局长，近1000名省市两级公安机关纪委书记、政治部主任，1500余名省、市两级公安机关信息化建设等方面的领导和业务部门主要负责人，以及6000余名基层一线执法骨干。

此外，部署各省级公安机关还将全国近7万名基层所长、队长全部集中轮训了一遍。

“这一系列培训，在中国公安史上是史无前例的。”一位公安部人事训练局负责人称。

“郡县治，则天下安”

公安部常务副部长杨焕宁用七字概括培训意义，指出基层公安局长能力关系稳定大局

6月26日，公安部常务副部长杨焕宁在开班仪式上指出了这次培训班的培训目的：“提高一线执法负责人解决实际问题的能力，以维持地方稳定和发展。”

杨焕宁说，市县两级公安局长是基层公安工作的组织指挥者和基层公安队伍的“带兵人”。因此，“其素质和能力高低直接关系公安工作的成效，关系社会稳定的大局。”

他用了七个字概括此次培训的重要性：“郡县治，则天下安。”

参与过多次公安部培训授课的中国刑警学院经侦系主任陈祥民也持相似的意见。他认为，市县级公安局长享有最基层独立执法权，他们的决策力、行动力至关重要，所以对他们加强培训十分必要。

应松年，中国政法大学终身教授、博士生导师，中国法学会行政法学研究会会长。作为行政法专家，他曾给往期公安局长培训班授课。

他认为，市县两级公安局长如同一个“窗口”，从他们身上可以反映出政府依法行政的水平。

应松年对此次市县级公安局长的培训提出期待：要紧跟时代，适应新形势、新情况的发展要求；要有基本的法律意识，依法行政，具备最基础的法律素质。

贵州省黔东南州公安局局长王家黔认为这次培训“抓到了点子上”，因为“基层稳，全国就稳。基层不牢，地动山摇”。

王家黔说，身处基层一线的市县两级公安局长，自然成为“维护稳定的第一责任人”。

基层工作往往会遭遇拆迁难题，发展和稳定之间的关系如何处理，令许多公安局长十分困惑。

王家黔说，目前黔东南开始搞大发展、大建设，由此带来征地拆迁等新的社会矛盾一时难以化解。“工业园区要规划建设，随之带来移民搬迁，我们该怎么办？”

北京市公安局丰台分局局长衡晓帆也提到，丰台区在2009年北京实施南城崛起计划后，随着大型基础设施建设加速，企业投资聚集，大量拆迁与经济纠纷随之而生，加上北京西站和南站两大交通枢纽在该区，外来人口多且流动性强，维护基层稳定压力较大。

针对公安局长的困惑，培训的内容有许多是针对“稳定和发展”展开的。6月27日，第一堂课上杨焕宁就讲到，目前县域经济的稳定和发展，关键是要解决复杂的社会各方利益矛盾，“这是解决众多基层问题的切入口”。

“促一方发展，保一方稳定。”杨焕宁说，这是他对参与培训的新任局长寄予的期望。

法制轨道内用权

这是孟建柱授课的重点讲述；其他课程设置还包括当前稳定形势分析，群体性事件处置等

此次培训的授课者包括9位公安部及相关部委领导，以及十多位全国知名国际政治、宏观经济、司法行政专家。

公安部部长孟建柱、公安部副部长黄明、广东省委副书记朱明国、北京师范大学法学院院长赵秉志、著名刑法专家陈光中等“重量级人物”都先后出现在讲台上。

参加培训的公安局长们都认为，这一授课阵容十分“豪华”。

此次培训中，授课的领导和专家都十分重视课程内容的“实用性”，他们选择的课程主题多是基层常见和关心的问题，以便局长们能将学到的内容和方法加以运用。

培训的第一堂课由公安部常务副部长杨焕宁主讲，题目是《社会利益矛盾与县域维稳工作》。杨焕宁讲到，目前县域经济的稳定和发展，关键是要解决复杂的社会各方利益矛盾。

课程内容还包括当前稳定形势分析，群体性事件处置，公安信息化之路等。孟建柱在授课中重点讲述“如何在法制轨道内用权，规范执法”；公安部副部长黄明则针对网络舆情如何加强应对作专题报告。

此外，一些专业化内容也被纳入授课之列，包括公安机关质量管理体系，公安装备财务工作，物证技术在执法规划下的规范和作用等。

江苏省宜兴市公安局局长周军说，这些公安专业技术对提升基层警务工作效率很有帮助。

“解剖麻雀”授课模式

给市县公安局长上课，不仅要讲宏观情况，更要紧密结合公安实践，解决实际问题

在授课形式上，本次培训十分重视案例分析，衡晓帆称之为“解剖麻雀”。

譬如，在公安工作的国际化道路这节课上，专家讲到“主动走出去”进行合作时，就拿湄公河血案作案例；而讲到引渡问题，选择的是赖昌星的案例。

对此，陈祥民认为，给市县公安局长上课，不仅要讲宏观情况，更要紧密结合公安工作的实践，解决实际问题，例如可结合此次新的刑法修改，来讲如何规范一线执法。

“公安局长很难干，他们经常在第一线冲锋陷阵，遇到的问题都是实际问题。因此，给他们上课需要剖析经典案例，以便他们回去后能举一反三，应用到实践中去。”陈祥民说。

周军比较喜欢案例分析多的课程。他认为，这样结合公安工作经验的讲解更直接，方法也更容易掌握。基层遇到类似问题可参照案例处理。

但仅仅听课是不够的，杨焕宁还要求局长们“多思考，多交流”。

因此，各地公安局之间的经验交流也成为培训最受欢迎的部分之一。部分工作较有特点的公安局，会被安排做讲座，介绍其在工作中的经验和教训。

江西省九江市公安局局长李彤认为经验交流课程很有实用价值。在他看来，各地间的经验交流能启发局长们比照和学习：“我们的实际情况是什么，和他们比差距在哪？”从而能够借鉴他人经验并创新。

“小事拖大，大事拖炸”

丰台公安分局局长衡晓帆从培训中领悟，许多恶性事件最初都是由小问题引发

国务委员、公安部部长孟建柱在结业仪式上向局长们强调：公安机关既是执法机关又是群众工作机关，公安民警既是执法者又是群众工作者。

因此公安机关应“对群众深恶痛绝的事要‘零容忍’，对群众急需急盼的事‘零懈怠’”。

孟建柱提出的“零容忍”和“零懈怠”令黔东南州公安局长王家黔想到2008年发生在黔东南州瓮安事件的教训。他说：“直至今日，依然如芒在背。”

公安部副部长黄明讲的如何预防处置突发事件的课程中，就拿瓮安事件做了案例分析。黄明讲道：瓮安事件反应迟缓，小事拖大，暴露了基层工作的20多个问题。

“小事不放，小案不放”，这是王家黔这节课后受的最大的启发。

他说，提前发现和预见矛盾，并将隐患消灭于萌芽状态，方能避免矛盾激化并引发恶性事件。而这就需要公安局长把老百姓的小事当大事来抓，即所谓的“零容忍”和“零懈怠”。

衡晓帆称，培训中老师们剖析了近年来一些恶性事件，教训都是最初由小问题引发，“小事拖大，大事拖炸”。

“如果我们的民警、领导，多点耐心多点责任感，事情可能就解决了，恶性事件就会减少了。”衡晓帆总结听课心得时称。

周军说，他在实践中也发现，群众的公民意识比以往增强很多，许多人都会主动维护自己的利益，这令基层工作中遇到“小事”的几率越来越多。

去年六月份宜兴发生一起绑架案件，周军刚一到现场，就有老百姓拉着他反映社区安全防范问题，并要求他负责解决。

“老百姓能有多少大事？电动车被偷都是个大事。”周军说。在基层工作中，这类小事多而杂，但部分警察却更看重大案要案，立功嘉奖。结果，一些邻里间的小事没处理好反而会酿成重大的刑事案件乃至恶性事件。

这次培训中，周军明显感受到公安部对基层警民关系工作的重视；在和其他局长们的交流中，周军也发现许多局长对于小案子的关注程度都比前几年提高很多。

“怎样解决老百姓最迫切需要的‘小事’，已经成了局长们头脑中的‘大事’。”周军说。

新模式：“脚板加网络”

江苏常州公安局分享警务模式，交流在网上，落实问题在脚板上。这令基层民警能及时掌握社区动态，并迅速做出回应

首批培训的四百多位公安局局长，来自全国各地。他们聚到一起，总离不开业务探讨。在各地公安局经验的交流中，给江西省九江县公安局局长李彤印象最深的是江苏省常州市公安局自创的“脚板加网络”警务模式。

6月30日下午，公安部安排常州市公安局作了一场基层基础工作报告会，介绍经验。

在“脚板加网络”警务模式下，常州市公安局民警在进驻社区、村镇的同时，也在互联网上与群众互动交流：通过网上办事大厅、片警微博、社区治安QQ群实时和群众互动。

即“交流在网上，落实问题在脚板上。”这令基层民警能及时掌握社区动态，并迅速做出回应，从而赢得群众的赞扬。

听了常州市公安局的介绍后，李彤意识到九江县公安局在“网络”模式上做得不够。常州经验中，“信息化与民生相结合，实现线上线下无缝交流，值得借鉴。”

李彤决定回去后就将此项模式引入九江县的警务工作。于是一下课，他就去找常州报告团成员，邀请他们有空到九江给基层民警作报告。

但相较于其他局长，信息化建设对王家黔来说是一大难点，因为整个黔东南州仅有网警一百人左右，当地绝大部分民警都没有掌握与网民沟通的技巧。截至目前，黔东南州公安局还未开通微博，甚至连媒体对黔东南州警务工作有哪些报道，局里都不掌握。

他坦言，西南山区的公安机关与发达地区差距很大。但在信息化时代，网络必须重视，因为信息都是透明的。“不要以为贵州交通不便，经济不发达，就不会受到关注。”

王家黔决定，回去之后要建立一个舆情的统计和处置机制，安排专人每周定期研究一次网络舆情。

培训结束后，王家黔有些不舍，他希望今后还可以参加公安信息化建设，以及警民网络交流方面的培训。

陈祥民认为，这种渴求，证明培训起到了效果。“不是公安部强制要求公安局长来，而是公安局长主动希望过来，因为如果不来就跟不上时代潮流，现实工作中出现的问题就解决不了。”

应松年建议，应将公安干部培训作为一项制度固定下来，以保证他们学习的持续性。他认为对一线执法尺度的把握，需要建立在对国情、民情的变化有着深入理解的基础上，“需要不断不间断的学习”。

要坚持积极回应人民群众对社会平安、公共服务、公平正义的新期待，对群众深恶痛绝的事“零容忍”，对群众急需急盼的事“零懈怠”，不断提高执法公信力，努力把各项工作做到老百姓的心坎上。

——公安部部长孟建柱（2012年07月09日新京报）

处置群体性事件也需“内外兼修”

“郡县治，则天下安”。近日，1400名市县两级新任公安局长进京集训的消息引起广泛关注。据悉，此次培训的主题是提高一线执法者能力，维护地方稳定发展；课程设置包含如何提高执法能力、应对网络舆情、驾驭基层复杂局面与促进警民关系建设等；授课老师包括9位公安部及相关部委领导和十多位知名专家，公安部部长孟建柱、副部长黄明也都先后出现在讲台上，授课阵容堪称“豪华”。

通过媒体的报道，我们欣喜地看到，此次培训中所传递出的一些理念令人振奋，例如孟建柱部长所提出的“法治轨道内用权”、“对群众深恶痛绝的事要‘零容忍’，对群众急需急盼的事‘零懈怠’”；一些学员通过培训领悟到，工作中要“小事不放，小案不放”，因为许多恶性事件最初都是由小问题引发——“小事拖大，大事拖炸”等等。不难看出，此次集训成效显著，若

学员们能够真正将所习得的理念落实到实践中，则对于创新社会管理、改善治安生态和警民关系都将大有裨益。

此次来京参加培训的学员中，不知是否包括福州台江和四川仁寿的公安局长，这两地的警方近日饱受舆论质疑。前者曾以“证据确凿、事实清楚”为由抓捕一名海南在校女大学生，羁押审查9个多月后，因其“同伙”推翻之前指认，才将错关者释放。警方此举被指不负责任、取证随意，甚至有论者认为其“将错就错”的行为涉嫌犯罪。台江警方或该认真学习并领会孟部长“如何在法治轨道内用权、规范执法”的授课内容。

因“吃光政府食堂饭菜”，四川农妇黄满云被仁寿警方行政拘留十五日。黄满云就此提起行政复议，要求撤销警方对其作出的行政处罚决定。对于黄满云“当日去镇政府是反映征地问题，并未对镇政府工作造成扰乱”的解释，仁寿警方则称黄满云的行为属于“非法聚众上访”，是依法对其作出行政拘留。警方的“振振有词”之下，忽略掉的却是问题的根本——即便黄满云确为“非法聚众上访”，在依法对其进行处罚的同时，更应关注的是促使其实施“非法”行为的原因。否则，下次需要警方处置的可能就是群体性事件了。

有媒体称，处置群体性事件也是此次基层公安局长集训的课题。那么，近日发生的什邡事件或可成为集训课堂上被讨论的案例之一。有媒体人在评论这一事件时引入了“邻避冲突”(N^oi^lMyB^o“KY““d, 简称 NIMBY)概念，将此类由于民众担心生态环境遭到破坏而引发的群体性事件称为“邻避运动”。文章称，在欧美，邻避运动曾推动法治、政府管理和公民参与水平不断提高。在中国，如能应对得当，也会对政府改革和体制转轨形成积极推动。在城乡建设全过程充分尊重邻避关切，有助于政府从利益冲突的相关方转变为中立的仲裁者，有助于改善政府的形象。倘无视邻避运动勃兴的现实，甚至斥为“刁民造反”、“顾小家不顾大家”，则未来类似事件更易激化，后果会更加严重。

类似公安局长集训这种行业内的交流确有必要，而国外的经验和先进的理念同样值得汲取。“内外兼修”方能标本兼治、通达致远。(2012年7月11日 检察日报)

咸阳市开展劳动保障监察群体性突发事件应急演练

近日，咸阳市在一建筑施工工地组织开展了劳动保障监察群体性突发事件应急演练，旨在进一步强化应对突发事件的快速反应和应急处置能力，控制、减轻和消除涉及劳动保障方面各类突发公共事件引起的严重社会危害，切实维护劳动者合法权益，确保社会大局稳定。

此次演练假定某建筑施工工地职工因工资发放问题引起群体性罢工、静坐、堵路，造成我市主干道交通瘫痪为场景。事故发生后，劳动保障监察支队投诉举报中心迅速启动《劳动

保障监察群体性突发事件应急处置预案》，同时向市应急办公室简要汇报事态相关情况，及时组织相关人员第一时间赶到事发现场，10分钟后各应急小组进入指定位置分头展开工作，随后市劳动保障监察支队调查取证工作结束，按照相关法律法规规定，对拖欠工资的劳务方现场下达了责令整改通知书，要求在规定时间内支付拖欠工资，并将这一情况告知农民工代表，同时要求其他劳动者有秩序地疏散，演练圆满结束。此次演练达到了预期目的，充分贯彻落实了市政府应急演练工作精神。一是检验了应急预案，熟悉了工作流程，明确了资源需求和部门、人员职责，理顺了关系，检验了参演部门应急处置与协同配合能力；二是对应急预案的培训，也是对突发事故应急管理工作的有效宣传，提高了用人单位领导和广大劳动者的事故应急处置意识；三是对单位综合协调能力的检验。通过演练，提高了能力和认识，锻炼了队伍，增强了协调能力，开拓了工作思路，开阔了视野，增长了知识，积累了经验。

（咸阳政府网站）

“什邡群体性事件”7月9日最新消息盘点

“什邡群体性事件”又有最新消息，什邡市人民政府新闻办公室官方微博日前表示，一名涉嫌利用互联网散布谣言人员被查实。《证券时报》对“什邡群体性事件”最新消息进行了盘点。

什邡市委督查什邡环保局近期群众工作开展情况

日前，什邡市委第二督导组一行5人在组长、人大党组副书记王锡平的带领下督查什邡环保局近期群众工作的开展情况。

什邡环保局局长曾生琪从五个方面汇报了工作开展情况：一是坚决执行什邡市委、市政府决定。每次市上召开会议后，环保局都在第一时间召开机关干部大会，传达贯彻上级精神，要求机关干部讲政治，同时，管好自己的亲人和家属，环保局全体干部职工加班加点做好各项工作。二是迅速聘请专家对宏达钼铜项目的环境保护问题进行电视采访答疑。三是开通热线电话和电子邮箱，实行24小时轮流值守，接受群众的咨询和反映。四是派出由班子成员带领的两个工作组到对口联系的村、社区走访群众，宣传市委、市政府的精神，倾听群众意见，排查矛盾纠纷。五是积极行动，针对什邡市环境隐患的矛盾进行了排查，对存在的纠纷隐患及时上报并做好预案。

资料显示，宏达钼铜项目由宏达股份(600331,股吧)子公司四川宏达钼铜有限公司具体运营管理，项目计划投资额高达104.8亿元，为顺利推进项目的实施，宏达股份曾拟定增45亿元。该项目原计划分两期建设，预计今年内完成一期工程并投入生产，2015年至2016年完

成二期工程。而按照初期测算，该项目建成后将年产钼 4 万吨、阴极铜 40 万吨、硫酸 180 万吨，每年伴生回收黄金 10 吨、白银 500 吨，年销售收入预计达 500 亿元，利税超过 40 亿元。

广东中山迅速妥处沙溪镇群体事件 有人受轻伤

6 月 25 日下午 6 时左右，中山市沙溪镇中心小学一小学生（13 岁，中山市沙溪镇龙山村籍）在学校门前被一社会少年（15 岁，重庆籍，辍学）殴打。两名村民上前劝止，控制过程中，双方发生撕扯，村民遂将社会少年捆绑，并致其脸部受伤。龙山村治安员接报后赶到现场将该社会少年控制并报警。沙溪公安分局接报后第一时间赶到现场处置。

与此同时，该社会少年约 30 名亲友到场后情绪激动，并聚集在龙山村委会理论。晚上 10 时 30 分，聚集与围观的重庆等地外地人员增至 300 人左右。晚上 11 时，个别群众向村委会投掷石块。沙溪公安分局迅速增派警力维持秩序，同时向群众承诺将依法处置，并劝说围观群众离开。6 月 26 日中午，部分群众再次聚集于沙溪镇政府，并有人投掷石块等物品，沙溪公安分局再次调集警力维护秩序。

接报后，中山市党政主要领导高度重视，市委书记、市人大常委会主任薛晓峰，市委副书记、市长陈茂辉第一时间迅速指挥部署事件处置工作，要求有关部门公正、透明、依法果断处置，及时化解矛盾，防止事态扩大，做好稳控工作。经市领导与当地党委政府、市相关部门妥善调处，受到轻伤的有关人员及时得到治疗，无重伤人员。截至下午 6 时，聚集群众情绪逐渐稳定，事态基本得到控制。

此事是由发生在两名少年之间的个体冲突而引发的群体集聚事件。事件现场处置过程中，中山市委、市政府与沙溪镇委、镇政府及时组织力量，多次召开现场会议，并与群众代表讲话，及时公布事情真相，澄清不实传言，要求市镇两级各有关方面全力做好善后工作，要进一步加大本地居民与外地居民群众工作力度，充分发挥行业协会与其他社会组织的积极作用，合力做好稳控工作，防止出现反弹。要举一反三、标本兼治，积极完善社会管理，进一步采取有效措施，彻底化解此类社会矛盾，努力使外地人与本地人和谐相处、融洽相处，共同促进和谐社会建设。

截至目前，事态渐趋平稳。（广州日报秦松、刘竞宇）

处置群体性事件需要新思维——广东“乌坎事件”启示

2012年3月27日下午，在一片锣鼓喧天、鞭炮齐鸣声中，广东汕尾陆丰市乌坎村新一届村委会正式挂牌成立。始于2011年9月的“乌坎事件”，历经集会、游行、对峙以及协商、对话、和解的曲折过程，终于告一段落。

尽管在今年全国两会期间，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋称乌坎的民主选举“没有任何创新”；但是，“乌坎事件”所显示的群体性事件新趋向及政府处置策略，仍然值得认真总结和思考。

“乌坎事件”的演变过程

无论是从村民诉求、事件规模、持续时间，还是从政府处置方式来看，“乌坎事件”都极具“标本意义”。其跌宕起伏的发展变化过程，可分为三个主要阶段：

一是矛盾激化阶段(2011年9月21日至12月19日)。2011年9月21日，因土地、财务、选举等问题对村干部不满，陆丰市东海镇乌坎村400多村民到市政府上访，在此过程中部分村民毁坏公私财物并冲击、围困村委会、公安边防派出所。22日上午，又有一些村民阻挠、打砸进村维持秩序民警和警车。陆丰市、东海镇组成工作组进村做工作，23日村内恢复正常秩序。但是，11月21日上午又有数百村民聚集到陆丰市政府门口上访，并打出“打倒贪官”、“还我耕地”等标语。12月9日，汕尾市政府举行新闻发布会称，已妥善处理“9·21”事件，乌坎村民诉求基本得到解决。当天中午，村民薛锦波等人被刑事拘留，薛在被关押了2天后死亡，事态再度恶化。村民与警方在乌坎村口互设关卡、路障，双方形成对峙局面。

二是事态缓和阶段(2011年12月20日至12月27日)。2011年12月20日，由中纪委委员、广东省委副书记朱明国带队的工作组进驻陆丰。当天，村民代表林祖銓等人与朱明国在陆丰市信访接待室会面。会后，林祖銓表示，工作组答应陆续释放3名被捕青年村民，再次确认薛锦波死因并尽快交还遗体，承认村民临时代表理事会的合法身份。随即，村民取消原定于21日的集体上访和游行，并自行拆除村口所有路障。自此，“乌坎事件”走向良性互动。22日下午，朱明国深入乌坎村走访看望群众，受到热烈欢迎。

三是还权于民阶段(2011年12月28日至2012年3月4日)。2011年12月28日，广东省工作组在乌坎村召开群众通报会，对乌坎村第五届村委会换届选举作出整体无效认定，并表示将尽快组织开展村委会重新选举工作。2012年1月15日，乌坎村召开党员大会宣布村党总支成立，林祖銓被任命为党总支书记。2月1日，经无记名投票，乌坎村民推选产生了由11人组成的选举委员会。2月11日，又选出109名村民代表。3月3日，采取不设候选人、本村登记参加选举的村民无记名投票的方式，选举产生村委会主任和副主任各1名，党总支书记林祖銓高票当选为村委会主任。

“乌坎事件”的主要特征

梳理“乌坎事件”的演变过程，可以发现其具有以下特征：一、从发生过程来看，有较长时间的酝酿、发酵期。早在 2009 年乌坎村民就开始上访，但在两年多时间内问题并未得到解决，矛盾日积月累。二、从方式策略来看，群体行为的非理性特征突出。伴随着集会、游行、示威，部分村民采取了打砸、围攻行为，发生警民冲突、形成对峙局面。三、从实施主体来看，参与者为特定群体。这一事件的参与者均为乌坎村民，属“利益攸关方”。四、从群体心理来看，对当地政府的不信任感明显。这种不满的产生主要基于诉求长期没有得到回应，有关部门未能及时解决问题。

此外，“乌坎事件”在群体诉求、组织方式和参与力量上的新变化值得特别关注：

在群体诉求上，趋于复杂化、多样化。乌坎村民主要有村级财务、土地、选举、扶贫助学和乌坎港污染问题等五大诉求，其中村干部倒卖土地问题为核心诉求。除了与自身紧密相关的“利益诉求”外，乌坎村民还有依法行使村委会选举权的“权利诉求”，甚至在集会时打出了“反对独裁”、“还我人权”、“打倒贪官”等有明确价值追求的横幅。

在发起方式上，组织性和主动性突出。为有效维护合法权益，乌坎村民经推选产生了“村民临时代表理事会”、“妇女代表联合会”等组织，并捐款筹集活动经费。尽管村民们的上访、集会、游行及打砸、对峙行为在某种程度上是多方求告无果后的“被迫举动”，但其在活动方式、策略选择上却表现出明显的组织性和主动性。在“灵魂人物”——林祖銓的主导下，从 2011 年 11 月 21 日再次集体上访起，乌坎村民变得更加讲究策略和方式。

在参与人员上，“新生代农民工”成为重要力量。“70 后”、“80 后”甚至一部分“90 后”在“乌坎事件”中是很重要的群体，他们常年在外出谋生，与父辈相比见识更为广阔、对自身权益更为在意，且善于运用录音、摄像设备和 QQ、微博等新媒体记录事实、传播消息。在新一届村委会 7 位成员中，有 4 位是“80 后”，最小的仅 25 岁，还有一位是“70 后”。

考察我国新世纪以来的群体性事件，有三起颇具标本意义。除 2011 年广东“乌坎事件”外，另两起为：一、2004 年四川“汉源事件”。因安置补偿不到位等问题，瀑布沟水电站涉及的上万移民聚集起来阻止施工并发生警民冲突，显示出普通群体为维护自身利益而不惜采取暴烈方式，这是典型的“基于利益表达的群体性事件”。二、2008 年贵州“瓮安事件”。因对一名女中学生“溺水死亡”的警方结论不满，与当事人并无利害关系、来自社会多个层面的“非特定多数人”对当地党政机关实施打砸烧，借机泄愤，这是典型的“基于不满宣泄的群体性事件”。

如果说，“汉源事件”的内在驱动力是利益问题，“瓮安事件”的内在驱动力为长期积累的不满情绪；那么，“乌坎事件”的动力机制和群体诉求则表现为“利益”与“权利”的交织，这是社会

发展到特定阶段的必然结果。随着经济社会的发展和人们权利意识的增强，彰显出某种“价值追求”的群体性事件必将呈现出日渐增多的态势。

“乌坎事件”的处置启示

两种处置方式所带来的不同结果，给政府在应对群体性事件时提供了如下启示：

理性看待“稳定压倒一切”。“稳定压倒一切”的提法源于 20 多年前。1989 年 2 月 26 日，邓小平同志在会见美国总统布什时说：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉”^①。仔细读一下这篇讲话就会发现，小平同志提出“压倒一切的是需要稳定”，主要是针对当时的政治环境和发展社会主义民主而言的。但是，小平同志当年所言的“稳定压倒一切”早已超越了特定时代的“政治”和“民主”范畴，在各级政府的实际操作中成了无所不包的“超级容器”。由于影响稳定的问题如此之广，加之有“一票否决”的指挥棒左右着个人进退，因此在很多领导干部眼中便出现了“不稳定幻像”^②，甚至到了风声鹤唳、草木皆兵的地步。在这种操作理念和压力型体制驱使下，公民正当的利益表达诉求也常被地方政府视为“影响社会稳定的不和谐因素”而横遭干涉。

毋庸置疑，在进行政治改革和民主建设时，社会稳定必不可少甚至是“压倒一切”的“第一责任”；否则，不仅政治民主无法实现，还很有可能造成社会动荡、生灵涂炭。但是，不能将局限在特定区域内的普通群众诉求上升到社会稳定层面而过度反应，甚至大动干戈。“乌坎事件”的演变过程包含了处置群体性事件的两种模式——压制与和解，显示了严峻形势下在法律框架内通过协商对话解决问题的可能性，最终实现了民众维护权益与政府维护稳定的“双赢”。因此，必须冷静、理性地看待“稳定压倒一切”。

坚决摒弃“敌对思维”。在现阶段，我国的群体性事件主要为利益表达、不满宣泄和某种程度的价值(包括权利)追求，基本上属于“人民内部矛盾”的范畴。但是，一些地方官员在群体性事件发生后，出于推卸责任、快速处置等方面因素的考虑，往往冠之以“一小撮人煽动不明真相的群众”、“有组织，有预谋”、“境外敌对势力遥控指挥”等“大帽子”，结果往往适得其反、使事态进一步恶化。

“人民内部矛盾”最早来自 1957 年毛泽东同志在最高国务会议上的讲话，他认为：社会主义社会存在着敌我矛盾和人民内部矛盾这两类性质完全不同的矛盾，在剥削阶级作为敌对阶级被消灭以后，人民内部矛盾处于突出的地位，敌我矛盾需要用强制的、专政的方法来解决，人民内部矛盾只能用民主的、说服教育的方法，也就是团结——批评——团结的方法去解决。现在一般认为，“人民内部矛盾”是指人民群众在根本利益一致基础上产生的矛盾，为非对抗性的矛盾。

2011年11月20日，在陆丰市干部群众大会上，广东省委副书记朱明国说：“‘乌坎事件’起源于利益冲突，既是经济社会转型期矛盾高发的必然表现，更与当地农村基层工作、基层干部作风问题直接相关，但事件性质总体上依然是人民内部矛盾。”^③这一符合实际情况的定性，给妥善处置“乌坎事件”奠定了前提和基础，使整个事件峰回路转。应当认识到，目前，我国多发的群体性事件基本上还未触及政治体制和社会制度层面，总体上仍属“人民内部矛盾”，分清性质对妥善处置具有十分重要的意义。

切实维护“合法权益”。在今年两会期间，针对乌坎事件“在民主选举上开了先河”、“对于深化政治体制改革有积极作用”的说法，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋在接受记者采访时称：“实事求是地讲，乌坎民主选举是严格按照《中华人民共和国村民委员会组织法》和《广东省村民委员会选举办法》进行的，没有任何创新，只不过把《组织法》和《选举办法》的落实过程做得非常扎实，让这个村子在过去选举中走过场的现象得到纠正”。

《中华人民共和国村民委员会组织法》明确规定：村民委员会主任、副主任和委员由村民直接选举产生，任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。但是，在2012年3月以前，乌坎村从未举行过真正意义上的“民主选举”。以该村2011年2月的村委会换届为例，这次选举并未召开村民会议或者村民代表会议，只是由村原“两委”干部、村民小组长、会计、企业代表等50人举行会议产生。

应该说，汪洋的回应是客观公允的。“乌坎事件”中的民主选举并无新意，但为何引起国内外高度关注呢？这本身就是一个值得深思的问题。它说明，长期以来，很多地方并没有严格按照法律法规和相关政策规定，切实维护人民群众的合法权益，而是习惯于对群众在政策法规框架内的“依法抗争”采取漠视甚至打压的做法，常导致维权活动走上“暴力抗争”的道路。从这个意义上讲，“依法执政”的理念在很多地方并未化为党政机关的自觉行动。与一些地方政府的惯常做法相对照，“乌坎事件”的确也有“创新意义”。

随着经济的发展、社会的转型，我国已进入一个利益多元化、矛盾复杂化的特殊时期，人民群众的民主、平等和权利意识不断增强。面对新形势，需要在全社会弘扬法治精神、强化法治观念，形成尊重法律权威、依法解决纠纷的社会风气。而党政机关更应理直气壮地依法保障人民群众在合法合理范围内的“维权活动”，因为在某种意义上，“维权就是维稳、维权才能维稳”。

着力畅通“诉求渠道”。目前，我国人民群众在体制内反映诉求的渠道主要有两种：一是信访，二是诉讼。由于诉讼方式耗时费财，一般群众难以承受，而且对司法公正存疑，加上几千年封建社会传承下来的“青天情结”，普通民众、尤其是不能调动社会资源为己所用的底

层群众，一般采取向各级党政、司法机关乃至中央领导反映问题的信访方式“鸣冤叫屈”。在此背景下，国务院 2005 年颁布实施的《信访条例》，进一步强化了信访体制。

为缓解各种社会矛盾，上级政府希望通过“一票否决”等信访责任追究制对下级政府施压来解决相关问题，“压力型信访体制”逐渐形成并产生了新的矛盾和问题，迫使基层政府耗费大量人力、物力和财力来减少上访登记量。

笔者曾在一份基层领导干部关于信访工作的讲话稿中看到“宁算政治账，不算经济账”的要求；在调查过程中，有多名基层干部提起“信访经济学”：一是基层政府派人常年（尤其是在举行重大会议、庆典期间）在北京驻守，随时准备截回进京上访的本辖区居民，这些人的衣食住行累计下来是一笔不小的开支；二是寻找门路做工作在信访部门“销号”也要产生数目不菲的开销；三是为暂时平息事态，不得不采用经济补偿等方式满足一些上访者的不合法、不合理诉求。

目前，单一而狭窄的信访方式已不能满足人民群众日益多元和复杂的诉求需要，乌坎村民在两年多时间内数次上访无果就表明了信访渠道的不畅和失灵。而且，通过信访渠道真正解决问题数量的偏少，有将访民对基层政府的不满转移至中央层面的风险。尤其令人忧虑的是，“信‘访’不信‘法’”现象突出，削弱了法律权威和规则意识。当前，可考虑在以下方面努力实现制度突破：一方面，大力推行司法体制改革，增强其权威性和公信力，降低诉讼成本，引导民众通过法律渠道止争息纷；另一方面，将信访职能逐渐集中到各级人民代表大会，以加强协调性和执行力。（2012-7-11 干部学习网）

如何妥善处置基层群体性事件

当前基层群体性事件的新特点

频率增加，规模扩大。有关部门统计显示，近几年影响社会稳定、造成不良影响的突发性群体性事件呈明显增多的趋势。同时，参与主体达数百人、上千人的群体性事件时有发生。在城市、农村、厂矿企业和新的经济组织里，都经常有群体性事件发生。

行为激烈，对抗加剧。由通常的聚众反映情况，发展成为围堵机关、堵塞交通、阻挠公务，个别的在矛盾激化情况下演变为打、砸、抢、烧等危害社会的激烈冲突。

组织化高，突发性强。群体性事件表面上看是群众为共同利益、目的的自发行为，实际上在许多事情背后，往往有“高人”策划和指点，有分工、有计划、有预谋、有组织地聚众闹事。由于组织化程度提高，不少事件在基层组织和有关部门毫无觉察、准备的情况下突然爆发。据统计，95%以上的大规模群体性事件都有人暗中操纵。

矛盾交织，极易激化。当前发生的群体性事件，往往是多数人的合理要求与少数人的无理要求相交织，多数人的偏激行为与少数人的违法行为相交织，多数人要求解决问题和极少数人借机闹事相交织，处置起来难以准确判断和作出决断，把握不好，很容易使矛盾激化，酿成恶性事件。

发生群体性事件的原因分析

利益关系失衡。推进社会主义市场经济，深化经济体制改革，打破了原有的利益格局和价值观念，物质利益和经济资源的重新分配和调整，使得人们产生某些非理性化的心态和追求。由于利益格局调整时，受益不均现象不可避免，势必引发不同利益群体之间的矛盾和冲突。加上国家调控手段相对滞后，“减震”机制和社会保障不够健全，推进改革、加快发展的力度增大，部分群体受益增多，部分群体受益较少甚至损失了某些利益，特别是不同地区、行业、单位收入上的较大反差，造成部分群体心态失衡。这是基层群体性事件发生较多且难以处理的深层原因。

干部作风引发。主要表现为：一、“远民”。一些干部平时高高在上，脱离群众，对群众的生活状况不做深入细致的了解，对本地区本部门群众关注的热点、难点问题知之甚少，对群众的困难不管不问，更不知道群众想什么、做什么，致使一些本该在本地区本部门解决的问题难以解决或无法解决；还有一些基层领导干部靠主观意志开展工作，对群众实行硬性摊派，搞突然“袭击”，群众对上面的政策不理解、不明白，在执行中引发一些本来可以避免的冲突。二、“管民”。一些基层领导干部，出发点是为了管理群众，显示自己的魄力，决策武断，作风粗暴，方法简单，行为失范，以强制措施推动工作，不注意工作方法，从而与群众形成严重对立。三、“伤民”。少数基层干部在行使职权时以权谋私、为政不廉、不按政策办事，直接侵害了群众利益，引发一些群众的对抗心理。

党政包揽过多。由于政府职能转换相对滞后，党政包揽一切的现象仍比较突出，对基层发生的矛盾和纠纷，不善于向司法、中介、仲裁、民调和其他社会组织分流和疏导，往往只靠单一的行政手段去解决。这样，一些本来不应当由政府负主要责任的商业行为和市场行为，如经济交往中的合同纠纷、商业拆迁中的补偿兑现、集资存款中的上当受骗等等，群众都来找政府解决，成了政府与群众的矛盾。同时，部分群众风险承受能力脆弱、自主意识不强，一方面求助于政府，另一方面又把问题产生和解决责任一概归咎于政府，一旦解决不好，就对政府发泄不满。

基层工作薄弱。相当多的基层组织战斗力弱化，难以适应维护政治稳定、把问题解决在基层的要求。突出表现在，有的基层单位班子成员素质较低，缺乏领导威信和化解矛盾纠纷、

控制局面的能力，形不成坚强的领导核心；有的领导奉行好人主义，回避矛盾，对群众偏激行为不主动协调、化解，放任自流，致使一些问题“小事拖大，大事拖难，难事拖乱”，对违法违规行为不敢理直气壮地查处纠正，个别干部甚至内部参与或组织闹事；有些企业领导干部，在解决职工就业和生活困难上压力不大，用心不够，把包袱向上推，指使甚至组织职工到上级主管部门和政府纠缠闹事。

此外，依法解决问题的渠道不畅和司法不公，部分群众的期望和要求不切实际，别有用心者煽动、操纵等等，也是群体性事件不容忽视的诱发原因。

妥善处置群体性事件的对策思考

首先，要抓住经济发展不放松。通过调整结构和深化改革，促使地方经济快速发展，社会全面进步，进而增加就业机会，减少失业人数，不断提高广大群众的生活水平。其次，逐步建立并完善合理调节社会成员利益关系的机制。要加快社会保障体系建设，拓宽社会保障功能，落实下岗职工养老、失业保险制度和城镇居民最低生活保障制度，适时建立农村居民最低生活保障，坚决落实国家救助弱势群体的政策法规。第三，带着感情解决好关系群众切身利益的问题。对诸如企业职工就业和生活困难，征地、拆迁得不到合理补偿，企业改制和经济交往中的利益受损，企业军转干部的心理落差和利益失衡，资源使用不合理等现象，要高度关注，切实解决，缩小诱发群体性事件的土壤。

切实改进党政干部的工作作风。增强基层领导干部的公仆意识和执政为民意识，改进工作作风、工作方式和工作方法，体民情、察民意、解民忧，切实做到情为民系、权为民用、利为民谋，真心实意为群众办实事、办好事，沉下心来为群众解决困难和问题。要加大反腐败力度和加强党风政风建设，严肃查处那些不顾群众疾苦、以权谋私、贪污腐化、随意侵犯群众利益的违法乱纪行为，坚决克服滥用权力、违法施政、压制群众、对群众呼声置若罔闻的官僚主义作风，进一步密切党群干群关系，消除群众的不满甚至对立情绪。要改变对公共事务的管理方式，寓管理于服务之中，以群众满意不满意、赞成不赞成、答应不答应为标准，坚决克服伤害群众感情的“高压”、“野蛮”式管理。

正确对待人民内部的非对抗性矛盾。要注意到群体性事件一般来讲并没有改变其非对抗性矛盾的性质，仍然属于人民根本利益一致基础上的矛盾。群众以某种偏激、过火的形式提出要求、表达不满，大部分仍然是对党和政府解决问题、维护利益的强烈期盼，这和剥削制度下官逼民反、揭竿而起、推翻现行社会制度的不满有着本质的不同。因此，对待对抗性增强的群体性事件，应积极化解，妥善处置，讲究方式方法，防止事态激化，促使其向非对抗性的“良性”转变。要把解决问题放在第一位，对群众反映的问题，只要是合理的要求都力

求及时给予解决，部分合理的部分解决，没有道理但确有困难的，也要千方百计给予帮助，体现党和政府的关怀。任何时候都不能把群众当成对立面，对待群众要有足够的耐心，只要矛盾不向危害社会的严重事端转化，就应严格执行慎用警力、慎用武器警械、慎用强制性措施的规定，不能简单地使用强制性手段压服群众，防止矛盾激化和恶化。

以较低成本化解矛盾和问题。群体性事件的发生、发展，往往有一个由小到大、逐步演化的过程，只要我们有针对性地做好预防和化解工作，就可以使这类矛盾处在可控之内，以较低的成本、代价换取维护社会稳定的效果。

一、灵通信息，以防为主。建立健全对各种社会矛盾的反映机制，全方位、多渠道、及时准确地了解社情民意。坚持积极预防的方针，针对突出问题，调整对策措施，对可能诱发群体性事件的多种因素，从源头抓起，超前调控、疏导，做到防患于未然。

二、抓早抓小，掌握主动。坚持定期排查分析制度，对可能出现问题的矛盾，做到心中有数。对基层尖锐、复杂的矛盾，加大调处工作力度，实行严格的包案化解责任制，把问题解决在萌芽，控制在当地。

三、果断处置，减轻震感。事件发生时，政府及有关部门要本着“可散不可聚，可解不可结，可顺不可激”的精神迅速作出反应，与群众及时对话，寻求解决问题的最佳途径。要认真听取群众的意见和建议，使矛盾在最短的时间内分流、缓解，避免更大的冲击和风险。

四、控制反弹，举一反三。要不折不扣地兑现对群众的答复和承诺，让群众感受到党和政府解决问题的诚意，对一时不能解决的问题，也要把道理向群众讲清楚，不留后遗症；要对构成犯罪的组织策划者、骨干分子予以惩处，对有过激行为的一般参与者，重在搞好政策和法规教育，促使其提高觉悟，规范行为；要认真剖析每一起群体性事件发生、发展、平息的全过程，总结经验教训，探求处置规律，不断提高处置水平。（人民论坛陈文锋）

●政坛经纬

人大政协：初现干部“中转站”

2012年5月31日，57岁的张裔炯辞去江西省政协主席一职。这次干部调整，引起了不平常的关注。

此前，中央统战部副部长黄跃金已“空降”至江西省政协担任党组书记。

在过去的干部任用中，“空降”干部，一般都是担任党政领导。地方政协主席，往往由本地党政干部转任，鲜有“空降”者。不过近几年来，已有多个省政协主席，由中央部门干部“空降”或从异地调任。

另一个与政协有关的新动向是，政协干部的对外交流有所加强，有多例地方政协机关干部调任党政要职。这改变了一般认为人大、政协是干部的“终点站”、很少有干部交流到党政机关的看法。对于这些干部而言，政协成为他们仕途的“中转站”。同样的做法在各地人大机关也有多例。

政协主席任职新模式

政协工作与统战工作有很多交集。黄跃金两个经历都有。他 2000 年由上海市政府秘书长升任市政协副主席兼统战部长，2003 年上调任中央统战部副部长至今。与目前不少政协主席就职前并无统战和政协工作经历相比，黄跃金无疑是主持省政协工作的理想人选。

在黄跃金之前，已“空降”了多位省政协主席。较早的是黑龙江省。2004 年底，原黑龙江政协主席韩桂芝因违法违纪被处理，原全国政协副秘书长王巨禄在 2005 年 1 月出任黑龙江政协主席，直到 2011 年退休。

近年空降的还有乔传秀，2010 年由全总副主席、党组副书记转任浙江省政协主席。2010 年底，宁波市委书记巴音朝鲁调任吉林省委副书记，次年 2 月当选省政协主席。乔传秀、巴音朝鲁就任省政协主席时，都是 56 岁，对部级干部而言，正是年富力强的年龄。

这几位“空降”、“调任”的省政协主席履历显示，对他们的任用不同于安置那些即将退休的干部，应该是充分考虑之后的决定。

北大一位研究政党制度的学者对南方周末记者说，2006 年 2 月，中央发出了关于加强人民政协工作的意见，提出要进一步加强和改善党对人民政协的领导。“空降”、“调任”政协主席，可视为“加强和改善”的路径之一。

同在 2006 年，中央决定减少副书记，各级党委只设一名专职副书记，副书记显得更位高权重。此后，政协主席人选有一个比较明显的变化，不少地方由专职副书记兼政协主席——这能显示对政协工作的重视，增加了政协的话语权。

据南方周末记者统计，2007 年至今，至少有 11 个省委副书记兼任过政协主席，有些在中途已调整。本次党委集中换届后，大多数省份已选出了新任副书记，目前只有未换届的北京市委副书记王安顺还兼任着政协主席，其他各省市在接下来的政协换届时是否继续采取这种兼任模式，还有待进一步观察。

政协主席的“出路”开阔

经过几年干部调整后，不少省级政协主席有了新出路。他们没有在任上退休，而是再次走上了党政领导岗位。

2004年，时任辽宁省政协主席张文岳转任省长，后任省委书记。此外，原山东省政协主席吴爱英也调任司法部常务副部长，现任部长。

南方周末记者发现，在中央2006年作出加强政协工作的决定后，省级政协主席的年龄普遍更年轻。浙江、吉林、山东等省的现任省政协主席，比省长还年轻。河北政协主席付志方生于1956年，北京的王安顺生于1957年，河南的叶冬松和山东的刘伟都生于1958年。他们就任政协主席时，都还不到55岁，即使在政协主席任上干满两届10年，也不到部级干部退休的65岁。这意味着他们有更广阔的从政前景。

一般认为，领导干部接任常委会主任、政协主席职务后，很少能再走出去任党政要职。

近十年来，人大、政协干部的进出渠道稍显畅通，这与2002年形成的新一届中央领导集体有关。2004年十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出，要“逐步加大党委、人大、政府、政协之间的干部交流”。

2005年，中共中央又转发了全国人大常委会党组《关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》；2006年，中央发出了关于加强人民政协工作的意见。两份文件中有加大对人大、政协干部培养交流的表述。

之后，人大、政协干部的对外交流进入快车道，更多的人大常委会和政协领导，走上新的领导岗位。

在副职干部中，近十年地方人大常委会副主任和政协副主席，转岗担任省委常委和政府副职的也为数不少，“比例远远大于上世纪改革开放以后。”北京大学研究政党制度的学者说。

从地方人大常委会副主任一职转任党政领导的，深圳的唐杰、陈彪分别在2009年和2011年获任副市长，贵州的黄康生2007年至今任省委常委、副省长，青海的王小青在2011年出任省委常委、秘书长；西藏的董明俊也在2011年1月出任政府副主席，他四年前当选西藏人大常委会副主任时是45岁。

从地方政协副主席转任党政要职的，如长沙的张迎龙2006年进常委，今年开始任长沙市委副书记，广州的曹鉴燎2007年任广州市副市长，湖北的段轮一2008年任副省长，海南省的肖若海2006年当选省委常委，现任省委常委、政法委书记、群工部部长。安徽的沈素珺、河北的田向利，都在2011年以政协副主席兼统战部长身份成为省委常委。江西省政协副主席的胡幼桃2012年2月起任副省长。

现任广东省长朱小丹则是为数不多的从政协副主席走到政府正职的，2003年他由省政协

副主席转任省委常委，逐步走上省长岗位。

南方周末记者发现，这段时间从人大、政府转任政府副职的，大部分是中共党员。北京大学这位研究政党制度的学者说，不排除一些干部年纪轻轻就去人大、政协，是为了解决级别问题。但他们在人大、政协岗位上努力工作，会给人大、政协带去新气象。

“铁打的兵”该怎么动？

人大和政协的主要领导向外交流已屡见不鲜，它们的中层、基层干部是否也要交流？在人大、政协有一种说法，叫“流水的领导，铁打的兵”，形容它们的中层、基层工作人员很难有升迁的机会。

在党政机关，各部(委、局、办)的负责人中，有相当一部分能升到党委、政府的副职。但在人大、政协机关不同，处于中层的各委(室)负责人，很难升到人大常委会副主任或政协副主席。

委(室)领导升不了，下面的干部也就难以升迁，人大、政协的干部又很难向外交流，于是很多人在政协、人大一待多年，成了“铁打”的兵。这也造成人大、政协与党政机关相比，同级别干部年龄偏大，机关活力不足。

2009年，河南南阳卧龙区人大常委会做过一次统计，1990年以后，先后调入区人大当领导然后在人大退休的领导干部，有30多人，调出的仅有4人。截止到2008年底，人大常委会机关退离休人员的数量，超过了在职人员数量。

注意到这个问题后，2009年，卧龙调整全区干部时，将10名人大干部调出了人大系统，担任乡镇长和区属各局、委的领导，终于让“铁打的兵”也有了向上流动的可能。

实际上，2004年，中央提出“加强人大、政协、党委、政府之间干部交流”，就包括中层、基层干部的交流。一些地区也做了尝试，2005年，沈阳就将市人大机关3名干部派往市民委、环保局和商业局担任领导职务。

2005年、2006年中央关于人大和政协工作的两份文件下发后，有的地区出台了相关文件，有的没有文件，但也做了相关安排。

人大方面，6月5日，四川巴中市委组织部相关负责人介绍，2007年该市人大秘书长就调任水务局长，副秘书长在2009年任统战部常务副部长。省一级的，如重庆市人大常委会新闻处处长雷平被提拔到市新闻出版局出任副局长。北京市人大教科文卫体办公室副主任孙军民2011年调任丰台区常委、统战部长。

政协方面，2010年11月，黑龙江省政协副秘书长焦远超任哈尔滨市副市长。2010年，全国政协办公厅研究室副主任金学锋，任西安市副市长。2011年10月28日全国政协研究室副主任侯建民任长春市副市长。

南方周末记者注意到，2009年地方人大成立60周年之后，各地又陆续召开人大工作会议，出台类似“加强和改进人大工作的意见”的文件，每个文件都会提到“干部交流”。

但目前，人大、政协干部向外交流力度，还没有党政干部交流的力度大，有的地方还是为“贯彻上级的精神”做出一些安排，交流没有常态化。

在国家行政学院科研部主任许耀桐看来，人大、政协的工作人员主要是选任制的，政府主要是委任制的。这是两个不同性质的机构，工作人员交流要注意方法。如能将职位拿出让大家竞争上岗，会比目前主要靠组织手段的“调动”更合理。

关于加强人大、政协干部向外交流的部署在各地继续。南方周末记者6月4日从青海西宁市委了解到，5月29日，该市人大工作会议召开，强调了“干部交流”，6月份即将召开的全市政协工作会议上，还要强调“干部交流”。（南方周末）

● 国是论衡

江平：法治与透明是政改突破口



要解决贫富差距过大、利益分配不公、腐败现象等问题，不能再回到改革开放前搞平均主义的老路，而是要继续推进政治和经济体制改革，从党政进一步分开、加强透明度开始。

对于重庆近年来发生的事情，中国政法大学终身教授江平给予了高度关注。尤其是重庆打黑中的李庄案第二季，他还以顾问团成员的身份挺身呼吁：警惕法治倒退。

过去 30 年，改革取得了巨大的成就，但政府在资源分配、市场秩序方面保留了很大的干预和控制能力，改革停滞不前。82 岁的江平认为，要解决贫富差距过大、利益分配不公、腐败现象等问题，不能再回到搞改革开放前平均主义的老路，而要继续推进体制改革，从党政进一步分开、加强透明度开始。

违反程序正义应纠正

把“打黑”作为一种运动形式来搞，作为一种社会管控的方式，这就是重庆应该反思的地方

《财经》：在重庆近年来的重大事件中，法律界最关心的是李庄案。您曾是李庄案第二季的顾问团成员。现在李庄正在申诉，其助手马晓军也在起诉重庆市公安局。您怎么看这一申诉？

江平：我支持李庄平反。李庄来找过我，我同意做给他平反的顾问。我始终认为李庄案是冤案。李庄案有几个特点：第一，他是由委托人、涉黑犯罪嫌疑人龚刚模揭发的。在审理律师伪造证据案中，由被告检举其代理律师伪造证据，这是很不正常的现象。龚刚模作为犯罪嫌疑人在公安控制之下，他为了能够检举立功，愿意拿出这种律师涉嫌伪证的举报，作为自己减刑的根据。

第二，律师伪证罪，所谓伪造证据应该是书证一类的，比如说伪造身份证明、学历证明；如果仅仅伪造口供，有很大的疑点。在当时的情况下，犯罪嫌疑人和律师见面都有警察在场。在监视下，说李庄用眼神来暗示龚刚模，这不是一种确凿的证据。

第三，若以口供作为证据，应当当庭质证，单方面口供未经质证，显然不能够作为证据。

第四，现在有了进一步的影像证据显示，龚刚模在委托李庄做律师之前，行走存在不正常情况，这说明刑讯逼供是可能存在的。

所以从这些方面来看，李庄因伪证罪被判了一年六个月徒刑是没有道理的。更何况第二季——后来虽然重庆检方自己撤诉——那又是另从上海找了他的当事人来检举，这是很荒谬的。

《财经》：李庄案造成了什么影响？ 江平：在当时的情况下，重庆客观上是用李庄的案子震慑司法界，震慑律师。放出信号，重庆说龚刚模有罪，谁敢为他作无罪辩护，就有可能是李庄的下场。这是个很危险的信号。在李庄案以后，代理重庆涉黑官司的律师都很少敢说话了。但问题在于，重庆方面没注意到，在律师界也好，在学术界也好，有很大的反弹的声

音。在强调法治的今天，人们对于这种现象越来越反感，公然采取这样的办法践踏法律，是不对的。

《财经》：您怎么看重庆的“打黑”？“打黑”与法治之间的关系是什么？

江平：李庄案显然跟重庆“打黑”有直接关系。我们常常说“打黑”成了“黑打”，我觉得“黑打”倒不是一个很准确的用词，准确地说应该叫“运动式打黑”。“黑打”和“运动式打黑”还是要区分开的。

“打黑”是完全正确的，任何一个社会对于黑社会势力的存在绝对不能容忍，这是没有问题的。但把“打黑”作为一种运动形式来搞，作为一种社会管控的方式，这就是重庆应该反思的地方。

因为这样一来，“打黑”就可能成为当时的社会的中心政治运动。作为政治运动来“打黑”，最大的缺点就是它很容易泥沙俱下，搞得比较粗糙。为了实现目的，公安部门就可能不择手段，也不遵循程序正义，容易出现刑讯逼供或者变相刑讯逼供。

短短两年，重庆就打出了那么多个黑社会，几千个黑社会分子。现在看起来，显然出现了“运动式打黑”的情况。在这种运作方式之下，“打黑”成了管控社会的模式。

在这个模式中，公安部门变成了政法工作的中心，导致公检法之间的制约越来越放松，从制约变成了相互合作，这就是对法治的破坏。重庆实际上恢复了“三长”（即法院院长、检察长和公安局长）联合办案的形式。

政体改革应自上而下

对于利益分配的问题，只能通过改革来解决

《财经》：有人担心“文革”的历史悲剧可能重新发生，对此您怎么看？

江平：“文革”是一个很独特的时期，总的来说是无法无天，不需要法律，公检法都被砸烂了。“文革”让我产生了很大的怀疑，在我思想里面的主要变化，就是转向从民主、自由、人权的角度看问题。

“唱红打黑”某种程度上恢复了“文革”的遗风。“打黑”必须是在严格遵守法律的情况下进行，在脱离法律或者违背法治理念的情况下来“打黑”，早晚要出问题，得出来的结论就不扎实，也就破坏了法治，造成法治倒退。

《财经》：法治倒退现象具体指哪些？

江平：从全国的法治状况来看，立法领域总的来说是在前进，中国的立法前进不能一下子跨很大一步。

但司法改革存在倒退现象。司法独立不提了，只提司法公正，这是个明显的倒退。一个国家真正法治化的标志应该是法院院长最高，因为它是作为最终的审判机关。现在公安局长往往是地方党委的常委，有的还兼任副市长或政法委书记，常委的席位也应该增加法院院长、检察长。从党内的地位来说，公安局长高于法院院长和检察长，这是个法治倒退的现象。有些地方政法委不仅协调公检法机构，还过度干涉个案，这方面应该有所限制。

特别明显的是律师的作用在倒退，律师目前的定位比 2007 年律师法出台时“律师是为当事人提供法律服务的职业人员”的提法有所退步。

律师权，是对公民基本权利的重要保障。1979 年版《刑事诉讼法》时，还没有规定律师可以在侦查阶段介入，后来随着社会进步的趋势逐渐就允许了。这个趋势就是尊重基本人权，我虽然抓你，但是你依然有辩护的权利。

《财经》：目前社会上对贫富差距过大、利益分配不公、腐败现象等存在各种不满，如何从制度建设方面入手解决这些问题？

江平：过去 30 年，政治体制改革和经济体制改革是不相配套的。在经济体制改革方面，从计划经济转型为了市场经济，市场产生出巨大的利益，但政治体制改革并没有有效启动，因此政府仍然在资源分配、市场秩序方面保留了很大的干预和控制能力，扩大了权钱交易的空间。

要根除腐败，我们就必须进行政治体制改革。在现有的体制下，必须做某种重大改变，否则不可能有突破。对于利益分配的问题，只能通过改革来解决。

首先，应该进行政治体制改革，逐步推进宪政体制，使得政府权力民主化，真正做到以人为本，落实选举权让老百姓真正当家做主。

其次，应当加强司法机关，包括检察院和法院的独立性。要保护私权，政府不能随意干预私权。一旦公民权利受到侵犯，应有运行良好的独立的司法机关为之提供救济渠道。

此外，从国家政治体制改革和经济改革的相互关系来看，我们缺乏舆论监督。这是中国腐败问题不能解决的关键所在。因此，让媒体发挥舆论监督的作用，保障中国老百姓的知情权，是下一步应该做的。

《财经》：几位领导人多次提到《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，今年党的十八大即将召开，您认为下一步政治体制改革应该着重哪些内容？

江平：两个问题要重视，稳定的社会环境的确给改革开放的事业奠定了基础，但是稳定与和谐需要顺应民众的合理意愿，尊重民众的正当权利，而不是堵压甚至操纵民意。另外一

个是中国特殊国情论。每个国家制度上的差别是理所当然的，但过分强调特殊性，就忽略了人类的共同理念。共同的宪政、法制、人权的理念是最重要的。

政治体制改革路线图有两种，一个是自上而下的，一个是自下而上的。从政治体制改革本身说来，应当是自上而下的。它跟经济体制改革有很大的不同，经济体制改革是完全可以自下而上的，可以做增量改革。比如邓小平讲了农村的土地承包，那完全是自发的从下面上来的。但政治体制改革想从自下而上来推动就相当困难，真正的政治体制改革应该自上而下。

现在最重要的政治体制改革就是党政进一步分开，党管党，政管政。宪法规定的权利是公权力，公权力只能由政府来行使。

此外，政治和经济生活的透明非常重要，也就是，要尊重民众的知情权，并在此基础上，让他们行使自己的权益。

在民主国家和地区，领导人之间的政见不同是透明的，党内有派，澳大利亚的外交部长跟总理的矛盾就表现为公开的形式，不同的观点在竞争的时候可以通过辩论表达。对谁都是“好好好”“对对对”，这是不符合事实情况的。人总是有不同看法的。

首先要政治透明，不仅是财产透明，政治状况也应该是透明的，这是很重要的一条，因为只有政治透明的情况下，我们才能够实现政府权力民主化。如果没有透明度，实际上就影响了民众的民主选举的可能性。我知道他的优点在哪里，缺点在哪里，他身体状况的好坏，我才决定选举这个人；如果没有透明度，对于选举人来说不公平，因为即使你有选举的权利也不知道对方的情况。

我们还没有做到以民为本，让老百姓真正当家做主，老百姓的知情权还是太少。（财经）

江平教授简介

江平教授：1930年12月出生，浙江省宁波市人。1948年至1949年就读于北京燕京大学新闻系；1951年入莫斯科大学法律系，1956年毕业；现为中国政法大学教授、民商法博士生导师。

江平教授曾被授予有突出贡献的中青年专家、全国优秀教师荣誉称号。其主编的《民法学原理》（三卷本）获国家图书最高奖项——第二届全国图书奖，主编的《中国民法学》获第二届中国高等学校优秀教材特等奖，主编的《民法学》获中国国家级优秀教材一等奖和中国司法部优秀教材一等奖。

江平教授被收入英国剑桥世界名人录并被收入中国多种版本的著名学者、著名法学家名录。

●人物春秋

官场达人张之洞

张之洞（1837~1909）字孝达，号香涛、香岩，又号壹公、无竞居士，晚年自号抱冰。汉族，清代直隶南皮（今河北南皮）人，洋务派代表人物之一，其提出的“中学为体，西学为用”，是对洋务派和早期改良派基本纲领的一个总结和概括；毛泽东对其在推动中国民族工业发展方面所作的贡献评价甚高，曾说过“提起中国民族工业，重工业不能忘记张之洞”。张之洞与曾国藩、李鸿章、左宗棠并称晚清“四大名臣”。



在晚清四大名臣中，张之洞没有曾国藩那样火暴走红，没有左宗棠那样牛气哄哄，也没有李鸿章那样位高权重，但他并不羡慕嫉妒，他同样很牛、很红、很有名。

他从一个愤世嫉俗且圆滑机智的另类愤青，成长为中国最后一个王朝的最后一个名臣，这个过程相当牛气，也相当给力！

在四十多年的官场生涯中，张之洞的为官之道可圈可点：他激进刚正，却审时度势、圆滑机智；他铁腕执政，却左右逢源、上下通融；他敢作敢为，却心细如发、谨言慎行；他为官清正，却公私兼顾、浑然天成……

秉承这种复杂、高深和独特的为官之道，张之洞在大清帝国摇摇欲坠、政局危机四伏的动荡岁月，竟毫发无损，金枪不倒，步步为营，屡获升迁，最终呼风唤雨，权倾天下，功德卓著，青史留名。他太牛了，他就是晚清官场达人！

最令人称奇的是，他一生都深受那个性情超级怪异、超级难伺候的帝国最高女领导——慈禧太后的倚重，并成为慈禧太后临终的托孤重臣。

他的不倒传奇，在历史上很少出现。他做官做事的原则和宗旨，更是耐人寻味：做好官，做大官，做清官；办好事，办实事，办大事；做官只往上走，绝不倒退和停留；做事既务实，也弄虚，力求一举多得，一箭多雕，还要青史留名……

可见，他做官处世的技术难度非常之高，无可复加。

但人们在评议张之洞时，总是习惯性地把他和曾、左、李那三位老哥放在一起比拼。比来拼去，他在名气上不占上风，因此他被很多人忽略和遗忘。

在这个追逐名利的年代，人们理所当然会追捧名人，追逐名气。但张之洞在生前身后，都没怎么炒作，他的曝光率和知名度自然比不上那三位老哥，而这种比法也很不讲理。

因为曾和左要比张之洞大二十五六岁，李要比张之洞大十四岁，他们和张之洞几乎是两代人。如果硬要把他们横放在同一时期比功名，那就等于是让姚明和潘长江比个大，让范冰冰和陈佩斯比美发，让白岩松和美国总统比说中国话。岂不比死他？

再说，成功和成名是一个漫长的过程，谁也不可能一生下来就是曾、左、李那样的人。如果把他们四个人纵放在一起大比拼，张之洞未必会输给他们。仅在官场人生和做官实绩两个方面，张之洞就要比曾、左、李更完美、更全面。

曾国藩虽然德高望重，但他处理天津教案不当，被人斥为卖国，也因此被搞垮，最后郁郁而终。左宗棠虽然厥功甚伟，但因密友胡雪岩革职查抄而身败名裂，也因为政敌李鸿章的陷害打击而不得善终。李鸿章虽然名扬天下，但他政敌太多，屡遭弹劾，且因签订《马关条约》、《辛丑条约》等一系列丧权辱国的条约，而背上了卖国贼的骂名，最后在一片骂声中吐血而亡。

●悦读时光

中国能否摆脱下一场战争劫难



著名军事评论员、解放军空军上校戴旭，接连出版了《盛世狼烟：一个空军上校的国防

沉思录》、《海图腾—中国航母》、《C 形包围：内忧外患下的中国突围》等书，其充满危机意识的见解，引起不少读者的关注。前不久，戴旭应邀赴深圳大学演讲，在此选登部分内容，仅供读者分析参考。以下为演讲内容：

前不久我曾参加了一个论坛，举办方当时邀请了 60 多个人，号称是中国战略界的精英，那天我本该在下午发言，但听了他们上午的发言，我忍不住就把话筒抢过来了。几乎所有人都在讲，我们的 GDP 已是世界第三，很有可能超过日本成为世界第二，说我们再忍 10 年，就可能超过美国，成为世界第一 GDP 大国，到那时，我们中国说话就算数，就可以扬眉吐气了。我说：“这个谁告诉你的？我怎么听不懂你在说什么？”

关键在 GDP 质量而非数量

据我所知，1840 年的时候，清朝的 GDP 是英国的 6 倍，英国是什么国家？它是日不落帝国，它的 GDP 占世界的 5%，我们当时的 GDP 占世界的 33%，英国相当于我们的 1 / 6。我说：你的 GDP 比英国大这么多，你怎么被欧洲肢解了？清朝军队当时有 100 多万人，1840 年进虎门的英国远征军只有 4000 人，结果我们 100 多万人的中国军队和人家 4000 人的一支军队签订了《南京条约》。到 1894 年，人家在我们的土地上争夺了 50 年之后，我们的 GDP 还是日本的 9 倍，你比日本多这么多，怎么反而被日本打败丢了台湾呢？

当时会场上的专家们说：那为什么美国的 GDP 占世界 1 / 3，美国就是世界上最大的国家呢？我说：这就要看 GDP 是由什么构成的，不能光看 GDP 的数量。

今天美国 GDP 的构成是什么？太空产业、航空产业、船舶制造，人家的航空母舰全是自己造的，民航全是自己造的，军机也是自己造的。计算机产业、生物科技、现代农业，它占世界第一的军事优势就是这些东西在支撑。日本的 GDP 是什么呢？汽车工业、电子工业，全是这些。正因为这些工业奠定了日本在世界上第二强国的位置。俄罗斯的 GDP 现在也是机械制造、航空工业、核工业。所以说尽管俄罗斯的 GDP 只有我们的一半，但世界上仍然把俄罗斯当成大国，这也是俄罗斯下一步必将复兴的基础。

再看清朝，我们清朝的 GDP 是什么呢？清朝的 GDP 是茶叶、蚕丝、瓷器这些玩意儿，人家是什么？铁甲舰、大炮。所以我说战争是双方 GDP 质量的对撞，不是 GDP 数量的抵消。一天我和军工产业的一个老总聊天，他说航空工业的老总提出，航空工业要在近几年内达到万亿产值。达到万亿有什么用呢？如果不掌握核心技术，单纯追求 GDP，那就什么都不是。我们今天的 GDP 跟清朝差不多，主要是什么构成的呢？房地产、纺织品。

有一句话是薄熙来说的：“8 亿条裤子换欧美一架飞机。”8 亿条裤子想想堆起来有多大，把一个大型的广场都占满了，才能换人家一架飞机。还有烟酒、玩具，就是这些东西，这些

东西在战争时不能转换为国防力量，我们不能拿着玩具去跟人家打仗吧。所以在战争的时候怎么办？那就“用我们的血肉筑成我们的长城”。

在我的《盛世狼烟》那本书里，我说房地产支撑不了大国崛起，我当时有一个观点，我说：现在的房地产，是国内的垄断资本和国际资本联合起来打劫中国人民的财富。我们目前所有主力战斗机的发动机全是人家的，歼-10用的是俄罗斯的发动机，飞豹是英国的发动机，预警机 EL76 是人家的原机，我们很多大型军舰用的也是人家的发动机，你连个发动机都造不出来，搞 1 万个亿有什么用呢？

欠我 8000 亿美元国债怎样还

美国人欠了我们 8000 亿美元国债，我们想没想过美国会不会还？我们的官员跟美国的领导人说：你要保卫我们资产的安全。美国人说：你放心，你这块肉在我肚子里很安全。那你什么时候拿回来呢？它可能回不来了。我有好几个理由可以支持。还是在跟金岩石（国金证券首席经济学家）聊天的时候，他跟我说过，他在师从索罗斯的时候，出席了一个会议，当时巴菲特就说：美国的经济就是借贷经济，不断借债，推动美国经济的发展。有一个 13 岁的小孩问他：巴菲特爷爷，你不断借债，你借的债，将来是不是要我们还？巴菲特就跟他说：好好学习，让你的孙子替你还。

有一次，美国经济学家门蒂斯和我同时演讲，当时台下的人问他，门蒂斯先生，刚才戴先生说了，这 8000 亿美元，你们肯定不会还我们了，你认为你们美国会怎么还？门蒂斯说：当初我们欠英国人的债，我们把他们打跑了；后来我们又欠荷兰人的债，我们也把他打跑了。我们当时欠的不过是 8000 万美元，这 8000 万和你们的 8000 亿就是数字不同而已，别的没有什么区别。这就是门蒂斯回答的。去年 9 月，奥巴马宣布对中国轮胎实施为期 3 年的惩罚性关税以后，有 55 个国家在几天之内对我们进行反倾销起诉。一个美国人说的：目前世界各国都在拉帮结派，利用世贸组织的规则对中国发起暴徒般的反击。

能否摆脱下一场战争劫难

讲到这个情况，我又提出一个问题，就是中国面临的情况，除了内忧外患外，我们能否摆脱下一场战争劫难？美国是一个军工综合体的国家，美国有 1 / 3 的企业在从事军品生产。不打仗谁要军火呢？所以美国到处打仗。我们今天用的很多东西，实际上都是美国的军工产品。我们的手机是美国在朝鲜战场上用的一个战场通信系统，那就是手机的原型。电脑是美国当时在核军备竞赛中为了超越苏联发明的。这些都是把军用技术转为民用的。所以我说，美国一定会打仗。

战争总是跟着财富走，这是世界经济规律，就像食肉动物跟着食草动物走一样。我们可以看 20 世纪的 3 次财富大的转移，第一次是欧洲从中国抢完财富以后，欧洲暴富起来了，在上世纪 50 年代以前，欧洲成了世界的财富中心，就在这个地方连续爆发了两次世界大战。第二次财富转移发生在七八十年代，中东的石油成为西方的命脉，所以从那时候，中东连续打了 20 多年 5 场大的战争。

我认为未来 20 年，中国会面临大的考验。为什么我说 20 年呢？到 2030 年的时候，我们的城市化可能达到最高峰，正好也是世界走出金融危机，世界新一轮经济革命完成的时候，而且很多国家的军事革命也完成了。所以这个时间是一个非常重要的节点。

腐败问题也会加速危机的到来。忘了奋发向上的生活，整天忙于满足物质的欲望，这种民族肯定是要衰败的，历史规律就是这样的。我希望我们的国家从 GDP 的迷途中醒过来，确立正确的战略思维。（领导文萃 2012 年第 7 期）