



政治和谐思想及其实现机制

郭剑鸣/著



光明日报出版社



政治和谐思想及其实现机制

郭剑鸣/著



光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治和谐思想及其实现机制/郭剑鸣著. —北京:
光明日报出版社, 2010. 11
ISBN 978 - 7 - 5112 - 0923 - 8

I. ①政… II. ①郭… III. ①社会主义政治学—研究
—中国 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 224550 号

政治和谐思想及其实现机制

作 者: 郭剑鸣 著

责任编辑: 宋 悦

封面设计: 中联华文

责任校对: 贾文梅

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078241

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

开 本: 1/16

字 数: 270 千字 印 张: 15

版 次: 2010 年 11 月第 1 版 印 次: 2010 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 0923 - 8

定 价: 36.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

政治建设、经济建设、文化建设和社会建设是我国社会主义和谐社会建设的一体四面，政治和谐是社会和谐的保障。尤其，在我国政治动员和通过政府调配资源的机制、能力仍然是社会发展的发动机，政治和谐与否对制度、秩序方面的影响不说，对资源配置效率的影响是现实的。但是，种种原因，学术界讨论政治和谐的思想及其实现机制的成果还不多。

所谓政治和谐就是围绕建设和谐社会的目标，以合法性为基、民生为本和合作治理为径来设计政治制度、组织政治体系、规范政治行为、提供公共产品和公共服务的政治模式。它包括政治体系和谐、权力结构和谐、利益分配和谐和政治过程和谐四个层面。当前，影响我国政治和谐最突出的因素，一是社会力量在国家政治格局微不足道，缺乏对公权力监督的现实路径，导致官员腐败现象比较猖獗；二是政治体系内部的权力分配不合理，横向过分集中于党政机关，特别是其中的“一把手”，纵向过分集中于上级政府。说到底，就是权力配置关系不和谐。由于权力、利益、机会和资源的高度同一性，权力配置的不和谐就成为利益分配不公正的根本引因。官员腐败衰渎的不只是公权力的运行使命和规则，更重要的是它不断吞噬着整个政治体系的合法性。不论是纵向集权、还是横向集权，只要过头了，就是在不断地将有益于社会发展的机构、群体和个体力量边缘化，这将在很大程度上吞噬着各方面建设社会的积极性，进而吞噬社会发展的效率。所以，在我国建设和谐社会需要将政治和谐放在关键的位置上。

对政治和谐的思索和追求，自古就是人类社会发展的最大梦想。在我国历史上，从古代的孔子、墨子、孟子，一直到近代以来的洪秀全、康有为、孙中山等，对政治和谐都有过不少描述。在西方，19世纪的空想社会主义者傅立叶、欧文，也对政治和谐、社会和谐有过美好的憧憬。现代西方社会现代化进程中也提出过不少实现社会和谐、政治和谐的理论和方法。比如，上世纪后半

叶以来，新自由主义、社会民主主义和绿色生态主义分别从解决国家与社会关系、社会与社会关系和人与自然关系的紧张性提出了各自构建社会和谐的理论体系。尽管他们思考这一问题的出发点、寻找到的路径和得出的结论不尽相同。这些思想对我们今天建设社会主义和谐政治有着重要的警示或启示意义。

从我国当前社会发展和政治文明建设的实际情况看，需要更好地防治腐败，提高政府的清廉度；更好地改善民生，提高政府的亲和度；更好地推进合作民主治理，提高政府的效能。为此，也需要进一步完善政治体系和谐、政治治理结构和谐、利益分配和谐和政治治理过程和谐等方面探索实现和谐政治的基本机制。

本书对政治和谐的概念、思想、理论和实现机制进行了初步的探讨，算是开个头，抛砖引玉。欢迎批评！更希望能引起学界的讨论和共鸣！

郭剑鸣 乙丑秋
金沙学府

目 录

CONTENTS

前 言	1
绪 论	1
第一章 政治和谐的思想与理论渊源	14
第一节 政治和谐思想的历史脉络	/ 14
第二节 现代西方政治和谐的理论形态	/ 32
第二章 政治和谐的治道及其价值取向	39
第一节 善治:寻求政治和谐的基本治道	/ 39
第二节 政治和谐的价值取向	/ 44
第三节 20 世纪后期西方国家的政治失谐及其治理模式	/ 63
第三章 预算民主与腐败治理:建设和谐政治体系的基本机制	74
第一节 预算失规与腐败滋生	/ 74
第二节 预算国家:预防财政腐败的思想和机理	/ 84
第三节 预算国家:预防财政腐败的制度安排	/ 90
第四节 从预算透明到国家清廉:政治体系和谐的保障机制	/ 96

第四章 透明授权:建设和谐政治治理结构的基本机制	112
第一节 我国政治治理结构的失谐现象	/ 113
第二节 治理结构失谐的政治危害	/ 119
第三节 相机授权:我国政治治理结构失谐现象的体制归因	/ 122
第四节 走向制度化授权:矫治治理结构失谐现象的本策	/ 125
第五章 “国民公平待遇”:保障利益分配和谐的基本机制	129
第一节 我国民生政治领域的失谐问题	/ 129
第二节 造成国民待遇不公平的政策与治理因素	/ 146
第三节 保障利益分配和谐的政策与治理创新	/ 157
第六章 合作治理:实现政治过程和谐的基本机制——实证分析	184
第一节 温岭民众参与政府预算:对政治体系和谐机制的创新	/ 184
第二节 杭州市政府与民众共谋民生:民生普惠机制的成长	/ 198
第三节 “厦门 PX 事件”:突发事件中合作治理机制的范例	/ 213
参考文献	222

绪 论

一、政治和谐的蕴义

社会和谐是政治合法性的基础性资源，而政治和谐又是社会和谐的制度保障。我们知道和谐社会的内涵主要包括^①：（1）社会的主要构成要素关系处于和谐状态。特别是人与自然的关系、人与社会的关系、人的社会结构关系和人的生产和生活关系的和谐。这可以说是和谐社会的最高目标。（2）社会管理及其制度关系处于和谐状态。主要涉及到政治制度、经济制度和社会分配制度等主要社会制度之间的配套、协调和互补，共同纠正社会发展的失偏，促进社会的和谐。这是和谐社会的制度保障。（3）社会利益关系处于和谐状态。包括不同群体的经济利益受到各得其所的保障和满足，贫富差距控制在合理、适度的范围，人民的生命财产安全系数高，人民参政议政的愿望可以得到制度性的保证，社会运行有序，不发生结构性的冲突，社会矛盾的处理方式比较平和，社会各方面的活力得到充分释放，民众得意各尽所能，安居乐业。这是和谐社会核心理念所在。（4）社会发展的各个层面处于和谐状态。主要涉及民主政治、经济水平、社会保障程度、文化事业、生活质量、环境状况等方面其头并进，相互支持。而不是畸轻畸重，厚此薄彼。这是和谐社会的具体体现和过程保障。

所以，和谐社会就是一个社会结构和谐、社会制度和谐、社会发展和谐及社会利益关系和谐相统一的社会。所谓政治和谐就是围绕建设和谐社会的目的

^① 参见邓伟志：《论“和谐社会”》，《学习时报》，2005，1，3；朱力：《社会学家解读“核心社会”》，载《金陵瞭望》，2004，11；青连斌：《构建和谐社会的着力点》，载《科学社会主义》，2004年第5期等的有关论述。

标，以合法性为基、民生为本和合作治理为径来设计政治制度、组织政治体系、规范政治行为、提供公共产品和公共服务的政治模式。它包括政治体系和谐、权力结构和谐、利益分配和谐和政治过程和谐四个层面。这样的政治模式具有一些鲜明的特征：政治目标的持久性、政治制度的稳定性、政治过程的参与性、政治利益的兼顾性。在国内政治方面表现为基于公平与效率平衡的建设政治，在国际政治方面表现为在求同存异基础上的合作与对话政治。

我党历来重视谋求和谐的政治局面。在建国前，我党以统一战线为核心，形成了坚固的支撑革命的外部政治力量阵营。建国后，我党在继续做好统一战线工作的同时，对政治体系内部的和谐问题进行了长期深入的研究和建设，如毛泽东同志的《论十大关系》、邓小平同志的《党和国家领导制度的改革》、江泽民同志的《论“三个代表”》和胡锦涛同志的《树立和落实科学发展观》等都是建设和谐政治局面的纲领性文献。

随着政治主题从革命政治向建设政治的转型，和谐政治建设的领域也将越来越从政治体系的外部转移到政治体系内部，其重心是政府与民众关系是否和谐？各部门、各级政府间的权力与资源配置是否合理、有效？政治利益（尤其是民生领域）分配是否公平？政治过程是否民主、透明？

战后，不少东南亚、东欧、南美和非洲的新兴民族国家由于政治治理体系、结构、利益配置和过程的失谐而导致其政治和社会秩序长期陷于不稳定之中，已经严重影响到这些国家的现代化。我国的政治民主改革和政治现代化进程已取得举世瞩目的进步，但在政治体系、结构、利益分配和过程等方面仍有不少积弊，这些积弊若不革除，终究会影响到政治和谐的大局。

二、社会主义和谐社会理论蕴含的政治和谐思维

2004年9月，党的十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的战略任务。2005年2月，胡锦涛同志在中央党校省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话，全面阐述了社会主义和谐社会的深刻内涵和主要任务。2006年3月，十届全国人大四次会议通过的“十一五”规划纲要，又部署了今后5年建设和谐社会的主要工作。2007年10月我党正式将社会主义和谐社会的理想和历史任务写入党章。

社会主义和谐社会建设的内容是全面的，是一个从人与自然—国家与国家—国家与社会—政府与民众—民族与民族—地区与地区—群体与群体—社会与家庭—家庭与家庭—个人与家庭—人与人—人与自然的和谐循环网。中国特

色社会主义社会是一个全面发展和进步的社会。提出建设和谐社会，意味着在中国特色社会主义的历史进程中，社会建设与经济、政治、文化建设有着同等重要的地位，具有不可替代的重要作用。它表明，随着我国经济社会的发展，中国特色社会主义事业的总体布局，更加明确地由社会主义经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”，扩展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”。这不是简单的增加，而是认识上的一大飞跃。这个“四位一体”的布局，反映出我们党对中国特色社会主义发展战略的谋划更加全面、协调、均衡，从而进一步充实、创新了中国特色社会主义的理论体系。

我党确立的社会主义和谐社会建设的九大目标和六大特征，进一步阐述了这一理论的深刻内涵。这九大目标是：（1）社会主义民主法制更加完善，依法治国基本方略得到全面落实，人民的权益得到切实尊重和保障；（2）城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转，合理有序的收入分配格局基本形成，家庭财产普遍增加，人民过上更加富足的生活；（3）社会就业比较充分，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立；（4）基本公共服务体系更加完备，政府管理和服务水平有较大提高；（5）全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，良好道德风尚、和谐人际关系进一步形成；（6）全社会创造活力显著增强，创新型国家基本建成；（7）社会管理体系更加完善，社会秩序良好；（8）资源利用效率显著提高，生态环境明显好转；（9）实现全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会的目标，努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。

这六大特征是：（1）民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；（2）公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现；（3）诚信友爱，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；（4）充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；（5）安定有序，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结；（6）人与自然和谐相处，就是生产发展，生活富裕，生态良好。

社会主义和谐社会理论是在吸收前人对社会建设规律的探索成果和对社会终极目标构思的思想资源的基础上的伟大创新。比照古往今来人们对社会建设的各种构想，社会主义和谐社会理论兼顾了现代性基础上人们对自由、发展、

财富的追求和对风险合理分担的诉求，既有别于传统的自然进化的和谐，又努力避免西方创造一毁灭一发展式的大跨度的调整，是一个富有创意的思想体系和理论体系。^① 社会主义和谐社会理论的丰富内涵所孕育的政治和谐思维可以从多方面进行解读，从政治学意义上说，主要是三个方面：

1. 重视平等的公民权和国民待遇

一方面，和谐社会不是重返平均主义、吃大锅饭，而是“和而不同”，不是原地踏步、大家一起过穷日子，而是有较好社会发展、较高生活质量的社会，需要保持发展动力和发展秩序的平衡。在现代性基础上建设和谐社会需要认可各社会主体多元化的利益追求，而不能以管控人们的利益主张为代价，因此，社会主义和谐社会需要直面各种矛盾和风险，需要理顺有利于社会发展、民众生活的各种关系，而不能只求某个时段、某个方面、某个区域的和谐。构建社会主义和谐社会的战略思想，提出社会主义和谐社会的六个基本特征：民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处，相互联系、相互贯通，既包括社会关系的和谐，也包括人与自然关系的和谐，体现了民主与法治的统一、公平与效率的统一、活力与秩序的统一、科学与人文的统一、人与自然的统一。

另一方面，社会主义和谐社会是在中国特色社会主义道路上，中国共产党领导全体人民共同建设、共同享有的和谐社会。建设社会主义和谐社会的主体力量是全面的，而不能仅依靠一个阶层、一部分人的奉献，而需要广泛调动各方面的积极性，妥善协调各方面的利益关系，切实维护和实现社会公平和正义，使全体人民平等友爱、融洽相处，人与自然处于和谐状态。为此，需要尽可能兼顾各方面的利益，特别是兼顾国家、集体与个人的利益；兼顾发展能力强群体与发展能力弱群体的利益；兼顾改革中受益较多群体与受益较少群体的利益；兼顾先富群体与后富群体的利益；兼顾不同行业群体之间的利益。

2. 强调和谐政治建设的基础性地位

中国传统政治治理的官本位思维和社会治理中的辈分礼制是一种将权力作为维护秩序和社会和谐的保证的固定模式。在现代中国，保持政治体系对社会发展的强大调控能力与在我国这样一个超大规模和不平衡性十分明显的国家建设社会主义和谐社会的需要也是吻合的。因此，除了赋予政治体系分配一般性社会价值的权威外，还需强化其对市场的监管功能和对社会组织的引导功能，

^① 郑抗生：《构建社会主义和谐社会的几个难点热点问题》载黄家海、王开玉主编《社会学视角下的和谐社会》，社会科学文献出版社，2006年，第2页。

这不仅符合我国国情，也符合政治学学理。但其前提是政治体系能合法、有效地运用民众委托的权力和资源，形成和谐的国家与社会的关系、政府与市场的关系、政府间关系、干部与群众的关系，亦即和谐的政治关系。其中的关键是政治体系及其公职人员要有正确的权力观、国家建立了完善的促廉防腐的法律、制度和政策体系。否则，不受拘束、强势的政治体系将超越权力的合法边界、破坏市场机制的正常功能、瓦解国家与社会、政府与民众间的良性互动，导致权力、利益、机会等社会资源分配显失公正，使社会陷于难以修复的失谐之中。所以，社会主义和谐社会理论将民主、法治和公正作为其最基本的目标和特征。

当前，影响我国政治和谐最突出的因素，一是社会力量在国家政治格局还相对较小，缺乏对公权力监督的现实路径，导致官员腐败现象比较猖獗；二是政治体系内部的权力分配不合理，横向过分集中于党政机关，特别是其中的“一把手”，纵向过分集中于上级政府。说到底，就是权力配置关系不和谐。由于权力、利益、机会和资源的高度同一性，权力配置的不和谐就成为利益分配不公正的根本引因。官员腐败亵渎的不只是公权力的使命和规则，更重要的是它不断吞噬着整个政治体系的合法性。不论是纵向集权、还是横向集权，只要过头了，就是在不断地将有益于社会发展的机构、群体和个体力量边缘化，这将在很大程度上吞噬着各方面建设社会的积极性，进而吞噬社会发展的效率。所以，在我国建设和谐社会需要将政治和谐放在关键的位置上。

3. 将民生政治视为政治合法性的关键

民生即民心。任何政治形态的合法性、任何社会发展方式的可持续性都是以民生改善为基础的。和其它和谐社会思想一样，社会主义和谐社会也将改善民生作为其主旋律，不同的是，它是将改善民生作为转变执政方式和社会发展方式的立足点，并从政治理念、政治责任和政治制度保障有机结合的高度，为之提供了政治保证，是对生活政治思维的新发展。

经过半个多世纪的建设，我国人民的生活水准连续跨越了饥寒型、温饱型和小康型三个阶段，民生改善的伟绩举世公认。但是其中仍然存在一些结构性的民生问题，比如人们常说的“七难”问题（就学、看病、出行、住房、治安、办事和就业）。这些问题都是最基本的民生问题，造成这些问题的引因虽然是多方面的，但其中有一条不容回避，那就是很长一段时间以来我们过多地强调了以经济成长为核心来配置公共资源、制定公共政策、考核公共部门。经济政治的色彩过于浓厚，而生活政治的思维还没有树立起来。实际上，片面的“经济”政治或者“发展”政治并不能自然地解决民生难题，不切实际、不符

合民生需要的发展所制造的民生问题有目共睹。处于欠发达状况的我国社会就已经出现越来越多的“发展性”民生问题，有的方面还甚于发达国家。如贫富分化度、居民收入与房价比、环境退化程度、高能耗等。一些地方尚未开发时，居民还感觉不到不幸福，而经济发展起来以后，反而觉得民生难题多了。比如青山绿水不见了、环境差了、安全感少了、黄赌毒假欺诈多了，这些问题都与一味注重发展有关。我们已经形成了通过发展解决民生问题，又在发展中滋生新的民生问题的发展模式，在“一切为发展让路”、“谁影响发展一阵子，就让他难过一辈子”的思维左右下，民生问题只会被替代而不会得到根本改善。

尤其，在“发展”政治的鼓动下，一些地方将官本与民本、经济增长与民生改善的关系换了位。官本位、政府本位、地方利益本位底气十足地借着“国富”的壳不断地扩充财政资源、占用社会资本、提取社会财富。其中的突出表现就是税收增长过快、地方财政规模庞大、公务员待遇优厚。以2006年为例，全国入库税收同比增长21.9%，税收收入增幅是同年国内生产总值增幅（10.5%）的一倍。这已经是从1995年以来，我国税收连年以GDP两倍左右的速度增长了。^①这还不包括庞大的行政性收费（例如2005年该类收费超过4000亿元）。而与此同时，农村居民的人均纯收入年增长率只有5%左右，城镇居民的人均纯收入年增长率也只有7%~8%。而这点多出来的收入又被各级地方以拔高地价、楼价的方式忽悠得差不多了。在上海、深圳、广州等地，一个科级公务员的透明月收入超过4000元人民币，约为当地居民人均月收入的1.5倍，如果计算其它的优惠，更是另当别论。问题还在于，增加的财政并没有集中投向民众所急需的促进和保障民生的公共产品建设上，相应的公共福利并没有同步地增加。目前，我国的政府消费率已经与美国政府的消费率相差无几，但两国居民的消费率却是天壤之别。归根结底，我国居民的收入增速远远落后于GDP的增速，更落后于财政提取和政府消费，加之公共产品和公共福利投入不足，居民的消费空间面临强力挤压。而如果我们按照生活政治模式的要求来配置公共资源、选择社会发展方向，让民众同步地享受到发展的实惠的话，民生质量是完全可以得到更好的改善的。

还有些民生问题与政府的不当政策行为有关。比如户籍、教育、医疗保障、行业垄断等方面的制度和政策，增加民众生活选择机会的功能不明显，而其中的限制性作用却显而易见。一个农民工好不容易在城里找到了为城里人服

① 时寒冰：《税收增长太快，难以“藏富于民”》，《上海证券报》，2007年1月26日

务的机会，其子弟却不能留在身边上学，他要么多交不菲的借读费，要么忍痛将孩子编入“613860”留守部队。这便实实在在地增加了民生难题。在殡葬、电信、供电、供水等民生性服务领域实行的“只此一家，别无分店”式服务供给，使民众不仅丧失了选择的机会，还付出了高额的生活成本。一些地方居然出现了“死不起人”的现象。这同样是增加了民生难题。

如果说，改革开放之初，我国社会经济及政治发展的主要矛盾是由于绩效低下而积累了巨大的赶超压力，我们不得不取道绩效性合法性模式，立足“效率优先”的原则，集中制度和政策安排，配置主要的优质资源“先让一部分人富裕起来”的话。那么，经过30多年的努力，虽然不能说效率问题、发展的动力问题已经完全解决了，但多年的“效率优先”和赶超战略的实施所积聚的“公平”和“共同富裕”的压力显然已上升为社会冲突的主要方面。所以，我们应适时对“共同富裕”问题进行“补课”，按照生活政治的理念，调整公共政策方向、政府考绩标准和公共财政投入重点，以改善民生为指针去发展社会和管理社会。否则，由于资源和利益配置的过分倾斜，民众能享有发展的实惠与经济成长的实际水平之间的巨大反差所引发的社会不稳定最终将吞噬已有的效率和财富积累的成果。

三、由治理失当积累的政治失谐因素不容忽视

什么是政治失谐？我们不妨从社会失谐谈起。人们可以从不同的角度列出长串的社会失谐表象。基本的社会失谐形态主要有：人与自然的关系失谐—环境恶化、能源短缺；人与人的关系失谐—贫富不均、强弱势群体对立；人与社会的关系失谐—失业率高企、通缩和通胀；社会与社会的关系失谐—区域壁垒、城乡分治。从政治学意义上说，政治失谐是指因社会性产品分配政策的合法性缺失或执行失真导致的社会不公平和不稳定，影响政治力量的结构性平衡。其基本特征是由于公权力的运用失当，使社会主体间的地位发生了显失公正的变化，动摇既有政治秩序的根基。例如因国家土地征用政策对原土地占用方的利益补贴约定不合理，使原土地占用方处于明显不利的地位，加之土地征用争议的磋商机制缺失或不健全，原土地占用方没有可靠的救济途径，就会形成与土地征管部门或开发商的对抗，产生所谓失地族的问题，如果在政治程序上没有一个是矫正的制度安排和坐实的路径，失地族会将问题和矛盾指向政治体系。这类政治失谐主要包括：

1. 少数官员的贪腐行为引致的政治失谐。政府是对社会资源的权威性分

配机构，政府官员拥有比一般社会主体更多地获取社会资源的条件。但是，国家法律赋予政府及其官员的这些权利和便利是为了实现社会公共目的。当他们将其用作私人目的时，自然而然会引起公众的不满。如果这种风气蔓延不止，就会衍生社会性的政治不信任，乃至仇官心理。从2006年起到2009年，人民日报和人民网连续4年进行的民众最关心的问题的网络调查，除2007年关注腐败的问题排名第二外，其他三年均为第一。原以为，在今年全球金融海啸的大背景下，医疗、教育、住房、社会保障等离民众最“近”的领域理应排在首位，但在“反腐”面前却仍然屈居其后。^①这足以说明，腐败是影响党群关系、干群关系和谐与否的关键所在。

2. 政府不当行为引致的政治失谐。任何行政介入都可能打破原有的利益分配格局，如果行政介入行为的理念不纯、方式不当，就会导致新的利益格局不为利益相关方所认可，并造成利益受损方与政府及受益方的对立。例如，2008年7月19日，发生在云南孟连县胶农与橡胶公司的利益纠纷案。由于政府某些领导与橡胶公司存在特殊利益关系，县政府在处理纠纷时偏激和越权的介入方式，致使当地胶农与县政府、橡胶公司产生了对抗性的裂痕。胶农不仅认为橡胶公司侵占了他们的利益，多次围攻、打砸橡胶公司，而且认为政府没有秉公行使公权力、没有代表胶农的利益，因而，当公安民警对带头打砸的骨干人员采取强制传唤措施的过程中，遭到500多名胶农用长刀、钢管、棍棒等工具围攻殴打。暴力冲突中，41名执勤民警被打伤、8辆执勤警车被砸坏。危急情况下，民警被迫使用防暴枪自卫，15名胶农受伤，2人被击中不久后死亡。事件发生前，由于部分干部作风漂浮，脱离群众，漠视群众利益，听不进群众意见，离群众越来越远。胶农的利益诉求长期得不到解决，在部分地区，甚至出现黑恶势力控制村民自治组织、私自召开村民大会非法选举“村民代表”。云南省委副书记李纪恒痛心疾首地批判当地政府：“说话没人听，干事没人跟，群众拿刀砍，干部当到这份上，不如跳河算了！”^②该案对当地政府和民众的和谐关系所造成的负面影响可能短期内难以修复。

3. 政府不作为引致的政治失谐。政府所得的授权具有管制、引导职能。当社会发展呈现积极的态势时，政府应该通过政策、制度供给来引导社会保持这样的生产方式、生活方式。反之，就应该通过政策、制度供给来管制不良的社会生产方式、生活方式。这样，才能确保社会的持久和谐。但在现实的行政

① 《从网民最关注反腐败引起总理深思说开去》，2009年2月28日新华网。

② 《干部反思云南孟连事件，胶农诉求无法解决变积怨》，2008年7月28日新华网。

实践中,一些地区或部门及其官员出于保护某些特殊利益、掩盖责任、相互推诿等原因,可能会听令一些明显危及社会公共利益的发展方式的蔓延。这种行政不作为往往是酿成公共安全事故、环境恶化的重要引因。比如,三鹿奶粉事件的爆发、无锡太湖水质的质变都与行政不作为有关。以三鹿奶粉事件中的当地政府的反应为例,2008年9月11日,三鹿作为毒奶粉的始作俑者,被新华网曝光,社会哗然。同日,三鹿集团通过人民网作了纯属推脱责任的回应:“三鹿是奶粉行业品牌产品,严格按照国家标准生产,产品质量合格,目前尚无证据显示这些婴儿是因为吃了三鹿奶粉而致病。如果真的有这样的问题,相信质检部门会查个水落石出。三鹿集团委托甘肃权威质检部门对三鹿奶粉进行了检验,结果显示质量是合格的。同时,三鹿表示,造成婴儿肾结石,原因是多方面的,哺养小孩子需要多方面的知识培养。”^①其实早在2008年6月,国家质检总局食品生产监管司网站就已有消费者投诉婴儿吃三鹿奶粉后患肾结石。食品生产监管司在7月2日的回复是,“请你提供问题奶粉的详细信息,以便我们调查处理。”但有关部门一直到9月“毒奶粉”事件完全曝光后才采取相关措施。而作为企业所在地的石家庄市政府其实也在8月初就接到确切的有毒奶粉检测报告,但同样没有及时作出要求企业召回产品的决定。当事态发展到不得不面对社会公众承担责任时,又和企业一致地将“问题奶粉”的责任推给奶农。三鹿奶粉事件中由于某些政府部门的不作为,掩盖、助长了不法企业对广大消费者权益的侵害行为,最终也导致了一个行业发展的不稳定和公众对相关政府部门的服务理念及方式的质疑。

4. 政府越权或夹私行为引致的政治失谐。政府所得的授权依法律规定和民众普遍认同,只能在有限的边界内产生效力。政府在民众认可的边界内活动本身就是社会和谐体现。根据社会契约论的观点,国家是民众约定的产物,政府代表国家,其责、权、利的规定性也是由民众约定的,是不同群体、阶层、区域的利益博弈取得相对均衡的结果。一旦政府越权进入竞争性市场、偏袒某个阶层、惠顾特定区域或是夹带政府私利就会打破这个均衡,引致社会失谐。比如我国当前的房价高企、城乡居民社会保障反差、国有垄断性行业的暴利等,实际上都与政府的越权行为有关。因为,政府作为民众整体的代理是没有权力针对一样的国民制定和实施不同保障程度的社会保障政策的,更没有权力为了自己能多支配土地补偿金而不顾民众购房的能力,去维护高房价。有关资料显示:2004年,美国的平均房价收入比是3:1左右;日本的平均房价收

^① 《三鹿奶粉事件始末大盘点》,2009年2月11日法律教育网。

入比在 4:1 以内；联合国公布的合理的房价收入比为 2-3:1，这是世界住房价格的普遍规律；世界银行则认为，要控制在 5:1 以内。然而，在我国收入房价比普遍是这一比例的 2-3 倍。以南京为例，相当多的家庭的房价收入比甚至达到了 13:1 左右，这就严重影响了小康生活的质量。^① 2007 年北京市城镇户均年可支配收入为 65967 元。当年底平均房价是每平方米 15162 元，按照户均 100 平米计算，则房价与收入之比为 23:1，远远高于 3:1~6:1 的标准，也高于国内其他大中型城市。而 2004 年至 2008 年初，我国楼市又进行了一轮更猛烈的上扬。据国家统计局对全国 70 个大中城市的不完全统计，这期间房价上扬了 70%~150%。与此同时，全国城镇居民的收入平均每年仅增长 7%~8%，因此，现在的房价收入比肯定会更高。在这种背景下，大部分市民将消费集中到购房上，甚至用毕生的积蓄也难以购买一套住房，势必减少诸如教育、医疗、旅游等方面的消费，会给社会经济的可持续发展带来负面影响。根据全国政协委员、恒大地产集团董事局主席许家印的分析，“土地成本、税费成本和企业利润的不断飙升，是近年来我国房价高企的根源。”也就是说企业和地方政府合力推升了房价。^② 因为，在一些地方政府中，有相当一部分财政收入是靠房地产业来维持的。难怪当有些开发商或迫于资金供应短缺或出于抢占市场份额降价售房时，地方政府会发出处理开发商的叫嚣。且不说相关政府部门在此类事件中有没有真正代表民众利益？单就开发商降价而言，政府也没权进行干预。所以，我国因房价高企而引致的广大中低收入者买房难，人们在怨恨开发商的同时，也时常质疑政府的房产政策。据零点研究咨询集团与人民网、搜狐新闻中心联合进行的“2009 年两会热点话题：楼市”电话调查结果显示：八成以上居民认为目前房价依然过高，半数受访者认为政府救市效果不好（8.3% 认为非常不好，41.8% 认为不太好）。

5. 政务不公开引致的政治失谐。政务公开、信息透明是民主政治的内在要求。因为政务总与公共利益相关，民众有权力、也有动力了解政府决策的意图和过程。如果政务是在暗箱中完成的，即便政策实际上是符合民意的，也会引起民众的猜疑，降低民众对政府的信任度。例如，我国政府预算信息披露不充分的问题，社会各界的议论很多。政府收支取之于民、用之于民，方可持续。但是由于我国预算编制、执行、监督和信息披露机制不健全，各级政府都

① 李扬：《房价与居民收入失衡，关注房地产市场失灵》，新华日报，2004 年 11 月 19 日。

② 王宇、罗宇凡、林颢：《“三高”抬房价，委员曝光楼市真成本》，新华每日电讯，2009 年 3 月 6 日。