



华中师范大学出版基金丛书  
学 术 著 作 系 列

# 跨越：咸安改革与中国 农村基层治理的转型

袁方成 著

C B J J

出版社

华中师范大学





华中师范大学出版基金丛书  
学 术 著 作 系 列

本书系教育部哲学社会科学规划基金项目“社区发展与乡镇综合改革研究”（07JA810006）的研究成果，由华中师范大学出版社提供的出版基金全额资助

# 跨越：咸安改革与中国农村基层治理的转型

袁方成 著



华中师范大学出版社

## 新出图证(鄂)字 10 号

### 图书在版编目(CIP)数据

跨越:咸安改革与中国农村基层治理的转型/袁方成著. —武汉:华中师范大学出版社, 2009. 9

(华中师范大学出版基金丛书)

ISBN 978-7-5622-3843-0

I. 跨… II. 袁… III. 农村—群众自治—研究—咸安市  
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 199881 号

### 跨越:咸安改革与中国农村基层治理的转型

© 袁方成 著

---

责任编辑:高东军

责任校对:王 炜

封面设计:罗明波

编辑室:文字编辑室

电话:027-67863220

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市洪山区珞喻路 152 号

电话:027-67863426、67863040(发行部) 027-67861321(邮购)

传真:027-67863291

网址:<http://www.ccupress.com>

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

印刷:武汉理工大印刷厂

督印:章光琼

字数:345 千字

开本:880mm×1230mm 1/32

印张:12.75

版次:2009 年 9 月第 1 版

印次:2009 年 9 月第 1 次印刷

印数:1-1500

定价:28.00 元

欢迎上网查询、购书

---

敬告读者:欢迎举报盗版,请打举报电话 027-67861321

# 序

早在咸安改革进行的过程中，各种评价与说法就已经如同雪花般铺天盖地而来。有人表示由衷的赞赏，有人提出尖锐的批评，社会反响非常强烈。袁方成同志当时正在华中师范大学中国农村问题研究中心攻读博士学位，多次深入咸安区，站在旁观者的角度，与正在艰难实施的各项改革零距离接触，并进行分析和研究，也算是一位历史的见证人。现成果付梓出版之际，要我写篇序言，考虑了很久，决定趁此机会就咸安改革争议最大的几个问题谈一谈个人的看法。

## 一、县域经济社会解困的出路在哪里？

党的十一届三中全会以来，中西部地区各县域的经济建设与社会事业发生了翻天覆地的变化，人民群众的生活水平与生活质量均有大幅度的提高。只要不昧良心，绝大多数人都会承认这一客观存在的事实。但同东南沿海发达县域横向比较，与全国一日千里的时代前进步伐相衡量，就会觉得自己纯属“井底之蛙”。产业结构单一、发展方式陈旧、基础设施薄弱、经济总量小、运行质量低；文化、教育、卫生、社会保障等社会事业举步维艰；政府机构臃肿，单位人浮于事，财政入不敷出；群众牢骚怨气不断，干部情绪消极悲观等现象普遍。我这样讲，绝对不是肆意否定国家改革开放的大好形势，更不是恶毒诬蔑历届县领导人为本地经济社会发展进步所付出的艰辛。只要坚持实事求是的态度，就会发现我们与东南沿海地区的差距已经越拉越大。大概从20世纪90年代起，在整个中西部地区，绝大多数县域的经济发展与社会进步都不同程度地面临着相当困难的局面。凡在县一级基层党委、政府“摸爬滚打”过的同志，对此应该有深刻的体验。

县域,从来就是我们国家重要的政治基础、经济基础和社会基础。“基础筑牢,雨顺风调;基础不牢,地动山摇。”因此,充分发挥县域经济社会的生机与活力,对于国家政治的稳定、经济的发展、社会的进步和综合国力的提升,无疑具有极为重要的作用。东南沿海地区的经济社会发展水平之所以能够“笑傲江湖”、问鼎天下,在很大程度上就是得益于县域经济普遍繁荣昌盛所聚集而成的强大竞争实力。中西部地区县域经济的困乏无力,使得各省区经济社会前进的步履如同在一片厚重的沙漠中穿行,脚板老是攒不上劲儿。过去,我们常说发展不够,实际上,真正的发展不够,归根到底还是主要表现在县域经济这个层面上。

中西部地区县域今天的贫困落后,当然有各种客观条件的制约,包括许多历史和现实矛盾的困扰等原因。不承认这些客观因素,就不是辩证唯物主义。但我一贯不赞同区位论、资源论的观点,更反对一味责怪前任领导班子没打好基础,总沉浸在怨天尤人情绪中的处事态度。我认为,县域经济发展过程中暂时的落后并不可怕,真正危险的是面对这一落后形势,我们在认识上的麻木迟钝和在行动上的裹足不前。倘若我们将目光老是停留在历史的“责任账”上,守望着传统的“等、靠、要、叫”那一套行为模式,对目前县域经济社会在发展中所面临的严峻挑战持一种无可奈何的心态,那才是真正的“狼来了”。

现在有一种几乎是异口同声的说法,即都是“发展不够”惹的祸。因为发展不够,必然导致经济规模弱小、结构调整艰难、建设资金匮乏、财政状况窘迫等诸多社会矛盾得不到及时有效的解决。发展不够,在我们相当一部分的干部眼中成了一个公共“垃圾箱”,无论存在什么问题,都往这个“垃圾箱”里面扔。很多人认为,针对县域的“病因”所开出来的正确“药方”应该是:只要把经济建设搞上去了,所有难题与矛盾便可以迎刃而解。

在这样一种思想认识的指导下,多年来,为了实现县域经济的超常规发展,许多领导人抱着真诚而积极的态度四出“拜佛”,到处“取经”,“中西药”吃了不少,但多数地方成效仍然不是很大,甚至表现出严重的“水土不服”的社会现象。例如国有企业改革中简单地“一卖了之”的问

题；乡镇工业建设中不顾客观条件许可而“村村点火，户户冒烟”的问题；招商引资工作中盲目追求“高指标、大跃进”，不惜牺牲生态环境的问题；滥征乱占耕地甚至肆意侵犯农民权益兴办各种开发区的问题；在城区强行拆迁改造，建高楼大厦，筑休闲广场，修步行街道，辟公园，养草坪，错把县城当县城等问题，都是此类“药物”造成的副作用。本意是追求发展和实现发展，没想到结果往往是“按下葫芦又浮起了瓢”，旧的问题没解决，新的矛盾一大堆。

深刻的教训说明，“发展不够”并不是县域经济社会滞后的根本原因。在我看来，县域经济社会发展之所以长期陷入困顿之中，真正的症结，恐怕还在于思想解放不够、改革开放不够和我们的干部队伍驾驭现代市场经济的能力不够。我敢断言，正由于长期以来这“三个不够”的原因，才不可避免地导致了县域经济社会发展不够的自然结果。

在中西部地区县域，故步自封，自以为是；比上不足，比下有余；小富即安，乐居中游；对别人的新生事物、新鲜经验视而不见，甚至嗤之以鼻；对周边蓬勃发展的形势缺乏敏感性，甚至无动于衷等思想保守、观念陈旧的例子不胜枚举。思想解放不够，必然造成改革开放不够。许多地方，无限权力政府和无限责任政府几乎“涛声依旧”，横管到边，纵管到底，社会生活的各个层面和各个角落都弥漫着政府权力的强烈信息。机构重叠，职能交叉，权责不清，无利则相互推诿，有利则相互争夺，工作效率低下的状况一直受到社会各界的强烈批评。“官本位”主义，“经济人”效应，门难进、脸难看、话难听、事难办已是多年“矢志不移”的积习。不给钱不办事，给了钱乱办事，似乎成了久治不愈的“顽疾”。

越是经济社会不发达的地方，进机关捧“铁饭碗”的浪潮便越是汹涌澎湃。这种现象的经久不衰并不见得就是“官本位”思想的驱动，多数人“从政”不是为了施展自己的理想抱负去寻求报效国家、服务人民的政治舞台，而主要是为了就业和谋生。于是，干部队伍泥沙俱下、日趋庞杂，思想道德良莠不分，能力水平参差不齐，必然直接影响和严重制约我们干部队伍驾驭市场经济的整体效能。

如今有一些领导干部，尽管市场经济的新名词、新概念也讲得顺溜，叫得山响，但思维模式和行为方式仍旧是计划经济时代的老一套，习惯于行政命令，钟情于行政手段，爱好行政审批，擅长催种催收。所谓“领导就是开会，管理就是收费，抓城建就是组织扫地，抓农业就是驻村住队，抓工业就看你贷款有没有关系”等说法，就是这种传统的工作方式的典型表现，充分反映了当前我们的干部队伍在思维模式和行为方式上对社会主义市场经济新形势和发展要求的不适应。

由于思想解放不够、改革开放不够和干部驾驭市场经济的能力不够，即使是那些拥有独特区位优势 and 丰富资源条件的县域，也往往如同蜗牛一样万般无奈地龟缩在一旁，痛苦地看着别人花开花谢、潮起潮落，不得不抱着“金菩萨”守望传统的清贫，经久而难以翻身。这就叫“沉舟侧畔千帆过，病树前头万木春”。历届全国经济社会综合实力“百强县”的排行榜上，中西部地区总给人一种瓜分“残羹剩饭”的悲壮感受，你想不服都不行！

怎么办？县域经济社会脱贫解困和走向健康发展的出路在哪里？

其实，答案早就非常清楚：改革是解放和发展生产力的强大动力。中国自十一届三中全会以来所取得的一切巨大成就，都可以归结为改革开放的“造物”作用。越是经济落后地区，越发强烈地显示出解放思想、转变观念的重要性和传统体制机制改革创新紧迫性。当年浙江的温州及沿海许多县域并无特殊的区位优势与资源优势可言，就凭“蚂蚁啃骨头”的精神和“愚公移山”的毅力，按照社会主义市场经济的发展要求不断改革创新，才形成今天这种任各种活力四射、让社会财富泉涌、让全国人民羡慕的繁荣昌盛的发展局面。

同样的道理，我们如果不痛下决心对旧的管理体制与运行机制进行全方位的改革创新，中西部地区的县域就绝不可能冲出当前的困境，必然与先进发达地区的差距越拉越远，最后便是死路一条。所以，只有坚定不移地以改革总揽全局，把改革作为各项工作的“突破口”，通过大胆的开拓创新来打破制约经济发展和社会进步的桎梏，将许多长期得不到妥善解决的矛盾和问题逐步地从根本上予以扫除，才能为落后地

区争取主动,跃上“快车道”。我一直顽固地认为,这就是当前中西部地区落后县域抢抓机遇,摆脱贫困,加速发展,赶超先进的最佳战略选择。

## 二、咸安模式的精髓是什么?

出于多种要素的耦合,特别是上级领导旗帜鲜明的支持和广大干部群众共同努力,咸安的各项改革取得了一些成绩。一些长期以来未曾有效解决的矛盾和问题被逐步化解,体制性、机制性的许多障碍在我们的艰难跋涉中被逐渐跨越。虽然还存有不少困难,更不敢说在荆楚大地“独领风骚”,但经济建设的发展与社会事业的进步确实开始摆脱重重危机,呈现出比较协调、平稳、健康向前的良好态势。2006年,咸安区昂首阔步地进入湖北省县域经济社会综合实力考核的前20强,受到省委、省政府的表彰。这个来之不易的局面的形成,当然还有其他可圈可点的各种缘由,却也应该与咸安自1999年以来始终不渝地坚持改革创新的精神进行为有着必然的逻辑顺序和因果关系。

咸安改革一定程度上的成功,引发了国家媒体和社会各界的广泛关注,2003年至2004年间,各种正面报道和分析评论连篇累牍,令人目不暇接。很多人认为,咸安的改革对于广大中西部地区的县域来说具有“范本”的价值,其模式完全可以普遍移植与推广。在这种轰动型的宣传和广告式的描绘之下,全国先后有26个省(自治区、直辖市)的相关领导人率队从塞北江南络绎不绝地赶到咸安区来考察、参观、学习。各地区的同志更是比肩接踵、不绝于途。一时间,过去默默无闻的小小咸安,如今竟然成了让全国为之躁动的改革“名胜”。已任区委书记的王玲不堪接待之苦,跑到武汉找省委书记俞正声和常务副省长周坚卫“扯皮”。由于事关湖北的“面子”,俞书记和周副省长在哈哈大笑中拍板,让省财政拿出30万元专项资金拨付给咸安,作为接待经费补贴以“息事宁人”。

很快,咸安一些改革的具体做法开始在许多地区被复制或移植。作为近水楼台的咸宁市委率先宣布全市六个县全面推广“咸安模式”。2003年11月,湖北省委以咸安经验为“蓝本”,正式出台《关于推进乡

镇综合配套改革的意见(试行)》(鄂发[2003]17号文件),全省范围的乡镇综合配套改革旋即拉开帷幕,并迅速掀起高潮。据了解,大约从2005年起,黑龙江、安徽、广东、河南、河北、湖南、江西、四川、山东等省也积极借鉴咸安经验,相继制定和颁布了本省乡镇综合改革的“红头文件”。诸如“减人、减事、减支”、“以钱养事”、“两推一选”、“党政一肩挑”等咸安干部群众“土制”的一些通俗说法,不知不觉间成了报纸杂志和领导讲话中使用频率极高的改革词汇。

老实地讲,这种结局既完全出乎我的意料,亦是我极不愿意看到的事情。有人认为,咸安改革能够获得如此巨大的社会效应,也算是为国家 and 人民作出了贡献。但我多次严正声明:咸安所有的改革创新都是针对本地的客观情况,因地制宜、因时制宜、因人制宜而精心策划、精心组织、精心操作的个案活动。之所以能够获得一定的成功,就在于极具特点的改革措施切合咸安的具体实际,才产生了得心应手的自然效果。但中国地域广大,东西南北相距数千公里,不说各个省份之间区位地理、资源禀赋、风土人情等特点迥异,就连一个县(市、区)内各乡镇之间亦存在明显差别。在这“横看成岭侧成峰,远近高低各不同”的形势下,企图借用一个“偏方”来处理那些本需要单独地望、闻、问、切的疑难杂症,必然会惹出一些非但不见效,反而加重病情的“医疗事故”,这应该是一个很简单的基本常识。现在,有些地方在移植咸安模式的过程中已经出现不少“水土不服”甚至“上吐下泻”的问题,人们不敢责怪那些手握“处方权”的“医生”,而往往狂骂我宋亚平不该在咸安充当投石问路、以身试药的“始作俑者”,此真乃天大之冤枉。

当然,我也曾经说过,在广大中西部地区,现实生活中的诸多困难与矛盾,包括环境与条件都带有一定的共性,从而使得咸安改革探索可能具有普遍意义。所以,我断定:“咸安的改革如能搞成,其他地方的改革也能搞成。”但是,我这里所强调的只是一种抽象的道理和逻辑,即咸安倘若通过走改革创新的途径实现了本地区经济社会的脱贫解困和加速发展,那么,中西部地区的其他县域也应该可以依靠改革创新之路开拓出自己的新局面。

我清楚地知道，先试点，后推广，一直是中国实施改革的重要方法。即使是试点过程中形成的有效经验，也要尽量剔除其特殊性的成分而使之具有普适性，以避免改革在大范围推广时导致灾难性后果。因为，纵然在此时此地被证明成功的做法，放到彼时彼地并不一定能成功。古人便曾有“南橘北枳”的生动比喻，表述的就是这个意思。

正是我所忧虑的生搬硬套式的移植推广，既混淆了矛盾事物普遍性与特殊性的界线，又干扰了人们对咸安改革是否正确的判断。例如，咸安区的财政所人员在乡镇综合配套改革中只保留了170人，按10个乡镇算平均每个所为17人。但湖北省许多县(市、区)在推广这一做法的过程中也明确地将各乡镇财政所的工作人员定编为17人。2004年我在某县调研时，一位乡镇财政所工作人员用指头抵着我的额头恶狠狠地质问：你凭什么硬要规定一个乡镇的财政所只留17人？我真的很莫明其妙。凭什么，当然是凭我咸安区乡镇国土面积、农村人口、税费征收任务和实际工作量等实际情况严格匡算出来的。而且，各乡镇大小不同，并不等于就平均分摊17个编制的份额。你这是一个拥有100多万人口的农业大县，又处江汉平原中间，理应与作为丘陵地区的咸安有别。你该去问一下你们的县长，怎么也依葫芦画瓢“一刀切”成了这么个样子？

还有争议最大的“以钱养事”的改革。咸安当时的情况也比较特别：一是过去乡镇的“七站八所”早已经线断了、网破了、人散了，全区在册人数为1076人，但真正在岗的只有150多人；二是各种非官方的社会中介服务组织正在兴起，农业社会化服务力量崭露头角；三是县乡两级政府精简机构、转换职能的改革基本完成；四是“五保合一”的保障体系完整覆盖到了城乡各劳动领域。经过反复征求意见，绝大多数站所职工赞同实施“以钱养事”的体制机制。其实，作为政府怎样为农村社会的生产生活提供公共服务，各地应有多种选择的途径。如在“七站八所”原本就运行得比较好的地方，可以按照精简机构、分流冗员、竞争上岗、强化工作管理与考核监督的原则，保留事业单位性质和国家干部身份，增加财政拨款，让那些真正具有服务技能的人士充分发挥作

用，这样也许更平稳、更有效。你那个地方的条件不成熟，或者有更好的选择办法，却非要照搬照抄咸安的“以钱养事”制度，结果出了问题，你能怪我么？

“咸安模式能否被复制？”一直有头脑清醒者在冷静思考。《经济观察报》记者李楠在2004年就提出过告诫：“目前，咸安改革模式在一些省的推广已经如火如荼，从省里到县里一级级地开会贯彻。让人担忧的是，一旦改革变成了一项任务，改革将不再是目的，目的将被完成任务取而代之。”《凤凰周刊》记者玛雅则以其女人特有的细腻婉转地发问：“咸安改革正在开花结果，那么，在十里不同风的如此广大的中国农村乡镇，这花、这果究竟能不能漫山绽放，遍野生根？”她非常深刻地指出：如果不能正确地对待、合理地利用改革的经验，一哄而上跟风效仿某种模式，那么，局部的成功就可能成为整体失败的诱因，从而把改革带入沟壑。

看着全国各地许多领导到咸安考察时那矫健有力然而又来去匆匆的步履，我真的很害怕。他们对于咸安模式所表现出来的主要兴奋点和切入线，大多集中在那些行之有效的微观经验和具体办法上，而很少有人去细心探讨和深刻认识咸安模式的精髓。就我个人的总结，咸安模式的真正价值或者说是所具有的普适性原则，绝不是某些看得见、摸得着的具体措施与办法，而是一种实事求是、不等不靠、只争朝夕、克难奋进的“改革精神”。有了这种精神，必然凝聚人心、激励斗志，就能“逢山开路、遇水架桥”，冲破重重关隘和道道险阻，去争取县域经济社会快速发展的灿烂前景。

因此，我历来主张，各地千万不要简单地盲目地照搬照抄咸安具体的改革措施（何况咸安的某些做法也不见得就那么严谨、科学和正确，亦需要不断改进与完善），而是应该像嚼口香糖一样通过反复地品味，去体会和吸取咸安的改革精神。任何改革创新活动，都必须紧密联系本地经济社会的发展水平、干部队伍的素质和人民群众的心理承受能力等实际，正视区位地理、资源禀赋以及历史文化等方面的客观差异，并充分考虑改革过程中的复杂性和艰巨性，这就叫“预则立，不预则

废”。作为上级党委、政府，也要努力当个开明的“婆婆”，切莫轻易念“紧箍咒”，最好不搞“齐步走”，允许“媳妇”们有结合本地实际进行探索的空间，从而鼓励各县城不断开创出有自己特色的改革模式。

### 三、改革事业兴衰成败的密锁怎样开？

客观地讲，中西部地区县城今天所面临的困难局面，绝非哪一届领导班子工作不力所酿成的祸端，而是长期以来各种历史与现实诸多矛盾问题的逐渐积累，是传统的管理体制与运行机制等深层次障碍阻碍羁绊的必然反映。对于我们这一代县城领导人来说，如同大晴日里出行恰巧碰到了一场透凉雨，不仅无处躲藏，还得硬着头皮朝前走。

尽管前面列举了一些县城干部的毛病与缺点，但“为官一任，造福一方”，这是中国几千年优秀文化传统中的最具认同感和深远影响力的政治信条之一。我相信，在共产党的英明领导下，绝大多数领导人并不都像某些舆论“妖魔化”刻画般的那种鱼肉乡邻、搜括民财、贪赃枉法的土豪劣绅，也不是欺上瞒下、阿谀奉承，只搞“花架子”，不干实事的无耻政客。他们没有怨天尤人或甘当“撞钟和尚”，而是在绞尽脑汁想办法，积极主动地带领广大干部群众去克难奋进，力图改变贫穷落后的面貌，将本地区经济社会发展的“航船”引导到百舸争流的大江大海之中。

在我的朋友中，很多人都是县委书记和县长。他们非常清楚，要想摆脱传统体制机制的束缚，冲出现在的重重困境，只能依靠改革创新去打拼出一个全新的局面。但是，改革创新属于一种没有现行经验可资借鉴的风险活动，可能引发的变数太多，结局经常在意料之外。万一搞砸了，个人丢“乌纱帽”、掉“铁饭碗”尚属事小（无非是不当官了，再换个“活法”而已），搅得社会不稳定，上级领导和下属干部受牵连，对口部门敬而远之，各种资源支持枯竭，群众怨声载道，那麻烦就大了。因此，有人直言不讳地讲，不改革是“等死”，搞改革则是“找死”。<sup>1</sup>

“等死”和“找死”形成的两难选择，既是自相矛盾的悖论，又是恶性循环的怪圈。许多英雄好汉对此手麻心忪，十分不舒服。一言以蔽之，主要还是求稳怕乱的思想幽灵在作祟。在我看来，改革、发展、稳定的

相互关系中,改革应该是第一位的元素。改革为促进发展提供强大动力,而良好的发展局面才能最终实现和谐稳定。因此,改革、发展、稳定在整体上都是一个动态的过程。改革往往不可避免地会带来暂时性的社会不稳定,但这种阵痛是追求发展和实现稳定所必须付出的代价和成本。

在推行改革的过程中,良好的愿望、积极的态度、苦干的作风,当然是改革者宝贵的品质,但不能自动换来理想的结果。根据我在咸安的体会,一般情况下,改革事业的兴衰成败,很大程度上取决于执行层面上的组织能力与具体操作过程中的方式方法。历史上很多失败的改革,并不是改革本身缺乏成功的必然性,而往往是因为改革者准备不足、组织不力、程序不当、操作失误引发出各种问题,从而导致改革半途而废。另一个重要原因,就是过去许多领域的改革活动如同“头痛医头、脚痛医脚”的医生治病,缺乏系统性、整体性,不能相互支持、相互促进、相得益彰,结果相互冲突、相互抵消,“按下葫芦又浮起了瓢”。

基于这样一种认识,我经过反复思考,觉得只有牢牢把握好了五条基本原则,或许可以破解“等死”和“找死”这个两难选择,继而寻求“海阔凭鱼跃,天高任鸟飞”的机会,大胆地去试,大胆地去闯。

其一,你推行的改革决不是你自己头脑发热时随心所欲、想当然的主观产物,而必须是顺应社会主义市场经济发展时代大潮客观的正确的反应。在这个不可抗拒的时代大潮面前,任何改革活动都将遵循“顺我者昌、逆我者亡”的规律。否则,你的改革就是“瞎掰”和“乱整”,不仅不可能成功,而且会演变成成为明天改革与发展的新障碍。

我和我的同事们在咸安搞的一系列改革,虽然因各种要素的制约而存在这样或那样的问题,也尽管人们因认识不同而一直有着这样或那样的说法,但通过时间的检验并从整体上观察,改革的大方向并无错误。许多领域的改革探索开启了全省乃至全国的先河,也为咸安后来的改革发展奠定了坚实的基础。

其二,你的改革创新必须符合党中央、国务院既定的路线、方针、政策,符合省委、省政府有关改革工作的基本精神。同时,还必须因地制宜

宜、因时制宜，符合本县域的具体实际，充分考虑到干部群众的承受能力。这是一个地方的各项改革能够名正言顺地获得群众的理解和上级支持并取得成功的重要政治保证。

与党中央的方针路线保持高度一致，这是我们党员干部必须严格遵守的政治纪律。把国家的政策同本地实际紧密结合，则是基层工作富有创造性的本质特征。既要对上级负责，又要对群众负责，这无疑是在向“鱼和熊掌不可兼得”传统思维的严峻挑战。在我看来，只要你始终坚持实事求是的思想作风和工作作风，便一定能“逢凶化吉、遇难呈祥”。

其三，改革的指导思想、政策措施和操作方案必须是一个整体性、综合性的系统工程。千万不能“头痛医头、脚痛医脚”，搞那种单兵突进、孤军深入式的改革，衍生“按下葫芦又浮起了瓢”的后患，务求相互支持、相互促进、相互影响、相得益彰的效果。整个过程必须精心策划、精心组织、精心操作，这叫“成事在于善谋”、“细节决定结局”。

安徽省政府经济研究中心的朋友告诉我，该省有一位县委书记带着组织部长、人事局长来咸安考察之后，心情十分激动，回去便开会决定立马对乡镇的“七站八所”实行全面改制。但结果并不理想：“以钱养事”的经费拨下来，签了服务合同的人员要，没有签服务合同的人员也要，双方闹得不可开交。第二次他又带人来咸安取经，强力推行乡镇站所工作人员的身份置换，结果酿成职工集体上访狂潮。不得已，他第三次到咸安，细心造访作为改革对象的干部职工，这才恍然大悟，发现摘要式搞“以钱养事”的改革根本就行不通，还必须有一系列综合配套的措施，方能水到渠成。

其四，改革的根本动机、追求的目标与最终的结果必须并且能够使绝大多数干部群众在根本利益上得到实惠，这是充分调动和发挥广大干部群众关心改革、参与改革、保护改革最重要的基础。凡是不遵照“以人为本”的原则，甚至打着改革的旗号趁机甩财政包袱、捞部门利益的行为，必然得不到干部群众的拥护而注定会惹出乱子来。

这方面的教训很多。近年来，社会上出现颇为强烈的“反思改革”

的舆论，充分反映了人们对于过去某些改革的“负效应”所引发而来的担忧与不安。例如一些地方国有企业的民营化改革就显得比较毛糙，资产大量流失，职工大量下岗，贫富不均甚至贫富悬殊现象严重。有些领域的改革把政府本该承担的社会责任给改掉了，许多必须提供的公共服务产品也借改革之机削弱了。如教育、卫生事业产业化、市场化的改革，就导致了多数干部群众的一片怨声。相当一部分人觉得，改革也好、发展也好，自己没有真正地或者说没有充分地享受到其成果，于是对改革产生了“疲劳”和“厌烦”情绪，并提出了质疑和怀疑。

其五，推行改革的领导干部个人品质必须廉洁、正派、公道、无私和敢于牺牲、敢于奉献。自己的“屁股”干净，为人自然刚正不阿，就能够坚持原则，不怕得罪人，不给任何反对改革的人以任何攻击改革的借口。同时，如果社会条件不成熟，改革不要急躁冒进。因为改革不是某个人或部分群体的事情，需要大家参与才能成功，这便需要有耐心。

我不敢“王婆卖瓜”，断定自己上面的五条体会就是放之四海而皆准的普遍真理。但作为“过来人”实实在在的经验之谈，对于那些仍然在为既不想“等死”又不愿“找死”这个两难选择而困扰的县域领导人来说，至少可以起到某种借鉴作用，或者具有一定的启示意义。

#### 四、改革者的是非曲直如何看？

《经济日报》社有一内参叫《县市领导参阅》，2008年全国隆重纪念改革开放30年的时候，主编吴永亮先生告诉我，他们想特辟一专栏，以“回头看”为名目，组织一批实践经验丰富的党政官员和专业研究精湛的学界人士，在广泛而充分讨论的基础上，对已经过去了多年的历史陈迹——咸安改革努力作一回“盖棺定论”式的总结。

其实，历史上有许多东西是很难“盖棺定论”的。因为，任何社会事物都不可能是简单生成、孤立存在、静止不变并让人一目了然，而必然是时空交织、因果相联、正负共生，从而呈现出错综复杂的矛盾性。古诗云：“不识庐山真面目，只缘身在此山中。”不同的工作经历和不同的生活体验，加之不同的利益诉求，往往导致人们对于同样一件事情的审

视有截然不同的评价与看法。你觉得完全正确的东西，我会找到一大堆问题；彼地彼时合乎逻辑的事情，此地此时则不一定有道理，对与不对，似乎多在一念之间。作为以前所未有的开拓创新为基本特质的改革活动，本是一个既得权利再分配、现行秩序再调整的激烈博弈，因而更容易引发方方面面的争论与非议。在这种“得益者快，受损者仇”的对立状态下，我估计要真正做到客观公正绝对不容易。

我也看过一些网站及报刊上关于咸安改革的许多讨论，其中包括一些对于我个人指名道姓的叫骂批评。我想，除了前面讲的改革本身所具有的复杂性之外，这里还有两大原因，一是我个人能力素养上的欠缺。人非圣贤，孰能无错！不可能像如来佛那般道行高超，修至四大皆空、六根清净的境界，做的事儿尽是些功德无量、令世人顶礼膜拜、让千秋万口皆碑的伟业。作为一个生活在人间烟火之中的凡夫俗子，我无法脱离五行之内而跳出三界之外，故在咸安主政期间必然因各种条件的局限而不可避免地产生一些诸如决策失误、执行乏力、引导无方、监督不严等问题。针对这些问题的实事求是的批评，我一律心悦诚服地加以接受。即使有些不甚全面、不尽客观的言辞，我亦能表示理解和尊重。二是社会舆论中的含沙射影。多年来，社会各界对于咸安改革的关心和关注，包括支持和反对，不管出于何种心态和采取什么方式，其实都并非只是简单地针对我宋亚平，而是由此引发出的国人对于当前改革开放的复杂心声，显示出他们判断社会事物的不同标准。尽管也有一些明显属于“人身攻击”的偏激看法，但明眼人亦清楚，这多半属指桑骂槐、借题发挥的弦外之音。挨骂的虽然是作为咸安区委书记的宋亚平，真正被指责的却极有可能就是他们本地的政府或者其上级的某某领导人。

尽管如此，许多对于改革者的恶心说法和无耻诽谤还是让我难以忍受，就像鱼刺哽在喉咙之中不吐不快。我觉得，这些别有用心的针对改革者的狠毒指责虽然不代表社会舆论的主流，但如果不及时加以坚决反击，必然损害超越个人恩怨的社会公平正义，瓦解干部群众的信心，并逐渐形成如蚁附膻的负面效应。到头来，受伤的不仅是某个具体

的改革当事人，而且将是国家改革开放的整体事业。

一直有人认为，落后地区的改革在很大程度上就是“穷折腾”。经济搞不上去，只好另辟蹊径“炒”改革，动机无非出于“政绩工程”的一己私利，能够吸引社会眼球，容易从中沽名钓誉。这些拥有一定话语权的所谓专家学者和社会精英，根本不了解县域工作的错综复杂，更不理解基层干部的艰辛劳苦，往往凭据某些并不真实的传闻，随便怀疑县乡基层干部的党性真诚，任意践踏县乡基层干部的道德人格，恶意诽谤县乡基层干部为改变落后贫困现状所付出的努力。听起来他们好像是在“为民做主”，讨伐不义，实际上是在混淆黑白、颠倒是非。

更为严重的问题还在于，我们现行的干部管理体制缺乏保护改革的有效机制。“改革”是天底下最难做的事情，不仅要突破传统的思想观念与行为方式，更要对既得权力与利益关系进行再分配。因此，不可避免地会造成人们一定程度的抵触情绪与各种不适应，甚至会招致某些部门、某些阶层由于权力受损而形成愤慨与仇恨，从而很容易对社会安定团结的政治局面产生负面影响。改革越动真格，这种风险就越大。一旦稍有不慎惹出点事儿来，今天群体上访，明日抱团拦路，接着还有那些你无法预料、无休无止、层出不穷的各种乱象。在“稳定压倒一切”的气候下，改革者极易成为“谢罪天下”的祭品。

毋庸讳言，现在，许多地方领导人都不同程度地存有一种“求稳怕乱”的潜意识，害怕下面的干部“冒险”搞改革给自己捅娄子。即使没有惹出大的麻烦，亦往往从此对这个干部不敢掉以轻心，一般很难再委以重任。从表面上看，这个干部可能上了一个台阶，其政治生命却犹如“一锤子买卖”，便算是彻底“玩完”了。所以，凡搞改革的人大多没有好下场。我是历史学“科班”出身的教授、博士生导师，各种经验教训见得多了。事情明摆着：不是对党对人民对国家的真诚情感所在，不是对社会主义事业的献身精神支撑，谁也不会傻乎乎地去当这个“冤大头”！

亦有人说，你宋亚平不正是通过“咸安改革”而一举成名天下知，并且还升了官嘛！其实，湖北省委 1998 年从海南选调我回来之前，我已在被称之为中国改革开放最前沿的洋浦经济开发区征地拆迁办公室主