第13—15版
每周三出版
2009年1月7日

民主政治周刊

人民日报

2009年直击“地方新政”

不动摇，不懈怠，不折腾，坚定不移地推进改革开放，这是历史的重托，时代的呼唤。30年前，安徽小岗村农民包产到户拉开了中国农村改革的序幕。从那时起，摸着石头过河，尊重群众首创精神，尊重地方因地制宜选择，成为中国改革的宝贵经验。

2009年，本周刊将在《独家》栏目推出“地方新政”系列报道，解读中国地方、基层发展民主政治和政治体制改革的新理念、新举措、新气象，服务改革发展大局。

□一年来，昆明市级完成制度创新198项。加上各地、各部门出台的新制度，昆明一年的制度创新超过千项

□行政审批事项从506项精简到96项，成为全国行政审批项目最少的省会城市

□2008年问责干部275人，接近云南省被问责干部总数的1/4



公选干部新闻发布会。赵 伟摄

透过热议与纷争，近距离接触——

“制度治理”的昆明现象

本报记者 宣宇才 裴智勇 徐元锋

独 家
年度关注·地方新政

1月4日，中共昆明市委九届五次全会开幕。会议别开生面，前三天代表不在室内开会，而是到昆明城中村改造、滇池治理、道路建设等现场观摩评议。7日，各县区、各部门考核“成绩单”揭晓，成绩不合格的“差生”，一律将被问责。

刚刚过去的一年，边陲省会昆明公布领导电话号码、瞌睡局长辞职、富民县下发一号文件……在媒体的聚光灯下，赞扬和非议纷至沓来，昆明经受着种种解读以及“误读”。

昆明的种种强势作为，是不是在走人治的路子？日前，记者来到这里，走访调查，近距离感受。制度创新正成为撬动昆明改革大盘的支点。

① 规 则

“没有落后的地区和落后的人，只有落后的规则和制度”



□在国家法律法规的“天花板”下，各地的情况千差万别，制度创新空间无限

□172项行政事业性收费项目，仅保留95项

“三天办结，出乎意料！”去年12月底，云南省昆明市行政审批服务中心，饭店经理姚梅英掩饰不住内心的喜悦。她来进行卫生许可证年检。

2008年，昆明行政审批事项从506项精简到96项，成为全国行政审批项目最少的省会城市；172项行政事业性收费项目，仅保留95项；审批时限压缩了2/3。

昆明市长张祖林说，通过制度治理，优化软环境，昆明市希望打造西部乃至全国“三最四低”的投资环境——创业最宽松、社会最文明、人居最安全和低生产成本、低交易成本、低行政成本、低社会成本。

如今的昆明，不单靠领导拍脑袋决策，靠制度办事。软环境建设、城市解堵、滇池治理、城中村改造、招商引资、教育卫生改革……2008年各项攻克坚难的事业，都有制度的规范。

制度治理，是昆明市委、市政府“地方治理”的核心概念。

欠发达地区跨越式发展的突破点在哪里？云南省委常委、昆明市委书记仇和认为，地方的竞争体现在四个方面：通过改革打时间差，通过开放打空间差，通过创新打信息差，通过治理打制度差。“通过治理打制度差，尤为重要。”

“没有落后的地区和落后的人，只有落后的规则和制度。”昆明的领导班子认为，“在国家法律法规的‘天花板’之下，各地情况千差万别，制度创新空间无限！”“地方竞争好比跳高，沙坑是体制，制度是横杆，要想超越，就要不断创新。”

对于风起云涌的思想解放大潮，昆明市委、市政府认为，每次解放思想，绝不是前一次的重复。把与时俱进的思想解放形成长效制度，不能靠运动式，要靠制度创新。

不改，不行了；不发展，不行了！1999年世博会，昆明曾创造“昆明速度”，近几年明显落后了。城市综合竞争力指标，2007年昆明在286个地级以上城市中列第五十一位，经济增长率在省会城市中倒数第一。

一年来，新风扑面，昆明市级完成制度创新198项。加上各地、各部门出台的新制度，昆明一年的制度创新超过千项。

创新基础上的制度治理，让昆明焕发出勃勃生机，现代新昆明建设迈上了快车道。2008年，昆明实际利用外资达到6亿美元，是2007年的两倍。在昆明做了20多年生意的浙江商会会长吴建国说，以前昆明不少办事部门就像一个车队，车有快有慢；如今就像一列高速列车，前面带着跑，后面推着走，根本慢不下来。

制度治理，不是要建设一个万能的政府，而是寻求政府有形之手和市场无形之手的对握。

昆明市委、市政府认准了一个理：改革的终极目标是，让政府权力配置的资源最少、最小化，让市场竞争配置资源达到最多、最大化；发展的终极目标是，直接创造财富的人群最大化，间接创造财富的人群最小化。

作为云南唯一的特大城市，昆明城市规划设计滞后于开发建设，基础设施建设滞后于经济社会发展。2008年，城市规划委员会开了22次会议，审议的议题是过去十年的总和。

面对历史欠债和现实矛盾，是听之任之，还是迎难而上？昆明市的领导班子下定决心：“大干2008！拼搏2009！攻坚2010！冲刺‘十二五’！”

张祖林说，2008年是辛苦的一年，也是很有成就感的一年。昆明干部群众只争朝夕，大规模建设是在“补课”，是在“还历史的债”。

因为交通拥堵，昆明被谑称为“困民”。昆明市2008年启动了“四环十七射”的交通体系建设，原来要三年完成的二环路改造工程，一年完成，原打算五年完成的三环建设则被压缩至两年。看到最新的昆明交通规划图，为解堵头疼多年的市交警支队秩序科科长李志军感叹：“早这么干，就不是这个样子了！”

并不是昆明以前不想这么干。据介绍，因为投资预算达67亿元，财政不堪重负，酝酿了几年的二环路改造工程一直没有实施。如今二环改造需要80亿元，加之滇池治理、城中村改造等耗资巨大的项目，钱从哪里来？

在社会主义条件下如何搞市场经济？仇和有独特理解：制度治理的过程，是“培养市场引导力，组织社会参与力，运用法制约束力，发挥党政推动力”的过程。各种力量有先后之分：能用市场引导解决的，不必组织社会参与；发挥党政推动力，是最后的选择。

如今，BT、BOT等融资的时髦词时常挂在昆明各级干部嘴边。要知道，这对于习惯了财政有多少钱干多少事的一些西部官员，是一个多大的思想转变！解放思想转换思路的结果，是昆明市去年完成超千亿元的固定资产投资，达到近年来的最好水平。

政府有形之手的作用恰恰是，发挥财政政策的杠杆作用，撬动社会投资，对握市场之手。2008年，昆明依托市场引导力，滇池治理的投入从每年4亿多元增加到14亿元，民办教育机构增加了98所，民办医疗机构增加了10所。

不要搞无谓的争论，要到市场中竞争。昆明抽调公务员组成36个专业招商局，派驻全国各发达城市驻点招商。教育局副局长姚宏被派到广州招商，感触颇深：“我们以前习惯于等、靠、要，向上面伸手，不知道市场的力量有多大！”

② 定 位

“寻求政府有形之手和市场无形之手的对握”



□改革的目标是，让政府权力配置的资源最少、最小化，让市场竞争配置资源达到最多、最大化

□2008年，民办教育机构增加98所，民办医疗机构增加10所

“昆明从未像今天这样‘透明’！”中央电台驻滇记者陈鸿燕感叹。她一年接到昆明市各级的新闻发布会通知，有120件之多。

早在2008年2月，昆明市委九届四次全会就首次通过媒体公开直播。9月12日，昆明建立重大党务政务信息公开、主动接受新闻舆论监督制度。

新闻公开，也给昆明带来了“烦恼”。记者提起“瞌睡局长”和“富民县一号文件”，纪委书记应永生笑了：“处分干部、出台文件，都不是市委书记的本意。对于领导意图，个别同志反应‘过激’了。”

对改革者和新政的误读，常常难以避免：他们最吸引公众的眼球，又因“信息不对称”最容易“受伤”。仇和坦陈：“媒体经常‘曝光’我，但我对媒体的感情极深。”

媒体是社会动员的重要力量，是群众参与社会治理的桥梁。有群众的参与率，才有满意率。制度治理的过程，也是群众参与的过程。满足群众“知情权、参与权、选择权与监督权”，昆明渐次吹来清新的政风：

——2008年1月28日，《昆明日报》公布了市县区及市直部门领导班子成员的联系电话。2月，面向全国选拔100名后备干部。

——2008年3月20日，昆明首个市长接待日，来访群众2000多人，接访近百人。

——2008年7月，把缺额的市政府秘书长等11个正县职位拿出来，三轮公开差额推荐。

——2008年11月12日，把事业单位主要领导推到公推公选或公推直选前沿，560多名校长通过公选重新选拔。

张祖林认为，透明、参与，与市民面对面交流，能更真切地了解老百姓的需求、呼声，让老百姓对政府充满希望。

对于“法治”与“人治”路径的质疑，昆明干部有自己的理解。

“立法是自上而下的过程，制度创新是自下而上的过程。一个地方的制度创新，常常是立法的前奏，也是在为立法做准备。”

“法是方法，律是固定。法律就是把成熟的改革经验、措施、政策转化为法律法规”；“不能把抓对法律规章制度的强制执行，理解为人治。”

在争议中前行，在改革中苦干，2008年，昆明获得多项殊荣：首次被评为“中国制造业最佳投资城市”、“浙商最佳投资城市”、“中国省会十大活力城市”、“建设创新型国家（2008）十强市”、“全国十大最具幸福感城市”等。

当我们离开时，昆明到处是工地，市内的解堵远未完成，出租车司机却乐观地说：“照这样干下去，就有希望！”这或许能代表普通市民今天的心态。

仇和说：“不管外界怎么议论，我们闭口务实、埋头干事，就像拳击海绵，不做反弹。干事既要注重过程，更要注重结果。昆明的成果，少则三年，多则五年才能看出来，现在还缺乏说服力。”

云南高层态度鲜明。“昆明的改革发展效果很好，不要怕争论”，省委书记白恩培在大会上表示。“一定要支持昆明的改革”，省长秦光荣如是说。

知难而上，负重前行。昆明，改革未有穷期；制度治理还在路上。

③ 治 官

“贯彻=学习+研究+落实”



□不及时出台好政策，等于瞎抓；有了好政策而不落实，等于白抓

□昆明公务员兴起了“521824”工作法，全市一年办了56次讲座，问责干部275人

执行的阻力主要来自干部。为此，昆明一年办了56次学习讲座，通过学习转变观念。针对落实不力，昆明市出台制度，目标直指决策后无条件、无阻力、无障碍的执行力：

——“工作成果倒逼法”：分解年度目标任务，以目标倒逼进度、时间倒逼程序、社会倒逼部门、下级倒逼上级、督察倒逼落实；

——“一线工作法”：干部在一线工作，决策在一线落实，问题在一线解决，创新在一线体现，成效在一线检验；

——“五办”作风：对亟待解决的问题“立即办”，对老大难问题“主动办”，对带普遍性问题“上门办”，对一时难以解决的问题“跟踪办”，对涉及面广的问题“公开办”；

——实施严格的限时办结制度、严肃的服务承诺制度、严厉的问责制度。

2008年，昆明问责干部275人，接近云南省被问责干部总数的1/4。

制度治理，重在治官。昆明治理正逐步由开会、发文转向制度治理和社会动员。昆明市一位政协委员感叹，官员们太舒服了，老百姓就不会舒服，如今昆明的官不好当了！

④ 参 与

有群众的参与率，才有满意率



□一个地方的制度创新，常常是立法的前奏，也是在为立法作准备

□一年召开120多场新闻发布会，560多名校长通过公选重新选拔；11个正县职位连续公开差额推荐；面向全国选拔100名后备干部

图①：行政审批服务中心。本报记者 裴智勇摄
图②：民营圣约翰医院。本报记者 徐元锋摄
图③：公选干部面试现场。赵 伟摄
图④：九届五次全会现场观摩。王俊星摄

深港海关合作入轨道

本报记者 王比学

罗湖海关既是全国文明单位，又是一个百年老关、大关，日均监管进出境旅客24万人次，占全国口岸进出境旅客总量的1/3。

在深圳海关关长邹志武看来，要让罗湖海关焕发出生机与活力，就得借鉴国际海关的先进管理理念。

在深圳海关的推动下，通过罗湖海关关长吴文奎与港方多次协调沟通，双方合作蓝图逐渐显现。

联合缉私机制 扩大合作深度

2008年12月11日下午2时，罗湖海关监控指挥中心。

“近两天，‘水客’动向如何？在哪个时间段通关比较集中？”“比较活跃，人数较多，一般集中在中午时段通关。”“我方已做好周六联合打私的全部准备。”“明白，我方也已准备就绪，周六上午9时准时开展行动。”

这是深港双方通过“深港热线”互通信息的一个常规片段。双方以24小时畅通的“深港热线”为依托，建立互动交流平台，实现情报人员每天“点对点”交流和重大紧急情况即时通报，在重点敏感商品互相通报、信息查询反馈、突发事件的处理等方面发挥了重要作用。

2008年8月的一天，从港方传来情报：上午10时左右，有一个手机走私团伙将从罗湖口岸入境，该团伙安排5人各将50部手机绑在身上，另5人则企图故意制造事端为同伙作掩护。接到情报后，罗湖海关方面立即行动，通过闭路电视监控系统，按照港方提供的线索，很快锁定了目标，将嫌疑人一举截获。

早几年，双方信息传递渠道远未达到今天的快捷程度，程序也较为繁琐，往往是收到情报信息后再采取行动已经失去了战机。

情报信息方面的无障碍交流为双方构建联合缉私机制提供了有力的支撑。

2007年至2008年，在按照海关总署部署开展的“龙舟行动”——知识产权保护专项行动中，通过“深港热线”，罗湖海关向香港海关罗湖管制站提供携带涉嫌侵权产品目标人物10人，港方将其全部截获，查获涉嫌侵权的手机、光碟及服装等各类产品6000余件。

互动交流培训 提升执法水平

深港海关的合作不局限于打击走私方面，还涉及培训管理、队伍建设等方面的交流合作。

合作机制建立后，双方商定互派关员开展业务培训和学习交流，了解借鉴对方管理制度和业务工作经验。2008年8月，罗湖海关派遣业务骨干赴港开展旅检工作专题讲座，结合典型案例分析，介绍海关现场查验操作规程、毒品查缉技巧等内容。同时，港方也派专家到罗湖海关举办反恐技能培训。仅2008年，双方就组织一线关员交流8批140余人次。

“通过与香港海关的深度合作，积极探索互动合作模式，借鉴香港先进的管理模式与管理手段，与国际海关接轨，开拓了国际视野，海关的管理水平与监管效能得到提高。”吴文奎如是说。

双方的合作带来了双赢的效果：海关的监管更加高效，打击走私工作成效明显；海关的服务更加优质，旅客通关更为便捷，达到了事半功倍的效果。一些经常往来深港两地的旅客说：“与过去相比，通关速度快多了，现在通过罗湖口岸到深圳和香港，就像到邻居家串门一样方便。”