

一、名词解释（20 分）

1. 新制度主义
2. 政治改革
3. 组织
4. 政府绩效

二、简答题（40）

1. 简述权力的基本属性；
2. 简述资产阶级政党政治的作用；
3. 简要回答我国公务员制度建设中存在的问题；
4. 简要回答统治与治理的区别；

三、论述题（50）

1. 试述当代西方的几种主要的国家理论及其基本观点；
2. 我国行政体制改革的基本经验及深化改革必须处理好的几个关系

四、案例（40 分）

1. 温岭市的民主恳谈会

案例温岭民主恳谈会：为民主政治寻找生长空间

-陈奕敏

1999 年 6 月 25 日，温岭市松门镇党委、政府召开了村民们从来没有见识过的会议。和往常不一样，这次会议没有镇领导铿锵有力的宏篇大论，200 多名自发赶来的群众与镇领导进行了平等的对话。群众提出的问题大到村镇建设规划，小到邻里纠纷，镇领导耐心听讲、周详地解释与答复。

这就是最早的一次民主恳谈会。5 年过去了，这被人称为“泥土里诞生的村议会”并没有消亡，它不断演进，已经成为一种新型的民主形式。有学者认为，温岭民主恳谈会为中国民主政治寻找了新的生长空间。

初始形态：思想政治

工作的创新载体

民主恳谈是浙江温岭市原创性的基层民主形式。但是，民主恳谈创始者的初衷并不是为了构建一种新型的民主形式，而是探索新形势下如何加强和改进农村基层的思想政治工作。

乡镇一级的民主恳谈会一般每季度召开一次，一期一个主题，恳谈会的内容主要是当地的重点工作以及群众普遍关注的问题。参加恳谈会的群众大多是有备而来的。在松门镇第 6 期城镇建设民主恳谈会上，松西村某拆建户一位 60 多岁的婆婆带领四个媳妇向政府提意见，说按照“拆一还一”的拆迁政策，她家被拆了六间房子应该还给六间宅基地，为什么政府只给了四间。她们手持镇政府的红头文件，轮番上阵，据理力争。

村一级的民主恳谈会每半年召开一次，凡本村村民均可参加。方式与镇民主恳谈会类似，但村级民主恳谈会的开展并不顺利。最初，有些村民的发言无序、非理性和情绪化比较突出，有“火药味”。过激的言辞批评使村干部颇为尴尬，部分村干部则反映自己有种被“批斗”的感觉。有些村干部开了一次恳谈会后就不敢再开第二次了。

随着村民在恳谈会上提出的问题和要求逐步得到妥善的解决，村民们对干部的态度也渐

渐地改变，由猜疑转向信任，由抬杠转向合作，由矛盾转向和谐。

几年下来，村民和村干部逐渐接受了民主恳谈会，民主恳谈会渐渐成为村民的生活方式，成为农村党支部和村委会的“执政”方式。据了解，松门镇有一个村每年召开民主恳谈会 30 多次，恳谈的内容大到村庄整治，小到村里垃圾桶的制作样式。为此，有媒体赞誉说这是“泥土里诞生的村议会”。

体制外的生长：

原创性的基层民主形式

民主恳谈作为群众与政府平等对话的一种新的方式和机制，它无疑是思想政治工作的一个创新载体。然而，从更深层次考察它的特性，民主恳谈已经超出了其思想政治工作的本来意义，“恳谈”一词已经涵盖不了其内在的全部价值，这是民主恳谈的创始者始料未及的。

由此，民主恳谈会也就进入了它的第二个发展阶段——由思想政治工作的载体转向基层民主。

2000 年 12 月 25-26 日，温岭市委与浙江省委宣传部、浙江日报社联合召开了“用民主方法加强和改进农村思想政治工作研讨会”。与会专家在观摩了松门镇的民主恳谈会之后，他们对民主恳谈的关注和兴奋点不约而同地从农村思想政治工作转向了基层民主。

有了对民主恳谈的亲身体验，人民日报社记者吴 感慨地说，“这不是演习，是真刀真枪的实战，没想到会这么热烈，这么切合实际。民主恳谈会实际上就是提供了一条让群众参政、议政的渠道。”

2001 年 6 月 22 日，牧屿镇政府召开“牧屿山公园建设民主恳谈会”。在政府负责人和武汉市城市建设规划设计院的专家介绍了公园建设初步方案后，100 多位自愿前来参加恳谈会的群众对镇政府提出的方案展开热烈的讨论，提出了 35 条意见和建议，内容涉及公园的建筑设计风格，景点的设计、命名、布局，公园周边地区污染源的治理等等。经过市建设局和设计院专家的研究，其中 17 条被采纳，原方案也进行了较大的修改。

2002 年 8 月 11 日，温岭镇政府召开“江夏学区校网调整民主恳谈会”。镇政府从优化教育资源配置和提高教学质量的角度考虑，建议将青屿中学撤并到江夏中学。可是，他们没有想到这一“好事”竟遭到青屿片群众的强烈反对。群众反对的理由很简单：学校撤并带来的食宿、交通费用增加了他们的经济负担，而且学生上学早出晚归途中也不安全。

为此，镇党委、政府在恳谈会现场慎重研究了群众的意见后当场作出决定，青屿中学暂缓撤并，待撤并时机成熟后再做研究。当镇党委书记宣布这一决定时，现场响起了热烈的掌声，几位青年人激动得把手中的头盔抛向空中。

体制内的融合：

推动基层人大改革

民主恳谈会源于基层的创新，是没有法律地位的，属于体制之外的制度安排的自然生长。而这种体制外的制度安排是否具有合法性，是否具有可持续性呢？这就涉及到一个制度框架问题，也就是民主恳谈与法律、法规和现有的一些具体制度协调的问题，其中最主要的是与基层人大制度如何协调。

基层乡镇人大有四项法定的重要职权，即选举权、罢免权、重大事项决定权和对政府的监督权。然而长期以来，乡镇的重大公共事务并不是由乡镇人大作出决定，社会重大公共事务的决定权事实上集中在乡镇党委和政府。至于乡镇人大对政府权力运行的监督，也是无从谈起的。

处于“死机”状态的基层人大，让我们获得了一个想象空间，我们开始探索民主恳谈会与基层人大结合的可行性以及结合的有效途径，试图以民主恳谈会“激活”基层人大；另一方面，通过民主恳谈会与乡镇人大的结合，将游离于体制外的民主恳谈会纳入现行的制度框架之内，将这一具有原创性的基层民主形式导入可持续发展的轨道。这样，民主恳谈会就进入了

第三个发展阶段。

今年初，温岭在新河、泽国等地进行民主恳谈与基层人大结合新的探索。新河镇探索的课题是“参与式预算”，即让人大代表和公众参与并监督镇政府 2005 年度的财政预算编制，这一次民主恳谈会被引入镇人大体制内。

7 月 27 日，新河镇在人大会议期间召开民主恳谈会，90 名镇人大代表直接参与了政府的财政预算编制，193 名群众自发前来参加旁听。镇人大代表和到会的群众就镇政府的预算方案与镇政府进行了对话和质询，并提出了缩减行政管理费开支、增加教育投入等 18 个问题。

恳谈会结束后，政府与人大主席团、人大财政审查小组召开联席会议讨论人大代表提出的问题，调整了包括缩减行政管理费 25 万在内的 9 个项目，增减的资金合计 237 万元。镇政府据此修改了财政预算，并在第二天的人大代表全体会议上获得通过。

世界与中国研究所所长李凡认为，目前我国的一些地方政府虽然也在进行公共预算改革，但仍然是由政府主导，人大并没有真正改变“橡皮图章”的地位，新河镇的预算改革是中国地方政府公共预算改革的重大突破，实现了初步透明和参与的公共预算改革。

问题：

- (1) 结合案例解释我国的人民代表大会在政治生活中的基本职责和功能；
- (2) 你认为民主恳谈会的成功运行需要哪些必要的保障条件
- (3) 结合案例分析一下当前我国地方治理方式有哪些转变，其发展趋势又如何？

2. 转型时期的天津市政府

资料案例

重新认识天津

天津直辖市位于华北平原东北部，海河五大支流汇合处。东临渤海湾（海岸线长 100 多公里），与山东半岛、辽东半岛隔海相望。主城区离首都北京 100 多公里。城市沿海河两岸建设，历史上曾是首都的门户、我国北方的交通枢纽和经济中心，是仅次于上海的大型工商业城市。

建国以来天津市作为我国重要的工业基地，曾经创造了许多辉煌，经济实力仅次于上海和北京，GDP 和人均 GDP 均居全国第三位。但在从计划经济向市场经济体制转变过程中，天津市遇到了重重困难，经济社会发展一度落后于南方沿海城市。从 1981~1993 年间，天津市仅有 1984 年和 1990 年经济增长速度高于全国的平均速度。

为了开创天津城市发展的新局面，1993 年底天津市政府提出了“三、五、八、十”四大奋斗目标，即：到 1997 年，提前三年实现国内生产总值翻两番；用五至七年的时间，力争基本完成市区成片的危陋平房改造任务；用八年左右的时间，把国有大中型企业“嫁接、改造、调整”一遍；用十年左右的时间基本建成滨海新区（新区生产总值占全市比重达到 40% 以上，外贸出口占全市比重达到 50% 以上）。此后，历届天津市政府紧紧咬住上述目标不放，经过艰苦努力，这四大目标都基本实现了：（1）通过与外商合资，对国有企业进行“嫁接、改造、调整”。至 2002 年，已引入外资 65 亿美元，对 784 户国有大中型企业“嫁改调”了一遍。在建立现代企业制度、搞活企业的同时优化天津的产业结构，形成了电子信息、汽车、冶金、化工、医药和新能源等六大支柱产业。近三年工业增加值每年净增 100 亿元，对全市经济的贡献率达 60%。（2）大力推进滨海新区建设。以天津港、天津经济技术开发区、天津保税区为载体，大规模招商引资发展外向型经济。2003 年，天津港货物吞吐量达到 1.6 亿吨，成为中国北方最大的对外通商口岸。滨海新区累计利用外资 146.8 亿美元；外贸出口 89.4 亿美元，占全市比重为 62.2%；国内生产总值达 977 亿元，占全市比重为 41%，基本实现了在滨海新区再建一个天津的目标。（3）在组织城市基础设施建设、生态环境治理的同时，组织大规模的危房改造。从 1994 年到 2002 年天津共拆除危陋房屋 1841 万平方米，新建住

宅 4965 万平方米，等于新建了一座百万人口的现代化城市，140 多万群众喜迁新居。危房改造年均拉动全市 GDP 增长 2.8 个百分点。（4）天津市的生产总值从 1993 年的 536 亿元增长到 2386 亿元，年均增长 12.1%，比全国增幅高出 2.2 个百分点；财政收入从 75 亿元增长到 718 亿元，年均增长 18%；城镇居民人均可支配收入从 2769 元增长到 10313 元，年均增长 17.1%；农民人均纯收入从 1593 元增长到 5861 元。年均增长 15.2%。天津的城市经济已经进入快速发展的通道。此外，在迅速发展经济的同时，天津市政府十分注重教育、科技、文化、卫生、体育、社会保障等各项事业的建设，每年都为人民群众实实在在地办了许多好事，努力构建一个经济日益繁荣、社会和谐发展、人民安居乐业的都市家园。

“三、五、八、十”目标的实现，使天津城市发展的局面发生了深刻的变化，为天津市进一步向高层次发展奠定了坚实的基础。2002 年，天津市政府又确定了新的奋斗目标：到 2010 年把天津建设成为现代化国际港口大都市和我国北方重要的经济中心，建立起比较完善的社会主义市场经济体制，成为全国率先基本实现现代化的地区之一。国内生产总值保持两位数增长，提前实现比 2000 年翻一番，人均国内生产总值达到中等发达国家水平，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入翻一番以上。为实现新的目标，天津市在深化改革、扩大开放的同时，展开了气势磅礴的城市建设。启动了投资 1800 亿元的海河改造开发工程，要“将海河两岸建成贯穿天津城市政治、经济、历史、文化的中心线及绿化、旅游和风景景观轴线，成为体现天津作为我国北方经济中心和国际港口大都市水平的核心区域”。投资 273 亿元进行港口建设，力争到 2010 年港口吞吐能力达到 2.6 亿吨，把天津港建设成为现代化、国际化深水大港和东北亚地区的国际集装箱枢纽港、中国北方最大的散货主干港、国际物流和资源配置的枢纽，跻身于世界大港的前 10 名（截止 2004 年 12 月 19 日，天津港货物吞吐量突破 2 亿吨，比 2003 年净增了 4000 多万吨）。与天津工业的“战略东移”相结合，进一步提高滨海新区开发的力度，在 1000 多平方公里可供开发的盐碱地上再造辉煌。地铁、轻轨、高速公路的建设正在使天津快速交通网络日益完善……

在看到天津令人振奋的发展气势的同时，我们也不能不注意到这座城市不尽如人意的地方。虽然天津市的经济面貌已经有了很大的改观，但其经济能量仍然与其直辖市的地位很不相称。天津市的 GDP 在上世纪 80 年代被广州市超过之后，本世纪初又先后被深圳、苏州超过；人均 GDP 上个世纪 80 年代被广州、深圳超过，90 年代又相继被大连、杭州、宁波、苏州等城市超过。虽然天津市的制造业经过调整之后日趋强大，但第三产业的发展则相对滞后。2003 年天津市三次产业比例为 3.7%：50.8%：45.5%，第三产业的发展水平与北京上海相距甚远。虽然天津市的高等院校、科研机构和企业科研力量在国内城市中排在前列，但天津的高新技术产业的发展则远远落后在北京、上海、深圳之后。虽然天津市的公有经济的力量经过调整后不断地壮大，吸引外商投资也颇有成效，但民营经济的发展却差强人意。2003 年公有制经济创造的增加值 1302 亿元，占全市生产总值的 54.6%，外商投资企业增加值 530.8 亿元，占全市生产总值的 22.2%。私营个体经济增加值 539 亿元，只占全市生产总值的 22.6%。虽然天津市主城区的经济实力堪称强大，但五个郊县的经济实力则相对弱小。2000 年天津全市的 GDP1639.36 亿元，其中市区 GDP1392.88 亿元，占全市 GDP 的 80%，五个郊县的 GDP 只有 246.48 亿元，占全市 GDP 的 20%。同期苏州市的 GDP 是 1540.68 亿元，其中市区 3354.2 亿元，六个县级市 1205.46 亿元，分别占全市 GDP 的 20%和 80%，天津市五个郊县 GDP 的总和只相当于苏州市辖下的一个县级市。虽然天津城市发展的总体目标基本明确，但城市的功能目标仍需更加准确地定位，仅靠航运物流中心与制造业中心是不足以称之为北方经济中心的。虽然天津市政府坚持想问题、定政策、办事情始终着眼于中低收入的大多数群众，把大多数群众是否赞成、是否受益作为全部工作的出发点和检验标准，埋头苦干、不事张扬，办成了许多老百姓盼望已久的大事，使群众及时得到了应该得到的实惠，也充分调动了广大群众建设天津、发展天津的积极性、主动性和创造性，但与大连、青岛、杭州、成

都、沈阳等城市相比较，其在国内外的知名度与美誉度都略逊一筹。此外，天津与北京及河北城市的合作也亟待有实质性的推进，与中央有关部委的协调也有待于进一步加强。

请从政府作用的角度作如下分析：

1.天津市政府工作中值得肯定的地方是什么？存在哪些不足？

要使天津真正成为国际性港口大都市和我国北方的经济中心，天津市政府还应当有什么作为？

问题：

(1) 天津市政府工作中值得肯定的地方是什么？存在哪些不足？

(2) 要使天津真正成为国际性港口大都市和我国北方的经济中心，天津市政府还应当有什么作为？

(3) 天津的经验对中国政府处理政府与市场关系有何启示