

# 霍邱冲动

## “6亿元巨奖民企”奖出半夜新闻发布会 一个国家级贫困县决策纠偏的背后

7月22日

下着大雨的深夜,一个极具戏剧性的新闻发布会,暂时平息了安徽霍邱“6亿元巨奖民企”在全国引起的轩然大波。

### 两个小时 6亿奖励通过

7月10日,星期五。霍邱县人大代表、县委书记李刚(应被访者要求化名)应通知到县人大开会,到了会场,他发现31个常委并没有到齐。和以往的几次常委会一样,李刚到会前根本不知道此次常委会的议题。

这次会议,是后来引发轩然大波的霍邱县第十五届人民代表大会常务委员会第21次会议。会议主持人宣读了会议议题:一、奖励大昌集团6亿元;二、讨论大昌集团年产100万吨球墨项目所在地的土地问题。

李刚说,自己听了心里就“咯噔一下”,“一个企业的项目还没投产,就能从政府获得如此巨额的奖励,我闻所未闻。”

大昌集团的老板吉立昌也是霍邱县人大代表,宣读议题时,事先不知情的与会人员偷偷打起了被当地人称为“老吉”的吉立昌,但他面面无表情,并无欣喜之色。

李刚的惊讶也极为短暂——大昌矿业集团作为霍邱的企业,位列安徽民营企业十强之五,在贫困县霍邱是不折不扣的明星企业。霍邱去年全年的财政收入仅7个亿,而大昌一家的贡献就达2.35亿元,有媒体用“富可敌县”来形容,并不为过。

而大昌的“100万吨球墨项目”在当地政经界早已为人所熟知。一个月前的6月10日,此项目的签约仪式在霍邱县城举行,霍邱县委、县政府的主要领导,相关部门的负责人全部到场,高调而隆重。掌声中,县长刘胜和大昌集团的“老吉”在协议书上签字。

霍邱县政府网站上画出了美好图景:“这项投资达20多亿元的铁矿深加工项目预计工程建设期18个月,建成后年产值66.7亿元,税收5.89亿元,可解决25000人就业。”

一直到7月22日宣布取消奖励,称其为“错误决定”的新闻稿件中,霍邱仍在强调这一美好未来。

“项目的建成投产标志着霍邱铁矿实现了从采选到冶炼的跨越,对该县经济发展具有重大意义!”一语道破天机,霍邱对此项目的期望值之高,是源于对一个资源型工业城市的强烈渴望。

资料载明,霍邱铁矿区探明铁矿表内外资源储量共165亿吨,有“华东第一矿”之称。而对铁矿石的开发利用,霍邱长期以来一直处于铁矿采选的浅层次阶段,拥有从开采到炼铁、直至炼钢的完整产业链,是当地长久以来的一个梦想。

霍邱县一领导公开说过:“对于霍邱铁矿开发而言,上马钢铁深加工项目,是实现工业强县战略的重大举措。”霍邱的一个口号是:“以资源换产业,以产业促发展,以发展兴城镇”。

“球墨”是什么意思?据介绍,其意并不是工艺,而是生铁铸造的

产品。去生铁中的碳后,球墨即成钢。“政府加大支持力度,我们早就知道,一直以为会是在政策扶持、服务配套上,但没有想到会拿出真金白银。”李刚说。

6月25日,大昌“100万吨球墨”项目建设指挥部成立,这次会议更像是一个誓师大会。“开弓没有回头箭,”县委书记在会上说,县长刘胜则明确了包括公安、法院、劳动、供电、广电等各个部门的具体分工。

会议上透露,这个将改变霍邱命运的项目将于7月28日开工。

人大常委们的会场上一片寂静,李刚告诉记者,自己很清楚,县里决定的事情,“肯定是板上钉钉了”。

接下来是分组讨论,由于霍邱的人大常委多达31人,常委们分成了两组,在两个不同的地方讨论。

有媒体报道说,讨论中有常委起先提出了不同意见,但最后妥协。但李刚则告诉记者,自己所在小组并未有人就奖励一事提出不同意见,反而是对那块项目用地讨论较多。

结果正如外界所知:县政府提请的6个亿奖励,被人大常委们全票通过。“是举手表决,”李刚说,整个会议时长约两小时。

表决时在座的,有大昌矿业集团的老板吉立昌,以及县委书记、县人大常委会主任权俊良。

散会后,另一名常委四顾无人,悄悄地凑过来,像是问李刚,也像是问自己:“怎么一下子能给老吉这么一大笔钱?”

责人给记者打来电话:“立即到宾馆三楼会议室,有紧急新闻要发布。”此时,霍邱县城大雨滂沱,三楼的会议室里却已聚满了匆匆赶至正在布置会场的工作人员。

包括快报《星期柒新闻周刊》在内,只有两家外地媒体在场,工作人员对即将发布的新闻内容闭口不答。而工作人员则悄声过来告诉记者,“不提提问环节,而且你问了也不会有人回答。”口气坚决不容人质疑。

23点18分,充当新闻发言人的霍邱县政府办公室副主任吕志远和主持人快步入室,就座后就开始快速念起了稿件:《关于终止县政府与大昌矿业集团有限公司年产100万吨球墨铸造项目奖励协议的情况通报》……

虽有心理准备,但这个决定还是让记者有些吃惊。

“媒体报道后,省委、省政府对此高度重视,王金山书记、王三运省长作出批示,省市组成联合调查组赴我县进行调查……由于急于求成,加之对政策理解不深,把握不当,所以作出对业主单位奖励6亿元的错误决策。本着有错必纠的原则……”

快速读完新闻稿后,吕志远甚至在会议室里没有停留,就迅速起身离开。看一下时间,不过三分钟,之前忙了近半个小时的服务员也惊讶地苦笑:“太快了吧?”

几秒钟后,霍邱新闻网就将新闻稿件贴出。一出持续了一个星期的舆论风波就在几分钟里匆忙落幕。

件不知怎么,被合肥的“江淮热线”网站登载。

这条网络新闻最终引起了合肥媒体的注意,记者在采访后写成了一篇新闻稿件。这篇稿件随即被各大传统及网络媒体疯狂转载。

各媒体刊发的第二天,大量的评论员文章见诸报端和网络。“政府媚商”“滥用公权力”“贫困县的大手笔”“公然蔑视民意”等负面评论扑面而来。

这股舆论风暴的到来,霍邱方面有点措手不及,一时间大昌集团在网络上招商的联系人电话成了媒体热线。

匆忙的应对很快开始,媒体很快发现,大昌矿业集团的网站被关闭,甚至通过网页快照都无法进入。而霍邱县人大网站也很快将通过“6亿元奖励”的新闻信息拿掉,后期介入采访的记者绝望地发现,自己连基本的信息都无从获得。

快报记者沿着当地人引以为豪的“西湖”驱车数十公里,来到了大昌集团的所在地,得到的也全是“不知道”“负责人不在”等回答。而“老吉”的手机虽然畅通,却一直无人接听。

直到7月22日,在经过了县人大常委会再次召开、并一直开到深夜新闻发布会前的会议后,霍邱连夜宣布,取消6亿元奖励。

“反复无常”的人大

霍邱地处皖西,属地级市六安市下属县,邻近知名的将军县金寨。全县人口160万,是个典型的农业大县。走在霍邱的乡村,一片恬静的田园风光,鸡犬相闻。霍邱的另一“特产”,据说是遍布全国的教育产业——各大城市的民工子弟小学,相当一部分都是由霍邱人创办经营。

而霍邱人经营的这些学校里,教学进度和教材也竟然是全部和安徽同步,这背后是因为霍邱有着庞大的劳务输出队伍,常年在外打工者达40万人,他们的孩子不得不跟着他们外出,但到了升学时,却又不得不回到安徽考试——他们无力承担子女在大城市里读书生活的费用。这个国家级贫困县中,有相当大比例的居民尚未脱贫。

正如当地官员一再强调的理由,发展被当成了重中之重。而采访中,霍邱官员反复说:“这个(奖励6亿元)决定是合乎法律规范的,因为经过了人大审批的程序。”事发后,安徽省人大联合六安市人大组成了联合调查组赴霍邱调查,结论也是“程序合法”。

形式上看确实如此:7月10日,人大常委会讨论通过了奖励大昌6亿元,而正因为有了之前这个程序,7月22日人大常委会再次开会讨论通过,废止了这个决定。细心的人则会提出另一个疑问,这难道是小朋友在搭积木吗?

两次与会,表达了截然相反意见的人大常委们到底是怎么想的?

私下里,有官员认为这笔钱实



大昌集团100万吨球墨铸造项目建设指挥部会议

质上只是各地普遍实施的招商引资优惠的一个变招给予,因此对外界的非议颇有微词。

“这笔钱如果放在你们江苏,或是浙江,以招商引资优惠的方式给了企业,可能都不算是个新闻。”一官员向记者抱怨。

“我们知道,你们也会理解,像霍邱这样一个贫困县,工业的启动是很难的,”另一官员说,他介绍,除了以前名为霍邱矿区的霍邱开发区内的十多家采矿企业,霍邱的工业屈指可数。

“这儿做得最大的非采矿企业,可能就是是一家以柳藤编织工艺品为主的企业,还有就是临水水厂,”他指着县城外曲折的道路和水网说,“没有铁路,没有中心城市的辐射,我们只靠资源,不靠这个打工业基础,怎么脱贫?”

霍邱论坛正在做一个调查,调查网民的月收入。结果显示,478名投票网民中,47%的网民月收入都在1500元以下。

类似上述官员的声音被淹没在了网络舆论铺天盖地的质疑和责备中,霍邱也在口水里度过了难捱的一个星期。

直到7月22日,在经过了县人大常委会再次召开、并一直开到深夜新闻发布会前的会议后,霍邱连夜宣布,取消6亿元奖励。

“反复无常”的人大

霍邱地处皖西,属地级市六安市下属县,邻近知名的将军县金寨。全县人口160万,是个典型的农业大县。走在霍邱的乡村,一片恬静的田园风光,鸡犬相闻。霍邱的另一“特产”,据说是遍布全国的教育产业——各大城市的民工子弟小学,相当一部分都是由霍邱人创办经营。

而霍邱人经营的这些学校里,教学进度和教材也竟然是全部和安徽同步,这背后是因为霍邱有着庞大的劳务输出队伍,常年在外打工者达40万人,他们的孩子不得不跟着他们外出,但到了升学时,却又不得不回到安徽考试——他们无力承担子女在大城市里读书生活的费用。这个国家级贫困县中,有相当大比例的居民尚未脱贫。

正如当地官员一再强调的理由,发展被当成了重中之重。而采访中,霍邱官员反复说:“这个(奖励6亿元)决定是合乎法律规范的,因为经过了人大审批的程序。”事发后,安徽省人大联合六安市人大组成了联合调查组赴霍邱调查,结论也是“程序合法”。

形式上看确实如此:7月10日,人大常委会讨论通过了奖励大昌6亿元,而正因为有了之前这个程序,7月22日人大常委会再次开会讨论通过,废止了这个决定。细心的人则会提出另一个疑问,这难道是小朋友在搭积木吗?

两次与会,表达了截然相反意见的人大常委们到底是怎么想的?

# 不能沦为个别领导胡来的工具 毛寿龙:基层人大

李刚直言不讳:“我的工作与经济没有太大关联,我对这个企业的了解不够,这是我的局限所在。而开会前,我们又不知道会议的内容,没有办法做调研,会议上自然说不出有针对性的不同意见。”

而最关键的是,县里的领导们都在,不管是出于情面,或是出于对领导的“敬畏”,似乎都不允许他们有不同意见。

另一名与会的人大常委(被访者要求匿名)则在接受记者电话采访时很是为难:“这是县里的决策,我作为一个普通代表,对这个事情的来龙去脉都搞不清楚。”

他进一步为自己的前后不一辩解:“作为这样一个领导拍板的事情,我想应当和县领导保持一致。而且,作为一个程序,也有一个少数服从多数的原则。”

记者提醒他,7月10日的会议是全票通过,并无少数服从多数的事实。他的回答是:“又不是无记名投票……”

而记者在联系另一位人大常委时,对方听说是涉及“6亿元”一事,在短暂的沉默后即果断挂断了电话,再次拨打再次被掐断。记者随即发去短信:“作为人大代表,接受舆论监督似乎应当作出表率”,没有得到任何回复。

而另一些人大大委则称“正在开会”,或说话不方便为由拒绝接受采访。

霍邱县人大常委会共有31名常委,其中公职人员、曾任公职人员占绝大多数,只有少量的企业界、教育卫生界代表。

有当地人士称,程序的合法并不能当作解释一切的理由。“尚且不谈此事的决定过程,是否经过了详细的讨论和调研,人大常委们在相隔仅两个星期时间里,竟然做出了完全相反的决定,如此反复无常,其权威性和公信力不得不受到质疑。”

“回过头看,我也觉得人大常委会在这件事情上负有责任,事情没有搞好。”李刚说。

这其中的另一个问题是“老吉”——大昌矿业集团的老板吉立昌,他作为“6亿元奖励”的表面上直接受益者,或称为直接利害关系人,因为人大常委的身份而参加了讨论和表决的全过程,是否得当?

安徽省人大的工作人员答复记者:“法律没有明确规定他是否应当回避。”他称,因为省人大派出人员并没有资格参与7月22日的霍邱人大常委会会议,因此无法提供当天会议的细节。

他强调的是,经调查,“6亿元奖励”风波前后,霍邱人大程序是肯定合法的。

霍邱县政府新闻稿件里所提的“对业主单位奖励6亿元的错误决策”的说法,是否出自人大常委会,现在还不得而知。但当地有官员对这个说法并不认同:“错误,怎么能用错误呢?”

安徽霍邱县6亿资金奖励民企事件,最终以奖励废止终结。该事件从发生到结束,几乎每一个环节都受到社会公众的关注和质疑。其中,霍邱人大常委会从决议通过奖励到废止,之间仅相隔12天。在如此短的时间内,6亿元资金被儿戏般左右。有媒体认为,这是公权的滥用,是对政府公信力的严重伤害。星期柒新闻周刊就此话题采访了中国人民大学教授、著名行政管理学家毛寿龙。他认为,个别领导的意志贯穿于整个事件的进程,左右着整个事件的发展,而霍邱县人大常委会则沦为个别领导胡来的工具。“要改变这一现状,建立相对独立的人大预算委员会可能有助于行政权和财权的分离。”毛寿龙说。

### 及时纠偏,这应该是值得庆幸的

星期柒新闻周刊:安徽省霍邱人大常委会7月10日全票通过6亿资金奖励一民营企业的决议,而在12天后,又通过决议对奖励行为进行废止。这样的“朝令夕改”是否是行使公权随意性的一种表现?这种行为对政府公信力的伤害有多大?

毛寿龙:霍邱县知错能改,及时纠偏,这应该是值得庆幸的。随意性并不是这一事件中暴露出来的最严重的问题,而是让我们看到了一个权力机构的软弱,以及话语权的缺失。在最初决定巨奖民企的问题上,霍邱县人大常委会受领导的影响而通过了一个“随意”的决定,而在媒体关注以后,迫于各方压力,它又受这些压力影响而“随意”地通过了废止奖励的决定。霍邱县人大常委会作为一个权力机构,太没有主见。但这是符合中国的现实情况的,目前各级人大常委会的问题症结也在于此。按理说,人民代表大会代表的是老百姓的利益,但是在这里它没有很好地履行自己的义务,因为它受领导的意志影响太严重。

至于对政府公信力的伤害,我觉得还是其次的,主要是对于人代会的公信力伤害很深。如果是在国外,这些人大代表就要重新选举,人民太不放心了,一会儿这样,一会儿那样,你们到底代表谁的利益?

星期柒新闻周刊:霍邱县人大常委会的31名常委中,80%以上都是政府公职人员,只有少数几个企业界、教育卫生界人士。这种构成是否也是导致其受领导意志影响严重的原因之一?这是否意味着基层人大常委会存在沦为个别领导胡来的工具的可能?

毛寿龙:就现在的组织制度来讲,人大常委会的组成基本都是以领导干部为主,这是无法改变的现状。而且从我们的国情出发,党领导人代会也是正确的。关键是书记既做行政决定,又做财政决定,大家就会质疑:两者不分开,怎么监督?自己决策,自己找人通过,肯定有问题。而且现在制约的力量也很弱,主要依靠对干部的自我约束和审计约束。所以说,基层人大常委会沦为个别领导胡来的工具这种现象肯定存在。

### 霍邱事件客观上体现了民主的进步

星期柒新闻周刊:要拿出财政资金的80%以上奖励民企,这样重大的决策仅仅依靠县人大常委会就能决定吗?是不是应该召集全体代表大会?

毛寿龙:人大全体会议和人大常委会的权力范围,在法律上是没有明确界定的,但是一般财政年度预算需要人大全体会议表决通过,到年底决算时也要由人大全体会议监督。而年度预算在执行过程中的一些小的调整则由人大常委会来做决定。按道理来讲,面对涉及如此巨额的资金的一件事,当地的人大常委会应该要召集全体会议,相关法律法规规定,当人大常委会决定不了的时候,可以召集全体会议。但是如果召集不了,法律上也没有相应的约束措施。但是全国到目前为止没有听说召集过这样的会,关键还是我上面说的,一些地方人代会不管用,领导意志决定一切。

但是从这个事件中我们应该看到,霍邱县委书记还是有民主意识的,他能想到这样一项重大决定需要一个民主的过程,召开人大常委会做决策。这相对于一些地方,书记“家长制”,一个人拍板的做法进步了许多。只是因为目前我们民主制度的条件太差,所以一做就有很多问题,暴露出了很多的破绽给大家去监督。

星期柒新闻周刊:在霍邱县举行县人大常委会决策奖励民企的过程中,作为获益方的民企老总也作为县人大常委参加了投票,像这种情况,这位民企老总是否应该回避?

毛寿龙:人大常委会民主过程不用回避,只要这位代表是民选的就没有问题。民主从来不回避自己的利益,鼓励说实话,自己要什么就要什么,如果排除的话,就相当于排斥了民意相当于排斥人民。人大代表的真正作用在于让老百姓的利益和决策有关系。

### 建立相对独立的人大预算委员会

星期柒新闻周刊:有霍邱县人大常委会反映,在参加人大常委会时,都不知道要决议的议案是什么,这就没有了调研的时间。那在没有调研的情况下,做出这样的决策科学吗?

毛寿龙:如果依据国外的标准的话,这样做出的决策显然是没有科学性的。但是就中国的国情来说,人大常委会一般不会有前置的调研议案程序,除非是专项调查、专项执法,因为人大常委会不是有组织的机构,人大常委会中很多人是兼职的,他们根本没有时间来做调研,有些人常委甚至连经济数据报表都看不懂,这和人大常委会本身运作也有关系。现在调研的工作主要交给政府,交给一些专家负责,这也不可避免地带来一些问题和质疑。

如果人大能够建立一个预算委员会,作为常设机构,由国家拨付经费,并有一定的编制在人大,将财政预算调研作为一项例行工作,那么人大就可以进行独立调研,完成后马上审议,将财权真正地从业领导手中独立出来。这还有待于制度的改革和完善。



安徽霍邱大昌矿业吴集铁矿采、选项目

### 两个星期 6亿奖励废止

7月22日深夜,由于之前经反复争取得到了第二天“专访县主要领导”的许可,快报《星期柒新闻周刊》记者在宾馆内准备案头资料。

电话突然响起,县委一部门负

□快报记者 言科

安徽霍邱、合肥报道



毛寿龙,中国人民大学公共政策与公共安全研究所教授、博士生导师,中国人民大学公共政策研究院执行副院长,制度分析与公共政策研究中心主任。

□快报记者 陶维洲