

内部资料  
注意保存

# 学习资料

第2期(总第48期)

南通市通州区政协学习、文史委员会编

2013年6月

---

## 本期目录

### ● 理论研究

怎样准确把握“效率与公平”的演变与内涵

### ● 社会建设

2013 中国民生发展报告:四大隐忧困扰新城市化

### ● 经济观察

我国进入上中等收入经济体国家?

宋晓梧、辜胜阻等:重新界定政府与市场的边界

地方债广州样本:2414 亿怎么还

### ● 改革之声

闲置宅基地入市试点在即 合规小产权房有望“转正”

公务员薪酬改革新方案酝酿 副处的工资可能比处长高

---

---

- **反腐倡廉**

强化对行政权的监督制约

后三国时代的反腐战

- **灯下漫笔**

五种官僚主义是贯彻群众路线的最大“拦路虎”

## 【理论研究】

# 怎样准确把握“效率与公平”的演变与内涵

卫兴华

党的十七大和十八大报告,对效率和公平问题做出了明确的、科学的界定和阐述。但学界在怎样准确把握中央有关提法的演变和内涵问题上,仍存在种种差异。曾流行多年的“效率优先,兼顾公平”、“初次分配注重效率,再分配注重公平”,是否也是效率与公平的“统一”与“结合”或“优化结合”?强调社会主义公平、正义、民生为重、分配公平,是否应提倡“公平优先,兼顾效率”原则?这涉及我国改革与发展的理论与实践问题,有必要澄清认识上的差异与是非。

最近看到一篇专门讲公平与效率的文章,其中这样论述:“众所周知,改革开放之初,基于中国落后的经济发展现实,我们提出了‘效率优先原则’,强调发展才是硬道理。要把‘蛋糕’做大,因为落后就要挨打。在改革进入中期,党中央提出了‘效率优先,兼顾公平’的发展新思路,力求实现效率与公平的优化结合。”又说:在党的十八大报告中,提及公平达 20 多处,又提出了三个公平即权利公平、机会公平、规则公平。为“把公平正义放在首要的突出的位置”,“不妨倡导公平优先,兼顾效率”。(以下简称“不妨”一文)。

**首先,上述论述没有准确理解和把握中央文件中关于效率与公平提法的演变史实**

讨论效率与公平问题,应区分两个不同的层次:其一是分配领域中的效率与公平关系;其二是经济社会整体领域中的效率与公平的关系。改革开

放以来的一个长时期中,中央文件中的有关论述和理论界的讨论,主要是从第一个层次即分配领域层次上着眼的。后来特别是党的十八大报告更为明确地拓宽了效率与公平关系的范围,既着眼于从分配领域的层次上处理好效率与公平的关系,也着眼于从整个经济社会的发展上处理好二者的关系。党的十七大以前关于效率与公平的提法和讨论,学界主要是从分配领域来讲的。前面引述的《不妨》一文中讲:“改革开放之初,提出了‘效率优先’原则”,并不符合历史事实,作者也没有提供出处。“改革开放之初”的源头是1978年12月党的十一届三中全会,全会提出党的工作着重点转移到社会主义现代化建设上来,对经济管理体制进行改革,认真执行按劳分配原则,克服平均主义,“城乡人民生活必须在生产发展的基础上逐步改善”。这里没有提出效率与公平概念及其关系,但可以认知,实行按劳分配、克服平均主义,是体现社会主义效率与公平关系统一的。在生产发展的基础上改善人民生活,就是把做大蛋糕和分好蛋糕统一起来。

最先明确提出分配关系中的效率和公平关系原则的中央文件是1987年党的十三大报告:“我们的分配政策,既要合理拉开收入差距,又要防止贫富悬殊,坚持共同富裕的方向,在促进效率提高的前提下体现社会公平。”这一分配原则,是将重视效率与重视公平统一起来。“合理拉开收入差距”,多劳多得,奖优罚劣,反对平均主义,有利于提高效率,把蛋糕做大。“防止贫富悬殊,坚持共同富裕的方向”,就是防止两极分化,坚持走社会主义共同富裕的道路,体现了作为社会公平重要内容的分配公平。1992年党的十四大报告提出:在分配制度上,“兼顾效率与公平”。这一提法与十三大的提法无实质性的区别。兼顾二者,就是二者统一与并重,不存在孰轻孰重的问题。如果说,十三大关于“在促进效率提高的前提下”一词容易被误解为“效率优先”的话,十四大报告的提法就把这一可能的误解也消除了。

由此可见,断言“改革开放之初”,“提出了效率优先原则”,是没有根据

的。1993年以前,中央文件中没有提出效率优先的分配原则,而且,既然讲的是分配领域中效率与公平的关系,不可能只提“效率优先”,不提“公平”概念!

### 其次,《不妨》一文对有关提法的解读不准确

1993年11月党的十四届三中全会提出个人收入分配要“体现效率优先,兼顾公平的原则”。《不妨》一文解读说:“在进入改革中期,党中央提出了‘效率优先,兼顾公平’的新思路,力求实现效率与公平的优化结合。”这里把“优先”与“兼顾”理解为“效率与公平的优化结合”是不准确的。所谓“效率优先”,就是效率优先于公平,重于公平。“兼顾公平”就是附带地兼顾一下而已,是重效率,轻公平。重在做大蛋糕,轻视分好蛋糕,把分配公平放在一个次要地位。这一思路在党的十六大报告中做了更明确的说明:“坚持效率优先,兼顾公平”,“初次分配注重效率,发挥市场的作用……再分配注重公平,加强政府对收入分配的调节职能,调节差距过大的收入。”就是说,政府在初次分配中只注重效率,不注重或不管公平。要通过市场发挥提高效率和调节初次分配收入的作用。由于市场调节初次分配收入会形成收入“差距过大”的情况,可由政府通过再分配发挥调节职能。就是说,政府只在再分配中注重公平。

从上述“效率优先,兼顾公平”的具体说明来看,这并不是《不妨》一文所解读的“力求实现效率与公平的优化结合”。该文没有注意到,在出现收入分配差距过大、贫富分化的趋势日益显著、社会矛盾随之凸显的情况下,中央调整了收入分配关系中“效率优先,兼顾公平”的原则性提法。2004年9月,党的十六届四中全会的决定中,放弃了此前宣传多年的这一提法,强调指出:要“注重社会公平,合理调整国民收入分配格局,切实采取有力措施解决地区之间和部分社会成员收入差距过大的问题,逐步实现全体人民共同富裕”。2005年10月党的十六届五中全会提出“注重社会公平,特别

要关注就业机会和分配过程的公平”。2006年10月的十六届六中全会提出“在经济发展的基础上更加注重社会公平”，用“更加注重”强调公平。学界还应该注意远早在2001年9月中共中央印发的《公民道德建设实施纲要》中的一个新提法：“坚持注重效率与维护社会公平相协调，要把效率与公平的统一作为社会主义道德建设的重要目标。在全社会形成注重效率、维护公平的价值观念，把效率与公平结合起来”，强调效率与公平的“协调”、“统一”与“结合”。

2005年2月19日，胡锦涛同志在中央举办的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的讲话中指出：“在促进发展的同时，把维护社会公平放在更加突出的位置，逐步建立起以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系。”同年10月，党的十六届五中全会再次强调“注重社会公平，特别要关注就业机会和分配过程的公平”。

不再提“效率优先”，强调关注社会公平，还没有解决效率与公平究竟是怎样的关系问题。应当明确两点：第一，中央文件中只是放弃了分配关系中效率优先于公平的原则。如果是生产和经济领域，强调重视效率，让效率优先于产值，优先于GDP，是完全正确的。第二，放弃分配关系中的“效率优先”，不是说可以不讲效率，不重视效率，而是放弃重效率，轻公平，初次分配只注重效率，不注重或不管公平的原有思路。

### 处理社会主义分配关系中效率与公平关系的“新思路”是什么

胡锦涛同志在2006年6月22日在美国耶鲁大学的演讲中提出“公平和效率的有机统一”。

党的十七大报告指出：“合理的收入分配制度是社会公平的重要体现。”“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”。怎样处理好效率与公平的关系呢？有的学者沿用“效率优先，兼顾

公平”的思路来解读十七大提出的处理好二者的关系,是一种误解。十七大的新提法的本意是,无论初次分配和再分配,都要既重视效率,又重视公平,而再分配则“更加重视公平”。十七大报告中总结我国改革与发展的十大经验中,“把提高效率同促进公平结合起来”作为其中的一条。这表明:效率与公平的关系,不再是“优先”与“兼顾”的关系,而是“提高效率与促进公平”相结合的关系。十八大报告进一步提出:“推动经济更有效率,更加公平。”加一“更”字,就是既要更重视效率,又要更重视公平。

《不妨》一文论述效率与公平关系理论的演变,不符合历史过程,对“优先”与“兼顾”的解读也不准确,而且对中央文件指导思想的调整和改变史实,特别是党的十七大报告中的新提法只字未提。似乎现在还未改变“效率优先,兼顾公平”的提法,于是,根据十八大报告中强调公平正义,提及“公平”20多处,并强调三个“公平”,就推断说:社会公平“不仅仅是一个‘兼顾’的位置”,似乎竟然不知“优先,兼顾”之说早已放弃,继而提出:“不妨‘公平优先,兼顾效率’。”其实,中央文件强调公平,并未忽视效率,并不是转向重公平,轻效率,主张公平优先于效率。目前,公平与效率关系的指导思想是两者的结合与统一,是两者的并重。既要做大蛋糕,又要分好蛋糕。由于前一个时期,重效率,轻公平,经济快速增长了,我国的经济总量已占世界第二位,蛋糕确实做大了,但由于没有同时致力于分配公平,出现了居民收入差距过大、贫富分化的趋势,表明没有分好蛋糕。正因为如此,近些年来,强调社会公平和分配公平。按理说,社会主义制度下,生产重效率,分配重公平,天经地义。分配公平,有利于促进劳动效率、生产效率和管理效率、科技效率的提高,把蛋糕做大。而效率的提高,蛋糕做大做好,可以分得更多更好。而增大分配的份额,有利于实现更高层次的公平。在效率与公平关系的讨论中,有的强调生产决定分配,所以重在做大蛋糕;有的强调分配公平,否则,蛋糕做大了,产生贫富两极分化,为了消除两极分化,实现

共同富裕,应重在分好蛋糕。其实,应全面认识这个问题。从经济运行过程来看,先生产,后分配与消费;生产什么,生产多少,才能决定分配和消费什么,分配和消费多少。但从生产与分配和消费的内在关系来看,生产是服从于消费需要的,不是为生产而生产。生产的成果是要通过分配满足人民物质文化生活的需要,而分配与消费就有个公平与不公平的问题。不能用先生产、后分配的过程得出重生产效率、轻分配公平的认识。而且,先生产、后分配的顺序,不能决定和回答分配公平或不公平的问题。反过来,也不能因为生产服从于消费需要,服从于社会主义共同富裕的目的,就重公平、轻效率,改提“公平优先,兼顾效率”。要知道,普遍贫穷的公平不是社会正义。有的学者提出,鉴于目前收入差距过分扩大,出现贫富分化,公平与效率关系的天平,应向公平倾斜。这个意见是合理的,也是目前大力强调和推进惠民政策的根据之一。但是,这只能是阶段性的政策倾斜。从社会主义经济社会发展的整体过程考察,效率和公平并重与统一,蛋糕做大和分好,应是社会主义本质所要求的长期的根本原则。

因此,提出“公平优先,兼顾效率”的主张是不正确的。同样,个别学者目前还坚守“效率优先,兼顾公平”的观点也是有悖于科学理论和实际情况的。

(转自 2013 年 6 月 21 日人民论坛政论双周刊(总第 408 期))



## 【社会建设】

# 2013 中国民生发展报告：四大隐忧困扰新城市化

李 叶

6月6日在京发布的《2013 中国民生发展报告》指出，快速、大规模而深刻的城市化，在取得巨大成就、提高人们整体生活质量的同时，也存在着民生隐忧。由于长期缺少发展机会，城市中的弱势群体往往对自己的命运充满无力感，被排斥、被剥削已经成为普遍的民生心态。因多重问题引发的农民“被城市化”隐忧，生活幸福感步入城市发展反向区间。

上述报告的主题为“新城市化进程中的民生隐忧”，是由北京师范大学“民生发展报告课题组”撰写，于第一届中国民生发展论坛上发布。报告撰写人之一、北京师范大学政府管理学院执行院长兼政府管理研究院院长唐任伍表示，中国城市化水平逐年提高，同时由于民生历史欠账太多，民生保障和改善的制度建设没有跟上时代的步伐，与美国、日本等发达国家相比，城市化还存在着相当多、相当大的问题。

## 四大隐忧困扰新城市化警惕幸福感步入城市发展反向区间

报告认为，伴随着中国城市化进程的不断推进，资源、能源和环境等方面的问题也日益凸显，给中国经济可持续发展和城市化进程带来瓶颈和障碍，造成了一些民生隐忧。这些民生隐忧可以概括为耕地面积不断减少、土地低质低产、后备土地资源不足及由此带来的粮食安全问题的生存隐忧；资源、能源紧缺以及大气、固体废弃物污染等环境问题引起的阻碍经济增长和收入增加的发展隐忧；衣食住行、教育、医疗、社会保障等领域的问题所引发的生活质量隐忧；农民转为市民过程中出现的就业、养老、情感归依、身份认

同以及安全等问题引发的农民“被城市化”隐忧。这些隐忧会造成民众生活幸福感步入城市发展反向区间。

“城市化带来的最直接问题,是失去土地的农民的民生问题。”唐任伍说。对此,十一届全国人大财经委副主任委员贺铿持相同看法。他认为,城市化的核心问题是要发展产业,必须要用产业发展城市化,要倡导更多的非农就业岗位,让农村的剩余劳动力在城市里面找到相对稳定的就业岗位。

贺铿还强调,新型城市化不能再搞大规模房地产投资,“房地产业是有发展余地的,是一个民生产业,不是投机场所。一定要总结旧城市化中的问题,考虑新型城市化应该怎么办”。

### 民生发展离不开社会公正应构建多元制衡行动框架

针对城市化进程中新环境下的各项民生隐忧,报告提出了民生发展的未来道路。在价值取向上,着眼于重点保障基本民生权利、促进社会公正、加强人文关怀;在框架上,提倡以“政府主导,精英推动,上下结合,共建共享”为行动模式;在发展路径上,倡导以经济驱动、社会调节、法律支持、文化滋养等切入和落实。沿着这条新的民生发展道路,报告也提出了新城市化环境下各项民生隐忧的具体化解之策。

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究室主任刘勇表示,要使中国城市化健康发展,有四点要注意:首先,应有一个顶层设计;第二,要建立一个比较完善的城镇体系;第三,城市化应更有质量,要注意大中小城市的协调发展;第四,应更加注重可持续性。“我们重视基础设施建设,生态环境保护往往被忽视了,留下了很多的问题”。

### 省级民生指数逐渐打破区域界线重庆首次进入前10

唐任伍说,《2013中国民生发展报告》对中国总体和区域情况做了量化分析。结果显示,省级民生指数排名大致呈现东高西低的区域集中性,但相比以往年份,正在逐渐打破明显的区域界线,部分中西部地区进入中上游梯

队；排名表现出较强的区域经济实力相关性，但二者并非一致，中部地区重视民生发展的迹象明显；近半数地区的民生发展指数排名超过其人均地方生产总值排名，这说明，地方政府把民生工作摆在首要地位的做法已在2013年显效。

报告显示，各省份2013民生发展指数和2011年、2012年排名位次相比，排名前10的省份中较大变化的是重庆和河北。西部重镇重庆首次进入前10，而河北则从前10名跌出。另外，江苏、浙江和山东也出现了排名上的变化。但是“前10”的整体情况稳定，即使变化也只是1-2位的波动（除了重庆为上升4位）。相比而言，“中10”的竞争更激烈，在第11-20位之间没有3年位次不变的省份。“后10”的排名变化波动一般为1-3位（除了黑龙江为下降5位）。

据了解，第一届中国民生发展论坛由人民日报《民生周刊》和北京师范大学政府管理学院、政府研究院共同主办。论坛旨在就当前的热点民生话题邀请高层领导、民生领域权威学者、地方官员和重视民生的各行业企业代表共同探讨，以满足中国新型城市化进程中的政策需求。

（转自2013年6月7日人民网）

## 【经济观察】

# 我国进入上中等收入经济体国家？

赵 鹏

国务院总理李克强六月在人民大会堂同出席2013财富全球论坛和全

球首席执行官委员会的企业家代表会见并座谈时说,中国已进入中等收入阶段,工业化、城镇化进程将带来巨大需求,中国有潜力、有条件实现经济持续健康发展。

对于我国迈入中等收入阶段后,应如何掌握发展带来的机遇,有效避免“中等收入陷阱”等问题,记者采访了人社部劳动工资研究所研究员王宏。

### 解读1 指标

#### 对比世行标准得出宏观数据

京华时报:可能有些人会惊讶于中国已经进入中等收入国家,那么这个宏观数据是怎么得出来的?

王宏:世界银行2010年的标准是,低收入经济体为1005美元或以下者;下中等收入经济体在1006-3975美元之间;上中等收入经济体在3976-12275美元之间;高收入经济体为12276美元或以上者。按照我国2011年人均GDP35000元人民币,按照当前汇率折合美元约为5000-6000美元,我国已经进入上中等收入经济体国家。

京华时报:中等收入劳动者的微观标准是什么?

王宏:经反复测算、比较,我所相关课题组提出“中等收入劳动者”的概念和标准是,到2020年前,在城镇就业的工薪劳动者年收入达到6万-15万的,即可以称为“城镇中等收入劳动者”,同时不同地区可按0.8到2的地区差异系数确定本地区标准。

其中北京和上海三项指标同为最高值,即差异系数为2,“城镇中等收入劳动者”标准下限是12万元/人年,上限则是30万元/人年。海南省的三项指标则均是最低值,即差异系数是0.8,“城镇中等收入劳动者”标准下限是4.79万元/人年,上限则是11.99万元/人年。

需要注意的是,“中等收入劳动者”与“中等收入者”既有区别又有联系。前者是针对劳动就业者,收入主要是指劳动报酬收入。后者针对全部

社会成员,可以是劳动就业者,也可以是离退休人员、未成年人、未就业的职业家庭主妇等。其收入来源除劳动收入外,还可以是股票买卖获利、房屋租金等资产性收入,也可以是抚恤金、退休金等转移性收入。

## 解读2 特点

### 新型工业化概念呈现四特点

京华时报:在人类历史上,还没人见过13亿人口的国家进入中等收入阶段。总理特别提到的中国工业化、城镇化进程将带来的巨大需求,具体会有什么表现?

王宏:工业化、城镇化是一个国家经济腾飞发展的必经阶段,这一过程会对我国产业结构、就业结构、消费结构带来巨大变化。比如说,在产业结构方面,在二、三产业比重继续提高的同时,信息、能源、环保、现代物流、现代金融、现代服务业等行业会得到更大的发展。

另外,我国提出了新型工业化的概念,有四个特点。一是同信息化等现代高科技发展紧密结合,二是注重经济发展同资源环境相协调,三是坚持城乡协调发展,四是实现资金技术密集型产业同劳动密集型产业相结合。

与此相适应,在就业结构方面,农业从业人员比重继续下降,而技术工人、白领工作者比重将继续明显增加,而且职业划分更加细化。在消费结构方面,受到收入增长和消费产品供给结构变化两方面的影响,居民在衣食住行基本生活上的支出会逐步下降,而对个人教育与发展、闲暇享受、社会交往、旅游等更高层次的消费支出会上升,而且更加注重消费品的设计和品牌等等。

国民将可以看到,工业化、城镇化给我国的三大产业都会带来前所未有的发展机遇。

## 解读3 规划

### 工薪家庭有望进入中产群体

京华时报:对于今后国民收入的增收问题,国家还有何专门规划吗?

王宏:党的十八大明确提出“到2020年实现城乡居民收入比2010年翻一番”,这是对建成全面小康社会期间收入分配改革工作提出的增加收入的量化指标,非常振奋人心。但这个收入倍增是要扣除物价因素的倍增;是人均、而不是人人收入倍增,是低收入群体较快增长的倍增;是收入差距逐渐缩小、收入不公逐步改善的倍增。

京华时报:您认为现在我国中产阶级人数规模大约有多少?增加中产阶级人数有何良策?

王宏:仅就城镇范围推算,我国“城镇中等收入劳动者群体”总人数在6-7千万左右,约占全国城镇劳动就业人口3.2亿的18%-20%左右,占城镇总人口的9%-10.3%。目前中等收入劳动者主要分布在北、上、广、深以及一些发展较快的大、中城市中,在北、上、广、深等大城市可以达到30%以上。

为进一步扩大中等收入者群体,我建议在政策方面政府部门应该打出一套组合拳。这包括,通过政府减让税费,扩大劳动报酬增长空间;完善个人所得税制度,提高收入分配调控功能;扩大教育支出,解决医疗、住房问题等举措。

京华时报:哪个群体会成为我国扩充中产阶层的潜在人群?

王宏:分析表明,劳动报酬水平以及工薪就业者总量与收入分配格局存在显著的正相关关系。2010年我国城镇家庭总收入中,工薪收入占比65.2%,转移性收入占23.5%,经营净收入占10.9%左右,财产性收入1.2%。工薪收入是城镇家庭收入的主体。对于普通工薪家庭而言,工薪收入的重要性更加明显,而这些家庭正是今后最有希望进入中等收入群体的后备军。

### 解读4 困惑

怎样才能真正实现共同富裕

京华时报:在收入分配领域“分蛋糕”时,部分存在收入差距被拉大的

问题。如何真正实现共同富裕,缩小收入差距?

王宏:在经济增长、收入提高的同时,我国还要着力解决收入差距过大问题。十八大报告也提出,调整国民收入分配格局,着力解决收入分配差距较大问题,使发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着共同富裕方向稳步前进。收入增加和收入差距缩小是收入分配制度改革不可偏废的两个目标,相互影响、相互促进。

今年2月公布的《关于深化收入分配制度改革的若干意见》已经明确了收入分配制度改革的目标和路径问题,下一步改革的关键是要拿出有力的措施,特别是在工资外收入监管、完善资本市场、提高低收入群体收入、促进教育医疗社会保障等均等化问题方面。

## 解读5 忧虑

如何避免掉入“中等收入陷阱”

京华时报:什么是“中等收入陷阱”?

王宏:中等收入陷阱这一概念,最早是世界银行《东亚经济发展报告(2006)》提出的,其基本含义是指,一个经济体从中等收入向高收入迈进的过程中,原有的经济发展模式不能持续,出现经济增长停滞、收入差距扩大、社会动荡等问题,人均国民收入难以突破高收入的门槛。

京华时报:有观点认为,中国会不会掉入中等收入陷阱,关键是中国有没有能力和实力掌握产业的核心技术。您认同这一观念吗?

王宏:部分认同。技术要素是经济增长的重要一环,但绝非全部。

我国要主动地、彻底地转变经济发展方式,从原来粗放的、要素驱动向创新驱动、技术驱动转变,从过度依赖投资和出口向扩大内需转变。扩大内需作为经济增长的动力,在传统产业升级改造的基础上,鼓励新兴产业发展,鼓励科技创新和企业自主创新,扩大在世界价值链中的话语权。另外通过教育和技术培训,提高劳动力的整体素质,激发劳动要素这一第一生产力

的潜能。

京华时报：中国如何更好地做到藏富于民？

王宏：这需要重视贫富差距问题，避免收入差距继续扩大对投资、消费、社会稳定的负面影响。提高居民收入在国民收入中的比重、提高劳动所得在初次分配中的比重，才能藏富于民。

同时，国家应着力提高居民特别是中低收入者的收入水平，进一步降低基尼系数；政府发布再分配政策，在社会保障、教育、医疗、财政转移支付等方面发挥更大作用，力争扩大支出的同时更趋公平。

（转自 2013 年 6 月 14 日《京华时报》）

## 重新界定政府与市场的边界

宋晓梧 辜胜阻等

**“4 万亿”政策不会再来了，中国经济的未来更多会取决于“市场”。**

6 月 19 日，中国国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，会议提出要优化金融资源配置，用好增量、盘活存量。这与此前 5 月 13 日在国务院机构职能转变动员电视电话会议上，李克强曾表态过的“要实现今年的发展的预期目标，靠刺激政策、政府直接投资，空间已不大，还必须依靠市场机制”相呼应。

更多人开始坚信，在中国经济转型升级面临空前困难之时，深化改革成为再造红利的唯一选择。

由此，重新梳理和清晰界定政府与市场的边界变得十分重要。也正是在 6 月 19 日的国务院常务会议上，再次取消和下放了 32 项行政审批等事



项。

新型政府的职能到底如何定位？政府与市场的明确边界怎么划？市场的效率如何提高？政府的效率如何发挥？全国人大财政经济委员会副主任委员、民建中央副主席辜胜阻、中国经济体制改革研究会会长宋晓梧、国家税务总局原副局长许善达、国务院发展研究中心企业研究所所长赵昌文提供了回答上述问题的不同视角。

**经济观察报：对现阶段“政府之手”的作为如何评价？改革的重点在哪里？**

许善达：我认为政府在履行自己职责里面，是做了很多不该做的事情。但我也认为，中国政府还有很多该做的事情没有做。所以研究在市场经济的体制下，在中国现在的发展水平上，我们政府应该履行什么职能，废除什么职能，这两方面都需要研究。

赵昌文：我们近期完成了一份“企业眼中的改革顺序”的调查，对 1500 家公司，包括 1200 家上市公司和 300 家左右的非上市公司进行调查。我们列了九个方面的选项，请企业来选择他们认为最重要的应该改革的方面。调查结果是，“完善市场体系”被选作第一位，排第二位的是“理顺政企关系与转变政府职能”，三是“国有企业改革”，还有其他的，财税金融体制、社会保障等等。

政府在完善市场体系里能发挥什么作用？大家一般都会说“缺位、越位、错位并存，该管的没有管好，不该管的管多了”，这样的话都经常在说。对于企业来说，大家觉得政府的重要职能实际上是尽可能减少干预，同时加强监管，这两句话看起来矛盾，其实不矛盾。减少干预、加强监管，就是直接干预的尽可能减少，同时该监管的，比如食品安全等等很多方面应加强监管，尽可能增强监管的透明度、公平性等等。

宋晓梧：谈到政府与市场的关系时，大多数讨论是集中在中央政府这个

层面,而现在这一阶段的发展,我们可以看到,地方政府公司化的倾向十分严重,地方政府与市场配置的关系十分扭曲,这个问题如何认识?怎么解决?

**中央政府和地方政府的问题,我觉得过去讨论得不够,这个问题现在存在重大理论争论。**

我认为,实际上政府越位、错位、缺位这三个问题在地方政府表现得更加突出,比中央政府还突出,尤其是越位和错位方面,很多地方政府直接介入微观经济活动,充当市场中一个重要的竞争主体。现在如何看待这样一个现象,有不同意见。

地方政府直接参与竞争,这在特定历史阶段有一定合理性,也是这样走过来的。但是现在要看到,地方政府的竞争极大扭曲了地方市场配置机制,付出了过高的资源环境成本,同时压低了劳动力成本。一个更重要的问题是,政府与企业界限分不清楚,提供了巨大的权钱交易空间。现在,面临新的发展阶段,这个局限日益显现。

但是,有相当一些经济学家认为地方政府竞争应作为正面经验被肯定下来。从世界范围上看,全球金融危机、欧债危机以来,欧美的经济模式“褪色”了,而中国改革开放创造了世界经济奇迹,提出我们中国已经走出一条自己的道路。从国外到国内一些经济学家论证,中国经济奇迹的“密码”恰恰在于地方政府竞争,这在欧美、四小龙和日本都是没有的,一般市场经济国家不存在地方政府竞争的问题。

现在变成了两种三维体制的比较了,一种三维体制是政府、社会、企业,社会主要是社会组织,还有一种是张五常、林毅夫等高度支持的政府、地方政府、企业这样一种体制,到2020年究竟建立哪种市场经济体制,这是一个方向性问题,值得考虑。

经济观察报:如果政府职能转变不到位,政府与市场的关系难以理顺,

市场的动力也难以有效释放,转变政府职能是大势所趋,方向在何处?政府与市场的明确边界怎么划才能保证市场的效率和政府的效率均能提高?。

许善达:要研究政府和市场的边界问题,我觉得政府的第一个职能就是要解决政府如何发挥作用,使得社会的供给和需求平衡的问题。要想实现一个比较稳定的平衡,最主要的政府职能是怎么样能使需求特别是居民消费需求能够维持一个不低的适量增长速度,相反对于产能过剩的问题,如何有一个适当的抑制功能。

如果政府不能使居民消费保持一个适度增长的话,那么这个经济体就不可避免地要出现产能过剩、需求不足的现象。当这个现象发展到一定程度,结果就是要用具有破坏性的社会财富造成重大损失的方式来恢复平衡。现在在我国产能过剩的状况下,为达到一些平衡也要靠把一些社会财富淘汰掉的方式来实现。

第二,在现在全球化的情况下,虽然是市场经济,并不一定意味着是公平交易,垄断在利益分配上发挥着重大的影响。现在中国是一个发展中的经济体,在和发达国家进行市场交易的时候,我们的交易量和所付出的财富量,和获得的财富量是不均衡的。政府在这里如何发挥作用,让一个发展中的经济体在全球化这种不公平的、不对等的交易中能维护自己经济体的利益,我认为这这也是一个发展中的经济体的政府在全球化中的职能特征。

宋晓梧:界定政府,包括中央政府和地方政府与市场的边界,涉及行政体制、财税体制、外贸体制、土地制度、分配制度、价格机制以及社会管理等众多领域,我的建议从四方面逐步破题。一是建立统一的社会主义市场经济体系,取消地方GDP投资等考核指标,而以基本公共服务均等化作为各地市区域是否协调发展的主要指标。

再有,明确划分各级政府事权财权。按照公共财政框架和基本公共服务均等化的要求,明确界定各级政府的事权,落实与之相匹配的财力。建议

逐步将基本公共事权适当集中到中央,由中央统筹平衡各地基本公共服务标准,并建立全国统一的基本公共服务经费保障制度。尽快把各级政府间的财税关系、责权划分等基本制度以法律形式加以规范,限制中央政府部门的自由裁量权,杜绝“跑部钱进”的弊端,同时减少地方政府对土地财政的依赖。

三是深化行政管理体制改革,加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与社会组织、市场中介组织分开;最后是大力发展和规范社会组织。这也是一个非常重要的问题。缺少了社会组织自律和自协调这个重要环节,中央政府就放权给地方政府,地方政府又往哪里放权?没有相应的行业协会和其他协会组织来承接。

解决当前存在的诸多社会经济问题是依靠一个更全面、更精致、更强制的政府行政干预,还是构建更广泛、更灵活、更和谐的社会协调机制,这是两种思路。

经济观察报:我们都知道中国经济下一步重要动作在于城镇化,在城镇化推进的过程中,政府与市场的关系应该如何处理?

辜胜阻:城镇化现在是有人兴奋,有人担忧。担忧的主要问题是,城镇化要不要政府来推动?甚至有人还讲,说城镇化是个自然的过程,只能是“瓜熟蒂落”,政府不能“强行引产”,这提出了一个非常重要的问题,城镇化问题要不要政府来引导,要不要政府主动为之。

我的观点是城镇化的关键是配套改革,改革的核心是处理好政府和市场的关系。

城镇化有三种模式,一是放任式的模式,完全让市场这只看不见的手来调节;二是政府主导式的模式;三是政府引导式的模式。

城镇化,政府不能越位,但是也不能缺位。我认为,城镇化是市场的自然结果,但并不意味着政府对城镇化应不作为。新型城镇化需要市场“无

形之手”和政府“有形之手”的两手配合,但是要防政府“闲不住的手”而过于干预把好经念歪。要谨防政府的过度干预,政府变成一只“闲不住的手”。

城镇化会有市场失灵的问题,城镇化也要避免政府失灵。推进城镇化的过程中,要防止五个方面的误区,一是有城无市的过度城镇化,城镇化缺乏产业支撑,使城镇化出现“拉美化”陷阱,拉美化是严重的过度城镇化;二要防止一哄而起大跃进,一味追求城镇化高速度和规模扩张,陷入速度至上陷阱。三要防城镇化的“房地产化”,过度依赖土地财政,避免过高地价推高房价,陷入卖地财政陷阱。四要防地方政府以地生财,消灭村庄,大量农民“被上楼”,陷入掠夺式发展陷阱。五要防大城市的大城市病,避免重物的城镇化而轻人的城镇化,如果政府过多干预,会出现政府失灵,导致以上五个误区。

(转自 2013 年 6 月 24 日《经济观察报》)

## 地方债广州样本:2414 亿怎么还

蓝之馨 李 隽

从今年形势来看,各地房地产价格都在上涨,去年萧条的土地市场开始复苏。广东省综合改革发展研究院副院长彭澎表示,地价不断上涨,地方政府的偿债能力相应增强。

今年 3 月底,有关广州建设投融资、“潜伏”4 年之久的广州市政府 39 号文终于公之于众,而人们此前对城市建设投融资的关注程度,并未随这份文件的曝光而降温。

除了单纯就“39号文公开之路”对政府信息公开的程序和程度展开反思和讨论，外界更多的目光聚焦到了这份文件中所提到的七大投融资平台上。

所谓“39号文”，指广州市政府于2008年10月出台的穗府〔2008〕39号《印发城市建设投融资体制改革方案的通知》，内容涉及交通、水务、地铁、燃气、垃圾处理、城建、亚运城共七大板块。根据这份文件，该七大板块被划分至相应的七大集团手中。

其时的大背景则在于，广州作为2010年亚运会的承办城市，与其他承办某项大型体育赛事的城市一样，亟需赶在这场盛大赛事举办之前对城市面貌进行大规模的改善工程。

广州市政府去年底亮出地方债账本，在总额2414亿元的地方债中，地方投融资平台几乎背负了一半。

这七大投融资平台成立几年来的发展情况如何？他们的债务是否合理？欠下的债务怎样还？举借债务是否用到实处？在地方债规模高起的大背景下，《第一财经日报》记者试图通过资料梳理和采访，进一步摸清它的来龙去脉。

### 2414亿地方债务

去年12月25日，广州首次亮出地方政府性债务的“总账本”。

在广州市十四届人大常委会第九次会议上，广州市审计局副局长冯慧光向会议作《关于广州市地方政府性债务审计结果的报告》（下称《报告》）。根据这份报告，截至2012年6月末，广州全市地方政府性债务余额为2414.03亿元，其中政府负有偿还责任的债务余额为1786.15亿元。

《报告》显示，从举借债务的主体看，地方投融资平台几乎背负了广州地方债的一半。2010年末全市地方政府性债务余额中，投融资平台公司举借1127.59亿元。

具体到这几大投融资平台,本报记者根据公开资料梳理了它们近期的债务状况。

广州市城市建设投资集团有限公司(下称“城投集团”)和广州市水务投资集团有限公司(下称“水投集团”)是公众关注的焦点。

去年1月,有媒体曝出广州城投集团债务千亿,要靠变卖资产度日,随后广州城投对此做出回应,称目前总资产1400多亿元,资产负债率60%多,企业运作势头和未来发展良好,不存在靠卖资产度日的情况。

而当时报道称,广州城投继亚运大力投入之后,陷入巨额债务危机。广州城投的主要债务来自于广州城市中轴线建设的相关开发,其中包括珠江新城地下空间、广州塔建设及海心沙建设的费用。

《广州市城市建设投资集团2013年度第一期中期票据募集说明书》中显示,亚运后城投集团负债率一度超过70%。2010年,城投集团总资产规模780.05亿元,负债558.06亿元,负债率为71.54%,而之后负债率开始下降,2013年总资产904.58亿,负债613.08亿元,负债率为67.77%。

据本报记者了解,70%是一个标准线,脱离政府投融资平台的基本条件就是资产负债率低于70%，“出平台”后即成为一般性的国资企业。

在这七大集团中,最后一家“出平台”的是水投集团。在39号文公布当天,水投集团对外表示“已经脱离政府投融资平台”,这意味着水投集团一直高企的负债率降低到70%以下。此前,广州市市长陈建华在今年两会答记者问时曾透露,政府一直在筹集优质资产注入水投集团以降低其负债率。

水投集团在其2013年的债券募集公告中称,由于公司近年基础设施建设力度加大,导致大规模资金投入,资产负债率大幅升高。2009年~2011年末及2012年9月末,公司资产负债率分别为69.20%、84.52%、86.38%及87.90%,在行业内处于较高的水平。其中最新的数据是,至2012年9月

30日,总资产423.33亿元,负债372.12亿元,负债率为87.9%。

此外,39号文透露,至2008年12月,广州交通投资集团有限公司(下称“交投集团”)资产总额为656.9亿元,负债总额420.3亿元,资产负债率为64%,而根据2012年交投集团第三季度的财务报表,截至2012年9月,交投集团资产总计237.83亿元,负债总计92.02亿,负债率为38.69%。

根据《广州市地下铁道总公司2012年三季度财务报表》,广州地铁集团2012年9月总资产为1115.9亿元,负债520.18亿元,负债率为46.62%。

据本报记者不完全统计,交投集团、水投集团、地铁集团、城投集团四家都曾以发行债券的形式募集资金。

这样的负债水平算不算高?有没有风险?

前述广州市审计局的审计报告表示,截至2011年末,广州市政府负有偿还责任的债务的总体债务率为69.49%,负有偿还责任的债务的总体偿债率为15.45%,均低于国际公认的100%债务率和20%的偿债率的警戒线标准,风险总体可控。

而广东省财政厅科研所所长黎旭东对本报记者表示,判断地方债务风险,光看债务总额和债务率还不行,最关键是要看债务还不还得起,有没有设计好还钱的机制。

## 如何还债?

这七大融资平台应该如何归还其庞大的债务?资金缺口如何填平?

本报记者注意到,在39号文中,政府对这些投融资平台的扶持措施包括:政府注资、政府购买服务、提高产品价格、赋予土地开发权限等。

在赋予土地开发权限方面,比如,由地铁集团负责推进新线沿线地块和物业开发,由水投集团开发白云湖周边及其他涉水项目沿线土地,考虑由交投集团参与新白云国际机场周边等功能区的开发建设等等。



而这也是最常见的套路。曾有专家提出,大部分地方融资平台的抵押资产都是土地,这意味着地方政府未来能否如期还债与当地房地产市场的好坏有关。

从今年形势来看,各地房地产价格都在上涨,去年萧条的土地市场开始复苏。广东省综合改革发展研究院副院长彭澎表示,地价不断上涨,地方政府的偿债能力相应增强。

除了给地以外,注入资产、资源、资金都是政府向投融资平台输血的办法。

根据最近公开的一份《关于进一步深化市水投集团投融资改革的工作方案》,2013年至2029年,广州市财政资金将共补助水投集团384.1亿元,平均每年补助22.6亿元。而注入的百亿国有优质资产包括水利水电资产以及酒店、体育馆、国际会议中心等物业资产。

对于这些涉及千家万户生活服务的项目,提高收费是最直接的办法。不过一旦涨价,则要全体市民为融资平台“埋单”,操作起来阻力甚大。

39号文称,在国家价格政策允许的范围内,考虑企业经营成本状况,适时提高自来水价格和污水处理收费标准;由市物价部门核定燃气销售价格,建立科学的价格调整机制;由政府确定市区统一的各类垃圾处理服务资费标准。

以“羊城通”为例,广州现行的优惠办法为在每月在公交系统刷卡15次之后实行6折优惠。为提高收益,相关部门曾经考虑过取消6折的优惠,在遭到了社会各界的强烈反对之后,这一计划最终不了了之。

而对交通集团旗下的高速公路公司而言,提高收费也不知是否可行。近年来各方都在讨论降低高速公路收费,甚至出现过节假日免费的情况。

一位高速公路公司高管对本报记者称,高速公路收费政策有突变的可能性不大,未来一段时间“贷款建设,收费还款”的情况仍将继续。

上述高管认为,政府会考虑保证高速公路发展的前景,认真考虑投资收费公路公司的利益,因此未来政策不会对高速公路公司产生太大影响,而目前高速公路建设依然在火热进行中。

对广州地铁集团来说,尽管地铁票价低廉,但效仿香港地铁的上市和地产开发之路,似乎是其不二之选。“香港地铁的”地铁+物业“开发模式、审慎商业原则普遍受到内地城市的广泛认可。”广州地铁集团在其债券募集说明书中写到。

2009年,广州市政府常务会议讨论并原则通过了《广州地铁集团有限公司改制方案》,地铁总公司将改制成地铁集团公司,并下设有限公司择机上市。时任广州市市长的张广宁称,积极推进地铁集团公司改制是广州投融资体制改革的一个重大突破。

广州地铁在2012年4月发布的债券募集说明书当中称,随着未来多条新线开通及客流量稳定增长,票款收入将有大幅提高,预计2012年~2017年票务产生的现金流入分别为34.07亿元、40.88亿元、49.53亿元、57.23亿元、72.63亿元和79.90亿元。此外,广州地铁经营、行业对外服务、地铁沿线上盖物业开发业务亦可带来可观的现金流入。

而广州市人民政府作为出资人一方面不断向地铁公司注入资本,也通过授予广州地铁对新建轨道交通线路站点周边300米半径范围内(城市外围尚未开发的区域范围扩大至500米)的地块进行储备整理等方式来增加广州地铁收入来源。

对全国各大城市而言,燃气管道的资产由于有稳定的现金流,往往成为了融资平台寻求上市的主要对象。

广州发展公告称,已于2012年6月27日完成资金募集工作,募集股数6.83亿股,募集资金43.85亿元,其中广州发展集团以所持广州燃气集团100%股权(评估值18.54亿元)参与认购。重组完成后,广州发展的资产

负债率从2011年底的42%大幅上升到2012年的51.3%。

## 证券化之路

本报记者采访的多位专家表示,除了上述方式,对于地方投融资平台而言,走资产证券化的道路或将是未来的新出路。

关于国家资产证券化的分析,一位券商公司的经济学家在一次内部讲话中称:“资产证券化方式就是羊毛出在羊身上。”就是要把很多收费权先涨价,达到一个平衡点水平,然后发展证券化。现在要素价格包括水、煤气等价值太低,只有把价格调到有利润了,才能够把资产运营、资产证券化,然后政府适当再做财政的利率性补贴。

方正证券研究报告认为,目前大量政府投资沉淀固化,包括国有企业事业建设项目、收费公路、自来水厂、燃气热力以及污水、垃圾处理设施等。为覆盖此类项目的证券化成本,提高收益预期以吸引投资者,可能需要适当形式的补贴。

具体到市政融资平台项目,则还会涉及地方财政的责任分担以及整个平台发展的政策导向问题。“如果没有清晰的利益和责任切割,该领域的证券化可能面临严重的利益冲突。”上述研究报告称。

对于交通企业而言,路桥和泊位的建设均具有初始投资额大、回收期长的特征。通过对这些收费权的证券化,可以将未来现金流收入转变为即期收入。交运行业具有可预测的收入与稳定现金流,尤其是高速公路企业、港口企业拥有适于资产证券化的基础资产。

方正证券称,水务行业相较于其他类型资产具有现金流稳定、信用水平高、违约风险小的特殊性质。水务行业资产证券化,就是将水务资产中流动性较差的部分进行资产组合,以未来预计产生的现金流作为资产池,转化为债券型证券的过程。

据本报记者了解,尽管蕴藏着各种各样的风险,利率也不高,但上述融

资平台发行的债务产品仍获得了投资者的热烈认购。

广州发展 2012 年中发行的债券,7 年期品种票面利率为 4.74%,采用单利按年计息,不计复利;而 2010 年广州市建设投资发展有限公司发行的 10 年期公司债券,票面利率也只有 5%;广州市地下铁道总公司 2013 年度第一期短期融资券,期限为一年,票面年利率为 4.1%,这比一年期定期存款利率上浮 10% 以后还要低,可见市场对其追捧程度。

一位不愿意透露姓名的固定收益分析师向本报记者透露,其实很多机构买政府平台企业相关债券,得到的利率回报都不高,比很多企业都要低,因为购买的机构会顾及与地方政府的的关系,也有公关需要,所以不会要求有很高的利息回报。

上述分析师称,政府平台企业相关债券的回报率跟国债相比没有什么优势,此前甚至有地方政府发债,其票面利率比国债还要低。而在国外,地方证券相关债券的风险比国债要高,因此回报也更高,这是因为国家信用比地方政府信用高。

### 广东省国资改革在两年前就已吹响资产证券化的号角。

“广东省属企业力争到 2015 年末,新增 20 户国有控股上市公司,80% 以上集团至少控股 1 家上市公司,证券化率突破 60%。”此前的广东省国有企业改革与发展工作会议上,广东省国资委主任温国辉如此提及广东省国资证券化的目标。

彭澎表示,资产证券化是国企改革的大方向,这种做法既可淡化国企色彩,又能进行新的融资,并且有利于国企的规范、健康发展。

(转自 2013 年 5 月 28 日《第一财经日报》)

## 【改革之声】

# 闲置宅基地入市试点在即 合规小产权房有望“转正”

降蕴彰

备受关注的征地制度改革或将在年内有较大进展。

经济观察报获悉,按照国务院安排,国土部正在酝酿推出一系列征地制度改革新政,今年年内有望推出的相关政策除了重新修订后的《土地管理法》,还有《农村集体土地征收补偿条例》、《集体经营性建设用地流转指导意见》等,受此影响,未来农地征补过程中,农民不仅有望获得较高的补偿收益,还可以逐步成为农地入市的交易主体。

对于很多人关注的农地入市,国土部方面基本确定的方向是,在确保18亿亩耕地红线的前提下,先开展宅基地制度改革试点,释放农村闲置宅基地进入建设用地市场,探索建立农村集体经营性建设用地使用权流转制度,逐步形成城乡统一的建设用地市场。

原国家土地管理局规划司副司长郑振源、中国土地学会副理事长黄小虎等专家表示,国土部所指的一部分农村闲置宅基地其实并不“闲”,特别是在一些城市郊区,基本上都是以小产权房的形式存在。下一步推进农村闲置宅基地入市,必然会面临清理小产权房的问题。

过去由于国家政策严禁农地直接入市,中央政府对小产权房持完全否定态度,预计下一步农地入市“开口”之后,有可能采取分类处理、有条件合法化的措施,为一些符合条件的小产权房补办合法手续,而对一些严重违反城市规划和土地利用规划,建筑设计施工质量存在严重问题的小产权房,则采取改建、重建或者拆除的强制办法。

近期,国土资源部副部长胡存智正在率队在河北等地就农村宅基地管理情况进行调研,此行的目的在于通过选择试点的方式,尽快启动宅基地制度改革。

### 试点先行

中国现行征地制度中两个最为突出的问题是农地不能直接入市,对农民的征地补偿标准又偏低。农地不能直接入市的结果是地方政府垄断卖地,靠廉价征用农地后再转手以数十倍甚至上百倍的收入卖给房地产开发商,或者大搞开发区,而后政府只把6%的卖地收入用于对农民的补偿和农村发展的支出。

国家对农地征收补偿的限制,以往是通过制定法规政策层层加码的。从2008年十七届三中全会开始,中央就有意通过改革征地制度,来逐步推进农村集体土地入市,提高农地征补标准。与此相对应,全国人大在当年将《土地管理法》修订纳入了立法规划。

据曾参与《土地管理法》修改讨论的专家介绍,按照最初的修改思路,最基本的一条就是贯彻中央提出的“逐步建立城乡统一的建设用地市场”,允许集体土地进入市场流转,将集体土地提高至与国有土地同地同权的地位,这样农民获得的征地补偿也就会有较大幅度的提高。

《土地管理法》修改过程中遭遇了多方面利益集团的阻挠。在经历长达5年的修订之后,国土部最后提交至人大常委会审议的《土地管理法修正案(草案)》,只对原第47条做了原则性的修改,明确集体土地征收将遵照公平补偿原则,但对补偿标准如何细化、集体土地是否入市等都有所回避。

经济观察报上周获悉,为配合新型城镇化建设的推进,“十八大”之后,国务院就要求国土部等方面在全国城镇化规划颁布之前,必须拿出可操作的征地制度改革方案来。国土部为此从去年底就开始酝酿制定一系列征地

制度改革新政,分解到具体的工作,除了上述提及的政策文件外,还将选择一些省市作为新一轮征地制度改革、宅基地制度改革的试点,同时总结推广农村土地股份制改革的经验和做法。

与此同时,国土部还派出调查组在北京(楼盘)、上海(楼盘)、山东、河北等地调研。据全国工商联房地产商会名誉会长聂梅生所说,国土部调研组也征求过该协会的意见,主要是想了解“能否形成政府供地和市场供地双轨制”,根据调研组反馈的信息,聂梅生的判断是,农地入市可能将会有新突破。

对于“供地双轨制”,经济观察报进一步了解到,目前中国是政府垄断土地供应的格局,未来实行“双轨制”就意味着将允许农村集体土地入市,而现阶段由于农民外出打工、农村房屋拆迁等原因,全国空心村综合整治潜力已经高达1.14亿亩。

国土部对宅基地改革试点设定的具体目标为,近期主要是在坚持农村一户一宅和标准控制的前提下,探索建立宅基地退出和补偿机制,用经济手段引导和规范闲置宅基地流转;远期则是在完善农村宅基地制度的基础上,逐步放开宅基地使用权流转,实现农民拥有宅基地与房屋完整的财产权。

### 聚焦小产权房

郑振源、黄小虎都是从国土管理岗位上退下来的专家,对于未来宅基地有可能先行入市的说法,两位专家较为一致的分析是,国土部推进宅基地入市必然会牵涉到清理小产权房问题。郑振源认为,宅基地入市迈出的第一步,应该是适度开放小产权市场。

郑振源分析表示,中央提出新型城镇化关键是要实现人的城镇化,围绕“人口城镇化”这一核心目标,农民工转化市民首先面对的就是城市高房价问题。最近两三年,政府投资大批量建设的保障房,由于责任没有清晰界定,最后各省建成的保障房成本并不低,农民工住不起也轮不上。

天则经济研究所5月完成的调查表明,无论是廉租房、公共租赁房,还是经济适用房、限价商品房和棚户改造房,名义上是针对中低收入居民的住房保障,实际上覆盖的却是一些收入和住房都不是最困难的城市居民,结果是进一步扩大了城市居民住房差距,导致了分配不公和设租寻租的问题。比如,很多经济适用房和限价商品房户型面积大,隐形补贴多,这等于是用纳税人的钱去补贴买房者购置财产。

天则经济研究所在北京、深圳(楼盘)、成都等地的调查都表明,现在由乡镇政府、农村集体和个人开发的小产权房,事实上与地方政府的支持和默认是分不开的,背后深层次的原因在于,政府可以高价征卖农地,却禁止农民开发小产权房本身存在不公平性;再有就是由于长期实施分税制财政管理,中央把地方的大部分税收都拿走了,地方政府默认小产权房的开发也是针对不合理体制的一种博弈。

天则经济研究所的报告中列举了这样的例子,2004年,深圳把农村集体土地全部转化为国有,并取消了集体组织。在土地国有化过程中,为了照顾居民的利益,深圳市政府为转为市民的每户都划出不超过120平方米的土地,用于建筑不超过5层、建筑面积不超过480平方米的住房,按照政策,这些深圳市政府规划建设房子也是小产权房。

成都、北京等地的小产权房也存在类似的情况。成都市属于全国统筹城乡综合配套改革试验区,成都市政府把大量居民都安置在集中居住区,住房并没有城市政府颁发的产权证,严格说来,这也属于违法的小产权房;北京的情况是,大多数小产权房是由村集体将村辖区的土地集约起来,通过村委会注册的开发公司或者外请开发公司进行建设,一部分供村民居住,一部分出售,典型的案例是北京通州区宋庄镇。

天则经济研究所报告还显示,目前北京小产权房数量约占整个房地产市场的20%,价格仅为北京市商品房价格的25% - 30%,另据我爱我家房



地产公司估计,北京已售和在建的小产权房总面积超过1000万平方米。

郑振源告诉经济观察报,包括北京市政府在内,事实上,在城市化征地过程中,为了获得农民的支持,对小产权房都基本采取了支持和默认的态度,再加上现有政策存在很多漏洞,为近些年各地小产权房的突飞猛进提供了条件。

郑振源认为,目前政府有关农村土地和住宅的所有法规政策都是建立在对农村土地的“充公”和对住宅产权的“剥夺”基础上的,在这样的背景下,小产权房的大量存在有很大的合理性,也符合市场的需求,如果盲目实施拆毁小产权房,其涉及的人数基本上足以引发群体性事件。

上述专家的建议是,在下一步农地入市“开口”之后,官方应采取分类处理、有条件合法化的措施,对一些严重违反城市规划和土地利用规划,建筑设计施工质量存在严重问题的“小产权房”,采取改建、重建或者拆除的强制办法,而对一些符合条件的“小产权房”则补办合法手续,将其转为城市保障性住房的组成部分。

(转自2013年6月3日《经济观察报》)

## 公务员薪酬改革新方案酝酿 副处的工资可能比处长高

作为收入分配改革的关键一步,众所关注的新一轮公务员薪酬改革正在筹备之中。接近人社部的人士6月18日向本报记者证实,根据今年2月份国务院批转的《深化收入分配制度改革若干意见》的工作任务,人社部目前正在制定公务员薪酬体系改革方案,方案何时出台尚无明确时间表。

据上述接近人社部人士表示,此次制定的公务员薪酬改革方案,重心将在于提高基层公务员待遇,最主要的两个任务,一是规范公务员地区附加津

贴制度；二是完善职务和职级并行的薪酬制度。

### “副处的工资可能比处长高”

此次公务员薪酬体系改革，是在2006年实施的上一轮改革的基础上作出重要调整。

7年前的那一轮机关工资制度改革，颁布了现行的《公务员工资制度改革实施办法》，建立起了全国统一的职务与级别相结合的公务员工资制度，公务员工资级别从原来的15个增加到27个，加大了职务与对应级别的交叉，实行级别与工资等待遇水平适当挂钩。

通过工资标准设计，不同职务、不同级别的工资差距被拉开，基本工资最高与最低的比例由原来6.6:1扩大到12:1。

这种旨在“打破制度内平均主义”的设计，建立起了工资收入的增长机制，强调级别在工资分配中的激励作用，但是也产生了一些问题，对基层公务员的士气造成影响。

“对于广大基层公务员来说，能够从普通科员最终晋升至正处、正厅级官员的毕竟是凤毛麟角，大多数人晋升机会有限，”人社部劳动工资研究所研究员刘军胜告诉记者，而按照目前的薪酬制度，公务员若在某一职务上多年不动，虽然工资也会上涨，但上涨幅度不大，这就影响到原来设计的激励机制的实际成效。

鉴于这些问题，新一轮公务员薪酬改革，将把激励重心更多放在级别和专业技术职称上来，实行级别与工资待遇挂钩的政策。

据接近人社部的人士介绍，未来的级别工资将可以体现同一职务层次的公务员工作年限、资历和能力的差别，使公务员不提升职务也能通过晋升级别提高待遇，“将来一个副处长的工资就可能比处长还高。”

现在《公务员法》将公务员分为综合管理类、专业技术类和行政执法三大类。新一轮公务员薪酬改革方案，就是要着力于使技术等级的薪酬水平

能够与行政序列保持平行,从而鼓励基层公务员的多元化发展,向更艰苦和更需要的地方合理流动,避免千军万马都去挤行政职务晋升的独木桥。

“现在公务员职务上不去,他的工资水平会受到影响,而将来加大专业人员工资水平,专业技术水平与相应的级别上去了,工资也会跟着上去,他可能当不了多大的官,但是工资不会低。”刘军胜解释说。

### 规范津贴缩小中西部差距

此轮公务员薪酬体系改革,除了职级工资调整外,另一项主要任务是规范地区补贴津贴制度。

上一轮公务员工资改革明确提出,在规范津贴补贴的基础上,经过一段时间的实践并总结经验后,再实施地区附加津贴制度。

“2006年改革方案中要求出台津贴补贴制度,但是对制度何时出台没有做出时间限制,现在公务员津贴补贴都是地方自己制定,富裕地区补贴水平较高,中西部地区津贴补贴相对较低,造成了不同区域之间公务员薪酬差距拉大,地方对此反映较多。”刘军胜表示。

由财政预算确定分配的公务员工资属于二次分配领域,基本工资标准全国统一,公务员地区间收入差距过大的原因主要是补贴津贴差距过大。

由于各地区、各部门资源、财政状况不同,津贴、补贴发放额度也不相同。根据人社部劳动工资研究所的薪酬调查报告,各地发放的津贴、补贴已经远高于国家规定的基本工资部分,部分地区甚至达到总工资收入的80%以上。

人社部工资研究所的一份调查报告举例说,目前省与省之间最高和最低津补贴相差3-4倍之间,同一省内不同地区也存在很大差距,各地津补贴水平标准多样化、特别是县市标准不同,差距较大

有些省份公务员津贴补贴标准多达32个,一个市内就有6个标准,最低和最高相差1.5万元/年。如《珠海用车制度改革方案(试行)》中规定,

正处级领导职务每月补贴 3000 元,而按照工资套该标准,正处级公务员基本工资仅为 2000 - 3000 元,基本工资外收入比重过大。

据介绍,我国公务员工资水平正常增长机制和地区附加津贴制度一直未能建立起来,一个很重要的原因就是工资调查制度尚未建立,调整和决策没有依据。

为此,人社部去年会同相关部门对部分地方规范公务员津贴补贴实施情况展开专项检查,就检查发现的问题进行督促整改。

通过多地调研、测算地区附加津贴,相关部门已经基本摸清了津贴补贴发放情况,为制定政策规范津贴补贴提供了依据。

上述接近人社部人士认为,调控地方津贴补贴,可以缩小公务员地区间收入差距,解决公务员分配领域的内部公平。

据他介绍,新一轮改革对公务员津贴补贴规范,思路是“限高、稳中、托低”,逐步使同一地区不同部门的津贴水平相接近。

人社部劳动工资研究所在薪酬报告中建议,可以设立津贴补贴调控线、征收调节基金和将一部分津贴补贴纳入基本工资,这样可以一定程度缩小不同地区间的收入差距。

同时,还建议在基层干部中较为普遍的科长以下职务,增加对应的级别数量,可以一定程度上解决基层公务员待遇较低的问题。

据悉,围绕公务员薪酬体系会有一系列配套改革,目前最主要的任务是完善津贴补贴制度,合理的职务与职级并行制度。

(转自 2013 年 6 月 19 日新华网)

## 【反腐倡廉】

## 强化对行政权的监督制约

文 成

加强对行政权的监督制约,是落实党的十八大精神、推进行政体制改革、建设法治政府的关键所在,对于保障公民合法权利、提升党和政府的社会公信力,具有重要意义。至于如何强化这一监督制约,可以从以下几个方面入手。

**加强党对行政权的监督。**这方面,亟需解决的一个问题就是改革纪检监察工作体制,真正发挥纪检监察机关派出机构的作用。要探索改进和调整纪检监察机关监督的格局,实行由各级纪检监察机关向下一级地方政府派出常驻特别纪检监察组,变上级纪委对下级政府的间接监督为直接监督;纪检监察机关向同级行政机关派出的纪检监察组,其机构、人员、管理等由直接派出的纪检监察机关配备,不受当地行政机关领导,变纪检监察机关、行政机关双重领导为纪检监察机关直接领导。

**加强权力机关的监督。**各级行政机关由人大选举产生,必须对其负责,并受其监督。要进一步完善立法,尽快制定出台行政程序法,将执法程序与执法标准明确化、规范化,从立法层面防止行政执法主体主观臆断、滥用权力。加强规范性文件的审查工作,建立政府及其行政部门及时向人大报送规范性文件的制度,发现与法律法规相违背的,及时提出监督意见,从源头上堵塞违法行为。强化行政执法监督,开展经常性的执法检查,及时发现和监督有关部门纠正执法中的问题,确保行政法律法规的正确实施。强化各级人大的人事任免权,对工作不负责任、群众反映强烈的干部,应提请予以免职,对严重违法违纪者依法提请罢免或撤职。

**强化行政系统的自身监督。**强化内部的分权和制衡,是防范行政权滥用的重要举措。要深化行政管理体制改革,严格规范权力运行程序,形成以权力制约权力的格局。积极开展省直接管理县行政体制改革试点工作,减少行政层级,降低行政成本和“权力寻租”风险。进一步规范行政自由裁量权,细化、量化裁量标准,做到自由裁量有度、权力运作规范。各级政府和工作人员必须严格按照法定的权限和程序行使权力,履行职责。所有行政行为都要于法有据、程序正当。建立公开、透明、规范、完整的预算制度,把政府所有收入和支出都纳入预算,逐步做到所有政府开支都要事先编制预算,让人民能有效进行监督。建立健全权力运行的长效监管机制,重视发挥监察和审计部门的作用,加大监察、审计力度,针对突出问题适时开展专项整治,严格落实执法责任制和错案责任追究制,依法坚决追究责任,从根本上促进执法作风的转变和执法行为的规范。

**完善民主监督、社会监督和群众监督。**让权力公开透明,是最有效的防腐剂。要自觉接受政协民主监督,主动通报工作情况,加强与各民主党派、无党派人士及社会各界的联系,认真听取意见和建议,不断加强和改进工作。全面推行政务信息公开制度,把行政执法活动置于全社会的监督之下,实施“阳光作业”,防止“暗箱操作”。当前,特别是要及时主动公开涉及群众切身利益的环境污染、食品药品安全、安全生产等信息,深化细化预算决算公开和“三公”经费公开,向人民群众说真话、交实底。健全群众举报制度,畅通群众反映问题的渠道,保证及时听到群众最迫切的呼声、了解到群众最期盼的事情。着力推进舆论监督的制度化、法律化,使新闻媒体更好地依法履行监督职责。特别是要依托重视互联网等新兴媒体,积极搭建行政机关与公众有效沟通的桥梁,不断提高舆论引导能力,让公众通过网络更多地参与、监督行政执法和管理活动,防止权力滥用,实现依法行政。

**加强司法机关的监督。**司法机关对行政权的监督,主要是法院、检察院

依法对涉及诉讼的行政执法行为进行审判和检察的活动,体现了司法对受行政权所侵害权利的救济功能。但由于我国行政诉讼受案范围规定过窄,许多行政执法行为难以进入诉讼程序,致使司法监督成为被动的事后弥补性监督,难以发挥应有效能。应适时修改有关法律,进一步扩展司法机关对行政诉讼活动的监督范围,完善监督的程序和方式,确保司法机关各项监督权落到实处。

(转自 2013 年 6 月 24 日《学习时报》)

## 后三国时代的反腐战

史 卫

核心提示:宇文泰依仗苏绰创新制度。苏绰是历史上少有的精通数学的政治奇才。他为宇文泰起草六条诏书,要求各级官吏抑制贪污,廉洁节约,清心思虑,秉公处理政务。并建立文案程式,所办事项都要绩效勾检,确保落实。

### 天下再三分,反腐是关键

贪腐成败转头空,万千百姓苦难尽。古今多少事,难付笑谈中。东汉末年,外戚宦官交相乱政,贪腐横行,终于侵蚀空了大汉四百年基业。一时间,英雄并起,魏蜀吴三分天下,是为前三国。经过二百年纷乱,时间到了六世纪初,南边的南齐,皇帝骄奢淫逸,后宫过万。大臣腐败成风,对待百姓如狼似虎。各种矛盾此起彼伏,恶性膨胀。雍州刺史萧衍,趁势而起,取而代之,建立梁朝。

在北方,北魏孝文帝改革,虽然努力学习汉族的文化和制度,但却仿建

门第制度,效法世家贵族式的生活,随之而起的就是贪腐和搜刮,新都洛阳成了夸富的中心,吏部成了官爵交易的市场。腐败风气盛行下,最大的受害者就是最底层的人民,各级官吏以贪渎刻削为能,征收赋税,小斗改大斗,小尺改大尺,但还不够维持他们奢豪的生活和买官的费用,又发明了税收预征制度,最狠的地方要预征六年。苦难深重的人民实在难以为生,只有铤而走险,起义烽火一时间烧遍全境,半壁江山再分裂,北魏分解为东、西魏。天下再次出现三分之局,进入后三国时代。

后三国之建立,均非平地起高楼,都对前朝有所延续,其统治集团都不可避免地受到前朝贪腐之风的影响和侵蚀。三个新建的国家,首先要面对的就是统治集团的腐败问题。

### **梁武帝一人的节俭,感动不了那班贪官污吏**

南齐末年,君昏臣贪。萧衍建立南梁政权后,有志纠正前朝弊政。登基当天就下诏,除选二千宫女赏赐起事将士外,其余后官、西解、乐府的宫女全部放遣。他也身体力行,每天只穿麻衣布服,食蔬菜素食。一顶帽子戴三年,一条被子盖两年。凡是皇帝的种种享受,他一概摒除。梁武帝萧衍也可算是史上最节俭的皇帝。

为了整肃吏治,梁武帝登基第五天,就分遣内侍,巡查四方,查纠不法,要求对于贪赃枉法、侵渔百姓的官吏,马上奏报处理。同日,还下诏起草《梁律》。《梁律》对官员因事受财、监守自盗,要比照盗窃罪加重量刑,十匹以上者就要处大辟之刑,就是斩首示众。

虽然对贪腐之害有所认识,但相对法令,梁武帝更希望以佛法洗涤官吏的心灵。他是史上最信佛的皇帝,不仅大建佛教寺院,还三次舍身佛寺,今天中土僧人吃素的戒律也是他提出的。萧衍被称为皇帝菩萨,他要以慈悲之心来治理他的国家。

梁武帝努力满足各方面的政治经济要求,对宗室诸王、有功将士,他授



予实权,尽力满足他们的愿望。对于门阀世族,他尽力恢复他们的尊崇地位。对于前朝贪脏奢靡之人,他也都予以纵容。为了安排旧族、新贵、寒士,他设定文官九品十八班,武官十品二十四班,其外又有流外七班等等,可容纳很多官,供他们迁转很多年。可还是应付不了,梁武帝只好多设州郡县,将原来的 23 州分解为 107 州,郡县就更不计其数了。为了满足各既得利益集团,他实在是绞尽脑汁了。

在梁武帝的优容下,前朝腐败之风不仅没能得以遏制,还越演越烈。他的弟弟萧宏,恣意聚敛,专营高利贷,积累了大量财富,家里库房一百多间,被人检举。萧衍亲自查看,看见每间库房装满金钱锦帛,竟然哈哈大笑:“六弟呀,你原来这么富有,真是会过日子呀。”

对权贵宽纵,就得对百姓严苛。国家需要更多的财政收入才能维持,只能“舍豪强而征贫弱”,严防逃逸,一人逃跑,全家都要服苦役,史称每年有千分之一的人被处两年以上的徒刑。一次梁武帝去南郊祭天,路上有一老人拦住了他的车驾说:“陛下用法,对百姓太严,对权贵太宽,这不是长久之计啊!如果您能反过来,天下人就太幸运了。”散骑常侍贺琛曾上书说,当时官吏穷奢极欲,竞相攀比,无限浪费,横征暴敛,民不堪命。长此以往,国将不国。他建议梁武帝对官吏“宜严为禁制,导之以节俭,贬黜雕饰,纠奏浮华”。梁武帝大骂贺琛,说我每天只吃一餐饭,餐餐只吃蔬菜,腰围已经消瘦到二尺多一点,你还说什么“奢侈无度”!可惜他一人的节俭,感动不了那班贪官污吏,也掩盖不了整个集团腐败的现实。

在三国竞争中,梁武帝高举礼教和佛法大旗。高欢称:“江东复有吴翁萧衍,专事衣冠礼乐,中原士大夫望之以为正朔所在。”史书评价他:“自江左以来,年逾二百,文物之盛,独美于兹。”只可惜昙花一现,就像他当初评价前朝一样:“怎么还能指望国家稳定呢?”他也在大乱中活活饿死。

**在高欢的纵容下,吏治、官风恶化到了极点**

在边疆的一个士兵高欢，作为信差来到洛阳，看到官场腐败，感叹道：“腐败到这种程度，这个国家的前途可想而知。天下大乱实在无法避免了。”他回家后，把在洛阳的见闻讲给家人听，并说：“看来天下即将大乱，钱财什么的，是保不住了。不如趁现在钱还能值几个钱，多交结一些朋友。”北魏末年各族人民大起义之时，高欢带着一帮兄弟参加义军，后又投靠官府，攻打义军，形成势力，在北魏分裂后控制东魏政权，其子高洋建立北齐。

进入中原的高欢集团，本多低下阶层，受过北魏权贵的欺压，没有想到一进中原，也很快学会了吃喝玩乐那一套，出现普遍贪污腐败现象。高欢对贪腐的危害有清醒的认识，起兵之初就说：“我做统帅，首先就要严明纪律。”他以身作则，行军路过麦田，都要下马，牵马步行，怕践踏百姓的田地。但是他对部下的堕落，有些无可奈何，他认为国家处于战争期间，要靠将军们卖命，不能不放纵一些。后来腐败越来越厉害，他也想约束一下。一次酒宴，他命乐伎人演剧，用玩笑的方式，一面剥姐夫尉景的衣服，一面说：“你剥百姓，我来剥你。”高欢借机对尉景说：“以后不要再贪污了。”结果被尉景反骂了一顿：“和你比，到底谁的家当大？我只不过剥百姓的，你剥的却是天子的赋调。”高欢只有苦笑，不再吭气。

一个叫杜弼的官员对高欢说，现在文武官吏如此贪腐，必须严惩才行。高欢说：“官场上贪污之风，由来已久。我如果过分强调纲纪、不能宽容的话，他们一旦都离我而去，我将如何立国？而且他们还都手握雄兵呀。说不定没有反掉他们，先把我反掉了。”话说到这个地步，杜弼还不干休，还要继续劝诫。高欢叫来一群士兵，夹道而立，让他们把弓拉开，准备射箭，把大刀举起，准备砍下，让杜弼从这刀尖箭头间穿过去。杜弼只是一个小文官，哪见过这样的场面，战战兢兢地走过，满脸虚汗。高欢笑道：“我的箭引而未发，刀举而不击，你竟还吓成这样。我的将军们却都是真刀真枪，百死一生，立下大功，就是贪鄙一点，又有什么呢？”

在他的纵容下，吏治、官风恶化到了极点。大将彭乐竟为了一口袋的黄金，把已经落到自己手上的敌方主帅给放走了。大臣们不仅自己贪腐，还教唆皇帝一起玩乐。高欢第九子高湛在位时，其宠臣和士开对他说：“人固有一死，自古帝王，尽为灰土，尧舜也罢，桀纣也罢，还有什么区别，陛下宜及时行乐，一日快乐敌千年。”从此，君臣一心，竟为贪纵，聚敛无厌，不断加重赋税劳役，耗尽民力，府库仍是空竭，终至亡国。

### 宇文泰创新制度极大压缩了贪腐的空间

控制西魏政权的宇文泰集团和高欢集团一样，同样出自六镇。在三国之中，西魏及其后宇文氏建立的北周是最弱的。六镇之兵，高欢得其五，宇文氏仅拥一镇，南梁正朔相承，有文化优势。

与其他两国一样，宇文集团首先要面对的也是吏治问题。《周书》记载，当时有河北郡太守裴侠为官清正，百姓称颂他：“肥鲜不食，丁庸不取，裴公贞惠，为世规矩。”一次群臣拜见宇文泰时，宇文泰把裴侠拉到一边，对群臣说：“裴侠清廉，为天下最，你们中间自认有和裴侠一样的，可以和他站在一起。”群臣都低下了头，不敢吭声。于是宇文泰重赏裴侠。这也说明当时官员清廉的很少，裴侠被称之为“独立君”。为了整治吏治，宇文泰将贪赃者，放宽到满三十匹才处大辟死罪。这比《梁律》的满十匹处死和北魏北齐的“赃满一匹者死”都要宽松，但是这是为了更好地执行法律。他赫然公告：“杀一利百，以清王化，重刑可也。”史书记载北周“用法颇严”，一旦发现贪赃枉法的官吏，即给予惩治。对于以前的贪官，北周还制定了“征备之法”，就是以前犯的事赦免，但只要有线索可以追查到的，一定要追查到底，记录在案，贪赃所得一定要追索回来。诏书说国库是天下人之公产，皇帝只不过是天下人守财。我能宽纵你们的罪行，给你们自新的机会，但是人民的财产必须为他们追回。

宇文泰还依仗苏绰创新制度。苏绰是历史上少有的精通数学的政治奇

才。他为宇文泰起草六条诏书,要求各级官吏抑制贪污,廉洁节约,清心虑,秉公处理政务。并建立文案程式,所办事项都要绩效勾检,确保落实。所有收支都要黑笔记入,红笔记出,收支数据一目了然。对于财政收支,每年登记户口、土地、赋税,统计出下年度的国家赋税收入,然后量入为出,确定支出。对于这样的制度创造,注《资治通鉴》的胡三省感叹道:“世有为之主,必有能者出为之用;若谓天下无才,吾不信也。”宇文泰要求所有的官员必须熟记《六条诏书》和记账之法。对于财政收支中的一些疑难,甄鸾编有《五曹算经》,给出计算公式,虽然今天看来不很精确,但有了统一的标准。一切公开透明,监督也容易落到实处,极大压缩了贪腐的空间。宇文泰通过这一系列的制度建设,打造出一个强大的统治集团,被后世史家称之为关陇集团,成为北周、隋、唐的统治核心力量。

对官吏的严格约束,也有了更多减轻人民负担的空间。西魏北周进一步推行均田制,减轻赋役负担,国力蒸蒸日上。最初是高欢强,宇文泰弱。两国隔着黄河,最初每到冬天,宇文泰为防止高欢攻击,都要派士兵把边境上结冰的河流凿开。几年后,攻守之势变化了,变成高欢派兵凿冰了。再过几年,北齐腐败更甚,内部一塌糊涂,被北周一举歼灭。梁武帝在内乱中饿死,其子梁元帝建立的荆州政权也被北周所灭。代北周而起的隋唐,不仅统一中国,而且进一步完善了籍账制度和法制制度,最终开创出被称为律令国家的盛唐时代。

著名历史学家陈寅恪对这股起于北疆的政治集团能取得三国竞逐的最后胜利,称羨不已:“取塞外野蛮精悍之血,注入中原文化颓废之躯,旧染既除,新机重启,扩大恢张,遂能别创空前之世局。”但其中最值得注意的是制度反腐的胜利。

(转自2013年6月3日人民论坛)

## 【灯下漫笔】

## 五种官僚主义是贯彻群众路线的最大“拦路虎”

图八木

习近平总书记在6月18日的党的群众路线教育实践活动工作会议上指出,人心向背关系党的生死存亡。总体上看,当前各级党组织和党员、干部贯彻执行党的群众路线情况是好的,党群干群关系也是好的。我们必须看到,面对世情、国情、党情的深刻变化,精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前,党内脱离群众的现象大量存在,集中表现在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”上。

官僚主义作为群众路线主题实践教育需要解决的“四风”之一,又一次摆在了党员和领导干部的面前。官僚主义现象是我们党和国家政治生活中确实存在的一个问题。它主要表现在以下方面:

脱离群众型。一是高高在上,孤陋寡闻,不了解下情,不调查研究,不抓具体政策,不做政治思想工作,脱离群众,脱离实际,一旦发号施令,必将误国误民的高高在上式官僚主义;二是狂妄自大,骄傲自满;主观片面,粗枝大叶;不抓业务,空谈政治;不听人言,蛮横专断;不顾实际,胡乱指挥。这是强迫命令式的官僚主义;三是从早到晚,忙忙碌碌,一年到头,辛辛苦苦;对事情没有调查,对人员没有考察;发言无准备,工作无计划;既不研究政策,又不依靠群众,盲目单干,不辨方向。这是无头脑的、迷失方向的、事务主义的辛苦无功式的官僚主义。

封建老爷型。一是,官气熏天,不可向迕;唯我独尊,使人望而生畏;颐

指气使,不以平等待人;作风粗暴,动辄破口骂人。这是老爷式的官僚主义;二是不学无术,耻于下问;浮夸谎报,瞒哄中央;弄虚作假,文过饰非;功则归己,过则归人。这是不老实式的官僚主义;三是遇事推诿,怕负责任;承担任务,讨价还价;办事拖拉,长期不决;麻木不仁,失掉警惕。这是不负责任式的官僚主义;四是学政治不成,钻业务不进;语言无味,领导无方;尸位素餐,滥竽充数。这是颞颥无能式的官僚主义。

糊涂无用型。一是糊糊涂涂,混混沌沌,人云亦云,得过且过,饱食终日,无所用心;一问三不知,一曝十日寒。这是糊涂无用式的官僚主义;二是文件要人代读,边听边睡,不看就批,错了怪人;对事情心中无数,又不愿跟人商量,推来推去,不了了之;对上则支支吾吾,唯唯诺诺,对下则不懂装懂,指手画脚,对同级则貌合神离,同床异梦。这是懒汉式的官僚主义;三是机构庞杂,人浮于事,重床叠屋,团团转转,人多事乱,不务正业,浪费资财,破坏制度。这是机关式的官僚主义;四是指示多,不看;报告多,不批;表报多,不用;会议多,不传;来往多,不谈。这是文牍主义式和形式主义的官僚主义。

特殊享受型。一是图享受,怕艰苦;好伸手,走后门;一人做“官”,全家享福,一人得道,鸡犬升天;请客送礼,置装添私;苦乐不均,内外不一。这是搞特殊化式的官僚主义;二是,“官”越做越大,脾气越来越坏,生活要求越来越高,房子越大越好,装饰越贵越好,供应越多越好;领导干部这样,必定引起周围的人铺张浪费,左右的人上下其手。这是摆官架子式的官僚主义;三是假公济私,移私作公;监守自盗,执法犯法;多吃多占,不退不还。这是自私自利式的官僚主义;四是伸手向党要名誉,要地位,不给还不满意;对工作挑肥拣瘦,对待遇斤斤计较;对同事拉拉扯扯,对群众漠不关心。这是争名夺利式的官僚主义。

结党营私型。一是多头领导,互不团结;政出多门,工作散乱;互相排

挤,上下隔阂;既不集中,也无民主。这是闹不团结式的官僚主义;二是目无组织,任用私人,结党营私,互相包庇;封建关系,派别利益;个人超越一切,小公损害大公。这是拉帮结伙式的官僚主义;三是革命意志衰退,政治生活蜕化;靠老资格,摆官架子;大吃大喝,好逸恶劳,游山玩水,走马观花;既不用脑,也不动手;不注意国家利益,不关心群众生活。这是蜕化变质式的官僚主义;四是助长歪风邪气,纵容坏人坏事;打击报复,违法乱纪,压制民主,欺凌群众;直至敌我不分,互相勾结,作奸犯科,害党害国。这是危险式的官僚主义。

以上各式类型的官僚主义是引起仇官恨官等社会不良情绪的主要根源,严重影响了党群干群关系,损害社会公平,危害社会稳定。官僚主义得不到有效遏制,贯彻落实群众路线必将成为空谈。官僚主义就是阻碍群众路线的最大敌人,是贯彻执行群众路线的“拦路虎”,对待各类官僚主义必须从严从重处理,以还回一个风清气正的和谐社会。

(转自 2013 年 6 月 21 日人民网 - 观点频道)

# 学习资料

---

---