

决策参考

Jue ce can kao

第八十二期（总第 332 期）

盐城市图书馆编

2010 年 2 月 15 日

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 13905103528

●卷首语/享受春节

要目

●本期专题/统筹城乡发展

社科院教授谈一号文件：首次突出“城乡统筹”

中央一号文件“双轮驱动”

新政策引导资源要素流向“三农”

统筹城乡建设是解决城市居民住宅的根本方向

北京大学中国地方政府研究院院长解读小城镇发展

求解收入分配改革困局

●政坛风向标

31 名省级行政首长成长路径

中纪委下一步

●盐城人物一瞥

蒯大富：“红卫兵领袖”的人生回归

●卷首语

享受春节文/大可

走进腊月，我们便能触到春姑娘的发梢了。过了元宵节，人们还咂摸着年味的余香。年年岁岁花相似，岁岁年年人不同。恍惚间，去岁春节的鞭炮硝烟尚未尘埃落定，但见光阴从指缝中悄然溜走了。岁月不是重复昨天的故事，春节却给人生披上了又一道彩虹。享受春节，你就是为了披挂一身彩虹上路。

一年，只有一年，我们就在这个九百六十万平方公里的土地上，尽情享受丰收的喜悦，享受着春节的欢乐，享受着中国经济总体向好的轻松。

享受春节，我们有太多的感慨，太多的激动，太深的记忆。新中国成立 60 周年，向世界各国展示了我们伟大的中华民族的实力，祖国上下洋溢着喜庆的气氛，让我们每一个中华儿女感觉到无比自豪。

享受春节的精彩，那响遏行云的声音言犹在耳：“让我们一起继续来打拼！”胡锦涛总书记 2009 年 10 月 7 日考察北京发出号召“打拼”，它是定格 2009 年的关键词。

享受春节的美好，与祖国同欢乐共患难的华夏儿女也时不时会陷入沉思。2009 年，是新世纪以来中国经济发展最为困难的一年，也是我们砥砺奋进、经受严峻考验的一年。面对历史罕见的国际金融危机的冲击，中央高层全面分析、准确判断、果断决策、从容应对，四万亿重拳出击，有效遏止了经济增长明显下滑态势，率先实现经济形势总体回升向好。

享受春节，我们等来了中央第七个一号文件，中国改革开放施行三十余年，除了“三农”问题，恐怕没有什么能让中央如此频繁地为之出台“一号文件”了。2010 年的农业农村工作，要把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容，把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措，把发展现代农业作为转变经济发展方式的重大任务，把建设社会主义新农村和推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力，按照稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲的基本思路，毫不松懈地抓好农业农村工作，继续为改革发展稳定大局作出新的贡献。

享受春节，我们当然有了一个回到故乡的理由。家和亲情是春节里两个最重要的词汇。在老家享受春节，你的心情会无比舒畅，吸一口没有多少汽车尾气的空气，倾听牛哞、鸡啼、鸟鸣，尽情享受田园乡土的交响。朋友在问候新年快乐的同时，不忘问你一句，在哪呀？你答曰，在老家，正在给心灵和皮肤放假呢。

喜欢在老家过春节，不止是喜欢一大家子人围着大桌吃喝、聊天，你我还喜欢那种出门是田地、举目是河流的环境，空气格外的清新。孩子们随时可以在院子里、堂前踢着毽子、玩着游戏，不必担心吵着邻居。你或许会依着火盆，捧上一卷书，闲闲地翻看着，全身心地

放松。……你拥有的只是一份恬静，一份淡然，一份从容。小镇的夜晚漆黑寂静，身居小院宁静而祥和，因为是春节，耳旁又不时可以听到烟花在夜空绽放的快乐。偶尔传来的几声犬吠，也让人品味到农家小院所特有的滋味。大门外悬挂着的大红灯笼透出喜庆的光芒，让人在这个寒冬里感觉浓浓的暖意。虽然没有霓虹灯的闪烁和娱乐会所的喧闹，但在这样的夜晚，在聆听细雨轻敲窗檐的音符时，能找到一份平静和朴素，可以轻轻放飞心情，让暖意涌满全身，似乎也看到一股明丽清澈的光彩。

清晨，屋后紧挨着的那片草林子里，会传出温婉的鸟鸣声，尽管只是几声，但依然让人听了感觉浪漫和亲切。萧索的寒风，虽然把树叶、茅草吹得沙沙作响，但这样的時候，不必为了赶上班时间而强令自己起床，你可以拥着被子再美美地睡上一个回笼觉，赖在被窝里心情依然美丽。

这样惬意地享受春节，对每个人来说都是一次安妥躯体、滋养心灵和收获感动的过程。

享受春节，动感十足的青年人自然也会享受浪漫和刺激。放下手头的工作，除却一身疲惫，背上行囊，脱下西装，关闭电脑，走出高楼大厦，睡进野营的帐篷，钻进保暖的睡袋，着冲锋服，穿登山鞋，拖大背包，一身“驴友”的行头，呼吸着新鲜空气，同驴友们去野外过年。

享受春节，我们这些过来人也会面向未来遐想。爱拼才会赢！2010年是“十一五”的最后一年，也是我们应对国际金融危机冲击的关键一年，“让我们一起继续来打拼”！

享受春节，就是享受平安吉祥；享受春节，就是享受天伦之乐；享受春节，就是享受和睦团圆；享受春节，就是享受岁月沧桑；享受春节，就是享受文明整洁；享受春节，就是享受民俗文化；享受春节，就是享受亲情、爱情和友情的甜蜜……春节有太多太多的享受，让我们就好好地享受春节，给自己疲惫的心灵放个假吧！

● 本期专题/统筹城乡发展

社科院教授谈一号文件：首次突出“城乡统筹”

“三农”问题专家、中国社科院社会学教授陆学艺昨日分析，今年中央在一号文件的名称中首次突出了“城乡统筹”这一概念，并在文件中多处提及和阐释，为历年所未见。

去年年底召开的农村工作会议中，将“加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础”作为主旨。

陆学艺分析称，“统筹城乡发展”这一概念最早是在中共十六大上提出，随后中央又明确我国总体上已经进入“以工促农、以城带乡”的发展阶段，“中央的意图非常明显，仅仅立足于‘三农’本身，无法让农村富裕起来。农村和农民真正富裕，最终要依靠城市，这就是今年特别突出城乡统筹最主要的原因。”

作为城乡统筹最重要的抓手之一，去年中央经济工作会议提出“要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务，放宽中小城市和城镇户籍限制”。在本次一号文件中，深入提出“促进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享有与当地城镇居民同等的权益。”

陆学艺说，“虽然中小城市到底怎么界定中央还没有明确说法，我的理解是地级市以下的大概都可以动，到底怎么动，就还要看各省的试点”。

中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文此前透露，农民落户城镇须符合三个条件：是否有稳定的就业；是否有稳定的住所；在城市就业是否达到了一定的年限。（2010年02月01日新京报记者李静睿）

中央一号文件“双轮驱动”

尽管2010年中央财政对“三农”的投入还有待于3月召开的十一届全国人大第三次会议确定，但据《财经》了解，这一金额有望超过8000亿

【《财经》记者杨中旭】“城镇化与新农村建设‘双轮驱动’，是我国现代化建设的重要特点和必由之路”。2月1日上午，中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文在国务院新闻办表示。

此前一天，新华社刚刚全文刊发了2010年中央一号文件的全文。从文件名称《加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础》已可看出，一号文件主题再度锁定“三农”，这也是2004年以来，连续7年将一号文件定格在同一主题。上世纪80年代，中央一号文件一度连续5年（1982—1986）围绕农村工作展开。

2010年一号文件中“稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲”这20个字概括了2010年和今后一个时期农业农村工作的基本思路。世易时移，“后危机时代”的“三农”问题业已拥有新的内涵。陈锡文透露，2009年全国粮食产量达到创纪录的10616亿斤，首次实现改革以来连续6年增产。但在硬币的另一面，2009年粮食增产只有42亿斤，增长仅为0.4%，凸显出粮食连年增收之后，政策效用边际递减的难局。

在连续第7年在同一时间“做客”国务院新闻办之后，陈锡文的表述有了明显的不同：解

决“三农”问题必须“拓宽视野”，“协调推进工业化、城镇化和农业现代化”，“把扩大农村需求作为拉动内需的关键举措”。这位中农办主任称，扩大内需增长的空间，最大的潜力在农村，关键的举措在于夯实农业农村发展基础，促进农民持续增收。“农民收入上去了，农村购买力就能够稳步扩大，经济增长才会有持续的后劲”。

在这一背景下，中央早在 2000 年就明确提出的“要走中国特色的城镇化道路”被赋予了新的含义。陈锡文说，从当前农村发展滞后的现实出发，必须在加快“三农”发展上下功夫，促进“双轮驱动”同步协调，实现城乡良性互动、共同繁荣。

反思

“与此同时，2010 年中央一号文件也在‘反思’”。2 月 1 日中午，中央一号文件起草者告诉《财经》。

“反思”在陈锡文的讲话和中央一号文件的表述中已很明显。2 月 1 日上午，陈锡文在谈到城镇化问题时说，改革开放以来，中国的城镇化取得了巨大的成就，但是也存在两个突出问题。一是城镇化的发展偏重于沿海发达地区的大城市、特大城市和超大城市的发展，忽视了中小城市和小城镇的发展。二是在城市化过程中，比较注重城市规划的扩大和建设的美化，但是没有为农民真正转为市民提供更多的机会。

“反思”之后的政策，似已指明方向。2009 年 12 月召开的中央经济工作会议、中央农村工作会议都明确提出，当前和今后一个时期的城镇化推进要把握两个重点：一是要注重中小城市和小城镇的发展，二是要把符合条件的农业人口转变为城市居民的过程作为城镇化的重要任务。

“城市化的同时，不能削弱农村的基础，不能以农村凋敝、农民破产为代价”，中央一号文件起草者对《财经》说，“所以，今年一号文件一上来就提出健全‘强农惠农’政策体系，推动资源要素向农村配置”。

稳步提高投入比例

中农办副主任唐仁建将这一表述归结为文件亮点之处——要求各级财政“按照总量增加、比例稳步提高的要求，不断增加‘三农’投入”。“要确保财政支出优先支持农业农村发展，预算内固定资产投资优先投向农业基础设施和农村民生工程，土地出让收益优先用于农业土地开发和农村基础设施建设。各级财政对农业的投入增长幅度都要高于财政经常性收入增长幅度。预算内固定资产投资要继续向重大农业农村建设项目倾斜。耕地占用税税率提高后，新增收入全部用于农业”。

“这是首次将‘比例提高’写入中央一号文件”。中农办副主任唐仁建说。此前，中央一号文件也曾要求各级财政保证“三农”投入的增长，“但所占财政收入的比例却忽低忽高”。一号文

件起草者说。

唐仁建透露，2009年中央经济工作会议期间，胡锦涛总书记指出，各级财政收入再严峻，各级财政对“三农”投入也要增加。而国务院总理温家宝在另一个场合表示：给“三农”投多少钱都不心疼。

尽管2010年中央财政对“三农”的投入还有待于3月召开的十一届全国人大第三次会议确定，但据《财经》了解，这一金额有望超过8000亿。而在2004年新世纪第一份中央一号文件出炉之时，中央财政对“三农”的投入仅为2626亿。

新政策引导资源要素流向“三农”

中国改革开放施行三十余年，除了“三农”问题，恐怕没有什么能让中央如此频繁地为之出台“一号文件”。

2010年，中央一号文件连续第七次聚焦“三农”，再续强农惠农大手笔：加强农民就业保障、加紧农村金融布局、健全土地流转市场、财政支出优先……总之一句话，让各种资源要素尽可能向“三农”集结。

可以看出，一号文件力图通过“推动资源要素向农村配置这个重要着力点”来加快城乡统筹发展，推动农业、农村和农民发展中诸多问题的解决。

聚焦1 加强农民就业保障

“农民就业问题，是现在农村最焦点的问题之一。”在中国农业大学农民问题研究所所长朱启臻看来，只有农民发展了，农村才能发展。也就是说，向农村集结的各种资源要素，只有最终惠及到了每一位农民，才能真正发挥作用。

针对农民问题中最受关注的就业问题，中央一号文件提出，要建立覆盖城乡的公共就业服务体系，积极开展农业生产技术和农民务工技能培训，并逐步实施农村新成长劳动力免费劳动预备制培训；加大农民外出务工就业指导和服务力度，切实维护农民工合法权益，促进农村劳动力平稳有序转移。

2009年12月底举行的中央农村工作会议，更是将农民就业单独列出来作为今年农业农村工作的五大任务之一。会议提出要加快城镇化步伐，拓展农民外出就业空间，把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业落户作为推进城镇化的重要任务。这样的思路在中央一号文件中再次得到了体现。

“怎么把农民平稳地变成市民，这是一号文件非常重要的亮点，也是城乡能不能统筹发展的重要标志。”中国社科院农村发展研究所研究员李国祥在接受《经济参考报》记者采访时说，

城镇化喊了很多年，但一直是发展城市，农民工没有被纳入到城市保障体系中，没有解决“农民变市民”的问题，这样的城镇化是不稳定的。

受金融危机的影响，2009年初全国大约有2000万农民失去了在城市的就业机会，不得不返回农村，让这种“不稳定”的弊病暴露无遗。

中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文认为，现在到了解决农民工落户问题“刻不容缓”的时候，要“不仅允许农民工到城里打工，还允许农民工在城里落户”。

中国人民大学经济研究所前所长郑超愚表示，加强农民工的就业保障，是鼓励农村劳动力向城市转移的重要手段，首先由此可以保证整体社会的进步；其次，从“三农”角度来说，最主要的是可以增加农民的收入；另外，将农村的富余劳动力转移到城市，可以为实施大农业生产运作打下基础，从而提高农业生产效率。

与推动“农民变市民”的城镇化过程相对应的是，留在农村种地的农民同样需要激励和保障政策。朱启臻认为，目前农业最大的危机在于农村劳动力的大量流失，农村年轻人不愿意也不会种地，这比耕地的流失更可怕。

朱启臻指出，只有让种地的人也获得较高的收入，享受到一般公民的权利，过上体面的生活，才能在加速城镇化的同时，使一部分优秀的年轻人也愿意留在农村经营土地。他建议发展劳动密集型农业，恢复一部分传统种植，发展乡村旅游等第三产业，这样既可以增加收入又能解决农村就业问题，而不仅仅是都去当农民工。

聚焦 2 让金融业为农村“造血”

“农村经济发展不仅要靠财政投入，还得靠金融、信贷来支持。目前财政投入已经有了明显变化，但农村金融在满足农民需求和农业发展方面的成效还不显著。”李国祥说。

作为统筹城乡发展需要突破的重点和难点之一，农村金融在中央一号文件中占有重要篇幅。中央一号文件指出，要引导更多信贷资金投向“三农”，切实解决农村融资难问题；落实和完善涉农贷款税收优惠、定向费用补贴、增量奖励等政策；进一步完善县域内银行业金融机构新吸收存款主要用于当地发放贷款政策；加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节支持力度，拓展农业发展银行支农领域，大力开展农业开发和农村基础设施建设中长期政策性信贷业务；鼓励农村金融机构对农民建房、购买汽车和家电等提供消费信贷。

郑超愚告诉《经济参考报》记者，从国际经验上看，经济相对落后地区的金融机构由于收益不足，不但不向当地“输血”反而“抽血”投向发达地区，这样的问题在美国也同样存在。为了应对这一难题，美国出台了一个CIA(社区再投资)法案，它规定在一些经济不太发达的地区，当地金融机构吸收的存款只能投在当地，于是取得了很好的效果。今年一号文件中的一些规定，和CIA法案有异曲同工之处。

对于农村金融机构，中央一号文件提出，农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构都要进一步增加涉农信贷投放；加快培育村镇银行、贷款公司、农村资金互助社，有序发展小额贷款组织，引导社会资金投资设立适应“三农”需要的各类新型金融组织；抓紧制定对偏远地区新设农村金融机构费用补贴等办法，确保3年内消除基础金融服务空白乡镇。

不过相对于农民的金融需求，李国祥认为，农村金融机构的发展还是比较缓慢。由于农村金融的风险大、成本高，金融机构进入农村的积极性不大，农民贷款难、贷款条件苛刻、贷款利率高等问题都没有得到根本性缓解。

李国祥透露，目前中央正在协调如何能促进农村金融发展又能控制风险，可能就此会有更新的政策出台。

聚焦3 健全农村土地流转市场

农村土地流转是过去一年的热门话题。中央一号文件再次强调，要加强土地承包经营权流转管理和服务，健全流转市场，在依法自愿有偿流转的基础上发展多种形式的适度规模经营。

据了解，2008年十七届三中全会提出加快农村土地管理制度改革之后，浙江、成都、重庆等地陆续开始土地改革试点。农业部数据显示，目前全国土地流转实施情况良好，土地流转比例达到11%。

郑超愚认为，从国际上看，农业要提高生产效率，关键在于规模化生产，而土地流转有助于实现规模化。从实践来看，我国当前的土地流转问题还处于试验阶段，不过可以预料的是，这方面问题肯定是未来农村发展的关键。

“农用地的流转市场，包括经营权和承包权的流转，现在进行得很红火。”李国祥说，“各地对此有内生性的需要，政府不必过多干预，只要保证农用地流转后用处不能改变，市场会自己发展起来。”

对于建设用地市场，李国祥指出，十七届三中全会就提出要建立城乡统一的建设用地市场，如果能够真正发展起来，对农村的发展将特别好，但在发展过程中还需注意用制度保证对农民的利益分配。

中央一号文件还提出，要全面落实承包地块、面积、合同、证书“四到户”，扩大农村土地承包经营权登记试点范围；加快农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权等确权登记颁证工作，工作经费纳入财政预算；力争用3年时间把农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的农民集体经济组织。

朱启臻向《经济参考报》记者强调说，土地的权属问题非常重要，现在要赶紧确权，如果不确权的话，农民认为土地不是自己的，就更没有兴趣经营土地。确权之后是流转的问题，

不能以任何理由强迫农民流转土地，这一点要在法律上得到体现。

聚焦 4 财政支出优先“三农”

公共财政向“三农”倾斜，虽然并不是新政策，但正如郑超愚所说，这是“三农能快速发展的根本”。

郑超愚说，从国际经验来看，在市场经济条件下，农业问题仅靠自身是很难解决的，所以无论是在美国还是在欧洲，都加强了对农业和农民的补贴。

中央一号文件确定，将按照总量持续增加、比例稳步提高的要求，不断增加“三农”投入，包括财政支出优先支持农业农村发展，预算内固定资产投资优先向农业基础设施和农村民生工程，土地出让收益优先用于农业土地开发和农村基础设施建设；各级财政对农业的投入增长幅度都要高于财政经常性收入增长幅度。

据了解，2009 年中央财政预算安排“三农”支出达 7161.4 亿元，比上年增加 1205.9 亿元，增长 20.2%。李国祥说，财政对“三农”的投入力度每年都在提高，今年中央财政支出肯定会突破 8000 亿元。

农业补贴方面，中央一号文件强调要坚持对种粮农民实行直接补贴，并增加良种补贴，扩大马铃薯补贴范围，启动青稞良种补贴，实施花生良种补贴试点；进一步增加农机具购置补贴；落实小麦最低收购价政策，继续提高稻谷最低收购价。

财政部数据显示，2009 年粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴等四项补贴达 1230.8 亿元，比上年增长 19.4%。专家预计，良种补贴和农机具购置补贴是农业补贴的重点，2010 年仍然会有较大幅度的增加。

针对农村民生问题，中央一号文件提出，要加快改善农村民生，缩小城乡公共事业发展差距，包括逐步提高新型农村合作医疗筹资水平、政府补助标准和保障水平，继续抓好新型农村社会养老保险试点。李国祥认为，民生方面的补贴，“新农合”下一步最主要的还是提高力度，“新农保”则会进一步扩大范围。（2010-02-01 经济参考报）

胡德平：统筹城乡建设是解决城市居民住宅的根本方向

自新中国成立至今,我国仍是一个城乡对立的二元经济结构的社会,但自改革开放以来,这种经济结构已有了明显改变,尤其是在珠江三角洲和长江三角洲,城乡对立的二元经济结构已被打破,新的城乡结构模式正在探索、建设之中。在城乡关系的剧烈变化之中,我国究竟是要走城市化的道路,还是要走城镇化的道路呢?

我认为,我国应走中国特色的城镇化之路。城市化的道路虽然有其节约土地,利用资源,集

约效率高且强调迁徙自由的一面,但其弊端就是牺牲农民、农业和农村,大工业生产都密集建在城区,片面经营城市。现在,许多发展中国家的特大城市中,都有一望无际的、大片大片的贫民区,这就是畸形城市化的一部分。我国首都也出现了各省的“城中村”,亟应引起高度关注。今天除去纽约等极个别城市外,就是发达国家也没有走这条单一的城市化的道路,他们走的是城镇化之路。这条道路非常值得我们学习。我们一定要走出一条既符合我国国情、民情,又能够统筹掌控城乡规划建设城镇化之路,为我国的城乡居民解决工作、生活相配套的住宅问题。

我国 13 亿人口中,农民仍占大多数,上亿的农民实际上已变成不务农的农民工。我国领土虽大,但不富饶,荒漠化和沙化土地面积竟达 46%,若再加上高寒山区、石化山区和水土流失流域,算一下大概要占国土面积的半壁江山以上吧?就是工商业比较发达的华北地区,现在也已成为严重的缺水地区。政府若再不把城乡统筹的任务担当起来,是绝对不行的,否则中华民族将沦为一种城乡更加对立、国将不国的境地。实际上,我国城镇化和新农村建设的适宜空间也就是国土的一半左右。

自 1982 年修改宪法以来,城市的土地均属国家所有。农村、镇、城市郊区的土地,除法律规定的国有土地之外,均属集体所有(见 1982 年宪法修改第十条)。

现有城市的国有土地,宪法已有明确规定,本文认为这些存量的国有土地需要稳定,但今后城市发展、城市增量土地的性质,可否讨论一下呢?

试想,今后城市还要不断地扩大延伸,按照城市土地属于国有的法律条款视之,势必要把农村、集镇、城郊农民的集体所有制土地变为国有,那将必然产生如下问题:

第一,这些变为国有的城市用地都是出于公共利益吗?如是,可以用征收的方式变为国有土地。如不是,则不能变更。1982 年的宪法中无明文支持这种做法。

第二,城市的扩大延伸,必然要发展大量盈利的工商业和服务业,如果政府用征收的补偿价格变更农民集体土地的属性,又以市场价格卖给工商业、服务业,是否有剥夺农民、农村、农业之嫌?我认为其性质远坏于与民争利。

第三,目前我国城市形成了土地使用权的买卖市场,农村也开始有了承包耕地租赁流转市场。这些变化已经突破了 1982 年的宪法条文,这是历史发展的必然。后者的积极作用显而易见,因为它促进了耕地的集约经营,创造了财富,有如牧业发展中增加的羊群。前者只有政府是农村集体土地的惟一买主,又是国有土地的惟一卖主,而且是国有土地招拍挂的惟一卖主,交易结果是抬高了地价,最后形成天价的居民住宅价格仍需消费者承担,正是羊毛出在羊身上。

第四,所有地方政府出让土地的收入都长期列为预算外收入,这样做实际上逃避了国家的监管和税收。如将其列为政府预算内收入,则又陷政府于违宪的不义之中。地方政府现在的财税收入也确有困难,但应从国家的财税体制上谋求解决之道才对。

宪法是治国的大纲大法,其权威性是全国人民和各党各派都必须遵守的。宪法不变的原则是建国治国的根本理念,但在建国治国的道路上不可能不遇到新的变化和矛盾,我国的人民代表大会,我国的执政党,根据人民、历史前进的需要,对这些变化和矛盾提出新的解决方案和办法,修改宪法条文就是一件再自然不过的办法了。去年沈岿等几位律师对城市拆迁工作的批评和建议,就对我国的法律建设起到了很好的促进、改革作用。2008年中国共产党的十七届三中全会作出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,明确了这样的原则:“在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益,逐步建立城乡统一的建设用地市场。”据此精神,农民的小产权房可否取得合法地位呢?拥有集体土地所有权的村民组织可否成为城乡统一建设用地市场的一个交易主体呢?村民和村委会组织可否用集体所有的非农用地去主动招商来发展乡镇企业或合作化组织呢?根据三中全会的精神,我认为都可以放行通过,如果这一精神得到实践和法律的认可,我认为我国的经济的发展,起码还有30年的黄金期。但一定要在党和人大、政府的紧密配合下,有序稳妥地进行。

就改革的历史进程而论,一些固有的政策和领导人的言行也都涉及这些问题,并有例可援,如耀邦同志在1979年6月对一份报道农村文化的报纸就有如下批语:

随着农业和农村形势的不断好转,我们需要把全国的小城镇建设成为政治、经济、文化的基层中心。建设这种基层中心,不是靠国家投资,而是引导各方面采取集体所有制形式予以解决。但这要有计划,有领导。(《胡耀邦思想年谱》,p385)

同月他又对湘潭地区劳动力过剩的问题发表意见,坚决反对农村发展了,再走那条提高核算单位的老路,再搞那种穷过渡的方式。

1979年12月13日至14日,耀邦同志主持召开了全国地县宣传工作座谈会,他在会上说:清朝末年,我国茶叶产量是五百多万担,我们去年才恢复到五百多万担;(上世纪)30年代我国年产生丝四百多万担,我们现在才三百多万担。最近香港有个人同我说,你们把鸡、鸭、鹅毛都丢了,很可惜呀。如果平均一只家禽绒毛算五钱,如果我们全国有二十亿只家禽,就有一亿斤羽绒,可以做多少鸭绒被子!这些资源就可以发展为一种新的羽绒行业。若干年后,江西共青城的鸭鸭羽绒服打入国外市场,现在则被波斯登羽绒服取而代之。我记得,“文革”前贺龙同志写过一篇论人民军队的文章。他写道,人民军队的三大纪律八项注意,在资产阶级老爷们看来,什么不拿群众一针一线,什么说话要和气,都是些鸡毛蒜皮的小事情。贺龙同志认为:其实这才是人民军队的本色,也是人民军队战胜帝国主义和一切反动派的力量源泉。耀邦同志就是从这些似乎是鸡毛蒜皮的小事情说起,并将之与我国人民事业的发展挂钩。在会上他还说道:

我的意见要从明年开始好好考虑建设小城镇的问题。使我们国家几千上万个城镇,主要

不是靠国家投资,主要靠集体投资的办法,集体所有制的办法,把我国几千上万个小城镇建设成为农村里面政治的、经济的、文化的中心场所。(《胡耀邦思想年谱》,p458)

耀邦同志说的用集体所有制的办法建设小城镇,是否是空想?上世纪 80 年代发展起来的浙江苍南龙岗镇,萧山的航民村,东阳的横店村,北京的窦店村、郑各庄,江苏江阴的华西村,山东龙口市的南山村,广东顺德、东莞的小城镇发展,就是这样的典型。据我所知,耀邦同志对北京昌平县沙河乡的踩河大队,山东牟平宁海镇的西关村,江苏无锡的华庄镇、江阴的青阳镇的建设,也视察参观过,并留下良好的印象。1986 年 10 月,他在无锡的华庄镇为该镇欣然题词:“向五亿产值,一亿利税前进。”当然,这些小城镇也不是没有问题的,也需要不断改进完善,但他们的发展方向是正确的,起码广东珠江三角洲的村镇财政负债问题就极小极小。今年 1 月 19 日《人民日报》头版登载的湖北武汉蔡甸区麦山街和汉南区则是统筹城乡建设的新典型。

科学社会主义思想的奠基人恩格斯,也写过若干篇论住宅问题的文章,他认为,在资本主义社会中,工人阶级和劳动人民的住宅问题这里是解决了,在另外一个地方又会出现,今天解决了,明天又会出现。这种说法很有道理,否则美国怎么会出住房危机呢?但这种危机是否是在工人阶级绝对贫困化的情况下发生的呢?我认为又太绝对化,但他关于住宅问题的精彩论述我们不应该忘记。他说:

消灭城乡对立并不是空想……只有使人口尽可能地平均分布于全国,只有使工业生产和农业生产发生密切的内部联系,并使交通工具随着由此产生的需要扩充起来——当然是以废除资本主义生产方式为前提,——才能使农村人口从他们数千年来几乎一成不变地栖息在里面的那种孤立和愚昧的状态中挣脱出来。(《马克思恩格斯选集》第二卷 P542—543,1972 年版)

我国城乡居民的住宅问题,说到底还是土地制度的问题,只有在统筹城乡一体化的进程中,才能得到根本的解决。中国今后在城镇化建设的道路上,完全可以把城市利益和农村利益,城市居民的利益和农村居民的利益,全民所有制的国家利益和集体所有制的村镇利益统筹结合起来。实行城镇一体化,可以扩大城市居民居住的用地空间,增加土地供应量,降低地价,综合利用各种资源,统筹规划居民的生产、生活、休闲、公用设施和公共事业,市场的主体又多了一种农村集体所有制的推动力量,何乐而不为?这才是解决城市居民住宅问题的根本方向!(2010-01-28 南方周末)

北京大学中国地方政府研究院院长解读小城镇发展

彭真怀,公共管理学博士,北京大学中国地方政府研究院院长。2005 年以来,彭真怀用

双脚做学问，注重调查研究，一以贯之地倡导并推动把小城镇发展上升为国家战略。他对国家开发银行支持小城镇基础设施建设、中山市港口镇两岸四地现代农业合作示范区进行了实证分析，并抽样调查了浙江安吉、河南信阳等典型案例。

2008年，彭真怀系统提出把优先发展小城镇上升为奥运后国家战略，建议通过小城镇统揽全局，实现我国经济的内生型可持续增长。2009年1月，新华社记者就小城镇拉动经济增长对彭真怀进行专题采访。

2009年12月31日，中共中央、国务院下发《关于加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，决定把统筹城乡发展作为全面建设小康社会的根本要求，把推进城镇化作为保持经济平稳较快发展的持久动力，寄希望于城镇化能够成为经济增长的新引擎。在这个背景下，央视网·城市频道对彭真怀进行了专访。

对城镇化的理解不能再次发生偏差

央视网：这些年来，您为什么一直把目光聚焦在小城镇上？

彭真怀：我生在农村，长在农村，对小城镇有着天然的直觉。我始终觉得小城镇事关社会公平正义，事关城乡统筹发展，事关国家可持续增长。从大的方面来看，读不懂农民、农业和农村，就读不懂中国。把小城镇城乡统筹的真正抓手，是根据我国国情所得出的一个逻辑结论，标志着一种清醒和务实的治国理念。

央视网：对小城镇的地位与作用是不是一直都有争议？

彭真怀：是的。对于我国到底要不要发展小城镇，怎样发展小城镇，一直存在着支持与反对的不同意见，争论至今仍在持续之中，应该说是几经波折。1953年确认“城市太大了不好，要多搞小城镇”；1980年定为“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”；1990年修改为“严格控制大城市规模，合理发展中等和小城市”；2002年以后调整为“大中小城市和小城镇协调发展”。

这种不断变化的提法，使我们对小城镇发展的地位与作用一直存有疑虑，认识和重视程度有很大的分歧，导致政策资源和资金资源分散，优惠政策、国债发行和银行贷款等方面全部偏好城市。问题还在于，国际上通行的“城镇化”概念，在我国被片面地理解为“城市化”，形成了掺杂很多水份的城市化率，加剧了很多城市与资源、环境和生态承载力之间的矛盾。因此，以今年的一号文件为契机，我们必须从概念上防止片面化和简单化，澄清对城镇化的模糊认识。

央视网：尽管如此，您倡导并推动小城镇发展战略。对于今年把小城镇发展写入一号文件，您有什么样的感想？

彭真怀：我当然非常高兴，因为自己这么多年的心血没有白费。从2004年以来，中央一

号文件连续 7 次锁定“三农”。与往年促进农民增加收入（2004 年）、提高农业综合生产能力（2005 年）、新农村建设（2006 年）、发展现代农业（2007 年）、加强农业基础设施建设（2008 年）、促进农业稳定发展农民持续增收（2009 年）不同的是，今年的一号文件寄希望于城镇化能够成为经济增长的新引擎，明确提出推进城镇化发展的制度创新。这充分表明中央已经认识到农业问题不能局限在农业内部解决，农村问题不能局限在农村内部解决，农民问题不能局限在农民内部解决。农业是弱势产业，农村是弱势地区，农民是弱势群体，这一点已被大家完全认同。从统筹城乡发展看，我始终认为小城镇是县域经济的增长点，是连接城乡、工农的基地。今年一号文件抓住小城镇这个城乡节点，实质上是表明这样一条清晰的政策思路：要解决农业问题，就要大力发展非农产业；要解决农村问题，就要促进小城镇发展；要解决农民问题，就要保证农村劳动力转移就业。在我看来，优先发展小城镇事关城乡统筹能否真正落实，事关我国经济能否具备内生的动力和基础，事关全面建设小康社会能否实现。

央视网：今年一号文件的表述中，城镇化包括了中小城市和小城镇，您怎样看这个问题？

彭真怀：对今年一号文件城镇化的理解，分歧可能会发生在两个方面：城镇化是包括大中小城市，还是特指建制乡镇？我觉得中小城市不应当成为城镇化的重点。按照我国城市的分级分类，大城市特指北京、上海、天津、重庆 4 个直辖市；中等城市指青岛、大连、广州等 15 个副省级城市；小城市指设区的 268 个地级市。至于 369 个县级市，在本质上仍属于县域经济的范畴。从统筹城乡发展的政策层面看，这些大中小城市继续盲目扩张规模，会造成越来越严重的困难。况且一号文件本身还提出了要继续推进省直管县财政管理体制改革，实行市县分治。

小城镇对危机后发展具有托底作用

央视网：面对国际金融危机，您曾经反复强调小城镇具有托底作用。您认为在危机后还有这样的作用吗？

彭真怀：我认为，农业比重大，农村人口多，是我们的基本国情，这也就决定了小城镇始终具有托底作用。扩大国内需求，最大潜力在小城镇，小城镇人口安居乐业，农村经济社会大局才能稳固；实现经济又好又快发展，基础支撑在小城镇，小城镇提供更多的就业岗位，进城农民才能在二、三产业发展中提高工资性收入；保障和改善民生，重点难点在小城镇，小城镇社会保障制度不断健全，调结构、促消费才有持久动力。

今年是我国经济更为困难和复杂的一年，过于依赖投资拉动的办法难以持续，仅仅靠积极的财政政策和宽松的货币政策，只能救一时之急；尽管强调稳住外需和扩大内需要相统一，但外部环境充满了不确定性，长期高能耗、高污染的粗放工业模式正在成为强弩之末。我国亟须为危机后发展找到新的“动力源”，三农问题的紧迫性因此空前提高。我认为应当根据今

年一号文件的要求，切切实实地推进社会公共资源向小城镇倾斜、城市公共设施向小城镇延伸、城市公共服务向小城镇覆盖，形成城乡一体化新格局。

央视网：估计会有人质疑您的这个判断？

彭真怀：我的态度是可以讨论。任何一个不带偏见的人都会看到，小城镇是农民安居乐业的家园，直接体现着农村经济社会文化、生态环境状况、农村面貌、农民生活乃至农村文明的总体水平。改革开放 30 多年来，我国建制镇由 1978 年的 2,173 个，增加到现在的 19,249 个，数量上增加了 17,076 个，再加上 1.8 万多个乡集镇，小城镇的人口、地域和规模显著增长，经济总量不断提升，社会事业快速发展，综合实力明显增强。

现在，美日欧等经济体的市场需求下降，这表明拉动经济增长的力量正在从国外转向国内，从城市转向农村。结合我这些年的研究工作，我认为小城镇关联度高、影响面大。如果能以今年的一号文件为契机，顺势形成以小城镇为抓手的经济政策，加快小城镇发展步伐，增加对小城镇各项事业的投资力度，我认为可以为扩大内需提供广阔的市场空间，提供持久的增长动力，具有纲举目张的统揽意义。

央视网：发挥小城镇托底作用还存在哪些障碍？

彭真怀：随着今年一号文件的下发，我想会让上上下下形成一个共识，把注意力放在启动面广量大的农村消费市场。但应当指出，对于小城镇的托底作用还存在一些制度层面的障碍。

首先是扶持政策缺乏协调。地方政府支持小城镇发展的积极性很高，但是中央各部委的扶持政策协调性不够，各吹各的号，各唱各的调，没有形成推动小城镇协调发展的合力。

其次是规划管理水平偏低。小城镇规划水平不高是一个非常普遍的现象，目标定位不明确，重点不突出，省、市、县、镇各级规划不衔接。有的规划已经到期或即将到期，有的规划可操作性不足，缺少有效实施手段。

第三是地方财政配套困难。从 1994 年中央与地方实行分税制改革后，中央和省对市、县（市、区）两级的财政分配体制进行了多次调整，大部分县（市、区）财力不足。在这种情况下，中央和省实施的小城镇基础设施、公共设施和环境建设项目，一般都会要求地方财政配套投入，造成地方财政风险偏大，社会资源利用不足。

第四是体制改革相对滞后。小城镇传统管理模式涉及行业较广、部门较多，与市场经济不匹配，很多体制性难题有待突破。正在摸索中的乡镇机构改革、财政体制改革和农村税费减免，在目前还很难适应经济社会发展要求，很难适应改革所带来的资金来源变化，很难适应人、才、物管理模式的变化。

第五是增长机制尚未形成。乡镇企业绝大多数改制为民营企业，就地消化农村劳动力转

移就业的传统模式发生了变化，通过乡镇政府办企业、以工哺农、以工兴镇的机制已经衰退，但新的增长机制并没有同步形成，产业同构的问题比较普遍。

小城镇具备大容量的国内市场

央视网：这些障碍会不会影响小城镇发挥作用？

彭真怀：我认为，通过对这些障碍的探索解决，可以积累统筹城乡发展的有益经验。从根本上说，我国现在面临着国内需求不足的问题，而小城镇恰恰具备大容量的国内市场，需求旺盛。引进一个品牌企业、一所知名学校、一家特色医院，或者建设一个特色市场，就可以拉动小城镇的经济增长。如果能解决小城镇 80%左右的饮水安全、道路硬化、垃圾处理和能源自给，就能够在全国形成拉动经济增长的大格局。作为一种投资行为，小城镇的道路、桥梁和房屋建设，能够直接拉动建筑、建材和装潢等行业，拉动建材、冶金和机电等产品需求，提供大量就业岗位；作为一种消费行为，小城镇能够改变量入为出的传统观念，现代家具、电器、电话乃至汽车进入农民家庭，对启动农村市场具有示范和辐射作用，可以实实在在地促进农村消费上一个新台阶。

央视网：如果集中力量发展小城镇，会不会与各地正在实施的大项目发生冲突？

彭真怀：在怎样拉动经济增长这个问题上，我建议分清轻重缓急，既要量力而行又要尽力而为。一些地方拼凑上亿甚至几十亿的所谓大项目，大多集中在铁路、公路和机场等基础设施方面，很容易造成扩大内需借口下的重复建设，成为没有任何效益的投资灾难。我认为应当按照今年一号文件的要求，把小城镇作为拉动经济增长的有效抓手，从财政、金融、税收和基础设施建设等方面支持小城镇发展。

我注意到，中央提出建党 100 周年时全面实现小康社会，现在距这个目标只有 10 多年的时间。如果在决策上再有迟疑，这个目标就会面临严峻挑战。抓住小城镇这个城乡空间网络的关节点，我认为是抓住了建设小康社会的关键环节。打个比方说，如果未来 10 多年内集中发展 1 万个小城镇，就可以在 2020 年之前就地吸纳 1~1.5 亿农村劳动力转移就业；如果这些小城镇建成区面积以每平方公里投资 1~2 亿元计算，每年应该能带动不少于 3,000 亿元的关联投资，增加近千万城乡人口的市场消费。这是一场攻坚战，投资少、见效快，意义特别重大，只要不被干扰所惑，就可以为内需型经济增长奠定长期的利好基础。

央视网：也许有人会问，小城镇面广量大，会出现“撒胡椒面”现象。您怎样看？

彭真怀：在扩大内需的大背景下，小城镇的总体发展思路应当是稳定数量，提高质量，重在建立城乡统筹的公共财政、社会保障、教育卫生、城乡规划和基础设施等管理体制和运行机制，为农村经济发展提供可靠的依托。我认为应根据今年一号文件的总体要求，发挥重点小城镇的示范效应，优先支持直辖市、省会城市和副省级城市的卫星小城镇；优先支持经

济实力较强、具有较大发展潜力的小城镇；优先支持有资源、有特色和有主导产业支撑的小城镇；优先支持经济发达、城镇密集区域的小城镇，形成抓好一个点、带动一个面、影响一大片的效果。

从我在江浙一带了解的情况看，小城镇发展应该注意 3 方面的问题：一是要坚持以人为本，突出农民主体地位，健全公共服务体系，真正做到以工促农、以城带乡，加快推进城乡一体化进程；二是要坚持提升能力，在“好”字优先的前提下注重量的扩张和质的提升，重视农村劳动力转移就业与新型城镇化结合，做到农产品加工业与现代服务业配套；三是要坚持统筹兼顾，发挥资源禀赋特点，营造良好的宜居宜业环境，增强集聚功能、市场功能和服务功能，成为具有较强服务能力和辐射能力的农村区域性消费中心。

推进小城镇发展的制度创新

央视网：今年的一号文件为什么特别强调城镇化制度创新？

彭真怀：今年的一号文件，明确提出推进城镇化发展的制度创新，在我看来当然是指小城镇发展的制度创新，这应该是一个重大的突破。我认为，小城镇发展的制度创新，是一个不断完善的过程。一般情况下，制度越不完善，制度创新的潜力就越大，制度创新所释放的能量也就越大。我发现，农民通过对城乡差距的理性思考，会自然形成对自己生存定位的判断。从这个意义说，城乡差距越大，要求小城镇发展的动力也就越大，反之则越小。在同等条件下，当落后的农村与发达的城市并存时，农民自然会选择发达的城市。如果在政策硬约束下不能进入城市，那就会选择条件相对优越的小城镇，建设自己的家园。

央视网：您是否可以具体谈一谈？

彭真怀：从户籍制度创新看，放宽落户条件，允许有稳定职业和收入的农民工及其子女转为城镇户口，是今年一号文件所释放出的政策信号。应该指出，这个信号还不是一次彻底的户籍制度改革，仍然带有明显的试点特色，因为大中小城市的户籍制度至今没有松动迹象。但可以乐观预期的是，如果这个信号能够落实，就可以克服土地城镇化的弊端，最终完成农村人口转化为小城镇人口、农业人口转化为非农业人口，小城镇人口占农村人口比重逐渐提高这样一个动态过程，从根本上解决好农民、农业和农村问题。

从土地制度创新看，今年的一号文件，要求安排年度土地利用计划支持小城镇发展，用于产业集聚发展，方便农民就近转移就业。我认为，农村土地制度的一个基础性缺失，就是长期以来没有建立有效的现代产权制度，集体土地所有权有多个代表，主体模糊不清，农民处于弱势地位。这是全部症结所在，也是小城镇制度创新的突破口。我认为需要因势利导，及时形成切实可行的制度安排，规范和引导土地流转。

从行政管理体制创新看，今年的一号文件明确指出，要完善加快小城镇发展的财税、投

融资等配套政策，推动经济发展快、人口吸纳能力强的镇行政管理体制改革，下放管理权限，合理设置机构和配备人员编制。事实上，从 1998 年起，以“撤并乡镇、精简机构、分流人员”为主要标志的乡镇行政管理体制创新已经开始起步，但究竟应该如何继续推进，还存在许多争议。我认为，乡镇一直未能成为一级完备的政府，缺少决策权和相应的施政能力。值得注意的是，乡镇行政管理体制创新应得到国家层面政治体制改革的响应和支持，为处理中央与地方关系探索一个新的模式。

从社会保障制度创新看，今年的一号文件着力解决新生代农民工问题，允许符合条件的农业转移人口在城镇落户，并纳入城镇社会保障、住房保障等公共服务体系，享有与城镇居民同等的权益。近年来，由于农村社会保障体系不健全、农民就业不充分、部分失地农民利益补偿不到位所导致的上访，成为社会不稳定的重大隐患。我认为，社会保障制度创新不仅可以切实解决好失地农民的就业和生活保障问题，保证城乡居民教育、医疗保健等方面条件更加平等，而且能够改善农村贫困地区的生产生活条件，对城乡经济发展和社会进步产生积极的互动作用。

央视网：国外的小城镇制度创新有没有可以借鉴的经验？

彭真怀：从总体上看，国外小城镇发展以缩小城乡差距、实现城乡一体化为根本出发点，重视小城镇交通通信、能源供给和公共服务设施建设，对我国具有重要的借鉴与启示意义。小城镇是农村人口向城市迁移的必经阶段，是传统社会向现代社会转轨的必然过程。各国历史、经济、社会和资源条件不同，决定了每个国家的小城镇发展道路不尽相同。根据今年一号文件的总体要求，我认为认真研究国外经验，掌握其中的内在规律性，有助于统一思想认识，把优先发展小城镇上升为国家战略。

我们都知道，从上个世纪 50 年代开始，国外大城市就出现了失业和交通拥堵等“城市病”。在这一过程中，各国都实施了一系列“逆城市化”的政策措施，在土地、人口、生产、贸易和税收等方面向小城镇倾斜，扩大农村与城市的联结。有鉴于此，我国应当防止城市过度扩张，形成以小城镇为抓手的经济政策，增加对小城镇的投资力度。只有这样，才能调整农村利益格局，释放农村创新能量，为内需型经济奠定长期的利好基础。

央视网：在今年一号文件出台之后，您预计小城镇发展会有一个什么样的态势？

彭真怀：我有一个初步的预期目标，到 2015 年，70% 的行政村和乡镇有上下水设施，污水处理达到国家三级排放标准；80% 的行政村和乡镇面源污染、工业污染治理程度达到国家标准，解决饮水不安全人口的饮水安全问题；90% 的行政村和乡镇道路达到国标规定的通达、硬化水平，实现太阳光电能源、风能、沼气等多种形式的的生活能源基本自给。在具体实施步骤上，我建议 2010 年重点抓 1% 的小城镇（约 400 个乡镇）进行试点，适时推广试点典型经

验和做法，2013 年全面启动。

根据今年一号文件的总体要求，我相信小城镇会进入一个新的发展时期，站在一个新的历史起点上。小城镇在发展方向上将会发生三个重大变化：一是工作方法的重大变化，从传统的农业角度讲小城镇发展，推进到从城市支持农村、工业反哺农业的角度讲小城镇发展；二是国家支持方式的重大变化，除了保证已有的惠农、利农、助农的各项政策不会改变以外，国家财政支出的增量部分更加相对集中地关注小城镇发展；三是各级政府重视程度的重大变化，从以往的地方推动向中央推动转变，小城镇发展成为党和国家的中心工作之一。

央视网：您一直倡导并推动小城镇上升为国家战略，对下一步研究工作有什么打算？

彭真怀：我相信坚守的力量，会继续把小城镇放在扩大内需的大背景下思考，放在拉动经济增长的大框架里研究。希望大家的共同努力下，小城镇能够上升为国家战略。

我认为，与农村相比，小城镇是大中小城市之尾，处在农村向城市转换的中间状态，是一种以非农人口和非农产业为主体组成的社区。与城市相比，小城镇是农村之首，在地域、人口、经济、文化、环境等方面密切联系着农村，对农村起着组织和领导作用，自然生态景观优于城市。现在，农业占国民经济的比重越来越低，农业增加值占 GDP 的比重已从 30% 以上降到 15% 以下，并且继续下降。我认为，农民增收不可能通过传统农业本身解决。比较可行的做法，是在小城镇首先着手，建设农业生产企业化、农民生活现代化和农村生态自然化的社会主义新农村。我相信，这是一条通向繁荣的必由之路。

求解收入分配改革困局

2009 年的中国经济可谓喜忧参半，有预测称 2010 年中国 GDP 将超日本、仅次于美国，但中国的人均收入仍居世界后列。经历了全球金融危机冲击，中国经济开始走上了它的转型之路，结构调整成为政府对未来经济发展的重要承诺，而收入分配制度改革将直接影响着内需的变化和“调结构”的成败。

为探讨这一问题，本报本期采访了中央党校马克思主义理论部主任、中国市场经济研究会常务副会长周为民，海南改革发展研究院院长迟福林，清华大学就业与社会保障研究中心主任杨燕绥，是为 21 世纪北京圆桌第 241 期。

收入差距溯源

从制度安排看，社会保障、户籍、财税等制度设计存在某些缺陷，城乡基本公共产品的均等提供还未实现，由此限制了居民收入增长和消费能力的扩大。

《21 世纪》：据称 2010 年中国 GDP 将超日本、仅次于美国；但人均 GDP 仍在 100 位之

后。此外中国居民消费率由 1981 年的 42.5% 下降到 2008 年的 35.3%。您认为导致中国人均收入水平和消费能力长期偏低的主要原因是什么？

迟福林：概括起来有两方面原因：一是分配结构，二是制度安排。从分配结构看，城乡之间、地区之间、城市人口内部的收入差距很大，都造成了收入分配的不均衡。目前我们可以观察到的三个结构性趋势是：政府财政收入增速远高于企业利润增速，企业利润增速远高于居民收入增速，富人收入增速远高于穷人收入增速。从制度安排看，社会保障、户籍、财税等制度设计存在某些缺陷，城乡基本公共产品的均等提供还未实现，由此限制了居民收入增长和消费能力的扩大。

杨燕绥：改革开放初期，邓小平提出让一部分人先富起来，其目的是打破平均主义，在短期内缩短自己和世界的距离。这种情况持续十年是正常的，但后二十年的持续状态是没有理由的，1993 年的十四届三中全会以后，应当开始治理收入分配问题。

中国的收入分配状况迟迟没有改善的主要原因是，长期采取经济发展优先、粗放发展模式。粗放意味着用最短的时间产生最高的收入，而忽略战略和绩效问题，其重要表现是从中央到地方、从省到市县，GDP 是衡量政府业绩的唯一指标，与其相关的福利、环境保护等指标被忽略不计，由此形成急功近利的总体态势，并影响到政府价值观和社会文化。

要改变这种局面，首先要建立科学发展观，树立经济和社会的发展战略目标，制定长期、中期和近期发展规划，政治与经济、生产与消费同步发展；其次要调整经济结构，国有和民营企业，公司税和个人税，政府投资、公司投资和个人投资合理的比例安排；最后是调整产业结构，向服务业、三产方向发展。由于服务业的个性化和阶段性需求比较明显，计算机的替代功能较慢，就业弹性较高，可以促进大学生就业，也关系到教育的宗旨和质量。

《21 世纪》：近二十年来，中国的基尼系数在不断扩大，有调查显示，从 1988 年至 2007 年，收入最高 10% 人群和收入最低 10% 人群的收入差距，从 7.3 倍上升到 23 倍。造成这一局面的原因是什么？它对于中国经济的长足发展有何影响？

杨燕绥：首先，在计划经济体制下，机关和企业都靠政府的红头文件分配；改革开放以后，变为让企业自主分配，政府则引导企业按照市场规律进行分配；但实际分配制度基本上是放任的，政府引导、检查、纠正功能缺位；直至近几年才开始建立工资调整参数机制。

其次，长期以来缺乏对分配理论的基础性研究。我们不知道应当如何评价国有企业和金融机构老总的贡献和确定分配要素，以及他们同大学校长、医院院长，乃至部长的薪酬比较。中国一直没有建立起一套完善的薪酬制度。薪酬包括当期和延期收入，各自比例是多少？制度安排如何？我们一直缺乏相关的理论研究，直到会计准则出台才开始正式使用“薪酬”这个词。如 2009 年底出台了关于对企业年金缴费征税的政策，就并未弄清延期收入和延期征税的

理论和实务，对延期收入即期征税是不合理的。

理论研究和政府治理能力不足，导致微观领域薪酬分配失去原则和制约，宏观领域社会保障再分配失去民主和公平，这影响着社会风气、政府风格和国民士气，应尽快纠正。

周为民：对于民众来说，从而对于为政来说，真正的大患不在不均，而在不公，在由不公导致的不均。在一个较完善的市场经济体制下，市场过程会造成收入和财产差距，会出一些巨富的大企业家，但一般来说民众并不会反感，反而会把他们视为榜样。而且，最有可能为社会公益和慈善事业做大贡献的，往往也是这些最能创造社会财富的人。相反，在一个有诸多缺陷的市场体制下，收入最高的人群中更多的是靠垄断、特权等非市场和反市场因素来攫取社会财富或坐享超高收入的人。我们的主要问题在于这种不公的问题，这是最可能破坏经济发展和社会和谐的。

另外，与民众的收入水平和消费能力不足密切相关的，有几个很棘手的民生难题：医疗、教育、住房。对这几个问题，很多人认为是市场化改革过度造成的，但这是误解，在垄断基础上自由收费，垄断土地搞招拍挂，不是市场化改革，反而会成为乱源。回想一下，计划经济体制下，严重短缺，民生艰困，老百姓吃穿用住行无一不难，而三十多年来，凡是市场化改革比较充分、市场机制作用比较充分的领域，短缺都消除了，都不难了。现在仍然困难的几个领域是什么情况？恰恰是垄断没有打破，仍然以国有经济为主，由政府支配、控制基本资源的领域。

要解决这些难题，同样需要真正推进市场化改革，首先要打破垄断，通过民间资本的进入，形成更多的市场主体；同时，政府要按照市场经济的逻辑，向公共服务型政府转变。在这两个前提下，形成政府与市场、国有经济部分与非国有经济部分的合理分工，各自发挥不同功能，为不同对象服务。

迟福林：造成贫富差距不断扩大的原因是多方面的：首先，基本公共服务的个人承担费用上涨太快，大大超过中低收入家庭可支配收入的增长速度；其次，初次分配是造成收入差距的重要原因，而财产性收入差距则是更突出的因素。对此，应通过税收政策，如开征物业税，来平衡居民在房产收益上的差距。

目前，政府针对不同收入群体的制度安排方面，已经给予了低收入群体一系列的政策支持，如经济适用房和廉租房等优惠政策，但惠及中等收入群体的政策仍然缺位。无论对推动经济社会发展还是拉动消费，中等收入群体都至关重要，政府应采取政策支持、扩大中等收入群体在人口中所占比例，使全社会的收入结构更趋合理。

财产性收入和社会保障制度可为突破口

改革收入分配制度的一个基本目标是要实现按要素分配，有足够健全、完备的法律和制

度条件来确认、保障民众作为要素所有者的财产权利。

《21 世纪》：城乡收入差距过大一直是困扰中国经济发展的主要问题，从城乡分割的二元收入分配格局，过渡到城乡统筹的一体化收入分配格局，须有众多的制度支撑，您认为首当其冲的改革是什么？

迟福林：目前，城乡名义收入差距为 3.3：1，若把基本公共服务，包括义务教育、基本医疗等因素考虑在内，城乡实际收入差距已达 5~6：1。城乡二元社会保障制度是造成城乡收入差距的重要原因。改革 30 年来，城乡的社会保障仍未实现一体化，农民工进城务工仍无法享受和城市居民相同的社保待遇。公共服务因素在城乡收入差距中的影响为 30%~40%左右。进一步的统计结果表明，在城镇居民所获得的各种隐性补贴中，比重最大的是社会保障收入，占隐性补贴总量的 40%左右。若能实现城乡基本公共服务的均等化，就能够在很大程度上缓解和缩小城乡居民收入差距。

周为民：城市化是解决这个问题的基本途径。而在这个过程中，关键还是要素市场的问题，也就是土地问题。土地问题的实质是农民的土地财产权问题，而土地财产权和任何财产权一样，其核心是交换权利。农民只有土地的使用权，没有交换权，这就使农民对土地的使用权也得不到保证。土地作为一种重要、稀缺的生产要素，在城市化、市场化进程中不断升值，但由于农民缺乏对土地的财产权特别是交换的权利，就造成一个现象：土地越是增值，农民就越是面临土地被剥夺的危险。

所以，要素市场问题的核心是如何对待民众的财产权利。改革收入分配制度的一个基本目标是要实现按要素分配，有足够健全、完备的法律和制度条件来确认、保障民众作为要素所有者的财产权利，例如农民对土地的财产权利。当前仍然很突出的问题是行政权任意侵犯财产权，公权任意侵犯私权，这是现在不完善的市场体制的致命缺陷，这不仅仅是一个经济问题，也是会带来重大的政治和社会后果的问题。我曾在一篇文章中论证过，财产权是生命权的结果、表现和延伸，实际就是生命权，因此侵犯、剥夺一个人的财产，应当被理解为企图侵犯、剥夺一个人的生命，由此导致的冲突一定是一种战争状态。在征地、拆迁、城管等方面发生的事件中，由于任意侵犯财产权所造成的生命死伤触目惊心，足以说明这一点。

所以，三农问题、城市化问题，最终都绕不过一个根本，就是要将土地的财产权还给农民，一方面使得农民作为土地要素的所有者，在工业化、城市化进程中获益，并具有能进入城市的财产条件；另一方面，仍然作为农民的，也需要有土地的交换权才能真正保障自己对土地的使用权。

杨燕绥：城镇化和城市化是两回事。城镇化是实现农业现代化和信息化的路径，这个过程并不是要把农村变成城市，而是要改善农业生产环境，让农村和城市形成一个有机的生产

和生活链条。乡镇不是大城市，而是从农村到城市的中间地带，即农村城市化的结果，它可以大量地吸纳农业富余人口，融合城市文化和农村文化，养育生产和居住的群体。

中国的城市一律追求大规模，是不科学的，负效应太强；有规划地建立金融、商业、文化中心和产业区是必要的。从这个意义上说，我们需要“去城市化”，大力发展乡镇和中小城市，合理布局农村、乡镇和城市。

《21 世纪》：社会保障制度缺失是城乡收入分配中所面临的共同问题，您认为造成我国社会保障制度长期缺位的主要原因是什么？

杨燕绥：首先，共识不足。社会保障不是扶贫和简单再分配，是国家抵御公民社会风险的制度体系，属于国家行为、执政纲领和政府责任，其内涵是政治民主、国家理财与社会和谐的集合。具有克服贫困（公平）和体面生活（效率）两级目标。建国初期，劳动保险制度很成功，劳动者的生产积极性非常高，这个体系在十年动乱中遭到破坏；改革开放后，由于粗放发展模式和急功近利的心态，对于社会保障始终没能正确定位，人们几乎说不清什么是社会保障基金，将社会保险统筹和滚存资金、乃至企业年金称为社会保障基金。直到党的十六届四中全会后，情况有所好转。

其次，制度安排不科学。以养老保险改革为例，始终没有明确的目标与合理的结构，财政不对老人负债承担责任，转嫁转制成本缺乏长远规划，造成企业缴纳高费率（工资总额的 20%）和个人账户空账（数万亿元）等问题。这不仅难以统一城乡居民的养老金制度，也加重了中国的老龄化危机。我们需要社会统筹国民化和个人账户全民化(含职业年金和个人储蓄)的制度安排。

最后，体系建设不到位。近年来政府让农民享有了医疗保障和养老金，使这个体系有所改善；但同时出现政策不统一、立法假定不够科学、执行机构多头臃肿、信息系统重复建设等问题。社会保障是一个系统工程，需要具有公共治理能力的服务型政府主导建设。

收入分配折射改革难题

中国改革的重要经验是，改革在任何时候都不能脱离富民的目标，不能脱离市场经济的逻辑。

《21 世纪》：收入分配改革关系到效率与公平、关系到今年发展经济背景下“调节构”成败，您认为应当如何处理立足长远的收入分配改革与短期经济目标的关系？

杨燕绥：公共政策需要科学规划、长远的战略目标和绩效评估。2035 年中国将面临真正的老龄危机的峰值点，那时候中国 8.1 亿劳动人口将面对 2.94 亿 65 岁人口，这 8.1 亿劳动人口从 14 岁算起，去掉上学的、失业的、低收入的，已经不足三个纳税人养两个老人的水平，那是何等的老龄危机。所以，养老金、税收政策、养老产业和养老公共服务政策均应具有战

略意义、科学目标与合理结构，化解老龄危机。制定公共政策应当把眼光放到 2035 年，对届时负债进行折现，要求今天的政府承担负债责任。党要从长计议统揽一些，抑制政府的短期行为；人民代表大会要敦促和监督政府科学执政。

《21 世纪》：当前改革已进入攻坚阶段，您认为包括收入分配制度改革在内的诸多改革，需要攻克的最大障碍是什么？

周为民：中国改革的重要经验是，改革在任何时候都不能脱离富民的目标，不能脱离市场经济的逻辑。这两者实际是完全统一的。中国改革在初期阶段成效显著，就是因为改革坚持了市场导向和富民目标，所以得到了人民的普遍拥护，进展得也比较顺利。

但改革进入攻坚阶段以后，情况发生了变化。一些改革措施脱离甚至背离了市场经济的内在逻辑，而带有机会主义倾向，如对一些实质性的改革，由于难度大，往往试图回避，想用其它招数绕过去；另外，有些改革仅仅从财政目的出发，只是为了减轻财政负担，甩掉财政包袱；再有，在渐进改革过程中，旧体制下的垄断、管制等行政权力的控制方式进入正在形成的市场体制中，逐步形成了一些特殊利益群体，这样的群体利用行政权力主导、支配的市场体制，最为方便地谋取特殊利益。这些问题往往直接损害民众的利益，也造成改革的动力衰减，改革的共识趋于断裂，而反市场化的因素和趋势也因此逐步增强。

其中很值得注意的一点是，那些特殊利益群体出于自身利益，重新与一些旧的原已被破除的意识形态观念相结合。包括为什么要推进市场化改革，为什么要调整国有经济，为什么要充分发展民间经济，等等，本是早已有正确回答的问题，但在这些重大问题上，现在与改革方向相反的一些观念却在不断蔓延。

这种反市场化倾向的深刻根源，在于中国缺乏市场经济的历史和文化传统。对大多数人而言，要想深刻理解市场经济的内在逻辑、基础、条件、功能，是很困难的事。人们对市场总是有很深的疑虑，实质是对民众自主的经济活动充满疑虑，相反更习惯于迷信行政权力的作用。所以一遇问题，一有可能，总是要走重新强化垄断和行政控制的路子。在这种情况下，改革的条件和机会可能正在失去，要重启市场化改革，的确已经很困难了，也许要等到再付出巨大代价以后才能重新开始。（《21 世纪》评论员周慧兰曹理达）

●政坛风向标

31 名省级行政首长成长路径

他们平均 29 岁步入政坛，经过 25 年历练，平均 54 岁时初任省级行政首长，其中 1/3 因

恢复高考改变命运

日前，骆惠宁当选为青海省省长。至此，我国 5 个“代理”省级地方行政首长均顺利转“正”。其他 4 位分别为：西藏自治区主席白玛赤林、重庆市市长黄奇帆、吉林省省长王儒林、河北省省长陈全国。

通过对内地 31 位省级地方行政首长的履历进行统计分析，南方都市报记者发现，他们参加工作的平均年龄是 19.5 岁，都是从事基层的工作，大多人的第一份工作并非进入政坛。他们平均在 23 岁入党、29 岁步入政坛，再在政坛经过 25 年的历练和成长，才能接管地方大员的重任。值得一提的是，在全国恢复高考这一年，至少有 1/3 人的命运被改变，他们顺利考取大学并毕业后，大多分入政府部门工作，并平步青云。

平均年龄 57 岁有两位“60 后”

内地现任 31 名省级地方行政首长中，有两位“60 后”，新疆维吾尔自治区主席努尔·白克力，今年 48 岁，湖南省省长周强则是 49 岁；“50 后”占 31 省份行政首长中的 70% 以上，有 22 人；“40 后”有 7 人，其中最年长的是福建省省长黄小晶、浙江省省长吕祖善、广东省省长黄华华和贵州省省长林树森，均为 63 岁。

31 人平均年龄 57 岁，正是年富力强，经验丰富的时候。我国规定正部级退休年龄为 65 岁，因此，在未来近 10 年，他们当中很多人将继续在我国政治舞台中发挥重要的作用。

据本报统计，现任 31 个省份党委“一把手”，有 15 人曾担任过省级地方行政首长，占近一半；在我国政治核心领导层中，也是如此，现任 25 名中央政治局委员，曾经担任过省级地方行政首长的有 11 人；9 位中央政治局常委中，就有 5 人曾担任过省长。

目前，我国的内蒙古、新疆、广西、宁夏、西藏五大少数民族自治区中，其行政首长均在本土少数民族中产生。

超七成首份工作并非从政

31 名省级地方行政首长，参加工作的平均年龄为 19.5 岁，值得一提的是，他们当中，只有 7 人的第一份工作就进入基层的政府部门，只占 22.6%；其他大部分人则是下乡当知青或车间工人、窑矿工人、工厂技术员、仓库管理员，还有的是部队服役战士，只有努尔·白克力的起点比较高，大学毕业就到新疆大学政治系任辅导员。

31 人步入政坛的平均年龄是 29 岁，入党年龄为 23 岁，也就是说，他们在各行各业中，经过 10 年左右的努力才步入政坛。山西省省长王君步入政坛时间最晚，从 25 岁起，他在国有大型企业山西大同矿务局从一个技术员到矿务局长、党委书记，共用 20 年时间，在 45 岁时调任煤炭工业部副部长；其次是江苏省省长罗志军，41 岁才步入政坛；步入政坛最早的是天津市市长黄兴国，他 18 岁时即任浙江象山县晓塘公社团委书记，之后一直平步青云，44

岁时任到浙江省委常委、宁波市委书记，后调往天津。

北京市市长郭金龙经历比较特别，53岁就担任西藏党委书记、后任安徽省委书记，2008年任北京市市长。其他30人初任省级地方行政首长的平均年龄为54岁。其中，努尔·白克力和周强都是在46岁时任地方行政首长。

从他们的成长历程中看，他们平均19.5岁参加工作，23岁入党、29岁步入政坛，经过在政坛25年的历练和成长，才能接管地方大员的重任。据统计，31省份的党委书记中，初次担任省委书记平均年龄57岁，比目前现任省长的平均年龄要大3岁。

大学毕业多调往政坛

1977年12月，我国恢复了中断10年的高考。记者统计发现，现任31名省级地方行政首长，有1/3成为恢复高考后第一年的幸运儿，其命运也由此发生重大转折。

其中，广西壮族自治区主席马飏在钢铁厂当6年工人后考入中央民族学院，毕业后调入广西计委计划经济研究所当助理研究员；湖北省省长李鸿忠在沈阳农村当近3年知青后，考入吉林大学，毕业后进入沈阳市政府办公厅秘书处；青海省省长骆惠宁从原来炼钢厂团委干事考进安徽大学，毕业后进入安徽省政府办公厅任秘书；湖南省省长周强在湖北黄梅县农村插队当知青2年后，考入西南政法学院，获得硕士学位后调入司法部法律政策研究室法规处；河北省省长陈全国由一名汽车配件厂工人，考入郑州大学，毕业后调到河南省平舆县辛店公社工作，2年后升任河南驻马店地委办公室秘书(副县级)；海南省省长罗保铭当年也是由一名工人，考入天津师范专科学校，毕业后分配到共青团天津市委；宁夏回族自治区主席王正伟由乡干事，考入宁夏大学，毕业后调往宁夏同心县委宣传部；四川省省长蒋巨峰，当年是一名电影放映员，考入复旦大学毕业后，进入杭州大学任教，一年后调入浙江省诸暨县委任宣传部干部；山东省省长姜大明原在黑龙江国营锦河农场工作，考入黑龙江大学，毕业后调往共青团中央；内蒙古自治区主席巴特尔原是在旗(即“县”)文化工作队工作，进入内蒙古海拉尔蒙古族师范学校蒙文大专班学习后，调往内蒙古呼伦贝尔盟盟委党校组织处。此外，新疆维吾尔自治区主席努尔·白克力当年考入了新疆大学。

31人中，很多人少年时经过“三年饥荒”、青年经历“文革”和“改革开放”，他们的成长历程见证了新中国风云变幻的成长历程，特殊年代和环境造就他们特有的品质：艰苦奋斗、百折不挠、体恤民情等。

学者型官员成为一道风景

31人中，大多在工作中继续学习、深造。据统计，有28人进行过1年以上的学习和培训，有14人有过2次或2次以上的学习深造阶段，其中黑龙江省省长栗战书最多，前后进行过4次深造，分别是：1980年至1983年，在河北师范大学夜大学习；1992年至1994年，在

中央党校函授学院经济专业学习；1996年至1998年，在中国社会科学院研究生院财贸系商业经济专业学习；2005年至2007年，在哈尔滨工业大学高级管理人员工商管理专业学习，目前拥有研究生学历。

31人均具有大学以上学历，有21人具有研究生学历。引人瞩目的是，学者型官员日渐增多。天津市市长黄兴国是管理学博士、骆惠宁是经济学博士、王正伟是民族经济学博士、陕西省省长袁纯清在湖南大学国际商学院管理科学与工程专业攻读博士研究生并获管理学博士学位，随后又在北京大学经济学院从事理论经济学博士后研究工作并获博士后证书，袁纯清2002年出版了《金融共生理论与城市商业银行研究》一书，由此成为“国内运用共生理论研究经济的第一人”。

此外，巴特尔曾在日本东京研修中心学习经济管理1年；李鸿忠曾参加美国哈佛大学肯尼迪政治学院“未来领导者”研究班学习。

31人中，所学专业中文、法律、经济、哲学、管理等居多，理工科较少。新时期，我国的市场经济和民主法制走向成熟，在转型期间，群体事件多发，出于构建和谐社会的需要，过去“工程师主政”的局面正悄然发生变化，一些人文、公共管理、法律出身的职业政治家正在形成。

地方经验丰富，干部交流区域交叉

31人中，大多有在省级以下的地方任职的经历，只有现任湖南省省长周强由中央直接“空降”到地方任行政首长。值得注意的是，王正伟、陈政高、黄华华、吕祖善、努尔·白克力、王儒林、白玛赤林、巴特尔、韩正等9人一直是在当地的基层成长起来的，没有调往其他省份工作的经历，只有巴特尔曾在北京朝阳区挂职锻炼1年。

与此同时，中央在干部调整中，还突出了“区域交叉”干部交流的思路。如曾在南方经济发达省份浙江工作过的黄兴国，现在主政欲打造“北方经济中心的”天津；郭金龙在西藏和安徽等欠发达省份工作后，被调往首都北京；蒋巨峰从浙江调往四川，罗保铭从天津调往海南，曾在上海工作过的黄奇帆调往重庆，在广东工作过的林树森调往贵州；曾在江苏工作的吴新雄调往江西，曾在江苏任职的徐守盛调往甘肃；李鸿忠从“经济特区”深圳调往中部省份湖北，在中部省份湖南任职的秦光荣调往西部省份云南任省长。

随着改革开放的不断深入，有着发达省份工作经验的官员被调往欠发达省份任行政首长，可以将发达地区的经验和模式带给欠发达地区，从官员本人来说，也是在不同环境锻炼其决策能力和驾驭能力。（南方都市报记者 杨章怀 实习生 李慕杨）

中纪委下一步

目前关于“官员家庭财产申报制度”可以有两个突破口：“可以称之为‘双新’——第一是新被列为后备干部的官员要公示家庭财产，其次是新被提拔的官员要公示家庭财产。”“反腐败既要实现高层次的要求，也要满足低层次的需求——即要有让公众‘泄愤’的渠道。”

仿佛是为中纪委五次全会做注脚，全会闭幕后的1月14日，最高法院原副院长黄松有案在河北廊坊开庭审理。黄是2009年落马的15名省部级高官之一，而这一数字也足以刷新近年来高官落马的年度纪录——据媒体报道，2003年至2007年，共有35名省部级官员落马，年均7人。

此前，1月7日和8日，中纪委、监察部连续召开两场新闻通气会，高调通报了2009年查办案件和反腐倡廉工作情况，并公开批驳了“查办案件影响当地经济发展”的看法。

与往年不同的是，这两次新闻通气会的实录，被直接放在监察部官方网站上。

制度建设是加强反腐倡廉建设的“紧迫任务”。图为中纪委正门。图/CFP

“此次全会与以往不同，会前做了大量准备工作，包括连续两天的新闻通气会，制造舆论氛围。”接受南方周末记者采访的中央党校教授叶笃初说。

随后公布的全会公报中说，中共中央总书记胡锦涛在此次全会上的讲话是指导当前和今后一个时期反腐倡廉建设的“纲领性文献”。“并不是胡锦涛的每次讲话都会被称为‘纲领性文献’。”叶说。

胡锦涛在讲话中说，制度建设是加强反腐倡廉建设的“紧迫任务”。“从1993年中央纪委二次全会以来，中央政治局常委全体出席中央纪委全会共计18次，这是党的总书记第一次以制度为题，在全会上作重要讲话。”南方周末记者采访的制度反腐资深专家李永忠说。

事实上，除了对制度建设的重视外，此次中央纪委五次全会，亦有诸多新突破，而通过解析公报中的种种“新变”，亦可勾勒出中央纪委的下一步。

确保重大决策部署执行

“保证政令畅通”依然是主旨之一，在过去的很多年中，“维护中央权威”一直是中纪委的重要工作。

公报一开头就提出，要按照四中全会和中央经济工作会议精神……会同有关部门加强对中央关于宏观调控、结构调整等政策措施落实情况的监督检查。

“中央纪委围绕全党全国的中心工作越来越紧密，服务大局的意识越来越自觉，因此也越来越受到中央的肯定。”李永忠说。

中央纪委恢复重建后的相当一段时间，比较侧重于自身的业务工作。到了2000年前后，国务院总理朱镕基发现国家外汇储备增幅很低，而其中重要的原因就是有一些地方存在疯狂的骗取出口退税。“朱镕基提出，希望中央纪委和监察部配合。”

在党中央、国务院“打骗税”领导小组统一指挥和时任中央纪委书记尉健行的支持下，中纪委监察部和税务、财政、审计、公安、海关等部门组成十多个联合工作组，分赴各地开始了深入的打击骗税斗争，并查找财税漏洞，著名的“金税工程”亦是由此开始发端。

“1998年，朱镕基担任总理时，国家外汇储备1449亿美元；到开始打骗税斗争的2000年，国家外汇储备1655亿美元，三年仅增长206亿美元；但是，通过打骗税斗争，特别是通过从制度上解决问题的‘金税工程’建设，到朱卸任的2003年，国家外汇储备达4023亿美元，后三年增长了2574亿美元，是前三年的12倍多。”

“这是一次偶然的的服务，但是中央很满意，此后纪检监察机关开始更多服务大局。”李永忠说，“吴官正、贺国强、何勇等中央纪委主要领导和班子成员，在实际工作中，越来越认识到，‘保证中央政令畅通’，不仅应该，而且必须成为纪委监察机关更为自觉的重要职责。”

如2003年SARS时期问责高官，2008年汶川地震督查救灾款物，以及2009年对中央扩大内需宏观调控政策落实情况的监督检查，尤其是组织专项检查组对新增4万亿投资的大规模监督检查。

1998年底为应对亚洲金融危机，国务院曾投资1800亿用于公路建设，并要求限期花完。李永忠说，由于交通体制改革不到位，监督没跟上，随后一段时间，全国有17个正副交通厅长先后落马。“一个系统的一批重要骨干，就这样在这么多钱面前被击垮了。河南省连续三个交通厅长的前腐后继，最后不得已把河南省纪委研究室主任派去交通厅做纪检组长，才遏制住。”“而这一次，超出之前十多倍甚至几十倍的投资，现在看来，并未导致大规模的整体塌方和系统腐败问题出现，中央和群众的评价不错，国内外的反响良好。”李永忠说。

按照上述思路，中纪委公报中提到的接下来对“廉洁办世博”、“廉洁办亚运”的监督检查亦属延续动作。

事实上，“保证政令畅通”不仅是在经济层面，公报中特意也提到要“加强对中央关于维护民族团结和社会稳定决策部署贯彻落实情况的监督检查”。在过去的两年中，中国发生了拉萨“3·14”事件和乌鲁木齐“7·5”事件，其中在乌鲁木齐事件后不久，当地相关官员被免职。

十七届四中全会提出要“健全对中央重大决策部署执行情况定期检查和专项督查制度、纪律保障机制”。关于上述机制的探索在新一年将会继续推进。

首提严查黑恶势力“保护伞”

“胡锦涛总书记在讲话中，特别强调了要建设科学、严密、完备、管用的反腐倡廉制度体系，其中很重要的一个词就是‘管用’。”中央党校政法教研部教授林喆说。

此次公报中，最为引人注意的是第一次提到了要严查为黑恶势力充当“保护伞”的案件。

去年，以重庆为代表的“打黑”浪潮正席卷各地，从案情看，黑恶势力往往向政治权力渗透，甚至以图“染红”。

“中国反腐最关键的领域有两个，一是吏治，二是司法。反腐必须以战胜吏治腐败和司法腐败为目标，而‘黑恶势力’是这两种腐败结合的变种。”李永忠说，“此前或许觉得这是一个低层次的问题，可以用治安手段、用‘严打’行动来解决，但现在发现经常是‘警匪官’三者的勾结，这次在公报提出，也是表明了对其性质的新认识。”

而与“官员财产申报制度”有关的“党员领导干部报告个人有关事项制度”，本次全会公报相对中纪委四次全会，加上了“抓紧完善”这样的积极性表述。

李永忠认为，目前关于“官员家庭财产申报制度”可以有两个突破口：“可以称之为‘双新’——第一是新被列为后备干部的官员要公示家庭财产，其次是新被提拔的官员要公示家庭财产，此举可减少阻力，逐步推动改革。”

而目前就地方突破来说，银川市已经新出台规定，从今年起，新提拔的处级官员必须进行财产申报。

而“加强对配偶子女均已移居国(境)外的公职人员管理”的表述，则和此前中纪委四中全会的表述相同——这被认为是遏制贪官外逃的“重手”。

此前深圳已经规定，配偶子女均已移居国(境)外的“裸官”不得担任党政正职和重要部门的班子成员。“官员有权，办个真的假名护照很容易，所以要加强对利益关联人的管理。”李永忠说，“如果他存心要做‘裸官’，以利将来出逃方便，那么就要付出不能担任正职的代价。在‘一把手’体制尚未改革前，此举可以减少‘一把手’可能造成的政治经济方面的危害。”

网络反腐获高度肯定

与此前类似，此次公报再次提到了“取信于民”，这被认为是执政党反腐的一个重要目的，要“抓紧解决反腐倡廉建设中人民群众反映强烈的突出问题”。

公报继续强调了对各种腐败现象的高压查处——比如工程建设、房地产开发和矿产资源开发等领域的腐败。“反腐败既要实现高层次的要求，也要满足低层次的需求——即要有让公众‘泄愤’的渠道。”李永忠说，“上述领域的腐败，民众关注度高、怨恨情结重、对比心理强。”

而叶笃初认为，“有一些过去我们觉得很容易显得空，操作性差的地方，现在都有改变。”

公报同时也提到了要严查群体性事件背后的腐败案件，过去两年，各地的群体性事件不断发生，并引发了一系列的官场问责。

李永忠认为，群体性事件目前正处于“高位运行”阶段，而公报的表述，配合当前的问

责制，亦是再次强调了地方官员须“守土有责”。

公报新的变化是，将治理公款出国(境)旅游放在了“反对铺张浪费”的第一项。此前，中央纪委联合外交部、中央组织部等十多个部委开展了为期一年的“制止党政干部公款出国(境)旅游专项工作”。中央纪委2009年9月的消息说，全国党政机关2009年上半年因公出国人数比前三年同期水平下降一半。

而现在明确的是，2010年，公款出国(境)旅游仍将是治理重点。南方周末记者获知，《公款出国(境)旅游行为政纪处分规定》等两个“征求意见稿”目前正在传阅，但何时出台还未有明确。

公报也特意提到，要“拓宽群众参与反腐倡廉工作渠道，加强反腐倡廉舆情网络信息的收集、研判和处置，积极回应社会关切”。上述对于网络反腐的提法，亦是第一次出现在中纪委全会公报中。李永忠认为，这是对网络反腐的“回应和肯定”。

而“积极回应社会关切”这样的表述也令人关注——在过去的几年中，中纪委对包括省部级高官正被调查这样的敏感话题，亦开始主动发布消息，以新闻消弭传言。上述表述，亦可视为对这一趋势的肯定。“中央纪委公报这样务实和具体还是不常见的，表明了推陈布新的愿望。”叶笃初说。(2010-01-20 南方周末记者 马昌博 实习生 边鹏)

●盐城人物一瞥

编者按：蒯大富，1967届清华大学化学系学生。在“文革”中，蒯大富是北京红卫兵造反派的五大领袖之一，领导、参与了“文革”初期的一系列造反活动，“文革”后被判有期徒刑17年，先后被关押在北京和青海，出来后辗转到深圳经商。一波三折的变故，促使他由一个“红卫兵领袖”向普通人序列回归。

从今天的视角看，这样一个经历了“政治过山车”的人，他的身上有摆脱不了的时代印记，他的回归之路则浓缩了改革开放以来的历史和现实。

蒯大富：“红卫兵领袖”的人生回归

64岁的蒯大富，身体已经欠安多时。交谈的时候，面部肌肉偶尔会出现抽搐，话说到一半，间或会戛然而止，陷入思索。过去4年，这个身材壮实的老人，三度被中风击倒，每次又都重新爬了起来。最近的一次，看样子还不是太糟糕，语言和行动能力毕竟都没有丧失。他自己将这种奇怪的恢复归结于180副中药的功效。

罗晓波却认为她的丈夫正每况愈下。这个小蒯大富 17 岁、瘦小黝黑的女人，快人快语得有些出人意料。“你现在来，他还可以和你交流，要是明年来，就困难了……越来越糊涂。”

疾病缠身的蒯大富，目前正在为自己操持也许是此生最后一件大事：补办社会保险。但此事并不顺利，奔忙了半年多，一直没有拿下来。

“他们和我谈条文，说我不是调进深圳的，是迁进来的；交养老保险的时间又不够 15 年。按条文肯定是不行的，”蒯大富说，“但怎么发生这些事情的？这是特殊历史条件遗留下来的问题。因为我是蒯大富，这是核心问题。”

为补办社保他走了不少关系，不免有些心烦意乱。有一次去见社保局某位领导，领导在 12 楼办公，发现这一层电梯的按钮是被取消的，没法停靠，他就下到 10 楼，再步行上楼，结果那一层楼道门口也上了锁。座机、手机均无人接听。在此之前，社保局发生过官员被人锤砍事件。蒯大富受到“此路不通”的刺激，即给那位领导发去短信，“百姓与您的联系被切断……我有点理解社保局官员为什么被砍。”

“出狱这么多年，到哪里都干不成，但是不管怎么样，跌跌撞撞、踉踉跄跄，也走过来了，自己谋生吧，也还可以，”蒯大富说，“有人建议我们成立一个‘蒯大富救助基金会’，我说这种事不能干的，不能让人对政府失去信心了。”

世事无常。30 年前，命运之手将蒯大富从人生最高处推落，此后多年，一波三折的变故，促使他由一个“红卫兵领袖”向普通人序列回归。现在的蒯大富，也许还没有完成这种艰难的回归。

这个掉入尘埃的前风云人物，情绪并不低落，性格也不全然像罗晓波提及那样古怪。他的身上，显现出更多平常人的脾性。谈吐幽默，能一连讲出不少官场笑话。这种状态能够保持至今而不被消蚀，也算一件不容易的事情。

北京

蒯大富的一生遭逢，都与北京有关。在这里，他前后呆了 29 年，至今仍对此地不无怀念和好感。事实上，在 15 年前，他们就曾尝试过接近北京，结果半途遇挫，又灰溜溜地离开了。

1992 年，在罗晓波的推动下，蒯大富离开宁夏青铜峡铝厂，跳进了市场经济的“体制外”漩涡中，到山东一家企业工作。一年时间不到，“想干点事儿”的蒯大富就又跳槽了。

他准备重返北京。当时，北京一家街道办企业计划在北太平庄兴办通讯器材一条街，有意引进蒯大富来打理，并将此举称为改革开放新举措，给出的条件是：到北京后，蒯大富必须合法经营、不干政治。

尽管有朋友规劝他们不要进京，以免引来麻烦，但想着大展拳脚一番的蒯大富，还是让人风风光光地用专车接进了北京。此后，一个多月时间不到，形势突然发生了变化。他们的

公司怎么也注册不下来，据传还有指示要客客气气地将蒯大富请出北京。蒯大富当时表示，可以不当董事长、总经理，自己就在北京支起牌子擦个车、修个鞋、开个小茶馆儿，但没被允许。

“走的时候就比较惨，没来得及跟我们商量，老总和他太太又拿车把我们送回山东。10几个小伙子，开着个装肉的冷餐车，把我们的东西往纸箱里一塞，把门一锁就走了，像逃难一样。”

为了让孩子能上一个完整的幼儿园，去而复返，罗晓波独自带着女儿又回到了北京。在此前后她自己已经找了一份工作。但不久就被迫辞职了，因为她当时接受了一个采访，公开抛头露面，谈论自己与蒯大富的生活。

“怎么可能让你那么猖狂？有些东西，是只可意会不可言传的。我带着孩子在北京，就感觉到处有人和你为难，但真不知道那是谁。”

在北京没能干出一番事业的蒯大富，回到山东感到没脸继续呆下去，又折到江苏去，结果那边也对他关门谢客。这样四处碰壁，蒯大富却并不感到已经陷入绝境，总觉得终究会有一条出路。这种心态，在沦为阶下囚的时候也没有打断过。尽管他自己也承认，这样一段日子，有时候是很心酸的，但当时又比较容易找回心态平衡。

1970年代，“有人一拍桌子，说把蒯大富‘拉出去’。当时要是把我‘拉出去’，也就‘拉出去’了。所以那时候我就想，活一天就是赚了，能活着就很不错，不要说活成什么样子了。”

商旅

“三十年河东，斗私批修，灵魂深处闹革命，革命尚未成功；三十年河西，成家立业，身体力行搞经营，经营初见成效。”

2005年，蒯大富60岁。在深圳，他大宴宾客，高调庆生，座中有吴桂贤、韩爱晶等人物。这一幅横批为“六十大富”的对联，当时就张贴在宴会厅的门楣上，像是在公开宣告着什么。

当能走的路都被切断之后，经商就成为蒯大富融入社会的一个途径。而当年造就的名气，为蒯大富的日后行商铺就了一条捷径。第一次尝试，是在宁夏青铜峡铝厂，有段时间铝不好卖，厂里请他出马。他带着老婆、孩子在外面一逛3个月，卖了605吨铝，拿回去605万元。生意做得这么顺利，是因为知道他的人太多，“厂长、处长一般都是我这个年龄段的，下面报告说，蒯大富来卖铝了，那是很愿意见的。我立刻就可以见到他们的最高领导。买个面子吧，你得用铝，我们价钱也还行，你买我100吨，那好商量了。”

1994年，数度辗转来到深圳，蒯大富和他的清华同学联手经营一家音响设备工程公司。第一单，接的就是从前一位老部下的业务，这是一家国营单位，他们为他们装了一层楼的音响系统，老部下则替他报了黑价，1000元成本造价被报到了1.4万元，当场提成给蒯大富1.5万元。当时的中国，万元户还寥寥无几，拿到这么一笔巨款，蒯大富感到“非常恐怖”。

当年的深圳，老清华毕业生据说就不下5000人，差不多都占据着相当重要的位置。蒯大富名声在外，上门拜访，人人买面子，和他同学合作4年半，总业务量做到了9000多万。按约定，他应该从中提成90万，但那同学掏钱如同割肉一般，最后只给了22万外加一套房子，总计40来万。

蒯大富后来选择了单飞。但是病来如山倒，之后没有人能替代他的角色出去跑业务，他的公司接着也垮了。

“人要发财，有四个条件，缺一不可，”这些经历，让蒯大富悟出不少道理，“第一要勤奋，有单就去跑，有机会就抓住；第二是聪明，要知道怎么谈生意；第三靠运气，再勤奋聪明，运气不好也不行；第四就是德行要好，待人要宽厚。差一条，肯定发不了财。”

商海漂浮15年，他已经是个腰缠万贯、事业有成的商人，高调得仿佛得到了新生一般。这从他那一大摞与各界名流会面的影像中可以看出。

“商业上，我也没有什么造诣，但养家糊口可能没问题，”蒯大富说，“毕竟我是清华大学毕业的，我学嘛，也不是什么高深得不得了的事。”

但终究名气太大，有关方面也要关照一下，有事没事会约他出去喝个茶吃个饭K个歌什么的。15年来，就这样相安无事地生活着。

蒯大富也明白自己的处境。当年一到深圳，为了躲避那些蜂拥而来的港澳及境外记者，他另给自己起了一个名字叫“戴明”，以便缩小被干扰的目标。波折太多，一家人尽量避免任何是非，他们住的小区，业主委员会发起维权，叫了他们好几次，他们都坚决回避，不愿介入这种群体事件。

但那个历史上的包袱，始终若隐若现，并没有完全摘脱。1990年代末，办理户口调动，就遇到了不少麻烦。根据地方的规定，只有当地户口，孩子才可以上当地的一些好学校，他们的女儿没有当地户口，申请报告交上去每次都石沉大海。最后在旁人提醒下，蒯大富和罗晓波协议离婚。申请表上没有蒯大富的名字，不出几个月户口问题就落实了。

蒯大富将此看作是晚节不保，是一种被迫投降。“他是不食人间烟火，我让他稍微屈服一下，他说什么户口？怎么可能？很倔的那种人。”但在多方劝解下，实在没招了，也只得低头。

直到现在，他们也没有复婚。他们的女儿，曾经要求罗晓波立一个书面保证，在蒯大富有生之年，绝不会改嫁他人。她拒绝了。“我从南京嫁到宁夏的时候，他什么都没有，就是一个劳改犯。有什么需要保证呢？我是深圳义工，别的孤寡老人我都管，何况是我孩子的父亲，肯定是要为他养老送终了。”

晚境

早早被历史巨浪送上了岸边，那样一段经历，却成为蒯大富和清华一班同学日后聚在一起的永恒话题，而且谈的每每都是细节，这让罗晓波有些搞不懂。故事听得多了，曾经是“红小兵”出身的罗，就认为她丈夫充其量只是一个政治爱好者，并没有什么政治智慧。而他之后的身败名裂，在她眼里，也只是一个由于某种阴差阳错被卷入不同派系争斗的“打手”“爱凑热闹、好出风头”的性格缺陷使然。

“当年毛主席向清华派驻‘工宣队’，表明红卫兵都已经退出历史舞台了嘛，他们还和人家打起来。什么3个人逃出来发电报，‘清华井冈山（兵团）正在血泊之中，向毛主席呼救’，你说他有什么政治智慧啊？反正我听着就跟听个笑话似的。”

1970年至1987年，由北京而宁夏，蒯大富过了17年牢狱生活。外人以为这段经历很悲惨，当事人却不以为然。当年在狱中，他还为狱警即将考大学的儿子补习课文，全然没有一点坐牢的样子。他说，“我这个人一贯就是这样，40多年，一直坦然地活着，从来不认为自己悲惨。最悲惨的时候也不这样认为。”

老来怀旧。2008年至今，蒯大富先后两次带着妻女去宁夏，专程造访当年关押自己的劳改农场。那个地方早已经被废弃，长满了杂草。故地重游，颇有一番感慨。

“有人问我，你坐了17年牢，冤不冤？一种意义上讲，跟着党干革命，最后坐的还是党的牢，很冤；另一个角度想，比起当年那些被我们整的干部，可能他们更冤。我们犯了比较严重的错误，但他们没什么错误，有些还被整死了。相比之下，我们受的这些冤，也算不了什么。”

在青铜峡，他感受到了底层人民的纯朴和友善，没有因为他的身份和遭遇而将他视作异类。出狱之后，青铜峡铝厂不仅重新接收了他，还给他分了一套房子，这是很多年轻职工都没有享受到的待遇。在那段时间里，他们生活得十分开心。就这样过了20多年，每次回去，他们依然会受到热烈欢迎。那里有一批最铁的朋友。

蒯大富的电脑和相册里，保存了他过去和现在的记忆。书桌上，堆着各种各样已发或未发的书刊与稿件，其中有很大一部分都是别人给他的历史所做的记叙和整理。晚年，他有更为充裕的时间反思当年的一些事情。除了错整了一些干部之外，他认为与此同时发生的流血冲突，自己也负有责任。这是让他多少年都后悔的事情。

“当时我是我们学校的一把手，影响力是很大的。我们清华最后大规模打起来是 1968 年 4 月 23 日，如果当时我主张不打，那场武斗（百日武斗）肯定打不起来。当时认识上发生了偏差，”蒯说，“有些是可以制止的，或者是应该制止的，但是没有觉察，导致死了十几个同学，都是很好的同学。看着他们死掉，是非常心痛的。”

“我被推到那种位置上，有一种偶然性。‘文革’，清华肯定是要出学生运动的，假如没有蒯大富，也会有张大富、李大富，具体落到我身上，就有很大的偶然性……我被树起来了，后来就身不由己了，被推上去，想退都退不下来。”

这样一段复杂和纠结的历史，很难用一个简单的是非对错一言以蔽之。近水楼台，他们的女儿，曾经嚷嚷着要拉罗晓波一道去研究那段历史，但罗晓波坚决不干，她怕碰触到人性的残酷和阴暗一面，况且要研究的这些人，又都是他们相识相交的。

每天，除了在家里为自己熬熬中药，大病初愈的蒯大富，现在还在一家同样是经营音响设备的公司担当顾问，主要的工作，就是利用自己的关系网络跑跑单，接洽一些业务。此外，3 次病发，动摇了他那种“生命在于静止，千年的乌龟、万年的王八”的反潮流主张，经常也会跟着公司的年轻同事和下属出门远足。在罗晓波的提醒下，蒯大富还坚持定期去做瑜伽，而且每天晚饭后要下楼散步。

对于时事政治，他依然保有兴趣，但只限于旁观，也可以说是学习。每天大致要挤出两个多小时翻阅各类报刊，了解各种动态。

9 年前，蒯大富去探望一位曾被他整得够呛的老师，他们都是从那个暴风眼里挣扎过来的人。他安慰老师，一定要把身体养好，不能弄潮，可以观潮；不能演戏，可以看戏。

“这也是我目前的状态，”蒯大富说，“我们这些人，不想关心政治是不可能的，某些政策的变化，某些领导的变化，可能就会影响到我们的命运。”（作者：章剑锋来源：南风窗日期：2010-01-09）