

编者按：2016年9月22日，中办、国办联合发布了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称指导意见)。这意味着一场涉及省以下环保机构的深层次改革正在拉开帷幕。

我国现行的环境管理体制主要是以块为主的地方环保管理体制，这种管事体制使一些地方重发展轻环保、干预环境监测监察执法，使环保责任难以落实，有法不依、执法不严、违法不究等现象大量存在。

环保部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任吴舜泽将上述问题归结为，一是难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任，二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预，三是难以适应统筹解决跨区域跨流域环境问题的新要求，四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。

此次垂直改革的重点之一，是对市县两级环保机构管理机制进行调整，实行以省级环保厅(局)为主的双重管理。

根据《意见》，市级环保局局长、副局长将由省级环保厅(局)党组负责提名，党组书记、副书记、成员由省级环保厅(局)党组审批任免；同时，县级环保局将调整为市级环保局的派出分局，人财物及领导班子成员均由市级环保局直管。

“垂直改革”后，环境监察工作也将进一步强化。根据《意见》，市县两级环保部门的环境监察和监测职能都将上收，由省级环保部门统一行使督查职能，并统一负责全省(自治区、直辖市)区域内的生态环境质量监测、调查评价和考核工作。

目前，河北、上海、江苏、福建、山东、河南、湖北、广东、重庆、贵州、陕西、青海12个省市提出改革试点申请，并开展了改革实施方案起草等前期准备工作。

根据《意见》，试点工作由各省主动申报，环保部、中央编办研究确定试点，试点省份改革实施方案须经环保部、中央编办备案同意后方可组织实施。

根据计划，试点省份要在2017年6月底前完成试点工作，并形成自评报告。在2018年6月底前完成省以下环境保护管理体制调整工作，确保“十三五”时期全面完成环保机构监测监察执法垂直管理制度改革任务，到2020年全国省以下环保部门按照新制度运行。

山雨欲来风满楼。本期推出“环保垂直改革”专题，供您决策时参考。其他栏目的文章祈盼引起您阅读的兴趣。

### 本期专题·环保垂直改革

- 02 环保垂直改革，不是弱化党政履责
- 06 从“十大问题”读懂环保垂直管理改革
- 07 14年坚守环保垂直改革 陕西环保部拒做“外人”

### 政坛经纬

- 11 十八大以来，中共从严治党是如何创新的

### 经济纵横

- 14 贾康：房地产税出台后会如何影响房价

### 文化漫步

- 17 这样读“四书”

### 历史深处

- 18 古代反腐败，君臣之间也有“潜规则”

### 悦读时光

- 封三 “你办事，我放心”的若干史实(二)

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧 科

主 编：刘 进

责 编：周玉奇

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18961988622

邮 箱：75156450@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城市圆融数字印刷有限公司

# 环保垂直改革,不是弱化党政履责

对话环保部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任吴舜泽



环保部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任吴舜泽曾在2015年参与了南方周末举办的绿色传媒研究奖学金班,详细解析“水十条”。

(资料图/图)

如果说垂直管理把县环保局作为市分局后,地方政府就无法履行环保职责,这说明过去县委、县政府就没履好环保的责,把责任不正确地压在环保局长身上。

我们首先讲的就是让地方党委政府负总责,然后再把监察系统独立出来,省督市县,监督地方履责,这是最重要的。

切勿为了垂改而垂改。开始时候,很多人想的方案是全部垂直,让环保系统做大做强,其实这样的话,对中国环保事业的发展反而不是一件好事。

对于双重管理干部任免是有规定的,如果意见不一致,市环保局长的任命,提请省委组织部进行裁决;副局长任命,由省环保厅说了算。

2016年9月22日,中央《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(下简称《意见》)正式公开发布。

为了环保机构垂直管理制度改革,环保部整合各司局及环境规划院人员,专门成立了地方环保垂直管理工作小组办公室,历时十个月,完成《意见》起草工作。

2016年10月6日,环保部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任吴舜泽接受了南方周末记者的采访,全方位权威解读《意见》。

## ◆市县党政履责不能弱化

南方周末:你们赴陕西等多个省份调研,调研的内容和目的有哪些?

吴舜泽:各地调研的目的和内容不同。去陕西调研最主要的目的就是看看县区环保局成为市环保局的分局后,县区政府履责机制到底变没变?

我们不担心市环保局,因为市环保局以后仍然是市政府的工作部门,履责机制没有变化。但不少人担心县环保局成为市局的分局后,县级党委、政府如何履行环保主体责任?我们最关心的就是陕西

14年以来市以下垂改能否提供这方面经验。

**南方周末：**得出的结论是什么？

**吴舜泽：**调研之后，我们还是很有信心的，认为没什么问题。履责机制有所变化，但是党委、政府履责没有因为县环保局成为分局而有弱化。

《意见》做了很多针对性的配套安排，包括成立环保委员会等议事协调机制、制定相关部门环境保护责任清单、强化部门协作联动、搞好信息共享等。如果说垂直管理把县环保局作为市分局后，地方政府就无法履行环保职责，这说明过去县委、县政府就没履好环保的责，把责任不正确地压在环保局长身上。将来县环保局的主要职责就是：通过环保委员会，对环境质量改善出谋划策，对工业污染源进行执法。

#### ◆不能垂直过度

**南方周末：**有些人认为，垂改以后地方政府可能会推卸环保责任。

**吴舜泽：**这次垂改，不单单是对环保机构的垂改，而是对“条”“块”关系的重新界定，落实责任是垂改的主线。综观其他部门的垂直改革，没有一个像环保一样，首先明确的是地方党委、政府及相关部门的环保责任。

不能说垂改以后地方党委政府把环保职责移交给环保部门了。恰恰相反，是要“条”“块”结合地去落实责任。“块”就是地方党委政府对生态环境负总责，各部门按照责任清单去履责。“条”上，省级主要抓环境监测、评价和考核，以及市县政府及其相关履职情况的监察工作。市局抓好综合统筹，县级侧重执行，主司执法。

所以我们首先讲的就是让地方党委政府负总责，然后再把监察系统独立出来，省督市县，监督地方履责，这是最重要的。

**南方周末：**《意见》是如何设计监督地方党委政府环保履责的？

**吴舜泽：**垂改首要问题不仅仅是说责任落实问题，而是要落实对地方政府及其相关部门的监督责任问题。按照《意见》，这个对履责情况的监

督责任被赋予了省级环保部门及其环境监察系统。

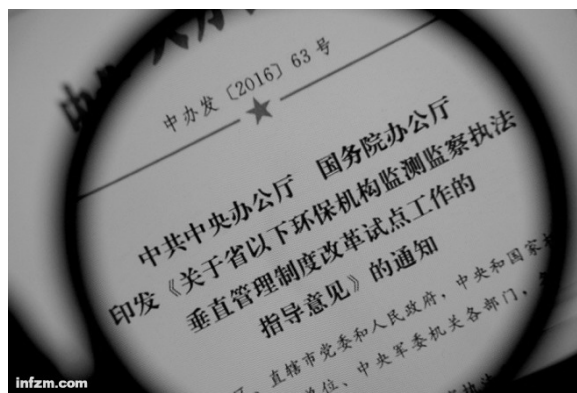
实际上，环境监察就是围绕落实地方党委政府及其相关部门责任而做的命题作文。过去讲党委政府对生态环境负总责，党政同责、一岗双责，但是没有量化、不好操作、责任不明确、末端无追责，没有建立对地方责任落实情况的监督检查手段、机制、队伍。环保和工商、质检系统不一样的地方是，环保必须首先考虑地方党委政府的职责，形成齐抓共管的工作格局，这也是从环境保护本身的规律出发的。

像环保这样，涉及的方方面面越多，事情越复杂，越不能垂直过度了。调整隶属关系只是手段，必须把党委政府的职责放在首要位置。

**南方周末：**这个“度”如何把握？

**吴舜泽：**这确实是比较需要拿捏的事，切勿为了垂改而垂改。垂直管理是个大概念，是和属地管理相对应的，是以“条”为主的管理。其中不同的模式，垂管程度不同。开始时候，很多人想的方案是全部垂直，让省级环保部门做“大”做“强”，其实这样的话，反而抽空了市县环保力量，不利于市县党委政府履责，对中国环保事业的发展不是一件好事。

监测、监察等等不同线上，安排了多种不同的垂管方式，比较错综复杂。但我们觉得，改革不能追求简单的整齐划一模式，只有系统安排、统筹规划好，才能够把各种方式的优缺点统筹处理好，使得体制能够长期稳定运行下去。



(东方 IC/图)

#### ◆“监察”和“执法”要分开

**南方周末：**按照你这样讲，监察听起来是否应该放在比执法和监测更靠前的位置？

**吴舜泽：**你说得非常对。正文讲管理体制调整改革部分，讲完环保机构调整后讲监察，监察是排在监测和执法之前的。

**南方周末：**过去一提起来监察执法，大多时候二者是不分的，例如某某县环境监察执法大队。这次把监察和执法二者分开，是怎么考虑的？

**吴舜泽：**以后名字可能要改改了，就叫“执法大队”，职能也要做相应调整。很多基层工作者可能没有正确理解监察和执法的关系，他们认为监察就等于执法。过去监察，可能也有一部分对政府的“督政”，但是总体来说不够。督政是随着近些年的重视才慢慢发展起来的。

企业和政府是两个不同的主体，督政和查企性质和做法是完全不一样的。我们不搞混业经营，环境监测和环境执法各自聚焦主业，把各自的事情做好。

监察全部放在省级，执法放在市县级，这也是个趋势。执法的重心要下移，让执法人员更加贴近执法对象。所以收和不收，这是一个比较大的考量。以前有的理解是把监察和执法全收上来，这是错误的。不该收的不收，该收的就把它收到位。

#### ◆赋予独立的执法权

**南方周末：**垂改后，环境监测机构的执法监测职能保留在县一级。如果把监测和执法并在一家，是否更有利于执法？

**吴舜泽：**你觉得呢？

**南方周末：**执法人员在现场执法中需要用数据说话，一些基层工作人员认为，这种当时当地的证据采集非常重要。但是监测单位属于事业单位，而执法单位以后会作为行政部门，两家合并可能会有现实困难。但是否可以建立一种配合协同机制？听听你的想法。

**吴舜泽：**你刚才讲得很有意思。这是一个方向，但到底是用体制解决还是机制解决？所谓体制

解决，就是类似你说的，干脆把两家合二为一，要动机构；所谓机制解决就是两家仍为两个主体，但是通过一些方法让两家很好地合作，我们叫做“测管协同”，《意见》对此也做了安排。

**南方周末：**这种可选项是交给试点省份自主选择吗？

**吴舜泽：**是的。

**南方周末：**对于环境执法来说，始终面临来自方方面面的干预，通过垂改如何得以解决？

**吴舜泽：**《意见》从干部任免、经费供给等做了安排，垂改之后，地方保护主义对执法的干预问题会明显减少。

环境执法机构的地位一直不明确，很尴尬，也是基层反映比较强烈的事情。现在环保执法机构现场检查权有了，但是他不能做出行政处罚的决定，不能实施行政强制实施的权力。《意见》明确“依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段”。就是要解决这个问题。其实质就是“依法赋予环境执法机构独立的执法权”。

有几种办法可以解决。第一是结合事业单位分类改革，将事业性质的执法机构转为行政机构；第二种类似于重庆的做法，通过《重庆市环境保护条例》，赋予参公（参照公务员）管理的环境执法机构以现场检查、行政执法、行政处罚的权力。如果是一种委托执法，又没有通过法律法规的方式解决，做出处罚的主体就是环保局，那么打官司时候应诉的主体就是环保局长。

**南方周末：**即使拥有执法权，执法重心下移到县一级，或许仍然面临着县政府领导对环境执法的干预。你怎么看？

**吴舜泽：**《意见》中我们提出：“在全市域范围内按照生态环境系统完整性实施统筹管理，统一规划、统一监测、统一执法，整合设置跨市辖区的环境执法和环境监测机构。”这是很猛的一招，可以做很多文章，包括交叉执法、异地执法。



这也是全文中唯一一次出现“市辖区”的概念。各个市辖区环境相关性比较强，由市统一执法，市环保局长可以拒绝县领导的无理要求，这样也避免了执法受到干扰。

至于执法主体问题，以后县级环境执法大队到底是用县环保分局的章，还是市环境执法支队的章，还是市局的章，将来会不会市环境执法机构统一管理县级执法机构，这需要试点省份探索。全国性的文件只规定了“市环保局直接管理县级环保部门”，这给了无限的可能性。

#### ◆鼓励创新突破

**南方周末：**所以我们是鼓励试点省份根据各自的情况进行不同的探索？

**吴舜泽：**对，特别希望试点地方在一些具体实施的问题，在全国层面没办法做出硬性规定的方面可以勇于尝试。只要不违反原则，地方做一些创新、突破，都是可以的。我们乐见在顶层设计的指导下，地方在不同方面上的探索发扬光大。

不能走样的地方，就坚决不能走样，例如领导干部任免的问题，我们规定得非常具体。

**南方周末：**除此之外，还有哪些具体内容是地方可以自主确定的？

**吴舜泽：**还有很多地方自主确定的内容，例如现有的监察上收，到底怎么上收、上收多少人，也是地方可以自选的动作。如果仔细看，你会发现，文件里说的是职能上收，并非人员上收。

试点工作完成，根据文件规定的期限大概是2017年6月。这个方案虽然写着是对试点工作的指导意见，但其实把全面推开的东西也都讲了。届时经过总结、评估试点工作情况，报经党中央、国务院同意然后在全国推开。在全国推开也是成熟一个、备案一个、启动一个。总体来说，到2018年6月，全国全部完成省以下垂改工作。

**南方周末：**全面推开以后，上述的地方自选动作还会保留吗？

**吴舜泽：**可以。将来随着试点的推进，有地方在编制问题上做了探索，有地方在环境执法问题上

做了探索、有地方去探索监察机构建立问题，可能形成多个不同的样板，这样归纳总结以后，也会提出不同的建议，供后续第二批改革省份做参照，最终形成符合各自省份实际的改革方案。

#### ◆干部使用：有进有出

**南方周末：**对于本次垂改，基层反映相当多的是干部上升空间问题，垂直管理后，只能盯着上级环保部门为数不多的职位。你怎么看？

**吴舜泽：**垂直管理，从过去的经验来看，对干部个人上升空间和干部队伍成长，确实存在一定的局限。但是从另一方面看，垂直管理后，干部的专业性明显提升，由专业的人办专业的事，对环保事业是有好处的。

为了解决这一问题，《意见》做了诸多安排。例如，市级环保局长、副局长除了由省级环保厅负责提名外，还要会同市级党委、组织部门进行考察，征求意见，并提交市级党委政府按照有关规定程序办理。这也就是说，市级党委政府对市环保局干部任免仍然有一定的发言权，这也利于环保系统外的人可以有机会进入环保部门，而不总是自身内部循环。

**南方周末：**这样的发言权如何作用于环保干部良性循环问题？

**吴舜泽：**地方政府既然可以推荐有基层工作经验的优秀干部到环保部门任职，环保系统是不是也可以推荐干部去地方政府其他部门任职？这样也就是为环保系统干部找到一个“块”上的出口。

你有没有注意到，在《意见》中专门有一句话：“要注意统筹环保干部的交流使用。”这句话是到最后的时候，经过反复考虑加进去的。这样的表述也是中央组织部提出来的。

**南方周末：**如果地方政府和环保部门对干部任免发生争执时，听谁的？

**吴舜泽：**对于双重管理干部任免是有规定的，如果意见不一致，市环保局长的任命，提请省委组织部进行裁决；副局长任命，由省环保厅说了算。

（南方周末记者 岳家琛 2016-10-22）

# 从“十大问题” 读懂环保垂直管理改革

环保垂直管理改革是什么？为什么？意味着什么？有什么任务？有哪些法律保障？有何难点？……中国环保在线整理“十大问题”，助您秒懂环保垂直管理改革。

## 一 什么是环保垂直管理改革？

所谓省以下环保监测机构垂直管理，是指市县环保部门下属的环境监测机构实行省级垂直管理。

## 二 为什么进行环保垂直管理改革？

以现行体制下，由于属地管理模式下地方政府掌握环保部门的人权和财权，地方政府对当地环保部门的影响力要远远大于上级环保部门。地方政府追求 GDP 增长的惯性巨大，使一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法，有法不依、执法不严、违法不究现象大量存在。因此，垂直管理新模式是在属地管理模式的实践缺陷倒逼下应运而生的。

## 三 环保垂直管理改革意味着什么？

全国的环保机构管理体制面临“大调”，“省以下垂直管理”机制将被引入其中。今后，市级环保局的局长、副局长将由省级环保厅（局）党组负责提名，党组书记、副书记、成员由省级环保厅（局）党组审批任免；而县级环保局将由市级环保局直接管理，领导班子成员由市级环保局任免。

## 四 是否弱化地方政府环保责任？

实行环保垂直管理有利于打破地方“保护圈”，

更好地约束地方政府的行为，保证执法行为的公正性和执行力，提高监测数据的真实性和准确性，纠正上有政策、下有对策、弄虚作假等问题，同时能够统一执法尺度，避免因执法尺度不统一而导致对责任者惩处力度大相径庭的不良现象出现，更好地发现地方存在的环境问题，使得违法行为依法得到及时查处。

## 五 环保垂直管理改革主线任务是什么？

①通过落实并强化地方党委和政府及其相关部门的环保责任，开展权威有效的环境监察，加强责任追究等措施，切实解决“难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任”问题；②通过省级上收并统一行使生态环境质量监测和环境监察职能，市级统一管理环境执法队伍等措施，切实解决“难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预”问题；③通过显著增强省市两级对环境问题统筹调控能力，探索设置跨流域跨地区环保机构等措施，切实解决“难以适应统筹解决跨区域跨流域环境问题的新要求”问题；④通过统筹解决环保机构和人员身份编制、提高环保队伍专业化水平等措施，切实解决“难以规范和加强地方环保机构队伍建设”问题。

## 六 环保垂直管理改革有哪些制度保障？

十八届五中全会和“十三五”规划纲要，对实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度已做出了明确要求。近一段时期以来（下转第 10 页）

# 14年坚守环保垂直改革

## 陕西环保厅拒做“外人”

【中国环保在线 地方新闻】14年风雨兼程，陕西垂直改革先行者似乎一肚子苦水。“垂直管理后，部门之间协调工作由亲兄弟之间的协作变为邻里之间的协调，沟通配合难度增大，‘牵头的牵不动，协调的不管用’成为普遍现象。”

“有的地方政府将环保部门当作‘外人’，在决策部署、协调指挥、执法行动以及关停违法企业、配套落实污染防治资金、环保能力建设等方面支持不够、投入不大……”

“垂直管理后，部门之间协调工作由亲兄弟之间的协作变为邻里之间的协调，沟通配合难度增大，‘牵头的牵不动，协调的不管用’成为普遍现象。”

“垂改首要问题是要落实对地方政府的责任监督问题，这是目标，至于如何调机构、调人员，这些是手段。目标和手段不能颠倒。”

县环保局长们在会场上拍打桌子，情绪激动。“你们把我的手和腿都‘砍’走了，把我变成个植物人，我还干什么？”几个月前，陕西省环保厅办公室主任张育奎在关中地区调研环保机构垂直改革（以下简称“垂改”）时，对当时基层的僵持记忆犹新。

2016年9月22日，中央发布《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》，一场旨在厘清政府环保责任的全国改

革拉开序幕。在新闻吹风会上，环保部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任吴舜泽称之为“根本性改革”，“要动体制、动机构、动人员”。

而陕西作为全国首批申报试点的省份，已是第二次迈入改革洪流。第一次则是在14年前，陕西一省自主探索市以下地方环保机构垂改。

14年风雨兼程，先行者似乎一肚子苦水。“垂直管理后，部门之间协调工作由亲兄弟之间的协作变为邻里之间的协调，沟通配合难度增大，‘牵头的牵不动，协调的不管用’成为普遍现象。”2016年8月，《陕西省环保机构市以下垂直管理评估报告》对此总结。

### 始于一起水污染事件

近期，张育奎和陕西省环保厅污染物排放总量控制处副处长李强，及人事处另一位同事，兵分三路，分别前往关中、陕南、陕北调研，三人也是陕西省环保厅垂直管理办公室的主要工作人员。其中张育奎是本次垂改的临时牵头人。

李强2001年来到环保厅人事处参加工作，第一份工作就是参与陕西省环保系统垂直改革。2002年8月，《陕西省市以下环境保护行政管理体制改革意见》正式发布。彼时，张育奎在延安市环保局工作，对全省垂改政策进行落实。

李强用“前无古人”来形容陕西省当年实行的市以下垂改。这是全省范围内自上而下的制度

创新。

“我们是全国最早一个实行市以下环保机构垂直改革的省份，这是为了解决环保体制存在的障碍。”张育奎说，“2000年，陕西省委、政府把强化市级环保部门‘三统一五加强’职能、解决地方政府存在的‘三该三不该’问题列入重要议事日程，进行专门分析研究。”

这两项政策直指当时地方环保系统的沉痾。其中“三该三不该”的第一项，即是“应该履行环境保护责任制，不该违法违规进行地方保护和行政干预”。

这亦是垂改试图改变的基层弊病：地方政府环保责任不清、环保监测造假、执法受到干预……在目前全国垂改方案中，市级环保机构负责人的任免，将由省级环保部门党组提名，市级接受省级环保部门、本级政府的双重管理；县级环保局作为市级环保局的分局，其人财物及领导班子成员均由市级环保局直管。

未来，省级环保部门将聚焦在对市县环境质量的监测考核和环保履责情况的监督检查，市县环保部门聚焦属地环境执法和执法监测。

而在14年前，促使陕西省时任领导下决心对环境管理体制“动手术”的直接原因，则是2001年7月，安康市旬阳县发生的铅锌矿污染汉江水质事件，事件暴露出执法不力、体制不顺等问题。

在当时国家环保总局的通报中，旬阳县政府降低门槛招商引资，在汉江及其支流边建设了13家铅锌选矿企业，设备简陋，无任何防洪、防渗和防漏措施，排放废水严重超标，污染汉江情况严重。最终13家选矿厂全部关闭，旬阳县政府书面检查，副县长行政警告处分，撤销了县环保局一名相关副局长职务。

垂改工作交由当时陕西省环保局完成。据李强回忆，14年前具体负责垂改文件起草工作的主要是人事处的老处长和一位分管纪检组长。由于调离岗位时间过去甚远，上述时任负责人婉

拒了采访。李强参与了一部分的全省摸底和调研工作。

《陕西省市以下环境保护行政管理体制改革意见》最终的形成，主要立足于解决“三该三不该”问题。改革方案对环保机构重新进行设置，将县环保局上划为市环保局直属机构，在市环保局领导下工作；对于保障经费问题，改革方案提出财务经费由市环保局实行统一管理。

而关于环保队伍建设，垂改文件亦上收了机构编制管理权限，尤其就县环保局干部管理上，实行市、县双重管理，并以市环保局为主的管理体制。

“我们曾经考虑过县级环保局与地方政府完全撇清，完全归市局管理，最初定的就是这个方向。最后结合了地方政府的诉求，才决定实行双重管理的模式。”李强说。

#### 谁不愿改革？

陕西这场触及敏感利益的改革，一开始便阻力重重。

在吴舜泽看来，陕西各地的垂改共有3种模式：垂改度较高的是分局模式，区环保局直接作为市局的分局，例如咸阳和延安；还有一种是县环保局作为市局的直属机构，但仍作为地方政府的工作部门；最弱的一种是只对领导干部实行双重管理。

安康市属于第三种。2002年陕西省垂改文件出台后，各地市在一年内陆续出台相关落地的实施办法，而安康市的实施办法则延迟到2006年才发布。

《安康市环境保护管理体制改革的实施意见》是这样规定的：市、县区环境保护行政主管部门是同级人民政府的工作部门，县区环境保护局的机构、编制、人员、资产、经费供给等维持现状，仍由同级人民政府管理。

“垂改的肇起就是安康水污染事件，结果到头来安康还是落实垂改最差的。”陕西省环保厅一名官员叹气。而这种尴尬，源于没有法律制度的约

束，且全国没有先例。

“安康当时可能认为他们环境问题并没有那么严重，工业企业比较少，所以当时的领导干部对垂改的问题上比较懈怠，认识不足。”上述官员分析原因，“还有现实问题。安康地处陕南，经济发展落后，各县环保局机构、人员上划后，市级财政恐难以支撑。”

安康采取了一种变通的办法——市里只把县环保局的“官帽子”管起来了，这样看似也相当于实行了垂改。

与此同时，陕西省环保部门也在想方设法督促安康落实垂改。2005年，因垂改执行不力，安康在目标考核中受到来自省里的批评。“省环保厅作为省政府组成部门，并没有权力去强制干预地方政府做事，毕竟不是隶属关系。我们只能通过考核加压等方式对地方进行引导，促使他们逐渐转变思路。我们也不能给他限定一个明确的期限，要求必须在什么时间完成。这也是安康在这件事情上比较慢的原因。”

“陕西省在历次检查考核中，不断指出安康的问题，要求他们尽快落实垂改要求。我们在和他们市政府座谈时，首先提的就是理顺环境保护体制问题。”张育奎说，“我们和当地环保部门建立协作机制的时候，首先就提这个事。”

#### 环保部门被当做“外人”

咸阳市秦都区环境监察大队大队长鲁萌正在处理一起推延多时的案件：在一处城中村，居民楼与畜牧业养殖散户做起邻居，引来住户向环保部门投诉。环保部门希望国土部门可以配合养殖户进行搬迁，解决其土地问题。然而一年过去了，国土部门依然没有动静。

垂改之后，这位咸阳市秦都区环境监察大队大队长依然需要面对基层环保责任不清、执行不力的窘况，像这样部门配合难题经常遇到。“我们曾经关过小炼钢厂，但是关停过后发现，他们在一些很隐秘的地方，晚上继续偷偷生产。就算被发现，过段时间换一个地方又开始偷偷地干。几部委曾经联

合发文，查处违法企业，电力部门采取停电等措施。但实际情况是：我们给电力部门去函以后，经常没什么结果。”

垂改上划的是机构和人员，但并非业务。区县环保部门业务内容与上划前并无太大差别。“我作为执法大队长，区政府免不了我的职，这一点给我吃了颗定心丸。”咸阳市环保局渭城环境监察大队大队长李冲认为，但是这并不意味着执法过程中不需要其他政府部门的协调。

“有的地方政府将环保部门当作‘外人’，在决策部署、协调指挥、执法行动以及关停违法企业、配套落实污染防治资金、环保能力建设等方面支持不够、投入不大……”《陕西省环保机构市以下垂直管理评估报告》提到。

从政府部门协调效果来看，陕西的这场改革仍任重道远。

另一个改革先行者辽宁省大连市，则进行了其他探索。“我们通过建立会议协调机制，解决环保分局和政府其他职能部门之间的配合问题。不能因为和区政府没有了隶属关系，业务上就处于分割状态。”大连市环保局人事处一位工作人员说。大连是全国第一家在市辖区内设立环保分局的地级市，环保分局设置始于1994年。

除了环保责任不清这一老问题，基层单位仍面临其他各种问题。据咸阳市环保局渭城环境监察大队大队长李冲介绍，由于历史原因造成了超编，整个监察大队多年未能招进新人，执法队伍以1962年-1975年出生的人居多，老龄化严重。

而鲁萌也抱怨执法力量存在不足。自2001年进入环保系统工作后，她所在的大队基本没有大批进过人。

#### 垂改真正的目标

“垂改后，地方政府如何履行环境保护责任？”在2016年全国垂改文件起草过程中，吴舜泽曾多次前往陕西调研，这也是吴舜泽最希望从陕西得到的答案。

这便出现了文章最开头的一幕：将县环保局的

监察和部分监测职能上收省环保厅，相当于“砍掉县级环保履职的手和腿”，真的如此吗？

全国垂改文件发布后，陕西省环保厅陆续接待了河南、内蒙古等多批前来“取经”的环保系统考察团，其他省份亦提出如上疑问。毕竟环保法有规定：“地方各级政府对环境质量负总责。”

“地方政府的环境保护职责是分解到各个部门里面的，并不是环保局一家的职责。如果说失去环保局就失去了地方政府环境履责能力，那么只能是说明地方政府并没有很好地履行环境保护职责。”张育奎说，“所以我现在一直在强调这种思想，通过这次改革，一定要把党委、政府相关部门的职责明确。这点非常重要。”

本次全国垂改中，“制定负有生态环境监管

职责相关部门的环境保护责任清单”已被写入文件。责任明确后，更重要的是对责任落实的监督。

“我认为本次全国范围垂改，最大的亮点就是将监察和执法相分隔，监察主要督政。”鲁萌对监督地方政府职能部门履职的必要性深有体会，“现在咸阳市政府也出台了‘一岗双责’。里面就明确了住建局、土地局、供电局相应的环境保护责任，理清了各部门的职责清单。”

“垂改首要问题不仅仅是说责任落实问题，而是要落实对地方政府及其相关部门的责任监督问题。这是目标，至于如何调机构、调人员，这些是手段。目标和手段不能颠倒。”吴舜泽解释本次全国范围的环保机构改革。

一盘更大的垂直改革棋局，大幕已经拉开。

(上接第6页)出台的《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》等生态文明体制“1+N”改革方案，新修订的环境保护法，也都将着眼点放在落实地方政府环境保护主体责任和强化排污者污染治理主体责任上。

### 七 环保垂直管理改革有何难点？

实施垂直管理后，可能导致相关工作在一定范围内难以开展。大部分环境监察、监测部门还承担应急、信访投诉受理、减排监测体系等工作，如将这些职责全部划转给环保行政部门，协调工作增大。垂直管理，会造成地方政府和相关职能部门弱化抓环保工作的力度，在工作落实上，其他部门应该承担的环保职能职责可能会被转嫁到环保部门。

### 八 环保垂直管理改革何时完成？

《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》指出，试点省份力争在2017年6月底前完成试点工作，未纳入试点的省份力争在2018年6月底前完成省以下环境保护管理体制调整工作，“十三五”期间全面完成环

保机构监测监察执法垂直管理，到2020年全国省以下环保部门按照新制度高效运行。

### 九 基层环保人员和环保机构受何影响？

有基层环保人员认为，垂直管理是好事啊，特别对企业来说，以前有些地方可能存在重复执法、多头执法，垂直管理既能减轻企业负担，还能更有效地统筹调配人财物等方面资源，提高队伍专业性和执行力。不过，对环保机构来说，本来地方环境监管力量就很薄弱，一下子没有了眼睛（监测），又少了腿（监察执法），新环保法要求县级以上环保部门对本行政区域环保工作实施统一监管管理，下一步该怎么管？需要进一步理顺。

### 十 市县环保局如何转变？

市县环保局需要新的框架下通过合理的事权安排与流转协作机制设计，减少因部门分离、沟通不畅带来的监管效率下降；加强监察监测机构的信息获取能力；加强监察监测机构的信息化水平；强化新框架下监察监测与环保局工作之间协作机制。

(中国环保在线)

# 十八大以来，中共从严治党是如何创新的



## 【学习小组按】

2016年10月24日起至27日，中共十八届六中全会在北京召开，主要议程是，中共中央政治局向中央委员会报告工作，研究全面从严治党重大问题，制定新形势下党内政治生活若干准则，修订《中国共产党党内监督条例（试行）》。全面从严治党这一话题再次成为热点。

今天，学习小组推荐阅读《人民日报海外版》文章《全面从严治党在创新中前进》。文章从建章立制，明确规范；巡视问责，狠抓落实；注重教育，层层推进；创新手段，借力科技四个方面，阐述了从严治党中创新的作用。

## 全面从严治党 在创新中前进

10月24日至27日，中共十八届六中全会在北京召开。会议将研究全面从严治党重大问题，制定新形势下党内政治生活若干准则，修订《中国共产党党内监督条例（试行）》。

习近平指出，党的十八大以来，我们党着眼于新的形势任务，把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局，把党风廉政建设和反腐败斗争作为全面从严治党的重要内容，正风肃纪，反腐惩恶，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。

“四个全面”是中国共产党治国理政的总方略。全面从严治党纳入“四个全面”战略布局体现了中国共产党在治国理政中的理念创新。

在这四年多的时间里，中国共产党与时俱进，在全面从严治党中秉持创新精神，在制度法规、巡视监督、思想教育、技术手段等方面不断改进、完善，让全面从严治党不断彰显成效。

## 建章立制，明确规范

中央政治局全体同志要改进调查研究，到基层调研要深入了解真实情况；要精简会议活动，切实改进会风……2012年12月4日，习近平总书记主持召开中共中央政治局会议，审议通过了中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定。

这一天，距离新一届中央领导集体上任仅仅只过了半个多月。

刚刚履新时，习近平总书记曾表示，新形势下，我们党面临着许多严峻挑战，党内存在着许多亟待解决的问题。尤其是一些党员干部中发生的贪污腐败、脱离群众、形式主义、官僚主义等问题，必须下大气力解决。全党必须警醒起来。

面对这些挑战和问题，全面从严治党就从建章立制、明确规范开始。制度、规范的与时俱进，能够让新问题、新挑战更好地得到解决，凸显全面从严治党的效果。

2014年11月前后，《中共中央关于再废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》发布，这标志着中央党内法规和规范性文件集中清理工作全部完成。经过对新中国成立至2012年6月期间出台的中央文件进行全面筛查，共废止党内法规和规范性文件322件，宣布失效369件，共占58.7%；继续有效的487件，其中42件需适时进行修改。

中央党校党建部教授任铁纓认为，党内法规制度建设要确保出台的党内法规制度立得住、行得通、管得了。“长期以来，一些党内制度规定在实践中流于形式，其中一个重要原因是制度本身不科学。”

有破，也要有立。这四年来，中国共产党不断

适时修订、出台新的条例、法规，以保证他们的适用性与科学性。

除了十八届六中全会即将制定的新形势下党内政治生活若干准则和修订的《中国共产党党内监督条例（试行）》，2015年10月，中共中央颁布实施新修订的《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》，以道德为“高线”，以纪律为“底线”，是依规依纪治党，切实加强党内监督的重大举措。

中共中央政治局常委、中纪委书记王岐山在《人民日报》撰文表示，原有的《条例》存在纪法不分，半数以上条款与刑法等国家法律规定重复；对政治纪律规定不突出、不具体，对违反党章、损害党章权威的违纪行为缺乏必要而严肃的责任追究等问题，而修订《条例》就是要解决突出问题，体现党纪严于国法、突出党纪特色，使之成为管党治党的尺子、党员不可逾越的底线。

此外，《中国共产党党组工作条例（试行）》的发布填补了党内法规空白，对党组工作进行规范；《中国共产党巡视工作条例》的修订进一步明确巡视工作定位，对机构设置、工作职责、方式权限、纪律要求等作出明确规范；《中国共产党问责条例》的制定为规范和强化党的问责工作提供了法规依据等。

### 巡视问责，狠抓落实

全面从严治党，有了规章制度，还需要执行落实。十八大以来，面对新形势、新问题，中央及地方各级纪委加大监督力度，对违反八项规定、“四风”问题进行严肃查处，坚持“老虎”、“苍蝇”一起打。在巡视问责，狠抓落实的过程中，有关部门也不断创新形式、提升效率。

根据中央纪委、监察部网站显示，2013年至2016年9月，全国纪检监察机关共立案101.8万件，给予党纪政纪处分101万人，这其中也包含副国级以上的高级领导干部。另有数据显示，自八项规定实施至2016年8月底，全国已累计查处违反中央八项规定精神问题约13.9万起，处理约18.7万人，给予党纪政纪处分9.2万人。

而获得这样的成果，除了各级纪检部门接受举报、监督检查的常规工作，巡视在这里也扮演着重要作用。尽管党内的巡视制度由来已久，但党的十八大后，党中央从依然严峻复杂的反腐败斗争形势出发，把巡视工作摆在更加突出的位置，并改进工作方式，以解决存在的问题。

比如过去巡视一个省，要走遍所有地级市，去工厂，看社区，GDP、区域经济发展等样样都管，结果题多面广、重点不突出。因此十八大后的首轮巡视，就聚焦中心、攥紧拳头，紧紧围绕作风、纪律、腐败和选人用人等方面发现问题。

在开展常规巡视的同时，中央及地方巡视组探索机动灵活的专项巡视，冲着具体人、具体事，一个下属单位、一个工程项目、一笔专项经费去，发挥了从严治党的利剑作用；加强成果运用，对问题线索分类处置，做到件件有着落；利用媒体公开发布巡视组反馈意见和巡视整改情况，督促被巡视党组织认真整改、接受监督。

此外，还有像一个巡视组巡视两个单位的“一托二”、对已巡视单位再次巡视的“回头看”等，都是在巡视过程中不断创新的形式。还有巡视反馈报告中的“圈子文化”“靠车吃车”“一家两制”“带病提拔”等新词，更是把各地区、各部门存在的问题“一针见血”地指出。

据统计，十八大以来，中央巡视组已开展了十轮巡视，目前已完成对地方、央企和金融单位的巡视全覆盖，2016年重点推进对部门和事业单位的巡视全覆盖，确保在十九大前对中央管理的地方、部门、企事业单位党组织全部巡视一遍。

而对于一些藏匿海外的违法违纪党员和党员干部来说，由中纪委、公安部等联合开展的海外追逃“猎狐行动”对他们布下了“天罗地网”。据中纪委官方网站统计，2016年上半年，中国共从40多个国家和地区追回外逃人员381人，赃款12.4亿元。

### 注重教育，层层推进

全面从严治党除了要遏制腐败、纠正不正之风，同时也需要树立正面形象，引导广大党员和党



员干部向上向善。十八大以来,中国共产党不仅重视党内的学习教育活动,同时也力求创新,推出针对不同群体、按批次地进行学习教育,注重学习的层次性与衔接性,强调“以上率下”,逐步向基层延伸。

2012年12月,八项规定正式出台,中央政治局带头执行八项规定。考察出行不清场、不封路,调研期间吃自助餐、大盆菜……中央政治局同志的率先垂范、勇于担当,为全体党员树立了榜样。

半年后的2013年6月,党中央在全党部署开展党的群众路线教育实践活动,进一步突出作风建设,坚决反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风,着力解决群众反映强烈的突出问题。而活动的切入点正是“贯彻落实中央八项规定”,教育活动重点对象则扩大到了县处级以上领导机关、领导班子和领导干部。

严以修身、严以用权、严以律己,谋事要实、创业要实、做人要实。2015年4月,中共中央办公厅印发《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》,对2015年在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育作出安排。

而在2016年2月,根据中办印发的《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话,做合格党员”学习教育方案》,“两学一做”学习教育,就是要巩固拓展党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育成果,是“推动党内教育从‘关键少数’向广大党员拓展、从集中性教育向经常性教育延伸的重要举措”。这项学习教育正在8800多万的中国共产党员中进行。

此外,与过去相比,十八大之后在党内学习教育的过程中,一些概念和提法开始着重强调。比如“政治规矩”,强调的就是必须维护党中央权威,必须在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致;必须维护党的团结,决不允许在党内培植私人势力;必须遵循组织程序,决不允许擅作主张、我行我素等等,这一概念正不断在党员学习教育中得到强化。

### 创新手段,借力科技

2014年,江苏省无锡市文化艺术管理中心出台规定,公车一律安装GPS定位系统,并全天候待机,不得故意关闭。各单位要加强对公车GPS定位系统的管理,定期查看公车使用轨迹和停放地点,发现问题要及时整改。

十八大以来,在贯彻全面从严治党的过程中,中央及地方有关部门不仅在部门设置、人员安排上加强了这一方面的力量,同时他们也越来越多地运用新的方式和手段,注重科技、借力大数据应用、寻找专业的第三方机构配合等方式,使各项监督、检查工作“事半功倍”。

除了对公车使用进行GPS定位,方便获取是否存在公车私用问题的信息,有关部门还借助交通监控系统,对非工作日期间的重要路口、高速公路出入口、进出城卡口的过往公车进行拍照取证,筛查公车私用、领导干部私驾公车等问题线索;借助税收电子征管系统,调取大型商场、超市、酒店的税务开票记录,筛查各级党政机关、国有企事业单位的公款消费情况,对疑似公款吃喝、公款购买购物卡问题进行核查。

对于村级财务监督任务重、内容分散的问题,部分乡镇纪检部门积极开展第三方专业审计机构参与村级财务审计,对被审计村的财务收支、实体经营情况、村干部经济责任履行、土地承包、征用补偿的支付、村级项目建设等情况进行全面审计,并做出客观、公正的评价。

此外,中央及地方纪委还在新媒体建设和网络互动上下工夫。2013年,中央纪委监察部网站开通。2015年和2016年,中央纪委监察部网站推出客户端和微信公众号,增加了与网友交流反腐倡廉内容的形式。其中,网站、客户端及微信公众号的“一键举报”功能,为网友们揭发违反“八项规定”及“四风”问题提供了便利。中纪委与中央电视台合拍的纪录片《作风建设永远在路上》和《永远在路上》也在播出后受到广泛关注。

(2016-10-27 学习小组 柴逸扉)



## 贾康：房地产税出台后会如何影响房价

2016年,是注定载入中国房地产史册的一年。前9月一二线热点城市房价如脱缰之马,10月国庆期间二十多个城市密集出台收紧调控政策。然而,调控政策是否能“治本”?备受争议的房地产税到底要不要出台?针对这些问题,凤凰财经对财政部财科所原所长、华夏新供给经济学研究院院长贾康进行了专访。

一直被外界称为“财政部头号智囊”的贾康,曾是财政部财科所最年轻的所长,多次参加国家经济政策制定的研究工作,并进入中南海为国家领导人讲课。从财政部退休后,贾康担任华夏新供给经济学研究院院长,作为民间研究机构,华夏新供给的研究方向仍然致力于为政府提供智囊意见。

**记者:**近日来大家都在讨论房地产税的问题。反对征收房地产税的人很多,声音较多的是房地产税不能降房价,对此您怎么看?

**贾康:**我是不同意这个说法的。房地产税是经济生活中一个规范的、依法的经济调节手段。税制是经济杠杆,作为一个经济手段它的参数作用是跟其他各种要素互动的。不能说房地产税这一个因素决定了房价,但如果它跟房价没有关联,这个观点是不成立的。如果我们做经济分析完全可以说明,税负在住房的保有环节从无到有,有了这个变化以后它会引导、引导方方面面的经济行为及选择。房地产市场上有了这种变化后,一定引导供需双方都做出相应的变动,这个变动结果一定是房价要受到影响。

**记者:**房地产税会如何影响房价呢?

**贾康:**首先,不能认为房地产税这一个政策工具就能决定房价,它不是整个调控的全部,还需要一系列的制度条件和政策工具,在综合因素作用下引出一个楼市价位变动的结果。不能简单把多项因素里的单独两样拿出来,把房地产税和房价单独拿出来,

说这两个之间什么关系,它一定是个综合的关系。

其次,我们可以回过头来,假定其他的变量都是常数,是不变的,那么这个时候我们来考察一下。如果说房地产税从无到有了,那么先看需求方,人们在自己出手买房的时候会有什么新的调整。你说它没有调整吗?不会没有调整。比如,我买房子来用于自住,在没有这个住房保有环节税收的时候很多人会选择“垫着脚”买个大房子,但是有了房地产税的预期以后,很多人会考虑实惠一点,选择中小户型,从而避免以后年复一年税收负担里的一部分。选择中小户型的人多了,整个楼市成交里面的均价就增加了中小户型的比重,肯定会影响到它的价格表现。效果是什么?大大提高了我们土地开发的节约利用水平。

**记者:**这样也可以影响到囤房的购买者。

**贾康:**没错,对于囤房的人,他有了一套还再买一套,等于给自己买了一个商业性的社会保险。中国处在工业化、城镇化还有很长一段发展空间的时期,这种情况下房地产市场是个价位上扬的曲线,所以这个概念成立,有道理。但是没有房产税的时候,拥有多套房的人可能会放在手上空置,这对他来说是无所谓的。有了房地产税以后,他可能要把房子租出去来对冲这个税收的成本。这会增加整个社会里面有效的住房供给而降低了房屋空置率。

这样以后,对于整个房地产市场的影响是什么呢?在不增加一分钱投入的情况下供给多出来了,那么价位会回调、平稳。炒房者不能说绝对就没有了,但至少可以起到收敛的作用,炒房者不敢那么肆无忌惮地炒,整个需求里面泡沫化的成分就会减少。

**记者:**总结一下,从需求方面来说房地产税可以收敛炒房者,户型选择上人们更趋向于中小户型,而且会降低空置率。那么供给方面呢?

**贾康:**从供给方面来说,开发商拿地之后当然要

考虑到这个市场预期,他拿地以后提供的成品里面中小户型比率一定会增加,给房地产市场带来的作用就是使得整个市场更平稳更健康。

**记者:**中国现在应该立即出台房地产税吗?

**贾康:**我认为现阶段中国一定要考虑出台房地产税。刚刚我们又吃了一轮教训,房地产市场一会疯长一会狂跌,而且整个市场出现了较大的分化,冰火两重天。本来今年大家担心的是这么多的库存怎么消化,没想到去库存这个事情还没有解决好,一线城市的“热”就带出了二线城市的疯长,现在社会都很焦虑,担心越来越多的二线城市加入了这个“火”的行列。想买的人越来越买不起,实体经济越来越被人看不起,谁都不愿意往里投资。普遍的社会焦虑再次证明,我们前几年这几轮像“打板子”一样一会限购限贷、一会放开限购限贷,这种调节只是治了标,没有治本。真正的高水平应该是标本兼治,而治本为上。所以刚才这个问题——现在是不是应该着手房地产税制度建设,我的答案是非常明显。现实再次告诉我们,你违背客观规律,该做的事情不做就要受到惩罚。咱们现在这样“打板子”还能打几轮?这是很现实的问题。

**记者:**除了税制,我们房地产“治本”还需要哪些政策?

**贾康:**首先要有土地制度,也就是重庆地票解决的问题,以及土地收储制度。土地供应要符合一个更合理的、有长远考虑的顶层规划,要更从容的、具有协调性地供地。土地制度旁边还有什么?住房制度,就是不要光盯着商品房、盯着房屋成交均价,我们需要考虑它的结构。首先是增加托底的保障房的供给,进行双轨统筹,这个托了底的保障房可以使收入阶层里面的低收入阶层和“夹心层”住有所居。这两个阶层不闹事不造反,那么剩下的市场上的这个房价高一点低一点就没有那么大的杀伤力。

本来,商品房的成交均价就有很大的掩盖矛盾的特点,在一个时间段里如果成交更多的是高档房,那么肯定会表现出均价高,一个时间段里成交更多的是低中档房,均价就低,这里一定的统计数据是可以人为控制的。政府往往在调控中只看这个均价,这样其实并没有摸到市场里面真正的脉搏。从长期来看,首

先政府应该关心的是托好底、保障房的底,具体的方式从棚户区改造到公租房、共有产权房供给。重庆这一方面就做的特别好,它的土地制度旁边的住房制度是什么呢?重庆让整个社会成员里面接近百分之四十的人都住进保障房、公租房和共有产权房,这些人稳住了、不焦虑了,那么剩下中产阶级以上的人就更从容了。很多收入“夹心层”、年轻白领在丈母娘约束下,他们拼了命也要进商品房市场去抢购中低端住房,哪怕抢到手里面当房奴也非得过这一关,现在可以没有这个焦虑了,那么商品房市场上的表现就健康多了。土地制度、住房制度、再加上税制、再加上投融资制度,至少有这么多的制度建设一定要综合考虑。

**记者:**国庆期间二十多个一二线热点城市集中出台楼市调控制度,现在很多资金从楼市退出。那么退出之后这些资金会去到哪里?是否会进入股市,能否进入实体经济?

**贾康:**从经验来说,楼市的资金有一部分出来后会进入股市,但谁也不敢说它会马上会支持股市迅速走牛,还需要考虑其他一些因素。如果只是一对一的分析,楼市往下走,股市有可能相应得到一些资金支持。不过第二个问题更重要,我们要看实体经济怎么办。实体经济怎么得到投融资的支持来解决升级换代、打造升级版?这个问题很关键。这是一个综合的配套,各种各样的政策加上制度建设,应该使有效的资金更多地流入实体经济层面,去支持实体经济突破升级换代的天花板,否则中国经济是没有前途的。

**记者:**该怎么样引导资金去支持实体经济呢?

**贾康:**首先,政府要做出他发挥功能的第一个根本要领,就是打通一个统一的市场,尽可能地减少行政垄断,减少不良的过度垄断,降低准入,公平竞争,使得资金的流动通畅起来。现在实体经济层面总是回报率低,这不是天然的,一定是有一些不合理的因素阻碍了要素对它的支持和阻碍了它得到平均利润率的空间,那这就要改革,用公平竞争去支持实体经济。

**记者:**最近实体经济领域还有一个问题争论得很热闹——产业政策。老师对此怎么看?

**贾康:**我的意见是,完全不要产业政策一定不行,一般的经济体不能不考虑掌握必要的产业政策。

但要注意,我们从实际生活观察下来,产业政策是个双刃剑,掌握的不好它可能走偏、出岔子。所以第一,政府要促进公平竞争,主持社会公平正义,降低准入;第二要做适当地引导,包括产业政策、包括政策性融资。我们中国讨论的绿色金融、普惠金融、开发金融都有政策性金融的内在含义,都需要对接产业政策问题和技术经济政策问题,所以这是一个回避不了的、政府要掌握好的政策要领。

但是要注意,如果政府一味的强势、一味的用行政手段去管这管那,那么你再怎么标榜你的产业政策。它可能一旦做起来就是走偏的。所以,首先政府要充分地实现职能转换,维护公平正义、公平竞争的这个市场制度、供给、竞争环境,后面跟着适当的产业政策。那么这里面不敢说百分之百成功,至少它的失败率会降低,成功率会提上来。

**记者:**现在,政府也在大力推广 PPP(政府与社会政府合作)来激发民资活力,前几天财政部的第三批 PPP 已经批下来了。此前我们前两批的 PPP 落地率不是特别理想,老师有什么建议?

**贾康:**我们 PPP 的项目一年比一年规模在提高,做实的比率在提高,这是方兴未艾阶段上一个积累经验、逐渐成熟的过程。按这个趋势往下走,我们在规模提高的同时,有意愿项目做成的比率可能还会提高一段时间,但永远不会说有一百个项目的意向就做成一百个。在实际项目运行中,经过方方面面的磨合会有一些项目做不成,做不成的话我不赞成就把它简单指责为“伪 PPP”,它是合乎选择过程的。一开始也许有一些作假的因素,以后随着我们越来越成熟、越来越透明、越来越规范,作假的因素会得到抑制,那么剩下的就是符合自然规律的。一开始有一些项目认为可以做,结果到了一定时候发现它并不合适,那么只好先把它搁置在一边。但你今年做不成,并不意味着过个三年五年十年它就做不成,再过个几年,开发的种种条件都具备的时候,原来认为不敢启动的 PPP 项目就有可能启动,所以一定要用一个动态过程来看。

**记者:**政府在 PPP 项目运行中应该扮演一个什么角色?

**贾康:**政府在 PPP 项目中的角色是伙伴一方,

既有裁判员的功能,又有运动员的定位。比如在项目前期给出国土开发规划,给出公共政策,给出必要的方方面面要了解的信息,这个时候政府都有公权在手,是裁判员的身份。到了项目开始,地方政府作为合作一方跟企业签约运行 PPP 项目,这时政府就是运动员。这时候裁判员是谁?是“法”,“法”来“罩”着政府和企业——他们都是运动员,二者都是民事主体身份自愿签字、履约、守约。任何一方,包括政府,如果要毁约,对不起,法律会约束你。

**记者:**也就是说政府不再扮演以前单一的角色。

**贾康:**没错,政府在 PPP 项目里面的作用带有新的复杂性,不是简单的我们过去说的“井水不犯河水”,市场的归市场,政府的归政府。政府作为公权在手的主体,要和市场主体一起合作形成伙伴关系,共同从事公共基础设施和产业园区开发等等项目。这是改革过程中我们的一个新境界,是有效制度供给引出的创新,值得我们进一步总结经验,所以 PPP 立法应该抓紧进行。然而目前所提出的 PPP 法可能意见不能完全达成统一,法的文本不能一下子达到应有的成熟程度,那么我们退而求其次,尽快推出 PPP 条例,条例就比红头文件又上了一个层次,以后可以在条例的基础上再进一步形成 PPP 法。但总的方向一定是要坚定不移地推进 PPP 法制化进程。

**记者:**最后一个问题,中国经济现在处在“L”型的底吗,还会持续多久?

**贾康:**能不能说我们马上就探底,这个还不好立即做出判断,但有这种可能性。最近八九月的经济数据与动态出现了一些亮点,我们拭目以待来看看年底是不是能探底,到时候会更明朗。阶段性探底后就会出现企稳向好,稳在什么上?稳在新常态的“常”字上。GDP 增长速度到底是 6.7%还是 6.6%,或者再高一点,或者再低一点,都不是关键问题。

倒算账我觉得 6.52%是必保的,再高一点、低一点都不是实质问题。实质问题在于,我们能不能真正地优化结构,体现在经济增长质量要提高,我们现在就要努力争取这个前景。

**记者:**谢谢贾康老师。

(2016 年 10 月 26 日 凤凰财经 张博)

## 这样读“四书”



朱熹认为:《四书》应当依照《大学》、《论语》、《孟子》、《中庸》的次序来读。先读《大学》,以立其规模。

**先读《大学》以立其规模**,这就好比建造房子,应当先打好地基。《大学》包含的是为人为学的纲目。“大学”的意思,便是教人学做大人,为人为学要先立一个做“大人”的规模。做“大人”的规模是从“格致诚正”,一直到“修齐治平”。一个“大人”不仅体贴、理解天地万物,省察自己内心的每一个念头,而且心怀家国天下,更为重要的是,“大人”将万物、自身与天下贯通成一个相互关联的整体。因此,《大学》不仅展现了一个包括“万物——自我——他人”的阔大人生内容,而且厘清并指明了人生努力的目标与次第。所以,朱子强调,《四书》应当先读《大学》,可以把《大学》的内容作为一个构架,然后再将其他书填补进去。

**次读《论语》,以立根本**。《论语》是孔门诸弟子答问的记录,孔子的语默静动皆有记载,最为亲切可信。儒家思想的精义亦囊括其中。因此,次读《论语》,可以从中了解并体悟圣人中正平和之道。次读《孟子》,以激其发越。次读《孟子》以激其发越。《孟子》言:“吾养吾浩然之气。”《孟子》的文气极为雄壮,如孟子其人,泰山乔岳。儒家以孔子发端,孟子畅其源流。朱子以《孟子》次《论语》,是在学者大根大本确立之后,激发其昂扬的志气。如《易·乾》云:“天行健,君子以自强不息”,读《孟子》,以激其发越,即是期望通过阅读《孟子》来激发学者乾健不已的精神。

**最后读《中庸》,以尽其精微**。需要在其他三书都读完了,于其中道理都有所了悟之后再读。朱子在《中庸章句》中称其为“孔门传授心法”,“放之则弥六合,卷之则退藏于密”。因此,《中庸》的道理非常精奥,要放在最后来研究。《四书》的阅读次序,不仅包含了朱子对于《四书》内容的理解,而且也蕴

涵了朱子自身立教教人的深意。

关于《四书》具体的阅读原则与方法,朱子曾说:讲习孔孟书。孔孟往矣,口不能言。须以此心比孔孟之心,将孔孟心作自己心。要须自家说时,孔孟点头道是,方得。不可谓孔孟不会说话,一向任己见说将去。若如此说孟子时,不成说孟子,只是说“王子”也!因此,阅读《四书》最重要的原则,便是要“将心比心”。阅读《四书》最重要的原则是要“将心比心”读者需要用自己的心去体贴孔子、孟子的心。古人古书不会说话,如若任凭自己的私见、偏见去读,最后所得,也只是自己的私见、偏见而已。所以阅读《四书》首贵虚心,如此才能看出古人下字的用意,才能领略其精神妙处。其次,阅读《四书》时,必须要做到“沉浸专一”,每一书都要熟读、精读,要做到“一书不完,不读另一书”。读《论语》时,如无《孟子》;读前一段,如无后一段。否则的话,读这里,又想那里,纷纷扰扰,无有终始。第三,看《孟子》的时候,与读《论语》不同,《论语》要冷看,《孟子》要熟读。《论语》逐文逐意各是一义,因此需要一字一句的去读,涵咏在心,仔细思索。《孟子》文章则是一大段一大段,首尾贯通,熟读则文义自见,不能象读《论语》时一样逐句逐字的理会。第四,《四书》中圣人言语的意思一重又一重,需要深入去看。人们通常只看到第一重的表面意思,便不去追究第二重含义,只有看得到言语的缝罅处,深入进去思索,才能透彻其中的意思。最后,也是极为关键的一点。阅读《四书》要在平实的生活中去体悟领会,要在自己的身上去著切体认,更要在行为上去努力践履。《四书》所讲无非都是平平正正的生活。《四书》的“阅读”不仅仅是“知”,更应当是“行”。所以,《语类》论读书法的第一句,朱子便说:“读书只是学者第二事。”(古文观止 2016-10-25)

## 古代反腐败,君臣之间也有“潜规则”



**【摘要】**古代官员的工资非常低,很多新官上任后,其首要任务就是还债,在不够养活家人的工资体系下,不得不以身犯险。



贪官和绅自知罪恶深重,只能以对乾隆的绝对忠心来换取生命的安全,君臣之间达到了微妙的平衡,各取所需,互利双赢。

“本来我打算去南山游玩,但是怕爱卿你责怪,所以就半路停下了。”这是《资治通鉴》里唐太宗惧怕大臣魏征的故事,而李世民也因虚心纳谏、廉政爱民被后人传为佳话。

“古代反腐的实质是皇帝为了巩固自己的政权。”华东政法大学司法学研究院院长、教授、博士生导师崔永东告诉民主与法制社记者,古代反腐既和律法制度有关,也和君臣的政治斗争密不可分。

“封建君主专制要求皇帝在加强手中权力的同时,也强化对于手下官僚的控制,最终才能稳坐江山。”崔永东说。

历朝历代的规律显示,官场腐败必然导致政权垮台,所以,历代有作为的君王都十分重视反腐倡廉。

君臣之间,谁怕谁

古代官员的工资非常低,很多新官上任后,其首要任务就是还债,在不够养活家人的工资体系下,不得不以身犯险。

在各种君臣关系中,有皇帝“怕”大臣的,像唐太宗和魏征,就是君臣合璧开创了贞观之治,也正是在唐朝,出现了严惩贪赃枉法的“六赃”(《唐律疏议》规定的六种非法获取公私财物的犯罪),这对中国历史上反腐定罪的影响巨大。

但是,也有大臣怕皇帝的,比如朱元璋采用高压政策治贪,一度令朝臣惊恐,贪官收敛;还有大臣和皇帝相互都不怕的,比如崇祯一味地要求大臣节俭,结果大臣们收入太低,认为不贪污不行。难怪历史学家吴晗曾在《论贪污》中写道:“一部二十四史充满了贪污的故事。”

然而,唐太宗真的怕魏征吗?

据史料记载,魏征生前曾经向唐太宗秘密推荐杜正伦和侯君集,说他们有当宰相的才能。可是在魏征死后,杜正伦因为负罪被罢免,侯君集因参与谋反而被斩首。唐太宗开始怀疑魏征有因私营党的嫌疑。

不久,唐太宗又得知,魏征曾把自己给皇帝提建议的书稿给当时记录历史的官员褚遂良观看。唐太宗怀疑魏征故意博取清正的名声,心里很不高兴,下旨解除衡山公主和魏征长子魏叔玉的婚约。后来他越想越恼火,竟然亲自砸掉了魏征的墓碑。

有学者认为,唐太宗对魏征的“怕”,只因他是历史上少有的开明君主,为了开创大唐盛世,才给了魏征“无限话语权”,让其直言劝谏自己。

实际上,这段君臣佳话也体现了古代反腐的一

个重要内容,即监察制度。崔永东认为,古代的监察官员多数是对各级官员进行监察,也有一部分是直接对皇帝提出批评意见的,魏征就是一例。

监察制度对抑制腐败发挥了积极作用。崔永东介绍说,首先,其是垂直领导,即监察官员是归皇帝直接领导的,不受地方政权的干扰;其次,监察区划和地方行政区划往往不重合,这也避免了监察权的地方化;第三,不同的监察机构之间可以互查互纠。比如,明朝的都察院和六科就是相互监察,而且监察官员如果自己触犯法规或者贪腐,就罪加一等。

遗憾的是,即使罪加一等,也不能完全阻挡贪官的腐败。

华东政法大学科学研究院助理研究员魏敏告诉记者,古代反腐的律法跟现代相比是有过之而无不及,其规定更严格、更细致。《唐律疏议》就被誉为东亚国家最完善的法典,可惜的是,这种完善的立法在执行中却并不完善。

自秦朝开始,历朝都设有御史作为监察官员,但其品级都很低,是“七品芝麻官”,魏敏称其“官小言微,话语权不够”。加上古代官员的工资非常低,而很多人在成为官员之前就借了不少债来读书和疏通关系。很多新官上任后,其首要任务就是还债,在不够养活家人的工资体系下,也不得不以身犯险。而清廉的官员,像海瑞之类几乎都活不下去——在这样一种官僚体制下,贪腐自然屡禁不止。

在崔永东看来,真正影响反腐效果的,不是君臣关系如何,而是皇帝的个人意愿。比如,每个朝代的开国初期,有作为的帝王其反腐力度都较大,而到了王朝的后期,平庸的君主不重视反腐或不得其法,以至于贪腐盛行,最后导致民不聊生,政权垮台。

明朝的朱元璋是平民出身,深受贪腐之害,所以他反腐的决心很大,惩治贪官的手段也极其残酷。他的铁腕反腐确实对贪官起到了很大的震慑作用,其打造的吏治清朗长达60余年,这在中国历史上极其罕见。可惜从明朝中叶开始,皇帝昏庸无能,贪官污吏又东山再起。

正如吴晗所说:“这是社会制度所决定的,朱元

璋尽管是最有威权的皇帝,他能够杀人,却改变不了社会制度。”

### 和珅跌倒,嘉庆吃饱

君臣之间的“食君之禄,忠君之事”的主从关系,早在西周时期就已经形成,尽管那时尚未实行俸禄制,但这一制度对反腐倡廉的影响颇深。

和珅是乾隆皇帝的第一宠臣,也是千古巨贪。他因容貌俊秀、精明能干和善于逢迎而深受乾隆的宠爱。

《中国廉政史鉴》中披露,其实乾隆深知和珅贪污,但他也明白,和珅敛财只是单纯的金钱欲望,并未形成与皇权相抗衡的力量;相反,和珅自知罪恶深重,只能以对乾隆的绝对忠心来换取生命的安全,君臣之间达到了微妙的平衡,各取所需,互利双赢。

公元1786年,御史曹锡宝参劾和珅的家奴刘全违反制度盖造豪宅,奢侈铺张,有仗势索贿的嫌疑,请求查处。

乾隆知道曹御史醉翁之意不在酒,就把奏章下发给都察院处理,有心写上“追究明白,非为开脱和珅之故”的批语。手下官员会意,将风声泄露给和珅,和珅让刘全一夜之间把新屋拆了个干干净净。结果曹锡宝得了个“妄言不实”的罪名,降官三级。不到半年,乾隆还操办了女儿同和珅儿子的婚礼,对和珅的宠信有增无减。

不过好景不长,乾隆死后第三天,嘉庆就立即数出和珅二十大罪,将其投入大牢,命其自杀,还抄了他的家。后来据梁启超估计,和珅的全部家产,约相当于当时全国10年的财政收入。据说,最后那些财产都让嘉庆派人运到宫里去了,这也就是“和珅跌倒,嘉庆吃饱”的由来。

在崔永东看来,和珅案属于典型的政治斗争,嘉庆扳倒和珅主要还是为了巩固皇权,因为和珅权倾朝野,乾隆时期皇帝还能驾驭得了他,像嘉庆这种年轻人上台,根基不稳,资历和威望也远远不及乾隆,可能就很难驾驭和珅,所以必须除掉他。

“和珅案表明了古代反腐的一个特点,即人治。”崔永东认为,人治在君臣关系上体现尤甚,以和珅案

为例,乾隆好比和珅的保护伞,当这把伞愿意保护他时,他就一路顺风,一旦失去了这把保护伞,他就完了。人治最大的弊端就是权力不受制约,难以从根本上解决反腐问题。这也是古代君臣之间的一个“潜规则”。

官员贪腐往往还和封建专制制度相关,封建帝王的权力几乎是不受限制的,而他特别宠信的人,实际上也是大权独揽。和珅的贪腐正因为没有制约,所以最后使其贪腐变本加厉,登峰造极。

此外,官员贪腐与收入过低有很大关联。从事廉政理论与实践研究的中国青年政治学院教授王大良告诉记者,君臣之间的“食君之禄,忠君之事”的主从关系,早在西周时期就已经形成,尽管那时尚未实行俸禄制,但这一制度对反腐倡廉的影响颇深。

东汉人仲长统曾指出,“禄不足以供养,安能不少营私门乎”,意思是朝廷给的钱太少,我只好自己想办法,那就是贪污。所以,后来一些开明的统治者,就提出了“重吏禄”的思想,也就是高薪养廉。这当然也发挥过一些积极的作用,但并不能根治腐败。

#### “中央巡视组”源自古代智慧

纪委官员相当于御史,御史不理庶政,专门“打老虑、打苍蝇”,这和现代的反腐有许多相像之处。

在古代,扮演当前“中纪委”这一角色的是御史府或御史台,后称都察院等。纪委官员相当于御史,御史不理庶政,专门“打老虑、打苍蝇”,这和现代的反腐有许多相像之处。对比古今,崔永东归纳了几条古代反腐的经验智慧:

第一,古代有作为的统治者都很重视反腐,他深知为了维护政权的长治久安,就必须反腐败,因为统治者很重视,所以效果也比较好。

第二,封建时代的监察制度有很多东西是值得我们借鉴的。比如,现在的“中央巡视组”,这种巡视制度恰恰是中国古代监察制度里的一个重要内容。

古代的监察区是中央监察部门派往地方的一个机构,机构内设有刺史或御史行使监察职能。比如,刺史就是地方上负责监察的,实际上一开始他是中央派出去的,负责巡行各地、巡回监察,只是后来又

成为地方上的行政长官。

中央也经常派一些御史巡行各地,这就类似于今天的“中央巡视组”,这些御史到各地去监察,不受地方势力的干扰,古典戏曲里面也经常提到御史有尚方宝剑,可以先斩后奏,也就是说明御史有很大的权力。他代表皇帝视察地方,行使吏法,对那些贪赃枉法的可以先斩后奏,所以地方官是非常害怕的。

实际上,古代御史的品级都很低,一般为七品,地方大员往往是一二品。虽然御史的品级低,但是他的职权非常高,而且对监察官的要求也很有讲究。比如,御史到地方,不能去他的老家,要回避;御史要用品行端正的年轻人……很多细致的规定,在现在看来,还是很值得借鉴的。

第三,法律制度的建设完善。自有史可考的夏商开始,历朝历代对官员的贪腐都有法律规定,到唐朝发展得更为精细和完整,而且惩治官员贪腐的律法比普通人要严厉得多。

这在《唐律疏议》的“六赃”中有诸多体现,魏敏介绍说,“六赃”是指六种非法获取公私财物的犯罪。以“受所监临”为例,比如说有人当了某县县官,那么他们全家都不能接受该县子民的任何馈赠,即使对方没有任何请托,其所受之物亦是以“赃”计,按照法律的规定,逢年过节的人情往来也不允许,也就是要求官员真正做到“不拿群众一针一线”。

第四,君臣关系与上下级关系有相似之处。

古代的君臣关系等级森严,而现代的上下级关系存在领导和被领导的级别之差。对现代而言,不能有这种等级森严的意识,而是应该有民主意识,这样的好处就是,下级能帮着监督上级,上级有了过失,下级也可以提出善意的批评或规劝,实际上是防止上级铸成大错。

封建的等级森严制度是不可取的,因为和我们今天的民主政治不相适应,所以应该提倡下级能对上级有所监督,就像魏征对唐太宗那样,而且下级也可以对上级的权力有所制约。这个前提是我们需要建构一种权力制衡、均衡制约的机制,有待进一步研究。(人民网[微博]杨奇焱 2016-10-13)



