

编者按:2017年6月26日上午,十二届全国人大常委会分组审议了国务院关于2016年中央决算的报告,关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。多位全国人大常委会组成人员建议,要把防控地方债务风险摆在更加重要的位置,规范PPP项目(政府和社会资本合作),防止发生变相举债。

近日,财政部、国家发改委、司法部、人民银行、银监会、证监会印发《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》,直面地方债的各种问题,并提出了整改要求。

长期以来,地方债管理的难题是债务信息严重缺乏,涉及部门多,监管难度大。多部门监管地方债,可谓找到了地方债综合治理的一条重要路径,可以让政府各相关部门及时得到有效信息。这还需要从资金的主要供给方金融机构入手,加强金融机构的监管,发挥中央银行和金融监管机构的作用。同时,加强地方债综合治理,需要加快政府信息公开的步伐,让财政透明度进程加快,让地方债务信息更加公开透明。地方债问题的解决,牵涉面广,多部门综合治理并明确财政部门的责任,将非常有助于国家金融安全,在防范地方债风险的同时,促进国家治理的现代化。

化解地方债务风险,不能停留在倒逼地方政府提高债务风险预警意识这一步,而要真正把握住问题导向,瞄准核心问题,以建立现代财政制度为目标,驰而不息,久久为功,通过持续不断的制度建设,让地方在举债机制上少一些不科学的行政化意志,多一些法律制度的遵循;少走一些无序举债的老路,多做一些改善投资环境、政商环境的创举;少一些急功近利的政绩需求,多一些长期建设理念。如此,地方债管理新规的政策效应才能最大化,地方债风险控制才能有的放矢地做到管得住、管得好。

本期推出“地方债风险”专题,供您决策参考,其他栏目的文章祈盼引起您阅读的兴趣。

本期专题·地方债风险

- 02 要加强监管违规违法融资
- 03 审计署:地方政府债务风险总体可控
- 03 财政部:严控地方债风险
- 04 地方政府与城投公司到了合久必分的时候了
- 07 超16万亿元地方债风险如何防控

政坛经纬

- 09 中央又交给杭州新任务

经济纵横

- 11 中国经济新动能蕴含在六大领域

人物春秋

- 12 平凡世界的叮咛

文化漫步

- 15 三思而不行

八面来风

- 15 国外公务员趣闻

历史深处

- 18 林彪为何不肯挂帅抗美援朝

悦读时光

- 封三 揭穿《戚本禹回忆录》中的谎言

——关于《在中南海工作的日子》部分(七)

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

要加强监管违法违规融资

2017年6月26日上午,十二届全国人大常委会分组审议了国务院关于2016年中央决算的报告,关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。多位全国人大常委会组成人员建议,要把防控地方债务风险摆在更加重要的位置,规范PPP项目(政府和社会资本合作),防止发生变相举债。

全国人大常委会委员吕薇指出,目前对于地方债务,主要规范的是公开发行的债务。近年来,财政置换的地方债化解了短期内偿还债务的风险,降低了公开发行债务的成本。但是,地方政府的债务正在以多种渠道积累。除了公开发行的债务外,还有政府承诺偿还的债务。如审计署的报告中提到,16个省、16个市、14个县本级地方政府承诺的财政资金偿还债务比2013年增长了87%。

吕薇还指出,有些地方不规范地开展PPP项目,增加了地方政府的债务。她说,虽然这些项目有些是企业举的债,但在实际上它是以政府信用为基础的举债,最终还是政府要偿还。因此,不仅要严格控制公开发行的债务,还要注意防控多渠道地方债务快速增长的风险。

在分组审议时,全国人大常委会委员李盛霖建议把防控地方债务风险摆在更加重要的位置。

他说,在全国人大财经委预审的过程中注意到,一些地方仍然存在违规举债融资、违法提供担保的情况;部分地区的债务余额增加很快,政府债务还本付息的压力加大;地方政府融资平台转型滞后,职责不够清晰。

他还指出,一些地方政府以及所属的机关事业单位、社会团体通过不规范的政府和社会资本合作,政府购买服务等形式,以回购合作方投资本金承诺最低收益。实际上,这是变相的地方举债。

“防范金融风险是今年党中央确定的经济工作一项重要任务,地方政府债务的风险直接影响到金融风险,所以要把防控地方债务风险放在更加突出的位置。”李盛霖认为,对一些地方政府以及所属的机关事业单位通过不规范的政府和社会资本合作的PPP项目,政府投资基金、政府购买服务等违法违规融资的行为,有关部门要加强监管、依法问责、公开曝光。

他还建议,国务院有关监管部门要落实监管责任,建立健全联合防控机制,形成监管的合力,同时对违法违规融资担保行为开展联合监管和处置。

全国人大常委会委员罗清泉也建议要进一步重视地方债务的风险隐患。他说,2016年财政部在加强地方债务管理、防范债务风险方面做了大量工作,债务的余额虽然控制在人大批准的限额17万多亿的限额以内,但还有15万多亿,这不是一个小数字。

罗清泉还指出,一些地方变相举债、违法违规担保的情况仍然存在等,这些潜在的风险不可忽视,应进一步严格管理、加强监督,坚持问题导向,强化风险防范措施。

在分组审议时,全国人大常委会买买提明·牙生委员说,PPP项目在社会资本和政府资本的结合方面确实起到了非常重要的作用,解决了基础设施等方面的短板问题,但是作为一种新鲜事物,PPP项目在运行过程中存在信息不够透明、不公开的问题,有的项目已经成为地方政府的变相举债。

他建议,国务院或财政部制定行政性法规或者部门规章,规范管理PPP项目的运作,进一步明确筹资范围、使用监督、信息公开等方面的内容,严防变相举债的发生。

(2017-06-27 澎湃新闻)

审计署：地方政府债务风险总体可控

日前,审计署公布关于2016年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告(以下简称“报告”)。报告表示,从审计情况看,中央预算执行情况总体较好,中央财政一般公共预算收入完成预算的100.02%,保障了发展需要。报告同时揭示了审计中发现的一些问题。

针对地方政府债务问题,审计发现:至2017年3月底,审计署审计的16个省、16个市和14个县本级政府债务风险总体可控,但政府承诺以财政资金偿还的债务余额,较2013年6月底增长87%,其中基层区县和西部地区增长超过1倍;7个省、6个市和5个县本级2015年以来,通过银行贷款、信托融资等形式,违规举借的政府承诺以财政资金偿还债务余额有537.19亿元。同时,有4个省、2个市和2个县尚未成立政府性债务管理领导小组。

报告还表示,有的政府投资基金和支持小微企业措施未达预期效果。审计署抽查的16个省至2016年底设立政府投资基金235只,实际到位资金中引入社会资本仅占15%;有的基金运作市场化程度不高,其中122只基金的管理公司由政府部门直接指定,103只基金的管理公司有342名高管或投委会成员由政府部门直接指定或委派。抽查的7支小微企业增信集合债券贷出的31.59亿元募集资金中,有28.25亿元(占89%)被发债企业违规转贷,投向偏离了政策目标。抽查20个省的149个政府和社会资本合作收费公路项目中,有91个(占61%)流标或终止。

事实上,国家高度重视防控地方政府债务风险。随着《中华人民共和国预算法》(2014年修订)和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)的颁发,我国明确了地方政府融资担保行为的“正面清单”和“负面清单”,逐步依法建立了地方政府规范的举债融资机制。限额管理、预算管理、风险处置日常监督等管理体系逐渐完善,政府债务规模增长势头得到有效控制。但是,由于法治观念薄弱、责任意识和风险意识不强等原因,仍有一些地方政府违法违规提供担保,通过政府购买服务、政府引导基金和PPP等方式变相举债。

针对一些地方政府花样翻新的违法违规融资担保行为,财政部组织了全面清理整改,并发布了一系列文件严格限定政府购买服务的范围、严格规范政府购买服务预算管理、严禁利用或虚构政府购买服务合同违法违规融资,并要求切实做好政府购买服务信息公开等。同时,对PPP、政府投资基金等政府与社会资本方各类合作行为提出明确要求。此外,通过发行土地储备专项债券,从机制上堵住融资平台公司等企业冒用土地储备名义,以储备土地抵押担保融资的“后门”“歪门”,防范违法违规举债或变相举债等行为。2016年以来依据审计移交线索和举报线索,财政部先后组织驻相关地区专员办,对部分地方违法违规融资担保行为开展专项核查,持续保持对地方政府债务监督的高压态势。

(2017年06月27日中国财经报 杨红梅)

财政部：严控地方债风险

近年来,个别市县政府仍存在违法违规举债担保行为,一些金融机构仍违法违规向地方政府提供融资或要求地方政府出具担保承诺。财政部今天(23日)指出,未来将继续坚决制止违法违规举债担保行为,严控地方政府债务风险。

据统计,2016年全年全国共发行地方政府债券60458.4亿元。截至2016年末,地方债市场存量余额已达10.7万亿元,成为全市场仅次于国债和政策性金融债的第三大债券品种。

(2017年02月23日16:40央视)

地方政府与城投公司到了合久必分的时候了

2017年5月的最后一天,江苏省财政厅联合多个部门下达“特急文件”,要求各地全面规范举债融资行为。很快,这一新闻出现在了长期被娱乐话题霸屏的新浪微博热搜上。

江苏省的“特急文件”呼应的是,财政部、发改委、司法部及“一行三会”六部委5月3日联合发布的《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》(50号文)。50号文重拳砸向隐性地方债,用大量篇幅重申,地方政府不得与金融机构联合违法违规举债融资。同时要求各省级政府组织一次融资担保行为摸底排查,全面改正地方政府不规范的融资担保行为,并在2017年7月31日前清理整改到位。

不断加大的问责压力对地方投融资及金融市场产生了震慑。“融资平台5月都没发多少债,被50号文吓怕了。”一位投行人士在朋友圈感叹。

不仅如此,《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》、《关于坚决制止地方政府购买服务名义违法违规融资的通知》等政策的相继出台,亦开始为地方债划出一个清晰的边界。

新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(43号文)实施以来,尽管各级地方政府加快建立健全规范的融资机制,但也仍在通过政府购买服务、政府与社会资本合作(PPP)、政府引导基金等方式隐性举债。

1 不走土地融资的老路

“地方政府与城投公司,到了必须合久必分的时候了。”

很长时间以来,除了地方土地储备中心,不少以城投公司为代表的地方融资平台也事实上享有土地储备的职能。城投公司吸收了地方政府注入的土地资产,就可以从银行获取土地储备贷款。

所谓土地储备贷款,是银行向土地储备机构发放的用于收购、整治土地,提升土地出让价值的短期

周转贷款,其用途主要包括征地、拆迁补偿、缴纳土地出让金等,往往数额巨大。

但是许多城投公司随后将土地储备贷款腾挪用于当地其他基础设施投资建设等,这帮许多地方“办了事”,但这种运作方式也造成了一部分隐形地方债务。

1980年代后期,全国首家真正意义的城投公司——上海久事公司应运而生。针对地方政府财力不足与城镇化基础设施建设需求高涨的问题,城投公司为政府获取了大量的基础设施建设资金,在经济中体现政府意志。

后来,一些优质的城投公司用政府的优质资源,通过市场化运作,形成有效的资产,通过证券化后转化为经营资本。但随着这条捷径被越来越多地方发现,这个市场也变得鱼龙混杂,不少城投公司还都是政企不分或者有名无实,靠政府给饭吃,自然也帮政府融来资。

2014年颁布的43号文明确,城投公司不能继续充当政府的融资平台。今年出台的50号文则要求“各金融机构应当依法合规支持融资平台公司市场化融资”,为城投公司转型奠定了资金基础。

“地方政府与城投公司,到了必须合久必分的时候了。”一位地方城投监管人士高来云对南方周末记者说。

2016年初,财综4号文将土地储备职能从城投公司剥离。要求每个县级(含)以上行政区域原则上只设置一个土地储备机构,并从属于当地国土资源部门管辖。

更为重要的是,土地储备贷款也被叫停,即使是土地储备中心也不得再向银行业金融机构举债。土地储备项目所需资金被纳入了财政的政府性基金预算,从国有土地收益基金、土地出让收入和其他财政资金中统筹安排,不足部分可以在国家核定的债务限额内,通过省级政府代发地方政府债券筹集资金解决。

不过,不少融资平台仍延续了土地融资的老路。财政部近日建议江苏省问责高邮市和洪泽县,两地均将政府大楼等公益性资产变更使用性质,随后以商业用地、居住用地的性质出让给地方融资平台,融资平台最终将土地使用权用于抵押担保,发行债券。

对于这种违规行为,50号文重申,地方政府不得将公益性资产、储备土地注入融资平台公司,不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源,不得利用政府性资源干预金融机构正常经营行为。

不仅如此,最新试行的《地方政府土地储备专项债券管理办法》(下称《办法》),还从机制上堵住了城投公司以储备土地进行抵押担保融资的“后门”。今后土地储备上市的流程应为,各地土地储备中心通过发行土地储备专项债券获取土地储备资金,然后通过公开招标购买征地拆迁服务。出卖净地之后的收益,用于偿还债券,若有留存,上缴财政。

之所以专门设立了土地储备专项债券,而不再通过省级政府发债获取土地储备资金,高来云向南方周末记者解释,主要因为土地储备专项债券的特点,是通过土地项目的收益去偿还的,也就是说项目与收入相对应,不能通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金。而之前则有可能发生串用行为,最终有可能是用一般公共财政预算收入去偿还了专项债务(地方政府债务限额分为一般债务限额和专项债务限额)。

并且,政府发债主要解决的是公益性项目的资金缺口。而土地储备,实际上是通过征地拆迁,将一些可以变为产业、商业、住宅用地的土地整理上市,更强调商业性,跟正常的政府债务目的不一样,所以应该用土地的相关收益去偿还,而不是用政府的一般公共预算财政收入去偿还。

对于因储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现,不能偿还到期债券本金的,《办法》也规定,可在专项债务限额内发行土地储备专项债券周转偿还,项目收入实现后予以归还。

“特别需要强调的是,土地储备专项债券的发行额度,不得突破地方政府专项债务限额的‘天花板’。”

财政部有关负责人接受人民日报采访时表示,2017年地方政府专项债券总限额约为7.27万亿元,各省应当在国务院批准的分地区专项债务限额内安排。

2 明确融资渠道边界

从2016年初开始,财力有限的地方政府开始将政府购买服务、产业基金等模式大量引入基建,大有取代PPP之势。

从2014年10月国务院下发43号文,结束了地方政府传统的融资平台和融资模式之后,地方政府要筹集用于基建投资的资金,只能借助于两条途径:一是发行地方债;二是引入社会资本搞PPP(政府与社会资本合作)。

但是从2016年初开始,财力有限的地方政府出于“稳增长”的动机,开始将政府购买服务、产业基金等模式大量引入基建,大有取代PPP之势。

比如2017年3月末,农业银行相关负责人在业绩发布会上给出了一组数据:2016年农行政府购买服务贷款余额1123亿,产业基金贷款余额538亿,PPP贷款余额128亿。128亿PPP贷款余额只占2016年农行新增信贷(8049亿)的百分之一,贷款余额(9.71万亿)的万分之一。

其中,政府购买服务与PPP的边界,实际上在于是否可以参与建设有形的公共设施。从政府采购法角度看,政府采购的对象明确分为货物、工程和服务三类,其中对“服务”的定义是“除货物和工程以外的其他政府采购对象”,政府购买服务是不包含工程的。

然而,这个概念在之后的单项文件中逐渐被突破了。比如在棚户区改造、海绵城市建设以及土地储备拆迁安置补偿等文件中,都允许政府购买服务的存在。这之后,政府购买服务的概念就被地方政府大量使用。

此外,相比PPP,政府购买服务,既实现了基础设施项目的融资目的,又规避了PPP项目复杂繁琐的操作和审批流程,还不受一般公共预算支出10%的限制,甚至不作为政府债务纳入地方债务限额管理。

南方周末也曾报道过产业基金的秘密(详见《产业投资基金如何以小撬大》戳蓝字即可阅读),通过产业

基金的杠杆效应,地方政府可以以极少的财政资金撬动巨额的银行信贷,但这种股权投资的方式,在许多地方被变成政府债务。

同样突破了融资渠道边界的还有“明股实债”的PPP。PPP本应由项目收益去偿还,但许多地方政府为提供资金的金融机构提供了财政“承诺函”,甚至通过人大决议,纳入财政预算。

PPP领域专家、清华大学建设管理系教授王守清曾在一次财政部研讨会上发言,“要控制地方债,就要清理,如果是为了经济增长,那就怎么简单怎么来。”会上大家基本上认同,地方政府和银行联手这么干,中央的清理便会大受影响。

眼下,这些变相举债方式已成为财政部和审计署责令整改最多的领域。2017年3月份,财政部首开问责到个人的先河——黔江区人民政府2015年批复黔江区城市建设投资(集团)有限公司向贵州中黔金融资产交易中心融资,后获得0.55亿元融资款,区财政局因出具支付融资本息的“承诺函”等,相关责任人被给予党内警告、行政撤职等处分。

最新下发的《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(87号文)明确了政府购买服务与PPP的边界,严禁各地将建设工程作为政府购买服务项目。不过,仍然为棚改、异地扶贫搬迁、征地拆迁等政策性较强的领域留下了窗口。

此外,政府购买服务仍然不受一般公共预算支出10%的限制,亦不作为政府债务纳入地方债务限额管理。高来云告诉南方周末记者,购买服务的主管部门是财政部综合司,而这次的87号文是预算司提出来的,预算司主要是从化解债务的角度出发,担心地方做了很多异化的政府购买服务,或者政府购买服务进入工程领域,挤压了PPP的实施空间,可能会引发相应的债务问题。

产业基金也仍然游走在灰色地带。尽管产业基金的实践应用以及地方版管理办法相继出台,但其法律框架和监管体系尚未完全建立。早在1995年,国家就开始着手产业基金的立法工作并授权发改委起草相应管理办法,但历经20年仍未出台。主要的争议之一在于,政府应该多大程度介入产业基金。

3 政府不会兜底

地方政府已经开始收回财政“承诺函”以及提前还款等。

实际上,新预算法和43号文出台后,主要通过城投公司融资的历史债务曾一度被清理。高来云对南方周末记者说,城投公司债务应该分为几个层次,如果是金融债务,通过头几轮的债务甄别,大多都已经纳入地方政府债务了。还有就是与政府间往来形成的工程欠款,应该也清理得差不多了。

城投公司历史债务与政府剥离的一大难点,是如何处理存量债务对应形成的资产。城投公司在充当政府融资平台时,以自身名义立项实施了一批基础设施项目,或以自身名义对政府拟收储的土地进行整理。由于市场化不充分,很多项目没有与所在政府签订相关协议,导致城投公司资产账面普遍为在建工程或存货,资产质量不高。这部分资产不能发债,靠财政回购又受制于地方财力。

从江苏的“特急文件”中可以看到,整改工作要求在7月31日之前全部到位,对逾期不改正或改正不到位的相关地区,省级政府性债务管理领导小组将提请省政府依法依规追究相关责任人的责任。

政策重拳之下,各地政府及金融机构都开始针对违规举债进行整改。据多家媒体报道,地方政府已经收回财政“承诺函”以及提前还款等。

不过,提前还款的钱从哪来备受关注。

近期业内讨论中,也有声音认为,财政部一定会为地方政府打补丁。最简单的办法比如,财政部已经在做隐性地方债摸底,会根据已经形成的支出责任,对应银行贷款的数据,给地方发一笔新增地方债,还掉隐性地方债。然后再把项目拿出来,重新给回社会资本去操作,走PPP的流程。当然这些说法都是猜测。

无论如何,“地方政府阵痛”已经成为业内共识。社会保障基金理事会理事长楼继伟2017年4月21日在财政学年会上表示,部分地方政府债已经违约是好事,说明中央政府不会兜底。

(2017-06-13 冯叶张宇 南方周末应受访者要求,高来云为化名)

超16万亿元地方债风险如何防控？

——三问地方债务风险管理新规

财政部数据显示,截至2015年末,我国地方政府债务为16万亿元。债务率即年末债务余额与当年政府综合财力的比率为89.2%,低于国际通行的警戒线。财政部有关负责人指出,目前我国政府债务风险总体可控,但存在局部风险隐患,需引起重视。

14日,国务院办公厅对外发布地方债风险管理新规,将对地方政府违规举债的行为产生哪些影响和约束力呢?

一问:目前我国地方债风险有多高?

根据国家统计局GDP数据计算,目前加上纳入预算的10.66万亿元中央政府债务,我国政府债务的负债率为38.9%,低于欧盟60%的警戒线,也低于主要市场经济国家和新兴市场国家水平。

记者采访发现,目前地方债风险管理主要面临三大挑战:

——个别地区超警戒线。去年底,全国人大常委会分组审议《国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告》中,不少委员提及100多个市本级、400多个县级的债务率超过100%。记者查询多地财政数据看到,少数省份债务率也已超过100%。

中国财政科学研究院金融研究中心主任赵全厚表示,当前各地财政收入增速普遍放缓。地方债务余额增长而综合财力下降,就会导致部分地区债务率上升,债务风险加剧。

——违规融资担保承诺。根据预算法、担保法等法律规定,除外债转贷担保外,地方政府不得为任何债务提供担保,然而各地违法违规担保举债现象仍难杜绝。近期贵州省内多地财政部门收回的融资承诺函等文件中显示,部分地方政府仍在为物流园、城建等项目融资贷款出具承诺函等文件。

审计署对部分地方政府债务审计发现,截至2015

年底,浙江、四川、山东和河南等4个省通过违规担保、集资或承诺还款等方式,举债余额为153.5亿元。

——“伪PPP”现象不断。财政部相关政策明确要求,严禁借PPP项目保底承诺、回购安排等方式进行变相融资。国厚资产PPP事业部副总经理黄彬说,不少地方PPP项目基金都是明股实债,以财政资金作为风险兜底的劣后资金,实质上是地方政府变相举债。

审计署公布数据显示,截至2015年底,浙江、河南、湖南和黑龙江等4省在基础设施建设筹集的235.94亿元资金中,不同程度存在政府对社会资本兜底回购、固化收益等承诺。

清华大学经管学院常务副院长白重恩表示,此次国办出台的地方债风险应急处置预案,按照风险事件性质、影响范围和危害程度等,将政府性债务风险事件划分为四个等级,实际上是对地方债风险进行分级预警。

“一旦出现无法偿还政府债务本息实质性违约等情况时,就应启动相应分级响应与应急处置。”白重恩说,这补上了地方债风险管理链条的重要环节,有助于及时发现、处置地方债风险事件,守住不发生区域性系统性风险的底线。

二问:如何限制政绩冲动造成的违规举债?

多名受访业内专家与基层干部表示,前期对地方债实施限额、纳入预算管理后,防范地方债风险问题重点转移到遏制各类违法违规担保等方面的举债乱象。当前违法违规举债现象屡禁不止,背后存在多方面原因。

从各省份已公布的前三季度财政收入数据来看,多地财政增速明显放缓。其中山西、辽宁财政收入呈现负增长,地方收支缺口矛盾日益突出。

中央财经大学中国公共财政与政策研究院院长乔

宝云介绍,当前地方财政保持高增长难度大,但稳增长、补短板任务并未减轻。当地方分到的新增债务限额不足以填补财政收入放缓造成的收支缺口,加上地方政府负责人的融资观念无法适应从传统粗放举债向规范举债的转变过程,就极易出现各类违规举债现象。

一位地市财政局负责人坦言,有些违规担保也是无奈。通过政策性贷款等方式为基建项目融资时,相关金融机构都会要求地方政府为企业平台提供担保承诺,否则就不予贷款。金融机构转嫁经营风险,无形中加剧地方政府债务风险。

政绩考量也是一些地方违规举债的重要因素。一位基层政府负责人坦言,尽管当前经济下行,但主要领导绩效考核要出彩,就必须靠举债来保持高投资、大建设,“先不管是否合法合规,能以合理成本拿到贷款就行”。

赵全厚等专家表示,过去相关约束机制不健全,融资渠道也十分混乱,一些地方政府领导在政绩思维驱使下,举债投资冲动非常强烈。即便现在规范地方债务管理后,仍然会选择明股实债、承诺担保等违规方式,保证一定的投资增速。

业内专家指出,此次出台的地方债风险管理新规提出,高风险地区政府财政重整计划,与地方债务分类处置措施,将在堵住地方违规举债漏洞方面发挥积极作用。

新规明确市县年度一般债务付息支出超过当年一般公共预算支出10%的,必须启动财政重整计划:除必要的基本民生支出和政府有效运转支出外,本级政府其他财政支出应当保持零增长或大力压减;处置政府资产,结合市场情况予以变现,多渠道筹集资金偿还债务等。

地方债务分类处置措施中提出,对于新修订预算法实施后,地方政府违法违规提供担保承诺的债务,明确地方政府及部门对其不承担偿债责任,仅依法承担适当民事赔偿责任。最多不应超过债务人不能清偿部分的二分之一;担保额小于债务人不能清偿部分二分之一的,以担保额为限。

乔宝云表示,地方财政重整计划将给地方政府无序举债乱象带上“紧箍咒”,明确地方政府偿债责

任,有助于实现债权人、债务人依法分担债务风险。

三问:出现地方债风险事件如何对官员追责?

“过去地方无序举债、违规融资现象屡禁不止,重要原因在于追责未能落实到位。”白重恩说,尽管预算法等法律法规明确,对违规举债负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员给予撤职、开除处分,但因标准不明确、落实不到位,现实中鲜有地方领导因违规举债而受处分案例。

上述基层财政部门负责人表示,地方财政部门也希望举借债务能够依法依规,但地方主要领导考虑到违规举债的综合收益远高于违法成本,相关法律法规就难以约束地方违规举债冲动,尤其是只管任内大规模举债建设,偿债风险丢给后任的做法非常普遍。

地方债风险应急处置预案规定,发生四级以上地方债风险事件,就应适时启动债务风险责任追究机制,依法对相关责任人员进行行政问责。根据省级政府审定的有关责任认定情况,依纪依法对相关责任单位和人员进行责任追究,对涉嫌犯罪的,移交司法机关进行处理。

新规还提出,对实施财政重整的市县政府,视债务风险形成原因和时间等情况,追究有关人员的责任。属于在本届政府任内举借债务形成的风险事件的,在终止应急措施之前,政府主要领导同志不得重用或提拔;属于已经离任的政府领导责任的,应当依纪依法追究其责任。

白重恩说,这意味着对何时追责、如何启动追责有了明确触发点,“加上责任认定、追究的部门、程序都有具体规定,形成风险事件必追责的刚性约束”。

“即便离任也仍然要被追责的终身问责制,将给官员违规举债带来巨大震慑。”中国社科院财经院院长助理张斌表示,这会倒逼地方政府领导在举债时更加谨慎、理性地分析综合收益与风险。

专家建议,遏制地方违规举债,提高财政、金融等方面风险防控能力,还需继续加快推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,督促地方优化财政支出结构,提高举债资金使用效率,增强地方债务风险管理精细化、透明化。

(新华社记者:韩洁、李劲峰、申铖、刘红霞)



中央又交给杭州新任务

每次中央深改组开会都有重磅。

6月26日上午召开的中央全面深化改革领导小组第三十六次会议，审议通过了11个方案，《关于设立杭州互联网法院的方案》引发了特别关注。政知见身边不少人对互联网法院这个新事物颇感好奇。

大部分人看到这条消息第一感觉可能跟政知君差不多：互联网法院是个啥？为啥要设立互联网法院？它怎么审案子？跟一般的法院有什么区别？为什么会在杭州？

由于目前设立方案刚通过尚没有对外公布，我们还无法得知方案的具体内容，但是从过去几年杭州法院试点的一些情况，我们还是可以看出未来互联网法院的一些端倪。

为何是杭州？

为何成立互联网法院，中央深改组会议通稿里说得其实很清楚：

设立杭州互联网法院，是司法主动适应互联网发展大趋势的一项重大制度创新。

“成立互联网法院应该跟北上广三地成立知识产权法院类似，主要是为了专业化，这也是司法改革的重要措施，在互联网普及的时代背景下，这种探索成功后别的地方也可以推广、学习。”中国政法大学知识产权中心特约研究员、知名IT法律专家赵占领告诉政知见。

官方对互联网法院寄予的期待也很明确：

按照依法有序、积极稳妥、遵循司法规律、满足群众需求的要求，探索涉网案件诉讼规则，完善审理机制，提升审判效能，为维护网络安全、化解涉网纠纷、促进互联网和经济社会深度融合等提供司法保障。

相信各位读完不难找到关键词：探索涉网案件诉讼规则，完善审理机制，提升审判效能。

那为何又是杭州？政知的老粉应该有印象，我们曾写过杭州领到的几道题。

如果持续关注杭州这几年的一些动向，首家互联网法院“落户”杭州一点都不让人感到意外。

对于杭州来说，设立互联网法院是现实之需。今年两会期间，杭州市副市长谢双成曾说，杭州互联网经济发展非常迅猛，特别是在电子商务领域，随之而来的是杭州法院受理投诉案件逐年递增，从2013年的600件到2016年超过了1万件。

网上法庭的探索

全国两会期间，全国政协委员、民进浙江省委会副主委赵光育也建议，设立中国（杭州）互联网法院，加快推动网上法庭向互联网法院审判模式转变。

赵光育口中的网上法庭，在杭州已有实形。政知见（微信ID：bqzhengzhiju）了解到，浙江高院2015年主导建设了电子商务网上法庭，并确定杭州市西湖、滨江、余杭3个区基层法院和杭州中院作为首批试点。

试点之初,这4家法院的分工各有不同,西湖区法院——审理互联网金融及网上支付纠纷,滨江区法院——审理著作权纠纷,余杭区法院——审理网上交易纠纷,杭州中院则负责三家基层院的二审工作。

目前,电子商务网上法庭已经实现了起诉、调解、立案(管辖异议)、举证、质证、开庭、判决等各诉讼环节的全程网络化,让足不出户解决网上纠纷成为可能。电子商务网上法庭成立之初,曾经审过一个案件,余杭法院的审判人员、杭州一家公司办公室的原告及深圳一家公司办公室的被告,不同地区的三者通过远程传输技术连接起来,进行庭审活动。

网上法庭诉讼流程严格按照民事诉讼法的有关规定进行,对当事人诉讼权利的保障与传统线下诉讼并无差异。在试点过程中,西湖、余杭、滨江三家法院曾先后就互联网金融纠纷案件、网络交易纠纷案件、网络著作权侵权纠纷案件开展了网上法庭审理活动。除了网上法庭审理,庭审后的视频,当事人可以在线回看,庭审笔录也可以在线签署确认。

以杭州铁路法院为基础

不过,最终设立的杭州互联网法院将以杭州铁路法院为基础。

政知见(微信ID: bqzhengzhiju)发现,6月26日的《杭州日报》刊发了一条消息,内容是杭州市委副书记、政法委书记马晓晖到杭州铁路法院实地调研并听取杭州互联网法院筹备等情况的汇报。

实际上,这并非没有线索可循。

就在今年4月,最高人民法院批复同意由杭州铁路法院集中管辖杭州地区5类涉网案件。两个月后,最高人民法院中国应用法学研究所互联网司法研究中心杭州基地揭牌仪式在杭州余杭隆重举行,余杭法院和杭州铁路运输法院被最高法研所确定为科研基地。

“从目前来看,网络法院还只能管辖杭州地区的涉互联网案件。”赵占领说。

截至6月20日,该法院共收到涉网案件申请1896件,正式立案1446件。从杭州铁路运输法院网上诉讼平台的资料可以了解到:未来互联网法院至少将包括网络购物合同纠纷、网络购物产品责任纠纷、网络服务合同纠纷、在互联网上签订履行的金融借款合同纠纷和小额借款合同纠纷、网络著作权纠纷等5类涉网案件。

或处理网络安全案件

赵占领告诉政知见(微信ID: bqzhengzhiju),除了专门管辖涉互联网案件,互联网法院更大的突破应该是在工作机制上,比如完全进行网上立案,条件允许的直接网上开庭,在立案、发传票、公告、证据交换、开庭等各个环节更多使用互联网技术。

从《杭州日报》的报道可以看到,互联网法院的一些技术已经初见雏形,“导诉、立案、收发材料、证据扫描一站式完成;点击辅助诉讼‘小程序’,当事人足不出户就能完成诉讼;智能诉状生成系统,有力帮助当事人完成起诉状书写……”

在人员的构成上,互联网法院法官更多将由熟悉互联网、懂互联网技术的法官构成,他们专业性更强,专业素质更高,赵占领说,“之前不同法院互联网专业人才配备不均衡,现在把熟悉互联网行业的人集中到互联网法院,把司法资源集中起来。”

互联网法院审理的毫无疑问都是涉及互联网方面的案件,除了一直在试点的互联网金融及网上支付纠纷、网络著作权纠纷、网上交易纠纷,他认为,还可能会包括涉及网络安全的案件。

(2017年06月27日政知见)





中国经济新动能蕴含在六大领域

中国经济经过六年的回调以后,已经接近底部。经济接近底部与触底是两个概念,如果宏观政策比较得当,供给侧改革能有实质性进展,今后一两年内,经济触底是大概率事件。经济触底后,能够在5-10年内稳定在中速增长平台。但要保持中速增长,就需要促进新增长动能的发力。新动能可能出现在六大领域。

第一,要素市场扭曲导致的低效率领域的开放和竞争。包括石油天然气、电力、电信、铁路、金融等产业在内的行政性垄断比较突出的基础产业领域应进行改革,这些领域投资已经不少了,但真正高效率的投资并不多,这些领域开放市场、引入竞争、提升效率、降低成本的潜力很大,这是中国最大降成本的地方,可以降低整个国民经济生产和运营的成本。

第二,农村集体土地制度改革。十八届三中全会对农村集体土地改革,包括建设用地和宅基地的改革准备朝前推,但现在看来,进展不如预期,这件事不能再往下拖了。现在一线城市房价高企,而大量存在的小产权房没有放开。这个事虽然敏感,但是回避不了,如果通过某种政策清理,比如该交的税交了,该交的费用交了,让小产权房能够名正言顺地进入流通,如果农村集体土地能够和国有土地一样同价同权进入市场流通,一线城市的房价还会这么高吗?

此外,如果北京周边的农村土地改革不往前推进,人口均衡的分布难以实现,北京非首都功能的疏解也难以实现。农村集体土地制度的改革对城乡协调发展特别是大都市圈的发展,农民收入增加都至

关重要。

第三,要特别关注经济下行过程中的产业分化。最近几年出现的地区分化、行业分化、企业分化包含了很重要的信息,这是企业转型升级、创新的信号。过去我们讲了很多年要转型升级,为什么转不了?因为还不到时候,现在不转不行了,所以转型升级创新都是大形势下被逼出来的。事实上,有些地方还在保护那些落后的、没有竞争力的企业。比如企业购并过程中,把好的和坏的捏在一起,差的企业一般是好不了的,但是时间长了以后,好的企业可能就被拖垮了。

第四,现代服务业。包括研发、金融、物流、信息服务等生产性服务业,还有像医疗、卫生、教育、文化、娱乐、体育等社会性服务业,发展潜力都很大。特别是通过对外开放带动对内开放,大有文章可做。

第五,新技术,特别是“互联网+”实体经济,这些年进展非常快,提升了效率,降低了成本,但是在发展过程中与现行的管理制度,特别是监管制度之间产生了矛盾冲突,其中网约车就是明显的例子。现行监管体系从监管理念、能力、水平和方式上需要转变,实现在创新中监管,在监管中创新。

第六,前沿性创新领域,比如新能源、新能源汽车、人工智能等。我国在这些领域与国际的差距正在逐渐缩小,但基础研究、大学教育、自由探索的体制机制仍有较大差距,这个短板不补上,就没有成为真正创新型大国的长期、可持续的基础。

(经济参考报)



平凡世界的叮咛

潘石屹

我们的世界是平凡的所在,有平淡无奇、几乎不引人注意的空气、水和阳光;我们的世界也是精彩的时空,有不可或缺的稀松平常,有温暖的情感,有人与人之间相互依赖的强韧纽带。这也是我爱读路遥的长篇小说《平凡的世界》的最大原因。

我觉得里面的孙少安和孙少平身上都有我的影子。

我生活在甘肃农村,父母是“犯了错误”被下放到这里的,家里特别穷。在我的记忆里,村里有二十七户人家,我们家是最穷的。

之所以最穷,除了孩子多之外,还有一个重要的原因,那就是父母非得让每一个孩子都上学。这恐怕是父母对我的最大的影响,也是我爱读书的原因之一。

我们家有七个小孩,不得已,两个妹妹都送了人。大妹妹被送出去时,父母对收养方的要求是只要有粮食吃就行。但送出去后的两年里,母亲总反复地讲“夜里我梦见你妹妹”的话,实在没办法,我把妹妹又背回来了。那时我也是一个小孩子。

然而,刚背回大妹妹,我的小小妹妹又出生了,只得又将她送人。这次母亲的要求是只要那家有只奶羊就行,因为生了我小妹后,我母亲没有奶水让她吃。

我有一个和孙少平一样贫穷的家庭,不同的是,我家的人口更多。或许正因如此吧,一有缘读《平凡的世界》,我便爱上了它。



《平凡的世界》的作者：路遥

在生活、工作、学习中,一遇到困难我就读《平凡的世界》,就想到孙少安、孙少平的故事。这本书我读了七遍,每读一遍都有不同的收获。

给我印象最深的一段话刻画的是孙少平上学时的感受:“但是对孙少平来说,这些也许都能忍受。他现在感到最痛苦的是由于贫困而给自尊心所带来的伤害。他已经十七岁了,胸腔里跳动着一颗敏感而羞怯的心。他渴望穿一身体面的衣裳站在女同学的面前;他愿自己每天排在买饭的队伍里,也能和别人一样领一份乙菜,并且每顿饭能搭配一个白馍或者黄馍。这不仅是为了嘴馋,而是为了活得尊严。”

孙少平的心态颇像我当时的心态,只是我没有他那么强烈而已。

从穿戴上说,上学时,我大冬天光着膀子穿棉袄,棉袄里没有内衣,穿着穿着,袄袖会越来越短,袄会越来越薄,因为里面的棉花都“跑”掉了。

我们学校的菜有甲乙两等,我当然只能吃乙等,和孙少平一样,想吃到好菜的愿望同样鼓噪在我的心里。

孙少平是幸运的,因为他的周围有一个像郝红梅那样和他同样贫穷的女同学,让他在为极度的贫穷而自卑的同时少了些许孤独;我比孙少平幸运,因为我得到了一位女同学实实在在的照顾。

让我难以忘记的是这样一件事:

我们班的一名女生见我总吃乙等菜,就给了我几张菜票。她不是经济十分宽裕的人家,从她的穿着上能看得出,她是用省吃俭用节省下来的菜票来接济我的。她的举动让我又温暖又惭愧,我记得当时我告诉自己:“你怎么能要别人的东西呢?”

三部《平凡的世界》中,我最喜欢的是上部,从中我读到了一种美,一种苦难的美,一种在克服困难的过程中迸发出的美。这种美深深地吸引了我。

后来,有了孩子后,我经常给孩子讲,我像你这么大的时候,还在村子里放牛。为了让孩子更深切地体会到父辈的不易,在他暑假时我把他带回了甘肃农村,那个我长大的地方,让他也体会一下放牛的滋味,体会一下我和孙少平不约而同体验过的世界。但让我没料到的是,他竟然说,放牛太好玩了!比学校好多了!我感叹生活的沧桑和日新月异的同时,还有种让人哭笑不得之感。



孙少平爱看《钢铁是怎样炼成的》,巧的是,我也非常喜欢看,为保尔的精神所激励,也为保尔的命运而或喜或悲;为冬妮娅没有嫁给保尔而惋惜,更为她嫁给一位工程师而扼腕。甚至,我因为冬妮娅嫁的工程师戴着裘皮帽子而厌恶起所有戴裘皮帽的人。

《平凡的世界》第一部的结尾是这样一段话:“孙少安站在小土坡上,用手飞快地卷起了一支旱烟卷。

他抽着烟,久久望着欢腾的村庄和隆冬中的山野——再过半月就是惊蛰;那时一声响雷,大地就要解冻啦!”每读到这一段话,我就不由得想起自己十一二岁时在村里干活的情景。站在山上放牛时,我总是长久地盯着远远的那个隧道,每当听到火车的汽笛自远而近又自近而远地响起,我就告诉自己,你一定不能一辈子待在这个小山村里,你一定要走出去!只要坐上火车,你就可以到宝鸡,到河南,到北京,到一个美丽而广阔的世界里去!

给我的理想插上翅膀的是孙少安、孙少平兄弟不安于现状、决心改变自己贫困命运的理想和努力,另一方面还得益于父母对我的教育与影响。很小时,家里虽然穷,但父母还让我们读书,生活的细节上也从严要求,比如每天要求我们刷牙,而刷牙在当时的农村是一件新鲜的事情,我那时虽然抵触,但还是照父母的要求做了。现在想起来,父母逼我刷牙,带给我的影响绝不仅仅是生活上讲究卫生那么简单,完全可以上升到精神层面上。

十年动乱之后,国家走上了正轨,爸爸得到了平反,恢复了工作,我们全家由农村户口恢复了城市户口,并搬到了城里。

我也得以上高中,上大学。

大学毕业后我被分配到了中石油。

由于对机关单调工作的不适应,对体制束缚的不甘心,当然还有受书中主人公影响等因素,一年多以后,我辞了职。

《平凡的世界》里孙氏兄弟不安分、决心走出去改变自己命运的行为再次成为激励我的导师。

我到了深圳,进了一家咨询公司,工作呢,是跟在公司领导后面,为客户写可行性报告、测量土地、打井等。

然而,从下海那天起,我就在为创业做着准备。

从咨询公司出来,我到了海南,进入了一个砖厂,后来当了那个砖厂的厂长。孙少安开过一个小规模的砖厂,没想到我们的命运竟如此相似。

砖厂的生活非常寂寞,连厂里的发电机被贼偷去后又被我连夜带着几名工人追回来,连有人恶作

剧时把砖头扔到我住的工厂的泵房里也都成了难忘而美好的记忆。

1990年春节,因为没有路费,我不能回到故乡天水,而和另一名家在南京的工人被困在了砖厂。在我的心里,等于被困在了春节之外,困在了融融的亲情之外。

这年除夕,我跟附近招待所的女服务员说好了,要在她那儿看春节晚会。但到了九点多,她把我赶了出去,理由是她要休息。

从春晚的热闹喜庆回到泵房的冰冷,我深切地体会到了孤独的滋味。孤独是有重量的,能把人压瘪。后来的初一、初二、初三,听着隐隐约约的爆竹声,我细味着孤独。忽然,我看到了一个人从砖厂前的路上走过,完全陌生的背影,竟那样的亲切,背影并未与我说半句话,甚至并不知我的存在,但我心里仍掠过一股莫名温暖,觉得自己还未被世界抛弃。如果说以后我无论到任何地方都不再感到孤独的话,除了各种条件都有了根本的变化之外,那个春节对我的历练功不可没。

幸亏有书,书填充了我所有的时空,给我寂寞的生活增添了亮色,加上对以往读过的书——比如《平凡的世界》——的回味,想起孙少平坎坷的命运和不甘人后的果决,也让我一度打盹的理想再次苏醒。

阅读、回味《平凡的世界》之余,我还接触到了一些书,比如《山坳上的中国》、“走向未来”丛书等,尤其是后者,我看过其中的《没有极限的增长》《增长的极限》《经济控制论》《GEB——一条永恒的金带》等,我面前的世界倏然多彩了起来。尤其是金观涛所著的《在历史的表象背后》,给我耳目一新之感。

纵观书对我的启蒙,共有三个启蒙阶段:

第一阶段是小学课本;第二阶段是《平凡的世界》、“走向未来”丛书等;第三阶段是佛经、《易经》、《道德经》等。

时至今日,我之所以认为这个世界上的所有人都是连在一起的,就是因为受到书的影响,使我的世界观发生了质的改变。所谓“连在一起”,不仅是指人与人的手拉在一起,更指人的精神世界成为一体。

我之所以多年坚持在中小学进行美德教育,倡议孩子们会使用手纸,养成良好的生活习惯,就缘于此,这同我在哈佛设立“中国助学金”的心态是一脉相承的。其起源极可能是父母逼我养成刷牙的习惯,或是《平凡的世界》的某一章节。是书在“诱引”着我,是书香在呼唤着我,让我做了这些。我这样告诉自己,别人的痛苦就是你的痛苦,别人的不便就是你的不便,这样你的心才会更宽。这也正是书告诉我的。

读了书,有了冲动,也写。

《我的价值观》是我的第五本书。张绍刚说,他觉得从书的角度看,我的书有些简单,我告诉他,我是个简单的人,不复杂。然后他问我,书塑造了你什么价值观?我告诉他,诚实。除了诚实,别的都是侈谈。诚实这种价值观跟职业没关系,它是对每个人的要求。SOHO 中国在对员工进行培训和要求的时候,都会告诉他们,第一,不能跟客户说一句假话;第二,不能说其他公司一句坏话。其出发点就是诚实。

通过读书和工作,我体验到,当你遇到困难的时候,当你觉得受到不公正待遇的时候,要把自己的身段放低些,再放低些,告诉自己,自己的各项能力都不如别人,能得到这个待遇就不错了。这时,或许周围的人都会来帮助你。这种力量是会看到或感觉到的。同时,我还要告诉年轻人,要想做出成绩,一定要看清时代。我们这个时代是谁也离不开谁的年代。这个世界是平凡的世界,又是无限精彩的世界。这是《平凡的世界》告诉我的,也是我读过的许许多多书告诉我的,更是这个社会告诉我的。毕竟,社会是一部更丰富、更精彩的大书。

潘石屹

SOHO 中国有限公司董事长、联合创始人。他被看作当今中国最活跃、最具有鲜明个性的房地产领袖,在中国商业地产的发展过程中发挥了举足轻重的作用。他以前卫著称,被称为新一代创业先锋。他对待生活与事业的达观、机变与坦率,使他成为一个公众典范、媒体红人。

——本文摘自白岩松潘石屹邱华栋等/著《成长,请带上这本书》

三思而不行

鲁国正卿季孙行父，谥“文”，史称“季文子”。此人非常谨慎，做事三思而后行，大家都佩服他。后来孔子含蓄地批评说：“考虑两次，就可以了。”

如今很少有人认真读古代典籍，以讹传讹的东西特别多。比如这个“三思而后行”，很多人认为是孔子提倡的。其实，恰恰相反：是孔子反对的。

季文子是个“乡愿式”的人物，极世故，极精于算计，算来算去，算到最后，总是为自己打算。岂止是他，任何一个人，祸福利害计较太深，总不能见义勇为。所以，孔子说，再思，可矣。想得太多，人便退缩，长此以往，人便委琐。人一委琐，便不足观。

明人李贽倡“童心说”，说人必须保持一颗童心，方为真人。如何是童心？李贽的解释非常精彩：“最初一念之本心”！

为什么是“最初一念”？因为，最初一念的判断，

往往是价值判断，是善恶美丑的判断！

比如，看到有人在大街上行窃，我们的第一反应肯定是：这是一个犯罪行为，必须制止。

但是，第二、第三反应呢？就很可能就是这样：我制止他，我会不会受到伤害？我还是不管了吧？

今人钱穆注《论语》，于此则下，注曰：“事有贵于刚决，多思转多私”（做事贵于果断坚决，想得太多就变成为自己打算了。）“多思转多私”，一针见血地说出了很多谨慎人、精于算计者的道德底色，也说出了很多算命打卦之人的真正用心。

孔子为什么反对三思而后行？因为，三思过后，正义往往不行，行的，往往是私利。（鲍鹏山《国学》）



国外公务员趣闻

美国公务员的温情，英国公务员的严谨，日本公务员的劳累，法国公务员的失宠，一个国家一个特色，公务员的世界丰富多彩。

随着公务员报考人数一再飙升，公务员热已经热得发烫，但不曾料到，美国的公务员职位比中国更为炙手可热！

美国：公务员百里挑一

在金融危机持续蔓延的2009年，美国掀起了，一场史无前例的“公务员热”，3300个新政府职位引来约30万名申请者竞争，录取率仅为1%，而我国2009年公务员预计录取率为1.75%，美国“国考”激烈程度比我国高出近一倍。

这种“百里挑一”的局面让美国人始料不及。

8年前，当布什当选总统后，仅有4.4万人申请进入政府工作。而1968年尼克松当选总统时情况

更是尴尬，他的助手担心请不到人手，向美国名人录上所有人发出共7万封信，恳请推荐合适人选。

不仅仅是在美国，数据显示，33.5%的韩国青少年（15至24岁），最想得到的职业为国家公务员，居各种职业之首。而在韩国要想成为一名高级公务员，要经历录取率在1%以下的严酷考验。

但是这种炙热程度在法国却遭遇到了“寒流”。浪漫的法国人认为从事这项工作个性将受到限制，缺乏想象力，个人发展机遇少。

国外公务员的职业状态究竟如何？他们拥有着怎样的职业发展前景？国外的制度有哪些与众不同？对这些问题的解析，我们也许能为“中国公务员热”提供些许值得借鉴的素材。

英国：权力不能拥有快感

英国是公务员制度的鼻祖，自1855年成立文官



事务委员会以来,至今已经有超过 150 年的历史。悠久的历史带来显赫的成果。世界银行 2003 年一项报告指出,比较各国政府效能,英国居世界十大富有国家之首。

英国公务员制度有它独到的智慧之处。1859 年,投考印度政务官的笔试试卷有这样一道题:“试论达致权力快感的几种环境情势”。应考的人,全是牛津剑桥的毕业生。然而,对于“权力的快感”夸夸其谈的考生,不论词藻如何漂亮,言论怎样精致,一概不及格。

原来考官有心试探这些高材生对“权力”的看法立场:承认权力会带来快感和乐趣,将来必易受权力腐蚀;反之,考生一提笔就敢于驳斥这道题目从而否定这一命题显示批判的眼光,则优先录取。英式公务员的优胜,在于面对权力诱惑时理性的自制。而 150 年之后的今天,情况依旧如此。威尔士的一位普通财务人员,晚上拿了公司的 15 英镑去酒吧喝酒,第二天上班马上把钱如数放回。但仍被认为是临守自盗。而对把办公室的纸笔带回家给孩子用这样鸡毛蒜皮的小事,英国也是“零容忍”。

英国的公务员如今的日子不太好过,因为内阁部正在执行未来 5 年内政府彻底变革计划,预计裁减公务员 8 万人,减少幕僚人员。

“精兵简政”的目的是增加资源给服务人民的第一线人员,如医生、警察、教师等。

英国政府的公务员数量也已经从最高时期的 74 万降到了 52 万,未来还要裁减,而省下来的政府预算将兴建交通设施、增设学校、改良教育品质等,以增加国家的竞争力。

日本:公务员害怕“过劳死”

日本公务员的工作量堪称世界第一。据日本共同社的调查,日本中央公务员每月平均加班时间为 39 小时,5%的国家公务员认为“感觉有过劳死的危险”。

这个国家的公务员被分为两种——“国家 I 种”和“国家 II 种”,前者考试相当严格,录取率低,被录取者多为东京大学等名牌大学的毕业生。后者则主要就任各省厅及办事处的专门机关,收入、地位和升迁方面与前者有着较大的等级差别。

日本公务员的福利比民间公司的福利确实稍好,如国家会给公务员以较为低廉的价格租用住宅,以此鼓励公务员保持廉洁。但工资收入上,公务员和公司职员却相差不大。据 2003 年的统计,公务员工资是公司职员的 107%,几乎持平。若差别太大,国家就会减薪。近年日本公务员已数次减薪,在收入方面,根本没有诱惑力可言。

在上世纪 80 年代之前,日本确实曾经有过公务员的社会地位和收入都让其他行业的人称羨的年代。但随着泡沫经济崩溃之后,公务员的待遇也随之恶化,基本工资和奖金全部下降。而处于政府机关底层的二级公务员更是苦不堪言,甚至比公司职员的境遇还要差。同时,公务员还要承担非常沉重的社会责任,若出现差错,便要曝光和遭到舆论指责。

因此,对日本大学毕业生而言,选择公务员就像去企业面试一样,只是一个很平常的职业选择。近年企业实行灵活的用工制度后,政府也和企业一样引进了“能力主义”,以工作成绩决定公务员的雇用和升迁,公务员和公司职员一样都充满着危机感,两者没有质的差别。

现在日本公务员早已褪去了昔日金色的光环,就业的吸引力大不如前,已经难以成为日本的大学毕业生青睐的职业了。

美国:中情局职位是最大热门

在美国,各种公务员可谓“五花八门”。美国公务员不仅包括联邦和地方政府中的所有公职人员,还包括公共事业单位的工作人员及国营企业的管理

人员,连国家森林公园的看门人也属于公务员的范畴。联邦政府每年都要新聘公务员 30 余万人。

以往公务员备受冷落,而如今,越来越多的大学毕业生选择了公务员这个职业。从某种意义上说,公务员代表着政府,代表着国家,这是毕业生所向往的。特别是中情局和联邦调查局这些特殊部门,更吸引喜欢挑战和刺激的人。

美国的公务员制度最为与众不同的地方在于优先为最有需要的人士提供相对稳定的职业。这些最有需要者包括低学历者、残障人士、退伍军人、上了年纪的人、少数族裔和在职场上丧失了竞争力的各种人士。这个制度最大的好处之一就是稳定社会。

上述条件下的许多公务员虽然学历不高、经历有限,但是每天简单的核对身份、验证盖章这类工作恰到好处地吻合了他们所有的期待值和实际能力。他们没有这山望着那山高的憧憬,没有大材小用的不满足,心如止水,会对你张开真诚的笑脸。除了稳定丰厚的工资,在美国,当公务员最让别人眼红的是福利待遇,甚至公务员做变性和隆胸手术,费用公家也可报销。公务员退休待遇一般要比私营部门更有保障,退休金也高。此外,他们还享受住房津贴、一年一次带薪假期及各种健康保险。

在美国,由专门机构出版的公务员考试复习资料也颇具特色,前言第一句话就是:无论任何时候,当你寻求一份新职业,政府工作应该首先出现在你脑子里,因为任何级别的政府都是当地最大的雇主。紧接着下面列举了一串政府工作的优点:稳定的工作,良好的工资福利,永远都在请人。当然,也有对于缺点的提醒:必须在一个庞大的官僚机构里工作,因为不可避免的滥竽充数现象,能干的人可能不得不干其他人的活儿。

法国:浪漫之都公务员失宠

法国人的性格追求浪漫,崇尚自由。他们认为从事公务员工作个性受到限制,缺乏想象力,个人发展机遇少。所以,在法国,公务员并不是一个受人追捧的职业。

就经济收入而言,法国公务员的工资收入并不

是很高。特别是对于刚刚踏入工作岗位的人而言,同样的学历,在企业的工资往往要比政府部门高很多。

只有在国内经济形势不好,失业率居高不下的情况下,才会有更多的人把目光转向政府公共部门的“铁饭碗”。某种程度上说,法国公务员竞争的激烈程度是经济状况的晴雨表。上世纪 60 年代经济景气时,政府工作对人们的吸引力很小。为了招聘到足够的公务员,法国政府不得不降低考试的难度。80 年代初,由于失业率上升,公务员考试竞争激烈,政府对公务员的选择要求也就特别高。

在法国,公务员要被分成等级,共有 A、B、C 三个等级。A 类为高级公务员,B 类为中级公务员,C 类为一般公务员。考上国家公务员后即变为实习公务员,并可领取报酬,通常不能立即上岗,必须先到行政管理学院进行一年半至两年的专业培训,最后按照成绩排名榜的先后,各人来挑选自己喜欢的职位。

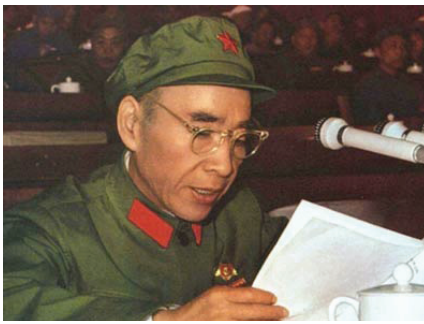
法国虽然也有专门指导公务员考试的教材,但社会上的辅导班几乎没有。对于像外交人员和政府顾问等职位,不仅要求候选人具有高等教育文凭,而且选拔时的淘汰率也是非常高的,通常是 1/50,甚至是 1/100。

因为淘汰率太高,一些具有高学历的人甚至采用“曲线救国”的方式,先获得不需要考试的或者考试比较容易通过的职位,然后再通过自己的表现获得晋升。



林彪为何不肯挂帅抗美援朝

核心提示：当毛泽东再次希望由林彪挂帅领兵时，林彪说每晚失眠，身体虚弱多病，怕风怕光怕声音。毛泽东打趣地说道：“有这三怕怎么率兵打仗呢？”



林彪资料图

本文摘自：人民网，作者：尹家民，原题：揭秘：毛泽东决策抗美援朝出兵与撤军的台前幕后，节选
谁来挂帅？毛泽东点将由彭德怀领兵出征

关于挂帅人选，原先考虑派粟裕，但粟裕病了，正在青岛休养。前些天他托罗瑞卿带信来，说他的病情仍很重。常委几个同志又考虑派林彪来挂帅，可林彪是不赞成出兵的。

常委会上，林彪认为国内战争刚刚结束，各方面都未就绪，如若贸然出兵，必然是引火烧身，其严重后果不堪设想。他还说：“我们过去打国民党军队还可以，现在能不能打败美军，实在没有把握。如果美军丢几个原子弹，那可够我们呛的。”毛泽东最不喜欢听这种泄气话，当即回道：“它有它的原子弹，我有我的手榴弹；它打它的原子弹，我打我的手榴弹；我相信我的手榴弹会战胜它的原子弹，无非是个纸老虎。”林彪又说：“为了拯救一个几百万人口的朝鲜，而打烂一个5亿人口的中国有点划不来。因此，我不赞成出兵，最好不出兵。如一定要出，那就采取‘出而不战’的方针，屯兵于朝鲜北部，看一看形势的发展，能不打就不打，这是上策。”

在会上，周恩来批评了林彪：“现在不是我们要

不要打的问题，而是美国逼着我们非打不可。我们的目的是正义的，正义的战争最后一定会胜利。特别是现在朝鲜政府、金日成首相一再请求我们出兵援助，我们怎能见死不救呢？”当毛泽东再次希望由林彪挂帅领兵时，林彪说每晚失眠，身体虚弱多病，怕风怕光怕声音。毛泽东打趣地说道：“有这三怕怎么率兵打仗呢？”

一连几天，中共中央多次举行政治局会议，反复讨论出兵和挂帅问题，争论仍然激烈。

毛泽东说：“出兵援朝已是万分火急，我们不能再议而不决。既然林彪说他有病不能去，我的意见还是彭老总最合适了。”

他的话音刚落，朱德脱口而出：“对，还是老彭靠得住噢。”

于是常委们一致同意彭德怀出任志愿军司令员，并把入朝作战的时间初步定在10月15日。会议快结束的时候，毛泽东又提议，将今天开会的情况以他的名义择要电告斯大林。另外对美国人也要先礼后兵，向他们打个招呼。会后，毛泽东又指示周恩来：“你明天想办法派一架专机，到西安接彭德怀来北京，我们常委明天做些准备工作，4日召开政治局扩大会议。”

10月4日上午，一架从北京飞来的专机，降落在古都西安。中央办公厅警卫处派来的两个人，一下飞机就直奔西北军政委员会办公大楼。当他俩急速赶到彭德怀办公室时，彭德怀正在埋头审阅西北地区3年经济建设的各种计划和图表，准备不久向中央汇报。中办警卫处的同志对彭德怀说：“毛泽东主席请您立即乘飞机到北京开会。”

彭德怀稍作迟疑，对来说：“我总要给西北局和西北军区的领导同志打个招呼吧？”

中办警卫处的同志十分为难：“不行啊，对谁也不能讲，要赶快去机场。”

彭德怀马上把西北局秘书长常黎夫找来，交代他：“中央让我立刻坐飞机到北京开会，来不及作交代，大概过几天就回来了。”彭德怀脑子里还在转悠着西北的3年计划，不管开什么会，以防万一吧，他还是叫秘书张养吾带上3年规划方案和图表，与他同行。

到京后，中央警卫处处长李树槐直接送彭德怀去中南海。得到消息的周恩来，首先迎出来与彭德怀握手。周恩来解释说：“会议下午3点就开始了，来不及等你，因为政治局会议定得很仓促，昨天就准备派飞机去接你，可是天气不好，只好推迟到今天。搞得你很紧张吧？吃过午饭没有？”

“吃过了。”彭德怀回答着，随周恩来进入颐年堂会议厅。

毛泽东坐在正面大沙发上，见彭德怀进来，首先同他打招呼并走过来握手，另外几个政治局委员也都站起来和他握手。彭德怀有些奇怪，大家握手的分量都很重，而且坐下后，仍有不少人望着他，冲他点头。

毛泽东先发话：“老彭，辛苦了，你来得正好，美军已越过了三八线，金日成同志请我们出兵，现在大家正讨论这件事，你刚来，可以先听听。”因为到得晚，彭德怀只听大家说，没有表态。

第二天上午9时左右，邓小平受毛泽东的委托，来到彭德怀的下榻处，同他交谈了约一个小时，随后两人同车去中南海毛泽东处。

“我找你来，别的不谈，专门谈朝鲜局势。”毛泽东向彭德怀伸出手。

因为10月4日下午的政治局会议上，彭德怀没有发言，毛泽东不知彭德怀对出兵朝鲜是什么态度，而且常委们已决定派彭德怀挂帅，毛泽东心里没底，所以特派邓小平先了解一下，然后由毛泽东亲自与彭德怀交换意见。毛泽东说：“老彭，政治局今天下午还要继续开会，你到得晚，还没有来得及发言，可你都听到了吧，目前还有许多困难，不知你彭老总是怎么考虑的？”稍停，毛泽东心事重重地说：“我这个决心可不容易下哟！一声令下，三军出动，那就关系



到数十万人的生命。打得好没有可说的。打不好，危及国内政局，甚至丢了江山，那我毛泽东对历史、对人民都没法交代哟！”

彭德怀是个从不隐瞒自己观点的人，直言道：“昨天晚上我几乎一夜没有睡着。我以为是沙发床的关系，此福老夫享受不了，就搬到地毯上，还是睡不着。我想，美国占领朝鲜与我隔江相望，威胁我东北；又控制我台湾，威胁我上海、华东。它要发动侵华战争，随时都可以找到借口。老虎总是要吃人的，什么时候吃，决定于它的肠胃，向它让步是不行的。它既然要来侵略，我就要反侵略。不同美帝国主义争个高低，我们要建设社会主义是困难的。如果美国决心同我作战，它利速决，我利长期；它利正规战，我们利对付日本那一套。我有全国政权，有苏联援助，比抗日战争时期要有利得多。为本国建设前途着想，也应该出兵。”

但彭德怀也有所顾虑：“我们装备差得很远，如果苏联完全洗手，那战争的结局就不能预料。”

毛泽东问道：“如果苏联援助得多一些，快一些，我们的装备改善得好一些，这场战争是不是能打？”

彭德怀反复考虑后肯定地表示：“这不是没有可能的，问题在于这种援助能够达到什么程度，空军能掩护到什么程度，这个问题解决得好，可以同美国军队较量一下。”

听了彭德怀的话，毛泽东颇为兴奋：“好哇，你有高见，看来你是百分之百地支持我的意见，下午开会的时候，请你好好谈一谈。另外，你看派谁挂帅合适？”

彭德怀反问道：“我听说中央不是早已决定派林

彪同志去吗？”

“是啊，前些天我同恩来、少奇、朱老总几位同志商量过，决定出兵由林彪同志挂帅。林彪原是四野的司令员，对东北地区也熟悉，但林彪同志说他有病。我问了傅连璋同志，傅连璋同志告诉我，病是有一点，但不大。”

毛泽东说着，便把话头转向彭德怀：“我和恩来、朱老总商量过，觉得这副重担还是你来挑，不知你的身体情况怎样？有什么困难呐？”

毛泽东平静地注视着彭德怀。彭德怀的嘴角笑了，昂起头说：“主席，我这个人的脾气你是了解的，我服从中央的决定！”

毛泽东会心地笑了。

10月5日下午的中央政治局会议是个拍板的会议，能来的政治局委员都来了。会上仍有人主张不出兵或晚出兵，林彪顺着毛泽东的话茬，说着自己的意思：“主席让我们摆摆我国出兵不利的情况，我很赞成。如果把美军顶住则罢，顶不住的话，把战火引到我国东北那就糟了。我看还是以加强东北边防为好，免得引火烧身……”

轮到彭德怀发言了，他的话冲口而出，带出一种战将的肃杀之气：“我支持毛泽东同志出兵朝鲜的主张，我们跟美国打，打烂了，大不了美国打进中国来，最多也就等于中国晚解放几年就是了！如果美军摆在鸭绿江和台湾，它要发动战争，随时都可以找到借口。”

有了彭德怀的这几句话，毛泽东可以作结论了：“我们国内当前存在着一些困难，这是事实。但我认为今天老彭的发言一针见血，很有说服力。现在是美国人逼着我们打这一仗，犹豫退缩、担惊受怕都没有用，这些心理和情绪正是敌人所希望的。现在我们只有一条路，就是在敌人进占平壤之前，不管冒多大风险，有多大困难，必须立刻出兵朝鲜。我提议由彭德怀同志率兵入朝作战。老彭同志，你还有什么意见？”

彭德怀站起来表示：“我还是那句老话，服从中央的决定。”

政治局会议结束后，毛泽东留下彭德怀、高岗和周恩来吃晚饭。席间，高岗表示忧虑：“我们出兵，只怕斯大林不愿意。”

毛泽东颇为警觉：“当然，斯大林这个人，对我们中国党是有成见的。他也怕苏军参战会破坏雅尔塔会议后的世界格局。但他是马克思主义者么，我们的要求符合国际主义原则。”

彭德怀说：“最好是先做通斯大林的工作。”

毛泽东看着周恩来，开玩笑地说：“中国党将派自己最好的外交家去游说。”

高岗和彭德怀都连连点头，此次出使莫斯科，最好的人选当然是周恩来。

毛泽东对周恩来说：“恩来此去，也当速决才是，战争不等人啊！”

饭后，毛泽东对彭德怀说：“现在朝鲜情况已十分危急，我们必须马上出兵，否则将贻误战机。你和高岗同志8日先到沈阳去召开东北边防军高干会议，迅速传达中央政治局的决定，督促部队立即做好入朝准备，同时把我党中央出兵援朝的决定通知金日成。关于入朝的时间，给你10天时间怎么样？关于部队更换苏联武器装备和空军支持问题，恩来同志即刻去莫斯科与斯大林同志商谈，尽快解决。”

彭德怀感到时间紧了些，但仍表示：“我只好一天按10天甚至20天的工作量来干了。”

毛泽东笑了：“抗美援朝我是积极分子，你百分之百支持我，看来这一仗是非打不可了。”

10月18日，毛泽东主持会议，再次研究出兵朝鲜之事。会上，由刚刚回到北京的周恩来介绍了几天来同斯大林、莫洛托夫等会谈的情况。毛泽东最终决断：“现在敌人已围攻了平壤，再过几天敌人就进到鸭绿江了。我们不论有天大的困难，志愿军渡江援朝不能再变，时间也不能再推迟，仍按原计划渡江。”随后，彭德怀奉毛泽东指示，以毛泽东的名义，拟发了给十三兵团和东北军区领导的特急绝密电报，告知中央的决定，中国人民志愿军于19日入朝作战。