

# 欢迎投稿

本刊以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,为江苏实现“两个率先”服务,为各级领导的科学决策提供必要的决策参考。所刊文章不但重视思想性和理论水平,更强调实践性及应用性。本刊设置的主要栏目有:

**领导论坛** (党政领导及管理者谈发展与改革)

**本期关注** (对发展与改革、社会热点及社科研究中的问题予以评述)

**实证调查** (主要来自第一手的调查研究报告)

**决策参考** (就当前某些重要问题作研究并向决策者提供决策参考)

**区域发展** (介绍江苏及其他地区发展与改革的成果和经验)

**难点解析** (对发展与改革中出现的动态进行预测和剖析)

**议论江苏** (反映对江苏发展改革的评价)

**环球链接** (对海外的发展状况作介绍及横向比较)

**前沿动态** (报道近期权威专家学者的观点及发展改革动态)

欢迎各部门研究人员及关心社会科学发展的各界人士踊跃向我刊投稿。字数 5000 以内,一经刊用,即致稿酬。

## 近期选题范围:

一、进一步缩小贫富差距,提高民众收入水平

二、破垄断,大力拓展民营经济的发展空间

三、努力建设服务型政府

四、节能降耗,鼓励创新,抑制产能过剩

五、促进城乡一体化发展

联系地址: 210009 南京市山西路 120 号 F16 《社科应用研究》编辑部

联系电话: 025-83321531    **E-mail:** sheke1119@126.com

联系人: 单沙

《社科应用研究》编辑部

*Applied Research  
on Social Sciences*

社科應用研究



社科应用研究  
Applied Research on Social Sciences

第3期 2011

社科应用研究

2011年第3期

(本刊逢双月10日出版)

主管 江苏省哲学社会科学界联合会

主办 江苏社会科学杂志社

编辑出版 《社科应用研究》编辑部

编辑部地址

南京市山西路120号江苏国贸大厦F16

邮编 210009

电话 (025)83321531

传真 (025)83315149

E-mail sheke1119@126.com

出版刊号 苏新出准印 JS-S261  
(内部资料 注意保存)

## 目 录

---

### 本期关注

---

#### ► 收入分配改革

强化税收调节收入分配的构想 江心宁(1)

以金融手段抚平国民收入分配的差距

陆岷峰 李正刚(4)

以四大保障构筑农民增收长效机制 王 斌(7)

---

### 实证调查

---

#### 1+2:农民自主建房的探索与创新

——对沛县胡楼村农户自建新房的考察 魏垂敬(9)

---

### 决策参考

---

地方政府的公司化倾向值得注意 宫希魁(15)

遏制通胀 尚待给力 沈立人(20)

如何提升食品安全整体水平 王拥军(23)

---

### 区域发展

---

#### 大力推进泰州的传统产业低碳化

林 杨 薛明生 朱 峰(28)

## 编委会

(按姓氏笔划排名)

主任 洪银兴  
副主任 王雪非 张颖瀚  
周明生 周毅之  
钱志新 顾介康  
黄健 廖进

编委 朱坚强 张锋  
李明 李静  
沈立人 金晓瑜  
高朴 葛守昆

主编 金晓瑜

副主编 单沙

封面题词 孙晓云

宿迁如何迎接正在到来的高铁大港时代

申斯春 李华东(33)

以农民专业合作社建设增强带民致富的能力

张孝将(38)

---

## 议论江苏

---

海门公务接待门中别开生面的教训 (武汉)刘洪波(42)

江苏的机场为何“飞”不起来? (上海)梅璿迪(43)

---

## 环球链接

---

看香港如何围堵“三公”消费 达殊(44)

---

## 前沿动态

---

人民日报评论:执政者当以包容心对待“异质思维”(47)  
安立志:“调控房价”关键在于“调控政府”(47) 党国英:有  
最后否决权,农民才会被尊重(48) 陈杰:计划体制下难  
出原始性创新(48) “微博问政”成政务公开新趋势(49) 我  
国拟修改环境保护法强化政府责任(49) 深圳公务员信息  
实名制公开(50) 浙江出台新政支持战略性新兴产业(50)

# 强化税收调节收入分配的构想

[江心宁]

---

进一步发挥税收的调节作用,是推进“十二五”税制改革的重点之一。本文从税收对收入分配影响的角度,分析了现行税制结构不合理、相关税种对调节收入分配未到位等弊端,提出了一些税制改革的构想。

---

## 一、现行税制对居民收入的影响分析

### 1. 税制结构不合理对居民收入分配的负面影响

在我国税收收入总额中,货物和劳务税占整个税收收入的比重较大。2008年,货物和劳务税收入占全部税收收入的58.9%,所得税收入占全部税收收入的29.7%,财产税收入占全部税收收入的6.5%。2009年货物和劳务税收入占全部税收收入的56.3%,所得税收入占全部税收收入的26.0%,财产税收入占全部税收收入的8.97%。虽然货物和劳务税所占比重有逐年下降的趋势,但仍然占据很大份额,而所得税类、财产税类比重相对较低,税种结构的不合理性比较明显。由于货物和劳务税属于初次分配范畴,且为间接税,对居民收入分配调控功能相对较弱,而属于再分配范畴具有收入调控功能的所得税比重较低又造成收入分配调

节的作用有限。

### 2. 各税种对居民收入分配的负面影响

(1)货物和劳务税类对居民收入分配的影响。货物和劳务税对居民收入分配的调控是间接进行的,并不直接对居民的收入或所得进行调节,而是通过居民在消费商品或接受服务时,间接负担货物和劳务税来影响居民的相对收入。①增值税。我国增值税在货物和劳务税中所占份额较大,在商品的生产、批发、零售环节按比例税率实行普遍征收,其典型特征是税收中性,因此其社会政策目标调节功能不够强。从影响收入分配的角度看,增值税在生产批发环节征收,属于初次分配领域,直接影响企业要素收入分配格局。因为在开放型经济中,当税后资本回报率与世界平均水平相同而所负担的增值税难以顺利向消费环节转嫁时,只有作为其成本自我消化,从而降低劳动要素的收入分配水平。增值税在零售环

节征收,虽不属于国民收入初次分配领域,不改变要素收入分配结构,但由于其易转嫁的特征,消费者承担了其生产批发环节的全部税金;同时由于它的累退性特征,零售环节增值税对居民之间收入分配的影响较为明显。②消费税。目前我国消费税是对一些特殊的商品课征,主要为烟酒、化妆品、贵重珠宝首饰、小汽车等,大都是属于有害健康的商品或奢侈品。有学者实证研究显示,低收入阶层在烟酒的消费支出占收入的比重是高收入阶层的2.5倍,高收入阶层在化妆品、小汽车和珠宝首饰等上消费支出占收入比重是低收入阶层的2.3倍。在这种情况下,由于摩托车、小汽车以及珠宝首饰的消费税率大致在3%—10%之间,化妆品的消费税率在30%,而烟酒的税率大致在25%—45%之间还要加收定额税,消费税对居民收入分配调节的调控效果不够显著。

(2)个人所得税对居民收入的影响。我国个人所得税调节收入分配的作用较为有限,2009年个人所得税占税收收入的比重仅为6.64%。国外一般实行综合课征模式,而我国目前的个人所得税仍然采取分类征收、源泉扣缴的征税模式,虽然课征简便,能节省征收费用,但却难以真正体现量能纳税的原则。我国个人所得税的不合理性还表现在税率设计和税负的承担者上。经过计算可知,当居民的工薪月所得为8000元时,其实际个人所得税负担率为10.31%,低于其他项目所得的实际负担率;当居民取得的月工薪所得超过38000元后,工薪所得的实际负担开始高于除利息、股息、红利、偶然所得和其他所得外的所有其他项目所得的实际负担率;当居民取得的月工薪所得为120000元时,其实际负担率为

31.43%,是稿酬所得的实际负担率的2.81倍。由于以工薪收入为主要来源的群体体量大且税负率相对较高,因此,目前个人所得税的主要承担者为工薪阶层。据统计,2008年工资薪金税目提供了个人所得税收入的60%(2009年这一比例继续提高至63%)

(3)财产税对居民收入的影响。财产的一个显著的特征在于其价值的可增值性或者说财产具有累积效应。居民拥有的财产越多,随着时间的推移,其价值一般会上涨,最终会造成居民收入分配差距的继续扩大。如果对居民个人财产开征财产税,由于财产税的税负难以转嫁,可以有效调节居民收入分配不公的现象。目前我国属于财产税的税种主要有房产税、土地增值税、城镇土地使用税、契税和车船税,但由于财产税绝大部分对企业征收,在全国税收收入中的比重很低,2009年仅为8.97%。因为没有对居民所拥有的财产征收,调节居民收入分配差距能力很弱。

## 二、改革现行税制的建议

### 1. 完善个人所得税制,强化收入分配调控职能

(1)改变个人所得税课征模式,实行综合所得课税为主,分类所得课税为辅的混合所得税模式。在现阶段的征管条件还不够成熟的情况下,可以考虑实行“综合所得课税为主、分类所得课税为辅”的混合个人所得税模式作为过渡。具体地讲,可将居民收入的主要来源,如工资薪金所得、财产租赁和财产转让所得、劳务报酬所得、个体工商户的生产、经营所得、企事业单位的承包承租经营所得、稿酬所得等,列入综合项目实行综合征收;而对于居民取得的利息、股

息、红利所得、特许权使用费所得、偶然所得和其他所得等实行分类征收。

(2)确定合理的费用扣除标准和调整税率结构。对于那些实行综合征收的个人所得项目,应设置合理的费用扣除标准。个人所得税的费用扣除可分成两类:一般扣除和个人生计扣除。对于前者,应在每月2000元的免征额的基础上,随着居民收入水平的不断提高及时对其进行调整提高;对于后者,除了考虑个人的日常开支,还要侧重考虑个人在家庭方面的支出,如赡养压力、子女教育费用、父母医疗开支等问题,以家庭收入而不是以单个居民的收入作为调节对象。在个人所得税税率设置上,仍要突出其累进性质。对于实行综合征收的各项所得,按照超额累进税率进行纳税;对于实行分类征收的各项所得依然实行比例税率;对于实行超额累进税率的各项所得,要适当降低个人所得税的边际税率,减少税率档次;对实行分类征收的各项所得依然实行比例税率,建议适当调高税率,以增加非勤劳所得的个人所得税税负。

### 2. 改革货物和劳务税,降低其累退性

在货物和劳务税在税收总收入占较大份额的情况下,其对居民收入分配调节具有不容忽视的影响作用。如前所述,货物和劳务税有一定程度的累退性,因此,可考虑降低货物和劳务税的累退性。一是降低生活必需品的增值税税率,实行优惠税率,既可以间接减少低收入群体的增值税负担的绝对水平,也可以降低低收入群体与高收入群体间的税收负担相对水平。二是扩大消费税的征税范围,引导消费行为,增加高收入者消费支出,调节其过高的可支配收入。

3. 改革财产税,尽快开征遗产税与赠与税,弱化财富的积累效应

财产税是地方财政收入的主要来源,具有税负不易转嫁的优点,应通过完善财产税制,充分发挥财产税对居民收入分配差距的调控作用。一是对居民购买的不动产,尤其是高档住宅、高档别墅、豪宅或大大超过居民平均住房面积的住宅,应加大购买者的税收负担,考虑到价值的不同,建议对其实行超额累进税率。二是开征物业税,对评估值高的住宅和超过人均标准居住面积占有房屋者课以重税。三是尽快开征遗产税和赠与税。鉴于我国目前的税收管理水平不高、公民纳税意识不强,建议采取总遗产税课征模式,即对死亡人遗留的全部遗产总额课税的税制,建议实行超额累进税率,课税范围应尽可能包括纳税人的动产、不动产以及无形资产等各类财产,并配套开征赠与税。另外,由于需要征收机构全面掌握纳税人所拥有的财产,还需对财产价值进行合理的评估,因此,应尽快建立个人财产申报制度、登记制度,建立健全财产的管理监督和评估体系。

### 4. 建立社会保障税,保障个人最低生活需要

我国现行的社会保障筹资方式主要是征收社会保险费。近几年的实践证明,社会保险费的征收成本过高,征收效率较低,不仅导致较大范围的保险费欠缴,也使有限的保险费收入用于专门征收机构的开支和人员费用,未能真正用于社会保障。应尽快开征社会保障税,一方面可以增强社会保险筹资的强制性,充分发挥社会保障税对居民收入分配的调控功能;另一方面也有利于帮助公众形成对未来经济生活的合理期望,引导消费和储蓄投资行为。

(作者单位:常州市国家税务局 213000)

# 以金融手段抚平国民收入分配的差距

[陆岷峰 李正刚]

---

改革开放三十多年来，人民生活水平得到了一定的改善，但国民收入分配差距却有增无减。要想实现分配差距的缩小，就应该加大金融在其中所起的特殊作用。

---

## 第一，实行差别利率

利率作为金融部门调节市场的重要工具，在实现金融资源合理分配上有重要的作用。金融部门可以通过对各地区经济状况的分析，在不同的地区实施不同的利率，即在欠发达地区实施高存款利率吸引资金流入，在发达地区实施低存款利率引导资金流出。同时在欠发达地区实施低的贷款利率，以便于降低贷款成本，实现欠发达地区金融部门有存款，企业和个体能贷款的目标。我国地域广阔，经济发展不平衡是一个不可否认的现实，在全国实施统一利率政策难免存在不合理的方面。通过对不同

行业实施不同的贷款利率，也可以调整资源的分配，实现资源流向需要的行业。仅仅依靠金融机构还无法有效达到目的，仍然需要政府给予一定的支持，帮助金融部门实现利率的差异化。具体可以通过以下方法实现：

金融部门自身拥有丰富的数据库，可用于分析各地区金融资源的供给和需求，这为实现利率调整金融资源合理分配提供了可能。欠发达地区资金外逃的现象，可以通过提高当地存款利率吸引存款的方法解决，但仅仅是提高当地利率吸引当地存款还不能实现理想的效果，仍需要降低其他



地区的存款利率,这样才能让其他地区的资金流入欠发达地区,更好地解决资金供应的问题。资金只是流入没有任何意义,贷出资金才是最终的目的,要想实现贷款规模的增加,就需要降低贷款成本即降低利率,在欠发达地区金融部门可以通过降低贷款利率的方法把吸收过来的资金贷给当地的企业和居民,以解决需求问题。

以上的做法可能会给金融部门带来不小的损失,同时也会增加相关贷款的风险,这就需要政府的介入,政府可以为当地企业和居民的贷款做担保,提高他们的信用。同时政府可以把每年用于支持当地发展的部分资金用于补偿金融部门在这一过程中的损失。

除此之外,金融部门还可以利用自身所具有的优势,对各行业的发展规模和资源利用加以控制,这主要是通过贷款利率的差别对待来实现。例如对一些易吸引企业盲目进入的行业提高贷款利率,控制其规模,防止资源的过分投入;对一些需要大力发展的行业降低贷款利率以扶持其发展,等等。这样可以引导资源流向边际效用高的行业,提高整个社会的效率,实现资源的合理分配。

## 第二,建立有效的信用系统

欠发达地区不像发达地区有很多大企业,贷款的评优等级高,其贷款的主要对象是中小企业,金融部门应该正视这一现实。此外,欠发达地区经济环境差也是一个不可否认的现实,企业的信用程度有多高可能都无法判断,这就要求金融部门加强对欠发达地区信用信息的征集,建立完善的

信息系统。金融相关机构可以通过信贷员这一手段来实现信用信息的收集。信贷员的主要任务就是身临其境地感受各企业主的信用以及通过对企业固定资产的调查来判断企业主财产状况。当然这样的信息收集不是一两家机构能完成的,而是需要各机构相互配合、协调工作。一旦信息系统建立起来,金融相关机构就可以放心地经营自己手中的贷款,而不会有所顾忌。这样就可以很好建立相互之间的信任,有利于各自的发展。小企业发展起来了,欠发达地区的发展就有了希望,劳动报酬的提高就有了保证,居民的收入水平自然也就提高了。这样又可以促进居民的消费,进一步带动当地经济的发展,形成良性循环,最终实现包容性增长。

## 第三,实现风险的合理转移或降低

金融是一个高收益的行业,同时也是一个高风险的行业,但在欠发达地区没有得到很好的体现,主要是因为这些地区有些金融业务(如贷款)风险高,而且业务收益也不比发达地区高,改善这一现象依靠金融部门和地方政府的合作,利用政府的信用来解决当地的高风险,实现风险的转移或者降低。政府可以和金融机构共同建立一种政策性的金融机构,其资金由政府提供,期间由现有金融机构提供管理技术,同时帮助新机构培养人才,逐渐实现各岗位人才的顺利上岗。通过若干年的经营和发展,政府就可以收回经营权,同时也培养了自己的管理人才。

这种机构经营的业务有其自身的特殊性,其主要任务是协助当地政府实施各项

政策,保证政策的有效性,同时也能实现商业性金融机构不愿经营的高风险业务,政策性金融机构的经营目的是解决个体企业贷款难的问题。例如政策性保险这一业务,政府可以不直接给农民经济补贴,而是通过提供保险来给予农民补贴,这种补贴主要通过低保费高保险金的形式来发放,这一行为之所以能实现主要是依赖政府每年的财政支持和政策性金融机构的合理投资实现的收益,对政策性金融机构要求较高。但最终结果也是能解决欠发达地区金融资源匮乏这一问题。问题得到解决后当地的企业就会迅速发展起来,当地的经济也就有所发展,劳动报酬相应改善,居民的收入也就会有所提高,进而缩小与城镇的差距。

#### 第四,加快金融行业的改革步伐

金融行业在我国由于有各种相关规定的限制现在还是一个高门槛的行业,竞争主体相对较少。这些年随着一些地方性银行的建立,竞争主体有所增加,但在竞争力和业务能力方面与全国性的大银行相比还有很大的差距。这就要求政府采取相应措施配合金融部门来实现金融行业的改革,增加金融行业的竞争,提高其运转效率。相对降低银行业的准入门槛,让更多的个体参与到该行业,加大行业内部的竞争;但同时监管部门应加强对其业务、财务等相关方面的监管,保证行业的正常发展。通过竞争主体的增加,实现行业利润的平摊,最终体现在各现行金融机构的利润降低,相应的工资待遇方面的不合理现象可以得以缓解,有利于行业的发展以及缩小各行业收入水平差距,最终有利于国民收入的合理

分配和实现经济的包容性增长。

#### 第五,金融相关政策应倾向于欠发达地区

近些年随着金融机构的改革,各金融机构都相对减少了其在欠发达地区的网点,这一政策不利于欠发达地区的金融环境建设。相反政府应该出台相关政策鼓励金融机构加大对欠发达地区的投入,使金融网络覆盖农村地区。例如政府可以出台一些税收政策,通过降低当地金融机构的税收等方法鼓励金融机构的发展,或者提供相应金融平台保证金融机构能够放心经营。这样才能解决欠发达地区金融资源匮乏的现象。

#### 第六,提高经济分析能力

作为货币的经营和管理机构,金融部门应该利用自身的优势加强对货币规模的控制,或者给政府提供建议,由政府来制定相关政策。这就要求金融部门提升自身技术分析能力。例如金融机构可以加强和国外相关机构的合作,学习国外的先进技术并利用其对各监管指标加以改进和完善,提高经济监管能力,在面对经济问题时能有相关的数据作为支持,并以此为基础找到解决问题的方法。

综上所述,只有充分发挥金融行业的特殊作用才能有效地改善国民收入的分配格局,通过利率、政策性金融机构、信用体系的建立,金融行业的改革,自身经济分析能力的提高来实现经济的包容性增长。

(作者单位:陆岷峰,江苏银行连云港分行 222000;李正刚,南京财经大学金融学院 210046)

# 以四大保障构筑农民增收长效机制

[王 斌]

滨海县紧紧围绕城乡居民收入五年翻番计划,重点重抓,大力推进产业富民、就业富民、创业富民、物业富民;着力构筑以生产经营收入为基础、工资性收入和财产性收入为重点、转移性收入稳步提高的农民收入长效增长机制。

1. 紧紧围绕转型升级,重抓高效农业保障。围绕特色蔬菜种植面积全省第一,生态白鹅建成国家级标准化生产示范区,优质生猪总量翻一番的目标,农业农村工作走特色化、规模化、产业化、品牌化的道路。像抓工业招商一样抓农业招商。农口部门、农业产业园区和各镇都落实农业专业招商人员,县里组织2-3次有规模的农业招商推介活动,突出引进龙头大项目,尤其是国内外知名农业龙头企业。加快推进特色蔬菜、生态白鹅、优质生猪三大特色基地建设。县农口部门要加强指导和引导,进一步推进沿国省干道、骨干河道的特色农业示范带建设;各镇年内打造一批专业村、特色镇,尽快形成“一村一品”、“几村一品”、“一镇一业”;县农业产业园区要通过广泛深入的市场调研、宣传发动,将本地资源优势紧密对接市场需求,将群众意愿对接面上部署,找准和确定适宜发展的特色项目,有针对性地推进特色农业集聚。像抓工业园区一样抓农业园区。坚持以改革的理念理顺农

业产业园的体制和机制,原则上是“三权分离”,产权归县、管理归农业产业园、受益权是谁投资谁受益;坚持以创新的机制化解资金、土地等难题,用足用活国家政策,激活和吸引社会资本,探索土地增值收益机制;坚持以项目化管理的要求加快基础设施建设和项目投产达效,确保项目进得来、建设快、成长好,积极创建省级现代农业产业园。

2. 紧紧围绕全面达标,重抓脱贫攻坚保障。围绕“2011年全面达标、全面脱贫”目标,重点突出“六个加大”。一是加大政策扶持,发放扶贫小额贷款1亿元,培训贫困劳动力1.5万元,提升低保标准,低保标准由155元一次性增加到210元。二是加大达标建设,依据脱贫率85%、八有建设积分85分的“双85”目标体系,对未达标经济薄弱村进行评估,拟定实施计划,确保脱贫攻坚实现村全覆盖。三是加大机制创新,鼓励和支持村集体经济组织在镇民营创业园统筹建设标准厂房,税金镇村共享,租金归村,

老百姓得酬金,重点扶持省定 45 个经济薄弱村在镇区民营创业园建设 5 万平米标准厂房;对脱贫对象实行动态监测,防止返贫;做好新一轮扶贫开发工作的准备工作,尽早对接并建档立卡。四是加大规范管理,项目实施确保要突出带动贫困户,扶贫资金确保专款专用。五是加大组织推进,向 10 个重点省定经济薄弱村派驻脱贫攻坚指导组,并开展村企结对;对 78 个未达标村挂钩帮扶,县直机关、单位年内帮扶投入要达到 5 万元,其中 10 个重点省定村要达到 10 万元;设立 400 万元的大学生村官创业基金。六是加大考核奖惩,继续实行项目化管理和脱贫攻坚“一票否决”。

3. 紧紧围绕利益增进,重抓基础设施保障。一是加强农业综合开发,整合土地整理、万顷良田建设、黄河古道开发等项目,投入 2 亿元,重点抓好滨海港片区土地整理、沿海滩涂开发、高标准农田建设工程,年内新增高标准农田 10 万亩。二是推进绿色滨海建设,突出 S327 西段绿色通道建设、沿海成片生态林建设和村庄绿化建设,年内新造成片林 15000 亩,新建完善绿色通道 164 公里,确保村庄绿化达标率达 85%,绿化示范村比例 30% 以上,全县森林覆盖率提高 1 个百分点。三是实施县乡河道疏浚工程,疏浚河道 45 条,126 公里,土方 605 万方,整治 66 个村庄的河塘。四是组织农村环境改造,加大秸秆综合利用和禁烧力度,推进农村环境连片整治,全县秸秆综合利用率不低于 80%,推广户用沼气池 5000 个,新建沼气入户率 50% 以上的示范村 5 个。加强农村桥梁建设,全年改造农村危桥、新修建农桥 100 座以上。采取区域供水和集中供水相结合的方式,认真组织实施农村饮水安全工程建设,年内确保完

成五汛、蔡桥、正红等 8 个镇区、7.53 万人口的饮水安全工程建设。五是加快城乡统筹发展,按照“一规带五规”和实现城乡发展规划、基础设施、公共服务、就业社保“四个一体化的要求,确保全县城乡统筹发展总体规划在 6 月底前编制完成,并通过评审。镇村建设、产业发展、土地利用、基础设施建设和社会事业发展专项规划同步编制,同步跟进,实现全县一盘棋、规划全覆盖。全县农民集中居住点控制在 130 个左右,人口规模 3000 人左右。各镇区规划、试点社区规划必须请市级以上专业单位编制,体现地方特色,符合农居特点。每个新镇区、新社区年内至少开工建设 1-2 个居住小区、一个公共服务中心或社区服务中心和一组集镇或乡村道路。镇区级试点社区 6 月底前启动建设。年内确保市、县级新型农民居住试点社区新入住农户 200 户以上,镇区级新型农民居住试点社区新入住农户 100 户以上。

4. 紧紧围绕动力增强,重抓要素协调保障。围绕“人、地、钱”农村发展的三大要素,重点在发展新型农村合作组织、推进农村土地管理制度改革、完善农村金融服务和社会管理创新上下功夫。新型农村合作组织,要由抓量的扩张到向质的提高转变,进一步完善利益联结机制,更加有效地促进农民增收。农村土地管理制度改革,关键是建立城乡统一的建设用地市场,完善农村经营性用地有序流转制度。农村金融服务,积极尝试设立农业担保基金,为农民申请贷款提供担保服务;设立创业基金;简化扶贫小额贷款办理手续,完善小额贷款担保体系。

(作者单位:中共滨海县委 224500)

# 1+2:农民自主建房的探索与创新

——对沛县胡楼村农户自建新房的考察

[魏垂敬]

沛县胡楼行政村在迁村并居中充分尊重农民的意愿,突出农民的主体地位,显现了农民自主的一系列优势:自主迁村,节省土地;自主选房,省地实用;自主调地,各得其富;自主拆建,省地省钱;自主理财,造价很低;自主管理,和谐共融。

江苏省沛县胡楼新村的农户通过自主管理,低成本建设了“1+2 户型”农民新居,实践了一条政府引导、农民自主的新村建设之路。其成功的最关键之处就在于:尊重农民意愿。胡楼村农民自主建房的探索,或许对于解决目前的农民“被上楼”问题有所启迪。

2010年,胡楼新村的农户建成 $160\text{m}^2$ 的“1+2 户型”新房子,其中包括 $50\text{m}^2$ 的车库和储藏间,每户只占 $0.16$ 亩(包括房前空地在内),造价只有 $51210$ 元,折合 $320$ 元/ $\text{m}^2$ 。如此少的占地、如此低的造价和如此实用的造型,是怎样实现的呢?政府引导下的农民自主是奥妙所在。

## 一、自主迁村,节省土地

胡楼行政村地处江苏北端。全行政村下

辖 $6$ 个自然村,共 $650$ 余户、 $2700$ 多人,耕地总面积 $3663$ 亩,村体总面积 $977$ 亩。

上世纪后 $20$ 年,农民普遍住的是一层砖木瓦房。进入 $21$ 世纪,随着经济社会的快速发展,农村开始了新一轮的住房建设:一些富裕户和将要娶儿媳的户不再满足于居住简陋的一层砖木瓦房,开始建造更精致的房屋或二层小楼,于是,建新房的农户数量呈逐渐上升趋势;有的户在交通方便的马路边上建房,导致了空心村现象;一些户在宅基地上拆旧后建新房,由于各自地基的高低不平,给雨季防汛排水埋下隐患;新建房屋的高低宽窄不一还会产生邻里矛盾。

胡楼行政村也开始出现上述情况,从 $2005$ 年起村民就讨论解决的办法。大家认为,如果任其发展, $10$ 年内村里大部分农户将拆旧建新,与其无序建设,倒不如统一建

设;与其改造旧村导致邻里矛盾重重、基础设施难以配套,倒不如建设新村难度更小。

更为重要的是,胡楼行政村分为6个自然村,不但散漫居住,而且村体占地面积太大,户均村体面积1.5亩。村民合计了一下,如果迁村并居集中居住,至少可以腾出2/3的村体面积用于耕种,即户均增加1亩地,那将是一笔可观的土地资源。在政府的引导下,2005年冬季,胡楼村两委带领大家召开村民代表和党员大会,一致商定:从2006年开始迁移农户到新村建设新房,新村址选在交通方便的龙河路西边。

经过几年努力,新村已部分建成,新村庄规划面积约300亩,比旧村庄节约土地600多亩;有序建设改善了农民居住条件。新村道路整洁,排水通畅,交通方便。同时也没有增加农民的生产劳动成本,农户的耕作半径不超过2公里。

## 二、自主选房,省地实用

新村址选定后,建什么样的房子呢?这是决定迁村以后的首要问题。

多年来,旧村址上农民的院落既宽又大,户与户为独体建筑。那么,将要建设的新村,户与户是独体还是联体?是否带院落?主房占地是四间、三间还是二间?围绕以上问题村民开始了讨论。在沛县规划、建设等专业部门的引导下,农户从占地的多少、自身的经济实力和生活习惯等角度进行了比较,村民打破了传统的农村建房模式,选定主房占地二间,二层楼房,8户联体,每户一个小院。2006-2009年兴建了200多户。计算广场、市场、医院、幼儿园等公摊面积在内,平均每户占地0.45亩,比在旧村庄居住户均节约1亩地还多。之后的几年时间,沛县乃至徐州六县的绝大部分

新农村住房建设都没有离开“两层楼房+一个小院”的户型。这是该户型作出的重要历史贡献。

但是,随着时间的推移,村民发现,“两层楼房+一个小院”逐渐显出其不足之处:①相对而言,占地还是比较多。计算楼房前面的院子和道路在内(不包括公摊面积),胡楼新村每户南北28米,东西7.6米,即每户占地0.32亩。②“两层楼房+一个小院”的设计不太科学。因为厨房、厕所都在院子中,为了方便,绝大多数农户居住在一楼;农机具特别是农用机动三轮车和拖拉机只有放在院子中风吹日晒;与此同时,二楼的闲置率达到百分之七八十,造成最适宜居住的二楼资源的浪费。③老年人不愿入住新村。住在一个院子内,儿媳与公婆于同一个大门进进出出,难免磕磕碰碰,再加上老年人岁数较大、经济实力弱、生活习惯等问题,所以住到新村来的大多数是中青年人。

如何结合实际来解决农户的农机具存放问题?怎样设计一种占用土地较少、符合农民实际需求、经济美观的农民新居,让农民居住更加舒适、更加科学?怎样让岁数较大的老年人也搬到新村来居住?这些需求又逐渐成为农民议论的话题。为解决这一系列问题,沛县政府研究室的同志多次骑自行车到村里与农户攀谈,深入了解农民的想法和生产生活实际需求,设计了一种“1+2户型”的农民新居。同时,根据从外地新农村考察学习得来的经验,设计了另一种6层的农民公寓楼。这两种设计方案提供给农民参考和讨论。2009年冬季,村民代表、党员干部经过两个多月的热烈讨论,认为6层楼太高不方便,车库太小放不开农机具,而且楼房地基和技术要求高导致造价高。村民最终决定新建“1+2户型”的农民

新居。

“1+2 户型”的“1”指第一层的车库和储藏室，“2”指第二层和第三层的居住楼，不设院落。每个单元住 4 户，四个单元，16 户构成一栋楼。每户楼上面积 110m<sup>2</sup>，同时拥有 50m<sup>2</sup> 的一层车库和储藏间，每户总面积 160m<sup>2</sup>。村民合计，“1+2 户型”非常省地：计算楼房前面的空地和道路在内，每户占地只有 0.16 亩，恰恰是“两层楼房+一个小院”占地的 1/2。常年搞建筑的农户胡风光说，“1+2 户型”，四户共用一山墙，省砖；两户共用一屋面，省瓦；配上自己的旧砖旧石，省钱。



图 1 “1+2 户型”农民新居阳面



图 2 “1+2 户型”农民新居阴面

“1+2 户型”农民新居于 2010 年春季开始建造，至当年秋季建设了 6 栋 96 户。农

户踊跃建设的实践证明，“1+2 户型”得到了农民的认可和欢迎。农民普遍感觉到，与城里的房子一样，吃喝拉撒睡在一个单元套房内就解决了，居住很舒适；50m<sup>2</sup> 的车库和储藏间足可放得下农机具、农产品和农用物资，很方便农民的生产；只上 2 米多高的楼梯就到第二层，再上 3 米就到第三层，上下很便捷，免受爬楼之苦。曾经在城里生活过的村民徐思保说，真是比城里人住得都好。一楼阳面的储藏间还可改为老年父母起居室，方便两代人的居住。70 多岁的陈胡氏老人居住在一楼的阳面，感觉这种设计真好，与儿媳有“一碗汤的距离”，恰到好处，真到了老得不能动的时候，儿女伺候也方便。

生产方式决定生活方式，这是一般规律。沛县并没有照抄照搬南方发达农村建设高楼的做法，而是因地制宜建低楼，因为沛县的农民主要靠搭建大棚养殖肉鸭、种植反季节蔬菜和栽培食用菌发家致富，“发展三棚（鸭棚、菜棚、菌棚）奔小康”的农业生产活动决定了农民不适合于居住在高楼内。

### 三、自主调地，各得其富

建设新村肯定要占用土地，那么新村的建设用地从哪儿来？

外地的新村建设用地，采用 3 万元/亩（甚至更高）一次性购买的办法，大大增加了农户的建设成本。

胡楼村民感觉，如果购买实在太贵，占用的土地都是本集体村民的，为何不进行调地呢？村民商定，要因地制宜，把建新用地与复垦的旧村土地进行调节置换。胡楼行政村的韩靛池自然村，114 户，旧村体 127 亩；计算道路等公共面积在内，在新村占用约 30 亩土地；韩靛池的农户已经于

2009年底搬迁结束,2010年旧村得到了复垦,从复垦出的127亩中,划出等面积、等质量土地归还给被占用30亩土地的农户。

从开始占用30亩,到旧村体复垦后30亩土地的归还,时间间隔为1年,村民商定,由韩毓池全体农户出钱,以800元/亩租金的形式对被占地的农户予以补偿,公平合理,群众都能接受。

另外,旧村体复垦、归还30亩后,剩余的97亩依据原来承包地的人口进行均分,每户所得的面积登记在册;在实际操作中,并没有划出地界分到户,而是采用“村统建统调,户分包”的土地流转办法:由村集体统一建设了食用菌菌棚和配套的基础设施,统一调节农户间的土地利益关系(农户以租金形式对土地量化折价,统一多退少补),有种植食用菌能力的户按照每年700元/亩租金的形式进行分包大棚(大棚的造价另算),没有种植能力或不愿种地的户按照每年700元/亩领取租金,各得其富。目前,分包菌棚的有14户,大户徐中海分包菌棚最多,为15个,最少的也分包3个菌棚,2011年春季即可采摘木耳。徐中海预计,如果按照2010年的木耳价格计算,每棚纯收益可达万元以上。

胡楼村腾出的宅基地并没有用于工商业和房地产开发,而是首先复垦为耕地,真正做到了取之于农民用之于农业。而且把一家一户很分散的宅基地复垦后集中管理,采用“村统建统调,户分包”的土地流转办法,大大提高了土地利用效率。

#### 四、自主拆建,省地省钱

拆除旧房从而腾出土地,这是建新村的初衷之一。那么如何在建新村的同时拆除旧房?这成为农民共同关心的事情。

刚开始建新村的两三年,建设了新房,但没有一户拆除旧房的,老村的旧房仍占着,脚蹬两只船。没建新房的村民不愿意了,纷纷说:“建新村不但没节省出土地,反而多占了土地;既然这样,虽然我目前不急需新房,我也要去占一份地!”为了解决这个问题,全体村民代表经过讨论,一致作出决定:自2009年元月1日起,必须先拆旧房、后建新房;过去两三年的建新户也要逐步拆旧,否则加倍收取建新占地的租金。新办法实施后,不但避免了“建新难拆旧”的难题;而且,村民发现,先拆后建,旧料还可重复利用,能够节省一大笔资金。两年来,共拆旧二百多户,腾出土地近三百亩,取得了良好效果。

2010年“1+2户型”的建设,仍然沿用2006年以来清包给施工队的办法。因为“1+2户型”建筑结构并不复杂,建筑基础等方面的要求与两层楼差不多,所以一栋楼的16家农户联合把新房的建造工程清包给本村的施工队。本村人组成的施工队(有的建房户就是施工队的工人),有专门的技术员,严格按照图纸的要求施工;干起活来,几乎没有磨洋工的现象。农户很关心自己的新房建设,经常到工地转转看看,所以建设过程中虽然没请监理,农户都很放心,保证了“1+2户型”建设的高质量。一栋楼从开工到建成总计140天,农民就拿到钥匙上房了。整个建设工程干净麻利快,效率很高。

#### 五、自主理财,造价很低

建房款的使用是农户最为敏感、最为关心的事情,如何才能把钱花在刀刃上?农民充分发挥了他们的聪明智慧。

选人。一栋楼的16户充分协商讨论,选出其中的两位代表,一位负责购料,另一位



负责收料和看料。两位代表也有劳动报酬,16户给两位代表按日记工,支付工钱,每人25元/日。

管账。每户预先拿出4万元交到村里群众最信得过的两位老年人手里,一位管账,另一位管钱。胡楼新村的两位老年人都是老党员,一位72岁,是胡楼行政村的退休老支书,负责管账;另一位79岁,是乡供销社的退休老会计,负责管钱。两位老党员被聘请坐镇村委会,常年为老百姓服务,发挥余热,由村委会支付每人每天10元的辛苦费。购料者从两位老党员处签字支取购料

款,购料票据一式三联,管账、管钱、购料者各执一联。工程结束后,每一栋楼的建筑费用清单和各户结账清单,一式16份,发放到16家农户手中,各家各户心如明镜,清清楚楚(见表1)。

管物。农户商定,所用的钢筋、水泥等建材一律购买正规厂家、相应型号的合格品。购料者购料时货比三家,肯定挑质量过关、价格又不高的建材购买。由于批量购料,使得房料价格较低,减少了交易成本和运输成本。收料看料者还干些洒水沤砖的活儿,所以工钱比购料者多出5元/天,即30元/天。

表1 胡楼新村D1号楼建筑费用明细表(2010年9月)

项 目	数 量	金 额(元)	项 目	数 量	金 额(元)
打井	2眼	200	防盗窗		
水泵、水管	2台、3捆	654	门		58000
防雨塑料布	3块	467	水电料		43000
旧砖(按照新砖的七五折计算价格)	410294块	73853	建筑费		272000
旧石(按照新石的七五折计算价格)		18240	电费		1974
沙石	70车	51380	上楼板小礼	3次	300
水泥	164吨	37384	煤球		1127
白灰		7407	楼梯扶手		5000
钢筋		56120	化粪池		
楼板、过木		85097	其它		200
扒板		6570	鞭炮	4挂	40
水泥棒		13380	笔、记账本	2支、2本	13
瓦		13921	绳	2.5斤	15
五金电料		3342	竹梯子	1个	52
防水		1500	大扫帚	2把	24
回填土		3930	计算器	1个	10
铝窗		54000	楼板挂丁	2个	60
			收看料款	140天	7700
			检修窗		400

总计花销:817360元。经手人:胡玉伦、吴明义。

对表1进行简要分析和说明(所涉及价格都是2010年春夏胡楼新村农户自建的价格):

①二楼和三楼价格稍有不同。一直以来,城里人认为三楼最好,所以三楼售价最高;而在农村,出于农业生产和生活方便的需要,二楼和三楼相比较之下,大多数农户更倾向于住二楼。因此,16户预先商定,二楼价格比三楼高出1000元/户;楼房建成后,二楼价格折合为51710元/户,三楼为50710元/户。

②按户计算,“1+2户型”平均造价51210元/户。因为有2户自己布了电线,各自节省了1000元,应该计算进总造价,即总造价为817360+2000=819360(元),除以16户,平均每户51210元。

③每户新房实际支出的现金平均为45454元。旧砖旧石合计92093元,平均每户5756元。因为每户都有旧砖旧石,所以每户新房实际支出的现金平均为:51210-5756=45454(元)。

④按平方米计算,“1+2户型”平均造价320元/m<sup>2</sup>。一栋楼的房屋建筑面积共2560m<sup>2</sup>,总造价为819360元,折合320元/m<sup>2</sup>。

胡楼新村 D1 号楼整个工期 140 天,两位群众代表的工钱为 7700 元。

按照 2010 年春夏胡楼新村农户自建的价格,“1+2 户型”平均造价只有 51210 元/户,折合 320 元/m<sup>2</sup>,造价很低。减轻了农民的经济负担。按现在的价格,如果建造联体式“两层楼房+一个小院”,起码要 7.5 万元,比“1+2 户型”的造价高出两万多元。

村两委班子充分尊重农民的意愿,引导农民对新农村建设的规划、实施、管理等全过程自主、积极地参与。农户王吉勇自 2002 年当选胡楼村支书以来,一直坚持,农户能够自己做的自己做,农户能够联合做的联合做,村两委从不包办,而是放手引导农户民主理财,引导农户自我管理。整个胡楼新村的建设,村两委班子发挥了重要作用,而且村干部从不插手农民建房款的事情,村干部给大家的印象是一身清廉。

目前全国多地农民“被上楼”的现象说到底就是农民利益受到侵害的问题。而农户自建“1+2”新房,农民的利益不受损,恰恰能够避免农民“被上楼”的问题。

## 六、自我管理,和谐共融

农户与农户和谐共融。农户在自我联合、自我管理和民主理财建楼的过程中,不断商量各种事情,加强了交流和沟通;这种紧密的合作和互帮互助,很大程度上消除了过去农户邻里之间的诸多矛盾和隔阂,大大培养了农户的团结意识和合作精神,使村集体变成了名副其实的“村集体”。单元式楼房居住,彻底改变了千百年来农民的院落式居住方式,也反映了农民逐渐走向开放的心态。

农户与村两委和谐共融。从“1+2 户型”

建设之前的宣传发动,到规划、图纸设计、放线,再到水、电、路等公共基础设施的配套,胡楼新村村两委班子成员一直全力服务于广大农户,成为真正的为老百姓尽心的奉献者,赢得村民的赞誉。

农户与环境和谐共融。“1+2 户型”农民新居不设院落,楼房前后宽敞的空地为大家所公用,车辆的出入、运送农用物资和农产品等活动非常方便,举办红白喜事场地非常宽敞,实现了空间资源环境的共享。农户住在二楼或三楼,通光透气性好,干燥不潮湿;冬季在阳台晒太阳,人居其中,其乐融融。已经入住的农户说,无论是造价,还是居住的舒适度,都比“两层楼房+一个小院”划算,更是旧村的居住环境所无法比拟的,实现了农户与环境的共融和谐。

沛县一直坚持“政府引导、农民自主、社会共助”的新农村建设之路。在农户自主的过程中,政府的引导、县镇村的支持是必不可少的条件之一。2006 年胡楼新村建设以来,县镇村、县各委办局、企业、群众团体等社会各界都给予了大力帮助,新村的水电路、广场、医院、幼儿园、绿化等公共投入累计人民币 500 多万元。

“1+2 户型”农民新居的创新设计,符合农民的生产生活特点;农户的联合自建,显现了农民自主的一系列优势,充分体现了农民是新农村建设主体和以人为本的科学发展观。因此,农户自建“1+2 户型”农民新居更深层次的意义就在于,切实维护了农民的利益不受损,真正体现了农民才是新农村建设的主体。

(作者单位:沛县人民政府研究室 221600)

# 地方政府的公司化倾向值得注意

[宫希魁]

---

近年来，地方政府出现了一系列偏离正确方向的施政行为，即地方政府公司化。这是在市场经济条件下，政府的列车误入了企业的轨道，模拟企业方式行使政府职能，其后果已经引起了社会的多种紊乱和群众的不满。对此，必须采取有效措施加以治理和整顿，使其回归正确轨道。

---

## 一、政府为逐利而拼命追求规模扩张

作为公司制企业，赚钱或实现利润最大化，无疑是其核心目标，公司的一切努力都必须围绕这个目标而展开。但是政府不能这样，它必须以社会管理和公共服务为职能，本应成为社会公共利益的营造者和守护神。现在，一些地方政府把自己变成了一个在市场上不停拼杀的“大公司”，不遗余力地片面追求经济增长，GDP成为“公司”的营业额，财政收入成为“公司”的利润。

为了做大 GDP 这个营业额，由地方政

府推动的“投资饥渴”和“扩张冲动”，从来没有停止过。除了 1960、1990、1997、2008 年底到 2009 年初几个短暂时期之外，多数情况下需要防止的是“经济过热”。中国的经济周期与政治周期具有明显的正相关关系。每一次党的代表大会和政府换届之后，几乎都引发一次强劲的经济扩张。这种扩张不是自然经济周期的体现，而是各级政府靠行政力量推动的结果。2009 年在反危机、“保增长”的背景下，中央下达了 4 万亿的投资计划，随后地方政府就跟进了几十万亿的盘子，仅湖北一省就达 12 万亿之

多。在“跨越式发展”、“超常规增长”、“弯道超车”、“逆势而上”、“转危为机”等口号下,又引发了一场场争速度、上项目、铺摊子、盲目扩张的老毛病,开工了一批批明显缺乏科学论证的项目,被关闭的“五小”企业有些又死灰复燃,使此前“转方式”、“调结构”所取得的一些成果得而复失。一年后当危机缓解,反过味来,才又重新向“转方式”、“调结构”的正确方向回归,并且把政策级别上升到“主线”、“主攻方向”的更高层次上。

为什么搞科学发展难,搞盲目扩张却这样轻车熟路?就是因为我们的地方政府在体制深处存在一种内在的“扩张冲动”。就像一个野心勃勃的公司,为了把自己做大,通过上市、兼并重组、投资新项目、设立子公司等,不断进行数量和外延扩张。地方政府的这种扩张冲动,在招商引资、城市改造、圈占土地、强拆强建、过度融资、滥设开发区等方面表现得淋漓尽致。

这种扩张欲表现为“好大狂”。什么都追求“大”。有不少城市领导者好大喜功,对“大”字近乎于崇拜并充满了激情。全国有180多个城市声称要建“国际大都市”。据说如果不追求一个“大”字,城市就没有规模,就没有人气,市场容量和GDP都受到限制,在竞争中就要落伍,云云。于是,在这样的城市里,一时间掀起了一股强劲的“大”字风。盖个楼,修条路,引进个项目,办个学习班等等,都要与这个“大”字联系在一起。如果一个干部,在公开场合不能一连气说上几个“大”字,似乎就有思想“保守”,不“与时俱进”之嫌。“大”成了城市最时髦的

用语,“大项目”、“大广场”、“大马路”、“大学城”、“大剧院”、“栽大树”、“大思路”、“大手笔”等等,成了一些人的口头禅。岂不知大有大的难处。在“大”的好处没看到多少时,由于“大”而引起的各种问题,即人们常说的“大城市病”却接踵而至。

## 二、像公司追求利润那样追求财政收入增长

地方政府既然成了一个“大公司”,追求规模扩张只是其中间目标,进一步的目标是要实现“利润”。这个“利润”就是财政收入。从近年来财政收入飙升的情况看,足见其动力之大之强。2007年,全国财政收入超过5.1万亿元,税收收入完成49449亿元,比上年同期增长31.4%。2008年全国财政收入完成6.13万亿元,同比增长19.5%。2009年全国财政收入完成6.85万亿元,同比增长11.7%。(见政府工作报告)2010年上半年财政收入比去年同期涨幅又超过20%。我国税收连年高速增长,反映了经济发展、国力增强的成就。但是,凡事有利亦有弊,在税收高增长的背后,企业负担重,个体业户开办成本居高不下,数量急剧减少也是不争的事实。居民收入水平增长速度长期低于经济增长速度。20世纪80年代我国GDP年均增长9.3%,90年代为10.1%。而城乡居民人均收入年均增长率80年代为7.5%,90年代降为5.2%。(汪同三,2004)2000年后这一趋势且有恶化的兆头:从职工工资总额占国内生产总值的比重看,在逐年下降,1991年为15.3%,1996年为

13%,2000年下降到12%,2005年下降到11%。需要说明的是:国家统计局统计的职工数指城镇单位从业人员,约1.1亿,尚不包括乡镇企业、私营企业从业人员和个体劳动者等。从上述数据可以看出,随着我国经济的快速增长,国民收入分配格局中国家税收增长的速度大大快于居民收入增长速度,这是一种很不正常的情况。所以出现这种“国富民穷”的情况,与地方政府公司化带来的逐利化倾向有很大关系。在目前的税务工作指导理念上,形成了一种偏好,就是追求税收总量最大化。似乎每年税收增长速度越快,税收总量越大,政府的工作成绩就越大,财政状况就越好,反映出来的经济形势也就越乐观。其实,这种认识是很狭隘也是很片面的。税收是国民收入再分配的一个重要环节,是政府对国民经济进行宏观调控的重要手段,是国家管理公共事务和提供公共用品的前提条件。因此,税负总体水平和征税合理区间的确定,必须用是否有利于社会整体利益最大化这个标准来衡量。征税不足,政府职能不能有效发挥,有害于社会整体利益。征过头税,使纳税人不堪重负,失去活力,同样不可取。应审时度势,依据不同条件下国民经济运行的具体情况,采取弹性的适度征税政策。税收总量可以有增有减,结构性的有增有减就更应该灵活把握了。就目前我国情况而言,有些企业和社会群体的税负已经不轻。在这种情况下,地方政府继续采取税收总量最大化方针,只能进一步扼杀社会发展的活力,造成更严重的社会不和谐。

### 三、以公司管理方式来进行社会管理

政府公司化倾向还表现在其管理方式的扭曲上。城市公用设施,其性质是公共用品,而非私人用品。建造这类设施的出发点应该是服务于社会公益事业,而非商业性盈利目的。因此,由政府出资建设这类设施和补贴其日常运营,是早有定论的事。即使部分地引进市场机制,也只能是政府严格监管下的模拟市场运营和与主体分割开来限定范围的市场化运作。这种市场化运作只能作为实现公用设施社会职能的补充手段,而非主要途径和根本出路。

然而,目前国内有些城市由于制定了大而无当的城市发展规划和改造计划,在财政拮据的情况下,拿不出更多的钱来用于城市公用设施建设,于是便打起了民资的主意。他们打着市场化经营、投融资体制改革旗号,把拟建的公用设施项目向社会招商,“谁投资、谁经营、谁受益”;有偿出让公园、动物园、公交线路、公路、停车场经营权;把城市土地、道路、桥梁、污水处理、供水、供气、供暖、环卫、公交、出租客运、公园、广场、消防等有形资产和依附于其上的名称、形象等无形资产统统纳入产业化经营的范围。总之,要通过上述种种办法广开财源,为大规模的城建筹集资金。

严格禁止民资进入公用设施投资领域,显然是一种僵化的不恰当的做法。但是,民资进入公共领域,有一个前提条件绝不能放弃,这就是保证公共用品的性质和社会职能不被改变。如果把公共用品演化成为

私人盈利目的服务的物品，那就是对社会公共利益的侵犯。不能因为有什么人愿意出几个钱缓解了政府当前的燃眉之急或迎合了政府为追求“政绩”而确定的扩张偏好，就轻易转让这种社会公益权。

资本的天性就是盈利，不赚钱的买卖它是不会干的。私人资本不会因为进入了公共领域而改变自己的这一本性。要盈利，就要计算投入产出，就要收费，就不会免费让人们尽情使用，就注定要限制公众对原本是公共用品的使用和消费的自由。路，你不能随便走了，要走你先交钱；公园，你不能随便进了，要进你先交钱；公交车，你当然可以坐，但票价要上调；煤气，你可以用，但你总不能让我亏损吧。这些由私人投资建造的公用设施，必然通过收费或提高收费标准来收回投资成本，最终达到盈利的目的，由此导致地价上涨、企业经营成本加大、居民消费价格上扬、投资和商业环境恶化等一系列不良反映。

有些地方官员津津乐道，声称“不花政府一分钱”搞成了多少个大项目，岂不知这些费用都通过价格渠道，层层转嫁到了企业、居民户的头上。本来应该由政府出钱办的事情，政府却通过“投融资体制改革”一句托词推向了社会，但它的税收和收费不但不减，还变着法地增加，这不是典型的要从一头牛身上剥下两张皮吗？

2010年初，由盈利性公司投资和管理沈阳森林动物园由于经营不善，资金困难，仅用鸡架低标准喂养，至使11只老虎短期内相继死去。为了收拾残局，沈阳市政

府紧急拨出专款700万用于老虎等动物救治和恢复动物园正常管护。从这一事件中，应当吸取什么教训，不是非常值得深思吗？

权力过于集中，“一把手”说了算。这种现象普遍存在于地方党政机构中，折射出领导干部“老板化”倾向非常严重。书记成了“董事长”，市长成了“总经理”。在系统内部，有不少部门的下属已经很习惯把上级主管称为“老板”。自上而下，只能服从，民主协商已成鲜见之物。对下，命令之风盛行，动不动就口出狂言，“你到底能不能干，不能干就换人”，成为一些官员的口头禅。对涉及地区发展规划等重大决策问题，有些地方领导人靠拍脑门定盘子。这些人到了一个地方，不下真工夫解决实际问题，而热衷于出所谓“新思路”，制定所谓“大战略”，搞所谓“大开发”，动不动就几横几纵，几区几带。而且这样的所谓“战略”还没有定数，经常变来变去。一会儿抹去了这一“横”，一会又添加了那一“带”，既像一个蹩脚的画师在打草图。又像一个无比自信的高级军官站在地图前排兵布阵、指挥打仗一样。这样去搞地区规划，制定发展目标，其结果会是什么样子，可想而知。

公务员的工资福利分配，本来应该按照公共财政的规则去执行。一个统一的国家政府体系，其公务员的工资应是一个高低有序、左右协调的均衡系统。但在“阳光工资”、“地方津贴”等名义下，各个地方政府竟然像公司一样各自为政，以各种名义为本“公司”的“雇员”涨工资，发福利，使地方政府公务员工资福利规则碎片化，产生了

巨大的地区反差和系统紊乱。

#### 四、以企业竞争方式处理地区关系问题

地方政府公司化倾向不仅表现在对内关系方面,而且表现在对外关系上。正常的地方政府之间的关系,应是同一个体系中不同分支的行政协作关系,而不是企业间那种商业竞争关系。但是,我们的地方政府却不是这样,互相之间视若竞争对手,非要比出个胜败高下,拼出个你死我活不可。在招商引资中,互相压价。你的地价低,我比你更低,甚至零地价,许诺的“优惠政策”几乎达到荒唐的程度。有的地方官员不仅自己热衷于率领庞大代表团赴各地开招商会,而且把招商引资的指标分解给下属,作为硬任务驱赶着他们不择手段去完成。这种地区间招商引资的恶性竞争,使国家利益遭受的巨大损失无可估量。

近年来,不少地方政府的GDP大比拼愈演愈烈。中央确定的增长率为8%,省则在9%到10%,市12%,县则要定到14%了。各个地区还互相攀比,你定的增长速度是11%,我定的指标就绝对不能比你低;你上了百亿元的大项目,我无论如何也要超过你;你的某个项目占地两平方公里,我非搞它三平方公里不可;你有几个实力雄厚的大集团,我就把众多小舢板拼成“航空母舰”。据说,如果没有这种“胆识”和“魄力”,在新的一轮竞争中,就会被甩得更远。有个地区的两个旗鼓相当的城市,谁也不服谁,到年底谁也不愿先公布数字,后公布的肯定比另一城市多那么几亿元。这如同国际

上的军备竞赛,最后搞得筋疲力尽,没有赢家。现在是到了“裁军”的时候了。作为一个明智的地方政府,应主动退出这种大比拼。早退早解放,晚退晚解放,不退不解放。

地方政府之间的企业式竞争,还表现在对外部资源或公共资源的争夺上。一是争投资。上级政府的投资,尤其是中央政府的投资,对于地方政府来说,无疑是一块肥肉,不吃白不吃。只要有这种资金的存在,肯定闻风而动,动员一切力量和关系进行攻关和争取,生怕被别人抢了去。前两年中央政府4万亿刺激计划下达后,地方政府为此而展开的争夺,几乎达到了空前狂热的程度。二是争政策。特区的成功,使人们看到了特殊政策所带来的好处,因而通过游说政策制定者而获取特殊政策支持,成为地方政府抢占竞争制高点的捷径。小到扶贫救灾资金额度、“债转股”额度、核销地方债务额度,大到设立保税区、自由港、各种改革实验区等,都成为地方政府竞相争夺的对象。三是争招牌。名人故里之争就是突出一例,仅2010年上半年竟达10处之多,其中既有历史上真真实实存在的名人,也有宗教、小说、神话故事中出现的名人。有些名人故里竟有七八个地方在争,更有甚者,水浒故事中的西门庆、潘金莲的“故里”,也被一些地方宝贝一般地争夺着。“华南虎”事件,“曹操墓”事件,之所以被炒得沸沸扬扬,都可以找到地方政府在幕后操纵的蛛丝马迹。其所以乐此不疲皆因背后隐藏的地方利益。

(作者单位:中共大连市委党校 116013)

# 遏制通胀 尚待给力

[沈立人]

---

通货膨胀即物价上涨涉及经济增长、结构调整、收入分配和成本转换等诸多方面,一旦过度,对个人、企业和社会都有负面效应。遏制通胀涉及大局,必须全力以赴,有通盘筹划和综合对策。“十二五”规划和 2011 年计划已有具体部署,体现了科学发展观,有利于保增长和惠民生。鉴于存在某些不确定因素,治理中尚待给力。

---

通货膨胀的警钟已经敲响,物价有如脱缰之马。在新的一年的经济工作中,遏制通胀列在优先任务。必须充分认识其紧迫性和艰巨性,在总体上采取系统对策,不断给力,才可望转危为安,稳定大局,保障民生。

## 一、物价上涨的长远趋势和当前挑战

物价上涨,从长远看,有其必然趋势。一部经济史,在各个国家,在某种视野里,也是一部通货膨胀和物价上涨史。这不仅是由于经济增长,在不同商品和服务领域,总会出现这样那样的供不应求,价格是晴雨表,都会或多或少、或早或迟地反映出来;更是由于在供给方,所有资源从土地到矿产都是有限的,不可再生,会导致其开发利

用成本的递升。加上工资的递升,作为一种刚性成本,都使涨价难以遏制。科技进步,有利于成本和价格的稳定和下降,但是随着新产品的涌现,也能使均价波动难以避免。这种成本因素和结构因素,导致价格的不断与日俱进。另称通货紧缩即物价下降,仅在特殊年内偶观,稍纵即逝。

从另一面看,同时有不易遏制的主观偏好。在宏观层次,调控目标主要在经济增长与就业和物价以及国际收支的平衡。人们往往认为,增长和就业处于主导追求,仅在推动物价上涨过度后,才不得不有所缩手。这在国家、企业和个人,意愿不尽一致。我国长期以来,追求高速增长始终占首位,GDP 情结带来经济过热是多发顽疾,成为



通胀的基本动因。几十年来,反复出现的这种经济生态,虽然硬软着陆付出了代价,仍旧无法根治。最近发生的世界性金融危机,进入又一种周期,扩大需求更有必要之理,药方端赖扩大货币发行和扩大财政赤字,不怕过度,唯恐不及,卒至通胀创新纪录,大家视为当然,不以为奇了。直至其负面影响越来越大,危及国计民生,才得警惕,惜已迟了一步。

## 二、通货膨胀过度就是一种社会公害

对通胀的评价,少数观点曾经认为有益或无害,我国历次通胀都有人这样鼓吹,实践证明是一种误识,不能据以误导。这仅代表少数人的某种利益,主要是有利于不正当的投机和不良炒作、恶性竞争。应当肯定,通胀决不是好事,但在认知程度上不等。应当进一步省悟,通胀是一种社会公害,对国家、企业和个人都有害无利。当然又有程度的区别,通常认为,每年物价上涨1-2%是正常的,可以承受,不难消化;上涨3%左右,属于轻度或温和的通胀,就要引起关注,采取适当对策,预防进一步发展;到达或超过5%,应当是严重的挑战,必须尽力遏制,不再宽容。至于恶化到10%以上甚至翻番,那是危机了,后果不堪设想;即使最后得到治理,付出的代价是巨大的,有的造成整个国民经济的崩塌,要好几年才缓过气来。

我们眼下已不讳言通胀,但是到了什么程度,评价有不一致。从官方公布指数看,同比接近5%,环比有时更大一些。学术界和民间调查,更高一些。这是指居民消费品的价格,其结构在城乡和不同地区,同样有出入。至于生产资料 and 具体品类,差别尤巨。如国际石油和黄金,涨了好几成,对我

国有联动;农产品包括粮油和蔬菜、水果以及猪肉、禽蛋,有时有地达10%甚至更多。于是,物价指数和群众感受,也有距离。

通胀之害,首先在广大人民,尤其是工薪阶层特别是中低收入者,对贫困群众的冲击更大。因为物价上涨,直接意味着收入的下降,包括手持现金;在存款利率低于物价指数即负利率的情况下,则是个人财产的整体缩水。这是对有效购买力的掠夺,使社会需求趋紧,人民生活水平逆转。即使工资等收入相应地有所增加,同样会受不同程度的抵消。这在不同水平的收入者,影响不同,而受害最大的,则在下层,当前占人口的多数。生活资料中的食品价格上涨,对恩格尔系数高于50%的绝对贫困者和相对贫困者,甚至会突破其生存线;这对低保、老保和失保的领取者,无疑是重拳打击,无法承担。

其次对社会,从企业来说,通胀是一种市场震荡,破坏其正常经营秩序。大致有两方面的波及:一是从生产和销售成本看,物价上涨即成本上涨,生产企业的成本,从能源、原材料到工资支出,都会不断增加,并在循环中难以完全消化,导致利润萎缩甚至于亏损;二是从市场容量和销售规模看,随着实现购买力的紧缩,也使企业的经营大为不利,引起竞争过度,使部分企业支撑乏力,破产单位甚于平时。从当前看,无论股市、房市和车市,通胀都是噩耗,不是福音。

最后对政府以至国家,通胀同样出了难题,导致民生艰辛,在宏观调控和社会管理的统筹平衡上煞费斟酌。这几年的世界性经济危机,带来普世通胀,各国政府面临考验,争取缓解太不容易了。发展、改革和稳定,本来是一致的;而在通胀时期,往往使矛盾复杂化、尖锐化、表面化。这牵扯了全局,无可

讳言,任何政策都蒙上应急色彩,陷于不同程度的起落、消长和波动。即使获得进展,都无法消除某些抱怨和责询。通胀是多事之秋,一些潜在的问题相继出现,争取人民的安居乐业和国家的长治久安,进入非常时期。闯过这个难关,不能不付出相当代价,并制约着经济增长、社会进步和政治改革。

### 三、全力以赴地保持物价总水平稳定

针对严重的通胀压力,保持物价总水平的基本稳定理所当然地成为整个经济工作和政府工作的首要任务。这在最近召开的“两会”已经明确认定并有周密部署。物价作为市场信号,一旦失衡,影响全局,略如上述;因此,调控物价,也不仅是个别措施所能见效,而有赖于总体应对,全力以赴。从大局看,目标似乎简单,其实更联系到经济的发展和转型,民生的保障和改善等众多方面,用成语说,要有一个综合平衡。鉴于当前世界和国内还存在某些不稳定和不稳定因素,治理通胀决非一成不变,更必须掌握动态,顺乎形势,既要坚持原则,又要机动灵活,是一项新课题,值得反复研讨。

一是把物价稳定在什么水平?现在的年度指标定在4%左右,总的看来,仍属温和的通胀,有待在“十二五”期间进一步降低,达到此一周期的软着落。为什么不能降得更多、更快,是考虑到整个经济该有一定增幅,不能一步到位。五年GDP增长平均在7%,2011年在8%,基本上是协调的。但是对照历史,很难准确实现;如果增长突破到10%左右,通胀4%就难守住。

二是稳定物价靠什么手段?主要是经济手段,即对市场进行宏观调控,两大工具:一是金融,二是财政。我们目下并重,不像有的国家侧重一些于前者。既定的说法,财

政政策择在“积极”,保持8000亿元赤字;金融政策择在“稳健”,货币发行可能增长16%。这不同于传统的做法,治理通胀一般该是双紧,实际上趋于稍松,是为了保增长和保就业,在调控四维中兼顾较全。内如紧缩行政开支,增加公共服务和及时改正负利率,皆是应有之义。

三是稳定物价与其他工作怎样配合?决不是单打一,而是一项复杂的系统工程。稳定物价要有利于经济增长,经济增长不能动摇物价稳定。因此,又不是门门都要平行发展,必须与调整结构相结合。这就不能不重申农业是重中之重,千方百计地促进粮食和其他农产品的增产稳产,保住“米袋子”和“菜篮子”;与此同时,努力促进产业升级,推进工业的信息化和服务业的现代化。

四是稳定物价怎样有利民生?在某种意义上,发展生产和稳定物价的目的,归根结底在保障和改善民生。治理通胀是为民除害,不能损及群众的根本利益,对就业、分配、社保和教育、卫生、住房等都要全盘顾及。在持续增长基础上,必须同步增加居民收入,特别是低收入者要逐步赶上。于是,实行某种补贴,普及和提高城乡社保以及遏制房价和实行住房保障,都在推进之列。必要时采取某些行政手段,对公共事业和生活必需品限价,也是一种应当办法。

保持物价稳定,应当全力以赴,从当前看,尚待给力,不容懈怠。这是深化贯彻落实科学发展观和切实转变经济社会发展方式以及全面建设小康社会和走向中国特色社会主义现代化的重要一着,只许成功,不许失败。毋庸讳言,这是又一次阵痛,可以从总结中总结经验,提高党和政府的执政能力。

(作者单位:江苏省社会科学院,南京210013)

# 如何提升食品安全整体水平

[王拥军]

---

食品安全是最基本的安全,涉及多部门、多层面、多环节,是一个复杂的系统工程。近年来,我国的食品安全工作取得了积极的进展,但仍存在许多问题。只有进一步理顺监管体系,明确责任主体,强化宣传引导,构建综合监管网络,才能有效促进食品安全水平的全面提高。

---

近年来,国家高度重视食品安全工作,将其作为保障人民群众身体健康和生命安全、维护社会和谐稳定的头等大事。2009年6月,制定出台了《食品安全法》;2010年2月成立了由三位副总理挂帅的国务院食品安全委员会,多次召开食品安全电视电话会议,部署食品安全监管工作;2010年7月国务院办公厅又专门下发《关于加强地沟油整治和餐厨废弃物管理的意见》。国家对做好食品安全监管工作的决心不可谓不坚决,力度不可谓不大,但是食品安全形势依

然严峻。据卫生部统计,2010年1至5月,全国共发生108起食物中毒事故,中毒2452人,死亡56人。食品安全事件缘何屡禁不止,反而呈愈演愈烈、影响越来越大的态势,究其原因,笔者认为主要有以下四个方面:

一是企业社会责任缺失。部分企业在追求经济利益的同时忽视了其应当承担的社会责任。同时,我国的企业信用体系建设尚处于起步阶段,虽然近年来因失信断送一个企业,甚至一个行业的例子屡见不鲜,目

前部分具有一定规模和影响力的大型食品企业注重信用体系建设。但是,对于绝大部分规模较小的企业来讲,企业失信的成本较低,这导致他们更加注重眼前利益而忽视企业的信用体系建设。

二是监管工作不到位。首先,我国食品安全“地方政府负总责,监管部门各负其责”、“分段监管为主,品种监管为辅”的监管模式存在严重弊端。再次,食品企业数量众多是导致监管工作不能完全到位的重要原因。最后,食品安全监测检验体系不健全,导致食品安全监管工作疲于奔命。

三是公众食品安全意识不强。食品安全历来是广大人民群众最为关心的问题之一,但我国消费者参与食品安全监督的积极性不高,有过半的消费者不会注意食品安全问题。消费者的食品安全意识相对淡薄,缺乏食品安全知识和法律法规知识,以及辨别假冒伪劣食品的能力,间接造成了违法食品有市场需求、违法者有生存空间。

四是区域联系日趋紧密。随着经济社会的快速发展,市场一体化步伐不断加快,商品流通突破了地域的限制,一旦发生食品安全事件,其影响已不再局限于某一地区,客观上导致了食品安全事件的危害越来越大,造成的人员伤害和经济损失越来越多。2008年爆发的三聚氰胺奶粉事件,是新中国有史以来受害人数最多、分布区域最广、负面影响最大、经济损失最重的食品安全事件,致使约30万名幼儿被确诊为“结石宝宝”,直接导致了三鹿集团这个品牌价值达149亿元,2007年销售收入突破100亿元的我国奶粉行业巨无霸企业的轰然倒

地,甚至导致了欧美多个国家宣布停止进口中国造奶粉。

抓好食品安全监管工作,直接关系到人民群众的身体健康和生命安全,食品一旦发生问题,很容易造成恶性事件。笔者认为,食品安全工作是一项社会系统工程,既需要企业的诚信自律,更需要政府的严格监管,还需要公众的积极参与,通过企业、政府、公众多方面的共同努力,才能营造一个安全、放心、有序的食品环境。

一要强化政府职责,落实食品安全的监管责任。严格按照“地方政府负总责、监管部门各负其责”的食品安全监管责任,健全完善政府统一领导下的多部门协调配合的监管体系,构建起全方位、多层次的食品安全监管网络。要强化地方政府的职责,将食品安全工作纳入政府工作计划、纳入政府目标考核、纳入财政预算;做到机构落实、人员落实、职责落实、制度落实、经费落实,形成了一级抓一级,层层抓落实的食品安全监管格局,使食品安全工作有人管、有钱管、管得住、管得好。进一步强化食品安全委员会的职权,赋予食品安全委员会对下级政府和有关职能部门工作开展情况的进行督察考核的权力。目前食品安全监管部门牵头的领导体制,体制上不顺,实际效果不佳,无论是以前的药监部门还是现在的卫生部门,在协调几个同级的其他部门的时候,都有点底气不足,在部署食品安全监管工作的时候只能请求相关部门予以配合、支持,而不能直接下达工作命令。对此,可以通过单独设立食品安全委员会办公室,并提升其层级的办法,来增强工作推动

力,明确由政府的分管领导兼任办公室主任,具体负责统筹协调的职责,改目前的部门牵头为政府牵头,理顺食品安全监管工作的领导体制,确保食品安全监管各项工作部署得到不折不扣的落实。

二要注重关口衔接,落实无缝衔接的监管机制。食品安全是一项“从田野到餐桌”的系统工程,点多、面广、链条长。在当前食品安全分段监管为主、品种监管为辅的模式下,只有各部门担负起各自的职责,将工作做到实处,才能真正做到监管既不交叉,又不脱节,无缝衔接,才能串起完整的食品安全监管链条。要以食品安全委员会为平台,构建各职能部门高度协作、齐抓共管的工作机制。一方面,要将首问负责制升格为首知负责制。目前,监管部门根据机关效能的要求,几乎都建立了首问负责制,保证了群众举报的食品安全问题能够得到及时有效的查处,但是对那些自行发现的不属于本部门职责范围的食品安全问题,则缺乏明确的报告、移送要求。而首知负责制则要求,不论是群众举报还是在日常工作中自行发现的,不属于本部门职责范围内的食品安全问题,都必须第一时间报告当地食品安全委员会办公室,对因知情不报或迟报、漏报造成严重后果的,除追究职能部门责任外,还要追究知情者的责任,以此不断健全部门之间畅通的信息交流平台,实现食品安全信息共享,促进部门间的相互协调、衔接与配合,保证所有发现的食品安全问题也能够得到及时查处。另一方面,要清晰界定部门职责。《食品安全法》明确了卫生、工商、质监、药监、农业等主要部门的职

责权限,但法律仅明确了大的方面,而对于一些具体的问题没有作明确的说明,《食品安全法》第二十九条第三款规定,对食品生产加工小作坊和食品摊贩的监管办法,由省、自治区、直辖市人大常委会制定。由于小作坊和食品摊贩是与人民群众的联系最为密切的食品企业,做好他们的监管工作尤为迫切,这些小作坊数量多、规模小、分布散、条件差、工艺乱,而且形式复杂,有前店后坊式的,有非前店后坊式的,还有提供现场就餐的,监管上涉及工商、质监、卫生、药监等多个部门,只有针对不同类型的主体,明确具体的监管部门,才能真正理顺部门职责交叉问题,实现食品安全全程和无缝隙监管,提高食品安全监管工作的实效性,真正杜绝“7个部门管不了一个挖地沟油的”的尴尬现状。(注:4月9日《大河报》报道,一男子在郑州街头捞地沟油,该男子承认自己是将地沟里的泔水挖出后,添加化学品进行熬炼、分离后以每桶二三百元的价格卖给炸油条的。对该男子如何处理,郑州市地沟油整治行动调查小组包括工商、质监、环保、药监、食品监管办、卫生、城管等七个部门却犯了难!最后,该男子被无奈放走。)

三要建立信用体系,落实食品企业的主体责任。企业作为食品的生产者和销售者,是保障食品安全的第一道防线,明确企业在食品安全中的责任,提高业主的法治意识,促使其诚信经营是保障食品安全非常重要的环节。当前部分具有一定规模和影响的食品企业都非常重视企业信用体系建设,将其作为企业生存发展的生命线,早在

2008年的“百家食品企业践行道德承诺座谈会”上,中粮集团等百家企业就带头做出践行道德承诺,并倡议所有食品企业,以实际行动讲道德、守诚信,制售安全放心的食品。但是,同样应当看到,当前信用体系的覆盖面相对较窄,且仍停留于道德自律的层面,缺乏足够的约束力。对此,一方面应当扩大信用体系的覆盖面。尽可能将食品企业全部纳入到信用体系范畴,并对信用等级较好的企业在政策扶持、税费减免、融资等方面提供优惠,以此更好地发挥信用体系建设引导消费,规范企业经营行为的作用。另一方面,建议在信用体系建设中引入企业食品安全保证金制度。将企业目前承担的道德风险转化为实实在在的经济负担,综合考虑食物链各环节的风险系数、生产销售规模和企业信用等级,确定比例不等的保证金数额标准,在年审时由企业主动上缴至所在地的食安委专用帐号,在次年度根据企业的经营状况和信用等级进行相应调整,以此确保当企业出现食品安全事故而被投诉或诉讼时,受害人的合法权益能够得到有效保障。

**四要强化宣传教育,提升人民群众的安全意识。**加强食品安全知识的宣传教育,是提升食品安全整体水平的有效途径。各地都开展了形式多样,内容丰富的食品安全知识宣传教育,群众食品安全意识和自我保护能力明显提升。但是,从当前的情况来看,食品安全工作的重点在农村,难点也在农村,农村食品安全监管力量明显不足,假冒伪劣食品向农村转移和扩散的趋势日趋严重,而目前宣传教育却呈现“贫富不均”

的现象,越是食品安全水平相对较高的城市,宣传工作越是到位;而越是食品安全问题突出的农村地区,宣传工作越是欠缺。对此,应当将宣传教育工作进一步下沉,重点应该放在转变农村消费者的意识、思维和观念上,通过开展多种形式的宣传教育活动,引导农村消费者提高食品安全意识,树立正确的消费观念,改变只重价格不重质量的消费观念和消费取向。通过深入开展消费知识宣传活动,不断增强农民的食品安全意识、维权意识和自我保护意识,自觉抵制假冒伪劣商品。同时,新闻媒体要在报道食品安全事件的同时,更加注重对优质食品、优良品牌和名优企业的宣传力度,增强群众消费信心,在报道食品安全事件时,要准确把握好度,防止因过度渲染造成恐慌,导致市场混乱,造成于市场、于企业、于百姓三输的局面。

**五要加强网络建设,构建食品安全的长效机制。**解决食品安全问题不能简单地“头痛医头,脚痛医脚”,不能就整治抓整治,要深入分析食品安全事故产生的深层次原因,积极探索建立健全维护安全的长效机制,前移监管关口、下移监管重心。首先必须抓好监测预警网络建设。对食物链各环节进行全过程、实时性的动态监测,真正让食品安全监管从“被动”走向“主动”,变“亡羊补牢”为“未雨绸缪”。当前我国食品安全风险监测仍处于起步阶段,卫生部已成立了国家食品安全风险评估专家委员会,并初步建立以31个省级监测点、312个县级监测点为基础的全国食品安全风险监测网络,在全国范围内全面开展食品安全风险

监测工作,2009年对20大类400余种食品约120项指标进行了监测。笔者认为,要在现有监测网络的基础上,进一步加强广大农村地区监测体系建设,构建国家、省、市、县、乡、村6级网络布局,乡村两级主要负责及时接收、传达,将上级发布的权威食品安全风险预警信息传达到每家每户。其次必须抓好检验检测网络建设。近年来,各有关部门不断加大食品安全检验检测能力建设,相关机构发展较快。目前全国具有食品相关检验能力的技术机构近7000家,大部分隶属于卫生、农业、质检、粮食、食品药品监管、环保等部门,从业总人数超过15万。2010年9月14日,国家检验检疫科学研究所副院长唐英章表示,我国的食品安全检测能力已处于世界领先水平。但是,我们也必须看到这样一个事实,我国国家级的实验室配备精良,省市地区的实验室刚刚达标,基层的检验机构则大多设备落后,且各部门的检验检测工作都各自为战,造成了重复检测和检测空白同时存在的局面。以至于出现2010年5月11日《新华每日电讯》报道的哈尔滨市民买菜专挑菜叶上有虫眼的尴尬事实。

毕竟食品不合格方面问题多多,对付它的人力、物力、财力、制度标准还捉襟见肘,处于心有余而力不足阶段。对此,笔者建议,一方面政府要进一步加大检验检测机构的建设,更新检测设备,充实人员队伍,落实检测经费,确保检验检测工作有效开展。另一方面要对现有的检验检测机构进行有效整合,构建“大食品”检测体系,将检测的种类、标准、程序等方面统一起来,设

立相对独立的县级食品安全检测中心,对所有与食品安全有关的检测检验职能统一扎口至县级食品安全检测中心,对具体的检测项目,由检测中心根据需检测的具体内容,交由具有检测能力的机构进行检测,并将检测结果汇总至食品安全检测中心,并统一公布检测结果,以此实现县级食品安全检测资源的有效整合,提高资源使用效益。再次必须抓好群防群治网络建设。食品安全监管是一项社会系统工程,只靠政府监管力量及时打击违法行为往往难免有所疏漏。笔者认为,要实现食品的长治久安,除了政府加强监管,企业强化自律以外,还必须构架起多方参与的群防群治网络,充分发挥各方力量,使假冒伪劣食品成“过街老鼠”,无藏身、立足之所。要构建乡镇、村级食品安全监管网络,真正实现监管触角的延伸,消除在乡镇食品安全监管的监管空白。同时,要建立行业组织、协会、食品安全监督员,信息员为补充的监督体系,最大化地利用和整合各方资源,形成纵向齐动、横向联动、动态互动的监管网络,增强监管效能,保证食品市场监管到位。

食品安全是人民群众最直接、最关心、最现实的问题,也是最基本的要求,是政府义不容辞的责任,也是企业生存发展的根本要求。解决好“能吃、敢吃,吃得好、吃得放心”的问题,既需要政府严格高效的管理,还需要企业日益规范的经营行为,更需要群众不断提升的安全意识。只有多方协作,齐抓共管,才能切实提升食品安全整体水平,保障人民群众的身体健康和生命安全。

(作者单位:海门市人民政府 226100)

# 大力推进泰州的传统产业低碳化

[林 杨 薛明生 朱 峰]

---

低碳经济作为一种以低消耗、低污染、低排放为特征的经济形态和发展模式，必将带来生产方式、产业技术等一系列变革。高效推进传统产业低碳化不仅是泰州降低能源强度、解决环境压力的重要手段，更是泰州实施开放创新“双轮驱动”战略、加快实现转型升级、增强核心竞争力的战略抉择。

---

## 一、传统产业低碳化是泰州经济发展的现实需求

传统产业是相对于新兴产业而言的，泰州市现阶段的传统产业主要包括机电（船舶）、化工、冶金、纺织、食品、建材等行业，在区域经済中占据重要地位。推进传统产业低碳化是泰州发展低碳经济的重要内容，这是由泰州现有产业结构特点等多种因素决定的。

1. 传统产业是现阶段支撑和拉动泰州经济增长和社会发展的力量。2009年，泰州全市传统产业共聚集规模以上企业2804家，实现销售收入2964亿元、利税

344亿元、利润203亿元，分别占全市工业总量的83%、82%和83%，在泰州工业经济中居主导地位。目前，泰州正处于工业化和城市化加速推进过程中，着力抓好战略性新兴产业发展的同时，应当毫不放松传统优势产业的发展。如果传统产业因为不能顺应低碳化发展趋势而出现过早衰落，将对泰州经济社会发展造成不可估量的损失。因此，必须把传统产业从“高资本投入、高资源消耗、高污染排放”的发展模式中解放出来，加速推进传统产业低碳化，为其注入新的活力，这才是泰州经济社会发展的理性选择。

2. 传统产业碳排放是泰州碳排放的“主



力军”。2009年,泰州工业增加值率为27.01%,仅比全国平均水平高0.78个百分点,与美国、日本、德国相比分别低22.21、21.34和10.91个百分点。连续多年工业高速和相对低效发展,使泰州碳排放量急剧上升。目前泰州碳排放量中的70%来自工业企业,而传统产业的碳排放量又占有工业企业碳排放的80%以上,也就是说,泰州60%左右的碳排放量源自传统产业。当前泰州单位产值能耗水平较高的化工、冶金、装备制造、电力热力等产业均属于传统产业,其中,电力热力生产供应业是产值单耗最高的产业,2009年达4.96吨标煤/万元;冶金、化工产业的产值单耗也比较高,2009年分别为0.69和0.4吨标煤/万元。

3. 低碳化对泰州传统产业自身发展具有积极意义。一是有利于产业改造升级。走低碳发展道路,技术创新是核心。如果泰州传统产业能抓住低碳化发展的机遇,加快产业内部的技术结构创新和组织结构升级,就会在质量、规模、效率和核心竞争力等方面与同行业标杆进一步缩小差距,保住原有比较优势,增加新的竞争优势。二是有利于提升盈利水平。大多数低碳技术和措施都可以降低生产成本,产生额外经济效益,有助于提升企业盈利水平和竞争力。目前,泰州传统产业资源、能源利用效率仍比世界先进水平低10个百分点以上,推进低碳化可以大幅提升资源、能源的使用效率,进一步提升企业的盈利空间。三是有利于规避碳排放壁垒。当今世界,不少发达国家以碳减排和生态保护为借口,通过绿色壁垒推行贸易保护主义,限制进口我国产品。在“后危机时代”,这种贸易保护主义将会有增无减,泰州传统产业一些出口产品

也会受到影响和冲击。因此,实施“双轮驱动”战略,发展创新型、开放型经济,提升出口产品国际竞争力,泰州必须走传统产业低碳化道路。

## 二、泰州传统产业低碳化必须直面多重问题

近年来,泰州在对传统产业进行改造提升的同时,也在推进低碳化转型方面进行了一些尝试。一是加快节能减排项目实施步伐。2006年以来泰州共组织实施节能改造项目395项,累计投入资金40.91亿元,全部竣工达效后年可节约标煤60.74万吨;实施“能效电厂”项目116个,年可节电7.1亿千瓦时。二是加大落后产能淘汰力度。2006年以来泰州累计淘汰落后高耗能设备3782台(套),依法关闭145家小化工、小冶金、小电镀生产企业,关闭小锅炉43台。三是推进节能减排综合措施。企业制定并严格执行目标责任考核制度,严控新上高能耗、高排放项目,同时积极推介节能减排新技术、新产品、新工艺,大力推进循环经济试点。据统计,2009年泰州工业企业综合能源消费量为741.06万吨标煤,产值单耗0.199吨标煤/万元,同比下降15.18%。

尽管近几年来泰州碳排放量和能耗量下降明显,传统产业低碳化已经取得了一定成效,但要实现更高层次的低碳化发展目标,就必须正视当前存在的诸方面问题。

1. 认知层面的问题。低碳经济是一个全新的概念,很多人对发展低碳经济的内涵还缺乏全面系统的认识。少数人对传统产业在泰州经济中不可或缺的地位缺乏正确的认识,观念比较激进,误认为泰州发展低碳经济就不应当再发展传统产业,而应当

全部发展新兴产业;也有不少人认为,搞低碳经济要用先进技术、低碳能源,门槛太高,成本太大,效益难以保障,只适用于规模企业,泰州传统产业中的中小企业还不具备发展低碳经济的能力。

2. 技术层面的问题。泰州低碳技术水平总体来说不高,低碳技术开发能力不强,现有的高等院校和企业研发机构相关高层次人才缺乏,在低碳技术方面创新性成果不多,传统产业低碳化还局限于节能减排,新能源的使用和推广还有很长的路要走,尚不具备直接从节能减排进入低碳经济时代的条件,传统产业低碳化还需在技术上有所突破。

3. 政策层面的问题。虽然发展低碳经济在国内还普遍处于“摸着石头过河”的阶段,但少数先知先觉的城市已经在政策上悄然走在了前面。泰州目前对发展低碳经济还只是在文件中零散地出现一些概念,尚未形成较为系统的发展低碳经济或打造低碳城市的专门文件,也没有形成扶持传统产业低碳化的专项政策,暂时还难以有针对性地集中财力、集中人才从低碳化角度支持传统产业转型升级。

4. 资金层面的问题。低碳产业多属于技术密集型和资金密集型产业,建设周期一般都比较长,需要大量资金。而目前泰州大量财力集中于新兴产业的发展,国家级医药高新区、出口加工区等新兴载体都急需大量资金投入,要从财政“蛋糕”中专门切出一大块来支持传统产业低碳化,客观上也存在不少困难。银行业融资支持传统产业低碳化也缺乏足够的驱动力,需要一个渐进的过程,目前难以满足企业的现实需求。

### 三、推进泰州传统产业低碳化大有可为

推进传统产业低碳化对于促进泰州经济转型升级、提升发展水平是一次重要机遇,大有文章可做。在发展战略上,泰州应当把传统产业低碳化与经济结构调整、发展方式转变结合起来,整合各种资源、激发各方力量,全力打赢这场攻坚战、持久战。泰州传统产业低碳化发展的核心,在于采取适合低碳经济内在要求的措施,积极构建高端化、绿色化产业体系,加快推进产业转型升级。

#### (一)强化政策和融资引导

1. 完善组织体系。加强低碳经济宣传力度,进一步提高各方对传统产业低碳化的认识,完善推进泰州传统产业低碳化的组织管理机构、行业管理机构等组织保障体系。组建以企业为主、政府部门为辅,并吸纳高校院所参加的行业协会,开展低碳化发展方向研究,加大信息和技术交流力度。完善相关统计考核指标,并作为经济社会发展的引导指标。建立有效的监督考核机制,对传统产业低碳化年度发展目标和各职能部门的工作目标进行考核,进一步落实工作责任,形成推进合力。要通过市场规则的合理设计和激励约束政策安排,建立“政府推动、市场调节、企业减排、公众参与”的工作机制,充分发挥各方面的积极性和能动性。

2. 加强金融引导。加大财税支持力度,在条件成熟时设立泰州传统产业低碳化发展专项资金,支持低碳技术开发、应用和推广。创新金融政策,主动融入国际合作,组织有关方面加强碳金融研究,积极参与低碳贸易,引进低碳资金;探索设计开发碳排

放交易、排污权交易等金融产品；着手培育碳金融公司、碳能源公司以及其他碳服务中介机构；逐步建立和完善低碳经济市场化投融资机制。

3. 形成奖惩机制。及早研究制定泰州市“碳生产率基准”，通过产业政策、税收、融资、土地、补贴等优惠措施，鼓励、推动传统产业低碳化改造，对泰州区域内经国家认定的百佳产业集群、省百强民营企业、省民营企业纳税百强企业中的传统产业予以政策倾斜，坚决淘汰“高能耗、高污染、高排放”的落后产能。

4. 建立评价制度。尽快建立泰州市低碳评价中心，对需要政策扶持的技术及产品进行低碳评估，进而决策是否立项、推广，是否给予政策支持；建立低碳审计制度，对传统产业低碳化改造项目及时进行审计，促进被审计单位真实低碳。

## (二) 制定传统产业低碳化相关规划

1. 坚持规划先行。将推进传统产业低碳化纳入泰州国民经济和社会发展“十二五”规划，进行总体部署，将低碳技术研究开发纳入相关的科技规划和科技计划，同时制定专项规划，提出泰州传统产业低碳化的目标、发展重点和保障措施。通过有效实施规划，不断降低传统产业生产活动的碳排放强度，推动绿色转型。在规划编制中重视超前性、宏观性和可操作性，尤其是注重总体规划与专业规划之间以及各级政府规划之间的衔接。

2. 开展示范创建。在开发区、新能源产业园、医药高新区等载体探索创建低碳产业实践示范试点，从资金、技术、税收、配套等方面给予必要的支持。在全市范围内选择一些重点产业、行业、拳头产品，组织实

施传统产业低碳化应用示范工作，创建一批低碳产业示范区、低碳技术示范企业、品牌低碳产品等。

3. 突出重点行业。在能耗水平较高的电力热力、冶金、化工、装备制造等传统产业，对所有能耗大户逐个进行排队，选择一批条件较好的企业，率先进行低碳化示范改造。同时，根据实际情况，对其它企业低碳化改造排出时间表，明确阶段性低碳化目标。

## (三) 优化低碳产业发展模式

1. 着力提升“碳效率”。就泰州现在以及今后相当长一段时期看，传统产业低碳化必须坚持“两条腿走路”。一方面，要坚持结构低碳，在做强做精特色优势产业的基础上，大力推动高新技术产业和现代服务业的发展，形成高层次的二、三产业联动发展的产业结构。另一方面，要坚持基底低碳，以提高“碳生产效率”为主要途径，控制碳源，实现对传统产业的低碳化改造提升；同时，用高新技术、低碳技术对化工、纺织、皮革、印染等传统特色产业进行低碳化改造提升，形成高附加值和满足低碳要求的产业、产品结构。

2. 节能降耗再推进。一是积极引导传统产业中年耗能3000吨标煤以上的耗能大户建立更严格的内部节能管理制度和更有效的节能激励机制，强化基础管理工作，依法加强节能监察，突出抓好耗能大户的节能工作。二是支持科研单位和企业开发高效节能工艺、技术和产品，加快高效节能产品的推广应用和节能改造项目的实施，有计划地推动企业改换更效率的电机、变频传动装置和其它控制装置，优化电机拖动系统设计，合理配置拖动系统。三是认真组织实施新一轮落后产能三年淘汰计划，

切实抓好“两高”、“五小”等落后产能过剩行业的淘汰工作。同时,加大力度限期淘汰一批能耗高、污染重、不安全、技术落后的企业、设备、工艺和产品。四是严格执行限制高能耗产业发展的经济政策和产业政策,对新上年耗能 3000 吨标煤以上的项目,实行耗能状况评估制度,并进行严格控制。加大实行差别电价力度,严格按照国家和省要求,对高耗能行业和企业,在认真甄别的基础上,按照规定的范围、加价标准、加价时间予以实施。

3. 循环经济更优化。从减少生产环节入手,降低资源、能源消耗,减少废弃物排放。企业层面,施行清洁生产,强化绿色管理,开展物料、能源平衡分析和清洁生产审核,从源头减少废弃物的排放。集群层面,推行企业入园、产业集聚、发展集约的生产方式,在机电、化工、冶金、建材、纺织等行业中推进资源循环综合利用,提高废渣、废水、废气的利用水平。大力发展再制造业,采取一系列先进制造技术,对废旧设备及其零部件实施高技术修复和改造。在传统产业中确立“全生命周期”概念,即除产品的制造、使用和报废 3 个阶段外,增加再制造阶段,构建与制造、回收、拆解相衔接的再制造产业链,最大限度地挖掘产品潜在价值,让能源资源接近“零浪费”。

#### (四)提升科研和管理能力

1. 加大技术开发力度。积极鼓励传统企业通过招引、合作和自主研发等途径,搭建产学研相结合的技术创新平台,完善泰州低碳技术创新体系,增强低碳技术和低碳产品开发能力。充分利用国外先进资源,争取 CDM 项目在联合国执行理事会注册,以获取技术支持和技术转让。按照技术可行、

经济合理的原则,在传统产业中引进、研发、推广、储备一批高能效、低排放技术,特别是加大对节能减排技术、新能源与可再生能源开发利用技术的研发投入和政策扶持力度,引导和鼓励企业开发利用太阳能、风能、地热能、生物质能等新能源与可再生能源,为传统产业低碳转型和发展方式转变提供强有力的支撑。

2. 推广合同能源管理。按照国办发[2010]25号《国务院办公厅转发发展改革委等部门关于加快推行合同能源管理促进节能服务产业发展意见的通知》要求,加强政策扶持和引导,加快培育节能服务产业;建立推行合同能源管理机制,不断提高能源利用效率。

3. 推动传统产业信息化改造。结合泰州经济发展特点,大力推进制造企业信息化,以加速先进制造业的发展。一方面,围绕打造先进制造业基地的要求,大力推广信息技术在制造行业设计、生产制造过程中的应用,特别是在机电一体化的设备制造、船舶、汽车零部件、电子电器、纺织、化工等重点优势产业上的应用,提升传统工业产品的科技含量。另一方面,运用信息技术建立以高速数据网络为核心的企业信息基础设施、大型动态数据库、新型工作流程、网上交易平台等,改造企业的组织管理、过程控制 and 产品销售,提高生产、管理和营销效率,提供大量个性化服务,使信息技术与传统制造技术和管理技术结合起来,提高传统产业的“制造信息化”、“产品信息化”、“管理数字化”水平。

(作者单位:林杨,泰州市经信委 225330;薛明生、朱峰,中共泰州市委研究室 225330)

# 宿迁如何迎接 正在到来的高铁大港时代

[申斯春 李华东]

---

交通运输方式的变革是推动经济发展、城市演变的重要力量。高速铁路、沿海大港是我们这个时代新一轮快速发展的标志，京沪高速铁路、连云港大港的建设，优化了宿迁的交通区位，为宿迁深度融入长三角、京津唐创造了条件，意味着宿迁发展从以往的公路内河交通时代跨入高铁大港交通时代。

---

## 一、实现“四个突破”，打破制约跨越发展瓶颈

实现宿迁发展更大突破已成为宿迁大地的主旋律和最强音。“十二五”时期，宿迁将优先实现“四大突破”，加快全面建设小康社会进程，为进军现代化打牢基础。

1. 突破边缘意识，进一步打造宿迁速度、宿迁力量。近年来，随着加快连云港港口发展、江苏沿海开发战略发展上升为国家战略，振兴徐州老工业基地的决策出台，在宿迁部分干部群众心中一度产生了失落感，

认为在全国和省发展战略中被边缘化了。在这样一个关键时刻，省委、省政府历时经过一年的深入调研，作出了支持宿迁发展更大突破的《若干意见》，充分体现了省委、省政府对宿迁工作的热情关心、高度重视和充分肯定，全市广大干部群众精神得到提振，发展豪情迸发，信心更加坚定，方向更加明确。初步确立了“十二五”期间发展的宏伟目标。一是“宿迁速度”必将更快。到2015年，全面建成小康社会，全市人均GDP达到全国平均水平，年均增长14.8%；财政一般公共预算收入达到300亿元，年均增长30%

以上。二是“宿迁力量”必将更大。在去年全市经济总量和固定资产投资双超千亿和财政收入过 200 亿的基础上,以工促农、以城带乡力量初显。城乡居民年收入实施“五年倍增计划”,“十二五”末,分别达到 25000 元和 13700 元。三是“宿迁影响”必将更远。宿迁经济跨越发展的做法,引起了一些中西部地区市县的关注,纷纷到宿迁来进行交流考察。今后,宿迁应继续保持跨越发展态势,缩小与全省、全国发展水平的差距,使宿迁的影响力不断扩大,为江苏区域协调发展创造“宿迁样本”。

2. 突破小康短板,进一步做大总量、提高人均。从江苏现代化发展大局来看,实现“两个率先”,苏北是短板;从苏北达小康进程来看,宿迁又是短中之短。如何把“短板”补齐,省委、省政府寄予厚望,全市上下期盼已久。为此,有必要破解三个“从哪里来”的难题。一是拉长总量人均短板,破解发展优势从哪里来。从总量和人均来看,宿迁处于“三低”状态,即低基数的高增长、低基础的快发展、低水平的惠民生。为此,我们将始终把发展作为第一要务,把民富作为第一要事。进一步加快工业化、城市化进程,以工业化带动城市化,以城市化承载工业化。以大项目的快速集聚,催生工业增加值、利税等核心指标的快速增长,催生城市人口快速聚集、社会服务功能变强。同时,坚持把创业富民、保障安民作为推进社会全面发展的重中之重。二是拉长交通区位短板,破解区位优势从哪里来。为迎接高铁(徐州)、大港(连云港)时代到来,要重点建

设好四条路,即对接徐州和上海高铁的徐宿淮盐城际铁路、宿迁到连云港的 344 快速通道、对接连云港港口的水路运输和无水海港,对接安徽宿州高铁站高速公路,加快实现公铁海河联运。这样,宿迁就纳入了全国铁路、公路与航运干线网,彻底摆脱边缘化。三是拉长人才支撑短板,破解创新优势从哪里来。把人才队伍建设作为跨越之基、竞争之本,千方百计扩大人才总量、提高人才质量。坚持以高层次创新创业人才引进为引擎,开辟人才绿色通道。加快职业教育步伐,为工业化、城市化提供实用人才,把宿迁打造成名副其实的“职教名城”。

3. 突破路径依赖,进一步坚持改革驱动、敢为人先。怎样把宿迁这样一个发达省份的不发达地区,转变为区域协调发展的先行区、示范区,是我们必须回答的艰巨课题,必须完成的光荣使命。一是完成产业协调发展课题。强化工业主体地位,统筹一、二、三产业协调发展,坚定不移地走以产业集聚、结构提升为核心的新型工业化道路,加快培育三个千亿元级和三个五百亿元级产业集群。把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点,促进服务业发展提速、比重提高。围绕“中国知名、江苏第一”的目标,积极转变农业生产方式,大力发展种、养、加一体化的循环农业模式,加快农业现代化的步伐。推动城乡一体化发展进程,促进公共资源在城乡间均衡发展、生产要素在城乡间合理流动,加快形成城乡规划、产业布局、基础设施、公共服务、劳动就业等一体化的新格局。二是完成生态

协调发展课题。协调处理好人与自然的关系,避免走先污染后治理的路子,努力建设一个资源节约型、环境友好型的社会。大力弘扬“生态为归宿,创业求变迁”的宿迁城市精神,发挥“国家园林城市”、“中国优秀旅游城市”的品牌效应,以创建“国家卫生城市”、“国家环境保护模范城市”、“国家节水型城市”和“中国人居环境奖城市”等“四城同创”为统领,以举办省第七届园艺博览会为契机,加快生态宿迁建设,将宿迁打造成为全国知名生态宜居地区。三是完成社会协调发展课题。坚持以人为本,加强和创新社会管理,为生产的发展、人们的生活创造安定祥和的社会环境。建设高水平的法治宿迁、平安宿迁。重视加强基层基础工作,创新社区管理体制,努力把社区建设成为设施配套、管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。全面发展各项社会事业,大力完善公共文化设施,切实健全社会保障体系,真正把发展的成果惠及广大群众。

4. 突破效能瓶颈,进一步保持“能行成、好快干”的宿迁特质。历史地看,以前一些行之有效的改革举措有待完善,一部分干群的工作干劲有待强化,“效能递减”需要克服。因此,进一步提振宿迁人民特别是各级干部的精气神尤为迫切。一是精神保鲜,思想观念“能、行、成”。牢固树立“能干不干是失职,能快不快是失败,能超不超是失位”的意识,始终保持“我能、我行、我成功”的精神状态,保持务实苦干、敢试敢闯的创业激情,争取在新一轮区域竞争中赢得“主

动权”与“话语权”。二是组织给力,干部队伍“好、快、干”。成立宿迁发展实现更大突破工作指挥部,由市委市政府主要负责同志分别任政委和总指挥,市党政领导班子成员任副总指挥。总指挥部下设区域协调发展综合配套改革和经济社会管理制度创新指挥部,重大项目建设和南北挂钩指挥部,城乡发展一体化和现代农业建设指挥部等九个指挥部,分别负责相关条线工作,实行专项专抓、分工负责。三是机制创新,变“手动挡”为“自动挡”。坚持一线工作法、现场会办制,强化政府效能建设,手一挥就能干,脚一抬就能走,推进工作效率大提升。强力遏制“重管理、轻服务”等软环境反弹现象,坚决防止和克服思想上的“疲软症”、工作上的“冷热症”和作风上的“浮躁症”,确保省委、省政府扶持措施得到最大限度衔接、最快速度落实。

## 二、做好“四篇文章”,不断增强区域经济发展后劲

“十二五”期间,从统筹全局的角度看,我们认为需要做好“四篇文章”:

1. 规划“一区”,即规划建设“南巡风景区”。清朝康乾二帝南巡,宿迁是重要站点,现有龙王庙行宫佐证。龙王庙行宫位于宿迁市区西北 20 公里处的皂河镇,它背依京杭大运河,南临黄河故道,是一处保存较为完整的清代北方官式建筑群。龙王庙始建于清康熙二十三年(1684 年),是清代皇帝为消除洪患、安澜息波而祈求龙王、大禹等水神保佑所建的祭祀庙宇。乾隆皇帝六下

江南,五次宿顿于此庙,并御笔题名为“敕建安澜龙王庙”,又称为“乾隆行宫”,是全国重点文物保护单位、国家 AAA 级旅游景区。近年来,知名度不断提升,影响力逐步增强。

但龙王庙现有规模太小,占地仅 37 亩,与打造现代化旅游景区的标准尚有很大差距。依托康乾二帝南巡的背景,应大手笔规划建设“南巡风景区”,可以成立乡镇农工商公司,优先把皂河古镇整体作为一个景区规划、开发、建设,把龙王庙行宫与皂河镇的合善堂、御码头、财神庙、陈家大院等文物景点统筹起来,连线成片,恢复“清朝生活原状”,建立南巡纪念馆,缩微“南巡古城”,做大做强。在此基础上,可考虑把皂河周边的蔡集、王官集二个镇统筹进来作为一个大的风景区进行建设,与中心城市连成一片,形成城在景中效果。

2. 建设“两带”,即建设大运河产业带、古黄河风光带。大运河、古黄河是流经宿迁境内并流经中心城区的两条著名河流,依据资源禀赋、自然条件的差异,有针对性地发挥两条河流的作用,可以更加科学合理地完善城市的功能。一是建设大运河产业带。大运河在宿迁境内长 112 公里,从北向南进入宿迁市,经过宿迁市城区,由西北转向东南,流经洋河镇、泗阳县,然后进入淮安市境内。大运河既是宿迁的黄金水道,也是正在形成的重要产业带,这条产业带在宿迁至洋河一带已有雏形。西岸一马当先,江苏玻璃、太平洋玻璃形成新型建材基地,宿迁粮食物流园区、洋北电厂已建并投入

运营,40 万吨啤酒和运河中心港正在筹建;东岸逐渐发力,秀强玻璃、南钢金鑫轧钢、益客食品、长江润发等一批沿运河而建的重大项目使运东板块不断壮大。面向“十二五”,建议省里能实施宿迁—淮安沿运河产业带战略,规划好产业布局,以充分发挥大运河的经济效能,加快宿淮腹地崛起步伐。二是建设古黄河风光带。古黄河穿越中心城区,两岸绿树成荫,河水清澈透明,昔日的“洪水走廊”已变成了城市的“绿色屏障”,并成为省级风景名胜区。目前,从宿迁新区至宿迁城区长约 20 公里的古黄河两岸,正在打造成融历史、文化、生态、景观于一体的风光带旅游基地。但是,古黄河风光带岸线资源还未统一规划,没把宿迁至洋河段统一考虑进来加以保护开发。“十二五”期间应当建设好宿迁至洋河段黄河风光带,为生态城市增色。

3. 兴建“三城”,即建设洋河新城、双沟新城、临港新城。区域经济的发展需要增长极带动,宿迁在做大做强中心城区的同时,需要建设相互呼应、一体发展的城市副中心,形成若干个增长极点。从目前基础来看,“十二五”期间宿迁应重点建设洋河、双沟、临港三个新城。一是兴建洋河新城。洋河镇是宿迁中心城区的南大门,依水而建,因酒而兴。目前,总投资 74 亿元、规划面积 10 平方公里,包括技改一期工程、酒文化功能区、办公区及职工小区的洋河酒业园区正在紧张建设中。在加大厂区建设的同时,应推进厂镇一体化发展,牢固树立“镇当城建”的理念,依托酒业园区,加快规划建设



洋河新城,迅速改造乡镇面貌,提升镇域形象,改变厂强镇弱的局面。二是兴建双沟新城。双沟镇是宿迁的南大门,区位优势明显,水陆交通便捷,距南京 100 公里,距蚌埠 60 公里,距盱眙县城 20 公里,距泗洪县城座下镇青阳镇 20 公里,拥徐宁高速和徐宁公路之便,得淮洪新河与洪泽湖之利,地理位置、人文底蕴十分优越。双沟镇文化旅游资源丰富,是下草湾猿人遗址所在,镇内拥有“陈毅元帅纪念馆”、“双沟惨案纪念馆”等,离天岗湖仅 25 公里,离洪泽湖仅十几公里。目前总投资 20 亿元用于设计产能为年产原酒 4 万吨、制曲 4 万吨、包装成品酒 15 万吨的双沟酒业园区一期工程都在紧张建设中,最终将建成 200 亿元酒业规模、5 平方公里集酿酒、旅游、商业、文化为一体的高层次酒业园区。组建双沟新城,可以增加新的发展主体,进一步发展壮大酿酒特色产业,加快建设中心城市南部新城,并带动泗洪县西南岗地区发展,为宿迁经济社会发展培育新的增长点。三是兴建临港新城。沭阳县是宿迁实施“东向战略”第一极,也是江苏沿海开发战略的“辐射第一极”。为此,沭阳在距县城 50 公里、毗邻连云港的高墟、湖东、西圩等 3 个乡镇设立临港新城开发区,规划用 3-5 年时间,建设一座区域面积 10 平方公里、形成 10 万人口规模的临港新城,打造沭阳第二经济中心。高墟、湖东、西圩三镇距连云港港口仅 40 公里,距白塔埠机场仅 20 公里左右,临港新城的建设意味着宿迁实施“东向战略”率先从这里开始。建议能否把临港新城的建

设纳入省“十二五”规划,快速形成资金流、信息流、技术流、物资流和人才流聚集的“洼地效应”,扩大城市辐射功能,带动新沂河北及周边乡镇发展。

4. 破解“洼地不洼”难题。为支持宿迁发展,近年来,省里相继出台一些政策,在用地、用工、用电等方面对宿迁给予优惠,产生了积极的“洼地效应”。但是,随着当前用工荒、涨薪潮的出现,加之土地资源紧张,用电优惠政策到期等,劳动力便宜、电费便宜、土地便宜等低成本的竞争优势逐渐丧失,目前招收一名普通工人都要开到 2000 元工资,过年后涨到 2500 元;电价与苏南一致,导致企业运行成本迅速上升,产生“洼地不洼”难题。破解这一难题的根本出路在创新,创新发展方式,加快企业转型升级,走新型工业化道路。实行招商选资,提高产业层次,注重企业效益,重点引进百亿级大项目、好项目,淘汰落后的低端、多耗、污染项目,对一些占地多、用工多、税收贡献小的企业能淘汰就淘汰。出台政策支持民营经济发展,可采取政府参股、出资等方式,扶持一批民营企业做大做强。加大自主创新力度,鼓励产学研结合,引导企业与高校开展合作,大胆引进高技术产品和创新人才,提高企业的自主研发、创新能力,增强企业核心竞争力。实行城乡土地增减挂钩,大力实施“万顷良田”工程,盘活存量土地,提高土地集约利用水平,解决土地供需矛盾。

(作者单位:中共宿迁市委办公室  
223800)

# 以农民专业合作社建设 增强带民致富的能力

[张孝将]

---

响水县围绕增量提质的目标,按照“示范一批、完善一批、提高一批、发展一批”的思路,坚持多主体领办、多形式发展、多要素合作、多产业覆盖,加强政策扶持和示范引领,促进了农民专业合作经济组织蓬勃发展,成为提高农民组织化程度的主要形式和引导农民走向市场的重要桥梁,增强了农产品的市场竞争力,有力地促进了农业持续增效、农民持续增收。

---

## 一、全县农民专业合作经济组织发展现状和作用

### (一) 全县农民专业合作经济组织的现状和模式

近年尤其是十七届三中全会以来,响水县不断深化农村改革发展,扎实推进“四有”合作经济组织创建工作,农民专业合作组织如雨后春笋般蓬勃兴起,为农村经济发展注入了强劲活力。2006年全县登记的农民专业合作经济组织达145个,2008年全县登记的农民专业合作经济组织达202个,截至2010年底,全县登记的农民专业

合作社总数达322个,其中省级“四有”农民专业合作组织5个,市级专业合作组织12个,资产总额1.753亿元,成员总数4.73万人,带动非成员农户6.6万户,带动农民增收9.33亿元。

这些合作经济组织经营范围广泛,涉及农村经济发展的各个层面和领域,按行业划分,主要有种植业、养殖业、市场信息服务和技术服务、园艺业等,其中种植业合作经济组织135个,占总数的41.9%,养殖业93个,占28.8%,市场信息服务和技术服务62个,占19.2%,园艺业20个,渔业、农机及其他20个;在区域范围上以乡镇内合作

为主,占81%以上;在经营形式上以在工商部门登记的234个专业合作社为主,组织比较健全,运行较为规范,占专业合作组织总数的72.6%。目前,全县农民专业合作经济组织主要有以下几种模式:

1. 专业合作社带动型。这种模式是较为规范的专业合作组织形式,它有健全的组织制度,内部管理规范、利益关系清晰,社员都是股东,直接参与经营管理,紧密地与合作组织联系在一起,是真正的利益共同体。在一家一户分散经营条件下,难以推广的标准化生产、植物保护等先进技术和经验,在合作社中得到了有效推广应用。老舍中心社区农技推广中心发起组建的扁豆生产合作社,狠抓红镶边绿扁豆标准化生产,推广应用防虫网覆盖技术,既防虫害又抗风雨,春天提前结角,秋季延期生长,带动全乡7000户农户种植扁豆,面积达20000多亩,人均增收1400多元,已建成国家级无公害生产基地,合作社被列为省级“四有”合作经济组织,“老响”牌扁豆获得国家级无公害农产品标志,老舍社区已成为全省闻名的“扁豆之乡”,打响了响水特色农产品品牌。

2. 专业协会带动型。这种模式大多数在本村组范围内由村一级组织或能人、专业大户牵头组建,也有部分是在县、镇区相关部门指导下组建的,主要围绕是农产品的产前、产中、产后服务或生产经营而建立的合作经济组织。如响水镇潘庄村书记杨洪兵牵头成立了赤穗梨产销协会,统一注册了“丰收”牌赤穗梨品牌,发展社员250多人。合作社为社员提供产前、产中、产后全程服务,聘请市外专兼职营销员27人,与全县130多名农民经纪人建立业务联系,

并通过网上发布信息,每年将80多万斤赤穗梨以每公斤高出本地0.8元到1.6元的价格销往苏南、上海等大中城市,仅此一项农民人均增加收入近千元。大有镇康庄村水稻制种协会为扩大市场销售,与安徽德农公司、泰州红旗种业集团合作发展水稻制种订单农业,带动制种农户500户,面积扩大到4000亩,仅此一项农民户均实现收入近万元,夯实了村级经济基础。

3. 龙头企业带动型。合作经济组织通过章程、合同等形式,把农业龙头企业与农户、生产与市场有效联结起来,形成了“公司+合作组织+农户”的联合生产经营模式,较好地协调了企业与农户的利益关系。江苏桂花工贸有限公司是南京桂花鸭集团在响水投资的最大的农业龙头企业,通过大有、小尖镇樱桃谷肉鸭养殖合作社与当地农户签订产销合同,产前有“向导”,由桂花工贸公司提供种鸭、饲料;产中有“保姆”,由合作社提供相关技术和服 务,邀请南京农业大学、扬州大学专家对鸭农进行技术培训和现场技术指导;产后有“红娘”,成鸭由公司按合同保护价全额收购、加工销售,保证每只成鸭盈利2.5元以上,吸引了950多农户养鸭,户均实现纯收入8500余元,既降低了桂花工贸有限公司的经营成本,又带动了当地经济发展和农民增收。通过合作经济组织提供原料,桂花工贸公司建成了苏北最大的樱桃谷肉鸭加工生产基地,年加工规模达250万只以上,达到了产加销良性互动,龙头企业、合作组织与农户三方共赢的效果。

(二) 当前全县农民专业合作经济组织取得的主要成效

1. 降低农产品生产和交易成本,增加了

农民收入。各类农村合作经济组织为入社农户提供产前、产中、产后服务,既降低了成本,又可防止假冒伪劣农资坑农,提高了农业生产社会化服务水平。响水县首家农民专业合作社——兴旺小杂粮农民专业合作社由 11 家合作社发起成立,年初为入社农户垫资,统一购买农资赊给农民种植、统一防治病虫害、统一收购销售农产品,在产品品牌、宣传策划、质量标准、技术服务、产品销售等方面进行统一指导和协调,实现资源共享、优势互补,既为农民解决了资金困难,也节约了农资成本,增加了农民收入,深受广大农民欢迎,目前已辐射到四个镇区,入社农户达 551 户。

2. 进一步优化农业产业结构,提升农业产业化水平。全县农民专业合作社经济组织主要是围绕几大优势特色产业组建的,占专业合作组织总数的 80% 以上,通过合作经济组织的带动,有力地促进了农业产业结构调整,目前全县高效农业总面积达 42 万亩、比重提高到 40%,生猪、家禽规模养殖比重分别达 48%、65%,创建农产品品牌 43 个。同时,有效地将生产、加工和销售等环节联结为一体,促进了土地、资金等生产要素的优化配置,显著提升了全县农业产业化水平。

3. 吸纳农村剩余劳动力,带动农村第三产业发展。农村专业合作经济组织在为社员提供生产经营服务的同时,吸纳了大批农村剩余劳力转移到第三产业,开辟了农民增收的新途径。县农机部门通过引导农民合作经济组织投入 500 余台农机进行跨区作业服务,带动农民从业人员 1600 多人。大有镇汽车运输协会投入豪华客车 150 辆、货物运输车辆 320 辆从事运输服务,每

年使农民增加收入达 1900 万元。

4. 促进政府职能转变,改善了干群关系。合作经济组织为政府落实各项支农政策提供了平台和抓手,做了政府做不好、龙头企业做不了的事,弥补了政府职能部门在一些服务领域中的缺位问题,促进了农业产业化经营深入发展,有效改善了干群关系。陈家港镇濒临灌河,原有荒滩 3000 亩,养殖罗氏沼虾的条件得天独厚,但由于集体经济薄弱,缺乏开发资金,镇政府通过统一规划、提供财政奖补资金,扶持镇特水协会与农民合股开发荒滩,建成养殖池 4000 亩,使全镇特水养殖面积扩大到 9000 多亩,还组织 50 多名经纪人在北京、上海、大连租赁摊位、设立窗口销售,仅养虾一项农民每年增收 1100 多万元,极大地改善了干群关系。

## 二、全县农民专业合作社发展中存在的困难和问题

1. 部分干群思想认识不到位,合作意识淡薄。部分农民群众对农村合作经济组织概念认识不清,作用认识不足,合作欲望不强。甚至有些农村基层组织对发展合作经济组织有抵触情绪,认为合作经济组织会让农民不接受村级基层组织的管理,导致参加合作组织的热情不高。

2. 发展规模不大,带动能力不强。现有合作经济组织相对于全县农民而言,总体数量还较少、规模较小,较多集中在生产、销售环节,向加工领域延伸的较少,加工增值、自我积累能力不强,部分专业合作组织主要依靠政府的扶持资金和向会员收取的会费维持运转,服务功能较弱,带动能力不强。

3. 制度不够健全,运行不够规范。部分

专业合作组织章程和制度不健全、运行机制不够规范,民主选举、民主决策流于形式;有的虽然制定了章程和制度,但与农民专业合作社的要求相比差距较大,管理和运行中有章不循,存在着有利则合、遇险则散,只愿利益共享、不愿风险共担的现象,组织形式形同虚设。

4. 部分合作组织成员素质不高,专业技术人才缺乏。部分专业合作组织虽然聘请了专家和技术人员作为顾问,但发起人和带头人文化程度普遍较低,综合素质不高,专业合作组织中懂技术、会经营、市场开拓能力强的复合型人才更为缺乏,组织内部许多问题的处理都依赖政府有关部门,在很大程度上制约了农民专业合作社的发展。

### 三、加快发展农民专业合作社的对策与措施

1. 加大宣传引导力度,造浓合作组织发展氛围。按照“示范一批、完善一批、提高一批、发展一批”的思路,通过媒体宣传、悬挂标语等多种形式,加大对《农民专业合作社法》和专业合作经济组织地位、性质、作用等的宣传,形成鼓励、支持农民专业合作社发展的良好氛围,让更多的基层干部、能人大户了解参加合作社的好处,打消思想顾虑,提高参与合作组织的主动性和积极性。选择一批带动农户多、发挥作用好的专业合作经济组织进行规范化建设,通过典型示范,吸引和鼓励农村能人大户、涉农部门、农产品加工企业牵头兴办多种形式的专业合作经济组织。

2. 加大扶持服务力度,优化合作组织发展环境。牢固树立“扶持合作经济组织就是扶持农民”的理念,在注册登记、税费收取、

融资贷款、用地用电和农产品“绿色通道”等方面为合作经济组织发展提供优质、快捷的服务。县财政每年安排一定数量的专项资金,对示范带动作用强、农民增收效果显著的合作经济组织,县财政采取以奖代补或贴息的方式给予奖励扶持。各有关涉农部门加强指导、通力协作,积极为农民专业合作经济组织在无公害农产品、绿色食品、有机食品等品牌创建和农业龙头企业评定等方面创造条件,优先推荐申报,促进专业合作经济组织发展壮大。

3. 加大规范管理力度,提高合作组织运行质量。县农办、各镇区农经中心等相关部门督促和指导合作经济组织严格按照《农民专业合作社法》的规定,积极开展“服务成员好、经营效益好、利益分配好、民主管理好、示范带动好”合作经济组织建设,健全合作社章程和内部管理、盈余分配、财务管理等制度,合理设置组织机构、社员股金结构,进一步完善民主议事、风险控制、自我调节等机制,健全档案管理,实行社务公开,接受社员监督,促进合作组织规范管理、提高运行质量。

4. 加大培训辅导力度,提升合作组织发展水平。把强化教育培训作为发展农民专业合作社经济组织的重要环节来抓,县、镇区农经部门设立专项培训经费和专门辅导机构,制定培训计划,聘请辅导员,对合作组织带头人和成员开展合作经济知识、生产加工技术、经营管理等内容的教育培训,全面提高社员整体素质,推动农民专业合作社经济组织更好更快发展,促进农业增效、农民增收、农村发展。

(作者单位:中共响水县委办公室  
224600)

# 海门公务接待门中别开生面的教训

(武汉)[刘洪波]

江苏海门市审计局，被曝公务接待，两天花10万元。局长施平承认，接待方案存在，但网帖故意夸大事实，并怀疑接待方案遗落在酒店，被人捡到，拿来做文章，“毕竟审计局严格执行，得罪人是难免的”。(1月1日《山东商报》)

这样的政治认知，能够堂而皇之地表达，表明官员或者官府根本不惧于民众的观感。他们认为大搞公款接待是不错的，错在平时工作得罪人了。

海门的公务大接待，还有许多问题被牵出来。从接待方案可以看出，一个县级市的审计局，局长、副局长、局长助理，多达8名。网友抨击官多税重，这根本就没有被视为一个问题，人家都懒得答理。

海门市审计局与绵竹市审计局的关系，则是两位局长在一个培训班上相识，汶川地震后建立援助关系，海门审计局援助了3万-5万元现金及一些生活用品。海门审计局“每次去一般在七八人，最多是10人”，此次参与接待的24人，有21人曾经去过绵竹。每次去，绵竹审计局局长和副局长都是到成都机场迎接，而且活动中对方都是全部出场。

所有回应，意思只有一个，海门审计局的接待并不过分。为什么不过分呢？因为绵竹审计局对海门审计局是很尊重的，海门审计局还没有尊重到对等程度。而且在江苏，苏州方面都用考斯特接送，“我们没有考斯特”。然而，这也让公众可以更加明白，这些

官家机构之间的“相互尊重”，在拆着怎样的烂污。他们相互尊重，当然是要用纳税人的钱来进行的。纳税人不必被尊重，但必须出钱让他们尊重来尊重去。

地震受灾了，海门审计局援助绵竹审计局3万-5万元，经过了财政批准，可见不是个人捐款。但财政批准的这笔援助，不过是因为两个地方的局长个人相识。援助过程中，海门一次去七八人，还去了多次，绵竹局则每次都要到成都接机，到绵竹后还全体迎接。这样的尊重，又换来海门方面也得隆重接待。简直是不地震还好，越地震越铺张，你来我往地，排场越搞越大，支出越用越多。

这可有什么教训呢？没有的。这算是正常迎来送往，一般都“没有发现有重大过失”，体现了兄弟的友谊，无上的团结。援助之旅，答谢之旅，学习之旅，交流之旅，旅得不亦乐乎。你说这很无聊，他说很有意义；你说公款旅游，他说我还没有出国。

唯一的教训，大概是接待方案、账单等等，都要保管好，不要遗失，不要让人捡去做文章。何止是审计局得罪了人，现在是民众跟官府有些较劲。所以，任何“把柄”都要收好，免得变成了网帖。即使变成了网帖也没什么，查处可以变成“救人”，缉捕更是可以跨省，但被人拿在嘴上说一道，多少不划算。这样的官，唉，一声叹息。

(作者为长江日报评论员)

# 江苏的机场为何“飞”不起来？

(上海)[梅璎迪]

随着去年苏中机场的开工建设,江苏9个民用机场布局基本成形。然而除了南京禄口机场实现盈利外,其余8个机场全面亏损。在这一波机场建设热中,人们不禁要问为什么江苏的机场飞不起来?

## 机场密度全国之首

1978年,长三角地区仅有三个民用机场,分别是上海虹桥机场、南京禄口机场和杭州笕桥机场。30多年后,仅江苏就发展起了9个民用机场,密度居全国之首,其中淮安机场周边150公里就内有5个机场。

“当前各地机场各自为政、无序竞争,一些小机场都在竞争热门航线,造成资源浪费的同时,也让小机场步入一条不良的发展轨道。”江苏省政协委员余成安指出,为争夺航线航班,一些小机场不惜额外向航空公司及相关单位支付补贴费用,无形中抬高了运营成本。而长期的经营性亏损根本无法支撑航线持久运行,造成小型机场体量很难做大。

## 没有长期稳定客流

据了解,江苏新建机场大部分位于经济后发的苏北地区,依托机场资源带动当地快速发展的愿景十分强烈。“哪怕只有一条跑道,起降一班飞机,也增添了与外商商谈投资的资本。”一位航空界业内人士告诉记者,地方政府为吸引投资,纷纷开辟直飞北

京、香港等热门线路。但由于缺乏长期稳定的客流支持,反而背上了沉重的亏损包袱。比如无锡直飞北京、广州等地,一日航班大约在五六个,但相距不远的上海虹桥机场在这些线上的运力一天可达40多班,而且多家航空公司竞争,也就更容易出现低价票吸引客流。据了解,在投入运行的8个机场中,仅有南京机场跻身全国大型机场行列,旅客吞吐量超过1250万人次,实现盈利。排名第二的无锡机场旅客吞吐量仅在250万人次左右,其余6个机场的年旅客吞吐量总和还不足250万人次。除南京禄口机场去年实现盈利外,其余8个机场全部亏损。

## 整合资源迫在眉睫

要提升江苏民航在长三角经济发展一体化格局中的地位,有效整合省内机场资源看来已迫在眉睫。“应尽快组建江苏省内机场资源管理平台,实施对机场资源的统筹管理,明确各机场定位和发展方向,避免重复建设和无序竞争。”余成安表示,江苏各机场应建立协调机制紧密合作,形成干支衔接、层次清晰的航线网络,各小机场可利用各自优势,形成错位发展,在整合中求发展,最终打造全省机场“一盘棋”,在统筹协调中发展和壮大自身实力。

(作者为新民晚报记者)

# 看香港如何围堵“三公”消费

[达 殊]

对于以廉政著称的香港特区政府,有没有“三公”消费?他们又是怎么做的呢?

## 公开——真正透明

### 预算细化到一张办公纸

在内地政府部门普遍存在的“三公”消费即公车私用、公款吃喝和公费出国,在香港基本不可能。

首先,基本不可能公款吃喝和公费出国,因为香港政府的财政预算公开透明举世皆知,政府及各部门的财政预算是完全毫无保留地向公众展示,并接受公众查询和质询。其一个部门在网上公开的财政预算情况、支出情况竟然能多达数百页,细化到了“一张公务用纸”、“一张桌椅的维修”,你想滥用公款吃喝,门儿都没有。

### 饯别晚宴后被要求退款

香港政府的财政制度对官员的开支向来要求严格。比如香港审计署曾公开批评个人资料私隐公署办公室有浪费之举。按香港政府的标准,公署办公室55名员工的办公面积应该是732平方米,当时的面积却高达1154平方米。此外,公署还为两任前专员举行饯别晚宴,第一次人均支出750港元,第二次人均支出650港元,审计署认为这不符合香港财政“适度 and 保守”原则,因此要求两位前专员退还款项。

### 特首外出访问开支被晒

在香港,公务员出差公干受《公务员事

务规例》管理,规定公干期间涉及的开支,包括住宿、膳食、洗衣、一般应酬、交通、零用杂费等,一律由公务员领取的膳宿津贴中自行支付。要求非常严格,例如,出发当天在香港饮食等费用一律不计算,有关申请必须逐级审批,部门首长的津贴申请以及任何人的超额支出,都必须经公务员事务局局长审批。

今年2月中,香港特首曾荫权过去4年来的外出访问开支被公开。这份统计文件,只要传媒向香港特首办公室索取,半天内便可以拿到。文件中详细披露了曾荫权从2007年11月到2010年11月之间外出访问的明细安排,包括每项活动日期、地点、行程项目、机票费用及其他开支情况。

文件透露,4年来,曾荫权外访活动共40次,开支总金额为987086港元,其中机票费用为54万港元,另有44.7万港元为其他支出。而单笔外访费用最高为14.19万港元,是去年10月香港特区政府派团赴印度新德里和孟买时发生的。从这份被传媒广泛报道的文件中,普通市民都可以了解到特首外访行程中的安排,平均在每个地方停留时间不超过3天,3次外访活动当天都往返——包括去年10月20日,赴上海主持世博会香港活动周的闭幕仪式。

更为有趣的是,文件显示曾荫权曾自掏



腰包“外访”。2008年6月13日,他在前往美国休假期间,顺道为香港驻旧金山经济贸易办事处主办的大型宣传活动担任主礼嘉宾。而特首办的备注显示,这次活动的机票钱是曾荫权自己掏腰包的。

曾荫权40次外出安排中仅8次是赴外国访问,在32次内地的活动中,大部分活动的住宿费用均由主办单位负责,特区政府仅支付机票及部分“其他费用”。例如他于2010年4月9日至10日远赴海南出席博鳌亚洲论坛2010年年会,除去往返机票5572港元外仅支出了511港元,相当于每天仅支出约255港元;而他于2008年1月4日赴广州拜会广东省委书记汪洋时,仅花费420港元。

解释

政府信息公开是港人共识

类似于香港特首差旅费这种信息公开,在香港人看来,早已习以为常。面对记者的咨询,香港中文大学政治与行政学系教授曹景钧表示,这种信息公开,是香港政府一个相当寻常的做法。他解释,在某种程度上,香港政府是相当乐意公开类似的信息的,“因为香港的反贪、廉洁和高效,在国际上是非常出名的,公布这一类信息,对于塑造政府形象非常有利。”

有助于政府与市民相互信任

对于香港人而言,政府信息公开是所有人的共识之一,很重要的原因是,政府信息公开透明,有助于建立政府与市民之间的信任,例如特首的差旅费公开,事实上但凡香港的公务出差,每年都会定期公开,以方便传媒与市民查询,一旦形成机制,市民便不会随便怀疑官员借公务机会用公帑旅游。

市民普遍认为,香港的廉洁和高效首先就是体现在财政透明上。除了特首、三司司

长及一众高官的薪酬福利不是秘密之外,香港政府所花的每一分钱,都需要征求市民的意见,同时要将政府各部门的详细收支记载,制作成为小册子、网页,方便市民查询。

## 公车——规定严格

只有6000多辆公务用车

香港拥有近17万公务员,目前约有公务用车6777辆(2009年统计)。香港公务用车管理有一套严格规范的法律制度。香港财经及库务局下属的物流服务署统一负责政府车辆的采购配置、运行监管和专职司机的管理工作,政府各个部门负责配置本部门政府车辆的保管和使用,并随时将车辆运行情况上报给物流服务署,形成了一个职责明确、精干高效的政府车辆管理体系。

更重要的是香港拥有一支廉洁奉公、遵纪守法的公务员队伍,各级公务员自觉遵守有关规定,这是任何制度或规章得以执行的根本保证。

享受“特权”者仅三四十人

港府首长级以上官员大约1200人左右,占全体公务员不到1%,属于港府的精英层。他们在公车使用上享有比较优厚待遇,但标准公开透明。对高官配车和用车的规定是:

终审法院首席法官、行政会议当然成员(主要有:政务司司长、财政司司长、律政司司长、决策局局长)配置专车,免费使用,用途不限;首长薪级表7点或更高薪级(现最高薪级为8点)官员,不配置专车,但可免费使用本部门车辆(条件为:有车可用,下同),用途不限;

香港配有专车的最高级别官员约在20人左右,按照规定可配置贵宾车,在公车使

用上不仅免费使用,并且不限用途。但最高级官员公车车号媒体都掌握,随时随地受到新闻媒体和社会舆论的监督,实际上公车私用受到无形的制约。任何配置在部门的公车都不能成为首长的专车,公车私用的特权随级别下降而递减。

#### 公车办私事限制严格

一般职级公务员是指首长级以下,薪级表 1-56 点的公务员。

因公使用公车的原则有三条:第一,按照需要原则。例如,从一个办公地点到另一个办公地点没有方便的公共交通可以利用,或者需要携带大量的仪器、设备的,经部门首长批准,可以使用公车。第二,合乎经济效益原则。按照这个原则,各部门负责公车管理的运输主管一般都要求公务员尽可能优先选择便宜的公共交通,或租用价格低廉的商业服务车辆完成公务活动。但对使用的士等费用较高的交通工具有限制性规定。第三,非专用原则。《总务规例》规定:配置在政府各个部门的公车非部门首长的专车。公车首先要保证该部门的公务需要。

一般职级公务员只有在特殊情况下可以有偿或免费使用公车上下班或办理私人事务。一是由于公共交通工具不足无法利用;二是获准赴海外公干人员,往返住所与离入境地点;三是因工作需要搬家等私人事务;四是因居住地偏远和附近没有幼儿园,确需使用公车接送子女上学等。

香港公务员因执行公务乘用公共交通所发生的费用,经部门领导同意,符合有关规定才可以申领交通津贴(返还已支付之费用)。一是往返住所及工作地点,可申领部分交通津贴。这种情况一般是上级因工作需要安排公务员住在较偏远的地方,但自己

选择居住偏远地区的情况除外;二是往返两个工作地点,或者由执行任务的外勤工作地点返回住所。可申领全部交通津贴;三是因紧急事故奉召由住所前往办事地点,然后返回住所,可以申领全部交通津贴。

#### 解释

#### 公车管理制度特色

第一,规章制度健全。《总务规例》对政府车辆采购、公车运行管理、首长用车规定、私用公车规定、部门之间协调使用公车、租用交通工具、车辆停放、车辆维修、驾驶政府车辆许可证及驾驶执照、滥用政府车辆的纪律处分等等都有非常详细和明确的条文规定。对申请交通津贴有明确的规定和计算公式。

第二,相对集中分级管理的模式。公车采购多少,各个部门配置多少,平日的运行情况如何,部门之间公车的协调使用,租用交通工具在一定时期内满足用车需要等等,这些工作都由香港政府物流服务署承担。

第三,管理手段先进。香港物流服务署车辆管理科有一套先进的电脑管理系统。对所有车辆每日运行情况进行监督管理。行车记录详细规范,包括始发地点、到达地点,行车线路、行程公里数等等都记录在案。对每台车辆的维修项目和维修费用也有详细记录。

第四,公车使用规定既坚持公私分开原则,也对职务消费进行规范,而且规定了有偿使用、部分免费使用和免费使用几种情况。首长级官员享受较好的用车待遇,从一定程度上体现了职务消费。但真正享有“特权”者也就 30 至 40 人,社会舆论监督加上本人的自律,一般情况下不会造成公车的滥用。

## 人民日报评论:执政者当以包容心对待“异质思维”

今天的中国社会,正处在一个思想和文化多元、多样、多变的时代。多元表达难免会有“异质思维”,甚至给人“鸡同鸭讲”的感觉。在这一过程中,我们欣赏理性平和讨论,期待闻过则喜的态度,但也不无遗憾地看到,一些人在讨论中容不下异见,相互对骂、攻讦,动辄给对方扣上吓人的帽子,用意气之争代替真理追求;一些人对待批评建言,非但不虚心听取,反而搞起了“诽谤定罪”,甚至以权力意志压制不同声音。那种扣帽子、抓辫子的辩论方式,“不同即敌对”的思维模式,本质上都是狭隘虚弱的表现,无助于社会和谐构建、健康心态的形成。在这个意义上,以包容心对待“异质思维”,在对话中协调立场,在交流中化解矛盾,我们才能最大限度地形成共识,推动思想观念的进步。相对于普通民众,手握权力的执政者尤其需要这种“包容”。如果说前者的狭隘只是语言暴力,后者的狭隘则可能带来真实伤害,比如“彭水诗案”、“灵宝帖案”;如果说前者的包容体现的是素质修养,后者的包容不仅是一种“雅量”,更是执政为民的需要、法治社会的要求。批评或许有对有错,甚至不乏各种偏激声音,但只要出于善意,没有违反法律法规,没有损害公序良俗,就应该以包容的心态对待,而不能主观地归之为“对着干”。相反却应看到,在一个多元社会,尊重不同的声音和意见,既是尊重公民的表达权,也是纾解社会焦虑、疏导矛盾冲突的必然要求。多元乃繁荣之

奥秘。一个社会越是向前发展,就越需要多样的个性表达,越需要整合各种意见形成统一意志的能力。以包容心对待不同声音,在“存异”中“求同”,我们的社会就不会成为“一袋各不相干的马铃薯”,并在思想的交流碰撞中不断凝聚、升华。

## 安立志:“调控房价”关键在于“调控政府”

房价的构成,在当今中国几乎成了斯芬克斯之谜。人们不晓得,政府才是房价的最大受益者。目前,我国城市土地成本占房价的平均比例已达30%左右,而政府征收的税费成本占房价的30%-40%。占房价60%-70%的土地成本与税费成本,统统进入了政府“土地财政”的腰包,而这才是房价调控屡屡沦为“空调”的直接动因。在土地国有的制度之下,土地不仅是不可再生资源,而且由政府全面垄断,加之我国人多地少的国情,从而构成了房价畸高的基本因素。在一线城市中,奋斗终生也买不起一套基本住房,并非危言耸听。“居者有其屋”,是人们起码的生存需求,也是各级政府的基本职责。但人们看到的是,此轮调控,地方政府的“控制目标”普遍“涨价”,且大都在10%以上;地方政府普遍无视“居民住房支付能力”,而更热衷于GDP。新的五年规划,国家层面已经淡化了GDP,但在地方层面,仍然难以跳出GDP拜物教的樊篱。仅就调控房价一举即可看出,实施科学发展,转变发展方式,谈何容易?在我们这个行政主导的社会中,最有力的调控,其实是上级政府对下级政府的调控。既然“国八条”明确了地方政府的责任,那么,对那些逾期不出台

“控制目标”的地方政府,对那些将房价从“控制”变成“涨价”的地方政府,对那些将控制参照系故意把经念歪的地方政府,应当真正启动问责机制。只有将“调控房价”变成“调控政府”,才有可能控制房价暴涨的源头,才有可能提高各级政府的公信力。

(作者为山东省工会管理干部学院副院长)

### 党国英:有最后否决权,农民才会被尊重

尊重农民意愿与实现政府土地规划目标,往往很难两者兼得。“强制拆迁”、“被上楼”现象,之所以此起彼伏,主要原因就在于,一些地方政府制定土地利用规划比较随意,也没有在规划制定过程中尊重农民意见,以致陷入种种麻烦。要跳出陷阱,首先是政府和农户都要承认已经存在的土地利用的合法现实,谁都不能随意变更。政府使用财政杠杆等市场介入手段来引导农民提高土地利用效益,农民多表欢迎,但使用简单的行政命令,来干预农民的土地支配权,农民非常反感。目前,这方面最大的问题是一些地方政府搞“拉郎配”,忽悠农民把承包地交回集体,然后由集体统一发包给“大户”搞规模经营。如果农民有“最后否决权”,土地也就不会这样“被流转”。如果土地需要流转,最好的办法是由当事人自己协商决定,政府只需做好法律保障与信息服务工作。如果在以上三方面工作中,能尊重农民意愿,农村土地方面的乱象就会基本得到纠正。农民的日子虽然在改革开放以来有很大好转,但其生活基础依然非常脆弱,家里拥有几亩承包地,会让他们感

到心里踏实。从长远看,农民社保问题仍然要靠专业化的、全社会统筹的路子来解决,而不能把几亩地看做农民实现社会保障的基础。但在目前,农村劳动力转移还不稳定,农民对土地就不只是情感上的依恋,更是生活上的依赖。这是中国社会的一个基本现实,不顾这个现实,急于使农民离开土地,甚至用不公正的方法,把农民的土地大量变为建设用地或转变到少数大户手里,是一种政治上的短视与危险。

(作者为中国社科院农发所研究员)

### 陈杰:计划体制下难出原始性创新

我曾在日本留学、工作 10 多年,两相比较,不难发现,我国的科技水平之所以比日本落后,一个很重要的原因,就是我国的科学研究至今仍沿用计划经济的思路、模式,用线性的工程管理模式。科学研究是个充满变数的过程,需要长时期的积累和摸索,才可能取得一流成果。重大的科学发现和突破,不是靠少数人“计划”出来的,更不可能像做工程、建工厂那样,今年启动,明年试车,后年就拿出产品来。在日本,除了少数的技术工程(比如探月工程)采取计划模式外,绝大多数研究课题都是根据科研人员自己的研究积累提出项目建议,采用“自下而上”的方式,经过广泛、深入的科学评估后确定的。科研人员有稳定长期的经费支持,其间也不搞一年一度的检查评估。这样,他们能够心无旁骛,安安心地做研究。反观我国,绝大部分课题还是沿用计划经济体制模式,由少数几个“权威”专家论证,每年编制出“项目指南”,然后让科研人

员申报、竞争,围着“计划”“项目指南”转。更糟糕的是,由于僧多粥少、竞争激烈,一些申请者请客送礼、拉关系、找门子。许多研究室的负责人和项目首席科学家,相当多的精力和时间都浪费到这上面去了。而且,为了完成预定的成果产出目标,逼得一些科研人员在实验不成熟的时候就急于发论文,甚至造假。如果大部分都是“计划”好的,都围着“项目指南”转,让科研人员怎能静下心来,做“十年磨一剑”的原始性创新?

(作者为财经时评家)

### “微博问政”成政务公开新趋势

复旦大学“舆情与传播研究实验室”近日发布《中国政务微博研究报告》指出,目前中国已有 2400 余个政务微博,“微博问政”已渐成政府信息公开新趋势。研究认为,政务微博在全国范围内呈现出蓬勃发展之势,推动着政务发展进入智能化时代。上海市网宣办副主任谢海光在“政务微博:机遇与挑战”研讨会上表示,政府如何充分利用微博信息平台,以民众喜闻乐见的机会和形式,随时随地、无处不在地倾听民间的声音,分析百姓诉求,主动解决问题,是开通政务微博的价值和目的所在。研究报告显示,政府机构及其工作人员对于微博的使用,无论在言语风格、管理规范等方面都存在需要破解的突出问题。报告认为,首先要把握好“个性化”与“权威性”的平衡。其次,要掌握好“碎片化”与“准确性”的关系。第三,重视政府微博可能存在的信息泄密危险。最后,要防止出现“意见失序”。研究人员参照海外国家和地区经验,结合国

内政府机构的实际情况,总结出了 10 条有利于政务微博健康发展的传播技巧——内容上体现行业和部门特点;权威信息原创发布,大众话题转发评论;鼓励基层、服务部门开设政务微博;使用亲民话语,注重真诚平等;合理配备人手;把握发布节奏和更新频次;注重多媒体的呈现效果;及时权威回应争议话题;针对重大事件设立专门账户;面对质疑保持“淡定”。

### 我国拟修改环境保护法强化政府责任

中国环境保护部近日发布信息显示,全国人大环资委已会同环境保护部赴湘鄂两省,就修改《环境保护法》进行专题调研。环保部副部长潘岳指出,《环境保护法》的修改,将力争在一些重点方面有所突破,尤其是要进一步强化政府环保责任,完善监管制度,维护公众权益。潘岳表示,“十二五”期间,中国的环境资源面临新的压力,人民群众对环境质量有着新的期待,抓紧修改现行《环境保护法》已刻不容缓。潘岳指出,此次修法将遵循 4 项原则:一是不求大而全,争取在某些重点方面有所突破;二是要稳定基本管理体制,联合各部门求同存异,为共同的目标而协作奋斗;三是进一步强化政府环保责任,完善监管制度,维护公众环境权益;四是要合理确定不同法律的功能定位,妥善处理相关法律之间的衔接关系。据悉,修改《环境保护法》已列入十一届全国人大常委会立法规划和 2011 年立法计划。潘岳表示,通过此次调研,环保部将能进一步了解了社会各界对《环境保护法》修改的需求和期待。希望通过《环境保护

法》的修改,推动依法治国环境,并为进一步完善依法治国的方略提供有益借鉴。

### 深圳公务员信息实名制公开

今后,深圳市民在政府窗口办事如果碰上了“咆哮哥”、“咆哮姐”,将不用再担心投诉无门了。为进一步提高政府机关工作人员管理的透明度,强化监督约束机制,深圳市人力资源和社会保障局从昨日开始,将深圳市政府直属机关工作人员实名信息在互联网上予以公开。今后,市民想要查询任何政府机关工作人员的职位、级别等信息只需登陆网站,即可精确寻人。“这一次我们将市政府直属机关工作人员实名信息在互联网上予以公开是贯彻落实中央文件精神的需要,也是提高深圳市政府机关工作人员管理的透明度,强化监督约束机制的需要。”深圳市人力资源和社会保障局相关负责人对记者说。记者昨晚按照深圳市人力资源和社会保障局说明,尝试登陆其官方网站发现,只需点击首页右方“信息公开目录”下方的“深圳市政府直属机关工作人员实名信息公开”栏目,即可进入查看有关机构及其工作人员的信息,整个流程比较方便快捷。在“职位情况”的栏目里面,可以查到相关单位的基本信息,如单位名称、机构级别、机构性质,单位职位(岗位)信息,含职位(岗位)核定数、单位实有人数等;而在“实有人员”这一栏里,则可以查到该单位实有工作人员基本信息,含姓名、性别、民族、学历、人员类别、职位(岗位)类别、职位(岗位)级别等7个类别的信息。记者尝试输入“深圳市人民政府办公厅”查

询,网页上随即出现了“机构级别、实有人员”等信息。点击“实有人员”这一栏目,办公厅里每一位官员的7类信息也一目了然。

### 浙江出台新政支持战略性新兴产业

一项支持战略性新兴产业加快发展的新政策日前在浙江正式出台,经营战略性新兴产业的企业将享受包括智力出资最高可占注册资本70%,允许使用新兴行业用语注册登记等在内的一系列优惠措施。此项新政最引人注目的是鼓励非货币出资,促进智力成果转化为公司资本。新政规定,非货币出资最高可占注册资本的70%。战略性新兴产业企业增加注册资本的,无需限制增资部分非货币出资比例。企业出资环境进一步优化,对战略性新兴产业企业,因客观原因出资无法按期到位的,依企业提出申请,经批准可以延缓其出资期限。新政放宽了战略性新兴产业企业在注册名称上的限制,今后,“物联网”、“产业链”、“服务外包”、“创意设计”等各种行业新名词,只要能准确体现行业特点和企业实际经营状况,都可能出现在企业招牌上。此外,浙江还将实施“非禁即入”的准入政策,引导股权投资(管理)企业、创业投资企业和各类投资性公司向优质战略性新兴产业企业投资,支持非上市的战略性新兴产业股份有限公司股权流转试点,鼓励战略性新兴产业的优质公司上市融资。据悉,下一步浙江工商部门还将加强对战略性新兴产业的知识产权保护,引导企业提升商业经营模式,推行行政指导,促进信用建设,进一步提高服务效能。