上海自贸区负面清单管理模式的启示

□张农科

建设上海自贸区是党的十八届三中全会关于构建开放型经济新体制的重要部署，目前，上海自贸区以“可复制、可推广”为目标之一的改革试验正在迅猛推进之中。通过比较《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）和上海自贸区的改革计划，我们发现负面清单管理模式已经被《决定》确定为探索新经济治理模式的核心内容和目标，深入研究上海自贸区在探索负面清单管理模式上的创新理念和举措，总结可以复制和推广的经验，是全面深化改革，并实现政府、企业、社会再造的必然选择。

上海自贸区探索负面清单管理模式的国际和国内背景

目前，美国已在东半球与太平洋沿岸国家建立 TPP 贸易同盟，在西半球团结欧盟建立 TTIP 贸易同盟，在全球建立了 PSA 服务贸易同盟。这三个同盟都把全球第一大出口国和全球第二大进口国中国排除在外。面对 WTO 的影响力降低，中国急需进一步融入世界，加入这些新的贸易同盟。为此，中国必须有所变革。由于美国主导的新自贸区，均采用负面清单管理模式，所以，为了更好地对接国际新经济秩序，上海自贸区也必须探索负面清单管理模式。

负面清单是一种国际通行的涉外投资管理办法，是一个国家禁止外资进入或限定外资比例的行业清单。相当于投资领域的“黑名单”。负面清单和正面清单的区别在于，前者强调除了清单项目都可以自由投资，而后者强调只可以自由投资清单规定的项目。到目前为止，我国对外资的管理一直采用的是正面清单模式，由“正”转“负”，按照“非禁止即开放”的原则，将负面清单之外的行业及项目全面向市场开放，是我国政府第一次采用负面清单管理外商对华投资，是更加积极主动开放战略的体现，具有突出的开创性意义。正是在这个角度看，负面清单管理模式是《决定》深化全面改革精神的战略性举措。在《决定》中，党中央对改革试验的主要路径和目标作了清晰的概括。首先，改革是改革政府管理体制，即改革是包括涉外投资审批体制、市场准入、金融监管、海关监管、检验检疫等政府管理职能的改革。其次，改革还是对政府提供服务方式的再探索。上海自贸区试点的核心不在于优惠政策，而是在于制度创新。包括完善领事保护体制，提供权益保障、投资促进、风险预警等更多服务，力争建设成为具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区。再次，《决定》要求改革要坚持市场决定资源的配置，坚持世界贸易体制规则，坚持双边、多边、区域次区域开放合作，扩大投资合作空间，扩大同各国各地区利益汇合点，以周边为基础加快实施自由贸易区战略，形成面向全球的高标准自由贸易区网络。

目前，上海市在实施负面清单管理模式的实践中，已对现有法律法规进行了大量梳理。分类方法参照了国民经济行业分类标准。国民经济行业分为 18 个门类，89 个大类，419 个中类，1069 个小类。负面清单按小类进行限制，共制定了 190 条管理措施，涉及国民经济行业 1069 个小类中的 17.8%。在上海自由贸易区，负面清单内的投资按原有办法管理，清单外的投资按内外资一致的原则推行国民待遇。即除了清单上的禁区，其他行业、领域和经济活动都许可，选择权真正交给市场和社会。本月，上海自贸区将吸纳各方意见，对 2013 版负面清单进行调整，启动 2014 版负面清单编制工作。总的编制原则就是要坚持开放和透明、促进各类投资主体的公平、促进政府职能的进一步转变。

上海自由贸易区的负面清单管理模式带有实验性，其与法哲学上的“法不禁止即为自由”的私法自治理念一脉相承，本质上与政府执掌审批大权的传统管理模式有着本质不同，将会引发政府管理职能和职能履行方式上的重大变革。因此，从《决定》来看，负面清单管理模式将成为中国完善社会主义市场经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定作用的主要着力点，未来将会推广到全国。

负面清单管理模式对全面深化改革的启示

市场经济是基于对人的有限理性的承认，政府的知识和能力无法覆盖全社会以及未知领域，故而，一个智慧的政府应当是止于全能的政府。负面清单模式与传统的正面清单管理模式相反，它不是计划经济模式下的政府控制市场，而是强调政府放权。它符合市场经济规律，进一步提升了实现市场决定资源配置的改革目标的可能性。基于负面清单管理模式的市场经济能够充分调动企业的创新积极性，极大地解放和发展社会生产力，从而使市场更具活力。可以说，负面清单管理模式是目前人类能够找到的最现代的管理方式，是对传统工业社会管理模式的一次跃升。从全面深化改革的角度认识，上海自贸区负面清单管理模式的启示至少包含以下三个方面：

首先，负面清单管理模式有利于保障市场在资源配置中的决定性作用。负面清单管理模式是促进市场实现充分竞争的前提条件。只有充分竞争，市场在资源配置中才能发挥决定作用。负面清单管理模式就是通过界定一个管理区，管理区之外全部交给企业等社会组织，以激发其在未知领域的开拓创新活力。实践中，中国对市场的管理重在“行政许可”，但由于人的智识的有限性，不可能对新兴产业和未来做出准确判断，往往限制了市场活力。像“尾大不掉”的产能过剩问题很多就是“审批”出来的。所以，要通过负面清单管理，把责任与企业利益相匹配，把决策风险点分散到无数的企业中，才能有助于实现对市场总体风险的控制。

其次，负面清单管理模式有利于促进政府职能转变。在愈发激烈的全球和区域竞争中，政府的效率往往影响着所辖区的竞争力。负面清单管理模式将倒逼行政管理体制改革，促进政府职能转变，从而提高政府的效率。负面清单的实施是从根本上和制度上实现简政放权，真正是把权力一放到底。事实上，现行投资审批制度已经带来了资源错配、宏观调控边际效率下滑和腐败频发等一系列问题，已成为打造中国经济转型升级的“拦路虎”。实施正面清单管理模式的一个严重弊端是：政府管了太多管不好的事情，留下很大的寻租空间。导致中央政府这边取消几十项审批权，地方和其他部门在那边又增加几十项审批权，由此陷入审批权越减反而越多的怪圈。特别是其中的一些隐性壁垒对企业和市场的伤害更大。此外，在正面清单管理模式下，行政审批还成为了市场的指南针，企业家往往把更多精力用于“找市长而不是找市场”，市场的基础性作用难以充分发挥。负面清单管理模式彻底改变了政府的工作重点，将事前审批向事中、事后监管转变，将从根本上倒逼政府职能转变。上海建设自贸试验区，改革的重要方向是终结审批制，逐步转变政府职能为“以准入后监督为主，准入前负面清单方式许可管理为辅”。再次，负面清单管理模式有利于推动社会建设进程。社会和市场一样，需要发展的空间和活力，如果政府对社会管得过多、过死，就会抑制社会创新和发展的活力。负面清单管理模式有利于促进政府把社会事务交由社会组织或个人处理，政府只需作好规划和提供必要的公共服务。从世界范围来看，社会活力强的国家和地区，其社会结构更为合理，因此也更具社会创新力。负面清单管理模式将促使人们的观念从计划经济向市场经济理念转变，促使政府通过公共服务外包调动社会参与，促进社会建设主体更加多元化，更加注重发挥社会组织的积极作用，从而激发社会活力，形成政府和社会的良性互动。

（作者系北京市委党校区县局级第五期研修班学员）

新加坡靠什么

——赴新加坡学习调研有感

□ 王志成

今年 11 月，我作为中央党校中青年干部考察团学员，在新加坡学习了公共服务相关课程，走访了新加坡市区重建局、国家园林局、人民行动党总部、建屋发展局、陆路交通管理局，观摩了议员接见选民情况，考察了新加坡城市建设管理等，留下了深刻印象。

第一印象是新加坡全民的忧患意识和危机意识。新加坡人自称本国为小岛、小城市、小国家、小企都。由于国小人少，矿产资源匮乏，新加坡的发展资源几乎完全依赖外来供应。比如饮用水，新加坡与马来西亚签订了长期购水合同，但随着合同期限的临近，为防止对方合同期后要价过高或发生断水事件，新加坡一直在利用高科技寻求新的水源。一是建大坝切断河与海的混流以防止海水倒灌而蓄水；二是在全国建起收集雨水的蓄水池，并草化荒坡聚水；三是建起四个污水处理厂，经净化后变成可饮用的新水。他们称，新加坡人经过自身的努力，即使将来外部水供应中断也能自给自足。再比如填海，新加坡原来国土面积只有 600 多平方公里，李光耀先生执政后，预见到新加坡必将会有飞跃发展，那么土地资源肯定会成为发展的瓶颈，所以一直以来从国外购买沙石填海，国土面积扩大到今天的水平，为新加坡经济腾飞起到有力的支撑。从这两个事例可以看出，新加坡人正是有这种未雨绸缪的理念，而且政府不断灌输全民居安思危的生存意识，新加坡的各项发展走在了世界各国前列。

第二印象是新加坡人民行动党执政的精英路线理念。一是严把入党关。人民行动党认为，一个党的影响力和感召力，并不取决于其党员人数的多少，而在于其党员队伍的质量。人数太多，难以保证党员质量，反而会影响党的形象和感召力。他们的党员人数不超过 5 万人。二是精英治党。人民行动党会尽最大努力将他们考察过的社会精英吸收到党内，如果一个人的能力很高而不是本党党员，则会想尽办法把他吸收为党员，并作为党的议员候选人参选。还有，党内选择精英时多向年轻有为的党员倾斜。这次我们观摩的选区议员年仅 42 岁，交流中他谦和友善，反应敏捷，回答提问从容不迫，特别是对待选民像邻里朋友一样，颇有大家风范。这样的党员深入选区，虽然其目的很明确，但选民很容易接受，对提高人民行动党的影响力很有帮助。人民行动党得以保持活力和纯洁性，保持了社会政治稳定和政策的连续性，巩固了执政地位。

第三印象是新加坡政府是一个严惩腐败、廉洁执政的政府。1959 年新上台执政的人民行动党意识到，如果要真正减少腐败，就必须摒弃英国殖民政府的渐进性反贪污策略。使大家认识到，腐败不是一种风险低、回报高的行为，恰恰是风险高、回报小。1960 年，人民行动党启动了综合反腐战略，实施《防止贪污法令》，加强贪污调查局建设。新加坡领导能够以身作则，李光耀说：“如果主要领导人不能做到清正廉洁，行政诚信便会缺失，并最终分崩离析。当我们注重诚信、秉公办事时，新加坡人便会清楚地看到辛勤劳动和丰厚回报之间的联系纽带。”在新加坡，法律面前人人平等、制度面前没有特权、制度约束没有例外，不论其地位职务多高，如有贪腐行为都将一视同仁受到惩处。1995 年，针对有人指责李光耀家的两处房产在购买价格上得到了优惠，当时的总理吴作栋下令调查购买过程。结果是李光耀的妻子和儿子确实在购买时得到了 5%到 7%的优惠，但这是发展商对预售房给予的正常折扣。连反对党议员也认为没有什么不当之处。但是李光耀和家人还是将折扣款 100 万元上交国库，新加坡政府认定无权接受，最后李家将这笔钱捐给了慈善机构。《新加坡为什么能》一书将新加坡廉政之道总结为：以德倡廉，使人不想贪；以俸养廉，使人不必贪；以规固廉，使人不能贪；以法保廉，使人不敢贪。这比较形象地说明了人民行动党治理贪污腐败的基本特点。

第四印象是新加坡政府依法执政的理念。人民行动党是执政党，但任何一项政策的正式提出必须立法。首先政府构思好政策制度后形成文本交国会，按程序经过辩论并完善修改后投票，通过后作为法律发布。在过去的 40 多年里新加坡一共制定了 400 多部法律，大到政治制度、经济制度、商务往来、公民的权利和义务，小到礼仪礼节、交通规章、公共卫生等方面，皆有法可循。新加坡事无巨细的法律、法规，形成了世界上最为完整缜密的法律体系，这为政府依法行政打下了坚实的基础。其次是有法必依，执法严正。法律一旦制定出来，关键是严格执行，否则后果比无法可依更为严重。用法律手段严惩人们随地吐痰、乱扔垃圾、公共场所抽烟等行为。可以说，通过依法行政和执法必严，使得每个新加坡人都牢牢树立了法治观念，养成了遵纪守法的好习惯，进而表现为井然有序的社会生活，表现出富足而又优雅的现代文明气息，同时也大大降低了政府的社会管理成本。

第五印象是新加坡政府切实维护人民利益，解决民生问题。人民行动党创始人李光耀深知：“一个国家，假如政治上、经济上没有进展，老百姓生活没有改善，人民的不满情绪依然存在，或迟或早该政权都是会垮台的。”新加坡只用了短短 30 多年就完成了从发展中国家到发达国家的飞跃。这为改善民生提供了坚实的物质基础。但在推崇市场经济的新加坡，教育、医疗、基础设施、国防和住房被认为是公共产品而不完全市场化。例如，这次我们考察的新加坡建屋发展局，是新加坡唯一的法定公共住屋机构，它的使命就是兴建人民负担得起的优质房屋、创造充满活力并能持久的市镇、促进活跃且深具凝聚力的社区、激励员工竭尽所能为大众服务。建屋局的大厅上高高悬挂着杜甫“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”的名句。通过持续推行“居者有其屋计划、租赁组屋计划、组屋区更新计划”，已成功为新加坡 380 万公民中的 88%提供了高品质的住屋与策划周详的组屋区。新加坡十分重视教育，把教育视为对于国家未来发展的投资。公立中小学教育基本免费，大专以上的学费，个人负担 25%，其余由政府负担，而数量众多的政府奖学金、助学金，足以让进入大学的青年学生不用担心读书的费用。此外，新加坡通过建立和完善公积金制度、医疗费的三重保障制度和公共援助金制度，形成了良好的社会保障体系，有效地解决了国民就业、住房、医疗、教育和养老等五大民生问题。

新加坡的发展有目共睹，而且一直在寻找新的突破，这种突破又使新加坡保持着自己独特的优势，进一步推动着国家经济发展、社会和谐。这恰恰为中国改革开放和现代化建设提供了有益借鉴。一是中国共产党迫切需要建设一支理想信念坚定、具有危机意识和前瞻性思维的德才兼备的干部队伍。为此在党的组织工作上必须要与时俱进，选好人、用好人，不断向党内输入“新鲜”血液，进一步增强党的凝聚力和活力。二是只有通过依法治国和廉洁行政，才能建立一个公平公正的社会。也只有这样，老百姓才能感觉到有了奔头，才能体会到当家做主人的希望，而不是通过关系或特权。这样仇富、仇官的心理就会大大减少，和谐社会才有望实现。三是我们党的执政理念是“一切为了群众，一切依靠群众”。因此必须积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，才能从制度上保证党员尤其是党员领导干部主动、切实地执行好群众路线。

面对现阶段国内和国际形势的新变化，青年领导干部必须树立起危机意识，认真实践群众路线，依法廉洁执政，不断创新发展，为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献出自己的力量。

（作者系新闻出版广电总局版权司副司长）

如何选准用好干部

□凌振国

正确认识和处理好干部制度改革出现的新情况

党的十八届三中全会提出：“深化干部人事制度改革，构建有效管用、简便易行的选人用人机制，使各方面优秀干部充分涌现。”近些年来，我们在这方面虽然做了不少探索，但在破解选人用人上的热点难点问题，特别是形成选准用好干部的工作机制上还有很大差距，比如，有的组织部门结合本地干部工作实际，在干部制度顶层设计上有科学性不够的问题，执行环节有政策走偏的问题，公开环节有公信度不高的问题，班子结构有简单以年龄划线等形式主义、官僚主义问题。对此，我们要认真学习贯彻落实习近平总书记一系列重要讲话要求，切实加以解决。

第一，准确把握民主推荐、民主测评的实质与实效。多年来，我们有一些地方组织人事部门，在领导班子、领导干部选配甚至人才招聘、发展党员等方面，作风上不实，虽然讲不唯票、不简单以票取人，但在实际工作中仍然存在综合分析不深不透、怕牵连责任简单用票、深入实地调查与广泛听取意见不够等问题，导致个别地区部门出现一定程度的拉票和当老好人现象。新形势下，组织部门要以敢于负责的作风，在民主推荐和测评的真实性上下功夫，加大全面分析、综合判研力度，让票为好干部“说话撑腰”，成为好干部的“粮票”和提拔“通行证”，也成为“老好人”“推拉门”“墙头草”式干部出局的黄牌或红牌。同时，切实发挥好各级党组织的领导和把关作用，确保测评结果客观公正、真实准确、实际实用。

第二，准确把握干部工作公开的内容范围方式与程度。习总书记强调“不能把严肃的干部工作搞成选秀、作秀，助长干部队伍浮躁情绪”。近几年来，竞争性选拔干部力度很大，确实选出一批德才兼备的干部，但个别地方、个别部门也出现一考定音、凡提必竞等现象。这与组织部门在竞争性选拔干部中指导、引导不力和把关不严有密切关系，应在岗位是否适合竞争、竞争方式方法是否科学、竞争内涵是否体现群众路线等方面大有作为。针对新情况、新问题，组织部门要坚持把竞争性选拔方式与选拔质量相统一，科学设置范围、条件、方式方法等，全面衡量一贯表现，引导干部在实干、实绩上竞争，决不简单以分取人。努力构建贯穿好作风选人的四个体系，即：以德为先、注重实绩、群众公认的选拔任用体系；措施科学、考准考实、简便管用的考核评价体系；要求严格、重点突出、约束有力的管理监督体系；以人为本、关心基层、奖罚分明的激励保障体系。

第三，准确把握年轻干部的培养选拔和配备使用。习近平总书记指出，“优化干部队伍年龄结构，并不意味着提拔使用的每个干部都要年轻，也不是每个班子都要硬性配备年轻干部，更不是不同层级领导班子成员任职年龄层层递减”。组织部门和组工干部，要认真学习贯彻习近平总书记要求，坚持用好的作风抓好年轻干部的培养和使用。既要坚持“墩苗”又要注意“拔尖”。注重让年轻干部多到艰苦岗位和基层墩苗接受实践锻炼，对有真才实学、成熟较早、德才兼备的优秀年轻干部要敢于大胆拔尖、破格选拔。既要优化结构又不降格以求。让“老”成员带“兵”有干劲、“新”成员赶超有动力。既要适时使用又要有进有退。建立健全完善各级领导班子后备干部库，尤其是选好一把手后备人选。实行动态管理，适时调整，特别优秀的及时用起来，状态不佳的及时调出去，做到优胜劣汰。

从严教育管理监督干部和党员

习近平总书记指出，“管党不力、治党不严，我们党迟早会失去执政资格”，并强调党要管党首先是管好干部，从严治党关键是从严治吏。这是对组织部门从严教育、从严管理、从严监督干部和党员的根本要求。

第一，坚持在“防”上下功夫。组织部门要针对群众路线教育实践活动中党员干部在“四风”方面存在的突出问题及其表现，协助党委切实抓好整改。组织部门在“预防”这第一道关口，对党员干部身上发生的倾向性、苗头性问题，进行早提醒早排查早纠正早处置极其重要、必要、紧要。要认真落实好谈心谈话、基层联系点等制度，与干部和党员既谈心又交心，既沟通又互信，最大程度和限度地了解掌握党员干部的所思所想所盼，及时帮助党员干部解决实际困难、化解心理疑惑，决不听之任之。

第二，坚持在“管”上下功夫，做到从严教育从严管理从严监督。组织部门和组工干部要勇于担当，带头坚定不移地贯彻落实党管干部要求，深刻认识从严教育管理监督干部和党员是爱护不是苛求、是帮助不是挑剔，切实把“三个从严”贯穿在干部队伍和党员队伍建设的全过程和各个环节，通过抓教育提素质强能力、抓管理讲规矩守纪律，让每个党员干部都深刻懂得当党员干部就必须付出更多辛劳、接受更严格约束，充分发挥先锋模范作用。坚持把“认真”作为干部管理工作的一条重要原则，在认真定规矩、执行规矩上下功夫求实效，不断强化干部的制度意识和讲规矩意识。发展党员坚持把严格政治标准放在首位，提高党员队伍质量。加强基层服务型党组织建设，把工作重心转移到服务发展、服务民生、服务群众、服务党员上来，推动服务群众、做群众工作制度化常态化长效化。

第三，坚持在“治”上下功夫，做到治理有方治理有术治理到位。组织部门要认真落实习近平总书记提出的“管党治党一刻不能松懈”的要求，以转作风展示出的新风貌和更大魄力，对党建、干部、人才工作中存在的突出问题，坚持敢碰硬、用重典、下猛药，坚持重方略、重办法、重实效。严明组织纪律，对违反干部工作政策规定的发现一起查处一起，决不姑息迁就，不给跑官要官、买官卖官、心术不正之人任何可乘之机。建立健全干部退出机制，对能力素质差、不适应岗位要求、工作成绩平平，甚至贻误工作、违法违纪的干部，该免职的免职、该降职的降职、该调整的调整、该处理的处理。落实从严治党要求，一手抓整顿一手抓提高，严把发展党员入口，防止“带病入党”，注重从青年工人、农民、知识分子中发展党员。畅通出口，坚决不让动机不纯的人入党，坚决处理那些丧失资格的党员，坚决清除那些蜕化变质的党员，纯洁党员队伍。同时，进一步健全并严格执行好责任追究制度。

（作者系黑龙江省哈尔滨市委常委、组织部部长）