责编：沈辉 E-mail:zydxshenhui@2008.sina.com Tel:010—62806418

◆观 点

动一动非行政许可审批的奶酪

国务院60个部门晒出权力清单，涉及正在实施的行政审批事项共1235项。其中既有行政许可，也有非行政许可审批。前者师出有名，由法律赋权，后者则名不正言不顺，依靠红头文件来打擦边球，难以控制也难以监管。

非行政许可审批，与政府部门“法无授权不可为”相违背。由于没有法律约束，非行政许可审批隐性增长，成为“边减边增”“先减后增”等行政审批改革痼疾的温床。行政许可取消和下放不易，而非行政许可审批的增设却容易多了，此消彼长，很难说行政审批改革的效果不被打折扣。

从历史上来看，每次行政审批的精简，往往过一段时间就复从精简回归庞杂，原因就在于非行政许可的反弹，以至于将改革效果反噬。“越改越增”的黄宗羲定律，在行政审批改革上非常明显。而破掉这个定律，走出这个怪圈，除了用法治思维，除了坚持用“法无授权不可为”做量尺一量到底，没有别的办法。

部委晒出权力清单，打造的是阳光施政，虽然在这个清单上行政许可和非行政许可审批杂糅着，但至少清单之外，是受到公开监督的。列出权力清单是一种姿态，传递的是打开门欢迎监督的信息。这也是本届政府一贯的思维，要将权力装进制度笼子里，而权力清单是这制度笼子的一部分。

但我们也知道，仅有权力清单是远远不够的。虽然中央强调，各个政府部门的权力审批事项以清单为准，但是非行政许可审批的潜规则存在，在一定意义上减轻了权力清单的分量。非行政许可审批绕过严格的法律程序，只要部门自己觉得有必要，或者是为了纯粹的部门利益，其就可以走“绿色通道”，就可以进行审批，反正它也不是正式的。但具体的职能部门有这个权力，让你不能不承认这个审批的存在。

非行政许可审批，反映的是权力运用的随意，进一步反映的是法律运用的软弱。没有法律授权，非行政许可审批这样的行为本身就是违法的。而面对这样的违法行为，很多时候无力反对，只能听之任之。在这种情况下，究竟行政审批的数量多少合适，依据的不是法律法规，依据的也不是能否适应市场的效率、社会的发展和个人的便捷，而是权力部门的自我感觉，感觉这个度还不会因把羊毛拔光了而把羊逼急了，感觉这个度民意虽不爽却也不会跳脚，就敢这么做了。

所以，无论是行政审批权的取消和下放，还是要求各部委晒出自己的权力清单，都不能说改革已经大功告成。非行政许可审批只要无法制度性解决，改革的成果就没有办法牢牢锁定。对于非行政许可审批，不能一边视之违法，一边又默认事实，而是应该分类对待，无法避免的将其合法化，可以避免的就坚决取缔，动一动奶酪，触一触利益，从而将所有审批都纳入法治轨道，使得“法无授权不可为”知行合一。（2014年3月19日《北京商报》韩哲）

如何安置1亿新增人口落户

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》（简称《规划》）公布意味着我国新型城镇化建设正式启动，户籍制度改革作为新型城镇化配套政策之一，修改完善后预计将很快出台。实现1亿左右的农业转移人口在城镇落户，是我国新型城镇化规划中一个核心目标。这一目标能否如期完成，除户籍制度改革，还涉及住房、劳动就业、技能培训以及社会保障等一系列公共服务的紧密配套。

城镇如何接纳1亿人口，这是一个现实的问题，某种意义上看又是一个“伪命题”。去年我国城镇人口有7.3亿，其中包含农民工2.69亿人。本轮户籍改革及新型城镇化实行“存量优先”原则，未来城镇新增1亿人口落户，主要来自目前已在城市工作生活的2.69亿人。从这个角度看，中国城镇准备接纳1亿人是没有问题的。但是，数以亿计的农民工，他们虽然早已成为我国产业工人的主体，却未能或很少享受城镇居民的待遇。城镇接纳1亿人口，不只是一个解决城镇户口的问题，而且是涉及农民工如何安居乐业，其子女如何融入城镇学校，其家庭如何融入社区，整个农民工群体如何融进城市社会的大问题。

本轮城镇化必须解决的“大问题”，也是上一轮城镇化没有解决的遗留问题。经历上轮城镇化后，目前我国名义城镇化率已达52%。这个数字里，包括了在城镇工作但没有固定居所、没有户口的农民工。如果不包括他们，中国户籍人口城镇化率只有35%左右，而人口城镇化率更能反映一个国家真实的城镇化水平。改革开放以来，我国走了一条以规模扩张为主要特点的城镇化道路。在粗放的城镇化过程中，没有触碰中国城乡二元分割的户籍制度，以及横亘在城乡居民之间的制度鸿沟。巨大的数字“剪刀差”背后，是尚未真正融入城市的2.69亿农民工，更隐藏着广泛存在的城乡居民之间权利的不平等，包括享有公共资源、公共服务以及社会福利的不平等。

实现新型城镇化目标，让1亿人落户城镇，一种普遍的看法认为，就业是其中最关键的问题。是否真的如此？上一轮城镇化中，土地城镇化快于人口城镇化，建设用地粗放低效，城市管理服务水平不高。本轮新型城镇化强调“以人为本，推进以人为核心的城镇化”，首当其冲的一定是解决上轮的遗留问题。由于实行“存量优先，引导增量”原则，就业不会成为主要问题，因为在要落户的“存量”中，许多人已在城市生活工作多年。弄清楚了两轮城镇化的逻辑关系，未来新型城镇化真正的难点、难啃的“硬骨头”也就浮出水面——如何让义务教育、基本养老、基本医疗卫生、保障性住房等城镇基本公共服务，覆盖包括1亿人在内的全部城镇常住人口。

抓住了新型城镇化的关键，就可以避免重走老路。本轮城镇化必须力戒重演新一轮的“圈地运动”，引进投资、解决就业、产业升级等等，都不能成为破坏环境、毁坏耕地、损害农民合法权益的理由；必须用明确的红线将城市边界和资源生态区隔开来，依法依规严惩越界者。以往粗放的城镇化道路，让我国在经济快速增长的同时，整个社会也付出了巨大的代价。本轮新型城镇化肩负着改善民生、优化城镇格局、完善城市发展模式等重任，粗放城镇化道路的代价再也支付不起。（2014年3月20日《北京青年报》樊大彧）

◆文 坛

问“礼”路上

走进台北，最先映入眼帘的要数101大楼。它确实宏伟壮丽，如果宝岛是一片绿叶，它就像那可握的叶柄，无愧为太平洋西岸现代文明的一个重要标志。不过，你心里想的则可能是脚下正在走的路。台北的路横平竖直，格局和六朝古都南京基本相似，但除“中山路”“武昌路”外，几条主要街道都以“仁爱”“忠孝”“信义”“和平”命名。此外，还有“四维”“八德”等路名，这在大陆乃至全世界都是绝无仅有的。

时值深秋，街面仍然绿意盎然，树影婆娑，全然没有凋零飘落的景象。四面环海的独特地理环境，让你尽享清风扑面，绝无雾霾的浸染。更吸引人的，还是路旁的商铺，店牌清一色用繁体字书写，让你不仅感受到现代都市的东方色彩，还能领略到华夏文明的传承。繁体字的字形和构义与简体字大异其趣，更接近自然，如“日月水火山石田土”，承载着炎黄子孙对汉字构造的共同记忆。特别是繁体字在这里——不是在图书馆、博物院的留存，而是在田野和路旁的自然生长，让你近距离地体味到她的美丽、魅力和神奇。正如随行向导所言：“如果‘愛’没有心，那还叫‘愛’吗？”

台湾的路名，关键字都出自四书五经。孔孟之道在中国传承了几千年。由此，台湾的路名作为一种文化现象就不是一种孤立的存在。任何一个有独立地位、有影响力的民族都以文字驾驭文化，以文化主张思想。如果说方块字是最具中国特色的文化，那么与之对接的则是经典的儒家思想，我们这个民族是包容、融汇、接受的民族，同时也是一个独立、选择、坚守的民族。在学说遍地、主义纷呈、价值多元的当下，谁也不能否定“仁、义、礼、智、信”“温、良、恭、俭、让”的价值取向。路就是一面镜子，礼在路上，每个路人的举止，都是民族文化的写真。在台湾，任何一个十字路口都没有“现在是红灯，请不要闯红灯”的提醒，但谁也不会闯红灯，而且不会不走斑马线。后面的人要超越前面的人或在电梯里要先下，不会说“让一下”，而是说“借个路”。文化有时说大也大，说小也小，大处是一种弘扬，小处就是一种自觉。

有人说台湾将传统文化“铺在了路上”，其实铺这条路就像台湾修筑中部跨山涉水、横贯东西的公路一样，同样付出了艰辛。正是有了钢铁和文化桥梁的同步构建，中华文脉才得以在台湾的青山绿水间流淌。为了增强民族认同和民族自信，台湾把国文作为文化教育的根基，中小学国文、历史和与中国文化相关的课程占了一半，而“礼义廉耻”几乎是各个学校共同的校训，儒家学说受到特别推崇，“读书知礼”成为经久的时尚，夜晚的诚品书店人流如织、书香流溢。

说来也巧，我自台湾归来之时，正值习近平总书记到山东曲阜孔府考察。在孔子研究院翻阅《孔子家语通解》和《论语诠解》时，他说：“这两本书我要好好看看。”中华民族伟大复兴要以中国文化发展繁荣为条件，没有任何一种元素能像文化那样具有强大而持久的民族凝聚力。文化灭，则精神灭；文化殇，则中华殇；文化强，则中国强。中华民族历经五千年发展，就是因其文化的绵绵不绝。以儒家文化为代表的中国传统文化是两岸同胞共有的名片，而在“仁义”和“忠孝”的路上，我们还要携手走向更远。（2014年1月15日《南京日报》完颜平）

◆纵 横

奥巴马演讲词背后的故事

2002年，基南从西北大学毕业，获得政治学学士学位。求职数个月屡遭拒绝后，基南获得了一个没有报酬的工作：在参议员爱德华·肯尼迪的邮件收发室当实习生。3个月后，肯尼迪办公室里空出了一个助理职位，基南因为表现出色，顺利被提拔。不久后，基南又升任为肯尼迪的法律助理。后来，基南决定攻读硕士学位，肯尼迪亲自为他写了推荐信，让他顺利进入哈佛大学肯尼迪管理学院，攻读公共政策硕士学位。

基南进入哈佛后的第一年，打算在暑期找一份实习工作。奥巴马竞选时的演讲撰稿人法夫洛将基南以实习生的身份招进了奥巴马的竞选写作团队。开车去报道时，基南一路都在用车载音响听奥巴马朗读的两本书，尽可能去熟悉奥巴马的声音和语调。正式报到的前一天，他花了一个通宵看奥巴马的演讲视频，仔细揣摩他的语言习惯和演讲节奏。

法夫洛很快注意到了他的写作天赋，他认为基南的特点是“用心在写作，能够用富于激情的方式沟通人们的心灵”。基南一毕业，法夫洛便迫不及待地将他正式招揽进奥巴马的写作班子。

基南一直担任法夫洛的副手。他信奉罗斯福的名言：在总统身边工作的人，应当能力卓著，又乐于保持匿名。2011年1月8日，亚利桑那州发生了一场导致6人死亡的枪击案，奥巴马需要在4天后的悼念仪式上向全国作电视演讲。时间十分紧迫，法夫洛又正忙于写作当年的国情咨文，基南挺身而出：“不管需要做什么，交给我好了。”

这场34分钟的演讲被认为是奥巴马当选总统后最受公众认可的演讲之一。基南在演讲稿中深情呼吁：“不要以相互伤害的方式对话，要以相互和解的方式对话。”演讲结束后，白宫新闻发言人破例对外宣布，这篇演讲稿的作者是科迪·基南。

2012年3月，法夫洛决定离职，基南升任为白宫头号主笔，责任大了，很多重要文稿由他担纲起草。总统的国情咨文讲话是基南每年一度的“大考”。国情咨文的写作通常耗时近一个月，一般要修改5到6次。奥巴马会亲自参与整个写作过程。白宫曾公布过一段关于2012年国情咨文起草的幕后花絮视频，从中可以看到草稿中布满了奥巴马使用蓝色钢笔修改的痕迹，甚至整页被删掉。不过，在基南眼中，奥巴马是个容易合作的总统，因为他总是会告知写作班子修改的原因。

让基南头疼的是各方政治势力的干涉。公布国情咨文前几周，政府部长和其他高官都会“骚扰”写作班子，千方百计地把自己想要的内容塞进国情咨文。小布什时代的撰稿人曾经把这个阶段称为“七日死亡行军”。国情咨文面世前最后72小时是最疯狂的时刻。基南坐在位于白宫西翼的办公室，红着眼睛，煮着咖啡，嚼着同事送来的补充能量的小饼干，背后则是咖啡机研磨咖啡豆发出的巨大噪音。这时全文虽然已经定稿，但还要交给专家审阅。奥巴马则会不断演练，随时会对一些具体用词和语气语调进行改动，直到登台前，他还要与基南商讨最后的修改。

基南认为，如今的白宫“御用主笔”越来越不好当了。随着有线电视24小时不间断地播出，推特、博客等网络媒体的大发展以及大数据时代的到来，白宫不再拥有万众瞩目的地位。“我们的工作就是让总统传达的信息永远新鲜有趣，论断永远强有力，即便它们在过去6年里本质上没什么变化。”（2014年第4期《环球人物》齐晋）

◆史海钩沉

“猫论”的由来及背后的故事

“不管白猫黑猫，捉到老鼠就是好猫”，“猫论”在中国恐怕无人不知，它早已成为“中国改革是摸着石头过河”的务实精神的概括。

1992年春天，88岁的邓小平南巡武昌、深圳和珠海。也就在那一年，“不管黑猫白猫，捉到老鼠就是好猫”成为坊间最流行的话语。

谁改了猫的颜色

“猫论”并非邓小平原创或发明，甚至邓小平本人从来就没有说过“不管白猫黑猫，捉到老鼠就是好猫”这样的话。邓小平“猫论”的原文如下：生产关系究竟以什么形式为最好，恐怕要采取这样一种态度，就是哪种形式在哪个地方能够比较容易比较快地恢复和发展农业生产，就采取哪种形式；群众愿意采取哪种形式，就应该采取哪种形式，不合法的使它合法起来。这都是些初步意见，还没有作最后决定，以后可能不算数。刘伯承同志经常讲一句四川话：“黄猫、黑猫，只要捉住老鼠就是好猫。”这是说的打仗。我们之所以能够打败蒋介石，就是不讲老规矩，不按老路子打，一切看情况，打赢算数。

邓小平的原话中，用的是“黄猫、黑猫”，而非“白猫、黑猫”，这是为什么？

答案是1976年3月3日以《毛主席的重要指示》为题的中央四号文件。文件谈及“猫论”的原文如下：小平提出“三项指示为纲”，不和政治局研究，在国务院也不商量，也不报告我，就那么讲。他这个人是不抓阶级斗争的，历来不提这个纲。还是“白猫、黑猫”啊，不管是帝国主义还是马克思主义……说教育有危机，学生不读书，他自己就不读书，他不懂马列，代表资产阶级，说是“永不翻案”，靠不住啊。小平从不谈心，人家怕，不敢和他讲话，也不听群众的意见。

四号文件是“批邓、反击右倾翻案风”的指导文件，一个月后的4月7日，因天安门事件，中共中央发布了《关于撤销邓小平党内外一切职务的决议》。全国大规模批邓，“白猫黑猫”由此全国知名。

1976年的四号文件是根据毛泽东多次讲话整理成文，当时毛泽东已口齿不清，但头脑依然清晰。“黄猫黑猫”因为毛泽东的记忆出错或记录者的失误变成“白猫黑猫”？毛远新的回忆给出了清楚准确的答案：1976年四号文件是我整理的，不能说百分之百，可以说百分之九十以上都有主席手写的文字根据，我加的只不过是一些“因此”“所以”之类的连接词而已，整理好后送主席审阅，他只改了一个字，即把邓小平说的“黄猫黑猫”中的“黄猫”改成“白猫”——我为什么整理成“黄猫”呢？因为我查了邓的原话是“黄猫”。

“猫论”的时代背景

这一字的修改，意味迥然不同。“黄猫”“黑猫”都是中性修饰，不会有人认为两种猫有好坏或优劣之别，而“黑猫”“白猫”则不然，在听者潜意识里，它很容易就先有了好猫、坏猫之别，再加上后面的“都是好猫”，凭空有了不问手段是非只问结果的意思。如果不管其完整原话和语境，特意只拎出这句话来批，更会强化这种认知。

为何毛泽东对邓小平的“猫论”如此反感？得先从邓小平为什么提出“猫论”说起。

1958年，中共为实现“大跃进”，在农村实施大规模的集体化，将20~30户的农业合作社合并为乡级规模的人民公社（人民公社制分公社、大队、生产队三级，分别对应今天的乡、村、村民小组），实现生产、生活上的高度集体化，同时全国各地大炼钢铁，力图实现15年超英赶美。

中国的集体化迅速重复了与苏联集体化遭遇的悲剧：1958年下半年全国轰轰烈烈推进人民公社化，1959年就爆发了持续三年的大饥荒。推行人民公社最积极的地方，后来都成为重灾区。

1961年6月，象征生活集体化的公共食堂被迫解散。年末，部分饥荒最严重的地区为了活下去开始悄悄走“回头路”：改人民公社的“一大二公”为包产到户，各级党委默许了这种“反动”潮流，活下去比什么都重要，能捉到老鼠就是好猫。

强行集体化的灾难性后果逐渐让刘少奇、邓小平等在一线推进人民公社的工程师们头脑降温。虽然他们依然相信集体化和公有制，但开始认为，当时进入“先进”的人民公社的条件还不成熟，不如暂时搞包产到户、责任田，陈云甚至认为，包产到户不如分田到户。

但搞包产到户、责任田，恢复农村自由集市，显然与通过集体化走向共产主义的方向背道而驰，“大跃进”期间的严酷的阶级斗争，让基层普遍负有破坏人民公社制度的担心和恐惧。邓小平的“猫论”就是为了打消这种心理。

领袖的公社情结

不过，毛泽东可不这么看，邓小平发表“猫论”几天后，已宣布“退居二线”的毛泽东对刘少奇支持包产到户大为光火：“你急什么？为什么不顶住？叫我回来，你压不住阵脚了？我死了以后怎么办？”

毛泽东当然会对包产到户、责任田的“历史倒退”大为恼怒。集体化、公有制是祖师爷马克思那里就有的主张，中共夺取政权后，先“土改”平分土地，接着动员农民加入各种合作社，最后又上交土地、牲畜，完成集体化，这是中共必然的社会改造程序，但相比其他战友，毛泽东对人民公社有特殊的情结。

刘少奇、邓小平等人对“三自一包”（即自负盈亏、自由市场、自留地和包产到户）的默许态度，等于否定了毛泽东的人民公社。

但1962年以后，全国各地恢复和扩大自留地和家庭副业，人民公社被迫调整为“（生产资料）三级所有，队为（核算）基础”的制度，独立核算的基层单位由公社缩小为生产队一级，大集体变成小集体。虽然还是干部指挥劳动，但规模的缩小，意味着瞎指挥的破坏性被大幅降低。

这种有限的休养生息政策延续到1965年时，中国的粮食、猪肉、食糖生产基本恢复到公社化运动前1957年的水平。

集体化导致的大饥荒严重损害了领袖的威望，1962年初的“七千人大会”上，对人民公社、“大跃进”的反思，明显指向领袖个人。会后，毛泽东宣布“退居二线”。

还是黑猫、白猫那一套

人民公社的名称虽得以保留，但在伟大领袖看来，它离真正的政社合一目标尚有相当距离。“一大二公”理想未能如愿始终是毛泽东的一块心病。

1966年5月，“文革”爆发，不久刘少奇、邓小平被打倒，支持“三自一包”成为其罪状之一。1966年8月，毛泽东正式号召“农业学大寨”。1975年8月，已升任国务院副总理的陈永贵向毛泽东提出要在全国推广以生产大队为基本核算单位。毛泽东当然对此动心，但有千百万人丧生的教训在前，他谨慎地将之交给农村工作座谈会讨论，会上遭赵紫阳、谭启龙等人激烈反对，毛泽东决定暂时搁置此议。

不过，“文革”后高层换上大批新人，他们大多缺少大饥荒时支付人命学费的教训，对推进集体化颇为狂热。邓小平被毛泽东重新启用代替病重的周恩来后，恢复了不少被打倒官员的工作。邓小平自然成为“革命派”的最大阻力和障碍。

1975年，邓小平对江青等人的攻击毫不妥协：搞“唯生产力论”，谁还敢抓生产？现在把什么都说成是资产阶级法权，多劳多得是应该的嘛，也叫资产阶级法权吗？搞生产究竟应当用什么东西作为动力？

十一届三中全会后，“猫论”成为了中国将社会工作重心转移到经济发展上的一个理论标志。

上世纪80年代初，有位领导曾问邓小平，对“黑猫白猫”这个说法现在怎么看？邓小平回答：“第一，我现在不收回；第二，我是针对当时的情况说的。”（2014年3月12日《老人报》黄章晋）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 社长兼总编辑：谢春涛 常务副总编辑：钟国兴 广告部电话：62805980 62806380 发行部电话：62806227 兼传真 总编室电话：62805368 62806234 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂