政策与管理

优化新型城镇化中的公共物品供给

□杨　振

农村居民与城镇居民享受到的基本公共服务差距，俨然已构成城乡差距的重要内容。近日发布的《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》明确指出，推进农业转移人口享有城镇基本公共服务。城镇化过程中公共物品的有效供给，是促进城乡公共资源均衡配置的保障。防止快速城镇化过程中公共物品的供给不足，创新公共物品提供的灵活机制，破除妨碍公共物品提供的制度性障碍，是新型城镇化迫切需要解决的重要问题。

公共物品的供给历来是经济学难题

城镇化是伴随经济发展而形成的一个自然过程，城镇化过程中需要提供大量的公共物品以满足“新城镇居民”和城市规模扩张的外在需求，而公共物品的供给历来是经济学难题。公共物品通常具有非竞争性和非排他性的特征，非竞争性是指一个人对该物品的使用不影响他人对该物品的使用程度，非排他性是指一个人对该物品使用无法阻止其他人使用。公共物品往往会出现供给不足的情形，供给不足的根源在于市场的失灵，依靠市场机制解决公共物品面临着定价和收费的难题：如果按照边际成本定价，增加一个公共物品的使用者而增加的边际成本为零，因此即使收费，收费也应该为零才符合经济效率；如果按照平均成本定价又面临着平均成本无法核算的困境，同样，即便能够准确核算出其平均成本，由于收费的困难，成本的分担也是一个难题。

城镇化过程中的农村基础设施、社会保障、义务教育等都具有公共物品属性，因而其供给也面临着诸多难题。然而，公共物品的私人供给也并非没有先例，只要有合理的制度安排，公共物品由私人提供可能更有效率。城镇化过程中的公共物品，有的虽具有公共物品属性，但在供给过程中同样出现了私人供给模式且更有效率。

谁来提供城镇化过程中的公共物品

传统观点认为，公共物品就应当由政府、靠财政来提供。公共物品是否一定要由政府提供？调研中，我们发现城镇化过程中公共物品的供给存在多种方式，并非全部由政府来买单。

成都市城镇化过程中的新农村建设实践表明，政府、农民集体以及社会资本都可能成为公共物品的提供者。成都市在新农村建设中，引入市场化运作机制，在农村集体建设用地整理后，持有土地指标的农民以入股方式成立村资产管理公司。资产管理公司则可以通过银行借贷、村民自筹经费等方式进行新农村项目建设。相关配套的道路、水网、电网等农村基础设施的配套建设约占土地整理项目所有资金需求的15%~25%左右，也是一笔不小的支出。有的村庄可以完全利用土地指标增值收益自行解决资金需求，政府补贴建设新农村基础设施的额度通常都比较小。有的村资产管理公司通过吸引社会资金参与，将新农村建设移交至社会资本，同时社会资本获得部分土地节余指标用于产业发展。在这种方式下，村公共基础设施建设也由社会资本进行投资，有的村在新居建设完成、配套公共基础设施完善后还有额外经济收益，并不需要政府进行投资和补贴。

当然，政府在新农村公共基础设施的提供上也有着不可替代的作用，尤其是在土地利用规划方面：成都“十分钟生产生活圈”理念下的农村基础设施提供，使得农民在公共服务的享受上与城市居民差距越来越小。党的十八大报告指出，要改革征地制度，提高农民在土地增值收益中的分配比例。而如今土地整理过程中，农民分摊的土地增值收益仍非常低，经济成果的分享和成本的分担明显不对称。在低分配比例的情况下，新农村基础设施建设多数尚可由村集体提供，那么提高农民土地增值收益比例后，可以推断新农村基础设施建设不会面临供给不足的困境。新农村硬件基础设施建设，可以作为一个独立产品打包进入新农村建设项目，并利用土地指标换取建设资金，因此可以很好地利用市场机制来解决。

“软”公共物品提供，则大多数是以政府为主体，如社会保障、医疗卫生、文化教育、社会救助等，因为这些公共物品无法分割或整合，仍需要政府介入以统筹安排。在城镇化过程中，政府应当如何提供这些“软”公共物品以满足需要呢？这些“软”公共物品，有一个重要的特征是与户籍紧密相关，“新城镇居民”无法公平享受到此类公共物品，面临的可能只是一个身份上的障碍。成都市辖区范围内建立户籍、居住一元化管理，消除城乡居民在公共服务上的差距，为“软”公共物品的供给提供了思路：消除依附在户籍上的差距是关键，而不需要重新对“新城镇居民”设计公共服务体系，进一步制造不平等。

城镇化过程中公共物品供给模式新探索

城市的规模扩张，也面临公共物品供给不足难题。提供公共物品，也要全面衡量成本与收益，这是基本的经济学逻辑。城镇化实践中，在降低公共物品供给成本上，地方政府也在不断探索，调研中发现，有些地方的经验值得研究和借鉴。

成都市公共物品的标准化供给模式。为满足农村中小学校、卫生室需求，成都市财政补贴不断向农村倾斜，采用标准化建设模式，在全市范围内采用统一的设计方案进行建设。这里标准化有两层意思：首先是“内在标准化”，建设质量和配套设施达到相应的规范和要求；然后是“外在标准化”，建筑方案采用同一套设计标准。通过标准化公共产品，政府按照同一份规划而不是各自规划进行校舍、卫生室等基础设施的建设，同时还可以利用规模优势进行统一招标、材料采购、社会管理，从而降低交易成本，更有效率地提供公共产品。

河南驻马店市公共物品供给中的成本分担新模式。驻马店是传统农区，因财政收入水平有限，不能像工业化城市那样完全依靠财政提供公共物品。在这样的约束下，对公共物品建设成本进行合理分摊是一个有效的方式。以图书馆为例，驻马店市图书馆是驻马店市委、市政府与黄淮学院共同建设的，建设成本采取共同分摊模式。许多地方的市图书馆建设后面临着利用率不高的问题，一定程度上出现了过度供给问题，而与高校共建图书馆则可以有效避免这一问题。同时，图书馆建成后，也不需要专门聘用管理人员，图书馆的维护和运营可以交给高校来运作。这给我们的启示是，对于这类具有公共物品属性、但非纯公共物品的基础设施，如图书馆、公共体育馆、文化馆，可以在建设前优先规划设计，结合公共物品的主要使用人群或相应机构，进行建设成本和维护费用的分摊。

优化城镇化中公共物品供给的制度设计

界定不同层级政府在不同的公共物品供给上的资金分配及供给优先次序。中央政府和地方政府在公共物品供给上也存在一些内在冲突，地方政府要承担中央政府公共物品供给的部分职能。如国家粮食安全作为全国范围内的公共物品，应由中央政府完成供给，但作为传统农区的地方政府需要将地方公共物品的供给让位于这一重大战略，从而挤压了地方政府由发展农业转向发展工业的空间。面对公共物品供给中的现实冲突，中央政府对地方政府服务于公共物品供给的努力没有足够的激励措施，制度的缺乏在一定程度上制约着公共物品的供给能力。所以，不同层次公共物品的供给需要设计一套相应制度来界定不同层级政府在公共物品供给中的义务和冲突补偿措施。

建立和完善公共物品供给成本分担机制。调研中发现，上级政府财政补贴公共物品供给的一些措施还不够灵活。如有的省级政府为了鼓励地市级政府积极提供公共物品而制定规则，由市级财政全额负担建设的公共基础设施，可以获得省级政府一定额度的财政补贴。但若市级公共基础设施建设中存在第三方共担成本，则无法享受该补贴。在公共物品的供给中，有第三方共担成本是有效提供公共物品的方式，但类似上述非灵活的制度却降低了政府与第三方共担成本的意愿。事实上，应当根据不同公共物品属性，鼓励公共物品供给过程中政府、社会、企业和个人进行合理的成本分担。像国防建设等纯公共物品应由政府来提供；像图书馆、体育馆等具有“俱乐部”特征的准公共物品，则要鼓励政府与相关机构共建；像城镇化过程中新农村基础设施等能够通过市场机制来解决的，应当鼓励社会资本参与公共物品供给。

发展之路

解放和增强社会活力的路径

□康　伟

社会活力是社会有机体生命力的重要标志，社会充满活力既是现代社会的根本特征，也是社会健康有序发展的关键。社会活力不足大概有三种情况：一是凝固僵化没有活力；二是有创造活力但被抑制；三是有一定活力但不够旺盛。没有活力首先要创生动力挖掘源泉将社会活力激发出来，活力被抑制就要破除障碍打开大门让社会活力得以充分释放，活力不够又要创新制度拓宽路径使社会活力不断提升。这就是解放和增强社会活力的三条路径。

创生动力激发社会活力

“流水不腐，户枢不蠹。”社会没有活力犹如一潭死水，沉寂凝滞僵化腐败，人的创造性被抑制，财富的源泉被堵塞，体制机制被固化，社会缺乏生机死气沉沉，发展缓慢甚至停滞，需要发掘活力之源来激活“一池春水”。“问渠那得清如许，为有源头活水来。”活力来自哪里？活力源自动力。动力是一切运动变化之源，也是万事万物活力之源。所以，解放和增强社会活力首先要发掘并创生出源源不断的动力，使之成为激发社会活力的“发动机”。

动力又来自哪里？马克思有句名言：“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关。”改革开放前，人们一度谈“利”色变，加之分配上的平均主义，很大程度上抑制和扼杀了社会主体的积极性主动性创造性，社会缺乏生机与活力。邓小平指出：“不讲多劳多得，不重视物质利益，对少数先进分子可以，对广大群众不行，一段时间可以，长期不行。”一部分人、一部分地区先富起来犹如投入水中的一粒石子，激起了层层涟漪，其示范效应迅速传播，形成了你追我赶、争相致富、竞相发展的强大气场，激发了全社会的创造活力。

人民群众有所盼有所求才能有所为。“我们的人民期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境。”人民日益增长的物质文化需要就是社会创造活力源源不断的不竭动力，不仅要顺应人民群众的新要求新期待，而且要重建新的持续的动力机制，既重效率又重公平，激励全中国人民有梦想有追求并为之努力奋斗，使全社会创造能量充分释放、创新成果不断涌现、创业活动蓬勃开展。

破除障碍释放社会活力

从根本上说，社会是有活力的，因为一方面作为社会主体的人的创造动力是内在的生生不息的，另一方面作为社会最终决定力量的生产力是最积极最活跃最革命的因素，总是要求不断冲破生产关系和上层建筑的束缚向前发展。社会没有活力，实质上是在人类社会发展的某一阶段生产关系和上层建筑的一些环节和方面逐渐成为束缚生产力发展的障碍，抑制了社会主体的创造活力，这时就需要通过革命或改革的方式破除这些障碍，使被束缚的生产力重新解放，被抑制的创造活力重新释放。所以，解放和增强社会活力要破除各种障碍打开活力之门，让社会活力充分释放。

全面深化改革就是要破除一切障碍。改革，顾名思义既要“改”又要“革”，要改掉一切陈规陋习，革除所有束缚牵绊。当前，尤其要冲破思想观念的障碍，突破利益固化的藩篱，打开社会活力的大门。

要破除思想障碍。思想障碍不破除，就很难看清各种利益固化的症结所在，很难找准突破的方向和着力点，很难拿出创造性的改革举措。要冲破不合时宜的观念、做法和体制的束缚，消除对马克思主义的错误的和教条式的理解，走出主观主义和形而上学思维方式的桎梏。只有这样，才能冲破思想禁区，释放思想活力。

要拆除利益固化的藩篱。36年前平均主义是抑制社会活力的障碍，36年后利益固化同样是抑制社会活力的藩篱。政府部门、行业垄断以及各种既得利益群体可能会结成牢固的藩篱，堵塞社会流动通道，影响社会公平正义，带来权力寻租、贫富分化、分配不公等问题，成为抑制社会活力的新障碍，是全面深化改革“难啃的硬骨头”。新一轮改革的重要突破口就是要拆除利益固化的藩篱，破除权与利相互交织的体制障碍，从而使被抑制的社会创造活力重新解放出来。

创新制度提升社会活力

当前，我国社会主义市场经济体制虽然已经初步建立，但完善的社会主义市场经济体制尚未形成，行政管理体制、文化体制、社会治理体制、生态文明体制还不够完善，改革的系统性、整体性、协同性还不够，改革的动力有所减弱，社会活力还不够旺盛和丰沛，需要拓宽活力之路以增强社会活力。

判断一个社会是否充满活力，很重要的一点就是看其制度安排和体制机制是否能够使社会生活不断孕育、产生、选择、吸收、利用、创造和积累新的资源，促使和保证物质流、能量流、信息流的合理流动，实现社会系统的自我修复、自我延续、自我调控、自我创生和自我更新，为此就要构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。所以，解放和增强社会活力要通过制度创新拓宽活力之路，使社会活力得以不断提升。

社会活力渗透于经济、政治、文化、社会及生态文明各个领域，所以要从各个方面推进制度创新。经济领域要坚持和完善基本经济制度，既增强国有经济活力、控制力、影响力，又激发非公有制经济活力和创造力，要建设统一开放、竞争有序的市场体系，建立公平开放透明的市场规则，健全城乡发展一体化的体制机制。政治领域要加强社会主义民主政治制度建设，推进法治中国建设，强化权力运行制约和监督体系。文化领域要完善文化管理体制和文化生产经营机制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系。社会领域要改革收入分配制度，推进基本公共服务均等化，形成科学有效的社会治理体制。生态文明领域要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度，改革生态环境保护管理体制。党的建设制度领域要完善党的领导体制和执政方式，深化干部人事制度改革，建立集聚人才体制机制。只有各个领域的制度和体制机制建立健全，才能创造一个更加广阔的自由空间和平台，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流。

对规划专家的要求及选用原则

□徐根兴

大量规划是由各方专家制定的，所以，对参与规划的专家必须提出一些不同于一般学者的特殊要求。

当前规划专家思维和行为方面存在以下问题。第一，过度关注短期的热点难点，缺乏对国家、区域和公众利益问题的前瞻性、引领性、长远性研究。第二，调研不足不深，有些所谓的“调查研究”就是找能够体现领导意图的事实资料，有些专家调研时满足于召开座谈会和参阅文字材料，这样很难得到真实的第一手材料，容易形成对现实情形的歪曲，导致主观随意性。第三，有些方案经不起实践检验。比如：错误界定问题；信息不准确或没有验证数据的准确性；对规划执行中可能出现的障碍、困难没有事先仔细评估和对应的方法。第四，为论证而论证，甚至在没有调研的基础上就做出符合对方的结论，为某些不科学的规划提供“合理性”背书。第五，知识局限、立场偏颇、越位咨询。

规划专家应确立正确的研究立场和提高方案的可靠性。首先，必须深入基层和公众，站在全局看局部，发现局部成功的整体价值。专家的研究成果如果不来自鲜活的社会生活、不吸纳公众智慧，就会导致越专业越封闭，在理论体系和行政体系中自我循环。其次，要坚守正确的研究立场和努力保障咨询方案的可靠性。笔者看到英国智库功能包括：帮助制定政策问题的分析框架，提供相关问题的背景信息；在政策辩论中提供有见地的建议；帮助政府向公众解释政策，帮助理解政策；帮助政府建立公众对政策的信心，满足公众对政策的期望；对中长期社会重点问题提出“预警”，提醒政府防止出现重大失误和偏差；为政府提供直接的政策建议和解决问题的方法，等等。这些也应该成为我国的智库和规划专家具备的功能，只有这样规划专家对于政府和公众来说才是可靠的。党委政府认为其可靠，是其方案的可靠，方案的可靠性应包括技术和经济方面的可能性与合理性、法律方面的允许程度、政治上各方可接受的程度、操作方面的可执行性等等；公众认为其可靠，是其立场和价值观的可靠。最后，规划专家应坚持独立性和“四不精神”。规划专家的独立性很重要，表现在思维独立、地位独立和经济独立，但规划专家这种独立性的最终目的必须是维护与实现国家和公众的根本利益。规划专家要保持独立性，应树立和坚持“四不精神”：不唯钱，即不能单纯为经济利益而迎合某些官员的意图，任意剪裁或歪曲客观事实；不唯书，即不能以书本上的理论、定律简单否定实践；不唯众，即不能被多数人的看法所左右；不唯己，即不要自以为是，应对自己的无知应保持清醒和警惕。

选用专家的原则。第一，重视专家知识互补。不能根据特定政策偏好，而要根据多重知识的需求选择专家，防止专家的知识局限影响规划质量。第二，规划方案必须明确规定要提供正反观点，否则不予验收。这样才能使规划专家真正放下思想包袱，认真思考方案的可行性和针对性。专家论证不是摆设，不是为了走程序，而应成为科学规划的保障。

审计查出的问题须真问责严处理

□潘铎印



国务院总理李克强7月2日主持召开国务院常务会议，部署严肃整改审计查出问题，强化责任追究，建立和落实决策审批终身责任制、执行监督连带责任制，依法规范财政收支行为，确保公款花得明白、用得其所、造福人民。

在此之前的6月24日，在第十二届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上，审计署审计长刘家义向全国人大常委会报告《2013年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况》。刘家义在报告中表示，从审计情况看，有令不行、有禁不止的问题仍然突出，存在违规列支“三公”经费和会议费、违规建设楼堂馆所，以及层层滞留、虚报冒领、骗取套取财政资金等问题。

审计报告披露，审计署在2013年各项审计中，发现并移送涉嫌重大违法违纪案件314起，涉及1100多人。每次“审计风暴”之后，虽也有一些人员受到处理，甚至被法办，但相对于所查出的问题或所存在的问题来说，还不足以起到震慑作用。今后应进一步加大查处力度，对那些违规违纪的责任人以最严厉的处理处罚，对一切违法行为都绳之以法，并坚决予以刑事判罚。

建立部门负责人自责机制。作为被审计单位部门，对于自身应该承担的责任，不能只等上级追究，而应主动对照有关制度，自己给自己“定责”。诚恳接受审计，主动请求问责。现实中，对于“审计问题”之类，往往是部门对单位问责，上级对下级问责，而部门“一把手”却鲜有自我问责或向上请求问责。从制度上完善和要求，促使部门负责人加强自我责任意识，在被审计出问题后主动进行自查自纠，主动承担责任，主动请求上级问责，以自责杜绝审计问题的发生。

审计机关也不应停留在披露结果，还应从体制机制制度层面分析问题产生的深层次原因。如将审计出的问题整合归纳，有针对性分析，对重大资金执行情况做出充分解析，这些既是对审计制度的完善，更是在促使从根本上解决问题。因此在此基础上，最为重要的不是避重就轻地各自辩解，也不是头疼医头脚疼医脚的简单疗法，不管是审计问责还是被审计出问题的单位，要从财政制度、从预算公开的高度分析问题与困境，用科学、公开的态度加快体制改革。

总之，只有监督机制和问责机制健全了，严厉处罚了，审计出的问题才能得到重视和解决，审计工作才能真正起到实效，各地各部门存在的问题才会越来越少、越来越小。只有制度规定健全了，严格执行了，才能使“年年审计年年犯”远离公众的视线。公众在期待更充分、更切实地感受到审计的力量、监督的力度、制度的力量。

有感而发