◆观 点

重在突破利益固化藩篱

中国经济进入新常态，中国的改革也要进入新常态。是否真刀真枪改革，要看细节，要看改革措施的力度与幅度。正像古语所说：“非知之难，行之惟难；非行之难，终之斯难。”

“去民之患，如除腹心之疾。”30多年前的改革之初，正是恢复高考、家庭联产承包责任制等事关群众切身利益的重大而具体的改革，迅速让民心大振，凝聚起改革共识，汇聚起改革动力。今天，全面深化改革仍然要在坚定信心和决心基础上，着眼于热点、焦点和难点问题，找准突破口和切入点，完善配套制度，细化操作方案，以壮士断腕的勇气下决心突破体制机制障碍。

体制机制的障碍，终归是思想观念的桎梏和利益固化的藩篱作祟。“狐欲渡河，无奈尾何?”在思想观念上，无论是畏难推责、等待观望，还是因循守旧、求稳怕冒，是认识问题，更是缺少担当的表现。如果患得患失，看准了也不敢坚决干，或者知难而退，找不出“最大公约数”，必然耽误改革时机，阻碍改革深化。全面推进改革，意味着必须为了人民的长远和根本利益，冲破思想观念束缚的障碍，打破“国家利益部门化，部门利益个人化”等利益固化的束缚。我们要让改革跳出纸上谈兵，坚决唾弃“假改革”，绝不容许“虚晃一枪”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中列出的60大项300多个小项的“改革清单”，必须一一落到实处。

如何解决真刀真枪推进改革、防止“虚晃一枪”的问题？习近平总书记强调了狠抓工作落实的“五个抓到位”：实施方案要抓到位，实施行动要抓到位，督促检查要抓到位，改革成果要抓到位，宣传引导要抓到位。可以说，这“五个抓到位”是改革成功之要，也是改革方法论的高度凝练。实施方案要抓到位，就是要抓住突出问题和关键环节，找出体制机制症结，拿出解决办法，重大改革方案制定要确保质量。实施行动要抓到位，就是要掌握节奏和步骤，搞好统筹协调，使相关改革协同配套、整体推进。督促检查要抓到位，就是要强化督促考核机制，实行项目责任制，分兵把守，守土有责，主动出击，贴身紧逼。改革成果要抓到位，就是要建立健全改革举措实施效果评价体系。宣传引导要抓到位，就是继续加大对党的十八届三中全会精神的宣传引导，积极宣传改革新进展新成效。

进入深水区的改革往往牵一发而动全身，更显艰巨复杂。但是，只要扎扎实实贯彻“五个抓到位”，各项改革完全可以做到“无行云流水之势，但如抽丝剥茧之行而为之”，井然有序、有条不紊地加以推进。（2014年9月5日《经济参考报》慎海雄）

“权力清单”上的误区

目前，不少地方政府在制定和推出自己的“权力清单”。在充分肯定这种探索的同时，应当看到这一问题上存在的误区。“权力清单”上的误区主要表现在以下几方面。

一是将权力清单与“负面清单”简单类比。“负面清单”作为一种现代市场管理理念和经贸管理模式，是国际上广泛采用的投资准入制度，上海自贸试验区在我国率先推出“负面清单”模式。这种管理模式的本质是“法无规定皆可为”。权力清单则是把政府和各政府部门手上的权力用列单的方式公布，让社会和公众知晓。“负面清单”是相对确定的国际社会经贸管理模式，“权力清单”在法理上则是个不甚确定的概念，本质上是一种非规制化行政行为，两者主旨和性质都不同。

二是将权力清单简单等同于权力制约，以为推出了权力清单，就管住了权力，反腐败就有了利器。事实上权力清单的公布，只解决了一个权力“列单明细”的问题，至于“单子”上的权力是否合理，如何规范、怎样运行，其程序正义与实质正义如何体现，其行政绩效如何，权力清单本身并不能解决。

三是政府部门自我制定权力清单，陷入权力自我认定、自我裁量的法理怪圈。政府本身并不是权力的法理来源。政府之所以具有权力，是因人民的授予。法理上，能开出“权力清单”的，不是政府或政府部门自身，而是授予政府权力的主体人民——其法理代理者是各级人民代表大会。政府不能对权力自我认定、自我裁量，在权力问题上自己划定。

进一步的问题还在于：我国作为单一制国家，各地方政府和政府部门的权力配置是平衡的，不能是此大彼小的。否则会出现同级别政府或部门权力清单有大有小、权力“苦乐不均”的怪象。同时，政府系统，无论政府行政首长还是各部门，其权力边界不是通过清单来勘定的，而是通过部门职能、岗位职责设置来体现的，是依据国家宪法和法律，在国家政权机构上来解决的。

权力清单涉及改革深层次问题，涉及公共权力的合法性来源和法理母体、权力边界勘定及规范政府权力运行的治本之道等方面。在深层次上，它更是一个如何依据国家宪法和法律、按照推进国家治理体系与治理能力现代化的要求，进行科学配置的深层次公共治理问题。

权力清单的功能在于公布“权力明细”，为反腐败创造条件，但对于权力规范运行及其程序、环节、过程、责任乃至监督、制约等，要靠完善的制度和体制安排，要靠更为具体的“把权力关进笼子”的顶层设计。

首先，要依照宪法和法律，由各级人民代表大会科学勘定各级政府和部门的权力内容和边界，根据新一轮改革总体部署和精简原则，作出行政事权的规范性裁定。其次，政府部门要在“晒权”同时更重“治权”，引入外部监督机制，扩大公民有序的政治参与，建立公众监督下的违规用权问责机制。再次，加快政府职能转变、把更多事情交给社会和市场，更多发挥市场在资源配置上的决定性作用，才能使政府事权真正有所减缩。在此基础上，建立起比较完备的反腐败制度体系，更多通过制度和体制的力量来遏制、治理和预防腐败，真正把权力“关进制度的笼子”。（2014年第7期《决策》秦德君）

创新社会治理的核心问题

社会治理创新从源头上、根本上到底要解决什么问题，这是社会治理创新的关键。如果说经济体制改革的核心问题是要解决好政府与市场的关系，那么社会体制改革，社会治理创新的核心问题就是要处理好政府与社会之间的关系。

如何处理政府与社会的关系？简单讲就是政府做减法，社会做加法。政府要减少行政审批，转变政府职能，实现从管制、管理到服务的重大转变；政府要瘦身，从大政府变成小政府。而社会要做加法，要大力培育社会组织，要充分发挥社会组织的作用。

第一，理念问题。社会组织在社会治理创新中到底处在什么地位？一个现代化的社会，一定是个社会组织极为发达的社会。党和政府是治理的主体，社会组织和平民百姓同样也是社会治理的主体，应当平等对待。

第二，大力发展，大力培育。现阶段我国社会组织的发展，数量上看还处在起步阶段。2012年我国每万人拥有社会组织的数量是3.8个，法国是110个，日本是97个，发展中国家平均10个以上。中国是发展中国家里的发达国家，社会组织却如此不发达，只能说明政府力量太强大，社会力量太弱小。

第三，要规范和科学引导。社会组织的健康发展，在很大程度上取决于对社会组织的规范和引导。这是一个政策性、技术性、艺术性很强的问题，需要用创新的精神去创新，用改革的精神去推动社会组织的健康发展。（2014年7月上《人民论坛》谢志强）

◆评 论

反垄断是构建公平秩序的关键一环

中秋小长假结束恢复上班第一天，国家发改委对吉林三家水泥生产企业开出1.14亿元人民币的反垄断罚单。9月11日，国家发改委再次开出两张反垄断罚单，其中一张罚单金额2.48亿元人民币，由一汽大众销售有限责任公司受领；另一张2996万元人民币罚单由湖北鼎杰、湖北中基等8家奥迪经销商受领。此前，国家发改委9月2日针对浙江10余家财产保险公司开出的反垄断罚单，金额达1.1亿元人民币。

值得注意的是，9月2日开出的那张罚单，受罚的不仅仅是浙江省内的部分财产保险公司，还包括浙江省保险行业协会。如果说此前数年国家发改委所开反垄断罚单的处罚对象是清一色的违法企业，那么在9月2日所开出的那张罚单中，领头受罚的则是一家区域性保险行业协会。这是国家首次将行业协会纳入反垄断处罚对象，这无疑是印证反垄断不断扩大范围、步步深化的一个标志性事件。

国际上公认的市场垄断现象，大体分为同行企业实施价格串通式垄断，单一或少数企业市场占有率过高形成的价格虚高垄断，以及个别或少数企业的销售渠道垄断。以上三类垄断虽说形式有别，但最终的垄断后果都是商品或服务的价格过高，售后服务大幅缩水，利益受损的都是消费者、行业内中小企业或整条产业链中的部分弱势企业。以上四张罚单所涉及的受罚企业之市场垄断事实，均涉及三大常见市场垄断现象中前两类垄断，也是令市场公平竞争秩序遭到扭曲或损害之危害程度最大的两类垄断。

进入9月前半月，国家发改委接连开出四张罚单，就处罚频率到受罚企业数量而言，已创下国家《反垄断法》颁行6年来的历史纪录。不管此次针对内资企业的反垄断是否有“矫正内外资受罚企业心态失衡”（上月国家发改委对12家日本输华汽车零部件企业开出12.35亿元人民币罚单）的策略性考虑，但有三条则足可为国内外舆论所确认：其一，中国的《反垄断法》已被证明不是一度遭市场嘲讽的“纸老虎”；其二，在中国的市场法制面前，反垄断只认违法事实不顾忌违法者的“出身和性别”；其三，经历了多年反垄断实践历练，中国的“反垄断机器”已开始高速且高效运转。

今年以来，习近平主席先后在不同场合作出关于中国经济已步入“新常态”的重要阐述。8月份，中央媒体从淘汰落后过剩产能实际进展、二产三产结构变化、向民企民资开放或放松市场准入、允许和鼓励民企民资进入垄断性行业和领域、中国经济整体提质增效、政府简政放权、市场监管创新等方面改革的进展和变化出发，对中国经济“新常态”作了多角度的阐发和解析。如今，结合今年以来持续呈现的反垄断势头和实际成效，人们可以大体确信，“一视同仁”的反垄断，也是中国经济步入“新常态”的一种新景观。

十八届三中全会之前，业界和社会舆论在痛斥长期以来市场公平失却、秩序失范，往往把矛头集中于政府在配置市场资源和行政资源时，有意无意对“手心肉”（国有经济）和“手背肉”（民营经济）作区别对待。另外，最为业界和舆论诟病的，是政府针对“手背肉”设置过高甚至是全无道理的准入歧视。相较而言，对同样呈现为市场失公失范、对消费者及行业或产业链上的弱势企业造成的市场垄断伤害，则明显存在集体性关注不足。其实，一说到“伤害”，由各类市场垄断所产生的伤害，并不逊于因资源配置和准入许可失公所造成的伤害，前者较后者甚至有过之而无不及。

依法加大反垄断工作力度，既是构建市场公平竞争秩序的关键一环，也是在全面深化改革语境下，以配套改革方式整体性破解市场失公失范的重大改革事项。随着反垄断进入常态化，人们将能更加清楚地看到，反垄断对构建中国特色的公平活跃的市场经济秩序具有的重要作用。（2014年9月12日《北京青年报》特评）

◆史海钩沉

中国古代的巡视制度

微服私访与刺史出巡

巡视制度作为中国古代监察制度的一部分，最早可追溯至先秦时期的“天子巡狩”制，即天子对各地进行自上而下的巡察。相传尧命舜摄行天子之政，舜即开始巡视东西南北四方，确立“五岁一巡狩”的制度。秦始皇更是在统一六国后，先后五次巡视各地，他的这种巡视当然有加强中央集权、威慑地方官员的目的，但更主要的原因恐怕还是秦始皇在炫耀自己的文治武功以及寻求长生不老仙丹。其庞大、豪华的出行队伍一路更是劳民伤财，由此还引发了刘邦、项羽各自的两段神评论。以后历代如汉武帝、隋炀帝等都有大规模的巡狩和出游活动，而真正把这种巡游发展到极致的当属康熙和乾隆两位皇帝。这种高规格的天子巡狩从监察角度来看，往往形式大于内容，安全也是一个大问题，秦始皇就死于其巡视的路上。看看至今已长达五部的《康熙微服私访记》，就知道天子的权威在那个制度和社会环境下能留下多大的遐想空间了。

皇帝本人出巡多有不便，再加上皇帝每天“日理万机”，“代天子巡狩”的职位就产生了。西汉时期，汉武帝把全国划为十三部，每部设一名刺史，刺史“乘传周流”（“传”指公家驿站的马车；“周流”意为到处巡视）、“所察六条”。“所察六条”即刺史的职责，从其规定来看，主要针对官员及其子弟和地方黑恶势力为非作歹的行为。刺史一般在秋天八月巡行郡国，岁末到京师报告巡行结果。汉代的郡守工资是二千石，而刺史工资只有六百石，所以说刺史仅仅是监察官，并不是太守的上司。可太守在刺史面前不敢造次，都当上级伺候着，时间一久，刺史还就真成了太守的上级，成了郡的上一级行政单位。不过此时，巡视、监察的功能自然就见鬼去了。

唐贞观十八年（公元644年），由于唐太宗李世民对地方官吏不放心，派出由孙伏伽、褚遂良等23人组成的巡视组到各地巡视。这次巡视规格非常高，孙伏伽是大理寺卿，相当于最高法院院长，而褚遂良则是谏议大夫，御史台的首领之一。这次巡视的力度也非常大：处死有罪的地方官7人，罢免数百人，晋升20人。唐初中央下去的巡视官员，由监察部门的监察御史担任，出巡时间不定。到了唐中宗时，设置了明确的十道巡按制度。他依山川地理形势，将全国划分为十个监察区，即“十道”，每道设巡按使，巡按使由左右台及内外五品以上官员担任，任期一年，代表中央巡察州县。巡按御史职责是代天子出巡，“大事奏裁，小事立断”。

《大唐女巡按》和《大唐御史谢瑶环》两部电视剧很多人都看过，剧中故事是根据传统戏曲《谢瑶环》的故事改编的。故事发生在武则天时期，女官谢瑶环因破获宫中奇案被武则天赏识，以巡按身份派去关中彻查钦差被杀及参军自杀案。谢瑶环凭借自己对案件的敏感和执著的性格，破冤案、查贪官。不过，两相比较的话，谢瑶环的职位还是御史更贴切，因为“巡按”作为官名，是唐玄宗天宝五年（746年）之后的事了，其时，武则天早已死去40多年了。御史的品级虽然很小，但其权力和威势是相当大的，原因就在于她代表了“天后”武则天，任你是多大的官儿，见了圣旨，就得下跪听宣。所以谢瑶环所到之处，大小官员都得对她恭敬有礼、唯命是从。

不过遗憾的是，在谢瑶环的原始故事中，谢瑶环被武三思、来俊臣等一班酷吏严刑致死，后武则天派人查案，诛来俊臣贬武三思、追封谢瑶环为定国侯，礼葬于吴江东岸。

传说中的“八府巡按”

巡按御史制度的正式确立是在明朝，在民间，老百姓一般都认为“巡按”是清廉而权势很大的官。由此也出现了“八府巡按”之说，我们最熟识的莫过于周星驰的电影《九品芝麻官之白面包青天》了，里面星爷饰演的包龙星在历经重重劫难之后，因捉了皇帝的短儿，得封“八府巡抚”。星爷问：多大的官儿？皇帝说：一品。此外，传统戏曲如《窦娥冤》《卷席筒》《玉堂春》等，都有八府巡按最终出来主持正义、沉冤昭雪的情节。

而事实上，正史中根本不存在“八府巡按”之说，更不可能是一品大员，即便明朝都察院设有十三省巡按一职，品级依然是正七品，清代改名为十三科道，俗称道台，也不过正四品。历史上的著名清官海瑞还担任过“十府巡按”，不过其巡视的范围不过南京周边地区而已。

1569年，海瑞率“中央巡视组”监察南京周边的应天十府。应天周围是明王朝最富庶的地区之一，官员自然也富得流油，海瑞应天巡抚的任命刚一公布，官员们一个个都吓得不轻。有个显赫的权贵，把自己的门第漆成红色的，以示招摇，听说海瑞要来了，一夜之间就改漆成黑色的；一个太监任江南织造，历来横行乡里，无人敢管。听说海瑞要来了，遂将八抬大轿改成四人肩舆，车马随从也减少了许多。有的官员甚至自动离职，远逃外省避风。

在传统的人治社会中，巡抚寄托了老百姓对公平正义的期望，所以，一些清廉为民的巡抚故事也在民间广为流传。

至今在潮汕一带就流传有“萧巡按一棒打死江西王”的故事。萧巡按即明代嘉靖年间任江西巡按的萧端蒙，在任上他获悉藩王强抢民女，鱼肉百姓，官府不敢究治，民间怨声载道。萧端蒙设计将藩王“请”至公堂，智讯其奸，治其罪，并佯称只需轻打三纸板即可了结。藩王不知是计，被萧端蒙用纸贴的铁棒击中要害而死。在正史中虽没有明确记载这个故事，但在浙江提学林大春所作《萧御史传》里，明确载有他在巡按江西时不畏权贵，敢于捕治横行不法的藩王部属，向朝廷检举揭发藩王罪行等事实。

闽南的土楼如有内外两圈，一般都是外圈高，内圈低，呈碗状的。唯独华安县洋竹径蔡家的辕楼内圈楼比外圈楼高一层，呈雨伞状，故名“雨伞楼”。“雨伞楼”的故事也与一个姓蔡的巡按有关。一年春天，有位姓蔡的巡按莅临此地巡视，正好此地蔡、童两大家族闹纠纷，蔡巡按调解不偏不倚，终使两大家族结为秦晋之好，当地人为了感谢蔡巡按，就仿照蔡大人出行的凉伞，在山上盖一座雨伞楼，以示纪念。

近日有媒体报道，中央巡视组入驻某省后，在巡视组驻地围满了来自各市、县、乡镇的政府工作人员，这些基层官员在驻地值班蹲守，是为了拦截本辖区内试图进去向巡视组反映情况的人。这些地方官员因害怕民众举报所以才出此下策，那么在古代，民众如何举报官员？巡视组又为草民们提供了哪些举报官员的途径呢?

最早的“举报”传说是从尧舜开始就有了雏形。据史籍记载，舜继位后，在朝廷前设立木牌，名“诽谤木”，让百姓把批评意见写在木牌上，后来，汉代君王又将谤木改成了“桓木”。

汉宣帝时的名臣赵广汉设立了我国最早的举报箱。赵广汉到颍川任郡守时，发现颍川土豪结党营私，鱼肉百姓，而民众敢怒不敢言，不敢直接到官府进行举报。为治理这种情况，赵令人制成了一个接受信件的器具：“筒”（音xiàng），形状像我们熟知的存钱罐。举报箱设立后，赵广汉便令部下到各地悬挂，并张贴告示，鼓励民众投书举报，保证为他们保密。官吏和群众纷纷写信反映土豪劣绅的不法行为，赵广汉根据举报的线索，组织力量进行调查，掌握真凭实据后进行严厉打击，使奸党散落，稳定了社会大局，赵广汉也因此名声大振。

我们常常在影视片中看到，冤屈的百姓在衙门口击鼓鸣冤的场面，所击的大鼓就是登闻鼓。登闻鼓出现在晋朝，晋武帝时在朝堂之外或都城内设登闻鼓，百姓可以击鼓鸣冤，有人负责记录状子上奏。以后历代都有此制度，唐在东西两都并置登闻鼓，宋有登闻鼓院，简称鼓院，明代置于通政院。据学者陈建邦考证，登闻鼓还有与包拯包大人相关的一段故事：“北宋时老百姓到衙门告状，先得托人写状子，通过衙门小吏传递给知县。一些讼师恶棍乘机敲诈勒索。包拯破了这条规矩，老百姓要诉冤告状，可以到府衙前击鼓。鼓声一响，府衙就要打开正门，让百姓直接上堂控告。”

武则天发明了“铜匦”举报制。当时的“铜匦”设计非常复杂，分为四个口，只能进不能出，分别投诉“军事”“申冤”“举报”等内容，每日打开。举报者的待遇特别高。外地举报者，“给驿马供五品食”，五品食是什么概念呢？就是五品官的待遇，“每日细米二升，面二升三合，酒一升半，羊肉三分，瓜两颗，盐、豉、葱、姜、葵、韭之属各有差”。有专车接送，还能好吃好喝，举报错了也不追究。这样的举报做得就有点过了，结果不仅弄得人人自危，还给那些奸佞小人提供了迫害异己、罗织罪名的机会。

豺狼当道，安问狐狸

古代的巡视制度随着朝代的更替在不断地完善，也形成了对官员的一定震慑。但是，巡视制度毕竟只是一种技术手段，凭借它很难根除腐败现象。

巡视本质上依靠的还是“人治”，所以巡视的效果与官员的个人素质有关。可以说，戏曲中描绘的“八府巡按”寄托了中国人对清官的迷恋和对好皇帝的祈盼。但在封建制度之下，又能产生多大比例的清官和好皇帝呢？统计结果恐怕会令人失望。在这样的制度环境下，巡视的官员大多也不能幸免，他们往往成为地方官员笼络、贿赂的重点对象，若非高洁刚正之士，就很难独善其身，更有巡视大员借助巡视公权私用、敲诈勒索。

唐朝时的御史王弘义曾向瓜农要瓜吃，遭到拒绝。王弘义便称瓜园中有白兔，叫县吏派人捕捉，于是瓜秧尽被踩烂。百姓呼其为“白兔御史”。无独有偶，唐代有一位“金牛御史”，此官名叫严升期，他特别爱吃牛肉，巡察时所到州县烹宰的牛极多。他同时又是一个贪官，问题不论大小，只要交纳金银，就一概不予追究。所以，他所到之处，金银价格暴涨。时人讥讽其为“金牛御史”。不过这种巡视大员，也有碰钉子的时候。明朝，山西巡抚魏允贞派下属到所属州县查核官吏治绩。该下属拿鸡毛当令箭，大摆官谱，到泽州时因挑剔膳食不好，竟把负责接待的州吏痛打了一顿。泽州知州许维新一怒之下停止了供给。过了三天，这位下属灰溜溜地离开了泽州。

俗话说“上梁不正下梁歪”，在古代，皇帝、宰相往往就是最大的腐败分子，那又怎么能够要求下面的官员都清正廉洁呢？在东汉的时候有一个巡视的官员，皇帝派他出行，他说，豺狼当道，安问狐狸？所以他出了城门就把自己的车子在城门外挖了一个坑埋了。

当然，作为一种技术手段，我们今天在吸取古代巡视制度经验教训的前提下，可以更好地发挥其在反腐中的作用。（2014年第10期《国家人文历史》佚名）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：王金龙 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