◆观 点

扫清环评乱象须啃“硬骨头”

环评是环保的第一层屏障。这一程序以提前介入的方式，避免了环保管理陷入“上马就是烂摊子”“生米煮成熟饭”的窘境。其实，这几年的“环保风暴”，很多都是依托环评实现的。而环评的存在，也在一定程度上倒逼企业提升了环保意识。少了这道从源头上预防和减少污染的闸门，环境问题恐怕更难以收拾。

不过，这道闸门，却也因种种原因而没能拧紧，导致各种“跑冒滴漏”。前些年安徽怀宁的“儿童集体血铅超标事件”，环评中就存在弄虚作假行为。公众参与的缺乏、行政权力的影响、密不透明的状态，都让很多人视环评为“走过场”。这不仅达不到环评的政策目的，反而造成环保信心和环保共识的流失。

然而，在程序上，环评又有着“一票否决”的重要地位。围绕这样的“绝对权力”，难免会产生种种寻租行为。中央巡视组在环保部发现的问题，可谓一针见血。不管是“擅自变更环评”还是“违规插手环评审批”，或者环评市场“红顶中介”、环评机构“花钱办证”等，无一例外都指向了环评。

两会期间，针对环评方面存在的问题，陈吉宁做了两个承诺。一是要坚决查处一批未批先建、擅自变更环评的违法行为；二是环保系统所属事业单位的环评机构，全部要脱离。这两个承诺，前者针对环评效力问题，后者针对环评公信力问题。也只有从这两个方面入手，才能让环评发挥效力，真正成为一道“肩起黑暗的闸门”。

其实，这已经落后于环保部自己设置的时间表了。2013年年末，环保部就要求隶属于环保系统的环评机构在2015年前脱离。有部长的表态，环保部8个环评机构可能能按计划走，但地方上环保系统的环评机构，可能是更难啃的硬骨头。而脱离之后，如何切断长期以来形成的千丝万缕的联系，如何以有限的环评机构满足不断增长的环评数量和质量的需求，如何让环评真正摆脱主管部门和所在地方的行政影响，可能是更重要的问题。因此，这或许也是新任环保部长，需要更多考虑的问题。（2015年3月8日《京华时报》时评）

地方政府诚信是最该考核的政绩

近年来，随着法制建设深入推进和社会监督力度加大，政府诚信建设有了很大进步。然而，一些地方政府失信事件仍时有发生。两会部分代表委员建议，必须尽快采取措施，解决部分地方政府既是“裁判员”又是“犯规者”的失信问题。

地方政府失信，确实屡见不鲜。有的表现为“新官不认旧账”，一任领导一套做法，随意更改计划，让公众无所适从，甚至造成公众利益受损；有的表现为乱开空头支票，出台缺乏法律和政策依据的政策招商引资，用“空头支票”把企业“勾住”“圈起来”再“揩油”，这被简称为“JQK”现象，企业不得不花费大量精力与政府部门协调；有的出于懒政思维，先向市民作出某种承诺，然后公然“出尔反尔”，受到社会舆论质疑。

每一次政府失信行为，都会导致政府公信力的一次流失；每一次在局部的失信，损害的都是政府的整体形象。政府失信，民众就无法坚信法律的庄严，政策的权威，就可能产生要么淡漠、要么不信任的情绪，导致法律政策与社会公众之间出现隔阂，增加社会诚信建设的成本和社会治理的难度。

治理部分地方政府失信问题，已是当务之急。而要治理，必须寻找到政府之所以失信的根源。归结起来，之所以产生地方政府失信问题，主要是决策缺乏法治意识和相应制衡、施政缺少任期衔接制度和责任终身追究制度、对政府承诺难以监督的结果。

当下，简政放权、在各级政府建立权力清单等改革正在逐步推进。给权力划定边界，是防止政府公信力进一步流失，维护法律政策的权威性的关键所在。权力肆意而为，就会成为利益方，就会产生傲慢。与此同时，还需要更细化的措施，对权力是否依法而行，依政策而行，进行真正的监督和约束。

对权力的监督，不仅需要彻底激活立法法、行政许可法等法律制度，还需要对现行政绩考核机制进一步优化。而地方政府的诚信，是最该考核的政绩。这不仅有助于消除部分地方政府的失信积弊，而且有助于解决在权力下放后，地方政府如何善用权力的问题。

先建法治政府，才有依法治国、依法施政。现在，是到了给地方政府建立诚信档案的时候了。（2015年3月12日新民网 徐立凡）

地方立法权扩容也须谨防滥用

全面推进依法治国，需要一部更好的“管法的法”。备受关注的立法法修正案草案近日提交十二届全国人大三次会议审议。从草案来看，中国享有地方立法权的城市将从49个增加到280余个。

地方立法权成倍“扩容”用意何在？

一方面，中国各地经济社会发展不均衡，完全统一的法律不能照顾到地方特殊需求，因此各地对立法权的要求一直强烈。另一方面，也是规则治理的需要，随着经济社会的发展，相关的事务越来越复杂，过去由于没有立法权，不少城市不得不依赖“红头文件”进行治理，虽满足了一时之需，但治理的主观性、随意性、变动性极大，进而损害了政府形象。而一旦获得了立法权，一些行政管理措施以地方法规的形式固定下来，就拥有比政府规章、红头文件效力更高的权威，也不至于朝令夕改。

毫无疑问，对一个城市而言，在立法法修改之后能否拥有立法权，将迥然不同；栖息于这个城市的人们，其生活也会因此而发生巨大改变。比如现行城管体制，目前在许多城市都缺乏法律依据，而在城市有了立法权后，就可以制定地方性的城市综合执法法规。又比如争议甚多的限行限购等措施，过去政府发个通告就咄嗟立办，而按照修改后的立法法的要求，“没有法律、行政法规、地方性法规依据，地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范”，易言之，如果一个城市没有立法权，未能进行立法，仅靠地方政府的规章不能对公民的权利进行限制和剥夺。

而对温州、佛山等经济发展较快而又非省会城市的地方来说，获得地方立法权的意义尤显重大。一个突出例证是，2011年温州发生由民间融资问题引发的风波，一些企业倒闭，经过多方应对，2013年11月《温州市民间融资管理条例》由浙江省人大常委会通过，成为中国首部规范民间融资的地方性法规。事实证明要解决企业融资难又兼顾防范金融风险这样复杂的问题，非由法律层面规范不可，而如果温州本身拥有立法权，解决问题的时机或可更加提前。

拥有立法权既然有诸多利好，一些城市多年来为此孜孜以求、现在因即将遂愿而兴奋不已便在情理之中了。但与此同时，也有人发出了担忧的声音：享有地方立法权的城市从49个增加到280余个，“扩容”是否过大？拿到了立法权，各地会不会滥用？

这种担忧并非全无道理。立法是一项复杂的工作，对专业水平的需求极高，各地的立法能力能否匹配是一个现实的问题。新华社的一篇报道中披露，几年前，某省制定实施母婴保健条例，但这部地方法规违背了上位法《婚姻法》中有关“取消强制婚检”的内容，被一些专家质疑有“越权立法”之嫌；还曾有地级市出台地方法规，要求当地所有房产开发企业在售房前必须缴纳每部不低于25万元的“首次电梯更新费”，不交钱就不发房屋预售证，引起企业和公众广泛质疑。

在地方立法权扩容之后，如何防范立法权被滥用，避免出现新华社报道中所说的“差法”“恶法”甚至“奇葩法”？

容易想到的措施无非有二：一是扩大公众参与。立法法草案新增规定：法律案有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整的，可以召开听证会，听取基层和有关群体代表、有关部门、人民团体、社会组织和有关专家等方面的意见。这一法条能不能落实将是未来考验地方使用立法权是否跑偏的关键。二是强化审查和监督。过去与上位法乃至国家大法相冲突的一些地方法规之所以能够堂皇出台，无疑缘于审查和监督的缺位，这在地方立法权扩容之后是个尤其值得重视的教训，而要加强审查和监督，就需要充分发挥人大的作用。（2015年3月12日《南方都市报》南都）

◆评 论

“7时代”：调结构得靠市场的力量

在今年的《政府工作报告》中，国务院总理李克强提到了今年的经济增长目标为7%左右，这一目标基本符合市场预期。与几年前市场还在争论中国经济是否需要“保八”相比，如今7%的经济增长目标已被市场普遍接受，中国进入了“7时代”。

普遍接受背后，是稳增长、调结构的努力开始产生了一些效果。从2012年至2014年，中国的GDP增长率分别为7.7%、7.7%、7.4%，虽然连续三年在8%以下，但保持了平稳的态势，处于合理区间。最关键的是，这三年来，中国经济并没有出现之前令不少学者担心的大量失业的情况，相反，中国每年新增的就业数量依旧保持了上升的势头。这意味着，中国经济增速虽然放缓，但与其潜在的增长率是一致的。

在结构方面，过去的失衡状况开始得到纠正。以2014年为例：在拉动GDP增长的三驾马车中，消费的贡献提升了3个百分点至51.2%；在组成经济的三大产业中，服务业增加值的比重由46.9%上升到了48.2%；在区域经济增长方面，经济基础相对较差的中西部的增长速度快于东部；在城乡收入方面，收入水平相对较低的农民的可支配收入增长快于城镇居民收入增长。

当然，这并不意味着中国经济可以高枕无忧。就业保持平稳，居民收入增速高于经济增长速度的另一面是，企业的日子并不好过。工业生产者出厂价格指数（PPI）持续下跌，今年1月份为-4.3%。同时消费者价格指数（CPI）也已在1月跌落到1%以内。这些数据揭示了，中国经济潜在的通货紧缩风险。

这也说明，调结构可能并不是一个能在短期内完成的事。在这个过程中，市场可能需要不断地“试错”。一项错误的投资，在它开始投的时候是能够拉动经济增长的，但当错误暴露的时候，其对经济增长的负面影响就会体现出来。只有在经历了反复“试错”、经过市场选择还能够持续生存下来，这才能说一个新的经济结构已经形成。因此，哪怕目前看起来就业压力不大，但为了能够给调结构打造一个持续稳定的环境，稳增长依然重要。特别是，当结构性问题出现反复的时候，如果没有一个稳定的经济增长环境作为依托，其可能造成不可逆的后果。

从《政府工作报告》中，可以分别找到与调结构、稳增长相对应的举措。调结构，说到底是市场干的事。过去十多年来调结构一直效果不明显，症结就在于在调结构的过程中，政府的主导力太强，而市场的力量太弱。因此，十八届三中全会以来，让市场在资源配置中起决定性作用成为共识。这意味着在产业结构调整方面，政府须管住自己的手，做到少动手，甚至是不动手。

基于此，本届政府把简政放权、减税降费等政府自我削权的改革提到了突出地位，不少举措还制定了时间表。2014年，国务院各部门全年取消和下放了246项行政审批权，减少1/3行政审批事项的目标提前实现。同时，我们看到2014年新登记注册的市场主体达到了1293万户，新登记注册企业增长45.9%。由此可见，以政府权力的“减法”换取市场活力的“乘法”是可行的。

稳增长，意味着必须动用政府之手，但如何避免与民争利，关键就看政府投资的领域在哪些方面。

本届政府将投资领域重点放在城镇化过程中需要配置的公共品上，以棚改、铁路、水利等投资为主。本届政府特别重视城镇棚户区和危房改造，今年的目标是保障性安居工程新安排740万套，其中棚户区改造580万套，增加110万套。2015年铁路投资保持8000亿元以上，在建重大水利工程投资规模要超过8000亿元。

总之，调结构得依靠市场的力量；而在政府发挥稳增长的作用时，当避免与民争利，不要走粗放增长的回头路。（2015年3月6日《东方早报》郑景昕）

◆纵 横

领导干部要懂得“穷人经济学”

全面建成小康社会短板在“老乡”，难点则是仍生活在贫困线上的7000万人的脱贫。

“四个全面”中，全面建成小康社会摆在第一位。两年多前的十八大报告就提到，“全面建成小康社会已进入决定性阶段”。“全面小康”的要义至少有两点：一是目标实现要全面，二是覆盖人群要全面。这两点，说起来挺轻松，干起来很不易。国家统计局发布数据，全国农村贫困人口全部脱贫大致需要5.8年。而农村的“全面小康”与“全部脱贫”还不是一回事。脱贫着重看温饱、看收入，全面小康则是看综合指标，包含政治、经济、社会、文化等方方面面。即便是收入，农村居民家庭人均纯收入可比目前的脱贫标准高几个台阶。对不少农村地区而言，全面小康的指标已达到甚至超过或近在咫尺，而集中连片扶贫地区、“贫困角落”，仅收入一项就是老大难。

一场六年期的决战，年年是关键，前景看今年。今年重点做什么？一要有管用见效的施工图，二要有分门别类的指标清单，三要有件件抓落实的责任制。

“老乡”要全面小康，领导干部就得卷腿下乡。按经验，要办成一件大事，在某种意义上，取决于“关键少数”，特别是各级“一把手”。这几年，习近平总书记每到一地，必深入基层，尤其是老区边区灾区贫困区。从就任之初到羊年春节的多地访贫中，他一再强调：“最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区”，“一个民族都不能少”，“不能丢了农村这一头”，“决不能让一个苏区老区掉队”。指向明确，心情急迫，语气坚定，无出其右。

下去了，就能了解社情民意，知道该抓什么重点；蹲下来，就了解百姓的苦辣酸甜，知道该帮民众解哪些难题。如果一个省的主要领导在任期内没到过自己管辖的县，一个地市的主要领导没到过自己管辖的乡镇，一个县的主要领导没到过自己管辖乡镇的主要村庄，能说真真切切的“心中有数”吗？

中国是社会主义国家，是发展中的大国，我们的各级领导干部应当更懂得农村、更懂得农民、更懂得穷人，要为实现到2020年全面建成小康社会呕心沥血，就要为“老乡”的小康、特别是那7000万农村贫困人口的脱贫寝食难安。（2015年第5期《财经国家周刊》楚东）

◆史海钩沉

古代官场如何管束“身边人”

管束不严酿成祸患

《资治通鉴》卷八十记载，公元273年的一天，负责东吴首都街面治安秩序的司市中郎将陈声在巡视时，抓获一个抢夺百姓财物的人，该人穿着讲究、态度傲慢，不像个落魄潦倒之人，一问，原来是皇宫中人，而且，是皇帝喜爱的妃子的手下。

陈声想，光天化日在天子脚下公然抢劫，还撞到我这治安官员的手上，于是，叫人把这个王妃的手下给处决了。他替京城和皇帝做了件好事，打击了黑势力。没想到，“姬诉于吴主，吴主怒”，王妃在吴主孙皓面前哭哭啼啼告了状，孙皓对陈声很来火。

此后，孙皓找了个由头，用热锯子把陈声的头给锯断了，使其身首分离，很惨。可见，在古代官场，得罪了某些无理智高官的身边人，下场很不乐观。最后，吴国毁在了昏庸暴虐的孙皓手上也就不足为奇了。

《资治通鉴》卷一百六十一记载，梁武帝萧衍的侄儿临贺王萧正德“昵近小人”，纵容手下在吴郡“杀戮无辜，劫盗财物”，在江乘“夺人妻妾，略人子女”，身为皇亲贵族，还一度投奔外敌，长期干着强盗行径，品德很差。

对皇亲贵族一直很包容、优待的梁武帝实在看不下去了，说：“难道你狼心不改，尽想干坏事、败坏国家大计才开心吗？”就把萧正德罢官削爵，发配远方。但梁武帝毕竟不是个成功的皇帝，萧正德还没抵达发配地，又赦免了他，还先后让他担任丹阳尹、南兖州刺史这样的实权官员。

作为自家侄儿，萧正德的每一次狂悖行为，都得到梁武帝的宽宥。然而，侄儿根本就不领情，反而变本加厉，“在任苛刻，人不堪命”，漠视手下为非作歹，最后豢养培训了一帮死士勾结侯景，于公元548年反叛梁朝。

梁武帝如此姑息自己的“身边人”，换来的却是亡国的恶果。而萧正德之子萧见理在模仿其老爸抢劫商贾时，也被流矢射死。这或许可称作是因果报应。后来，萧正德也被“朋友”侯景杀害。

管束身边人也有表率

古代官场也有一些善于管束身边人的好例子。

明朝洪熙皇帝的张皇后，不仅凭借能力帮自己老公保住了太子的位置，为自己儿子掌舵巩固了皇位，并且还为自己9岁孙子的登基，排除障碍、倾力擘划，时时督促孙子皇帝勤奋学习管理国家的能力。

另外值得一提的是，张太后对于“身边人”—娘家兄弟，管束得相当严格，一切都是按规矩办事，史书称“太后遇外家严”，从不轻易给娘家人升官赏赐，不许他们搞特权，也不许他们接触国家政务大事，起到了很好的表率作用。

无独有偶，明代万历皇帝的母亲李太后，不仅严格管教10岁的万历皇帝读书，培养其治理国事的能力，而且，对自己娘家人的犯法行为，也是毫不包庇，命太监直接到娘家武清伯府宣布罪状，依法办事。

上述两个皇太后在位期间，没有出现历史上时有的外戚跋扈现象，并且都起到督促皇帝勤政的效果，在明史上有很高声誉。

《四友斋丛说》载，明朝正统初年，内阁三相为杨荣、杨溥、杨士奇，号为“三杨宰相”。宣德年间，杨荣在朝为官，福建老家的一个亲戚犯罪，向其求救，位高权重的杨大学士不徇私情、不插手办案，任由当地官员处分。并且，事后，他还根据实情，推荐提拔了当地官员，受到时人称颂。

正统初年，宰相杨溥的儿子上京城看爸爸，“沿途官司供奉甚至”，争相讨好小杨，独独江陵知县范理没有这么做，杨溥知道后，立即提拔他由江陵县长为德安市长（德安太守）。杨荣、杨溥被称为“贤宰相”，看来是有一定道理的。

杨士奇失察悔终生

和杨荣、杨溥相比，杨士奇的做法可就有失偏颇了。杨士奇的儿子，“居家横暴，乡民甚苦之”，但是，对于这样的官二代，逢迎声鹊起，所以，在外为官的官爸爸一直以为自己的宝贝很好。一个同乡京官叫王抑庵，回家休假时耳闻目睹了杨公子的行为，就觉得不能隐瞒好朋友杨士奇，再说，提醒他教育儿子，也是为他家好，就一五一十地把杨公子在家干的坏事都说了出来。

杨士奇很震惊，就找了个机会回老家“考察”儿子。这一考察，令他很满意。杨公子穿了廉价的鞋子和粗布衣裳，离开家门数百里外来迎接老父亲，杨宰相很感动，对自己儿子更加信任了，反而认为老王是眼红自己的官运，别有用心，“大不平之”，并且，让朋友老王在原地踏步了十多年，就是没让他进入权力核心层。

纸终归包不住火。杨公子在老家干的坏事被乡民们举报到朝廷，杨公子被抓捕到京城，“处以重典”。杨宰相后悔已经迟了。

康熙帝不纵身边人

《清史列传》卷一记载，康熙二十四年（1685年）十二月，顺天府接到一桩旗人四舒、华善等与房山县百姓争夺煤窑的案子。案情不复杂，错在旗人。但是，旗人后面的靠山却很硬实，是当时的康亲王。

所以，在顺天府丞王维珍审案的公堂之上，王府办差的人根本就没把顺天府放在眼里，带领一帮人大闹公堂，谩骂王府丞。因为涉及天潢贵胄，顺天府不敢怠慢，就把这事汇报给了康熙皇帝。

康熙指示立即把大闹公堂的几个旗人拘押了起来，并批示：“四舒等挟制官司，横肆诟詈，情殊可恶！再加严审治罪，其主一并察议。”办事大臣另行汇报康熙，这些人是康亲王手下的人，提醒皇帝可否高抬贵手。

康熙不吃这套，说：“朕止论事之是非，不论其为何人也。”皇帝的话说到这份上，执法部门立即“特事特办”，按照皇上的指示开展“严打”，结果把四舒、华善给处决了。王府其他的涉案的办事人员以及管理煤窑的官员都受到相应的处罚，康亲王虽然不知情，也受到罚俸处分。同时，对于不畏豪强、秉公办案的顺天府王府丞，记功一次。

康亲王没有管束好“身边人”，使其骄纵违法受到重典严处，自己也受到了处分，他应该会铭记终生。而，康熙皇帝并没有因为康亲王是自己“身边人”而曲情庇护、姑息迁就，确实是个头脑清醒的皇帝。（2015年第1期《文史博览》李晓巧）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 广告部电话：（010）62805980 62806380 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）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