◆观 点

现行社保体系需寻找新转型路径

社会保障的基本功能在于，通过社会共济预防贫穷、减少不平等和增进社会包容。与市场经济正常运行相匹配的社会保障制度安排，还要兼容优化资源配置和促进就业的目标。中国社保体系内含的多轨制，使得公共部门就业者特别是公务员保护过度，农村迁移劳动者特别是其中的非正规就业者保护不足。因此需要通过制度整合，给予所有社会成员适度的社会保护。

首先，整合城乡民政部门和扶贫系统，发展社会工作者队伍，针对单个贫困家庭及个人的困境，提供急需的社会援助和社会服务。其次，基于社会保障底线理念，设定社会保险待遇，并据此降低现有缴费率。再次，在社会健康保险和养老保险中，对贫困线以下及贫困边缘人口设置非缴费参保条款，所需资源由财政拨付。最后，以普惠制的社会健康保险和养老保险，满足所有社会成员的基本保健和养老需求。超出基本水平的需求，由企业或个人自愿购买的附加保险项目满足。

据资料显示，发达国家的社会福利改革是在具有统一的劳动力市场、经验丰富的金融保险机构、成熟的资本市场和精准的社会管理条件下进行的。中国的社会保障体系非但不具备这样的外部条件，反而由于社保改革滞后于经济改革，至今还包含着一些与市场经济不匹配甚至阻碍市场经济正常运行的制度因素。

多轨制的社会医疗保险和养老保险安排，尤其是社会基本养老保险制度中的公共部门与民营部门的分割、公共部门中编制内与编制外人员的分割、机关事业机构与企业的分割、城乡分割和行政区分割等等，既是中国经济体制转型初期劳动力市场分割的结果，又是此后难以形成统一的劳动力市场的原因。

与多轨制社会保障安排相联系，农村居民及农村迁移劳动者，特别是其中的非正规就业者社会保护不足。这不但增加了农村迁移劳动者融入城市社会的难度，而且也使他们更容易在城市陷入贫困。作为对社会保护不足的一种回应，这一群体在劳动力市场上流动性过高，以致忽略自身人力资本的积累。

公共部门编制内人员社会保护过度。在当今市场经济风险和不确定性增大的情况下，公共部门作为计划经济体制遗留的福利“高地”，对就业者的吸引力远胜其他部门，其编制内人员在劳动力市场上流动性过低以致冗员也难以消除。

城镇企业职工社会保险费率高于大多数发达的福利国家，位居世界第三。如果加上住房公积金，缴费率高达51%。结果，成规模的企业往往借助部分参保的劳务派遣公司，或是通过逃避参保的微型企业雇用迁移工人，反而加剧了迁移劳动者社会保护不足、流动性过高和人力资本积累匮乏的状况。

纵观以上列举的几条制度性弊病，多轨制可谓其中最为关键的症结。它既留有发展中国家城乡二元结构的印记，又包含计划经济体制的遗产。故而消除多轨制不但是社会经济发展的必然步骤，而且也是深化体制改革的主要环节。（2015年3月12日《经济参考报》朱玲）

实施创新战略还缺什么

从上个世纪90年代中期到现在，我们提出创新口号已有二十多年，然而，除了各级政府不遗余力地加大投入，R&D占国民生产总值比重持续上升以外，创新并未改变我们的基本经济格局，粗放式发展依旧，经济增长仍然依赖投资。问题究竟出在哪里？实施创新驱动战略我们究竟还缺什么？

与传统的“汗水型”经济不同，创新是一种主要依靠人类智慧的创造性劳动。由于投入多、风险大、周期长、见效慢，创新并非是每个人自觉的行动，它需要强大的动力支持。以色列是一个人口小国，却是创新的大国甚至强国，人均专利一直位居各国前列。用以色列人自己的话说，以色列的今天是倒逼出来的。由于土地贫乏，以色列人唯一的选择是依靠自己的脑袋与智慧安身立命，无论是早年的经商，还是后来的金融以至今天的创新，土地资源的稀缺应当是倒逼以色列人走上创新之路的重要条件。

其实，今天引人注目的深圳创新又何尝不是如此呢？至少到现在为止，还缺乏强有力的证据，证明深圳的政府不同于中国其他地方的政府。应当看到，深圳区域创新体系并非已经成熟，核心技术创新能力并非已经成型，今天的深圳更多只是学会了充分运用市场的力量，在对国际国内两个市场创新资源的有效配置中尝到了甜头，初步走出了一条“欧美技术、周边资源、广东成本、国内市场”的可复制可推广道路。深圳的经验同样表明，一个社会只有当土地不再成为人们发财的依靠后，人才与创新才能成为推动经济发展的真正力量。

尽管土地财政收入已经成为各地政府的依赖，尽管房地产已经严重绑架中国经济的发展，今天纠结在土地资源上的困惑依然需要通过改革破解。正如习近平总书记所言，改革是中国发展的最大红利。创新需要改革，需要通过触动既得利益集团的真改革，如通过财政体制改革，要求地方政府按照宪法要求上缴为全民所有的各地土地净收入，并且将之主要用于普惠全国人民的公共服务，最终依靠公有制的生产资料确保社会公平的实现。同时，通过每个人有差别的创造性劳动，合理形成人与人之间的贫富差距，从而在全社会形成重视人才、追求创新的良好氛围与环境。

当然，要在全社会真正实现对创新人才的重视，相应的改革可能会遭遇严峻挑战，特别是在整个宏观经济趋于下行的时候，壮士断腕是极有可能带来大出血的。但是，继续在现有的土地财政与泡沫经济的发展轨道上，我们又能行走多远？应当看到，留给中国转型升级的机会已经不多了，中等收入陷阱的威胁正在向我们逼近。然而，反腐的实践让人看到了希望，中央的“八项规定”实施并没有出现一些人所想象的抑制了消费，从而拖了经济增长的后腿；相反，由于政府奢侈消费的退出，社会风气变得清新了，市场供求关系理顺了，经济变得更加健康了。

由此可见，通过全面深化改革的攻坚克难，从公平与效率统一的要求出发，加快对地方政府土地财政的调整、权力清单的清理，这些都为民间创新奠定了良好前提条件。山回水转柳暗花明的未来是可以预期的。一个创新的中国需要更强有力的动力。（2015年第9期《中国新闻周刊》丁力）

◆纵 横

警惕日本自卫队“脱缰”

日本安倍晋三政府6日通过内阁决议，决定在防卫部门取消旨在防范自卫队“暴走”的“文官统领”制度。

舆论认为，安倍政府一方面在法律层面为自卫队海内外军事行动松绑，另一方面在组织层面解除约束自卫队的一道道缰绳，使得历史认识本已堪忧的自卫队“脱缰”狂奔的危险性更加现实。

“文官统领”制度本是基于日本军队的特殊历史和日本宪法的和平理念，日本在战后汲取此前军队“暴走”教训而设。废除“文官统领”，意味着军职官员实际成为自卫队运行的主导力量，掌控日本军事决策和执行。

从迄今为止的自卫队历史看，较文职官员而言，不少自卫队高级军职的历史观、宪法观、战争观要危险得多。更严重的是，自卫队的“历史认识”并非个别问题。靖国神社的社刊显示，自卫队将参观美化侵略战争的靖国神社游就馆作为“历史教育”科目。每逢靖国神社春秋例行大祭，总能看到穿着制服的自卫队员集体参拜。

事实上，安倍第二次上台后，历史修正主义在日本大行其道，各种美化侵略、鼓吹军备的论调沉渣泛起，一些退役自卫队将领在其中充当着右翼保守舆论的领军人物。

日本共产党《赤旗报》曾披露，日本防卫大学必修科目教材《防卫学入门》中，将从甲午战争到太平洋战争的历次侵略战争定性为“基本出于自卫”。耐人寻味的是，此书编撰于安倍首次执政期间。可以想象，这样培养出来的自卫队会有什么样的历史认识和战争反省。

可以说，自卫队以往挑战“文官统领”制度还带有自下而上的色彩，而安倍上台后，二者可谓一拍即合。根据日本宪法，首相是自卫队最高指挥官。当安倍首相带头“暴走”，在历史修正主义和军事大国主义的双重驱动下，自卫队想不“脱缰”都难。与此同时，包括行使集体自卫权在内，当年“三矢研究”中提到的多个安保立法正在安倍手中一一制定。

今年是日本战败70周年，国际社会若不心生警惕，难保2015年不会成为安倍治下日本而不仅仅是自卫队的“暴走”元年。在缺乏正确历史观的背景下，其危险性尤为严重。（2015年3月8日《广西日报》冯武勇 刘秀玲）

◆史海钩沉

清代集团性贪腐案频发镜鉴

从乾隆四十六年（1781年）到四十九年（1784年），清廷共查出了浙江嘉湖道王燧贪纵营私案、甘肃通省冒赈案、乌鲁木齐冒销帑银案、山东巡抚国泰贪纵营私案、闽浙总督陈辉祖抽换侵盗入官赀财案和江西巡抚郝硕勒派属员等六起集团性贪污贿赂大案，每起案件都涉及该省州县以上官员数十人甚至上百人，且往往持续数年甚至二三十年后才被发现。在江西巡抚郝硕的案件中，除了巡抚和藩臬两司外，还有71名地方官涉案。乾隆帝为了避免全省的行政瘫痪，不得不将涉案的这些官员“免其革任”，只能议罚了事。这些案件不仅牵涉的官员多，而且贪赃过程中官员们默契配合，呈现出很强的集团性。其中又以乾隆四十六年（1781年）的甘肃通省冒赈案最具代表性。

清代的甘肃地瘠民贫，但地处军需要道，饷用浩繁，每年依赖中央协拨巨额银两采买粮食，赈恤灾民，供应当地满汉驻军。乾隆二十五年（1760年）为节省库帑，清廷特准甘肃及外省商民，缴粮捐纳监生，以解当地之需。凡捐粮达到一定数额者，可入国子监为监生，获得步入仕途的机会。后因诸弊丛生，朝廷一度下令停止收捐监粮。乾隆三十九年（1774年），陕甘总督勒尔锦再次奏请恢复捐监旧例。在中国古代社会，捐纳常是国家用来快速获得财政来源的一种手段，用于军需、赈灾之急需，但往往蠹害国政民生。乾隆帝对此事也异常小心，但在大学士、首席军机大臣于敏中的支持和运作下，乾隆帝终于批准此议，并派以擅长理财著称的官员王亶望为甘肃布政使，在兰州主持全省捐监，乾隆四十二年（1777年）王亶望擢升浙江巡抚，王廷赞继任甘肃布政使，接手继续办理通省捐监事宜。

自乾隆三十九年（1774年）始，甘肃省连年报旱，请求赈捐。王亶望倚任兰州知府蒋全迪，将全省各属灾赈捏开分数，酌定轻重，令州县分报开销。同时，令各州县捐监无需照例缴粮，而改折银两，不必买粮贮仓。凡折捐监生、报灾分数经藩司议定后，道、府、直隶州照例加结，不得详查阻止。据王廷赞乾隆四十二年（1777年）十二月二十八日折奏，仅当年一年甘肃全省报捐监生共四万七千零五十二名。最终，在王亶望、王廷赞主持捐监前后五六年间，甘肃收捐监生总计三十万零四百六十一名，折收银在一千五百万以上，超过全国地丁银岁入之半，而地丁银约占国家岁入之六七成。此项巨款大半归于捏灾冒销，被王亶望、勒尔锦、王廷赞及以下甘肃通省官员所贪污。

乾隆四十六年（1781年）七月三十日，首犯王亶望处斩，勒尔锦赐令自尽，王廷赞于本年秋审时亦绞决伏法。其后陆续正法者共五十六犯，免死发遣者共四十六犯。一时间甘肃全省行政陷于瘫痪，当年的官员大计不得不暂停。之后，乾隆帝下令停止甘肃捐监，陕西、新疆收捐监粮一并停止。甘肃通省冒赈案涉案人数之多，涉案金额之大，令乾隆帝一再慨叹此案系“从来未有之奇贪异事”！

甘肃冒赈案是一个典型的集团性腐败案例，上有大学士于敏中、陕甘总督勒尔锦等人的庇护与暗中支持，下有甘肃通省府厅州县官员的全力配合，操盘手王亶望等得以从容运作多年。至此人们不禁要问：如此惊天数额的贪腐，为什么大清官场竟然没有一人举报而必须由皇帝自己去发现？清朝的监察系统哪里去了？

监察官员权力的流失

根据《清会典》记载，清代掌握监察大权的部门是都察院，负责掌司风纪，监察百官的政绩与品德。都察院下设十五道监察御史和六科给事中，监察御史分别对全国各省的刑名事务进行审核、监察，给事中则分别对口监察吏、户、礼、兵、刑、工等中央各部院的事务。二者合成“科道”。

然而，清代的科道体制最大的变化有两点：第一，御史作为监察官员，不但失去了自宋明以来巡视地方的权力，陷入到日益繁琐的程序性事务，而且，科道官员通过“风闻奏事”的权力也几乎丧失殆尽。言官动辄以风闻无凭获咎、获罪，不能随意弹劾官员，且常以党争之嫌得罪。第二，给事中作为封驳官员，不但在管理上被划入都察院，视同御史，而且在实际政务运行过程中，已没有实际上的封驳权。所以，乾隆帝的惩贪力度不可谓不大，但并没有形成一套成熟的对官员权力的制约、监察机制。

清朝皇帝之所以不重视监察官员在惩贪防腐中的作用，是因为他们担心这些官员乘机介入党争、重蹈明朝覆辙。而且，自康熙、雍正时形成的奏折制度，在很大程度上具有监督官员的作用。在康、雍二帝看来，通过奏折让官员们互相监督，比将监察大权交给科道官员更为有效地防止党争，可以避免科道言官因介入党争而导致信息不准的弊病。

按照康、雍二帝的设想，奏折制度在一定程度上可以取代督察院科道官员监察百官的职能，各省官员可以通过奏折向皇帝密报任何人的任何事情，其严密程度远超科道体制。然而，为什么乾隆时期的诸多贪腐大案中，我们也很难看到奏折制度的作用呢？

奏折作用在反腐中的失效

在甘肃冒赈特大贪污案中，奏折的作用显然已经大打折扣。甘肃布政使王亶望、王廷赞先后违规操作将近七年之久，本应该通过密折来举报的督抚大员，却全都缄默无言，其中几个人不得不说。

首先是陕甘总督勒尔锦。勒尔锦主政陕甘，对王亶望冒赈之事一直给与保护和默许。乾隆三十九年（1774年），向中央上奏请求开捐赈灾的恰恰是勒尔锦。但勒尔锦并不知道王亶望用一种瞒天过海的手法，将捐本色粮谷，改成了捐折色银两。这是作为甘肃通省舞弊的首犯王亶望操盘甘肃冒赈案中一个最关键的步骤，这也是案发后审案官员和乾隆皇帝都难以理解的事情。偌大的总督，竟然对动静这么大的事情无法知觉、无所作为，可见要么是极端昏聩，要么就是被拉下了水。

其次是当时身任甘肃按察使的福宁。他和王亶望同列省级大员，按道理，他应该可以上折密奏。但福宁后来说，在捐赈过程中，王亶望很高明的一招就是让兰州府全权处理此事，兰州知府蒋全迪是王亶望的亲信，全省捐纳都直接交给兰州府收储，并由兰州府向捐纳者发放“执照”。全省各州县能够收取多少捐纳，发放多少执照，全由王亶望一个人决定，他人无从插手。得到捐纳名额意味着可以将所收银两纳入私囊，各州县在收取捐纳后，上下级之间开具证明，以完结事项。不但从来无人告发，而且手续齐全，上下通同作弊，即使握着全省监察大权的臬司福宁，也无法以一人应付全省官员。

在其他很多大案中，为本省官员贪腐遮掩瞒报的现象屡屡出现，很多人都不愿意用手中的奏折去举劾同僚。也就是说，奏折原来那种皇帝和大臣之间私人通信的性质逐渐淡化，公文色彩渐重。至于地方督抚大员列入奏折的事项，也越来越多，凡人事、财政、军事事务，大多都先以奏折奏报，内容趋向固定化。更重要的是，奏折不再是密折，不再保密。乾隆执政时，已经开始把一些官员的奏折交给军机大臣讨论，甚至转发给其他官员阅看处理，这本身就有违当初康雍二帝设置奏折的初衷。这对奏折制度来说是一个质的转变，在失去密折这层保护膜后，手握折奏大权的地方督抚大员谁还愿意去举报、弹劾其他官员的贪渎之事呢？

所以，清代集团性腐败的案件频频出现，一个地方大员贪腐，其他官员不但不举报，还百般为其遮掩，甚至默契配合，共同获利。这其中固然有很多原因，但监察系统的不作为，奏折制度的常规化，使大清官场中的监控监督机制大大弱化，官员的权力愈发不受约束。（2015年2期下《人民论坛》刘文鹏）

◆评 论

改掉重花架子的职称评定机制

在李克强总理参加全国人大江苏省代表团审议时，王静成代表提出“让医生写论文搞科研，对地级市医院医生没必要”。李总理当即要求有关部门负责人重视研究这一问题，并说：“县以下医院多拿论文评定职称，手术没做好，论文做得不错，这不是花架子吗？这个问题事关全局，牵扯面大。”

“花架子”说一语中的，点到了职称评定的积弊上了。

其实，类似的“花架子”还有不少。例如，评职称要求参加英语、计算机统一考试。但实际工作中使用的软件已经是office2010以上了，考试的内容还停留在十来年前的office2003，最新也是office2007。这是考计算机应用，还是“计算机考古”？

更离谱的是，戏曲学校的京剧老师评职称，居然也要考英语、计算机。某戏校很多工作了十几二十年的专业教师，职称仍是初级，占到全校教师的40%；不是他们戏剧教学方面的造诣差，而是“花架子”职称考试成为人才上升的拦路虎。

所以，职称评定制度改革，关乎教育、医疗等事业的健康发展，也关系到科技创新和国家竞争力的提升，得要放在“简政放权”“事业单位分类改革”的大背景下考量。

首先，目前评定职称已被简单化为“唯论文马首是瞻”，使得中小学教师、人文社科艺术类专业教师、基层医疗机构医生，不得不为评定职称而离开工作中心任务，勉为其难地拼凑论文。这种“手术没做好，论文做得不错”的“花架子”，既不能提供真正的创新，也影响了教学、创作、医疗等专业工作。

即使一些需要以论文著作来体现研究水平的研究型大学，在评定职称时，也往往片面强调论文的数量、刊发期刊的等级等。有些人文社科类高校，评聘教授需要有相当于80篇CSSCI论文或800万字著作的科研成果。这是什么概念？一个严谨、审慎的人文社科学者，一年在CSSCI期刊发表2—3篇论文，已经是相当勤勉和成果丰硕了；而800万字的科研成果，相当于8部《红楼梦》的字数！如此评定标准，只能导致“学术泡沫化”。

其次，现行的职称评定制度，还是由权力主导的。

在事业单位专业技术人员管理的框架中，专业技术职务的评定主要由行政机关主导，学校、科研院所、医院等单位主要是执行这些规定。而关于专业技术职务的名额、评定的考试要求和标准，也主要是由行政机关做统一规定。所以，改变职称评定的“花架子”，还在于改变现行的、与实际业务水平脱离的、由权力主导的职称评定体系。

党的十八届三中全会明确提出：加快事业单位分类改革，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化。进一步的改革，应该对事业单位、专业技术人员进行妥当的分类，制定相应的评聘机构、程序、标准形成规则等方面的法律规范。

同时，结合落实“高校办学自主权”、医院“管办分离”的改革，将评聘的名额、具体标准交由学校、科研院所、医院等单位因地制宜地决定，而不是专业圈子之外的权力一手主导。还可以结合事业单位工资改革、法人治理结构建设等，先期进行“减负”工作。让职称名额与编制人数脱钩；让业务工作、课题申报、研究生培养等与职称脱钩；让职称与岗位工资、绩效工资脱钩。

总之，职称制度的改革，需要在全面深化改革的大框架中，围绕政府职能转变、简政放权，逐渐使市场机制在人才水准的评定、人才资源配置中发挥基础性作用。职称制度的改革，也需要以学校、科研院所、医院等单位真正成为独立法人为组织条件，在办学自主、科研自由的原则上，自主形成符合实际的、多元的评定规则。

权力的“减法”不仅能换来市场的“活法”，还能换来学界、科研界等专业领域的“活法”。（2015年3月9日《东方早报》陈越峰）

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