◈纵　横

农业补贴易错位

最近几年，中央政策尤其强调培育新型农业经营主体。为何要培育新型农业经营主体，而不是支持帮助数以亿计的小农？原因有二：一是担心将来谁来种田，二是认为新型农业经营主体可以做到适度规模经营，从而可以致富。

问题是，中国两亿多农户彻底脱离农业进入城市体面安居，不可能一时半会儿完成得了。未来二十年甚至更长时间，绝大多数农户仍然要依托农业就业与收入来完成劳动力再生产。如此巨大的农业人口，相对于二十亿亩耕地，户均不过十亩左右。而在当前农业生产技术条件下，一对夫妻种三五十亩耕地完全没有问题。所以，现在乃至将来很长一个时期不会出现无人种田的问题，反过来倒是无田可种。在全国农村，凡是宜耕的土地，几乎没有出现一块耕地被抛荒的情况。至于一些山区高丘地带，因为水利条件太差，或地块过于细碎，而被抛荒，不是无人种田，而是田无法种。

因此，培育包括资本企业在内的新型农业经营主体实在是没有必要。所谓新型农业经营主体若真的比农民种田更有效率和效益，他们就不需要培育，也不需要政府财政补贴，而会在市场经济条件下成长起来。当前农村中其实已经自发地分化成长起来了若干有竞争力的新型农业经营主体，他们成长起来，就祝贺他们的成功；他们失败了，那也得由自己承担责任。市场经济中，每个市场主体都要对自己的行为负责。

当前培育新型农业主体、发展现代农业的结果是，政府出钱培育出了一大批骗取国家财政补贴的骗子企业，这些企业缺少在市场经济大潮中游泳的能力，甚至拿了政府的农业补贴就跑路了，这些情况可谓层出不穷。

与培育新型农业经营主体相适应的是地方政府推动农村土地流转，从而出现堆大户、用财政补贴来形成规模经营的情况，这也很普遍。几乎所有调查数据都表明，规模经营的粮食单产低于家庭经营。既然不能增产，国家为何要给财政补贴？（2015年9月28日《北京日报》贺雪峰）

激活“单位受贿罪”

据11月3日《法制晚报》报道：在六年时间里，安徽省淮南市谢家集区教育局要求学校统一从淮南市新华书店征订教科书等学习资料，以“宣传推广费”的名义账外收受新华书店回扣523924元，被当地法院判决认定构成单位受贿罪，判处罚金20万元。相关专家表示，这个案件是一个信号，它告诉我们，为小集体谋私利，也会受到应有的惩罚，违法必究。

一起本不起眼的案件，因为被判构成单位受贿罪，而引发了法律界的广泛关注。在漫长的司法实践中，与之相似的犯罪事实层出不穷，但做出如此判决却少之又少。可以说，所谓“单位受贿罪”几乎成为沉睡的法条。

淮南谢家集区教育局一案，其实很好地解释了单位受贿罪的构成要件。首先，其犯罪主体必须是国有单位；其次，其犯罪过程乃是基于“整体意志”，并伴随有“利益均沾”的特性。客观来看，关于单位受贿罪的法律表述明晰、适用范围清楚。日常司法实践若要“据此判案”，完全毫无技术难度可言。可是在现实中，该罪名却长久形同虚设，这无疑耐人寻味。

为此求解，自然要厘清一个前提事实。那就是，在过往多数时候，我们都倾向于用财经纪律、组织规范，而不是诉诸司法途径，来对国有单位的财务状况进行约束，多是施以行政处罚。

然而时至今日，事情显然已在变化。在淮南的最新案例中，涉事的教育局被判以“单位受贿罪”，此举所传递出的信息，远远超出了个案的范畴。这一方面意味着“案件定性”的调整，由违纪行为变成犯罪行为，相应的惩戒力度势必强化；另一方面也表明，“法不责众”的旧例被打破，利益同盟的内部狂欢，将面临被集体追责的可能。可以预见，激活“单位受贿罪”，将有效实现相关犯罪的类型化，并就此提供标准化的处置路径。

维护国有单位的财经秩序，由行政主导转而变成司法主导，这是值得期待的新迹象。随着诸如“单位受贿罪”一类的法条被唤醒，我们接下来更该去思考的是，要怎样去破解判决执行难的问题？终究，一项法律条文的生命力，不仅取决于其被援引的频度，更取决于其产生的最终后果，以及对社会的规范。（2015年11月4日《长江日报》然玉）

◈观　点

法治政府须是守信用的政府

与政府打交道做生意，本应是最令人放心、风险最小的投资，因为政府本身就代表着诚实守信。但对于湘潭商人廖辉而言，这种对政府的信任换来的却是“背信弃义”。在依据当时的文件规定签订协议后，廖辉投入巨资参与老家长沙县干杉镇的农村公墓建设，不料事成后政策剧变，公募被镇政府收归国有。虽然市县两级法院都判决镇政府的行为违法，却没有责令其撤销行政行为。

类似的个案并不鲜见。市场经济条件下，一些基层政府为了吸引投资不惜在政策方面打擦边球，待投资到位、工程上马、“兔子养肥时”，法规制度或上级政策发生变化，当初签订的协议很可能违规或违法。此时政府部门严格遵守所谓的依法行政，近乎于“空手套白狼”，令投资人有苦说不出。问题是，这种做法果真是依法行政吗？政府的诚信又去哪儿了呢？

当然本案没那么极端，司法确认了镇政府强制接管公墓行为的违法性，理由是违背了正当程序原则。但说实话，本案的关键之处不在于政府违反了正当程序，而是违背了信赖保护原则，是一种不守信用的做法。对此，司法的回避让权益受损的投资人很难获得实质性救济。而一个表面看似依法行政、本质上却不讲诚信的政府，不可能是我们所期待的法治政府。

在行政法上，信赖保护也是一项重要原则。政府和公民之间应该存在基本的信赖关系，公民信任政府作出的决定并以此来安排自己的生活，对于这种因信赖政府行为而产生的利益，法律应当给予应有的保护。本案中，由于上级政府在出台公共政策时缺乏科学性和周延性，客观上使得下级政府在推行公益性墓地建设过程中，引入民间资金时出现打擦边球现象。而在有政策文件、有投资协议、有许可文件的情况下，投资人基于对政府的基本信赖，其作出的投资并附随产生的预期利益，应当受到保护。

问题是，当上级出台文件规定公益性墓地要移交政府管理，下级政府如何信守当初与投资人的承诺呢？严守承诺可能与上级政策甚至法规制度相违背，严守政策制度又要背负不守信用的骂名，这看似是一个两难的处境。其实信赖保护原则并不是要剥夺政府在行政过程中改正错误的机会，出于政策法规变化或公共利益考虑，政府可以对之前的承诺“悔改”，但前提是须在公平公正的基础上实现对相对人的合理补偿，并对当时决策违规失误者进行追责。倘若仅凭一纸行政通知就单方面撕毁协议，不仅程序不当，更缺乏最基本的诚信品质，同时也忽略了责任政府的内在要求。（2015年10月28日《京华时报》兵临）

中国科研的进步与差距

最近，总部位于巴黎的经济合作与发展组织（OECD）发布了一份题为《2015科学技术与工业记分板》的调查报告。这份报告的宗旨十分明确，就是为各国政府制定科技政策提供决策参考依据，对于中国把握自身在全球科技竞赛中的跑位颇有裨益。

从科研论文发表情况看，中国科研的实力有了长足提升。经合组织披露的数据显示，2003—2012年期间，全球发表的科研论文数量每年递增约8%，美国累计增长50%，而中国则足足增长了3倍。据统计，仅2012年一年，中国就发表了40.9万篇科研论文，在数量上仅次于美国。

更可喜的是，中国科研工作者们的高质量劳动成果在不断涌现。按照经合组织定义，全球前10%的被引用次数最多的论文被称为“优秀”论文，2012年中国约9%的论文进入这一行列，在比例上几乎和日本并驾齐驱，在数量上则比第三名的英国多出了约7000篇，位居美国之后。

不过，从其他多项指标看，中国科研的整体实力距离发达国家，尤其是美国，仍有不小差距。

差距之一：中国高校的整体科研水平仍远未进入全球一流行列。据经合组织统计，全球前30家发表优秀论文数量最多的高校中，美国高校囊括了22个席位，前10名更是除加拿大多伦多大学跻身第7之外，均被哈佛、斯坦福、加州大学洛杉矶分校等名校瓜分，中国高校无一入围。不得不说，这样的成绩值得中国高校反思。

高校之外的有政府支持背景的科研机构中，中国科学院在前30家发表优秀论文数量最多的机构中名列第二，法国国家科学研究中心则高居榜首。不过，中国也仅有中科院一家入围，而美、法、德、日等发达国家则各占数席。

差距之二：在引导潮流的科技前沿领域，中国的颠覆性创新成果占比仍然较少。据经合组织介绍，近年来，信息通信技术、先进材料和医疗健康技术等三大领域引领全球生产变革潮流，美国、日本和韩国是跑在最前列的“弄潮儿”，三国在这些领域的专利量达到相关领域专利总量的65%，德国、法国和中国则位居第二阵营。

最值得一提的当然还是美国，在以物联网、大数据和量子计算机技术为代表的新一代信息技术领域，美国专利量占比达36%；在医疗健康领域，美国占比更是达到43%。而中国的占比则分别仅为8%和3%。

差距之三：中国在基础研究方面的投入水平依然远低于发达国家。统计表明，2013年，中国在基础研究方面的投入占科研总投入的比例仅为4%，远低于经合组织国家17%的整体水平。科研支出过度集中在应用研究和试验发展方面，无疑将影响中国科技创新的视野与后劲，这种不平衡的问题应该得到重视和解决。

中国科研要想百尺竿头更进一步，除了需要正视上述差距，还应当注意吸取发达国家的教训。比如，经合组织发现，发达国家近年来在开发颠覆性创新技术方面有依赖商业机构的倾向，不少国家削减了公共研发支出，从而影响到自身科研系统的健康发展。这一问题，对于中国来说不无镜鉴意义。（2015年10月30号《经济参考报》韩冰 朱燕）

◈评　论

提高经济新旧动能切换效率

统计数据显示，我国经济总体下行压力在加大，稳增长面临严峻挑战。因此，必须提高经济发展新旧动能的切换效率，让新动能尽快释放出强劲的动力，让经济阵痛期变得更短一些。这需要平衡好我国经济发展的长期之道、可持续之道与短期稳定之道。

在我国经济进入新常态的大背景下，在经济下行的过程中，我国不同行业、不同区域、不同规模的企业表现差异较大。资源型行业、过剩产能行业、高污染行业下行压力巨大；新兴产业尤其是国家战略性新兴产业表现较好，但上升动力不足。同时，我国处于新旧动能切换的艰难进程中，旧动能正在迅速消退，新动能尚在发育、成长，经济增长的困境显而易见。

具体来说，在世界经济面临结构调整、增长持续疲软的同时，中国经济也在面临人口红利逐步消失、资源环境约束持续增强、粗放型投资型增长模式不可持续、结构调整压力不断加大的严峻挑战。为了应对挑战、避免经济“硬着陆”，我国以改革促发展、以创新促发展、以开放促发展，向改革、开放和创新要新的经济增长动力，推动新兴产业成长和壮大，使其替代过剩产能行业成为我国经济发展的新生力量。但是，在这个过程中，我们必须正视现实：结构调整的道路是漫长的、曲折的、痛苦的；进入深水区的改革也是艰难的、险象丛生的；全面开放的进程面临国内市场化尚未完成的制约，速度和步伐都不可能太快。

摸准了脉象，就要开出“药方”。推动新旧动能切换的方向是对的，关键还要提高切换效率，让新动能尽快释放出强劲的动力，让经济阵痛期变得更短一些。为此，必须在多个方面做出努力。

保持定力，坚定不移地推动经济结构转型升级，推动“大众创业、万众创新”“互联网+”“中国制造2025”等国家战略落地，并促使其相互结合，加快工业智能化改造升级。这是我国经济发展的长期之道，绝对不能因为当前经济增长遇到困难而放慢全面改革开放和经济结构转型升级的脚步。

尊重客观规律，重视经济增长质量，提高经济增长效率，实现更加公平、更加包容、更加绿色的发展，这是我国经济发展的可持续之道。随着经济进入新常态，我国潜在经济增长率不断下降，硬要追求高于潜在增长率的发展速度显然不现实。必须根据潜在经济增长率制定合理的经济增长目标，绝对不能以环境恶化、资源浪费换取过高的增长速度，更不能以低效、失衡、不公换取经济增长。

加大宏观调控力度，缓解短期增长困境。必须减缓旧动能消退速度，适度刺激投资增长，全面降低社会税负，促进人民币币值市场化和合理化，提高出口竞争力，同时，通过对外投资促进我国产能输出，缓解产能过剩带来的压力，防止经济增长“硬着陆”。另外，还要减少向新常态过渡时期的摩擦，守住不发生重大经济和金融危机的底线；加快创新战略实施，培育新兴产业和新动能。

总之，只有平衡好我国经济发展的长期之道、可持续之道与短期稳定之道，我国才能真正实现长期的稳定增长。（2015年10月30日《经济日报》戴金平）

◈史海钩沉

中国古代的四种治国模式

古代中国，如何治理好国家，执政者曾进行过一系列尝试、探索和实践，其中有四大代表性模式：西汉孝文帝的节俭模式、唐太宗李世民的民本模式、宋仁宗的新政模式、明太祖的峻刑模式。这些模式至今仍有广泛的影响。

节俭模式
——“国侈则用费，用费则民贫”

“节俭模式”，是古代管理国家的基本手段，代表人物是汉文帝刘恒。中国人素有“勤俭持家”的好传统，管理国家也不例外。《管子·八观》中专门论述了奢侈浪费与国家管理的关系，认为“国侈则用费，用费则民贫”。

刘恒在位期间，禁扰民、禁送礼、禁浪费，甚至连显示皇权威严的诸侯、属国献供礼等都废止了。即位初，有人献千里马，刘恒就此下了“红头文件”，诏告天下“朕不受献也”，“令四方毋求来献”。

不建楼堂馆所。刘恒在位23年竟无一项大型建筑，连小建筑也不搞，只要是劳民伤财的，一律不批。据《汉书·文帝纪》记载，刘恒曾想造个露台，召来工匠预算，要花费“百金”。这笔开支对皇家来说，连毛毛雨都不算，但刘恒觉得不妥，放弃了造台计划，称“百金，中人十家之产也”。

汉代流行厚葬之风，国家三分之一的收入拿来造帝王陵墓。刘恒移风异俗，奉行“薄葬”。甚至连自己平时的穿着也不讲究，都是粗布衣，普通鞋，即《汉书·东方朔传》“身衣弋绨，足履革舄”。后宫嫔妃也都不穿高档时装，“衣不曳地，帷帐无文绣”，普普通通。

刘恒开创了封建帝王着“亲民装”的先河，汉代学者刘向曾评价刘恒是“节俭约身，以率先天下”。其“节俭治国”思想，体现出了封建时代“以孝治国天下”的核心价值观。所以，刘恒死后盖棺定论的谥号中，用了评价等级最高的一字“孝”，称为“孝文皇帝”。

刘恒的治国模式收到了出奇的效果，《汉书》称当时是“海内殷富，兴于礼义，断狱数百，几致刑措”。随后的景帝刘启，继承了刘恒的治国思想，合称“文景之治”。

民本模式
——“民惟邦本，本固邦宁”

在古代，执政者常挂嘴边的一句话是“民惟邦本”，简称“民本”。用今天的话来说叫“执政为民”。以这种思想来治理国家，被称为“民本模式”，代表人物是唐太宗李世民。

在中国历代帝王中，唐太宗李世民最有“民本意识”，他认为，“君依于国，国依于民。刻民以奉君，犹割肉以充腹，腹饱而身毙，君富而国亡”。李世民说话喜欢引经据典，他常提荀子的观点：“君，舟也；民，水也。水能载舟，亦能覆舟。”

李世民曾认真研究了朝代兴迭规律。据《贞观政要·仁义》，李世民称，“古来帝王以仁义为治，国祚延长，任法御人者，虽救弊于一时，败亡亦促”。

李世民的“民本模式”，就是借“仁义为治”实现的，表现为“宽律令”，具体操作分为礼刑并用、简约画一、宽仁慎刑三个层面。《唐六典·尚书刑部》注记，李世民指示长孙无忌、房玄龄等臣僚重新审订刑律条款，尤控死刑，他强调“死者不可复生”，要求“用法务在宽简”，所以唐律“比卉死刑，殆除其半”。为防错杀，李世民要求死刑案都要报中央，再三复核。

最能说明李世民“宽刑”的，是贞观六年（公元632年）发生的一件事。当年十二月，他在查阅死刑案件时，出于怜悯，下令将390名死囚全部放回家过年，来年秋再回长安就死。第二年死囚一个不少回来了，李世民很感动，干脆将这些死囚全部赦免。

李世民选贤任能、纳谏如流、赏罚分明，其治国模式成效斐然。执政几年后，便“海内升平，路不拾遗，外户不闭，商旅野宿焉”。贞观四年，全国被判死刑的仅29人。

李世民在位年号为“贞观”，故史家赞誉李世民的治国模式为“贞观之治”。

新政模式
——“天地革而四时成”

“五经”之《易经》中的第49卦即为“革卦”，古人释注中有句话叫“天地革而四时成”，揭示出改革的重要性及其规律。从先秦到清末，在中国历史上产生影响的改革有近百起。依靠改革，把改革作为国家治理手段，被史学家称为“新政模式”，代表人物是宋仁宗赵祯。

北宋是中国古代推行新政模式最为积极的一个朝代，尤其是十一世纪中叶后，改革成了主旋律，宋仁宗赵祯推行的“庆历新政”即出现在这一时期。

庆历三年（公元1043年），北宋对西夏战争惨败，直接促使皇帝赵祯“欲更天下弊事”。此时，范仲淹、欧阳修等改革派已有共识，形成了以范仲淹为首的“改革集团”。庆历三年九月，赵祯特开天章阁，召见范仲淹、富弼，当场赐给纸笔，要求他们针对当前急务当场呈奏。范、富二人随即提出了一揽子改革计划，范仲淹的《十事疏》，便是这轮改革的纲领性文件，提出了“明黜陟”“抑侥幸”“精贡举”“择长官”“均公田”“厚农桑”“修武备”“减徭役”“覃恩信”“重命令”等十项改革主张。赵祯接受了这些改革建议，渐次实施，颁行全国，这就是北宋历史上轰轰烈烈的“庆历新政”，就此揭开了后来包括王安石变法在内的北宋系列改革序幕。遗憾的是，一年多后新政便搞不下去了。

庆历新政的失败，与赵祯“宽仁少断”、保守派势力强大有直接关系，但与仓促上马、预热不够、力度过猛也有很大的关系。如果宋仁宗不急于求成，“摸着石头过河”，尤其在进入涉及利益集团的深水区，改革若能稳一点，或许就是另外的结果。

尽管如此，历史仍给在位长达42年的赵祯以高度评价，其治国模式被誉为“仁宗盛治”，有人甚至认为超过唐太宗的“贞观之治”。

峻刑模式
——“治乱世，刑不得不重”

所谓“峻刑”，即严刑。唐宋以前治理国家讲究“礼法合治，德主刑辅”，即所谓“轻刑”思想，属于“仁术”。宋元以后，执政者奉行“为政以德、正己修身”，但不轻刑律，晋人葛洪“非峻刑不能止”的观点为执政者认同。“峻刑模式”又被称为“重典之治”，代表人物是明太祖朱元璋。

明太祖朱元璋是峻刑模式的最积极实践者，他在明纲常的同时，重法度，严吏治。他声称，“吾治乱世，刑不得不重”，后人简称“乱世用重典”。

一直以来，朱元璋都“以重典为整顿之术”，实施“猛烈之治”。虽然《大明律》条款已相当成熟、完备，但朱元璋觉得仍不够“吓人”，又编定了《大诰》，实行“法外用刑”予以“严打”。如政府部门随便增加编制人手等“有司滥设吏卒”行为，依律仅打100大板，但朱元璋要求“族诛”，不仅部门领导倒霉，当事“临时工”也要处死。至于“吃空饷”等，在明朝一旦败露，当事人必死无疑。朱元璋最恨贪官，对贪官大多是“剥皮实草”。只要贪污60两以上者，先要“枭首”，示众后再剥皮，皮内充填干草，悬挂在衙门两旁，以警告官吏。类似这样的施峻刑严惩事例，不绝于明史。

朱元璋的峻刑治国模式，史称“洪武之治”。虽然未完全达到目的，但效果明显，明朝官场“干净了一百年”。《明史·循吏传》记载，峻刑“一时守令畏法，洁己爱民，以当上指，吏治焕然丕变矣。下逮仁、宣，抚循休息，民人安乐，吏治澄清者百余年”。（2015年第5期《群众》 倪方六）