◆杂　谈

如何“富其国而不劳于民”

唐朝有个人叫刘晏，这恐怕没几个人知道，但同时代的杜甫却比他出名得多。他比杜大约小四五岁，官做得比杜大，对国家产生的影响更远在杜之上。

刘晏是山东人，是个神童。有传说称，刘晏8岁时，唐玄宗封泰山，他呈上一篇“颂”，玄宗召见，刘晏对答如流，连杨贵妃都喜欢他。

刘晏一生的精华篇章不是什么神童，而是为国理财。唐代宗时，他主管财政和经济改革，做到了同中书门下平章。他的改革很多，选取其中和当今联系最密切两条来看，一是搞“混合所有制”，二是“不劳于民”。

“混改”发生在盐业。在帝制时代，盐业多为国家专营，但唐朝初年，盐竟然是民间自由买卖，连盐税都不怎么收。安史之乱后，国家财政困窘才开始对盐专营。国家建立了强大盐务机构，从收购、运输到终端销售，都一律官营，不给民间一点空间。

盐务机构就是“国企”，开支惊人、腐败丛生。于是，刘晏开始推行“混合所有制”。他认为，国家掌握产业链上游，负责收购即可，下游都留给民间。这样，国家对行业依然有绝对控制力，而下游环节通过商人运营，还能提高效率。“混改”后，国家从盐业主要获取两种收入：一是收购后加价售给商人，二是对商营环节征盐税。

实际上，刘晏的盐业改革很像当今的石油业。石油的上游环节，油田开采和原油进口基本上是国营，而越到下游，民营色彩越来越重。比如，民营炼油厂曾大热，而民营加油站更是遍地开花。石油行业的“混改”曾被称为“卖管网”，其指向和刘晏的盐业改革其实差不多。

第二个改革是“不劳于民”。在帝制时代，人民必须给国家免费做苦工即徭役，这种国家对人民劳动力的免费掠夺是很多农民起义的导火索。刘晏的方案是由国家支付报酬。唐代的官营手工业多是人民无偿劳动，但刘晏进行了改革，在官营造船、官炉铸钱两个行业率先建立了“国家雇佣制”。这等于国家以货币从民间购买服务，这在当时实属超前。《旧唐书》评价刘晏说，“富其国而不劳于民”，说得很到位。（2015年第22期《南风窗》谭保罗）

◆纵　横

一项优化公共政策的机制设计

林伟是中部某省一家农业合作总社理事长，年初老林从农民手里流转过来3000多亩地，打理这片农田需要不少资金。前阵子，他听说土地经营权可以抵押担保贷款，老林觉得这是个“以地生财”的好机会。

老林把自己的想法和合作社理事们一说，却遭到大家的反对，大家议来议去，也整不明白这个政策到底是怎么回事。

一天，镇国土所所长黄浩杰来到村里，向他们解释经营权抵押的事：“我今天带来了一本政策解读，你问土地抵押贷款的事，上面说得很清楚。”国土所所长嘴中的政策解读，就是近两年来，各级政府的一项“规定动作”。

2013年10月，国务院办公厅发布《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》。意见要求重要政策法规出台后，“谁制定，谁解读”，同时建立专家解读机制和沟通协调机制，提高政策解读的针对性、科学性、权威性和有效性，让群众“听得懂”“信得过”。

从国计到民生，从国家的大政策到百姓的小日子，公共政策的落地，需要一系列机制性保障，政策解读就是这样一项全新的机制设计。

我们可以从两个视角去理解政策解读的重要性。一个是民间视角，也就是“老林”的视角。长期以来，老百姓的政策需求更多的是以一种信息需求不对称表现出来，也就是说，政策在那儿，老百姓不知晓、不会用，从而束缚了发展的手脚，企业发展亦如此。因此，政策供给不足的背后，其实质是一种政策的供需失衡现象，也就是政策的“脚力”有限，到不了老百姓的手上。另一个视角，是国土所所长的官方视角。公共政策有一种理论，叫作地方科层损耗，说的就是科层制的存在，使得政策传递过程出现“跑冒滴漏”，导致政策的含金量在落地过程中大打折扣，最终实际的社会效益小于预期效益。

西方国家政府官员与民众长期处于规则意识和法治观念之下，个体对公共政策影响较小。但我国在制度基础设施、公共治理机制等方面存在一定缺陷，政策执行者的态度取向、利益诉求等都可能对政策产生影响，从中央到乡镇五级政权的科层管理模式，容易出现政策偏差和政策失灵。

从这两个视角来看，政策解读作为优化公共政策的一项机制性安排和一项制度化程序，就显得尤为重要。

当下，政策解读已经步入常态化、规范化，各地尽其所能，实现同步解读“零时差”，权威解读“零误差”，系统解读“零死角”，个案解读“零距离”。用老百姓可视、可感、可信、可得的方式，把晦涩难懂的官方语言转换为平易近人的百姓“方言”，无疑是政策传输过程一个良好的机制设计。

政策解读不仅仅符合经济理性，同时也是一种政治理性。说到底，它是公共决策祛魅的过程，一个政策透明化的技术手段。以往，那些连专家都直呼看不懂的政策，需要经过立体多维的解释和说明；以往，那些掌握在少数人手上秘而不宣的政策，必须第一时间在政府网站、报纸电视、两微一端甚至是田间地头露面；以往那些需要老百姓钻破脑袋去托关系找人才能争取到的特殊优惠，变成一种人人可享的普惠性政策甘霖。

诚然，政策解读在整个政策过程中只是一个很小的环节，但兹事体大、不可或缺。对于公共政策来说，这一制度化的安排，可以促进公共政策达至一种均衡状态，即供需均衡、利益均衡以及结构均衡。（2015年第10期《决策》杨敏）

◆观　点

新型城镇化与农民增收

新型城镇化反映了农业转向二、三产业，农民转变为市民和农村转变为城市的必然过程。农村变城市，核心是土地增值与规模经济的相互推动，最终也表现为农民收入的增加。既然城镇化已成为农民增收的主渠道，进一步促进农民增收就必须紧紧抓住这个龙头。为此，必须统筹城乡发展，走中国特色的新型城镇化道路，实现工农城乡的协调发展与互惠共赢。笔者认为，在走中国特色的新型城镇化道路过程中促进农民增收，必须抓住“腾笼换鸟”和消除三大“剪刀差”这四个要点。

第一，抓住四化同步这个关键，实现“腾笼换鸟”。提升质量，与工业化、信息化、农业现代化同步推进，是中国特色新型城镇化的关键，这体现了生产力发展中产业结构的升级换代。随着这四化同步向前推进，城镇化造就了农民寻找就业门路的更多机会，他们向新的工业岗位、信息业岗位就业和现代农业岗位就业，取得比传统农业效益高得多的收益。

第二，抓住以人为本这个核心，提高农民工的收入，消除第一大“剪刀差”。农民工是中国特色新型城镇化最大的特色，是以人为本最突出的体现。我国迄今能够有2.7亿左右的农民工从农村走向城市，而且没有发生英国式的“羊吃人”运动，这是世界城镇化史上的奇迹。现今，农民工工资待遇和城镇国有职工的工资待遇差距很大，对此市场和政府都大有可为。农民工工资待遇差距的消除主要靠市场，而农民工在社会保障和公共服务方面的差距消除，主要靠政府的作为。

第三，抓住土地增值这个命根子，消除第二大“剪刀差”。党的十八届三中全会已经出台了“允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”的政策，但相关法律尚未修改，目前的办法是实行“三三制”，即政府、开发商和农民在经营城市的土地增值中，各拿去三分之一的增值。因为三方对土地增值均有贡献，三三制的分配方案体现了合作共赢。当然，农民要取得在城镇化中更多的土地增值收益，最好是在国家规划的前提下，提高城镇化的自主性，让土地增值收益最大程度地给予农民，最大限度地把土地增值的收益留在了农民手里。

第四，抓住生态财富这个新宠儿，消除第三大“剪刀差”。中国特色新型城镇化的特色之一，就是紧扣生态文明新时代步伐，建设生态城市。而生态资源价格剪刀差，是新出现的工农产品剪刀差。从工业文明推进到生态文明，是人类文明的返璞归真，原生态的东西如水、草、树乃至空气更值钱了。通过卖水、卖草、卖树乃至卖空气，农民本可致富。但由于“剪刀差”，农民由此致富遇到很大的障碍，解决问题的关键是如何合理地补偿农村、农民所创造的生态效益。方式可能很多，但简单易行且利于全面推广的方式是建立“标准树补偿制度”，即确立一个标准树每年的补偿标准，其他树折算标准树，花草之类也折算成标准树。补偿费由中央政府、地方政府和社区三级承担，比例视生态效益对三级贡献的大小而定。其道理在于树木产生的生态效益具有公共产品正外部性特征，不收费会导致公共地悲剧。建立标准树补偿制度，就是明晰产权，而且具有可操作性和推广性。这样，无论城市中的农民还是沙漠中的农民，植树就可营生乃至致富，还可达到保护生态环境这个基本国策。（2015年11月18日《光明日报》张辉）

媒体型智库助力中国智库“弯道超车”

近些年来，中国智库建设取得了长足进步。智库的发展不仅有助于提升当代中国的国家治理能力与公共政策质量，也是提高中国国家软实力与国际影响力的重要途径。在当前中国各类智库迅速发展的过程中，一批媒体型智库的涌现尤为夺目。无论从国际还是国内情况来看，媒体型智库都是独具特色而又十分重要的存在。一方面，相较于发达国家的传统智库，媒体型智库在思路、运营与影响力上都体现了更为鲜明的时代特征；另一方面，相比于我国其他类型的智库，媒体智库在人才组成、议题设定、社会影响与国际化程度等方面都有着一定的后发优势。

当代中国媒体型智库的出现，是智库发展中知识与传媒力量相互作用的必然结果。美国的布鲁金斯学会和兰德公司、英国的海外发展研究所、布鲁塞尔的欧洲政策中心等智库，都经历了从政策圈、学术圈向大众圈发展的过程。这样的发展趋势有两个基本的内在动力：一是随着社会大众政治参与意识和参与程度的增强，智库的倡导作用、引领作用日益突出。现代智库除了出版面向特定群体的学术著作、政策刊物之外，还应该在大众媒体如电视、报纸、互联网上发表政策建议，积极参加公开辩论以引导大众。如兰德公司每年除了线上线下公开出版350—450份报告并自办刊物《兰德评论》外，还印制近30万份书面材料分发给公众。二是随着智库数量的快速增加与智库间竞争的加剧，智库的大众影响力已成为智库影响力的根本保证之一。没有媒体足够分量的宣传，智库所提出的政策建议将很难吸引决策层与公众的注意。因此，布鲁金斯学会、兰德公司等知名智库不仅高度重视与电视、报纸、互联网等媒体的互动，还积极创办自己的媒体平台，如《布鲁金斯评论》《政策评论》等刊物，从而扩展自己的社会影响力。

可以说，媒体影响力已经成为大多数现代智库的核心竞争力，一些智库甚至呈现出“智库媒体化”的趋势，如美国的战略与国际问题中心；与此同时，一些资历深厚的媒体也具备了向智库转型的内在条件，形成了“媒体智库化”的倾向，如彭博、路透、经济学人等媒体都推出了“准智库”性质的资讯业务部门。

对于中国智库的成长发展而言，媒体型智库更具特殊意义。一方面，媒体型智库是智慧在政府、市场、社会间流动的加速器。我国相当比例的智库脱胎于体制内的研究机构、科研院所、高等院校，行政化色彩过重、人员流动性不足、研究与需求脱节的弊端较为突出；而媒体型智库拥有广泛的社会资源和贯通体制内外的信息渠道，不仅可以打破僵化的管理体制，整合被条块分割的智力资源，而且可以促进多元观点交流碰撞，为建立人才流动的“旋转门”摸索经验。另一方面，媒体型智库相较于其他智库更具公信力，它可以整合智库的政策影响力与媒体的大众影响力，从而既引导大众形成对公共政策的理性态度，又通过信息分享、观点交流，促进决策部门更加全面地倾听社会意见。更为重要的是，相比于其他类型的智库，中国的权威媒体不论是在资源、渠道上还是在人才储备上都更为国际化，媒体型智库的发展将有利于中国智库在全球智慧共同体中树立自身良好的形象与公信力。

中国智库虽起步较晚，却赶上了信息化、经济全球化的时代环境所提供的大好机遇。把握智库与媒体密切互动的趋势，积极发展媒体型智库，将使中国的智库建设更好地适应信息时代的发展规律，把握后发优势，实现弯道超车。（2015年11月18日新华网 储殷）

◆评　论

粮食太多的问题症结在哪

粮食连年增产，今年再获丰收，加上国内外粮价倒挂，市场价格自然提不起来，政府托底收购价因此成为“香饽饽”。农民都抢着往国家粮库卖粮，出现一排一个多星期的卖粮长队，似乎应在预料之中。因此，国务院常务会议提出，要抓好秋粮收购，加大仓储设施建设投入，抓紧出台鼓励加工企业入市购粮政策，严查“打白条”、压级压价，防止卖粮难。

“粮食连续增产的同时遭遇仓容紧张，双重挤压之下排队卖粮进入常态化。”分析卖粮难出现的原因，似乎主要是粮食多和仓容紧两个维度。可问题是，粮食是否真的太多了？粮仓又是否真的太满？既然要严守耕地红线，“嫌弃”粮食太多肯定说不过去；同样，粮仓是否太满也得打个问号，袁隆平院士就曾质疑，很多粮仓虚报空置根本没有粮。就算有粮，又有多少收储的是新粮好粮，多少是陈粮坏粮？

国家粮库，天下粮仓，其存在意义就在于，要保障粮食安全、稳定粮食价格，为耕者谋利、为食者造福。出现卖粮难，农民卖不了粮，不仅托底收购政策打了折扣，国家粮库存在的意义本身都要被削弱。粮库验质员趁机搞腐败收好处费，虽然看似最不起眼的权力变现，却呈现给我们另一个思考卖粮难的维度：粮仓硕鼠太多。换言之，农民卖粮难的背后，是有人可以获得好处的。

辽宁省开原市庆云堡中心粮库、吉林省松原市前郭白依拉嘎收储库“以陈顶新”；中储粮河南分公司被挖出110名硕鼠；中储粮黑龙江林甸直属库发生火灾；进口转基因油菜籽被大量掺入中储粮临储库存……搜索过往相关新闻，不难发现粮仓硕鼠从来就不是什么秘密。用中央巡视组的话说，中储粮公司“基层腐败案件高发多发”。

就拿“以陈顶新”来说，如果农民卖不出粮，粮库富余的仓容多，到时不就有更大空间，可以收购陈粮顶替新粮，套取本应给予卖粮农民的国家补贴吗？既如此，粮库为什么还要向农民敞开收购，为什么不“人造”卖粮难景象，让更多卖粮农民知难而退呢？当然，这只是一种最坏的想象，并没有任何证据。只不过，这样的想象绝非空穴来风，政策性粮食收储过程中的买陈抵新、先收后转、低收高转等问题，可谓屡治不绝。

我们现在有那么好的兜底收购政策，农民依然面临着歉收了没粮卖、丰收了卖粮难的双重困境，这是没有道理的。卖粮难是粮食太多还是硕鼠太多，非常值得追问。（2015年11月13日《北京青年报》止凡）

◆史海钩沉

北宋甄选人才有何借鉴

北宋实行的是最纯粹的文人士大夫政治。这个时期，帝王非常注重慎择人才，力求将德才兼备的精英士子通过开科取士的方式延揽到朝廷中。帝王与他们共同议政，有效地避免了政令的偏颇。这样做既充分发挥了士大夫的聪明才智，又没有影响到帝王的权威，是一种值得借鉴和思考的国家管理体制。

对士大夫高度重视

唐朝是个辉煌强大、盛极一时的王朝，但因其基本政体是武人治国，最终瓜分豆剖，形成了以军阀为核心的五代相继、十国割据局面。某种意义上说，宋太祖赵匡胤是五代之后第六代中原政权的缔造者。与朱梁、后唐、石晋、刘汉和郭威后周不同的是，赵匡胤清醒地意识到唐及五代武人治国的弊端，采纳了谋臣赵普的建议，果断实施了“释兵权”，并逐步形成以文人士大夫为主体的政治集团。宋初虽然战事频仍，赵匡胤也没有忽略开科取士这一拣选精英的手段，并在保留唐代科举框架的基础上，增加了“殿试”这一最关键的环节。入宋后新增的殿试，一方面体现了皇帝对文人士子的高度重视，另一方面也将人才选拔的终审权收归到皇帝手中。像卓有建树的名相吕蒙正、寇准、王旦、吕夷简、晏殊、文彦博、富弼、韩琦、王安石、司马光等人，无不是通过科考迈入仕途，逐渐成为各领风骚的政坛领袖。通过更加严格合理的科举手段为国家拣选治国人才，彰显了宋朝文士地位的极大提高。

除了在拣择人才的首要环节上慎之又慎，宋朝士子要想成为坐而论道的宰辅大臣或主管方面的高官，还必须要有从基层到高层丰富的实践和履历。以寇准为例，最初担任巴东、成安两县的知县，由于政绩卓著，升任郓州通判（地方行政监察官员），再经学士院考试合格，担任了三司度支推官和盐铁判官（经济方面官员），擢升为判吏部东铨（组织人事方面官员），再晋升为枢密副使（军事方面官员），其后担任过参知政事（副宰相）、三司使（经济方面最高长官），最后做到尚书右仆射（宰相）。宋朝其他宰辅重臣的经历虽各有不同，基本路径则是大同小异的。

注重个人气节和操守

北宋时的士大夫大都能自觉恪守道德底线，这在很大程度上得益于儒家学说的全面回归。宋太祖赵匡胤虽然出身军阀，但他的头脑很清醒，又善于采纳赵普等谋臣的建议，所以开国之初便确立了以儒学精华为核心的社会价值观，并将这种价值观通过科举方式加以彰扬和引导。有最高层明确的导向，士子们也渴望通过砥节砺行实现其人生价值、成为受人尊敬的君子，所以儒家提倡的仁义礼智信等儒家经典说教很快蔚成风气，并成为大多数士子自觉恪守的道德准则和人生目标，养廉戒贪、知耻后勇、忠君勤政等美德，成为士大夫的立身之本。当然，任何社会形态里的士子都不可能完美无缺，比如真宗朝跻身高位的王钦若、神宗朝的吕惠卿、徽宗朝的蔡京，便属于孔子所说“善柔”“便佞”一类。这些人虽然得意于当时，但“公者千古，私者一时”，环绕在他们生前身后的，是正直士大夫们无尽的轻蔑和不齿。

北宋士大夫很注重个人气节和操守，他们秉持“大道之行，天下为公”的信条而敢怒敢言，不平则鸣；而北宋恰恰是个允许人们讲真话的仁义朝代，很少以言定罪。士大夫往往把气节、操守和廉耻、名声看得比利益更重，甚至比生命更重。北宋前期的士大夫之所以有如此良好的修养，和当时的政治大背景是息息相关的，这个大背景就是当时有一个风清气正、人人知耻、人人思奋的社会底色。

与文臣共政模式

“君臣共政”是北宋士大夫政治的一大特色。所谓共政，是指帝王与大臣共同主政。客观地说，这已成为民主政治的雏形：一切事都要商量着办，不论是九五之尊的帝王，还是秉公理事的臣下，谁说的有道理就听谁的。这样的政治格局并没有影响帝王的至尊地位，他仍然是国家权力的象征，只不过肯与大臣共政的帝王所拥有的权力，是经过民主协商后集中起来的意志和权力。共政的大臣是个广义概念，他们可以是宰辅重臣，也可以是朝廷各部门各层级的官员。这种政治模式有效地规避和减轻了皇权独断和权臣专政的风险。北宋时帝王与大臣共政、大臣意志改变或修正帝王意志的典型事例比比皆是，如仁宗一心想变革弊政，特开天章阁，召章得象、范仲淹、富弼等宰辅入内，给其笔札，命他们“毋或有所顾避，其当世急务有可建明者，悉为朕陈之”。仁宗对大臣的充分信任，给了大臣莫大的激励和鞭策，范仲淹条列了明黜陟、抑侥幸、精贡举、选官长、均公田、厚农桑、修武备、减徭役、覃恩信、重命令十项改革措施后，仁宗“悉用其说，当著为令者，皆以诸事画一次第颁行。独府兵，辅臣共以为不可耳”。这个结果包含着两层意思：一是凡属合理的建议很快采纳并付诸实施；二是不太合理的部分，又经其他臣僚共议而没有被采纳。“悉用其说”虽然只有四个字，体现的却是身为帝王者为苍生社稷求贤若渴的阔大襟怀，这也是形成君臣共政的坚实基础。套用今天的一句话，北宋的大政方针大都出于顶层设计，但熟悉宋史的人都能感受到，这种顶层设计其实是充分汲取了来自底层的呼声，又经过顶层精英们反复论辩才得以确定的，绝非帝王或一两个权臣一拍脑袋就能轻易定下。

总而言之，士大夫政治不是哪个想做就能做到的，必须要有一定的政治基础。一是为帝王者率先垂范，虚怀若谷，形成开明政治的环境和氛围；二是士大夫阶层必须是“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的大君子群体，他们应占据社会主流，而不应当是被逆淘汰出局的弱势群体。如果帝王一味任用群小或邪佞之徒把持高位、打压正气，就不可能做到真正意义上的君臣共政。（2015年11月下旬《人民论坛》李之亮）