网约车平台政府监管要给力

□ 刘剑明

建立统一开放、竞争有序的网约车市场体系，除了使市场在资源配置中起决定性作用外，还要更好发挥政府作用。政府要着力解决市场体系不完善、监管不到位等问题，总之一句话，网约车来了，政府监管要给力。

首先，政府要依法监管。法律是定纷止争的依归，也是形成良好市场秩序的基石。政府监管要给力，必须要做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。当前，在网约车市场形成时期，政府依法监管面临着多重挑战。比如，各市场主体的法治意识有待提高。无论是政府部门，还是网约车平台与司机，抑或广大乘客都把依法监管简单理解为审批和罚款。再如，依法监管的法律法规体系不够健全。作为规范网约车市场的《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（以下简称《暂行办法》）属于部委规章，效力级别较低，而且规定也较为宏观，尚需地方实施细则予以完善。同时，《反不正当竞争法》《反垄断法》如何适用于网约车市场管理，也需要实践检验。因此，政府要真正做到依法监管，应着重加强如下几个方面：一要提高法治意识。政府部门要摒弃传统的审批与罚款思维。监管需要审批和处罚，但监管不仅仅是审批和处罚，约谈、指导、合同、谈判、协商等非强制性手段同样可以实现监管目的，依法监管不仅要依据法律条文，更要依据法治精神。二要完善网约车市场监管的法律法规体系。全方位收集整理《暂行办法》实施中出现的各种问题，在适当时机提高立法层级；有效解决《暂行办法》与《行政许可法》《行政处罚法》《行政强制法》等法律法规的衔接问题。三要着力解决依法监管可能遇到的各种难题。针对有可能出现的网约车平台公司的合并重组、网约车平台公司与驾驶员劳动合同争议、乘客信息泄漏等问题，做好《反垄断法》《反不正当竞争法》《劳动合同法》等法律法规在网约车市场的适用准备。

其次，政府要科学监管。面对以互联网技术为支持平台的网约车，政府监管成败的关键就在于能否做到科学监管。网约车虽然是出租车在网络社会的延伸，但其运行的技术规则、法律规则和道德规则已经与传统的出租车市场迥然不同，如果继续用监管出租车的理念和方法去监管网约车，势必事倍功半。政府监管与网约车市场运行的两层皮，必将造成网约车市场的无序生长，最终损害各方参与主体的权益。从宏观上来看，政府监管包括监管主体、监管手段与监管程序等构成要素，具体到网约车领域，政府要实现科学监管，必须在主体、手段与程序方面实现科学化。一要提升监管主体的科学监管理念。理念是行动的先导，唯有树立科学的监管理念，才能做出科学的监管行为。网约车市场监管主体要对网约车市场发展有清醒认识，要充分认识到网络技术、信息技术不仅仅是网约车运营的载体和渠道，更是网约车司机抑或网约车平台公司谋取非法利益、破坏市场公平竞争的温床；更要充分认识到唯有不断提升科学监管能力，才能实现对网约车市场的科学监管。二要提升监管手段的科学化水平。监管主体要紧跟时代潮流，乐于并善于学习运用网络信息技术。监管部门要努力提升监管的软件和硬件水平，要把握网约车市场发展的趋势，不一定达到并超过市场运行的技术水平，但起码要能够实现对网约车市场的有效监管。三要构建科学的监管程序。要摒弃传统的人海战术、突进检查等监管手段，适应网约车市场运行的新特点，在前期市场准入、中期市场运行和后期市场退出各个层面，科学设计监管程序。

最后，政府要有效监管。有效监管是政府监管的终极目标。所谓有效就是实行统一的市场监管，清理和废除妨碍公平竞争的各种规定和做法，构建起公平、开放、透明的网约车市场规则，同时，健全优胜劣汰的市场进入和退出机制。一要严禁和惩处各类垄断和不正当竞争行为。二要做好部门间协调，形成监管合力。虽然《暂行办法》明确了交通运输主管部门或政府指定的其他出租汽车行政主管部门为网约车管理部门，但是，网约车管理涉及多种行政管理职权，需要工信、公安、商务、工商、质监、网络等多个部门通力合作，要进一步梳理整合各部门的监管职能，避免职能的交叉重叠，尤其是要科学设计监管程序，避免监管碎片化和中梗阻。三要畅通监管评估反馈渠道。要善于倾听网约车平台公司、网约车司机和广大乘客的利益诉求，对合理意见建议要积极采纳；要引入第三方中介组织对政府监管成效进行科学评估，并依据评估反馈结果进一步优化政府监管。

社会聚焦

（上接1版）

牢牢盯住农业供给侧结构性改革的着力点

推进农业供给侧结构性改革，根本途径在于体制改革和机制创新，重要举措是优化农业产业体系、生产体系、经营体系。产业体系聚焦于农业各产业的健康可持续发展，主要涉及“生产哪些产品”和“表现哪些功能”，彰显现代农业发展的产业格局和总体架构。生产体系聚焦于产品及生产能力，主要涉及“生产什么样的产品”和“生产条件如何”，反映现代农业发展的最终成果和物质基础。经营体系聚焦于主体及其经营方式，事关“谁来生产”和“怎么组织生产”，是现代农业发展的体制机制保障和组织支撑。产业体系和生产体系属于生产力范畴，经营体系属于生产关系范畴，三大体系是一个有机整体，彼此联结、互为依托、互相促进，共同影响现代农业的供给总量、结构、质量和效率，是供给侧结构性改革的重要着力点。

优化农业产业体系，关键是拓展问题。要促进融合发展，优化产业结构，努力做强一产、做优二产、做活三产，提高农业全产业链收益。一是向纵深延伸，延长产业链，促进农业产业从田间到餐桌全覆盖，拓宽增值空间；保障供应链，实现农业生产供应的全球化布局，增强保障水平；提升价值链，通过品牌塑造和市场营销，获得溢出效益；完善生态链，坚持绿色理念，实现发展可持续。二是向横向拓展，在确保粮棉油、肉蛋奶等基本农产品生产供给的同时，凸显农业的生态环境保护、观光旅游休闲和文化传承等非生产功能。三是发展工厂化农业、“互联网+农业”等新兴业态，不断向农业的广度和深度进军，使农业成为大众创业、万众创新的蓝海。总之要实现生产、加工、物流、营销一体化布局，形成资源有效利用、比较优势充分发挥、竞争力明显增强的现代农业产业体系。

优化农业生产体系，关键是效率问题。供给侧结构性改革，最基本要求是要适应市场需求，优化产品结构，把提高农产品质量放在更加突出位置。一是提高农产品品质和效益。发挥规模经营的引领作用，促进现代生产要素集中投入；大力推进标准化绿色化生产，加强品牌建设，让消费者看了心动、买了心安。二是提高农产品竞争力。2015年，蔬菜、水果、水产品顺差分别为127亿美元、10亿美元和114亿美元。充分表明，我国在劳动密集、技术密集甚至资本密集农产品生产方面，有相对竞争力，要大力发展。各地要依托各自资源禀赋，发展特色产业、主导产业，发挥比较优势，提升竞争力。三是优化农产品区域布局。既去产能又保产能，在资源匮乏、生态脆弱、环境污染严重地区，比如7万平方公里的华北漏斗区、549.6万公顷的25度以上坡耕地、1.1%的重度污染耕地，加快开展退耕休耕轮作，加快南方水网地区生猪转型升级，启动限额捕捞试点，减少低效产能、有害产能、过剩产能；重点建设好粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区、农业可持续发展试验区、现代农业示范区，确保基本产能、高效产能、绿色产能，形成水土资源、环境承载和农业生产协调配合的空间格局。四是加强创新驱动。据测算，2015年我国农业全要素生产率为55.8%，远低于美国80%的水平。要加快科技创新，调动科技人员的积极性，增强农业发展动能，强化生态伦理，走创新驱动、内涵发展之路。总之要通过在品种结构、空间布局和生产投入上的优化调整，构筑产品优良、适销对路、布局合理、高效集约的现代农业生产体系。

优化农业经营体系，关键是开放问题。积极培养造就各类新型农业经营主体，发展适度规模经营，把促进规模经营与脱贫攻坚和带动一般农户增收结合起来，统筹推进。一是推进多种形式适度规模经营。通过土地流转、土地入股、土地托管、代耕代种、联耕联种、统一经营等多种形式，实现土地的规模化；大力发展农业生产性服务业，在产前、产中、产后各环节提供统一服务，促进服务的规模化；积极发展订单农业、会员制农业、一村一品，通过龙头企业和合作社的统一标准和技术规范要求，实现产业的规模化。二是培育多元化农业经营主体。在传统农户基础上，吸引返乡农民工、大学生、城镇居民、工商企业从事农业生产经营。通过新主体的进入，引入发展现代农业的新理念、增加新技能，本身就是供给侧结构性改革的内容。三是促进多元主体融合共享。推广合同制、合作制、股份制、产业联合体等多种形式的利益联结关系和组织化方式，促进新型经营主体和普通农户共享收益。总之，要构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合，农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。

紧紧抓住推进农业供给侧结构性改革的引领力量

培育新型经营主体，发展农业适度规模经营，是推进农业供给侧结构性改革的重大举措，是加快农业现代化的战略选择。关键要准确定位不同主体在发展生产、提升效益和竞争力方面的不同组织功能，提高各类资源要素的配置效率。

其一，种养大户和家庭农场在农业生产经营活动中发挥着基础性作用，是直接从事农产品生产的生力军。这类主体既是种养结构调整、家庭经营向集约化方向转变的骨干力量，又为提高生产经营的组织化、社会化水平提供了坚实的微观基础。目前经营面积50亩以上的农户达到356万户。同时，家庭农场达87.7万个，经营耕地1.76亿亩，占承包耕地面积13.4%；其中，从事种植业的占46.7%，养殖业的占45.5%，种养结合的占6%。现阶段种养大户和家庭农场的发展，确保了粮食等重要农产品生产的总量供给和产能基础。同时，通过经营规模的适度扩张，提高了劳动生产效率，从而也确保了种养大户和家庭农场的从业收入提升。

其二，农民合作社集生产主体和服务主体为一身，融普通农户和新型主体于一体，具有联系农民、服务自我的独特功能。在农业供给侧结构性改革中，农民合作社自身既能根据市场需求做出有效响应，也能发挥传导市场信息、统一组织生产、运用新型科技的载体作用，把分散的农户组织起来开展生产，还能让农户享受到低成本、便利化的自我服务，有效弥补了分散农户经营能力的不足。到2016年11月底，农民合作社达177万家，入社成员超过1亿户，成员普遍增收10%~20%。合作社流转了9737万亩耕地，吸引农户1560万亩耕地入股，统一经营面积超过1.1亿亩，占承包耕地面积的8.4%。为成员提供产加销一体化服务的合作社占总数的52.9%。

其三，龙头企业和各类农业企业产权关系明晰、治理结构完善、管理效率较高，在高端农产品生产方面有显著的引导示范效应。龙头企业通过市场调查、客户营销等方式，研究市场、分析需求、加强研发，把纷繁复杂的消费需求转化为明确有效的产加销决策信息和生产订单，不仅自身能够生产中高端农产品，也能带动普通农户和其他新型经营主体有效对接市场。当前，全国各类农业产业化经营组织达到38.6万个，龙头企业12.9万家，辐射带动全国1.2亿农户发展农业生产，户均年增收3300多元。有近九成的国家重点龙头企业建有专门的研发中心。省级以上龙头企业中，来自订单和自建基地的采购额占农产品原料采购总额的2/3，获得省级以上名牌产品和著名商标的产品超过50%，“微笑曲线”的弯曲度越来越大，不断向农业产业价值链的高端跃升。

其四，农业社会化服务组织可以为农业生产经营主体提供服务和支撑，自身经营活动也是农业生产经营中的一部分。改善服务供给，提升社会化服务对现代农业发展的支撑作用，本身就是推进农业供给侧结构性改革的应有之义。与此同时，农业社会化服务组织提供服务的过程，就是把新产品、新技术、新装备导入农业生产的过程。通过提供统一服务，可以发挥专业化、规模化优势，推行标准化、绿色化生产，提高先进科技和物质装备运用水平，帮助生产主体减轻劳动投入、缩短对新技术新装备的摸索过程，降低成本、提升效率，提高推进供给侧结构性改革的能力。当前，社会化服务组织超过115万个，在土地托管、测土配方施肥、统防统治、代耕代收等方面发挥了重要作用。

其五，新农民是近年来涌现的一个新群体，他们秉持生态农业理念，运用互联网思维和手段，发展农产品直供直销，为消费者提供安全优质农产品，是新型农业经营主体中的一种新类型。他们通过淘宝、京东、微信、QQ群等网络平台销售农产品，把生产过程展示给消费者，获得消费者信任，创新了农产品营销方式。新农民逐步从销售端向生产端拓展，带动形成以市场为导向、融合“互联网+”、绿色发展的生产组织方式，与农业供给侧结构性改革的内涵高度契合。不仅自身是农业供给侧改革的先行者，还能通过与农户在产业链条上合理分工、携手共进，成为普通农户在供给侧改革中的“合伙人”。据估算，包括各个电子商务平台和自媒体上的农产品电商、生态农场等在内的新农民数量已达到200万。根据农业部经管司组织的问卷调查，74.8%的新农民有自己的品牌，68.4%的新农民在生产中运用了互联网技术，88.2%的新农民通过互联网销售农产品，35.9%的新农民通过与农民、家庭农场等合作获得稳定的产品来源。

总的看，新型农业经营主体具有鲜明的示范功能、组织功能和服务功能，能够在率先行动的同时，带动、支持广大普通农户，共同推进农业供给侧结构性改革。

政府在推进农业供给侧结构性改革中要更加有为

推进农业供给侧结构性改革，需要发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。政府应主要着眼于树立政策目标、营造良好环境、强化政策支撑三个方面，加强示范引导，加快培育多元化新型经营主体。

其一，树立政策目标。要把农业置于国民经济发展、置于全球农业一体化背景下来定位，要充分利用农业发展的良好内外部环境，把建设与中国大国地位相称的强势产业作为农业发展的政策目标。加强研判宏观形势、国际形势、农产品价格、政策导向，引导新型农业主体在推进农业供给侧结构性改革、建设强势农业中积极作为。

其二，营造良好环境。发展现代农业要对新型经营主体持开放理念，赋予农地制度和经营制度新的政策内涵。准确把握理解农村土地所有权、承包权和经营权三权分置的理论内涵，促进农民分化，形成承包小农和经营大农并存的格局，变“户户包地、家家种田”为“户户包地、多元主体种田”，提升农业劳动生产效率和竞争力。

其三，强化政策支撑。加快构建培育新型农业经营主体的政策体系，完善价格补贴、金融保险、用地用电等一揽子政策支持。特别是各类政策要进一步聚焦优势区域、优势产品、优势产业和新型经营主体，不断提升农业质量、效益和竞争力。同时加强产业政策、财政政策与金融政策的衔接和联动，通过财政资金撬动金融资本、社会资本，形成支持合力。

（作者系农业部农村经济体制与经营管理司司长）

（上接1版）但遗憾的是，嘉庆执政25年，由于勇气和魄力不足，未能始终如一地坚持革新整顿，使“嘉庆新政”昙花一现，变成了“嘉庆中衰”：腐败之风进一步蔓延，社会矛盾更加激化，清王朝从此步入由盛而衰的不归路。嘉庆十八年（1813年），竟然发生了天理教徒200余人和宫内太监里应外合攻破紫禁城，与官兵厮杀两天一夜的骇人事件（史称“癸酉事变”），给嘉庆带来极大震撼。他在罪己诏中哀叹“变起一时，祸积有日”，指出“因循怠玩”“悠忽为政”是官场大弊。3年后嘉庆为此事件专门写了《因循疲玩论》，开篇便说：“癸酉之变，因循疲玩酿成也。”这是他经过深刻反省后得出的结论。“因循疲玩”四个字，恰如其分地概括出承平既久的通病和痼疾，既是实行重典治弊必须解决的重点问题，也是重典治弊必须坚持不懈的主要原因。

第五，有勠力同心、众志成城的执政团体。

“治国之要，首在用人。”重典治弊是长期、复杂和艰巨的施政行为，弊越深、治越难，惟有信念坚定、目标一致、能力卓越、同心同德的执政团体，才能完成治弊重任。古今中外，概莫能外。汉武帝一继位，就接受了董仲舒“量材而授官，录德而定位”的建议，不拘一格、招贤任能，大胆选拔了董仲舒、主父偃、桑弘羊、卫青、霍去病、张骞、司马迁、东方朔、司马相如等一大批开拓性人才，形成了“群士慕向，异人并出”“汉之得人，于兹为盛”的人才鼎盛局面。唐太宗更是历代君主用人的典范，其治下人才荟萃、群星灿烂。史载李世民为了考察都督、刺史等地方要员能否胜任安抚百姓的重任，就在屏风上写下他们的姓名，坐卧常看，如某人做了好事就记在其名下，以保证用得其人。可以说，没有一支德才兼备、勠力同心、知行合一的执政团队，就不可能有历史上兴利除弊、治国安邦的盛世伟业。

以重典治弊加快推进我国国家治理体系和治理能力现代化

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以抓铁有痕、踏石留印的坚定决心和空前力度，以“一万年太久，只争朝夕”的强烈使命感和责任担当，协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，整肃纲纪、明法正令，刮骨疗毒、重拳反腐，党心凝聚了，军心振奋了，民心昂扬了，实为党之大幸、国之大幸、军之大幸、民之大幸。当前，在全面建成小康社会决胜阶段和实现中华民族伟大复兴关键时期，面对具有许多新的历史特点的伟大斗争，重典治弊，革故鼎新，治国理政，对实现“两个一百年”奋斗目标，加快推进国家治理体系和治理能力现代化，保证党和国家长治久安，都有着十分重要的意义。

一是把重典治弊作为推进国家治理体系和治理能力现代化的突破口。

中华民族是一个居安思危、具有强烈忧患意识的民族，“生于忧患，死于安乐”深深根植于中华民族五千年生生不息的文化基因中。早在2000多年前，《黄帝内经》中就有“治未乱”的至理名言：“是故圣人不治已病治未病，不治已乱治未乱，此之谓也。夫病已成而后药之，乱已成而后治之，譬如渴而穿井，斗而铸锥，不亦晚乎？”900多年前，宋代苏轼在《晁错论》中开宗明义又进一步深化了“治未乱”的思想：“天下之患，最不可为者，名为治平无事，而其实有不测之忧。坐观其变，而不为之所，则恐至于不可救。”400多年前，明代张居正则明确断言：“天下之事，以为无足虑，则必有大可虑者。”古代先哲们的这些经典话语，可谓发人深省的盛世危言和醒世恒言。

改革开放30多年来，我国经济社会发展成就之大举世罕见，但同时也出现了经济增长乏力、贫富差距扩大、社会矛盾增多、利益格局固化、贪污腐败滋长、生态环境恶化等一系列突出问题，且相互交织、不断积聚。我国是世界第一人口大国，地域辽阔、国情复杂，我们党面临的改革发展稳定任务之重、风险矛盾挑战之多和反腐败压力之大都前所未有，这就要求我们务必对国家治理中的各种突出问题时刻保持高度警觉和警醒。

党的十八届三中全会提出“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标，得到全党和全国人民普遍拥护，根本原因就在于它抓住了当前我国经济社会发展中一系列问题的总根源，指出了解决这些问题的总思路和总方法。国家治理体系的核心是制度体系，国家治理能力的关键是制度执行力。我国经济社会发展中的很多弊病之所以能够滋生、积聚、蔓延、固化，主要就在于制度体系不完善和制度执行不坚决，长期失之于松、失之于宽、失之于软，以致某些领域正气不彰、戾气上升、弊端成势。要加快推进国家治理体系和治理能力现代化，首先必须抓住这些经济社会发展中的突出弊病，抓住人民群众反映强烈的领域和问题，敢下猛药、敢于亮剑，重典治理食药安全、生态安全、生产安全、网络安全、社会治安等领域之乱，重典治理诚信缺失、道德滑坡、法纪松弛、精神懈怠、庸政懒政、奢靡浮华等方面之弊，重典反腐败、反特权、反黄赌毒、反邪教和反暴恐。惟有如此，才能以治标推动治本，以重点领域和方面的治理推动整个国家和社会治理，促进党风、政风和社会道德风尚的明显好转，为推进国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

二是重典治弊需要善于运用法治思维和法治方式。

全面依法治国是我们党领导人民治国理政的基本方略。重典治弊决不是要施法外之法、“严刑峻法”，同样应当始终在党纪国法的轨道内严字当头、从重治弊。在立法上，应强化治吏治权、严格法律责任，加大对危害人民群众生命健康等严重违法犯罪者的惩治力度；在执法上，应真正做到有法必依、执法必严、违法必究，重典治乱治弊；在司法上，应坚持在公正公平公开基础上从重从快打击特定领域严重违法犯罪；在守法上，应通过监督各级领导干部严格守法带动全体人民群众自觉守法，最终确立起宪法法律至上的权威和尊严。“国无常治，又无常乱，法令行则国治，法令弛则国乱。”要有效发挥法律的权威性、稳定性、规范性、预期性和强制性作用，坚决做到让违法者必须付出难以承受的代价，让守法者充分获得遵守制度的红利，让一般公民、法人不会越过法律的红线。

三是重典治弊需要各级领导干部和广大公职人员具有强烈的忧患意识和担当精神。

习近平总书记多次强调指出，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标。行百里者半九十。越是行进在实现民族复兴“最后一公里”的路上，越是要勇于清除各种弊政和弊端，防止其成为中华民族走向伟大复兴的拦路虎、绊脚石。政治路线确定以后，干部就是决定因素。应切实广开进贤之路，突破体制壁垒，把“寻觅人才求贤若渴，发现人才如获至宝，举荐人才不拘一格，使用人才各尽其能”落实到选人用人实践中，把具有强烈的问题意识、忧患意识、改革意识、德才兼备、勇于担当的干部选拔到重要领域和关键岗位，把信念不坚、精神不振、遇事推诿、因循疲玩的领导干部坚决调整下来，真正做到“择天下英才而用之”。

四是重典治弊需要深入持久和全民参与。

重典治弊不是权宜之计，不能一阵风，而应作为实现中国梦关键征程上治国理政的一种常态方法。历史经验表明，在国家和社会治理上讳疾忌医、不敢担当，或者仅治表疾、浅尝辄止，必然会使弊政越来越多、弊病越来越重，轻则导致政权不稳、社会动荡，重则造成政权倾覆、江山易主。苏联亡党亡国的教训就是典型例证。因此，重典治弊务必要发扬习近平总书记倡导的“钉钉子”精神，一锤接着一锤敲，一锤比一锤更深入，下硬功、用狠劲，直至弊政、弊病尽除，并在此基础上形成一整套得到严格执行和全面遵守的完备制度体系，最终实现治本目标。同时，应在全社会营造重典治弊的广泛共识和良好氛围，使人民群众看到以我们党根治弊病的坚定态度和坚强决心，感受到真实的变化，获得实在的利益，从而增强对党的信任。