



农地确权要处理好四大关系

党的十八大以来尤其是十八届三中全会以来，确权改革逐步展开，并取得了重大进展。农地确权成果要得以巩固提升，必须进一步深化完善确权改革，要紧跟市场经济发展需求，坚持问题导向，将确权改革从初级形态向更广领域、更宽外延、更深内涵的多维层面持续推进。

□ 闻新国

农村土地确权是农村改革的基础性工程，农村“三块地”（农用地、农村集体经营性建设用地、宅基地）改革以及与土地相关的改革都可追溯到确权问题上来，农村土地诸多问题最终需要通过全域确权、全面确权、全程确权加以解决。党的十八大以来，尤其是十八届三中全会以来，确权改革逐步展开，并取得了重大进展。农地确权成果要得以巩固提升，必须进一步深化完善确权改革，要紧跟市场经济发展需求，坚持问题导向，将确权改革从初级形态向更广领域、更宽外延、更深内涵的多维层面持续推进。

农村土地确权改革是一个复杂的系统工程，在推进中面临各种问题是难免的，目前存在两大认识问题需要着重辨析，以防对确权改革产生误导。一是部分理论工作者和政策研究者对确权相关改革存在一定程度的质疑，甚至非议。二是很多实际工作者仅仅把确权停留在登记颁证层面上加以看待。这两个方面的认识有失偏颇。比如一些研究人员始终坚持土地调整的思维否定确权改革，同时放大了农民要求调整土地的意愿。在相对封闭时期，农民以农为业、靠农为生的情况下，适当调整土地有其合理性，而在新一轮土地确权时期，三农已经处于较高开放程度，农民生存发展的选择机会更多，现在农民对土地实际控制利用已经出现了普遍剩余，土地确权后通过农民自主的土地流转解决相应问题将更加有利。试想如果不进行深度确权，仍然通过平均调整土地，又有多少农民安于土地从事农业生产经营呢？实际工作中，乡村干部存在积极性和主动性不足的问题，有多方面的原因，与农村治理生态有关，也与农村现存的产权状况有关。乡村干部对确权的认识不够全面，反过来会影响确权的质量。

针对种种认识问题，农地确权改革应以更强的定力，更实的举措，更新的思维，积极主动而为，在重点处理四大关系上真正下定决心做好改革文章。

形式要件与实质内容的关系。现在都知道并且承认，以往确权存在面积不实、账表不全、证件缺失、权属模糊等问题，重新做好登记颁证这一基础工作，在确权的形式要件上补上这一课是当然之举。这次土地确权不是重复工程，更不是无用之功，而且确权工作不能仅仅停留在登记颁证这一层面上。要使农村土地权证不沦为一张空文，就要赋予土地权证更加丰富的产权内涵。要实行全域确权，将农村范围内的各类土地权益分别界定，对农村机动地、经营建设用地、复垦耕地、所谓四荒地、公益用地等边缘地带都要一网打尽，在空间地域上不留空白余地。农民之间存

在纠纷，很多是源于产权模糊引致的结果。近几年来农村土地改革的路子走对了，各类土地确权的权能随着形势需要不断扩展而且具体了。但此轮确权要有前瞻性，要改变以前亦步亦趋的做法，在确权的实质内容上要做到更加充分完备，发给农民权证涉及的权利应当更加充分明晰，以确保在实质内容上不留空白地带。比如土地承包权的继承，初始承包权的自主有偿转让，初始产权期限的永久化长期化，土地征用中政府依法强制执行与利益合理分配及土地直接入市时的利益分享等问题都已经迎面而来，这些均是确权的实质性内容，相关权利在政策尤其是法律上要尽快从有利于落地落实的角度明确到位。另外城乡大规划、村庄小规划及用途管制都会影响产权界定，因此确权的法律体系是广泛的，总体上要有利于优化各类土地产权的价值功能。确权的基础性目的就是要定纷止争，只有确权的实质内容更加全面具体，才能从源头上解决各种矛盾纠纷。

身份确权与交易确权的关系。广义看，产权反映人与物关系基础上的人与人的关系，基于身份确权是中国农村土地改革的特有现象。当确权处在初级阶段时，自然要将土地权益配置到“当然”主体，将土地按农村传统居民身份均配体现了一种正当性。基于身份的确权实际也是对过往的一种告别方式，在随后的经济领域，真正公平的权利观应是基于交易，而不是无偿配置。这既适合城市经济，也适合农村经济；既适合一般资源配置，更适应土地要素配置。随着形势发展，农村家户制的产权，还应辅以婚姻法、继承法等配套法规完善到不断变化的主体上。这次确权要尽快结束基于身份确权的重任，果断解决好成员权的认证问题。以后确权应该是基于交易为主，通过交易来指认产权主体，淡化成员权，对土地产权交易主体不

应再作更多的身份限制。同时也要认识到，市场交易只能向前看，不能向后看，只能通过持续的交易机制和公共政策的调节平衡利益关系。处理好基于身份确权与基于交易确权的关系，就要赋予不同身份权利主体充分让渡产权的权利。

初始确权与永续确权的关系。初始确权是基础，但不能无休止的初始化，农地确权不能搞子子孙孙无穷无尽的事情。初始化确权要尽早锁定，在此基础上形成永续动态的确权机制。如上所述，交易本是永续确权与保护产权的重要方式。农村产权还有各种变更类型，某一阶段的初始确权任务完成后，并非万事大吉，第一轮承包和第二轮承包中出现的不到位问题，很多方面就是没有处理好初始确权与永续确权的关系。相关部门要及时做好土地权利主体变更登记工作，永续确权当然不是村组经常调整变动土地，“人动”与“地动”之间本身就是铁打的营盘与流水的兵的关系，确权要处理好变与不变的关系，确权需要查漏补缺，要用钉钉子的精神为确权打好补丁。

政治与经济的关系。现在的农村土地集体所有权远非以往的集体统一所有、经营及控制的权力，而是朝传统村落范围内权利主体组合的地域性集体共同体概念回归。在经济领域，落实集体所有权就是要落实传统地域内个体相关权利，在此基础上按实际需要，基于交易规则和协商规则，甚至民间的人情规则达成相应的集体行动与合作机制。如果此类被破坏的自秩序难以修复，指望在市场经济条件下用计划的办法配置土地资源来解决问题，操作起来的弊端也会层出不穷，更会影响农民对所谓集体的看法。现行村级组织要在降低农地交易成本和农民合作成本上发挥积极作用，同时发挥基层群众自治组织功能，这是村级组织存在的意义所在。农民利益不受损的核心是赋予并保护好农民充分完整的土地权益。市场经济条件下，赋权农民、尊重农民、放活农民是新形势下农地改革的重要原则，只有合适的理念和方法推进改革，才能坚持好这一原则。



发挥产业联动效应推动绿色制造

□ 牟维勇

全面推行绿色制造，是实现工业绿色发展的必然选择。传统绿色制造模式主要从生产过程着手，以清洁生产为主要工具，通过不断优化生产流程、改进生产工艺减少污染排放、节约资源能源，提高产业效率。但仅从生产过程调整资源配置方式，无法从源头上解决资源错配的问题，必须发挥产业联动效应来减少资源能源消耗和浪费。

以资源合理配置推动绿色制造

在大数据时代背景下，生产企业利用大数据分析市场需求，以智能制造的方式实现资源的动态配置，有效促进产品创新、合理安排生产计划和库存、加强产品质量管理、完善故障诊断与预测机制。将生产制造的整个生命周期有关产品数据信息通过传感器采集、计算机分析计算，在信息流的引导下，整合生产资源，对各方信息的调整迅速反应，从而使整个工业供应链得到合理分析和优化，为绿色制造提供了新的实现方式。因此，新时期绿色制造的核心将由此从生产过程中的绿色化转向通过大数据实现资

以资源集约利用推动绿色制造

通过资源循环利用的方式减少制造业资源、能源消耗和浪费，既是绿色制造的主要目标之一，也是践行绿色制造理念的有效途径。近几年，我国资源循环利用产业发展迅速，2015年产值已达2万亿元，年均增长速度保持在15%以上，解决就业近3000万人。但是，当前我国资源循环利用产业仍存在产业总体规模和企业平均规模较小、空间布局比较分散、技术水平不高、缺乏完善的法律政策、长期发展规划以及管理体制不完善等问题。

促进资源循环利用产业发展。一

要建设包括废物回收、拆解利用和无害化处置等多个环节的完整上下游产业链，扩大产业规模，提升技术水平，增强产业发展实力，为资源循环利用产业发展提供内生动力。二要制定和完善相关法律法规，特别是配套的专项法规，将资源循环利用作为一项具有强制性的法律要求，为资源循环利用产业创造良好的发展环境。三要建立有效的资源循环利用政策激励，主要包括政府奖励、资源回收奖励和政府优先购买等奖励政策，对再生资源税收优惠，征收原材料税、征收填埋和焚烧税等税收政策，以及废旧物资商品化收费和垃圾收费等收费政策。四要建立专门的资源循环利用管理机构，不同部门之间有明确分工合作，同时还应当制定具有针对性和可操作性的产业发展规划和行动指南，为促进资源循环利用产业发展提供有效保障。

以能源结构调整推动绿色制造

能源是国家制造业发展的根本动力，在能源生产和消费过程消耗掉大量资源、排放出大量污染物，这是造成环境污染、生态破坏的重要因素之一。2016年，我国能源消费总量约43.6亿吨标准煤，同比增长1.4%左右，其中煤炭、石油、天然气等化石能源占比约86.7%，水电、风电、核电等新能源占比约13.3%。能源消耗强度高是我国制造业可持续发展面临的突出问题，优化能源结构，大力发展新能源是解决能源问题的根本途径，也是推动绿色制造的必然要求。

促进新能源产业发展，一要加快制定相关产业发展规划，对我国能源消费结构作出科学、合理、可操作性的调整，明确新能源产业发展方向，制定清

2015年3月30日，国务院办公厅《关于印发全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020年）的通知》（以下简称《纲要》）正式发布。在这份5年规划中规定：县级原则上只设1个综合性医院和1个中医院；市级每100万—200万人口设置1—2个综合性医院（含中医类医院），服务半径一般为50公里左右；省级每1000万人口规划设置1—2个综合性医院，同时可设置儿童、妇产、传染病、职业病、肿瘤、精神以及口腔、康复等省办专科医院。其余的医院由社会资本经营，为社会资本进入医疗健康行业打开制度大门。据统计，目前我国共有各类县级医院达1.16万家，如果按照《纲要》规定，以每县保留两家公立医院计算，那么在未来会有近8000家的县级医院将面临属性和级别的转换。

很难笼统地讲公立医院是产能过剩还是产能不足，但是可以肯定的是它的产能结构出了问题，需要优化整合。供给侧结构性改革所倡导的“去产能”实际上指的是去落后产能，从而打造医疗健康服务供给的升级版。同时，通过PPP模式将一部分过剩产能转化为有效产能，并通过社会资本的注入来解决公立医院投入不足的问题。

公立医院、社会资本和中介机构“1+1+1>3”的绩效提升模式，是落实共享发展的机制创新。PPP开拓了公立医院与私立医院合作并取得“非暴利但可接受”的中长期投资回报发展空间。只要把合作做好，就会产生一系列正面效应，其中包括缓解政府未来很长一段时间内的城镇化和老龄化带来的财政支出压力，使患者得实惠且可持续。

PPP模式可以良好地配置公立医院和私立医院的医疗资源。在“好事做实、实事做好”的同时，加快建设远程医疗、智慧医疗，改善公立医院医疗绩效。医疗体制改革后，8000家县级医院面临属性和级别的转换，这里可能会存在一些设备陈旧医疗资源匮乏、在竞争力上有一定劣势的“僵尸医院”。如果这些“僵尸医院”能够吸收社会资本，把所谓的过剩产能转化为有效产能，这样不仅提升了医疗健康服务的数量和质量，还为社会资本提供了发展空间。然而，对“过剩产能”“僵尸医院”的认定和把握，是一件仁者见仁智者见智的事情，应该谨慎，防止认识上的误区。我们不能仅仅因为该医院在一定程度上存在竞争劣势就马上认定其为“僵尸医院”。当前很多公立医院，尤其是曾经转制的企办医院，由于历史遗留原因，跟企业脱钩失去了企业输血，转为公立医院以后财政投入不足，使得原本就不是特别

活跃的企办医院在转制后直接就变成“僵尸医院”，它们在市场竞争中备受压力，陷入不能持续发展的困境，而社会资本的有效注入正是盘活这类医院的切入点。所以，在当前医疗体制改革背景下的医疗健康服务领域的“去产能”，应以优化重组为主，聚焦在整个医疗健康服务领域落后产能的甄别与去除这个关键问题和“真问题”上。

当前，有近8000家县级医院需要改制重组，究竟谁是落后产能代表，显然政府没有能力去一一甄别。只有依靠政府提供规范的政策引导和维持公平竞争的市场秩序，让市场机制发挥其应有的作用，厘清政府与市场的关系，以优胜劣汰的竞争手段吸引社会资本参与盘活改制公立医院，进而解决医疗健康服务供给领域的去落后产能问题。

结合医改和去落后产能，政府、公立医院和社会资本应该有所作为：从政府的角度来看，应在公立医院与社会资本合作中起引导作用，规范制度以及双方的行为，维护医疗健康服务的公平性，弘扬公共利益。政府需监管PPP模式下公立医院与社会资本的行为，保证社会资本参与的医疗健康服务供给符合规范，尽力满足患者的多元需求，加强信息披露，公开医疗服务以及药品的价格，维护患者利益。我国公立医院集聚了好的医护人员和医疗设备，PPP模式有助于提升公立医院的效率、灵活性和创新。近8000家县级公立医院的出路在何方，能否积极吸收社会资本盘活已经部分陷入“僵尸医院”状态的公共医疗健康资源，关键在于能否以开放的姿态大力吸引社会资本参与公共医疗健康服务供给。从社会资本的角度来看，PPP模式能够有效发挥市场机制的作用。一方面，PPP模式可以通过与公立医院的资源共享来实现资源配置的进一步优化和社会资本使用效率的提升；另一方面，PPP模式通过与医疗健康服务领域的竞争打破了公立医院既往的垄断地位，开拓民间资本的生存与发展空间，并改善医疗服务质量，使患者真切享受到公共医疗健康服务质量以及数量的提升。

需要深入思考的是，由于既往医疗健康服务的公共性特征和患者需求的多样性，公立医院作为当前我国医疗健康服务的主要提供者占据着较大的市场份额，在一定程度上已经形成垄断。为去低效产能和遏制过度医疗，承担弘扬社会公共利益的责任，县级医院改革宜采用“ROT”，即重构—运营—移交（PPP的一种形式）。采取“政府购买服务、医院重组重构”的模式，探索“管办分离”，即在界定医院所有权和管理权的基础上，由政府抓

□ 欧纯智

改革原则和方案制定、抓绩效考核和监管，社会资本负责医院经营管理。改变决策机制，实现所有权、决策权、执行权和监管权“四权分立”；改变运行机制，由传统医院管理制度向现代医院管理制度转变，实现政事分开；改变监管机制，由原来单一的行政监管模式转变为政府、社会资本、第三方共同组成的多元监管体系；改变投入机制，由原来的政府投入转变为政府和社会资本共同投入。PPP在引入竞争机制的同时，建立多层次、多种所有制并存、满足不同患者需求的服务体系。我们要通过发挥政府的监管主导作用尽可能规避PPP模式可能带来的潜在风险与隐患，以盈利、稳健、提升医疗健康供给质量、弘扬公共利益为宗旨，以共赢的包容性发展为相关哲理，大力倡导PPP模式在医疗健康服务领域的应用。

范。企业是推进绿色制造的主体，政府相关政策的执行落地、绿色制造的过程控制、绿色产品的生产销售都有赖于企业的具体落实。相关企业应当将绿色制造作为产业转型升级的重要目标，不断优化产业链条，科学研判市场需求，强化绿色设计，加强清洁生产，实施绿色供应链管理，推广绿色回收与再制造。科研机构在绿色技术革新，绿色制造关键工艺和装备的开发应用，绿色标准制定等方面具有不可替代的重要作用；环保组织在监督环境污染、推动环保宣传教育、开展环保项目、甚至参与相关环保领域公共管理等方面大有可为；普通民众作为制造业产品的最终消费者，也可以通过选择绿色产品来支持绿色制造发展。因此，相关各方都有推动绿色制造发展的能力与义务，应当从各自不同的角度出发，积极研发绿色制造相关工艺和技术，加快科技成果转化，加强环保监督，大力宣传绿色制造企业，积极选购绿色产品，支持绿色制造企业发展，推动形成节约资源和保护环境的生产方式，促进各行业通过绿色制造实现绿色转型，最终实现绿色发展。