



□ 钟开斌

安全是人类生存和国家发展最基本的需求。党的十九大报告比以往任何一次党代会报告都更加关注安全：报告全文共提及“安全”55次，把“坚持总体国家安全观”列为构成新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一，强调“健全公共安全体系”“有效维护国家安全”“建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”。中国特色社会主义进入新时代后，我国面临的国内外安全环境发生了复杂而深刻的变化，对各个层次安全的需求在不断增加。如何以总体国家安全观为指导，科学认识和准确把握公共安全、国家安全、国际安全等不同层级安全之间的关系，建设一个融为一体、互为补充、互为促进的多层次综合安全体系，保障人民安居乐业、国家长治久安、世界和平发展，是必须认真思考和深入研究的一个重大问题。

国家安全：维护国家利益尤其是核心利益

我国《国家安全法》第二条明确规定：“国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展等国家其他重大利

益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力。”根据我国《刑法》规定，危害国家安全罪是指危害国家主权、领土完整和安全，分裂国家、颠覆人民民主专政的政权和推翻社会主义制度的行为。维护国家安全需要综合运用军事、外交、经济、文化等各种手段，但军事手段处于核心和支柱地位。

1992年党的十四大报告，首次出现“国家安全”一词，强调“要继续加强人民武装警察部队和公安、安全等部门的建设，更加有力地维护国家和社会稳定”。此后，全国党代会报告提到“国家安全”的次数逐渐增多。1997年党的十五大报告和2002年党的十六大报告，各有3处提到“国家安全”；2007年党的十七大报告，5处提到“国家安全”；2012年党的十八大报告，4次提到“国家安全”；2017年党的十九大报告，18处提到“国家安全”。

国家安全主要是针对国家而言的，旨在保证国家作为国际社会中的主权实体能够独立存在、正常发展，对外平等交往、对内有效治理。国家安全以政治安全为根本，以国家利益至上为准则。政治安全的核心是政权安全和制度安全，即维护中国共产党的领导，保卫人民民主专政的政权和中国特色社会主义制度。国家利益最

重要的是领土完整、主权独立、生存权等关系国家存亡、政权巩固、民族兴衰、人民安危的核心利益。国家核心利益是国家最基本同时也是最重要的利益，是主权国家不能被侵犯的红线。根据我国《国家安全法》规定，维护国家安全最核心的任务是：防范、制止和依法惩治任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆或者煽动颠覆人民民主专政政权的行为；防范、制止和依法惩治窃取、泄露国家秘密等危害国家安全的行为；防范、制止和依法惩治境外势力的渗透、破坏、颠覆、分裂活动。

公共安全：维护人民群众生命财产安全

公共安全是指多数人的生命、健康和公私财产的安全。根据我国《刑法》规定，危害公共安全罪是指故意或者过失地实施危害不特定多人的生命、健康或者重大公私财产安全的行为，包括以危险方法危害公共安全的犯罪，破坏特定设施、设备的犯罪，实施暴力、恐怖活动的犯罪，以枪支、弹药、爆炸物、危险物质为对象的犯罪，过失造成重大责任事故的犯罪。公共安全涉及防灾减灾救灾、安全生产、食品药品安全、社会治安防控等各个公共领域，面临的威胁来自自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等各类突发事件。

自2003年取得抗击“非典”疫情胜利以来特别是党的十八大以来，中央把公共安全工作摆在更加突出的位置，作出了一系列部署。党的十八大以来

提出要加强公共安全体系建设，党的十八届三中全会围绕健全公共安全体系提出食品药品安全、安全生产、防灾减灾救灾、社会治安防控等方面体制机制改革任务，党的十八届四中全会提出了加强公共安全立法、推进公共安全法治化的要求。2015年5月29日，中共中央政治局就健全公共安全体系进行第二十三次集体学习，提出要编织全方位、立体化的公共安全网。党的十九大报告强调：“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，健全公共安全体系”“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。

公共安全主要是针对社会公众而言的，旨在维护人民群众生命财产安全，促进社会和谐稳定，保障人民安居乐业。我国《国家安全法》第二十九条规定：“国家健全有效预防和化解社会矛盾的体制机制，健全公共安全体系，积极预防、减少和化解社会矛盾，妥善处置公共卫生、社会安全等影响国家和社会稳定的突发事件，促进社会和谐，维护公共安全和社会安定。”中国特色社会主义进入新时代，人民在安全等方面的要求日益增长。维护公共安全，既要维护人民群众的生命安全、财产安全、环境安全，也要维护人民群众的心理安全，不断提高全社会的安全感。健全公共安全体系，必须牢固树立安全发展理念，始终坚持以人民为中心的发展思想，在做好防灾减灾救灾、安全生产、食品药品安全、社会治安防控等重点领域安全工作的同时，全面加强综合政府应急管理工

作，减少事件造成的影响和损失，为人民群众安居乐业、经济社会持续健康发展提供更加坚强的安全保障。

国际安全：共同构建普遍安全的人类命运共同体

国际安全是指由多个国际行为主体所组成的国际社会相对处于没有危险和不受威胁的状态，如国际社会范围内没有战争，不存在严重危险，也不存在对国际社会各成员的重大威胁，国际安全由多个行为体共同组成，涵盖由各国共同构成的国与国之间复杂的多边安全以及整个世界的共同安全。随着全球化的快速发展和高度相互依存世界体系的逐步形成，维护国际安全已成为世界各国的普遍需求和共同面临的任

务。党的十九大报告指出：“世界面临的不稳定性不确定性突出，世界经济增长动能不足，贫富分化日益严重，地区热点问题此起彼伏，恐怖主义、网络安全、重大传染性疾

病、气候变化等非传统安全威胁持续蔓延，人类面临许多共同挑战。”

伴随中国综合国力、国际地位和影响力的不断提升，中国日益重视国际安全。党的十八大报告指出：“人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。”2013年3月，习近平在莫斯科国际关系学院演讲时，首次提到“命运共同体”的概念。2015年9月，习近平访问纽约联合国总部、出席纪念联合国成立70周年大会时，发表了题为《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造

公共安全

资产扶贫助推深度贫困地区脱贫

核心阅读

深度贫困地区多是久扶未能脱贫的地区，其经济社会发展水平明显滞后于其他地区。而深度贫困地区之所以经过长期帮扶仍然处于深度贫困状态，没有实现资源价值是重要的原因之一。为此，政府一方面需加大对深度贫困地区基础设施的投入，另一方面应合理核算资产，保证农民有合理的资产收益。

□ 王晓毅

深度贫困地区多是久扶未能脱贫的地区，其经济社会发展水平明显滞后于其他地区。比如全国唯一的省级集中连片贫困地区的西藏自治区是全国深度贫困集中的地区。截至目前，中央共召开了6次西藏工作会议，加大了中央和东部省区援助西藏的力度，尽管西藏连续24年保持了两位数的经济增长，但由于基础薄弱，至今仍然是全国贫困发生率最高的地区。到2016年底，全区有442万贫困人口，贫困发生率达192%，是全国贫困发生率（45%）的4倍多，全区74个县，其中有33个县被列为深度贫困县。而深度贫困地区之所以经过长期帮扶仍然处于深度贫困状态，没有实现资源价值是重要的原因之一。

资产扶贫的重要意义

资产扶贫有助于深度贫困地区转变资源利用方式，从而将资源变

资产。资源与资产的区别就在于前者是自然生成的，而后者可以带来收入。比如贵州的喀斯特地区，土地瘠薄、水土流失和石漠化现象严重，当地农民在这些地区种植玉米，不仅产量很低，而且长期耕作进一步加剧了水土流失。在这种情况下，按照传统的发展方式完全不可能实现脱贫。只有通过产业结构调整，停止种植玉米，转而种植与当地贫瘠土地相适应的多年生经济作物，比如种草养羊、发展刺梨产业等才可能实现保护环境和增加收入。多年生的植物不仅可以有效地利用贫瘠的土地和山地，而且同时能够达到减少水土流失、保护土壤的目的。同样，如果延续传统的种植青稞和放牧牦牛的资源利用方式，西藏高海拔地区的农牧民也很难在短期内脱贫。只有改变资源利用方式，包括利用优美的自然资源发展旅游产业，利用光照充足发展特色种植业和新能源产业，以及将生态脆弱地区保护起来，产生生态环境保护的价值，才能推动当地经济发展，帮助贫困人口增加收入。

资产扶贫有助于保护贫困人口的收入，特别是提高其资产收益。贫困人口的收益主要包括三类，即资产收益、务工收益和投资收益。资产收益主要指农民的土地、山林、水面等自然资源，通过流转或入股给企业或合作社，获得稳定的资产收益，大部分地区在流转以后的收益要高于未流转之前的农业收益，并且会随着时间推移而有所增加。在国家生态重点保护地区，尽管自然资源不能直接产生收益，但是国家以生态补偿的方式支付农民的资源使用费用，也是资产收益的一种。在产业调整以后，企业或合作社需要更多的劳动力，在许多地方都制定了有利于贫困群体的就业政策。乡村产业结构调整需要有更多的劳动力，同时这些工作对时间、劳动技能等方面要求不高，适合留守在农村的妇女、老人就业，在不影响主要劳动力外出打工的前提下，贫困家庭实现了就业，提高了收入。此外，在资源变资产的过程中，各地普遍将政府扶贫投入的

帮扶资金转变为贫困户的股份，随着产业发展，贫困户可以获得稳定收入。发挥贫困地区的资源优势，将自然资源转化为资产，是深度贫困地区加速发展的重要策略，而在资源变资产过程中，贫困户除了与一般农户一样获得土地山林的收益以外，还会得到有限的就业机会和政府投入的折股收入。

如何提高资产扶贫的效率

首先，深度贫困地区要实现产业发展必须做到与基础设施建设同步进行。由于投资、基础设施和地理区位原因，资产扶贫所覆盖的范围还很小，一些地区产业发展困难重重。在一些率先实现资源变资产的贫困地区，也只有不足15%的村庄可以通过引入投资者完成资源变资产的过程。由于农业投入的风险比较大、投资周期比较长、投资规模比较大和回报比较低，进入贫困地区发展产业的投资还比较少。与大量投资需求相比，在贫困地区的投资还很少，资源也就无法转变为资产。而从已有的投资项目来看，许多在农村投资的企业家与投资的农村地区都有各种各样的联系，比如有些就是本乡本土出去的企业家，也有一些是带有强烈社会责任感的企业家为了扶贫而进入贫困地区的。

除了缺少投资以外，贫困村不具备必要条件也是实现资产扶贫的困难之一。贫困村要成功地实现资产扶贫需要有相对较好的地理位置和适当的基础设施。不管是开发旅游或开发特色产业，都需要相对比较便利的交通和通信，而这仅仅依靠企业的力量是无法解决的，基础设施建设需要政府的公共财政解决。

其次，应科学合理地评估农民资产的价值，提高贫困人口的资产收入。相对于贫困地区的自然资源，深度贫困地区的投资是比较稀缺的。当然农业投资不足不仅存在于深度贫困地区，只是这些地区的问题更加严重。由于投资缺乏而自然资源比较充足，农民谈判能力不

足，导致在产业开发中，土地、山林、水面等资源的价值被低估。在产业开发中，农民的资产并不是以其本身的价值来享受股份，而是以流转的方式进入产业经营，其租金往往是基于原有的利用方式进行估算而不是基于新的产业收益。比如土地的租金多在每亩500—1000元之间，尽管这个租金比原来农户自己种植粮食会高一些，但是并没有真正反映出土地在新的产业中的价值。我们在调查中看到，贵州有村庄发展猕猴桃产业，农民土地租金是按照第一个5年每年每亩500元，第二个5年每年每亩1200元，第三个5年每年每亩1900元，第四个5年每年每亩2500元的标准给付的。这是目前为止我们关注到的保护农民利益较好的一个土地流转协议，但即使如此，土地的价值也没有充分体现出来。

土地流转可以保障农民优先得到土地租金，企业将土地租金作为生产成本，而非经营利润发放农民，这保障了农民稳定的收益，但也限制了农民分享产业经营成果。虽然也有地区采取以土地入股的方式，但其价值也被严重低估。比如东部某地有村庄在组建农民合作社时，每亩土地折合10股，而资金投入每万元是10股，也就是说每亩土地与10000元享有同等的收益分配权，这无疑也低估了土地的价值。土地价值被低估既有农业比较效益低的原因，也有资本稀缺的原因。贫困农户尽管从资产扶贫中获得收益，但是在其收入中所占比例还比较低。

因此，要更好地发挥资产扶贫的作用，政府需要在两个方面提供支持。首先，加大深度贫困地区基础设施的投入，为深度贫困地区走向市场提供必需的物质基础，从而可以扩大资产扶贫的受益面；其次，合理核算资产，尽快探索如何在资产扶贫中评估资产的价值，特别是土地、山林和水面等资产价值，保证农民有合理的资产收益。

国家治理

自2013年3月《国务院机构改革和职能转变方案》发布至今已有近五年的时间，方案中的各项任务也到了收尾审核的关键节点。以发展的视角来看，在已有的改革成就基础上，未来几年我国政府简政放权改革应当瞄准哪些标的深化？又该选择哪些可选路径以弥补当前改革的“弱项”？对此，政府精益化是一项有益选择。

所谓“精益化”，即“花得最少，做得最好”，从当前政府行政管理中寻找影响经济社会发展的成本浪费加以革除。我国政府五年来推进的简政放权改革，以行政审批改革为抓手，对政府审批流程进行优化，去除冗余、提高效率、方便社会；同时，通过三张清单规范政府行为，规定政府与社会、市场的边界。从这个意义上看，简政放权改革就是一种政府精益化的过程。但从精益化或精益政府理论来看，精益变革包括政府公共产品供给链精益化、政府办公精益化、政府公共项目精益化、政府精益创新四大方面，目前以行政审批改革为抓手的简政放权仅涉及行政体制改革、精益政府变革的“供应链”精益化方面，政府精益化需更加全面地推进。

政府办公精益化。与行政审批为代表的供应链精益化相比，政府办公和服务精益化同样具有重复性、节约性，但其更为注重信息化的作用。未来政府办公室里的各种办公事务，必须发挥政务信息大数据的重要作用，并更好地发挥人的主观能动性，最终作出更为精益的行为。也就是说，政府精益化要求把简政放权的改革扩大到“办公室内”，通过应用5S调整办公室标准化环境，通过精益领导力等方法改变政府办公室文化和服务行为。

政府公共项目精益化。与重复型供给的行政审批事项不同，公共项目精益化强调的是政府所要提供的个性化、即时性的公共服务精益化。这些无规律可循的、即时的公共项目往往对政府的公信力产生着巨大影响。从价值形态来看，政府公共项目精益化是偏实务导向的，所以对于这种个性化的政务，我国政府必须沿着简政放权改革进一步设计专项团队建设和运行的制度机制，并提前思考精益化的问题。比如应对一些突发事件、针对问题进行专项改革等具体公共项目，当前简政放权改革并未涉及，更没有体现出应有效果，基层政府的应变能力亟待提升，专项团队或领导小组的建构与行为仍有精益化的巨大空间。找出其中对各种资源的“浪费”，就可以找到进一步精益化的目标。

政府精益创新。从工作特点来看，政府精益创新属于“项目型”而非“重复型”，从价值形态来看，政府精益创新属于“信息导向”而非“实务导向”。政府应当关注如何利用信息化推进反映社会公众个性化需求公共服务项目的精益，应通过大数据技术系统对社会的个性化需求进行预测，并以此为标准对政府行为进行精益化变革。政府精益创新即是进一步“向精细之处要效益”，抓住每一点一滴之处的冗余、浪费行为加以精益化改善，寸积铢累地寻找优化点，进一步拓展思路创新精益工具和优化方法并大胆改革尝试。比如设计专门的精益创新项目团队，投入一定资源将政府大数据真正用活，大力推进基层个性化需求感知系统的建设等。

总之，深化简政放权改革，就是要在已有成就基础上，将改革推进至政府行为的方方面面，在扩大改革面的同时对关键问题攻坚克难。推进政府精益化，不仅仅从重复型的行政审批入手，更应关注政府职能部门的体制改革，关注个性化的定制公共服务供给，关注政府未来的发展方向。

深化简政放权改革的有益路径

□ 潘墨涛

管理视角