



行政问责应慎用“一票否决”

□ 王东京

我赞成对不作为、不担当的官员问责，但却不主张简单地搞“一票否决”。作为一种制度安排，“一票否决”无可厚非，而且在某些特定场合也有必要；可要是被滥用，效果往往会适得其反。这些年我在各地调研，耳闻目睹，知道不少基层官员对此颇有微词却敢怒不敢言。我写这篇文章，并不是要为谁开脱责任，以理理论，让我先从一个真实案例说起吧。

12年前，有一位相熟的县委书记告诉我，他们县有一公务员退休，希望儿子顶职，结果他儿子却未能通过公务员招录考试。于是他跟县委书记讲，若他儿子当不了公务员，就要在“两会”期间去北京上访。按有关规定，一个地区若出现越级上访，地方主官的政绩将一票否决。无奈，县里只好派专人看住他。类似的事情很多，据说该县每年截访费用高达近百万元。

上面的案例具有普遍性，恐怕读者也曾经遇到过或者听说过。此事不知别人怎么看，我认为有两个问题值得我们思考。

第一，问责的对象应该是谁？照理讲，是谁的过失导致了不良后果的产生，就应对谁问责。比如有人越级上访，是因为地方政府该办的事而未办、或者没办好，当然要追究政府的责任。但若非如此，越级上访是因为某些人不合理的诉求未得到满足，追究政府责任无疑会推波助澜，令越级上访愈演愈烈。

现实中确实有这样的情况。某人本来没打算越级上访，可当他知道领导害怕群众越级上访后，为达到某种私人目

的就以“越级上访”相要挟，往往使得地方主官左右为难：要是不答应他，他真的就会去越级上访；要是答应了他，又会带动更多人仿而效之。请别误会，我不是说以往所有越级上访皆如此，但不能否认，时下越级上访者中这样的人也为数不少。

第二，追究责任是否应该分主次？有果必有因，比如某企业发生了生产安全事故，一定是管理上存在重大疏漏。惩前毖后，理当对相关责任人问责。可如果不分青红皂白，将主要责任归于地方一把手，而且是一票否决，那样显然有失偏颇。我的看法，地方一把手对此负有责任，但责任应分大小。若动辄一票否决，换位思考，假如你是地方主官，你觉得合理吗？

我曾看到一份调研报告，说一个乡党委书记需与上级部门同时签20多份“责任状”，且全都一票否决。读者想想，上级部门千条线，基层一根针。一个上级部门一票否决，到了基层便是票票否决，基层干部压力有多大可想而知。其实，不同时期的工作是有轻重缓急的，若凡事皆重点，也就没有了重点。基层干部并无三头六臂，要求事事都是重点，无疑是强人所难。

再从经济学角度看，“一票否决”不过是投票选择的规则之一。事实上，投票选择有两种规则：一种是“一致同意”规则；另一种是“多数同意”规则。所谓“一致同意”，其实也就是“一票否决”。这里我想问读者：当人们用投票作选择时，规则应该怎样制定？或者问：在何条件下可以采用“一致同意”

规则；而在何条件下应该采用“多数同意”规则呢？

对这个问题经济学的答案是，投票规则决定于产权安排。具体地讲：私权领域的选择，需采用“一致同意”规则。比如你和朋友去商场购物，大家使用货币“投票”，买什么或买多少皆各自做主，谁也不能强迫谁。而公权领域的选择，由于达成“一致同意”的成本太高，通常只能采用“多数同意”规则。比如民选村委会主任，要是采用“一致同意”规则，怕是很难选出村委会主任来的。于是只好退而求其次，尊重多数人选择的结果。

公权领域既然不宜采用“一致同意”规则，而对干部的考核（上级部门给下级投票）则明显属公权范畴，那么也就不宜搞“一票否决”。有人也许会问：中央不也对某些官员就地免职吗？对此我的解释是，中央作为最广大人民利益的代表，行使否决权看似是“一票否决”，而其实不是：中央代表的是多数人意志。

很显然，政府各部门并不具有这种广泛的代表性，所以除非中央授权，否则任何部门都是无权搞“一票否决”的。读者如若不信，可去看看2018年10月中央印发的《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》。中央明确要求：不能简单以问责代替整改，也不能简单搞终身问责。而且规定：部门考核不能打着中央的旗号，不能随意冠以督查、巡查、督察、督导等名义。

写到这里，回头再讨论如何划分责任。一个事故发生造成了损失，相关的

责任人可能有很多，那么应由谁承担主要责任呢？上世纪50年代美国的汉德法官曾对此作过研究，他认为有三个要件：避免发生事故的成本；发生事故的概率；事故造成的损失。汉德的结论是：谁避免发生事故的成本小于发生事故的概率与事故损失的乘积，就由谁承担主要责任。

还是让我用例子解释：A君花20万元从古玩市场买回一只清代瓷碗，然后去参加朋友聚会。可装瓷碗的木箱并未上锁，朋友好奇而争相欣赏，结果掉在地上摔碎了。请问谁应承担主要责任？按照汉德的观点：A君应承担主要责任。因为只要给木箱加锁，则可避免事故发生；而且只要事故发生概率有百分之一，加锁的成本都会低于事故概率与损失（20万元）的乘积。

由此引申到行政问责，对我们至少有两点启示。第一，对造成事故的相关责任人皆应问责，但同时应区分主次责任；第二，划分主次责任，关键要看避免事故发生的成本，谁的成本最低，谁就是主要责任人。若按照这一原则，上级部门对基层主官显然是不能搞“一票否决”的；而且基层主官也会明白，自己应对那些工作承担主要责任。如此一箭双雕，岂非善哉！



人口指标的“变”与“应”

□ 蔡之兵

近日，全国第七次人口普查数据公布，从具体数据看，我国人口事业在很多方面都取得了重要进展和显著成绩。但与此同时，部分人口指标的变化也表明我国人口事业出现了大量新情况、新特征和新挑战。为了有效应对这些变化，未来需要加快实施更高质量的人口政策体系。

第七次人口普查数据蕴含的人口发展趋势。第七次人口普查是我国进入新发展阶段后的第一次人口普查，其中蕴含的人口演变趋势信息对我国接下来的发展战略转型具有重要的引领性作用。

从人口规模看，我国人口总量仍然保持稳定，但增速下滑趋势继续延续。一方面，2020年底，我国存量人口为141178万人，约占全球总人口的18%，仍是世界第一人口大国，比2010年增加7206万。虽然相比于2000—2010年的7389万增幅略有降低，但总体上看，这两个数字都超出社会预期。然而，另一方面，相比于人口总量变化，人口的增速确实不容乐观。第七次人口普查数据显示，2010—2020年人口年均增速为0.53%，2000—2010年的人口平均增速为0.57%。更值得警惕的是，从历次人口普查数据看，七普期间的人口增速延续了自1982年三普以来的下降趋势。

从年龄结构看，二胎政策虽然有一定效果，但仍无法阻挡老龄化趋势。从七普数据看，2020年底，我国0—14岁、15—59岁、60岁及以上人口的比重分别为17.95%、63.35%、18.7%。与2010年相比，我国0—14岁、15—59岁、60岁及以上人口的比重分别上升1.35%、下降6.79%、上升5.44%，呈现极为明显的“少儿与老龄人口比重增加、劳动人口比重降低、少儿人口比重增幅低于老龄人口增幅”的特征。换言之，全面放开二胎政策确实取得了一定

成效，2020年底，0—14岁少儿人口的数量比2010年增加了3092万人，平均每年新增超过300万人，但是这10年内，我国的老龄人口比重增幅超过少儿人口比重增幅的3倍。同时，劳动人口比重降幅是少儿人口比重增幅的5倍以上，这就意味着劳动人口转变为老龄人口的速度远远高于少儿人口转变为劳动人口的速度。

从城乡结构看，我国城镇化率已逐步接近峰值水平，但进一步提高流动人口的落户水平仍然具有较大提升空间。一方面，从城乡人口结构看，过去10年，我国城镇化率由2010年的49.68%上升至2020年的63.89%，上升14.21个百分点，年均增幅超过1.4个百分点，城镇化进程仍然保持较高增速，但对比发达国家70%左右的城镇化水平，可以发现我们城镇化提升的空间已经大大缩小。另一方面，从流动人口规模看，七普期间的流动人口规模达到3.76亿人，较2010年增长69.73%，表明我国城乡区域间劳动力要素自由流动水平显著提高。从流动人口的结构来看，省内流动人口占比在总流动人口中达2/3，表明过去10年我国居民在省内的近距离流动活跃程度在增长，这也为“就地城镇化”提供了极好的发展基础。

从区域结构看，不同区域之间的人口演变出现了巨大分化，这对区域协调发展提出了严峻考验。通过比较六普和七普的数据，2000—2010年，中国只有4个人口萎缩的省份，分别是贵州、重庆、四川、湖北，分别减少了49万人、166万人、193万人、227万人。而2010—2020年，中国人口萎缩省份扩大到6个，变成了甘肃、内蒙古、山西、辽宁、吉林、黑龙江，10年间分别减少55万人、65万人、79万人、115万人、337万人、646万人。整体来看，10年间东部地区人口所占比重上升2.15个百分点，

西部地区人口所占比重上升0.22个百分点，中部地区人口所占比重下降0.79个百分点，东北地区人口所占比重下降1.20个百分点。

从教育结构看，劳动年龄人口素质显著提升，“工程师红利”继续存在。数据显示，15岁及以上人口的平均受教育年限为9.91年，比2010年提高0.83年。其中，16—59岁劳动年龄人口平均受教育年限达到10.75年，比2010年的9.67年提高了1.08年。同时，劳动年龄人口中，大专及以上学历受教育程度的人口占比达到23.61%，也比六普提高了11.27个百分点。其中，和2010年相比，每10万人中拥有大学文化程度的人由8930人上升为15467人，这也意味着我国“工程师红利”将继续保持。

应对人口格局演变趋势的对策。由于涉及多个领域，人口因素是影响国家发展战略的基础变量，应对人口格局的变化趋势，不仅需要人口政策的支撑，也需要其他领域政策的调整与匹配。从第七次人口普查数据的趋势分析，未来需要实施更高质量、更为综合、更有针对性的人口政策体系。

实施更加包容的生育政策，提升生育包容性。普查数据反映出我国人口发展中面临着一些结构性矛盾，如劳动年龄人口和育龄妇女规模下降、老龄化程度加深、总和生育率下降、出生人口数量走低等。人口增长放缓，需要采取积极措施促进人口长期均衡发展。针对这一情况，未来的人口政策应该坚持系统思维，增强生育政策包容性，推动生育政策与经济社会政策配套衔接，减轻家庭生育、养育、教育负担，释放生育政策潜力。

通过更加均衡的城乡政策支持人口安居。第七次人口普查数据显示，流动人口仍然出现大幅增长，考虑我国城镇化率已经逼近峰值，应实施更均衡的城

乡政策来让老百姓“安居”。一方面，要加快以人为核心的新型城镇化进程，深化户籍制度改革，精准破解农业转移人口市民化面临的重大政策性、保障性难题，推动非户籍人口在居住的城市稳定落户。另一方面，要稳步实施乡村振兴战略，鼓励有条件的地区加快完善乡村基础设施，激发乡村产业内生活力，为更多懂农业、爱农村、爱农民的人提供更广阔的舞台。

通过更加科学的区域政策引导人口流动。区域之间的人口分化现象既是区域经济发展规律的客观反映，也对未来区域政策的实施指明了方向和提出了要求。在劳动力人口受教育年限不断提高的背景下，由于国内产业升级面临较大阻力，产业结构层次有待提高等一系列问题，我国大学生以及研究生的就业压力长期较大。有鉴于此，未来要通过实施更精准的产业政策来突破制约我国产业升级的桎梏，不断提升我国产业体系在全球价值链和技术链中的位置，为我国高素质人才就业提供更多选择和更大空间。



全面从严治党，都是百年党史上具有重大转折意义的伟大自我革命。从党的自身建设维度看，百年党史就是一部敢于刀刃向内、敢于刮骨疗毒、敢于壮士断腕的自我革命史，就是通过不断练就“打铁必须自身硬”的真功夫以永葆党的生机活力的自我革命史。我们要兴党强党、建设世界上最强大的党，必须始终坚持以勇于自我革命的行动回答“窑洞之问”，跳出历史周期率。从革命时期的八七会议、遵义会议、延安整风到建设时期整风整党运动，从开启改革的十一届三中全会进行的全面拨乱反正到党的十八大以来的

（作者系中央党校（国家行政学院）党的建设教研部主任、教授）

从2020年下半年开始，楼市市场需求呈现出一定的升温趋势。国家统计局发布数据显示，2021年1—3月份，全国商品房销售面积36007万平方米，商品房销售额3.8万亿元，双双创下历史同期新高。4月30日，中央政治局会议明确强调：“要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，增加保障性租赁住房 and 共有产权住房供给，防止以学区房等名义炒作房价。”

在市场经济条件下，住房至少具有消费品、耐用品、不动产、资产品、金融产品、保障品等六重基本属性：一是住房是消费品，是满足人们居住消费需要的生活必需品；二是住房是耐用品，它的使用期限特别长；三是住房是不动产，它建造在土地上，在区位上具有固定性，是不动产；四是住房是资产品，它的价值量大，使用期限长，可以通过出租获得收益，是家庭的重要资产；五是住房是金融品，可以抵押等方式融资；六是住房是保障品，低收入家庭缺乏购买消费支付能力，必须要通过政府以公共产品的形式给予保障。

立足新发展阶段，贯彻新发展理念，房地产宏观调控必须更加精准地“滴灌”施策。理论与实践都充分证明，房地产的宏观调控必须充分发挥各种经济杠杆的协同作用。经济杠杆是社会自觉地运用经济规律的作用，调动和调节社会再生产过程（生产、分配、交换、消费），使之按照最大的经济效益，最符合生产目的取向的经济手段。杠杆发挥作用的的关键在于精准化的“支点”。经济杠杆要充分发挥其调控取向与走势的“滴灌效应”，“支点”选择十分重要。各种经济杠杆之所以能起到“四两拨千斤”的功能，关键在于其杠杆“支点”选择的恰如其分。在社会主义市场经济条件下，住房呈现出“六重属性”，而属性无疑是其经济杠杆着力的关键性“支点”。也就是说，房地产宏观调控的经济杠杆要能够发挥协同作用，就应该在住房“六重属性”的“支点”上组合“给力”，形成“房住不炒”的长效机制。

住房作为消费品，其政策支点选择的关键是，通过税收、首付、利率等政策的协同，使普通收入家庭经过若干年的家庭积蓄，能够买得起、租得起普通商品房。因此，在有通胀潜在压力背景下，对一二线城市的热点地区继续实行楼市的“五限一摇号”，尤其是商品房限价不仅要精准而且不能放松。同时，通过城乡一体化和乡村振兴战略，以通勤化公交设施和各种生活性配套设施的完善，让一部分购房消费需求向三四线城市转移，弱化楼市分化的“马太效应”。

住房作为耐用品，其政策支点选择的关键是，要以税收、工商等政策的优化与配套，大力培育住房租赁市场，优化住房租赁环境，使一部分闲置住房能进入租赁市场；完善城市住房“租售同权”的制度安排，让一部分市民愿意租房消费。

住房作为不动产，其政策支点选择的关键是，要进一步完善城市土地“向上竞地价、向下竞房价”的双向招标竞价或挂牌竞价方式，以“稳地价”来制导“稳房价”“稳预期”；在出让土地宗地中，配建一部分普通商品房甚至租赁房，以增加多元化的住房供给；适度增加一二线城市的城市建设用地指标，鼓励城乡建设用地的增减挂钩；完善一二线城市的国土空间布局，拓展城市新空间，疏散和吸纳城市热点地区的住房购买力。

应更精准『滴灌』房地产宏观调控策略

□ 杨继瑞

住房作为资产品，其政策支点选择的关键是，以“一城一策”执行房地产调控的对策，该“严”的，要进一步有针对性地严格；该“稳”的，要维持政策的连续性，不急于“拐弯”；该“调”的，要适度调整，以适应楼市的新变化。特别是，要防止以“学区房”“公寓楼”“康养地产”“产业楼宇”等名义炒房；一以贯之地深入宣传“房住不炒”的大政方针，以及作为遏制炒房“杀手锏”的房产税机理，为房产税的制定奠定舆论基础和心理预期。

住房作为金融品，其政策支点选择的关键是，要牢牢拧紧各种资金违规进入房地产市场的“阀门”；千方百计地降低开发商的财务杠杆，以遏制其可能出现的“暴利”。

住房作为保障品，其政策支点选择的关键是，要重构“三位一体”公租房及其共有产权制度。一是享受公租房的对象不只局限在最低收入家庭范围内，而且可以扩大到能够享受经济适用房、低收入家庭的范围和暂时性租房家庭，即城市“保障性公寓”；以彻底消灭保障性住房提供上的“夹心层”现象。二是对过去享受廉租房的最贫困家庭，在提供公租房实物配租的同时，再根据其家庭的困难程度，给予相应的货币租金补贴：有的少给，有的多给，有的全额补贴，最困难的甚至物管费都给予补贴，这样，公租房就成为了“廉租房”。三是公租房租赁若干年后，根据住户家庭收入状况可以按照共有产权房政策购买，但是，这种共有产权房只能按照规定价格卖给政府委托的相应机构。这样，公租房就成为了共有产权房，并且完全割断了利用购买公租房“寻租”的可能性。同时，“三位一体”公租房可以通过国有平台公司建设、市场化配建、政府委托经营，以及国有平台公司向市场租赁等多元化形式来实现。

（作者系重庆工商大学原校长）



（上接1版）在党的百年建设历史中，制度建设与党的成立、发展壮大的历程相伴而行，贯穿于党的领导和党的自身建设的方方面面。我们党始终高度重视从服务党和人民事业大局出发推进党的制度建设，实事求是地反映党的领导和党的自身建设的要求、着力解决党的领导和党的自身建设中存在的深层次矛盾和问题，确保党的各项工作制度、规范化、程序化。我们党高度重视以党章为根本依据推进制度建设，把党章作为党的根本大法，作为全党意志的集中体现，作为制定党内其他法规和制度的依据和基础，并在长期实践中不断把党章

的各项规定具体化、明确化，提高了制度的科学性、系统性和权威性。民主集中制是党的根本组织制度和领导制度，一百年来，党适应革命、建设和改革的不同时期形势任务的要求，不断健全和完善民主集中制，确保党的集中统一和生机活力。党在制度建设中始终注重随着形势的变化，不断改革和完善党的制度安排，逐步形成了以党章为根本遵循、以民主集中制为核心的党内法规制度体系，有效提升了党建工作的科学化、制度化、规范化水平。

始终坚持以自我革命精神从严管党治党，以伟大自我革命推进伟大社会革