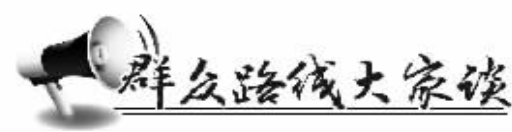




牢记改革的出发点和落脚点

严书翰



党的十八届三中全会通过的《决定》指出，全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。这是全面深化改革指导思想的重要内容。这个全面深化改革出发点和落脚点论断是由我们党的性质和宗旨决定的，顺应了人民对美好生活的向往。正是从这个意义上说，它是党的群众路线在全面深化改革中的充分体现。

人民福祉这个主线论述的。《决定》在论述全面深化改革的总目标时指出，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。全会在论述贯彻落实全面深化改革目标时再次强调，切实做好各项工作，保持经济社会发展势头，关心群众特别是困难群众生活，促进社会和谐稳定，继续扎实推进党的群众路线教育实践活动，努力实现经济社会发展预期目标。

当前，我国发展面临一系列突出矛盾和挑战，前进道路上尤其是在社会公平正义方面还存在不少困难和问题。习近平总书记指出过，我们的人民期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。应该说，人民群众的这些期盼都是合情合理的。但我们也要看到，这些方面还存在不少问

题，有些方面离人民期盼还有很大差距。

当然，我们对在全面深化改革中实现社会公平正义、增进人民福祉是充满信心的。这个信心来自于《决定》为实现全面深化改革的出发点和落脚点指明了方向和路径。主要有二：一是坚持发展仍是解决我国所有问题的关键。也就是说，发展是解决促进社会公平正义、增进人民福祉的基础。虽然我们有了促进社会公平正义、增进人民福祉的有利条件，但仍然要坚持以经济建设为中心，进一步把“蛋糕”做大，才能为保障社会公平正义和实现人民福祉奠定更加坚实的物质基础。二是依靠制度安排。从当前我国实际出发解决全面深化改革的出发点和落脚点问题，关键在于制度安排。现阶段存在的许多社会不公现象，大多是发展中的问题，我们只有在发展的基础上通过制度安排、法律规范、政策支持等来解决这些问题。因此，我们既要坚持经济建设这个中心，进一步把“蛋糕”做大，又要通过逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要

内容的、实现社会公平的制度安排，进一步把“蛋糕”分好，从而实现全面深化改革的出发点和落脚点。

实现全面深化改革的出发点和落脚点，必须紧紧依靠人民群众。《决定》在全面深化改革指导思想中强调促进社会公平正义、增进人民福祉，这就鲜明指出了改革的根本价值取向：改革为了人民，改革必须依靠人民，改革的成果应更多更公平惠及全体人民。因此，全面深化改革要紧紧依靠人民，把群众利益作为改革的根本标准，把人民满意作为检验改革成败的重要尺度。推进任何一项关系社会公平正义和人民福祉的改革，都要站在人民立场上把握和处理好这个出发点和落脚点，都要从人民根本利益出发谋划改革思路、制定改革举措。

越是面对艰难复杂的改革任务、世所罕见的风险挑战，越要重视激发群众的参与和热情，越要畅通群众的参与渠道，越要强调同群众协商、折事明理，以赢得群众的理解和支持。

(作者单位：中央党校)

形成推动科学

发展的强大力量

湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心

根据党的十八大对科学发展观所作的精辟阐述和高度评价，中共中央政治局不久前审议并同意印发《科学发展观学习纲要》，并要求着力用科学发展观武装头脑、指导实践、推进工作。深入学习和领会《科学发展观学习纲要》，关键是要坚定对科学发展观的信念。

科学发展观是中国特色社会主义理论体系的最新成果，是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想一脉相承又与时俱进的科学理论，是发展中国特色社会主义必须长期坚持和贯彻的指导思想。在当代中国，坚定对科学发展观的信念，就是真正坚信马克思主义。我们必须以更加坚定的决心、更加有力的举措、更加完善的制度来贯彻落实科学发展观，真正把科学发展观贯彻到我国现代化建设全过程、体现到党的建设各方面，进一步坚定道路自信、理论自信、制度自信，开辟中国特色社会主义更有广阔的发展前景。

回顾全球，世界正处于大发展大变革大调整之中，科技创新、传播、应用的规模和速度前所未有，战略性新兴产业的发展方兴未艾，发达国家正在纷纷调整发展战略，力求消除金融危机的深层次矛盾，走出主权国家债务危机的困境，注重发展实体经济，重塑国家实力，一场新的全方位综合国力竞争正在全球展开。综合分析当前国内外形势，我们面临前所未有的机遇，也面临前所未有的挑战，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。能否牢牢把握机遇，沉着应对挑战，关键取决于我们的理论指导，取决于我们的战略思维，取决于全面深化改革的力度，取决于推进科学发展的步伐。

和平、发展、合作、共赢是时代的潮流。科学发展观与时代潮流相呼应、与人类文明进步相协同、与中国人民和世界人民的共同愿景相一致，极具说服力与感召力。科学发展观告诉我们，必须以海纳百川的心态，善于学习借鉴人类社会所创造的一切文明成果，为我所用；科学发展观告诉我们，必须统筹国际国内两个大局，既要努力把自己的事情办好，又要善于从国际形势发展变化中把握发展机遇，应对风险挑战，营造国际和平环境，通过维护世界和平发展自己，通过自身发展维护世界和平；科学发展观告诉我们，必须始终不渝地奉行互利共赢的开放战略，完善开放型经济体系，全面提高开放型经济水平，加强同世界各国的互利合作，与世界人民共同分享发展机遇，共同应付各种风险，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。

与时俱进是马克思主义的理论品质，也是科学发展观的鲜明特征。科学发展观从时代特征和我国经济社会发展的最新实践出发，围绕发展观念、发展目的、发展布局、发展要求、发展动力、发展方法、发展环境、发展保证等大问题，提出了一系列新思想、新观点、新论断，创造性地回答了在新的历史条件下实现什么样的发展、怎样发展这一重大理论和实践课题，开辟了马克思主义中国化的新境界，是创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题、赢得发展优势，指引当代中国经济社会又好又快发展的科学理论。

改革开放35年的实践证明，发展起来后的问题不比不发展的少。我国正处于全面建成小康社会的关键时期和全面深化改革开放、加快转变经济发展方式、调整经济结构的攻坚期，正在进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，面临的挑战和困难前所未有，特别是我国经济发展不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出，制约科学发展的诸多体制机制障碍远未消除，支撑经济高速增长的内外条件与优势有所弱化，经济增长面临的资源环境约束日益显现，科技创新能力不强，收入分配差距拉大，城乡发展不平衡，人们的科学文化素质与建设社会主义现代化的目标、任务和要求还不太适应，等等。科学发展观为我们破解这些矛盾和困难提供了最直接最有效的思想方法、工作方法与检验标准。

回顾中国发展进步的伟大历程，中国共产党始终坚持以高度的理论自觉与理论自信，把马克思主义基本原理与中国具体实际结合起来，在推进马克思主义中国化的历史进程中产生了两大理论成果：即毛泽东思想与中国特色社会主义理论体系。在科学理论的指导下，我们党从小到大大、从弱到强、从胜利走向胜利，集中体现为党紧紧依靠人民完成和推进了“三件大事”，中国人民踏上了争取民族独立、人民解放的光明道路，开启了实现国家富强、民族振兴、人民幸福的壮丽征程。

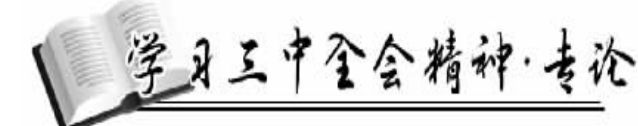
办好中国的事情，关键在党。在世情国情党情发生深刻变化的新形势下，提高党的领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险能力，加强党的执政能力建设和先进性建设，面临许多前所未有的新情况新问题新挑战。只有以科学发展观为指导，我们才能更加自觉地增强科学执政、民主执政、依法执政的意识和本领，不断加强和改善党的领导；只有以科学发展观为指导，我们才能一以贯之地坚持把以人为本、执政为民作为指导、评价、检验一切执政活动的最高标准，使我们党获得最广泛最可靠最牢固的群众基础和力量源泉；只有以科学发展观为指导，才能充分发挥好我们党独特的理论优势、政治优势、组织优势与制度优势，为大力推进中国特色社会主义事业和党的建设新的伟大工程提供思想保证；只有以科学发展观为指导，我们才能经受住考验，使党始终保持先进性和纯洁性，永远立于不败之地；只有以科学发展观为指导，我们才能不断深化对发展的规律性认识，更加坚定不移地走科学发展之路，满怀信心担当起强国富民的历史重任，实现中华民族伟大复兴。

(执笔：陈志强)

积极稳妥推进土地制度改革

国土资源部规划司司长 董祥祚

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对新一轮土地制度改革作出了部署，强调“建立城乡统一的建设用地市场”，表明有关改革已提上重要日程。落实这一要求，关键是推进征地制度改革，重点是做好集体土地入市，基础是扩大集体土地权能。



积极推进征地制度改革

目前，各方面十分关注集体土地入市改革，而集体土地入市是以征地制度改革为前提的。第一，两者在范围上此消彼长。总体来说，可以入市的集体土地有两个来源，一个是因法律规定不能流转而长期处于闲置或低效利用状态的存量集体建设用地，另一个是依法规定必须先征收为国有土地后才能开发经营的集体土地，这就需要先明确改革后哪些土地仍需征为国有，哪些土地可不再征为国有而直接进入市。第二，二者在利益上相互制约。如果集体建设用地流转的收益过高，而国家建设征地仍然维持较低补偿标准，征地将遭遇强烈抵制而难以进行，反之亦然。只有达到了各方的利益均衡，入市和征收改革才能顺利进行。因此，必须将集体土地入市与征地制度改革探索统筹设计、协同推进，首先要明晰征地制度改革的思路。

(一)征地制度改革进程要与经济社会发展水平相适应。一是要与国家财力和综合国力相适应。二是要与工业化城镇化发展相适应。根据市场经济、产业结构和城镇化发展规律，二、三产业、城镇人口的比例在较长时间内将持续提升，工业和城镇用地将相应增加，处于比较劣势的集体建设用地难以占据统一的城乡建设用地市场的主角，集体土地入市无论在规模上还是效益上都只能处于次要和补充的地位。三是要与农村土地管理实际相适应。目前土地承包经营权流转的“非粮化”、“非农化”趋势明显，集体建设用地门槛普遍偏低，加之农村地区土地规划水平不高，土地监管能力不足，贸然放开集体土地入市，极有可能加剧违法违规用地，加重耕地流失和粗放用地。面对地方政府滥用公权实施征地、压低征地补偿标准、农民长远生计和社会保障难以保障、征地拆迁的矛盾风险日益加大等问题，改革征地制度势在必行，但综合需要与可能、成效与风险，改革只能是稳妥、渐进的，否则，改革就可能遭致失败，到头来损

害最大的还是农民利益。

(二)近期征地制度改革的重点，应是逐步提高征地补偿标准和加快完善多元保障机制。征地问题的背后是利益分配问题，大多数农民关心的是征地能给他们带来多少眼前的和长远的利益。因此，目前征地制度改革比较现实、可行的途径是提高征地补偿标准和建立长远保障机制，保障农民公平分享土地增值收益。

(三)在合理界定公益性与管理性建设用地基础上逐步缩小征地范围。未来征地制度改革的方向，应是逐步创造条件，落实宪法关于公共利益征地的规定：一是由政府组织实施的基础设施、公益事业、民生工程、办公设施、国防外交以及法律法规规定的其他公共利益用地，继续实行征收。二是符合规划的城市新区成片开发用地，按照宪法规定和城市统一规划管理需要，继续实行征收。三是城市规划建设用地范围内的“城中村”和城乡接合部用地，考虑到土地混合利用和立体利用难以按公益性和管理性用地分开管理、土地全部开发后原集体经济组织将逐步消亡、农民将逐步转为城市居民，不宜继续保留为集体土地，但为保障农民权益，可采取由政府组织下由用地单位与集体经济组织协商征购的方式，征购后土地属国家所有；或者由集体经济组织自愿申请征为国有后，由集体经济组织自行开发或与其他市场主体合作开发。

稳妥推进集体经营性建设用地入市

《决定》提出，在符合规划和用途管制前提下，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。这一规定，为盘活用好量大面广的农村集体建设用地、促进“三农”发展提供了重大利好。落实《决定》精神需要把握好以下几点：

一是坚持依法推进。土地制度是农村的基础制度，土地问题是农村社会最大的民生问题。对于农村土地制度这样一个具有基础性、全局性、根本影响的制度

变革，必须依法推进，强化法制保障。

二是坚持依规推进。土地要素的市场化配置程度明显滞后于劳动力、资本、技术等其他要素市场，“使市场在资源配置中起决定性作用”，就不能不加快土地要素市场化配置，就不能不加快集体经营性建设用地入市。因此，集体经营性建设用地入市又必须以“符合规划和用途管制”为前提。

三是坚持稳妥推进。集体经营性建设用地入市既不能一味等待、无所作为，也不能一哄而上、急于求成，可按照合法先行、先易后难的原则积极稳妥推进。一要充分运用现行法律空间先行开展流转试点，积累经验。《土地管理法》规定“农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同兴办企业的”，可以申请用地。这一规定，为以入股、联营方式开展农村集体经营性建设用地流转留下了法律空间，可以作为近期集体经营性建设用地流转的主要方式，先行开展试点，重点探索流转交易管理制度和增值收益分配机制，为适时扩大流转范围积累经验。二应以存量集体建设用地再开发为对象，开展集体经营性建设用地出让、租赁、入股试点，进一步探索流转路径。三应借助农村土地综合整治平台，对接规划整治后形成的集体建设用地，开展流转试点。

切实做好集体土地扩权赋能工作

《决定》在坚持土地公有制前提下，对集体土地产权制度进行了重大创新，赋予农民更多的土地财产权利。对此，要全面准确把握。

一要坚持基本土地制度。一是坚持农村集体土地所有权。长期实践证明，农村集体土地所有制维护了农村土地占有和分配的基本公平，保障了长期的政治稳定和社会和谐，成为中国特色社会主义的重要制度特征。《决定》重申坚持农村集体土地所有权，既是坚持走中国特色社会主义道路的应有之义，也稳定了农村土地制

度改革的预期。二是坚持土地承包经营制度。农村土地家庭承包制是农村土地使用制度改革成效最显著、影响最深远的成果，这一改革成果保证了土地权利的实现，解放和增强了农村社会活力，极大地释放了农业生产潜力。《决定》强调稳定农村土地承包关系并保持长久不变，不仅对近年来出现的一些质疑和争议起到了定心止纷的作用，也有效维护了农民土地权益，有利于农村社会稳定。三是坚持和完善最严格的耕地保护制度。坚守18亿亩耕地红线，是从我国国情出发作出的重大决策，是国家粮食安全的底线。

(二)改革完善农村宅基地制度。农村宅基地制度是按照“居者有其屋”目的逐步形成的具有中国特色的农村集体土地使用制度，这套制度长期以来对保证农民安居乐业、保障农村社会稳定发挥了重要作用。但现行农村宅基地制度存在的问题也日益突出，越来越难以适应农村经济社会发展要求，主要表现为“少”“多”。“少”是指农村新增人口的宅基地需求合法合规的解决渠道少，如规划空间少、计划指标少、政策渠道少，导致农民建房困难，加重农民负担，并造成违法违规用地频发多发。一“多”是指存量宅基地总量大，闲置、空闲多，一户多宅、超标占地问题严重，造成巨大浪费，并加剧了建设用地供求矛盾。

(三)探索建立“两权抵押”土地产权保护机制。承包地和宅基地是农民最重要的财产。一方面，由于法律禁止承包地经营权和宅基地使用权抵押，使农民失去了对这两项最重要土地财产的处分权，缺乏处分权也使其用益物权难以真正保障，巨额的农村土地资产因而成为“沉睡的资本”。另一方面，如果放开“两权抵押”，农民获得了包括处分权在内的完整产权，一旦抵押人无力赎回，被抵押财产权归债权人所有就形成事实上的土地买卖，农村土地集体所有就会变为有名无实的空壳，本质上就改变了农村基本土地制度，集体经济组织成员权制度和组织制度都将受到冲击。

从“管企业”到“管资本”

上海市政府17日公布《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》，这意味着上海新一轮的国资国企改革启动。

点评：上海是我国地方国资国企的“重镇”。数据显示，上海国企比重大，体量也较大。

上海国有企业改革有过多轮，每一轮改革都带来了上海新的发展，并在全国起到了表率的作用。与以往的国资国企改革不同，此次上海的改革突出国资改革，以国资改革带动国企改革；积极发展混合所有制经济，让国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合；重点落实到国有资本的监管上，以优化国资布局带动国企改革，弱化国资管理部门的行政性

职能。

从国资国企改革到“国资改革带动国企改革”，看上去只是字面的表达不同，实质上是政府职能的一次重大调整：政府将只管国资，而不干涉国企的具体事务。在这个过程中，上海将坚持政企分开、政资分开，所有权与经营权分开，进一步转变政府职能，以管资本为主。为国企松绑，减少审批事项，切实落实企业自主经营权，就是要落实3个词：多管、管少、不管，即国资的事要多管，国企的事要少管，企业经营的事不管。

这是上海坚决贯彻十八届三中全会精神的具体行动，也是落实十八届三中全会全面深化改革决定的实际行动。(甄 珍)

去产能过剩要真刀真枪实干

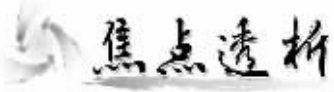
国家统计局最新数据显示，11月份国内粗钢日均产量202.93万吨，环比下降3.34%，创下了今年以来的最低水平。显然，各地对于钢铁过剩产能的重拳治理开始初见成效。

点评：现在，一些钢铁企业及其所在地仍对钢铁产业抱有不切实际的幻想。从市场需求看，在国内经济增速放缓、国际经济增速回升动力不足背景下，我国的机械、家电、集装箱等钢铁下游行业发展增速放缓，造船行业出现负增长。现在，无论从行业效益还是从资源环境承受力来看，中国的钢铁行业都不能再有增量了。钢铁产能过剩问题十分

严重，全行业去产能是“硬道理”。

然而，化解产能过剩需要真刀真枪实干，绝不能一蹴而就。在这个过程中，最根本的是要发挥市场的决定性作用，短期辅以政府行政施压，并多用环保、信贷等市场化手段压减。在整个钢铁行业亏损面逐步扩大，以及钢企负债率逐渐提高的背景下，部分企业将出现资金问题而被迫退出市场，这是通过市场竞争实现的优胜劣汰。

党的十八届三中全会对处理好政府和市场的关系问题指出，“弥补市场失灵”是政府的主要职责和作用。因此，各有关部门应当在市场监管上投入更多精力，才对得起手中的权力。(墨 扬)



本版编辑 裴珍珍

邮箱 peizz@ced.com.cn