

关注 2008: 中国改革新起点与大趋势

◎ 苗树彬 方桂喜

一、我国改革已进入一个新的历史时期

我国改革进入新的历史时期。有专家指出,改革开放 30 年的重大变化,集中表现在我国已实现由生存型社会向发展型社会的历史转变。这个历史性转变的基本背景是由计划经济向市场经济的转轨。就是说,市场化改革实现是我国由生存型向发展型社会转变的主要推动力。

社会矛盾的阶段性变化使改革站在了新的历史起点。我国由生存型社会向发展型社会的历史性过渡,“生存性”压力明显减弱,“发展性”压力全面凸显。主要表现在经济持续快速增长与资源环境约束的矛盾;经济快速增长的巨大潜力同经济增长的体制机制存在缺陷的矛盾;经济总量、物质财富的不断增长与城乡差距、贫富差距扩大的矛盾;全社会公共服务需求全面快速增长与基本公共产品短缺的矛盾;经济发展、社会进步同公共治理滞后的矛盾。

新时期的改革进入十分复杂的利益关系调整阶段,改革面临多方面挑战。新阶段面临的矛盾同利益关系相联系,具有深刻性和复杂性,要坚定不移地推进改革,以全面改革解决经济社会发展进程中深层次的矛盾问题。有专家说,从财政改革中可以看到,过去 30 年中每推进一步,涉及的人就越多,覆盖的范围越广。改革推进到今天,几乎所有区域和企业都已经覆盖在财政范围之内。随着全覆盖的迈进,近年来又提出基本公共服务均等化的目标。现在看来,这些问题操作起来更具复杂性。

以行政管理体制改革为重点,改革需要在多方面破题。有专家指出,要十分明确我国今年改革的位置在哪里,改革动因是什么,往前走的方向是什么。科学发展观是新时期的一面旗帜。过去 30 年重点以摆脱贫困作为旗帜,未来要以全面发展作为旗帜。伴随全球化、信息化,我国面临难得的发展机遇,但必须走全面、协调、可持续发展道路。新阶段的改革就是建立全面落实科学发展观的体制机制。

有专家指出,改革进入新的历史时期,政府与市场、政府与社会的关系面临多方面的挑战。为此,应当以政府行政管理体制改革为重点,在财税、金融、土地、公共服务等多个领域进行实质性的变革。

二、适应阶段性矛盾变化,全面推进改革

以铁路管理体制改革的突破口,加快推进行业改革。有专家指出,铁路体制改革在整个交通领域改革中明显滞后,相应的铁路建设滞后。从实践看,哪

编者:

1月26日,中国(海南)改革发展研究院在北京召开“2008'改革的起点与趋势”改革形势分析会。会议围绕当前改革形势及行政管理体制改革、宏观调控体制创新、新阶段财税体制改革、社会体制改革、农村综合改革的形势与任务等议题进行了讨论。

全国人大常委会副主任洪武、中国经济体制改革研究会会长高尚全、中央政策研究室副主任郑新立、国家人口和计划生育委员会副主任赵白鸽、国务院发展研究中心副主任卢中原、国家开发银行副行长刘克崮、中国社科院研究员张卓元,以及来自国家发改委、财政部、劳动和社会保障部、农业部等国家相关部委及研究机构、高校的 50 余位专家学者出席了会议。中国(海南)改革发展研究院执行院长迟福林主持了本次会议。

本报特约两位与会研究者将有关专家的发言及会议综述介绍给大家,以裨读者对中国改革的未来趋势和宏观政策动向作前瞻性思考。

种运输方式率先改革,哪种方式发展就快。改革滞后的背后仍然是垄断,社会资金进不去,制约了发展。

公路改革比较早,短短十多年时间,建立起了高速公路框架体系。火车票一到节假日一票难求,全国卡脖子路段上百个。更好地建设铁路,关键是打破部门垄断,引入社会资金。现在是体制卡住了建设的脖子。可以考虑以铁路管理体制体制改革作为垄断行业改革的突破口,从而使铁路建设更快一点。

加快建立与科学发展观相适应的公共财政体制。有专家指出,目前通货膨胀率比较高,投资过热的源头在财政。现在财政有钱了,基本公共服务均等化作为目标提出来了,但在支出责任上,至少在各级政府之间是模糊和同构的。关注民生问题把财政体制改革提到更加紧迫的日程上。有专家说,过去我们过分偏重于发挥财政经济杠杆和经济手段作用,对财政促进社会建设、促进人类自身发展重视不够。

有专家认为,财政改革要从层级财政走向辖区财政,建立辖区财政机制。在目前的财政体制下,每一级财政都有自己的财源,在强调层级财政的情况下,各级政府财政都要去找钱,没条件创造条件,环境生态被破坏,经济发展方式转变不了。如果找不来钱,就从其他方面收,越是穷的地方越乱收费。

现在基层财政困难,有些地方生态环境恶化,与层级财政密切相关。建立辖区财政,就是要上级政府对管辖区域财政负有平衡责任,包括纵向平衡和横向平衡的责任。

有专家指出,财政体制改革是一项长期的任务,需要渐进式地推进。目前在某些方面认识分歧比较大。例如,医改改革,有的认为是缺钱,有的认为必须要有好的机制和制度,才能把钱投进去。具体方案设计,包括财政经费保障机制,也涉及到政府间财政机制的完善。这些在操作上都不是简单的事情,需要以局部突破带动全局性制度框架的重新建立。

有专家指出,要抓紧国有资本预算

制度改革。今年宏观调控任务是防止偏快过热,防止物价上涨转为明显的通货膨胀。目前投资资金来源里,银行贷款只占 18%到 19%。银行贷款收紧对限制投资膨胀有利,但效果不会很大。70%的投资资金来源于企业自筹,最大头还是企业利润。

建立国有资本预算制度,把企业新增利润拿出一部分集中起来投入到社会保障体系建设,可以让全国人民作为全民所有制所有者享受到发展带来的利益。现行体制下,产权结构是公共产权占主导地位。现在对公共产权保护不够,一些人利用公共资源和公共产权在短时间里富起来,公共产权收入流失很严重。

深化和拓展农村综合改革。有的专家指出,按照统筹城乡发展要求,要城乡综合配套改革。第一,户籍制度还是影响城乡一体化很重要的问题,要尽快解决进城农民工的社会保障问题;第二,就业制度。只在保障农民工权益方面做文章还不够,城乡体制改革要加快;第三,综合配套改革还有财政体制,光调整县乡财政体制还不行,要把农村自身改革进行配套。

有专家指出,一定要放活农村生产要素。当前劳动、土地、金融,三方面放活还不够,多予、少取、放活三大政策还有加大力度的余地。有专家指出,去年 7 月 1 日全国人大通过农民专业合作社法正式实施,是农村改革具有划时代意义的重要文件。合作社对产权结构、运营模式都作出了法律规范,区分了现在的专业合作社与改革开放前的合作社。改革前的合作社是大锅饭平均主义为特色,现在是鼓励农民在流通领域和农产品加工领域合作。加入 WTO 以后,跨国公司都进来了。如果农户不通过合作社组织起来,就没有办法和跨国公司竞争。

加快推进金融体制改革。有专家指出,解决通货膨胀问题,不能总是强调政府干预价格,而要注重货币政策的作用。有专家指出,目前银行体制改革方面,政策银行怎么改应提上日程,还要

推出创业板市场、股指期货市场,要把资本市场作为重点来发展直接融资。中央设置银监会、证监会、保监会是适应当时金融体制改革任务发展的需要。新阶段混业经营和监管是大势所趋,这就需要把金融领域四大部门的有效协调提上日程。

有专家举例说,一些地区发展不平衡的重要原因金融创新滞后。有的有创意但没有钱投资,有的有钱但没有创意。要大力发展农村金融,以小额信贷为重点,大力发展多种所有制的民间金融。

加快土地制度变革的步伐。有专家指出,土地经营权向种田能手集中,才能把一部分青壮年劳动力留在农村,才可以采取机械化生产,把相当一部分劳动力从土地解放出来,转向二、三产业,为农业现代化提供保障。有专家指出,2007 年房价上涨,很大一点是因为政府对土地垄断。一方面是流动性过剩、非常旺盛的需求,另一方面是政府对土地的垄断造成土地供给不足,这样严重供不应求导致房价上涨。

有专家指出,对于土地政府垄断,现在应该叫停。现在土地缺乏规范的产权基础。只有进行第三次土地改革,才能把科学发展观落到实处,变成实践。应在房价涨得高的地方做改革试点。有专家指出,农村金融之所以难以发展,在很大程度上与土地不能抵押有关,要使农民的土地使用权、房地产所有权证可以抵押担保。

三、着力实现行政管理体制改革的新突破

行政管理体制改革面临三大压力。有专家指出,与过去历次行政管理体制改革相比,2008 年的行政管理体制改革面临的外部环境压力更大。

一是宏观经济的压力。居民消费指数增长幅度过大、过快,物价呈现出结构性上涨到出现通货膨胀的风险,使得政府的宏观调控面临比较大的压力。二是公众对政府改革诉求的压力。近几年来,无论是社会,还是公众,都对以政府自身改革为重点的行政管理体制改革有很高的期盼和诉求,这就使这次行政管理体制改革更具有了不寻常的意义,改革成败影响深远。

三是民主政治发展的压力。党的十七大提出的一系列发展民主政治的重大举措,如强调人民民主是社会主义的生命,强调多层次、多领域地扩大公民的有序政治参与,实行基层群众的自治制度,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督等,都将对行政体制改革产生深刻影响。

行政管理体制改革的成功需要三个条件。有专家指出,本次行政管理体制改革的正确需要三个条件。一是要制定出一个好的总体改革方案。如果不能对这些关系政府管理组织架构、规则、程序、运行机制等重要问题做出总体规划,就很难使改革取得突破性进展。

二是大部制改革要能够取得成功。我国政府管理走大部制管理的道路是完全正确的选择。能否统一规划,实行大部制管理的领域、决策、执行、监督权力结构的配置以及政府的运行方式,将直接影响整个行政管理体制改革的成败。

三是在权力的约束和制约方面取得突破。找到一种十分有效的对公共权力的约束和制约机制,克服腐败的孳生、蔓延。

行政管理体制改革要有两个联动。第一,行政管理体制改革要与财政体制改革联动。过去去行政机构改革不到位,很大程度上与组织人事编制体制有关,政府公务支出比例到底是多少,能不能控制。如果工商、质检、城管、交通等都靠收费养自己,这样的行政管理体制改

革意义不大。很多行政执法单位虽是事业机构,但却是执法机构。财政体制要和行政体制改革联动,不联动改革不能深化。

第二,人大对政府财政监督要完善,要联动。人大要对国有产权进行监督,要对政府收入进行监督和控制,不能随便发个文件就收钱。把收钱和花钱监管机制建立起来,才能使政府机构压缩精简,才能把机构编制膨胀的恶性循环真正管住。

推进公共领域的投融资体制改革。有专家指出,以民生为重点加快社会建设,取决于社会管理体制能不能跟上。与社会管理体制最相关的是,需要进行公共领域投融资体制改革。

社会事业可以通过政府直接投资举办,也可以通过社会组织举办,政府采取委托协议等形式购买服务,最终提供供给。对公益性较强的非基础性社会公共服务,除目前必须由政府直接投资举办的项目外,要通过社会投资者公开招标项目法人,通过财政补贴、PPP 模式、特许经营、贷款贴息、优惠政策等多种方式支持民间组织或其他社会力量举办。

有专家指出,对公益性较弱和以经营性为主要特征的非基本社会公共服务,要在政府统筹规划、宏观调控下由社会组织、个人或其他力量举办,由市场来调节供求关系,以满足不同人群多样化的需求。为此,应放宽基本社会公共服务的准入限制。凡是国家没有明文限制和禁止的基本社会公共服务领域,都要对社会开放,凡是对社会举办和参与基本公共服务带有歧视性的做法和不合法的规定,都要清理和取消。

四、注重改革的整体设计和组织协调

进行改革总体方案设计非常重要。有专家指出,十七大对改革作了全面部署,方向清楚,目标明确。现在重要的是抓落实,要落实到机构,落实到人。现在财税改革非常重要,包括政府间职责划分和经费保障机制这个问题,要进行总体方案设计。部门利益和地区利益怎么协调,这些问题首先要解决才能顺利推进改革。

有专家指出,现在食品涨价,涨这么高,农民究竟得了多少?当务之急是建立一个更好的社会保障制度,使基本社会保障覆盖全体农民。如果按照目前的制度框架分配,只会扩大差距,不会减少差距。这些都需要很好地设计和考虑。

强化利益协调机制。有专家指出,新阶段的改革和 30 年前启动改革不一样,那時候是冲破意识形态障碍,现在主要是克服基本利益格局调整困难。能否顺利地推进改革,关键看社会的参与程度,在改革推进中给老百姓带来实实在在的在好处。

现在社会建设很重要的方面是通过制度创新来建立一套能够规范、容纳各种社会矛盾,便于社会利益表达,社会参与的制度框架。基本公共服务均等化等目标提得很好,如果不解决社会参与问题,到最后也会变形,也许会变成高税负、低福利。

按照公共选择的机制推进改革。有专家指出,现在重要的是建立财政工作的公共化平台,当所有人都在财政覆盖范围之内的时候,就要按照公共的理念,按照公共的规则和机制来运作财政收支领域的事情。如果不是这样的话,就会有很多非规范性收入,就会偏离原来的初衷。

把财政收入运作作为公共事项处理,完善人民代表大会对于政府预算的审查、批准和监督机制,我们才能找到新阶段财政体制建设的有效途径。

解决吏治问题对改革至关重要。有专家指出,吏治问题在很大程度上影响改革效果。近些年人们反映比较多的城管问题表明,我们的基层吏治需要下大力气改革。还有一个很重要的问题是,现在政府经济社会管理的事务很专业,但是干部任用非专业的现象仍很突出。如何让让更多有思想、有专业能力的人进入到政府管理决策中来,是新阶段改革需要认真面对的问题。

解放思想和转变观念并重。有专家指出,过去 30 年改革开放的过程,也是解放思想的过程。30 年改革的每一步都是以解放思想为先导,没有解放思想就没有今天。要转变观念,如果不转变观念按照原来思维定势,也会出问题。全面落实科学发展观实际上是一个转变观念的问题。老百姓要转变观念,但首先是领导转变观念。

■看点

●改革开放 30 年的重大变化,集中表现为我国已实现由生存型社会向发展型社会的历史转变。而市场化改革是这一历史转变的主要推动力。现在,“生存性”压力明显减弱,“发展性”压力全面凸显,主要表现为五大矛盾。

●改革进入新的历史时期,政府与市场、政府与社会的关系面临诸多挑战。为此,应当以政府行政管理体制改革为重点,在财税、金融、土地、公共服务等多个领域进行实质性的变革。

●财政改革要从层级财政走向辖区财政,建立辖区财政机制。现在基层财政困难,有些地方生态环境恶化,与层级财政密切相关。建立辖区财政,就是要上级政府对辖区财政负有纵向和横向平衡责任。

●建立国有资本预算制度,拿出一部分企业新增利润集中投入社会保障体系建设,让全国人民作为全民所有制所有者享受发展带来的利益。现在对公共产权保护不够,一些人利用公共资源和公共产权暴富,公共产权收入流失严重。

●深化和拓展农村综合改革。按照统筹城乡发展要求,要城乡综合配套改革,要放活农村生产要素。当前劳动、土地、金融,三方面放活还不够,多予、少取、放活三大政策还有加大力度的余地。

●加快推进金融体制改革。中央设置银监会、证监会、保监会是适应当时金融体制改革任务发展的需要。新阶段混业经营和监管是大势所趋,这就需要把金融领域四大部门的有效协调提上日程。

●加快土地制度变革的步伐。在农村,土地经营权向种田能手集中,把相当一部分劳动力解放出来,为农业现代化提供保障。对于土地政府垄断,现在应该叫停。只有进行第三次土地改革,才能把科学发展观落到实处,变成实践。

●与过去相比,2008 年的行政管理体制改革外部压力更大。一是宏观经济的压力;二是民众对政府改革诉求的压力;三是民主政治发展的压力。行政管理体制改革成功有三个条件:一是要制定一个好的总体改革方案;二是大部制改革要能够取得成功;三是在权力的约束和制约方面取得突破。

●新阶段,能否顺利推进改革,关键看社会参与程度,给老百姓带来实实在在的在好处。现在,制度建设很重要的方面是,通过制度创新建立一套规范、容纳各种社会矛盾,便于社会利益表达、社会参与的制度框架。

●解决吏治问题对改革至关重要。现在政府经济社会管理事务很专业,但是干部任用非专业现象仍很突出。如何让让更多有思想、有专业能力的人进入到政府管理决策中来,是新阶段改革需要认真面对的问题。

■今日看板

以新思维化解改革开放新阶段五大矛盾

◎ 亚夫

一段时间以来,关于中国下一步改革开放,又有不少热议。改革是一项系统工程,而且是一项各种因素都在发生动态变化的系统工程,涉及错综复杂的国内外利害关系。在一些重大节点上,人们瞻前顾后,有一些议论,这是件好事。至少可以总结以往得失,辨明今后方向。

根据中政院的相关研究,改革开放 30 年,中国社会发生的重大变化,集中表现为由“生存型”向“发展型”的历史性转变。现在,中国人的“生存”压力明显减弱,“发展”压力则十分突出,这种压力突出表现为五大新矛盾。而如何化解这五大矛盾,则是当代中国需要正视的现实课题。

概而述之,中国当前面临的矛盾,首先是经济持续增长与资源环境约束的矛盾。改革开放之初,中国经济发展有两个明显特点,一是起点低;二是外向型。我们不仅缺资金、缺技术、缺管理,而且高度依赖外部市场,加之一些国家把劳动密集型或“双高耗”产业转移到中国,这就难免粗放式经营。现在,要转变这种增长方式,面临的硬约束就是资源与环境的巨大压力。

其二是经济增长的巨大潜力与

体制机制缺陷之间的矛盾。中国前 30 年改革开放,探寻的是一条摸着石头过河、先易后难的发展道路。这是根据当时的历史条件作出的必然选择。现在,改革开放已进入深化阶段,体制机制等深层次问题已绕不过去。尤其是政府的角色定位、政府与市场的关系,以及一些垄断行业的改革,事关全局,直接影响着中国经济潜力的发挥。

其三是社会财富增长与城乡差距、贫富差距加大的矛盾。一项最明显的指标是,改革开放 30 年来,中国社会财富总量呈持续增长态势,但在财富分配上,城乡之间、社会阶层之间的差距,不是在逐步减小而是不断加大了。这种财富分配差距不断加大的矛盾怎么解决,有不同看法,但如果社会底层人口的收入状态得不到改善,那对整个经济的持续均衡发展是不利的。

其四是公共服务需求全面快速增长与基本公共产品短缺的矛盾。改革开放 30 年,中国社会的一大变化就是公共服务供给的变化。从计划经济到市场经济,公共服务的供给,从数量到方式都有很大不同。当人均 GDP 接近 2000 美元时,社会对公共服务的需求快速上升。公共服务的社会作用比以往任何时候都显得更为突出。在这种情况下,基本

公共服务的短缺,已成为社会和谐发展的障碍。

其五是经济发展、社会进步与公共治理滞后的矛盾。根据中政院的相关研究,从 1978 年到 2004 年,中国的财政收入增加了 23.3 倍,但行政支出增加更猛,高达 82 倍左右。行政效率低下,不仅表现为支出的急剧增加,而且还表现为突出的体制性、机制性腐败问题。加快政府行政管理机构的改革,已经成为下一步改革最关键也是最迫切的攻坚难题。

上述五大问题,是中国社会进入改革开放新时期面临的新问题,也是中国社会从“生存型”向“发展型”转变面临的“发展问题”。

怎么来解决这些难题?是从本本出发,还是从实际出发;是以一个历史横截面来看问题,还是从历史演进的有机过程分解矛盾;是站在局部孤立的观点上想对策,还是从全球互动的框架中来思考。不同观察者,会有不同看法。

但对于现在已经拉开大幕的新一轮改革开放来说,也许前 30 年最宝贵的经验,还是一条,那就是实事求是,一切从实际出发。只有坚持务实的态度,秉持“以人为本”、“可持续发展”理念,才有可能找到化解上述五大发展难题的有效办法来。