

学术支持:

清华大学新经济与新产业研究中心

中央财经大学中国改革和发展研究院

北京开达经济学家咨询中心

总顾问:成思危(原全国人大常委会副委员长)

高级顾问:张文台(全国人大环资委副主任,原总后 勤部政委、上将军衔)

编委:管益忻 陈宇 黄文夫 赵红 白卫星

编委会主任:管益忻 编委会副主任:陈宇

主编:管益忻 副主编:启文 白卫星

学术顾问:(按姓氏拼音排序)

巴曙松	蔡继明	陈东琪	陈栋生	陈佳贵
程恩富	迟福林	戴园晨	范恒山	樊 纲
高尚全	顾海兵	谷书堂	贺茂之	洪银兴
陶代光	黄范章	贾 康	江春泽	金 碚
李成勋	李江帆	李京文	李维安	刘诗白
刘 伟	茅于軾	任玉岭	宋洪远	宋守信
宋养琰	谭崇台	王东京	卫兴华	魏 杰
吴 澄	徐长友	晏智杰	杨家庆	杨启先
张曙光	张晓山	张卓元	赵人伟	郑新立
朱铁臻	周叔莲	周天勇	邹东涛	

政府的职能要适应市场经济的调整



加快推进煤和电配套机制改革

■ 贾康 财政部财政科学研究所所长、研究员

十八大之后,现在大家都很看重改革的时间窗口。在这点上我想谈谈多少年一贯之的煤炭市场。煤炭市场今年出现了很明显的价格回调,这就带来煤炭方面的改革。原来的合同煤和非合同煤,现在要并轨,这是自然而然,市场决定的,不再区分高低。这个机会非常难得,抓住这个机会,应该再往前推到煤炭的价格并轨,已经箭在弦上。资源税改革的配套,在原油天然气覆盖以后,要扩大到其他非金属矿,应该考虑能不能把煤放在新的覆盖面之下。而由煤电我们的基础能源的一个再生产的产业链,必然有它之间的内在联动,这种改革的效益传导机制,应该传到我们电力行业,触动既得利益。啃硬骨头、消除过度垄断的攻坚改革,这个电力行业改革,相对好做的已经做出来了,一个叫厂网分开,由原来的一个网变成了一个电网,至少在绩效方面有一个竞争,像中国移动和联通的竞争。但是厂网分开以后,在主辅分离之后,关键电力前端的产能上的竞价网机制寸步未动,这是基本的事实。

改革的方向是清楚的,应该是绩效考评,应该是电力回归商品属性。在发电端经过竞争,淘汰落后产能。在输出端输出以后,通过竞争机制提高服务质量,原则是非常清楚的,就是不能输出既得利益。十八大以后,我们要在前面所说的煤炭价格出现这么好的一个自然并轨而带来的配套改革时间窗口之后,要多方一起努力,推动实质性的、从煤到电、加上资源税、加上电力行业配套改革,如电价改革等。

在整个中国所有的能源供应里,火电要占 3/4。从煤到电的输送过程中,铁路的运力一半以上运的是发电的煤炭,而这整个再生产流程中所有的环节都有潜规则替代能源规则的利益输送。煤运之痛归结到五个字上“无处不打点”,各种各样桌面底下的交易,不改实在进展不下去了。

中国的光伏,就是可再生能源替代用煤发电的,现在这个行业落入了空前危机,各个媒体都在指责地方政府让企业盲目扩张,有这个因素,但只是一个侧面,且为非主要层面。为什么中国生产出来的光伏产品 98%以上只有出口一条道,道理何在?我们自己耗费的资源,造成了污染,生产出来的清洁产品,却要卖给比我们更清洁的外国人,而且还控告我们,说我们违反了这个规则,道理何在?在中国无法入网,无法使用,碰到什么障碍?实际不是技术障碍,中国人自己生产出来的智能电网可以输送到保加利亚。其实在这个问题上,一定是制度高于技术。我们应该在这方面把问题的真相揭示出来,抓住真问题,解决中国怎么通过反过度垄断的配套改革,加快必要的技术创新和重点突破。

(本版文章系根据作者在“财经战略年会 2012”上的发言录音整理而成,未经本人审阅)



■ 高培勇 中国社会科学院学部委员 财经战略研究院院长

十八大之后,大家对于未来的期待,如果要排序,肯定排在第一位是改革。但对于改革的研究,其实应该分为两方面,一是改什么,二是如何改。关于改什么,研究得不说是足够充分,也是属于相当充分。现在的问题是如何改,如何去实施改革,如何启动改革,如何推进改革是当前一个重点。

当下的中国,改革的实施启动和推进,其实面临的最大障碍是既得利益格局的阻碍,恰恰是因为既得利益格局的阻碍,拖住了改革的后腿,使得很多已经写进党的重要会议文件,甚至写进了“十二五”规划、“十二五”规划这样带有法律层面意义的改革措施,都难以启动,或者即便启动了,也会大打折扣。

第一,十八大报告当中明确指出,经济体制改革的核心问题是政府和市场之间的关系。在当前的中国,市场和政府之间的关系,哪个是矛盾的主要方面?肯定是政府。所以,政府改革是经济体制改革的一个核心环节,这是一个理由。

第二,政府改革的核心问题是什么?就是得让政府的职能做适应市场经济的调整。怎么来调整政府的职能?涉及政府活动的主线索大致就是两个,一个是事,就它做的事情;一个是钱。这两个线索你得做选择,以哪个线索为主。涉及到事的改变,往往是正面的、直接的。涉及到钱方面的调整,可以是迂回的、间接的。简单地说,钱方面的改革,是财政税收体制的改革,能不能以财政税收体制迂回间接推进改革?

第三,把政府的改革放在一个平台上做区别。我发现这样一件事,如果论及财政职能、财政体制,和其他政府职能、政府体制之间的差异,财政职能、财政体制具有一个特殊的品质,就是它最具综合性,概括为 8 个字,“覆盖全面、牵动大部”。什么意思?比如说中央政府的各项职能和省一级的政府职能做比较的时候,比如说在中央政府层面的发改委再综合,也只不过是把政府的经济职能加以综合,才能覆盖。财政部再不综合,政府部门的所有活动,哪怕是很微小的一件小事,都得需要财政支出的这种支撑。任何政府部门除了财税部门,所发生的联系都是局部的,某一方面的。只有财政职能、财税体制和企业居民之间发生的关系,几乎是没有任何空白之地。任何人都不能逃脱财政收支的牵动。从最具综合性的角度讲,只要把财税改革能够加以推进,事实上它所推进的就不是政府改革本身,而是整个经济体制改革。

第四,中国迄今为止所走出的改革的

道路,事实上就是以财税改革作为主线索通盘考虑。改革之初研究从何入手?分配领域谁发起的?从哪发起?放什么权?放权放的是财权,让利让的是财政收入上的利益,或者财政支出上给老百姓的。通过这样一个改革,带动着整个分配领域的改革,使改革推向全面,这是第一阶段,前十五年。后十五年,由放权让利走向自主创新。1994 年的财税改革是一个标识,党的十四大改革,启动财税改革,财税改革包括税收制度改革、税务管理机构的改革,甚至包括赤字弥补方式的改革等等多个方面。财税改革牵动的内容,实际上是整个中国的经济、社会体制一个重构的过程。今天讲改革进入第三个阶段,朝着建立成熟的市场经济迈步,并且设定 2020 年建成这样一个目标的时候,那么我们从何入手?恐怕也只能从财税体制入手。

第五,当前中国经济社会发展面临诸多难题,这些难题怎么破解?几乎所有难题都指向财税体制,而不是其他别的方面的体制。比如说,转变经济发展方式体制,在现在分税制体制下,转变经济发展方式很难提上议事日程,表面上是产业结构、经济结构、区域结构的问题。再比如收入分配的问题,大家对改革方案十分期待,为什么改革方案那么难产?它和我们很多基础的制度建设不无关系,而且有很深的关系,其中最重要的是财税体制问题。我们拿什么去实施收入分配的改革?当你发现初次分配领域的难题很难解决,当你发现政府能够直接掌控的领域可以再分配的时候,却找不到可以下手的地方。

第六,目前正在推进中的,不要只看到税收层面的改革,而应是整个财税体制的改革,甚至会带动整个社会的改革。其一,目前的营改增,涉及到营业税大概 20%或多一点,到一定时候,至多到十二五结束,所有的营业税都变成增值税,地方的财政收支平衡能不能维持?现在的做法是国税局代地税局打工,在原营业税地盘上收获的增值税的收入,再如数返还给地方政府,但是这叫蓄油财政,所以必须重构地方体系。其二,当营业税和增值税这两个税种合并之后,如果其他不做改革,两个收入的占比就超过 50%,这对中国财政收入是增加的风险。其三,分税制改革是经济领域的核心制度,分税制怎么分?就是两个税种的分成,但有两个基座,营业税归到地方,增值税和所得税做分成,营业税也纳入分成领域,这两个比例能否做调整?肯定做调整。当两个比例一旦做调整的时候,是不是整个分税制财政体制要重新构建,而这次的重新构建,带来的是中央和政府之间的表示吗?肯定不是这样。我们倒是可以很好地抓住营改增这个历史机遇,以此带动前面的改革。

具体到财经领域的改革,应该把研究的重点适时转移到如何启动、如何实施推进的研究层面上来。本着这样一个思想,我想表达一种观点,就是在推进实施启动方面,我们需要找到一个突破口,特别是突破既得利益格局的这种阻碍的一个突破口。这个突破口同时也是主线索,它将对改革具有非常重要的意义。这个突破口和主线索选在什么地方,也不完全是因为专业的原因,我的想法还是把它写在财税改革上,财税改革能不能成为下一步中国改革的突破口和主线索,同时引领和推动全面的改革,这是当下我们需要研究的一个事情。

第四,中国迄今为止所走出的改革的

深化经济体制改革 须再谋新共识

■ 侯水平 四川省社会科学院院长、研究员

深化经济体制改革我还有几个方面很不成熟的思考。一是缺乏共识,影响经济体制改革进一步深化。我国过去 30 年,破除阻碍快速发展旧体制的同时,尽管只能是摸着石头过河,但在向前走的问题上,大家是没有分歧的,即使方向有时不明确,甚至也有争论,但是谁也不愿意止步不前,维持现状,因为摆脱贫穷,发展才是硬道理,全国人民有这样的共识。而且先易后难的改革思路,使我们可以绕开深水区,也不必攻坚克难,这在特定的历史时期,有其必然性和合理性。经济体制改革取得的巨大成就无疑就是最有力的证明。但是时至今日,过去的改革在促使经济快速发展的同时,也存在一些突出的问题,最主要的是对公民和市场主体权利尊重不够,侵犯他们权利的现象是屡屡发生,特别是权利公平意识淡漠,地区之间不同所有制企业之间,内资和外资之间,权利不公平现象比比皆是。为城市化作出巨大贡献的农民工的权利,没有得到相应的保护;贫富差距在拉大。

不久前西南财经大学中国家庭金融调研中心发布报告称,2010 年,中国基尼系数为 0.61,高于当年世界平均系数的 0.44。影响的因素无疑是多方面的,但是

权利不公平是很重要的原因。过去的改革虽然存在权利不公平问题,但因为是增量式的,大家或多或少都受益,而且一开始差距也不是很明显,公众也就容忍了。随着时间的推移,这种不公平现象,无论在可衡量的收入差距上,还是在可比较的权利内容上,这些问题随着改革的进程逐渐出现。事实上,一些人对过去我们坚持的改革取向,已经产生了疑问。

其次,现在增量改革已到尽头。面对利益多元、关系多元化、利益群体分化的社会环境,改革不得不进入深水区,不得不攻坚克难。深化经济体制改革,必然要打破现有的利益格局。

第三,权利主导的改革,使一些部门把改革变成了寻租的手段,垄断官僚腐败的现象,与此不无关系。还有一个不可忽视的原因,就是国家实施依法治国方略,法制不断健全,公民的法制意识和权利意识不断增强,对社会公平的期望大大增加,在这样新的社会环境下,公众对改革的目标、方向、重点以及措施等的认识和基于自身利益考虑作出选择,都出现了分歧。改革的目标不够清晰,无法简单地以加快发展求得全社会的共识,政府组织改革力量方面的权威性,也不断受到挑战。今天,如果不能在权利公平的原则下,平等地保护不同利益群体的权利,深化改革就无法取得必须的群众基

础,无法凝聚起推动改革的力量,改革就难以进行。

一些地方政府没有充分看到这一点,仍然按照过去习惯了的思维和方式推动经济发展,事与愿违就是必然的。在我国一些地方发生的征地、拆迁引发的群体性事件,就是旧思维与新环境相互冲突的结果。当前出现的分配制度等许多方面的改革难以推进,甚至一定程度上出现停滞现象,其原因主要在于此。可以说原有的共识动摇,而新的共识未形成,是影响经济体制改革深化的最重要的原因。对深化经济体制改革是否需要改、怎样改等基础问题上,社会不同群体间缺乏共识,难以凝聚起推动改革的力量,凝聚不起力量,就无法有效地推动改革进一步深化。因此,寻求社会新共识,是深化经济体制改革的前提。

针对我国社会利益群体关系分化和公共要求权利公平的呼声,需要贯彻落实十八大提出的权利公平的精神。针对权利主导改革的弊端和不适用问题,日益凸显,应转向依法推进改革。因此是否可以考虑在权利公平和法制原则两块基石之上,构建深化经济体制改革的全民共识。这种综合性的全社会的重大改革,如果说没有全社会的共识,很多技术层面的一些设想,在推行方面会有很多的困难。

深化经济体制改革 一定要有重点

■ 白重恩 清华大学经济管理学院副院长、教授

全面深化经济体制改革,每个人都可以说出一整套的经济改革方案,但是要做改革的话,一定要有重点,如果能够找到一些牵一发而动全身的措施,效果可能就会更加好一点,我想讲几个方面的内容。

第一个是利率市场化。为什么我们这么强调利率市场化?就是因为它影响的面特别广,我们现在的银行因为存款利率比较低,盈利比较容易,对银行提高资金配置的压力就不是很大。因为有这么大的利率空间,银行业更愿意把贷款给国有企业,造成投资效率比较低下,而且竞争不公平。这种利率不仅仅对银行的激励机制比较弱,对国有企业的激励也比较弱。除了这些以外,利率的市场化还对证券市场,以及其他的资产市场发展有影响。当利率比较低的时候,人们就会寻找更多的投资机会,这就比较容易造成资产的泡沫,也会弱化投资者对上市企业分红的诉求。除了这些以外,还会影响收入分配。我们知道消费率比较低,居民可支配收入中,很重要的部分其实有很多,其中一部分是劳动者报酬,劳动者报酬这部分很难用政策来影响,因为主要是由市场决定的。而政策比较容易影响的,又受到利率的影响,就是居民的财产性收入,我们的居民财产性收入占 GDP 的比重也在下降。所以,如果我们能够利率市场化,在促进公平,推动竞争,改善效率,以及改善需求结构方面,都会产生重要的影响。

第二,国有企业和竞争环境方面的问题。我们现在国有企业还会享受一些特殊的待遇,在某些行业中,只有国有企业能够在其中运行,其他的行业中,国有企业享受很多很多的优惠待遇,这是竞争不够充分。如果要想改善我们的竞争环境,就必须对国有企业的功能进行更明确的界定,到底什么是政府做的,什么是政策性的金融机构做的,什么是国有企业者做的,什么是非国有企业者做的,应该有一个比较明确的划分。要合理分离企业的社会责任和商业责任。在这些前提之下,让国有企业进入竞争环境和其他企业竞争。

另外,国有企业的资本收入,作为企业的分红,现在还是主要用在国有企业内部部门来投资,我个人认为,这个国有企业的分红应该用于更广泛的目的。

第三,社会保障。我们的社会保障是影响国家长治久安的一个问题,大家都在说我们的社会保障有缺口,但如果不早采取措施的话,以后要堵这个缺口就越来越难。一些发达国家遇到的一些经济问题,都跟社会保障有关。这后面的一个主要的因素是,老年人的政治影响力,在任何一个国家都是越来越大。当他们政治影响力变得很大了以后,要对社会保障进行改革,就会变得非常困难,我们可以看到其他国家的这些教训。那么,我们现在就必须要及时地对社会保障进行改革。

第四,城镇化。很多人讲城镇化创造很多需求,要住房,要上学,都创造需求。我们考虑城镇化的时候,不要主要看如何创造更多的需求,更重要的是要看城镇化可以带来效率的巨大改善。当人们聚集到城市的时候,他们劳动的效率会提高,而新思想定位在城市中,人们交流比较容易,所以新思想的产生也更加有益,所以城镇化更主要的是看到对效率改善带来的促进。

在这个过程中,我们有些公共服务要跟城镇化相配套,比如说教育问题。我们农民工子女教育的问题,以及农民工福利的问题,我们要让他们享受和原有的城镇居民一样的福利,这是个比较重要的具体改革措施。

前面讲到国有企业的分红问题。国有企业的分红,应该不限在国有部门内部投资,应该把国有企业分红用来支持社保。如果我们这样做的话,就可以得到更大的对社保的改革,得到更大的政治支持。老百姓看到国有企业这样来支持社保的话,我认为会更加愿意接受推迟退休年龄的措施。

还有更深层次的体制问题,我想强调三点:一是预算改革。我们的预算程度很不够,而且细化程度也不够,起到的作用还是比较弱,而且预算没有事后评估的机制,我觉得都需要改变;第二,依法行政,尤其对产权保护,还有间接的立法;第三是决策机制。怎么让不同的利益得到更好的协调,不要让少部分利益群体来阻碍改革的开展,从而影响到全局的利益。最后需要有与市场经济相适应的理念,这是很大的一个问题,不仅我们的决策者有相应的理念,我们的公民也需要有与市场经济相适应的理念。一是权利与责任的关系,我们公民享受什么样的权利,有什么样的责任;第二是平等的概念,在市场经济中,什么样的平等的概念,是有利于经济发展的;第三是对人力资源价值的承认。这三点需要在理念上改善。