

户籍改革进入深水区 公共服务事关改革成败

■ 王红英 报道

近日,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对我国的户籍制度改革进行了明确部署,推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。

《决定》明确提出“统筹城乡基础设施建设和社区建设,推进城乡基本公共服务均等化”“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖,把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系,在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系”。

据悉,户籍制度起源于1958年。该制度最初曾起过一些积极作用,但随着我国社会经济发展到当前水平,户籍制度对我国经济可持续发展与和谐社会的构建已造成负面影响。户籍改革刻不容缓。

小城市放开 大城市落户将更严格

伴随着三十多年的高速增长,中国城市化水平已经突破50%,而具有本地城市户籍的城市化水平尚不到35%,其差距就是由长期居住在城市、却没有城市户籍的农村流动人口所“贡献”。这种“不完全城市化”造成了日益严重的经济社会问题。

随着《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的出台,户籍制度改革的思路也进一步明确,全面放开建制镇和小城市落户限制,但大城市和特大城市落户限制更为严格。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确“推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民”。具体思路表现为,加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有

序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。“全面放开”、“有序放开”、“合理确定条件”、“严格控制规模”,这种分层设计、分类推进的差别化落户政策,勾勒出中央对户籍改革的务实策略和改革路径。

据悉,在今年6月底,国家发改委主任徐绍史就向人大提交《国务院关于城镇化建设工作情况的报告》,《报告》中提出的改革方向与这次《决定》基本一致。当时的表述是“全面放开小城镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,逐步放宽大城市落户条件,合理设定特大城市落户条件,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。”

对比来看,全面放开小城市的政策没有变化,但大城市却更严格了。当时对大城市用的是“逐步放开”,《决定》用的是“合理确定”;之前对特大城市用的是“合理确定”,《决定》用的是“严格控制”。

严格控制北上广等特大城市人口规模。李克强总理曾表示,城镇化也不能靠摊大饼,还是要大、中、小城市协调发展,东、中、西部地区因地制宜地推进。还要注意防止城市病,不能一边是高楼林立,一边是棚户区连片。在《决定》中也强化了这一概念,“合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模。”

据悉,2011年,北京常住人口达2018万人,其中外来人口742万人。中国社科院今年发布的《城市蓝皮书》显示,2011年,北京人均水资源占有量仅有119立方米,是国际人均水资源占有量的1/19。目前北京市用承载力为1000万人的水资源供养着2018万人,超出了水资源基本承载能力的一倍还多。

针对大城市承载能力问题,中共中央党史研究室主任欧阳淞认为有两个途径可以解决问题,一是从国家宏观层面,加强城市



群规模的科学规划和布局,大力推进城镇化建设,增强中小城市和小城镇的产业发展、公共服务、吸纳就业、人口聚集的功能,实现人口就地转移、就地就业。二是从北京等特大城市层面,加快转变经济发展方式,引导城镇产业升级转型,合理调控外来人口的规模与结构,同时完善城市布局,分散中心城市功能。

改革与户籍 密切相关的公共服务

众所周知,城镇户口和农村户口,就如同城市和农村之间横亘的高墙。一个小小的户口本,关联着住房、医疗、教育、养老等。户籍制度改革关系着亿万农业转移人口的生存发展,关系着中国城镇化的进程和质量,更关系着整个社会的公平正义。

同在一个城市,同在一个单位上班,仅仅是因为户口不同,所享受的待遇却有着天壤之别。因为不是当地市民,看病没法报销,连挂号费都比本地人高出数十元;子女上学要交“赞助费”;买房购车受限制……医疗、教育、社保、养老等方方面面的保障和福利活生生的被一张户口纸分隔开来。

城市户籍之所以成为香饽饽,根本上就是因为户口附加着太多的利益,且总是与公共福利挂钩,包括诸多只有城市居民才能享有的特殊的就业、教育、补贴、社会保险等权益。

“户籍改革的关键在于剥离附着于城市户口上的福利和分配特权,如果没有实现实质性的公共服务均等化,那么户口更名的意义也就相当有限。”业内专家纷纷表示。

社科院人口与劳动经济研究所副研究员屈小博表示,“户籍制度一直是城乡二元结构的制度基础,由于户籍制度,导致城乡

居民在教育、就业、社会保障、医疗卫生以及城市低保等社会救助方面存在较大差异和制度藩篱,尤其是在城镇就业和生活的流动人口,不能享受与城镇居民相同的基本公共服务和福利。户籍制度改革的本质关键在于剥离掉依附于户籍背后的公共服务和福利,让流动人口在就业、教育、医疗卫生、社会保障等方面享受与城镇本地居民基本相同的权利和待遇。”

而中国人民公安大学教授王太元称,“这些与户籍相配套,让人们看到推进户籍制度改革是多层次、全方位的。居民不分出身户籍,都应当拥有公平的机会、公平的权利和公平的规则。”

据悉,近些年来,尽管户籍改革也在不断推进但破冰艰难,究其原因主要在于缺乏全面改革的统筹推进,忽视深层次的利益协调,忽视与户籍密切相关的基本公共服务、教育医疗土地等配套制度的改革。

户籍改革必须实现与基本公共服务制度、农村土地制度改革的联动,剥离户籍的福利分配功能,让户籍与福利彻底脱钩。有专家建议应先解决举家迁徙或长期在务工人员的社会保障和随迁子女就学问题,加快推进养老保险关系跨地区转移接续。同时,高度重视农民工住房问题,在进一步完善城镇住房保障体系的同时,结合推进农村土地制度改革,大力发展房屋租赁市场,充分发挥企业、社会和市场的作用来逐步解决。

但值得注意的是,如果直接强制要求基本公共服务和福利与现行户籍制度脱钩,不能根本上解决问题。剥离显然不是简单的取消,而是让更多的人、更容易享受原本排他性的福利,尤其是与人生存发展最直接关联的基本公共服务和福利。

简言之,户籍制度本身不重要,依附在其背后的财产权、公共服务权、农民工权益,才是最实质的,需要与户籍改革一同改革。

民营银行被“允许” 改革丰富金融市场

■ 程橙 报道

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中提出,完善金融市场体系,具体内容基本涵盖了金融中大家所关心的全部问题。从这几十年来中国金融市场的发展来看,改革并不是新鲜词汇,金融市场已经经历过多次的改革,从1993年12月25日国务院作出《关于金融体制改革的决定》,到现在,虽然金融市场还存在种种局限,但无疑在一步一步地完善中。

不同的阶段,都需要利用改革来建立适应当时国情的金融体制。而此次的改革,着重于扩大金融业的开放、健全资本市场体系等方面,对此,有专家认为,此次改革或将有利于金融机构更好地服务于实体经济,促进金融市场的稳定有序发展。

民营银行被“允许”

《决定》指出,扩大金融业对内对外开放,在加强监管前提下,允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。

事实上,在今年6月19日召开的国务院常务会议上,就曾提出探索设立民间资本发起的自担风险的民营银行。而《决定》将探索改为允许,意味着改革正在一步一步向前推进,也显示出国家对此次改革的决心和力度。

目前,我国的金融市场暴露出了一定的问题,宏观经济不景气,民间借贷也逐渐在萎缩,银行缺钱,大量资金被隐藏在民间,这种种问题让金融市场压力重重,而盘活民间资本,让地方经济活跃起来、发展起来,就变得十分重要。

今年出现的资金空转现象,以及企业贷款困难,企业尤其是小微企业生存压力大,资金需求量大,但是并不是没有钱,而是很多资本都存在于民间,而民间资本并不能灵活地在市场上运转,甚至很大一部分民间资本借贷的利率极高,这就造成了种种金融问题。

可以看到,温州去年3月28日国务院批准设立金融综合改革试验区,其改革的目的是为了let民间资本借贷阳光化,通过多种渠道的引导,借贷的利率一路下滑,且融资金额有所增长,取得一定成效。这与《决定》提出的允许民间资本设立中小型银行等金融机构是一致的。

民间资本在金融市场上占有很大的比例,若能引导其健康的运作和发展,这对金融市场的完善有很大的作用。可以看到,民企对于办银行的意愿很强烈,他们也希望自

己的资本能够得到有效的利用和收益。据了解,目前已经有几十家民营银行的名称在工商局获得批准,其积极性可见一斑。

允许民间资本发起设立中小型银行等金融机构,如此一来,民间资本则变得更为透明和明晰了,政府对其的监管和调控也会比以往更容易一些。也将降低融资成本,有利于民营经济和中小企业得到资金支持。

对此,平安证券报告指出,将民营资本引入到银行领域中来,一方面可以打破目前国有银行为主体的、集中度相对较高的银行经营格局,使银行经营环境更趋向市场化;另一方面,将目前不规范的民间资本进行有监控的引导和梳理,将有助于降低实体经济的融资成本。

健全多层次资本市场体系

《决定》提出,健全多层次资本市场体系,推进股票发行注册制改革,多渠道推动股权融资,发展并规范债券市场,提高直接融资比重。

多层次资本市场体系,对于金融结构转型和解决中小企业融资难问题等方面都有一定的作用。可以看到,这些年来,我国其实一直都注重于健全多层次的资本市场体系,鼓励直接融资,鼓励创新等,都取得了一定的成效。而《决定》将其纳入改革蓝图中,更显出对多层次资本市场体系的重视程度。

我国的中小企业数量占据了企业总数的大头,也是我国经济最具活力的方面,对于经济的发展有着不可替代的作用。而现实是,中小企业的发展现在面临着发展的困境,最大的困难就是融资难。而健全多层次资本市场体系,建立多渠道来推动股权融资,完善中小企业私募债券市场的发展等,将对中小企的长远发展有所帮助。

不可否认的是,我国现阶段对多层次的资本市场比较缺乏,而单一的资本市场已经不能满足经济发展的要求。尤其是,没有服务于中小企业的的金融市场,不利于企业的全面发展和经济的稳步增长。

《决定》提出的健全多层次基本市场体系,对于扩大资本市场服务的覆盖面、提升资本市场对实体经济服务的广度和深度都有重要的作用,不仅如此,更加有利于资本市场在资源配置中更最大限度地发挥其作用。

推进利率、汇率市场化

完善人民币汇率市场化形成机制,加快推进利率市场化,健全反映市场供求关系的国债收益率曲线,这是《决定》中关于金融改革的又一重要内容。利率和汇率是要

素价格,也是有效配置国际国内资金的决定性因素,加快利率和汇率的市场化,能进一步的发挥市场的作用。

汇率、利率的市场化需要根据各个阶段的各项条件,循序渐进地进行。据报道,中国人民银行行长周小川针对利率市场化,开出了近期、近中期以及中期“三步走”的目标路径。

中国人民银行副行长胡晓炼也在《财经》年会上于预测,后续利率市场化改革要完成三个步骤:第一步是以建立公平公正充分竞争的约束激励机制为重点,提高金融机构自主定价能力;第二步是探索建立中央银行利率体系,健全中央银行利率调控的框架和货币政策的传导机制;第三部是在条件基本成熟时,择机放开存款利率管制,做到金融机构自主定价,从而全面实现利率市场化。

关于汇率方面,胡晓炼表示,汇率形成机制亦是优化资源配置的问题,未来央行将继续扩展外汇市场的广度和深度,增强人民币汇率双向波动的弹性。周小川表示,将建立以市场供求为基础,有管理的浮动汇率机制。

此外,据报道,国泰君安证券高级经济学家林采宜指出,目前,汇率的形成机制还没有完全建立,人民币的汇率改革的关键不是波幅问题,而是人民币中间价的市场化程度非常低,市场的实际情况时“波而不动”。

此次改革,将汇率、利率的市场机制放到改革的重要方面,随着改革的不断实施和不断深入,将稳步推进利率汇率的市场化,也将有助于金融体制改革的完善。

资本市场双向开放

《决定》提出,推动资本市场双向开放,有序提高跨境资本和金融交易可兑换程度,建立健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系,加快实现人民币资本项目可兑换。

资本市场双向开放,是现今经济发展的趋势,走出去和引进来都需要逐渐的扩大开放。上海建立自贸区,事实上就是双向开放的一个尝试,而随着越来越多的地方申请自贸区的建设,我国资本市场的开放将更加扩大。

推动资本市场双向开放,就需要扩大境内和境外的合格机构投资者的范围,使越来越多的投资进入到中国或走出国门,让资金的流通更加便利。我们知道,现今,我国的行政审批制度较为严格,随着开放的逐渐扩大以及行政审批事项的逐渐简化,将对企业的走出去和引进来都有一定的推动作用。

关于股市互通方面,周小川表示,研究建立境内外股市的互联互通机制,逐步允许具备条件的境外公司在境内资本市场发行股票,拓宽居民的投资渠道。

值得注意的是,资本市场的开放,也需要有政府的监督和管理,毕竟资本流通的风险是较大的,而且若出现问题,其后果影响将不小。因此,还是应该有一定的监管,一旦有放任的态度出现,或将面临风险。

深化金融监管改革

关于深化金融改革方面,《决定》中提出:落实金融监管改革措施和稳健标准,完善监管协调机制,界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任。

随着金融全球化、自由化和金融创新的迅猛发展,金融机构业务创新与交叉融合不断深化,监管环境发生重大变化,但监管机制与监管方式改革相对滞后,已经越来越不适应金融发展形势要求。因此,金融监管改革需要尽快加以完善,来适应变化的金融发展环境。

可以看到,以往的金融监管制度,出现了一些不足之处,比如中央与地方的责任不明晰,导致一些地方追求经济、责任归咎中央的现象出现。此次改革,将中央与地方的职责和风险责任处置都明确开来,有利于对金融的监管和调控。

可以看到,中央与地方的监管职责界定的讨论并非新出现,而是由来已久的。此前,就多次出现过对两集监管体系的讨论,只是在此次改革中,才被写入改革的方针。

据了解,原上海市金融办主任方星海曾在2012年陆家嘴论坛上针对两级监管体系建设:“涉及公众资金的金融机构如银行、证券、保险等,应由中央统一监管;私募性质的机构,可以考虑交由地方监管。”

对于如何界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任,兴业银行首席经济学家陆政委建议“谁受益、谁主办、谁监管、谁承担后果”的原则。中央财经大学银行业研究中心主任郭田勇认为,如果地方担责的话,就应该将相应的监管权力交给地方。

总之,深化金融监管改革包含多方面的监管政策,健全系统性金融风险的防范预警和评估体系方面、加强金融监管能力、完善地方政府和中央的两级金融管理体制等方面都需要加以重视,以促进金融健康发展。

金融改革涉及的方面有很多,几乎我们所关注的方方面面都被写入《决定》中。除了上述几点之外,推进政策性金融机构改革;完善保险经济补偿机制,建立巨灾保险制度;发展普惠金融;鼓励金融创新,丰富金融

市场层次和产品等方面。

此外,建立存款保险制度,完善金融机构市场化退出机制;加强金融基础设施建设,保障金融市场安全高效运行和整体稳定等,也是《决定》中提到的金融改革的重点方面。

巴曙松:金融改革趋势展望

其一,要以金融改革来抓住全球经济再平衡背景下中国经济发展的有利时间窗口。国际经济再平衡是未来一个时期影响全球经济与金融走向的主题。放置到外部变化的大背景下,中国经济与金融改革的机遇来自于:一是发达市场的结构性问题短期内难以改善,由此带来的国际货币体系重构,为人民币国际化、金融机构加快“走出去”步伐创造了有利外部条件;二是以部分非洲国家为代表的发展中国家基础设施投资大有空间,推进在该区域资本输出既有助于消化国内过剩产能,还可逐步形成非洲的人民币市场。

其二,要以金融改革来促进经济转型和产业升级,并支持城镇化的继续推进。劳动力与资金价格的扭曲是过去30年中国高速增长模式的重要贡献因素。近年来,劳动力要素的短缺正在提高劳动力的价格,一定程度上推动了落后产能的淘汰以及外部不平衡的矫正。而资金价格的压制仍在继续,因此必须通过加快金融改革发挥资金的资源配置功能。

其三,要以金融改革来化解当前经济与金融体系中存在的金融风险。过去30年整个经济处于上升周期、货币化进程还在进行中,以不良资产为代表的金融风险在经济快速增长和货币化过程中得以消化。而目前无论是经济增长还是货币化进程都难以达到过去的增速,中国经济增长正处于从高速增长向中速增长的转换阶段,结构转型的压力加大,同时货币化也在逐步进入尾声,因此,化解金融风险的这种传统政策逻辑需要做出重大改变,必须及时转移到深化金融改革上来,一方面要加强对融资主体和金融中介的市场硬约束,强化市场纪律;另一方面,对存量的资产可以采取更为市场化的方式(如资产证券化)来处置消化。

其四,要以金融改革配合财税改革、要素价格改革等多个领域的改革,提高改革的协同效应。当前的经济改革是一项系统工程。财税、金融等领域中体制机制性问题往往相互交织并彼此牵制,某一个领域改革的单兵突进难以取得实质效果,需要综合改革举措的统筹规划。