

# 攻坚阶段的中国改革:形势、特点与任务

范恒山 (国家发改委 综合改革司,北京 100824)

**摘要:**目前,中国改革已经进入攻坚阶段,经济社会的发展对加快改革提出了迫切要求。深化改革,需要我们认真梳理复杂的利益关系,着力解决一些影响新体制建设和经济社会发展的体制难题。

**关键词:**改革;体制;经济;市场

**中图分类号:**F121;C913 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2005)04-0005-05

无论是建立完善的社会主义市场经济体制,还是实现经济社会发展的宏伟目标,都需要大力推进改革。改革进入新阶段,面临着新的形势,体现着新的要求。正确把握新时期改革的特征,明确攻坚阶段改革的重点,是做好下一步改革工作的前提和基础。

一、正确估价改革的进程,充分认识深化改革的重要性、紧迫性和艰巨性

1978年开始的改革进程迄今已走过了26个年头,传统的计划经济体制已被打破,社会主义市场经济体制初步建立,并逐步走向完善。但是,我们对改革的进程不能估价过高。从现实看,有些改革进展不快,处于滞后状态;有些改革仍止于表层,整体上没有实现质的突破;有些改革思路清晰,但推进中出现严重扭曲;有些改革带有浓厚的部门色彩,推出时就带有明显的缺陷;在个别行业、领域,甚至出现了某些不符合改革方向的做法。从总体上说,改革在领域间、行业间、地区间表现得不平衡。我们离建成完善的社会主义市场经济体制只有短短的15年,改革的任务还十分艰巨,必须切实加快改革的进程。

经济社会的发展对加快改革提出了迫切要求。这些年宏观调控的实践表明,我国经济生活中许多矛盾和问题之所以屡屡得不到解决,并不时出现反弹;一些地区在发展经济的过程中,之所以一味追

求GDP的增长速度,而忽视发展的质量和效率,忽视为老百姓谋实利、办实事;一些企业之所以醉心于弄虚作假,而不思制度创新、技术改造和信用建设,其深层原因都在于体制机制未能理顺。我国国民经济发展进入了一个关键时期,即所谓既是“黄金发展期”,又是“矛盾凸显期”。在这个时期,能否实现经济的协调发展、高速运行,而避免大起大落、徘徊不前;能否顺利地实现城市化、工业化,而避免出现“城市病”、“工业病”;能否逐步缩小收入差距,为实现共同富裕打下良好的基础,而避免造成严重的贫富差距和两极分化;能否形成以自主技术、自主品牌和自主创新为支撑的可持续发展能力和高水平的竞争力,而避免在盲目引进和一味效仿中导致产业的空心化和技术的边缘化,从而丧失自我发展能力和国际竞争力,国际经验表明,关键都在于是否有一个良好的体制和机制。因此,不深化改革,政府部门、企业和个人的各种扭曲行为就不能得到有效矫正,经济社会生活中的深层次矛盾和问题就难以从根本上解决,市场经济也难以高效有序地运转;不深化改革,经济结构就难以得到有效调整优化,经济增长方式也无法实现根本性转变,科学发展观就不能真正落实,经济社会协调发展、构建和谐社会就会陷入空谈。

进入攻坚阶段的改革,呈现出一些新特点。从改革内容来看,比较容易的改革相当一部分已经完

收稿日期:2005-04-18

作者简介:范恒山(1957-),男,湖北天门人,国家发改委综合改革司司长,国务院经济体制改革办公室司长,高级经济师,教授,著名经济学家,主要从事经济改革与发展理论研究。

成,目前面临的主要是一些涉及面宽、触及利益层次深、配套性强、风险比较大的改革,是这些年想改而未改,改了未改好或未改到位的关键项目。改革到了真正啃“硬骨头”的时期。不仅如此,很多问题的解决,包括经济体制改革本身的深化,已与政治、文化、社会等方面的改革连在一块,这些方面的改革已无法回避,改革成为真正庞大的系统工程。从改革的动力看,一方面,改革初期,人心思变和良好预期形成的广大人民群众改革热情十分高昂,社会的动力与政府的牵引力紧密结合,带动改革快速推进。随着改革不断深化,对各方面利益调整包括普通老百姓利益调整不断增强,由于改革的渐进性,也由于改革操作过程中出现的某些失误和不规范行为等,已形成的改革效应在分享上产生了不合理的差异,一定程度上影响了人民群众拥护改革、投身改革热情的充分发挥;另一方面,长期作为改革领导者、组织者和推动者的政府部门,在改革的深化过程中,本身成了改革对象。自己改自己,甚至是大幅度地放弃自身拥有的权力和利益,毕竟是一件不容易的事情,其积极性也会受到影响。从改革方式来看,改革初期,由于时间和地域推进上的差别,改革探索的空间和政策应用的空间都很大,政府可以通过给优惠政策和赋予地区在整体或某些方面的探索权力来推进改革,政府的主导性很强。随着改革领域的广泛化和改革探索权普遍化,随着社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式的日益多元化,由政府给优惠政策进行改革的空间非常有限,政府通过行政手段主导改革的能力也受到了严重挑战。这种状况在这次宏观调控中就体现得特别明显。从改革的要求看,人们对改革效应的预期普遍提高,对改革成果分享的要求明显增强,改革的“目的性”日趋清晰和强烈。改革到了现阶段,已从以“破”为主,转变到“破”、“立”并重和寓“破”于“立”之中,其建设性要求明显增强;已从主要是利益调整转向利益调整和利益增进并重,从利益倾斜转向利益兼顾,特别是要求使广大人民群众都能分享到改革与发展的成果。从总体上看,改革的形势空前复杂,改革的难度大大增强。但也正因为如此,才给了我们进一步开拓创新的广阔空间,也给了我们施展才华的大好机遇。我们要坚持社会主义市场经济改革的方向,抓住影响经济社会发展和新体制建设的关键环节,着力攻关,寻求新的突

破。

二、认真梳理复杂利益关系,深化体制创新中一些重大问题的理论研究和实践探索

市场化改革的过程,是从封闭走向开放的过程,从单一主体走向多元主体的过程,因而也是造成多元利益主体和利益关系日益复杂的过程,通过适宜的体制,兼顾多元利益主体合理的利益关系,是改革的要求所在,也是改革的难点所在。深化改革,要求我们认真梳理复杂的利益关系,着力解决一些影响新体制建设和经济社会发展的体制难题。这样的难题很多,我试着提出其中的一些方面。

1. 建立健全保障农民收入稳定增长的体制保障问题。农村经济体制改革的目的是为了农村经济的稳步发展和农民收入的持续增长。改革开放以来,农民收入增长速度经历了几起几落的过程,去年农民收入增长创1997年以来的新高,达到6.8%。但是应该看到,这一高增长相当程度来自于强力的扶助政策或优惠性改革措施。再继续采取大力度的优惠政策的支持已没有太大空间,关键是要真正建立起保障农民收入稳定增长的体制机制。而要做到这一点,这样几方面的改革相当重要:一是基层行政管理体制改革,尤其是乡镇机构改革,38000多个乡镇的120多万吃财政饭的各类乡镇人员的庞大公务支出,形成了对农民增收的沉重压力;二是农村土地制度改革,在坚持土地家庭承包经营的基本经营制度的前提下,要从实际出发,探索搞活土地经营权的有效途径,推动实现规模经营、集约经营;三是农村公共服务体系的建设,要以财政、金融、科技、社会保障为重点,建立为农民提供的公平、优质、快捷和价格相对低廉的公共服务体系;四是继续改善农村富余劳动力转移就业的体制环境。通过进一步改革户籍制度、取消农民进城就业的限制性规定等有力措施,探索建立城乡平等就业制度,推进城乡劳动力市场一体化进程。

2. 城乡一体化进程中社会管理和公共服务体制创新问题。逐步改变城乡二元经济结构,推进城乡一体化,既是社会主义市场经济的本质要求,也是生产力发展的必然结果。推进城乡一体化的一个关键内容是使农民在社会管理和公共服务中享受平等的待遇,这包括与城市人口平等的户籍管理制度,就业与转移流动制度,社会保障制度,财政、税收制度,金融与科技、教育、文化、卫生服务制度等

等。但是,这一改革至少受到两个方面的制约:一是政府以财力为基础的公共服务能力的制约;二是城市容纳能力的制约,即便是城市本身和城市群体的不断发展,也有一个承受能力问题。显然,必须把握经济快速发展的有利时机,推动城乡一体化进程,但城乡一体化进程中的社会管理和公共服务体制创新又必须从国情和区情出发。从体制建设的角度说,有几点值得高度重视:其一,在沿着给农民平等待遇的方向改革现行社会管理和公共服务体制时,对所涉及的各个方面应分清轻重缓急;其二,改革不可以一蹴而就,在程度把握上宜由低到高,分步提升;其三,社会管理和公共服务体制改革要同社会稳定有机衔接;其四,坚持试点先行,在充分积累经验的基础上,稳步推开。

3. 产权多元化格局下保持国有经济控制力问题。从发展生产力的要求出发,这些年国有经济领域的改革沿着两个途径不断向前推进:一是结构调整,即调整国有经济的布局 and 结构,适当收缩国有投资的分布面,推动国有资本投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域;二是制度创新,即按照股份制的方向推进国有企业改革,大力发展国有资本、集体资本和非公有资本参股的混合所有制经济,实现投资主体的多元化。在国有经济的分布面总体收缩和国有独资企业逐渐减少的情况下,始终保持并不断增强国有经济的控制力是改革面临的一个重要课题。毫无疑问,我们必须牢牢坚持国有企业改革的大方向,结构调整和制度创新给国有企业带来的新面貌和高效率为此提供了有力的证明。同样,不断增强国有经济的活力、效率从而控制力,也要求我们更加科学规范地推进国有经济改革。第一,完善一般竞争性领域国有资本通过市场公平竞争灵活进退、合理流动的机制,对竞争性领域的国有企业既不能给予优惠政策予以保护,也不宜发布行政命令要求全部退出,其进退完全由市场来决定。第二,保持国有资本在涉及重要行业和关键领域企业中的控制地位,视情况实行绝对控股和相对控股或其他控制形式。第三,建立国有资本出资人代表的责任制度和约束机制。通过国有资本出资人代表的市场遴选和强有力的激励与处罚制度,促使其对国有股权的维护和国有资本的保值增值真正切实负起责任来。

4. 非公有制经济发展中无形障碍的克服与有

形监督的体系建设问题。经过这些年的艰苦工作,鼓励、支持和引导非公有制经济发展的政策法规体系,大体说已经建立起来。但不少非公有制企业感觉仍然面临着许多体制性障碍,问题主要出在两个方面:一是缺乏具体的制度安排;二是没能在操作层面落到实处。因此,关键是把党和国家关于非公有制经济发展的政策法规体现在各个行业、各个领域的规制和社会管理的各项措施中。从现实看,还有两个薄弱环节值得高度重视:第一,非公有制经济发展的有形障碍往往受到关注从而被着力排解,但有规不依、滥用职权和敷衍拖沓等无形障碍在很多地方严重存在,这种无形障碍往往比有形障碍危害更大;第二,在经历了长期的不平等境遇后,寻求非公有制企业与其他企业的平等权利往往受到高度重视,但对非公有制企业自身的制度和管理缺陷,如损害劳工权益、缺乏诚实信用等往往监督、约束和引导不力。有鉴于此,必须加大相关配套改革的力度,建立起有效排解无形障碍和积极实行指导监督的制度体系。

5. 地区发展与全国统一大市场构建问题。加快建设全国统一市场,是建设完善的社会主义市场经济体制的重要任务。但这些年全国统一市场的建设效果并不显著。一些地区为求自身的发展,往往设置行政壁垒,实行行业垄断,实施地区封锁。其结果是重复建设严重,资源浪费巨大,假冒伪劣盛行,市场分割加剧。要解决这些问题,经济处罚、法律惩治、行政干预都是必要的,但根本的是要理顺体制机制。以追求地区发展而不惜妨碍全国大市场的建设,从体制上说主要根源于当前与职务升迁密切相联的干部政绩考核体系和与地方事权不对称的财政税收体制。没有地区的发展,难以有全国的发展。全国统一的发展,能够使市场资源更有效率地配置,从而不仅能推动地区经济的发展,而且有利于地区的协调发展。实现地区经济发展和全国统一大市场建设并行不悖,必须加快相关体制的改革。

6. 收入分配体制改革中效率和公平的协调问题。地区之间和部分社会成员之间收入差距过大问题,已影响到经济发展和社会和谐,需要采取有效措施加以解决。但是,收入分配问题牵扯面广,其体制创新必须统筹兼顾社会各个方面群体的利益,必须考虑到我国生产力发展的现实水平,同时要在公平和效率间寻求合理的协调。从维护中华民族的长

远利益和紧紧抓住经济发展的重要战略机遇期着眼,我们仍然要高度重视效率。但当前我们要把公平放在更加突出的位置,综合运用多种手段,依法逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系,使全体人民共享改革发展的成果,朝着共同富裕的目标稳步前进。从现实出发,在体制建设上,有必要把握这样几点:第一,对大多数人来说,目前条件下的收入差距悬殊主要是过程不公或机会不公造成的,注重公平从总体上说应把重点放在维护过程公平和机会公平上,同时兼顾结果公平。即坚持机会公平优先,兼顾结果公平。而机会不公主要是行业垄断、岗位垄断、身份垄断等体制性障碍造成的,因而,应把重点放在打破这些垄断上。第二,整顿和规范收入分配秩序,要把控制的重点放在运用公权、动用公共财力提高部分人群、部分行业、部分地区收入水平方面。从体制机制上解决运用公权把整体利益和公众利益合法却不合理地转化为局部利益或个人利益的问题。第三,应该把收入分配政策和社会保障政策关注与关怀的重点始终放在农民和城镇贫困人口身上。对这两类人群,既要重视机会公平,又要重视结果公平,要建立起稳定的支持、扶助机制。第四,始终把尽可能实现劳动者就业作为解决收入差别和推进社会保障体制建设的重要内容。相应地,在城市要不断改善创业和就业的制度环境;在农村必须重视土地的保障,通过维护农民对最必要土地的经营权,保障农民的就业和维持基本生活的收益。

7. 混合所有制经济格局下政府的有效管理和调控问题。随着国有经济布局战略调整的力度不断加大,非公有制经济向纵深领域的迅速拓展,以改善产权结构为核心的国有企业现代公司制度建设的深入展开,混合所有制经济不断发展,在一些地区已占据主体地位,并将逐渐在全国占据主体地位。政府在自主性很强、缺乏外部直接约束依据的混合所有制经济格局面前,如何继续实施有效的管理和调控,从而确保经济社会发展目标的实现,是深化改革的一个重大课题,这实质上是一个政府管理和调控方式的改革问题。混合所有制经济的发展要求政府从直接的指令性管理和行政干预转向间接调控,从直接办企业转向通过市场引导企业。实现这个转变,并确保政府对能动性的微观基础实施有效管理和调节,必须推进这样一些改革:一是建

立灵敏、协调的经济手段调节体系。配套运用税收、信贷、补贴、转移支付、价格、风险担保等杠杆,积极调节市场活动和规范企业行为;二是依事前约定、违约严办的精神,进一步健全保障市场主体权益、强化市场主体责任的法律法规体系;三是建立健全社会信用体系和失信惩戒制度,加强对企业、个人信用信息的征集、分析与监督评价;四是积极发展独立公正、规范运作的行业协会、商会等市场中介组织与服务机构,加强政府、企业间的有效沟通。

8. 政府职能转变的体制机制建设问题。政府职能转变是政府行政管理体制改革的核心,也是建立完善的社会主义市场经济体制的重点。经过这些年的探索,政府的职能已得到了科学的界定。但是,在包括政府在内的来自社会各方面的高昂改革呼声之下,实践中的改革并没有取得明显成效,“错位”、“越位”和“缺位”的状况仍然严重存在。政府职能转变这样难,难在改政府,更难在它是一个复杂的系统工程。要使政府职能真正转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来,不仅要推进政府管理体制本身的改革,更要推进相关配套改革。从政府管理体制本身来看,要进一步推进政府机构改革,理顺部门间的职能分工。改革行政体制,减少行政层级,进一步推进审批制度改革,最大限度地减少审批项目,最大限度地发挥市场主体的作用,最大限度地运用法律手段。从推进相关配套改革来看,一是继续推进国有经济的战略性调整和国有企业的股份制改革,使混合所有制成为经济成分的主体,从体制机制上割断政府对企业或微观经济活动的直接干预;二是继续推进干部人事制度改革,建立全面落实科学发展观的干部业绩考核体系;三是推进财政税收体制改革,在科学划分中央政府和地方政府事权的基础上,建立与之匹配的财政支持和税收分割体制;四是推进金融体制改革,形成直接融资与间接融资相结合的多层次融资体系和方便快捷的金融服务体系。

9. 进一步扩大开放中实现自我保护的制度保障问题。进一步推进对外开放,是完善社会主义市场经济体制的内在要求,是全面建设小康社会、实现社会主义现代化的重要途径。随着对外开放的深入,我国经济融入国际经济的程度不断提高,经济管理体制和运行机制与国际通行规则逐步实现互联互通,这给我们带来了良好的机遇,也带来了尖

锐的挑战。由于实力上的原因和进入国际社会较迟的缘故,很多国际规则早已在中国对外开放前形成,而这些所谓的国际规则实质上是西方大国制定的规则。当前总的格局,也还是西方大国把握着规则制定的主动权。以我们的经济发展程度、管理体制基础和操作经验而论,按国际通行规则行事使我们面临着严峻的挑战。何况在一些国际组织规则的多边和双边协议中,一般还有专对中国的不利条款,例如世贸组织规则中,关于完全市场经济地位的确认和特殊保障措施等。因此,在扩大开放中实现自我保护并建立起有效的制度保障,是涉外经济体制改革中需要着力解决的一个问题。大体上说,要把握好这样一些方面:一是切实掌握世贸组织规则和国际通行办法运用的主动权,抓紧制订和完善市场准入标准与技术贸易标准,利用反垄断、反倾销、反补贴和保障措施等手段,合理保护国内产业。充分利用多边规则和世贸组织争端解决机制打破贸易壁垒,应对贸易摩擦。积极参与多边经贸活动和世界重要经济政策制订,完善与西方大国的对话机制,推动建立新的多边经贸规则。二是有效运用资本控制、知识产权保护等方法,增强对关键行业和领域的控制力。有效利用财政、税收、投资、金融、外汇等多种政策手段,构建扩大开放与合理保护的自主调控机制。三是进一步发展和规范各类行业协会、商会,建立非政府机构解决贸易争端的机制。四是强化对商品进出口、资源性产品转移、资本跨境流动的监测,建立健全外贸运行监控体系和国际收支预警机制。

10. 经济体制改革与其他改革的相互衔接问题。基于传统体制的突出弊病,改革直接从经济领域展开,以传统经济体制为主要对象,随着经济体制改革的推进,越来越触及到其他领域的改革,越来越要求推进其他领域的改革与之相配套。例如,建立健全现代企业制度要求推进干部人事制度改革,推进全国统一大市场的形成,需要改革全国执法体制和司法体制等等。改革越向深层推进,其各方面、各领域的联动性就越强,而其他方面的改革能否协同配套推进,不仅制约着经济体制改革的进程,而且决定着经济体制改革的成效。因此,从整体上考虑,在出台经济体制改革的各项措施时,要从落到实处和务求实效着眼,积极配套推出其他方面的改革措施。与此同时,在操作中要充分考虑到国情、区情特点,把握好相关改革措施出台的力道、时机与节奏,充分考虑改革措施实施中可能出现的风险,并切实做好应对准备。

我们说,改革进入攻坚阶段,对于体制建设本身来说,就是要攻克上面这些影响巨大,但处理起来又必须前后兼顾、左右平衡,操作稍有不慎就可能导致严重社会风险的两难体制问题,使社会主义市场经济体制最终取得决定性胜利;而对于经济和社会发展来说,就是要通过破解这些难题,真正走出深层矛盾与突出问题久治不愈、不时反弹的怪圈,实现持续的发展和全面的进步。攻克这些难题,应该是我们下一步面临的主要任务,我们有义务、有责任交上一份满意的答卷。

(责任编辑:许桃芳)

## China's Reform in Transition Period: Situation, Characteristics and Tasks

FAN Heng-shan

(Comprehensive Reform Agency, National Development and Reform Commission, Beijing 100824, China)

**Abstract:** China's reform has entered into the most important and difficult period and there is an urgent need to speed reform. To deepen the reform, we should stride over the complicated benefit relationship, make an effort to solve some systematic problems influencing the construction of new mechanism and social economic development.

**Key words:** reform; mechanism; economy; market