

# 全面深化改革的十大看点

——访中央财经领导小组办公室副主任杨伟民

中共十二届全国人大常委会党组召开会议,学习贯彻党的十八届三中全会精神

## 为实现中国梦 提供有力法律制度保障

据新华社北京11月15日电(记者 杨维汉)中共十二届全国人大常委会党组15日召开会议,专题学习贯彻党的十八届三中全会精神。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江主持会议并讲话。会议强调,学习好、贯彻好、落实好党的十八届三中全会精神,是全国人大常委会党组、全国人大常委会重要政治任务。要学习贯彻全会精神,把思想和行动统一到全会精神上来,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,完善和发展中国特色社会主义制度,充分发挥最高国家权力机关在全面深化改革中的重要作用,齐心协力贯彻落实全会精神,为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力的法律制度保障。

会议指出,全国人大常委会作为最高国家权力机关,担负着重要的政治责任,要深入学习领会全会精神,准确把握全会精神实质,统一思想认识,以全会精神武装头脑、提高素质、指导实践、推动工作,坚定不移把改革开放事业推向前进。要切实增强责任感、使命感,坚持正确政治方向,树立正确意识、责任意识,敢于负责、敢于担当,广泛凝聚各方共识,形成推动改革开放的强大正能量,努力完成全面深化改革的各项任务。

会议强调,全国人大常委会要紧紧围绕全面深化改革的总目标,结合人大实际,贯彻落实好全会的部署和要求。要坚持和完善人民代表大会制度,推进人民代表大会制度理论和实践创新,健全人大监督制度和讨论、决定重大事项制度,密切联系代表、建立健全代表联络机构,推动人民代表大会制度与时俱进。要全面推进依法治国,坚持法律面前人人平等,维护宪法法律权威,进一步健全宪法实施监督和程序,建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度,推进法治中国建设。要完善中国特色社会主义法律体系,加强立法工作,坚持科学立法、民主立法,提高立法质量,依据改革举措,结合立法规划和立法工作计划,需要修改的法律按照程序及时修改,使重大改革于法有据、有序进行,需要得到法律授权的重要改革举措,要按法律程序进行。

## 十八届三中全会精神 学习辅导材料出版

新华社北京11月15日电 为了帮助广大党员、干部、群众深入学习贯彻党的十八届三中全会精神,中央有关方面组织编写了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本《党的十八届三中全会〈决定〉学习辅导百问》,对全会《决定》进行了全面阐释,是学习领会全会精神的重要辅导材料。书中收录了习近平总书记在全会上所作的工作报告《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明。

近日,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本由人民出版社出版发行,《党的十八届三中全会〈决定〉学习辅导百问》由党建读物出版社、学习出版社出版发行。

## 世说中国策

连日来,国际社会对中共十八届三中全会明确提出使市场在资源配置中起决定性作用以及更好发挥政府作用高度关注。

十八届三中全会《决定》使市场在资源配置中起决定性作用,这一信息释放出的信号十分积极。上海自由贸易区预计将成为中国延续这一改革方向的样板,中国致力于推动投资和出口驱动的经济增长模式向消费和服务业驱动的经济增长模式转变,预计中国经济增长速度可能会有所下降,但是经济增长质量将更高。

——世界银行行长金墾

中国共产党在十八届三中全会上决定将市场在资源配置中的功能由发挥“基础性”作用提升为发挥“决定性”作用,这一变化至关重要。此举将令中国经济发展更加平衡,使其增长不只来自于出口和投资,还来自于内部消费。而这也将为美国等正在寻找新经济增长点的国家带来巨大机遇。

——美国耶鲁大学高级研究员史蒂芬·罗奇

十八届三中全会作出给予市场在经济活动中发挥决定性作用的决定,是中国共产党始终致力于建设有中国特色完全市场经济的重要体现。中国经济发展方式的转变预示着中国领导层更加注重国内消费市场的发展,希望通过这一转变规避过度依赖出口给经济造成的潜在风险。

——俄罗斯金融市场发展研究院副院长瓦列里·彼得罗夫

十八届三中全会将市场在资源配置中的作用从“基础性”提升为“决定性”反映出中国领导层转变政府职能的决心,进一步明确了中国经济生活中政府与市场的关系。这有利于中国完全市场经济地位获得更多国家认可,对于促进国际国内市场融合以及经济要素有序自由流动具有积极意义。

——泰国开泰研究中心中国研究室主任黄斌  
(据新华社北京11月15日电)

党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出了全面深化改革的总目标、总方向、时间表等,并对改革作出系统部署。诸多新提法、新亮点、新举措背后,释放出哪些重要改革信号?新华社记者就此采访了参与《决定》起草组工作的中央财经领导小组办公室副主任杨伟民。

### “一个主题六条主线” 锁定改革大方向

杨伟民:十八届三中全会确定的主题是全面深化改革,这与十一届三中全会以来的6次三中全会都不同。尽管前几次三中全会也都聚焦改革,但主题仅是某一方面的改革,而这次全会定位全面深化改革,包括经济、政治、文化、社会、生态文明,以及国防和军队、党的建设制度等多方面改革。确定这样的主题,既与中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局相适应,也与当前改革形势相适应,在改革攻坚期和深水区,只有坚持全面深化改革,才能继续深化改革。

全会指出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和能力现代化,总方向是坚持社会主义市场经济改革方向。全会提出了6个“紧紧围绕”,分别是经济、政治、文化、社会、生态文明、党建6个领域的改革主线,反映着6个领域改革的基本理念。

以经济领域改革为例,全会提出“要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”,意味着基本经济制度、市场体系、财税金融、土地制度、宏观调控等所有经济领域的改革,都要围绕“使市场在资源配置中起决定性作用”这一主线来展开和推进。全会提出的每一个领域都有自己特定的主线和方向,不仅全面深化改革总的方向不会迷失,每个领域的改革也不会偏向。

### 发挥经济体制改革“火车头”牵引作用

杨伟民:虽然全会主题是全面深化改革,但坚持问题导向原则,把经济体制改革作为全面深化改革的重点,强调发挥经济体制改革对其他领域改革的牵引作用。这也是《决定》起草过程中非常注意把握的重要原则。《决定》确定的15个方面改革任务中,6个是经济,1个是与经济密切相关的生态文明体制,占了所有改革任务的近一半。之所以强调经济体制改革是重点,是因为当前我国存在的最突出最根本问题还是发展问题。我国正处在跨越“中等收入陷阱”阶段,下一步发展面临诸多难题和风险,过去支撑快速增长的条件也在变化,只有加快经济领域改革才能释放更多发展动力。

### “全面深化改革领导小组”+“改革时间表”,改革力度前所未有

杨伟民:对于改革举措,社会上总有人担心难以落实到位。此次全会通过一些有力举措向外界表明新一届中央领导集体坚定改革的决心,狠抓落实确保改革“不放空炮”。

一是中央成立全面深化改革领导小组,负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、监督落实。当前改革已到调整利益格局的攻坚期,仅靠一个部门推动全方位改

革是很难的,需要一个高层次机构来把握大局做决策,统筹协调各方面,凝聚改革共识,落实监督检查,防止改革“放空炮”。

二是鲜明提出“到2020年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”的时间表。这意味着剩下的7年时间必须完成《决定》提出的改革任务,这一时间表为各部门和地方设定了改革最后的边界和底线,表明这些改革任务是可检查、可评估、可落实的。

历经半年多时间起草,千锤百炼后的《决定》可谓句句是改革,字字有力度。大约2万字篇幅,15个领域60项具体任务,每一句话都是改革,或者是一个改革方向,或者是一个改革目标,或者是一个改革举措,落实下去都会对该领域发展和体制机制发生重大影响,有些甚至会带来根本性的变化。

参与《决定》的起草和修改,记忆深刻的是两点重要原则:一是起草时只写改革,特别是写重大改革,发展的任务原则上不写;二是修改时,但凡有可能削弱改革力度的,除非有特别充足理由,一般不修改。增加的改革任务只要有最大公约数的,有一定共识的都写上。听到很多参会人员说没想到、很意外、改革力度前所未有,充分体现了党中央敢于碰硬、勇于担当的改革决心和勇气。

### 市场在资源配置中起“基础性作用”改为“决定性作用”

杨伟民:公报将过去的市场在资源配置中起“基础性作用”改为“决定性作用”,两字之变,意义十分重大,是《决定》最大的亮点和重大理论创新,是对我国社会主义市场经济内涵“质”的提升,也是未来深化经济体制改革及其他领域改革的基本方针,就是推进国家治理体系和治理能力的重要一环。一个成熟的社会制度必须依靠法律。公报在不同领域列举了需要完善的制度,表明未来国家治理方式将是法治的,不再是简单命令式或单纯靠行政手段进行。

### 界定中央和地方事权 成财税体制改革重点

杨伟民:全会提出,财政是国家治理的基础和重要支柱,点明财税体制作为国家体系重要组成部分将成为下一步改革的重点。历经近20年分税制改革,财税体制的一些深层次问题逐渐暴露,如稀缺资源缺乏税制保护,税制不能更好发挥调节收入差距作用,地方缺乏税源只能靠卖地筹资……要破解这些问题,需要对财税体制改革进行总体设计,建立科学的财税体制。

二是明确经济体制改革的主线和路线图。当下大家都在寻找改革的突破口,公报提出使市场在资源配置中起决定性作用,明确了下一步改革的突破口和路线图。未来所有经济领域改革都要以是否发挥市场在资源配置中的决定性作用为标尺。今年推动的一些改革,包括上半年经济增速下滑,外界都期待政府出手,但并没有动,就体现了要依靠市场发挥稳定经济的作用。

三是抓住了我国现实经济问题的根。虽然30多年改革,初步建立社会主义市场经济体制,但目前经济体制在很多方面很不完善,核心问题还是政府对资源的直接配置过多、不合理干预太多。产能过剩、城市病严重、耕地占用过多、地方债风险、生态环境保护乏力等,很大程度上都与政府干预多有关。坚持市场化改革方向,是解决现实经济问题的根本。

### 清晰界定了政府职能和作用

杨伟民:强调市场在资源配置中发挥

决定性作用,绝不是否定或弱化政府作用。现代经济中,市场和政府的作用同样重要,但作用的内涵不同。就资源配置而言,政府作用是引导和影响资源配置,而不是直接配置资源。

同时,只有界定政府的职能和作用,政府不越位,才能使市场在资源配置中发挥决定性作用,才能解决目前政府职责越位、缺位、不到位并存的问题。《决定》清晰界定了政府职能和作用,可概括为5项职能20个字,即宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、保护环境。

此外,相对于党的十六大,此次全会没有提经济调节,因为这一概念过于宽泛,给政府干预资源配置留下空间较大,也与市场决定资源配置相矛盾。

### 提出推进国家治理体系和治理能力现代化的新目标

杨伟民:全会公报的一大亮点是提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的新目标,这是一个崭新的概念和提法。过去我们说建设现代化,是分别从经济、政治、文化、社会建设的角度提出的,而新目标是从制度层面提出的现代化,丰富了我国现代化的内涵。

国家治理水平是检验一种社会制度是否比较完善、比较定型的重要标志,对中国特色社会主义制度建设提出了更高要求。

公报以“社会治理”取代“社会管理”,体现了主体的多元化。治理与管理的区别就在于治理是政府、市场、社会组织、党、人大、政府、政协等多元主体一起进行国家的治理,而不是仅仅依靠一种力量,这是民主的一种表现。公报提出的“推进协商民主广泛多层次制度化发展”,就是推进国家治理体系和治理能力的重要一环。一个成熟的社会制度必须依靠法律。公报在不同领域列举了需要完善的制度,表明未来国家治理方式将是法治的,不再是简单命令式或单纯靠行政手段进行。

公报以“社会治理”取代“社会管理”,体现了主体的多元化。治理与管理的区别就在于治理是政府、市场、社会组织、党、人大、政府、政协等多元主体一起进行国家的治理,而不是仅仅依靠一种力量,这是民主的一种表现。公报提出的“推进协商民主广泛多层次制度化发展”,就是推进国家治理体系和治理能力的重要一环。一个成熟的社会制度必须依靠法律。公报在不同领域列举了需要完善的制度,表明未来国家治理方式将是法治的,不再是简单命令式或单纯靠行政手段进行。

### 界定中央和地方事权 成财税体制改革重点

杨伟民:全会提出,财政是国家治理的基础和重要支柱,点明财税体制作为国家体系重要组成部分将成为下一步改革的重点。历经近20年分税制改革,财税体制的一些深层次问题逐渐暴露,如稀缺资源缺乏税制保护,税制不能更好发挥调节收入差距作用,地方缺乏税源只能靠卖地筹资……要破解这些问题,需要对财税体制改革进行总体设计,建立科学的财税体制。

外界关注中央和地方的财权与事权关系问题,中央是收事权还是放财权,全会提出建立事权和支出责任相适应的制度,意味着中央和地方的事权将会更加明确界定,并根据事权确定大体支出责任,实现财力和事权关系的总体平衡,在这一过程中今后应减少任意设置专项转移支付。

### “不分老大、老二”,更加公平地对待各种所有制经济

杨伟民:目前民营经济发展中的一些障碍、“玻璃门”,根子在于我们从思想上没有把非公有制经济放在与公有制经济同等的地位。全会在完善基本经济制度方面的一大突破和创新,就是更加公平地对待和认识各种所有制经济。

一是全会提出公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济发展的重要基础。过去我们将个体经济、私营经济作为补充,后来承认是社会主义市场经济的重要组成部分,但加了“在法律规定范围内”的前提。十五大把非公有制经济作为社会主义市场经济的重要组成部分,但没有与公有制经济放在一起讲。这次放在一起讲都是重要组成部分,十分鲜明,表明二者没有老大、老二之分。

二是在保护产权、使用生产要素、参与市场竞争、法律保护、市场准入、依法监管等各方面,都强调各种所有制经济平等、公平、公正、统一等关键词。

三是提出积极发展混合所有制经济,这是新概念,但有新的内涵和定位。今后既要发展国有资本控股的混合所有制经济,也要鼓励发展非公有制资本控股的混合所有制经济。

此外,《决定》在深化国有企业改革和国有资产管理方面也有很多新思路、新任务,下一步必将掀起国有企业改革的第二波高潮。

### 首次系统阐释 生态文明制度体系

杨伟民:当前我国资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化,形势依然十分严峻,这背后有改革不到位、体制不完善、机制不健全的深层次制度原因。在这一问题上,政府不是干预太多了,而是干预太少了,不是政府越位而是远没有到位。

全会提出要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革,首次确立了生态文明制度体系,从源头、过程、后果的全过程,按照“源头严防、过程严管、后果严惩”的思路,阐述了生态文明制度体系的构成及其改革方向、重点任务。

源头严防的制度,就是在源头上防止损害生态环境的行为,包括健全自然资源资产产权制度和用途管制等若干制度;

过程严管的制度,就是在发展和开发过程中,建立一套制度约束地方和企业行为,包括划定生态红线、实行资源有偿使用和生态补偿制度等,充分发挥税收和价格的杠杆作用;

后果严惩的制度,就是要建立严格损害赔偿责任制度。对违反法律法规和有关规定的行为,过去的处罚很多是象征性的,无法弥补对生态环境和人民健康带来的长期损害。今后对造成生态环境损害的地方领导要终身追究责任,对企业要严厉惩罚,让企业付出真金白银,使之今后不敢再破坏生态环境。

### 全面深化改革 最终要让全体人民受益

杨伟民:全会明确提出,改革要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。这一指导思想表明,全面深化改革,最终必须让全体人民受益。

十八届三中全会通过的《决定》是新一届党中央动员全党全国各族人民全面深化改革的行动纲领和进军号角。当前形势下,只有全面深化改革,才能引领国家发展跨越“中等收入陷阱”阶段,克服各种社会矛盾和风险,全面推进小康社会建设,推动实现中华民族伟大复兴的中国梦。  
(据新华社北京11月15日电)

# 放开“单独二胎”,促进人口长期均衡发展

过了预期。国家卫生计生委新闻发言人、宣传司司长毛群安表示,40多年来,中国由于计划生育累计少生了4亿多人,大大减轻了人口过快增长对资源环境带来的压力。

中国人口出生率由1970年的33.4%,下降到2012年的12.1%;人口自然增长率由1970年的25.8%,下降到2012年的4.95%,是世界平均水平的一半。

“完善生育政策既要考虑维持中国的低生育水平,又要考虑群众的生育意愿,还有经济社会发展的人口结构变化等因素。”毛群安说。

为适应现实,中国计划生育政策不断调整,2011年,“双独二胎”(夫妻双方都为独生子女,可生二胎)政策已经覆盖全国。

然而,“未富先老”、劳动力短缺、独生子女家庭养老问题日益严峻。各界开始呼吁对“双独二胎”转向“单独二胎”(夫妻一方为独生子女,即可生二胎)。

### 短期生育率可能略有反弹 长期来看不会大起大落

《中国老龄事业发展报告(2013)》显

示,2013年中国老年人数量将达到2.02亿;国家统计局数据显示,2012年年末,中国15岁至59岁(含不满60周岁)劳动年龄人口93727万人,比上年减少345万人。

“劳动力人口的下降,标志着人口转型的拐点,意味着中国的人口红利将进入逐渐收缩的态势。”中国社会科学院社会学所副所长张翼认为,“单独二胎”政策是调整人口结构的重要手段之一。

有人担心放开“单独二胎”后,生育率会有所反弹。北京市人口研究所副所长尹志刚认为,短期生育率可能略有反弹,但长期来看不会大起大落。

“现实环境的制约,育儿成本的提高,让很多年轻人不会盲目跟风生育。”北京市人口研究所副所长尹志刚指出,由于生活、教育成本的提高,低生育思维定式已在处于生育期的新生代家庭中悄然形成。

国务院组织开展的人口发展战略研究认为,中国人口总量峰值应控制在15亿人左右,妇女总和生育率保持在1.8左右,过高或过低都不利于人口与经济社会

的协调发展。而目前,中国妇女总和生育率在1.5到1.6之间。

“国际公认的维持人口正常更替需要的妇女总和生育率是2.1。”李银河表示,从“单独二胎”启动实施着手,释放一部分生育势能,是中国完善生育政策的表现。

### “调整后还是计划生育”

十八届三中全会《决定》同时强调“坚持计划生育的基本国策”。尹志刚认为:“‘单独二胎’政策与计划生育并不矛盾,是基于目前生育水平面临反弹压力的谨慎考虑。”

他说,这项政策“既没有完全放开二胎,更没有放开三胎四胎,原来是计划生育,调整后还是计划生育”。

不过,人口总量的持续上升造成的人口与资源环境矛盾依然尖锐。专家提醒,未来中国应进一步完善生育政策,更好地均衡个体、家庭与社会在生育问题上的权利、义务及利益,促进人口、资源环境和社会经济协调发展。  
(据新华社北京11月15日新媒体专电)