



《决定》新看点

收入分配: 逐步形成橄榄型分配格局

【15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》)明确提出:要规范收入分配秩序,增加低收入者收入,扩大中等收入者比重,努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距,逐步形成橄榄型分配格局。】

“在我印象中,这是中央文件中首次提出橄榄型分配格局。收入分配改革在实现社会公平正义中扮演着重要角色,而形成橄榄型分配格局最重要的,是迅速扩大中等收入者比重。”中国(海南)改革发展研究院院长迟福林说。

收入分配改革,是近年来人民群众反映最强烈、呼声最迫切的改革之一。我国从2004年开始酝酿收入分配制度改革方案,但至今不同行业、城乡之间收入差距过大,职工工资增长幅度低等问题仍持续存在,已成为提高百姓消费总水平、扩大内需、拉动经济的制约因素。

迟福林表示,我国中等收入群体比重偏低、规模过小。扩大中等收入群体,关键是要尽快制订可操作的综合性行动计划。

“中等收入群体持续扩大,是释放消费潜力、拉动经济增长、维持稳定的社会结构的重要基础。”他说。

《决定》明确指出,规范收入分配秩序,完善收

入分配调控体制机制和政策体系,建立个人收入和财产信息系统,保护合法收入,调节过高收入,清理规范隐性收入,取缔非法收入,增加低收入者收入,扩大中等收入者比重,努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距,逐步形成橄榄型分配格局。

此外,《决定》还明确提出了要“提高劳动报酬在初次分配中的比重”,以及“完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制”。

迟福林说,当前,应当加大结构性减税力度,有效控制财政收入过快增长、行政成本过快增加,使城乡居民在国民收入分配格局中的比重明显提高。

财税改革:力促中央和地方“两个积极性”

【15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性。《决定》传递出财税改革的新信号。】

根据《决定》,要深化税收制度改革,完善地方税体系,逐步提高直接税比重。将推进增值税改革,调整消费税,逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制,加快房地产税立法并适时推进改革,加快资源税改革,推进环境保护费改税。

“税收的原则是税负公平,房地产税改革与普通百姓的利益紧密相关,通过加快立法可以推进

改革的进程,立法过程也是达成共识的过程,可以增强改革认同,减少改革阻力,协调社会各方的关系。”中国财税法学研究会会长刘剑文说。

“值得注意的是,完善立法作为财税改革的一项重要原则。”刘剑文认为,财税改革涉及多方关系,包括国家和纳税人、立法与行政、中央与地方、政府与市场等,通过完善立法可最大限度集中民情、民意、民智,实现公平。

根据《决定》,要实施全面规范、公开透明的预算制度,并提出改进预算管理制度的一系列具体举措,包括“建立跨年度预算平衡机制”“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”“建立规范合理的

中央和地方债务管理和风险预警机制”等等。

此外,对于建立事权与支出责任相适应的制度,具体内容包括:

——适度加强中央事权和支出责任,国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权;

——部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;

——区域性公共服务作为地方事权。

“突出强调支出责任,实际蕴含了‘钱由谁来花更合理’的内涵。”财政部财科所副所长刘尚希说。

国企改革:提高红利上缴比例

【15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:提高国企红利上缴比例,积极发展混合所有制经济,并明确了国有资本继续控股经营的自然垄断行业改革内容。】

“《决定》提出了国有企业和国有资本改革的新思路。有效实施《决定》关于国企改革的任务和举措,将掀起国有企业继20世纪90年代中期以来的第二波改革高潮。”中央财经领导小组办公室副主任杨伟民说。

中国(海南)改革发展研究院院长迟福林说,《决定》提出国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济,是基本经济

制度的重要实现形式,鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业,允许混合所有制经济实行企业员工持股,意味着国有经济结构将发生重大变化,将以国企改革推动经济体制改革的深入。

国务院发展研究中心产业经济部部长冯飞认为,国有资本监管从管企业为主向管资本为主转变,有利于从整体上发挥国有资本的重要战略性作用。

《决定》提出,划转部分国有资本充实社会保障基金。完善国有资本经营预算制度,提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020年提到30%,更多用于保障和改善民生。

冯飞说,这进一步强调了国有资本的全民所

有性质,广大人民群众将更多享有国有资本收益。

根据《决定》,国有资本继续控股经营的自然垄断行业,实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革,根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务,推进公共资源配置市场化。

“《决定》关于垄断行业改革的思路非常清晰,明确要将自然垄断性环节和可引入竞争的环节分开,同时强调自然垄断环节要靠有效政府监管克服垄断弊端。”冯飞说,比如电网、铁路路网、油气运输管网具有自然垄断特性,但发电和售电环节、油气上游开采和下游炼化销售以及铁路客户运输等环节都可以引入竞争。

资本市场:股票发行将推行注册制

【15日发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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。】

“这是股票发行注册制首次列入中央文件,将对我国资本市场带来重大影响。”武汉科技大学金融证券研究所所长董登新认为,中国股市市场化进程中的最大障碍就是对股票发行的过度行政干

预。近一两年来,市场对实行注册制的呼声很高,监管层也多次透露出未来要推行注册制的信号。

“十八届三中全会提出要使市场在资源配置中起决定性作用,资本作为基础性资源,在配置中更应凸显市场的决定性作用。”董登新说,注册制改革已经没有退路。

值得注意的是,股票发行由审核制向注册制过渡,并不意味着发行标准的降低和监管的放松。相反,注册制对事后监管提出了更高要求,需要以

加严格的监管维护市场健康运行。这要求证监会的职责随之发生根本性变化,监管重心后移。

“证监会需要把更多精力由审批转移到查处市场违规行为,打击证券犯罪和维护市场‘三公’等方面。”董登新说。

虽然注册制的真正实施还有待证券法的修改,但注册制蓝图带给资本市场的变革已经可以预期。理顺关系,该市场的归市场,该监管的归监管,资本市场的活力将由此得到释放。

自贸区:不断“扩容”发挥更大辐射作用

【15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:在推进现有试点基础上,选择若干具备条件的地方发展自由贸易园(港)区。】

中国(上海)自由贸易试验区挂牌已经一月有余,国内外关注度不减。外界普遍认为,上海自贸试验区有望成为未来中国改革开放的新地标和“试验田”,将在推动中国经济转型升级中发挥重要的试验、探索作用。

“在条件成熟的情况下发展其他自贸园区,目的同样是为新时期的改革开放积累可复制、可推广的经验。”商务部研究院院长霍建国表示,各地在发展中形成了不同特色,结合他们的各自优势发展自

由贸易园区,可以发挥更大的辐射和带动作用。

《决定》提出,探索对外商投资实行准入前国民待遇负面清单的管理模式。

霍建国表示,目前上海自贸试验区探索的负面清单管理模式,将清单以外的投资领域由核准制改为备案制,是我国行政管理体制改革中的重大突破,既与当前国内市场化改革方向一致,也符合国际投资规则发展的新趋势,在改善投资环境、便于外资在中国“落地”的同时,也有利于中国企业“走出去”,拓展发展空间。

“以投资管理体制改革为突破口,畅通国内国际要素有序流动的渠道,将为我外向型经济发展注入新的动力。”他说。

《决定》提出扩大内陆沿边开放,并做出了支持内陆城市增开国际客货运航线,发展多式联运,形成横贯东中西、联结南北方对外经济走廊;建立开发性金融机构,加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设,推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设等一系列具体部署。

专家普遍认为,当前中西部地区承接产业转型升级成效显著,我国外向型经济地区布局正协调推进。上述政策安排着眼于形成全方位开放格局,在当前新的时代背景下,其意义不仅限于打造新的经济增长点,更有利于形成东中西良性互动、互补支撑的格局,在内陆沿边开发开放中形成中国经济发展的新优势。

政府职能: 新增“环境保护”

【15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出:加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。】

专家认为,《决定》中涉及的政府职能和作用可概括为“宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、环境保护”,清晰地界定了政府的职能和作用,也凸显了新的内涵。

国家行政学院经济学教研部主任张占斌说,同过去的“宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理”相比,《决定》新增了“环境保护”要求。把政府职能和作用从“16个字”增加到“20个字”,表明“党和政府对政府职能有了新的认识”,强化了政府在环保方面的职责,有利于加强生态文明建设,建设美丽中国。

张占斌认为,政府职能的转变必将对我国环境保护乃至生态文明产生重大影响。预计相关政府部门将有所调整,从体制机制上进一步加大环境保护和生态建设力度,更好地保护和治理好生态环境。

他说,30多年的改革开放极大地增强了我国综合国力,改善了民生,但我国在工业化和城镇化过程中也付出了不小的环境代价,一些地区“高污染、高排放”企业盲目扩张,污染物排放量很大,造成了严重的雾霾污染等生态环境问题,群众反映强烈。《决定》把“保护环境”列入政府的五大职能和作用,顺应民意,符合现实。

他认为,工业化、城镇化关系到经济社会发展和民生改善,但“工业化、城镇化和生态文明建设三者不可偏废”,这就是政府职能转变释放的新内涵。

城乡一体化: 赋权于农谋改革

【15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“建立城乡统一的建设用地市场”“赋予农民更多财产权利”。】

国土资源领域专家认为,这准确把握了社会主义法治国家的平等发展权问题、市场经济核心的产权问题,使我国城乡统筹进入一着棋动、全盘皆活的新时期。

国土资源部土地争议调处事务中心主任孙英辉说,强调“建立城乡统一的建设用地市场”“赋予农民更多财产权利”,使环环相扣的征地制度改革、集体建设用地流转、不动产统一登记等问题进入整体突破期。要解放思想,顶层设计,与基层实践结合,赋权于农,使农民以产权保生存、以产权谋发展,从农村突破,向城乡一体化总目标迈进。

中国土地勘测规划院院长郑凌志认为,征地制度改革、集体建设用地流转等,单靠地方政府推动已不能完成。缩小征地范围,让农民获得更多财产性收入,建立城乡统一的建设用地市场等,涉及土地收益分配格局调整,关系经济发展方式、经济发展模式、中央与地方关系等各层面。今后完善征地制度,提高农民在土地增值中的分配比例;在严格用途管制下,允许农民或集体经济组织参与城镇经营型项目开发;制定集体建设用地流转收益分配办法,合理确定中央、地方、集体、个人收益比例,激活各方面积极性,可能成为改革探索的新热点。

中国社科院农村发展研究所宏观室主任党国英说,《决定》强调城乡一体化、城乡平等。赋予农民更多财产权利,主要是土地财产权,包括抵押、处置及最根本的交易权。要加快确权,保障权益。整体性改革有系统性要求,离不开配套。希望扭转单兵突进局面,完善配套,在耕地红线、生态红线之下,使农村再次成为中国改革的热土。

民资办银行: 由“探索”变“允许”

【15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出: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。】

民间资本进入银行业是近期市场热议的话题。6月19日召开的国务院常务会议对此提出,探索设立民间资本发起的自担风险的民营银行。由“探索”变为“允许”,一词之差凸显我国金融改革的决心。

《决定》还提出,健全多层次资本市场体系,推进股票发行注册制改革。提出完善人民币汇率市场化形成机制。提出建立存款保险制度,完善金融机构市场化退出机制。

“无论是允许民间资本发起设立银行,还是健全多层次资本市场体系,完善人民币汇率市场化形成机制,这些举措均意在完善金融市场体系建设,让市场在资源配置中起决定性作用,是当前我国深化经济体制改革的必然之举。”中国社科院金融研究所所长王晋刚说。

王晋刚认为,以上举措对于完善市场环境的作用不言而喻。他认为金融市场化推进,一方面需要有制度的改革,另一方面也需要配套条件的完善。

《决定》还提出,加快推进利率市场化,加快实现人民币资本项目可兑换。“加快”二字,与十八大报告中“稳步推进”“逐步实现”的表述有明显不同。

“加快”二字凸显出当前我国金融改革的紧迫性,随着改革的提速,预计未来将有更多市场化改革举措出台。”中国人民大学经济学院副院长王晋斌认为。

(本版稿件均据新华社)