责编： 林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel:010—62806240

编者按：中央党校经济学教研部主办的“深化经济体制改革理论研讨会——深入学习贯彻党的十八届三中全会精神”，于2013 年 12 月 28 日在中央党校举行。与会专家就深入学习贯彻党的十八届三中全会精神，深化经济体制改革理论问题进行了研讨。现将 9 位教师发言摘要刊发。

中央党校经济学部“深化经济体制改革理论研讨会”发言摘要

混合所有制经济的性质和政策

□谢鲁江

基本经济制度的重要实现形式。党的十八届三中全会明确指出，混合所有制经济是我国基本经济制度的重要实现形式。这是在党的十五大指出混合所有制经济是公有制的实现形式的基础上，在理论和政策上又提升了一步，即混合所有制不仅是公有制的实现形式，同时也是社会上各种所有制的实现形式。这一理论上的推进，对于各种所有制经济获得平等的竞争和合作的机会，获得相互促进、共同发展的空间，奠定了强有力的思想认识基础，在理论上和政策上是一大新的突破。

新型的微观经济主体。混合所有制经济，是不同所有制性质的投资主体共同出资组建的企业，是社会主义市场经济条件下出现的一种新型的微观经济主体。近年来，混合所有制形式的企业在我国国民经济中所占的比重在逐步增加，所起的作用日益增强。根据《中国统计年鉴》提供的数据，到 2010 年混合所有制经济占工商登记企业注册资本的 40%以上，到 2012 年，混合所有制经济占企业法人单位的比重达 15%，占城镇就业的比重达 14%左右。而据证监会统计，截至 2013 年 10 月，混合所有制经济形式的上市公司占我国境内上市公司的比重在 80%以上，资产比重在 90%以上。这说明，除了各种所有制经济独自成长发展之外，混合所有制经济越来越成为各种经济成分共同发展的基本途径，成为体现我国基本经济制度的实现形式，也成为我国企业的一种基本组织形式。

“三个允许”的政策框架。在上述认识的基础上，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，允许更多发展混合所有制经济，允许非国有资本参股国有资本投资项目，允许企业员工持股。这一新的政策框架，很有现实针对性，将有效地解决围绕国有经济做大做强及民营经济发展空间所产生的困惑和问题。这一政策框架，为有效解决社会所反映的一些新矛盾，如国有经济与民营经济的矛盾、垄断与竞争的矛盾、劳资矛盾、收入分配矛盾、发展实体经济与抑制泡沫经济的矛盾，等等，提供了建设性、开放性的政策通道。

着力建立职业经理人制度

□孙小兰

规范法人治理结构。按照现代企业制度要求，完善法人治理结构，这是职业经理人生存和发展的制度基础。达到各自独立、权责分明、相互制衡，使职业经理人在国企的领导职务身份转化为职位聘任身份。首先，要大力推进产权多元化。发展混合经济，引入多元股东，特别是非国有股东，使所有者职能到位，以形成规范的法人治理结构。其次，承认“委托—代理”关系，转变政府职能。规范企业股东会、董事会、监事会和经理层的权责，明晰各自的权责边界，形成权力机构、决策机构、监督机构和经营管理者之间的制衡机制。

建立市场化选聘和退出机制。建立职业经理人制度贵在“职业”而不是“官位”，重点就是“去行政化”，从根本上废除国有企业经理人员的国家干部身份和行政任命制。实行选聘制，引入竞争、更新和淘汰机制，促使官员化的经理人走向职业化、市场化。在国有企业经理人的应聘管理上，政府只能充当“红娘”，不能担当管家角色。

完善激励制度。激励机制的建立与完善主要体现物质利益和经济人原则。现阶段的激励手段重点在体现经济人要求，就是物质利益原则。对经理人的物质激励包括：工资、奖金、年薪、股票、期权、职务消费等。健全激励机制的内容是：年薪制+股票期权+养老保险。此外，非货币激励对职业经理人的作用也不容忽视。

健全约束机制。重点是从“良心”到制度的转变。从分权和制衡入手，明确“三会一层”的责权利，避免权力失控；建立联动互补的监督体系，健全外派董事、监事会主席和财务总监的外部监督机制；建立独立董事制度，保护中小股东的利益。此外还有市场约束、法律约束和制度约束。

适时修改公司法。明确董事会选聘具有资质的职业经理人。对所有者和经营者的责权利及其行为作出明确的规定，增加公司法中有关规范企业内部利益主体的法律条文。公司法不仅要对企业的地位及行为作出明确的法律规范， 而且也要对企业内部包括职业经理人在内的各种主要利益主体的地位及行为作出明确的法律规范。

构建适用农村宅基地的城乡统一建设用地市场

□施 红

如何把缩小农村村庄和扩大城市规模衔接起来？通过具体土地结合比较难，但是，变成建设用地指标就好办多了。这就是适用农村宅基地的城乡统一的建设用地市场。十八届三中全会指出，“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”。同价同权的改革是解决土地要素市场体系问题。适用农村宅基地的城乡统一的建设用地市场是解决守住耕地红线问题。

将地票扩展到农村建设用地中的宅基地。适用农村宅基地的城乡统一的建设用地市场模式，可以借鉴重庆的地票制度，而且，地票制度可以扩大使用范围，比如变成省内可流通。必须购买了农村建设用地指标，才可以有城市建设用地指标，这样，才能形成城乡统一的建设用地市场，才能做到缩小农村村庄的范围和扩大城市建设规模相衔接。要建立交易平台，可以借鉴或者借用有的地方建立的“农村产权交易中心”，对农村建设用地进行交易。集体土地所有者是供给主体，也就是说供给者是集体经济组织，而且，对建设用地的土地整理也要依靠集体经济组织。在这个问题中，就如同在成都市实行的土地确权中，基层民主建立和完善是基础。在城乡统一的建设用地市场中，需求者是政府或者是企业，如果是政府，就是赎买政策，如果是企业，就是企业必须支付成本才能获得用地指标。

宅基地进入城乡统一建设用地市场进行交易时，必须要有三个前提条件：一是农民已经在城市工作和生活，并且有了城市社会保障。二是把进行宅基地交易的农民工纳入了保障房供给队伍。三是农民宅基地交换后需要整理成耕地。当然先有鸡还是先有蛋，具体操作是需要深入研究的。建立城乡统一建设用地市场后，虽然势必会增加城市建设用地成本，但相应会促进城镇化健康发展，提升城镇化质量。在现有土地指标政策中，实行占补平衡政策。如果将现有土地指标也纳入到城乡统一建设用地市场中来，将建立一个完整的土地指标市场，有利于促进土地集约利用。

财税体制改革需要大智慧

□梁 朋

财政体现政府执政理念。从十八届三中全会提出全面深化改革的总目标看，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治理能力现代化。财政是政府执政的物质基础，是政府配置资源的主要方式，邓小平曾经说过财政应该“有财有政，不能有财无政”，财政是政府执政理念的物质体现，因此财政体制的现代化是国家治理体系和治理能力的现代化的重要内容。

历史是最好的教科书，同时也是我国深化财税体制改革最好的借鉴。无论是从中国的历史还是国外的历史，我们都可以看到财政改革是关系国家长治久安的大问题。中国历代的太平盛世后面都有一个好的财税体制作为支撑。同样，无论是法国的大革命，还是美国的进步时代，都可以看到财税体制改革的正反经验教训。十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，反映了对财政体制及其改革重要性认识的进一步深化。

财税体制改革是破解许多重大问题的关键。改革的经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。财政收支的规模和范围，实质上就是政府作用的具体体现，无论是市场在资源配置中起决定性作用，还是更好发挥政府作用，都需要对财政体制进行相应的改革和调整。因此财税体制改革在全面深化改革中意义十分重大，是破解许多重大问题的切入点和突破点。因此，不仅是十八届三中全会《决定》的第五部分，其他很多领域的改革都涉及财税体制改革的问题。比如十八届三中全会《决定》的第六部分“健全城乡一体化体制机制”中还提出“建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道”，“建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制”，等等。注重改革的系统性、整体性、协同性，不仅仅从财税体制上来寻找解决这些问题的办法，是十八届三中全会《决定》的一个特点和亮点。

加快实现资本项目可兑换

□陈启清

当前条件下加快实现资本项目可兑换需要注意什么？这里有三个关键问题。

顺序很关键。加快并不等于不顾条件，不顾顺序。十八届三中全会明确提出要有序提高跨境资本和金融交易可兑换程度。“有序”要坚持一个原则，就是需求导向。市场有这个需求，就相应放开，不要超越阶段，超越实体经济发展的需求去激进开放。

时机很关键。正确的战略在错误的时候执行可能造成负面效应。我们认为当前并不是资本项目可兑换的好时机。一方面，因为国内外资产价格差距比较明显，发达国家的资产价格尤其房价在金融危机中普遍下跌，处于低位，而我国房价这些年连续上涨，身处高位，一旦资本项目开放，很可能出现国内资金抛售国内高价房产去配置国外低价房产的情况，这将给目前相对脆弱的以房地产为核心的经济金融系统带来重大影响。另一方面，美联储已经启动 QE 退出，美元因美国经济复苏、欧洲日本定量宽松货币政策持续、新兴市场经济风险增大等因素升值，美国国债收益率上升，这些因素都意味着全球货币可能回流美国，中国在此时放开资本项目很可能助推资本外流，给国内经济造成严重扰动。我们认为“加快实现”并不意味着马上要放开资本项目，并不意味着所有的资本项目都要加快。我们不赞成给资本项目可兑换制定明确的时间表，具体的时机把握应该由管理层来自主决定。

预留管理手段很关键。国际经验已经充分表明，资本项目可兑换风险巨大，很多国家正是因为不恰当的资本项目可兑换而酿成金融危机，但各国的实践也表明，资本项目可兑换的风险并非不可控制不可管理。这次三中全会明确提出，要健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系，在这样一个基础和条件下来加快实现人民币资本项目可兑换。这一管理的重点放在两个方面：外债和资本流动。首先要加强外债管理，合理调控外债规模，优化外债结构，防范外债资产负债不匹配、期限不匹配等风险。其次要完善资本流动管理，建立资本流动监测体系，做到应统尽统；加强对短期资本流动的监管，限制与实体经济严重脱离的金融衍生品的跨境交易。外债和资本流动的管理都要放在宏观审慎监管框架之下来设计，要统一纳入宏观审慎监管框架，注重跨部门的监管协调。同时还要预留管理手段，在紧急情况下，可以对资本流动采取临时性管理措施。

调整中央与地方的财政分配关系

□李旭章

十八届三中全会关于财政体制改革举措的主要目的是形成中央和地方财力与事权相匹配的财税体制，更好发挥中央和地方两个积极性。可以看出，这是对过去一个时期中央与地方财政分配关系扭曲的一个矫正。

以健康的央地财政分配关系，促进中国经济健康发展，为中国模式增添新的内容。如何理解中国模式是一个备受争议的问题，但正是在我们这样一个政府主导作用明显，逐步培养市场发育，地方政府竞争把经济搞上去的过程中，中国发展了、进步了，取得了举世瞩目的成就。国外学者不少都是从正面论证这一“中国特色”的。中国大陆的发展路径与韩国、新加坡及中国台湾十分相似，一个致力于发展的政府主导，重建国内市场和管理，实现经济社会发展的战略构想。不同的是，其他东亚新兴工业体的中央政府事实上均是其唯一拥有实质权力的政权，而中国的发展改革从一开始就伴随着中央权力的下放以及地方首创性的推动。新兴工业经济体的发展轨迹很大程度上是指向部门目标政策的，而中国路径很大程度主要是地方性的。尽管把政府理解成一个公共企业家并非新概念，然而将其分解成地方性的企业代理人却是一个新的视角。越是深入到基层，地方政府行使企业功能的动力就越能得到清晰的界定。在实践中，表现为地方政府间的各种竞争促进和带动了中国整个经济的高速增长。

良好的央地财政分配关系可促使地方政府竞争模式向更好地发挥政府作用方向转变。地方政府竞争模式曾经是中国经济增长的主要动力，现在看来存在不少问题。加快经济结构转型升级，必须改变这种竞争性地方政府的增长模式。即使我们还不可能一朝完全抛弃，也必须意识到继续这种做法可能使经济和社会矛盾积累下来，为今后的发展埋下隐患。调整中央与地方的财政分配关系，意在使地方竞争在另一个层次上进行：比谁的市场更开放，比谁的规则更加国际化，比谁的服务效率更高，比谁更加遵守市场“游戏规则”，比谁城乡更加平等、和谐。

更好发挥政府的“特殊作用”

□张 开

坚持和完善社会主义基本经济制度，确保改革开放的正确方向。邓小平在 1985 年党代会上指出：“在改革中，我们始终坚持两条根本原则，一是以社会主义公有制经济为主体，一是共同富裕。”当前全面深化改革，仍要坚持这两条根本原则，为经济体制改革提供了制度约束，确保改革的正确方向，这是我们党和政府需要发挥重要作用的领域。例如，党中央在 1993 年十四届三中全会上提出“效率优先、兼顾公平”，这一举措促进了市场经济更快发展的同时，也带来了收入分配的两极化发展趋势；为扭转这一局面，党中央在 2007 年十七大将其调整为“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”。这里对收入分配关系的调整，恰恰体现了政府的积极作用。

推进市场体系的发育和完善。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“建设统一开发、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。”西方发达国家市场经济已经发展了两百多年，整个市场体系非常完善。然而，众多生产力落后的国家，单纯等待和依赖市场力量自然而然地缓慢发展，不可能快速构建起发达市场经济体系。当代新兴市场经济体，其政府无一例外都在市场体系建设方面发挥了主导作用。我国的社会主义市场经济只有 35 年的历史，在生产要素和商品自由流动、公平竞争和市场监管、市场价格的形成机制、金融市场的建设等方面，我们还有很长的路要走，在社会主义条件下，这一推进市场体系发育和完善的过程，离不开社会主义政府发挥其应有的积极作用，政府不能缺位。

制定中长期发展战略，实现赶超型经济发展。市场机制通常解决短期目标，国家的中长期发展战略是无法通过市场机制来实现的。企业在市场机制作用下，以追求高利润为导向，决定了资本投资的方向，而这通常并不一定是国家社会最为需要的领域，必须通过政府主导制定中长期发展战略规划，实现经济社会的跨越式发展。

健全自然资源资产产权制度

□郭兆晖

加快生态文明制度建设，必须推进健全自然资源资产产权制度。目前可以按照“可持续规模—公平分配—有效配置”的模式来进行，着手明晰自然资源的占有权、使用权、收益权及处分权。

政府事先确定自然资源可持续的使用规模。由于大部分自然资源本身不具有稀缺性，因此确定其产权必须依靠政府事先确定。自然资源的利用必须遵循自然规律。自然资源可以分为不可再生的自然资源与可再生的自然资源两大类。不可再生的自然资源本身就有使用的限度；可再生的自然资源如空气、水等虽然在长期中是可再生的，但是由于污染严重，清洁的空气、水已经变成了“不可再生的”，这就是说污染是有限度的。这种自然资源的可持续的使用规模就是十八届三中全会中所说的“生态保护红线”，在自然科学领域中称为“阈值”，就是资源使用一旦超过一定的量，就会导致无法恢复的状况。因此，政府根据自然规律确定了一个可持续的规模，自然资源便具有了稀缺性，就可以赋予产权。

公平分配使用权与收益权。我国《宪法》第九条规定：“自然资源的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”这表明我国自然资源的占有权是全民所有或集体所有。但是具体的使用权必须分配给具体的主体来使用，收益权应当分配给全民共享，因此公平分配使用权与收益权成为了自然资源资产产权制度的重要内容。

明确自然资源资产的处分权。习近平总书记在《关于<中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定>的说明》中明确指出：“健全国家自然资源资产管理体制是健全自然资源资产产权制度的一项重大改革，也是建立系统完备的生态文明制度体系的内在要求。”这种管理体制便是自然资源资产的处分权。我们也要发挥市场在自然资源资产配置中的作用，让自然资源资产产权可以在市场上交易，有效地配置自然资源。

基础养老金全国统筹 助推养老保障制度改革

□李 蕾

十八届三中全会关于社会保障制度改革的部署，清晰地勾画出未来养老保障制度的改革方向。总的思路是通过对现有制度体系的整合优化来实现更加公平可持续的养老保障改革发展目标。

打破基本养老金地区分隔的统筹状态。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要“实现基础养老金全国统筹”。目前，基础养老金的统筹层次在省一级。并且，“省统筹”在不少地区还是停留在建立省级、地市级调剂金的阶段，不是真正意义上的省统筹。地区分割的局面导致两个不利的后果：一是不同地区的养老保障负担不均衡，发达地区是劳动力的输入地，人口结构年轻，财政负担轻，可以实施较低的养老保险实际缴费率。欠发达地区是劳动力的输出地，人口结构老龄化，财政负担重，只能实施较高的养老保险实际缴费率。2011 年，广东省企业的养老保险实际缴费率仅为 5.9%，而甘肃省的实际缴费率竟然高达 24.5%。形成了欠发达地区补贴发达地区的逆向制度选择。二是不同地区养老保险基金余缺分化，基金结余与财政补贴双增长，导致基本养老金运行效率低下。在地区分割的格局下，各地基本养老金封闭运行，发达地区基金结余不断增加，欠发达地区基金收不抵支，必须通过财政补贴予以弥补。

实施基础养老金全国统筹能够从三个方面改善养老保险制度的可持续性：一是调节地区收支余缺，避免基金缺口，减少财政补贴负担。从全国范围看，当期基本养老保险基金的财务状况是收大于支，基金累计结余不断增加。如果采取全国统筹，不会出现基金缺口，能够实现收支预算平衡，个人账户实账积累并增值运营。二是降低养老保险实际缴费率。一方面，能够减轻企业和个人负担，增强企业竞争力；另一方面，能够降低职工养老保险的制度门槛，让低收入群体和灵活就业人员有能力参加职工基本养老保险，扩大参保面，提高在职职工和退休人员的赡养比，有利于基础养老金的财务优化。三是方便参保人员在地区间的流动，减少因工作地点变动导致的退保、断保情况，简化人员流动时养老关系转移接续手续，有利于提高基金的管理效率。