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

◆宏观观察

# 2014 年政府工作的难点

□张占斌

2014 年的中国，正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期重叠”、爬坡过坎的紧要关口。改革也进入攻坚期、涉入深水区，在调结构、促改革、稳增长、惠民生等领域都面临诸多难点问题，需要仔细权衡，精心施策。

### 改革是“龙头”

如何平衡“两只手”。政府与市场这两只“看得见的手”和“看不见的手”，都是资源配置的手段。只有正确把握和妥善处理政府与市场的关系，充分发挥“两只手”的比较优势和协调配合作用，才能实现中国经济的健康运行。十二届全国人民二次会议《政府工作报告》（以下简称《报告》）指出要再取消和下放行政审批事项 200 项以上，深化投资审批制度改革，建立权力清单制度等，这一系列举措旨在更好地发挥政府的作用，让市场主体不断迸发新的活力。如何做到既使市场在资源配置中起决定性作用，又能更好发挥政府作用，找到政府和市场之间的平衡点，是对本届政府治理能力的考验。

如何平衡稳增长与促改革。《报告》指出改革是今年政府工作的“首要任务”，要向深化改革要动力。改革是一项长期目标，改革红利的释放需要时间，而短期增长压力就在眼前。在经济面临下行压力，经济增长放缓的情势下，如何平衡改革与增长的矛盾，实现 7.5%的增长目标是本届政府面临的难点问题。增长的压力，使得改革负重前行。“我国仍是一个发展中国家，还处于社会主义初级阶段，发展是解决我国所有问题的关键，必须牢牢扭住经济建设这个中心，保持合理的经济增长速度。经过认真比较、反复权衡，把增长预期目标定在 7.5%左右，兼顾了需要和可能。”但是面对复杂多变的国际、国内环境，如果经济增长低于预期目标，政府又将采取何种措施来稳定增长？如何平衡短期增长目标与长期改革进程之间的矛盾，是政府面临的挑战。

如何实现政府的“自我革命”。“进一步简政放权，这是政府的自我革命。”改革是政府的自身革命，是向自己动刀子，是割自己的肉，是壮士断腕。其核心是理顺几个关系：一是理顺政府和市场的关系；二是理顺政府和社会的关系；三是理顺中央和地方的关系；四是理顺政府部门间的关系。《报告》中提出的几大重要领域的改革如简政放权、财税体制改革、金融体制改革、国企改革，这些改革都在“自我革命”。如何在重要领域取得突破，推进改革进程，避免陷入“一管就死、一放就乱”的怪圈，是对政府的政治勇气和治理能力的严峻考验。

如何协调经济体制改革与其他改革的配套。《报告》提出“以经济体制改革为牵引，全面深化各领域改革”。经济体制改革是本届政府改革的重点，而经济体制改革不是孤立进行的，牵一发而动全身，是在政治体制、文化体制、社会体制和生态文明体制等一系列综合配套改革的协同推进中，才能充分地释放改革红利。这就要求相应的政治、文化、社会等体制改革的配套协调，要求政府职能等进行改革和转换，要求教育、卫生、文化等社会体制改革协同跟进。各项改革之间的配套、协调，对本届政府也是一大考验。

### 结构调整是“重头”

如何平衡结构调整与经济增长。长期以来，经济结构问题一直是困扰中国经济的梦魇。因此，推动结构调整也就成为历届政府的“重头戏”，结构调整同样也是本届政府的“主攻方向”。《报告》指出“当前我们面临着很多不确定因素，经济下行压力依然较大”。在这种形式下进行产能过剩的治理、推进产业结构的优化升级、转变经济发展方式就会变得举步维艰。英国《金融时报》刊文指出由于 7.5%的增速目标存在一定难度，如果将增长放在首要位置上，那么中国则需要部分牺牲结构性改革，同时增加对环境的压力，中国必须保持目前政策的弹性，以便于在问题和风险出现时就立刻对政策进行调整，避免出现整体经济的滑坡。李克强总理表示只要经济增长不突破下限，就集中精力调结构、促改革。即使经济增长突破了下限，也要把稳增长和调结构、促改革结合起来。这对政府将是巨大的挑战。

如何发挥“基础作用”与“关键作用”。《报告》提出“要增强内需拉动经济的主引擎作用”，“要发挥好消费的基础作用和投资的关键作用”。国家统计局公布 2014 年 1—2 月社会消费品零售总额同比增 11.8%，低于预估中值 13.5%，创下自 2006 年 2 月以来最低水平。这表明消费还难以成为拉动经济的主引擎。“把消费作为扩大内需的主要着力点”，就是“通过增加居民收入提高消费能力”，提高的办法是“多渠道增加低收入者收入，不断扩大中等收入者比重”，这些措施的实行都需要时间。

投资一直是中国经济增长的主要驱动力。今年 1—2 月同期投资亦明显降温，同比增速回落至 17.9%，为统计局公布不含农户的固定资产投资数据以来的纪录低点。表明投资已经增速放缓投资增速。基础设施建设、制造业、房地产业是投资的主要领域。制造业面临着产能过剩和结构升级，属于本届政府“转方式调结构”的重点产业，房地产市场要“抑制投机性需求”，这些领域的投资能否起到稳增长的关键作用尚属未知。那么，投资应走向何方？《报告》中提出的稳定的财政政策和适度松紧的货币政策能否满足稳增长的投资需求，能否起到“四两拨千斤”的效果？在消费需求不振时，投资需求能否稳定增长就成为关键，中国经济巨轮行稳致远任重道远。

### 民生改善有“奔头”

如何控制CPI。3.5%左右的居民消费价格涨幅指标，对于本届政府是严峻考验。原因有四：第一，农民工市民化的较高经济成本、居民实际收入的提高需求对物价形成压力；第二，人口红利减弱导致的劳动力成本上升将推动物价上涨；第三，《报告》提出的居民用水、用气等资源性产品的阶梯价格改革，造成物价上升的压力；第四，人民币汇率下降，导致进口原材料的价格上涨，从而形成输入型通胀的压力。

如何保就业。《报告》指出“就业是民生之本，是关系经济升级、民生改善和社会稳定的大事”。但当前我国劳动力供求总量矛盾和结构性矛盾并存，高校毕业生、农业富余劳动力转移和困难群体再就业以及城镇稳定就业等多重挑战交汇。2014 年仅高校毕业生就有 727 万人，城镇新增就业 1000 万以上。解决就业问题的根本要靠发展，在就业人数持续增长的情况下，受宏观经济形势下行的影响，2014 年就业工作任务艰巨，就业与增长的矛盾凸显。如何“实现更加充分、更高质量就业，使劳动者生活更加体面、更有尊严”是民生大事。

### 环境治理有“盼头”

如何平衡经济增长与环境保护。我国长期形成的高投入、高污染、高消耗、低产出的经济增长方式，使得生态红利严重透支、环境压力进一步加大。当经济增长目标低于预期时，环境保护是否会放松？是经济优先，承受污染代价，还是环保优先，牺牲经济增长？抑或是二者兼顾，在增长和环保之间寻找平衡？“淘汰钢铁 2700 万吨、水泥 4200 万吨、平板玻璃 3500 万标准箱等落后产能”，能否顶住受损利益群体的压力？向污染“宣战”以后，方案如何执行考验政府的治理能力。

如何建立跨区域、跨流域生态补偿机制。“推动建立跨区域、跨流域生态补偿机制”是《报告》提出的新课题，污染问题不是单个地方的责任，由于其负外部性，仅靠个别的政府、企业和人，无法有效解决污染问题。治理污染，既需要建立跨区域、跨流域生态补偿机制，又需要全国一盘棋的谋划。既需要行政力量的推动，又需要市场机制的主导。既需要政府的行动，又需要企业和居民的参与。既需要系统的顶层设计，又需要细化的操作措施。既需要中央政府的统筹，又需要跨地区、跨部门的协调。既需要不断探索，又需要迫切推动。如何打破地方利益的分割，协调行动，形成合力“出重拳”，建立联动机制，考验着政府的智慧与能力。

◆经济时评

# “国六条”催生资本监管新智慧

□蔡恩泽

3 月 25 日，国务院部署促进资本市场健康发展的六大举措，坊间普遍认为这是给资本市场摘掉紧箍帽、带来交易活力的“国六条”。

毫无疑问，“放开搞活”是“国六条”的鲜明亮点。但随之而来的一个问题是监管层需要以新的思维和新的方式来构建新形势下的监管智慧。以往的教训是，资本市场一管就死，一放就乱，如何跳出历史的魔咒，使监管宽严适度，让资本市场既合规有序，又蓬勃生长，需要潜心研究。且按“国六条”顺序一一道来。

积极稳妥推进股票发行注册制改革，新股发行以注册制取代审核制，减少了审批环节，并不意味着监管层无事可做，而是根据宽进严出的原则，将监管的精力渗透到上市公司运作过程中，跟踪监控，强化信用监管、完善系统性风险监测预警和评估处置机制，从严查处虚假陈述、内幕交易、市场操纵等违法违规行为。比如年初“奥赛康叫停事件”，就是监管层在奥赛康上市路演中被发现两个问题，一是公司股东的首次出资时间延迟和比例未达法律规定，二是公司曾以法人的名义进行股票投资。

规范发展债券市场，直接给监管层压了担子。近 5 年来，债券市场发展速度非常迅猛，市场规模从 2009 年的 15 万亿到目前的 30 万亿，5 年中债券市场容量翻了一倍。但债券违约风险也与日俱增，从 2011 年“云城投”曝出违约担忧，到今年 3 月 7 日“11 超日债”国内首例债券违约事件（上海超日太阳能股份有限公司于 2012 年 3 月 7 日发行的 2011 年公司债券无法按原定付息日按期支付），令人惊心。违规代持、潜在的不正当利益输送等问题引发去年 4 月的监管风暴。此次，国务院要求发展适合不同投资者群体的多样化债券品种，促进债券跨市场顺畅流转，更要强化信用监管。特别令人担忧的是地方债，虽说官媒放言乐观得很，但对一个缺少经济生长点的地区来说，毫无节制地发行地方债，总归是潜伏着风险，必须加强监管。

培育私募市场，说明私募市场需要扩容，但并不意味着监管松绑。日前，中国证券投资基金业协会举行私募基金管理人颁证仪式，首批 50 家私募基金管理机构获得私募基金管理人登记证书，成为可以从事私募证券投资、股权投资、创业投资等私募基金投资管理业务的金融机构。不过，私募基金毕竟不像公募基金那样姓“公”，私募基金的转正与发展，在为市场带来更多加盟资金的同时，对其如何进行监管无疑是监管部门需要面对的问题。而且，既然新《基金法》将私募基金纳入监管范围，那么就应该管好，当务之急是强化信息披露，规定持仓设限，严防私募基金操纵个股股价。

推进期货市场建设，“买空卖空”更需要加强监管。比较成熟的期货市场在一定程度上相当于一种完全竞争的市场，是经济学中最理想的市场形式。但从来也没有完全脱离监管的完全竞争的市场。期货市场同样需要监管，特别是期货市场不能游离于实体经济之外。目前最为突出的问题是，少数大户凭借资金实力，联手操纵市场，牟取暴利；少数人挪用公款进行期货投机，损公肥私，或利用银行贷款、拆入资金以及变相集资进行炒作；个别客户在交易中蓄意违规，甚至进行金融犯罪活动。当前要严禁国有企业进入期货投机，各类金融机构一律不得从事商品期货的自营和代理业务，期货经纪公司一律不得从事期货自营业务。

促进中介机构创新发展，中介的核心是诚信，放宽业务准入后，势必鱼龙混杂，监管必定要跟进。当前一个棘手的问题，就是如何促进互联网金融健康发展。互联网金融的本质就是中介，目前正在拼抢传统银行的奶酪。3 月 13 日，央行下发文件，紧急暂停线下条码（二维码）支付以及虚拟信用卡业务，就是在调查这项中介业务的合规性。从市场反应来看，人们期待互联网金融恪守底线意识，不要冲破金融安全的防线。但作为新生事物，不可能十全十美。关键是互联网金融代表着新的生产力，代表着中国银行业前进的方向。与传统业务相比，包括二维码支付、虚拟信用卡在内的创新业务，涉及不少新的技术、新的流程和新的识别技术，一些方面目前的既有规则并未涵盖，存在一定风险隐患，央行需要对此有进一步研究。

扩大资本市场开放，风险敞口毕露，更需要加强监管。在便利境内外主体跨境投融资的同时，要健全法规制度，完善系统性风险监测预警和评估处置机制，从严查处虚假陈述、内幕交易、市场操纵等违法违规行为，坚决保护投资者特别是中小投资者合法权益。这其中一个重要问题是加强对热钱的监管。有人形象地把国际游资称作“过江龙”、“金融鳄鱼”。当人民币汇率预期改善、利率高于外币时，“热钱”就会千方百计地流入套利。一旦这两个条件发生反方向变化时，“热钱”就会迅速撤出，从而引起金融市场的动荡。目前人民币正在步入贬值期，虽说“热钱”涌动苗头较小，可是“热钱”正虎视眈眈，一旦人民币升值，必定蜂涌而至。

总之，“国六条”出台后，监管层既不能当阻碍资本市场健康发展的顶门杠，又不能作作壁上观的旁观者，必须创新监管理念，改进监管手段，提高监管效率，才能真正为资本市场保驾护航。

◆完善社会主义市场经济体制

# 农村“扩中”的上乘之选

□杨玲玲

党的十八届三中全会提出，要“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，赋予农民更多财产权利”。农村中等收入群体是建设社会主义新农村的重要力量，是农业现代化的生力军，是农村社会稳定的中坚力量，也是农村实现共同富裕的集中体现。但由于人数众多文化水平有限，再加上农业产业生产周期长、依赖自然条件高等自身特点，决定了农民从来都是社会的主要弱势群体之一。改革开放 30 多年来，虽然中央高度重视“三农”问题，各级政府为农民增收可以说使出了浑身解数也取得了重大成就，但农民收入的提高与全面小康目标实现还有一定差距。“小康不小康，关键看老乡。”而赋予农民更多财产权利是扩大农村中等收入群体、如期实现小康的上乘之选。

### 赋予农民更多财产权利助推如期实现全面小康社会目标

据国家统计局统计，2007—2011 年，农民人均纯收入由 4140 元增加到 6977 元，分别年均增长 9.7%。是改革开放以来增长最快的时期之一，城乡居民收入差距也由 3.33∶1 下降为 3.13∶1。2012 年全年农村居民人均纯收入 7917 元，比上年增长 13.5%，扣除价格因素，实际增长 10.7%；农村居民人均纯收入中位数为 7019 元，增长 13.3%。5340.9 万人纳入农村居民最低生活保障，545.9 万人纳入农村五保供养。2012 年，按照农村扶贫标准年人均纯收入 2300 元（2010 年不变价），年末农村贫困人口为 9899 万人，比上年末减少 2339 万人。党的十七大以来我国经济社会发展取得的巨大成就表明，全面小康建设取得重大进展，我们朝着既定目标又迈出了坚实的步伐。按照国家统计局的预测，到 2020 年，我国多数地区可以如期实现小康社会目标，但有些地区实现的难度较大。特别是党的十八大提出了 2020 年两个“翻一番”的新目标，其中实现城乡居民人均收入到 2020 年比 2010 年翻一番的新要求，意味着 10 年翻一番年均需要增长 7.2%，考虑到 2011 年农村居民人均纯收入实际增长 11.4%，今后 7 年农村居民人均纯收入实际增长 6.7%就可以实现这一目标。

虽然全面建成小康社会在扎实推进，但农村的小康还是低水平的、不平衡的，城乡差距、地区差距及农民之间的收入差距还存在。根据国家统计局《中国全面建设小康社会进程统计监测报告（2011）》的测算结果，2010 年我国全面建设小康社会目标的实现程度为 80.1%，抵制东部为 88%，东北地区为 82.3%，中部地区为 77.7%，西部地区为 71.4%。2012 年按城镇居民五等份收入分组，城镇居民高收入组人均可支配收入 51456 元，农村低收入组人均纯收入 2316 元，收入差距为 20 多倍。而农村高收入组人均纯收入 19009 元，是低收入组人均纯收入的 9 倍。另据中央党校新生代农民工社会调研组发布的《新生代农民工社会心态研究报告》认为，超六成新生代农民工自认处于社会中下层，具体 74.4%的新生代农民工认为自身收入水平处于社会中等层次以下，61.2%的新生代农民工认为自身生活水平处于社会中等层次以下，他们“底层认同”现象十分明显。调查显示，超过六成的新生代农民工月收入在 3000 元以下。

这些现象表明，不能用城乡居民收入的平均数来代表全国的小康水平，也不能用农村居民收入的平均数来显示农村的小康程度。在全国来看，要看农村的短板，在农村来看，更要看中西部的短板。中央基于全面建成小康社会和推进现代化进程的战略思考，提出把解决好“三农”问题作为全党工作和政府全部工作重中之重的战略思想，作出了将农民增收问题作为重大经济问题和政治问题的深刻论断。党的十八大报告明确指出要着力促进农民增收，新世纪以来 10 个“一号文件”，不仅每个都强调农民增收，而且还有两个是专题部署促进农民增收。这些战略部署表明我们党始终将保农民增收作为实现全面小康的坚实支撑，而赋予农民更多的财产权利是这一部署的继续和发展。

### 赋予农民更多财产权利是农民增收路径的创新

改革至今，农民的收入从总体上呈现多元路径，主要由家庭经营性收入、财产性收入、工资性收入、转移性收入等四方面构成。2012 年 8 月 21 日，华中师范大学中国农村研究院发布《中国农民经济状况报告》统计，2011 年农民工资性收入增长对农民人均收入增长的贡献率达到 70.98%，从 90 年代中期以后，全国农村开始出现大规模的外出务工、经商潮，如今 40%以上的家庭有外出务工人员，10%以上的家庭全家出去务工或经商，因此工资性收入就成为农村家庭又一重要收入来源。2012 年农民工资性收入比上年名义增长 16.3%，年末外出农民工人均月收入水平 2290 元，比上年增长 11.8%。而传统的农业家庭经营性收入、财产性收入及转移性收入，对农村人均收入增长的贡献不足三成。

所谓财产性收入，主要指农村居民以金融资产、有形非生产性资产向其他机构或个人提供资金或将有形非生产性资产供其支配，作为回报而获取的收入，包括利息、股息、租金、红利、土地征用补偿收入等。党的十七大提出扩大居民财产性收入，至今农民创造出了“房东经济”“股东经济”“头脑经济”，“以财生财”的财产性收入成为农民增收新渠道。2012 年农村居民财产性收入比上年名义增长 9.0%，但因基数小，实际总量还很少。

目前，居民财产性收入存在明显问题：一是城乡居民之间财产性收入差距不断扩大，农村居民财产性收入无论是增长速度、绝对数量还是相对数量都远低于城镇居民。农村居民人均财产性收入增长速度比城镇居民人均财产性收入增长速度低 5.12 个百分点。二是农民阶层财产性收入差距出现。2005—2011 年，农村高收入户居民人均财产性收入分别是低收入户居民人均财产性收入的 12.86 倍、17.06 倍、14.11 倍、16.37 倍、23.40 倍、14.92 倍、14.97 倍，两者差距分别为 282.10 元增加到 742.16 元。2005 年最高的北京市农村居民人均财产性收入是当年湖北省农村居民人均财产性收入的 33.98 倍，两者人均财产性收入相差 571.23 元；到 2011 年最高的北京市农村居民人均财产性收入是当年广西壮族自治区农村居民人均财产性收入的 36.29 倍。三是财产结构方面，金融财产较少且主要为储蓄存款。据瑞士信贷集团 2013 年全球财富报告称，我国农村最低收入户居民人均财产性收入由 2005 年的 21.93 元增加到 2011 年的 49.58 元，虽然增长 126.08%，但绝对数依然十分小。因此十八届三中全会选择从农民财富角度提升农民收入，无疑会大大助力农民的增收。

### 顺应世界财富增长规律完善农民增收制度

发达国家经验表明，当人均 GDP 突破 2000 美元后，财产性收入会逐渐成为居民新的重要收入来源。当前在美国，财产性收入已经成为居民家庭收入的重要组成部分，财产性收入所占比重达到 40%，仅次于薪资收入，有 90%以上的美国人拥有股票、基金等有价证券。目前我国总体上已经进入工业化、城市化进程的加速阶段，人均 GDP 超过 6000 美元，随着各种阻滞因素的逐步消除，农村居民财产性收入增长的潜力很大，财产性收入在农民收入中比重的提升将是经济发展的一个大趋势。但不少学者认为我国由于收入分配制度、产权制度、集体经济制度、金融制度、社会保障制度等，特别是土地产权制度的不完善阻碍了农民快速致富：土地使用权的调整影响到农民在土地上长期投资的激励，影响了其收入增长和土地质量改进；土地产权的不能转让和抵押降低了土地及附着在土地上的资产（如房屋）的价值，降低了农民的财产性收入，尤其是令农民没能分享到城市化带来的收益；由于产权的界定不清，导致农村土地没有得到充分的利用；由于土地不能用作抵押，制约了农民的创业行为。

党的十八届三中全会赋予农民手中的土地拥有法律确认的完整使用权、收益权和转让权，《决定》规定：集体经营性建设用地，如过去的乡镇企业用地，在符合规划和用途管制的前提下可以进入城市的建设用地市场，享受和国有土地同等权利；赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。也就是说，在以前赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转权利的基础上，这次又增加了处分权，即承包经营权抵押、担保权能。同时，提出慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。全会为了保证各地不误读《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》精神，还规定了三条底线不能突破：第一，不能改变土地所有制，就是农民集体所有；第二，不能改变土地的用途，农地必须农用；第三，不管怎么改，都不能损害农民的基本权益。这样全会积极探索农民财产权的一种新的可能实现形式，是使农民快速致富、不“被”小康的上乘之选。