

## 简政放权是 激活市场的加速器

中国管理科学研究院副院长 张乃剑

简政放权,转变政府职能是深化行政体制改革的核心,也是发展市场经济、法治经济的保障。无论是减少行政审批,还是增强政府运作透明度,都是要推动政府角色的转变,激发经济社会发展活力,提高政府管理科学化水平

改革开放以来,我国不断推进行政管理体制改革,加强政府自身建设,取得了明显成效。经过多年努力,政府职能转变迈出重要步伐,政府组织机构逐步优化,公务员队伍结构明显改善,科学民主决策水平不断提高,依法行政稳步推进。通过不断推进改革,我国行政管理体制逐步完善,为经济社会发展发展提供了有力保障。

一是减少政府对市场的干预,让企业、市场拥有更广阔的自主发展空间。党的十八大以来,新一届政府承诺将现有的行政审批事项削减1/3以上。2013年相继取消、放下了200多项行政审批事项,重点是经济领域投资、生产经营活动项目,特别是一些对企业投资项目的核准,对企业生产经营活动的许可,以及对企业、社会组织和个人的资质资格认定等。

二是把政府不该管、管不好的事务交给市场和社会,加快推进政府职能转变。日前,国务院出台政策,宣布将在多个领域加大向社会力量购买公共服务的力度,同时明确下一步目标:“十二五”时期,向社会力量购买公共服务的工作在各地逐步推开,统一有效的购买服务平台和机制初步形成,相关制度法规建设取得明显进展;到2020年,在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度,形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系,使公共服务水平和质量显著提高。

但我们也要看到,面对新形势新任务,现行的行政体制还存在一些不相适应的方面。主要是政府职能转变还不到位,政府机构设置还不尽合理,部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题比较突出,有些方面权力仍然过于集中,且缺乏有效制约和监督等。因此,必须深化行政体制改革。只有这样,才能更好地适应发展社会主义市场经济的要求,更好地应对新时期新阶段面临的各种挑战,为推进全面改革、扩大开放创造良好环境。

党的十八大提出全面深化改革蓝图,明确市场决定性作用的定位,就是在总结30多年来经验教训,针对当前改革开放遇到深水矛盾的现实,提出的重要论断。

当前深化行政管理体制改革,要在以下几方面着力:一是要进一步推进简政放权。要围绕党的十八大报告确定的推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变的基本要求,推进政府向社会放权,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用;推进政府向社会放权,更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用;推进中央政府向地方和基层放权,切实发挥中央和地方两个积极性。特别是在资源配置方面,政府要最大限度地避免用行政手段配置各类资源。这就要求从体制机制上理顺政府与市场、政府与社会的关系,用政府权力的减法换取市场和社會活力的加法,激发市场和社會主体的创造活力,增强经济发展的内生动力。党的十八届三中全会再次强调,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批。这进一步表明了推进行政审批制度改革决心。今后,凡是市场机制可以有效调节的事项以及社会组织可以替代的事项,凡是公民法人法律范围内能够自主决定的事项,都不应设立行政许可和行政审批。

二是要切实保障全面正确履行政府职能。全面正确履行政府职能,必须把该放的权力开放、放到位,把该管的事情管好、管到位。在改革实践中,往往有利益的权力不愿放或放得不到位,阻碍政府转变职能;无利益的事情不愿管或管得不到位,阻碍政府全面履职。因此,转变政府职能和全面正确履职,都迫切需要进一步健全和完善保障机制。

一方面要严格依法行政。依法行政的本质是职权法定,以法律形式明确政府职能,不能一讲转变职能就想卸责,一讲全面履行职能就要扩权,权责必须对称。这就要求完善依法行政的制度,坚持用制度管权、管事、管人,严格依照法定权限和程序履行职责,确保法律、行政法规有效执行。

另一方面要健全监督机制。全面正确履行政府职能往往受到各种因素制约,只有各方面加强监督,才能形成有效的外部压力。要健全监督机制,强化责任追究,从制度上保证全面正确履行政府职能。要提高政府工作透明度,深化政务公开,创造条件让人民群众更好地监督政府,特别是要接受社会公众和新闻舆论的监督,认真调查核实有关情况,及时依法处理和跟进工作。

本版编辑 裴珍珍

实习编辑 陈亭竹

## 加快形成“中国制造”新优势

马志刚

缠身的美国,将有300万左右的高技术工人缺口。奥巴马力推“学徒计划”的目的,就是为了给制造业提供必要人才支撑。尽管“回流”目前尚处在起步阶段,但对国际分工格局的影响不可低估。

二是“中国制造”的低成本优势减弱。我国劳动力成本持续提升,最低工资标准不断上调,使得一些发展中国家的劳动力相对优势有所显现。据统计,去年我国制造业实际使用外资同比下降6.78%,而缅甸等国却保持着高速增长势头。另据美联储等机构的估算,美国与中国制造业单位实际工资的差距将从2006年的17美元缩小到2015年的7美元。这对制造业布局的影响非常直接。

三是产业制高点的竞争更加激烈。国际金融危机以来,发达国家瞄准第三次

工业革命的产业和技术前沿,加快在新能源、智能装备、3D打印等领域布局,如今一些项目已取得出人意外的进展。据国研中心调研,在法国巴黎,电动汽车已成为绿色发展的新增长点,相关租赁系统遍及全市区,充电装置超过4000个;在西班牙巴塞罗那,智能系统广泛应用,停车传感器使得司机能随时获知哪里有空车位,湿度传感器能随时确定何时给草地浇水。

在全球价值链中所处的位置是决定产业竞争力的关键。面对上下两端挤压,已走到“十字路口”的中国制造业不应停留在初级水平,中国也不应再做廉价的“世界工厂”。加快培育、巩固以技术、品牌、质量、服务为核心竞争力的新优势,是必须要走且非常紧迫的一步。在刚刚闭幕的广交会上,出口整体成交不尽如人

意,但拥有自主品牌、设计理念先进、技术创新不断的高附加值产品很“吃香”。这也说明,加快转型升级是今后制造业生存发展的必然选择。

走好这一步,就要顺应全球产业变革趋势,在创新上下“先手棋”,使企业真正成为“三个主体”,即研究开发投入、技术创新活动、创新成果应用的主体。与发达国家的跨国公司相比,眼下我国企业研发投入明显不足。比如,2012年在研发投入上三星达83亿欧元,微软达79亿欧元,而同年我国电子信息百强企业全部研发经费才100多亿欧元。这种状况亟须改变。当然,创新是多方面的,除了技术创新,还须重视管理创新和体制创新。只有坚持技术、管理和体制创新多轮驱动,中国制造业才能更加健康、更可持续。

## 正确理解市场决定性作用

张卓元

使市场在资源配置中起决定性作用是新提法、新论断,是我国全面建成小康社会新阶段为进一步积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革而提出的新指针,具有重大的理论和实践意义。

体在遵从市场规则范围内,根据市场价格信号,通过技术进步、劳动者素质提高、管理创新,努力提高产品和服务质量,降低成本,在公平的市场竞争中求生存发展,优胜劣汰,从而不断提高社会生产力。

第三,可以更好发挥政府作用。市场在资源配置中起决定性作用并不意味着不重视政府的作用,而是要明确政府职能,更好发挥政府作用。《决定》明确指出,政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。具体来说包括:一是要搞好宏观经济调控,保持宏观经济稳定运行,防止大起大落。二是要加强市场监管,维护市场公平竞争秩序,政府主要是裁判员而不是运动员,即使对国有企业也要实行政企分开投资分开。三是要做好公共服务,这方面现在做得很不到位,需要加快补上去。四是完善社会治理,加强社会管理,促进社会和谐和全面进步。五是保护环境和生态,这是针对进入新世纪后我国环境生态问题突出而对政府提出的新要求,也是我国五位一体建设对政府提出的新要求。

### 决定性作用的三个指向

第一,解决政府对资源配置干预过多问题。《决定》指出,必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革,大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障市场公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。因此,政府改革,政府职能转换是目前政府改革的关键,全面深化改革的关键,也是市场在资源配置中起决定性作用的关键。

第二,解决市场体系不健全、真正形成公平竞争的市场环境问题。要使市场

在资源配置中起决定性作用,需要有全国统一开放的市场体系和公平竞争的环境。目前我国的市场体系还不够完善,主要表现在生产要素和资源产品价格市场化程度不高,存在不同程度的扭曲,这同政府不当干预过多有关,也同市场发展不够成熟有关。所以,我们必须加快建设现代市场体系,政府要加强市场监管,营造公平竞争的环境,使各个市场竞争主体在公平的舞台上平等竞争,优胜劣汰,不断提高效率。

第三,解决对非公有经济的一些歧视性规定,包括消除各种隐性壁垒设置等问题。首先是认识问题。一个时期以来,无论是理论界还是经济界,总有人对非公有经济在社会主义市场经济中的地位和作用估计不足,不承认非公有经济同公有制经济一样都是我国经济社会发展的重要基础。《决定》对此作出了明确的肯定的回答,指出,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,都是我国经济社会发展的重要基础。这是《决定》的一个亮点。《决定》进一步明确指出,支持非公有制经济健康发展。非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。坚持权利平等、机会平等、规则平等,废除对非公有制经济各种形式的不合理规定,消除各种隐性壁垒,制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法,鼓励非公有制企业参与国有企业改革,鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业,鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。可以预见,在《决定》指引下,我国非公有制经济将会有更好更快的发展。

### 围绕决定性作用深化经济体制改革

深化经济体制改革,要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用展开。

把积极发展混合所有制经济作为今后完善基本经济制度的着力点。《决定》对发展混合所有制经济特别重视,

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。要求积极发展混合所有制经济。发展混合所有制经济,为深化国有企业改革、国有资本战略性调整进一步指明了方向,为非公有资本参与国有企业改革改组、与其他资本平等竞争进一步指明了方向,是今后完善基本经济制度的着力点。今后,要允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本新投资项目要鼓励非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体。

与此同时,要继续推进国有大中型企业公司制股份制改革,完善公司法人治理结构;完善国有资产监管体制,国资监管机构从管企业向管资本为主转变,优化资本配置,提高国有资本收益上缴公共财政比例,2020年提高到占30%,更多用于保障和改善民生。继续支持非公有制经济发展,激发非公有制经济活力和创造力。

着力清除市场壁垒,加快完善现代市场体系。《决定》第一次提出要探索在市场准入方面实行负面清单的管理模式,提出,实行统一的准入负面清单,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。针对一个时期以来一些地方竞相出台优惠政策招商引资进行恶性竞争,造成产能严重过剩等问题。今后,要实行统一的市场监管,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,建立健全社会信用体系。与此同时,着力深化市场化价格改革。《决定》提出,完善主要由市场决定价格的机制,推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革,放开竞争性环节价格。同时明确政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节,提高透明度,接受社会监督。

## 流通产业发展亟待精确化评价

本报告 日前由中国社会科学院财经战略研究院宋则主持的商务部招标委托课题《流通产业发展的评价指标体系研究》通过评审,获准结项。与以往相关成果相比,这项新的研究成果具有指标设置“全面完整、量大面广、实用性强、数据可得”等鲜明特点。

一是作为一项基础性科研成果,课题组提出的动态化思路、方法和指标图谱,为创建流通产业“大数据库”提供了总体框架和分类依据,对于新时期科学化、精确化测评我国流通产业发展水平,深化体制改革,化解突出问题,促进流通发展方式转变,具有重要的理论意义和现实指导意义。二是课题组依照理论逻辑导向和现实问题导向相结合的思路,对流通产业发

展的评价指标进行了再梳理,从不同层面、不同侧面设置了七大大类指标,建立了详细周全的评价指标体系多维图谱。分别包括“宏观商品流通运行指标”、“中观流通产业发展指标”、“微观流通企业运行经营指标”、“流通产业影响力、贡献度指标”、“零售业指标”、“批发业指标”和“物流业指标”。在这七大大类指标之下分门别类设置有59个一级指标和438个二级指标,用以评价和监测流通产业的发展、运行状况和现代化、竞争力水平。三是在数十个重要指数中,率先提出了公平交易指数、贸易便利度指数、第三方物流指数和流通产业景气指数的创建意义、目的、思路和设想。

(吴锋)

## 加强饮用水安全保障的科研攻关

本报告 近日,中国水工业协会给水委员会副主任王占生在由清华大学环境学院与北京四季沐歌太阳能有限公司共同举办的“关注水安全研讨会”上表示,饮用水安全是影响经济发展、社会稳定和人体健康的重要因素,是国家中长期科技发展规划的重要研究内容,也是目前我国乃至全球面临的严峻挑战之一。当前水安全已成为我国经济社会发展面

临的严重安全问题,全社会都要重视解决好水安全问题。

王占生认为,为解决饮用水安全所存在的关键技术问题,为推动饮用水安全领域的科学研究、技术进步和工程应用,清华大学环境学院与北京四季沐歌太阳能有限公司构建校企共赢模式,将进一步促进高校科研成果的产业化运用。

(甄珍)

## 新观察

最近,美国总统奥巴马宣布将不惜重金推进“学徒计划”,引起广泛关注。这是继“美国制造业促进法案”之后,发达国家重振制造业政策的又一次“加码”。它提醒我们,要高度重视制造业竞争环境的新变化,加快形成“中国制造”的新优势。

近些年,我国制造业结构出现积极变化,附加值较高的高端装备制造制造业增长喜人,新的竞争优势正在形成,但挑战也日益严峻。一是发达国家推出一系列激励政策和法规,西方制造业“回流”迹象明显。据美国制造业工程师协会预测,由于制造业复苏,到明年底,一直被就业问题

## 前瞻

### 基础性作用提法的继承和发展

《决定》用市场在资源配置中起决定性作用代替原来的基础性作用,主要原因有以下三点。

第一,这是我们党对社会主义市场经济体制改革认识不断深化的结果。1992年,党的十四大确立社会主义市场经济体制改革目标时,就提出了使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。2002年,党的十六大进一步提出,在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用,健全统一、开放、竞争有序的现代市场体系。2012年党的十八大更进一步提出,更大程度更广泛地发挥市场在资源配置中的基础性作用。可以看出,20年来,对市场机制作用的认识是逐步往前走的。人们越来越深切地感受到,资源的稀缺性要求不断提高资源配置效率,而迄今为止的中外实践表明,市场配置资源是最为有效率的,市场经济就是市场配置资源的经济。《决定》指出,市场决定资源配置是市场经济的一般规律,健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律。能够更加确切和鲜明地反映市场机制对资源配置的支配作用,反映市场经济的基本规律价值规律的内在要求。

第二,这是经济改革实践发展的必然选择。党的十四大确立社会主义市场经济体制改革目标后,在市场化改革推动下,比较快地初步建立起社会主义市场经济体制。但是还不完善,还存在不少体制性弊端,突出地表现在政府直接配置资源过多,政府对社会经济活动干预过多,存在多种形式的行政垄断。这说明,在政府和市场的关系方面存在政府越位和缺位现象,从而在相当程度上影响市场机制对于社会经济活动的调节作用。《决定》提出市场在资源配置中起决定性作用,意味着凡是依靠市场机制能够带来较高效率和效益,并且不会损害社会公平和正义的,都要交给市场,政府和社会组织都不要干预。各个市场主

## 第二

本报讯 由发展中国论坛和国家行政学院新型城镇化研究中心主办的“第二届中国新型城镇化峰会”日前在北京举办。峰会上发布了《中国新型城镇化健康发展报告》蓝皮书。

报告提出,1996年以来,我国城镇化明显进入了快速发展的周期。1995年至2013年,我国城镇人口比重由29%提高到53.7%,每年提升1.37个百分点。报告分析,当前我国已经进入城镇化快速发展阶段和城市病发作阶段的叠发期。

报告建议,未来城镇化亟须转变理念。城镇化虽然是任何国家由贫穷落后走向繁荣发达的必由之路,在现代化进程中具有不可或缺的重要作用,但并不是所有的城镇化都有益无害。眼下要紧紧围绕全面提高城镇化质量加快转变城镇化发展方式,以人的城镇化为核心,有序推进农业转移人口市民化;以城市群为主体形态,推动大中小城市和小城镇协调发展;以综合承载能力为支撑,提升城市可持续发展水平;以体制机制创新为保障,通过改革释放城镇化发展潜力,走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国新型城镇化道路。

(马志刚)