



### 在线资源

- ▶ 研究参考
  - 公共管理
  - 人力资源开发
  - 人事管理
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 国际观察
- ▶ 客座研究人员文章

### 人事管理

## 迟福林：推进收入分配改革等重要领域改革破题

2013-01-14 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013年01月14日 来源: 瞭望新闻周刊

尽快成立中央层面改革协调机构, 出台中长期改革规划, 合理选择改革主攻方向和优先顺序, 创新改革推进方式, 把握改革主动权

当前, 改革的内外环境正在发生深刻复杂的变化。转型与改革交织融合, 经济转型、社会转型、政府转型都直接依赖改革的突破。改革面临的利益矛盾更为突出。改革的时间和空间约束增强。

面对复杂多变的内外发展环境, 逼迫我们牢牢把握改革的主动权, 尽快形成改革的总体方案、路线图、时间表, 以更大的政治勇气和智慧, 不失时机地推进重要领域改革的破题。

### 破题人口城镇化的转型与改革

城镇化是扩大内需最大的潜力。当前的突出矛盾是如何从规模城镇化扩张向人口城镇化的转型发展。未来5~10年, 我国城镇化仍处在快速发展阶段, 尤其是人口城镇化的发展空间巨大。人口城镇化能不能从现在的35%提高到2020年50%~55%左右, 初步接近60%左右的名义城镇化率, 是人口城镇化转型改革的一个重要目标和重大任务。

首先, 农民工市民化需要破题。有关部委的“方案”提出, 到2020年基本解决农民工市民化的问题。我认为这个判断与实际需求还有差距。如果到2020年才基本解决农民工市民化的问题, 恐怕不仅是个经济社会问题, 由此可能产生某些政治性问题。应当说, 解决有条件农民工市民化的条件总体成熟, 应把农民工市民化的问题与未来转型改革相结合, 力争在2~3年实现突破: 使有条件的农民工市民化, 即1.6亿农民工中大概有一半解决市民化, 其余的纳入城市流动人口管理。也就是说, 到“十二五”结束的时候, “农民工”三个字应当成为历史。近1~2年可以在珠三角、长三角等农民工相对集中的地区率先实现有条件农民工的市民化。1~2年内尽快放开中小城镇农民工市民化的限制。

其次, 以农民工市民化为重点的户籍制度改革在1~2年左右需要破题。2020年户籍制度改革可以分三步推进: 第一步对城市常住人口放开户籍; 第二步实行居民登记制度; 第三步统一城乡户籍制度。

再次, 农村土地改革需要破题。农村土地改革有一个提高农民在土地征用中的收益份额问题, 最关键的问题是要确立农民土地的物权性质。上世纪90年代中后期, 在农村土地立法过程中, 曾试图使农民的土地使用权成为物权, 但直到现在也没有解决。从实践看, 农村土地制度改革问题的关键是把农民对土地的债权关系变为物权关系, 以受到《物权法》的保护。这样做可以使进城的农民能够有一块财产; 能提高农民在土地出让中的主体地位。未来2~3年, 土地法修改中, 应该争取在农村土地使用权物权化上破题。

### 破题收入分配改革

收入分配改革已远远超越收入分配本身, 成为转型改革全局的焦点性问题。扩大内需, 拉动消费需求, 直接取决于收入分配改革的力度; 实现发展方式转变也在很大程度上与收入分配相联系; 调整利益关系更取决于收入分配改革的破题。

另一方面, 贫富差距扩大和收入分配不公成为全社会日益关注的两个突出矛盾。近年来, 社会对收入

分配不公的关注开始成为聚焦点，能不能在解决收入分配不公方面有所突破，已成为全社会的共同期盼。

努力实现中等收入群体的倍增。总体看，到2020年实现城乡居民收入倍增是有可能的。问题在于，这个“倍增”不是在收入差距现状基础上的倍增，而是以中低收入群体为重点的收入倍增。也就是说，城乡居民收入倍增很大程度上依赖于中等收入群体的倍增。我建议，明确提出中等收入群体的倍增计划，即在目前23%的基础上，每年提高2个百分点，到2020年达到40%左右，由此形成6亿人的中等收入群体。如果这个目标能实现，意味着消费主体的形成，从而为实现消费主导的转型改革提供基本支撑；意味着利益关系调整的新突破，从而奠定“橄榄形”社会结构的重要基础。

以制度公平为重点加快基本公共服务均等化进程。十八大明确提出，到2020年基本公共服务均等化总体实现。目前的主要问题是：

城乡间、各类群体间不仅存在水平的差距，更有制度不公平的矛盾。如在城市内的养老保险有三种体制设计，机关、事业单位和企业。由于这种体制设计，使得养老保险的实际水平在不同人群中的差距十分明显。

城乡制度对接。城乡基本公共服务均等化水平可以有差距，但是逐步实现制度统一是大趋势。

基本公共服务均等化总体实现重在制度公平，制度统一。尤其是医疗保险、养老保障的制度统一。今后几年，加快基本公共服务均等化进程，需要在加大投入的同时，着力推进制度统一、制度公平。

财政支出结构要有明显调整。以调整利益关系为重点推进收入分配改革，要求财政支出结构有重要改变。应当说，行政支出大有缩小的空间。这些年，基本公共服务均等化的支出有所上升，但支出比例与有些国家相比，还有明显差距。不仅要每年支出的绝对数，更要硬性规定支出的比例。

#### 破题国有资本的转型与改革

国有资本的转型改革在改革发展的全局中具有重要地位。这些年，以促进增长为目标，国有资本发挥了历史性的重大作用。进入发展型新阶段，在全社会公共需求快速增长与公共服务不到位、公共产品短缺的矛盾成为突出矛盾的背景下，国有资本以公益性为重点实现转型与改革应当是一个大方向。如果国有资本的转型与改革能够到位，对于新阶段的转型与改革全局将产生重要作用。

投资转型依赖于国有资本的转型与改革。拉动内需、释放消费需求，重在改变投资结构。把投资的重点逐步转移到基础设施、教育、医疗等公益性领域，这样有利于推进增长方式的改变。就是说，投资结构的调整很大程度上取决于国有资本的转型与改革。以保障性住房为例，2011年央企投资保障性住房仅占全国已建成保障性住房面积的10%左右，而2009年国资委分管的129家央企中，有70%左右涉足一般性房地产。

垄断行业改革与国有资本的转型与改革直接相联系。这几年垄断行业改革成效甚微，甚至有的远未破题，关键在于国有资本的战略性调整不到位，尤其是这些年行业利益逐步突出。只有加快以公益性为目标的国有资本的转型与改革，打破行业自身利益，垄断行业改革才能破题。

拓宽社会资本的投资空间取决于国有资本的转型与改革。只有国有资本从一般性竞争领域尽快退出，才能够为社会资本腾出空间，才能够形成全社会平等竞争的基本格局。以公益性为目标的国有资本转型与改革已经成为拓宽社会资本投资空间、提升社会资本信心、防止社会资本外流的一个重要举措。

下决心加快国有资本的战略性调整。明显提高国有资本的收租分红比例。把国有资本，尤其是上市国有资本的一定比例划归养老保障基金。改革现行的国有资产管理体制，切实使国有资本管理体制能真正反映和代表国家的利益、全社会的利益。

#### 破题政府转型与改革

十八大报告对行政体制改革提出了重要要求。从现实看，改革红利的释放关键取决于政府转型与改革能否有实质性突破。尤其重要的是：经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系，需要改变“增长主义”政府倾向，在经济生活领域坚持市场主导下有效发挥政府的作用，而不是政府主导下有限发挥市场的作用；社会体制改革的核心问题是处理好政府与社会的关系，需要改变“大政府、小社会”局面，建立有活力的“大社会”，逐步走向社会公共治理。

第一，改变增长主义政府倾向，理顺政府与市场的关系。在我国经济起飞阶段，政府主导型经济增长方式把社会资源有效集中在投资建设上，在推动经济持续快速增长中发挥了重要作用。问题在于，这种经济增长方式以追求GDP增长速度为首要目标、以扩大投资规模为重要途径、以土地批租和上重化工业项目为突出特点、以资源配置的行政控制和行政干预为主要手段，在带来投资增长过快、投资-消费失衡、资源环境矛盾突出等问题的同时，还造成政府在市场经济条件下公共服务的缺位。这就需要：

改变政府理念。是以公共服务为中心还是以经济建设为中心，是改变政府理念的首要问题。在市场经

济体制初步形成的条件下，经济建设的主体是企业、是社会，政府的主要职能是要创造公平竞争的市场环境，为企业、社会以经济建设为中心提供重要保障。长期把“经济建设为中心”绝对化、片面化，以及由此形成的以追求速度为突出特点的“增长主义”政府倾向，到了需要真正改变的时候了。

推进结构性改革。实践证明，把以改变“增长主义”政府倾向为重点的行政体制改革作为全面改革的重点和关键，才能实现财税体制改革、社会体制改革、干部选拔机制改革以及其他政治体制改革的破题。例如：只有以基本公共服务均等化为目标建立公共财政制度，才能强化地方政府公共服务能力；只有改变地方政府的“增长主义”倾向，才能建立起以公共服务为中心的有效激励约束机制。

改变政府自身利益倾向。与“增长主义”政府倾向直接相联系的问题是现存的部门利益、行业利益、地方利益等政府自身利益。政府是公共利益的代表者，如果不解决“增长主义”政府倾向，要使各级政府坚守公共利益代表者的定位，使其在经济发展方式转变与和谐社会建设中充分有效地发挥作用，是比较困难的。

第二，以“放权、分权、限权”为重点优化行政权力结构。这些年我们一再强调政府职能转变，为什么成效不大？一个关键问题在于行政权力结构没有破题。如发展和改革部门，既负责国家宏观政策的职能、中长期发展规划的重要职责，又具体负责重大项目的审批和价格的监管。在现实背景下，事实上不能不把很大精力放在具体项目的审批上，职能转变很困难。权力结构不调整，职能转变就难以到位。怎么调？十八大强调，决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调，前提是“三权”制约。我把行政权力结构调整概括为六个字：“放权、分权、限权”。

以增强市场和社会活力为目标实现政府放权。政府要向市场放权、向社会放权，在更大程度和更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用，在激发社会活力的基础上创新社会管理，由此实质性推进政府职能转变。

以权力有效制约和协调为目标实现政府分权。在改变经济总量导向的中央地方关系、建立中央地方公共职责分工体制的同时，通过对权力的有效制约和协调，建立行政范围内的分权体制。

以权力运行公开透明为目标实现政府限权。实现权力运行的公开化、规范化，有效约束政府自身利益。

第三，尽快形成行政体制改革的行动计划。

通过2~3年左右的时间推动行政审批制度改革。实现垄断行业改革、资源要素价格改革的新突破，推动政府经济职能的转变。

与加快社会体制改革有机结合。通过3~5年的努力，把部分政府职能交给社会组织和社区自治组织，实现创新社会管理的新突破。

与基本公共服务均等化总体实现目标相结合。未来2~3年左右，以营业税转增值税改革为起点，初