

时政论坛

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。《决定》按照紧紧围绕坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家的基本要求，研究制定了全面深化改革的总体方案。这个方案所涉及的范围之广、力度之大，可谓前所未有，令人耳目一新。

一个权力机构绝不应该把决策权、执行权、监督权“三权”集于一身

政治体制改革的核心问题，在于政治权力问题。在政治权力方面，邓小平早在上世纪80年代初就提出，过去苏联模式政治体制的基本特征和“总病根”是权力过分集中。由于权力过分集中，造成了权力结构畸形，权力运行紊乱、权力监督失效。这一次三中全会的一个重大突破，就在于集中论述了怎样认识执政党所掌握的权力，怎样解决权力结构、权力运行、权力制约和监督这些根本问题。

《决定》对政治权力提出了总认识，这就是我们的权力来自人民，为人民所用，要“让人民监督权力，让权力在阳光下运行”。习近平曾多次强调权力的来源问题，他在出席中央党校2010年秋季学期开学典礼讲话时指出，马克思主义权力观概括起来是两句话，权为民所赋，权为民所用。从“人民授权”的认识出发，《决定》对政治权力提出了总要求，就是要“坚持用制度管权管事管人”，要采取“把权力关进制度笼子的根本之策。”

权力究竟应该如何运行呢？《决定》明确提出了“权力运行体系”的新概念和基本思路，即“构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”。这是在党的十七大报告和十八大报告提出的关于权力的结构以及要把

权力分为“决策权、执行权、监督权”三权之后，首次描绘了权力运行的清晰明确、规范有序的轨迹。行使决策权必须科学，认真实行民主集中制，如果任由个人或者少数几个人“拍脑袋”决策，就无法避免失误甚至是严重后果的发生；行使执行权必须坚决，要雷厉风行，不折不扣，如果光说不做或者推诿扯皮没有执行力，就会因慵懒散怠白白耗费资源而辜负民众的期待；行使监督权必须有力，要铁面无私、雷霆出击，如果对违法违规的人和事听之任之或者姑息纵容、包庇重用，那么权力就会失去公信力和公信力，出现危机。

要做到权力运行的“决策科学、执行坚决、监督有力”，重要的在于公开。这就正如《决定》指出的，要“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。”还要进行权力制约和协调机制改革，形成科学有效的权力制约和协调机制。我国现有的权力结构和权力配置有一个重大缺陷，就是不适当地把决策权、执行权、监督权集于一身。一个权力机构绝不应该把“三权”集于一身的，会造成对权力的垄断，形成权力的“巨无霸”。为此，一定要将“三权”分离，一般来说，某个机构、某个部门只能授予“三权”中的一种权力，并且只能承担

与这种权力相应的职能。

从原来的“政府管理”到现在的“政府治理”，虽只有一字之差，却是治国理念的跨越式飞跃

政治体制之中包含行政体制，推进政治体制改革很重要的一个方面就是深化行政体制改革。《决定》着眼于深化经济体制改革，发挥社会主义市场经济体制优势，建设统一开放、竞争有序的市场体系，使市场在资源配置中起决定性作用的大局，提出了实施“有效的政府治理”的重大命题。

从原来的“政府管理”到现在的“政府治理”，虽只有一字之差，却是治国理念的跨越式飞跃。治理和管理，有着明显区别。从原来的“政府管理”来说，政府和民众的关系，那就是“我强你弱”，“我”是主体，“你”是受体，“我”管着“你”，构成“指令——听从”的关系，这就有着明显的“管卡压”现象。现在采用“政府治理”，治理是一个新的概念，治理的基础不是控制，而是协调。治理的特点在于，一是强调多主体，参与治理过程的都是主体。政府管理者，这是主体，人民也是主体，还有各组织、各单位、公司、企业、团体，都是某一方面的主体角色，都是主体之一。这就从过去的管理只有一个主体，变为多个主体。二是强调协调合作的方式方法，政府和人民之

间、各种机构之间，多采取自愿平等合作的手段和方法。这就不是过去的管理那样，一味地实行强制、操控。三是行政权力运行的方向，既有从上到下，也有从下到上，甚至可以从中间向上、向下延伸开来、铺展而去。而不是过去的管理那样，只是单向度的一个渠道，就是从上到下，有去不回。

正是在实施“有效的政府治理”大格局下，三中全会强调了深化行政体制改革，必须继续切实转变政府职能，创新行政管理方式，建设法治政府和服务型政府，全面正确履行政府职能，优化政府组织结构，提高科学管理水平等诸项任务。深化行政体制改革最重要的一个方面就是要简政放权，实行壮士断腕、自我革命。《决定》指出，“进一步简政放权，深化行政审批制度改革”。这样，政府治理才能够真正受民众欢迎，为民众办事，得民众满意，也才能够更加适应于社会主义市场经济发展。

要使领导干部“不想腐”、“不能腐”、“不敢腐”

坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是执政党必须始终抓好的重大政治任务。长期以来，对于执政条件下滋生腐败的严重性和危险性，对于改革开放和社会主义现代化建设全过程都要反对腐败，执政党的认识是清醒的，旗帜是鲜明的，

并且一以贯之地反对腐败。但是，在政治领域，当前的反腐败斗争形势依然严峻，任务依然艰巨。反腐倡廉问题已经成为政治体制改革中备受关注、也饱受诟病的话题。为此，新一届中央领导集体深谋远虑，高度重视部署反腐倡廉建设工作。《决定》再一次重申，“健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力使干部清正、政府清廉、政治清明”，“加强反腐败体制机制创新和制度保障”，“健全改进作风常态化制度”。把惩治腐败体系与反腐败体制机制创新和制度建设结合起来，凸显了中央反腐倡廉的决心和策略。

三中全会所强调和部署的反腐败斗争，定位于“制度式”。关于惩治和预防腐败体系与反腐败体制机制，最近，中央已有了很好的思路，就是王岐山提出来的“三个不”，即要加强理想信念教育，使领导干部从思想上把好关，“不想腐”；要强化制度建设和监督管理，使领导干部无法腐败，“不能腐”；要坚持有腐必惩、有贪必肃，措施严厉，下场可悲，使领导干部惧战栗，“不敢腐”。这是反腐倡廉工作的总思路，应该围绕这“三个不”，构建惩治和预防腐败体系与反腐败体制机制的主要方面和主要环节。此外，还要建立官员财产的申报和公示制度等有力反腐的制度。

(作者为国家行政学院教授)

改革之声

三中全会后国企改革三个层面

赵昌文

十八届三中全会关于国有经济、国有资本、国有企业的不少表述都有新的突破、新的任务，为下一步国有经济布局的战略性调整、国有资本管理体制和运营机制的完善、国有企业建立和完善现代企业制度指明了方向。

必须探索效率更高的控制力实现方式

从国有经济层面，深化改革的重点在于：要在坚持“公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度”的前提下，按照“服务于国家战略目标”和“关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”优化国有经济布局。

首先，要正确理解公有制。十八大提出，“公有制”不仅包括国有经济和集体经济，也包括“混合所有制”经济中的国有成分和集体成分；“公有制为主体”并不是指公有制经济数量优势，而是在重要行业和关键领域上的控制力和影响力。这一判断，今天仍然是适用的。其次，“国有经济起主导作用”，也主要体现在国有经济的活力、控制力、影响力上。所以，无论是整个公有制经济还是国有经济，深化改革的核心都在于进一步明确：哪些是“重要行业和关键领域”？如何理解“控制力”？

对此问题，我们必须明确两个要点：第一，“重要行业和关键领域”中的一部分可能是“长期”重要和关键的，一部分可能是“阶段性”重要和关键的。十八届三中全会提出了“五个方面”，即：提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。第二，“控制力”有不同的实现方式，有一个合理的限度，并不是“全部”。即使对于公有制经济、国有经济必须“为主体”和“起主导作用”的重要行业和关键领域，也必须探索效率更高的控制力实现方式。因此，下一步深化国有经济改革关键在于根据新的定位进一步优化国有经济布局，按照“有所为、有所不为”的原则实现“有进有退”。

国有企业除了交税，还要分红给它的股东——政府

从国有资本层面，深化改革的重点在于：一是按照“混合所有制”模式进一步推进产权制度改革；二是进一步完善国有资本管理体制和运营机制。

十八届三中全会从更高的层次对“混合所有制”进行了表述，认为“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“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”。当前，按照“混合所有制”模式推进产权制度改革，关键在于以下三点：一是继续推进国有企业特别是大中型企业的公司制改革，实现国有企业的投资主体和产权多元化。个人认为，除了极少数真正关系到国家安全的那些行业，我们可以保留国有独资或国有全资之外，大多数可以适度降低国有股份的平均比例，这样既可以加强国有资本的杠杆效应，吸收更多的社会资本，同时又能改善治理结构，进而提高国有资本配置的效率。二是发挥国有资本的引导作用和杠杆效应，如“国有资本投资项目允许非国有资本参股”，国有资本可以和非国有资本共同设立投资基金、项目公司，既增强国有资本的流动性，提高运营效率，也为非国有资本提供了更多的投资机会；三是要让国有企业和非国有企业平等竞争。

关于进一步完善国有资本管理体制和运营机制，我认为，主要有以下三个方面：一是按照“国家所有权”体系，进一步理顺政企关系，理顺所有者职能和公共管理职能。二是进一步探索国有资本的管理和运营模式，让国有资本有真正的权利和主体。三是实行分类管理、分类考核、分类改革。四是加强国有资本经营收益管理。国有企业除了交税，还要分红给它的股东——政府。

国有企业建立现代企业制度，不少问题都与相关党政部门有关。国有企业改革必须把宏观层面的“管资本”改革和微观层面的“管企业”改革结合起来。国有企业建立现代企业制度，首先是“健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构”。当然，建立现代企业制度也不仅仅是企业层面的问题，不少都与相关党政部门有关，包括选人用人机制、薪酬体系、考核评价机制等。在国企高管的选聘方面，我们现在更多采用的是党委干部和市场机制相结合，兼有组织部门的考察和市场机制的考评，这是一种特殊的制度安排。不同于通过猎头公司在市场上寻找职业经理人，我国国有企业的高管具有双重身份，既是企业的经营者，又是某一层级的领导干部。这是一把双刃剑，好处和坏处都有。好处是他们作为领导干部有更强的责任心、更高的职业标准。但是，不好的地方是这两种制度如何很好地结合起来，确实需要不断地完善。干部选聘中也有“旋转门”的问题，就是政府官员和企业高管之间的角色互换，把做企业的经验带到政府部门，把政府管理的经验带到企业，这也是有利有弊。十八届三中全会提出，“要合理增加市场化选聘比例，合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费”，为下一步推进现代企业制度建设指出了方向。

(作者为国务院发展研究中心企业研究所所长)



基层论坛

地税干部如何加强作风建设

李鹏

作风建设是党的建设的重要内容，是密切党同人民群众的血肉联系、巩固党的执政基础的重要保证。地税部门作为重要的经济职能部门和行政执法部门，承担着“为国聚财、为民收税”的光荣使命，是密切党群关系的纽带，也是政府公共服务的窗口。个人认为，除了极少数真正关系到国家安全的那些行业，我们可以保留国有独资或国有全资之外，大多数可以适度降低国有股份的平均比例，这样既可以加强国有资本的杠杆效应，吸收更多的社会资本，同时又能改善治理结构，进而提高国有资本配置的效率。二是发挥国有资本的引导作用和杠杆效应，如“国有资本投资项目允许非国有资本参股”，国有资本可以和非国有资本共同设立投资基金、项目公司，既增强国有资本的流动性，提高运营效率，也为非国有资本提供了更多的投资机会；三是要让国有企业和非国有企业平等竞争。

一、提升个人素质是加强作风建设的前提

对于一个地税干部来说，在作风方面有很多的要求：如在时间上不允许迟到、早退，到达岗位后又不能做那些与工作无关的事；在言行举止上，又要求着装整齐，语言文明，不说脏话。在八小时以外，公务员也不能违法违规和违反道德规范。如果一个公务员不遵守以上规定，个人素质自然不好。个人素质不好的一个团队，不可能有较强的战斗力，这样也就无法较好地完成任务。爱岗敬业意识是做好各项工作的基础，是加强作风建设首先应该培养的意识。通过开展爱岗敬业专题教育，使干部职工充分认识到地税工作的重要性，了解到“聚财为国，执法为民”的伟大使命。

二、提高办事效率是考验作风建设的手段

公务员的工作应有足够的效能。要求内设的每个机构和每个单位内的工作人员必须职责分明，对纳税人无论从事何种事务都要有办结期限和质量要求。纳税人无论办什么事，都能在上班时间内通过《办事指南》的帮助找到相应的办事机构和具体的办事人员。一个单位的公务人员如果职责不分，那么这个单位就无办事效率可言。要积极推进地税部门由征管型向服务型机关的转变，通过开展“文明礼仪培训”、“纳税服务明星评选”、“税务标兵评比”等活动，将服务意识灌输到每个税务人员的观念中，不断增强税务人员的服务意识和服务水平。要以纳税人方便为出发点，以纳税人满意为落脚点，全面贯彻人性化细节服务，严格落实“首问责任制”、“服务承诺制”、“限时办结制”等效能建设制度，继续推行“延时服务”、“预约服务”、“绿色通道”等特色服务，深入开展“我为地税添光彩”等创新服务，将为民服务落到实处。

三、加强党风廉政建设是优化作风建设的内容

执政党的党风关系到党的生死存亡。而党风的一个非常重要的内容则来自于全党人的工作作风。工作作风变好了，公务人员就会爱岗敬业，就会培育强烈的责任心，就会心甘情愿地担当人民的“公仆”，就会真心诚意地践行全心全意为人民服务的宗旨，就会千方百计为民众排忧解难。好的工作生活会决定一个单位有一个好的学风和好的生活作风。要积

极研究新形势下加强廉政建设的新途径、新办法，将正面树典型和反面做警示相结合，通过对比形成反差，要着力培养健康生活习惯，积极引导干部职工抵御各种诱惑，打造风清气正的环境。

四、强化制度建设是巩固作风建设的基础

制度规范是机关作风效能建设的基础和保证，加强干部的作风建设，必须有严格的制度作保证，重点要加强四项制度建设。一是考核制度。从思想作风、工作作风、生活作风等多个方面科学确定干部评价考核体系，细化考核内容，量化考核标准，强化考核结果。二是激励制度。对工作作风扎实、务实肯干、有真本领，又能独当一面的干部，在工作上要大加支持，在生活上要关心爱护，在待遇上要给予照顾。通过建立有利于干部作风建设的激励政策，形成作风建设的长效机制。三是典型引路制度。榜样的力量是无穷的，一个典型就是一面旗帜，因此要注重发现、挖掘、培养作风方面的典型，通过弘扬身边的人和身边的事，使干部学有榜样，赶有目标，从先进典型中受到鼓舞，汲取力量，营造想干事、能干事、干好事的良好氛围。

五、开展监督检查是强化作风建设的保障

要把开展监督检查作为推进作风建设的重要措施。一是进一步拓宽监督渠道、整合监督资源。通过聘请特约监督员、召开政风行风评议活动等形式，实现群众监督、社会监督、舆论监督的有机结合，增强监督合力和实效。二是开展多种形式的监督检查。监察部门要充分发挥职能作用，进一步创新载体，通过日常检查、重点抽查或明察暗访等，加强对作风建设情况的监督检查，及时发现和纠正作风不正、作风不实以及其他政风行风方面的苗头性、倾向性问题，切实把作风建设各项任务落到实处。三是对本部门作风建设抓得不力、敷衍塞责、应付了事的，要严肃追究部门领导责任。

六、抓住“示范效应”是提升作风建设的关键

加强作风建设，领导是关键。领导干部作风的好坏，直接影响整个单位的风气。一是要提高认识。领导干部既是作风建设的参与者，又是组织者、督察者，不仅自己要主动积极参与，而且要切实履行职责，带头抓学习，带头找问题，带头抓整改。二是要率先垂范。既要立言，更要立行，别人未做到的自己先做到，别人未干的自己先干好，主动落实中央八项规定，守纪律、顾大局、讲廉政，为作风建设带好头。三是要常抓不懈。切实把干部队伍的作风建设摆在首位，建立一把手为重点的干部作风建设责任体系，形成一级带着一级干、一层做给一层看的良好格局，推动地税部门干部队伍作风建设再上新台阶。

行业前瞻

编者按：与其他领域的改革相比，金融改革更易于从全局和总量层面进行突破，例如利率市场化改革等，同时改革开放以来在金融改革领域积累的经验也对重点突破金融改革形成了支持，而且金融改革的突破对于带动整个经济转型也会有积极的作用。从这个意义来讲，金融改革有可能、也必须要成为下一步整个经济改革的主要突破口之一。

十八届三中全会强调，要紧紧围绕市场在资源配置中起决定性作用来深化体制改革，那么如何在金融领域发挥市场在资源配置中的决定性作用呢？

支持经济增长的主要资源是资金、土地和劳动力。目前，中国劳动力、土地等生产要素投入程度不同地面临瓶颈，经济转型的重心转向提高资源配置效率，通过加快制度改革和市场建设释放各要素活力。就资金而言，过去较长的一段时间，金融体系改革发展的出发点是适应劳动力、土地以及其他要素总体较为充裕的禀赋，重点强调金融体系动员资金的功能。因此，利率、汇率等资金价格的管制，以及能够迅速动员储蓄、集中力量“办大事”的间接融资体系等总体上适应了前一阶段经济增长的要求。随着中国要素资源禀赋出现根本性变化，新时期对资源配置效率的要求已超越了对摊铺子的规模诉求。这相应需要一个更加高效、市场化、富有弹性的金融体系支持经济转型。这就需要通过深化市场化改革来实现，也需要与其他领域的改革配套协同来实现。

金融改革要重点解决金融体系存在的问题

- 其一，金融体系功能失调。一是经济体系中存在大量得不到金融服务的薄弱环节。二是现有金融体系不足以支持下一阶段中国经济的转型和产业的升级，也不足以支持城镇化推进中的大规模融资。三是金融抑制引发的双轨制一定程度上造成了金融体系功能的紊乱和潜在金融风险的积累。其二，金融市场结构失衡。一是以间接融资为主的低风险偏好难以支持经济转型升级。二是行政管制和审批是导致直接融资欠发达的重要原因。三是股票市场结构仍待进一步调整。其三，金融机构治理失范。一是股权结构不够合理，国有股“一股独大”现象依然突出。二是政策性银行与商业银行权责划分不清。其四，金融监管错位。一是监管机构零风险导向抑制金融市场创新。二是金融消费者保护的监管目标没有得到充分履行。三是现行分业监管体制与大量涌现的、以大资产管理为代表的跨界或创新不匹配。四是中央与地方金融监管职责亟须明确。

新一轮经济改革对金融改革提出新的要求

- 其一，要以金融改革来抓住全球经济再平衡背景下中国经济发展的有利时间窗口。国际经济再平衡是未来一个时期影响全球经济与金融走向的主题。放置到外部变化的背景下，中国经济与金融改革的机遇来自于：一是发达市场的结构性问题短期内难以改善，由此带来的国际货币体系重构，为人民币国际化、金融机构加快“走出去”步伐创造了有利外部条件；二是以部分非洲国家为代表的发展中国家基础设施投资大有空间，推进在该区域资本输出既有助于消化国内过剩产能，还可逐步形成非洲的人民币市场。其二，要以金融改革来促进经济转型和产业升级，并支持城镇化的继续推进。劳动力与资金价格的扭曲是过去30年中国高速增长模式的重要贡献因素。近年来，劳动力要素的短缺正在提高劳动力的价格，一定程度上推动了落后产能的淘汰以及外部不平衡的矫正。而资金价格的压制仍在继续，因此必须通过加快金融改革发挥资金的资源配置功能。其三，要以金融改革来化解当前经济与金融体系中存在的金融风险。过去30年整个经济处于上升周期、货币化进程还在进行中，以不良资产为代表的金融风险在经济快速增长和货币化过程中得以消化。而目前无论是经济持续增长还是货币化进程都难以达到过去的增速，中国经济增长正处于从高速增长向中速增长的转换阶段，结构转型的压力加大，同时货币化也在逐步进入尾声，因此，化解金融风险的这种传统政策逻辑需要做出重大改变，必须及时转移到深化金融改革上来，一方面要加强对融资主体和金融中介的市场约束，强化市场纪律；另一方面，对存量资产可以采取更为市场化的方式(如资产证券化)来处置消化。其四，要以金融改革配合财税改革、要素价格改革等多个领域的改革，提高改革的协同效应。当前的经济改革是一项系统性的工程。财税、金融等领域体制机制性问题往往相互交织并彼此牵制，某一个领域改革的单兵突进难以取得实质效果，需要综合改革举措的统筹规划。

(作者系国务院发展研究中心金融研究所副所长)

三中全会后金融改革的趋势展望

巴曙松