

十八届三中全会公报亮点解读

经济走势跟踪

Macroeconomic trend monitor

中国社会科学院宏观经济运行与政策模拟实验室

中国社会科学院经济所《宏观经济与政策跟踪》课题组

2013年第84期(总第1404期) 2013年11月13日(星期三)

经济热点分析

十八届三中全会公报亮点解读

[导读: 2013年11月8日至12日, 举世瞩目的中国共产党十八届三中全会召开。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》, 对改革进行整体系统部署。其中经济改革中显现出诸多亮点, 需要我们认真领会其中的改革思路和精神。]

十八届三中全会对改革进行整体系统部署

十八届三中全会发表的公报指出, 要坚持公有制经济的主体地位, 让市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用, 建立事权和支出责任相适应的财税制度, 并建立城乡统一的建设用地市场。会议表示, 中央将成立全面深化改革领导小组, 负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。各级党委要切实履行对改革的领导责任。以下为十八届三中全会公报要点摘录:

全面深化改革的总目标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。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性。

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。

到2020年, 在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果, 形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系, 使各方面制度更加成熟更加定型。

必须毫不动摇巩固和发展公有制经济, 坚持公有制主体地位, 发挥国有经济主导作用。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。要完善产权保护制度, 积极发展混合所有制经济, 推动国有企业完善现代企业制度。

建设统一开放、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。要建立公平开放透明的市场规则, 完善主要由市场决定价格的机制, 建立城乡统一的建设用地市场。

必须切实转变政府职能, 深化行政体制改革, 创新行政管理方式, 建设法治政府和服务型政府。

必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率, 建立现代财政制度, 发挥中央和地方两个积极性。要改进预算管理制度, 完善税收制度, 建立事权和支出责任相适应的制度。

必须健全体制机制, 形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。要加快构建新型农业经营体系, 赋予农民更多财产权利, 推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。

必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合, 促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合。要放宽投资准入, 加快自由贸易区建设, 扩大内陆沿边开放。

坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。要推动人民代表大会制度与时俱进, 推进协商民主广泛多层制度化发展, 发展基层民主。

深化教育领域综合改革, 健全促进就业创业体制机制, 形成合理有序的收入分配格局, 建立更加公平可持续的社会保障制度, 深化医药卫生体制改革。

设立国家安全委员会, 完善国家安全体制和国家安全战略, 确保国家安全。

健全自然资源资产产权制度和用途管制制度, 划定生态保护红线, 实行资源有偿使用制度和生态补偿制度, 改革生态环境保护管理体制。

必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系, 健全惩治和预防腐败体系, 建设廉洁政治。

要形成科学有效的权力制约和协调机制,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。

必须深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度。要维护宪法法律权威,深化行政执法体制改革。

深化军队体制编制调整改革,推进军队政策制度调整改革,推动军民融合深度发展。

经济改革目标中的亮点

《华尔街日报》评论道,勾画中国未来十年经济蓝图的为期四天的十八届三中全会承诺让市场力量在未来经济决策中扮演“决定性”作用。中国现在已处在深水区,经济步入成熟期、人口老龄化、债务攀升等等,这些问题都可能成为中国经济的绊脚石。

《华尔街日报》认为,公报引发了人们对中共已经准备好解决中国一些最棘手问题的期待。从当前的会议公报来看,它一方面阐述了领导层的首要任务,另一方面也说明在实现目标的过程中所存在的挑战。布鲁金斯学会高级研究员杜大伟(David Dollar)说,这份公报阐明了新一届领导人加快改革的意图,这是一件好事。

路透社认为,全会明确了改革的总方向和基本目标,提出将在2020年重点领域重点环节取得决定性成果,其中一些新提法和新举措也让市场有了更多解读空间。

包括中央成立全面深化改革领导小组以及成立国家安全委员,被视为将推进改革和加强国家安全提高到更高的决策层面,而市场在资源配置中的作用由以往的“基础性”提法改为“决定性”作用更是令人眼前一亮。

受访专家指出,公报中透露的信息很明确,中国要推进改革,并且设立很明确的目标和执行机构,要设立跨部门的中央改革领导小组,这也是很多国家的通常做法,意味着改革从顶层设计到逐步落实完善都有了具体的部门来负责。

民生证券首席经济学家邱晓华也指出,公报明确中国改革总方向和2020年基本目标,突出经济、政治、社会、文化、生态和党建六大建设为一体的具体改革总要求,强调经济体制改革是重点,对非公有制经济地位有了新界定,对城乡关系有新要求,对司法体制有新表述。

三中全会公报关于城乡一体化的提法,财税改革,以及对市场在资源配置中的作用由以往的“基础性”提法改为决定性作用让市场感到新意。邱晓华指出,公报明确提出两个决定性:市场的决定性作用,目标的决定性成果,这也是与以往不同的提法,明确提出了改革的路径和要达到的目标,也更具体。

公报中提出坚持发展仍是解决中国所有问题的关键这个重大战略判断,以经济建设为中心,发挥经济体制改革牵引作用,推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应,推动经济社会持续健康发展。中国国际经济交流中心研究员王军也认为,在目前中国贫富差距巨大,社会矛盾激增的现实背景下,该段表述在强调改革的同时,更明确中国要在发展中解决所有问题。

而强调市场在资源配置中的作用由以往的“基础性”表述被“决定性”表述取代也被诸多专家提及是新的亮点。有专家称,相较十四大和十六大中的表述“发挥市场在宏观调控下的基础性作用”,此次改为决定性作用,不仅表明了改革的决心,也预示着未来各个领域的改革,包括政府职能的转变等,起决定作用的是市场。

公报明确提出,建设统一开放、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。必须加快形成企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系,着力清除市场壁垒,提高资源配置效率和公平性。国家行政学院教授时红秀也认为,如让市场在资源配置中发挥“决定性”作用,不仅仅是“基础性”作用,意味着未来要向市场更多地放权;“城乡统一的建设用地市场”这个提法也挺新,期待着真正做到“同地同权”,农村集体建设用地入市或许有进一步部署。

公报中对财税改革也有明确表述,提到必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性。要改进预算管理制度,完善税收制度,建立事权和支出责任相适应的制度。中国社科院世界经济与政治研究所全球宏观经济研究室主任张斌认为,从提到“中国财税改革要完善立法,改革预算管理体制”和“加快构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产权力”来看,可能会在财税领域和土地领域有所改革。

“而城乡发展一体化的表述显然较此前预期更多的城镇化提法又进一步。”王军称,这意味着有了更高层

面的认识，也说明比以往更强调体现公平和正义。

瑞银证券特约首席经济学家汪涛认为，三中全会决定成立“中央全面深化改革领导小组”，负责改革的总体设计、统筹协调和推进落实。这一决定有助于突破一些可能来自地方政府和部委的改革阻力。这意味着，虽然三中全会公报以及即将公布的会议决定的表述可能与此前的重要文件类似，不过未来几年可能会比此前取得更多的实质性进展。

到 2020 年取得决定性成果。这意味着领导层认为全面深化改革是一个长期且艰巨的过程，我们并不应指望改革在短期内就会取得突破性进展。

汪涛预测，现行的《预算法》将会较快修订，届时将要求各级政府规范预算、披露长期支出需求和融资缺口，允许地方政府直接发债。同时还预计营改增、资源税和消费税等税收改革会继续推进。不过，考虑到情况的复杂性和艰巨性，财税改革可能推进缓慢。

王涛还表示，我们预计政府可能会通过在多地试点而非全国铺开的方式来推进户籍和土地改革。推进农村土地确权颁证工作能够保障农民的土地承包经营权，允许其通过抵押、转让等形式流转土地承包经营权。此外，预计政府会加快社会事业改革，如养老和医疗保险，并将更多资源投向农村和小城镇的教育和基础设施等。此外，政府将进一步简政放权、减少审批和各种行政规章。这应当有助于推动服务业和小微企业发展。

在金融领域改革方面，报中对金融领域改革用词颇少，仅提及要“完善金融市场体系”，不过，这一简单表述可能意味着推进包括债券市场在内的资本市场建设。尽管如此，我们认为金融领域改革将还会包括利率市场化（“完善主要由市场决定价格的机制”）和资本账户开放（“促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合”）等。

汪涛认为，国企改革看上去并没有被三中全会视为一个首要任务。公报延续了过去 10 多年来的相同表述，重申坚持公有制经济是社会主义市场经济的根基和国有经济的主导作用，这会令市场失望。不过，公报的确也指出非公有制经济也是社会主义市场经济的重要组成部分，“也是经济社会发展的重要基础”，这表明未来几年可能会推动相关改革以减少对私营经济的歧视和不平等待遇。

部分专家眼里的三中全会

《华尔街日报》中文版邀请特约撰稿人对本届三中全会进行了点评。

光大证券首席宏观分析师徐高认为，过去的三中全会一向以经济议题为主，通过的主要文件也都与经济直接相关。但十八届三中全会的议题更加广泛，经济议题的重要性相对来说下降。

关键的改革措施方面突破不多。最大的突破应该在于土地制度，表明政府会更多地让农民分享土地增值的收益，并可能让农村宅基地入市。生态方面的内容是新的：“实行资源有偿使用制度和生态补偿制度”表明经济增长会更加注重环境和生态的成本。

另一方面，对公有制经济的强调明显增强。十六届三中全会时还只谈公有经济的活力，这次在活力之外还加上了“控制力”和“影响力”。十六届三中全会还说“加快推进和完善垄断行业改革”，这次“垄断”两字全然不提。垄断行业的改革难以指望。户籍改革也没有踪影。金融市场改革仅以“完善金融市场体系”一笔带过。

此外，今年曾吸引不少注意力的城镇化在此次会议公报中着墨甚少。公报中只是用“完善城镇化健康发展体制机制”一笔带过。而在去年的十八大中，城镇化还被认为是调整经济结构的一个重点。而户籍制度放开这个城镇化的重要前提，在此次会议公报中也完全没有提及。公报中虽然以一段话谈到了超越城乡二元结构的障碍，但字里行间体现出来更多的是加大对农村的资源投放，而不是加快农民进城步伐。在通过建设农村来解决农村问题，或是通过城镇化来解决农村问题的这两条路中，此次三中全会似乎偏向于前一条。这与半年前的舆论导向有很大不同。

徐高认为，十八届三中全会传递的是“渐进”改革的调子。在土地及生态这些地方，三中全会发出的信号超出了市场之前的预期，而在国企改革、垄断行业改革、城镇化方面似乎又有些不及预期。但这也正反映出了改革进入深水区后的复杂。指望一次会议就能够解决中国经济面临的这些深层次障碍显然不太现实。

东兴证券副总裁银国宏认为，十八届三中全会公报最吸引眼球的是向社会公众全面传递了改革的广度和深度。首先，对于改革遇到的一些关键问题如国家治理、司法体系建设、生态文明等均提出改革的方向，

这些都是触及社会和谐稳定发展的核心问题。其次，经济体制改革的方向更加口晰明确，强调市场的决定性作用特别是市场和政府关系的改革是进一步通过改革激发新的生产力。第三，经济领域的一些关键性改革也提上议事日程，事权与财权的匹配统一、城乡建设用地市场统一等都是解决当前经济运行中核心矛盾的改革。总体而言，此次改革框架覆盖了几乎所有关乎可持续发展的改革领域，释放的改革信号是务实和可期待的。

民生证券研究院副院长管清友认为，土地制度可能有重大变化，财税体制将会做出重大调整。他指出，十八届三中全会公报透露了以下几点信息：一是，强调市场的基础性作用到强调市场的决定性作用；二是，明确提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，第一次提出推进国家治理体系和治理能力现代化；三是，国企的定位未变，国企改革料只在机制层面而非体制层面改革；四是土地制度或有重大变化，土地流转会加快推进，同地同权；五是，财税体制将会做出重大调整，上收财权事权是改革方向，预算民主或有突破。

《华尔街日报》还指出，公报虽没有直接提及给予农民土地转让权，但提出了赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。经济学家们表示，给予农村居民更多财产权利可能有助于提高农业生产的效率，使农民可以自行出让土地使用权，迁入城市定居。

中国的未来将取决于改革能否成功

英国《金融时报》中文网专栏作家徐瑾在解读《公报》时认为，纵然《公报》方案不一定让每一个人都满意，但而目标是明确的，未来方向是进一步深化改革，市场的地位也得更多重视。全文提到“改革”59次，对比之下，十七届三中全会公报中出现了31次，十六届三中全会公报出现了26次，本次“改革”出现的频率已经超过上两届的总和。“改革”一词历经十年两届三中全会的变化，不仅仅说明高层改革的决心，也呈现了公众对于改革的期待日益加大，而改革呼声越高之际，或许也正说明改革阻力越大。

也正因此，《公报》中提到了设立两个机构：中央成立全面深化改革领导小组与国家安全委员会，其中改革领导小组“负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实”。这算是会议亮点之一，使得人们联想起重设八十年代体制改革委员会的呼声；体改委在当年被视为超然利益改革促进改革的机制。熟悉中国制度的对于“小组”这一特色形式必然不会陌生，它事实上是中国政治变化的重要权力推手。值得注意的是，当年体改委是国务院下属机构，而此次设立的全面深化改革领导小组看起来隶属中共中央。

也正因此，本次会议透露另一个信息在于，未来中国改革不仅仍将深化，而且将会呈现权力向中央收紧的趋势。

站在大时代来看，中央与地方之间收权与放权的关系也是中国经济重要维度，经济上的分权导致地方竞争以及市场分割成为经济一大特色。中国改革开放三十年，地方竞争曾经是中国增长奇迹的动力之一，这也源自分权的激励，无论体现为财政还是晋升；但伴随着地方政府的发展热情以及逐利本能缺乏有效约束，其行为模式与以投资驱动发展的经济模式过度嵌入藕合，最终使得不少地方政府由当地市场的维护者异化为一个重要参与者，地方竞争也有演变为筑底竞争之嫌。

地方政府的经济活力在过去被极大释放，同时对其约束问题也在过去十年面临极大考验，而要进一步发展，必须约束各级政府的“闲不住的手”，进一步给市场放权，只有如此也才可能真正发挥“市场配置资源的决定性作用”；以此观之，权力向中央的集中并非无的放矢。

更进一步，当前一方面需要约束地方政府而收权，但也另一方面也必须鼓励政府更多创新，尤其是对于市场的“让权”。收权以推进改革，放权以扩展市场，其间的微妙平衡与紧张互动该如何把握？这将是中国故事的重要戏码。

目前公报只是施政方向，而路线图仍旧有待细化，比如此前热议的二胎、户籍等政策利好暂时没有明确，具体议程以及相关诠释必然成为下阶段的焦点。目前一种共识在于，进一步的改革必然涉及到对政府自身的改革。历史上，这是一个难题，如何能够依赖各部门、各个地方政府、各个官员对自己“壮士断腕”呢？

《公报》给出的路线图是强化中央的领导，强化顶层设计。的确，如果执行的改革发展政策能够得到民众的支持，则来自顶层的强有力的推进可能是有效的方式，以排除可能有的阻力。历史上，来自最高层强力推进而获得成功的改革早有先例，远的如商鞅变法、俄罗斯彼得大帝改革，近的如普京执政。

换言之，集权还是分权并不是历史进退的唯一标准，重要的是能否真正推进彻底的的市场化改革。历次中共三中全会中，最为人记忆的来自 1978 年的三中全会。这一年改变了中国以及很多很多人的命运，不仅重新确立“解放思想，实事求是”的思想路线以及邓小平地位，也使得中共工作重心转移到经济建设上来。

正是在那一年的三中全会，邓小平提出一个“大政策”，那就是“允许一部分人先富起来”，这一部分人包括“企业、地区、社员”。如今，中国人民不少人确实足够富裕，但是他们的改革诉求也会更多。或许，历史总会重复自身的逻辑，中国未来的命运仍将取决于改革能否成功。（完）

（整理、责任编辑：王砚峰）

2013 年第 84 期（总第 1404 期） 2013 年 11 月 13 日（星期三）

地址：北京阜外月坛北小街 2 号 E-mail: tsg-jjs@cass.org.cn

中国社会科学院经济研究所 kingwyf@263.net

邮编：100836

电话：（010）68034160 传真：（010）68032473