



责编 同文亮 美编 胡潇 责校 唐斌 电话:64101948 bbtzbs@163.com

**编者按:**改革说到底,是为了让市场任性起来,让权力不可任性。市场的任性,来自要素、资金、劳动力、知识的自由流动,来自管制和垄断的弱化,最终让市场在资源配置中起到决定性作用;而李克强总理所说的“有权不可任性”,归根结底就是负面清单、权力清单和责任清单这“三张清单”,分别对应着法无禁止即可行、法无授权不可为以及法定职责必须为,在此前提下更好发挥政府作用。市场的任性和权力的不可任性,最终统一到法治轨道,市场经济同时是法治经济,这便是我们改革的初心。

# 让市场任性,让权力不可任性

北京商报记者 蒋梦惟 熊海鸥 实习记者 南淄博

## “有钱任性”——充分发挥市场作用

### 农村土地制度改革:小范围试点确保风险可控

本次政府工作报告明确,今年要做好土地确权登记颁证工作,审慎开展农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度、集体产权制度改革试点。在改革中,要确保耕地数量不减少、质量不下降、农民利益有保障。农村土地确权登记颁证有序进行。

亚太城市研究会房地产分会会长陈宝存坦言,从政府工作报告以及此前我国公布的《关于授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)行政区域暂时调整有关法律规定的决定(草案)》来看,“审慎”试点仍是目前农村土地制度改革的主流方向。

今年初,中共中央办公厅和国务院办公厅正式联合印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,明确我国农村

土地制度改革试点工作将在2017年底完成。国土资源部长、国家土地总督察姜大明曾强调,试点改革推进进程主要还是以“稳妥”为主,即改革将坚持小范围试点,坚持依法改革,坚持封闭运行。试点严格限制在经法律授权的县(市)开展,非试点地区不要盲目攀比、擅自行动,确保试点封闭运行,风险可控。

以集体经营性建设用地入市为例,全国人大代表、中国社科院农发所所长张晓山认为,政策调整带来的土地增值收益的分配,不仅涉及中央政府与地方政府之间的关系、地方政府与农民之间的关系,也涉及到当前土地收益与未来收益之间、城市与乡村、城市郊区农村与广大农区之间的关系,这需要政府通过税收的形式来调节收入分配关系。因此,这一新政缓步前行还是非常必要的。

### 户籍改革:以居住证为载体提供基本公共服务

大城市一户难求是很多人的“心病”。本次政府工作报告明确要启动户籍改革,且用改革的办法解决城镇化难点问题。抓紧实施户籍制度改革,落实放宽户口迁移政策。对已在城镇就业和居住但尚未落户的外来人口,以居住证为载体提供相应基本公共服务;建立财政转移支付与市民化挂钩机制,合理分担农民市民化成本。

随着取消农业与非农户口、积分落户、取消暂住证等制度接连公布,户籍制度改革的进程正在逐渐加速。近期刚刚确定退出历史舞台的暂住证成为户籍制度改革内容中的重点。中国社科院人口与劳动经济研究所

副所长张华伟表示,暂住证的主要任务是社会治安管理,并未规定持证者能够享受怎样的权利,又该承担怎样的义务,本身就有些身份歧视色彩;而居住证更强调权利和义务的统一,既划定了申请的政策红线,也规定了持有者的权利,突出了公平性。

但中国社科院城市发展与环境研究所副研究员单菁菁也表示,实施居住证制度,说到底还是因为部分城市综合承载力不足,因不能完全放开落户而采取的“两全之策”。因此,在居住证全面替代暂住证成为外来人口新的身份管理、登记制度后,进一步的落户门槛将更引人关注。

### 企业改革:国企“瘦身”重新定位

今年的政府工作报告还对国企改革方面做出重要部署,包括准确界定国有企业功能,分类推进改革;推进成立国有资本投资公司、运营公司试点;鼓励和规范投资项目引入非国有资本参股;保障职工合法权益;完善现代企业制度,改革和健全企业经营者激励约束机制;加强国有资产监管,防止国有资产流失等方面。

政府工作报告明确提出,要毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济的发展,注重发挥企业家才能,全面落实促进民营经济发展的政策措施,增强各类所有制经济活力,让各类企业法人财产权依法得到保护。

中国经济体制改革研究会管理科学研究所研究员崔长林表示,今年的政府工作报告对国企改革改革的部署有两点特别值得注意,一是对国企改革要对症下药,避免“一刀切”;二是把国企推入市场经济,推进国企混合所有制的改革。崔长林认为,推行国企混合所有制的目的就是为了削减国有资产在市场上的份额,同时增加民营私营企业的比重,让国企“瘦身”,给民营“加码”。“政府工作报告对国企改革做出部署的目的,就是要让国有企业参与到市场竞争中去,让国企在市场竞争中重新找准自身定位。”

### 金融改革:鼓励民间资本进入银行业

政府工作报告提出将围绕服务实体经济推进金融改革,主要包括鼓励民间资本进入中小型银行等金融机构领域;深化农村信用社改革;推出存款保险、巨灾保险、个人税收递延型商业养老保险;实施股票发行注册制改革;加快建设人民币跨境支付系统;适时启动“深港通”试点等等。

中央财经大学财经研究院院长王雍君表示,政府工作报告对金融改革的总体思路就是要让金融业更加市场化,政府报告借由鼓励扶持和引导民间资本投入重点项目等方面,提出了进一步强化金融开放和竞争的思路 and 对策。谈到鼓励民间资本进入银行业的问题,

王雍君认为,这种不设限额的准入机制不仅消除了民间资本的疑虑,调动了民间资本的积极性,它更是金融改革开放化、市场化的标志之一。

数据显示,我国金融改革在去年已经取得了一定成效。去年已经批准筹建完全由民间资本设立的民营银行共5家,批准设立由民间资本控股的金融租赁公司、金融消费公司、企业集团财务公司一共14家,批准设立由民间资本占主导的村镇银行一共108家。据银监会副主席王兆星介绍,在发展普惠金融方面,改善对小微企业、“三农”的金融服务以及支持保障房建设、棚户区改造以及农村水利建设方面所提供的金融服务也都有了积极的进展。

### 开放:外商投资限制类条目缩减一半

政府工作报告提出,开放也是改革,必须实施新一轮高水平对外开放,加快构建开放型经济新体制,更加积极有效利用外资。下一步目标为修订外商投资产业指导目录,重点扩大服务业和一般制造业开放,把外商投资限制类条目缩减一半。此外还将全面推行普遍备案、有限核准的管理制度,大幅下放鼓励类项目核准权,积极探索准入前国民待遇加负面清单管理模式,加快实施“走出去”战略,推动铁路、电力、通信、工程机械以及汽车、飞机、电子等中国装备走向世界,推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路合作建设。

2014年,我国吸收外资规模首居全球第一,对外投资超千亿美元,成为资本净输出国。商务部国际贸易经济合作研究院国际市场研究部副主任白明表示,今后“引进来”、“走出去”将齐头并进,“引进来”更强调质量,“走出去”更强调规模。在新一轮对外开放中,不是一开了之、开得更大,更多的是改革原有的体制机制,特别是改革外商投资体制,减少对外商投资的限制,同时结合上海自贸区负面清单制度的改革,进一步缩减限制类投资条目。在“走出去”方面,则主要是结合“一带一路”和自贸区建设。

## “有权不任性”——强化政府职责

### 依法治国:任何部门不得法外设权

报告提出,要全面推进依法治国,坚持依宪施政,依法行政,把政府工作全面纳入法治轨道。所有行政行为都要于法有据,任何政府部门都不得法外设权。全面落实行政执法责任制。一切违法违规的行为都要追究,一切执法不严不公的现象都必须纠正。要以权力瘦身为廉政强身,紧紧扎住制度围栏,坚决打掉寻租空间,努力铲除腐败土壤。完善政绩考核评价机制,对为官不为、懒政怠政的,要公开曝光,坚决追究责任。

今年被定位为全面推进依法治国的开局之年。中

国人民大学行政管理学系主任毛寿龙表示,我国在依法治国方面取得了一些进步,但法治政府建设不是一蹴而就的。毛寿龙表示,不得法外设权是依法治国很重要的一个原则,过去往往用红头文件、领导批示“治国”,杜绝法外设权非常困难。除了长期以来形成的习惯外,立法资源不足也导致很多权力完全法定暂时难以实现,一旦出现冲突,还需要设定相关程序和标准来解决。总体而言,要完全实现不得法外设权需要一个过程。

### 简政放权:今年全部取消非行政许可审批

报告提出,今年再取消和下放一批行政审批事项,全部取消非行政许可审批。制定市场准入负面清单,公布省级政府权力清单、责任清单,切实做到法无授权不可为、法定职责必须为。地方政府对应当放给市场和社会的权力,要彻底放、不截留,对上级下放的审批事项,要接得住、管得好。用政府权力的“减法”,换取市场活力的“乘法”。同时大幅缩减政府核准投资项目范围,下放核准权限。大幅减少投资项目前置审批,实行项目核准网上并联办理。

去年以来,简政放权以前所未有的速度推进,几

乎每两个月都取消和下放一批行政审批事项。到去年底,提前两年完成了当初制订的1700多项行政审批事项减少1/3的目标。此外,政府第一次在政策落实中引入第三方机构评估简政放权的落实情况。中国国际经济交流中心咨询研究部副部长王军认为,政府在用一种改革的思维来进行简政放权,目前进入到啃“硬骨头”的阶段,虽然数量上减少了很多,但是一些堡垒性的行政审批还没有彻底放开。下一步改革要继续对政府权力进行约束和限制,划清政府和市场关系的边界。

### 财税改革:除涉密信息外所有部门预决算公开

政府工作报告再度强调,将实行全面规范、公开透明的预算管理制度,除法定涉密信息外,中央和地方所有部门预决算都要公开,全面接受社会监督。此外,政府工作报告还针对财税改革的其他方面做出了相应部署,包括提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例;推行中期财政规划管理;调整完善消费税政策;提请修订税收征管法;改革转移支付制度,完善中央和地方的事权与支出责任,合理调整中央和地方收入划分等等。

国家行政学院经济学部教授冯俏彬表示,政府一再强调实行公开透明的预算管理制度正是对自身权力

“不任性”的体现。冯教授说,从政府工作报告对于财税改革方面的部署来看,政府在严于律己、接受社会监督的同时不忘政府自身职能,这体现了本届政府改革从自身做起的坚定决心。在谈到转移支付问题时,冯教授表示,下一步政府工作的重点仍将是清理专项转移支付,提高一般转移支付。

去年,我国在预算管理制度和税制改革方面取得重要进展,我国专项转移支付项目比上年减少1/3以上,一般性转移支付比重增加,地方政府性债务管理得到加强。在立法上,我国新一轮深化财税体制改革的总体方案也于去年获准通过,久拖不决的《预算法》也通过了审议。

### 环境保护:要让偷排偷放者付出沉重代价

本次政府工作报告提到,目前我国有些地方环境污染仍然严重,而且在我国发展面临的“三期叠加”矛盾中,首项就是资源环境约束加大。

政府工作报告明确,今年我国要打好节能减排和环境治理攻坚战。今年二氧化碳排放强度要降低3.1%以上,化学需氧量、氨氮排放都要减少2%左右,二氧化硫、氮氧化物排放要分别减少3%左右和5%左右,深入实施大气污染防治行动计划,实行区域联防联控,推动燃煤电厂超低排放改造,促进重点区域煤炭消费零增长。要严格执行环境执法,对偷排偷放者出重拳,让其付出沉重的代价;对姑息纵容者严问责,使其受到应有的处罚。

“向环境污染宣战,必须对环境违法行为零容忍。”本次政府工作报告的起草人之一、国务院研究室综合

二司司长向东在解读政府工作报告中有关环境污染治理的内容时如是说。业内认为,本次总理对今年环境污染治理工作提出的各项计划,也有不少都围绕着一目标进行,而这也是将环境保护更紧密地与依法治国相结合的表現。

更多环保领域的企业家们还注意到“要把节能环保产业打造成新兴的支柱产业”这句话,认为其强调了我国对于鼓励环保产业的强势态度。全国工商联环境商会会长、桑德集团董事长文一波建议,国家应督促地方政府尽快落实已出台的各项产业政策,并进一步探讨、研究、制定、完善相关配套扶持政策,将环保产业真正打造成国民经济支柱产业,成为房地产、互联网一样的产业集群。

### 价格改革:深化价改正值好时机

价格改革牵扯面太广,令这项改革一直颇为谨慎。政府工作报告提出,今年我国将不失时机加快价格改革,大幅缩减政府定价种类和项目,具备竞争条件的商品和服务价格原则上都要放开。取消绝大部分药品政府定价,下放一批基本公共服务收费定价权。扩大输配电价改革试点,推进农业水价改革,健全节能环保价格政策。完善资源性产品价格,全面实行居民阶梯价格制度。同时必须加强价格监管,规范市场秩序,确保低收入群众基本生活。此外,今年能源、交通、环保、通信等领域价格改革将加快。

北京工商大学经济研究所所长洪涛表示:“我国完

善市场经济体制必须进一步深化价改,而现在,正是一个比较好的时机,因为CPI指数偏低、供求关系基本平衡,价改导致市场大幅波动的可能性较小。”

在洪涛看来,本次政府工作报告中所提的今年价改主要项目,正是目前还未到位的服务商品价改,尤其是很多涉及政府的服务收费。“政府服务价格改革,减少收费,减少指令性、指导性的价格,是倒逼国有企业或大型垄断企业改革,推动政府简政放权的主要途径之一。”洪涛表示,下一步,价改推进的关键还得看如何实施,尤其是对关键性产品价改的试点,并且对那些暂时不能放开市场定价的产品,如何依法完善听证会等相关程序。