



符国群

# 政府职能与市场作用

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)涉及15项、60条改革任务。《决定》在民间引起了广泛、热烈、持久的反响,总的评价是正面的,平息了很多争议,提振了大家的信心,在学习、讨论和交流的过程中正在凝聚改革的共识,形成推动社会进步的强大力量。

我认为,此次三中全会体现出如下三个鲜明特点:一是总揽全局,体现了顶层设计的理念。《决定》以经济体制改革为核心,同时强调“六位一体”协调发展。这与以往三中全会的决议是完全不同的。在强调我国的基本经济制度之后,提出要完善现代市场体系。显示当前改革是从体系的角度进行思考的。

二是虚实结合,体现了改革张力。《决定》对未来的改革方向作了整体勾勒,同时在某些领域作出了非常具体的规定,提出了很多措施。比如有企业上缴30%利润,院士的退休机制,高级官员的官邸制等等。在大局上和方向上中央形成了清晰的思路。在具体的路径设计和改革力度的把握上,仍然需要在实践的基础上进行探索。

三是渐进稳妥,排除了一些激进的主张。《决定》显示出在坚持和完善社会主义基本经济制度的原则下推进改革的主张。排除了私有制,效仿西方新自由主义等激进的做法,同时也排除了回到改革前的计划经济的主张。《决定》的

表述为:“以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度是中国特色社会主义制度的重要支柱,也是社会主义市场经济体制的根基。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。”在这个基础上《决定》提出了两个毫不动摇,在发展公有制经济的同时,也要发展非公有制经济。公有财产不可侵犯,私有财产也不可侵犯。

政府与市场关系的定调是《决定》最大的亮点。历史性地看,市场和政府的关系在我国经历了一个复杂、曲折的发展过程,对市场作用的认识是逐步深化的。目前的表述客观反映了当前阶段对市场作用的最新理解。改革开放前,我国实行计划经济,在计划经济体制下,市场没有作用的余地。1978年,党的十一届三中全会开启了改革开放的历史进程。1984年,党中央提出了实行有计划的商品经济的口号,市场的问题变得无可回避。90年代以前的思路是限制和管理非企业 and 个体工商户。1993年,党的十四届三中全会提出要建立社会主义市场经济,要使“市场在国家宏观调控的作用下对资源配置起基础性作用”。而此次三中全会提出使市场在资源配置中起决定性作用。从“基础性”到“决定性”的变化,意义十分深远。

当前很多社会矛盾与我们没有厘清政府与市场

的关系密切相关。主要表现为贫和富,城和乡,官和民之间的矛盾。处理好政府和市场的关系对解决这些社会矛盾意义重大。以城乡关系为例,在计划经济体制下,我们主要通过工农业产品的“剪刀差”,农业补贴工业来实现发展。在改革开放三十多年中,农村的财富以人力资源等方式流入城市。而最近几年,地方政府又开始大土地财政。农村的财富以各种形式大量流入城市,某种程度上带有政策的强制性,而非遵循市场交换的机制。要解决城乡之间的矛盾,我们目前的资源配置方式就必须作根本性的改变。

发挥市场在资源配置中的决定性作用,关键是转变政府职能。凡是市场能发挥作用的地方,政府应考虑让市场发挥作用,而不是限制或者用其他方式取代。政府转变职能应该是把经济型和管理型的政府转变为均衡型和服务型的政府。政府转变职能的动力何在?我认为主要来自政府外部,主要是市场的力量。

《决定》对转变政府职能提到“加速”二字。原来很多行政审批要减少甚至取消,最终要形成一个负面清单的管理体制。除了个别领域,各级政府原则上不再投资办企业。通过市场购买公共服务。释放公共、事业单位等的市场资源,优化政府机构的流程。最终目的是要建立服务型、法治型政府。《决定》释放出了明确的转变政府职能的信号,提出建立透明的政府预算,改

变目前以间接税为主的税收体系等等。这些看似与转变政府职能关系不大的条目实际上与转变政府职能密切相关。

政府职能转变并不是目的,而是要激发民间的活力和创造力。改革开放的最初十年,我们激发了8亿农民的积极性和创造性。第二个十年,我们激发了国有企业的活力。第三个十年,我们通过全面对外开放,以加入WTO为契机,将我国经济融入到世界经济体系中去。未来主要通过政府职能的转变和经济社会的转型把我国建立成为一个创新型国家。

政府在转变职能的过程中在经济领域应当承担什么职责呢?我认为首先应创立规则,形成公平、公正的市场竞争环境。二要创造条件,形成统一开放的市场。三要规划和引导基础设施建设,搭建公共服务平台。四要维护我国企业在海外的合法权益。五要通过货币政策保持物价的相对稳定。

在发挥市场在资源配置中的决定性作用时,我们也应当避免一些认识上的误解。应当避免将财政资金直接用于创办或扶持一些企业,但在宏观调控、国际国内市场秩序的维持与协调、提供公共服务、保护生态环境等方面的责任不是要削弱,而是要加强。即使在市场资源配置方面,政府也需要在某种程度上发挥一些积极的作用。

(作者系北京大学光华管理学院教授)



陈艳春

# 绿色创新助推经济转型

中国的快速工业化和城市化遇到了资源和环境问题。中国的环境健康损失占GDP的0.3%~7.7%,世界银行估计中国的环境污染成本约占GDP的5.8%,最高损失已等同于当年的GDP增长。为此,习近平总书记提出,宁可要绿水青山,不要金山银山。因为绿水青山就是金山银山。于是绿色技术被寄予厚望,希望它能消灭贫穷,保护环境,同时实现可持续发展。

绿色经济转型路径设定的基础是资源环境和技术水平。中国幅员辽阔,各区域的生态环境和自然资源环境有很大的差异。在技术方面,相对于发达国家科技对经济增长80%的贡献率来说,中国科技对经济增长的贡献率仅为30%~40%,而绿色技术方面的差距就更大。在这种低的绿色技术存量下,向绿色经济转型的成本非常高。

绿色经济转型过程中涉及政府、市场和社会公众三个主体。政府是政策制定的主体,通过环境政策影响企业的生产成本,促进企业研发或采纳绿色技术。除本国政府外,企业还受到出口国政府的影响。市场通过供给和需求这只无形的手影响企业的技术采纳决策。社会公众的环境意识影响政府政策的强度。

中国区域经济向绿色经济转型应立足资源环境和绿色技术水平差异,从政府、市场和公众三者协同的角度构建转型路径。

政府可以采取的政策有两类:一是命令控制式;二是市场主导式。当前,中国的环境资源的产权界定成本很高,在监管缺位的情况下,排放污染对企业来说会是一种隐形的“外部收益”,一个“理性经营”的企业不会有保护环境的内在冲动的,尤其是中小型企业。环保设备市场的趋势和走向存在不确定性,企业不愿意承担更高的风险。金融市场不完善,中小企业在引进价格昂贵的环保型生产设备或者改造环保型生产操作流程上受到不同程度的限制。因此,强制性政策成为企业采纳绿色技术的保障。经测算,中国企业采纳绿色技术在不盈利到盈利的转折点是在省级区域的绿色专利数超过2273件,届时,强制性减排政策的作用将弱于市场主导政策。当前,除北京和上海比较接近这个拐点外,中国大多数省份距离这个拐点仍很遥远。

率先采纳绿色技术的企业叫绿色先行者,中国政府建设的低碳示范城市可以看作城市层面的绿色先行者。在绿色先行者数量比较少的时候,增加绿色先行者的数量可以提高绿色技术创新的扩散水平,有利于社会整体向绿色经济推进。中国政府从2008年开始规划并建设低碳示范区,低碳示范区一方面通过采纳性研发获取外国的技术,扩展国内的技术前沿,另一方面通过转让技术等方式降低国内跟随者的采纳成本。同时,低碳示范区对外投资还减弱了国内的竞争,可以空出更多生产者、科学家和管理者,使他们可以加速绿色创新。但是,中国城市层面的绿色先行者数量偏低,西部地区的绿色先行者数量更低。因此,政府可以适当增加样板城市的数量,尤其是在西部地区增加绿色城市样板。在绿色城市样板的选择中,要关注绿色样板城市的产业结构与其他地区的相关性,切实选择能起到榜样作用的城市。另外,还应该增加企业、行业层面的样板,鼓励多层次向绿色经济转型。

企业向绿色经济转型的成本与绿色技术的发展水平有关。地区的技术存量是经济增长的动力源泉,是指导政府制订适当的科技政策,保持区域持续稳定经济增长的重要依据。中国是发展中国家,完全靠自身研发投入来提升创新能力不能满足经济发展的要求,技术溢出成为提高自主创新能力的的重要途径。中国在加强国际合作方面存在三多三少问题:签署的合作协议多,实质性合作少;合作渠道多,溢出的知识少;绿色技术门槛多,自主创新少。这可能是某些国家认为中国在绿色技术和就业方面与其存在竞争。中国应提升国际谈判的能力,一方面积极应对某些国家借低碳经济损害中国利益的行为;另一方面,广泛挖掘合作渠道,提升创新意识和学习能力,提升自身的创新能力。

通常认为,西部地区的经济模式和工业体系尚未完全定型,向绿色经济转型的成本低,阻力小。但事实是,西部地区大多没有选择发展绿色技术,而走的是资源消耗型工业发展道路。西部地区主要存在两方面问题。一是城市化起步晚,缺乏资金、技术和人才。绿色技术的采纳需要人才,西部地区的人才比较匮乏,应加强人才培养和交流。二是技术水平低,吸收能力弱。西部地区的非绿色技术对绿色技术创新不能提供技术“来源效应”。

政府应一方面激励西部地区现有行业积极采纳主导型绿色技术,延长产业链,降低碳排放;另一方面通过产业结构调整,进一步强化生态功能。中部地区的大多数省市已进入工业化中后期,技术路径决定了这些地区必须完成从节省人力成本的技术向绿色技术转型,处在技术路径锁定和来自发达国家绿色技术创新挤出效应的双重作用下,中部地区应该加大绿色技术的研发补贴激励,诱致企业进行绿色技术创新。东部地区,发挥着国外和其他地区绿色技术创新转移的中介作用,应该采取措施激励东部地区发展绿色技术,加强国内的交流与合作,带动西部地区绿色技术的发展。

依靠绿色技术创新向绿色经济转型需要漫长的过程。在这个漫长的过程中,政府应及时调整战略,为创造美丽中国而努力。(作者系石家庄铁道大学经济管理学院副教授,北京交通大学博士后)



袁桂林

# 保障进城务工人员子女受教育权利

“两为主”政策推进进城务工人员子女接受的责任主体要以流入地政府管理为主,以流入地全日制公办中小学接收为主。保障流动人口子女接受义务教育的权利。

1992年邓小平南巡讲话之后,为了增加农民收入,国家开始放宽农民进城务工的条件,对农民工的管理政策也由“控制盲目流动”调整为“鼓励、引导和实行宏观调控下的有序流动”。

上世纪90年代中期以后,大量农民工开始到城市工作、生活和定居,流动人口中的儿童数量急剧增加,这些儿童或者在家乡出生被父母带到城市,或者在城市出生而留在城市。至此,流动人口子女在城市接受义务教育事实被认定,其性质、价值和对应思路开始引起讨论。

1995年,原国家教委将研究解决流动人口子女教育问题列入当年的议事日程,基础教育司义务教育处与北京市教育科学研究所也开始调查、研究流动人口子女入学问题。同年,原国家教委在北京丰台等全国的6个区进行了试点,在此基础上于1996年4月印发了《城镇流动人口中适龄儿童、少年就学办法(试行)》,这就初步形成了“两为主”的政策轮廓。

1998年3月,原国家教委和公安部联合正式颁布了《流动儿童少年就学暂行办法》,对解决流动儿童就学问题进行较为详细的规定,初步确立了“两为主”(以流入地区政府管理为主,以流入地

全日制公办中小学为主)的解决思路。《办法》还规定流入地县级以上政府有权审批流动儿童学校或简易学校。简易学校的设立条件可酌情放宽。《办法》还允许公立学校招收流动儿童可以收取借读费,但不能以营利为目的收取高额费用。

从2000年开始,国家取消对农民进城就业的不合理限制,逐步实现城乡劳动力市场一体化;积极推进就业、保障、户籍、教育、住房、小城镇建设等多方面的配套改革。农村劳动力就业进入“无歧视流动期”。政策的放开使进城民工数量激增,1982年为3000万,到1997年已突破1亿大关。2000年下半年,国家的农民工政策发生了一些积极变化。当年7月,劳动和社会保障部等部委与国务院发展研究中心联合发出了《关于进一步开展农村劳动力开发就业试点工作的通知》,提出改革城乡分割体制,取消对农民进城就业的不合理限制。

2001年5月,国务院发布《关于基础教育改革与发展的决定》使随迁儿童接受义务教育出现重要转机。重申了“两为主”原则,要求采取多种形式,依法保障流动人口子女接受义务教育的权利。

2003年1月5日,国务院办公厅发布了一号文件,要求各地取消对企业使用农民工的行政审批,强调对农民工和城镇居民居民一视同仁。同年1月15日,国务院办公厅发布《关于做好

农民进城务工就业管理和服务工作的通知》,提出“保障农民工子女接受义务教育的权利”,对其子女教育同城对待。

2005年12月,国务院《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》指出,要努力做好进城务工人员随迁子女就学工作,保障其平等接受义务教育的权利。将进城务工人员随迁子女接受义务教育纳入公共教育体系,对接收进城务工人员随迁子女的公办学校足额拨付公用经费,加大教育资源投入力度,中央财政将根据各省市义务教育阶段实际接收的进城农民工随迁子女数,给予经费和办学条件两方面奖励。

2006年6月,十届全国人大常委会第22次会议通过新修订的《中华人民共和国义务教育法》。法案强调了义务教育的公益性、统一性与强制性原则。

2010年7月,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》重点发展农村学前教育,“保证留守儿童入园”。规定在义务教育阶段,进城务工人员随迁子女平等接受义务教育,在当地参加升学考试;针对农村留守儿童,建立关爱服务体系 and 动态监测机制,建设农村寄宿制学校。

在保障农民工子女在流入地入学的政策变迁过程中,一直存在政策配套不充分的问题。首先是相关政策在国家法律层面始终存在空白,政

策多以行政法规的形式颁布,法律位阶不高,其约束效力有限。最主要的立法是2006年的《义务教育法》,该法本应清晰、明确地将“两为主”的政策表述清楚,作为一项重要的政策加以肯定,但实际上语焉不详。而且在该法中缺少罚则,没有规定“流入地政府拒绝”和“流入地公立学校不接收”进城务工人员子女接受义务教育的处罚措施。地方配套政策缺乏操作性,所以在落实中问题很多,有很多反对和曲解的观点。例如,将“两为主”原则量化解释,说流入地学校接受流动人口子女人数过半了就是实现了“两为主”,这实际上是总惠了一些地方对外来人口子女接受义务教育设置的门槛。近年来,媒体陆续披露了义务教育阶段出现的歧视现象,比如“自愿捐款”,要求银行转账、企业代收、基金会代收、明码标价直接要钱等等。各种阻碍农民工子女在流入地接受义务教育的违规现象屡禁不止。

要解决上述问题,还是要将公共教育纳入基本公共服务保障的范围,实现城乡覆盖、一体化和均等化。《国家“十二五”规划纲要》将公共教育排在基本公共服务的第二位,首先保证义务教育,此外还有困难学生补助等等,但没有把流动人口子女的教育列入公共教育的基本服务范围,这是我们下一步工作需要突破和改进的关键。

(作者系北京师范大学教育学院教授)



许小峰

# 不确定性与风险商

充满忧虑或麻木不仁,无所顾忌。据英国的一项调查,在7-11岁的孩子当中,有一半为气候变化担忧,有些甚至因此而经常失眠,这显然过度了。

除了把握好自度,另一个重要因素是避免错觉,错觉的出现也与自信有关,会造成选择的倾向性偏差。如有人认为出门乘车较乘飞机更安全,这有一定代表性,我认识的人当中就有人出远门时因考虑安全问题而拒乘飞机,但这与事实完全不符,乘飞机实际上要比乘车安全许多。错觉使你不再去分析乘飞机可能造成的后果,而是转向考虑乘车会怎样,这一偏离无疑会增大风险。

美国在“9·11”后加强了机场安检,造成了乘客在机场排队的时间延长。美国政府专家曾作过分析研究,认为人们每年在机场多花费的时间成本达80亿美元。若确实能带来安全,花费些时间成本也是值得的,但另一项经济学家给出的分析结果令人沮丧,有不少人因为难以忍受在机场排

队所花费的时间,而选择了开车。由于开车比乘飞机的安全系数低,造成公路上的交通事故增多。

据分析,从2001年9月到2003年10月,在美国因加强机场安检而导致在公路上的死亡人数增加了2300人,不知这一代价该算在谁的头上,恐怖分子也未必能预测到这一结果。

估算未来变化趋势的概率是一项实践性很强的技能,并非有了些专业知识就能作出正确的判断。有人对美国的数百名专家进行过测试,让他们分别对自己专业内外的事物未来可能发生的变化进行判断,结论是这些专家对自己业内事物的判断并不比业外之事高明多少,甚至由于过于自负而更不靠谱。

实际预测的能力与专业知识并非是一回事,具有很强的实践性,这时的理论水准在实际操作过程中会显得苍白无力。预测能力不经过反复训练就难以运用自如,经过训练会有所提高,但也仅



张利华

# 人权与和谐

人权最重要内涵是尊重自己和他人的权利与尊严。有了人权观念就会懂得尊重别人,而尊重别人也就是尊重自己。和谐最重要的内涵就是做事符合规律、真理和道义,实事求是,恰如其分。在我们的现实生活中,许多矛盾和冲突是由于不懂得人权与和谐而造成的。

在家庭关系中,父母不尊重孩子的权利与尊严,会损害孩子的自尊心,造成家庭冲突。人权与和谐相融合,会解决许多家庭矛盾。父母尊重孩子,会使孩子获得自由成长的空间;孩子尊重父母,会使父母获得快乐幸福;丈夫尊重妻子,会加深妻子的感情;妻子尊重丈夫,会促进

丈夫的事业;兄弟姐妹互相尊重,会增加亲情互助,促进家庭和谐。

在师生关系中,老师不尊重学生的权利与尊严,会激起学生的逆反情绪,激化师生矛盾。人权与和谐相融合,会化解许多师生矛盾。教师尊重学生,会激励学生的自信与向上;学生尊重老师,会增强教师的信心与责任。教师与学生互相尊重,会加深师生情感,促进教学相长。

在上下级关系中,上级不尊重下级的权利和尊严,会引起下级的反感,加剧上下级矛盾。人权与和谐相融合,会缓解许多上下级矛盾。上级尊重下级,会增进下级的敬佩和服从;下级尊

重上级,会增加上级的信任与赏识。上下级互相尊重,和谐相处,会促进事业发展。

在官民关系中,官员不尊重公民的权利和尊严,会激起公民的反抗,加剧社会矛盾。人权与和谐相融合,会减少官民矛盾。官员尊重公民,会加强民主与法治;公民尊重官员,会增强执政为民的责任心。

在人与人之间关系中,人权、平等、自由与和谐、仁义、诚信相融合,会促进社会发展。这些中西合璧的价值观应当在中国大力弘扬,从而培育完整人格的基本素养,形成文明礼貌的社会风尚。

抛弃无视人权的官老爷作风吧,给自己和他人一个平等的空间;清除嫉妒仇恨贪婪的心绪吧,给自己和他人一个健康的生活;摒弃张口骂人,抬手打人的恶习吧,给自己和他人一个宁静的天地。

丢掉陋习,抛弃贪婪,革除特权,换来的是自己的身心健康和快乐幸福!

正如一位哲人所说:“心能平等,我们就能处于一个和谐的世界。”“征服世界并不伟大,一个人能征服自己,才是世界上最伟大的人。”(作者系清华大学国际问题研究所教授)