

國慶65周年專題

中央完成頂層設計 建章立制於法有據

20多項改革推上快車道

改革篇

以習近平為總書記的新一屆中央領導集體在中國經濟持續減速、刺激政策難以為繼的新形勢下，大刀闊斧推進改革，被國內外不少媒體打上了「強勢改革者」的標籤，尤其是十八屆三中全會至今，中央完成了全面深化改革的頂層設計、建章立制，並循着法律統領改革的新路徑，將20多項改革推上「快車道」，而涉及更廣泛領域的改革亦已蓄勢待發。

■香港文匯報記者 海巖



■以習近平為總書記的新一屆中央領導集體被國內外不少媒體打上了「強勢改革者」的標籤。 資料圖片



■國企改革



■滬港通



■戶籍改革



■單獨二孩

十八大以來，雖然中國面臨着經濟增速換檔期、結構調整陣痛期、前期刺激政策消化期「三期」疊加的困境，但決策層始終秉持改革反腐優先於短期政策調整的理念，在穩增長方面顯示出罕有的定力，而在改革開放方面則強勢推進。作為貫徹十八屆三中全會改革精神的重要部署，中央全面深化改革領導小組，這一中央最高級別改革領導小組於今年1月22日正式亮相，習近平總書記親任組長，李克強、劉雲山、張高麗三位政治局常委任副組長，成員包括中央多位重要領導和重要部門的負責人。強大的組成陣容，令這一改革領導機構具有足夠的政治資源和駕馭能力，8個多月內先後召開五次會議完成了從頂層設計、建章立制到具體改革方案討論、改革時間表的細化，這一最高改革機構的運轉已然走上制度化軌道。

改革直觸「硬骨頭」深層次

據不完全統計，在本屆政府任期內形成文件並獲得推動實施，駛上快車道的改革已超過20項，涉及經濟、政治、社會、文化、生態等各個領域，其中戶籍制度、財稅體制等向來被認為是名副其實的「硬骨頭」的改革破題，司法體制、公車制度、央企負責人薪酬制度等涉及

深層次利益調整的改革也得以強勢推進。尤其值得關注的是，政治改革的強勢推進成為亮點，在20多項駛入快車道的改革，涉及政治領域的改革幾乎佔了半壁江山。

有觀察人士評論指出，中國正在進行的全面改革，遠遠超出經濟和民生的範疇。「凡屬重大改革都要於法有據」，擁有法學博士背景的習近平，抓住「法」這個元素，將改革納入法治框架，也正悄然改變着中國的權力運行模式。過去，改革往往突破法律或打法律擦邊球，立法修法成了對改革的確認。而此輪全面改革，習近平強調以法律統領改革，在法治軌道上推進改革，這被認為與以往改革有明顯區別。

依法治國將成四中議題

到目前為止，國務院已分7批先後取消放下了632項行政審批事項。建設法治政府也成為李克強政府工作報告的關鍵詞。包括放開「單獨二孩」、廢止勞教制度、財稅改革等都是通過立法實現的。全面推進依法治國，將在即將舉行的十八屆四中全會上成為中心議題，觀察人士亦認為這將為全面深化改革的提速提供保障和動力。

部分地方 改革慢半拍

今年作為全面深化改革元年，中央改革號角勁吹，地方改革也成千帆競發之勢。各地成立全面深化改革領導小組，對外發佈地方版「全面深化改革決定」，確定地方改革路線圖。不僅在省級層面，一些省會城市、地級市亦跟進設立深改領導小組。不過觀察人士評價，一年多來各個地方全面深化改革的力度強弱不一，步伐參差不齊，除了上海、江蘇、廣東等省份領先外，一些地方改革有「慢半拍」之嫌。

據公開報道統計，全國31省市區就全面深化改革召開會議的次數相差較大。與中央基本同步，遼寧、江蘇、貴州等地已召開4次深改小組全體會議，而有些省份深改小組會議僅召開1至2次，個別省份則至今未見關於深改領

導小組召開會議的公開報道，更遑論出台有力度改革的方案了。

今年中國國務院派出督查組赴地方開展新一屆政府成立以來的第一次全面督查，改革的落實情況是重要內容之一。據知情人士透露，從督查結果看，一些地方改革存在「雷聲大雨點小」現象，或為避重就輕的外圍性改革，與中央深化改革相比「慢半拍」。

上海國企改革「一馬當先」

在此輪全面改革中，一些東部沿海省份成為「領頭羊」。比如，廣東、江蘇等地簡政放權的力度前所未有，獲得中央肯定；上海在國企改革方面「一馬當先」；山東金融體制改革亮點多，已成全國樣本。



■上海自貿區。

資料圖片



■中韓自貿區談判有望突破，圖為兩國第十三輪談判。

資料圖片



■高校招生統一考。

資料圖片

中國面臨「新常態」挑戰

對於經濟進入「新常態」的中國來說，改革同樣面臨「新常態」的挑戰，而作為牽引全面深化改革動力的經濟改革路線圖日益明晰。

有分析指出，可能有三種改革阻力，將決定經濟體制改革推進的難度和順序：修訂法律的阻力、中央政府與地方政府的協調難度、與其他改革措施的協調需要。由此，短期內，利率市場化、服務業領域放寬對外資准入的限制、打破國企行政壟斷、戶籍制度改革試點、簡政放權等改革有望快速推進，而涉及農村土地制度改革、中央與地方財權和事權重新劃分、匯率完全市場化及資本項目完全放開、建立生態文明體制等領域的改革措施，短期內難以一蹴而就。

具體而言，在金融體系改革方面，兩三年內，民營銀行准入有望獲得突破性進展並擴大試點，存款利率市場化可能快速推進，企業上市註冊制有望實現。央行可能進一步擴大人民幣對美元雙向波動幅度，並逐步減少

對人民幣中間價的干預，通過四五年的時間逐漸建立起匯率的市場化形成機制。資本項目開放方面，兩三年內，可能進一步放開企業和個人的對外直接投資限制，需要比較長的時間來擴大開放程度，力爭實現資本項目基本開放。

中韓自貿區談判有望突破

而在對內對外開放方面，兩三年內，特定服務業領域的有序開放和放寬對外資准入的限制有望優先推進；上海自貿區作為政策試點的重要平台，相關制度將加速完善；對外貿易領域，中韓、中歐等自貿區談判進入攻堅階段，有望取得突破。中期中，上海自貿區模式可能在更多地區推廣，自貿區試點效果較好的開放政策可能推向全國。中長期的目標則是從制度上建立外資准入前國民待遇加上負面清單的模式，並最終建立統一適用於內外資企業的負面清單制度。

駛上快車道的改革

(形成文件並獲得推動實施)

- 經濟改革
 - 擴大對港澳台開放合作：9月26日，上交所正式發佈滬港通試點辦法。
 - 允許地方政府發債：8月31日，十二屆全國人大常委會通過了修改預算法的決定，新預算法賦予省級政府適度舉債權。
 - 積極發展混合所有制經濟：廣東省、上海市等多個省市均已出台國企改革綱領性文件，提出發展混合所有制經濟的目標；國資委選擇6家央企進行「四項改革」試點。
 - 新設自由貿易區：2013年9月成立上海自貿區。
 - 允許民資設立中小銀行：試點設立五家民營銀行，分別來自浙江、廣東、上海、天津四地。
- 財稅改革
 - 中央政治局審議通過《深化財稅體制改革總體方案》，十二屆全國人大常委會第十次會議表決通過了關於修改預算法的決定。新預算法首次確立了全口徑預算管理的原則，以最嚴密的制度籠子，管好國家的錢袋子。
 - 央企負責人薪酬改革：中央政治局審議通過《中央管理企業負責人薪酬制度改革方案》。
- 社會改革
 - 「單獨」二孩放開：除西藏、新疆外的29個省（區、市）已依法啟動實施了單獨兩孩政策。
- 政治領域改革
 - 成立全面深化改革領導小組：已召開中央全面深化改革領導小組第五次會議。
 - 中央統一派駐紀檢組：2014年3月底，首輪中央巡視組已全部進駐。
 - 巡視制度全覆蓋：2014年3月，王岐山要求改進中央和省區市巡視制度，逐步做到對地方、部門、企業單位全覆蓋。
 - 戶籍改革：7月30日，國務院印發《國務院關於進一步推進戶籍制度改革的意見》。意見指出，建立城鄉統一的戶口登記制度。
 - 廢止勞教制度：3省已實施，9省已備案。
 - 監督官員特定身邊人：8月27日，廣東省紀委預防腐敗信息系統開始對領導幹部及其家屬出入境的信息進行監控。
 - 取消貧困縣GDP考核：2014年1月，中辦、國辦印發文件，明確貧困縣的考核機制由主要考核GDP，轉為主要考核扶貧開發成效。
 - 成立國家安全委員會：中共中央政治局1月24日召開會議，決定由習近平任主席，李克強、張德江任國家安全委員會副主席，下設常務委員和委員若干名。
 - 公務用車改革：中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《關於全面推進公務用車制度改革的指導意見》和《中央和國家機關公務用車制度改革方案》，明確取消副部級以下領導幹部用車，取消一般公務用車，中央和國家機關力爭在2014年底前基本完成改革。
 - 黨建改革：中央政治局通過《深化黨的建設制度改革實施方案》。
- 文化領域改革
 - 建立知識產權法院：8月25日，十二屆全國人大常委會第十次會議上，最高人民法院提請審議關於在北京、上海、廣州設立知識產權法院的決定草案的議案。
 - 改革高考制度：9月4日，教育部印發《關於深化考試招生制度改革的實施意見》。高考改革包括2015起增加使用全國統一命題試卷省份；語、數、外150分不變，英語可考兩次；不分文理科等內容。
- 生態領域改革
 - 自然資源統一登記：國土資源部地籍管理司已經掛牌不動產登記局牌子。8月15日，國務院法制辦公佈《〈不動產登記暫行條例〉（徵求意見稿）》。

