



跑赢危机

面向2020的中国改革

Outpacing Crisis
China's Reforms towards 2020

迟福林◎著



跑赢危机

面向2020的中国改革

Outpacing Crisis
China's Reforms towards 2020

迟福林◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

跑赢危机——面向 2020 的中国改革/迟福林著.

北京: 中国经济出版社, 2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2669 - 9

I. ①跑… II. ①迟… III. ①中国经济 - 经济改革 - 研究 IV. ①F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 149985 号

责任编辑 师少林
责任审读 霍宏涛
责任印制 张江虹
封面设计 久品轩



出版发行 中国经济出版社
印刷者 北京市人民文学印刷厂
经销者 各地新华书店
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 17.5
字 数 332 千字
版 次 2013 年 7 月第 1 版
印 次 2013 年 7 月第 1 次
书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2669 - 9/F · 9546
定 价 58.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

序 言

未来5~10年,是我国转型发展的关键时期。能否抓住扩大内需的战略机遇,释放人口城镇化的最大潜力,关键在于改革攻坚能否有重大突破,体制机制创新能否有重大进展。

新的发展阶段,转型与改革全面交织融合,经济转型、社会转型、政府转型都直接依赖改革的突破。随着改革时间和空间约束的全面增强,改革正与危机赛跑。要跑赢危机,一是要有更大的改革决心和勇气;二是要有理性务实的改革行动路线。

按照这样的考虑,我以《跑赢危机——面向2020的中国改革》为主题,把自己2011年1月—2013年6月期间撰写的部分论文和演讲稿集结成书,以期对新阶段的改革研究有所参考。

本书在编辑中只对原稿做了个别文字的修改,一些篇章在内容上难免有重复之处,敬请读者谅解。

我的同事宋敏、陈所华、何颖等参与了本书的选编工作;中国经济出版社对本书的出版给予了大力支持。在此一并表示感谢!

迟福林

2013年6月3日

总论 改革跑赢危机的行动路线

1 走向公平可持续的改革目标

| | |
|---------------------------|-----|
| 公平与可持续:未来十年的中国追求 | 15 |
| 以公平可持续为目标的二次转型与改革 | |
| ——对下一步转型与改革的思考 | 19 |
| 走向公平可持续的市场经济 | 25 |
| “十二五”是历史性转型的关键五年 | 29 |
| “十二五”推进二次转型与改革的建议 | 35 |
| 关于“十二五”规划的五点建议 | 38 |
| 机遇、潜力、红利:十八大后的转型与改革 | 40 |
| 释放改革的红利 | 46 |
| 以改革红利的持续释放实现中国梦 | 48 |
| 我国下一步经济发展的大趋势 | 51 |
| 准确理解“以经济建设为中心”的新内涵 | 60 |
| 绿色增长与绿色转型 | 63 |
| 走向二次转型的伟大企业 | 66 |
| 创新是国家发展战略的核心 | 70 |
| 以更大决心和勇气实现新阶段改革的突破 | 72 |
| 坚持“以开放促改革” | 84 |
| 改革还有很长的路 | |
| ——纪念邓小平南巡讲话 20 周年 | 89 |
| 改革需要行动 | 91 |
| 在破题改革中把握主动权 | |
| ——对十八大后转型改革的几点建议 | 94 |
| 建立中央层面改革协调机构的建议 | 100 |

2 确立民富优先的改革导向

| | |
|------------------------------|-----|
| 确立“民富优先”的改革发展导向 | 105 |
| 确立“民富优先”发展的大战略 | 107 |
| “十二五”：以民富优先为导向的发展转型 | 111 |
| 民富优先为导向的“十二五”历史转型 | 117 |
| 民富优先发展大趋势下的收入分配制度改革 | 122 |
| 以公平可持续为目标的收入分配改革 | 127 |
| 尽快出台收入分配改革总体方案 | 132 |
| 形成6亿中等收入群体的转型与改革 | 134 |
| 夯实“基本公共服务均等化总体实现”的体制基础 | 139 |
| 公共产品短缺时代的城乡基本公共服务均等化 | 142 |
| 以公共服务体系为目标的事业单位改革 | 145 |

3 抓住扩大内需的改革机遇

| | |
|--------------------------|-----|
| 走向消费主导成为中国的大战略 | 153 |
| 走向消费主导的战略选择 | 163 |
| 确立消费主导的基本目标 | 171 |
| 把扩大消费需求作为转变发展方式的重点 | 174 |
| “十二五”改革要以拉动消费为重点 | 178 |
| 推进消费主导经济转型的大趋势 | 182 |
| 推进消费主导转型改革的建议 | 188 |
| 走向消费主导的政府转型 | 191 |
| 推进规模城镇化向人口城镇化的转型 | 196 |
| 人口城镇化的转型与发展 | 201 |

4 破题政府转型的改革重点

| | |
|----------------------|-----|
| 以政府改革带动全面改革的突破 | 211 |
| 政府改革是关键、是重点 | 213 |
| 政府转型与改革的重点突破 | 218 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| 尽快改变“增长主义”政府倾向 | 225 |
| 推进以政府转型为重点的发展方式转变 | |
| ——“十二五”改革的三点建议 | 231 |
| 政府与市场的关系面临新挑战 | 233 |
| 稳增长的出路在于经济转型而非政策刺激 | 236 |
| 优化权力结构,推动政府职能转变的实质性突破 | 238 |
| 转变政府职能的新问题 | 243 |
| 让政府公共服务职责明确化、法定化、可问责 | 246 |
| 以政府转型为重点改革中央地方关系 | 248 |
| 深化行政体制改革的几点建议 | 252 |
| 关于推进政府改革的几点建议 | 255 |
| 政府转型何去何从 | 258 |
| 政府转型决定“十二五”改革成败 | 263 |
| 公共需求变化趋势与社会管理创新 | 269 |

OUTPACING CRISIS

China's Reform towards

2020

跑赢危机

面向2020的中国改革

总 论

改革跑赢危机的行动路线

目前,改革的时间和空间约束全面增强,尽快形成“改革跑赢危机”的行动路线至关重要。

- ◆以化解风险和危机为导向的改革攻坚
- ◆以理顺政府与市场关系为重点的改革攻坚
- ◆以协调利益关系为重点的改革攻坚
- ◆以着力解决体制机制性腐败为重点的改革攻坚
- ◆把握改革的主动权

改革跑赢危机的行动路线^①

我国改革正处于深水区和攻坚阶段。与以往相比,改革的深刻性、复杂性、艰巨性前所未有:转型与改革交织融合,经济转型、社会转型、治理转型都直接依赖于重大改革的突破;利益失衡的矛盾日益突出,改革需要在调整重大利益关系上取得进展;转型倒逼改革,改革的时间和空间约束全面增强。在这个特定背景下,改革与危机赛跑的特点突出,尽快形成“改革跑赢危机”的行动路线至关重要。

一、以化解风险和危机为导向的改革攻坚

我们的思路性建议是:客观把握全面转型的大趋势,抓住突出矛盾和问题,以化解风险和危机为导向,形成未来3~5年改革攻坚的行动路线。

1. 经济转型到了关节点,改革重在形成公平可持续的市场经济体制

(1) 经济矛盾和风险日益凸显。例如:以投资消费失衡为主要特征的结构性矛盾凸显,内生增长动力远未形成;产业结构转型升级缓慢,服务业比重长期徘徊在40%左右;资源环境约束全面加大,环境危机因素增多;创新能力严重不足。尤其是产能过剩呈现全面性、长期性的突出特点。不仅传统的钢铁等产业,而且太阳能光伏等战略性新兴产业,都面临着巨大的产能过剩压力。

(2) 经济转型到了向消费主导转变的关节点。如果说前一阶段投资拉动增长还有战略回旋余地的话,那么在欧美等外部市场需求萎缩呈现中长期趋势、国内产能过剩的今天,回旋余地已大大缩小。在这种形势下,继续靠投资拉动经济增长,不仅会导致投资边际效益下降,还会加大产能过剩的危机。出路在于:增强国内消费需求对经济增长的拉动作用;释放服务业需求的巨大潜力;推进消费主导的经济转型与改革。

(3) 依靠政府主导和政策刺激拉动增长难以为继。过去长期实行的政府主导型经济增长方式,例如以追求GDP增长为首要目标、以扩大投资规模为重要途径,成为投资消费失衡的体制性根源以及政府债务风险加大的重要因素。经济转型的关键在于理顺政府与市场的关系,在更大程度、更广范围发挥市场在资源配置和扩大内需中

^① 本人主持的中改院课题组形成的政策建议报告,2013年6月15日。

的基础性作用。

2. 社会转型处于临界点,改革重在建立有效协调利益关系的体制机制

(1) 利益关系失衡日益突出,社会道德危机、信任危机问题突出。贫富差距仍有扩大的趋势,基尼系数长期居高不下;一些企业为追逐利润而造假,威胁到食品、药品安全,引起全社会的严重关注。

(2) 社会转型到了能否有效化解利益冲突的临界点。20年来,群体性事件增加了10倍,其中因土地征用、房屋拆迁、环境污染等利益冲突引发的群体性事件占80%以上。这种利益矛盾的群体冲突协调不好,将激化其他社会矛盾,并使社会冲突有所升级,甚至成为局部性、全局性危机的导火索。

(3) 社会结构不合理的矛盾突出。按有关分析,目前我国中等收入群体规模只占总人口的23%左右。中低收入者难以向上流动,是社会利益冲突和社会危机事件增多的特定因素。社会转型的关键在于破题收入分配改革,尽快提高中等收入群体的比重。

3. 治理转型到了关键点,改革重在建立有效解决腐败的体制机制

(1) 腐败正在成为引发危机的导火索。相比于其他经济社会矛盾,腐败更容易成为社会不满情绪的“催化酶”,容易把“低级别、低烈度”的利益冲突催化为“高级别、高烈度”的社会危机。

(2) 治理转型到了有效解决体制机制性腐败的关键点。在“增长主义”倾向下,某些部门和行业的官员拥有的权力,与转型时期政府掌控重要资源结合在一起,形成比较突出的体制机制性腐败,成为治理转型的难点和重点。

(3) “把权力关进制度的笼子里”。从现实生活来看,腐败问题的形成与发展,源于权力运行缺乏严格有效的体制机制约束。治理转型,就是要有效约束权力、监督权力、问责权力,提高政府的公信力。

二、以理顺政府与市场关系为重点的改革攻坚

我们的思路性建议是:抓住扩大内需的战略机遇,释放人口城镇化的最大潜力,关键在于以市场化改革为最大红利,形成以拉动消费支撑7%~8%中速增长的体制格局。

4. 以理顺资源要素价格为重点,深化价格改革

建议1~2年内,推进成品油、天然气市场价格形成机制改革;加快完善煤电价格联动机制;全面实行水电气梯级价格制度;加快资源税改革。2~3年内,建立完善的碳源碳汇监测与调控机制,逐步扩大碳交易范围,适时建立全国性碳交易市场体制;全面开展排污权交易。

5. 以利率、汇率市场化改革为重点推进金融体制改革

(1) 加快推进利率市场化进程,实现各类市场主体平等使用金融资源。建议1~2年内,在稳定存款利率的同时尽快放开贷款利率下限;2~3年内,以大额可转让定期存单为重点,逐步放开存款利率;5年左右,基本实现以上海银行间同业拆放利率为基准的市场化利率。

(2) 加快汇率形成机制改革。建议1~2年内,重点改革外汇市场交易机制,减少行政干预;2~3年内进一步放宽汇率浮动空间,将汇率弹性提高1~2倍,引导市场形成人民币汇率双向预期和双向波动;未来5年,基本取消结售汇及其他外汇管制措施。

(3) 加快人民币国际化进程。扩大人民币在跨境贸易投资中的使用;拓展人民币使用的地域范围;推进在岸市场开放与离岸市场培育,稳步推进资本项目开放。

6. 以放开市场、引入竞争为重点推进垄断行业改革

实现不同所有制企业依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护,支持民间资本进入垄断行业,拓展民间资本投资空间。建议2~3年内,对铁路、电力、电信、石油、民航、邮政等行业,将自然垄断和竞争环节切实分开。竞争性的对民间资本全面放开;自然垄断的吸纳民间资本广泛参与。对城市公用事业,尽快健全特许经营制度,形成合理的价格形成机制,积极引导民间资本参与。对食盐等政企分开滞后的领域,在加快政企分开、实行管办分离的基础上对民间资本放开。建议开征垄断利润调节税。

7. 以公益性为目标优化国有资本配置

(1) 明确国有资本提高普遍福利的目标。进入发展新阶段,面对公共产品短缺的突出矛盾,国有资本公益性严重不足。建议1~2年内,出台新的国有资本布局调整优化方案,推动国有资本从一般竞争性领域退出,重点配置到义务教育、基本公共医疗以及基本住房保障等公共产品领域;建议3年内划拨20%~30%的上市公司国有股权到社保体系。

(2) 对短期内难以退出一般竞争性领域的国有资本,逐步提高收租分红比例。减少并逐步取消特殊优惠和特殊保护,建立常态化的国有企业收租分红机制,确保“十二五”末期不低于30%。

8. 加快农地物权化制度创新,建立城乡统一的土地市场

(1) 尽快完成土地确权,保障农民土地用益物权主体地位。建议2~3年内,基本完成全国范围的农村土地确权登记;尽快叫停一些地方“土地换社保”等不合理做法;尽快修改《物权法》,将农村土地使用权明确列为可抵押的财产权。

(2) 落实土地承包关系保持稳定并长久不变。建议尽快修改《土地管理法》,赋予农民长期而有保障的土地占有、使用、收益和处置权利。

(3) 建立城乡统一、同权同价的土地市场。完善土地交易市场,尽快形成农民承包土地和宅基地使用权的抵押、入股的制度安排;完善征地补偿的法律规定,对失地农民实行公平补偿;严格限定公益性征地范围,主要通过盐碱地、荒地等的改造而非占用耕地获得增量建设用地。

9. 以服务业开放带动新的全面开放

(1) 适应社会需求变化加快服务业全面开放。在银行、证券、保险、电信、邮政快递等行业进一步放开市场准入,取消经营范围限制;在教育、医疗、文化等行业扩大开放试点的同时,调整服务业用地政策,创新服务业政策体系。

(2) 加快实施双边与多边自由贸易区战略。在多哈回合受阻、发达国家急于经济复苏的背景下,推进自由贸易区谈判已成为许多国家的现实选择。建议2~3年内,争取与海湾合作委员会、澳大利亚、挪威、南部非洲关税同盟、韩国等国家和地区的自由贸易区谈判取得实质性突破。

(3) 加强与新兴经济体的全面合作。以金砖国家为重点,拓展与新兴经济体在双边贸易、能源、清洁能源经济、IT技术发展等方面的全面合作;充分利用新兴经济体合作平台,积极参与全球治理重构,在世界经济再平衡与世界经济秩序重建中发挥更大作用。

三、以协调利益关系为重点的改革攻坚

我们的思路性建议是:以民富优先为导向,以扩大中等收入群体为重点,以创新社会管理为关键,尽快形成常态化的利益诉求表达机制、利益协调机制、利益共享机制。

10. 把中等收入群体倍增作为协调利益关系的重大任务

中等收入群体是多元化社会中利益矛盾与冲突的天然缓冲器和自然稳定器。未来5~10年,全面协调利益关系的重中之重,是形成以中等收入群体为主体的橄榄型社会结构。建议2014年出台《中等收入群体倍增国家规划》,明确提出中等收入群体倍增的目标:每年占比提高2个百分点左右,争取到2020年达到40%;人口规模从3亿扩大到6亿左右。

11. 尽快破题收入分配改革

(1) 推动建立工资协商谈判机制,形成劳动者报酬正常增长的保障机制。建立健全由政府、工会、企业主三方代表组成的薪酬委员会,在工资谈判中发挥经常性作用,使劳动报酬随劳动生产率的提高而同步提高。

(2) 改革个人所得税制,实质性降低工薪阶层税负。加快建立综合与分类相结合的个人所得税制度,实质性降低工薪阶层税负,加大对资本所有者、富裕阶层的税收调节力度;改革以个人为单位申报的做法,逐步过渡到以家庭为单位申报;对中低收入家

庭,实行“即征即免”政策。

(3)规范收入分配秩序,提高收入分配透明度。在党政机关、事业单位和国有企业中全面实施阳光工资制,提高收入透明度,清理、规范各类津贴、补贴、福利,取消实物分配,消除灰色收入;监管和调控垄断行业国企高管的过高收入要有实招;尽快建立覆盖全民的财产登记制度。

12. 以制度统一为重点加快基本公共服务均等化进程

(1)实现城乡基本公共服务制度对接。建议2~3年内,重点推进城乡居民养老保险、医疗保险的“二险合一”;3~5年内,实现城镇职工基本养老保险制度的统一,解决长期存在的职工养老保险“双轨制”弊端。

(2)创新公共服务供给方式。在政府承担最终责任的前提下,充分发挥市场机制的作用,采取合同外包、特许经营、政府采购、公共服务券等方式鼓励社会力量的参与,增强基本公共服务供给的可持续性。

13. 按公共资源优化配置的要求深化财税体制改革

(1)推进以直接税为主的税制转型。在推进“营改增”改革的同时,建议:修订《消费税暂行条例》,由向企业征收改为向居民征收,由“价内征收”转向“价外征收”;以房产税、遗产税和赠予税的开征为重点健全财产税体系。

(2)加快调整财政支出结构,尽快形成公共财政基本格局。争取到2015年,用于教育、医疗卫生、社保就业、保障性住房四项基本公共服务的支出占国家财政总支出的比重由2012年的35%提高到50%左右,占GDP的比重由8.48%提高到不低于12%。

(3)建立公共服务导向的中央地方财税关系。建议3~5年内,基本理顺央地财税关系:继续推动财政体制扁平化改革,争取使五级财政框架扁平化到三级框架;提高地方政府增值税分成比例,将财产税作为地方税收体系的重要支柱;结合服务业增值税改革统筹考虑国税地税合并。

14. 尽快改变城乡二元户籍制度

(1)出台农民工市民化的国家规划。建议在国家城镇化规划中明确提出2020年总体实现农民工市民化的大目标;2~3年内,初步实现有条件的农民工市民化;3~5年内,基本解决存量农民工的市民化;到2020年总体实现农民工市民化。

(2)明确户籍制度改革的目标与时间表。建议1~2年内,剥离户籍的福利分配功能,在中小城镇全面取消户籍制度,建立人口登记制度;3~5年内,除了个别特大城市外,其他大中城市的户籍制度基本放开,全面实施人口登记制度;5~8年内,全面实施以身份证代码为唯一标识的人口登记制度。

15. 以强化公益性、专业性、独立性为重点深化事业机构改革

(1)突出公益性。教育、医疗等事业机构重在保障基本公共服务的公平供给,尤其要扭转基本公共服务“逆向转移”的格局。

(2)强化专业性。全面取消事业机构行政级别,减少政府对事业机构不适当的干预,建立以专业技术评价为导向的事业机构激励机制。

(3)提高独立性。加快公共服务机构的立法进程,明确公共服务机构的设立、变更等法律程序,形成政事分开、管办分离的新机制。

16. 向社会放权,着力推进社会组织发展

(1)加快发展公益性社会组织。建议1~2年内,全面推行社会公益组织备案制,鼓励支持社会公益组织的发展;加快农村合作组织发展;尽快形成社会组织的税收优惠制度,逐步提高公益捐赠扣除比例。

(2)推进官办社会组织转型。建议分三步走:第一步,加大官办社会组织的公开透明度,包括善款筹集与使用、内部运行公开;第二步,利用社会需求和社会压力,加强专业化,改革内部治理机制,提高运行效率;第三步,逐步推进“去行政化”,最终实现社会组织“领导人自选、活动自主、经费自筹”。

(3)鼓励社会组织参与公共事务。加快社区自治进程,扩大社区决策的民主参与范围,形成社区建设合力;提高社会自治程度,把政府从繁杂的社会事务中解放出来。

17. 以改革信访制度为重点建立利益协调机制

(1)尽快研究、统筹部署司法体制改革与信访制度改革的行动方案。建议1~2年内,建立法律援助机构与政府信访部门的协作机制,使法律援助机构成为信访的“第二窗口”;3~5年内,加快司法体制改革,扩大诉讼范围,使更多的信访案件纳入到司法轨道中解决;5~8年内,在全社会树立司法的最终裁判权威,使信访制度转变为化解社会矛盾的辅助渠道。

(2)建立健全公共政策社会参与制度,形成多渠道的利益协商对话机制。开门搞决策,凡涉及群众切身利益的公共政策,要让群众参与讨论;进一步完善听证会制度,使之成为公众表达利益诉求、监督权力运行的重要平台。

四、以着力解决体制机制性腐败为重点的改革攻坚

我们的思路性建议是:加快政府向市场和社会放权,以权力公开透明为重点推进政治体制改革。通过3~5年的努力,实现权力运行规范化、公开化,走出一条权力约束权力与社会监督权力有机结合、有效抑制腐败的新路子。

18. 全面深化行政审批制度改革

(1)加大政府放权力度。建议人大或者国务院尽快建立行政审批法律审查机制和量化管理机制,提高行政审批改革的透明度。建议1~2年内,削减1/3以上行政审批权,提前实现本届政府的预期目标。

(2)全面削减生产经营活动中的审批事项,尤其是大幅度减少服务业的投资审

批。严格按照《行政许可法》的要求,最大限度缩小投资项目审批、核准、备案的范围,减少审批事项,最大限度减少微观经济活动的许可,尽可能将审批权下放给省市两级政府。

19. 推进干部人事制度改革

把反腐败与遏制不断扩大的特权相结合,重在推进干部人事制度改革。建议尽快全面建立公务员的聘任制,打破“铁饭碗”,形成包括领导干部在内的公务员正常上下、退出机制;改革干部考核体制,切实把公共服务实现度和群众满意度作为评价、考核、奖励、问责干部的重要标准;从新退休干部开始,争取通过5年左右的努力取消待遇终身制。

20. 推进公共资源配置的市场化、公开化

建议尽快出台《公共资源监管法》,明确界定公共资源市场化配置的范围和监管程序。自然资源方面,在确保公共利益的前提下,完善土地、矿产资源“招拍挂”制度,将市场化配置的范围扩展到河流、森林、山岭等各类公共资源;社会资源方面,推进各类公共工程承包经营权配置的市场化,在城镇公用事业领域特许经营权的出让上全面引入竞争机制;行政资源方面,在完善政府采购的同时,加快推进行政系统服务资源配置的市场化;公共资源方面,加快建立公平公正的有形交易市场。

21. 全面推进政务公开

(1)将政务公开扩展到整个公共服务领域。建议本届政府任期内,按照《政府信息公开条例》的要求,制订全国统一的政务公开指导目录,划分自动公开和核准公开的范围,详细规定政务公开的内容与程序,以形成社会监督问责的基础。

(2)提高财政预算公开透明度。建议尽快成立隶属国务院的国家预算委员会,专司预决算编制,形成“预算委员会编制—财政部门执行—人大监督”的格局;以“三公”经费的全公开、可查阅、可质询为重点,逐步把政府所有收支全部纳入预算管理;建立健全政府公共预算、政府性基金预算、社会保险预算、国有资本预算,推进四套预算一体化,实现全口径预算公开。

22. 分步推进官员财产公开

(1)加快从内部申报转向外部公开。建议尽快形成国家层面的行动计划,争取2~3年内推动重要官员及其直系亲属的财产、就业、出国情况从内部申报转向外部公开。

(2)制定官员财产公开的过渡性改革方案。在操作上可实行三个“率先”:一是新当选或新任官员率先公开;二是新任官员中领导干部率先公开;三是财产中不动产率先公开。

(3)逐步完善官员财产公开的技术体系。加快完善官员财产公开制度相关的社会诚信体系、信息统计体系以及完善预防资金外逃的技术条件。

23. 按司法权公正、独立行使的要求深化司法体制改革

(1) 扩大和规范司法公开的事项、内容。以司法文书公开为重点,从审判公开的规范化入手,将司法公开纵深扩展到立案、庭审、执行、听证、审务等各个环节。

(2) 探索建立中央地方双重法院体制。建议由中央层面的法院体系,专门负责土地、税收、金融、破产、涉外和知识产权等领域的经济案件审理,以克服经济领域司法的地方保护主义;一般民商事案件与治安刑事案件、家庭婚姻继承案件、青少年犯罪案件仍由地方法院受理。

(3) 探索法院系统省级垂直管理。建议基层法院和中级法院由省、自治区和直辖市垂直管理;铁路、林业、农垦法院等专门法院全部并入地方法院系统。

(4) 强化司法权的独立公正行使。建议设立独立的行政法院、破产法院、治安法院等专门法院;在法院内部权力配置上,实现行政与业务相分离,推进审理权与裁判权合一的改革;建议司法经费独立预算,并由中央财政专门拨付。

24. 强化人大监督职能

(1) 落实人大对政府财政预算的审议和监督职能。尽快出台《预算监督法》,明确人大预决算监督权的范围、内容、程序和操作方法;调整相应的机构设置和人员配置,强化人大对财政预算的审查权和最终批准权。

(2) 将审计等部门划归到人大。建议将审计监督部门划归到人大,建立大监督体系;建议逐步撤销地方统计局,建立自上而下的统计垂直管理体系,强化地方调查总队职能。

五、把握改革的主动权

我们的思路性建议是:在改革进入全面调整利益关系的背景下,实现改革突破,不仅需要顶层设计,更需要顶层协调,合理选择改革突破口,以把握改革的主动权。

25. 营造良好的改革氛围

我国正处在经济转型、社会转型、治理转型的关键时期。未来5~8年,促进转型、跑赢危机才是改革的硬道理。一些国家落入“中等收入陷阱”的教训至为深刻。转型发展的关键时期,需要继续解放思想,形成改革共识,在“以改革促进转型、化解危机”上排除各种干扰,以强化中央在重大改革决策上的权威。

26. 短期改革与中长期改革兼顾

转型与改革会有阵痛,但不转型、不改革将会使矛盾和问题积累下来,中长期将面临更为严峻的危机挑战。当前,尤其需要防止以增长取代转型,以政策调整取代改革,以小修小补的改革取代深层次改革。既要充分考虑改革的可行性,也要考虑社会可接受度,给社会良好的改革信心和预期。建议优先部署和推进最直接、最有效化解危机