

三中全会决定：改革宣言

DR GEOFF RABY

中国共产党以一种出人意料的两步走方式，紧随着模棱两可的《三中全会会议公报》之后公布了更为详细和条理清晰的正式《决定》和行动指南。这一《决定》可解读为“改革宣言”。

在再次确认了过去35年以来改革政策的正确性之后，《决定》描述下一阶段为“新的伟大革命”。《决定》确定了市场在政策中心的地位，并表示“市场在资源配置和深化经济体制改革中起决定性作用”。

《决定》进一步表示“市场决定资源配置是市场经济的一般规律”和“健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善和政府干预过多问题”。

《决定》着手“减少政府对资源的直接配置”，取而代之的是依据“市场规则、市场价格、市场竞争”进行资源配置。《决定》还限制政府的职能，以保持“宏观经济稳定，……

（加强和优化）公共服务，（和）保障公平竞争……”。

鉴于中国众多官员正在逐词逐句地学习这一冗长的《决定》，毫无疑问，领导层已经将中国的未来牢固地确定在更多依靠市场来驱动以及减少政府干预和监管的经济模式之上，这是自1949年以来前所未有的。本届三中全

会无疑是历史上历届意义最为重大的三中全会之一，其他的重大改革还发生在例如开启了农业领域改革的1978年三中全会，以及将改革延伸到整个经济体制之中的1984年三中全会。

大约百分之四十的文件内容是直接处理经济问题，而其余部分则涉及到从文化到教育和科学乃至军事等一系列问题。转变政府职能、给予市场和个人更大的解决问题的能动性和创造财富是贯穿全文的关键主题。

领导层还确定为期七年的工作目标。“到二零二零年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本《决定》提出的改革任务”。

其目的是建设一种国有部门仍然占主导地位（社会主义市场经济），但私营部门将进一步扩大和成为更富于活力的经济体。尽管要充分

“发挥国有经济主导作用，……但（党）必须毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。”

为此，《决定》承诺加强保护各种行业的财产权，包括农民的权利和知识产权。《决定》还预示在成立知识产权法院方面进行实验。《决定》将坚持国有企业与私营企业之间的“权利平等、机会平等、规则平等”。

国有企业改革

在支持混合所有制方面，该文件预计国有企业将继续占据主导地位，但同时也提出了某些改革。部分（未明确指明）国有企业此后将“允许”采用“混合所有制”，并且还鼓励这些企业实行企业员工持股，形成更好的“资本所有者和劳动者”之间的利益共同体。

还要求国有企业向国家上缴其收入，该比例提到百分之三十。据推测，这将是按留存净利润分红的形式，但《决定》中对这一点没有明确。

《决定》还倡导国有企业要适应市场化，迎接竞争，提高效率和“消除”垄断；并指示国有企业“探索”采纳

透明的“财政和预算”方法。健全优胜劣汰市场化退出机制，完善企业破产制度。

鼓励非国有资本以参股方式参与国有企业的改革。

开放市场

《决定》预示某些列明的敏感行业将继续属于国有，而清单之外领域将在“平等的基础上”向外国投资开放。

但是，准入前而非准入后国民待遇将一如既往地适用。因此，较之于本土所有的竞争对手，外国公司仍继续处于受歧视的地位。在另一方面，《决定》要求严禁和惩处“各类违法实行优惠政策的行为，反对地方保护……反对垄断和不正当竞争”。

依照“主要”由市场决定价格，政府不进行定价干预的原则，继续深化价格改革。《决定》中以罕有的详细程度宣布，水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域的价格应该由市场决定。

金融体系改革

“扩大金融业对内对外开放”。政府允许设立民间“……中小型银行和其他金融机构”从而使影子银行能见天日。《决定》号召“金融创新，（以）丰富金融市场层次和产品”。明确确定进行改革的方面包括股权融资和债券市场。

人民币汇率和利率由市场条件决定。在另一处专门说明中，《决定》要求“……国债收益率曲线（应）反映市场供求关系。”资本市场将对中外资本更加开放。人民币在资本账户自由兑换加速开放。

财税改革

《决定》说明了改革税收体制的必要性，以使之更公平、更透明。在明确建立现代财政制度的措施中，有一项指令就是将底线平衡的重点转向预算

拨款和资金使用之上。还允许实行跨年度预算平衡以消除政府部门需要在当前预算报告期内花光一切。

还有一个核心焦点就是理顺中央和省级政府之间的财政安排。所提到的具体措施包括引进一项标准化债务管理体系以便中央和地方政府共同建立“债务风险预警机制”。

在税务方面，《决定》旨在深化税收收入。具体措施包括完善地方税体系，逐步提高直接税比重并同时“逐步”减少增值税税率。《决定》的重点反映出加强环境保护，预计将对严重污染和能量密集型工业课以重税。

农村改革

就农村改革而言，《决定》的目的是破除所谓的城乡“二元”结构以创造“城乡发展一体化”。在中国，城乡在财产权、法律、法规、税收等方面似乎属于两个不同的世界。

尽管《决定》在农村土地改革这个关键问题上的表述颇令人费解，但《决定》的确要求更大程度地保护农民的土地权，并预示了土地使用权的市场化。《决定》寻求“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。”

农民还将获得对集体资产股份占有、分享收益、退出合作社及抵押、担保、继承等权利。农村将建立“产权流转交易市场”。

允许农民向“专业大户、家庭农场、农民合作社和农业企业”流转土地使用权，以鼓励作为一项重大政策目标的农地兼并。

农村信贷市场经进一步开放，鼓励农村合作社建立农村信用合作社。鼓励和引导农村之外的资本到农村投资和发展。

根据提议的户籍制度改革（如未废除），劳动力将更为自由地在城乡之间流动。全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开“中等”城市落户限制，但此举不针对大城市，大城市

的人口流动将“严格控制”。进城落户农民将完全纳入城镇住房和社会保障体系。

对外开放政策

强调不断深化的全球化趋势，《决定》要求进一步开放经济以支持经济改革。

鼓励外国投资。《决定》明确提到向外国投资开放金融、教育、文化、医疗和其他服务业等领域，并放开婴幼儿养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域和“一般制造业”的外资准入限制。

政府对到境外投资的监管将会转变为“确立企业及个人对外投资主体地位”。允许企业及个人发挥自身优势到境外开展投资合作，对投资目的地和活动不设限制。鼓励进行并购投资和绿地投资。

上海自由贸易区作为先行先试的重点试验区是“…推进改革开放的重大举措”。还将建立更多的自由贸易区，其重点是放在内陆沿边城市。允许“沿边重点口岸和边境城市”实行特殊政策，在人员往来和外贸方面将进一步开放。

政治、社会、司法政策改革

《决定》几乎一半的篇幅是针对这些领域的改革。关于政治改革，尽管谈到“民主”的内容很多，但主要是运用到共产党内部的代表性流程，不会开放与共产党的竞争。政改一节的大部分内容涉及的是党组织和人民政治协商委员会之内的组织性事务。

就社会政策而言，对于一方是独生子女的夫妇，“一胎制政策”将放宽。尽管有人批评这种政策调整还远远不够，但这一调整有效地废止了“一胎制政策”，因为在中国目前几乎所有的育龄夫妇中至少有一方是独生子女。尽管最多不超过两胎，但在现实中几乎没有哪对夫妇愿意生育两胎以上。在终结这一政策的更进一步的步骤中，计划生育委员会已经合并到卫生部。

社会福利制度改革也昭示着要加强社会保障体系。《决定》提议“建立更加公平可持续的社会保障制度”，重点放在社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度。《决定》还反映了对人口老龄化和新崛起的中产阶级的持续关注，也关注到医药卫生体制改革。《决定》还将这一领域向私营供应商开放，并取消医生执业的限制。延长退休年龄政策将“研究制定”。

《决定》中的司法改革引起人们的特别关注。很多内容谈的是“法治”的重要性，但这仍然必须在“社会主义法律体系”的框架之中。正如已经开始进行的那样，司法人员将更多的是职业人员（即从训练有素的律师中选拔法官）。

在将来，要推进审判公开，“严禁”刑讯逼供。逐步减少适用死刑罪名。意义最重大的是废止劳动教养制度。

评估

尽管《决定》有几处给出了详细的政策指导，但并不是未来改革的蓝图，而只是党的顶层发出的训导，以说明为了获得可持续性经济增长的高速度，改革需要进一步全面深化。

在这种情况下，《决定》批准了改革的政策和实验，并同时寻求重新定义国家与市场之间的关系，在抑制前者的同时明确而坚定地承认后者的合法性。社会各级官员现在均以注意到这种情况。除了杜绝腐败和滥用权力之外，官员们还被告知不得干预市场，或干预的程度低于从前。

正如大多数评论中指出的那样，需要明确告诫的一点是所有这一切要取决于实施。尽管正确和充满自信，但实施中或错失大方向，而这正是最高领导层已经确定的方向，而最重要的是已经确定的未来改革政策的基调。《决定》“在社会政策和法治改革中的各项提议也旨在使社会实现现代化。

部分对外国企业的影响

- 对可持续性经济增长高速度的贡献。增长率持续高于百分之七；
- 促进农村人口向城市迁移，包括使之更为方便的迁移（户籍制度改革）；
- 更坚定地强调法治，包括更大的司法独立性；
- 加强知识产权保护；
- 建立正规的农村信贷市场和农用土地的兼并，包括土地使用权的交易，向社会力量和外资开放农业投资；
- 资本性账户更为公开，加快人民币国际化，国内利率的形成日益由市场决定，非正规金融部门得以监管和正规化，向更多外资参与者开放金融领域；
- 向外国参与者开放一系列服务行业，包括教育、健康、老年人护理、建筑等；
- 通过并购投资和绿地投资鼓励更多的海外投资。