

我们要怎样的强势政府

——专访经济学家、国家行政学院原副院长韩康



韩康曾被港、台学界评为大陆最有影响的50位经济学家之一。(资料片)

本报深度记者 刘志浩

扩大发展成果，才能为政改奠定基础

齐鲁晚报：《决定》公布后，社会上各种版本的解读很多，您怎么评价？

韩康：《决定》是新一届中央领导班子履职后，第一个关于改革的纲领性文件，必将影响到未来10年中国改革基本格局，意义重大。现在有些国内外文章的解读值得研究，比如有人讲“土地革命”、“户籍革命”之类，很不准确，恐怕是过多增加了个人或社会上部分人的主观意愿。更重要的是，《决定》的内容很丰富，有些分析论述很深刻，我们现在的理解、领会，恐怕还很不到位，需要进一步深入研究、思考。

齐鲁晚报：有不少读者提出，为什么这次提出全面深化改革的重点是经济体制改革，而不是政治体制或其他领域的改革？

韩康：我认为这是中央经过认真研究，经过深思熟虑的。十八大和三中全会前，社会上关于改革重点应转向政治体制和社会管理体制的呼声颇高。这次三中全会的《决定》，一方面肯定了经济、政治、文化、社会管理、生态文明和国防军队六个方面改革的系统性、整体性、协同性，但也毫不含糊地提出，改革重点是经济体制。

我想主要原因，是基于对中国当前社会经济发展主流问题和主要矛盾的正确判断，改革开放30多年后，发展是硬道理并没有过时，只有深化经济体制改革，才最有助于解决当前发展难题，扩大发展成果，才能为政治体制等其他领域的深化改革奠定良好基础。如果现在就把改革重点转向政治体制，显然是不合理的。

改革着力点是市场化思路的简政放权

齐鲁晚报：关于全面深化改革经济体制改革，《决定》提出了很多新的改革内容，有新的概念，也有新的思路、办法，您能不能梳理概括一下？

韩康：关于全面深化改革经济体制的改革，《决定》确实提出了很多新的东西，很丰富，有些也很有深度，我做了一个集中概括，叫10+2。

齐鲁晚报：请问怎么解释10+2？

韩康：这个10+2中的10，是深化经济体制改革的十项新举措。这个2，是两个涉及经济

体制的新理念，非常重要，意义不可小视。

齐鲁晚报：《决定》中关于经济体制改革的十项新举措是什么？

韩康：我大致排列了一下，1、实行负面清单管理为主的市场监管制度；2、一般性投资项目和经济活动一律取消审批；3、允许民间资本依法设立中小型企业银行；4、探索建立知识产权法院；5、建立以管资本为主的国有资产监管体制；6、建立规范的中央和地方政府债务、风险和事权制度；7、加快房地产税立法；8、农村集体经营性土地市场化改革；9、农民承包经营权、集体股权、住房产权市场化改革；10、开放中小城镇户籍管理。

我想说明的是，《决定》中关于经济体制改革新的内容不止这些，但可能比较集中、比较有代表性的，是这10项。

齐鲁晚报：您这个做法很有意思，那么多新的改革内容，这一提炼就清晰简洁了，请问这10项新改革举措的最大特点是什么？

韩康：第一是改革范围宽、力度大、难度也大，把近年来经济体制改革遇到的难点问题，基本上都容纳进来了；第二是进一步体现了改革的市场化方向，市场化虽然是中央早就定的，但这次决定体现得更加彻底；第三是改革着力点集中在政府进一步简政放权，而且是按照新的市场化思路简政放权；第四是体现了改革大胆推进和周详谋划并重。

齐鲁晚报：10+2中的2是什么意思呢？

韩康：《决定》在论述全面深化改革特别是经济体制改革的时候，有两个新的改革理念和改革认识非常重要，第一是市场在资源配置过程中起决定性作用，第二是公有制经济和非公有制经济的财产权都不可侵犯。我认为这两个新的改革理念和改革认识，其重要深远意义绝不亚于10项新的改革举措，也许现在还没有得到人们的充分重视。

从体制制度上解决小产权的根本之道

齐鲁晚报：三中全会《决定》公布后，社会普遍评价很高，认为改革有力度、有新意，但也有人提出，《决定》对一些改革发展难题，如小产权房、房价调控等问题，是不是有意回避了，您怎么看？

韩康：我倒不这么看。对于所谓改革难题，如果深化改革的思路和办法，社会认识比较

提问



近一个月来，围绕十八届三中全会审议通过的《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》)，各种版本的解读不断，如何全面、深入领会《决定》精神，成为社会关注的焦点。

日前，本报记者专访著名经济学家、博士生导师、国家行政学院原副院长韩康教授，力图更全面、更准确地理解此次三中全会《决定》的精神。韩康把《决定》中关于经济体制改革新的内容，概括为“10+2”，即10个重要的新改革举措，2个重要的新改革理念，把最需要把握和领会的东西十分清晰、简洁地描绘出来。

统一，改革设计和实施条件也比较成熟，当然不能拖延，但如果认识分歧较大，改革设计和实施方面还有明显缺陷，最好的办法是继续研究、探索、试点，等各方面条件具备后再全面推出，这是成熟改革领导者的应有行为。你刚才讲的有些问题，可能就属于这样的事情。

齐鲁晚报：那请先讲讲小产权房问题吧。

韩康：小产权房产生的根本原因，是城乡建设用地市场化的双轨制。城市国有土地如果盖商品房，完全按市场化进行交易、买卖、销售，政府拿到丰厚的土地收益，房地产商拿到高额的房地产利润。农村的集体建设用地，则因为不能进入市场化过程，无法同城市土地同权、同价、同利，结果只能搞小产权，可见小产权房说到底，就是在建设土地双轨制下，农民集体或乡镇机构，通过不规范、不合法的手段，千方百计分享土地市场化的资本收益。

齐鲁晚报：这就把小产权的问题说透了，但为什么在《决定》里没有对此提出解决办法呢？

韩康：恰恰相反，按照我的理解，《决定》提出了一个从体制、制度上解决小产权问题的根本之道，就是建立城乡统一的建设用地市场。《决定》明确提出允许农村集体经营性土地可以出让、租赁、入股，同国有土地同等入市、同权同价。如果真这样做了，在政府统一的房地产规划和市场管理下，农村集体经营性土地将来再要盖商品房，只要纳入这个规划和管理，就不是小产权而是大产权了。

现在的问题是，已经卖出去的小产权房怎么办？这里涉及的人群数量极其庞大，买卖双方情况极其复杂，农村集体利益又被紧紧捆绑在一起，解决起来难度很大。我个人的思路是，首先必须把占用耕地的部分划出去，坚决拆掉，同耕地无关的小产权房，购房者需要补充支付属于国家土地所有权的必要费用，补偿之后，就可以纳入规范化的管理体制了。

房产税是让房地产调控转向市场法规化

齐鲁晚报：现在公众还非常关心房价和政府调控问题，《决定》提出了房产税的改革方案，您认为这个改革能解决问题吗？

韩康：现在国内的房地产泡沫很厉害，虽然还在控制范围内，但如任其发展扩张，不但可能导致发生系统性金融风险，而且还有因加剧贫富分化而深化社会政治矛盾的可能。这个问题和风险的严重性，已经被中央决策部门充分认识到了，也正在积极探索和实践调控之道，目前非常严格的限购、限贷调控就是证明。

齐鲁晚报：为什么老百姓的普遍感觉是，中央政府越是限购、限贷，房价越是高涨？

韩康：这个感觉只有一半是对的。好好想想，假如中央完全放开不管，任其房地产炒作，恐怕国内大城市的房价就远远不是目前这个水平了。这个感觉对的方面是，限购、限贷确实效率递减，甚至低效，为什么呢？问题很复杂，首先是地方政府并不积极，因为地方政府的财税利益，同地价和房价紧紧捆绑在一起，高价格则高财税。至于高价的基础是合理市场买卖还是疯狂炒作，同政府财税利益毫无关系，而中央政府的限购、限价，必然影响房地产价格的涨势，以至最终影响财税收入水平，你说地方政府还能真心实意地支持限购、限价吗？

再有，限购、限价是一种短期性的行政调控手段，政策操作难度很大，比如现在国内还没有一个权威、准确的全国居民不动产数据平台，很多有关数据信息都是很模糊的，必然导致限购、限贷漏洞多多。试想，一个地处偏远的陕西“房姐”，居然能在北京办十几个无房证明，买十几套房子，一个北京原住民要找到政策的漏洞，就更加容易了。《决定》提出，要加快房地产税法立法，这就是明确指向，房地产调控逐步转向市场法规化调控，实施房地产税，先把必要的法律法规搞起来，然后进行政策操作，估计不会拖得太久。

转变政府强势形态

齐鲁晚报：您在10+2中提到，《决定》关于市场在资源配置过程中起决定性作用意义非常重大，请讲讲您的理解。

韩康：《决定》提出，市场在资源配置过程中起决定性作用，这是一个新的观点，也是一个新的认识，但这不是普通学者的新观点和新认识，而是我们执政党最高决策层对市场、市场机制的新观点和新认识，意义非同小可。

齐鲁晚报：在这之前，中央不是已经提出，市场在资源配置中起基础性作用了吗？一个是基础性作用，一个是决定性作用，后者真有那么大的意义吗？

韩康：是的。能够提出市场在资源配置中起基础性作用，已经是很高的市场认识水准了，但是从认识论的角度看，基础性作用还是一种多元论认识，就是说在资源配置中，市场因素和非市场因素都可能起基础性作用。而提出起决定性作用就不一样了，绝对是一元论认识，即只有市场而不是任何其他非市场因素，才在资源配置中起决定因素。说明我们党对市场、市场机制的认识，已经非常彻底了。

也许有人会说，这种认识从学术角度看并不高深，是市场经济的一般规律。但请想一想，传统的社会主义思维根本没有市场经济的位置，计划经济体制又搞了那么长时间，影响根深蒂固，市场改革才搞了30多年，改革实践又十分复杂曲折，今天能有这样彻底的市场认识，是非常了不起的。

齐鲁晚报：《决定》提出市场在资源配置中起基础性作用，会不会使人感觉政府作用弱化了？

韩康：不是的。一个执政党有了这种对市场经济非常彻底的认识，就更有利于改变政府过分干预市场的情况，更好地发挥政府作用，更有效体现政府功能。例如这次《决定》中的很多改革举措，都是在新的市场认识的基础上，进一步放开市场调节领域和力度的举措，政府则需要集中精力，把公共服务、宏观调控、依法治国、国家战略发展等这些需要大大加强的事情真正管好。

齐鲁晚报：《决定》提出，全面深化改革经济体制改革的核心问题，是处理好市场和政府的关系，是不是也同您讲的问题相关呢？

韩康：非常正确。《决定》这个提法切中要害。中国的市场经济发展有一个重要特点，就是有一个强势政府，包括中央政府宏观管理强势、地方政府调控发展强势、国有企业国有资本强势。有强势政府的市场经济能办成许多大事，例如持续加快推进工业化、城市化和基础公共设施建设，但也有先天性的重要缺点，主要是行政干预市场、垄断部门无序扩张、政府过度参与经济发展等。在《决定》提出更加彻底的市场认识之后，很显然，这样的市场经济状况是需要加以认真改进的。

齐鲁晚报：您提出了一个非常尖锐的问题，就是在承认市场在资源配置中起基础性作用后，政府怎么办？强势政府怎么办？

韩康：很好的问题。在中国如此复杂的发展与改革环境中，没有一个强势政府和有作为的政府，是很难想象的，问题在于我们应该要什么样的强势政府。我的观点是，不放弃强势政府，但要转变政府强势形态，从行政干预强势、资源配置强势、行业垄断强势，转变为公共服务强势、法治管理强势、国家战略发展强势。没有这种转型，《决定》中讲的处理好政府和市场的关系，就可能成为一句空话。