



十七大前的国庆节，天安门广场成为各地游客最爱的观光景点。

本报记者 王晓晨/摄影

# 新一轮改革开放破题 十七大引领全民富裕

本报记者 商 灏 北京报道

“没有改革开放也就没有今天，没有改革开放也就没有未来。”中国改革杂志社社长、知名学者袁绪程有几句讲得很透彻，“中共十七大具有里程碑的意义。十七大以后中国的改革开放将会更成熟、更科学、更深入。中国将会在经济体制改革、社会体制改革、政治体制改革三方面联动进行。”

改革开放再造了一个崭新的中国，而即将举行的中共十七大之于中国，被赋予了不亚于新一轮改革开放的重大历史意义。人们十分希望中国此后能够迈向更加进步的新时代。

时光荏苒，在这样一个崭新的历史转折点上，回望过去近30年“摸着石头过河”的改革历程，面对今天更加复杂的局面，人们需要中国的改革者表现出更大的勇气和更高的智慧。

当“效率优先兼顾公平”指导改革取得了巨大成果以后，在这个指导思想下付出了巨大代价的群体所发出的质疑声音就应该也必须得到充分回应。

**改革开放再造了一个崭新的中国，而即将举行的中共十七大之于中国，被赋予了不亚于新一轮改革开放的重大历史意义。人们十分希望中国此后能够迈向更加进步的新时代。**

然而，更严峻的问题在于中国现在已不可能单靠经济的一枝独秀支撑未来的格局了。

改革迄今的成就所付出的巨大成本可以概括为两个字：公义。公义成本不断地在积累，改革风险也就不断地积累。在效率取得了成就之后，改革也就要转向公义，让改革的成果成为全社会共享，为全体民众共享。否则，中国的经济奇迹或将难以持久。

公义既是中国改革新阶段的目的，也是中国改革的最终目的。中国宏大的改革，既是为了经济发展，也是为了国力增强，更是为了民族复兴，但最终目的却只有一个：让中国人民生活在一个公平、公正的国家。要实现世代中国人梦想的这个最终目的，既需要效率，更需要公义。

中国的改革，归根结底，是价值观的大改革。因此，中共十七大以后中国改革的道路漫长而且艰巨，甚至需要付出更大的努力和代价。

## 改革需要新共识 十七大要破难题

大约从去年初开始，一些政府官员陆续表态说“给小贩一些合理空间”。这是一句重要的话，它隐含的是中国决策者执政理念和执政方向的转变，“弱势群体”开始得到决策者及社会舆论的关怀，“特殊利益集团”开始成为打击的对象，民众的幸福、社会的和谐开始成为决策者关注的焦点，而不再只是GDP挂帅。

这种转变，平心而论，是从新的领导集体主政之后产生的。中共十六届六中全会所提出的“和谐社会”理念将新的领导集体主政以来的各种思维聚拢一起，并从六中全会后开始得到中国各界响应，它未来的影响范围，既包含中共中央执政理念、施政方向，也包含中国社会意识的人道化、非功利化。

也是在去年初，当中国改革开放第三次大辩论正进行时，社会学家孙立平警告说：“改革的共识已经破裂。”意即改革让贫者越贫、富者越富，中国民间对改革已经失去共识。就此而论，新的领导集体的“和谐社会”所希冀达成的目标，正是再造中国改革开放的共识。

中共十六大之后，很多政策尤其是社会政策开始向社会的弱势群体倾斜。从前各级政府只讲“亲商”，现在在延续“亲商”的同时更强调“亲民”。就经济发展的施政方向而言，中国正从“效率”转向“公平”倾斜。所以，中国社会保障的力度在加强，并从城市辐射进入农村；所以，类似陈良宇案显示的官商勾结，被定位为“特殊利益集团”而遭到严厉打击。

近年出台的一连串法律、法规和政策多是为了有利于建设和谐社会的目标。中共有关党治的五个文件直接针对党政干部中日益盛行的各种形式的腐败行为，而《监督法》最直接的目标就是监督“一府两院”（即政府、法院和检察院）。这应当被看成是现行体制下，民众监督政府的起点。但这些法律和规章如何在实践层面制约党政干部的腐败行为，提高民众对执政党的信任度和满意度，仍然是个未知数。

## 清醒面对基本国情 发展方略重大转变

中国改革开放29年来，国家经济和社会面貌都有了巨大进步，但中共高层已经认识到，整个国家人口多、基础差、经济落后，发展不平衡，现代化水平低等状况还未发生根本改变，制定大政方针应充分考虑这些因素。

今年6月25日，胡锦涛在中央党校发表讲话时，就要求中

国共产党全体党员牢记社会主义初级阶段基本国情，认清全面建设小康社会、实现国家基本现代化、巩固和发展社会主义制度的重要性、长期性、艰巨性。

中国2006年的GDP已过2.7万亿美元，并连续4年增长10%以上，先后超过意大利、法国和英国。有分析认为中国经济总量今年将超越德国，成为世界第三大经济体。而诺贝尔经济学奖得主罗伯特·威廉姆·福格尔等一批西方学者，甚至预测中国在2040年经济总量将超过123万亿美元，成为世界头号经济强国。但这一前景没有让决策者失去清醒和审慎，他们意识到，若论人均GDP，国家仍然相对落后贫穷。

随着市场经济的发展，中国社会日益成为一个多样化的开放的社会，中国的改革也进入了“深水区”，其间所出现的一系列“两难”矛盾让决策者慎之又慎：既要加快工业化，又要超越依赖高投入、高能耗、高污染的旧式工业化模式，走新型工业化道路；既要推动技术进步和产业升级，又要发挥劳动密集型产业能广泛吸纳劳动力的优势；既要推进城镇化，又要避免大量圈占农田导致耕地减少、农民失地……诸如此类的社会转型时期的新特点新变化，都是执政的中共中央所必须研究和解决的难题。

1987年，邓小平在中共十三大上提出了社会主义初级阶段的重要论断。这一论断包含了两层含义：其一，我们是社会主义社会；其二，这个社会主义处于不够发达的初级阶段。

在20年后的今天看来，这一论断仍然意味深长。从时间坐标看，中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段；从空间坐标看，中国在上仍然是个发展中国家。这就是当前中国的基本国情。

准确把握基本国情，这是十六大以来，中共“科学发展观”的基本理论证据之一。决策者认为，只有明确国家所处的历史方位，才能科学制定大政方针，正确提出发展目标。在这个新的历史起点上，机遇前所未有，挑战前所未有，对中共的执政能力也是一个新的考验。

## 十七大后两大亮点 全民富裕和政府廉洁

中共十六大以来，其执政理念的一个鲜明特征就是以人为本，高度关注并着力解决民生问题。胡锦涛、温家宝等领导人一次次深入基层调查研究，关心民间疾苦。维护农民工权益、免除农业税、解决九年免费义务教育问题、建立低保制度、着手建立2亿多城镇居民的医疗保险制度、连续采取措施解决低收入群体

住房问题，这些行动和政策表明，中共中央把解决民众最关心、最直接、最现实的利益问题放在了更加重要的位置。

深入化解社会矛盾，重新调整分配机制，是中共中央在肩膊上挑重担、综合治、惩防并举、注重预防，但一些诱发腐败的深层次问题仍有待于解决。

而中共十七大如何将确立收入分配制度改革的具体原则，适度扩大政府公共服务支出，加快推进向公共服务型财政转型，逐步调整国民收入分配关系，值得期待。

在中共中央致力于完善社会主义市场经济体制的过程中，国家经济体制、社会结构、利益格局、民众思想观念等等，都发生了一系列深刻的变化。与此同时，严重的腐败因素，影响到了公权力的运行方向。中共十六大以来对于腐败“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”，但一些诱发腐败的深层次问题仍有待于解决。

面对越来越大的反腐压力，上月成立的正部级国家预防腐败局对官方媒体通报了过去5年被清除的省部级官员名单，表现出当局日益提高的反腐倡廉的工作力度及更坚定的反腐决心。

而中共十七大能否在积极稳妥推进政治体制改革，实现权力的监督和制约方面有所突破？能否摒弃腐败因素，以保持权力运行的正确方向？中国社会各界充满期待。

透过中共中央第四代领导人的执政理念，人们可以清晰地看到其努力要达到的目标就是协调社会矛盾，将社会各阶层力量团结起来，全面促使国家经济健康发展，在社会财富总量不断增长之中，建立起更合理的分配调节机制，实现全体社会成员的共同富裕。因此我们预料，普通民众的富裕和政府官员的廉洁，或将是十七大以后中共中央执政过程中的两大亮点。

中央党校资深党建专家叶笃初最近说，从十六大到十七大，是一个历史延续过程。二者相距时间不长，在大背景下，它们处在同一历史方位、同一发展阶段，甚至在时代机遇及面临的各种矛盾问题上也有许多相同或相近之处，但是它们在具体环境及应对事项上，又有若干不同，其中有些是较重要的不同。

例如中国改革发展进入了更加关键时期，随着工业化、城镇化进程加快，利益关系、社会矛盾更显突出，必须适时地把社会和谐问题提到更加重要位置。因此，当年的十六大和即将到来的十七大是一个前赴后继、传承接替的发展关系。

就要开始的新的改革历程，或将是中国真正走上文明强盛的大国之路，最振奋人心的一段里程。祝愿十七大以后的中国新阶段改革能够健康顺利进行，因为那关系着国家和全体民众的巨大福祉。

# 公共财政 阳光财政

本报记者 江金骥 覃爱玲 北京报道

家住京郊大兴青云店镇

的农民侯维瑞，前不久因病住院，40天就花去18598元，对于原本就没有收入的老两口，这巨额医药费使他们彻底陷入困境。就在其一筹莫展时，区医疗合作中心为他们报销了5951.3元。

“这是2007年以前的，要是往后，他们的报销金额远不止这个数。”北京市卫生局副局长于鲁明在接受本报记者采访时透露，北京市正率先在全国构建一个“新农合”筹资新样板，按照这个格局，参合农民的看病住院费，将由政府掏“大头”。

在鲁明背后撑腰的是卫生部“新官”陈竺，陈部长上任后第一把火对准了“新型农村合作医疗制度”，专门为此上了国新办新闻发布会，“从今年开始，‘新农合’覆盖的县(市、区)要达到全国总数的80%，2008年基本覆盖全国所有县(市、区)”。

陈竺的底气又从何而来呢？他的背后是越来越“阳光”的公共财政。

“公共财政”的说法提自1998年，十六大以来，新的中央领导班子提出“科学发展观”，使得公共财政体制建设从2003年起提速。仅仅几年发展，公共财政的基本框架已经逐渐显现，而且走向成熟。

## 非典第一考

“我现在想买的单就是能够解决老百姓民生问题的，比如教育、公共卫生、社会保障、科学技术、加强国防。”刚刚卸任的前财政部部长金人庆曾经表示，“要让公共财政的阳光照到全国每一个人身上。”

**十六大以来，新的中央领导班子提出“科学发展观”，使得公共财政体制建设从2003年起提速。仅仅几年发展，公共财政的基本框架已经逐渐显现，而且走向成熟。**

十六大以来，中国经济高速起飞，国力越来越强。9月末，财政部材料所副所长苏明在一研讨会上预计，今年财政收入极有可能突破5万亿大关。

“关心中国财政的人都知道，在不同时期，我国财政被人称作吃饭财政、建设财政、公共财政、民生财政。”苏明说，“从人们大众化的称谓里，就能梳理出财政事业的基本走向，现在，人们所谓的民生财政，从2003年非典时期起，日新明显。”

2003年非典暴发，对财政预算来说猝不及防，但当年3月23日财政部当即决断，由中央财政拿出20个亿，建立“非典防治基金”。苏明回忆当时的情形：金人庆刚从项怀诚手里接棒，成立这项基金主要用于救治非典患者，用于非典医疗设备购置，用于卫生医务工作者补助。4月30日，财政部又向中央各部门发出紧急通知，要求调整2003年预算支出，以确保非典防治经费。

“动用中央财政及时补位非典防治资金，是对当时财政能力的一次全面考验。”中国人民大学高培勇教授如此对记者说，相对于上万亿的年度财政收入，调拨20亿并不奇怪，但是，作为对一场突发事件的应急，既是考验财政实力，也是对新一届领导团队的考验，“事实证明，领导层把握得很准确”。

## 由扩张到稳健

2003年后，我国财政收入几乎每年上一个万亿台阶，2003年超过2万亿，2006年接近4万亿元，而2007年前7个月，全国财政收入增长30.3%，增收7280亿元。在这种“有心而又有力”的情况下，中央财政向民生方向的倾斜度明显加大。

2003年走出非典阴影后，中国经济开启了新一轮加速发展，同时，结构不合理、增长方式粗放等问题却日益明显。

“当时的情况，一方面，钢铁、冶金、房地产、建材等行业发展太快；另一方面，农业、能源、交通、教育、公共卫生、社会保障等亟待加强。”高培勇介绍，在这种情况下，中央政府从2003年起，及时采取措施，避免经济出现大的波动。及至2005年，中央政府开始调整财政政策取向，由扩张性的积极财政政策，转向稳健的中性财政政策。

为了落实宏观调控，2004年以来，财政部门以加强农业、粮食生产为突破口，控制部分行业投资的过快增长，仅在支农上就采取了多项措施，如“两减免三补贴”支农政策，安排380亿元国债资金用于农业，落实教育、卫生、文化新增支出主要用于农村等等，“这些措施的实施，促进了粮食增产和农民增收，为调控整个经济奠定了良好基础”。

最值得称道的是，2006年，中国在全国范围内取消了农业税和农业特产税，终结了延续两千多年的农业税历史。有国外媒体甚至称，中国正力图建立“福利国家”。另外，2006年从西部地区开始，对农村义务教育阶段的学杂费实行“两免一补”的政策，2007年扩大到全国。“民生财政”正在从理念变成实际。

## 民生的“自我革命”

一个推行“民生革命”的福利国家还在不断完善中。中国政法大学宪政研究所所长蔡定剑就认为，这场财政改革是政府的“自我革命”。

6月底，中国开始“全面建立农村最低生活保障制度”。7月初，吴仪副总理表示，要加快建立城镇居民医疗保险制度。这两件事都是人们期待已久的、关系百姓切身利益的大事，是公共财政让公众分享的具体措施和落实。

财政部材料所副所长刘尚希对民生财政的研究已久，他说，从“建设财政”到“公共财政”，再到“民生财政”，这是财政不断改革、不断进行适应性调整的结果。“从2006年的预算完成情况来看，就业、社会保障、教育、医疗等方面的支出，出现了历史上少有的高增长。特点体现在：民生性支出增长超过了当年GDP的增长；在预算执行过程中，真正做到了向民生方面倾斜。”

除了财政在收、支上的改革，从今年开始，财政预算实行了新的政府收支分类科目，也是打造阳光财政的重要内容。“政府收支分类改革，有利于更加清晰完整地反映政府收支全貌和职能活动情况，进一步提高政府预算透明度。”随着阳光财政的展开，国家的钱“花得规范、花出效益”成为关注焦点，财政部已经开始“透明”。

目前，新财长谢旭人已经上任。“打造阳光财政是一个命题，也是留给接任者的一个作业题，其意义不言而喻。”高培勇说，在这道题中，不论是“金财工程”的推进，还是启动新系统建设，“大家都能在愉快的心情中接受”。