

优势企业，如河北恒利集团制药有限公司已跨入全国制药百强行列，兴达集团、凯特集团也跨入河北省百强优势企业行列。投资110亿元的沙河电厂、投资14亿元的中关铁矿、投资9亿元的北掌煤田等重大项目正在筹建。沙河项目规模日益扩大，规模效应已经凸显，财政实力也逐年增强。

## “吸引先进”与“淘汰落后” 促进经济转型

“吸引先进”——通过多形式、多层次的招商引资活动，吸引更多的先进生产要素聚集，不断提高沙河的外向度、知名度和美誉度。在财政的大力支持下，沙河组织小分队采取登门招商、委托招商、专业招商、以商招商、以“会”招商等灵活多样的方式，进行全方位招商。自2006年以来，实际利用外资7828万美元，累计引进内资76.57亿元、人才1800名、技术220项。经过努力，成功引进了中港合资华邦非织造布项目、美国鸿升玻璃项目、韩国诚元特殊钢株式会社冷拔钢棒项目、上海紧固件生产等项目。高标准建成沙河玻璃技术研究院，成为全国第一家由县级政府投资建设的科研机构。同时，与武汉理工大学合作成立了玻璃技术研发中心，有20家玻璃企业依托玻璃研发中心完成了技术改造，实现了企业的上档升级。

“淘汰落后”——集中财力支持重点企业的技术改造、淘汰落后产能和污水处理厂、垃圾处理厂等节能减排重点项目建设。对符合国家产业政策和全市产业发展规划、投资规模较大的企业实行财政贴息，支持优势产业培育新的经济增长点。同时，财政还列出专项资金对迎新、长城等玻璃企业的玻璃炉窑烟气余热发电项目，以及安全实业有限公司的600吨熔化窑炉节能技术课题组进行表彰和奖励，对实施烟气脱硫工程的企业给予投资额一半的补贴。据统计，自2007年以来，沙河财政直接投入节能减排重点工程项目资金近3亿元，争取国家、省级节能技术改造项目资金2280余万元，用于淘汰水泥、玻璃落后产能的专项资金近1.8亿元。大量的财政资金犹如一滴宝贵的血液，源源不断地输入到企业转型发展中去，使原本“贫血”的企业重新焕发出青春和活力。据统计，全市共关闭落后玻璃生产线202条、水泥生产线13条，拆除烟囱227根。在全省“双三十”考核中，连续被省政府评为“减排工作优秀单位”、“节能工作优秀单位”、“三年减排目标考核优秀单位”。

（作者单位：河北省沙河市财政局）

责任编辑 韩 璐

# 抓好顶层设计的切入点与突破口

□ 李 玲

“顶层设计”最早出现在中共十七届五中全会关于“十二五”规划的建议中，继而在十二五规划、中央文件中出现。这一理念的提出，似乎标志着我国改革开启了一个目标明确、战略规划、系统推进的新时代。当改革再次站在十字路口，面临方向性选择之际，做好改革顶层设计应注意几个问题。

## 一、准确把握顶层设计的目标和任务

反思近些年的焦点和热点问题，无论是央企地王频出与保障房建设落后问题，还是极端气候与食品安全问题，或者是收入分配与贫富差距过大问题，抑或城乡经济发展与地区发展不平衡问题，表面上分属于不同领域、不同方面、不同环节，但实际相互之间存在着紧密联系，大都可以归结为体制、机制和制度不健全与不完善的积弊。进一步讲，则是由于整个经济社会缺失宏观管理，政府与市场之间不尽合理的定位，没有处理好改革、稳定和发展关系所造成的。这既是改革提出顶层设计的内生性原因，也是顶层设计应该准确把握的目标和任务。

（一）顶层设计的根本目标是新时期政府与市场的合理定位

我国改革是从经济建设领域发力开启的改革大幕。在“摸着石头过河”改革实践中，伴随西方成熟市场经济理论和实践经验不断地被我国接受运用，社会主义计划经济时期的国民经济管理理论与体制逐渐消解。在旧体制被打破、新体制尚未建立的转型时期，我国改革效仿的市场经济典范被简化为纯粹的、英美模式的现代市场经济，社会主义与市场经济各行其道。相比较经济体制的改革，政府在社会主义政治、文化和社会体制方面改革的建设相对滞后。在发展重心、经济结构、社会矛盾都发生深刻变化的新时期，如果不通过顶层设计触及体制和制度根源，发挥政府应有职能和作用，而只寄希望于市场机制调节经济，可能会既没有理顺市场经济的秩序，又没有相应弱化政府干预经济的力量，反而出现更多问题、陷入改革困局。从这个

角度上看，“顶层设计”战略的提出与推进，实际上提供了一个重新审视政府与市场关系的新视角。甚至可以说，顶层设计反映了我国政府与市场关系的自我反省和角色调整。这意味着我国政府重新审视自身的职能定位，既要避免市场失灵，又要避免政府失灵。顶层设计的根本目的就是政府做好新时期改革发展的总体规划，把改革、稳定和发展有机结合起来，最大程度地降低未来经济社会的管理风险与制度成本。继而在这个过程中，减少政府的经济干预，回归服务性的政府，寻找新时期政府与市场的合理定位。

(二) 顶层设计的主要任务是通过全面总结改革开放历史经验，明确改革总体规划和优先顺序，进而以重要领域和关键环节为抓手，推动我国经济、政治、文化、社会体制的深层次改革，完善社会主义市场经济体制的建设

随着经济社会的管理更复杂，各领域改革的依存度更深，体制改革的关联性更强，我国深层次改革的矛盾已经分不清是经济、政治、文化体制还是社会体制方面的问题。面对一系列错综复杂的综合性难题，我国深层次改革已经很难像以前那样在某一特定领域单兵推进，依靠单向“摸着石头过河”方式所能奏效。要消除经济社会管理体制惯性的消极影响，真正转变一收就死、一放就乱的格局，改革重心必须从“顶层设计”开始，实行经济体制、政治体制、文化体制和社会体制改革的系统谋划，左右协同，齐头并进。“十二五”规划明确提出，“以更大决心和勇气全面推进各领域改革，更加重视改革顶层设计和总体规划，明确改革优先顺序和重点任务，深化综合配套改革试验，进一步调动各方面积极性，尊重群众首创精神，大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革，加快推进文化体制、社会体制改革”。这意味着，改革顶层设计的

主要任务是强调在总结我国渐进式改革经验和借鉴国外成熟做法的基础上，既要着眼于消除不利于提高市场经济效率的各种体制性和机制性障碍，又要按照我国新时期的新任务来加快体制、机制与制度方面的改革力度。在进一步健全和完善社会主义市场经济体制和制度建设的进程中，对于重大领域与关键环节的体制或制度，可考虑先上升到立法层面，后通过立法来推进我国的体制改革。事实上也只有用法律手段，才能够将“摸着石头过河”改革的成功经验制度化，进而确保利益矛盾突显、阻力更大、困难更多的深水域改革的执行力。

综上所述，顶层设计的目标和任务是按照国民经济和社会发展规划的要求，以科学发展观为指导，遵循社会主义市场经济客观规律，在协调与平衡改革、发展与稳定三者关系的基础上，通过完善社会主义市场经济的体制建设，促进经济、社会、政治、文化各领域的全方面、协调、可持续发展。当然更要清醒地认识到在现有体制框架下，顶层设计、整体推进改革的效应将是逐步体现的。短期内，寄希望于改革毕其功于一役，过分夸大顶层设计的作用，也会对经济社会的改革产生扭曲。

## 二、抓准顶层设计的切入点与突破口

三十年前，我国改革是以国企改革为中心环节，以财政体制改革为突破口展开的；三十年后，考虑到深化改革的实际，改革顶层设计仍然应该从国有企业这一重要环节切入，以财政领域的改革为突破口。

(一) 以国有企业第二次改革(或称第二次定位)为切入点

顶层设计以国有企业为切入点主要出于我国内部与外部两方面的发展要求：

一方面出于从根本上改变国企发

展中各自为政的分散状况，加强国有经济资源整合，将国有经济作为一个整体，找准在国民经济中发展定位的要求。即：社会主义市场经济体制下，以前可能仅仅考虑单个国企或国企集团的财务管理或国资保值增值率。今后相关部门应从统筹发展的高度，有效整合国有企业与金融国企、中央国企与地方国企等不同类型国企资源，进行实现整个国有经济的优化配置和资源共享，追求更高、更广、更大意义上的国有资本保值增值。这意味着相关政府部门应基于国有经济两大比重的国情和现实重大问题，以加强国有资产管理的制度和机制建设为重点，积极探索加强国有经济的管理与国有企业改革发展模式，实现国企在国民经济中的合理定位。

另一方面出于国有经济与非国有经济作为一个整体，寻求我国在新一轮世界分工中战略定位的要求。无论是基于国家战略发展还是经济安全，现代市场经济下的各国政府都将企业视为实现国家目标的重要力量，我国政府也非常关注培育具国际竞争力的企业和企业集团。尽管我国已经成为世界第一贸易大国，但依然处于国际分工中的低端地位。要从根本上改变这种状况，在国有企业走出去的顶层设计中应确定整体发展思路，即：国企与非国企都是参与国际市场竞争不可或缺的部分，国企不要过度挤压非国企发展，国企与非国企等其他市场经济主体是补充而非替代、配合而不倾轧、相互依存、适度竞争的关系。国企与非国企需要携手在未来开放实践中不断开拓我国国家发展和中华民族伟大复兴之路。

(二) 以财政体制方面改革为突破口

尽管在理论上，我国选择政治体制改革作为中心环节来进行顶层设计，毫无疑问义能够完成全面的改革。但是，顶层设计选择这种改革思路显然不具备现



实可操作性。相比较而言，顶层设计仍然以财政体制的改革为突破口，既是我国体制改革实践的内在要求，又是公共财政的职能所决定的。

一方面，出于我国体制改革实际的内在需要。顶层设计需要考虑制度成本，既考虑“应该做什么”的问题，又考虑“能够做什么”的问题，不能不计成本地推行理想的顶层设计。特别是面对我国当下宏观管理体制化整为零地变成各个部门的体制问题，导致有些属于宏观管理的重大事项游离在现行体制外的情况，改革的顶层设计只有适应我国现实的环境和客观条件，才能提高各方面体制和制度出台的针对性、实用性与有效性。实际上，我国各领域体制和制度改革措施之所以在执行过程中出现事倍功半，难以有大突破，也主要是因为各部门囿于部门利益，缺少站在政府宏观角度考虑改革的成本，没有形成系统、宏观、整体的理念。具体讲，是缺乏大政府大财政的结果。因此，为避免出现某一部改革成为其他部门改革的障碍，前面改革成为后面改革的障碍的问题，顶层设计应考虑以财政体制为改革的突破口。这不仅有利于我国统筹好经济体制的各项改革，而且有利于统筹好经济体制与政治体制、文化体制、社会管理体制之间的各项改革。步入新的历史时期，我国财政部门应从全局利益出发，针对当前经济社会改革发展中的重

点和难点问题，对症下药，有重点、有目标、分步骤地通过财政体制与制度领域的不断完善，使经济体制改革与政治体制、文化体制、社会体制等其他方面改革形成合力。

另一方面，出于公共财政职能的内在要求。任何领域的体制改革都是在既得利益格局的基础上进行的，不论旧制度破除或是新制度建立都不可能不触动既得利益部门或集团的利益。这意味着，相关政府部门在体制和制度改革的顶层设计时，一定要重点考虑什么样的分担机制是改革和谐的关键，才能将改革的成本最小化。就公共财政职能而言，财政的很多事情是利益分配，必须先有一个顶层规划，要有战略考虑，才能在具体的环节上得体、合适。实际上，只有负责社会资金集中分配的财政部门才能真正找到多方利益的交汇点，通过相应的制度与机制建设来规范市场化的利益关系，让“政治任务”变成“市场行为”，形成多方风险共担、利益均沾的可持续发展机制。这样一来，改革涉及的各利益攸关方才有内生性改革动力。如果说财政领域或者说财政中枢的顶层设计没有搞好，其他方面改革的顶层设计很可能就是小打小闹，难以从根本上解决问题。

此外，改革顶层设计以财政作为突破口，还可以利用预算机制和民主预算平台的优势。中央之所以提出顶层

设计，其意义在于强调在科学发展时代要进行科学决策。现在改革的顶层设计不再可能谋于密室，依赖高屋建瓴的领导决策，由过去少数人决定，而是一个公共政策的公开决策过程。在这个过程中，财政领域的顶层设计借助于民主预算平台使政府能够最大限度地发挥、调动和引导广大基层群众蕴藏的积极性、主动性和创造力，有效防止改革设计者不会倒向既得利益集团的偏好，最大程度地杜绝任何既得利益集团滥用改革权力而滋生的腐败。唯有如此，才能充分凝聚改革的动力，达成改革共识。综合起来可以讲，顶层设计以财政体制改革为突破口，不仅是财政职能的内在需要，而且是我国经济、社会、政治、文化和行政体制改革发展的现实需求，更能集中体现出我国政府执政以民生为本的基本诉求。

总体而言，改革顶层设计的提出，既是基于发挥社会主义市场经济体制优势的客观需要，也是基于我国地广人多、地区发展不平衡以及可持续发展的迫切要求。顶层设计的目标任务是从党和国家全局出发，将我国改革上升到制度、体制、机制创新的层面，抓好改革顶层设计的切入点和突破口，全面协调推进经济、政治、文化、社会等深层次的体制改革。❶

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 李永佩