

连系新中

第三期



本刊内容包括:

中国正走向全民社保的新时代
跨行政区划经济社会公共事务协调和管理问题研究
中新深度合作，一切皆有可能
The Third Plenum, Reading the Xi Signals

连瀛洲奖学金办公室
2014年3月



目录

活动

- 3 2013连氏学者日
- 4 2013连氏学者年会
- 5 2013南大-《联合早报》论坛
- 6 2013连氏学者之夜暨连氏学者开学典礼
- 7 2013连氏公共管理国际研讨会
- 8 连氏学者新书发表

文章

- 9 中国正走向全民社保的新时代…金维刚
- 16 跨行政区划经济社会公共事务协调和管理问题研究
…刘勇
- 24 中新深度合作，一切皆有可能…杨宜勇
- 27 The Third Plenum, Reading the Xi Signals
…Lu Cheng Yang

2013连氏学者日



10月12日，2013年度“连氏学者日”的活动在北京举行。活动以“健康生活之文化、休闲与保健”的主题沙龙开始，武力博士与各位学者分享了有利健康的常识，提高了学者们对健康的关注。紧接着的是由红

酒品鉴专家带来的红酒品鉴与食物搭配的知识讲座。

下午活动结束后，举行了连氏学者联欢会。2013年的新学者也与大家首次见面。新老学者和他们的家人们共聚一堂，各显才艺，其乐融融。



2013连氏学者年会



10月13日，2013连氏学者年会在北京召开。本次年会的主题是中新社会和经济发
展动态。来自中国的连氏学者施红教授、刘勇博士和莫荣先生分别做了关于中国新型城镇化、三中全会改革总体思路和中国就业结构性矛盾与职业教育的专题演讲；来自新加坡的连氏学者符传丰博士、吕正扬先生和廖俊文先生分享了关于新加坡教育发展、政治发展和中新天津生态城发展的现状和分析。同时，莫荣先生还发表了他的新书《新加坡职业教育的经验与启示》，此书是他基于连氏学者项目期间于新加坡所作研究成果所著。



把握机遇 面对挑战

——新形势下的中国区域经济发展 专题演讲

9-11-2013



2013南大-《联合早报》论坛 连氏学者受邀畅谈 新形势下的中国区域经济发展

11月9日，三位2013年度连氏学者高国力博士、王金华先生和蔺雪峰博士在《联合早报》和南洋理工大学“市长班”联办的《把握机遇，面对挑战——新形

势下的中国区域经济发展》论坛上受邀分享了对中国区域经济发展形势的看法。

同为连氏学者的新加坡国家发展部生态城办公室高级司长廖俊文和正在南大就

读“市长班”的北京交通大学中国产业安全研究中心博士后研究员郝火炬，也应邀参与专题讨论，发表个人经验和看法。



2013连氏学者之夜

暨

连氏学者开学典礼

11月11日，2013年度连氏学者之夜暨连瀛洲纪念奖学金项目开学典礼在南洋高级培训中心隆重举行。

新加坡前副总理、连瀛洲纪念奖学金理事会主席、星桥集团董事长黄根成先生，中华人民共和国驻新加坡大使馆教育参赞郁郁云峰先生，南洋理工大学副校长余明华教授，联合早报总编辑、南洋理工大学校董会董事吴新迪先生，新加坡资深议员曾

士生先生等多位新加坡各界知名人士参加了典礼及晚宴。

本年度的“连瀛洲纪念奖学

金”由四名新加坡高级官员与七名中国高级官员获得，由此开始了他们为期一年的学术研究项目。



2013

连氏公共管理国际研讨会

Public Service Delivery and Evaluation International Perspectives

Guest-of-Honour
Mr S R Nathan
Sixth President of the Republic of Singapore

15-16 November 2013



11月15日，2013连氏公共管理国际会议在新加坡召开。本次国际会议由新加坡南洋理工大学公共管理研究生院、连瀛洲纪念奖学金和上海交通大学国际与公共事务学院联合主办。新加坡前总统纳丹担任了开幕式的主礼嘉宾。来自18个国家和地区的近两百名学者、高级政府官员和国际机构领导人参加了这为期两天的研讨会。

除了国际学者专家及高级

政府官员外，连氏学者杨宜勇、武力、刘勇和吕正扬也在会上针对公共政策、食品

安全及城镇化等课题发表各自的见解和看法。

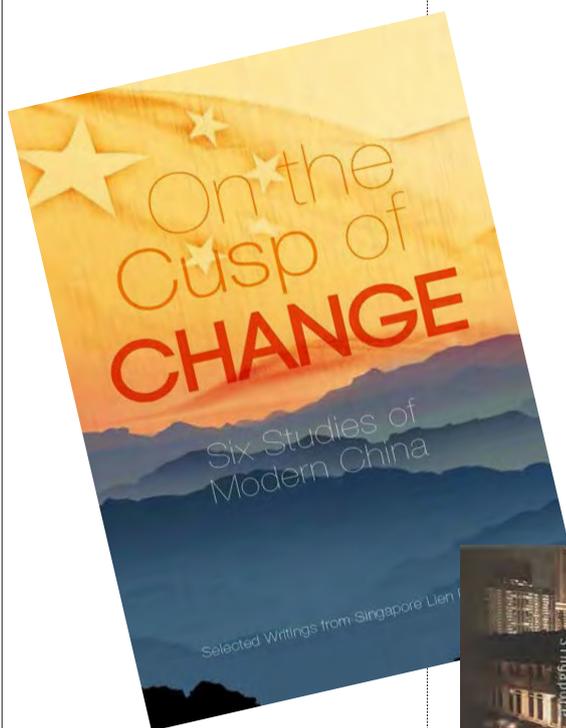


连氏学者新书发表

2013年下半年，连瀛洲纪念奖学金办公室将连氏新加坡学者符传丰博士、李源喜先生、张永昌先生、陈慧女士、林慧质女士和吕正扬先生的研究报告集结成册，出版了 *On the Cusp of Change: Six*

Studies of Modern China。同时，也出版了2010年连氏中国学者的研究成果——连瀛洲纪念奖学金中国学者研究报告丛书的第三册《新加坡经验及启示：针对金融和组屋制度的研究》，其中收录了张远军博士、郝

爱群女士、胡斌先生和洪正华博士的研究报告。可喜的是，2011年的连氏学者匡导球博士还将自己的研究成果整理成书，出版了《星岛崛起：新加坡立国的智慧》。



中国正在走向 全民社保的新时代

金维刚

中国人力资源和社会保障部社会保障研究所所长

自从中国实行改革开放以来，中国社会保障体制一直在改革中发展，在探索中前进，逐步建立以养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等五大社会保险为核心的社会保障体系。目前，中国社会保障制度覆盖范围不断扩大，并正在走向“全民社保”的新时代。中国现阶段社会保障体系建设的主要目标是：到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，实现人人享有社会保障的发展目标。

一、覆盖全民的社保体系正在形成

中共十七大报告指出，建立覆盖城乡居民的社会保障体系是保增长、保民生、保稳定的重要任务，也是国家长治久安的重要条件。社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加



快完善社会保障体系。

(一)是社会保险覆盖范围迅速扩大。

到2012年末，全国城镇职工基本养老保险参保人数为3.04亿人，城乡居民社会养老保险参保人数为4.84亿人，这两者合计达到7.88亿人；城镇职工基本医疗保险参保人数为2.65亿人，城镇居民基本医疗保险参保人数为2.7亿人，新型农村合作医疗参合人数为8.05亿人，这三项合计达13.4亿人，基本实现全民医保；城镇职工工伤保险参保人数为1.9亿人，城镇职工失业

保险和生育保险参保人数都分别达到1.5亿人；各项社会保险参保人数均比上年显著增长。

(二)是社会保险基金收支规模大幅增长。

2012年全国社会保险基金收支总体情况：五项社会保险基金总收入达到2.85万亿元，比上年增长14.9%；五项社会保险基金总支出合计2.21万亿元，比上年增长19.5%；五项社会保险基金累计结余3.53万亿元，比上年增长21.7%，超过2005年全国财政收入（3.16万亿），其中城镇职工养老保险基金累计结

余2.39万亿。

(三)是社会保险管理服务能力逐步提升。

随着社会保险制度改革的发展，社会保险经办机构从无到有、从少到多、从分散到集中，从区域到全国，组织体系逐步建立。

目前，全国县和县以上社会保险经办机构共计8411个，编制内经办人员17.22万。此外，现有街道社区、乡镇、行政村等基层服务所（站）20多万个。实施“金保工程”以来，初步建立社会保险经办信息化网络公共服务体系，形成中央、省、市三级网络系统，并实现三级网络贯通；2011年已经全面完成“金保工程”一期；目前正在实施“金保工程”二期。2012年末，全国已经发放社会保障卡3.41亿张，实现对社会保险对象“记录一生，跟踪一生，服务一生，保障一生”。现有90%的统筹地区实现参保人医疗费用即时结算。同时，各地全面实现企业退休人员养老金社会化发放，78%的企业退休人员纳入社区管理。

(四)是建立和加强社保基金监管体系。

自从各级社保基金监管机构成立十多年来，逐步建立对社会保险基金、企业年金、全国社会保障基金等各类基金的监督制度体系，形成了以行政监督为主、社会监督为补充、相关部门协同监管的基金监管体制。在依法进行社会保险基金检查和审计方面，切实加强各类社保基金的监管，有效控制和降低基金风险，保障基金安全，社会保险基金监督管理逐步纳入法治轨道。近年来，基金监管机构加大对企业年金市场的监管力度，查处和纠正一些违规案件，使基金安全得到可靠保障。

二、社会保障制度改革面临的基本形势

目前，中国社会保障体系建设面临的形势十分严峻。这主要表现在以下几个方面：

(一)是中国人口老龄化正在不断加速。

到2012年末，中国60岁以上的老年人口已经达到1.94亿人，占总人口的比重已经增长到14.3%。2013年60岁以上的老年人口将突破2亿大关，达到2.02亿，占总人口的比重将上升到14.8%。预计到2020年，60岁以上的老年人口将达到18.9%；到2030年中国人口老龄化率将达到26.5%。到本世纪30年代中国将进入人口老龄化的高峰期，并且将持续40年左右，老龄化程度超过世界各国老龄化的平均水平。到2050年末，中国人口老龄化率将达到35%左右。人口老龄化对养老、医疗保险基金支出需求不断增加，收支缺口逐步扩大，未来制度运行存在着



很大风险。因此，中国人口老龄化面临的形势非常严峻。

(二)是城镇化加速发展迫切需要统筹城乡社会保障体系建设。

目前，中国人口城镇化不断加快，到2011年末，城镇人口占全国总人口的比重达到51.27%，首次超50%，超过农村人口。这种快速变化所带来的城乡人口流动转移频率加快和社会管理方式的转变，使社会保障管理服务体制和机制建设面临重大考验。在城镇化加快过程中，城乡社保制度不统一、不衔接的问题将更加突出，推进农村社保制度建设的任务更加艰巨。因此，需要加快统筹城乡社会保障制度步伐，完善各种不同制度之间衔接转移办法，妥善解决跨地区社会保险关系接续、医疗保险异地就医结算等重大问题，加快各项社会保障政策统一的进程，提高统筹层次，加大资金调剂力度，从社保制度上消除影响劳动力合理流动的障碍。

(三)是中国正在朝着社会保障全覆盖的方向发展，社

会保障体系承受的压力不断增大。

继全民医保基本实现之后，在2012年新农保和城镇居民养老保险制度也已经分别实现制度全覆盖，目前正在朝着人群全覆盖的方向迅速发展。随着参保人数的不断增加，在逐步走向社会保障全覆盖的新形势下，社会保障体系承受的压力也在不断加大，如何适应中国人口老龄化不断加速和满足广大人民群众对社会保障的需求不断增长，已经成为当前中国社会保障体系建设所面临的一个突出问题。

(四)是宏观经济与社会形势对于深化社会保障制度改革的要求更加迫切，社会保障体系建设需要适应经济增长方式转变、促进社会公平以及维护社会稳定的客观要求。

由于受到国际经济形势不景气和中国转变经济增长方式和经济结构调整的影响，中国经济增长状况发生重大变化，持续20多年的高速增长期基本结束，趋势性的拐点已经出现，随着近年来经济增速逐步放缓，正在从过去高速增长

转入中速增长阶段。2011年中国GDP增速已下降到9.2%；2012年GDP增速下降到7.8%；今年前三季度GDP同比增长只有7.7%。由于受到国内外复杂因素的影响，未来一段时期中国经济发展前景存在着不确定性。在经济结构调整力度不断加深和产业升级以及淘汰过剩产能的冲击下，企业生产经营状况和就业形势也将受到显著影响。同时，由于社会保障制度不完善、城乡发展不平衡、保障水平偏低，也导致消费不足和制约内需扩大，对经济发展产生消极影响。在大力推进城镇化的背景之下，大量农村人口转入城镇，如何将数以亿计的农民工、被征地农民以及其他转入城镇生活的农村人口纳入城镇社会保障体系并切实解决有关社会保险转移接续问题，是相当繁重而艰巨的。同时，中国仍处于社会转型时期，各种社会矛盾错综复杂，人民群众对于公平享有社会保障的诉求日益强烈。随着经济增长方式的转变、就业形式的多样化、劳动关系错综复杂，迫切需要加紧健全和完善社会保障体系，推进建立

覆盖城乡居民的社会保障体系建设的任务会更加繁重。

(五)是社会保障领域存在的矛盾和问题错综复杂。

这主要表现在以下十个方面：

一是企业与机关事业单位退休人员养老金“双轨制”问题所导致养老金待遇差距较大以及由此引发的社会矛盾非常突出；

“中共十八大提出社会保障体系建设要实行“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本方针，首次将“全覆盖”作为社会保障事业发展的首要目标...”

二是农民工和灵活就业人员尚未参保率较低，已参保的中断缴费现象也比较严重；

三是一些地方特别是中西部地区的省市的城镇职工基本养老保险基金入不敷出，需要依靠当地财政和中央财政补助资金或动用基金积累来弥补基金收支

缺口；

四是单位应缴纳的社会保险费率特别是养老保险费率偏高，一些企业、特别是小微企业感到负担过重而难以承受；

五是与目前中国城镇人口预期寿命已达到78岁的水平相比，法定退休年龄偏低，特别是女职工退休年龄过低（其中女工人50岁退休，女干部55岁退休），而且提前退休的现象也比较多，导致企业职工平均退休年龄仅为54岁，享受养老保险待遇的缴费年限也偏低，造成养老保障负担过重；

六是城乡居民医疗保障制度分设、管理分割，导致两者之间在筹资标准、待遇政策以及经办管理等方面产生矛盾；

七是医疗保险基金支出过快增长，一些地方的基本医疗保险基金出现当期收不抵支；

八是基金管理使用不善，养老保险基金个人账户形成巨额空账，医疗保险基金个人账户使用失控，养老保险基金投资运营机制尚未建立，导致基金面临贬值风险；

九是企业年金等补充保险发展滞后，绝大多数企业

没有建立企业年金，多层次的社会保障体系建设发展严重滞后；

十是社会保障覆盖人数急剧增长与经办管理服务能力不足的矛盾十分突出；等等。

三、全面深化社会保障制度改革，建立强大、公平、可持续的社会保障体系

中共十八大提出社会保障体系建设要实行“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本方针，首次将“全覆盖”作为社会保障事业发展的首要目标，并强调以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，建立覆盖城乡居民的社会保障体系，使广大人民群众得到基本保障，共享经济与社会发展成果，促进社会主义和谐社会建设。

中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，建立更加公平可持续的社会保障制度，并提出了有关社会保障制度改革与发展的一系列措施，吹响了全面深化社会



保障制度改革的冲锋号。

(一)是推进机关事业单位养老保险制度改革。

十八届三中全会决定推进机关事业单位养老保险制度改革，对深化中国养老保险制度改革具有重大意义，体现了中央对机关事业单位养老保险制度改革的高度重视和坚强决心。机关事业单位养老保险制度改革不仅仅是一个社会保险问题，而更重要的是一个关系到巩固中共执政基础、维护社会和谐稳定的政治问题。因此，应当从政治高度来认识这一问题，并以十八届三中全会精神为指导，深入贯彻落实中共群众路线，研究制定机关事业单位养老保险制度改革方案。为了增强养老保险制度的公平

性和适应流动性，从制度上根本解决社会反映强烈的“双轨制”问题，机关事业单位与企业应当实行统一的基本养老保险制度，取消“双轨制”。同时，要吸取过去机关事业单位养老保险制度改革试点，特别是2008年国务院确定的广东等5省市进行事业单位工作人员养老保险制度改革试点陷入困境的教训，在今后推进机关事业单位养老保险制度改革方面，机关和事业单位同步实施养老保险制度改革。同时，采取必要的配套措施，妥善处理改革之后退休的人员养老保障权益问题。

(二)是要实现基础养老金全国统筹。

中国在2010年就已基本实

现城镇职工基本养老保险省级统筹，但绝大多数地区并没有真正实现完整意义上的省级统筹。由于目前中国各地区社会经济发展不平衡，各地区之间养老保险政策不统一，单位和个人缴费和待遇水平参差不齐，各地养老保险基金收支与结余不平衡，地方财政负担也不均衡，养老保险关系在跨省之间转移接续方面受到多种因素的制约，也不利于在养老保险方面实现社会公平。

因此，加快推进城镇职工基本养老保险的基础养老金全国统筹势在必行，这将有利于在全国各地区实现职工基本养老保险政策的基本统一，并根本解决跨地区流动就业人员的养老保险关系转移及其权益保障问题。

同时，可以进一步扩大养老保险基金调剂范围，逐步改变各地区养老保险基金收支与结余不均衡的状况，提高基金承受能力和资金使用效率。实行核心基础养老金全国统筹的关键，在于合理划分中央与地方对基本养老金的筹资和支付责任，明晰双方的

事权与财权相对应，共同支撑养老保险制度以及基金的平稳运行。

(三)是研究制定渐进式延迟退休年龄政策。

目前，中国企业职工男女平均实际退休年龄只有54岁，而城镇人口预期寿命已达78岁，并且还将逐步提高，若不调整，老年抚养比持续下降的格局愈趋严重，任何改革方案都无法承受。因此，对现行退休年龄政策进行适当调整是必要的。渐进式延迟退休就是采取小步慢走的方式，逐步缓慢地延长退休年龄。假如退休年龄延长一岁需要经过两年时间，那么在政策实施之后的第一年只将退休年龄延长半岁，第二年再延长半岁；以此类推。

此外，将来，有关延迟退休的政策制定并公布之后，还将经过几年的准备才会正式实施。因此，渐进式延迟退休就是采取比较缓慢而稳妥的方式，逐步延长退休年龄，尽量减小退休政策调整对社会和有关人员所带来的影响，这是许多国家在提高法定退休年龄方面比较通行的做法。在研究制定渐进式延迟退休政策时，对于一些特殊群体（如长期下岗失业

人员），还应适当采取妥善的处理办法，依法保障有关人员的合法权益。

(四)是适时适当降低社会保险费率。

目前，城镇用人单位应缴纳的五项社会保险的费率合计接近本单位职工工资总额的30%，个人应承担的费率占本人工资的11%。其中，由用人单位应承担的养老保险费率为20%，目前绝大多数地区的单位费率都按这一标准执行。多年来，许多企业特别是中小微企业反映单位缴纳的社会保险费率总体负担较重，特别是养老保险费率偏高，企业难以承受。

从调查情况来看，社会保险费率偏高确实导致企业人工成本上升，加重了企业的财务负担，影响企业的市场竞争力和生存能力。目前，各项社会保险基金增长，并已经形成大量的基金积累，在一定条件下可以适当降低费率。譬如，在养老保险方面，如果按照三中全会提出的要求和社会保障“十二五”发展规划纲要确定的目标，在“十二五”期末开始实行基础养老金全国

统筹，将为适度降低用人单位缴纳的养老保险费提供有利条件。在基本养老保险基金规模增大、支付能力增强的情况下，可以适当降低单位费率，可以减轻企业的人工成本负担，有利于企业发展和促进就业。

(五)是构建多层次社会保障体系。

构建多层次社会保障体系是中国社会保障制度改革的一个重要目标。特别是在养老保障方面，应当加紧建立多层次的养老保障体系，其中迫切需要大力发展企业年金。

目前，中国企业年金发展相当滞后。截至2013年6月，建立企业年金的企业不到6万个，覆盖职工人数只有1957万人，仅占城镇职工基本养老保险覆盖人数的6.29%，这表明93%以上的参加基本养老保险的企业职工没有企业年金。因此，应当采取必要的措施鼓励和扶持更多的企业广泛建立企业年金。在推行机关事业单位养老保险制度改革之后，也需要相应建立职业年金。通过大力发展补充养老保险，并

引导和扶持发展个人养老储蓄，逐步形成多层次的养老保障体系，有利于提高各类职工退休之后的养老保障待遇水平。

要通过制定实施免税、延期征税等优惠政策，加快发展企业年金、职业年金、商业保险等补充保险，构建多层次社会保障体系，提高保障待遇水平。

(六)是加强社会保险基金投资管理和监督，推进基金市场化、多元化投资运营。

截止到2012年底，全国五项社会保险基金累计结余3.53万亿元，其中城镇职工基本养老保险基金累计结余2.4万亿元，城乡居民养老保险基金结余2000多亿元，绝大部分存在银行，而且利息较低，基金面临贬值风险，每年造成基金损失数以百亿计。

因此，应尽早出台养老保险基金投资运营办法，建立市场化、多元化的投资运营机制，有利于实现基金保值增值。在中国资本市场很不成熟、投资风险很大的情况下，国家应当

对养老保险基金投资运营给予一些特殊的政策，采取多种组合的投资方式，将基金投资到一些相对比较安全的领域。建议中央政府出台一些针对养老保险基金的特殊政策，包括发行利息较高的特种国债，使基金投资相对比较安全，并保证获得基本的收益率。

(七)是做大做强全国社会保障基金。

国务院早在2000年决定建立全国社会保障基金，作为国家社会保障战略储备基金，主要目的是为了应对未来人口老龄化高峰期间养老保障以及其他社会保障方面的巨大压力，资金主要来源于中央财政拨款、彩票公益金、国有股划转、基金投资以及其他方面，并成立全国社保基金理事会负责管理。2006年底，国务院决定将做实企业职工基本养老保险个人账户试点的9个省（市、自治区）由中央财政划拨的补助资金，移交给全国社会保障基金理事会委托投资运营。

2012年末，全国社会保障基金总额达到11060亿元，

首次突破1万亿元大关。基金自2000年成立以来的年均投资收益率为8.29%。三中全会的《决定》强调要划转部分国有资本充实社会保障基金，表明中央政府决心进一步做大做强全国社会保障基金，以增强应对未来人口老龄化高峰对养老保障等方面带来巨大压力的经济实力。

跨行政区划 经济社会公共事务 协调和管理问题研究

刘勇

国务院发展研究中心，
发展战略和区域经济研究部
主任、研究员



经济社会公共事务按照涉及区域空间范围的大小可分为全国性、区域性和地方性（更高范围则是全球性和跨国际区域性的）等区域层次。为了协调和管理这些不同层次的经济社会公共事务，就需要相应地建立不同类型和不同层次的区域经济体系。一般而言，一国区域体系由行政区域体系和跨行政区划区域合作体系组成。行政区划是政府间处理国家和地区公共事务的主体区域体系。然而，在行政区划之外还存在着大量需要跨行政区划的公共经济社会事务需要若干政府间协调处理和管理，这就需要跨行政

区划合作体系来加以解决。跨行政区划合作体系虽然是辅助性的，但也是十分重要的、不可或缺的。因为任何行政区划体系都不可能囊括所有的、不同层次的公共经济社会事务。另外，从跨行政区划公共经济社会事务处理方法来看，主要有两种情况：一种是交由上级政府协调处理；另一种情况则是由相关地方政府间依法通过区域合作组织来处理。本文主要探讨第二种情况。

一、不同层次跨行政区划区域合作体系及所涉公共经济社会事务的界定

根据发达国家的经验，一个人口多国土面积辽阔的大国，建立完善的跨行政区划区域合作体系应该有以下几个层次。

（一）宏观区域合作层次——地带。

目的在于从全国区域经济的整体上揭示一个大国区域经济的基本态势和特点，解决区域发展不平衡、国土开发顺序与方向等重大问题。划分的依据主要是，在宏观自然条件背景下（如与海岸线的距离、宏观地形地貌以及地带性水热条件等），综合

考虑经济发展水平、人口与城镇分布密度、以及宏观区域政策的制定等因素划分若干大区域。目前，我国宏观区域经济被划分为东中西三大地带、或东北、东中西部4大板块（或东西部两大块）。

（二）综合区域合作层次——大区。

主要目的是统一规划和建设大型跨区域性基础设施项目，如区际高速公路、铁路以及航运等交通线路与枢纽工程、区际通信工程、大型水利工程等等，以为区域经济一体化创造必要的硬件条件。划分方法是以省区为基本单位（保证行政区的相对完整），根据省区间经济联系程度、宏观空间区位、资源与产业结构特征、经济发展水平以及社会文化风俗等区域特征因素，按照统一规划与建设基础设施、省区临近、行政区划完整并不打破上一级经济区划、以及未来发展方向大体一致等原则，将若干临近的省区划分为一个综合经济区。我国“九五”时期划分了7大综合经济区，但实际上并没有起什

么作用，同时也与现行三大地带或4大板块不相衔接。目前，提出的综合经济区域划分的方案不下数十种。

（三）地域分工合作层次——都市群地区。

这个层次的经济区划主要是着眼于，在较细的产业分类层次，甚至产品层次上，建立合理的区域分工与合作关系，以形成各具特色的区域经济体系。事实上，这个层次的经济区划是最实用、最关键的经济区划，是奠定整个空间经济布局的基础。划分方法是以地级市为基本单位，根据自然条件的同质性、要素禀赋的相似性和产业发展的关联性，按照以区域主导产业发展为核心，区域产业集群为依托，分工协作为纽带、共同区外市场为目标等原则，将若干临近的若干地级市划分为一个特色经济区。目前，我国尚没有划分过这样的特色经济区，一种可能的方案就是以几个地级市为核心的都市群划分为一个特色经济区，全国可能有各种成熟与正在形成中的都市群达70多

个。

（四）城乡区域合作层次——都市圈地区

都市圈地区本质上是城市与其直接腹地组成的区域。目的在于建立生产与生活一体化的基本区域经济空间，实现统筹城乡发展以及城乡一体化的目的。划分方法是以点状的地级市为核心，根据城镇辐射能力和范围、生产与生活基本在城镇群内完成以及城乡建设一体化等要求，按照以一个或几个较大的城镇为中心、城镇间交通通信网络完整以及人口与产品交往达一定密集程度等原则，将相邻而彼此联系紧密的地区，实际上相当于或就是地级市及其所管辖的县域地区。目前，我国有300多个地市行政区划单位，也就有300多个基本经济区。

从以上分析可以看出，跨行政区划公共经济社会事务主要包括以下方面：一是基础设施建设和管理类：如交通、水利、电信等，主要由地带和大区区域合作层次来解决。二是产业协作与分工、区域贸



易、跨区物流类：主要由城镇群和产业园区体系来承担。三是社会事务类：统一的市场准入、商检、社保体系等，各区域层次都需要承担。四是自然生态环境保护和管理类：如自然保护区、生态脆弱区、水土流失区、各类环境污染区、自然灾害区等，需要各层次合作区域以及一些特设区域（如流域性、地形地貌地质性、沿海沿边等区域）来承担。

二、跨行政区划公共经济社会事务管理的体制机制

（一）依法管理——区域合作立法

行政区划区域体系是国家处理区域性和地方性公共经济社会事务的基本制度安排，有比较完善的立法、执法和司法体系和制度。跨行政区的区域性和地方性事务管理同样需要法制制度的规范。相对而

言，这方面的立法工作显得比较薄弱。

从立法性质看，区域合作法规属于区域发展立法的组成部分，是区域规划立法的主体法。完整的区域合作立法体系主要由国家区域合作总体法（可以是独立的法规，但大多数为国家区域发展总体法中的组成部分）和各级区域和地方政府制定的区域合作法规组成。区域合作立法的主要内容包括：立法的依据和目的、合作区域的范围和成员、合作的内容和方式的规定、合作组织机构、合作各方的权利与义务，合作奖罚制度安排等。

（二）专门机构——合作组织

区域合作组织属于地方政府间的合作组织，大体上包括如下类型：一是中央或上级政府指定型，如流域管理机构、中央确定的特殊区域（贫困区、生态区、文化保护区等）；二是综合性区域合作组织，由区域和地方政府间依法设立的一般性区域合作组织；专门性的区域合作组

织，由区域和地方政府间依法为专门目的和项目设立的区域合作组织，如水利交通等工程协调机构、区域市场联合执法机构等。区域合作机构的组成主要有决策机构、执行机构、专家顾问机构等。主要任务包括合作规划与战略、合作项目的执行和监督、合作政策与措施、合作协调与沟通等。

（三）规章制度——运行体制等

区域合作制度是指区域合作组织的运行程序和机制，由各合作方依法共同参与制定并经有关部门批准后生效的区域合作章程来规定。区域合作章程主要就区域合作目的与原则、议事程序、执行过程、以及各方责任和义务等作出必要的规定。由于区域合作组织并非政府法定机构，区域合作章程作为区域合作组织运行的基本依据约束力度明显不足，往往导致区域合作效果难以得到预期的效果。

三、有关国际经验和借鉴国外跨行政区事务管理模式大致有三类即

综合型、问题型和混合型。

（一）综合型跨行政区事务管理模式

以德国为例，德国区域合作最活跃，具有悠久区域合作与规划传统。德国近代区域合作与规划可以追始于1923年的鲁尔工业区总体规划与合作。二次大战之后德国逐步形成了以行政区划为依据的完整的四层次全国区域规划与合作体系，以具体指导跨地区事务的规范管理。其中，联邦政府制定具有全国跨区域合作指导意义的“联邦德国国土整治纲要”；州一级制定具体的“国土规划”（或“空间规划”），主要内容是具体安排跨州或州内跨行政区合作项目；州辖的管理区一般称“区域规划”，负责制定区内跨县级行政区合作项目；县一般称“乡镇规划”，主要制定跨乡镇合作项目。德国区域规划体系的特点是严格按照行政区划制定各区域的规划和区域之间也可联合制定区域规划，但这些规划是为各行政区规划服务的，没有

法定的约束作用。

（二）问题型跨行政区事务管理模式

美国是针对经济落后问题地区制定区域规划最成功的国家。上世纪30年代在克服大危机的背景下，为了刺激和扩大需求，同时也为了解决落后地区贫困问题和生态环境问题，美国通过了“田纳西河流域综合开发法案”，出台了著名的田纳西河流域综合开发规划，并相应地成立了直属联邦政府的独立机构田纳西河流域管理局，开启了区域规划的历史；到上世纪60—70年代先后制定了阿巴拉契亚山区、欧扎克地区、五大湖上游地区、新英格兰地区、沿海平原区、四角区、老四区、太平洋西北区和西南边境区等9个区域规划，覆盖了大半美国国土，这些地区都具有跨行政区或河流域的性质。

英国作为最早的工业化国家也是最早遇到区域问题的发达国家。早在工业革命初步，英国就制定了具有区域规划特点的扶贫法，意在消除贫困人口跨

地区自由流动的人为障碍。进入20世纪，英国开发最早的煤炭资源产地出现资源枯竭现象，工人失业增加，英国制定了世界最早的老工业基地结构调整性区域规划；上世纪60年代对落后地区划出若干“特别开发区、开发区和中间区”进行规划并实行了差别性的区域政策；上世纪70年代针对新兴工业的发展，划分了“企业区”和“科研—工业综合体园区”，实施了重点规划和开发。

法国的区域规划都是跨行政区类型的，称为领土整治规划，面临的主要区域问题是经济过于集中在首都巴黎地区，全国其他地方经济发展相对落后且不平衡。为解决这个问题，法国形成了按空间特征划分为依据的跨行政区划的三层次区域规划体系。1955年法国全国经济规划中将全国划分为21个区，后来调整为22个区，而96个省的规划必须符合22个区域规划的要求；1965年又在全国经济规划的基础上，开始制定专门的全国区域发展规划，以具体指导22个区的

规划。

（三）混合型跨行政区事务管理模式

前苏联是混合型跨行政区事务管理模式的代表，区域规划体系由行政区区域规划和跨行政区区域规划两部分组成。其区域合作规划的最突出特点是，行政性区域规划和跨行政性区域规划都受全国总体区域规划的指导，同时还要受整个国家经济社会计划体系的指导。这些区域合作规划与其他计划一样这类规划具有很强的具有指令性，是最具影响力的区域合作规划。俄罗斯恢复后，区域规划正在向市场国家转变，但行政性和跨行政性区域合作体系没有出现大的变化。

日本和韩国混合型跨行政区事务管理模式特征也比较明显。他们区域规划体系大多都具有跨行政区特点，其全国性区域规划起跨区域合作的主导作用，各地区的跨行政区域规划与合作都只是全国区域规划的具体化和项目化。日本从1965年至今已经制定了6个全国区域开发综合规

划，区域规划的层级也由原来的全国、区域、都道府和市町村四级，演变为国家规划和广域地方规划两级，全国区域规划地位更加重要，跨行政区区域合作特征也更加明显。韩国自1972年开始制定国土规划，至今已经有4轮，区域规划层次以跨行政区特征的区域为依据，并从6轴10圈演变到3轴8区，各行政区的规划则要服从特征区规划。

四、我国跨行政区划公共经济社会事务基本情况和面临的问题

（一）改革开放以来，我国区域合作发展的三个阶段

1. 跨区域合作形成阶段。改革开放初期，我国区域发展重大成就之一就是地方经济主体意识的逐步形成和确立。在下放经济管理权限，搞活地方经济的过程中，由于传统计划经济安排的打破，人们迫切感到需要建立符合市场经济要求的新的地方间、行业间和企业间的经济联系。为此，早在1980年7月中央政府就发布了《关于推动经济联合的暂行规定》，1986年修改为《国务院关于进一步推动横向经济

专栏一 区域经济联合与协作组织

我国地域辽阔，资源分布不均，生产力发展不平衡，实际上已经形成了经济发展梯度结构，针对不同地区采取不同的发展目标和政策，组织区域间的经济协作是适应我国经济发展的客观要求。据1995年统计，全国各种规模不等的区域经济合作和经济网络组织已达100多个，主要分为4种形式：

1. 省(区)际间经济协作区。相邻的若干省区市按照发展市场经济的需要，在自愿互利的基础上建立起来的区域合作组织。如西南五省区七方经济协调会，环渤海经济区，东北、中南经济协作区等。

2. 省毗邻地区经济协作区。相邻几个省区市间的部分接壤地区，按照历史的经济联系和经济发展的需要建立起来的经济合作组织。如南京(苏、皖、赣)、淮南(苏、鲁、豫、皖)，中原(晋、冀、鲁、豫)、闽赣粤三边经济协作区等。

3. 省内经济协作区。根据本省区的经济布局和各市县经济发展的要求，自愿建立起来的合作组织，如辽宁中部经济区，江苏的苏州、无锡、常州、南通，湖南的长沙、株洲、湘潭经济协作区等。

4. 城市间经济协作网络。若干地域相邻，或沿海、沿江、沿路若干城市在自愿互利的基础上建立起来的合作组织。如长江沿岸城市经济协调会(上海、南京、武汉、重庆等24个沿岸城市)、丝路重镇经联会(西安、宝鸡、天水、兰州、武威、张掖)等。

还有些文献将区域间横向经济联合形式分以下7类：

1. 东部与中西部地区联合与协作。我国经济发展客观上存在着不同发达程度的地区，东部属经济发达地区，中部属经济比较发达地区，西部属欠发达地区。中西部地区占国土面积的86%，人口占56%。随着全国经济发展重点向中西部转移，东部与中西部的经济技术合作日益扩大。这就要求在战备上考虑它们之间的分工和协作，从而在经济发展方向上确定不同重点，通过有偿协作或对口支援方式开展经济技术协作和横向联合，以利于相互促进，共同繁荣。

2. 江河流域内地区的经济联合。是指沿江流域内地区组成较稳定的经济技术合作组织，以优势互补，共同发展为原则，联合开发江河领域地区的资源，同时加强流域内行业、企业间的横向经济联合，加速沿江流域经济的发展。如由11个省、自治区组成的黄河经济协作区。

3. 大经济区内各省、市、自治区的协作。这是一种高层次的经济协作。通过大经济区内各省、市、自治区的协作，开展经济发展战备的协调和某些行业方面的联合。如东北经济区、环渤海经济区已广泛开展了经济技术协作。今后，随着各地区经济联系的加强和横向经济联合的发展，各种类型的区域性行业集团将逐渐增多，最终会促使我区经济走上一条新的轨道，出现一种新的运行机制。

4. 各中心城市的协作。这种协作方式的层次比较复杂，大至一个大经济区，以至全国范围内各中心城市的协作。中心城市成立的协作组织，1年或几年聚会一次，专门研究中心城市之间的经济技术协作事宜。由于中心城市都有一定的经济辐射能力，所以这种协作必将促进大区域经济发展。

5. 小区域性的经济联合。这种小范围地区间的联合，由于地理上相互依存，很容易形成联合与协作关系。这种经济联合的特点是以几个毗邻地区城市为依托，包括与其经济辐射的地区，形成联合与协作。如宁蒙陕毗邻地区联席会，就吸收了内蒙的乌海、阿盟、伊盟、巴盟、陕西的榆林、宁夏的银川、银南、石嘴山等地区。

6. “一对一”友好协作。许多城市为进一步加强横向经济联合，促进本地区经济的发展，同外地建立了友好协作关系。如内蒙古的12个盟市和北京市的12个区县建立了“一对一”对口支援与友好协作关系。

7. 部、省(市、自治区)间的联合。这是一种上层机关联合方式。国家业务部领导机关出面，组织中央所属企业同地方企业之间进行技术、生产各方面的联合。

——原国家发展计划委员会，1995年。

联合若干问题的规定》（已于2001年10月失效），鼓励建立各种区域间的经济技术合作组织。据1990年11月在陕西宝鸡举行的“首届全国区域经济技术合作研讨会”提供的资料显示，当时全国已建立的各层次和类型的区域经济技术合作组织100多个（见专栏1）。这些区域合作组织不仅加强了区域间物资商品、经济技术交流，促进了区域间经济合作程度的加深和区域经济一体化形成。

2. 跨区域规划和政策体系设计阶段。从上世纪90年代中期开始我国区域合作进入区域规划和政策体系设计的新阶段，形成了4大类区域合作与规划体系：一是区块区的区域合作与规划体系，如地带、大区、都市群和都市圈等；二是功能区的区域合作与规划体系，如经济区、生态区等；三是跨区域开发区的区域合作与规划体系，如综合改革配套试验区等；四是问题区的区域合作与规划体系，如贫困区、资源枯竭地区等。

3. 跨区域合作全面定位和

升级阶段。2008年世界金融危机爆发以来，为应对危机的冲击，以众多国家级区域规划和政策出台为标志，区域合作进入全面定位和升级阶段。据统计，到目前为止我国已经出台的各类区域规划达200多个（包括以前出台的国家级区域规划），归并重复性的规划以后还有近70多个，其中又涉及跨行政区划的区域规划和政策有50多项，如地带性的有西部大开发、中部崛起、东北振兴等；大区级别的有长三角、珠三角、环渤海规划等；都市群级别的有辽宁沿海“五点一线”、辽中南城市群、河北沿海秦唐仓地区、山东胶东半岛城市群地区、江苏北部沿海地区、福建海峡西岸地区、琼州海峡地区、北部湾地区、武汉城市群、中原城市群、成渝地区、呼包鄂银地区、关东-天水地区、天山北坡地区和拉萨河流域地区等。

（二）面临的主要问题

一是区域合作和规划体系尚不完整。缺乏全国一盘棋的统筹指导和有规律的区域合作与协调体系的系统安排；跨区域合作与规划体系零乱各种区块区、类型区地的划

分越来越乱，缺乏层次和类型的合理划分。

二是跨区域合作机制尚不健全。主要表现为区域合作机构不完善（特别是执行机构作用有限）、开展工作难度大、章程难以落实，有时有关参与方不能履行有关权利与义务，甚至一些跨区域的相关活动也难以开展起来。

三是跨区域合作内容尚不全面。跨区域间合作和一体化项目几乎涉及区域和地方政府所有的职能，多达40多项，但真正能够合作起来的只有一些基础设施、资源开发、生态保护、工商管理 and 质检等少数领域，还有许多部门，如教育、社保、土地开发等领域还难以开展合作。

四是跨区域合作成效结果尚不理想。合作领域不全，如教育、社保、土地、户籍管理等还难以合作与统一；合作程度不深，如产业合作、基础设施合作、工商质检、商标品牌认证等都需要进一步深化；合作渠道和方式有限，政府间、行业间以及民间都需要建立广泛的跨区域合作平台，目前行业间以及民间合作明显滞后。

五、完善我国跨行政区划公共经济社会事务协调和管理的基本思路。

（一）指导思想与原则

指导思想：按照全国“一盘棋”和区域分工协作的要求，在行政区划区域起到区域发展基础性作用的前提下，进一步明确跨行政区划公共经济社会事务协调和管理的功能和职责，通过依法设立、规划先行、资金保证、管理常态化的工作程序，建立和完善中国特色的分层次多类型的跨区域发展合作与规划体系，以实现跨区域的基础设施建设、产业合作、统一市场体系、社会事务、生态保护等若干个合作或一体化的继续深化，促进区域经济社会不断协调发展。

为贯彻和落实上述指导思想，必须坚持以下**四项基本原则**：

一补充原则。要明确跨区域合作是行政区管理的补充，是区域发展中的配角。要充分尊重行政区政府的意见，为区域合作各方提供大家都满意的合作平台。

一自愿原则。跨区域合作是在各方自愿基础上进行的，

是有关地区解决共同问题的合作平台。由于各地方具体情况不同，对面临问题的理解和认识的不同，参与合作的愿望也不尽相同，要允许参与各地方有参与方式、参与深度和参与领域的自由选择权利。

一协调原则。跨区域合作又是一个协调机构，参与各方都有一定的权利和义务。合作组织的主要任务就是不断协调各方立场和利益，为大家寻求一个共同的利益均衡点。

一互利原则。共同参与、共同规划、共同承担义务、共同分享权利和成果，实现合作互利共赢。

（二）基本目标

建立促进我国区域协调发展的完善协调的行政区和跨行政区的区域合作和规划体系。未来5年内建立跨行政区的区域合作和规划的立法体系和初步的区域体系；再用10年建立比较完整的中国特色的跨区域发展合作与规划体系。

（三）主要措施和对策

一加强跨区域合作立法。尽快出台区域合作总体法，为层次区域合作提供

必要的法律依据；完善立法内容，强化上级政府对跨区域合作工作的监督和指导；完善区域合作章程的内容，增强其权威性。

一建立区域合作与规划体系。建立和完善多层次多领域的跨区域合作与规划体系，包括地带、大区、都市群和都市圈，以及特殊跨区域的合作体系，如流域地区、沙漠地区、草原地区、水土流失地区等。

一强化管理机构和运行机制建设。提高区域合作机构的地位和权利，进一步明确合作各方权利与义务，加大合作项目资金筹措方案的监督与管理等。

一制定促进跨区域合作的扶持政策。有利于促进区域和地方政府职能转变，改善区域投资环境。扶持政策可包括对跨区域项目的优先土地指标安排、相关税收的减免、优惠补贴政策 and 政策融安排等等。

一适当调整行政区划。对比较成熟的跨区域合作地区，只要符合行政区划调整的要求，就可及时适当地加以调整。



中新深度合作， 一切皆有可能！

杨宜勇

国家发展和改革委员会社会发展研究所所长

编者按：本文为作者在南洋理工大学中国毕业典礼作为演讲嘉宾的发言稿。

大家上午好！我们今天为什么选择在上海举办2013年南洋理工大学中国毕业典礼？上海市中国最发达的城市，上海市中国共产党的诞生之地，上海自由贸易区即将成立，从上海走出了江泽民和习近平两位总书记。上海是个好地方！今天是个好日子，秋高气爽；

今天注定是2013年中国-南大毕业生们终身难忘的日子，你们趾高气扬。我作为特邀嘉宾参加2013年南洋理工大学中国毕业典礼感到非常荣幸。我是2012年新加坡连瀛洲奖学金得主；连瀛洲奖学金的执行单位就是南洋理工大学，因此我也是南洋理工大学的校友，今天我和在座的毕业生们一样兴高采烈。

南洋理工大学是连接新加坡和中国的重要文化桥梁和纽带。我们因南洋理工大学不仅了解新的专业知识，而且了解了新加坡；我们因为了新加坡的政府管理、经济管理、金融管理、工商管理、教育管理和创业与创新，更加了解我们中国。现在，我们即将奔赴新的工作岗位或者回到原来的工作岗位，但

是这一切都是全新的开始，我们会自觉不自觉地把新加坡的好的做法运用到我们的各种工作中去。

1992年邓小平先生提出向新加坡学习，南洋理工大学在过去的二十年的时间里面培养近2万名优秀的中国毕业生。

新加坡和中国有许多不同的地方，也有许多相似之处，这正是我们可以相互学习和借鉴的地方。新加坡是一个年轻的国家，比新中国还要年轻。

新加坡是东方文化和西方文化融合的典范，希望新加坡在东西对话和东盟中发挥更加积极和重要的作用。

新加坡是现代化和传统文化融合的典范，它告诉我们现代化不都是抛弃，每一个国家都保持自己的文化基因，就像我们每一独特的面孔一样，千万不要去韩国整容搞成千面一孔。

新加坡是一个廉洁的城市国家，如果我们的每一个城市都像新加坡那样廉洁，中国将更加强大，让中国崩溃论见鬼去吧！

新加坡是一个防守型的国家，中国也是一个防御型的国家。中国的和平崛起不会损害别国的利益，请国际社会放心，让中国威胁论也见鬼去吧！

过去的二十年多年里，新加坡和中国有非常密切的合作：1994年2月，苏州工业园区、广州创意产业园区、成都新川创新科技园区、天津生态园区、中新吉林食品区。

这一切都有南洋理工大学毕业生的重要贡献，未来我们还推动贵州文化园区，其他服务园区，智慧园区的建设，这些都需要我们在坐的南大校友继续推动。包括军事园区，军司训练可以从台湾省到海南省。今年3月27日，“坚韧”号登陆舰靠泊上海国际客运中心码头。此次为“坚韧”号首次访问上海，也是新加坡海军军舰第5次访问上海，为什么总是访问上海？我希望新加坡的军机不就能够访问海南。

新加坡有李光耀，中国有邓小平！他们都是革命家，更是伟大的建设者。

新加坡有人民行动党，中国共产党的宗旨是为人民服

务。

我们中国和新加坡有更大的合作空间。2009年11月8日李显龙说过：新加坡期待与中国合作不断深化。同一天，习近平说，新加坡的发展经验给中国改革开放和现代化建设提供了有益参考，中国国力不断提升也给新加坡持续发展提供了广阔市场和巨大空间。事实表明，中新睦邻友好和互利合作符合两国人民利益，也为亚洲和平繁荣作出重要贡献。

目前新加坡已经获得成功，人均GDP五万多美元。2012年中国人均GDP只有6100美元，目前中国还在做梦，正在朝着中华民族伟大复兴的目标艰苦迈进。

非常荣幸，今天下午陈金樑教授的讲座，可以让我们聆听一个新加坡人对中国梦的儒家解读。

本来今年12月我要发表一篇纪念毛泽东诞辰120周年的文章，报告中华民族复兴指数的最新进展。现在我在今天的小范围提前发布，供你们分享。

今年11月中国共产党十八届三中全会召开。这是关于中国全面深化改革的大会，她

坚持中国共产党的领导，不断完善党内民主，不断增进人民民主。中国的前途是光

今天在中国有许多合作办学的先例：上海纽约大学、宁波诺丁汉大学、昆山杜克大学、西交利物浦大学。我期待在看到：北京南洋理工大学！

年份	经济发展	社会发展	国民素质	科技创新	资源环境	国际影响	合计
2005	23.7%	63.9%	76.6%	25.5%	63.3%	29.2%	46.4%
2010	48.0%	78.4%	81.1%	44.7%	76.8%	46.9%	62.7%
2012	51.4%	81.2%	82.4%	52.9%	76.0%	45.2%	65.3%

将与党的十一届三中全会比肩，值得期待。改革就如同女人生孩子一样，到时候不生是要出事情的！

明的，但是发展道路是曲折的。早知潮有信，嫁与弄潮儿。人生的意义其实过程比结果更加重要，我们要主动投入到中国改革与发展的大潮中去，才能够不虚度此生。

一个人的母校，将一辈子如影相随，不管你在意不在意。今天我们是南大的学生，明天就将是南大的校友，你出去以后不得不在意。今天你以母校为荣耀，明天母校将以你为荣耀。

中国将深入推进经济体制改革，正确处理政府和市场的关系，坚持社会主义性质，让市场机制发挥更大的作用；

南洋是明、清时期对东南亚一带的称呼，是以中国为中心的一个概念。包括马来群岛、菲律宾群岛、印度尼西亚群岛，也包括中南半岛沿海、马来半岛等地。新加坡是南洋中的一个明珠。

希望中国的南大校友，厚德载物、自强不息、精诚合作、互相提携！在中国的南大校友，他们有的已经成为了各省的书记和省长，他们的今天就是你们的明天。

中国将深入推进社会体制改革，正确处理政府和社会的关系，让社会组织和社会事业得到更好的发展；

未来中国的发展离不开新加坡，新加坡的发展也离不开中国。

参加你们今天的毕业典礼，我也将终身难忘。见到你们，我再一次感到年轻真好，学习真好。你们满怀理想、满怀激情、满怀创造力和满怀创业精神！

中国将深入推进文化体制改革，正确处理政府和文化的关系，让社会主义核心价值文化和社会文化并行发展，更多地看到百花齐放、百家争鸣。

未来中新两国要不断完善务实有效的合作机制，不断加强各层次人员往来。这里面南大可以继续发挥更大的作用。当然，这里面需要不断创新，离不开南大校友的大力支持。

在党的群众路线教育活动中我的检查书的题目是《新的生命从五十岁开始》，真的我的生命也将和你们一样从明天重新开始。

中国将深入推进政治体制改革，正确处理政府和党的关系，

讲话到此结束，谢谢大家！

THE THIRD PLENUM, READING THE XI SIGNALS

Lu Cheng Yang
Director, Operations Team, TJ Novo Group



In my research on CPC (Communist Party of China) leadership principles, I have traced the development of key tenets since the Jinggangshan and Yanan days. My conclusion is that even today, the following key concepts are still being observed:

- Serving the people;
- Striving towards ideals;

and

- In practice, do the right things

I termed these ‘adaptive leadership’ principles. So the question is whether the Third Plenum has continued to observe some of these principles or has explored new areas, given the new realities in China. In this article, I would look at the

Third Plenum from three angles and offer a different perspective of how things are being evolved.

The first angle came from Chairman Xi himself when he took pains to explain how the Third Plenum decisions were arrived at; the second is the Section 16 of the Third Plenum communique on measures to tighten

cadre management and the third is the intent behind creating the two Leading Small Groups (LSGs).

How the Third Plenum topics and content came about?

A key change in this Plenum is Chairman Xi felt it important enough to provide a ‘public’ explanation of what is going on. It is like providing a synopsis of the Third Plenum and clearly the target audience was not just the cadres attending the Plenum. It certainly put a real face behind the many important ‘decisions’ that had been made which affected a large swath of the Chinese population.

Xi¹ took pains to explain the drafting process and how the content came about. He told Plenum members that the Politburo fully recognised the current realities brought about by 35 years of opening-up and reform policies. Thus,

in April 2013, members recognised a set of top ten issues (see later) and was resolute to solve them with a holistic deepening reform approach. These topics had the support of not just cadres but also members of the Party and the public at large.

Apparently, on 20th April, a Party notice was issued to seek views from all and sundry. Since then, a drafting team was assembled with Xi leading as Chairman and Comrade Liu Yunshan and Zhang Gaoli as deputies. Officers from the relevant departments at the Central, provincial and municipal level ministries were also co-opted.

One report indicated no less than 60 plus cadres being involved and they held more than 80 small group meetings and discussions from April to July 2013.

In the whole seven month drafting process (April to November), views of the

public were widely sought, topical seminars were held, surveys to investigate certain issues in-depth were conducted.

And of course, the drafts were reviewed several times. By July, each Politburo member was given the draft ‘Decisions’ for them to test out with relevant sectors of the population that they would be meeting.

In early September, three types of ‘official’ consultation were carried out: discussion with 100 over key Political-Government-Military CPC units, press meeting with non-CPC Parties, worker and trade organisations, political independents as well as written public consultations. About 2500 suggestions and opinions were received in less than 30 days.

Xi revealed that based on the feedback received, new visions and thought guidance were further

1. See article on Xi’s explanations at <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1116/c64094-23561783-7.html> 新华社北京11月15日电.

evolved. He explained that five main considerations were paramount to the drafting teams:

- Realise the strategic mission of holistic deepening reform as proposed by the 18th Party Congress;
- Reform as the mainstream with three ‘non-writable’: general statements, repeated policies and purely developmental initiatives;
- Emphasise on the main points as reflected by the people and work through the key areas and critical connections;
- Insist on stable steps in implementation but bold concepts in reform; and
- Time limit: up to 2020, to obtain decisive results

Almost naturally, it follows

that the ‘Decisions’ should contain ‘answers’ to all the people’s problems? Xi in his explanation did allude to the following problems:

- Unbalanced, unmanaged and unsustainable economic development
- Weak scientific innovation ability
- Illogical resource structure and distribution
- The concept of development not fine tuned
- Unequal divide between the town and country and disparity in income
- Social contradictions and dilemmas appeared to have increased
- Thorny issues in education, jobs, social security, medical coverage, housing, ecology and production and pharmaceutical safety were prevalent

- Significant issues with cadres being officious, formality driving, rent-seeking and decadent
- Security and legal system reflected conflicts of interests and caused hardship for the population.
- Challenges in the anti-corruption efforts

The concerns from the citizens were quite close to his own perception of their problems. The People’s Daily ran a poll on the most vexing issues that were causing anger and grief during the 18th Party Congress in 2012². If we compare the list of grievances with his Third Plenum exposition, they bore uncanny resemblance:

Social security, social media management	Income distribution, more wealth for farmers	Anti-corruption
Housing Security	Medical Reform	Price Stability, role of market, SOE for the good of the people
Food and Pharmaceutical Security	Rule of Law, legal reform	Governance reform relating to cadres

2. See People’s Daily Illustrated News at <http://politics.people.com.cn/n/2013/1116/c1001-23560753.html>.

So the first point is there was a consultation process and the problems of the people were heard and attempts would be made to deal with them. This is serving the people.

Measures to tighten Cadre Management

From the Third Plenum communique, many may not have noticed Section 16 which focused on the management of the cadres. Yet it is the army of CPC cadres that are going to carry out this holistic deepening reform, so whether it is strengthen cadre selection process or allowing cross deployment, the optimal leverage on the 80 million strong CPC members is vital. The new mantra is a learning, service-oriented and innovative Marxist governing Party³. Thus, we can expect more measures to be announced to bring the cadres in line. Section 16, hinted at the trends

of things to come in three broad areas⁴:

Strengthen cadre selection

Xi wanted to improve the cadre selection system with better performance management, procedure for choosing key management positions competitively and judicious selection of young cadres for grooming.

In addition, he would differentiate between those appointments that could be up for democratic election within the Party and those that had to be assigned by the Organisation Department only and in the process overcoming the deficiencies of the current voting process. Sensing that talent must be optimally employed, Xi also urged for versatility in manpower posting with criteria appropriate for local situations (eg by having broader criteria for remote location postings).

The intent was to allow everyone to maximise their potential by cross posting within Party branches, political organisations, work units and social agencies

Improve the deployment of cadres

Beyond selection, Xi is clear that those in charge needed to strengthen the leadership responsibility with defined job scopes and limits of power. This way the overall supervision and audit of governance and executive power implementation could be closely monitored.

Xi also felt that clear division of power and work responsibilities amongst the cadres and government departments could make Party work, government affairs and work unit issues more transparent and develop people's trust in public

3. the actual words are 学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党.

4. This is based on People's Daily Picture News which interpreted Section 16 in plain words! See <http://politics.people.com.cn/n/2013/1116/c1001-23563544.html>.

policy making, initiative implementation, service orientation and results emphasis. He would also love to refine the classification of civil jobs so that the appointments and relevant salary grades were in line. In addition, Xi wished to professionalise the civil servants in administrative and technical jobs as well as streamline the current myriad recruitment and appointment practices across the Party branches.

The Plenum report also indicated that the Party would reform the cadre performance management system to outlaw the practices of overwhelming showmanship and ‘results-at-all cost’ symptoms; and minimise evaluations based on personal whims and bias opinions.

Tight discipline management of the cadres

Not surprisingly, Xi would like to deepen discipline administration within the Party by:

- Strengthening the supervision from the senior Party Discipline Committee to the sub-ordinate Discipline Committees;
- In investigations, superior Discipline Committee to lead even as the Discipline Committee report findings to its same level Party Secretary;
- Party secretary and deputy nomination and evaluation were to be led by the superior Organisation Department and the Discipline Committee.

He would develop anti-corruption efforts to prevent conflicts of interest and move on the issue of personal assets declaration. For instance, the Party would trial an open system of declaration for new appointments and entrench cadre supervision within the legal authority, public sentiments monitoring and democratic policy making perspectives.

There would be moves to iron out the uneven benefits for official perks such as

government housing, use of official car, office space, personal secretaries, public security guards and spending on official functions. The Party would further curb the use of public power for private gains by constraining the employment of relatives in government jobs, social organisations and favouritism in government procurement as well as any relatives moving to stay abroad! Xi also emphasised that the abuse of public power and personal influence in official interactions and dealings for private gains would be severely dealt with to thwart any temptation for special privilege thinking and selfish behaviour.

So signal is clear: Xi has gotten the feedback from the people and worked out the new ‘decisions’, Party cadres better close ranks and work together to implement these new measures. Xi is striving towards the ideal as cadre management could never

be absolute, but trying he must. And if all else fail, Xi has formulated two Leading Small Groups...

Why two Leading Small Groups (LSGs)?

The Plenum communique explained the formations of the LSGs succinctly: the LSGs are responsible for overall concept design of the holistic deepening reform, central direction and implementation. The purpose is to ensure that the Party could be significantly in control, effect the co-ordination of core leadership and guarantee the smooth execution of various projects in the reform.

When researching for my book, I came across the concept of Leading Small Groups⁵. The idea of Leading Small Groups or LSG (领导小组) is enshrined in the CPC Party Constitution as follows⁶:

Chapter IX Leading Party

Members' Groups Article 46.

A leading Party members' group may be formed in the leading body of a central or local state organ, people's organization, economic or cultural institution or other non-Party unit. The group plays the role of the core of leadership. Its main tasks are:

- to see to it that the Party's line, principles and policies are implemented,*
- to discuss and decide on matters of major importance in its unit,*
- to do well in cadre management,*
- to rally the non-Party cadres and the masses in fulfilling the tasks assigned by the Party and the state and*
- to guide the work of the Party organization of the unit and those directly under it.*

In the subsequent Article 47, it further adds that the composition of a leading

group is decided by the Party organization that approves its establishment. That is, the Secretary General could establish a small group to be led by himself and choose his own members, secretary and a deputy as necessary.

But Prof Zheng Yongnian of East Asia Institute had an alternative take. In a seminar session at Chui Huay Lin early this year⁷, he explained the two Leading Small Groups as a new political move and was here to stay. He explained that the CPC has always gone for a group leadership structure even though there were a few strongman at the helm (Mao, Deng and now Xi). The Politburo, the top leadership always had 5 persons. But in 1978 at the 11th Party Congress, Deng decided that as the CPC moved from a revolutionary party to a governing party mode, more needed to be done and so more people

5. See Adaptive Leadership by Lu Cheng Yang

6. See <http://english.people.com.cn/102774/8024589.html> from the 18th Party Congress in 2012

were included in the top leadership group. Deng also studied the collapse of the Soviet era and concluded that, rather than open political conflict that could lead to the demise of the Party the way the Soviets did, the rivalry should be contained within the Party. So the Politburo was expanded from 5 to 7. This was further enlarged to 9 during the Hu-Wen era.

While this could be seen as the weakening of the Central as different factions vie for power and control over different parts of the economy, but it could be seen as a ‘safety’ measure to keep the Party as the governing power. So over the last decade, while the economic reform has continued unabated, there was no a strong challenge to communist leadership in China. Nonetheless when everyone is responsible, no body is really in charge.

Prof Zheng also shared that in 1993, Jiang Zemin skilfully revived the Deng-

era Central Financial and Economic Leading Small Group (CFE LSG) to put economic affairs under his control. Jiang only came to the Beijing in 1989 and was no match for Li Peng, the Premier in charge of the State Council---a very old hand and powerful bureaucrat. But with the LSG setting the policy directions as it was headed by Jiang the Secretary General, Jiang managed to wrestle over the control of economic affairs and have things done his way.

So fast forward twenty years and we see Xi employing this enshrined Party apparatus to gain control from the factional in-fighting. The twin LSGs of security and holistic deepening reform probably covered anything that could be important and comrade Xi is in charge. If the matter does not come under the LSGs, it probably does not matter anyway!

So emperor Xi is completely in charge (with tightened

cadre management through the 2 LSGs) and this emperor has the mandate of the people, having consulted widely.

It is not over yet...

From adaptive leadership perspective, Xi has certainly done the right things in practice. The content of the Third Plenum focused on the issues that were gravely affecting the people. There was, at least, extensive Party level consultation although not a wide-ranging public discourse. But given the size of China, this is already admirable.

Xi also knew that ‘Policy is Implementation’, if the cadres were not further disciplined to do the right things on the ground, all efforts of the Third Plenum could go to waste. To ensure that he is able to dictate both the pace and extend of holistic deepening reform, he decided to chair two Leading Small Groups. So

the end result is he holds the ultimate 'Ring' to control all rings.

Still, no reason to be sanguine but just cautiously optimistic. One critical but balanced commentator put it this way⁸.

Xi faced three Challenges ahead

First, the challenge from the anti-reformists. Many cadres have been severely affected by anti-corruption measures and they could launch a second 'cultural' revolution to thaw Xi's efforts.

Secondly, the risk of economic re-capitulation with extreme unequal distribution of income. If the economy grinds to a slow trotter, it would no longer be possible to support an economy where the cadres live off the tolls of sweat labour. Only with an American style taxation of the rich ill-gotten gains could the

situation be balanced.

The final hurdle would be that of a people revolution. With the government control loosen, the people are eager to have their pound of flesh and the chaotic struggle between the people and those in power could only get bloody.

So what outcome could we expect? Xi could cave in to anti-reformists pressures and pave way for China to be split between the contending factions. He himself could become corrupt and the deepening reform would come to a halt. The best outcome would be for the reformist to triumph and take China on the path to genuine rule by the people.

My hope is for Xi to do the all the necessary right things, in practice!

8. Article at http://singpao.com/xw/ht/201308/t20130808_451341.html and is entitled 'Xi has been in power for half a year with mixed views from all sides' (习近平主政已5个半月, 各派别对习政权政绩的评价不一).

连氏学者与新加坡
前总统纳丹合影



策划

南洋公共管理研究生院
连瀛洲纪念奖学金项目

主编

刘宏

执行主编

胡嵘

编委

李慧

出版

南洋理工大学

南洋公共管理研究生院

南洋道50号, S3.2-B4

新加坡邮区 639798

电话: (65) 6790 6295

传真: (65) 6790 7180

电邮: lienfellowship@ntu.edu.sg

网站: www.lienfellowship.org



www.lienfellowship.org