

改革展望系列丛书

新常态 新作为

协同创新 共谋“十三五”

中国经济体制
改革杂志社
刘学军 主编

聚焦中国改革决策背景

展现高端智库最新研究成果

超前研判经济发展大势

透视“十三五”改革新方略

国家行政学院出版社

新常态 新作为

协同创新 共谋“十三五”



中国经济体制
改革杂志社
刘学军 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

新常态·新作为 / 中国经济体制改革杂志社, 刘学军主编
. — 北京: 国家行政学院出版社, 2015.9
ISBN 978-7-5150-1512-5

I. ①新… II. ①中… ②刘… III. ①体制改革—研究—中国
IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 113812 号

书 名 新常态·新作为
主 编 中国经济体制改革杂志社 刘学军
责任编辑 王 娜
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010) 68920640 68929037
编 辑 部 (010) 68928873
经 销 新华书店
印 刷 北京市昌平开拓印刷厂
版 次 2015 年 9 月北京第 1 版
印 次 2015 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印 张 22.5
字 数 288 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1512-5
定 价 49.00 元



编委会

改革展望系列丛书

主 编：马 克

副主编：史克毅 刘学军

《新常态·新作为》主编：刘学军

策划编辑：张银平 李少军



目录

CONTENTS

序 1 “三创”（创业、创新、创牌）可以改变中国 高尚全 001

序 2 全面深化改革要处理好四个关系 彭 森 007

序 3 习近平的治国使命与中国未来的转型发展 汪玉凯 014

★ 下一步改革核心：理顺政府与市场的关系 宋晓梧 张 翔 024

一、政府与市场关系定位的中国特殊性 025

二、理顺政府与市场关系的原则 029

三、理顺政府与市场关系应加速推进重点领域改革 032

★ 地方政府公司化实证研究 宋晓梧 余晖 顾昕等 042

一、地方政府公司化产生的背景及其演进机制 042

二、地方政府公司化效果的实证评估 048

三、“三维市场经济”与地方政府职能界定 052

★ “十三五”加快形成服务业主导的

经济结构（25条建议） 中国（海南）改革发展研究院 066

一、把握“十三五”服务业主导经济转型升级的大趋势 066

二、把 2020 年形成服务业主导的经济结构 作为“十三五”规划约束性目标	067
三、加快服务业市场开放	068
四、以“一带一路”为总抓手加快服务贸易强国进程	070
五、以结构性改革破解服务业发展的结构性矛盾	071
六、以政府购买服务为重点加快公共服务业市场开放	073
★ “十三五”至 2025 年我国制造业结构	
调整方向与政策	张国宝 陈永杰等 075
一、“十二五”制造业结构调整优化成就与问题	075
二、“十三五”至 2025 制造业结构调整主要方向与具体政策建议	078
★ 国有资产管理与国企治理	
一、国有资产管理与国有资本管理	088
二、我国国资管理体制运行中的问题	092
三、我国国资管理体制变革畅想	100
四、企业领导人员管理机制研究	108
五、出资人股东行为方式研究	113
★ 分类改革：国企改革新起点	
一、国企需要分类改革	121
二、国企如何分类	123
三、国企分类改革框架	125
四、明确行业范围——公益性国企改革的前提	127
五、国企资本化——营利性国企改革的前提	130
六、国有资本预算改革——分类改革的关键	132

七、绩效考核体系改革——分类改革的保障	134
★ 民企参与混合所有制经济改革发展的 若干建议	陈永杰 欧阳晓明 白英姿 136
一、解放思想，加强顶层设计	136
二、深化国有资产管理 and 国有企业改革	140
三、为民营企业参与混合所有制经济发展创造良好环境	146
★ 我国农地转用制度改革研究	陈 伟 155
一、我国农地转用制度改革的基础	155
二、我国农地转用制度改革的基本框架	159
三、我国农地转用制度改革的前提	162
四、我国农地转用制度改革的核心	172
五、我国农地转用制度改革的配套措施	177
★ 全面推进我国土地制度改革的构想	蔡继明 程世勇等 182
一、我国现行土地制度的弊端	182
二、深化土地制度改革的指导思想	185
三、对入市农地的动态调整	190
四、城中村改造和小产权房的治本之策	193
五、城乡建设用地的增减挂钩应在农村集体之间实现	195
六、修改和完善土地法律法规的系统思考	195
七、相关机制设计	206
★ 破解土地财政问题：思路与建议	苏明 唐在富等 209
一、总体思路：主动引导转型	209

二、完善土地管理制度和相关财税体制	213
三、替代土地财政的资金融资量化分析	216
四、加强政府土地相关收支管理	218
五、配套改革建议	220
★ 政府向社会组织购买公共服务的体制机制研究	赵雪峰 223
一、政府向社会组织购买公共服务的内涵	223
二、政府向社会组织购买公共服务面临的主要体制机制障碍	224
三、建立健全政府向社会组织购买公共服务的体制机制建议	229
★ 深化城市计划单列体制改革的思路与建议	陈 伟 刘晓萍 249
一、实行城市计划单列有力推动了改革开放进程	249
二、城市单列体制符合下一步城市化发展取向	253
三、发挥城市单列体制功能优势需要解决的几大问题	258
四、深化城市单列体制改革的思路及举措	261
★ 加快建设法治中国的若干建议	江必新 蒋建湘等 265
一、建设法治中国的基础工程	
——改善党的领导体制和执政方式，加快推进依宪执政	265
二、建设法治中国的具体环节	
——立法、行政、司法、社会四位一体，全面推进依法治国	270
三、建设法治中国的动力机制——开展法治评估，	
以常态化的成效考核推进法治中国建设进程	281
★ “十三五”期间保障教育资金投入的建议	胡瑞文 崔海丽 283
一、我国保障教育资金投入的具体安排	283
二、借鉴国外先进经验，优化教育资金投入结构，	
提高教育资金利用效率	287

三、深化教育体制机制改革,保障教育资金投入	288
★ 我国食品安全多元规制模式研究	张 锋 290
一、我国食品安全规制模式存在的问题	290
二、食品安全多元规制模式的界定	294
三、我国食品安全多元规制模式的构建	295
★ 食品安全监管的改革阻力与出路	田李蓓 312
一、食品安全监管的主要问题	312
二、发达国家的经验总结	318
三、监管体制改革的阻力何在?	321
四、食品安全求解:法治才是最终出路	325
★ 关于加快中国社会组织发展的建议	马庆钰等 328
一、发展现状	328
二、时代地位	329
三、指导思想	330
四、基本原则	331
五、方向目标	332
六、准入制度	336
七、政社分开	339
八、监管规范	340
九、优化环境	342
十、依法保障	344
编后记	346

序 1

“三创”（创业、创新、创牌）可以改变中国^{*}

高尚全

一、创业是基础，创新是关键，创牌是目标

我多年提倡要发扬“三创”精神，什么是“三创”呢？就是“创业、创新、创牌”。三者是什么关系？我认为创业是基础，创新是关键，创牌是目标，创业、创新、创牌可以改变企业，可以改变中国。

创业是创新和创牌的基础，没有创业，创新和创牌就成了无源之水、无本之木。无论成功还是失败，创业者敢想敢闯敢干的精神都是民族宝贵的财富。创业者成功的收益是创业者和社会共享的，但创业失败的代价却是由创业者自己独自承担，正是有了创业者前赴后继的投入和拼搏，市场才有了源源不断的创造财富的机会，英雄才能有用武之地。无数的创业者用自己的努力构筑了整个国家发展的基础。

创新是一场革命，也是发展和成功的关键。市场优胜劣汰的竞争残酷激烈，九死一生的创业者，能不能生存下来、发展壮大，关键要看能不能通过创新获得市场的认可、取得市场竞争的优势。创新有着多重的方向，可以有技术创新、服务创新、管理创新等等。创新要经过市场的检验，任何一种行之有效的创新都是创业者聪明才智的体现，是促进社会发展进步的推动力，更是创业者取得成功的关键。

品牌是企业成功的标志，创牌是企业努力的目标。众所周知，品牌的

^{*} 作者为著名经济学家、原国家体改委副主任。本文系作者在2015年中国信用高峰论坛上的讲话。

呈现可以极大地提升产品、服务的附加值，有品牌的产品和服务与没有品牌的产品和服务之间的价格存在天壤之别。品牌能够带来巨大的财富，但塑造品牌需要长时间的投入，维护品牌需要永恒的操守。与此同时，具体产品和服务品牌还只是品牌的低级阶段，我们要建设的品牌，不仅是有形的物质产品的品牌，也不能止步于无形的服务品牌，而是要蕴含着创业、创新者的思想和精神的品牌，是某个创业者群体的人的品牌，是从创业、创新者的努力中诞生出来的文化品牌。这样的品牌最终蕴含在中国梦之中，我们不仅要建设法治中国、平安中国，要建设思想中国，在经济上还要建设品牌中国。

习近平总书记多次深刻地论述了“新常态”，如何适应新常态？主要是推动三个转变：一是推动中国制造向中国创造转变；二是推动中国速度向中国质量转变；三是推动中国产品向中国品牌转变。简言之，就是提质增效创牌。品牌是提质增效的集中体现。创业、创新、创牌具有重大的意义，李克强总理在2015年《政府工作报告》中指出：“推动大众创业、万众创新。这既可以扩大就业、增加居民收入，又有利于促进社会纵向流动和公平正义。我国有13亿人口、9亿劳动力资源，人民勤劳而智慧，蕴藏着无穷的创造力，千千万万个市场细胞活跃起来，必将汇聚成发展的巨大动能，一定能够顶住经济下行压力，让中国经济始终充满勃勃生机。政府要勇于自我革命，给市场和社会留足空间，为公平竞争搭好舞台。个人和企业要勇于创新创业，全社会要厚植创新创业文化，让人们在创造财富的过程中，更好地实现精神追求和自身价值。”

二、增强创新能力，是“三创”的关键

如何搞好“三创”，关键是增强创新能力。这里我想讲一下华为科技公司的创业、创新、创牌的故事。华为公司1987年成立于深圳时，创始人任正非只有2.1万元人民币开始创业，20多年来，经过不断创新、创

牌，华为已成为全国最大的民营高科技企业，立足于世界的领先企业。虽然国家没有投入一分钱，但华为为国家和社会创造了巨大的税收和财富，解决了十几万人的就业，职工分享了改革发展成果。这样好的企业，应该作为改革的典型，它回答了什么是社会主义、怎样建设社会主义的问题。

现在，华为公司已成为世界 500 强企业中列于第 285 位的知名企业，世界最大的品牌咨询公司 Interbrand 发布的“最佳全球品牌”排行榜，华为成为首次上榜的中国品牌，排名第 94 位。华为 2014 年销售收入达 460 亿美元，已成为全球第一大通讯设备供应商。华为公司为什么能成为世界通讯设备产业的领先企业？为什么能成为“最佳全球品牌企业？”它对中国的改革发展，对中国企业走出去有什么启示？

——华为是在改革中发展成长起来的，改革开放为华为创造了宽松的体制环境，使华为有了比较充分的自主决策权，所以它能在激烈的国际竞争中去拼搏，在竞争中知道了什么是世界先进，在竞争中学会了竞争的规则，在竞争中学会了如何赢得胜利。华为创始人任正非从开始一个人创业发展到 15 万人共同创业，坚持了“以奋斗者为本”的理念，这就为华为创新打下了坚实的基础。华为领军人任正非认为，华为有今天是因为“15 万员工，以及客户的宽容和牵引”，而他不过是“用利益分享的方式，将他们的才智粘合起来”。

——华为实行了员工和客户利益分享制度，激发员工和客户的积极性和创造性。华为 98.9% 的股份为员工所有，而创始人任正非只占 1.01% 的股份。华为树立了以客户为中心的观念，把与客户的关系从过去的甲乙双方关系上升到互相依存、互相促进的战略合作伙伴关系，把客户的满意度作为衡量华为一切工作的准绳。实行员工和客户利益分享机制，形成“生命共同体”，就是把企业的发展同员工和客户的利益捆绑在一起，创造了无穷的潜力，使华为成为世界领先的企业。华为这样的企业到底算什么所有制的企业？按过去传统的理论，国家和集体投入的企业是公有制企业。

我认为，国家和集体虽然没有投入一分钱，但华为靠 15 万人这样一个群体创业、创新、创牌而发展起来的、共同奋斗、共享成果的企业是名副其实的集体企业。按照十五大报告所说，是劳动者的劳动联合和资本联合的新型集体经济，这样的企业尤其要提倡和鼓励。

——华为的创新驱动和巨额的高科技投入，是成为世界领先企业的重要因素。华为的激励机制，引发了企业创新的内在动力。华为每年将销售收入的 10% 以上投入研究，在 15 万员工中超过 48% 的员工从事创新研究与开发。华为在 170 多个标准组织和开源组织中担任核心职位，截至 2013 年末，已累计获得专利授权 36511 件。华为对电信基础网络、云数据中心和智能终端等领域持续进行研发投入，以客户需求和前沿技术驱动的创新使公司处于行业前沿，引领行业的发展。2014 年，华为在汤普森路透集团评选的“全球百大创新机构”中位列第 41 位，是中国大陆唯一的上榜企业。

——华为以奋斗、专业的精神创造了以服务为核心的企业文化品牌。华为领导人认为，一个高新技术企业，不能没有文化，只有文化才能支撑它持续发展。在任正非的领导下，十几万奋斗着的专注于各个技术领域的专家式员工共同造就了华为谦虚、诚信、专业的企业品牌，“华为”早已不仅仅是华为公司所推出的优秀产品的品牌，更是一种企业精神、企业文化的品牌，是一个优秀的创业者集体的品牌。

——华为着眼于国际视野和国际战略。华为的国际市场销售额占到总销售的 70% 以上，其电信网络设备、IT 设备和解决方案以及智能终端已应用于全球 170 多个国家和地区，涉及全球 30 亿以上的人口。华为已成为中国“走出去”的典范。

2014 年度，华为完成销售收入 2890 亿元人民币，实现利润总额 320 亿元人民币，向国家缴纳税收 330 亿元人民币，就业员工达 15 万人，间接带动就业 300 万人以上。如果全国有一百个华为这样的企业，不仅可

以大大改变中国企业的面貌，而且可以为实现伟大的民族复兴的中国梦作出重要贡献。

三、政府创新过程中发挥更好的作用

“创业、创新、创牌”虽然是老百姓自己的事，是市场的行为，但是政府必须要为“创业、创新、创牌”创造良好的制度环境、司法环境。李克强总理在 2015 年“两会”答记者问时指出：“大众创业、万众创新，实际上是一个改革。”他还具体提到了“简政放权、商事制度改革”对市场的激发促进作用。政府通过清障放权换来市场的活力，用减法换取乘法。他十分明确地指出，“市场活力的激发需要政府去清障搭台”。

“三创”跟调结构等一系列重要的改革议题是密切相关的，2015 年《政府工作报告》中已经提到，2014 年度“着力培育新的增长点，促进服务业加快发展，支持发展移动互联网、集成电路、高端装备制造、新能源汽车等战略性新兴产业，互联网金融异军突起，电子商务、物流快递等新业态快速成长，众多‘创客’脱颖而出，文化创意产业蓬勃发展。同时，继续化解过剩产能，钢铁、水泥等 15 个重点行业淘汰落后产能年度任务如期完成”。由此可见，“创业、创新、创牌”对国家、社会的重大意义，政府必须予以鼓励和支持。

在“三创”过程中，从更广泛的“政府”的角度来讲，还需要提供良好的司法环境。因为创新、创牌的基础是有效的知识产权保护体系，创业的基础是能够剔除不正当的垄断和市场竞争，这都需要一个公正的司法体系的保障。尤其是在互联网时代，基于网络的各种创新层出不穷，但是也带来了专利保护的挑战。如果没有有效的专利保障，一些已经成长起来的大型网络企业利用其海量用户和资金优势得可能把市场上所有刚刚崭露头角的创新、创意都迅速抄袭抢占，这就扼杀了创新的动力。在此情况下，《反垄断法》和《反不正当竞争法》在互联网创新领域的

适用就显得极为重要，对专利保护争议的专业处断也成为重要议题。中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》和《关于设立知识产权法院的方案》为“创业、创新、创牌”提供了强有力的司法保障。

李克强总理指出，国家的繁荣在于人民创造力的发挥，经济的活力也来自就业、创业和消费的多样性。人民是创造财富的主体，政府是创造环境的主体，在“创业、创新、创牌”的浪潮中，政府可以而且应当为创造财富的主体提供最理想的环境。但是，政府要创造适宜“三创”的环境还需要政府本身运作模式和管理方式的创新，简单地说就是要创新政府。以2015年“两会”为例，会议通过中国政府网、人民网、新华网、央视网、中国网、新浪网、腾讯网等网站，发起“2015政府工作报告我来写——我为政府工作献一策”活动，公开征集社会各界对2015年政府工作报告的意见建议，征得4万多条意见，其中有914条建议和意见被采纳，使民意充分地表达在政府工作报告当中。

“三创”可以改变中国，它不仅能够帮助中国经济顺利地实现转型升级，走上可持续发展的道路，还能够推动国家治理能力和治理方式的现代化，为中国稳定发展保驾护航。

全面深化改革要处理好四个关系^{*}

彭 森

2014年是全面深化改革的开局之年，改革的力度和广度空前，取得了重大进展，但矛盾风险挑战之多前所未有的，改革发展任务极为繁重。近日，认真学习党的十八届三中、四中全会精神，谈点个人的认识和体会。

一、解放思想与实事求是的关系

发展永无止境、改革也永无止境。思想走多远，改革的路子才能走多远。十一届三中全会以来，我国确立了解放思想、实事求是的思想路线。三十六年来，历次三中全会都是思想解放的范例，每一次大的思想解放又带来大的改革理论、改革发展的突破。2014年十八届三中全会又拉开了新一轮思想解放的序幕。从理论上到政策上，破除了很多传统观念的束缚，突破了很多利益固化的藩篱。但是在改革实践中，僵化的思想、传统的观念、惯性的思维和工作方式还是会经常阻碍改革的进程，使中央一些正确的方针、明确的政策和具体的部署难以落地或者大打折扣。所以，如何进一步解放思想值得我们特别关注。

首先，解放思想要鼓励改革理论和改革实践的探索创新。邓小平同志过去讲，允许改革犯错误，但不允许不改革。改革者要敢想、敢闯、敢于探索。因此，中央和各级政府要注意保护改革者、保护创新者。特别是在

^{*} 作者为全国人大财经委员会副主任委员、中国经济体制改革研究会会长。本文系作者在2014年11月2日第十二届中国改革论坛上的总结讲话。

理论战线上，不能一改革、一创新、一探索就有人扣帽子。进入改革深水区以后，我们应该特别强调加强改革的专业化程度，特别是深度的理论研究和理论探索。只有理论研究得彻底，才能有无畏的思想解放。理论研究有多深，我们的思想解放才能有多高。

其次，解放思想一定要尊重人民群众的首创精神，尊重实践，尊重创造。改革一定要深入实际，要接地气，要考虑地方改革的实际经验。基层是改革最直接的实践者，最坚持实事求是、思想解放的往往是最基层的群众。只有真正做到了实事求是，才能做到真正的思想解放。

最后，解放思想最重要的是要靠倒逼机制。习近平总书记在十八届四中全会上提出，我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有。只有真正遇到了危机遇到了挑战，在必须要闯关的时候，人们对实际才会有更深刻的认识，人们的思想才可能会真正地解放，形成更大的共识。

二、改革、发展与稳定的关系

每当改革发展进入到深刻变动的关键时期，人们都会提出这个问题。二十世纪八十年代改革初期提改革发展稳定，偏重于讲三者之间的关系，只有稳定才能推出重大改革。社会主义市场经济体制初步建立以后，人们更强调发展是硬道理，科学发展的核心任务是发展，改革不能影响发展稳定。实际上，改革的本质就是为了解放和发展生产力，但是改革的深化又必须突破现有的制度、政策以及法律，必须打破既得利益。因此，如果不通过改革来调整生产关系，生产力就难以发展；危机和挑战来临的时候，要发展就必须下决心推进改革。

十八届三中全会以来，中央强调要坚持问题导向，利用倒逼机制推动改革，实际就是从我国发展进入新常态这个实际出发作出的重要选择。我国经济下行压力持续加大，外需萎靡、内需不振，主动的结构调整只