

政

新时期改革逻辑论

高尚全 著

革



人民出版社

新时期改革逻辑论

高尚全 著



人 民 出 版 社

组 稿:张振明

责任编辑:刘敬文

图书在版编目(CIP)数据

新时期改革逻辑论/高尚全 著. -北京:人民出版社,2015.11

ISBN 978-7-01-015478-7

I. ①新… II. ①高… 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 264504 号

新时期改革逻辑论

XINSHIQI GAIGE LUOJI LUN

高尚全 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.25

字数:272 千字

ISBN 978-7-01-015478-7 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

党的十八大以来，中国进入到了全面深化改革的新时期。首先是有新的领导集体，以习近平同志为总书记的新的党中央领导集体执政，在经济、政治、文化、社会以及生态文明等领域的改革都取得了较大的成效，成绩令人鼓舞；其次是因为有新的方案和路径，党的十八届三中全会制定了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，党的十八届四中全会制定了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，这两份姊妹篇的《决定》凝聚了全党和全国人民的智慧和共识，对未来改革的方向作出了非常明确的指引。三中全会《决定》提出的改革目标不仅仅是要在经济发展上达到一定的水平，更重要的，其总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。关于如何实现这个目标，四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出了法治的路线，为十八届三中全会确定的改革新目标提供了强有力的法治保障，十八大以来的改革因此有了令人期待的新气象。

当然，改革有了新气象并不意味着改革就已经取得了成功，无论是三中全会《决定》目标的实现还是四中全会《决定》法治理念的贯彻，都贵在落实。习近平同志说过，一分部署，九分落实。改革蓝

图有了，现在的关键是把蓝图一步步变为现实。制定出一个好文件，只是万里长征走完第一步，关键还在于落实，在于是否能用行动将两个《决定》精神转化成改造现实世界的强大力量。为了能够狠抓落实，中央专门成立了以习总书记为组长的中央全面深化改革领导小组，目前召开十五次会议，对多个事关全局的重大议题进行了审议。改革已经从宏观的蓝图转变为可以按图索骥的具体实施办法，下一步就是要用实践来检验包括蓝图在内的理论和方案是否能够发挥出预期的效果，并用实践的结果来进一步更新、矫正我们的思想和认识，再次落实到实践中去。

改革的宏伟目标已经显现，通向伟大目标的路径也已经明晰，但是改革仍面临旧的顽疾和新的挑战，改革蓝图和方案的落实不会一帆风顺，存量改革的阶段必然遭受来自各种既得利益格局的牵制和掣肘。习近平总书记在不同场合多次指出，改革已经到了深水区，必须突破既得利益的藩篱，要啃硬骨头。虽然既得利益格局掣肘改革的根本原因是利益的冲突，但它所设置的迟滞改革的最重要的藩篱却架设在思想层面上。既得利益群体为了维护源源不断地产生既得利益的政治、经济乃至社会文化的既有格局，必先为其正名，从理论上找到各种似是而非的依据来论证既得利益格局的必要性和正当性。不解放思想，不与时俱进，不讲求改革的规律性和逻辑性，不在根本的理论问题上摆脱陈旧观念的束缚，就难以突破思想的藩篱，改革就不能顺利进行，而且面临不进则退的危险。

许多人了解近代中国备受屈辱，对落后就要挨打的教训耳熟能详，但是对真正落后的是什么，为什么会落后，却缺乏深入并结合现状的思考。毫无疑问，晚清以来的衰落最根本的原因是封建王朝的思想禁锢和闭关锁国造成的思想落后，但当时的社会精英很少能意识到这点，大部分人仅仅将差距归之于在坚船利炮方面的落后，乃至有

洋务运动和甲午战争的失败。一百年后的人们明晰彼时封建思想的落后，但是我们有没有以历史发展的眼光，以百年之后可能的潮流来反躬自省我们当下的思想是否与时代发展的潮流合拍？是否也有妨碍发展的不敢逾越的禁区？“秦人不暇自哀，而后人哀之；后人哀之而不鉴之，亦使后人而复哀后人也。”杜牧在《阿房宫赋》中的感叹使我不敢停下思考的脚步，两年来对改革各个方面都有一些思考，这些思考除了形成一些文章以及各家媒体的访谈之外，还体现在十八大以及十八届三中全会召开前向中央提出的建议当中。这些建议都得到了中央领导同志的批示回应，有些还被中央文件吸收和采纳，推进了改革顶层架构的完善。我对于自己能够在耄耋之年还能够为党和国家作出一点贡献感到欣慰。

《新时期改革逻辑论》这本书是作者对十八大以来中国在经济、政治、文化、社会以及生态文明等方面进行的五位一体的改革所面临的新情况、新问题、新挑战的思考和总结。

《新时期改革逻辑论》一书从五个角度对十八大以来的改革进行了深入的分析和探讨：

一是改革的规律性。十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。”改革要遵循什么规律，《决定》明确地指出是市场经济的规律，而不是有的人说的“有计划按比例规律”。

二是改革的逻辑性。本书回答了新时期为什么要推进改革、为什么要推进五位一体的改革、五位一体的改革为什么要以全会精神

和四中全会精神双轮驱动的方式推进的问题。

三是改革的针对性。它阐明为什么要以问题导向推动改革，哪些问题是新时期改革所面临的迫切需要解决、可以使改革纲举目张的重点问题。

四是改革的系统性。五位一体的改革是一个由多个板块组成的系统性的改革，一些长期难以推进的经济体制领域的改革的原因可能归属在政治体制领域，一些文化、生态领域的矛盾症结可能潜藏在经济体制领域，问题和矛盾错综复杂，必须以整体、系统的观念来审视新时期的改革工作，唯其如此才能使改革收到事半功倍的效果。

五是改革的协调性。正是由于改革的系统性原因，全面深化改革必须协调推进，各个领域的改革工作相互配合、相互促进，避免长期在某一个方面单边突进给改革工作带来更大的困难。

习近平总书记在作十八届三中全会《决定》的说明时指出：“实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境”，在四中全会《决定》说明中谈及立法工作时再次提及“实践发展永无止境”。实践是认识发展的源泉和动力，改革者对改革的研究和探讨也永无止境，《新时期改革逻辑论》这本书所呈现给广大读者的内容也只是我改革研究历程中的一个逗号，在未来的改革岁月当中，我还会高兴地与朋友们一起共话改革、共筑中国梦。

绪论：从全面深改小组会议 看中国改革的动向

2013年党的十八届三中全会召开前夕，我向中央提出了制定一个关于全面深化改革的决定和成立一个能够有效推进全面深化改革的中央领导小组的建议。中央领导同志非常重视这个建议，党的十八届三中全会最终出台了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，并成立了中央全面深化改革领导小组。这体现了中央新的领导集体在推进中国改革事业上的决心。中央全面深化改革领导小组成立近两年以来，到目前为止，共召开了十五次会议，在落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的过程中发挥了不可替代的决策和推动作用。从公开信息中透露的这十五次会议所讨论的内容，可以了解到中国改革的动向。

一、十五次全面深改小组会议的内容和重心

自党的十八届三中全会成立中央全面深化改革领导小组以来，先后召开了十五次会议。

2014年1月22日，深改小组第一次会议，就审议通过了《中央有关部门贯彻落实党的十八届三中全会〈决定〉重要举措分工方案》，将十八届三中全会规定的改革任务分解为336项重要举措，逐

一确定协调单位、牵头单位和参加单位，为落实十八届三中全会决定奠定了坚实的基础。

2014年2月28日，第二次会议又将当年要完成的80条重要改革予以重点督办并要求按时检验成果，习近平总书记在这次会议上还特别强调了凡属重大改革都要于法有据，对改革效果要全面评估。

2014年6月6日，第三次会议对财税体制、司法体制、户籍制度等在过去的改革过程中议论多年、改革阻力较大、多年都啃不动的硬骨头，连同涉及多部门、跨不同领域，牵一发而动全身的“牛鼻子”问题等深层次制度改革难题，都作了全面部署，充分体现了党中央新的领导集体敢于担当的精神。

2014年8月18日，小组第四次会议对央企负责人薪酬、户籍制度改革、传统媒体和新兴媒体融合发展等作出了改革的总体安排。

2014年9月29日，第五次会议审议了《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》，通过促使土地承包、经营权分离，积极发展农村股份合作，保障农民获得更多财产性收益。

2014年10月27日，继中共十八届四中全会作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》后，习近平总书记在第六次全面深化改革领导小组会议上指出，要把全会提出的190项对依法治国具有重要意义的改革举措，纳入改革任务总台账，一体部署、一体落实、一体督办。第六次会议还对自贸区改革、新型智库建设等作出了部署。

2014年12月2日，小组第七次会议对农村改革，尤其是农村土地制度改革作出部署，同时还对纪律检查体制、巡回法庭等制度的改革方案进行了审议。

2014年12月30日，小组召开第八次会议，总结了2014年度全

面深化改革工作，又部署了2015年落实两个《决定》的工作要点。

2015年1月30日，第九次会议审议通过了司法体制和社会体制改革的实施方案，并提出了推进纪律检查体制改革的具体举措。

2015年2月27日，第十次会议安排部署了足球体制改革，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任制度，规范领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业管理工作等多项体制、机制的改革事宜。

2015年4月1日，第十一次会议，习近平总书记强调要从贯彻落实“四个全面”战略布局的高度，全面推动改革，切实做到人民有所呼、改革有所应。这次会议就支持乡村教师、公立医院改革、人民陪审员制度改革、立案登记制度改革等多项人民群众特别关心的改革议题作出了决定。

2015年5月5日，第十二次会议在继续要求各级领导干部自觉用“四个全面”战略布局统一思想，在正确把握改革大局的基础上就公益诉讼改革、完善法律援助制度、科技体制改革提出新的方略。

2015年6月5日，第十三次会议就国企改革、防止国有资产流失、规范司法人员的“朋友圈”作出了具体的改革部署。

2015年7月1日，第十四次会议就干部作风问题和生态环保问题作出重要的行动部署。

2015年8月18日，在第十五次会议上，习近平总书记强调，要增强改革定力、保持改革韧劲，加强思想引导，注重研究改革遇到的新情况新问题，锲而不舍、坚韧不拔，提高改革精确发力和精准落地能力，扎扎实实把改革举措落到实处。

二、十五次全面深改小组会议的整体特征

回顾自2014年1月以来的十五次会议的内容和重心，我们可以

清晰地感受到，这十五次会议每次都释放出明确的改革信号和丰富的改革内容。这十五次会议所涉及的多项改革是过去多年都啃不动的硬骨头，新的中央领导集体没有回避这些深层次的改革难题，而是迎难而上，有针对性地作出改革部署并一再督促落实，这彰显了新的领导层改革的决心和智慧。

1. 十五次全面深改小组会议所涉及的丰富内容体现了本轮改革的全面性。纵观历次深改组会议审议的改革文件和作出的改革部署，所涉及的方面包括经济、科技、教育、纪检、司法等各个领域，既有关系改革全局的措施分工方案，又有细节性的支持乡村教师的方案；既有宏观方面的总体筹划，如农村土地制度的改革方略，又有设立知识产权法院这样的具体布置。习近平总书记 2015 年以来在全面深化改革领导小组第十一次和第十二次两次会议上强调的协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶的要求，进一步体现了本轮改革的全面性。全面建成小康社会是改革的战略目标，全面深化改革是实现全面建成小康社会战略目标的必由之路，全面依法治国是实现全面建成小康社会的法治保障，全面从严治党、充分发挥党的领导核心作用是协调推进“四个全面”的关键所在。“四个全面”的内在逻辑说明当前的改革是经过深思熟虑的，是有通盘考量的，是值得期待的改革。

2. 十五次全面深改小组会议所涉议题具有极大的针对性。过去几十年来，中国的改革虽然在持续推进，但由于先易后难的策略性选择，前期比较容易改的内容都已经基本改革完毕，改革已经到了不得不啃硬骨头的阶段。同时，中国推进社会主义市场经济的改革又是一项前无古人的事业，过去没有认识到的和改革进程中产生的各种问题也逐渐积累，成为制约改革进一步向前推进的瓶颈。这其中包括户籍

制度、财税体制、司法体制、土地制度等诸多牵一发而动全身的改革老大难问题。中央全面深化改革领导小组完全没有回避这些改革难点，而是迎难而上，针对性地作出了《深化财税体制改革总体方案》、《关于进一步推进户籍制度改革的意见》、《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》等一系列极具针对性的改革方案。这些改革的具体方案、意见或者还有进一步提升的空间，但中央全面深化改革领导小组针对改革的顽疾毫不回避的态度，充分说明了中央新的领导集体敢于承担责任的改革魄力和勇气。

3. 狠抓落实是中央全面深化改革领导小组历次会议的前提和重心。中央全面深化改革领导小组自成立后的第一次会议，就审议通过了《中央有关部门贯彻落实党的十八届三中全会〈决定〉重要举措分工方案》。习近平总书记指出，中央全面深化改革领导小组的责任，就是要把党的十八届三中全会提出的各项改革举措落实到位。在第二次中央全面深化改革领导小组会议上，习近平总书记要求要把抓落实作为推进改革工作的重点，真抓实干，蹄疾步稳，务求实效。第六次全面深化改革领导小组会议上又要求建立改革任务总台账，将四中全会提出的 190 项对依法治国具有重要意义的改革举措一体部署、一体落实、一体督办。在第九次会议上，习近平总书记再次强调加大改革落实力度，要求深入开展改革督察，努力使各项改革举措落地生根，确保各项改革取得预期成效、真正解决问题。凡此种种，无不体现出以习近平同志为组长的中央全面深化改革领导小组对抓各项改革任务落实工作的决心和毅力。

三、中央全面深化改革领导小组推进改革的动向

中央全面深化改革领导小组前后十五次会议的召开，为推动中国改革开放事业的向前发展增添了至关重要的力量。可以预见，中央全

面深化改革领导小组将继续在中国的改革进程当中发挥不可替代的作用。全面深化改革领导小组将引领中国的改革事业向什么方向前进，下一步还将有什么动向，我认为这些信息也可以从中国改革的规律和已经召开的十五次会议中找到痕迹。

第一，中国的改革开放将毫不动摇地沿着社会主义方向前进。中国改革开放的目的就是要完善和发展中国特色社会主义。而完善和发展中国特色社会主义的目的就是要在这样一个人均资源匮乏、情况复杂的国家让全体民众过上幸福的生活。以全心全意为人民服务为宗旨的中国共产党将通过全面从严治党来不断夯实中国改革开放事业的领导核心。此外，中国将不断通过体制机制的改革来完善国有经济财富和土地等重要经济要素资源作用的发挥，这些改革也都将以积极稳妥的方式不断向前推进。

第二，创新将是下一步改革的重要特征。“创新”已经成为当前时代发展的主题，习近平总书记在去年参加中国科学院第十七次院士大会、中国工程院第十二次院士大会时曾经讲道：“实施创新驱动发展战略，最根本的是要增强自主创新能力，最紧迫的是要破除体制机制障碍，最大限度解放和激发科技作为第一生产力所蕴藏的巨大潜能。面向未来，增强自主创新能力，最重要的就是要坚定不移走中国特色自主创新道路，坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针，加快创新型国家建设步伐。”为从法律上保障“创新”，中央全面深化改革领导小组作出了建立知识产权法院的重要制度安排。即便是关于体制机制改革的本身，创新也是重要的一个方面，中央全面深化改革领导小组第十二次会议审议通过了《关于在部分区域系统推进全面创新改革试验的总体方案》，这充分说明，无论是在经济领域还是在其他领域，创新将是下一步改革的重头戏。

中国共产党的十八大报告提出“两个一百年”奋斗目标，一个

是在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，一个是在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。我相信，只要我们坚持改革、坚持创新，把针对沉疴顽疾的每一个改革措施都落实到位，“两个一百年”奋斗目标就一定能够实现。

目 录

序 言	1
绪 论：从全面深改小组会议看中国改革的 动向	1

一、 中国改革的基本逻辑

1

论改革的逻辑	3
加快推进五位一体的改革	19
以更大的决心和勇气推进改革	23
改革是中国最大的红利	28
经济体制改革的核心是处理好政府与市场的 关系	32
营造各种所有制经济平等竞争的环境	46
营造企业共生共长的健康环境	51
加快建设中国特色的新型智库	55
全面深化改革是加快经济转型升级的关键	60
改革开放是当代中国发展进步的活力之源	64

二、新常态下的全面深化改革 75

新常态下的全面深化改革 77

充分发挥市场在资源配置中的决定性

作用 86

从“基础性”到“决定性” 91

打破利益格局 释放改革动力 103

在市场决定中走向公平可持续 108

思想转型是全面深化改革的前提条件 112

关于改革时局的几点建言 121

市场决定资源配置是市场经济的一般

规律 127

发展混合所有制经济重点是打破垄断 135

三、依法治国与国家治理现代化 ... 139

法治政府：发挥市场决定性作用的

关键 141

关于国家治理体系和治理能力的几点 思考	148
依法治国与国家治理现代化	151
依法治国的重点在约束公权、保障民权	161

四、 互联网是改革新动力 167

关于加强资本市场支持互联网企业发展 力度的建议	169
新常态 新金融	179
互联网金融是改革和发展的新动力	183
互联网创新是一场革命	186
互联网将推动农村巨变	194
“三创”（创业、创新、创牌）可以改变 中国	200

五、 中国改革的回顾与展望 207

30 年来中国改革的回顾和展望	209
-----------------------	-----