

献 / 给 / 中 / 国 / 改 / 革 / 开 / 放 / 三 / 十 / 年

Dedicated to the 30th Anniversary of China's Reform and Opening-up

中国(海南)改革发展研究院研究成果集锦(1991.11-2008.10)

A Collection of Research Results by China Institute for Reform and Development (Nov.1991-Oct.2008)

建言

中国改革

Recommendations on China's Reform

◎迟福林 / 主编

Editor-in-chief: Chi Fulin



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

献 / 给 / 中 / 国 / 改 / 革 / 开 / 放 / 三 / 十 / 年

中国(海南)改革发展研究院研究成果集锦(1991.11 - 2008.10)

建言中国改革

●迟福林 主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

建言中国改革/迟福林主编. - 北京: 中国经济出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8779 - 1

I. 建… II. 迟… III. ①体制改革—方针政策—中国 ②对外开放—方针政策—中国 IV. D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 143591 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 苏耀彬 (电话: 010 - 68354197)

责任印制: 石星岳

封面设计: 白长江

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京东光印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 16 开

印张: 28 字数: 600 千字

版 次: 2008 年 11 月第 1 版

印次: 2008 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8779 - 1/F · 7747

定价: 60.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换, 电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

Dedicated to the 30th Anniversary of China's Reform and Opening-up
A Collection of Research Results by China Institute for Reform and Development
(Nov. 1991 – Oct. 2008)

Recommendations on China's Reform

Editor-in-chief: Chi Fulin

China Economic Publishing House

序 言

1991年11月1日,正值邓小平第二次南巡讲话前夕,中国(海南)改革发展研究院(以下简称“中改院”)在改革的浪潮中诞生。大变革的时代和中国走向市场经济的改革伟业,给中改院的发展带来了莫大的机遇和挑战,也赋予了中改院光荣而艰巨的历史使命。以“立足海南、面向全国、走向世界”为办院宗旨,以建言中国改革为己任,主要目标是服务于中国经济改革的政策决策。17年来,围绕政府转型、公共服务体制、农村改革、国有企业改革、金融体制改革、基础领域改革、非公经济发展、收入分配制度改革、社会保障制度改革等展开研讨活动,适时提出具有可行性、实用性和超前性的研究报告和政策建议。中改院在诸多重要改革研究领域取得了丰硕成果,在国内外产生了广泛的影响,在我国改革决策中发挥了积极作用。有的建议直接被中央决策所采纳,写进党和政府的文件;有的成为制定政策和法律的重要参考。

中改院建院17年来,共举办了“中国改革国际论坛”和各类学术会议170多次,出版了改革研究专(编)著155部(含中英文版),提交改革政策和立法建议报告120多份,发表论文1300余篇,获得包括国家“五个一工程”奖、“孙冶方经济科学奖”、“中国发展研究奖”等在内的多项国家级、省部级奖项。《人民政协报》在今年“两会”期间报道称:“中改院这个偏于一隅的学术机构放眼八方,蜚声海内外。这个位居天涯海角的‘学术重镇’以巨大能量辐射全国,成为中国改革研究重要基地”。

我国30年的改革发展,最突出的成就是在经济快速增长的基础上,实现了社会发展阶段的历史性变化,开始由生存型社会向发展型社会过渡。在发展型社会新阶段,我国既面临着经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾,又面临着公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺的突出矛

盾。社会发展阶段的历史性跨越,既是30年改革开放的历史性贡献,也是新阶段改革发展的历史起点。在这样一个历史新起点上如何总结过去30年改革,如何推进新阶段的改革,不仅是举国上下关注的重大课题,也成为国际社会关注中国的焦点问题。

今年是我国改革开放30周年。值此,我院把自1991年11月建院以来所形成的部分政策建议报告汇编成这本《建言中国改革》,以献给中国改革开放30周年。

这些政策建议报告形成于一定历史条件下,编辑成书时,对原有的观点和表述未做修改。

迟福林

2008年9月20日

目 录

序言

总论:我国社会发展阶段的历史性变化

——改革开放 30 年的历史贡献与未来使命

第 一 篇

推进政府转型,建设公共服务型政府

从“经济建设型政府”转向“公共服务型政府”	23
加快建设公共服务型政府	27
全面推进以政府转型为重点的结构性改革	35
以宏观调控为契机,加快建设公共服务型政府	44
以基本公共服务均等化为重点调整和改革中央地方关系	51
以履行公共职能为基本目标的政府改革	57
中国经济转轨时期加快政府改革	76
推进以落实科学发展观为目标的行政管理体制改革	87

第 二 篇

推进基本公共服务均等化,加快建立公共服务体制

加快建立社会主义公共服务体制	97
加快基本公共服务均等化的制度建设	104
加快推进基本公共服务均等化	111

第三篇

共享改革成果,构建和谐社会的体制机制

树立以人为本的改革观	123
适应我国公共需求变化,加强政府社会再分配职能	131
中国社会保障制度改革	139
以政府转型为重点建设和谐社会	149

第四篇

以统筹城乡发展为目的的农村综合改革

以统筹城乡发展为目标推进新阶段的农村综合改革	157
赋予农民长期而有保障的土地使用权	164
尽快制定农村土地用法	175
推进以基本公共服务为主线的农村综合改革	184
以统筹城乡发展为重点推进新农村建设	189
以人口计生网络为平台,构建农村公共服务体系	196
为农民提供基本而有保障的公共产品	201

第五篇

深化国有企业改革,健全现代企业制度

从整体上搞活国有经济	211
解决我国国有企业的债务问题	225
利用资本市场加快国有企业战略重组	229
我国经济转型时期发展大型企业集团若干问题	237
以国有大型企业为重点,积极稳妥地推进股份制改革	249
完善公司治理结构,加快建立现代企业制度	257
进一步加快中小企业的发展	268
我国经济转型时期的职工持股计划	272
建立具有中国特色的职工持股制度	282

承认并实现创业型企业家价值	291
---------------------	-----

第 六 篇

完善社会主义市场经济体制,健全宏观调控体系

建立和完善社会主义市场经济体制	307
在经济快速增长中有效地抑制通货膨胀	318
当前我国通货紧缩下的宏观经济政策	330
世纪之交:全球金融挑战下的中国宏观经济政策	336

第 七 篇

深化金融体制改革,防范和化解金融风险

以解决不良债务为重点加快商业银行体制改革	349
世纪之交:中国的金融开放与金融安全	362
保持经济增长、防范金融危机的对策	372
东南亚金融危机的启示	377

第 八 篇

打破垄断,走向开放与竞争的基础领域改革

处在十字路口的基础领域改革	383
WTO 条件下加快基础领域反垄断	391
促进非国有经济参与我国基础领域改革	400
打破垄断、引入竞争的中国基础领域改革	409
基础领域:扩大投资和加快改革同步进行	423



Contents

Preface

Overview: Historical Changes in the Stage of the Social Development Stage in China
——Historic Contributions of the 30 Years' Reform and Opening up and Their Future
Mission

Chapter 1

Promoting Government Transformation to Build A Public Service Oriented Government

Transformation of the Government from the Economic Development Orientation to the Public Service Orientation	23
Accelerating the Building-up of Public Service Oriented Government	27
Comprehensively Promoting the Structural Reform with Government Transformation as the Focus	35
Taking Advantage of the Current Macroeconomic control and Regulation to Accelerate the Building-up of a Public Service Oriented Government	44
Readjusting and Reforming the Relationship between the Central and Local Government to Facilitate the Equalization of Basic Public Services	51
Reform of the Government to Realize the Basic Goal of Strengthening Its Public Functions	57
Accelerating the Reform of the Government in the Period of Economic Transition in China	76
Advancing the Reform of the Government's Administration System to Practice the Scientific Development Concept	87

Chapter 2

Advancing the Equalization of Basic Public Services and Accelerating the Building-up of Public Service Systems

Accelerating the Establishment of of Socialist Public Service System	97
Accelerating Institutional Construction for Equalizing Basic Public Services	104
Accelerating the Process of Equalizing Basic Public Services	111

Chapter 3

Enabling Every Citizen to Share the Benefits of the Reform and Building up Systems and Mechanisms for A Harmonious Society

Establishing a Human-oriented Reform Concept	123
Strengthening the Government's Role in Social Redistribution to Adapt to the Changes in Public Nees in Our Country	131
Reform of the Social Security System in China	139
Building up A Harmonious Society Throught Government Transformation as a Key Measure ...	149

Chapter 4

Comprehensive Rural Reform with Coordinating Urban and Rural Development as the Goal

Advancing Comprehensive Rural Reform with Coordinating Urban and Rural Development as the Goal	157
Granting Farmers Long-term and Guaranteed Land Use Rights	164
A Law of Rural Land Use Right Should Be Made As Soon As Possible	175
Advancing Comprehensive Rural Reform with Guaranteeing Basic Public Services for Rural Residents as a Major Objective	184
Promoting New Rural Construction Focusing on Balancing Urban and Rural Development as an Important Measure	189

Building up Rural Public Service Systems with the Network of the Population and Family	
Planning System as a Platform	196
Providing Basic and Guaranteed Public Goods for Farmers	201

Chapter 5

Deepening the Reform of State-owned Enterprises to Consummating the Modern Enterprise System

Invigorating the State-owned Economy on the Whole	211
On Resolving the Debt Problems with State-owned Enterprises	225
Making Use of the Capital Market to Accelerate the Strategic Reorganization of State-owned Enterprises	229
Some Problems with the Development of Large Enterprise Groups in the Period of China's Economic Transition	237
Actively but Steadily Pushing forward the Shareholding-oriented System Reform with the Focus on Large State-owned Enterprises	249
Consummating the Corporate Governance Structure to Speed up the Establishment of a Modern Enterprise System	257
Further Accelerating the Development of Small and Medium-sized Enterprises	268
Practice of the Employee Stock Ownership Program in the Period of Economic Transition in China	272
Building up an Employee Stock Ownership System with Chinese Characteristics	282
Recognizing and Realizing the Value of Entrepreneurs	291

Chapter 6

Consummating the Socialist Market Economic System to Put a Sound Macroeconomic Regulatory and Control System in Place

Building up and Consummating the Socialist Market Economic System	307
Effectively Curbing Inflation in the Progress of Rapid Economic Growth	318
Macroeconomic Policies under the Situation of Deflation	330
The Turn of the Century; China's Macroeconomic Policies in the Face of the Global Financial Challenges	336

Chapter 7

Deepening Financial System Reforms to Prevent and Resolve Financial Crisis

Accelerating the Reform of Commercial Banking System with Focus on Resolving the Problem of Bad Debts	349
The Turn of the Century: Financial Opening and Financial Security in China	362
Measures for on Maintaining Economic Growth and Preventing Financial Crisis	372
Lessons Learned from the Financial Crisis in Southeast Asia	377

Chapter 8

Breaking down Monopolization and Reforming the Infrastructure and Public Utilities Sector Leading to Opening up and Competition

Reform of the Infrastructure and Public Utilities Sector at Crossroad	383
Accelerating Antimonopoly in the Infrastructure and Public Utilities Sector under the Conditions of WTO Membership	391
Promoting Non-state-owned Economy to Participate in the Reform of the Infrastructure and Public Utilities Sector in China	400
Reform of the Infrastructure and Public Utilities Sector Aiming at Breaking down Monopolies and Introducing Competition	409
Fundamental Areas: Broadening the Investment while Accelerating the Reform	423

【 总 论 】

总论：我国社会发展阶段的历史性变化

——改革开放 30 年的历史贡献与未来使命

Overview: Historical Changes in the Stage of the Social Development Stage in China

——Historic Contributions of the 30 Years' Reform and Opening up and Their Future Mission

总 论

我国社会发展阶段的历史性变化

——改革开放 30 年的历史贡献与未来使命

中国(海南)改革发展研究院课题组

始于 20 世纪 70 年代末的改革开放,是我国 30 年来经济社会发展的基本背景。30 年来我国发展水平的提高,相当大程度上得益于改革开放带来的经济发展和社会进步。进入新世纪新阶段,进一步提高我国的发展水平和发展的公平程度,有赖于全面推进经济、政治、文化、社会等体制的改革和创新。

一、我国开始从生存型社会步入发展型社会的新阶段

从生存型社会向发展型社会过渡,是我国 30 年改革发展的必然结果,也是新阶段我国改革发展的重要背景。这个过渡既带有“转轨中发展”的特点,也带有“发展中转轨”的色彩。新阶段我国全面发展面临的许多问题,需要结合这些宏观层面的结构性变迁来思考和分析。

1. 社会发展阶段变化的基本趋势

人类社会经历了从较低水平向较高水平发展的不同阶段。一个国家(地区)的社会需求结构,以及满足这些社会需求的经济结构、社会结构和制度结构等,可以作为判断发展阶段的基础,其中一个分析视角是把发展阶段划分为生存型社会和发展型社会。

在生存型社会,发展的主要目标之一是解决温饱问题;进入发展型社会,尽管经济发展水平还有待提高,但全社会大多数人的温饱问题已得到初步解决,发展的目标逐步聚焦于人的全面发展。在社会发展的新阶段,广大社会成员要求加快经济、社会与政治体制的全面创新,使之与发展型社会的消费结构、经济结构和社会结构相适应(见表 1)。



表 1

生存型社会与发展型社会的结构特征

	消费结构特征	经济结构特征	社会结构特征
生存型社会	经济发展水平不高,以温饱为特征的衣食住行等基本物质需求是整个消费需求的主体	农业在国民经济中的比例比较高,工业、服务业的比例较低,经济发展对人力资本的要求程度低	多数社会成员从事农业,社会贫困发生率较高,社会分化不明显
发展型社会	经济发展水平逐步提高。以人的全面发展为特征的消费需求多样化,基本物质需求比例明显降低	农业比例较小,工业、服务业在国民经济中占主导地位,经济发展对人力资本的需求程度较高	多数社会成员从事工业和服务业,由于市场和分工的拓展,社会群体开始分化

资料来源:中国(海南)改革发展研究院课题组。

2. 我国已步入发展型社会新阶段

经济发展水平、消费结构、产业结构、就业结构、城镇化率等五个方面,可以作为判断我国开始从生存型社会向发展型社会过渡的参考性指标(见表2)。按照这些指标,我国在本世纪初(2000~2003年)开始由生存型社会向发展型社会过渡。这与我国在本世纪初“实现了由解决温饱到总体上达到小康的历史性跨越”^①的判断相一致。

表 2

判断生存型社会与发展型社会的基础性标志

判断标准	判断指标	指标参考值	中国首次达到参考值的时间(注1)	2007年指标实际值(注2)
经济发展水平	人均GDP	超过1000美元	1100美元(2002年)	2456美元
消费结构	恩格尔系数	低于50%	39.4%(城镇,2000年) 49.1%(农村,2000年)	36.3%(城镇) 43.1%(农村)
产业结构	一、二、三次产业比重	第一产业比不超过15%; 第三产业比不低于40%	14.1%(第一产业,2001年) 45.2%(第二产业,2001年) 40.7%(第三产业,2001年)	11.3%(第一产业) 48.6%(第二产业) 40.1%(第三产业)
就业结构	第一产业就业比重	低于50%	50%(2000年)	40.8%
城镇化	城镇化率	不低于40%	40.53%(2003年)	44.94%

数据来源:(注1)项下的“人均国民总收入”出自《2006/2007国际统计年鉴》;其他数据来源于《中国统计年鉴2006》;(注2)项下人均GDP来源于《人均GDP达2456美元,我国向消费型国家过渡》,新华网,2008年3月24日,其他数据来源于《中国统计摘要2008》。

(1)经济发展水平。30年来,我国经济领域取得的成就举世共瞩。1978~2007年,我国GDP总量年均增长9.8%,由3645.2亿元增加到2251481.2亿元。国家财政收入由1132.26

^① 温家宝:关于社会主义初级阶段的基本任务和我国对外政策的几个问题[N].人民日报:2007-2-26.