



中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

深化经济体制改革 重点领域一揽子方案建议

李 波◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

014039455



中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

F121
227

深化经济体制改革 重点领域一揽子方案建议

—— 李 波◎主编 ——



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



北航

C1726824

F121
227

图书在版编目 (CIP) 数据

深化经济体制改革重点领域一揽子方案建议/李 波主编.

北京: 中国经济出版社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3152 - 5

I. ①深… II. ①李… III. ①中国经济—经济体制改革—研究 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 050074 号

责任编辑 乔卫兵 方雷

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京博艺印刷包装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 16.5

字 数 220 千字

版 次 2014 年 4 月第 1 版

印 次 2014 年 4 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 3152 - 5

定 价 65.00 元

中国经济出版社网址 www.economyph.com 社址北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 68344225 88386794



中国金融四十人论坛书系 CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

书系编委会

主 任：陈 元 全国政协副主席
谢 平 中国投资有限责任公司副总经理
钱颖一 清华大学经济管理学院院长

主 编（按姓氏拼音排序）：

管 涛 国家外汇管理局国际收支司司长
黄海洲 中国国际金融公司销售交易部负责人
潘功胜 中国人民银行副行长
魏加宁 国务院发展研究中心宏观经济部副部长
阎庆民 中国银行业监督管理委员会副主席
袁 力 国家开发银行副行长
钟 伟 北京师范大学金融研究中心主任

执行主编：王海明 中国金融四十人论坛秘书长

编 委：廉 薇 马冬冬

“中国金融四十人论坛书系”是由中国金融四十人论坛创设的书系，专注于宏观经济和金融领域，着力金融政策研究，力图引领金融理念突破与创新，打造高端、权威、兼具学术品质与政策价值的智库书系品牌。

自2009年以来，“中国金融四十人论坛书系”已出版30余本专著、文集。凭借深入、严谨、前沿的研究成果，该书系已经在金融业内积累了良好口碑，并形成了广泛的影响力。

中国金融四十人论坛内部重大课题
《深化经济体制改革重点领域一揽子方案建议》

课题顾问(按姓氏音序排列):

江 平 钱颖一 吴敬琏 吴晓灵 周小川

课题组成员(按姓氏音序排列):

白重恩 蔡洪滨 黄海洲 李 波

马 骏 魏加宁 伍 戈 徐 林

袁 力 周诚君 周汉华

本书主编:李 波

执行编辑:伍 戈 林 赞 席 钰 顾 及

序

本书是中国金融四十人论坛 2013 年为我国全面深化改革总体方案设计提供的“最小一揽子”建议方案。

2012 年 11 月的中国共产党第十八次全国代表大会,是中国改革和发展征途上的一个重要里程碑。十八大明确提出必须“以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域的改革”。根据过去的经验,在改革的基本要求确定以后,首先要做的事情,就是进行改革的总体规划。因此,2012 年 12 月的中央经济工作会议要求在 2013 年“深入研究全面深化改革的顶层设计和总体规划,明确提出改革总体方案、路线图、时间表”。

曾经有一种误解,以为所谓“顶层设计”是由顶层官员进行的设计,而与一般的民众无关。实际上,所谓“顶层设计”,是指在构建像社会经济体系这样的大系统时,要从顶层开始设计整个系统的总框架,然后才能与这个总框架相照应,进行子系统的设计。这样,各个子系统才能相互协调,实现良性互动。所以,2013 年制定全面深化改革总体规划的方针是“顶层设计和基层创新相结合”。中共中央还在 2013 年 4 月 20 日发出《关于对党的十八届三中全会研究全面深化改革问题征求意见的通知》,发动全社会干部群众提供意见和建议。显然,进行全面深化改革的总体方案和路线图是和我们整个社会的全体公民有关的事情。大家都应当参与到其中,积极地提出自己的意见和建议。由于这一轮改革的重点是经济体制改革,经济和金融的专业人士,更是负有义不容辞的责任,要从学



者的角度,根据自己的研究对全面深化改革的总体设计提出独立的意见。

由于近年来在一些重要部门改革的迟滞,目前在我国社会经济体系中积累的矛盾很多,需要进行的改革项目多达数百项,而用以支持改革的资源毕竟是有限的,改革的总体规划不可能面面俱到,四面出击的结果只会分散精力,甚至弄得一事无成。1993年在研讨设计上一轮全面改革的整体方案时,采用了一种名叫“最小一揽子配套改革”的办法来解决这一矛盾。就是说,在众多需要进行改革的改革项目中,最为关键和相互关系最为紧密的少量改革项目,形成既是一揽子配套、项目又不是太多的阶段性改革方案。

根据以上的种种考虑,中国金融四十人论坛在2013年3月启动了《深化经济体制改革重点领域一揽子方案建议》的内部重大课题。中国金融四十人论坛是一家由40位40岁上下的金融精锐组成的非官方、非营利性的独立智库,致力于以前瞻视野和探索精神,夯实中国金融学术基础,研究金融界前沿课题,推动中国金融业改革与发展。论坛的这个课题组选定《构建有利于地方改革创新的大市场》《关于财税体制改革的思路》《社会保障体制改革的方案设计》《土地制度改革与新型城镇化》《建设法治的市场经济》《新形势下对外开放的战略布局》等六个子课题,组成改革重点领域的一揽子方案。经过半年多的努力,课题组先后完成和发布了六份研究报告以及在六份研究报告基础上提出的深化经济体制改革重点领域的五十项建议。在此期间,课题组召开了多项研讨会议并和学界进行广泛的交流。

十八届三中全会成功制定《关于全面深化改革若干重大问题的决定》这一历史性文件,是与朝野上下和官、产、学各界的共同努力分不开的。在这一决定的制定过程中,来自全国的书面意见和建议就多达一百几十份,其中自然也包括中国金融四十人论坛的《深化经济体制改革重点领域一揽子方案建议》。从这方面看,中国金融四十人论坛的经济学家和金融专家也为制定这一具有历史意义的决定添砖加瓦,做出了贡献。

我一直认为,制定总体规划固然不易,执行这一规划,由于不可避免地遇到种种困难和障碍,就更加困难。我们大家都不应以为已经大功告成而松懈下来,还必须再接再厉,尽我们的公民责任,为实现全面深化改革的完全成功而继续努力。

吴敬琏
2014年3月22日

前 言

上个世纪 70 年代起,中国步入到改革开放的历史大潮中。这 40 年来,中国经济迅速发展,对外交往日益频繁,人民物质文化生活水平不断提高,中国享受到了市场化、全球化的红利,分享了全人类科技进步和文明发展的成果。实践已经证明,唯有开放包容才能聚集资源,唯有改革创新才能顺应历史趋势,以“思变”应“万变”当是不变的永恒规律。

当前国内经济体制改革正处于攻坚克难的关键时期,各方对于加快改革都充满了期待。抓住战略机遇深化改革,着力解决深层次矛盾,促进科学发展,不仅事关中国未来十年的经济发展,而且关系国家的长治久安。当前经济、社会矛盾突出的领域有哪些?从何处下手解决问题?改革的可能方案有哪些?各种方案的利弊是什么?带着这些问题,我们启动了关于深化经济体制改革一揽子方案的研究课题。课题组成员经过近一年的深入研究和反复讨论,形成了系列研究成果,包括《构建有利于地方改革创新的统一大市场》《关于财税体制改革的思路》《社会保障体制改革的方案设计》《土地制度改革与新型城镇化》《建设法治的市场经济》《新形势下对外开放的战略布局》等。这些研究涵盖范围广,内容丰富,既有系统的理论研究,也提出了具体的解决思路和方案。课题组将这些研究成果集结成册,希望将改革的一揽子方案系统的呈现在读者面前,也希望政策制定者在复杂的环境中推陈出新,将改革深入推进。

《深化经济体制改革重点领域一揽子方案建议》课题组成员包括白



深化经济体制改革重点领域一揽子方案建议

重恩、蔡洪滨、黄海洲、李波、马骏、魏加宁、伍戈、徐林、袁力、周诚君、周汉华(按姓氏音序排列)。江平、钱颖一、吴敬琏、吴晓灵、周小川(按姓氏音序排列)等顾问对课题研究精心指导。在课题评审会上,各领域专家提出了很多宝贵的建议。在此,一并感谢他们无私的帮助和指教!

编 者

2014 年 3 月

目 录

序	1
前 言	1
第一章 引 言	2
一、深化经济体制改革的总体思路	3
二、深化经济体制改革重点领域一揽子方案建议(暨五十项建议) ...	5
第二章 构建有利于地方改革创新의统一大市场	25
一、地方改革创新与统一大市场的历史实践	28
二、统一大市场的三种模式	31
三、构建鼓励地方改革创新的中央地方关系	35
四、维护统一大市场	43
五、小结	50
第三章 关于财税体制改革的思路	53
一、财税体制改革的主要目标	55
二、财政收入与支出改革	56



三、预算管理体制改革	62
四、政府间财政关系的改革	65
五、地方债务管理体制改革	74
六、改革时间表和突破口	80
七、小结	83
附件一 加拿大、澳大利亚、日本和英国的一般性转移支付	86
附件二 美国俄亥俄州的地方财政风险预警体系	92
 第四章 社会保障体制改革的方案设计	97
一、养老保障体制改革	99
二、医疗保障与医药卫生体制改革	117
三、小结	129
附件一 社会保障体制的国际经验	133
附件二 待遇计发参数调整型养老保障改革对财政的影响	139
 第五章 土地制度改革与新型城镇化	145
一、土地制度改革是新型城镇化的关键内容之一	148
二、土地制度改革具体建议及配套措施	153
三、小结	164
 第六章 建设法治的市场经济	167
一、市场经济本质上是法治经济	169
二、法治的市场经济建设面临的深层次问题	170
三、改革政策建议	174
四、小结	184
 第七章 新形势下对外开放的战略布局	187
一、改革开放以来的重要获益	189

二、当前对外开放中我国面临的重大契机	199
三、当前对外开放中我国面临的挑战	201
四、以开放促改革	204
五、小结	212
附件一 历史回顾:中国是怎样抓住开放机遇的	215
附件二 趋势展望:国际政治、经济及贸易投资规则新发展	218
附件三 通过扩大对外开放促进改革的重点领域	228
 参考文献	 233
附录一 中国金融四十人论坛简介	237
附录二 中国金融四十人论坛组织架构与成员名单 (2014 年)	 239
后 记	247



中国金融四十人论坛
CHINA FINANCE 40 FORUM

第一章 引言^①

执笔人：《深化经济体制改革重点领域一揽子方案建议》课题组

^① 感谢吴敬琏、江平、钱颖一、吴晓灵等专家提供的宝贵意见以及课题系列讨论会上各与会嘉宾的建设性建议。

一、深化经济体制改革的总体思路

2013 年是实施“十二五”规划承上启下的重要一年，也是新一届政府全面开展工作的第一年，当前国内经济体制改革正处于攻坚克难的关键时期，各方对于加快改革都充满了期待。抓住战略机遇深化改革，着力解决深层次矛盾，促进科学发展，不仅事关中国未来十年的经济发展，而且关系国家的长治久安。当前，各项改革均面临相互关联、错综复杂的挑战，需要牢牢把握三个基本思路。

一是地方创新是“成功改革”的实践沃土。我国改革开放 30 多年的实践表明，在维护统一大市场的同时，发挥地方的积极性和创造性，对于寻找改革突破口，探索和比较不同的改革路径，寻找最优的改革方案，都具有十分重要的意义。从国际经验看，在维护统一大市场的前提下，向地方适度下放权力是大国发展的一个普遍趋势和基本规律，这对于我国完善有利于地方改革创新、促进地区间在制度层面良性竞争的中央地方关系，具有重要的借鉴意义。目前各方对社会保障、教育、医疗、土地等改革存在较多争议，一时难以形成统一方案，事先也很难准确判断和精确计算各个方案的优劣和成本。在此背景下，中央直接出台一个全国统一的整体改革方案可能会面临较大阻力，也具有较大风险，不容易下决心。因此，从可行性、必要性和可取性来看，可以参照近年来美国“自下而上”的改革模式，充分、具体地考虑每项支出责任的历史沿革和复杂性，除司法等少数地区间外部性较强的领域外，不急于大幅改变现有的中央地方事权划分，而应为地方政府匹配适当的财力，鼓励



地方在中央制定的方向、原则和框架之下，在多个领域探索不同的改革路径和管理模式，通过地方间适度竞争，寻找最优制度组合，实现优化趋同。

二是对外开放是“深化改革”的强大推手。过去 30 多年的实践经验表明，对外开放不仅促进了我国经济社会的全面进步，而且也为改革事业提供了较好的参照系和前进动力。对外开放不但提升了国内标准，促进了各领域与国际接轨，而且参与国际竞争和国际规则制定也反过来推动国内体制改革：国企改革步伐加快，民营经济迅速发展，金融体制、投资体制、住房体制、社保体制等各项改革全面推开。我国通过不断扩大开放，引进资金，引进管理，培养人才，促进企业改革，促进金融改革，提升国际地位。展望未来，上述“改革红利”虽然继续存在，但边际贡献率将会逐步下降，因此，应当着眼于寻找新的发展机遇，进一步扩大对外开放，探索运用全球资源来解决我们发展中的瓶颈问题，同时主动提高标准，向国际上的高水准看齐，以开放促改革。

三是法治建设是“平稳改革”的坚定基石。法治的规范性与权威性，可以有效规范和制约政府行为，防止权力被滥用，可以使全社会养成遵纪守法的良好风气，维护市场秩序与社会秩序。过去 30 多年，我国采用了市场经济体制改革先行，法治建设跟随发展的变革方式，与大多数转轨国家的变革路径有一定相似之处。相比法治先行模式，这种模式可能积累一定的矛盾和风险。如果制度不匹配，如果长期缺乏法治支撑，这种变革模式将有可能陷入停滞甚至倒退，相关制度框架也难以实现整体跃升。法治的市场经济，既是改革本身追求的目标，也是国家进一步发展的制度基础。因此，要顺应形势要求，不失时机地大力推进法治建设，构建法治的市场经济，创造和维护有利于深化改革的法治环境。