

辛向阳 陈建波 等 著

帮你解读最新政策 助你实现美丽梦想

2014

政策热点面对面

改革是最大的红利



加快政府职能转变

化解产能过剩之殇

生态文明与建设美丽中国

现代化农村建设

自贸区和构建开放型经济新体制

推进社会治理

国有资本与非国有资本的变革

进一步推进税收制度改革

新型城镇化与中国未来发展

改革向纵深发展

让公平正义之光普照民众

建成现代文化强国

2014 政策热点面对面

辛向阳 陈建波等 著

图书在版编目(CIP)数据

2014 政策热点面对面 / 辛向阳, 陈建波等著. -- 北京 :
中国言实出版社, 2014.5

ISBN 978-7-5171-0445-2

I. ①2… II. ①辛… III. ①时事政策教育—中国—
学习参考资料 IV. ①D643

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 044814 号

责任编辑: 肖 彭



出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲 16 号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 13 印张

字 数 135 千字

定 价 29.00 元

ISBN 978-7-5171-0445-2

CONTENTS

目录

第一篇 政府与市场的关系：决定中国未来发展的重大变革 /001

一、市场在资源配置中作用的变化：从基础性到决定性 /003

二、背水一战：市场化改革有助于解决中国式难题 /006

三、壮士断腕：加快政府职能转变 /009

第二篇 打破利益固化藩篱：国有资本与非国有资本的变革 /019

一、源泉的涌流：增强各类所有制经济活力 /021

二、两个“毫不动摇”：坚持和完善基本经济制度 /024

三、顶层设计与有序推进：完善国有资产管理体制 /027

四、破除“玻璃门”和“弹簧门”：非公有制企业进入特许经营领域 /029

五、两个“不可侵犯”：完善产权保护制度 /031

第三篇 提质、增效、升级：提高经济发展的质量 /035

一、稳增长：从高速向中高速的经济增长换挡 /037

二、调结构：化解产能过剩之殇 /040

三、促创新：让创新回归企业主体 /043

四、重质量：启动全面政绩考核新机制 /045

第四篇 夯实国家治理的基石：财税体制改革 /049

- 一、政府怎样花钱：实施全面规范、公开透明的预算制度 /051
- 二、“营改增”试点扩大：进一步推进税收制度改革 /054
- 三、激发企业活力：扩展小微企业税收优惠范围，减轻企业负担 /056
- 四、调动两个积极性：理顺中央与地方收入划分 /059
- 五、达摩克利斯之剑：防止和化解债务风险 /063

第五篇 对碧水蓝天的追求：生态文明与建设美丽中国 /067

- 一、亮起的红灯：当前的环境问题及其危害 /070
- 二、“向污染宣战”：出重拳强化污染防治 /072
- 三、静静的革命：推动能源生产和消费方式变革 /076
- 四、为了美丽中国：推进生态保护与建设 /079

第六篇 记得住乡愁：新型城镇化与中国未来发展 /083

- 一、打造城市中国：新型城镇化新在何处 /085
- 二、城镇化建设与人口向大城市转移：相互矛盾还是并行不悖？ /089
- 三、不能“一刀切”的城镇化：因地制宜是成功关键 /090
- 四、农民的城镇化：户籍制度改革与公共服务覆盖同样重要 /091
- 五、城镇化的利益分配：营造多方受益的“共赢”格局 /093

第七篇 “十连增”的奥秘：现代化农村建设 /097

- 一、城乡一体化：吹响打破城乡二元化的号角 /099
- 二、饭碗端在自己手中：新形势下的国家粮食安全战略 /104
- 三、更加现代化的农业：加快构建新型农业经营体系 /107

四、农民财产权利新变化：以土地经营权抵押贷款为例 /108

五、建设社会主义新农村：借力新型城镇化 /109

第八篇 破解“荒谬组合”之道：金融体制改革向纵深发展 /113

一、可怕的“影子”：天量货币和“钱荒” /115

二、继续推进利率市场化：金融机构的自主定价权，百姓的选择权 /118

三、银行可以破产了：银行回归企业，承担自己的责任 /120

四、允许民间资本进入银行业：激发银行业的活力，更好为实体经济发展服务 /123

五、人民币国际化：在国际市场中逐步提升人民币地位 /126

第九篇 跃向五大洋：自贸区和构建开放型经济新体制 /131

一、国际经济形势：利好和新挑战 /133

二、上海自由贸易区：“经济特区 2.0” /136

三、内陆沿边开放：从开放经济高地到自由贸易区 /138

四、破除壁垒：全球区域一体化竞争视野下的自由贸易区 /140

五、“走出去”：两翼并举、多层次、广覆盖的自由贸易网络 /142

第十篇 让公平正义之光普照民众：社会事业发展 /145

一、教育改革：不让一个孩子掉队 /147

二、医疗卫生改革：病有所医、病有所防 /150

三、养老保险并轨：老有所养 /154

四、保障就业：壮有所用 /157

第十一篇 打造平安中国的“制度之环”：推进社会治理 /161

一、李娜“单飞”：传统体育体制不再覆盖一切 /163

- 二、从管理到治理：一字之变的深刻内涵 /166
- 三、舵手和桨手：激发市场力量和社会组织的活力 /168
- 四、民主与法治：保证社会治理良好运行的“双轨” /171
- 五、和谐家园：社区是社会治理的重心 /173

第十二篇 守护精神家园——建成现代文化强国 /177

- 一、熔铸民族的血脉：为什么要建成现代文化强国 /179
- 二、12个“关键词”：社会主义核心价值观的培育和践行 /182
- 三、今天你读书了吗：倡导全民阅读 /184
- 四、最深沉的精神追求：传承和弘扬优秀传统文化 /189
- 五、“走出去”的步伐：提升国家文化软实力 /191

后 记 /195

第一篇

政府与市场的关系： 决定中国未来发展的重大变革

说到政府与市场关系，李克强总理 2013 年 11 月 1 日在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话就会在耳边响起。他在讲话中举过一个政府部门过多干预市场的事例。他说：“大家都看过报道，有人画了一张行政审批的‘万里长征图’，办一个企业，上一个项目，要盖上百个公章，不仅如此，还被‘吃拿卡要’。中央有关部门接到投诉，经查核，有这样一个情况。北京一所高校的一位毕业生，回到家乡创业，办一个书店，在多个部门跑了 30 多趟，花了不少钱，历时三个多月，总算办起来了。但开业后，各种检查、收费、罚款就跟着来了，没钱就拿书，最多的一次拿走了 140 多本。最后，他一气之下关门不干了。我们非常希望在大城市上学的大学生，毕业后回到家乡创业，带动当地就业。但如果没有一个好的环境，他们怎么回去创业呢？”解决李克强总理提到的这类难题的最根本之道就是使市场的作用得到充分发挥。

一、市场在资源配置中作用的变化：从基础性到决定性

如果在资源配置中市场不能发挥决定性作用，而是让行政权力发挥决定性作用，结果就是企业活力得到遏制。这是世界各国发展存在的一个普遍现象。纵观世界历史，我们会发现，经济的停滞往往是由

于政府机构和职责的过度扩张造成的，政府的职能无限度地侵入经济领域会使经济失去活力。马克斯·韦伯在《作为经济停滞因素的印度宗教、种姓的官僚专制政治》一文中指出，印度经济在近代以前之所以长期陷入停滞，一个重要原因就是政权对经济无节制地干预。他讲：“所有居民都要登记上自己的种姓、氏族、职业、财产和收入，需要有身份证件并终生受到监督；戏院、音乐队、酒店和旅舍都受到各种各样的限制。政府的暗探随时向官方报告一般臣民私生活的细节。”不仅如此，国王也参与贸易经营，政府的市场警吏控制了价格，最终的结果就是经济的不发展。

20世纪80年代初，秘鲁经济学家埃尔南多·德索托发表了一本记录知识分子与商人之间流行的改革思想的著作——《另一条道路》。这本书有一个基本的发现，那就是，国家为经济活动制定了超过50万种的法规与行政命令。这些烦琐的行政管制严重地制约了企业的诞生与成长。德索托及其同仁做了一个不同寻常的实验，以便看看在这样一个严密控制的复杂体制下，成立一个小企业到底会有多艰难。他们在秘鲁首都利马建立了一个有两台缝纫机的小作坊，然后申请注册。他们在报告中写道：“注册这个作坊耗时289天，需要4个全天工作的人来完成这项任务，花费了1231美元，按当时价格计算，这相当于一个人32个月的最低工资。对于任何要通过常规办法来合法注册一个小工厂的人来说，代价实在是太高了。”32个月不吃不喝积累下来的资金，可以办一个有两台缝纫机的小公司，这是20世纪80年代初秘鲁的状况。到21世纪的今天，秘鲁经商办企业的状况仍没有明显改变。中铝公司在2007年以8.6亿美元从当地一家外国公司手里购买了一个大型铜矿项目，需要投资22亿美元，原计划在2013年年底投产开工。为什么需要这么长时间或更长时间才能投产呢？秘鲁知名华人、秘鲁中资企业协会理事吴剑说：“当你从政府那里购买了地下深处的开采权，你还得跟当地原住民谈判矿区项目的地面使用权。中铝公司目前已经解决了95%的原住民的移民问题，可老的居民还没有

完全搬走，新的非法居民又偷偷进来了，问题没完没了。一个开矿项目，从签订合同到投产，至少需要有 200 个许可证。”^①200 个许可证，浪费多少时间，国家经济如何发展？1980 年的秘鲁人均 GDP 是 1192 美元，到了 2011 年达到了 5100 美元。30 年增加了 4000 美元，每年仅仅增加 100 多美元。

相反，1980 年中国的人均 GDP 只有 300 美元左右，而到了 2011 年底，中国的人均 GDP 已经超过 6000 多美元。中国之所以能够取得这样的成就，一个重要原因就是不断推动市场化改革。1993 年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。经过近 20 年的努力，市场配置资源基础性作用的发挥使中国经济得到了持续稳定发展。

2013 年 11 月党的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：紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

什么是市场的决定性作用？这至少包括三个方面：第一，在涉及资源配置上，在政府与市场的关系上，市场作用是决定性，政府作用是补充性的。第二，由市场决定劳动、知识、技术、资本、土地等生产要素流动、交易、组合和配置，这种配置最具效率。经济发展就是要提高资源尤其是稀缺资源的配置效率，以尽可能少的资源投入，生产尽可能多的产品、获得尽可能大的效益。理论和实践都证明，市场配置资源是最有效率的形式。第三，市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。健全社会

^①朱幸福：《若要在秘鲁投资成功，首先要当好社会工作者》，发表于《文汇报》2013 年 1 月 27 日。

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等问题。

二、背水一战：市场化改革有助于解决中国式难题

2013年11月15日，习近平总书记在就《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》向全会作说明时指出：“作出‘使市场在资源配置中起决定性作用’的定位，有利于在全党全社会树立关于政府和市场关系的正确观念，有利于转变经济发展方式，有利于转变政府职能，有利于抑制消极腐败现象。”

进入21世纪第二个十年，中国经济社会发展遇到一系列难题。2013年9月17日在中南海召开党外人士座谈会时，习近平指出：“中国共产党人干革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题。可以说，改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中而深化。”在受中央政治局委托，就《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》向三中全会作说明时，习近平再次指出：“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化。”又说：“35年来，我们用改革的办法解决了党和国家事业发展中的一系列问题。同时，在认识世界和改造世界的过程中，旧的问题解决了，新的问题又会产生，制度总是需要不断完善，因而改革既不可能一蹴而就、也不可能一劳永逸。”什么问题倒逼我们了？习近平指出：“发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，科技创新能力不强，产业结构不合理，发展方式依然粗放，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，社会矛盾明显增多，教育、就业、社会保障、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、安全生产、社会治安、执法司法等关系群众切身利益的问题较多，部分群众生活困难，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风问题突出，一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻，等等。”这些问题可以归纳为六大问题。

第一个难题：经济“高、血、压”。所谓经济“高”是指：经济

发展的高能耗、高污染、高成本，“血”是指发展中带来的非正常死亡人数过多，“压”是指经济社会发展中压力大（资源压力、土地压力、环境压力、空间压力、工作压力）。具体来说：（1）高耗能、高污染、高成本严重制约经济的可持续发展。1979—2012年中国GDP年均增长9%，是世界上增长速度最快的国家。但我国单位GDP的能耗过高。2013年11月29日，中国工程院院士、原能源部副部长陆佑楣在2013能源峰会暨第五届中国能源企业高层论坛上透露：2012年我国一次能源消费量36.2亿吨标煤，消耗全世界20%的能源，单位GDP能耗是世界平均水平的2.5倍，美国的3.3倍，日本的7倍，同时高于巴西、墨西哥等发展中国家。中国每消耗1吨标煤的能源仅创造14000元人民币的GDP，而全球平均水平是消耗1吨标煤创造25000元人民币GDP，美国的水平是31000元人民币GDP，日本是50000元人民币GDP。不仅如此，我国环境污染损失约占GDP的3%—8%，生态破坏（草原、湿地、森林、土壤侵蚀等）约占GDP的6%—7%。大气和水质污染影响居民生活质量，损害居民健康。经合组织测算，中国环境污染造成疾病和早亡的损失占GDP的13%。高速增长GDP，如果扣除过高的环境代价，实际发展不是高速度，而是低速度。（2）发展带来的非正常死亡人数过多。国家安监总局局长杨栋梁在2013年1月全国安全生产工作会议上介绍：2012年全国发生安全事故33万起，几乎每天要接近1000起。共死亡72000人，平均每天200人在事故中丧生。重特大事故时有发生，2012年是59起，平均6天左右一起。中国从2009年以来，每年因为交通事故造成的死亡人数在6—7万人之间。两者加起来达到近14万人。（3）经济社会发展的压力大。中国社会是一个具有强烈内在紧张的社会：经济发展中的紧张，包括经济增长速度的紧张、资源短缺的紧张；社会结构性紧张，人们普遍感觉社会在某些方面出了问题，通常集中于一些具有普遍性意义的社会问题上，如社会不平等、不公正等；环境空间拥挤，环境容量不足，城市承载力比较弱。

第二个难题：利益“铁藩篱”。2012年12月，习近平总书记在广东考察工作时指出：“我们要坚持改革开放正确方向，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，既勇于冲破思想观念的障碍，又勇于突破利益固化的藩篱。”2013年7月23日在湖北考察工作时，他强调指出：“必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，攻克体制机制上的顽瘴痼疾，突破利益固化的藩篱。”所谓“利益藩篱”就是好的获利机会、能够获利的市场空间很多已经被利益集团所垄断、所控制，普通百姓很难进入这样的领域。

第三个难题：制度“天花板”。有些制度原本是为了激励人才更多更好地出成果而建立，但由于制度会带来很多的附加利益，包括收入、住房、交通以及医疗等方面的高收益，于是制度的受益者就会长期地占有或者终身占有该利益。后来的年轻人就会逐渐被制度堵死发展的空间。

第四个难题：社会流动缓慢化。中共中央政治局常委刘云山2013年11月19日在《人民日报》上发表的《加强和改善党对全面深化改革的领导》一文中指出：当前一定程度上出现了社会分层“凝固化”和社会流动“缓慢化”现象。“越过龙门的鲤鱼”越来越少；社会阶层间的堤坝越来越高，向上流动性减弱；“萝卜招聘”越来越普遍；相当多优质岗位都被有关系者所占据。阶层之间的话语开始不投机，阶层之间的歧见在加深。

第五个难题：社会分层“凝固化”。随着中国经济社会的发展，一些新的社会群体正在出现。在2013年8月19日全国宣传思想工作会议上，习近平指出要关注蚁族、北漂、海归、海待、散户等社会上新出现的人群。刘云山同志在2013年11月19日的《人民日报》上发表的文章中也指出：认真研究工人、农民、干部、知识分子等不同群体的利益诉求和政策诉求，包括注意关注蚁族、北漂、海归、海待、散户等社会上新出现的人群。

第六个难题：腐败高发易发。35年来，超过150名省部级以上

官员因贪腐行为遭到查处。“老虎”人数持续增加，涉贪金额节节攀高。公开资料统计，2003年至2007年的5年间，共有35名副部级以上官员落马，年均7人。2008年至2012年的5年间，共有30多名副部级以上官员落马。到2014年3月初，“十八大”后落马的副部级以上官员已有21位。2008年1月以来，每年200厅局级官员被查。

三、壮士断腕：加快政府职能转变

(一) 大幅度减少政府对资源的直接配置，使市场发挥空间不断扩大

大幅度减少政府对资源的直接配置是市场经济一般规律和中国社会主义市场经济特殊规律的必然要求。市场经济一般规律的内容是什么？大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场标准、市场价值、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律。中国社会主义市场经济的特殊规律是什么？一个“凡是”和两个“一律”：凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预；市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；企业投资项目，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批。

一年来，新一届中央政府就是在遵循这些规律的基础上运行的。2013年3月李克强上任总理伊始就向社会承诺，本届政府至少要取消和下放1/3的部门行政审批事项，即567项。从2013年3月至2014年2月底，国务院机构改革有序实施，分批取消和下放了416项行政审批等事项，修订政府核准的投资项目目录，推动工商登记制度改革。仅用一年时间，新一轮行政审批制度改革已完成70%。2013年4月24日，国务院常务会议决定第一批先行取消和下放71项行政审批项目等事项，重点是投资、生产经营活动项目。2013年5月6日，

国务院常务会议决定在第一批取消和下放 71 项行政审批项目等事项基础上，再取消和下放 62 项行政审批事项。2013 年 6 月 19 日，机构改革涉及的新组建部门“三定”已全部完成，在这些部门“三定”中又取消和下放了 32 项行政审批等事项。2013 年 9 月 25 日，为深入推进政府职能转变，持续释放改革红利，国务院常务会议决定再取消和下放 75 项行政审批事项。2014 年 1 月 8 日，国务院常务会议决定重点围绕生产经营领域，再取消和下放 70 项审批事项。

这些审批权的改革带来了巨大的经济与社会效益，正如李克强总理在第十二届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中指出的那样：“各地积极推进政府职能转变和机构改革，大幅减少行政审批事项。扩大‘营改增’试点，取消和免征行政事业性收费 348 项，减轻企业负担 1500 多亿元。这些都为市场松了绑，为企业添了力，全国新注册企业增长 27.6%，民间投资比重上升到 63%。全面放开贷款利率管制，在全国进行中小企业股份转让系统试点。启动不动产统一登记。简政放权等改革，极大地激发了市场活力、发展动力和社会创造力。”

2014 年 2 月国务院印发《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》，取消和下放 64 项行政审批项目和 18 个子项。其中，取消基础电信和跨地区增值电信业务经营许可证备案核准、取消保险公估从业人员资格核准等事项，社会关注度高，申报量和审批量大，取消和下放后受益面较广。以取消基础电信和跨地区增值电信业务经营许可证备案核准为例，目前中国有 2557 家跨地区增值电信业务经营者，其中 2305 家跨地区移动网信息服务业务经营者，按照取消前备案核准管理要求，至少会设立 11525 家分公司或子公司，办理 71455 个备案申请，因此，取消该项审批，企业将减少分支机构设置、人员配备等，降低办事成本。

正是由于有这样巨大的效益，所以 2014 年政府工作的重要目标