

全面深化改革 二十论

TWENTY ESSAYS ON CHINA'S COMPREHENSIVE REFORM

李培林 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

全面深化改革 二十论

TWENTY ESSAYS ON CHINA'S
COMPREHENSIVE REFORM

李培林 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

全面深化改革二十论/李培林主编. — 北京:
社会科学文献出版社, 2014. 10
ISBN 978 - 7 - 5097 - 6314 - 8

I. ①全… II. ①李… III. ①改革开放 - 研究 -
中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 178847 号



全面深化改革二十论

主 编 / 李培林

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 曹义恒 童根兴

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 岳中宝

项目统筹 / 童根兴 曹义恒

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 27.25

版 次 / 2014 年 10 月第 1 版

字 数 / 433 千字

印 次 / 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6314 - 8

定 价 / 108.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

努力推进国家治理体系和 治理能力现代化

（代前言）

王伟光*

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，是党的十八届三中全会提出的全面深化改革总目标。在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上，习近平总书记以广阔的世界历史眼光，纵观近代以来我国社会变革的历史过程，对全面深化改革的总目标作了精辟论述。深刻领会和贯彻落实习近平总书记重要论述精神，努力推进国家治理体系和治理能力现代化，是当前党和国家面临的一项重要任务，也是哲学社会科学界必须深入研究的一个重大课题。

一 充分认识推进国家治理体系和治理能力现代化的重要性和紧迫性

明确提出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，集中反映了我们党对领导中国人民建设中国特色社会主义所面临的形势和任务作出的新判断，是对我们党治国理政思想的重大创新，是对中国特色社会主义理论宝库的重要贡献，是对马克思主义国家学说的丰富和发展，标志着我们党对人类社会发​​展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的认识达到了一个新的高度。这是我们党总结近代以来

* 王伟光，中国社会科学院院长、党组书记。



特别是 20 世纪 80 年代末 90 年代初以来国际国内在国家治理问题上的经验教训得到的深刻启示，也是我们党领导中国人民历经革命、建设、改革进程得出的必然结论。

100 多年来，中华民族在寻找适合中国国情的国家治理体系方面走过了艰难曲折的历史过程。辛亥革命后，各种社会力量在建立什么样的国家治理体系问题上进行了激烈的斗争和较量。一些人企图复辟帝制，一些人尝试建立君主立宪制、议会制、多党制、总统制，但最终都以失败而告终。在中国社会各阶级、各政党迷茫、困惑和彷徨之际，俄国爆发了十月社会主义革命。这场革命不仅开辟了人类历史的新纪元，而且给中国送来了马克思列宁主义，同时也向中国人民展现了一种全新的国家治理理念。选择以马克思列宁主义为指导思想的中国共产党，肩负历史赋予的实现中华民族伟大复兴的重任，深刻分析中国社会状况，深入思考中国前途命运，认为只有社会主义才能解决中国的问题，才是真正实现民族独立和人民解放、国家富强和人民幸福的正确道路。以毛泽东同志为代表的中国共产党人在领导中国革命的进程中，一直在思考未来建立什么样的国家治理体系问题。特别是在新中国成立前夕，这一问题已经现实而紧迫地摆在了中国共产党人面前。新中国成立后，我们党在建设社会主义的实践中继续坚持不懈地探索这一问题并取得重要成果。但是，后来由于对全面建设社会主义的思想准备不足，在对国际国内形势的认识上和指导思想上出现偏差，导致发生十年“文化大革命”这样全局性的、长时间的严重错误，使新中国成立初期开始的这一实践探索没有坚持下去。

实行改革开放后，党和国家进入一个新的历史时期，以邓小平同志为代表的中国共产党人开始以全新的角度思考国家治理体系问题。邓小平同志曾经明确指出，我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主，并且造就比这些国家更多更优秀的人才。他一再强调，领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。在 1992 年“南方谈话”中，邓小平同志曾经预计，再有 30 年的时间，中国将在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度，在这个制度下的方针、政策也将更加定型化。邓小平同

志之所以反复强调制度问题，反复强调要使我们的制度更加成熟、更加定型，不仅是要解决好制约党和国家事业发展的体制机制弊端问题，而且更重要的是要解决好事关党和国家长治久安的制度现代化问题。

国家治理体系的完善程度及治理能力的强弱，是一个国家综合国力和竞争力的重要标志。从世界上看，不同国家的治理体系各不相同，治理能力也存在差异。但是，对任何一个国家来说，如果没有比较完善的国家治理体系和比较强大的国家治理能力，就不可能有效地解决各种社会矛盾和问题，就不可能形成国家建设和发展所必需的向心力、凝聚力，就会导致社会动荡、政权更迭等严重政治后果。在这方面，一些国家和政党给我们留下了非常惨痛的经验教训。

今天，我们党已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；已经从在受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为在对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。我们党所面临的一项重大历史任务，就是坚持和完善中国特色社会主义制度，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、为社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。在继承邓小平同志战略思想及对新的历史方位和历史任务作出正确判断的基础上，党的十八大从经济、政治、文化、社会、生态文明五个方面提出了全面深化改革开放的制度目标，并强调全面建成小康社会，必须构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。党的十八届三中全会进而把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确定为全面深化改革的总目标。正如习近平总书记指出的，这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求，也是实现社会主义现代化的应有之义。

二 准确把握国家治理体系和治理能力现代化的科学内涵

以习近平同志为总书记的党中央继承和发展我们党关于社会主义现代化建设的理论，明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化，实现从工业、农业、国防和科学技术现代化向全面现代化目标的历史跨越。需要指出的是，这不是简单的概念或范畴的变化，不是在工业、农业、国防和科



技现代化之后附加的第五“化”，而是蕴含着全新内容的政治理念。它不仅反映了我们党对国家现代化认识的深化和系统化，而且体现了我们党对改革认识的深化和系统化。

习近平总书记明确指出：“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。”这一重要论述，对国家治理体系和治理能力的内涵作出了科学的界定。正确理解和准确把握两个概念的科学内涵，是在实践中推进治理体系和治理能力现代化的思想认识基础。

国家治理体系和治理能力是一个相辅相成的有机整体，有了好的国家治理体系才能真正提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。作为治理体系核心内容的制度，其作用具有根本性、全局性、长远性，但是没有有效的治理能力，再好的制度和制度体系也难以发挥作用。经过36年的改革开放，我们已经走出了一条不同于其他国家特别是西方发达资本主义国家的成功发展道路，取得了举世瞩目的经济社会发展成就，而且形成了一套不同于西方国家的成功制度体系。事实雄辩地证明，治理一个国家，推动一个国家实现现代化，并不是只有一种模式、一条道路，各国完全可以走出适合自己国情的道路来。中国特色社会主义的成功实践，为人类社会开辟了一种新的发展前景，也向其他国家和民族提供了一种新的制度模式和道路选择，同时也宣告了“历史终结论”“中国崩溃论”等的破产。

从总体上讲，我们的国家治理体系和治理能力是好的，是有独特优势的，是适合我国国情和发展要求的，得到国际上越来越多人的肯定和赞扬。但是，我们也必须清醒认识到，与我国经济社会发展的要求相比，与人民群众的期待相比，与当今世界日趋激烈的国际竞争相比，与实现国家长治久安的历史任务相比，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足，还有许多亟待改进的地方；我们的制度还没有达到当年邓小平同志

提出的更加成熟、更加定型的要求，有些方面甚至已经成为影响和制约发展稳定的重要因素；我们已经有了比较完善的制度体系，但制度的效能和作用还没有得到充分发挥。因此，必须适应时代的变化和国家现代化的总进程，从各个领域推进国家治理体系和治理能力现代化，保持国家治理体系的有效运转，在着力提高国家治理能力上下功夫。既要改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又要不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，提高国家机构履职能力，提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务和自身事务的能力；把各方面的制度优势转化为国家治理的实际效能，不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的水平。

三 始终坚持推进国家治理体系和治理能力现代化的正确方向

习近平总书记指出，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须完整理解和准确把握全面深化改革的总目标。这个总目标是由两句话组成的一个整体，即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。前一句话是根本前提、根本性质和根本方向，就是国家治理体系和治理能力现代化必须在中国特色社会主义制度的框架内进行，必须坚持走中国特色社会主义道路，而不是其他什么道路，既不能走封闭僵化的老路，也不能走改旗易帜的邪路。后一句话讲的是实现形式和基本途径，就是说完善和发展中国特色社会主义制度，必须不断完善国家治理体系和提升国家治理能力；或者说，推进国家治理体系和治理能力现代化的根本目的是完善和发展中国特色社会主义。这两句话必须一起讲，如果只讲推进国家治理体系和治理能力现代化，不讲完善和发展中国特色社会主义制度，就是不完整、不全面的，就会迷失推进国家治理体系和治理能力现代化的正确方向。

推进国家治理体系和治理能力现代化，必须切实解决好制度模式的选择问题。一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。世界上

没有放之四海而皆准的发展模式，也没有一成不变的发展道路。一种制度模式在一个国家是适用的，在其他国家则不一定适用。历史和现实一再昭示我们，世界上没有哪个国家或民族是可以完全依赖外部力量、跟在他人后面亦步亦趋实现发展、强大和振兴的。不顾国情照抄照搬别人的制度模式和发展道路，从来都不会成功，不仅不能真正解决实际问题，还会造成经济停滞、政权更迭、社会动荡、主权丧失等严重后果。在这方面，同样有深刻的经验教训值得我们汲取。

中华民族是一个兼容并蓄、海纳百川的民族，在漫长历史进程中，不断学习他人的好东西，把他人的好东西转化成我们自己的东西，从而形成我们的民族特色。这也就是中华民族绵延五千年而始终充满生机和活力的秘密所在。我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。我们的国家治理体系无疑需要改进和完善，但怎么改、怎么完善，我们自己要有主张，要有定力。我们需要借鉴包括政治文明在内的人类文明的一切有益成果，但绝不照搬西方的制度模式和别国的发展道路，当然也绝不把自己的制度模式和发展道路强加给他人。中国的事情必须由中国人民自己作主张、自己来处理，否则就必然遭遇失败，成为他人的附庸。

在纪念毛泽东同志诞辰 120 周年座谈会上，习近平总书记曾经指出：“站立在 960 万平方公里的广袤土地上，吸吮着中华民族漫长奋斗积累的文化养分，拥有 13 亿中国人民聚合的磅礴之力，我们走自己的路，具有无比广阔的舞台，具有无比深厚的历史底蕴，具有无比强大的前进定力。”这充分显示出当代中国共产党人对中国特色社会主义制度的坚定自信。没有坚定的制度自信，就不可能有全面深化改革的勇气，当然，离开不断改革和完善，制度自信不可能彻底，也不可能久远。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，是为了更好地完善和发展中国特色社会主义制度，而不是削弱、改变或放弃这个制度。坚定制度自信不是要故步自封，而是要不断革除体制机制弊端，让我们的制度更加成熟而持久。不讲或淡化完善和发展中国特色社会主义制度，只讲推进国家治理体系和治理能力现代化，是对全面深化改革总目标的误读和曲解。坚持中国共产党的领导，完善和发展中国特色社会主义制度，是我们治国理政的根

本，不容有任何含糊和动摇。必须始终坚持推进国家治理体系和治理能力现代化的正确方向，在思想上进一步明确，我们的国家治理体系和治理能力现代化也要吸纳人类文明的一切优秀成果，但不是接受西方发达资本主义国家的政治理念和话语体系，不是实行西方的多党轮流执政、三权鼎立、两院制，不是实行经济私有化、政治自由化、军队国家化等等。一句话，推进国家治理体系和治理能力现代化，绝不是西方化和资本主义化。

四 不断巩固推进国家治理体系和治理能力现代化的价值体系基础

习近平总书记从把握正确方向、汇聚强大力量的战略高度明确指出，推进国家治理体系和治理能力现代化，要大力培育和弘扬社会主义核心价值观体系和核心价值观，加快构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系。这一重要论述，深刻阐明了社会主义核心价值观体系和核心价值观对于推进国家治理体系和治理能力现代化的极端重要性。

一个国家的治理体系和治理能力是与这个国家的历史传承、文化传统密切相关的，任何政治制度、经济制度、社会制度和对外政策，都无不蕴含着特定国家和民族的核心价值观。马克思主义认为，世界上的任何事物都是普遍性和特殊性的统一，普遍性寓于特殊性之中，特殊性包含着普遍性，不存在只有普遍性而没有特殊性或者只有特殊性而没有普遍性的东西。所有价值观念都是历史的、具体的，都是由社会经济关系决定的，不存在永恒的、不变的、抽象的价值观念。自由、民主、人权、公平、正义等价值观念也都不是抽象的，而是有着具体的社会政治内容，也是随着经济社会条件的变化而变化的。从这个意义上可以说，所谓“普世价值”实际上是一个伪命题，它在现实生活中是不存在的。正如一位美国学者所说的那样，普世主义是西方对付非西方社会的意识形态。西方某些人把他们的那套价值观念标榜为“普世价值”，把他们诠释的自由、民主、人权等说成放之四海而皆准的标尺，极力在世界范围内叫卖和推销，台前幕后策动了一场又一场“颜色革命”，其目的就在于渗透、破坏和颠覆别国政权。国内外一些敌对势力假借“普世价值”之名，抹黑中国共产党，抹黑中国特色社会主义制度，抹黑我国主流意识形态，企图用西方价值观念

改造中国，其目的也就在于让中国人民放弃中国共产党的领导，放弃中国特色社会主义制度，使中国再次沦为某些发达资本主义国家的殖民地。

社会主义政治文明批判继承了包括资本主义政治文明在内的一切人类政治文明成果。自由、民主、人权是资产阶级在推翻封建专制制度的革命中所确立的观念，具有巨大的历史进步意义；同时，由于资产阶级民主是建立在私有制基础之上的，它从一开始就是以少数人对多数人的统治为前提，是形式上的民主、“资本”的民主。中国共产党人借用了资产阶级自由、民主、人权等概念，但赋予其完全不同的政治含义。作为社会主义核心价值观的有机组成部分，民主、自由、平等、公正、法治已经鲜明地写在中国共产党人的旗帜上。社会主义核心价值观不仅决定着中国特色社会主义的发展方向，而且也是顺利推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。对于一个国家和民族来说，如果不坚持自己的价值体系和价值观，如果没有自己的精神独立性，那么，其政治、思想、文化、制度等方面也就失去了自主性和独立性的根基。我们要理直气壮地继承和弘扬中华民族传统美德，坚守在中国大地上形成和发展起来的价值体系，努力抢占价值体系的制高点，实现中华传统美德的创造性转化和创新性发展，使中华民族最基本的文化基因与当代文化相适应、与现代社会相协调。要把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来，把继承优秀传统文化又弘扬时代精神、立足中国又面向世界的当代中国文化创新成果传播出去，向世界展示中华文化的独特魅力。要认真学习借鉴世界各国人民创造的优秀文明成果，不断增强国家文化软实力，使我们的文化成为抵御西方价值观念渗透的强大思想武器。

推进国家治理体系和治理能力现代化，是一项极为宏大的系统工程，在一定意义上可以说是一场国家治理领域的革命。它涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域，需要全党全社会共同努力。哲学社会科学界要认真学习、深刻领会党的十八届三中全会决定和习近平总书记重要论述精神，发挥自身优势，围绕相关重大理论和现实问题，组织精干力量开展深入研究，努力推出高水平的研究成果，及时提供有价值的决策建议，为全面深化改革、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作出应有的贡献。

目 录

努力推进国家治理体系和治理能力现代化（代前言） …………… 王伟光 / 1

第一篇 经济体制改革

使市场在资源配置中发挥决定性作用及更好发挥政府

作用 …………… 常欣 朱恒鹏 张磊 张琦 / 3

坚持和完善基本经济制度 …… “完善社会主义基本经济制度” 课题组 / 32

深化财税体制改革 …………… 杨志勇 / 52

地方债务问题 …………… 刘煜辉 / 66

中国参与全球经济治理 …………… “中国参与全球治理研究” 课题组 / 81

第二篇 政治、文化体制改革

中国政治建设的策略与展望 …………… 房 宁 / 97

推进法治中国建设与司法管理体制改革 …………… 莫纪宏 / 126

中国特色社会主义的公平正义与人民福祉 …………… 樊建新 刘志明 / 161

深入认识文化市场，深化文化体制改革 …………… 张晓明 / 174



中国的网络管理和网络舆论 新闻与传播研究所课题组 / 194
国际传播能力和对外话语体系建设 周 弘 等 / 217

第三篇 社会体制改革

城乡发展一体化与户籍制度改革 魏后凯 盛广耀 / 237
中国分区域“单独二孩”政策目标人群 王广州 张丽萍 / 257
渐进式延迟退休年龄的方案和影响 张车伟 林 宝 / 276
逐步形成橄榄型分配格局 李培林 张 翼 / 293
加快形成科学有效的社会治理体制 陈光金 / 313

第四篇 生态文明、党的建设体制改革

改革生态环境保护管理体制 ... 潘家华 庄贵阳 马建平 朱守先 / 345
切实加强和改善党对全面深化改革的领导 邓纯东 陈志刚 / 364
中国特色新型智库 刘佳骏 / 380
强化反腐倡廉体制机制创新 中国廉政研究中心课题组 / 394
后 记 / 419

第一篇

经济体制改革



使市场在资源配置中发挥决定性 作用及更好发挥政府作用

常 欣 朱恒鹏 张 磊 张 琦*

政府与市场关系的问题，是经济学研究中长久不变的主题。纵观整个经济思想史，在两者关系的问题上，从早期的自由市场经济到 20 世纪 30 年代伴随“大萧条”而生的国家干预主义，再到 70~80 年代社会思潮大变革背景下主张恢复自由市场经济和强有力个人主义刺激的新自由主义，又到近年来（特别是新一轮全球金融危机后）出现的再度强调政府干预必要性的新国家干预主义，经济思潮呈现出一种交替更迭的特征。

政府与市场关系的问题，也是中国经济体制改革的核心问题。随着中国改革开放的发展，对两者关系的认识不断深化。党的十四大明确提出，经济体制改革的目标“是建立社会主义市场经济体制”^①，“要使市场在社

* 常欣，中国社会科学院经济研究所宏观经济研究室研究员；朱恒鹏，中国社会科学院经济研究所微观经济研究室研究员；张磊，中国社会科学院经济研究所宏观经济研究室副研究员；张琦，中国社会科学院经济研究所微观经济研究室副研究员。

① 中共中央文献研究室编《十四大以来重要文献选编》（上卷），人民出版社，1996，第 180 页。

会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”^①，这是在两者关系认识上的重大突破。此后，中国一直在探索市场作用的准确定位。党的十六大提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”^②，党的十七大提出“从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用”^③，党的十八大提出“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用”^④，这些论断都集中强调改革的取向是增强市场的作用。在此基础上，党的十八届三中全会进一步提出“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”^⑤。从“基础性作用”到“决定性作用”，不仅是强度、力度、深度等量的变化，更是某种质的提升，是在政府与市场关系认识上的又一重大进展。

在我们看来，在当前形势下处理好政府与市场的关系，更好地发挥政府的作用，并使市场在资源配置中起决定性作用，核心是要合理地界定政府与市场之间的边界，而其中的关键又在于厘清政府行为的边界。基于这样一种判断，本研究将围绕政府行为重塑与政府职能再配置这一主题展开分析。

一 矫正地方政府的准市场主体化行为，弱化其直接参与微观经济活动的动机

近年来，伴随着发展理念的更新，各级政府加强了以实现基本公共服务均等化为目标的公共财政体系建设，政府的公共服务职能得到一定程度

-
- ① 中共中央文献研究室编《十四大以来重要文献选编》（上卷），人民出版社，1996，第19页。
 - ② 中共中央文献研究室编《十六大以来重要文献选编》（上卷），中央文献出版社，2005，第20页。
 - ③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2007，第21页。
 - ④ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2012，第18页。
 - ⑤ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日，第1~3版。