

北京市社会科学界联合会社会组织重点资助项目

第三轮改革

中国改革报告 2014

北京改革和发展研究会◎编
陈剑◎主编

高尚全 沈宝祥 宋晓梧 吴稼祥 吴思 王占阳 胡星斗
隆重推荐



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

014044002

北京市社会科学界联合会社会组织重点资助项目

D61
366

第三轮改革

中国改革报告 2014

北京改革和发展研究会◎编
陈剑◎主编



北航

C1731217



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

D61
366



图书在版编目(CIP)数据

第三轮改革:中国改革报告.2014 / 陈剑主编. —
北京:法律出版社,2014.5
ISBN 978-7-5118-6298-3

I. ①第… II. ①陈… III. ①体制改革—研究报告—
中国—2014 IV. ①D61

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第070070号

第三轮改革——中国改革报告2014

陈剑主编

责任编辑 易明群
装帧设计 李瞻

© 法律出版社·中国

开本 787毫米×1092毫米 1/16

版本 2014年5月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 26 字数 504千

印次 2014年5月第1次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6298-3

定价:98.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑委员会

顾 问 黄孟复 蒋正华 蒋效愚 魏纪中 宋晓悟
段柄仁 郑新立 盛明富 宋贵伦 张文啟
史秋秋

编辑委员会主 任 蒋效愚

编辑委员会副主任 杜 巍 韩 凯 王彦京 连玉明

编 委 程秀生 康庆强 王明兰 王京华 马仲良
孔繁敏 王淑贤 陈共炎 伍健民 陈四光
孔令俊 张剑荆 王瑞琴 李盛平 姜年子
张学明 周景勤 龚 裕 于海永 陈 俊
王志新 刘德翔 赵妍丽 刘星星 许传玺

主 编 陈 剑

编 辑 部 毛雪峰 朱洁如 王东勤 常 婧 徐 南
孟立联

序言一

胡德平*

三中全会的《决定》我看了一遍,感到改革已经是不可逆转的潮流,这让人很放心。我对此确实非常拥护。这个决定说的全面改革的空间很大,亮点也很多,应该认真学习。

一个时期以来,我们面临的问题,其实也看清楚了,就是下不了决心,老是在原地转。比如说市场在配置资源中起基础性作用,1992年就这么提了,那是十四大。十五大还是这句话,起基础性作用,但是在国家宏观调控下起基础性作用。十七大还是这么一句话,还是起基础性作用,就是在更大程度上起基础性作用。十八大是更大程度、更大范围起基础性作用。不如就来个起决定性作用。这就简明扼要,而且这是经过实践验证的。迈出这样一步,我觉得这体现出的是一种勇气和信心。

第一,治理体系和治理能力现代化与国家学说。

我国改革的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的现代化。治国,首先就有一个治理系统、治理能力问题。我们党要推进国家治理体系和治理能力现代化,那和人民民主专政是个什么关系?我觉得这牵涉到一个国家学说问题,主人是谁,最高权力机构是谁,共产党应该是个什么地位,人大、政府、两院是个什么地位,这一系列问题,我觉得是国家学说问题。在这个意义上,习近平经常讲这点我觉得非常好,讲马克思主义的指导,我觉得这既有马克思主义对国家学说的看法,也有现代化的意义。

过去说我们国家怎么治理,说到政治体制改革,首先说我们不搞三权分立。你这么说也可以,但你首先要说明你的目标是什么。别一说就是我们不搞这个、不搞那个。现在把我们要搞什么说出来,就非常好。现在把治理国家列为现代化的一部分,四个现代化再加一个现代化,这就覆盖了方方面面——全面改革,这个说得非常好。

* 作者为全国工商联原党组书记,原全国政协常委,中国改革20人论坛顾问。

推进国家治理体系和治理能力现代化,首要还是要保护人民,依法打击各种罪犯。这个次序再摆正确,我觉得就非常好了。首先是依靠人民。各种自治组织应该搞起来,不但市场可以解决的政府不要包办,自治组织、群众团体,自己能解决就交给它自己解决。这既是一个马克思主义国家学说问题,也是第五个现代化的路径。

第二,改革要赶上时代的步伐。

我国改革三十多年,世界形势变化得很快,这个时代的步伐我们跟上了没有?我们的改革有不到位的问题,也有一个方向的问题,我们的改革不能让人民老失地,不能简单地让工人下岗。那样就是有问题。我们的一些改革,要看看时代是什么样,我们的问题出在哪儿,在改我们问题的时候要看看前景,要考虑到还会有什么问题。

第三,土地制度、城乡二元结构是一个重大的问题。

这是在我们80年代农村改革时就面临的问题,我详细看了五个“一号文件”,几乎全都涉及了。农村改革不单是个生产责任制问题,也牵涉到购销问题、运输问题、环保问题,比如现在一个流通运输体系没有解决,这就让农副产品提高了那么多的流通成本。此外,还有土地制度、二元结构、农村经济组织的成员问题,都有涉及。总结经验,是对它的价值认识不同,如果连发十个“一号文件”,农村土地情况、城乡二元结构当时就能得到解决,那样境况应该比现在要好得多。

第四,文件的意义重要在于满足社会和人民需求的程度。

以前我学习中央文件和中央精神时,着重谈它的意义和影响,现在有了一些新想法,也就是说,要谈它如何满足你、我、他每个人的需求,如何满足社会各个利益群体的需求,应该加上这样一个思维方法和角度学习文件。

满足需求不光有经济上的意义,也有政治上的意义。

一是在经济上,这次三中全会说到各种所有制的产权是平等的,都要受到保护,农村的建设用地和城市的建设用地应该同地同权同价。今后不见得城市的发展就是国有土地的不断增加,即使再征地也要减少征地的范围,这一点在经济领域内满足了各种所有制主体的需求,希望它能够落实。

二是中国发展确实很快,确实是世界的奇迹,但新的矛盾产生了,贫富分化的差距也加大了。政府的税收应该怎么用,是用在政府的建设投资上,还是更多关注我们的社会保障制度?我觉得,人民大众这种需求也应得到满足。

三是三中全会在政治方面强调宪法是最高权力机关制定的根本大法,而且要把忠于、遵守、维护宪法的机制形成一种制度。我觉得在这种形态下,反宪政、反公民社会的言论不好再讲了。司法制度改革也是人民最迫切的需求之一。

强调学习文件要结合公民、社会的需求,大家的学习才能更主动、更积极、更能体现人民的首创精神,才能把正确的理论作为行动的指南而创造历史。有这样一句话不可忘记:人们对先进理论实现的程度,取决于人们对先进理论需求的程度。

北京改革和发展研究会连续每年出版《中国改革报告》,涉及经济政治社会文化和党的建设。对每年中国改革的步伐作一综述和回顾,可以看到我们在改革方面总体是向前的发展轨迹。我希望,每年出版的中国改革报告会增加吸引力,成为推动中国改革的重要思想库。

序言二

沈宝祥*

人是要有一点精神的。过去搞革命,很强调要有革命的精神。今天搞改革,也需要有精神力量的支撑,这就是改革的精神。改革者就是要有一点精神。

从改革一开始,邓小平就提出,要杀出一条血路来。这就是改革者的精神。1992年年初,邓小平在南方谈话中说:“没有一点闯的精神,没有一点‘冒’的精神,没有一股气呀、劲呀,就走不出一条好路,走不出一条新路,就干不出新的事业。”^①邓小平鲜明地提出了改革者要有一种改革的精神。

1983年1月20日,十二大刚被选为中共中央总书记的胡耀邦,在全国职工思想政治工作会议上作长篇讲话,题目是:《四化建设和改革问题》。在这个讲话中,专有一节讲共产党员必须具有勇于改革的思想。他说,勇于改革是革命者的品格。在新时期,我们一定要在全党同志中确立社会主义社会还要在各方面进行改革这样一个具有重大意义的指导思想。勇于改革的精神,这是改革者应当具备的品格。

回顾三十多年的改革历程,有起有伏,是曲折前进的,改革者的精神非常重要。改革的启动,是靠杀出一条血路的气概,披荆斩棘,开拓前进。20世纪90年代初,重启改革,是靠闯和冒的精神,顶住“姓资姓社”的责难,不怕“左”的政治家、理论家的大帽子。改革的实践充分说明,改革者首先要有勇于改革的精神,这是推进改革的一个前提条件。

当前,改革遇到了包括利益集团在内的重重阻力,异常复杂而艰巨。如果说,改革之初要突破的是思想“禁区”,那么今天的改革,要突破的则既是思想“禁区”,更有利益“雷区”。改革形势的发展尖锐地提出了改革者的精神状态问题,特别需要强调勇于改革的精神,敢闯敢冒的精神,敢于碰硬的精神。

一个时期以来,一方面改革的呼声很高,另一方面,改革却老是迈不开大的步

* 作者为中共中央党校教授。

① 《邓小平文选》(第3卷),第372页。

子,甚至出现了延缓改革、阻止改革的怪理论。

改革迈不开大的步子,说来说去,还是一个“怕”字。怕什么呢?

主要是怕走错了路。

20世纪90年代初,改革不敢迈开步子,是怕走了资本主义道路。所谓“多一分外资,就多一分资本主义”。邓小平尖锐地批评说,这些人连基本常识都没有。现在,经济体制改革方面,这个姓“资”还是姓“社”的问题基本不存在了,但在政治体制改革方面,这个问题却凸显出来了。

邓小平响亮地提出,社会主义必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果。一切文明成果,包括物质方面的,精神方面的,包括经济、政治、文化等方面的。党的十五大更是明确讲:“借鉴人类政治文明的有益成果,绝不照搬西方政治制度的模式”。^①这里讲得很全面,有益成果要借鉴,制度模式不照搬。但有些人强调的是绝不能照搬,这也不能搞,那也不能搞,而对如何吸收借鉴人类政治文明的有益成果,则避而不讲,不感兴趣,实际是害怕,害怕走了资本主义道路。其实,害怕是没有必要的。政治领域同经济领域一样,也有属于手段和方法的东西,如权力分解、权力制衡、普选等,大胆吸收和借鉴这些东西,有助于发展我们的社会主义民主、完善社会主义法制。

还有一种情况,就是盲目地害怕改革会走了邪路。

邓小平说,我们的政治体制是从苏联模式来的。^②邓小平具体地分析了我国党和国家的领导制度的弊端,他列举了五个弊端,即官僚主义现象、权力过分集中的现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象、形形色色的特权现象。五大弊端,最主要的是权力过分集中的弊端。这种政治体制和它的弊端,就是我们所说的老路的重要实质内容。那么,邓小平讲的这些究竟是不是符合我国政治体制的实际状况呢?现在,很有必要重新提出这个问题。笔者认为,邓小平的论断毋庸置疑,而且应当正视。在政治上不走老路,就要坚决地推进政治体制的改革,革除苏联模式的那一套,革除五大弊端。不正视我国政治体制存在的问题,甚至给要求改革的言论和主张扣帽子,盲目地害怕改革会走上邪路,实际上,这恰恰是自觉不自觉地维护老路、坚持老路。这样的精神状态更是要不得。

还有一种“理论”,认为改革开放以来,我国的经济快速发展,这就证明,我国的政治上层建筑基本上是适应经济基础的。言下之意是,我国的政治体制不必作大的改革。这样的观点似乎符合马克思主义的基本原理,似乎很有道理,也有一

^① 《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2002年版,第31页。

^② 参见《邓小平文选》(第3卷),第178页。

些迷惑力。但是,第一,对基本原理要完整准确地理解;第二,对什么事物都要作具体分析,基本原理代替不了对具体事物的具体分析。对此,我在《弊端与良方》一文中作了剖析。现抄录如下:“毛泽东曾说:在社会主义条件下,在我国,上层建筑与经济基础之间,存在着既相适应又相矛盾的状况。我们要看到二者相适应的一面,又要清醒地看到二者相矛盾的一面。社会主义的发展进程还表明,这种既相适应又相矛盾的状况,也是发展变化的,而不是固定不变的,有时,矛盾的方面会比较突出。上层建筑与经济基础之间的矛盾,往往是政治制度和体制的问题。改革开放以来,我国上层建筑与经济基础之间的矛盾方面,也是这样的状况。就当前来说,经济方面存在的问题,如贫富差距拉大,腐败现象、垄断,以及建设中的决策失误,形象工程、政绩工程等,已造成经济上的巨大损失。这些,都是上层建筑与经济基础之间矛盾的具体表现,都可以也需要从政治体制上找到原因,都提示我们要进行政治体制的重大改革。”^①现在,大家都看到,我国社会的矛盾比较突出,这正是上层建筑与经济基础矛盾的具体表现,正是需要推进政治体制改革的警示。唯有敢于直面现实的勇气,大力推进政治体制的改革,才是出路。

同1992年年初邓小平发表南方谈话时的情况相比,现在的“怕”,似乎更多一些。有些人总是强调改革要慎之又慎,要设计好了才能行动,而设计方案又犹豫犹豫,迟迟出不了台。对于一些改革试点,出现一些问题就叫停,生怕乱了局面。还有是怕碰硬,都说改革要攻坚,但就是缺少有力的行动。总之,是一个“怕”字在作怪。

十八大以后,我们正在做坚持和推进中国特色社会主义的大文章。“改革”,是这篇大文章的一个关键词。现在,人们热议改革,有议论改革必要性的,有提出各种改革主张的,这都反映了人民群众的意愿,也反映了历史的要求。怎样改变改革迈不出大的步伐的状态?就要解决精神状态的问题。

怎样振作精神?邓小平的南方谈话为我们提供了重要的经验。

一是要大力倡导“闯”的精神。邓小平说:“干革命、搞建设,都要有一批勇于思考、勇于探索、勇于创新的闯将。”进入改革攻坚阶段,我们更需要勇于冲破一切传统观念和体制的束缚,勇于碰硬,敢于大胆地试,大胆地闯,有一股闯劲,有一股勇气,闯出改革的新天地。“摸着石头过河”,首先是要敢于“摸”。这就要有“闯”的精神。

二是要着力击破束缚人们思想和精神的谬论、怪论。当年,邓小平以“三个有

^① 陈剑主编:《中国改革报告2012》,法律出版社2012年版,第229页,该文题目出版时改为《渐进式改革要有突破》。

利于”标准击破了“姓社姓资”的诘难和困惑,又以手段和方法论解惑社会主义能不能搞市场经济体制的历史疑难,从而使人们的思想豁然开朗,精神升华到新的境界。

现在的中国,所处的历史方位虽已发生了巨大变化,但围绕要不要该改革、改革向何处去,仍有激烈的争执。一个时期以来,出现了一些谬论、怪论,比如,中国特殊论、无普世价值论、片面的维稳论、片面的上层建筑适合经济基础论,等等。这些谬论、怪论,误导了人们的实践,束缚了人们的思想。要振奋起人们改革的精神,就必须剖析这些谬论、怪论,指出其谬误和危害。这就是当前推进思想解放的重要内容。

陈剑同志主编的《第三轮改革——中国改革报告 2014》,全书近四十万字,汇集了诸多改革专家对 2013 年中国诸多事件的分析,并全面论述了中国如何进一步推进改革、如何改革、在哪些领域进行改革等问题,提出许多独到的见解。这是作者主编的年度改革报告第四部,是一部论述改革值得关注的好书。

本文着重讲了一个改革的精神状态问题,作为此书的序言。

序言三^{*}

《第三轮改革——中国改革报告 2014》课题组

2013 年 11 月结束的十八届三中全会是一次十分重要的会议,会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),是一个具有明显改革特征的《决定》,对未来的中国的发展将会产生重要影响。这也意味着改革旗帜将在中国上空高高飘扬。

2013 年 9 月 2 日,1991 年诺贝尔经济学奖得主、交易成本理论提出者罗纳德·科斯(Ronald Coase)逝世,享年 102 岁。科斯教授是新制度经济学的鼻祖,产权理论的奠基人,其理论对中国的经济改革影响深远。科斯与王宁曾写了一本书:《变革中国》。这本书的观点是,中国改革开放的成功,依靠的并不是政府主导的市场化改革,而是来自边缘部分的革命,承包制、乡镇企业、个体户和经济特区是中国市场经济转型中最重要的四个“边缘力量”,他们共同促成了中国的“边缘革命”。边缘革命的内在核心都是对人的解放,对个体权利的承认,政府逐渐从生产领域和市场退出,这使民间经济得以崛起,个体力量得以发挥,如此才创造了三十年改革开放的经济奇迹。

中共十八届三中全会通过的《决定》,《决定》60 条,有 55 条涉及经济、政治、社会等多方面的改革。55 项改革归纳为一条,仍然是人的解放,如何进一步摆脱束缚,使每个人的潜能得到很好的发挥。

《决定》提出,市场在资源配置中起决定性作用。这是一条十分重要改革。在资源配置中,到底是政府起决定作用还是市场起决定作用?这场争论几乎延续了十年,十八届三中全会通过的《决定》终于给出了一个明确回答。长期以来,人们把一个主导市场经济发展的强势政府,看作中国模式的特色,这种观点的呼声越来越高。但随着中国在经济增长过程呈现出的大量问题,人们认识到这种增长模式难以为继,并渐渐取得了有识之士的共识。十八届三中全会对此也给出明确回

^{*} 序言三是 2013 年 12 月 28 日在北京西苑饭店召开的“思想中国 2014 迎新联欢”,陈剑代表活动主办方所作的致辞,作为序言时内容有所删减。

答。但要使市场在资源配置中起决定性作用,关键在于对政府的行为进行限制,并严格规范政府的行为,这也是未来中国改革重要环节。

市场作为资源主要分配者的地位,需要政府管住“闲不住的手”,政府不能过多地介入经济活动,尤其是对于一些过于微观的事务不能插手过多。政府的工作就是为市场经济健康发展提供健康公平的竞争和法治环境,在公共服务领域担当主要供应者的作用,即建设一个公共服务型政府。这也是李克强总理在上任之初提出的“两个凡是”理念的实施,即“凡是市场能够做到的,交给市场;凡是社会能够做的,交给社会”。但真正让市场在资源配置中起决定性作用,没有政府自身脱胎换骨的改革,是难以做到的。

科斯所说的边缘革命的内在核心都是对人的解放,对个体权利的承认。而人的解放,最重要的是思想解放。2013年也是十一届三中全会召开35周年纪念。十一届三中全会的主题是解放思想,实事求是,团结一致向前看。现在看来,这一主题在当今仍具有重要现实意义。我们仍需要进一步解放思想,实事求是。科斯在去世之前,曾对中国发出十个忠告,其中一个忠告就是:中国经济面临着一个严重的缺陷,即缺乏思想市场。他认为,“具备批判思想、愿意挑战权威,而又宽容、虚怀若谷的公众,是自由思想市场发展的沃土”。并认为,只要中国开放思想市场,中国就会迅速在科技方面更上一层楼。当今中国经济诸多弊端和险象丛生的根源,一个重要原因是缺乏思想市场。已故物理学家钱学森之问,即“为什么中国的大学在1949年后没有产生一个世界级的原创性思想家或有创见的科学家?”,科斯的答案是,因为中国缺乏一个开放的思想市场。

开放、自由的思想市场不能防止错误思想或邪恶信念的产生。但历史已经表明,压制思想市场会遭致更坏的结果。在一个开放的社会,错误的思想很少能侵蚀社会的根基,威胁社会稳定。

今天的中国,不是没有思想,也不能说思想市场没有开放,而是需要进一步开放。因此,如何进一步解放思想,如何保障宪法赋予每一个中国人的言论自由的权利,仍是当今中国面临的问题。按照科斯的想法,只要中国开放思想市场,允许大学独立、自治,给民企以与国企同等的待遇,中国就会迅速在科技方面更上一层楼!

一个开放的思想市场,需要有独立的人格思想学者。作为一个有独立人格的知识分子,需要对政府政策中的进步方面的给予表扬,以激励政府;同时应该对不恰当的政府政策勇敢予以批评,当然要注意方式,最好是政府能够接受的方式。以批评的眼光来看待社会现象,提出具体建设性的意见,并造福于普罗大众。

《决定》发布后,社会对《决定》的总体评价是好的。在当下十分复杂的形势

下,能够出台体现诸多改革内容的《决定》,确实超出许多人的预期。

人们经常拿两个三中全会进行对比,两次三中全会最大的区别就是社会背景、时代背景的变化。经济体制改革虽然还是很重要,但是历史走到今天,政治改革特别是民主化的推进,包括选举民主和协商民主应当提上议事日程。民主是中国共产党的生命力,也是中国特色社会主义的生命力所在。如果在这方面能够有所推进,中国的面貌将会焕然一新,中国共产党的威望和凝聚力也会进一步提升。

千万不要把民主污名化。20世纪30年代,中国共产党在自己管辖的边区就搞过试点,效果非常好。我们现在也有很多地方在搞基层选举,取得了非常好的成效。推进适度民主,不仅不会影响稳定,实际是有利于推进稳定的。只要采取积极稳妥的办法,在党的领导下,是完全能够把控局势的。

2013年12月3日,中共中央政治局就历史唯物主义基本原理和方法论进行第十一次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调,推动全党学习历史唯物主义基本原理和方法论,更好地认识历史发展规律,更加能动地推进各项工作。总书记的这一讲话有很强的现实意义。按照历史唯物主义原理,历史的发展是由许多单个人的意志和力量相互作用的结果。恩格斯晚年强调唯物史观是科学的世界观和方法论,他在深入分析经济基础和上层建筑之间的交互作用后,提出了历史“合力”论思想。人们创造历史的活动,如同无数力的平行四边形形成的一种总的合力。未来中国如何发展,当然取决于执政党政策和路线的正确,但同时也取决于无数中国人的努力。甚至在一定意义上可以说,无数中国人的努力和觉悟可能更为重要。所谓世界潮流,浩浩荡荡,每个人的努力,就形成了一股潮流,就成为一种不可抗拒的力量。习近平总书记说得好,“人民对这种美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”。



原全国工商联党组书记胡德平



中国经济体制改革研究会
名誉会长高尚全



中国经济体制改革研究会
会长宋晓梧



民建中央副主席辜胜阻



北京改革和发展研究会
名誉会长魏纪中



中国经济体制改革研究会副会长、
北京改革和发展研究会会长陈剑



中国文联副主席夏潮



胡耀邦史料信息网
负责人李胜平



中国法学会教授郭道晖



中国行政体制改革研究会
副会长汪玉凯



中国军事科学院原副院长、
中将徐根初



国务院发展研究中心《中国
经济报告》总编辑张剑荆



北京农商银行首席专家
任俊峰



中央党校教授沈宝祥



中国社科院学部委员田雪原



《炎黄春秋》社长吴思



中国经济体制改革研究会
副会长石小敏



中国防卫科技学院副院长陆德



中国改革基金会国民经济
研究所研究员王小鲁



人民日报评论员马立诚



中国政法大学法学院副院长何兵



北京航空航天大学教授
高全喜



政治学者吴稼祥



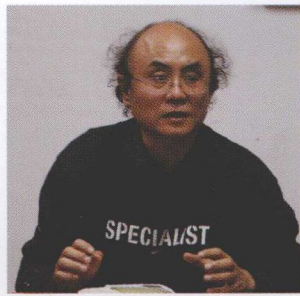
中央党校教授蔡霞



中国人民大学地方政府发展战略研究中心主任彭真怀



中国经济体制改革研究会副秘书长袁绪程



中国社科院研究员雷颐



中国政法大学研究生院副院长李曙光



中央社会主义学院教授王占阳



中山大学教授荣剑



财政部财政科学研究所副所长刘尚希



国务院发展研究中心研究员张立群



中国社科院研究员周茂清



北京理工大学教授胡星斗



国务院发展研究中心研究员程秀生



京衡律师事务所一级律师陈有西