

《中国智库》编辑部特别策划

# 国研专家展望 中国改革下一步

包月阳 主编



国务院发展研究中心  
Development Research Center  
of the State Council



用制度保障生态环境质量的持续改善

积极稳妥推进金融市场化改革

坚定不移地走中国特色改革道路

十八届三中全会引领改革进入新时代



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

《中国智库》编辑部特别策划

# 国研专家展望 中国改革下一步

主 编 包月阳

副主编 车海刚

编 辑 宋东坡 范鹏宇

DRC 国务院发展研究中心  
Development Research Center  
of the State Council



中国发展出版社  
CHINA DEVELOPMENT PRESS

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

国研专家展望中国改革下一步 / 包月阳主编. —北京: 中国发展出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-5177-0152-1

I. ①国… II. ①包… III. ①发展战略—研究—中国  
IV. ①D60

中国版本图书馆CIP数据核字 ( 2014 ) 第074088号

书 名: 国研专家展望中国改革下一步

著作责任者: 包月阳

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0152-1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 8.5

字 数: 169千字

版 次: 2014 年 4 月第 1 版

印 次: 2014 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 35.00元

联系电话: ( 010 ) 68990646 68990692

购书热线: ( 010 ) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: ( 010 ) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮箱: [cheerfulreading@sina.com](mailto:cheerfulreading@sina.com)

---

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

# 深化改革，领导干部是关键（代序）

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟



十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，是指导新时期改革开放的纲领性文件，也标志着中国已进入“全面深化改革”的历史新阶段。

政治路线确定后，干部就是决定的因素。习近平总书记强调，改革开放任务越重，越要加强和改进党的自身建设，越要不断提高领导和推动改革的能力，不断提高党的领导水平和执政水平。在这场关乎国家命运的改革攻坚战中，各级领导干部是贯彻落实《决定》的主力军，以果敢、坚忍、苦干、实干的精神和高超的智慧，做勇于改革的先锋和善于改革的表率，是时代赋予各级党员干部的责任和要求。贯彻好、落实好《决定》，各级领导需要正确处理好五大关系。

第一，处理好改革全面推进与重点突破的关系。《决定》是我国历史转折时期全面深化改革的顶层设计，体现了“五位一体”统筹考虑和系统谋划。一方面，这一蓝图是各个领域改革的有机统一，另一方面，各领域改革相对独立；一方面，改革到了全面推进的关键时刻，另一方面，各领域改革又必须抓准主要矛盾，以重点突破带动全局。全局有全局的重点，条线有条线的重点，块块有块块的重点，制订各个领域、地区改革的路线图成了当务之急，能否重点突破也是保证全面深化改革顺利推进的关键所在。上世纪90年代财税体制、外汇管理体制、国有企业等重大领域改革的突破，有力促进了社会主义市场经济体制整体改革的推进，值得借鉴。

第二，处理好经济增长速度与质量的关系。经济体制改革的实质是更大程度地解放生产力，但解放生产力并非片面追求高速度。实现全面建成小康社会的目标要保持一定的经济增长速度，更要树立正确的政绩观、发展观。我国资源、能源、生态及生存环境所面临的严峻挑战已深刻表明，通过深化改革实现有效益、高质量、可持续发展，刻不容缓。

第三，处理好整体利益与局部利益的关系。深化改革必然要调整现有利益格局，调整的幅度与改革的力度正相关。《决定》着眼于整体利益的最大化、最优化，通过体制机制的创新，为转变发展方式提供制度保障。各级领导能否从大局出发，勇于推进涉及本部门、本地区不合时宜的既得利益改革，对改革全局至关重要。有的干部存在畏难情绪，希望别人先改、自己晚改，对自己有利的快点改，对自己不利的慢点改。要防止这种从局部利益出发的“选择性”改革，保证全面改革顺利实施，改革目标如期实现。

第四，处理好经济体制改革与社会体制改革的关系。本质上，经济体制改革与社会体制改革的关系，是效率与公平的关系。经济体制改革根本目标是实现经济发展方式的根本转变，着眼于释放经济发展潜力、激活发展活力、提高发展的质量与效益。社会体制改革的根本目标是建立公平、正义、法治的社会发展方式，着眼于改善基本公共服务、缩小城乡差距和收入差距，让社会更加和谐。对中国目前发展阶段而言，发展是硬道理，是解决所有问题的关键，但社会体制改革相对滞后所引发的问题日益突出，因此，也要高度重视社会体制改革，创新社会管理模式，缩小收入差距和城乡差距，完善社会保障体系，推进公平正义。

第五，处理好政府转职能与干部转作风的关系。经济体制改革的核心是“处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，而我国市场体系不完善的根本症结主要在于政府干预过多与监管缺位并存。大力转变政府职能，可谓“药”对其症。但要“药”见其效，各级干部尤其是领导干部切实转变作风是关键所在。那种习惯于朝南坐等人求的不良作风，那种“眷恋审批权、把住不放”的贪权意识，尤其是那种贪财图利的腐败行为，已为时代所不容。各级党员干部必须把群众路线教育活动取得的成果与政府转变职能密切结合，用政府转职能促进作风转变，用作风转变保障行政管理体制改革的成功。

（本文原载《人民日报》2013年11月19日第5版）

党的十八届三中全会研究全面深化改革问题并作出决定，是中央经过深入思考和研究、广泛听取党内及社会各方面意见作出的重大决策。在文件起草过程中，中央高度重视，文件起草组由习近平总书记担任组长，两位政治局常委刘云山、张高丽同志为副组长，五位政治局委员参加，这是以前文件起草所未有的。（详见012页）



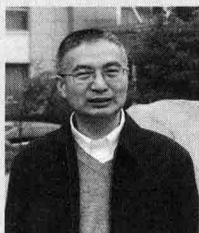
我国改革开放已走过35年波澜壮阔的历程，取得了举世瞩目的成就，社会主义市场经济体制不断完善。但也应看到，我国市场取向的改革仍需深入推进，市场秩序有待规范，生产要素市场发展滞后，市场规则不统一，市场竞争不充分。要使市场在资源配置中起决定性作用，必须加快建设统一开放、竞争有序的市场体系。（详见046页）



|     |                       |         |
|-----|-----------------------|---------|
| 1   | 坚定不移地走中国特色改革道路        | 李 伟     |
| 12  | 大势、使命和决策              | 刘世锦     |
| 46  | 学习新时代的市场决定论           | 韩 俊 任兴洲 |
| 54  | 全面深化改革的重大意义与重要创新      | 张军扩     |
| 73  | 实现中华民族伟大复兴的强大动力       | 张来明     |
| 98  | 国家资产负债表的编制方法与作用       | 余 斌 魏加宁 |
| 116 | 如何理解“国家治理体系和治理能力的现代化” | 宣晓伟     |
| 143 | 准确把握赋予农民更多财产权利的政策含义   | 叶兴庆     |



《决定》在深刻分析我国经济社会发展面临的国内外环境、矛盾和任务的基础上，对全面深化改革做出了重大战略部署，对社会各方深化改革的诸多诉求和期待给予了明确和积极的回应。这些改革举措若能得到切实贯彻，对于应对当前及今后一个时期我们面临的风险、挑战，对于促进我国发展方式的根本性转变，保障国家现代化进程继续向前推进，将会起到十分重要的促进作用。（详见054页）



党的十八大以来，习近平总书记进一步提出了实现中华民族伟大复兴的中国梦。这一新的奋斗目标，已经成为海内外中华儿女理念上的最广泛共识和行为上的最大公约数，成为激励全中国人民团结奋进的精神旗帜和高昂旋律。要把中国梦变为现实，就必须坚定不移推进改革。（详见073页）

|     |                              |        |
|-----|------------------------------|--------|
| 153 | 积极稳妥推进土地制度改革，构建现代土地治理体系      | 刘守英    |
| 170 | 对深化我国房地产领域改革的几点认识            | 任兴洲 邵挺 |
| 183 | 三中全会后进一步深化国有企业改革的若干认识        | 赵昌文    |
| 202 | 市场如何在金融体系中发挥决定性作用：金融改革的新突破方向 | 巴曙松    |
| 211 | 积极稳妥推进金融市场化改革                | 陈道富    |
| 224 | 用制度保障生态环境质量的持续改善             | 周宏春    |
| 240 | 十八届三中全会引领改革进入新时代             | 李佐军    |

# 坚定不移地走中国特色改革道路



李伟

国务院发展研究中心主任，研究员，中共第十八届中央委员。曾任国务院研究室副主任、党组成员兼总理办公室主任，中央金融工委副书记，中国银行业监督管理委员会副主席、党委委员，国务院国有资产监督管理委员会副主任、党委副书记。

长期从事宏观经济、国有企业改革、企业国有产权管理、国有企业政策性破产、国有企业金融衍生产品投资管理、企业信息化等方面实践和政策研究工作；作为国务院主管部门负责人，曾具体负责2003~2005年间全国农村信用合作社体制改革工作；在全国重要报纸杂志发表经济社会类学术论文及其他类文章70余篇，作为第一主持人合著《金融工具与保险会计》；参与党中央、国务院有关重要文件的起草工作，主持制定有关部委重要的政策性文件。

党的十八届三中全会通过《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》），顺应了世界发展潮流，掀开了中国改革开放新的篇章，标志着中国已进入全面深化改革的历史新阶段，对于全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大深远的指导意义。我们必须以《决定》为指导，进一步丰富中国特色改革道路的内涵，把中国特色社会主义伟大事业推向新阶段。

## 一、中国特色改革道路的巨大优势

人类社会文明历史，就是一部革故鼎新的变革史。新中国成立之后，在以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体带领下，全国人民披荆斩棘、筚路蓝缕，为中华民族伟大复兴开辟了探索之路，积累了必要的物质基础。但由于党在社会主义建设方面经验不足，国民经济发展遭遇了严重挫折。以邓小平同志为代表的中国共产党人勇敢地举起了改革开放的大旗，坚定探索发展新途径。35年来，在历届党中央带领下，我们走出了一条中国特色的改革道路，极大地增强了中国的综合国力，有力地巩固了社会主义制度，向全人类清晰地展现了社会文明进步的一种新形态。这是一条优势巨大、值得全体中国人民倍加珍惜的改革之路。

中国特色改革道路内涵丰富。实践告诉我们，成功的改革，需要正确的方向和可行的方法。中国特色的改革道路，以“三个有利于”为标准，既坚持了正确的方向，又找到了可行的方法。

坚持原则而又不失变通。邓小平同志曾明确告诫：“四项基本原则”一百年不变。这就是说，中国的改革必须以巩固而不是削弱、发展而不是放弃社会主义制度为出发点。另一方面，当今中国的发展面临着社会主义运动史上从未遇到的问题，面临着发达国家发展进程中从未遇到的挑战，中国的改革

既不能照搬“本本”，也不能照抄他国经验，必须从现实国情出发，创造性地解决经济社会发展中的突出矛盾和问题。中国改革在坚持四项基本原则的前提下，为制度创新留下了广阔的空间：我们把社会主义国体与市场经济有机地结合起来，建立了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，形成了按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，构筑了政府和市场各展所长、各彰其力的经济调控制度。

渐进而又不失时机。习近平总书记在2013年的亚太经合组织工商领导人峰会上明确指出，中国是一个大国，决不能在根本问题上出现颠覆性错误。中国的改革，与实行“休克疗法”的俄罗斯等国家不同，总体表现为渐进的特征：改革由易到难，从局部到整体，先增量后存量，先农村后城市。渐进式改革可以避免因剧烈的体制变革所带来的社会矛盾和冲突的激化，使改革的成本保持在社会可承受的范围之内，并且不至于犯颠覆性错误。但这并不意味着，中国的改革徘徊迟疑，裹足不前。对于那些看准了的改革，中国领导人抓住机遇，当机立断、雷厉风行。20世纪90年代推行的财税体制改革、国有企业改革等就是经典案例。

统筹协调而又不失激励探索。中国的改革涉及政治、经济、社会和文化等领域，利益关系调整艰难复杂，需要统一部署、协同推进。改革开放以来的历届中央委员会，都在其召开的三中全会上讨论改革议题，这次十八届三中全会又通过了关于全面深化改革的决定。各部门各地区的改革都是在这些纲

领性文件指导下进行的。但由于中国是一个大国，不同地区所处的发展阶段、所面临的实际问题不同甚至相差甚远，改革需要各地在中央的统一部署下，进行积极的探索。发改革先声的“农村家庭联产承包责任制”就是基层改革探索的成功典型，深圳特区、浦东新区等一系列改革试验区的设立，也是为了激励改革探索，积累改革经验。

坚持开放而又不失提升自我。以开放促改革是中国改革的一个重要特点。对外开放不仅为中国发展开辟了市场空间，带来了所需的资本、技术和管理经验，而且促进了中国在宏观经济和微观经济领域的改革。2001年加入世界贸易组织对中国宏观经济调控方式和企业治理模式产生了深远影响。然而，中国的开放是以维护国家主权、安全和发展利益为出发点进行的自主开放。这种开放是全方位的，而又是有助于提高中国在国际上地位的；是深入的，而又是与中国所处发展阶段、所具备的全球市场竞争能力相适应的。

实践证明，中国特色改革道路优势巨大。正是这样一条道路，极大地解放和发展了社会生产力，有效地提升了物质和精神财富的增长，尽可能地使发展成果更多更公平地惠及全体人民，有力地巩固和发展了社会主义制度。

改革有效地调动了社会各方面的积极性和创造性，促进了物质财富的巨大增长，大幅地提高了中国的国际地位。改革极大地解放了生产力，激发了广大人民的劳动热情，释放了企业家的创新活力，提高了劳动生产率，形成了多元主体参与市场

竞争的格局，促进了经济高速增长。1979~2012年，中国国内生产总值年均增长9.8%，创造了现代经济增长史上的奇迹。现在，中国已成为世界第二大经济体、第一制造业大国及第一出口大国，已成为人均国内生产总值超6000美元的上中等收入国家，彻底甩掉了戴在中国人民头上的贫穷落后的帽子。

改革在促进快速发展的同时，保持了社会大局的稳定。中国的改革从一开始就注重让改革带来的发展成果尽可能地惠及全体人民。改革开放以来，中国的各地区，无论是城市还是乡村，无论是东部、中部还是西部，都实现了明显快于改革开放之前的经济增长；中国的社会各阶层，无论是工人、农民、知识分子，还是其他社会阶层，都明显地改善了自己的生活。1978~2012年，中国城镇居民家庭人均可支配收入从343元增长到24565元，农村居民家庭人均纯收入从134元增长到7917元。在改革进程中，中国妥善处理了改革、发展和稳定的关系。对于每一项重大改革政策的出台，都既注重把握时机、节奏，又充分考虑社会可接受程度，有效地避免了一些转型国家曾经出现的经济严重衰退和社会剧烈震荡。

改革巩固了社会主义制度，探索了人类社会在不同国体下不同的成功发展道路。进入20世纪80年代，改革浪潮几乎席卷了所有的社会主义国家。然而，在改革过程中，第一个社会主义国家苏联骤然解体，东欧诸国也纷纷改旗易帜。社会主义制度还能否存在以及还能存在多久，成为国际社会普遍关注的重大问题。1989年，日裔美国政治学家福山甚至抛出了所谓“历

史终结论”，认为共产主义即将终结，历史的发展只有一条路，即西方的市场经济和民主政治。然而，中国的改革，在高度集中的计划经济和自由市场经济之间，成功地走出了中国特色的社会主义市场经济之路，并在这条道路上实现了经济腾飞和社会的和谐。福山也在2009年承认，“历史终结论有待进一步推敲和完善，人类思想宝库需要为中国传统留有一席之地”。

## 二、应对新形势需要不断丰富完善 中国特色改革道路的内涵

中国的改革之路，是成功之路，是光明之路，具有强大的优势，必须毫不动摇地坚持下去。同时，由于发展所处的阶段和环境会发生迁移与变化，中国特色改革道路必然要不断丰富其内涵，使其更能反映时代的新要求和人民的新期待。

当今世界正处在大变革大调整大发展时期。经济全球化深入发展，国际经济政治格局和力量对比发生深刻变化，世界多极化趋势显现，尤其是这次国际金融危机以来，这一调整变革的步伐明显加快。一方面，主要发达经济体的结构性问题远未解决，新兴经济体增速放缓且风险和挑战增加，全球针对金融危机和主权债务危机的结构性改革尚未取得实质性进展，新技术革命的前景还需进一步观察，贸易和投资保护主义愈演愈烈，全球经济低速增长成为常态。另一方面，国际政治格局大

幅调整，西方国家实力整体衰减的迹象日渐显现，新兴国家崛起的趋势不可逆转，G20在全球治理格局中的作用提升，围绕气候变化、能源资源安全、核安全等全球治理问题的博弈更趋复杂激烈，多种社会制度和发展模式相互依存、竞相发展的趋势基本确立。至此，中国对世界的影响力不断提升，但面临的外部压力和挑战明显增加，西方国家在希望分享中国发展红利的同时，也出于国家战略利益、意识形态等因素采取各种手段遏制中国，我国面临的外部环境严峻复杂。

与此同时，中国国内发展环境和条件也发生了显著变化。首先，中国经济已进入增长阶段转换期。要素成本持续上升，资源环境约束增强，经济增长正逐步由高速转为中高速，在经济高速增长时期积累的财政金融、经济结构风险日趋显现，而且不无发生区域性、系统性风险的可能。因此，以提升经济发展的质量和效益为核心，加快经济发展方式的转变，打造中国经济的升级版，实现由主要依靠投资和外需拉动转向更多依靠消费和内需带动，由主要依靠制造业带动转向更多依靠创新和服务业驱动的发展方式，已成为亟待解决的历史性任务。其次，在经济领域的矛盾不断积累的同时，政治、文化、社会和生态文明领域的矛盾也日益凸显。贪污腐败屡禁不绝，思想意识出现极端化倾向，贫富差距拉大，食品药品安全、社会治安问题较多，自然生态环境恶化之势久未逆转。更为突出的是，经济、政治、文化、社会、生态文明各领域矛盾相互交织，相互影响，突发事件、恶性案件多发，社会生态环境面临严峻挑

战。在这种情形下，党如何更好地发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，创新执政理念和执政方式以应对新形势、新矛盾，国家如何实现治理体系和治理能力的现代化以适应社会转型的要求，挑战同样严峻。再次，随着经济发展和社会进步，人民群众维权意识和平等意识日益增强，利益诉求日益增多，对公平正义的期待日益强烈，参与社会事务治理的意愿不断增强；同时，信息化技术的现代化、普及化，极大地扩大了信息的传播面和传播速度，这些既是社会文明进步的象征，也是对传统的社会管理理念和体制的新挑战。更加注重社会发展方式的优化和提升显得尤为重要。

过去35年的快速发展，靠的是改革；解决业已积累的矛盾，还是要靠改革；保持未来健康持续发展，依然要靠改革。当前，国内外环境和条件已经发生巨大变化，历史赋予了中国未来改革更加丰富的内涵。诚然，经济体制改革仍是全面深化改革的重点，但是，总揽全局，统筹经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，把中国特色社会主义事业推向新阶段，则是新时代赋予党的神圣使命。《决定》以在改革理论和政策领域一系列重大突破，极大地丰富了中国特色改革道路的内涵，构建了未来改革的宏伟蓝图，作出了全面深化改革的战略部署，明确了未来改革的重点领域和重大举措，对于开创改革开放的新局面，具有划时代的意义。

### 三、坚定不移地走中国特色改革道路

#### 要处理好的几个重要关系

新时期的改革，涉及面更广，调整利益格局更加艰难。我们应以全球视野、战略思维，深化改革理论研究，密切结合世情、国情，科学认识全球结构调整和体制变革的方向、趋势，正确把握改革脉搏和改革规律，提升驾驭改革的综合能力，减少失误，确保三中全会提出的改革任务圆满完成。

第一，处理好理论指导与实践探索的关系。在具有13亿多人口的中国推进改革，是前无古人的伟大壮举。在这个过程中，会遇到难以预料的困难和风险。对尚无把握的改革，采取鼓励探索、允许部分地区和部分行业先行先试的策略，是上策选择。正是在这一策略下，中国的改革取得了巨大成就。未来的改革仍离不开实践探索，这是因为改革面临的局势可能更加复杂多变，改革的环境依然会有诸多不确定性。但改革也一刻不能离开理性思维和理论指导。理论是对实践经验的总结，在正确理论的指导下设计改革方案、推进方案落实，可以使改革少走弯路、少付代价。

第二，处理好加强党的统一领导与发挥各方创造性的关系。新时期的改革是全面的改革，是需要“啃硬骨头”的改革，更需要统一部署、协同推进。党的坚强领导是深化改革的根本保证，必须强化以党中央为核心的改革领导机制，加强对

各级政府的指导。当然，改革也是全体人民的事业，需要尊重群众和基层首创精神，发挥各地方、各部门和全体人民的积极性、创造性，实现上下良性互动，共同把改革推向深入。

第三，处理好积极果敢与稳妥推进的关系。当前，中国在长期发展中积累的矛盾和风险已经凸显，不加快改革，这些问题就有可能演绎成经济社会平稳健康发展的现实威胁，国家现代化就很难迈上新台阶。我们要有危机意识，要有紧迫感，要有政治勇气，要进一步解放思想，谋定而动，大胆推进改革。同时，也要注意改革不能急于求成、盲目蛮干，防止欲速不达，事与愿违。要深入研究借鉴历史的经验和教训，细化改革方案，充分估计方案实施可能带来的影响和风险，做好应对各种挑战的预案，确保改革稳步推进。

第四，处理好效率与公平的关系。效率与公平是经济社会发展中的核心关系，是迄今为止人类社会还没有真正解决的一对矛盾。经验表明，效率低下、经济停滞，发展进程就会中断；公平缺失、社会分化，发展进程也会遭遇严重干扰，乃至政权瓦解。当前，中国经济社会发展中既存在效率不高的问题，也存在公平不够的问题，相对而言，公平不够的问题更为突出。未来的改革，应把人民的利益放在至高无上的位置，以最终实现共同富裕为导向，坚持公平与效率相统一、更加注重公平的原则，实现发展成果更多更公平地惠及全体人民。

第五，处理好经济体制改革与社会体制改革的关系。本质上，经济体制与社会体制改革的关系，是效率与公平的关系。