

改革

高尚全 主編

是中國最大的紅利

成思危 厲以寧 吳敬璉 林毅夫 等著

成思危 制度創新是改革的紅利之源

厲以寧 發展優勢和“紅利”的創造

吳敬璉 中國改革再出發

林毅夫 中國的復興之路：經驗、挑戰與未來的展望

改革

高尚全 主編

是中國最大的紅利

成思危 厲以寧 吳敬璉 林毅夫 等著

責任編輯 雪 兒
書籍設計 陳務華

書 名 改革是中國最大的紅利
主 編 高尚全
著 者 成思危 厲以寧 吳敬璉 林毅夫 等
出 版 三聯書店（香港）有限公司
香港北角英皇道 499 號北角工業大廈 20 樓
JOINT PUBLISHING (H.K.) CO., LTD.
20/F., North Point Industrial Building,
499 King's Road, North Point, Hong Kong

香港發行 香港聯合書刊物流有限公司
香港新界大埔汀麗路 36 號 3 字樓

印 刷 陽光印刷製本廠
香港柴灣安業街 3 號 6 字樓

版 次 2013 年 5 月香港第一版第一次印刷

規 格 16 開（168 × 230 mm）340 面

國際書號 ISBN 978-962-04-3400-6

© 2013 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.

Published & Printed in Hong Kong

本書由人民出版社授權出版，僅限中國大陸以外地區銷售

目 錄

前言	1
----	---

十八大後中國改革發展走勢	5
--------------	---

成思危	制度創新是改革的紅利之源	6
厲以寧	發展優勢和“紅利”的創造	26
吳敬璉	中國改革再出發	44
林毅夫	中國的復興之路：經驗、挑戰與未來的展望	54

加快五位一體改革	79
----------	----

高尚全	經濟體制改革的核心是處理好政府與市場的關係	80
汪玉凱	政治體制改革五議	94
熊澄宇	文化強國與文化生產力	120
周瑞金	建設自由平等公正法治的社會	128
楊偉民	建設生態文明的社會主義市場經濟	150
常修澤	新階段改革戰略與“五環式”改革運作	170

深化重要領域改革 187

陳錫文	解決好城鎮化進程中的“三農”問題	188
張卓元	國有企業改革仍需攻堅克難	208
鄭新立	加快建立推動經濟發展方式轉變的體制機制	218
周小川	逐步實現人民幣資本項目可兌換	230
賈 康	加快和深化財稅體制改革	250
宋曉梧	深化收入分配體制改革，走向共同富裕	282
遲福林	以改革紅利釋放消費潛力	302
樊 綱	在開放中實現改革與發展	316
彭 森	全面深化改革必須加強改革的系統性、整體性和協同性	324

前言

2012年12月8日，當新任總書記習近平在深圳蓮花山公園向鄧小平銅像敬獻花籃那一刻，全世界都感知到了中國將繼續改革開放的決心。

改革為中國帶來了巨大的紅利。它打破了計劃經濟的樊籬，使社會主義市場經濟從無到有逐步發展，並結出了纍纍碩果。它使中國從一個貧困落後和封閉的國家成長為如今的世界第二大經濟體，使人民的生活水平、社會保障水平邁上了一個大台階，國際地位有了顯著的提高，國家的面貌發生了新的歷史性變化。改革開放是當代中國發展進步的活力之源。沒有改革開放，就沒有中國的今天。

在經歷了30餘年的經濟高速增長之後，當前已經進入到中等收入的發展水平，進入到一個新的發展階段。前一階段高速發展賴以依靠的一些發展動力，比如廉價的勞動力、原材料、能源、土地供應等，都已經或者正在逐步消滅，曾經極大地帶動經濟增長的外貿出口則受到國際金融危機、歐債危機、貿易保護主義等一系列不利因素的影響而削弱，內需的提升又受制於各種現實的體制、機制障礙。這種情況好比火箭起飛過程：在起飛階段，需要強有力的一級助推器；但到了平穩飛行階段，起飛階段的一級助推系統就要拋棄。如果轉換不及時，火箭就要出問題。最近我國大面積出現的霧霾天氣已經在警示，必須儘快改變過去那種不惜生態環境代價單純謀求經濟發展的發展模式。在新的發展階段，改革發展的紅利發生重大變化，經濟起飛期傳統的紅利逐步衰減，亟須獲得新的動力。中國經濟能不能有效地通過改革轉變發展方式，能不能形成新的紅利，能不能在保持發展的同時保護好生態環境，是縈繞在所有關心中國改革事業的人們心頭的疑問。《改革是中國最大的紅利》一書即着力回答這些問題，希望指明中國未來發展的紅利之所在。

雄關漫道真如鐵，而今邁步從頭越。黨的十八大開啟了中國改革事業的新征程，十八大鮮明提出：“必須以更大的政治勇氣和智慧，不失時機深化重要領域改革”。2012年12月31日，十八屆中共中央政治局又專門就堅定不移地推

進改革開放進行第二次集體學習。習近平同志在會上強調，改革開放只有進行時，沒有完成時，要協調推進各領域各環節的改革，努力把改革開放推向前進。李克強同志在國務院召開的全國綜合配套改革試點工作座談會上也強調指出：改革，過去是中國最大的紅利，未來也將是中國最大的紅利。

改革是中國未來最大的紅利，是因為只有改革開放才能破除制約經濟進一步發展的瓶頸。過去改革秉承的先易後難的漸進改革思路雖然減少了阻力，使改革得以迅速推進，但是也導致許多重要領域的改革推進速度沒有跟上經濟發展的腳步。尤其是在更敏感的政治、文化等上層建築領域，一些思想觀念的障礙使得體制改革難以協同推進。馬克思主義的基本原理告訴我們，生產關係跟上生產力的發展的腳步、上層建築適應經濟基礎的發展，經濟社會就會獲得快速發展。改革的紅利即來源於此。30多年來社會主義生產力的極大發展決定了在生產關係方面必須有更大的解放，經濟基礎的邁進也需要上層建築進行與時俱進的改革。落實到實踐當中，就是要實現經濟發展方式的轉型升級，以改革創新、科技創新替代資源消耗拉動經濟增長，以制度創新挖掘穩定的內需替代投資和外貿成為拉動經濟增長的主力。黨的十八大報告指出，“全面落實經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設五位一體總體佈局，促進現代化建設各方面相協調，促進生產關係與生產力、上層建築與經濟基礎相協調”。通過改革創新實現可持續發展，這正是黨的新的領導集體堅持正確的改革道路的鮮明體現。

改革是中國未來最大的紅利，還因為只有改革才能激發最廣大人民群眾的積極性和創造性。當前，我國經濟社會發展還存在不平衡、不協調、不可持續的問題，出現了收入差距擴大、司法不公、環境污染和貪污腐敗等問題。只有深化改革、破除壟斷、矯正收入分配機制，才能讓更廣大的人民群眾享受到改革的成果；只有深化改革，制約權力，建立法治社會，才能促進社會公平正義；只有深化改革，回應期待，凝聚改革共識，才能把中國特色社會主義事業

推向前進！

改革紅利的取得絕非輕而易舉，紅利的釋放關鍵在於改革的突破。未來5至10年是改革的關鍵時期。解放思想，把握方向，勇於突破，加快經濟發展方式轉變，有效地釋放出新的紅利，是決定發展前景的重要因素。基於這一認知，人民出版社在十八大甫一結束即着手組織編寫《改革是中國最大的紅利》一書，不僅非常及時，更意義重大。本書以探討、宣講中國改革紅利問題為主題，約請了多位頂級專家學者就如何通過重點領域的改革來釋放改革紅利這個主題談設想、提建議，與讀者一起共話改革。專家學者的探討從十八大後改革整體走勢開始入手，對經濟體制、政治體制、社會體制、文化體制、生態文明機制的改革發展分別進行了深入的分析和總結，對國有企業、金融體制、財稅體制、收入分配體制、城鎮化與“三農”問題等對中國未來發展息息相關的重要領域的改革發展給出了中肯的建議和意見。《改革是中國最大的紅利》集合專家學者深厚的智識為決策層提供改革建言，以深入淺出的敘述為廣大幹部群眾凝聚改革共識提供一份生動的參考文本。一點浩然氣，千里快哉風！希望本書的出版能夠為直掛雲帆濟滄海的中國改革事業帶來更多鼓帆破浪的助力。

高尚全

2013年1月25日於北京

十八大後中國改革發展走勢

制度創新是改革的紅利之源



成思危

民建中央原主席、全國人大常委會原副委員長，著名經濟學家，中國科學院、中國社會科學院、北京大學等多所院校兼職教授。著有《中國經濟改革與發展研究》、《成思危論金融改革》、《美國金融危機：分析和啟示》等。

黨的十七大指出：“改革開放是黨在新的時代條件下帶領人民進行的新的偉大革命”，“改革開放符合黨心民心、順應時代潮流，方向和道路是完全正確的，成效和功績不容否定，停頓和倒退沒有出路”。30多年來的實踐充分證明，只有改革開放才能發展中國，發展社會主義。沒有改革開放就沒有我國當前的經濟實力和國際地位，也沒有全國人民的今天。為此，十八大提出，“必須以更大的政治勇氣和智慧，不失時機深化重要領域改革”。

我於2008年在北京大學新年論壇上曾經提出，制度創新是改革的核心。歷史經驗證明，經濟體系的組織與控制問題，要比資源配置、收入分配以及收入、產量和物價水平等更為重要，而社會、歷史、政治、心理、文化等因素在社會經濟生活中起着巨大的作用。

制度包括體制和機制兩個方面。體制是指系統在某一時間點處的狀態和結構。機制則是指系統演化的過程和動因。體制和機制二者又是相互依存的。體制是演化的出發點和結果，機制則是演化的路徑。只有同時在體制和機制方面都進行改革，才有可能取得改革的成功。

回顧30多年的改革進程，可以看到制度創新對經濟發展的巨大作用。例如：改革初期實行家庭聯產承包責任制，大大解放了農村的生產力，促進了農業的發展；國有企業的改革增強了工業的實力；社會主義市場經濟體制的提出，徹底改變了我國經濟的發展道路；資本市場的建立提供了投融資的平台；非公有制經濟的成長添加了經濟發展的活力；積極引進外資的政策不僅補充了建設資金的不足，還提升了技術和管理的水平。進入新世紀之後，在經濟實力大幅提升的前提下，黨中央提出了要更加注意社會公平，着力改善農村和城市中的弱勢群體的生存環境，推進公共服務的制度創新，加大教育和科技的改革力度，加強社會保障的制度建設，等等。這些重要的制度創新不斷推動着改革和發展，是改革紅利的重要來源。

目前的改革已經進入了深化和攻堅的階段，主要有以下四個關係或矛盾需

要通過制度創新來認真處理。

一、法治和人治的關係

法治和人治是兩個相對立的概念。儘管法治中有人的因素，而人治中也可能有法的因素，但是任何法律權威高於個人意志的治理方式都是法治，任何法律權威屈從於個人意志的治理方式都是人治。

我國處於封建社會長達兩千多年，皇帝擁有至高無上的權威，人治的思想觀念根深蒂固。新中國成立後，儘管在法治建設上做出了許多努力，但由於傳統封建專制思想的影響，人治在政治生活中屢屢起着決定性的作用，最終導致了“文化大革命”十年浩劫。改革開放之後，針對這一慘痛的歷史教訓，1999年3月第九屆全國人民代表大會第二次會議通過的《憲法修正案》中明文規定：“中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。”

改革開放30多年來，我國在實現從人治到法治的轉變方面取得了許多進展。依法治國方略的提出可以說是從理論上解決了“黨大還是法大”的問題，就是說執政黨的主張要通過法定的程序變成國家的意志，一旦變成國家意志以後，任何黨派、任何個人都必須遵守。儘管已經建立了中國特色社會主義的法律體系，基本上實現了有法可依，但是在有法必依、執法必嚴、違法必究等方面，還存在着不少封建的人治殘餘。

由於政府官員和群眾相比處於強勢，因此依法治國首先就要依法行政，也就是要依法治官。在一些地方可以看到，主要領導人更換之後，原有通過法律程序制定的一些規劃、政策和制度也隨之改變。有些地方的政府官員還存在着徇私枉法，甚至干涉司法的問題。這說明，政府官員在許多問題上有很大的自由裁量權。正如鄧小平所尖銳地指出的：我們實行的“黨的一元化領導，往往因此而變成了個人領導。全國各級都不同程度地存在這個問題”。

為此，在立法時要更加注意在授予執法者權力的同時，應規定其濫用權力所應負的責任；在規定法律相對人應盡的義務的同時，要授予其應當享有的權利。政府部門和地方政府制定的法規、政策，以及領導的批示和口頭指示，都應當以法律為準繩，若有與法律牴觸之處則應當堅決改正。特別是對人民群眾深惡痛絕的貪污腐敗、官商勾結、權錢交易、玩忽職守等行為，一定要堅決打擊、盡力杜絕，在幹部隊伍中樹立廉政勤政的良好風氣。

政府官員的自由裁量權過大，就會集聚社會矛盾，並為一些腐敗分子大開方便之門。例如，在徵地和拆遷的過程中，由於有些政府官員採用不守法（並非為國家利益而徵地）、不講理（徵地和拆遷的補償過低）、不公開（補償費用被層層剋扣）的處理方式，往往造成政府與拆遷戶之間的對立，甚至引發群體性事件，影響社會穩定，造成國家和社會財產的損失。

眾所周知，腐敗問題是嚴重影響我國發展的一個問題。一方面，腐敗會嚴重浪費社會的資源，將國家和人民群眾的財產變為腐敗分子的個人財產；另一方面，腐敗會破壞政府形象，降低法治的權威。儘管這些年來黨中央採取了標本兼治的辦法，處理了不少腐敗分子，取得了階段性的成果，但是要徹底根治腐敗還必須靠法治。

在經濟高速增長的過程中，由於一些政府官員腐敗、過分追求政績和決策失誤等原因，形成了GDP中的一些水分，造成了社會財富的浪費。例如，一些地方出現的“豆腐渣工程”，在興建時計入了GDP中，而且這類工程垮了重建還會產生GDP，但實際上對經濟發展卻是有害的。

又如，有些地方官員為了追求政績，熱衷於大搞基礎設施建設，儘管基礎設施適當超前是必要的，但過分超前的基礎設施建設卻只能在建設時產生GDP，建成後難以產生效益，也會造成社會資源的浪費。據報道，我國有100多個城市提出要修建地鐵，因為每修建1公里地鐵需要投資5億—7億元，所以修地鐵能很快地拉動GDP。但是根據我的瞭解，我國幾乎沒有一個城市的地鐵

是不賠本、不要財政補貼的。儘管在修建地鐵時拉動了GDP，有了政績，但從長遠看來，由於政府要長期給予財政補貼，可能得不償失。當然，有人說這是為了改善民生。但是公共投資項目也有成本和效益的衡量。如果地鐵只是上班時間很多人坐，平時沒有人坐，其成本就會大大高於效益。此外，有些中小城市也不一定要修地鐵才能解決交通問題。

有些地方官員為了追求政績或決策失誤，搞了一些低水平的重複建設。例如，我國鋼鐵工業的過剩產能就高達2億噸/年。儘管在項目建設期間可以拉動水泥、鋼鐵、玻璃等生產資料的需求，有一部分投資還會通過工資轉化成消費，從而能拉動GDP，但是項目建成後因產能過剩、成本過高等等原因而不能投產，不能發揮效益，不能再產生GDP，這樣也會造成浪費。

如果能夠在制度上加強對腐敗行為的懲處力度，制定對官員政績全面系統的考核制度，努力推進決策的科學化和民主化，必將能擠掉經濟增長中的水分，取得更好的效果和效益。

依法治國的保證是中國共產黨的領導。黨領導人民制定憲法和法律，並在憲法和法律範圍內活動。依法治國把堅持黨的領導、發揚社會主義民主和嚴格依法辦事統一起來，從制度和法律上保證黨的基本路線和基本方針的貫徹實施，保證黨始終發揮總攬全局、協調各方的領導核心作用。

中國共產黨是執政黨，其主要責任是對國家的發展提出重大指導意見，並選用黨員擔任政府要職。由於中共黨員在各級人大及其常委會組成人員中佔絕大多數，其餘的成員則是與中國共產黨密切合作的各參政黨黨員及無黨派人士。只要執政黨內做出了一致的決定，就能夠比較順利地將執政黨的主張通過法律程序轉化為國家意志，作為全國各個黨派和人民所必須遵守的規範；也能夠順利地將執政黨推薦的人選通過法律程序任命為政府官員，並依法對他們進行監督。從而實現黨的領導、人民當家作主和依法治國的有機統一。

單靠各級人大和政府的監督部門來對政府官員進行監督是不夠的。還要依

靠群眾監督、民主監督，包括政協監督、民主黨派監督、人民群眾來信來訪的監督，還有新聞媒體輿論的監督。近年來，人民群眾通過微博對政府官員進行監督，在督促官員依法行政，推動政務公開，揭露腐敗分子等方面起到了重要的作用。

二、效率和公平的關係

處理好效率和公平的關係，既是政治學中一個永恆的課題，也是經濟學中一個難解的課題。能否正確處理好二者的關係，不僅關係到當前許多問題的解決，而且關係到今後的經濟發展與社會和諧。

鄧小平提出的社會主義市場經濟構思為在現階段處理效率和公平的關係指明了方向。簡單地說就是，用市場經濟手段來提高效率，用社會主義制度來保障公平。也就是說，一方面要用市場經濟的手段去追求經濟發展的速度和效益。為此要大膽地學習資本主義國家在幾百年來發展市場經濟的過程中所形成的好的經驗和做法、好的經營方式和管理方法，並結合我國的國情加以運用。因此，我國有了風險投資、股份制公司、資本市場、期貨，等等。但是，另一方面，要堅持和完善社會主義制度，保障社會的公平正義，特別是保障弱勢群體的合法權益。因此，需要建立適合國情的社會保障制度，增加對貧困地區的轉移支付，通過合理有序地轉移農村勞動力來提高農民收入，等等。

效率和公平是矛盾的統一，二者既彼此對立又相輔相成。如果只講效率不講公平，貧富差距越拉越大，社會不穩定，就難以保證效率；如果只講公平不講效率，社會生產力發展緩慢，就難以滿足人民群眾日益增長的物質文化需求。由此可見，沒有公平的效率是不穩定的效率，沒有效率的公平是低水平的公平。

根據唯物辯證法的原理，效率和公平二者矛盾的統一是有條件而且不斷發