

DRC

国务院发展研究中心学术指导
中国发展出版社编辑出版

中国 智库

CHINA
THINK TANK

第3辑

包月阳 主编

封面文章

改革的基本思路和总体布局

为了促进经济发展方式实质性转变，推动我国成功跨入高收入社会，实现中华民族伟大复兴，必须进一步深化经济体制改革

深化行政管理体制系统化改革
优化政府间事权财力划分
推进资源价格形成机制改革
打破大城市户籍改革困境
利率市场化的美国经验及其借鉴意义
中国改革议程中的关键问题

公共政策

治理雾霾须全方位发力

中国评论

中美新博弈

全球智库

对中国特色新型智库的思考

文化与社会

什么是中国人的“好生活”



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

3

2013

做政府与理论界和民众之间的桥梁



国务院发展研究中心学术指导
中国发展出版社编辑出版

中国 智库

CHINA
THINK TANK

第3辑
包月阳 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

3

2013

做政府与理论界和民众之间的桥梁

图书在版编目（CIP）数据

中国智库·第3辑 / 包月阳主编. —北京：中国发展出版社，2013. 7

ISBN 978-7-80234-973-5

I. ①中… II. ①包… III. ①中国经济—问题—研究
IV. ①F12

中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第163650号

书 名：中国智库·第3辑

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 978-7-80234-973-5

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷有限公司

开 本：787×1092mm 1/16

印 张：14.5

字 数：280千字

版 次：2013年7月第1版

印 次：2013年7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>

电子邮件：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

中国智库

编委会

编委会主任 李 伟

编委会副主任 韩 俊

编委会（按姓氏笔画为序）

丁一凡 丁宁宁 王佩亨 车海刚 毛振华
巴曙松 卢 迈 包月阳 冯 飞 宁向东
吕 薇 任兴洲 刘 杉 刘守英 孙祁祥
李 伟 余 斌 张军扩 张承惠 尚元经
郑永年 赵昌文 侯永志 高世楫 隆国强
韩 俊 葛延风 辜胜阻 魏 杰

编辑部

主 编 包月阳

副主编 车海刚

执行编辑 李 强 潘公侠 天 慧

宋东坡 范鹏宇 张 茜

逆水行舟，不进则退

包月阳

百年之后，历史学家在回顾2013年这个时点时，或许会说：对中国来说，那是一个关键的时刻，转折的时刻。

“重要”、“关键”，这类词汇几乎每年都出现在官方文件和学者的文章中。固然，历史是一条永无休止的河流，每一个时刻都不可或缺，从这个意义上说，每个年度都重要、关键。但种种迹象表明，我们正在度过的这个年度，或许真能当得起转折之年的称呼。相对于此前若干年，从乐观的角度说，人们看到了一个新局就此开启的更大可能性；从悲观的角度说，人们也更加担心长期累积的风险忽然于某天梦醒时突破临界点。

从自身发展水平上说，我国已经进入上中等收入国家行列，人均国内生产总值达到6100美元，经济总量已居世界第二。从与外部世界的关系上说，我国对外贸易规模已居世界第一，经济规模和对外贸易规模占全球的比重都达到了11%，说举足轻重名副其实。但另一方面，我国发展面临的不平衡、不协调、不可持续问题更加突出，原有的发展路径已经无法引领我们走上新台阶，转变发展方式不容继续拖延。随着经济增长阶段的转换，潜在经济增长率下降，原来在高速增长时期被掩盖和后推的矛盾将会显露，当下的经济增长下行和产能相对过剩加剧就是其表现。一旦经济增长出现大的波动，累积的系统性风险就可能被引爆，应对不好，甚至可能导致经济—社会危机。

何以解忧？唯有改革。不管是从转变发展方式、寻找发展新动力出发，从解决当下经济社会矛盾出发，还是从改革的自身逻辑出发，深化改革都是唯一出路。而改革的关键，首先在政府。

吴敬琏先生在《重启改革议程》一书中说，中国在20世纪末初步建立起来的经济体制，仍然是一种半统制、半市场的混合体制，政府和国有经济虽然已经不再囊括一切，但还是牢牢掌握国



民经济的一切“制高点”，主宰着非国有经济的命运。且不说现行的体制离“市场在资源配置中发挥基础作用”的要求还有很大的距离，即使已经建立起来的市场，也呈现出一种缺乏规则和权力多方干预的“原始”状态。中国社会存在的种种问题，正是由于中国改革尚未取得完全的成功，20世纪末期初步建立起来的市场经济体制还很不完善造成的。制度缺陷造成了两个严重问题：第一，中国迫切需要的经济增长模式转型迟迟不能实现，而资源短缺、环境破坏、劳动者生活水平提高缓慢等问题变得愈来愈严峻。第二，权力对于经济活动的广泛干预造成了普遍的寻租环境，使腐败活动不可扼制地蔓延开来。

魏杰先生认为，经济增长方式转变包括五个主要内容：一是从资源消耗多、环境污染重的粗放型增长转向节约资源保护环境的内涵型增长；二是从出口导向型转向内需拉动型；三是从投资推动型转向消费支撑型；四是从成本优势型转向市场创新型；五是从政府主导型转向市场经济为基础的经济增长方式。其中，政府主导型增长是主要矛盾，如果不实现政府主导型向市场经济为基础的增长方式转变，其他几个转变都无从推进（参见魏杰《中国经济转型》）。说到底，粗放型、出口导向型、投资推动型和成本优势型增长，背后都有政府主导资源配置的“看得见的手”的推动。“看得见的手”在中国经济高增长的30多年中发挥了不可忽略的推动作用，也累积了越来越深的矛盾。

国务院发展研究中心于2011~2013年就“改革的重点领域和推进机制”进行了深入的研究。课题组认为，当前我国的经济体制存在六大深层次矛盾：（1）市场基础制度不足以保障公平和充分竞争，包括产权界定不清、保护不力，市场主体发育还不成熟，价格扭曲现象依然存在；（2）市场监管制度体系不顺、有效性不足，包括市场准入限制较多，市场竞争秩序得不到有效维护，经

济性监管不到位，社会性监管不力；（3）经济调控制度科学性、权威性不够，包括财税制度不尽合理，金融调节体系有待完善，产业、区域与土地利用规划的合理性、有效性不足；（4）成果分享制度不够公平，包括收入分配制度不合理，公共服务供给不足不均；（5）科教体制对创新发展的支撑不够；（6）社会管理制度不适应利益多元化格局。

这些矛盾的产生，很大程度上要归因于政府与市场的关系未理顺，政府“越位”和“缺位”并存：一方面政府对微观经济领域的直接干预依然较多，另一方面政府在规范市场竞争秩序、管理宏观经济、提供公平的公共服务方面还未起到应有的作用，影响了效率的提高和公平的增进（参见本期封面文章《改革的基本思路和整体布局》）。

政府与市场的关系以及与企业、社会的关系没有理顺，一方面严重影响了经济活力和效率。竞争是市场经济的生命，30多年来我国经济活力的惊人释放以及生产力的飞跃发展，都是市场竞争推动的结果。有效市场竞争的前提是经济主体拥有经济自由和主体之间处于平等地位。政府越位使经济主体自由度不够，也造成了经济主体之间的竞争不平等。行政干预、行政垄断、准入限制以及各种经济联盟行为，都严重扭曲了市场配置资源的功能，也带来了不公平和寻租，降低了效率。另一方面，政府过多介入具体经济活动，使其没有足够的精力履行社会管理和社会服务职能，这是当前公共服务欠缺、各种社会矛盾频发的内在原因。

政府越位客观上为权力寻租制造了机会，增加了改革继续深化的难度。吴敬琏先生说：中国向何处去的问题并没有获得彻底的解决。由于命令经济或称统制经济旧体制遗产的严重存在，现有的体制具有很强的过渡性质：它既包含新的市场经济的因素，又包含旧的统制经济的因素；既

可以通过进一步的改革进到较为完善的市场经济制度，又可能通过统制的强化，回到旧体制去。

改革历来是逆水行舟，不进则退。当下的境况更是如此。目前，我们面临改革的良好机遇，但机遇稍纵即逝。30多年经济高速增长积累的社会财富为缓解结构调整带来的震荡创造了相对宽松的环境，一旦经济增长速度大幅下降，改革环境无疑会恶化。国务院发展研究中心课题组判断：“十二五”时期是完善社会主义市场经济体制的至关重要的窗口期，这期间我国经济仍可以较高的速度增长；“十三五”时期，我国经济潜在增长速度有可能明显下降。因此，必须加快改革攻坚步伐，到“十二五”期末务使重要领域和关键环节改革取得重大进展，为完善社会主义市场经济体制奠定新的基础。

这个窗口期还有两年半。窗口期一过，改革的最佳时机错过，即便改革进程没有中断，至少也将付出大得多的代价。

改革有风险，也将有更多阻力，因为当今的改革面临比以前复杂得多的利益关系，在许多方面可能遇到改革改革者自身的难题。因此，改革不仅要积极进取，还要谨慎稳妥，有序有效。国务院发展研究中心课题组建议，建立改革的有效机制，形成改革的动力机制：（1）确立改革领导机制，加强党对改革的领导、指导与监督；（2）建立改革动员机制，扩大改革支持者队伍；（3）建立改革组织协调机制，形成深化改革的合力；（4）建立风险防范机制，保证改革稳步推进；（5）建立改革保障机制，确保顺利实现改革目标。

有效推进新一轮改革，需要决策者的决心、勇气和智慧，也需要参与者、执行者的责任感、毅力，乃至牺牲精神。



利率市场化并不是一个孤立的 market 规则变化，而是牵一发而动全身，对商业银行影响巨大。利率市场化并非是一个水到渠成的过程，而是从一种体制转换到另一种体制的“惊险的跳跃”：跨越之前和跨越之后风险都不大，但是跨越的过程风险非常大。（详见109页）



从理论上说，网络化城市群的发展模式，既能够实现大城市的规模效益，又可以避免单个城市盲目扩张带来的大城市病；既可以降低大城市生活成本，又可以避免小城镇缺乏就业机会的现象。（详见204页）

封面文章

- 010 改革的基本思路和总体布局
..... 国务院发展研究中心课题组
- 038 深化行政管理体制系统化改革
..... 国务院发展研究中心课题组
- 059 优化政府间事权财力划分
..... 国务院发展研究中心课题组
- 081 推进资源价格形成机制改革
..... 国务院发展研究中心课题组
- 104 打破大城市户籍改革困境
..... 国务院发展研究中心课题组
- 109 利率市场化的美国经验及其借鉴意义
..... 吴庆
- 128 中国改革议程中的关键问题 世界银行集团

公共政策

- 136 人口倒挂地区的社会管理
..... 国务院发展研究中心课题组
- 153 治理雾霾须全方位发力
... 国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所
- 162 国外如何进行公共政策评估 李志军

进入20世纪80年代之后，西方发达国家开展了声势浩大的行政改革运动，其精髓在于注重结果和产出、追求效率、实行绩效管理、增强公共部门的责任等。这场改革进一步强化了公共政策评估工作。（详见162页）



“好生活”的“好”是一个综合的评价指标，它当然应该包括好的经济增长方式，但是又不仅仅是好的经济增长方式，它还应该包括：好（合理）的政治体制，好（优良）的道德环境，好（正确）的价值观和世界观，好（和谐）的人际关系（好社会），好（愉快）的心情，等等。（详见171页）



文化与社会

- 171 什么是中国人的“好生活” 陶东风

世界与中国

- 184 日本国有铁路改革之路 王忠宏 陈亮辉

全球智库

- 189 珀金斯教授谈建立国际一流智库 王 雪
193 构建世界一流智库的国际经验与启示 雷 颖
201 对中国特色新型智库的思考
..... 国务院发展研究中心课题组

中国评论

- 204 从城镇化看基础设施投资重点 巴曙松
210 坊市制与城市宪章 包月阳
——迥然不同的中西城市发展道路
214 中美新博弈 刘 杉
218 “用工荒”和大学生就业难将长期并存 易富贤
223 日本没有“郭美美” 桥本隆则



国务院发展研究中心学术指导
中国发展出版社编辑出版

中国智库

CHINA
THINK TANK

第3辑
包月阳 主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

3

2013

做政府与理论界和民众之间的桥梁

图书在版编目 (CIP) 数据

中国智库·第3辑 / 包月阳主编. —北京: 中国发展出版社, 2013. 7

ISBN 978-7-80234-973-5

I. ①中… II. ①包… III. ①中国经济—问题—研究
IV. ①F12

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第163650号

书 名: 中国智库·第3辑

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 978-7-80234-973-5

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 787×1092mm 1/16

印 张: 14.5

字 数: 280千字

版 次: 2013年7月第1版

印 次: 2013年7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>

电子邮件: 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

中国智库

编委会

编委会主任 李 伟

编委会副主任 韩 俊

编委会（按姓氏笔画为序）

丁一凡 丁宁宁 王佩亨 车海刚 毛振华

巴曙松 卢 迈 包月阳 冯 飞 宁向东

吕 薇 任兴洲 刘 杉 刘守英 孙祁祥

李 伟 余 斌 张军扩 张承惠 尚元经

郑永年 赵昌文 侯永志 高世楫 隆国强

韩 俊 葛延风 辜胜阻 魏 杰

编辑部

主 编 包月阳

副主编 车海刚

执行编辑 李 强 潘公侠 天 慧

宋东坡 范鹏宇 张 茜

逆水行舟，不进则退

包月阳

百年之后，历史学家在回顾2013年这个时点时，或许会说：对中国来说，那是一个关键的时刻，转折的时刻。

“重要”、“关键”，这类词汇几乎每年都出现在官方文件和学者的文章中。固然，历史是一条永无休止的河流，每一个时刻都不可或缺，从这个意义上说，每个年度都重要、关键。但种种迹象表明，我们正在度过的这个年度，或许真能当得起转折之年的称呼。相对于此前若干年，从乐观的角度说，人们看到了一个新局就此开启的更大可能性；从悲观的角度说，人们也更加担心长期累积的风险忽然于某天梦醒时突破临界点。

从自身发展水平上说，我国已经进入上中等收入国家行列，人均国内生产总值达到6100美元，经济总量已居世界第二。从与外部世界的关系上说，我国对外贸易规模已居世界第一，经济规模和对外贸易规模占全球的比重都达到了11%，说举足轻重名副其实。但另一方面，我国发展面临的不平衡、不协调、不可持续问题更加突出，原有的发展路径已经无法引领我们走上新台阶，转变发展方式不容继续拖延。随着经济增长阶段的转换，潜在经济增长率下降，原来在高速增长时期被掩盖和后推的矛盾将会显露，当下的经济增长下行和产能相对过剩加剧就是其表现。一旦经济增长出现大的波动，累积的系统性风险就可能被引爆，应对不好，甚至可能导致经济—社会危机。

何以解忧？唯有改革。不管是从转变发展方式、寻找发展新动力出发，从解决当下经济社会矛盾出发，还是从改革的自身逻辑出发，深化改革都是唯一出路。而改革的关键，首先在政府。

吴敬琏先生在《重启改革议程》一书中说，中国在20世纪末初步建立起来的经济体制，仍然是一种半统制、半市场的混合体制，政府和国有经济虽然已经不再囊括一切，但还是牢牢掌握国



民经济的一切“制高点”，主宰着非国有经济的命运。且不说现行的体制离“市场在资源配置中发挥基础作用”的要求还有很大的距离，即使已经建立起来的市场，也呈现出一种缺乏规则和权力多方干预的“原始”状态。中国社会存在的种种问题，正是由于中国改革尚未取得完全的成功，20世纪末期初步建立起来的市场经济体制还很不完善造成的。制度缺陷造成了两个严重问题：第一，中国迫切需要的经济增长模式转型迟迟不能实现，而资源短缺、环境破坏、劳动者生活水平提高缓慢等问题变得愈来愈严峻。第二，权力对于经济活动的广泛干预造成了普遍的寻租环境，使腐败活动不可扼制地蔓延开来。

魏杰先生认为，经济增长方式转变包括五个主要内容：一是从资源消耗多、环境污染重的粗放型增长转向节约资源保护环境的内涵型增长；二是从出口导向型转向内需拉动型；三是从投资推动型转向消费支撑型；四是从成本优势型转向市场创新型；五是从政府主导型转向市场经济为基础的经济增长方式。其中，政府主导型增长是主要矛盾，如果不实现政府主导型向市场经济为基础的增长方式转变，其他几个转变都无从推进（参见魏杰《中国经济转型》）。说到底，粗放型、出口导向型、投资推动型和成本优势型增长，背后都有政府主导资源配置的“看得见的手”的推动。“看得见的手”在中国经济高增长的30多年中发挥了不可忽略的推动作用，也累积了越来越深的矛盾。

国务院发展研究中心于2011~2013年就“改革的重点领域和推进机制”进行了深入的研究。课题组认为，当前我国的经济体制存在六大深层次矛盾：（1）市场基础制度不足以保障公平和充分竞争，包括产权界定不清、保护不力，市场主体发育还不成熟，价格扭曲现象依然存在；（2）市场监管制度体系不顺、有效性不足，包括市场准入限制较多，市场竞争秩序得不到有效维护，经

济性监管不到位，社会性监管不力；（3）经济调控制度科学性、权威性不够，包括财税制度不尽合理，金融调节体系有待完善，产业、区域与土地利用规划的合理性、有效性不足；（4）成果分享制度不够公平，包括收入分配制度不合理，公共服务供给不足不均；（5）科教体制对创新发展的支撑不够；（6）社会管理制度不适应利益多元化格局。

这些矛盾的产生，很大程度上要归因于政府与市场的关系未理顺，政府“越位”和“缺位”并存：一方面政府对微观经济领域的直接干预依然较多，另一方面政府在规范市场竞争秩序、管理宏观经济、提供公平的公共服务方面还未起到应有的作用，影响了效率的提高和公平的增进（参见本期封面文章《改革的基本思路和整体布局》）。

政府与市场的关系以及与企业、社会的关系没有理顺，一方面严重影响了经济活力和效率。竞争是市场经济的生命，30多年来我国经济活力的惊人释放以及生产力的飞跃发展，都是市场竞争推动的结果。有效市场竞争的前提是经济主体拥有经济自由和主体之间处于平等地位。政府越位使经济主体自由度不够，也造成了经济主体之间的竞争不平等。行政干预、行政垄断、准入限制以及各种经济联盟行为，都严重扭曲了市场配置资源的功能，也带来了不公平和寻租，降低了效率。另一方面，政府过多介入具体经济活动，使其没有足够的精力履行社会管理和社会服务职能，这是当前公共服务欠缺、各种社会矛盾频发的内在原因。

政府越位客观上为权力寻租制造了机会，增加了改革继续深化的难度。吴敬琏先生说：中国向何处去的问题并没有获得彻底的解决。由于命令经济或称统制经济旧体制遗产的严重存在，现有的体制具有很强的过渡性质：它既包含新的市场经济的因素，又包含旧的统制经济的因素；既

可以通过进一步的改革进到较为完善的市场经济制度，又可能通过统制的强化，回到旧体制去。

改革历来是逆水行舟，不进则退。当下的境况更是如此。目前，我们面临改革的良好机遇，但机遇稍纵即逝。30多年经济高速增长积累的社会财富为缓解结构调整带来的震荡创造了相对宽松的环境，一旦经济增长速度大幅下降，改革环境无疑会恶化。国务院发展研究中心课题组判断：“十二五”时期是完善社会主义市场经济体制的至关重要的窗口期，这期间我国经济仍可以较高的速度增长；“十三五”时期，我国经济潜在增长速度有可能明显下降。因此，必须加快改革攻坚步伐，到“十二五”期末务使重要领域和关键环节改革取得重大进展，为完善社会主义市场经济体制奠定新的基础。

这个窗口期还有两年半。窗口期一过，改革的最佳时机错过，即便改革进程没有中断，至少也将付出大得多的代价。

改革有风险，也将有更多阻力，因为当今的改革面临比以前复杂得多的利益关系，在许多方面可能遇到改革改革者自身的难题。因此，改革不仅要积极进取，还要谨慎稳妥，有序有效。国务院发展研究中心课题组建议，建立改革的有效机制，形成改革的动力机制：（1）确立改革领导机制，加强党对改革的领导、指导与监督；（2）建立改革动员机制，扩大改革支持者队伍；（3）建立改革组织协调机制，形成深化改革的合力；（4）建立风险防范机制，保证改革稳步推进；（5）建立改革保障机制，确保顺利实现改革目标。

有效推进新一轮改革，需要决策者的决心、勇气和智慧，也需要参与者、执行者的责任感、毅力，乃至牺牲精神。