

北京市社会科学界联合会重点学术活动资助项目

CHINA REFORM REPORT

中国改革报告 2012

北京改革和发展研究会◎编
陈剑◎主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

北京市社会科学界联合会重点学术活动资助项目

CHINA REFORM REPORT

中国改革报告 2012

北京改革和发展研究会◎编
陈剑◎主编



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国改革报告. 2012 / 陈剑主编. —北京: 法律出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3427 - 0

I. ①中… II. ①陈… III. ①体制改革—研究报告—中国—2012 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 070317 号

中国改革报告 2012

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 2012 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 30.25 字数 529 千

印次 2012 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 吕亚莉

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3427-0

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)

)

**谨将此书献给那些关注中国改革并致力于推进
中国改革的成千上万的中国公民！**

编辑委员会

顾问：黄孟复 蒋正华 蒋效愚 魏纪中 段柄仁
宋晓梧 宋贵伦 张文啟 史秋秋 盛明富

编辑委员会主任：蒋效愚

编辑委员会副主任：杜巍 陈共炎 伍建民 陈之昌
任俊峰

编委：程秀生 王明兰 康庆强 李庚 马仲良
李强 王京华 孔繁敏 王淑贤 陈四光
孔令俊 姜年子 王振东 陈俊 王彦京
何文军 吴汶彦 王东刚 王志新

主编：陈剑

编辑部主任：王东勤

编辑部成员：宁鸣 毛雪峰 朱洁如 常婧 李牌生
卢梭

序 言

高尚全*

胡锦涛同志最近强调指出：“要坚持社会主义市场经济的改革方向”，“我们发展中的不平衡、不协调、不可持续问题突出，制约科学发展的体制机制障碍躲不开、绕不过，必须通过深化改革加以解决。”当前的一个突出问题是，在改革中要明确行政主导还是市场主导？这是能不能坚持社会主义市场经济改革的方向的关键。

一、市场经济的改革方向是经过长期艰苦探索的正确选择

计划与市场的争论长达 100 年，长期以来，认为计划是社会主义，市场是资本主义。后来觉得不搞市场也是不行的，所以提出“计划经济为主，市场调节为辅”。这种提法，想说明把计划经济作为社会经济制度，必须坚持“为主”，把市场作为调节手段，起辅助作用。1984 年 10 月，《中共中央关于经济体制改革的决定》第一次提出“有计划的商品经济”，但有人仍强调有计划是重点。一直到邓小平同志南方谈话，强调社会主义有市场，资本主义有计划，计划和市场都是手段。根据小平南方讲话精神，党的十四大提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的决定》和党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的决定》，都强调了发挥市场在配置资源中的基础性作用。三十多年来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就。这些变化，是改革开放带来的，是社会主义市场经济带来的，是市场在资源配置中发挥作用的结果。

二、强调“中国模式”就会影响改革的深化

为了应对国际金融危机，中国政府出台了扩大内需的十大措施，得到了国内外的好评，在全球率先使经济走出了困境，2009 年实现了 9.2% 的经济增长速度。

* 中国经济体制改革研究会名誉会长，著名经济学家，研究员。

在这种背景下,引发了“中国模式”的争论。

有人认为,应该充分肯定“中国模式”,用应对国际金融危机取得巨大成就来佐证“中国模式”的伟大,中国所以出现奇迹,就是因为形成了“中国模式”。我并不反对“中国模式”的讨论,但我反对把“中国模式”界定为:政府行政主导,受控市场。我认为,所谓模式是定型的东西,如果把“政府行政主导、受控市场”作为“中国模式”,就会转移我国的社会主义市场经济的改革方向,就会影响改革深化。2009年1月6日《光明日报》报道了我的观点:“在国际金融危机中,各国政府纷纷出手对金融危机进行干预,这是现代市场经济国家应对严重经济衰退的通常做法,并非是对市场经济体制的否定。”“我国仍处于穿透计划经济体制向社会主义市场经济体制转型阶段,消除走向市场经济体制障碍仍需要我们付出极大的努力,不能由于紧急或危机状态下必须采取一些特殊政策而否定市场经济体制改革的基本方向。”“政府的政策如何撬动市场力量应该成为考虑的重点,而短期不得不直接介入市场的行为应避免过度,同时要考虑经济运行恢复常态时的‘淡出’安排。”温家宝总理对这些观点非常重视,于2009年1月9日作出了批示。所以,不能把应对危机的政府行政主导的政策措施,用“中国模式”加以固定下来。由此可见,政府政策的重点在于撬动市场,而不是代替市场。强调“中国模式”,容易理解为中国改革已经到位了,定型了,不要再深化改革了。

三、正确理解宏观调控

现在,一提宏观调控往往与政府行政主导联系起来,所以我们必须正确理解宏观调控和政府的作用。

十四大提出,“社会主义市场经济就是要使市场在社会主义国家下发挥基础作用”。后来到了十四届三中全会,表述有所改动了,改成“社会主义市场经济就是要使市场在国家调控下发挥基础性作用”。到了十六届三中全会,我在参加起草《中共中央关于完善社会主义市场经济体制决定》时提出,“要从源头上完善宏观调控体系”。我认为,原来的表述并不科学,因为:一是宏观调控是资源配置的前提条件,还是市场经济的重要内容?十四届三中全会提出的社会主义市场经济体制的五大支柱之一,就是社会主义市场经济必须有健全的宏观调控体系。二是资源在市场配置的基础上发挥政府的作用,还是资源配置在政府的作用下发挥市场的作用?三是资源配置的主体是政府还是市场?是政府行政主导型还是市场主导型的市场经济?四是宏观调控的含义是什么?主要是运用货币政策和财政政策调节经济的运行。五是谁代表国家进行宏观调控?国务院当然是代表国家,但省市也说自己代表国家,所以各地都争要宏观调控权。起草小组经过认真讨论

研究并经中央同意,不再提“使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”,只强调“更大限度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”。这是十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制决定》的正确表述。应该说这个表述是科学的,与时俱进的,但在实践中还是强调“在国家宏观调控下”,过多地强调政府的作用。目前各级政府和部门中过分强调自己的宏观调控职能,很大程度上是计划经济时期行政性控制的翻版。必须明确,政府宏观调控不是资源配置的前提,配置资源的主体是市场,而不是政府。

宏观调控要更多地运用间接调控,尽可能少用行政手段。政府如何改革宏观调控方式、提高宏观调控的有效性,是当前和今后必须解决的重大问题。一是随着改革的深化,我国经济的市场化程度已经较高,传统的行政方式进行调控所起的作用不会很大。二是长期以来由于计划经济体制所产生的主要是总需求膨胀的倾向,现在已经让位给由于市场经济体制所产生的供给过剩倾向。这就是说宏观调控的背景和基础发生了变化,因此,调控方式必应发生变化。三是依靠行政审批制度和管制来加强宏观调控,容易造成权钱交易,容易抬高企业的准入门槛,造成某些行业的人为垄断,提高某些行业的利润。管制越严,利润越高,地方的积极性就越高。四是行政手段容易加大改革和发展成本。因此,要尽量少用行政手段。

四、转变经济发展方式,关键是转变政府职能

政府在市场经济条件下要坚持科学发展观。按照科学发展观的要求,发展不限于经济范畴,提高人民物质文化生活水平、普遍实现社会公正、制度文明与社会进步相适应,都将成为发展的重要内涵。因此,政府职能转变不仅是贯彻科学发展观的制度前提,而且必然要求进一步调整政府与市场、政府与公民、政府与社会的关系。

要进一步调整政府与市场的关系,就必须明确政府与市场的边界。必须认识到,经济发展的主体力量在市场,企业和老百姓才是创造财富的主体,政府应该是创造环境的主体。政府的职能要转到为市场主体服务、创造良好的环境上来,主要通过保护市场主体的合法权益和公平竞争,激发社会成员创造财富的积极性,增强经济发展的内在动力。加快政府职能转变,才能转变经济发展方式,才能真正贯彻科学的发展观,促进经济、社会和人的全面发展。

坚持科学发展观,还要求正确处理好集中与分散决策的关系。改革开放以来,传统体制高度集中的弊端虽然被认识,但集中体制“能办大事”的认识误区依然影响深远。而科学决策和执行存在多种约束条件,如信息对称与否、利益取向

是否“一致”、决策目标是多重还是“单一”的、长期决策还是短期决策,等等。不解决约束条件问题,很可能大事办不成,负面影响不小。市场经济客观上要求分散决策,政府存在很强的“集中偏好”,就难以根据走向市场经济的实际进程切实转变职能,反而会把不适当的决策“强加”给市场,甚至代替市场选择。这显然不利于社会主义市场经济的发展。

要充分认识转轨时期政府的特殊性。政府与市场必须分野,但与成熟市场经济国家的政府相比,转轨国家的政府依然具有一些特殊的发展职能,政府对经济的干预因此是不可避免的。对一个转型中的经济体来说,更需要论证的是:政府的哪些干预是现阶段必须但长远是要“退出”的,哪些干预无论现阶段还是长远都要“退出”,哪些干预是现阶段和长远都是必须的。只有回答了这些问题,才能真正解释和处理好转轨经济中政府和市场的关系。

转轨国家的政府与市场关系,远不像成熟市场经济国家那样基本“定型”,而是一个市场关系逐步发展与政府职能转变的互动过程。但只要坚持社会主义市场经济的改革方向,就必须确立市场机制在资源配置方面的基础地位,这是市场经济的基本特征。在从高度集中的计划经济体制向市场经济体制转轨的这个历史背景下,市场经济发育不成熟是必然的。现实中的诸多矛盾更主要的是由于市场经济不成熟、市场机制作用不充分所致,并非所谓的市场机制“缺陷”。“权钱交易”和公共领域的“缺失”恰恰是市场经济不成熟的表现,是市场“边界”不清的结果,不能作为指责市场经济或市场机制的依据。问题的症结在于,在处理政府与市场的关系方面,究竟是强化政府职能转变,让市场竞争和资源配置更充分地发挥基础作用,还是强化政府对经济的直接控制力,这是根本方向问题。这个问题搞不清或方向反了,不仅无法最终确立和完善市场经济新体制,而且会对中国经济增长的可持续和稳定形成重大障碍。

我国的经济体制改革正进入向更加广阔的领域纵深发展的新阶段,经济、政治、社会和文化等诸方面的改革交织在一起,性质之深刻、任务之艰巨,将大大超过以往任何时期。特别要实现 2020 年的目标,任务更加艰巨。2020 年的目标有两个:一是建立完善的社会主义市场经济体制,二是建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。还有不到八年时间了,怎么实现这两个宏伟目标?我们必须有紧迫感,真正拿出更大的决心和勇气推进改革,同时要加强改革的顶层设计,不然有落空的危险!



2011年5月7日,在北京联合大学师范学院举办“2011 中国改革论坛暨《中国改革报告2011》首发式”。中国文联书记处书记夏潮(图左)、中国经济体制改革研究会副会长石小敏(图右)共同为《中国改革报告2011》揭幕。



2011年6月3日,陈剑会长(图右)应邀赴贵州茅台集团作“品牌与企业文化”报告,并提出十项政策建议。茅台集团公司总经理、党委书记袁仁国(图左)即兴赋“陈剑文化十项建议”藏头诗一首:“陈述知识话品牌,剑胆琴心志豪迈;文化铸造竞争力,化作创新业不衰;十分注重讲诚信,项背相望扬名牌。建言献策为国酒,议事长远向未来。”



2011年7月10日,在北京国际会议中心,与北京社科联、北京中华文化学院等单位共同举办“2011北京文化论坛——打造先进文化之都培育创新文化”论坛。



2011年8月6日,在北京吴东魁艺术馆,与北京凡凡清新文化发展中心共同举办“盛世辉煌建党九十周年清新书画展暨第八届清新文化研讨会”。



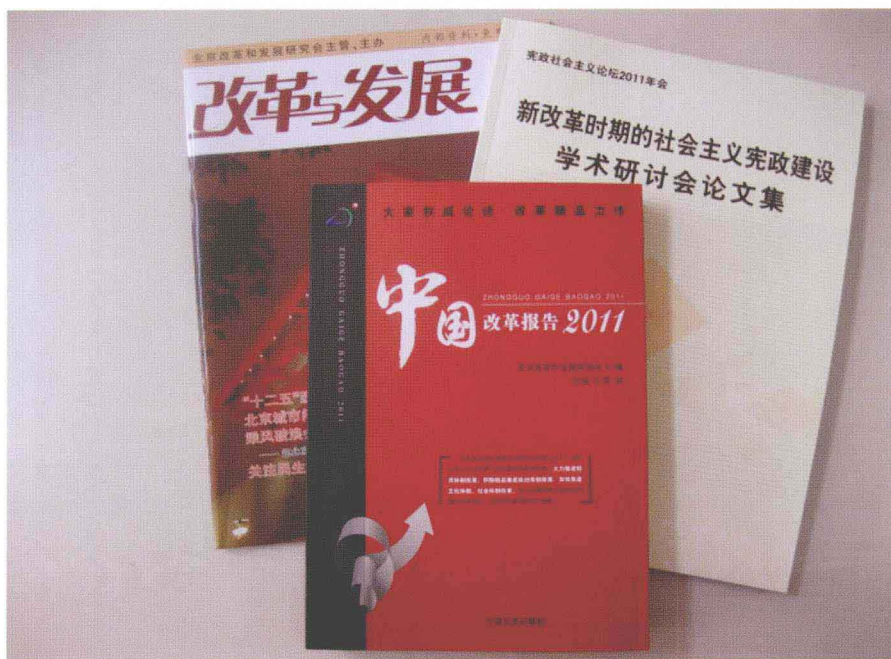
2011年9月23日,在北京金融街,举办“改革的路径选择与改革重点领域”专家座谈会。来自中央党校、中国社科院以及大学院校的专家教授参加座谈会。



2011年11月26日,在北京经济管理职业学院,举办“2011.学术前沿论坛——发展方式转变与社会管理创新”论坛。



2011年12月14日,举办迎新年茶话会。北京改革和发展研究会名誉会长蒋效愚(前排右三),中国经济体制改革研究会会长宋晓梧(前排右四)、副会长张昌鸣(前排右一)、石小敏(前排右二),北京改革和发展研究会会长陈剑(前排右七)、副会长杜巍(前排右六)、任俊锋(二排右五)、陈四光(二排右十一),北京发展和改革委员会副主任梁玲(前排右五),北京社科联副巡视员王彦京(二排右四),中国证券业协会会长陈共炎(二排右六),中兴通讯控股公司“中兴新”总裁丁明峰等参会。

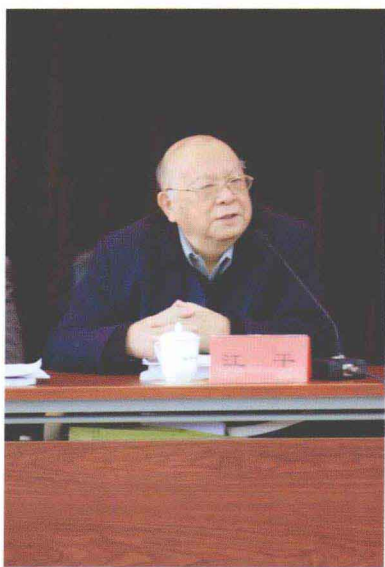


北京改革和发展研究会出版的刊物(2011年度)

“新改革时期的社会主义宪政建设”学术研讨会



2011年12月24日,“新改革时期的社会主义宪政建设学术研讨会”。中国政法大学前校长江平(前排右七)、全国政协常委胡德平(前排右八)以及高放(前排右六)、郭道晖(前排右九)、沈宝祥(前排右十)、华炳啸(二排右一)、萧功秦(二排右十)等法学界著名人士参加论坛并演讲。北京改革和发展研究会会长陈剑(前排右四)主持会议。



中国政法大学终身教授、著名法学家江平



全国政协常委, 经济委员会副主任委员胡德平



中国人民大学教授高放



中国法学会会长郭道晖



中共中央党校教授沈宝祥



西北大学新闻传播研究中心政治传播研究所所长，《宪政社会主义论丛》主编华炳啸



上海师范大学教授、复旦大学中国研究中心特聘研究员萧功秦



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、论坛主持人陈剑

目 录

序言 / 高尚全 / 001

第一部分 中国改革主报告 / 《中国改革报告 2012 课题组》

一 公平正义是社会主义核心价值体系的基石	003
二 中国改革:在忧疑和彷徨中前行 ——2011 年中国改革评述和 2012 年中国改革展望	008
三 推进中国改革的十项建议	025
四 2011 年重大事件评述	039
五 2011 年度中国改革观点综述	070
六 2011 中国政府改革,重大事件评述	081

第二部分 经济体制改革

政府、市场与中国模式	宋晓梧 / 119
中国经济增长模式的特质与局限	石小敏 / 124
转变“经济增长方式”,调节“收入分配方式”	李慎明 / 131
2011 ~ 2012 年经济形势分析与展望	张立群 / 136
加强改革的顶层设计和顶层推动	张占斌 / 144
垄断行业改革任重道远	张卓元 / 153
不动既得利益,失衡无法纠正 ——论中美两国的经济结构失衡	王小鲁 / 157
解决三农问题需要顶层制度设计	彭真怀 / 164
中国金融改革	陈道富 / 171
证券市场集团诉讼制度的改革研究 谢 辉 陈 剑 周茂清	毛雪峰 / 182
中国外贸体制改革:问题与方向 庄 芮 蔡彤娟	杨立强 / 187
中国现代化道路与中国模式	陈 剑 / 194

转变发展方式为何如此艰难	陈 剑 / 203
我国软件产业政策的改革建议	刘 森 / 209
地方政府融资平台产生的体制原因及制度完善	倪红日 赵海纳 / 214

第三部分 政治和法律体制改革

辛亥革命的国家观	胡德平 / 221
“渐进式改革”要有突进	沈宝祥 / 228
政治体制改革:历史的经验和现实的选择	包心鉴 / 235
我国现行选举制度的主要弊端与主要出路	王占阳 / 246
发展党内民主,开放党内派禁	
——破解“一党执政能否实现民主法治”难题的路径探讨	王贵秀 / 250
加快推进党内民主	王长江 / 260
逐步稳妥推进政治协商制度的改革	
——中国政治体制改革的突破口	陈 剑 / 272
关于人民政协完成两个转变的探讨	陈 剑 / 284
宪政社会主义及其改革路径选择	华炳啸 / 292
中国政治改革顺序论:实行宪政社会主义,开启新改革开放时代	胡星斗 / 305
中国立法发展的回顾与前瞻	封丽霞 张恒山 / 315

第四部分 社会和文化体制改革

社会管理创新需要顶层设计	连玉明 / 325
从社会矛盾看中国工会的改革取向	盛明富 / 329
2011:中国公共安全研究	张 荆 / 339
中国公民社会重建的若干思考	萧功秦 / 348
做好文化的顶层设计,转变文化发展方式	金元浦 / 356
加强和创新宗教事务管理的思考	牛 颂 / 362
中国新医改:走向去行政化还是再行政化?	顾 昕 / 371
对我国新医改问题的几点思考	闫 萍 / 380
中国院士制度:问题要害与近远期对策	顾海兵 王鑫琦 / 384
中国红十字会:肩负使命,重在改革	陈 剑 / 393
加快体育公共服务的改革	易剑东 / 404
论体育产业改革	金 汕 / 412