

中国金融论坛 · 书系
China Financial Forum, CFF

改革的改革

徐忠◎著

系统总结改革开放40年来的经验和教训
翔实解读新时代全面深化改革的方向、原则、思维方法、政策措施

改革之势 + 改革之道 + 改革之法 + 改革之策

谢平 张涛 黄海洲 黄益平 胡舒立 联袂推荐

中信出版集团

改革的改革

徐忠◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

改革的改革 / 徐忠著. -- 北京 : 中信出版社,
2018.8

ISBN 978-7-5086-8961-6

I. ①改… II. ①徐… III. ①中国经济—经济改革—
研究 IV. ①F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 100203 号

改革的改革

著 者：徐 忠

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

承 印 者：三河市西华印务有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16 印 张：29.25 字 数：300 千字

版 次：2018 年 8 月第 1 版 印 次：2018 年 8 月第 1 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-8961-6

定 价：68.00 元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题，本公司负责调换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

目 录

导 言 / 001

第一章 改革之势

第一节 改革势在必行 / 043

过度刺激维持高增长的弊端 / 045

第二节 改革的改革 / 051

改革的几大“硬骨头” / 053

第二章 改革之道

第一节 明确问题导向

——推进新时代的改革 / 065

新时代发展目标 / 067

落实新发展理念 / 073

四大“道德风险” / 079

高质量增长的关键 / 083

第二节 选择改革路径

——顶层设计与基层试点相结合 / 091

改革“改革方式” / 093

增强养老金体系可持续性 / 104

第三节 确定基本原则

——处理好政府与市场的关系 / 115

市场出清与全面深化改革 / 117

政府的战略定力 / 131

第三章 改革之法

第一节 用战略思维把全局 / 137

新时代的经济与金融 / 139

现代金融体系框架 / 146

新时代的金融稳定与发展 / 150

第二节 用创新思维促发展 / 153

推进数字普惠，迈向共同富裕 / 155

以科技金融助力普惠金融发展 / 164

推动绿色金融发展 / 169

第三节 用辩证思维抓根本 / 191

有效去产能的关键 / 193

去杠杆的标本兼治之策 / 204

降杠杆并非利率越低越好 / 219

- 第四节 用法治思维求善治 / 223
- 房价上涨过快的宏观经济影响及应对 / 225
 - 土地使用权续期的制度安排 / 235
 - “营改增”的执行情况与改进建议 / 245
- 第五节 用底线思维谋主动 / 253
- 金融乱象问题 / 255
 - 金融安全问题 / 262
 - 防范金融风险 / 267
 - 有效的金融监管体系 / 274

第四章 改革之策

- 第一节 市场机制有效 / 289
- 债券市场发展的最大障碍 / 291
 - 债券市场的顶层设计和改革发展 / 303
 - 以对外开放促进金融市场改革发展 / 313
- 第二节 微观主体有活力 / 347
- 公司治理难题 / 349
 - “明股实债”与国有资本管理 / 358
- 第三节 宏观调控有度之一
- 为实体经济发展创造良好的货币金融环境 / 367
 - 货币政策不能包打天下 / 369
 - 稳健中性的货币政策 / 381

第四节 宏观调控有度之二

——大力推进公共财政改革 / 389

公共财政与中国国民收入的高储蓄倾向 / 391

中央与地方财政关系对经济波动的影响 / 414

市政债券支持城镇化融资 / 421

完善城镇化建设融资机制 / 433

探索地方财政管理自治制度 / 447

导 言

党的十九大做出了坚持全面深化改革的明确宣示，这是以习近平同志为核心的党中央在综合分析世界经济长周期和我国发展阶段性特征及其相互作用的基础上选择的治理药方，是大势所趋、形势使然。随着我国经济发展进入新常态，如何贯彻新发展理念，坚持质量第一、效益优先，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，建设现代化经济体系，如何聚转型之势、谋突破之道，是新时代、新征程向我们提出的新挑战。昔日韩非子强调“法、术、势”三位一体，借用到政策研究上，笔者认为可进一步细化为四个方面，即“势、道、法、策”。当前，多数争论是在“术”或是“策”的层面展开，更有甚者或大势不明，或逆势而动，或不依正道，或诉于旁门左道。然而，“守正”才能“出奇”，做好政策研究既要遵循经典的研究方法与叙事方式，更要立足国情和植根现实，明大势、循正道、求善法、施良策，求索中国改革再出发之路。近年来，围绕全面深化改革这一大方向、大命题，笔者从不同角度进行了一系列研究，既涉及全面深化改革的背景以及新时代改革的定位（改革之势），又触及改革的方向以及原则（改革之道），结合党的十九大提出的五大思维方法（改革之法），对改革中事关全局和成败的顶层设计、政策措施等核心问题（改革之策）进行深入思考。回首观之，积少成多、集腋成裘，隐约已有体系，现结集成书，算是对笔者近年来不断思索成果的初步总结。

值得一提的是，早在 2004 年，时任中国人民银行行长的周小川就提出“研究立行”的理念。现任行长易纲一直强调要提高央行的自主研究能力，倡导树立朴实、踏实、扎实的研究风气。近 15 年来，这些理念已经在央行内部潜移默化地成为基本共识，不但深深地扎根在每一位央行人的心中，而且逐渐内化为央行人的思维方式和行动指南。作为一名央行人，同时作为一名长期在金融宏观调控第一线从事具体调控工作的管理和研究人员，笔者的研究在很多方面是有别于学界和业界的：既注重理论，又注重实践；既坚持原则导向，又坚持问题导向。作为开篇，开宗明义，有必要将笔者一以贯之的市场化立场、自上而下与自下而上相结合的研究视角、坚持激励相容体制机制创新的政策取向，向读者介绍一下，而这些立场、视角和政策取向，都贯穿于全书收录的每一篇文章中。

一、改革之势

（一）背景：全面深化改革势在必行

2013 年 11 月，党的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》（以下简称《决定》），提出了全面深化改革的指导思想、目标任务、重大原则，描绘了全面深化改革的新蓝图、新愿景、新目标，合理布局了深化改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、工作机制、推进方式和时间表、路线图，汇集了全面深化改革的新思想、新论断、新举措，这是我们党全面深化改革的科学指南和行动纲领。2017 年 10 月，习近平总书记在党的十九大报告中再次强调坚持全面深化改革，同时要求必须坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力

的现代化。以问题为导向：为什么要全面深化改革？

从经济发展阶段看，21世纪初我国加入世贸组织（WTO），之后对外开放水平大幅提高。一方面，出口导向型经济的发展促使中国企业在全球范围内参与竞争，全要素生产率大幅提升，改革开放的“制度红利”得到有效释放；另一方面，从20世纪90年代中期开始，劳动年龄人口开始超过非劳动年龄人口，农村富余劳动力向城市和工业部门转移，“人口红利”也得到充分释放，在综合因素的作用下，我国经济在21世纪前10年保持了10%以上的高速增长。但在本轮国际金融危机之后，我国经济发展阶段恰好处于刘易斯拐点、老龄化拐点和城镇化拐点三者叠加的关键时期，面临着从生产主导型经济向消费主导型经济的重大转型，也面临着成功跨越“中等收入陷阱”的历史考验。这些矛盾主要不是周期性的，而是结构性的，这些问题在供需两侧都有，但矛盾的主要方面还在供给侧。因此，在结构性问题成为当前主要矛盾、总需求刺激政策的效果边际递减的情况下，不能重回总量宽松、粗放刺激的老路，必须从供给侧结构性改革上想办法，必须在结构调整、经济转型和改革上取得突破，努力实现供求关系新的动态均衡。

从国际上看，当前世界经济结构正在进行深刻调整。国际金融危机打破了欧美发达经济体借贷消费的经济模式，东亚地区提供高储蓄、廉价劳动力和产品，俄罗斯、中东、拉美等国家和地区提供能源资源的全球经济大循环，国际市场的有效需求急剧萎缩，经济增长远低于潜在产出水平。从全球来看，劳动生产率仍未恢复到国际金融危机前的水平，新一轮全球经济增长的动力尚未形成。然而，这些调整和影响都将给新一轮全球竞争带来新的变化和挑战。未来

全球范围内的竞争，必然是人才的竞争、资本的竞争和营商环境的竞争，必须通过体制机制创新，优化营商环境，促使人才、资本向本国流动。在这个大背景下，传统的需求管理政策收效甚微，需要我们从供给侧发力，找准我国在世界市场上的定位，更有效地释放体制机制的“改革红利”。对此，2015年，中央财经领导小组第十一次会议首先提出要推进“供给侧结构性改革”；2015年12月召开的中央经济工作会议，对供给侧结构性改革从理论思考到具体实践，都做了全面阐述和全面部署。

因此，认识全面深化改革，就是要看到在当前全球经济和国内经济形势下，“过度刺激维持高增长有百害而无一利”（详见《过度刺激维持高增长的弊端》一文），从而将解决问题的根本之道转移到供给侧，更加强调结构性改革，通过转变经济发展方式实现持续发展、更高水平发展。

（二）定位新时代的改革：改革的改革

党的十九大宣告中国特色社会主义进入了新时代，我国改革发展同样进入了新时代，基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。历经40年的改革发展，我国改革不再是“零基础”，而是已经积累了一定的经验和教训。面对新时代的改革，如何看待改革经验，如何汲取历史教训，如何面对未来挑战，这些都是摆在我们面前亟待解决的问题。

从经验来看，改革开放固然是40年来改革发展的主线，但另外两个因素同样值得关注。一方面，充分发挥地方的积极性。改革开放以来，中国从原来的计划经济走向市场经济，取得了举世瞩目

的伟大成就。其基础在于，中国是一个大国，地区间的发展差距较大，可以通过分权调动地方政府的积极性和创造力，发挥地方政府间竞争的积极作用。比如，最早的家庭联产承包责任制改革，就是地方探索创新在先，然后自上而下推广的结果。在中国特色社会主义新时代，解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，也需要地方发挥首创试点探索作用，探索出一套好的经验，然后在全国推广。然而，充分发挥地方积极性不等于鼓励盲目地进行地方经济锦标赛。过去以 GDP（国内生产总值）增长为目标的地方竞争机制，只能激励地方政府在容易看得见的 GDP 指标方面展开竞争，没有办法激励各级地方政府去做 GDP 之外的事情。政府的职能不能只限于发展经济，在人均 GDP 接近 1 万美元的新的发展阶段，人民群众的利益诉求呈现多元化特征，政策目标多元化的特征也会日益突出。已有的激励机制不适应新时代发展要求的问题越来越严重，造成严重的政治、经济和社会扭曲，这一问题必须予以正视，并坚决加以扭转。另一方面，建立统一的大市场。在中国经济从高速增长转向高质量发展的过程中，以开放促改革的红利已逐渐消失，但新的经济增长动力已经开始显现。比如，经过 40 年的发展，中国已经成为经济大国。随着人均 GDP 的增长与人民消费能力的增强，在大市场和大消费的拉动下，大国经济效应正在显现。高铁、支付宝、共享单车和网购等“新四大发明”在中国的兴起不是偶然的，在经济学意义上，这些都是以“规模经济”为发展条件，是一般小规模经济体做不了的。从国际上来看，无论是欧盟试图统一财政政策的努力，还是印度的增值税改革，目的都是要消除成员国（各地方邦）之间的市场分割，促进统一市场的形成，

获取大国经济效应带来的增长红利。我国早在 2000 多年前就完成了“书同文、车同轨”，在历史传统上比国外有更为优越的基础条件去应对国内市场分割的问题。在中国特色社会主义新时代，我们要通过完善社会主义市场经济体制，发挥好大国效应，更好地推动下一步发展。（详见《新时代发展目标》一文。）

从过去的教训来看，我们应该明确加强具有长效、法治、公允特点的体制机制建设，避免过度依赖短期行政手段。过去的一些改革存在思想上回避问题、态度上缺乏决断、认识上把握不准主要矛盾、系统性改革工程缺乏顶层设计、过度依赖短期行政手段、不允许改革“试错”等问题。尤其是近年来，我国的一些改革主要通过行政手段来推进，运动式色彩较浓，而具有长效、法治、公允特点的体制机制建设不足。这种运动式工作方式固然有力度强、传导快、见效快的优点，但其缺陷也十分明显。一是缺乏长效机制建设，无法从根本上解决问题，短期改革的成果难以有效巩固，一段时间后又会出现反弹，甚至可能“按下葫芦浮起瓢”。二是短期政策容易用力过猛、过犹不及。三是一些周期性、阶段性政策对长期经济改革及相关法治建设成果的冲击，可能因一次调控就改变多年积累起来的市场经济重要的基本原则。（详见《改革的几大“硬骨头”》一文。）

从我们面临的挑战来看，改革再出发需要啃四块“硬骨头”。经过近 40 年的改革发展，易于推行、具有帕累托优化属性的改革目前大多已经完成，改革的顶层设计、“四梁八柱”的基本框架也已确立，下一步改革面临的基本都是涉及改变现有体制运行、触动既存利益格局的体制机制难题，比如，国有企业改革、财税体制改革、扩大双向开放等。因此，新时代的改革绝不是水到渠成的自然过程，

必须主动突破“心理舒适区”，要对困难和挑战甚至重大风险有足够的认识和准备。笔者在《改革的几大“硬骨头”》一文中旗帜鲜明地指出，新时代的改革不能“新瓶装旧酒”、“穿新鞋、走老路”，要敢于啃国有企业改革、中央和地方的财政关系调整、房地产市场健康发展长效机制建设、处置“僵尸企业”和风险点的市场出清问题这四块“硬骨头”，要充分吸取过去的经验教训，应当沿着已经明确的改革方向一以贯之。

二、改革之道

（一）明确问题导向——推进新时代的改革

推动高质量发展是推进新时代的改革的方向，也是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。习近平总书记在十九大报告中指出，“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标”。在推动高质量发展的过程中，我们需要充分借鉴历史经验与教训，面对新时代新征程的新挑战，勇于决断、勇于推进、勇于创新，不断增强我国经济的创新力和竞争力。

一是坚持党的领导，发挥社会主义基本制度和市场经济相结合的优势，不断深化经济体制改革，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。在党的领导和社会主义制度的大前提下发展市场经济，是我们党的一个伟大创举。我国经济发展获得巨大成

功的一个关键因素就是，既发挥了市场经济的长处，又发挥了社会主义制度的优越性。因此，在处理市场机制和宏观调控、当前发展和长远发展、效率和公平等关系方面，我们应该有信心更有能力比西方国家做得更好和更有成效。相较于西方国家的民粹主义倾向和制定政策时更看重短期影响，中国模式的优势在于更注重中长期政策规划和实施效果，坚持以人民为中心的发展思想，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。在未来一段时间内，养老、医疗、教育将成为解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的重要着力点。党的十八届三中全会提出，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题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地发挥政府作用。在处理市场作用和政府作用的问题上，要坚持辩证法、两点论，既要“有效的市场”，又要“有为的政府”；既要用好“看不见的手”，又要用好“看得见的手”。努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局，推动经济社会持续健康发展。

二是以新发展理念推动高质量发展。党的十九大报告将“贯彻新发展理念，建设现代化经济体系”作为经济建设部分的主标题，并强调“坚持新发展理念。发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须是科学发展，必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念”。笔者在《落实新发展理念》一文中指出，贯彻落实新发展理念，推动高质量发展，需要树立正确的政绩观和发展观；推动高质量发展，要做到市场出清；政府部门要成为市场规则的制定者和维护者；以稳中求进的方式加大重要领域和关键环节的改革力度；加快形成全面开放的新格局；继续实施稳健中性的货