

ECONOMIC TRANSITION  
& STRUCTURAL REFORM

# 改革大考

## 经济转型与结构性改革

直面改革重大问题，破解经济转型难题。

复杂多变的经济形势，走向纵深的结构性改革，  
我们将如何面对这场“改革大考”？

迟福林  
◎ 著

群言出版社  
QUNYAN PRESS

迟福林◎著

ECONOMIC TRANSITION  
& STRUCTURAL REFORM

经济转型与结构性改革

# 改革大考

直面改革重大问题，  
破解经济转型难题。

群言出版社  
QUNYAN PRESS

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

改革大考：经济转型与结构性改革 / 迟福林著. --  
北京：群言出版社，2016.6  
ISBN 978-7-5193-0124-8

I. ①改… II. ①迟… 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 (2016) 第 115958 号

---

责任编辑：杨 青  
封面设计：仙境设计

出版发行：群言出版社  
社 址：北京市东城区东厂胡同北巷 1 号 (100006)  
网 址：[www.qypublish.com](http://www.qypublish.com)  
自营网店：<https://qycbs.tmall.com> (天猫旗舰店)  
<http://qycbs.shop.kongfz.com> (孔夫子旧书网)  
<http://www.qypublish.com> (群言出版社官网)  
电子信箱：[qunyancbs@126.com](mailto:qunyancbs@126.com)  
联系电话：010-65267783 65263836  
经 销：全国新华书店  
法律顾问：北京天驰君泰律师事务所

印 刷：北京市宏泰印刷有限公司  
版 次：2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷  
开 本：710mm × 1000mm 1/16  
印 张：28  
字 数：388 千字  
书 号：ISBN 978-7-5193-0124-8  
定 价：68.00 元



【版权所有，侵权必究】

## 前 言

当前，我国转型发展特点突出：一方面，经济下行压力明显加大，结构调整的风险与矛盾叠加；另一方面，经济转型升级蕴藏着巨大的发展潜力。在增长、转型、改革高度融合的特定背景下，需要加快推进以经济转型为主线的结构性改革，加大有效的制度供给，实现经济转型的实质性突破，释放转型发展的巨大红利。

前不久，群言出版社提出要把我近两年的相关论文汇集成册出版。按照出版社的要求，我以《改革大考》为主题，将2014～2016年4月间的相关文章汇集成书。全书由八章构成：第一章全面深化改革的历史大考；第二章“十三五”：经济转型大趋势；第三章形成以服务业为主导的产业结构；第四章以经济转型为主线的结构性改革；第五章全面激发企业活力的制度安排；第六章以服务贸易为重点的“二次开放”；第七章以监管变革为重点的政府改革；第八章全面深化改革仍需解放思想。

本书在编辑中只对原稿做了个别文字的修改。一些文章在内容上难免有重复之处，敬请读者谅解。

我的同事陈所华、张飞、李许卡、杨天英、陈薇等参与了本书的选编工作；中国民主同盟中央委员会主办的群言出版社对本书的出版给予了大力支持，在此一并表示感谢！

迟福林

2016年5月10日

前 言 / 001

第一章 全面深化改革的历史大考

---

“十三五”是我国现代化进程中的关键5年：调结构、转方式的关键在2020；决胜全面小康、跨越中等收入陷阱的关节点在2020；以结构性改革为重点全面深化改革的时间窗口期在2020。适应经济转型的大趋势，实现全面深化改革的重大突破，是面向2020年的历史大考。

---

全面深化改革的历史大考 / 003

转型中国的历史性抉择 / 022

大转型时代的全面改革 / 048

全面深化改革的务实行动 / 061

建设法治化市场经济 / 064

走向法治中国的行动纲领 / 071

关于推进国家治理体系和治理能力现代化的几点建议 / 079

赢在转折点——“十三五”：经济转型与结构性改革 / 083

## 第二章 “十三五”：经济转型大趋势

---

“十三五”，在我国转型发展的历史性特点十分突出的大背景下，抓住机遇、应对挑战，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，克服困难、闯过关口，释放转型发展的内需潜力。

---

- 2020：大陆经济转型升级的大趋势 / 101
- “十三五”：中国经济转型趋势与增长前景 / 113
- “十三五”：以结构性改革推动转型升级 / 121
- 把握“十三五”消费主导经济增长新格局 / 128
- 着力推进消费主导的经济转型 / 131
- 中国消费新时代的经济转型 / 136

## 第三章 形成以服务业为主导的产业结构

---

产业结构变革是“十三五”我国经济转型升级的核心。一方面，进入工业化后期，服务业加快发展是大势所趋；另一方面，由于长期以来优先发展工业的思路，产业结构不合理的矛盾越来越突出。“十三五”，由工业主导向服务业主导的产业结构转型，成为我国产业结构变革的战略选择。

---

- 走向服务业大国——2020：中国经济转型升级的大趋势 / 141
- 2020：中国以服务业为主导的经济转型大趋势 / 149
- “十三五”：形成服务业主导的经济结构 / 153
- “十三五”：以服务业主导适应引领经济新常态 / 158
- 以转型改革加快“十三五”服务型经济发展 / 166
- 中国增长创新的新动力 / 171

## 第四章 以经济转型为主线的结构性改革

---

在我国经济转型时期，结构性改革有其特定的时代内涵：以结构性调整为重点任务，以提高全要素生产率为目标，以制度创新为重大举措，这不仅需要结构调整，更需要结构性改革；不仅需要需求侧结构性改革，更需要供给侧结构性改革。“十三五”，以经济转型为主线的结构性改革取得突破性进展，对未来10年、20年我国经济的公平、可持续发展具有决定性影响。

---

“十三五”：以经济转型为主线的结构性改革 / 177

攻坚结构性改革 / 195

“十三五”：推进结构性改革重点突破的4点建议 / 198

“十三五”：以服务业市场开放为重点的结构性改革 / 201

以结构性改革破解结构性矛盾 / 207

推进规模城镇化向人口城镇化的转型 / 210

以转型改革破题新型城镇化 / 222

尽快从法律上赋予农民长期而有保障的土地财产权的建议 / 226

“互联网+”时代的农村金融创新与变革 / 229

教育需要第二次改革——“十三五”教育结构调整与改革的思考 / 233

## 第五章 全面激发企业活力的制度安排

---

“十三五”，在经济转型的关键时期，重点是正确处理好市场、企业和政府的关系，更大程度地发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步激发企业活力，加大有效的制度供给，以实现经济转型的实质性突破。

---

- 全面激发企业活力的制度安排 / 243
- 关于全面实施企业自主登记制度的建议 / 246
- 关于适时取消企业一般投资项目备案制的建议 / 248
- 以公益性为重点调整优化国有资本配置 / 250
- 在转型中谋求国企改革的新空间、新机遇 / 254
- 消费新时代如何激活社会资本 / 258
- 2020：青年企业家创新创业的历史新机遇 / 269
- 品牌走出去，突破口在哪里？ / 274
- 在转型升级中打造中国制造全球品牌 / 276
- 创新企业“走出去”的体制机制 / 281

## 第六章 以服务贸易为重点的“二次开放”

---

“十三五”，我国扩大对外开放与新一轮全球自由贸易进程形成历史性交汇。以服务贸易为重点全面实施自由贸易战略，加快服务业市场的双向开放，在开放中创造有利于经济转型升级的外部条件，在开放中推进全球自由贸易进程，在开放中提升我国参与全球治理的制度性话语权，成为“二次开放”的历史使命，不仅直接影响我国经济转型全局，还将决定我国在全球经济格局和治理格局中的作用与角色。

---

- 我国对外开放的历史新使命 / 285
- 关于大外交战略的几点建议 / 288
- 欧亚共建“一带一路”中的诺曼底 / 291
- 中国“二次开放”与中日韩合作新机遇 / 295
- “十三五”中国经济转型与中日韩经贸合作 / 299
- 实现“10+1”自贸区升级版的实质性突破 / 301
- 加快打造中国—东盟自贸区升级版的建议 / 304



- 以扩大自由贸易为重点加强投资合作 / 307
- 打造“一带一路”能源经济合作圈 / 314
- 深化中欧经贸合作背景下的欧元和人民币 / 316
- 共同治理是全球经济治理变革的方向 / 318
- 以全面深化改革推进经济转型升级与自由贸易进程 / 325
- 关于两岸经贸交流合作的3个问题 / 333
- 国家级新区要扮演好新角色 / 337
- 以开放形成东北二次振兴的新动力 / 340

## 第七章 以监管变革为重点的政府改革

当前，监管转型滞后是推动简政放权纵深发展的“最大短板”。无论是简政放权向纵深推进，还是消费结构升级、释放内需潜力，都直接依赖于市场监管的有效性。“十三五”，在强化政府监管职能的同时，需要加快形成政府与社会协调的市场治理体系。这是一场深刻的政府“自我革命”，牵动影响政府改革全局。

- 推动简政放权改革向纵深发展 / 349
- 以监管转型为重点 深化简政放权改革 / 352
- 监管转型是深化简政放权的关键和重点 / 362
- 以建立现代金融监管框架为目标 组建国家金融  
监管总局 / 368
- 深化以简政放权为重点的政府改革 / 376
- 关于深化简政放权的几点建议 / 379
- 以减少制度成本为重点深化简政放权 / 381
- 互联网时代的政府治理创新 / 386
- “十三五”市场监管体制转型与改革 / 391
- 关于加快推进监管变革的建议 / 395

- 深化市场监管的几点建议 / 398
- 推进市场监管向法治化转型 / 400
- 关于深化行政审批制度改革的4点建议 / 403
- 以公益性为标准的公共文化服务社会化发展 / 405
- 在事业单位改革中发展公益性社会组织 / 408
- 新阶段政府购买公共服务的几个问题 / 411

## 第八章 全面深化改革仍需解放思想

---

“市场决定”牵动影响改革全局，并将伴随着一场更深刻的思想解放：它意味着政府主导型经济增长方式非改不可，这对于市场主导下加快政府职能转变、更好地发挥政府作用有重大影响；它意味着权力配置资源导致机会不平等、权利不平等的问题非改不可，这对于形成公平竞争的市场环境有重大影响；它意味着官本位、权力寻租、经济特权的问题非改不可，这对于抑制消极腐败、突破利益固化的藩篱有重大影响。

---

- “十三五”：全面深化改革的历史关节点 / 419
- 以全面深化改革引领新常态 / 424
- “使市场在资源配置中起决定性作用”，关键是解放思想 / 427
- 没有改革自信，难有改革动力 / 434
- 以更大勇气推进全面深化改革攻坚战 / 437

---

## 第一章

# 全面深化改革的历史大考

---

“十三五”是我国现代化进程中的关键5年；调结构、转方式的关键在2020；决胜全面小康、跨越中等收入陷阱的关节点在2020；以结构性改革为重点全面深化改革的时间窗口期在2020。适应经济转型的大趋势，实现全面深化改革的重大突破，是面向2020年的历史大考。



## 全面深化改革的历史大考\*

当前，我国经济社会发展正处于一个重大的历史转折时期，改革正处于深水区和攻坚阶段。与以往相比，改革的深刻性、复杂性、艰巨性前所未有的。转型与改革交织融合，经济转型、社会转型、治理转型都直接依赖于重大改革的突破；利益失衡的矛盾日益突出，改革需要在调整重大利益关系上取得进展；转型倒逼改革，改革的时间和空间约束全面加强。

中共十八届三中全会《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》)，适应历史转折时期的大趋势，以重大问题为导向，就全面深化改革进行部署，是一个重大的战略抉择，是面向2020年的改革大考：

第一，“推进国家治理体系和治理能力现代化”是新的改革大考。考得好，我国就将走上公平可持续发展之路，就将迈进现代国家行列。

第二，发挥市场的决定性作用，这是历史性重要突破。改革大考重在以发挥市场的决定性作用为重点，实现全面改革的实质性突破。

第三，突破利益固化的藩篱，这是改革历史担当面对的重大难题。在利益结构固化的情况下，改革大考就是要敢于以壮士断腕的勇气推

---

\* 本文载于《市场决定》，中国经济出版社，2014年2月。

进改革。

## 一、历史大考——推进国家治理体系和治理能力现代化

《决定》明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这是顺应历史发展大趋势做出的历史性选择。

我们党执政以来经历了两次大考。1949年的中共七届二中全会后毛泽东同志提出的“进京赶考”，中国共产党七届二中全会（1949年3月5—13日在中国河北平山县西柏坡举行）闭幕不久，3月23日，中共中央离开西柏坡向北平进发，临行前，毛泽东向周恩来、刘少奇、朱德、任弼时等领导同志说：“今天是进京的日子，进京赶考去”，“我们绝不当李自成，我们一定要考个好成绩”，是第一次历史大考；1978年的中共十一届三中全会确定“以经济建设为中心”、开启改革开放的历史进程，是第二次历史大考。当前正面临第三次大考，即这次《决定》提出推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标，并由此建设现代化国家。

进入改革发展的历史新阶段，国家治理转型到了关键点。面对日益增大的社会矛盾和社会风险，面对比较突出的腐败现象，面对权力运行缺乏严格有效约束的现实，我们已经难以继续用行政控制、行政管理、稳定压倒一切的思路求得社会长期稳定。国家能否长治久安，社会能否和谐稳定，取决于能否民主化、法治化、制度化、程序化、规范化地治理国家；取决于能否有效约束权力，给市场和社会更大的发展空间；取决于能否下定决心根治腐败，还社会一片净土。适应社会发展的大趋势，我们需要的是实现长治久安的治国方略；需要的是走向法治化的治国之路；需要的是把权力关进制度笼子里的根本之策。

正是在这个特定历史背景下，《决定》把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为新时期全面深化

改革的总目标，这远远超出了 35 年前开启的经济体制改革的范畴、广度和深度。

### 1. 国家治理体系和治理能力现代化的基本内涵

习近平总书记对“推进国家治理体系和治理能力现代化”的基本内涵有一个高度概括：“就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。要更加注重治理能力建设，增强按制度办事、依法办事意识，善于运用制度和法律治理国家，把各方面制度优势转化为管理国家的效能，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。”<sup>1</sup>

国家治理体系和治理能力现代化，是建设现代国家的基本要求，是衡量国家现代化的基本标准。

(1) 它要求政府治理、市场治理和社会治理有完善的制度安排和规范的公共秩序。

(2) 它要求公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家做主。

(3) 它要求宪法和法律成为公共治理的最高权威，在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有超越法律的权利。

(4) 它要求有效维护社会稳定和社会秩序。

(5) 它要求从中央到地方、从政府治理到社会治理，作为一个统一的整体相互协调。<sup>2</sup>

### 2. 国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标

(1) 国家治理体系和治理能力现代化是建设现代国家的主要标志。如果说 35 年前邓小平同志领导我们搞改革开放、做大经济总量、改变

1 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来 [N]. 人民日报, 2014-01-01.

2 俞可平. 衡量国家治理体系现代化的基本标准 [N]. 北京日报, 2013-12-09.

贫穷落后局面的第一步目标总体实现了，那么今天，适应历史发展的新趋势，改革的第二步目标就是建设现代国家。现代国家不仅需要强大的经济，更需要国家治理体系现代化、治理能力现代化，走向民主、法治、文明、和谐、现代国家。

(2) 国家治理体系和治理能力现代化是实现国家长治久安的根本之路。一个国家的长治久安不能依靠行政控制、社会管制，必须依靠制度文明。更进一步说，必须依靠建立起符合人类发展、世界发展和中国国情的现代制度文明。在现代制度文明中把大乱化解于小乱之中，避免社会出现局部性甚至全局性动乱，以形成国家长治久安、社会和谐、制度基础和制度保障。

(3) 国家治理体系和治理能力现代化是历史经验的科学总结。改革开放 35 年来，一直有两种声音：一种声音是主张中国社会要搞“精英政治”。实际上，对于中国这样一个大国，在一定时期、一定阶段，为推进改革开放，强调权威、强调适度的集权都是必要的。但是，历史发展阶段发生变化后，我们之所以需要“精英”，根本上是需要“精英”强力推进改革，在改革中建立现代制度，推进国家民主化、法治化进程。这比主张“精英政治”更符合中国的国情。

还有一种“稳定压倒一切”的主张。“稳定压倒一切”在特定的阶段有客观需要，但绝不是长久之计。面对社会发展的大趋势，现在已经到了需要终结“稳定压倒一切”的时候了，我们应该尽快建立一个在党的领导下、社会各方面广泛参与、建立在民主法治基础上的国家治理体系，以走出一条更长久的社会和谐稳定发展之路。

### 3. 推进国家治理体系和治理能力现代化的重大任务

推进国家治理体系建设，需要推进包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域的改革。

#### (1) 推进法治中国建设。

——法治中国建设的首要任务是维护宪法法律权威。建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度，坚持法律面前人人平



等，任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

——依法独立公正行使审判权和检察权。这是实现公平正义的重要条件，更是建设法治中国的关键所在。

——实现司法公开。司法过程向全社会公开，并受全社会监督。全社会监督司法的过程，是保证司法公正的重要条件。

——司法运行去行政化，建立专业化的司法队伍。

——司法运行去地方化，探索建立中央地方双重法院体制。建议由中央层面的法院体系，专门负责土地、税收、金融、破产、涉外和知识产权等领域的经济案件审理，以克服经济领域司法的地方保护主义；一般民商事案件与治安刑事案件、家庭婚姻继承案件、青少年犯罪案件仍由地方法院受理。

(2) 实行有效的政府治理。《决定》提出，“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”。实现这个目标，关键是推进以公共服务型政府建设为重点的政府治理。这就要求围绕“放权”、“分权”、“限权”，推进以公共服务建设为中心的政府转型，形成有效的政府治理结构。

——“放权”。包括向企业放权、向社会放权、向地方放权。目前向企业放权已经比较成熟，企业已经成为市场的主体；向社会放权亟待加强，一方面社会组织的行政化色彩太浓，另一方面民间行业组织发展严重不足；向地方放权有待中央地方事权、财权关系理顺以后进一步规范。当前，以放权为重点破题政府职能转变、加快行政审批制度改革，已成为本届政府加快政府职能转变的重点。

——“分权”。就是形成行政范围内决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。这几年来，大部门制改革做了一些积极探索。但从实践看，仅仅是形式上走了一步，实质上尚未在三权分设的前提下实现部门间职能的协调。如何“分权”，还有待在深化行政