

中国改革智库奉献

改革谏言录

迟福林 主编

Selected Suggestions and Advices
on China's Reform

 中国工人出版社

中国改革智库奉献

|改革|谏言录|

Selected Suggestions and Advices
on China's Reform

迟福林◎主编



③ 中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

改革谏言录 / 迟福林主编. —北京: 中国工人出版社, 2016.6
ISBN 978-7-5008-6547-6

I. ①改… II. ①迟… III. ①体制改革—研究—中国 IV. ①D61

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第225442号

改革谏言录

出 版 人 芮宗金
责任编辑 左 鹏
责任校对 董春娜
责任印制 黄 丽
出版发行 中国工人出版社
地 址 北京市东城区鼓楼外大街45号 邮编: 100120
网 址 <http://www.wp-china.com>
电 话 (010) 62350006 (总编室) (010) 62005039 (出版物流部)
(010) 62379038 (社科文艺分社)
发行热线 (010) 62005049 (010) 62005042 (传真)
经 销 各地书店
印 刷 北京市密东印刷有限公司
开 本 710毫米×1000毫米 1/16
印 张 32.75
字 数 520千字
版 次 2016年11月第1版 2016年11月第1次印刷
定 价 59.00元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社出版物流部联系更换
版权所有 侵权必究

Contents

Part I - Making rural land use rights permanent, into property rights and capitalizable • 001

- Deepening rural economic reform (60 policy recommendations) • 002
- Granting farmers long-term and guaranteed land use rights (18 policy recommendations) • 027
- Suggestions on China's rural land use rights legislation (15 policy recommendations) • 042
- Making "migrant rural workers" a historical term (9 policy recommendations) • 049
- Advancing the transformation and development of population urbanization (10 policy recommendations) • 054
- Displacing urban-rural dual hukou system with resident card regime (4 policy recommendations) • 061

Part II – From State-owned Enterprises (SOEs) to state-owned capital • 063

- Changing SOE administration into state-owned capital administration • 064
- Invigorating the state-owned economy as a whole (20 policy recommendations) • 068
- Speeding up commercial banking system reform with dissolving non-performing loans as the priority (30 policy recommendations) • 083

- Implementing employee stock ownership program in the economic transition period (20 policy recommendations) • 101
- Speeding up strategic reorganization of SOEs by utilizing the capital market (20 policy recommendations) • 115
- Actively and steadily promoting share-holding system reform with that of large SOEs as a priority (22 policy recommendations) • 126
- Improving corporate governance structure and speeding up the establishment of modern enterprise system (30 policy recommendations) • 136
- Readjusting and optimizing state-owned capital allocation with the orientation of public benefits as a priority (16 policy recommendations) • 152

Part III – All-round opening of service markets • 159

- Infrastructure and public utilities sector: synchronizing expanding investment and speeding up reforms (20 policy recommendations) • 160
- Encouraging non-state-owned economy to participate in the reform of China's infrastructure and public utilities sector (25 policy recommendations) • 172
- Opening up service markets: a major task for deepening market-oriented reform (15 policy recommendations) • 183
- Opening up service markets with breaking up monopoly as a prioritized measure (13 policy recommendations) • 198
- "Thirteenth Five-Year Plan Period": Structural reforms with opening up service markets as a priority (several policy recommendations) • 204

Part IV - The Second-round Transformation with changing the development model as the main line • 209

- Deepening reforms in the "Twelfth Five-Year Plan period" with changing the development model as the main line (21 policy recommendations) • 210

- "Twelfth Five-Year Plan": Development transformation with the orientation of giving priority to enriching people (10 policy recommendations) • 216
- A strategic choice: marching towards consumption-led growth (10 policy recommendations) • 223
- Press ahead consumption-led transformation and reform (9 policy recommendations) • 232
- "Letting the market play a decisive role" still needs emancipating our mind (12 policy recommendations) • 236
- Rapidly marching towards a country with a large service sector (8 policy recommendations) • 242
- Speeding up the formation of a service-led economic structure in the "Thirteenth Five-Year Plan" period (25 policy recommendations) • 249

Part V - Access for all: Basic public services for 1.3 billion people • 257

- Advancing China's social security system reform (30 policy recommendations) • 258
- Providing farmers with basic and guaranteed public goods (12 policy recommendations) • 272
- Speeding up the establishment of socialist public service system (18 policy recommendations) • 281
- Speeding up the equalization of basic public services (12 policy recommendations) • 290
- Making basic public services accessible to 1.3 billion people (32 policy recommendations) • 302
- Promulgating and implementing a plan to double citizens' income ASAP (12 policy recommendations) • 319
- Reforming the income distribution system with the orientation of changing the development model (16 policy recommendations) • 324

-Several suggestions on enlarging the middle-income group to 600 million people • 331

-Enlarging the size of the middle-income group to overcome the middle-income trap (8 policy recommendations) • 342

Part VI - Government reform with transformation of the supervision system as a priority • 347

-Speeding up government reform in China's economic transition period (25 policy recommendations) • 348

-From "economic-development-oriented government" to "public-service-oriented government" (14 policy recommendations) • 362

-Speeding up the construction of public-service-oriented government (24 policy recommendations) • 368

-Readjusting and reforming the central-local government relationship with equalization of basic public services as a priority (9 policy recommendations) • 379

-Large ministry system reform with separation of three types of powers (decision-making, execution and supervision) as the priority (16 policy recommendations) • 387

-Deepening the reform of streamlining and delegating powers to lower levels with transformation of supervision as a priority (24 policy recommendations) • 394

-Further streamlining administration and delegating powers to lower levels with reduction of institutional costs as a priority (10 policy recommendations) • 402

-Establishing a state financial supervisory administration with construction of a modern financial regulation framework as the objective (12 policy recommendations) • 407

Part VII - The second-round opening-up with service trade as the priority · 415

- Speeding up the upgrade of China-ASEAN FTA with the orientation of building up an EU-like economic union (12 policy recommendations) · 416
- Strategic thoughts on further opening-up in the "Thirteenth Five-Year Plan" period (21 policy recommendations) · 421
- "Thirteenth Five-Year Plan": Forming a new opening-up pattern with service trade as the priority (9 policy recommendations) · 433
- 2020: Several suggestions on establishing a China-EU FTA · 441

Part VIII - Structural reform with economic transformation as the goal · 453

- Suggestions on shifting from fundamental reform to structural reform · 454
- Coping with the international financial crisis with reforms (24 policy recommendations) · 462
- Suggestions on setting up a high-level reform coordinating institution · 473
- Roadmap for reform to outpace crises (30 policy recommendations) · 478
- To win at the turning point: Suggestions on economic transformation and structural reform in the "Thirteenth Five-Year Plan" period · 489

Appendix · 503

Postscript · 511

第一篇 实现农村土地使用权长期化、物权化、资本化 · 001

深化农村经济改革（60 条建议）· 002

赋予农民长期而有保障的土地使用权（18 条建议）· 027

建言中国农村土地使用权立法（15 条建议）· 042

让农民工成为历史（9 条建议）· 049

推进人口城镇化的转型与发展（10 条建议）· 054

以居住证制度取代城乡二元户籍制度（4 条建议）· 061

第二篇 从国有企业到国有资本 · 063

从国有企业转向国有资本的建议 · 064

从整体上搞活国有经济（20 条建议）· 068

以解决不良债务为重点加快商业银行体制改革（30 条建议）· 083

在经济转型时期实行职工持股计划（20 条建议）· 101

利用资本市场加快国有企业战略重组（20 条建议）· 115

以国有大型企业为重点，积极稳妥地推进股份制改革（22 条建议）· 126

完善公司治理结构，加快建立现代企业制度（30 条建议）· 136

以公益性为重点调整优化国有资本配置（16 条建议）· 152

第三篇 服务业市场全面开放 · 159

基础领域：扩大投资和加快改革同步进行（20 条建议）· 160

促进非国有经济参与中国基础领域改革（25 条建议）· 172

放开服务业市场：深化市场化改革的重大任务（15 条建议）· 183

以打破垄断为重点的服务业市场开放（13 条建议）· 198

“十三五”以服务业市场开放为重点的结构性改革（若干建议）· 204

第四篇 以发展方式转变为主线的二次转型 · 209

深化以发展方式转变为主线的“十二五”改革（21 条建议）· 210

“十二五”：以民富优先为导向的发展转型（10 条建议）· 216

走向消费主导的战略选择（10 条建议）· 223

着力推进消费主导的转型与改革（9 条建议）· 232

落实市场决定还需要解放思想（12 条建议）· 236

加快走向服务业大国（8 条建议）· 242

“十三五”加快形成服务主导的经济结构（25 条建议）· 249

第五篇 惠及 13 亿人的基本公共服务 · 257

推进中国社会保障制度改革（30 条建议）· 258

为农民提供基本而有保障的公共产品（12 条建议）· 272

加快建立社会主义公共服务体制（18 条建议）· 281

加快推进基本公共服务均等化（12 条建议）· 290

- 让基本公共服务惠及 13 亿人（32 条建议）· 302
- 尽快制订并实施国民收入倍增计划（12 条建议）· 319
- 以转变发展方式为导向改革收入分配制度（16 条建议）· 324
- 努力形成 6 亿中等收入群体的若干建议· 331
- 扩大中等收入群体，跨越中等收入陷阱（8 条建议）· 342

第六篇 以监管转型为重点的政府变革· 347

- 中国经济转轨时期加快政府改革（25 条建议）· 348
- 从“经济建设型政府”转向“公共服务型政府”（14 条建议）· 362
- 加快建设公共服务型政府（24 条建议）· 368
- 以基本公共服务均等化为重点调整和改革中央地方关系（9 条建议）· 379
- 以“三权分设”为重点的大部门制改革（16 条建议）· 387
- 以监管转型为重点深化简政放权改革（24 条建议）· 394
- 以减少制度成本为重点深化简政放权（10 条建议）· 402
- 以建立现代金融监管框架为目标组建国家金融监管总局（12 条建议）· 407

第七篇 以服务贸易为重点的二次开放· 415

- 以类欧盟为导向加快打造中国—东盟自贸区升级版（12 条建议）· 416
- “十三五”时期扩大对外开放的战略思路（21 条建议）· 421
- “十三五”：形成以服务贸易为重点的对外开放新格局（9 条建议）· 433
- 2020：建立中欧自贸区若干建议· 441

第八篇 以经济转型为目标的结构性改革· 453

- 从基础性改革转向结构性改革的建议· 454

以改革应对危机挑战（24 条建议）· 462

建立高层次改革协调机构的建议· 473

改革跑赢危机的行动路线（30 条建议）· 478

赢在转折点：“十三五”的经济转型与结构性改革的建议· 489

附 录· 503

后 记· 511

Selected Suggestions and Advices on China's Reform

第一篇

实现农村土地使用权长期 化、物权化、资本化

20 世纪 90 年代中期，提出“赋予农民长期而有保障的土地使用权”的建议，被 1998 年召开的中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》直接采纳。

要从法律上赋予农民长期而有保障土地财产权，把农民土地使用权纳入产权保护范畴，使其拥有对土地使用权依法享有占有、使用、收益的权利。

深化农村经济改革（60 条建议）

（1995 年 5 月）

一、正确估计当前和今后一个时期农产品供求平衡的形势，在深化改革中找出路

1. 要防止把农产品供求平衡的形势估计得过于严重。农副产品的市场供求能否在近期平稳下来，食品价格上涨的趋势能否被有效抑制，这是当前全社会关注的重大问题。总的看法是，当前农产品供求平衡的问题并不十分严重。

我国农民自己生产、自己消费的农副产品，供求都没有什么大问题。落后地区的农民也吃得饱，并且比过去吃得好；发达地区的农民营养充足。只有灾区和贫困区的农民还被吃饭问题所困，但这并未构成对全局的威胁。百分之八十的中国人口，食物供求的基础是可靠的。

由农民生产，小城镇居民消费的农副产品，供求的平衡问题并不严重。市场半径小，价格机制不但调节生产，而且调节消费，供求缺口容易填平。

大中城市居民消费的农副产品当中，市场化程度高，价格弹性大的那部分中高档食品，供求两旺，没有危机迹象。即使供给略有短缺，价格上升，消费量减少，也很快会恢复平衡。

大中城市的农副产品供求当中，真正难以平衡的是那部分由低收入水平居民消费的食品，以及由国有轻工业企业消费的原料。这部分产品，价格过低不能刺激生产，价格上扬又触犯居民和企业的承受力，并且无论价格如何变动，消费数量变动的弹性都很小。即使是这部分农产品供求的形势，也不应估计得过于严重。

2. 当前要特别注意解决粮棉等大宗农产品的有效需求问题，促进农产品供求平衡的稳定。目前农业对策的重点几乎全部集中在增加农产品的有效供给方面。如果当前的主要症结即大中城市低收入人口和一部分轻工业企业对部分农产品有效需求不足这一点完全不被注意，农业生产还是不可能被全面刺激起来。可能出现的情况是，即使农业生产增加，某一部分农产品的市场供给仍不会明显增加。因此，应当十分重视部分农产品的有效需求不足问题，通过刺激需求来刺激农产品的生产，保证农产品供求的稳定。

1995年真正的困难是：一方面，对粮棉大宗农产品的有效需求不可能很快增加，因为大中城市低收入人口和开工不足的企业，短期内可能不减反增；另一方面，全国粮田播种面积没有显著增加，化肥价格上扬，供求缺口较大。在这种情况下，对农民的心理预期需要特别注意。如果农民因为对市场预期的担忧，而增加储存惜售倾向，无疑会使问题的解决雪上加霜。

3. 科学估计我国农产品中长期供求平衡的前景，注重依靠市场机制实现农产品供求的长期平衡和稳定。如何估计我国粮棉等基本农产品的中长期供求平衡的前景是一个极大的问题。从多年的经验看，常常是在农产品供给短缺、农价攀升的时候，悲观估计容易占上风，由此带来不相信市场机制可以协调我国农产品供求的舆论，并进而影响政策取向。反之，农产品供给丰富，农价平稳，乐观估计则被更广泛地接受。鉴于农产品供求前景估计与体制改革取向的内在联系性，在研究农产品购销体制改革问题时，就不能不涉及对我国农产品中长期平衡前景的科学估计。特别是正确分析快速工业化、现代化与小农家庭经营的关系，正确分析我国利用国际农产品市场的可能性及其安全边界等。

今后一个时期，一切农村政策必须有利于宏观经济的稳定；有利于农产品供给的增加；有利于农民收入的提高。我们面临的主要矛盾是：如果不较大幅度地提高农产品的价格，农民的收入就难以提高；如果较大幅度地提高农产品价格，就需要有更高的经济增长速度或承受更高的物价上涨幅度，这就可能引起新的通货膨胀；而如果用行政手段控制农产品的价格水平，就会抑制农民收入的增长，那就可能造成农产品供给增长的停滞甚至下降，这同样会导致物价上涨，引发新的通货膨胀。如果停留在原有的体制、结构框架之内，很难找到解决问题的有效

办法。出路只能是对现有的经济体制和经济结构作进一步的改革。

4. 如何分析转型时期通货膨胀与农产品购销体制改革之间的关系，是一个迫切的问题。从现象看，目前大中城市食品价格上涨在消费价格指数的上涨中扮演了主要角色，其贡献份额约占 60%。这个现象引出截然相反的两种判断。一种见解认定，我国这一次通货膨胀是由农产品价格上涨引发的，为了防止全局性的恶性通货膨胀，必须压住农产品价格，甚至有必要重新改造农民小家庭经营的格局，通过规模经营增加农产品的供给，达到稳定全局的目标。另一种见解是，当前我国通货膨胀，主要是一种制度性的通货膨胀，即国家由于体制性原因而增发过多的货币。这种制度性通货膨胀，笼罩我国经济生活的各个侧面。只是由于农产品的供求弹性都较小，才表现出价格更快上扬的特性。

从实质看，当前农价上涨的幅度并没有超出工业品，特别是农用生产资料价格的涨幅。表明我国的农业部门，即使是供求最紧张的粮棉部分，也并不是推动价格上涨的主要根源。抑制通货膨胀，增加农产品的有效供给是十分必要的，但与此同时必须加快国有部门的改革，保持农产品购销体制改革的稳定性和连续性。

二、农产品购销体制改革的方向是全面放开农产品价格，加快实现农产品价格市场化

5. 农用生产资料要实行竞争性经营，保证农用生产资料的充足供应，稳定其价格水平。

(1) 农资企业要实行政企分开，独立经营，面向市场，转换机制，开展竞争。

(2) 农资生产要鼓励多种所有制成分的投资，可以合资，也可以独资，以增加生产，保证供应，改善供求关系。

(3) 农资经营不搞垄断，实行竞争性经营，取消计划供应和国家定价，通过市场机制形成价格。

6. 要彻底改革农产品购销体制，实行放开经营，保证农产品直接进入市场。

(1) 取消计划订购或合同订购的做法，放开农产品的生产和经营，保证农产

品市场的有效形成。

(2) 取消国家定价, 保证农产品价格调节机制有效发挥作用。

(3) 实行主要农产品专项储备制度, 农产品的储备由国家直接在农产品市场上, 按照市场价采购, 或按略高于市场的保护价格进行订购。

(4) 鼓励多成分、多形式、多渠道流通, 特别是鼓励农民有组织地直接进入流通, 实行竞争性经营。

7. 要建立和完善国家政策性调控体系, 将政策性业务与经营性业务彻底分开。

(1) 国家主要农产品储备调节体系要从现有的农产品经营部门中分离出来, 组建直属于国务院的储备调节系统, 统一调控全国农产品市场。

(2) 建立主要农产品的风险基金, 用于应付因自然灾害、战争等不可抗拒因素或意外事件引起的主要农产品供给紧张的情况。

(3) 要尽快建立全国统一的农产品市场, 消除地区分割、地方封锁, 将地区之间的主要农产品计划调拨关系改变为市场自动调节关系, 建立适应市场经济要求的新的农产品优势互补、余缺调剂和区域平衡关系, 为全国统一的政策调控奠定市场基础。

8. 国家对农产品市场的调控要避免采取传统的行政办法, 避免体制和政策的反复。

(1) 农产品市场价格的相对波动, 是市场经济条件下的正常现象, 根据发达国家的经验, 粮食市场价格波动幅度稳定在 15% ~ 20%, 就是很大的成功。

(2) 对农产品市场的波动要引起足够的重视, 当市场波动超过一定的幅度警戒线, 就应当采取措施进行适当的调控, 力求保持市场的相对稳定。

(3) 对市场波动的调控要因势利导, 不能采用强制手段。

三、在有效的宏观调控下, 加快粮食的市场化进程

9. 我们要高度重视粮食安全的问题, 同时下决心解决粮食的市场化问题。粮食问题对于一个人多地少、有 12 亿人口的大国来说, 是一个关系民族生存的大问题, 必须高度重视。有外国学者认为, 到 22 世纪中期中国粮食缺口将达到 3.7