



REPORT ON
CHINA'S NATIONAL POLICIES

2013—2014

中国国策报告

连玉明 武建忠○主编

中国国策报告

REPORT ON
CHINA'S NATIONAL POLICIES
2013—2014

连玉明 武建忠◎主编



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目（CIP）数据

中国国策报告 / 连玉明著. -- 北京 : 当代中国出版社, 2014.2

ISBN 978-7-5154-0421-9

I. ①中... II. ①连... III. ① IV. ①B821-49

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第110785号

出 版 人 周五一

责任编辑 李一梅

责任校对 康 茵

装帧设计 胡 凯

出版发行 当代中国出版社

地 址 北京市地安门西大街旌勇里8号

网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱:ddzgcbs@sina.com

邮政编码 100009

编 辑 部 (010) 66572154 66572264 66572132

市 场 部 (010) 66572281 或 66572155/56/57/58/59 转

印 刷

开 本 787×960 1/16

印 张 19.5 印张 265千字

版 次 2013年9月第1版

印 次 2013年9月第1次印刷

定 价 40.00 元

研究人员

主编

连玉明 武建忠

执行主编

石龙学

执行副主编

姚宇峰

核心研究人员

连玉明	朱颖慧	武建忠	刘俊华	石龙学	李晓军	金 峰
李瑞香	姚宇峰	冯 炯	李文华	丁玉峰	任 波	李 帅
刘 哲	岳玉艳	郭婉秋	周小莉	张爱霞	徐宏伟	周丽华

首都科学决策研究会（Capital Association for Scientific Decision-Making）是由首都科研机构及专家学者联合发起设立的从事科学决策的非营利社会团体。研究会本着“服务决策、服务发展、服务民生”的宗旨，建立决策信息和智力支持系统，以推动决策科学化和民主化进程。其核心战略重点是聚集相关专业研究者，发挥新政策、新科技、新舆论的首创精神和积极作用，通过广泛传播研究成果为领导者提出可供选择的科学决策方案。

北京国际城市发展研究院（IUD-International Institute for Urban Development, Beijing）成立于2001年，是中国政府批准设立的中国首家从事城市发展研究的跨学科国际化非营利组织。IUD以城市价值链理论为指导，以发现城市价值，提升城市品质为宗旨，围绕城市发展全过程，开展城市决策与预测研究，建立全球化学习网络，实施城市战略设计和行动计划。并以此为基础，构建对21世纪中国城市发展产生积极影响和推动作用的决策信息和智力支持系统。

《领导决策信息》周刊（IDM）是一份为中高级领导决策提供信息的专业化期刊。它以“为中高级领导决策提供最新、最重要、最有用的信息”为宗旨，以“权威性、超前性、指导性，独家独特独到；准确性、科学性、实用性，可信可用可存”的特色和风格深受党政界、知识界、企业界决策者的支持和认可，被誉为“中国决策白皮书”。

国际城市论坛（ICF）是国际城市论坛基金会发起并组织的中国城市面向世界最具前瞻性、权威性、开放性的非官方非营利性组织。它集高层对话、学术研究、成果发布为一体，是促进中国与世界各国城市形成长期稳定的新型伙伴关系而建立的公共平台。国际城市论坛定期举办年会、城市峰会和大讲堂公益活动，评选“中国城市管理进步奖”，推广“国际访问学者计划”和“中国城市科考计划”，出版“中国城市价值研究系列报告”，并通过网络化方式，推进地方政府官员、专家学者、企业家与论坛彼此的联系，高度重视论坛的后续行动和长期服务，积极稳妥地向机制化方向发展，独立或合作开展有助于实现论坛宗旨的各种活动。

中国政务信息网（www.ccgov.net.cn）是专为国内中高级领导提供决策信息服务的专业网站，是《领导决策信息》周刊指定的官方网站，是北京国际城市发展研究院、首都科学决策研究会和领导决策信息杂志社的网络门户，是中国政务信息内容提供商，是政府信息化的战略合作伙伴。

目录

十八大开启中国改革新周期

002 十八大后反腐败斗争的新突破

- 003 源头反腐谋求新突破
- 011 中纪委“打虎”新策显成效

020 群众路线：坚守我们的“执政生命线”

- 020 “群众路线”是党的执政生命线
- 021 率先垂范：中央反“四风”动真格
- 024 关键节点：用好批评与自我批评这个有力武器
- 029 治本之策：“回头看”为制度建设打基础
- 035 七常委联系点整改落实：共处理约 4000 人

三中全会与中国新改革经济学

038 新改革经济学与中国奇迹“第二季”

- 040 改革经济学基本理论与“新改革经济学”的提出
- 048 “新改革经济学”的战略着眼点——处理好五个重大关系
- 057 “新改革经济学”的基本面——解决好“六个重大问题”

072 “新改革经济学”的政策取向

080 “新改革经济学”对化解中国经济难题的启示

090 “三中全会”：中国新改革经济学的逻辑起点

092 三中全会：最具有中国特色的“政治现象”

103 思想演进：七次三中全会穿起中国改革的逻辑

113 全面深化：十八届三中全会与中国新改革经济学的奠基

127 十八届三中全会《决定》的一二三四五

127 一个新目标：2020——只争朝夕的七年

128 两个新机构：改革大格局和安全总动员

129 三个新攻坚：“硬骨头”改革眉目清晰

130 四大新导向：厘清重大改革关系

131 五个新变化：开启全面改革新周期

134 三中全会吹响了中国改革“集结号”

134 加强和改善党对全面深化改革的领导

140 让市场在资源配置中起决定性作用

中国新型城镇化

148 李克强与新型城镇化：从研究、探索到全面推进

148 学术研究：“使农村人口顺乎自然地向小城镇集中”

150 探索实践：因地制宜探索城镇化建设，促进区域发展良性互动

156 全面推进：化解深层次矛盾确保新型城镇化健康发展

170 城乡一体化解决流动人口融入难

171 流动人口问题是中国城镇化不能承受之痛

185 流动人口融入城市面临的问题与挑战

205 2014：新型城镇化进入“施工阶段”

206 “施工”方法：城镇化发展究竟该怎样以人为本

209 “施工”路线厘清：新型城镇化四大基本问题

215 发展方向：推进城镇化的人文、绿色转型

217 把握重点：把人的城镇化作为新型城镇化的出发点、落脚点

222 打破瓶颈：土地制度改革助力新型城镇化

2014 全国两会与全面深化改革清单

228 2014 政府工作报告十大改革清单

229 深入推进行政体制改革

230 基本完成省市县政府机构改革

232 加快发展混合所有制经济

234 在走出去中提升竞争力

236 深化流通体制改革

237 积极推进农村土地制度改革

239 加强科技体制改革

240 扩大城市公立医院综合改革试点

242 推进社会治理创新

244 深化收入分配体制改革

246 2014 全国两会上的“新改革经济学”

246 中国经济学的时代使命

247 全面深化改革必须以理论创新为先导

十八大开启 中国改革新周期

N a t i o n a l P o l i c i e s



十八大后反腐败斗争的新突破

纪委反腐权力将实现优化，这是十八届三中全会通过的《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》）中一个引人关注的亮点。《决定》称，推动纪检工作“双重领导体制”，“强化上级纪委对下级纪委的领导”，“查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告”，“各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主”。

作为中国新的反腐败掌门人，中纪委书记王岐山 2012 年 11 月 30 日在京主持召开座谈会，听取专家学者对党风廉政建设和反腐败工作的意见和建议。这次座谈会因为“敞开讲、说真话”，以及会议内容的全面披露，带来了巨大持久的社会回响。

在中共十八届一中全会上，王岐山当选中共中央政治局常委、中央纪委书记。国内外许多人士对把王岐山这样一位有着丰富金融实践经验的要员放在纪委书记职位上主管反腐工作甚感不解。对此，有专家分析指出，从处理“广国投”事件到施治海南烂尾楼，再到京城治“非典”，

王岐山在过去表现出了解决棘手难题的能力，被称为“救火队长”。他做事的果敢干脆，相对开明和开放的思想，与改革派和知识界良好的私人关系，再加上熟悉金融，使他能够突破目前的反腐瓶颈，开启制度反腐新局。从这个角度看，他是纪委书记的绝佳人选。

源头反腐谋求新突破

据媒体披露，参加2012年11月30日中央纪委专家学者座谈会的八位专家中，有五六位提到了财产申报制度。中国人民大学国际关系学院周淑真教授指出，反腐败工作很早就有“关口前移，源头治理”的提法，但在推动落实中进展缓慢，政府官员财产申报制度是各国通行的预防腐败的有效做法，在中国虽然很早就在个别地区进行了试点，但迟迟没有在更大范围内开展，“建议立即建立财产申报制度”。周淑真表示，一步到位很难，可采取新人新办法，老人老办法。谁想从政，谁先公布。各级领导干部在新提拔前，申报个人财产并核查公示公开，作为提升的前提；对现任的领导干部采取“自报”方式，规定一定时期、一定额度、一定事项，主动自报，进行备案，可减轻处理或不处理，甚至既往不咎；但“有病不自报”，一旦查出必须给予严肃处理。

中国政法大学副校长、行政法专家马怀德同样力主尽快建立领导干部财产申报制度，“财产申报制度的关键就是公开，公开才能达到财产申报的效果和目的。公开是反腐败的利器，只要公开了，很多腐败现象就没有藏身之地”。他认为，官员的财产申报公开是一个关系到反腐倡廉的基础性制度，也是一个真正意义上的顶层设计的制度，如果仅仅是

专栏

习近平吹响反腐“集结号”，强调“打铁还需自身硬”有深意

在新一届中央政治局常委和中外媒体见面会上，习近平总书记的一句“打铁还需自身硬”，表明了党中央反腐的坚定决心。其后，在十八届中共中央政治局第一次集体学习会议上，他更以“亡党亡国”来警示腐败滋生的危险，以“物必先腐，而后虫生”来提醒全党反腐的深远意义。履新以来，新一届中央领导频频强调反腐败，引起海内外媒体和网络高度关注。

从基层做起，没有制度的支撑，没有顶层设计保障的话，这些制度很难持久。“因为从财产申报，特别是公开这个角度来看，这个制度关系到公务员切身的利益，并且社会公众高度关注。”他指出，中国有700多万公务员，如果公务员财产都要申报公开，仅仅靠一个地方或者个别单位的探索是不够的，必须制度先行，进行顶层设计。“通过顶层设计，明确规定官员有义务申报公开财产，在这种情况下，如果不申报，或者申报不实，那就要承担相应的法律责任，只有这样才能推进这项制度。”他解释说，从西方国家的经验来看，没有一个国家不是靠法律来推进这项工作的。

红旗出版社原副总编辑黄苇町发言时进一步提出，从目前看，对社会上呼声最高的官员财产公开制度，应有所回应，“这也是国际反腐败斗争已证明行之有效的反腐败措施”。黄苇町主张，可以将房产公开作为突破口。由于各种隐性收入大量存在，目前，核查官员全部财产和收入难度还较大。不过，房产实名登记已能够实现全国联网，查清领导干部及其配偶子女名下有多少房产，从技术层面不成问题，实施起来相对

容易。而且，房产价值高，官员率先实行房产公开，很容易查实其购房款是否来自合法收入，也是发现腐败的最明显线索。

中央党校辛鸣教授说，实践表明，官员财产申报是有效的反腐败举措，如果能在此基础上，将申报情况向全社会公示，效果将会更好，人民群众对于反腐败将会更加有信心。辛鸣表示，对于实行官员财产公示制度一定要下大决心。只要有决心，自然会找到切实稳妥可行的办法。当然，由于既有的各种利益关系有其历史客观原因，新制度也不必一蹴而就。“当下，可以在新任职官员中推进，要求从现在开始获得职务提升的领导干部，公示财产。官员财产公示只要迈开第一步，以后的路就好走了。”

学界：官员财产公开成焦点

马怀德在座谈会上建议，反腐败要靠法治，关键是要制定三部法律。

第一部法律是《重大决策程序条例》。“腐败多发生在领导干部身上，领导干部之所以会腐败，是因为他们享有重要的决策权，通过决策的行为设租、寻租，达到腐败的目的。”马怀德认为，要想从源头上遏制腐败，必须约束和规范领导干部的重大决策权，特别是当这个决策涉及社会公共利益和群众利益时，要严格加以规范和约束。

第二部法律是《政务公开法》。马怀德说，现在中国有政府信息公开条例，但该条例只是国务院的行政法规，不是法律，无法和档案法、保密法相衔接，也无法涵盖党务公开、司法公开及各个领域的办事公开制度。因此，制定一部《政务公开法》非常必要。“财产申报制度的关键就是公开，公开才能达到财产申报的效果和目的，《政务公开法》也

可以解决领导干部财产收入申报的公开问题。”

马怀德建议制定的第三部法律是《行政组织法》。马怀德认为，为了明确政府权力的边界，划清政府部门之间的权力关系，应将公权力纳入法治的轨道，制定法律明确各个部门的职责权限、相互关系以及机构职能、编制，这对于预防和减少腐败有重要的意义。

马怀德接受媒体采访时表示：“参加中央纪委的专家学者座谈会，感受到比较强烈的信号就是，中央这次对十八大以后反腐倡廉有一些新的思路，要出台一些新的举措。”2013年是中国惩防腐败体系五年规划收官之年，目前中国反腐可以说处在承前启后的节点。马怀德认为，惩防腐败体系下一个五年规划应该考虑三个方面：一是注重顶层设计，搭建有效反腐体制机制和平台；二是注重调动社会力量加入到反腐队伍中，发挥监督作用；三是高度重视信息技术现代科技，特别是网络等技术反腐，用新媒体参与的方式，推进反腐进程。

北京大学宪法和行政法研究中心主任姜明安的建议包括：制定五到十年的反腐败中长期规划、启动中国反腐败法（或称廉政法）的立法工作、进一步推动对公权力运作的制约以及建立健全公权力运作的监督机制等。姜明安发言称，需要展示新的中央领导集体反腐败的决心和反腐败的能力，虽然不主张和反对盲目的、无战略规划、无顶层设计的、形式主义的“新官上任三把火”，但新一代中央领导集体面对今天老百姓切齿痛恨的腐败，面对向老百姓承诺的“人民的利益和愿望是我们的奋斗目标”，不仅应烧“三把火”，而且应该烧多把火。不仅要在上任时烧，而且要在整个任上都烧，敢于打一场攻坚战和硬仗。

周淑真认为，未来的反腐倡廉工作，要建立一个清醒认识基础上再出重拳，当然这个出重拳的过程，既要注重制度创新，组织创新，又

要注重落实相关制度，使得反腐倡廉制度能够有效实行下去，达到真正建设廉洁政治的目的。

清华大学公共管理学院廉政与治理研究中心主任程文浩也指出，“再好的制度如果得不到严格执行，就难以发挥其应有的效力和作用”。程文浩认为，廉政制度建设今后需要加强以下几个方面的工作：一是加强制度整合。中国的廉政规章制度种类繁多、数量极大，这实际降低了制度的整体效力和执行效果。目前应进行适度的制度整合，要合并前后内容重复的相似制度，同时要把某些重要的规章制度上升到法律，以提高制度本身的权威性和威慑力。二是定期制度更新。有些廉政制度由于施行时间较早，已明显不适应当前的现实需要。应本着求真务实的原则，定期审查并及时更新现有的各项廉政制度，以确保其内容能够与时俱进，切实解决现实问题。三是强化制度执行。执行是制度的生命。再好的制度如果得不到严格执行，就难以发挥其应有的效力和作用。应针对现有的各项廉政制度建立起定期的执行评估机制。对于明显执行不力的制度，要深刻反思并做出及时调整。

北京航空航天大学廉洁研究与教育中心主任任建明则提出，反腐要建立一个有力有效的反腐败体制。任建明认为，反腐败体制是决定能不能控制和战胜腐败很重要的一个要素，这关涉反腐败机构是否真正有效运作，从而打击、预防腐败。座谈会上，他讲了不同国家和地区正反两方面的经验，如中国香港地区及新加坡的例子，建议学习、借鉴其规律性的东西。“尽管我们1993年中纪委、监察部就合署办公，十六大以来有派出机构的统一管理改革、建立巡视制度，但这个改革远没有完成。”

任建明举例说，香港就是一个可前后比较的案例，在廉政公署设立之前有一个警察系统的反腐败机构，但很长时间里越反越腐，直到成立

专栏

“信任不能代替监督”引热议

在2012年11月30日的专家学者座谈会上，王岐山提出“信任不能代替监督”，引发与会专家学者的热议。

马怀德认为，王岐山提到纪委监委干部，信任不能代替监督，就是对纪委监委干部这个领域、这个行业所有的领导同志和纪委监委人员提出了更高的要求，既要有信任，更要有监督。实际上反腐倡廉制度建设也是这样，监督的制度很重要，再好的干部没有有效的监督制约的机制，没有有效的制度，都会有腐败的可能，“我觉得这句话讲得非常好”。

中央编译局世界发展战略研究部主任何增科称，西方很多制度设计是假设人性恶，假设所有人都是坏的，导致制度设计走向法治化。我们要是假设人人都是圣人的话，对他们都是高度信任的，更希望的是道德自律和道德约束，这种情况下制度更大程度是一种形式的东西。制度到底是基于人性善的盲目信任，还是人性坏的假设，我觉得提出“信任不能代替监督”是有积极意义的，有助于制度设计本身更加科学有效。

姜明安认为，西方在进行制度设计时有一种人性恶的假设，而中国则强调人性善和“大多数人是好的”，虽然“信任不能代替监督”没有积极肯定西方的那个假设，但实际上也涉及那个假设的一些意思。

资料来源：《新京报》2012年12月2日

高度独立、充分授权的廉政公署，有一套严密的内部控制和外部监督机制，保证机构本身非常廉洁，所谓的“白过白色”，这样的机构才能有效肩负反腐的重要职能。他认为，对反腐而言，人民群众的参与只是辅助作用，关键还要靠反腐机构的专业、有效运作。香港的案例对我们很