



中国改革智库
20年奉献

Contributions by a Think Tank for China's
Reform in the Past 20 Years (1991-2011)

「理论篇」

RECOMMENDATIONS ON
CHINA'S REFORM
Theoretical Explorations

中国（海南）改革发展研究院
China Institute for Reform and Development

直谏中国改革



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国改革智库

20年奉献

Contributions by a Think Tank for China's
Reform in the Past 20 Years (1991-2011)

『 理论篇 』

RECOMMENDATIONS ON
CHINA'S REFORM
Theoretical Explorations

中国（海南）改革发展研究院
China Institute for Reform and Development

直谏中国改革



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

直谏中国改革. 理论篇/中国(海南)改革发展研究院

北京: 中国经济出版社, 2011. 10

ISBN 978-7-5136-1064-3

I. ①直… II. ①中… III. ①经济体制改革—研究—中国 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 193028 号

责任编辑 张 户
责任审读 贺 静
责任印制 张江虹
封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社
印 刷 者 北京市京津彩印有限公司
经 销 者 全国各地新华书店
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 19.75
字 数 396 千字
版 次 2011 年 10 月第 1 版
印 次 2011 年 10 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5136-1064-3/F·9037
定 价 58.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010-68344225 88386794

以直谏改革为己任

中改院 1991 年 11 月 1 日建院，今年迎来自己 20 岁的生日。20 岁生日之际，中改院拿什么奉献给大家？我们想，作为改革智库，需要把这 20 年来自己为之努力的《直谏中国改革》系列研究成果集结成册，作为 20 周年献礼，奉献给关心中国改革、关注和支持中改院成长的各界朋友、各位读者。

《直谏中国改革》共分三篇：

一是建议篇。选编了过去 20 年给国家相关部门提交的政策建议报告 50 份，涵盖了中改院建院以来谏言改革的主要政策建议。这些建议，有些直接为中央决策所采纳，有些被用作制定政策和法规的重要参考。

二是理论篇。选编了过去 20 年来发表的理论文章和研究报告 35 篇，涵盖了中改院建院以来，尤其是近些年对改革重大问题研究探索的历史脉络。这些研究成果，有的开始成为多方面的共识，有的引起了广泛关注和讨论。

三是咨询篇。选编了受中央部委和地方政府委托所做的综合性和专题性咨询报告（摘要）11 份。这些咨询报告，有的成为国家“十二五”规划的重要参考，有的对相关改革决策和实践发挥了积极的促进作用。

在过去的 20 年，伴随着我国改革大潮，中改院以建设中国改革智库为目标，以直谏中国改革为己任，努力为改革发展决策和实践服务。20 年来，向中央有关部门提交改革政策和立法建议报告 140 余份，发表论文 1 500 余篇，公开出版改革研究专著 200 余部，获得包括国家“五个一工程”奖、“孙冶方经济科学奖”、“中国发展研究奖”等在内的多个奖项。

以直谏中国改革为己任，是中改院 20 年的全部实践。20 年来，我们坚持服务于改革决策，服务于改革实践；我们坚持研究的独立性与客观性，把实地调查研究作为改革研究的基础；我们坚持网络化的办院方式，集合包括政府官员、专家学者等多方面的智慧进行重大改革课题的攻关；我们坚持国际化的研究方法，注重借鉴相关国家经验，运用全球化的视野来思考我国改革问题。

以直谏中国改革为己任，是中改院 20 年的基本追求。20 年来，中改院牢记自己的历史责任，为推动我国的改革竭尽全力，并初步形成了一个具有历史责任感和

奉献精神的工作团队。20年来积累的改革研究成果，凝聚着这个团队的汗水和泪水，凝聚着这个团队的责任与精神。把自身价值的实现与国家、民族的发展需求结合起来，将改革作为终生事业，是中改院能够发展到今天的关键因素。

改革是一项前无古人的伟业。我国改革的任务远未完成，还有很长的路要走。作为改革智库，我们深知自己的历史责任。努力奉献改革事业，努力建设中国改革智库，已成为中改院的坚定信念。借《直谏中国改革》出版之际，感谢各位领导和朋友长期的鼓励与支持，感谢社会各界多年来的关注和厚爱。我们将以更多的研究成果奉献于社会，奉献于改革伟业。

迟福林

2011年8月3日

第一章 中国发展的阶段性特征：从生存型阶段迈向发展型新阶段

2008年，中改院在所承担的联合国开发计划署委托课题——中国人类发展报告中首次提出：经过30年的改革开放，中国社会主义初级阶段的阶段性特征发生重大变化，开始从生存型阶段向发展型阶段的历史性跨越。在生存型阶段，发展的主要目标是解决温饱问题；进入发展型阶段，随着发展水平的不断提高，发展的目标逐步聚焦于人的自身发展。中改院关于社会主义初级阶段特征的研究成果，被学界和官方广泛引用。

- 我国社会发展阶段的历史性变化 / 003
- 中国人类发展新阶段与新挑战 / 013
- 变化与选择——我国新阶段改革的趋势 / 020
- 从基础性改革转向结构性改革
——21世纪初期我国经济改革的特点分析 / 030

第二章 中国社会矛盾的阶段性变化：私人产品短缺到公共产品短缺

在关注我国发展阶段性变化的同时，中改院重视研究社会矛盾的阶段性变化。早在几年前中改院就明确提出：在看到我国社会主义初级阶段主要矛盾没有变化的同时，要看到社会矛盾阶段性特征和具体表现形式发生的深刻变化。公共需求全面快速增长与公共产品短缺、公共服务不到位，已成为我国新阶段社会的突出矛盾。这一重要判断，拓展和深化了新阶段关于社会矛盾的研究。

- 我国社会矛盾变化与改革攻坚的目标 / 039
- 公共产品短缺时代的转型与变革 / 045
- 我国社会矛盾的变化与再分配 / 057
- 公共产品短缺下的减贫新挑战 / 061

第三章 中国发展导向的重大变化： 国富优先走向民富优先

确立以民富优先为导向的改革发展方向，是近两年来中改院提出的重要观点。2010 年提出，我国经济发展方式转变的实质在于，由经济总量导向转为国民收入导向。2011 年提出，确立民富优先的改革发展方向，走公平与可持续的科学发展之路。这些观点集中地回答了我国这样一个发展中大国和转型中大国走向共同富裕所面临的重大问题。

- 人民市场经济：社会主义市场经济的本质和特征 / 069
- 从国富优先走向民富优先 / 076
- 民富优先的二次转型与改革 / 086
- 中国“十二五”：以民富优先为导向的发展转型 / 101
- 收入分配制度改革与经济发展方式转变 / 107
- 让农民工成为历史 / 111

第四章 构建公共服务体制： 公共产品短缺到基本公共服务均等化

公共服务体制改革是中改院的重点研究课题。早在 20 世纪 90 年代初，中改院就开始探索如何在经济转轨进程中建立社会保障体制。2003 年的 SARS 危机后，中改院提出我国处于公共产品短缺时代的理论命题，提出在建立社会主义市场经济体制的同时，应当加快建立社会主义公共服务体制，逐步实现基本公共服务均等化。这一观点，为我国新时期推进社会体制改革、行政体制改革、公益机构改革等提供了重要的理论依据和理论参考。

- 中国经济转轨中建立社会保障制度的若干问题 / 119

- 我国经济社会转型时期的公共服务制度改革与创新 / 125
- 基本公共服务体制变迁与制度创新
 - 惠及 13 亿人的基本公共服务 / 131
- 以基本公共服务均等化为重点的中央地方关系 / 142
- 以公共服务体系建设为目标的事业单位改革 / 147
- 我国统筹城乡发展的基本公共服务均等化因素 / 153

第五章 实现政府转型：经济建设型政府到公共服务型政府

2003 年的 SARS 危机中，中改院提出实现由经济建设型政府向公共服务型政府的转变。2005 年，中改院“加快建设公共服务型政府”的建议报告获“第十一届孙冶方经济科学奖”论文奖。这些年，中改院一直把政府转型作为重大研究课题，并不断产生一些重要的研究成果。

- 中国经济转型时期的政府改革 / 163
- 政府转型与政府作用
 - 我国改革开放进程中政府职能的阶段性变化 / 172
- 以公共服务为中心的政府转型 / 180
- 我国公共需求的深刻变化与政府转型的现实压力 / 189
- 以政府转型为基本目标
 - 论“十一五”时期的政府行政管理体制改革 / 200
- 公共产品短缺时代的政府转型 / 207
- 以政府转型为重点改革中央地方关系 / 216
- 强化政府公共利益代表者的角色 / 220
- 以公益性为重点优化国有资产配置 / 224

第六章 二次转型与改革：追求经济总量到公平与可持续科学发展

2010 年，中改院提出了“二次转型与改革”的理论命题：第一次转型与改革始于 1978 年党的十一届三中全会开启的经济体制改革，其主题是解放和发展生产力，目标是建设社会主义市场经济体制，做大经济总量；第二次转型与改革则是以

改变经济结构为重点，其主题是建立消费主导的体制机制，目标是实现公平与可持续发展的科学。中改院关于二次转型与改革的观点，集中地体现在《第二次转型——处在十字路口的发展方式转变》、《第二次改革——中国未来30年的强国之路》、《民富优先——二次转型与改革走向》三本书中。

- 第二次转型与改革：走向公平与可持续发展 / 229
- 消费主导时代的转型与变革 / 237
- 城市化时代的转型与变革 / 261
- 城乡一体化时代的转型与变革 / 280
- 低碳经济时代的转型与变革 / 291
- 解放思想，变革改革发展理念 / 306

第一章

中国发展的阶段性特征：
从生存型阶段迈向发展型
新阶段

2008 年，中政院在所承担的联合国开发计划署委托课题——中国人类发展报告中首次提出：经过 30 年的改革开放，中国社会主义初级阶段的阶段性特征发生重大变化，开始从生存型阶段向发展型阶段的历史性跨越。在生存型阶段，发展的主要目标是解决温饱问题；进入发展型阶段，随着发展水平的不断提高，发展的目标逐步聚焦于人的自身发展。中政院关于社会主义初级阶段特征的研究成果，被学界和官方广泛引用。

我国社会发展阶段的历史性变化

(2008 年 9 月)

始于 20 世纪 70 年代末的改革开放，是我国 30 年来经济社会发展的基本背景。30 年来我国发展水平的提高，相当大程度上得益于改革开放带来的经济发展和社会进步。进入新世纪、新阶段，进一步提高我国的发展水平和发展的公平程度，有赖于全面推进经济、政治、文化、社会等体制的改革和创新。

一、我国开始从生存型社会步入发展型社会的新阶段

从生存型社会向发展型社会过渡，是我国 30 年改革发展的必然结果，也是新阶段我国改革发展的重要背景。这个过渡既带有“转轨中发展”的特点，也带有“发展中转轨”的色彩。新阶段我国的全面发展面临许多问题，需要结合这些宏观层面的结构性变迁来思考和分析。

1. 社会发展阶段变化的基本趋势

人类社会经历了从较低水平向较高水平发展的不同阶段。一个国家（地区）的社会需求结构，以及满足这些社会需求的经济结构、社会结构和制度结构等，可以作为判断发展阶段的基础，其中一个分析视角是把发展阶段划分为生存型社会和发展型社会。

在生存型社会，发展的主要目标之一是解决温饱问题；进入发展型社会，尽管经济发展水平还有待提高，但全社会大多数人的温饱问题已得到初步解决，发展的目标逐步聚焦于人的全面发展。在社会发展的新阶段，广大社会成员要求加快经济、社会与政治体制的全面创新，使之与发展型社会的消费结构、经济结构和社会结构相适应。

表 1 生存型社会与发展型社会的结构特征

	消费结构特征	经济结构特征	社会结构特征
生存型社会	经济发展水平不高，以温饱为特征的衣食住行等基本物质需求是整个消费需求的主体	农业在国民经济中的比例比较高，工业、服务业的比例较低，经济发展对人力资本的要求程度低	多数社会成员从事农业，社会贫困发生率较高，社会分化不明显

续表

	消费结构特征	经济结构特征	社会结构特征
发展型社会	经济发展水平逐步提高。以人的全面发展为特征的消费需求多样化,基本物质需求比例明显降低	农业比例较小,工业、服务业在国民经济中占主导地位,经济发展对人力资本的需求程度较高	多数社会成员从事工业和服务业,由于市场和分工的拓展,社会群体开始分化

资料来源：中国（海南）改革发展研究院课题组。

2. 我国已步入发展型社会新阶段

经济发展水平、消费结构、产业结构、就业结构、城镇化率这五个方面，可以作为判断我国开始从生存型社会向发展型社会过渡的参考性指标。按照这些指标，我国在本世纪初（2000～2003年）开始由生存型社会向发展型社会过渡。这与我国在本世纪初“实现了由解决温饱到总体上达到小康的历史性跨越”的判断相一致。

表 2 判断生存型社会与发展型社会的基础性标志

判断标准	判断指标	指标参考值	中国首次达到参考值的时间（注1）	2007年指标实际值（注2）
经济发展水平	人均GDP	超过1 000美元	1 100美元（2002年）	2 456美元
消费结构	恩格尔系数	低于50%	39.4%（城镇，2000年） 49.1%（农村，2000年）	36.3%（城镇） 43.1%（农村）
产业结构	一、二、三次产业比重	第一产业比重不超过15%； 第三产业比重不低于40%	14.1%（第一产业，2001年） 45.2%（第二产业，2001年） 40.7%（第三产业，2001年）	11.3%（第一产业） 48.6%（第二产业） 40.1%（第三产业）
就业结构	第一产业就业比重	低于50%	50%（2000年）	40.8%
城镇化	城镇化率	不低于40%	40.53%（2003年）	44.94%

数据来源：（注1）项下的“人均国民总收入”出自《国际统计年鉴2006/2007》；其他数据来源于《年中国统计年鉴2006》。（注2）项下“人均GDP”来源于《人均GDP达2 456美元，我国向消费型国家过渡》，新华网，2008-03-24；其他数据来源于《中国统计摘要2008》。

（1）经济发展水平。30年来，我国经济领域取得的成就举世共瞩。1978～2007年，我国GDP总量年均增长9.8%，由3 645.2亿元增加到2 251 481.2亿元。国家财政收入由1 132.26亿元增加到51 304.03亿元，扣除物价因素实际增长700%；而同期美国联邦财政收入只增长了1倍。进出口贸易总额由206.4亿美元增加到21 738.3亿美元，年均增长16.80%；外汇储备由1.67亿美元增加到15 282.49亿美元，年均增长36.74%。美国前财政部长劳伦斯·萨默斯对我国30年的经济成就作了这样的评论：“工业革命使一个人在有生之年（40年左右）的生活水平提高50%～75%。按照中国的增长速度，一个人在有生之年里，生活水平不仅会翻番，还会增长100倍。”从发展阶段分析，人均GDP是一个国家经济发展水平的重要指标。按照邓小平的设想，我国要实现小康，一个重要标准就是人均国民总收入达到1 000美元。这也是一个国家消费结构升级的重要起点。2002年，我国人均国民总收入达

第一章 中国发展的阶段性特征：从生存型阶段迈向发展型新阶段

到 1 100 美元，首次超过 1 000 美元。2007 年提高到 2 456 美元。

(2) 消费结构。根据联合国粮农组织的标准，恩格尔系数在 59% 以上为贫困；50% ~ 59% 为温饱；40% ~ 50% 为小康；30% ~ 40% 为富裕。我国城镇居民恩格尔系数在 1996 年降到 50% 以下，农村居民恩格尔系数在 2000 年降到 50% 以下，这表明我国城乡居民生活整体上已达到小康水平。2007 年我国城乡恩格尔系数进一步下降到 36.3% 和 43.1%。

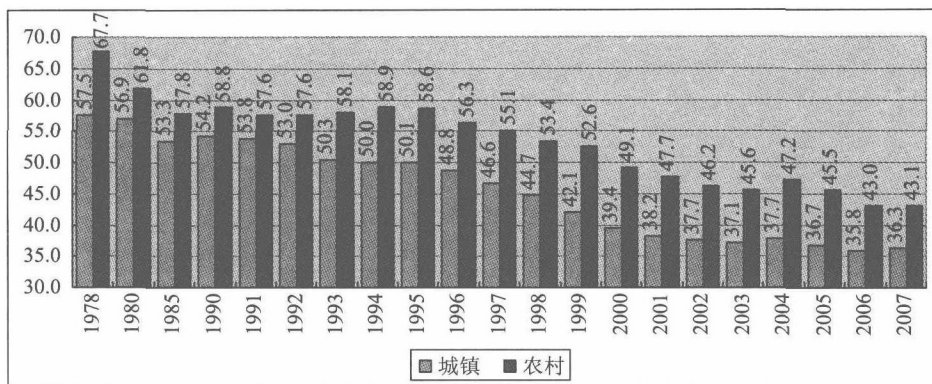


图1 1978~2007年我国城乡居民恩格尔系数（单位：%）

数据来源：《中国统计摘要2008》。

(3) 产业结构。用产业结构分析一个国家或地区的发展阶段时，通常把第一产业的产值不超过 10%（亚洲国家不超过 15%）、第三产业的产值超过 40% 作为参考指标。2001 年，我国第一产业产值降到 15% 以下，第三产业产值首次超过 40%，2007 年，这一比重已经下降到 11.3%。

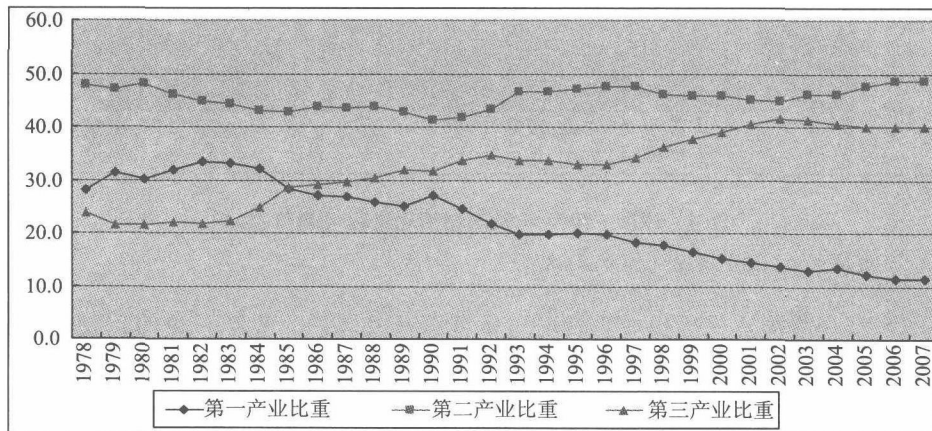


图2 1978~2007年我国产业结构变化（单位：%）

数据来源：《中国统计摘要2008》。

(4) 就业结构。按照国际通行的标准,工业化初期结束的标志之一是农业劳动力比重不超过 55%;工业化中期结束时农业劳动力比重低于 30%。我国的农业劳动力比重在 2000 年低于 50%,2007 年进一步下降到 40.8%。

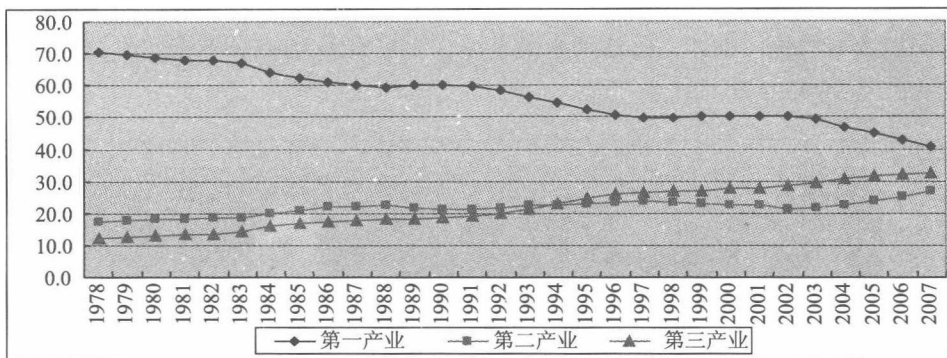


图3 1978~2007年我国就业结构变化（单位：%）

数据来源：《中国统计摘要2008》。

(5) 城镇化进程。城镇化水平是衡量一个国家或地区现代化程度的重要标志。世界银行对全球 133 个国家的统计研究表明,当人均国内生产总值从 700 美元提高到 1 000~1 500 美元、步入中等发展中国家行列时,城镇人口占总人口比重将达到 40%~60%。2003 年我国城镇化率首次超过了 40%,2007 年进一步提高到 44.94%。

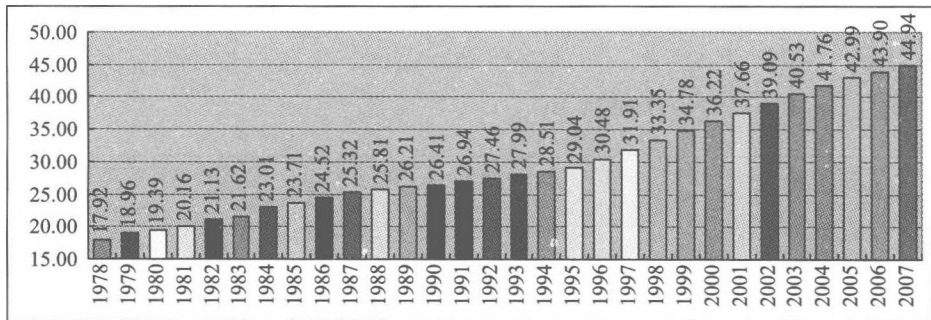


图4 1978~2007年我国城镇化进程（单位：%）

数据来源：《中国统计摘要2008》。

(6) 社会发展。从国民健康状况与教育事业发展看,改革开放前,我国在发展中国家中就已经处于较高水平,几乎所有指标都远远超过发展中国家的平均水平。这些指标在 1978 年后继续加速改善。

第一,国民健康水平持续提高。根据国家卫生部公布的数据,1949 年以前,我国人均预期寿命仅为 35 岁,2000 年上升到 71.4 岁。根据世界卫生组织的数据,2005 年我国人口预期寿命为 72.4 岁,超过了世界平均预期寿命 (67 岁)。

第一章 中国发展的阶段性特征：从生存型阶段迈向发展型新阶段

表3 1949~2000年我国人均预期寿命

单位：岁

年 份	合 计	男	女
解放前	35.0	—	—
1957	57.0	—	—
1973~1975	—	63.6	66.3
1981	67.9	66.4	69.3
1990	68.6	66.8	70.5
2000	71.4	69.6	73.3

数据来源：《中国卫生统计提要2007》；—代表数据缺乏。

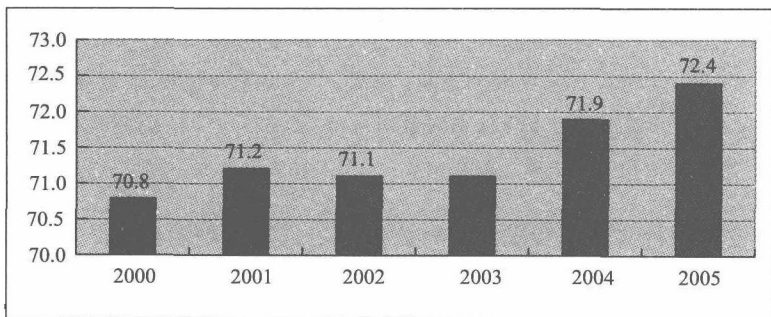


图5 2000~2005年我国人口预期寿命 (单位：岁)

数据来源：《世界卫生组织成员国公民预期寿命表》，世界卫生组织网站。

第二，国民教育事业不断发展。我国早已普及九年义务教育。2000~2005年，小学学龄儿童入学率稳定在99%以上；初中阶段毛入学率从88.6%提高到95%；小学辍学率在2005年不到1%。成人识字率不断上升，从1981年的67.1%上升到2005年的近89%，超过了2004年全世界平均成人识字率（78%）和发展中国家平均成人识字率（77%）。15岁及以上人口平均受教育年限由1982年的5.33年提高到2005年的8.5年左右。

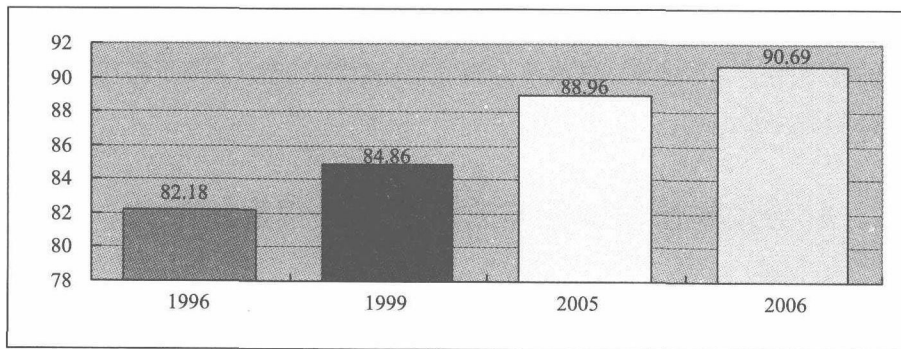


图6 1996~2006年我国成人识字率 (单位：%)

数据来源：根据1997年、2000年、2006年、2007年《中国统计年鉴》中“各地区按性别划分的15岁及15岁以上文盲人口”整理计算。

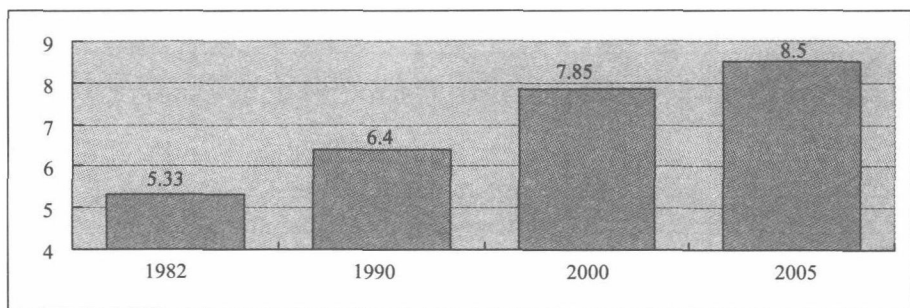


图7 1982~2005年我国15岁及以上人口平均受教育年限(单位:年)

数据来源:1982~2000年数据来源:莫荣,“实施素质就业 实现社会就业比较充分的目标”,中国劳动力市场信息网监测中心,2007-1-11;2005年数据来源:《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》,国家教育部网站,2007-5-18。

3. 步入发展型社会表明我国经济社会发展进入历史新时期

从生存型社会步入发展型社会,表明我国经济社会发展开始进入新的历史时期,这也是改革发展的关键时期。当前,我国的经济体制、社会结构和发展方式等都在发生着深刻变革。这种变革带来了巨大的发展活力,也蕴涵着深刻的社会矛盾。经济体制改革引发社会利益关系的重大调整和重组;多种所有制经济发展和市场竞争导致收入差距扩大和社会分化;二元经济结构转型伴随着大规模的人口流动,使千百年来处于停滞状态的农民生存方式发生革命性变化;经济增长方式转变和产业结构变化增加了就业的复杂性。这些变化,为我国经济社会发展提供了机遇,也提出了挑战。

进入发展型社会,我国改革发展面临的形势和任务与改革开放初期已有很大不同。从现阶段的基本国情看,经济发展仍处于较低水平,需要继续把解放和发展生产力作为长期性的根本任务。同时,我国又是经济社会转型的大国,各项制度还不完善,需要继续坚定不移地推进改革,激发全社会的创造力,逐步实现公平与正义,促进社会和谐发展。

二、社会发展阶段提升与改革开放进程直接相关

我国既是一个发展中大国,也是一个转轨大国,社会发展阶段的提升与改革开放进程紧密相关。在这一进程中,我国逐步由计划经济体制向市场经济体制转轨,由封闭社会向开放社会转型。

1. 社会发展阶段的变化与30年市场化改革进程同步

2003年左右,我国初步建立了社会主义市场经济体制框架。正是在2000~2003