

ZHONGGUO JINGJI TIZHI GAIGE
DINGCENG SHEJI YANJIU

中国经济体制改革 顶层设计研究

聂高民 孙长学 等著

 人民出版社

ZHONGGUO JINGJI TIZHI GAIGE
DINGCENG SHEJI YANJIU

中国经济体制改革 顶层设计研究

聂高民 孙长学 等著

 人民出版社

策划编辑:郑海燕

封面设计:周文辉

图书在版编目(CIP)数据

中国经济体制改革顶层设计研究/聂高民 孙长学 等著.

-北京:人民出版社,2012.8

ISBN 978-7-01-011144-5

I. ①中… II. ①聂… III. ①中国经济-经济体制改革-研究

IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 195002 号

中国经济体制改革顶层设计研究

ZHONGGUO JINGJI TIZHI GAIGE DINGCENG SHEJI YANJIU

聂高民 孙长学 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2012年8月第1版 2012年8月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:21

字数:298千字 印数:0,001-3,000册

ISBN 978-7-01-011144-5 定价:45.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言(一)

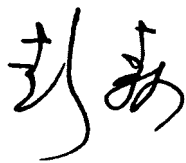
今年是实施“十二五”规划承前启后的重要一年。我们既要坚持稳中求进的工作总基调,顺利完成经济社会发展改革的目标任务,还要迎接党的十八大,完成党和国家领导班子的顺利交接,对未来十年的发展战略进行全面部署。正是在这样的历史背景下,国家发展改革委经济体制与管理研究所课题组根据党的“十二五”规划建议关于加强改革顶层设计的总体要求,认真开展了专题研究,正面回答了理论界和政策部门的关注,系统地提出了顶层设计的科学内涵和整体思路,取得了重要的理论成果。

当前,我国经济社会发展正面临着日益复杂的深层矛盾,改革的任务更加艰巨,在推进改革的过程中也出现了深层次矛盾不断积累、统筹推进的合力不强、各种意见不尽一致等问题,迫切需要从全局上对改革的整体思路、战略取向进行顶层设计。一方面,完善社会主义市场经济体制的任务仍然艰巨,一些重点领域和关键环节的深层次体制矛盾仍有待突破;另一方面,我国面临新阶段的突出矛盾,如经济结构失衡、资源环境约束、城乡关系失衡、经济社会失衡、分配关系失衡等等。转变经济发展方式是当前及今后一段时间发展目标的主线,要求改革战略更加关注促进经济转型,改革是推进经济发展方式转变的根本动力。

为了回答改革顶层设计在理论和实际中的基本问题,课题组进行了理论与实际统一的研究,提出了一些值得思考并有见地的思路 and 观点。报告贯穿顶层设计的四个定位:系统性、战略性、有序性和协调性,即改革在总体设计上,要解决“系统性”和“战略性”问题,改革在推进

方式上,要解决“有序性”和“协调性”问题。课题研究的一个重要创新是,将三十多年的改革进程区分为转轨改革和转型改革。当前的改革要为发展方式转变开辟道路,则尤应重视树立全局改革观,在发展、改革、稳定相协调的基础上,将各类具体改革纳入整体系统,进行统筹设计和协调推进。这是统筹新时期改革全局值得重视和研究的。课题报告建立了基于五个层次的经济体制改革主体构造分析图,内容虽可进一步推敲完善,但作为一种分析路径尝试也是有意义的。面向新时期的改革形势,报告提出了三个新的改革战略重点,主要判断和建议都是积极的、有益的。但应强调指出的是,当前改革面临的最大问题是,从本质上说还是改革动力弱化的倾向。而下阶段改革的重点,不外乎解决好政府与市场的关系、中央与地方的关系、城市与农村的关系、经济改革与社会改革的关系,等等。

当前,新的改革战略重点究竟怎样选取,可谓仁者见仁、智者见智。但可以看出,课题组围绕如何完善社会主义市场经济体制的改革和推进发展方式转变的改革,在统一设计改革战略重点等方面进行了有益的探索。报告的总体基调是以经济体制为对象,而经济体制本身即是一个庞大的系统。发展无止境,改革亦无止境。改革任重而道远,我们也期待更多关于改革顶层设计的探索和讨论。



国家发展和改革委员会原副主任

2012年7月5日

序 言(二)

“十二五”规划纲要将“顶层设计”概念用于改革领域,提出“更加重视改革的顶层设计和总体规划”。此后,社会各界对改革顶层设计的关注度日益提高,参与探讨研究的越来越多。

我认为,改革的顶层设计首先应基于对改革形势的总体判断。对改革的总体形势曾经有过这样一种判断,即在本世纪初我们已经基本构筑了社会主义市场经济体制框架,在这个框架之下,各部门、各地区按照既定的蓝图把涉及自己的那部分填补好,到2020年就可以建成比较完善的社会主义市场经济体制。如果延续这种判断,那么改革的顶层设计和总体规划似乎就没有多大必要。然而,“十二五”规划中提出要“更加重视改革的顶层设计”,这说明当年对改革总体形势的判断显然过于乐观了。

当前,我国仍处于从计划经济向社会主义市场经济的转轨过程中,完善的社会主义市场经济体制尚未建立,而我国又在较长时期的发展中,形成了以GDP增长为导向的体制机制。集中力量把GDP搞上去,这在物质财富极度贫乏的条件下具有一定的合理性。但发展是有阶段性的,当我们迈入中等收入阶段后,唯GDP增长体制导致政府与市场边界不清晰、经济结构扭曲、社会发展滞后等问题日益凸显。因此,现阶段的改革不仅要解决传统计划经济体制的弊端,还要针对特殊历史阶段形成的唯GDP增长体制机制,如行政主导资源配置的地方政府竞争体制、忽视成本效益的投资拉动增长机制等。同时,改革还面临一系列新挑战,如内需拉动不足、外需增幅锐减、生态环境恶化、资源能源紧

缺、分配差距过大、劳动关系紧张、群体事件多发等,可以说是新老问题并存,各类矛盾交织。显然,“中等收入陷阱”绝不是经济这一条腿步子迈大点就可以跨越的。

2003年科学发展观提出以后,胡锦涛总书记多次指出深化改革需要经济、政治、文化、社会四轮共同驱动,现在又加上生态文明,这样,我们对社会主义市场经济体制的理解较之从前大大深化了。其实社会主义市场经济体制本来就应该包括政治、文化、社会等内容,但我们在较长时期以国有企业改革为中心环节,研究相关的财政、金融、价格、流通以及宏观经济调控、微观企业管理较多,关注社会、文化等较少。事实上,很多经济问题的解决都有赖于社会结构的改进和政治制度的完善,政治、文化、社会同步协调推进是改革顶层设计的内在要求。当然,经济体制改革的重要性是不言而喻的,例如完善的社会主义市场经济体制要求劳动、土地、资本等生产要素平等参与竞争并获得相应回报,但是由于现阶段我国社会主义市场经济体制仍不完善,不合理的城乡行政分割、行业行政垄断等造成竞争机会不均等,成为拉大收入分配差距的重要原因,从根本上扭转收入分配差距拉大的趋势还要从初次分配入手,发挥市场配置资源的基础性作用。从全局、从顶层的角度看改革,经济、社会、政治以及文化的内在关联与互动性是一目了然的。

“十二五”规划纲要提出科学发展是主题,转变经济发展方式是主线,要求围绕转变经济发展方式深化改革。转变经济发展方式涉及的问题十分广泛,当前迫切需要研究解决合理界定政府和市场的边界。我国经济结构的诸多失衡,如投资消费失衡、内外贸易失衡、城乡结构失衡、产业结构失衡等,追根溯源,大多是由于政府与市场失衡造成的。在政府与市场的失衡中,一个长期没有解决的问题就是政府的越位、错位和缺位。要全面理顺政府和市场的关系,涉及行政体制、财税体制、外贸体制、土地制度、分配制度、价格机制以及社会管理等众多领域。我认为,目前极其重要的方面是关于社会组织的发展和规范问题。完善的市场经济体制,应当是政府、市场、社会三者之间有序互动的运行

体系。如果没有社会组织的正常发展,政府直接面对千百万企业以及众多不同的利益主体,不得不忙乱于“不该管、管不好、管不了”的事务之中。如果没有社会组织的独立运作,不同利益群体的自协调和自律机制就难以真正建立,政府不得不越俎代庖,依然“管得过多、管得过细、管得过死”,说了多年的“政企分开、政资分开、政事分开、政社分开”等都失去了应有的社会结构作支撑。更为严重的是,这种政府与市场边界不清的体制滋生了巨大的权钱交易空间,体制性腐败愈演愈烈。因此,培育并规范社会组织,对于政府转变职能具有关键性的作用,也是转变发展方式的题中应有之义。而这一问题不仅涉及经济体制,也涉及社会体制,深入考虑还关系政治体制,需要顶层设计。

由国家发改委经济体制与管理研究所完成的《中国经济体制改革顶层设计研究》是以经济体制改革为主要对象,并容纳相关行政体制、社会体制的某些内容而形成的系统性改革设计。虽然仅以经济体制为基础分析改革的顶层设计存在一定的局限性,但不失为对改革顶层设计的积极探索。书中对经济体制目前面临的现实问题进行了较全面的分析归纳,对深层体制和一些敏感问题进行了深度剖析,所提思路、观点和建议,是课题组作者多年来对改革思考的积淀与提炼,我看了很受启发,认为具有一定的理论深度,对从事改革的实际工作人员具有重大参考价值。

宗晓梧

中国经济体制改革研究会会长

2012年7月9日

目 录

序言(一)	彭 森 1
序言(二)	宋晓梧 3
总报告	1
导论	1
(一)改革顶层设计的理论与实际涵义	1
(二)改革顶层设计的历史追溯	4
(三)加强改革顶层设计要解决的基本问题	8
(四)几个重要简称的界定	9
一、推进改革迫切需要加强顶层设计	10
(一)改革新形势要求加强顶层设计	10
(二)针对改革推进中的倾向性问题迫切需要加强顶层设计	13
(三)迫切需要具有系统性和战略性的改革顶层设计	17
二、加强改革全局的系统性指导	19
(一)经济体制改革的主体构造	19
(二)以转轨改革与转型改革的统一性统筹改革全局	21
(三)把城市改革和农村改革统一到完善社会主义市场 经济体制中	28
(四)把“民生”与“分配”融入完善市场经济体制的基础环节	31
(五)经济社会体制在市场经济基础上的协调关系	35

(六) 树立全局改革观要正确处理几个重大关系	39
三、要在改革全局中确立战略重点	41
(一) 确立战略重点的几个视角	41
(二) 围绕加速城市化, 实质推动破解城乡二元结构改革	44
(三) 围绕市场化, 进行生产要素市场改革攻坚	50
(四) 围绕改革政府与市场关系, 促进形成政府、市场、 社会的有效互动关系	57
四、加强改革推进的有序性和协调性	62
(一) 适应新形势改革优先序的几个基本理念	62
(二) 对改革优先序分类安排的探讨	64
(三) 加强统筹协调, 优化改革工作机制	70
(四) 妥善处理改革与“变法”的关系	72
(五) 注重改革成本风险评估, 完善改革风险防范机制	74
(六) 对改革动力机制的再认识	76
专题报告一 顶层设计的科学内涵	82
一、顶层设计概念溯源	82
二、顶层体制设计的科学内涵	83
(一) 改革顶层设计的内涵	83
(二) 对改革顶层设计的科学把握	84
(三) 改革顶层设计遵循的原则	85
三、更加注重改革顶层设计的必要性	85
(一) 改革的一般特征和阶段特征决定改革需要顶层设计	85
(二) 解决重大问题对改革顶层设计的需要	86
(三) 经济社会发展阶段决定的改革需要顶层设计	87
专题报告二 我国体制改革总体状况及顶层问题剖析	88
一、当前我国体制改革现状概况	88
(一) 近年来的经济体制改革主要进展	88
(二) 综合配套改革平台建设	98

二、对当前改革状况的总体判断·····	113
(一)我国向市场经济体制转轨的任务尚未完成,攻坚 任务依然艰巨·····	113
(二)围绕转变发展方式深化改革仍处于破题阶段·····	117
三、当前深化改革面临的新形势·····	118
(一)转变经济发展方式和经济结构调整需要破解深层次 体制障碍·····	119
(二)城镇化发展进入新阶段后需要克服日益凸显的体制矛盾·····	120
(三)社会消费需求结构升级对改革提出新要求·····	121
(四)社会转型加速和利益格局分化使改革动力机制发生 深刻变化·····	122
(五)国际经济格局深刻调整凸显解决深层次体制问题迫切性·····	123
四、当前改革在工作机制上存在的主要问题·····	125
(一)决策设计机制·····	125
(二)执行协调机制·····	129
(三)监督考评机制·····	132
五、做好改革顶层设计的工作重点·····	134
(一)明确改革顶层设计的目标和思路·····	135
(二)推进各领域全面体制创新·····	135
(三)重构统筹协调机制,破除既得利益干扰·····	136
(四)强化考核,多元评估·····	136
专题报告三 我国体制改革的战略性任务研究·····	138
一、新时期体制改革背景与形势·····	139
(一)全面建设小康社会的关键时期·····	139
(二)经济社会发展转型的重要阶段·····	140
(三)推进城市化的历史任务·····	143
(四)改革攻坚关键时期·····	144
(五)新的发展形势对改革提出新要求·····	145

二、发展方式转型要求全面协调推进改革·····	146
(一)现代化建设总体布局的演进·····	147
(二)科学发展观要求“四位一体”全面发展·····	148
(三)全面发展要求全面协调推进改革·····	151
三、新时期加强顶层设计的重点改革任务·····	156
(一)深度市场化改革,完善社会主义市场经济体制·····	156
(二)民生保障制度化改革,完善社会保障制度·····	159
(三)城乡一体化改革,改善城乡二元结构状况·····	163
(四)社会管理有序化改革,完善社会管理体制·····	167
(五)行政管理法制化改革,加快转变政府职能·····	171
(六)深入推进综合配套改革试验,尽快在重点领域取得突破·····	176
专题报告四 初次分配制度的三个层面及其关系·····	179
一、两种生产方式之间的分配差距及其改革·····	180
二、不同生产要素的分配关系及其改善·····	182
三、不同劳动报酬之间的“收入差距”及其调整·····	186
四、分配制度改革要处理好几个重要关系·····	187
(一)要处理好短期和长期的关系·····	187
(二)与完善社会主义市场经济体制相配套·····	188
(三)要正确把握合法体制的改革和非法因素干扰的关系·····	189
专题报告五 重大改革的成本风险分析·····	190
一、改革成本风险的内涵·····	190
(一)改革成本·····	190
(二)改革风险·····	193
二、对改革成本风险的历史思考·····	195
(一)已有的重大改革案例分析·····	195
(二)对已有改革的成本风险思考·····	198
(三)几点启示·····	203
三、注重改革成本风险分析是顶层设计的必然要求·····	206

(一) 改革顶层设计势在必行,改革非一体化推进的成本增大	206
(二) 改革利益联系复杂,时机选择的重要性增强	207
(三) 经济总量大、公民意识崛起等使改革的“试错成本”增加	208
四、重大顶层体制改革的成本风险分析	208
(一) 现有体制不改革的成本	208
(二) 重大体制改革可能面临的成本	223
(三) 改革的主要风险表现及影响	230
五、重大改革的风险防范机制	232
(一) 建立改革成本风险约束机制	233
(二) 建立制度化改革利益诉求机制	233
(三) 建立利益均衡和补偿受损机制	234
(四) 在改革进程中,重视维护社会秩序和保障社会安全	236
(五) 重建改革动力与组织机制,凝聚改革共识	236
专题报告六 我国体制改革的优先序问题研究	238
一、体制改革优先序的内涵	238
(一) 优先序	238
(二) 体制改革优先序	240
(三) 确立体制改革优先序要处理好的几个基本关系	241
二、我国原有体制改革优先序	243
(一) 先农村后城市	243
(二) 先放权后改制	244
(三) 先“双轨”后“并轨”	244
(四) 先“体制外”后“体制内”	244
(五) 先增量后存量	245
(六) 先重点突破后整体推进	245
(七) 先局部开放后全方位开放	245
三、体制改革“无序”现象种种	246
(一) 改革力量分散化	247

(二)改革问题表层化	248
(三)改革任务无序化	248
(四)改革内涵口号化	248
四、无序化改革——以城市化为例	249
(一)我国城市化发展现状	249
(二)扭曲的体制与制度是影响我国城市化发展的主要因素	250
(三)改革无序化是当前我国城市化进程缓慢的主要原因	251
五、有序化改革——以社会体制改革优先为例	252
(一)社会体制改革优先的逻辑关系	252
(二)发展社会组织是社会体制改革的突破口	259
(三)发展社会组织的政策措施	264
专题报告七 我国体制改革推进方式和组织保障研究	274
一、体制改革推进方式的相关概念辨析	275
(一)渐进式改革与激进式改革	275
(二)帕累托改革与非帕累托改革	276
(三)体制外改革与增量改革	277
二、我国渐进式体制改革推进方式的历史脉络	278
(一)渐进式改革方式的主要表现	278
(二)渐进式改革推进方式的主要特征	281
(三)采取渐进式改革推进方式的主要原因	281
(四)渐进式改革推进方式存在的问题和不足	283
三、新阶段新形势要求转变体制改革推进方式	285
(一)改革由探索型阶段转入目标型阶段要求转变改革 推进方式	286
(二)改革进入攻坚克难阶段要求转变改革推进方式	286
(三)“顶层设计”理念要求转变改革方式	287
四、“顶层设计”理念下推进体制改革的新模式	288
(一)更新改革观念,强化改革的系统性、战略性和有序性思维	288



(二)健全改革的统筹协调机制,完善改革的决策机制	289
(三)强化法制力量,从权力主导型改革转向依法推进改革	290
(四)分类指导,实行差异化的改革推进方式	290
(五)上下结合,汇集社会力量推动改革	291
(六)加强部门改革与行业改革的协同配合	292
五、新时期推进体制改革的组织保障	293
(一)健全决策、执行、监督“三位一体”的改革组织体系	293
(二)完善改革工作程序,有效实施改革	294
(三)完善改革决策机制,增强改革决策的科学性	295
(四)推进改革法制化,强化改革问责机制	296
观点综述 改革顶层设计研究综述及思考	298
一、改革顶层设计的内涵及背景	298
(一)顶层设计的内涵	298
(二)现阶段强调顶层设计的背景	301
二、顶层设计的重大战略任务	303
(一)顶层设计与“四位一体”改革	303
(二)改革的基本方向	305
(三)具体战略任务	307
三、改革的成本风险分析	308
(一)改革成本和风险的概念	308
(二)已有改革的成本风险分析	309
(三)未来改革的成本风险分析	311
四、科学发展体制保障顶层设计的优先序和配套关系	311
(一)改革需要解决优先序问题	311
(二)我国原有体制改革的优先序	312
(三)科学发展体制保障顶层设计的优先序	312
五、改革方式和组织保障	313
(一)改革方式	313



(二)改革的组织保障	315
六、几点思考	316
(一)改革顶层设计要围绕科学发展观提出科学的改革观	316
(二)不能将改革顶层设计泛化,改革顶层设计要求有 顶层的组织保障	317
(三)新时期改革势在必行,改革收益小于成本的风险 却在增大	317
(四)顶层设计下改革优先顺序的确定要有基本理念	318
(五)改革顶层设计不是针对“摸着石头过河”,更不能 针对“自下而上”	318

总 报 告

导 论

在改革指导文件和改革研究中使用“顶层设计”一词,是一个新的现象,涉及内容十分广泛,对改革顶层设计的范围、层次、路径的理解有多种不同意见。为了更好地聚焦本书的研究点所在,有必要首先理清“改革顶层设计”研究的定位和出发点等基础性问题。“导论”力求根据我国改革开放的历史和现实,结合理论学术层面的观点,确定本书中关于“顶层设计”是什么、为什么、做什么等基本定位问题。首先从“改革顶层设计”入手,再分析“加强改革顶层设计”的内涵,提出经济体制的“加强改革顶层设计”的基本任务。

(一)改革顶层设计的理论与实际涵义

1. “顶层设计”的概念渊源和引申

顶层设计的概念来源于“系统工程学”,原指一项工程在“整体理念”层面的系统设计。这种系统观至少包括理念一致、结构明晰、功能协调、层次清楚。由此,“顶层设计”是一种系统理论,要求从全局对系统各个层次、构成进行协调、统筹。第二次世界大战后,这一系统工程概念被应用于军事与社会管理领域,逐步引入到政府统筹内外政策和制定国家发展战略的思维方法之中。从“顶层设计”概念渊源看,系统思维是“顶层设计”的基础,其主要出发点是围绕“整体理念”理清系统中的结构关系、功能关系,实现局部与整体的协调运行。