

《21世纪经济报道》文丛

《21世纪经济报道》编著

政 策

意见书

中国面临的紧要问题

改革再出发

国有企业改革

财税调节

地权博弈

医改寻路

教改图精

生态治理

四方良治

社会创新

回顾与展望

《21世纪经济报道》文丛

《21世纪经济报道》编著

改革

意见书

中国面临的紧要问题

图书在版编目 (CIP) 数据

改革意见书：中国面临的紧要问题 / 《21世纪经济报道》编著. -- 南昌：
二十一世纪出版社, 2012.12

ISBN 978-7-5391-8273-5

I. ①改… II. ①2… III. ①中国经济—经济发展—文集 IV. ①F124-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第276368号

改革意见书——中国面临的紧要问题 《21世纪经济报道》/ 编著

策 划 张 明

责任编辑 刘 刚

出版发行 二十一世纪出版社
(江西省南昌市子安路 75 号 330009)

www.21cccc.com cc21@163.net

出 版 人 张秋林

经 销 新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

版 次 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

开 本 720mm × 1000mm 1/16

印 张 23.25

字 数 380 千

书 号 ISBN 978-7-5391-8273-5

定 价 38.00 元

赣版权登字-04-2012-831

如发现印装质量问题, 请寄本社图书发行公司调换 0791-86524997

《改革意见书》编辑委员会

总统筹

江艺平

出品人

沈 颢

总策划

刘 晖

执行总策划

马 腾	金 城	替 慧	陈晨星
唐学鹏	王海明	罗小军	

序

改革是“中国故事”的词根

刘 晖

这是一本以改革为关键词的书。写于2012年。改革是《21世纪经济报道》这一年的词根，从这个词出发，最后变成了面前的这本书。当然，这只是笔尖轻轻的一顿。改革，仍然是一个未完待续的故事。

2012年对于中国是一个特别的刻度。年初，是邓小平南巡20周年。而近年底，则是社会主义市场经济目标提出20周年。以此为维度，《21世纪经济报道》先是在上一年推出了年终特刊《回到改革》，后来又陆陆续续推出了《改革再出发》、《改革在南方》、《改革方法论》、《改革临床学》、《新改革共识》等专题，这些专题如同山峦和河流，构成了改革地理学的基本地貌。

前些年，我们推出了一系列以“中国”为词根的专题，包括《中国道路、全球价值》、《中国世纪》、《发现真实中国》、《寻道现代中国》等等。之所以以“中国”为词根，是因为中国的崛起是这些年最为明显的全球地缘政治和经济事件。而2012年以“改革”为词根，则是针对改革疲劳症和改革恐惧症。改革最大的敌人，是把改革变成一个抽象的词，用表态将其抽空，而在行动上将其延宕。而我们所说的改革，不仅是一种立场、旗帜、价值观，也是过程、方法、临床术。改革不仅仅是一个口号，也涉及到从土地改革、国企改革、公共服务改革、财政体制改革等方方面面，本书的很多章节，可以看出这些问题的

基本纹理所在。

改革并非凌空蹈虚之物，作为一份财经媒体，《21 世纪经济报道》一直倡导回到常识。常识不易得，人要吃饭，人要说话，但是总有人说，人可以靠“精神原子弹”活着，不让说话也是因为闭嘴更让人幸福。想想历史上很多愚蠢的战争和灾难，很多原因就是承认常识。而“参差多态实为幸福”，本身就是常识中的一种。关于市场经济和宪政法治的设想，其实类似一个源头。更直接点说，是普世价值。对于普世价值和文化差异，不少人经常把两者弄混。能否选择和选择什么是两码事，前者是制度环境，后者是文化差异。能不能选择，和选择什么，是存在价值差别的。

很多时候，人们有悲观的原因，但从长远看，我们更有理由乐观。市场经济的发展必然带来一系列的制度和观念的发酵和深入：像“风能进，雨能进，国王不能进”的权利意识，像“政府应该有限但是应该有效”的法治意识。这些带有常识意义的基本意识的萌生和成长，一旦发生，就不可逆转，而且会在市场过程深化中产生的更多的化学反应。市场经济相对于计划经济，无论是从总体的控制，还是依附性人格的消解，都是一服清凉的解读剂。计划经济对一个“超级大脑”的设计，将会导致对一个具有绝对权威性质的“老大哥”的产生，而市场经济赖以生存的却是契约意识和权利意识的地基，也只有保证了契约和权利的运行，一个好的市场经济才是可能的。法治政府、市民社会和市场经济这种组合，在历史上的不断演进，充分说明了这一点。

作为“全球化最大的实验室”，中国已经成为不折不扣的全球化的“优生”，而中国故事的核心是改革，起于改革，兴于改革，成于改革。微观个体的创造力非经改革不能激活，腹地广阔的市场潜力非经改革不能唤醒，性价比优良的劳动力能量非经改革不能催化，全球产业迁移的机遇非经改革不能承接。如果说中国这三十多年做对了什么，那就是改革。无论是

全球化红利还是人口红利，其根本是改革红利。对于每一个公民，自由和责任从来就是结合在一起，生活在真实中，认真对待权利，只有拥有了权利，才能离开那种神灯表演。这不仅是要让别人知道，也是让自己知道。这些话，我曾经在写于这几年的年终特刊的社评里，而到今天，仍然是自己和自己辩论时的理由。

党的十八大工作报告深刻指出，“全面建成小康社会，必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。”这实实在在地表达出人民的心声，更使我们报人深受鼓舞。

“苟日新，日日新”。作为团队努力的结果，这本结集只是《21 世纪经济报道》庞大内容的一部分，正是有了诸多优秀采编人员的努力，才有了这些时间的结晶体。俗话说，新闻是易碎的，其实，新闻的杀手并不是碎纸机。当读者为一条新闻若有所思之时，这条新闻已经获得了永生，就像树叶回到森林，水滴归于大海。

（作者为《21 世纪经济报道》主编）

目 录

序	1
---------	---

1 改革再出发

南巡 20 年：中国改革再出发	1
如何再次实现改革的突破	9
不改革，就被改革	20
改革需要自上而下通盘考量	26
国家动员发展模式需考虑可持续问题	29
中国经济持续增长之道	33
中国经济：改革驱动下的长周期	37
经济体制改革的方向	41
资源价格改革可为突破口	46
宏观经济的确定性与不确定性	52
大转型到来之际中国如何辨认自身	54
政府只有代表公共利益才能推进收入分配改革	62
如何推动消费增长	66
警惕过度集权化	70
以市场化改革跨越中等收入陷阱	79
重估华盛顿共识	82
世行报告是毒药吗	84
回归道统：解决中国问题的一种方法	86

2 国有企业改革

推动新一轮国有企业改革，就是推动转变增长方式	91
国有企业进退，先制定规则	98

国有企业私有化，应先把法规建设搞好 102

国有企业不必私有化，但要社会化 105

政府大幅干预企业，不利于经济转型 109

打破行业垄断 112

国企民企共同携手 中国企业才能走得更远 114

企业竞争力与国家竞争力：我们究竟知道多少 116

民企国际化：投资目的地首选欧美 119

铁路改革不光是大部制的问题 121

3 财税调节

增值税改革动作太慢 125

进一步深化税制改革 128

中央、地方需厘清权责 132

落实省以下实质性分税制 135

房产税还要加强管理和完善 139

实体经济面临高成本、高税费两头挤压 142

以差别化监管控制金融风险 144

以金融改革推进利率市场化 147

金融改革领域一次高规格吹风会 154

扩大汇率波动优于推进资本项目自由化 158

加强新股发行责任制 164

IPO 不审行不行 166

人口变老将自动解决高储蓄问题 172

4 地权博弈

热议土地改革 176

土改不能永久等待 179

用途管制是土地利用管理必须遵循的原则 182

会诊土地财政依赖症 187

统一城乡土地市场是大方向 188

解决农村土地纠纷关键在于确权到民 191

成都农民基本实现和城市居民平起平坐 194

5 医改寻路

参考国有企业改革成立卫资委 197

医改应尊重市场经济的基本规律 200

公立医院改革应循序渐进 206

建立第三方机制，重建医患信任 209

问诊医患悲剧链 211

基本药物目录大扩容 215

能否挑起药事服务重担 217

应放宽医保定点药店审批和销售范围限制 219

现行中医药法律法规存在明显硬伤 222

慢性病防控应吸收民营医院加入 225

个人账户资金转补充医保是有益尝试 227

6 教改图精

尽快制定《教育投入保障法》 230

最重要的是把这件事坚持下来 234

争取面向全国公选竞聘大学书记和校长 239

不同地区考生接受优质高等教育权利不平等 241

长三角教育联动发展启示 244

公办民办并举解决入园难 246

关键是解决校车经费的安排 248

7 生态治理

我们的生态资产在日益减少 252

保护长江水质是最大的民生 255

水资源成为制约北京的第一瓶颈 258

调水不解决总量问题，节水更重要 261

让流域生态补偿走向制度化 263

重金属污染，最难修复 266

湘江重金属污染治理推进太慢 269

《环保法》修订方向对头，步子不大 272

8 四方良治

领舞中三角，打造第四增长极 274

中部支点方法论..... 278

治湘策..... 281

黄金时期的十字路口 284

西部黑马拐弯超车..... 287

陕西要能挣钱，还要会花钱 290

不做煤老大..... 292

富民优先..... 295

9 社会创新

广东政府向社会放权 297

改革，方向感很重要 299

政府是购买社会服务，不是购买社会组织 303

广东社工委这半年..... 306

社会改革以香港为师 308

社会组织直接登记是可行的 311

行政模式胜出，还是市场模式更出色

——上海社工模式 VS 深圳社工模式 314

珠三角 NGO 孵化试验场 317

容桂两次改革红利..... 320

顺德式改革

——政府社会共治新模式 323

深圳和顺德

——广东大部制改革的“双黄蛋” 326

10 回顾与展望

建立包容性的经济和政治制度 331

希望对建成社会主义市场经济体制有具体部署..... 340

回顾参与建立社会主义市场经济体制的经历 347

市场经济体制是通往经济繁荣发达的必由之路..... 353

1 改革再出发

2012 年是邓小平南方谈话 20 周年。

中国经济 30 多年的高速增长，皆庇荫于改革红利。而当下经济的放缓不仅仅是一个周期性现象，以投资和出口拉动的增长模式已然走到绝地，而内需的发动，结构调整依然如浮云缥缈。

重装再发的动力源只有一个：再改革。

《人民日报》2012 年两会前发言：“改革有风险，但不改革党就会有危险，宁要不完美的改革，不要不改革的危机”，进一步将一段时间以来的改革呼声推到风口浪尖。

改革的重要性已成共识，但再改革的方法仍未明晰。行动迫在眉睫。

“十二五”规划提出了“要更加重视改革的顶层设计和整体规划”。顶层设计的重要性在于改革的议程设置。改革什么？什么时候改？什么能改？什么不能改？如何实施？如何建立有效的监督机制？这是人们十分期待的话题。

南巡 20 年：中国改革再出发

1992 年 1 月 18 日至 2 月 21 日，邓小平南巡武汉、深圳、珠海、上海等地，发表了著名的南方谈话，击中了当时中国最迫切的追问——发展才是硬道理，他明确指出，“要坚持改革开放不动摇，不改革开放只能是死路一条”。20 年后的今天，经历了大发展之后的中国改革又面临着艰巨的挑战：世界经济萎靡不振，改革难点、重点屡突不破，长期积累的矛盾到达临界点，反改革之声又

逐渐尘嚣直上。中国改革到了攻坚阶段，下一步如何改、朝哪个方向改，甚至还要不要改都处于激烈的争论当中，中国改革再一次面临重大的历史关头。在此，我们有必要重温小平同志南方谈话的重要精神，为正步入深水区的中国改革指明方向。对此，中国经济体制改革研究会名誉会长高尚全，清华大学中国经济研究中心研究员常修泽表达了自己的观点。

南巡谈话的当代意义

《21 世纪经济报道》（以下简称“问”）：1992 年 1 月 18 日至 2 月 23 日，邓小平南巡并发表了重要谈话，驱动了中国经济的长周期发展。您如何看待小平南方谈话的历史意义及地位？如何把握当前所处的改革或转型阶段？

高尚全：90 年代初，由于众所周知的原因，中国正处于改革低潮期，反对改革开放、反对市场经济的声浪非常大，苏联解体、东欧剧变更使一些领导同志对是否继续推进改革开放、是否继续推进市场经济建设心存疑虑，改革开放陷入了激烈的思想交锋中，并且有被否定和倒退的危险，改革开放面临严峻的挑战，国家命运面临艰巨抉择。

在这个重要历史关头，小平同志以 88 岁高龄南下巡视武汉、深圳、珠海、上海，途中发表了著名的南方谈话，以其伟大政治家的高瞻远瞩和非凡胆魄，极其坚定地肯定了十一届三中全会制定的基本路线，有力回击对改革开放和市场经济的纠缠和质疑，为十四大的召开作了充分的思想准备。

小平同志的南方谈话拨云见日，一扫改革途程的阴霾，极大地振奋了广大干部群众的建设热情，奠定了国家进一步发展繁荣的基础。我认为，小平同志南方谈话的历史意义和地位不亚于他在 1978 年开启改革开放进程这一历史事件，是中华民族复兴历史上的一个关键事件，必将作为历史的丰碑永载青史。

常修泽：按照我的“中国第三波转型论”，从现代史来看，中国目前正处于第二波历史大转型和第三波历史大转型的交叉期。

第一波转型，社会制度转型。从 1919 年到 1949 年，转变到新民主主义社会制度，是符合中国国情的；但 1956 年却转向斯大林——苏俄式的传统制度，这里有深刻的历史教训。

第二波转型，经济体制转型。从 1978 年至今已 33 年，小平同志的南方谈

话至今也已 20 年。我们需要深思的是：从历史长河来看，这一波转型完成了吗？当初制定的经济体制改革目标实现了吗？从资源配置方式来看，在竞争领域市场机制的作用已得到较大发挥，但市场化改革整体并未完成。当初提出的一些重要战略任务还未取得满意的结果。有些当初定的“攻坚”战还未攻下来。如垄断性行业改革、政府职能转型等，到今天都很难说已经到位，有的还没有“破题”。此外，收入分配改革、要素和资源性产品价格改革等也没有到位。

第三波转型，实质是“整体或全方位发展模式 and 体制模式转型”。我之所以用“整体”这两个字，就是试图来表达未来中国不仅是经济体制转型（当然经济是主要的，是基础层面的），但不限于经济。它应该包括经济、政治、社会、文化及生态环境制度五个方面，我称之为“五环式”改革与发展转型，即：经济转型、政治变革、社会共生、文明交融、天人合一。这是一个整体的发展体系和体制创新，不是单一的。

我们处在一个什么历史方位？概括地说，第二波大转型尚未完成，第三波大转型又严酷地摆在面前，中国目前处于这样一个历史交叉点上。与此相适应，中国当前面临的改革任务既迫切，也相当艰巨和复杂。

问：20 年前，邓小平以最直接的方式击中了当时中国最迫切的追问——发展才是硬道理。20 年后的今天，发展是否仍是中国面临的主要问题？如何看待未来改革的任务和方向？

常修泽：可以说，仍是中国面临的主要问题，但要有新思维。作为一个拥有 13 亿人口的发展中大国，面对人民日益增长的物质文化需要同落后社会生产之间的矛盾，不发展行吗？在中国要不要发展问题上，我认为，社会是有共识的。

问题在于，我们到底追求什么样的“发展”？这里的“发展”不能狭义地理解为经济增长。我在《人本体制论》一书中提出，到底是单一的唯 GDP 挂帅，还是更加注重人的发展？从当今世界潮流看，“促进”人的发展是人类的历史使命。人民要求“有尊严地生活”、“幸福指数提高”，为此“发展”必须要有新思维，要强调人本导向、“包容性”发展，特别是把社会公平正义纳入“发展”的内涵。当前，中国正处在新的发展理念与传统发展理念博弈的时刻，我们面临从“物本导向”向“人本导向”战略提升的历史性任务。

提高发展的包容性，不仅要提高即期发展的包容性，还要提高可持续发展的包容性。这就涉及人与自然的关系问题。拙作《天地人产权论》指出，可持

续发展是一个包括人的生存发展环境（“天”）、人的生存发展资源（“地”）和人自身的生存发展（“人”）的完整体系。而“天”、“地”、“人”都有各自的产权，只有建立完备的环境产权（“天”）、资源产权（“地”）、人力产权（“人”）等广义产权制度，才能实现可持续发展。

高尚全：小平同志在 90 年代初，特别强调改革和发展的重要性，强调社会主义也可以搞市场经济。共和国前 30 年的历史已证明计划经济行不通，后 30 年则表明市场经济能够使经济发展、人民幸福、社会进步。改革开放的历史可以说是市场逐渐代替行政计划作为配置资源的主要手段的过程。30 多年来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就。这些变化是改革开放和社会主义市场经济带来的，是市场在资源配置中发挥基础作用的结果。

实践证明，改革一定要坚持社会主义市场经济的发展方向。有些人在建设市场经济的过程中，提出了“中国模式”，认为这种行政主导、受控市场的模式在应对金融危机时发挥了巨大作用，应作为“中国模式”固定下来。这种提法本质上是对市场经济这个改革方向的扭曲，因为当行政主导的资源配置模式固化时，市场便失去了用武之地。实践是检验真理的唯一标准，小平同志说，人民群众就是看实践。毫无疑问，改革的目标就是建立并不断完善社会主义市场经济体制。

深化改革呼唤制度创新

问：20 年来市场经济的发展，是制度红利推动经济增长，也是增量式改革，这种改革模式在当前是否已走到尽头？深化改革需要怎样的制度创新？

高尚全：小平同志的南方谈话是改革开放的动力源泉。20 年前，中国处于一个历史十字路口，极左回潮严重阻滞改革前进的步伐，小平同志不顾 80 高龄，毅然南巡发表重要谈话，让中国改革获得了充沛的思想动力和巨大的前进勇气。小平同志在深圳考察时鼓励广大干部群众：“改革开放胆子要大一些，敢于试验，不能像小脚女人一样。看准了的，就大胆地试，大胆地闯。”“深圳的重要经验就是敢闯。没有一点闯的精神，没有一点“冒”的精神，没有一股气呀、劲呀，就走不出一条好路，走不出一条新路，就干不出新的事业。”20 年来，我们凭这么一口气、一股劲，取得了经济建设的巨大成就。

但 20 年来的成就让一些同志懈怠了，满足于已取得的成绩，甚至唯恐自己在改革过程中因机制尚不健全获得的一些利益在下一步改革中被取消掉，从而沦为阻碍改革的既得利益阶层，并急于将现在这种不平衡、不可持续的发展模式固定下来。

譬如“利率市场化”，目前几个国有大商业银行，都是 80 年代到 90 年代通过改革打破原来财政金融不分家、又打破各种条块限制的结果，是改革的受益者。由于改革尚不彻底，金融领域的行政干预仍在：贷款利率放开了，存款利率仍由行政控制，使得国有大商业银行在这种仍然较扭曲的体制下获得了很高的存贷差收益，造成了资源配置扭曲，影响实体经济的发展。据银监会最近发布的材料，2011 年商业银行净利润全年 10412 亿元，比上年同期增长 36.3%。但当今天需要进一步推进利率市场化改革时，曾经的改革受益者、推动者却屡屡以条件不成熟为借口阻挠“利率市场化”的改革进程。若这样的金融改革不彻底，导致实体经济困境，最终国有大银行也将受损。既得利益者不是不知道这种后果，但由于既得利益使他们迈不动步子，从而变得目光短浅。

要突破改革的羁绊，必须从思想、组织、制度上落实南方谈话精神。小平同志明确指出，稳定是相对的，不是绝对的。他告诫我们：“不敢解放思想，不敢放开手脚，结果是丧失时机，犹如逆水行舟，不进则退。”当前，深化改革必须加快以政府转型为主线的行政管理体制改革、加快以适应社会公共需求转型为主线的社会体制改革、加快以完善生产要素市场为重点的经济体制改革，在行政、社会、经济体制等各领域吸收先进经验、大胆创新。我们必须有紧迫感，真正拿出更大的决心和勇气推进改革，同时要加强改革的顶层设计，避免改革目标落空的危险。

常修泽：推进制度创新，要研究新情况，解决新矛盾。当前的新情况、新矛盾是什么？除经济领域外，我很关注民生和社会领域的体制创新。

民生领域主要是公共服务体制创新问题，既涉及经济，又涉及社会。中国在进入新阶段后，社会经济领域矛盾已发生某些变化。私人用品的供给矛盾得到一定程度缓解，目前比较突出的是公共产品和服务的短缺，如保障房短缺，教育、医疗卫生短缺，社保、就业短缺，公共文化、环境保护等短缺。政府必须承担起为老百姓提供基本公共产品和服务的责任，这是加快推进民生工作的关键所在。而公共产品供给不足，公共服务资源配置不合理，又与社会领域改

革滞后直接相关，迫切需要通过改革加以解决。所以，我主张，围绕保障和改善民生推进体制创新，下一步应扎实推进，重点在“破题”和“落实”上下功夫。

社会领域主要是社会管理体制创新。改革开放 33 年来，中国的社会结构、组织形式和利益格局已发生并将继续发生深刻变化。当前社会管理面临诸多新课题，应围绕“促进社会公平正义”推进社会领域体制创新，这是下一步中国改革的新境界、新天地。首先，设法让公民和社会组织在社会公共事务管理和服务中发挥更大作用，强化城乡社区自治和服务功能。其次，建立利益表达协调机制，拓宽群众表达自己利益诉求的渠道，在此基础上建立起协调各阶层利益的机制，注重建立矛盾的预防和调解机制，尽量把矛盾化解在初始状态。再次，处理好“维稳”与“维权”、“对抗”与“对话”的关系。我建议社会管理应当维权第一，通过维权来促进维稳（因为一些不稳定因素是由于公民权利得不到保障才产生的）；同时要学会并采取措施与公民对话，用“有组织的对话”来代替“无组织的对抗”。最后，要按照培育发展和监督管理并重的原则，对社会组织认真培育和管理，支持社会组织依法自主参与社会管理和服务。近年来，广东、上海等地积极创新社会管理体制，取得了新鲜经验，应及时总结交流，通过创造性工作，促进社会管理体制创新。

问：当前收入分配不公和贫富差距日益引发社会的关注，“共同富裕”如何实现？

高尚全：当前，经济发展已取得了不错的成绩，但在小平同志要求的促进共同富裕方面还要进行很大的努力。小平同志指出，“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕”。“如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两极分化就会产生，而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。”“什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。可以设想，在本世纪（20 世纪）末达到小康水平时，就要突出地提出和解决这个问题。”

实现共同富裕，减轻贫富分化不仅仅是小平同志的要求，也是我们在未来发展过程中能否避免陷入“中等收入陷阱”的关键所在，实事求是地面对、分析问题是解决问题的基础。消除两极分化、实现共同富裕不仅牵涉经济体制改革，而且基于导致贫富差距扩大的一些深层原因，它的最终解决及社会主义市场经济进一步发展完善有赖于公民权利保障、公权力制约、政府转型等更深层次的问题的解决。