

国家命运

中国未来经济转型与改革发展

吴敬琏 厉以宁 林毅夫 高尚全◎等著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

国家命运

中国未来经济转型与改革发展

吴敬琏 厉以宁 林毅夫 高尚全◎等著

DESTINY
OF THE
STATE



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国家命运：中国未来经济转型与改革发展 / 吴敬琏等著. —北京：中央编译出版社，2015.2
ISBN 978-7-5117-2384-0

I. ①国… II. ①吴… III. ①中国经济—经济发展趋势—研究
IV. ①F123.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 248028 号

国家命运：中国未来经济转型与改革发展

出版人：刘明清

出版统筹：董巍

责任编辑：邓永标

责任印制：尹珺

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612371 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 66509618 (读者服务部)

传 真：(010) 66515838

经 销：全国新华书店

印 刷：山东鸿杰印务集团有限公司

开 本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16

字 数：308 千字

印 张：20.75

版 次：2015 年 2 月第 1 版第 3 次印刷

定 价：58.00 元

网 址：www.cctphome.com 邮 箱：cctp@cctphome.com

新浪微博：@中央编译出版社 微 信：中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺：中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>)

本社常年法律顾问：北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题，本社负责调换。电话：010-66509618

前言 PREFACE

中国作为世界第二大经济体，未来经济增长前景从来没有像今天这样令世界 70 亿人、200 多个国家关注。

在经历了过去 30 年年均 9.8% 的 GDP 增长后，中国的经济增长已连续三年多放缓了——这是自 1979 年改革开放政策出台以来的首次长时间经济减速。有不少人认为中国经济有可能硬着陆，甚至有人断言中国经济将从此风光不再。

放眼全球，美国奥巴马政府“我能”的誓言在艰难中渐渐降低了音量；欧盟一体化进程正经受主权债务危机的考验；经历了长时间经济低迷的日本，仍在苦苦找寻良性改革的方向。

中国作为世界第一大出口国和异军突起的对外直接投资大国，对开放经济的态度在很大程度上决定着全球开放经济的成色。美国《全球邮报》判断，中国经济未来发展方向，对地球上的每一个人都有潜在影响。

正因如此，明确以“全面深化改革”为主要议程的十八届三中全会和“依法治国”为主题的十八届四中全会，让中国再次成为全球关注的焦点。这两次“关键性会议”，前者提出了综合改革方案，并就全面深化改革进行总体部署。后者提出了坚持走

中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系。在中国改革挺进深水区和攻坚期的当下，十八届三中全会被全球媒体冠以中国“改革的拐点”、“经济的分水岭”，为未来5~10年的中国经济改革指明了方向。

那么，作为新一轮全面改革的起点，十八大以来的一系列方针政策为我们勾勒了怎样的改革路线图？诸多新提法、新亮点、新举措背后，释放出哪些重要改革信号？城镇化改革如何展开？市民化改革如何取得新进展？金融改革着力点在哪？公众关于经济改革的期待是否都得到了满足？怎样妥善应对经济发展“新常态”下出现的困难和挑战？中国经济的高增长能否持续？这是上至国家精英下至普通民众都在热议的话题。

本书着眼于对中国未来经济发展走向的关注与探讨，从转型期经济走势、经济发展动力、新型城镇化、企业发展、金融业、房地产等方面，对中国未来经济转型与改革发展走向进行预测和展望。

本书作者吴敬琏、厉以宁、林毅夫等32位学者都是经济学界的知名专家，是研究中国未来经济发展形势极有影响力的人物。相信本书对党政干部，经济领域与社会各界人士了解和洞悉我国未来经济转型与改革发展会有极为重要的参考价值。

编者

2015年1月

Chapter 1

第一篇 未来改革与发展

- 吴敬琏：中国向何处去 / 3
- 林毅夫：中国经济增长的可持续性 /21
- 李义平：中国经济升级版到底升什么 /27
- 孙立平：理解新一轮改革的四条基本线索 /33
- 汪玉凯：本轮改革的核心是政府改革 /41
- 蔡 昉：中国经济要发展需深挖改革红利 /53
- 何茂春、张冀兵：新丝绸之路经济带的国家战略分析 /64

Chapter 2

第二篇 转型期经济走向分析

- 厉以宁：中国经济的双重转型 /81
- 张卓元：中国经济必须迈过转型“坎” /87
- 樊 纲：“十三五”GDP年增速可望不低于7% /94
- 李稻葵：三方向将成中国经济的新增长点 /104
- 姚景源：改革转型期的中国经济走向分析 /114
- 黄志凌：中国经济增长变轨与经济政策指向 /127

CONTENTS

目录

Chapter 3

第三篇 国有企业与混合所有制

高尚全：经济体制改革潮下企业的机遇和挑战 /147

张维迎：国企的出路是民营化 /153

张文魁：国企改革必须依靠产权改革这把总钥匙 /159

盛洪：维护垄断，国企会烂得更快 /165

黄群慧：非公企业参与国企改革仍需清障 /184

Chapter 4

第四篇 土地所有制与房地产趋势

陈锡文：农村土地制度改革的重点与路径 /199

华生：中国土地制度改革何处去？ /206

余永定：中国房价还有相当下跌空间 /222

贾康：推进房产税可避免房价“蹦极” /227

Chapter 5

第五篇 户籍制度改革与城镇化

- 党国英：我国户籍制度改革还可拓展思路 /233
- 迟福林：以转型改革破题新型城镇化 /241
- 李佐军：推进我国新型城镇化 /249
- 王 建：只有城市化能够救中国 /262

Chapter 6

第六篇 财税体制与金融改革方向

- 辜胜阻：新预算法将引领国家治理现代化 /271
- 郑新立：深化金融体制改革的方向和重点 /278
- 高培勇：将新一轮财税体制改革纳入全面深化改革大局 /288
- 刘尚希：地方税改革关乎国家治理 /295
- 李 扬：投资仍是稳增长的主要动力 /299
- 王国刚：金融改革大方向：回归实体 /311



第一篇

未来改革与发展



中国向何处去

吴敬琏

吴敬琏的经济学思想及其对中国改革的影响



吴敬琏

现任国务院发展研究中心研究员、中国人民政治协商会议全国委员会常务委员兼经济委员会副主任、国务院信息化专家咨询委员会副主任、国务院发展研究中心学术委员会副主任，《改革》《比较》《洪范评论》杂志主编；1984—1992年，连续五次获得中国“孙冶方经济科学奖”。2003年获得国际管理学会（IAM）“杰出成就奖”；2005年荣获首届“中国经济学奖杰出贡献奖”。

中国向何处去

吴敬琏

十八大的历史意义

十八大和十八届三中全会开启了改革的新进程，具有伟大的历史意义。

十八大的历史意义是什么？最重要的意义就在于它回答了近十年来讨论的一个问题：中国向何处去？它对此做出了一个明确的回答。

改革开放以来，我国已经多次站在历史的十字路口上，多次遇到了往哪走、向何处去的问题。比如，粉碎“四人帮”后，当时整个社会、整个国民经济都处在一个濒临崩溃的边缘，这时就遇到一个问题：往哪里去，是遵循“两个凡是”，继续沿着原来的道路往前走，还是要改革？

上世纪70年代末期给出的回答是：要改革。一开始，如何改革搞不清楚，只能摸着石头过河。摸着石头过河采取了一系列的变通性政策，改变了原来政策的某些方面，使得国民经济很快得以恢复。

80年代中期，又面临一个问题，是做一些变通性的政策调整，还是要建立一个新的经济体系？因为当时只在大的政策框架没有变的情况下做了一些调整，就出现了一些问题，叫双重体制并存。原来的计划体制仍占优势，同时又放开了一点市场，允许个体经济存在。

但是这样的体制能长期持续吗？问题演化到80年代后期，因为双重体制（双轨制），出现了很严重的腐败现象。拿到行政批文就可以低价进高价出，这就是“官倒”，群众对此意见很大。当时，计划钢材的价格是800元/吨，但市场上的钢材价格已经到了1500元左右。

又一个十字路口出现了。是继续维持双轨，还是进一步推进改革，建立一个社会主义的商品经济，也就是所谓的市场经济？因为这个问题没有处理好，就迎来了一个大的变革。

由“官倒”腐败引发的社会动荡，引起了1988年的严重通货膨胀和1989年的政治风波。1988年的经济风波和1989年的政治风波以后，就出现了从商品经济倒退到计划经济为主的状况。虽然邓小平同志坚决抵制，说不能恢复计划经济，但是变相的计划经济与市场经济相结合，又导致了1989年、1990年和1991年连续三年的停顿。此后，中国向何处去的问题在邓小平同志南巡讲话之后才被拨正了船头。

1992年，党的第十四次全国代表大会确定，要建立社会主义市场经济体制的目标模式。1993年，十四届三中全会的50条决定，就是关于建设社会主义市场经济的问题的决定，是一个总体设计。1994年，开始全面改革。这个改革奠定了我国在20世纪经济开始腾飞的基础。1997年，党的第十五次全国代表大会确定了对所有经济结构进行调整，核心问题就是对国有经

济的布局进行有进有退的调整和对所有企业的公司化（或者叫股份制）改革。

1994年开始的经济改革，包括外汇体制改革、财政体制改革、银行体制改革等，到1997年国有经济的布局调整和国有企业的公司化改革，使得我国在上世纪末期建立起了社会主义市场经济的初步框架。但是党的第十四次全国代表大会和第十五次全国代表大会推进的改革，并没有完全推进这个策略。因此，十六届三中全会做出了《关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》。《决定》指出，我们在经济发展上还存在许多体制性障碍，体制不完善，经济体制发展存在许多问题，许多重要领域必须继续进行改革，以确保在20世纪末期初步建立起来的社会主义市场经济体制得到进一步完善。

回过头看，十六届三中全会虽然做了这个决定，但并没有实质性的执行。一方面，是因为从上世纪末到本世纪初，改革改善了社会经济状况，在经济形势很好的情况下，人们推进改革的动力减弱了。中国的改革，往往只有碰到问题需要解决，人们才有动力和迫切需求，但对于进一步改革没有信心。另一方面，改革需要革自己的命，人们会有犹豫，缺乏动力，思想上也产生了阻碍。

改革就是逆水行舟，不进则退。到2003年、2004年，改革开始出现停顿，甚至出现了部分领域的倒退现象。所有企业的公司化或者股份制改革，看起来好像都要上市，但是上市的国有企业是二级公司，一级公司是集团公司，仍然是国有，甚至有些大的国企，改了一半，过了五年又回到了当初。还有些部门，比如电力部门，原本是要把所有的非垄断行业都放开，涉及网厂分开、定价分开、售电分开等。2002年国务院批准的

5号文件，讲的就是电力部门改革。事实上，2002年中央就将网厂分开了，但后面的事情就停顿下来了。如今，又在做进一步的改革，也还是如何完成5号文件推进的改革。

停顿下来是倒退。在多种矛盾造就的尖锐问题面前，到底应该往哪里走？是继续倒退，还是沿着第十四次全国代表大会、第十五次全国代表大会、第十六次全国代表大会，以及十六届三中全会确定的路线往前走，在当时引发了非常大的议论。

党的第十八次全国代表大会对于中国到底应该往何处去，做出了一个明确的回答，而这正是第十八次全国代表大会最重要的意义所在。那么，在本世纪的最初几年里，中国向何处去的问题是怎么重新提出的，十八大又是如何作答的呢？

转型道路之争

20世纪末期初步建立起来的社会主义市场经济体制，还保留着旧体制的许多遗产，不是一个完全的市场经济，计划经济的遗风还存在。它是一个半市场半统制的经济，半统制是半计划经济的表现，是行政命令的经济。

这种经济按过去的说法是一个过渡性的经济。它既有过去体制因素，又有未来体制因素，两种因素此消彼长，但不确定哪种因素在发展，哪种因素在消退。所以就存在两种可能性：一是新的因素逐渐消除旧的因素，二是旧的因素不断强大，把新的因素排除掉。新的因素是市场因素，旧的因素是过去计划经济的因素。

目前，我们的市场经济还不是完全由市场决定的，往往是行政调整的，在这个经济中讨论经济的因素，问题就是在资源

配置里到底是市场起决定作用，还是政府起决定作用。所谓倒退就是政府越来越起决定作用，而市场的决定作用慢慢消退了。

2003年到2006年以来，旧的因素没有得到消除，以至于在资源配置中政府起主导作用。十八大以前出现的问题，就是政府的主导作用变得越来越强。

自上世纪90年代以来，城市化加速推进。在大多数国家，城市化是市场的产物，但在前些年，我们的城市化是政府占主导，因此城市化也出现了很多问题。

停滞和倒退，使得我们面临一系列严峻的挑战，特别是在经济增长方式层面。新中国成立以来，我们一直采用的是前苏联式的、粗放的经济增长模式。经济增长的动力，一是靠投资，二是靠效率。粗放的经济增长模式的特点就是，经济增长主要依靠投资为主。经济资源是有限的，依靠投资和资源来维持经济增长，也是不可持续的，而且因为资源的大量消耗，环境受到了严重破坏。

在1995年制订第九个五年计划的时候，国家计委就提出，多年来导致许多经济问题的主要原因就是粗放的经济增长模式。所以，在第九个五年计划里，就明确要实现经济增长方式从粗放增长到集约增长的转变，也就是要依靠效率提高来支撑经济增长。就经济增长方式的转变而言，“九五”计划期间取得了一些成果，但问题没有得到根本解决。

2001年到2005年，是第十个五年计划期。在现行体制下，伴随着城市化进程的加快，政府手里又掌握了一种非常重要而且规模巨大的土地资源。在政府为导向的城市化下，一个重要的目标就是创造政绩，而政府恰恰有这个能力。

农村土地在合作化以后，归集体所有，出让还是不出让掌

握在农村干部手里。根据 1982 年的宪法规定，城市土地是国有的。所以，把农民的土地变成城市建设用地就有一个转手过程，征用农民土地时，是按照农产品产出作价的，而城市土地的价格则是按照城市的作价，差价巨大。一亩地的价格从几千元涨到后来的几万元，以至几十万元、上百万元。

政府因为握有大量的土地资源，所以就用大量的投资来拉动经济增长。21 世纪初期，许多地方都在用大量的巨额投资去发展资本密集型产业，去搞形象工程和政绩工程。所以，“十五”计划期间，经济增长的方式不是在转型，而是变得更加粗放。

制定“十一五”规划时，又发生了一场大争论。是按照“十五”计划期间的路子，用大量的投资发展资本密集型的重化工业和形象工程来拉动经济增长，还是转变经济增长方式，重新回到“九五”计划制定的经济发展转型道路上去？

寻租是腐败的根源

经济增长方式之所以难以实现转型，是因为体制性障碍。政府有太大的配置资源的权力，而且把 GDP 增长看作是政绩的主要表现。各级政府要动用手头配置资源的能力来创造 GDP 的高速增长，最好的办法就是投资，投资资本密集型的制造业，搞城市建设。

经济增长方式的转型被作为一条红线，贯穿在“十一五”规划里。但后来的事实证明，“十一五”规划执行的情况仍然不好。2010 年，时任国家主席的胡锦涛提出“经济发展方式的转变刻不容缓”，并开了一个省部级的研讨班，专门讨论转型经济发展方式。在当年中央党校开学典礼的讲话上，他更是提到了 50