



财经文库
FINANCE LIBRARY

国家治理与政府转型

Governance and
Government Transformation

主 编 王波明
执行主编 张燕冬



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国家治理与政府转型

Governance and
Government Transformation

主 编 王波明

执行主编 张燕冬



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家治理与政府转型 / 王波明主编.

北京: 中国经济出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3558 - 5

I. ①国… II. ①王… III. ①公共管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 261080 号

责任编辑 乔卫兵

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文



出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市媛明印刷厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 21

字 数 344 千字

版 次 2014 年 11 月第 1 版

印 次 2014 年 11 月第 1 次

定 价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

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 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

序一

创造一个理性的思想市场

王波明 财讯传媒集团董事局主席、《财经》杂志总编辑

2013年，在中国的发展历史上具有不同凡响的意义。

党的十八届三中全会为中国确立了未来改革和发展的路线图与时间表，今天的改革，已开始告别狭义的经济改革，走向五位一体全面深入改革的新阶段。

发展不曾止步，改革永无止境。过去30多年，中国发生了令世人瞩目的巨变，未来，我们应该也可以为全球的和平与繁荣做出更大贡献，而坚持市场化的改革之路是通向这一目标的必然选择。

有形的资源要素市场已逐步建立，而无形的思想资源市场同样需要开路先锋。自创刊以来，《财经》杂志与中国改革开放事业相伴而生，以参与推动中国改革开放进程为己任。从1998年到今天，我们记录改革，参与改革，为改革呼吁，始终致力于在中国建设一个好的市场经济和一个好社会。我们坚持独立、独家、独到的编辑方针，扎实专业的报道和评论，我们通过杂志、网站、新媒体等平台，与各界有志于改革的思想者、实践者携手前行，通过《财经》杂志和连续举办11次的“财经年会：战略与预测”，为中国构建一个全球性的思想市场，来推动、见证中国的改革事业。

一个思想的市场，旨在认识规律，创造智慧，寻求共识，突破现状。十三亿人凝聚改革共识、开创改革局面，这一不朽进程是中国当代思想市场的解放史、发育史、成熟史和贡献史。

今天，中国主流社会已经对改革的方向、发展的模式达成了基本共识，正如十八届三中全会指出：经济体制改革是全面深化改革的重点，核

心问题是处理好政府和市场的关系，建设统一开放、竞争有序的市场体系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

这个共识来之不易，经历过很长时期的权衡、徘徊、反复、纠结和数轮决断。在这场决定中国命运的转折中，在这轮塑造中国未来面目的抉择中，多少改革实践与发展过程的亲历者都不会忘记：实践探索者付出过怎样的艰辛和代价，专家学者付出了怎样的智慧和心血，舆论媒体发出过怎样的呼吁与声援，决策者拿出过怎样的勇气和决断，历历在目。

我们这一代，共同经历了中国改革开放从萌芽到发育、进一步走向深入的过程。自中国市场经济框架搭建之日起，如何厘清权力与市场的边界就构成持久的挑战。《财经》创刊之初，适逢中国资本市场野蛮生长，弊案丛生；随后很长一段时间，一些行业的国有企业垄断一直妨碍市场公平，阻碍市场效率。《财经》先后通过详尽专业调查，给予深度剖析，产生巨大的社会反响，有力促进了市场的健康可持续发展。

改革从来不是狭义的经济改革，涉及利益分配格局调整和社会阶层流动，医疗、教育、社保、住房等民生问题和司法、反腐等社会治理体制多年来一直是改革争论交锋的热点，也一定程度上左右了社会公众对改革的认识和支持程度。

一个理性的思想市场应该给予大众的关切合情合理的解答。20世纪90年代大刀阔斧的国企改革，凸显了社会保障体系缺失之痛，媒体的声音揭示了由计划向市场转变过程中社保体系从崩塌走向重构的艰辛；面对公共卫生事件的挑战，独立的意见从政府如何提升公共产品供给能力，如何应对社会治理体制转型挑战等角度提出了自己的思考。

今天，这些问题很多还没有得到完满的解决，也正是问题的存在倒逼出更加深入的改革。一个流动、平等交换的现代市场体系，人人受益；一个充满活力又和谐有序的社会，人人向往；一个公平正义、科学有效的国家治理体制，人人期待。但在拿出并实现这些人人认同的蓝图前，需要一批思想的先行者去披荆斩棘、大胆想象。而在一个充满各种利益纷争与观念歧见的多元化时代，我们需要借重中外有识之士的深厚学养、开阔视野和前瞻分析，以笔为旗，坚守思想市场的阵地，不断为改革凝聚共识，为改革重启动能。

1998年，就在《财经》杂志创刊那一年，美国总统克林顿先生第一次来到中国，展开为期一周的友好访问，提出中美两国应建成战略伙伴关系

的长远目标，至今令人感奋。今年，克林顿先生在《财经》年会上为我们做了一个很有意义的主旨演讲，他提出创造一个有活力，同时又能全民共享的经济。这种提法很有挑战性，因为具有活力，那就是要更加的市场化。但是，全民共享，可能就是政府通过一次分配、二次分配，甚至市场与社会的三次分配，来使得大家获得对经济发展成果一个公平共享的机会。

在此前的“中国公益论坛”上，海内外公益慈善界的朋友们也达成了两个重要共识：第一，政府职能需要转换，政府机构应该更多与民间组织合作，共同推进政府和私人的慈善活动；第二，公益慈善事业需要立法保障，通过法治化使民间慈善事业健康发展。这一理性探讨、积极互动的过程，本身就是中国社会思想逐步发育成熟的表现，是创新的思想市场的建设性成果。

年轻的美国和古老的中国虽然经历不同、背景各异，却最终选择了市场经济这一人类文明的康庄大道。回看市场经济发育的历史，市场的概念从理论到制度，既是实践的成果，也是思想市场的产物。

15年前，从计划经济向市场经济转轨的中国，改革刚刚进入深水区，面对一系列挑战，当时的朱镕基总理曾用“地雷阵”和“万丈深渊”来形容改革面临的艰难险阻。当时的中央领导集体锐意进取，攻坚克难，为中国改革开放开创了新的局面。抚今追昔，令人感慨系之。

今天，我们不能想象，在一个缺乏思想和言论讨论空间的社会，市场的实践如何能上升到理论层面的共识，并进而指导社会的实践。当有形的经济市场阔步向前时，无形的思想市场更不能止步不前。正如新制度经济学创始人、百岁老人科斯曾经在《财经》年会上说过的：如今的中国经济面临着一个重要问题，即缺乏思想市场，这是中国经济诸多弊端和险象丛生的根源。先生虽已仙逝，声音却具有深远启示。

思想是行动的先声，市场是最好的试金石。大浪淘沙，所有思想的碰撞，所有改革方案的讨论，所有的坐而论道，最终都是为了起而行之，改革需要“踏石有印，抓铁留痕”。现在看来，中国梦既是民族的梦，人民的梦，也是改革的梦，发展的梦，每一个人的梦。唯有改革才能发展，唯有发展才能圆梦！

目 录 | Contents

序一 创建一个理性的思想市场	王波明	1
序二 改革：行动与韧性	戴小京	4

引论 改革与发展：活力与共享

21 世纪核心问题：创造活力与分享繁荣	比尔·克林顿	3
以改革推进中国资本市场的市场化	肖 钢	14
以科技创新激发活力，实现梦想	白春礼	22
产权和用途管制是土地制度改革的核心	陈锡文	27
三中全会确立改革总体设计和路线图	吴敬琏	31
让更多的人 在改革中受益	周其仁	35

第一篇 全球时局

第一章 亚太格局下的中美关系 / 41

共同维护以规则为基础的国际秩序	骆家辉	43
中国应根据 TPP 框架做出调整	包道格	47
中美战略猜疑的根源与出路	王缉思	49
超越零和博弈战略	张燕生	52
正在相互深化的中美关系	Merit JANOW	55
对话		57

第二章 全球经济变局与预测 / 63

严格监管短期债务 避免金融危机	Douglas DIAMOND	65
美联储若退出 QE 世界经济面临严峻考验	余永定	70
中国将进入跨境资本流动活跃期	黄益平	72
发达国家同步复苏 货币流动性增大	彭文生	74
对话		76

第三章 中国企业的国际突围 / 83

发达国家对中国投资人态度变化	高西庆	85
海外投资要钻进去再爬出来	李若谷	86
中企走出去：金融领域面临五项挑战	张红力	88
投资机会与风险控制兼具	梁信军	90
走出去是个学习过程	苏理达	93
对话		95

第二篇 中国改革

第四章 三中全会政策解析 / 101

下一个十年重塑政府与市场关系	辜胜阻	103
金融改革首提对内对外开放	李 扬	105
深化经济体制改革要重点突破	王一鸣	107
集体土地流转是重大突破	曹远征	109
对话		110

第五章 金融新政配套实体经济 / 115

限定金融领域的市场资源配置	胡晓炼	117
构筑实体经济微观基础	阎庆民	121
全面推进保险业改革	周延礼	124
转型升级倒逼资本市场改革	宋丽萍	126
直面影子银行和地方债问题	秦 晓	128

利率市场化经历马拉松改革	马蔚华	129
对话		132

第六章 财税体制改革再出发 / 137

中国税制符合国情	项怀诚	139
消费税应成为地方税系主体税种	许善达	143
财税是深化改革的突破口和主线索	高培勇	148
财税体制改革的事权财权	魏加宁	150
治理 PM2.5 需要财税政策支持	马 骏	153
对话		156

第三篇 公共治理

第七章 政府职能转变与治理能力 / 161

政府职能转变有赖于大力发展社会组织	陈章良	163
新加坡模式不适合中国	姚 洋	164
告别政府主导模式	迟福林	166
政府行为要纳入法治轨道	汪玉凯	168
社会治理创新：体系、技术与文化	王有强	170
对话		171

第八章 从法制经济到法治社会 / 179

司法改革的亮点 谨慎乐观的希望	江 平	181
对中国法律的八点期待	葛维宝	184
公正的社会秩序至关重要	朱云汉	187
法治中国：两个视角与七对关系	强世功	191
法治中国：一个形成法律共同体的整体性框架	季卫东	204
对话		210

第四篇 市场创新

第九章 信息革命与产业新格局 / 217

革命性技术往往不被关注	Kevin KELLY	219
电子商务正从工具渠道变为基础设施	梁春晓	222
互联网重塑企业商业模式	于 扬	224
对话		226

第十章 中国房地产新趋势 / 233

城乡统一土地市场是大势所趋	秦 虹	235
房地产仍有发展空间	刘晓光	237
2020 年前房地产税立法难完成	任志强	238
超越房地产看房地产	毛大庆	240
土地流转先要确定所有权	蔡洪平	243
对话		244

第十一章 重构土地利益分配体系 / 251

外来居住地最需要开放户籍	华 生	253
土地财政源于政府定位	黄小虎	256
用地差价导致楼市泡沫	陶 然	258
保障农民收益的法理视角	吕红兵	261
对话		266

第十二章 地方政府债与资产证券化 / 273

政府不应过多参与基础设施	包纯田	275
短借长投是地方债最大风险	屈宏斌	277
中国地方债规模约 15 万亿至 20 万亿	朱海斌	279
资产证券化不是政府债务良药	欧阳辉	281
资产证券化国家监管要跟上	张秉贤	284
对话		285

第十三章 新能源与可持续发展 / 291

30 年实现向生态文明转型	夏 光	293
碳交易提供的改革红利	梅德文	298
清洁能源与可持续发展	Chris FRASER	302
我国将成全球最大光伏发电市场	王 勇	304
对话		306
编者的话		315

引 论

改革与发展：活力与共享

21 世纪核心问题：创造活力与分享繁荣

比尔·克林顿 第 42 任美国总统

摘要：21 世纪的核心，在于人类能否创造一个有活力的经济，而这个经济成果又被全民所分享，即一个真正的社会团结和福利。我们必须处理如何分享经济繁荣的问题，以及如何减少不平等的现象等等，我们要创造更多财富，创造更加公平、有活力的社会，以减少不平等和不平衡。

首先，我要感谢王波明先生热情洋溢的介绍，也要感谢《财经》杂志，感谢中国公益论坛。我相信财讯传媒集团和所有的人都会对我的演讲感兴趣，接下来我会接受大家的提问。我喜欢大家提问，也非常喜欢这种互动形式，即使大家不喜欢我的答案，但毕竟我们是讨论了共同感兴趣的话题，因此我会尽可能多地留出时间给大家提问。

我想谈的是，慈善公益以及它的背景，在经济迅猛发展过程中，公益的目标是什么？跟美国相比，中国的公益事业如何发展？我看到了我的老朋友骆家辉，美国驻华大使，谢谢你今天的出席，也感谢你为我们国家的服务。

我要说，第一个非政府组织在美国，诞生于美国作为一个国家建立之前，也就是说在我们的宪法出台之前，这是一个自愿形成的组织，在我们的第一个首都费城，费城也是我们开国之父创立的，而这个慈善组织直到今天还是世界上的一个榜样。我们现在还有消防队，那时没有。很多建筑到今天还会着火，而 17 世纪时，政府资金无力顾及消防工作，消防也不可能成为一个生意，无法赚钱。当时的房屋都是木质的，消防队可能要跑很

远的地方，也很可能在路上时房屋已烧成灰烬。因此，在政府不能做的同时，以及商业人士也不关注的情况下，这样一个非政府组织就诞生了，填补了空缺。

今天，我们能够看到全世界诸多赈灾的慈善组织，如菲律宾遭受台风侵袭，很多生命消逝，中国政府最近也正捐赠给菲律宾很多资金。我离开白宫后，花了很多时间关注于赈灾工作。我跟老布什都是在海啸、飓风发生后做很多工作，作为慈善和社会组织正在为政府填补很多赈灾的空缺。还有一个非常常见的事情，比如在美国、加拿大，或邻国墨西哥，以及在全世界我们都能看到，人们专门成立组织，帮助一些弱势群体，比如残疾人、智障者等。如果政府能力不足，我们就需要社会非营利组织给他们提供服务，有时 NGO 提供的服务非常有效，如对女孩子和儿童的人口贩卖等。NGO 做的工作非常出色，国际上很多国家和组织自愿采取慈善公益行动，非常有效。因此，我让大家想一想，在 21 世纪越来越多的人看到慈善组织也在做其他事情，不光是填补空缺，或帮助那些得不到帮助的人，而且在解决社会问题、政治问题、环境问题、经济问题，即用更低的成本找到更好的解决方案。

我总是对人们说，我特别喜欢我现在从事的工作，因为在我政治生涯的那些年里，人们争论两个问题，一是你建议做些什么事？这好比在中国，我知道中国刚刚开过三中全会，你们对计划生育政策做了一些放松，你们准备终止劳教制度，并进一步开放经济，同时你们也承诺在环境方面、控制气候变化方面采取更多措施，这符合国家更长远的利益，尤其在医疗保健方面也会有新的举措。二是争论是不是降低税收的标准，这些都是在美国政界经常讨论的话题，即建议、计划做什么？还有就是需要多少钱？但是作为非政府组织，或许可能关注第三个问题，而在我看来，这可能是更为重要的问题，不管你做什么，不管你有多少钱，或者你没有钱，你如何解决这些问题，你有好的意愿，你想带来真实的变化，那么这种变化如何实现？你仔细考虑一下，或许慈善团队他们非常适合回答如何做这样一个话题，面对一个新的世界环境，跟公司盈利机构不一样，他们不是要赚钱，他们只是想保持负债平衡；他们不像政治家们，他们不害怕失败。这是非常重要的，如果你知道如何做，那就必须用新的方法解决问题，如果路径不对，办法不灵你就要告诉投资者这不行。但在此过程中，我们学到了新的经验，可以尝试一个新方法，所以我相信在我们新的世界

中，慈善事业不仅仅是帮助那些需要帮助的人，同时也能够为那些人赋予权力，让他们有更大的能力帮助自己来回答和解决所有这些难以解决的难题。

这是非常重要的，因为大家都知道我们生活在一个相互依赖的世界，这是人类历史上最为互联的时代，不仅是资本，不仅是资源跨国界的流动，只要你能想到的任何技术和信息都会跨国界流动。但这一切对世界的影响又是两方面的。一是令人兴奋的一面，一个8、9岁的北京小孩可以通过上网来学习我当年上大学才能学到的知识。但负面的影响还可能导致，一个怀恨社会的人，或他在巴基斯坦、阿富汗山区，知道如何上网选择杀死一个人，成本又很低。无论中国人还是美国人，我们都有一个共同的未来，我们无法逃避这一点，未来什么样？我们怎么分享这个未来？我们的世界充满了祝福，充满了优势，也充满了贫困，但最重要的是我们这些优势和资源如何使人脱离贫困。邓小平在1978年启动改革开放以后，从来没有这么多人在这么短的时间内脱离贫困并进入中产阶级，这是一个巨大的成功，这是一个好消息。同时也为我们提供了大量的机会可以旅游，可以受教育，包括我们这个大厅里每一个人身上都能体现出来，今天你们之所以听我演讲，是因为它后面的因素都是我们互联世界中的积极因素。

另一方面，世界有一半人口的生活仍然很贫困，每天的生活成本少于2美元。今天早晨，习近平主席跟我说，中国有一亿人每天生活成本是1美元，甚至更少，所以在我们的现实世界中，存在着很大的贫富差距，比如有10亿人没有接触到干净的水源，有很多人无法接触到卫生设备，很多人死于肺结核、疟疾、艾滋病、痢疾等等，都是因为水源不干净，这都是穷人所困扰的问题。

世界各国差距如此之大，全世界有数十亿人无法上学，数亿人上学基本上没有老师，也没有资源，无法接触到书籍，无法接触到电脑，即使在富国，比如美国，也有这种情况。美国的家庭收入，考虑到通货膨胀后，不仅受到了金融危机的影响，之前我们经济增长的驱动力主要是金融业、房地产业，其实并不提供多少工作机会，而且大多数的经济收入基本上都集中在少数人手中。这种集中化程度如果太高，就会限制经济的增长。有一些不平等的现象会必然出现，这也就是为什么中国在一开始改革开放的时候就奖励那些勤奋工作的人，奖励那些有管理经验、有管理能力的人，鼓励那些能够为其他人创造新机会的人。但是如果贫富现象差距太

大，大多数人的收入少，那只有少数人有能力教自己的孩子，这个国家的能力就会受到限制。而 21 世纪的核心，就在于你怎么能够创造一个有活力的经济，这个经济成果又被全民所分享，有一个真正的社会团结和社会福利。

另外，我们还要考虑世界的不稳定性，大家看到金融危机是从美国开始的，波及英国、爱尔兰，传播到全世界，在很短一段时间内，失去了 3500 万个工作岗位，因为美国消费者没有钱买中国的产品了。如果稳定性遭到影响，也会限制经济发展。因此，200 年以来，基本上金融危机要经历大概十年时间才能恢复，而大家一旦受了惊吓，就不希望再承担风险，对未来充满担忧。中国在众多国家恢复经济增长之前保持了经济的稳定，这是因为中国的储蓄率非常高，在恢复的最前期，美国稍稍比别国经济复苏较快些，而当时世界其他地区还没有复苏。

21 世纪，我们必须处理如何分享经济繁荣的问题，以及如何减少不平等的现象等等，我们要创造更多的财富，创造更加公平、更加有活力的社会，减少不平衡。

同时，全球的气候正在变化，我们本地的资源在全世界各地都很贫困，如中国为了解决水资源问题，工程师和环境保护者认为南水北调工程会有问题，因为本地的资源也有限制，这项工程可能会成功，也可能导致河水的干涸。资源方面的决策是非常有挑战性的。我出生在一个农场，所以对这方面有经验。我想说，我相信我们必须努力和别人以正面的形式来分享资源，但同时我们肯定也会以负面的形式分享一些情况和灾难，因为在未来我们有共同的机会，共同的挑战，共同的责任，我们生活在一个共同的社区和一个共同的地球。当美国和中国合作时，我们共同避免朝鲜核危机，我们就有一个共同的未来，这就是我们正面的合作方式。我们必须在这方面往前走，做更多正面的合作，不仅是通过政府合作，同时也要通过民间的合作。

最后，请允许我说最后一点。如果你放眼全世界，人们不管在哪里合作，以创意方法合作都会有好的成果，无论这个国家是穷国、富国还是中等发达国家，都是如此。我们南方邻居墨西哥，过去十年间经济增长，不平等性下降，每年贡献工科毕业生跟美国差不多，尽管墨西哥的规模只有美国的一半，每年墨西哥总统和两个反对党党魁都会坐在一起设置他们的政治议程、经济议程，同时让民营部门参与、共同讨论。当然，不可能每