



大家权威论述 改革精品力作

ZHONGGUO GAIGE BAOGAO 2011

中国

ZHONGGUO GAIGE BAOGAO 2011

改革报告 2011

北京改革和发展研究会 ◎ 编

主编 ◎ 陈 剑

改革是加快转变经济发展方式的强大动力，必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革，**大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革，加快推进文化体制、社会体制改革，使上层建筑更加适应经济基础发展变化，为科学发展提供有力保障。**

中国文史出版社



北京市社会科学界联合会重点资助项目



中国

ZHONGGUO GAIGE BAOGAO 2011

改革报告 2011

北京改革和发展研究会 ◎ 编

主编 ◎ 陈 剑

中国文史出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国改革报告. 2011 / 陈剑主编. —北京: 中国文史出版社, 2011. 4
ISBN 978-7-5034-2950-7

I. ①中… II. ①陈… III. ①体制改革—研究报告—中国—2011
IV. ①D61

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第059049号

责任编辑: 陈海滨 刘 夏

封面设计: 亚细安

版式设计: 亚细安

出版发行: 中国文史出版社

网 址: www.wenshipress.com

社 址: 北京市西城区太平桥大街23号 邮 编: 100811

电 话: 010-66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010-66192703

印 装: 北京华正印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 1/16

印 张: 31

插 页: 8

字 数: 365千字

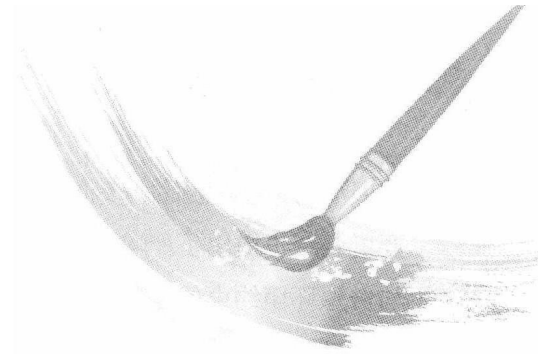
版 次: 2011年4月北京第1版

印 次: 2011年4月第1次印刷

定 价: 80.00元

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。



序 言

黄孟复*

以1978年十一届三中全会为标志，中国的改革开放已跨入第33个年头。30年沧桑巨变，中国成功实现了从高度集中的计划经济体制向充满活力的社会主义市场经济体制转变，从封闭半封闭向全方位开放的历史转变。国民经济保持持续快速健康发展，现代化建设事业稳步前进，综合国力和国际竞争力显著提高，经济总量跃居世界第二，人民生活总体上达到小康水平。2008年北京奥运会成功举办，2009年国庆60周年典礼和2010年上海世博会取得圆满成功，这三大盛事向世人展示了中国改革开放30年所取得的辉煌成就，也标志着中国现代化发展进入了新的历史时期。

这些巨大成就的原动力是改革开放。但也应看到，在经济和社会发展取得巨大历史性进步的同时，也出现了一些矛盾和问题。改革已经进入深水区，而且已经触及深层次的东西，需要我们继续解放思想，推动改革，获得进一步发展。正如党的十七届五中全会所强调的那样：“改革是加快转变经济发展方式的强大动力，必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革，大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革，加快推进文化体制、社会体制改革，使上层建筑更加适应经济基础发展变化，为科学发展提供有力保障。”

目前，中国正处于改革开放的新阶段。在这个新阶段，我国的经济体制、经济增长方式和社会结构正在发生深刻变革。这种变革，带来了巨大的

* 作者为全国政协副主席，全国工商联主席，北京改革和发展研究会名誉会长。



发展活力，也蕴涵着深刻的社会矛盾；这种变革，对经济社会发展提供了重要机遇，也提出了严峻挑战。在这个新阶段里，如何解决经济持续快速增长与资源环境约束的矛盾，如何解决经济快速增长的巨大潜力与经济增长的体制机制缺陷的矛盾，如何解决经济总量、物质财富的不断增加与城乡差距、贫富差距扩大的矛盾，如何解决经济发展、社会进步同公共治理滞后的矛盾等诸多挑战，是我们今后改革需要深入研究的问题。

《中国改革报告2011》全面反映了2010年度中国社会、经济、文化、卫生、教育等各个领域改革发展状况及研究成果，站在改革和发展理论前沿，围绕中国改革和发展的热点难点问题以及重大的社会焦点问题进行研究，并提出针对性政策建议，是研究中国改革开放的一部重要文献，相信《中国改革报告2011》的出版，将有助于推动中国改革的发展，并成为重要的思想和理论阵地。

目 录

CONTENTS

序 言	黄孟复 / 1
-----	---------

第一部分 综述

改革推进中国的进一步发展	王东勤 / 3
——2010年中国改革综述	
进步的节点与代价	朱洁如 李晟光 / 14
——2010年20件有重大影响力事件评述	
“十二五”期间改革的重点领域与主要内容	陈 剑 / 43

第二部分 经济体制改革

收入分配若干问题的思考	宋晓梧 / 61
“十二五”要高度关注县域公共治理改革	汪玉凯 田李蓓 / 69
“十二五”时期省直管县体制改革问题	张占斌 / 75
推进收入分配制度改革的若干措施	陈 剑 / 84
深化中国垄断性行业改革	常修泽 / 92
国有经济战略性调整和深化国企改革	周景勤 / 105
让农民工成为历史	迟福林 / 112
新时期促进区域协调发展的思路和政策	张军扩 侯永志 宣晓伟 / 119
资源税、价联动改革与民生	贾 康 / 129
城市内部新二元结构的体制性屏障与	
改革路径选择	姚俭建 / 134



第二次改革的重点是财政税收体制

周天勇 / 144

第三部分 政治法律体制改革

在新的历史起点加快推进法治建设

袁曙宏 / 157

改革促发展 逐步推进社会转型

沈宝祥 / 163

从“政府预算”到公共预算

张学明 / 173

——关于浙江省温岭市参与式预算的实践与思考

中国法制变革及未来展望

许浩明 / 187

中国维稳：治标与治本之策

张 荆 / 198

推进集体土地房屋拆迁安置补偿制度的改革

刘 森 蒋恺恺 / 210

第四部分 社会文化体制改革

中华文化：贡献世界与立足现实

叶小文 / 221

群众化和民主化：中国工会改革的必然取向

盛明富 / 229

长期低生育率对我国社会经济发展的影响

杨建华 / 239

加快中国人口政策从非常态向常态过渡

陈 剑 / 250

——纪念《中共中央关于控制我国人口增长问题

致全体共产党员、共青团员的公开信》发表30周年

探索有中国特色的社会组织发展新模式

连玉明 / 255

城市化背景下的土地与农村

戴星翼 / 261

教育问题与问题教育

顾海兵 / 272

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中

需要探讨的若干问题

王元丰 / 281

中国体育体制改革

易剑东 / 288

改革与中国文化的发展繁荣

沈望舒 / 301

推动中医药健康发展的思考与对策

李俊峰 / 309

第五部分 北京改革

改革推动发展——新世纪北京十年

段柄仁 / 323

2010年北京改革重要事件评述

娄毅翔 / 336

“十二五”期间北京与周边区域互动趋势展望

宋洁尘 / 346

北京市公共交通补贴研究

白志刚 刘波 / 353

借鉴世界城市发展经验 探索首都

节能降耗新模式

郑拴虎 / 365

推进北京发展的若干政策建议

陈 剑 / 373

建设世界城市：北京面临的挑战和对策

陈 剑 / 389

附录一：2010年中国改革大事记

卢 梭 / 402

附录二：2010年北京改革发展大事记

徐 静 / 463

附录三：北京改革和发展研究会

/ 479

后记

陈 剑 / 483



第一部分

综 述



改革推进中国的进一步发展

——2010年中国改革综述

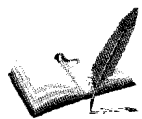
王东勤*

2010年，面对复杂多变的国内外环境和自然界的严峻挑战，中国保持了经济社会发展的良好势头，展现了社会主义中国的巨大活力。同时，改革向深水区不断挺进，全面免除农业税、加快农村综合改革，进一步完善国有资产管理体制，鼓励民间资本进入更多领域，深入推进资源性产品价格改革等，中国特色社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力，为“十一五”画上了圆满句号，我国总体改革向纵深推进。

一、以民生为重点，推进公共服务型政府建设

胡锦涛同志在十七大报告中强调：要加快推进以改善民生为重点的社会建设。中央为加快推进以改善民生为重点的社会建设全景，提出了“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会”的民生建设目标。2010年我国在教育、就业、社会保障、医疗、就业等各个方面取得了显著的成就。一是我国通过“实施更加积极的就业政策”逐步完善积极就业政策体系。二是在全面实施城乡免费义务教育的基础上，2010年中央制定了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，逐步解决资源配置不均衡，着力改革人才培养体制，不断完善国家助学制度同时，教育体制改革试点正式启动，有望在人才培养机制、办学机

* 作者为《中国改革和发展报告2011》编辑部主任，北京社会主义学院副教授。



制、管理体制、保障体制上取得突破。推动我国教育事业历史性发展。三是稳步推进社会保障，在“十一五”期间，在全国城乡超过12.5亿人被纳入基本医疗保险制度的基础上，开展新型农村社会养老保险试点，消除人们流动就业的障碍。四是出台了《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》和《关于医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011年）》，新医改方案针对当前医药卫生领域存在的突出问题，着重强调公益性基本原则，向人人享有基本医疗服务的目标稳步迈进。五是加快完善住房保障体系，国家对房价采取严厉调控，力求抑制不合理住房需求，加快发展公共租赁住房，缓解城市中等偏低收入家庭的住房困难。

2010年，中国政府着力推进的一系列民生工程，也是中国人权工程的重要组成部分，中国的人权法治建设扎实推进，已经走出一条中国特色人权发展道路，取得举世瞩目的成就。在已形成以宪法为核心的人权保障法律体系的基础上，2010年4月，中国政府制定颁布首份《国家人权行动计划》，对未来两年中国人权事业的发展作出了全面规划。公民的个人权利和政治权利得到了不断扩大和有效保障。国家社会政治生活民主化不断发展，民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的各项制度得到健全，公民的有序政治参与不断扩大，人民的知情权、参与权、表达权、监督权在制度化的轨道上得到有效保障。

二、公民有序政治参与不断提高，已形成多层次多渠道参政议政格局

近年来，党中央对于推进我国的民主政治建设，已经形成了一种正确而清晰的理论思路并正在付诸实施：在大力推进基本国家制度建设的基础上，积极推进民主政治进程。

在我国，人民代表大会是人民行使权利、参政议政的重要场所和象征。2010年，十一届全国人大三次会议审议通过了选举法修正案草案，明确规定实行城乡按相同人口比例选举人大代表。此举意味着我国选举制度将迎来重

大改革和完善，城乡人口选举有望实现同票同权。

政协作为统一战线组织和政治协商机构的功能进一步强化和拓展。政协提案质量、针对性和办理效率不断提高，政府部门对政协工作的重视程度和落实力度不断加大，方方面面为政协履行职能、服务大局创造了良好的条件，2010年不仅常委会工作报告和提案工作报告处处体现出对民生热点问题的关注，在委员界别设置上也有所突破，2010年南京的政协界别中增加了社会福利和保障这一界别，八位委员来自社会保障、民政、残联等工作一线，把他们作为一个单独界别，可以更好地就社会福利保障等问题出谋划策，献言献计，开辟了一个了解信息、听取民意的新渠道。同时，举办各种场所的听证会逐渐成为普通民众参政议政的重要平台。从房屋拆迁到水价调整，再到出租车换型等等，各地政府越来越多地举办听证会，让民众意见参与政府决策。通过听证会，有利于实现民意和政府的双赢。

网络也成为民众参政议政的重要空间。网络成为民众表达意见的重要场所，“网络问政”已经成为一种新型问政方式，网络等渠道更是成为不落幕的“人代会”。各地政府部门相继开通了官方网站，并根据《政府信息公开条例》对外公开信息。部分政府官员还通过博客、论坛等方式，与网民展开互动，直面民众质疑。此外，网络还成为反腐倡廉的新渠道，如“贫困县县委书记戴数十万元名表”、“张家港官太太组团出国”等事件的披露，无不得益于网民举报。现在，国家领导人不仅重视代表委员的建议建言，还越来越多地倾听通过网络反映上来的基层声音。近年来，胡主席、温总理一直在关注网络，并曾接受网络访问，网上回答民众提问，体现了政治协商、民主监督功能的强化。

三、行政体制改革紧紧围绕政府职能转变，建设服务性政府这个关键

2010年在温家宝总理考察深圳的讲话中，释放出一个鲜明而强烈的信号：只有坚持改革开放，国家才有光明前途；不仅要推进经济体制改革，还



要推进政治体制改革；要继续解放思想，大胆探索，在现有行政管理体制下推进服务型政府建设，最重要的是政府职权调整与管理体制改革，改革行政组织体系和运转机制是服务型政府建设。2008年国务院机构改革方案是我国推行“大部制”的尝试，也是建立服务型政府的有益探索。按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部门体制，完善行政运行机制。

“省直管县”是近几年来行政管理体制中最受关注的改革模式，并已在全国范围内开始试点。财政部的统计资料显示，从1992年起开始试行“省管县”改革，截止到目前，全国共有河北、山西、海南、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南等18个省份，和北京、上海、天津、重庆四个直辖市，正在实行财政省直管县改革试验，约占全国省市的2/3。2010年起，省直接管理县（市）的体制改革开始大幅提速。财政部发布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》，明确提出2012年底前力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。广东省2011年将在全省36个县区展开试点。各地也因地制宜，全面推行“省直管县”财政及配套改革。“省直管县”的改革，将有利于减少行政层级、节省行政成本、解决县市争利、发展县域经济。“省直管县”加热县域经济，改革带来行政高效率，省直管县改革的远期目标是加强县政自治权，改善县治，通过人民自主决定与自己相关的事务，为人民谋福祉。

行政改革着力点还包括推动行政管理体制改革其他方面的配套改革。初步建立了行政监督、责任追究、公共应急等制度，行政管理体制得到了初步完善。同时，加大对领导干部特别是主要领导干部的监督，建立健全政府权力行使的公开透明运作制度。推行党政领导干部问责制、廉政承诺制、行政执法责任制，建立健全领导干部罢免或撤换制度，严格执行领导干部述职述廉、诫勉谈话、质询等制度。加强对司法活动的监督，健全执法过错追究和违法违纪责任追究等制度。

建设服务型政府是一项长期、复杂、艰巨的任务，服务型政府建设要与

民生相结合。政府职能加快从传统服务向综合服务转变，努力扩大公共财政支出，拓展公共服务内容，努力做到公共产品的全覆盖，建设一个多元化、社会化的公共服务供给体系。

四、中国特色社会主义法律体系正式形成，法治国家建设迈出了新的步伐

2010年，中国特色社会主义法律体系已经形成，包括立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法、商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成。

2010年，对中国经济、社会发展有重大影响的几部法律法规颁布实施。2月10日，以人力资源和社会保障部、教育部、卫生部的名义公布了《关于进一步规范入学和就业体检项目、维护乙肝表面抗原携带者入学和就业权利的通知》，明确取消入学、就业体检中的乙肝病毒检测项目。为消除“乙肝歧视”，维护乙肝病毒携带者入学和就业权利提供了保障。12月15日，国务院法制办公布《国有土地上房屋征收与补偿条例》并于2011年实施。分别对适用范围、征收程序、征收补偿、关于非因公共利益的需要实施的拆迁等问题予以了明确规定。新条例充分彰显“维护‘公共利益’，保障被征收人的合法权益”的鲜明特色，力求在公益维护与私权捍卫之间谋求平衡。同时，2010年，立法机关通过了修订的《行政监察法》、《国家赔偿法》、《保守国家秘密法》等法律法规，加大了对公权力运行的规范与监督力度，完善了权力监督体系。公众参与程度不断提高。立法机关完善公众参与机制、拓宽公众参与渠道，就立法草案、立法规划等广泛征求公众意见，开门立法成效突出。

2010年，我国推动依法行政向纵深发展，法治政府建设取得新成效。11月《国务院关于加强法治政府建设的意见》发布。这表明，当前和今后一个时期，要全面推进依法行政，不断提高政府公信力和执行力，努力建设一个



法治政府、服务政府，为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。2010年，政府预算信息公开取得了引人注目的突破，表明政府管理更加透明。各级政府机关落实政府信息公开的实践不断创新，公开范围呈逐步扩大趋势。一些政府机关在政务网站公开行政权力清单，并利用博客、微博等拓宽信息公开的渠道，创新了政府信息公开的方式方法。2010年，《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》实施，更加加大了对公职人员廉洁从政的监督力度。同时国家进一步完善了领导干部报告个人有关事项制度，强化对配偶子女均移居国（境）外的国家工作人员的监督力度，并且加大对用公款出国（境）旅游行为的处分力度。

随着中国特色社会主义法律体系的形成，我国法治建设的重点将从加强立法工作向加强宪法和法律实施、建设公正高效权威的司法制度、维护法律的权威转变；法律文化建设的重点也将从以普及法律知识为基础向树立社会主义法治理念、弘扬法治精神和加强公民意识教育转变。要根据我国法治建设发展的新特点、新要求，以提高依法行政的水平为目标，加快建设法治政府；以人民代表大会制度为载体，加快建设法治国家；以构建和谐社会为目标，加快建设法治社会。

五、深化城乡二元体制、财税体制以及政府管理体制等多方面改革

长期以来，中国改革一直将转变经济发展方式作为战略重点，但是收效甚微。原因一方面因为与旧的经济展方式相配套的体制基础还顽固地在起作用。另一方面是还没有能够建立起有利于创新和创业的经济和社会、文化、政治环境。“十二五”期间，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的战略，这次转型与改革，具有很强的时代性特点，加快经济发展方式转变，实现可持续发展，既要着眼于扭转当前投资与消费失衡的局面，着力扩大内需；又要结合未来我国人口结构变化以及由此引起的要素禀赋变化，及早做出长期安排。

打破城乡二元制度结构对有效缩小城乡差距十分重要，破除城乡二元体制、统筹城乡发展，既没有现成经验可循，也没有既定模式可以照搬。近年来，有关部门和地方因地制宜进行了一些大胆的探索，特别是在2010年，成都市和重庆市作为国家批准的统筹城乡综合配套改革试验区以解决农民工城镇户口为突破口，开始全面启动户籍制度改革，力争到2020年重庆市户籍人口城镇化率达到60%以上。重庆户籍改革，已经为我们描述了一条解决我国“三农”最深层次社会问题的理论与现实路径。

2010年上半年，轰动全国的富士康“十三连跳”，催生出对中国经济转型未来的更多思考。珠三角、长三角产业结构转型升级也已经被迫提速，这是中国劳动力供应与经济发展到一定阶段的必然结果。在工业化、城市化和全球化加速推进的时代大背景下，中国将面临产业链重整和经济转型的严峻考验，深圳富士康集团员工跳楼事件成为一个标志，一个警示。2010年10月18日国务院下发《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，提出要完成战略性新兴产业“三步走”的阶段性发展目标，要在财税金融领域推出一系列政策，如减免税收、拓展知识产权融资等，鼓励战略新兴产业优先发展；同时，在近期有望加快一些重点领域的体制改革进程，如新能源发电全额保障性收购制度、加快资源性产品价格形成机制改革、建立和完善主要污染物和碳排放交易制度等，破除制约战略性新兴产业发展的体制机制问题。

2010年对国企改革和垄断行业的改革，与促进中小企业和民营企业发展紧密联系起来。更值得关注的是，国企改革提出“加快大型国企特别是央企母公司层面的公司制改革，引入社会资本，实现产权多元化”。同时完善法人治理结构和高管人员薪酬制度。此外，2010年的改革再次强调“控制在一般竞争性领域的盲目扩张”，要求“加快垄断性行业改革，进一步放宽市场准入，积极引入竞争机制，鼓励地方积极探索推进公共事业改革”。可以说，今后的产权制度改革，要进一步扩大垄断行业的开放性，加强落实非公有制经济发展所需要的经济社会环境和制度保障建立和健全国有企业的产权结构。

同时，收入分配体制改革也在稳步推进今年各项改革内容中，收入分配