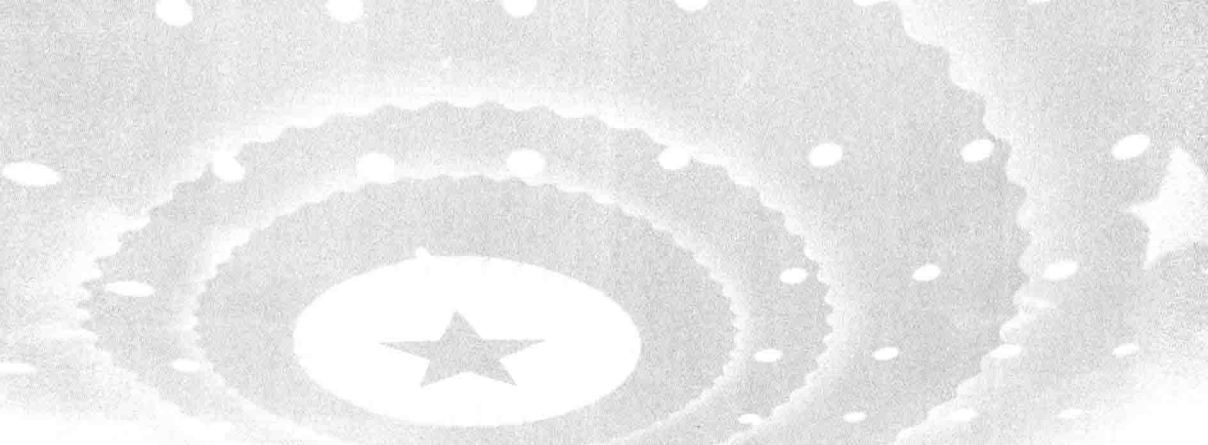




《21世纪经济报道》主编

中国市场经济 成人礼

北京工业大学出版社



《21世纪经济报道》主编

中国市场经济 成人礼

ZHONGGUO SHICHANG JINGJI CHENGRENLI

北京工业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国市场经济成人礼 / 《21世纪经济报道》主编. — 北京 :
北京工业大学出版社, 2014.3

ISBN 978-7-5639-3774-5

I. ①中… II. ①2… III. ①中国经济—社会主义市场经济—研究 IV. ①F123.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第318632号

中国市场经济成人礼

主 编:《21世纪经济报道》

责任编辑:李 华

封面设计:天之赋设计室

出版发行:北京工业大学出版社

(北京市朝阳区平乐园 100 号 邮编:100124)

010-67391722 (传真) bgdcbs@sina.com

出 版 人:郝 勇

经销单位:全国各地新华书店

承印单位:北京中印联印务有限公司

开 本:720 mm × 1000 mm 1/16

印 张:21.25

字 数:246 千字

版 次:2014 年 3 月第 1 版

印 次:2014 年 3 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5639-3774-5

定 价:38.00 元



版权所有 翻印必究

(如发现印装质量问题,请寄本社发行部调换 010-67391106)

序

市场的成人礼

刘 晖

很多词语，其语义的流变，就像一条河流。市场就是这样
一个词，从以前的避之唯恐不及，到今日起“决定性作用”，
经过了多少滔天巨浪，百转千回。

而回过头来看，这一句话无非也是常识。常识不易得，许
多常识之所以不能澄明，有的是因为见识不到，有的则是利益
纠缠。形而上的争论总有形而下的根子。改革需要壮士断臂，
触及利益比触及灵魂还艰难，说的就是这个意思。

《21 世纪经济报道》这些年每年都会推出诸多专题，如
果说前些年的专题以“中国”为词根，那么这几年的专题，基
本上是以“改革”为词根。之所以对改革念兹在兹，是希望能
够通过真正的变革，建设一个美好社会。而这本书，正是我们
围绕着这一核心议题所展开的旅行。它来源于报纸所推出的连
续专题，但其意味可以说更为久远。

我们常说这些年的中国故事，其核心的一组关系就是政府
和市场。1992 年，党的十四大首次提出“市场在宏观调控下
起基础性作用”，第二年，党的十四届三中全会，提出构建社
会主义市场经济体制框架。经过 20 多年实践，党的十八大再
次明确提出，要“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的
基础作用”，而这一次十八届三中全会提出市场的“决定性作
用”，成为这个“成人礼”最重要的加冕辞。

政府是看得见的手，市场是看不见的手，这个比喻耳熟能详，其实还可以用另外一个比喻来解读，政府不仅是看得见的手，其身体结构和运行也应该看得见。只有这样，才能厘清政府和市场的边界，让市场更为有效。这也是国家治理体系现代化的意味深长之处。

十八届三中全会提出，2020年，中国要建成相对完善的市场经济模式，并涵盖了15项改革和60项任务，这可以视为执政党自行设定的交卷时间和变革必答题。应该说，这份决定全面回应了民众对于改革的期待。一个更为强势的中央政府和一個市场化的方案的组合，会带来怎样的化学反应？一个更好的未来，需要变革的持续推进。

真实世界的变革需要一个蓝图来引领，也需要回到复杂的博弈格局中来厘清。变革会引起变化，也会产生变形乃至变异。一项具体的改革，在目前这个阶段，必然会带来受益者和受损者，如何凝聚共识，克服潜在却可能顽强的阻力，这涉及行棋的次序和招数。改革不是一个一蹴而就的过程，这个过程既会产生改革红利，也会有改革阵痛，理性地分析这一个过程，有助于我们更好地理解并行动。

欢迎回到真实世界。我们希望，下一站：美好社会。

（作者为《21世纪经济报道》主编）

目 录

第一部 改革进行时

再改革的再平衡 变革中的中国	1
深化经济体制改革之路	7
新一轮土地制度改革与红利	16
市场“决定性”是向政府干预模式告别	
——专访清华大学教授常修泽	26
改革首先要围绕两亿多农民工	
——专访著名经济学家华生	30
淡化全能型政府色彩	
——专访北京大学教授燕继荣	37
徐善长：深化改革推进新型城镇化	
——综合配套改革试验区的经验和启发	41
曹远征：利率市场化核心是风险定价	52
财政部部长楼继伟解读税改路线图	57
以自贸区推动经济升级 推动对外开放	
——专访国务院发展研究中心办公厅主任隆国强	59
价格改革三步走	
——专访中国价格协会会长王永治	66
事业单位改革节点 以法治保障“政事”分开	
——避免行政机关下属事业单位成“二政府”	73
中纪委“全覆盖”：向中央党务部门派驻纪检机构	77

重提混合所有制 国企改革再出发	82
“市场的决定性作用”就是国企改革的方向	
——专访“国资”研究专家周放生	85
国安会——国家管理认识的深化与转变	89
以系统性改革实现善治	
——专访北京大学教授燕继荣	92
城乡收入差距仍处高位 国民分配格局亟待调整	95
养老是政府的基本职责	
——专访中国社科院社会学研究所研究员唐钧	98
再提“提高农民财产性收入”	
——专访中国人民大学教授温铁军	102

第二部 公权之界

政府改革 30 年 寻找公权力的边界	106
中央与地方政府要有相对清晰的权力边界	
——专访国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部部长	
侯永志	111
中国地方政府试评级正在进行时	
——专访中债资信评级总监钟用	116
财政改革简政放权 同时上收部分支出责任	
——专访财政部财政科学研究所副所长刘尚希	119
杨志勇：推动财政制度现代化 提高国家治理能力	125
分税制应注重分税权	
——专访中国人民大学教授崔军	130

开征遗产税对财政增收影响有限

——专访北师大中国收入分配研究院副院长刘浩、

中国财税法学研究会会长刘剑文..... 133

宏观调控体系求变 多部委将淡出 138

投资审批权有望继续大幅下放 发改委强化规划功能..... 141

杜绝“东方底特律” 地方债监管顶层设计初现..... 144

政府经济责任审计在路上

——破除“上届举债下届还”怪圈 152

国企改革中混合所有制排在突出位置

——专访中国企业改革与发展研究会副会长李锦..... 156

改革瞄准大型国企

——专访财政部财政科学研究所国有经济研究室主任文宗瑜..... 160

混合所有制撬起改革大空间

——专访中国建材集团、中国医药集团董事长宋志平..... 163

四十八字方针回归市场体制 重磅改革构建资本原动力 167

以“责任政府”来推进政社关系良性发展

——专访北京大学教授徐湘林 171

以“政社分开”释放社会组织活力

——专访清华大学教授邓国胜 174

中国再开放与上海试验 178

上海自贸区负双重使命 “不需要走得太慢” 182

上海自贸区竞争力形成需要相当长一段时间

——专访经济学人智库亚洲区总监 Simon Baptist 185

负面清单抉择：国际规则的中国实践..... 188

自贸区法律体系迎考验 191

第三部 要素之变

用“可竞争的市场”解决价格垄断

——专访复旦大学中国经济研究中心主任张军 193

价格改革：一盘尚未下完的棋 199

价格改革有望“小步快跑”

——专访国家发改委经济所副研究员郭丽岩 204

能源价格改革目标：交给市场定价 208

价格听证：政府定价试金石 213

阶梯价格改革试验报告 217

住建部调研楼市：房地产调控年底临变 221

重估楼市调控模式 中央定调市场化 224

改革剑指供求 房价暴涨格局有望改变 227

两部委紧急降温“小产权房” 230

减少土地财政依赖，土改阻力会小很多

——专访全国人大农委委员张晓山 233

农村基本的东西一定要保护住

——专访华东理工大学教授曹锦清 237

土流网的少年烦恼 244

农地入市要建立在完善的土地产权制度基础上

——专访国土资源部法律中心副主任佟绍伟 249

信托模式土地流转可防止权力寻租

——专访中信信托董事长蒲坚 252

定调市场化：房产税开征争取立法支持 254

市政债不是解决地方财政问题的关键

——专访瑞银证券中国首席经济学家汪涛 258

市政债可期

——专访美银美林大中华区首席经济学家陆挺	260
----------------------------	-----

第四部 变革清单

“法治中国”是现代化的试金石

——法律制度变革为经济社会改革保驾护航	263
---------------------------	-----

让信访制度“正常化”	265
------------------	-----

“单独二胎”时间表	267
-----------------	-----

人社部：延迟退休仍处于征求意见阶段	271
-------------------------	-----

市场语境重置医改路径

——专访社科院经济所公共政策研究中心主任朱恒鹏	274
-------------------------------	-----

“应优先建立区域和流域环境综合管理派出机构”

——专访中科院科技政策与管理科学研究所副所长王毅	277
--------------------------------	-----

生态环境保护领域还缺少一个大部制框架

——专访中科院科技政策与管理科学研究所副所长王毅	282
--------------------------------	-----

生态文明制度建设要解决的三个问题

——专访中央党校教授赵建军	286
---------------------	-----

“能源产业是实现绿色循环低碳发展的关键”

——专访国务院发展研究中心资源与环境政策研究所研究员 王亦楠	290
---	-----

建立自然资源与生态环境一体化的管理体系

——专访国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长 谷树忠	295
---	-----

生态建设与保护将逐渐告别“效益无价”时代

——专访江西省委党校江西经济发展战略研究所所长黄世贤	298
----------------------------------	-----

自然垄断行业有望实施网运分开 推行难度大	301
电改市场化应该“调输分离”优先	
——专访中国人民大学兼职教授吴疆	307
油品进口应降低门槛	
——专访黑龙江石油协会会长赵友山	310
石油改革将推动“低效油田”开发	
——专访安东油服董事会主席罗林	313
铁路市场化需要多个运营主体	
——专访发改委综合运输研究所副主任李堃	317
铁路改革未来时：网运分离，还是区域分割	321
克林顿的“中国市场”	324

第一部 改革进行时

再改革的再平衡 变革中的中国

20 年来议题覆盖面最广的一次会议，将适时推动政府角色和要素市场的“全面改革”。

又是北京西郊玉泉山，20 年来议题覆盖面最广的一次三中全会文件起草任务告一段落。在一定范围内征求意见后，中央政治局 25 位成员决定将它递交 2013 年 11 月 9 日召开的中共十八届三中全会。

2013 年 11 月 9 日，文件名为《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）通过。就此观之，改革的广度和深度将胜于以往。

2013 年 7 月 23 日，习近平在武汉谈到“全面深化改革需要深入调查研究的 6 方面重大问题”。经济改革仍然占据多数篇幅，包括更好发挥市场在资源配置中的基础性作用，将作为下一步深化改革的重要取向，要通过完善基本经济制度，调整财税体制和对外开放水平，增强经济发展活力。政府则要提高宏观调控水平。社会发展活力和公平正义则将依赖于社会体制改革创新和制度化的权利义务保障。此外，中共需要进一步提高领导水平和执政能力，充分发挥总揽全局、协调各方的作用。十八大选举新一届领导集体一年后，上述 6 方面问题重组为新一轮改革重点。

20 年前，市场经济建设选择了渐进式道路，既注重整体推进，又强调重点突破，在价格、财税、金融、外贸、外汇以及政府管理、社会保障等各个领域的改革都取得了明显成效。但中国经济社会结构性、不均衡的既有问题仍广泛存在。一场全面深化的再改革如何展开，在各界触发了更多元的声音。

在再改革触及的领域，也同时需要再平衡。习近平说：“我们的立场是胆子要大、步子要稳，既要大胆探索、勇于开拓，也要稳妥审慎、三思而后行。”

不平坦的“进行时”

2012 年 12 月，习近平当选为中共中央总书记后考察首站抵达深圳。他在前海试验区说，改革已经进入攻坚期和深水区，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。几天后政治局首次集体学习时，他指出“改革只有进行时没有完成时”。

新一轮改革难度尽显。2013 年 3 月，新一届国务院记者招待会上，总理李克强主动披露了中央财政增幅锐减的局面。李克强承诺将缩减政府编制和审批事项，打造中国经济升级版。此后，基于中国城镇化率近 52%，仍有 20% 增长潜力，和短期关于用好货币财政存量的讲话，勾勒出再改革的中长期基础空间。

在经济发展领域目标已经明确，希望 2020 年较 2010 年经济总量翻番，折算为 GDP（国内生产总值）需平均达到 7% 左右增速。中央高层对完成这一指标仍审慎乐观，但其中长期存在的结构性不平衡问题却依然突出。

周期性供需不平衡之忧甚过以往。2013 年 10 月，国务院继 2005 年后再次出台清理过剩产能的严厉政策。

诸多数据显示，这一轮产能过剩风险累积，也与宏观调控中的货币财政政策效果有关。在迅速应对金融危机的经济区段中，外部需求下降造成外向型行业的出口波动，稳定就业的政策取向使投资增量效果叠加。虽然经济指标曾几度回升，但连续 11 个季度下降后，从此前 30 年平均两位数“奇迹”增长回落至 7.5% 左右的中高速增长已成为主流认识。

显著的现象是，M2（广义货币供应量）与 GDP 比值的扩大，政府部门举债渠道和债务规模双扩张，制造企业存货和应收账款数据恶化。拉长的风险链

条，进一步引起决策层审视。除去上述产业政策，对五级政府性债务的审计和盘活各部门债务的安排同时推进。借助和扶持新兴产业创业也被纳入更显著的日程中。在三中全会前夕，中长期约束经济增长的因素也已明晰。金融危机发生后，就业困难和民工荒同时发生。劳动力结构拐点和城乡社会保障落差同时作用。劳动密集型产业对经济增长的贡献将逐渐减弱。十八大前李克强在中央党校阐述新型城镇化观念后，至今各界仍关注其如何在户籍、社保和土地乃至人口政策上进行调适。仍被诟病行政化较重的教育和科研领域，如何为产业和城乡结构双重变化提供适应人力资本和创新的环境，也被视为经济社会领域亟待解决的问题。

李克强在被外界称为“经济政策公开课”的交流中指出，现在的经济政策既要在短期稳增长，又必须着眼中长期结构调整。

外部经济形势仍不稳定，国际经济体的制度竞争也同时袭来。过去10年，中国取得成功的道路有一个非常重要的特点是和经济全球化同步发展。在财政部财政科学研究所所长贾康看来，顶层规划看“三中”，先行先试看“自贸”。上海自贸区落地，是继深圳、浦东、入世之后的第四轮开放，以此开放倒逼改革。

以准入前国民待遇、负面清单和竞争中性三大准则奠基的上海自贸区，是中国在初步具备市场经济特征下在体制、制度和法律层面上的全面改革实验。

在经济改革期间，中共在推动司法公信、治理腐败、严格作风和工作纪律上也已打出组合拳。基于中国版图的规模，地方部门情况多样，这些措施如何通过制度安排，实现影响社会稳定预期的可持续效应，仍然有待观察。

政府角色再变轨

改革将清理政府的文件柜，同时要扩充民生公共供给。经过几轮简政放权，政府职能发生明显转变，行政审批大幅度削减，但央地权责关系、投资管理体系和宏观调控体系仍需完善。而中国虽然已经建立全球最庞大的社会保障系统，但如果要避免代际遗留问题，个人延时支付类账户的做实，与国有资本预算协同互惠和投资渠道的开辟都是关键改革项目。

过于集中的投资审批权和地方行政割裂导致统一的市场体系和机制运行不畅，持续了近20年。同时，财权与事权不完全匹配，使得部分地方政府不得

不采取扭曲市场的方式，来满足自己的发展冲动。

与此同时，中央对地方转移支付比重过高，地方政府支出责任过多，导致地方严重依赖土地财政、房地产调控困局及地方巨额债务风险累积。新一轮财税体制改革势在必行，匹配地方财权事权路径也逐渐清晰。

财政部部长楼继伟在《中国政府间财政关系再思考》中强调，在财税体制改革的思路，重点应放在调整中央和地方政府的事权上，尤其是要上收地方部分事权，从而减少对地方财权下放。

被视为中长期经济动力源头的新型城镇化潮流，需要配合教育、医疗、社会保障和住房保障的全方位改革，过去向少部分人倾斜的社会服务，要体现出“包容性”，就必须打破碎片化、多轨制的管理。

随着我国养老金占工资比重逐年下降，社保制度主要目标之一的“保基本”正在弱化，亟须对社保制度做出整体改革。从主管部门的表态来看，养老金全国统筹、事业单位养老并轨、养老金投资体制改革成为目前急需解决的问题。虽然上述改革大方向已经达成一致意见，距实质性改革完成仍有距离。目前养老金省级统筹刚刚完成评估，重要的问题都尚未披露：事业单位与企业职工并轨是否限定差额比例？公务员养老金如何安排？养老金投资体制改革如何定夺？

国务院发展研究中心提出的“383”方案中，希望用一张社会保障卡，把公民养老、医疗、义务教育经费全部集成在一张卡上，实现全国范围的可携带，以打破社保双轨制，并最终取代户籍制度，从而解除捆绑在户籍上的福利待遇，实现二次分配领域的公平。

将过度参与市场配置的审批型政府，转换到增强市场监管、扩容公共供给的服务型政府，将持续影响再改革的进程。

攻坚要素市场化

一些经济学家认为，深化改革浮在表面的是政府与市场的关系问题，这的确是改革利益纠葛所在。李克强认为，通过对政府职能转变的推进，已经在激发市场主体的活力。

更深层次的问题则是要素市场的产权和价格形成机制。目前，我国绝大

多数商品的价格由市场决定，但资金、土地、能源等要素的市场化配置程度仍有待提高。国家发改委年初制定了水电气领域的价格新机制，已给资源价格改革留出了空间。但资金市场价格，农村集体土地权益的价格则需要系统性改革攻坚。

无论从映射中短期利率的货币信贷市场，还是代表远端利率的资本市场看，管制和审核都已经不适应市场需求。

2012 年开始，中国金融改革已沿着两个方向行进：一条是事关全局的利率市场化、汇率自由化及人民币资本项目开放纵向深化推进；一条则延续中国过去 30 年改革惯用的“先试点、后推进”的渐进模式，冀望以深圳前海、浙江温州、上海（自贸区）局部突破打开新局面，同时其他更多地区成立的各类交易市场，承接多层次资本市场的布局。

上述三地在中国经济地理版图上的独特地位，决定了其承担的改革重任又各有侧重。温州民营银行试点背后的产权多元化改革逻辑，前海滩头旨在打造人民币离岸中心及本币国际化的试水，再加上前不久担负“第二次入世”的上海自贸区改革框架。点面之间，未来 10 年中国金融改革的全局图已然展开。

进入 2013 年，民间智囊发布的诸如利率市场化、人民币资本项目开放时间表让人浮想联翩，6 月“钱荒”潮前，市场一度传闻央行已将利率市场化时间表的征求意见下发至大型银行；关于资本项目开放时间表的说法，更引来经济学家们的激烈争论，也反映了金融改革路线图选择上的巨大分歧。

如果分析上海和香港的差异，香港离岸人民币市场的架构仅比上海多了一项功能，资本项下人民币可兑换。而放到国际背景下，上海自贸区的很多改革对接的是 TPP（跨太平洋伙伴关系协定）。如果在新的贸易框架内被边缘化，中国又将面临“第二次入世”的艰难妥协。

同时，利率市场化对服务业的风险也引发了较大范围争论。其体现了两个改革趋势：第一，未来的金融市场将是一个竞争性的市场，是金融机构的相互竞争，不同的金融机构提供不同的产品，不同的产品在市场上相互竞争，成为竞争性的市场；第二，意味着金融机构需要自主定价，这个定价更重要的是风险定价，即金融机构会不会对风险有识别、对风险有判定，然后对风险有定价。

中国人民银行行长周小川表达得非常明确，利率市场化就是自主定价权。

按照中国银行首席经济学家曹远征的说法，假定 2015 年人民币可以实现资本项下基本可兑换，那么意味着汇率届时将实现自由化，而汇率是利率的评价。长期以来有一种观点认为，利率市场化和配套的存款保险制度应该在经济上行期展开，金融危机中断了这一进程。

从国际经验来看，利率市场化进程中，多数的国家会经历利率快速上升和利差大幅度缩小的过程，以及由此带来的中小银行大范围倒闭潮。

在媒体热议的“383”改革方案中，关于土地制度改革篇幅也较大，其中赋予农民集体土地处置权、抵押权和转让权；构建平等进入、公平交易的土地市场；允许农村集体土地与国有土地平等进入非农用地市场，农村集体建设用地直接入市等提法，都面临打破土地流转机制面临的瓶颈。由于当前法律障碍尚未完全破除，加之各地试点阻力较大，共识可能尚未达成。

收入分配改革则与人力资本积累联系在一起。各种所有制企业都不同程度使用劳务派遣工，大型国有企业和外企尤甚，由此引发的同工不同酬等现象，严重伤害了劳动者权益，因此影响了人力资本要素市场的平衡。

在要素领域的改革中，可能还无法避免对国有企业更深入的调整。

上述一系列问题的提出与解决，都会使《决定》成为中长期变革中国的一个标志性事件。

（《21 世纪经济报道》记者 耿雁冰 史进峰 衣 鹏）