

中国改革研究报告 2013

改革 红利

十八大后转型与改革的五大趋势

Bonus from Reforms

Five Trends of Transformation and Reforms after the
CPC's 18th National Congress

迟福林◎主编

改革是中国的最大红利

改革红利释放支撑中国未来10年7%~8%的经济增长

中国：改革正在与危机赛跑



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

改革 红利

十八大后转型与改革的五大趋势

Bonus from Reforms

Five Trends of Transformation and Reforms after the
CPC's 18th National Congress

迟福林 主 编

方栓喜 匡贤明 夏 锋 副主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

改革红利——十八大后转型与改革的五大趋势/迟福林主编

北京: 中国经济出版社, 2013. 2

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2309 - 4

I. ①改… II. ①迟… III. ①中国经济—经济发展—研究报告 IV. ①F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 022146 号

责任编辑 师少林

责任印制 张江虹

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印刷者 三河市佳星印装有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 20.5

字 数 300 千字

版 次 2013 年 2 月第 1 版

印 次 2013 年 2 月第 1 次

印 数 1 - 10000 册

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2309 - 4/F · 9540

定 价 49.00 元

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 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

序 言

2013 年,是改革重要的“窗口期”,多方面对“改革红利”的释放寄予厚望。

与过去相比,未来几年改革的内外环境发生了深刻与复杂的变化:一是转型与改革交织融合,经济转型、社会转型、政府转型都直接依赖改革的突破;二是改革面临利益失衡的矛盾更为突出,能否在调整利益关系、解决利益失衡上取得重要进展,牵动和影响发展稳定大局;三是改革的时间和空间约束增强,“改革与危机赛跑”不是危言耸听,倒逼我们牢牢把握改革的主动权。

在这个特定背景下,我们说“改革是中国的最大红利”,关键在于,牢牢抓住“机遇、潜力、红利”这六个字,以改革的最大红利,抓住国内需求潜力的最大战略机遇,释放人口城镇化的最大潜力:

第一,我国消费潜力释放与结构升级的空间巨大。到 2020 年消费需求有望达到 45~50 万亿元,如果能够抓住国内需求潜力释放这个重要战略机遇,就有条件支撑未来 10 年 7%~8% 的经济增长。

第二,消费潜力释放的重要载体是城镇化。我国城镇化正处在快速推进阶段,尤其是人口城镇化将真正发挥“城镇化创造需求”的作用,由此成为最大的潜力。

第三,抓住机遇、释放潜力,取决于未来 5~10 年体制机制改革与创新的进程,取决于改革红利的释放程度。

转型倒逼改革,发展倒逼改革,需要尽快提出改革的总体方案与行动路线,部署和深化全社会关注的重点领域改革。如果在有限时间和空间内能够取得改革的重大突破,我们就有可能迎来又一个黄金 10 年。

我们选择“改革红利”作为 2013 年改革研究报告的主题,就是力图从消费主导、人口城镇化、中等收入群体倍增、市场导向的改革、政府转型与改革等五个方面进行探索研究,以更好地服务于改革政策决策,服务于改革研究。

把“改革红利”作为 2013 年度改革研究报告的主题,也是中改院站在新的起点对过去改革研究的进一步深化。过去几年,中改院先后形成了《第二次转型——中国改革研究报告(2010)》、《民富优先——中国改革研究报告(2011)》、《消费主导——中国改革研究报告(2012)》,产生了广泛的社会影响。

我的同事方栓喜、匡贤明、夏锋、甘露、张飞、梅东海、马振涛等,以及我院博士后宋敏、博士生吴攀龙参与了部分章节的撰写;殷仲仪、苗树彬参与了全书的讨论修改;陈所华、方赞赞、何颖等参加了编辑工作。中国经济出版社对本书的编辑出版给予了多方面的支持。在此一并表示感谢。

本书出版正值 2013 年春节来临之际,在此恭祝广大读者新春快乐!

迟福林

2013 年 1 月 20 日

绪 论 十八大后的转型与改革 / 001

第一章 走向消费大国的转型与改革

走向消费大国的经济转型,既决定中长期的经济增长,又关乎下一步经济转型与改革的基本选择。到2020年,我国消费需求有望达到45~50万亿元,如果能够抓住国内需求潜力释放这个重要的战略机遇,就有条件支撑未来10年7%~8%的经济增长。这取决于消费主导转型与改革的实际进程,即能不能用5~8年的时间形成以释放国内需求支撑可持续增长的基本格局。

第一节 扩大内需、拉动消费是我国最大的机遇 / 023

一、世界经济进入深度调整转型期 / 023

二、投资消费失衡成为突出矛盾 / 028

三、消费释放处在历史拐点 / 034

第二节 以释放消费支撑未来10年的中速增长 / 042

一、是消费还是投资支持经济增长? / 042

二、未来10年的消费潜力究竟有多大? / 046

三、消费需求的释放在很大程度上决定公平可持续发展 / 049

第三节 确立消费主导的战略目标 / 052

一、2020年实现消费主导的基本目标 / 052

二、将消费主导作为扩大内需的战略重点 / 056

第四节 实现投资与消费的动态平衡 / 059

- 一、消费需求能够带来巨大的投资 / 059
- 二、改变投资结构 / 061
- 三、优化投资来源 / 063

第五节 以公益性为重点的国有资本战略性调整 / 064

- 一、全社会公共需求变化对国有资本配置的公益性需求 / 064
- 二、确立国有资本在提高普遍福利水平上的目标 / 067
- 三、国有资本重点逐步转移到公共产品领域 / 068
- 四、提高国有资本收租分红比例 / 070

第二章 人口城镇化的转型与改革

未来5~8年,以人口城镇化为主要载体扩大内需,以制度创新为重点释放城镇化的需求潜力,是我国全面建成小康社会、走向公平可持续发展的战略重点。用3年左右的时间,在全国范围内基本上使有条件的农民工市民化;用5年左右的时间,形成人口城镇化的制度框架;用8年左右的时间,基本形成人口城镇化的新格局。

第一节 城镇化是一个大战略 / 077

- 一、城镇化的历史性作用 / 077
- 二、我国城镇化仍处于快速发展通道 / 086
- 三、城镇化是释放内需的最大潜力 / 092

第二节 规模城镇化向人口城镇化的转型 / 096

- 一、新型城镇化:本质是人的城镇化 / 096
- 二、以规模扩张为主要特征的传统城镇化模式难以为继 / 099
- 三、人口城镇化重在解开“城乡二元方程” / 103

第三节 尽快实现农民工市民化 / 105

- 一、农民工市民化到了下大决心解决的时候 / 106

二、“让农民工成为历史”要有时间表	/ 112
三、以农民工市民化为重点的制度创新	/ 119
第四节 人口城镇化的政策与体制创新	/ 124
一、让农民带着“土地财产权”进城	/ 124
二、改变“土地财政”的城镇化模式	/ 129
三、打破行政等级化的城镇管理体制	/ 134
四、推进城乡一体的社区管理体制	改革 / 139
五、逐步实现城乡统一的人口政策	/ 144

第三章 形成 6 亿中等收入群体的转型与改革

中等收入群体不仅是维护社会稳定的中坚力量,也是释放消费红利的主力军。未来 5~10 年,确立扩大中等收入群体的大战略,明确中等收入群体倍增的大目标,关系到经济社会转型与改革的全局,对于协调重大利益关系、形成广泛的改革共识、提振社会对改革的信心,意义重大。到 2020 年实现城乡居民人均收入倍增,不是贫富差距扩大基础上的倍增,而应当是中等收入群体的倍增。

第一节 扩大中等收入群体是个大战略 / 151

- 一、我国中等收入群体的发展严重滞后 / 151
- 二、中等收入群体比重过低制约经济社会发展 / 153
- 三、扩大中等收入群体牵动经济社会转型的全局 / 155

第二节 2020 年实现中等收入群体倍增是一个大目标 / 157

- 一、由中等收入群体倍增走向公平可持续 / 157
- 二、确立中等收入群体倍增的基本目标 / 164
- 三、2020 年有条件形成 6 亿中等收入群体 / 165
- 四、明确中等收入群体倍增的行动路线 / 170

第三节 民富优先是一个大趋势 / 177

- 一、由国富优先走向民富优先 / 177
- 二、藏富于民:尽快实现城乡居民收入倍增 / 181
- 三、改善民生:基本公共服务均等化总体实现 / 185

第四节 形成中等收入群体身份认同的大环境 / 190

- 一、身份认同感缺失妨碍中等收入群体释放“正能量” / 191
- 二、中等收入者身份认同的缺失根源在于收入分配不公 / 193
- 三、强化身份认同重在建立公开、透明的收入分配基础制度 / 195

第四章 市场导向的转型与改革

我国市场化潜在的红利远未释放出来。未来5~10年的市场化改革,关键在于尽快打破政府主导型的增长方式,把政府作用建立在市场的有效作用基础上,重点在资源要素价格改革中理顺市场价格关系;在反垄断改革中打造真正的市场主体;在财税体制改革中破题结构性改革。由此,实现经济发展方式的实质性转变。

第一节 改变政府主导的经济增长方式 / 201

- 一、改变政府主导型的增长方式 / 201
- 二、尽快改变增长主义政府倾向 / 205
- 三、把政府的有效作用建立在市场主导的基础上 / 208

第二节 破题资源要素市场化改革 / 211

- 一、尽快破题资源要素价格改革 / 211
- 二、基本形成资源要素的市场均衡价格 / 213
- 三、加快能源价格形成机制改革 / 214
- 四、尽快启动环境价格形成机制改革 / 217

第三节 破题垄断行业改革 / 220

- 一、打破利益关系,推动垄断行业改革 / 221

二、拓宽社会资本制度空间,让民营企业成为真正的市场主体	/ 223
三、全面推进产权制度改革	/ 228
第四节 破题以财税改革为重点的结构性改革	/ 234
一、启动以结构性减税为重点的新一轮财政体制改革	/ 234
二、抓住有利时机全面深化金融体制改革	/ 238
第五节 以公共服务为中心推进政府转型	/ 244
一、尽快实现政府理念从经济建设向公共服务的转变	/ 245
二、强化制度性公共产品供给	/ 247
三、强化经济性公共产品供给	/ 248
四、强化社会性公共产品供给	/ 251

第五章 以优化权力结构为重点的政府转型与改革

未来5~10年,通过深化改革收获内需红利和城镇化红利,越来越依赖政府转型与改革的突破。以“放权、分权、限权”为重点优化行政权力结构,尽快形成行政体制改革的行动计划,通过3年左右的时间,全面推进政务公开、财政预算公开,加快推进官员财产公开、司法公开。

第一节 以“放权、分权、限权”为重点的政府改革 / 257

- 一、政府转型面临的突出矛盾 / 257
- 二、权力结构不合理制约政府职能转变 / 264
- 三、以“放权、分权、限权”为重点的政府改革思路 / 268

第二节 以向市场放权为重点转变政府经济职能 / 273

- 一、减少微观审批与强化经济战略管理职能 / 273
- 二、宏观调控部门的权力结构优化 / 275
- 三、市场监管权力结构调整 / 277

第三节 以向社会放权为重点的社会管理创新 / 280

一、以政府职能社会化为路径走向公共治理 / 280

二、基层政府权力下放与社区自治 / 284

三、社会公益组织体制创新 / 286

四、官办社会组织的去行政化改革 / 288

第四节 以公共职责分工为重点的中央地方分权体制 / 291

一、以公共服务为导向的中央地方公共职责分工 / 291

二、以城镇化为重点的行政层级调整 / 293

三、中央地方财税体制改革 / 294

第五节 以“三权分设”为重点的大部门体制改革 / 298

一、大部门体制改革重在推行行政体系内的“三权分设” / 298

二、强化行政决策系统 / 300

三、以提高独立性和专业性为路径强化行政执行系统 / 302

四、以提升权威性为重点强化行政监督系统 / 305

第六节 以权力运行公开化为重点的政府自身建设与改革 / 308

一、政务公开,建设阳光政府 / 308

二、全面推进财政预算公开 / 309

三、加快推行官员财产公开 / 310

四、加快推进司法公开 / 311

五、以权力规范行使为重点的司法体制改革 / 314

绪 论

十八大后的转型与改革

在内外环境发生深刻复杂变化的特定背景下,十八大后转型与改革有着突出的特点:①改革面临新的机遇期,转型与改革交织融合,经济转型、社会转型、政府转型都直接依赖于改革的突破。②改革面临的利益矛盾更为突出,既涉及增量利益的合理分配,更涉及存量利益格局的调整。未来几年的改革能否在调整利益关系、解决利益失衡上取得重要进展,将牵动和影响发展稳定的大局。③改革的时间和空间约束增强。“改革与危机赛跑”不是危言耸听^①。面对复杂多变的内外发展环境,逼迫我们必须牢牢把握未来5~10年改革的主动权,尽快形成改革总体方案、路线图、时间表,尽快取得改革的实质性突破。

“改革是中国的最大红利”,关键在于牢牢抓住“机遇、潜力、红利”这六个字;通过改革的最大红利,抓住国内需求潜力释放的战略机遇,释放人口城镇化的最大潜力。

① 迟福林. 机遇 潜力 红利:十八大后的转型与改革[N]. 学习时报, 2012-12-31.

一、改革是最大的红利

过去 30 余年,我国凭借人口红利、全球化红利等,实现了经济的快速发展。随着内外环境的变化,传统红利正在递减。未来 5~10 年,我国发展的战略机遇何在?转型与改革的动力何在?从现实看,新的红利源,最终来源于改革,来源于转型。

1. 内需红利与改革

(1) 我国的内需潜力是最大的战略机遇。随着我国由生存型阶段进入发展型新阶段,城乡居民的物质文化需求内涵、结构与规模都在发生深刻变化,消费结构正在由生存型需求向发展型需求、由物质性消费为主向服务性消费为主转变。在这个特定背景下,我国未来 5~8 年消费升级的潜力与提升空间巨大。初步测算表明,到 2020 年,我国城乡居民名义消费总量规模有望达到 45 万亿元左右;加上相关的投资需求,2020 年内需规模有可能接近百万亿元。我国巨大的潜在消费需求的有效释放,不仅对我国的发展有重要意义,对拉动世界经济也将起到重要作用。

(2) 内需潜力可以支撑未来 5~10 年经济中速增长。分析我国中长期经济增长的趋势,需要建立在对国内市场需求,尤其是消费需求增长趋势的客观判断上。初步测算表明,消费增速每提高 1 个百分点,经济将增长 0.76 个百分点。如果 2012—2020 年城乡居民消费年均实际增速达到 7.66%~8.92%,推算同期经济年均实际增速可达到 7.07%~7.96%。这表明,如果潜在的消费需求能够比较充分释放,就有条件支撑未来 10 年 7%~8% 的增长。释放巨大的内需潜力,尤其是消费需求潜力,是未来 5~10 年我国转型发展的突出优势和主要动力,并将决定未来 10 年的增长前景。

(3) 释放内需红利需要在消费主导的转型与改革上实现重大突破。从未来几年的发展趋势看,能否抓住国内需求潜力释放的重要战略机遇,取决于消费主导的转型与改革的实际进程,即能不能用 5~8 年的时间形成以释放国内需求来支

撑可持续发展的基本格局。

——以改革破题投资转型,实现投资与消费的动态平衡。多年来投资率居高不下,投资规模增长过快,使投资消费失衡成为经济运行的突出问题。经济增长的实践表明,长期依赖投资驱动的增长不可持续。没有消费需求支撑和引导的投资,在保短期增长的同时,会给中长期的增长积累更多的结构性矛盾。适应消费需求释放和消费需求结构变化的大趋势,着力推进消费主导的经济转型,重在以改革破题投资转型,改变投资结构,优化投资来源。

——以公益性为重点调整国有资本配置。国有企业改革和国有资本调整,日益成为影响和牵动经济社会发展全局的重大问题。无论是调整经济结构、优化投资结构,还是改变国民收入分配格局、理顺利益关系,都要求调整国有资本配置结构,使广大社会成员能够分享国有资本增值创造的社会福利。

——以形成6亿中等收入群体为重要目标破题收入分配改革。2020年要实现城乡居民人均收入倍增,关键在于中等收入群体倍增,即在目前大约23%的基础上,每年提高2个百分点,到2020年努力使中等收入群体占比达到40%以上,规模扩大到6亿人左右。实现这一目标是个大战略,意味着消费主体的形成与稳定,利益关系调整的新突破,走向共同富裕的大趋势,“橄榄型”社会结构的初步形成。这就需要以民富优先破题收入分配改革,尽快扭转贫富差距不断扩大的趋势;需要尽快提高城乡居民的实际收入水平;以制度公平为重点推进基本公共服务均等化;加快推进结构性减税。

2. 城镇化红利与改革

(1) 城镇化是扩大内需的最大潜力。

——城镇化将拉动消费潜力的释放。农村人口向城市的迁移,将带来巨大的消费“累计效应”。2011年,城乡居民人均消费差距为3.34:1。城镇化率每提高1个百分点,意味着至少有1300余万人将从农民变为市民,这将直接带来1740亿元的新增消费;10年间城镇化率提高10~15个百分点,将带来1.7~2.6万亿元的新增消费规模,约拉动最终消费增长1.6个百分点。

——城镇化将带来巨大的投资空间。未来 10 年,我国城镇化率年均提高 1.2 个百分点,将再有 2 亿农民进入城镇,加上现有的 1.6 亿农民工,新增城镇人口将达 4 亿左右。按低标准,农民工市民化需要人均 10 万元的固定资产投资,由此需要新增 40 万亿元的投资需求。

(2)明确人口城镇化的转型方向。释放城镇化红利,当前需要解决的突出问题在于,尽快实现从规模城镇化的扩张向人口城镇化的发展转型,切实防止以发展城镇化的名义重蹈盲目投资、盲目扩张的老路。近期看,需要尽快制定国家层面的城镇化发展规划,明确人口城镇化转型与发展的基本目标,尽快让农民工成为历史。

(3)关键是人口城镇化的体制机制创新。释放城镇化的内需潜力,重在改变传统的城乡二元结构,真正解开这个“二元方程”。为此需要尽快在八个方面取得重大突破:一是让农民工成为历史;二是尽快打破二元户籍结构,改革户籍制度;三是推进土地制度改革,尤其是农村土地制度改革;四是调整人口政策;五是推进与人口城镇化相适应的财税体制改革;六是推进农村社区管理体制改革;七是以打破行政主导城镇化为目标,调整行政区域体制;八是推进行政体制改革。

3. 改革红利与改革突破

(1)过去 30 余年的发展依赖于改革红利。增长有三个源泉:一是源于市场的扩大,即“斯密增长”;二是源于创新,即“熊彼特增长”;三是源于制度变革,即“诺斯增长”。回顾我国过去 30 余年的经济增长,可以看出,无论是“斯密增长”还是“熊彼特增长”,均源于“诺斯增长”。

第一次是 20 世纪 80 年代初,以家庭联产承包责任制为核心的农村改革,带来农业生产效率的大幅提高。在此期间,潜在经济增长率从 1980 年的 8.7% 快速上升到 1986 年的 9.8%,7 年平均增速达 9.4%。第二次是 20 世纪 90 年代初,邓小平南方谈话和“建立社会主义市场经济体制”的改革目标确立,改革开放的力度加大,潜在经济增长率从 90 年代初的 9.8% 上升到 1994 年的 10.3%,5 年平均潜在增长率为 10.1%。第三次是本世纪初,加入世贸组织后,潜在经济增长率从 2001

年的9.8%上升到2006年的10.7%,6年平均增速为10.4%。从改革开放以来这三次潜在经济增长率提高的分析看,经济增长在很大程度上根源于制度变革带来的制度红利^①。未来10年,我国将面临内需红利、城镇化红利等新的红利,但无论是内需红利还是城镇化红利,都直接依赖于制度红利的释放程度。在改革远未完成的情况下,改革带来的制度红利潜力更大,更具有根本性。

(2) 经济社会的突出矛盾根源于改革的不到位。

——经济领域的矛盾根源于经济增长方式转型缓慢。在投资消费的调整上,这些年来,尽管决策层高度重视转变经济发展方式并出台了相应的政策,但投资消费失衡的矛盾并没有得到有效解决,甚至在一段时期内明显恶化,走向消费主导的进程长期滞后于社会预期。2000—2011年,消费率总体呈现下降趋势。2000年消费率为62.3%,当年消费贡献率为65.1%;到2010年,消费率下降到48.2%,消费贡献率下降到43.1%。2011年有所反弹,达到49.08%,但仍不稳定。与此相对应的是,投资率从2003年开始超过40%并持续攀升,2011年达到48.31%的高位,投资消费失衡的格局没有得到根本改变。

——结构性失衡源于改革滞后导致的结构调整进展不大。以产业结构为例,第二产业比重偏高,第三产业比重偏低。我国第三产业长期徘徊在40%左右,远低于同等发展水平的国家、地区第三产业的比重;在工业内部结构中,重化工业等高耗能行业比重过高。2000—2011年,重工业比重由60.2%上升到71.9%,轻重工业比例长期维持在3:7^②。

——一些重大改革长期未能取得突破。改革“久议不决、决而不行、行而不破”的特征比较明显。一些社会予以高度期盼的重要改革,长期缺乏实质性的突破。例如,一些既定的改革攻坚久攻不下,资源要素价格改革、垄断行业改革等至今仍未有实质性突破;一些改革久拖不决,最为典型的就收入分配改革历时8年,一拖再拖;一些改革决策长期难以落地,突出表现在非公经济发展的“36条”和

① 彭文生. 2012是终点还是起点:中国经济周期的逻辑[R]. 中金公司宏观经济报告, 2011-11-15.

② 赛迪智库工业结构调整形势分析课题组. 2013年我国工业增长重快轻慢[N]. 中国经济时报, 2012-12-20.