

新时期改革推进方式

综合配套改革试验的理论与实践

—— 徐善长◎ 著 ——



人民出版社

新时期改革推进方式

综合配套改革试验的理论与实践

—— 徐善长◎ 著 ——



人 民 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期改革推进方式: 综合配套改革试验的理论与实践 / 徐善长著.
—北京: 人民出版社, 2013

ISBN 978 - 7 - 01 - 012610 - 4

I. ①新… II. ①徐… III. ①经济开发区 - 经济体制改革 - 研究
- 中国 IV. ①F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 227685 号

新时期改革推进方式

Xinshiqi Gaige Tuijin Fangshi

综合配套改革试验的理论与实践

作 者 徐善长

责任编辑 姚劲华

出版发行 人 民 出 版 社

(100010 北京市东城区隆福寺街 99 号)

网 址 <http://www.rmsh.ccpph.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京京都六环印刷厂

版 次 2013 年 10 月第 1 版

2013 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张 20.75

字 数 328 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 01 - 012610 - 4

定 价 48.00 元

谨以此书献给奋战在改革实践第一线的同志们！

前 言

新世纪新阶段、新的历史时期开展综合配套改革试验，是由改革发展的阶段特点和目标实现的路径方式决定的。

经过三十多年的改革，我国的体制环境发生了巨大变化，但发展与改革仍面临诸多问题和挑战，如增长方式粗放、能源资源短缺、生态环境恶化、创新能力不强、分配关系不顺以及城乡、区域经济社会发展不协调等，尤其是粗放式经济增长模式受到环境、资源、人口等“瓶颈”的制约，已不可持续。“九五”就提出的“两个根本性转变”（经济增长方式和经济体制）的目标实质上并没有完全实现。存在这些问题的根本原因还是改革不到位，社会主义市场经济体制不健全、不完善，促进科学发展的体制机制没有建立起来。新的历史时期，改革又出现一些新变化。诸如，改革的任务已从经济体制改革转向更深层次、更广领域的经济与政治、社会、文化、生态文明多位一体、同步推进的改革；改革的内容已从经济基础领域向上层建筑领域延伸；改革中利益格局多元化的倾向越来越明显；改革的路径选择和举措实施将受到更多层面因素的影响；改革与开放的联系更加紧密，等等。

三十多年的改革开放，中国取得成功的一条基本经验就是渐进式推进改革。实践证明，渐进式改革是符合国情和规律的基本方式。改革试点（试验）是渐进式改革的重要内容和组成部分。对于那些改革难度较大和缺乏经验的领域，采取先从较小范围的试点（试验）开始突破、取得经验后再在更大范围直至全国推广。20 世纪八九十年代的农村和城市试点的成功实践证明，进行综合改革试点，有利于探索改革路径和经验，有利于凝聚改革共识，有利于降低改革风险和成本，有利于以点带面地推进改革。

新的历史时期，我国改革正处于攻坚阶段。在这样的形势下，各方面改革能否协同配套推进，不仅制约着改革的进程，而且决定着改革的成效。选择具备条件的地区进行综合配套改革试验，为完善社会主义市场经济体制先行探索提供经验，对于实现党的十六届三中全会提出的改革目标具有现实意义。

开展综合配套改革试验以来，各国家级综合配套改革试验区重视改革、推进改革，工作是积极努力的。每个试验区，从试验申报到方案制定，再到工作落实，每项内容、每个环节无不透出深化改革、加快改革、取得实效的急迫心情和勇气决心。例如，长株潭城市群获批为“两型”社会建设综合配套改革试验区后，不仅群众不理解，一些领导干部在思想认识上也有“灰色地带”，以为“两型”社会建设与加快发展是相矛盾的。几年的改革试验的实践，今天的长株潭城市群试验区，不要说政府机关、领导干部，就是普通群众，对“两型”社会的理念、内容、做法等都耳熟能详，并为自身所在地是“两型”社会试验区倍感自豪，自觉地付诸行动。曾经的省政府主要负责同志在大会上说，“两型”社会建设是长株潭城市群乃至湖南省最大的投资环境。这一说法，当时人们还理解不了，而今已成为大家的共识。不亲身参与其中，就难以悉知这期间的变化及湖南全省上下、长株潭城市群上下的努力和坚持。

开展综合配套改革试验以来，各国家级综合配套改革试验区着力探索、攻坚和突破，改革是卓有成效的。按照完善社会主义市场经济体制的总的目标要求，对照改革试验的主题、实施方案和各地实际，各试验区寻找攻坚点、突破口。新的历史时期，改革的复杂性增强，改革的整体性、系统性、协调性要求更高，每一改革的推进都与其他方面互为表里和条件。比如，成都市在推进城乡统筹的改革试验中，实施农村产权制度改革，在给集体土地确权颁证登记过程中就碰到了以谁为主的问题，由此开展村级治理机制的改革，通过基层民主建设，确立农民主体地位和作用。这样的民主建设又在土地等要素改革中起到了基础性的作用。农民主体地位的确立，就要求加强村级公共服务和社会管理，并实现城乡基本公共服务的一体化，进而推动在这些方面改革的深化。尽管改革难度和复杂程度增强，但是试验区的改革步伐却一刻也未停下，而是把改革推进的难度和

复杂程度估计得更充分些，把改革间的各种关系和利益纠葛把握得更准确些。经过几年改革试验的实践，试验区改革的成效令人欣慰和鼓舞。诸如，上海浦东新区以正确处理政府与市场关系为突破口，在坚持市场化改革的同时，着力深化政府管理体制、社会组织、公共部门与市场体系等方面的基础性改革；成都市以农村产权改革为突破口，深化产权制度、公共服务制度、土地管理制度、基层民主制度等方面的改革；长株潭城市群以“两型”社会建设为突破口，充分尊重市场机制的作用，在土地资源节约集约利用、资源能源市场调节、城乡环境同治、流域治理综合联动等方面深化改革，等等。这些方面的改革，不是政策层面的权宜之计，而是突破了现有体制的一些束缚和障碍，实现了体制机制创新。

开展综合配套改革试验以来，各国家级综合配套改革试验区的良好局面来之不易，经验是值得认真总结的。这些经验是在极艰难的改革探索和推进中一点点积累起来的，殊为难得。需要明确的是，开展综合配套改革试验，或选择、确立国家综合配套改革试验区，从某种程度上说是一种国家战略，不是少数人的事，更不是单个部门自身的事，改革试验的目的就是为全国的改革先行探索，提供经验。而且，对改革经验的总结，哪怕是对改革教训的总结，都是对整体改革的正面促进和激励。否则，改革试验区的改革探索和突破就显得苍白，就失去了改革试验的初衷和意义。总结经验的目的完全不在于通过这样的总结去肯定国家综合配套改革试验区的工作，而在于使多年的改革试验发挥应有的作用。改革试验突破了一些什么体制障碍、改革突破与经验对整体改革有什么影响和作用、进一步深化改革会遇到什么带有共性的难题和制约等。通过这样的经验总结，可以实现：第一，一些切实可行的改革经验可直接在全国推开，比如集体土地确权颁证登记、环保合作社制度等，在推开过程中可避免试验区探索中曾出现的问题，从而促进改革本身更完善，使改革推进不走样，更到位。第二，一些改革经验可为全国改革提供借鉴和示范，比如社会组织创新发展、基层民主制度建设、资源节约环境保护的市场化机制、城乡环境同治等，改革的实施路径、方向清楚，可结合各地实际有序推进。第三，一些改革经验可为各地作有益的参照，比如政府行政管理体制改革与政府职能转变、“两型”社会标准体系、流域治理综合联动机制、公共服务城乡一

体化（包括户籍制度改革）等，试验区的先行探索，路子怎么走的，包含什么内容，如何拓展并完善，给予其他地区的裨益一定远超自己埋头摸索，至少让一些地区不走或少走弯路，从而减少改革的成本和摩擦。第四，一些改革经验触及更加深层次的问题（或深层次的制度问题），比如土地承包经营权的长期化、土地用途管制下的土地指标交换、集体所有制土地直接入市等，将这些问题束之高阁不行，视而不见也不行，可取的态度应该是直面这些问题，主动研究这些问题。在工业化、城镇化加快发展的现阶段，各地会先后碰到这些问题，只是试验区先行先试，早走了一步，正可以给研究解决这些问题提供依据和基础。相关部门和机构应该利用这些改革经验，形成合力，真正从国家利益、人民利益出发，以发展的眼光，从现实的角度，摒弃脑袋中固有的框框条条，打破部门和个人的利益樊篱，既解放思想，又实事求是，主动地、客观地研究一些改革突破与经验同现行法律、政策的冲突问题，提出在法律、政策层面相适应的解决办法。这不是削弱法律、政策的权威性，而是进一步完善法律、政策，使法律、政策更适应现实与发展的需要，这才是尊重并维护其权威性的真正体现。这样的经验总结，其意义不仅在于改革试验区本身，更重要的是真正发挥通过改革试验创造经验、以点带面推进改革的作用。

中国改革又站在了新的起点上。改革没有坦途，改革愈发艰难，改革必须突破。“共问寒江千里外，征客关山路几重？”中国人从来不缺乏克服困难、战胜困难的决心和勇气，只要坚定方向、矢志不渝，就能够“关山度若飞”，实现既定的目标。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 本书之缘起	1
第二节 相关概念的界定和说明	2
第三节 本书的内容与结构	8
第二章 制度变迁与制度创新	
——新制度经济学理论的一般性	11
第一节 交易费用理论	14
第二节 产权理论	18
第三节 寻租理论	25
第四节 制度变迁理论	34
第五节 制度比较理论	42
第三章 从改革试点到改革试验	
——综合配套改革试验（试点）实践历程	48
第一节 20 世纪 80 年代：综合改革试点	48
第二节 20 世纪 90 年代：综合配套改革试点	66
第三节 新世纪：综合配套改革试验	85
第四章 改革试验总结之一	
——浦东新区综合配套改革试验区	97
第一节 政府机构改革：以职能行使为基础	98
第二节 建设效能政府：创建四项制度	102
第三节 行政审批制度改革：事项精简与机制创新	104

第四节	政府运作方式：公开、透明	109
第五节	街道职能归位：社区管理和公共服务	112
第六节	公共服务平台：市民中心	115
第七节	公共服务供给新模式：政社合作	119
第八节	社会组织：存量改革与增量创新	126
第九节	社区管理体制：共商共治	135
 第五章 改革试验总结之二		
	——统筹城乡综合配套改革试验区	141
第一节	产权改革：确权（基础）	143
第二节	产权改革：流转（核心）	151
第三节	基层民主范式：新型村级治理机制	156
第四节	民生模式：村级公共服务和社会管理	164
第五节	资源配置：土地制度改革	173
第六节	一体化路径：基本公共服务	181
第七节	全域规划：整体成都	196
 第六章 改革试验总结之三		
	——“两型”社会综合配套改革试验区	199
第一节	资源节约：“JD”（节地）模式	201
第二节	环境综合整治：环保合作社	205
第三节	环境综合整治：村民自治与城乡同治	210
第四节	节能减排与环境治理：市场化机制	218
第五节	“两型”样本：城市群联动机制	231
第六节	“两型”示范：标准体系	245
 第七章 综合配套改革试验的启发		
	——一般性思考与展望	249
第一节	改革的中心任务（环节）和推进机制	249
第二节	行政管理体制改革与转变政府职能	254
第三节	财税体制改革	262
第四节	农村产权和土地制度改革	267

第五节 生产要素市场化改革	275
第六节 社会保障体制改革	282
第七节 社会组织发展	290
第八节 基层民主建设	294
附件 回顾与展望	300
主要参考文献	315
后 记	318

第一章 导 论

第一节 本书之缘起

本书的形成并非出自写作本身，不是为了写而写，也不是有一种特别的思想急于表达，而是从一开始，笔者就被火热的改革实践深深地触动，促使笔者去观察、记录和思考。在某种程度上，与其说本书是写作，倒不如说是一个被触动者所进行的客观情况和内容的呈现。当然，其中亦蕴涵观察者的认识和思考。

促成本书写作的直接因素主要有两个：

一是国家层面。进入新世纪，新的历史时期，国家开展综合配套改革试验，从2005年上半年确定上海市浦东新区为综合配套改革试验区算起，迄今已有8个年头，时间不能说短。2012年秋天召开的党的十八大，明确了未来一个时期的改革发展目标。令人欣慰的是，综合配套改革试验的方方面面与这个目标要求是完全一致的。甚至可以说，不少方面是进行了先验探索。因此，总结综合配套改革试验的经验，为面上的改革发展提供借鉴和参照，就显得尤为迫切和必要。因为这正是开展综合配套改革试验的目的所在。

二是工作层面。在从事综合配套改革试验工作的过程中，笔者经常碰到从中央到地方不同层面的人们的关切询问和热情期待。人们关注、关心的方面主要有：（1）进入新时期，推进综合配套改革试验的意义和目的；（2）改革试验区开展了这么多年，总体上取得的进展和成果；（3）改革试验实践过程中，形成的有推广价值和借鉴意义的经验和做法；（4）通过综合配套改革试验，对进一步深化改革的认识和思考，等等。回答这些问题和关切，其意义已超出工作本身。

第二节 相关概念的界定和说明

为便于对相关情况和内容的介绍和讨论，也避免对一些问题的理解产生歧义，本节将对一些概念进行界定和说明。

一、改革推进方式与新时期改革推进方式

改革推进方式，指的是符合中国国情和规律的基本方式，也即渐进式的改革模式和道路。改革试点是这种方式的基本内容和组成部分。

中国改革从一开始选择的就是一种方式，即“渐进式”改革之路，有别于苏联、东欧诸国采用的“激进式”改革（或称“休克疗法”）。所谓渐进，即先确定一个基本取向和大致思路，选择一些比较容易推进且可以较快取得成效的领域，特别是从计划经济体制较为薄弱的环节开始突破，由易到难、由浅入深、由外围到核心、由局部到全国，根据条件和可能，因地制宜、因势利导地逐步推进改革，积小胜为大胜。实践证明，渐进式改革符合我国计划经济体制下工业化还未完成、城乡二元结构特征明显、地区发展不平衡的具体国情，符合人们对改革实践由浅入深的认识规律和接受程度，有利于减少改革阻力和降低改革风险，有利于在改革推进的同时实现经济平稳较快发展，是一条成本低、震动小而成效较大的成功改革之路。

作为重要的改革推进方式，开展改革试点有其内在的运行机理。在改革开放实践中，对于那些改革难度较大和没有经验的领域，采取了先从较小范围的试点开始，取得经验和共识后，再在更大范围乃至全国推广的办法。

在20世纪80年代的改革中，城市改革试点有力地推进了城市各个重点领域改革的全面展开。针对计划经济格局比较牢固的现实，改革的主要任务是打破旧体制。当时城市试点的任务多以放权让利、扩大地方自主权、打破条块分割为主要内容。到90年代，改革试点的主要目的是体制创新，转换机制，其做法是选择若干城市，尤其是区域性中心城市，进行建立社会主义市场经济新体制的改革试验。

新时期改革推进方式，一方面，表明了改革试点、改革试验是整个改革开放历史时期的改革推进方式的重要内容和组成部分。改革试点的成功推进，正是改革试验得以顺利开展的前提和基础，改革试验是改革试点的继承和延续。另一方面，强调了改革开放进入新世纪新阶段，这样新的历史时期，推进方式所具有的新内涵。新内涵体现在以下方面：

(1) 全面建设小康社会。2002年11月召开了中国共产党第十六次全国代表大会，根据邓小平同志关于分阶段、有步骤实现我国现代化的战略思想和党的十五大关于实现第三步战略目标的展望，党的十六大报告深刻地分析了我们党和国家在新世纪、新阶段面临的新形势、新任务，科学地作出了新世纪头二十年是我国一个重要战略机遇期的重大判断，提出了全面建设小康社会的奋斗目标。

(2) 完善社会主义市场经济体制。2003年10月，中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，标志着从党的十四大确定社会主义市场经济体制改革目标以及党的十四届三中全会作出相关决定以来，我国经济体制改革在理论和实践上取得重大进展，社会主义市场经济体制初步建立。自此，经济体制改革的任务就是进一步完善社会主义市场经济体制，或者说，进入社会主义市场经济体制的完善阶段。

(3) 完善社会主义市场经济体制的新要求、新思想。按照五个“统筹”（统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放）的要求，确定改革的目标和主要任务，这是在总结党的十一届三中全会以来改革实践基础上，根据新阶段国内与国际环境的客观要求提出的指导原则，对指导今后改革具有重大意义。

(4) 落实科学发展观。坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展观，促进经济社会和人的全面发展。以人为本，就是发展改革都要把努力满足人的需要和促进人的全面发展作为根本出发点和归宿。经济体制改革只有从全面、协调、可持续发展的高度来确定目标和任务，才能使深化改革成为发展的动力，为实现全面建设小康社会的目标服务。

适应发展改革的新阶段、新目标，以及国内、国际环境和时代背景的新变化，迫切需要新的改革经验。设立国家综合配套改革试验区，或实行综合

配套改革试验，是总结过往改革实践、顺应当下复杂形势、着力实现改革突破的有效、有利、有力的推进方式。(1) 通过改革试验，探索重要领域改革的实现路径，有步骤地走出一条“试验—经验—总结—推广—普及”的渐进式改革路子。(2) 社会结构的变化重塑，利益主体多元化格局的出现，为体现新世纪改革大家期待的普遍的“红利性”，所以改革试验的实践中要更加注重调整社会利益关系，力求改革让尽量多的人群受益。(3) 通过改革试验的方式，既可以在有条件的地区实现战略性改革任务的尝试和突破，也可以把试验的风险成本控制在一定范围之内，做到允许“试错”，风险可控。

二、综合配套改革试点与综合配套改革试验

两者既有本质上的内在联系，也有显而易见的区别。

20 世纪 80 年代，确定的是**城市综合改革试点**。当时的实际是，农村改革迅猛发展，而城市改革的步伐还不够快，地区之间发展也不平衡，不能适应面临的新形势。因此，提出城市经济体制改革要有战略性，必须加快改革试点的步伐。试点城市要以搞活企业和搞活流通为重点，带动其他各项改革，既体现出改革试点的重点内容和重要方面，又体现出试点内容的综合性和多样性。

20 世纪 90 年代启动的**综合配套改革试点**，遵循了党的十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的“整体推进和重点突破相结合”的改革方针，强调重大的改革举措，根据不同情况，有的先制定方案，在经济体制的相关方面配套展开；有的先在局部试验，取得经验后再推行。更具体的表述是，改革试点要以微观经济机制的转换为核心，抓住企业改革、市场体系发展、政府职能转变和新型社会保障体系的建立等主要环节，配套推进各个相关领域的改革，使试点城市在改革方面先行一步。为什么要配套？这既是认识的深化，也是实践使然。改革开放之初，不论是增量改革，还是存量改革，单兵突进的重点改革往往会收到奇效。但是到了 90 年代，这样的改革推进往往收效甚微，甚至力不从心。市场经济体制是一个内在联系紧密且相互促进、相互制约的系统，任一主体或关系的调整 and 变化，都影响其他主体和关系；尤其是 90 年代改革收益的增进，很难得到普遍的“帕累托最优”。所谓牵一发而动全身，每一项改革的推进必然涉及

其他多个领域,或者说,每一项重点领域的改革都是方方面面改革的集中体现。虽然经济体制改革的中心环节是国有企业改革,但改革的成效不一定就是国有企业本身。国有企业改革的推进和深化有赖于市场体系、保障体系、政府职能等方面的建立和完善,以及财税、金融、投资等宏观改革的推进和深化。

综合配套改革试点,反映了改革推进的逐步深化和丰富性。其特点也是明显的。(1) 改革试点的范围确定基本在城市。其目的是通过一些城市在微观领域改革方面适当超前试验,成功的及时推向全国,失败的随时调整纠正,在全局上避免走弯路和出现大的失误。在经济发展慢和改革难度大的地区选择一些试点城市,通过对这些城市的帮助和指导,加快其改革开放步伐,使之在体制转轨和经济发展方面尽早摆脱落后状况,迅速赶上较先进地区。(2) 改革试点的主要任务是围绕经济体制改革的中心环节即国有企业改革展开。其中重点包括:一是调整和完善以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的城市所有制结构。以“三个有利于”为标准,不同的城市、同一城市不同的产业领域的具体所有制结构可以有所不同。大力发展混合所有制经济。处于中西部地区的试点城市,国有经济比重大,所有制结构单调,在放手发展个体、私营、三资等非公有经济的同时,大力推动国有资本的流动和重组。东部沿海试点城市继续发挥自身优势,加大引进外资力度,进一步优化所有制结构。二是把国有企业改革与经济结构调整结合起来,从整体上搞好、搞活国有经济。按照市场经济的要求继续搞好“抓大放小”。着眼于从整体上搞活国有经济,推进城市经济结构调整。三是以培育和发展要素市场为重点,加快市场化的进程。四是加快政府机构改革,建立适应社会主义市场经济的政府行政管理体制。

进入 21 世纪,改革面临新的形势。这种新形势,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中有简要的概括,即“为适应经济全球化和科技进步加快的国际环境,适应全面建设小康社会的新形势,必须加快推进改革,进一步解放和发展生产力,为经济发展和社会全面进步注入强大动力”。换言之,深化改革是解决当前经济社会生活中突出矛盾的关键和基础环节,是适应经济全球化和加入世贸组织的客观需要,也是进一步完善社会主义市场经济体制的内在要求,更是实现全面

建设小康社会目标的重要内容和基本保障。

与此相对应，新世纪新时期的**综合配套改革试验**，不再是就某一方面（或城市或农村）某一领域（或国有企业或市场体系）展开，而是从实际出发，不拘形式，真正地体现改革的综合性、系统性和配套性。比如，困扰农民的收入增长缓慢问题，就与城乡体制分割、农村经济体制不适应发展新阶段的要求密切相关；产业结构不合理、竞争力不强，一些地方政府不适当的行政干预过多，则导致地区经济结构趋同，以及企业经营机制转换不到位，适应市场能力较差；就业矛盾突出的原因虽然是多方面的，但也同中小企业、非公经济的发展存在体制性制约因素，第三产业发展滞后有关；有的地方在经济工作中只强调片面的发展，重视经济增长速度而忽视增长的质量和效益，对关系人民群众利益的文化、教育、医疗、卫生等方面重视不够；能源、水、土地等自然资源、生态环境和经济社会发展的矛盾日益突出，实施可持续发展战略任重道远，等等。

在某种程度上，综合配套改革试验已不仅仅是一个“点”，更多地涉及“面”，诸如更大区域（如长株潭城市群、武汉城市圈等）、更广领域（如成都试验区）等。通过点面结合，为新时期的改革发展先行探索，积累经验。

与以往的综合配套改革试点相比较，综合配套改革试验的特点，简言之，可归纳为：（1）试验始终以科学发展观为统领，遵照完善社会主义市场经济体制的内在的、本质的要求，通过改革突破和体制机制创新，探索解决经济社会发展中面临的突出矛盾和问题。（2）每一试验区域有明确的试验主题。试验主题代表的或体现的都是紧扣经济社会发展现阶段的特点和科学发展内涵或内在要求的重要方面，做到改革与发展、改革目标与发展目标有机统一和结合。（3）改革试验有实施方案。方案不同于一般规划，不仅有目标原则和总体要求，而且有改革试验的具体任务和时间要求，每一阶段完成的改革任务和实现的目标均有清晰的呈现。改革试验区的名称（即是否属于国家级试验区的认定）并非一成不变，而是根据工作实际和进展情况，动态掌握。（4）改革试验有组织保障。为确保改革试验的顺利实施，试验区所在地的省（市）一级人民政府设立专门的组织机构，或独立，或与发改委合署，或党委政府共设，形式不一，但有关人员有职能，专司其责，保证任务落实和工作协调。