



本书编写组◎编著

释放改革红利

Reform bonus release

人民出版社

国家行政学院出版社

D61
321

013069130

D61
321

释放改革红利

Reform bonus release

本书编写组◎编著



人民大学出版社

国家行政学院出版社



北航

C1676423

D61
321

013068130

图书在版编目(CIP)数据

释放改革红利/《释放改革红利》编写组编著. —北京:国家行政学院出版社, 2013. 5
ISBN 978-7-5150-0767-0

I. ①释… II. ①释… III. ①体制改革-研究-中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 096043 号

书 名 释放改革红利

作 者 本书编写组 编著

责任编辑 陈 科

出版发行  人 民 出 版 社

(北京朝阳门内大街 166 号 100706)

(010)65250042 65289539

国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010)68920640 68929037

经 销 新华书店

印 刷 北京合众协力印刷有限公司

版 次 2013 年 8 月北京第 1 版

印 次 2013 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 7

字 数 75 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0767-0

定 价 19.80 元

本书如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

序言 改革是中国最大的红利

党的十八大明确指出,全面建成小康社会,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,坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端。十八大后,习近平总书记调研考察广东时指出:“我们要坚持改革开放正确方向,敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,既勇于冲破思想观念的障碍,又勇于突破利益固化的藩篱。”李克强总理也多次强调,改革过去是中国最大的红利,未来也将是中国最大的红利。

中国的改革,已走过了三十多年波澜壮阔的风雨历程,释放了巨大的红利,深刻地改变了中国,也深刻地影响了世界。当前,我国改革开放和现代化建设事业正处于关键时期,改革已经进入深水区和攻坚阶段。改革的任务不但没有减轻反而更加艰巨,改革的要求不仅不能放松反而更加紧迫。面对改革发展的新形势、新问题和新要求,正确认识、把握和回答什么是改革红利,为什么要强调释放改革红利,如何释放改革红利和如何分享改革红利等问题,对于坚定信心,凝聚共识,有力地推进改革,更好地促进经济社会持续健康发展,具有重大意义。

一、什么是改革红利

党的十一届三中全会拉开了我国改革开放的序幕。三十多年来,在改革推动下,我国经济社会快速发展,现代化建设取得举世瞩目的成就,国家面貌发生巨大变化。我国经济总量跃居世界第二位,人均 GDP 达到中等收入水平,粮食产量、财政收入、进出口总额、外汇储备等实现了历史性跨越,社会主义经济、政治、文化、社会、生态文明建设取得了重大进展。我国改革和发展所取得的成就,得益于改革带来的红利。有分析认为,我国经济之所以长期快速发展,关键是因为我们实行了以社会主义市场经济为导向的改革,发挥了我国的比较优势,优化了资源配置,在经济全球化时期提高了参与国际分工的竞争力,使经济发展享有了“人口红利”、“资源红利”和“储蓄红利”。综合比较就会发现,这些条件和潜在比较优势在改革开放之前就基本具备,但当时带来的经济社会发展却非常有限。事实上,正是因为我国改革事业三十多年的奋力推进,使得原有的生产要素资源得到重新组合和优化配置,广大人民的积极性、创造性和主动性得到极大发挥,发展潜力得到释放,才有可能创造改革发展的“中国奇迹”。回顾我国改革开放的历史进程,人还是那些人,地还是那些地,物质条件还是那些物质条件,但通过改革破除了制约生产要素优化配置和生产力发展的体制机制障碍,带来生产力的解放、生产效率的提高和物质财富的增长,这正是我们所讲的“改革红利”。

红利,原本指的是股份公司在进行利润分配时,由股东所获得的超过股息的那部分利润,红利实际上就是通过“投资”而获得的利润“回报”。推而广之,由投入带来的回报可以称之为发展红利。发展总是依赖于一定的制度条件的,但制度会带来交易成本,好的制度可以降低交易成本,坏的制度则会增加交易成本。改革就是对制度的一种调整和改进,是好制度取代坏制度进而降低交易成本的过程,这可以说是“制度红利”或“改革红利”。制度和体制机制的变革创新就是一种“投资”,这种“投资”我们称之为“改革”,通过这种“投资”方式所取得的特殊“利润”——改革成果,即为改革红利。换句话说,改革红利就是通过制度创新,降低交易成本,创造发展优势,提高发展效率,进而带来超过原来资源配置方式下所能获得的增量收益和回报。“改革红利”应该是制度红利和新增发展红利的叠加,是制度变化之后而获得的“多出来”的那部分物质财富和有益成果,实质是由于生产要素重新组合和优化配置提高了效率和生产力。举例来讲,假设我国粮食生产在农业经营体制改革之前,产量为每亩 800 斤。在不引入新的生产要素的假设前提下,通过体制机制改革促进现有劳动力、土地等要素资源实现重新组合和优化配置,使得产量达到每亩 1200 斤,那么,改革之后多出来的每亩 400 斤就是我们所讲的“改革红利”。

如果将“物质财富”和“有益成果”的概念抽象化、一般化为“价值”形态,并按照马克思分析“价值”的逻辑思维方法,则可以将“改革红利”称之为“盈余价值”,“盈余”即为“多出来”之意,即“改革红利”是通过改革的途径使得现有要素资源进行重新组合

和优化配置,而获得的“多出来”的那部分产出价值。西方经济学在阐释全要素生产率理论时也使用了大致相同的方法,也就是除去要素数量投入带来的经济增长之外,剩余部分则是由技术进步、制度创新和要素质量提高带来的“盈余”或“多出来”部分,被称为“全要素生产率”。在这种意义上讲,通过改革体制机制的途径,获得超过在原来资源配置方式下财富产出的那部分价值形态,即为改革红利。

因此,从“改革红利”的定义和本质来看,“改革红利”的内涵主要包含三层含义。第一层含义,通过体制机制变革和创新,降低制度交易成本,是创造改革红利的前提。没有体制机制的变革与创新,就无法有效降低交易成本,获得“多出来”的那部分“盈余价值”,改革红利也就无从谈起。第二层含义,通过要素资源重新组合和优化配置,使制度红利进一步转变为发展红利,是创造改革红利的支撑。也就是说,任何一项成功的改革,必须要能够实现要素资源的重新组合和优化配置,促进发展效率的提高,否则就不是成功的改革,也无法释放改革红利。第三层含义,创造改革红利离不开公平公正地分配改革红利,只有做到共同创造和共同分享,才能为持续释放改革红利提供保障。马克思主义基本原理告诉我们,生产和分配是辩证统一的,是一个事物的两个方面。试想,一个股份公司如果不能公平公正地给投资者分配其创造的利润,即分配红利,那么投资者必然就会“用脚投票”,设法将资本转移出去,股份公司要进一步创造红利也就无从谈起。改革红利的创造与分配,同循此理,公平公正地分配改革红利,从长远来看,是进一步获得改革红利的

有力保障。

二、为什么要强调释放改革红利

改革开放是决定当今中国命运的关键抉择,是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路。当前,国际经济形势正在发生深刻变化,我国经济社会发展也面临新发展阶段的新矛盾和新问题,要实现党的十八大提出的战略目标和任务,必须深化改革,不断释放改革红利,持续推动经济社会发展。从实践层面看,我国经济发展已经出现减速趋势,不平衡、不协调和不可持续问题非常突出,扩内需、调结构、转方式、稳增长、惠民生、保稳定,每一项任务都很艰巨,也都离不开深化改革。例如,城镇化蕴涵着我国最大的内需潜力,但健康地推进城镇化,提高城镇化质量和水平,涉及一系列深层次利益关系调整和体制机制障碍,没有改革开路,没有土地制度、户籍制度、公共服务体系等制度创新,很难有序释放城镇化内需潜力。再如,调整结构已经提了很多年了,虽有进展但仍不如意,究其原因,就是没有形成创新活力。经济形势好了,就扩充原有生产能力,造成低水平重复过剩;一旦经济形势出现问题,便靠政府投资来创造市场,拉动经济,如此循环往复。这说明,我国的市场经济体制改革还有很长的路要走,价格机制、竞争机制还没有充分发挥作用,不深化改革便不能更好地发挥市场机制配置资源的基础性作用,难以有效地实现经济结构调整。

释放改革红利是发展的需要,也有很大的潜力和空间。李克强

总理在十二届全国人大一次会议记者会上指出,“我国社会主义市场经济还在完善过程中,靠改革进一步解放生产力还有巨大潜力,让改革的红利惠及全体人民还有巨大的空间”。依靠改革来创造红利和共享红利,还有很大的潜力可挖。

从政府层面来看,简政放权、转变政府职能改革还有很大潜力。“改革红利”内涵的第一层含义指出,创造改革红利的前提是体制机制的变革和创新。改革红利就是减少制度性交易成本,实际上是减少和放松管制,不断向企业、社会和个人放权,增强发展的自主性。改革的历史进程表明,环境越宽松的地方,管制越少的领域,发展的活力越大,生产力的发展越迅速。从这种意义上讲,我国的改革红利就是放权放出来的,就是政府职能转变转出来的。目前,政府部门对微观经济活动的干预仍然较多,行政性审批方式在资源配置方面还占据很高地位,法治型政府和服务型政府还没有真正地建立起来,行政性垄断经营改革并没有取得实质性进展。经验表明,我国的改革政府是关键,政府不改,市场难活,甚至变形扭曲。因此,简政放权、转变政府职能潜力很大,应当成为我国深化行政体制改革攻坚战的中心环节和着力点。要按照党的十八大提出的要求,正确处理好政府和市场的关系,厘清和理顺政府与市场、政府与社会之间的关系,加快政府职能转变,深化行政审批制度改革、政府机构改革等,建设现代政府,进一步释放改革的红利。

从市场层面来看,要素资源的重新组合和优化配置还有巨大的潜力。“改革红利”内涵的第二层含义指出,创造改革红利依赖于发挥市场作用,优化资源配置,更好地支撑发展。在市场经济条件下,

价格是实现要素资源优化配置最重要的信号,而我国的资源性产品定价机制还不能真实完全地反映资源价值,还不能充分发挥对经济行为、利益关系、经济活力、经济结构的积极调节引导作用。受到改革滞后影响,劳动力、土地、资本、技术等要素的自由流动和有效配置还存在很大障碍,没有得到最优化配置。通过价格改革和破除垄断,加强和改善宏观调控,建立健全市场机制,还有很大的潜力,能够释放出巨大的改革红利。一是深化资源性产品价格改革,使价格能够正确地反映资源的稀缺程度,促进资源优化配置。二是深化户籍和就业制度改革,统筹城乡劳动力市场,让更多的农村剩余劳动力释放出来。三是深化土地制度改革,严格保护和合理有效利用土地,优化城乡土地资源配置。四是深化财政金融体制改革,积极稳妥地推进财税改革和利率、汇率市场化进程。五是深化教育科技体制改革,不断释放技术创新的活力和潜力。只有深化市场取向改革,才能将改革的红利、内需的潜力、创新的活力叠加起来,形成改革的新动力。

从社会层面来看,让广大人民群众共享改革红利还有巨大的空间。“改革红利”内涵的第三层含义指出,创造改革红利必须公平公正地分配改革红利,这是改革三十多年后利益关系变化的要求,是持续释放改革红利的保障。党的十八大鲜明指出,要“不断在实现发展成果由人民共享、促进人的全面发展上取得新成效”。事实上,让广大人民群众共享改革红利,让改革的红利惠及全体人民,始终是我国改革的出发点和落脚点。如果说我国前三十多年的改革主要是广大人民群众创造改革红利的话,那么,未来三十年应当是广大人民群众更多共

享改革红利的时代。改革从打破大锅饭、破除平均主义起步,是一次解放思想,凝聚了共识,推动了改革,创造了红利。在现阶段,面对发展严重失衡和收入差距不断扩大的现实,需要统筹处理好效率与公平的关系,更加强调促进公平正义的重要性。深化改革就是要进一步调动广大人民的积极性和创造性,而没有公平公正的社会环境,没有平等的竞争机会,就很难形成改革共识,甚至带来严重的社会问题,也就谈不上释放改革红利。当前,在改善民生、促进社会公平公正等方面的改革环节还比较薄弱,让改革红利惠及全体人民还有巨大的空间。一是要深化收入分配体制改革,着力增加劳动者收入特别是低收入群体收入,抑制收入差距扩大趋势。二是要深化社会保障和基本公共服务体制改革,不仅要建立而且要不断加固社会保障兜底的安全网,真正实现十八大提出的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的目标,使改革红利更多地体现为民生红利。三是加快推进生态文明建设,促进资源集约利用和环境保护,建立可持续发展的生态安全网,把改革红利进一步变成生态红利。四是配套推进政治体制和文化体制等上层建筑领域改革,充分保障人民群众参与改革和分享改革红利的权利,维护社会公平正义与和谐稳定。

三、进一步释放改革红利的原则和路径

我国改革已进入深水区 and 攻坚阶段,深化各领域改革,不断取得新突破,进一步释放改革红利,事关社会生产力能否进一步发展,

事关社会主义现代化事业的目标能否顺利实现,事关我们能否成功地把中华民族伟大复兴的中国梦变为现实。改革是决定中国命运的重大决策,改革开放三十多年来的每一个阶段和每一项重大改革,都是在解放思想、凝聚共识、攻坚克难的坚定决心中取得成功的。

在改革起步阶段,我们曾经有过实践是检验真理标准的大讨论,那是一次解放思想、形成改革共识的过程,是改革扬帆启程的前提。上世纪90年代初期,围绕邓小平南方讲话也有一次大讨论,摒弃了姓“社”姓“资”的僵化思想,达成了社会主义市场经济体制改革目标的共识,为改革指明了方向。本世纪初,在申请加入WTO进入最后阶段,社会上也曾围绕怎样对待全球化和加入WTO的利弊产生了很大争论,最终也在实践中达成了共识,使我国成为了全球化红利的重要分享者。每一次共识的形成,都把改革引向了深入,进而创造了改革红利。这也是我国“摸着石头过河”的渐进式改革路径和方法的重要体现。

目前,关于深化改革的必要性,大家认识比较一致。关于深化改革的内容和重点虽有分歧,但分歧不大。比较难以达成共识的问题,集中在深化改革的方向和路径上,党的十八大之前和之后,相关问题仍然是热议的重点。进一步释放改革红利,必须认真总结经验,深入研究讨论,科学把握深化改革的方向和路径,遵循一些基本原则和基本方法。

第一,坚持社会主义市场经济体制改革方向。我国改革事业的纵深推进最终要落脚到让广大人民群众共享红利上来,这与“解放生产

力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”的社会主义本质是一脉相承的,改革就是不断探索社会主义与市场经济相结合的过程。毋庸讳言,近些年随着改革进入深水区和攻坚阶段,针对实践中出现的问题,比如收入差距过大、官员腐败寻租、公民权利受到侵害等具体问题,有些同志提出了一些非议,甚至对社会主义市场经济体制的改革目标产生怀疑和动摇。我国在每一次重大改革面前都有些质疑的声音,给改革造成很大的阻力,这是在所难免的。但需要指出的是,发展中的问题要用发展的方法去解决,改革中出现的问题也必须用改革的办法去解决,不应因为具体问题而怀疑和否定改革的大方向。我们要以马克思主义辩证唯物主义的观点来认识改革中所出现的种种问题,正确地看待局部性问题与全局性问题,科学分析改革中的某些具体问题与改革大方向的关系,稳妥处理和不断解决改革中出现的具体问题,牢牢把握社会主义市场经济体制的改革方向不动摇。

第二,要以更大的政治勇气和智慧深化改革。当前,我国社会结构和利益格局发生深刻变化,各方面要求加快改革的呼声十分强烈,但改革达成共识、形成合力的难度也在加大。深化改革必然触及更深层的利益关系,涉及更广泛的领域,要求更综合的配套,这是改革进入深水区和攻坚阶段的鲜明特点。经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明制度等方方面面的改革相互交织在一起,改革真正成为一项庞大的系统工程。实际上,对于深水区和攻坚期改革难度增大的问题也要辩证地看,历史上每一次重大改革的启动也都面临很大的难度,农村的改革、价格改革、国企改革都曾面

临很大风险,而且这些改革也不具备现阶段已经积累起来的改革经验和物质条件。因此,强调不失时机地以更大的政治勇气和智慧推进改革,着眼点就是一个信心和决心问题。改革如逆水行舟,不进则退,不干可能不犯错误,但要承担历史责任。触及利益比触及灵魂更难,只要真能以壮士割腕的决心和意志推进改革,相信不仅能够改变观念,也可以调整利益。改革是发展的需要,是人民的愿望,付出必要的代价和成本也是在所难免的。邓小平曾告诫我们,“胆子要大,步子要稳,走一走,看一看”,“关键是要善于总结经验,哪一步走得不妥当,就赶快改”,这些话对于今天深化改革仍具有很强的指导意义。

第三,深化改革要有科学的理论作指导。改革是一项前无古人的伟大事业,是有风险的,因为改革涉及人民的切身利益问题,每一步都会影响到亿万人民。过去改革靠问题导航,现在问题越来越多,矛盾越来越复杂,没有理论指导和精细设计不行。未来改革应该加强理论指导,也就是要有顶层设计,有前瞻性和预见性,提前研判未来风险点在哪些地方,有准备有预案,而不能等到问题积累到非常严重了,甚至风险变成危机了,再去改,那样成本和风险都会增大。党的十八大强调加强改革顶层设计,增强改革的整体性和协调性,就是强调理论指导的重要性。在深化改革的过程中,必须坚持中国特色社会主义理论指导,适应国内外形势的新变化,顺应广大人民的新期待,进一步加强对改革规律的研究,深化对改革规律的认识,提高对改革规律的把握能力,最大限度地降低改革的风险。要坚持科学决策、民主决策、依法决策。要按照服务决策、适度超前

的原则,建设高质量的改革智库,探索新型智库的组织形式和管理方式,充分发挥专家学者作用,为中央科学决策提供高质量的智力支持,为改革提供科学的专业理论支撑。加强人民群众对改革的参与,不断完善利益诉求表达机制,使每项改革决策建立在利益最大公约数的基础之上。加强依法推进改革,这是在深水区和攻坚期有效降低改革风险的重要举措。

第四,要继续允许“摸着石头过河”。由于改革的阶段不同,面临的矛盾和复杂性不同,深化改革需要顶层设计,但也必须把顶层设计和基层创新更好地结合起来。顶层设计不是坐在办公室里闭门造车,而是要把顶层设计建立在实践的基础上。要看到,顶层设计借用工程学概念,不可能完全适合社会问题。把未来几十年后的改革任务路线图和时间表都设计得很清楚也有难度,社会问题具有复杂性和矛盾性,需要摸着石头过河。要把两者结合,一方面,坚持搞好顶层设计,从全局上对改革的整体思路、战略取向进行通盘考虑,以加强改革的整体性、系统性和协同性,最大限度地减少改革的系统性风险。另一方面,坚持摸着石头过河,积极汲取广大人民的改革智慧,尊重基层和群众的首创精神,坚持我国三十多年改革自下而上、由易到难的渐进式改革路径。当然,改革实践中有了好的做法、好的经验,也应当注意进行比较、优化和提炼,对经过实践证明符合改革规律的地方和基层经验、做法,应当积极加以总结和推广,适时上升到法律和制度层面,以不断巩固改革成果。

我国未来的改革之路依然任重道远。我们要按照党的十八大

的总体要求,做好打改革攻坚战和持久战的各项准备,以重点领域和关键环节改革为突破口,最大限度地释放和创造改革红利,最大限度地让广大人民群众共享改革红利,为全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈努力。

慕海平 张占斌

一、改革是中国最大的红利	1
二、深化经济体制改革	2
三、经济体制改革释放了巨大的红利	3
四、经济体制改革红利的释放问题	4
五、进一步释放经济改革红利的基本思路	5
六、释放经济改革红利的主要任务	6
七、保障和改善民生	7
八、民生领域取得的成就及存在的差距	8
九、保障和改善民生应遵循的几个基本原则	9
十、进一步推进民生建设应着力抓好的重点	10
十一、保障和改善民生的体制机制障碍	11
十二、促进社会公正	12
十三、促进社会平等	13
十四、初次分配制度	14
十五、再分配制度	15

目 录

序言 改革是中国最大的红利	慕海平 张占斌	1
第一章 深化经济体制改革	张占斌	1
一、以往的经济改革释放了巨大的红利		1
二、制约经济改革红利释放的突出问题		6
三、进一步释放经济改革红利的基本思路		9
四、释放经济改革红利需要进行重点突破		12
第二章 保障和改善民生	龚维斌	18
一、保障和改善民生的重要性		18
二、民生领域取得的成就及存在的差距		20
三、保障和改善民生应遵循的几个基本原则		22
四、进一步推进民生建设应着重抓好的重点工作		28
五、做好保障和改善民生的体制机制保障		30
第三章 促进社会公正	马宝成	34
一、保障机会平等		35
二、深化收入分配制度改革		38
三、继续完善社会保障体系		43