

中国(海南)改革发展研究院改革年度报告

Annual Report on Reform China Institute for Reform and Development

# 2008 新阶段改革的 Starting-point and Trend of China's Reform in the New Stage 起点与趋势

——2008'中国改革评估报告

-2008'Evaluation Report on China's Reform

◎迟福林 主编

Editor-in-chief Chi Fulin



中国经济出版社  
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

Annual Report on Reform By China Institute for Reform and Development

中国(海南)改革发展研究院改革年度报告

# 新阶段改革的起点与趋势

Starting – point and Trend of China’s  
Reform in the New Stage

——2008 年中国改革评估报告

2008 Evaluation Report on China’s Reform

迟福林 主编

Editor – in – chief ChiFulin



北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

新阶段改革的起点与趋势：2008 年中国改革评估报告/迟福林主编. - 北京：中国经济出版社，2008. 3

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8466 - 0

I. 新… II. 迟… III. 经济体制改革—研究报告—中国—2008 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 018765 号

出版发行：中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：www. economyph. com

责任编辑：苏耀彬 (电话：010 - 68354197)

责任印制：石星岳

封面设计：巢新强

经 销：各地新华书店

承 印：北京市地矿印刷厂

开 本：787 × 1092mm 16 开

印张：22.25 字数：400 千字

版 次：2008 年 3 月第 1 版

印次：2008 年 3 月第 1 次印刷

印 数：3000 册

书 号：ISBN 978 - 7 - 5017 - 8466 - 0/F · 7458

定价：58.00 元

---

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225 68341878

## 主要作者

- |      |     |                             |
|------|-----|-----------------------------|
| 总 论  | 迟福林 | 中国（海南）改革发展研究院执行院长、教授        |
| 第一章  | 张承耀 | 中国社会科学院工业经济研究所研究员           |
| 第二章  | 刘尚希 | 国家财政部财政科学研究所副所长、研究员         |
|      | 邢 丽 | 国家财政部财政科学研究所税收研究室副研究员       |
| 第三章  | 曹远征 | 中银国际控股有限公司首席经济学家            |
|      | 鹿 朋 | 中国人民大学经济学院博士研究生             |
| 第四章  | 魏加宁 | 国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员         |
|      | 张立群 | 国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员         |
| 第五章  | 党国英 | 中国社会科学院农村发展研究所宏观经济研究室主任、研究员 |
| 第六章  | 孙立平 | 清华大学社会学系教授                  |
| 第七章  | 谈松华 | 中国教育学会常务副会长                 |
|      | 石卫林 | 北京大学博士研究生                   |
| 第八章  | 莫 荣 | 国家劳动和社会保障部劳动科学研究所副所长、研究员    |
|      | 李 宏 | 国家劳动和社会保障部劳动科学研究所助理研究员      |
| 第九章  | 陈 淮 | 国家建设部政策研究中心主任、研究员           |
|      | 文林峰 | 国家建设部政策研究中心研究员              |
| 第十章  | 齐勇峰 | 国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所研究员     |
| 第十一章 | 李曙光 | 中国政法大学研究生院副院长、教授            |
|      | 于定明 | 中国政法大学博士研究生                 |
| 第十二章 | 汪玉凯 | 国家行政学院教授                    |
|      | 吴倚天 | 北京大学政府管理学院博士研究生             |
|      | 王晓芳 | 北京大学政府管理学院博士研究生             |
| 第十三章 | 陈文敬 | 国家商务部国际贸易经济合作研究院副院长、研究员     |

## 序

改革开放 30 年来,我国已实现由生存型社会向发展型社会的历史转变,“生存型”压力明显减弱,“发展型压力”全面凸显。这主要表现在经济持续快速增长与资源环境约束的矛盾;经济快速增长的巨大潜力同经济增长的体制机制存在缺陷的矛盾;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;全社会公共服务需求全面快速增长与基本公共产品短缺的矛盾;经济发展、社会进步同公共治理滞后的矛盾。我国经济发展与社会转型进程中出现的上述矛盾与问题,是新时期改革发展阶段性的客观反映。正如中共十七大报告指出的,进入新世纪新阶段,我国的改革发展呈现一系列新的阶段性特征。

在这个特定背景下,我院推出这本“2008'改革评估报告”。这份报告在对 2007 年各个领域的改革进行回顾与点评的基础上,重点分析改革进程中面临的新矛盾与新挑战。除总论外,本报告分别从经济体制改革、社会文化体制改革、政治体制改革和对外开放等四个领域就十三个专题进行评估、分析、探讨。本报告力图继承以往年度评估报告求真、务实、客观、公正的风格。此外本报告还收录了“2007'中国改革问卷调查”“2008':我国改革的起点与趋势”以及“2007 年改革大事记”三个附件,以期全面反映我国改革的总体进程。

我的同事匡贤明、王瑞芬、陈所华等参与了本书的出版编辑工作;在此,对与我们有多年合作关系的中国经济出版社表示深深的谢意!

谨以此书纪念我国改革开放 30 周年!

迟福林

2008 年 2 月 1 日

# 目 录

## 序

总论 我国改革的历史新时期 .....	(3)
一、改革开放实现了我国由生存型社会步入发展型社会的 历史性转变 .....	(3)
二、改革正处在历史的新阶段 .....	(6)
三、站在新的历史起点推进全面改革 .....	(10)

## 第一篇 经济体制改革

第一章 国有企业改革：经营绩效与体制挑战 .....	(17)
第一节 2007 年的主要成就 .....	(18)
第二节 目前面临的难点与问题 .....	(23)
第三节 未来的展望 .....	(28)
第二章 财税体制改革：转型关口孕育新突破 .....	(33)
第一节 财政支出结构改革 .....	(34)
第二节 公共收入制度改革 .....	(39)
第三节 财政运行机制改革 .....	(45)
第四节 完善财税政策，促进经济发展方式转变 .....	(48)
第五节 财政改革展望 .....	(51)
第三章 金融改革：转型中谋求新的发展 .....	(54)
第一节 金融机构改革与金融业国际化 .....	(55)
第二节 资本市场持续健康发展 .....	(59)
第三节 加强外汇储备管理、完善人民币汇率形成机制 ...	(66)
第四节 宏观金融调控与货币政策 .....	(68)

第五节	理财市场发展与金融产品创新 .....	(71)
第六节	中国内地和香港金融合作深化 .....	(74)
第七节	金融体制改革展望 .....	(75)
第四章	宏观调控体制：政策调整与体制创新 .....	(81)
第一节	2007 年经济形势分析 .....	(82)
第二节	2007 年宏观经济政策回顾 .....	(86)
第三节	当前宏观经济面临的主要风险 .....	(91)
第四节	关于 2008 年的宏观经济政策 .....	(95)
第五章	农村改革：强农惠农新政 .....	(97)
第一节	农村投入政策分析 .....	(98)
第二节	统筹城乡发展的改革思路 .....	(103)
第三节	农村土地管理的制度与政策 .....	(109)

## 第二篇 社会文化体制改革

第六章	走向民生的 2007 .....	(121)
第一节	从经济增长到民生改善 .....	(122)
第二节	下层民生：问题与挑战 .....	(126)
第三节	利益关系调整与民生改善 .....	(131)
第四节	利益博弈背景下的权利抗争与社会矛盾 .....	(137)
第五节	坚定推进各项关键性改革 .....	(144)
第七章	教育体制改革：在确保公平的底线上寻求效率 .....	(152)
第一节	促进教育公平：2007 年教育体制改革的主题 .....	(153)
第二节	教育体制存在的问题 .....	(160)
第三节	教育体制改革展望 .....	(164)
第八章	劳动保障制度改革：法制化的新进程 .....	(169)
第一节	就业制度 .....	(170)
第二节	劳动合同法 .....	(174)
第三节	农村最低生活保障制度 .....	(183)
第四节	城镇居民基本医疗保险 .....	(185)

第九章	住房体制改革：发展中不断凸显住房保障性 .....	(188)
第一节	住房制度改革的进展与突破 .....	(189)
第二节	住房制度改革存在的难点问题 .....	(195)
第三节	住房制度发展趋势与改革方向 .....	(198)
第十章	文化体制改革：由试点进入全面推开 .....	(203)
第一节	文化体制改革的背景和动因 .....	(204)
第二节	文化体制改革试点的进程回顾 .....	(206)
第三节	2007 年文化体制改革的进展 .....	(210)
第四节	文化体制改革的评估、难点与前景展望 .....	(214)

### 第三篇 政治体制改革

第十一章	民主与法制：让民主与法制成为习惯 .....	(223)
第一节	民主与法制发展现状 .....	(224)
第二节	民主与法制改革面临的难点问题 .....	(233)
第三节	民主与法制改革展望 .....	(236)
第十二章	行政管理体制改革：酝酿新的突破 .....	(239)
第一节	行政管理体制改革的历史经验及其面临的主要问题 .....	(240)
第二节	2007 年行政体制改革与发展 .....	(243)
第三节	行政体制改革的发展方向 .....	(249)

### 第四篇 对外开放

第十三章	以更加主动的姿态推进新阶段的对外开放 .....	(257)
第一节	对外开放的理论基础 .....	(258)
第二节	对外开放的基本历程 .....	(261)
第三节	对外开放的实践与特点 .....	(263)
第四节	加入 WTO 后对外开放政策的发展 .....	(271)
第五节	未来展望 .....	(280)

- 附件一 推进全面改革已成多方共识
- 附件二 2008 年：我国改革的起点与趋势
- 附件三 2007 年改革大事记

# CONTENTS

---

## Foreword

### **Introduction A New Historic Stage of China' s Reform/3**

- Section 1 A Historic Transformation from Subsistence Society to Developmental Society Brought about by Reform and Opening – up/3
- Section 2 China' s Reform Is Now in a Historic New Stage/6
- Section 3 Advancing China' s Reform from a New Historic Starting – point/10

## **I Reform of the Economic System**

### **Chapter I Reform of State – owned Enterprises: Performance and Systemic Challenges/17**

- Section 1 Major Achievements in 2007/18
- Section 2 Current Difficulties and Problems/23
- Section 3 Prospects/28

### **Chapter II Financial and Taxation Reform: Critical Point of Transformation Promising New Breakthrough /33**

- Section 1 Restructuring of the Fiscal Expenditure/34
- Section 2 Reform of the State Revenue System/39
- Section 3 Reform of the Operating Mechanisms of the Public Finance/45
- Section 4 Consummation of the Fiscal and Taxation Policies to Promote the Transformation of Economic Development Models/48
- Section 5 Prospects on Further Fiscal Reforms/51

### **Chapter III Reform of Finance: Seeking New Development in the Process of Transformation /54**

- Section 1 Reform of Financial Institutions and Internationalization of the Finan-

	cial Sector/55
Section 2	Sustainable and Healthy Development of the Capital Market/59
Section 3	Strengthening Management of Foreign Exchange Reserve and Consummating the Mechanism for the Formation of RMB' s Exchange Rate/66
Section 4	Macro Regulation and Control by Financial Means and Monetary Polices/68
Section 5	Development of the Wealth Management Market and Innovation of Financial Products/71
Section 6	Deepening of the Financial Cooperation between Hongkong and the Mainland/74
Section 7	Prospects on the Reform of the Financial System/75
<b>Chapter IV</b>	<b>Macro Regulation and Control: Policy Readjustment and Systemic Innovation/81</b>
Section 1	Economic Situation in 2007/82
Section 2	Review of Macroeconomic Policies in 2007/86
Section 3	Current Major Risks in the Face of the Economy/91
Section 4	Macroeconomic Policy in 2008/95
<b>Chapter V</b>	<b>Rural Reform: New Policies for Strengthening the Agriculture and Benefiting Farmers/97</b>
Section 1	Policies of Investment in Rural Areas/98
Section 2	New Ideas on Reforms to Balance Rural and Urban Development/103
Section 3	Institutions and Policies for Rural Land Administration/109

## II Reforms of the Social and Cultural System

### Chapter VI Prioritization of People' s Livelihood in 2007 /121

- |           |  |
|-----------|--|
| Section 1 | From Prioritization of Economic Growth to Prioritization of People' s Livelihood/122 |
| Section 2 | Livelihood of the Most Disadvantaged Group: Problems and Challenges/126              |

Section 3 Readjustment of Interest Relations and Improvement of People's Livelihood/131

Section 4 Fight for Rights and Social Contradictions in the Game of Interests/137

Section 5 Persistently Pushing forward Key Reforms/144

**Chapter VII Reform of the Educational System: Safeguarding the Basic Equity as the Basis for Seeking Efficiency/152**

Section 1 Promoting Equity in Education: Theme of the Educational System Reform in 2007/153

Section 2 Existing Problems with the Educational System/160

Section 3 Prospects on the Reform of the Educational System/164

**Chapter VIII Reform of the Labor and Social Security System: Toward Rule of Law /169**

Section 1 Employment System/170

Section 2 Law on Employment Contracts/174

Section 3 Rural Minimum Living Standard Security System/183

Section 4 Urban Resident Basic Medical Insurance/185

**Chapter IX Reform of the Housing System: More and More Attention to Housing Security/188**

Section 1 Progress and Breakthroughs in the Reform of the Housing Security System/189

Section 2 Hard Nut to Crack in the Reform of the Housing Security System/195

Section 3 Trends of the Reform and Development of the Housing Security System/198

**Chapter X Reform of the Cultural System: From Pilot Reforms to All-round Reforms /203**

Section 1 Context and Reason for the Reform of the Cultural System/204

Section 2 Review of the Pilot Reforms of the Cultural System/206

Section 3 Progress in the Reform of the Cultural System in 2007/210

Section 4 Evaluation of Difficulties in and Prospects on the Reform of the Cultural System/214

### **III Reform of the Political System**

#### **Chapter XI Democratization and Legalization: Habituation of Democratic and Legitimate Behavior/223**

- Section 1 Status Quo of the Democratic and Legal Development/224
- Section 2 Difficult Problems with the Democratization and Legal Reforms/233
- Section 3 Prospects on the Democratization and Legal Reforms/236

#### **Chapter XII Reform of the Government Administration System: Expected New Breakthroughs/239**

- Section 1 Past Experience in and Major Problems with the Reform of the Government Administration System/240
- Section 2 Reform and Development of the Government Administration System in 2007/243
- Section 3 Orientation of the Government Administration System/249

### **VI Opening – up**

#### **Chapter V III Further Deepen the Opening – up in a More Proactive Manner/257**

- Section 1 Basic Theories on Opening up towards the Outside World/258
- Section 2 Basic Process of China’ s Opening – up/261
- Section 3 Practice and Characteristics of China’ s Opening – up/263
- Section 4 Developments of China’ s Opening – up after Its WTO Entry/271
- Section 5 Prospects on China’ s Future Opening – up/280

#### **Appendix I Shared Understandings of the Need to Push forward All – round Reforms**

#### **Appendix II The Starting Point and Trend of China’ s Reform in 2008**

#### **Appendix III Chronicle of Major Events in China’ s Reform in 2007**

新阶段改革的起点与趋势

Starting-point and Trend of China's Reform in the New Stage

# 总论

Introduction

## 我国改革的历史新时期

A New Historic Stage of China's Reform

## 总论

# 我国改革的历史新时期

“只有改革开放才能发展中国”。始于 20 世纪 70 年代末的改革开放,是我国 30 年来经济发展、社会进步的基本背景。30 年的改革开放,成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折。从而,全面、深刻地改变了我国的发展道路、发展模式和发展进程,由此使我国经济社会发展发生了历史性变化。进入新世纪新阶段,实现我国经济的可持续发展、社会的全面进步,有赖于全面推进经济体制、政治体制、社会体制、文化体制的改革和创新。

### 一、改革开放实现了我国由生存型社会 步入发展型社会的历史性转变

我国既是一个发展中大国,也是一个经济转轨大国。在加快推进经济转轨和社会转型的同时,保持了经济社会的持续快速发展。改革、开放与发展,构成了 30 年来我国发展阶段的基本脉络。

#### 1. 我国开始步入发展型社会的新阶段

从发展阶段看,一个国家或地区将经历从较低水平向较高水平发展的不同阶段,这可以粗略地划分为生存型社会和发展型社会。在生存型社会中,经济社会发展的主要目标之一是解决温饱问题。进入发展型社会,尽管经济发展水平还有待提高,但多数人的温饱问题得到初步解决,发展的目标开始逐步聚焦于人的全面发展。

经过近 30 年的改革,我国经济得到快速的发展。到 2006 年,我国的 GDP 总量是 1978 年的 57.5 倍、进出口贸易总额是 1978 年的 85.3 倍、财政收入是

1978 年的 34.2 倍。随着经济的快速增长,我国的经济结构、社会结构、制度结构发生了深刻的变化。这些变化使我国目前处于新的发展阶段,即由生存型社会开始进入发展型社会。

经济发展水平、消费结构、产业结构、就业结构、城镇化率五个方面的变化,可以作为判断我国开始从生存型社会进入发展型社会的参考性指标。按照这些参考性指标,我国在本世纪初开始由生存型社会进入发展型社会。这个判断,与我国在本世纪初“实现了由解决温饱到总体上达到小康的历史性跨越”的判断相一致。

(1) 经济发展水平。根据邓小平的设想,我国要实现小康,达到第三世界中比较富裕的国家水平,一个重要的标准就是人均国民总收入达到 1000 美元。这也是一个国家消费结构升级的重要起点。到 2002 年,我国人均国民总收入已经达到 1100 美元;初步估算,到 2007 年,我国人均国民总收入达到了 2550 美元左右<sup>①</sup>。

(2) 产业结构。用产业结构分析一个国家或地区的发展阶段时,通常把第一产业的产值不超过 10% (亚洲国家不超过 15%)、第三产业的产值超过 40% 作为一个参考指标。我国在 2001 年第一产业产值降到 15% 以下,第三产业产值首次超过 40%。2007 年,我国第一产业产值比重已经下降到 11.7%。

(3) 消费结构。根据联合国粮农组织的标准,恩格尔系数在 59% 以上为贫困;50% ~ 59% 为温饱;40% ~ 50% 为小康;30% ~ 40% 为富裕。我国城镇居民恩格尔系数在 1996 年降到 50% 以下,2000 年农村居民恩格尔系数也降到 50% 以下,表明我国城乡居民生活整体上达到了小康水平。到 2006 年,我国城镇恩格尔系数进一步降到 35.8%,农村恩格尔系数则降到 43%。

(4) 就业结构。按照国际通行的标准,工业化初期结束的标志之一是农业劳动力比重不超过 55%;工业化中期结束时农业劳动力比重低于 30%。我国的农业劳动力比重在 2000 年低于 50%;到 2006 年,我国农业劳动力比重下降到 42.6%。

(5) 城镇化进程。城镇化水平是衡量一个国家或地区现代化程度的重要标志。世界银行对全球 133 个国家的统计资料表明,当人均国内生产总值从 700 美元提高到 1000 ~ 1500 美元、经济步入中等发展国家行列时,城镇化进

程加快,城镇人口占总人口比重将达到 40% ~ 60%。2003 年我国城镇人口占总人口比重首次超过了 40%。到 2006 年,我国这一指标进一步提高到 43.9%。

## 2. 30 年的改革开放是推动我国进入发展型社会的主要动力

(1) 我国发展阶段的历史性跨越与经济转轨、社会转型同步。我国发展阶段的提升,是在由计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中实现的。在这一过程中,单一的公有制被多种所有制的共同发展所取代;政府集中管制的价格机制为供求关系决定的价格机制所取代;政府运用行政手段调控经济的格局为主要运用经济手段的宏观调控所取代。总的来说,市场在资源配置中的基础性作用日益增强,为促进我国经济社会发展水平的不断提高创造了条件。

我国发展阶段的变化,也是在社会转型背景下发生的。我国正由农业社会向工业社会过渡,由封闭半封闭社会向开放社会过渡,这使得我国面临空前的社会流动和社会变革。在这个背景下,传统计划经济时代相对简单的社会结构逐步演变为市场经济条件下相对复杂的社会结构。

(2) 市场化改革对我国发展阶段的跨越贡献突出。改革开放 30 年来,不断完善的市场经济体制激发了经济活力,促进了经济的快速发展。这为我国从生存型社会向发展型社会过渡奠定了坚实的基础。

我国以渐进方式推进的市场化改革,形成了统一的市场运行机制和 market 体系。在这个进程中,实现了用双轨体制逐步取代计划经济体制,并且进一步由市场经济体制逐步取代双轨过渡体制。

在这 30 年的改革进程中,我国在所有的经济领域和环节,大步推进各类有形市场的发展,形成完整的市场体系;全面引入包括竞争、风险、供求在内的市场机制,让各类市场参数正常运转;通过市场运行中的各种经济组织和所有制改革,完善市场基础;通过法律重新确认财产所有权,形成真正的商品交易者。

30 年的市场化改革,是我国经济社会发生巨大变化的主要动力。一方面,市场化改革使市场逐步代替政府,成为资源配置的主体。市场在资源配置中起基础性作用,保障了资源的优化使用。这是我国经济活力得到释放的重要原因。另一方面,更重要的是,伴随着思想解放的市场化进程,在实践中又加快了思想解放的进程。

许多研究已经量化了市场化改革在促进我国经济社会发展中的巨大贡献。例如,中改院的研究表明,从 2000 年 ~ 2005 年我国人类发展指数(HDI)