

'08 中国改革 跟踪报告

Report on China
Reform Progress

国家发展和改革委员会

经济体制与管理研究所 课题组



高等教育出版社
Higher Education Press

'08 中国改革跟踪报告

Report on China Reform Progress

国家发展和改革委员会
经济体制与管理研究所 课题组



高等教育出版社
Higher Education Press

中国改革跟踪报告 80'

图书在版编目 (CIP) 数据

'08 中国改革跟踪报告 / 国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所课题组. —北京: 高等教育出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 04 - 024765 - 7

I. 0... II. 国... III. 体制改革 - 研究报告 - 中国 - 2008
IV. D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 072372 号

策划编辑	肖彤岭	责任编辑	岩 峰	封面设计	韩璐儿
版式设计	韩璐儿	责任校对	金 辉	责任印制	朱学忠

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010 - 58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	网 址	http://www.hepsd.cn
邮政编码	100120		http://www.hep.com.cn
总 机	010 - 58581000		

印 刷 北京新丰印刷厂

开 本	787 × 1092 1/16	版 次	2008 年 6 月第 1 版
印 张	15.5	印 次	2008 年 6 月第 1 次印刷
字 数	260 000	定 价	29.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 24765-00

'08 中国改革跟踪报告

课题组成员名单及分工

指导顾问

聂高民 经济体制与管理研究所所长

课题组组长

李振京 经济体制综合研究室主任

课题组成员

李建新	社会调查中心主任
冯 冰	经济体制综合研究室
张林山	经济体制综合研究室
郭冠男	经济体制综合研究室
郑 欣	科研组织处

前言

从1978年十一届三中全会开始算起,我国的改革开放事业步入了第30个年头。30年改革大业,风风雨雨,是我国历史上从未有过的大变革时期,整个中国的面貌发生了天翻地覆的变化。变化之快,令人目不暇接;变化之大,引得世人瞩目。

我国选择的是一条渐进式改革开放道路,没有现成的经验可学,也没有系统的理论指导,“摸着石头过河”走过了近30年。这期间,国内外各界有关我国改革问题的研究与评论也呈汗牛充栋之势,涉及面非常广,大部分针对某一领域的专项改革,如国有企业改革、金融体制改革、投资体制改革、收入分配制度改革等,也有相当一部分是对我国改革事业总的分析与评述。但对我国改革形势进行跟踪研究分析的,到目前为止,国内也只是一两家单位在做,而且也仅限于改革信息跟踪,未能对一手资料进行深入的加工分析,并在此基础上提出有针对性的政策建议。正是在这一背景下,我们申报立项开展“经济体制改革动态跟踪与改革建议”课题研究。

围绕改革形势跟踪,我们将课题研究的主要内容定位为:(1)密切跟踪经济体制改革领域的理论动态,特别是关注政府层面的理论发展与创新,搜集和整合相关研究机构和专家学者的观点、评论及争议,力图完整记录一段时期内经济体制整体改革或是某一领域内改革理论轨迹。(2)对经济体制重大改革实践进行动态跟踪,描述现状,必要时辅之以实地调查研究,及时发现并反映改革实践中存在的问题。(3)在进行理论和实践跟踪的同时,对理论动态和实践发展有关问题的来龙去脉加以必要的分析和评论,并在此基础上形成自己的政策建议,服务于政府和社会。

然而,改革跟踪研究不是一件轻松的事。首先,经济体制改革涉及面广,层次多,影响复杂,涉及的行业、部门、领域众多,长期跟踪和全盘把握经济体制的理

论和实践动态对有限的研究人员和经费是一个考验。其次,在跟踪研究过程中,我们明显感觉到自身的知识水平和知识结构不能很好地满足研究需要。改革涉及的领域众多,而我们熟悉的领域毕竟有限。有时为了跟踪某一领域的最新进展,我们不得不抓紧时间“充电”。其三,跟踪改革进展还相对容易些,而分析问题和提出建议通常是比较困难的。在研究中我们感觉到,虽然我国的改革开放事业进行了将近30年,改革事业取得了重大进展,但一些重要领域的关键问题始终都没有得到很好解决,同样的问题与建议仿佛是年年都要提出来。这与经济形势跟踪研究是截然不同的。因此,这对我们未来的改革跟踪研究提出了新的挑战。

课题立项后,在没有任何经验可循的情况下,我们及时举行了专家座谈会,邀请多年来一直从事改革研究的专家学者帮我们理思路、提建议。课题组分工合作,多次举行内部讨论交流会,定期检查进展情况。同时,我们在研究过程中,也不断向所内的资深研究人员寻求经验。为了及时跟踪改革动态,获取一些重要领域的最新进展,我们在充分利用网络资源的同时,主动出击,向相关部门索要材料;为了准确分析和把握当前的改革形势及今后的改革任务,我们又采取专家座谈会、个别领导和专家访谈等多种形式,认真听取他们的意见和看法。这里特别强调指出的是,发改委体改司给了我们很多指导,使我们少走了许多弯路。他们提供的许多改革信息给我们的研究带来很多便利。

改革跟踪研究光有理论跟踪不行,单靠追踪中央部门出台的改革措施也还不够,必须得深入下去,走调查研究之路。实际上,在中央没有出台改革措施的时候,许多地方不等不靠,主动想办法、找出路,在突破改革的难点和重点方面搞得有声有色,创造性地开展了大量工作。很多改革都是从地方率先突破,进而成为全国性的改革政策的。因此,在一开始的课题立项里,我们就做了调查研究的安排。2007年,我们先后考察了辽宁省、四川省的社会保障状况,天津市滨海新区、成都市综合配套改革状况等。通过调研,我们不但了解了这些地方改革的最新进展,也对他们在改革过程中面临的问题有了更深的感触。这些都详细地反映在我们的调研报告里。

课题组一共完成了1份改革跟踪年度总报告,4份关于改革形势分析与建议的季度报告,9份改革跟踪专题研究报告,3份调研报告,总共近20万字。在研究过程中,我们始终重视为发展改革中心工作服务,及时将研究成果报送有关司局参

考，完成了宏观院下达的3个应急课题。在所领导的直接参与下，通过与体改司领导及主要负责同志的多次探讨，签订了司所合作备忘录，本课题成为我所服务发展改革委指导全国经济体制改革职能研究的主要载体之一。同时，我们也非常重视研究成果的公开发表，力争课题研究为社会服务。截至2007年12月，本课题组公开发表了15篇文章。经过一年的锻炼，我们初步探索走出了一条改革跟踪研究之路。尽管我们的水平有限，成果质量也一般，但这毕竟是开始，往后的路还很长。我们的改革跟踪研究还要继续，并且要不断地探索创新，诚恳盼望院内外专家进行批评与指导。

最后，我们要特别感谢宏观院和我所领导对这个课题的大力支持，感谢院内外专家在不同阶段给本课题研究提出的许多宝贵意见和建议，感谢我委体改司对课题研究的热情指导，感谢天津市滨海新区管委会、辽宁省发改委、四川省发改委、成都市发改委等单位为课题实地调研提供了极大方便和支持。

经济体制改革动态跟踪与改革建议课题组

2008年1月20日

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E-mail: dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100120

购书请拨打电话：(010) 58582141 58582135

目 录

年度总报告

08 中国改革跟踪报告	1
一、2007 年改革进展	2
二、进一步深化改革面临的主要问题	20
三、2008 年改革工作建议	29

分期报告之一 (2007 年 1—3 月)

深化改革的重点难点问题与政策建议	43
一、推进经济体制改革在重点领域和关键环节取得新的突破	44
二、加大支持力度,扎实推进社会主义新农村建设	46
三、关注民生问题,促进社会主义和谐社会建设	47

分期报告之二 (2007 年 1—6 月)

上半年改革形势分析和下半年改革建议	50
一、上半年改革进展	50
二、当前深化改革面临的主要问题	53
三、下半年改革工作建议	55
四、关于改革问题的几点思考	58

分期报告之三 (2007 年 1—9 月)

前三季度改革进展与四季度改革工作重点	61
一、2007 年 1—9 月份改革进展	61
二、四季度深化改革面临的主要问题	65

三、进一步深化改革的重点领域	67
----------------------	----

分期报告之四

对十七大报告中有关改革问题的解读	72
一、高度肯定了改革开放的地位和作用	72
二、系统阐述了改革开放的伟大历史进程和宝贵经验	73
三、明确回答了近年来有关改革问题的争论	74
四、深刻阐明了改革开放的目的和总体要求	75
五、进一步指出了深化改革的基本方向和重要举措	76

专题报告之一

2007年“两会”改革热点议题综述	81
一、推进经济体制改革在重点领域和关键环节取得新的突破	81
二、加大支持力度,扎实推进社会主义新农村建设	88
三、加强节能减排的立法与考核,促进经济增长方式转变	89
四、关注民生问题,促进社会主义和谐社会建设	90
五、加强制度层面的反腐倡廉工作	96

专题报告之二

2007年上半年地方改革进展跟踪	97
一、2007年国家在改革方面的政策走向	97
二、各地改革进展情况	98
三、进一步改革展望与政策建议	104

专题报告之三

2007年上半年行业体制改革形势分析及政策建议	107
一、宏观层面改革力度加大	107
二、重点领域改革取得一定进展	110
三、进一步推进行业体制改革的政策建议	113

专题报告之四

认清问题 明确重点 深化改革 促进服务业健康发展 117

一、认清我国服务业存在的主要问题 117

二、明确我国服务业发展的关键领域 120

三、深化改革，完善促进服务业发展的体制机制 123

专题报告之五

社会保障制度改革重点问题跟踪与政策思考 129

一、我国社会保障制度改革历程（改革开放以来） 129

二、当前社会保障制度存在的主要问题 132

三、下一步改革面临的挑战与重点难点问题 134

四、当前改革存在的争论与分歧 137

五、未来发展的几点思考 141

专题报告之六

我国就业制度改革跟踪及对策分析 145

一、我国就业制度改革的历史轨迹 145

二、我国的就业现状及特点 147

三、就业问题产生的原因分析 150

四、我国就业制度改革的对策思考 153

专题报告之七

金融体制改革进展跟踪及政策建议 159

一、金融机构改革 159

二、金融市场改革 162

三、宏观金融调控和制度建设 164

四、下一步应该关注的问题 167

专题报告之八

国家综合配套改革进展跟踪及政策建议	172
一、上海浦东新区的改革进展	173
二、天津滨海新区的改革进展	175
三、成都市、重庆市的改革进展	178
四、问题与建议	181

专题报告之九

资源管理体制改革形势 进展与建议	186
一、我国资源形势依然严峻	186
二、资源管理体制改革取得初步进展	188
三、我国资源管理体制存在的问题	191
四、政策建议	193

调研报告之一

天津滨海新区综合配套改革进展情况调研报告	195
一、基本情况	195
二、综合配套改革试验的进展情况	196
三、存在的主要问题	202
四、政策建议	203

调研报告之二

辽宁省社会保障制度改革进展及启示	207
一、辽宁省社会保障制度改革的形势与进展	208
二、辽宁省社会保障持续发展面临的问题	213
三、辽宁省社会保障制度改革的启示	215
四、构建和谐社会, 深化社会保障制度改革的政策建议	218

调研报告之三

成都市统筹城乡发展追踪调研	221
一、基本情况	221
二、主要做法	222
三、几种典型模式	226
四、启示与建议	231

2007年中国改革跟踪报告

内容摘要：本报告以2007年各地各部门改革实践为依据，跟踪和评估2007年我国改革事业所取得的进展、存在的问题，并且在此基础上提出有针对性的政策建议。

改革进展：行政管理体制改革稳步推进，完善市场经济基础和规范市场经济秩序的工作得到重点突破，国有企业改革继续深化，财税体制改革取得新进展，金融体制改革步伐加快，资源环境价格改革初步展开，综合配套改革扩展延伸，社会领域各项改革逐步推进；党的十七大对29年的改革开放事业做出系统总结，使我国的改革开放事业完成了由理论和实践探索向国家普世价值观的历史性转变。

存在的问题：中央政府宏观调控任务艰巨，改革工作一定程度上被搁置；特别是对整个体制改革工作影响较大的行政管理体制改革和垄断行业改革进展不大，推动经济发展方式转变的财税、价格、投资体制尚未有效形成；社会领域改革面临诸多体制机制障碍，一些社会问题和社会矛盾凸现。

政策建议：2008年的改革工作，要进一步提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性；要以转变政府职能、建设服务型政府为着力点，大力推进行政管理体制改革；要继续推进国有企业和垄断行业改革，促进形成市场有效竞争格局；进一步深化金融体制改革，构建现代金融体系，加强和改进金融监管，防范金融风险；要加快推进社会领域各项改革，促进社会和谐稳定。

一、2007 年改革进展

2007 年,围绕进一步发挥市场配置资源基础性作用、全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会,各级政府深入推进改革工作,一些重要改革领域取得了新的进展。在理论政策领域,党的十七大报告对改革开放做出了系统总结和总体部署,使我国的改革开放事业在近 30 年后,完成了一个由理论和实践探索向国家普世价值观的历史性转变。

(一) 行政管理体制改革稳步推进

1. 建立和完善行政监督问责制度

2007 年,国务院先后发布了《行政机关公务员处分条例》,审议通过了《生产安全事故报告和调查处理条例(草案)》,发布了《行政复议法实施条例》。其中《行政机关公务员处分条例》是新中国成立以来第一部全面、系统规范行政惩戒工作的专门行政法规,对行政机关公务员处分的原则、种类、适用、权限、程序和申诉等作了明确规定。颁布实施《条例》是加强公务员制度建设的重要举措,是加强行政机关公务员队伍建设的重要手段,是加强政府自身建设的重要途径。

2. 行政管理方式不断创新

其一,《中华人民共和国政府信息公开条例》公布,并将于 2008 年 5 月 1 日起施行。《条例》首次从法律上对政府信息公开做了明确规定,使广大群众对行政机关的职责权限、办事程序、办事结果、监督方式等信息能够一目了然,保障了群众的知情权、参与权和监督权。《条例》的出台是对政务公开制度的完善,有助于推动政务公开在法制的轨道上开展,彰显了中国建立透明政府和服务型政府的决心。地方性的信息公开条例也在逐步制定,目前,共有 14 个省、自治区、直辖市和 16 个较大的市制定了有关政府信息公开的地方性法规、规章。

其二,全国人大常委会审议通过《突发事件应对法》。这是中国制定的第一部规范应对各类突发事件共同行为的法律。法律明确了应对突发事件中政府的责任,对各级 government 在不同时期应该做什么和怎么做都作了细致规定,同时,也要求公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。它的颁布施行,标

标志着党的执政能力和政府行政水平的进一步提升，标志着中国的社会管理与公共服务日渐成熟。

其三，《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》于2007年5月1日起施行。这是新中国成立以来第一部规范地方机构编制管理的行政法规，填补了地方机构编制管理工作的法制空白，促进了机构编制的规范化、法制化。《条例》对地方机构编制管理的原则、条例的适用范围、行政机构设置和编制管理、监督检查、法律责任以及事业单位的机构编制管理等方面作了比较明确的规定。

3. 继续深化审批制度改革

国务院办公厅下发了《关于进一步清理取消和调整行政审批项目的通知》，对进一步深化行政审批制度改革作出了部署。截至目前，2007年以来对国务院部门行政审批事项共进行了四轮清理审核。在前三轮清理基础上，第四轮又取消和调整了186项审批项目。自2001年9月国务院对全面推进行政审批制度改革做出部署以来，国务院各部门共取消和调整行政审批项目1992项，各省、自治区、直辖市也陆续取消和调整了半数以上的审批项目。同时，各地推进了建立行政审批电子监察系统的工作，强化了对行政审批权的监督制约。

4. 行业协会改革稳步推进

国务院发布了《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》。总体要求是坚持市场化方向、坚持政会分开、坚持统筹协调、坚持依法监管，理顺政府与行业协会之间的关系，明确界定行业协会职能，使行业协会改革与政府职能转变相协调。《意见》要求，各级人民政府及其部门要把适宜于行业协会行使的职能委托或转移给行业协会，在出台涉及行业发展的重大政策措施前，应主动听取和征求有关行业协会的意见和建议。行业协会应积极参与相关法律法规、宏观调控和产业政策的研究、制定，参与制定修订行业标准和行业发展规划、行业准入条件，完善行业管理，促进行业发展。

5. 发扬民主和预防腐败工作体制建设取得新进展

2007年上半年两位非中共人士万钢、陈竺分别就任科技部和卫生部部长，成为改革开放以来第一位和第二位担任政府部门正职的非中共党人。9月份，国家预防腐败局正式揭牌成立，这是我国第一次设立的国家级专门预防腐败的机构。

（二）完善市场经济基础和规范市场经济秩序的工作得到重点突破

1. 《物权法》通过

2007年3月16日十届全国人大第五次会议通过《中华人民共和国物权法》，10月1日起施行。《物权法》是我国社会主义法律体系中的一部基本法律，它的功能在于明确财产所有、充分发挥财产的效用。《物权法》中规定的所有权制度、用益物权制度和担保物权制度，关系着坚持和完善国家基本经济制度、完善社会主义市场经济体制、实现和维护最广大人民的根本利益。

2. 《反垄断法》终获通过

2007年8月30日十届全国人大常委会第二十九次会议通过《反垄断法》，自2008年8月1日起施行。《反垄断法》是我国确立社会主义市场经济活动基本规则和规范市场经济活动的一部重要法律。它的颁布实施对于预防和制止垄断行为，维护市场公平竞争，增强我国经济活力和竞争力，保护消费者的利益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展，具有重大而深远的意义。

3. 市场准入进一步放开

国务院于2007年3月份发布了《关于加快发展服务业的若干意见》，要求加快服务业领域改革开放。《意见》提出，要建立公开、平等、规范的服务业准入制度。鼓励社会资金投入服务业，大力发展非公有制服务企业，提高非公有制经济在服务业中的比重。凡是法律法规没有明令禁入的服务领域，都要向社会资本开放；凡是向外资开放的领域，都要向内资开放。此外，国防科工委印发了《关于非公有制经济参与国防科技工业建设的指导意见》，鼓励、支持和引导非公有制经济参与国防科技工业等领域的建设和发展。

（三）国有企业改革继续深化

1. 企业股份制改革和上市步伐加快

2007年，我国中央企业加快整体上市和回归A股市场步伐。9家企业实现了境内外首次公开发行股票并上市，中国中铁实现了主业资产整体上市。中国远洋、中国神华、中国石油、中国铝业、中海油服、中海集运等6家企业H股回归A股。鞍钢股份、中国船舶等12家企业境内增发、配股。2007年7月，国务院国