

国家发展和改革委员会宏观经济研究院 2009 年度重点课题

“十二五”时期经济体制改革 总体思路研究

聂高民 李振京 等著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

国家发展和改革委员会宏观经济研究院
2009 年度重点课题

“十二五”时期经济体制改革 总体思路研究

“Shierwu” Shiqi Jingji Tizhi Gaige Zongti Silu Yanjiu

高民 李振京 等著



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS · BEIJING

图书在版编目 (CIP) 数据

“十二五”时期经济体制改革总体思路研究 / 聂高民等著. —北京: 高等教育出版社, 2010. 10
ISBN 978-7-04-031070-2

I. ①十… II. ①聂… III. ①经济体制改革-研究-中国-2011~2015 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 194728 号

策划编辑 肖彤岭
版式设计 宋新士

责任编辑 岩峰
责任校对 王雨

封面设计 韩璐儿
责任印制 毛斯璐

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市朝阳区惠新东街 4 号
邮政编码 100120

购书热线 010-58582141
网 址 <http://www.hep.com.cn>
<http://www.hepsd.cn>

印 刷 国防工业出版社印刷厂

开 本 787 × 960 1/16
印 张 27.25
字 数 459 000

版 次 2010 年 10 月第 1 版
印 次 2010 年 10 月第 1 次印刷
定 价 56.00 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 31070-00

“十二五”时期经济体制改革总体思路研究

课题组成员名单

课题组长

- 聂高民 国家发展改革委经济体制与管理研究所
李振京 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室

课题组成员

- 黄云鹏 国家发展改革委经济体制与管理研究所市场体系研究室
姬鹏程 国家发展改革委经济体制与管理研究所科研管理处
张 征 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室
冯 冰 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室
徐兰飞 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室
张林山 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室
郭冠男 国家发展改革委经济体制与管理研究所经济体制综合研究室
郑 欣 国家发展改革委经济体制与管理研究所科研管理处

前 言

“十二五”时期的经济体制改革面临着长期、中期、短期形势的“共振”。从长期看，经过三十多年的改革开放，已经实现了现代化建设“三步走”战略的前两步战略目标，正朝着第三步战略目标前进，经济社会发展正逐步转向以人为本、全面协调可持续的科学发展轨道，对改革提出了新的要求。从中期看，完善社会主义市场经济体制进入攻坚阶段，既要更大程度、更好地发挥市场配置资源的基础性作用，又要克服市场机制自身存在的某些缺陷，触动深层矛盾的任务更加迫切。从短期看，国际金融危机引发了世界经济格局的深刻调整，各国均在积极寻求新一轮科技革命突破和新的经济增长点，国际竞争有增无减，我国长期形成的粗放经济发展方式面临加速转型的强大压力，以改革促发展的重要性更加突出。

本研究报告对2003年提出科学发展观和颁布《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称决定）以来的经济体制改革进展和“十二五”时期经济体制改革面临的形势进行了分析和判断，提出了“十二五”时期经济体制改革必须破解的深层次体制矛盾和改革攻坚部位，在此基础上，阐述了“十二五”时期经济体制改革的指导思想、基本要求、主要任务和工作布局。我们的研究工作从以下几个方面重点展开。

其一，强调“十二五”时期是完善社会主义市场经济体制的攻坚阶段。随着经济体制改革进入完善阶段，渐进式改革从以“破”为主转向以“立”为主，改革的阻力从过去的认识问题转向利益问题。当前，经济体制改革既面临着传统计划体制改革不彻底带来的问题，也面临新体制发育不成熟带来的新障碍。因此，“十二五”时期既是全面建设小康社会承上启下的重要时期，也是完善

社会主义市场经济体制的攻坚阶段。改革的攻坚性既表现为要勇于打破原有改革不到位或者错位导致的体制路径依赖，又要积极开拓创新和着力构建有利于科学发展与和谐发展的体制新基础。“十二五”改革必须体现如下基本要求：一是要在更好地发挥市场配置资源基础上转变发展方式；二是要更好地体现中国特色社会主义共同富裕目标；三是要更好地体现经济体制改革的阶段性特征。

其二，强调从经济体制改革视角看经济社会发展的重大体制性瓶颈问题，分析这些瓶颈背后的体制原因，进而确立以改革促进发展的基本思路。这里说的重大瓶颈问题及其深层体制羁绊和制约，具有全局性和根本性，并不是所有发展问题都是体制性问题，只有受制于体制制约、又是事关长期发展、带有根本性的重大发展问题才是必须破解的重大瓶颈问题。“十二五”时期的经济体制改革推进的关键，是能否破解这些制约我国经济社会发展的重大体制性瓶颈问题。为此，我们强调经济体制改革需要围绕解决深层矛盾，在以下几个重要领域和关键环节上取得突破：一是破除经济结构调整的体制障碍，推进经济发展方式转变；二是破解城乡二元结构背后的体制约束，推进城市化进程；三是克服以财富分配为内核的重大民生问题背后的体制症结，推动和谐社会建设迈上新台阶；四是继续完善基本经济制度。

其三，强调从发展和改革的关系、经济体制改革自身的历史与逻辑两个角度把握“十二五”时期经济体制改革的攻坚部位。我们既从发展与改革的关系角度论述了“十二五”时期经济体制改革必须破解的深层次体制矛盾，也从经济体制改革自身的历史和逻辑进行了分析，通过两条分析路径的结合，提出了生产要素改革是“十二五”时期经济体制改革的攻坚部位。

其四，强调对“十二五”时期经济体制改革的总体把握和布局。在分析和把握深层次体制矛盾和确立攻坚部位的基础上，把相关改革提升到突出重要位置，转变一些改革的推进方式和路径，继续深化业已进行的各方面的改革；按照提高改革决策科学性、增强改革措施协调性的要求，提高经济体制改革的系统性、统筹性，完善改革推进的工作机制。

本课题研究成果由一份总报告、十份重点领域专题报告和五份调研报告构成。专题研究报告和调研报告既是总报告形成的基础，又是对总报告的细化和延伸。在研究过程中，课题组坚持理论和实践相结合、案头研究和专家咨询相

结合、课题研究和为发展改革服务的实际应用相结合的原则，赴江苏、四川、重庆、陕西、宁夏等地进行了大量调查研究，多次邀请院内外专家进行咨询研究，保持与国家发改委体改司的密切合作协调，取得了良好效果。

在本课题研究过程中，林兆木、孔泾源等专家给予过重要意见。徐善长、宋葛龙等同志参与过总报告中第五部分“经济体制改革任务和布局”的部分工作。在课题开题时得到了林兆木、白和金、罗云毅、李军杰等专家对课题的指导。在此一并示谢。

感谢国家发改委宏观经济研究院和国家发改委体改司领导对本课题的大力支持，感谢院内外其他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，感谢相关地区对我们的调研工作提供的帮助。由于水平能力所限，我们的研究工作存在许多不足之处，请各级领导、专家和关心支持改革研究工作的各方面人士给予批评指教。

“十二五”时期经济体制改革总体思路研究课题组

2009年12月30日

目 录

总报告缩写稿 1

- 一、“十二五”时期经济体制改革形势分析与判断 1
- 二、“十二五”时期经济体制改革必须破解的发展瓶颈背后的深层体制矛盾 4
- 三、“十二五”时期经济体制改革的攻坚部位 5
- 四、“十二五”时期经济体制改革的指导思想与基本要求 8
- 五、“十二五”时期经济体制改革任务和布局 8

总报告：“十二五”时期经济体制改革总体思路 13

- 一、“十二五”时期经济体制改革形势分析与判断 14
- 二、“十二五”时期经济体制改革必须破解的深层次体制矛盾 31
- 三、“十二五”时期经济体制改革的攻坚部位 51
- 四、“十二五”时期经济体制改革的指导思想与基本要求 62
- 五、“十二五”时期经济体制改革任务和布局 66

专题研究报告之一：“十二五”时期经济体制改革形势分析 78

- 一、2003年以来经济体制改革进展 79
- 二、现阶段改革进展的综合判断 92
- 三、经济社会发展步入新时期的机遇和挑战 96
- 四、新时期推进经济体制改革的主要特点 105

专题研究报告之二：“十二五”时期完善社会主义初级阶段基本经济制度研究 117

- 一、关于基本经济制度的理论和政策回顾 118
- 二、我国各种所有制经济发展现状 120
- 三、“十二五”时期进一步完善基本经济制度必须明确的几个重大理论和现实问题 123
- 四、“十二五”时期完善基本经济制度的总体思路 131

专题研究报告之三：“十二五”时期生产要素配置方式改革研究 143

- 一、与生产要素配置方式改革紧密相关的经济社会发展重大瓶颈问题 143
- 二、“十二五”时期生产要素配置方式改革的历史与逻辑必然性 168
- 三、“十二五”时期生产要素配置方式改革的战略取向与基本思路 178

专题研究报告之四：“十二五”时期土地制度改革的基本思路 190

- 一、我国土地制度的基本框架与特征 190
- 二、“十二五”时期土地制度改革的总体思路 200
- 三、“十二五”时期土地制度改革的重点方向与试点建议 204

专题研究报告之五：“十二五”时期统筹城乡改革思路研究 213

- 一、统筹城乡经济社会发展的战略意义 213
- 二、统筹城乡经济社会发展的基本条件和内在动力 217
- 三、统筹城乡经济社会发展面临的主要问题和体制性障碍 221
- 四、“十二五”期间统筹城乡发展总体思路 224
- 五、“十二五”期间要积极推进关键性体制改革探索与创新 229

专题研究报告之六：“十二五”时期资源环境制度改革研究 237

- 一、“十二五”时期我国面临的资源环境条件 238
- 二、我国资源环境问题的制度性因素分析 243

- 三、“十二五”期间资源环境改革总体思路 247
- 四、“十二五”期间资源环境制度改革重点领域 248

专题研究报告之七：“十二五”时期收入分配制度改革研究 254

- 一、“十一五”期间我国收入分配制度改革的主要进展与成就 254
- 二、当前我国收入分配中面临的突出问题与深层次矛盾 259
- 三、“十二五”时期深化收入分配制度改革的重要意义 264
- 四、“十二五”时期收入分配制度改革指导思想和基本原则 267
- 五、“十二五”时期收入分配制度改革的主要任务及政策措施 270

专题研究报告之八：“十二五”时期社会保障制度改革总体思路研究 276

- 一、“十一五”时期我国社会保障制度改革的主要进展与成就 276
- 二、当前我国社会保障制度改革中面临的突出问题 280
- 三、“十二五”时期我国社会保障制度改革面临的经济社会形势与挑战 282
- 四、“十二五”时期我国社会保障制度改革的总体思路 284
- 五、“十二五”时期我国社会保障制度改革的主要任务及政策举措 286

专题研究报告之九：“十二五”时期我国区域协调发展机制研究 290

- 一、“十一五”时期我国区域协调发展情况 291
- 二、“十二五”时期完善我国区域协调发展机制总体思路 297
- 三、我国“十二五”时期完善区域协调发展机制的主要任务 299
- 四、“十二五”时期区域协调发展机制的政策保障 303

专题研究报告之十：“十二五”时期科技体制改革与国家创新体系建设研究 306

- 一、“十一五”时期的科技体制改革与国家创新体系建设 306
- 二、我国科技体制和国家创新体系现存的主要问题 309
- 三、科技体制改革和国家创新体系建设面临的形势 313
- 四、深化改革的指导思想与战略目标 315

五、基本框架与战略措施 316

调研报告之一：西安市经济体制改革情况调查报告 324

- 一、西安市经济体制改革的基本情况 325
- 二、下一步改革面临的主要困难和问题 326
- 三、关于推进改革工作的策略和方法的几点建议 328

调研报告之二：重庆市统筹城乡发展综合配套改革调研报告 334

- 一、重庆市统筹城乡发展改革的基础及工作进展 335
- 二、重庆市统筹城乡发展改革中的几种典型作法或模式 339
- 三、重庆市统筹城乡发展改革中面临的主要问题 342
- 四、主要政策建议 343

调研报告之三：嘉兴市统筹城乡发展综合配套改革调研报告 348

- 一、嘉兴市统筹城乡发展改革的基本情况 349
- 二、嘉兴市统筹城乡发展改革的主要作法 350
- 三、嘉兴市统筹城乡发展改革中存在的突出问题 356
- 四、调研启示和试点政策建议 358

调研报告之四：石嘴山市统筹城乡发展进展状况调研报告 360

- 一、调研总体判断 360
- 二、统筹城乡改革试验进展情况 361
- 三、继续推进统筹城乡发展面临的主要问题 364
- 四、主要政策建议 366

调研报告之五：榆林市加快体制改革促进资源型城市转型调研报告 369

- 一、榆林市资源型城市特征 369
- 二、榆林市加快体制改革促进资源型城市转型的作法 371
- 三、当前存在的问题 373

四、几点政策建议 375

“十二五”时期经济体制改革总体思路研究综述 377

一、经济体制改革的基本经验总结 377

二、经济体制改革的思路调整 380

三、经济体制改革的未来重点 382

四、简要评述 384

“十二五”时期经济体制改革总体思路研究政策述评 387

一、关于新时期经济体制改革的总体特征与主要思路 388

二、关于完善社会主义初级阶段基本经济制度 389

三、关于破解城乡二元结构 397

四、关于市场体系建设与宏观调控体制改革 402

五、关于转变经济发展方式 408

六、关于民生领域改革 414

总报告缩写稿

“十二五”时期是实现全面建设小康社会承上启下的关键时期和应对国际经济格局调整挑战保持经济社会平稳转入科学发展轨道的重要时期，也是完善社会主义市场经济体制的攻坚阶段。“十二五”时期经济体制改革的攻坚性既要表现为继续深化“市场取向”的改革，更大范围、更深层次、更加有效地发挥市场配置资源的基础性作用，勇于打破原有改革不到位或者错位导致的体制路径依赖；又表现为立足当前、着眼长远，突破重大瓶颈，积极开拓创新和着力构建有利于科学发展与和谐发展的体制新基础，实现“破”与“立”的有机统一，从制度上确保我国经济社会步入可持续发展的轨道。

一、“十二五”时期经济体制改革形势分析与判断

2003年10月，党的十六届三中全会颁布了《关于完善社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》，作出了我国社会主义市场经济体制初步建立的重大判断，标志着改革进入了完善社会主义市场经济体制的新阶段。我们的形势分析以《决定》为起点，并以正在进行中的“十一五”经济体制改革为重点。

（一）2003年以来的经济体制改革进展

从《决定》颁布以来的实践看，改革基本按照《决定》的部署稳步推进，尤其是“十一五”时期按照科学发展观的要求，加大了农村改革、民生和社会事业领域改革、转变发展方式以及促进资源节约和环境友好等方面的改革力度，改革取得了阶段性进展。

在完善基本经济制度方面，国有企业改革和国有资本管理体制改革进一步推

进，垄断行业改革初见成效，非公有制经济进一步发展。

在现代市场体系建设方面，商品流通体制及价格体制改革进一步深化，生产要素市场有一定发展。

在行政管理体制改革与宏观调控体制改革方面，政府职能从原来专业经济管理部门为主转变为宏观调控和监管部门为主，公共服务部门得到加强；财税体制改革受到高度重视，金融体制改革取得明显进展，投资体制改革逐步推进。

在民生问题与社会事业改革方面，就业体制改革稳步进行，收入分配制度改革起步，社会保障制度建设迈出新步伐，社会事业体制改革取得一定进展。

在统筹城乡发展方面，理论和政策体系不断完善，综合配套改革力度明显加大，城乡改革协调性有所增强，开始加大遏制城乡差距扩大的力度。

在资源与环境体制改革方面，环境保护体制改革力度加大，资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革起步。

在科技体制改革与自主创新体系建设方面，提出了建设创新型国家的总目标，国家科技计划管理改革向前推进，《科技进步法》2008年开始实施。

在涉外经济体制改革方面，修订后的《对外贸易法》公布施行，全面放开了对外贸易经营权，实现了外贸经营权由审批制向备案登记制的转变，建立了公开、透明的粮、棉、油、糖、羊毛、化肥等大宗商品关税配额管理体制。跨境贸易人民币结算试点和服务外包试点启动。

（二）对改革进展与存在问题的总体判断

虽然改革取得了较大进展，但是与完善社会主义市场经济体制的要求相比，各方面的改革进展很不平衡，重点领域和关键环节的改革还未取得实质性突破。总体来看，社会主义市场经济的体制基础并不牢靠，实现《决定》提出的经济体制改革目标还需要较长的历史时期，完善社会主义市场经济体制处于攻坚阶段。

一是初步形成的社会主义市场经济体制还不完善。我国经济体制改革已经基本完成了社会主义市场经济体制的框架构建，政府与企业的关系、政府与市场的关系正逐步朝着适应市场经济要求的方向发展，市场配置资源的基础性作用日益发挥。但是，社会主义初级阶段的基本经济制度还不完善，政府、企业 and 市场体系的改革还远没有到位，政府在很多领域仍然主导了资源配置，微观市场活动主体还没有完

全按照市场经济的通行规则规范运作，生产要素的市场化程度较低，社会主义市场经济的体制基础尚未完全奠定。

二是科学发展的体制保障还远未到位。突出表现在：从统筹城乡发展看，城乡二元体制尚未打破，城乡一体化的发展要求过多源于短期和表层，城乡差距仍在继续扩大；从统筹区域发展看，“十一五”以来，区域发展格局出现了一些新变化，中西部地区发展明显加快，但总体上区域发展失衡的状况没有根本改变；从统筹经济社会发展看，社会事业体制还不能适应新时期社会公共服务需求快速增长的要求，经济和社会发展“一条腿长、一条腿短”的不协调局面还没有从根本上改变；从统筹人与自然和谐发展看，促进资源节约和环境保护的长效机制还未健全；从统筹国内发展和对外开放看，这次国际金融危机对我国经济持续发展造成了重大不利影响，充分表明长期以来的内外需失衡有着深刻的体制原因，而不是一个简单的外贸政策调节问题。

三是改革的系统性取向有所衰减。随着科学发展观的提出和贯彻落实，经济体制改革的内容进一步向纵深拓展，统筹城乡、改善民生、转变经济发展方式以及资源节约和环境友好等都涉及深层体制问题的制约，成为改革重点关注的对象。客观上更需要改革的系统性、统筹性取向，增加合力，减少阻力，但实际情况是改革呈现出分散化的特点，甚至出现相互掣肘、相互牵制而导致改革难以实质推进的复杂情况。加强改革的系统性、统筹性取向，特别是加强改革总体思路的系统性，是“十二五”时期深化改革的重要保障。

（三）“十二五”时期经济体制改革的重要性和迫切性

“十二五”时期经济社会发展面临着新的国际国内环境和形势，继续深化经济体制改革具有重要意义和迫切性：一是经济结构调整和转变发展方式需要破解深层次体制障碍；二是城镇化发展进入新阶段后需要克服日益凸现的体制矛盾；三是社会消费需求结构升级对改革提出新要求；四是社会转型加速和利益格局分化使改革动力机制发生深刻变化；五是国际经济格局深刻调整凸现解决深层次体制问题迫切性。

二、“十二五”时期经济体制改革必须破解的发展瓶颈背后的深层体制矛盾

“十二五”时期的经济体制改革，要紧密围绕破解制约经济社会发展的重大体制性瓶颈问题。

（一）破除经济结构调整的体制机制障碍，推进经济发展方式转变

“十二五”时期我国经济面临的重大结构性矛盾突出。主要表现在：一是内需和外需、投资与消费对经济拉动作用的失衡难以持续，核心是促内需成效不显著；二是加工业部分产能过剩与服务业滞后矛盾凸显；三是经济发展与资源环境矛盾进一步加剧成为可持续发展的核心问题。

调整经济结构和转变经济发展方式的根本问题是要破解结构性矛盾的深层次体制机制障碍。这些深层次体制矛盾主要表现在：一是财税体制改革滞后制约了经济结构调整和经济发展方式转变；二是资源作为生产要素没有形成完整市场机制是经济结构调整和转变经济发展方式遇阻的关键；三是政府管理体制改革滞后成为经济结构调整和转变经济发展方式效果不显的重要原因；四是市场主体缺乏响应经济结构导向的内生动力机制。

（二）破解城乡二元经济结构背后的体制约束，推进城市化进程

当前，城市化进程滞后对我国经济社会发展诸矛盾的形成产生了重大影响，已经成了我国当前多种结构性矛盾的交汇点。主要表现在：一是城市化滞后严重制约内需型经济增长战略的实施；二是城市化滞后加深产业和经济结构失衡；三是城市化滞后阻碍了“三农”问题的解决，影响了经济社会和谐发展。

破除导致城市化进程滞后的体制障碍是“十二五”时期不可迟缓的重大改革任务。而城市化进程滞后的根源则是我国城市化进程中的体制制约，其核心是二元经济社会结构体制，主要包括城乡二元户籍制度、二元土地制度、二元劳动力就业制度、二元化的社会保障制度等四大体制机制障碍。

（三）克服财富分配为内核的重大民生问题背后的体制症结，推动和谐社会建设迈上新台阶

财富分配是民生问题的核心和症结，已经成为经济与社会共振的核心部位。主要体现在：一是不同社会阶层收入差距不断拉大；二是就业压力和就业结构性矛盾十分突出；三是社会保障体系不完善；四是教育、医疗等基础层面上的社会财富配置不合理；五是城乡各项事业差距扩大成为最大的财富分配失衡。

破解民生问题背后的财富分配体制问题，平衡效率与公平的关系是“十二五”时期经济社会和谐发展的基本制度保障。要特别注意以下几个方面的问题：一是正视初次收入分配体制失衡问题；二是进一步认清再分配体制不顺的严重性；三是重视社会管理协调体制不健全问题；四是关注调节资本和劳动关系的制度缺位问题。

三、“十二五”时期经济体制改革的攻坚部位

上述对“十二五”经济体制改革必须破解的发展瓶颈背后的深层次体制矛盾的论述，主要是从克服经济社会发展瓶颈背后的体制障碍角度，对发展与改革关系进行的分析。通过分析，已经可以得出结论，我国经济发展的结构性问题、城市化滞后问题、财富分配问题等发展瓶颈涉及的各类体制障碍，其背后的深层的体制障碍都涉及生产要素改革滞后这一症结问题。为了全面认清“十二五”时期经济体制改革的攻坚部位，还需要从经济体制改革自身的历史和逻辑进行分析，确立“十二五”生产要素改革这一攻坚部位。

（一）生产要素改革严重滞后于整体经济体制改革

经过三十多年的改革开放，目前我国已初步建立社会主义市场经济体制的基本框架。一是已经基本形成以市场为导向的市场主体基础；二是产品市场化的历史进程已经基本完成；三是以市场为基础的宏观调控体系逐步形成；四是多层次的社会保障体系虽不完善但已逐步建立。

以上几个方面，是初步形成社会主义市场经济体制的四大基础，虽然还很不完善，但市场的基础性作用已经形成，不可逆转。但是，构成市场经济基础的生产要