



# 深化改革若干问题 案例与启示

SHENHUA GAIGE RUOGAN WENTI  
ANLI YU QISHI

《深化改革若干问题案例与启示》编写组◎编

聚焦改革热点 解读改革重点  
透视改革难点

 人 民 出 版 社



# 深化改革若干问题 案例与启示

SHENHUA GAIGERBUCIAN WENJI  
ANLI YU QISHI

《深化改革若干问题案例与启示》编写组◎编

聚焦改革热点 解读改革重点  
透视改革难点

人民出版社

---

图书在版编目 (CIP) 数据

深化改革若干问题案例与启示 / 《深化改革若干问题案例与启示》编写组编. —北京: 人民出版社, 2013.11

ISBN 978 - 7 - 01 - 012806 - 1

I. ①深… II. ①深… 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 266629 号

---

深化改革若干问题案例与启示

SHENHUA GAIGE RUOGAN WENTI ANLI YU QISHI

《深化改革若干问题案例与启示》编写组 编

---

策划编辑: 刘智宏

责任编辑: 陈晓燕 苏向平 岳改苓

出版发行: 人民出版社

地 址: 北京市东城区隆福寺街 99 号

邮 编: 100706

网 址: <http://www.peoplepress.net>

邮购电话: (010) 65250042/65289539

经 销: 新华书店

印 刷: 北京佳顺印务有限公司

版 次: 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 12

字 数: 180 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 01 - 012806 - 1

定 价: 32.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购买本社图书, 如有印制质量问题, 我社负责调换。

服务电话: (010) 65250042

# 目 录

<b>第一章 发挥国有经济主导作用</b> .....	1
一、遵循市场运行规律，有序推进国有企业 管理体制 改革 .....	3
二、遵循产业发展规律，不断优化国有企业 布局结构 .....	4
三、遵循企业发展规律，持续提升国有企业 内部管理水平 .....	6
四、遵循国际竞争规律，着力培育国有企业 国际竞争能力 .....	7
<b>案例与启示</b> 改革使国企成为效率、活力、影响力的 代名词 .....	9
以重组整合推动国企改革 发展 .....	12
<b>第二章 深化金融体制改革</b> .....	15
一、金融资源“用好增量、盘活存量” .....	17
二、以制度建设破解内幕交易监管难题 .....	19
三、加大对国民经济薄弱环节的金融支持 .....	21
<b>案例与启示</b> 让金融更好地服务于小微企业 .....	23
设立金融综合改革试验区 .....	26
<b>第三章 实施创新驱动发展战略</b> .....	31
一、科技兴则民族兴，科技强则国家强 .....	33

二、必须始终坚持走中国特色自主创新道路 .....	35
三、加快国家创新体系建设 .....	37
案例与启示 科技创新，让企业获得好收益 .....	39
华为：国际品牌成长的思考 .....	42
<b>第四章 深化行政体制改革 .....</b>	<b>47</b>
一、打好简政放权和监管服务的“组合拳” .....	49
二、大部制改革让机构调整与职能转换并行 .....	51
三、政府公信力以“去官气”、“接地气”来“聚人气” .....	53
案例与启示 做好行政审批“加减法” .....	54
铁道部摘牌谢幕 .....	57
<b>第五章 建立科学的财税体制 .....</b>	<b>63</b>
一、进一步健全事权与支出责任相适应的财税体制 .....	65
二、加快预算制度改革 .....	68
三、稳步推进结构性减税 .....	69
四、积极推进资源税改革 .....	69
案例与启示 地方债的忧与解 .....	71
“土地财政”缘何愈演愈烈 .....	73
<b>第六章 形成新型工农城乡关系 .....</b>	<b>77</b>
一、坚持走以人为核心的新型城镇化道路 .....	79
二、有序推进农民工“市民化” .....	81
三、建立农民增收的长效机制 .....	83
四、促进城乡共同繁荣 .....	84
案例与启示 新型城镇化道路的探索与实践 .....	86
“让农民享有平等权益” .....	88

**第七章 激发全民族文化创造活力** ..... 93

一、建立健全现代文化市场体系 ..... 95

二、构建现代公共文化服务体系 ..... 97

三、提高文化开放水平 ..... 99

**案例与启示** 深圳保利剧院：在公益性和商业性之间  
找到平衡点 ..... 102

“好声音”如何唱成好产业 ..... 105

**第八章 分享改革发展成果** ..... 109

一、清醒认识我国收入分配差距扩大的事实 ..... 111

二、提高劳动收入在初次分配中的比重 ..... 112

三、稳步扩大中等收入群体 ..... 114

四、进一步规范分配秩序 ..... 115

**案例与启示** 国企高管薪酬凭啥“旱涝保收” ..... 117  
东风汽车有限公司推行“四项制度”

促进工资集体协商 ..... 119

**第九章 加快社会事业改革** ..... 123

一、试验“异地高考” ..... 125

二、探索“全民免费医疗” ..... 127

三、坚持“法律面前人人平等” ..... 129

**案例与启示** 重庆初中、小学2013年起不准收  
择校费 ..... 131

厦门范本——实现人人公平享有  
医疗保险 ..... 134

<b>第十章 增强社会发展活力</b> .....	139
一、为“蚁族”创造更多出彩机会 .....	141
二、推动中国“乔布斯”式创新创业人才涌现 .....	143
三、抓住社会治理体制创新的“牛鼻子” .....	145
<b>案例与启示</b> “千人计划”择天下英才而用之 .....	147
杭州市坚持“三位一体”思路	
创新社会治理体制 .....	151
<b>第十一章 用制度保护生态环境</b> .....	155
一、实行和谐绿色发展 .....	157
二、严格源头保护制度 .....	158
三、划定生态红线 .....	159
<b>案例与启示</b> 重特大环境污染事件为何屡发不止 .....	160
多途径加强生态文明建设 .....	164
<b>第十二章 加强和改善党的领导</b> .....	169
一、经常“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病” .....	171
二、“老虎”、“苍蝇”一起打 .....	172
三、始终坚持走群众路线 .....	174
<b>案例与启示</b> 上海杨浦：走进基层、服务群众，践行	
“一线工作法” .....	176
“刑不上大夫”：内蒙古自治区党委政法委	
原副书记杨汉中受贿、滥用职权被判	
死缓 .....	180
<b>后记</b> .....	184

一、遵循市场运行规律，有序推进

国有企业管理体制改革

# 第一章

## 发挥国有经济主导作用

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，推动国有企业完善现代企业制度，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。

改革开放三十多年来特别是党的十六大以来，我国国有企业通过改革和布局结构的战略性调整实现了集体崛起，走出了一条中国特色的现代企业发展道路，为国民经济又好又快发展作出了重要贡献。国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量，是中国特色社会主义制度的突出特色和优势，是社会主义市场经济的重要标志和支柱，是公有制经济的核心载体，在国民经济中起主导作用，可称之为“第一主体”。今后进一步做强做优国有企业，培育具有国际竞争力的世界一流企业，必须继续遵循经济规律，深化国有企业改革。





## 一、遵循市场运行规律，有序推进 国有企业管理体制改革

国有企业管理体制改革是国有经济体制改革的核心内容。党的十一届三中全会提出，让企业拥有更多的经营管理自主权。此后，国有企业管理体制经历了扩大企业经营自主权、利润递增包干和承包经营责任制等改革实践，调整了政府与企业的责权利关系，逐步明确了企业的利益主体地位。党的十四届三中全会进一步明确了国有企业的改革方向是建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度，国有企业管理体制改革由扩权让利的政策性调整转向以建立现代企业制度为目标的制度创新。通过债转股、股份制试点、政策性关闭破产等一系列改革实践，为国有企业参与市场竞争、实现持续健康快速发展打下了良好基础。党的十六大提出，必须深化国有资产管理体制改革。随着代表国家履行出资人职责的中央、省、市（地）三级国有资产监管机构的相继建立和企业国有资产监管法律法规体系的初步建立，政府的公共管理职能与出资人职能得以分离，管资产与管人、管事有机结合，具有中国特色、适应社会主义市场经济要求的国有企业管理体制初步形成，国有企业从政府行政机关的附属物转变成为独立的市场竞争主体。

实践证明，推进国有企业管理体制改革，必须遵循市场经济运行规律，顺应中国特色社会主义市场经济发展要求，积极探索公有制与市场经济更好结合的有效途径。当前，深入推进国有企业管理体制改革，应进一步理顺国有资产监管体制、运营体制与政府行政管理体制之间的关系，避免政出多门及决策与执行相混淆，奠定确

保国有资产保值增值的体制基础；进一步建立和完善国家对各类垄断行业实施依法监管的制度、体制和具体措施，进一步完善国有企业经营业绩考核制度和国有企业重大决策失误追究制度，规范国有企业的市场行为，不断提升国有企业的社会形象；正确处理好全民共享与国有企业自主发展的关系，进一步完善国有资本经营预算制度，适当提高国有企业上缴利润的比例和灵活性，逐步扩大国有资本经营预算收支规模，推动国有资本经营预算与公共预算、社保预算之间的相互衔接；进一步完善和统筹各项政策措施，不断加大投入力度，逐步解决国有企业改革的历史遗留问题。

## 二、遵循产业发展规律，不断优化

### 国有企业布局结构

优化国有企业布局结构是国有企业改革发展的重要内容。党的十四届五中全会明确提出，对国有企业实施战略性改组，以市场和产业政策为导向，搞好大的，放活小的，把优化国有资产分布结构、企业组织结构同优化投资结构有机地结合起来，择优扶强，优胜劣汰。党的十五大报告强调，对关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，国有经济必须占支配地位。党的十五届四中全会提出，从战略上调整国有经济布局，要同产业结构的优化升级和所有制结构的调整完善结合起来，坚持有进有退。党的十六大报告进一步强调，发展壮大国有经济，继续调整国有经济的布局 and 结构。党的十七大报告也强调，优化国有经济布局 and 结构，增强国有经济活力、控制力、影响力。党的十八大报告再次强调：“深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制，推动国有资本更多投向关系国家安全

和国民经济命脉的重要行业和关键领域，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。”在中央一系列决策部署的指导和推动下，国有企业布局结构不断优化，国有资本不断向基础性、公益性、支柱性产业和行业集中，向优势产业和大型企业集中，确保了国有经济在关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域的支配地位。同时，通过促进企业兼并重组，提高了企业规模经济水平和产业集中度，促进了产业结构优化和国民经济健康有序发展。

随着国有企业在改革中不断发展壮大，“国进民退”在近年来成为描述中国宏观经济特征的一个流行语。但该说法缺乏科学的分析，我们不能人云亦云。“国进民退”不符合客观事实，并不能代表中国经济改革的基本趋势和基本事实。对企业数量、就业人数、企业产值、企业利润以及对公共财政的贡献等方面的统计分析表明，“国进民退”这一说法并不符合中国经济改革的基本趋势和基本事实。改革开放以来，中国经济逐步形成了国有企业与民营企业相互合作、平等竞争的“两条腿走路”的新格局。那种将“国有”与“民营”对立起来的观点，是不符合客观事实的。国有经济和非国有经济共同发展、共同繁荣才是中国经济的基本特征。

还有一种观点认为，国有企业效益好主要是由于垄断，甚至将国有企业与垄断等同起来。这种观点也是不能成立的。大型中国国企，尤其是央企，在中国经济发展的很多领域都是排头兵，这既有历史的原因，也有现实的需要。但是，中国政府并不鼓励央企的垄断性，相反一直努力保障企业竞争的公平性。在我国《反垄断法》面前，国企并无特权可言。经过多年的改革开放，我国绝大多数行业已经形成市场经济体制中的竞争格局。即使在一些带有行政垄断性质的行业中，国有企业也不存在通过垄断地位获取超额利润的行为，并承担了较多的社会责任。

进一步优化国有企业布局结构，必须遵循产业发展规律，适应

社会主义初级阶段的基本国情和经济全球化需要，更加合理地界定国有企业在社会主义市场经济中的功能定位和作用范围。应毫不动摇地巩固和提升国有经济的主导地位，避免出现对国有经济功能定位认识的重大偏差，营造国有企业健康发展的良好制度环境、政策环境和社会环境。继续建立和完善推动国有经济布局结构调整的国有资产运营平台和推动产业升级换代的产业投资平台，着力打破地区封锁和行业壁垒。进一步推动国有资本和国有企业更多地向关系国计民生的重要领域集中，向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向具有竞争优势的产业和新兴主导产业领域集中，向具有较强国际竞争力、主业突出的大公司大企业集中，大力发展重要产业，抢占世界经济发展新的制高点。

### 三、遵循企业发展规律，持续提升 国有企业内部管理水平

提升国有企业内部管理水平是国有企业改革发展的题中应有之义。伴随着社会主义市场经济体制的不断完善和国有企业管理体制改革的不断推进，从承包经营到法人治理，国有企业内部管理机制在不断变革和完善。通过公司制改革和现代企业制度建设，众多国有企业逐步形成了权力机构、决策机构、监督机构和经营管理者之间的制衡机制，提升了治理效率和社会形象；通过强化战略管理，把党和国家的路线、方针、政策融入自身的发展战略和规划之中，确保了国有企业发展方向、发展道路的正确与稳定；通过加强党的建设、领导班子建设、职工队伍建设，认真落实党和国家关于改进和加强国有企业思想政治工作的意见和部署，不断改进党建工作、

群众工作和思想政治工作，形成党群工作与企业管理相互融合、相互支撑的工作机制，实现了国有企业政治优势与现代企业制度管理优势的有机结合；通过干部人事制度改革、用工制度改革、分配制度改革，普遍推行劳动合同制和全员竞争上岗，初步建立起管理者能上能下、职工能进能出、工资收入能高能低的市场化运转机制，调动了国有企业员工的积极性和创造性；通过学习借鉴西方国家优秀企业的管理经验，立足中国国情和企业实际，努力传承中国国有企业的优良传统，众多国有企业锐意推进管理创新，为世界提供了许多成功的企业“中国案例”。

进一步提升国有企业内部管理水平，必须遵循企业发展规律和社会主义市场经济发展要求，不断推进国有企业管理创新，努力形成符合科学发展要求、与产业发展趋势相吻合、与现代市场经济要求相符合、与企业客观实际相适应的具有中国特色的管理理念和管理模式。应继承和弘扬以爱国主义为核心的民族精神、以改革创新为核心的时代精神、以产业报国为己任的企业精神，以国家利益统领国有企业发展战略和发展方向。继续完善公司治理结构，使董事会的运作制度化、规范化、程序化，建立更加完善的科学决策体制和内部制衡机制。持续推进企业内部三项制度改革，更好地实现人事、用工和分配制度与市场接轨，科学调整国有企业内部收入差距，建立激励规范、约束有力的国有企业领导人员薪酬制度和奖惩制度。

#### 四、遵循国际竞争规律，着力培育 国有企业国际竞争能力

提高国际竞争能力是国有企业改革发展的不懈追求。科技创新

和技术进步是影响企业发展水平和国际竞争能力的决定性因素。三十多年来，国有企业不断加大技术创新力度，加强科技创新组织体系建设、管理体系建设、技术体系建设，逐步形成了以企业为主体、产学研相结合的技术创新体系，在诸多领域和重大工程项目方面取得了一批具有自主知识产权和国际先进水平的创新成果。现代企业的国际竞争不仅是技术水平的竞争，而且是可持续发展能力的竞争。着眼于探寻企业科学发展道路，国有企业评价逐步实现了由单一的经济评价方式向经济发展、社会人文、政治保障等综合性评价方式的转变，注重从经济指标、发展指标、人文指标、社会指标、安全环保指标、科技创新指标、政治保障指标等各个方面提升企业可持续发展能力，为国有企业国际竞争能力的持续提升提供了有力保障。

实践证明，国有企业不仅能够搞好，而且能够成为世界一流企业。一批作为“国家名片”的国有企业正在国际舞台上崭露头角，成为挺起中国脊梁和参与国际竞争合作的先锋。进一步提升国有企业的国际竞争能力，必须遵循国际竞争规律，顺应经济全球化的要求，进一步完善支持国有企业自主创新的考核政策和中长期激励制度，加大国有资本预算对自主创新的支持，科学设置国有企业科研投入和研究开发经费占销售收入比重的增长数量目标。进一步推进科研院所与大型企业集团创新资源的优化重组，推进创新型企业和产学研结合，鼓励国有企业之间建立产业技术创新战略联盟。继续推动国有企业从以发展速度、发展规模为重心的发展方式转变为在合适规模和水平上更加突出发展质量和社会贡献的发展方式，更好地履行国有企业的社会责任，不断推动中国特色社会主义物质文明和精神文明共同进步。



# 改革使国企成为效率、活力、影响力的代名词

## 案例：

国企改革一度被称作“最难啃的骨头”。政企不分、政资不分、动力不足，体制难题长期困扰着国企。十年前，国企改革再次发力，经历激昂壮阔的探索；如今，国企已是活力、效率、影响力的代名词。在2012年公布的世界500强企业中，已有54家国有企业上榜。经历改革的新国企，在社会主义市场经济舞台上，展现出“国家脊梁”的崭新风采。

## 体制改革，国企成为纯企业

传统的国有企业，虽然为国家发展作出了巨大贡献，但直至本世纪初，仍面临着政企不分、政资不分的问题。在外界看来，国企负盈不负亏，躺在政府身上。企业自身感受，“婆婆”一大堆，自主经营谈不上，何来自负盈亏？要让国有企业变成真正的企业！2003年春，国务院国有资产监督管理委员会正式成立，国有资产出资人初步到位，迈出了政企分开、政资分开的关键一步。“为什么出资人到位这么重要？以前没有明确的出资人代表，政府部门谁都可以来管国有企业，可一旦企业亏损了、出事了，又找不到人来负责。”国资委副主任邵宁介绍说，“这一体制变化，基本解决了长期存在的管资产与管人、管事脱节的问题。”国资委会不会又是一个新“婆婆”？“国资委不是‘婆婆’是老板。政企分开、政资分开之后，还要坚持所有权和经营权分开。”首任国资委主任李荣融曾多次强调。政企分开、政资分开、所有权和经营权分开，使国有企业真正走向市场，成为独立的竞争主体。



## 机制完善，国企展现新活力

在市场中经风历雨，国有企业的经营机制发生了脱胎换骨的变化。产权结构新——随着现代企业制度建设的推进，国有企业股份制改革取得了明显进展，一批大型国企相继在境内外资本市场上市。截至2012年底，全国共有953家国有控股公司在A股上市，市值合计13.71万亿元。股份制改造使从前“纯而又纯”的国有企业逐步发展成国有控股、多种资本参与融合的公众化公司。治理结构新——公司法人治理结构一直是国企改革的核心问题。国资委成立后，立即着手研究在国有独资公司中建立董事会。2004年，宝钢集团率先试点，这一事件被称为“国资委成立后最大的新闻”。截至目前，建设规范董事会试点的中央企业达到五十多家，占央企总数的一半。用人机制新——10年来，国有企业普遍实行了全员劳动合同制、全员竞争上岗和以岗位工资为主的工资制度等，彻底实现了人员能上能下、能进能出，收入能高能低。制度变革激发了企业活力，国有企业进入发展最快、最好的一个时期。2012年，117家中央企业实现利润1.3万亿元，上缴税金1.9万亿元，10年间年均增速近20%。在工业增加值率、劳动生产率等通用的绩效指标方面，约1/3的行业领先国企赶上或超过全球500强。中国建材、中国国际航空等一批竞争性央企，近两年相继成为行业内全球排名第一的企业。

## 勇于担当，国企砥柱中流

过去，国有企业常常与“等靠要”联系在一起。如今，国有企业的数量虽然在减少，但整体素质和竞争力大大增强，中流砥柱作用日趋突出。新国企成为经济发展的顶梁柱。目前，中央企业80%以上的资产集中在国防、能源、通信、冶金、机械等行业，承担了我国近全部的原油、天然气和乙烯生产，提供了所有的基础电信业务。新国企成为改善民生的重要保障。国有股权划拨全国社会保障