

DRC 丛书主编·李伟

国务院发展研究中心
研究丛书 2013

改革攻坚（下）

推进经济体制重点领域改革研究

Attacking the Fortress (II):
A Study on How to Push Forward
China's Economic Reform in Key Areas

“推进经济体制重点领域改革研究”课题组 著

汇聚国务院发展研究中心专家智慧
反映国务院权威咨询机构的理性声音
为科学决策提供有力支撑
把握改革大势的重要参考
深化改革研究的新视角和新起点



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

013051970

DRC 丛书主编·李伟

F121
202

究丛书 2013
院发展研究中心

改革攻坚 (下)

推进经济体制重点领域改革研究

Attacking the Fortress (II):
A Study on How to Push Forward
China's Economic Reform in Key Areas

“推进经济体制重点领域改革研究”课题组 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

F121
202

010100810

图书在版编目 (CIP) 数据

改革攻坚. 下, 推进经济体制重点领域改革研究/“推进经济体制重点领域改革研究”课题组著. —北京: 中国发展出版社, 2013. 6

(国务院发展研究中心研究丛书/李伟主编. 2013)

ISBN 978-7-80234-952-0

I. ①改… II. ①推… III. ①中国经济—经济体制改革—研究
IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 124472 号

书 名: 改革攻坚. 下, 推进经济体制重点领域改革研究

著作责任者: “推进经济体制重点领域改革研究”课题组

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-952-0

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 19.5

字 数: 260 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 55.00 元

联系电话: (010) 68990646 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: cheerfulreading@sina.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2013

国务院发展研究中心研究丛书

编委会

主 编：李 伟

副主编：刘世锦 韩 俊 张军扩 张来明
隆国强

编 委：(按姓氏笔画为序)

丁宁宁	卢 迈	包月阳	冯 飞
吕 薇	任兴洲	米建国	刘世锦
孙兰兰	李 伟	李善同	余 斌
迟福林	张小济	张军扩	张来明
张承惠	陆文强	陈小洪	侯永志
赵昌文	高世楫	夏 斌	郭励弘
徐小青	隆国强	程国强	程秀生
韩 俊	葛延风		

“推进经济体制重点领域改革研究”

课题组



课题负责人 侯云春

协调人 侯永志 宣晓伟 卓贤

总论

负责人 侯云春

成员 侯永志 冯飞 赵昌文 余斌 张承惠 宣晓伟
孙志燕 卓贤

专题一

负责人 侯永志

成员 张永生 刘培林 刘勇 王辉 宣晓伟 刘云中
何建武 卓贤

专题二

负责人 冯飞

协调人、统稿人 石耀东

成员 王晓明 王忠宏 王金照 宋紫峰

专题三

负责人 赵昌文

副组长 马骏

成员 张政军 项安波 王怀宇 贾涛

专题四

负责人 余斌

协调人 陈昌盛

成员 王辉 王雄军 段炳德 江宇

专题五

负责人 张承惠

协调人 雷薇

成员 赵光毅 赵三英

总 序

深化体制改革 促进转型发展

国务院发展研究中心主任 李伟

党的十八大提出了到 2020 年全面建成小康社会的宏伟目标。届时，按不变价计算，城乡居民收入水平比 2010 年实现倍增。要实现这一宏伟目标，到 2020 年前，我国 GDP 年均增长速度需要略高于 7%。如何在转变发展方式的基础上保持经济较快增长，实现全面建成小康社会的宏伟目标，对我们的工作提出了新的要求。

未来中国经济发展面临着全新的国际环境。全球金融危机爆发后，世界经济进入了大调整大转型时期。发达经济体难以在短期内恢复高速增长，世界经济进入低速增长新阶段。全球性产能过剩问题加剧，国际市场竞争更加激烈，贸易投资保护主义有所抬头。区域贸易安排取代多边贸易体系，成为贸易投资自由化的主要形式，发达国家正按照自身利益酝酿新的贸易投资规则。三大主要经济体同时采取宽松的货币政策，导致全球性流动性过剩，对国际资本流动、全球金融市场的稳定均产生巨大影响。能源供

求结构与格局深刻变化。主要发达经济体在救助金融危机和刺激经济的同时，实施“再制造业化”战略，重视新兴产业发展，推动经济加速转型。国际环境的变化，蕴含着新的机遇与挑战，战略机遇期的内涵与条件发生了重要变化。

中国经济发展进入了新阶段。我国已经进入了中等收入国家的行列，潜在经济增长率将出现下降，经济增长动力正处于转换之中。我国比较优势也在发生深刻变化，以往支撑我国参与国际分工与竞争的低成本劳动力优势正在快速削弱，劳动密集型产品在国际市场上面临着日益激烈的挑战。

转变发展方式刻不容缓。依靠要素投入驱动的发展方式难以为继，不平衡、不协调、不可持续的矛盾日益尖锐。经济结构不合理的问题日益严重，影响社会和谐稳定的矛盾更加突出，产能过剩、房地产泡沫、地方融资平台蕴含的金融风险等问题不可忽视。年初华北地区大面积持续的雾霾天气，不仅突显了资源环境问题的严重性，更反映了转变发展方式的紧迫性。

既要转变发展方式，又要保持经济稳定增长，唯一的出路是深化体制改革。体制机制是决定经济发展方式的根本因素，老的体制机制决定了老的发展方式。要转变发展方式，必须要有一套新的体制机制，否则，转变发展方式只能是纸上谈兵。除此之外，抓住新的发展机遇，释放经济增长的潜力，同样需要进一步深化改革。

深化改革要坚持不断完善社会主义市场经济体制。深化改革的关键是处理好政府与市场、政府与社会的关系，要尽可能把市场与社会可以自行承担的职能交给市场和社会，要用体制机制用

好、管好政府这只“看得见的手”，充分尊重市场这只“看不见的手”，真正发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。

改革进入深水区，需要我们用极大的智慧与勇气推进改革。各种体制盘根错节，相互影响，牵一发而动全身，改革不能零打碎敲，必须做好改革的顶层设计，系统化推进。

国务院发展研究中心是直接为党中央国务院决策服务的政策研究咨询机构。我们始终坚持围绕中心、服务大局的方向，开展政策研究，将战略性、综合性、全局性和前瞻性的重大战略问题研究与对经济社会发展中的热点、难点、焦点问题研究有机结合，力争为党中央国务院决策提供“管用”的政策建议与解决方案。

2013年的“国务院发展研究中心研究丛书”共包括16本著作，是过去一两年我中心部分政策研究成果。《改革攻坚（上）——改革的重点领域与推进机制研究》和《改革攻坚（下）——推进经济体制重点领域改革研究》是对下一步经济体制改革的总体设计，是我中心重大课题研究成果。丛书中还收录了对特定领域改革的研究成果，如《稳定与完善农村基本经营制度研究》《利率市场化改革研究》。关于转型发展方面的研究成果则包括：《中国制造业创新与升级——路径、机制与政策》《中国企业转型发展调查研究》《要素成本上涨对中国制造业的影响及相关政策研究》《大调整时代的世界经济》《全球农业战略：基于全球视野的中国粮食安全框架》《完善城镇化进程中的社会政策》《人口倒挂地区社会管理研究》等。针对经济社会发展中的热点问题，丛书重点收录了建立房地产市场调控长效机制的研究成果，包括《中国住房市场：调控与政策》《土地供应制度对房地产市场影响研究》。另外，丛书还收录了关于经济

社会发展中一些新趋势、新问题的研究，如《中国云计算应用的经济效应与战略对策》《中国场外股权交易市场：发展与创新》《中国中长期负债能力与系统性风险研究》。

我们正在着力建设“一流智库”，不断提高政策研究的水平与质量。尽管如此，丛书中收录的研究成果，可能还存在种种不足，希望读者朋友不吝赐教，提出宝贵意见与建议，帮助我们不断改进。我衷心希望，社会各界都能够关心支持政策研究与咨询工作，为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，不断作出新贡献。

2013年6月3日

内容提要

Introduction

经过 30 多年的改革，我国社会主义市场经济体制的基本框架已经确立。但随着发展阶段、内外环境的变化，支撑经济多年高速增长的现存体制机制越来越不适应生产力发展的新要求：市场基础制度不能有效保障公平和充分竞争，市场监管制度完整性、有效性不够，经济调控制度科学性不强，成果分享制度公平性亟待增强，创新制度不够有力，社会管理制度不适应利益多元化和社会成员去组织化的趋势。化解风险，应对挑战，必须进一步深化改革，进行制度创新，最大限度释放制度红利，形成支撑科学发展的体制机制，促进经济发展方式实质性转变，推动我国由上中等收入社会成功跨入高收入社会。

本书在发展研究中心 2011 年重大课题“改革的重点领域和推进机制研究”和中财办交办的“‘十二五’时期经济体制改革总体规划研究”的基础上，借鉴其他方面有价值的研究成果，把分析的目光聚焦到改革领域的“中观”层面，把探讨的着眼点放到“重点领域的重要方面”以及“关键环节的关键节点”，为以下五个重点领域的改革提出具有可操作性的建议。

(1) 优化和规范化不同政府间的责权关系

一是明确地方政府的法律地位，明确中央政府与地方政府职责权限的划分原则、监督机制和相关法律程序。二是充分借鉴国际经验，加快研究制定相关法案，明确各级政府具体的职责范围、权力划分。三是以

财税体制为突破口，加快推进政府间关系的改革。四是加快完善监督问责机制，将“问责机制”法治化，建立法制化的监督问责程序。

（2）进一步规范市场竞争秩序

一是促进转变政府职能，建立新型市场进出机制。二是加强市场监管体系建设，创新监管模式和方式。三是加快垄断性行业改革，维护良性竞争环境。四是加快社会诚信体系建设，推进行业自律管理。五是完善法律体系建设，提高执法能力。

（3）推进国有资本管理制度改革

一是形成更加明确、系统的国家所有权政策。二是在国家所有权政策指导下，按照“有进有退，有所为有所不为”的原则动态调整国有资本布局。三是调整和完善国有资本管理和运作模式。四是完善国有资本经营预算制度。五是推动国有资产的资本化改革，建立比较完善的国有资本管理运营体系。

（4）加快居民收入差距的合理化调节

一是完善所得税和财产税制，确保高收入群体纳税。二是加强对隐性收入治理与规范。三是高度重视行业收入差距调节。四是加大对因房产等存量财富引发的收入差距调节。

（5）推动宏观审慎监管视角下的金融改革

一是通过金融结构调整降低经济周期与经济结构“双重调整”对金融体系稳定的冲击。二是加强宏观经济政策与金融监管政策之间的协调配合，建立有效的组织架构安排。三是辩证看待我国“影子银行”的发展，通过合理疏导和建立有效风险隔离机制化解其潜在风险。

目 录

Contents

总 论 推进经济体制重点领域改革研究	1
一、改革研究应聚焦到重点领域的重要方面和 关键环节的关键节点	3
二、优化和规范化不同政府间的责权关系	6
三、进一步规范市场竞争秩序	9
四、推进国有资本管理制度改革	13
五、加快居民收入差距的合理化调节	16
六、推动宏观审慎监管视角下的金融改革	20
专题一 不同层级政府间责权关系优化与规范化研究	24
一、我国政府间关系的现状分析	24
二、政府职责定位的历史演变	29
三、不同层级政府间的权责配置	36
四、新时期我国政府权责划分的主体思路	43
五、加强政府责权关系的规范化建设	52
专题二 规范市场竞争秩序研究	57
一、当前我国市场竞争秩序混乱的突出表现及成因	57
二、规范竞争秩序的国际经验	67
三、规范市场竞争秩序的基本思路、目标与重点任务	84

四、规范市场竞争秩序的主要政策措施·····	95
专题三 国有资本管理制度改革研究 ·····	106
一、国有资本管理制度改革是深化国有企业改革的核心·····	106
二、国有资本管理和运作模式·····	112
三、国有资本经营预算管理研究·····	121
四、加强国有资本动态调整·····	137
专题四 关于收入差距突出问题的研究 ·····	149
一、适当提高我国高收入群体的税负研究·····	149
二、隐性收入治理问题研究·····	159
三、我国行业收入差距的现状、原因和对策研究·····	170
四、房地产领域的财富分布和财产性收入差距研究·····	186
专题五 宏观审慎视角下的中国金融改革研究 ·····	204
一、本次危机的启示——系统性风险与宏观审慎视角·····	204
二、从宏观审慎视角看我国金融体系改革的迫切性·····	206
三、我国金融体系系统性风险特征及原因分析·····	222
四、在宏观审慎视角下深化金融改革·····	233
附录一 我国“影子银行”现状及风险分析·····	242
附录二 金融结构与金融危机关系实证研究·····	259
附录三 宏观审慎基本内涵与核心内容·····	273
附录四 宏观审慎政策基本框架·····	287
附录五 宏观审慎政策的实践与挑战·····	293

推进经济体制重点领域改革研究

经过 30 多年的改革，我国社会主义市场经济体制的基本框架已经确立。但随着发展阶段、内外环境的变化，支撑经济多年高速增长的现存体制机制越来越不适应生产力发展的新要求：市场基础制度不能有效保障公平和充分竞争，市场监管制度完整性、有效性不够，经济调控制度科学性不强，成果分享制度公平性亟待增强，创新制度不够有力，社会管理制度不适应利益多元化和社会成员去组织化的趋势。与此同时，我国经济社会发展面临的挑战日益严峻：国内潜在经济增长速度下降，被过去的经济高速增长所掩盖的财政风险、金融风险和社会风险可能会变成现实危机；利益格局深刻调整，利益协调难度加大；劳动力数量趋于减少，未富先老问题日趋突出；基础设施建设空间趋于缩小，工业化、城市化面临资源和环境承载力不足的约束加大；外需缓慢增长可能成为一种常态，发达国家再制造业化和抢占新科技革命制高点的行动将巩固其战略优势，其他新兴经济体与我国之间的竞争加剧。化解风险，应对挑战，必须进一步深化改革，进行制度创新，最大限度释放制度红利，形成支撑科学发展的体制机制，促进经济发展方式实质性转变，推动我国由上中等收入社会成功跨入高收入社会。

党中央、国务院历来高度重视经济体制改革。党的十七届五中全会明确提出，改革是加快转变经济发展方式的强大动力，必须以更大决心

和勇气全面推进各领域改革；要加快改革攻坚步伐，更加重视改革顶层设计和总体规划，明确改革优先顺序和重点任务，继续完善社会主义市场经济体制。十一届全国人大五次会议审议通过的《政府工作报告》指出，改革开放是决定中国前途命运的正确抉择；必须按照科学发展观的要求，尊重群众首创精神，大胆探索，以更大决心和勇气继续全面推进经济体制、政治体制等各项改革，破解发展难题。2012年3月，国务院批转发展改革委《关于2012年深化经济体制改革重点工作意见的通知》，提出了坚持和完善基本经济制度、加快财税体制改革、深化金融体制改革、深化资源性产品价格和环保体制改革、深化收入分配和社会保障制度改革、深化文化体制改革、深化教育科技医药卫生等社会体制改革、推进行政体制改革、完善统筹城乡发展体制机制、深化涉外经济体制改革、积极推进综合配套改革试点等11项重点改革任务，明确了改革的任务和各部门的职责分工。

从党中央、国务院颁布的一系列文件来看，目前改革的目标已经确定，改革的方向基本廓清，改革的领域已经明确。推进改革，关键在于形成可实施的改革系列方案。

2011年，国务院发展研究中心开展了重大课题“改革的重点领域和推进机制研究”，并以此研究为依托，承担了中财办交办的“‘十二五’时期经济体制改革总体规划研究”。2011年的研究针对经济社会发展面临的突出矛盾和问题，探讨深层次体制根源，提出了下一步改革的总体目标、总体思路、基本原则，指出：“经济体制改革要以科学发展观为指导，以建立规范、高效、公平的社会主义市场经济体制为根本目标，从推动经济社会全面转型的需要出发，紧紧围绕加快经济发展方式实质性转变这一主线，把理顺政府与市场的关系以及政府、企业、社会的关系作为核心，把切实转变政府职能作为突破口，强化市场基础制度，完善市场监管制度，健全经济调控制度，建立成果公平分享制度，协调配套推进政治、文化和社会领域的改革，抓住历史难得机遇，加快改革攻坚步伐，到‘十二五’末，务使重要领域和关键环节改革取得

重大进展，为完善社会主义市场经济体制奠定新的基础”。2011 年的研究还提出若干重要领域的改革思路 and 原则。

社会其他方面，包括国家发改委、中国社科院等单位也对改革进行了不少的研究。但是，对以往的研究，我们的认识是，它们多是集中在宏观层面和总体思路，对于改革的具体环节、具体步骤探讨的并不多。推进新时期的改革，迫切需要深化、细化关于改革的研究。

一、改革研究应聚焦到重点领域的重要方面和关键环节的关键节点

在中央提出要“更加重视改革顶层设计和总体规划”后，关于“顶层设计”的讨论非常多。顶层设计概念来源于“系统工程学”，后被广泛引用于军事学、管理学和社会学领域，指一个总体规划的具体化。对于“顶层设计”概念的理解，邹东涛（2011）认为需从两个维度来理解：一是指设计机构的最高层，即中央政府；二是指设计水平的最高层。具体内容包括：明确改革的战略目标和阶段性目标、确定改革的主攻方向、明确改革的优先顺序。对于“顶层设计”的意义，吴敬琏（2010）指出，改革顶层设计一是对于改革的全局，对于经济体系、政府职能、法制体系、社会改革要有一个总体的顶层设计；二是改革要有决心，要有执行力。

随着我国在 2011 年进入上中等收入国家，越来越多的研究将改革与“中等收入陷阱”联系在一起。例如，刘世锦（2011）在分析我国跨越“中等收入陷阱”时指出，我国在增长速度下台阶背景下的经济转型将会面对防控风险和增长动力转换两方面的挑战，目前的改革难度很大，不是因为“没有可改革”的空间，而是因为“能改革”的空间被大大压缩了。因此，下一步改革所承担的历史使命，是在潜在增长率下台阶、进入一个新的增长平台时，要有效应对原有结构性、体制性问

题所引致的矛盾尤其是风险冲击，而且要构造一个与新阶段增长特征相适应的增长模式。

随着我国经济总量成为世界第二，很多研究将未来中国经济总量再上台阶与改革联系在了一起。世界银行和国务院发展研究中心联合课题组（2012）在展望中国到2030年的愿景时提出，随着一个经济体技术接近前沿水平，引进推广国外先进技术的空间缩小，政府职能及政府与市场 and 民营部门的关系，均需进行深刻调整。政府直接提供的有形公共产品和服务相对减少的同时，需要提供更多的诸如制度、规则和政策之类的无形公共产品，以提高生产效率，促进竞争，便利专业化分工，改善资源配置，保护环境，降低风险与不确定性。在具体改革措施上，联合课题组认为，应推进结构性改革以巩固市场经济的基础，即重新界定政府职能，改革和重组国有企业与国有银行，发展民营部门，促进竞争，深化土地、劳动力与金融市场改革。

党和国家在《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（1993年）、《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（2003年）、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（2011年）及党的十八大报告（2012年）中对改革做出的战略部署，可以作为本研究的指导。

总的来看，现有关于改革的文献主要集中在两方面：一方面，主要围绕着政府与市场关系，从理论层面上探讨改革的背景、阻力与方向，偏重于对不同的改革目标、理念与思路的研究；另一方面，主要分析财政、金融、国有企业、垄断行业等领域的问题和产生原因，提出的相关政策建议还主要是思路性质的。

本研究在中心已有研究的基础上，借鉴其他方面有价值的研究成果，把探讨的着眼点放到“重点领域的重要方面”以及“关键环节的关键节点”，把研究的目标定位在提出可行、适用的政策建议。如图1所示，研究试图为五个重点领域的改革提出具有可操作性的建议。

这五个领域分别是：①政府间责权关系的优化和规范化；②市场竞