

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（上）

改革的重点领域与推进机制研究

Attacking the Fortress (I):
A Study on Key Areas and Implementation
Mechanism for Deepening China's Reform

“改革的重点领域与推进机制研究”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

013051799

DRC 丛书主编·李伟

F121
202
V1

国务院发展研究中心
研究丛书 2013

改革攻坚（上）

改革的重点领域与推进机制研究

Attacking the Fortress (I):
A Study on Key Areas and Implementation
Mechanism for Deepening China's Reform

“改革的重点领域与推进机制研究”课题组 著



北航

C1658985



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

F121
202
V1

图书在版编目 (CIP) 数据

改革攻坚. 上, 改革的重点领域与推进机制研究/“改革的重点领域与推进机制研究”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 - 953 - 7

I. ①改… II. ①改… 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 128934 号

书 名: 改革攻坚. 上, 改革的重点领域与推进机制研究

著作责任者: “改革的重点领域与推进机制研究”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 - 953 - 7

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: 26.25

字 数: 366 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版

印 次: 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 75.00 元

联系电话: (010) 68990642 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>

电子邮箱: fazhanreader@163.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		

“改革的重点领域与推进机制研究”

课题组



总 负 责 人 李 伟
执行负责人 侯云春
参 加 刘世锦 卢中原 韩 俊 张军扩
协 调 人 侯永志 高世楫 宣晓伟

总 论
负责人 李 伟 侯云春
成 员 侯永志 高世楫 杨 丛 何宇鹏 宣晓伟 王列军
何建武 卓 贤

专题一
负责人 高世楫 杨 丛
成 员 宣晓伟 孙志燕

专题二
负责人 孟 春
成 员 张俊伟

专题三
负责人 侯永志 杨 丛
成 员 刘云中 何建武

专题四
负责人 赵昌文 陈小洪
协调人 张政军
成 员 李兆熙 陶平生 贾 涛

专题五

负责人 冯 飞

协调人 魏际刚

成 员 石耀东 梁仰椿 王忠宏 王晓明 来有为 王金照

专题六

负责人 张承惠

成 员 陈道富

专题七

负责人 隆国强

成 员 许宏强

专题八

负责人 吕 薇

协调人 田杰棠

成 员 李志军 沈恒超 戴建军

专题九

负责人 葛延风

成 员 喻 东 王列军

专题十

负责人 徐小青

协调人 张云华

成 员 刘守英 樊雪志 崔传义

专题十一

负责人 任兴洲

成 员 王 微 邓郁松 廖英敏 刘卫民 许 伟 邵 挺

专题十二

负责人 余 斌

成 员 陈昌盛

专题十三

负责人 谷树忠

协调人 张 亮

成 员 洪 涛 牛 雄 武 旭

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

我国改革开放走过了 30 多年的风雨历程，取得了举世瞩目的巨大成就。我国综合国力大幅跃升，已成为世界第二大经济体；人民生活水平显著提高，跨入了上中等收入国家行列。但随着形势的发展变化，经济社会发展不全面、不协调、不可持续的矛盾也日益突出，支撑经济多年高速增长的现有体制机制越来越不适应生产力发展的新要求。促进经济发展方式实质性转变，推动我国成功跨入高收入社会，实现中华民族的伟大复兴，必须进一步深化经济体制改革，推进全面制度建设。深化改革是当代中国面临新形势新任务必须做出的历史抉择。

新时期经济体制改革的基本思路应是：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，紧密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。

主要任务包括：①建设透明、可问责的现代法治政府；②建设科学、公平和约束有力的现代财税制度；③建立健全反映资源稀缺程度、

供求关系和经济活动外部性的价格机制；④建立体现公平原则、促进共同富裕的分配制度；⑤构建以法治为基础、适应经济社会结构新变化的社会管理体制；⑥建立高效、稳健、安全的现代金融体制；⑦建立国有资本管理和经营制度；⑧建立公平公正、有效有力的现代监管体系；⑨建设工业化、城镇化、农业现代化同步发展的城乡发展新体制；⑩形成支撑创新驱动发展的科教体制；⑪进一步完善商品房的制度和政策体系，健全住房保障体系；⑫构建有利于中国和平发展的对外开放体制。

新时期加快改革要澄清对于改革的模糊认识，破除改革的阻力，建立有效的推进机制，包括：①确立改革领导机制，加强党对改革的领导、指导与监督；②建立改革动员机制，扩大改革支持者队伍；③建立改革组织协调机制，形成深化改革的合力；④建立风险防范机制，保证改革稳步推进；⑤建立改革保障机制，确保顺利实现改革目标。

目 录

Contents

总 论 改革的基本思路和总体布局研究	1
一、深化改革是当代中国面临新形势、新任务 必须做出的历史抉择	1
二、深化改革必须直面经济体制存在的深层次矛盾	4
三、以理顺政府与市场以及政府、企业、社会的关系为核心， 完善社会主义市场经济体制	11
四、以转变政府职能为突破口推进重点领域和 关键环节改革	20
五、建立推进改革的有效机制	38
专题一 行政管理体制改革研究	43
一、我国总体经济体制改革历程中的行政管理体制改革	44
二、我国行政管理体制及改革推进方面存在的突出问题	47
三、新时期我国行政管理体制改革的基本思路	54
四、新时期深化我国行政管理体制系统化改革的 重点领域和环节	62
附录 中央文件中的政府（行政）管理体制改革	72
专题二 优化政府间事权、财力划分的基本思路研究	79
一、我国政府间事权划分的沿革与现状	79

二、我国政府间财力划分的沿革与现状·····	85
三、我国政府间事权、财力划分存在的问题·····	94
四、完善政府间事权、财力划分的思路和建议·····	100
专题三 符合科学发展观要求的政绩考核制度研究·····	111
一、引言·····	111
二、建立科学合理的政绩考核制度的必要性和重要性·····	113
三、我国现有政绩考核制度的基本内容及其存在的问题·····	114
四、历史上和国外政府绩效评估的实践及其对我国建立 科学合理的政绩考核制度的启示·····	122
五、建立科学合理的政绩考核制度的构想·····	126
六、建立科学合理的政绩考核制度的措施·····	129
专题四 深化国有企业改革研究·····	131
一、国有企业改革:问题、原因和深化改革的关键·····	131
二、需要明确国家所有权政策·····	136
三、明确国有企业的布局和股权结构政策·····	143
四、建立与国家所有权政策相适应的 国有企业分类管理体系·····	150
五、“十二五”期间形成和实施国家所有权政策的 安排建议·····	153
专题五 深化垄断行业改革研究·····	156
一、垄断行业改革的回顾及存在的突出问题·····	156
二、深化垄断行业改革的指导思想、思路、主要目标·····	167
三、垄断行业改革的关键性问题之一:引入竞争·····	170
四、垄断行业改革的关键性问题之二:协调好 普遍服务(公益性业务)和竞争性业务·····	184

五、垄断行业改革的关键性问题之三：监管	190
六、垄断行业改革的风险及障碍	195
七、深化垄断行业改革的保障措施和推进机制	199
专题六 金融改革研究	203
一、我国金融发展的现状与问题	203
二、导致我国金融发展不足的深层次原因	214
三、未来我国金融改革的重点与措施	217
专题七 涉外经济领域体制改革的重点	226
一、外贸管理体制变革	226
二、外资管理体制变革	230
三、对外投资管理体制变革	232
四、对外经济合作体制改革	236
专题八 深化科技体制关键领域改革， 建设高效创新体系	242
一、我国科技体制改革的回顾与总结	242
二、当前我国科技体制存在的主要问题	247
三、我国科技体制改革面临的新形势与挑战	251
四、深化科技体制改革的原则、重点领域和推进次序	253
专题九 加强和创新社会管理	262
一、改革开放以来我国社会的深刻变革及 其对社会管理带来的挑战	262
二、近年来社会管理体制和方式的调整改革及 有待解决的问题	265
三、推进社会管理改革创新的路径和建议	268

专题十 农村关键领域改革	273
一、引言	273
二、农村改革与发展取得的重大进展	274
三、农村发展面临的主要制度性问题	288
四、构建工业化、城镇化、农业现代化的新体制	297
专题十一 住房制度改革研究	307
一、住房制度改革历程的回顾	307
二、对住房制度改革的总体评价	314
三、新时期深化住房制度改革的原则和目标	322
四、深化住房制度改革的重点和主要任务	324
专题十二 国民收入分配：改革思路与政策建议	333
一、收入分配领域存在的主要问题	333
二、原因分析	338
三、未来改革的思路、原则和阶段目标	342
四、改革重点和相关政策建议	346
专题十三 资源价格形成机制与资源管理体制改革的	352
一、资源价格形成机制改革	352
二、资源管理体制改革的	383

改革的基本思路和 总体布局研究

我国改革开放走过了 30 多年的风雨历程，取得了举世瞩目的巨大成就。综合国力大幅跃升，已成为世界第二大经济体；人民生活水平显著提高，跨入了上中等收入国家行列。但随着形势的发展变化，经济社会发展不全面、不协调、不可持续的矛盾也日益突出，支撑经济多年高速增长的现有体制机制越来越不适应生产力发展的新要求。为了促进经济发展方式实质性转变，推动我国成功跨入高收入社会，实现中华民族的伟大复兴，必须进一步深化经济体制改革，推进全面制度建设，加快形成规范、高效、公平的社会主义市场经济体制。“十二五”是发展的关键时期和改革的攻坚阶段，国内经济社会深刻变革，国际经济和全球治理格局深度调整，形势紧迫，不进则退，必须坚定信心，痛下决心，加大力度，加快步伐，务求改革取得重大突破和实实在在的进展。

一、深化改革是当代中国面临新形势、 新任务必须做出的历史抉择

（一）我国社会主义市场经济体制的基本框架已经确立

经过 30 多年来由上下互动、内外共进、渐次深入的改革，我国基