

国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所课题组

中国改革

跟踪

Report on China
Reform Progress **报告**
[2012]

 中国财政经济出版社

国家发展和改革委员会

课题组

中国改革 跟踪

Report on China
Reform Progress **报告**
[2012]

△ 中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国改革跟踪报告. 2012/国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所
课题组编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1518 - 1

I. ①中… II. ①国… III. ①体制改革 - 研究报告 - 中国 - 2012 IV.
①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 015847 号

责任编辑: 金 语

封面设计: 张德林

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 22 印张 305 000 字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月北京第 1 次印刷

定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1518 - 1/F · 1313

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

课题组成员名单

课题组长：

李振京 经济体制综合研究室主任 研究员 博士

张林山 经济体制综合研究室助理研究员

课题组成员：

郭冠男 经济体制综合研究室助理研究员

蒋同明 经济体制综合研究室助理研究员 博士

李晓琳 经济体制综合研究室研究实习员

冯 冰 经济体制综合研究室副研究员 博士

秦寅宵 经济体制综合研究室研究实习员

前 言

2011 年是我国“十二五”规划的开局之年。我国在加强和改善宏观调控，正确处理保持经济平稳较快发展、调整经济结构和管理通胀预期的关系的同时，着力深化改革，把转变经济发展方式、努力保障和改善民生、统筹城乡发展和加强政府自身建设等结合起来，重点领域和关键环节的改革取得了新的进展。在促进经济发展方式转变和调整经济结构方面，文化体制改革大幕拉开，文化产业发展方式加快转变；增值税制度改革进一步深化，增值税扩围改革起步；资源税改革取得进展，从价计征方式逐步扩大；房产税改革试点启动，房地产发展模式逐渐转型。在加强和改善民生的社会领域改革方面，城镇居民社会养老保险试点正式启动，我国养老保险制度走向全覆盖；住房保障体制逐步建立，城镇保障性住房建设进入大规模建设时期；个人所得税法修改通过，收入分配改革继续推进；公立医院改革试点工作正式展开，改革路径更加明晰。在加强政府自身建设方面，全面推行政绩管理制度已经起步，财政预算公开工作进一步推进；分类推进事业单位改革工作正式开展，事业单位人事制度改革率先取得新进展；省直管县财政改革取得明显进展，扩权强县改革方向更加明确。在完善农村发展体制机制方面，水利改革发展提高国家战略层面，治旱合力正在形成；土地管理体制继续深化，农

民权益维护逐步得到落实;国有林场改革启动试点,林业发展注入新活力。在综合配套改革平台建设方面,试验区队伍继续扩容,各项改革试验继续向前推进。

2011年的改革工作虽然取得了一定的成绩与进展,但是,受制于复杂多变的国内外经济社会发展形势,也受制于力度不强的改革协调机制,更根源于改革的顶层设计尚未完成,真正带有全局突破性和带动性的改革举措并未发生,改革形势依然严峻。发展、稳定与改革,保增长与调结构和转变经济发展方式的矛盾依然突出;新情况新问题不断出现,民生领域的改革任务仍然十分艰巨;行政管理体制改革只触及外围,真正的政府职能转变任重道远;推进城镇化进程与完善农村发展体制机制的关系问题未能很好理清,统筹城乡发展的体制机制建设尚未完善;综合配套改革平台建设面临范围迅速扩大与改革突破效果受阻的矛盾。展望2012年,改革顶层设计提上日程,前期准备工作将会逐步展开;改革推进将继续在促进经济社会平稳运行和转变经济发展方式之间寻求平衡点和新的突破;保障和改善民生仍将是改革工作重点,收入分配制度改革将会加快;农村改革应该成为推进城市化进程的体制突破口,深化户籍制度和土地制度改革是关键。

围绕上述问题,2011年我们的经济体制改革动态跟踪研究形成了1篇年度综合报告、3篇季度报告、15篇专题报告以及3篇调研报告。采纳院内外专家意见,我们在跟踪研究框架和研究方法上进行了如下改进:

一是强化对改革进展与问题的分析评述。结合学术界观点和本课题组的研究成果,着重加强了对改革进展的分析评述,突出体现改革跟踪的时效性和评述性特点。在分析评述过程中,注重搜集论据资料,加入大量数据图表,对改革进展的现状、背景、

历程、特点、问题等作重点分析评述。

二是突出年度综合报告分析研究的针对性。年度综合报告主要是围绕加快转变经济发展方式、保障和改善民生、加强政府自身建设、完善农村发展体制机制以及综合配套改革平台建设这五个方面展开论述。年度总报告选择的是 2011 年以来较为重要或有代表意义的改革领域，对于那些进展不大的改革领域不作重点分析，而是将他们放入各专题报告里进行跟踪研究。

三是注重年度综合报告和专题报告的有机衔接。各专题报告是一些具体改革领域的专门性跟踪研究，分析论证具有全面细致的特点。年度综合报告是在充分吸纳专题报告研究成果的基础上形成的。二者各有侧重而又有有机衔接。

本年度的跟踪课题还是一如既往的注重为本所上级部门和社会各界服务。2011 年以来，我们完成了三个宏观院应急课题，上报国家发展和改革委员会，为发展改革中心工作服务；发表研究成果 15 篇，部分成果被多个刊物转载，形成了一定社会影响；多次参与其他部委和地方政府改革政策咨询，支持改革实践工作。

衷心感谢院所领导和院内外专家在不同阶段给本课题研究提出的宝贵建议，感谢体改司提供的指导意见和资料数据支持，感谢天津、重庆等地为我们的调研活动提供的大力协助。不足之处，敬请批评指正。

《经济体制改革动态跟踪与改革建议》课题组

2011 年 12 月 30 日

目 录

年度综合报告：2011 年中国经济体制改革跟踪与 2012 年

改革展望	(1)
一、围绕加快转变经济发展方式的重要改革	(2)
二、围绕保障和改善民生的重要改革	(15)
三、围绕加强政府自身建设的重要改革	(27)
四、围绕完善农村发展体制机制的重要改革	(32)
五、综合配套改革平台建设	(39)
六、2012 年改革工作展望	(43)

分期综合报告之一：2011 年第一季度改革进展与改革建议

.....	(50)
一、2011 年第一季度改革进展	(50)
二、改革建议	(55)

分期综合报告之二：2011 年上半年改革进展与改革建议

.....	(60)
一、2011 年上半年改革进展	(60)
二、改革面临的形势	(64)
三、改革建议	(66)

分期综合报告之三：2011 年改革进展评述与改革建议

.....	(70)
一、2011 年重要改革措施	(70)
二、2011 年改革形势综合评估	(76)
三、改革建议	(77)
 专题研究报告之一：2011 年财税体制改革跟踪	(80)
一、2011 年财税体制改革取得的进展	(80)
二、现行财税体制存在的问题	(93)
三、深化财税体制改革的几点建议	(94)
 专题研究报告之二：2011 年国有企业改革跟踪	(96)
一、2011 年国有企业改革取得的进展	(96)
二、国有企业改革面临的形势分析	(100)
三、国有企业改革面临的难点	(102)
四、深化国有企业改革的几点建议	(103)
 专题研究报告之三：2011 年金融体制改革跟踪	(105)
一、2011 年金融机构改革取得的进展	(105)
二、金融市场改革	(110)
三、金融体制改革面临的问题	(114)
四、深化金融体制改革的几点建议	(115)
 专题研究报告之四：2011 年资源性产品价格体制改革跟踪	(117)
一、2011 年资源性产品价格体制改革取得的进展	(118)
二、资源性产品价格体制改革面临的形势分析	(124)
三、资源性产品价格体制改革面临的难点	(126)

四、深化资源性产品价格体制改革的几点建议	(127)
专题研究报告之五：2011 年涉外经济体制改革跟踪	(130)
一、2011 年涉外经济体制改革取得的进展	(130)
二、涉外经济体制改革面临的形势分析	(136)
三、涉外经济体制改革面临的主要问题	(137)
四、深化涉外经济体制改革的几点建议	(138)
专题研究报告之六：2011 年农村改革跟踪	(140)
一、2011 年水利改革取得的进展	(141)
二、土地管理制度改革	(149)
三、深化国有林场改革的几点建议	(158)
专题研究报告之七：2011 年教育体制改革跟踪	(164)
一、2011 年推进教育公平工作取得的进展	(164)
二、全面优化教育体系工作跟踪	(168)
三、深化教育经费保障机制改革的几点建议	(172)
专题研究报告之八：2011 年医药卫生体制改革跟踪	(177)
一、2011 年医药卫生体制改革取得的进展	(177)
二、医药卫生体制改革的难点分析	(184)
三、深化医药卫生体制改革的几点建议	(186)
专题研究报告之九：2011 年住房保障体制改革跟踪	(191)
一、2011 年保障性住房筹建机制改革取得的进展	(191)
二、2011 年保障性住房分配机制改革跟踪	(198)

专题研究报告之十：2011 年收入分配改革跟踪	(202)
一、2011 年个人所得税制度改革取得的进展	(202)
二、2011 年完善社会保障制度跟踪	(206)
三、2011 年推进工资集体协商制度建设跟踪	(212)
 专题研究报告之十一：2011 年文化体制改革跟踪	 (216)
一、2011 年公共文化服务机制改革取得的进展	(216)
二、2011 年文化产业发展机制改革跟踪	(222)
 专题研究报告之十二：2011 年食品安全及其监管体制	
改革跟踪	(228)
一、2011 年食品安全典型事件及食品安全问题形成的原因	
分析	(228)
二、国外食品安全监管制度与实践	(237)
三、2011 年食品安全监管体制改革进展和工作重点	(240)
四、政策建议	(243)
 专题研究报告之十三：2011 年行政体制改革跟踪	 (247)
一、2011 年行政审批制度改革取得的进展	(248)
二、政府绩效管理制度改革	(250)
三、财政预决算公开制度改革	(254)
四、“省直管县”改革	(258)
 专题研究报告之十四：2011 年分类推进事业单位改革跟踪	
.....	(264)
一、2011 年分类推进事业单位改革取得的进展	(265)
二、分类推进事业单位改革的难点分析	(268)
三、分类推进事业单位改革的政策建议	(271)

专题研究报告之十五：2011 年国家综合配套改革试验跟踪	(274)
一、10 个国家级综合配套改革试验区的设立	(274)
二、各试验区改革进展	(276)
三、深化改革需要重视解决的若干重大问题	(290)
调研报告之一：透视农民市民化之路：重庆户籍制度改革调查 报告	(297)
一、重庆市推进户籍制度改革的主要做法	(298)
二、改革成效与问题	(301)
三、对改革的基本评价	(303)
四、启示与建议	(308)
调研报告之二：云南省扶贫开发体制创新调研及政策建议	(313)
一、云南省基本情况和基本贫困状况	(314)
二、云南省扶贫开发工作主要做法和经验总结	(315)
三、2001 年—2010 年云南省扶贫开发工作主要成效	(319)
四、云南省扶贫开发面临的困难和问题	(320)
五、启示与建议	(322)
调研报告之三：经济发展方式转型的基层探索与制度约束 ——天津北疆电厂循环经济项目跟踪调研	(325)
一、北疆发展模式探索	(326)
二、重点环节经济社会与环境效益	(328)
三、发展瓶颈与体制约束	(333)
四、启示与建议	(336)

年度综合报告：

2011 年中国经济体制改革跟踪 与 2012 年改革展望

内容提要：2011 年，围绕转变经济发展方式的改革工作取得一定进展，保障和改善民生的体制建设步伐加快，围绕政府自身建设的改革措施部分启动，农村改革发展的基础性工作继续加强，综合配套改革试验继续扩面。2012 年改革展望：改革顶层设计提上日程，前期准备工作逐步展开；改革推进将继续在促进经济社会平稳运行和转变经济发展方式之间寻求平衡点；保障和改善民生仍是改革工作重心，收入分配制度改革将会加快；农村改革应该成为推进城市化进程的体制突破口，深化户籍制度和农村土地制度改革是关键。

2011 年，国内外经济形势复杂多变，年初国际性通胀，年底世界经济低迷，欧洲债务危机又或引发全球经济二次触底。在此宏观背景下，我国的经济体制改革工作围绕转变经济发展方式、围绕保障和改善民生、围绕加强政府自身建设、围绕完善农村发展体制机制以及围绕完善综合配套改革平台建设，相关领域改革依然取得了新进展。但是，发展、稳定与改革，保增长与调结构和转变经济发展方式的矛盾依然突出，2012 年改革形势依然严峻。

一、围绕加快转变经济发展方式的重要改革

2011年，尤其是下半年以来，我国通过大力推进文化体制改革、促进文化产业这一服务行业加快发展转型，通过税收体制的多方面调整，着力推动产业结构、需求结构以及要素投入结构逐步向合理化和优化的方向发展，转变经济发展方式的体制机制建设取得一定成效。

（一）文化体制改革大幕拉开，文化产业发展方式加快转变

文化产业能否持续发展，取决于我国文化产业自身结构调整是否有效，发展方式转型是否到位。2011年，我国文化体制改革深入推进，取得显著进展。中共十七届六中全会审议通过了《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》，文化建设被提升到战略高度。此次文化体制改革将改革内容清晰地划分为政府主导的公共文化服务体制改革和市场为主体的文化产业建设两大部分，这是此次改革的亮点。

公共文化服务体系进一步健全。自文化体制改革以来，公共文化服务体系建设主要集中在点、线的项目上，2011年改革延展到面，系统性和综合性的公共文化服务网络建设正式展开。2011年6月，文化部、财政部公布了第一批创建国家公共文化服务体系示范区（项目）名单，青岛、苏州、马鞍山、成都、北京市朝阳区等28个城市和地区获得创建示范区资格。

基本公共文化服务项目进一步增加。有关部门要求，2011年底之前国家级、省级美术馆全部向公众免费开放；全国所有公共图书馆、文化馆（站）实现无障碍、零门槛进入，公共空间设施场地全部免费开放，所提供的基本服务项目全部免费。以农村基层和中西部地区为重点，继续实施文化惠民工程，支持老少边穷地区建设和改造文化服务网络。完善城市社区文化设施，促进基层文化资源整合和综合利用。公益

性文化事业单位内部机制改革不断深化。截至 2011 年 7 月，500 多家文化馆、博物馆、图书馆等完成劳动人事、收入分配、社会保障等制度改革，管理水平和服务效率显著提高。保留事业性质的国有院团在推进劳动人事、收入分配、社会保障、经营管理等内部机制创新方面进行了有成效的探索。

国有经营性文化单位转企改制工作取得显著进展，文化产业发展迎来快速发展新时期。全国共注销经营性文化事业单位 4000 多家，核销事业编制 18 万个以上；中央各部门各单位出版社体制改革任务如期完成；全国出版发行、电影电视剧制作等领域基本完成全行业转制。按照“转制一批”、“整合一批”、“划转一批”、“撤销一批”、“保留一批”的原则，全国文化系统国有文艺院团体体制改革工作迅速推进。安徽、河北、宁夏等省（区）已基本完成国有文艺院团体体制改革任务。非时政类报刊完成转制 595 家，人民网等 10 家重点新闻网站完成转制任务。在此基础上，着力培育骨干企业，选择一批改革到位、成长性好的大型国有或国有控股集团公司，加大政策扶持力度，鼓励其以资本为纽带进行跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组，推动条件成熟的文化企业上市融资，鼓励已上市公司通过并购重组做大做强，尽快成为文化产业的中坚力量，提高产业集中度。

从全局上看，党中央、国务院高度重视文化建设，为改革提供了坚强的领导保证；我国综合国力日益增强，为改革提供了坚实的物质基础；文化体制改革配套措施不断完善，为改革提供了有力的政策保障。但是，目前思想认识问题仍然是制约改革进一步深入的主要障碍。一些地区和单位对文化建设环境发生的深刻变化，特别是对社会主义市场经济体制为文化发展提供的新动力新条件认识不足，崇“事”恐“企”思想严重，缺乏市场意识和群众观念，把单位性质视为评价其地位、水平的唯一标准，将转企改制简单片面地理解为甩包袱、推责任，因此，在推动经营性文化事业单位转企改制这一文化体制改革的关键环节上犹豫不决。这些问题必须通过进一步深化改革全力克服。

从特殊的时间节点上看，当前世界金融危机和经济衰退，对文化建设发展既是挑战，更是机遇。因此，要充分利用文化发展反经济周期的特点，抓住机遇、锐意进取，奋发有为，通过深化文化体制改革，推动文化事业、文化产业逆势而上，开创文化发展新局面。国家《文化产业振兴规划》提出，“以结构调整为主线，着力提高文化产业发展的质量和水平”，这既是加快文化产业自身发展方式转变的基本原则，也为加快文化产业自身发展方式转变提供了明晰的发展方向。按照这一要求，需要我们在文化产业发展中，不断调整优化产品结构、投融资结构、企业组织结构、所有制结构、技术手段结构、区域布局结构、政府管理体制和运行机制机构，在调整中寻求新机遇，在优化中探索新途径，在转变中实现新发展。

表 1 改革开放以来我国文化体制改革历程

改革时间	重要会议或文件	主要内容
1979 年	中国文化艺术工作者第四次代表大会	提出了新时期我国文化艺术事业发展的系列指导方针，为文化领域的体制改革指明了方向
1985 年	《关于艺术表演团体的改革意见》	部署对大中城市艺术表演团体进行布局结构调整，文化领域体制改革迈出了坚实的步伐
1988 年	《文化部关于加快和深化艺术表演团体体制改革意见》	倡导“双轨制”的改革思路
1996 年	《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》	第一次以党的重要决议的形式强调，改革文化体制是文化事业繁荣和发展的根本出路
2003 年	文化体制改革试点工作会议	确定在 9 个地区和 35 个文化单位进行试点
2005 年	《关于深化文化体制改革的若干意见》	对全面推进文化体制改革进行了具体部署

续表

改革时间	重要会议或文件	主要内容
2008 年	全国文化体制改革工作会议	文化艺术、广播影视、新闻出版等领域的体制改革工作进入向面上推开、向纵深拓展的新阶段
2009 年	《文化产业振兴规划》	强调坚持以结构调整为主线，加快推进重大工程项目，扩大产业规模，增强文化产业整体实力和竞争力
2011 年	《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》	文化建设被提升到战略高度，迎来改革发展的新时期

（二）增值税制度改革进一步深化，上海试水增值税扩围改革

2011 年 10 月 26 日召开的国务院常务会议，决定从 2012 年 1 月 1 日起，在部分地区和行业开展深化增值税制度改革试点，逐步将目前征收营业税的行业改为征收增值税，进一步解决货物和劳务税制中的重复征税问题，完善税收制度，支持现代服务业发展。11 月 16 日，财政部和国家税务总局发布《营业税改征增值税试点方案》，并明确从 2012 年 1 月 1 日起，在上海市交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点。这一举措被市场解读为是一种“结构性减税措施”，标志着增值税改革终于迈出了实质性步伐，从而有利于减轻相关企业税负和消除重复征税，也可以部分起到发挥财政政策对实体经济“定向宽松”的积极作用。2011 年前 10 个月累计，全国财政收入 90851.68 亿元，比 2010 年同比增长 28.1%。正是由于目前财政收入增长较快，为推进结构性减税构建了扎实的财政基础，才会有目前实施增值税代替营业税试点。增值税扩围试点方案实施要点：