

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 报告

Report on China
Reform Progress

[2013]

中国财政经济出版社

经济体制与管理研究所课题组

中国改革 跟踪 报告

Report on China
Reform Progress

[2013]

图书在版编目 (CIP) 数据

中国改革跟踪报告. 2013 / 国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所课题组编. —北京: 中国财政经济出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1527 - 3

I. ①中… II. ①国… III. ①体制改革 - 研究报告 - 中国 - 2013 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 062474 号

责任编辑: 洪 钢 金 宇

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 19 印张 258 000 字

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月北京第 1 次印刷

定价: 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1527 - 3/F · 1322

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报热线: 88190492、88190446

课题组成员名单

课题组长：

李振京 国家发改委经济体制与管理研究所副所长 研究员
郭冠男 国家发改委经济体制与管理研究所综合室助理研究员

课题组成员：

张林山 国家发改委经济体制与管理研究所综合室助理研究员
蒋同明 国家发改委经济体制与管理研究所综合室助理研究员
李晓琳 国家发改委经济体制与管理研究所综合室研究实习员

前 言

2012 年，国内外经济形势错综复杂。国际层面，欧债危机反复蔓延，全球经济复苏艰难曲折，国际商品金融市场持续动荡。国内层面，经济运行延续去年下半年的下行态势，呈现出起伏较大、效益下滑、风险上升、预期不稳等特点，资本市场持续低迷，大量企业生产经营困难，结构调整任务繁重，物价反弹压力犹存；年底，我国经济运行呈现初步企稳迹象，但支撑回升的力量脆弱，存在反复的可能，宏观调控面临极为复杂的局面。在此宏观背景下，党中央国务院坚持以科学发展观统领经济和社会发展全局，继续坚定不移地推进各项体制改革，坚持把稳增长与调结构、抓改革、惠民生有机结合，在改革重点领域和关键环节取得了长足进展，促进了经济发展方式转变与社会和谐发展，体现了内涵更加丰富的时代特征，主要表现在以下几个方面：

围绕转变经济发展方式的改革取得一定进展：资源性产品价格改革提速，碳排放交易试点工作启动；营业税改征增值税试点范围扩大，改革影响逐步显现；金融体制改革多点突破，各类型金融试验区蓬勃开展；非公经济“新 36 条”实施细则逐步出台，引导民间投资健康发展；科技体制改革全面部署，国家创新体系建设加快步伐；生态文明建设战略地位凸显，相关制度建设进一步得到重视。

围绕保障和改善民生的体制建设步伐加快：社会保障制度建设成绩显著，社保体系基本搭建完成；收入分配制度改革思路明确，进入总体方案制定和单项改革同步推进阶段；医药卫生体制改革实行“医保、医药、医疗”三轮驱动，公立医院改革破除“以药养医”进入实质阶段；基本公共服务体系建设纳入国家规划，公共服务发展实现从理念到制度的初步突破；保障房建设进入分配高峰，配套机制正逐步完善；教育体制改革步伐加快，免费教育范围上下延伸；文化体制改革持续推进，文化产业发展进入快车道。

围绕政府自身建设的改革逐渐深入：行政审批制度不断深化，政府职能转变任重道远；反腐倡廉体制机制建设取得一定进展，“廉政三清”彰显反腐决心；事业单位改革进入实际操作阶段，清理规范工作基本完成。

围绕完善统筹城乡发展体制机制的改革继续强化：“三化”协调推进的体制机制进一步创新，更加突出保护农民权益；土地管理制度改革多方面取得进展，经验总结和规范工作成重点；农村综合改革取得七大成效，全国新一轮农村改革试验区启动。

党的十八大报告要求“必须以更大的政治勇气和智慧，不失时机深化重要领域改革，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”。报告提出了“五个加快”和“五位一体”的改革顶层谋划：即加快完善社会主义市场经济体制；加快推进民主政治制度化、规范化、程序化；加快完善文化管理体制和文化生产经营机制；加快形成科学有效的社会管理体制；加快建立生态文明制度。我国的改革事业由建立和完善社会主义市场经济体制的经济体制改革为主，向包括经济体制、政

治体制、文化体制、社会体制以及生态体制“五位一体”的全方位改革布局转变，改革顶层设计初见端倪。明年是落实“十八大”精神的关键一年，改革工作必须进一步明确思路、坚定信念、真抓实干，在一些影响发展方式转变和社会和谐的重点领域和关键环节取得突破性进展，为新时期的改革工作创造良好开局。

课题组认为，2013年及今后一段时期的改革重点应该聚焦于以下几个方面：进一步完善社会主义市场经济体制；大力推进科技体制改革，加快国家创新体系建设；强化制度建设，建设生态文明；重点推进户籍制度改革，加快城镇化步伐；加快推进收入分配综合改革，促进全体人民共享发展成果；继续改善和保障民生，创新社会管理体制；全面推进文化体制改革，发展文化产业；既要“顶层设计”，还需“顶层推动”。

今年，我们的跟踪研究工作与往年相比有新的特点。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进行跟踪研究基础上的分析评述，不止要“述”，更注重“评”。在分析评述过程中，注重搜集专家学者的不同意见，注重总结各地不同做法，以期对改革进展做较为深入的分析。总报告较为充分学习和吸取了党的十八大报告在相关问题上的阐述和指导，使报告更加具有时效性。

我们的研究成果共包括1个年度总报告，3个分期综合报告，12个专题报告以及3个调研报告。在跟踪研究过程中，课题组立足于为发展改革中心工作服务，先后完成了发展改革委和宏观经济研究院交办的5项应急课题；参与若干次地方政府改革政策咨询，支持地方改革发展；发表经济体制改革跟踪研究成果12篇，产生了一定的社会影响力。

衷心感谢体改司、宏观院以及社会各界对本课题研究的长期关注和支持，感谢院内外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，感谢吉林、四川、山东等地发展改革委的同志对我们的调研工作给予极大方便和支持。由于我们水平有限，课题研究存在许多不足之处，欢迎各位专家和社会各界批评指导。

《经济体制改革动态跟踪与改革建议》课题组

2012 年 11 月 22 日

目 录

年度总报告：2012 年中国经济体制改革跟踪	(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、围绕完善统筹城乡发展体制机制的重要改革	(31)
五、2013 年及今后一段时期的改革重点建议	(37)
分期综合报告之一：2012 年第 1 季度改革进展与重点领域改革建议	(48)
一、主要改革进展	(48)
二、近期重点改革建议	(57)
分期综合报告之二：2012 年上半年改革进展与下半年改革建议	(61)
一、上半年重点改革进展	(62)
二、下半年改革建议	(71)
分期综合报告之三：2012 年前 3 季度改革进展与下一步重点改革工作探讨	(75)
一、2012 年前 3 季度的重要改革措施	(75)
二、下一步重点改革工作建议	(80)

专题研究报告之一：2012 年我国深化行政体制改革跟踪	(85)
一、行政审批制度改革继续深化	(85)
二、就政府信息公开提出更高要求	(88)
三、事业单位分类改革进入实际操作阶段	(91)
四、政府采购作出重要调整	(94)
专题研究报告之二：广东省行政审批制度改革跟踪研究	(97)
一、行政审批制度改革是建设服务型政府的关键环节	(98)
二、广东行政审批制度改革先行先试	(99)
三、广东进一步深化行政审批制度改革面临的突出矛盾 和问题	(103)
四、几点建议	(106)
专题研究报告之三：2012 年国有企业改革跟踪	(110)
一、2012 年国有企业改革取得的进展	(111)
二、国有企业改革存在的问题	(114)
三、下一步继续深化改革的思路	(116)
专题研究报告之四：2012 年非公有制经济体制改革跟踪	(120)
一、2012 年非公有制经济体制改革取得的进展	(121)
二、当前非公有制经济体制改革存在的困难	(126)
三、下一步非公有制经济体制改革思路	(127)
专题研究报告之五：2012 年财税体制改革跟踪	(129)
一、2012 年上半年财税体制改革取得的进展	(130)
二、下一步改革需要深化的地方	(135)
三、下一步改革的基本思路	(136)
专题研究报告之六：关于进一步加快房产税改革的研究	(139)
一、现行房产税实行情况分析	(140)
二、征收房产税的必要性	(142)

三、改革我国现行房产税制的重要举措	(146)
专题研究报告之七：2012 年我国金融改革进展和政策建议	(151)
一、金融机构改革	(152)
二、金融市场改革	(154)
三、金融体制改革	(160)
四、今后一个时期金融改革建议	(167)
专题研究报告之八：温州金融改革试验区的进展与期待	(170)
一、温州金融改革试验区设立的背景	(170)
二、温州金融改革总体方案内容解读	(172)
三、温州金融改革试验区进展	(178)
四、温州金融改革存在的问题和挑战	(180)
五、温州金融改革试验涉及的几个关键问题分析	(183)
六、温州金融改革的突破方向	(185)
专题研究报告之九：全面推动城镇化，加快经济发展方式转型	(190)
一、我国城镇化基本情况	(191)
二、城镇化推动经济发展方式转型的作用机制	(193)
三、重点任务	(195)
专题研究报告之十：我国农村劳动力转移就业的体制机制建设 追踪	(201)
一、我国农村劳动力转移就业的基本态势	(202)
二、当前相关改革的主要进展	(203)
三、我国农村劳动力转移就业的体制机制障碍	(208)
四、深化改革，优化农村劳动力转移就业的制度环境	(211)
专题研究报告之十一：2012 年我国民生领域改革跟踪	(215)
一、收入分配改革顶层设计启动	(215)

二、社会保障重点领域改革平稳中有所突破	(218)
三、保障房制度完善进入加速期	(224)
四、医药卫生体制改革深入推进	(228)
五、教育体制改革着手解决难点	(236)
专题研究报告之十二：2012 年涉外经济体制改革跟踪	(242)
一、2012 年涉外经济体制改革取得的进展	(242)
二、当前涉外经济体制存在的主要问题	(248)
三、下一步改革的基本思路	(250)
调研报告之一：金融反哺“三农”与风险防范	
——吉林九台农村金融改革试验区调查报告 ...	(253)
一、调研基本情况说明	(254)
二、主要经验和做法	(255)
三、金融创新潜在风险分析	(259)
四、进一步推动改革试点的政策建议	(264)
调研报告之二：四川省推进城镇化过程中社会保险情况调研	
报告	(269)
一、调研基本情况	(270)
二、调研城市推进社会保险的主要进展	(271)
三、调研城市社会保险制度推进过程中的主要问题	(274)
四、进一步完善适应城镇化需求的社会保险制度的政策	
建议	(277)
调研报告之三：钢铁企业发展方式转变之路：莱钢集团转型	
升级调研报告	(279)
一、钢铁企业发展面临的国内外形势	(280)
二、莱钢集团发展基础及其转型目标	(282)
三、莱钢集团转型升级成功经验	(284)
四、启示与建议	(290)

年度总报告：

2012 年中国经济体制改革跟踪

内容提要：2012 年，围绕转变经济发展方式的改革取得一定进展，围绕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逐渐深入，围绕完善统筹城乡发展体制机制的改革继续强化。2013 年及今后一段时期的改革重点建议：进一步完善社会主义市场经济体制；大力推进科技体制改革，加快国家创新体系建设；强化制度建设，建设生态文明；重点推进户籍制度改革，加快城镇化步伐；加快推进收入分配综合改革，促进全体人民共享发展成果；继续改善和保障民生，创新社会管理体制；全面推进文化体制改革，发展文化产业；既要“顶层设计”，还需“顶层推动”。

2012 年，国内外经济形势错综复杂。国际层面，欧债危机反复蔓延，全球经济复苏艰难曲折，国际商品金融市场持续动荡。国内层面，经济运行延续去年下半年的下行态势，呈现出起伏较大、效益下滑、风险上升、预期不稳等特点，资本市场持续低迷，大量企业生产经营困难，结构调整任务繁重，物价反弹压力犹存；年底，我国经济运行呈现初步企稳迹象，但支撑回升的力量脆弱，存在反复的可能，宏观调控面临极为复杂的局面。在此宏观背景下，我国坚持把稳增长与调结构、抓改革、惠民生有机结合，围绕转变经济发展方式、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，在众多改革领域依然取得了新的进展。年底召开的中国共产党第十八次全国代表大会站在新的高度对我国的改革问题提出了新的要求，改革任务依然艰巨。

一、围绕加快转变经济发展方式的重要改革

（一）资源性产品价格改革提速，碳排放交易试点工作启动

天然气价格形成机制改革在广东、广西开展试点。2011年12月26日起，广东、广西开展天然气价格形成机制改革试点，天然气价格改革终于迈出了关键的一步。此次改革试点的核心和亮点是将现行以“成本加成”为主的天然气定价方法改为欧洲等主要国家已广泛应用的“市场净回值”方法，即将天然气的销售价格与由市场竞争形成的可替代能源价格挂钩，在此基础上倒扣管道运输费后回推确定天然气各环节价格。新机制逐步建立后，将有利于充分发挥市场机制的作用，利用价格杠杆，引导天然气资源合理配置，促进经营者增加生产、扩大进口，引导消费者合理用气、节约用气。

居民阶梯电价改革在全国范围内试行。从2012年7月1日起，我国居民阶梯电价改革开始运行。80%的居民家庭电价保持稳定，高于地区平均水平一定幅度的二、三档电力消费要多缴费，第二档每度电提价5分钱左右，第三档每度电调高2毛钱左右。目前，除新疆和西藏外，其他省（直辖市、自治区）均已启动实施居民用电阶梯电价方案，总体反映良好。

《能源发展“十二五”规划》和《中国的能源政策（2012）》白皮书发布。10月，国务院常务会议讨论通过《能源发展“十二五”规划》，提出要“推进电力、煤炭、石油天然气等重点领域改革，理顺能源价格形成机制”。由国务院新闻办公室发布的《中国的能源政策（2012）》白皮书详细指出了各领域改革的方向，“逐步取消重点合同煤

和市场煤价格双轨制，完善煤炭与煤层气协调发展机制”、“深化电力体制改革，稳步开展输配分开试点”、“积极推进电价改革，逐步形成发电和售电价格由市场决定、输配电价由政府制定的价格机制，理顺煤电价格关系”、“不断完善理顺成品油价格形成机制”、“继续开展天然气价格形成机制改革试点”。

碳排放交易试点工作展开。北京市、天津市、上海市、重庆市、广东省、湖北省、深圳市获准开展碳排放权交易试点工作。试点地区应研究制定碳排放权交易试点管理办法，明确试点的基本规则，测算并确定本地区温室气体排放总量控制目标，研究制定温室气体排放指标分配方案，建立本地区碳排放权交易监管体系和登记注册系统，培育和建设交易平台，建设碳排放权交易试点支撑体系。目前各试点正逐步完成基础工作，2013 年碳排放交易试点有望正式运行。

点评：成品油、天然气、煤炭、水、电等资源性产品价格与相关税费改革近年来备受关注。2011 年以来，除成品油价格改革和理顺煤电价格关系这两点尚未有突破外，其余领域都已有实质性措施出台。“十八大”报告也明确提出要“深化资源性产品价格和税费改革，建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度”。从我国实际经济运行情况来看，我国长期以来资源能源等基础性产品价格处于压低状态，资源性产品价格市场化改革就意味着国内一些生产要素的成本在较长时间内存在上涨趋势，从而可能诱发工业品、消费品、投资品的成本推动型通胀。因此在控制整体通胀水平的前提下尽快深化资源性产品价格改革是重点，更是难点。目前居民消费价格较低，CPI 同比增幅约在 2% 左右，煤炭等资源价格较低，相对温和的物价水平为改革预留了较大空间，从这个角度看，目前是资源性产品价格改革的较好时机。对成品油定价机制而言，核心是市场化，改革将围绕“进一步缩短调价周期、减小甚至取消 4% 涨跌幅限制以及调整参考油种”等内容进行。天然气价格改革的核心同样是市场化。目前，天然气价格改革需要进一步扩大试点。上海、北京分别是长

三角和环渤海两个天然气使用大区的中心地区，不但气源多样，而且价格承受能力更高，具备进一步扩大天然气价改试点的代表性。对于理顺煤电价格关系，目前各界对取消重点合同煤这一市场化改革方向已基本达成共识，关键是具体改革细节的确定及选择适宜的推出时机。

（二）营业税改征增值税试点范围扩大，改革影响逐步显现

上海推出过渡性财政扶持措施助推增值税改革试点。上海作为全国第一个“营改增”试点，从2012年1月1日起，在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。试点企业根据税制改革前后比较，如发生实际税负确实是有所增加的，可向财税部门提出实施财政扶持政策的申请。“财政分类扶持”政策区别不同情况，在改革过渡期内给予适当的财政政策扶持，并逐步予以规范，以保证增值税抵扣链条的完整性。在具体操作时，充分考虑企业税负增加的实际情况，原则上采取按月跟踪分析、按季审核预拨、按年据实核算的“资金及时预拨”办法。截至7月底，上海共有14.2万户企业纳入“营改增”试点范围，比年初增加了2.4万户。新办企业为1.1万户，主要集中在文化创意、鉴证咨询及研发和技术服务等新兴业态。

营业税改征增值税试点范围扩大至十省。自8月1日起至年底，将交通运输业和部分现代服务业营业税改征增值税试点范围，由上海市分批扩大至北京、天津、江苏、浙江、安徽、福建、湖北、广东和厦门、深圳10个省、直辖市、计划单列市。2013年将继续扩大试点地区，并选择部分行业在全国范围试点。

营业税改征增值税试点工作得到中央层面高度重视。2012年10月18日，李克强同志主持召开扩大营业税改征增值税试点工作座谈会。他强调，“营改增”是深化财税体制改革的“重头戏”，是以结构性减税促进稳增长、调结构的“关键点”，既是重大的改革举措，也是有效的发展措施。要不断完善并加快推进试点，使更多企业受益。要按照推动科学发展、加快转变经济发展方式的要求，以结构性减税推动结构调

整与改革，以“营改增”为重要抓手，促进产业结构升级，助推工业创新转型，加快服务业和中小企业发展，为经济长期平稳较快发展增添动力和活力。

点评：2012 年年初以来，上海“营改增”试点成效显著。通过在交通运输业和部分现代服务业实施“营改增”试点，共减轻试点企业和下游企业税负 170 多亿元，服务业实现了 10% 以上的快速增长，服务业利用外资增长 20% 以上，一批工业企业实现主辅分离，提升了竞争力。同时，随着税制瓶颈的破除，跨国公司落户上海的意愿明显增强，2012 年上半年，在世界经济增速放缓的情况下，上海新设立跨国公司地区总部 27 家、投资性公司 13 家、研发中心 14 家，总部效应聚集，对提升上海的全球资源配置能力起到了积极效应。在当前经济下行压力较大的背景下，作为结构性减税的重要内容，“营改增”有力地配合了上海的“稳增长”步调，是推进制造业升级、促进服务业发展的重要措施。推进“营改增”是从大局着眼、细处入手、牵一发而动全身的举措，这不是营业税和增值税的简单转换，而是重大制度创新。通过将营业税逐步改为增值税，基本消除这方面重复征税并实现公平税负，做到对货物和服务统一征税，有利于防止重产品、轻服务的问题。对服务业实行与工业同样的增值税，是国际通行做法，可以为服务业发展创造更好的环境，进而就业随之扩大，这是最突出的改革效应，对城镇化发展也是有力的促进和支撑。同时，“营改增”试点范围的扩大，会惠及更多中小企业尤其是微型企业创业和就业，将进一步促进大中小企业配套协作、相互支撑，增强经济活力。最后，我们还要注意总结试点经验，跟踪评估遇到的新情况，为扩大“营改增”行业和范围提供更多的借鉴和指导。

（三）金融体制改革多点突破，各类型金融试验区蓬勃开展

《金融业发展和改革“十二五”规划》发布。《规划》从完善金融调控、优化组织体系、建设金融市场、深化金融改革、扩大对外开放、