



十八大以来经济体制改革 进展报告

中国经济体制改革研究会 组织编写
彭森 主编

国家行政学院出版社



十八大以来经济体制改革 进展报告

中国经济体制改革研究会 组织编写
彭森 主编

北京
国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

十八大以来经济体制改革进展报告/彭森主编. —北京:国家行政学院出版社,2018.9
ISBN 978-7-5150-2196-6

I. ①十… II. ①彭… III. ①中国经济-经济体制改革-研究报告 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 207417 号

- 书 名 十八大以来经济体制改革进展报告
SHIBADA YILAI JINGJI TIZHI GAIGE JINZHAN BAOGAO
- 主 编 彭 森
- 责任编辑 刘韞劼
- 出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://www.nsapress.com.cn>
- 编辑部 (010)68928887
- 经 销 新华书店
- 印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司
- 版 次 2018年9月北京第1版
- 印 次 2018年9月北京第1次印刷
- 开 本 170毫米×240毫米 16开
- 印 张 25
- 字 数 406千字
- 书 号 ISBN 978-7-5150-2196-6
- 定 价 98.00元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

十八大以来经济体制改革进展报告

本报告由中国经济体制改革研究会联合中国(海南)改革发展研究院、中国(深圳)综合开发研究院、深圳创新发展研究院共同研究完成。

课题组组长:

彭 森 中国经济体制改革研究会会长
孔泾源 中国经济体制改革研究会副会长
中国经济改革研究基金会理事长

课题副组长:

迟福林 中国经济体制改革研究会副会长
中国(海南)改革发展研究院院长
樊 纲 中国经济体制改革研究会副会长
中国(深圳)综合开发研究院院长
张思平 中国经济体制改革研究会副会长
深圳创新发展研究院理事长

课题组执行组长:

石明磊 中国经济体制改革研究会副秘书长
中国经济改革研究基金会秘书长
谌利民 中国经济体制改革研究会公共政策研究部主任
中国经济改革研究基金会副秘书长

课题组成员(以姓氏笔画为序):

于新义 王 梅 王皓田 方栓喜 古丽青 匡贤明 任 宇
刘尚希 刘国宏 刘铁奇 李成威 杨 睿 余希朝 张 飞
张国平 陆晓丽 陈 明 陈银银 郑 岚 郑宇劼 郝思思
胡 飞 聂鲸邛 党国英 徐照林 郭 达 郭万达 黄 睿
黄东晖 梁姣姣 彭晓钊 程 瑜 程传海 程颖博 樊轶侠

序言

跨世纪的中国改革，已经走过了四十年的光辉历程。这场深刻变革，以其举世瞩目的伟大成就，极大地改变了中国的命运，也深刻地影响着世界格局。

1978年12月，党的十一届三中全会以来，中国共产党重新确立了“解放思想，实事求是”的思想路线，做出了改革开放这一决定当代中国命运的关键抉择。数十年来，经过全党全社会的艰辛探索和伟大实践，确立了社会主义市场经济改革目标，开辟了一条适合国情的中国特色社会主义发展道路。中国的改革开放从农村到城市，从沿海到内地，从国内改革到融入经济全球化进程，渐进而又逐步深入推进，实现了从高度集中的计划经济体制向充满活力的社会主义市场经济体制的根本性转变，推动了从封闭半封闭社会向全面开放的转变，完成了人民生活从温饱向基本小康的转变，创造了经济发展和制度建设与时俱进、经济实力和综合国力大幅提升的“中国奇迹”，成就了上中等收入国家发展水平和全球第二大经济体的国际地位。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推动中国特色社会主义建设进入新时代，改革开放也以经济体制改革为牵引，进入政治、文化、社会、生态、党的建设全面深化改革新阶段。这一时期，全党全国人民围绕全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的新任务，以全面深化改革开放为动力，以供给侧结构性改革为主线，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，着力解决人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾。五年多来，改革开放的广度和深度进一步拓展，数以千计的改革项目、举措陆续推出，重要领域和关键环节改革取得突破性进展，主要经济和社会领域的体制框架基本成型，开放型经济水平全面提高，中国特色社会主义在道路、理论、制度、文化各方面不断发展，久经磨难的中华民族正在迎来从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃和实现中华民族伟大复兴的光明前景。

认真梳理分析党的十八大以来经济改革进展、总结经验教训、明确关键任务、展望路径愿景,对于贯彻落实党的十九大提出的重大战略任务、全面完善社会主义市场经济体制、推动中国特色社会主义伟大事业不断取得新的成就,无疑具有十分重要的意义。中国经济体制改革研究会联合中国(海南)改革发展研究院、中国(深圳)综合开发研究院、深圳创新发展研究院等研究机构,以供给侧结构性改革为主线,共同对五年多来的经济体制改革,从微观机制到宏观体制、从市场运行到政府规制、从公共服务体制到产业地区结构、从国内改革到对外开放、从近期任务到长期愿景,进行了较为全面的总结分析,形成了《十八大以来经济体制改革进展报告》,为改革开放的理论研究和实践提供素材与借鉴,并以此纪念改革开放四十周年。

“时代是思想之母,实践是理论之源”。四十年波澜壮阔的改革开放事业,是全党全社会由实践探索到理论自觉的伟大历程。愿我们始终站在时代潮头,不负历史使命,让改革精神薪火相传,改革实践全面深化,改革理论百花常新,为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗!

彭 森

2018年9月

目录

总论篇	1
十八大以来经济体制改革进展报告	2
导言	2
一、深化国有企业改革,促进多种所有制经济平等发展	3
(一) 混合所有制改革稳妥推进,关键领域取得突破	4
(二) 结构调整继续深入,国有资本布局优化	4
(三) 分类改革扎实推进,监管体制有效强化	5
(四) 民营经济环境改善,产权保护逐步完善	5
(五) 明确国有企业国资改革指向,增强国民经济整体活力	6
二、推进农业供给侧结构性改革,加快城乡一体化建设	7
(一) 完善农村就业和基本社会保障体制,健全农村基本公共 服务	7
(二) 深化产权制度改革,释放农村发展潜力	8
(三) 创新农业经营体制,引领现代农业发展	8
(四) 推动新型城镇化建设,促进城乡统筹发展	9
(五) 以城乡要素平等交换公共服务均衡配置为指向,推动城乡 一体化体制建设	9
三、坚持市场决定作用,推进重要领域价格改革	10
(一) 放开重要商品与服务价格,健全市场定价机制	11
(二) 优化价格调节机制,推进垄断行业改革	12
(三) 完善政府定价目录,健全价格法律法规体系	13
(四) 遵循技术与市场经济规律,深化垄断行业价格改革	14
四、深化要素市场改革,创造公平竞争体制环境	16

(一) 完善多层次资本市场体系,增强实体经济发展活力	16
(二) 稳妥推进土地制度改革,激活农村发展潜力	17
(三) 破除户籍制度壁垒,促进劳动力自由流动与优化配置	17
(四) 健全知识产权保护机制,推进技术市场建设	17
(五) 加快城乡要素市场建设,增强经济社会发展持久动力	18
五、推进政府“放管服”改革,优化营商体制环境	19
(一) 大力推进简政放权,营商环境明显改善	19
(二) 加强事中事后监管,规范开放有序市场秩序	20
(三) 优化政府服务,提升市场活力	21
(四) 深化政府机构层级改革,促进政府职能根本转变	22
六、聚焦重点改革任务,完善财政税收体制	23
(一) 界定央地事权和支出责任,理顺政府间财政关系	24
(二) 确立预算制度主体框架,明确预算管理权责收支范围	24
(三) 深化税收制度改革,推动税收法定进程	24
(四) 适应结构升级和税源变化,推动财税体制转型改革	25
七、推进金融体制改革,多点齐面开放创新	27
(一) 金融市场建设获得突破,金融机构多元发展	27
(二) 直接融资服务领域拓宽,金融开放通道逐步完善	28
(三) 金融创新深化发展,服务导向更加清晰合理	29
(四) 监管框架调整优化,多管齐下防范风险隐患	30
(五) 推动金融服务实体经济,有效防范系统性风险	30
八、立足全面小康社会建设,推动民生体制改革	32
(一) 建立健全领导责任制,推动扶贫脱贫体制改革	32
(二) 放开养老服务市场,构建多层次养老保障体系	32
(三) 完善社会办医体制,拓展医疗卫生多层次多样化服务	33
(四) 推动教育体制均衡性改革,促进城乡义务教育一体化	33
(五) 开放民生社会服务领域,提供高效率优质化社会公共 服务	33
九、推进生态文明体制建设,形成生态保护制度框架	35
(一) 攻坚大气水质与土壤污染,健全环境治理体制机制	35
(二) 开展多项改革试点,推进八项基本制度	35

(三) 出台环境保护法律法规,建立生态文明法治基础	35
(四) 综合运用经济法律及行政手段,加快生态文明建设	36
十、创新开放型经济体制,促进内外部经济平衡发展	37
(一) 推进涉外投融资体制改革,提升国际间资源配置能力	37
(二) 完善对外贸易政策,促进进出口优质平衡发展	38
(三) 自贸区建设和“一带一路”有序推进,开放型经济形成 新格局	39
(四) 立足比较优势和全球战略,建立内外部经济平衡发展的 体制机制	40
十一、推动结构调整改革,促进产业结构优化升级	41
(一) 推进“三去一降一补”,缓解结构性矛盾	41
(二) 加快农业结构调整,提高农业综合效益	42
(三) 推动“互联网+中国制造”,促进制造业转型升级	42
(四) 加快服务业体制改革,促进高端服务业发展	42
(五) 深化科技体制改革,促进新旧动能转换	43
(六) 适应工业革命新趋势,加快产业结构升级步伐	43
十二、推进地区均衡发展战略,促进区域协调发展	44
(一) 持续推动“四大板块”战略,增强区域发展协调性	44
(二) 设立河北雄安新区,推动京津冀协同发展	45
(三) 推进长江经济带发展,建立生态保护和经济社会协调发展 体制	45
(四) 扶持落后地区加快发展,缩小区域间发展差距	45
(五) 发挥比较优势和体制优势,促进区域均衡发展	46
十三、全面深化经济改革的若干政策建议	46
(一) 以深化重要领域国有企业混合所有制改革为突破口,促进 各种所有制经济平等发展结构优化	47
(二) 以要素市场和公共服务体制改革为重点,推动城乡要素 平等交换、公共服务均衡配置和城乡一体化发展	48
(三) 以价格体制和盈利模式改革为突破口,加快垄断行业改革	49
(四) 以提高直接融资比重服务实体经济为重点,健全多层次 资本市场体系	50

- (五) 以优化政府机构层级和企业营商环境为切入点,推动政府
职能转变 51
- (六) 以政府间事权和支出责任划分改革为重点,打造普惠民生
的公共财政体制 52
- (七) 以金融深化和国际化发展为改革取向,有效防范区域性、
系统性及输入性金融风险 53
- (八) 以放宽市场准入、促进基本公共服务均等化为重点,推动
民生社会体制改革 54
- (九) 以空气、水体、土壤等环境治理为出发点,推进生态文明
体制建设 55
- (十) 以投资贸易便利化和经济全球化为指向,创造内外部经济
平衡发展的体制环境 56
- (十一) 以促进公平竞争、科技进步体制机制建设为着力点,
推动一二三次产业转型升级和持续发展 57
- (十二) 以发挥比较优势和政府更好作用为着力点,建立区域间
协调发展新机制 58

国有企业改革篇 60

- 五年来国有企业改革的进展与评估 61
- 一、全面深化国有企业改革的指导思想和主要目标 61
- 二、改革总体评议 63
- 三、改革主要进展 64
- (一) 顶层设计和“四梁八柱”大框架基本形成,十项改革试点
梯次展开 64
- (二) 供给侧结构性改革取得积极进展,国有资本布局有所
优化 66
- (三) 明确以“管资本”为主,对国有资产管理体制进行调整 68
- (四) 关键领域混改破题,改革效果仍待显现 70
- (五) 现代企业制度不断健全,与市场经济进一步融合 72
- (六) 分类改革扎实推进,探索开展分类考核、差异化薪酬分配 74

(七) 构筑监管“防火墙”,防范国有资产流失	75
(八) 坚持党对国企的领导,党的建设全面加强	75
四、改革政策建议	77
(一) 实行政资分开、政企分开,打造中国版“淡马锡”,实现以“管 资本”为主的国有资产管理体制改革	77
(二) 加快清理“僵尸企业”,有效降低国企杠杆率,有进有退分类 推进国有经济布局 and 结构的大调整	78
(三) 以混合所有制为突破口,系统推进国企业资转机制、调结构、 破垄断三位一体的改革	80
(四) 尽快推进落实容错机制,调动地方国有企业改革的积极性	82
 土地制度改革篇	 88
 五年来土地制度改革的进展与评估	 89
一、近五年土地制度改革政策总览	89
(一) 中央层面对改革做出的总体部署	89
(二) 农地制度改革	90
(三) 农村建设用地制度改革	90
(四) 城市建设用地制度改革	92
(五) 其他配套改革	93
二、主要目标、改革细目与简要评论	96
(一) 核心目标	96
(二) 土地制度改革细目	96
(三) 各项改革简要评估意见	107
三、现行土地制度的综合评价	121
(一) 土地制度评价基准——一个理论检视	121
(二) 关于土地制度的效率评价	123
(三) 土地利用平等性评价	130
(四) 土地利用的社会稳定影响评价	132
四、深化土地制度改革方案	139
(一) 制定土地法,建立基础性土地制度	139

(二) 深化土地交易制度改革	140
(三) 深化土地规划管理体制改革	141
市场环境改革篇	147
五年来市场环境改革的进展与评估	148
一、营造公平竞争市场环境改革进展评估	148
(一) 简政放权改革进展评估	148
(二) 商事制度改革进展评估	151
(三) 市场准入改革进展评估	154
(四) 知识产权保护改革进展评估	157
(五) 社会信用体系建设进展评估	160
二、促进要素流动机制改革进展评估	163
(一) 户籍制度改革进展评估	163
(二) 减税降费改革进展评估	165
(三) “双创”改革进展评估	168
(四) 共享经济监管改革评估	171
三、价格机制改革进展评估	172
(一) 政府定价的法规制度逐步健全	173
(二) 农产品价格形成机制和收储制度改革不断推进	175
(三) 能源资源价格市场化改革进一步推进	176
(四) 资源有偿使用制度和生态补偿制度逐步建立	180
(五) 食盐专营市场的竞争机制逐步引入	183
(六) 交通运输市场化价格机制逐渐建立	184
(七) 电信业务资费逐步实行市场调节价	187
政府管理体制改革篇	189
五年来政府管理体制改革的进展与评估	
——以深化简政放权为重点的政府改革	190
一、在解决简政放权深层次的问题上有重大进展	191

(一) 行政审批改革全面破题,非行政许可开始成为历史	192
(二) 行政程序标准化、信息化普遍推进,行政效能明显提高	195
(三) 商事登记制度改革实质性破题,“大众创业、万众创新”的 新局面正在形成	197
(四) 强化事中事后监管,注重放管结合	201
(五) 不断优化政府服务,注重提升群众满意度	203
(六) 实施减税降费,切实降低企业负担	204
二、纵深推进简政放权面临着的突出矛盾	205
(一) 监管转型与变革滞后掣肘简政放权	206
(二) 部门职能调整滞后是深化简政放权改革的制约因素	207
(三) 行政权力结构改革滞后是深化简政放权改革的主要掣肘	210
(四) 中央与地方事权调整滞后是深化简政放权改革的深层 矛盾	211
三、纵深推进简政放权改革的相关建议	212
(一) 以降低企业制度成本为重点打通简政放权的“最后 一公里”	213
(二) 以全面实施负面清单管理为重点放宽服务业准入限制	213
(三) 把加快监管变革作为深化简政放权改革的重点	214
(四) 在全国范围内推广普及行政审批标准化、信息化	215
(五) 加快清理“红顶中介”,推行“一业多会”	215
(六) 建立中央与地方公共职责分工体制	217
(七) 以“一带一路”为重点强化政府对外经济职能	218
(八) 适应政府职能转变调整行政权力结构	220
(九) 加快简政放权改革的相关立法和修法	221
财税体制改革篇	224
五年来财税体制改革的进展与评估	225
一、引言	225
二、党的十八大以来我国财税体制改革的主要进展	227
(一) 中央层面推进财税体制改革的主要进展	228

(二) 地方层面推进和落实财税体制改革的主要进展	234
三、党的十八届三中全会以来财税体制改革的效果评估	239
(一) 评估的标准	239
(二) 改革效果评估	240
四、财税体制改革中存在的问题分析	243
(一) 改革整体设计层面存在的问题	243
(二) 改革的认识层面存在的问题	245
(三) 财税改革具体领域存在的问题	247
五、财税体制改革展望与建议	249
(一) 以化解公共风险为着眼点,为改革注入确定性	250
(二) 以构建中央与地方财政关系为主线,按照“一体两翼”的 路径推动财税体制改革	253
(三) 从两级治理出发,完善中央与地方财政关系	255
(四) 建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度	256
(五) 建立辖区财政责任机制,构建和完善地方税体系	257
(六) 强化资金统筹,提高财政支出效率	257
(七) 与其他相关改革的协调	258
金融体制改革篇	261
五年来金融体制改革的进展与评估	262
一、金融体制改革目标及任务	262
(一) 金融体制改革相关任务部署	262
(二) 金融体制改革目标任务要点	266
二、金融体制改革取得的成绩	267
(一) 金融市场建设获得重大突破	267
(二) 金融机构发展更加丰富多元	271
(三) 金融开放通道不断开启与完善	272
(四) 直接融资服务不断拓宽拓展	276
(五) 金融创新发展步伐前所未有	278
(六) 金融监管框架正在调整优化	280

(七) 金融发展导向更加清晰合理	283
三、金融体制改革存在的问题	286
(一) 金融体系效率有待提升	287
(二) 金融市场结构有待优化	288
(三) 金融市场化改革任重道远	290
(四) 金融国际化处于两难困境	290
(五) 金融在创新发展中乱象频发	291
(六) 金融发展的潜在风险不容忽视	292
(七) 金融监管体制改革滞后	292
四、金融体制改革总体评议及建议	294
(一) 金融体制改革总体评议	294
(二) 下一步改革方向及路径	295
公共服务与社会管理体制改革的篇	298

五年来公共服务与社会管理体制改革的进展与评估

——提升人民群众获得感的改革与创新	299
一、在推进基本公共服务均等化、提升人民群众获得感上有新进展	300
(一) 社会保障体制改革多点突破,保障体系进一步完善	301
(二) 民办养老机构发展加快,多元化养老服务体系逐步形成	303
(三) 全面实施精准扶贫,反贫困成效明显	307
(四) 医疗卫生体制改革有新进展,医疗卫生服务水平不断提升	309
(五) 教育改革有新进展,教育投入力度不断加大	313
(六) 积极实施就业优先战略,公共就业服务体系逐步完善	320
(七) 收入分配体制改革稳步推进,收入分配差距逐步缩小	322
(八) 鼓励社会组织发展,社会治理方式不断创新	325
二、深化公共服务与社会管理体制改革的挑战	326
(一) 公共服务供给与需求失衡的矛盾较为突出	327

(二) 基本公共服务均等化压力仍较大	328
(三) 收入分配体制改革有待进一步深化	330
(四) 形成多元共治的社会治理体系任务艰巨	332
三、深化公共服务与社会管理体制改革的有关建议	333
(一) 加快推进基本公共服务均等化进程	333
(二) 推进服务业市场开放,完善公共服务供给体系	335
(三) 以公益性为重要目标推进事业单位改革	336
(四) 以中等收入群体倍增为重要目标深化收入分配制度 改革	338
(五) 打造共建共治共享的社会治理格局	340
对外开放改革篇	342
五年来对外开放改革的进展与评估	343
一、对外开放领域改革的目标与任务	343
(一) 党的十八届三中全会开放型经济体制目标	343
(二) 构建开放型经济新体制的若干意见目标	344
二、外商投资领域开放的进展及评估	344
(一) 改革目标与任务	344
(二) 改革取得进展领域	346
(三) 存在的主要问题	349
(四) 有待进展的改革领域与建议	350
三、对外贸易改革的进展及评估	351
(一) 改革目标及任务	351
(二) 对外贸易改革进展情况	354
(三) 对外贸易改革存在的问题	357
(四) 有待进展的改革领域与建议	358
四、“走出去”改革的进展及评估	360
(一) 改革目标及任务	360
(二) “走出去”改革进展评估	365
(三) 有待进展的改革领域与建议	367

五、自贸区改革的进展及评估	368
(一) 改革目标与任务	368
(二) 改革取得的进展情况	369
(三) 存在的主要问题	376
(四) 有待进展的改革领域与建议	377
后记	380