



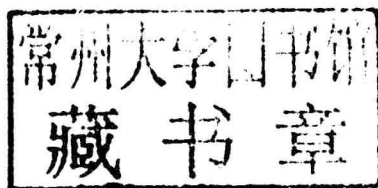
中国财政经济出版社

建立我国 经济体制改革 监测评价制度研究

国家发改委经济体制与管理研究所课题组

建立我国经济体制改革 监测评价制度研究

国家发改委经济体制与管理研究所课题组



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建立我国经济体制改革监测评价制度研究/国家发改委经济体制与管理研究所课题组著. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6622 - 0

I. ①建… II. ①国… III. ①中国经济 - 经济体制改革 - 监测 - 评价 - 研究 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 026190 号

责任编辑: 洪 钢 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](http://www.cfeph.cn)

E - mail: [cfeph @ cfeph. cn](mailto: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

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 22 印张 338 000 字

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月北京第 1 次印刷

定价: 70.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 6622 - 0/F · 5329

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190711

打击盗版举报电话: 010 - 88190492、QQ: 634579818

课题组成员

孙长学 李建新

郭冠男 张林山 李晓琳

赵春飞 孙凤仪 胡杰成

序 言

2014年是十八届三中全会之后全面深化改革落地实施的第一年，各项改革推进的进度如何，效果怎样，改革推进中有哪些苗头性、倾向性、潜在风险性问题，需要及时掌握和做出判断，为下一步有序推进既定的改革任务提供参考。正是基于这一需要，我们提出研究建立经济体制改革监测评价制度的立项需求。为落实党的十八届三中全会决定，中央成立了全面深化改革领导小组，各地方和部门也都成立了各自的改革领导小组或工作组。2014年2月28日，中央全面深化改革领导小组第二次会议召开，提出要建立科学评价机制，对改革效果进行全面评估。

此后，中央全面深化改革领导小组会议多次强调了加强改革评估与督促落实。2014年9月29日，第五次会议强调要做实做细调查研究、征求意见、评估把关等关键环节。2014年12月30日，第八次会议强调对已经出台的重大方案要排队督察，及时跟踪、及时检查、及时评估、及时整改。2015年1月30日，第九次会议强调要及时检查、及时评估，把解决了多少突出问题、群众对问题解决的满意度作为检验改革成效的标准。2015年5月5日，第十二次会议审议《关于在部分区域系统推进全面创新改革试验的总体方案》、《深化科技体制改革实施方案》等时提出要强化效果监督和评估，尽快形成可复制可推广的经验模式。要高度重视全面深化改革引起的利益关系调整，通盘评估改革实施前、实施中、实施后的利益变化，统筹各方面各层次利益，分类指导，分类处理。2015年11月9日，第十八次会议指出，要把握好扩大开放和深化改革、全面参与和重

点突破、科学评估和防控风险等重大关系。2015年12月9日,第十九次会议审议《中央全面深化改革领导小组2015年工作总结报告》、《中央全面深化改革领导小组2016年工作要点》强调,抓紧抓实改革方案制定、评估、督察、落实等各个环节,做到全程跟进、全程负责、一抓到底。可以看出,加强改革评估和机制建设,是全面深化改革的一项重要新要求,是推进改革必选的规定动作。

改革进展的评价机制如何建立,如何评价,评价的结果如何,一系列问题等待研究和回答。围绕建立科学的改革评价机制,我们课题组尝试在这一领域进行一点探索,重点是探讨如何建立改革进展的评价制度,对评价结果是进行尝试性的试评,不代表对经济体制改革进程的准确判断。课题立项以来,我们多次征求专家意见,认真召开专家咨询会,课题组内部也经常沟通讨论。中期进展检查会后,课题组在中期成果基础上,充分吸收中期会上专家的意见建议,完成专题报告和主报告基本内容。本研究成果由1份主报告、9份专题报告、1份综述报告和1份调研报告构成。

目前,主报告的基本结构是:五部分内容,(一)建立改革监测评价制度是全面深化改革落地实施的迫切需要;(二)当前改革监测评价现状及主要问题;(三)我国经济体制改革监测评价制度的系统性框架;(四)我国经济体制改革的探索性监测评价;(五)建立改革监测评价制度的主要建议。课题组对经济体制(含生态文明制度建设)作了改革进展总体评价。根据专题报告和主报告研究成果,目前,课题成果形成的初步研究结论或结果有:

本报告评价以1993年党的十四届三中全会关于建立社会主义市场经济体制为起点(确立了经济体制改革的总体方向和基本框架),结合2003年党的十六届三中全会关于完善社会主义市场经济体制的决定,以2013年党的十八届三中全会确立的改革目标为阶段性评价的最终目标,依据各项改革进展情况,体现市场在资源配置中起决定性作用的实现程度,体现推进政府治理体系和治理能力现代化的实现程度,体现社会主义市场经济体制的目标进程。基本评价结果是,以2014年为一个时间节点,经济体制改革进展评价总体评分为

62.6分。其中：完善基本经济制度以及国有企业改革总体进展评价为66.1分，现代市场体系建设改革进展评价为71.3分，转变政府职能改革进展评价为64.6分，深化财税体制改革进展评价为54.5分，城乡发展一体化体制机制改革进展评价为65.0分，构建开放型经济新体制改革进展评价为54.0分，生态文明体制改革进展评价为39.0分。

总的来说，在建立和完善社会主义市场经济体制过程中，通过1993年、2003年两次中共三中全会的决定，各领域改革进展总体有序，但很不平衡。到2013年召开党的十八届三中全会及全面深化改革推进一年，现代市场体系建设、转变政府职能方面的相关改革进展相对较好，效果也比较显著；城乡一体化发展体制机制、构建开放型经济新体制的改革进展稍次之；进展不甚理想的主要是深化财税体制改革、基本经济制度等领域的改革；而生态文明制度建设的相关改革起步晚，基础弱，无论是理论准备、基础性制度建设还是改革方案储备，都迫切需要加大力度和步伐。在总体评价的基础上，报告提出了经济体制各领域改革事项推进短板清单，供下一步把握改革节奏做决策参考。

本报告就建立健全改革监测评价的制度建设，提出以下初步建议：

1. 建立与现代政府治理相适应的第三方评估机制。将第三方评估纳入改革方案制定和实施的环节之一。要明确提出第三方改革评估清单。

2. 探索实施改革项目分级评价与动态管理机制。加快制定改革事项统一分类的基本参考标准。定期评价找出改革推进的“短板”事项。建立改革事项动态分级和红黄绿进展预警管理机制。

3. 推动建立改革资源需方配置机制和需求调查制度。完善公民参与改革评价的机制和信息渠道。建立改革事项回访制度和公众满意度调查制度。

4. 扩大改革评估评价结果的使用范围及效力。将改革评估作为政府推进改革任务的一条硬性要件。及时向公众报告改革进展和收集公众意见。

5. 经济新常态下要注重对改革推进风险的评估和风险管控。改革评估指标中必须体现监测改革推进风险的指标。

6. 完善改革评估常态化机制并制定重大改革评估条例及法规。将改革评价作为实施重大改革方案和政府年度改革任务的必备要求。建立定期督查改革落实情况的常态化机制。将评估后成型的改革举措通过立法加以巩固。以国家综合配套改革试验区设立 10 周年为契机, 研究制定重大改革评估条例或法规。

本书是 2014 年度课题研究成果, 时间上处在全面深化改革推进实施第一年, 我们以党的十八届三中全会为重要节点, 主要评价全会之前的改革进展。对全会召开之后的改革进展, 我们将重点在以后的研究中跟踪评价, 请有需要了解的朋友关注我们的年度改革评价报告。应当充分看到, 全面深化改革以来, 到 2015 年底前, 中央全面深化改革领导小组已经召开了 19 次会议, 审议各类改革方案、意见等超过 100 余项, 各方面的改革进展快, 力度大, 取得的效果也十分显著。特别是课题组研究范围内的经济体制和生态文明制度建设领域, 重大改革举措密集出台, 限于本课题研究结题时间要求, 未能及时反映到课题成果中。为保持当初课题研究成果原貌, 课题组也没有刻意为了提高某项改革领域进展评分而加入近一两年的改革评价。

本书着重立足于阐释改革评价的初步框架和方式方法, 研究结果的时滞与最新的实际改革进展有一个时间差, 是本书的一个不足, 还望广大读者和专家包容与谅解, 并给予批评指正。

本书是课题组集体完成的成果, 我作为课题组负责人, 更多是给大家提出要求和问题, 提供研究服务与督促落实。课题组在完成研究成果过程中, 得到了国家发改委体改司、国家发改委宏观经济研究院专家的精心指点。中国财政经济出版社责任编辑为本书的出版给予大力支持和辛勤工作, 在此一并致以诚挚谢意!

课题组

2014 年 12 月 18 日

目 录

主报告

一、建立改革监测评价制度是全面深化改革落地实施的迫切需要	(3)
(一) 建立改革监测评价制度是基于改革历史和现实出发的客观需要	(4)
(二) 建立监测评价制度对于新时期推进改革的现实和长远意义	(10)
二、当前改革监测评价现状及主要问题	(12)
(一) 我国改革评价制度推进基本现状	(12)
(二) 当前开展重大改革评价已经成为全面深化改革的新常态	(17)
(三) 当前推进改革监测评价制度建设中的主要问题	(18)
三、我国经济体制改革监测评价制度的系统性框架	(20)
(一) 评价原则	(21)
(二) 评价实施主体和方式	(21)
(三) 评价指标体系	(23)
(四) 评价组织实施	(23)
(五) 评价结果报告	(24)
四、我国经济体制改革的探索性监测评价	(25)
(一) 基本经济制度改革进展评价	(25)
(二) 现代市场体系建设改革进展评价	(28)
(三) 加快转变政府职能的评价	(30)
(四) 加快财税体制改革进展评价	(40)
(五) 健全城乡发展一体化体制机制的评价	(43)

(六) 构建开放型经济新体制改革进展评价	(49)
(七) 加快生态文明制度建设的评价	(54)
(八) 经济体制 (含生态文明体制) 改革进展的整体性评价	(61)
(九) 当前改革推进中的苗头性和倾向性问题	(62)
五、建立改革监测评价制度的主要建议	(63)
(一) 建立与现代政府治理相适应的第三方评估机制	(63)
(二) 探索实施改革项目分级评价与动态管理机制	(68)
(三) 推动建立改革资源需方配置机制和需求调查制度	(69)
(四) 扩大评估结果的使用范围及效力	(71)
(五) 评估中注重对改革推进风险的评估和风险管控	(72)
(六) 逐步完善改革评估常态化机制并上升为重大改革评估条例 及法规	(73)
主要参考文献	(74)

专题报告

专题 1: 基本经济制度改革监测评价研究	(81)
一、基本经济制度改革监测评价体系构造	(81)
二、1992 年以来我国完善基本经济制度的主要进展	(82)
三、基本经济制度改革监测评价结果	(90)
四、下一步改革要解决好的几个问题	(96)
五、结论与建议	(98)
专题 2: 现代市场体系建设改革进展评价	(103)
一、我国现代市场体系建设和相关改革推进的历程	(103)
二、现代市场体系建设改革监测评价指标构造	(105)
三、现代市场体系建设和相关改革进展评价	(108)
四、改革重点和改革推进工作建议	(125)
专题 3: 我国转变政府职能改革进展监测评价	(132)
一、我国转变政府职能改革进展监测评价方法	(133)
二、1992 年至党的十八届三中全会之前改革进展评价	(135)
三、党的十八届三中全会召开至今改革进展评价	(146)
四、对进一步推进改革的建议	(158)

专题 4：深化财税体制改革进展评价	(163)
一、我国财税体制改革监测评价方法	(164)
二、财税体制改革监测评价指标构建	(166)
三、我国财税体制改革重要进展	(170)
四、我国财税体制改革进展评价	(186)
专题 5：城乡发展一体化改革监测评价研究	(207)
一、城乡发展一体化体制机制改革监测评价体系构造	(207)
二、1992 年以来我国城乡发展一体化改革的主要进展	(208)
三、城乡发展一体化改革监测评价结果	(216)
四、下一步改革的主要方向和任务	(217)
专题 6：构建开放型经济新体制改革监测评价	(223)
一、构建开放型经济新体制评价方法介绍	(223)
二、构建开放型经济新体制监测评价指标构造	(225)
三、党的十八届三中全会前构建开放型经济重要改革进展及 评价	(225)
四、党的十八届三中全会后构建开放型经济新体制进展评价	(239)
五、关于深化构建开放型经济新体制相关改革的建议	(253)
专题 7：生态文明制度建设改革监测评价	(258)
一、生态文明制度建设改革评价方法介绍	(258)
二、生态文明制度建设评价指标构造	(260)
三、党的十八届三中全会前生态文明制度建设重要改革进展 及评价	(260)
四、党的十八届三中全会后生态文明制度建设进展评价	(277)
五、深化生态文明制度建设领域改革的政策建议	(294)
专题 8：国外开展改革评估的借鉴参考	(298)
一、改革评价的相关方法及其在国际上的应用	(298)
二、第三方评估的国外实践及经验借鉴	(303)
三、对我国建立改革评估制度的启示	(307)
专题 9：经济体制改革监测评价制度研究综述	(312)
一、目前我国经济体制改革评价研究	(313)
二、国家治理评估体系研究	(314)

三、主要改革领域的评价研究	(316)
四、国外相关领域评价指标体系的研究	(319)
五、述评和设想	(322)
调研报告：当前重大改革评价制度推进情况调研	
——以上海浦东新区综合配套试验区为例	
..... 改革检测评价制度研究课题组	(325)
一、开展重大改革评价是全面深化改革的新常态	(325)
二、上海浦东新区推进哪些综合配套改革创新	(326)
三、如何评价浦东综合配套改革试验区产生的可复制可推广 经验	(328)
四、从各地调研来看当前重大改革评价制度反映出的突出 问题	(333)
五、加快推进重大改革评估制度建设的若干建议	(336)

主 报 告

2013年11月12日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对我国下一步全面深化改革作出了新的部署。全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。从2014年到2020年只有短短7年时间，着力推进狠抓落实已是当务之急。执行的好坏，直接影响改革的成效和进展，这就要求对执行的过程和结果进行全程监测和评估。中央全面深化改革领导小组第二次会议强调，要建立科学评价机制，对改革效果进行全面评估。目标是进一步提高改革决策的科学性、改革措施的协调性、改革程序的规范性、改革成果的普惠性以及各方面推进改革的积极性，更好更快地推进今后一段时期的经济体制改革和各方面体制创新，为2020年建成完善的社会主义市场经济体制发挥支撑和保障作用。

一、建立改革监测评价制度是全面深化改革落地实施的迫切需要

党的十八届三中全会《决定》提出的改革任务有明确的路线图、时间表，有明确的完成要求。判断各项改革是否落实、完成情况如何，需要有一套科学有效的观察尺子和跟踪机制，这就是本文研究所指的建立改革监测评价制度，即用什么样的方式和方法，监测改革完成情况以及完成效果，对改革进程作出及时有效、客观公允的评价。改革为了发展进步，发展进步需要改革。只改革不发展，改革就无意义，那如何评价改革后是否发展，衡量改革是否有成效，都需要有科学的评价方法，在改革的攻坚期，定期评价改革的效果。监测评价本身不是目的，而是为改革措施落地实施服务的。通过监测评价，有助于各地区、各部门贯彻落实《决定》的执行情况，检验改革成效，总结改革经验，巩固改革成果，并在改革前进过程中及时发现和掌握苗头性、倾向性以及潜在风险性问题，为确保改革的进程沿着既定目标和正确方向推进提供有价值的信息参考。

（一）建立改革监测评价制度是基于改革历史和现实出发的客观需要

1. 重大改革决定的提出正是基于改革历史的正反总结评价形成的

从改革开放的历史出发，我国 30 多年来一系列重大改革的提出和实施，正是对过去体制弊端的深刻反思和经验教训总结基础上形成的。从历史上看，对过去的跟踪评价，是新的改革的起点和出发地。

（1）历史上重要的“三中全会”决定都是在评价总结改革的基础上提出的。

从 1978 年党的十一届三中全会开始，我国正式揭开了社会主义改革开放的序幕。之后我国实现了由计划经济向社会主义市场经济的转变、由农业大国向工业大国的转变，并不断地探索改革的道路。每次全会前，中央有关方面都会做大量的准备工作，进行各种各样的调研和研讨。正是由于充分的准备、酝酿，才能作出符合当时国情的改革决定（详见表主-1）。

表主-1 我国经济体制改革的四次重要顶层设计

三中全会	重大决定	重点改革
党的十二届三中全会 (1984 年)	《中共中央关于经济体制改革的决定》	增强企业活力；发展社会主义商品经济；建立合理的价格体系；正确发挥政府机构管理经济的职能；建立经济责任制，贯彻按劳分配；积极发展多种经济形式。
党的十四届三中全会 (1993 年)	《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》	坚持公有制为主体、多种经济成分共同发展，建立现代企业制度；建立全国统一开放的市场体系；转变政府管理经济的职能，建立宏观调控体系；建立以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度；建立多层次的社会保障制度。

续表

三中全会	重大决定	重点改革
党的十六届三中全会 (2003 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》	完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度；建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制；形成促进区域经济协调发展的机制；建设统一开放竞争有序的现代市场体系；完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度；健全就业、收入分配和社会保障制度；建立促进经济社会可持续发展的机制。
党的十八届三中全会 (2013 年)	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设等全面深化改革。

(课题组根据有关材料整理)

(2) 成功的改革试点及时转化为全国性改革

我国的改革开放无先例可循，没有现成经验可资借鉴。因此从实际出发，是 30 多年改革开放取得伟大成就的根本原因。在“实践是检验真理的唯一标准”这一思想指导下，我们破除了成规，在社会主义市场经济相结合方面进行了大胆的实践探索。这些年改革的成绩，不乏大胆创新，对于暂时把握不大的改革，先进行试点，在总结试点经验的基础上再逐步推广。沿着这种路径、采取这种方法进行改革，保证了改革开放稳步前进，避免了出现大的失误和挫折。

小岗村大包干解放农村生产力。大包干极大地解放了农村生产力，把农民从人民公社的僵化体制中解放了出来。小岗村的一小步，催生了中国农村改革历史性的一大步——家庭联产承包责任制。由安徽、四川农民于 1978 年底 1979 年初率先实行的这项改革，在邓小平等领导人的支持下，迅速扩展到全国农村，使农民告别了人民公社制度，也推动了中国农村各项事业的蓬勃发展，及时将成功的经验转化成全国的改革方向。

深圳土地拍卖倒逼土地改革。1986 年，深圳特区建设的步伐加快，但发展遇到瓶颈。市政府为解决发展缺钱的问题，迅速成立了专题研究组，围绕着“如何推进土地使用制度改革，能不能拍卖土地？”课题进