

未经许可 不得转载

中国经济研究报告

第 114 期

中国社会科学院经济学部

2009 年 10 月 20 日

“十一五”前三年经济体制改革进程评估

经济研究所 刘树成 常欣

主 办：中国社会科学院经济学部

主 编：陈佳贵

编 委：陈佳贵 刘树成 吕 政 张晓山 裴长洪 李 扬
汪同三 蔡 昉 牛凤瑞 王延中 黄群慧 韩朝华

联 系 人：郭建宏

电 话：010-85195065

电子信箱：jjp-kyj@cass.org.cn

承 制：经济管理出版社

010-63320530

摘 要

本文主要对“十一五”以来经济体制改革的主要进展和当前存在的主要问题进行了分析。第一部分，关于改革的主要进展，分别从行政管理体制改革、完善基本经济制度、财税体制改革、金融体制改革、生产要素市场化改革、民生领域改革、涉农体制改革、资源节约和环境保护市场化机制改革、涉外体制改革、综合配套改革试验等十个方面进行了概括性论述。第二部分，关于现存的主要问题，重点就政府职能转变滞后、垄断性行业改革滞后、要素市场化改革滞后、收入分配体制尚未理顺等四个问题进行了深入研究。

目 录

一、“十一五”以来改革的主要进展 / 1

二、当前改革中存在的主要问题 / 15

“十一五”前三年经济体制改革进程评估*

经济研究所 刘树成 常欣

《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》设专篇对“深化体制改革”做了论述。开篇明确提出，“十一五”时期，以转变政府职能和深化企业、财税、金融等改革为重点，加快完善社会主义市场经济体制，形成有利于转变经济增长方式、促进全面协调可持续发展的机制。该篇随后从“着力推进行政管理体制变革”、“坚持和完善基本经济制度”、“推进财政税收体制改革”、“加快金融体制改革”、“完善现代市场体系”五个方面对“十一五”时期深化改革的重点做了战略铺陈。除此之外，《纲要》在其他篇章对民生、农村、资源环境以及涉外等领域的改革也有所论及。经过三年的实践，经济体制改革的进展如何？存在什么问题？本文对此展开分析。

一、“十一五”以来改革的主要进展

“十一五”前三年，经济体制改革在总体上取得了一定进展，在财税、金融等领域，推出了若干重要改革举措；同时在构建科学发展的制度保障方面，特别是在促进经济社会协调发展和统筹城乡发展方面，进行了新的探索。

（一）推进行政管理体制变革

一是启动新一轮政府机构改革。①在中央层面，2008年3月，国务院机构探索实行职能有机统一的大部门体制。重点是合理配置宏观调控部门职能，加强能源环境管理机构，整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制，以改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务部门。改革涉及调整变动的机构共15个，正部级机构减少4个。②在地方层面，2008年8月，各地政府机构也开始按照大部门制的思路进行改革。截至2009年5

* 本文为中国社会科学院2008年度重大课题《中国经济重大问题跟踪分析》的子课题——“经济体制改革”的中间研究成果。总课题组负责人：陈佳贵；分课题组负责人：刘树成；主要成员：刘树成、吴太昌、张平、张晓晶、常欣、汤铎铎等；执笔：常欣。

月，除四川因地震灾情适当推迟上报改革方案外，全国 30 个省级政府机构改革方案已获中央批准，80 多个副厅级以上的机构被取消。

二是探索行政层级改革。首先是简化财政管理层级，截至 2007 年底，全国 24 个省份实行“省直管县”财政管理体制改革试点，28 个省份推行“乡财县管乡用”财政管理方式改革试点。与此同时，探索行政体制上的“省直管县”，有 8 个省份进行“强县扩权”和扩大县级政府经济社会管理权限等“省直管县”的试点。

三是拟定事业单位改革框架。2006 年 7 月，中央编制办制定《关于事业单位分类及相关改革的试点方案（征求意见稿）》，对事业单位按照承担行政职能的、从事公益服务的和从事生产经营活动的三个大类分别实施改革提出了初步的思路。2008 年 11 月份，中央编制办发布《关于事业单位分类试点的意见》，为事业单位改革分类目录编制和分类改革步骤提供了原则指导。根据《意见》，上海、重庆、浙江、广东、山西 5 省市于 2009 年率先进行分类改革试点，省直事业单位改革于 2009 年底完成，市、县、乡镇事业单位改革于 2010 年底完成。

四是推进行政透明化。自 2008 年 5 月 1 日起，施行《政府信息公开条例》，《条例》对政府信息公开的范围和主体、方式和程序、监督和保障等内容作出了具体规定。

（二）进一步完善基本经济制度

一是推进国有经济战略性调整。通过国有资本调整和国有企业重组，截至 2008 年底，由国资委履行出资人职责的企业数量由 2005 年底的 169 家减少到 142 家。其中，通过划入和新成立的方式增加了 6 家，通过划出和注销的方式减少了 2 家，通过重组的方式减少了 58 家。

二是深化国有企业改革。①在企业产权制度改革方面，继续推进国有企业，特别是国有大型企业股份制改革，并推动实现部分企业的境内外上市，包括首次公开发行股票并上市、主业资产整体上市、境外回归境内上市等。②在完善企业法人组织结构方面，继续推行国有独资企业建立和完善董事会制度试点，实现了企业决策层和执行层的初步分开。

三是推进国有资产监督体制改革。①在机构设置方面，继中央和省级国有资产监管机构建立后，到 2006 年底，全国市（地）或单独或依托设立了国资部门，三级国有资产监管体制框架基本建立。②在法律建设方面，2008 年 10 月通过《企业国有资产法》，明确了履行出资人职责的机构代表政府对国家出资企业依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等出资

人权利，即“管人、管事、管预算”；同时，也规定履行出资人职责的机构应当监督企业实现国有资产保值增值、防止国有资产流失，但不得干预企业经营活动。③在机制设计方面，国有企业经营业绩考核和股权激励制度开始实行。

四是推进垄断行业和市政公用事业改革。

(1) 在法律建设方面，自 2008 年 8 月 1 日起，施行《反垄断法》。同时成立国务院反垄断委员会作为国务院议事协调机构，主要职责包括：研究拟定有关竞争政策；组织调查、评估市场总体竞争状况；协调反垄断行政执法工作等。具体履行《反垄断法》执法职责的三个部门分别是商务部、国家发展和改革委员会以及国家工商行政管理总局。

(2) 在电信部门改革方面，2008 年 5 月，为解决电信市场失衡、电信业有效竞争、3G 产业的发展以及国有电信公司内部体制创新问题，电信业进行了新一轮重组。

(3) 在铁路部门改革方面，为满足大规模铁路建设的资金需求，推进投融资体制改革。在增量层面上，主要是吸引各种资金（包括保险及社保资金）直接投资铁路建设，扩大合资建路规模。以 2008 年为例，组建合资铁路 34 家，吸引地方政府权益性出资 820 亿元，其他社会资本 160 亿元，投资总规模约 5000 亿元。在存量层面上，主要是推进铁路企业股份制改造，并选择部分优质资产改制上市。如 2006 年大秦铁路公司和广深铁路公司首发 A 股上市，分别募集资金 150 亿元和 103 亿元；2007 年铁龙公司在资本市场增发股票再融资 7 亿元。此外，2006 年广东罗定铁路公司产权 100% 转让给民营企业，成为国内首条由民营资本通过股权受让而绝对控股的铁路。

(4) 在邮政部门改革方面，按照政企分开的原则，2007 年 1 月，组建新的国家邮政局，承担监管职能，归口信息产业部管理；并组建中国邮政集团公司，作为国有独资企业，主要从事普遍服务业务和竞争性业务，目标是成为自主经营、自负盈亏的法人实体和市场竞争主体。同时改革邮政储蓄，2007 年 3 月，中国邮政集团公司以全资方式出资组建的中国邮政储蓄银行成立，成为继工、农、中、建四大国有商业银行之后的第五大商业银行。

(5) 在石油部门改革方面，从 2007 年开始，对外开放国内原油、成品油批发经营权，允许具备条件的企业在国内从事原油、成品油批发经营，旨在打破国家统一配置原油资源和中石油、中石化两大集团集中批发成品油的格局，逐步形成国有大型石油企业、跨国石油企业以及社会经营单位

共同参与石油市场竞争的格局。

(6) 在供热部门改革方面,从 2006 年冬季起全面推开城镇供热收费制度改革。改革的主要内容是:改革传统的供热收费由职工单位向供热企业统一缴纳的福利制度,热费补贴由“暗补”转为“明补”,以专项补贴的形式按月发放,由使用者直接向供热企业交费,以此建立健全“谁用热、谁交费”的机制,推进供热的商品化和货币化。

此外,电力部门继续推进大用户与发电企业直接交易试点工作,以促进售电侧引入竞争、增加用户用电选择权,推动电力市场进一步开放和完善电价形成机制。

五是推动非公有制经济发展。2007 年 3 月,通过了旨在平等保护公私财产的《物权法》,使非公有制经济发展的法律环境进一步改善。截至 2008 年底,全国私营企业达到 657.4 万户,注册资金 11.7 万亿元,分别较 2005 年底增加 52.8%和 91.8%;全国个体工商户 2917.3 万户,资金数额 9006 亿元,分别较 2005 年底增加 18.4%和 55%。

(三) 深化财税体制改革

一是深化增值税改革。先是自 2007 年 7 月 1 日起,增值税由生产型向消费型转型改革的试点范围由东北地区进一步扩大至中部地区 26 个城市的装备制造业、石油化工业、冶金业、汽车制造业、农产品加工业、电力业、采掘业、高新技术产业 8 个行业。之后自 2009 年 1 月 1 日起,在全国范围实施增值税转型改革,改革的主要内容是:允许企业抵扣新购入设备所含的增值税,同时,取消进口设备免征增值税和外商投资企业采购国产设备增值税退税政策,将小规模纳税人的增值税征收率统一调低至 3%,将矿产品增值税税率恢复到 17%。经测算,实施该项改革将减少当年增值税收入约 1200 亿元、城市维护建设税收入约 60 亿元、教育费附加收入约 36 亿元,增加企业所得税约 63 亿元,增减相抵后将减轻企业税负共约 1233 亿元。

二是深化企业所得税改革。为完善税制、公平税负,自 2008 年 1 月 1 日起,实施新的《企业所得税法》,对内、外资企业统一实行 25%的所得税税率;同时,外资企业单独享受的税前扣除优惠、生产性企业再投资退税优惠、纳税义务发生时间上的优惠等也与内资企业统一。

三是深化个人所得税改革。①提高工资、薪金所得个人所得税的费用扣除标准。先是自 2006 年 1 月 1 日起,将工资薪金所得个人所得税费用减除标准从 800 元调整到 1600 元,对适用个人所得税的个体工商户、个人独资企业和合伙企业投资者个人的费用扣除标准也由原来的 800 元提高到

1600 元。之后自 2008 年 3 月 1 日起，又将个人工资、薪金所得的费用扣除标准进一步提高至 2000 元，同时将个体工商户业主、个人独资企业和合伙企业投资者个人的费用扣除标准也提高至 2000 元。②建立纳税人自行申报和扣缴义务人全员全额扣缴申报相结合的双向申报制度。自 2007 年起，对年所得超过 12 万元，或在中国境内二处及二处以上取得工资、薪金所得，或从中国境外取得所得，或取得所得没有扣缴义务人以及具有国务院规定其他情形的个人，需按规定自行办理纳税申报。③调低储蓄存款利息所得个人所得税税率。先是自 2007 年 8 月 15 日起，将税率由原来的 20% 降低至 5%；之后自 2008 年 10 月 9 日起，暂免征收储蓄存款利息所得个人所得税。

四是推进消费税改革。自 2006 年 4 月 1 日起，按照有保有压的原则，对消费税的税目和税率进行了 1994 年以来最大规模的调整，强化了消费税对节约资源、保护环境、合理引导消费和间接调节收入分配的作用。

五是推进地方税制改革。①实施城镇土地使用税制改革。为抑制建设用地的过度扩张、公平税负，自 2007 年 1 月 1 日起，将城镇土地使用税每平方米年税额在原规定基础上提高两倍，并将外商投资企业和外国企业纳入城镇土地使用税的征税范围。在土地使用方面，除调整税制外，从 2007 年 1 月 1 日起，新批准新增建设用地的土地有偿使用费征收标准也在原有基础上提高 1 倍；同时调整了地方分成的新增建设用地土地有偿使用费管理方式，地方分成的 70% 部分，一律全额缴入省级国库，以遏制用地扩张、加大耕地保护。②实施车船税制改革。自 2007 年 1 月 1 日起，将原内资企业及个人适用的车船使用税和外资企业及个人适用的车船使用牌照税合并为车船税，统一了内外资企业和个人的税收待遇；同时，调整了征税标准，体现了节能环保和照顾低收入群体的原则。③实施耕地占用税改革。自 2008 年 1 月 1 日起，按照最严格保护耕地的要求，税额标准在原有基础上提高了 4 倍（为重点保护基本农田，占用基本农田的适用税额在上述适用税额的基础上再提高 50%），并从严规定了减免税项目，同时将外商投资企业和外国企业纳入耕地占用税的征收范围，体现了税收公平原则。④统一内外资企业和个人房地产税收制度。为更好地体现税收公平性原则和 WTO 的国民待遇原则，自 2009 年 1 月 1 日起，取消城市房地产税，对外资企业和外籍个人统一征收房产税。

六是深化公共产权收入制度改革。①实行国有资本经营预算制度。为规范国家和企业间的收入分配关系，确保国家以所有者身份取得企业国有资本收益，从 2007 年开始在中央本级进行国有资本经营预算制度试点，

2008 年开始全面实施。同时一些地方也初步建立了国有资本经营预算制度。

②开征石油特别收益金。为调节垄断部门超额利润，平衡行业间收入分配关系，并实现国家公共产权收益，2006 年 3 月，国务院决定对石油开采企业销售国产原油因价格超过一定水平所获得的超额收入，按比例开征石油特别收益金。

七是推进预算管理制度改革。①深化部门预算改革。自 2007 年 1 月 1 日起全面实施政府收支分类改革。2008 年报送全国人大审议的部门预算增加到 50 个。②推进国库集中收付制度改革。至 2008 年所有中央部门及所属 1.2 万多个基层预算单位，28 万多个地方基层预算单位实施国库集中支付制度改革。③深化非税收入收缴改革。2006 年 12 月，国务院下发《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》，决定将土地出让收支纳入地方财政基金预算管理。收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方基金预算从土地出让收入中予以安排，实行彻底的“收支两条线”。

（四）深化金融体制改革

一是深化国有独资商业银行改革。2006 年 6 月和 7 月，中国银行首次实践商业银行 H 股+A 股的上市模式，先后在香港和上海挂牌。中国工商银行则开创银行业境内外同步上市的先河，于 2006 年 10 月在 A 股与 H 股上市。2007 年 9 月，中国建设银行回归 A 股市场。2008 年底，中国农业银行整体改制为股份有限公司的工作基本完成，并于 2009 年 1 月正式成立。至此，工、农、中、建四大国有商业银行，均已完成股份制改造，由国有独资商业银行转变为国家控股的股份制商业银行。

二是推进政策性银行改革。2008 年 12 月，国家开发银行股份有限公司设立，成为首家由政策性银行转型而来的商业银行。

三是加快农村金融改革。

（1）推进农村信用社产权制度改革和机构重组。“十一五”以来，各地根据实际情况分别实施股份制、股份合作制、合作制等各种产权制度，组建农村商业银行、农村合作银行、以县（市）为单位统一法人社，以及县（市）辖域内两级法人社等多种组织形式。截至 2008 年末，全国共组建农村商业银行 22 家，农村合作银行 163 家，组建以县（市）为单位的统一法人机构 1966 家。

（2）推进农村金融组织创新。2006 年 12 月，银监会按照宽准入、严监管的原则，调整放宽农村地区银行业金融机构市场准入政策，鼓励各类资本到农村投资创业，允许在农村新设村镇银行、贷款公司和农村资金互助

社等三类新型金融机构，并在吉林等 6 省区先行试点。2007 年 10 月，试点范围扩大到全部 31 个省市自治区。截至 2008 年 11 月末，已有 86 家新型农村金融机构开业，包括 70 家村镇银行，6 家贷款公司，10 家农村资金互助社。第一家由外资银行全资设立的新型农村金融机构村镇银行“随州曾都汇丰村镇银行”于 2007 年 12 月在湖北获准开业。除开展新型农村金融机构准入试点外，2008 年 6 月，银监会公布《农村中小金融机构行政许可事项实施办法》，进一步放宽了农村中小金融机构的市场准入。

四是引导和规范民间金融发展。①启动小额贷款公司试点。2008 年 5 月，人民银行和银监会联合发布《关于小额贷款公司试点的指导意见》，就小额贷款公司的性质、设立、资金来源和运用等相关问题提出意见，随后各地启动试点工作。②加快法律建设。2008 年底，由人民银行起草的《放贷人条例》草案提交国务院法制办，民间借贷有望通过国家立法形式获得规范。条例的最大突破是允许个人注册从事放贷业务。根据草拟的《放贷人条例》，民间借贷主要面向中小企业和农民，以解决其融资难的问题。

五是推进保险业改革。2007 年 1 月和 3 月，中国人寿股份有限公司和中国平安保险集团分别在 A 股市场上市。2007 年 10 月，中国再保险（集团）公司由国家注资整体改制为股份公司。2007 年 12 月，中国太平洋保险公司完成了在国内 A 股市场的首次公开发行和上市。

六是在探索金融混业经营的背景下，进一步健全金融业监管协调机制。2007 年 8 月，在证监会统一部署和协调下，上海证券交易所、深圳证券交易所、中国金融期货交易所、中国证券登记结算公司和中国期货保证金监控中心公司签署“股票市场和股指期货市场跨市场监管协作系列协议”，标志着股票和股指期货市场跨市场监管协作体制的框架正式确立。2008 年 1 月，银监会与保监会签署《关于加强银保深层次合作和跨业监管合作谅解备忘录》，以加强银行业和保险业之间的跨业监管合作。2008 年 9 月，人民银行制定《中国人民银行、银监会、证监会、保监会信息共享暂行办法》，旨在强化货币当局和监管当局的信息共享机制建设。

七是推进金融服务业对外开放。

（1）推进银行业对外开放。根据加入世贸组织承诺，自 2006 年 12 月 11 日起，取消对外资银行经营人民币业务的地域范围和服务对象范围的限制，取消对外资银行的所有非审慎性限制。在审慎监管的框架下，对外资银行实行国民待遇。同日起施行新的《外资银行管理条例》，实施法人导向政策，即鼓励外国银行设立或者将现有分行转制为中国注册的法人银行，

对外资法人银行实行全面的国民待遇原则。

(2) 推进证券业对外开放。截至 2006 年底，全部履行了加入世贸组织时有关证券业对外开放的承诺。至 2007 年底，共有 7 家中外合资证券公司，28 家中外合资基金公司，其中 19 家的外资股权已达到 40% 以上；有 4 家外资证券机构驻华代表处成为上海、深圳证券交易所特别会员；有 39 家和 19 家境外证券机构分别在上海、深圳证券交易所直接从事 B 股业务。

(五) 推进生产要素市场化改革

一是推进资本要素市场化改革。

(1) 推进利率市场化改革。

其一，启动货币市场基准利率体系建设。2006 年 10 月至 12 月，上海银行间同业拆放利率（Shibor）进行试运行，2007 年 1 月 4 日起正式运行，尝试为金融市场提供 1 年以内产品的定价基准。Shibor 的推出，有助于提高金融机构自主定价能力，指导货币市场产品定价，促进货币政策进一步由数量型向价格型调控转变。

其二，推进商业性个人住房贷款利率市场化。2006 年 8 月 19 日，商业性个人住房贷款利率的下限由法定贷款利率的 0.9 倍扩大到 0.85 倍；2008 年 10 月 27 日，商业性个人住房贷款利率的下限扩大为贷款基准利率的 0.7 倍，最低首付款比例调整为 20%，从而扩大了个人住房贷款的定价空间。

其三，推出人民币利率互换交易试点。为丰富全国银行间债券市场投资者风险管理工具，加快利率市场化进程，2006 年 2 月，人民银行发布《关于在银行间市场开展人民币利率互换交易试点的通知》；当日，国家开发银行与中国光大银行完成了首笔人民币利率互换交易。

(2) 加强股票市场基础制度建设。

其一，股权分置改革基本完成。截至 2007 年底，沪、深两市共有 1298 家上市公司完成或已进入股改程序，占应改革上市公司的 98%，对应的市值比例达到 98%。

其二，进一步改革股票发行制度。“十一五”以来，先后推出《上市公司证券发行管理办法》、《首次公开发行股票并上市管理办法》、《证券发行与承销管理办法》等一系列旨在强化股票发行市场约束机制的新的制度安排，促使股票发行管理制度按照市场化的改革方向进一步调整。

其三，加强法律体系建设。自 2006 年 1 月 1 日起，修订后的《公司法》、《证券法》开始施行。与此相衔接，一系列行政法规和规范性文件陆续出台，基本形成了与“两法”配套的规章体系。同时，在股权分置改革全

面推进的情况下，一批与此相适应的法律法规也相继颁布，进一步丰富了与股票市场相关的法律体系。

(3) 债券市场发展有所加快。2007年8月，公司债券发行试点正式启动。2007年11月，国家发改委下发《关于加快企业债券市场发展、简化发行核准程序有关事项的通知（征求意见稿）》，明确企业债发行方式由审核制变为核准制，取消对企业债的额度限制，债券利率由企业根据市场情况决定。这标志着传统的行政化企业债发行模式将被摒弃，新的市场化发行模式将被逐步引入。

此外，在债券市场对外开放方面，推动境内金融机构赴香港发行人民币债券。2007年6月，业务正式启动，国家开发银行成为首个获准的金融机构，而中国银行成为首个获准的商业银行。2008年，业务进一步推进，五家银行获准赴港发行150亿元人民币债券。

二是推进土地要素市场化改革。2006年9月，国务院发布《关于加强土地调控有关问题的通知》，明确工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让。这有利于强化经营性土地的市场形成价格机制，更大程度地发挥市场配置土地资源的基础性作用。

(六) 加快民生领域改革

一是推进收入分配制度改革。①完善劳动力市场工资指导价位制度。全国绝大多数中心城市发布了工资指导线，引导企业通过集体协商合理确定职工工资。②探索建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制。全国大部分省份建立了工资保证金制度，用以预防新的工资拖欠问题的发生。③健全最低工资制度。全国所有省份都颁布实施了小时最低工资标准，并将非全日就业劳动者、民办非企业单位就业人员等都纳入到最低工资制度的保障范围。同时，最低工资标准也进行多次并且较大幅度的调整。如2006年，各地最低工资标准的调整幅度一般都在30%左右，调整幅度最高的省份达到64%。

二是推进就业制度改革。①2008年1月1日，《就业促进法》正式实施，积极就业政策上升为法律制度，促进就业的长效机制得以建立。②为协调劳动关系和维护劳动者权益，2008年1月1日，实施新的《劳动合同法》，5月1日实施《劳动争议调解仲裁法》。

三是深化教育体制改革。①建立农村义务教育经费保障新机制。2006年新机制在西部农村开始实施，2007年在全国农村地区全面推开。由此，农村义务教育全面纳入财政保障范围，对全国农村义务教育阶段学生全部

免除学杂费、全部免费提供教科书，对家庭经济困难寄宿生提供生活补助，使 1.5 亿学生和 780 万名家庭经济困难的寄宿生受益。②积极推进免除城市义务教育阶段学杂费工作。至 2008 年春季学期，全国 16 个省份和 5 个计划单列市免除了城市义务教育阶段学杂费，惠及 1702 万名城市中小學生，其中天津等 8 个省（市）同时免除了教科书费。2008 年 7 月，国务院进一步决定，从 2008 年秋季学期开始，在全国范围内全部免除城市义务教育阶段学生学杂费；对享受城市居民最低生活保障政策家庭的义务教育阶段学生，继续免费提供教科书，对家庭经济困难的寄宿学生补助生活费。

四是推进医疗卫生体制改革。2009 年 1 月，国务院原则通过《关于深化医药卫生体制改革的意见》和《2009~2011 年深化医药卫生体制改革实施方案》，明确了 2009 年到 2011 年的阶段性工作目标和五项改革重点。初步测算，为保障五项改革，3 年内各级政府预计投入 8500 亿元，其中中央政府投入 3318 亿元，其余为地方政府投入。

五是加快社会保障制度改革。

（1）加强新型农村合作医疗制度建设。“十一五”以来，各级政府逐步增加对农民“参合”费的补贴额度。2006 年，中央财政对中西部地区（除市区以外）参合农民的补助标准由每人每年 10 元提高到 20 元，地方财政也相应增加 10 元，使得“新农合”总体筹资水平提高到 50 元，政府补贴占总筹资的 80%。2008 年，各级财政的补助标准又翻一番，达到每人每年 30 元。截至 2008 年底，全国开展新型农村合作医疗的县（市、区）达 2729 个，参加新农合人口 8.15 亿人，参合率达 91.5%。

（2）启动城镇居民基本医疗保险制度试点。2007 年在全国 88 个城市开展以大病统筹为主的城镇居民基本医疗保险制度试点，将未纳入城镇职工基本医疗保险制度覆盖范围的中小學生、少年儿童和其他非从业城镇居民纳入保障范围；对试点城市的参保居民，政府每年按不低于人均 40 元的标准给予补助。2008 年试点范围进一步扩大到 317 个，政府对试点城市参保居民的补助标准，进一步提高到每人每年不低于 80 元。截至 2008 年底，全国城镇居民基本医疗保险参保人数过亿，达到 1.17 亿元。

（3）建立农村最低生活保障制度。自 2007 年起，在全国范围内建立农村最低生活保障制度，将农村贫困人口纳入保障范围。在此基础上，不断提高低保标准和补助水平，2008 年就先后两次将农村低保对象每人每月的补助水平提高 10 元。截至 2008 年底，全国共有 1966.5 万户、4284.3 万农村居民得到最低生活保障。

六是加强住房保障制度建设。2007年8月，国务院出台《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，提出把解决城市低收入家庭住房困难作为政府公共服务的一项重要责任，住房保障范围、保障标准进一步明确。2007年当年，各级财政安排廉租住房资金79.4亿元，超过之前历年累计安排廉租住房资金的总和。

（七）深化涉农体制改革

“十一五”以来，在涉农体制改革方面，除了上文论及的与“三农”有关的改革举措外，还重点体现在“多予、少取、放活”三个方面。

一是在多予方面。“十一五”以来，国家财政逐年较大幅度地增加涉农支出，特别是对农民的种粮补贴，增幅尤其明显。2006~2008年，粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴资金总额分别为309亿、503亿和1030.4亿元，年增长率分别达到77.7%、62.8%和104.9%。除直接增加转移性收入外，还继续实施农产品价格支持制度，特别是在2008年，先后三次提高粮食最低收购价，提价幅度超过20%。

二是在少取方面。2006年，全面取消农业税；同时，取消农业特产税，制定出台《烟叶税暂行条例》，标志着国家与农民的传统分配关系发生了根本性变革。据测算，与改革前的1999年相比，农民每年减负总额约1250亿元，人均减负约140元。为巩固农村税费改革成果，确保农民负担不反弹，各级财政加大了农村税费改革专项转移支付力度。2006年当年，中央和地方财政分别安排转移支付782亿元和250亿元。

三是在放活方面。

（1）推进集体林权制度改革。2008年7月，《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》发布，对全面推进集体林权制度改革作出部署，明确“用5年左右时间，基本完成明晰产权、承包到户的改革任务”。截至2008年底，全国已林改并确权的林地达8485万公顷，占集体林地的50%。

（2）深化农村土地制度改革。2008年10月，中共十七届三中全会对推进农村改革作出全面部署，其中尤其值得关注的是，对农村土地制度指明了改革的方向，主要有两点：

其一，全面保护农民农地农用的权益。也就是“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系保持稳定并长久不变”；“完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利”；“按照依法自愿有偿原则，允许农民采用多种形式流转土地承包经营

权”。这就在《物权法》的基础上进一步强化了农户农地承包权的物权化方向。

其二，加强对农民土地非农利用权益的保护。其中最引人注意的是，为农村集体经营性建设用地进入建设用地市场，并允许农民以多种合法方式参与开发经营，进而分享工业化、城市化成果提供了制度通道。

（八）推进资源节约和环境保护市场化机制改革

一是推进矿业权有偿取得。2006年9月，在山西、内蒙古等8个煤炭主产省区实施煤炭资源有偿使用制度改革试点。改革的核心是：将煤炭矿业权取得有偿和无偿并存的“双轨制”统一改为有偿取得的“单轨制”，即出让新设煤炭资源探矿权、采矿权，除特别规定的以外，一律以招标、拍卖、挂牌等市场竞争方式有偿取得；此前所有无偿取得的探矿权、采矿权，需要补缴相应价款。截至2007年底，试点省区9963个煤炭矿业权中，75%的矿业权实现了有偿取得。

二是建立矿山环境治理恢复保证金制度。2006年2月，财政部、国土资源部、环保总局联合下发《关于逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》，规定矿山企业要按照矿产品销售收入的一定比例分年预提矿山环境治理恢复保证金，并列入成本。至2007年底，已有20个省份建立了矿山环境治理保证金制度。

三是探索建立排污权有偿使用和交易机制。2008年8月，在太湖流域开展水污染物排污权有偿使用和交易改革试点工作；9月，原则同意天津市开展二氧化硫和化学需氧量等主要污染物排放权交易综合试点，旨在建立污染减排的激励和约束机制，探索运用市场机制加强环境保护。

四是实施成品油价格和税费改革。为公平税费负担，推动节能减排，自2009年1月1日起，取消公路养路费等多项收费，逐步有序取消政府还贷二级公路收费，并相应提高成品油消费税单位税额，在价内征收；同时为建立完善的成品油价格形成机制，将汽、柴油零售基准价格允许上下浮动改为实行最高零售价格，不再设定价格下限，鼓励经营者之间开展价格竞争，更好地反映市场供求状况。

（九）深化涉外体制改革

1. 深化外汇管理体制改革

（1）推动市场主体持有和使用外汇的便利化。自2006年5月1日起，调整经常项目外汇管理政策：①取消经常项目外汇账户开户事前审批，提高境内机构经常项目外汇账户保留外汇的限额；②简化服务贸易售付汇凭证，调整服务贸易售付汇审核权限；③放宽境内居民个人购汇政策，按每

人每年等值 2 万美元的额度实行年度总额管理。

自 2007 年 2 月 1 日起，施行《个人外汇管理办法》，政策调整的重点包括：①对个人结汇和境内个人购汇实行年度总额管理，将额度提高到 5 万美元；②对个人贸易外汇收支给予充分便利，从事货物进出口的个人对外贸易经营者可开立外汇结算账户办理外汇资金收付；③明确个人可进行的资本项目交易，规范了相关外汇收支活动；④不再区分现钞和现汇账户，对个人非经营性外汇收付统一通过外汇储蓄账户进行管理。

2007 年 8 月，为进一步便利境内机构经营用汇，取消了境内机构保留经常项目外汇的最高限额，进一步增强了企业持有和使用外汇的自主性。

（2）推进资本项目稳步开放。

其一，拓宽资本流入渠道。2006 年 8 月，在充分总结合格境外机构投资者（QFII）制度三年试点经验的基础上，证监会、人民银行和外汇管理局联合发布《合格境外机构投资者境内证券投资管理暂行办法》，进一步完善了 QFII 制度，包括降低 QFII 资格门槛，鼓励养老基金、保险基金、共同基金、慈善基金等长期机构投资者加入，完善监管程序等。2007 年 12 月，进一步扩大 QFII 的投资额度，由 100 亿美元提高至 300 亿美元。截至 2007 年底，已有 52 家境外机构获得 QFII 资格，其中 49 家获得总计 99.95 亿美元的投资额度，有 13 家银行（包括 5 家外资银行）获准开展 QFII 托管业务。

除完善 QFII 制度外，在开放外国投资者投资上市公司方面，还允许国外投资者对 A 股上市公司进行战略性并购投资。根据 2006 年 1 月开始实施的由商务部、证监会、税务总局、工商总局、外汇管理局联合制定的《外国投资者对上市公司战略投资管理暂行办法》，外国投资者可以对已完成股权分置改革的上市公司和股权分置改革后新上市公司通过具有一定规模的中长期战略性并购投资，取得该公司 A 股股份。

其二，引导资本有序流出。2006 年 4 月，人民银行发布公告，对资本流出方面的外汇管理政策作出调整，包括允许符合条件的银行集合境内机构和个人的人民币资金，在一定额度内购汇投资于境外固定收益类产品；允许符合条件的基金管理公司等证券经营机构在一定额度内集合境内机构和个人自有外汇，用于在境外进行的包含股票在内的组合证券投资；允许符合条件的保险机构购汇投资于境外固定收益类产品及货币市场工具，购汇额按保险机构总资产的一定比例控制。这标志着合格境内机构投资者（QDII）制度正式启动。

2007 年，QDII 制度建设进一步推进。①扩大 QDII 的主体范围。2007 年