

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

Report on China
Reform Progress

跟踪

报告

[2014]

郭冠男 蒋同明 主编

 中国财政经济出版社

中国改革

报告

120140

2014年12月14日

中国改革报告

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

Report on China
Reform Progress

跟踪

报告

[2014]

郭冠男 蒋同明 主编

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. 2014 / 郭冠男, 蒋同明主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 4

ISBN 978—7—5095—5272—8

I. ①中… II. ①郭… ②蒋… III. ①体制改革—研究报告—中国—2014 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 068146 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

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 21.5 印张 258 000 字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月北京第 1 次印刷

定价: 60.00 元

ISBN 978—7—5095—5272—8/F·4265

(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

课题组成员名单

课题指导

李振京 经济体制与管理研究所 副所长

课题组长

郭冠男 经济体制综合研究室 副主任

蒋同明 科研管理处

课题组成员

张林山 经济体制综合研究室 副主任

李晓琳 经济体制综合研究室

孙长学 经济体制综合研究室 主任

前 言

2013 年是全面贯彻党的“十八大”精神的第一年，也是召开党的十八届三中全会、部署全面深化改革的重要年份。新一届领导集体执政一年来，在保持经济平稳较快发展的同时，着力深化改革，把完善基本经济制度和现代市场体系、加强政府自身建设、统筹城乡发展、构建开放型经济、保障和改善民生、生态文明制度建设等方面的改革任务统筹结合起来，重点领域和关键环节的改革取得了显著进展。

围绕完善基本经济制度和现代市场体系，健全主要由市场决定价格的体制，深化国有企业改革，建立更加开放的市场准入制度，健全现代金融体系，深化财税体制改革和科技体制改革方面都取得一定进展；围绕加强政府自身建设，正式部署了新一轮大部制改革和地方机构改革，大刀阔斧推进行政审批制度改革，多手段推进政府职能转变；围绕健全城乡发展一体化体制机制，在发展现代农业的相关体制机制建设和土地制度改革及配套工作方面继续向前推进；围绕构建开放型经济新体制，中国（上海）自由贸易试验区正式运行，自贸区相关财税、法律配套措施已陆续出台，外汇管理体制和对外经贸管理体制进一步创新；围绕保障和改善民生，社会保障制度改革和医药卫生体制改革继续深化，收入分配制度改革总体方案出台，保障性安居工程受到高度重视，全国食品药品安全和监管体制改革启动；围绕生态文明制度

建设，环境污染防治制度和能源消费体制都有大幅度突破和创新。

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，为全面深化改革指明了前进方向。《决定》涵盖 15 个领域、60 个具体任务，对全党全社会统一思想，为全面深化改革，不断扩大开放，作了战略性的指导：明确全面深化改革总目标，大力推进国家治理体系和治理能力现代化；发挥经济体制改革牵引作用，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应；进一步解放思想，增强社会生产力和社会活力；打造社会主义市场经济升级版，处理好政府和市场关系；牢记改革发展的出发点和落脚点，以制度安排促进社会公平正义；以“机遇意识”实现中华民族伟大复兴，以“责任意识”推进全面深化改革。我们相信，在十八届三中全会的战略统领下，我国改革大业一定會在向纵深推进中，开拓新境界、创造新光荣。

结合 2013 年改革工作实际进展和院所安排的相关任务，课题组完成了 1 篇年度综合报告、3 篇季度报告、13 篇专题报告以及 3 篇调研报告。在采纳院内外专家意见的基础上，课题在跟踪研究框架和研究方法上进行了改进：一是强化对改革工作进展与问题的分析。对今年改革工作进展呈现的新特点作了重点分析评述，对当前改革方式方法面临的问题进行了探讨。二是更加注重年度综合报告和各专题报告的衔接。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机衔接。

在完成课题规定动作的基础上，课题组 2013 年更加注重为上级部门和改革工作服务。除完成四个宏观院应急课题并上报国

家发展改革委之外，课题组专门梳理并形成了《学术界对重点改革的观点与建议综述》，形成了六份简报，为十八届三中全会起草组提供了内部研究资料，受到好评。另外，课题组发表研究成果十余篇，部分成果被多个刊物转载，形成了一定社会影响。

感谢院所领导和院内外专家给本课题研究提出的宝贵建议，也感谢广东、辽宁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

2013 年 11 月 22 日

目 录

年度总报告：

2013 年改革工作进展与 2014 年推进改革工作建议	(1)
一、2013 年改革工作进展	(1)
二、党的十八届三中全会关于全面深化改革的重要精神 ...	(21)
三、2014 年及今后一段时期推进改革工作的思考	(29)

分期综合报告之一：

2013 年一季度改革进展与近期重点改革建议	(35)
一、一季度主要改革进展	(35)
二、近期重点改革建议	(41)

分期综合报告之二：

2013 年上半年改革进展与下半年改革建议	(45)
一、2013 年上半年主要改革进展	(45)
二、当前改革需要关注的几个重要问题	(50)
三、2013 年下半年改革工作重点	(52)

分期综合报告之三：

2013 年前三季度改革工作特点与全年改革工作展望	(59)
一、2013 年前三季度改革工作特点与主要内容	(59)
二、当前面临的改革条件	(63)
三、2013 年四季度改革展望	(64)

专题研究报告之一：学术界对重点改革的观点与建议综述 (67)

- 一、关于行政体制改革 (67)
- 二、关于收入分配制度改革 (72)
- 三、关于推进城镇化和市民化的相关改革 (76)
- 四、关于财税体制改革 (80)
- 五、关于金融体制改革 (84)
- 六、关于国有企业改革 (90)
- 七、关于总体改革设计 (95)

专题研究报告之二：

近年来外媒对我国重点领域改革观点跟踪与建议 (101)

- 一、关于推动全面改革 (101)
- 二、关于民生领域改革 (104)
- 三、关于经济体制改革 (109)
- 四、关于全面推进城镇化 (114)

专题研究报告之三：

2013 年我国深化行政审批制度改革跟踪研究 (118)

- 一、我国行政审批制度改革的主要历程与成效 (118)
- 二、本届政府深化行政审批制度改革的新进展 (120)
- 三、目前我国行政审批制度存在的主要问题 (122)
- 四、国外行政审批制度改革的经验与启示 (124)
- 五、对下一步我国行政审批制度改革的政策建议 (128)

专题研究报告之四：我国政府机构改革跟踪研究和建议 (134)

- 一、我国机构改革历程和 2013 年大部制改革新部署 (135)
- 二、政府机构改革需要解决的问题 (136)
- 三、政府机构改革中出现的一些突出问题 (139)
- 四、推进政府机构改革的工作重点 (140)

专题研究报告之五：

2013 年金融体制改革进展和近期改革建议	(143)
一、2013 年改革进展	(143)
二、当前金融改革要解决的重大问题	(149)
三、推进金融改革发展、开创金融工作新局面的建议	(153)

专题研究报告之六：**2013 年财税体制改革跟踪研究**

一、2013 年财税体制改革进展	(160)
二、当前财税体制改革存在的问题	(167)
三、进一步深化财税体制改革的建议	(169)

专题研究报告之七：

国有企业改革：2013 年进展、问题与未来展望	(172)
一、2013 年以来国有企业改革的新进展	(172)
二、当前国有企业改革面临的主要问题	(175)
三、党的十八届三中全会关于国有企业改革问题的最新精神	(178)
四、进一步推进国有企业改革的展望与建议	(180)

专题研究报告之八：

2013 年我国全面推进城镇化的相关改革跟踪	(186)
一、城镇化顶层设计加速	(187)
二、以人为核心的城镇化改革加速	(188)
三、土地制度改革有望突破	(194)

专题研究报告之九：

发展现代农业相关体制机制建设跟踪研究及建议	(199)
一、2013 年关于发展现代农业相关体制机制建设的进展	(200)
二、当前发展现代农业存在的制度和政策障碍	(201)

三、发展现代农业相关体制机制建设的建议	(207)
专题研究报告之十：2013 年我国民生领域改革跟踪	(218)
一、社会保险制度改革巩固成果与难点攻坚并举	(218)
二、医药卫生体制改革向纵深推进	(222)
三、食品药品安全监管体制改革受到高度重视	(231)
四、教育体制改革进一步深化	(233)
五、收入分配改革制度设计实现突破	(238)
专题研究报告之十一：2013 年收入分配制度改革跟踪研究	(241)
一、2013 年收入分配制度改革进展	(242)
二、当前收入分配制度存在的问题	(245)
三、进一步深化收入分配制度改革的建议	(246)
专题研究报告之十二：2013 年资源性产品价格改革跟踪研究 ...	(250)
一、2013 年上半年资源性产品价格改革主要进展	(251)
二、资源性产品价格改革存在的问题与困难	(258)
三、进一步推进资源性产品价格改革的相关建议	(259)
专题研究报告之十三：2013 年涉外经济体制改革跟踪研究	(263)
一、2013 年上半年涉外经济体制改革取得的进展	(263)
二、当前涉外经济体制存在的主要问题	(273)
三、下一步深化改革的领域	(274)
调研报告之一：特大城市人口规模调控体制改革的调研报告	
——以深圳市为例	(277)
一、深圳市人口变迁特点	(278)
二、深圳市人口规模调控体制创新	(280)
三、深圳市人口规模调控面临的挑战和带来的问题	(285)

四、深圳市人口规模调控体制改革经验对特大城市的启示	(289)
五、结束语	(292)

调研报告之二：政府如何向基层放权

——佛山市向镇街简政放权调研报告	(293)
一、佛山近年发展情况及推进简政放权的背景	(294)
二、推进区级政府大部制改革	(295)
三、推进“简政强镇”事权改革	(300)
四、顺德区推进省直管县体制改革	(305)
五、佛山市推进简政放权遇到的一些困惑与问题	(308)
六、从佛山看推进政府简政放权的思考及建议	(312)

调研报告之三：关于资源枯竭型城市转型的调研报告

——以葫芦岛市南票区为例	(316)
一、南票区基本情况分析	(317)
二、南票区资源枯竭型城市转型的 SWOT 分析	(318)
三、南票区资源枯竭型城市转型取得的经验	(322)
四、南票区资源枯竭型城市转型启示	(325)

年度总报告：

2013 年改革工作进展与 2014 年推进 改革工作建议

内容提要：2013 年，改革工作在围绕完善基本经济制度和现代市场体系、围绕加强政府自身建设、围绕健全城乡发展一体化体制机制、围绕构建开放型经济新体制、围绕生态文明制度建设和围绕保障和改善民生等方面均有所突破。11 月召开的党的十八届三中全会为全面深化改革指明了方向，作出了全面部署。2014 年推进改革工作要全面贯彻三中全会精神，处理好改革层次中总体“求是”与局部“求实”的关系；更加重视改革中的逻辑顺序；处理好改革与依法、变法的关系；更加重视已出台改革政策的运行反馈和调整深化；强化公众对改革的信任；关注社会思潮演变及其对改革的影响。

一、2013 年改革工作进展

在全球经济深度调整的大环境下，我国经济也处在增速换挡期和结构转型期，面临着多年未有的内外错综复杂局面。在此形势下，新一届领导班子锐意进取和改革，在完善基本经济制度和现代市场体系、加强政府自身建设、健全城乡发展一体化体制机制、构建开放型经济新体制、保障和改善民生、生态文明制度建设等方面均有所突破。党的十八届三中全会更是为全面深化改革指明了方向，作出了全面部署。

（一）围绕完善基本经济制度和现代市场体系的重要改革

1. 完善主要由市场决定价格的体制机制

电煤价格双轨制终被取消。国家发改委发布《关于贯彻落实国务院办公厅关于深化电煤市场化改革的指导意见做好产运需衔接工作的通知》，自 2013 年起，取消重点合同，取消电煤价格双轨制，国家发改委不再下达年度跨省区煤炭铁路运力配置意向框架。凡依法生产经营的煤炭、电力企业，均可公平自主参与衔接。煤炭企业依据生产许可能力、参考实际煤炭发运量，电力企业依据实际需要，自主衔接，协商定价。

销售电价分类结构开始调整和规范。国家发展改革委通知提出，要逐步调整销售电价分类结构，将现行主要依据行业、用途分类，逐步调整为按用电负荷特性为主分类，把现行居民生活、非居民照明、商业、非工业、普通工业、大工业、农业生产用电价格等 8 大类销售电价，逐步归并为居民生活、农业生产、工商业及其他用电价格 3 个用电类别，每个类别再按用电负荷特性进行分档。

成品油价格形成机制进一步完善。成品油调价周期由 22 个工作日缩短至 10 个工作日，取消挂靠国际市场油种平均价格波动 4% 的调价幅度限制，同时适当调整国内成品油价格挂靠的国际市场原油品种。现行成品油价格形成机制是 2008 年年底成品油价格和税费改革时推出的。4 年多来，机制运行顺畅、成效显著，为充分利用国际市场资源，保证国内市场正常供应，促进市场有序竞争，规范经营者行为，抑制不合理需求，促进经济社会持续健康发展发挥了重要作用。但机制运行中也存在调价边界条件较高、调价周期较长，价格信号难以灵敏反映国际市场油价变化，容易产生投机套利行为等问题，需要在实践中进一步完善。

铁路投融资体制改革终有市场化突破。7 月 24 日的国务院常务会议部署，按照统筹规划、多元投资、市场运作、政策配套的基本思路，推进铁路投融资体制改革，全面开放铁路建设市场。这是继铁路机构改革、实现政企分开后的又一重大改革举措。

2. 国有企业改革

国资委履行出资人职责的企业调整重组为 113 户。1 月 5 日，经报国务院批准，彩虹集团公司整体并入中国电子信息产业集团有限公司，成为其全资子公司。彩虹集团公司不再作为国资委直接监管企业。3 月 12 日，经报国务院批准，中国华粮物流集团公司整体并入中粮集团有限公司，成为其全资子公司。中国华粮物流集团公司不再作为国务院国

资委履行出资人职责的企业。7 月 4 日，国资委发布公告，华诚投资管理有限公司现已破产终结，经报国务院同意，不再作为国资委履行出资人职责企业。7 月 18 日，经报国务院批准，中国第二重型机械集团公司与中国机械工业集团有限公司实施联合重组，重组后的新集团沿用“中国机械工业集团有限公司”名称，中国第二重型机械集团公司不再作为国资委履行出资人职责的企业。至此，国资委履行出资人职责的企业调整为 113 户。

加快推进重点行业企业兼并重组的指导意见发布。1 月 22 日工信部联合发改委等 12 个部门联合印发《关于加快推进重点行业企业兼并重组的指导意见》，对汽车、钢铁、水泥、船舶、电解铝、稀土、电子信息、医药和农业产业化共九大行业和领域的兼并重组工作提出了主要目标和重点任务，其中特别明确了 2015 年要达到的产业集中度要求。《意见》中对推进重点行业企业兼并重组工作提出五点基本要求。一是要坚持市场化运作，发挥企业主体作用。二是完善政策措施，发挥政府引导作用。三是推动体制创新，加快转型升级。四是实行分类指导，促进大中小企业协调发展。五是加强统筹兼顾，维护企业、社会和谐稳定。

中央企业负责人任期考核取消营业收入增长率指标。国资委年初公布了最新修订的《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》，在央企负责人任期经营业绩考核指标中，取消了对企业营业收入增长率的考核，新增了总资产周转率指标，指企业负责人任期内平均主营业务收入同平均资产总额的比值。《暂行办法》仍设立年度和任期考核基本指标和分类指标，年度考核基本指标包括利润总额和经济增加值，分类指标由国资委确定；任期考核基本指标仍包括国有资本保值增值率，分类指标由国资委确定。国资委还将根据需要在年度和任期经营业绩责任书中增设约束性指标。

地方国企以“抓大放小”和市场化为核心的改革进程正在加快。目前，至少有 19 个省市在 2013 年 6 月以来明确提出加大引导国有资产并购重组。其中，天津和上海的国企改革方案比较具有代表性，代表了未来地方国企改革的方向。天津改革方案的核心是“抓大放小，集中资源”，而上海改革方案的核心是“市场化，国际化，证券化”。

3. 市场准入制度改革

公司注册资本登记制度改革开始推进。一是放宽注册资本登记条件。除法律、法规另有规定外，取消有限责任公司最低注册资本3万元、一人有限责任公司最低注册资本10万元、股份有限公司最低注册资本500万元的限制；不再限制公司设立时股东（发起人）的首次出资比例和缴足出资的期限。公司实收资本不再作为工商登记事项。二是将企业年检制度改为年度报告制度，任何单位和个人均可查询，使企业相关信息透明化。建立公平规范的抽查制度，克服检查的随意性，提高政府管理的公平性和效能。三是按照方便注册和规范有序的原则，放宽市场主体住所（经营场所）登记条件，由地方政府具体规定。四是大力推进企业诚信制度建设。注重运用信息公示和共享等手段，将企业登记备案、年度报告、资质资格等通过市场主体信用信息系统予以公示。推行电子营业执照和全程电子化登记管理，与纸质营业执照具有同等法律效力。完善信用约束机制，将有违规行为的市场主体列入经营异常的“黑名单”，向社会公布，使其“一处违规、处处受限”，提高企业“失信成本”。五是推进注册资本由实缴登记制改为认缴登记制，降低开办公司成本。在抓紧完善相关法律法规的基础上，实行由公司股东（发起人）自主约定认缴出资额、出资方式、出资期限等，并对缴纳出资情况真实性、合法性负责的制度。改革注册资本登记制度，放宽市场主体准入，创新政府监管方式，建立高效透明公正的现代公司登记制度，是新一届政府转变职能总体部署和改革方案中又一项重要举措，目的是为了进一步简政放权，构建公平竞争的市场环境，调动社会资本力量，促进小微企业特别是创新型企业成长，带动就业，推动新兴生产力发展。这样做不仅顺应广大市场主体的热切期盼，有利于扩大社会投资，巩固经济稳中向好的发展态势，而且符合新技术、新产业、新业态等新兴生产力发展的要求，有利于建设服务型政府，减少对市场的微观干预，保障劳动创业权利，营造良好营商环境，创造更多就业机会，使人民群众在深化改革、不断解放和发展生产力中更多受益。

促进民间投资健康发展的体制机制建设逐步落实。9月6日召开的国务院常务会议，听取民间投资政策落实情况第三方评估汇报，研究部署有效落实引导民间投资激发活力健康发展的措施。会议要求，一是各