



中国社会科学院
经济学部
ACADEMIC DIVISION OF ECONOMICS
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

引领新常态

若干重点领域改革探索

李 扬 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



教育部
MINISTRY OF
EDUCATION

引領新常态

对于重点高校改革探索

李 强 主编

教育部直属高校改革探索



中国社会科学院
经济学部
ACADEMIC DIVISION OF ECONOMICS
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

引领新常态

若干重点领域改革探索

李 扬 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

引领新常态：若干重点领域改革探索/李扬主编.
—北京：社会科学文献出版社，2015.2（2015.3重印）
ISBN 978-7-5097-7111-2

I. ①引… II. ①李… III. ①体制改革—研究—中国
IV. ①D61

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第027854号

引领新常态：若干重点领域改革探索

主 编 / 李 扬

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 高 雁

责任编辑 / 恽 薇 颜林柯

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社（010）59367226

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心（010）59367081 59367090

读者服务中心（010）59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：18.5 字 数：214千字

版 次 / 2015年2月第1版 2015年3月第3次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7111-2

定 价 / 88.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

题 解

2013年11月12日，中共十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，中国新一轮改革开放的序幕正式拉开。

此轮改革的历史使命，是“到2020年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，形成系统完备、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。”换言之，到了2020年，我们为之奋斗多年的中国特色社会主义市场经济制度，便可望形成一个相对稳定的体制架构。

承载如此重要的历史任务，本轮改革的进程，从顶层设计，到路线图、时间表的安排等等，便都有了前所未有的气象。为了顺利推进改革，本轮经济改革还于2014年正式启动了独立第三方评估制度；在这一制度下，所有重大改革举措，均须经过独立第三方的认真评估。应当说，这一前所未有的制度安排，标志着中国向着“国家治理体系和治理能力现代化”方向，迈出了极为重要的步伐。

中国社科院作为党中央国务院设立的重要智库，与兄弟单位一起承担了对改革方案进行独立第三方评估的任务。来自经济学部所属的经济研究所、工业经济研究所、数量经济与技术经济研究所、农村发展研究所、财经战略研究院、金融所、人口与劳动经济研究所、城市发展与环境保护研究所，以及社会政法学部法学研究所、社会学研究所的百余名研究人员参加了这一项目。由于改革推进速度很快且任务繁重，十八届三中全会分解落实的118项经济体制改革与生态文明建设的方案并未全部拟就，因此，我们的评估工作并非严格的“评估”，在有些领域，我们事实上还要做预研究并为改革方案提供思路的工作。本书汇聚的，便是为这样一些目的而完成的研究报告。

2014年以来，习近平总书记开始使用“新常态”来概括中国经济发展的新阶段。经历了APEC峰会，直至年底的中央经济工作会，新常态已经成为概括中国经济发展新阶段的标准提法。对于这一新概括，学术界理应迅速跟上，并做出自己的理论研究和政策宣传。

中央经济工作会提出了“认识新常态、适应新常态、引领新常态”的任务。这一概括颇有深意。当我们说新常态开拓了通往新繁荣的康庄大道，那也指的是它为我们创造了新的战略机遇，为我们的新飞跃提供了新的要素、条件和环境——机遇要变成现实，还有待我们积极推进各个领域的改革，切实完成转方式、调结构的历史任务。因此，如果说，“认识新常态，适应新常态”显示了我们面对战略转折的平常心，那么，“引领新常态”则集中体现了面对新挑战的深思熟虑和敢于胜利的勇气，更强调了全面深化改革对于在新常态下实现中华民族伟大复兴的

关键意义。

正是在上述意义上，我们在十八届三中全会精神指引下围绕全面深化改革所完成的各项研究，便与新常态下的改革发展无缝对接起来。正因如此，我们将这部论文集命名为“引领新常态”。

中国社会科学院 李扬

2015年2月1日

目 录

新时期全面深化国有经济改革问题研究

.....	中国社会科学院工业经济研究所课题组 / 001
一 实现市场在资源配置中起决定性作用条件下的 国有经济与成熟市场经济体制的融合	/ 003
二 与时俱进地根据“国家使命”调整国有经济 功能定位和布局	/ 009
三 协同推进混合所有制改革确立国有经济的主要 实现形式	/ 018
四 构建分层分类全覆盖的新国有经济管理体制	/ 031
五 推动国有企业完善现代企业制度以奠定国有经济 高效运行的微观治理机制	/ 046

财税体制改革的总体思路

.....	中国社会科学院财经战略研究院课题组 / 053
一 引言	/ 055
二 现代财政制度	/ 056

三	预算制度改革	/ 062
四	税制改革	/ 066
五	中央和地方财政关系改革	/ 073
理顺中央和地方事权关系研究		高培勇 汪德华 / 080
一	理解中央地方事权关系的分析框架	/ 080
二	法律规定、现状与主要问题	/ 085
三	改革的总体目标与基本原则	/ 099
四	改革主要任务	/ 101
五	小结	/ 109
转向适应市场经济运行的社保体系研究		朱 玲 / 115
一	问题的提出	/ 116
二	理论原则和现实制度改革经验	/ 118
三	中国社会保障体系的转型愿景	/ 126
四	转型的路径	/ 129
五	政策讨论与结论	/ 137
“创新驱动发展战略”制定及实施的基本框架		
..... 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所		/ 142
一	创新驱动发展内涵与战略目的	/ 143
二	创新驱动发展战略的实施意义	/ 144
三	我国创新驱动发展的现状	/ 146
四	我国创新驱动发展的外部环境	/ 148
五	创新驱动发展战略的指导方针、制定原则	
	与战略目标	/ 149

六	创新驱动发展战略的重点任务	/ 152
七	实施创新驱动发展战略的模式	/ 157
八	实施创新驱动发展战略的路径分析	/ 165
九	保障措施和实施机制	/ 166

农村土地制度改革研究

.....	中国社会科学院农村发展研究所	
	“农村集体产权制度改革研究”课题组	/ 172
一	基本思路：统筹考虑农村土地制度改革与农村 集体经济产权制度改革	/ 173
二	探索农村集体经济组织所拥有的各类农村土地的 产权制度变革	/ 174
三	改革农村土地制度、赋予农民更多财产权利， 需要尽快修订相应的法律法规和出台相关的 政策措施	/ 200
四	关于农村土地制度改革的几点思考	/ 204

包括自然资源资产产权制度在内的生态文明体制

改革的总体思路

.....	中国社会科学院城市发展与环境研究所	/ 208
一	研究背景与意义	/ 209
二	国内改革进展与国外经验借鉴	/ 212
三	深层次原因	/ 226
四	改革的基本架构	/ 229
五	下一步改革的方向及政策建议	/ 236

全面深化改革新时期加强产权保护的总体思路

.....	中国社会科学院法学研究所课题组 / 240
一 加强产权保护具有极其重要的现实意义	/ 241
二 加强产权保护应首先加强体制机制建设	/ 250
三 当前加强产权保护的基本任务	/ 260
四 当前加强产权保护的重点领域	/ 267

新时期全面深化国有 经济改革问题研究

中国社会科学院工业经济研究所课题组*

摘 要：党的十八届三中全会后，中国进入全面深化改革的新时期。新时期全面深化国有经济改革的基本目标是，实现市场在资源配置中起决定性作用的条件下国有经济与成熟市场经济体制的全面融合。要实现这个改革目标，中国面临着与时俱进地根据国家使命调整国有经济功能和布局、推进混合所有制改革确立国有经济的主要实现形式、建立分类分层全覆盖的新国有经济管理体制、推动国有企业完善现代企业制度以奠定国有经济高效运行微观治理机

* 课题组负责人：黄群慧、黄速建；课题组成员：余菁、杜莹芬、刘戒骄、王钦、李钢、贺俊、刘建丽、肖红军、王欣、张航燕。本报告是在9个课题分报告基础上由黄群慧汇总执笔完成，这9个分报告分别为：《新时期国有企业与国有资产管理体制改革的形势与思路》（黄群慧执笔）、《国有资产管理体制改革总体设计》（黄速建、余菁执笔）、《积极发展混合所有制研究》（王钦、肖红军、贺俊、张航燕执笔）、《国有企业功能定位与分类治理》（李钢执笔）、《组建国有资本投资公司与国有资本经营公司研究》（余菁执笔）、《深化垄断行业改革研究》（刘戒骄执笔）、《国有资本经营预算体制改革研究》（杜莹芬执笔）、《完善国有企业现代公司法人治理研究》（刘建丽执笔）、《国有企业员工持股制度研究》（王欣执笔）。

制四项重大任务。①新时期需要准确界定不同国有企业的功能，将国有企业分成公共政策性、特定功能性和一般商业性三种类型。这是国有经济改革的前提。现有 112 家中央企业中，本文认为公共政策性企业有 4 家，特定功能性企业有 32 家，一般商业性企业有 76 家。针对三类国有企业的功能定位，各类国有企业战略性调整的方向和重点都不同。②推进混合所有制改革坚持“上下结合、试点先行、协同推进”的方法论原则，做到“蹄疾而步稳”；具体推进时要做到改革程序公正规范、改革方案依法依规、股权转让公开公允、内部分配公正透明；要协调推进产权改革、治理改革、政府功能完善及市场结构调整，保证非国有经济参与混合所有制改革的公平透明；国有企业推进混合所有制改革引入员工持股制度，应该坚持激励相容、增量分享和长期导向三个原则；推动垄断性行业向可竞争性市场结构转变，为国有企业推进混合所有制创造条件。③国有经济管理新体制是由“国有经济管理委员会—国有资本经营公司或者国有资本投资公司—一般经营性企业”三个层次构成，管理公共政策性、特定功能性和一般商业性三种类型国有企业，可覆盖所有国有经济的“三层三类全覆盖”管理体制。④在“三层三类”国有经济管理体制下，推动国有企业完善现代企业制度的关键是建立差异化的分类治理机制，也就是针对不同功能定位的国有企业，分别建立不同的企业治理机制。

关键词：国有经济 全面深化改革 功能分类 战略性调整 混合所有制改革 国有经济管理体制 分类治理

党的十八届三中全会通过了具有里程碑意义的《决定》，提出要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用深化经济体制改革，对国有经济进一步深化改革提出了新要求，中国国有经济改革在经历 30 多年理论和实践探索后，进入了一个全面深化改革的新时期。

一 实现市场在资源配置中起决定性作用条件下的 国有经济与成熟市场经济体制的融合

（一）国有经济改革的根本问题

在中国确立社会主义市场经济体制改革的目标后，作为公有制代表的国有经济如何与市场经济体制融合，一直是国有经济改革需要破解的根本性问题。如何通过改革，解决国有经济与市场经济体制存在的管理体制、运行机制、定位布局、实现形式等方面矛盾，使得国有经济能够适应市场机制，在市场竞争中不断提高效率、发展壮大，从而发挥在国民经济中的主导作用，构成了中国国有企业和国有资产管理体制改革的主线。

沿着这个改革主线，中国国有经济改革先后经历了三个阶段（黄群慧、余菁，2013）。第一个阶段是改革开放之初到党的十四届三中全会的“放权让利”阶段，该阶段大体上用了 15 年的时间，贯穿 20 世纪 80 年代和 90 年代初。当时，改革的重心落在国有企业层面。这一阶段，改革的主要任务是引导国营单位走出计划经济体制的旧观念与行为的束缚，使它们能够逐步适应商

品化的经营环境，完成自身的企业化改造，解决了一个个国有企业进入市场的问题。第二个阶段是20世纪90年代初至21世纪初的“制度创新”阶段，大体上用了10年的时间。当时，改革的重心落在建立现代企业制度和推动国有经济结构调整上。这一阶段，改革的主要任务是引导国有企业确立与市场经济要求相适应的资本和产权的观念，建立现代企业制度，通过国有经济布局与结构战略性调整，初步解决了整个国有经济部门适应市场竞争优胜劣汰的问题，改变了国有经济量大面广、经营质量良莠不齐和国家财政负担过重的局面。第三个阶段是党的十六大以后、以2003年国资委成立为标志的“国资发展”阶段，国有企业改革进入以国有资产管理体制改革推动国有企业改革时期。这一阶段，改革的主要任务是由国资委负责监督管理国有企业实现国有资产保值增值目标，解决了以往国有经济管理部门林立、机构臃肿、监管效率低下的问题，使国有资产利用市场机制发展壮大成为可能。

30多年的国有经济改革进程表明，伴随着中国市场经济体制的逐步建立，实现国有经济与市场经济体制的融合，在市场竞争中发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力和影响力，一直是中国国有经济改革的根本问题。

（二）新时期国有经济改革的基本目标

经过30多年上述三个阶段的改革，国有经济改革与发展取得了巨大成就。一是经济布局优化。国有资本逐步从一般生产加工行业退出，国有资本更多地集中于关系国民经济命脉的重要行业和关键领域，在国民经济中发挥着主导作用。二是政

企关系优化。初步建立起相对有效的国有资产管理体制，改变了过去“五龙治水”、普遍“内部人控制”的现象，企业经营性国有资产得到了相对规范的管理。财政预算不再安排用于补充国有且有资本金性质的支出和经营性亏损，政府的公共管理职能和出资人职能初步分离。三是经营机制优化，从数量上看大部分国有企业已经进行了公司制股份制改革，初步建立起现代企业制度，公司治理结构逐步规范。四是经营绩效优化，国有企业发展质量和运行效率得到了提升，竞争力有了很大增强，国有经济已经摆脱困境，对经济社会发展的贡献进一步显现。

应该说，国有经济从总体上已经与市场经济体制逐步适应和融合。但是，中国国内外环境正发生巨大变化，从国际环境看，在经济全球化的大趋势下，中国开放水平进一步提高，国有经济面临国家使命提升与国际环境严峻的双重压力；从国内经济环境看，进入“十二五”以后，中国已经步入工业化后期（陈佳贵、黄群慧等，2012），中国经济发展方式亟待转变，国有经济所熟悉的要素驱动型的发展环境正在改变。这些新形势对中国经济发展提出了新要求。尤其是，党的十八届三中全会以后，中国要建立市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的市场经济体制，这是一种更加成熟的社会主义市场经济体制，现有国有经济与这种成熟社会主义市场经济体制的要求还有很大差距，主要表现在由于国有经济改革“不到位”而产生的不适应。一是国有经济战略性调整不到位，使得国有经济功能定位和布局不适应。国有经济的公共政策性功能和市场营利性功能还没有区分，许多国有企业在经营中还面临着“公益性使命”和“营利性使

命”的冲突，处于赚钱和不赚钱两难的尴尬境界——不赚钱无法完成国有资产保值增值、壮大国有经济的目标，赚了钱又被指责损害了市场公平和效率。垄断行业的国有企业改革还不到位，还缺乏一条明确、可信又可行的改革路径。垄断行业的国有企业追求行政垄断地位的行为，影响到构建公平有效的市场经济格局。二是国有企业的公司制、股份制改革没有到位，使得国有经济的产权实现形式还存在不适应之处。为数众多的国有大企业，其母公司及二级以上公司层面的股权多元化改革大多停滞不前。三是国有资产管理体制改革不到位，无法适应新形势的要求。一方面国有资本流动性仍然较差，还满足不了有进有退、合理流动和实现国有资本动态优化配置的要求，另一方面国有企业还常常面临相关政府部门不当干涉的困扰。四是现代企业制度建设还不到位，国有企业的微观治理机制还不适应成熟市场经济的要求。国有企业治理结构还不规范，企业具有行政级别，国有企业经理人的市场选聘、监督约束机制改革还有待形成和完善，存在国有企业经营管理者“党政干部”和“企业家”双重角色的冲突，这既使企业市场化经营权利无法得到充分保障，又影响市场公平性。

这些改革不到位问题，从本质上说还是国有经济没有与成熟市场经济体制有机融合，在管理体制、运行机制、定位布局、实现形式等方面存在矛盾。十八届三中全会决定要建立市场在资源配置中起决定性作用的健全的社会主义市场经济体制，这就对国有经济与市场经济体制融合提出了更高的要求，国有经济一方面要提高企业活力和适应市场公平竞争的能力，另一方面要提高服务国家战略目标、提供公共服务的能力。新时期全面深化国有经