

中国改革跟踪报告 (2009)

Report on China
Reform Progress (2009)

国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所



高等教育出版社
Higher Education Press

责任编辑 岩 峰

封面设计 韩璐儿

ISBN 978-7-04-027860-6



9 787040 278606 >

定价 36.00元

中国改革跟踪报告 (2009)

Report on China Reform Progress(2009)

国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国改革跟踪报告: 2009 / 国家发展和改革委员会经
济体制与管理研究所. —北京: 高等教育出版社,
2009. 6

ISBN 978-7-04-027860-6

I. 中… II. 国… III. 体制改革—研究报告—中国—
2009 IV. D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 092097 号

策划编辑	肖彤岭	责任编辑	岩 峰	封面设计	韩璐儿
版式设计	韩璐儿	责任校对	胡晓琪	责任印制	韩 刚

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	网 址	http://www.hep.edu.cn
邮政编码	100120		http://www.hep.com.cn
总 机	010-58581000		

印 刷 北京民族印务有限责任公司

开 本 787 × 960 1/16
印 张 17
字 数 270 000

版 次	2009 年 6 月第 1 版
印 次	2009 年 6 月第 1 次印刷
定 价	36.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 27860-00

中国改革跟踪报告(2009)

课题组成员名单

指导顾问

聂高民 经济体制与管理研究所所长

课题组长

李振京 经济体制综合研究室主任

课题组成员

冯 冰 经济体制综合研究室

张林山 经济体制综合研究室

郭冠男 经济体制综合研究室

张 征 经济体制综合研究室

徐兰飞 经济体制综合研究室

前言

在经历冰雪灾害、汶川地震、北京奥运等一系列重大事件后，中国在2008年终于迎来了改革开放三十年的盛大节日。在此之前，围绕这三十年的各种庆典、回顾和总结此起彼伏。三十年前，老一辈革命家以大无畏的精神带领人民从困境中奋起，铸就了走向复兴的历史丰碑；三十年后的今天，中国的发展面临前所未有的机遇，也面临前所未有的挑战。我们正处于一个逆水行舟、不进则退的新的历史关节点。要完成实现中华民族伟大复兴的历史使命，我们必须在新的更高起点上继续推进改革开放。“改革开放符合党心民心、顺应时代潮流……成效和功绩不容否定，停顿和倒退没有出路”。继十七大报告后，在纪念三中全会三十周年大会的讲话中，最高领导人重申了改革开放的正确性和不容置疑性，宣示了继续推进改革开放的坚定决心。

当前，美国的次贷危机终于演变为一场席卷全球的金融危机，其蔓延速度之快、影响范围之广、恐慌程度之深出乎了所有人的意料。从某种意义上说，金融危机是“危”也是“机”，危机对中国发展提出了前所未有的挑战，但也带来了重大机遇。金融危机虽然导致我国外部需求大量减少，但客观上也为我国扩大内需和调整结构提供了巨大的外部“倒逼”压力，对中国经济的成长和升级带来历史性契机。2008年年底闭幕的中央经济工作会议强调，把深化重点领域和关键环节改革、提高对外开放水平作为保增长的强大动力。会议明确指出，坚持社会主义市场经济的改革方向，抓住时机推出有利于实现保增长、扩内需、调结构的改革措施，是提振市场信心的最好方法。

在我国改革开放三十周年和当前国际金融危机双重背景下，本年度的改革跟踪报告相对于去年，也应势适时地作了一些调整，主要有以下几方面的特点：

一是注重改革跟踪的全面性。在年度主报告中，2009年我们更加强调改革的动态跟踪，改革进展部分不仅包括中央层面的改革措施，我们还归纳了地方层面的

一些好的改革亮点，比过去更加全面充实。

二是注重改革跟踪的时效性。在内容表述方法上，我们突出了改革分析的时效性，结合当前宏观经济形势的变化，特别是对国际金融危机、农村改革发展等国内外重大问题，有针对性地开展改革形势分析评述。

三是注重改革跟踪的动态性。在季度报告和专题报告中，我们在跟踪改革进展的同时，有意淡化了对涵盖诸多领域的总体改革的研究，而是把主要精力放在当时改革热点问题的分析上，如大部门体制改革、新劳动合同法争议、城乡统筹、银行业对外开放等，这里更多的是用一种述评的表达方式来体现对我国改革形势的动态跟踪。

四是注重改革跟踪的实践性。在整个报告的结构安排上，我们在保持季度报告和专题报告数量不变的基础上，将调研报告由原来的三篇增加到今年的五篇。内容涉及处于当前实践层面改革热点领域的土地管理制度改革、“两型”社会建设综合配套改革等。

五是注重改革跟踪的系统性。为了使我们的研究工作更具系统性和条理性，我们整理了2008年的改革开放大事记。同时，结合改革开放三十周年，又系统整理了1978—2008年的改革开放大事记，作为本课题的研究附录。

总的来看，我们认为，过去的2008年，我国的改革工作在历经国内自然灾害和全球金融危机背景下取得积极进展，实属来之不易。十七届三中全会对推进农村改革发展作出重大战略部署。集体林权制度等多项改革措施有序推进。综合配套改革试点工作深入推进。行政管理体制改革取得新突破，国务院新一轮机构改革启动。就业、社会保障等民生领域工作扎实推进，各项制度进一步完善。同时，在财政管理体制、土地管理体制、生态与环境保护的体制机制、综合配套改革、社会领域改革以及行政管理体制改革等方面，各地的改革也呈现很多亮点，取得了较好的成效。

2009年，我国的改革工作将会面临异常复杂、快速多变的国内外经济形势，同时，改革工作本身亦有许多需要攻坚克难的地方。改革面临新形势、新问题，完善政策体系，加快各项事业的改革步伐，对促进经济发展和维护社会稳定具有积极意义。我们要深化改革应对金融危机，力争变挑战为机遇，着力转变经济发展方式；推进国有企业改革和国有经济战略性调整，形成各种所有制经济平等竞争、相

互促进的新格局；积极推进要素市场建设和价格改革，从制度上保证市场配置资源的基础性作用和发展方式的尽快转变；深化财税、金融等宏观管理体制改革，完善宏观调控体系；围绕统筹城乡发展，着力深化农村经济体制改革；加强组织领导和法律保障，进一步推进综合配套体制改革试点工作；着力深化政府管理体制改革，加快政府转型和改善政府治理；加快社会体制改革，建立保障社会公平正义的体制机制。同时，积极探索改革工作方式方法的创新。

最后，我们要特别感谢宏观经济研究院和我所领导对这个课题的大力支持，感谢院内外专家在不同阶段给本课题研究提出的许多宝贵意见和建议，感谢我委体改司对课题研究的热情指导，感谢广东省发改委、湖南省发改委、成都市发改委、长沙市发改委等单位为课题实地调研提供了极大方便和支持。由于水平能力所限，我们的研究工作肯定存在不足之处，请各级领导、专家和关心支持改革研究工作的各方面人士给予批评指教。

经济体制改革动态跟踪与改革建议课题组

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail: dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100120

购书请拨打电话：(010) 58582141 58582135

98 中国农村改革与农村发展 三

99 中国农村改革与农村发展 四

目 录

年度主报告 2008 年中国经济体制改革跟踪报告 1

- 一、中央层面的改革进展与形势分析 22
- 二、地方的改革实践与探索 22
- 三、深化改革面临的环境与问题 32
- 四、进一步推进改革工作的若干建议 35

分期综合报告之一 2008 年一季度改革进展与热点问题 50

- 一、2008 年一季度主要改革进展 50
- 二、对当前改革热点问题的跟踪分析与建议 56

分期综合报告之二 2008 年上半年改革进展与热点问题 60

- 一、上半年改革进展 60
- 二、对当前改革热点问题的跟踪分析与建议 69

分期综合报告之三 2008 年三季度改革形势分析与当前重点任务 75

- 一、当前宏观经济与改革形势 75
- 二、宏观经济快速调整下的改革工作建议 77

专题研究报告之一 2008 年上半年改革理论研究综述 82

- 一、改革的经验总结 82
- 二、改革中存在的问题 86

三、改革处于新的历史阶段 88

四、下一步改革的主要任务 90

专题研究报告之二 2008年上半年资源环境价格改革跟踪分析 96

一、2008年资源环境价格改革面临两难境地 96

二、2008年上半年资源环境价格改革的重要举措 99

三、下一步改革的几点建议 103

专题研究报告之三 我国银行业对外开放跟踪分析 105

一、现状及相关政策 105

二、中国银行对外投资情况 108

三、关于商业银行引入外资的一些讨论 109

四、几点建议 112

专题研究报告之四 对《劳动合同法》争议的跟踪分析及相关政策建议 116

一、认识《劳动合同法》 116

二、《劳动合同法》争议的几大焦点问题 119

三、相关政策建议 128

专题研究报告之五 “大部制”改革：亮点 难点 重点的深度解读 132

一、什么是“大部制” 132

二、为什么要进行“大部制”改革 133

三、“大部制”改革的亮点 134

四、“大部制”改革面临的难点 136

五、地方政府“大部制”改革的经验模式 137

六、推行“大部制”改革需要重点研究的若干问题 139

专题研究报告之六 我国当前统筹城乡发展面临的问题及改革重点 144

一、统筹城乡发展需廓清的主要问题 144

二、统筹城乡发展的总体思路 147

三、统筹城乡发展的重点改革方向 148

专题研究报告之七 农村医疗卫生体制改革跟踪及政策建议 153

一、农村医疗卫生体制改革的基本情况 153

二、农村医疗卫生供给体制存在的主要问题 154

三、农村医疗卫生体制改革的政策建议 154

专题研究报告之八 2008 年农村义务教育体制改革跟踪研究 162

一、2008 年我国农村义务教育进展 163

二、当前农村义务教育领域中存在的问题 165

三、进一步完善农村义务教育体制改革的政策建议 167

调研报告之一 长沙市两型社会建设调研报告 170

一、长沙市自然资源及生态环境 171

二、长沙市经济社会基本状况 172

三、长沙市建设资源节约型环境友好型社会的优势 174

四、长沙市建设资源节约型环境友好型社会面临的问题 177

五、相关建议 180

调研报告之二 武汉市科技创新体制机制建设调研报告 185

一、武汉市科技创新领域的基本情况 185

二、武汉市科技创新体制存在的主要问题 189

三、存在问题的体制机制原因分析 190

四、武汉市完善科技创新体制机制的政策建议 192

调研报告之三 环渤海发达地区农村土地制度改革调研报告 198

一、环渤海地区的土地制度变革外部环境初步显现 198

二、环渤海地区农村土地制度改革的方向 201

三、环渤海地区土地制度综合改革优先行动 202

调研报告之四 广东省农村土地流转状况调研报告 205

一、调研方式及方法 205

二、调研总体判断 207

三、广东省农村土地经营及流转基本情况 207

四、广东省土地经营的基本经验及做法 210

五、值得关注的问题 215

六、政策建议 216

调研报告之五 株洲市两型社会建设综合配套改革调研报告 218

一、株洲市基本情况 218

二、株洲市两型社会建设优势分析 223

三、株洲市两型社会建设面临的主要问题和挑战 226

四、相关建议 230

调研报告之六 成都市统筹城乡改革试验进展调研与建议 239

一、调研总体判断 239

二、成都统筹城乡改革试验最新进展情况 242

三、关注实践探索中几个重要环节 246

四、若干建议 247

附录一 2008 年中国改革大事记 250

附录二 1978-2007 年中国改革大事记 255

2008 年中国经济体制改革跟踪报告

内容提要：2008 年是攻坚克难的一年。国有企业改革和国有经济战略性调整、财税体制改革、金融体制改革、农村经济体制改革、综合配套改革试点工作、行政管理体制改革、就业及社会保障等民生领域工作扎实推进。2009 年，面临新形势、新问题，我们要化挑战为机遇，着力转变发展方式；进一步推进国有企业改革和国有经济战略性调整；积极推进要素市场建设和价格改革，从制度上保证市场配置资源的基础性作用和发展方式的尽快转变；深化财税、金融等宏观管理体制的改革，完善宏观调控体系；围绕统筹城乡发展，着力深化农村经济体制改革；加强组织领导和法律保障，进一步推进综合配套体制改革试点工作；着力深化政府管理体制改革，加快政府转型和改善政府治理；加快社会体制改革，建立保障社会公平正义的体制机制。同时，积极探索改革工作方式方法的创新。

2008 年是我国改革开放三十周年，也是不同寻常的一年。我们经历了世所罕见的汶川大地震，灾后重建任务艰巨卓绝；世界金融危机来势凶猛，全球经济前景堪忧。在这种大背景下，我们成功举办了奥运会，经济社会发展成就全球瞩目；神舟七号飞船顺利升空，国家科技创新再立新功；十七届三中全会胜利召开，农村改革事业纵深推进。可以说，2008 年是改革攻坚克难的一年，是改革不断取得新突破的一年，是改革向纵深发展的一年。面临复杂的国际国内形势，经济体制改革作为改革开放事业的基石，2009 年将进一步步入深水区。

一、中央层面的改革进展与形势分析

改革开放三十年，我国对改革开放伟大事业的认识更加成熟、改革开放迈出的步伐更加坚定、运用的改革手段更加多样和完善，国家经济社会建设不断取得新成就、新进展。2008年，我国经济体制改革在重点领域和关键环节又迈出新步伐，体现了内涵更加丰富的时代特征。我国坚持以科学发展观统领经济和社会发展全局，继续坚定不移地推进各项体制改革，改变政府对经济的调控机制，积极营造经济发展的良好环境，促进了经济发展方式逐步转入科学发展轨道。今年的改革主要有三个明显特点。一是目标更加明确。改革更加重视从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用，更加重视经济、政治、文化和社会体制改革“四位一体”协同推进。二是思想更加解放。各地区、各部门进一步转变发展和改革的观念，认真分析制约本地区发展的难点和重点问题，寻找改革的突破口。三是改革的针对性更强。今年以来，围绕化解经济生活中不协调、不平衡、不稳定、不可持续的因素，围绕转变经济发展方式，围绕缓解社会生活中的突出矛盾和问题，围绕应对国际经济风险，围绕完成攻坚任务，改革深入展开。

(一) 国有企业改革和国有经济战略性调整深入推进，中央企业进一步调整重组，通过立法和制定部门规章制度，从企业改制、资本预算、经营责任等方面进一步规范了国有企业改制和国有资产经营行为。但与此同时，国有企业产权制度改革滞后、治理结构与基础管理较弱，垄断行业的改革进展滞后于人们的预期，未来需要加快推进电信、电力、民航、铁道、邮政、城市公用事业改革，真正实行政企分开、政资分开、政事分开。

2008年是国有企业改革力度不断加大、成效比较突出的一年。从年初以来的改革进展来看，主要有以下几个方面。

《企业国有资产法(草案)》经十一届全国人大常委会第五次会议审议通过。这部全国性国有资产法的出台，有助于健全制度，堵塞漏洞，切实维护国有资产权益，保障国有资产安全。

中央企业国有资本经营预算建议草案编报办法发布。为明确国资委与中央企业在编制预算建议草案中的职责分工，做好中央企业国有资本经营预算建议草案的编制工作，国资委发布《中央企业国有资本经营预算建议草案编报办法（试行）》。

中央企业社会责任进一步明确。国资委制定了《关于中央企业履行社会责任的指导意见》，推动中央企业在建设中国特色社会主义事业中，认真履行好社会责任，实现企业与社会、环境的全面协调可持续发展。

中央企业资产损失责任追究办法逐步规范。9月10日，国务院国资委公布《中央企业资产损失责任追究暂行办法》，对中央企业及其独资或控股子企业的资产损失责任追究工作进行规范，对国资委和央企在资产损失责任追究工作中的主要职责、央企资产损失认定、责任追究范围、责任划分和处罚措施作出了明确规定。

国有企业改制和职工持股行为得到进一步规范。国务院国资委印发《关于规范国有企业职工持股、投资的意见》，要求进一步推进国有企业改制和规范职工持股行为。《意见》分别明确国有企业职工在国有大中型企业、国有中小型企业以及关联企业上的持股问题，同时严禁国有企业以企业名义组织各类职工的投资活动。

国有经济战略性调整继续深入推进，中央企业进一步调整重组。2008年9月，中煤国际工程设计研究总院与煤炭科学研究总院重组成立中国煤炭科工集团有限公司；中国轻工业品进出口总公司并入中国通用技术（集团）控股有限责任公司成为其全资子公司。至此，自国资委于2003年成立至2008年7月，已有101家（次）中央企业进行了51次重组，企业户数从国资委成立之初的196家减少到147家。按照国资委的目标，经过战略重组，到2010年，中央企业户数将调整到80至100家。

2008年的国有企业改革取得较大进展，但依然存在许多深层次问题。

一是国有企业产权制度改革仍然滞后、治理结构与基础管理较弱。特别是央企的股份制度改革需要继续扎实推进。在147家中央企业里，只有6家是投资主体多元化的，其他的都是国有独资。从国民经济运行安全角度考虑，对不改制的国企依存度过高存在潜在的风险。企业留存利润过多，扩大投资、盲目扩张的冲动很强烈，而治理结构不完善导致这种决策的约束监督机制不健全，结果有可能管理失控，造成效率不高，引发债务危机和财务黑洞。受世界金融危机，经济周期性波动以及增长放缓影响，国企的各种问题将逐步暴露。

二是垄断行业改革依然没有取得突破性进展。中国垄断行业规模巨大,在国民经济中具有举足轻重的作用。垄断行业改革滞后导致的资源配置效率低下、分配秩序失衡以及部分行业供给严重不足等问题,极大影响了我国经济的整体竞争力和社会的公平公正与和谐。特别是垄断性企业带来的超额利润并没有回馈给国家和社会,而是留在了部门和企业,并且部分地转化为这些行业经营者和职工的收入、福利等,引起社会公众不满。垄断行业改革,并不仅仅是改善竞争环境的问题,产权、公司治理、运营、价格、规制等具体模式的选择以及改革路径和风险控制,都将极大地影响着垄断行业改革的进展和绩效。因此,垄断行业改革是一个系统工程,涉及政府、行业、企业、公众等多个层面和主体,涉及众多外部约束条件和配套措施。在政府部门利益形成的背景下,推进垄断行业改革,关键在于明确政府定位,规范政府行为和责任。当前,有必要在重点领域和关键环节实现垄断行业改革的实质性突破,例如,加快推进铁路体制改革、深化民航改革、推进邮政开放进程等。

(二) 财税体制改革不断深化,一批新的法律法规开始实施,财税政策在促进经济结构调整、改善民生以及配合国家宏观调控政策等方面发挥了积极作用。在当前宏观经济形势下,进一步深化财税体制改革,完善公共财政体系,加大对结构调整、产业升级、基础设施和民生等方面的支持力度显得尤为迫切。

今年以来,在我国财政收入大幅度提高的同时,财税体制改革也同步深入推进,适应新形势新任务的财税制度建设和改革取得了重要进展。

一批新的法律法规开始实施。《企业所得税法》《企业所得税法实施条例》《耕地占用税暂行条例》于2008年1月1日正式施行。《个人所得税法实施条例》自2008年3月1日起施行。

公务卡管理已逐步扩大到全国各地。推行公务卡改革是财政国库集中支付改革的延伸,在预算单位公务支出领域引入银行卡管理,可以减少现金使用,方便单位公务支出用款,提高单位现金管理和报销的工作效率,强化财政监督,促进惩防体系建设。目前,公务卡管理已逐步扩大到全国各地,有关部门力争到2010年在全国范围内建立起比较完善的公务卡制度。

全面实施增值税转型改革方案确定。2008年11月,国务院常务会议确定,自