



顾问:彭 森

2008年 中国经济体制改革报告

ZHONGGUO JINGJI TIZHI GAIGE BAOGAO

孔泾源 主编

 人民出版社

顾问:彭 森



2008年 中国经济体制改革报告

ZHONGGUO JINGJI TIZHI GAIGE BAOGAO

孔泾源 主编

 人民教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2008 年中国经济体制改革报告/孔泾源主编. - 北京: 人民出版社, 2009. 10
ISBN 978 - 7 - 01 - 008198 - 4

I. 2… II. 孔… III. 经济体制改革 - 研究报告 - 中国 - 2008
IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 159053 号

2008 年中国经济体制改革报告

2008 NIAN ZHONGGUO JINGJI TIZHI GAIGE BAOGAO

主 编 孔泾源

责任编辑 姚劲华 车金凤

装帧设计 鼎盛怡园

出版发行 人 民 出 版 社

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

网 址 [http://www. peoplepress. net](http://www.peoplepress.net)

经 销 新华书店总店北京发行所经销

印 刷 北京中科印刷有限公司

版 次 2009 年 10 月第 1 版

2009 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 1 / 16 印张 34

字 数 665 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 01 - 008198 - 4

定 价 68.00 元

目 录

contents

代 序

各项改革扎实推进	
——2008 年经济体制改革综述·····	3

综合篇

在纪念党的十一届三中全会召开 30 周年	
大会上的讲话 ·····	13
在中央经济工作会议上的讲话（节选） ·····	29
继续把改革开放伟大事业推向前进 ·····	31
坚持改革开放 推进合作共赢 ·····	34
政府工作报告（节选） ·····	37
在中央经济工作会议上的讲话（节选） ·····	39
改革开放是中国发展的永恒动力 ·····	43
坚持改革开放 坚持和平发展 ·····	45
改革开放 30 年党的建设回顾与思考 ·····	47
坚持改革开放 着力改善民生 ·····	68
在全国发展和改革工作会议上的讲话（节选） ·····	70
在第 31 期发展改革工作研究班上的讲话（节选） ·····	71
在 2008 年全国经济体制改革工作会议上的讲话 ·····	71
在第 31 期发展改革工作研究班上的	
专题报告（节选） ·····	83
在 2008 年全国经济体制改革工作会议上的讲话 ·····	88
在经济体制改革座谈会上的讲话 ·····	98
关于深化行政管理体制改革的意见 ·····	112

中共中央关于推进农村改革发展	
若干重大问题的决定	116
关于 2008 年深化经济体制改革工作的意见	130
推进改革开放伟大事业的战略部署	135
将改革开放伟大事业继续推向前进	136
从关键抉择到必由之路——纪念改革开放 30 周年 ...	138
在中国特色社会主义道路上继续把改革开放	
伟大事业推向前进（综述）	141

部门篇

国务院有关部门贯彻落实 2008 年深化	
经济体制改革工作意见的情况	149
教育体制改革	158
科技体制改革	164
工业和信息化领域体制改革	165
民政领域体制改革	168
2008 年财政改革进展情况	171
人力资源和社会保障领域体制改革	175
国土资源领域体制改革	178
环境保护领域体制改革	181
住房和城乡建设领域体制改革	185
交通运输体制改革	189
铁路体制改革	192
农村水电体制改革	193
农村经济体制改革	194
商务体制改革	197
文化体制改革	202
卫生体制改革	203
人口和计划生育领域体制改革	206
金融体制改革	208
国有资产管理体制改革和国有企业改革	214
海关领域体制改革	218
税收制度改革	220

工商行政管理领域体制改革	222
广播影视领域体制改革	224
新闻出版领域体制改革	227
林业体制改革	228
国务院经济体制立法工作	230
银行业改革	234
资本市场领域体制改革	239
保险业改革	242
粮食流通体制改革	243
烟草行业体制改革	247
邮政体制改革	250
行政审批等领域体制改革	252
机关后勤管理领域体制改革	254

地方篇

2008 年各地经济体制改革进展综述	259
北京市经济体制改革	265
天津市经济体制改革	269
河北省经济体制改革	271
山西省经济体制改革	275
内蒙古自治区经济体制改革	280
辽宁省经济体制改革	286
吉林省经济体制改革	288
黑龙江省经济体制改革	292
上海市经济体制改革	295
江苏省经济体制改革	300
浙江省经济体制改革	306
安徽省经济体制改革	311
福建省经济体制改革	315
江西省经济体制改革	324
山东省经济体制改革	328
河南省经济体制改革	332
湖北省经济体制改革	337

湖南省经济体制改革	341
广东省经济体制改革	344
广西壮族自治区经济体制改革	347
海南省经济体制改革	355
重庆市经济体制改革	359
四川省经济体制改革	361
贵州省经济体制改革	370
云南省经济体制改革	372
西藏自治区经济体制改革	380
陕西省经济体制改革	384
甘肃省经济体制改革	388
青海省经济体制改革	393
宁夏回族自治区经济体制改革	398
新疆维吾尔自治区经济体制改革	403
新疆生产建设兵团经济体制改革	407
大连市经济体制改革	410
青岛市经济体制改革	416
宁波市经济体制改革	420
厦门市经济体制改革	424
沈阳市经济体制改革	428
长春市经济体制改革	431
哈尔滨市经济体制改革	439
南京市经济体制改革	446
武汉市经济体制改革	450
广州市经济体制改革	456
西安市经济体制改革	462
杭州市经济体制改革	468
济南市经济体制改革	476

试点篇

全国综合配套改革试点情况综述	481
上海浦东新区综合配套改革试点	487
天津滨海新区综合配套改革试点	492

重庆市统筹城乡综合配套改革试点 494

成都市统筹城乡综合配套改革试点 498

武汉城市圈资源节约型和环境友好型
社会建设综合配套改革试点 502

长株潭城市群资源节约型和环境友好型
社会建设综合配套改革试点 505

深圳市综合配套改革试点 509

附 录

制约宏观调控政策效果的体制性因素研究 515

后 记 536

2008 年中国经济体制改革报告 
2008 NIAN ZHONGGUO JINGJI TIZHI GAIGE BAOGAO

▶ 代 序

各项改革扎实推进

——2008 年经济体制改革综述

国家发展改革委经济体制综合改革司

2008 年是改革开放 30 周年，是全面贯彻党的十七大精神的第一年，是落实“十一五规划”的承上启下之年。按照党中央、国务院部署，各部门、各地区继续深化改革，完善推动科学发展、促进社会和谐的体制机制，重点领域和关键环节的改革迈出了新步伐。

一、国有企业改革继续推进，基本经济制度进一步巩固

国有大型企业改革继续深化。中央企业调整重组步伐加快，企业户数由 2007 年底的 151 家减少至 2008 年底的 142 家。股份制改革继续推进，2 家中央企业完成主营业务整体重组、改制上市。建立规范董事会试点工作继续深化，试点企业初步建立起科学决策机制，国资委与试点企业的关系进一步规范，已有 3 家试点企业实现整体上市。根据航空工业体制改革方案，组建了商用飞机公司和中国航空工业集团公司。

垄断行业和公用事业改革迈出新步伐。电信体制改革方面，电信企业资产与业务重组基本完成，将原有的 6 大基础电信运营企业重组为 3 家拥有全国性网络资源、实力和规模相对接近、具有全业务经营能力的市场竞争主体。电力体制改革方面，“十五”电力体制改革相关遗留问题得到处理，相关配套改革稳步推进；规范了电力职工持股行为；继续推进区域电力市场建设，对发电权交易和大用户直接购电进行了试点探索；推进煤电联营改革试点，支持煤电化等一体化基地建设；水电农村电气化和小水电代燃料工程国有资产监管得到加强。铁路体制改革方面，投融资体制改革取得新进展，2008 年，已组建合资铁路公司 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；成功发行铁路建设债券 800 亿元。交通体制改革方面，农村公路管理养护体制改革继续推进，各省均出台了改革实施方案，明确县级政府的农村公路养护责任主体地位。市政公用事业改革方面，城镇供热体制改革继续推进，有关部门印发了《民用建筑供热计量管理

办法》、《关于进一步推进供热计量改革的若干意见》和《供热计量技术导则》；城镇供水、污水处理行业特许经营制度稳步推进，多元化投融资体制与经营模式逐步形成。

个体、私营等非公有制经济发展的体制环境继续改善。围绕进一步落实《国务院关于鼓励、支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，近年来，中央有关部门和单位在市场准入标准、财税金融政策、改善政府服务和监管、营造舆论环境等方面累计出台近 40 个配套文件，大大改善了非公有制经济和中小企业的发展环境。

二、生产要素市场化程度逐步提高，现代市场体系继续完善

资本市场方面：主板市场继续壮大，中煤能源、中国铁建、中国南车等一批国有企业上市。中小企业板市场继续发展，拓展了中小企业融资渠道。做好创业板市场筹备工作，《首次公开发行股票并在创业板上市管理办法》公开征求意见。推进期货产品创新，成功上市黄金期货。有关部门简化企业债券发行核准程序，将先核定规模、再审批发行两个环节，简化为直接核准发行一个环节，企业债券发行规模进一步扩大。积极发展公司债市场，优化申报和审核程序，出台《上市公司股东发行可交换公司债券的规定》。资本市场基础性制度建设得到加强。《证券公司监督管理条例》、《证券公司风险处置条例》及《上市公司重大资产重组管理办法》、《上市公司并购重组财务顾问业务管理办法》、《上市公司解除限售存量股份转让指导意见》发布实施；健全发行监管体制，完善保荐制度，促进上市公司提高质量；简化回购程序，提高股东增持的灵活性；修改上市公司现金分红有关规定，引导上市公司增加对投资者的现金回报。

土地市场方面：国务院批复《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020 年）》，确定了 18 亿亩耕地红线，明确了各省规划期耕地保有量和基本农田保护面积。有关部门下发《关于切实做好征地统一年产值标准和片区综合地价公布实施工作的通知》，决定自 2009 年起在全国陆续实施新的征地补偿标准。严格界定划拨用地范围，除军事、社会保障性住房和特殊用地等可以继续实行划拨外，其他用地逐步实行有偿使用。经营性用地和工业用地出让制度继续完善，2008 年国有建设用地使用权出让合同示范文本发布实施。《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》出台，有关部门批准下达了挂钩试点第二批项目区。农村土地承包经营权流转市场进一步规范，流转合同制和登记备案制初步建立，农村土地纠纷仲裁试点总数达到 229 个。

人力资源市场方面：统筹城乡就业试点城市在健全组织体系、建立覆盖城乡的

职业培训体系和公共就业服务体系、健全劳动用工管理制度、完善社会保障制度等方面取得了新进展。为落实好《就业促进法》，国家发布了《关于促进以创业带动就业工作的指导意见》，并建立了相关体制机制。《劳动合同法》正式施行，《劳动合同法实施条例》发布实施。

资源性产品价格形成机制进一步健全。油价方面，成品油价格和税费改革方案出台，并完善了对种粮农民、部分困难群体和公益性行业的油价补贴机制。电价方面，两次调整了电力价格；全国 15 个省份实现了工商企业用电同价；8 个省份缩小了工业与商业用电价差；推进城乡各类用电同价，适当拉开电压等级差价，完善峰谷、丰枯分时电价办法；继续落实差别电价政策，加强脱硫电价监管，取消原有对电解铝、氯碱、铁合金企业的电价优惠政策。水价方面，出台了水资源费征收标准管理办法；加大了城市污水和垃圾处理收费力度，改革征收方式，提高收缴率。

三、财政体制改革继续深化，税收制度进一步健全

公共财政体系继续完善。健全转移支付制度，完善了一般性转移支付办法，加大了专项转移支付项目清理整合力度，扩大了专项转移支付资金国库集中支付范围。深化部门预算和行政事业单位国有资产管理改革，基本支出定员定额试点范围扩大，预算支出绩效考评试点扩大。国库集中收付制度改革继续推进，所有中央部门及所属 1 万多个基层预算单位，全国所有省份和计划单列市本级大多数市县的 28 万多个基层预算单位实施了国库集中支付改革。国有资本经营预算制度改革试点范围扩大。

税收制度改革稳步推进。配合新的《企业所得税法》实施，相关配套政策措施陆续出台。个人所得税制继续完善，工薪所得费用扣除标准由 1600 元提高到 2000 元。储蓄存款和证券交易结算资金利息所得税暂免征收。股票交易印花税税率从 3‰ 下调到 1‰，并改为单边征收。推进房地产税制改革，对廉租住房、经济适用房建设等实行减免税费政策，降低住房交易环节税收负担。从 2009 年起，在全国范围内实施增值税转型改革和成品油税费改革。

四、金融体制改革取得新进展，投资体制改革加快推进

金融企业改革继续深化。国家开发银行已由政策性银行改造为股份制商业银行，并成立股份公司；农业银行已完成股份制改革的财务重组工作，于 2009 年 1 月成立股份公司。

金融调控和金融监管体系进一步健全。利率市场化改革继续推进，5 次下调了金融机构人民币存贷款基准利率；扩大商业性个人住房贷款利率下浮幅度；继续培

育上海银行间同业拆放利率（SHIBOR），鼓励金融机构创新以 SHIBOR 为基准的金融产品。市场供求在人民币汇率形成中的基础性作用进一步发挥，全年人民币汇率有贬有升、双向浮动，与国际主要货币汇率之间联动明显。跨境资本流动监管得到加强。推进社会信用体系建设，有关部门研究起草了征信管理条例和《金融业统一征信平台建设规划》。有关部门以部际联席会议制度形式，加强货币政策与监管政策的协调，建立金融信息共享制度。

投资体制改革加快推进。《中央政府投资项目后评价管理办法（试行）》发布实施，选定北京华文学院新校区作为中央预算内投资项目代建制试点。完善核准制，有关部门制定了《关于企业投资项目咨询评估报告的若干要求》，发布了《企业投资项目咨询评估报告编写大纲》和《项目核准文件格式文本》。减少和下放具体管理事项，在安排 2008 年新增 1000 亿元投资和 2009 年中央预算内投资计划时，有关部门将具体项目资金安排及责任能交给部门的尽量交给部门，能交给地方政府的尽量交给地方政府。

五、促进资源节约、环境友好的体制机制不断完善，有利于自主创新的体制环境逐步形成

建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制方面：煤炭资源有偿使用制度改革试点继续深化，探矿权采矿权有偿取得制度全面推行。矿山地质环境保护与治理的责任机制进一步落实，绝大多数省份建立了矿山地质环境治理保证金制度。有关部门理顺矿产资源收益分配关系，将矿业权价款的 80% 留给地方。排污权有偿取得和排污交易继续推进，有关部门开展了火力发电厂二氧化硫排污权有偿使用和交易试点，开发了交易管理系统；太湖流域主要水污染物排污权有偿使用和交易试点逐步展开；天津市开展主要污染物排污权有偿使用和交易试点获得批准。

有利于节能减排的体制机制建设方面：有关部门落实节能减排责任制，对全国 30 个省级政府 2007 年节能目标完成情况和节能措施落实情况进行考核，并向社会公告。建立和完善节能减排措施公示制度，先后公布了全国城镇污水处理设施和燃煤电厂脱硫设施清单，以及各省份和五大电力公司主要污染物总量减排情况的考核结果。建立和完善了与国际接轨的节能审核机制，通过财政奖励，支持经济欠发达地区淘汰落后产能，支持完成首批 5000 万只高效照明产品推广工作，组织实施生物能源财政扶持政策。完善资源综合利用增值税的优惠政策，国家公布节能节水专用设备、环境保护专用设备、资源综合利用企业所得税优惠目录。对中小型三相异步电动机等 5 种产品实施能效标识制度。钢铁、水泥、烧碱、火电、铝等 22 项高耗能产品能耗限额强制性国家标准发布。节能技术开发和推广机制逐步建立，有关部门

编制《国家重点节能技术推广目录（第一批）》，对有关示范项目给予重点支持。《关于开展环境污染责任保险工作的指导意见》发布，并在江苏等省市选择6大领域进行试点。

健全自主创新的体制机制保障方面：国务院16个部门围绕《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）〉的若干配套政策》，积极推进实施细则制定工作，目前已出台70多个实施细则，有利于自主创新的政策和体制环境正在形成。推动科技重大专项实施，民口科技重大专项全部通过国务院常务会议审议，年度项目（课题）启动经费已下达到各牵头组织单位。

六、收入分配和社会保障制度改革取得新进展，卫生、教育、文化等社会事业改革继续深化

收入分配制度方面：有关部门及时调整最低工资标准，在全国开展以扩大集体协商和集体合同制度覆盖面为重点的“彩虹计划”。28个省份发布了工资指导线，中心城市发布了劳动力市场工资指导价位和行业人工成本信息。国家决定在义务教育学校实施绩效工资。机关事业单位工作人员带薪休假的实施办法出台。全国离退休人员待遇继续提高。

社会保障制度方面：企业退休人员基本养老金正常调整机制继续完善，2008年每月人均增加100元左右。国务院出台了事业单位工作人员养老保险制度改革试点意见，并在山西、上海等5省市开展试点。一些地方开展了个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新型农村社会养老保险试点。城镇企业职工基本养老保险实现省级统筹的省份扩大到17个。城镇居民基本医疗保险新增试点城市229个，并将大学生纳入试点范围。农村最低生活保障制度在全国普遍建立，低保对象增加至近4000万人。廉租住房计划制度建立，廉租住房保障任务分解机制和目标责任制初步建立，住房保障的配套政策继续完善。

医药卫生体制方面：有关部门联合制订《关于深化医药卫生体制改革的意见（征求意见稿）》，并公开征求意见。研究提出了加快基本医疗保障体系建设、建立基本药物制度、健全城乡基层卫生服务体系、促进公共卫生服务均等化、公立医院改革试点等5项重点改革实施方案。新型农村合作医疗制度实现全覆盖，筹资水平进一步提高，绝大部分省份财政补助标准提高到每人每年80元。

教育体制方面：农村义务教育经费保障机制改革继续推进，公用经费保障水平和校舍维修改造补助标准进一步提高。城乡免费义务教育制度全面实施。高等学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系不断健全。有关部门在天津、四川、河南三地开展了职业教育改革综合试验。

文化体制方面：《关于进一步深化文化系统文化体制改革的意见》、《2008 年广播影视改革工作要点》发布，中国东方歌舞团等单位转企改制启动。电台电视台内部机制改革稳步推进，有关部门选择部分栏目进行了制播分离试点，实现了投资主体多元化、制作主体公司化。电影电视剧影视动画等经营性产业改革成效明显，公有制为主体、多种所有制共同发展的产业格局初步形成。国家明确电影制片、发行、放映由广电部门统一管理。除西藏外，全国省级新华书店系统转制任务全部完成。高校出版社改制工作进入全面推进阶段。

七、农村综合改革继续深化，农村金融等体制改革稳步推进

农村综合改革方面：全国 52% 的乡镇开展了机构改革试点。全国约 1.5 亿名农村中小学生全部享受免除学杂费和国家规定课程教科书费的政策，中西部农村地区约 1100 万名家庭经济困难寄宿生享受了生活费补助。24 个省份实行了“省直管县”财政管理体制改革试点，29 个省份实行了“乡财县管”财政管理方式改革试点。

农村金融改革和创新方面：有关部门出台政策，放宽农村中小金融机构在跨区域经营、投资入股比例、投资地域限制和融资渠道等方面的市场准入；明确了村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、小额贷款公司四类机构在贷款利率、存款准备金和支付清算管理等 8 个方面的金融政策；将小额贷款公司试点范围扩大到全国。大力推广农户小额信用贷款和农户联保贷款，创新贷款担保方式，基于订单与保单的金融工具得到发展。中央财政给予保费补贴的农业保险试点地域和品种继续扩大。

林业、农垦、水利体制改革方面：《中共中央国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》发布实施。福建、江西等 13 个省林改工作全面推开。国有农场内部经营机制继续完善，农垦企业分离办社会工作稳步推进。国务院决定，将海南农垦由省部共管调整为由海南省全面管理。全国 80% 以上的大型灌区实现了定岗定编，落实了部分公益性管理人员经费。

八、国家启动新一轮政府机构改革，政府职能进一步转变

党的十七届二中全会审议通过《关于深化行政管理体制改革的意见》。国务院启动新一轮机构改革，探索实行职能有机统一的大部门体制。各有关部门按照《国务院机构改革方案》的要求，推进政府机构改革，着力转变政府职能。目前，46 个部门的“三定”规定已发布实施。上海等一些省级政府机构改革方案获批实施。《政府信息公开条例》发布实施。各地区、各部门普遍建立了政府信息公开工作机

制，构建了以政府网站、政府公报为主体的政府信息公开网络，公开政府信息的主动性、及时性普遍增强，为确保人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权，促进政府自身建设发挥了积极作用。国务院发布了加强市县政府依法行政的决定，市县政府依法行政的制度框架基本确立。

九、涉外经济体制改革继续深化，开放型经济体系进一步完善

利用外资的管理体制继续完善。有关部门进一步简化外商投资企业审批程序，将部分外商投资企业的设立和变更事项委托给地方和国家级经济技术开发区办理。选择若干领域，推行网上审批。将外商投资房地产企业备案工作下放至省级商务主管部门。有关部门修订发布《中西部地区外商投资优势产业目录》。结合深化投资体制改革，发布《关于进一步加强和规范外商投资项目管理的通知》。建立外国投资者并购境内企业安全审查制度，完善外资并购的相关规定。出台《关于委托地方审批部分外国政府贷款项目资金申请报告的通知》，下放具体管理事项。

对外投资管理体制进一步健全。有关部门联合出台了《关于大陆企业赴台湾地区投资项目管理有关规定的通知》，推动海峡两岸直接双向投资。下发多个文件，完善发展对外经济技术合作、境外经济贸易合作区的支持政策，规范我国企业对外投资合作。发布《关于支持和发展境外中资企业商会的指导意见》，促进境外中资企业发展行业自律组织。印发《国别投资经营障碍报告汇编》（2004—2007），提出了应对境外投资障碍和风险的措施和建议。《对外承包工程管理条例》出台，完善了相关监管制度。

海关管理体制继续完善。有关部门以电子口岸建设为基础，实施单一窗口工程，进一步推动口岸“大通关”管理体制和运行机制创新。推动区域通关改革，推进贸易便利化进程。大力推进海关特殊监管区域整合，积极推动海关特殊监管区域管理立法工作，促进保税加工和保税物流业发展。

十、着眼于加快完善社会主义市场经济体制，全国综合配套改革试点取得新成效

上海浦东新区在行政管理体制改革、涉外经济体制改革、金融体制改革、破除城乡二元结构等方面取得了重要进展，并创造了对面上具有借鉴意义的经验。国务院批准了天津滨海新区综合配套改革试验总体方案。滨海新区金融体制改革取得进展；土地管理体制改革专项方案已上报国务院；有关部门批准在天津进行主要污染