## 新一轮改革的 战略和路径

国条约长屏瓜农市心理新组

十八届三中全会即将开启改革的新历程, 中国高层智囊机构国务院发展研究中心提出改革建议, 规划改革思路。把据改革动向不可或缺的读本!

### 新一轮改革的战略和路径

国务院发展研究中心课题组

新一轮改革的战略和路径 / 国务院发展研究中心课题组著.—北京:中信出版社,2013.10 ISBN 978-7-5086-4245-1 I.①新...II.①国...III.①体制改革-研究-中国IV.①D61

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第223480号
The Grand Energy Transition:The Rise of Energy

Gases, Sustainable Life and Growth, and the Next Great Economic Expansion by Robert A.Hefner III Copyright 2009 by Robert A.Hefner III

Simplified Chinese translation copyright 2013 by

China CITIC Press ALL RIGHTS RESERVED 本书面向全球发行销售

图书在版编目 (CIP)数据

著者: 国务院发展研究中心课题组

策划推广:中信出版社( China CITIC Press) + 《比较》编辑室 出版发行:中信出版集团股份有限公司

山城及行。中语山城朱凶城仍有限公司 (北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座邮编 100029)

(CITIC Publishing Group) 字数:120千字 版次:2013年10月第1版 广告经营许可证:京朝工商广字第8087号 书号:ISBN 978-7-5086-4245-1/F-3018

定价:32.00元

中信出版社官网: <a href="http://www.publish.citic.com/">http://weibo.com/citicpub</a>
更多好书,尽在中信飞书

更多好节,尽任中信《节 App:<u>http://m.feishu8.com</u> (中信电子书直销平台 ) 协调人:张永伟 总报告执笔:刘世锦 张永伟 陈昌盛 王列军 邵 挺 专题一执笔:魏加宁 张洋 专题二执笔:冯飞 专题三执笔:刘守英 专题四执笔:巴曙松 专题五执笔:陈昌盛

参加讨论:张永牛 贡森 许伟 宋紫峰 仟泽平

国务院发展研究中心 "新—轮深化改革"课题组

总负责人:李伟 刘鹤 执行负责人:刘世锦

专题六执笔:邵挺 专题七执笔:张永伟 专题八执笔:降国强

### 目录

### 总报告 新一轮改革的战略和路径

- <u>一、新形势下深化改革的必要性和紧迫性</u>
- 二、经济体制新"三位一体"的改革思路
- <u>三、改革的八个重点领域</u>
- <u>四、改革的突破口和优先顺序</u>
- 五、推进改革需要把握的若干战略和策略

#### 问题

### 专题一 加快推进政府管理体制改革

- 一、加快推进政府改革已经刻不容缓
- 二、政府改革的总体思路和方案设想
  - <u>三、政府改革的基本原则、路线图、时间</u>

#### 表及突破口

### 专题二 深化垄断行业改革

- 一、当前存在的突出问题
- 二、改革的总体思路
- 三、改革的主要内容
- 四、改革的突破口

### <u>专题三 中国土地制度的问题与改革</u>

一、中国土地制度的特征与问题

- 二、中国现行土地制度与发展方式转变
  - <u>三、改革方向和总体思路</u>
- 四、改革的主要内容
- 五、土地制度改革的突破口与优先顺序

## 专题四 当前中国金融改革战略和路径

- 一、金融改革是新一轮以提升全要素增长 率、促进经济转型为重要政策目标的经济改革 的重要内容之一
  - 二、当前中国金融体系存在的问题
  - 三、新一轮金融改革的总体思路
  - 四、新一轮金融改革的基本框架和主要突

破口

### 专题五 新一轮财税改革的总体思路与突

### 破口

- 一、现行体制存在的主要问题
- 二、未来影响财税稳定性和可持续性的挑

战

- 三、政府间财税体制安排的一般国际经验
- <u>四、新一轮财税改革的总体思路</u>
- <u>五、重点改革内容</u>
- 六、改革的突破口与优先顺序

### 专题六 国有资产管理体制改革的方向和

### 主线

- <u>一、现状和问题</u>
- 二、改革方向和总体思路
- 三、改革的主要内容
- 四、改革突破口和优先顺序

附录1

### 专题七 构建以企业为主体的创新体制

一、企业为主体的创新是实现经济转型的

### 基础

- 二、企业创新体制存在的问题
- <u>三、企业创新体制改革的思路</u>
- 四、企业创新体制改革重点
- 五、改革突破口和优先顺序

### 专题八 涉外经济体制改革的目标与重点

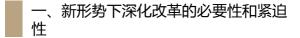
- <u>一、我国涉外经济体制改革的回顾与经验</u>
- 二、涉外经济体制改革面临的新形势
  - 三、新一轮涉外经济体制的目标与重点领

域

后记

### 总报告 新一轮改革的战略和路径

经过深入研究和讨论,我们初步提出简称为"383方案"的改革设想,即包含"三位一体改革思路、八个重点改革领域、三个关联性改革组合"的新一轮改革的战略和路径。



### 1. 改革开放30多年,我国经济社会发生了举 世瞩目的历史性变化

经济保持了年均10%左右的快速增长,经济总量跃居世界第二位,国家综合实力显著增强,人民

型以后已经第二位,自然第二关为显音增强,人员物质和文化生活水平大幅度提高,由一个低收入国家进入上中等收入国家行列。从国际上看,我国的发展改变了全球经济格局,为世界经济增长和繁荣

稳定做出了重要贡献。

2. 这些成就的取得,取决于多种因素,最重要的是实行了改革开放,确立了社会主义市场经济体制

全国统一的市场体系基本形成,绝大多数产品 供求由市场决定;坚持公有制为主体、多种所有制 经济共同发展,现代企业制度建设取得重要进展;

宏观经济调控架构初步形成,调控手段和经验逐步丰富;对外开放持续推进,成功融入全球分工体系。这些深刻的体制变迁,极大地解放和发展了社会生产力,推动了我国从农业社会向工业社会、从计划经济向市场经济、从封闭经济向开放经济的历史性重大转变。

### 3. 当前,我国站在了社会主义现代化建设的 历史新起点上

**历史新起点上** 从国际上看,全球经济仍处在金融危机引发的

大调整、大转型之中,复杂性和不确定性上升,但仍有可能争取较长时期对我国发展有利的外部环境。从国内看一我们仍处在大有可为的战略机遇

17月91能争战致长的别对我国及股骨利的外部场境。从国内看,我们仍处在大有可为的战略机遇期,但内涵和条件已经和正在发生重要变化。经济将从高速增长阶段转向中速增长阶段,而临的挑战

层次体制和政策弊端,使不平衡、不协调、不可持续的问题难以从根本上解决,有些矛盾还可能激化。另一方面,现行体制也难以适应未来将会发生很大变化的新形势、新任务。实现全面建成小康社会和更长远的发展目标,今后几年必须在深化改革开放、转变发展方式上取得实质性进展。

和风险不同以往。党的十八大明确了到2020年全面建成小康社会的新要求,同时提出了全面深化改革开放的新任务。现阶段我国经济社会发展中的深

# 定发展的必然选择

施着经济增长阶段的转换,潜在经济增长率下降,原来在高速增长时期被掩盖和后推的矛盾与风险将会显露。我国企业普遍存在速度效益型特征,

增速短期内快速回调将会引发效益大幅下跌,甚至 出现大面积亏损,从而加剧金融和财政风险。随着 我国参与全球分工程度的加深,与世界经济的互动

明显增强,在世界经济波动对我国国内经济影响加强的同时,我国经济波动也会对世界经济稳定产生重要影响。在经济增长阶段转换期,容易出现预期混乱,经济运行中的不稳定、不确定和脆弱性明显

可能导致增长的大起大落。必须通过深化改革,形 成稳定预期,防止出现大的波动,保持经济增长阶 段的平稳转换,控制系统性风险的累积和引爆,守 住经济稳定运行的底线。这是新一轮深化改革的紧 迫性之所在, 也是改革所要达到的首要目标。

增加。特别是高速增长惯性引导下的扩张行为,很

### 5. 深化改革是释放潜力、转型升级,实现创 新发展的必然选择 增长阶段转换,并不仅仅是增长速度的改变,

更重要的是增长动力和发展方式的实质性转变。国 际经验表明,如果新旧增长动力的接替不成功,中 速增长也难以保住。与过去30年主要依靠农业劳动

力向非农产业转移实现效率提升不同,今后提升效 率的重点将转向产业内部,通过行业内的竞争和重 组、淘汰低效率企业得以实现。如果说过去主要

靠"铺摊子",今后将重点靠"上台阶"。必须通 过深化改革,完善产品和要素市场,纠正资源错配 和扭曲,释放被抑制的增长潜力;更重要的是,要

更多地依靠市场力量,通过企业和个人的分散试 错,拓展创新空间,使经济增长由主要依托低成本

要素组合优势,转向更多地依托产业升级和创新驱

动。 6. 深化改革是机会公平、激发活力,实现包

## 容发展的必然选择

现阶段我国经济社会发展中存在的城乡和地区 发展不平衡、基本公共服务不均等、收入差距拉 大、内需相对不足等突出矛盾,都集中反映为机会 不均等、公平正义受到损害。当经济增长转向依托

创新驱动时,将比以往任何时候都更加需要调动企

业和个人的积极性和创造力。必须通过深化改革,在减贫、教育、就业、创业、晋升等方面创造公平环境,在扩大横向流动的同时,增强纵向流动性;切实推进权利公平、机会公平、规则公平,让每一

个人都享有人生出彩的机会,享有梦想成真的机 会,享有同祖国和时代—起成长与进步的机会,为

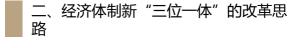
实现中华民族伟大复兴的中国梦共同奋斗。<br/>7. 深化改革是增创优势、合作共赢,实现开

# 放发展的必然选择

随着要素成本上升、重要产品历史需求峰值出现和资源环境约束加强,我国延续30多年的低成本要素组合优势正在减弱,国际竞争力受到发达国家

兴经济体特别是我国经济实力的相对 b升,为国际 经济秩序和治理结构调整提供了重要契机。必须通 过深化改革,抓住国际经济政治结构大调整的有利 时机,加快提升我国在全球产业链中的位置,增创 新的竞争优势,在国际经济秩序和治理结构改革中 发挥更具建设性的作用。

和其他新兴经济体的两头挤压。国际经济正在经历 重大结构调整,新技术、新产业革命初现端倪。新



## 8. 新一轮改革的目标,是建立富有活力、创 新导向、包容有序、法治保障的社会主义市

场经济体制

富有活力,就是要大幅度减少政府对经济活动 的干预,通过完善产品市场和要素市场体系,更大

程度地调动各方面的积极性;创新导向,就是营造 有利于创新的制度环境,完善创新激励机制,促进 转型升级,更大范围地激发企业和个人的创造性;

活动得到法律的平等对待和保护,稳定发展的信心 和预期。经过改革,形成适应经济社会发展的新形 势、新要求的制度环境,打造社会主义市场经济体 制的升级版。

9. 实现上述目标,要在以往市场、政府和企

包容有序,就是大力推进权利公平、机会公平、规 则公平,使全体人民通过勤奋努力公正分享发展成 果:法治保障,就是使各种所有制经济和各类经济

## 业改革的基础上,着力推动完善市场体系、 转变政府职能、创新企业体制的新"三位一 体"改革

完善市场体系,重点是深化基础产业领域和土 地、劳动力、资本等生产要素市场的改革,使市场

更大范围、更为有效地发挥资源配置的基础性作 用;转变政府职能,重点是减少审批,理顺事权, 提高透明度,促进财税体制的重要转型,使政府能

够更好地提供公共产品,维护社会公平正义;创新 企业体制,重点是放宽准入、鼓励竞争,营造各类 企业平等使用生产要素和创新资源的外部环境,使

企业由主要依托低成本要素组合优势,转向更多地 依托转型升级、创新驱动。

## 10. 在上述"三位一体"的改革中,关键是 正确处理政府和市场的关系

政府和市场之间并非简单的此消彼长关系,而 应当形成一种互补共生的关系。国内外的历史经验 表明,有效的市场通常对应着有效的政府,反之亦 然。政府应当在外部性强、自身具备优势、能够给

企业和市场带来补充支撑效应的领域发挥作用。这样,随着市场和企业的成长,政府的作用也会相应增长。政府发挥作用的合理范围也是随着经济增长阶段和经济形势的变化而变化。在经济发展的较低阶段,政府在外部性突出、确定性较强的领域,如基础设施建设领域,可以发挥重要作用,为企业发展创造有利条件,支持经济的高速增长。而当大规模基础设施建设时期结束,更多依靠产业升级和创新驱动的时候,政府就应当减少对经济活动的直接

参与,主要致力于培育有利于创新的制度和政策环境。在某些特殊情景如应对金融危机冲击时,政府有必要采取一些行政措施,但转入常规增长后,就要把本应由企业和市场来办的事情交还给企业和市

场。

三、改革的八个重点领域

### 11. 以依法行政、公开透明、大幅度实质性 减少行政审批为重点,深化政府行政管理体 制改革

转变发展方式、推进社会转型,迫切需要转变政府职能。应抓住当前深化改革的有利时机,推进各项职能转变,大幅度实质性减少行政审批,提高政府决策科学性,增强政府运作透明度,尽快使依

手段,主要运用货币、财税等总量手段改善宏观调控。调整市场监管重心,减少行业进入的前置性审批,加强质量、安全、环保、节能、技术标准等方面的一线监管。加大反垄断和反不正当竞争执法力度。

面的一线监管。加大反垄断和反不止当竞争执法力度,维护公平竞争环境,对监管不作为造成重大损失的,相关监管部门和人员需承担相应法律和经济责任。积极鼓励和扶持社会力量参与提供公共服务,扩大政府购买服务范围,促进公共服务多元化供给。

● 采取得力措施,大幅度实质性减少行政审

审批流程、条件和讲度,接受企业和社会公众的质 询。建立审批事项重大失误责任追究制,对审批失 当造成重大损失的,追究相关人员责任。 提高政府决策效率和科学性。改讲政府决策 协调机制,将部门会签制度改为牵头部门负责制。 对涉及公众利益的重大决策,决策前应组织相关机

批。对国务院机构改革方案中已明确要清理和减少 的行政许可、行政审批,必须按期完成。对仍需审 批的项目,规定审批时限,到期不批复视为同意。 对不涉及国家安全和企业秘密的审批,在网上公布

方机构在内的有关方面评估政策效果,并公布评估 结果。

构、智库等讲行必要论证,有的要举行听证会;事 中要有跟讲评估、反馈调整:事后应组织包括第三

提高政府运行诱明度。扩大各级政府在三公 经费、转移支付等领域的公开内容,详细公布各级

政府财政收支和政府间转移支付的计算方法。建立

人民银行、统计部门、审计部门向全国人大定期汇 报制度,凡不涉及国家安全的统计数据及其计算方

法,应及时公开。总结有关地方经验,完善地方政

府定期向人大汇报工作机制,推行电视。网上直播

等做法,有效提高政府运行诱明度。 直正落实依法行政。引导、鼓励公民、法人

公立机构职工的收入水平及其增长机制。建立廉洁 年金制度,公职人员未犯重大错误或未发现腐败行 为的退休后才方可领取。规范岗位权责,减少政府 官员自由裁量权,构建"不能贪、不敢贪、不愿 贪"的防腐机制。率先从公共部门及国有企业领导

班子和新提拔干部做起,加快官员公布个人财产讲

度。

完善公职人员薪酬体系。根据经济增长、物 价变动和社会平均收入水平,合理确定政府部门和

和其他组织依法行使行政诉讼手段,维护自身正当 权益,监督行政机关依法行使行政职权。选取"民 告官"典型判例,讲行话当宣传。鼓励公益诉讼, 允许集体诉讼,以减少上访和群体性事件。

### 12. 以打破垄断、促进竞争、重塑监管为重 点,加快基础产业领域改革

# 基础产业的垄断弊端,已对经济社会发展全局

产生了日益明显的负面影响。大力度推进基础行业 改革刻不容缓。改革的重点是放宽准入,形成竞争 性市场结构,同时在自然垄断环节形成有效监管。

开放投资,探索适合国情的铁路运营模式。

在原铁道部改革、初步实现政企分开的基础上,选

建设投资稳定增长。借鉴国际上"网运分 离"、"区域竞争"、"干线公司+平行线竞 争"等运营模式,从实际出发,积极探索适合国情 的铁路运营模式。铁路监管部门应制定并实施通路 权开放等相关规则。

择一批发展潜力较大、业务边界清晰、适合于成立 干线公司的项目,率先引入外部投资或者直接上市 融资,同时进行其他市场化的融资试点,保障铁路

以形成成品油定价新机制、放宽非常规油气 资源的勘探开发准入为突破口,推进石油天然气行 业的改革。建立国内与国际市场连通、具有重要定

价影响力、以中国原油为标准产品的石油现货和期 货交易市场。与此同时,放开对进口原油、成品 油、天然气的限制。政府有关部门不再直接规定成

品油价格,改为在石油价格出现较大幅度波动时采 取临时件干预措施。放宽非常规油气资源勘探开发 市场准入,完善矿权出让和转让制度,将页岩油等

非常规油气资源作为独立矿种,纳入矿权管理,加 速相关资源的勘探开发。将石油天然气管网业务从 上中下游—体化经营的油气企业中分离出来,组建

若干家油气管网公司,并建立对油气管网的政府监

管制度。

引入大用户直购电,建立实时竞争发电市

立输配电价;居民和中小工商业销售电价仍实行政府指导价。率先实现输配业务的财务分开,在开展试点的基础上逐步实现输配完全分开。

• 加快业务相互开放,实质性推进三网融合进程。实现电信、互联网、广电主体业务的相互开放

场,深化电力体制改革。实行大用户直购电,建立实时竞争发电市场,开展"竞价上网",形成以双边合同市场为主、实时竞争市场为辅的竞争性电力市场。推进电价形成机制改革,上网电价由发电市场竞争或发电企业与大用户双边合同确定;输配电价实行政府管制,形成直接反映电网企业效率的独

的电信运营商,以利于有效竞争。
13.以权利平等、放开准入、公平分享为重

和相互进入。整合分散的监管职能,建立统一监管体系。再次重组电信企业,形成多家竞争实力相当

# 点,深化土地制度改革

现行土地制度存在权利二元、市场进入不平等、价格扭曲和增值收益分配不公等弊端。改革的目标是建立两种所有制土地权利平等、市场统一、增原收益公平共享的土地制度。但共土地利用完全

日你是建立两种所有制工地权利平等、市场统一、 增值收益公平共享的土地制度,促进土地利用方式 和经济发展方式转变。 地、林地、房屋等资源确权、登记、颁证到每个农 民。实施以土地为基础的不动产统一登记制度。在 现有土地权属基础上,赋予农民集体土地处置权、 抵押权和转让权。 构建平等讲入、公平交易的土地市场。在规 划和用途管制下,允许农村集体土地与国有土地平 等讲入非农用地市场,形成权利平等、规则统一的 公开交易平台,建立统一土地市场下的地价体系。 完善土地租赁、转让、抵押二级市场。随着农村集

体建设用地直接入市,相应收缩政府征地范围,逐 步减少直至取消非公益性用地的划拨供应。在集体 建设用地入市交易的架构下,对已经形成的"小产 权房",按照不同情况补缴一定数量的土地出让收

落实集体成员权时点和量化集体资产为核心,确保 农村土地承包关系长久不变。将农村承包地、宅基

提供平等保护土地产权的制度基础设施。以

入 , 妥善解决这一历史遗留问题。 建立公平共享的土地增值收益分配制度。对 被政府征收土地,改用途补偿为公平补偿,农民房 屋按市价补偿,被征地农民纳入城镇社保体系。改 革土地出让制度和用地模式,合理确定城市土地用

干建设与农民留用比例。建立国家土地基金制度。

建立与现代社会发展相适应的土地财产税制

土地所有者身份获得土地权益,成立国有土地资产公司从事国有土地经营。改造政府土地储备机构,建立国有土地资产交易市场。完善国有土地资产经营收益营收益使用管理制度,明确国有土地资产经营收益

不得当期使用,其用途和绩效由人大审议、监督。 完善国有土地融资制度,用于抵押融资的土地必须 权证和主体明确,由第三方机构进行资产评估,对

度。改政府卖地为国有土地资产经营,政府以国有

建立国有土地资产经营制度和土地融资制

度。建立土地价值评估体系。将土地税收计征重点 从流转环节转向保有环节,实施从价计征。率先对 集体建设用地、储备土地和囤积土地征收土地增值

税。

违规行为严格依法追究。

● 建立以权属管理和用途管制为核心的现代土地管理体制。制定国土空间规划体系。强化土地利用总体规划实施刚性,依法落实用途管制。加强土

地指标审批和年度计划管理,建立中央和地方权责对等的土地管理责任制度。

14 以降任全融行业准入门槛 推讲到率汇

地权属管理,建立统一地籍管理体系。逐步取消土

14. 以降低金融行业准入门槛、推进利率汇率市场化为重点,推动金融体系改革

个市场导向、高效而富有弹性的金融体系,支持转型升级和城镇化进程;化解潜在金融风险;与财税体制和要素价格改革等相配合,形成协同效应。

《宋化金融机构的产权结构和治理结构改革。降低金融行业准入门槛,形成多元化竞争性的金融

经济发展方式的转变,需要金融体系全面转型。应当抓住全球经济再平衡的有利时机,建立—

行的股权形式和有效监管,体现国家对金融机构的控制力。在城市商业银行等区域性金融机构经营状况总体稳定的情况下,及早推进并购重组和股权多元化,以控制和化解风险隐患。降低金融行业的准

入门槛,鼓励能满足金融服务需求的新兴民营金融

体系,满足实体经济的金融服务需要。大幅降低各 级政府对金融机构的持股比例,通过金股等国际通

机构的发展,特别是鼓励有实力的互联网机构发挥 自身独特优势进入小微金融领域,鼓励社会资金设 立农村金融服务机构。

础。推动大额可转让存单(CD)的利率市场化, 取消贷款利率下浮限制,扩大市场化定价的金融产

取消贷款利率下浮限制,扩大市场化定价的金融产品规模,形成完整的市场化基准收益率曲线。设立存款保险制度,建立金融机构破产退出机制,以并

构。
推进汇率形成机制市场化和人民币资本项目可兑换。10年内使人民币成为主要的国际结算和投资计价货币,在局部市场成为国际储备货币。以此。

购重组方式处置利率市场化过程中的问题金融机

倒逼外汇市场、跨境投资、债券市场、金融机构本外币综合经营等领域的改革。 ● 以适应转型升级和城镇化建设需要为重点完 善金融市场体系。重点发展面向中小企业和创新型

企业的创业板、新三板、场外市场等多层次资本市 场体系。大幅度提高债券在融资结构中的比重,实

现场内外市场、银行间及交易所市场的互联互通, 建立统一的债券监管体系。深化发行制度市场化改 革,重点从发行环节实质审核转向信息披露。监管

重点从行政性审批和保护金融机构,转向防控风险

为本和保护金融消费者。针对日趋活跃的跨市场金融创新活动,强化央行对金融体系系统性风险防范的协调职能。明确地方政府对地方性金融机构的监管权力与责任,构建中央与地方分层有序的金融管理体系。

### 15. 以优先调整事权、带动财力重新配置为 重点,启动新一轮财税体制改革

经济基本适应,总体方向需要继续坚持。针对现存 的政府事权不清、收支结构不合理、地方债务风险 突出等问题,应在维持宏观税负和中央财力集中度 基本稳定的前提下,以中央政府上划部分事权,建 立 "国民基础社会保障包"为突破口,深入推进财 税体制改革,优化收支结构,促进政府职能转变, 增强中长期财政稳定性和可持续性。 以事权合理划分重新确定财力配置。合理确 定中央事务、地方事务、中央与地方共同事务、中 央委托事务、中央引导和鼓励性事务的边界,规范 省以下各级政府事权边界。将基础养老余、司法体 系、食品药品安全、边防、海域、跨地区流域管理 等划为中央事权。按事权优先原则,进一步调整优 化税收划分和转移支付制度。 实施"国民基础社会保障包"制度。为促进 人口自由流动,保障国民基本社会权益,带动资源

以分税制为基础的财税体制,与社会主义市场

优化配置和生产率提高,可设计并实施主要由中央 和省级政府承担责任的、低标准均等化的"国民基 础社会保障包"制度。起步阶段该保障包的内容可

包括:用名义账户制统一各类人群的基本养老保 险,基本养老保险基金实行全国统筹; 医保参保补 贴实现费随人走,人口跨行政区流动时补贴由上级

政府承担:中央政府对义务教育牛均经费实行按在 校牛人数均一定额投入;对全国低保对象按人头实 行均一定额补贴。这些待遇都记录到统一的个人社 会保障卡中,全体人民均可享受。社会保障卡具有 补贴结算功能,并实现全国范围的可携带。这样就 可形成与原有户籍制度双轨并行的新社会保障制 度,随着时间推移逐步扩展内容、提高水平,并最 终取代户籍制度. 积极推讲以房产税和消费税为主的地方主体 税建设。加快建立不动产登记制度。扩大房产税试 点范围, 尽快完善相关制度, 一定过渡期后全面推 开,并明确为区县级政府主体税。按照消费地原则 将国内消费税划为地方税,由生产环节改为零售环 节征收,同时将车辆购置税划归地方税。全面减并 非税收入,市、区县政府每项非税收入征收均需要 省级人大以上批准。 规范地方发债制度,防范债务风险。健全政 府会计制度,编制政府资产负债表。明确地方政府 债务主体,提高地方融资活动透明度。规范地方融 资平台,"开前门、堵后门",扩大地方政府自行 发债范围,并建立债务风险预警机制。启动市政收 益债发行,通过资产证券化、引入保险和养老金等

机构投资者拓宽地方政府融资渠道。

基本公共服务国家标准。按属地原则解决税源与征 税地分离问题。把水、森林、地热等纳入资源税征 收范围 , 开征环境税。全面提高政府税收征管能 力,将个人纳税行为与个人信用挂钩。建立第三方 公共支出绩效评估与监督制度。

算, 试行编制中期预算。在投入和服务程序上明确

建立和完善基础性财税制度。实现全口径预

### 16. 以重新界定职能、国有资产资本化为重 点,深化国有资产管理体制改革

近些年来,国有资产管理体制和国有企业改革 取得一定讲展,但仍存在定位不清、经营效率低 下、竞争力不强等问题。与其他经济体比较,我国 数量庞大的国有资产可以在国家现代化建设中发挥 特殊优势。深化改革需要讲一步明确国有资产职能 定位、推讲国有资产资本化、改讲运营模式和治理 方式,以实现国家能力提升和社会利益最大化目

重新界定国有资产职能。按照提供广义公共 产品、提升国家能力、促进社会利益最大化的要

标。

求,明确国有资产具有以下四项基本职能。第一类 是社会保障职能,重点是为养老、医疗、教育、住

房、减贫、社会救助等方面的社会保障职能提供支 持。第二类是提供非盈利性公共服务职能,主要涉 及基础设施、基础产业中的普遍服务部分。第三类 是促进战略性产业稳定、竞争和创新的职能,主要 涉及能源、交通、通信、金融等领域。第四类是保 障国家安全的职能,主要涉及国防领域。 完成国有企业的公司制改造,为国有资产资 本化创造条件。对尚未实行改制的国有企业,包括 国有独资企业和集团公司,尽快实施规范的公司化 改造。具备条件的,可实行股权结构多元化,或做 出上市安排。 按照不同职能建立一批国有资本运营基金。 参照新加坡淡马锡资产管理公司模式,与上述国有 资产职能分类相对应,通过划拨现有国有企业股 权,建立一批国有资本投资运营基金。根据不同职 能的特性,分别制定各类基金的出资方式。经营目 标和考核机制。社会保障类基金在控制风险的前提 下实现保值增值。非营利性公共服务类基金通常会 存在政策性亏损,应在成本控制、服务标准等方面 提出要求。对促进战略性产业稳定、竞争和创新类 基金,应提出在相关领域可考核的稳定供给、促进 竞争和创新等政策性目标和相应的经营业绩指标。 国家安全类基金应服务于已定的国防建设目标,并

根据不同类别基金经营目标的要求,采取相应的出 资方式, 如社保类基金主要采取分散投资方式, 其 他类别基金可采取参股、控股以至独资等方式。采 取公开招聘、竞争上岗、有进有出等方式,形成具

建立和完善出资人制度和职业经理人制度。

完成相应的经营业绩指标。

备国际水准的职业经理人制度。

国资委依据已定的经营目标和考核机制,对 各类基金进行监督管理,并任免其负责人。国资委 日常工作对国务院负责,定期向全国人大报告工作 并接受质询和监督。从中长期看,应形成包括国有

政盈余可充实国有资本, 国有资本也可以弥补财政 赤字。

资本和财政资金在内的统一的国家资产负债表,财

## 17. 以改进竞争环境和激励机制为重点,促

# 讲创新和绿色发展

企业为主体的创新是实现我国经济转型的基 础。实现产业升级、创新驱动和绿色发展,需要营 告有利于创新的外部环境,完善创新激励机制,改

革政府支持创新的方式,增强创新的内生动力。

营造公平竞争和包容宽松的创新环境。制定

性监管不到位、企业热衷于寻找政策机会和"搞关 系"而不愿创新的状况。宽容对待信息通信、电子 商务、新能源、电动汽车、金融等领域出现的新业 态、新技术、新商业模式,坚持审慎管理,为创新 留出足够空间和时间。

构建新型的企业创新体系。培育和形成一批

包括减少政府干预、加强市场监管和执法、鼓励社 会监督在内的"一揽子"规范市场秩序的措施,从 根本上扭转假冒伪劣和非法仿制严重、环保等外部

其重大技术研发、技术集成、推讲产业化的优势。 创造条件,使创新型民营大企业能够平等使用创新 资源。发展风险投资、信息服务、技术交易、人才

服务、并购融资等创新服务业,以支持中小企业创

通过竞争成长起来的创新型行业领先大企业,发挥

新活动。制定支持产业链创新、技术转让、企业并 购的政策,鼓励基于市场化的产业联盟和协同创 新,促进大企业更多地集成、收购中小企业创新成 果。

加强创新基础设施建设,加快形成创新资源 聚集区。讲一步增加国家在信息基础设施、数据资

源、大科学工程、重大公共技术平台的资金投入, 以支持更广泛的研究开发和创新应用。选择有条件

的城市,加快科研、人才、户籍、教育、金融、城

源集聚区。
● 推动大学改革,加强基础研究,鼓励自由探索。逐步实现大学去行政化,探索建立由校董会、校长、监督机构组成的大学治理架构,让教育家办教育落实高校办学自主权。放宽办学限制,鼓励国外

一流大学来华合作或独立办学,引进国际通行的教学 和科研管理机制。重点培育和支持一批有战略地位

市建设等综合改革,鼓励先行先试,在全国形成若

创新服务业发展较快的创新资

**干个企业创新活跃** 

的基础研究机构。设立若干环境宽松、经费充裕、吸引国内外一流学者、以基础研究突破为目标的研究机构。适应基础研究、应用研究、产业化相互渗透的趋势,支持集基础研究突破和实现产业化为一体的新兴创新模式。

改讲政府支持创新的方式。改革以项目直接

拨款为主的科技经费支持方式,建立以基金等金融手段支持研发和产业化的财政支持机制。财政资金应更多地用于激励研发人员。加大普惠性政策支持的力度,减少对企业点对点的资金支持,研发费用加计扣除等税收取策的抵税规模应逐步超过效利

的力度,减少对企业点对点的资金支持,研发费用 加计扣除等税收政策的抵税规模应逐步超过财政科 技经费规模。对有良好外部性的创新产品实行后补 贴和需求侧支持。大幅提高侵犯知识产权的违法成 本,通过重大案件判例树立司法权威。跨地区知识

权交易制度,形成市场化的减排激励。完善地区间 生态补偿和生态支付制度。逐步提高矿产开发的环 境补偿标准,实现环境成本内部化。加快制定和出 台《清洁空气法》,修改《环境保护法》等重要法

## 18. 以服务业开放为重点,深化涉外经济体制办案

规、加强环保执法。

制改革 目前我国涉外经济体制存在着过度保护、内外

目前我国涉外经济体制存在着过度保护、内外资企业竞争不平等、对外谈判协调不力等突出问

题。应加快涉外经济体制改革,建立对全球高端生 产要素富有吸引力的体制环境,提高我国整合国际

产要素富有吸引力的体制环境,提高我国整合国际资源、开拓外部市场的能力,促进国内改革与形成

国际竞争新优势。

◆ 以扩大开放倒逼国内改革。推动能源、电信、全融等基础行业的对外开放。引入有竞争力的

信、金融等基础行业的对外开放,引入有竞争力的 投资和经营者,带动国内市场竞争。深化文化、教育、医疗卫生、体育等领域开放,引入新的理念、

育、医疗卫生、体育等领域升放,引入新机制和商业模式,带动服务业加快发展。

的投资环境。改革外资审批体制,开展准入前国民 待遇与"非禁即入"的试点;统一内外资法律,强 化法律法规的一致执行,形成各类所有制企业平等 有序竞争的市场环境, 加快对外投资体制改革。减少对外投资审批

打造对高端产业与生产要素具有更强吸引力

- 环节,提高审批效率;加强对外投资保护,保障海 外利益,避免重复征税;重新定位政府职能,从注
- 重事前审批转向改善对外投资信息、法律、融资、 保险等服务。
- 加快外贸体制改革,增强高附加价值出口竞 争力。完善出口退税制度,减少对上游投入品的歧
- 视: 以海关特殊监管区为基础开展自由贸易园区试 点:开展贸易投资便利化改革,不同监管部门联合

杳吟,降低收费;以暂定税率方式,推行结构性降 低关税:在存在讲口特许权领域放松讲口权管制,

引入更多竞争;以中日韩白贸区为重点,加快谈判 建立高质量的自由贸易区。 加快对外谈判体制改革 , 提高参与国际经济

治理的能力。改讲涉外经济贸易决策协调机制,加

大高层协调力度:改革涉外人事制度,在政府机构 与国际组织间建立人才双向流动的机制;建立智库 参与涉外经济决策的机制,增强我国在国际经济治 理机制中的倡议能力。

### 四、改革的突破口和优先顺序

19. 成功的改革,需要准确把握改革方向和重点领域,改革突破口和优先顺序的选择,也就是通常说的"时间表和路线图",也至关重要

确定改革突破口和优先顺序,需要考虑如下因素:一是改革的增长效应。所有改革最终都应当有利于增长,这也是检验改革合理性的基本尺度。在新一轮改革的起始阶段,尤其需要选择那些增长效应明显的改革举措。二是紧迫程度。那些矛盾突出、不改将会形成严重制约甚至重大隐患的领域,应当放到优先位置。三是达成共识的程度。增加共识将有利于减少和化解改革过程中的阻力。四是配套条件。配套条件跟不上,将会拖累改革的深入。五是改革措施的不确定性和复杂性。对那些不确定性和复杂性较高的改革,可适当推后,并在前期通

过深入调研、精心设计、分散试验等方式做好准备

工作。

### 20. 改革本质上是一个整体

上述八个改革的重点领域,是从不同角度做出的分解。事实上它们之间存在着广泛而错综复杂的联系。从推动改革的角度,我们可以从上述八个重点领域中,观察到三组关联性较强的改革组合。第一组以放开准入、引入外部投资者、加强竞争为突破口,涉及基础产业、对外开放、创新、金融、政府职能转变等领域。其特点是增长效应明显、紧迫性较强、复杂性和不确定性相对较低。第二组以深化社会保障体制改革、设立"国民基础社会保障包"为突破口,涉及财税、国有资产、政府职能转变等领域。其特点是共识程度较高、确定性较强,但较为复杂。

第三组以深化土地制度改革、集体土地入市交易为突破口,涉及财税、金融、政府职能转变等领域。其特点是带动增长的潜力较大,但争议较多,不确定性和复杂程度也较高。

21. 在时间安排上,我们建议分三个阶段推进改革。第一阶段(2013~2014)为近期

## 改革

一组改革,同时为第二组和第三组改革做必要准 备。 第一组改革的重点包括:

这一阶段是经济增长阶段由高速增长向中速增 长的转换期,经济运行中的不稳定性、不确定性和 脆弱性突出,改革应当服务于"稳增长、控通胀、 防风险"的政策目标。在这一阶段,重点是推动第

- 大幅度、实质性地减少在工商登记、市场准 入、生产经营等方面行政性审批;
  - ◆ 铁路系统引入外部投资者;
- 设计方案,并适时启动石油现货和期货交 易。放宽对成品油、天然气的进口限制;
  - 引入大用户直购电,开展竞价上网;

  - 实现输配业务的财务分开;
  - 出台文化、教育、医疗卫生、体育等领域的
- 开放措施:
- 规范地方政府融资行为,拓展地方政府公开 透明的市场化融资渠道,支持地方政府融资平台平
- 稳度过2013~2014年的偿债高峰期; 取消贷款利率浮动下限,放开大额定单利率
- 管制,扩大人民币汇率浮动范围; 鼓励社会资本参与信息通讯等重大创新基础

放开各类市场准入的近期增长效应明显。以基 础设施领域为例,据测算,如果改革推进顺利, 2013~2015年间可新增基础设施建设投资29万亿 元。其中,铁路、公路、电力和公共设施的新增投 资分别为2.6万亿元、7.1万亿元、5.5万亿元和7.7 万亿元。这些新增投资将对稳投资、稳增长起到重 要作用。 第二组改革的重点包括: 组织力量、深入调研,制定"国民基础社会 保障包"的实施方案; 在全国范围内推行"营改增",逐步将邮电 诵讯、建筑业和房地产业纳入"营改增"范围; 研究消费税在消费环节征收方案,将车辆购 置税划归地方税: 建立全国不动产登记制度并实现全国联网, 扩大房产税试点: 基本完成国有企业公司制改造; 大幅降低政府持有的金融机构的股权比例, 降低社会资本讲入金融业的门槛: 制定国有资产在职能分类基础上的经营模式

设施建设,鼓励有条件的城市开展创新资源集聚区

扩大研发费税前抵扣政策实施范围。

综合改革:

第三组改革的重点包括: 在总结现有土地改革试点经验基础上,扩大 土地制度综合改革试点范围; 完成承包地、宅基地、林地等确权登记颁 证: 制定城乡结合部地区集体建设用地讲入市场 办法: 推讲土地利用结构优化和存量建设用地讲入 市场的改革: 实施以公平补偿为核心的征地制度改革; 规范地方融资平台,扩大地方自主发债范 围; 明确地方政府在金融监管领域的权责,以及 地方政府与中央政府在金融监管方面的职责划分。 22. 第二阶段(2015~2017)为中期改革 这一阶段经济增长有可能稳定在中凍增长水平 上,调整过剩产能、发掘和培育新经济增长点、提 高发展的稳定性,将会成为重要任务。改革应当服

务于结构调整、转型升级的目标。这一阶段改革的 重点将会转向第二组和第三组改革,同时推动第一

和治理方式改革方案:

组改革的深入。

# **第一组改革的重点包括:**● 实施新的铁路运营模式:

•

形成成品油国内外市场连通、基于市场供求 关系的成品油定价新机制,政府仅在波动幅度过大

服务业对外开放新格局基本形成;取消对存款利率的管制,基本实现利率的市场化,基本实现人民币资本项目可兑换。

**第二组改革的重点包括:**● 实施"国民基础社会保障包"制度;

● 将基础养老金等划为中央事权;

◆ 在零售环节征收消费税,并划为地方税;◆ 在总结经验基础上,完善房产税制度,并逐

● 在总结经验基础上,完善房产税制度,3 步推广;

● 实施新的国有资本运营模式;● 编制各级政府资产负债表。第三组改革的重点包括:

● 形成城乡统一的土地市场;● 探索国有土地资本化经营模式;

● 建立土地财产税制度,形成新的土地增值收益分配机制;

● 形成多渠道的地方政府融资体系。

### 23. 第三阶段(2018~2020年)为远期改 革

2017年以后,经济增长将更多地依靠产业升级 和创新驱动,对发展的可持续性也有更高要求。在 这一阶段,要使已经展开的各项改革持续深入,相 关制度建设趋于完善和定型。

经过坚持不懈的努力,到2020年左右,新一轮 改革目标基本实现,其中重要的是大体完成以下九

项标志性改革: 基本建成职能转换到位、透明度高、依法行

政、廉洁高效的政府体制;

形成有效竞争与有效监管有机结合的基础产 业市场结构:

基本确立两种土地所有制权利平等、市场统 一的现代土地制度:

完成汇率市场化和人民币资本项目可兑换;

基本形成中央以增值税和所得税为主、地方

以消费税和财产税为主的新税制格局;

● 全面实施"国民基础社会保障包";

形成职能重新界定基础上的国有资产运营模

- 式和治理结构; ● 形成一批行业领先大企业、众多中小企业和 若干创新集聚区构成的创新体系;
- 服务业全面开放、服务贸易比重逐步提高。

五、推进改革需要把握的若干战略和策 略问题

# 24. 深化改革需要政治决心和高层推动

经过30多年的改革,剩下的多是难啃的"硬骨头"。与以往改革相比,新一轮改革中市场经济知识普及程度提高了,同时利益关系的复杂程度也增加了。随着经济发展水平的提高和科技进步,出现了许多新情况、新问题,需要与时俱进地推动制度和政策创新。在这种情况下,改革的必要性、紧迫性和复杂性前所未有。要以对历史、对人民、对国家负责的高度使命感和勇于担当的精神,以更大的政治决心推进改革,敢于碰硬,攻坚克难。

# 25. 重视顶层设计,谋定而后动

和地方政府层面的制度安排,如宏观调控架构、市 场监管内容、社会保障模式等,需要精心的顶层设 计。另一方面,现阶段改革的复杂程度显著增加, 有些领域专业性、技术性很强;各项改革之间相互 依赖和制约增加,关联性较强;部门利益驱动下 的"自我改革",有可能扭曲基于全局利益的制度 安排。因此,新一轮改革要有中央强有力的统一领 导和协调,建议设立精干、高效的中央改革领导机 构或协调机制。对各项重大改革,应设立改革意识 强、专业化水平高的工作团队,深入调研,广集信

正确处理顶层设计和地方试验的关系,是深化 改革的一个重要问题。对那些事关全局、处在中央

更大的探索试验空间

息,精心设计改革方案;实施中加强跟踪评估、适

时修正,尽量减少失误、避免"折腾"。

市场经济本质上是由当事人利用自身的信息和 智慧,通过反复博弈演化而成的。相当多的改革具 有较强的复杂性和不确定性,需要通过分散化决策 试错 , "摸着石头讨河" 。从实践经验看 , 地方和 基层往往首先遇到问题,也率先通过探索找到解决 造性的空间,及时比较、鉴别、优化、提升,形成 全国性政策。对那些勇干和善于改革的先行者以更 多的宽容和支持。对经实践证明行之有效、符合规 律的做法,适时上升到必要的法律层面,巩固改革 成果。

问题的办法。以往改革成功的一条重要经验,就是 允许地方和基层"先行先试",取得成功经验后向 全国推广。新一轮改革应当更加尊重亿万人民群众 的首创精神,给地方和基层更大的发挥积极性和创

27. 着眼长远、多算新账,正确处理改革中 的利益关系

不少改革之所以推不动,不是因为不懂改革的

道理,而是因为既有利益格局的制约。妥当把握和 处理好复杂的利益关系,是推动改革并最终取得成

功的关键因素。改革必然要触动既有利益格局,应 当着眼长远,少算旧账、多算新账,有必要的妥 协, 重在形成新的体制机制和利益预期, 增加改革 共识, 使每个通过诚实努力、勤奋工作的人都能获

得相应成果,共享改革红利。积极稳妥把握相关改 革出台时机、步骤和力度,保持宏观经济和社会大 局稳定.

#### 28. 创造包容性、建设性和参与性的改革氛 <sub>国</sub>

当前社会利益分化,思想观念活跃,信息传播快捷,围绕改革出现多种声音是正常的。应提高对不同意见的包容性和承受力,看准了就要坚定地做下去,不要被不当舆论所干扰。改革既需要批判性,更需要建设性;既要指出什么是不对的,更要提出什么是对的;既要提出该干什么,更要提出如何能干好。应当把社会各方面的注意力、积极性和创造性,更多地引导到提供建设性意见上来,为新体制建设添砖加瓦。改革是亿万人民群众共同参与的事业,而不仅仅是少数人的事情。要广开言路、

拓宽渠道,鼓励社会各界建言献策、支持改革,使 改革成为凝聚社会共识、促进社会参与、改善社会

治理的过程。

### 专题一 加快推进政府管理体制改革

政府改革是整个体制改革的核心环节,也是改革的难点所在。政府改革如能走在前面,对于推进经济改革、社会改革乃至政治改革,具有"牵一发而动全身"、推动全局的关键性作用。

当前我国政府管理体制还存在着职能转变不到位、主要关系不顺畅、组织结构不合理、行政审批低效率等突出问题,面对技术创新、经济全球化以及国内经济社会转型带来的各种挑战,启动新一轮政府改革已经刻不容缓。

按照党的十八大提出的"建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府"的具体要求,今后一个时期,我国政府改革的重点应放在以下四方面:重新调整分类,转变政府职能;确立基本原则,理顺主要关系;引入制衡机制,改进组织结构;加快落实已启动改革项目,大幅度实质性

一、加快推进政府改革已经刻不容缓

减少行政审批。

1. 当前政府体制存在的主要问题 党的十七大对我国行政管理体制改革提出的要求是:努力建设服务型政府、加快完善公共服务体系;转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能;形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。 对照十七大的要求,我们认为,当前我国政府自身存在的问题主要有四:一是职能转变不到位,

二是主要关系不顺畅,三是组织结构不合理,四是

高。行政干预过多,市场调节偏少;微观干预过

(1) 职能转变不到位, 越位、缺位、错

政府是经济调节的主导力量,但调控频率过

临着新的挑战。

行政审批低效率。

位同时并存

改革开放30多年来,我国在政府改革方面的努力从未间断过,大约每5~6年集中推进一次,迄今为止已经进行了7次(即1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年),改革的主要内容是:调整政府职能、优化组织结构、改进管理方式。政府改革适应并促进了经济的发展,取得了不小的成绩,也存在着一定的问题和面

多,总量调节偏少;直接调控过多,间接调节偏少。 ● 政府是市场监管的主体,但监管重心偏离。 事前审批过多,事后监管偏少;门槛设置过多,行

政府是社会管理的主体,但管理方式落后。
 行政控制过多,社会组织偏少;社会矛盾积聚,释放途径狭窄;维稳成本过高,疏导机制匮乏。

政府是公共服务的主体,但供给不足。供给

为监管偏少;监管盲区过多,一线监管偏少。

方式落后,缺乏统一标准;一些公立机构逐利,对 民营机构有禁入限制;需求快速增长,供给增长缓 慢。 总之,一些政府该管的事情没有管好,不该管

的事情管得过多,导致经济效率下降,收入差距拉大,社会矛盾积累,腐败现象蔓延,维稳难度增大,政府债务膨胀。 (2)主要关系不顺畅,政府作用不适

(2)主要大系不顺物,以时作用不适当,市场机制受抑制,社会组织被限制,地方政府公司化 改革开放以来,我国一直在努力推进政府职能

转变,但为何始终进展不大,甚至有时还进两步, 退三步呢?原因之一在于:与政府有关的基本关系 没有理顺,基本原则并不清晰。

作为现代国家,在市场经济条件下,有三大关 系最为重要,并且均与政府相关:一是政府一市场 ---企业的关系,二是政府---社会--国民的关系,三 是中央—部门—地方的关系。与政府相关的这三组 关系,决定着政府的职能定位和组织结构。 围绕着政府与市场的关系问题已经讨论多年, 并取得了一些重大的突破和进步,正是依靠这些突 破和讲步,我们才取得了过去30多年的辉煌成就。 但同时也应当承认,时至今日,我们在理论上 或实践中, 还时常自觉或不自觉地残留着传统计划 经济时期的思维方式和行为方式,对政府的作用期 待过大。比如,我们常常喜欢说,政府"可以集中 力量办大事",如不加区分并付诸具体行动,其结 果必然是导致"国讲民退"现象突出和地方政府债 务高企:又比如,我们常常把政府干预与市场调节 对立起来,甚至用政府干预这只"看得见的手"来 干扰、排斥、甚至替代市场调节这只"看不见的 手"。"政府主导"特征非但没有随着经济发展而 逐步减弱,反而有进一步强化的趋势。各级政府在 资源配置方面的作用非但没有随着市场的发育而有 所减少,反而规模越来越大、范围越来越广,公司 化倾向日益严重。市场监管方面,政府审批项目和 种类过多过滥, 审批程序繁琐复杂、耗时过长、效

在政府—社会—国民的关系上,早在计划经济 时期,社会环节缺失,而国民的所有"民牛问 题"(从摇篮到坟墓)一切均由政府大包大揽,政 府无所不保、无所不管;其结果,不仅导致国家财 政难以为继,而目形成了"大锅饭"体制和"养懒 人"制度。 改革开放以来,我国积极推进市场化改革,其 初衷之—就是要打破"大锅饭"体制,破除"养懒 人"制度,把生产的决策交还给企业,把民生的决 策交还给国民。改革开放的头20年,我们在这方面 做了不少探索,取得了一些成绩,尽管也出现了一 些问题,但总体方向基本正确。 当前,有一些倾向也值得关注:一是民生定义 被泛化;二是民生职责政府化;三是民生目标短期 化。其结果,一方面导致各级财政的民生支出增长 过快, 月呈刚性特征, 能上不能下; 另一方面又把 广大公众的胃口吊得过高,得不到满足就骂娘。 在中央—部门—地方的关系上,部门协调失 灵,地方缺乏约束。与计划经济的集中决策不同,

市场经济是分散决策。因此,在政府与政府(中央与地方)的关系上,与计划经济相匹配的是中央高度集权,而与市场经济相匹配的则是地方相对分

率低下,导致企业经营严重受阻。

收,凡责任(事权)就层层下放,而这也正是地方政府债务负担日趋严重的深层次体制原因之一。 在中央集权体制强化的情况下,地方政府为了谋生存,求发展,为了与其他地区展开竞争,就必然会滋生种种形式的"上有政策,下有对策",在

应当指出的是,中央高度集权的单一制体制最容易出现的毛病就是,凡利益(财权)就层层上

权。

不堪重负。

追求"政绩"的同时,也制造了大规模的隐性负债。在单一制体制下,中央政府与地方政府的关系,就如同总公司与分公司的关系。在中央政府管着地方政府人事等诸多事务的情况下,从法理上讲,对于地方政府债务也必须承担"兜底"义务,因而在地方政府中间必然产生巨大的道德风险,导致地方政府债务快速膨胀,最终必将导致中央财政

(3)组织结构不合理,决策、执行、监督三者之间界限不清,缺乏应有制衡 在决策上,不科学、不民主、不规范、不透明

在决策上,不科字、不民王、不规范、不透明 的现象时有发生。有些重要决策的形成过程,由谁 来做出决策(都有哪些人参与决策),如何做出决

米做出决束(都有哪些人参与决束),如何做出决 策(是投票表决,还是一票否决),决策的依据是 什么(依据哪些统计数据和真实情况)等等,并不 清楚 , 无法问责。 在执行上,有法不依、执法不力、滥用权力的 现象屡见不鲜。以宏观调控为例,调控政策决定之

后,在执行过程中,部门相互扯皮,层层跑偏离 题,机会主义行事,选择性执法,不能依法办事,

缺乏法律约束。 在监督上,反馈机制失真、纠错机制失灵、问

责机制缺失。有些地方政府利用手中权力,对统计 工作讲行干预,对统计数字讲行"修订",一方面 导致政府的公信力丧失;另一方面又使得下一轮宏 观调控所依据的统计数字失真,造成新一轮的政策

目标偏离应有轨道,形成恶性循环。 (4) 审批项目过多,时间过长,效率过

# 低,缺少问责监督

审批事项随意设置,项目种类过多过滥,妨碍 市场机制作用的有效发挥。审批程序繁琐复杂,耗 时过长,效率过低,无法为社会公众提供优质服 务。审批方式陈旧单一,审批行为不规范,审批过

程暗箱操作,自由裁量权过大,办事透明度过低; 与部门利益挂钩, 乱收费现象严重; 审批权责脱 节,缺少问责机制,缺乏约束监督,腐败案件频 发。

# 2. 加快推动政府改革已经刻不容缓 当前,政府体制不仅存在上述严重问题,而且

**面临着来白技术因素、国际因素和国内因素三个方** 面的压力,政府改革已刻不容缓。

#### (1)技术因素

一是交诵技术。 随着交诵技术的讲步, 交诵基 础设施的建设,四涌八达的交通网和便捷的交通工 具,使得人们的出行速度大大提高,极大地缩短了

人与人之间、城市与城市之间、国家与国家之间的 距离,人口流动的成本越来越低,速度越来越快, 因而对各级政府的管理方式提出了新的要求。 二是通讯技术。通讯技术的发展,提高了信息

的传播速度,增大了人们的交往范围,尤其是推 特、微博的出现,使得公众对政府的监督更加容 易,也更加便捷。

三是电子政务技术。计算机技术的发展、运行 速度的提高以及网络工具的普及,为电子政务的开 展提供了良好的条件,使得大数据快速处理成为可

# 能,因而也为改变政府的管理方式提供了可能。

## (2)国际因素

一是经济全球化。 在经济全球化背景下,国家之间相互渗透日益

加深,竞争日趋激烈,对各国政府管理能力不断提

出新的挑战。 二是公共管理理论创新。

有关公共管理的理论不断创新,新公共管理理

论的推出、公共选择理论的盛行、企业型政府的提出、新公共服务的追求以及公共治理理论的探索,都有力地指导和推动了各国的政府改革。

三是政府改革潮流。

自20世纪80年代起,在财政危机的背景下,以新公共管理为旗号的政府改革,发端于英国、美国、澳大利亚、新西兰等国,并逐步扩展到其他发达国家乃至新兴的发展中国家,形成了一场波及全球、势不可挡的政府改革浪潮。

(3)国内因素

要求加快政府改革的国内因素主要表现在经济管理体制、社会管理体制等方面。

经济方面,高速增长将难以为继。

随着市场化、工业化、城市化、信息化、国际化的不断发展,现有的政府主导的发展方式和行政性化的宏观调控方式已走到尽头,如再不抓紧时机加快政府改革,不仅经济增长速度将要"下一个台

阶",而且财政收入增长也将随之"下一个台阶",因此,政府的债务负担将日益加重,财政将不可持续,进而有可能引发财政、金融等方面的危

机。 社会方面,维护社会稳定面临巨大挑战。

伴随着经济的快速增长,人们对公共产品和公共服务的需求不断增长,然而政府在教育、医疗等方面的公共产品和公共服务供给却没有相应跟上,导致民众不满情绪增加。更为重要的是,"半市场

速蔓延,进而导致贫富差距的不合理拉大。随着人们收入差距的扩大,社会矛盾在快速积累,现行的社会管理体制已经越来越不适应快速变化的社会结构。"维鲁"或本越来越京并足难以为继续不仅定

化+半行政化"的政府主导模式必然导致腐败的迅

构 , "维稳"成本越来越高并且难以为继 , 不仅广大群众急切盼望能够尽快改变社会管理体制 , 而且各级政府也在积极探索如何改革社会管理体制。

二、政府改革的总体思路和方案设想

关于深化行政体制改革,按照党的十七大提出的"转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能"和党的十八大提出的"建设职能科学、结构优

化、廉洁高效、人民满意的服务型政府"的具体要求,我们认为,今后一个时期,我国政府改革的重点应当主要放在四个方面:一是转变政府职能,二

政审批。 1. 重新调整分类,明确政府职责

是理顺主要关系,三是优化组织结构,四是减少行

好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正 义转变"。为此,我们认为,有必要对政府职能重 新讲行分类,以便更加明确政府所扮演的角色。

党的十八大提出,要"推动政府职能向创造良

# (1)重新划分政府职能

根据中共中央文件,目前政府职能主要分为四 种,即经济调节、市场监管、社会管理、公共服 务。

为了更加清晰地表述政府职能,我们根据各自 职能的自然属性将政府职能进一步总结概括为三大

类:管理、服务、保障三大职能。 在管理职能方面,主要包括经济管理、社会管

理和文化管理。 经济管理主要包括(公正的)市场监管、(间

**社会管理主要包括户籍管理、社团管理、收入** 

接的)宏观调控,以及(有限的)国有资产管理; 分配(包括一次分配、二次分配、三次分配); 文化管理主要包括新闻、出版、文艺。 在服务职能方面,主要包括教育、医疗、就

₩, 教育服务主要包括: 义务教育、高等教育、职 业教育: 医疗服务主要包括:公共卫牛、医疗救治、养

老养牛:

就业服务主要包括:职业介绍、岗前培训、最 低工资。

在保障职能方面,主要包括安保、社保、环 保。

安全保障主要包括国家安全、社会治安、司法 法律:

社会保障主要包括养老保险、 医疗保险、 失业 保险:

环境保护主要包括水资源保护、空气污染防 治、土壤污染防治。

(2)重新审视政府作用

在重新分类之后,政府在不同职能中所扮演的 角色就显得更加清晰。

在管理职能方面,政府更多的是扮演"教练

员"的角色;主要是对各类"经济人"的经营活动 提供技术指导和必要帮助,对各类"社会人"的日 常生活提供技术指导和必要帮助,对各类"文化 人"的艺术创作和知识传播提供技术指导和必要帮 服务,但又不是唯一的服务提供者。 在保障职能方面,政府更多的是扮演"裁判员"的角色;主要是为维护秩序和公平提供必要保障,重点是对老弱病残等弱势群体提供基本保护。

助,从而为经济发展、人民生活和艺术创作营造良

在服务职能方面,政府更多的是扮演"运动 员"的角色;主要是提供最基本的公共产品和公共

好的经济、社会和文化环境。

其实只是一部分,属于次级任务的子项目,隶属于 经济管理职能之下,而非经济管理职能的全部,更 非政府职能的全部。而过去,政府把很多精力放在 了宏观调控上面,结果导致该管的事情没有管好, 也没有时间和精力去管。因此,要有针对性地调整

这里,需要说明的是,宏观调控在政府职能中

(3)调整政府职能的当务之急

和完善政府基本职能。

改善宏观调控,增强市场调节,减少贷款规模、土地指标、产能规模等行政性直接干预手段, 主要运用货币、财税等总量手段进行间接调控,实

现调控目标区间化管理。
加强市场监管,调整监管重心,减少行业进入

加强市场监管,调整监管里心,减少行业进入 的前置性审批,加快对创新活跃行业的监管体制改革:加强食品药品安全、质量、节能、环保以及技 力,集中整顿典型的破坏市场秩序行为:加大反垄 断和反不正当竞争执法力度,维护公平竞争环境 对监管不作为造成重大损失的,相关监管部门和个 人应承担相应法律责任和经济责任: 充分发挥新闻 媒体、中介组织以及第三方机构的辅助监管作用, 积极运用电子监测等先进技术,实现市场行为全过 程监管。 改进社会管理,创新管理方式,建立以公民身 份号码为基础的公民统一社会信用代码制度,搭建 个人信用信息平台,逐步将税收缴纳、社保缴费、 金融信用、工商登记、交通违章、刑事犯罪等信息 纳入个人"社会保障卡"中,以强化个人信用;建 立以组织机构代码为基础的法人统一社会信用代码 制度,实行信息网络实名登记制度,以加强商务诚 信:培育发展社会组织,减少政府行政控制。 完善公共服务,增加供给主体,在强化政府责 任、制定统一标准的前提下,大幅增加服务供给主 体,对公立机构要保障财政供给、禁止逐利;同 时,积极鼓励社会力量参与提供高档医疗、基层卫 牛、非义务教育、文化体育、社区服务等公共服务 供给,加大政府购买服务范围,实现公共服务多元 化供给。

术标准等领域的一线监管,强化国家标准的约束

总之,政府该管的事情一定要管好,不该管的事情坚决不管,促进经济活力提升,缩小收入差距,减少社会矛盾,遏制腐败现象,实现长治久安。

## 2. 确立基本原则,理顺主要关系

政府改革的一项重要任务就是,通过确立一些 基本原则,理顺与政府相关的三大基本关系。

(1)在政府—市场—企业的关系上,核心是市场经济,改革的基本方向是"放权",让市场调节企业

在处理政府—市场—企业的关系时,最基本的原则就是:通过市场调节企业;凡是市场能够做到的,就尽量让市场去做;只有市场做不了、做不好的,才中政府出手。只有这样,才能够使市场现象

的,才由政府出手。只有这样,才能够使市场规律 真正得到尊重,进而使政府更好地发挥其应有的作用。

(2)在政府—社会—人民的关系上,核心是民主法制,改革的基本方向是"让权",向社会"让权"

在处理政府—社会—人民的关系时,首先要分 清究竟哪些是属于政府应当承担的职责,哪些则属 于人民应尽的义务。 最基本的原则就是:凡是人民自己能够做的,就应当由人民自己做主,由人民自己通过努力去实现;人民自己做不了的、做不好的,应由社会进行协调;只有社会解决不了,或解决不好的,才由政

(3)在中央(政府)—部门—地方(政府)的关系上,核心是扩大地方自主权,改革的基本方向是"分权",向地方"分权"

府施以援丰。

在处理政府与政府(中央与地方)的关系时, 最基本的原则就是:凡是基层政府能够做的,就尽 量让基层政府去做;只有基层政府做不了、做不好

的,才由上级政府或中央政府出手;因此需要在科学合理划分政府间事权的基础上赋予各级政府相应的财权。

要赋予地方政府以完整的权限和相应的责任,即合理的事权,必要的财权,自主的财产权。同时为提高地方财政保障能力,化解隐性债务风险,应尽快修改《预算法》,赋予地方政府适度的举债权,对于该收上来的事权应逐步收上来,对于该放下去的财权应逐步放下去,从而减轻地方政府债务负担,规范地方政府行为,加强对地方政府的多重约束,尤其是自下而上的民主监督,以克服地方政府公司化倾向。

## 3. 引入制衡机制 , 改进组织结构 政府改革的核心,不在于部门大",而在于职

责健全、科学高效,在于相互制衡又相互协调。 (1)在整体架构上,重点是实现决策、

执行、监督三权制衡

在社会主义市场经济条件下,政府行政管理体 制改革的方向应当是将决策、执行、监督三权进行 适度分离,分清职责,拉开距离,形成既有分工, 又有协调, 还能相互制衡的良性运作机制。

(2)在决策方面,重点推进决策的科学 化、民主化、规范化、透明化

建议将目前的部门会签制度改变为委员会决策 制度,各领域或综合部门均应设立决策委员会,负 责政策制定和决策,并制定《决策程序法》,明确

规定上述程序。 在政策制定过程中,应当充分重视官方智库和

民间智库的作用,将听取智库意见纳入政府决策的 法制化程序,并在官方智库之间、民间智库之间以 及官方与民间智库之间展开充分竞争,以提高政策

咨询研究质量。 要防止政府部门自我授权、地方政府自我授

权,凡涉及公众利益、公共事务、公共服务的公共 政策制定,都必须由智库讲行预备性研究,举行有

府运行透明度。公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算应当保持完整、独立,同时保持各类预算间相互衔接;重点公开"三公经费";保障人大有效行使预算审查权(县级以上各级人大常委会应当设立预算审查监督咨询服务机构,为初审主体开展初步审查提供调研、咨询和服务);赋予社会公众申请预算公开的权利,并为

公众参与的听证会,制定决策流程,并将决策参与

完善《预算法》,强化政府预算约束,提高政

者的人员名单和主要观点向社会公开。

权利的行使提供法律救助。 (3)在执行方面,重点是要公开执法、 公平执法、公正执法

**公平执法、公正执法**对各类主体、各种行为要统一执法,公开、诱

明,不能有亲有疏,不能暗箱操作,更不能选择性 执法;坚持谁执法谁负责、谁签字盖章,并留底存档,要白纸黑字,不能空口无凭;实行被监管者实 名制首先要监管者实名制;在各部门内部,应设立

公诉部门和法律顾问,对各种违法行为的主体提起公诉。 以宏观调控为例,要改善调控手段,增强间接调控,减少直接调控,消除微观干预,在限制行政性调控的同时,强化真正的间接调控。

# (4)在监督方面,重点是改善反馈机制,强化纠错机制,建立问责机制

改革现行体制。改进现行统计、审计及中央银行制度,抓紧制定《政府问责法》,规定统计部

行制度,抓紧制定《政府问责法》,规定统计部 门、中央银行以及审计部门定期向全国人大报告, 接受人大质询;建立政策绩效考核评估体系和直接

对人大负责的独立评估机构,通过问卷调查、民意测验、民主测评等多种方式了解人民是否满意,以及满意程度。引导和鼓励公民、法人和其他组织采取法律手段,维护正当权益,监督行政机关依法行

使行政职权。选取"民告官"典型案例进行公开报

道。鼓励公益诉讼,允许集体诉讼,以减少上访及 群体性事件。 提高政府透明度。扩大各级政府在三公经费、 转移支付等领域的公开内容,详细公布各级政府财

转移支付等领域的公开内容,详细公布各级政府财政收支状况和政府间转移支付计算公式;凡不涉及国家安全的统计数据及其计算公式,应有条件地、逐步地公开;限期解密宏观经济决策文件档案;总结涉及民生领域的议题讨论、决策过程的电视直播等地方试点经验,完善地方政府定期向地方人大汇

报工作机制,推行电视、网上直播等做法,有效提高政府运行透明度。 完善公职人员薪酬体系。根据经济发展水平和 方可领取。规范岗位权责,压缩政府官员自由裁量 权,构建"不能贪、不敢贪、不愿贪"的防腐机 制。加快官员公布个人财产进度,率先从公共部门 及国有企业领导班子和新提拔干部做起。 总之,健全决策机制和监督机制要有新讲展,

社会平均收入,定期调整政府部门和公立机构职工 的合理收入水平和增长机制。建立廉洁年金制度, 公职人员未犯重大错误和未发现腐败行为的退休后

破,政府管理方式创新要有新视角,充分发挥各方 力量和利用现代化科技手段,切实有效地提高政府 治理效能。 4. 实质性减少行政审批,大幅度增强政府透

推进依法行政要有新举措,政府绩效评估要有新突

睸 新一轮政府改革应以实质性减少行政性审批。 大幅度增强政务诱明度为重点,加快推进政府管理

体制改革,建设让群众满意的服务型政府。 减少现有审批项目,限制新设审批权限。尽快

对现有行政审批项目进行重新评估论证,凡是应该

取消和调整的,必须立即做出相应处理;凡国务院 已明确要清理和减少的行政许可和行政审批,必须 请本级人大批准并报送上级主管部门备案方可予以设立;凡是可以采用事后监管和间接管理的事项,一律不设前置审批。 规范审批程序,公布审批规范。对需要审批的项目,规定审批时限,到期不批复视为同意;对不涉及国家安全和企业秘密的审批,一律在网上公布项目申报条件、申报流程、审批程序、承办官员、外置结果及批复理由、审批责任人,接受企业和社

按期完成:对经过严格论证仍需审批的项目,需报

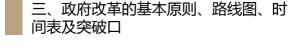
程;清理政府审批和核准项目清单,建立防止变相审批的机制;清理资质和认证项目,放宽市场准入;减少企业会议负担,规范检查活动;规范行政性收费。

简化企业设立变更程序,简化建设项目审批流

会公众的质询。

改革股权融资审批制度,将定向增发等有条件的项目由审批改为备案;改革债券融资审批制度,缩短审批流程;约束地方政府对企业并购的不当干预。

公布《审批目录》,建立问责制度。对因审批 失误造成的经济损失,申请人可直接向法院提出申 诉,法院不得拒绝受理;鼓励公益诉讼,允许集体 诉讼,并允许政府部门败诉,坚持在法律面前官民 平等;运用科技手段,建立行政审批电子监察系统 和公示网络,以接受内部审计和公众监督。 总之,审批制度应把重心放在监督与约束关键 行业和领域的某些重点行为上,为企业由投资驱动 转向创新驱动提供良好环境,为市场的有序运转与 公平竞争提供可靠保障。



# 1. 改革的基本原则

## (1) "开门搞改革"

将以往的"关门搞改革"变为"开门搞改 革"。改革既是"一把手工程",同时也是亿万人

民群众共同参与的伟大事业。要广开言路、拓宽渠 道,鼓励社会各界尤其是各类智库和专家学者为政 府改革建言献策、支持政府改革、推进政府改革 使政府改革成为凝聚社会共识、促进民主参与、改

#### (2)"分布式改革"

善社会治理的一面旗帜。

"分布式"属计算机术语,分布式系统具有高

度的内聚性和透明性。内聚性是指每一个数据库分 布节点高度自治,有本地的数据库管理系统。透明 性是指每一个数据库分布节点对用户的应用来说都 是诱明的,看不出是本地还是远程。在运行上,各 子系统由于充分调动,有机耦合,整体系统呈现出 高效运转状态. 改革同样可以借鉴"分布式计算"的基本原 理,在加强顶层设计的同时,需要充分发挥各个地 方的创造力,有效组合和利用政府改革所需的各种 要素,打诵节点,相互配合,聚集智慧,形成改革 合力。另一方面,通过分布式改革,及时将经实践 检验成功的地方经验、成熟做法推广至全国,推进 全国的政府改革讲程。 正确处理顶层设计和地方试验的关系,是深化 改革中的一个重要问题。对那些事关全局、处在中 央和地方政府层面的制度安排,如宏观调控架构、 市场监管内容、社会保障模式等,需要精心的顶层 设计。另一方面,以往改革成功的一条重要经验, 就是允许地方和基层"先行先试",取得成功经验 后向全国推广。新一轮改革应当更加尊重亿万人民 群众的首创精神,给地方和基层更大地发挥积极性 和创造性的空间,及时比较、鉴别、优化、提升, 形成全国性政策。对那些勇干和善于改革的先行者

合规律的做法,适时上升到必要的法律层面,巩固改革成果。 (3)宏微观配套改革

以更多的宽容和支持。对经实践证明行之有效、符

#### (3)宏微观配套改单 政府改革,既需要宏观体制改革,也需要微观

体制改革,更需要宏观与微观配套改革。 如前所述,在政府改革方面,我们需要"放 权"、"让权"和"分权"。相应的,就需要积极 培育企业、社会组织和基层政府等微观主体,要让 这些微观主体本身,既具有足够的活力动力,又具 有相应的约束机制。只有这些微观主体的健康发

2. 关于政府改革的路线图

#### (1)第一步:重新界定政府职能

展,宏观体制改革的目标才能够直正达到。

(1)第一步:里利乔定以时以能 重点是改讲政府的宏观调控,放松宏观调控目

标管理,实行目标区间化管理,即中央政府制定一个可承受的经济增长上限和下限,制定一个可接受

的通货膨胀上限和下限,四条界线形成一个四方形的宏观调控目标区间。并明确遵守三个基本原则: 当预测值位于这一方形区间之内时,政府不宜

当预测值位于这一方形区间之内时,政府不宜 出手干预经济运行; 只有当预测值有可能超出目标区间范围时,政 府可出手干预,但仅限于货币政策和财政政策。 政府出手干预时尽量不使用价格控制等行政手段。

(2)第二步:纵向上优化政府组织结构,推进政府层级"扁平化",重新划分政府间事权

重新划分事权就会面临着究竟是按照现有的五

加快推讲政府层级"扁平化"。

架构.

级政府划分,还是按照国际上通行的三级政府划分的问题;如果按照现行的五级政府划分,一方面会面临职能重复交叉问题;另一方面会为将来的改革设置新的障碍;因此,应当加快推进政府层级"扁平化"进程:一方面,加快推进省直管县进程,实现人事、行政、财政体制并轨;另一方面,将乡镇政府变为县级政府派出机构,实现三级政府的基本

照国际通行做法,重新划分政府间事权。 在宏观调控方面,增强弹性,中央政府应当更

在压缩政府层级、调整行政区划的基础上,按

在宏观调控方面,增强弹性,中央政府应当更 多关注总量调节,地方政府适度淡化增长目标。

在市场监管方面,应下移重心,中央制定统一标准,地方负责监督执行;中央政府食品卫生、环境保护等部门应当下设派出机构,地方政府的工作

革实验区,鼓励地方积极探索,及时推广先进经 验。 在公共服务领域, 应合理分工, 加大中央政府 的支出责任,增强地方政府在地区性交通、警察、

在社会管理方面,应创新模式,中央加强顶层 设计, 地方积极探索实验; 中央合理选择与设立改

重心应从经济增长转移到食品卫生、环境保护等公

众关注的热点问题上。

消防、教育、环保、绿化、城市供水、下水道、垃 圾处理、公园等地方性公共产品和服务项目的自主 决策权,改审批制为备案制。

## 3. 关于政府改革的突破口选择 (1)选择突破口的基本原则

# ● 以对改革的决策方式进行改革作为突破口。

- 选择前关联小(前置条件少),后关联大
- (连带效果大)的关键环节。

此环节不改,就会出现危机(危机导向); 此环节一改,就能带来"红利"(利益导向)。

#### (2)近期政府改革的突破口 当务之急, 应当从成立改革协调机构入手, 防

止改革被部门利益左右,被地方利益左右;并在各

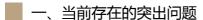
个部门、各级政府均设立改革协调机构;以便对改



# 专题二 深化垄断行业改革<sup>[1]</sup>

体10至6113年以中

基础产业的突出问题已影响经济社会发展全 局 , 大力推进垄断行业改革刻不容缓。新一轮改革 的目的,是提效率、促创新,采取增量改革与存量 重组相结合的方式 ,"打破垄断 ,引入竞争 ,重塑 监管"。以开放投资、探索适合国情的铁路运营模 式为突破口,促进铁路运输体制改革;以形成反映 市场供求关系的成品油定价机制、放宽非常规油气 资源的勘探开发准入为突破口,推进石油天然气行 业改革:以引入大用户直购电、建立实时竞争市场 为突破口,深化电力体制改革;以业务的相互开放 作为推讲三网融合的突破口,推动电信、有线电视 产业改革。通过改革,使基础产业充满活力、经济 高效、创新发展。



20世 纪80年代中期就拉开了垄断行业改革的序幕,以增量改革的方式,通过部分放开投资解决当

代末至21世纪初,垄断行业进入实质改革阶段,实 施行业重组,"打破垄断,引入竞争"。总体上, 垄断行业改革取得了阶段性讲展,并促讲了相关行 业的快速发展,但垄断行业的深层次矛盾并没有根 本解决,并出现了一些新问题和新表现,基础产业 的垄断弊端,已对经济社会发展全局产生了日益明

时较突出的供给瓶颈问题,如电力实施"多家办 电"政策,从而打破了独家垄断的局面。到了90年

# 1. 垄断行业成本高、效率低,推高了经济社

显的负面影响,具体表现在:

会发展成本

电力、石油、天然气等行业,竞争环节缺乏有 效竞争和垄断环节缺乏有效监管,造成了主要能源

产品价格偏高,我国目前工业电价已超过美国、韩

国、瑞典等发达国家,我国进口天然气价格是美国 天然气价格的4倍,是欧洲主要国家天然气价格的2

倍。因铁路运力不足,导致不经济、不环保的公路 承担了大量的大宗物资运输,一定程度上抬高了物

流成本。在美国凭借低价能源促进制造业复苏和海 外投资回流的新形势下,需对能源价格、物流成本 等影响我国国际竞争力的问题予以高度关注和警

2. 垄断行业的市场垄断和行业壁垒,限制了

社会资本进入和创新及其成果应用

应用,其弊端已制约创新。

惕。

在以大数据、新能源为引领的新一轮产业革命 的新形势下,新能源、信息等产业讲入创新高度活

跃期,这些新兴产业和技术成为全球竞争的制高 点。而我国在这些领域特别是能源、电信等产业却 严重垄断,不仅使垄断企业缺乏足够的创新动力. 而月排斥社会资本和创新企业进入,阳碍创新成果

3. 能源资源产品价格形成机制已非改不可, 而价格改革又与垄断行业改革密不可分

能源资源价格存在三个问题:一是价格形成机

制不合理, 电力、成品油、天然气、铁路运价等采 取政府定价而不是市场定价,价格规律几乎失效; 二是比价关系长期扭曲,不同品种的能源产品比价 关系不合理,上下游之间价格传导不畅;三是成本 构成不完整,能源资源开发生产过程中对生态环境

的破坏未足额计入成本,矿产等价格没有完全反映 资源的稀缺性和环境恢复成本。该放的没放,该管 局,大力度推进垄断行业改革刻不容缓。目前,这些产业的发展潜力依然较大,铁路路网、油气管网发展不足,互联网需实现技术升级和向小城镇及农村地区拓展,能源特别是非化石能源发展潜力巨大,在这些领域推进改革,一方面放开市场准入后,增加基于市场的投资增长效果明显,在经济下行压力依然较大的背景下起到促进当前经济增长的

作用;另一方面通过竞争,增强基础产业发展的动 力和活力,有利于更好地支撑国家整体竞争力的提

基础产业的突出问题已影响经济社会发展全

的没管好,扭曲的价格造成资源错配、结构失衡、 粗放发展。而价格问题又与垄断问题交织在一起, 例如没有充分竞争就不可能采取市场定价的价格形成机制,要解决迫在眉睫的价格矛盾,需要下决心

深化垄断行业改革。

升。

二、改革的总体思路 总体而言,垄断有三种表现:一是市场垄断,即一些企业凭借市场力量谋求垄断利益,使消费者

和其他同类竞争企业的利益受损;二是行政性垄

使新企业难以讲入;三是自然垄断,即一家企业的 经营成本低于两家或以上企业,从而无法通过竞争 机制克服垄断,具有自然垄断特征的产业主要是网 络性产业。本文所涉及的铁路、电力、石油天然气 以及电信、互联网、广电网等产业,均是具有自然 垄断特征的网络性产业,这些产业存在上述突出问 题的主要矛盾是如何克服自然垄断的弊端。 国际经验表明,既然自然垄断产业难以引入市 场竞争机制,政府就应着眼干建立监管制度,以克 服自然垄断的弊端,例如,美国在1933年就建立 了基本覆盖美国各州的电力监管制度。然而,人们 后来也发现监管制度并不能完全解决自然垄断问 题,出现了监管失效的问题,甚至监管者被监管对 象所俘获。这样,人们又把关注点放在了如何引入 市场机制 上,具体方式有"横向重组",即将大的 白然垄断公司拆分成若干家地区公司, 每家公司有 特定的经营区域,虽然公司间没有直接竞争,但引 入了间接竞争(或称为标尺竞争);同时监管机构 通过不同公司经营状况的对比, 提高监管的有效 性。例如日本在电力、铁路等行业就是采取此种方 式。另一种方式是"纵向重组",人们发现一些自 然垄断行业并不是所有的产业环节都具有自然垄断

断,即在位企业获得了排他性的市场经营许可,而

环节。例如,电力行业中,仅在输电和配电环节具 有白然垄断特点,发电和售电环节是可竞争的;铁 路行业中,只有铁路路网是自然垄断的,而客货运 输可以引入竞争。特别是信息和互联网技术的发 展,借助互联网使得竞争更便利,例如利用互联网 技术可以建立电力的实时竞争市场。经济理论的发 展和技术手段的支撑,使得通过"纵向重组",最 大限度地引入竞争机制成为可能,将传统的自然垄 断产业进一步细分为竞争环节和自然垄断环节,一 方面最大限度地引入竞争,实现可竞争环节的市场 竞争:另一方面最大限度地缩小白然垄断的范围, 在更小范围内实施监管也极大地提高了监管的有效 性。例如,英国自20世纪80年代和90年代初对电 力、铁路等行业实施"纵向重组",并带动许多市 场经济国家随后开展新一步垄断行业的改革热潮。 我国20世纪90年代末和21世纪初,对垄断行业 也启动了以重组为主要方式的改革, 应该说"纵向 重组"和"横向重组"两种方式都加以采用。例 如,电力行业实施了"厂网分开",重组后的市场 结构为下一步引入市场竞争奠定了基础;石油天然 气、电信等行业实施起初按地域划分的"横向重 组",之后打破了地域界限开展竞争。

特征,还可以进一步细分为自然垄断环节和可竞争

说20世纪80年代以及21世纪初的改革是为了以改 革促发展,重在解决供给瓶颈制约问题的话,新一 轮垄断行业改革的最重要目的,是以改革提效率、 促创新,而不仅仅是关注发展。改革紧迫性和复杂 性更其干以往。 改革的主要方向是"打破垄断,引入竞争,重 塑监管"。"提效率、促创新"的改革目的,要求 改革的方向是最大限度地引入市场竞争。新一轮改 革的方式,既不同于20世纪80年代的增量改革, 也有别于21世纪初以产业重组为主的改革,而需要 采取增量改革与存量重组相结合的方式。这是因为 页岩油气、可再生能源、分布式能源等能源新技 术、互联网等信息技术的发展,出现了相关新领域 蓬勃发展的局面, 这就为在这些新领域引入新的市 场主体、增强市场的竞争性提供了机遇,并可通过 这些新领域的增量改革,带动存量的改革。 所谓"增量改革",就是在发展潜力大、具有 全局性影响的领域放开其他企业特别是民营企业进 入, 讲而形成多企业有竞争的市场结构。在如何重 组尚难决策或条件不具备而暂不实行存量重组的产 业,需积极推动增量改革。例如,在铁路领域可采 取特许权经营的方式, 让其他各类所有制企业投

新--轮垄断行业改革的目标不同于以往,如果

资、经营铁路新线路。再如,在非常规油气资源开发等新领域,引入新的投资者和企业,从而在石油天然气产业的上游领域形成更多家企业的竞争局面。

所谓"存量重组",就是对那些方向看得准、条件已具备的产业,下决心继续推进存量重组改

所谓、存量单组、,就定对那些万间看得准、 条件已具备的产业,下决心继续推进存量重组改 革。存量重组的目的是通过产业重组形成有利于公 平有效竞争的市场结构,并为新企业的进入创造公

自然垄断环节(不可竞争的,如电网)分开,在可竞争环节形成多家企业的市场结构,放开新企业进入,从而引入公平有效竞争,同时对自然垄断环节要建立有效的政府监管制度。具体的"存量重

平公正的竞争环境。总的原则是,将可竞争环节与

以及国情和基础条件,制订有针对性的重组方案。 所谓"增量改革与存量重组相结合",是指尽可能地同时推进增量改革和存量重组,存量重组要 着眼于有利于市场竞争和新企业的进入;当前不具

组"方式,要结合具体不同产业的技术经济特点,

备条件实施存量重组的领域,现阶段的增量改革要有利于促进下一步的存量重组,而不能制造新的障碍。 所谓"重塑监管",就是要彻底改变政府对这

些行业的管理方式,引入现代监管制度。垄断行业

中自然垄断环节的存在,是监管制度建立、加强 (主要社会性监管的加强)并有别于竞争性行业的 理由, 但监管制度与行政管理完全不同, 其核心是 依法对监管对象(特别是垄断环节经营企业)的行 为讲行专业化监管。这一性质决定了垄断行业现代 监管制度的设计呈现出两大特点:其一是监管机构 具有独立性,将政策制定与实施监管分开;其二是 实行过程行为监管,体现监管的专业化。 国家电力监管委员会的设立,是我国按照"政 监分离"原则组建独立监管机构的一次尝试,实践 证明,这一架构与运转几十年的行政体制并不相 融,但这也不意味着现代监管制度不适应国情,更 不能证明中国不需要现代监管制度,只能说明改革 的艰巨性和长期性,也进一步提醒了改革节奏以及 系统性推进改革的重要性。目前,我国对垄断行业 的管理还不能说已经建立起监管制度,突出的问题 有三个:一是以行政管理替代监管,主要表现在主 要依靠前置性行政审批,而过程监管一直未能建立 起来,这对于具有自然垄断特点的产业是很不适应 的,也有别于国际上普遍采取对过程、行为进行监 管的制度。二是缺乏有效的监管功能和手段,对垄 断行业实施监管的主要功能应该是,对可竞争环节 监管市场竞争秩序,对自然垄断环节监管价格和网

乏实施监管的有效手段而不得不做出调整,很难实 施独立的专业化监管。此次改革中监管制度的重 塑,可在政监(即政策制定职能和监管职能)适度 分离的架构下,重在改革政府职能,由行政性管理 转为现代监管,由前置性审批转向实施过程监管, 对可竞争环节监管市场竞争秩序,对自然垄断环节 监管价格和网络设施无歧视开放。 此外,垄断行业改革还要注重推进价格形成机 制改革。价格改革的主攻方向是价格形成机制,而 不是价格水平的调整,仅调整价格水平——水多加 面、面多加水的做法,已经而月还在积累和加剧矛 盾,价格形成机制的改革已经刻不容缓。市场形成 机制改革,就是价格要实施市场定价,让市场供求 关系成为价格决定的基础性和主导性力量,尽可能

缩小政府制定和干预价格的范围和程度。要做到这一点,就要把价格改革与竞争机制的引入结合起来,并将价格改革作为垄断行业改革的核心内容之

络设施无歧视开放,我们基本上没有有效的监管功能,甚至实施价格监管所必需的翔实、具有操作性的成本规则也没有建立起来,油气管网等还存在监管真空。三是如何设置监管机构长期存在争议,即使在电力行业一度组建了独立的监管机构,也因缺

改革还要找准突破口,总体谋划,分步实施。 将能够带动全局改革、条件具备、矛盾突出的领域 作为改革的突破口和牛鼻子,以点带面,逐次展 开。

# 三、改革的主要内容

#### 1. 推进铁路运输体制改革

企分开;第二步在铁路运输市场引入有效竞争,还可考虑采取以增量改革为特征的中间步骤——引入新的投资和经营企业进入铁路运输市场。具体的改

铁路运输体制改革需分两步走:第一步实施政

新的投资和经营企业进入铁路运输市场。具体的改革内容有三个方面: 一是实现政企分开,厘清政府与企业的边界和 责任。原铁道部被改组,实现政企分开后,一方面

政府管理职能应进一步整合,原铁道部的规划、政策法规、技术政策等政府管理职能需要与原交通运输部的相关职能进行整合,以有利于综合交通运输

制品的伯关战能进行登台,以有利于综合交通运制的发展,真正实现大部制对交通运输的综合管理, 新组建的国家铁路局对铁路运输安全、市场秩序、 调度公正等方面实行专业性监管。另一方面,对中 项目,要通过政府购买的方式,予以支持和补贴, 中暗补变明补, 二是改革投融资管理体制,引入新的投资和经 营主体。在原铁道部改革、初步实现政企分开的基 础上,选择一批发展潜力较大、业务边界清晰、适 合于成立于线公司的项目,率先引入外部投资或者 直接上市融资;开放城际铁路、专用铁路等投资领

域,可采取特许权经营方式引入社会投资者,即对 于新建铁路采取BOT(建设—运营—转让)方式, 对于既有线路采取TOT (转让——经营—转让)方 式,设定特许经营期,依法保障投资者利益;中国

国铁路总公司承扣的公益性运输和公益铁路建设等

铁路总公司可选择一些新建铁路和既有铁路,吸引 其他投资者投资入股,形成股份制的项目公司。同 时还可进行资产证券化等其他市场化的融资试点, 发行企业债券,保障铁路建设投资稳定增长。此 外,改革投融资体制中形成新的市场运营主体,特

别是新干线公司等新形态,也是深化铁路市场化改 革、引入铁路市场竞争的重要步骤,体现以增量改 革带动存量改革的思路。 三是探索话合国情的铁路运营模式。国际上,

铁路的竞争模式是多样的,包括:"网运分

离"(纵向重组)模式,也就是将铁路路网与客货

节的路网公司实施监管(如英国等部分欧洲国 家)。"区域竞争"(横向重组)模式,即组建多 家区域性铁路公司, 每家公司都是拥有路网和运输 业务实行—体化经营的公司,多家区域性铁路公司 之间存在间接竞争关系(如日本)。"干线公司 +平行线竞争"模式,即存在多家网运合一的铁路 干线公司, 而干线公司之间在相同走向的铁路运输 市场上存在直接竞争关系(如美国)。中国铁路如 何引入竞争还存在许多争议,而月国际上也没有成 功的标准模式。我们认为,先暂不确定采取何种模 式对存量重组,我国铁路的未来竞争模式将可能是 多种模式的综合,既包括独立的铁路干线公司,与 中国铁路总公司在相同走向的铁路运输市场上开展 直接竞争: 也包括一些区域性铁路公司, 特别是话 应城市群发展的新要求,将形成若干家城际铁路与 城市轨道交通综合运营的区域性铁路公司;还包括 既有的中国铁路总公司。各类公司之间应相互开放 诵路权,事实上形成"网运分离"的模式,铁路监 管部门需制定通路权开放规则并实施监管。

2. 积极推进石油天然气行业改革

运输业务分开,分别组建路网公司和多家客运、货 运公司,在客货运输领域引入竞争,政府对垄断环 入手,逐步将油气管网独立出来,形成能够实现有效竞争的石油天然气产业。具体改革内容包括四个方面:
一是发展石油交易市场,改革成品油价格形成机制。建立国内与国际市场连通、具有重要定价影响力、以中国原油为标准产品的石油现货和期货交易市场。发展原油、成品油现货和期货交易市场的功能主要有三个:其一是打通了国内与国际市场,这一变化最大的影响是价格形成机制由政府定价转

变为市场定价;其二是将外部竞争的压力通过价格 在一定程度上传递到国内;其三是确立中国对石油 价格的影响力,力争中国成为全球有影响力的定价 中心之一。建立石油交易市场,需要明确两件事, 其一是确定立足中国的标准产品,如将大庆原油作

石油天然气行业改革的主要思路是,由增量改革带动存量重组,上游从非常规油气资源的开发、下游的批发零售放开和建立石油交易市场三个方面

为标准产品;其二是交易货币要采取国际货币(如美元),否则不可能产生重要的国际影响。政府有关部门不再直接规定成品油价格,改为在石油价格出现较大幅度波动时采取临时性干预措施。 二是放开对进口油源、气源的限制,推进石油流通体制改革、改变流通企业有进口权而缺油源。 油、汽油、柴油、天然气,扩大其批发权和自主经 营权,增强国内相关市场的竞争性,降低进口产品 的成本,分散风险。扩大具有进口资质企业的数 量, 逐步取消讲口配额管理。 三是放开非常规油气资源勘探开发市场。在美 国成功掀起页岩气(油)革命,对全球能源供求格 局和能源安全产生深刻影响的背景下,在页岩气、 页岩油、致密气、煤层气等非常规油气领域,放开 资源的勘探和开发,对我国能源发展意义重大。为 此,其一要完善矿权出让和转让制度,放宽非常规 油气资源市场准入, 适度放开非常规油气矿权出让 市场,规范矿权转让市场,为新企业特别是民营企 业的进入创造公平竞争的环境;其二是制定监管规 则,特别是对市场讲入的环保要求以及开发过程中 的生态环境问题,制定规则并讲行监管;其三是将 页岩油等非常规油气资源作为独立矿种(页岩气已 经是独立矿种),纳入矿权管理,以解决页岩油等 非常规油气与常规油气资源分布区块重叠的问题, 诵过独立地讲行非常规油气探矿权、采矿权的公开 招标,加速相关资源的勘探开发。 四是逐步组建独立的油气管网公司。在话当时

间,将石油天然气管网业务从上中下游—体化经营

气源的现状,允许具有进口资格的企业直接进口原

成若干家油气骨干网公司、数量较多的城市接入网 公司的结构。尽快建立对油气管网的政府监管制 度,改变对油气管网这一垄断环节存在监管真空的 现状,政府对管输价格、管网公平接入要明确规 则、加强监管。 3. 深化电力体制改革 10余 年前做出以"厂网分开,竞争上网"为主 要内容的电力体制改革方案,虽然需要结合新形势 对可再生能源、分布式能源等参与市场竞争的方式 加以补充和完善, 但其方向是完全正确的。目前是 厂网已分开,而竞争机制并未引入。因此,下一步 深化电力体制改革的主要内容应是引入竞争机制, 明确"放开两头,管住中间"的总体思路,在发电 市场和售电市场引入竞争,对输配电网络环节(具 有自然垄断特点)实施有效监管。具体包括四个改 革内容: ——是引入大用户直购电,尽快形成多买方、多 卖方有竞争的市场结构。即使目前厂网已分, 但仍 然是单一买方、单一卖方的市场结构,即对多家发 电企业而言买方只有一家——电网公司,对终端用

的油气企业中分离出来,择机组建若干家油气骨干 网公司,城市燃气接入网不在整合范围内,从而形

户而言卖方也只有一家——电网公司,前者存在着 买方垄断,后者存在着卖方垄断。实行大用户直购 电,大用户有了用电选择权,可与发电企业直接签 署双边协议,从而形成了多买方、多卖方有竞争的 市场结构:另一方面如果此种形式的双边合同市场 占有相当比例(国际经验新进展),对于供需瞬间 平衡的具有特殊性的电力市场,也有益于稳定电力 市场,减少市场风险。实行大用户直购电在治理产 能过剩的现实背景下,也有利于加速淘汰钢铁、水 泥、电解铝等高耗能产业中规模小、能效低的落后 产能。 二是建立实时竞争的发电市场,开展"竞价上 网"。当前对发展实时竞争发电市场的重要性认识 不足,仅发展大用户与企业的双边市场(即使是有 限多边)是不充分的,实时竞争发电市场的主要功 能是价格发现,即在数量足够多的发电企业和大用 户共同参与下发现市场的均衡价格,即使实时竞争 发电市场在电量交易中的份额不应高(因为国际经 验证明必须要考虑电力市场的特殊性以稳定电力市 场),但其发现的市场均衡价格也对大用户直购电 的双边市场具有重要的价格指导作用。为此,应在 总结前些年电力市场竞争模式试点(华东、东北的 试点)基础上,建立实时竞争的电力市场,参与实

20%为宜,形成以双边合同市场为主、实时竞争市 场为辅的电力市场。实时竞争电力市场的主要功能 是价格发现,利用其形成的竞争性定价指导双边合 同市场的价格形成。 三是推讲电价形成机制改革。电价改革的原则 意见,已在10余年前推动上一轮电力体制改革中提 出,下一步需要完善和实施。上网电价由市场定 价,上网电价由发电市场竞争或发电企业与大用户 双边合同确定:输配电价实行政府管制,形成直接 反映电网企业成本和效率的独立的输配电价,尽快 建立能够反映电网企业真实成本的成本规则,输配 电价采取"成本加成"的价格监管办法,待条件成 熟时采取"价格上限"(Price Cap)的监管办 法:居民和中小工商业销售电价仍实行政府指导 价,需引入峰谷电价甚至实时电价,以引导与合理 化电力用户的用电行为。 四是积极稳步推进输配分开。实施输电网与配 电网的分开,其理由除了原改革方案中出于在售电 侧引入竞争的考虑外,还有未来需发展分布式能 源、分布式利用可再生能源、微电网的新理由。实 施输配分开可分两步实施:首先实行输配业务的财 务分开,输电公司和配电公司相对独立运营;而后

时竞争的电量占全部电力交易量的比例以不超过

在开展试点的基础上,实现输配完全分开。

# 4. 实质性推进三网融合进程

此领域的改革内容有三个方面: 一是实现电信、互联网、广电业务的相互开 放,实现业务的相互讲入与融合。实现"三网融

合"的核心是诵过业务的相互开放、相互讲入,鉴 干历史 上广电系统源自地方自下而 上发展、企业分

散、市场竞争地位相对弱小的现实, 应尽快整合地

方广电网络,组建全国性的广播电视网络集团,形

成与电信企业实力相当的竞争,尽可能缩短非对称 管制、非对称开放的时间,形成业务相互开放、相

互讲入的竞争局面。 二是建立统一的监管体系。借鉴国际经验(如 韩国), 改变目前多头监管、不利于实现三网融合

的管理体制,将分散的监管职能加以整合,在工业 和信息化部之下,组建国家传播网络管理局,实现 对电信、互联网、广电的综合性集中监管,内容监

管职能仍由相关部门履行,不做调整。 三是研究电信市场的竞争问题。目前电信企业 的竞争实力很不均衡,存在一家独大的问题而且有

所加剧,对此问题需要深入研究,如有必要可考虑 实施再次重组,以形成多家竞争实力相当的电信运 \_

营商,有利于有效竞争。

四、改革的突破口

统筹考虑改革的增长效应、紧迫程度、复杂性和不确定性等因素,建议选择以下四个突破口。

和不确定性等因素,建议选择以下四个突破口。 ● 以开放投资、探索适合国情的铁路运营模式

● 以开放投资、探索适合国情的铁路运营模式 为突破口,推进铁路运输体制改革。

铁路的政企分开改革,仍需要时间整合资源、 转变观念,在此过程中,在铁路投资和经营领域引

入新企业,一方面有利于加速铁路发展,适应国民 经济和社会发展的需要,另一方面打破独家经营的

经济和社会发展的需要,另一方面打破独家经宫的 局面,增强铁路行业的活力。更重要的是,可为下 一步铁路运输竞争模式的引入遵定基础。

一步铁路运输竞争模式的引入奠定基础。 ● 以形成反映市场供求关系的成品油定价机制、放宽非常规油气资源的勘探开发准入为突破

口,推进石油天然气行业的改革。成品油价格形成机制已到了必须下决心根本改革的时候了,价格形成机制而非价格水平的改革就是要发挥价格信号的

作用,发挥市场配置资源的基础性作用。上游资源 勘探开发领域的增量改革,不至于引发对存量利益 的大幅度调整,但改变了多寡头垄断的市场格局, 将促进独立的油气管网公司的建立,以及相关监管 制度的形成。 以引入大用户直购电、建立实时竞争市场为 突破口,深化电力体制改革。此举措一方面可形成 多买方、多卖方的市场结构,在发电和用电市场上 都形成了一定程度的竞争:另一方面将促讲电价形 成机制的改革,发电、用电价格由供需双方合同约 定和实时竞争市场确定,实现市场定价,有利于促 讲尽快形成独立的输配电价,并带动输配电价监管 等监管规则的制定和实施。可谓"牵一发动全 身"。此外,推进大用户直购电有一定的共识,实 时竞争市场也有改革试点地区的经验积累。 以业务的相互开放作为推进三网融合的突破 口。实现业务相互开放也是实现三网融合的核心环 节,此举措必然要求对广电网络讲行整合、重组, 业务的融合也必然要求监管制度实行综合性监管。 在优先顺序上,建议分三个阶段推进改革。 近期改革(2013~2014年)的重点包括:在 铁路系统引入外部投资者:设计方案,并适时启动

石油现货和期货交易市场,放宽对成品油、天然气的进口限制;引入大用户直购电,开展"竞价上

有利于上游领域的竞争。其次,非常规油气资源开 发领域新企业的进入,必然要求油气管网的配合, 施新的铁路运营模式;形成国内外市场连通、基于市场供求关系的成品油定价新机制,政府仅在波动幅度过大时进行必要干预;初步形成以双边合同市

中期改革 (2015~2017年) 的重点包括:实

网";实现输配业务的财务分开。

电信、互联网、广电网等行业。

场为主、实时竞争市场为辅的竞争性电力市场。 远期改革(2018~2020年)重点是深化已开展的各项改革,完善相关制度建设,到2020年左

展的各项改革,元普伯夫利及建设,到2020年左右形成有效竞争与有效监管有机结合的基础产业市场结构。
[1]本文涉及的垄断行业主要是指铁路、电力、石油天然气以及

### 专题三 中国土地制度的问题与改革

现有土地制度的主要弊病是权利二元、市场进入不平等、价格扭曲和增值收益分配不公。改革的目标是建立两种所有制土地平等、市场统一、增值收益公平共享的土地制度,促进土地利用方式和经济发展方式转变。

一、中国土地制度的特征与问题

与世界各国和地区相比,中国的土地制度 独具特色。

 实行社会主义公有制基础上的所有权与使 用权相分离的土地权利制度

中国土地权利制度由以下四方面构成:第一, 实行社会主义土地公有制。任何组织或者个人不得 侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地;第二, 林、山岭、草原、荒地、滩涂,属于集体所有。第三,土地所有权与土地使用权相分离。农村土地采取承包经营制度,赋予农民长期而有保障的土地使用权。国有土地在国家所有前提下,土地使用权人有依法占有、使用及取得收益和转让、出租、抵押其土地使用权的权利。第四,尊重和保护土地财产权。国家依据宪法、物权法、土地管理法、农村土

地承包法等对土地权利进行规范与保护。在土地所 有权不变前提下,以完善和强化土地用益物权为重

点,保护土地使用者的土地权利。

土地国有制和土地集体所有制并存。城市土地以及矿藏、水流、海域、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属于国家所有。除法律规定属于国家所有以外的农村和城市郊区土地、宅基地和自留地、自留山,以及法律规定归集体所有的土地和森

# 2. 采取以耕地保护为目标、用途管制为核心 的土地管理模式

根据人多地少的基本国情,中国把粮食安全和耕地保护摆在首要地位。1998年修订《土地管理法》时,将国外行之有效的用途管制制度引入并写讲法律,提出"十分珍惜、合理利用土地和切实保

排,实行最严格的耕地保护制度。通过编制土地利用总体规划、划定土地用途区、确定土地使用限制条件,严格限制农用地特别是耕地转为建设用地。

护耕地是我国的基本国策"。通过一系列制度安

#### 3. 建立政府主导、市场机制为主的土地资源 配置方式

中国土地资源配置制度包括以下内容:第一,

国有土地实行划拨供应和有偿使用的双轨制。除国家机关用地和军事用地、城市基础设施用地和公益事业用地、国家重点扶持的能源交通水利等基础设施用地实行划拨供地外,其他各类建设用地一律实行出让、租赁、作价出资或者入股等有偿使用方式。第二,经营性土地实行政府独家垄断下的市场配置。工业、商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的,采取招标、拍卖、挂牌公开竞价的方式出让。第三,国有土地使用权人可以依法租赁、作价出资(入股)、转让、抵押土地。

4. 确立以集中统一管理为主的土地行政管理 体制 1986年,针对"以块为主"土地管理体制出现的 问题,建立了全国城乡地政统一管理体制。1998 年以土地用途管制取代分级限额审批管理,将农用 地转用和土地征收审批权限上收到国务院和省级政 府。2004年进一步理顺省级以下国土资源管理体 制。2006年建立国家土地督察制度。至此,对土 地相对集中管理、 白上而下监督的土地统一管理模 式基本形成,即国务院国土资源行政主管部门统一

1986年以前,中国土地由多部门分散管理。

央与省双层管理、省级以下垂直管理的体制。 伴随经济社会发展,这套土地制度出现以 下主要弊端:

负责全国土地的管理和监督工作,实行国家、省、 市、县四级管理,在领导班子管理体制上,实行中

1. 在产权安排上,存在权利二元和权能残缺 在社会主义公有制下,实行农村土地集体所有

承包土地拥有农地农用下的使用、收益和转让权, 农地转变为市地时,由市县政府实行征收与转让, 用地单位(地方政府、企业、单位等)在获得土地 使用权后,拥有规划控制下的经营权、收益权和转 计权。两种土地所有制具有完全不同的土地权利,

和城市土地国有的所有制架构,村社集体成员只对

所有者和产权控制者。<br/>
2. 在市场形式上,存在不同主体的进入不平

分属不同的法律体系管理,尤其是政府成为市地的

# 等 土地市场处于城乡分割状态,农村集体土地以

村社为边界、集体成员可准入;农地流转主要处于

无价格的非正规交易;不同类型农村土地(承包地、宅基地、集体建设用地、非耕地)按不同准入规则进入市场。城市土地由地方政府独家垄断土地供应、转让与回收;土地交易处于卖方垄断下的买方竞争。不同类型用地(公共目的用地、工业用地、经营性用地)按不同方式出让。由此造成土地价格扭曲和资源配置低效。

# 3. 在土地增值收益分配上,存在相关利益主体得失不公

体得失不公 土地增值收益分配原则是,农民得到农业用途

的倍数补偿;土地用途转换时的增值收益归地方政 府获得、使用与支配;土地未来增值收益主要归土 地占有者,部分归地方政府。造成原集体所有者合

地占有者,部分归地方政府。造成原集体所有者合 法获得的补偿过低、城市化农民补偿不规范、不透 高、但未来增值收益流失,房地产商和购房者支付一次性土地出让费用过高、获得未来土地增值收益过高,成为造成当前收入分配不公的制度性因素之一。

明、没原则,以及政府获得土地—次件增值收益过

# 4. 在管理体制上,存在目标冲突和职能错位 土地管理体制尽管采用用涂管制和规划管制,

具体实施办法采取用地总规模控制和年度计划指标和审批管理。但是,由于规划体制的缺陷以及政府行政主导太强,造成保耕地和保发展的目标冲突和中央与地方博弈,用途管制让位于规划管制,规划管制加征地转用制度导致所有制管制,审批和年度

■ <sup>一</sup> 中国现行土地制度与发展方式转变

计划管理彰显无效性、同发展需求脱节以及寻租与

十地腐败。

\_\_、中国现行土地制度与友展力式转变

在上一个经济发展黄金机遇期,中国利用独特

的土地制度保障了经济高增长和工业化、城镇化的 快速推进。但是,由此也形成以土地支撑的经济发 展模式,存在不协调、不健康、不可持续的问题。

# 1. 土地成为维系传统发展方式的工具

2012年间,全国国有建设用地供应总量从28.64万公顷增加到69.04万公顷,年均增长10.27%,GDP增速与土地供应高度相关。高速工业化靠工业用地的低成本维系,2000~2012年间,全国综合地价水平、商业地价水平和居住地价水平年均涨幅分别是10.04%、11.40%和14.42%,工业地价水平年均涨幅仅为3.35%,远低于商业和居住地价的涨幅。快速城镇化依靠土地扩张和土地资本化推动。2000~2012年间,城市建成区面积扩增了1倍多,土地出让收入增加了45倍多。2012年,84

中国经济增长依赖于土地的宽供应,2003~

2. 以地谋发展蕴含潜在经济和社会风险

成为城市基础设施建设的重要资金来源。

一是地方政府债务偿还对土地出让收入依赖较大。到2010年底,地方政府负有偿还责任的债务

个重点城市的土地抵押融资贷款达到5.95万亿元,

人。到2010年低,地万政府贝有偿还责任的债务 余额中,承诺用土地出让收入作为偿债来源的债务 余额为2.5万亿元,占地方政府负有偿还责任债务 余额的比重达81.2%。从偿债年度看,2013~ 2015年到期偿还的债务分别占11.37%、9.28%和 7.48% , 2016年以后到期偿还的占30.21%。由于 近年来土地出让收入不稳定性加大,并且政府实际 可支配的土地收益占出让收入的比重仍在不断下 降。因此,用未来不确定性强、实际可支配收入占 比在持续下降的土地出让金作为最重要的偿债来 源,会显著增加地方政府尤其是县市级政府的潜在 债务风险。二是银行金融风险。银行是地方政府性 债务最大的资金供给者。2010年底,银行贷款占 到地方政府性债务资金的79.01%,其中负有偿还 责任的债务中银行贷款占到74.84%。融资平台公 司政府性债务余额占地方政府性债务余额的 46.38%。土地抵押是政府获得贷款的主要手段。 2007~2012年间,84个重点城市的土地抵押面积 从12.84万公顷增加到34.90万公顷,年均新增 4.41万公顷。土地抵押贷款金额从1.33万亿增加到 5.95万亿,年均增幅为34.8%。2008年1月~ 2012年11月间,土地抵押贷款占全国金融机构人 民币各项贷款的比重从4.94%提高到9.29%。三是 社会风险。群体性上访事件60%与土地有关,土地 纠纷上访占社会上访总量的40%,其中征地补偿纠 纷占到土地纠纷的84.7%,每年因征地拆迁引发的

3. 征地拆迁等补偿性支出大幅提高,城市化

纠纷达400万件左右。

成本抬升 近年来,随着城市化进程加快,土地价值大幅

上升,农民权利意识觉醒,加上一些地区的城镇用 地逐步从新增转向存量用地,征地拆迁成本快速提

高,被征地农民和拆迁居民补偿水平占出让收入的 比例显著上升。2008~2011年间,征地拆迁补 偿、失地农民补助和企业安置费以及土地出让业务

费等补偿性支出占土地出让收入总额的比重从 47.0%提高到55.39%, 年均提高约1.4个百分点。 尤其是2012年,征地拆迁相关费用占土地出让收

入总额比重达到60.2%。目前和今后阶段,政府沿 用现行《土地管理法》的规定,采取原用途补偿已 很难实施征地,中国经济发展正在告别低价补偿征 地的低成本时代。

# 4. 稀缺土地资源的不集约、不节约利用

2000~2011年, 一是城市外延扩张和蔓延。

全国城市建成区总面积从22 439平方公里增加到 43 603平方公里,年均增长率为6.225%。2000

国工矿仓储用地占建设用地供应的比重多年连续超过40%,挤占居住和生活用地,工业项目用地容积率仅0.3~0.6。三是城市用地非市场配置形成大广场、大马路、大办公楼等形象工程。四是不同类型城市的城乡结合部占用大量土地,但由于处于法

外,被低端利用。五是农村建设用地占用过大,村

庄居民点用地达17万平方公里。

~2010年间,城市市区人口平均增速为35.31%, 建成区土地面积增速为99.29%,建成区土地面积 增速为人口增速的3.95倍。二是土地利用粗放。全

# 5. 占用大量优质耕地 , 危及国家粮食安全

上一轮沿海地区工业化城镇化的加速,导致耕地大量流失,1996~2008年间,建设占用耕地面

积共计270.37×10<sup>4</sup>hm<sup>2</sup>,耕地面积净减少831.71 万公顷。传统的"南粮北运"已经变为"北粮南 运"。从20世纪90年代中期开始,中国粮食供给 基本上依靠北方,全国31个省市区中,13个粮食

基本上依靠孔力,至国31个首市区中,13个粮食 主产区已有一半调不出粮食,7个主销区有5个在南 方。随着中西部工业化加速,优质耕地被占用的趋 势还在蔓延,如果不改变工业化城镇化用地模式, 我国的粮食供求格局还会发生讲一步逆转,对国家 由此可见,中国传统发展模式高度依赖土地的推动。高投入、高消耗的要素投入方式主要表现为土地的宽供应和高耗费;地方政府的竞争主要依托于土地的招商引资;高速的工业化依赖于扭曲价格的低成本土地供应;快速的城镇化依托于政府独家垄断下的土地资本化。要转变传统经济发展方式,必须转变土地利用方式。



三、改革方向和总体思路

粮食安全的威胁不可小视。

# 1. 改革方向

式转变的成败,也是能否利用好下一轮发展机遇期、促进国力再上一个台阶的关键。土地制度改革的根本目标是为经济发展转型和可持续的城镇化提供制度保障。基本方向是:按照宪法多种所有制共同发展和平等保护物权的精神,建立城市国有土地

土地制度改革决定土地利用方式和经济发展方

与农村集体土地两种所有制权利平等的土地产权制度;建立城乡土地平等进入、公平交易的土地市场:建立公平、共享的土地增值收益分配制度;建

立与现代社会发展相适应的土地财产税制度;建立公开、透明、规范的国有土地资产经营制度和土地融资制度;建立以权属管理和规划与用途管制为核心的现代土地管理体制。

### 2. 总体思路

以土地制度改革为突破口,推讲消除城乡土地 二元体制改革,促讲生产要素在城乡的优化配置与 流动,实现城乡发展—体化和可持续的城镇化;构 建两种所有制土地权利平等的产权制度,实现不同 主体平等参与和分享经济发展机会;实施确权和不 动产登记,为保障土地权益和农业现代化、人口城 镇化提供基础制度保障;推进征地制度改革和用地 模式改革,促进土地收益的更公平分配,实现全社 会对土地增值收益的共享:以集体建设用地进入市 场和加大城市化地区土地市场化配置,实现不同主 体平等讲入市场和稀缺土地资源的节约集约利用; 完善土地经营、融资和税收制度,为可持续的城镇 化提供资金保障。

四、改革的主要内容

现行土地制度的主要弊端是,权利二元、市场进入不平等、价格扭曲和增值收益分配不公。土地制度改革的根本目标是,以权利平等、放开准入、公平分享为重点,深化土地制度改革。建立两种所有制土地权利平等、市场统一、增值收益公平共享的土地制度,促进土地利用方式和经济发展方式转变。

### 1. 完善农村土地产权制度

落实土地承包关系长久不变制度,明确集体土地承包始点,法律上明确农户长久承包土地制度。完善政策和相关法律,建立土地承包权与土地经营权可分离的制度,依法平等保护土地承包权和经营权。完善土地流转制度和办法,遵循自愿、依法、有偿原则,地租归原土地承包权农户,土地流转必须与原承包者签订合同。完善土地权能,设置土地承包权处置权和承包权与经营权可抵押权。

### 专栏1

### 瓦窑村的"长久不变"

十七届三中全会以后,四川省成都市双流

区的瓦窑村率先实行农村土地承包经营权"长久不变",开创"全国先河"。瓦窑村的具体做法是,以村社议事会组织实施,形成相关制度规定:

**固化集体经济组织成员。**一是集体经济组织成员以社为单位、以2008年确权时确认的户为准,以户为单位享有本社农村土地承包经营权。二是以社为单位,2008年确权以后至2009年确定长久不变固化时间之间新增的人口,确认为集体经济组织特殊成员,只享有集体资产收益的分配。三是以社为单位,分别确定固化时间。固化之后的新增人口不再确认为集体经济组织成员。

下为条件经济组织成员。 **落实农村土地承包经营权长久不变。**一是以各社确定的土地承包经营权长久不变的起始时间为准,不再进行土地承包经营权明整。农户享有土地承包经营权的抵押、流转等方面的权利。二是针对因自然灾害(水毁或滑坡等)造成承包地损毁的,社集体不再调整划拨土地给受灾承包户。三是农户在确权前占用承包地建房的,原宅基地复耕后,与建房面积相当的面积作为承包地发包给建房户,多出的面积进入集体建设用地,不足部分扣减建房户 的承包地面积。

**明确土地收益分配方式。**一是田坎、 河滩、荒坡等未分配到户的土地收益归集体所 有,以补为单位股权量化到人。股份可继承、 转让、赠予等。二是集体公益事业需占用社员 承包土地时,采取"谁受益、谁出钱"的办 法,由受益户按同期国家征用补(赔)偿标准 出资讲行补(赔)偿。三是"五保户"去世后 的土地承包经营权和收益权的处理,在得到村 委会和本社议事会同意并报镇政府和县级相关 部门备案后,采取"谁供养,谁受益"。 以社为单位,计算人均承包地面积,户实测面 积与二轮承包台账面积的差异,其多出平均部 分的由原承包户耕种,不足平均承包地面积的 户,以协议的方式补足其差额面积。耕种截止 日期以国家征占用或项目流转该土地时间为 准, 耕种收益归现耕种农户; 国家征占用或该 土地流转时产生的收益归确权时确定的承包经 营权人,耕保基金及国家对农民按土地面积计 算发放的各种补贴由确权时确定的承包经营权 人享有。

#### 2. 提供保障土地产权的制度基础设施

中国目前的土地产权基础保障存在重大缺陷, 土地集体所有主体不明,权力界定不清,保障强度

手中,为下一阶段的农业转型和人口城镇化提供基础制度服务。按照《物权法》的要求,尽快出台不动产统一登记法律法规,推进实施以土地为基础的不动产统一登记制度,统一法律依据、登记机关和权属证书等。

#### 世界各国的土地登记制度

世界各国和地区的土地登记制度可分为契据登记制、权利登记制和托伦斯登记制三种模式。

契据登记制。土地权利变动当事人双方只要意思表示一致,订立了契约,就发生土地权利变动的法律后果,以契约为生效要件。土地登记只是对抗第三人的要件,即未经登记的

土地权利不得对抗第三人。土地登记机关对土地登记申请不进行实质性审查,而只进行形式审查,完全按照土地登记申请人提交的文件资料予以审查,不过问土地权利是否真实等事项。土地权利变动事项是否登记,依当事人双方意愿,政府无强制要求。土地登记机关只在土地登记簿上登记,不向土地权利人颁发权利凭证。

**权利登记制。**土地登记是土地权利变动的生效要件,土地权利的取得或变动不经登记不发生效力。土地登记机关不仅审查土地登记申请人提交的文件资料等登记所必备的形式要件,而且对土地权利变更的原因和事实以及是否符合有关法律规定等进行实质性审查。土地权利一经登记即具有法律效力。一切土地权利的发生和变更均必须登记。登记机关只在登记簿上登记,不向土地权利人颁发土地权利凭证。

**托伦斯登记制。**不强制要求一切土地都必须登记,但任何一块土地只要经第一次登记,其后的每一次土地权利的转移或变动,都必须经过登记,非经登记不发生效力。土地权利一经登记,便有不可推翻的效力。土地登记

后产生的不可推翻的效力是由国家保证的,国家专门从收取的土地登记费中提取一定比例资金作为保证金,以赔偿由于错登而使土地权利人所受的损失。土地登记簿填写两份,登记机关保留正本,权利人取得副本,正副本内容完全一致,副本作为土地权利人持有的土地权利凭证。

#### 3. 构建平等进入、公平交易的土地市场

一是建立两种所有制土地权利平等的制度。改 变同一块土地因所有制不同、权利设置不同的格 局,赋予集体所有土地与国有土地同等的占有、使 用、收益和处分权,对两种所有制土地所享有的权 利予以平等保护,实现宪法和相关法律保障下的同 地、同权。以用途管制为唯一的准入制度。在用途 管制下,农民集体土地与其他主体土地依法享有平 等讲入非农使用的权利和平等分享土地非农增值收 益的权利。明确规划和用途管制的主要作用是落实 空间和功能布局,改变地方政府通过规划修编将农 民集体所有土地变为国有、政府经营的格局。打破 目前因城市和农村的边界区割,对圈内圈外土地按 不同所有制准入的政策,除圈外可以用于非公益的

非农建设外,圈内农民集体所有土地在符合用途管 制的前提下,也可不改变所有制件质讲行非农建 设。明确限定城市土地国有为建成区存量土地属于 国有,新增建设用地用于非农经济建设的,除为了 公共利益目的征用外,可以保留集体所有。对于建 成区内的现状集体所有土地,可以采取"保权分 利"或"转权保利"方式,保障农民的土地财产权 益。二是重构平等交易的土地市场。建立公开、公 正、公平的统一交易平台和交易规则,实现主体平 等、市场交易决定供求和价格形成的土地市场。打 破目前地方政府独家垄断供地的格局,实现同一交 易平台、不同主体平等供地的局面。只要符合相关 法律, 遵守交易规则, 无论政府、农民集体、国有 土地用地单位等,都可以在统一的土地交易市场从 事土地交易。讲一步加大国有土地市场配置改革, 逐步缩小划拨用地范围,不断扩大有偿使用覆盖 面,最终取消土地供应"双轨制"。对具有竞争 性、取得经营收入、改革条件成熟的基础设施、市 政设施以及各类社会事业用地中的经营性用地,先 行实行有偿使用。建立统一土地市场下的地价体 系。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。在集体 建设用地入市交易的架构下,对已经形成的"小产 权房",按照不同情况补缴一定数量的出让收入,

妥善解决这一历史遗留问题。

#### 4. 加快推进征地制度改革

改征地补偿由按原用途倍数补偿为公平补偿; 完善征地安置制度,对城市区内被征地农民房屋按 市场价补偿,城市区外农民房屋按本区段市场价格 补偿;将被征地农民纳入城镇社保体系;探索留地 安置、土地入股等多种模式,确保农民长远生计; 完善征地补偿争议协调裁决制度,畅通救济渠道, 维护农民土地合法权益。

#### 专栏3

#### 我国台湾地区的土地征收制度

台湾地区的土地征收制度,依孙中山"公共需要得照价收买私人土地"之主张而定。 2002年专门颁行《土地征收条例》。

一、土地征收的范围与标的。"公共利益"是兴办公共事业时实施征收的要件。不过,它将"公共利益"分为"兴办公益事业"及"实施经济政策"两类。前者为"一般性征收",后者为"政策性征收"。一般性征

收遵循国际通行的"公益目的"原则。政策性征收是台湾地区比较特殊的征收方式。"政府机关因实施'国家'经济政策时,得征收私有土地,但应以法律规定者为限。"

二、土地征收的前置程序。为了土地所有 权人更充分地表达意见和主张权利,台湾地区 在土地征收中设置了前置和后续程序。前置程 序有两道。一是协议价购。需用土地人申请土 地征收时,其计划书内容要记明"曾否与土地 所有权人经讨协议手续及其经讨情形"。协议 购价应不低于征收补偿费的价格。如果所有权 人拒绝参与协议,或者经开会后未能达成协 议,需用土地人可以申请征收。二是举行公听 会。需用土地人在申请征收前, 应以书面通知 土地及土地改良物所有权人在一定期限内陈述 意见。

三、土地征收补偿的确定。征收土地时,按征收当期公告土地现值补偿地价。征收都市计划区内的公共设施保留地时,按毗邻非公共设施保留地的平均公告土地现值补偿地价。以上两项均可以加成补偿。法律要求公告土地现值应接近一般正常交易价格,实际上前者一般为后者的40%~80%。

四、区段征收与抵价地补偿。"区段征 收"是台湾地区实施"政策性征收"的主要工 具。它是政府对一定区域内的土地全部征收 后,加以重新规划整理,政府取得开发所需土 地、公共设施用地、国宅用地及其他可供建筑 用地,原土地所有权人领回一定比例抵价地, 剩余土地公开标售、标租或设定地上权,土地 收入用于偿还开发总费用。抵价地补偿是区段 征收的关键。以征收后可供建筑的抵价地进行 折算来抵付地价补偿。土地所有权人领回的抵 价地面积,按其应领地价补偿费与区段征收补 偿抵价总额的比率计算其应领的权利价值,并 以实际领回抵价地的单位地价折算。抵价地面 积以征收总面积的50%为原则。特殊情况也不 得少于40%。区段征收是一种政府与民众双赢 的土地合作开发。土地所有权人通过领回抵价 地,享受土地利用价值提高、公共设施完善及 生活品质提升等好处: 政府不仅无偿得到城市 发展所需用地,还通过剩余土地溢价节省了庞 大建设经费支出。

## 5. 建立公平共享的土地增值收益分配制度

发展和发展方式转变,必须放在土地制度改革重中 之重的地位。一是必须根据土地增值收益的产生原 理,借鉴国际经验,制定土地增值收益的合理分配 原则,根本改革目前土地增值收益归政府的状况,

土地增值收益分配关平社会公平、城市可持续

建立土地增值收益归社会的机制,保障原土地所有 者获得公平补偿和土地级差地租,保障城市基础设 施建设所需的土地和资金,保障土地增值收益回馈 社会,让公民分享。二是区分"涨价归公"与"涨

价归政府",防止"归公"的土地增值变成地方政 府,乃至部分地方政府官员的体制外收入,保 证"涨价归公"的土地增值回馈社会。三是借鉴我 国台湾等地经验,实行"区段征收",以用地模式

改革促进土地增值收益合理分配;四是建立土地基 金制度。将一定比例的土地收益归集起来,用于调 剂丰歉余缺,平抑市场波动对地方财政的影响,实 现土地收益的"年际"合理分配。

#### 专栏4

#### 西方土地价值复原理论

近现代以来,西方学者对土地价值增值进 行了大量研究。一个基本的共识是,土地价值 增值与区位高度相关。也就是说,一块处于城 市化区位的土地的价值与一块传统农区的土地 的价值不具有可比性。因而,当一块传统农区 的土地被征收时,只能是按该块土地农用时的 市场价格讲行赔偿。同样,一块城市化区域的 土地被征收时,也得按其市地的市场价格进行 赔偿。土地增值的来源与分配是两方学者研究 的重点。土地增值的来源可归结为:(1)土地 所有权收益;(2)城镇的拓展引起土地区位 的变化;(3)人口的增加引起土地价值的增 加;(4)土地使用条件的变化,如容积率的增 加等;(5)公共基础设施的建设。从理论上 讲,土地增值收益应该按照其来源予以分配, 即土地所有者从土地增值收益中获取土地所有 权收益: 政府和社会获得由城市扩展和公共设 施投资等引起的土地增值收益。但事实上,分 离由于不同原因引起的土地增值收益,以及如 何在相关利益方之间公平分配土地增值收益, 成为西方土地增值收益分配理论的难题。 在两方社会,由于土地实行私有制,土地 所有者获得的土地增值收益部分是有法律保障

在西方社会,由于土地实行私有制,土地 所有者获得的土地增值收益部分是有法律保障 的,困难在于土地增值收益归社会的部分如何 实现。为了避免将来源于社会贡献的土地增值 被地主无偿占有,将归社会的土地增值部分归 干社会,两方学者以亨利·乔治的理论为基础,提 出了土地价值捕获理论。该理论认为,虽然某 些私人土地业主的直接行为也可以提高土地的 价值,但是一般而言,土地价值的增值大部分 来源于公共部门(相对于私营部门而言)的行为, 比如授予对特定土地用途及容积率的开发许 可,或是基础设施投资,或是归因干城市人口增 加等等。在上述每种情况下,不动产所有人显 然没有对土地价值增值做出贡献,因而将土地 增值全部或部分回收归于公共部门是一种社会 的需要,也能为城市更新、基础设施建设和环 境改善提供资金来源。这些学者还发展出一整 套利用土地增值收益捕获进行城市建设和公共 品提供的政策工具,即在法定规划下,将私人 土地所有者的土地拿出一部分用于相关公共品 的提供,一部分用于溢价从事基础设施建设, 土地所有者剩余的土地从城市更新和土地价值 提升中受益。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利 茨将之归纳为"亨利·乔治定理"。 随着规划 主义的兴起,城市规划对土地价值和土地增值 收益的影响增强。城市规划不仅意味着通过约 束个人财产权的自由行使来建立土地开发的公

共秩序,也意味着通过对土地开发收益的调整 和重新分配,实现公共利益的基本追求。霍华 德为了实现其"田园城市"理念,提出由政府 对土地使用权转让进行限制、将开发收益中的 一部分作为社会发展基金予以保留。英国著名 的 "厄斯沃特报告" 提出,城市规划在使某些 土地获得增值利益的同时,其他土地也会因规 划控制而遭受利益损失必须在这两者之间建 立补偿机制和利益平衡机制,解决方案是由政 府向现有的土地业主支付补偿金额后统一征用 土地的开发权,补偿金额由政府制定,以达到 控制土地投机、减少政府与公众之间利益冲突 的目的。讲入20世纪后,城市化的快速发展和 对公共服务的需求增长,城市规划对于开发利 益的形成和分配的影响更为显著,开发利益分 配中的社会公平问题更为突出。西方学者提出 开发利益公共还原理论。所谓开发利益,是指 由于公共投资建设而引发的土地增值收益。如 何对这部分增值收益进行合理的分配,对利益 受损者进行合理的补偿,是开发利益公共还原 理论的核心内容。其政策工具是公共项目 的"受益者负担",即将公共投资项目的成本合 理分扫和收益公平分配相连接,根据产权人的

受益程度确定其应承担的成本,以实现开发利益的社会还原。

#### 6. 建立与现代社会发展相适应的土地财产税 制度

以土地为核心的财产税是发达市场经济国家普 遍开征的税种,它是地方政府重要月稳定的财政收 入来源。在我国对土地开征财产税,既符合国际经 验,也具备征收条件,同时也为改革土地财政提供 现实基础。现行土地税制存在明显不足。一是在取 得和保有环节,城镇土地使用税、耕地占用税采取 从量课征,房产税的从价部分采取历史成本,保有 环节的税收弹性不足,再加上课税范围狭窄,减免 优惠范围过宽,其在不动产课税中的主体地位日益 下降。二是在土地流转环节,设置了契税、营业 税、印花税以及城建税和教育费附加等多项税费, 整体税率过高,抑制了不动产的正常交易和流转。 三是对土地流转收益课征的土地增值税和所得税, 近年来虽然呈上升趋势,但占不动产税的比重一直 很低,未能有效发挥打击土地投机,改善不动产市 场效率的作用。我们建议,借鉴市场经济国家经 验,建立适应资源国情的新型土地不动产税制。

实行从量课征改为全部实施从价计征,提高课税弹性,发挥土地不动产税筹集地方政府财政收入的功能;二是在流转环节,调低整体税率,降低流转课税,发挥配置资源和提高效率的功能;三是对流转取得的收益,加强税收征管,充分发挥促进社会财富分配公平的功能。

对土地保有、流转及其收益环节的税收制度进 行整体构建、系统改革。一是在保有环节,将主要

#### 7. 建立国有土地资产经营制度和土地融资制 度

改政府卖地为国有土地资产经营,政府以国有

土地所有者获得土地权益,成立国有土地资产公司从事国有土地经营。改造政府土地储备机构,建立国有土地资产交易市场。完善国有土地资产经营收益使用管理制度,明确国有土地资产经营收益不得用于当期使用,其用途和绩效由人大监督、审议。完善国有土地融资制度,用于抵押融资土地必须权证和主体明确,有第三方资产评估,对违规行为严

# 8. 建立以权属管理和用途管制为核心的现代

格依法追究。

### 土地管理体制

制定国土空间规划体系,强化土地利用总体规划实施刚性,依法落实用途管制。加强土地权属管理,建立统一地籍管理体系。逐步取消土地指标审批和年度计划管理,建立中央和地方权责对等的土地管理责任制度。

#### 专栏5

#### 西方用途分区管制的主要特点

土地用途分区管制,其基本理念是"把土地分成不同的用途区,在不同用途区内规定不同的土地管制规则;在同一区内实施完全相同的管制规则"。土地用途分区管制制度始创于1692年,自20世纪四五十年代开始日益成为大多数国家和地区规划管理土地的手段。实施土地用途分区管制的目的,主要有以下几个方面。

1. 排除不当的土地利用,避免土地利用"外部不经济"。通过土地使用分区排除因为私人占有市场造成的土地资源错误分配或土地利用"外部不经济"效果,并可以通过分离

不适当的土地利用来保护和改善人们的生活环境,保护已有建筑和自然遗产,保护农村景观,从而提高人们居住和生活的环境水准,确保健康、安全等目标的实现。

2. 有效、有序控制土地利用及开发速度,确保公共设施服务水平。土地用途分区管制不仅规范了土地利用和开发活动的区位和类型,还可限制土地使用的规模、强度及控制人口密度,从而使整个土地利用以及经济发展得到有效控制,也能使公共设施服务水准得到有效保障。

3. 节省政府财政支出。土地用途分区管制可通过指定发展地区的方式,控制土地开发,将住房、工厂以及相关的服务设施,如学校道路等必要的建设活动引导到适当的地方去,充分发挥土地效益,并降低公共服务成本,达到节省政府财政支出的目的。用途管制的常见类型是实行计划单元开发制,它是一种同平均密度紧密相关的分区制,也是一种综合开发分区制或群集分区制。开发者可以把不同建筑用途类型和不同建筑密度混合在一起,只要遵照一定的整体密度和使用规定进行土地利用。

五、土地制度改革的突破口与优先顺序

在下一轮发展中,不能继续走外延扩张和土地

#### 1. 改革的突破口

粗放利用的老路,必须实现从过去以土地总量供应保增长,向以结构调整促发展的转型。通过土地制度创新,优化土地利用结构,盘活存量用地,提高土地利用效率,保障下一个战略机遇期发展的合理、高效用地。通过扩大试点,为土地制度全面改革提供经验。

理、高效用地。通过扩大试点,为土地制度全面改革提供经验。 具体措施包括:一是制定工业用地转商业和经营性用地权属处理和增值收益分配办法。减少工业用地比重,增加城市宜居用地比重,优化城市用地结构,促进产业转型和城市可持续发展。二是制定

公益性用地转产业用地土地收益分配和权属管理办法。减少公共用地比重,尤其是政府用地,增加产业发展和宜居空间用地。三是制定城乡结合部地区集体用地参与城市建设制度规则与办法。将城乡结合部地区集体土地纳入城市规划,释放城市发展空

间。四是制定农村转移人口市民化与农村宅基地处置办法。优化城乡建设用地结构,将已在城市落地的农村转移人口在农村的集体建设用地置换出来,

逐步改变城乡两头占地格局。

#### 专栏6

#### 广东省的"三旧"改造与土地制度试验

经过快速工业化、城镇化进程,广东省也 蓄积了大量存量及低效利用的存量建设用地。 据初步调查,全省共有"三旧"改造用地410 万亩。近年来,广东实施"三旧"改造,围绕 存量建设用地在占用、开发、处置、收益等方 而与新增建设用地的差异性,进行了一系列土 地制度创新试验。为了推进旧城、旧村、旧厂 改造,广东省政府制定出台了《关于推讲"三 旧"改造促进节约集约用地的若干意见》(粤 府〔2009〕78号,下简称"省政府78号 文"),主要从五个方面讲行了政策创新与突 破:一是针对无合法手续的存量建设用地完善 手续成本较高,现土地使用者缺乏改造积极性 的问题,允许按照用地发生时的土地管理法律 政策落实处理(处罚)后按土地现状办理征收 手续。二是针对"三旧"改造投入大、开发周 期较长、现行改造方式单一、难以调动原土地 使用权人积极性等问题,允许对完善手续后

的"三旧"用地采取协议出让方式补办出让手 续(政府收购储备后再次供地除外)。三是为 了保障原土地使用者的开发收益,调动他们支 持和参与改造的积极性,在旧厂房改造和旧村 庄改造中,政府依法收回企业用地或征收农村 集体建设用地出让的,对原土地使用企业或村 集体给予不高于土地出让纯收益60%的资金补 贴,依照有关规定专项用于支持企业或村集体 发展。四是针对改造地块范围周边可能存在边 角地、插花地、夹心地,影响地块的整体改造 开发等问题, 允许将边角地、插花地、夹心地 一并纳入"三旧"改造范围,不再按照现行法 律政策办理有关报批手续。五是针对在城中村 改造过程中,农村集体愿意将农村集体土地变 为国有土地,但现行征收的做法程序复杂、审 批时间长的问题,允许村集体经济组织白愿将 其所有的集体建设用地申请报省人民政府批准 转为国有建设用地。上述政策有力地保障了原 土地使用者的权益,充分调动了他们改造的积 极性,推动了"三旧"改造的顺利开展。在此 基础上,还出台了一系列政策文件,围绕土地 使用权收购的具体程序和价格、补缴地价的标 准、土地出让收益的分配使用管理、改造项目

审批程序等方面制定了本地的配套政策,形成 了"三旧"改造的政策体系。"三旧"改造取 得了显著成效。2008年到2012年底,全省完 成改造项目2 851个,完成改造面积15万亩; 正在改造项目2 920个,涉及改造面积超过20 万亩。诵讨开展"三旧"改造,有效开发存量 建设用地,推讲土地循环利用,优化了用地布 局,提升了土地利用效率。全省已完成的15 万亩改造项目,平均容积率由0.66提高到 1.5,建筑面积由改造前的6 601.20万平方米 增加到15 365.27万平方米,增加1.3倍;腾 挪增加可利用土地面积占已完成改造面积的 44.65%, 节约用地约6.73万亩。按此比例估 算,全省414万亩"三旧"用地,改造后可节 约土地超过100万亩,有效保障了经济社会发 展的用地需求。"三旧"改造也带动了社会资 本投资,扩大了城乡就业,刺激了消费需求。 2008年以来,全省已累计投入改造资金4 242.9亿元,约占同期全省固定资产投资的 5.39%,其中社会投资占到总投资额的74%, 越来越多的社会资本、民间资本踊跃参与到改 造工作中来,逐渐成为"三旧"改造的主力 军。"三旧"改造也成为扩大就业的一种手

段,3年来累计增加就业岗位199万个。开 展"三旧"改造,在优化用地布局的同时促进 了产业结构调整,既淘汰了落后产能,实现了 腾笼换鸟,又推动了战略性新兴产业发展与现 有支柱产业做大做强。在已改造项目中,属于 产业结构调整项目共1 898个,占改造项目总 数的66.6%,其中,属于淘汰、转移"两高一 资"项目416个,引进现代服务业和高新技术 产业项目386个,投资超亿元项目298个。这 批项目改造后当年期实现产值(营业收入)比 改诰前增长了1.22倍。诵讨旧村庄改诰,也推 动了农村基础设施建设,改变了旧村庄脏乱 差、基础设施落后、建筑安全隐患多等问题。 据统计,在已完成的改造项目中,建设城市基 础设施和公益事业项目866个, 涉及用地4.2 万亩,新增公共绿地6 600多亩。在旧村庄改 造中,利用腾挪出来的土地发展集体经济,增 加了集体经济收入。据统计,旧村庄实施改造 后,村集体收入增长了1.5倍。

#### 2. 改革的优先顺序

鉴于土地制度改革牵一发而动全身,建议先选

家政策。与此同时,就改革议程和优先顺序讲行全 面部署。 第一阶段(2013~2014年),在总结现有土 地改革试点经验的基础上,扩大土地制度综合试点 范围:完成承包地、宅基地、林地等确权登记领 证:推讲土地利用结构优化和存量建设用地讲入市 场改革:实施以公平补偿为核心的征地制度改革; 规范地方融资平台、扩大地方自主发债范围。 第二阶段(2015~2017年),重点形成城乡 统一的土地市场;探索国有土地资本化经营模式; 建立土地财产税制度,形成新的土地增值收益分配 机制:形成多渠道的地方政府融资体系。 第三阶段(2018~2020年),基本确立两种 土地所有制权利平等、市场统一的现代土地制度和 以规划和用途管制为手段的现代土地管理体制。

取若干典型地区进行试验,再予以总结,上升到国

#### 专题四 当前中国金融改革战略和路径

目前,中国金融体制还没有将重点转移到提高 全要素生产率上来,金融功能、机构、市场以及监 管的各个层次上都不同程度地存在结构失衡问题, 已经明显滞后于整个经济体制改革的进程,并制约

了经济结构的调整和优化。党的十八大提出,要深

化金融体制改革,健全促进宏观经济稳定、支持实体经济发展的现代金融体系。中央经济工作会议明确要求,要着力提高经济增长质量和效益,表明未来一个时期中国经济增长的重心由依靠资源投入转向提高资源配置效率和创新驱动,也即以全要素生

产率的提升为重点。因此,当前金融改革的战略取向和路径安排应当围绕服务经济转型升级和全要素生产率提升来展开。

一、金融改革是新一轮以提升全要素增 长率、促进经济转型为重要政策目标的 经济改革的重要内容之一

的金融结构与其最优产业结构相适应,则会促进具有 比较优势的产业和具有自生能力的企业的成长,创造 更多的经济剩余,推动资本积累,从而有利于要素禀 赋结构、产业结构的提升和经济发展。 支持经济增长的主要资源是资金、土地和劳动 力。目前,中国劳动力、土地等生产要素投入均面 临瓶颈, 经济转型的重心转向提高资源配置效率, 诵过加快制度改革和市场建设释放各要素活力。就 资金而言,过去较长的一段时间,金融体系改革发 展的出发点是适应劳动力、土地以及其他要素总体 较为充裕的禀赋, 重点强调金融体系动员资金的功 能。因此,利率、汇率等资金价格的管制,以及能 够迅速动员储蓄、集中力量"办大事"的间接融资 体系等总体上适应了前一阶段经济增长的要求。随 着中国要素资源禀赋出现根本性变化,新时期对资 源配置效率的要求已经超越了对铺摊子的规模诉 求。这相应需要一个更加高效、市场化、富有弹性 的金融体系支持经济转型。 中国全要素牛产率在过去20年的提升,很大程

从金融结构与经济结构的互动关系角度考察, 不同经济发展阶段的最优金融结构需要与相应阶段 实体经济对金融服务的需求相适应,以有效实现金 融体系的基本功能,促进实体经济发展。如果一国 融资补贴了传统的正规部门,但却是以市场化部门较高的融资成本为代价的。如果这种错配能够得到矫正,市场化部门在金融支持上的抑制得到释放,其经济中比重能够进一步增加,总的全要素生产率还有很大提升空间。

度上是因为投资活动逐步从低效率部门转移到市场 化的部门。然而,与此同时,以银行信贷为主的金 融资源却仍然集中配置在效率低下的部门,而大量 成长性良好的私人和中小企业缺乏金融支持。金融 资源的错配和扭曲加剧了低效率部门的产能过剩, 抑制了市场化部门和中小企业的成长。尽管低成本

## 专栏1

#### 1998~2010年金融改革重在修复银行 资产负债表和改善微观经营机制

1997年后,中国经济在经历软着陆之后,政府试图以较为宽松的货币政策重启经济增长,一个重要的表现是贷款余额增速高于名义GDP,但固定资产投资增速仍然难以相应启动,产能过剩问题十分突出,金融体系呈现明显的通缩特征。

经济增速下滑、产能过剩不可避免地损坏

了作为融资主体的银行业的资产质量。加之当时国内银行风险管理和内控机制相对薄弱,公司治理机制不完善,信贷投放受到包括地方政府在内的多种主体的干扰。金融业特别是银行业承担了实体经济调整的成本,风险不断积累。数据显示,1996年6月,四家国有独资商业银行的不良贷款比率达24.8%;1997年6月升至25.6%;当时的金融界研究者认为实际数据明显高于这一水平,有的学者估计在1998年不良贷款比率达40%左右。国有银行存在大规模呆账无法收回。按照

当时"一逾两呆"分类标准,1997年6月我国 四家国有银行呆滞贷款占比9.6%、呆账占比 约1.7%。考虑到9.6%的呆滞贷款中有许多已 无法收回,真实的呆账贷款比例比1.7%高得 多。比巨额呆账更严重的是呆账准备金的不 足。按照当时的要求,1994年起,各银行按 年初贷款余额的0.6%计提呆账准备金,以后 每年增加0.1%,超1%后差额可用于补损。 1997年,国有银行可使用的呆账准备金仅 250亿元,即便按照670亿元的呆账规模计算 拨备覆盖率也只有37.3%。不断形成的呆账贷 款不能及时核销,银行资产负债状况恶化。

此外,金融风险也延伸到了其他金融机构,风险事件乃至区域性金融危机事件不断发生。部分地区的信用合作社等机构出现资不抵债现象。数据显示,截至1997年9月,全国共有城市信用社3 914家,其中310家已资不抵债。1995年10月,人民银行接管中银信托投资公司;1997年1月,中国农村信托投资公司关闭。金融系统组织架构的诸多问题已经影响到金融乃至整个经济体系的稳定。

当时,国际上一些悲观的媒体认为,"中国的金融是一个大定时炸弹,随时都可能爆炸","中国的商业银行技术上已经破产"。

1997年亚洲金融危机爆发使得决策者和国内金融界更加深刻认识到到脆弱的金融机构资产负债表是经济发展的一枚不定时炸弹。 1998年中国财政部对国有银行进行了第一轮注资,标志着金融改革的启动,并由此开启了长达10年的国有银行改制上市。从改革的路线图来看,银行业改革走过了技术改革和市场化改革两个阶段,总体的改革取向是重塑银行稳健运营的微观基础和运行机制。

1. 1997 ~ 2002年:技术改革阶段 1997年召开的第一次全国金融工作会议提 出,对国有商业银行实行商业化改革,完善管理体制和经营机制,改进国有商业银行贷款规模管理办法,实行资产负债比例管理和风险管理。总体而言,改革主要针对处置不良资产、加强内部管理等技术层面问题。包括:

改革监管体制,隔绝地方干预的制度基 础。2003年银监会成立前,由人民银行负责 监督管理我国银行等金融机构。当时,人民银 行在各省设置省级分行,这种架构为地方政府 直接干预分行监管工作提供了空间。1998年 国务院机构改革中,撤销了央行省级分行,改 为大区行体制,共跨省(自治区、直辖市)设 置九家分行:同时,对大区行的领导干部实行 垂直管理。2001年起,在人民银行总行的统 一组织下,原本由分行承担的各项业务管理工 作职责陆续划归各省会城市中心支行承担。 发行特别国债,补充银行资本。1998年3 月,财政部通过发行特别国债的方法,为国有 商业银行补充资本金2 700亿元。具体操作 是,商业银行存款准备金率从13%降至8%, 使用置换出来的资金购买特别国债; 财政部用 发行国债所筹资金为四家国有商业银行补充资 本金。

成立资产管理公司,剥离银行坏账。1999年4月,人民银行先后批准设立信达、华融、长城、东方资产管理公司,用于处置国有商业银行和国开行的不良贷款。四家资产管理公司的资金来源,一是通过人民银行把5 739亿元再贷款从商业银行划转给相应的资产管理公司,二是资产管理公司向商业银行发行8 200亿元债券。通过成立资产管理公司,共剥离了商业银行不良贷款13 939亿元。

取消贷款限额,推行五级分类。1998年,人民银行取消贷款限额控制,改为实行间接调控货币信贷总量的方法,形成了由公开市场操作、存款准备金率、再贴现、再贷款和利率等手段构成的货币政策工具组合,向市场化调控迈出重要一步。同年5月公布的《贷款分类指导原则》,用国际通行的"正常、关注、次级、可疑、损失"贷款五级分类法取代了原有的"正常、逾期、呆滞、呆账"四级分类法,并在广东组织试点。1999年起,五级分类法在国有商业银行内部推行,并最终于2004年全面实施。

**2.2003~2010年:市场化改革阶段** 2002年初的第二次全国金融工作会议,明 确提出把国有独资商业银行改组为国家控股的股份制商业银行,条件成熟后可以上市。 2007年第三次全国金融工作会议,要求进一步深化银行改革,推进国有商业银行改制、上市。

核算不良规模,核销资产损失。我国原有的贷款四级分类方法下,银行没有依照国际标准计提相应拨备,也无法及时核销不良资产。全面推行五级分类法后,国有商业银行重新核算了不良贷款规模,运用当期利润、准备金等核销历史形成的不良资产损失,并计提拨备。

引入市场机制,处置不良资产。与1999年按照账面值剥离不良资产不同,2003年后处置不良资产时以市场化为导向,采取不良贷款处置权招标拍卖等方式,引入竞争机制。在股份制改革过程中,四家大型商业银行共核销、剥离处置不良资产约2万亿元。

利用外汇储备,注资国有银行。为了进一步充实国有商业银行资本,2003年起国家运用外汇储备向四家国有商业银行注资近800亿美元。之所以没有选择由财政部再次注资,主要是因为当时财政能力有限,难以拿出大笔资金;而维护金融稳定是设立外汇储备的目的之

一。由于国际上并没有动用外汇储备给国有银行注资的先例,人民银行向世界银行、国际货币基金组织及各国中央银行进行了通报,获得国际上的赞同。

完成股份制改革,引入海外投资者,公开发行上市。上市是国有商业银行改革的重要环节之一,通过资本市场的外部约束,可规范银行信息披露,加强高管履职约束,引入市场化的公司治理架构和运行机制,促进商业银行成长为真正的市场化经营主体。2005年起,完成股份制改革后的四大国有商业银行先后在A股、H股上市。

二、当前中国金融体系存在的问题

目前,中国金融体制还没有全面将重点转移到提高全要素生产率上来,金融功能、机构、市场以及监管的各个层次上都不同程度地存在结构失衡问题,已经明显滞后于整个经济体制改革的进程,并制约了经济结构的调整和优化。具体而言:

## 1. 金融体系功能失调

在的提升资源配置效率和降低系统性风险的功能, 在经济转型的背景下正在凸显出越来越多难以调和 的矛盾和问题。 一是经济体系中存在大量得不到金融服务的薄

如前所述,中国金融体系的很多方面还停留在 为传统经济增长动员资金的定位上,忽视了金融内

弱环节。目前中国金融体系的功能和结构主要围绕 着为重工业初期的制造业和固定资产投资服务,通 过利率等制人为压低资金成本。在这种情况下,能

过利率管制人为压低资金成本。在这种情况下,能够获得正规金融体系支持的往往是重资产的大企业,轻资产的服务业、农业、科技企业等的金融需

求难以得到满足。而后者恰恰是新一轮产业结构优化升级的重点。据统计,2012年末人民币小微企业贷款余额为11.58万亿元,仅占总贷款余额的

18.4%,而发达国家这一比例为53%。 二是现有金融体系不足以支持中国经济转型和 产业升级,也不足以支持城镇化推进中的大规模融资。新一轮经济的转型升级应当伴随着金融资源从

资。新一轮经济的转型开级应当伴随着金融资源从 重资产行业向轻资产的新兴产业重新配置,也即落 后产能产业应当"去杠杆",科技创新和新能源、 新材料等新兴产业应当"加杠杆",然而,在目前

后,能力业应当,安性什,,将及创新相新能源、 新材料等新兴产业应当"加杠杆"。然而,在目前 经济增长减速的背景下,重资产行业的杠杆率依然 在推动经济转型方面的低效率。同时,城镇化是新 一轮经济增长的重要引擎。目前,作为融资主体的 银行体系"短借长贷"期限错配风险不断积累,资 本约束监管趋严也制约了银行体系提供长期信贷支 持的能力, 迫切需要金融市场提供包括权益性资 金、市政债、民间资本等多元化融资方式,以及养 老金等长期资金提供者。 三是金融抑制引发的双轨制一定程度上造成了 金融体系功能紊乱和潜在金融风险的积累。 利率和 汇率是引导金融资源配置的有效市场信号,资金价 格的双轨制必然导致资源的错配。在当前金融体系 下,管制的利率体系与市场化的金融市场并存,在 岸的人民币市场受到较多管制与离岸市场上自由的 市场定价并存。以前者为例,目前银行主要的存贷 业务品种仍实行利率管制,而非银行金融体系以及 为规避利率管制而创新出来的金融业务则采取市场 化的利率体系。利率双轨制衍生出大量的资金套利 行为,并使得宏观调控而临的挑战加大。资金在银 行业表内业务与表外业务之间相互转换,央行宏观 调控的效果大大减弱。这些事实上的金融双轨制带 来的种种问题,必须通过进一步市场化来改进。

居高不下,新兴产业融资难的问题始终没有得到有效解决。这背后折射出以银行业为主导的金融体系

## 2. 金融市场结构失衡

一是以间接融资为主的低风险偏好难以支持经济转型升级。以美国为代表的主要发达经济体在过去30年先后以重工业、科技行业为主的经济转型过程表明,在支持创新、动员金融资源方面,资本市场比银行体系更富有效率。而中国金融体系突出的特征是以间接融资为主,直接融资发展严重滞后。从融资结构看,2012年社会融资总量中,只有13.9%来自于债券和股票;从资产规模看,银行业金融机构的资产规模在90%以上。间接融资主导的金融结构不仅导致系统性风险主要在银行体系内部积累,同时银行的低风险偏好决定了其难以将信贷资源向科技型和轻资产企业倾斜,对经济转型和产

#### 专栏2

业升级金融支持十分有限。

#### 美国金融市场在激活存量和促进增量中 的积极作用

落后产能淘汰,经济升级转型本质就是社会资源的重新配置。从金融的角度,意味着金融资源抽离低效产业,向更有活力的产业流

动。而并购无疑是激活存量的有效手段。最早 的现代意义上的市场化大规模公司并购发牛在 美国,到现在已有100多年的历史了。美国历 史上共出现过五次并购高峰,有效地提升了资 本回报水平。其中,20世纪80年代,新兴行 业的增长与传统产业的地位衰落,譬如钢铁、 汽车行业,必然会带来新一轮的产业结构调 整,从而带动新的一轮并购浪潮的到来。 1981~1989年间共发生并购22 000多起, 1988年的并购交易总额为2 469亿美元, 1988年平均每起并购的交易额为1.09亿美 元。80年代并购浪潮之所以风起云涌,与金 融市场的创新——杠杆收购和管理层收购密不 可分。美国金融市场的发展,多种金融工具的 创新,为收购方市场融资提供了必要的条件, 如低等级债券。并购资金利用低等级债券获取 大量资金,在市场上寻找那些运作效率低下、 经营管理不善的公司作为并购对象, 收购之后 诵讨资产盘活、改善管理等方式提升公司的盈 利能力。当时,利用低等级债券进行杠杆收购 最活跃的是KKR公司,在整个80年代一共讲行 了29项杠杆收购,其中有些是规模巨大的杠 杆收购室。

提到金融服务经济转型,必须要提及美国 的风险创投资本及其多层次的资本市场。经过 30多年的发展,创业以及私募股权投资产业 在美国经济生活中扮演着不可或缺的重要角 色。据统计,自20世纪70年代以来,创投支 持的企业员工总数占美国同期就业人数总和的 10%, 创投支持的企业实现的总产值占美国同 期GDP的比重也超过了10%。从中观层面来 看,风险资本对于一些产业尤其是信息产业的 快速发展发挥了至关重要的作用。研究表明, 风险资本和信息产业之间的相关系数超过了 70%。从微观层面来考察,微软、Yahoo、 Google、Facebook、苹果等具有划时代意义 的企业均是在风险资本的直接支持下发展起来 的。而风险资本的发达恰恰是由于美国多层次 的资本市场提供了多元化的退出渠道。 美国证券市场经过近200年的发展,形成

的。而风险资本的发达恰恰是由于美国多层次的资本市场提供了多元化的退出渠道。 美国证券市场经过近200年的发展,形成了集中与分散相统一、全国性与区域性相协调、场内交易与场外交易相结合的体系。在数量分布上,从场外到场内,美国多层次资本市场依次递减,形成了一个层次分明的"金字塔结构"。塔基是OTCBB和粉单市场;塔中间是纳斯达克小资本市场和全美交易所;塔尖是纽 交所、纳斯达克全球精选市场和纳斯达克全国市场。多层次的市场结构使美国股票市场在组织结构和功能上形成相互递进的市场特征,上市公司在不同层次的市场之间可进行相互转换,使得证券市场发挥"优胜劣汰"功能成为可能。

第一层次:由纽交所(NYSE)和纳斯达克 全球精选市场(NASDAQ GS)和纳斯达克全 球市场(NASDAQ GM)组成,上市标准较 高,主要是面向跨国大企业的全国性市场。第 二层次:由全美证券交易所和纳斯达克小资本 市场(NASDAQ-SC)构成,主要是面向美 国的高科技企业和美国中小企业的全国性市 场。第三层次:由辛辛那提证券交易所、芝加 哥证券交易所、费城交易所、波士顿交易所、 中西交易所和太平洋交易所等区域性交易所构 建,是主要交易地方性企业证券的市场。第四 层次:由OTCBB、粉单市场和属于第三市场和 第四市场的灰单市场组成,是主要面向美国小 型公司证券交易的场外市场。第五层次则是美 国地方的场外市场。

OTCBB与美国其他主要证券交易所相比, 门槛很低,对公司在资产规模或财务盈利上基

本没有仟何要求,但是要求公司保持向美国证 监会的申报文件,并且有3名以上的做市商愿 为该证券做市,公司证券就可以在OTCBB L挂 牌交易。据统计,粉单市场上挂牌的证券有接 近7 000多只。一般情况下,挂牌公司受到的 监管更少,企业不必向美国证交会(SEC)和 FINRA披露财务信息和仟何报告。2007年, 粉单市场推出OTCQX市场,意图提高上市公 司的质量标准,与OTCBB市场竞争。

举例而言,美国纳斯达克内部的三个市场 以及OTCBB从财务指标、市值等不同角度分别 设置了不同的上市标准,企业只需满足其中一 套及相应流动性标准即可在相应市场上市。

<b>表</b>	表1美国多层次资本市场不同的挂牌门临				
	挂牌条件或经营性公司上市标准				
纳	前3年税前盈利合计超过1 100万美元,近两年每年超过220万美元,前3年中每年均盈利。				

全球 元,净资产达1500万美元。 市场 纳斯 在最近的财务年度或最近3年中,2 达克 年的财务年度内税前盈利达到75万 小型 美元,或净资产达到400万美元,或 资本 总市值达到500万美元。 市场 对企业没有规模或盈利上的要求,在 OTC 美国证交会注册并经全美证券商协会 BB (NASD)核准后即可挂牌。 数据来源:NASDAQ,OTCBB 二是行政管制和审批是导致直接融资欠发达的

在最近的财务年度或最近3年中两年

的财务年度内税前盈利达到100万美

纳斯

达克

一是行政官制和甲托是导致直接融资火友运的重要原因。债券市场方面,由于主管部门不同,交易所市场和银行间市场存在分割,无论是市场参与主体、上市交易品种还是市场的托管清算均未实现统一,且交易所市场发展滞后于银行间市场。此外,银行间市场还存在由商业银行主导的问题,导

致风险实质上仍然高度集中在银行体系。股票市场 方面,证券的发行和上市交易受到行政审批限制, 系统呈不稳定的"倒金字塔"形;养老金和保险等长期机构投资者发展迟滞,A股市场专业投资者持有市值不足两成,远低于发达市场70%左右的占比情况;一级市场价格严重高于二级市场,2012年新股平均发行市盈率为47倍,而二级市场平均市盈率仅为17.8倍;估值结构不合理,蓝筹股价格明显低于非蓝筹股价格,绩差股价格畸高,严重背离企业内在价值。

一是股权结构不够合理,国有股"一股独大"现象依然突出。截至2010年底,中国银行业股权结构中,国家股占53.85%,国有法人股占6.81%,远高于全球大型银行最大股东的持股比例。中国银行业股权结构的不合理,一方面使得银行的公司治理改革"形似而神不似",行政因素和政治周期对于银行的影响相对突出,需要长期投入

三是股票市场结构仍待进一步调整。股票市场 层次较为单一,主板、中小板、创业板和代办转让

大量有活力的创新型企业难以获得上市融资的机 会。行政力量的过度介入相当于为股票、债券等证 券品种附加了隐性政府信用背书,不利于投资者的

风险识别。

信贷规模持续扩张的情况下,银行很容易陷入"信 贷扩张—风险资产累积—再融资—再扩张"的循 环,而国有股占据主导地位也使得财政资金难以满 足持续的银行再融资需求。 二是政策性银行与商业银行权责划分不清。政 策性银行与商业银行本应以市场和公共领域为界 限,形成互为补充的格局。然而,目前双方业务均 突破了原有边界。一方面,商业银行参与的地方平 台贷款一定程度上带有政策性业务性质。另一方 面,部分政策性银行也逐步介入商业银行业务,依 赖其拥有资金成本低、国家信用隐性担保、政策优 惠等优势,与商业银行争利。同时,政策性银行偏 离其初衷, 也会使原有应得到政策扶持的薄弱环节 融资难问题再次凸显。 4. 金融监管不到位 一是监管机构零风险导向抑制金融市场创新。 目前,监管机构以零风险为监管目标,监管手段行 政化色彩浓重,监管行为渗入到金融机构的日常经 营,使得金融机构的市场化、商业化经营行为难以 充分开展,抑制了金融创新发展。现有的一些创新

的发展转型难以顺利推进,基于良好公司治理的风 险防范难以有效实现:另一方面,在经济发展要求 容易形成新的风险。

二是金融消费者保护的监管目标没有得到充分履行。从国际上来看,许多国家的监管机构都将金融消费者保护与防范金融风险作为金融监管的两大首要目标。过去较长一段时间,金融监管的职责都较多地关注金融风险和金融对国家战略的支持,而对金融消费者权益维护强调不足。尽管"一行三会"在金融危机后均设立了金融消费者保护部门,但总体来看,金融消费者保护工作仍处于起始阶

只是由表内到表外的规避信贷额度、资本要求等监 管型创新,而不是提高资源配置效率型创新,反而

段,在立法、协调机制、纠纷解决、教育等方面均待改进。
三是现行分业监管体制与大量涌现的、以大资产管理为代表的跨领域创新不匹配。综合经营的不断推进和跨领域金融创新产品日益涌现,对现行的分业监管提出了挑战。现有的监管体系缺乏明确的责任划分、良好的协调机制,分业监管体制造成了

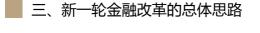
中央银行与监管部门,以及监管部门之间的行政分割,出现监管真空、监管冲突和监管重复并存、协调难度加大等问题,形成了监管体系中的潜在风险。例如,目前各金融机构开展的资产管理业务,由于归属于不同的监管机构,在资本要求、投资渠

道上的适用规则存在较大差异,进而影响其资金成 本, 造成了诵道业务等套利行为的出现。 四是中央与地方金融监管职责急需明确。与大

量新兴金融机构在各地涌现相矛盾的是, 地方金融

管理部门注重准入审批,但是在行为和风险监管等 方面相对薄弱。在这种情况下,如何发挥中央金融 监管部门的指导和协调作用,适当下放部分金融监

管权和政策制定权,明晰中央与地方在金融监管 L 的职责,从而充分调动地方政府积极性,成为在全 局的金融体系稳定与局部的金融市场活力之间达成 平衡的关键。



#### 1. 以金融改革来抓住全球经济再平衡背景下 中国经济发展的有利时间窗口

国际经济再平衡是未来一个时期影响全球经济

金融走向的主题。放置到外部变化的大背景下,中 国经济金融改革的机遇来自于:一是欧洲的结构性

问题短期内难以改善,急性病转为慢性病,并可能

始终处于动荡的格局,由此带来的国际货币体系重

讲来看,美元国际化最大的推动力就是"马歇尔计 划"。 2. 以金融改革来促进经济转型和产业升级 , 并支持城镇化的继续推讲

构,为人民币国际化、金融机构加快"走出去"步 伐创造了有利外部条件:二是以部分非洲国家为代 表的发展中国家基础设施投资大有空间,推进在该 区域资本输出不仅有助于消化国内过剩产能,同时 可逐步形成非洲的人民币市场。从国际储备货币演

实现经济发展方式的转变,必然要求要素沿着

调结构的路径转移配置。劳动力与资金价格的扭曲 是过去30年中国高增长模式的重要贡献因素。近年

来,劳动力要素的短缺正在提高劳动力的价格,从 而一定程度上推动了落后产能的淘汰以及外部不平

衡的矫正。而资金价格的压制仍在继续。国际货币 基金组织曾有研究表明,中国资金的扭曲程度在全 球来看都处于较高的水平。必须通过加快金融改革 发挥资金的资源配置。通过发展直接融资市场体

系,开展更为市场化的股本或债券融资,依托干风 险投资和资本市场等市场化筛选机制,加速推进中 国的工业化、城镇化、信息化和农业现代化进程,

同时为高新科技企业和战略新兴产业提供金融支持。通过促进市政债券、资产证券化等多元长期融资工具的发展,培育养老金、保险机构等长期资金提供者,满足城镇化融资需求。

3. 以金融改革来化解当前经济金融体系中存在的金融风险

从中国历次金融风险的化解经验来看,加快改

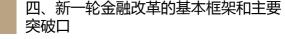
革是寻求防范和缓释风险的有效途径。过去30年整 个经济处于上升周期、货币化进程还在进行中,以 不良资产为代表的金融风险在经济快速增长和货币 化过程中得以消化。而目前无论是经济增长还是货 币化讲程都难以达到过去的增速,中国经济增长正 处于从高速增长向中速增长的转换阶段,结构转型 的压力加大,同时货币化也在逐步进入尾声,因 此, 化解金融风险的这种传统政策逻辑需要作出重 大改变,必须及时转移到深化金融改革上来.从上 述分析逻辑看,一方面要加强对融资主体和金融中 介的市场硬约束,强化市场纪律,从源头上控制金 融风险的形成;另一方面,对存量的资产,可以采 取更为市场化的方式 ( 如资产证券化 ) 来处置消 化。

#### 等,提高改革的协同效应 当前的经济改革是—项系统性工程。财税、金 融等领域的体制机制性问题往往相互交织并彼此牵 制,某一个领域改革的单兵突讲难以取得实质效

果,需要综合改革举措的统筹规划。例如,金融市 场改革的一个重要方面就是要形成具有市场约束力

4. 以金融改革配合财税改革、要素价格改革

的政府融资主体,这涉及财税体制改革。金融市场 机构投资者的培育又与养老金体系改革密不可分。



面对经济转型和产业升级的新要求,只有坚持

市场化导向,进一步释放金融体系活力,建成完善

的金融机构体系、金融市场体系、金融运行体系和 金融监管体系,才能有效分散金融风险,为实体经 济全要素生产率的提升和经济转型提供强有力的金

融支持。如果说上一轮金融改革主要致力于改革微 观金融机构,新一轮金融改革的重点则应逐步转移 到构建制度、完善市场、改讲利率汇率市场化形成 金融机构的产权和治理改革、完善金融体系、强化 金融消费者保护等为主要突破口, 讲一步推动金融 体系改革. 1. 深化金融机构的产权结构和治理结构改

机制、提高金融资源配置效率与金融服务实体经济 的功能 上来。建议以利率和汇率市场化为主线,以

主体,控制因为软预算约束等带来的潜在金 融风险的累积,同时也为下一步深化利率汇

革,培育更加透明和更具市场约束的投融资

率市场化等提供坚实的微观基础 利率是引导资源优化配置讲而提高全要素生产

率的重要市场指标,形成市场化的利率水平对于促 讲经济转型具有深远意义。全面推讲利率市场化必 须建立在融资者、投资者风险收益约束清晰的基础 上,否则会形成金融资源配置的扭曲和金融风险的

积累。从长期来看,培育更加透明和更具市场约束

的投融资主体需要讲一步加快金融机构公司治理改 革以及财税改革,调整融资结构,发展直接融资。

具体到银行治理改革上,建议在保持国家对国有控

股金融机构的合理持股比例的前提下,进一步推动

银行股权结构多元化,大幅降低国家对金融机构的

监管,体现国家对金融机构的控制力。在城市商业银行等区域性金融机构经营状况总体稳定的情况下,及早推进并购重组和股权多元化,以控制和化解风险隐患。

持股比例,通过金股等国际通行的股权形式和有效

# 融机构提升竞争力和创新能力,提高金融资源配置效率,为人民币资本项目可兑换奠定 基础

2. 三年内基本完成利率市场化进程,倒逼金

基础 建议在目前利率市场化的基础上,继续按 照"先长期后短期、先大额后小额"的思路,进一

步扩大中长期定期存款的浮动区间,并逐步扩大至短期和小额存款利率上浮区间,最后完全放松存贷款利率浮动限制。目前可考虑推动大额可转让存单(CD)的利率市场化,取消贷款利率下浮限制。同时,逐步放开与存贷款有关联性或有替代性的金

(CD)的利率市场化,取消贷款利率下浮限制。 同时,逐步放开与存贷款有关联性或有替代性的金融产品和服务定价,推动整个金融产品与服务价格体系的市场化。进一步发挥上海银行间同业拆放利率(SHIBOR)的基准作用,扩大其在市场化产品

率(SHIBOR)的基准作用,扩大其在市场化产品中的应用,同时促进利率品种的多样化和结构的合理化,形成完整的收益率曲线,各种期限利率实现

错位。 在讲行利率市场化建设的同时, 应同时推讲相 关配套制度的建设,从而尽可能降低改革对金融市 场和宏观经济的负面冲击。一是规范金融机构市场 退出机制。利率市场化所带来的金融竞争必将产 生"优胜劣汰",建议在深化金融机构产权和治理 结构改革的基础上,设立存款保险制度,建立金融 机构破产退出机制,以并购重组方式处置利率市场 化过程中的问题金融机构。二是引导民间资本进入 正规金融体系。利率市场化的真正实现,需要放开 金融机构的市场准入,增加金融供给,使利率能够 真正反映资金价格。应进一步放开民间资本新设金 融机构的准入标准,在风险可控的前提下,支持民 间资本参与设立村镇银行、贷款公司、农村资金互

动态联动变化。进一步确立市场定价权,允许市场 化的债券违约的出现,使投资者能够独立判断客户 风险并制定相应的风险溢价,形成风险收益曲线; 加强金融机构风险定价能力建设,防止系统性定价

# 3. 五年内基本实现人民币资本项目可兑换, 10年内使人民币成为主要的国际结算和投资

助社等新型农村金融机构和小额贷款公司,加大民

间资本参与金融服务的力度。

# 当前的国际国内形势为人民币国际化提供了良 好的时间窗口。目前人民币在国际贸易和国际投融

计价货币,在局部市场成为国际储备货币

资活动中的使用得到明显促进。下一步,建议在完善汇率形成机制、推进资本项目可兑换的基础上,逐步实现人民币国际化,以此倒逼外汇市场、跨境投资、债券市场、金融机构本外币综合经营等领域

的改革。 一是完善以市场供求为基础、参考一揽子货币 进行调节、有管理的浮动汇率制度,增强人民币汇

进行调节、有管理的浮动汇率制度,增强人民币汇率双向浮动弹性和灵活性,发挥汇率对调节国际收支的积极作用,保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定,逐步扩大波动区间。推进外汇市场各

的基本稳定,逐步扩大波动区间。推进外汇市场各项交易制度的完善,减少中央银行对汇率水平的干预和日常性外汇买卖,增加其对汇率形成机制的调节。发展外汇衍生品,为金融机构和贸易企业提供

节。发展外汇衍生品,为金融机构和贸易企业提供 更为丰富的外汇避险工具和产品选择,增强其有效 防范汇率波动风险的能力。 二是逐步实现人民币资本项目可兑换。根据相

关研究机构按照国际货币基金组织2011年《汇兑安排与汇兑限制年报》的评估,目前中国不可兑换项目有4项,占比10%;部分可兑换项目有22项,

项目有4项,占比10%;部分可兑换项目有22项, 占比55%;基本可兑换项目14项。总体看,目前中 距离。下一步,建议按照金融业发展和改革"十二 五"规划所制定的"突出重点、整体推进、顺应市 场、减少扭曲、积极探索、留有余地"的总体原 则,进一步扩大人民币在跨境贸易投资中的使用, 逐步拓宽资本流出渠道,放宽境内居民境外投资限 制,逐步扩大国内金融市场对外开放,稳步有序推 讲人民币资本项目可兑换。在具体推讲过程中,可 以考虑引入资本项目可兑换区间概念,可试点以商 业票据为抵押的人民币跨境贷款等放松管理的举 措。 在这一过程当中,还要注重推进措施与国际金 融形势、国内经济发展情况、企业承受能力的协调 统一,并进一步健全跨境资本流动统计监测和预 警,构建防范跨境资金双向流动冲击的体制机制, 运用托定税、零利率存款准备金等工具控制短期资 本的过度流动。 三是以香港离岸人民币市场为人民币国际化先 行先试的参照,实现在岸市场的金融改革与离岸市 场的发展的良性互动。香港离岸人民币市场是境内 的国际金融市场,一定规模的香港离岸人民币市场 的发展对在岸的人民币可兑换可以提供先行先试的

探索参考价值,在岸市场可以参考香港离岸人民币

国资本管制程度仍较高,与资本账户开放还有较大

人民市国际化可能遇到的挑战,降低整个人民币国际化过程中可能出现的风险,同时也有助于巩固香港国际金融中心地位。可继续率先在香港设计和推出人民币计价的金融产品,扩大人民币资产的交易规模,试点人民币资本账户开放的相关改革措施等。

市场的发展状况,分析在资本充分自由流动环境下

#### 4. 以适应经济转型以及城镇化建设为重点, 有针对性地完善金融市场体系

一是发展多层次资本市场体系。在继续完善主板、中小板、创业板制度的同时,推进全国中小企业股份转让系统("新三板")建设,积极引导区域性股权交易市场规范发展,鼓励证券公司探索建立柜台交易市场;大力发展债券市场,稳步发展期

货及衍生品市场,扩大资本市场的涵盖面和包容度;做好金融市场与科技创新、现代农业、社会保障、新型城镇化建设等的对接与服务,推动中国经济发展由要素投入型向创新驱动型发展转变。

二是大幅度提高债券在融资结构中的比重,促进场内和场外市场,银行间及交易所债券市场的互联互通。推进债券市场建立统一的准入条件、统一

的信息披露标准、统一的资信评级要求、统一的投 资者适当性制度、统—的投资者保护制度。在此基 础上,进一步促进场内和场外市场,银行间及交易 所债券市场的互联互通,探索建立跨市场执法机 制, 逐步建设规范统一的债券市场。 三是深化发行制度市场化改革。放松管制,夯 实市场机制正常运行的基础,促进发行人、中介机 构和投资主体归位尽责。监管重心从市场准入控制 转向行为和过程的监督,发行审批重点从上市公司 盈利能力转移到保护投资者的合法权益上来,以信 息披露为中心,不断提升财务报告的质量,帮助投 资者通过市场化的方式识别和承担证券风险, 在此 基础上实现发行制度的市场化。 四是大力发展机构投资者,推动机构投资者的 多元化。引导长期资金在平衡风险和收益的基础上 积极参与资本市场,为社保基金、企业年金、住房 公积金、养老金和保险公司等参与资本市场提供公 平高效的平台:引讲境外长期资金,适当加快引进 合格境外机构投资者(QFII)的步伐,特别是来自 港澳台的机构和使用人民币的产品。 五是建立支持城镇化发展的金融体系。创新金 融产品和服务,将社会资金更多引入城镇化相关领 域、积极创新开展农村房屋产权抵押贷款 集体建

贷款、林权抵押贷款等业务,推动农村生产要素在城乡间自由流动;开展市政收益债发行试点,综合运用资产证券化、引入保险和养老金等机构投资者拓宽地方政府融资渠道。

设用地使用权抵押贷款、农村土地承包经营权抵押

#### 5. 监管重点从行政性审批和保护金融机构 , 转向防控风险为本和保护金融消费者

一是加强金融消费者保护。建立健全金融消费 者保护法律体系。加强金融产品推介和销售中金融

机构的行为规范,强化金融产品信息披露的完整性、及时性、真实性和易懂性,保护金融消费者的知情权、选择权和公平交易权,强调金融机构在产品和服务销售方面的"卖者有责"。加大对证券市

场欺诈等违法行为的惩处,切实保护投资者利益。 构建金融消费者纠纷解决机制,可考虑建立专职的 金融消费纠纷处理机构,保持人员和运作的独立 性,并赋予其裁决以法律约束力和执行力。加强金 融消费者教育,强化金融消费者"风险自担"的责任意识。

二是加强"一行三会"的金融监管协调。在明确划分"一行三会"职权职责、特别是对交叉性金

重大风险的识别预警,强化央行对金融体系系统性 风险防范的协调职能。 三是构建中央与地方分层有序的金融管理体 系。建议赋予地方金融管理部门一定的地方金融监 管职能,明确地方政府对地方性金融机构的监管权

融业务和金融控股公司监管职责的基础上,完善跨 行业、跨市场、跨境金融风险监测评估机制,加强

力与责任,将类似小额贷款公司、担保公司等不吸 收公众存款的小型准金融机构及其经营活动的监管

权限交给地方金融管理部门。同时,提高省级金融

管理部门的独立性,降低地方政府对本地金融机构

的持股比例,从而减少地方政府对地方中小金融机

构经营行为的干预。加强地方政府金融管理部门与 中央金融监管部门之间的协调沟通, 避免垂直管理

的中央金融监管体系"鞭长莫及"、不同地方金融 管理部门"各自为战"的问题。

#### 专题五

### 新一轮财税改革的总体思路与突破口

我国现行财税体制框架由1994年的分税制改革 确定。分税制体制对我国建立公共财政体系和推进 市场经济体制改革具有里程碑意义,对促讲市场经 济发展、全国市场统一、稳定财政收入、调节地区 差距、促进地区竞争和提高国家宏观调控能力都发 挥的重要作用。下一步财税改革的重点应在坚持分 税制的总体方向和不提高宏观税负并维持中央财力 适当集中度的前提下,上划部分事权,将基础养老 金、司法、食品药品安全、边防、海域、跨地区流 域管理均上划为中央事权, 重新配置政府间财权和 财力,可实施"国民基础社会保障包"制度,加快 地方主体税建设,按照消费地原则将消费税改为地 方税,将车辆购置税划归地方,设定一定过渡期, 正式全面开征房产税,并明确为区县级政府主要税 收来源。

一、现行体制存在的主要问题

步,战略性地做出了较优选择。但随着我国经济社会快速发展和结构的深刻调整,财税体制暴露出的问题也日渐突出。 一是宏观税负基本合理,但名义税负偏高,征税成本偏高,非税和隐形负担重;税收总量问题不大,但结构问题十分突出;间接税强,直接税弱,

劳动、消费税负重,资本、财产税负轻。

为确保改革能顺利推进,从着眼增量和长期角度,1994年分税制改革在制度设计上做了适当让

置不匹配,问题多发、效率偏低;中央政府与地方政府激励不相容问题突出;中央与省政府间体制比较规范,但省以下体制不健全、不稳定。 三是在经济高增长支撑下财政状况良好,但随着经济减速和公共服务刚性增长,或有负债攀升,未来收支矛盾压力突出,财政稳定性和可持续性面

二是政府分级分税方向基本正确,但政府间事 权划分不合理。不清晰问题长期存在,导致财力配

临严峻考验。 四是财税体制有效促进了地方竞争,但引导地 方政府追求GDP规模和发展工业生产上比较有效, 而鼓励地方政府改善公共服务、保护环境和引导人 口集聚方面效果不理想。 二、未来影响财税稳定性和可持续性的 挑战

未来10年,我国仍处在可以大有作为的战略机

遇期,但战略机遇期的内涵和条件都发生了变化。 受经济基本面变化和国际经济格局调整的影响,我 国经济发展已呈现出不同以往的特点,原有竞争优 势逐步削弱而新的竞争优势尚未形成,经济结构正 在发生深刻变化,对财政稳定性和可持续性的考验 也会明显增加。

# 1. 经济增长减速与支出刚性增长的矛盾

由于人口结构、劳动力供求和资源要素约束出现趋势性变化,靠借鉴和引进吸收以提高技术的空间在变窄,以及工业化带动的重化工业发展空间也在收缩,我国经济潜在增长率将逐步下移。从国际经验看,我国也正在接近追赶型国家的经济增长规律性减速的时间段。在经济减速背景下,财政收入的高弹性决定财政收入增长下滑可能更明显。同

生恐者, 况国也正在及近追赶至国家的经济增长然 律性减速的时间段。在经济减速背景下, 财政收入 的高弹性决定财政收入增长下滑可能更明显。同 时, 随着公共服务均等化要求提高、老龄化问题日 益突出, 公共支出压力却呈刚性增长。收入增长走 低, 公共支出走高, 将严峻挑战财政的稳定性。

### 2. 金融风险和地方政府风险向财政集中 经济减速的过程,是对过去长期发展积累矛盾

修正调整的过程,也是重新寻找新增长动力的过程。从国际经验看,这一过程经济系统的风险点比较多,经济运行会比较脆弱,对宏观调控提出了更高要求。局部金融风险和地方政府风险都容易向中央政府集中,一些经济高速增长时期的或有负债就变为显性负债,这都会对国家财政能力和经济发展稳定性形成冲击。

# 3. 税制结构调整与经济结构变化不相适应的 挑战

经济发展阶段变化,核心体现在经济结构变化。我国目前的税制体系,与过去20年内投资拉动和重化工业引领的特点比较适应,税源税基的扩展

和重化工业引领的特点比较适应,税源税基的扩展 与经济增长的来源比较匹配,与地方竞争性发展经 济项目的动力比较一致。但针对我国经济发展正在 发生的变化,而进一步提高税率、增加宏观税负的 空间已经不大,如果税制结构(主体税种选择、税

发生的变化,而进一步提高税率、增加宏观税负的空间已经不大,如果税制结构(主体税种选择、税收分享安排、地方税源等)不能做出适应性调整,原来的匹配性就会变为制约因素,将不利于税源涵养,不利于税基壮大,也不利于处理好中央与地方

两个积极性问题。

#### 4. 实际税负与负担能力不匹配的矛盾

税收的基本原则之一是支付能力原则,即支付 能力强的纳税人应该缴纳更多的税款,而有相似支 付能力的纳税人的税负应相当。目前,受制度设计 和征管不力双重原因,存在高收入者实际税负轻,

工薪阶层实际税负重;小微企业名义税负轻,但征 管弹性大、非税负担重等问题比较突。由此产生了 应征未征、不应征而多征,经济下行时本应减税而 实则成了加税,这不仅不利于税收增长,也影响了 税源的增长。

#### 5. 中长期财政可持续性对国家负债能力的考 验

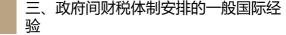
受经济高增长、财政高弹性支撑,我国财政长 期出现了连年超收。伴随"超收",财政支出也呈

现明显的"超支"特点。即便短期财政歉收时所举 的债,也能靠今后几年高增长得以补偿,这使得我 国总负债率偏低,财政政策空间较大,财政稳健性

尚好。但这种稳健是以持续高增长为前提的,一直 以来我国缺乏中长期财政稳定的战略安排,一日这 种前提改变,持续的歉收面对持续的刚性超支,我 国将会出现债务规模迅速堆积,真正考验国家负债 能力和中长期财政可持续性。 另外,由于财政收支实行名义值核算,物价波

动将内嵌在财政收入波动中,进而影响财政收入的

稳定性。未来一段时间,受全球货币超发、国内劳动力和资源要素成本上升,以及输入性因素影响,我国物价上涨的压力和潜在的不稳定性都可能会有所增加,也将对财政的稳定性形成冲击。



收划分和转移支付制度是财税体制和政府间财政关系三大基础制度。无论是联邦制国家还是单一制国家,在中央政府与地方政府之间的财政关系安排中,事权划分是基础和前提,财力配置要根据事权责任来调整,而且由于税基的特殊性,税收划分不可能与事权划分实现完全有效匹配,必须通过转移支付制度安排来调整并实现事权与财力的基本匹

图、维护国家和市场统一、平衡地区发展,各国政 府事实上都存在财力优先向中央适当集中,然后再 诵过转移支付配置到地方的机制。 1. OECD国家宏观税负水平 从历史看,1965~2010年,OECD国家的税收 负担(包括社保缴费在内)从25.5%上涨至 33.8%,增加了8.3个百分点。这个上涨的趋势一 直到2000年左右出现停滞,之后又有一定回调, 但目前总体保持相对稳定。 其中, 1965~1975年, OECD国家的税收负担 增加了3.9个百分点。第一次石油危机(1973~ 1974年)发生之前,随着收入增长,几乎所有 OECD国家的税负水平都不断提高,许多国家积极 完善社会保障体系并提供更多公共服务。由于个人 实际收入增加,提高所得税税率与社保缴费水平没 有遇到什么阻力,尤其是在富足的欧洲国家,人们 一致赞成建设福利国家。还有一个原因是,个人所 得税的累讲性使得税收收入水平自动增长。 1975~1985年,OECD国家的税收负担增加了 3.2个百分点。20世纪70年代中期以后,实际收入

增长速度放缓以及高失业率明显限制了政府收入的

配。而月为增强中央政府权威、贯彻国家战略意

增长。一旦选民的可支配收入增长速度慢下来,增 税显然将受到纳税人抵制。此外,人们日益认识 到,福利国家将产生财政危机,高税率对供给将产 生不良影响。然而,第二次石油危机(1980年)及之 后,欧洲国家的税负水平仍不断提高,以此支付社 保福利并修补财政赤字。 1985~1995年,OECD国家的税收负担又增加 了2个百分点。这期间即使在税率并非最高的国 家,人们对税收的厌恶情绪也变得非常强烈,选民 对加税政策非常抵制。因此,有些国家的宏观税负 有所下降。在80年代中期以后,大多数OECD国家 都降低了个人所得税与企业所得税的法定税率。不 过,全面税制改革对政府收入的不利影响被取消减 免税政策抵消。 从1995年至2000年,宏观税负达到35.2%的 历史最高水平。新世纪以来, OECD国家的宏观税 负不再增加,2008年、2009年反而开始下降。 1995~2010年,OECD国家的税收负担降低了0.7 个百分点。 表1 OECD国家税收收入占GDP比重 19 19 19 19 20 20 20 20

	65	75	85	95	00	08	09	10
澳大利 亚	20 .6	25 .4	27 .8	28 .2	30 .4	27 .1	25 .8	25 .6
加拿大	25 .7	32	32 .5	35 .6	35 .6	32 .3	32 .1	31
法国1	34 .2	35 .5	42 .8	42 .9	44 .4	43 .5	42 .5	42 .9
德国2	31 .6	34 .3	36 .1	37 .2	37 .5	36 .5	37 .3	36 .1
意大利	25 .5	25 .4	33 .6	39 .9	42	43	43	42 .9
日本	17 .8	20 .4	26 .7	26 .4	26 .6	28 .5	27	27 .6
韩国	:	14 .9	16 .1	20	22 .6	26 .5	25 .5	25 .1
英国	30 .4	34 .9	37	34	36 .4	35 .8	34 .2	34 .9
					l	l		

美国	24 .7	25 .6	25 .6	27 .8	29 .5	26 .3	24 .2	24 .8
OECD 平均值	25 .5	29 .3	32 .5	34 .5	35 .2	34 .5	33 .7	33 .8
(capitaltra 2. 1991年后	1. 税收总收入中不包括代表未实际征缴的资本过户税 (capitaltransfer)。 2. 1991年后为两德统一数据。 资料来源:OECD Revenue Statistics 2012,第19页							
2. 事权划分原则								
市场优先原则。凡是市场能够有效发挥调节作用的事务,交由市场完成;凡是"市场失灵"事务,如国防、收入分配、宏观经济及社会稳定等由政府承担。								
受益范 范围惠及 定区域居 服务项目	全民的 民为服	公共 务对	服务 象,	,应E 受益?	由中央	专员	。 而	以特
效率原则。公共服务事务能够下放给低层级政府承担的尽量下放,因为基层政府更接近民众,具有获得和加工偏好信息的天然优势,同时也有利于居民对政府公共服务供给的监督。								

规模效益原则。政府间事务的划分,要考虑公 共服务提供的成本效益, 公共服务在贴近服务对象

的同时,要尽可能实现供给的规模效应。					
表2 』	表2 典型市场经济国家政府间事权划分				
	责任归属				
支出种类	政策、标准 和监督	管理和提 供	依据		
国防	中央	中央			
外交	中央	中央			
国际贸易	中央	中央			
地区间商贸 往来	中央	中央			
个人收入分	中央	中央			

配

移民 中央 中央

共物品 失业保险

航空和铁路	中央	中央	
财政货币政 策	中央、省	中央、省 、地方	
管制	中央	中央、省 、地方	
自然资源	中央	中央、省 、地方	
环境	中央、省、 地方	省、地方	
工业与农业	中央、省、 地方	省、地方	
教育	中央、省、 地方	省、地方	外溢性公
健康	中央、省、 地方	省、地方	共物品
社会福利	中央、省、地方	省、地方	

警察	中央、省、 地方	省、地方			
给水、下水 和垃圾	地方	地方	地方公共		
消防	地方	地方	物品		
娱乐	省、地方	省、地方			
省际公路	中央	省、地方	区域性公 共物品		
省级公路	省	省、地方			
地区间公路	省	省、地方	地方公共 物品		
地方公路	地方	地方			
资料来源: Anwar Shah, World Bank,1994 从实际情况看,政府问事权划分不能做到完全清晰,除了中央政府专属事权、地方政府专属事权、中央与地方共同事权外,还存在大量的委托性事务和部分临时性事务,各国强调应存在一套具体的划分原则和标准,或者协调机制。					

# 3. 收入划分的原则

税收划分首要考虑的是经济行为和税基特性, 其次才考虑收入在不同政府间分配的问题。原则上 具有再分配性质、以支付能力为基础的税种划分为 中央所有:税基流动性强的税收应由中央政府征

收;地区间税基分布不平衡的税种应为中央税;收 入变化具有周期性或波动性较强的税收应由中央政 府征收:税负易转嫁型税收应由中央政府征收:主 体税、大宗税种应划为中央收入。地方政府的征税

对象集中干上述之外的其他税种,税基相对稳定日 有明显属地性质的税种,以及某些适合地方征管的 从各国具体实践看,英国、日本等单一制国家

税。 通常将增值税、个人所得税、企业所得税等大宗税 种作为中央收入,中央收入比重相对较高;美国、 德国等联邦制国家一般将所得税纳入联邦与州等地 方政府的共享范围,财力集中水平相对低于单一制 国家。另外,各国普遍将财产税、车辆税、销售税

等作为地方政府收入。

# 表3 典型市场经济国家政府间税收划分

中央(联邦 州(省)政府 地方(省以下

) 政府		) 政府			
增值税	工薪税	财产税			
个人所得税	销售税	车辆税			
企业所得税	消费税	使用费			
广义消费税	财产税	规费			
自然资源税	车辆税				
关税	全国性的税收的 附加税				
出口税					
资料来源:Roy Kelly,1999 由于存在一些非税收入和临时性收入,加上发 行债务收入。通常一国的财政支出占GDP比例(政 府规模)高于税收总收入占GDP比例(宏观税 负)。具体比例各国存在差异,OCED国家政府规 模平均一般占GDP的40%左右,而宏观税负平均一 般占GDP的35%左右。					
4. 转移支付安排原则					

方面的需要。第一,事权划分原则与收入划分原则 出发点不同,因此不可能对应,转移支付可使二者 事后尽可能对应:第二,地区间经济发展和税基分 布不平衡,转移支付可以达到平衡地区发展和财力 的作用:第三,通过转移支付财力来贯彻中央政府 意图。政府体制只要存在中央与地方政府分工,中 央政府都会首先适当集中财力,表现为中央收入在 全部政府收入中的占比, 高于其实际支出在全部政 府支出的占比。 转移支付形式各国差别很大, 名称也各异, 但 根本性质上主要分为两大类,一是均衡性转移支付 ( 也称无条件拨款 ) , 主要满足前两方面的需要 用于平衡地区财力和支持公共服务均等化;二是专 项转移支付(有条件拨款) 主要满足第三方面的需 要,用于支持双方共同事务、中央政府委托地方事 务以及中央政府鼓励地方政府推动的事务。OECD 国家平均水平看,均衡性转移支付占政府转移支付 比例为40%左右。有的国家以均衡性转移支付为 主,有的以专项转移支付为主,并无一定之规,但 各国转移支付都有明确的法律依据和计算公式,使 转移支付尽可能透明化。转移支付的总规模,则主

要取决于事权划分和财力集中程度。

政府间转移支付制度的存在,至少满足了三个

四、新一轮财税改革的总体思路

财税体制是塑造政府与市场,政府与公民,政府与社会,以及政府之间关系至关重要的基础性制度安排。推动财税改革,对政府自身改革和其他领域的改革具有重要的先导意义。

应按照有利于要素流动、市场统一、促进经济

社会可持续发展,有利于稳定财政收入,调节差距,增强财政稳定性,有利于政府职能转变,实现公共服务均等化,提高政府效率和透明度的原则,坚持量力而行、量入为出,既托住民生底线,更鼓励自我奋斗,既加强中央权威和宏观调控能力,又合理分权和充分调动地方积极性。

在总量上不提高宏观税负(35%左右)的前提下,增加政府公共服务支出,加快优化税制结构,全面削减企业和居民的非税负担;在维持中央财力适当集中度(50%左右)的条件下,合理划分中央与地方及地方各级政府间的事权,以事权安排重新配置财权和财力;在继续发挥财税体制促进地方竞争的同时,通过地方主体税系调整引导地方政府竞

争转向改善环境,提升公共服务,吸引人口聚集; 以中央政府上划部分事权,建立"国民基础社会保 障包"为突破口,加快启动新一轮财税体制改革。

# 五、重点改革内容

### 1. 以中央上划部分事权带动事权结构重构

按照事权优先于财权原则,重塑中央与地方、 地方各级政府之间的事权责任架构。合理界定中央 事务、地方事务、中央与地方共同事务、中央委托 事务、中央引导和鼓励性事务的边界,规范省以下 各级政府事权边界。以上划部分事权,适当扩展中 央政府支出规模为重点,将基础养老金、司法体 系、食品药品安全、边防、海域、跨地区流域管理 均上划为中央事权。中央政府本级支出应由当前 15%左右,逐步上升到30%左右。根据外部性、规 模效应和资金保证能力原则,进一步规范省以下各 级政府事权。在事权合理划分的基础上,调整优化 各级政府税收划分和财力分配。调整转移支付办 法,增加一般性转移支付,减少和归并专项转移支 付,转移支付应与户籍人口脱钩,与常住人口挂 钩。

## 2. 实施 "国民基础社会保障包"制度

实施主要由中央和省级政府承担支出责任的、

统筹,现行参保补贴政策不变;医保参保补贴实现 费随人走,人口跨行政区流动时补贴由上级及以上 政府承担,无论其在流入地参加何种医疗保险均可 使用该补贴:中央政府对义务教育牛均经费实行按 在校生人数均一定额投入(1500元/人年),对全 国低保对象按人头实行均一定额补贴(100元/人 月)。这些待遇都统一记录到个人唯一的社会保障卡 中,不分户籍全民普惠享受。今后逐步扩展内容、 提高水平,进一步削弱户籍的福利分配功能。社保

低标准均等化的"国民基础社会保障包"制度,以 促讲人口自由流动,保障国民基本社会权益。保障 包的内容当前可包括:用名义账户制统—各类人群 的基本养老保险制度,基本养老保险基金实行全国

### 3. 以全面推行"营改增"为契机,加快地方 **主体税建设**

卡旦有补贴结算功能,并实现全国范围的可携带。

# 按照先区域、后行业的原则,加快营业税改增

值税的全国推广。配合营改增后中央与地方收入格 局的调整,加快推进消费税改革,从目前的生产环 节征收改为零售环节征收,按照消费地原则将消费

税改变为地方税。同时将车辆购置税划归地方税。

专栏1

关于财产税征收的国际经验

财产税更大程度上是一种地方税,中央税中财产税比重很小。不同国家财产税在地方财政当中的地位差异较大。美国、英国财产税占

地方政府税收收入的比重较高,其中美国是75%左右,而英国唯一的地方税收来源是财产税;日本和韩国占比稍低,大致在45%左右;德国最低,州以下政府的税收主要以收入税为主(接近80%),财产税比重不到15%。

加快建立完善的不动产登记制度,实现全国联网,并明确不动产的公允市场价值评估原则和机制。设定3年左右过渡期,然后正式全面开征房产税,并明确为区县级政府主要税收来源。全面减并非税收入,市级政府、区县政府每一项非税收入的征收均需要省级人大以上的批准。除共享税外,地方政府逐步形成以消费税、房产税为主的稳定收入来源。

财产税的课税范围包括土地、住房及其他 建筑、设备、交通运输工具、公用设施等,涉 及保有和交易环节,但因国家而异。除了筹集 政府运作的资金,一些国家还根据实际情况, 通过开征特别财产税来达到抑制投机或者改善收入分配,比如韩国2005年开征了综合不动产税。此外,遗产和赠予税广义上也是一种财产税,但税收一般都上缴中央。对上述发达国家的地方政府而言,财产税主要还是指对不动产和动产保有环节计征的税收,其中又以不动产税为主。

财产税评估一般由中央或者州一级政府统 一实施或者发布统一的评估标准,努力降低各 个地区税收评估的差异。税基的价值评估往往 诵过专职的评估人员(比如美国)或者专门的 评估机构(比如德国)进行。评估人员应该对 中央或者上一级地方政府的法律法规负责,不 受被征税地区机构或者人员的干扰。欧美国家 财产税税基价值的评估方法通常有比较价值 法、收益流贴现法和重置成本法,对商业性不 动产多采用收益流贴现方式,对住宅则采用比 较价值或重置成本方式。评估—般采用批量评 估的方式,3~5年讲行一次。纳税人若有异 议,可以申请重新评估或上诉。

欧美国家的税率根据地方政府的支出、政 府间的转移支付以及其他非财产税收入的情况 来确定。而日本和韩国的财产税率由中央政府 按照分类、累进的原则制定,全国统一执行。 在地方能够自主确定财产税税率的欧美国家, 城市地区的财产税率高于农村地区,商用财产 税率高于居住类财产和工业类财产税率,对水 电、交通等公用事业类财产可以征收较高的税 率,农业类财产税税率最低。

财产税制度当中包括豁免条款,对政府、非营利性和慈善组织、残疾人士等免征财产税。但出于透明和可计量的原则,免于课税的财产也要进行价值评估。对低收入或者困难家庭,往往采取税收增幅限制或者征收后返还等措施,以减轻财产税负担。

财产税的立法权一般在中央或者州一级, 地方上有部分调整税率、税基以及减免措施的 权力。税收收入主要用于支付当地的公共服务 或者社会管理方面的支出。中央或者上一级政 原在科基价值证件还等的企入以及在财产税之

或者社会管理方面的支出。中央或者上一级政府在税基价值评估环节的介入以及在财产税之外的转移支付,有助于缓解不同区域之间的差异。

资料来源:许伟(2013)

# 典型国家和地区房产税制度对比

	香港地区	台灣地区	日本	Bi to be	美国	8436	英国
土地所 有制	土地公有制。 住宅贴有制	土地住宅私有 制	土地住宅私有 制	土地公司制, 住宅私有制	土地住宅私有 制	土地任宅私有額	土地在宅私有 制
教业税 名称	北湖、物业机	地价程、// // // // // // // // // // // // //	固定资产税. 城市税银税	财产税	M产税	房屋财产税、土 地综合税、综合 治地产税	住房财产税。 资业均保税
	土地、住宅。 分开征收	土地, 住宅。 分开征收	土地、作宅。 分开征收	土地、住宅。 统一仮收	土地住宅。我 一征收	土地、住宅、商 业用地、分开证 位	作宅、資业用 房产、房和地 合任
TE背原 和目的	施比地可期和 关税费済化构 来、增加财政 收入、促进检 済健康发死	即制房价准 沫、打击土地 投机	地 加 財 政 收 人、合理配置 土地資源。持 制份地产进注		为政府提供财 建权人	行品房地产投机。 尤其是土地投机 和现积、股高有 限土地的利用效 車	为地方政府员供资金未改
課証 佐国	龙镇: 所有土地原际, 包括 自用和非自 用; 物业税: 用于 由相处货并获 跨租会收益的 物业	规定了地价的 所有土地; 对 房架延程	排定發产級, 土地、海歷, 新到股产, 城市规划税标 税对规划之土地 和房屋	住肉,土地, 建筑物,包括	各州对应纳税 财产规定并不 相同。所有州 对不进产证权	店屋财产程。建 放物还程。 土地型合程。所 有类型土地。 提到在 6 处据 产程。 提到在 6 处据 产程以 上的房产度或有准 的定案经 的定案经	住 房 财产 税。 对业是居民的 住宅。 背 愈 房 屋 税。 有 元 用于 住宅的 资金性房产
税基	估算的年報值	地价税税基, 公告地价。 房屋税基, 局 短度值	定地产评估价 值的百分比	信等的年報值	房地产评估价 值或者价值的 百分比	房屋對产程。房 經分示价格。 土地综合程、协 族土地份值、 综合房地产程。 森特岛地产供值	住房財产税 住房的市场的 值, 资产税 背业房产税 价值期的公司 市场租金
校率	在领根率为 3%。物业税 为16%	地价税。原进 税率、基本税 率为 1%、最 高幂进税率 5.5%; 。 市局税税: 直開 为 1.5% - 2%。 比本税	国定资产税一股 为 1.4%, 城市规划税税 申最高不超过 0.3%	2011 自住住宅 实行 0, 4%。 6% 的罪进税 率; 其他 10%	各个资和地方 政府财产税税 率均不同。大 旅为1年-3年	与证财产税、租 能建筑物用途不 知。分为比较进 税。 土地径有税。 主地径有税。 证 等 合。 分别, 分别, 分别, 分别, 分别, 分别, 规则 , 分别, 规则 规则 规则 规则 规则 规则 规则 规则 规则 规则	但房财产税的 税率不是全国 统一的; 背量 房产税实行全 国统一税率



	香港地区	台灣地区	日本	新加坡	美国	料图	英国
税收 医聚性	总纳和物业税 占比为5年	2005年,周疫 占地方自有財 源 收入 仅 为 15%。对地方 税收或献有限	20 世紀 90 年 代以前向产税 占地方税税比 垂在 40年以 上, 90 年代 以后上升至 50%	5% - 7%,无中央地方之分	州: 2%; 地方收附; 50%	哲文	住宅财产税比 重稳定在15年 左右: 背业房 屋 税 比 要 在 15年 左右 (地 方財政)
效果评价	引起射政收人 波动。改有改 变房地产价格 的原来趋势	地份权基评估 低。空實稅基 本不执行。因 地理象是价权有效 利用方面的的不 局限,是价格有效 利用方面的不 是一个人。 是一个一个。 是一个一个。 是一个一个。 是一个一个。 是一个一个。 是一个一个。 是一个一个。 是一个一个。 是一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个一个	对房广邀该词 校效 是 不明 是,房产税制 改革海后金观 环境	政府財政 农 人、并且结合 经济形势进行 调整	在地方性是	短期来看。对房 地产市场产生房 明。但不改变房 级产的身格。设理 发现来看。设理 起到种制报状。 打击土地用积的 行为、土地单中 度空大	收时,特房产 划分等级。房 限价值越高。 税率越高,征
FF HE DE SIG	於第: 1845年; 對身校; 1940年		固定资产税: 1950; 城市规划税: 1956年	1825 年		財产税: 1950年 开始对土地区税: 土地综合税, 1990年; 综合房地产税: 2005年	1990 年新祝钟。
法律依据	於納: (於納 条例); 物业税: (税 分条例)	地价税、《土 地税法》《土 地税法实施细 期》: 房屋税:《房 屋税条例》	《地方長法》	(朝产税法)	州政府立法。 各州不同	《地方税税法》 《地方税税法实施 法令》 《地方税税法实施 集例》中,规定 则产税和土地容 合税是市/都市地 方政府税款的构 中的普通税	地方政府没有立 法权、立法权收 妇中央据有。财 产税依据 1992年 (地方政府全融 法) 设立、背业 场产税依据 1988 年(地方政府全 融近) 引入
收入分配同节	进, 而是实行	房服稅稅率。 载 府规定了一个区 阿俄国、但是地 方政府在具体执 行政时候。 一般 按照最低税率来 执行。没有起明 调节收入分批的 目的		联进税率对到 等收入套距起 到一定作用		网络合不清产税 是对朝有高有价的 定的高人征收的到 一定的调节收入 分配的作用	累进税制下, 高人份产税负 重。对则整收 人分配起到一 全的作用

### 4. 规范地方发债制度, 防范债务风险

规范政府会计制度,编制政府资产表。明确地方政府债务主体,提高地方融资活动的透明度。规范地方融资平台,"开前门、堵后门",扩大地方政府自行发债,并建立债务风险预警机制。启动市政收益债发行,综合运用资产证券化、引入保险和养老金等机构投资者拓宽地方政府融资渠道。

### 5. 完善基本财税制度,提高财政效率和透明 度

实现全口径预算,包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算(包括国有金融资本)和社会保障预算。推行编制中期预算。适时实现国税、地税机构合并。优化政府现金管理、国库集中收付和政府采购制度。发行国债置换央行外汇储备资产,外汇储备管理移交财政部门。在投入和服务程序上明确基本公共服务国家标准。按属地原则解决税源与征税地分离问题。把水、森林等纳入资源税征收范围,推行开征环境税。全面提高政府

与公民,以及政府之间的新型关系。

六、改革的突破口与优先顺序

财税改革涉及面宽并直接触及利益格局,必须在改革的紧迫性与可推动性之间寻求平衡。随着营业税改增值税全面推广,引发政府间收入格局变化,中央与地方税收划分必然面临新一轮调整。随

税收征管能力,将个人纳税行为与个人信用挂钩。 建立第三方公共支出绩效评估与监督制度。以财政 透明度推动提高政府透明度,让权力在阳光下运 行,推动重塑现代政府与市场、政府与社会、政府

着新型城镇化的推进,对人口要素的自由流动提出新要求,而养老、医疗、教育等基本公共服务的碎片化和不可接续携带问题成为一大阻碍。随着我国增长阶段转化,经济运行的不确定和脆弱性增加,建立最基本的国民安全网以守住风险底线紧迫性增加。优先选择中央上划部分事权,有利于获取地方政府对改革的支持,有利于以事权划分带动财力重新配置,并配合"营改增"积极推进地方主体税建

设;选择建立"国民基础社会保障包",一定程度 能给地方政府减负,同时有利于要素跨地区自由流 个相对稳定的大环境。 从改革优先顺序看,短期内(2013~2014 年), 重点将食品药品安全、基础养老金等事权划 归中央政府:研究制订"国民基础社会保障包"的 实施方案:在全国范围内推行"营改增",逐步将 邮电通讯、建筑业和房地产业纳入;研究消费税在 消费环节征收方案;建立全国不动产登记制度并实 现全国联网,扩大房产税试点。 中期内(2015~2017年), 重点是实施"国 民基础社会保障包"制度;将消费税和车辆购置税 划为地方税;全面征收房地产税;编制地方政府资 产负债表,允许地方政府自主发债。适时实现国 税、地税机构合并。

动和控制系统风险,为经济运行和其他改革创造—

税、地税机构合并。 到远期(2018~2020年)时, "国民基础社会保障包"兜底功能基本完备;形成收支结构改善,事权划分合理,事权与财力相匹配,中央以增值税和所得税为主、地方以消费税和财产税为主的

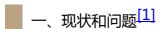
善,事权划分合理,事权与财力相匹配,中央以增值税和所得税为主、地方以消费税和财产税为主的体制格局;财政透明度、稳定性和可持续性明显增强。

### 专题六

### 国有资产管理体制改革的方向和主线

经过多年探索,国有资产管理体制改革取得了

不少进展。但在职能定位、运营模式、治理结构等方面,仍存在深层次的体制机制问题。突出表现在,国有资产职能定位不清晰、国有资本运营效率和回报率低下、国有经济布局不合理和出资人制度和管理层选拔机制不完善等方面。未来改革的主要方向,就是重新界定国有资产职能、完成国有企业的公司制改革、按照不同职能建立一批国有资本运营基金、建立和完善出资人制度和职业经理人制



度。

十四届三中全会确立了国有资产管理体制改革 的重大方向和总体设想。经过不断探索和完善,国 有资产管理体制改革取得很大进展。但也存在着职 能定位不清晰等急需解决的突出问题。

# 1. 当前国有资产的总体状况

家。

1998年国有企业启动新一轮改革以来,股份制成为国企改革的重要内容。截至2011年,全国90%以上的国有企业完成了公司制股份制改革,中央企业的公司制股份制改制面由2003年的30.4%提高到2011年的72%。对国有资产管理机制而

根据国资委统计,2010年末,共有124 455家国有企业,其中有124家国资委监管企业及各级子企业23 738家,79家中央部门管理企业及各级子企业7 098家。地方企业及各级子企业93 619家,其中属于地方国资委监管企业及各级子企业52 371

性"国有资产"显性化"了,用股票价值的形式体现出来。从某种意义上讲,只有当国企普遍完成了股份制改革,才有可能搞清楚国有资产的规模及在各行业的分布情况。

言,股份制改革的一大优势就是将原先的"隐

接下来,将从国有资产总量结构、布局状况以及资产运营效率等不同角度,分析国有资产的规模以及分割。

# (1)国有资产规模结构状况

1998年启动新一轮国有企业改革,带来的最显著变化就是亏损企业数量的大幅减少。这一趋势一

直延续到2010年。2005~2010年间,亏损的国有 企业数量从59 082家减少到43 522家,5年间亏损 企业数量减少了15 560家, 平均每年减少3 112 家。相应的,5年间亏损企业的从业人员也从 1158.5万人下降到879.2万人,平均每年减少 55.85万人。与此同时,亏损企业的国有资产总量 却 L 升很快,从2005年的13 781亿元 L 升到61 198.5亿元, 提高了47 417.5亿元。这说明, 2005 ~ 2010年间单位亏损企业的资产规模是在不断扩 大。 造成亏损企业国有资产总量快速 L升的原因有 很多,包括亏损企业的行业分布、宏观经济政策、 国际经济形势等方面。其中一个最重要的原因是, 2008年金融危机对包括国企在内的企业盈利状况 造成较大冲击,2008~2010年间,亏损企业的数 量增加了11 200家,从业人员增加了28.9万人, 资产总量更是从19 814.8亿元快速上升到61 198.5亿元。 与亏损国有企业的数量明显下降形成对比的 是, 盈利国有企业不论从数量、从业人员还是资产 总量来看,2005~2010年间都保持了较好的上升 势头。其中,盈利企业数从67 985家增加到80 933家,从业人员从2 773.7万人增加到2 878.7万

更了全响	人,分别提高了12 948家和105.1万人。资产总量更是从72 452.3亿元上升到312 653.3亿元,提高了240 201亿元。值得注意的是,2008年开始的全球金融危机并没有对盈利企业的资产规模造成影响,2010年盈利国企的资产总量比2008年增加了200 662.1亿元,增长了2倍多。							
		盈利	企业		亏损	企业		
		家数(家)	从业 人 (万 人	资产总 量 (亿 元)	家数(家)	从业人 员 (万 人)	资产总 量 ( 亿 元 )	
200	)	67 98 5	2773. 7	7245 2.3	59 08 2	1158. 5	1378 1	
2	<u>?</u> )	69	2778.	8554	50		1207	

共同特点就是各自的国有资产规模都在逐年扩大。 按照财政部的统计口径,2010年我国11.4万家国 有企业,总资产为64.02万亿元,净资产总量为 23.42万亿元,国有资产总量为18.54万亿元。平均 一个国有企业的总资产、净资产和国有资产分别是 5.62亿元、2.05亿元和1.63亿元。2001~2010年 间,国有企业总资产和净资产的年均增幅分别是 14.4%和14.3%,国有资产总量的年均增幅是 11.9% 在国有资产总量不断壮大的情况下,国有企业 的整体利润水平提高很快,资产负债率也处在稳中 有降的平稳阶段。2001~2010年间,国有企业利 润从不足3 000亿元(2 811.2亿元)增加到21 428.2亿元,增长了近8倍,年均增长22.5%。在利 润快速提高的情况下,资产负债率始终保持在65% 左右的水平,10年间的波动程度不大。 表2 国有企业资产经营重要指标:2001~2010年 资产 净资产 资产负 家数 利润 国有资 (家 债率( 产 (亿 (亿 (亿 (亿元 元) %) 元) 元) )

1	17.4	.2	09.6	2	65
200 2	15.9	3786 .3	1802 18.9	66543. 1	64.8
200 3	14.6	4769 .4	1997 09.8	70990. 8	65.9
200 4	13.6	7368 .8	2156 02.3	76763. 2	65.7
200 5	12.6	9579 .9	2425 60.1	87386. 9	65.1
200 6	11.6	1219 3.5	2773 08.1	98014. 4	67.4
200 7	11.2	1744 1.8	3470 68.1	14459 5.6	68.7
200 8	11	1333 5.2	4162 19.2	16621 0.8	61.6
200 9	11.1	1560 6.8	5141 37.2	19872 0.3	62.8

201 0	11.4	2142 8.2	6402 14.3	23417 1.1	63.4				
需要的背后 集团。 业占所	资料来源:《中国财政年鉴2011》 需要看到的是,在国有企业利润水平快速上升的背后,是利润越来越集中在少数超大型国有企业集团。2007~2010年间,利润排前10位的中央企业占所有中央企业利润的64.45%、72.97%、65.11%和61.05%。另外,这些企业绝大多数都是								
游的基 <b>(</b> 2 按	国有独资的能源类等企业,基本上属于占据产业上游的基础性企业。 (2)国有资产的行业分布情况 按照不同的划分标准,国有资产和国有企业的 行业布局特征会有明显差异。如果按企业数量、从								
业人员 务及其 生产加 从表	等指标 他行业 工行业 表3可知	来划分, ,其次是 (进 <del>一</del> 步 ,2005	国有企业基础性行为的行业区本2010年	k主要集中 5业,最后 区分请见附 手间,商贸	在商贸服 才是一般 录1)。 服务及其				
家,从 而言, 和从业	业人员, 基础性, 人员不	从548.6 行业和一 曾反减,	万人增加 般生产加 国企数量	到625.97 口工行业的 量分别从36	到64 902 5人。相比 1国企数量 6 443家和 京。从业人				

028 年基 他行 52.1 分别	员则分别从2 072.4万人和1 311.4万人,减少到2028.8万人和1 103.2万人。从比例关系看,2010年基础性行业、一般生产加工行业、商贸服务及其他行业的企业数量占比分别是27.5%、20.4%和52.1%。2010年,上述三类行业的从业人员占比分别为54%、29.3%和16.7%。							
行业								
年份	家数(家)	从业人 员 ( 万 人 )	家数(家)	从业人 员 ( 万 人 )	家数(家)	从业人 员 ( 万 人 )		
2 0 0 5	364 43	2072. 4	303 56	1311. 4	602 68	548.6		
2								

0 0 6	341 50	1986	281 39	1247	569 65	542.7			
2 0 0 7	367 29	2005. 7	256 73	1128. 7	526 85	603.7			
2 0 0 8	368 52	2024. 4	254 61	1068. 6	511 91	576.4			
2 0 1 0	341 89	2028. 8	253 64	1103. 2	649 02	625.9			
要远业。工行									

加工行业,这些行业一般属于竞争性强的行业,较大比重的国有资产仍分布在竞争性行业中,说明国有资产布局的调整优化仍然是未来国有资产管理体制改革的重要内容。
(3)国有资产的运营效率
按照国际上评价资产运营效率的通用指标,接下来分别从净资产收益率(ROE)和全要素生产率(TFP)两个指标出发,分析和比较国有资产与其他所有制资产的运营效率,并得到如下结论:第一,国有企业的净资产收益率低于外资和私

2012年,根据财政部对全国包括中央企业和36 个省(自治区、直辖市、计划单列市)共11.4万家 三级以上国有及国有控股企业2000~2010年财务

参见财政部企业司编:《财政支持企业若干政

策解读》,经济科学出版社,2012年4月第1

营企业的净资产收益率。

决算情况的分析结果

高于52%,一般生产加工行业的国有资产占比在 29%~33%的范围内变动,商贸服务及其他行业的 国有资产占比变动范围在14%~17%之间。这说明,有50%以上的国有资产集中在基础性行业,这 些行业目前来看仍然以国有独资或国有股占多数的 企业为主。但仍有30%的国有资产集中在一般生产

版。 , 2000~2010年间全国国有企业净资产收益 率平均为5.4%,比外商投资企业(10.5%)低5.1 个百分点。其中,中央企业净资产收益率平均为 7.2%,地方国有企业净资产收益率平均为3.3%。 10年来,全国国有重点行业平均净资产收益率为 6.3%。其中,部分承担较多公共服务职能的行业净 资产收益率只有1%左右。2010年,铁路运输、地 质勘察等行业净资产收益率分别仅为0.47%和 1.25%。此外,全国还有4.6万家国有企业处于亏 损状态,占全部国有企业的40%。 在比较国有及国有控股企业跟私营企业的净资 产收益率时,由于数据上的限制,只能在国有工业 企业跟私营工业企业之间进行比较,得出的结论也 仅适用于两类所有制的工业企业,不包括非工业企 业。另外,这里的净资产收益率是没有扣除税收 的,是税前净资产收益率。从图1可知,2006~ 2010年间,国有工业企业的净资产收益率远远低 于私营工业企业,并且这一差距还在持续拉大。 2006年,国有及国有控股工业企业和私营工业企 业的净资产收益率分别是15.53%和22.12%,相差 6.59个百分点。2010年,国有及国有控股工业企 业和私营工业企业的净资产收益率分别是16.08% 和32.59%,两者差距拉大到16.51个百分点。其中

一个最重要的原因是,期间私营工业企业的净资产收益率提高得非常快,但国有及国有控股工业企业的净资产收益率在2006~2010年间基本没有变化,仅提高了0.55个百分点。

#### 图1 国有工业企业与私营工业企业净资产收益率比较 ■■■ 国有及国有控股工业企业



资料来源: Wind资讯

第二,国有工业企业的全要素生产率普遍低于 私营工业企业。

通过比较2006~2010年间国有工业企业与私营工业企业的全要素生产率情况,2006~2010年间,国有工业企业全要素生产率的平均增速为

3.5%,低于私营工业企业10.4%的平均增速。从具 体年份看,除2010年外,国有企业全要素生产率 增速均低干私营企业。 总的来看,不论从净资产收益率这一微观指 标,还是从全要素生产率这一宏观指标看,除了少 数年份,国有资产的经营效率普遍低于外资和私营

# 2. 存在的主要问题

资本。

经过多年改革,较好地处理了在国有资产管理 体制中政府与市场的关系,国有资产管理体制改革 取得的成绩是很大的。但总体上讲,目前的国有资 产管理体制远未"定型",在职能定位、运营模

式、治理结构等方面,仍存在深层次的体制机制问 题.

(1)国有资产职能定位不清晰。国有资产 分布行业多、涉及范围广,在竞争性、自然垄断、 行政性垄断等行业都有分布。2010年,在国资委 统计的124 455家国有企业中,基础性行业的国有

资产占了53.99%,一般生产加工行业的国有资产 占了29.36%, 商贸服务及其他行业占了16.66%。

目前,不同行业中的国有资产职能定位不清晰,混 淆了"保值增值"、"促进市场竞争"、"公共产 在提升国家能力和社会公共利益最大化中的特殊作 用。 (2)国有资本的真实运营效率和回报率 低下。2001~2010年间,全国国有企业净资产收 益率平均为5.4%,仅比这一时期的五年期银行存款 平均利率(3.3%)高2.1个百分点。2010年底, 124 455家国有企业中亏损企业占比约40%。有研

品提供"、"服务特定目标"等相关职能,容易出 现同时追求多重目标的现象,不利于发挥国有资产

获取的超额利润,2001~2009年间,国有及国有 控股企业的平均真实净资产收益率为-1.47%。 **(3)国有经济布局不合理。** 十五届四中全 会对国有经济的布局作了具体界定,主要是"涉及 国家安全的行业、自然垄断的行业、提供重要公共 产品和服务的行业以及支柱产业和高新技术产业中

究表明,如果扣除了政府补贴和由于行政性垄断所

的重要骨干企业"。但从现状看,国有企业大量存

在干下游竞争性领域。2010年,在国资委统计的 124 455家国有企业中,基础性行业中的家数占 27.47%,一般生产加工行业中的家数占20.38%,

商贸服务及其他行业的家数占52.15%。70%以上

的国有企业,仍分布在一般生产加工、商贸服务及 其他行业等各类竞争性领域中。

(4)出资人制度和管理层选拔机制不完 善。"十二五"规划明确提出"坚持政府公共管理 职能和国有资产出资人职能分开",《国有资产 法》也早已明确各级国资委代表本级人民政府对国

家出资企业履行出资人职责。但目前许多政府公共 管理部门仍掌握大量的经营性国有资产,许多新组

建的国企仍以原行业主管部门为出资人。国企管理 层的选拔和产生,仍过多依靠传统的体制内组织配 置。在有信息披露的47家中央企业中, 共有115名 高管具有政府工作背景,平均每家企业达到2.45

人。 从实践效果看,政府集公共管理职能与出资人 职能于一身,既偏离了"政企、政资分开"的改革 方向,也不利于通过建立专注于资本回报的具有很

强流动性的国有资产组合,进而实现国有资产"保

值增值"的目标。国有企业战线拉得过长,既不利 干实现国有经济"有讲有退"、"有所为有所不 为"的目标,阴碍国有经济布局的战略性调整,更 不利于国企更好地履行以提供社会公共品为主的社

会责任。企业管理者和官员这两种身份间的频 繁"双向流动",势必强化企业管理的行政色彩, 弱化企业的开放性、竞争性。 总的来看,上述四个突出的问题,如果不在今 后的国有资产管理体制改革实践中加以认真解决,要实现十五届四中全会以来的国有资产改革目标, 挑战和难度会更大。

# 二、改革方向和总体思路

制改革,深层次体制机制问题的破除更加迫切、现有利益格局的调整更加深刻、凝聚改革共识和形成改革合力的难度更加大。因此,把握好改革的正确方向,事关全局。

跟前几轮改革相比,新一轮的国有资产管理体

### 1. 改革方向

真正贯彻落实好"十八大"提出的"各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护"的目标,推动各种所有制经这种互促进。共同发展

争、问等受到法律保护 的目标,推动各种所有制经济相互促进、共同发展。 深化国有资产管理体制改革,监管体系的重心要从"管国企"向"管国资"转变,国家从拥有管理

要从"官国企"问"管国贷"转变,国家从拥有管理和控制国企转向委托专业持股机构运作国有资本。通过增强国有资本流动性、提高资本回报率,

更好地实现国有资本"保值增值"的目标,不断增强国有资本提供社会公共产品和服务的可持续能力。

在改革新阶段,要实现"增强国有经济活力、 主导力和控制力"和"构建各类所有制经济平等公

## 2. 改革总体思路

正竞争的市场体系"两个目标的有机结合,国有资产管理体制改革承担着比单一企业形态改革更为重要的任务。国有资本改革的总体思路是:参考新加坡淡马锡模式,按照行业分类,成立若干个或几十个国有资本投资基金或运营机构,这些基金或运营机构通过完全的市场化运行和投资,以追求国有资本的回报率为目标,不是通过限制市场竞争而是在参与市场竞争中,更好地实现国有资本"可进可退"和"保值增值"的目标,长期来看可显著增强

三、改革的主要内容

国有资本提供社会公共品的可持续性。

十四届三中全会确立了国有资产管理体制改革

过深化国企改革和完善各类国有资产管理体制,既要不断增强国有经济活力、控制力和影响力,更要保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。 在坚持改革正确方向的前提下,国有资产管理体制的改革必须更好地体现社会主义市场经济的阶段性特征、把握好改革的阶段性要求,在改革时机、节奏和力度这三者之间取得较好平衡。按照"积极有为、分步推进、凝聚合力、重点突

破"的原则,采取系统化、精细化的改革措施。 以重新界定职能、国有资产资本化为主线,建 立推动国有资产管理体制改革。近些年来,国资改 革取得一定进展,但仍存在定位不清、经营效率低 下、竞争力不强等问题。与其他经济体比较,我国 数量庞大的国有资产可以在未来改革和发展中发挥 特殊优势。深化国有资产管理体制改革,进一步明 确国有资产职能定位、推进国有资产资本化,实现

的基本方向,确立了市场化导向的改革总体设想。 经过不断探索和完善,在新的历史条件下,"十八 大"进一步深化了对"两个毫不动摇"的认识,通

国家能力提升和社会利益最大化的目标。 **1. 重新界定国有资产职能**  老、医疗、教育、住房、减贫、社会救助等方面的 社会保障职能提供支持。第二类是提供非营利性公 共服务职能,主要涉及基础设施、基础产业中的普 遍服务部分。第三类是促进战略性产业稳定、竞争 和创新的职能,主要涉及能源、交通、通信、金融

等领域。第四类是保障国家安全的职能,主要涉及

国防领域。

按照提供广义公共产品、提升国家能力、促进 社会利益最大化的要求,明确国有资产具有以下四 项基本职能。第一类是社会保障职能,重点是为养

# 2. 完成国有企业的公司制改造,为国有资产资本化创造条件

对尚未实行改制的国有企业,包括国有独资企业和集团公司,尽快实施规范的公司化改造。具备条件的,可实行股权结构多元化,或做出上市安排。

# 3. 按照不同职能建立一批国有资本运营基金

参照新加坡淡马锡资产管理公司模式,与上述

国有资产职能分类相对应,通过划拨现有国有企业 股权,建立一批国有资本投资运营基金。根据不同 类基金,应提出在相关领域可考核的稳定供给、促进竞争和创新等政策性目标和相应的经营业绩指标。国家安全类基金应服务于已确定的国防建设目标,并完成相应的经营业绩指标。

4. 建立和完善出资人制度和职业经理人制度
从资本形态上看,目前绝大多数国有企业已转

变为股权多元化的混合所有制企业。需要建立与现代企业制度相适应的人事制度,经营管理者要更多地按照职业经理人的要求进行市场化选拔,通过公开招聘、竞争上岗等市场化方式来打破单一行政配置方式,建立起企业经营层的合理流动机制。具体

职能的特性,分别制定各类基金的出资方式、经营目标和考核机制。社会保障类基金在控制风险的前提下实现保值增值。非营利性公共服务类基金通常会存在政策性亏损,应在成本控制、服务标准等方面提出要求。对促进战略性产业稳定、竞争和创新

可根据不同类别基金经营目标的要求,采取相应的 出资方式,如社保类基金主要采取分散投资方式, 其他类别基金可采取参股、控股以至独资等方式。 采取公开招聘、竞争上岗、有进有出等方式,形成 具备国际水准的职业经理人制度。

5. 国资委依据已定的经营目标和考核机制,对

常工作对国务院负责,定期向全国人大报告工作并接受质询和监督。从中长期看,应形成包括国有资本和财政资金在内的统一的国家资产负债表,财政盈余可充实国有资本,国有资本也可以弥补财政赤字。

各类基金进行监督管理,并任免其负责人国资委日

# ■ 四、改革突破口和优先顺序

否找到有效突破口是决定改革成败的关键。改革的突破口至少应符合以下要求:实施后是有利于促进增长的,而不是阻碍增长的;较容易达成利益各方共识的,因此相对容易启动的;"一招走对满盘活",具备很强的"以点带线、以线带面"辐射功能。按照上述要求,近期国企和国资改革可采取的突破口是:

按照"全面推讲、重点突破"的改革逻辑,能

# 建立一批具有不同职能的国有资本投资运营基金,是国有资产管理体制改革的突破口

一是有全局影响力。涉及调整国有资本的功能

定位、国资委的管理监督职能等重要问题。二是方 案较成熟,不确定性和复杂性不高。国内有中央汇 金公司等国有金融资产运营公司作为参照物,国外 可借鉴淡马锡、主权基金等各类国有基金投资运营 经验。三是社会共识达成较易。国有资产资本化既 提升国有资产力量,又不会干预市场竞争,是各方 都可以接受的改革方案。这一方案具体可分三个阶 段来推讲: 首先,按照国企所在行业的分类,建立十几个 重要行业的投资基金。众所周知,新加坡淡马锡公 司是—家由新加坡政府授权经营新加坡开发银行等 36家国有企业股权的国有资产经营和管理公司。由 于我国国有企业和国有资产规模都远远超过新加 坡,不能照搬淡马锡模式,只建立一个负责所有国 有资本运营的公司,而应该建立能源、国防、交通 等若干个投资基金或经营公司。具体组建方式可以 参照国外的各类公共信托基金(养老基金、慈善基金 等)以及国内汇金公司、中投公司等持股机构的做 法。 其次,这些投资基金或公司要严格按照《公司 法》来健全内部治理结构,通过参与市场竞争和执 行市场化决策,负责国有资本的保值增值。比如 , 建立一个钢铁机械行业的投资基金,该基金的初始

领域(比如新加坡淡马锡公司就有一半以上的投资 发生在国外)。除了在那些特殊领域(涉及国家安 全和自然垄断的行业),国有资本需要占较大比例 外,在其他领域国有资本可做到完全的"可讲可 退",追求资本回报率是国有资本投资基金唯一的

资本来白该行业内国企转移过来的国有股权。这个 基金的成立和运营完全符合《公司法》,不依赖国 有资本而获得各类优惠政策待遇,完全按照市场竞 争规则运行, 国有资本可以投到任何有商业价值的

目标。 最后,通过专业投资机构运营国有资本而获得

的投资利润,要更多用于提供最重要的社会公共产 品和服务。国家作为出资人,不仅可以按照企业标

准向投资基金或控制公司征税,还可享受国有资本 的所有者权益(比如投资收益所得)。这些税收和

投资利润所得都可以归为财政收入,用于弥补社会 保障、儿童健康、保障房等公共福利支出的不足。

### 2. 国有资产管理体制的改革,按优先顺序, 分三个阶段推进

第一阶段(2013~2015)有两个改革重点,

一是基本完成国有企业公司制改造,实现股权结构

职能分类,在职能分类的基础上,制定国有资产经 营模式和治理方式改革方案。 第二阶段(2015~2017)的改革重点,一是 实施新的国有资本运营模式和治理结构;二是编制 各级政府资产负债表,将国有资产和财政收入合并 一起,研究两者间的转化关系。 第三阶段(2018~2020)的改革重点,就是 经过上述两个阶段的改革,应当形成职能重新界定 基础上的国有资产运营模式和治理结构,实现提升 国家能力和社会利益最大化的目标。 附录1 从细分的行业分布来看,2010年全国农林牧渔 业国有企业家数为6 117家,占比不到5%,仅为 4.92%,从业人员351.4万人,占比9.35%,而年 末国有资产总额为2 171.7亿元,仅占全国国有资 产总量的0.58%。而工业仍然是国有企业分布最为 集中的地方, 家数有33 351家, 占比26.80%, 从

业人员数1 839.7万人,占比48.96%,接近全国国

多元化,有条件的可直接上市。为下一步国有资产 资本化创造条件;二是明确不同行业的国有资产的

全国合	项	工业( 服务业 发和零位 业国企 5.46%。	额为14 还多,
洴	∄	88.11 (15.7 書、餐 国有资	2 48 为38.1
1 2 4 4 5	家数(家)	%) 78% 於少山 於产占	88.1 L1%
	家数占比	、交 )、 <u>/</u> (艮 i全国	亿元 。从
3760.7	年末从 业人员 人数(万 人)	百资产比重通运输业邮电通信的 (1) (2) (3) (4) (4) (4) (4) (4) (4) (4) (4) (4) (4	± , 工业国 ; , 占全国 国有资产
	人员占比	(16 业( 17% 的比	国有 分布
18749 2.9	年末国 有资产 总量( 亿元)	5.77%)、 8.94%)、 6)。房地 公重只有	资产总量 情况来看
	国有资产占比	社会、批评行	的1/3 , 行

三、建筑业	二、工业	一、农林 牧渔业	全国合计	
6 9 0 7	3 3 5 1	6 1 1 7	1 2 4 4 5 5	5
5. 5 5 %	2 6. 8 0 %	4. 9 2 %		
340.7	1839.7	351.4	3757.9	
9. 0 7 %	4 8. 9 6 %	9. 3 5 %		
14143. 8	14248 8.1	2171.7	37385 1.8	
3.7 8%	38. 11 %	0.5 8%		

四、地质 勘查及水 利业	1 4 2 5	1. 1 4 %	11.3	0. 3 0 %	1856.2	0.5 0%
五、交通 运输业	6 1 8 2	4. 9 7 %	448	1 1. 9 2 %	62678. 8	16. 77 %
六、仓储业	7 8 2 9	6. 2 9 %	32.4	0. 8 6 %	1140.4	0.3 1%
七、邮电通信业	4 8 5	0. 3 9 %	130.8	3. 4 8 %	33413. 1	8.9 4%
八、批发	2	1		5.		

和零售、 餐饮业( 商业)	2 0 4 7	7. 7 1 %	210.7	6 1 %	23060	6.1 7%
九、房地 产业	9 6 3 8	7. 7 4 %	57.8	1. 5 4 %	20430	5.4 6%
十、信息 技术服务 业	1 0 8 9	0. 8 8 %	20.6	0. 5 5 %	955	0.2 6%
十一、社会服务业	1 9 6 5 0	1 5. 7 9	182.4	4. 8 5 %	59011. 5	15. 78 %
十二、卫 生体育福 利业	4 3 4	0. 3 5	6.4	0. 1 7	278.8	0.0 7%

		资	3	÷ 打	Ē	
项目	附表2 分行	料来源:Win	十五、机 关社团及 其他	十四、科 学研究和 支术服务 世	十三、教 育文化广 番业	
	业的	d资讯	9 2 4	4 0 0 4	4 3 7 3	
资 产( 元)	国有		0. 7 4 %	3. 2 2 %	3. 5 1 %	%
负债亿元	企业资		37.6	51.3	36.8	
f	空负					
产 徒 (%)	债情	70	1. 0 0 %	1. 3 7 %	0. 9 8 %	%
所有者 (净资产 元)	兄:2010年		7063.8	2219.8	2941.1	
	<b>F</b>		1.8 9%	0.5 9%	0.7 9%	

全国合并	686 186 .5	440 806 .8	64.2	245379.7
全国合计	972 622	566 194 .5	58.2	406427.1
一、农林牧 渔业	630 6	400 1.6	63.5	2304.3
二、工业	373 105 .2	209 906 .9	56.3	163197.8
三、建筑业	540 54. 7	385 55. 8	71.3	15498.9
四、地质勘 查及水利业	320 2.1	135 2.8	42.2	1849.4
	122	569		

五、交通运 输业	744 .7	83. 9	46.4	65760.8
六、仓储业	734 0.7	615 8	83.9	1182.7
七、邮电通 信业	451 32. 3	117 16	26	33416.2
八、批发和 零售、餐饮 业	580 13. 3	334 62. 9	57.7	24550.4
九、房地产 业	750 57. 3	527 07. 1	70.2	22350.2
十、信息技 术服务业	257 4.9	132 1.8	51.3	1253.1
十一、社会 服务业	130 009 .1	689 49. 3	53	61059.8

	l	l		
十二、卫生 体育福利业	556 .9	257 .3	46.2	299.6
十三、教育 文化广播业	468 8.9	167 6.1	35.7	3012.8
十四、科学 研究和技术 服务业	629 7.1	391 0.4	62.1	2386.7
十五、机关 社团及其他	835 38. 9	752 34. 5	90.1	8304.4
资料来源:Wind的 [1]感谢贾涛博士的		作提供	了国有企业的	的相关数据。

#### 专题七 构建以企业为主体的创新体制

在中国经济由主要依靠投资驱动的高增长阶段

转向主要依靠创新驱动和提高生产率的中低速增长阶段的过程中,以企业为主体的创新是实现经济转型和发展模式转变的关键,新的增长必须更多地依靠大量活跃的创新驱动是系统工程,关键是要营造有利于创新的外部环境,完善创新激励机制,改革科技体制和政府支持创新的方式,更多地依托市场和竞争驱动企业创新。同时,还要加强创新基础设施建设,推动大学改革,鼓励自由探索,形成鼓励与包容创新的社会氛围。

一、企业为主体的创新是实现经济转型 的基础

创新是经济增长的根本动力。在中国过去的高增长中,创新对经济增长就有重大贡献,如从全要

素生产率指标看,1978~2008年,全要素生产率 提高对中国经济增长的年度贡献率为2个百分点 [1] . 其中技术进步是促进全要素生产率提高的重要 因素。近几年来,由于各地更加注重投资对经济增 长的拉动,全要素生产率的贡献有所下降,这也是 经济转型陷入闲境的重要原因。日本、韩国等经济 体成功实现由中等收入国家跨入高收入国家的一个 重要经验是将创新作为经济增长的重要支撑,中国 要实现新的增长,必须转向创新驱动,努力提高生 产率。 企业是创新的主体, 生产率的提高最终也要靠 企业来实现。在大学、科研机构、企业、政府等多 角色构成的创新体系中,企业是技术与商业创新的 主体,是研发活动的主要执行者,也是推讲新技术 产业化的主导力量。其中大企业在原始性技术创新 中有优势,同时利用其强大的产业化能力和复杂的 技术集成能力可以集成中小企业、大学与科研机构 的创新成果:中小企业是创新的生力军,如即便在 大企业十分强盛的美国,80%的技术创新成果仍来 白中小企业。大学和科研机构更主要的任务是知识 创新和从事基础研究,从发展趋势看,一些企业和 企业化的研究机构也开始更多地讲入基础研究领 域,力求从源头技术突破开始以获取更大的技术和

抓住机会释放创新红利。近年来我国的技术创新要素日渐增强,创新活动逐渐活跃,产业配套能力大幅度提高,研发人才队伍迅速扩大、智力型劳动力后备充裕,中国研发投入强度、专利与论文总

竞争优势。除技术创新之外,生产率的提高最终也 要靠企业来实现,而企业提高生产率的主要途径仍

是创新。

业领域我国已实现一些重大突破,技术能力已接近或处在全球创新前沿。当然我国在基础创新、创新质量等方面与发达国家相比仍存在较大差距,但如果政策把握得当,创新战略的实施会产生巨大红利,这些红利将更多以前沿性技术和突破性发现的

量已居世界较高水平。特别是在一些重要的技术产

形, 这三红的特定少以前加强文化的关键性及现的形式出现, 从而使中国的创新更上一个新台阶, 到2030年中国很有可能从技术追赶者转变为技术领跑者。 实现绿色发展必须依靠创新。传统的增长模式对土地、空气、水等环境因素有很大的破坏性, 粗

为工地、主"、"尔奇尔克因系有很大的吸不住,但 放增长所带来的环保压力不仅会成为进一步增长的 制约,同时也成为导致群众不满意、社会不稳定的 新源头。中国必须下决心摒弃传统粗放增长模式的 弊病,走绿色发展的道路。而绿色发展的可持续性 取决于将环境保护与技术进步的有机结合。过多地 让更多的绿色技术尽快商业化、规模化,让绿色技 术和绿色产业成为新的增长点,这种绿色发展才有 可持续性。 二、企业创新体制存在的问题

依靠政府补贴、让全社会长期为绿色发展的高成本 买单,这种发展模式难以持续。必须通过激励企业 创新并谋求技术突破来不断降低绿色发展的成本 ,

### 1. 缺乏公平有效的市场竞争环境

由于政府掌握较多的资源配置权,并对微观经

济领域有过多干预,生产要素市场尚不健全,实业

与地产业、金融业等在投入产出方面存在巨大的差 异,形成了一种"机会导向"的环境,使得很多企

业把主要精力放在寻找政策机会和"搞关系"上, 创新成了企业最后的选项。如2012年全国金融、

房地产、制造业的净利润分别为10 849亿元。2 950亿元、761亿元、金融业的净利润是制造业的

14倍,房地产业的净利润是制造业的近4倍。金 融、房地产、制造业的平均净收益率分别为

17.5%、14.2%、7.2%, 其中制造业最低。在高利

术"或"产业化项目"在很多地方圈地,从事变相 的房地产开发,其在土地运作上的收益远远超过了 高技术开发形成的收益,而月钱来得更快、更容 易,时间长了,企业就逐渐失去了创新的激情与动 力,在发展实业的道路了很难坚持长久。 假冒伪劣、非法仿制、不正当竞争等屡见不 鲜,使企业创新热情受到打击。目前国内侵犯知识 产权的现象仍很普遍,具有保护知识产权强烈诉求 的主体已经从外资企业为主转为国内的创新型和品 牌型企业为主。导致知识产权问题严重的主要原因 是法律制度不完善,违法成本非常低,执法效果不 明显。涉及知识产权的法律诉讼通常一审需要半 年、二审需要一年以上,遇到地方保护还无人受 理,企业维权的经济成本与时间成本过高,这让很 多企业放弃了通过法律来维权。为避免侵权,一些 企业甚至放弃国内市场,专做国外市场。还有企业 投入大量人力来研制黑匣子寻求白保,不寄希望干 法律保护. 环保、安全、质量等标准滞后,使创新者很容 易被落后的生产力打倒。我国现行的技术、质量、 环保、安全、卫生、能耗等许多标准已经落后于我 国发展阶段,而且执行不严。标准落后保护了落后

润诱惑下,一些高新技术企业也利用"创新技

多钢材。标准应当话度超前,成为一种倒逼产业升 级和创新的力量,而不能相反。 市场准入和地方保护影响了企业创新。在垄断 性行业、市政建设等公共性领域,民营企业、中小 企业都遇到了准入瓶颈,一些民营企业被迫与国企

合作或卖出股份以求得市场机会。地方保护问题依 然较突出,一些地方政府倾向对本地产品进行保 护,企业在外地发生法律诉讼和经济纠纷时会受到 不公正待遇,在争取当地政府财税支持和土地资源 等方面外地企业受歧视,并购当地企业有时会受到

的生产力,使可以达到更高标准的企业也没有升级 的积极性。如在钢铁行业,欧美国家各种建筑钢材 标准强度不小于500兆帕,我国只有螺纹钢的标准 是400兆帕,由此导致使用等量的钢材,我国的建 筑寿命就短1/3以上,保证同等的寿命就得多用很

地方政府过多干预。 2. 缺乏行业领先大企业,中小企业创新遇到

# 瓶颈,大小企业间缺乏协同创新

简单地讲"企业是创新主体"还是很模糊的,

因为不同类型的企业在创新中扮演的角色不同,各 白的创新动力与遇到的问题均不同。 技术创新主要 源白中小企业,但中小企业的创新成果不一定要白 己去产业化,被大企业应用、集成、收购是主要方 式,这也是大企业重要的技术来源。 我国缺乏行业领先大企业,大量中小企业的创 新成果没有应用机会,出现创新"堰塞湖"。中国 的大企业更多是国有企业,民营大企业较少。如 2011年公布的中国企业500强(实际上是按营业收 入排序的500大)名单中,国有企业就占了316 席。国有企业虽是很多行业的排头兵,但创新动力 不足,没有起到国家创新主力和本土中小企业技术 成果的集成者作用。民营大企业在500强中排名多 靠后,其虽应是推动国内创新的重要力量,但受限 干规模和能力不足,在国家创新体系中发挥的作用 还有限。在华的跨国公司虽然有技术与规模优势, 但其主要的研发力量并不在中国,除少数企业将重 大研发项目放在中国外,多数跨国公司在华的研发 中心的主要任务是工艺改进和产品设计。爱尔兰等 国过度依赖跨国公司虽实现了阶段性繁荣但最终创 新乏力的教训说明,重大创新必须更主要地依靠本 土公司。 很多中小企业从初创、研发、中试、产品上市 的各个发展阶段都遇到了融资、人才等瓶颈,在产 业化阶段更是困难重重。如在产业化阶段,中小企

规模效益、配套设施和服务体系跟不上、商业模式 不成熟、市场认同度较低等问题, 讲而形成信任瓶 颈、资金瓶颈、制度瓶颈和市场瓶颈,企业则会因 为无法克服这些瓶颈而中途夭折。小企业由于自身 能力不足,采用联合研发等方式被国际证明是有效 的, 但实践中国内很多由政府推动形成产业联盟、 技术联合等并没有实质运作,其中一些变成了只供 用来联合申报国家项目的平台。 专栏1 不同规模企业的创新产出:以有效专利 数量为例(2009年) 份额 份 份额 中型企业 小型企业 大型企业 额 % % 55. 93 88

业的创新很多时候会遇到技术不完善、生产达不到

5	81	55	51	40	69
14	24.	24	40.	21	35
60	26	51	73	06	
79	32.	96	39.	69	28.
5	41	7	42	1	17
64	29.	10	46.	53	24.
6	16	31	55	8	29
10	1.3	28	37.	46	61.
	2	4	47	4	21
36	59.	19	31.	57	9.1
8	16	7	67		6
36 7	69. 11	11 3	21. 28	51	9.6
1	1.5 2	59	89. 39	6	9.0 9
	14 60 79 5 64 6 10 36 8	14 24. 60 26 79 32. 5 41 64 29. 6 16 10 1.3 2 36 59. 8 16 36 69. 7 11	14     24.     24       60     26     51       79     32.     96       5     41     7       64     29.     10       6     16     31       10     1.3     28       4     29.     10       10     1.3     1.3       2     1.3     2.8       36     59.     19       36     69.     11       7     11     3       1     1.5     59	14     24.     24     40.       60     26     51     73       79     32.     96     39.       5     41     7     42       64     29.     10     46.       6     16     31     55       10     1.3     28     37.       47     36     59.     19     31.       8     16     7     67       36     69.     11     21.       7     11     3     28       1     1.5     59     89.	14     24.     24     40.     21       60     26     51     73     06       79     32.     96     39.     69       5     41     7     42     1       64     29.     10     46.     53       6     16     31     55     8       10     1.3     28     37.     46       47     4     4     4       36     59.     19     31.     57       36     69.     11     21.     51       1     1.5     59     89.     6

	国产电视 机及收音 机制造业	电子元件 制造业	电子器械制造业	广播电视 设备制造 业	雷达及配 件制造业	通讯设备制造业	电子设备 及通讯设 备制造业
i	55 3	32 8	20 84	83	12	14 00 0	17 12 0
I	41. 02	18. 5	43. 98	27. 04	24. 49	89. 68	69. 7
	61 2	84 8	15 23	66	31	77 0	41 78
	45. 4	47. 83	32. 14	21. 5	63. 27	4.9 3	17. 01
	18 3	59 7	11 31	15 8	6	84 1	32 64
	13. 58	33. 67	23. 87	51. 47	12. 24	5.3 9	13. 29

其他电子 设备制造 业	60	8.1 5	32 8	44. 57	34 8	47. 28
计算机及 办公设备 制造业	35 25	70. 28	66 7	13. 3	82 4	16. 43
计算机整 机制造业	26 30	94. 47	10 8	3.8 8	46	1.6 5
计算机附 属设备制 造业	43 7	27. 96	44 4	28. 41	68 2	43. 63
办公设备 制造业	1	1.2 5	41	51. 25	38	47. 5
医疗设备 及测量仪 器制造业	50 2	10. 14	13 62	27. 5	30 89	62. 37
医疗设备 和器具制 造业	11 2	7.8 5	32 2	22. 58	99 2	69. 57

.

.

06 40 49 《中国高技术产业统计年鉴》(2010), 由世界银行与国务院发展研究中心创新研究联合小组 整理

39 | 11. | 10 | 29.

## 3. 企业创新链条受制于体制分割和创新服务 体系的滞后,容易导致创新活动中断和产学

研脱节 企业在创新的不同环节应得到不同金融和资本

工具的支持, 如在初创期, 其外部资金来源主要是 天使投资和风险投资,一些竞争前的技术研发往往 还会得到政府资金的支持。在快要或者进入产业化

阶段,外部资金则主要靠私募基金、 银行支持, 这 个时候也可通过资本市场进行融资。在成熟期,则

更多的是利用银行、资本市场来融资,对一些关系 国家战略的技术研发和产业化推进,也可由政府出 资讲行支持。但由于我国风险投资、私募基金等仍

不发达,对创新的支持也远远满足不了创新实践需

求,很多风险投资不愿"冒风险",投早期项目的

少,一些私募基金更喜欢"临门一脚" 的项目,在 企业快要上市时争相讲入,上市后快速套现,缺乏

创新技术处于关键研发以及讲入产业化的重要阶 段,很多创新企业往往苦干找不到资金支持而导致 创新被泊中断。 创新服务业未能有效顺畅地与创新活动结合。 创新服务业有助于打通创新链条, 如技术交易市 场、股权交易市场、猎头公司等,可使不同成熟度 的创新成果在市场上变现,使买方可以在市场上方 便地获得所需的创新资源。同时,依托市场化、专 业化的金融服务、技术服务、人才服务的支撑与撮 合,众多创业者和科技型中小企业围绕高校而生, 它们吸纳高校科研活动的扩散效应,吸引高校流出 的人才,并发挥创新企业的集聚效应,开展创新转 化活动,可形成一条强有力的创新结合纽带。而我 国创新服务业还存在很多问题,其发展仍受制于— 些体制和政策障碍。全国各地建立了很多技术交易 市场,但多数并不活跃,很多技术交易市场功能单 一,交易主体不多,还没有更好地发挥出价格发 现。促进技术转让的功能。服务于创新的股权交易 市场还刚刚起步,过去各地建立的许多产权交易市 场更多是服务于企业改制重组,其服务创新的功能 不强。全国性的股权交易市场的交易规模仍较小, 其发展定位和交易规则还处于探索中,企业期盼的

对企业的稳定支持。尽管现在私募资金较多,但在

转起来,一些地方的先行试验进展仍缓慢。由于我国高校与科研机构改革仍滞后,通过人才流动而促进成果转化、围绕高校形成创新创业集聚区等类似硅谷的这种创新模式在中国走得仍较艰难,中国还很难出现硅谷这样的创新地。

,在国内还没有

### 专栏2

类似于美国的"场外市场"

#### 美国能源技术创新在不同阶段得到的不 同支持



技术开发的不同阶段

#### 专栏3

### 硅谷:把大学与工业结合起来

硅谷发轫于斯坦福大学提出的"把大学与 工业结合起来"的大胆设想及其在校园内外建 立的创新园区。学校实施了许多鼓励创新创业 的政策,把教师推向创新和科研一线。如允许 教师和研究人员每周有一天到公司兼职,从事 开发和经营活动:允许他们有1~2年时间脱 离岗位,到硅谷创办科技公司或到公司兼职, 学校保留其职位: 教师在学校获得的科技成 果,由发明者本人负责向公司转移的,学校与 其签署许可合同,所获得的知识产权收益,学 校只提取10%~15%;学校的应用性成果在1 年之后仍未向企业转移的,发明者可自主向企 业转移,学校一般不再收取所得回报。

#### 4. 政府主导的方式不利于创新

创新具有风险和不确定性,只能以企业为主体,分散决策。用赶超阶段的政府主导、计划审批、集中决策、集中配置资源、进行经济性管制等办法,很难实现创新驱动的经济发展。由于政府不掌握技术、也不会承担市场风险,在缺乏必要的信息支持、无法准确预知未来的情况下,政府主导做

什么或不做什么,都会带有很大的盲目性,鼓动或 限制企业投资,都会使资源错配;把企业的创新活 动框在一个地方政府的规划之中,必然会抑制创 新;由企业申报、政府部门选定研发项目、分配资 助资金,并对成果进行评估、鉴定、表彰的做法, 使企业的创新不是追踪市场,而是被政府牵着走; 政府选择特定企业进行产业化支持,容易使政府被 企业绑架, 也会限制新的讲入者。 由于政府控制更多的资源与审批,导致企业受 到来自政府的过多干预,创新活力不足。如在工商 登记、投资体制、项目审批、市场准入、检查评比 等方面,企业会遇到非常多的审批。以工商为例, 企业的设立要经名称核准、设立登记、验资、办理 营业执照、印章、代码证、税务登记、获取验资证 明、统计登记和社保登记等12个以上流程和审批。 涉及工商、税务、质检、公安、审计、统计、劳动 等7个以上部门。国有独资、外资企业和经营范围 涉及许可的还需履行额外的审批。企业名称、住 所、法定代表人、资本、经营范围等任何一项变 更,都需讲行工商审查和办理变更。有的企业一年 需要更换几十次登记册。过于繁琐的审批,抑制了 市场的作用和创新人员的积极性。

### 5. 创新供给条件不足

规模庞大,但各类企业仍缺乏创新人才,特别是领军人物。这根源于我们的教育与人才体制改革滞后,大学培养的人才远不适应创新需求,如在工程技术领域,大量企业找不到专业对口的学生,一些

尽管我国已是世界专利大国、大学生及工程师

技术领域,人量企业技术到专业对口的学生,一些即使专业对口的学生到企业后往往也要经过一两年再培养才能真正发挥作用。对高层次人才的行政评定、以文章和论文论英雄、遵循官本位和论资排辈

的做法,限制了人才优势的发挥。 我国基础研究水平、创新基础设施建设仍明显 不足,缺乏原创性技术突破,制约了企业实现前沿 创新的进程。原始创新源于基础研究,重大的科学

发现与突破也要依赖基础研究,但近年来我国基础研究所占研发经费的比例一直在5%以下,远低于美国18%、法国24%、日本12%的水平。我们很多企业在发展壮大后,要想持续创新,面临的共同

多企业任及展在大后,要想持续创新,闽临的共同问题是缺乏科学储备和原创性技术突破,国外公司在这个阶段可以较容易地从大学、研究机构获得相应的创新资源,但国内的大学、研究机构等能提供给企业基础性的、原创性的技术并不多,这些机构

给企业基础性的、原创性的技术并不多,这些机构 必须进行改革,消除行政化和官本位的弊病,从而 成为真正的科学研究主体,独立进行研究工作,按 科学规律评价研究成果。

### 三、企业创新体制改革的思路

实现创新驱动和绿色发展的关键是要通过改变外部环境来形成创新动力。新一轮企业创新体制改革不应再局限于科技体制内的改革,而重在营造环境,加强激励,通过深化改革完善以企业为主体的创新体系。

#### 创新改革应力争达到如下目标:

- 激励创新的竞争环境有了明显改善,各类企业可平等使用创新资源,形成企业创新与完善市场经济秩序互促互讲格局。
- 形成一大批行业领先大企业和创新活跃的中小企业构成的新型企业创新体系。
- 基础研究、创新基础设施、关键人才等供给 条件明显改善,奠定国家持续创新的能力。
- 四、企业创新体制改革重点

# 1. 营造公平竞争和包容宽松的创新环境

制定包括减少政府干预、加强市场监管和执法、鼓励社会监督在内的"一揽子"规范市场秩序的措施,压缩违规者的生存空间。在电子信息、互联网、电子商务、医药和医疗器械、能源等创新活

动最为活跃领域,率先建立既能保障安全,又能促进创新的现代监管体系,宽容对待这些领域出现的新业态、新技术、新商业模式,为创新留出足够空间和时间。强化国家标准的约束力,标准应当适度超前,使之成为一种倒逼产业升级的力量,政府应

加强对强制性标准执行的监管。 落实各种所有制经济公平参与市场竞争的承诺,"打破垄断、引入竞争、重塑监管",力求短期内在金融、基础设施和能源等领域民营资本的进入有实质性突破,建立市场信心。修改《反垄断

法》,改革并强化执行机构的权能和独立性,使其有能力公正地执行法律赋予的使命。

### 2. 构建新型的企业创新体系

企业应在国家创新体系中发挥核心作用。要培育和形成一批通过竞争成长起来的创新型行业领先大企业,发挥其重大技术研发、技术集成、推进产

平等使用创新资源。改革国有资本参与和支持创新 的方式,国家不谋求于只通过具体的国有企业来实 现在某些产业取得创新突破的目标,而主要是诵讨 运作国有资本的方式来支持创新,如国家可将一部 分国有资本集中起来专门进行重大技术研发和对重 要产业的投资,这部分资本可以是产业基金、风险 投资、担保公司等多种形式。 发展风险投资、信息服务、技术交易、人才服 务、并购融资等创新服务业,以支持中小企业创新 活动。制定支持产业链创新、技术转让、企业并购 的政策,促进大企业更多地集成、收购中小企业创 新成果。 鼓励基于市场化的产业和技术联盟。联盟应基 干利益纽带而设立,防止政府的"拉郎配"。除大 小企业之间的联盟外,还应重视中小企业之间的联 盟,其既可克服单个企业不能胜任重大技术研发的 困难,又容易形成企业间公平的伙伴关系。要发挥 政府在公共性技术研发等一些特定联盟中的组织作 用,如可组织类以台湾工业研院这种非营利性的从 事技术研发与转让的法人机构以及1976年日本通 产省与五家大型半导体企业组成的 "超大规模集成 电路组合"这种政府与民间伙伴关系的组合体,以

业化的优势。创造条件,使创新型民营大企业能够

进行共性技术研发、转移,实现技术赶超。

# 3. 加强创新基础设施建设,加快形成创新资

源聚集区 进一步增加国家在信息基础设施、数据资源、 大科学工程、重大公共技术平台的资金投入,以支

持更广泛的研究开发和创新应用。信息化是引领经济转型、实现产业创新的重要力量,完善的信息基础设施已成为发达国家公认的战略性创新资源,应将宽带、下一代互联网、下一代通信网、互联互通作为信息化基础设施建设的重点,制定切实可行的政策措施,鼓励多元投资主体进入,通过竞争提高

效率、降低资费,从而降低全社会的创新成本。要较大程度地开放公共数据,提高公共信息的社会共享程度,改革数据信息的收集与管理体系,鼓励各类市场主体基于公共数据资源进行开发、利用,并基于此进行商业模式和技术创新。 让一些城市成为创新先行区。创新型城市是中国技术进步和实现绿色增长的火车头,也具有创新"粘性"。创新资源具有集聚效应,我们不需要也不可能让全国所有的城市都成为创新型城市,但可选择有条件的城市,利用其科技与人才集中、具 备创新创业所需的知识氛围和公共服务体系等,加快科研、人才、户籍、教育、金融、城市建设等综合改革,鼓励先行先试,在全国形成若干个企业创新活跃、创新服务业发展较快的创新资源集聚区。

#### 4. 推动大学改革,加强基础研究,鼓励自由 探索

探索 逐步实现大学去行政化,探索建立由校董会、

校长、监督机构组成的大学治理架构,让教育家办教育,落实高校办学自主权。放宽办学限制,鼓励国外

一流大学来华合作或独立办学,引进国际通行的教学 和科研管理机制。

重点培育和支持一批有战略地位的基础研究机构。设立若干新的环境宽松、经费充裕、吸引国内外一流学者、以基础研究突破为目标的研究机构。 大力推进现有科研机构改革,切实解放科学家,加

大力推进现有科研机构改革,切实解放科学家,加快改革研究经费的使用办法,改变过去导致科研院所只能重复购买研究设备而不能把更多的钱花在科研人员身上的做法,出台类似美国有关支持成果转化的知识产权管理和资产管理制度。

化的知识产权管理和资产管理制度。 适应基础研究、应用研究、产业化相互渗透的 趋势,支持集基础研究突破和实现产业化为一体的

政策,可鼓励一些地方先行先试,根据本地具体情 况明确这类机构的身份属性,明确政府支持这类机 构的原则、边界和支持方式。 5. 改进政府支持创新的方式 改革以项目直接拨款为主的科技经费支持方 式,探索建立主要以基金等金融手段、按照市场化 原则来支持企业研发和产业化的财政机制。对需要 国家重点支持的战略性产业,国家和地方可出资设 立一些产业基金,直接或委托专业机构向需要支持 的领域进行投资,或提供担保等金融支持。基金运 作既要体现国家意志,也要遵循市场规则,独立进 行商业化运作。为提高投资效率,避免基金公司过 多地按政府领导人的意图乃至直接讲行投资的情 况,可要求这类基金的投资也参照风险投资等较成 熟的做法,要求投资人与基金经理人合组有限合伙 企业、由承担无限责任的经理人操办投资的方式。 加大税收等普惠性政策支持的力度,减少对企 业点对点的资金支持。研发费用加计扣除等税收政 策是相对公平、普惠的激励制度,比使用二次分配 更有效率。只要实现了税收和会计制度的衔接,其

新兴创新模式。应在国家创新体系中及时考虑这类 新兴机构,按照其成长规律为之设计适宜的体制和 动力起了很大的积极作用。我们应进一步把这项制 度落实好,争取实现在较短的时间内用于支持研发 的抵税额逐步超过财政科技经费规模。 对有良好外部性的创新产品实行后补贴和需求 侧支持。要改讲政府对节能、环保等产品在研发和 商业化初期阶段进行补贴的做法,补贴对象应以需 求侧为主,尽量减少对生产侧的直接补贴。政府在 讲行补贴时应有明确的时间表,既可给企业和产业 一个相对清晰的政策预期,又可防止让政府陷入补 贴陷阱,让企业患上补贴依赖症。制度创新往往比, 补贴更有激励作用,可通过诸如燃油经济性标准、 排放许可权、碳交易等机制,为创新产品创造更大 的市场空间。 对创新产品提供更好的法律支持。大幅提高侵 犯知识产权的违法成本,加大惩处力度,通过重大 案件判例树立司法权威。跨区域知识侵权有时由于 有政府背景而难处理,应明确发生诉讼时由第三方 法院裁决。

6. 引入市场化的生态环保促进机制,实行更

政策效果会非常明显。从国际上看,美国自1981 年开始实施研发与实验税收抵免制度以来,对减少 美国企业进行创新与研发的成本,增强创新与研发

### 严格的环保制度

供基础性的市场条件。让市场供求关系成为价格决定的基础性和主导性力量,让价格信号真实地反映资源稀缺程度和环境损量,依据根据及环境等。

深化能源资源领域的价格改革,为绿色发展提

资源佈战程度和环境损害成本。 建立地区减排合作机制和各种排污权交易制度,形成市场化的减排激励。在经济下行压力较

大、市场化的减排及碳交易市场难以活跃的情况下,政府应坚定推进减排机制市场化改革的方向,可选择一些重点领域或经济条件较好的地区先行试点。全面推行污水处理收费制度,按照污染者付费

点。全面推行污水处埋收费制度,按照污染者付费的原则,扩大污水处理收费的征收范围。 完善地区间生态补偿和转移支付制度。改革资

完善地区间生态补偿和转移文付制度。改革负源税费制度,要让资源税费能够充分体现资源的稀缺程度和生态恢复成本,切实可行地提高矿产开发的环境补偿标准,实现环境成本内部化。探索实施

资源性产品的特别收益金制度,将资源溢价更多地用于环境恢复。设立国家生态补偿专项资金,加大对重点生态功能区的均衡性转移支付力度。实施下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、生态受

游地区对上游地区、开发地区对保护地区、生态受益地区对生态保护地区的生态补偿。 要实行最严厉的环境保护制度,建立健全与现

要头行最严厉的外境保护制度,建立健全与现 阶段经济社会发展特点和环保需求相一致的环境法 规、政策、标准和技术体系,特别是要加快制定和 出台《清洁空气法》,修改《环境保护法》等重要 法规,提高违法者成本,强化法律威慑力。改革环 境监管制度,加强环保执法。推动环境公益诉讼, 动员全社会力量保护环境。

五、改革突破口和优先顺序

企业创新体制改革和创新环境建设是系统工 程,改革的突破口可以从地方试点开始,鼓励有条 件的城市推行打造创新集聚区的综合改革,特别是 在营造公平竞争的市场环境上力求更大突破。取得

经验后,可向更多地方推广。 从改革优先顺序看,短期内(2013~2014

年)改革的重点:调整税收和资金支持创新的比 重:完善保护知识产权制度,改变创新者因权益得 不到有效保护而不愿创新的状况;鼓励更多社会资 本参与信息通讯、大数据等重大创新基础设施建

革;设立若干环境宽松、经费充裕、吸引国内外一

流学者、以基础研究突破为目标的研究机构;进一

设: 改进环保促进机制,实行更严格的环保制度。 中期 (2015~2017年) 改革的重点:推动大学改 步改革政府支持创新方式。到远期(2018~2020年)时,基本形成公平的竞争环境、新型企业创新体系、高水平的基础研究能力。 [1]资料来源:世界银行、国务院发展研究中心,《2030年的中国》,中国财政经济出版社,2013年。

#### 专题八 涉外经济体制改革的目标与重点

随着中国从封闭经济走向开放经济,涉外经济 体制改革取得了巨大进展,有力地支撑了我国对外 开放战略的实施。而对复杂多变的国际环境,要话 应我国比较优势的深刻变化,新一轮涉外经济体制 改革要以扩大开放为基本取向,以充分利用"两种 资源、两个市场"来加速提升我国在全球价值链分 工地位为核心目标,以外贸、外资、对外投资和对 外谈判体制为重点,以建立自贸园区、双边投资协 定谈判和自贸区谈判为突破口,深化涉外经济体制 改革。着力扩大服务领域对外开放,积极探索对外 商直接投资实行准入前国民待遇和"非禁即 入"(负面清单)管理模式,用开放倒逼国内经济 体制改革。

一、我国涉外经济体制改革的回顾与经 验 直是世界 上吸收外商直接投资最多的发展中国家。 近年来,我国又迅速崛起成为一个重要的对外投资 大国。与此同时,我国在全球经济治理中的地位不 断上升,在全球经济事务中的话语权明显增强。 对外开放的巨大成就, 离不开涉外经济体制改

革的支撑。自20世纪70年代末以来,随着我国对 外开放的不断深化,我国涉外经济体制改革不断深

30多 年来,中国的对外开放取得了巨大成功, 我国从世界第32位的贸易体,崛起成为世界第一大 出口国和第二大讲口国。自1993年以来,我国一

入推讲,为对外开放战略的顺利实施提供了有力的 制度保障。 1. 涉外经济体制改革的进展与存在的突出问

# 题

在对外贸易领域,计划体制下,实行的是外贸

垄断经营,全国一共只有10来家外贸公司,这种制

度人为割裂了国际国内两个市场, 不利于国内企业 针对国际市场开展经营,大大削弱了企业的国际意 争力。统负盈亏的财政制度使外贸企业缺乏激励机

制。改革开放以后,我国从逐渐扩大和下放外贸经 营权入手,不断增加外贸公司的数量。与此同时,

对国有外贸企业实行承包责任制改革,并进而实行 现代企业制度。中国加入世界贸易组织后,外贸经 营权完全放开,大力推进内外贸一体化。从"三来 一补"起步进而实行加工贸易政策,为此,我国建 立起一套适应参与国际生产价值链分工网络要求的 加工贸易管理体制。当前,外贸领域存在的体制问 题主要有:一是贸易便利化改革亟待推进。诵关程 序复杂,效率有待提高;出口法检目录占我国10位 编码产品数的34.5%,比例大大高干大多数国家。 政府的强制性规制要求,今讲出口领域出现了50多 种商业性中介服务,大大增加了企业的贸易成本, 削弱了国际竞争力;监管部门信息不能共享,协调 配合有待加强。贸易成本的增加和监管效率的低 下, 削弱了我国出口产品的出口竞争力, 尤其不利 干高端产品的出口竞争力。二是出口退税制度存在 诸多问题。不少产品出口退税不足额,地方不合理 地分扫出口退税责任。在操作层面上,申请出口退 税程序复杂,部门协调配合有待加强,耗费时间较 长,尤其是承调时间过长,具有很大不确定性。三 是关税结构不合理,一些具有较强出口竞争力的产 品,却享受着较高的关税保护。四是应对国际贸易 摩擦和对外谈判能力与机制有待加强 , 尤其是美国 为首的发达国家正在试图推动制定新的国际贸易规

则,对我国的谈判能力提出了更高要求。 在利用外商投资领域,我国外资政策与体制也 发生了巨大变化,开放领域不断扩展,管理效率持 续提高,投资环境不断改善。对外开放从建立经济 特区开始,逐渐建立多种多样的特殊经济区,成为 我国吸收外资的重要平台。为了引导外资的产业投 向和地区投向,我国制定了《外商投资指导目 录》,并结合两部大开发、东北振兴和中部崛起等 区域发展战略,实行了差别化政策。对外资的审批 权不断下放,审批效率明显提高。加入世界贸易组 织后,我国按照WTO的规则和我国的承诺,修订了 《外商投资企业法》、《中外合资企业法》和《中 外合作企业法》, 取消了与WTO规则不符合的相关 规则,并实现了内外资企业的平等待遇。目前,我 国外资领域仍然存在的主要问题:一是服务领域开 放不足,据有关资料,160个服务子部门,我国承 诺开放的约为100个左右,但完全开放的不到30个 部门。二是外资管理体制与发达经济体普遍实行 的"负面清单"式管理理念与方式不一样,在投资 协定谈判中面临较大压力,现行审批管理内容不合 时官,审批程序复杂;三是投资软环境仍存在较大 改讲空间,包括政策的透明度、稳定性与可预见性 较低、法律法则执行的标准不统一、行政事业性收

在对外投资领域,计划经济时期我国严格限制对外直接投资,1979年我国才发生了第一笔对外投资。在相当长一段时期,对外投资不是我国对外开放的重点领域,对外投资数量有限。近10年来,我国进入了对外投资迅猛增长的时期,对外投资政策与管理体制发生了重大改变,从以往的严格限制转向选择性扶持的审批管理体制,对外投资审批权

大幅下放。目前,对外投资管理体制仍不能完全适应需要,一是审批程序复杂、审批内容过多、审批部门协调配合有待加强,审批部门的自由裁量权过大,审批随意性过大,审批时间长且具有不确定性;二是政府对企业海外投资的服务与支持不足,

在法律、信息、人才、海外权益保护等方面的服务 有待加强。

费不够规范等。

2. 涉外经济体制改革的经验

之路,总结过去涉外经济体制改革的经验,可以为推进下一步涉外经济体制改革提供有益的指导。第一,推进涉外经济体制改革要紧紧围绕对外开放战略目标。政策与体制是实现开放战略目标的手段。长期以来,尽快实现工业化是中国经济发展

回顾对外开放与涉外经济体制改革走过的成功

战略的首要目标,按照"两缺口"模式的理论,对 外开放战略的主要目标在于消除"外汇缺口",因 此,出口创汇是对外开放战略的核心目标。围绕这 一目标,一方面,我国诵讨设立特殊经济区、改善 投资环境和实行加工贸易政策,承接出口导向型的 劳动密集型产业。另一方面,通过持续扩大外贸经 营权、本币贬值、外贸促讲等多种手段,增强本土 企业的国际竞争力。涉外经济体制在相应领域持续 推进改革,确保对外开放目标的实现。随着国际国 内形势的变化,一旦对外开放战略目标出现调整, 涉外经济体制也必须随之讲行改革。 第二,以开放倒逼改革,以改革支撑开放,处 理好开放与改革的关系。中国经济从封闭走向开 放,从计划经济转向市场经济,开放与改革相辅相 成。体制运行有惯性,而且受到思想认识和既得利 益的阴碍,对外开放的决策与对外承诺可以作为推 动国内体制改革的重要推动力。过去30年,我国通 过设立经济特区、参与国际组织和多双边谈判等各 种方式,扩大了对外开放,直接推动了涉外经济体 制的改革,并讲而推动整体经济体制的改革。例 如,加入世界贸易组织后,按照我国的承诺,我国 修订了上千项法律法规,废止了数十万份红头文 件,商业制度环境与国际规则更加接轨。 体制改革

第三,渐进式推进涉外经济体制改革。涉外经 济体制必须适应本国发展阶段和阶段性开放战略目 标。坊间常常将所谓"完善"的市场经济体制作为 改革的目标,并往往以发达国家为参照,设计"完 善"的体制。纵观世界主要发达国家,其经济体制 都是随着发展水平的提高、 国际国内环境的变化等 多种因素而不断演讲的,一些发展中国家从发达国 家"复制"了所谓"先讲"的制度,但因与其国情 脱节,往往运行不畅,效果不佳。从我国过去30年 的实践看,我国是随着产业国际竞争力的变化和发 展目标的调整,渐讲式推讲涉外经济体制改革。在 新的阶段,必须从面临的新形势出发,围绕新阶段 的发展目标,来制定涉外经济体制的阶段性目标, 设计和推讲涉外经济体制改革。 第四,充分发挥特殊经济区的试验功能。从建 立经济特区开始,我国建立了经济技术开发区、保 税区、出口加工区、综合保税区,最近国务院批准 建立中国(上海)自由贸易试验区。把特殊经济区 作为开放与涉外经济体制改革的抓手,有多种好 处,一是有利于调动地方政府扩大开放与推进改革 的积极性,在局部地区率先突破改革的障碍;二是 可以积累开放与改革的经验,降低改革的风险;三

的成果,又为讲一步扩大开放提供了有力的支撑。

4**'**}

是可以为在更大范围内扩大开放与深化改革增强信

世界经济正处于大调整大转型之中,世界经济

将呈现出一些不同干以往的趋势与特点。世界经济 增长速度回落, 转入低速增长时期; 发达国家深陷 金融危机, 复苏缓慢, 新兴经济体成为世界经济增

长的新引擎;发达国家力推制造业振兴,发展中国 家对外投资加速,成为推动全球价值链分工的两大 新动力,全球价值链分工日益深化;"创新发

展"备受重视,新兴产业蓄势待发,争夺产业与技 术制高点的竞争更趋激烈;全球能源结构与供求格

局深刻变化, 页岩气革命、美国能源独立战略等新 变化,导致全球能源供给中心西移而需求中心东 移:发达国家为应对危机而采取的宽松货币政策将

导致全球范围的流动性过剩,加剧金融动荡与诵货

膨胀:全球经济治理变革加速推进;区域一体化成 为推动贸易投资自由化的重要形式。主要经济体增 长前景分化,美国将保持温和增长,欧洲经济仍将 处于金融危机之中, 日本经济仍难以摆脱失速状

态,新兴经济体增速有所回落,但明显高于发达经济体。世界经济的大调整令我国发展的外部环境出现诸多新变化,机遇与挑战的内涵不同以往。

## 1. 国际经济环境变化给我国带来的新机遇

世界经济的新变化将给我国带来加速技术进步与产业结构升级的新机遇。

第一,引进高端生产要素与产业活动的机遇。 全球经济低迷更突显中国经济良好前景,跨国公司

更加看重中国巨大的本土市场和人力资源、基础设施、配套产业等新优势,加速将研发、地区总部、 先进制造等更高技术含量、更高附加价值的产业活

无进制运等更高技术含量、更高附加价值的产业活动向我国转移,高端人才等生产要素也将加速流入我国,有利于我国通过"引进来"提升技术水平和国际分工地位。

第二,整合全球资源,推进技术与产业升级的

机遇。一是金融危机冲击下的发达经济体,为我国企业提供了海外低成本并购获取技术、研发能力、国际品牌、国际销售渠道的难得机遇;二是全球性

新技术研发创新热潮,既是挑战也是机遇,如果我 们能够充分利用国际国内两种资源,大力改善创新 环境,我们不仅能在传统产业实现大幅提升,而且

环境,我们不仅能在传统产业实现大幅提升,而! 可能在新技术和新产业的国际竞争中争得一席之 地。 第三,提升我国出口结构的机遇。一是发达国 家更新基础设施和新兴经济体建设基础设施, 将带 来全球性的基础设施建设热潮,这有利于我国扩大 海外工程承包并带动我国机械、设备等高附加价值 制成品的出口:二是新兴经济体推进城市化、工业 化将为我国性价比具有国际竞争力的发电设备、建 筑机械、运输设备等资本品提供日益扩大的市场需 求,带动我国出口结构的升级。新兴经济体日益扩 大的中产阶级,其消费结构升级也将为我国质优价 低的消费品出口提供新市场;三是日益激烈的国际 竞争和信息技术的深度应用,将有力地推动国际服 务外包,我国可以充分发挥大学毕业生多的人力资 源优势,像当年大力发展加工贸易一样,实现服务 外包的大发展。 第四,拓展我国发展空间的机遇。一是全球经 济治理变革为我国参与全球规则制定提供机遇。二 是区域一体化热潮有利于我国发挥市场吸引力,打 告与我国经贸联系更加紧密的周边环境,落实周边 外交战略。三是发展中国家日益重视吸引外商直接 投资,修订法律法规,改善投资环境,将吸引中国 企业投资作为重点,有利于我国更好地利用发展中 国家的资源、土地、劳动力和市场,改善与发展中

国的关系,拓展我国和平发展的战略空间。

## 2. 国际经济环境变化给我国带来的新挑战

第一,出口增长与结构升级的压力加大。一是

全球经济减速导致我国出口的外需增长放缓。二是

其他发展中国家更加有力的竞争。如果我们不能持 续增强国际竞争力,加快出口结构升级,我国出口 将面临严峻形势。三是针对中国的贸易投资保护主 义愈演愈烈。经贸摩擦从传统出口产品向技术密集 产品、从贸易领域向投资领域、从实体经济向规则 制定扩展。四是我国出口结构升级将加剧与发达国 家的正面竞争。发达国家实施"再制造业化"战 略,更加重视货物贸易出口。我国出口结构升级将 使我国与发达国家的分工关系从互补为主转向更多 的正面竞争,如果处理不当,可能重演当年日美贸

第二,保障我国金融安全与资源能源安全的闲 难增加。一是全球流动性过剩和资金跨境流动加 剧,将增大我国巨额外汇储备保值增值的风险,影 响人民币汇率稳定,压缩我国货币政策的调整空 间,增大我国资本项目开放的风险。二是全球大宗 商品价格高位波动,不仅令我国讲口资源能源付出

易战的历史一幕。

我国一些低附加价值的劳动密集型产品正受到来自

更多代价,而且存在输入型通货膨胀压力,可能影 响我国宏观经济稳定。三是国际政经环境和地缘政 治变化, 威胁我国海外利益安全。我国海外投资、 人员大幅增加, 日有较大比例集中于政治风险较高 的国家与地区,维护海外利益的任务将更加艰巨。 第三,我国和平发展的战略环境更加复杂。-是"中国威胁论"、"中国责任论"相互交织、我 国承担国际责任的意愿、能力与国际社会的期盼存 在落差,国际社会对中国崛起的疑虑加重,将影响 到我国的国际形象与对外经贸关系。二是区域一体 化快速推进,我国面临被主要区域贸易安排边缘化 的危险。三是发达国家力推制定新的国际规则,可 能导致国际规则朝不利于我国利益的方向演变。尽 管全球治理变革与规则调整为我国提供了更多的参 与机会, 如果我国不在决策体制方面作出重大改 革,大力提升参与国际治理的意识、经验和能力, 全球治理变革与规则制定则可能不利于我国利益。 四是周边战略与安全环境复杂化,影响我国与周边 国家的经贸关系。美国实施"重返亚洲"战略,日 本、越南、菲律宾等与我国海洋主权与权益的争端 加剧,部分周边国家出于对中国崛起的疑虑与恐 惧,采取联美外交政策,一些周边国家政局动荡, 均不利于我国发展与它们的经贸关系。

### 3. 国内形势变化对开放战略调整提出的新要 求

中国经济处于增长阶段转换与比较优势升级的 关键时期,这些深刻变化对我国的对外开放战略和

第一,转变发展方式刻不容缓。中国经济发展 取得了巨大成就,但是,粗放的发展方式导致资源 配置效率不高,因此付出了巨大的环境成本和社会 成本,经济发展不平衡、不协调、不可持续的问题 日益突出,转变发展方式刻不容缓。

涉外经济体制改革提出了新要求。

第二,发展阶段转换需寻求新的增长动力。从 国际经验看,当人均GDP水平达到10 000~11 000"国际元"后,一国经济很可能从超高速发展 阶段转入中高速发展阶段,依此,我国可能正处于 从以往年均10%左右的超高速增长阶段转向7%左 右中高速增长阶段的转换期。在转换时期,一方面

诸多风险,高速增长时期积累的产能过剩、资产泡沫、地方债务、影子银行等风险和贫富分化、城乡分隔、住房难、看病难、就业难、机会不均、腐败盛行等社会矛盾交织在一起,防范经济、社会风险的挑战十分严峻。

经济发展需要寻求新的增长动力,另一方面面临着

第三,比较优势变化需打造国际竞争新优势。 30多年来,我国的比较优势从初级产品转换为低成 本的劳动密集型制成品,近年来,随着劳动力成本 的快速上涨,我国劳动密集型加工制造业的国际竞 争力正在快速削弱,一些传统产品的市场份额开始 出现下降。我国的比较优势正在从人口"数量红 利"向"质量红利"转换,本土大市场、产业配套 能力、完善的基础设施新的优势正在显现,成为吸 引高端产业活动与生产要素的新因素。随着我国比 较优势的变化,要保持中国经济持续健康发展,必 须要实现我国竞争优势在全球生产价值链的升级, 从目前以劳动密集型为主,向微笑曲线的两头延 伸,即在技术密集型制成品和知识密集型的服务环 节上,尽快形成国际竞争新优势。 我国工业化水平大幅提升,成为世界上最大的 制造业大国。工业化的目标从以往的规模扩张变为 技术讲步与结构升级。制约工业化的外汇缺口已经 历史性地弥补,我国拥有世界上最多的外汇储备。 出口创汇不再是对外开放战略的主要目标,如何应 对国际新挑战,抓住国际经济深刻调整蕴含的新机 遇,在更高附加价值环节上形成国际竞争新优势, 是新一轮对外开放战略必须着力解决的问题,因 此,在新的形势下,我国的对外开放战略将从以往

展,战略内容从"引进来"为主转向"双向"开放。开放战略的调整对涉外经济体制改革提出了新的要求。

三、新一轮涉外经济体制的目标与重点

的出口创汇战略转为"价值链升级"战略,战略重 点从制造业为主向服务业、金融和规则制定领域拓



## 1. 涉外经济领域改革的目标

国内转变发展方式和我国对外开放战略目标 从"出口创汇"转向"价值链升级",对涉外经济 体制改革提出了新要求。

体制改革提出了新要求。 第一,涉外经济体制必须支撑发展方式的转 变。转变发展方式刻不容缓,经济增长的动力从要 素投入转变为更多依靠技术进步与效率提升,产业

结构要不断升级,经济发展与环境保护和社会和谐 更加协调。发展方式的转变不是闭门造车,而是要 在开放的环境下,充分利用经济全球化带来的机

任开放的坏境下,尤为利用经济主球化带来的机 遇,利用全球资源与市场。为此,涉外经济体制要 有利于我国从国外引进新技术、新产业和更加高端 的生产要素,有利于我国在全球更好地配置资源从 而提高效率,有利于我国企业主动在企业整合资源,获取技术、人才和品牌。 第二,涉外经济体制必须促进我国竞争优势的 升级。我国在低附加值的劳动密集型产品上的国际

竞争力受到日益增大的挑战,涉外经济体制有利于 我国在技术密集型产业上增强国际竞争力,促进我 国成套设备等资本品开拓新兴经济体市场,有利于 我国增强服务业的国际竞争力,有利于在国际金 融、国际结算等高附加环节上分享国际市场的机

遇,有利于我国依靠技术、品牌等知识产权在国际 竞争中获取利益。 第三,涉外经济体制必须有利于提升我国参与 国际治理的能力。国际力量对比的变化,为我国参与国际经济治理提供了新机遇,体制机制不畅、人

才与经验不足制约了我国在国际经济治理中发挥应有的作用。要通过深化涉外经济体制改革,促进涉外经济贸易人才的培养,吸引各类人才为我所用;促进政府决策体制的改革,提高决策效率,加强部门协调,增强我国国际经贸谈判能力。 未来10年涉外经济领域改革的目标。就是大力

门协调,增强我国国际经贸谈判能力。 未来10年涉外经济领域改革的目标,就是大力 推进贸易投资自由化、便利化,改善外部经贸环 境,充分利用国际环境提供的新机遇,形成参与国

内发展方式的转变。具体而言,就是通过涉外经济 体制改革,更好地利用"两个市场"、"两种资 源",力争在未来10年中,令我国在技术密集度和 附加值更高的产品和服务上形成新的国际竞争力。 具体的途径包括引进更先进的生产要素和产业活 动、促进对外投资、打造世界级的跨国公司、开拓 高附加价值市场、保障资源能源供给安全、营造更 好的外部经贸环境(包括规则环境)等。 2. 涉外经济领域改革的重点 打造对高端产业与生产要素具有较强吸引力的 投资环境。一是扩大和深化服务业对外开放,倒逼 国内体制改革。重点是推动能源、电信、金融等基 础行业和文化、教育、医疗卫生、体育等领域开 放,引入新的理念、机制和商业模式,推动国内相 关体制改革,增强我国服务业的国际竞争力。二是 大力改善投资软环境。增强政策的稳定性、透明 度、可预见性;改革外资审批体制,建立高效的外 商投资准入管理体制,开展准入前国民待遇与"非 禁即入"的试点,为实现内外资准入制度的统一创 告条件:统一内外资法律,强化法律法规的一致执 行,形成各类所有制企业平等有序竞争的市场环

际竞争的新优势,提升我国国际分工地位,促进国

设,打造新的开放平台。 加快对外投资体制改革。一是改革对外投资的 审批体制,提高审批效率,为取消对外投资审批奠 定基础。二是加强对外投资保护,保障海外利益, 避免重复征税:三是改善企业对外投资服务,加强 对外投资信息、法律、融资、保险等服务。四是以 放开跨境投资管制为突破口,加快推进人民币资本 项目可兑换。 推进外贸体制改革。一是完善出口退税制度, 改变现行的对本土上游产品歧视性的出口退税制 度:二是开展创新海关特殊监管区政策与监管模式 改革试点,打造国际研发、国际制造、国际贸易、 国际物流、国际结算和国际维修中心等"六大中 心";三是继续深化有管理的浮动汇率机制改革; 四是开展贸易投资便利化改革,不同监管部门联合 查验,降低收费,提升通关效率,降低贸易成本; 万是以暂定税率方式,推行结构性降低关税。目前 我国的关税结构与水平是在加入WTO时谈判而定, 不能反映我国产业的国际竞争力状况,降低关税水 平的空间较大; 六是结合垄断性行业改革, 在存在 进口特许权领域放松进口权管制,引入更多竞争;

七是以中日韩白贸区和地区全面伙伴关系

境。三是着力推进中国(上海)自由贸易试验区建

区,推动国内相关体制的全面改革。 加快对外谈判体制改革,提高参与国际经济治理的能力。一是改进涉外经济贸易政策决策协调机制。改革现行具有"一票否决权"特点的部门会签制度,实行牵头部门负责制;二是加快改革自由贸易区谈判机制,打破既得利益阻碍,完善产业救济

机制:三是改革涉外人事制度,在我国政府机构与

(RCEP)为重点,谈判建立高质量的自由贸易

国际组织间建立人才双向流动的机制,鼓励中国公民进入国际组织,增强我国在国际组织的影响力。 四是建立智库参与涉外经济决策的机制,增强我国在国际经济治理机制中的倡议能力;五是完善应对贸易投资摩擦机制。

## 3. 涉外经济体制改革的突破口

国内经济体制改革。要想顺利推进涉外经济体制改革,必须找准突破口。 着力推进自由贸易园区试点,调动地方政府积

涉外经济体制改革红利巨大,但阳力可能其于

着力推进自由贸易园区试点,调动地方政府积极性,实行一揽子涉外经济体制改革试点。 结合双边投资协议谈判进程,推进引进外资与对外投资的审批制度改革。

对外投资的审批制度改革。 着力推进较高质量的区域自由贸易安排谈判, 可能再次发挥类似"入世"的促进全面改革的作用。

#### 后记

党的十八大提出了全面深化改革的重要目标。 十八届三中全会将于今年11月召开,对全面深化改

革作出战略部署。国务院发展研究中心对新一轮深

化改革问题高度重视,将此作为年度重大课题,组 织精干力量,集中时间开展研究。本书汇集了这项

研究的主要成果。总报告在深入研究和集体讨论的 基础上形成。专题报告吸收了集体讨论的成果,同

时保留了执笔者的各自风格。我们希望这项研究成

果能够为正在展开的深化改革讨论提供"正能

,为下一步全面深化改革、特别是社会主义市 场经济体制的发展和完善有所贡献。

课题组 2013年10月