

# 党的十八大以来经济体制改革进展报告



在这重大历史转变时期，梳理分析党的十八大以来经济改革进展、明确关键任务、展望愿景路径，对于顺利推进新时代经济体制改革具有重要意义。本报告以供给侧结构性改革为主线，对五年来的国有企业、农业、价格、要素、财税、金融、民生、生态、政府管理和对外开放十个方面，回顾成效进展，总结经验教训，并有针对性地提出政策建议，为研究改革理论和实践提供素材与借鉴。

□ 谌利民 徐照林 郝思思  
□ 任宇 古丽青

在这重大历史转变时期，梳理分析党的十八大以来经济改革进展，明确关键任务、展望愿景路径，对于顺利推进新时代经济体制改革具有重要意义。

## 总体评议

党的十八大以来，党中央紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，以改革开放和创新发展为动力，大力推进经济社会各个领域体制改革。为适应和引领经济发展新常态，我国在坚持和完善社会主义市场经济体制、转变政府职能、深化财税体制改革、健全城乡发展一体化体制机制、构建开放型经济新体制、完善公共服务和社会管理体制、加快生态文明制度建设等方面，进行了全方位体制改革。从供给侧入手，着力推进“三去一降一补”，解决历史形成的突出矛盾和问题；从要素入手，矫正当前中国经济供需严重错位；从结构入手，推进平衡发展的体制机制建设，集中力量解决经济发展中的重大结构性失衡问题。

## 重点改革领域进展与评议

深化国有企业改革，促进多种所有制经济平等发展。五年来，混合所有制改革稳妥推进，关键领域取得突破，结构调整继续深入，国有资本布局不断优化，分类改革扎实推进，监管体制有效强化，民营经济环境改善，产权保护逐步完善。但以“管资本”为主的国有资产管理体制仍不完善，政资分开、政企分开尚未达到预期目标；国有经济布局仍不合理；地方改革观望情绪有待破除，容错机制亟待建立；产权制度不清晰，市场机制和营商环境还需优化提升。下一步需要明确国有企业国资改革指向，增强国民经济整体活力。

推进农业供给侧结构性改革，加快城乡一体化建设。五年来，深入完善农村就业和基本社会保障体制，健全农村基本公共服务，深化产权制度改革，创新农业经营体制，培育新型经营主体，推动新型城镇化建设，统筹城乡发展。但仍存在重要试点推进困难、农村发展相对滞后，农民适应市场竞争能力不足、城乡发展不平衡不协调等诸多问题，制度因素是主要矛盾。下一步仍需继续深化要素市场改革，激活农业农村发展动力潜力，实现城乡基本公共服务均等化。

坚持市场决定作用，推进重要领域价格改革。五年来，价格改革紧紧围绕使市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用展开，逐步放开重要商品与服务价格，健全市场定价机制，优化价格调节机制，推进垄断行业改革，完善政府定价目录，健全价格法律法规体系。尽管运用价格杠

杆促“降成本、调结构、去产能”成效显著，但重要商品与服务价格改革仍需继续加大改革力度，具有自然垄断性质的重要产业、价格资源改革任重道远，公平竞争审查制度还需真正落地实施。下一步应遵循技术与市场规律，深化垄断行业及其价格改革。

深化要素市场改革，创造公平竞争体制环境。五年来，不断完善多层次资本市场体系，增强实体经济发展活力，稳妥推进土地制度改革，破除户籍制度壁垒，健全知识产权保护机制，推进技术市场建设。但由于受到制度、政策、区域、所有制、城乡等因素的限制，统一开放、竞争有序的生产要素市场尚未形成，城乡之间要素市场尤其是土地市场分割，资本市场结构失衡，要素市场化次序错位。下一步必须适时加快城乡间统一的土地、资本、劳动力、信息技术等要素市场建设，为经济社会发展注入持久动力。

推进“放管服”改革，优化营商环境。五年来，“放管服”改革从中央向地方纵深推进，大力推进简政放权，营商环境明显改善，加强事中事后监管，营造开放有序市场秩序，优化政府服务，提升市场活力。特别是2018年深化国务院机构改革，加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能。但政府层级太多与职能重叠交叉职责甚重，放名不放权、抓大放小权问题仍然存在，行政审批事项削减后需要重新界定相关行政机构职能权责，监管体系亟待健全、服务体系仍需优化。下一步推进重点领域、关键环节的机构职能调整和优化，构建起职责明确、依法行政的政府治理体系，增强政府公信力和执行力，促进政府职能的根本转变。

聚焦三大改革任务，完善财政税收体制。五年来，界定央地事权和支出责任，理顺政府间财政关系，确立预算制度主体框架，明确预算管理权责收支范围，深化税收制度改革，推动税收法定进程。但仍存在财税职能边界不清、预算机制不完善、财税调节机制错位等问题。在厘清事权关系和支出责任基础之上，下一步需要通过建立健全公共财政制度、税收调节制度、央地纵向乃至地方横向转移支付制度，健全相对稳定的地方税收体系，促进地区间经济平衡发展和基本公共服务均等化的长远目标。

金融体制改革深入推进，多点齐面开放创新发展。五年来，我国金融市场建设获得突破，金融机构多元发展，直接融资服务领域拓宽，金融开放通道逐步完善，金融创新发展深化，服务导向更加清晰合理，监管框架调整优化，多管齐下防范风险隐患。金融系统由于竞争不充分、监管碎片化等原因，存在资金空转、监管套利等系列问题。下一步应优化资金供应，提升金融体系效率，提高直接融资比重，支持实体经济发展，矫正证券市场结构失衡，缓解资源资产错配矛盾，避免金融资源“脱实向虚”，健全金融监管体制，防范系统性

金融风险。

立足全面小康社会建设，推动民生体制改革。五年来，中央、国务院确定了未来社会治理领域的总体框架和改革路径，出台了若干改革方案，建立健全领导责任制，推动扶贫脱贫体制改革，放开养老服务市场，构建多层次养老保障体系，完善社会办医体制，拓展医疗卫生多层次多样化服务，推动教育体制均衡性改革。但社会民生领域不平衡、不充分问题仍相对突出，深层次因素是社会体制改革缓慢，公共服务和社会保障基础薄弱。下一步应健全服务业市场机制，提供优质高效的公共服务，提高公共服务的公平性，解决公共资源分配严重不均问题。

推进生态文明体制建设，形成生态保护制度框架。五年来，确立了生态保护制度框架，在加强制度法制保障、攻坚大气水质与土壤污染、推进多项改革试点等方面取得了积极进展。生态文明建设的主体框架已日渐明朗，目前已出台37项制度，其中有的正在试点，有些相关部门正在制定实施细则，有的基本落实并在一些方面取得突破。下一步需要厘清自然资源资产产权制度，健全生态治理机制，综合运用经济、法律及必要的行政手段，加快生态环境保护和美丽中国建设步伐。

创新开放型经济体制，促进内外经济平衡发展。五年来，推进涉外投融资体制改革，提升国际资源配置能力，完善对外贸易政策，促进进出口贸易平衡发展，有序推进自贸区建设和“一带一路”，形成开放型经济新格局。当前，国际经济环境存在不确定性和不稳定性，逆全球化思潮和贸易保护主义抬头；改革开放以来形成的资本输入国思维根深蒂固，难以适应建立全面开放新格局的新要求；对外开放的一些关键领域进入深水期，亟待取得新突破。下一步必须要有全球战略视野，立足比较优势，加快建立内外经济平衡发展的体制机制。

## 下一步改革针对性建议

根据对过去五年经济体制改革进展十个方面的梳理与评议，结合党的十九大报告以及国内外经济发展形势，提出以下针对性建议。

一是以深化重要领域国有企业混合所有制改革为突破口，促进各种所有制经济平等发展结构优化。推进国有企业国资改革，明确改革指向及边界。在“重要领域”“关键环节”和“垄断行业”推进国有企业混合所有制改革，通过合资、合作、并购、参股、入股等方式，合理调整国有资本比例，积极引入优势互补并能提供战略支持的非

国有资本，推动非公经济发展。加快清理“僵尸企业”，分类推进国有经济布局和调整。放开民间投资市场准入，完善平等保护产权的法律制度以及依法保护企业家合法权益的法治环境，优化市场竞争环境。

二是以要素市场和公共服务体制改革为重点，推动城乡要素平等交换、公共服务均衡配置和城乡一体化发展。修改完善现行法律法规，加强对农民土地承包权、宅基地使用权、集体财产收益分配权的确权和保护。改革土地征用制度，征地价格由市场决定，政府维护交易规则及过程的公平，保障国家、集体、农民之间土地利益的合理分配。加快城乡公共服务体制改革，促进城乡基础设施网络一体化和基本公共服务均等化。以生产要素平等交换为基础，推动城乡要素自由流动和高效配置。加快新型城镇化建设，放宽大中城市落户条件，建立财政转移支付挂钩等农业转移人口市民化激励机制，加快人的城镇化进程。创新乡镇公共服务供给方式，建立公共服务多元供给机制和乡镇基本公共服务供给监督问责机制。实施乡村振兴战略，激发农业农村发展活力。

三是以价格体制和营利模式改革为突破口，加快垄断行业改革。深入推进价格改革，打好重要商品价格改革攻坚战。交通运输领域逐项研究健全市场定价机制，及时放开在发展中已形成竞争的运输产品价格。坚持并完善稻谷、小麦、棉花、大豆等目标价格政策。建立健全盐业法律法规与安全监管。继续深化医疗服务价格动态调整机制，全面推进按病种收费改革。全面深化电价改革，加快推进跨省跨区输电电价和省内电网、新增配电网价格改革，完善新能源发电价格形成机制。有序推进气价改革，完善输配价格监管规则。深化网络类自然垄断领域改革，推进新型网络体制建设。推进公平竞争审查制度和政策有效落地实施，加强价格调控监管。

四是以提高直接融资比重服务实体经济为重点，健全多层次资本市场体系。加快多层次资本市场体系建设，大力发展各类机构投资者，推动金融市场、金融产品、投资者及融资中介的多元化。继续推进以信息披露为核心的发行体制和再融资体制以及退市制度改革。健全新三板市场投资准入机制，提高市场需求能力，缓解流动性不足压力。加快区域性股权市场等基础产权市场发展，提高各类场外市场的流动性和融资能力。健全资本市场监管体系，防范各类融资风险和市场监管剧烈震荡。创新直接融资模式和机制，提高金融服务实体经济的能力，缓解企业过高杠杆或融资瓶颈。

五是以优化政府机构层级和企业营商环境为切入点，推动政府职能根本性转变。调整政府部门与层级，优化政府职能。全面深化大部制改革，保证决策权、执行权、监督权相互独立与权力制约。推进政府层级改革，最终形成中央、省（区、市）、县（市）三级政府基本架构。按照部门职能定位规范部门权责清单，强调综合性部门的战略规划和统筹协调职能。理顺政府与企业关系，降低企业制度成本。全面实施负面清单管理，放宽服务业准入限制。推进综合监管和执法体系改革，建立跨部门、跨行业的综合监管和执法体系，建立统一的市场监管信息平台，引导社会公众和第三方参与市场监管。

六是以政府间事权和支出责任划分改革为重点，打造普惠民生的公共财政体制。以构建中央与地方财政关系为主线，以预算改革、税制改革为两翼的方式推动财税体制改革。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。以结构优化、节能环保、绿色健康、代际公平为制度取向，完善税制体系，确立理性税率。推进增值税适应性延伸和技术性完善，以国民待遇形式规范各类税收优惠政策，加快综合与分类相结合、以综合为主的个人所得税制改革。稳妥推进房地产税立法，建立税制健全、税率合理和税负公平的现代税收体系。通过财政层级扁平化的改革，形成中央、省、市、县三级财政层级架构，完善分税比例，深化省级以下财政体制改革。加快推进与经济和社会发展的持续稳定、普惠共享有关的财税体制改革。加快分离基础养老金与个人账户养老金，按照基金性质分账分级管理。建立以人为本、以消费为基础、以人的城镇化取向的税收增长机制与征管体制。

七是以金融深化和国际化发展为改革取向，有效防范区域性、系统性及输入性金融风险。持续推进金融市场化改革，加快国际化发展步伐。设立多元金融主体，放宽外资银行进入条件。打破区域及行业分割壁垒，构建金融科技公共基础设施。加强多层次资本市场体系建设，推进以信息披露为核心的发行体制和再融资体制的市场化改革。完善金融市场退出缓冲机制和风险预警系统。完善人民币汇率形成机制，深化中间价改革，加快建设离岸人民币市场。推进金融机构国际化发展，构建完善合理全球布局体系。深化金融监管体制改革，构建现代化金融监管治理体系。积极稳妥推进金融监管体制改革，守住不发生系统性金融风险的底线。在“一委一行两会”金融监管新模式下，加强和提升金融市场监管协调机制，落实监管职

责，加强金融消费者保护，强化监管问责机制，构建与当前金融业态创新相适应、有利于防范系统性金融风险的宏观审慎监管框架。

八是以放宽市场准入、促进基本公共服务均等化为重点，推动民生社会体制改革。以放宽市场准入为重点，以民为本，将医疗、教育事业向社会开放，完善公共服务供给体系。扶持对社会力量生产公共产品及其他具有公益性的产品和服务，依法监管社会公共服务事业。推动基本公共服务均等化，将基本养老保险划归中央事权，加快推进基础养老金全国统筹，逐步建立城乡统一的养老保险制度。完善城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度。统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度。完善一般性转移支付制度，加强基本公共服务均等化财力保障。强化公办事业机构公益性托底功能，推进政事分开、事企分开、管办分离。建立完全独立的法人，实行现代社会组织治理结构或现代企业治理结构，参与政府购买服务的竞争，接受政府绩效评价和行政监管。行业主管部门代表政府行使评估和监管职能，不再插手办公机构的具体事务。

九是以空气、水体、土壤等环境治理为出发点，推进生态文明体制建设。尽快建成覆盖全、范围广的生态环境监测网络，推动空气、水体、土壤环境污染治理。发挥市场决定作用，加快建立主体权利义务均衡、产权边界清晰、权能完整、利益分配公平的自然资源资产产权制度。完善生态补偿机制，推行排污权、碳排放权、节能等交易，逐步推动形成全国统一的排污权交易市场，探索完善流域上下游横向生态补偿机制。强化过程监督、健全绩效评估、推动社会参与，为环境治理与生态文明建设奠定坚实基础。

十是以投资贸易便利化和经济全球化为指向，创造内外经济平衡发展的体制环境。适应国家经济地位和国际市场关系的重大变化，主动调整投资、贸易政策和对外开放战略，保障国家全球战略利益。从资本输入国思维转向资本输出国思维，推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势。积极倡导贸易自由化、投资便利化、经济全球化，加强与国际经贸规则对接。把自贸区建设作为国内地区开发、国际间双边、多边关系的重点。利用我国海运能力和“高铁革命”等物质基础，把带有陆权、海权性质的“一带一路”战略提高到全球战略层面重点布局、推进，打通关键战略通道。从战略利益出发趋利避害，确定经济外交政策，尽可能地为我国经济发展争取有利的外部环境。

（作者单位：中国经济体制改革研究会）

## 打造货通天下新门户

跨境电商模式被全国复制，综保区进出口总值全国第一、机场国际货运等多项指标居全国第四……近年来，借力国家“一带一路”建设，河南郑州发挥区位优势，建设连通境内外、辐射东中西的物流通道枢纽，正朝着“买全球卖全球”的目标迈进。图为在郑州“中大门”保税直购体验中心，一位顾客在购物。

新华社记者 冯大鹏 摄

