



2016

9

总第14期

2016年6月

深圳创新发展研究院 编印

编者按：《中国改革报告》是我国第一份由社会组织发布的，对国家深化改革进行全面客观评估的报告。本着打造“一个能够全面反映国家改革进程的白皮书、一个客观评估我国改革效果的社会评估报告、一个对进一步深化改革提出若干重大建议的研究报告”的理念，2014年起，创新发展研究院每年组织全国有关领域权威专家，编写出版《中国改革报告》。本期改革建言刊登的是《中国改革报告·2015——从总体设计到全面建设》的总报告摘要。

《对全面深化改革的九条建议》

1. 把经济“平等”作为进一步深化经济体制改革的核心价值取向，最大程度地凝结改革共识与动力
2. 把国企改革作为供给侧结构性改革的关键
3. 用开拓性思维推动农村土地产权制度改革
4. 发扬社会主义民主，严把改革方案的质量关
5. 加快资本、土地、网络等资源网络类要素市场的改革，尽快形成市场决定机制和公平准入的制度

对全面深化改革的九条建议

一、把经济“平等”作为进一步深化经济体制改革的核心价值取向，最大程度地凝结改革共识与动力

经过 30 多年的改革实践，经济改革一直坚持市场化取向，并且基本建立社会主义市场经济的新体制，由此也获得了举世瞩目的制度红利，使中国成为全球第二大经济体，因此以市场为取向、效率优先的改革是过去几十年改革的共识。但是，无论是由于改革不彻底或不及时，还是由于市场体制的固有矛盾，一部分社会成员对改革的正当性产生了彷徨、犹豫甚至质疑，为凝结改革共识、获得改革动力，必须尽快从价值合理性的层面明确改革指向，回应社会关切。除在体制层面按照党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，继续坚定不移地坚持市场化取向外，在经济体制改革的价值层面，需要做适当的调整和完善。我们建议，把经济的平等作为进一步深化经济体制改革的核心价值，并以此作为制定各项经济改革方案、政策的基本指导思想和重

要原则：

——坚持市场主体平等竞争

在经济领域，对所有可以开放的生产和服务，向各类市场主体平等开放、公平竞争。对极少数必须由政府管控的行业或领域，政府应当进行的是准入规则、标准、方式及安全等方面的管控，而不是进行市场主体主辅贵贱的划分或经济身份的识别。比如国家要保护各种所有制经济产权和合法权益，坚持权力平等、机会平等、规则平等。只有真正营造公平竞争的市场环境，才能提高资源配置的效率性，增强市场主体的向心力，全社会乃至全球优质资源才能为我所用，从而提高中国经济的持久竞争力、全要素生产力和综合国力。

——坚持公共资源平等使用

为提高资源配置效率，促进市场主体的公平竞争和体制认同，要创造包括金融、矿藏、水体、网络、频谱、环容等各类公共资源平等使用、优化利用的体制环境，尽可能地避免社会的优质、稀缺资源被垄断低效利用，甚至长期消耗在“僵尸”企业中。

——坚持城乡要素平等交换

当前城乡差距拉大除其他诸多因素外，其中一个重要原因是城乡之间的要素流动，或多或少地还带有计划经济体制下人为扭曲要素价格、利益过多地向城市输送的体制因素。新一轮深化改革，必须贯彻城乡要素平等交换的政治决定，加快相关改革进程，而不是修补传统的篱笆。

——坚持基本服务平等享有

基本服务领域既包括政府为群众提供的生活性服务，也包括为各种社会组织提供的生产性服务，建立和健全生产性服务、生活性服务以及基本公共服务意义上的共享体制，是体现经济平等核心价值的最重要的经济体制改革。为此，要大胆改革和探索，不仅要创新与生产、生活有关的资源类、设施类、网络类、设备类等基础性要素的共享体制，消除现在实际存在的一部分社会成员对具有公共品性质的生产、生活等资源或要素的控制与专享的体制机制和政策，同时，也要借鉴国外的一些做法，要创新具有普惠性、公平性的基本公共服务体制，体现社会成员身份无差别意义上的道义原则。

——坚持公共成本平等分担

公共成本的平等分担包括两个基本方面，一是政府与市场，国家与企业之间的平等分担。目前政府和企业普遍在服务成本方面权责权界不清，缺乏规范。有的该是政府的责任，却要企业去承担“社会责任”，有的是企业应当承担的成本，也借机向政府要价。而且企业之间会出现成本负担上的苦乐不均，很不公平合理。二是税费负担不公平平等合理，必须通过税费改革，解决不同市场主体税费负担不均，以及资本短缺时代为引进外资而对其实行的一些“超国民待遇”问题。

——坚持社会成员平等保护

保证开放性市场经济条件下的社会成员地位平等、参与公平和保护同等，是资源集聚力、体制认同性和国际竞争力

的关键因素。改革开放以来，正是由于我国逐步创造各种所有制经济平等竞争的体制环境，才形成了全球资源向国内快速流动和优化配置，创造了“中国奇迹”。在深化改革的历史进程中，要健全以公平、平等为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制的经济组织和自然人财产权的保护。

二、把国企改革作为供给侧结构性改革的关键

最近，中央对经济体制改革的重点做出战略调整，并把供给侧结构性改革作为“十三五”乃至未来相当一段时期经济体制改革的重点和关键，出台了去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板等一系列重大改革的措施。

有关方面的资料表明，当前我国产能严重过剩，库存严重积压的八大行业，除了部分是民营企业外，大部分集中在国有企业，大量的所谓“僵尸企业”构成中，也主要是国有“僵尸企业”。为什么国有企业出现那么多严重过剩的产能、大量的产品库存积压？为什么“僵尸企业”基本上都是国有“僵尸企业”？除了在发展方面全球市场发生变化，在改革领域政府职能转变没有到位，市场竞争机制没有完善等原因外，最重要、最根本的原因是近些年来国有企业改革停滞不前，甚至局部倒退所造成的。

改革开放三十多年来，党中央国务院一直把国有企业改

革作为经济体制改革的中心环节,并根据不同时期国有企业、国有经济存在的问题,进行了多轮重大改革,其中上世纪八十年代提出了“转换企业经营机制”,九十年代初提出了“建立现代企业制度”,九十年代末提出“结构调整,抓大放小”,将国有企业“集中在关系到国民经济命脉的重要行业和关键领域”。2000年以后,政府开始进行国有资产的管理体制改革,实行政资分开、政企分开,同时对企业内部的管理体制、内部机制等方面做了一系列改革。通过多年的改革,尤其是通过上世纪末、本世纪初国民经济布局调整,抓大放小,既提高了国有经济的影响力、控制力,也为民营经济的发展创造了更广阔的空间,保证了我国国民经济的连续十多年的高速增长,对我国成为全球第二大经济体起到了决定性的作用。

但是,在分享我国经济十多年高速增长成果的同时,在国有企业改革取得重大进展的同时,在国有企业摆脱了困境进入快速发展的过程中,我们不但没有继续按着中央确定的国企改革正确方向和大政方针继续深化改革,使改革基本处于停滞状态,而且在局部的改革方面发生了倒退。

比如,这几年国有企业,尤其是央企,没有按照中央关于调整国有经济布局的要求,有进有退,有所为有所不为,基本上停止了“退”的部署,国有企业不再提重点集中在关系国民经济命脉的重要行业和领域,而是全面进入国民经济各行各业,包括大量的竞争性行业,使得国企大量地涌入钢铁、煤炭、水泥、玻璃、铁矿石、有色金属、房地产等行业,

使得国有经济分布过宽，整体素质不高，资源配置不尽合理。加上国有企业内部决策机制不能适应市场变化的需要，对大量的产能过剩不能及时地根据市场情况调整、退出、转型，从而形成了目前大量的过剩产能，使国有企业发展背上了沉重的包袱，付出了极大的代价，也为中国整个经济发展带来了严重后果。此外，由于国有企业没有形成能进能退、能生能死、优胜劣汰的退出机制，加上国有企业内部机制转换不到位，使国有企业用人多、成本高、效率低、竞争力差，在产能、产品已经大量的过剩积压、严重亏损的情况下，不少国有企业仍然靠着政府的支持、银行的贷款，勉强生存，形成了大量“僵尸企业”。

因此，落实中央关于供给侧结构性改革重大决策，最重要的是坚持国有企业改革的正确方向，加快国有企业改革，真正从体制机制上对国有企业、国有经济的结构动手术，消除我国当前产能过剩、积压严重、库存膨胀、结构失衡等背后深层次的原因。通过深化国企改革，加快国有经济布局的调整，使处于劣势的国有企业从竞争性领域快捷、平稳、有序地退出，形成资本能进能出、企业能生能死的自我动态调整机制，从根本上消除大量的国企“僵尸企业”存在的根源；同时加快国有企业内部决策、经营机制的改革，降低生产成本，提高企业的活力，使之更能适应市场竞争的需要，使我国的经济在新的基础上实现协调、健康、有序的发展，确保供给侧结构性改革取得成功。

如果在本次供给侧结构性改革中，国有企业改革不能取得突破，产生产能过剩深层次的原因不能根本解决的话，仅仅是各级政府采取行政手段，用政府补贴、优惠政策等方式，通过兼并重组等方法，暂时缓解结构失衡的矛盾和困难，在过剩产业产销之间取得了暂时相对平衡，这样的结果只是治标不治本，从长远来看，可能会给我国经济的发展留下极大的隐患，未来若干年也许还需要再来一次供给侧结构性改革。

三、用开拓性思维推动农村土地产权制度改革

农村土地制度改革是我国当下的重大现实问题，实现土地制度改革的突破，可以极大地释放我国改革红利，支撑中国经济未来几十年持续稳定增长。十八届三中全会的《决定》以后，中央陆续出台了有关深化农村改革的文件，对农村改革尤其是农村土地改革高度重视并作了部署。但由于农村土地制度改革涉及面广，影响深远，有关方面认识不统一等原因，使农村土地制度改革未能全面展开。

土地制度改革的主要目标一是在微观方面进行土地产权的改革，奠定土地市场运行的微观基础。二是改革政府土地管理体制，解决土地资源分配中的“市场失灵”问题，提高土地资源管理效率，实现这些改革目标，特别是土地产权的改革，必须更新观念，解放思想，用开拓性思维打破目前农

村土地改革的瓶颈。

现行农村集体产权制度主要有两种形态，一是大部分农区实行的农户土地承包制，二是少数发达地区农村实行的股份社制度。对于这两类制度形态，要制定不同的改革方案。此外，我国农村宅基地管理制度弊端明显，积累了大量遗留问题，也必须强力推进改革。

土地产权制度改革方案设计，一是要有利于市场在土地资源配置中发挥决定性作用，提高土地资源配置效率；二是要在尽可能与现行法规相衔接的同时，对不合时宜的法规作出修订；三是要确保改革方案的系统连贯性，尽可能不给“走回头路”留下空间；四是要坚持公开、公正，让农民群众在改革中得到好处，具体说来，有以下几点建议：

一一以法律手段确保农区土地承包权永远不变

修订“农村土地承包法”及其他法规的相关条款。新的条款应规定，农村耕地应承包到户，并永远不变。确立承包权永久不变的土地分配应具有公正性。2008年中共十七届三中全会决议确定了土地承包权永久不变的改革意见，但至今未在全国普遍落实到位，修法工作也未完成。“永久”与“永远”一字之差，给产权主体的信心不同，后者更能表达改革精神。

当前国家有关方面农村土地产权改革的思路是“坚持集体所有权，稳定农户承包权，放活多种经营权”，但如果没有细致的法律保障，很可能出现所有权过强，承包权不稳的局

面。因此，今后的改革要通过立法，强化土地的承包权，健全土地使用权的保障性规定，不给集体组织负责人或政府官员干预土地承包权的空间，防止村干部或乡村宗法势力侵犯普通农民利益，破坏土地公正分配。

——未实行土地承包制地区的股份合作公司（社）实行“政企分开”“社企分开”

在一些未实行土地承包制而以土地入股成立农村股份公司的部分地区，可借鉴深圳、南海等东部比较发达的地区的经验，实行“政企分开”“社企分开”体制，完善股份社的治理架构。股份社成员权与农村社区成员权分离，股份社由股东选举出的机构管理经营，村委会行使社区公共事务的管理职能。进入股份社的资产应该是村集体或社区的经营性资产。

公正设置股份社股权，合理量化股权，并使股权相对固化。完善股份社的收益分配机制。探索股份社的非农产业照章纳税，股份社不再向村集体划拨公益金的办法。合理分解村庄的公共开支，应由政府负担的开支由政府负担，实现公共财政全覆盖。

——探索农村产权流转市场，促进农村产权合理、合法、有序流动

对于未实行农户土地承包制的农村，在改善公司治理结构及股权量化固化的基础上，安排试点地区，探索建立农户股权交易市场，使农户股权具有可交易性，股份社具有开放性，更大程度上保障农户的财产权。

在经济发达地区安排试点，探索土地承包权流转交易办法。农户土地承包权向他人流转后，与村集体经济组织脱离关系，不再成为村集体经济组织成员，但仍然是社区成员，并享有平等获取公共服务的权利。按照市场化原则确立土地流转办法，政府机构不得直接插手土地流转交易，不得强制土地转让，不得干预交易价格，不得做交易中介。

——通过建立“农业保护区”制度，实现农村宅基地管理制度改革的突破

国家建立“农业保护区制度”，将适合农业发展的土地连片划定为农业保护区，替代目前实行的基本农田保护制度，以更有效地保护耕地，放活非耕地管理权限，促进土地要素的市场化。由国土资源部制定并实施农业保护区制度，并考虑通过立法程序将其转变为国家法规。通过改革国家土地规划管理体制，为农村宅基地管理改革顺利推进创造条件。

农业保护区以及其他国家法定保护土地区域之外的土地，由省级以下的人民政府在国家主体功能区建设规划约束下，制定地方性土地规划管理方案。这类区域的农村建设用地统一纳入地方政府土地规划管理体系，实行同地同权。这类区域的村庄用地可以一并规划开发，农民的宅基地及住房在符合规划的前提下可以自由入市。

在农业保护区内，村庄全部占地不得用于非农产业开发，农民的宅基地可以继承，可以流转给本村居民。停止农村宅基地的福利性无偿划拨，用多种办法解决历史遗留问题。

四、加快资本、土地、网络等资源网络类要素市场的改革，尽快形成市场决定机制和公平准入的制度

经过几十年的改革，在经济改革领域，要素市场体系已基本形成，一般的要素市场化的改革已经基本完成，当前要素市场全面深化改革的难点是那些资源网络类行业或部门，这些领域的改革不仅要破除行政垄断和市场垄断，而且需要遵循市场规律，适应技术经济规律，分门别类、有序推进。

——破除行政管制体制，推进股市 IPO 注册制改革及相关监管体系建设。加快多层次资本市场尤其是场外市场、区域市场等基础性资本市场发展，促进社会资本、重点是产业资本证券化、市场化，通过资本市场推动结构调整，优化融资结构，实现降低杠杆、去化过剩产能等目标。

——按照市场规律思维，发挥市场决定作用，全面审视土地要素市场，包括正在一些区域开展的城市土地制度和农村土地制度改革试点，建立符合社会主义市场经济要求、反映土地资源性质、兼顾各方面利益、具有持久公平特征的土地市场体制。

——以公平准入、开放竞争方式，推进矿藏、油气等资源开发领域体制改革。对历史形成的具有纵向一体化特征、掌握或部分掌握行业公权的资源类企业，可考虑进行公权分

离、独立，并实行规模适度意义上的纵向分拆，尤其是对勘探开采层面的分拆，进而开放竞争。

——遵循市场规律和技术规律，在网络适度一体化基础上，结合 PPP 模式引入，对网络类企业实行股权多元化改造。改变网络企业性质定位和商业营利模式，使其与竞争性业务彻底分开，以合理成本加平均利润的方式形成服务价格，成为社会优质高效的公共服务平台。

五、把“一带一路”战略同积极参与 TPP 结合起来，形成中国对外开放的两大扇面

“一带一路”是中央提出的一项长远的重要国家战略，对我国的政治、经济、外交等都有重大意义。中国在对外开放，构建开放新体制时，应全力以赴落实国家“一带一路”战略，使之成为新的对外开放战略平台。但同时，在未来相当长的一段时期，美、日等亚太地区仍然是中国进一步对外开放、引进资金、技术、发展对外贸易的主战场。因此，中国的对外开放，构建对外开放新体制，在落实“一带一路”主战场的同时，应当进一步巩固和拓展亚太地区市场，加强同亚太地区发达经济体的经济、技术、贸易合作，尤其是积极参与以美国为首的 TPP 的谈判与合作，形成“一带一路”与 TPP 两个扇面的中国对外开放的战略格局。

面对 TPP、国际服务贸易协定（TISA）等具有全球颠覆

性挑战的新规则，中国不能做被动的接受者，而要成为积极的参与者和领导者。一方面，中国需要加快研究 TPP、跨大西洋贸易与投资伙伴协议（TTIP）、TISA 等协定，吸收其合理的规则，制定应对策略。比如 TPP 在保护资源环境、知识产权保护、劳工权益保护等方面的部分规则反映了经济社会发展的内在要求和趋势，我们要加快在这些领域的改革，为参与 TPP 的谈判创造必要的条件。另一方面，在时机成熟时加入 TPP 谈判，最大限度地减少 TPP 带来的冲击。我们认为，积极加入 TPP 有利于倒逼国内改革，对提高政府效率、完善有关法律制度、建立更加透明更加公平的市场环境，增强国内企业竞争力，都有着重要的促进作用。特别需要指出的是，通过加入 TPP，可以使我们的企业更加注重对劳动者权益和环境的保护，更加注重自主创新能力的提升。这完全符合中央“十三五”确定的五大发展理念。

为了给参与 TPP 谈判创造条件，提供经验，现在中央正在进行上海、广东、天津、福建等自由贸易区的试验和建设，应主动全面对标 TPP、TTIP、TISA 等新一代国际规则，开展压力测试和试错试验。鼓励自贸区的改革创新，构建改革创新的容错机制、减责机制、激励机制。扩大自由贸易试验区的试验范围，多点开花、以点带面，进一步明确自贸区的准入和退出条件，建立自贸区差异化试错原则，明确可复制可推广的制度标准、时限，避免自贸区之间的恶性竞争。加快自贸区法律体系建设，从国家层面尽快制定统一的《自由贸

易试验区法》，实现法制的统一，由地方在统一立法的基础上制定、修改、细化自贸区的法律、规章。



深圳创新发展研究院，是深圳改革创新的社会智库，于2013年7月在深圳民政局登记注册，是具有独立法人资格的非营利性社会组织。

深圳创新发展研究院立足深圳，面向全国，放眼全球，致力于中国改革创新的重大理论和实践问题的研究，推动深圳乃至全国的改革创新，为党和政府决策提供参考和咨询。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《深圳改革创新报告》、“智库报告厅”等。

内部资料，注意保存。

深圳创新发展研究院 网址：<http://www.cxs.org>

地 址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼

电 话：0755-88308721 0755-88302500 传 真：0755 - 88308875

签发人：南 岭

责任编辑：杨 坤 电子邮件：yangkun@cxs.org

