CHINA REFORM REPORT

2017 中国改革报告

——改革在路上

深圳创新发展研究院

2017 中国改革报告

编辑部主任　程颖博

编辑部副主任　黄　婷

编　　辑　刘梦雨　姜力榕
袁婷婷　黄　瑁
徐　昕

目　录

CONTENTS

[总报告]

001　改革在路上（张思平）

003　一、2017年中国改革的总体评估

003　（一）2017年全面深化改革的目标和任务

004　（二）2017年全面深化改革的总体评估

011　（三）经济、政治、社会、文化、生态文明五大领域体制改革的总体评价

017　二、2017年重点领域改革进展评估

017　（一）以“三去一降一补”为核心的供给侧结构性改革初见成效，解决结构性失衡的长期目标仍需继续攻坚

021　（二）国企国资改革政策逐步落地，国有企业布局和结构调整并未取得突破

023　（三）财税改革取得技术性进展，重要的财税领域基本制度的改革仍未突破

025　（四）金融体制改革侧重于防范金融风险，未出台重大改革举措

026　（五）垄断领域的改革开始破题，真正打破重点行业的垄断仍任重道远

028　（六）以“放管服”为先手的行政体制改革在中微观层面取得显著成效，体制性的根本问题尚未得到解决

031　（七）农村改革继续推进，“三农”改革的核心问题开始破冰

033　（八）社会领域一些重要改革困难重重，仍在艰难探寻突破口

036　（九）司法改革主体框架已基本确立，司法责任制继续作为未来司法体制改革的重点

039　（十）生态文明体制机制改革向纵深推进，生态环境得到改善
042　（十一）文化体制改革相对滞后，成为“五位一体”系统推进中的短板
045　（十二）确立习近平同志在党中央的核心地位，继续推进全面从严治党

048　三、过去五年全面深化改革工作的基本经验和新时代改革策略和方式的调整
048　（一）过去五年全面深化改革工作的基本经验
060　（二）调整和完善改革策略和方式，确保十八届三中全会《决定》确定的改革目标全面实现

073　四、进一步全面深化改革的十条建议
073　（一）坚持社会主义初级阶段基本路线，把握好国家发展和全面深化改革的基本方向
076　（二）供给侧结构性改革应从阶段性治标逐步转向长远治本，实现中长期国民经济再平衡
080　（三）以混合所有制为突破口，系统推进国企国资转机制、调结构、破垄断三位一体的改革
086　（四）以宽政裕民，公平共享为取向，全面审视现有财税体制，加快基础性财税制度的建设
089　（五）以控制和清除重大“风险点”为取向，加快金融体制改革和对外开放，化解国家系统性金融风险
092　（六）提升司法改革的信心，迈出法治社会建设的实质性步伐
095　（七）解放思想，实现土地制度改革的新突破，促进我国农村生产力的第二次大解放
099　（八）把基础教育均等化和基本医疗服务公平普惠作为社会领域改革的关键环节，增强国民的国家认同感
102　（九）构建公平竞争的文化市场环境，实现文化体制改革的新突破
106　（十）坚持市场导向，发挥市场机制，实现生态文明建设的制度创新

[分报告一]
110　经济改革迂回进展与徘徊倾向（孔泾源）

110　一、结构性改革继续攻坚
111　（一）加快服务业改革，优化产业结构
111　（二）降低生产服务业制度成本，支持实体经济发展
112　（三）加快模式治理变革，推进供应链创新与应用
113　（四）推动消费升级，释放内需潜力
113　（五）深化科技体制改革，推动社会创业创新
114　（六）创新民间投资体制，优化经济结构
115　（七）结构性改革的关键，在于矫正重大结构性失衡

115　二、国企国资改革政策逐步落地
116　（一）推进企业内部改革，完善法人治理结构
116　（二）确立管理资本为主，调整国资监管职能
117　（三）混合制改革循序推进，关键领域改革破题
118　（四）推进国企国资改革，重在明确指向及限界

121　三、农村改革开启若干前瞻性布局
121　（一）深化产权制度改革，释放农村发展潜力
121　（二）推进供给侧结构性改革，培育农村发展新动能
122　（三）推进用地制度改革，兼顾耕地保护与建设需要
123　（四）创新投融资体制，支持农村基础设施建设
123　（五）构建政策支持体系，培育新型农业经营主体
124　（六）加快供给体系建设，发展粮食产业经济
124　（七）创新体制机制，发展绿色农业
125　（八）推进乡镇政府职能转变，提高公共服务能力
125　（九）农村改革政策效能及前景预判

127　四、财税改革取得技术性进展
127　（一）推进矿产资源权益金改革，完善资源税费制度
128　（二）推进税收治理改革，优化营商税收环境

129　（三）制定信息平台管理办法，促进 PPP 市场规范发展
129　（四）推进财税体制改革，应有全局性、前瞻性视野

132　五、金融改革聚焦于风险防范
132　（一）完善金融服务，支持制造业发展
133　（二）规范区域性股权市场发展，推动多层次资本市场建设
133　（三）健全金融监管法规，规范证券期货投资、融资担保等金融活动
134　（四）贯彻审慎监管原则，出台政策性银行监管办法
134　（五）加强监管薄弱环节，强化反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管
135　（六）金融审慎监管重点，在于解决结构性矛盾和防范系统性风险

141　六、垄断领域改革开始破题
141　（一）改革石油天然气体制，激活企业发展潜力
141　（二）推进国防科技工业改革，促进军民融合深度发展
142　（三）加强特殊价格监管，推动垄断行业改革
142　（四）网络业务类企业改革，必须继续破题创新

144　七、民生社会改革处于徘徊迂回状态
144　（一）回应民生关切，改革医疗卫生体制
146　（二）立足制度建设，深化教育综合改革
146　（三）发展社会养老事业，构建多层次保障体系
147　（四）回应供求失衡压力，改革民生社会投资体制
148　（五）民生社会体制改革，出路在于以民为本

149　八、因势利导调整开发开放战略
149　（一）推进开发区改革创新，发展开放型经济
150　（二）完善扩大开放政策，提高利用外资水平
151　（三）分类指导管理，引导和规范境外投资
152　（四）加强信用体系建设，深化对外经济合作
153　（五）立足全球经济战略，创新开放型经济体制

154 九、适应市场决定作用，改善政府管理服务
155 （一）继续推进“放管服”改革，加快政府职能转变
156 （二）发挥市场决定作用，创新政府资源配置方式
157 （三）推进国有产权制度改革，增强市场活力
158 （四）构造新型政商关系，营造企业家健康成长环境
159 （五）政府职能的根本性转变，有待于政府部门构成和层级设置的重大调整

160 十、年度改革总体评价及政策建议
160 （一）改革开放的形势及任务判断
163 （二）完成改革开放既定任务的若干政策建议

[分报告二]
170 **迈向新时代中国特色社会主义的行政体制**（许耀桐）

170 一、2017 年中国行政体制改革概况

172 二、2017 年中国行政体制改革的重要进展
172 （一）深化“放管服”改革，持续推进政府职能转变
178 （二）优化政务服务体系，以信息化助推政府治理现代化
183 （三）自由贸易试验区先行先试，探索行政管理制度创新
186 （四）推进乡镇政府治理体系和治理能力现代化
189 （五）完善公务员分类管理制度，实施聘任制公务员管理
191 （六）地方行政体制改革标本：深圳的新举措新进展

195 三、2017 年中国行政体制改革的成效评估
195 （一）行政体制改革取得的成果
200 （二）行政体制改革的经验总结
206 （三）存在问题及深层次原因

214 四、建构新时代中国特色社会主义的行政体制
215 （一）探索党政机构改革，构建现代化的新型党政关系
216 （二）理顺政府与市场、社会关系，建设适度有限政府

218　（三）协同推进“放管服”改革，加快转变政府职能
219　（四）统筹各类机构设置，塑造科学合理的管理体制
221　（五）创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力
222　（六）再造政府运作流程，构建跨部门协同共享体系
224　（七）合理配置政府权力，赋予省级及以下政府更多自主权
225　（八）优化行政层级和行政区划设置，探索跨区域治理模式
226　（九）直面行政改革动力问题，健全干部保障和激励机制
228　（十）注重政府创新管理，推动政府创新的持续和扩散

[分报告三]

230　**乡村振兴与城乡融合发展的体制机制建设**（党国英）

230　一、2017 年农村政策调整概览
231　（一）乡村振兴战略
231　（二）农业经营机制改革
232　（三）土地制度改革
237　（四）促进粮食产业经济发展
238　（五）社会治理

239　二、振兴乡村、实现城乡融合发展的战略背景分析
242　（一）我国农业农村发展体制机制变革的深远影响
242　（二）当前我国农村振兴面临的主要挑战
244　（三）制约城乡融合发展的主要体制机制弊端

252　三、建立和完善乡村振兴体制机制的指导思想
252　（一）以人为本
253　（二）效率为重
254　（三）保障平等
255　（四）有利稳定
256　（五）环境友好

257　四、建立和完善乡村振兴体制机制主要任务
257　（一）城乡区划常规调整机制

257 （二）土地规划管理体制机制
259 （三）集体农业用地三权分置机制
260 （四）城乡要素市场配置机制
262 （五）现代农业经营体制机制
264 （六）国民收入城乡公正分享机制
264 （七）财政支农机制
265 （八）城乡居民平等市民化机制
266 （九）农业技术进步机制
267 （十）城乡社会治理渐进一体化机制
269 （十一）文化服务主体多元化机制
269 （十二）乡村生态文明保护机制
270 （十三）农村金融机制
271 （十四）关于逐步实现脱贫攻坚工作机制转型

[分报告四]

276 在贸易摩擦形势下打造全面开放新格局（张燕生）

276 一、2017年我国形成全面开放新格局的进展和亮点
276 （一）开放带来进步、封闭必然落后形成共识
278 （二）推动形成全面开放新格局
280 （三）在建设现代化强国的基础上全面建成经贸强国
282 （四）新时代加快建设开放型经济新体制

284 二、2017年开放型世界经济的发展
285 （一）新兴经济体快速崛起，推动全球经济再平衡
286 （二）中美经济关系一波三折，超越零和博弈的努力在艰难中前行
287 （三）脱欧背景下的中欧和中英关系稳定发展
288 （四）金砖合作机制日益完善，开启“金砖+”的第二个“黄金十年”
289 （五）APEC机制下推动东亚经济合作机制不断深化
290 （六）“一带一路”峰会取得巨大成功

291　（七）全球经济治理变革和人类命运共同体建设举世瞩目
292　（八）全球新工业革命趋于“小而美”

294　三、2017 年我国建设开放型经济取得新进展
294　（一）初步确立了适应经济发展新常态的经济政策框架
296　（二）修订外商投资产业指导目录
296　（三）逐步实现经常项目基本平衡
297　（四）提高营商环境效率和便利化水平
298　（五）抓实推进“一带一路”建设
299　（六）加快贸易强国建设
300　（七）优化区域开放布局
300　（八）创新对外投资合作方式
301　（九）促进贸易和投资自由化便利化

301　四、2017 年我国改善利用外资的投资环境
302　（一）我国投资环境一直在逐步改善，并未恶化
304　（二）我国 FDI 流入放缓、结构分化的原因
306　（三）改善投资环境的建议

307　五、2017 年全球劳动生产率减速趋势仍在继续

313　六、2017 年我国自由贸易试验区建设
313　（一）我国积极推动多边与区域贸易协定
315　（二）自由港与自贸试验区的异同比较
316　（三）自由港与自贸试验区的比较
318　（四）发展自由港的基本条件

319　七、2017 年我国对外投资进入调整期
319　（一）2017 年我国对外投资大幅减速
321　（二）2017 年举办了“一带一路”国际合作高峰论坛

326　八、习特会后中美经贸形势分析
326　（一）习近平主席与特朗普总统庄园会见

327 （二）中国与美国之间发生贸易冲突的风险在上升

329 九、G20 汉堡峰会以及全球治理改革前景
329 （一）G20 汉堡峰会达到预期目标，同时也展示了分歧
332 （二）中国积极推动全球治理改革

[分报告五]
336 **政治体制改革稳中有进**（邓聿文）

336 一、2017 年政治发展评估
336 （一）十九大提出新时代与新思想
339 （二）政治规矩和政治忠诚进一步强化
340 （三）巡视常态化和制度化
342 （四）改革的落实问题
344 （五）对意识形态领域进行全面“政治体检”
346 （六）完善领导干部报告个人事项规定
348 （七）进一步深化群团改革

350 二、对过去五年政治发展的回顾与反思
350 （一）十八大与十八届三中全会对政治改革的论述与部署
353 （二）过去五年政治发展的两条主线
356 （三）过去五年政治发展的现象和特征

361 三、对未来政治发展的判断

[分报告六]
365 **消除改革信任危机　推动实质性的司法体制改革**（徐昕）

365 一、2017 年：迈向深化综合配套改革

367 二、2017 年司法改革的进展、问题与评价
367 （一）综合性改革
376 （二）法院改革

383　（三）检察改革
386　（四）司法行政改革

395　三、司法改革的完善方案与改进建议
395　（一）消除司法改革的信任危机，提升民众对法治的信心
399　（二）各项改革举措的具体建议

[分报告七]
408　**创新文化管理体制　激发文化创造活力**（祁述裕）

409　一、正确认识文化安全，激发文化创造活力
409　（一）防止文化管理泛意识形态化
410　（二）泛意识形态化倾向不利于激发文化创新创造活力
412　（三）正确认识文化安全与意识形态安全的关系

415　二、落实文化领域简政放权放管结合优化服务
416　（一）行政审批多，准入门槛高，文化市场主体负担重
421　（二）减少行政审批，加强事中、事后监管，做到放管结合，优化服务

425　三、健全文化法律制度，坚持依法管理文化
426　（一）健全文化法律制度
427　（二）发挥法律规范文化活动的效用，做到宽严适当，明确具体
428　（三）依法维护文化企业和文化工作者的合法权益
430　（四）依法对文化娱乐产品实行分级制管理

436　四、创新文艺管理理念和机制，促进文艺繁荣
436　（一）加强现实题材创作，推动文艺创新
444　（二）尊重文艺特点和规律，坚持科学的文艺作品评价标准

448　五、放宽文化市场准入构建公平竞争格局，扩大文化市场对外开放
449　（一）放宽文化市场准入构建公平竞争格局

453 （二）放宽文化市场准入，扩大对外开放

463 六、创新文化生产经营机制，激发国有文化机构活力

463 （一）改革开放 40 年来，国有文化单位经历了四次改革

467 （二）打破地域藩篱、行业界限，整合国有文化资源

469 （三）由公益性文化事业与经营性文化产业二分法，转向营利组织与非营利组织二分法

[分报告八]

473 **社会改革整装待发　地位举措尚需加强（贡森）**

473 一、2017 年社会体制改革在整装，在明确前进方向

473 （一）2017 年出台的社会体制改革文件明显少于上年

474 （二）十九大报告更加强调共建共享，着力优化“弱有所扶”和“机会均等”等基本民生制度

476 （三）十九大在民生工作方针政策上的调整，有助于解决社会建设存在的重大问题

476 二、选择发展基本民生制度，是发达国家促进国家现代化的一条重要经验

477 （一）英国国民卫生服务：国家的象征

478 （二）美国社会保障：强化联邦政府权威和促进全国统一市场形成

479 （三）德国社会保险：统一国家的重要补充举措

479 （四）新加坡的居者有其屋：社会整合与治理的重要平台

481 （五）日本和韩国的教育均等化：国家发展战略的重要元素

482 （六）现代化国家一般都选择合适的社会政策项目，并借此增强国家基础性权力

484 （七）我国很有必要借鉴国际经验，将民生制度建设与国家构建挂起钩来

485　三、要提高对新时代社会建设和体制改革地位的认识，强化精准和落实
486　（一）要全面准确认识社会建设的范围和地位，管控供需双方的不合理需求
486　（二）坚持“共建共享”发展理念，进一步明确和细化民生工作的基本方针，确定重点领域和支出重点
491　（三）按照民生工作改革的新思路，制定各项民生工作关键环节的改革措施
493　（四）结合新一轮党和国家机构改革，推进民生保障改革方案的统筹设计和精准落地

[分报告九]
493　**中国生态文明体制改革需砥砺奋进（李萌）**

493　一、十八大以来中国生态文明体制改革简评
493　（一）各部文件密集出台，顶层设计已经形成
495　（二）八项制度稳步推进，制度体系加快构建
501　（三）法制建设不断健全，执法监管力度空前
502　（四）地方积极响应改革，取得丰硕实践成果
503　（五）深层体制障碍仍在，需进一步改革突破

504　二、2017 年生态文明体制改革新进展
504　（一）深化生态文明建设试点示范
505　（二）完善生态环境保护制度和主体功能区制度
506　（三）全面推行“河长制”与创新实施“湖长制”
507　（四）健全自然资源资产产权制度
507　（五）深入推进国有林场和国有林区改革

508　三、十九大后进一步深化生态文明体制改革重点与难点
508　（一）进一步深化生态文明体制改革的重点
510　（二）进一步深化生态文明体制改革的难点

515 四、推动生态文明体制改革全面深化的政策建议
515 （一）打破利益藩篱，把握“问题导向”，创新生态环境监管体制，提高改革的执行力
518 （二）根植绿色发展，强化“目标导向”，深化生态文明考评机制，确保改革的落地
519 （三）秉承生态引领，夯实“市场导向”，构建生态产业发展机制，释放改革的红利

[分报告十]
524 **增强四个意识　形成新的党建局面**（蔡霞）

525 一、强调维护核心地位和党中央权威，坚持集中统一领导

536 二、继续推进全面从严治党
536 （一）“两学一做”常态化制度化
538 （二）加强党内监督，从严治党始终在路上
540 （三）加大党建问责力度，促使干部增强责任意识

541 三、在深化纪检部门自身改革的基础上推进国家监察体制改革

544 四、抓好干部队伍建设
544 （一）以推进制度建设落实从严治吏
548 （二）聚焦换届选举，提供干部人事保障

549 五、广泛深入地学习宣传党的十九大精神

[专题报告]
553 **深化供给侧结构改革：从治标到治本**（王小鲁）

554 一、2017 年结构调整改革的短期措施和进展
554 （一）去产能
558 （二）去库存

561　（三）去杠杆
562　（四）降成本和补短板

564　二、深层次结构改革的进展和不足
566　（一）货币政策和杠杆率
567　（二）政府支出结构
568　（三）行政体制改革和政府职能转变
570　（四）土地制度改革

572　三、下一步结构改革的方向
572　（一）坚持货币政策调整
574　（二）理顺政府与市场关系
576　（三）改善政府支出结构
577　（四）推进土地制度改革和财税改革
579　（五）加快户籍改革和社保覆盖

582　四、结论

584　**2017 年改革大事记**

584　一、经济体制
589　二、行政体制
592　三、农村改革
593　四、对外开放
595　五、政治体制
599　六、司法体制
604　七、文化体制
608　八、社会体制
616　九、生态文明
617　十、党的建设

628　**后　记**

CONTENTS

[General report]

001 Reform en Route（Siping Zhang）

003 I. Overall evaluation of China's reform in 2017

003 (I) Goals and tasks of the comprehensive deepening reform in 2017

004 (II) Overall evaluation of the comprehensive deepening reform in 2017

011 (III) Overall assessment of the institutional reforms in economic, political, social, cultural and ecological civilization areas

017 II. Progress evaluation for reforms in key areas in 2017

017 (I) The five major tasks of the supply-side structural reform have seen initial achievements, but the long-term goal to address the structural imbalance problem remains to be attained

021 (II) Reform policies for SOEs and state-owned capital have been gradually put in place, but no breakthroughs have been made in the layout and restructuring of SOEs

023 (III) Fiscal and tax reforms have made technical progress, but no breakthroughs have been made in the basic institutional reform in key fiscal and tax areas

025 (IV) The financial system reform prioritizes risk prevention, but no major reform measures have been issued

026 (V) Reform in the monopolized areas is taking off, but there is still a long way to go before breaking the monopoly in the key monopolized industries

028 (VI) The administrative system reform led by' decentralization,

supervision and service optimization' has scored significant achievements at the micro-to-medium level, but fundamentals remain to be solved

031 (VII) The rural reform is continuing to forge ahead, with core issues of 'Sannong' being addressed

033 (VIII) Challenges remain in key reforms in the social area

036 (IX) The framework for judicial reform has been set up, with judicial responsibility system a priority for future judicial reform

039 (X) The reform in ecological civilization systems and mechanisms is making impressive progresses to improve the ecological environment

042 (XI) The reform in cultural systems is relatively slow, a weakness in the comprehensive Five-in-one development efforts

045 (XII) The position of Xi Jinping as the core of the CPC is to continue the comprehensive and rigorous governance of the Party

048 III. Experiences from the comprehensive deepening reform in the past five years and adjustments in reform strategies and approaches in the new era

048 (I) Experiences in the past five years

060 (II) Adjusting and perfecting reform strategies and approaches for the realization in all respects of the reform goals identified in the Decision of the 3rd plenum of the 18th National Congress of the CPC

073 IV. 10 proposals for further deepening reform

073 (I) Adhering to the basic line for the primary stage of socialism to take a right direction for the national development and comprehensively deepening reform campaign

076 (II) Shifting the supply-side structural reform from tackling symptoms to addressing the roots to achieve rebalance in the national economy in the medium-to-long term

080 (III) Making breakthroughs in the mixed-ownership reform to systematically advance the three-in-one reform of the mechanism,

structure and monopoly of state-owned enterprises and capital
086 (IV) Comprehensively reviewing the existing fiscal and tax systems, with an emphasis on easing regulation, achieving fairness; Accelerating the development of basic fiscal and tax systems
089 (V) Accelerating reform and liberalization in financial sector through controlling and eliminating major 'points of risks' to mitigate systemic financial risks
092 (VI) Boosting confidence in the judicial reform and taking substantive steps forward in creating a society ruled by law
095 (VII) Further liberating the mind to allow for new breakthroughs in land reform and promote a second wave of emancipation of productive forces in rural areas
099 (VIII) Making the accessibility of primary education and basic health care the key part of social sector reform, in order to enhance people' s sense of national identity
102 (IX) Creating a market environment for fair competition and achieving new breakthroughs in cultural institutional reform
106 (X) Adhering to the market-driven economy and making good use of market mechanisms to achieve institutional innovations in the ecological civilization development

[Sub-report I]

110 Twists and Stagnation in Economic Reform-a Review of the Economic Reform Policies in 2017 (Jingyuan Kong)

110 I. The structural reform continued to push forward hard
111 (I) Accelerating reforms in service sector and optimizing the industrial structure
111 (II) Lowering the institutional cost for the producer services to develop real economy
112 (III) Accelerating reforms in the model-based governance to promote innovation and application of supply chain

113 (IV) Promoting consumption upgrading to boost domestic demand
113 (V) Deepening the scientific and technological system reform to promote social entrepreneurship and innovation
114 (VI) Promoting innovations in private investment system to optimize the economic structure
115 (VII) Addressing major structural imbalances as the key to the structural reform

115 II. Reform policies for state-owned enterprises and capital were gradually put in place
116 (I) Advancing the internal reforms to perfect the governance structure of legal persons
116 (II) Reshaping the function of state-owned capital supervisory that focuses on capital management
117 (III) Promoting mixed-ownership reform gradually and making breakthroughs in key areas
118 (IV) Pinpointing the direction and boundary and putting forward the reform of state-owned enterprises and capital

121 III. The rural reform made several forward-looking deployments
121 (I) Deepening property rights system reform and releasing development potential in rural areas
121 (II) Promoting the supply-side structural reform to foster new impetus for rural development
122 (III) Promoting the land use system reform to allow for both farmland protection and development
123 (IV) Making innovations in the investment and financing systems to support infrastructure development in rural areas
123 (V) Constructing policy support systems to cultivate new agricultural operators
124 (VI) Accelerating the development of supply systems to grow the grain

industry
124 (VII) Promoting institutional and mechanism innovations to develop green agriculture
125 (VIII) Promoting transformation of town/township governments' functions to enhance the ability to provide public services
125 (IX) Efficacy and prospects of rural reform policies

127 IV. Fiscal and tax reform scored technical progresses
127 (I) Advancing the mineral royalty reform to perfect the resource tax/charge systems
127 (II) Promoting the tax governance reform to optimize the business and taxation environment
128 (III) Formulating management measures of information platform to promote standardized development of the PPP market
129 (IV) Promoting the fiscal and tax system reform with an overall and forward-looking view

132 V. The financial reform focused on risk prevention
132 (I) Improving financial services to support the development of the manufacturing industry
133 (II) Standardizing regional equity markets to promote the development of the multi-layer capital market
133 (III) Developing financial supervision rules to regulate such financial activities as securities/futures investment and financing guarantee
134 (IV) Implementing the principle of prudent supervision and issuing measures for the supervision of 'policy banks'
134 (V) Overcoming loopholes in supervision, in particular pertaining anti-money laundering, anti-terrorist financing and anti-tax evasion
135 (VI) Addressing structural contradictions and preventing systematic risks as priorities of prudent financial regulation

141 VI. The reform in the monopoly areas took off
141 (I) Reforming the oil and natural gas systems to stimulate corporate potentials
141 (II) Pushing for the national defense technological industry reform to promote in-depth integration of the military and civil industries
142 (III) Tightening the supervision of special prices to boost reforms in the monopoly areas
142 (IV) The reform of network service providers requiring continued breakthroughs and innovations

144 VII. The social reforms saw twists and turns
144 (I) Reforming the healthcare system to address public concerns
146 (II) Deepen the comprehensive education reform through institutional development
146 (III) Developing the pension industry to create a multi-layer security system
147 (IV) Reforming the investment systems in social areas to address the pressure from demand-supply imbalances
148 (V) People-centeredness as the way out for the social system reforms

149 VIII. The development and opening-up strategies should adjust to changing circumstances
149 (I) Promoting the reform and innovation of development zones to develop an open economy
150 (II) Perfecting further opening-up policies to make better use of foreign capitals
151 (III) Providing guidance and management on a type-on-type basis to lead and regulate foreign investment
152 (IV) Improving the development of credit systems to deepen international economic cooperation
153 (V) Making innovations to the open economy model based on China's

global economic strategy

154 IX. Accepting the decisive role of market and improving governance

155 (I) Continuing with the "decentralization, supervision and service optimization" reform to accelerate shifts in government functions

156 (II) Allowing the market to play a decisive role and transforming the patterns of government's resource allocation

157 (III) Advancing the state ownership system reform to invigorate market

158 (IV) Creating new government-business relationships to foster an environment conducive entrepreneurship

159 (V) Fundamental changes in government functions depending on major restructuring in the composition and hierarchy of government departments

160 X. Overall assessment of and policy recommendations for the reforms

160 (I) On the situation and tasks of reform and opening-up

163 (II) Policy recommendations to fulfill the reform and opening-up tasks

[Sub-report II]

170 An Administrative System under the Socialism with Chinese Characteristics in the New Era-Progress and Prospects of the Administrative System Reform in 2017 (Yaotong Xu)

170 I. Overview of China's administrative system reform in 2017

172 II. Important progresses in China's administrative system reform in 2017

172 (I) Deepening the "decentralization, supervision and service optimization" reform to promote shifts in government functions

178 (II) Optimizing government service systems and modernizing governance with information technologies

183 (III) Explore institutional innovations in public administration through pilot free trade zones
186 (IV) Promoting modernization of the governance systems and capacities of town/township governments
189 (V) Perfecting the civil servant classification system and adopting an appointment system for civil servants
191 (VI) New measures and progresses in Shenzhen – a paradigm for local administrative system reform

195 III. Evaluation on China's administrative system reform in 2017
195 (I) Outcomes
200 (II) Experiences
206 (III) Problems and their roots

214 IV. Building an administrative system under the socialism with Chinese characteristics in the new era
215 (I) Exploring organizational reforms for the party and government to create a new and modern party–government relationship
216 (II) Reorienting government, market and society relations and building a moderate and limited government
218 (III) Coordinating and advancing the "decentralization, supervision and service optimization" reform to accelerate shifts in government functions
219 (IV) Coordinating the setup of various organizations to build a scientific and reasonable administrative system
221 (V) Creating new ways of governance to enhance the public trust and government's ability to implement
222 (VI) Transforming administrative procedures to build a coordinated cross–department system
224 (VII) Redistributing government powers reasonably and granting more autonomy to local governments
225 (VIII) Optimizing the administrative tiers and zoning by exploring cross–

regional governance models
226 (IX) Improving the insurance and incentive mechanisms for cadres in order to solve the problem of lacking in motivations to implement reforms
228 (X) Emphasizing and promoting innovative governance

[Sub-report III]
230 Institutional Development for Rural Revitalization and Integrated Development of the Urban and Rural Areas (Guoying Dang)

231 I. Overview of rural policy changes in 2017
231 (I) Rural revitalization strategy
231 (II) Agricultural operation mechanism reform
232 (III) Land reform
237 (IV) Grain industry development
238 (V) Social governance

239 II. Background of the rural revitalization and integrated urban-rural development strategies
240 (I) Far-reaching impacts of the institutional reforms for agricultural and rural development
242 (II) Major challenges in the rural revitalization initiative
244 (III) Major institutional problems in the integrated urban-rural development

252 III. Guiding thoughts for establishing and perfecting the rural revitalization systems and mechanisms
253 (I) People-centeredness
253 (II) Emphasis on efficiency
254 (III) Guarantee of equality
255 (IV) Stability-orientedness

256 (V) Environmental-friendliness

257 IV. Main tasks in establishing and perfecting the rural revitalization systems and mechanisms

257 (I) Conventional adjustment mechanisms in rural and urban areas

257 (II) Land planning management mechanism

259 (III) Separation of the ownership, contracting rights and the right of use for collective rural lands

260 (IV) Productive factors market allocation mechanisms for urban and rural areas

262 (V) Modern agriculture operational systems and mechanisms

264 (VI) A fair mechanism to share national income between rural and urban population

265 (VII) Mechanisms of fiscal support for agriculture

266 (VIII) Equal citizenship mechanisms for urban and rural residents

267 (IX) Agricultural technological development mechanisms

267 (X) Mechanisms for the progressive integration of urban-rural social governance

269 (XI) Diversification of cultural services mechanisms

269 (XII) Rural ecological civilization protection mechanisms

270 (XIII) Rural financial mechanisms

271 (XIV) Gradual transitions of poverty alleviation work mechanisms

[Sub-report IV]

276 Opening-up Architect in the Context of Trade Frictions (Yansheng Zhang)

276 I. Progresses and highlights of China's efforts to create a new pattern of opening-up in all respects in 2017

276 (I) Formation of the consensus that opening-up leads to progress while closeness inevitably results in backwardness

278 (II) Promoting the formation of a new pattern of opening-up in all respects
280 (III) Building an economic and commerce power strong in all respects on the basis of building a powerful modern country
282 (IV) Accelerating the development of an open economy in the new era

284 II. Open economy systems around the world in 2017
285 (I) The rise of emerging economies promoted rebalance of the global economy
286 (II) China-US economic relationship saw twists and turns, struggling not to be trapped in the zero-sum game
287 (III) China-EU and China-UK relation grew steadily in the context of Brexit
289 (IV) BRICS cooperation mechanisms mature, ushering in a second "Golden Decade" for the BRICS+ initiative
289 (V) Deepening East Asian economic cooperation mechanisms under APEC
290 (VI) Belt and Road summit achieved a great success
291 (VII) Remarkable development in global economic governance and the establishment of a community with shared future for humanity
292 (VIII) A new wave of global industrial revolution featuring "small but beautiful"

294 III. China's progresses in the development of an open economy in 2017
294 (I) A newly established economic policy framework suiting the new economic normal
296 (II) The guiding catalogue for foreign investments revised
296 (III) Striking a balance between current account items gradually
297 (IV) Improving efficiency and the level of convenience of business environment

298 (V) Firmly promoting the Belt and Road Initiative
299 (VI) Building a trade power
300 (VII) Optimizing regional opening-up strategies
300 (VIII) Diversifying ways of outbound investments
301 (IX) Liberating and facilitating the freedom of trade and investment

301 IV. China improved its investment environment for foreign investors in 2017
302 (I) Investment environment in China has been improving instead of deteriorating
304 (II) Analysis of the slow-down and structural differentiation of FDIs into China
306 (III) Recommendations on improving the investment environment in China

307 V. The global labor productivity decline continued in 2017

313 VI. Development of the pilot free trade zones in China in 2017
313 (I) Actively promoting multilateral and regional trade agreements
315 (II) Similarities and differences between free ports and pilot free trade zones
316 (III) Comparison between free ports and pilot free trade zones
318 (IV) Basic conditions for free ports

319 VII. China's outbound investments entered into a period of adjustment in 2017
319 (I) Dropping Chinese outbound investments in 2017
321 (II) Belt and Road Summit

326 VIII. China-US economic and trade relations after the Xi-Trump Summit
326 (I) The Summit at Mar–a–Lago
327 (II) Rising risks in trade conflicts between China and the US

329 IX. G20 summit in Hamburg and prospects of the global governance reform
329 (I) G20 Hamburg summit attained expected goals while revealing divergences
332 (II) China actively promoting global governance reforms

[Sub–report V]
336 Political Reform Progresses Steadily（Yuwen Deng）

336 I. A review of the political developments in 2017
336 (I) New era and new thoughts put forward by the 19th National Congress of the CPC
339 (II) Strengthened political disciplines and loyalty further
340 (III) Normalized and institutionalized inspection tours
342 (IV) Implementation of the reform
344 (V) Comprehensive "political checkup" over the ideological work
346 (VI) Provisions on leading cadres reporting personal matters have been improved
348 (VII) Deepening reforms of mass organizations

350 II. Review and reflection on political development in the past five years
350 (I) Political reform in the texts of the 18th National Congress of the CPC and its third plenum
353 (II) Two major themes of the political development in the past five years
356 (III) Phenomena and characteristics of the political development in the past five years

361 III. Political development looking forward

[Sub-report VI]

365 Eliminating the Trust Crisis in Reform to Promote Substantive Judicial Reforms（Xin Xu）

365 I. Deepening the comprehensive supporting reform in 2017

367 II. Progress, issues and evaluation of the judicial reform in 2017

367 (I) Comprehensive reform

376 (II) Court reform

383 (III) Prosecution reform

386 (IV) Judicial administration reform

375 III. Recommendations to improve judicial reform

395 (I) Eliminating the trust crisis in the judicial reform to boost public confidence in the rule of law

399 (II) Recommendations for reform measures

[Sub-report VII]

408 Making Innovations in the Cultural Management System to Stimulate Cultural Creativity （Shuyu Qi）

409 I. Grasping the idea of cultural security properly and stimulating cultural creativity

409 (I)Avoiding the tendency of pan-ideologization in cultural management

410 (II)Pan-ideologization dampens cultural innovation and creativity

412 (III)Having a good understanding of the relations between cultural security and ideological security

415 II. Implementing the 'decentralization, supervision and service optimization' reform in cultural area

416 (I) Players on the cultural market encumbered by all too many administrative examinations and approvals and inaccessibility

421 (II) Streamlining administrative examinations and approvals, strengthening mid- and post-event supervision, combining decentralization with regulation and optimizing service delivery

425 III. Improving cultural regulations and managing cultural issues by law

456 (I) Improving legal settings in cultural area

457 (II) Using law to regulate cultural activities properly and explicitly

428 (III) Protecting the rights and interests of business activities and professionals in cultural area

430 (IV) Implementing classification management over cultural and entertainment products

436 IV. Making innovations in the concepts and mechanisms of literary and art management

436 (I) Promoting works from true stories to encourage literary and artistic innovations

444 (II) Respecting the characteristics and patterns of literary and artistic development and adhering to scientific standards for the evaluation of literary and artistic works

448 V. Providing more access to cultural market and encouraging fair competition to further open up the market

449 (I) Encouraging fair competition

453 (II) Furthering opening-up

463 VI. Making innovations in the cultural production and operation mechanisms to invigorate state-owned cultural organizations

463 (I) Four rounds of reforms in state-owned cultural organizations during the 40-year reform and opening-up

467 (II) Breaking out of the regional and industrial boundaries to integrate state-owned cultural resources

469 (III) Shifting from the dichotomy of public welfare cultural undertaking and operating cultural industry to the dichotomy of for-profit organizations and not-for-profit organizations

[Sub-report VIII]

473 Social Reform on the way, with Necessary Improvements in Status and Measures (Sen Gong)

473 I. The social system reform on the way in 2017

473 (I) New documents on social system reform diminishing in 2017

474 (II) The report to the 19th National Congress of the CPC emphasizing joint development and sharing, striving to optimize such basic livelihood systems as "supporting the vulnerable" and "equal opportunity"

476 (III) Changes made by the 19th National Congress of the CPC to the guidelines for social welfare helping solve major problems in social development

476 II. Social system development experiences from developed countries

477 (I) UK national health care system: a symbol of the country

478 (II) US social security system: strengthening federal authority and contributing to the emergence of a national market

479 (III) Germany social insurance system: an important supplementary measure for a united nation

479 (IV) Singapore home ownership scheme: an important platform for social

integration and governance
481 (V) Japan and South Korea equal access to education: an important element of the national development
482 (VI) Modern countries generally opt for appropriate social policy programs and thereby enhance state power
484 (VII) It is highly necessary for China to draw on international experiences and make a connection between national development and social system

485 III. It is necessary to have a better understanding of the development of social system in the new era, in order to precisely implement social policies
486 (I) The scope of social development
486 (II) Adhering to the "joint development and sharing" concept, clarifying basic guidelines for social work and identifying priorities
491 (III) Drafting reform measures in the key parts of social work according to the new social work reform thoughts
493 (IV) Promoting coordinated planning and implementation of social security reform agenda, in accordance with the new round of institutional reform in the party and government

[Sub-report IX]
493 The Ecological Civilization System Reform in China in Need of a Hard Push (Meng Li)

493 I. Overview of the ecological civilization system reform in China since the 18th National Congress of the CPC
493 (I) The top-level design has completed with a considerable number of documents issued by ministries
495 (II) The institutional system building has accelerated with eight rules advanced steadily
501 (III) The level law enforcement and supervision was unprecedented with improvements in legal system

502 (IV) Local governments have generated fruitful achievements in response to the central government′ s call
503 (V) Further breakthroughs are necessary to overcome underlying institutional barriers

504 II. New progresses in ecological civilization system reform in 2017
504 (I) Deepening the ecological civilization development experiment and demonstration
505 (II) Improving the ecological environment protection system and main functional areas system
506 (III) Implementing the River Chiefs system and the Lake Chiefs system
507 (IV) Improving natural resources property rights system
507 (V) VDeepening the state−owned forestry station and forest region reform

508 III. Priorities of and difficulties in the efforts to deepen the ecological civilization system reform after the 19th National Congress of the CPC
508 (I) Priorities
510 (II) Difficulties

515 IV. Policy recommendations to comprehensively deepen the ecological civilization system reform
515 (I) Making innovations in ecological supervision system and enhancing the ability to implement reform measures
518 (II) Deepening the ecological civilization performance appraisal mechanisms
519 (III) Constructing the ecological industry development mechanisms

[Sub-report X]

524 Strengthening the 'Four Awareness' to Create a New Landscape of Party Building (Xia Cai)

525 I. Emphasizing the need to keep the status of the core leadership and the authority of the Party's central committee and insisting on the centralized and unified leadership

236 II. Continuing with the efforts to govern the Party in a comprehensive and rigorous manner

536 (I) Normalizing and institutionalizing "the Two Studies and One Action" campaign

538 (II) Strengthening intra-Party supervision to govern the Party rigorously

540 (III) Enhancing accountability for Party building to strengthen the sense of responsibility of cadres

541 III. Promoting reforms in the national supervision system on the basis of deepening reforms in the disciplinary inspection bodies

544 IV. Strengthening cadre team building

544 (I) Managing government officials strictly by promoting institutional building

548 (II) Focusing on the election process to secure the availability of cadres

549 V. Extensively and deeply studying and communicating the spirit of the 19th National Congress of the CPC

[Special-report]

553 Deepening the Supply-side Structural Reform: a Shift from Addressing Symptoms to Addressing Roots (Xiaolu Wang)

554 I. Short-term measures and progresses of structural reform in 2017

554 (I) Cutting excessive capacity
558 (II) Destocking
561 (III) Deleveraging
562 (IV) Lowering corporate costs and shoring up the weak spots

564 II. Progresses and inadequacies of the in-depth structural reform
566 (I) Monetary policies and leverage ratio
567 (II) Structure of the governments pending
568 (III) Administrative reform and shift in the government functions
570 (IV) Land reform

572 III. Next steps of structural reform
572 (I) Continuing with monetary policy adjustments
574 (II) Sorting out the government–market relationship
576 (III) Improving the governments pending structure
577 (IV) Promoting the land and fiscal and tax reforms
579 (V) Accelerating the household registration reform and social security coverage

582 IV. Conclusions

584 Chronicle of Reform Events in 2017
584 (I) Economic System
589 (II) Administrative System
592 (III) Rural reform
593 (IV) Opening–up
595 (V) Political System
599 (VI) Judicial system
604 (VII) Cultural system
608 (VIII) Social system
616 (IX) Ecological civilization
617 (X) Party building

628 Afterword

改革在路上

张思平*

2017年是新时期全面深化改革历史进程中具有特殊意义的一年。

随着2012年党的十八大的召开，确定了以习近平同志为总书记的新的中央集体领导，2013年党的十八届三中全会作出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了新时期全面深化改革的总目标、路线图、时间表，完成了新时期全面深化改革的顶层设计，开启了完善社会主义制度，实现国家治理体系和治理能力现代化的历史进程。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以前所未有的决心和力度推进全面深化改革，对全面深化改革作出了一系列重大战略部署，推出了1500多项改革举措，改革涉及范围之广，出台方案之多，在中国改革开放四十年历史上是少有的。经过五年的努力，全面深化改革在一些领域和环节取得了突破性进展，重要领域在改革的设计方面主体框架基本确定，并且创造和积累一些改革经验。

新时期全面深化改革涉及经济、政治、社会、文化、生态文明等国家的全局，涉及各种不同利益格局的重大调整，涉及政府、企业、社会等多种利益群体错综复杂的博弈，是一场持久的激烈的艰难的过程。虽然近几年全面深化改革取得了重要成就，但是总体上讲，改革的顶层设计并没有完全落地，有些改革基本上停

*张思平，原深圳市委常委、副市长

留在方案设计和政策文件上，个别改革名义上落实了，但实际上走了形式，相当多领域的重要改革还在试点之中，并未取得实质性突破。政府、社会、企业和人民群众对新时期全面深化改革的认识、感受、评价和获得感并不一样，在若干重要领域改革的方向、原则方面并未取得共识。这种情况表明，按照十八届三中全会《决定》提出的，到 2020 年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成《决定》提出的改革任务的要求还任重道远，改革处于艰难推进、不进则退的相持阶段，全面深化改革还在路上。

2017 年是十八届中央集体领导任期的最后一年，党中央国务院既要继续推进重要领域和关键环节的全面深化改革，为十九大后实现全面深化改革的总目标打好基础；又要重新审视十八大以来全面深化改革的历史进程，总结经验，完善和矫正重大改革和重要政策的取向，规划十九大后新时代全面深化改革的策略和部署。因此，2017 年是全面深化改革的特殊一年。

作为以促进国家改革创新为宗旨的具有建设性、独立性和社会性鲜明特色的社会智库，深圳创新发展研究院一直关注着我国新时期全面深化改革的辉煌历程，并力争为中国的伟大变革尽微薄之力，履行好社会智库的社会责任。根据习近平总书记有关加强对改革落实情况进行总体评估的要求，深圳创新发展研究院从 2014 年起把对全国改革的评估作为一个重要项目，每年组织全国有关改革领域的权威专家，编写《中国改革报告》，力争使其成为全面反映国家改革进展的可靠权威记载，成为客观评估改革效果的第三方报告，成为向国家提出若干重大改革建议的重要研究报告。

《2017 中国改革报告》总报告将以“改革在路上”为主题，第一部分对 2017 年的改革进行总体评估，第二部分对重要领域的改革进展进行评估，第三部分对十八大以来全面深化改革的经验和不足进行简要的分析，第四部分向国家有关方面提出继续推进全面深化改革的十条建议。由于视野、水平和资料所限，我们的

改革报告未必全面、客观，所提建议仅供有关方面参考，不足之处，敬请批评指正！

一、2017 年中国改革的总体评估

（一）2017 年全面深化改革的目标和任务

2017 年是以习近平同志为核心的党中央启动新时期全面深化改革的第五个年头。经过近几年的努力，在中央全面深化改革领导小组的统一领导下，全面深化改革在经济、政治、社会、文化、生态文明五大领域具有标志性、关键环节的改革方案已陆续出台，全面深化改革主体框架的顶层设计基本确定，上千项的具体改革方案、措施、政策已全面进入实施阶段，其中一些重要领域的改革已经取得突破，一些局部的改革方案已经得到落实，并取得良好的社会效果。根据中央确定的全面深化改革的路线图、时间表，2017 年改革的工作主要目标大体上有以下三个方面：

1. 全面落实十八届三中全会以来已经出台的改革方案，推动各项改革落地见效

为此，中央提出了要统筹协调各方面的改革，增强改革定力，完善抓落实的工作机制和方法，落实改革责任。习近平总书记特别强调各地、各部门党政主要负责同志的改革责任，要求党政主要负责同志要亲自抓改革，做到重要改革亲自部署，重大方案亲自把关，关键环节亲自协调，落实情况亲自督查，以推动各项改革落地生根，显现成效。

2. 突出重点，攻克难点，实现全面深化改革八个重点领域的突破

中央在 2016 年底召开的全面深化改革领导小组第 31 次会议上确定了 2017 年改革工作的八个重点，即国有企业、财税体制、金融体制、土地制度、城镇化、社会保障、生态文明、对外开放等八个重点改革突破的领域。随后国务院批转国家发改委《关于

2017 年深化经济体制改革重点工作的意见》，对上述八个方面的重点领域改革作出重点部署，对改革的任务、目标、要求作了进一步的明确。

3. 抓好试点经验的总结推广

新时期全面深化改革启动以来，经济、政治、社会、文化、生态文明等各个领域的改革都启动了一批试点，试点情况既是对顶层设计的校正，又为全面推广提供经验。2017 年中央把试点经验的总结推广作为重要的目标和任务，要求各部门、各地区对一些推进难度比较大的试点，要加大指导和支持力度，继续大胆试点，勇于探索；对一些局部的试点探索，要重视对制度成果进行总结，加以推广；对实践中矛盾比较大的试点，要如实反映问题，完善政策设计、校正顶层设计方案。

（二）2017 年全面深化改革的总体评估

2017 年是中共十九大召开的一年。十九大的召开对推进全面深化改革有比较复杂的影响。一方面，2017 年召开的十九大是中国政治生活中的一件大事，全国上下在党中央国务院领导下，以高度的责任感从讲政治的角度做好各项工作，迎接十九大的召开，即通常讲的“献礼”工程。在中央全面深化改革领导小组的直接领导和统一部署下，改革力度不断加大，对改革工作落实的要求更为严格。习近平同志反复强调抓好改革的落实，除了对党政主要领导干部提出严格的具体要求外，还对加强改革的督察工作，建立改革责任制，抓好多个层次改革试点，加强改革的统筹协调，以及对改革成效的评估等方面，都作了一系列重要指示和具体要求，这些对 2017 年各项改革的深化都起了重要的促进作用。

但另一方面，2017 年十九大的召开又给全面深化改革带来一些特别的复杂的影响。首先，与以往大体一样，党的代表大会召开之年，通常是稳定年、调整年、期待年。所谓稳定年，就是确保经济、社会、政治、文化等方面的稳定，在“稳定压倒一切”

的环境下，凡是有可能影响经济、政治、社会、文化、生态文明等领域稳定的各项改革，都会让位于稳定的需要，确保十九大顺利召开。国家有关部门对一些可能引起经济、社会、政治稳定的改革方案暂停出台，甚至内部已经出台的方案对外暂没有向社会公布，比如基本养老保险顶层设计方案就是如此。各地区、各部门在落实已经出台方案的过程中，碰到对各方面稳定有可能产生影响的工作，要么减小落实力度，要么暂时先放一放，要么走走形式，并未真正落实。其次，十九大召开之年，往往是党政干部密集调整时期，一项改革方案的落实过程，往往需要一个较长的方案制定、组织动员、分工落实、督促检查、绩效评估等一系列过程，地方的领导体制基本上是“一把手”体制，整个改革的落实通常围绕着“一把手”的工作思路、注意力而展开，一旦一个地方、一个部门主要领导有所调整，原已确定的工作思路、各项改革措施大体上会处于停滞状态，做具体工作的部门在主要领导调整时期通常也处于等待观望状态。因此，十九大前各地区、各部门主要领导岗位的密集调整，对当年改革工作的连续性将产生不利。再次，与历史上每次党代会一样，十九大也将对未来中国的改革开放和经济发展作出新的部署，提出新的目标，确定新的重大方针政策。因此，2017 年全国各地都不同程度地存在着对十九大的期待，这种期待的心理使得各方面的改革普遍处于“等待”的工作状态，这些情况对落实全面深化改革的各项工作无疑会带来一些较大影响。

2017 年 7 月 19 日中央全面深化改革领导小组第 37 次会议上强调，“评价改革成效上要坚持群众立场，关键要看办成了多少事，解决了多少实际问题，群众到底认不认可、满不满意”。根据中央对改革评估的基本要求，在十九大召开的大环境和背景下，2017 年全面深化改革从总体上讲，大体上呈现以下四个基本方面：

1. 中央和国务院新出台的重大改革方案、措施明显减少，全面深化改革进入了全面落实阶段

2017 年中央全面深化改革领导小组召开了九次会议，审议通过了涉及经济、社会、生态文明、文化、党建等不同领域的文件 70 多份，国务院及有关部门也围绕行政体制、经济体制等方面改革出台了不少具体的改革方案文件。比如，在政治体制改革领域，中央出台了《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》《关于上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》《关于加强法官检察官正规化专业化职业化建设全面落实司法责任制的意见》等等；在社会体制改革领域，中央全面深化改革领导小组在脱贫、教育、医疗卫生、养老保险等民生重点领域通过了若干文件；在经济体制改革领域，中央全面深化改革领导小组和国务院在推进供给侧结构性改革、国企国资改革、农村产权制度改革、财税改革、金融体制改革、垄断领域改革、行政审批制度改革、扩大对外开放等方面也推出了一些改革方案措施、政策意见；在生态文明体制改革领域，在自然资源产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系改革试点、资源有偿使用和生态补偿制度、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等方面，也出台了一些改革方案和改革措施。但总的说来，与前几年相比，党中央国务院以及有关部门出台的改革方案在数量上大大减少，重点领域重大改革方案和措施不多，绝大多数是属于操作性、事务性、技术性、微观性的微改革项目。之所以出现这种情况，从客观上来说，主要是按照十八届三中全会确定的全面深化改革的顶层设计总体部署、路线图、时间表，前几年在改革的五大领域中具有支柱性的重大改革方案已经陆续出台，2017 年主要是在技术、业务方面对已出台的顶层设计各项重大方案具体的补充、完善。这种情况说明，2017 年是我国全面深化改革从顶层设计进入了全面落实、具体实施的重要一年。

2. 少数改革取得了重要进展和突破，但大多数的重大改革仍在寻求突破之中，重大领域的改革进展与中央顶层设计确定的时间进度还有相当大的差距

首先，2017 年全面深化改革在若干领域和少数关键环节的改革举措取得了重要进展和突破。比如在党建领域，反腐败斗争从治标向治本深入开展，党风廉政建设巩固和发展了前几年取得的良好局面，尤其是国家监察体制改革试点、司法体制综合改革等方面都取得了可以复制推广的经验。在经济体制改革领域，供给侧结构性改革中去产能、去库存等完成了 2017 年计划目标，部分产能过剩产业供需平衡关系发生了重大变化，钢铁、煤炭、水泥等重要产品的价格经过几年的低迷后强劲反弹，形成原材料产业全行业盈利的基本格局，保障了经济增长速度稳中趋升。政府的行政审批制度改革不断深化，等等。随着一些关键环节和重要领域改革举措的突破，一些重要的制度创新成果正在形成。

其次，从全面深化改革的全局视野和系统结构来讲，十八届三中全会确定的一些关键领域重大改革还没有取得重大突破，还没有形成制度创新的系列成果，这些领域的改革仍然处于寻求突破的相持阶段。比如，在党建和政治体制改革方面，反腐败斗争仍然处于从“打老虎、拍苍蝇”治标阶段向反腐制度建设的治本阶段的转变过程之中，反腐败监察体制改革还需要在法律层面进行确定和推广。在经济体制改革方面，市场在资源配置中起决定性作用的地位还没有从制度上加以确定，国企国资改革、垄断行业改革、产权保护、财税改革、农村土地制度和集体资产管理制度改革，社会领域的教育、卫生、社会保障制度改革等重大领域的改革还没有取得更多的突破；在生态文明体制改革方面，制约生态文明体制改革和治理能力现代化的一些重大制度创新还未能取得突破；等等。

再次，很多领域改革的进度和效果未能达到十八届三中全会确定的时间表的进度要求。按照十八届三中全会《决定》要求，

新时期全面深化改革“到 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型”。离 2020 年只有 3 年时间，按照 2017 年的改革进度和改革状态，十九大后如果没有更大的改革决心，采取更有力的措施，2020 年全面完成和实现十八届三中全会提出的全面深化改革的目标和任务是非常困难的。

3. 全方位的改革试点在进行之中，但试点情况很不平衡，真正达到可以复制推广并可上升为制度创新的成功试点并不多见

随着全面深化改革的不断推进，在经济、政治、社会、文化、生态文明五大改革领域，以及在中央、省、市、县各个层次的改革试点已经全面铺开，其数量之多、范围之广、内容之杂是空前的。大量的试点中，有少数取得重大进展，具备了全面推广乃至上升到法律法规等制度创新的阶段，比如党风廉政建设、国家监察体制、司法改革试点、经济体制改革中的自贸区建设试点等等方面。但绝大多数经济社会领域的改革仍在试点之中，如国有企业改革十个方面的试点，垄断行业中的石油、电信、电力等方面改革的试点，财税领域的改革如税制改革试点，社会领域的改革如卫生、教育改革试点，农村领域的改革如土地制度改革试点，等等。这些大量的试点虽然已经进行几年了，但到目前为止，既未形成系统的试点经验，也没有通过试点在全国范围内复制扩大，更没有通过试点成功经验修改国家和地方的法律、法规，实现改革中的制度创新。

这几年，尤其是 2017 年的改革过程中，之所以形成大量改革试点试而不结、骑虎难下的普遍现象，原因是多方面的、复杂的。有的是试点方案本身的问题，不少试点是按照国家有关部门确定，并严格按照有关部门的框框和具体要求，不少试点内容脱离基层实际，在试点中又难以解放思想，进行大胆的实质性创新，试点单位和项目提出的创新内容往往被国家有关部门所否定。有的地

方想通过试点取得国家有关方面的优惠政策和特殊待遇，一旦上级部门没有优惠政策和资金、项目的投入，基层就自然失去试点的积极性，更谈不上冒风险努力取得试点的成功。更有甚者，不排除有关部门和方面，以改革试点为理由，或试图规避改革的责任风险，或企图扩大部门的权力。经过几十年的改革开放，相当多的改革，在不同的地区已经有成功的经验，只需有关方面在已经取得的改革经验基础上加以总结完善即可全面推行，但仍然采取所谓试点的方式，重复已经实践过的内容，个别甚至通过设置试点来扩大部门的权力等等。

改革开放四十年的实践证明，每一项重大改革都是一项复杂的系统工程，都会遇到各种各样的问题和困难。因此，对一些重大改革采取试点的方式是必要的，同时，每一项改革试点需要经历方案确定、内容实施、效果显现、客观评估、修改完善等复杂过程，需要一定的试点时间也是可以理解的。但是，全面深化改革已经进入了第五个年头，如果大量的试点长期处于试点之中，或久攻不下，或走走形式，或不了了之，长期无法将试点转为复制推广，全面深化改革的全局就难以取得实质性突破。

4. 改革出现了新的普遍性的形式主义、官僚主义现象，改革的公信力呈下降趋势

这些年来，以习近平同志为核心的党中央对全面深化改革高度重视，中央和国务院也采取了一系列确保改革落实的措施，应该说对推进各项改革落实起了重要作用。但是从全局来看，从实践来看，从基层来看，各项改革措施的落实并没有达到党中央和国务院的要求，并且随着全面深化改革工作的不断深入，在改革推进过程中又出现了新的不同形式的带有普遍性的形式主义、官僚主义，严重阻碍着改革的深入开展。

形式主义、官僚主义在推进改革中的表现主要有以下方面：一是对上级部署的各项改革，采取层层以会议落实会议，以文件落实文件，以讲话落实讲话，以检查落实检查等方式，使改革表

面上全过程落实了，但实质上上级部署的改革“空转一圈”，并没有什么实际上的进展，反而又增加了大量的文件、会议、讲话、评比、检查等。二是对上级部署的各项改革，不联系本地实际，照搬照抄、缺乏实事求是，谈不上主动创新，遇到问题往上推，发生偏差和问题免以问责。三是避重就轻，选择性地执行上级部署的各项改革措施，这种情况在政府行政审批改革中表现得尤为突出，一些地方表面上取消和下放了不少审批事项，但应该取消下放的实质性的含金量高的行政权力并没有取消下放。四是把日常的管理工作，日常的正常工作的细微改进和完善，都作为重大改革成绩加以宣传。五是对改革效果成效自我评估，封闭运行，没有社会、群众的参与，甚至没有涉及的改革对象的参与，更缺乏社会第三方的客观评估，报喜不报忧，更没有按照中央要求把办成了多少事，解决了多少实际问题，群众到底认不认可、满不满意作为评价结果，而是采取内部打分，以领导批示、召开会议、下放文件、媒体宣传等为主要内容来评估改革。

新的改革中的形式主义、官僚主义，不仅在地方和基层严重存在，而且在上级乃至国家有关部门也同样严重存在，并且下级、基层的形式主义往往是上级的形式主义、官僚主义逼出来的。比如有些部门改革方案出台的过密，节奏过快，一发文件就要求下边定时间、定进度，超出了地方和基层贯彻落实的能力。有些部门的方案在出台前没有经过充分的调研和论证，导致与地方实际脱节，地方只能以形式主义对付形式主义。有些改革方案只讲原则要求，而具体实施细则“只闻楼梯响，不见人下来”，使地方无法操作。特别需要注意的是上级对下级的改革督察工作，也在向形式主义演化，一些改革督察组也往往蜻蜓点水，听听书面汇报，看看表面现象，提出一些无关痛痒的问题，讲一些缺乏针对性的要求，匆匆而去，等等。

这几年尤其是 2017 年改革过程中出现的新的形式主义、官僚主义，使改革的公信力大大下降，使人民群众对改革的获得感日

益减弱，使社会对改革的期待、关注度大大削弱，对改革的冷漠态度不断蔓延，对落实中央全面深化改革的部署和要求将产生长远的影响。

综上所述，2017 年党中央国务院部署的各项改革目标、任务进展大体顺利，中央确定的三个方面的基本目标初步实现，但改革落实中仍然存在着不可忽视的问题。同时，由于全面深化改革是一项庞大的系统工程，头绪多，任务重，五大领域各方面的进展、成效也不平衡，需要对经济、政治、社会、文化、生态文明五大领域的改革进行分类的客观评估。

（三）经济、政治、社会、文化、生态文明五大领域体制改革的总体评价

1. 经济体制改革

经济体制改革是 2017 年全面深化改革的重点领域。2016 年召开的中央经济工作会议对 2017 年经济体制改革作了部署，要求继续推进“三去一降一补”，深化农业供给侧结构性改革和国企国资改革，完善产权保护制度，推进财税和金融体制改革，出台养老保险制度方案，有重点地推动对外开放，等等。根据党中央国务院的要求，2017 年经济领域的重点改革，在国企国资、农村经济、垄断行业、财税金融、政府转变职能以及开放型经济体制的构建等方面取得一定的进展，有些还带有破题性质。但相对于前几年，2017 年出台的经济领域改革方案和政策较少，重大改革举措较为少见。对前几年已经出台和部署的经济领域的重大改革任务和要求，一部分还拖延、停留在政策方案之中，一部分还处于试点过程之中，经济体制改革出现了一些避重就轻、迂回徘徊的局面，甚至是平淡化、平庸化倾向。

经济体制领域以“三去一降一补”为主要内容和近期目标的供给侧结构性改革继续推进，去产能完成年度计划，总体上已产生实际效果，但产能过剩深层次体制性矛盾尚未根本缓解；去库

存有进展，但房地产金融风险的形势仍然严峻；去杠杆减缓了杠杆率上升的势头，但尚未达到由升转降的拐点，并且出现了一些新的风险因素；2017 年降成本没有明显进展，补短板仍然任重道远。国企国资改革措施和政策逐步落地，混合所有制改革循序渐进，关键领域开始破题，但国有经济布局调整仍在徘徊之中，国有企业内部机制转化和国资委由管资产向管资本的转型反复摇摆。财税改革年内没有重大政策出台，技术层面提出了具体管理办法，取得了技术性进展。金融体制改革 2017 年侧重于金融风险的防范，在金融改革的技术层面出台了少量的政策措施，重要金融体制改革和金融政策方面没有出台重大事项。2017 年垄断领域的改革开始破题，尤其是石油天然气领域、国防科技工业、垄断行业价格改革方面，做出了一些具有破题性质的努力，但自然垄断领域的营利模式创新和社会资本的准入仍未破局，网络类企业管制过度和监管缺失并存。农村改革继续推进并进行若干前瞻性布局，2017 年农村土地制度改革继续试点，取得了明显成绩，其中宅基地改革试点效果尤为显著，农村建设性用地入市改革也有一定的推进，土地征用制度改革没有实质性进展，2017 年中央对农村改革发布的涉及农业经营体制改革的主要文件，对农村的长远发展和建设具有重要意义。以审批制度改革为重点的政府转变职能继续推进，国家和地方进一步取消和下放行政审批事项，并进行技术性的审批流程改进，推行“多证合一”的商事登记制度改革，运用互联网技术改进政府工作方式，方便群众办事。但各地进展不平衡，不少地方避重就轻，懒政怠政、不作为的现象较为普遍，等等。

经济体制改革领域出现的趋缓或平淡化倾向，是新时期全面深化改革需要特别关注的重大问题。无需置疑，我国改革开放取得了历史性进展，经济发展创立了世界奇迹，但是社会主义市场经济体制并没有完善定型，经济增长方式的转变、经济结构的调整、经济发展中的风险等方面都还存在大量的问题，需要从体制机制

上进行深层次的改革和创新，需要有巨大的勇气和担当全力推动经济体制改革。然而国家有关部门在经济体制改革制定实施中的部门化、碎片化、避重就轻、维护部门利益格局等现象相当突出，自上而下审慎守成有余，创新担当不足，图安稳而不求作为的现象严重，改革利弊得失评估中的颂功掩过、自娱自乐现象司空见惯，等等。当前离十八届三中全会确定的 2020 年形成成熟定型的社会主义市场经济体制的目标为期不远，十九大后如果经济领域的重大改革决策长期缺位，重要改革举措和政策扭曲变形，必将使社会主义经济体制成熟定型延缓无期。

2. 政治体制改革

围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的政治体制改革，是“五位一体”全面深化改革整体布局的重要组成部分。2017 年 10 月 18 日至 24 日召开的党的十九大，无疑是 2017 年政治领域最重要的具有历史意义的政治事件。十九大在组织上产生了以习近平同志为核心的新的中央集体，在理论上提出了习近平新时代中国特色社会主义思想，将对中国未来若干年的政治、经济、社会发展产生深远重大影响。

习近平同志的十九大报告，对近几年全面深化改革进行了充分肯定，也指出了改革工作中存在的不足，并对未来的全面深化改革进行新部署，提出新要求。党的十九大报告以及随后习近平同志主持召开的十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议上，提出了继续推进全面深化改革的三条原则，即坚持党对改革的集中统一领导不能变，完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标不能变，坚持以人民为中心的改革价值取向不能变，这对于保持十八大以来全面深化改革的连续性，进一步加大改革力度，在新的起点上实现新突破，全面实现十八届三中全会确定的 2020 年的改革任务提供了重要保障。

国家监察体制是 2017 年政治领域有重大突破的重要改革，年

内中央确定的山西、北京、浙江三个试点省市全部完成监察委员会的组建工作，随后中央决定在全国推开监察试点工作，并决定制国家监察法，实现对所有行使公职权力的公职人员监察全覆盖。11 月十二届全国人大常委会通过《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》，《监察法（草案）》也随之公布，向社会公开征求意见。

2017 年中国的司法体制改革步入深化综合配套改革阶段，司法体制“四梁八柱”的主体框架搭建完成，改革的重心将向整体化和精细化偏移。2017 年在继续推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革、法院和检察机关加大产权保护的力度等方面陆续推进，取得了一定成效。但随着司法体制改革进入深化综合配套阶段，如何消除司法改革的信任危机，激发地方司法人员的改革积极性，以巩固既有的改革成果，实现各项改革的真正落地，应该成为未来司法体制改革的重要任务。

2017 年反腐败工作继续保持高压态势，清除了原中央政治局委员、重庆市委书记孙政才等一批腐败分子，反腐败工作开始从治标向治本转变。2017 年中央出台《关于修改 < 中国共产党巡视工作条例 > 的决定》和修改后的《中国共产党巡视工作条例》，提出巡视工作是治标之举也是治本之策，通过巡视工作的制度化、常态化，落实全面从严治党要求，深化政治巡视，加强党的建设，促进管党治党的标本兼治。

党的建设在 2017 年也继续受到高度重视，并取得三个方面的重要进展：一是通过组织全党学习中央六中全会《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，确定了习近平同志在党中央集体领导中的核心地位，加强了党中央的集中统一领导；二是继续推进全面从严治党，迎接党的十九大召开；三是学习贯彻十九大精神，将建设中国特色社会主义事业推向新的时期，开辟了新的时代。

3. 社会体制改革

2017 年社会领域的改革虽然有所进展，但总体上处于徘徊迂

回状态。社会领域的改革是新时期“五位一体”全面深化改革的重要组成部分。改革开放四十年来，我国经济得到了迅速发展，人们的物质生活水平得到了很大提高，但教育、卫生、社会保障等社会领域事业发展缓慢，与人民需要差距巨大，究其原因，既与经济发展阶段和水平有关系，也有更深层次的体制机制原因。

2017 年社会领域的改革，在前几年的基础上，在医疗卫生、教育、养老保障等制度方面进行适度的调整。据统计，2017 年中央全面深化改革领导小组审议通过的 70 多份文件中，涉及社会体制的文件有 11 份，无论是从文件的份数，还是从比例来看，2017 年涉及的社会领域的改革明显低于 2016 年。其中在医疗卫生方面，着力增加医药卫生服务的有效供给，一方面规范公立医院的行为，另一方面力补短板，加快全科医生、基本药品的供给。在教育体制改革方面，主要是深化教育体制机制改革、教师队伍建设改革，以及对地方政府履行教育职责的评价办法改革。在养老保障方面，出台有关文件，旨在开启基本养老保险深化改革的进程。在脱贫方面，也出台相关文件，聚焦农村基层治理体制建设。

民生社会领域的改革涉及面广、难度大，这几年虽然各级政府在政府职能转变，加大民生社会投资力度，提高政府提供公共服务能力和水平方面做了大量工作，但总体上讲，民生社会领域发展不平衡、不协调的状况比较突出，与人民大众追求美好生活的需求差距很大，尤其是，劳动力和人才的社会流动性减弱，教育均等化推进缓慢，医疗支出占居民消费品支出的比重上升，就业的公开、公正性不足，等等。社会领域改革长期旧局难破，十九大后社会领域的改革任务仍然十分艰巨。

4. 文化体制改革

2017 年文化领域的改革局部有一定的进展，但总体上看缺少较大的突破。在新时期全面深化改革的顶层设计中，文化体制的改革界限不够清晰，把涉及文化领域的诸多方面，如政府为社会提供的文化公共服务，政府对文化市场的监管，国有文化单位的

改革以及对文化方面意识形态的管控等都纳入了文化体制的改革范畴。相对其他领域而言，这几年文化领域的体制改革乏善可陈。与此同时，随着我国文化消费要求的日趋旺盛，文化领域的改革和发展越来越引起社会的高度关注。

2017 年文化体制改革在一些局部方面有一定的进展。比如，在公共文化服务创新方面，积极推动公共文化服务的社会化发展，尤其是政府购买文化公共服务方面有新的突破，公益性文化单位法人治理结构建设有新的进展。在文化领域法治建设方面，全国人大常委会颁布了《网络安全法》《电影产业促进法》《公共文化服务保障法》等。按照国务院的部署，2017 年国务院有关文化体育部门开始实行负面清单管理，等等。同时，2017 年反映现实题材的文艺产品增多，出现了一批反映现实问题，揭露社会矛盾的社会影响比较大的影视产品，等等。

文化领域的改革涉及意识形态等复杂问题，难度很大，社会对文化体制改革的共识难以形成，因此文化体制改革中需要解决的重大问题仍然很多。比如，文化部门如何按照国务院转变职能，搞好“放管服”的要求，防止行政过度干预，尊重文艺规律，为文化艺术和社会科学研究的繁荣创造更宽松的环境，满足新时代人民对美好生活不断增长的需求；又如，如何发挥市场在配置资源中的决定性作用，为社会力量参与文化创造提供更加平等的机会，把我国的文化产业真正做强做大；等等。

5. 生态文明体制改革

生态文明体制改革开始从以行政手段治标向以体制机制治本转变，取得了突破性进展，更多地得到了社会的认同。十八大和十八届三中全会的《决定》将生态文明体制纳入新时期全面深化改革“五位一体”总体战略布局，并对生态文明体制改革作出了顶层设计。几年来，党中央国务院密集出台了一系列推进生态文明体制改革的文件、法律和法规。2017 年中央全面深化改革领导小组又通过了《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》《建

立国家公园体制总体方案》，江西、贵州、福建等地方的《国家生态文明试验区实施方案》等改革的意见和方案。在推进体制改革的同时，党中央国务院还利用强有力的行政手段和法律手段，对生态文明建设方面的监管力度空前，取得了阶段性成果。

经过几年的生态文明体制改革的不断深化以及对生态文明建设的高度重视，我国一些突出的环境问题得到缓解，绿色发展进程明显加快。从全国来看，环境、空气质量逐渐向好，地表水水质状况总体改善，生态系统严重退化的势头得到了初步遏制，城乡人居环境逐步改善，应该说人民群众对这几年生态文明体制改革和创新的获得感是比较实在的。

但是生态保护和环境系统治理是一项长期艰巨的工作，生态文明体制的障碍依然十分严重，在生态文明制度、体制、机制的改革和创新方面，在生态环境领域突出的重点难点问题的治本方面，仍然面临着很多困难需要解决。比如，政府生态保护和环境治理的体制创新尚未触及根本的问题，有关部门职能交叉，整合体制机制难度很大。生态文明体制方面，法律法规滞后，以法律手段推进改革的进程和提高生态文明建设的执行力还很薄弱，长期依靠行政手段的高压保障生态文明建设难以持久，生态文明建设中如何发挥市场机制作用，如何利用激励手段建立生态文明的技术创新机制等等，仍然是未来生态文明体制改革需要解决的重要问题。

二、2017 年重点领域改革进展评估

（一）以“三去一降一补”为核心的供给侧结构性改革初见成效，解决结构性失衡的长期目标仍需继续攻坚

供给侧结构性改革是中央确定的多年的经济领域改革的主线，而“三去一降一补”是供给侧结构性改革近期的主要措施。在持

续几年努力的基础上，2017 年继续推进“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”，其中“去产能”措施效果显著。

1. 在“去产能”方面，2017 年总体上产生了实际效果

2017 年我国工业产能利用率为 77%, 比 2016 年回升 3.7 个百分点，其中重点行业完成了钢铁去产能 5000 万吨左右，煤炭去产能 1.5 亿吨以上，淘汰和停建了煤电产能 5000 万千瓦的规划任务。2016 年和 2017 年两年我国共退出钢铁产能 1.1 亿吨、煤炭产能超过 4 亿吨。钢铁、煤炭产能减少，产量增长速度下降，调整和改变了一些重点行业的产需平衡关系，引起了部分产品价格大幅度反弹。其中煤炭价格 2017 年比 2016 年大体上上涨了一倍，钢铁产品价格涨幅甚至超过一倍。能源和原材料价格大幅度上升，使短期市场供应状况从过剩转向紧缺，使产能严重过剩行业利润大幅度上升，钢铁、煤炭行业由亏转赢。2017 年 1—11 月全国规模以上工业企业利润总额比上年同期上升 21.9% 以上，成本利润率从 6.8% 上升到 7.5%，总资产利润率从 5.4% 上升到 6.1%，显示企业经营状况有所好转。应该说供给侧结构性改革的“去产能”作为短期措施已经取得明显成效。

但是这几年“去产能”过程中，虽然党中央国务院要求主要采用经济手段和法律手段，尊重市场规律，但由于种种原因，实际上去产能的任务主要是靠自上而下的行政手段和计划指令来推动的。这种行政手段虽然见效快，但也带来一些负面作用，在实践中难以更好地体现公平竞争、优胜劣汰的市场原则，并且没有有效解决对产生产能过剩、结构性失衡的制度、法制、机制等方面的问题，并不能达到治本的目的。

2. 在“去库存”方面，2017 年房地产去库存有所进展，但进退失据，房地产调控形势日渐复杂

据国家统计局公布的数据，2017 年全国商品房待售面积比 2016 年末减少 1.1 亿平方米，去库存有进展，但出现三、四线城市房地产开发过度，房产库存积压严重，一、二线城市房价仍然

上涨的复杂局面。自从 2016 年中央提出房地产去库存后，国家房地产调控政策从控制房价转向促进商品房销售，加上全国宽松的货币流通环境，2016 年在商品房销售面积增长 22% 的同时，全国房价也上涨 10%，其中 14 个城市超过 20%，个别大城市房价出现超过 40% 的暴涨。房价暴涨又刺激房地产投资，继续增加库存，形成了房地产金融风险，从而使得 2017 年房地产宏观调控面临去库存和控房价的两难局面。

2017 年中央对全国房地产采取差异化政策，一方面对三、四线城市继续采取促销售、去库存的措施；另一方面对一、二线大城市采取强硬的行政手段控制房价。2017 年全国商品房销售面积同比增长 7.7%，去库存的力度显著小于 2016 年，销售额增长 13.7%，房价上涨势头还在延续。2017 年全国 70 个大中城市的房价，其中 59 个继续上升，6 个城市升幅超过 10%。房地产之所以出现去库存和控房价双难状况，根本的原因是现行土地制度和货币宽松环境造成的，现行的地方政府独家征地、独家卖地的垄断的土地制度，使地方财政过度依赖土地收入，刺激地方政府不断推动房地产开发，推高地价；加上货币宽松、流动性充裕，促使地价和房价不断走高，系统性的金融风险不断加大。

3. 在“去杠杆”方面，2017 年杠杆率上升的势头有所减缓，但尚未达到由升转降的拐点，并出现了一些新的风险因素

2017 年我国 GDP（国内生产总值）总量为 82.7 万亿元，年末社会融资存量 174.6 万亿元，宏观杠杆率（社会融资存量与 GDP 之比）为 211%，比 2016 年末小幅上升了 1.5 个百分点，而 2016 年比 2015 年上升了 7.9 个百分点。经过几年努力，我国宏观经济的杠杆率上升势头已经明显减弱。与此同时，企业的杠杆率多年来也首次出现小幅下降，2017 年 11 月，规模以上的工业企业杠杆率为 58%，比上年同期的 60.8% 小幅下降。虽然我国企业的杠杆率仍然高于国际通常水平，但已经开始出现逐步下降的良好趋势。

但是在总体杠杆率由升转降的同时，也出现了一些值得注意的新的风险因素。一是房地产企业的杠杆率仍然在上升，加大了房地产金融的风险。2017 年 1—11 月，房地产商品销售额增长 12.7%，达到 40.5 万亿元，而同期房地产企业投资来源中国内贷款增长 18%。二是居民贷款余额比 2016 年增长了 21.4%。主要是由于房地产价格上升，居民购房贷款大幅度增加，据初步估计，2017 年居民可支配收入为 50 万亿元，居民杠杆率也在 100% 左右，进入高风险区域。

4. 在“降成本”方面，2017 年工业企业没有明显进展

2017 年，虽然国务院也出台了一些关于降低成本的政策和措施，以达到支持实体经济发展的目的，但整个规模以上的工业企业成本并没有降下来。2017 年 1—11 月规模以上工业企业业务收入增长 11.4%，但同期主营业务成本也增长了 11.1%，成本和收入几乎同步增长，没有实现降成本。究其原因为：一是钢铁、煤炭行业价格上升带来的营业收入相当一部分被行业内部吃掉了，2017 年 1—11 月钢铁行业粗钢和钢材产量分别只增长 5.7% 和 1.1%，主营收入增长 23%，而主营业务成本也随之大幅度增长 20%。煤炭行业原煤产量只增长 3.7%，主要业务收入增长 29%，而主营业务成本也随之上升 16%。二是钢铁、煤炭等原材料价格上升的效应向中下游产业传导转移，提高了中下游产业的成本。因此，整个工业全产业链的成本并没有降低。

5. 在“补短板”方面，虽然采取了不少政策措施，但效果的显现需要一个过程

2017 年国务院及有关部门，在补短板进行结构性改革方面，出台了一系列政策、措施，在服务业改革、供应链创新、推动消费升级、实施创新发展战略、创新民间投资方式等方面，取得了一些进展，但这些政策措施的效果显现需要一个过程。2017 年我国新兴产业和高新技术产业尽管有较快发展，但体量毕竟还较小，对整个经济的带动作用仍然有限。各地利用行政手段或政府大量

补贴，对一些高新技术产业的强力推动，也蕴藏着相当的政策和产业发展风险。比如人工智能、机器人制造企业，目前国内已超过 800 家，但大多数处于下游和低端，未来几年大部分企业有可能被淘汰。

综上所述，经过几年努力，2017 年在“三去一降一补”为近期任务的供给侧结构性改革取得了积极进展，但是造成结构性失衡的深层次原因还未根本消除，结构性调整的深层次改革还未取得重大突破。比如，长期以来货币持续宽松、流动性过多的状况还未有大的改变和调整；政府以追求 GDP 为主要目标和投资拉动为主要手段的政府行为尚未得到根本转变；政府过度干预经济，深度参与资源配置，妨碍市场机制发挥和优胜劣汰环境形成的行为还普遍存在；产能过剩、结构失衡方面的体制机制问题并未根本消除，国有企业布局调整、结构优化尚未突破，大量的“僵尸企业”尚未得到彻底出清，国有企业通过盲目投资追求做强做大的导向还在强化，民间投资的各种体制机制障碍尚未清除等等。这些体制、机制问题都需要通过改革的突破来解决，否则供给侧结构性改革很可能长期徘徊反复。

（二）国企国资改革政策逐步落地，国有企业布局和结构调整并未取得突破

十八届三中全会以来，国务院以及有关部门出台了十几个有关国企国资改革的系列文件。2017 年国有企业改革的任务主要是落实前期政策，包括推进国有企业内部机制转换，完善企业法人治理结构，调整国有企业布局，确立以管资本为主的国资管理体制，启动混合所有制改革等方面，开始逐步进入实施过程，国有企业改革在许多方面取得了积极的进展。

1. 基本完成了国有企业改制注册登记，为国有企业法人治理结构的完善奠定基础

2017 年国务院办公厅陆续下发了《中央企业公司制改制工作

实施方案》《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》等文件。2017 年年底，央企集团层面的商事登记注册，已经由原来按照《中华人民共和国全民所有制工业企业法》登记，改为按照《中华人民共和国公司法》登记为国有独资公司、有限责任公司或者股份有限公司，这项工作的落实为加快形成有效法人治理结构奠定了基础。但是需要注意这次央企集团的改制主要体现在这种商事登记上的改制，与通常讲的国有企业改制的内涵是不尽相同的，过去讲的国有企业改制通常是指通过产权改革，把国有独资公司改为多元化的混合所有制企业。而这次央企改制中绝大多数的央企集团层面重新登记为国有独资公司，并未真正涉及产权改革，很难说是国有企业的重大改革。

2. 确定了以“管资本”为主的调整架构，对国有资产管理体制进行了初步调整

2017 年国务院转发了国资委《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》，随后国务院国资委通过强化 3 项资本管理，转简 43 项监管事项，整合相关职能，加大了对所属央企放权力度，维护企业市场主体地位，并在国有资产监管方式上，建立了权力与责任清单制度，以保障企业实现权力与责任相统一。

3. 混合所有制改革循序推进，国企改革的关键领域开始破题

2017 年国有企业混合所有制改革试点继续推进，在国有企业布局结构调整方面也取得了部分进展，积累了一些经验。前两批确定的 19 家试点企业，已有超过三分之一的试点企业基本完成了引进投资者、设立新公司、重组公司治理结构、建立内部激励机制等等。通过混合所有制改革试点，企业负债率降低、投资实力增强、经营机制和经营状况有所改善。目前第三批混合所有制改革试点已经确定，具体工作正在推进之中。应该说，经过几年的改革设计和准备工作，虽然在改革方向和改革总体设计方面还需要通过实践进行完善或矫正，但新时期国企国资改革已经以混合所有制等方式，在“重要领域”“关键环节”和“垄断行业”渐

次展开。

4. 国企改革在国有企业布局调整方面尚未取得突破性进展

2017 年中央和地方国资委继续贯彻国务院已经出台的《关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》，在钢铁、煤炭行业去产能、出清“僵尸企业”，通过混合所有制改革进行国有经济比例调整、央企内部重组等方面取得了一些进展，个别项目带有破冰性质。但总的说来，国有经济布局调整才刚刚开始，并未取得实质性突破和重要标志性进展。一是“僵尸企业”的出清还任重道远，相当部分的“僵尸企业”还在政府的庇护下继续生存。二是央企在结构调整中，工作重点放在内部整合上，把央企通过内部重组的减少数量作为结构调整的重要目标。几十年国企改革的实践证明，与通过混合所有制改革建立国有企业有进有退机制相比，靠行政手段对央企内部重组减少央企的数量，对国有经济布局调整并没有多大的实际意义。三是混合所有制改革中，过分突出国有企业入股或控股民营企业，而在引进民营企业入股甚至控股国企方面迈不开步伐，不能以混合所有制的方式使竞争性领域的劣势国有企业果断退出，从而使国有经济布局过广的格局并没有得到及时调整，给我国国民经济的长远发展将带来深远的不利影响。

（三）财税改革取得技术性进展，重要的财税领域基本制度的改革仍未突破

财税改革一直是新时期全面深化改革的重点领域，十八届三中全会的《决定》对财税改革进行了总体设计，近几年中央对改进预算管理制度、深化税收制度改革、调整中央和地方间财政关系等三个基本方面的改革进行了总体部署。但由于财税改革涉及复杂的利益格局调整，近几年财税改革中一些重要制度改革始终未能取得突破性进展。2017 年财税改革集中在落实前期改革措施，年内没有重大政策出台实施，技术层面提出了一些具体管理办法，

包括市政公共资源有偿使用收入管理改革、矿产资源权益金制度改革、税收治理改革、政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开改革等等。

2017 年 4 月 13 日，国务院出台《矿产资源权益金制度改革方案》，将探矿权采矿权价款调整为矿业权出让收益，将探矿权采矿权使用费调整为矿业权占用费，对矿产开采环节实行资源税改革等等，并将矿业权出让收益、矿业权占用费一并纳入一般公共预算管理。这项改革为更好地发挥矿产对维护国家权益、调节资源权益、筹集财政收入等方面的作用有一定的积极影响。

2017 年财政部和国家税务总局在“放管服”改革，营造稳定公平透明、可预期的营商环境方面也出台了一些措施，从深化简政放权、创新监管方式、优化纳税服务、改进税收执法等方面出台了多项措施。

纵观 2017 年财税改革，基本是技术层面的修修补补，缺乏对我国税收体制提出全局性、前瞻性的改革方案。比如在改革中央和地方以及地方政府之间的财权、事权关系统一和平衡，各级财政的事权责任协调统一的重要制度方面，虽然作出了努力，进行技术性改进，但大都避重就轻，弃难行易，使得财政长期支付与专项支付的关系长期博弈，影响了财政政策的效率和社会效果。又如，面对国际上和社会上减税的压力和需求，如何利用税收政策的调整和财税工具，推动我国传统产业升级和新兴产业的加快发展，也应当成为我国财税改革的重要内容，而在这方面重大改革还基本上没有启动。再如，面对近些年来由于我国的财税政策等多种原因，不同地区发展差异所导致的地方财政收入的严重分化，东部地区与中西部地区在政府财力、社会福利和经济发展潜力的差距进一步扩大，如何从央地税权分享体制、财政转移支付体制等方面进行调整和改革，缩小不同地区之间的财力差异，使财税工具做到既能继续保持东部地区经济发展的活力，又能逐步解决我国不同地区经济社会发展不平衡不充分的格局，也应成为

财税体制改革的重要制度创新。此外，如何适应经济发展阶段和社会结构变化，以宽政裕民、公平共享为取向，积极而又审慎地通过个人所得税、房地产税等重要财税制度的改革，推动居民收入和社会财富的再分配，都还有待于进一步改革的突破。

（四）金融体制改革侧重于防范金融风险，未出台重大改革举措

2017 年的金融体制改革，出台了一些促进制造业发展、健全资本市场等方面的改革方案和政策，但重点在于防范金融风险，未出台重要的金融改革措施，主要包括以下四个方面：

1. 完善金融服务，纠偏脱实向虚倾向，支持实体经济和制造业的发展

2017 年国务院有关部门出台《关于金融支持制造强国建设的指导意见》，以加强对制造业创新、转型升级和科技型中小制造企业的金融支持，改进和完善制造业重点领域和关键环节的金融服务。

2. 规范区域性股权市场的发展，推动多层次资本市场的建设

2017 年国务院出台《关于规范发展区域性股权市场的通知》，旨在完善多层次资本市场体系，促进社会创业创新，降低企业杠杆率等。

3. 健全金融监管法规，规范证券期货投资、融资担保等金融活动，维护投资者的合法权益

2017 年国务院和中国证监会先后发布了《融资担保公司监督管理条例》以支持普惠金融发展，规范融资担保公司的行为。出台《证券期货投资者适当性管理办法》，旨在明确如职责分工等产品分级的底线要求，建立层层把关、严控风险的产品分级机制等等。

4. 贯彻审慎监管原则，出台政策性银行监管办法

针对政策性银行监管缺乏专项政策，监管分工不明确，规定

不完善，易于发生道德风险以及体制方面的问题，2017 年银监会分别发布对国家开发银行、中国进出口银行、中国农业发展银行等三大政策性银行的监督管理办法，要从资本约束机制、内控机制以及完善公司治理等方面加强对政策性银行的监管。

尽管中央对防范金融系统性风险高度重视，2017 年国务院及有关部门出台有关监管措施并加强了对金融风险的防范，但从总体上并没有解决防范金融风险的监管体制建设问题，也没有从根本上解决金融系统的结构性矛盾问题。从金融监管体制来看，中国金融监管方面的矛盾已积累多年，到 2015 年金融风险暴露已经十分充分，而 2017 年在解决金融监管体制问题方面，虽然成立了国务院金融发展和稳定委员会，但分业监管的体制性障碍并没有排除。从金融结构调整的角度来看，近些年在资产证券化过程中，从资产证券化发展的合理次序、结构合理配置来看，应该坚持实体经济的证券化优先于虚拟经济的证券化，基础产品的证券化优先于衍生产品的证券化，股权基础市场的培育优先于二级交易市场的发展。而实际情况恰恰相反，在 A 股市场上，金融资产证券化的程度和比重远远超过实体经济，金融机构投资理财产品过多过滥，如不下决心解决资产证券化的脱实向虚问题，系统性金融风险会随时发生。

（五）垄断领域的改革开始破题，真正打破重点行业的垄断仍任重道远

垄断行业的改革是新时期全面深化改革顶层设计中的改革重点，由于受利益格局调整以及缺乏对垄断行业改革共识的制约，使垄断行业的改革始终迈不出实际性步伐，严重影响了市场在资源配置中决定性作用的发挥。2017 年在具有垄断业务或环节的石油天然气领域、国防科技工业、垄断行业价格改革方面，作出了一些具有破题性质的努力，主要表现为三个方面：

1. 开始启动石油天然气领域的改革，试图激活企业发展的潜力

经过连续几年石油天然气价格的大幅度下降，国有企业在体制、机制上的弊病日渐暴露，国有企业垄断的石化工业出现了前所未有的困难，为启动石油天然气领域的改革带来了契机。2017年5月，党中央国务院出台了《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》，部署了八个方面的重点改革任务，包括油气资源的勘察开采、进出口管理、油气管网运营机制、下游竞争性环节的改革、油气产品定价机制以及油气储备体系、油气安全环保体系等等。这些改革任务如能落实，有利于打破垄断，释放竞争性环节市场活力和骨干油气企业活力，提升油气资源保障能力和风险防范能力，为新时期垄断行业的改革提供经验。

2. 推进国防科技工业改革，发展市场机制，促进军民融合深度发展

长期以来，按照传统认识，国防科技工业涉及国家安全，必须是国家垄断，由军事工业和国有企业独立封闭研发、生产和使用，社会资本、民营企业不能问津。这些年来，随着民营高科技企业的崛起，国防科技工业对社会开放，实施军民融合发展呼声日益增强。2017年中央专门成立以习近平同志为组长的军民融合领导小组，国务院出台《关于推动国防科技工业军民融合深度发展的意见》，提出了相关的政策措施，其中包括扩大军工开放，积极引进社会资本参与军工企业股份制改造，加强军民资源共享和协同创新，推动资源双向开放共享等等，这项改革对国防科技工业的发展将产生深远的意义。

3. 加强特殊价格监管，推动垄断行业改革

2017年国家有关部门出台《国家发展改革委关于进一步加强垄断行业价格监管的意见》，要按照“准确核定成本、科学确定利润、严格进行监管”的思路，以成本监察为基础，以科学竞价机制为支撑，建立健全“准成本 + 合理收益”为核心的约束与激励相结合的垄断行业定价制度，这是几年来垄断行业改革的重要进展。

但几十年垄断价格改革的实践表明，由于受政府管理能力水平的制约，尤其是受垄断行业庞大的利益集团的影响，这项制度能否真正落实并不乐观。

2017 年上述三个方面的改革，虽然对具有垄断环节的重要领域的改革有破题作用，但在网络经济领域的垄断行业的改革，尚未有真正意义上的突破。在未来的改革中，如何将这些行业的自然垄断环节与非自然垄断环节分离，对自然垄断环节政府按照已出台的改革方案进行严格监管，促进其降低成本，提高服务。而对其竞争性环节，引进社会和民间投资，营造公平竞争的环境，促进其创新盈利模式，国有企业与民营资本在市场竞争中确立这些行业的产权结构和发展模式。如能实现这样的深层次的制度创新和体制改革，对中国经济发展和现代化建设将起着不可估量的作用。

（六）以“放管服”为先手的行政体制改革在中微观层面取得显著成效，体制性的根本问题尚未得到解决

以李克强为总理的本届政府成立以来，连续五年把以“放管服”为核心内容的简政放权作为行政体制改革的“当头炮”“先手棋”，已经取得了重要进展和较好的社会效果。2017 年行政体制改革的重点仍然是继续深化“放管服”改革，持续推进政府转变职能。2017 年行政体制改革涉及方方面面，其主要进展表现在以下几个方面：

1. 进一步取消和下放行政事项，再造审批流程，全面实行清单管理

2017 年国务院先后推出《关于第三批取消中央指定地方实施行政许可事项的决定》《关于第三批清理规范国务院部门行政审批中介服务事项的决定》《关于进一步削减工商登记前置审批事项的决定》《关于取消一批行政许可事项的决定》等文件，进一步下放审批权力，并对 36 部行政法规的部分条款予以修改，对三

部行政法规予以废止。

2. 进一步深化商事登记制度改革，推行“多证合一、一照一码”，实行“证照分离”制度改革

2017 年 5 月国务院办公厅发布《关于加快推进“多证合一”改革的指导意见》，在各地区“三证合一”“五证合一”改革经验基础上加快推进“多证合一”改革，优化营商环境。随后，国务院还发布《关于在更大范围推进“证照分离”改革试点工作的意见》，在天津、福建、广东等十个自贸试验区复制推广上海市浦东新区“证照分离”改革试点的成熟做法。这些文件的陆续出台，有助于解决企业主体“办照容易办证难”“准入不准营”的“玻璃门”“弹簧门”等突出问题，加快营造稳定公平透明可预期的营商环境。

3. 优化政务服务体系，以信息化助推政府治理能力的提升

2017 年 3 月，国务院办公厅出台《2017 年政务公开工作要点》，随后印发《开展基层政务公开标准化规范化试点工作方案》，提出推进决策、执行、管理、服务、结果“五个公开”，加强解读回应、扩大公众参与，推动政府工作的规范化、透明化，并力争在基层打通和解决服务群众的“最后一公里”，全面提升基层政务公开和政务服务水平。

4. 发挥市场决定作用，推动政府资源配置方式的改革创新

2017 年，中央和国务院办公厅发布《关于创新政府配置资源方式的指导意见》，从创新自然资源配置方式、创新经营性国有资产配置方式、创新非经营性国有资产配置方式、创新资源配置组织方式和创新资源配置监管方式等五个方面推进政府配置资源方式的创新，以解决当前政府配置资源中的市场价格扭曲、配置效率较低、公共服务供给不足等突出问题。

2017 年以“放管服”为重点的行政体制改革虽然继续深化，并取得显著成就，但一些重点领域和关键环节的改革滞后，新出现的形式主义、官僚主义和懒政怠政的问题严重影响了行政体制

改革的效果，具体表现在以下几个方面：

一是国家行政层级过多，上级政府权力过于集中，制约了地方政府的改革创新。

由于我国行政层级过多，延缓了上级政策信息传递，经多层级折射后失真，自上而下改革方案的贯彻落实被层层“打折扣、做选择、搞变通”，从而使改革方案落实不到位，甚至成为一纸空文“空转一圈”，未取得真正效果，严重影响了中央改革的公信力。

二是新时期出现的上级放权不到位和下级新的形式主义、懒政怠政，使以“放管服”为先手的行政体制改革的效果不能估计过高。

虽然国务院对简政放权高度重视，但地方政府普遍存在“怕削权，不愿改”“怕问责，不敢改”，往往采取避重就轻选择性放权，涉及部门核心利益的权力不放，相对不重要和有责任麻烦的事立马下放。近几年，由于多种原因，地方普遍出现了新的形式主义和懒政怠政不作为现象，落实上级改革的决策时，表太多、调门高、行动虚、落实少，下级以形式主义对付上级形式主义的现象普遍存在，领导干部“为官不为”的问题几乎成了常态。

三是行政体制改革不配套，使“放管服”改革孤军奋战，难以突围。

行政体制改革涉及行政立法、编制管理、机构设置、职能划分等很多重点领域和关键环节的改革配套，而事实上，这些方面的改革近几年滞后，对“放管服”的整体效果产生严重影响，如立法工作严重滞后于行政体制改革的需求，编制管理的法制化讲了多年并未真正落实，机构设置的科学性、合理性存在严重缺陷，政府部门之间的职能关系存在很多不顺，等等。在这种大环境下，“放管服”改革的效果也会受到很大影响。

实际上，以“放管服”为先手的简政放权遇到的困难，效果的折扣，不仅仅取决于简政放权本身的改革的设计、执行的推动、

效果的督查等等，更重要的还取决于对实现国家治理体系现代化中若干重大问题的认识，受制于整个“五位一体”的改革全局。比如简政放权的改革不可避免地要受制于在国家体制中的党政关系的整体设计和党政关系的格局调整；受制于“以 GDP 为中心”的政府工作的基本目标和基本职能的转变；受制于横向的党和国家机构改革的基本方向和基本布局；受制于纵向的整个国家行政管理体制的改革中行政层次设置的重大调整；还受制于各级领导干部和公务员队伍的政治生态和从政环境；等等。没有这些一系列重大的制度创新，简政放权的改革难以真正深入展开。

（七）农村改革继续推进，“三农”改革的核心问题开始破冰

农村改革是新时期全面深化经济体制改革的重点领域，改革成效也是新时期改革成功与否的重要标志。在启动农村改革几年的基础上，2017 年农村领域一些重要的改革继续推进，并且在关系“三农”改革的核心问题上开始破冰，对未来农村改革开启若干前瞻性布局。2017 年农村改革大体上有以下三个方面的进展：

1. 农村土地制度“三项改革”继续推进

中央根据农村土地制度改革试点进展情况，对“三项改革”的方案时间表和有关内容作出了重要调整，决定继续延长本应在 2017 年基本结束的改革试点，并允许试点地区将三项改革内容打通试验。“三项改革”中农村经营性建设用地入市改革有一定的推进。在改革试验的三项内容打通之后，未来没有多少经营性建设用地的乡村，通过宅基地整理产生了此类土地，再通过入市获得土地使用权转让收入，提高了入市土地的市场价格，并在政府和村庄之间建立并不断完善了土地权益分享机制。农村宅基地制度改革试点也取得了较好成绩，尤其是山区试点地区的改革效果更为显著，这些地区村民多占宅基地现象得到遏制，一些多占宅基地的农户开始缴纳占用费，为村庄基础设施建设筹措了资金。但是，土地征用制度改革没有实质性进展，并且未来很有可能通

过固化现有的做法，使现有政府与村庄之间“讨价还价”机制合法化，使这项改革偏离了顶层设计的方向。

2. 农村经营机制的改革开始启动

2017 年中央发布了促进农业经营机制改革的重要文件——《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》，要求农业领域加快形成以农户家庭经营为基础，合作与联合为纽带，社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。与此同时，2017 年国务院五部委发布《关于促进农业产业化联合体发展的指导意见》，这个文件有利于家庭农场更规范地参与市场活动，降低家庭农场及其合作伙伴的交易成本。

3. 加强“三农”改革的基础性制度建设

2017 年国家出台了两项基础性的土地管理制度，即《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》和《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》。从农业发展的长远来看，根据全国各地不同的情况，将环境资源按承载能力，按照超载、临界超载、不超载三类地区进行分类管理，对其在建设用地、城镇建设、农业发展等主要方面进行不同的规定，将是一项有重要战略意义的基础建设。同时，将全国划分为不同的粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，对粮食和重要农产品的生产保护有一定的积极作用。但用行政手段来确定农业生产区域结构，可能会影响市场配置资源功能的合理发挥，不能及时适应市场的变化而调整农业的生产结构，从而带来的新问题需要在实践中加以探索和改善。

党的十八届三中全会以来，农村改革，尤其是农村土地制度改革应该说取得了积极进展，各项试点有序推进。但在农村土地制度改革中一些重要领域，包括市场在农村各类土地资源配置作用的发挥，宏观土地规划制度，国家征地制度以及乡村治理等方面并没有取得实质性进展，个别改革仅仅具有破冰意义。

中国改革开放伟大事业起始于农村，二十世纪八十年代农村

改革奠定了中国改革和发展的基础，并为推进城市改革和建立社会主义市场经济体制积累了经验，提供了良好宽松的环境。然而几十年过去了，我国经济发展成绩举世瞩目，成为世界第二大经济体，人均GDP超过8000美元，社会主义市场经济体系逐步成熟。然而自从二十世纪九十年代后，农村发展滞后，城乡差距显著，“三农”问题日益突出，相当部分农民仅仅解决了温饱，尚未普遍达到全面小康。究其原因，固然有产业特征、中国国情、比较效益等诸多原因，但最根本的恐怕是长期以来，涉及农村的一些重要基本制度改革停滞了，包括农村产权制度改革、土地制度改革、土地规划制度改革、农村要素市场改革等一系列重大制度改革长期滞后，没有思想的进一步解放，没有这些重要领域的制度创新，“三农”问题恐怕难以从根本上解决。

（八）社会领域一些重要改革困难重重，仍在艰难探寻突破口

民生社会领域的改革是人民大众最为关注，与群众切身利益最为密切的重要改革，但由于这些领域改革涉及面广，重要的改革长期滞后，遗留的社会问题较多，人民群众对社会领域的改革意见也最为尖锐。

与前几年相比，2017年有关社会体制的改革不仅在文件出台数量上大为减少，而且在实践中效果显现不明显。由于社会领域的改革涉及广大人民群众的切身利益，容易引起社会上不同群体人员的激烈反应，因此国家有关部门由于担心影响社会稳定，不断地推迟社会领域的改革进程，从而使一些重要改革，比如医疗、教育、社保改革长期停滞不前，人民群众对社会领域改革的获得感不强。2017年社会领域的改革主要集中在医疗、教育和养老保险制度上的修补，在社会领域的投资体制开始重视引进社会投资和市场机制。

1. 缓解民生矛盾，深化医疗卫生体制改革

2017年党中央国务院先后出台四份改革文件。一是《关于进

一步改革完善药品生产流通使用政策的若干意见》，旨在治理药品生产流通和使用过程中的秩序混乱局面，要求提高药品质量疗效，促进医疗产业结构的调整，并加大整顿药品流通秩序，推进药品流通体制的改革。同时，力图规范医疗和用药行为，调整医院的利益驱动机制。二是发布《关于建立现代医院管理制度的指导意见》，明确了政府对公立医院的举办和监管职能，落实公立医院经营管理自主权，加强社会监督和行业自律，同时对公立医院内部的决策机制和医院内部财务管理、绩效考核、人事管理等方面各项管理制度作了详细的规定。上述医疗体制改革方案中的有关改革在原则上应该说都是对的，问题在于，在政府对医疗卫生这样重要的公共服务领域严重投入不足，国家对卫生医疗体制改革大方向不清晰的背景下，对公立医院内部管理作如此详细的规定，其可否落实的确值得怀疑。从 2000 年前后以来，国家层面推动全面的医疗卫生体制改革已经近二十年了，但至今对改革的方向和效果都难以达到共识，社会各方面，包括医疗卫生系统的人员对医疗体制改革都不满意。三是发布《关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见》，扩大医疗卫生市场开放，放宽市场准入，鼓励社会力量提供医疗服务。这项改革应该是抓住了深化医疗卫生体制改革的关键环节，但在实践中，公立医院的垄断地位难以改变的情况下，社会力量办医疗卫生事业的政策往往难以真正落实下去。

2. 立足制度建设，继续深化教育改革

2017 年，中央继续推动深化教育体制改革，出台《关于深化教育体制机制改革的意见》，旨在通过全面深化教育改革，系统推进教育理念、办学模式、管理体制、保障机制等方面的改革，使各级各类教育更加符合教育规律和人才成长规律，更能促进人的全面发展。为了促进教育均等化的发展，2017 年国家教育部门印发《义务教育学校管理标准》，适用于全国所有义务教育学校，如能真正落实这些标准，达到文件中提出的保障学生平等权益，

促进学生全面发展，引领教师专业进步，提升教育教学水平，营造和谐美丽环境，建设现代学校制度等六个方面的基本标准和目标，将对我国义务教育的发展和教育均等化的推进，是一个巨大的推动。

3. 深化基本养老保险事业改革，构建多层次的保障体系

2017 年全国基本养老保险的顶层设计方案已经完成，但为了确保十九大的顺利召开，确保社会的稳定和谐，有关方面考虑到全国基本养老保险方案高度敏感，未能向社会公布，延缓了改革方案出台的时间。考虑到商业养老保险涉及面相对小，2017 年 6 月国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》，对发展商业保险构建多层次的保障体系提出的任务要求，包括创新商业养老保险产品和服务，促进养老服务业健康发展，推进商业养老保险资金的安全稳健运营等等。商业养老保险的发展也是我国养老保险的重要组成部分，过去相当一段时间对此认识不足，发展不够，不仅难以满足不同收入群众对不同养老水平的选择需要，而且也为社会基本养老保险带来很大的压力。

4. 深化供给侧结构性改革，启动民生社会投资体制的改革

“补短板”是中央确定的供给侧结构性性改革的重要内容，而其中政府提供的公共服务，包括教育、卫生、养老、文化、体育等方面，供给能力和供给水平不足，是我国经济社会发展中最大的短板。而补上这个短板，主要应该依靠政府的投入和国有企业的特殊功能，但同时启动社会投资也是一支重要力量。2017 年，国务院发布《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》，要求放宽社会资本进入这些社会领域和行业的准入，扩大社会投资的投融资渠道，落实土地税费支持优惠政策，促进融合创新发展等等。支持扩大社会投资用于民生社会领域，不仅是社会领域的重要改革，也是经济领域重要的投融资改革，对我国经济社会发展有着重要的意义和积极的作用。

我国民生社会领域的发展，虽然有长足进步，但与人民群众

的要求差距甚远，究其原因，除了与发展阶段和经济实力相关外，主要原因是社会领域体制改革长期滞后。改革开放四十年来，社会领域的改革整体上落后于经济体制改革。一方面，在社会领域的重要公共服务事业，政府公立机构办不了，办不好，办起来也是成本高，效率低，服务差，群众意见大。另一方面，民间社会资本又不让办、不能办，使得人民群众对社会领域的服务需求难以满足。而解决这一矛盾的重要改革，就是要创造各种所有制公平参与民生社会事业的体制环境，打破政府公办机构的垄断，加快社会民生事业向社会开放的步伐，并且推进教育、医疗、文化、养老、体育等服务业有序对外开放的步伐，减少外资准入限制，通过社会资本和外资的进入反过来倒逼公办机构内部体制和机制的改革。即使必须由政府投资举办的民生社会事业，也应该尽可能发挥市场机制的作用，并吸引社会组织的参与，通过委托代理、购买服务、招标采购等不同形式，推动民生社会事业在开放竞争中进行制度创新。

（九）司法改革主体框架已基本确立，司法责任制继续作为未来司法体制改革的重点

自党的十八大提出“进一步深化司法体制改革”的目标以来，中央全面深化改革领导小组审议通过了 51 份涉及司法及行政体制改革的文件，相关改革举措也基本出台。2017 年中国司法体制改革“四梁八柱”的主体框架搭建完成，改革步入了深化改革、配套改革的阶段，改革的重点将向系统化和精细化偏移。

2017 年 10 月党的十九大召开，既对过去几年司法体制改革做了总结，又为未来几年司法体制改革奠定基调。未来的司法体制改革将以全面落实司法责任制为核心，更加强调改革的系统性、协调性、衔接性和保障性。但将落实司法责任作为改革布局的关键，寄望于通过责任倒逼公正，这样的改革策略能否促进改革形成质的突破，能否支撑起体制改革的整座大厦，甚至司法责任制本身

能否切实落实，都需要在改革的实践中加以验证。

2017 年全国人大、公、检、法、司等部门在既定的改革框架下推出多项改革举措，改革的重点主要体现在以下四个方面：

1. 国家监督体制改革全面铺开

国家监督体制改革作为政治体制改革的一项重大举措极速推进，体现了中央权力集中办大事的特点。自 2016 年 10 月 24 日十八届六中全会首次将监察机关单独提出，2017 年上半年试点的北京、山西、浙江就全部完成成立监察委员会工作，2017 年 10 月党的十九大提出将在全国推开监察体制试点工作，并制定国家监察法，11 月全国人大常委会就通过《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》，而备受关注的《监察法（草案）》也随之发布，征求社会意见。时隔一个月，12 月底二审稿（草案）再次公布，对一审稿进行了多处修改。但该稿草案仍呈现出权利保障度低、权力难受制约的特点。

2. 启动全国司法体制综合配套改革试点

2017 年 8 月，中央全面深化改革领导小组通过《关于上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》，从规范权力运行、深化科技应用、完善分类管理、维护司法权威等四个方面，提出了 25 项改革举措，中央希望通过综合配套改革解决法院、检察院、公安机关、司法行政机关各自改革，部门内部改革及地方性差异所带来的协同性问题，增强司法体制改革的系统性、整体性和有机协同性，从而推动司法体制改革全面有序地落到实处。

由于前几年司法体制改革在很大程度上还未深层触及司法审判独立性这一根本问题，因而当前综合配套改革的推进，能取得多大成效，实有疑虑。比如，仅不断地强力推动“以审判为中心”的诉讼制度改革，在“司法一体化”大的体制不变的情况下，就只能进行技术性改革；又如，要求法院确保依法独立行使审判权，但政治领导、经济大局和维稳要求仍然是法院必须慎重考虑的最重要因素。而对强力的政治控制和来势汹涌的民情民意，强行要

求法院恪守中立的审判立场是勉为其难的。

3. 进一步落实司法责任制

司法责任制是新时期司法体制改革的核心内容，许多改革举措主要是围绕司法责任制展开的。2017 年中央继续推进司法责任制的改革，中央出台《关于加强法官检察官正规化、专业化、职业化建设全面落实司法责任制的意见》，提出了法院队伍建设、全面落实司法责任制的二十条意见。最高人民法院出台《最高人民法院司法责任制实施意见（试行）》，2017 年 8 月 1 日起实施并出台《关于落实司法责任制完善审判监督管理机制的意见（试行）》，以指导各级法院严格落实司法责任制；最高人民检察院 2017 年 6 月也出台了《最高人民检察院机关司法责任制改革实施意见（试行）》。

随着这些改革方案的陆续出台，司法责任制的改革得到有序推进，但实践中也出现一些新的问题需要进一步规范和完善，比如，在法院方面，院庭长放权后裁判标准不一，同案不同判现象抬头；在检察院方面，改革中形成的办案组机制，作为检察院长期办案过度行政化的重要表现，有可能向传统的审批制回归等。司法责任制作为新时期司法改革的“牛鼻子”，不宜简单地理解为建立对司法人员的责任认定与追究体制和机制，而应更加注重权力、责任、保障并举的制度创新。

4. 进一步完善非法证据排除规则

非法证据排除规则是遏制刑讯逼供，防范冤假错案，保障司法公正的最为重要的制度保障，这几年司法机关在这一方面做了一些工作，但由于制度环境掣肘和自身规则的缺乏，一直未能彻底遏制刑讯逼供、产生冤假错案的现象。2017 年 6 月“两高三部”（最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部和司法部）联合发布《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》，从侦查、审查逮捕和审查起诉、辩护、审判等方面明确非法证据的认定标准和排除程序，应该说，较之于先前的规则，这次的规

定在不少方面都有许多进步，但同时也有一些规定仍然存在不少问题，甚至出现了某些倒退。

除上述四个方面的重点改革外，2017 年在法院改革、检察改革、司法行政改革等方面也进行了一些技术性修补性的改革，取得了一些进展。但整体来看，新时期五年来不少改革取得的进展和成效并没有完全达到中央顶层设计的阶段性要求，民众对司法仍有较大的不满，司法公正、公信和权威并没有明显提升，司法改革出现了新时期特有的信任危机。究其原因，既有对司法审判的独立性等关键问题的回避的体制原因，也有司法改革信息封闭化，公民、实务人员，尤其是基层司法官和专家学者在改革方法、策略方面参与不足的原因，使得社会多方面对司法改革缺乏基本共识，引发了司法改革的信任危机，进而影响了公众对法制的信心。因此，在进一步开展司法体制配套改革中，如何消除司法改革的信任危机，提高民众对法制的信心，是继续深化司法体制改革面临的重要问题。

（十）生态文明体制机制改革向纵深推进，生态环境得到改善

党的十八大以来，中央强力推进生态文明体制改革，先后出台了 40 多项改革方案，完成了生态文明体制改革的顶层设计，部署了 8 项重要制度和 73 项改革任务，并用行政手段强力推进这些改革方案和改革任务的落实，通过体制机制的改革和创新，使我国生态环境领域存在的严重问题得到一定程度的解决，得到了社会的认同。可以说，五年来在“五位一体”的改革布局中，人民群众对生态文明体制改革的认可度是比较高的。在前几年的基础上，2017 年的生态文明体制改革在继续落实已经出台的改革措施的同时又有一些重要进展。

1. 深化生态文明建设试点示范

2017 年中央发布首批福建、贵州、江西三省的生态文明试验区实施方案，这三个省级国家生态文明体制改革试验区将针对 38

项制度开展创新试验，并根据各自的实际，提出 28 项改革试点内容，分别在完善环境资源、司法保障机制、生态系统价值核算、绿色生态农业推进机制、生态补偿扶贫机制、开发利用生态文明大数据、建立生态文明国际合作机制等方面进行改革试验和探索，标志着我国生态文明试验区建设进入加速推进阶段。与此同时，2017 年国家正式出台《建立国家公园体制总体方案》，对相关自然保护地进行功能重组，理顺管理体制，创新运营机制，健全法律保障，强化监督管理，构建以国家公园为代表的自然保护地体系。

2. 完善生态环境保护制度

2017 年中央和国务院有关部门把生态保护的有关具体制度作为生态文明体制改革的重要内容。出台《排污许可管理办法（试行）》，对实现工业污染源全面达标排放，改善重点地区空气质量有重要意义；出台《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》，系统开展资源环境承载能力评价，有效规范空间开发秩序，合理控制空间开发强度，标志着我国资源环境承载能力监测预警工作走向规范化、常态化和制度化。此外，2017 年中央还出台《关于禁止洋垃圾入境推动固体废物进出口管理制度改革实施方案》，完善固体废物进口管理制度，加强固体废物回收利用管理，发展循环经济。

3. 全面推行“河长制”，试行“湖长制”，创新江河湖泊的治理体系

江河湖泊往往具有跨行政区域的基本特点，治理江河湖泊行政管理责任制长期未能建立，造成水体污染的严重后果。2017 年全国全面推行“河长制”，在保护水资源、改善水环境、修复水生态、强化岸线管理方面取得了显著进展，使我国河流水质有显著的提高。在推广“河长制”的基础上，2017 年党中央国务院正式推出“湖长制”，出台《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》，严格湖泊水域的空间管控，加强湖泊水资源保护和水污染防治，开展湖泊生态治理和修复，健全湖泊执法监管机制。

应该说从“河长制”到“湖长制”，对我国在现阶段加强水环境管理制度和运行机制的创新有重要意义。但从长远来看，长期依靠由行政手段建立行政责任制的管理制度可能只是一个过渡性的措施，在实践中也会出现一些新问题。比如，江河湖泊的水系和流域通常都超出一个县、市、省的行政管理范围，环境的治理又涉及中央和地方不同层次政府的许多方面，在实践上由一个行政区域的行政首长来承担不同行政区域的行政责任是有困难的。又如，靠“河长”“湖长”责任制的行政手段来治理江河湖泊，在一定时期可以取得显著效果，但从长期来看，江河湖泊的治理恐怕还主要靠法律手段和经济手段，靠整个社会文明程度的不断提高。未来中国生态环境治理如何从行政手段逐渐顺利过渡到法治手段和经济手段，将是进一步深化生态文明体制改革的重要任务。

4. 健全自然资源资产保护的责任制度

2017 年中央出台《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》，离任审计将以自然资源资产实物量和生态环境质量状况为基础，重点审计和评价领导干部在自然资源保护方面做出重大决策、完成目标任务、履行监督责任方面的情况，推动领导干部切实履行自然资源资产管理和生态环境责任。这项规定虽然有一定的积极意义，但由于受现行的领导干部选拔、任用管理制度体制的制约，由于自然资源资产实物量变化的长期性复杂性，落实过程中会遇到相当多的实际问题，有可能使这项规定流于形式，难以起到真正的作用。

2017 年我国生态文明体制改革虽然取得显著成绩，但也遇到一些困难和问题，对未来进一步深化生态文明体制改革提出了严重的挑战，主要包括三个方面：一是“守住发展和生态两条底线”之间的矛盾和冲突。中央提出在生态文明建设过程中，要“守住发展和生态两条底线”，既要保证经济的持续发展，又要“打赢蓝天保卫战”。但在实际工作中，在现阶段我国经济技术发展的具

体条件下，生态环境保护与经济社会发展是有一定的矛盾冲突的，保持一定的经济发展速度，是我国经济社会政治稳定的必要保障，而与此同时，我国不少地方环境承载能力也已经达到或接近临界点，在很多地方既离不开经济发展带来的“金山银山”，也需要生态环境保护带来的“绿水青山”。如何实现两者的协调发展，如何兼顾经济和生态保护的需要是我国当前面临着的一个严重挑战，处理不好就会带来的严重经济社会危机，2017 年河北一些地区煤改气政策产生的严重社会问题就是很典型的案例。二是生态环境监管体制的改革仍然存在很多难题，比如“九龙治水”的问题依然突出，环境监管体制的有效性仍然不足。在自然资源资产管理体制方面，管理主体不到位，组织架构分散，权责匹配不合理。国家自然资源资产权益缺乏充分保障，自然资源监管体制碎片化，监管机制不健全，所有者和监管者职责交叉重叠。三是生态文明建设运行机制上，主要靠行政命令的“唯上导向”转向“市场导向”“民众导向”还需要很长的实践。这几年我国生态文明建设和环境治理主要是依靠行政手段来强力推动，虽然效率高，但带来的负面影响也不少，并且很难长期持久下去。

（十一）文化体制改革相对滞后，成为“五位一体”系统推进中的短板

2017 年文化体制改革取得了一定的进展，但与经济、社会、生态文明领域的改革相比比较滞后，十九大报告提出的新时代人民对美好生活的需要与不充分、不平衡发展的矛盾在文化领域表现得最为突出。

2017 年在有关部门的推动下，文化体制改革在推动公共文化服务的社会化发展方面有突破，由国有公益性文化机构独家提供公共文化产品的局面正在打破，政府购买服务将成为公共文化服务的重要方式；在公益性文化单位法人治理结构建设方面有新进展，中宣部、文化部等 7 部门联合发布《关于深入推进公共文化

机构法人治理结构改革的实施方案》，在文化法治建设进程上提速，全国人大常委会相继出台了《网络安全法》《电影产业促进法》和《公共文化服务保障法》等三部法律。反映现实题材的文艺产品增多，尤其是出现了揭露社会矛盾的影视产品。但是相对其他改革领域来讲，文化领域的体制改革相对滞后，主要表现在以下五个方面：

1. 文化管理中泛意识形态化现象日趋突出

文化安全是国家安全的重要组成部分，防范和抵制各类不良文化的侵蚀，维护文化安全是文化体制改革和文化管理的应有之义。但是，在实际工作中，存在着把文化安全等同于意识形态安全，把文化管理泛意识形态化的问题。在一些文化类项目评选、科研课题评审中常常要求对没有坚持正确的文化方向、危及文化安全的项目课题实行一票否决，至于出现什么情况算是违背了正确的文化方向，威胁了文化安全，有关方面并无科学、合理、具体的界定，这种简单的、粗暴的行政管理方式不利于激发艺术创作的积极性，不利于文化市场的繁荣昌盛。

2. 文化行政主管部门在落实国务院简政放权、“放管服”方面差距较大

长期以来，文化领域的广播、电视、报刊、出版等媒体行业只允许国有单位特许经营，政府有关部门对文化内容产品的管理通常采取严格前置审批的方式。这几年，在落实国务院“放管服”要求的过程中，截至2017年文化部对13项行政许可项目取消3项、下放6项。但与其他领域比，与文化单位的要求相比，行政审批过多，市场准入门槛过高，文化市场主体负担过重的问题仍然很突出，文化领域落实“放管服”的任务仍十分艰巨，需要进一步减少行政审批，优化事中、事后监管，做到放管结合，优化服务。尤其要尊重互联网产品生产和消费的特点，对提供互联网信息服务和互联网文化产品的主体实行备案管理，并利用新技术，积极探索监管新模式、新方法，加强监管机制体制创新，从分业管理转向综合管理，并加强行业自律，推进社会协同治理。

3. 对文化企业和文化产品依法管理存在重大缺陷，文化领域法制不健全

尽管 2017 年文化法律制度建设取得显著成就，但是文化领域立法滞后，文化行政部门依法行政方面存在的问题依然十分突出。比如，文化法律制度不健全，许多国家都以《宪法》为基础，制定文化基本法，明确公民文化权利的具体内涵，并作为文化建设的基础，而我国至今没有文化基本法。再如，由于我国缺乏新闻法，因此在新闻报道方面对采访权、报道权与拒绝采访权、拒绝报道权、采访范围和隐私范围等方面都没有明确的法律规定。又如，在文化行政部门的管理过程中，不能够依法维护文化企业和文化工作者的合法权益，对文化娱乐产品也缺乏分级制管理的法律法规，难以满足人们多样化的文化需求；文化行政部门对文化产品的生产消费行政干预过多，文化产品内容审查机制不完善，现行的文化产品由涉及题材和内容的分管部门“一票否决”的机制存在严重缺陷；等等。

4. 文化市场缺乏公平竞争的环境和格局，影响了文化市场的公平和活力

2017 年发布的《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》提出“降低社会资本准入门槛，鼓励和引导非公有制文化企业发展”，应该说改革方向符合党的十九大报告精神，但仍未取得实质性突破。为此，首先应该放宽文化市场的准入，引入社会资本，构建公平竞争的市场环境，促进媒体的繁荣发展。这些年来，随着互联网新媒体的发展，年轻一代将新媒体作为获取信息的主要渠道，使国有文化企业垄断的传统媒体，如广播、电视、报纸、出版等从主流走向边缘，影响力逐渐下降，舆论引导能力越来越弱，对此应该按照中央的要求，积极推动媒体的改革，促进传统媒体与新媒体的融合，引入社会资本、引进市场竞争。其次，应该放宽民营企业进入网络文化业的限制，在所有制、准入门槛、消除政策歧视等方面进行大胆改革。本来 2000 年 9 月，国务院已经出

台《中华人民共和国电信条例》和《互联网内容服务管理办法》，允许私营企业进入互联网领域，从而涌现了腾讯、阿里巴巴、百度、新浪等一大批国内外知名的大型民营互联网企业。然而近些年随着国家有关部门的政策调整，对民营企业进入文化产业的限制和政策日趋紧缩，不利于更好地落实中央深化文化体制改革的要求和部署。

5. 国有文化企业的经营机制转变没有取得突破，国有文化机构的活力不足

2017 年发布的《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》提出“要加快培育一批主业突出、核心竞争力强、市场占有率高的综合性文化企业集团，力争若干家进入世界同行业前列”，实现这些目标，最主要是体制机制障碍。目前我国文化产业领域突出存在着三大垄断：一是所有制垄断，二是行业垄断，三是行政垄断。由于三种垄断造成了国有文化企业机制体制僵化、活力不足，不适应市场竞争的需要。为此要打破所有制垄断，引入社会力量参与国有文化单位的改革，转化企业内部机制，提高国有文化企业的活力和竞争力。

（十二）确立习近平同志在党中央的核心地位，继续推进全面从严治党

加强党的建设，从严治党是十八大以来全面深化改革的重要内容，在中央持续几年全面从严治党的基础上，党的建设又进入新的境界。从时间上划分，2017 年党建工作可以分成两个阶段：从年初到十月中旬，以确立习近平同志为党中央核心全面从严治党为主线做好各项工作，保障十九大的顺利召开；2017 年最后两个月，全力开展学习宣传十九大精神。从内容上讲，2017 年党建领域的改革创新主要表现在以下五个方面：

1. 贯彻十八届六中全会精神，确立习近平同志在党中央的核心地位，保证中央的领导权威，确保十九大顺利召开

2016 年 11 月，党的十八届六中全会出台了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，2017 年上半年党的各级组织认真学习《准则》和《条例》这两个重要文件，强调全体党员干部要树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识（即“四个意识”），要求全党自觉在思想上、政治上、行动上同党中央保持高度一致。确保党中央令行禁止，通过组织一系列的学习教育，并通过 2017 年 7 月 24 日中央决定查处原中央政治局委员、重庆市委书记孙政才严重违纪案件等一系列活动，为十九大的顺利召开提供了思想保障和纪律保障。

2. 继续推进全面从严治党

2017 年党建工作的基调是继续全面推进从严治党，迎接党的十九大召开，主要抓了三个方面的工作：一是加强党员思想教育，“两学一做”学习教育常态化、制度化；二是继续狠抓贯彻落实中央八项规定，防止党内不正之风以新的形式反弹；三是贯彻落实问责制，督促各级党委认真实做抓党建。应该说这三方面的工作都取得了显著进展。其中在反腐败方面，持续保持高压态势，巩固反腐斗争压倒性态势。2017 年，中纪委在反腐败、整四风、贯彻八项规定中，共计处置问题线索 125.1 万件，谈话函询 28.4 万件次，立案 52.7 万件，处分 52.7 万人（其中党纪处分 44.3 万人）。处分省部级及以上干部 58 人，厅局级干部 3300 余人，县处级干部 2.1 万人，乡科级干部 7.8 万人，一般干部 9.7 万人，农村、企业等其他人员 32.7 万人。

3. 在深化纪检部门自身改革的基础上，推进国家监察体制改革

十八大以来，党的纪检部门在加大反腐败力度，查处违纪违法案件的同时，努力转换职能，探索制度建设，促进反腐败斗争从治标向治本转变。经过几年的努力，在党纪执行、制度建设等方面都取得了一定的成绩，为推进国家治理创新，将党内监督、

国家监督、社会监督纳入法治轨道创造了条件。2016 年中央决定成立国家反腐败机构——设立国家监察委员会，并在山西、北京、浙江三省市进行长期实践。中纪委系统在 2017 年贯彻中央决定，结合自身改革创新，加快推进设立国家监察委员会的工作进程，并具体承担筹备国家监察委员会的任务，抓好三个省市试点的组织工作等等，为国家监察体制改革打下基础。

4. 推进制度建设继续从严治吏

2017 年中央进一步出台有关加强干部队伍建设的一系列文件，通过制定相关制度，巩固十八大以来加强干部队伍建设的成果，并把选举十九大代表和考察甄别进入十九大中央委员、候补委员结合起来。在出台的文件规定中，最有影响力的是中央颁布的《领导干部报告个人有关事项的规定》《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》。

从二十世纪八十年代末起，社会上要求把党政干部公布个人财产作为反腐倡廉重要方式的建议呼声不绝于耳，考虑到各种因素，中央未采取党政领导个人财产公开的办法，而是通过在党内逐步制定严格管理干部的一系列制度推动反腐倡廉。在 2010 年中央制定并实行了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》的基础上，2017 年 4 月中央根据十八大以来从严治党的实践经验和现实需要，出台了新的《规定》。新规定突出重点，强化监督，对报告主体、报告内容、抽查核实及处理结果等作了新的规定。十八大前组织对领导干部报告的个人事项一般只报不查，若有举报，再行检查。十八大后，党组织采取了对领导干部的报告进行抽查制度，若抽查到有报告不实者，酌情处理。随着高压反腐和纠正四风的步步推进，为防止出现干部“带病提拔”的问题，实行了对拟提拔重用的领导干部实行“凡提必核”的制度。这些措施对反腐倡廉工作起了重要的作用。

5. 广泛深入学习宣传党的十九大精神

2017 年 10 月 18 日至 24 日，党的十九大在北京顺利举行，

这次大会对中国特色社会主义事业的长远发展和国家未来的变化都将会产生深远的影响。为此，2017 年后两个月，党的建设工作主要转移到组织全党学习宣传党的十九大精神上来，为此，中央很快组织宣讲团，分赴各地宣讲十九大精神，各地党委主要领导带头学习，带头宣讲，形成了学习十九大精神的热潮。

三、过去五年全面深化改革工作的基本经验和新时代改革策略和方式的调整

（一）过去五年全面深化改革工作的基本经验

2017 年 10 月中国共产党十九大的召开，标志着中国特色社会主义进入了新时代。十九大报告系统地阐述和提出了新时代的社会基本矛盾、指导思想、战略目标、发展理念以及治国理政的基本策略等，十九大在中国历史上是具有里程碑意义的重大历史事件，对中国未来的影响将产生深远的历史意义。

十九大报告把坚持全面深化改革作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，并对进一步全面深化改革也作出整体部署，提出要坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸取人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。

2018 年是中国改革开放四十周年，过去四十年中国经济社会发展取得了举世瞩目的重大成就，靠的是邓小平改革开放的伟大方针，实现新时代的发展目标，仍然要靠改革开放。如果以阶级斗争为纲，坚持无产阶级专政下继续革命是毛泽东时代社会主义制度最本质的时代特征的话，改革开放则是邓小平时代中国特色社会主义的最本质的时代特征。未来若干年，在坚持邓小平改革开放基本方向，巩固发展邓小平改革开放伟大成果的基础上，进一步全面深化改革，则应该成为习近平新时代中国特色社会主义

最重要的时代特征。1992 年邓小平同志南方视察讲话中讲过，不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。同样，未来在习近平中国特色社会主义新时代，中国共产党和中国公民不在邓小平开创的改革开放伟大事业的基础上进一步全面深化改革，恐怕也会是死路一条。

改革创新是国家发展的永恒主题，中国的改革开放是一个历史过程，每个时代的改革都有着不同的历史背景和历史任务，实现不同的改革目标，不同时代的改革既有着历史的连续性和继承性，又有着各个时代的特征。习近平中国特色社会主义新时代的改革，既是一个分享从邓小平时代开始四十年改革开放制度红利，吸取包括近五年新时期全面深化改革在内的四十年改革开放基本经验，承前启后的过程，也是一个对包括过去五年在内的四十年改革开放确定的改革目标、任务、策略不断完善、调整甚至校正的过程，更是一个根据新时代的目标要求和时代特征，不断提出新的改革任务的探索过程。概括起来，新时代全面深化改革大体上有三个方面的基本特征：

一是新时代全面深化改革的继承性和连续性。十八届三中全会的《决定》是对新时期全面深化改革的顶层设计，十八大以来在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导和强力推动下，全面贯彻落实十八届三中全会的《决定》，形成了一大批改革成果，主要改革领域在方案设计方面主体框架基本确定，这是新时代继续深化改革的坚实基础和有利条件。但是，要实现三中全会提出的发展和完善中国特色社会主义制度，实现国家治理体系和治理能力现代化的目标，完成在《决定》中提出的“到 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加完善”的任务，还任重道远。因此，新时代的深化改革应该继续坚持十八届三中全会确定的改革方向，继续推进三中全会确定的“五位一体”的改革任务，不可半途而废，不可功亏一篑，更不可改

变方向。

二是新时代的深化改革也是对前五年的改革进一步的完善、调整和校正。新时代的深化改革与前几年的全面深化改革相比，改革的基本方向、目标和价值取向不能变。即坚持党对改革的领导不能变，完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的目标不能变，坚持以人民为中心的改革价值取向不能变。在这个前提下，新时代的深化改革对前五年全面深化改革的方式、策略以及具体改革的重点内容、进度都需要作出重要调整。比如，一些已经出台的改革方案和改革措施，经过几年的实践，做对的继续坚持，经济社会效果不够好的，应该进一步完善修正。又如这几年中央和地方各个方面组织了一大批改革试点，经过几年改革的试点实践，成功的加快推广；对一些试点效果不好的，应该完善和校正原有的改革方案和重要政策。再如，根据前几年改革工作的实践，在认真总结经验教训的基础上，更加遵循改革规律，对改革工作的重点、策略、方式、进度、方法等都需要进行必要的调整等等。

三是新时代的深化改革将会根据新形势提出一些新的改革举措。根据十九大报告，新时代我国的主要矛盾也发生很大变化，因此，新时代的深化改革也需要根据时代主要矛盾的变化和总任务目标的需要，在坚持十八届三中全会《决定》原则和方向的基础上，与时俱进，适时提出一些新的改革举措，进一步深化完善十八届三中全会对改革的顶层设计。

党的十八大以来，五年全面深化改革的实践，从推进改革工作的角度来看，至少有以下四个方面比较成功的经验：

1. 加强党对改革的集中领导，构建自上而下推动改革的工作体系，形成强有力的改革决策、执行、督察体制机制

重大的社会改革通常都会涉及不同思想观念的冲突和不同利益格局的重要调整，历来是一项涉及面广、复杂的、艰难的系统工程，没有强人或者强有力的决策执行体系，往往是难以推动的，

更谈不上取得改革的成功。

从中国改革开放四十年的历史来看，二十世纪八十年代至九十年代初，邓小平作为中国改革开放的总设计师，对中国改革开放的方向及重大问题起着决定性的作用，同时中央高层在经历过“文革”，痛定思痛后，在改革开放国策上也大体形成共识，进而构建了八十年代强有力的推动改革的领导体系。在这个历史过程中，中国的改革主要在经济领域。即从计划经济向社会主义市场经济转型，经济体制一直是中国改革开放的重点领域，与此相适应，在国务院和各地政府行政系统，也逐渐形成了经济体制改革的研究、协调、推动的工作体系。从高层来讲，几任国务院总理都担任过国家体制改革委员会主任，从中央到地方各级政府都建立以体改委为主的推动经济体制改革的研究、协调工作机构、建立协调机制。应该说，历史上的国家体改委以及全国的体改系统，为中国二十世纪以经济体制为中心的改革开放作出了历史性贡献。

到二十一世纪初，即 2002 年前后，由于种种原因，在国家行政管理体制改革中，撤销了自上而下的体改委（办）工作机构。体改委（办）被撤销后，虽然在各级发改委系统还保留了个别专门的经济体制改革的内设机构，在一些方面也发挥了一些经济领域改革的研究和协调作用，但从总体上讲，从中央到地方（除深圳市外）没有一个统筹改革的研究、协调的专门机构，使 2002 年到 2012 年十年期间中国的改革在各级党政机关形成无专门领导分管、无专门机构负责的分散局面，经济、社会领域中各项改革方案的形成主要由国务院各部门和地方政府自己进行方案研究，协调推动本领域的改革的格局。不仅由于各部门之间相互制约，一些重大改革难以形成各部门的共识，而且受各部门利益的影响，使改革很难摆脱现有利益格局和部门权力的掣制。各级体改委（办）的撤销，专门改革机构十多年的缺失，使国家二十一世纪初经济体制一些重大改革缺乏系统研究，难以及时形成改革共识，使许多重要改革久拖不决。即使国家出台了一些改革方案和意见，或

者由于缺乏专门的相对超脱的机构协调、跟踪、督促，受部门之间相互制约，使改革缺乏有效的执行力，难以落地生根；或者缺乏超脱的专门机构去总体研究、综合协调，从而使一些重要改革难以系统配套，使改革的经济社会效果大打折扣。显然，这种状况难以适应深化经济体制改革，完善社会主义市场经济体制的需要。

同时，随着二十一世纪我国改革开放，经济社会发生了重要变化，随着经济体制改革的不断深入，改革进入了深水区，经济领域的改革靠孤军奋战已经难以推动，每一项重大经济改革都可能有赖于政治、社会、文化等领域的系统改革，整体推进，改革的逻辑也必然从经济领域延伸到政治、社会、文化等领域，而根据我国现行的政治体制，推动政治、文化、社会等领域的全面改革，已经超出了国家行政系统的能力，即使原来国家行政系统的各级体改委仍然存在，恐怕也难以担当起全面深化改革的历史重任。

2012 年，十八大党中央领导集体确定后，中央根据全面深化改革的需要，克服多年来改革工作分散无力软弱状态，成立了由习近平同志为组长的中央全面深化改革领导小组以及七个专责小组及办公室，并自上而下构建了以各级党委主要领导为组长的全面深化改革的决策和办事机构，负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进和督促落实，形成了全面深化改革系统而强有力的研究、决策、协调、督察的工作体系和工作机制。中央全面深化改革领导小组的成立，绘制了新时期改革的顶层设计宏伟蓝图，构建了“五位一体”的经济、政治、社会、文化、生态领域改革的基本框架。五年来，中央全面深化改革领导小组共召开了 38 次会议，共审议通过了 350 多个重大改革方案，中央和国家有关部门出台了 1500 多项改革举措，十八届三中全会《决定》明确的 60 多条重要改革内容，336 项改革举措，都纳入了自上而下建立的深化改革系统的工作体系之中，按照确定的路线图、时间表有序推进。五年全面深化改革的实践证明，由党中央直接领导统筹协调，由各地党

委系统建立全面深化改革的办事机构和工作体系，在推进经济、政治、社会、文化、生态领域改革过程中具有决策快、协调能力强、监督执行有力的独特优势，为近几年全面推进各项重大改革提供了组织保障，形成了新时期全面深化改革的重要基本经验，在未来新时代的全面深化改革中应当继续坚持和完善。

2. 加强改革的顶层设计，确立新时期全面深化改革的总目标、基本任务，制定改革的路线图、时间表

十八大后启动的新时期全面深化改革的策略、方法，在汲取了多年中国改革开放成功经验的同时，也正视推进改革过程中的困境和不足。从策略上讲，在 2012 年启动新时期全面深化改革之初，首先用了一年左右的时间，对全面深化改革进行了顶层设计系统规划，2013 年十八届三中全会出台了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，作为经济、政治、社会、文化、生态“五位一体”改革的新时期全面深化改革的顶层设计。《决定》在确定改革的总目标、基本任务的同时，中央体改办又依据《决定》中确定的 6 个重要改革内容、336 项改革举措制定的实施路线图、时间表，推动改革逐项落实。作为推动改革的策略，制定改革规划、搞好顶层设计也是新时期推进全面深化改革的一个基本特征。

“摸着石头过河”，通常是对邓小平同志开拓的改革开放伟大事业在途径和方法上的精辟概括。把中国改革开放的历史过程，在方法上概括为“摸着石头过河”的过程，对二十世纪八十年代和九十年代初中国改革开放的历程来说，大体是符合历史事实的。众所周知，“摸着石头过河”是邓小平同志对二十世纪八十年代中国改革路径方法的高度概括，在二十世纪八十年代启动的中国改革开放历史进程中，中国改革开放的基本方向大体上是明确的，即从以阶级斗争为纲转向以经济建设为中心，从传统的计划经济体系转向社会主义商品经济、市场经济，从封关锁国转向对外开放，与世界经济体系接轨。但是中国是个幅员辽阔、人口众多、情况复杂、历史包袱很重的大国，如何实现小平同志确定的历史性的“三

个转变”，在路径、方法上并无先例，并且充满着巨大的政治、经济、社会风险。在这种情况下，小平同志采取逐步实验探索，充分下放权力，调动各方面改革开放的积极性，尤其尊重基层的实验，实事求是，鼓励各级干部群众敢闯敢试，并及时将基层成功的经验上升为中央高层的决策，在全国推广。这样经过十多年一步一步地探索实验，既成功找到了实现“三个历史转变”的途径和方式，坚持了改革开放的基本方向，实现了改革开放的基本目标，又有效地规避了在经济体制改革中的重大风险和重大失误；既强有力推动改革开放的历史进程，又保持了经济的持续增长和社会的基本稳定，走出了以“摸着石头过河”为基本特征的渐进式的中国改革成功之路。

当然，纵观几十年中国改革开放的历史，在坚持“摸着石头过河”的基本改革策略的同时，中央在总结基层和实践经验的基础上，也制定某些领域、某些方面改革的总体设计和总体规划，以推动有关领域健康有序地全面改革。比如，从经济体制改革的全局来看，经过八十年代的改革探索和实践，尤其是深圳经济特区发展市场经济的成功实践，邓小平同志发表了著名的南方视察讲话后，1992 年召开的党的十四大，就明确了中国社会主义市场经济的改革方向，并在 1993 年党的十四届三中全会作出了《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》，提出了建立社会主义市场经济体制的具体目标，阐述了社会主义市场经济的主要内容，成为我国社会主义市场经济体制的第一个总体设计，构成了建立社会主义市场经济体制的总体蓝图，为中国的经济体制改革发挥了历史性的作用。又如，从政治体制改革的全局来看，在邓小平《党和国家领导制度改革》讲话确定的重要原则和基础上，党的十三大报告中关于政治体制改革论述，以及十三大通过的《政治体制改革总体设想》，应该说也是中国改革开放历史上第一个政治体制改革的总体设计，尽管由于多种原因，十三大确定的政治体制改革的总体设计，未能得到全面的落实。

“摸着石头过河”是中国改革开放成功的历史经验，但是当中国的改革进入深水区和全面深化改革的新的历史阶段后，从国家推进全面深化改革的全局来看，如果不能在“摸着石头过河”基层探索的同时，进行全局性的系统的整体的顶层设计，那么也将给中国的改革开放带来新的困难和问题。比如长期依赖分散的基层实验，对涉及经济、政治、文化等多领域全局性的系统性的改革，就难以整体推进。又如，一些涉及全国性的基本经济制度方面的改革，单单靠各地分散推进，可能会难以形成全国重大经济、社会制度的统一性和全国市场的统一性，在改革实践方面会产生很多问题，为长远深化改革可能带来重大障碍。一些领域的改革如果长期停留在局部和基层的探索，不能及时作出全局统一决策，往往使得重大改革难以实现重大突破。此外，一些领域的重要改革，往往需要其他多方面的配套改革才能发挥好改革效果，而基层探索的很多改革如果不能从更多层次系统协调，难以实现更好的改革成效等等。

2012 年十八大后，以习近平同志为核心的党中央在启动全面深化改革的过程中，既确定了全面深化改革的指导思想、总体目标和基本内容，又在改革的策略、路线和方法上进行了重大调整，使新时期的全面深化改革主要通过顶层设计，用党和政府行政手段自上而下来强力推动。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，构建了经济、政治、社会、文化、生态等五位一体的改革总体框架，确定了 60 个重点领域和改革基本内容，成为新时期全面深化改革的顶层设计。在顶层设计的基础上，中央同时建立了以各级党委主要领导和负责的自上而下的强有力的执行工作机构，并以讲政治、讲大局的政治要求，建立督察制、问责制等监督落实机制，强力推进各个领域各个层次的改革方案的落实。五年来全面深化改革的实践证明，通过自上而下的以中央顶层设计为主的、以强有力行政手段来推动新时期全面深化改革的策略，应该说是对几十年中国改革开放策略路径和方法上的

一次重要调整，是新时期全面深化改革的重要特征和基本经验。

3. 推进经济、政治、社会、文化、生态文明领域“五位一体”的全面改革，保证改革的系统性

几十年来，中国的改革一直是主要以经济体制改革为中心，以促进经济增长为目标，以实行从计划经济向社会主义市场经济转轨为主线展开的。经过几十年的努力，我国社会主义市场经济体制日趋完善，经济建设取得了巨大的成就，人民生活水平得到了很大的提高。虽然中国的经济体制改革还有很多缺陷，但总体上讲是比较成功的。

但是随着我国政治、经济、社会、文化、生态文明等领域发生的巨大变化，随着经济体制改革的深入，不系统地同时进行政治、社会、文化、生态文明领域的重大改革，经济体制改革孤军奋战的格局难以持续下去，比如：

在经济与政治体制改革方面。随着经济体制改革的深入，几乎每一项重大经济体制改革的方案设计、政策出台、贯彻落实以及达到改革目的，都在不同程度受到政治体制或者行政体制改革滞后的制约，受到现有的不同的利益群体或利益集团的阻碍，受到干部管理体制、行政部门利益的影响。在改革的实践中，如果政治体制、行政体制领域的问题不能得到有效解决，任何一项重要的经济体制改革都难以推动下去。几十年来我国经济虽然得到快速发展，但也出现了严重的腐败、分配收入差距拉大、社会不公、法律不健全等严重的问题，而这些问题显然仅依靠经济体制改革是难以解决的。况且政治和行政管理体制不改革，行政权力得不到约束，市场在资源配置中的作用也难以有效发挥，社会主义市场经济体制完善也受到制约。从长远来看，没有政治体制改革的保障，经济体制改革的成果也会得而复失。

在经济与社会体制的改革方面。改革开放几十年来，我国的经济发展和社会发展长期失衡，一方面，由于各级政府职能转变不到位，长期以 GDP 为中心，追求经济增长的速度，主要靠以财

政拉动投资，促进经济增长，而忽视对教育、卫生、社会保障、养老等方面的投入，使社会发展长期落后于经济发展，不能为人民群众提供与经济增长、财政收入相匹配的社会公共服务。另一方面，在社会领域的教育、卫生、住房、社会保障等各项改革长期滞后，重大社会体制改革长期难以出台，由于体制、机制原因，造成了社会领域的各项事业成本高，效率低，浪费了大量的政府和社会资源。这两个方面的原因叠加，使人民群众在教育、就业、医疗、居住、养老等方面的难题长期得不到解决，社会矛盾日益加剧。而解决这些问题，既需要政府加大投入，更需要加快这些社会领域的改革，形成促进社会领域各项事业发展的完善的制度、体制、机制。

在经济与文化体制改革方面。随着我国经济的增长，人民物质生活水平的日益提高，文化消费需求日趋旺盛，对文化生活也提出更高的要求，文化对经济社会发展的影响力也更加深刻，文化领域也越来越成为社会关注度高的重要领域。但长期以来，由于受意识形态等多方面的影响，我国在文化领域的体制改革长期滞后，政府为人民群众提供的公共文化服务不能满足社会的需要，文化产业的发展与整个国民经济发展的规模不相适应，文化领域资源配置没有充分发挥市场机制的作用，国有文化企业体制机制落后，为人民提供的文艺作品尤其是反映现实问题、揭露社会矛盾的影视产品少，严重脱离了社会的需要，文化领域法治建设落后，政府文化监管部门的职能转变不到位等等。因此，加快文化领域的体制改革，使其与我国经济体制、政治体制、社会体制改革协调推进，也是新时期全面深化改革迫切需要解决的重要问题。

在经济与生态文明体制改革方面。经过几十年的改革开放和现代化建设，我们在取得巨大的经济成就的同时，在资源、环境、生态方面付出了极其沉重的代价，我国自然资源过度开发利用，不少地方资源枯竭，经济发展难以为继；我国的自然生态系统受到了严重的破坏，相当多的地区已经难以恢复，为我国经济、社

会、人文的发展带来难以挽回的损失；我国环境系统，包括大气、水资源等受到严重污染，严重地影响了人民的生活质量和身心健康。资源、生态、环境方面存在的问题，固然与经济发展的阶段、水平和科技发展有关系，但是忽视资源生态、环境领域体制改革、制度创新也是重要的原因。

综上所述，党的十八大开启的新时期全面深化改革，在继续深化经济体制改革，坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用和市场化改革方向的同时，通过十八届三中全会的《决定》，以顶层设计的方式，把政治、社会、文化、生态文明领域的改革，与经济体制改革一起，构建了“五位一体”的新时期全面深化改革的大格局，增加了改革的系统性和协调性，适应了新时期改革开放的时代要求。几年来，中央和国家有关方面，在继续推进深化经济体制改革的同时，陆续在政治、社会、文化、生态文明领域方面也出台了一系列的改革方案和改革举措，各个领域都取得了不同程度的进展和成效。尤其是在生态领域的改革取得了重大进展和良好的社会效果，得到了全社会普遍的认同和高度评价。实践证明，“五位一体”的系统性全面的改革，顺应了中国改革开放伟大事业的历史逻辑和客观要求，是新时期全面深化改革的主要特征和基本经验。

4. 通过若干领域改革的重点突破，带动“五位一体”全面深化改革的全局

从改革开放四十年的历史来看，中国的改革走的是一条渐进式改革的道路，渐进式的改革风险小、阻力小，是中国改革尤其是经济体制改革的重要经验。但是在四十年改革开放的过程中，每个时期改革的全局性推进，大都是通过一些重要领域、关键环节的突破，带动全局，实现改革的阶段性质的变化。比如，二十世纪八十年代初中国的改革是从农村家庭联产承包责任制为主要内容的农村改革突破的，中国的对外开放是从建立经济特区进行突破的。九十年代初，我国确定了社会主义市场经济体制的改革

方向、目标后，1994 年前后出台并得到迅速落实的《关于实行分税制财政管理体制的决定》《关于金融体制改革的决定》和《国务院关于进一步深化对外贸易体制改革的决定》三项重大改革措施，确立了社会主义市场经济的宏观调控的框架体系。二十世纪末中国加入 WTO 的重大举措，促进和带动中国改革开放走向新的历史阶段。2000 年前后时任国务院总理朱镕基同志强力推进的国有企业改革，初步构建了我国以公有制为主导，多种所有制共同发展的社会主义市场经济的微观经济基础等等。从总体上渐进推动，条件成熟时进行重点领域、关键环节的突破，应该是中国改革的基本经验，符合改革的基本规律。

十八大后启动的全面深化改革，其领域、范围前所未有，如何推进这些点多面广的改革，是对改革组织工作的严重挑战。如果没有重点，不实现阶段性重点突破，全局性的改革将会呈现旷日持久。为此，中央在近几年的改革工作实践中，一直把在重点领域、主要环节取得突破，并带动全面深化改革有真正的实质性的进展作为推动全面深化改革的重要策略，并取得了显著成效。比如，在政治领域改革方面，党的建设已经取得了重大突破，党风取得了实质性好转，为实现其他领域改革奠定了较好的政治基础；通过几年的“打虎拍蝇”，反腐败斗争已经取得了压倒性胜利，并且使反腐败斗争正在从查办案件的治标转向制度建设的治本。在经济领域改革方面，通过以“三去一降一补”为近期目标的供给侧结构性改革为主线，既有利于调整我国长期存在的结构失衡，促进经济发展质量的提高和经济增长方式的转变，又带动了国有企业改革、金融体制改革、财政体制改革等一系列的改革的推进。在行政体制改革中，2013 年新一届国务院组成以后，李克强总理几年来一直以“简政放权”“放管服”改革为“先手”和当头炮，以带动整个行政体制改革和政府职能的转变。在农村改革方面，以土地制度改革为突破口，以带动停滞了几十年的农村改革质的突破，为实现中国农村现代化提供最重要的制度保障。

当然，在改革过程中，某些领域和关键环节的突破是个艰难过程，在客观上既要具备实现改革突破的外部环节和条件，在主观上又要受到推动改革的主体、动力、策略等方面的制约，有时还要付出沉重的代价。正因为如此，这几年全面深化改革的过程中，真正有突破性的重要领域和关键环节并不是太多，未来全面深化改革的任务仍然十分艰巨。

（二）调整和完善改革策略和方式，确保十八届三中全会《决定》确定的改革目标全面实现

十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央直接领导和推动下，新时期全面深化改革经历了顶层设计、全面建设、寻求重点突破等历史过程，完成了顶层设计，出台了上千项各个领域的具有规划设计、施工图设计性质的改革方案，调动党政行政系统的力量全力进行落实，其中部分领域的改革得到落实，实现了突破进展，取得了良好的社会效果，应该予以充分肯定。

但是，由于改革是个非常艰难的历史过程，会遇到各种各样在顶层设计阶段难以预料的问题和困难，在目前进展的状况下，中央全面深化改革领导小组 38 次会议审议通过的 350 多个重大改革方案，中央和国家有关部门出台的 1500 多项改革举措，按照中央设计的全面深化改革的时间表，应该说绝大多数并没有得到落实或完全落实，多数重点领域和关键环节的改革并没有取得突破性进展，社会对改革的信心在不断下降，人民群众还缺乏对改革的获得感，应该说新时期全面深化改革仍在进行中。

对于全面深化改革在实践中出现的上述问题，已经引起党中央的高度重视。习近平同志在十九大报告中，在肯定改革取得的成绩的同时，明确指出“我们的工作还存在许多不足，也面临不少困难和挑战”，其中包括“一些改革部署和重大政策措施需要进一步落实”。2018 年，习近平同志主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议，特别强调，“要弘扬改革创新精神，推动

思想再解放，改革再深入，工作再抓实，凝聚起全面深化改革的强大力量，在新起点上实现新突破”。

实现习近平同志“实现新突破”的要求需要遵循改革工作的规律，总结包括前五年在内的四十年改革开放成功的经验，正视当前改革工作中存在的问题，按照习近平同志“改革再深入，工作再抓实，凝聚起全面深化改革的强大力量”的要求，对改革工作的策略、方式、方法进行相应的调整和完善。这种调整和完善主要体现在以下四个方面：

1. 改革工作的重点应该从全面推进向改革的重点突破转变

这几年中央和国家有关部门在改革工作部署上，面广、线长、点多，在中央和国家各部门出台的上千项改革方案、举措的基础上，各省、市政府层层加码，使得地方很多改革方案根本没有时间去真正落实，造成基层干部眼花缭乱，手足无措，疲于应对，改革的会议多、文件多、方案多、口号多、宣传多、督察多，使改革表面上热热闹闹，实际上很多改革举措并无落地，更说不上突破。这种状况不从根本上改变，中央的改革目标可能会基本落空。为此，建议：

一是从 2018 年，除非特别重大的改革，由中央统一部署出台外，各级原则上不再出新的改革方案、举措，使改革方案不再做加法，甚至对一些明确难以落实下去的改革方案做减法，暂停实施或延期实施。各级部署改革的一般性会议，原则上不开，更不要求各级上下对口层层开会；原则上不再发新的改革文件，不再追求出台的改革文件数量，不再宣传出台了多少改革文件、方案、举措，不再以开多少会、发多少文、领导讲多少话、批文多少作为评价考核改革工作的内容；国务院有关部门部署的改革方案、意见、举措与本地的情况没有直接关系或关系不大的，可以不要求层层传达部署；等等。这样使各级党和政府改革工作的重点转到集中落实已出台的文件、方案和举措上来，减少各级领导干部的政治压力。

二是实事求是地调整全面深化改革的路线图、时间表。十八

届三中全会《决定》提出了完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标，确定经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”改革的 60 个方面 336 项改革任务，制定落实这个总目标和任务的时间表。《决定》提出“到 2020 年，在主要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本《决定》提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运作有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加完善”。离 2020 年只有三年时间了，根据这几年推进的各项改革实际进展和几十年改革的实践经验，要全面完成《决定》提出的改革任务，使我国在经济、政治、社会、文化、生态文明五大领域形成更加成熟、更加完善的制度体系，恐怕是难以实现的。

这些年来，从中央到地方，各级政府在经济、社会、生态建设等方面都制定了无数的“三年”“五年”阶段性的规划、纲要、口号、目标等等，向社会和群众作出了无数的美好前景的承诺，由于种种原因，其中绝大多数都未能如期实现，有关方面并没有总结经验教训，并给社会和人民进行说明和解释。通常情况下，要么不再重提这些阶段性目标、规划、口号等，新班子新领导往往又重新提出更为宏伟的“三年”“五年”阶段性目标、规划和口号；要么不顾事实真相，不实事求是，往往通过以“基本完成”“大体实现”等似是而非的正面宣传予以敷衍搪塞；要么就是另换新的语言去表达同一内容的实质，以转移社会和人民群众的注意力等等，从而大大影响了党和政府的公信力，使社会和人民群众对各级政府类似这类的规划、口号、目标麻木不仁。

十八届三中全会《决定》中确定的到 2020 年改革任务和目标是中国共产党向全国人民的庄严承诺，为此，应按照习近平同志对全面深化改革的要求，改革再深入，工作再抓实，不断将改革扎实做实，推进基础性关键领域改革取得实质性成果，尽最大努力实现三中全会《决定》确定的改革任务和目标。同时，也应该根据这几年改革的实际进展，实事求是地适时调整改革的时间表

和路线图，比如，从整体上，可以考虑将十八届三中全会《决定》中确定的2020年的时间表，调整为2022年，这样可以与党的十九大产生的中央集体领导班子的任期时间相衔接，避开在2020年届中进行检查、总结，使各项改革工作的计划时间表更为切合实际，更为讲究改革工作的质量，取得更好的改革效果，促进改革目标更好实现，给人民群众更多地改革获得感，也更加提高社会和人民对改革的信心。从具体上讲，建议中央和国家有关方面对已经出台的1500多项改革措施，以达到改革效果为目标进行具体分析排查，实事求是的重新确定改革的时间表。该延长的延长，该补充的补充。对还在进行的大批试点进行分类处理，试点成熟的，尽快在面上推广；一些试点不成熟的，或修改试点方案，或延长试点时间。实际上，即使延长到2022年或者更长一些时间，真正实现十八届三中全会《决定》提出的完善社会主义制度，实现国家治理体系和治理能力现代化的改革目标，都是中国历史上史无前例的伟大工程。

三是突出改革工作的重点，抓住影响改革全局的关键环节，力争尽早实现突破，带动改革全局，尽快改变当前许多改革领域面临着的胶着状态。在这几年全面深化改革的实践中，虽然习近平同志在中央全面深化改革领导小组会议上多次强调改革要突出重点，攻克难关，推进基础性关键领域的改革取得实质性成果。但事实上，面对国家有关部门涉及五大领域的几千项改革方案、任务和政策落实，面对着上级在经济、政治、社会、文化和环境保护方面的多重目标要求，面对着在政治方向、社会稳定、安全生产等方面的层层加码、层层督促、层层问责的强大压力，地方政府和部门在改革方面只能是面面俱到，疲于应付，甚至说大话、假话、空话。从而使得习近平同志和中央要求的多项重点领域、关键环节改革长期处于停滞胶着的状况，并未取得突破。因此，在未来的深化改革的实践中，从中央到地方都需要从全面推动、面面俱到的改革方法，转向突出重点，把主要精力、主要资源放

在重点领域、关键环节改革的推动落实上。在明确每个层级、每个方面的重点领域的基础上，还要明确该领域改革的关键环节。比如中央已经明确了国企国资、垄断行业、产权保护、财税金融、乡村振兴、社会保障、对外开放、生态文明等为今后重点改革领域，负责推进这些领域改革的部门和地方，还要进一步明确并全力推动本领域改革的关键环节，像国企国资改革涉及许多复杂的系统改革，国资部门应该抓哪些关键环节。为了推动重点领域、关键环节改革取得突破，建议国家层面建立一些重点改革领域的协调推进机制，制定这些领域关键环节改革的具体方案和举措，形成以关键环节改革的突破，带动重点领域的突破，以重点领域的改革突破，带动全面深化改革全局的突破。

2. 改革的方法从自上而下的顶层设计为主向自上而下的顶层设计与自下而上的基层创新相结合转变

新时期全面深化改革在策略和方法上，主要是采取顶层设计自上而下推进改革，并在顶层设计的前提下，在部分领域和方面进行试点而逐渐展开。这种改革的策略和方式，克服了二十一世纪改革工作存在的不足，基本适应了全面深化改革的需要，具有使改革纵览全局，决策迅速，协调有力，执行力增强的很多优势。但同时，随着几年来改革实践和改革工作出现的新情况、新问题，前几年主要以顶层设计为主，自上而下推进改革的策略方法也需要进行适当的调整。这是因为：

一是对改革本身的不确定性考虑不足。从改革的性质来看，“五位一体”的全面改革是个庞大的多维的社会系统工程，在实施改革方案设计、发挥社会效果的过程中，往往受到很多因素影响，具有很多不确定因素，甚至会出现很多风险，改革的过程变量太多，有些变量事先往往难以预测。它同一般的建设工程的固定三维空间不同，在现代建筑工程中，几乎所有建设过程中的元素和变量大都是可以控制的，而改革则是一个不断探索、不断校正、不断深化、不断完善的过程，在解决一个问题的同时往往会催生出其

他问题，如不及时解决新出现的问题，改革要么难以推进，要么改革走样，要么达不到预期的目标。因此，把改革过程当作确定性过程，把改革工程作为一个庞大的建筑工程，希望用总体设计、施工图设计、标准化建设、一体化指挥来推进全面深化改革这个系统的社会工程，不太符合改革工作本身的规律。

二是缺乏基层改革的可操作性和动力机制。从四十年改革开放的实践方法论上来看，我国改革开放的典型特征，是在基层探索和部分试点的基础上，中央和国家有关部门对基层的干法和试点的经验进行认可总结，对成功的经验和做法上升到中央的决策进行全面总结、概括和推广，并通过有效的动力机制使成功的经验和试点迅速普及推广，从而成为我国渐进式改革战略和策略的重要经验。这种由基层提出来、干起来，中央经过系统调整，充分论证，集中一线干部和群众的经验、智慧和创造，然后中央以文件、政策以及调整法律法规的方式，予以推广，比较符合实际，推广操作起来也比较到位。而完全依据顶层设计，依靠强有力的自上而下的行政强制力推动的改革，往往既缺乏调动基层改革的积极性，又造成改革方案缺乏可操作性。

三是改革的区域异差性兼顾不够。从中国的国情来看，我国人口众多，幅员辽阔，各地的经济社会发展情况，干部群众的认识水平等差别很大，改革又是涉及千千万万个基层群众和不同利益主体切实利益，有些改革还要涉及现有经济利益格局的调整。因此，全国划一的改革方案，统一的改革政策，实行统一的改革路线图、时间表，用同一张改革的施工图往往局限性很大，对一部分地区或从某些方面来讲，往往是脱离实际的，即使用行政手段强行推进，也往往达不到改革的目标和取得良好的社会效益。

四是全面深化改革的实践中也需要对改革工作的方式、方法进行必要的调整和完善。比如在改革方案的顶层设计方面，这几年国家层面推出的 1500 多项改革举措，数量太多，有些方案内容太细，有些涉及的领域太微观、太具体，很难给基层的创新留有

足够的空间。并且绝大多数的改革方案、举措是由国家有关部门具体制定，不仅缺乏基础的改革探索和经验，而且往往受维护部门利益的动力驱使很难避免片面性。又如在改革工作的推动方面，新时期的全面深化改革主要靠自上而下强有力的行政力量来推动，并且不管改革方案涉及什么内容，都往往以“讲政治、讲大局”的政治要求，对各级政府和部门层层施压，在强大的政治、行政压力下，各个层次缺乏改革过程所需要的真实信息反馈机制，下级不能对上级制定的改革方案进行及时有效的完善和修正，迫使下面要么形成以“文件落实文件”的“改革空转”，要么使改革脱离本地实际，达不到或者不能完全达到改革的社会效果。

综上所述，未来的全面深化改革过程中在继续贯彻落实十八届三中全会《决定》的顶层设计的方向和前提下，改革策略应将自上而下顶层设计为主调整为自上而下的顶层设计与自下而上的基层创新相结合，对国家已经出台的 1500 多项改革举措进行分析调整，对国家各部门出台的一些比较具体、微观的改革方案、举措，允许下级和基层根据情况进行修改和调整；在不违背国家有关部门制定的改革方案基本方向的前提下，允许各地制定与上级不完全相同的改革方案、措施；今后国家有关部门在部署改革工作时，要尽可能为下级和基层因地制宜、创造性执行国家有关改革文件、举措创造一定的环境，留有一定的空间；对下级和基层在改革中不同做法和意见建议，应允许充分讨论，不宜把所有改革中的不同意见和不同做法笼统地以“讲政治、讲大局”的高压手段进行批判，以避免扼杀基层对改革的有益探索和创造性，在不违背中央改革大方向和基本原则的前提下，鼓励基层大胆试点探索，取消对基础改革试点的审批制度，对一些重大的改革试点可采取备案制的方式妥善处理等等。

3. 把克服新的形式主义、官僚主义作为推动改革工作的重点，确保全面深化改革的各项目标真正落实

新时期全面深化改革，基本上是依据中央的顶层设计，靠自

上而下的行政力量来推动的，因此在全面深化改革工作中存在的问题和不足，很多方面都和这几年各级党政机关和基层干部在推进改革过程中的工作作风存在直接的关系。十九大后全面深化改革能否顺利推进，十八届三中全会《决定》确定的改革目标能否如期实现，在很大程度取决于在未来能否有效地克服改革工作中存在的严重的形式主义和官僚主义，真正转变各级领导干部的工作作风。

二十一世纪以来在中国经济高速增长的同时，党政机关领导干部精神状态和工作作风发生了很大的变化，形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风盛行。自十八大以来，党中央通过群众路线教育活动、“两学一做”以及反腐败、党风党纪建设等一系列活动，应该说取得了一定的效果，尤其是享乐主义、奢靡之风得到了一定程度上的遏制。但与此同时，在克服旧形式主义不同表现形式的同时，又产生了新形势下新的形式主义、官僚主义的表现形式，而且新的表现形式更加难以得到治理。新的形式主义在改革工作的表现尤为突出，已经引起中央的警觉和高度重视，习近平同志在十九大后第二次全面深化改革领导小组会议上反复强调，“要拿出实实在在的举措克服形式主义问题，要求改革督察要扩点拓面、究根探底，既要听其言，也要观其行、查其果。对不作为的，要抓住典型，严肃问责”等。因此十九大后推进全面深化改革工作中，应当把克服新的形式主义、官僚主义作为工作的重点，确保各项改革目标的真正实现。

在改革工作中，新出现的形式主义、官僚主义的实质是不改革、假作为，具体表现形式大体上有：

一是虚多实少。一些地方领导干部讲话、作报告口不离改革，地方媒体天天宣传本地改革成果，报喜不报忧，抓改革的调子越来越高，成绩越吹越大，但真正有突破意义的改革并不多，他们天天宣传的所谓改革大多数是属正常日常工作的范畴。尤其是，地方有关方面严格控制各种媒体，封杀社会对改革工作的批评。

二是改革“空转”。不少地区前些年形式主义主要表现在对中央和上级的改革文件、举措往往采取置之不理，高高挂起的方式，造成出现所谓“政令不出中南海”的局面。而新的形式主义在贯彻中央改革举措方面表现形式转向“改革空转”，一些地方对上级部署的各项改革的文件、方案、举措等等大都照抄照搬，“依葫芦画瓢”，采取以会议落实会议，以文件落实文件，以讲话落实讲话，以批示落实批示，以文字材料应付督查，造成改革的会议多、文件多、批示多、领导讲话多，层层开会、层层发言、层层批示、层层汇报。但是一阵风后，往往不了了之，使各项改革举措并没有真正落实，或者没有完全得到落实，使相当多的中央改革举措空转一圈。

三是做“太平官”，明哲保身。各级干部在改革方面普遍存在“只求不出事，宁愿不干事”的状态，面对复杂的改革局面，不想改，不敢改，怕惹麻烦，怕出事，怕得罪人，遇到矛盾绕着走，做“太平官”。

四是对改革消极怠工。一些地方不顾虑本地区、本单位的实际情况，无条件地执行上级对改革的要求，改革中遇到的问题，凡事请示上级，避免自己担责，使本来地方政府和基层可以解决的一些改革问题，出现层层上报，层层不表态的现象，使很多改革举措久拖不决。

五是评估督察的形式主义开始显现。搞好对改革的评估督察极为重要，它可以使中央了解改革落实的真实情况。但在现有体制和政治环境下，几乎不存在相对独立的社会改革评估机构，而党和政府的研究部门进行的第三方评估，对改革的评估也顾虑重重，受评估的方法、方式的局限，难以真实地了解改革的实际效果，即使了解到真实的改革存在的问题，由于担心得罪有关部门和有关地方也往往避重就轻，很难做到客观真实。在对改革督察方面，本来改革的督察是中央落实改革的最重要的手段，但在当前的大环境下，有些督察也开始出现形式主义的苗头。一些督察组对地

方改革的督察几乎被督察的对象所支配，听听督察对象的汇报，象征性地召开由督察对象已经准备好的座谈会，走马观花，未必了解真实的改革情况，未必真正起到督察作用。中央多家媒体本来应该是真实客观反映各地方各部门改革的真实情况的，但多年来形成的央媒与地方党委的特殊关系，使得央媒在很大程度上受地方党委和政府的影响，出现在改革落实上报喜不报忧的现象，也难以真正反映各地在落实改革举措中存在的真正问题和矛盾。

上述在改革过程中新出现的形式主义、官僚主义的种种表现，其原因是多方面的。解决这些问题，也需要采取多方面的综合措施，除了采取加强党的纪律，整顿党的作风，加强政治思想工作，以及强化督察、问责等行政手段强化改革的执行力外，更多地要从建立激励机制、容错机制、舆论监督机制、干部管理体制等方面着手，创造更好的改革环境，创新调动各级领导干部的积极性，发挥他们改革创新的主动性，使他们真正成为推动全面深化改革的主体。

4. 扩大改革的社会参与，凝聚改革力量，形成最广泛的改革统一战线

与几十年改革开放的实践相比，这几年全面深化改革在策略、方式、方法上最明显的缺失，就是改革缺乏社会参与度。过去的改革，策略方式上以“摸着石头过河”为主，很多改革都是基层根据需要，自己探索，自己试验，或者向上争取个试点牌子，先干起来，中央有关方面进行调研、总结基层干部和群众经过实践的经验、智慧和创造，然后上升到中央有关部门的改革文件、政策予以肯定、推广。这种改革策略，调动了改革相关者的积极性，社会参与度高，改革社会效果好。而新时期的全面深化改革是以顶层设计为主，由国家有关部门为主制定了 1500 多项改革举措，相当于 1500 多张设计图、施工图，自上而下用行政手段，要求全国各地严格按照设计图、施工图进行施工建设，这种改革的策略和方式既有其必要性和合理性一面，但同时也出现了缺乏社会参

与度，缺乏社会改革共识，缺乏广大基层群众和社会各方面力量的积极性的一面。新时期全面深化改革缺乏社会参与主要表现在以下四个方面：

一是改革方案制定的主体单一，缺乏改革利益相关者的共同参与。这几年的改革主体从方案设计阶段上看，大体上主要是中央和国家各有关部门制定改革方案和政策，虽然在制定过程中可能会进行一些调查研究，举办一些座谈会，但在当前的政治压力、舆论管理环境下，不可能充分听取改革方案相关者的意见和建议，更不能允许社会参与讨论。在改革方案的执行阶段，改革的主体主要是各级党政机关干部，依靠自上而下的行政命令贯彻，贯彻执行改革方案的相关者没有多少参与机会，只能被动地执行上级改革的指令。

二是改革落实过程封闭运行。很多改革，尤其是越涉及重大公共政策的改革，越涉及众多人民群众切身利益的改革，一些部门和地方通常以稳定为由，封闭性、保密性越强，改革的整个过程缺乏公开、透明、开放的改革信息披露。不少改革方案列为保密件，政策的对象和相关者看不到，社会各界不了解，通过正式媒体公布的改革的过程和成果，又经常是报喜不报忧，很难得到社会的信任，改革的公信力越来越低。

三是缺乏社会参与的舆论环境。这些年有关部门对媒体和社会舆论管理严格，对各级出台的各种改革方案，以及在改革落实过程中存在的问题，涉及的改革的对象、改革方案相关者及社会人士不能提出批评，更谈不上及时纠正和完善。实际上改革是一个涉及很多利益群体的复杂的事情，有不同的观点、意见是正常的。实际上一项涉及重大公共政策的改革方案，任何强烈的不同意见中必定会有合理的成分，让不同意见发表出来，只会使改革方案更趋完善，更加符合大多数的利益。同时，在我国目前各级政府治理能力和治理水平的情况下，任何一项重大改革在实施过程中都会出现不足或偏差，让批评的意见发表出来，只会及时纠正实

施过程中的偏差，使各项改革方案取得更好的社会效果。

四是改革效果的评价缺乏社会的参与，不能客观反映改革的社会效果，并掩盖了不少社会矛盾，为未来的改革发展留下很多后遗症。自从中央强调对改革的成效进行评估以来，一些地方和部门也开展了自我评估，但评估的方法大都是以发多少个文件，开多少次会议，领导批示多少等为依据，至多有选择性地听取少数人的意见（如人大代表、政协委员），每年各地自我评估中，改革任务都是完成或基本完成。这种由各地方、各部门自我评估，未能真实反映改革对象及改革相关群体的意见，未能反映基层群众和社会各界人士的意见，通常也缺乏数据支持和定量分析，其结果显然不能真实客观地反映改革的社会效果，并无太大的实际意义。

“以人民为中心”是新时期全面深化改革的价值取向，全面深化改革是我国一场伟大的社会实验活动，会涉及大多数人民群众的切身利益，涉及方方面面的利益格局的调整。因此，要使改革顺利进行并取得较好的效果，既需要加强各级党委的领导和政府的坚强的执行力，又需要人民群众广泛的参与，调动基层和社会各方面参与改革的积极性、创造性，把人民群众对改革的获得感作为改革社会效果评价的最主要标准，真正体现“以人民为中心”的改革价值取向。在未来深化改革过程中，扩大改革社会参与度需要采取以下几个方面的措施：

一是采取多种方式，让社会更多人参与各种改革方案的制定和完善。未来国家有关部门在新的改革方案的制定，以及对已出台的改革方案的修改完善过程中，需要采取多种方式，让以下六个方面的力量有参与的渠道、途径和方式，包括：地方各级党委政府；改革方案涉及的改革主要对象；改革方案涉及的相关群体；关注改革和公共政策制定的社会组织及社会各界人士；大学和研究机构中的有关研究教学人员；不同类型的智库，尤其是社会智库。有条件的情况下，重大改革方案，在出台前，应该通过媒体公开

征求意见，接受社会的咨询。

二是提高改革工作的透明度，让社会上更多的群众了解改革的过程。除了极个别类似军队改革等需要保密外，一般的涉及经济、政治、文化、社会、生态文明领域的各项改革，要切实改变改革过程的封闭神秘状态，包括改革的方案，试点的状况，改革的时间表和进度，改革的计划和路线图，与改革相关的数据，阶段性成果，改革存在的问题和困难，以及改革效果等等，都应该通过新闻媒体、网络等途径和方式向社会及时公开，改革的主管部门应该接受社会各界的咨询、采访交流以及资料信息的索取。一些重大改革，改革的阶段信息应该向各级人大报告，向政协通报。

三是允许和鼓励社会各界对改革提出不同建设性意见包括批评意见。近些年来，在中央强调党员不准妄议中央大政方针纪律要求的大环境下，各级地方党委和政府层层加码，无限向下级延伸，对省、市、县各级党委政府以及部门所作出的改革决定和意见，甚至一些民生方面公共政策，党员和人民群众都不得提出不同意见，地方新闻媒体层层审查、严格审查。在这种情况下，中央很难听到社会对地方各级政府在改革方面的建议性意见和批评意见，使中央确定的各项改革举措在落实过程中缺乏完善乃至纠正的机制，这种状况应当引起中央的高度警惕和重视。

四是鼓励和支持各种社会研究机构参与改革的研究和改革效果的评估。习近平总书记多次提出要对改革成效进行评估，为了克服改革自我评估的不足，李克强总理也提出引进第三方对改革进行评估。为此，应该创造条件，鼓励社会研究机构，尤其是专业性强的社会智库，对重大改革进行独立的、客观的评估，以便真实地反映中央推出的重要改革举措取得的社会效果，为中央进一步深化改革提供参考建议。

四、进一步全面深化改革的十条建议

2018 年 1 月 23 日，习近平同志在十九届中央全面深化改革领导小组会议上再次强调，2018 年是贯彻党的十九大精神的开局之年，也是改革开放四十周年，做好改革工作意义重大，要弘扬改革创新精神，推动思想解放，改革再深入，工作再抓实，凝聚起全面深化改革的强大力量，在新的起点上实现新突破。根据习近平同志这些重要讲话精神，我们对 2018 年以及未来全面深化改革提出以下若干重要建议：

（一）坚持社会主义初级阶段基本路线，把握好国家发展和全面深化改革的基本方向

从四十年改革开放的历史进程来看，经过几十年社会主义建设的艰难探索，尤其是经过“文化大革命”的沉重教训，中国共产党拨乱反正，结束了“以阶级斗争为纲”“无产阶级专政下继续革命”的政治路线和思想路线，作出了我国仍处于并长期处于社会主义初级阶段的基本判断，开辟了中国改革开放的伟大时代，确定了“以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放”的社会主义初级阶段的基本路线，逐步形成了邓小平理论和中国特色社会主义制度。几十年来，中国共产党很好地坚持了“一个中心，两个基本点”的基本路线，不断克服来自“左”或右的干扰，使我们国家取得了举世瞩目的历史成就，巩固和发展了中国共产党的执政基础。改革开放成为中国特色社会主义的最鲜明的时代特征，得到了全体中国人民的拥护。正因为如此，邓小平同志曾提出，“党的基本路线要管一百年，动摇不得”。在习近平同志所作的十九大报告中指出，“我国仍处于社会主义初级阶段的基本国情没有变”“要牢牢坚持党的基本路线这个党和国家的生命线、人民的幸福线，领导和团结全国各族人民以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放”。应该说，习近平新时代中国

特色社会主义思想是邓小平中国特色社会主义理论的继承和发展。

在社会主义初级阶段的基本路线中，在以坚持经济建设为中心的前提下，坚持四项基本原则和坚持改革开放是两个相互贯通、相互依存、不可分割的统一于建设中国特色社会主义的实践之中。坚持四项基本原则是立国之本，坚持改革开放是强国富民之路，两个基本点之间不分主次，不能用一个方面来替代或否定另一个方面，离开了党的领导和四项基本原则，我们的国家就会偏离社会主义轨道和方向。但离开了改革开放，就不能更好地显示社会主义的优越性和增强社会主义的吸引力，也就不能够更好地坚持党的领导及四项基本原则。从历史事实上看，改革开放之前，四项基本原则就已经存在，然而那个时候坚持的是以阶级斗争为纲，坚持的是无产阶级专政下继续革命，最终发生“文革”，国民经济到了崩溃的边缘，人民的温饱没有解决，社会主义事业四面危机，难以为继。是邓小平同志开创了改革开放伟大事业，坚持了社会主义初级阶段的基本路线，开启了中国特色社会主义的崭新的伟大事业的历史起点。可以说，以改革开放为时代特征的中国特色社会主义不仅使中国人民富强起来了，而且也挽救了党的领导和社会主义事业，并正在探索为人类文明进步开拓出一条崭新的道路。

自从中国共产党执政，尤其是改革开放四十年来，我们对什么是社会主义、什么是社会主义本质、如何建设社会主义这一重大历史课题一直在探索，并随着探索而不断完善，而这些探索基本上都是在坚持党的基本路线下，由改革开放的伟大实践作出的历史贡献。改革开放的实践和党的实事求是的方针，把我们从以公有制、计划经济、按劳分配为基本特征的传统的社会主义模式中解放出来，形成了以公有制为主导，多种经济成分共同发展的社会主义基本经济制度，形成了以发挥市场在资源配置中起决定性作用，发挥好政府作用的社会主义市场经济体制，形成了以按劳分配为主体，多种分配形式共存的分配制度。由改革开放伟大

实践产生的这些新理论、新概括不断丰富了中国特色社会主义理论体系，单单从传统的社会主义理论中是找不到的。近几年，以习近平同志为核心的党中央，根据改革开放的实践，在十九大报告中提出“牢牢坚持党的基本路线这个党和国家的生命线、人民的幸福线”，并构成习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容，这是邓小平同志在改革开放伟大实践中概括出来的中国特色社会主义理论的新发展。

从中国特色社会主义理论的发展过程来看，没有改革开放的伟大实践，就没有中国特色社会主义。因此，我们在强调党的领导是中国特色社会主义最本质特征的时候，也应该把改革开放作为中国特色社会主义的本质特征，继续坚持党的社会主义初级阶段的基本路线，围绕实现“两个一百年”的奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦，坚持党的领导，坚持改革开放，使新时代中国特色社会主义事业永远充满活力和生机。

关于社会主义初级阶段基本路线的概括，关于社会主义本质特征的概括，不仅仅是理论概括问题，实际上是很强的实践问题，从一定意义讲，也是关系到国家发展和全面深化改革的基本方向问题。改革开放四十年来，我们在坚持党的基本路线的过程中，不断受到否定改革开放“左”的和否定四项基本原则右的思想的干扰，但由于“左”带有政治正确的色彩并且积习很深，因此来自“左”的干扰一直是改革开放的主要阻力，正如邓小平同志所说，“‘左’的东西长期根深蒂固地影响着我们党。纵观我们党七十年的历史，‘左’，好像革命，实际是害死人。不解决‘左’的问题，就不能解决中国的实际问题”。所以小平同志告诫我们，要警惕右，但主要防“左”。在纪念改革开放四十周年之际，由于多种原因，一些“左”的思想对全面深化改革的方向、重大改革举措、重大政策已经产生过或正在产生了严重干扰。比如，有的媒体公开发表《共产主义就是要消灭私有制》的文章，斥责改革开放就是搞私有化，要求对民营经济在数量和能量上加强控制，

公然否定十九大报告中关于“支持民营企业的发展，激发各类市场主体的生命力”的大政方针；有的公然提出党的终极目标是消灭私有制，认为“资本和共产党的价值观是有内在悖论的”，要对非公有制经济的资本“进行控制和管制”；有的大学教授公开批评以混合所有制为主要形式的股份制和市场经济理论，把主张国有企业股份制改革和社会主义市场经济理论的著名专家教授，作为鼓吹私有化和西方自由主义思潮进行批判；有的把社会上存在的社会矛盾和问题，归结于改革开放带来的，公开挑战邓小平同志关于改革开放的理论、思想和重大政策。甚至有些人以怀念“文化大革命”，赞赏“文化大革命”的方式，公开否定和反对邓小平改革开放的伟大方针等等。

以上这些思潮和现象的出现并非偶然，与我们党这几年对改革开放伟大理论和实践，以及取得的伟大成就宣传不够有关。因此，在纪念改革开放四十周年之际，在贯彻十九大精神的开局之年，在习近平中国特色社会主义新时代开启之年，在理论宣传和重大政策上，应该排除“左”、右干扰，主要是排除“左”的干扰，进一步按照十九大精神，坚定不移地坚持社会主义初级阶段的基本路线，坚持十八届三中全会《决定》确定的全面深化改革总目标，坚持社会主义市场经济的改革取向，坚持以人民为中心的改革价值取向。在实践中，继续全面推进经济、政治、文化、社会、生态文明领域的各项改革，并利用改革开放四十周年之机，择机推出一些重大改革举措，进一步实现重点领域关键环节的改革新突破。

（二）供给侧结构性改革应从阶段性治标逐步转向长远治本，实现中长期国民经济再平衡

供给侧结构性改革是近几年我国经济体制改革的主线，“三去一降一补”则是近期供给侧结构性改革的重点和阶段性任务。经过几年的努力，“三去一降一补”取得了初步成效，取得了阶

段性成果。但是，部分行业产能过剩，供求失衡背后的国民经济结构失衡的深层次原因还没得到根治。

2010 年以来，我国经济增长持续走低的深层次原因，是我国国民经济结构失衡，而结构失衡的背后则是一系列重大体制和政策原因，包括各级政府以 GDP 为中心的经济增长模式；政府过度参与资源的配置，妨碍了市场在资源配置中决定性作用的发挥；长期以来货币持续宽松导致流动性过多；国有企业过度扩张，举债过多，形成“国进民退”的格局；现行土地制度和财税政策存在重大缺陷；等等。随着这几年“三去一降一补”的阶段性结构调整，这些深层次的体制和重大政策原因，虽然在某些方面得到一定程度的改善，但深层次的体制机制改革尚未取得突破性进展，长远的重大经济政策的调整还仅仅是开始。因此，十九大后未来我国供给侧结构性改革需要从短期和长期、治标与治本两方面推进，在继续推进“三去一降一补”的近期改革和调整，缓解当前最突出的经济失衡现象，保持短期经济运行基本稳定等短期治标措施的同时，应向长期治本方向转变努力，力争实现经济体制改革重点领域和关键环节的突破，抓紧调整中长期经济政策，通过深层次体制创新和重大政策调整，消除导致结构失衡的深层次原因，实现中长期经济结构的再平衡，保证未来我国经济持续、协调增长和健康发展。具体说来需要解决好以下五个方面重大改革和重要政策的调整：

1. 改革政绩评价考核体系，取消对各级政府的 GDP 考核

长期以来，各级政府将以经济建设为中心逐步演变为以 GDP 为中心，不择手段、不惜代价一味追求 GDP 的增长速度，虽然也取得了很大成绩，带动了经济的快速增长，但也带来经济、社会、生态等一系列严重后果，是中国经济结构失衡的最主要的体制障碍。同时，在政府盲目追求 GDP 增长的情况下，必然利用行政手段，通过直接和间接的方式，干预或直接参与资源的配置，阻碍了市场配置资源功能的发挥，不利于营造公平竞争、优胜劣汰的

市场环境。因此，需要改革政府政绩评价体系，取消对各级政府GDP的评价与考核；需要继续推进简政放权，转变政府职能，把政府的中心工作真正转到“加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵”的轨道上。切实理顺政府与市场的关系，落实市场在配置资源中的决定性作用，从而为解决我国经济结构失衡提供制度和体制机制保障。

2. 继续坚持稳健的货币政策，坚持货币政策回归中性调整的基本方向

我国经济结构失衡的原因，从经济政策上讲，主要是货币政策持续宽松导致流动性太多，这是债务杠杆率不断上升的根源。2017年虽然货币增长率在连续38年显著高于10%后降到8.2%，对去杠杆产生了积极作用，但贷款和社会融资则继续保持了相对较高的增长率，2017年末，人民币贷款余额突破120万亿元，同比增长12.6%，社会融资存量达175万亿元，同比增长12%，都远远高于同期GDP的增长幅度。为此，未来货币政策应坚持回归中性的调整，力争近期稳住杠杆率，然后由升转降，为中长期我国经济结构的再平衡提供基本条件。

3. 调整财政支出结构，逐步建立现代公共财政制度

改善政府财政支出结构对我国中长期经济结构再平衡有重要意义。因为政府支出结构不合理，是导致全国投资率过高，消费率过低的一个主要原因。政府支出不仅仅是一般公共财政预算内支出，而且应该包括政府以土地出让收入进行的投资和大量通过地方融资平台进行的投资。即使在一般公共预算内，为社会提供教育、卫生、社会保障等公共服务的支出，也明显低于国际上中等收入国家的平均水平。为此应加快财政体制的改革，实现从经济财政、投资财政向公共财政体制转变，在继续履行必要的基础设施和城市建设投资职能的同时，将政府支出的重点从投资领域和行政性支出领域转移到公共服务领域，并使这些政府支出的公

共资源分配得更公平，使用得更有效。从中长期来看，这些改革举措对降低投资率，提高消费率，调整投资与消费的比例，促进我国经济结构再平衡将发挥重要影响。

4. 加快国有经济布局和结构的调整，缓解我国经济结构长期失衡

前些年出现的负债率过高、产能过剩、库存居高不下的企业，主要是处于竞争性领域的国有企业，长期以来，这些企业虚耗资源要素，加剧资产错配，扭曲产业结构，使中国的经济与社会付出沉重的代价。虽然这两年国有企业在“三去一降一补”的供给侧结构性改革过程中，部分企业的状况有所改善，取得了一定的成绩，但总体格局并没有实质性的改变。因此，国有企业改革，尤其是国有经济布局调整如果没有实质性进展，我国经济结构失衡的状况难以从根本上扭转。因此要加大国有企业的改革和调整，以出清“僵尸企业”为突破口，通过破产并购、混合所有制改革等多种方式，加快进行国有经济布局和结构的重大调整，缓解我国经济结构、产业结构长期失衡的状况，并为中长期我国经济持续发展和经济再平衡提供有力的支撑。

5. 加快土地制度改革，优化土地资源配置，改善收入分配结构

近些年我国房价过高，房地产投资过大，杠杆率过高，究其原因，我国现行的土地制度是导致经济结构失衡的重要根源。政府通过垄断土地市场，推动房地产开发，获取高地价、高税收，增加财政收入，虽然对于解决地方财政困难，加快基础设施建设，推动地方经济发展起了一定的积极作用，但同时也产生了一系列弊端，加剧了我国经济结构的扭曲。在地方政府垄断土地市场的体制下，受巨额土地收入的强烈推动，使一、二线城市的地价和房价越推越高，不仅大大加重了居民购房的负担，还推高了城市商业服务成本，挤压了普通居民的消费，助长了投机炒房，扩大了收入差距。为此，加快我国土地制度改革，优化土地资源配置，是解决我国经济长期失衡的重要举措。

（三）以混合所有制为突破口，系统推进国企国资转机制、调结构、破垄断三位一体的改革

国企国资和垄断行业的改革是当前需要重点突破的两个重要领域。习近平同志主持召开的十九届中央全面深化改革领导小组第二次会议指出，改革要突出重点，攻克难点，在破除各方面体制机制弊端，调整深层次利益格局上再拿下一些硬任务，重点推进国企国资、垄断行业、产权保护等关键领域的改革。所谓垄断行业，基本上都是国有企业处于垄断地位，因此垄断行业的改革本质是国企国资领域的改革。

衡量国企国资改革是否突破，除了观察国有企业的经营状况外，最重要表现在三个方面：一是国有企业的内部机制是否得到了转换，是否成为市场竞争的主体。二是国有经济的布局、结构调整是否都有重大进展，“僵尸企业”和竞争性领域的劣势企业是否退出，“有进有退”的机制是否形成。三是国有企业在行业垄断是否被打破，公平竞争的市场环境是否形成。近几年中央高度重视国企国资的改革，国家有关方面出台了“1+N”个有关国企国资改革的文件，国企国资改革在某些方面取得了积极的进展，个别领域的改革试点也带有破冰性质，但总的来讲，国企国资改革，包括垄断行业的改革并未取得全局性突破。比如，在转换内部经营机制方面，近几年国有企业内部机制转换处于停滞状态，适应社会主义市场经济要求的内部决策机制、监督约束机制、动力机制，内部三项制度改革以及职业经理人制度都并没有得到推进，国有企业决策缓慢、动力不足、效率低下的局面没有从根本上改变。在国有经济布局、结构调整方面，虽然这几年国企在去产能、去库存方面完成了国家有关部门制定的年度计划，取得了阶段性成果，但相当一批“僵尸企业”并没有被出清，依赖政府的政策支持、依赖高杠杆的处于竞争性领域的劣势企业仍然大量存在，国有企业在竞争性领域的扩张态势并未得到遏制。在垄断行业改革方面，虽然中国联通进行了混合所有制改革试点，中央和国务院出台了

《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》，国有企业的行业垄断地位开始有松动的迹象，但总的来讲，我国高度垄断的重要行业如石油、电信、电力、铁路、军工、金融等国有垄断地位和格局并未改变等等。

国企国资改革是个涉及面广、利益格局复杂的难题，既需要整体系统全面地推进，更需要选好突破口，突出重点，带动全局。十九大报告中指出，经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点。因此，建议把发展混合所有制为主要形式的产权改革，作为未来国企国资和垄断行业改革的主要抓手和突破口，通过混合所有制改革，系统推进国企国资“转机制、调结构、破垄断”三位一体的改革，从而实现国有企业和垄断行业改革的新突破。

1. 进一步深化产权改革，通过混合所有制改革，实现国有企业体制机制的真正转变

产权清晰是现代企业制度的基石，产权改革是国有企业转换经营机制，建立现代企业制度的基础。国有企业改革几十年的经验教训早已证明，试图在不涉及产权改革的情况下，实现竞争性领域的企业内部经营机制的转换是脱离实际的理想主义。因为产权监督才是最根本的监督机制，在产权多元化条件下的企业决策机制才能使企业作出更适应市场需要、更为科学的企业决策；产权激励是企业最重要的动力机制，产权多元化前提下才能真正实现企业所有权与经营者分开，建立职业经理人制度；产权多元化也是实现政企分开的必要前提。十九大报告中指出：“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。”因此，在国企国资改革中应该通过发展混合所有制，克服一股独大的国有企业产权结构，建立严格的产权监督约束机制、科学的内部决策机制、充满活力的股权激励机制，实行职业经理人制度，全面推动与市场经济接轨的企业内部薪酬、劳动、人事等内部机制改革，真正实现工资能高能低、员工能进能出、

干部能上能下等的与市场经济接轨的内部企业机制。

党的十八大以来，央企和地方国企也在推动混合所有制改革，层层确定一批试点，但在推动混合所有制改革中存在两种值得关注的倾向：一是为混合所有制改革而改革，为完成改革指标和改革任务而搞形式主义，比如不管企业规模大小、经营状况如何，也不管企业在行业竞争中的状况和发展前景如何，一律要求国资处于绝对控制地位，不能放弃控股权，在这种情况下，引进社会上小股东对转换内部机制作用有限。为了完成上级要求的混合所有制改革的指标任务，一些地方往往采取国企与国企之间的混合所有制改革，多年来国企改革的实践证明，不同地区和层次国企之间的相互参股，虽然有一定的积极意义，但对国企转换经营机制也往往很难发挥实质性作用。二是一些实行了混合所有制的企业，不按《公司法》办事，不尊重民营股东或社会股东的合法权益，难以发挥产权多元化对企业转换经营机制的实际作用。比如，有的企业不能按照投资多少和股份的比例，让民营资本在董事会中占有相应的席位；有的企业作出重大决策时将董事会仅仅作为走程序、走过场的形式，不能真正发挥民营股东在决策中应有的监督制约作用；有的不让民营股东和社会股东参与企业的经营管理；等等。这些都是在未来推动国有企业混合所有制改革需要关注的重要问题。

2017 年下半年，根据中央的要求，100 多家央企完成了从依据《企业法》注册登记，转变为依据《公司法》进行商事登记的所谓“改制”任务。这种改制虽然对进一步规范国有企业内部运作有一定的基础作用，但并不是通常所讲的以产权改革为基础的企业改制。因为绝大部分央企在改变注册登记时，采取了国有独资的形式，几十年国企改革的实践表明，国有独资公司的形式既不能实现以产权改革为基础的混合所有制改革所能达到的改革效果，对企业转换内部经营机制也难以发挥实质性作用。

2. 把发展混合所有制作为国有经济布局调整、结构优化的重要方式，加大国有企业布局调整的力度

国有企业的混合所有制改革不仅是在国有控股的前提下，通过引进民营资本，转换内部经营机制，而且也应该成为国有经济布局调整的重要手段。在混合所有制改革中，国有经济应该有进有退，参股或者控股民营企业是混合所有制改革的一种形式，而引进民营资本参股或控股也是国有企业发展混合所有制的重要形式，而且应该是最迫切、最需要的混合所有制改革的重要形式。这是因为，这些年来国有企业凭借着政府的资源和特殊政策，布局太广，战线太长，大大挤占了民营企业发展的空间，造成了国进民退的结构失衡的严重局面。由于国有企业过于膨胀，造成大批行业产能过剩、库存加大，国有企业负债率高，为国民经济的发展带来不利影响，这也是国家推进“三去一降一补”为主要内容的供给侧结构性改革的重要原因和要解决的重要问题。因此，应该把发展混合所有制作为国有经济布局调整，推进供给侧结构性改革的基本手段，形成国有经济有进有退，有所为有所不为的动态调整机制。

推动国有企业混合所有制改革，近期要按照中央供给侧结构性改革的要求，加快退出处于煤炭、钢铁、建材原材料等产能过剩产业的“僵尸”企业。对处于商业、物流、外贸、制造业等竞争激烈的领域，除了极少数已经做优做强的之外，大部分没有长期竞争优势的国有企业，也应该通过混合所有制的形式逐步退出；对于一些现在可以生存，甚至盈利不错，但不符合国有企业的定位，不利于国有企业长远布局，处于国有企业不具备根本优势的产业的国有企业，比如房地产企业和应用性竞争领域的高科技企业，也应该通过混合所有制形式，有计划有步骤地退出。在混合所有制发展过程中，逐步形成有进有退的机制，进一步优化国有经济的结构和布局，国有企业要按照中央的要求，主要发挥“补短板”的作用，在关系到国家全局的重大战略性产业，在公共服务领域，

在重大基础设施领域等发挥更大的作用，作出更大的贡献。

3. 把混合所有制改革作为打破行业垄断，进一步完善社会主义市场经济基本制度的重要手段

推进混合所有制改革，不仅可以推动国有企业内部经营机制转换，调整和优化国有经济布局结构，而且也是打破行业垄断，完善社会主义基本经济制度的重要途径。公有制为主体、多种所有制共同发展是我国的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济的根基。国有企业发展混合所有制经济的前提，就是要大力发展民营经济，没有民营经济的发展和民营企业的做强做优，发展混合所有制经济就成为无源之水、无本之木。当前国有企业的行业垄断是我国经济发展中一个重要障碍，打破垄断，推进垄断行业的改革是中央确定的一项重大改革。因此，在重要的垄断行业改革，放开准入条件，降低行业门槛，让民营企业参股或控股垄断行业的某些竞争领域，形成领域内国有、民营公平竞争，共同发展的格局，这既是垄断行业改革的重要内容，也是国有企业混合所有制改革的应有之义。比如，电信行业的改革，2017 年联通进行以国有相对控股的混合所有制的改革，得到了社会的认同，取得了好的效果。如果再进一步让民营资本相对控股，或者再向民营企业批准一些电信运营执照，使我国电信领域形成中国移动、中国电信、中国联通，民营企业等多家公平竞争的格局，这将会在更高层次上、更大范围内推进我国经济的健康发展。

通过混合所有制改革，打破行业垄断，实现垄断行业的改革突破，不仅要打破姓“社”姓“资”、姓“公”姓“私”的意识形态方面的束缚，而且也要把握垄断行业的技术规律和市场规律。目前我国国有企业处于垄断地位的垄断行业，大多都是有网络性质的自然垄断领域，主要包括路网、线网、管网、信息网、频谱等等。在这些行业的国有企业发展过程中，由于部分具有自然垄断的网络环节，将其上下游产业链的关联产业、企业结合在一起，

形成纵向、横向高度一体化的“巨无霸”企业集团。这些企业集团凭借着国家对垄断行业的特殊政策，垄断了产业链上下游的资源、价格、流通等重要环节，在给企业带来垄断利润的同时，给社会消费者带来沉重的负担，形成庞大的利益集团，使垄断行业改革难以突破，这也是这些领域和国有企业混合所有制改革的难点和重点。

从国际经验和中国某些垄断行业的实践来看，推进垄断行业的改革，关键是将其竞争性业务与垄断性业务分开，将竞争性环节和业务推向市场，引进不同所有制企业，公平竞争，优胜劣汰，降低成本，提高效率。对具有自然垄断性质的环节和领域，政府在继续加强价格管制和质量服务监管，以“必要成本 + 合理利润”的价格形成新的自然垄断行业的盈利模式的同时，对这些网络系统坚持适度规模化，形成全国若干网络企业有限寡头竞争，防止“一张网”形成的“巨无霸”。对于自然垄断领域的企业，在遵循技术经济规律、坚持不破坏网络垄断性质的基础上，对这些垄断企业也要推进产权主体多元化的混合所有制改革，通过不同的产权主体，促进企业内部机制的转变、效率的提高和服务的改善。二十年前，时任国务院总理的朱镕基曾经推进电力体制改革，其原则就是“厂网分开，竞价上网”，但电力体制改革过程中，由于种种原因，只进行了厂网分开的改革，“竞价上网”的改革被长期搁置下来，使上一轮电力体制改革半途而废未能实现应有的改革目标。

以推进混合所有制改革为契机，实现垄断行业改革的突破，对我国中长期经济发展具有重要意义。它不仅可以解放垄断行业中竞争性领域的生产力，为全社会提供平等竞争、公平共享的发展环境，大大缩小管制范围，提高监管效率，而且对具有自然垄断性质的企业本身，也是一个很好发展的历史机遇。目前，我国一方面铁路建设债台高筑，电网改造投资短缺，资源勘探能力不足，而另一方面我国社会投资无门，资本外流，正是现行的企业制度

和体制模式阻碍了自然垄断领域的发展。如果能通过混合所有制改革，通过自然垄断业务的分立改革和商业模式的创新，以及社会民营资本的大量投入，自然垄断行业的发展前景也是不可限量的。

（四）以宽政裕民，公平共享为取向，全面审视现有财税体制，加快基础性财税制度的建设

财政制度是国家治理体系的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置，维护市场统一，促进社会公平，实现国家长治久安的制度保证。十八届三中全会《决定》对财税体制改革提出了很高的目标，并确定了改进预算管理制度。深化税收制度改革，调整中央与地方间财政关系等三个基本方面的改革框架。近些年来，我国财税体制改革虽然做了不少工作，尤其是在全面推进“营改增”，出台了部门资源税、环保税等改革举措，但中央确定的三个基本方面的财税制度改革创新进展不快，近几年大体上停留在技术层面上的修修补补，虽然有一定的积极意义，但不能适应我国现阶段经济社会发展的需要，不能适应已经发生深刻变化的财税环境，也不能适应我国面临的复杂的国际环境。为此，应该按照十九大关于我国主要矛盾变化的重大判断和解决“不平衡不充分”的突出问题大政方针，以公平共享为取向，将财税改革从技术性完善向不断推出重大改革举措的制度创新转变，集中解决好以下三个问题：

1. 大幅度减免税费，让利于企，返利于民，减轻企业税费负担，提高人民实际收入水平

这些年来，在我国国民收入的结构中，政府收入过高，比重过大，增长幅度太快，这是我国财税体制中首要的制度性、体制性障碍。多年来由于缺乏有效的监督约束机制，各级政府以种种理由，千方百计地通过各种税费、基金等行政经济手段、法律手段增加政府收入，每年财政收入的增长都远远超过 GDP 的增长和

居民收入的增长速度，使政府逐步演变成追求自身收入的利益主体。过高的政府收入侵占了企业大量的合理的利润和回报，造成企业税负高、经营成本高、经营困难，扼杀了企业的活力和持续扩大经营的能力。同时过高的政府收入直接或间接减少了广大居民的实际收入，使居民收入水平与经济发展相脱节，并造成一部分中低收入居民的实际困难。

因此，财税体制改革不仅仅是在中央与地方政府之间的财力分配和事权划分，首先应该需要大幅度调整国民收入初次分配的格局，降低政府收入在国民收入的比重，实行让利于企、还利于民。具体措施包括：一是提高个人所得税起征点，免除部分低收入职工的所得税，对超过个人所得税起征点的中低收入工薪阶层，可以通过不同形式的抵扣方式，研究以家庭收入纳税的个人所得税征收方式，减轻中等收入阶层的税收负担。二是降低中小企业的企业所得税。当前我国中小企业尤其是制造业中小企业经营困难，减轻这些企业的税负对增强企业活力、扩大就业有重要意义。三是降低企业增值税，普遍降低各类企业的经营负担。当前美国除了采取贸易保护主义的方式为国内企业发展创造宽松的环境外，还采取大幅度减税的政策，刺激国内经济发展，振兴制造业的发展。对此，中国一方面应反对美国的贸易保护主义的政策，另一方面也要相应降低我国企业的税负，提高我国企业的竞争力，实行让利于企，“放水养鱼”的财税政策。四是取消各级政府的政府性基金和行政性税费，避免企业“双重纳税收费”。企业在正常的经营活动中，已经依法缴纳各种税费，这些税费是用于支持政府从事教育、社会福利等公共服务事业，但在企业合法依规纳税之外，政府又以种种名义，向企业征收类似教育附加、残疾人保障基金、文化事业建设费、水利建设基金等各种名义的政府性基金和行政性收费，因此，应该予以取消。

2. 以公平共享为取向，利用税收杠杆，调整收入分配差距，实现公平税赋

改革开放四十年来，经过长期发展，我国已进入中高收入，正向高收入阶段迈进，居民的财富积累和收入水平有了很大提高。同时，由于多种原因，社会分配收入差距过大及税赋不公的问题日益突出，税收政策是解决这些问题和矛盾的重要手段。通过税收杠杆进行适当调节已逐步成为社会共识。利用税收政策调整不同群体的分配收入，既包括对既有已经形成的税种体系进行完善，又包括新出台一些税种进行更大力度的调节。尤其是应加快推进个人所得税和房地产税这两个主要税种的改革，比如现有的个人所得税，不能反映纳税个人的从业条件、赡养负担等方面的实际差别。实践中既不能很好地体现公平，又不能更好地体现效率，应当尽快调整到综合与分类相结合的个人所得税制，并适当提高税基、降低税率、简化累进层级等等。比如房地产税讲了多年，一直难以决策，客观上讲，房地产税涉及的问题比较多，包括产权性质、负税面积、纳税价格、税率水平、居民负税能力等等，各地区房价水平和收入水平的情况差异也比较大。主观上讲，对房地产税的设计目标太多，顾虑太多，尤其是更多地把地产税和房产税捆在一起，给房产税的设计和出台带来更大的困难，假如把房产税与地产税区分开来，对不同产权性质如正常的产权房、小产权房、农民宅基地等不同类型采取不同的方式，可能使房地产税的设计思路更清晰，视野更开阔。此外，随着我国少数居民财富积累的快速增长，为长远缩小社会贫富过分悬殊，遗产税的设计和出台，也应该提到财税体制改革的重要议事日程上来。

3. 出台相应财政改革举措，加大调整中央与地方间财税关系，促进我国地区之间的相对平衡和可持续发展

近几年我国地区发展差异导致地方财力严重分化，财税体制改革应该有利于缩小、减缓地区财力分化的程度。但这些年的财政体制改革，总体上有利于发达地区的服务业发展和经济结构的

优化。而中西部其他地区财政可持续发展受到严重挑战，按照现有的税收体制和财政政策，未来东部和中西部地区政府财力、居民福利和经济发展潜力将会进一步扩大。为此，针对这种地区财税结构不平衡的问题，在兼顾保持东部地区经济活力，调动东部地区积极性的同时，应该对中央与地方税收分享体制、转移支付体制进行适度调整，并逐步实现财税体制、事财权关系以及运行机制等方面的规范化、法治化，缩小不同地区之间的财力差距，逐步解决好我国地区之间经济发展、居民生活的不平衡不充分的矛盾，推进有利于地区平衡发展的基础性财税制度的建设。

（五）以控制和清除重大“风险点”为取向，加快金融体制改革和对外开放，化解国家系统性金融风险

财政金融改革是中央全面深化改革领导小组确定的 2018 年重点改革领域和关键环节，控制金融风险是 2017 年中央确定的三大重点任务之一。自从 2015 年我国证券市场出现几乎“崩盘”的重大风险，充分暴露了我国金融风险的严重性和金融体制改革的滞后，由此开始，这几年我国金融体系主要以防控风险、保持金融形势稳定为主，在金融体制改革方面没有出台重大改革举措，金融体系中深层次矛盾日益暴露，系统性金融风险依然存在。近几年不仅金融改革创新滞后，而且金融业对外开放处于停滞状态。因此防范系统性金融风险，维护金融稳定，促进金融脱虚向实，最根本的是金融体制改革和金融对外开放，在金融稳定中加快金融的改革开放，通过加快金融的改革开放维护金融业中长期稳定，化解系统性金融风险。具体说来，在金融改革开放过程中，可采取以下四项改革举措：

1. 清除和控制金融体系重大“风险点”，为金融领域进一步改革开放创造比较稳定的环境

由于多年金融秩序混乱和金融监督薄弱，我国金融领域重大“风险点”不少，比如部分企业尤其是国有企业杠杆率居高不下，

个别地区政府的债务相当严重；部分领域和地区，不规范的影子银行规模相当大，一些机构在没有取得金融牌照的情况下，非法从事金融业务，并借助于金融创新和互联网之名迅速扩张。少数短期暴发暴涨的金融控股集团抽逃资本、循环注资、虚假注资，以及不正当的关联交易、利益输送等问题比较突出，存在着严重的跨业的系统性风险。这些“风险点”的存在，往往与背后金融腐败和权力寻租紧密结合。因此，清除和控制金融“风险点”不仅仅是业务、技术的监管和完善问题，而且往往是重大的系统性、团伙性、家族性的反腐败斗争问题。因此，加大金融领域的反腐败斗争，打破重大利益集团的腐败网，是清除和控制重大“风险点”的应有之义，也是实现我国金融稳定的基本前提。

2. 加快金融领域的对外开放，形成以开放倒逼和促进改革的态势

改革开放四十年的实践证明，哪个行业不开放、封闭，哪个行业就落后、保守。长期以来，中国在金融开放方面，有关部门一直以审慎管理原则为由，认为金融开放会造成国内金融系统的风险和影响金融的稳定，使我国金融开放长期滞后。金融业的对外开放有可能在一定时期、一定程度上对国内金融稳定会带来一定的影响，但是事实上，这些年来我国累积的如此大的金融风险，以及金融业对国民经济稳定发展带来的负面影响，主要是国内金融政策的失当和金融管理体制改革滞后的原因，而不是扩大金融开放带来的，从某种意义上也可以说是金融开放滞后带来的。因此，防范金融系统性风险，维护金融业的稳定，最终还要靠金融改革开放来解决。为此，首先要推进汇率市场化改革，发挥市场在汇率形成中的决定性作用，要增加人民币汇率的弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平的基本稳定，发挥汇率在宏观经济中稳定器的作用。其次，积极推进人民币国际化，应该在人民币跨境使用的基础上，继续推进资本项目的开放，提高人民币可自由使用的程度，逐步使人民币国际化的程度与我国在国际经济中第二大经济体的地位相匹配。再次，进一步开放银行、保险、证券等领域，

进一步放宽外资在上述领域的股份比例、经营范围、进入门槛等方面的限制，全面实施市场准入的负面清单制度和国民待遇，落实我国加入 WTO（世贸组织）时的对外承诺，使中国的金融业逐步纳入国际金融体系之中。

3. 加快金融脱虚向实，遏制资金在金融系统的自我循环，以及资本证券市场、房地产市场的过度投机

首先，要重点推进实体资产证券化。金融证券化是未来金融改革、结构调整的重要领域。当前 A 股市场中，金融板块比重过大，金融资产证券化的程度或比重远远超过实体经济；金融机构占用信贷资源过多，金融投资理财类产品过多过滥；金融领域准入“近水楼台”，杠杆“自我强化”，资产证券化捷足先登；等等。这些都在不断加剧金融“脱实向虚”的结构失衡程度。应该加快调整步伐，坚持实体经济的证券化优先于虚拟经济的证券化，基础产品的证券化优先于衍生产品的证券化，股权基础市场的培育优先于二级交易市场的发展。其次，尽快解决 A 股主板市场的“严供应，宽需求”和新三板市场“宽供给，严需求”的重大制度缺陷，坚持主板市场 IPO（首次公开募股）注册制改革方向，解决实体经济企业“堰塞湖”现象；针对新三板市场流动性不足、不活跃状况，应改革投资准入门槛，拓宽参与范围，提高市场需求能力，并加快区域性股权市场的发展，提高各类场外市场的流动性和融资能力。

4. 要加大消化部分地区严重的历史债务

地方债务，包括隐形债务，已经成为我国金融风险的重要方面。对地方债务风险的管控，应坚持远近结合，标本兼治，近期可采取债务限额管理，停止部分建设项目等行政手段，实现治标目标；长远应该加快政府职能转变和经济体制改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，从根本上消除地方债务不断恶性膨胀的根源。

（六）提升司法改革的信心，迈出法治社会建设的实质性步伐

为了汲取“文化大革命”的惨痛教训，改革开放以来，中央一直把依法治国、建设法治国家作为我国政治体制改革的基本方向和目标模式，但由于受多种原因的影响，依法治国、建设法治社会虽然有一定的进展，但仍然积累了很多深层次矛盾，存在很多复杂的问题，实现建设法治社会的目标仍然任重道远。

党的十八大以来，习近平同志多次强调要继续坚持依宪治国，依法行政，并提出建设法治国家。2014 年出台的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，启动了新一轮司法体制改革。全面推进司法体制改革的要求，不仅延续了中央依法治国的基本治国策略，而且也抓住了依法治国的核心内容。几年来，新一轮中国司法体制改革出台了一系列改革举措，主要领域的主体框架已基本搭建完成，步入了深化综合配套改革的阶段。

但是不少改革的成效未达预期，社会上对司法公正、公信权威并没有明显提升，民众对司法仍有较大的不满，在现实和网络上因司法不公喊冤叫屈的人相当多，严重违背司法公平正义的案件不断引起社会上强烈反应。究其原因，既有在中国法治建设和司法改革中一些根本性、方向性问题，受政治、意识形态的影响长期无法达到社会共识的制度性原因，也有新一轮自上而下的司法改革的总体设计中，对地方司法机关以及司法官、律师、司法使用者利益保护不足，使司法改革的顶层设计缺乏坚实的信任基础的原因，还有在改革推进过程中的封闭化、神秘化的做法，使社会公众、基层司法工作者和各方面专家参与不足等原因。上述因素既使改革缺乏社会的基本共识，也使得当前司法改革出现了比较突出的信任危机。

从司法体制内观察，当前存在司法人员的改革动力不足，不少改革举措在部分地方难以落实，地方优秀法官流失现象有增无减等问题，这些问题如不有效克服和解决，完全有可能使司法体制改革再次无功而返。因此随着司法改革进入综合配套改革的新

阶段，如何激发地方改革的主动性，提高司法系统干部群众的改革积极性，提升社会对法治社会建设的信心，就成为当前法治社会建设和司法体制改革亟待解决的重要问题。

在当前我国司法体制改革的一些根本性问题难以触动，在司法改革的政治性与独立性之间的紧张关系难以突破和协调的前提下，建议采取以下四个方面的中观、微观层次的改革举措，确保我国司法改革迈小步、不停步、不倒退，从而促进我国法治社会的建设不断取得实质性进步。

1. 努力实现个案正义，迈向法制使用者为中心的司法体制改革

习近平同志指出“要努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”，这是消除司法改革的信任危机，提升对法治信心的关键。当前现实中仍有很多人喊冤，每一个冤案都影响到一个社会群体对建设法治社会的信心，因此司法改革的成效，首先应该体现在尽最大限度实现个案的正义，尽一切可能减少冤案。为此所有司法机关在办理每个个案过程中，都要排除来自各方面的干扰，以围绕个案正义的目标来改进工作，所有改革举措都要以“每个人的正义”为准绳，迈向法制使用者为中心的司法体制改革。

2. 推动司法改革的社会参与，打通公众参与的有效路径，实现改革过程的正当化

司法工作涉及每个人的切身合法权益，司法体制改革作为重大的公共决策，不能再继续实行封闭化、神秘化的做法，需要注重改革过程的公开、透明和开放，以实现司法改革过程的正当化，从而消除司法改革的信任危机。可开展的举措包括：实现司法改革的文件、改革的进展、改革的效果公开化，有关改革的信息及时向社会公开，允许社会公众理性地对司法改革提出批评建议，鼓励社会司法改革研究机构的合法设立，允许、支持他们对司法改革的研究，提升社会公众参与司法改革的能力和有效性；发挥现有法律学者、律师参与司法改革的积极性，加强学者、律师等

社会群体在司法改革决策中的话语权和积极作用。

3. 保障司法改革中弱势群体的基本权益，保证改革的公平性

这一轮全面深化改革，是在中央顶层设计的前提下，由中央有关部门采取由上而下强有力的行政手段加以推进的。在司法改革公众参与机制没有建立的情况下，作为改革的对象，基层司法人员和律师等群体，对改革方案及其执行基本上没有话语权，他们合法权益的保障也因此没有得不到应有的重视。这不仅挫伤了地方司法官和律师的积极性，也在一定程度上引发了司法官的辞职潮。因此，在未来进一步深化司法体制改革中，应高度重视调动基层司法人员的积极性，既把他们作为改革的对象，又把他们作为改革的动力。同时，近些年来由于种种原因，有关部门对律师的管理不断加强，严重限制了律师在司法体系及司法改革中应发挥的巨大作用，因此有必要未来将律师协会改革为真正为律师代言的律师自治行业组织。改革开放四十年的历史经验表明，在一个重大改革的设计、实施过程中对改革弱势群体权益考量越充分，其公正性、合理性和公信力就越强，改革的阻力就越小，改革的社会效果就越好。

4. 改革工作的重心下沉，加强地方司法改革的责任担当，使各项司法改革举措真正落地

与其他领域的改革一样，司法体制的改革在相当多的地方也不同程度地存在着应付式改革，“做给上边看”的被动消极现象，地方有关部门缺乏改革动力，不愿承担起相应的司法改革责任。为此可采取多种措施加以调整，比如合理调整各地方改革试点的时间表和路线图，不搞全国各地一刀切，对试点效果进行客观科学评估，不断总结经验，弥补缺陷。又如，在不违背中央司法改革大的方向原则前提下，给地方改革留下足够的制度调整空间，使之因地制宜地进行实施和创新，激发基础改革的活力，鼓励地方“摸着石头过河”，进行大胆试验和探索。再如，引进竞争性因素调动地方的改革积极性，在全国全省范围内鼓励地方之间进

行良性法治竞争，在司法机关内部实行内部岗位竞争，挖掘司法人员的工作潜力等等。

（七）解放思想，实现土地制度改革的新突破，促进我国农村生产力的第二次大解放

四十年前，以农村家庭联产承包责任制为内容的土地制度改革，拉开了中国改革的序幕，实现了农村生产力的大解放，解决了十几亿农民的吃饭和温饱问题，为邓小平开拓的改革开放伟大事业做出了历史性贡献。但是四十年过去了，虽然农业生产有了很大发展，农民生活水平有了很大的提高，农村面貌有了一定的变化，但与国家整个现代化建设的历史进程相比，与农村蕴藏的巨大的生产潜力相比，与世界发达国家先进的农业生产水平和农村现代化水平相比，我国农村发展滞后，城乡差距扩大，“三农”问题仍然是我国亟待解决的问题，农村扶贫仍然是当前中央的最重要的任务之一。究其原因，虽然有产业特征、中国特色、市场环境、经营方式等许多方面的原因，但是长期以来农村改革没有与时俱进，缺乏重大制度创新，尤其是土地制度改革长期停滞不前，恐怕是最重要的原因之一。

在新时期全面深化改革的顶层设计中，十八届三中全会《决定》将农村土地制度改革列入重要改革任务之一，几年来，先后开展了农村宅基地制度改革，农村经营性建设用地入市改革，以及土地征收制度改革试点工作。但从总体上看，近几年我国土地制度改革没有取得重要突破。党的十九大报告指出“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场为重点”。因此，农村体制改革，需要进一步解放思想。在土地制度改革上采取更大的举措，迈出更大的步伐，实现真正的突破，为我国美丽乡村建设提供最重要的制度保障，促进我国农业生产力的第二次大解放。具体说来，应该在以下四个方面进行大的探索：

1. 通过土地规划调整，扩大农业集体经营性建设用地规模

农村集体建设用地进入土地市场，与国有土地同等权益，是农村发展重要的资金来源。但是目前保留的集体经营性用地的范围，大体上限制在原有的乡镇企业用地的范围，而乡镇企业占地是历史上各地农村在发展过程中根据当时的需要而逐步形成的，总体上占地数量少，分布又较为分散。这些年来，随着农村经济发展，城乡融合进一步扩展，农村集体经营建设性用地需求数量大量增加，比如进行农产品加工、农产品冷链、物流仓储、产地批发市场的建设，以及发展乡村旅游、休闲农业等，都需要给予及时满足。如采取多种措施，扩大农业集体经营性用地入市的范围、数量，既可大大增加农业土地价值，增加农民财产性收入，又可多途径供应城市房地产用地，降低城市房价，对促进我国房地产市场健康发展有着重要作用。

2. 农民宅基地的改革还应进一步深化和突破

宅基地制度改革是与农民切身利益最为密切的一项民生改革，这几年在试点中虽然已经实现了局部的突破，取得了良好的效果。比如有些地方允许将分散的闲置宅基地进行位置置换，集中进行商业开发；有的探索以出租、合作等方式盘活利用空闲的宅基地和农房，发展民宿民俗休闲农业、乡村旅游等。这些举措大都受到了农民的欢迎，促进了农村经济的发展。但是由于受国家政策的限制，农民闲置的宅基地还没有完善的产权保障，外部的资本不能利用闲置的宅基地进行开发建设，农民的宅基地不能与农村集体经营性用地一样进入土地市场，实现土地价值。这种把宅基地隔离在土地市场之外的做法，虽然主观上可能也是出于对农民利益的保护，防止外部资本过于侵占控制农民宅基地，但实践中，未必能够真正维护大多数农民的近期和长远的利益，这种顾虑也低估了当代农民对自身宅基地利益维护的意识和能力。

最近国家有关方面也提出了农村宅基地所有权、资格权和使用权“三权”分离的改革思路，即落实集体所有权，保障农户资

格权，适度放活使用权。对农民闲置的宅基地可以由本村集体经济组织进行开发使用，享受使用权，农村获得一定的土地使用权权益。应该说这一思路比以前有重要进步，但仍然限制很多，尤其是限制农民将自己闲置的宅基地使用权转让给农村外部人员，这就意味着农民的宅基地仍然不能进入城市统一的土地市场，不能实现要素的自由流动，不能实现宅基地的价值，更不能实现宅基地抵押担保从而进入资本市场，应该说对农民是不公平的。应该进一步放宽政策，大胆探索农民宅基地使用权的合法转让，实现土地资源的市场配置，取得最大的经济和社会效益。

3. 彻底改革征地制度，真正实现城乡要素平等交换，形成市场决定价格的统一的城乡土地市场

近几年农村土地制度改革中，土地征用制度改革因循守旧，没有实质性进展。在土地征用过程中，虽然提出了一些“缩小征地范围，提高补偿标准”的具体改进意见，具体实践上也出现了政府与村庄“讨价还价”的机制，但总体上还是沿用了过去长期实施的基本体制机制，仅仅在农村征用范围的确定、价格的确定、利益的分享、征用程序、村民的安置等方面进行一些规范，并没有摆脱计划经济体制对征地制度产生的根深蒂固的影响。实际上，对农村土地的征用，无论是商业性用地还是公益性用地，征地价格应该一律由市场决定，而不是由政府与农民、政府与集体组织在市场机制之外的双边博弈，尤其是在地方政府处于垄断地位和具有行政权力的强势的前提下，仅仅进行“提高补偿标准”的“一对一”谈判，既缺乏客观标准，又很难维护农民的合法权益，更难得到被征地者的真正认同。征地过程中政府的“更好作用”，不是作为“运动员”去和农民、集体组织进行直接谈判，而应作为“裁判员”，主要体现在建立比较完善的土地市场，制定交易规则，维护市场交易过程中的公平公正，充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，实现国家、集体、农民之间土地利益的合理分配。

4. 深化土地规划管理体制的改革

农村土地制度改革，包括农业用地、宅基地、集体经济建设用地，以及征地制度改革都需要土地规划改革配套发展，协调推进，否则，农村土地制度改革的进展和成效将受到很大的制约。

土地利用规划，是国家针对土地基本用途做出区划分类，以及对社会经济活动主体利用土地的基本行为建立规范的制度安排。土地规划一经确定，通常具有法律效能。近些年来我国在土地规划管理体制方面进行了一些改革探索，国家颁布了全国主体功能区规划，进行“多规合一”的地区试点等，但这些改革对现行的农村土地制度改革并没有产生重大影响，有些还可能在进一步深化改革过程中带来新的问题。比如，按照全国主体功能区规划的设想和要求，政府直接控制土地利用的情形只会继续强化，市场在土地要素配置中无法发挥决定性作用的问题仍然没有解决。“三规合一”的改革只是促进政府审批效率有所提高，但政府审批主导的格局并没有改变。与农村土地制度改革并没有太多直接联系。又如，现有土地利用规划有可能还不同程度地影响了农村和农民实际的合法利益和合理诉求，或者把一部分农民永远固定在农业生产领域，或者强迫他们迁出世代居住的家乡；当他们需要增加集体经营用地数量，改变土地使用功能时，又受到土地利用规划的严格限制等等。

土地规划制度的改革应该更多地体现“简单”“分权”的原则，并为进一步深化农村土地制度改革提供空间。比如，国家可以划出几个较为简单的土地功能区类别，包括国家农业保护区、城市发展拓展区以及生态建设功能区等其他功能区，并可由不同层级的政府分别管理，其中国家农业保护区可以由中央政府统一直接管理，城市发展拓展区由地方政府管理，生态建设功能区由省一级政府或中央派出机构管理，等等。政府通过立法对土地利用主体的行为做出限制，通过各种政策对土地利用主体进行引导，使其市场行为尽可能接近合理利用土地的社会利益最大化目标。

在遵循国家土地利用规划的前提下，进一步深化农村土地制度改革，发挥市场配置资源的决定性作用。比如，在农业保护区内土地可以自由交易，允许农民自主将土地使用权长期租给外来农业投资者，一些已经迁入城市定居的农户，允许农民将土地承包权转让给农业投资者。又如，在农业保护区及其他国家级保护区外，集体建设用地不再划分类别，可由基层政府和农村集体组织统筹安排，并允许建设用地直接进入土地市场等等。

综上所述，通过一系列重大土地制度改革，建立统一的城乡土地要素市场，不仅直接调动农民和农村集体组织的积极性，发挥农村土地资源的巨大的社会经济效益，解放农村本身蕴藏的巨大的生产力，而且也必将进一步促进城市工商资本下乡，农民带资进城，各类生产要素自由流动，城乡一体化发展，从而为实现乡村振兴战略和城乡融合发展创造最主要、最基础的制度条件，从而实现改革开放以来农村的第二次革命，为最终实现我国农业现代化提供体制机制保障。

（八）把基础教育均等化和基本医疗服务公平普惠作为社会领域改革的关键环节，增强国民的国家认同感

民生社会领域的改革，是全面深化改革的重要组成部分，中央对社会领域的改革高度重视，提出了以人民为中心的改革价值取向，以及“坚守底线，突出重点，完善制度，引导预期”的社会领域改革发展的基本原则和要求，相信十九大后社会领域的改革和发展会迈出较大的步伐。

民生社会事业的发展既关系到每个国民自身的切身利益和实际需要，又关系到社会公民大众对国家认同、国家治理能力、以及国家的统一。因此，我们在推进和选择民生社会领域的改革发展重点的时候，既要考虑人民群众的迫切需要和切身利益，又要把满足人民的需要同提高国家认同和治理能力相结合。

从世界各国的社会民生事业发展的轨迹来看，选择发展基本

民生制度，是发达国家促进国家现代化的一条重要经验，英国、美国、德国、新加坡、日本、韩国等东西方主要发达国家的基本民生政策项目不尽相同，但都对各自的国家认同和国家治理能力的提高发挥了重大作用。其中，英国将国民卫生服务作为国家的象征和英国核心价值的最佳实践，为其 4 个独立地区树立了共同价值观，保障了英国的国家统一。美国的社会保障制度，在强化联邦政府权威和促进全国统一市场形成方面发挥了极为重要的作用，是对美国联邦制下高度地方主义传统的重要制衡，强化了美国公民的国家认知。德国行业管理的社会保险制度，是弱化地方分裂倾向，维护统一国家重要补充手段。新加坡的“居者有其屋”的住房制度，作为社会整合和治理的重要平台，为多种族移民国家创建了共同的纽带，实现了国家社会、经济和政治的多元化目标。日本和韩国的教育均等化，作为国家发展战略的重要元素，为各自的国家奠定了社会资本基础等等。这些国家不同重点的民生社会关键性的重要制度的建立，在满足其公民基本社会经济权利的同时，也增强了各自国家在人口管理、收入管理和公共服务等方面的国家治理能力。

尽管上述国家在民生社会选择的标志性项目不尽相同，但在标志性项目选择上大都遵循了两个原则：一是国家把有限的财政资源和治理资源集中在一两个重要项目上；二是这些标志性项目既要能解决重要的民生问题，而且又能有助于增强国家认同和治理能力。改革开放四十年来，尤其近二十年，随着经济发展和人民生活水平的提高，我国加快教育、卫生、社保、社会福利、住房等诸多领域的改革和发展，基本上形成了民生社会服务体系。但是，我国的民生社会事业基本上都是中央定方向、定任务、提要求，具体由地方去组织资源具体实施，而由于各地方的经济发展和财力增长差别很大，地方利益保护意识很强，以追求 GDP 为中心的地方政府职能没有得到根本转变。因此，中央确定的民生社会领域改革发展的要求、任务、目标层层落到地方时通常都会

大大打了折扣，出现了很多问题和矛盾，引发了公众对民生社会领域改革进展缓慢的强烈不满，大大损害了社会公众对地方政府的信任和对国家的认同，也影响国家在民生社会领域治理能力的提高。到目前为止，中央政府包括不少地方政府对当地人口变化、家庭收入、财产数量等社会治理的基本信息并不完全了解，多年来基本养老保险缴费率低于 70%，最低生活保障制度的错报率和漏报率都高达 50%。

综上所述，未来民生社会领域的改革和发展，除了按照中央的要求坚持底线，全面推进外，还要确保重点，尤其是中央应该选择少数重点项目，集中资源和财力，做强做大做好。这些项目的选择，除了考虑人民群众的迫切需要外，还要尽可能与提高国家认同及治理能力结合起来。为此，我们建议把基础教育均等化和基本医疗服务公平普惠，作为中央重点构建的民生服务体系，集中财力，增加投资，加强监督，确保中央的要求和任务落实到基层。

基础教育均等化已经提了许多年，虽有所进展，但成效不是很大，“上学难”成为人民群众最为不满的问题。当前基础教育均等化不仅在我国不同地区、城乡不同范围难以实现，即使在一个发达的大城市内也矛盾突出，“学位房”成为一个城市价格最贵房，是教育没有实现均等化的最突出表现。解决基础教育均等化的问题，除了靠地方政府努力外，需要对中央教育投入政策做重大调整，在当前全国人口城乡之间、不同地区之间广泛普遍流动的情况下，让地方政府完全负担外来人口子女的基础教育投入也是难以做到的。因此，需要中央顶层设计，对实现基础教育均等化的重大体制和重大政策进行调整，使基础教育均等化成为提高人民群众对国家认同以及提高国家治理能力的重要纽带。

当前实现基本医疗服务公平普惠的任务相当繁重，已经引起中央的高度重视。十九大报告提出了实施健康中国的战略，在党和国家机构体制中，专门成立了直属国务院领导的国家医疗保障局，将原来分散在若干部门的有关医疗保险、保障、救助集中统

一起来，有利于建立强有力的全国医疗保障体系，实现全国人民“病有所医”的目标。相信通过卫生医疗保险重要管理体制的改革和调整，随着中央对医疗卫生事业强大的投入和体制改革，随着基本医疗服务公平普惠和健康中国目标的实现，人民群众对国家的认同感必将大大增强，成为维护国家统一和长治久安的重要支撑。

（九）构建公平竞争的文化市场环境，实现文化体制改革的新突破

文化体制改革是中央“五位一体”改革顶层设计的重要组成部分，但近几年文化体制改革进展不快，效果不明显，社会认同度不高。究其原因主要是文化体制改革在具体设计和实施过程中，并未触及一些深层次的矛盾和问题，把文化体制改革工作仅仅作为改善文化、新闻出版部门的日常工作上，在一些重大问题上改革的方向不够明确清晰。比如，在文化资源的配置方式上，是主要发挥市场配置资源的决定性作用，还是靠党和政府有关行政部门直接配置资源？在文化市场环境营造方面，是继续由国有企业垄断经营，还是国企、民企、外资等混合所有制相互结合，公平竞争，共同发展？在国有文化企业改革的方向上，是恢复到传统的事业单位的管理模式，还是面向市场，使之成为相对独立的文化市场竞争主体？等等。在这些重大问题改革方向上，如不能进一步明晰，文化体制的改革在实践中很难突破。

我们认为，深化文化体制的改革需要在坚持党管意识形态的原则下，进一步解放思想，把构建公平竞争的市场环境，作为文化体制改革的关键环节，通过放宽文化市场准入，扩大对外开放，构建公平竞争的文化市场环境，倒逼国有文化企业的改革和政府职能的转变，实现文化体制改革的新突破。这既符合文化产业发展的规律，也符合中央关于促进文化产业改革和发展的基本方向，2017 年发布的国家“十三五”文化改革发展规划纲要明确提出“降低社会资本准入门槛，鼓励和引导非公有制文化企业发展”。营

造公平竞争的文化市场环境，实现文化体制改革的新突破，需要从以下三个方面进行大胆探索：

1. 引进社会资源，发展民营文化企业，促进媒体业的有序竞争和繁荣发展

为维护意识形态的安全，长期以来，我国的广播、电视、报刊、出版等媒体领域都由国有文化单位垄断经营，社会和民间资本不得进入。但随着互联网新媒体的出现和崛起，媒体发展格局进行了深刻调整。年轻一代将新媒体作为获取信息的主要渠道，传统媒体逐步从主流走向边缘，影响力逐渐下降。近几年，国家有关部门为了扭转传统主流媒体无法掌握主流舆论的局面，提出推进传统媒体和网络新媒体融合发展，打造一批新型主流媒体和媒体集团，我国媒体发展格局将面临着深刻调整。

未来我国推进媒体结构调整和融合发展，仅仅靠国家文化单位内部资源的重组整合是远远不够的，需要引进社会和民营企业的资源，打破国有文化企业的垄断，形成多种所有制相互融合、平等竞争、共同发展的混合所有制结构。这是因为，在传统媒体时代，主流媒体和媒体集团的确立主要依靠行政的特许经营，但在互联网时代，主流媒体和媒体集团的确立，更多的是市场竞争和受众选择的结果。实际上一些民营的互联网企业已经具有广泛的受众和强大的竞争力，这些企业的实力、规模和影响力已经远远超过国有文化企业和单位，但是由于行业壁垒对社会和民营资本及企业的限制，使这些企业无法进入文化产业领域。比如腾讯公司旗下的阅文集团，已经成为国际上最大的网络小说平台，拥有 7 个网络小说网站，拥有小说版权 300 万部，占据国内原创版权的 80% 以上，超过全国 581 家国有出版社小说版权的总和，但由于国有垄断限制，阅文集团仍进不了图书出版社。因此，在互联网成为信息传播主要渠道的今天，应该放宽意识形态属性不强的传统媒体业的限制，引入社会和民营资源，引进平等竞争的机制，在媒体业大力发展混合所有制经济，形成各种所有制经济相互融

合、共同发展的格局。这既有利于传统媒体中国有文化企业的升级发展，也有利于强化网络新媒体中民营企业的社会责任。

2. 放宽对民营企业进入网络文化产业的准入限制

二十一世纪初，为适应现代信息技术和互联网产业发展的需要，国家对互联网实行比较宽松的市场准入政策，允许私营企业进入互联网领域，包括通过互联网和多媒体网络提供信息以及相关服务等等。随后腾讯、阿里巴巴、百度、新浪、网易等一大批互联网企业应运而生，开启了我国网络文化产业发展的全新局面。经过十多年的发展，一批优秀的互联网企业已经成为了实力雄厚的世界级企业，基本形成了互联网产业弯道超车的国际产业优势。实践证明，对互联网实行比较宽松的市场准入政策是正确的。

然而，这些年，随着我国民营网络文化产业的发展和对文化意识形态的监管加强，对民营企业和社会资本参与文化生产，进入文化产业的限制越来越多，管理越来越严，在所有制限制、准入门槛以及政策歧视等方面越来越不利于民营企业和社会资本在网络文化产业的发展。比如在所有制限制方面，前几年国家有关部门出台的“互联网视听节目服务管理规定”中，要求从事互联网视听节目的机构和单位必须是“国有独资或国有控股单位”。在加强所有制限制的同时，对行业尤其是互联网教育行业准入门槛越来越高，从而使大量的社会和民间中小企业无法进入有关网络文化产业领域。发达国家对互联网信息产业的管理通常采取“宽入严惩”的原则，以事后追责为主，这样既可避免大量的“无证经营”，维护良好的市场秩序，也可以促进企业自我监管，严控风险。

此外，党和政府有关部门制定的对文化产业的扶持政策和资金支持，通常也是以国有文化单位和企业为基本扶持对象，社会和民营企业难以公平地获得应有资金和政策支持，基本上处于自生自灭状态。

因此，深化文化产业改革，应该放宽民营企业进入网络文化

产业的准入限制，在科技、语言、音乐等与意识形态联系不紧密的互联网领域放开对企业国有资本控股的要求，对从事互联网教育的企业取消或降低注册资本的要求和其他准入门槛，各级政府制定的对文化企业的扶持政策和扶持资金，应对国有文化企业与社会文化企业一视同仁，平等待遇，促进各种所有制企业共同发展。

3. 扩大文化市场的对外开放，提高我国文化对外开放水平

改革开放四十年的实践证明，开放带来进步，封闭必然落后，积极吸收一切优秀文化成果，是中央确定的繁荣社会文化的重要原则，也是十九大提出的实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，扩大服务业对外开放的重要方面。因此应尽快改变文化领域在国家对外开放总体格局中相对滞后的局面，加快文化产业以及与文化有关的服务业的开放步伐。考虑文化领域在某些方面具有意识形态属性，因此在扩大开放方面应该做好总体规划和路径设计。具体说来，需要做好两个方面的基础工作：

一是明确文化市场对外开放的行业顺序。应根据文化行业和产品意识形态属性的强弱，不同文化行业发展的状况以及遵守国际惯例等多种因素，采取区别对待、分类实施的原则。比如，在硬件设施方面，应首先加大电影院、剧场、网吧等其他公共文化设施的开放力度；在中介服务方面，应尽早允许国外演艺经纪公司进入国内文化市场；意识形态属性不强的印刷业、发行业等可以允许外资独资经营；科技、知识、娱乐类出版行业可以准许中外合资经营；我国国内文化领域一些竞争力强的行业，对外开放力度应该更大一些；等等。

二是对文化领域的对外开放，实行不同行业的分类管理。比如电视网络频道、时政类新闻服务等意识形态属性强的文化行业，在对外开放中应把握主导权和控制权。意识形态不强的文化娱乐业，可以根据行业竞争力等多种因素，在生产、销售等领域分别采取合资或者独资等形式，允许外资以多种形式参与市场竞争。外资企业只要符合我国法律法规，没有构成行业垄断，即使外国

文化产品在一些行业占据较大份额，也是应该允许的，并且通过公平竞争，促进国外企业和产品竞争力的提高。二十一世纪初，外国网络游戏在国内市场几乎一统天下，但经过多年的竞争，国内网络游戏已占领主体地位，这些文化产业对外开放比较成功的案例，在进一步对外开放中应进一步总结经验并发扬光大。

（十）坚持市场导向，发挥市场机制，实现生态文明建设的制度创新

十八大以来，我国生态文明领域的改革和发展都取得了显著成绩，我国生态环境的初步改善已经得到社会的普遍认同。但这几年生态文明领域改革工作的重点主要集中在改革方案的顶层设计，以及利用行政手段加强环境督查和行政绩效考核评价方面，真正在生态文明领域改革基本的制度、体制机制创新方面还刚刚起步。

生态文明体制改革与经济体制改革相比，在制度体制机制创新方面，既有自身的特殊性，又有共同的规律性。其中在处理政府和市场的关系方面，与经济体制改革相比，政府作用的发挥应该更大一些，发挥得更好一些，尤其是在集中治理生态环境恶化的特殊历史时期，更是需要强化行政手段发挥好政府的作用。但是从长远来看，实现我国生态文明，建设美丽中国，在发挥好政府作用的同时，最终还要发挥市场在资源配置中的决定性作用。因此，十九大后，生态文明领域的改革重点应该逐步由主要靠政府、利用行政手段推动，向建立市场体系、充分激发市场活力、发挥市场在生态文明建设中的决定性作用方面转变，实现我国在生态文明建设改革和发展方面的制度创新。

生态文明市场是现代市场体系的重要组成部分，在西方市场经济发达国家，有关生态文明市场体系已经建立多年并逐步成熟完善，但在我国社会主义市场经济体系建设中，生态文明市场是处于探索阶段，市场体系尚未形成，市场机制未能充分发挥，市

场在配置资源中的决定性作用还受到很大限制。从长远来看，我国需要逐步建立生态自然资源（或资本）产权交易市场、生态产品交易市场、排污权交易市场、环境信息市场、环境保护服务等市场体系，发挥好自然资源所有权、取水权、排污权、碳汇权等重要市场要素的杠杆作用，并逐步使之在调节自然资源配置，改善生态环境中发挥决定性作用，使自然资源开发利用者、良好生态环境的新占用者、公共投资改善生态环境的受益者等各类市场主体，都各自承担相应的生态环境成本，获得相应的生态环境效益，从而提高自然资本要素配置效率。

在发挥市场在生态文明市场建设中决定性作用的同时，政府主要承担在生态环境市场体系建立、发展中的监督主体责任，把建立市场体系，制定市场规则，监督市场主体，维护市场秩序，发挥市场机制等，作为政府在建设我国生态文明体系中的主要职能，从而实现我国在生态文明领域改革和发展方面的制度创新。从近期来看，生态文明建设的制度创新，需要重点做好以下四个方面的改革举措：

1. 建立起我国比较完善的自然资源的产权制度

自然资源权属制度是自然资源保护、管理中不可缺少的基本制度。目前，虽然我国法律规定自然资源主要属于国家和集体所有，但具体产权归属并不完全清楚，自然资源所有者不到位，并且分散行使所有权的责任，为自然资源的保护、开发、利用带来一系列问题。因此，解决自然资源产权问题是建立生态文明市场体系的基础。为此，首先，要建立自然资源的确权制度，解决矿产、森林、水、草原、土地等自然资源权属问题，这项工作虽然已经做了多年，但仍然任务繁重，情况很复杂，需要进行扎实细改的工作。其次，要着力解决自然资源所有者不到位问题，建立统一的行使自然资源所有者责任的机构，明确责任。在新一轮政府机构改革中，国务院成立了自然资源部，明确了自然资源部作为全民所有的自然资源资产所有者的责任，应该说这是适应了建

立我国自然资源的产权制度的客观要求，但如何处理在自然资源权属中的中央和地方的关系，也是未来自然资源要面临的重要问题。再次，建立自然资源使用权交易制度。自然资源的权属包括两个基本方面，即所有权和使用权，在自然资源属于国家和集体的前提下，自然资源使用权的转让是自然资源开发利用中不可缺少的重要环节，因此建立起不同类别的自然资源使用权交易市场，是完善自然资源交易制度，发挥市场机制的重要前提。目前我国自然资源交易市场体系中，除了城市土地交易市场比较完善以外，绝大多数自然资源市场还没有建立起来，市场机制作用的发挥还非常有限。

2. 建立自然资源资产价格体系，充分利用价格杠杆，发挥市场在配置自然资源中的决定性作用

改革开放以来，在建立社会主义市场经济体制过程中，自然资源的价格体系很不完善，价格机制在市场调节中的重要作用没有得到应有的发挥。最突出表现为在绝大部分自然资源资产定价机制中，自然资源及生态环境要素本身的资源价值尚未得到充分体现，严重影响了自然资源合理地开发、利用和保护。比如，自来水水价中水资源费仅占水价的 2%，而水资源利用所带来的水污染、水生态的破坏则需要大量的投入才能恢复，治理水污染、保护水资源、维护水资源的生态平衡所需要的投资费用远远大于水资源使用价格。此外，企业排污、矿产开采、滩涂围垦、土地整理等也造成自然资产利用的高额外部性成本。因此，需要通过合理的价格体制，建立完善的价格体系，形成自然资产使用者对生态环境损失的市场补偿机制，发挥价格杠杆在自然资源配置中的决定性作用，促进我国自然资源更好地开发利用和保护。

3. 建立排污权、排放权交易市场，形成有利于污染治理和资源合理利用的市场机制

排放权、排污权市场在西方发达市场经济国家已经运行多年，比较成熟。我国应该积极推动排放权、排污权市场，建立排放权、

排污权交易平台，建立排放权、排污权竞价机制和交易制度，探索多种排放权、排污权交易的有效市场化运作机制，及时释放资源环境有价信号，从而提高排放权、排污权的配置效率，用价格手段、市场机制倒逼环境容量超标的区域和污染严重的企业进行技术改造、产业升级，从而有效地推进环境污染的治理。

4. 建立以政府投入为主导，社会资本参与的生态修复的市场机制

生态修复改善了城乡空间环境，提升了城乡空间的居住、生产等利用价值，具有显著的社会效益和生态效益。但生态修复具有公共产品特征，完全靠社会资本投入是难以做到的；而完全依靠政府的投入，利用行政手段，生态修复的成本很高，社会效益也缺乏可持续性。因此，需要以政府投入为主导，同时利用市场机制，采取 PPP、特价经营权、政府购买服务、投资成本的综合补偿等多种方式，引入市场机制和社会投资，以更好地推进生态修复空间的可持续性，降低生态修复的成本，提升区域生态系统的整体价值。

经济改革迂回进展与徘徊倾向

孔泾源*

我国经济运行面临的突出矛盾和问题，虽然有周期性、总量性因素，但根源是重大结构性失衡，必须以深化供给侧结构性改革为抓手，努力实现供求关系新的动态均衡。关于 2017 年的重点改革任务，2016 年 12 月中旬召开的中央经济工作会议要求，继续推进“三去一降一补”，深化农业供给侧结构性改革和国企国资改革，加强产权保护制度建设，推进财税和金融体制改革，出台养老保险制度改革方案，有重点地推动对外开放等。年内经济体制改革循此推进，此前部署的改革政策逐步落地，经济改革取得了一定进展，但也出现了一些避重就轻、绕道迂回甚至徘徊短视的倾向。

一、结构性改革继续攻坚

结构性改革是持续多年的改革任务。2017 年，在服务业改革、供应链创新、推动消费升级、实施创新战略、创新民间投资体制等方面，取得了一些进展。

*孔泾源，国家发改委经济体制综合改革司原司长

（一）加快服务业改革，优化产业结构

放宽服务业市场准入、加快体制机制改革，是优化经济结构、提高发展质量的重要领域。2015 年 5 月，国务院批复北京市开展为期 3 年的服务业扩大开放综合试点并取得了积极进展。2017 年 6 月 25 日，国务院批复同意北京市《深化试点工作方案》，要求继续深入探索服务业开放模式，突出服务业体制机制改革，加快构建与国际规则相衔接的服务业扩大开放基本框架。试点方案涉及持续放宽服务业重点领域市场准入限制、深化对外投资管理体制改革、推进服务贸易便利化、创新金融管理制度、健全外籍高层次人才激励保障机制、推进市场准入管理体制改革、完善监管体系和监管模式、完善法治保障体系、推动京津冀重点区域重点产业协同开放等诸多领域和方面。

（二）降低生产服务业制度成本，支持实体经济发展

物流业贯穿一、二、三产业，衔接生产与消费，推动物流降本增效，对促进产业结构调整和区域协调发展、培育经济发展新动能、提升国民经济整体运行效率具有重要意义。2017 年 8 月 7 日，国务院办公厅发布《关于进一步推进物流降本增效 促进实体经济发展的意见》，并明确了部门分工。《意见》提出：一是要求深化“放管服”改革，激发物流运营主体活力。优化道路运输通行管理，规范公路货运执法行为，完善道路货运证照考核和车辆相关检验检测制度，精简快递企业分支机构、末端网点备案手续，深化货运通关改革。二是降税清费，减轻企业负担。完善物流领域相关税收政策，合理确定车辆通行收费水平，推进收费公路通行费“营改增”改革，加强物流领域收费清理。三是加强重点领域和薄弱环节建设，提升物流综合服务能力。加强对物流发展的规划和用地支持，布局和完善一批国家级物流枢纽，加强重要节点集疏运设施建设，提升铁路物流服务水平，推动多式联运、甩挂运输发展取得突破，拓展物流企业融资渠道。四是加快推进物

流仓储信息化标准化智能化，提高运行效率。推广应用高效便捷物流新模式，开展仓储智能化试点示范，加强物流装载单元化建设。五是深化联动融合，促进产业协同发展。推动物流业与制造业联动发展，加强物流核心技术和装备研发，提升制造业物流管理水平。六是打通信息互联渠道，发挥信息共享效用。加强物流数据开放共享，推动物流活动信息化、数据化，建立健全物流行业信用体系。七是推进体制机制改革，营造优良营商环境，探索开展物流领域综合改革试点。

（三）加快模式治理变革，推进供应链创新与应用

供应链是以客户需求为导向，以提高质量和效率为目标，以整合资源为手段，实现产品设计、采购、生产、销售、服务等全过程高效协同的组织形态，并且已发展到与互联网、物联网深度融合的智慧供应链新阶段。为加快供应链创新与应用，促进产业组织方式、商业模式和政府治理方式创新， 2017 年 10 月 5 日，国务院办公厅发布《关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》。《意见》所提出的重点任务为：一是推进农村一、二、三产业融合发展，创新农业产业组织体系，提高农业生产科学化水平，提高质量安全追溯能力。二是促进制造协同化、服务化、智能化，推进供应链协同制造，发展服务型制造，促进制造供应链可视化和智能化。三是提高流通现代化水平，推动流通创新转型，推进流通与生产深度融合，提升供应链服务水平。四是积极稳妥发展供应链金融，推动供应链金融服务实体经济，有效防范供应链金融风险。五是积极倡导绿色供应链，大力倡导绿色制造，积极推行绿色流通，建立逆向物流体系。六是努力构建全球供应链，积极融入全球供应链网络，提高全球供应链安全水平，参与全球供应链规则制定。在保障措施上，明确了部门分工，要求营造良好的供应链创新与应用政策环境，开展供应链创新与应用试点示范，加强供应链信用和监管服务体系以及标准体系、行业组织建设，

加快培养多层次供应链人才。

（四）推动消费升级，释放内需潜力

近年来，随着互联网技术与经济社会深度融合，我国信息消费快速发展，已成为当前创新活跃、增长迅猛、辐射广泛的经济领域之一。为进一步拉动内需、促进就业和引领产业升级，2017年8月13日，国务院发布《关于进一步扩大和升级信息消费 持续释放内需潜力的指导意见》。在生活类信息消费、公共服务类信息消费、行业类信息消费、新型信息产品消费等重点领域，《意见》提出：一是要求提高信息消费供给水平。推广数字家庭产品，拓展电子产品应用，提升信息技术服务能力，丰富数字创意内容和服务，壮大在线教育和健康医疗，扩大电子商务服务领域。二是扩大信息消费覆盖面。推动信息基础设施提速升级，推动信息消费全过程成本下降，提高农村地区信息接入能力，加快信息终端普及和升级，提升消费者信息技能，增强信息消费体验。三是优化信息消费发展环境。加强和改进监管，加快信用体系建设，加强个人信息和知识产权保护，提高信息消费安全性，加大财税支持力度，加强统计监测和评价。

（五）深化科技体制改革，推动社会创业创新

强化政策供给，优化体制环境，有利于充分释放全社会创业创新潜能。2017年7月21日，国务院发布《关于强化实施创新驱动发展战略 进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》，提出了加快科技成果转化，拓展企业融资渠道，促进实体经济转型升级，完善人才流动激励机制，创新政府管理方式等几个方面共39条任务。2017年9月7日，国务院办公厅发出《关于推广支持创新相关改革举措的通知》，要求将有关改革举措在改革试验区乃至全国推广。涉及科技金融创新方面3项、创新创业政策环境方面5项、外籍人才引进方面2项、军民融合创新方面3项，

并附录支持创新相关改革举措推广清单。为激励自主创新、激发人才活力、营造良好创新环境，2017 年 5 月 31 日，国务院办公厅印发《关于深化科技奖励制度改革的方案》，要求通过公开提名、科学评议、公正透明、诚实守信、质量优先、突出功绩、宁缺勿滥等措施，改革完善国家科技奖励制度，激发科技工作者的创新热情。技术转移体系是促进科技成果持续产生，推动科技成果扩散、流动、共享、应用并实现经济与社会价值的生态系统。2017 年 9 月 15 日，国务院发布《国家技术转移体系建设方案》，要求优化国家技术转移体系基础架构，拓宽技术转移通道，完善政策环境和支撑保障等。为推进工业化与信息化深度融合，加快实施“中国制造 2025”，2017 年 6 月 26 日，工业和信息化部等发布《关于深入推进信息化和工业化融合管理体系的指导意见》；11 月 19 日，国务院发布《关于深化“互联网 + 先进制造业”发展工业互联网的指导意见》；11 月 20 日，国务院决定开展“中国制造 2025”国家级示范区建设，鼓励和支持地方探索实体经济尤其是制造业转型升级的新路径、新模式。

（六）创新民间投资体制，优化经济结构

民间投资下降是近年来的趋势性现象。为激发民间投资活力，促进经济持续健康发展，2017 年 9 月 1 日，国务院办公厅发布《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》，要求深入推进“放管服”改革，优化营商环境；开展民间投资项目报建审批情况清理核查，提高审批服务水平；支持民间投资创新发展，推动产业转型升级；鼓励民间资本参与政府和社会资本合作（PPP）项目，促进基础设施和公用事业建设；降低企业经营成本，增强民间投资动力；努力破解融资难题，为民间资本提供多样化融资服务；加强政务诚信建设，确保政府诚信履约；加强政策统筹协调，稳定市场预期和投资信心；构建“亲”“清”新型政商关系，增强政府服务意识和能力；力推各项政策落地见效，

增强民营企业获得感。

（七）结构性改革的关键，在于矫正重大结构性失衡

经过几十年体制变革和经济发展，创造了经济奇迹，也积累了众多矛盾。供给侧结构性改革，其本质要求就是优化供给体系，矫正重大结构性失衡。这既是“十三五”时期的主线，也是2017年的重点改革任务。年内推进的服务业体制改革、降低生产服务业制度成本、推进供应链创新、推动消费升级、创新科技体制，以及创新民间投资体制等，应该说从一些侧面体现了这种改革意图。其实效如何，关键是看能否通过这些改革，促使长期积累的重大结构性失衡得到某种程度的矫正。具体说来，改革服务业体制、降低生产服务业成本，要能推动高端制造业和现代服务业发展，而不仅仅是缓解燃眉之急的即期目标和短期效应。通过供应链创新，科技体制改革，着眼点是改造传统产业，培育新产业、新动能。推进产业进化、动能转换的风投政策安排、参与主体选择和风险暴露特性，必须预作研判、适时应对。推进多年的“去杠杆、去库存、去产能”结构性改革徘徊反复，困境在于难以破除长期以来对国有企业的预算约束软化和体制性融资便利，过剩产能、过多库存甚至“僵尸企业”无从劣汰、出清，体制性的过高杠杆也难以降低或周期反复。创新民间投资体制，重点在于消除民间投资及直接、间接融资的体制障碍，创造各种所有制经济平等发展的体制环境。

二、国企国资改革政策逐步落地

国企国资改革方面，2017年的进展主要是落实前期政策，推进国有企业内部改革，完善法人治理结构；确立管理资本为主，调整国资监管职能。

（一）推进企业内部改革，完善法人治理结构

经过多年改革，全国国有企业公司制改制面已达到 90% 以上，但仍有部分国有企业特别是部分中央企业集团层面尚未完成公司制改制。2017 年 4 月 24 日，国务院办公厅发布《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》，要求国有企业公司制改革于 2017 年年底前基本完成。包括健全以公司章程为核心的企业制度体系，依照法律法规和公司章程，严格规范履行出资人职责的机构、股东会、董事会、经理层、监事会、党组织和职工代表大会的权责，强化权利责任对等，保障有效履职，完善符合市场经济规律和我国国情的国有企业法人治理结构，进一步提升国有企业运行效率。7 月 18 日，国务院办公厅印发《中央企业公司制改制工作实施方案》，要求年底前按照《中华人民共和国全民所有制工业企业法》登记、国务院国资委监管的中央企业（不含中央金融、文化企业），全部改制为按照《中华人民共和国公司法》登记的有限责任公司或股份有限公司，加快形成有效制衡的公司法人治理结构和灵活高效的市场化经营机制。剥离国有企业办社会职能是其改革的重要内容。7 月 28 日，经国务院同意，国资委等部门联合提出《关于国有企业办教育医疗机构深化改革的指导意见》，要求教育机构分别按整合资源集中管理、鼓励多元主体办学、移交地方统筹管理、有序关闭撤销等方式推进改革；医疗机构按照鼓励移交地方管理、有序实施关闭撤销、积极开展资源整合、规范推进重组改制等方式进行。

（二）确立管理资本为主，调整国资监管职能

2017 年 4 月 27 日，国务院办公厅转发国资委《以管资本为主推进职能转变方案》，调整优化其监管职能。按照职权法定、规范行权要求，调整、精简、优化监管职能，将强化出资人监管与落实管党治党责任相结合、落实保值增值责任与搞活企业相结合，整合监管职能与优化机构设置相衔接。通过强化 3 项管资本

职能、精简 43 项监管事项、整合相关职能，加大简政放权力度，维护企业市场主体地位，健全企业法人治理结构。坚持权力和责任相统一、相匹配，层层建立权力和责任清单，确保企业接住管好精简的监管事项，体现国资监管要求，落实保值增值责任。为配合国企国资改革，3 月 13 日，财政部印发了《中央国有资本经营预算支出管理暂行办法》，共 9 章 44 条，涉及总则、支出范围、预算编制和批复、预算执行、转移支付、决算、绩效管理、监督检查等各个方面。同月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化国有企业和国有资本审计监督的若干意见》，强调落实宪法及审计法等法律法规，依法独立履行审计监督职责，围绕国有企业、国有资本、境外投资以及国有企业领导人员履行经济责任情况，着力发现国有企业和国有资本管理运营中存在的普遍性、倾向性、典型性问题，关注体制性障碍和制度性缺陷，防范国有资产流失。

（三）混合制改革循序推进，关键领域改革破题

近年来，国有企业混合所有制改革试点稳步推进，在国企国资布局、结构比例调整方面取得了部分进展、积累了一些经验。前两批 19 家试点企业中，涉及配售电、电力装备、高速铁路、铁路装备、航空物流、民航信息服务、基础电信、国防军工、重要商品、金融等重点领域，特别是军工领域相对较多，共有 7 家企业。这些企业都是本行业的代表性领军企业，至少具有“大”的典型性。其混合制试点模式，既包括民企入股国企、国企入股民企，也包括中央企业与地方国企混合、国企与外资混合、政府和社会资本合作（PPP）模式等。截至目前，超过三分之一的试点企业，已基本完成引入投资者、设立新公司、重构公司治理、建立内部激励机制等。通过混改试点，企业杠杆率降低，投资实力增强，经营状况改善。并且，第三批混合所有制改革试点已经确定，涉及 31 家中央和地方国有企业，有关部门正在指导试点企业制定实

施方案。可以说，国企国资改革的历史大幕，已经通过混合所有制等方式，在“重要领域”“关键环节”和“垄断行业”渐次拉开。

（四）推进国企国资改革，重在明确指向及限界

国企国资改革，已经走过了近 40 年的历程，但给社会的观感是，至今还在上“入门课”、练“基本功”。即使是企业微观层面的改革，似乎也认识反复、指向摇摆。事实上，人们关注和困惑的，除国企国资自身的改革之外，当然这也是重要的，但更重要的是，在社会范围内，国有企业如何通过改革，不仅激活自身潜力，而且以其适当的布局、结构、比例及其动态调整，促成各种所有制经济平等发展、社会主义基本经济制度逐步完善，走出一条被称为“世界性难题”的“公有制”与“市场经济”结合兼容的“中国道路”。

多少年来，“正统”资产阶级经济学和“正统”马克思主义经济学，可谓阵营对垒、冰火不容。但二者有一项“高度共识”，那就是“公有制”与“市场经济”之间互不兼容。问题的解决，前者诉诸生产资料“私有制”与“市场经济”的天然联姻、从根本上排除公有制，其当代形态如“华盛顿共识”。后者则是以生产资料“公有制”或“社会共同占有制”与“计划经济”相结合，彻底扫荡商品、货币、市场、交换等一切市场经济要素乃至其价值意义上的正当性。但“市场失灵”或经济危机的周期性爆发，将“正统”资产阶级经济学一次次地逼到墙角。而在现实的西方经济生活中，始终或多或少地存在“国有”“公有”经济成分以及“计划”。而“斯大林模式”的败北，则使得“正统”马克思主义经济学的底线面临严峻挑战。并且，即使在“斯大林模式”或计划经济中，也从来没有根除“商品”“货币”“交换”“私有”经济成分和“市场”。其所谓：资本主义有“计划”，社会主义也有“市场”。20 世纪早期兰格与米塞斯、哈耶克等人的著名论战，以及后来东欧著名改革理论家如布鲁斯、科尔奈等人的“理论探

索”和最终退却，都是在抽象层面争辩是“私有制”还是“公有制”与市场经济具有兼容性，以及“公有制”有否与“市场经济”成功结合的可能。从全球范围看，这些理论或争论，虽然有意识形态层面的“胜负”，但并未完全、事实上也不可能从社会实践上最终“胜出”。无论“正统”理论形态或“经典”著述如何，以及后来的“理论论战”“胜负”如何，东西方的现实经济生活表明，多种所有制经济相互融合的混合所有制经济有其客观必然性和规律决定性。只是因市场经济的历史起源和制度环境的不同而具有结构特征性以及结构优势性标准。

市场经济的内在矛盾，是效率与公平的矛盾。如若处理不当，则极有可能引起严重的经济波动、贫富分化、阶级对立甚至政权颠覆，这是我们在许多发展中国家已经看到并且还在发生的司空见惯的现象。因此，政府无论是运用行政手段直接进行市场规制，还是通过国有企业介入经济活动进行间接管制，其法理意义或根本价值依据，是要应对“市场失灵”和求得效率与公平之间的某种均衡，当然不排除其他政策目标。推进国企国资改革，无非是既要提高国有企业的市场效率，又要履行那些无论在国家治理理念还是在政府政策目标意义上都无法真正解脱的国有企业的“社会责任”。其“最佳状态”或许是，将这类“直接规制”“间接管制”和国有企业的“社会责任”，限定在应对“市场失灵”的必要范围之内，在“效率”与“公平”之间达到某种“边际均衡”。但在改革实践中，这种“最佳状态”未必总是能被人们认识清楚并认可、接受，形成“理论自觉”、制度理念，进而成之为改革目标和具体政策。国企国资改革中的“效率目标”与“社会责任”之间的内在矛盾与冲突，深层次地看，在社会范围内的基本经济制度中也是存在的。这种矛盾与冲突实际上是力图将“公有制”与“市场经济”结合起来的“世界性创新”的固有矛盾、冲突及困境。只有从制度安排上解决了这类矛盾和冲突，前无古人的高难度创新才有出路。任何模糊处理或缘木求鱼式的诉求，只能将

这场本来就极为艰难的制度创新，误导至传统主义的泥沼、迷途甚至归途。

在企业层面，一般竞争性、商业类企业，无论其资本结构如何、是国有资本还是非国有资本控股，不考虑重大灾难救助、战时经济环境等例外情况，其企业目标只能是通过技术进步、管理创新等，在公平竞争、优胜劣汰的市场环境中，依法合规地追求效率最大化，而不能简单地赋予其“社会责任”。在社会范围内，国有经济成分毕竟有应对市场失灵、保障普遍服务、维护公平竞争等非盈利目标或“社会责任”。这也是社会主义市场经济或基本经济制度中，保有国有经济成分的依据，也是限界所在。管制经济市场化过程中，因利益相关方的极力维护，国有经济成分会在较长的时间内超出其必要范围。但国企国资改革已经在主动收缩国有经济的范围和边界。其中的一些改革措施，如混合制企业、PPP模式、购买服务等，将过去通常由国有企业自然垄断、市场垄断甚至行政垄断的行业和领域，部分地推向市场，或利用市场机制提供更好、更有效率的商品供给和公共服务。期待它不会因为理念模糊、限界随意、目标摇摆而犹豫彷徨甚至误入迷途。随着市场深化、体制创新和经济发展，国有资本直接参与一般经济过程的必要性将会进一步降低，相应地收缩边界或“战略性调整”，集中力量应对“市场失灵”，履行“社会责任”，提高“抗风险能力”。更广义地看，在由市场决定的“经济效率”与政府需要的“社会责任”之间的“边际运动”中，国有经济动态地调整其经营范围和必要比例，以发挥“市场决定作用”基础上的“政府的更好作用”。国有经济的这种“自觉性”“自制力”及其“定力”，从根本上说，也是“公有制”与“市场经济”之间有机结合的“世界性创新”能否成立、带有“中国故事”性质的基本经济制度有否竞争优势或“制度自信”的关键所在。国企国资改革无论是结构调整、比例变化，还是边界限定和目标指向，都还颇有一些观念转变、政策优化、制度创新的空间。

三、农村改革开启若干前瞻性布局

供给侧结构性改革，是2017年农村改革的重点。包括深化产权制度改革、培育农村发展新动能、推进用地制度改革、创新农村基础设施建设投融资体制、培育新型农业经营主体、发展粮食产业经济和绿色农业、加快乡镇政府职能转变等。

（一）深化产权制度改革，释放农村发展潜力

2016年12月26日，《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》发布。提出的改革任务为：一是全面加强农村集体资产管理，包括开展资产清产核资、明确资产所有权、强化资产财务管理等。二是由点及面开展集体经营性资产产权制度改革，包括推进经营性资产股份合作制改革、确认农村集体经济组织成员身份、保障农民集体资产股份权利。三是因地制宜探索农村集体经济有效实现形式，包括发挥农村集体经济组织功能作用、维护农村集体经济组织合法权利、多种形式发展集体经济、引导农村产权规范流转和交易。

（二）推进供给侧结构性改革，培育农村发展新动能

经过数十年的体制改革，我国农业农村发展已进入新的历史阶段，农业的主要矛盾集中在供给侧和结构性方面。2016年12月31日，《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》发布。《意见》要求围绕农业增效、农民增收、农村增绿，加强科技创新引领，加快结构调整步伐，加大农村改革力度，提高农业综合效益和竞争力，推动社会主义新农村建设。具体任务为：一是优化产品产业结构，着力推进农业提质增效。包括统筹调整粮食经济作物和饲料种植结构、发展规模高效养殖业、做大做强优势特色产业、提升农产

品质量和食品安全水平、发展适度规模经营、建设现代农业产业园、创造良好农产品国际贸易环境。二是推行绿色生产方式，增强农业可持续发展能力。包括推进农业清洁生产、大规模实施农业节水工程、集中治理农业环境突出问题、加强重大生态工程建设。三是壮大新产业新业态，拓展农业产业链、价值链。包括发展乡村休闲旅游产业、推进农村电商发展、发展现代食品产业、培育宜居宜业特色村镇。四是强化科技创新驱动，引领现代农业加快发展。包括加强农业科技研发、强化农业科技推广、完善农业科技创新激励机制、提升农业科技园区建设水平、开发农村人力资源。五是补齐农业农村短板，夯实农村共享发展基础。包括持续加强农田基本建设、深入开展农村人居环境治理和美丽宜居乡村建设、提升农村基本公共服务水平、扎实推进脱贫攻坚。六是加大农村改革力度，激活农业农村内生发展动力。包括深化粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度改革、完善农业补贴制度、改革财政支农投入机制、加快农村金融创新、深化农村集体产权制度改革、探索建立农业农村发展用地保障机制、健全农业劳动力转移就业和农村创业创新体制、统筹推进农村各项改革。

（三）推进用地制度改革，兼顾耕地保护与建设需要

随着工业化、城镇化建设深入推进，我国耕地后备资源不断减少，实现耕地占补平衡、占优补优的难度日益加大。为兼顾耕地保护和建设用地需要，2017 年 1 月 9 日，《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》发布。其主要措施为：一是严格控制建设占用耕地，加强土地规划管控和用途管制，严格永久基本农田划定和保护，以节约集约用地缓解建设占用耕地压力。二是改进耕地占补平衡管理，落实耕地占补平衡责任，大力实施土地整治，落实补充耕地任务，规范实施省域内补充耕地指标调剂管理，探索补充耕地国家统筹，严格补充耕地检查验收。三是推进耕地质量提升和保护，大规模建设高标准农田，实施耕

地质量保护与提升行动，统筹推进耕地休养生息，加强耕地质量调查评价与监测。四是健全耕地保护补偿机制，加强对耕地保护责任主体的补偿激励，实行跨地区补充耕地的利益调节。

（四）创新投融资体制，支持农村基础设施建设

农村基础设施是农村经济社会发展的重要支撑，也是薄弱环节。为加快农村基础设施建设，2017 年 2 月 6 日，国务院办公厅《关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》发布。提出的改革任务为：一是构建多元化投融资新格局，健全投入长效机制。包括健全分级分类投入体制、完善财政投入稳定增长机制、创新政府投资支持方式、建立政府和社会资本合作机制、调动农民参与积极性、加大金融支持力度、强化国有企业社会责任、引导社会各界积极援建。二是完善建设管护机制，保障工程长期发挥效益。包括完善农村公路建设养护机制、加快农村供水设施产权制度改革、理顺农村污水垃圾处理管理体制、推进农村电力管理体制改革、鼓励农村电信设施建设向民间资本开放、改进项目管理和绩效评价方式。三是健全定价机制，激发投资动力和活力。包括合理确定农村供水价格、探索建立污水垃圾处理农户缴费制度、完善输配电价机制、推进农村地区宽带网络提速降费。

（五）构建政策支持体系，培育新型农业经营主体

加快培育新型农业经营主体，对于形成以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的现代农业经营体系意义重大。2017 年 5 月 31 日，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》发布，要求引导新型农业经营主体多元融合发展、多路径提升规模经营水平、多模式完善利益分享机制、多形式提高发展质量。相应地提出，加快建立健全支持新型农业经营主体发展政策体系，完善财政税收政策，加强基础设施建设，改善金融信贷服务，扩大保险支持

范围，鼓励拓展营销市场，支持人才培养引进。

（六）加快供给体系建设，发展粮食产业经济

近年来，我国粮食供给由总量不足转为结构性矛盾，库存高企、销售不畅、优质粮食供给不足、深加工转化滞后等问题突出。2017 年 9 月 1 日，国务院办公厅印发《关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见》。《意见》指出：一是要求培育壮大粮食产业主体，增强粮食企业发展活力，培育壮大粮食产业化龙头企业，支持多元主体协同发展。二是要求创新粮食产业发展方式，促进全产业链发展，推动产业集聚发展，发展粮食循环经济，发展新型业态，发挥品牌引领作用。三是要求加快粮食产业转型升级，增加绿色优质粮油产品供给，促进主食产业化，发展粮食精深加工与转化，统筹利用粮食仓储设施资源。四是要求强化粮食科技创新和人才支撑，加快推动粮食科技创新突破，加快科技成果转化推广，促进粮油机械制造自主创新，健全人才保障机制。五是夯实粮食产业发展基础，建设粮食产后服务体系，完善现代粮食物流体系，健全粮食质量安全保障体系。六是要求完善保障措施，加大财税扶持力度，健全金融保险支持政策，落实用地用电等优惠政策。3 月 31 日，国务院就建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区（“两区”）提出指导意见，要求用 3 年时间完成 10.58 亿亩“两区”地块的划定任务，用 5 年时间基本完成“两区”建设任务，形成布局合理、数量充足、设施完善、产能提升、管护到位、生产现代化的“两区”，使国家粮食安全的基础更加稳固。

（七）创新体制机制，发展绿色农业

2017 年 9 月 30 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》。《意见》指出：一是要求优化农业主体功能与空间布局，落实农业功能区制度，建

立农业生产力布局制度，完善农业资源环境管控制度，建立农业绿色循环低碳生产制度和贫困地区农业绿色开发机制。二是强化资源保护与节约利用，建立耕地轮作休耕制度，建立节约高效的农业用水制度，健全农业生物资源保护与利用体系。三是加强产地环境保护与治理，建立工业和城镇污染向农业转移防控机制，健全农业投入品减量使用制度，完善秸秆和畜禽粪污等资源化利用制度，完善废旧地膜和包装废弃物等回收处理制度。四是养护修复农业生态系统，构建田园生态系统，创新草原保护制度，健全水生生态保护修复制度，实行林业和湿地养护制度。五是健全创新驱动与约束激励机制，构建支撑农业绿色发展的科技创新体系，完善农业生态补贴制度，建立绿色农业标准体系，完善绿色农业法律法规体系，建立农业资源环境生态监测预警体系，健全农业人才培养机制。

（八）推进乡镇政府职能转变，提高公共服务能力

2017 年 2 月 20 日，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》发布，提出了三个方面的建设任务。一是强化乡镇政府服务功能。加强乡镇政府公共服务职能、扩大乡镇政府服务管理权限、推进乡镇行政执法改革、统筹乡镇站所管理体制改革。二是优化乡镇基本公共服务资源配置。推进城乡基本公共服务规划一体化、改进乡镇基本公共服务投入机制、完善乡镇财政管理体制。三是创新乡镇公共服务供给方式。建立公共服务多元供给机制、加大政府购买服务力度、提高公共服务信息化水平、健全公共服务需求表达和反馈机制。

（九）农村改革政策效能及前景预判

中国改革肇始于农村。循理而言，在市场经济体制培育与成长过程中，农村应当具备先发性优势。事实却是农业生产力虽然有很大提高，但农村发展滞后，城乡差距显著，“三农”问题突

出仍然亟待解决。尽管人们从产业特性、比较效益、市场弹性诸多方面做过分析，并且还是很有见地的，但对其制度原因而引致的长期困境和惯性趋势研究，往往浅尝辄止甚至游离回避或视而不见，政策层面则不免隔靴搔痒甚或南辕北辙。

传统社会的经济特性与制度特征，相对于强大的国家权力而言，国民产权往往是“软弱的产权”（week property right），极易受到侵蚀和损害。公有制条件下的“国有制”和“集体制”产权，由于产权代表的虚化和利益实现的间接化，加上“层次”上的差异和地位上的高低，“集体制”产权相对于“国有制”产权，往往虚弱不堪。不仅内部成员外化漠视，而且不断因“国家利益”“长远大局”需要而被动地进行利益输送，从“价格杠杆”到“征地制度”。人力产权早期由于体制束缚而造成就业拥挤、收入低下，后来则由于市场分割、户籍壁垒造成成本转嫁、城乡差距继续扩大。

改革开放以来，城乡利益关系调整取得了积极进展。从家庭联产承包责任制改革到“三权分置”改革、从普通农产品价格改革到重要农产品价格改革、从非农劳动力市场开放到城乡户籍制度改革等，展现了由易到难、由浅入深的改革场景。近年来“城乡要素平等交换、公共服务均衡配置”改革目标的提出，以及“三块地”的改革试验、推动农村转移人口城镇化政策的实施，在某种意义上开始触及问题的内核，尽管其间仍然有指向偏离之处。2017 年农村改革的若干前瞻性布局，一方面反映的是农村发展的现实与迫切需要；另一方面，一些改革也开始触动“三农”问题的核心和本质，如产权制度、用地制度、投融资体制、供给侧结构性改革以及转变乡镇政府职能等。

由于积重待返，面面俱到的农村改革或许是需要的。作为年度任务，涉及如此之多的领域也是近年少见的。对当前乃至今后一个时期的农村改革和“三农”问题的缓解，可以作积极作用的预期。但要从根本上推动农村变革，除已在推进的相关改革外，还应当以“市场的决定作用”和“政府的更好作用”，抓住“三农”

领域的突出矛盾和关键问题，取得改革的实质性突破。一是重点推进城乡要素平等交换改革。几年来的“三块地”改革试验，尤其是其中的城乡建设用地、农民宅基地同权同价、同等入市改革试验，终于在城乡土地要素市场的统一方面开始破题，但征地制度改革仍然是因循守旧、窠臼难脱。如能及时推动农村全要素的市场化、资本化，“三农”发展有可能是另外一种格局。二是健全农用地自由流动机制和跨市县乃至省区占补平衡机制，推动农地资源的优化配置和土地稀缺价值的有效实现，以及农业规模经营、新型经营主体较快发展或成长。三是创新城乡全要素互联互通、双向流动的体制机制，推动城市工商资本、金融资本、人力资本下乡、加快改造传统农业农村，乡村要素也会因城市化、资本化而获得创业创新条件和发展致富能力。四是加快推动城乡公共服务均等化，以此促成农村转移人口城镇化和城乡经济、人口和社会结构转型。

四、财税改革取得技术性进展

2017 年，财税改革集中在落实前期改革措施，年内没有重大政策出台实施，技术层面提出了一些具体管理办法。包括市政公共资源收入管理办法、矿产资源权益金改革、税收治理改革、PPP 信息平台管理办法等。

（一）推进矿产资源权益金改革，完善资源税费制度

为更好地发挥矿产对维护国家权益、调节资源收益、筹集财政收入的重要作用，推进生态文明领域国家治理体系和治理能力建设，2017 年 4 月 13 日，国务院印发《矿产资源权益金制度改革方案》，提出相关改革措施。一是在矿业权出让环节，将探矿权采矿权价款调整为矿业权出让收益。二是在矿业权占有环节，将探矿权采矿权使用费整合为矿业权占用费。三是在矿产开采环

节，组织实施资源税改革。四是在矿山环境治理恢复环节，将矿山环境治理恢复保证金调整为矿山环境治理恢复基金。提出了相关配套政策，要求将矿业权出让收益、矿业权占用费纳入一般公共预算管理；取消国有地勘单位探矿权采矿权价款转增国家资本金政策，营造公平竞争的市场环境；建立健全矿业权人信用约束机制等。此外，金融领域的增值税制也在继续完善之中。6 月 30 日，财政部、国家税务总局发布《关于资管产品增值税有关问题的通知》，规定资管产品管理人运营资管产品过程中发生的增值税应税行为，暂适用简易计税方法，按照 3% 的征收率缴纳增值税，自 2018 年 1 月 1 日起施行。

（二）推进税收治理改革，优化营商税收环境

健全税种税基，完善税收治理，深化税务系统“放管服”改革，对于营造稳定公平透明、可预期的营商环境具有重要意义。鉴于各类资管产品迅速发展，2017 年 6 月 30 日，财政部、国家税务总局下发《关于资管产品增值税有关问题的通知》。9 月 14 日，国家税务总局印发《关于进一步深化税务系统“放管服”改革优化税收环境的若干意见》，从深化简政放权、创新监管方式、优化纳税服务、改进税收执法、统筹升级信息系统 5 方面提出了 30 项改革措施。在税收征管方面，《意见》要求全面推行实名办税，通过首次办税一次性采集企业相关人员的真实身份等信息，纳入个人及企业信用管理；建立信用积分制度，实现对纳税人信用和风险状况的动态评价。在纳税服务方面，《意见》要求减少和优化税务行政审批，简化纳税人设立、迁移、注销手续，改进纳税人优惠备案和合同备案，精简涉税资料报送等，提出为新办企业提供“套餐式”服务，一次性办结多个涉税事项。《意见》特别明确，在国家税务总局层面编制办税事项“最多跑一次”清单，省局层面编制办税事项“全程网上办”清单。

（三）制定信息平台管理办法，促进 PPP 市场规范发展

为加强和规范政府和社会资本合作（PPP）项目信息公开，促进 PPP 项目各参与方诚实守信、严格履约，保障公众知情权，推动 PPP 市场公平竞争、规范发展，2017 年 1 月 23 日，财政部制定了《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》。《暂行办法》共 5 章 21 条，涉及总则、信息公开的内容和方式以及监督管理等方面，于 2017 年 3 月 1 日起施行。

（四）推进财税体制改革，应有全局性、前瞻性视野

2017 年的财税改革，不仅措施相对较少，而且几乎完全局限于技术层面的修修补补，当然这也是十分必要的。经过数十年的改革开放和经济发展，我国财税环境已经发生深刻变化，应当根据经济社会变革的重大现实及发展趋势，对财税体制进行全面审视，提出全局性、前瞻性改革方案。

我国现行的财税体制，是 20 世纪 90 年代适应社会主义市场经济初创需要，经由体制转轨过程中各方利益博弈与妥协，在计划经济时代留下来的行政乃至财税层级架构的基础上建立起来的。按照中共十九大关于新时代社会主要矛盾的重大判断和解决“不平衡不充分”突出问题的大政方针，财税改革应当集中力量重点解决，但不限于以下几个方面的体制创新问题。

首先，以财政层级和事权责任协调统一、财税关系简明单纯为指向，真正促成中央和地方以及地方政府的财权事权关系的平衡。此前出台的相关政策，在厘清中央和地方及地方政府的财力事权关系上，应当说付出了一定努力，但涉及达成改革目标的体制前提甚至技术基础，都有避重就轻、弃难行易之嫌。实行分税制财政体制的市场经济国家，通常采用三级行政架构及相应的财税层级，其间的理由不言而喻。我国在计划体制影响深刻的行政层级重叠、部门职能交叉的基础上移植分税制，实施过程中困境是有目共睹的。财政部门通过“省直管县”“乡财县管”等推进

艰难、于法无据的迂回试验，来尽可能地促成体制性适应，也留下了诸多矛盾。尽管在政治决策层面早已做出构建中央、省、市（县）三级基本财政层级的决定，但由于行政体制改革滞后，三级基本财政层级的形成仍然若明若暗。受政府部门设置及传统职能所限，财政一般转移支付与专项转移支付的关系难以理顺、长期博弈，影响了财税政策效率。新一轮财税改革，完全有必要以此为突破点，推动财税体制进而行政体制的扁平化、科学化改革。

其次，必须预判税源结构变化、税收调节政策的趋势性效应，及时规避财税政策的负面影响，尤其是避免产生新的不平衡问题。近些年来，曾经支持国家税收较长时间高速增长的传统产业税收压力较大、税源增速下降，信息技术、商务服务和居民消费等新型产业虽然税源相对稳定，但需要轻税减费、扶持成长。面对国际社会减税压力，如何利用财税工具推动传统产业转型升级和新型产业加快发展，也是当下财税改革的重要内容。另外，必须正视地区发展差异所导致的地方财力的严重分化，近几年的税制改革，虽然有利于服务业发展和经济结构优化，但总体上也有利于发达地区。新增税收主要集中在东部沿海省份，尤其是其中的少数优势城市，其他部分地区财政可持续性受到严峻挑战。随着经济结构深度调整，税收结构中直接税比重将逐步提高。在收入水平和财富积累较高的东部地区与结构调整缓慢、居民收入及财富积累较低的其他地区之间，政府财力、居民福利和经济发展潜力的差距会进一步拉大，出现逆向调节的马太效应。对这种结构性的不平衡趋势，要从中央和地方税收分享体制、转移支付体制等方面预研预判、预作应对。至少目前应当对当初照顾发达地区既得利益、目前已占比很小的基数分税，尽快改为零基分税。分税因数以及相应的财政转移支付方式也应当与时俱进，真实地反映经由几十年发展，已经发生深刻变化的经济、社会、地区、产业、生态以及中央和地方、地方与地方之间的关系。在此基础上，推动财税体制、事财权关系以及运行机理等的规范化、法治化，纾

缓不同地区之间的财力差异以及人们对现行财税体制的客观性乃至法理性的疑虑。

最后，适应经济发展阶段和社会结构变动，以宽政裕民、平等共享为取向，积极而又审慎地推动居民收入及社会财富调节类财税改革。经过长期发展，我国已进入中高收入、正向高收入阶段迈进，居民收入结构和财富积累也发生了深刻分化，通过税收工具进行适当的调节已是社会共识。并且，税制体系中，流转税、所得税、行为税已成框架，只有财产税尚在预案、若明若暗之中。相关税收改革难以出台，有技术性难点，但也有取向不明以致决策无所适从。鉴于从业条件、赡养负担等差异，现行的个人所得税制既无效率又不公平，应当尽快过渡到综合与分类相结合的个人所得税制，并适当提高税基、降低税率、简化累进层级。房产税改革决策难定，无非是纠结于产权性质、免税面积、纳税价格、税率水平以及居民负税能力等。其实，可以考虑，按照产权性质，将地产税与房产税区分开来，大产权房在一定时限（如 70 年）内只征房产税，以免征地产税方式抵扣购房者已经一次性缴纳的土地出让金；小产权房既征房产税也征地产税（相当于大产权房的土地出让金分期如 70 年摊付）；农民宅基地上的自住房不征地产税，也可以暂不征房产税。关于免税面积，应当考虑到我国居民的房产情结、全面小康社会居住期待、城乡居民住房差距等因素，适当予以扩大，而不是简单地以现有或此前某个时点的城镇居民平均住房面积为免税基数。至于纳税价格、税率水平等，应当从低从轻，使人民大众轻税安居。另对因收入及财产税开征而造成的地区间财力差距及发展条件的负面影响，也应当早做预案、有效应对。

五、金融改革聚焦于风险防范

近两年，金融改革没有出台重大政策和措施，2017 年侧重于金融风险防范。具体改革包括完善制造业金融服务、规范区域性股权市场发展和证券期货投资、融资担保等金融活动，以及完善监管体制机制等。

（一）完善金融服务，支持制造业发展

为加强和改进对制造强国建设的金融支持和服务，也防止近些年来金融的脱实向虚问题，2017 年 3 月 29 日，“一行三会”（中国人民银行、中国银行监督管理委员会、中国证券监督管理委员会和中国保险监督管理委员会）和工信部联合发布《关于金融支持制造强国建设的指导意见》。一是要求重视和改进对制造强国建设的金融支持和服务。加强对制造业科技创新、转型升级和科技型中小制造企业的金融支持，改进和完善制造业重点领域和关键任务的金融服务。二是发展和完善支持制造强国建设的多元化金融组织体系。发挥各类银行机构的差异化优势，形成金融服务协同效应；完善银行机构组织架构，提升金融服务专业化水平；规范发展制造业企业集团财务公司，加快制造业领域融资租赁业务发展。三是创新发展符合制造业特点的信贷管理体制和金融产品体系。优化信贷管理体制，大力发展产业链金融产品和服务，推动投贷联动金融服务模式创新，完善制造业兼并重组的融资服务。四是大力发展多层次资本市场，加强对制造强国建设的资金支持。充分发挥股权融资作用，促进创业投资持续健康发展，支持制造业企业发行债券融资，支持制造业领域资产证券化。五是发挥保险市场作用，积极开发促进制造业发展的保险产品，扩大保险资金对制造业领域投资，助推制造业转型升级。六是拓宽制造业“走出去”的融资渠道。完善相关金融支持政策，积极支持制造业企业“走出去”。

（二）规范区域性股权市场发展，推动多层次资本市场建设

规范发展区域性股权市场，对完善多层次资本市场体系、促进社会创业创新、降低企业杠杆率等具有重要意义。2017 年 1 月 20 日，国务院办公厅发布《关于规范发展区域性股权市场的通知》，原则规定区域性股权市场主要是服务于所在省级行政区域内中小微企业的私募股权市场，是地方政府扶持中小微企业政策措施的综合运用平台。要求处理好监管与发展的关系，积极稳妥推进区域性股权市场规范发展。区域性股权市场由所在地省级人民政府按规定实施监管，并承担相应的风险处置责任。区域性股权市场运营机构对市场参与者进行自律管理，保障市场规范稳定运行。区域性股权市场的各项活动，须遵守法律法规和证监会制定的业务及监管规则，实行合格投资者制度，其信息系统须符合有关法律法规和证监会制定的信息技术管理规范。区域性股权市场不得为所在省级行政区域外的企业私募证券或股权的融资、转让提供服务。为规范其市场监管，5 月 3 日，中国证监会发布《区域性股权市场监督管理试行办法》，自 2017 年 7 月 1 日起施行。内容共 7 章 53 条，包括总则、证券发行与转让、账户管理与登记结算、中介服务、市场自律、监督管理、附则等。针对新三板市场定价机制不公、流动性欠缺、创新层公司质量参差不齐、监管难度大等问题，经中国证监会批准，有关方面于 2017 年 12 月 22 日发布、即将付诸实施《全国中小企业股份转让系统挂牌公司分层管理办法》《全国中小企业股份转让系统股票转让细则》《全国中小企业股份转让系统挂牌公司信息披露细则》，从交易制度、分层机制、信息披露等方面推出相关办法措施。

（三）健全金融监管法规，规范证券期货投资、融资担保等金融活动

为规范证券期货投资者适当性管理，维护投资者合法权益，2016 年 12 月 12 日，中国证监会发布《证券期货投资者适当性管

理办法》，共 43 条，自 2017 年 7 月 1 日起施行。旨在构建依据多维度指标对投资者分类的体系，统一投资者分类标准和管理要求；明确产品分级的底线要求和职责分工，建立层层把关、严控风险的产品分级机制；规定经营机构在适当性管理全过程的义务，全面从严规范相关行为；突出对于普通投资者的特别保护，向投资者提供有针对性的产品及差别化服务；制定与义务规定一一对应的监管措施与行政法则，强化监管职责与法律责任。为支持普惠金融发展，规范融资担保公司的行为，2017 年 8 月 2 日，国务院公布《融资担保公司监督管理条例》，共 6 章 49 条。内容涉及总则，融资担保公司设立、变更和终止，经营规则，监督管理，法律责任等方面，自当年 10 月 1 日起施行。

（四）贯彻审慎监管原则，出台政策性银行监管办法

针对政策性银行监管缺乏专项政策、监管分工不明确、规定不完善、易于发生道德风险以及体制方面的问题，2017 年 11 月 15 日，银监会发布《国家开发银行监督管理办法》《中国进出口银行监督管理办法》《中国农业发展银行监督管理办法》。三个《办法》要求从资本约束机制、内控机制，以及完善公司治理等方面加强对政策性银行的监管。《办法》的主要内容包括市场定位、公司治理、风险管理、内部控制、资本管理、激励约束、监督管理等九个方面。概括起来是“一个定位，四项机制，一个强化”。即明确坚守开发性、政策性金融定位，建立健全资本约束机制、公司治理机制、内部控制机制、激励约束机制，强化依法监管。根据三家银行职能定位、经营管理不同特点，在相关的章节、内容上，还制定了一些个性化的监管要求。

（五）加强监管薄弱环节，强化反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管

反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制是现代金融监管

体系建设的重要内容，是参与全球治理、扩大金融业双向开放的重要手段。2017年8月29日，国务院办公厅发布《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》。一是要求健全工作机制。加强统筹协调，完善组织机制；研究设计洗钱和恐怖融资风险评估体系，建立反洗钱和反恐怖融资战略机制；强化线索移送和案件协查，优化打击犯罪合作机制；加强监管协调，健全监管合作机制；依法使用政务数据，健全数据信息共享机制；优化监管资源配置，完善监管资源保障机制。二是要求完善法律制度。推动研究完善相关刑事立法，修改惩治洗钱犯罪和恐怖融资犯罪相关规定；明确执行联合国安理会反恐怖融资相关决议的程序；加强特定非金融机构风险监测，探索建立特定非金融机构反洗钱和反恐怖融资监管制度；加强监管政策配套，健全风险防控制度。三是要求健全预防措施。建立健全防控风险为本的监管机制，引导反洗钱义务机构有效化解风险；强化法人监管措施，提升监管工作效率；健全监测分析体系，提升监测分析水平；鼓励创新和坚守底线并重，妥善应对伴随新业务和新业态出现的风险；完善跨境异常资金监控机制，预防打击跨境金融犯罪活动；建立健全培训教育机制，培养建设专业人才队伍。四是要求严惩违法犯罪活动。有效整合稽查资源，严厉打击涉税违法犯罪；建立打击关税违法犯罪活动合作机制；加大反洗钱调查工作力度，建立健全洗钱类型分析工作机制。五是深化国际合作。做好反洗钱和反恐怖融资互评估，树立良好国际形象；深化反洗钱国际合作，促进我国总体战略部署顺利实施；深化反逃税国际合作，维护我国税收权益。

（六）金融审慎监管重点，在于解决结构性矛盾和防范系统性风险

2017年的金融体制改革，有促进制造业发展、健全资本市场等方面的内容，但重点在于防范金融风险。中共十九大报告也明

确要求健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线。

其实，自 2015 年以来，我国金融风险暴露已经十分充分。当时在证券市场上，由于电子信息交易系统的引入，各类机构投资者包括目前尚属严格控制范围内的境外个人投资者通过交易技术“创新”，以伞形信托、场内外融（配）资及其杠杆机制等，顺利地绕过监管屏障，“合法”地涌入股市、助长投机，轻易地击穿了证监部门的监管底线。应急性融（配）资清理必然造成市场上的强行平仓、逃市踩踏、泡沫破裂。有关方面不得不在股价高点入场救市，并承担规则、秩序、信用、财富、信心等多处损失，而主板市场长期存在的供求机制的重大失误及失衡至今也未见纠正。并且，早在证监部门的监管底线被击穿之前，银监部门的监管底线就已经被击穿。按照分业经营、分业监管要求，信贷银行及其类似机构是不可以兼营投行业务的，金融综合经营尚属于个别地区的先行试验。但在实际金融活动中，不仅早有通过类似于“特许”性质的内部分业方式、获得综合经营权限的若干“治外主体”从事金融投资业务，而且现有商业银行在逐利本能以及前者示范的背景下，“上有政策、下有对策”，纷纷通过经营理财产品等形式，绕过监管规则，间接地从事非信贷投资业务，在获得稳定佣金收入的同时，毫无遗漏地将其风险转嫁到未必全部知情的理财产品投资者尤其是个人购买者身上。当股市景气受到鼓励时，包括银行信贷资金在内的各类社会资金，便通过错综复杂的理财渠道以及证券机构“丰富”的信托工具，间接地、其实类似于直接地涌入股市，为其提供源源不断的流动性支持。此后股市下行时的平仓加速、踩踏逃市，不仅是直接配资机构，而且也是商业银行的股权信贷资产保全所必需的，这种金融链条至今也未见彻底切割。此外，央行的货币政策底线也极其脆弱，甚至岌岌可危。某家著名的互联网企业早在 2013 年就通过第三方支付平台迅速积累起巨额货币资本并用来发展其关联基金，使后者几乎在一夜之间成长为超过 7000 亿元的全球第二大货币基金。这笔巨额的货币

资本，相对于当时央行每次调控货币市场时的几十亿元、几百亿元的公开市场操作来说，力量是何其悬殊。前者进入市场的影响力、冲击力无疑是巨大的。当央行规制第三方支付平台时，不明就里的普通百姓甚至一些专家学者，或基于自己的蝇头小利，或对其深层影响不甚明了，几乎众口一词予以责难。中国的货币市场管理肯定还有诸多需要完善之处，但央行基于市场现状进行的预防性、筑底性规制应对，有其监管制度建设意义。

金融监管改革创新滞后，分业监管盲点甚多，理财投资野蛮成长，资本收益微薄甚至空转，流动性也脱实向虚，风险暴露惊人。据有关统计，截至 2016 年末，银行表内、表外理财产品资金余额分别为 5.9 万亿元、23.1 万亿元；信托公司受托管理的资金信托余额为 17.5 万亿元；公募基金、私募基金、证券公司资管计划、基金及其子公司资管计划的规模分别为 9.2 万亿元、10.2 万亿元、17.6 万亿元、16.9 万亿元；保险资管计划余额为 1.7 万亿元。各类资产管理余额已经超过 GDP 总量，达到 100 万亿元之巨。由于分业监管，同类资管业务的监管规则和标准不一致，存在部分业务发展不规范、监管套利、产品多层嵌套、刚性兑付、规避金融监管和宏观调控等问题，致使监管部门应接不暇，纷纷且分别出台应急措施。如《证券期货经营机构落实资产管理业务“八条底线”禁止行为细则》（2016 年 6 月）、《证券期货经营机构私募资产管理业务运作管理暂行规定》（2016 年 7 月）、《中国保监会关于清理规范保险资产管理公司通道类业务有关事项的通知》（2016 年 6 月）等，但仍然不足以抵御风险。2017 年 11 月，“一行三会”等又联合发布《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》，旨在堵塞监管漏洞，防范扑面而来的金融风险。何时出台及效果如何尚待观察。此外，有些公共领域投资风险也过于集中或有集中趋势，如社会保险基金委托投资等。截至 2017 年底，全国已有九个省与社保基金理事会签订委托投资合同，金额达 4300 亿元；西藏、甘肃、浙江、江苏等省区也有意向委托投

资运营，估计可增加投资资金 1500 亿元左右。

除防范金融风险外，金融领域还有一些积累多年的结构性矛盾需要解决。我国资本市场结构的“倒三角”问题由来已久，近年来虽然有所变化，但由于应对失据，产生了似是而非的结果。与主板市场 IPO 审批制不同，新三板市场企业上市挂牌相对开放，截至 2017 年 12 月上旬，新三板挂牌公司总数已达 11636 家。这似乎是一个符合市场规则的选择。但是，新三板市场“生不逢时”。在经济下行压力加大、实体经济基本面不振、传统产业产能过剩衰退明显、挂牌企业“圈钱”期待过高的背景下，“疾风暴雨”般地增加供给，而需求侧的准入门槛相对较高（资金门槛为 500 万元），一时间市场当然难以消化。而为了应对市场流动性不佳，监管层对挂牌企业进行了所谓“创新层”和“基础层”的人为分层。但新三板市场活跃与否，除与上市企业的自身品质、资本潜质有关外，还与股票供求是否匹配、定价机制是否合理等发行制度问题密切相关。果不其然，新三板市场中的定价机制不公、流动性欠缺、创新层公司质量参差不齐、监管难度大等问题迅速暴露出来。有关方面虽然出台了所谓“三箭齐发”的相关办法或细则，但未必能对症下药。因为不同于交易所市场，新三板的投资者以机构投资者和高净值群体为主，即便引入了竞价交易，也是有条件的竞价交易，并非连续的集合竞价，短期内只会让创新层企业的交易相对活跃，而市场决定价格的作用有限。创新层的维持条件虽然调整以基本财务要求合法合规性为主，但挂牌公司多为中小微企业，业绩波动是经营中的正常现象，以财务指标为主的创新层维持条件，容易导致公司“大进大出”、频繁升降层，由此伴随的交易方式变化，既存在操作风险，也容易导致市场不稳定。在信息披露制度方面，对创新层公司增加了季度报告、业绩快报和业绩预告等披露要求，在执行审计准则等方面从严要求，并初步实现分行业信息披露，而基础层公司信息披露要求基本保持不变。这种差异化制度安排，虽然有给予创新层更优质的制度环境，

同时也要求其履行更多义务、受到更严格的监管，但也会造成不同层的挂牌企业在市场公信力和流动能力方面的更大差异，基础层企业或许更是雪上加霜。

此外，更关键的是，新三板市场的分层管理办法，本身就有创新次序倒置、体制本末错位之嫌。当初因为市场不够活跃，便人为地区分企业品质优劣高低，试图通过确认部分优质企业以提高市场流动性，引导需求、激活市场，其初衷或许是好的。但同时也可以预料，新三板市场的供求机制缺陷和人为主观分层，未必会给创新层企业带来人们所期待的市场流动性活跃，但使相当一部分所谓基础层企业陷于无从交易的僵死状态则是必然的。市场运营监管层不集中精力解决发行制度缺陷、市场监管错位等重大问题，而在分层管理的技术层面以差异化制度安排“精耕细作”，必将使市场运营更为复杂、监管难度更大。在需求层面，那些本来应该更多地在交易所市场之外的多层次资本市场上有所作为的大量散户，却被屏蔽在新三板市场之外。可以说，新三板市场投资准入的“门槛制”从需求侧限制需求、单边开放供给，与交易所市场的 IPO“审批制”从供给侧限制供给、单边开放需求，在扭曲资本市场供求关系上，二者简直有“异曲同工之妙”。差别仅仅在于，主板市场的“严供给、宽需求”偶尔地创造“繁荣”，新三板市场的“宽供给、严需求”长期地制造“萧条”。资本市场舍本求末的规则创新和监管修补，包括新三板市场的某些“新规”，根本解决不了资本市场的重大制度硬伤。我国资本市场的供求严重失衡、结构人为扭曲、资源长期错配、直接融资受限、企业融资艰难等，已经让社会付出了不菲的学费。相关改革或许真的不需要什么艰深的专业知识或高超的“创新能力”，更多的是需要简单地遵循资本市场规律，建立健全供求规则一致、市场结构均衡、准入退出便利等基础性体制机制。

资产证券化是当前金融深化、结构调整的重要领域。但在资产证券化过程中，必须先后次序得当、结构配置合理，坚持实体

经济的证券化优先于虚拟经济的证券化，基础产品的证券化优先于衍生产品的证券化，股权基础市场的培育优先于二级交易市场的发展。而实际情况是，除历史上在利率汇率政府管制、金融资本市场缺失背景下，以人为估价方式引进“战略投资”、付出巨额“学费”外，当前金融结构性错位也十分突出。一是现有 A 股市值中，金融板块占比过大，金融资产证券化的程度或比重远远超过实体经济。二是公开市场的发展次序、速度、比重、政策，明显优势于场外市场等区域性、基础性股权市场。三是金融领域准入“近水楼台”、杠杆“自我强化”“自娱自乐”，资产证券化捷足先登，在实体资本证券化程度极低的情况下，银行信贷资产、银行间债券市场信贷资产、基金公司资产、保险项目资产等证券化已率先启动，抢占先机。四是金融机构占用信贷资源过多，金融投资理财类产品过多过滥，杠杆率绝不低于实体经济，同样存在产能过剩和结构失衡隐患。长此下去，资产证券化过程中将不可避免地会陷入“脱实向虚”的泥沼，甚至诱发系统性金融风险。

此外，随着我国经济开放度提高，经济全球化日益深化，以及人民币“入篮”完成，资本账户及证券市场开放、人民币国际化进程将不可逆转。我国的金融体系，不仅有来自内部的风险挑战，而且来自国际金融市场的正常冲击和某些势力的恶意狙击，都会比过去更为经常。维持金融和经济稳定，已成为我国经济的一体两面。是币值稳定优先还是经济增长优先，会时常成为货币政策与宏观抉择的两难选择。中共十九大报告提出，“健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架”。“各自捺住即成名”，需求政策能否在“双支柱”之间求得审慎平衡而不顾此失彼，将是对我国宏观管理能力和金融监管能力的全新乃至长期考验。

六、垄断领域改革开始破题

2017 年，在具有垄断业务或环节的石油天然气领域、国防科技工业、垄断行业价格改革方面，做出了一些具有破题性质的努力。

（一）改革石油天然气体制，激活企业发展潜力

深化石油天然气体制改革，有利于释放竞争性环节市场活力和骨干油气企业活力，提升油气资源保障能力和风险防范能力。5 月 21 日，中共中央、国务院印发《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》，部署了八个方面的重点改革任务。一是完善并有序放开油气勘查开采体制，提升资源接续保障能力；二是完善油气进出口管理体制，提升国际国内资源利用能力和市场风险防范能力；三是改革油气管网运营机制，提升集约输送和公平服务能力；四是深化下游竞争性环节改革，提升优质油气产品生产供应能力；五是改革油气产品定价机制，有效释放竞争性环节市场活力；六是深化国有油气企业改革，充分释放骨干油气企业活力；七是完善油气储备体系，提升油气战略安全保障供应能力；八是建立健全油气安全环保体系，提升全产业链安全清洁运营能力。

（二）推进国防科技工业改革，促进军民融合深度发展

2017 年 11 月 23 日，国务院办公厅印发《关于推动国防科技工业军民融合深度发展的意见》，提出了相关政策措施。主要包括：一是继续扩大军工开放，推动军品科研生产能力结构调整，扩大军工单位外部协作，积极引入社会资本参与军工企业股份制改造；二是加强军民资源共享和协同创新，推动科技创新基地和设备设施等资源双向开放共享，加强军工重大试验设施统筹使用，推动技术基础资源军民共享；三是促进军民技术相互支撑、有效转化，推动完善国防科技工业科技成果管理制度，加大军用技术推广支持力度；四是支持太空、网络空间、海洋等重点领域建设；五是

推动军工服务国民经济发展，发展典型军民融合产业，培育发展军工高技术产业增长点，以军工能力自主化带动相关产业发展；六是推进武器装备动员和核应急安全建设，强化武器装备动员工作；七是完善军民融合发展法规政策体系。

（三）加强特殊价格监管，推动垄断行业改革

垄断行业通常因存在资源稀缺性、经济规模性，而由一个或少数企业经营，包括网络型自然垄断环节和重要公用事业、公益性服务行业。主要包括输配电、天然气管道运输、铁路运输等基础性行业以及居民供水供气供热等公用事业，其产品和服务价格无法通过市场竞争形成。根据国际惯例，需要政府对这些行业的价格进行有效监管。为建立健全垄断行业科学定价方式，2017 年 8 月 23 日，国家发改委发布《关于进一步加强垄断行业价格监管的意见》，要求按照“准确核定成本、科学确定利润、严格进行监管”的总体思路，以成本监审为基础，以科学定价机制为支柱，建立健全以“准许成本 + 合理收益”为核心的约束与激励相结合的垄断行业定价制度。其重点任务包括严格成本监审、健全定价机制、规范定价程序、推进信息公开、强化定价执行等。近期重点工作是围绕电力、天然气、铁路客运、居民供水供气供热等重点领域，加快建立健全成本监审办法和价格形成机制，从细从严开展成本监审和定价工作，规范垄断行业收费，降低企业成本，提高企业效率。具体包括输配电价格、天然气管道运输价格、铁路普通旅客列车运输价格、居民供水供气供热价格、垄断行业经营服务性收费等项改革。

（四）网络业务类企业改革，必须继续破题创新

在具有垄断环节的重要领域，2017 年推动了一些破题性也是关键性改革，体现了技术规律与市场规律的统一。但在盘桓多年、积重待返的网络经济领域，真正体现市场决定作用与政府更好作

用的新型网络体制建设，依然是艰巨而又长远的改革任务。

网络类自然垄断领域，主要包括路网、线网、管网、频谱、信息网以及水利渠网等，具体说来，如输配售电网、高速公路网、铁路路网、基础电信网、广播电视网、移动通信频谱、互联网等。由于历史的原因，这些行业因部分环节的垄断性质而将许多关联产业、企业结合在一起，形成纵向、横向高度一体化的“巨无霸”国有企业。这类企业是混合所有制改革的重点难点所在，但也并非没有条件。其关键点在于：一是彻底将其竞争性业务与垄断业务分开，将前者推向市场、开放竞争；二是对自然垄断性质的网络系统，既保持网络的一体化，又坚持规模的适度化而防止其“巨无霸”倾向；三是兼顾技术经济规律和市场经济规律，在网络一体化基础上着力推进产权多元化；四是改革自然垄断环节的营利模式，以“必要成本 + 合理利润”的价格形成方式稳定投资及市场预期，为全行业、全社会提供平等竞争、公平共享的参与机会和服务平台。

自然垄断业务或环节与竞争性领域的分立，不仅可以大大缩小政府管制范围、提高其监管效率，而且对具有自然垄断性质的企业本身，也是难得的政策利好和发展机遇。众所周知，一方面铁路行业债台高筑，电网改造捉襟见肘，资源勘探朝不保夕，另一方面民间资本投资无门、产能过剩、恶性竞争甚至争相外流，正是现行企业制度和体制模式阻碍了国内资本供给与需求的有效结合，资源错配损失巨大。相反，通过自然垄断业务的分立式改革和商业、营利模式创新，以及民间资本进入，其资本来源可以说源源不断，其发展潜力也会不可限量。

但是，值得关注的是，在这些领域，已经或正在出现与改革趋势相背而行的所谓“改制”行为。如部分电网企业将本来有利于网络规模适度化、输配电体制优化的市县以下的配售电网子公司，加快“改制”为或纳入具有纵向一体化性质的分公司，进而扩张电力网络的垄断范围、规模和程度。部分管网业务，本来具

有行业公共品性质，但由于历史原因长期从属于某家或几家企业。在互联网领域，由于政府公共服务与市场竞争领域界限不清，部分先占企业几网独大甚至一网独霸，向社会普遍寻租。延宕多年的电信网、互联网和广播电视网的“三网融合”改革，甚至连技术瓶颈都已突破，剩下的唯一难点是具有行政垄断性质的集成播控权的改革及监管体制创新。诸如此类问题，既表明改革的艰难性与复杂性，也表明改革的紧迫性和必要性。

七、民生社会改革处于徘徊迂回状态

2017 年，民生社会体制改革，主要集中于教育、医疗卫生和养老保险等项制度的修补。在投资体制改革方面，表现出了一些新的政策意向。

（一）回应民生关切，改革医疗卫生体制

药品生产流通及使用秩序混乱已为社会普遍关注。2017 年 1 月 24 日，国务院办公厅印发了《关于进一步改革完善药品生产流通使用政策的若干意见》。一是要求提高药品质量疗效，促进医药产业结构调整。包括严格药品上市审评审批，加快推进已上市仿制药质量和疗效一致性评价，有序推进药品上市许可持有人制度试点，加强药品生产质量安全监管，加大医药产业结构调整力度，保障药品有效供应。二是整顿药品流通秩序，推进药品流通体制改革。包括推动药品流通企业转型升级、推行药品购销“两票制”、完善药品采购机制、加强药品购销合同管理、整治药品流通领域突出问题、强化价格信息监测、推进“互联网 + 药品流通”。三是规范医疗和用药行为，调整利益驱动机制。包括促进合理用药、破除以药补医机制、强化医疗保险规范行为和控制费用的作用、积极发挥药师作用。

现代医院管理制度是基本医疗卫生制度的重要组成部分。2017 年 7 月 14 日，国务院办公厅发布《关于建立现代医院管理制度的指导意见》。一是要求完善医院管理制度。包括制定医院章程，健全医院决策机制、民主管理制度、医疗质量安全管理制度、人力资源管理制度、财务资产管理制度、绩效考核制度、人才培养培训管理制度、科研管理制度、后勤管理制度、信息管理制度等，加强医院文化建设，全面开展便民惠民服务。二是建立健全医院治理体系。包括明确政府对公立医院的举办职能和监管职能，落实公立医院经营管理自主权，加强社会监督和行业自律。三是加强医院党的建设，包括充分发挥公立医院党委的领导核心作用，加强公立医院基层党建工作和社会办医院党组织建设。

医疗保险分工过细、支付方式落后影响保险能力和服务质量。2017 年 1 月 19 日，国务院办公厅印发《生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案》。要求按照保留险种、保障待遇、统一管理、降低成本的总体思路，通过先行试点探索适应我国经济发展水平、优化保险管理资源、强化基金共济能力，促进两项保险合并实施的制度体系和运行机制。6 月底前启动试点，试点期限为一年左右。6 月 20 日，国务院办公厅发布《关于进一步深化基本医疗保险支付方式改革的指导意见》，要求实行多元复合式医疗保险支付方式，重点推行按病种付费，开展按疾病诊断相关分组付费试点，完善按人头付费、按床日付费等支付方式，强化医疗保险对医疗行为的监管。

鼓励社会力量提供医疗服务，是深化医疗体制改革、提升全民健康素质、繁荣壮大健康产业的重要举措。2017 年 5 月 16 日，国务院办公厅发布《关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见》。具体政策为：一是拓展多层次多样化服务，鼓励发展全科医疗服务，加快发展专业化服务，全面发展中医药服务，有序发展前沿医疗服务，积极发展个性化就医服务，推动发展多业态融合服务，探索发展特色健康服务产业集聚区。二是扩大市

场开放，放宽市场准入，简化优化审批服务，促进投资与合作，提升对外开放水平。三是强化政策支持，加强人力资源保障，落实完善保险支持政策，推进医药新技术新产品应用，加强财税和投融资支持，合理加强用地保障。四是严格行业监管和行业自律，完善管理制度和标准，加强全行业监管，提高诚信经营水平。

（二）立足制度建设，深化教育综合改革

2017 年 9 月 24 日，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化教育体制机制改革的意见》发布实施。要求全面深化教育综合改革，系统推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，使各级各类教育更加符合教育规律和人才成长规律、更能促进人的全面发展，着力培养德智体美全面发展的社会主义建设者。12 月 4 日，教育部印发《义务教育学校管理标准》，适用于全国所有义务教育学校。《标准》在保障学生平等权益、促进学生全面发展、引领教师专业进步、提升教育教学水平、营造和谐美丽环境、建设现代学校制度六个方面，明确了学校的主要管理职责。

（三）发展社会养老事业，构建多层次保障体系

2017 年 6 月 29 日，国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》，对发展商业养老保险提出了任务要求。一是创新商业养老保险产品和服务。包括丰富商业养老保险产品供给，为个人和家庭提供个性化、差异化养老保障；推动商业保险机构提供企业（职业）年金计划等产品和服务；鼓励商业保险机构充分发挥行业优势，提供商业服务和支持。二是促进养老服务业健康发展。包括鼓励商业保险机构投资养老服务产业；支持商业保险机构为养老机构提供风险保障服务；建立完善老年人综合养老保障计划。三是推进商业养老保险资金安全稳健运营。包括发挥商业养老保险资金长期投资优势；促进商业养老保险资金与资本市场协调发展；审慎开展商业养老保险资金境外投资。四

是提升管理服务水平。包括加强制度建设，提升服务质量，发展专业机构，强化监督管理。五是完善支持政策。包括加强组织领导与部门协同，加强投资和财税等政策支持，完善地方保障支持政策，普及商业养老保险知识，增强商业养老保险意识。8 月 14 日，财政部、民政部、人力资源和社会保障部发布《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》，提出了优先支持的重点养老服务领域。包括养老机构、社区养老体系建设、医养健融合发展。要求规范推进项目实施，包括统筹论证养老服务项目可行性、依法择优选择社会资本方、多渠道构建项目回报机制、发挥示范引领带动作用。明确各项支持政策，如优化财政资金投入方式、创新金融服务方式、落实现有优惠政策、营造良好发展环境等。

（四）回应供求失衡压力，改革民生社会投资体制

面对民生社会领域多元需求倒逼有效供给的新形势，急需深化供给侧结构性改革，增强医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域的投资活力和产品服务供给能力。2017 年 3 月 7 日，国务院办公厅发布《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》。《意见》提出：一是要求有效放宽行业准入。制定社会力量进入相关领域的具体方案和跨部门全流程综合审批指引，推进一站受理、窗口服务、并联审批，在社会需求大、供给不足、群众呼声高的医疗、养老领域尽快有所突破，重点解决医师多点执业难、纳入医保定点难、养老机构融资难等问题。二是扩大投融资渠道。针对社会领域投入平均收益低、回报周期长、抵押融资难等特点，出台专项债券发行指引、商业银行抵押品管理指引，有条件的地方可设立市场化运作的社会领域相关产业投资基金，鼓励各地通过风险补偿金等措施为行业增信。三是落实土地税费政策。除对农用地转用指标、新增用地指标分配适当倾斜外，鼓励盘活旧厂房、旧仓库等既有资源，制定闲置校园校舍综合利用方案，并落实税收

和水电气热价格等优惠政策。四是促进融合创新发展。制定医养结合管理和服务规范，发展壮大在线教育、在线健身休闲等平台，鼓励各地探索创新发展试验区，在准入、人才、土地、金融等方面先行先试。五是加强监管优化服务。完善协同监管机制，探索建立服务市场监管体系，充分发挥部门、地方、协会商会的作用，建立全行业综合监管和评价机制，完善服务机构和从业人员黑名单制度和退出机制，实施监管信息常态化披露。

（五）民生社会体制改革，出路在于以民为本

民生社会体制改革，是经济体制改革的组成部分，也是人民大众追求美好生活的重要内容。新中国成立以来，我国民生社会事业建设虽有长足进步，但“上学难”“就医难”以及其他生产生活方面的诸多不便还比比皆是，与社会期待相去甚远。相关制度建设也迟缓拖沓，碎片化问题严重。民生社会领域的不平衡、不充分问题突出，其中有发展阶段与水平方面的原因，但更深层次的仍然是体制机制因素。

传统计划经济时期，政府曾经在民生社会及公共服务领域亲历亲为、包揽过多，体制僵化、服务低效。相关改革虽有进展，但因既得利益强大、坚固，总体上落后于其他经济领域。结果是一方面政府公立机构办不好、办不了，办起来也是弊端丛生；另一方面，民间资本不让办、不能办，社会需求难以得到满足。解决此类问题的出路在于创造各种所有制经济公平参与民生社会事业的体制环境。当前，民生社会事业发展，虽然政府负有基本服务的责任，但不能重走政府大包大揽的老路，而应当加快民生事业向社会开放步伐，并推进教育、医疗、文化、体育、养老等服务业领域有序对外开放，减少外资准入限制，以向内外资开放倒逼久拖不决、攻坚不下的改革。由政府负责的基本民生事业和相关公立机构建设，也要更多地采取委托代理、招标采购等形式，尽可能地发挥市场机制作用、吸纳社会组织参与，推动民生社会

事业以人为本、民享民办，在改革创新、开放竞争中加快发展、提升水平、完善服务。总体上看，民生社会体制改革长期旧局难破，甚至基础养老金全国统筹这一部署多年的技术性改革今年又付诸落空，社会保障税制的建立健全更是遥遥无期。其实，这项税制的建立，不仅对保障公民基本权利、完善税制体系意义重大，而且对统一全国劳动力市场、维护经济社会稳定、适应公平正义诉求，以及加强中央政府施政权威与调控能力、促进国家统一和民族团结，也必将居功甚伟。至于近期推出的若干民生社会领域的投资体制改革，可以理解为试图从增量改革上取得突破，开始呈现出一些体制创新亮点，虽然生得弱小，但期待它长得茁壮。

八、因势利导调整开发开放战略

随着经济实力和国际影响力的提高，我国应当着眼于全球经济战略，制定涉外经济政策，发展高水平开放性经济。2017 年经济开放方面，主要在推进开发区建设、提高利用外资水平、引导和规范境外投资方面出台了一些具体政策。

（一）推进开发区改革创新，发展开放型经济

开发区建设是我国改革开放的成功实践，加强新形势下开发区的改革发展，对加快转型升级、发展开放型经济具有重要意义。2017 年 1 月 19 日，国务院办公厅发布《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》。一是要求优化开发区形态和布局，科学把握开发区功能定位，明确各类开发区发展方向，推动各区域开发区协调发展。二是要求加快开发区转型升级，推进开发区创新驱动发展，加快开发区产业结构优化，促进开发区开放型经济发展，推动开发区实现绿色发展，提升开发区基础设施水平。三是全面深化开发区体制改革，完善开发区管理体制，促进开发区整合优

化发展，提高开发区行政管理效能，做好开发区投资促进工作，推进开发区建设和运营模式创新。四是完善开发区土地利用机制，优化开发区土地利用政策，严格开发区土地利用管理。五是完善开发区管理制度，加强开发区发展的规划指导，规范开发区设立、扩区和升级管理，完善开发区审批程序和公告制度，强化开发区环境、资源、安全监管，完善开发区评价考核制度，建立开发区动态管理机制。

（二）完善扩大开放政策，提高利用外资水平

利用外资是我国对外开放基本国策和开放型经济体制的重要组成部分。为进一步积极利用外资，营造优良营商环境，2017 年 1 月 12 日，国务院发布《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》。要求进一步扩大对外开放，修订《外商投资产业指导目录》及相关政策法规，放宽服务业、制造业、采矿业等领域外资准入限制，支持外资参与创新驱动发展战略实施、制造业转型升级和海外人才在华创业发展。其中服务业重点放宽银行类金融机构、证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、保险机构、保险中介机构外资准入限制，放开会计审计、建筑设计、评级服务等领域外资准入限制，推进电信、互联网、文化、教育、交通运输等领域有序开放。制造业重点取消轨道交通设备制造、摩托车制造、燃料乙醇生产、油脂加工等领域外资准入限制。采矿业放宽油页岩、油砂、页岩气等非常规油气以及矿产资源领域外资准入限制。石油、天然气领域对外合作项目由审批制改为备案制。外商投资企业和内资企业同等适用“中国制造 2025”战略政策措施。鼓励外商投资高端制造、智能制造、绿色制造等，以及工业设计和创意、工程咨询、现代物流、检验检测认证等生产性服务业，改造提升传统产业。支持外资依法依规以特许经营方式参与基础设施建设，包括能源、交通、水利、环保、市政公用工程等。支持内外资企业、科研机构开展研发合作，支持外商投资企业建

设研发中心、企业技术中心，申报设立博士后科研工作站。根据对等原则，允许外商投资企业参与承担国家科技计划项目。外商投资企业同等适用研发费用加计扣除、高新技术企业、研发中心等优惠政策。支持海外高层次人才在华创业发展。对持有外国人永久居留证的外籍高层次人才创办科技型企业，给予中国籍公民同等待遇。对外籍高层次人才及其外籍配偶、子女申请办理多次签证或者居留证件的，依法依规提供便利。8 月 8 日，国务院发出《关于促进外资增长若干措施的通知》，明确了部门分工。《通知》提出：一是要求减少外资准入限制，全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，扩大市场准入对外开放范围。二是制定财税支持政策，鼓励境外投资者持续扩大在华投资，发挥外资对优化服务贸易结构的积极作用，促进利用外资与对外投资相结合，鼓励跨国公司在华投资设立地区总部，促进外资向西部地区和东北老工业基地转移，支持重点引资平台基础设施和重大项目建设。三是完善国家级开发区综合投资环境，充分赋予国家级开发区投资管理权限，支持国家级开发区项目落地，支持国家级开发区拓展引资空间，支持国家级开发区提升产业配套服务能力。四是便利人才出入境，完善外国人才引进制度，积极引进国际高端人才。五是优化营商环境，完善外资法律体系，提升外商投资服务水平，保障境外投资者利润自由汇出，深化外商投资企业管理信息共享和业务协同，鼓励外资参与国内企业优化重组，完善外商投资企业知识产权保护，提升研发环境国际竞争力，保持外资政策稳定性、连续性。

（三）分类指导管理，引导和规范境外投资

加强对境外投资的宏观指导，引导和规范境外投资方向，对推动境外投资持续合理、有序健康发展，有效防范各类风险，更好地适应国民经济与社会发展需要具有重要作用。2017 年 8 月 4 日，国务院办公厅转发国家发改委、商务部、中国人民银行、外

交部《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》，对鼓励开展的境外投资、限制开展的境外投资、禁止开展的境外投资的相关领域做出了明确规定，提出了实施分类指导、完善管理机制、提高服务水平、强化安全保障等措施。

（四）加强信用体系建设，深化对外经济合作

建立健全企业履行主体责任、政府依法监管和社会广泛参与的信用体系，将有效提高对外经济合作参与者诚信意识，提高对外经济合作水平，树立中国企业的良好形象。2017 年 10 月 31 日，国家发改委等 28 个部门联合发布《关于加强对外经济合作领域信用体系建设的指导意见》。各相关部门通过签署对外经济合作领域失信行为联合惩戒合作备忘录，对严重失信主体依法依规实施联合惩戒。《意见》将四类对外经济合作主体纳入信用记录建设，分别是对外投资合作主体的信用记录、对外承包工程和对外劳务合作主体的信用记录、对外金融合作主体的信用记录、对外贸易主体的信用记录。《意见》界定了各类主体相应地将被记入信用记录的违法违规行为，包括对外投资主体和相关责任人违反国内及合作国家和地区相关法律法规以及违反国际公约、联合国决议，未按相关规定履行报批手续，虚假投资、捏造伪造项目信息骗取国家主管部门核准或备案文件以及办理境外投资外汇登记等，骗取资金以及办理资金购汇及汇出，拒绝履行对外投资统计申报义务或不实申报或拒绝办理境外直接投资存量权益登记，违规将应调回的利润、撤资等资金滞留境外，恶性竞争、扰乱对外经济合作秩序，且对外造成严重不良影响、危害国家声誉利益等行为。对外金融方面，记入信用记录的行为包括：违反国内及合作国家和地区相关法律法规以及违反国际公约、联合国决议，利用夸大、捏造不实信息冲击人民币汇率以及违反国际收支统计申报义务或未按规定进行国际收支申报、情节严重的，非法跨境资本流动、洗钱、逃税、非法融资、非法证券期货行为，为暴力恐怖、分裂

破坏、渗透颠覆活动融资，扰乱对外经济合作秩序等。

（五）立足全球经济战略，创新开放型经济体制

推进开发区建设、完善外资利用政策、引导规范境外投资等，都是发展开放型经济的重要举措。但当中国成为全球第二大经济体、进入发展阶段和国家命运重大转折时期后，因循延续传统的开放政策，可能不足以应对来自国内国际的各种挑战，必须要有全新的战略视野，加快建立全球经济战略和开放型经济新体制。

通过多双边关系和国际经济贸易组织，争取对外投资贸易便利化条件，这是过去付出过艰辛努力、今后也应当努力推进的既定政策。但与我国经济实力和国际竞争力提高相适应，国内应当着力加快自由贸易区建设，应当是“星火燎原”而不应当是“薪火传承”，努力为我国企业参与国际竞争积累更多经验、创造更加便利的条件。国际上加快自由贸易区谈判，为国内企业寻求更为广阔的发展空间。在贸易领域，对发达经济体，应重点引导和扶持技术贸易和服务贸易，带动国内技术进步和产业升级；对发展中国家，积极发展商品货物贸易，建立产业链关系。在投资领域，应当多以企业并购、专利品牌购买、营销网络建设等形式向发达经济体投资，推动我国企业进入高端制造业、现代服务业；以劳动密集型产业和适用技术向发展中国家进行实体投资，带动其经济发展，实现互利共赢。在金融领域，迅速将超出国际贸易平衡需要、过去通常以购买收益微薄的外国国债等形式的外汇储备，转化为国际投资资本，既为国际社会提供建设资本，也壮大我国对外资本实力，带动国内商品、劳务和服务出口，推动资本账户开放和人民币国际化进程。

新型大国崛起，历史上往往伴随着血与火的文字。重商主义时代体现为早期殖民者的“炮舰政策”。1890 年美国战略理论家马汉（Alfred Thayer Mahan，1840—1914）的通过控制海洋以控制世界的“海权论”使其发展。进入铁路时代后，英国著名地缘

政治学家麦金德（Halford John Mackinder，1861—1947）区分了陆权与海权，提出了对世界政治产生了深远影响的“陆权论”。认为随着陆上交通工具的发展，欧亚大陆“心脏地带”成为最重要的战略地区。谁控制了欧亚大陆“心脏地带”，谁就能最终控制整个世界。美国著名地缘政治学家斯皮克曼（Nicholas John Spykman，1893—1943）后来认为，谁支配着美洲、澳洲、日本及不列颠群岛组成的边缘地区，谁就能控制欧亚大陆，就掌握着世界的命运。美国奥巴马政府时期旨在锁定欧亚大陆的 TPP、TTIP 构想，则是其当代翻版。这些强权理论实际上是资本列强发家史的背书，不仅有早期殖民主义时代的斑斑血迹，而且也让世界经历了一战、二战和冷战的噩梦。与资本列强不同，中华民族崛起复兴，虽然也需要海洋之利和陆路通道，但中国选择了一条和平共赢之路。通过海上丝路经济带，我国将自由贸易区拓展到东南亚、商路保护延伸到亚丁湾；在丝绸之路经济带，通过中欧铁路，今后或许还有高速铁路，将欧亚大陆的经济贸易连为一体；通过有关亚洲国家经济带建设或重要商路的开通，将海上丝路与陆上丝路经济带连接起来。并且，通过双多边自由贸易区建设、亚投行、丝路基金等，为“一带一路”沿线国家乃至更多国家提供建设资本支持和国际公共品服务，中国打造人类命运共同体的全球经济战略已现雏形，开放型经济政策应当做出与之相适应的调整和转变。

九、适应市场决定作用，改善政府管理服务

政府职能转变，是一项艰巨复杂的改革任务。2017 年，继续推进“放管服”改革、创新政府资源配置方式，以及推动国有产权制度改革。

（一）继续推进“放管服”改革，加快政府职能转变

2017 年 1 月 12 日，国务院决定第三批取消 39 项中央指定地方实施的行政许可事项。另有 14 项依据有关法律设立的行政许可事项，国务院依照法定程序提请立法机构修订相关法律规定。同时决定 17 项国务院部门行政审批中介服务事项，不再作为行政审批的受理条件。另有 2 项涉及修改法律的中介服务事项，国务院将依照法定程序提请修法；另有 1 项涉及修改《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》的中介服务事项，国务院有关部门将按程序与香港、澳门特别行政区政府磋商，修改补充相关安排。5 月 7 日，国务院决定进一步削减工商登记前置审批事项，将以下 5 项工商登记前置审批事项改为后置审批，即省级人民政府有关部门实施的设立典当行及分支机构审批、设立中外合资合作印刷企业和外商独资包装装潢印刷企业审批、设立从事出版物印刷经营活动的企业审批、中国民用航空局实施的外航驻华常设机构设立审批、民用航空器（发动机、螺旋桨）生产许可等。并依照法定程序，提请立法机构将一项依据有关法律设立的工商登记前置审批事项修订为后置审批。

为深入推进决策、执行、管理、服务、结果公开（“五公开”），2017 年 3 月 9 日，国务院办公厅印发《2017 年政务公开工作要点》。其工作任务为：一是以政务公开助力稳增长，加强市场预期引导，推进减税降费、降低要素成本、重大建设项目和公共资源配置、政府和社会资本合作（PPP）项目等信息公开。二是以政务公开助力促改革，推进“放管服”改革、国资国企改革、农业供给侧结构性改革、财税体制改革等信息公开。三是以政务公开助力调结构，推进发展新产业、培育新动能、化解过剩产能、消费升级和产品质量提升等信息公开。四是以政务公开助力惠民生，推进扶贫脱贫和社会救助、环境保护、教育卫生领域、食品药品安全领域等信息公开。五是以政务公开助力防风险，围绕防范金融风

险、促进房地产市场平稳健康发展、防范遏制重特大生产安全事故等推进信息公开。六是增强政务公开实效，全面落实“五公开”工作机制，进一步健全解读回应机制，加强政务公开平台建设，依法规范依申请公开工作。

“五证合一”“两证整合”登记制度改革有效提升了政府行政服务效率，降低了市场主体创设的制度性交易成本，但仍然存在各类证照数量过多、“准入不准营”、简政放权措施协同配套不够等问题。为进一步优化营商环境，2017 年 5 月 5 日，国务院办公厅发布《关于加快推进“多证合一”改革的指导意见》，要求认真梳理涉企证照事项，全面实行“多证合一”；深化信息共享和业务协同，简化企业准入手续；完善工作流程，做好改革衔接过渡；推进“互联网 + 政务服务”，提高服务效率；加强事中事后监管，促进服务效能提升；推进“一照一码”营业执照广泛应用，推动改革落地；强化中央和地方联动，统筹稳妥推进改革；完善配套制度和政策，确保改革于法有据；加强窗口建设，做好人员、设施、经费保障；加强督查考核，完善激励机制。

（二）发挥市场决定作用，创新政府资源配置方式

随着市场化改革的不断深化，政府配置资源的范围和方式也在不断调整。为解决当前政府配置资源中存在的市场价格扭曲、配置效率较低、公共服务供给不足等突出问题，2017 年 1 月 11 日，中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新政府配置资源方式的指导意见》发布，从五个方面推进政府配置资源方式创新。一是创新自然资源配置方式。对法律明确规定由全民所有的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、海域、无居民海岛、滩涂等自然资源，建立明晰的产权制度、健全管理体制，对无线电频率、空域等非传统自然资源，推进市场化配置进程，完善资源有偿使用制度。二是创新经营性国有资产配置方式。对于金融类和非金融类经营性国有资产，建立健全以管资本为主的国有资产管理体

制，优化国有资本布局，推动国有资本合理流动、有序进退和优化配置，提高国有资本配置效率和效益。三是创新非经营性国有资产配置方式。对用于实施公共管理和提供公共服务目的的非经营性国有资产，坚持公平配置原则，积极引入竞争机制提高配置效率，提高基本公共服务的可及性、公平性。四是创新资源配置组织方式。着眼于各类资源的整合管理和高效利用，依托国家公共资源交易服务平台，加强清查核算和综合管理，创新服务方式，构建新型组织和服务体系。五是创新资源配置监管方式。全面履行政府监管职能，转变监管理念，坚持运用法治思维和法治方式，创新监管机制和监管方式，构建依法监管与信用激励约束、政府监管与社会监督相结合的新型监管格局。

（三）推进国有产权制度改革，增强市场活力

为完善国有土地有偿使用制度，2016 年 12 月 31 日，国土资源部、国家发改委等八个部门联合发布《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》。《意见》提出：一是要求扩大国有建设用地有偿使用范围，完善公共服务项目用地政策，完善国有企事业单位改制建设用地资产处置政策。二是规范推进国有农用地使用制度改革，加强国有农用地确权登记工作，规范国有农用地使用管理，明确国有农场、牧场改革中的国有农用地资产处置政策，完善国有农用地土地等级价值体系。三是严格国有土地开发利用和供应管理，严格生态用地保护，规范国有土地使用权作价出资或者入股、授权经营管理，改革完善国有建设用地供应方式，规范国有土地使用权抵押管理。2017 年 6 月 16 日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《矿业权出让制度改革方案》。《方案》要求以招标拍卖挂牌方式为主，全面推进矿业权竞争出让，严格限制矿业权协议出让，下放审批权限，强化监管服务。提出用 3 年左右时间，建成“竞争出让更加全面，有偿使用更加完善，事权划分更加合理，监管服务更加到位”的矿业权出让制度。《方案》提出三项具体

措施：一是完善矿业权竞争出让制度。包括做好出让基础工作、明确出让条件、全面推进竞争性出让、改革出让收益管理、实施出让合同管理、创新经济调节机制。二是严格限制矿业权协议出让。包括从严协议出让管理、建立基准价制度、完善国家财政出资探矿权管理。三是下放审批权限，强化监管服务。明确了强化出让事前管控、严格出让交易监管、加强配号监管服务、改革矿业权人监管方式等配套监管措施。

（四）构造新型政商关系，营造企业家健康成长环境

2017 年 9 月 8 日，中共中央、国务院发布《关于营造企业家健康成长环境 弘扬优秀企业家精神 更好发挥企业家作用的意见》。《意见》提出：一是要求营造依法保护企业家合法权益的法治环境，包括依法保护企业家的财产权、创新权益和自主经营权。二是营造促进企业家公平竞争诚信经营的市场环境，强化企业家公平竞争权益保障，健全企业家诚信经营激励约束机制，持续提高监管的公平性规范性简约性。三是营造尊重和激励企业家干事创业的社会氛围，构建“亲”“清”新型政商关系，树立对企业家的正向激励导向，营造积极向上的舆论氛围。四是弘扬企业家爱国敬业遵纪守法艰苦奋斗的精神，引导企业家树立崇高理想信念，强化自觉遵纪守法意识，保持艰苦奋斗精神风貌。五是弘扬企业家创新发展专注品质追求卓越的精神，支持企业家创新发展，引导企业家弘扬工匠精神。六是弘扬企业家履行责任敢于担当服务社会的精神，引导企业家主动履行社会责任，鼓励企业家敢于担当、投身国家重大战略。七是加强对企业家优质高效务实服务，以市场主体需求为导向深化“放管服”改革，健全企业家参与涉企政策制定机制，完善涉企政策和信息公开机制。八是加强优秀企业家培育，加强企业家队伍建设规划引领，发挥优秀企业家示范带动作用，加强企业家教育培训。12 月 12 日，最高人民检察院下发《关于充分发挥职能作用 营造保护企业家合法权益的法治环境支持企

业家创新创业的通知》。《通知》要求各级检察机关准确把握法律政策界限，依法保护企业家合法权益和正常经济活动。严格把握罪与非罪的界限，对企业生产、经营、融资等经济行为，除法律、行政法规明确禁止外，不得以违法犯罪处理。坚持罪刑法定、宽严相济刑事政策，对涉嫌行贿犯罪的，要区分个人犯罪和单位犯罪，从起因目的、行贿数额、次数、时间、对象、谋利性质及用途等方面综合考虑其社会危害性。《通知》还从企业家被侵害和涉案两个维度，强调对其合法权益的充分保障。一方面要求加大惩治侵犯产权犯罪力度，切实维护企业家财产权、创新权益及经营自主权等合法权益；另一方面提出要强化刑事诉讼监督，促进公正司法，依法保障涉案企业家的合法权益，从立案、侦查、采取强制措施、审判和执行等各个环节保障涉案企业家的合法权益。

（五）政府职能的根本性转变，有待于政府部门构成和层级设置的重大调整

中共十八大以来，以行政审批制度改革为重点，开展了新一轮简政放权、放管结合、优化服务的政府转变职能改革。国有资源产权制度和配置方式改革，也已经推进多年并取得了一定进展。但总体看还面对诸多难题，有些改革含金量不高。如下放权力避重就轻、管理服务越位缺位、行政职能交叉扯皮、政府干预市场过多等。毋庸讳言，除部分政府部门及其工作人员的改革努力不够外，更重要的可能还是在于从传统计划体制延续而来的政府部门和行政层级设置及其职能界定，尚未完成适应社会主义市场经济的脱胎换骨式的根本性变革。

随着社会主义市场经济体制的建立、完善和作用充分发挥，政府理应简化职能、精兵简政，国家层面大部制改革势在必行，由此也带动各级地方政府机构改革，从体制上巩固简政放权、审批制度改革的成果。在此基础上，根据市场决定作用基础上政府更好发挥作用的要求，相应调整各级政府的部门设置及职能，推

进政府内部决策、执行、监督三者相互分工制约的运行机制。此外，从世界各国地方行政区划的总体情况看，层次少、幅度大、扁平化的行政治理结构是行政区划改革的方向。目前我国省级行政区地域面积大、人口多，省区划分与国家经济、社会、文化、生态发展的要求相比，存在很多不合理状况。应该根据改革开放近 40 年来经济社会发展状况、人口变迁及城市化水平，推进行政区划和行政管理层级改革，适当增加省、直辖市建制，逐步合并直至简化地市级行政区域。加强县域范围内市场配置资源作用，简化乡镇行政建制，建立健全县域经济社会一体化发展的体制基础，最终形成中央、省（区、市）、县（市）三级政府基本架构，从根本上解决各级政府之间职能重叠、权力交叉、“看得见的手”伸得过长过滥等问题。

十、年度改革总体评价及政策建议

以中共十九大召开为标志，中国特色社会主义建设进入新阶段。无论是建成全面小康社会的近期任务，还是面对“两个一百年”的奋斗目标，都需要大力推进经济体制改革，尤其是一些重大领域的关键性改革，全面完善社会主义市场经济体制，加快社会主义基本经济制度的成熟与定型。

（一）改革开放的形势及任务判断

2017 年经济形势相对走稳，是大力推进改革开放的有利时机。在国企国资、农村经济、垄断行业、财税金融、民生社会、政府职能转变等供给侧结构性改革以及开放型经济体制建设方面，取得了一些进展，有些还带有破题性质。但较之于往年，年内出台的改革开放政策相对较少，并且多以微观、技术层面为主，具有长远影响和战略前瞻的重大改革举措较为少见。年度及此前部署

的改革任务，有一些还拖延、停留在政策方案之中，经济改革出现了迂回徘徊局面甚或平淡化、平庸化倾向。

结构性改革虽在持续，但深层次体制型矛盾尚未根本缓解。国有企业因预算软约束和体制性融资便利，“僵尸企业”难以出清，去杠杆任务远未完成。即使是经营状况相对较好的国资委直接监管的中央企业，2017 年负债率仅下降 0.4 个百分点，仍然保持在 66.3% 的高位。农村改革有所进展，但与城乡要素平等交换、公共服务均衡配置的改革目标还相去甚远，尤其在征地制度改革方面，从理念到政策甚至都有错位之处，城乡一体化发展急需进行统一的要素市场建设。部分地区发展失速，宏观层面多注重于发展政策优惠，推动其市场化改革的压力与动力一直不足。国企国资改革和混合制发展，是推动社会主义市场经济体制建设进入成熟定型期的必由之路，但实践中对国企与非国企、公有与非公有经济的功能定位、边界底线，从理念到政策上都未明确界定，不时有随意裁量、任人臧否之虞。自然垄断领域的营利模式创新和社会资本准入破题艰难，网络类企业管制过度与监管缺失并存。财税改革偏重于细节性修补，对影响财税安全、税负公平和平衡发展的内在结构优化、基础制度完善、税源趋势影响和征管环节调整等重大制度建设长期淡化漠视。金融改革过于侧重技术层面，对资本市场的结构严重错位、交易所及“新三板”市场供求机制的长期失衡、监管失据下部分金融机构“野蛮”成长的“创新”风险以及金融脱实向虚的机制型缺陷等重大体制矛盾，几乎熟视无睹，舍本求末式地聚焦于微观、技术管理层面的精细“创新”。民生社会体制修补不足、建设失速，有利于国家统一、民族凝聚的全国性社会保障体系建设遥遥无期，即使是预案中的城镇企业职工基本养老保险制度的统一也一拖再拖，年度任务落空；医疗卫生体制等项改革，有做大既得利益权数甚至强化现行体制的倾向，社会参与度不够，民众获得感不强。政府职能转变未从解决政府层级及部门重叠累赘、职能交叉等重大问题入手，简单的审

批制度改革或“简政放权”，虽有成效，但避重就轻、“抓大放小”是其必然结果，现行体制如若真的“转变职能”，“人浮于事”“无所事事”或成普遍现象。开放型经济体制建设过分拘泥于改革开放初期、经济弱小阶段的发展要求、政策诉求，而对大国经济体的全球经济战略、投资贸易重构、区位布局调整、重大关系构建等，前瞻不够、预案不足。

改革步伐趋缓或平淡化倾向出现，究竟是由于重大改革开放政策已经基本出齐，此后只需要实施、完善、修补即可，还是社会主义市场经济体制已经进入成熟、定型阶段而不再需要重要改革或重大创新？实际情况可能做不出肯定的回答。客观情形或许是，尽管我国改革开放取得了重大进展，经济成长也堪称奇迹，但相对于中国特色社会主义新时代要求和中华民族复兴崛起、全球责任与日俱增的新挑战而言，改革开放的任务更加艰巨，时间也更为紧迫。一些长期形成、直接产生负面影响的成规痼疾必须尽快革除。近在眼前的如改革开放的全局视野、战略前瞻和智库储备相对不足，重大政策制定实施的部门化、碎片化及其局限性突出，避重就轻、见树木不见森林的功利性取舍和利益性短视明显，审慎守成有余、创新担当不足、图安稳而不求作为现象严重，改革政策实施落地的督办问责机制薄弱甚至缺失，政策利弊得失评估中的颂功掩过、阿谀迎合或圈内自娱自乐司空见惯，等等。

当前，距离达成2020年改革开放重大阶段性目标已为时不远，中共十九大提出了中国特色社会主义新时代的改革开放任务，容不得任何重大改革决策落空缺位、重要改革政策扭曲变形、社会主义市场经济体制成熟定型遥遥无期，以及人民大众对美好生活的热切期盼长期流于梦景。当务之急是，按照中共十八届三中全会的部署以及中共十九大提出的新时代的改革开放任务，进一步审视、矫正近年来改革开放的重大政策取向、重要改革领域和主要推进方式，按期完成改革开放的重大阶段任务和制度定型目标。

（二）完成改革开放既定任务的若干政策建议

1. 按照中国特色社会主义新时代市场经济的客观规律，从宏观层面对至今攻坚不下的关键改革领域和重大结构调整，适时或分类做出体制目标性和改革时间表的政治决定。

跨世纪的中国改革开放，走过了40年的历程，创造了“中国奇迹”，也积累了经济高速发展、体制深刻变革所必然伴随的深层次矛盾。许多重点领域的改革举棋不定、久攻不下，甚至改革理念不清、取向摇摆彷徨，也是有目共睹的事实。宏观决策层面应当以纪念改革开放40周年出台相关改革政策为契机，认真审视、总结、汲取历史经验教训，主攻重点难点，按照中国特色社会主义新时代要求和社会主义市场经济规律，适时或分类就若干重要领域的改革方向目标和关键性结构调整做出重大改革决定，提出社会主义市场经济体制成熟定型指标及改革时间表。在工作实践中，健全改革决策机制和智库、社会参与机制，防止大事急办快办甚至外行办，形成似是而非的“改革创新”，留下路径依赖极强的不合理的既得利益格局和体制性隐患。

2. 以产权制度改革为重点，建立全社会合法财产平等保护、神圣安全的民法体系，创造公平竞争、平等发展的营商环境，促成社会主义市场经济微观体制率先成熟与定型。

将平等保护产权各项政策落实到民法制度建设，建立居民合法财产平等保护、不受侵犯的民法体系。依法甄别纠正社会反映强烈的产权纠纷案件，并选择经典判例入法，增强全社会的财产安全感和体制认同性。以创造各种所有制经济公平竞争、平等发展的体制环境为标准，全面审视并立改废有关市场主体、营商环境的各种法律法规和政策措施，避免将同样作为社会主义市场经济重要组成部分的某种或某些经济成分，不必要地打上意识形态层面的差别化色彩。全面实施并不断完善市场准入负面清单制度，破除歧视性限制和各种隐性障碍。以混合所有制、公私合作模式、优胜劣汰机制等，推动各类资本平等进入垄断行业、服务业市场

和科研开发领域，促成新旧产业动能转换和经济持久增长动力，为国际社会提供“公有制”与“市场经济”结合兼容的原创性“中国故事”，从微观主体和市场环境层面，率先完成社会主义市场经济的成熟和定型。

3. 以生产要素平等交换为原则，加快统一城乡土地市场和劳动力市场，推动城乡间要素自由流动、价格市场形成，发挥要素市场在缓解城乡重大结构性失衡中的决定性作用。

按照城乡要素平等交换、市场起决定作用的顶层制度安排，彻底改革征地制度，加快建立市场发挥决定作用、政府健全调节功能的城乡统一的土地要素市场。正在推进中的征地制度改革试点，从理念到方式上，都要摆脱计划经济的体制窠臼。无论是公益性用地还是商业性用地，征地价格一律由市场决定，而不是由地方政府与农民及其集体经济组织之间进行市场机制之外的双边博弈。离开了市场决定价格，所谓“缩小征地范围、提高补偿标准”等“为民做主”的努力，既缺乏客观标准，又很难得到被征地者的真正认同而后患无穷。征地过程中政府的“更好作用”，主要应当体现在充分发挥市场的决定作用，维护交易规则及过程的公平，国家、集体、农民之间土地利益的合理分配，以及土地用途适当和公益用地成本在受益范围内或全社会间的公平分担等。由市场起决定作用的城乡土地要素市场的统一，必将会为工商资本下乡、农民带资进城、各类生产要素自由流动、城乡一体化发展创造最重要，也是最基础性的制度条件，为缓解当代中国最重大的结构性失衡发挥关键作用。城乡要素平等交换、自由流动，也是当今中等收入渐成主体时代，城乡间资本投向、技术转移、创业创新、人口迁徙的客观趋势，以及人居环境改善和社会结构优化的迫切需要。

4. 加快清理依赖杠杆输血的“僵尸企业”，出清过剩产能，矫正资源错配，推动国有经济布局和结构的重大调整，缓解产业结构乃至经济结构的长期失衡。

难以摆脱高倍杠杆依赖、过剩产能库存居高不下的企业，主要是处于竞争性领域的商业类国有企业，其中一部分已经长期化、痼疾化甚至“僵尸化”，其中主要原因几乎人人皆知。经过多年的改革和发展，包括近年来的“三去一降一补”，部分企业或有所改善，但总体格局并没有实质性改变。截至 2017 年 11 月底，国有企业负债总额已经达到 100.08 万亿元，不仅超过全国 GDP 总量，而且更严重的是，其增速保持着比 M2 和 GDP 都更为快速的增长。长期以来，“僵尸企业”虚耗资源要素、加剧资产错配、扭曲产业结构、恶化分配关系等，已经让社会付出了沉重代价。要按照国有企业分类改革要求，以出清“僵尸企业”为突破口，通过破产并购、混合制改革、PPP 模式、提高直接融资比重等，加大力度、加快速度进行国有经济布局和结构的重大调整，将国有经济调整至建立和完善社会主义市场经济体制的必要范围之内，不要被那些路人皆知的用来饰过唬人实际上是维护既得利益的所谓“意识形态依据”所迷惑甚至绑架。另外，在国有经济由“管企业”转向“管资本”时，要有洞察、预见和“自制力”，适当界定经营区间和市场底线，防止部分国有资本利用资本市场之便和较强经济实力，形成对竞争性领域的过度冲击或对其他重要领域的不当控制，损害社会经济活力与公平竞争环境。

5. 以简化财政层级设置、优化分税基数因数、建立健全直接税制为重点，加快推进有利于促进中产阶级壮大、社会共享公平、城乡地区平衡发展等基础性财税制度建设。

现有财税体制改革，主要集中在业务技术层面，当然也是需要的。在层级重叠、因数复杂的前提下，推进财税体制技术性改革和各级政府的财权事权划分及相应的转移支付制度建设，事倍功半是其可以预料的结果。要加快推进财税层级的扁平化、法制化，

以及分税基数的归零化和转移支付因数的科学化、简约化、透明化。以财产税为主体税种的地方税制建设，既要体现宽政裕民、扩大中等收入群体的原则，也要预判直接税比重提高趋势给由发展不平衡进而收入水平和财富积累差异所导致的地区间税源差异及税收逆向调节带来的隐患，尽早做出转移支付等财力平衡预案。尽快将增值税等间接税征收由生产环节调整到销售环节，建立以人为本、以消费为基础、以人的城镇化为取向的税收增长机制与征管体制，并由此提高城镇综合承载能力，健全价格波动的税收灵活应对机制，以及促进商品产销衔接、引导社会消费倾向等。适应居民收入来源、家庭结构的深刻变化，加快研究及部署体现公平税负原则的综合与分类相结合的个人所得税制改革。

6. 以资本市场的供求机制对称、结构优化合理、流动性虚实均衡、重大风险可控为取向，加快推进投融资体制改革、金融综合经营深化和监管体制创新。

尽快解决主板市场的“严供给、宽需求”和新三板市场的“宽供给、严需求”的重大制度“硬伤”。主板市场加快建立配资、杠杆工具引入与 IPO 注册制改革彼此同步的供给、需求两侧创新对称、激励兼容机制，包括解决实体经济 IPO“堰塞湖”现象。针对新三板市场“生不逢时”流动性不活跃状况，改革投资准入门槛，拓宽参与范围，提高市场需求能力，并适时加快已经起步的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。以资产证券化、当前重点推进实体资产证券化，对冲企业和各级政府主导的已有及新增建设项目的高杠杆，防止企业信用违约和政府信用透支。以改革政府投资方式为重点，大力发展民间股权投资和社会风投基金，分散、防控各类投资风险。以社会信用体系建设为基础，整合企业债和公司债发行市场与监管机制，提高债券市场融资能力。综合考虑地方政府的债务限额管理、风险管控和经济景气责任等，在保护发展动能基础上渐进式地消化历史债务。兼顾人民币国际化、资本账户开放和国际金

融风险规避，继续深化人民币利率汇率改革，建立风险内控和国际协调合作机制。发挥“金稳委”的综合协调优势，适应金融综合经营发展态势，消除诸多监管漏洞，加快推动金融监管体制创新，遏制资本证券市场、房地产市场的过度投机，预判并防控各类金融工具创新风险，防止系统性金融风险的发生。

7. 突出抓好社会保障制度的全国统一定型、基础教育基本医疗公平普惠、救助济贫机制持续有效等民生社会领域的重大改革，织牢与全面小康社会相适应的民生安全网。

坚持“守住底线、突出重点、完善制度、引导预期”的可持续共享发展理念，深化民生社会领域的改革与发展。社会保障制度改革要重点推进养老保障的制度整合和体系衔接，提高公平性，保障可持续性。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。实现基础养老金全国统筹，并积极推进基础养老金改费为税，以中央税形式全国统一征收，用于公民身份无差别意义上的基础养老金支出。除个人账户基金外，其他社会保险费，也同样可以改费为税，根据其保险性质，分别以中央税或地方税的形式征收管理。以各个阶段教育公平、适度开放及各级各类民办教育发展为重点，推进教育综合改革。医疗卫生改革重点解决服务效率不高和公平性较差的问题，促进医疗保障体系的整合与对接，建立人人均等享受基本医疗卫生服务、各类民办医疗机构加快发展的医疗卫生体制。加快完善精准脱贫、扶危救助制度，建成适应全面小康社会的社会安全网。

8. 适应中国特色社会主义新时代的历史使命，启动新一轮行政机构、地域区划及政府层级改革，建立健全行政大部制和扁平化的政府层级。

新一轮政府机构改革在即。中央政府应当按照精简、统一、效能原则，在大部制机构改革上迈出更大步伐。按照市场决定作用基础上政府发挥更好作用的要求，相应调整各部门设置及职能，探索政府内部决策、执行、监督三者相互分工制约的运行机制，

从体制机制上巩固简政放权、审批制度改革的成果。根据经济社会发展状况、人口变迁及城市化水平，积极推进行政区划和政府管理层级改革。适当调整行政区划，增加省和直辖市的数量。有序推进省直管县（市）改革，逐步合并直至简化地市级行政建制。增强县域范围内的资源市场化配置能力，适时裁撤乡镇一级行政建制。最终建立“中央—省（区、市）—县（市）”三级基本行政架构，以适应经济基础的上层建筑，促进我国经济、政治、文化、社会、生态等方面更加全面协调地发展。

9. 以体制改革和结构调整为优先目标，建立兼容经济景气和供给侧结构性改革的安全有效、底线清晰的需求管理政策体系和“双支柱”调控框架。

供给侧结构性改革是“十三五”时期的主线，也是 2018 年的重点工作。近期经济形势总体稳中向好，经济下行压力有所缓解，但在景气追求中推进供给侧结构性改革，仍然是可以预见的改革和发展政策选择。为避免双重目标的彼此冲突或顾此失彼，并适应要素供给与市场关系的重大变化和经济由高速度增长到高质量发展的转变，解决重大结构性失衡和新旧体制转轨不彻底问题，需要利用经济趋稳向好的有利时机，将体制改革创新和结构转型升级作为优先目标，重点优化供给体系和推进重大结构调整。包括实施对政府债务率或赤字率有明确上限的积极有效的财政政策，预判和应对相关财税改革政策的城乡、地区效应和逆向调节风险；实施币值稳定优先、兼顾增长需求的稳健中性的货币政策，综合考虑逆周期调节需要、经济杠杆率水平、海外资产收益、金融资本国际竞争力、国际收支状况、人民币国际化风险和金融监管能力等，积极审慎地推进“双支柱”调控政策和资本账户开放政策；以基础设施、公共服务、科技研发等为重点，优化社会供给体系，实施杠杆去化而不是推高杠杆的公共投资政策，向民间资本扩大开放垄断行业、现代服务业和科技研发领域等；以地区开发、精准扶贫和新型城镇化政策为重点，缓解长期积累、负面影响日益

加剧的城乡间、地区间重大结构失衡，释放增长潜能，促进平衡发展；明确经济市场化改革和民主法治社会建设目标及阶段性推进指标，把各类产权保护、居民财富管理、个人信息安全、基本人权尊严等重大经济与社会权利尽快法制化，增强社会的方向感、认同感、安全感及责任感，克服广泛存在的市场及社会疑虑，创造优质资本和高端人才向心集聚的体制环境。

10. 适应国家经济地位和国际市场关系的重大变化，根据发达市场与发展中市场的不同特点，主动调整投资、贸易政策和对外开放战略，保障国家全球经济战略利益。

根据我国经济实力、国际竞争力的重大变化，加大对外开放的主动性。善用国际通行商务规则，积极倡导贸易自由化、投资便利化、经济全球化，把自贸区建设作为国内地区开发及国际双边、多边关系的重点，在平等互利共赢的基础上尽力推进、多多益善，尽快提升我国对外贸易和海外投资的水平和能力。针对发达市场与发展中市场差异，有选择地确定投资、贸易和对外开放重点，实现内外部经济互补互利。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”倡议提高到全球经济战略层面重点布局、推进，巩固或开辟陆海商路，打通关键战略通道。把国内开发开放、军民融合发展与全球经济战略结合起来，加快各类产业布局，重点推动与陆路通道和新出海口相关联的路网、线网、管网、河流库渠、海陆空交通枢纽等重大基础设施建设，为我国释放经济潜力、拓展成长空间，为国际社会创造互利共赢、和平发展的红利。摒弃过去经济外交活动中的一些主观价值取向，以互利共赢、利益优先等为政策选项，从战略利益出发趋利避害，确定经济外交政策，重点与我国有重大利益关切的国家、地区和国际组织，通过双边、多边关系及国际秩序、规约的建立和完善，尽可能地为我国争取有利的外部环境。

迈向新时代中国特色社会主义的行政体制

——2017 年行政体制改革的进展与展望

许耀桐★

一、2017 年中国行政体制改革概况

2017 年是实施国家“十三五”规划的重要一年，也是供给侧结构性改革的深化之年。2017 年 10 月 18 日，具有重大而深远意义的中国共产党第十九次全国代表大会开幕，对包括深化机构和行政体制改革在内的各项事业作出新的战略部署。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“统筹考虑各类机构设置，科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制，完善国家机构组织法。转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。赋予省级及以下政府更多自主权。在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公。”① 这一论

★许耀桐，国家行政学院一级教授，博士生导师，中国行政体制改革研究会副会长，主要研究行政体制改革、党的建设等。参与本报告写作的还有：刘祺，厦门大学公共事务学院博士后，助理研究员，主要研究政府治理与改革。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版，第 39 页。

述，为我们阐明了新时代中国特色社会主义行政体制改革的思路。

本届政府在2017年继续实施“新政”，深化“放管服”改革，持续推进政府职能转变。发布的《国务院关于第三批取消中央指定地方实施行政许可事项的决定》《国务院关于第三批清理规范国务院部门行政审批中介服务事项的决定》《国务院关于取消一批行政许可事项的决定》等文件，实现了本届政府成立之初设定的简政放权目标。《关于印发全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议重点任务分工方案的通知》《关于加快推进“多证合一”改革的指导意见》《关于在更大范围推进“证照分离”改革试点工作的意见》为下一步的简政放权改革提供政策指导。此外，《国务院关于印发“十三五”市场监管规划的通知》为市场监管勾勒出一个明确的框架。国务院办公厅印发的《2017年政务公开工作要点的通知》《关于印发开展基层政务公开标准化规范化试点工作方案的通知》《“互联网+政务服务”技术体系建设指南》《政务信息系统整合共享实施方案》，提出完善政务服务体系，强化政务公开，加快推动政务信息系统整合共享，更好实现“互联网+政务服务”创新，是在2016年改革基础上的进一步深化。

本年度七个新的“自由贸易试验区”成立，与上海、天津、福建、广东自贸区一同肩负着建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系的任务，为国家治理能力和治理体系现代化提供相对完整的政府管理样本。2017年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》，从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，创新配置方式，提高资源配置的效率和效益。2016年底和2017年初，中共中央办公厅、国务院办公厅分别印发实施《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》，为推进基层政府治理体系和治理能力现代化、提高新型城镇化质量水平和加快实现城乡统筹发

展提供体制机制保障。2017 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《聘任制公务员管理规定（试行）》，为全面实施聘任制公务员提供制度依据，将聘任制公务员管理领入正轨化、规范化和常态化轨道。

一年来的行政体制改革，涉及方方面面，有政府职能转变，也有组织机构重组与调整，有政务流程再造，也有政府跨部门信息共享与业务协同，有意在提高行政效率，也有专注权力运行规范。不仅是中央政府顶层设计，提供政策方案，而且各级地方政府锐意创新，将因地制宜深化改革纳入工作要务，各地创新呈现出“百花齐放、百家争鸣”的局面。作为改革前沿的深圳，深化行政审批制度改革，开展“减证便民”工作；实施强区放权改革，激发基层活力；在建设粤港澳大湾区战略背景下探索深港政府合作机制，发挥改革“排头兵”作用。

总的来说，2017 年是中国行政体制改革承前启后的一年，在中央与地方政府不懈努力实践探索的经验支持下，中国行政体制改革开始迈向一个新时代。

二、2017 年中国行政体制改革的重要进展

（一）深化“放管服”改革，持续推进政府职能转变

加快政府职能转变，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须深化简政放权、放管结合、优化服务改革。本届政府成立以来，连续五年把简政放权作为开年第一场国务院常务会议的议题，简政放权工作被形象地喻为“当头炮”“先手棋”，已有四十多次国务院常务会议涉及该议题。“放管服”作为一项“新政”已经成为当前和今后一个时期我国深化行政体制改革、转变政府职能的重要抓手。

1. 进一步取消和下放行政事项，再造审批流程，全面实行清单管理

2017 年从中央到地方政府持续深化行政审批制度改革，精简审批事项，减少审批环节。2017 年 1 月，《国务院关于第三批取消中央指定地方实施行政许可事项的决定》《国务院关于第三批清理规范国务院部门行政审批中介服务事项的决定》发布，取消 39 项中央指定地方实施的行政许可事项，清理规范 17 项国务院部门行政审批中介服务事项，不再作为行政审批的受理条件。2017 年 5 月，《国务院关于进一步削减工商登记前置审批事项的决定》清理取消一批生产和服务许可证，进一步削减 5 项工商登记前置审批事项，至此，工商登记前置审批事项的 87% 改为后置审批或取消。2017 年 9 月，《国务院关于取消一批行政许可事项的决定》取消 40 项国务院部门实施的行政许可事项和 12 项中央指定地方实施的行政许可事项。与此同时，国务院对取消行政审批项目、中介服务事项、职业资格许可事项和企业投资项目核准前置审批改革涉及的行政法规进行了清理，并决定对 36 部行政法规的部分条款予以修改，对 3 部行政法规予以废止。

各级政府部门实施行政事项分类化、标准化、规范化改革。对已有事项逐项进行清理，确保关联、相近类别审批事项“全链条”取消、下放、转移和整合，最大限度精简优化，协同配套，明确审批要素、审批流程、裁量准则、审批方式，“同一事项、同一标准、同一编码”。进一步简化优化审批流程，采取取消审批、合并审批、审批改备案、告知承诺制、简化流程和材料等办法，尝试信用审批、容缺受理机制。2017 年 6 月江苏在全省推行不见面审批（服务）改革，依托江苏政务服务网，开展“网上办、集中批、联合审、区域评、代办制、不见面”。省市县三级政府部门梳理公布“不见面审批（服务）”事项清单 37344 项，实现 80% 的审批服务事项“网上办”，提出“企业 3 个工作日内注册开业、5 个工作日内获得不动产权证、50 个工作日内取得工业生

产建设项目施工许可证”的“3550”目标。全面实行清单管理制度，从国务院到各级地方政府制定部门权力清单和责任清单，扩大市场准入负面清单试点，实行企业投资项目负面清单管理。2017 年 6 月，《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2017 年版）》由国务院办公厅印发。一些地方政府针对问题多发领域及关键环节制定“监管清单”，推出政府向社会放权、多元参与治理的“中介服务清单”等，减少政府的自由裁量权，增加市场的自主选择权。

2. 改革商事制度，推行“多证合一、一照一码”探索“证照分离”

2017 年 5 月国务院办公厅发布《关于加快推进“多证合一”改革的指导意见》，在各地区“三证合一”“五证合一”改革经验基础上加快推进“多证合一”改革，进一步优化营商环境，意在解决目前仍然存在的各类证照数量过多、“准入不准营”、简政放权措施协同配套不够等问题。该指导意见按照能整合的尽量整合、能简化的尽量简化、该减掉的坚决减掉的原则，全面梳理、分类处理涉企证照事项。“多证合一”改革的目标是简化办事程序，降低企业办事成本，以“减证”推动“简政”。使企业不用为了仅仅去政府部门挂个号、备个案、提交一下信息四处奔波，费时费力。同样的信息，企业向政府部门提供一次就够了，实现“一套材料、一表登记、一窗受理”的工作模式。将信息采集、记载公示、管理备查类的一般经营项目涉企证照事项，以及企业登记信息能够满足政府部门管理需要的证照事项整合到营业执照上，实行“多证合一”，使企业在办理营业执照后即能达到预定可生产经营状态，最大程度便利企业市场准入。该指导意见还提出，要坚持互联互通与数据共享相结合，大力推进信息共享，打通信息孤岛。“多证合一”改革涉及的证照类型多、需要协调的部门多。改革不能简单追求数量多，而要实现协同多、联系多，在有效的协同基础上推动更多的减证，确保改革真正取得实效。

为深化商事制度改革，扩大“证照分离”改革试点，2017 年 9 月，

国务院发布《关于在更大范围推进“证照分离”改革试点工作的意见》，在天津、福建、广东等十个自贸试验区复制推广上海市浦东新区“证照分离”改革试点的成熟做法。同时明确，经省级政府批准，各地有条件的国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区、国家级经济技术开发区、国家级新区，可从实际出发复制推广上海市浦东新区“证照分离”改革的具体做法。该文件的出台，有助于进一步破解“办照容易办证难”“准入不准营”等突出问题，加快营造稳定公平透明可预期的营商环境。

3. 重塑政府监管体系，完善事中事后监管制度，推进综合行政执法

李克强总理指出：“我们给市场放权不是放任，而是为了腾出手来加强监管。只有管得好、管到位，才能放得更开、减得更多。要改革监管体制，创新监管模式，强化监管手段，切实提高事中事后监管的针对性、有效性，使市场活而不乱。”[①]2017 年 1 月，国务院发布《关于印发“十三五”市场监管规划的通知》提出要形成综合监管与行业领域专业监管、社会协同监管分工协作、优势互补、相互促进的市场监管格局。该文件提出改革创新市场监管体制机制，创新监管政策，首次系统阐述竞争政策的重要地位，完善公平竞争审查制度；健全监管机制，强调发挥信用在经济运行中的基础性作用；丰富监管手段，强调运用大数据推动“互联网 + 监管”；改革监管体制，推进综合执法，形成大市场、大监管、大服务的新格局；强化法治保障，完善法律法规体系，规范执法行为，强化执法监督。

新一轮商事制度改革，特别是在对市场主体监管的过程当中，确立起“以信息公示为基础，以信用监管为核心”的指导理念。工商部门建立了全国企业信用信息公示系统，其他有关部门相继出台公平竞争审查制度，建设投资项目在线审批监管平台，建立

①李克强：《深化简政放权放管结合优化服务》，《人民日报》2016 年 05 月 23 日 02 版。

国家企业信用信息公示系统和守信联合激励、失信联合惩戒机制。2017 年实现“双随机、一公开”监管全覆盖，加快国务院部门和地方政府信息系统互联互通，形成全国统一的监管信息平台，通过智能监管和大数据监管，实现监管全过程“留痕”，防止权力滥用。2017 年 11 月国务院办公厅《关于同意建立市场监管部际联席会议制度的函》旨在推动政府监管的跨部门协作。

深入推进综合执法改革，党的十八届四中全会决定提出要“建立执法全过程记录制度、严格执行重大执法决定法制审核制度、推行行政执法公示制度”（行政执法三项制度）。2017 年 2 月，国务院办公厅印发《推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度试点工作方案》，旨在促进行政机关严格规范公正文明执法，保障和监督行政机关有效履行职责，维护人民群众合法权益。各级地方政府也在探索事中事后监管和综合执法改革，如山东省开展多部门监管执法联动工作，构建横向协调、纵向联通、纵横协管的监管体系，部分地区通过“三合一”“二合一”组建了市场监管局，整合工商、食药、质监人员力量和技术资源，实行统一市场监管。

4. 改进服务方式，提高政务效率，提升人民群众的满意度和获得感

改进服务方式。深化“互联网 + 政务服务”改革创新行动，推进以“网上办事大厅 + 政务服务大厅”为核心的线上线下政务服务体系建设。广东省全面推动政务服务“一门式、一网式”改革，构建起由“市—区（县）—镇（街道）—村（居）”政务大厅与多种终端组成的多级服务体系，让群众“进一门、办百事”；强化网上办事大厅的统一办事门户功能，建立网上统一申办受理平台，推动审批事项、业务系统与网上办事大厅的无缝对接，做到“一网式”服务。浙江省实施“最多跑一次”改革，提出群众和企业到政府办事“最多跑一次是原则、跑多次是例外”的口号。全面梳理公布群众和企业到政府办事“最多跑一次”的事项，对

涉及多个部门的复杂事项，建立部门联办机制，探索全程代办制。完善政务服务体系，实现行政服务事项就近能办、同城通办、异地可办。全面推广“在线咨询、网上申请、快递送达”办理模式，尽可能实现服务事项网上办理全覆盖。

提高政务效率。持续开展“减证便民”行动，凡没有法律法规依据的一律取消，能通过个人现有证照来证明的一律取消，能采取申请人书面承诺方式解决的一律取消，能通过网络核验的一律取消。对必要的证明要加强互认共享，减少不必要的重复举证。深化商事制度改革，加快实行“多证合一”、登记全程电子化和电子营业执照应用等，方便企业准入。实行首问责任制、首办责任制、一次性告知、延时服务、限时办结、结果反馈制，提高政府服务效率。监察部门通过明察暗访与电子监察系统的应用加强行政效能监督。值得注意的是，辽宁省为了改善营商环境，2017年初经中编办批准，成立了全国第一个“省营商环境建设监督局”，与此同时，各市也组建专门行政管理机构，各级党政“一把手”作为营商环境建设工作的“第一责任人”，围绕政务服务审批效率不高、特定行业设定霸王条款等7个方面的突出问题，开展专项整治。

明确政商关系。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“构建亲清新型政商关系，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。”领导干部同非公有制经济人士的交往成为君子之交，做到“亲”“清”二字，让企业有更多“获得感”，这为政府部门继续深化企业服务工作指明了方向，提出了更高要求。2017年9月，厦门市委、市政府办公厅联合下发《关于构建政商关系新生态的若干意见（试行）》，厘清政商交往定位。广东省纪委、省监察厅发布《关于推动构建新型政商关系的若干意见（试行）》，优化政务服务，规范政商交往行为。河南省纪委、省监察厅、省工商联联合下发《河南省构建新型政商关系暂行办法》，公务人员不作为乱作为将被问责。

（二）优化政务服务体系，以信息化助推政府治理现代化

1. 强化政务公开工作，开展基层政务公开标准化规范化试点

公开透明是现代法治政府的基本特征之一。政务公开有助于保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，对于发展社会主义民主政治，增强政府公信力和执行力，建设服务型政府，实现政府治理现代化有着重要意义。当前我国政务公开工作取得了一定成效，但与人民群众的期待相比，与建设法治政府的要求相比，仍存在公开理念不到位、制度规范不完善、工作力度不够强、公开实效不理想等问题。通过信息化手段实现政务公开，让权力在阳光下运行，成为本届政府改革的重点。继 2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》和《〈关于全面推进政务公开工作的意见〉实施细则》之后，2017 年 3 月，国务院办公厅印发《2017 年政务公开工作要点的通知》，推进决策、执行、管理、服务、结果“五个公开”，加强解读回应，扩大公众参与，增强公开实效，以政务公开助力稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险。国务院各部门、各省市政府也根据中央要求，制定了本地区本单位 2017 年政务公开工作的要点。2017 年 12 月，国务院办公厅发布《关于推进重大建设项目批准和实施领域政府信息公开的意见》，提出了公共资源配置领域政府信息公开的具体措施，推动政府信息公开的规范化透明化。

基层政府作为直接面对群众、服务群众的主体，在打通和解决服务群众“最后一公里”的问题上至关重要。2017 年 5 月，国务院办公厅印发《开展基层政务公开标准化规范化试点工作方案》，围绕权力运行全流程、政务服务全过程，在北京市、安徽省、陕西省等 15 个省（区、市）的 100 个县（市、区），重点围绕城乡规划、重大建设项目、公共资源交易、财政预决算等方面开展试点工作，梳理政务公开事项，编制政务公开事项标准，规范政务公开工作流程，完善政务公开方式，以期实现基层政务公开标准化规范化，全面提升基层政务公开和政务服务水平。

2. 国家定标准、地方竞创新，推进“互联网 + 政务服务”改革

习近平总书记指出，要强化互联网思维，利用互联网扁平化、交互式、快捷性优势，推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化，用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政。[①]“互联网 + 政务服务”是本届政府行政改革的突出亮点，以新一代信息技术为代表的科技创新倒逼行政改革，优化政务管理和政务服务，实现政府治理现代化。国务院《关于加快推进“互联网 + 政务服务”工作的指导意见》的印发拉开了改革序幕，“互联网 +”与“放管服”相结合，能够推动政务服务以用户需求、服务应用为中心，服务方式智能感知、主动推送，流程精简、资源集约、信息共享，实现“前台一口受理，后台协同办理”。

各个部委积极推动“互联网 +”改革，例如人社部出台《“互联网 + 人社”2020 行动计划》，国税总局推出“互联网 + 税务”行动计划，海关总署探索“互联网 + 易通关”改革，国家发改委构建了全国信用信息共享平台，为信用信息的跨地区、跨部门共享，提供有力的支撑，实现政务信息交换、企业基本情况查询、守信联合激励和失信联合惩戒。地方政府竞相创新，贵州通过开发运用“一网四系统”，实现了“一网受理、联动办理、统一监管、智能高效”的数字化政务服务，形成了“进一张网办全省事”的大审批服务格局。依托“互联网 + 政务服务”，浙江的“最多跑一次”改革，江苏的“不见面审批”，广东省的“一门式、一网式”政务服务模式，省级统筹、纵向联通、横向协同的网上政务服务一体化架构逐渐清晰，“一号一窗一网”不断走向成熟，一直以来制约政府职能转变的服务供给缺位问题在一定程度上得到破解，进而推动政府由管理型向服务型转变。

---

①《中共中央政治局就实施网络强国战略进行第三十六次集体学习》，http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/09/content_5116444.htm，2016 年 10 月 09 日。

“互联网 + 政务服务”改革彰显了我国政府积极为人民群众服务、主动回应人民群众诉求的基本宗旨，为企业松绑，为群众解绊，为市场腾位，同时也倒逼了行政体制改革。改革取得成绩显著的同时，也暴露出了问题，一些地区和部门网上政务服务存在着服务不便捷、平台不互通、数据不共享、线上线下联通不畅、标准化规范化程度不高等问题，在总结相关地方部门政务服务平台建设经验基础上，2017 年 1 月，国务院办公厅印发《“互联网 + 政务服务”技术体系建设指南》，以服务驱动和技术支撑为主线，围绕“互联网 + 政务服务”业务支撑体系、基础平台体系、关键保障技术体系和考核评价体系等四个方面，系统提出了优化政务服务供给的信息化解决路径和操作方法。通过加强顶层设计，对各地区各部门网上政务服务平台建设进行规范，优化政务服务流程，推动构建统一、规范、多级联动的全国一体化“互联网 + 政务服务”技术和服务体系。

3. 加快推动政府政务信息系统互联互通、数据资源整合共享

据统计，超过社会数据总量 80% 的信息数据掌握在我国各级政府部门手中。囿于政府信息系统彼此独立形成“数据壁垒”，加之传统行政观念和部门利益等，我国政务信息资源共享广度和深度不足，大量数据资源没有得到有效开发利用。继 2016 年 9 月《国务院关于印发政务信息资源共享管理暂行办法的通知》之后，2017 年 5 月，国务院办公厅发布《关于印发政务信息系统整合共享实施方案的通知》，围绕政府治理和公共服务的改革需要，以最大程度利企便民，让企业和群众少跑腿、好办事、不添堵为目标，从十个方面入手加快推进政务信息系统整合共享：“审”“清”结合，消除“僵尸”信息系统；推进部门内部信息系统整合共享；以共建设施提升国家统一电子政务网络支撑能力；推进接入统一数据共享交换平台；建设公共数据开放网站；建设全国政务信息共享网站；开展政务信息资源目录编制和全国大普查；构建政务信息共享标准体系；规范网上政务服务平台体系建设；开展“互

联网 + 政务服务”试点。

国家发改委、中央网信办等五部委也针对政务信息资源共享利用进程中的重点和难点提出改善意见，发布《加快推进落实〈政务信息系统整合共享实施方案〉工作方案》。按照国务院指示意见，贵州、福建、吉林、辽宁等地方政府也在加快推出本地区政务信息系统整合共享方案，坚持“省级统筹”，建设覆盖全省、标准统一的互联网政务服务平台，有计划、分步骤地将政务服务资源迁移到省级政务服务平台上，完善组织体系和管理架构（如建立工作领导小组负责政务信息资源共享的统筹协调），明确政务信息资源分类与共享要求，规范政务信息资源开放、共享、交换、利用机制，提出信息共享工作的监督和保障措施。2017 年 12 月 6 日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，部署加快推进政务信息系统整合共享，以高效便捷的政务服务增进群众获得感。2017 年以来，各省级政府和 71 个部门已接入国家电子政务外网，在信用、人口信息等领域实现跨部门、跨地域、跨层级数据共享。初步实现国务院部门 40 个垂直系统向各级政务部门开放共享数据。

4. 开展全国政务服务体系普查，指引和督查政府网站的运行

健全完善的政务服务体系是推动“放管服”改革各项措施落实到位的重要支撑，是提升政府服务效率和群众获得感的重要举措。为摸清各地区政务服务的基本情况，推进政务服务规范化、精准化、便捷化，2017 年 2 月，国务院办公厅发布《关于开展全国政务服务体系普查的通知》，对省、市、县三级政府政务服务体系建设情况进行普查，主要包括机构设置、服务内容、服务实效和监督考核等，涵盖综合性实体政务大厅、一体化互联网政务服务平台、综合政务移动客户端、统一政务服务热线和公共资源交易平台等服务渠道。

2017 年 6 月，国务院办公厅印发《政府网站发展指引》，对各级政府网站的开设与整合、网站功能、集约共享、创新发展、安全防护、机制保障做出规划，以便加强政府网站管理，深入推

进互联网政务信息数据和便民服务平台建设，提升政府网上服务能力。2017 年 11 月，国务院办公厅发布《关于全国互联网政务服务平台检查情况的通报》，通过抽查发现，各地区互联网政务服务平台加快建设的同时，在信息共享、平台功能、服务信息等方面出现了一些问题，影响了平台作用的发挥，有的平台甚至办不成事。如办事入口不统一，政务信息不共享，事项上网不同步，平台功能不完善，服务信息不准确。针对目前互联网政务服务平台存在的问题，国务院办公厅提出清理整改意见。在国务院办公厅指引和督促下，政府网站建设不断完善监管机制，向监测常态化、栏目标准化、管理规范化、建设集约化和服务智慧化的方向发展。

2017 年，国务院办公厅政府信息与政务公开办公室每 3 个月 1 次按照一定比例随机对各地区、各部门政府网站监管工作和效果进行检查并发文通报，如《2017 年第一季度全国政府网站抽查情况通报》，重点检查网站可用性、内容更新、互动回应和服务实用等情况，并对抽查不合格的政府网站，提出限期整改要求。抽查发现，少数地区和部门落实《政府网站发展指引》要求不到位，个别地区和部门常态化监管力度仍需加强，部分网站仍存在应付检查、日常运维不到位等问题，一些网站办事功能不实用，办事服务功能亟待完善。

表 1　2017 年随机抽查的各地区和国务院各部门政府网站合格率

	2017 年 第一季度	2017 年 第二季度	2017 年 第三季度
国办政府信息与政务公开办公室抽查各地区和国务院各部门网站的合格率	91%	94%	97%
各地区和 71 个国务院部门抽查本地区、本部门政府网站的合格率	92%	94%	94%

资料来源：根据《2017 年第一季度全国政府网站抽查情况通报》《2017 年第二季度全国政府网站抽查情况通报》《2017 年第三季度全国政府网站抽查情况通报》整理。

（三）自由贸易试验区先行先试，探索行政管理制度创新

1. 将自贸区打造成政府治理现代化的先行区

2017 年 3 月 31 日，国务院宣布在辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等七省市设立“自由贸易试验区”，并公布了详细方案（即各大自贸区《总体方案》）。加之上海、广东、福建、天津四大自贸区，中国的自贸区总数达到了十一个。设立自贸试验区是中国政府在经济新常态和发展新形势下做出的重大决策。习近平总书记强调，建设自由贸易试验区是一项国家战略，要牢牢把握国际通行规则，大胆闯、大胆试、自主改，尽快形成一批可复制、可推广的新制度。[①] 可以说，自贸试验区改革背后的政治考量即是中国政府将自贸区作为全面深化改革的试验田、中国经济升级版的前沿阵地，通过设立自贸区展开政策试验，先行先试，并行创新扩散。无论是中央决策者，或是地方政府，都将以自贸试验推动一轮又一轮制度创新，逐步构建与我国开放型经济发展要求相适应的新体制、新模式，持续释放改革红利，增强发展新动能，拓展发展新空间。这里创造“改革红利”的重要途径即是深化自贸区行政管理改革。

检视十一个自贸区设立之初的《总体方案》可见，作为“制度高地”的自贸试验区，设立之初都肩负着建立与国际高标准投资和贸易规则体系相适应的行政管理体系的任务，深化简政放权、放管结合、优化服务改革，转变政府职能，推进行政体制改革（见下表）。自贸区不仅要在构建与国际投资贸易规则相适应的高水平开放体制上取得重大突破，还要为国家治理能力和治理体系现代化提供相对完整的政府管理样本。

①《习近平在参加上海代表团审议时强调 推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理》，《人民日报》2014 年 03 月 06 日 01 版。

表 2 自贸区行政管理改革的一系列“关键词”

改革内容分类	自贸区《总体方案》关于行政管理改革的“关键词”
总体任务	按照国际化、市场化、法治化要求；深化行政管理体制改革 简政放权、放管结合、优化服务改革；加快转变政府职能 明确政府职能边界；推进政府管理模式创新
简政放权	行政审批制度改革；深化商事制度改革；行政权责清单制度 审管职能分离；实施综合审批；“一颗印章管审批” “多证合一、一照一码”改革；“证照分离”改革 “多评合一、统一评审”改革；“多规合一”改革
放管结合	加强事中事后监管；市场监管综合执法；全链条信用监管体系 依法公开管理权限和流程；“一支队伍管执法”
优化服务	全程电子化登记；电子营业执照；信息网络平台建设 推进多部门信息共享和协同管理；国际贸易“单一窗口” “一口受理”服务模式；“一站式”服务模式
机构改革	探索设立法定机构

资料来源：根据十一个自贸区设立之初的《总体方案》整理。

2016 年 11 月 21 日，李克强在上海主持召开深化简政放权放管结合优化服务改革座谈会上指出:“自贸区这个改革开放‘高地’，高在‘放管服’。”① 作为“放管服”改革最先破题的地方，自贸区迈出实质步伐，先行先试了多项改革措施并复制推广到全国。借用总理的话，上海自贸区一直就是“放管服”改革的“现场”。自贸区战略定位为“为国家试制度，为开放搭平台，为地方谋发展”，打造“制度高地”“改革高地”而非“政策洼地”，成为全国新一轮改革开放先行地。自贸区行政管理改革的探索即是为政府治理体制改革打开突破口，转变政府职能，推动政府管理方式创新。通过开放倒逼改革，努力实现制度创新，将行政审批制度改革作

① 程子彦：《李克强总理和上海自贸区的“四年四约”》，《中国经济周刊》2016 年第 47 期，第 26 页。

为制度创新的着力点，为“放管服”改革突破提供大好契机。借助负面清单等管理手段，重新审视和厘定政府与市场的边界，力争在试验区形成一套可复制、可推广的制度体系和监管模式，更好地服务全国。

2. 自贸区行政管理体制改革创新的实现路径

重塑行政管理体制，以大部制与法定机构建构整体政府。自贸区设立之初即以大部门制设置管委会机构，如厦门片区仅有 7 个内设机构。在行政审批和市场监管方面，以“合并同类项”方式整合各部门职能。天津自贸区实施“一颗印章管审批”“一份清单管边界”的政府职能改革，建立行政审批局或行政审批中心承接审批事项。南沙片区成立了综合行政执法局，实现“一支队伍管执法”。上海自贸区管委会与浦东新区合署办公，形成机构分设、融合并行的一级政府管理架构，并且理顺管委会与区级机关、开发公司、街镇的关系，推进“管镇联动”试点建设，探索以“大管委会”为特征的开发区管理体制，深化镇一级政府行政管理体制改革。前海片区按照精简高效、机制灵活的原则，依法设立法定机构——前海管理局，并与招商局集团共同组建合资公司，实行企业化管理、市场化运作，建立起以法定机构为主导的“政府职能 + 前海法定机构 + 蛇口企业机构＋咨委会社会机构”的市场化政府治理新格局，实现管委会和管理局一体化运作。

创新行政审批方式，让简政放权能够真正落地发挥实效。上海自贸区率先试行以负面清单管理为核心的投资管理制度，形成与国际通行规则一致的市场准入方式。2017 年 6 月，国务院办公厅印发《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2017 年版）》。天津自贸区实行审管职能分离，完善“一口受理”服务模式，建立综合统一的行政审批机构，开展相对集中行政许可权改革。厦门自贸片区探索国际贸易“单一窗口”模式，船舶进出口岸、报关报检等口岸核心业务实现“一个窗口、一次申报、一次办结”。厦门自贸片区在“多规合一”平台的信息共享与业

务协同基础上，从办事企业视角设计流程，着力工程建设项目审批制度改革。南沙片区实施“多证联办、一照一码”登记制度，实行横向、纵向跨部门的“分类选办、智能导办、全程通办、多证联办”，“证章”大联办和“照码”大覆盖。平潭片区在投资管理“并联审批”的基础上，试点实施“综合审批”（“一表申请、一口受理、并联审查、一章审批”）。

完善政府监管体系，打造公平公正优质便利的营商环境。2017 年 3 月 31 日，国务院印发《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》，提出深化创新事中事后监管体制机制。2014 年起上海自贸区既已开始构建事中事后监管的基本制度。逐步探索建立安全审查制度、反垄断审查机制、社会信用体系、企业年度报告公示和经营异常名录制度、信息共享和综合执法制度、社会力量参与市场监督制度等。2016 年上海市出台《进一步深化中国 (上海) 自由贸易试验区和浦东新区事中事后监管体系建设总体方案》，提出具体监管举措，如创新监管体制机制，探索审批、执法适度分离，深化大部门制改革，完善综合执法体系，增强政府跨部门协同能力，以“互联网 +”创新监管方式方法，建设监管基础平台，提升监管效能，引导市场主体自律，探索业界自治，推动社会监督，强化专业监管等，上海自贸区的监管经验得到了其他地方政府的学习借鉴。

（四）推进乡镇政府治理体系和治理能力现代化

1. 深入推进经济发达镇行政管理体制改革

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“对吸纳人口多、经济实力强的镇，可赋予同人口和经济规模相适应的管理权。”随着我国地方经济发展，一些乡镇的经济规模飞速扩大、人口集聚数量增多，有的体量堪比中等城市规模，但这些乡镇的经济发展决策权和行政审批权限缺失，权责不对等，出现“小马拉大车”的窘况，行政管理体制已不适应经济发展需要。2010

年中央编办曾在15个省份确定了29个经济发达镇进行行政管理体制改革试点，经过6年多改革实践，初步破解了这些经济发达镇面临的体制机制障碍，为探索创新新型城镇化的行政管理体制提供了有益经验。然而，乡镇政府改革牵涉多方面利益格局调整，情况复杂，遇到阻力较多、难度较大。已下放的部分县级管理权限缺乏制度保障。经济发达镇行政管理体制改革是个系统工程，既依托顶层设计的科学谋划，又需要各级政府部门协调配合、统筹推进，然而当下改革缺乏有效统筹，没有形成合力。

2016年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》，对推进经济发达镇行政管理体制改革作出安排部署。2017年起，各省市根据中央精神指导，推动本地区经济发达镇行政管理体制试点改革。一是扩大经济社会管理权限。省级政府将基层管理迫切需要且能够有效承接的一些县级管理权限赋予经济发达镇，以清单形式公开和管理，明确权力下放后的运行程序、规则和权责关系，健全权力监督机制，确保下放权力接得住、用得好。加强相关立法，为经济发达镇扩大经济社会管理权限提供法律依据。二是构建简约精干的组织架构。建立扁平高效的基层组织架构，建设行政执法和综合服务等前台机构履行行政审批、公共服务和行政执法职责。三是推进集中审批服务和综合行政执法。实行“一门式办理”、“一站式服务”、网上办理。公开办事依据和标准，精简程序和环节，规范自由裁量权。推广首问负责、办事代理、限时办结、服务承诺等经验做法。整合现有的站、所、分局力量和资源，由经济发达镇统一管理并实行综合行政执法。四是建立务实高效的用编用人制度。在地方机构编制限额内，赋予经济发达镇灵活用人自主权。大力推行政府购买服务，由花钱养人向花钱办事转变。五是探索适应经济发达镇实际的财政管理模式。逐步明确经济发达镇政府事权和支出责任。完善财政分成办法，建立财政激励机制。六是创新基层服务管理方式。健全基层综合服务管理体系，加大基本

公共服务投入。促进政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。这份文件旨在全方位构建起符合基层政权定位、适应城镇化发展需求的新型行政管理体制，进一步激发经济发达镇发展内生动力，充分发挥其对周边辐射带动作用。

2. 加强乡镇政府服务能力建设

习近平总书记曾经批示要求："眼睛不要只盯着大城市，中国更宜多发展中小城市及城镇。"乡镇一级政府是我国最基层的政权机关，在我国国家治理体系中处于基础性位置，直接面对联系服务群众，是国家各项政策落实到"最后一公里"的重要执行者，是基本公共服务的重要提供者，是基层治理的重要组织者。改革开放以来，我国乡镇政府服务水平得到了整体提升，但一些乡镇政府在政府服务供给方面还存在着不少问题，如政府功能不完善、服务理念滞后、服务能力不强、服务机制不健全、服务手段落后、服务效能不高、公共服务薄弱等问题，进一步发展受到制约。[①] 近年来，一批地区试水的扩权强镇改革落地后出现了"水土不服"的情况，乡镇政府权力扩大之时，其管制功能亦在扩张，乡镇政府成了全能的政府，"上边千条线，下边一根针"，这与基层实际需求背道而驰。尤其在一些市场化程度较高的经济发达镇，群众对于政府诉求在于社会服务能力的提升，而非管制功能的强化；在于规范地方公务人员自由裁量权，公开办事依据和标准，精简审批程序和环节，供给高效的政府服务和优质的公共服务，而非层层加码审批。

2017 年 2 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》，以满足乡镇群众对于改善政府服务的需求来助推乡镇政府职能转变，增强乡镇干部服务意识，强化乡镇政府服务功能，优化服务资源配置，创新服务供给方式。

① 黄树贤：《加强乡镇政府服务能力建设 推进基层治理体系和治理能力现代化》，《人民日报》，2017 年 2 月 21 日，第 11 版。

这份文件中充分借鉴城市公共服务供给的有益经验，以加强乡镇政府基本公共服务职能、建立公共服务多元供给机制、改进乡镇基本公共服务投入机制、探索建立乡镇政府购买服务制度等措施来提高乡镇政府公共服务能力；以强化乡镇文化供给和舆论引导能力、政务公开和应对公众诉求处置能力、乡镇化解矛盾和平安建设能力提升乡镇政府服务管理能力。该文件提出了以法治思维推动乡镇政府服务能力建设，保证行政权力规范透明运行，人民权益切实有效保障；以人民群众需求为导向，为人民群众提供精准有效服务；因地制宜、稳妥有序推进乡镇政府服务能力建设，不搞“一刀切”。以实现基本公共服务均等化为目标提升乡镇政府服务水平，切实增强人民群众的获得感和幸福感，不仅有助于推进乡镇治理体系和治理能力现代化，而且为脱贫攻坚目标的实现创造良好条件。

（五）完善公务员分类管理制度，实施聘任制公务员管理

公务员制度的完善需要科学合理的分类管理制度和管理模式作为支撑，2017年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《聘任制公务员管理规定（试行）》，旨在健全用人机制，满足机关吸引和使用优秀人才的需求，建设高素质、专业化的公务员队伍。聘任制是政府部门通过引入市场机制，以合同选拔任用公务员的一种人事管理制度。与传统的公务员选任制、委任制相比，聘任制具有灵活性、开放性的特点，新公共管理改革之后，西方国家公务员选用越来越多地采用了聘任制。聘任制的实行，有着非常重要的现实意义：一是可以满足政府部门专业性岗位对特殊技能的需要；二是通过将一些社会通用性较强的事务性、辅助性工作直接外包聘请专业人员来做，有助于降低行政成本（用人成本）；三是聘任制的实行可以增强政府用人弹性、灵活性，健全用人机制，以优胜劣汰的竞争激发公务员队伍活力。

聘任制公务员试点在我国由来已久，2006年实施的《中华人

民共和国公务员法》第九十五条明确规定："机关根据工作需要，经省级以上公务员主管部门批准，可以对专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制。"2007 年深圳市和上海浦东新区即已试水公务员聘任制，在首批城市试点工作基础上，2011 年 1 月，中共中央组织部、人力资源和社会保障部印发了《聘任制公务员管理试点办法》，北京、福建、江苏等多个省市开始探索公务员聘任制。总的来说，试点不是很理想，遇到了不少新情况新问题，如：聘任制公务员的职位范围与标准问题，公开招聘与直接选聘问题，激励与保障问题，合同管理与依法管理问题，聘任制公务员与常任制公务员之间的矛盾问题等。[①] 具体表现在薪酬待遇过高引发社会反面质疑；管理不科学导致人才难以长留，聘任制公务员"临时工心态"造成离职率高；聘期晋升通道受阻使其工作难开展；绩效考核不明确使"瓷饭碗"变成"铁饭碗"，聘任制甚至成为某些领导干部将特权变现的漏洞。

《聘任制公务员管理规定（试行）》明确聘任制公务员主要面向专业性较强的职位，机关依据聘任合同管理约束被聘任的公务员，其工作能力、工作成绩与待遇直接挂钩，真正实现能者多得、多劳多得。聘任制公务员在聘期内一般不得变动职位，其考核比公务员法的规定更为严苛，聘期满五年，年度考核结果均为称职以上或者聘期考核结果为优秀的，经省级以上公务员主管部门批准，可以转为委任制公务员。《聘任制公务员管理规定（试行）》的出台，从国家层面给出明确的制度设计和政策支撑，各地各部门具体实施公务员聘任制就有章可循了，管理有了依据，考核有了标准，待遇有了参照。将公务员聘任制领入正轨化、规范化和常态化，真正意义上形成了选任制、委任制和聘任制三种类型相互补充、相得益彰的公务员管理结构。

① 石凯：《我国聘任制公务员管理：实践探索与推进建议》，《中国党政干部论坛》2016 年第 9 期，第 16—20 页。

近年来我国相继出台了一系列文件，旨在破解公务员管理的科学化、精细化命题，建设一支高素质专业化公务员队伍。如2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《专业技术类公务员管理规定（试行）》和《行政执法类公务员管理规定（试行）》，提出完善公务员职位分类，建立符合专业技术类公务员特点的管理制度。在全面深化改革，推进政府治理体系和治理能力现代化的今天，公务员的能力水平是政府治理能力的核心体现，应当通过结合公务员分类管理制度，创建一套适合我国国情的公务员聘任制，持续提高政府行政效能和科学管理水平。

（六）地方行政体制改革标本：深圳的新举措新进展

1. 深化行政审批改革，开展“一门式、一网式”改革

行政审批制度改革，是深圳市近20年来行政改革发展的“高频词”，2017年深圳市发布《深圳市推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点（2017—2018年）》，重点在投资项目建设、外商投资、科技创新、人才服务、教育医疗、创新社会管理和公共服务方式等领域清理阻碍创业创新的审批事项，全面梳理企业办事、项目推进的流程，从服务对象的需求出发，能精简并联的一律精简并联，切实缩短审批链条和时间。

2017年，深圳市启动行政审批改革立法工作，开展《深圳经济特区简政放权与行政审批若干规定》立法研究，总结深圳市20年行政审批制度改革经验，将比较成熟、行之有效的改革举措上升为特区法规，这在全国走在前列，使行政审批改革有法律依据，保障了简政放权与行政审批改革的持久、顺利。推进相对集中行政许可权改革，在福田区、坪山区、前海蛇口自贸片区实施相对集中行政许可权改革试点，实现“一枚印章管审批”。开展“减证便民”工作，对基层证明类申请材料进行专项清理，要求凡是没有法律法规设定依据的，可以通过与其他部门信息共享获取的，可以通过申请人提供有效证件、凭证办理的，可以采取书面承诺、

声明办理的，开具部门无权查证、无法查证的，可以通过网络核验的，原则上一律取消，切实解决饱受群众诟病的“开个证明跑断腿”问题。

2017 年，深圳市推出“一门式、一网式”改革，一门式综合受理，实现了一个物理大厅、一个窗口统一收件和统一出件，推动市直部门政务服务事项进驻区级以下行政服务大厅，形成市、区、街间的纵向协作，方便企业和群众就近、快捷办事；一网式综合服务，则实现了一次认证、多点互联、一网通办，完善统一申办受理平台功能，实现“单点登录、全网通办”；深圳市上线公共服务综合信息系统，签发第一张政务电子证照，规范了全市事项运作标准，实现了全市事项信息同源，市级 1611 项、区通用 512 项、区级 983 项权责清单均在系统上线，让市民足不出户享受“指尖上的政务服务”。

深圳市注重创新管理政府后续监管，在全面落实“双随机一公开”监管工作要求的同时，建设深圳企业信用信息公示系统，加快推进信用信息共享、公开和应用。对新产业、新业态、新模式积极探索包容审慎监管。对于看得准、有发展前景的，量身定制适当的监管模式，一时看不准的，要密切关注，为新兴生产力成长打开更大空间。此外，深圳市于 2017 年 10 月 1 日施行《深圳市公共信用信息管理办法》，对公共信用信息的归集、披露、使用和监督管理活动做了详细规定，并建立守信激励和失信惩戒机制，以推动社会信用体系建设，营造社会诚信环境。

2. 实施强区放权改革，注重放权的整体性与系统性

市区权责不对等、事权与资源配置不协调一直是行政权力运行中“市—区”两级政府关系的“梗阻”问题。2016 年深圳市即已拉开强区放权的改革大幕，2017 年 11 月，深圳市政府发布《关于公布 2017 年深圳市强区放权改革下放事权清单的通知》，再下放 36 项事权给区级，至此，深圳市共下放了政府投资、规划国土、城市建设、交通运输、水务管理等领域 100 余项核心事权。强区

放权改革不仅下放权力，而且注重优化政府流程，调动基层工作积极性，充分释放城市开发建设活力，区级履职能力明显加强，服务效能不断提升。以最早启动改革的罗湖区为例，城市更新由四级审批精简为两级审批，将串联审批改为并联审批，将多个事项合并为一个事项，审批环节由 25 个压缩为 12 个，审批时限由 3 年压缩为 1 年内。

简政放权是本届政府的工作重点，由于行政权力的下放牵涉到各级各部门传统利益划分，因而阻力重重，面临着“打折扣执行”“变通式改革”“选择性放权”等问题，尤其是各地在实践过程中经常出现一些领域事权下放的整体性、系统性不足问题，使得本来跑一级政府一个部门办事变成市、区两头跑，办事企业和群众感受不到简政放权的政策红利，基层“获得感”仍不强，改革成效打折扣。深圳市政府针对这些问题，在跟踪评估基础上，深入清理已有事项，找准其对应关系，做到在横向上求“并集”，纵向上找“对应”，确保关联、相近类别事项“全链条”“限时性”取消、下放、转移和整合，最大限度精简优化，协同配套。

2017 年深圳重点对 2016 年已下放事权的配套事权进行明确，再下放的 36 项事权中大部分事权为 2016 年已下放事权的配套事权，如建设项目环境影响评价、水土保持方案审批、排水审批、工程质量监管、消防审批，以及交警、消防相关事权等共计 21 项，确保相关事项的职权全流程整体协调下放，避免企业、市民办事要市、区两头跑，放权时候注意“限时性”转移。《关于公布 2017 年深圳市强区放权改革下放事权清单的通知》要求市直有关部门与各区承接部门在 30 个工作日内完成下放事权的交接工作，划清双方责任，完善法律手续，及时向社会公布相关信息，减少事权衔接的“真空期”和“盲点区”。

此外，深圳市重视放权后续监管工作。要求市直相关部门强化监管、规划、政策并加强对区的指导监督，密切跟踪下放事权实施情况，及时发现问题，解决问题。按照“谁下放、谁指导”

的原则，开展业务培训，积极指导、协助各区做好承接、实施工作。深圳市推进简政放权过程中突出事权下放的整体性、系统性，提升事权衔接的规范化水平，确保事权“放得下、接得住、用得好”，这一做法值得各地借鉴。

3. 探索深港政府合作机制，服务粤港澳大湾区建设

粤港澳大湾区建设是国家重大发展战略之一。2017 年 7 月 1 日，国家发改委、广东省、香港、澳门四方共同签署了《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》，完善创新合作机制，把粤港澳大湾区建设成为新时代中国特色社会主义的大特区。粤港澳大湾区建设进程中，面临着大湾区内港澳与珠三角九城市之间的“制度隔离”，包括行政管理、立法司法、社会政策等各个方面。只有通过建立跨区域合作机制，加强港澳与珠三角九城市在行政管理、城市治理、法治环境、社会制度等方面的联系交流，实现经验互助、资源共享及跨界治理，才能更好推动大湾区的繁荣发展。

深圳作为粤港澳大湾区的核心引擎与功能枢纽，将探索大湾区协作机制放在政府治理与改革创新的重要位置，积极推动与香港特区政府合作。2017 年，深圳市在前海合作区规划建设粤港澳创新合作特别区域，试行港资企业享受国民待遇，实施与香港趋同的税收、商事仲裁及调解、执业资格、建设标准等措施，提供与香港相衔接的公共服务和社会管理环境，以期为整合大湾区合作提供良好的治理样本。在前海建立起深港两地政府常态化会晤机制，形成香港“咨询—监管—社会参与”多层面参与前海开发建设的交流合作机制。前海管理局设立“香港工作处”，专职对接和服务香港，并在香港开设了窗口公司，设置前海香港事务首席联络官，加强与香港方面的联系对接。在政务服务领域，深圳市注重学习借鉴香港特区政府经验，如外商投资管理制度，国际贸易监管创新，金融安全监管体系构建等，并以前海管理局法定机构为依托，打造高效廉洁的服务型管理机构，改革行政审批制度以期达到简政效果，以“香港政府一站通”电子政务平台为模版，

提供“e 站通”一站式便捷服务，对标香港营造国际一流的营商环境。2017 年 10 月，深圳市人民政府和香港特别行政区政府律政司续签《法律合作安排》，通过建立深港政府法律合作机制，促进两地政府法律事务交流及相关法律配套建设的合作。此外，深圳充分借鉴吸收香港的法治成果与实践经验，推进行政综合执法体制改革，率先建成“廉洁示范区”。

三、2017 年中国行政体制改革的成效评估

（一）行政体制改革取得的成果

1. 转变了政府职能，初步构建起现代化政府治理体系

2017 年，从国务院到各级地方政府通过转变政府职能，推进以行政审批制度改革、事中事后监管体系建设、“互联网 + 政务服务”创新等为主要内容的“放管服”改革工作，政府管理方式进一步转变，政府管理效能不断提升，初步建立起现代化政府治理体系。依托“互联网 +”，建立整体政府的治理架构，探索扁平化管理体系、智能化运行机制，推动信息资源的跨部门流动，实现一个政府对外，多个部门业务协同，为政府权力边界和纵横结构的调整提供动力及约束力，形成纵向权力线与横向职能线的协同治理网络化结构，一定程度上打破了行政壁垒的桎梏，使信息科技对于治理绩效的正向效应得以充分释放。值得注意的是，广东南沙以“互联网 +”推动政务跨界协作，主动寻求与省市政府部门的对接合作，加强与垂直系统专属部门的业务协同，构建政务服务跨界协作模式，深圳在粤港澳大湾区建设背景下探索深港政府跨界合作治理机制，这些经验对于我国深化行政体制改革，打破传统“条块分割、各自为政”局面，实现跨部门、跨层级、跨区域、跨业务协同治理大有裨益。

2017 年，中国政府进一步改革监管体制，创新监管模式，强

化监管手段，探索建立起以综合监管为基础、以专业监管为支撑的监管体系，构建了市场主体自律、业界自治、社会监督、政府监管分工协作、优势互补、相互促进的监管格局，全面提升了开放条件下的公共治理能力，切实提高了事中事后监管工作的针对性、有效性。地方政府先行先试，创新行政管理体制，如前海建立起以法定机构为主导的市场化政府治理新格局，天津形成了一份清单管边界、一颗印章管审批、一个部门管市场、一支队伍管执法、一个平台管信用、一套系统管廉政“六个一”的行政管理体制。深入推进经济发达镇行政管理体制改革，全方位构建起符合基层政权定位、适应城镇化发展需求的新型行政管理体制，为推进基层治理体系和治理能力现代化、提高新型城镇化质量水平和加快实现城乡统筹发展提供体制机制保障。

2. 提高了政府效率，进一步提升基层政府的治理能力

过去的两年，中国政府依托“互联网 + 政务服务”，深化简政放权改革，行政事项大量减少，审批环节大批压缩，政务流程大幅优化。互联网本身具有扁平化的特性，高度契合了优化再造政府部门组织架构和业务流程的诉求。全面推行行政审批与服务的网上办理模式，“在线咨询、网上申请、网上审批、网端推送、快递送达”，提高政务管理和政务服务效率，让企业和群众办事更方便、更快捷。这一过程中，审批材料目录化、标准化、电子化，电子证照、电子公文、电子签章等在政务服务中的应用，使得政务信息流通的效率得到提升，流通成本大大降低，政府管理提速增效，互联网催生政府改革红利变现，最终实现放权于市场和社会，转化成激发市场活力和社会创造力的驱动因素。

政府公务人员的办事效率和工作能力是政府效率的主要影响因素，是政府治理能力的重要体现，《聘任制公务员管理规定（试行）》的颁布，聘任制公务员的全面推行，标志着我国政府部门人事制度改革的重大进展，有助于健全公共部门用人机制，以更加灵活的机制、优胜劣汰的竞争激发公务员队伍活力，降低行政

成本，持续提高政府管理效能和科学化、规范化、专业化水平。

在新的历史条件下，改革乡镇治理体系、乡镇政府治理能力与服务能力建设是保障和改善民生的重要内容，是促进经济持续健康发展、维护社会和谐稳定的重要保证。《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》总结近年来各地推进乡镇改革发展的实践经验并用于指导接下来改革，坚持问题导向，采取有力措施，切实增强乡镇政府的基层治理能力和公共服务能力，为人民群众提供精准有效服务。《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》的推出，有助于构建基层政府现代的内部治理体系，合理发挥政府的“主导”和“引导”功能，加快基层信息化建设步伐以及营造积极健康的乡镇治理环境。

3. 优化了营商环境，极大限度地激发出市场主体活力

中国政府持续推进简政放权、放管结合、优化服务改革，营造出公平便利的营商环境，充分调动起市场主体积极性，培育发展新动能，推动了大众创业、万众创新蓬勃兴起。以政府减权限权换来市场活力和社会创造力的发挥。截至 2017 年底，国务院部门取消和下放行政审批事项的比例超过 40%，非行政许可审批彻底终结，提前超额完成本届政府成立之初承诺的目标任务。工商登记前置审批事项 87% 改为后置审批或取消，中央层面核准的投资项目数量累计减少 90%，外商投资项目 95% 以上已由核准改为备案管理，多数省份行政审批事项减少 50%—70%。为企业“松了绑”、为群众“解了绊”、为市场“腾了位”，也为廉政“强了身”，切实降低企业制度性交易成本。通过放管结合，依法依规加强和改善市场监管，营造出宽松便捷的准入环境、竞争有序公平的营商环境和安全放心的消费环境，有利于推动创业创新、形成经济发展的持续内生动力。据世界银行发布的全球 2017 年营商环境报告显示，近 3 年中国营商便利度在全球排名跃升了 18 位，其中开办企业便利度上升了 31 位。

简政放权、优化服务为企业开办和成长提供“一条龙”服务，

促进新注册企业增长势头不减、活跃度提升。例如，中国自贸区以商事登记制度改革、外商投资和境外投资管理制度改革等创新举措营造出法治化、国际化、便利化的营商环境，吸引了大量国内外企业到自贸区注册、经营，极大限度地激发出市场主体活力。广东自贸区南沙片区挂牌以来新设企业近 30000 家，已落户 70 个世界 500 强企业投资项目和 103 家总部型企业。高端、优质要素资源的集聚，为南沙片区经济发展提供了强劲动力，经济增速连续三年位列广州市第一；福建自贸区厦门片区制度创新的改革红利不断惠及企业。据统计，从挂牌起至 2017 年底，厦门自贸片区累计新增企业近 30000 家，注册资本 4700 多亿元。厦门营商环境排名从片区挂牌前的全球第 61 位，提升至第 40 位。一个“机制活、产业优、百姓富、生态美”的新厦门正在成形。

4. 改善了服务质量，增强人民群众的满意度与获得感

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第十次会议上指出，要推出一批能叫得响、立得住、群众认可的硬招实招，处理好改革“最先一公里”和“最后一公里”的关系，突破“中梗阻”，防止不作为，把改革方案的含金量充分展示出来，让人民群众有更多“获得感”。[①] 可以说，当前行政体制改革的出发点和立足点即是以人民为中心，让人民群众有更多“获得感”。2017 年，政府服务不断优化，“服务零距离，办事一站通”，为企业松绑，为群众解绊，为市场腾位，同时也促使政府本身强身壮体。使企业申请开办的时间缩短多少、投资项目审批的时限压缩多少、群众办事方便多少成为衡量改革成效的硬指标。

据调查数据显示，浙江省“最多跑一次”实现率达到 87.9%、满意率达到 94.7%。江苏省“不见面审批（服务）”使得“一次不跑、事情办好”正在全省多个领域成为现实。贵州省“进一

① 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十次会议》，《人民日报》2015 年 2 月 28 日，第 1 版。

张网办全省事”的大审批服务格局，全省各级各部门每天有两万余名审批人员在线办理业务，日均办件量 3 万余件，网上可申请率 100%，被誉为“符合西部地区经济社会和电子政务发展的政务服务‘贵州模式’”。广东省全面推行“一门式、一网式”政府服务模式改革，打造线上线下一体化申办平台，实现“一门在基层、服务在网上”，各地相继推出的“一窗受理、一站服务”等便民举措，取消、简化一大批不必要的证明和繁琐手续，大大减少了企业、群众奔波之苦和烦扰。上海“浦东 e 家园”等平台的创新运用，扩大了群众的参与度。福州政务服务大厅开设了“周末综合服务窗口”“周末建审服务窗口”方便了企业、群众周末办事，南沙企业注册的“无偿帮办”服务，“马上办，网上办，一次办”提升服务对象的获得感。“凡是能通过网络共享复用的材料，不得要求企业和群众重复提交；凡是能通过网络核验的信息，不得要求其他单位重复提供；凡是能实现网上办理的事项，不得要求必须到现场办理”的“三个凡是”深入民心，“门难进、脸难看、话难听、事难办”成为历史。李克强总理在 2017 年 12 月 6 日国务院常务会议上提到，根据有关部门大数据分析中心对网上 100 多万条信息的分析显示，群众对“放管服”改革的满意度在持续上升，2017 年网民满意度已上升到 89.9%。

5. 形成了一批可复制、可推广的创新经验供全国借鉴

全面深化改革的时代，行政体制改革面临着各式各样新情况新问题的同时，也出现了新技术新思路的支撑，如“互联网 + 政务服务”改革创新即是要把云计算、大数据、人工智能等新一代信息技术与政府管理有机融合起来，这些都是以往所没有遇到的。推动行政管理创新，不仅依托顶层设计的政策支撑，更需要基层探索的经验借鉴，改革创新“永远在路上”。在这一轮行政管理改革中，从国务院各部门到各级地方政府部门，都在为建设新时代中国特色社会主义行政体制积极大胆探索创新，以自贸区行政改革为例，自贸区承担的重要使命就是要形成一批可复制可推广

的经验。2016 年 11 月 10 日，国务院发布《国务院关于做好自由贸易试验区新一批改革试点经验复制推广工作的通知》。2017 年 1 月 19 日，商务部新闻发布会上指出，全面复制推广自贸试验区经验将作为2017年219个国家级经济技术开发区工作的首要任务。

自贸区作为“十三五”建设示范区和国家改革开放“试验田”，截至 2017 年底，沪粤闽津四个自贸区即已有数百项全国首创的举措正在推广。简政放权方面，上海以负面清单管理为核心的投资管理制度，上海和福建的国际贸易“单一窗口”，福建投资管理体制改革“四个一”，天津“一照一码”登记制度改革，集中统一的行政审批机构（如滨海新区行政审批局模式）得到经验推广。放管结合方面，上海事中事后监管制度，“证照分离”改革试点，南沙跨境电子商务监管新模式，天津以信用风险分类为依托的市场监管制度，集成化行政执法监督体系，横琴政府智能化监管服务模式，成为商务部“最佳创新实践案例”。[①] 优化服务方面，广东“一口受理，同步审批”的“一站式”服务模式，“企业专属网页”政务服务新模式，“互联网 + 易通关”等走在全国前列。2017 年，在上海、广东、天津、福建自贸区建设取得成效的基础上，国家新设立 7 个自贸区，形成“1+3+7”局面。这 11 个设立了自贸区的省市已覆盖全国三分之一的行政区划、约 55% 的经济总量和 45% 的人口，自贸区行政管理体制机制创新的制度红利，正在惠及更多地方。

（二）行政体制改革的经验总结

1. 紧密围绕政府职能转变这一核心要务推进改革

行政体制改革是一项复杂的系统工程，涉及职能转变、机构设置、编制管理、流程再造、行政管理方式等诸多方面，其中，

① 商务部外国投资管理司：《商务部关于印发自由贸易试验区“最佳实践案例”的函》，http://wzs.mofcom.gov.cn/article/n/201512/20151201210390.shtml，2015 年 11 月 30 日。

政府职能转变是行政体制改革的核心目标与主要任务。自1988年我国政府机构改革首次提出了“转变政府职能是机构改革的关键”以来，历次行政体制改革（包括六次国务院机构改革）均紧密围绕政府职能转变这一核心要务。行政体制改革即是要正确处理和理顺“政府—市场—社会”三者间的关系，改变政企不分、政社不分的历史积弊，通过推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，把不该由政府管理的事项交给市场或社会，把该由政府管理的事项切实管住管好，把原本隶属基层政府部门的职权放还基层。在此基础上，把属于政府的职能重新界定、归并，按照政企分开和精简、统一、效能的原则，实行综合管理①。

转变政府职能的重点是加强和改善宏观调控、严格市场监管，这是政府工作的关注点和着力点，以改善民生为出发点和立足点，着力整合社会管理和公共服务部门，更加注重政府的社会管理和公共服务职能，实现规范有序、公开透明、便民高效的政府管理，建设人民满意的服务型政府。抓住社会经济发展阶段的突出问题，完善宏观调控体系，出台严格市场监管措施等等，国务院分批次、大力度地取消和调整行政审批项目，即政府不再对社会进行生硬的直接管制，而是寓管理于服务之中，在服务中体现管理，调动一切积极因素进行社会建设。②2017年6月13日，李克强总理在全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上的讲话鲜明指出，“放管服”改革就是要实现政府职能的转变，这是一场深刻的革命。本届政府紧紧围绕处理好政府与市场关系，按照使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，始终抓住“放管服”改革这一牛鼻子，坚韧不拔地推进这一“牵

①吴江：《我国政府机构改革的历史经验》，《中国行政管理》2005年第3期，第11—14页。
②周志忍、徐艳晴：《基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视》，《中国社会科学》2014年第7期，第66—86页。

一发动全身”的改革，加快政府职能转变。

2. 行政改革放在经济社会发展大局之中统筹谋划

习近平总书记指出：“全面深化改革是一项复杂的系统工程，需要加强顶层设计和整体谋划，加强各项改革关联性、系统性、可行性研究”，“要在基本确定主要改革举措的基础上，深入研究各领域改革关联性和各项改革举措耦合性，深入论证改革举措可行性”，“使各项改革举措在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在实际成效上相得益彰”。[①] 行政体制改革是我国政治体制改革的首要问题，以“放管服”改革推动政府职能转变、以大部制改革实现机构精简、以推进政府治理体系与治理能力现代化等为重点的行政改革，是现行政治体制改革的重要突破口，以行政体制改革推动政治体制改革。行政体制改革作为我国“四个全面”战略布局的一部分，作为党和国家各项工作的关键环节、重点领域、主攻方向之一，被纳入全面深化改革之中配套推进，以政府治理现代化为目标，通过顶层设计和制度创新，解决好政府治理的公开化、民主化、法制化等问题，创造一个行政改革与各项配套改革同步推进的利好局面，切实转变政府职能、理顺权责关系、优化政府结构、提高政府效能，建设服务型政府、责任政府、法治政府和廉洁政府。

当前我国深化行政体制改革，不仅通过行政审批制度改革、大部制机构改革等解决“面”上的问题、“量”的问题，而且把政府治理创新纳入宏观改革环境中通盘考虑，放在经济社会发展大局之中统筹谋划。行政体制改革目标直接指向适应社会主义市场经济体制，建立适合市场经济发展需要、权力优化配置的公共

① 习近平：《改革是由问题倒逼而产生》，http://news.china.com.cn/2013-11/14/content_30593536.htm，2013 年 11 月 14 日。

行政体系，并统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制。既深化经济管理领域改革，完善和规范行业监管部门，又要重视社会领域改革，推进事业单位改革，注重公共服务机构改革，理清和规范部门间权责关系。例如当前通过“放管服”改革，营造出公平便利的营商环境，充分调动市场主体积极性，激发市场活力和社会创造力。培育发展新动能，推动了大众创业、万众创新蓬勃兴起。

3. 自上而下顶层设计与自下而上试点创新相结合

我国的行政体制改革坚持积极稳妥的方针，既审时度势，把握时机，坚定不移地迈出改革步伐，又充分考虑各方面可承受的程度，审慎地推进改革。改革由中央统一领导，分级负责，分步实施，从实际出发，因地制宜，改革路径是中央自上而下顶层设计与基层自下而上改革创新相促进相结合，推动点上经验在面上开花结果，让改革红利在更大范围释放。

中央统筹规划，高层权威决策推动改革执行，职能部门自上而下落实。例如 2016 年全国两会《政府工作报告》中首次提出推进“互联网 + 政务服务”的任务目标，以此方便企业和群众办事。2016 年 9 月 14 日召开的国务院常务会议再次发力，部署如何推进“互联网 + 政务服务”，要求各级政府部门将政务服务事项“应上尽上、全程在线”。2016 年至 2017 年间国务院出台了一系列指导文件，高层决心和意志成为推动“互联网 + 政务服务”良性、快速发展的重要保障。国务院各部委相继推出“互联网 + 政务服务”方案，提升本部门管理与服务水平，推动政务信息共建共享，如国税总局推出《“互联网 + 税务”行动计划》，人社部出台《“互联网 + 人社”2020 行动计划》。

地方先行先试，依托中央赋权进行“政策试验”，并行政策创新扩散。首先，各级地方政府主动探索创新，掀起“后 GDP 时代”以政府改革创新为主导的“锦标赛”。实现辖区治理创新已成为全面深化改革政治态势下地方政治精英的治政重点，以“放管服”

为重点，以“互联网 +”为手段，提高行政效率，亦可助力招商引资，拉动地区经济发展，如浙江省“最多跑一次”改革，江苏省“不见面审批（服务）”等。其次，中央赋权一批试点地区开展“政策创新试验”，以期通过增量式机制创新带动旧体制存量改革。国家发改委等 12 个部门共同开展信息惠民试点，在深圳、郑州等 80 个城市实现“一号”申请，“一窗”受理，“一网”通办。贵州省作为全国首个大数据综合试验区，建成大数据交易中心，推出“云上贵州”系统平台，解决部门间数据交换问题。最后，地方创新形成可复制可推广的经验，自下而上向决策层提供有益参考，并迅速扩散得到其他地区学习模仿借鉴。国务院办公厅印发的《“互联网 + 政务服务”技术体系建设指南》即是各地经验模式的汇总。又如福建自贸区投资管理体制改革“四个一”案例、广东横琴自贸片区的政府智能化监管服务模式入选了商务部的全国自贸试验区“最佳实践案例”供各地在深化改革、扩大开放过程中借鉴。

4. 注重跨地区跨层级跨部门的改革整体协同推进

当前行政体制改革面临的问题日趋多样化、复杂化，尤其是大量跨区域、跨领域、跨层级、跨部门议题的出现，公共管理者面临着极大挑战。加之市场化与分权化的推进，以往单一领域权威显露出统筹乏力。在这样的背景下，建立在以公民需求为治理导向，以信息技术为治理手段，以跨层级跨部门协同基础上的整体治理理论，给了我国的行政体制改革以有益启发。通过跨界整体协同治理构建一套与改革发展相适应的跨域协作体制机制及制度体系，联合不同行政区域政府、不同层级政府部门围绕相关公共事务展开合作治理并寻求提高治理行动的能力、增进整体利益。地理界限、行政层级、部门壁垒的打破有利于资源无障碍流动，发挥资源最大效用，以期实现规模效应。

党的十八届三中全会公报中指出要“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”。2016 年 10 月 9 日中共中央政治局就实施网

络强国战略进行第三十六次集体学习和2017年12月8日中共中央政治局就实施国家大数据战略进行第二次集体学习时，习近平总书记两次强调，要以推行电子政务、建设新型智慧城市等为抓手，以数据集中和共享为途径，形成覆盖全国、统筹利用、统一接入的数据共享大平台，构建全国信息资源共享体系，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务。高层领导已经认识到行政体制改革中跨界整体治理、跨部门协同管理和服务的重要性，一些地方政府也已开展跨地区跨层级跨部门整体协同改革的探索。2017年5月，中央全面深化改革领导小组第三十五次会议审议通过了《跨地区环保机构试点方案》，在京津冀及周边地区开展跨地区环保机构试点，围绕改善大气环境质量，解决突出大气环境问题，理顺整合大气环境管理职责，探索建立跨地区环保机构。2017年3月，南沙自贸区与大庆市全国首创跨省业务协同办理，涵盖企业注册、银行开户、后续许可证照办理等多项内容。此外，南沙自贸区、上海自贸区等多个自贸区正在形成政务联盟，依托“互联网+政务服务”创新，推动跨自贸区政务管理与政务服务的协同。青岛市依托电子政务信息资源平台，实现了十余个市直部门业务系统的数据联通和共享协同。

5. 应用前沿信息技术与行政管理改革实践相结合

习近平总书记指出，没有信息化就没有现代化。2016年10月9日，中共中央政治局就实施网络强国战略进行第三十六次集体学习时，习近平总书记强调，要深刻认识互联网在国家管理和社会治理中的作用，要强化互联网思维，利用互联网扁平化、交互式、快捷性优势，推进政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化，用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政。[①]2017年12月8日中共中央政治局就实施国家大

①《中共中央政治局就实施网络强国战略进行第三十六次集体学习》，http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/09/content_5116444.htm，2016年10月09日。

数据战略进行第二次集体学习时，习近平总书记强调，要运用大数据提升国家治理现代化水平。要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，推进政府管理和社会治理模式创新。①

美国学者伦纳德 · D · 怀特的行政环境思想阐述了影响行政的环境因素有经济环境、政治环境、社会环境和科技环境，各种不同环境分别作用于行政活动、行政行为及行政效果。其中，科技环境主要影响行政方法、行政技术和行政研究三个方面。② 当前我国行政管理改革，正是引入以移动互联网、大数据技术、云计算、人工智能技术等为代表的新一代信息技术，将互联网基因植入政府治理，即“互联网 + 政务”。与传统的电子政务相比，“互联网 + 政务”不是简单的技术创新，而是从电子政务转向电子治理，将“互联网 +”思维、“互联网 +”技术与新的服务内容、新的管理模式等多维度进行融合与改造。它是一场针对政府自身的“转基因工程”，通过植入互联网基因，来重构政务管理和政务服务的方方面面，形成政务创新的核心价值链。如“放管服”改革中，以“互联网 +”的“技术强制力”克服政务数据碎片化、信息资源共享程度低等问题，解决部门间放权不同步、不协调等问题。③ 依托“互联网 + 监管”的机制模式，达成全流程、一体化、跨部门的事中事后监管。运用“互联网 + 政务服务”创新手段，提高政府服务效率，提升办事企业和群众的满意度与获得感。

（三）存在问题及深层次原因

2017 年，行政体制改革在中微观层面取得了显著的成效，但由于体制性的根本问题尚未得到解决，一些重点领域和关键环节

①《中共中央政治局实施国家大数据战略进行第二次集体学习》，ttp://www.gov.cn/guowuyuan/2017-12/09/content_5245520.htm，2017 年 12 月 09 日。

②[美] 杰伊 · M · 沙夫里茨、艾伯特 · C · 海德、桑德拉 · J · 帕克斯:《公共行政学经典 (第五版)》，中国人民大学出版社 2004 年版，第 44—50 页。

③高小平：《提升政府现代化治理能力的重要手段》，《人民日报》2016 年 12 月 16 日，第 7 版。

的改革滞后，形式主义、官僚主义和懒政怠政问题依然存在，地方政府行政改革阻碍重重，一些政策方案贯彻落实不力，改革整体效果打了较大的折扣。

1. 行政层级过多、上级政府权力过于集中掣肘了地方改革创新，不同层级政府之间的关系有待进一步理顺

我国行政管理改革呈现出自上而下顶层设计与自下而上试点改革并行创新扩散相结合的实施路径，地方政府改革创新已成为行政管理改革的重要环节与内容。由于行政层级过多，一方面延缓了政策信息传递，经多层级折射后失真，自上而下改革政策的贯彻执行被“打折扣、做选择、搞变通”，“上有政策、下有对策”，党和政府的诸多政策措施、改革精神落实不到位，改革方案也就成了一纸空文，没有让群众看到效果、得到实惠，严重影响党和政府的公信力；另一方面，金字塔型的权力结构致使行政权力呈现出“倒金字塔状”，上级政府权力过于集中，地方政府尤其是基层在行政上缺少自主权力的问题非常突出，创新方案需要层层报批，改革处处受到掣肘，地方自主创新意愿与积极性大受影响。尤其是自贸区等功能区行政管理创新中，自贸区管委会需要面对所在省市及相关部门、中央政府有关部门的多头管理与指导。如上海自贸区受上海市政府管理，而其金融创新工作则由中央垂直管理部门直接负责，南沙自贸片区受到广东省广州市的行政领导，需通过省市两级政府才能与中央有关部门进行政策沟通，行政协调成本较高，改革效力在“条块”掣肘中边际递减。

简政放权改革的大背景在于中央与地方政府之间、不同层级政府之间一些职权划分不科学、不规范、不合理。现实中，中央与地方政府缺乏法律制度层面明确正式的划分，出现了中央与地方政府之间事务混乱、职责不清、上下错位、机构从上到下复制等问题。一方面中央管得过多过死，发挥地方自主性和积极性不够，另一方面地方保护主义严重，中央宏观政策在地方难以得到有效

执行。[①] 简政放权过程中，地方权力下放不均等且已经形成梯度分权格局的问题，加之不同层级间权责配置不合理，严重影响了改革的系统性和协同性。此外，中央垂直管理机构与地方政府部门的关系尚未理顺，条块矛盾突出，上级政府通过垂直管理等方式将下级政府权力上收，造成地方政府行政权力减少，管理权限不够完整，有责无权。垂直管理机构与地方政府部门的关系缺乏明确的法律规定，也使得垂直管理机构与地方政府在行政改革过程中冲突不断。例如我国乡镇行政管理体制改革面临的主要问题之一是上级部门与乡镇之间、垂直管理部门与乡镇之间的不协调、不配合，乡镇政府拥有的行政权力受到极大限制，难以统筹安排力量有效管理本乡镇的社会公共事务。这种“条条掌权、乡镇协调”的体制，削弱了乡镇政府职能，导致其履行公共服务职能水平降低。

2.“放管服”改革中存在着放权“不彻底、不对路、不配套”问题，形式主义和懒政怠政致使“最后一公里”难以打通

放权不到位、监管有缺位、服务常错位和改革红利未充分释放是当前“放管服”改革的突出问题。尽管中央和省级政府下放了一批权限，但与地方实际需求相比还是远远不够的，这是因为简政放权越往后含金量会越高，上级政府部门“怕削权，不愿改”，加之改革风险逐渐变大，囿于审慎管理的行政逻辑考量，“怕问责，不敢改”，权力下放得就越困难。具体表现在：第一，选择性放权，相对不重要的和棘手麻烦的事项立马下放，涉及部门核心利益的权力缓放或不放，这种行为阻碍了简政放权的实质进程。第二，上级部门放权下去，但下级部门对有关政策规定、标准规范把握不准，承接能力不足，监管跟不上，风险性较大，例如需要专业人员和技术设施的审批事项。第三，一些审批权的下放或者前置审批的取消与上位法相冲突，受限于现行法律法规，地方政府部

① 周天勇、谷成：《中央与地方事务划分中的四大问题》，《中国党政干部论坛》2007 年第 11 期，第 39—42 页。

门不知如何推动改革。第四，政府一些审批权放给了中介组织的同时缺乏监管，容易造成“中介乱象”，甚至出现“二政府”。

“放管服”改革进程中，“错位放权”问题频现。一是有些权放得不彻底，比如，投资领域、工程项目审批虽经压缩，但各种审批要件、程序、环节等还是繁多，审批耗时长，整体只是由“万里长征”变成了“千里长征”。二是有些权放得不对路，本该直接放给市场和社会的，却由上级部门下放到下级部门，仍在政府内部打转，增加下级部门工作量，一旦下级部门缺乏人手和技术力量等保障，放权效果即大打折扣。三是有些权放得不配套，涉及多个部门、多个环节的事项，有的是这个部门放了、那个部门没放，有的是大部分环节放了，但某个关键环节没放，办事企业和群众依旧需要“多跑路”。此外，各地政府普遍存在行政事项名称不规范、口径不一致、范围不准确、上下不统一、不同地方数量相差悬殊等问题。

一些地方政府部门形式主义和懒政怠政问题比较突出，在贯彻落实中央政府关于“放管服”改革的决策部署时，表态多、调门高、行动虚、落实少，文件“轮流圈阅”“层层转发”，但却没有狠抓落实、真抓实干，“马上就办”成为口号和空话。有的地方搞改革“一刀切”“一阵风”，不考虑社会承受力和现实复杂性。还有一些领导干部抱着“干事就难免犯错，不干事才不会违规；只求不出事，宁愿不做事；不求过得硬、只求过得去”的心态为官不为。服务群众方面，门虽好进，脸也好看，话亦好听，事却难办，甚至不办，由过去的“吃拿卡要”变为“推拖绕躲”。有的部门服务热线长期无法打通，有的政府网站政务公开栏成为“僵尸栏”。

2017年5月，国务院办公厅派出十个督查组，开展第二阶段“放管服”改革专项督查，选取北京、福建等十个省（市）开展实地督查。据督查组反馈，一些地方简政放权含金量低，上级放权下级“接不住”；社会组织发育不够完善，一些社会中介组织沦为了“二

政府”；政策落实不到位、政策“配套”不足；部门间不协调，削弱了政策的执行力；少数干部担心“多做多错”，落实不力。李克强总理鲜明指出了当前简政放权出现的问题：目前在政策落实中确实存在推诿扯皮、搞选择性落实、象征性执行等问题，也存在“中梗阻”和“最后一公里”没打通等现象。但同时让我担心的是一些干部缺乏责任意识，遇到困难躲着走，不作为、不担当。这样的“懒政”更危险！

3. 行政立法、编制管理、机构配置、部门职责关系理顺等关键环节改革滞后，行政体制改革整体效果打了折扣

党的十八届三中全会强调要“更加注重改革的系统性、整体性、协同性”。行政体制改革是一项整体性、系统性工程，在当前改革中，包括行政立法、编制管理、机构科学配置、部门职责关系理顺在内的一些重点领域和关键环节改革滞后于政府职能转变，政府机构改革以及“放管服”改革，致使行政管理改革的整体效果打了折扣。

其一，立法工作滞后于行政体制改革的需求。一些行政管理改革举措缺乏法律法规的依据和保护，还有些改革举措甚至与现行法律法规相矛盾，容易使改革“虎头蛇尾”，难以持续与推广。例如，综合行政执法改革需要整合相应执法权力和职责，但是现行的行政实体法规都是依照具体行业和领域分别制定的，执法主体为特定行政层级的具体职能部门，所以在推行跨部门综合执法时会遇到法规上的障碍。其二，编制管理的法制化亟待提上议事日程。我国机构改革反复出现“黄宗羲怪圈”的现象，一个原因是政府机构编制管理和工作程序的法制化、规范化缺失，尤其是缺少政府组织法和行政程序法。邓小平曾明确指出，“编制就是法律”，机构编制一旦确定，就具有法律性质，不得随意变动，否则应承担法律责任。编制应依法管理，以政府组织法法律条文明确规定政府机构的性质、任务、职责、权限、机构设置、人员配备及机构成立、变更、撤销等程序，法定化政府机构职能。其

三，机构设置的合理性和科学性有待进一步增强。我国中央政府与地方政府的职能虽有交叉重叠但亦有各自不同，未必一定严格遵照“上下对口，上下机构设置一致”来设置机构，而应根据事权和功能合理安排职能，根据职能来设置机构。随着公共事务范围的变化，政府也要根据职能要求进行自我“瘦身”或“强身”，实现职能与结构关系合理化，并使结构与功能形成有效互动。[①] 其四，政府部门间职责关系亟待理顺。当前从国务院到地方政府部门存在不少职责交叉和分散的问题。根源于传统计划经济体制的部门职责交叉和分散具有很大的顽固性，历次机构改革至今没有得到根治，严重影响了政府权威和行政效率。简政放权改革在充分发挥中央与地方两个积极性，推进职能转移、下放的同时，亟待职能整合和加强，着力解决部门间职责交叉、公共资源碎片化、推诿扯皮等问题，提高行政效能。

4. 条块分割体制下，我国政府机构职责部门化、权力碎片化、服务裂解性，跨部门信息共享和业务协同受阻

现行行政体制存在着“各自为政、条块分割、纵强横弱、部门壁垒”问题，政府部门间协同共享机制欠缺；系统内业务流通，跨系统业务阻塞；部门内数据共享，跨部门数据壁垒；本地区资源互通，跨地域协作障碍。其中尤为突出的即是纵向权力线的“条条”对口管理与横向权力线的“块块”属地管理之间构筑的“改革壁垒”，已成为“互联网+”条件下推动行政体制改革的最大障碍，对于当前简政放权改革、综合执法体制改革（大执法）、综合监管体系构建（大监管）抑或跨区域协作治理而言，都是极大制约。

“放管服”改革进程中，横向同级部门、纵向上下级部门以及垂直管理部门之间协同共享机制欠缺，尚未形成改革合力，跨部门审批事项流程依旧繁琐，且无助于应对复杂问题的跨部门联

①陈六玉、刘春苗、赵泽洪：《再探政府机构改革“黄宗羲定律”破解之法》，《西南交通大学学报（社会科学版）》2007 年第 6 期，第 148—151 页。

合执法及事中事后监管。“多证合一”“综合窗口”等行政审批改革创新涉及的是多个政府部门及其行政流程,“一支队伍管执法”更是需要多部门联合,而当前政府管理体制的特点是职责部门化、权力碎片化，阻碍了行政流程的整合。例如上海自贸区的金融制度创新涉及专司贸易的商务部、专司货币政策的人民银行、与资本项目开放直接相关的外管局、与税收政策相关的财政部与国家税务总局、与机构设立相关的国家工商总局等，加之上海市政府相关部门的意见，难免出现“众口难调”、沟通障碍、政出多门之困。

我国现行政府管理体制是从计划经济时代沿革下来的，机构设置不够完善、部门职能交叉重叠、业务流程不够合理等问题依旧存在，与“互联网 +”为代表的新一代信息技术结合后的政务管理与政务服务模式虽有一定改观，但仍存在各种各样的兼容问题，且政府部门思维方式、工作模式已不适应当前信息化时代跨界治理的需要。例如，我国地方政府部门在政务信息资源的开发和利用上相对落后，尤其是缺乏部门间信息资源的有效共建共享机制。在跨部门基础信息资源共建上，虽然国家已经启动了四大基础数据库的建设工作，但是实际推进速度比较缓慢，政策效果不够理想，尚未建立起有效的信息采集、分类、加工、存储、交换、发布等配套管理制度，政府部门“各自为政”，省市级部门、垂直管理部门建设和使用自身业务系统、信息平台和数据库，系统重复建设，服务渠道繁多，彼此独立，集约化程度低，系统难以兼容，资源无法整合共享。一些部门出于自身利益考量和信息安全考虑，拒绝开放共享政务信息数据，加之数据格式不统一，标准不一致，形成各部门、各层级间条块分割的“信息孤岛”，使得数据采集重复、二次录入、效率低下，开发利用程度不够，不利于跨部门资源整合、信息共享和业务协同,无益于利企便民办事。

5. 一些地方改革行动立场偏差、标准不一，缺乏统筹规划，创新呈现“碎片化”局面，部分创新举措缺乏法定依据

传统行政区划下的市场分割及地方保护主义惯性思维使得地方政府在行政改革过程中仍旧各自为政。例如个别自贸区因“晋升锦标赛”考量而“为创新而创新”，秉持“唯创新论”的政绩观，盲目追求创新举措“数量”的增加与“速度”的提高，而缺乏内在“质量”的提升和实际“效益”的考量。“创新竞争”致使自贸区行政管理改革举措同质化严重，造成后续“创新缺乏新意”的局面。自贸区之间缺乏交流与动态合作，改革创新标准不一致，政策执行行动不统一，落实情况各不同，无益于经验复制和推广，改革成效大打折扣。还有一些地方政府一味地追求概念“标新立异”，改革创新举措“碎片化”，忽视体系构建和创新管理，呈现出零散性、无序性和重复性的局面；政策文件供给过多过快，且实际操作性欠佳，动辄数个文件并发指导业务，基层工作人员缺乏时间消化和落地；一些领导“拍脑袋”搞改革，未从相关方群体切实感受和需求出发，造成“上热下冷，上下有温差”，群众获得感不足。

行政体制改革涉及长期形成的利益格局调整、思维理念的更新、权责关系的重构、管理模式的创新、政府流程的再造、工作方式的转变，急需顶层设计、统筹规划，以及相配套改革共同推进。一些地方缺乏全盘谋划，行政改革不系统、不协同、不深入、不落地，如国务院关于加强事中事后监管的相关文件要求已经非常具体，改革理念也比较先进，“双随机一公开”等具体方法也得到了实践检验，较为可行，但由于体制机制的运行惯性，落地还缺乏相关配套举措，一些地方“互联网 + 监管”遇到信息共享问题，技术创新成为了“花架子”，综合执法监管受困于协作障碍。当前，整体化、体系化的行政改革尚未深化，一些重要环节改革没有跟进，因而出现了新问题、新情况、新困难，一定程度上影响了行政体制成效。以简政放权为例，某些地市审批权下放后甚至出现了行政成本增加、承接部门技术力量不足和实际办事流程不减反增等

新问题。

在行政体制改革过程中，囿于地方立法缺失，对改革创新缺乏法制考量，很多改革措施缺乏法定依据。如权力清单、责任清单、负面清单等梳理标准缺乏法律依据，没有上升为法律制度层面，改革成果难固化，可持续性不足。没有法定权威的标准设计，各地区标准的不统一、不规范，制度脱节难协调，致使改革整体成效打折扣。例如，事中事后监管体系建设时，监管主体、流程、程序等缺乏相应法律基础，综合执法和监管过程可能遇到合法性问题。一些地方政府根据“三集中三到位”要求探索的行政审批局模式缺乏法律法规所赋予的行政地位，相关法律和行政法规的支撑尚未完全跟进，特别是在涉及行政复议、行政处罚等情况下，行政审批局将处于被动地位。

四、建构新时代中国特色社会主义的行政体制

习近平总书记在党的十九大报告中以更加宽阔的视野和更高的站位，审视机构和行政体制改革，为我们描绘出新时代中国特色社会主义行政体制的新蓝图。行政体制改革是一项系统工程，涉及行政理念革新、政府职能转变、治理体系重塑、管理机制创新、行政流程再造、治理能力提升等方方面面。党的十九大报告中指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”[①] 深化机构和行政体制改革要以满足人民群众对美好生活的需要为出发点和立足点，要以提升人民群众的满意度与获得感为改革成效的评价标准。本部分结合习近平总书记关于深化机构

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2017 年版，第 11 页。

和行政体制改革的论述，展望新时代中国特色社会主义行政体制的同时，针对当前改革存在的问题，提出一揽子具体的优化思路与政策建议。

（一）探索党政机构改革，构建现代化的新型党政关系

怎样认识和稳妥处理党政关系，是行政体制改革进程中的焦点性、关键性问题。在新时代全面深化改革，推进国家治理现代化的背景下，需要一套机构和职能明确统分的党政协调制度，形成适应现代化治理需要的新型党政关系，保障行政体制改革顺利进行的同时发挥执政党在推进国家治理现代化中的核心作用。党的十九大报告中提出“要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家”，这就明确了调整党政关系的出发点和落脚点都是“有效治理国家”，无论是苏联“党政合一”模式或西方“党政分开”模式都不符合我国现代化国家治理的现实国情，必须构建中国特色的现代化新型党政关系，即遵照“集中统一、法制保障、科学规范、权力约束、讲求效率”原则构建起“党政分合”新模式。“党政分合”重构党政关系，就是党政关系既分也合的关系，有分有合的关系。“分”就是要从根本上避免因“党政合一”带来的党政不分、以党代政的弊端。“合”就是要坚持和保持党政关系中那些必须联系的部分，并要坚决地把这些部分整合起来。①

“加强党的集中统一领导，支持政府依法依章履行职能、开展工作、发挥作用，这两个方面是统一的”。坚持党的集中统一领导，增强依法执政本领，加强和改善对国家政权机关的领导是构建现代化新型党政关系的主要依据。必须以法治的方式规范执政党与国家政权机关的权力配置关系，推动党政双方依照法定权限和程序治理公共事务。制定党政部门的“权力清单”“责任清

①许耀桐：《党政关系的新认识》，《中共福建省委党校学报》，2012 年第 5 期，第 4—9 页。

单”，依法进行权责公开，从纵向和横向两个维度明确党政部门核心职责、权力边界以及交叉领域，同时建立健全权力约束机制。在此基础上，对原有的党政关系进行一番分开和整合的重构，该分的坚决要分，该合的坚决要合，彻底改变“党政合一”样式下的两套机构重叠的“双衙门”体制，节约治理成本，提高行政效率。

当前，以合并设立或合署办公探索地方党政机构改革。在省市县把党政系统中职能相近、职责相同的机构合并设立或合署办公，推动党政同体、党政联动，即按照“党政同心、目标同向、工作同步”的“三同要求”，推广“党政分合”“同心共治”的新模式。不同职能的党政机构要分开；相同职能的党政机构则要合并或合署办公，至于为什么要分、怎么分，为什么要合、怎么合，取决于机构职能。建议统筹设置党务政务管理部门，把党委办和政府办，纪检委和监察局，组织部、机关党委、编办和人事局、老干部局等合并在一起，宣传部与文体广电新闻出版局，政法委与司法局合署办公，一个机构可挂两个或更多的牌子。按照职能重点综合设置党政机关，有助于加强党的领导和政府的政务管理与服务职能，有利于理顺党政关系，降低行政成本，提高工作效率，有益于进一步推动机构职能的精简整合优化，大幅度地缩减瘦身，形成治理合力。

（二）理顺政府与市场、社会关系，建设适度有限政府

使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，是党的十八届三中全会对政府与市场关系的新定位。然而政府与市场、社会之间的职责边界仍不清晰，政府对微观经济活动的干预依旧过多，这从各级政府部门的审批权即可知，各类繁杂的行政审批事项反映出干预经济活动的触角延伸到了经济生活的各个领域，这就背离了市场经济的价值取向和运行宗旨。肇始于2001年的行政审批制度改革尚未从根本上解决政府与市场、社会之间的权责利关系，“使市场起决定性作用”的改革依然

在路上。

“加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。”在公共服务、社会管理、环境保护等领域，要多运用政府这只“有形的手”弥补缺位，为人民群众提供均等化的基本公共服务，履行好社会管理职能。经济管理与资源配置领域，政府部门不应“迷恋权力”，该退的坚决退出，放权给市场，给中介组织，充分由市场这只“无形的手”发挥作用。同时应看到，我国社会主义市场经济体制改革尚未完全成熟，市场秩序不规范、市场竞争不充分、市场规则不统一的情况仍旧存在，需要政府加强市场监管，维护市场秩序，解决市场外部性问题，保护劳动者、消费者的安全、健康等权益，维护好“绿水青山”的生态环境。政府部门应秉持“底线思维”“红线思维”，建设信用体系，做好风险防控，维护公平正义，保障市场主体在轨道内自主活动。

《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”“有效政府”目标的实现，依托于构建规模适度、结构合理的有限政府。政府需要有一个适度“量”的规模来促进经济发展和维护社会稳定，既不能过大，也不能过小。大包大揽的政府看似拥有无限权威，实际上却是疲于奔命，效率低下；而一味信奉市场作用放任市场行为容易致使“市场失灵”无限扩大，过松则乱。干预型的“大政府”或守夜型的“小政府”都与中国政府治理实际需求不相符。必须清醒认识到，我国行政过程中政府权力越位与缺位是并存的，越位的领域需要进一步简政放权，如政府经济管理权的理性收缩；而缺位的领域需要强化政府作用，如保障和改善民生、促进社会公平正义，建立有效的市场监管体系，改革和完善收入分配制度等。中国政府改革思路要从历次机构改革的“以数量为导向”的功能性精简转变为适应治理现代化内在要求的“以质量为导向”的结构性调适。精简机构和人员要与政

府职能转变相一致，合理调整政府内部公务人员配比结构，对经济管理审批职能部门人员做“减法”，对市场监管、公共服务等职能部门做“加法”。合理调整政府层级和幅度，减少中间过渡层级，人员编制向任务繁重的基层一线部门倾斜。

（三）协同推进“放管服”改革，加快转变政府职能

在前期简政放权改革成果基础上，多维度、全方位地精简各类审批、证照等事项，做好行政事项规范化改革，各级政府相同事项名称、内容统一。按照“充实一线、加强基层”原则，将适宜由基层管理的行政审批、行政处罚等权力事项下沉，整合审批、服务、执法等方面的力量和资源，提升基层管理服务水平。深入推进精准放权、协同放权，在清理行政审批事项的同时，同步清理具有审批特性的其他权力事项和公共服务事项，将各级政府部门的权责事项编制成相互联系的“立体状、网格化、一单式”权责关系图，确保关联、相近类别事项“全链条”取消、下放、转移和整合，最大限度精简优化，协同配套。对下放事项要创造人力、财力、物力、技术力量、机构编制等条件保障地方政府和基层部门接得住接得好，并做好上级政府部门后续监管、群众督查考评和第三方评估等工作，及时发现问题，优化放权措施。针对行政审批过程中遇到的特殊情况和跨部门难题，在多部门协商基础上形成“判例”进行备案和通报，以便同等情况参照。进一步精简环节，规范行政程序、行为、时限和裁量权，提高政务公开水平。推动政府向社会放权，制定中介服务清单，促进中介服务规范有序发展。

进一步完善政府监管职能。建构科学合理的监管权责体系，从制度上明确各部门监管职责和权限边界，强调监管主体责任，加强监管机构建设，推进综合行政执法改革，减少多头执法和重复检查，消除监管盲点。实施风险评估与监管压力测试，降低门槛放宽入口的同时要严防死守出口，查漏洞补缺口，检视已有简

政放权创新举措，通过监管压力测试把脉并预警风险点，针对问题多发领域及关键环节制定监管清单。统筹监管信息平台，依托大数据实现“互联网+智慧监管”，加强监管风险监测研判，建立守信激励和失信惩戒机制。建立跨部门协同监管工作机制，提升事中事后监管水平。以市场监管部门间联席会议推动跨部门协作，业务互通，信息共享，行动互助。挖掘并理顺部门关联性较强的事项和环节，增强跨部门联动性。探索网格化监管模式，在“双随机”基础上，充分协调各相关职能部门，建立健全横向的多部门同时监管同一网格，纵向分级监管同一网格的立体化协调监管机制。

深化“政务服务供给侧结构性改革”，政府应转变观念和服务模式，深入整个服务链条中，立足用户办事方便，从“政府端菜”转为“用户点菜”，基于用户体验推动创新。全面梳理涉及群众办事的政务服务事项，推进政务服务的协同化、便捷化和智能化，切实做到“证件联用、信息联通、服务联动”，力促“群众跑腿”向“数据跑路”转变、“条块分割”向“整体联动”转变、“群众来回跑”向“部门协同办”转变，让人民群众更多享受到改革带来的红利。以人为中心优化服务，关注人的全生命周期管理服务问题。据调查，一个人从出生到死亡需要办理400多个证件，多数证件只用一次，证件清理任务繁重，应该成为下一步精简的重点，增强人民群众的改革获得感。①

（四）统筹各类机构设置，塑造科学合理的管理体制

目前我国政府机构改革尚未完全到位，需进一步统筹考虑各类机构设置，按照整体型政府治理的要求，推进大部制改革。机构设置要符合实际需要、科学合理、更有效率，不仅要做精简机

①张定安：《关于深化“放管服”改革工作的几点思考》，《行政管理改革》2016年第7期，第33—38页。

构数量的“减法”，而且要做优化机构设置的“加法”，对现有机构和职能进行有机梳理整合，根据新时代中国特色社会主义行政体制改革的新要求组建急需加强职能的机构，如十九大报告中提出要建立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，加强对生态文明建设的总体设计和组织领导。为了维护军人军属合法权益，让军人成为全社会尊崇的职业，组建退役军人管理保障机构。

在推进部门外延变迁的同时，还应注重部门内涵式改革的深化，坚持精简统一效能原则，加强部门内设机构的职能调整，科学配置党政部门及内设机构权力，进一步明确职责关系使之运转更加协调。针对“权力部门化”的现况，理顺内设机构的权力与整合内设机构的职能。[①] 高小平：《新时代行政体制改革的基本思路》，《人民论坛》2017 年 11 月（上），第 58—60 页。对于当前部门间存在的职责交叉、分散管理、多头决策、重复执法等问题，要遵照“同一件事情原则上由一个部门负责”的原则，确需多个部门管理的事项，明确牵头部门，分清主次责任，避免职能交叉重叠、政出多门，力促部门间协商、协调、协助、协作、协同，对分散在不同部门相同或相似的职责进行有机整合，最大限度地实现行政职权体系的合理分工。

遵照“精简、效能、统一、依法合规”原则，加强编制管理，统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制。坚持机构编制“瘦身”与“健身”相结合，机构设置与人员配置的“瘦身”相统一，通盘考虑组织机构调整与编制资源配备，优化组织结构，盘活用好各类编制资源和人力资源。完善国家机构组织法，制定适合国情的行政程序法，以法律权威为改革保驾护航。[②] 我国立法工作严重滞后于行政体制改革，需要适应依法治国和依法行政的

① 张定安：《关于深化“放管服”改革工作的几点思考》，《行政管理改革》2016 年第 7 期，第 33—38 页。
② 张纪南：《深化机构和行政体制改革》，《人民日报》2017 年 12 月 28 日 07 版。

进程，进一步完善国家机构组织法律体系，推进机构组织的科学化、规范化、法制化，对中央和地方政府的各项职责权力进行明确规定，确保各级政府在行使自身权力时可以有法可依。制定适合国情的行政程序法，促进政府依法行政，提高行政效率，使政府成为精简而高效的法治政府。创建立法机关与行政部门的联席会议制度或临时工作机构，审查行政管理创新举措与现有行政法律法规相冲突相矛盾的情况，及时做好相应补充或更新调整，通过立法巩固改革成果。

（五）创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力

党的十七大报告中明确提出“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”，时隔十年之后，党的十九大报告中再次提出“增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府”。过去十年，我国服务型政府建设虽然取得长足进展，但与人民群众期待的真正建成服务型政府、责任政府、法治政府和廉洁政府仍有一定距离，人民群众的改革获得感不足，新时代党的代表大会再提“建设服务型政府”，已然明确将人民群众的满意度与获得感作为服务型政府建设的评判标准。政府作为公共服务供给的主体，必须以人民群众为出发点，将“服务行政”理念作为推动政府各项改革的指导思想，回应群众诉求，满足群众需要，实现公共利益。

推进依法行政，健全与服务行政相关的各项法律规范，加强服务行政的制度建设。各级政府部门必须在法律规定的框架内行使权力，自觉接受法律约束和社会监督，树立守规则、讲纪律、可信任的良好形象。各项改革创新举措亦要于法有据，符合法治精神和运用法制思维处理行政改革进程中的问题。完善政府决策机制，推动公共政策的科学化和民主化。做到诚信行政，公共政策切不可朝令夕改或言行不一；行政改革亦不能虎头蛇尾或创新举措自相矛盾，保持公共政策的连续性、稳定性与可持续性，调动地方改革创新积极性、主动性的同时，注意政令统一。及时准

确地做好政务信息公开工作，提高政府运作的透明度。人是服务行政中的重要行为主体，围绕“人”这个关键点，提高政府工作人员的能力和素质，转变思维方式与工作方式，增强服务意识，克服本领恐慌，提升创新能力。健全领导干部的考核评价机制，强化政策执行过程的制度约束，完善激励与约束并重的机制，建立创新与容错纠错统一的机制，加强对政策执行的监督检查，对盲目决策、效能低下、执行不力和处置不当等行为进行问责，对违法行政、形式主义、虚与委蛇、懒政怠政等问题严惩不贷。

基于服务型政府建设目标，重构政府职能体系：“越位”的要“退位”，“错位”的要“正位”，“缺位”的要“补位”，“欠位”的要“到位”。构建政府与社会关于公共事务合作治理机制，形成跨界协作网络，通过协商谈判、伙伴关系和一致性目标等方式处理公共事务问题。把应该由政府承担的职能切实履行好，把不该由政府管理的事项坚决转移出去，政府主要负责制定政策、标准，做好事中事后监管，实现政府管理由“划桨”向“掌舵”的转变。充分借助信息革命的技术红利，依托于先进管理手段促进原有政府服务的提质增效和转型升级，以此产生新的服务模式、服务形态和服务内容，以“互联化”打通服务群众“最后一公里”，为群众提供便捷、实用、有效和及时的精准服务。此外，应用“互联网 +”技术实施分级、动态管理，建立起政府创新与群众体验之间相互促进的良性循环体系，消除政民沟通的“鸿沟”，快速响应群众诉求，零距离沟通，全天候服务，变“被动服务”为“主动服务”，提高服务精准度。

（六）再造政府运作流程，构建跨部门协同共享体系

构建整体型政府治理体系和实现跨部门业务协同已成为世界各国政府治理创新与行政体制改革的大势所趋。“互联网 +”风口上，层级、区域、系统、部门界限都可被信息技术打通，集约

化的信息数据应用模式让权力从分散走向集中，集中式的政务云平台使机构从部分走向整体，网络化的线上线下大厅使服务从破碎走向整合，能够有机协调与整合政府系统内部管理业务，关联业务流程，供给办事企业和群众无缝隙且非分离的整体型服务。

构建协同共享体系，必须对传统业务流程进行重组。在组织结构方面，重新分配部门权力与资源，从“以职能为中心”的组织结构转变为“以公众为中心”的组织结构，下一步政府机构改革中可考虑设立“首席信息官”(CIO)，增进各个部门间的信息共享、业务协同，使得政府机构改革从单纯数量调整的“物理变化”转向跨部门整体协同的“化学反应”。当前我国一些地方政府跨界协作、整体治理的探索给出经验借鉴和有益启发，可以应用加密的政务资源交换共享平台连接特殊部门、垂管部门和同级政府（如公安、海关、工商、税务等），构建“开放服务平台 + 协同共享平台”的全国联动一体化体系，权力运行从单向度到多向度，政务管理从分散化到集约式，最终实现增量改革到整体改革的跃变。

改革中最重要的是以高层改革意志和技术强制力破解“条块分割、部门壁垒”带来的所有不利于跨部门业务协同的权力配置，真正实现信息系统之间的互联互通、数据资源共享和利用。按照“共享为原则、不共享为例外”的要求，以国务院《政务信息系统整合共享实施方案》为基准，强力推进各部门信息系统整合和数据共享工作，从上到下形成思想共识和行动合力，加大督查力度并纳入对部门主官的考核内容，敦促各级领导干部围绕“抓落实”这一主要着力点做好统筹协调，明确责任、严格问责。通过“改革工作联席会议”机制统筹推动跨部门、跨地区协同。构建“网络通达、业务上云、数据共享、统一认证”的新型电子政务基础设施；依托国家电子政务外网，全面建设电子证照库与应用电子证照；整合存量资源，建立健全覆盖全国的数据共享交换平台体系，促进政务信息资源跨地区、跨层级、跨部门的畅通流动和业务的

高效协同。[①]

（七）合理配置政府权力，赋予省级及以下政府更多自主权

科学合理的政府权力配置一直是行政体制改革追求的目标之一。2003 年深圳探索推行的“行政三分制”以及 2009 年《深圳市综合配套改革总体方案》“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”都为权力优化配置给出改革方案，遗憾的是相关改革黯然终场。行政权力与部门利益紧密相连，追求部门权力最大化进而实现利益最大化一直是权力部门的潜在行为，继而成为行政体制改革的一大阻碍。构建新时代中国特色社会主义行政体制，势必要“啃硬骨头”，打破固有利益格局，优化权力配置。

“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”这一理论模式意义重大，应当予以坚持，同时急需实践转化。当前从国家到各级地方监察委员会的设立实现监督权的有效保障。决策权方面，应充分发挥智库作用，重大行政决策经由智库专家科学论证和领导班子成员集体决定，推动决策科学化、民主化、法治化。执行权方面，行政权力执行体系包括自上而下层级间纵向权力线和同级政府部门间横向职能线。应以现行法律、法规、规章及相应的规范性文件为依据，建构从中央到地方政府各部门的权责清单体系，明确权力事项，厘清责任边界，规范行政行为，解决政府部门滥权越位、失职缺位、推诿扯皮等沉疴积弊。逐项评估权力归属，全程监督权力使用，健全行政问责制度，使权力归于实处并用在实处，“有权必有责，有责要担当，用权受监督，失职必追究”。从明确各级政府部门职能重点出发，合理配置不同层级间权责，省级政府应专注于省

① 周民、贾一苇：《推进“互联网 + 政务服务”，创新政府服务与管理模式》，《电子政务》，2016 年第 6 期，第 73—79 页。

域内宏观管理，如政策法规、发展规划、标准规范、监督检查等职责；市级政府强化政策执行和执法监管职责，县（区）乡镇政府承担直接面向企业和群众服务的“最后一公里”职责。

贯彻党的十九大要求，为改革放权，赋予省级及以下政府更多自主权，将公共服务的责任、决策权、财权等管理权限，从中央下放给地方政府，尤其是向县（区）乡镇基层政府提供必要的、相配套的事权和财权，使赋予的权力、人力、财力与承担的职能、责任实现均衡适当，调动起地方政府的积极性。进一步加大经济发展决策权和行政审批权的下放力度，把那些地方切实需要也能够有效承接的事项下放给地方，突出事权下放的可行性、整体性、系统性、科学性，提升地方政府事权衔接的规范化水平，自上而下的赋权需要考虑各地区差异和不同事项的不同要求，不能搞“一刀切”，应从地方承接能力出发，确保事权“放得下、接得住、用得好”。

（八）优化行政层级和行政区划设置，探索跨区域治理模式

过去的五年，行政层级和行政区划改革已成为行政体制改革的主要实践内容。党的十八大报告首次将“优化行政层级和行政区划设置”作为深化行政体制改革的重要内容；党的十八届三中全会提出，“完善设市标准，严格审批程序，对具备行政区划调整条件的县可有序改市”。以省直管县、撤县设市（区）等为主的行政层级和行政区划改革稳步推进。然而我国行政层级和行政区划最突出问题尚未得到解决，多数省区面积过大、管理层级过多、所辖县级政区太多，与政治经济社会协调发展的现实需要相矛盾，“增省减层”的改革呼声日趋强烈。随着国内一批重点城市经济体量和常住人口的扩大，城市化水平不断提高，增加省级行政区（特别是直辖市）的数量成为必要，建议在“十三五”规划期将深圳、厦门、青岛、武汉、郑州等“一线城市”和“新一线城市”增设为直辖市，行政级别的提升能够使其更好发挥对周边区域的辐射

带动能力。省级以下行政区划改革方面，应根据地方发展实际因地制宜选取策略，持续深入进行“省直管县”改革，稳步推进撤县设区、区县合并以及区界重组，开发区（新区）向市辖区改革，对于经济发达镇，可采用切块设市方案将县域内的中心镇升格为县级市。

应当注意的是，当前行政区划工作缺乏法律支撑，各地方改革策略易于陷入碎片化、无序化、随意化局面。要充分发挥《宪法》在行政区划、行政区划层级（地方政府层级）等方面的权威作用，同时应尽快出台《行政区划法》，完善行政区等级升级的考核、审查、报批体系和程序。[①] 依托《地方政府组织法》等法律，使撤县设市（区）等工作有法可依。改革进程中应注重协同性和系统性，行政层级、行政区划改革要与精简机构设置、优化治理结构、降低行政成本、提高行政效能相结合。

行政区划之外，建议国家层面推动探索跨区域治理模式。如京津冀、长三角、珠三角等城市群协调发展以及粤港澳大湾区建设进程中，调整行政区划的举措显然不符合成熟区域实际情况，可以采取构建多功能大都市区等“准行政区划”手段，促进地方政府跨界合作治理公共事务，关键性的跨域公共事务可以通过协调委员会、都市区联合发展规划、区域会议（政府联席会议）等形式促成区域内政府间合作以达到资源优化配置。有助于突破行政壁垒对区域协同发展的桎梏，解决行政区划刚性约束下的政府间跨界治理困境，扭转“行政区经济”导向下的“地方本位主义”积弊，推动区域经济协同高效发展，提升区域竞争力。

（九）直面行政改革动力问题，健全干部保障和激励机制

习近平总书记指出：“要更广泛更有效地调动干部队伍的积极性。这个问题极为重要，现在看来也十分迫切。”作为行政管

① 王劲松、杨光：《省级行政区划改革的方向》，《中国国情与国力》，2016 年第 2 期，第 33—35 页。

理改革执行者的党政干部对改革缺乏足够的内在动力，产生这一问题的主要原因：一是既得利益的固化，改革动了一些人的“奶酪”，既得利益者在“权力瘦身”后不适应于是产生抵触，改革推进遭遇阻力，倡导改革的干部易受排挤；二是严苛呆板的问责制度束缚，一票否决制、首问责任制、行政首长负责制等给党政干部套上了无形的“紧箍咒”，动辄承担过错责任、连带责任，使得干部思想压力大；三是激励保障机制的僵化，基层干部晋升机会小、薪资待遇差，长期的工作压力易形成职业倦怠；四是事务繁杂的公职工作，“五加二，白加黑”透支着干部的身体，“运动式治理”常态化，基层干部疲于应付各种检查。生活高压、工作高压、舆论高压、疲于奔命是部分党政干部日常生活的写照。

改革完善与党政干部相关的保障和激励机制，对于推动行政体制改革而言具有重大意义。一是中央从制度层面构建保障机制，形成鼓励改革的良好政治生态。近年来党中央、国务院出台了《关于县以下机关建立公务员职务职级并行制度的意见》《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》《关于对落实有关政策措施成效较明显地区予以激励支持的通知》等文件，发挥出一定作用，但有些政策内容缺乏配套举措，致使操作落实困难。建议中央层面制定《党员干部容错纠错办法》《支持、保护和激励党员干部改革创新、担当有为的办法》等党内文件，并配套推出政策“抓落实”的具体方案和保障机制，在全党上下形成支持改革者、鼓励创新者、宽容失误者、保护干事者这一良好政治生态的土壤，为改革保驾护航。二是优化干部考核方式和内容，形成正确的工作导向。明确给出行政过程中的负面清单，划定“一票否决”的行为禁区和触碰底线，制定“规矩”的同时也要允许“过错”，科学区分改革过错与作风腐败问题，保护干部作为的积极性；注重对跨部门协作任务的考核设计，避免“各自为政”或“相互拆台”问题；在职位晋升中，选贤任能、提拔先进。三是精神激励与物质奖励并举，改变僵化形式化做法。注重行政文化塑造，唤醒干

部的行政责任感、使命感和事业心，鼓励其在服务群众中实现价值；实行以绩效工资为主的灵活付酬制度，增添额外年终奖金，以确保公务员的工资和当地其他部门的平均工资相一致；推行廉政年金制度，纳入固定账户；针对不同岗位、不同职级干部探索实施个性化激励，提高激励的针对性和有效性。四是给广大党员干部在内的公职人员“减负”。减少不必要的督查巡查、考核评估，减少不必要的发文办会，广泛推行网络会议系统，避免基层干部疲于赴会奔波；强化各部门各单位落实国家法律规定的带薪休假制度，在某些特殊机构岗位探索实行“弹性工作时间制”。

（十）注重政府创新管理，推动政府创新的持续和扩散

政府改革需要创新，政府创新需要管理。政府创新是为提高行政效率、改善服务质量、提高人民群众“获得感”而进行的创造性变革，政府创新不是“一锤子买卖”，不管可持续与否，不能一味追求数量速度而不顾质量效益，更不能当作“晋升锦标赛”考量的“政绩工程”。政府改革创新往往建立在一定的行政成本和社会资源耗费基础上，改革失败有时在所难免，但是对改革创新的全流程把控，全面质量管理，加强制度创新的系统集成，对创新效益最大化的追求应该是必要的。政府创新虽然常常表现在某一点上的突破，但其更大的价值在于成为普遍性范例进行复制、推广和创新扩散。创新举措不仅能够可持续、制度化地指导本地区本部门改革工作，而且便于其他地区和部门学习借鉴，更加能够自下而上供中央政府参考并在更大范围进行推广应用。当前我国各级政府行政管理改革创新呈现出“百家争鸣、百花齐放”的局面，急需构建一套科学规范的政府创新管理模式，破解行政管理改革创新碎片化、零散性、无序性、不连贯和重复性问题，系统地解决政府改革创新过程中可能遇到的阻碍，以期促进政府创新的可持续性和创新举措的可复制、可推广。

各级政府应将创新管理作为推动“放管服”改革、转变政府

职能和深化机构改革的一项重要保障机制来看待，接下来深化机构和行政体制改革中，建议从中央政府层面制定《政府创新管理暂行办法》，给予政府创新管理以政策依据，规范创新管理的主要内容、具体形式、实施机制，省市级政府可在政府办设置创新促进处，专注于开展政府创新项目的规划、试验与评估，为政府提供管理创新咨询服务，研议如何改善政府服务质量，提升政府运作效率，协助政府各职能部门完善治理架构和进行改革，推动跨部门、跨地区协作项目，打造协同创新生态链，形成持续创新的有效机制，推动在重要领域和关键环节实现突破。实际操作时，应对政府创新实施全流程管理，围着创新（动议）发起、创新（风险）评估、创新（方案）实施、创新（成果）应用、创新（结果）评价、创新（举措）优化的整个过程和各个环节，通过构建创新激励机制、风险评估机制、能力提升机制、执行保障机制、绩效评价机制等，激发各级政府创新行为的主动性、积极性，运用制度化、规范化的管理程式，为实现政府创新的可持续、可复制、可推广提供强有力支撑。

乡村振兴与城乡融合发展的体制机制建设

党国英*

2017 年是中国农村改革与发展领域战略谋划与政策调整信息量比较大的年份。中共十九大提出振兴乡村、实现城乡融合发展战略谋划，给决策部门调整政策提出了要求，也给政策研究部门打开了解放思想、创新政策研究的更大空间。但中国城乡发展的核心问题并没有改变。未来一个时期，中国发展的主旋律仍是在城市与乡村两大经济领域一并发展的前提下，更大幅度地实现城乡之间的要素转移，提高国民经济的全要素生产率。全面深化改革要为这个发展主旋律服务。

本报告在梳理并评论 2017 年国家农村农业领域主要政策之后，拟重点分析中共十九大提出振兴乡村、实现城乡融合发展战略构想的背景，探讨完成这一任务所面临的主要挑战，并尝试提出我们自己关于振兴乡村、实现城乡融合发展的体制机制及政策体系的设想。

一、2017 年农村政策调整概览

2017 年国家出台了多项农村政策文件，特别是提出了乡村振

*党国英，中国社会科学院农村发展研究所研究员

兴战略部署。本节将概述国家 2017 年农村政策的主要变化。

（一）乡村振兴战略

十九大报告将振兴乡村、实现城乡融合发展作为今后我国国民经济发展的核心战略目标之一。后续披露的官方信息表明，中央将在 5 年内形成关于乡村振兴的体制框架和政策体系设计。按照中央部署，乡村振兴的目标任务是到 2020 年取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成。到 2035 年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。到 2050 年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。本报告后文将集中讨论这一重大发展构想。

（二）农业经营机制改革

2017 年中央发布两项重要文件涉及农业经营机制改革。

2017 年 6 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建政策体系 培育新型农业经营主体的意见》，要求农业领域加快形成以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。国家计划到 2020 年，基本形成与世界贸易组织规则相衔接、与国家财力增长相适应的投入稳定增长机制和政策落实与绩效评估机制，构建框架完整、措施精准、机制有效的政策支持体系。文件提出，在完善财税政策项下，实施 9 个方面的支农倾斜政策。

近年国家发布的类似某个方面的综合性文件有一个显著特点是，内容十分全面完整，其中大量内容涉及市场经济环境下企业必然会发生的经济行为。但是，这种完整性会冲淡对重点问题的关注。我国农业经营体制改革需要调整思路。中央应该集中精力解决关键难题，将大量具体问题交给市场去安排。目前，这方面的难题包括：一是规模经营农户（包括家庭农场）的租地成本高，使规模经营的效益大打折扣；二是一般性的政策提倡不能解决专

业农户分享农业产业链收入问题，这方面目前基本不存在一种能够有效运行的机制。这个问题不解决，发展家庭农场的意义就要打折扣。中央政策能把这两个问题解决好，其他问题靠市场机制就能基本办好。

2017 年 10 月，农业部、国家发展改革委等五部委局发布《关于促进农业产业化联合体发展的指导意见》。《意见》将“公司 + 农民合作社 + 家庭农场”“公司 + 家庭农场”等实行产加销一体化经营的经济组织系统，定义为农业产业化联合体。此项文件提出，要健全家庭农场管理服务，完善家庭农场名录制度，建立健全示范家庭农场认定办法。鼓励家庭农场办理工商注册登记。这个规定有利于家庭农场更规范地参与市场活动，降低家庭农场及其合作伙伴的交易成本。此项文件回应了农业经营者的两个具体关切，但因为意见不具体，在实践中的效力也会很不确定。

一是此项官方文件再次提倡“土地经营权入股”意见。有的地方直接就讲“土地承包权入股”。这里其实存在待解问题。如果龙头企业破产，土地承包经营权是不是要转给债权方？如果不能转，这种入股对龙头企业有何意义？如果只是经营权入股，这种权能受限、期限很短的权利入股，对龙头企业又有何意义？这个情况说明，现行集体所有制走到市场经济深处，越来越走不下去。

二是文件继续开出一张“支票”，要满足新型农业经营主体对建设用地的需求，要“适当增加年度新增建设用地指标”，“对于引领农业产业化联合体发展的龙头企业所需建设用地，应优先安排、优先审批”。这个意见其实落实起来不容易。本报告后文会专门讨论与此意见相关的政策。

（三）土地制度改革

土地政策调整仍然是 2017 年涉农改革的重头戏。

1. 土地制度“三项改革”继续推进

按官方披露，2017 年中期，在国家确定的 33 个试点地区中，

集体经营性建设用地入市地块共计278宗（其中原15个试点地区259宗），面积约4500亩，总价款约50亿元。3个原征地制度改革试点地区按新办法实施征地的共59宗，面积3.85万亩。15个宅基地制度改革试点地区退出宅基地7万余户，面积约3.2万亩。

笔者2017年走访了若干改革试点地方，对此项改革意义的认识有所转变。总体看，“三项改革”在2017年取得了明显成绩，中央决定继续延长本来应在2017年基本结束的改革试验，是非常必要的。2017年对“三项改革”方案做出一个重大调整，允许试点地区将三项改革内容打通试验。这个“放权”积极回应了基层改革工作者的诉求和学者的建言，颇有积极意义。

“三项改革”中，成绩最好的是农村宅基地制度改革，山区试点地的改革效果尤为显著。江西余江、湖南浏阳、四川泸县等地山丘地带的村庄环境和基础设施因改革而发生显著变化。村民多占宅基地现象得到遏止，一些多占宅基地的农户开始缴纳占用费。通过宅基地制度改革，大部分试点地农村建立了有创意的村庄建设事务自治协商机制。江西余江县将全县村庄做了一番整治，充分利用了民间资金的公益性投入和村民的自愿公益奉献，政府除重要道路建设投入之外，几乎没有为村庄建设投入资金，形成了可持续的村庄建设机制。有的村庄在承诺宅基地未来使用权的前提下，鼓励农户暂时放弃宅基地，到务工所在城市购房。一些有条件的村庄还为原籍本村的城市家庭建立了“叶落归根”的宅基地使用路径。总体看，农村宅基地制度改革扩大了农村建设用地市场配置的前景。

农村经营性建设用地入市改革也有一定推进。改革试验的三项内容打通以后，本来没有多少经营性建设用地的村庄，通过宅基地整理产生了此类土地，再通过入市产生收入。此项改革通过“非法”转“合法”或通过交易的可靠性保障水平的提高，均提高了入市土地的市场价格，并使政府和村庄之间建立了收益分享机制。这在过去是没有过的。此项改革涉及入市土地的用途问题。迄今

为止，试点地村庄的入市土地仍然不能用来建造商品房向市民销售，但试点地村庄用建设出租公寓、养老设施等，迂回实现了改革目标。

土地征用制度改革没有实质性进展。国家本来对于农村土地征用范围的确定、价格的决定、利益的分享、征用程序的规范、村民安置等，已经有一些明文规定的做法，但因为实践中已经出现了政府与村庄“讨价还价”机制，给改革留下的空间不大。特别在发达地区，征地越来越困难，“讨价还价”成为普遍现象，改革举措无非是给予现有做法“合法化”。

“三项改革”推进中还实现了与扶贫任务的结合。一些试点地村庄将村庄整治后腾退的宅基地用来为山区贫困移民建设住宅，从中也享受到国家城乡建设用地增减挂钩政策的好处。

尽管土地制度“三项改革”可以在一定程度上达到预期目的，但总体看改革试验的结果很有可能仍然不能解决我国土地制度的深层次问题，如土地规划管理体制的权力安排过于集中，市场主体用地权限过小，土地用途预期不稳定等。本报告后文将对此做进一步讨论。

2. 两项基础性制度建设

2017 年，国家出台两项基础性的土地管理制度。

2017 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》。文件将资源环境承载能力分为超载、临界超载、不超载三个等级。文件指出，未来对土地资源超载地区，原则上不新增建设用地指标，实行城镇建设用地零增长，严格控制各类新城新区和开发区设立，对耕地、草原资源超载地区，研究实施轮作休耕、禁牧休牧制度，禁止耕地、草原非农非牧使用，大幅降低耕地施药施肥强度和畜禽粪污排放强度；对临界超载地区，严格管控建设用地总量，逐步提高存量土地供应比例，用地指标向基础设施和公益项目倾斜，严格限制耕地、草原非农非牧使用；对不超载地区，鼓励存量建设用地供应，

巩固和提升耕地质量，实施草畜平衡制度。

另一项发文主体阶位很高的文件是《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》，由国务院下发。文件指出，国家将划定粮食生产功能区 9 亿亩，其中 6 亿亩用于稻麦生产；划定玉米生产功能区 4.5 亿亩；划定重要农产品生产保护区 2.38 亿亩；划定大豆生产保护区 1 亿亩；划定棉花生产保护区 3500 万亩；划定油菜籽生产保护区 7000 万亩；划定糖料蔗生产保护区 1500 万亩；划定天然橡胶生产保护区 1800 万亩（均含复种与重叠因素）。文件要求力争用 3 年时间完成 10.58 亿亩“两区”地块的划定任务，用 5 年时间基本完成“两区”建设任务。

这个制度的实际意义究竟会多大，很难下断言。第一，从近年农业生产区域的结构看，现实变化之大令人意外。例如，河北省平原地区大面积放弃小麦种植，却发展了相当面积的蔬菜、水果和观光农业。但通常将河北省平原地区看作小麦主产区。还有，谁也没有想到甘肃定西和陕西延安地区近年变成了我国玉米主产区。从这种变化判断，“两区”划分制度或有影响农业区域结构调整之虞。这个事情还是交给市场去调节更好。第二，“两区”划分不能解决土地用途预期不稳定问题。在我国主要农区（吉林、黑龙江除外）的格局，村庄占地比例较大，与耕地之间有极不规则的边界，加上“湿地保护”“三产融合”“观光农业”和“设施农业”的鼓励发展政策，致使耕地的用途预期极不确定。而“两区”建设未将村庄划到保护区和功能区内，给部分土地用途的改变留下了空间，既不利于保护政策的真正落实，又会造成地租率上升。第三，“两区”建设的地块划分办法，也不利于规模农业经营发展。文件规定，原则上平原地区连片面积不低于 500 亩，丘陵地区连片面积不低于 50 亩。我们认为，这种划分过于细碎，从长远看可能不利于农业规模经营发展。本报告后文提出的建立农业保护区设想，可能更有实际意义。

3. 应对基层增加建设用地指标的需求

我国地方政府对建设用地增加有一种“饥渴症”。面对这种饥渴症，被称为世界上最严格的土地管理制度，其实做不到真正的严格。从近年观察看，国家征地中的“留用地”压力、农业产业化提出大量建设用地需求压力、脱贫产业用地压力等，都迫使中央在建设用地上开口子。中央开一个小口子，地方就可能放大。下面两个文件便是“开口子”的例证。

2017 年 12 月，国土资源部、国家发改委发布《关于深入推进农业供给侧结构性改革 做好农村产业融合发展用地保障的通知》。文件提出，对利用存量建设用地进行农产品加工、农产品冷链、物流仓储、产地批发市场等项目建设或用于小微创业园、休闲农业、乡村旅游、农村电商等农村二、三产业的市、县，可给予新增建设用地计划指标奖励。文件还同意，在充分保障农民宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下，探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，按照规划要求和用地标准，改造建设民宿民俗、创意办公、休闲农业、乡村旅游等农业农村体验活动场所。这项规定实际上给村庄占地的非农使用开了口子。

2017 年 12 月，国土资源部印发《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见》，提出深度贫困地区利用建设用地的“六大创新”，其中包括：足额保障基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等用地；东西部扶贫协作和对口支援省份之间可以流转交易增减挂钩节余指标，相关省份优先安排深度贫困地区增减挂钩节余指标交易；旅游项目中的自然景观及为观景提供便利的非永久性附属设施、光伏方阵使用永久基本农田以外的土地，在不破坏生态、景观环境等前提下，可按原地类认定，按现用途管理；允许在不破坏耕作层的前提下，对农业生产结构进行优化调整，仍按耕地管理；涉及农用地转用和土地征收的，可以边建设边报批；深度贫困地区申报国家地质公园、国家矿山公园，不受所在省份申报名额限制。

总体看，这些新的规定对于贫困地区经济发展有积极作用。深度贫困地区也不是我国农业主产区，建设用地适当扩大不会影响我国耕地保护。

2017 年 3 月，国务院办公厅发布《东北地区与东部地区部分省市对口合作工作方案》。这个文件要求，要“在严格程序、规范运作的前提下，支持在对口合作省市先行试点开展跨地区耕地占补平衡”。这意味着，国家又有条件地放开了建设用地“占补平衡”政策跨省实施的口子。文件规定的对口关系是，东北三省对接东部三省，其中，辽宁省对接江苏省，吉林省对接浙江省，黑龙江省对接广东省。东北四市对接东部四市，其中沈阳市对接北京市，大连市对接上海市，长春市对接天津市，哈尔滨市对接深圳市。很明显，这个政策在很大程度上是一种变相的区域间转移支付“摊派”行为，因为用地指标输入省市并不真正缺少建设用地，没有必要花钱在东北“购买”指标。

真正的问题不在于上述规定是否合适，而在于很多由中央作出决定的权力能否交给地方，还有一些规定能否转化为透明度更高的法律，方便市场主体依法用地，而免除指标申请、报批等事项。土地资源利用的大问题是红头文件太多，法律太少。

（四）促进粮食产业经济发展

2017 年 9 月，国务院办公厅发布《关于加快推进农业供给侧结构性改革 大力发展粮食产业经济的意见》。这个文件应该是国家粮食局主持制定的。文件要求，今后要提高国有资本运行效率，延长产业链条，主动适应和引领粮食产业转型升级，做强做优做大一批具有竞争力、影响力、控制力的骨干国有粮食企业，有效发挥稳市场、保供应、促发展、保安全的重要载体作用。未来一个时期，计划粮食产业增加值年均增长 7% 左右。

这个文件的内容有点像国有粮食企业的战略规划，虽然文件也提到要搞“混合经营”改革等。中国国有企业的盈利情况不如

私营企业，而在粮食产业领域尤甚。中国农业与粮食产业在世界市场上的竞争力近几年持续相对下降，这是不争的事实。2015 年中粮集团多年获得国家巨额补贴，才勉强盈利。2017 年情况有所改善，与其近年加速剥离亏损企业有关。其目前资产利润率大约为 2.2%，这个水平实在比较低。国家本来将中储粮分离出去，就给经营性的粮食企业提供了盈利机会，国有粮食企业的表现却不尽如人意。所以，改革的思路还要更开阔一些。

今后粮食产业经济的改革，恐怕要将国有粮食企业、中储粮系统、私营粮食企业与农民补贴几个方面捆绑起来考虑。可以换一种思路。设定我国政府停止对类似观光农业、蔬菜水果、有机农业等支持，也停止对棉花、油料生产的支持，将现有大口径农业财政支持集中于几样大宗农产品（如小米、玉米、稻谷、大豆）的无公害生产，用政府购买服务的办法通过企业解决每年 3 个月的口粮储备，将中储粮系统企业化，停止粮食保护价“超购”。这将大幅度节约这些方面的农业财政支出。进一步可以考虑将节约下来的资金用于城乡低收入居民购买基本食物的直接补贴；建立粮食生产领域“注册农户”的合法性财务核算制度，对亏损农户给予合理补贴；大幅度支持农业基础设施建设和农业科技进步。通过这样大的改革思路调整，既能增加我国粮食产业经济的活力，又会大幅度节约财政支出①。

（五）社会治理

2017 年 12 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》，对村务监督委员会的组成、

① 我们手头缺乏充分的包括中央和地方的大口径“三农支出”数据。国家统计局的数据不能满足需要。如果不包括农民社会保障支出和村庄建设支出，涉及农业生产、农产品储备和流通、农业事业费支出、农业经营组织补贴等方面的支出，估计在 1.5 万亿元左右。另外，我国没有建立农户经营的合法性财务核算制度，而基于这种核算对农户的亏算的补贴是很多国家的正常财政预算。

工作职能、工作方式以及考核办法做了详尽规定。这个意见还对村务监督委员会成员的退出办法做了明确规定。总体看，这个意见对落实村民自治制度，提升村民自治水平有积极意义。

2017 年 6 月，中共中央、国务院发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》。这个发文主体阶位很高的文件指出，到 2020 年，我国要基本形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系，城乡社区治理体制更加完善，城乡社区治理能力显著提升，城乡社区公共服务、公共管理、公共安全得到有效保障。再过 5 到 10 年，城乡社区治理体制更加成熟定型，城乡社区治理能力更为精准全面，为夯实党的执政根基、巩固基层政权提供有力支撑，为推进国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。虽然这个文件并不专门针对那些实施村民委员会制度的村庄，但因为我国很多地方将“城中村”和一些城市近郊的村庄改制为城市社区，故这个文件实际上与农村社会治理有一定关系。从长远看，我国城乡社会治理制度将要走向统一，此项文件对促进这个转变有一定意义。

二、振兴乡村、实现城乡融合发展的战略背景分析

通过“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”，实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的振兴乡村目标，是中共十九大提出的强国富民战略安排之一。这项任务能否实现，关乎复兴中华、实现伟大国家梦想的成败。十九大报告将“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”作为实现振兴乡村五大目标的主要路径，是对我国既往改革开放历史经验的一个总结。坚守这一经验，关乎乡村振兴的成败。建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，

要求我们改变关于城乡关系的一些陈旧认识，树立新观念。

（一）我国农业农村发展体制机制变革的深远影响

改革开放以来，我国农业现代化水平获得了长足进步。国家农业科技水平稳步提高，为农业丰产做出了显著贡献。合理的农业区域分工初步形成，农业资源地域优势得到较大发挥。农产品国内统一市场发育良好，经受住了国际市场动荡的考验。小规模经营农业与专业化服务体系结合具有过渡性意义，为向现代农业增长模式转变奠定了基础。与传统农业国家相比，我国农民的受教育水平较高，适应市场能力较强。我国农业经营者的年龄与其经营规模成反比，农业流通服务领域的从业者也主要为青壮年，表明现代农业所需的劳动资源可以满足需要。我国农业农村的显著进步，得益于以下诸方面体制机制和政策体系的改善。

1. 农业指令性经济基本退出，产品市场调节体系成功建立。我国农产品全部在公开市场销售，产品价格主要由市场供求决定，国家对价格形成的短期局部影响也主要以市场价格为基础。这种情形有利于农民建立经济核算意识，丰富农产品市场供应。国家近年积极调整农产品价格政策，逐步适应和遵守 WTO（世界贸易组织）相关条款的要求，使中国农产品市场的自由竞争程度居于世界前列。

2. 农业多元市场主体崛起，产业分工协作水平显著提高。农村家庭承包经营制度的建立扩大了农民生产经营的自由选择空间，有效率的农业区域分工和产业链分工得以形成。全国出现一批不同类别农产品主产区，农业资源利用效率不断提高。从初级农产品到终端食品消费之间全食品产业链分工显著深化，不同产业环节上形成一大批新型经营主体，适应市场调节的食品产业系统业已建立。

3.“政社合一”体制基本废止，村庄治理创新有所推进。20 世纪 80 年代人民公社“政社合一”体制在乡镇一级被一举取消，村

民自治制度在法律文本上得以确立，并在实践中显示一定效力，为深化我国社会管理体制改革提供了长期参照点。中共十八大后，中央支持探索村民自治组织设置下沉到村民小组一级，大幅度提高了村民自治权能，村庄一级的“政社合一”体制进一步被打破，村庄公共管理运行机制更显活力。

4. 要素流动市场逐步开放，城乡经济互通格局初步形成。我国农村劳动力大规模持续进入城市经济部门，极大推动了城市经济扩张，改善了农村土地资源配置条件，为国民经济长期高速增长做出极大贡献。国家推行的城乡建设用地“增减挂钩”等土地利用政策，在保障耕地总量稳定的前提下，扩大了城市建设用地增长，总体盘活了城乡土地资源。农村“三权分置”改革实践开放了城市资本经营农业通道，对提升我国农业竞争力开辟了重要路径。正在探索推进的农村各类财产权抵押、信用融资、农业保险等，也对促进城乡资本流动发挥了积极作用。

5. 国家财政摆脱农业依赖，以城带乡机制逐步加强。国家取消农业税不仅降低了农民不合理负担，还在更大程度上解除了小农生产方式对农民的束缚，增强了国民经济的活力，巩固并扩大了国家财政基础。国家财政从此开始反哺农业农村，各项支农资金稳步增长。近年国家开始探索财政支农渠道整合办法，财政支农效率有望提高。

6. 市场分工渗透农村社会，农村宗法关系消极影响趋于弱化。农村市场关系的日益深化，农民卷入全社会分工系统的程度不断加深，极大消解了农村宗法关系的负面影响，使农村精英的社会角色发生转变，“新乡贤”成为一支促进农村发展的重要力量。“新乡贤”集中在农村公共领域发挥建设性作用，不再是掌控农民全部生存资源的“绅士”“族长”，并能与政府建立合作关系，成为促进社会文明的积极因素。

7. 权力下放改革渐趋深入，中央与地方分权关系有所改善。国家经济的市场化改革及中央对地方各种考核办法的运用，促进

了地方政府之间的经济竞争，客观上推动地方政府改善辖区投资环境，增强国民经济的活力。国家对统一市场的勉励维护，以及中央政府对货币政策及财政政策运用手段日渐成熟，在一定程度上确立了市场经济秩序，有助于国民经济有序运行和城乡关系不断改善。地方竞争中崛起的一大批先进经济体，给国家增加了“先进带后进”的区域经济调控通道，也为“以城带乡、以工促农”政策实施创造了条件。

8. 土地交易管理制度改革开始部署，地方改革探索步伐较快。国家实施的农地保护红线政策，在一定程度上抑制了城市扩张过程中的土地浪费，为进一步深化农地制度改革创造了条件。国家开展的农村宅基地制度改革、农村经营性建设用地入市改革以及土地征收制度改革试点工作，从改革伊始分别独立试点到三项改革合并进行，给地方政府统筹安排城乡建设用地，扩大农民财产性收入来源，进一步打通城市要素进入农村通道，开辟了更大前景。

（二）当前我国农村振兴面临的主要挑战

尽管改革开放以来我国城乡融合发展的体制机制有明显改善，但还有诸多方面不能适应我国社会主义市场经济发展的需要。实现十九大提出的乡村振兴五大目标，面临巨大挑战。

1. 农业基础薄弱，实现产业兴旺任务艰巨。中国农业劳动生产率与发达国家的差距巨大，农业生产的劳动成本随着城市化进程正在加速提升。国际形势变化可能使中国农业现代化面临更大难题。国际区域性冲突总体呈减缓趋势，一些国家的农业生产力正在恢复，农产品自给能力增强。东欧、非洲及拉丁美洲的农业基础条件好，随着农业技术水平的提高，农产品产量迅速增加，出口能力增强。国际能源形势好转，农产品的能源转化趋势得到遏制，也增大了国际市场的粮食供给潜力。这些变化可能导致未来一个时期国际农产品价格低迷，并形成农产品进口压力，导致更多的农地退出耕作，一部分灌溉农业转变为旱作农业。发生这

种变化将影响国家支农能力和农户的农业投资意愿。

2. 现有人口布局条件下，实现生态宜居的目标难以逾越。在生活方面，目前我国涉农村庄平均常住人口规模 1200 多人，要让每一个村庄达到上水清洁、排污环保、垃圾无害处理、道路有效维护，使之符合城市标准，投入将十分大，有关设施的后续维护在经济上无可持续性。在生产方面，中国不可能退回到小农自然经济状态。在维持现有农产品总规模适应人口增长而适度增长的前提下，农业生产中实现大田无公害的底线标准，需要改变小农生产方式，推进适度规模经营。建立循环农业，实现高标准的生态安全标准，在 5000 亩以上经营规模时才可能获得财务上的可持续性。显然，为实现生态宜居目标，需要城乡经济结构有一个大的调整。

3. 历史包袱沉重，利益关系错综复杂，乡村有效治理面临多重制约。乡村有效治理的根本任务，是建立适应乡村现代化要求的公共服务体系。我国城乡区划不合理导致大量城市公共服务由乡村经济组织和农民负担。政府公共财政未实现城乡全覆盖，导致农区村庄的公共收支不规范，公共服务水平低。乡村自治组织设置在人口规模层次上过高，覆盖人口数量过大，使自然村层次上的乡村熟人共同体难以发挥作用。解决这些问题尚需出台重大改革措施。

乡村社会结构处于转型时期，乡风文明水平提升面临复杂难题。在农民进入现代社会分工体系的过程未完成前，乡村共同体的主导价值准则及行为规范不可能与社会主义市场经济的要求完全匹配。学校、体育场所、图书馆和博物院等文化教育设施建设及维护对最低规模的要求，与村庄的人口规模不相匹配，小规模教育文化设施对村民吸引力不够。土地制度方面的缺陷诱导及学校布局难题，对农民住房投资产生特殊影响，农民更多地陪送学龄儿童到市镇学校读书，更多地购买市政商品房，同时出于占地目的在家乡继续建造简陋房屋，对乡村景观文明的形成和维护产生极大负面影响。据我们 2017 年对 7 个省市 60 个村庄的调查，

在城市购买商品房的农户占总农户的比重为 15.8%。

5. 农民在农业全产业链中仍处于弱势地位，实现农民生活富裕的任务十分艰巨。“小农 + 社会化服务”虽然胜于“小农 + 自然经济”，但农民富裕问题并没有解决。农业发达国家的经验证明，如果没有专业农户主导农业全产业链，“专业农户 + 社会化服务”仍然不能解决农民富裕问题。农业发达国家的经验还表明，乡村旅游业对振兴农村的局限性很大；乡村发展起来的著名旅游目的地本质上是城市经济体，不能直接增加农民收入。农民富裕归根结底要靠农业综合效率提高及农民分享农业全产业链收入来实现，满足这两项条件还需要做出重大改革努力。农业专业化程度进一步提高以后，将依赖救助的贫困人口转为城市人口是解决贫困问题的根本出路，但我国城市房价高企，三、四线城市财力薄弱，实现这个任务需要多重改革努力。

（三）制约城乡融合发展的主要体制机制弊端

解决上述难题，首先要认清我国农业农村发展的体制机制问题。很多难题长期得不到解决，与体制机制缺陷有很大关系。

1. 现行城乡区划制度不适应社会经济结构新变化

多年来，我国城乡社会经济结构发生了重大变化，真正以农业为主的人口数量大幅减少，以农业为主业的居民点也越来越少，一大批村庄或者转变为新型小城市，或者连片发展为大中城市的一部分。但是，我国农村工作目标所涉及的区域及人口对象基本没有变化，政策用语未做适应性调整，给农村工作带来不小困扰。当前突出问题是，大量投入戴着农村建设帽子却实际上投向了城市，大量农业支持政策实际上支持了非农产业，大量扶助农民政策扶助了非农民。这种情形不仅影响到对农村农业政策的评估，也产生了对经济发展自然演化趋势的扭曲，不利于农村农业投入效率的提高，也不利于国民经济的整体协调发展。

2. 城乡要素流动渠道不通畅

城市资本要素进入农村有利于农村振兴，而城市资本进入农村的主要障碍是土地制度不合理。

城市进入门槛较高，不利于农村转移人口在城市定居。我国已经在户籍制度、社会保障制度及农村土地制度改革等方面采取了大量措施，努力消除农村人口向城市转移的壁垒，成绩显著。但从我国农业主产区的劳动资源配置情形看，较少下地操作的“地畔农民”与真正从事农业生产的“下地农民”的区别较为明显，前者大量存在的基本原因，是那些主要劳动力已经脱离农业的农村家庭难以整体迁入城市定居。这部分人口的大量存在不利于土地流转，从而不利于“下地农民”转变为农场主。2016 年中央发布的关于促进城市化的文件提出鼓励农民“举家迁移”到城市的政策以及进城农民在家乡的财产权益保护政策，有利于“地畔农民”逐步进城，但落实有难度。引起高房价的土地规划管理政策、农村宅基地一刀切限制流转政策、仅仅有利于城市房地产商的“小产权房”笼统打压政策等等，均需要调整。

土地制度缺陷产生的“高地租率”，极大限制城市资本要素进入农村开展现代农业经营。在“小农户 + 社会化服务”模式下，我国地租水平几乎相当于纯收入的 80% 左右，严重影响土地流转与农业规模经营水平提高。这种地租率在全世界都是十分罕见的。据我们主持或参与的农村调查所获得的信息，我国农村在土地流转中存在明显的地租率“歧视”。农户间小面积土地流转地租率约为大规模流转地租率 1/3 左右，后一种地租率已经接近谷物生产中每亩地纯收入。农户对外来农业投资出租土地时，索取的地租率比较高，这种出租通常时间较长，多为 5—10 年；面积较大，多为数家土地一起出租。村庄组织通过“反租倒包”“土地银行”等形式从农民手里租进土地再出租给外来农业投资者，产生大量合同纠纷，给经营者带来预期不稳定。这种情形下的高地租率与“钉子户”消极态度产生的经济效果有关系，也与农民对土地用

途预期不稳定有关系。农民希望能提前收回一部分土地用途转变后产生的高收入。外来农业投资大户比当地村民更有可能局部地改变土地用途，也更有可能获得政府农业开发项目的支持。这种地租差异总体上不利于农业规模经营发展，不利于提高我国农业竞争力。如果通过配套改革，提高农地用途预期的稳定性，完善政府支农政策，有助于降低前一种情形下的地租率。

通过乡村居民点建设提升乡村景观文明水平与农民的财产性收入水平，需要城市资本适度合理进入农村土地市场，但这种机制尚未建立起来。“非法”进入农村的资本受到多重限制，同时也必然伴生种种消极现象。根据我们在一定假设之下所做的预测，未来我国专业农户应分散居住，而脱离农业的居民则应该更多地选择各类城市定居，这样会形成与现在自然村数量大体对应的数百万个小型专业农户居民点，以及 3 万个左右的村落、3000 多座小型城市。实现这样一个人口布局的巨大调整，需要通盘考虑乡村建设用地的利用，打通乡村宅基地、经营性建设用地和乡村现有公地之间的界限，同时有序合理地允许城市资本进入乡村建设领域。目前实施的乡村建设用地管理严重不适应此项调整目标的实现。

某些现代生产要素与小农经济的契合程度低。小农经济面对市场存在较大的系统性风险，导致小农户风险厌恶程度高，对现代金融产品实际需求低。金融资本只有在政府有效开拓和维护农村市场的条件下，才能获得安全性的保障；资本活动的实际运行成本高。没有政府的合理介入，土地抵押贷款也很难与小农经济相契合。多数情况下地方政府并不具备市场开拓和维护能力，存在传统农业经济的“金融抑制”。打破此种僵局需要一个过程，很难一蹴而就。

3. 宏观的土地规划管理体制不利于城乡融合发展

土地利用规划管理体制，是指国家针对土地基本用途做出区划分类以及对社会经济活动主体利用土地的基本行为建立规范的

总体性的制度安排。近些年来，我国土地利用规划管理体制改革有过一些行动，例如，国家颁布了全国主体功能区规划，安排了“多规合一”改革试点县市等，这些改革安排均有非常好的出发点，也做了一些行动部署。但是，现行土地利用规划管理体制，包括已经出台的改革设想，仍然存在以下问题。

第一，市场在土地要素配置中发挥决定性作用问题仍然没有解决。按全国主体功能区规划的设想，政府直接控制土地利用的局势只能继续强化。即使按照“三规合一”的改革意见，虽然政府审批的环节有所简化，审批部门有所减少，但政府审批主导的格局没有改变。这个体制之下，地方政府以“化整为零”等行为规避中央政府监管的做法仍然会继续下去。

第二，不同政府层级之间的合理分权模式没有形成。土地利用方式不同，监管成本就会不同。如果考虑到税收效率，监管层次的设置更为重要。目前土地利用规划管理体制在形式上高度集中，操作中则又有不规范的“放权”，造成大量体制性摩擦，形成无法可依、有法难依并存的局面。

第三，尊重历史与服务未来之间的关系仍不能处理好。因为历史原因，我国大量人口分布在乡野，这些人口要提高生活水平，就不能不搞一定的非农产业。禁止他们发展，或要他们迁出世代居住的家乡，有一系列问题。这些人口居住、生活在那些地区已经有很长的历史，而“公共利益”现在才提出来，按照“尊重先民”的国际习惯，除非给他们合理补偿，让他们自愿迁离，否则不能通过规划触动他们的利益。实践中这个问题没有解决。从目前征地补偿工作的实践看，一些地方推行协商征地办法所产生的补偿费用，已经超过市场化条件下可能产生的补偿费用，但农民仍不能完全满意。

第四，现行土地管理体制没有与税收征缴潜力相互匹配。只有实行合理分权，才能为未来出台地方性不动产税创造基础。我国各类土地利用规划有一个共同弊端，是未能充分考虑土地的税

收征缴潜力。公共部门不带来税收，却可能使用最具有税收征缴潜力的地块。今后个人所得税会越来越重要，不动产税的重要源头之一也是居民的房产，但目前我国居民住房用地占城市土地总量的比重，却在现行规划标准中给出很低的指标。政府也关心这个问题，但政府在这个事项上的判断能力远弱于企业，总的把握水平低于市场调节水平。若土地利用规划管理体制在地块选择中不给市场留下必要空间，城市的经济活力会受到抑制，城市财政会出现可持续问题。

第五，全国主体功能区规划难落实。按照全国主体功能区规划，限制开发区和禁止开发区的人口都不能增长，甚至还要减少，但实现这个目标很难，以致这个初衷甚好的规划很难落实。限制开发区主要是农业区，但眼下的美丽乡村建设目标、开发性扶贫项目实施、城乡融合发展目标、农业综合园区建设与“村村通”工程实施等，都提出扩大建设用地使用的要求，与主体功能区规划目标存在一定冲突。

第六，现行土地管理制度带来大量土地资源的浪费和多种土地权益分配不平等现象。国土资源部 2015 年发布的《2014 年国家土地督察公告》显示，截至 2014 年 9 月 30 日，五年内，全国批而未供土地 1300.99 万亩，闲置土地 105.27 万亩。这两项的面积约相当于我国城市居民住宅用地的三分之一。我国城乡建设用地的单位 GDP 产出（产出效率）只在发达国家平均水平的三分之一上下 ①，原因是大量建设用地被低效率占用。

① 数据来源：（1）中国数据：国土资源公报 2016，http://data.mlr.gov.cn/gtzygb/
（2）ational Resources Inventory，https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/technical/nra/nri/
（3）平成 28 年度土地所有利用概括调查报告书，http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/totikensangyo_tk2_000063.html
（4）Land use in the Netherlands, 2012，http://www.clo.nl/en/indicators/en0061-land-use-in-the-netherlands
（5）Land Use of Australia 2010-11 Summary Statistics，http://www.agriculture.gov.au/abares/aclump/land-use/data-download

第七，现行土地利用规划管理体制也引起了农村社会不稳定，不利于建立有效的乡村治理制度。对不同功能土地的供应比例的人为控制，导致二级市场土地价格高昂，与征地价格形成巨大差距，使农民有“受损感”，而不是“获得感”。实践中存在的“先征后批”“预征后用”的做法，使大量征用土地闲置，给农民以政府“炒地”的感觉。这种情形不仅使农民不满，也使村干部不满，以致一些村干部暗里支持农民闹事。

第八，土地资源分配权力高度集中产生了土地市场价格的扭曲，损害国民经济与社会协调发展。我国一、二线城市的房价指数（房价 / 家庭年收入）显著超过发达国家 2—5 倍的水平，严重阻碍我国人口合理流动和城市化水平的提高。规划造成的城市居民区人口过密，影响居民身心健康，使居民易生成“反社会心理”。环境心理学研究表明，居住形态与居民心理健康有密切关系，进而与社会稳定有密切关系。基本规律是，在一定阈值里，心理健康水平与住房之间的距离成正比；社会安定程度与居民居住密度成反比。心理学这一观察结论对我国土地规划准则几乎没有发生影响。

4. 农业全产业链合作与增值分配机制缺陷严重

从农业发达国家的情形看，食品产业链增加值达农场增加值数倍之多，美国接近 10 倍。但是，在资本分配方面，农场资本占全产业链的比重却要超过产品增加值占比。如果农民分享不到农场之外的食品产业链利益，不仅农民收入低，分配的合理性也有问题。在美国和日本，农民分享到的食品产业链利益均数倍于农场产生的增加值。沟通此种联系的重要机制是农民合作社的运作。我国绝大多数农民合作社名实不符，基本不能发挥这个作用。按官方披露的数据，2012 年，全国农业龙头企业近 11 万家，年销售额突破 5.7 万亿元，其中包含农产品加工销售额及农业生产资料销售额。这意味着全国约 2 亿户农民所生产产品的大部分是被极少量的商家推向市场的。这些企业没有责任与农民分享收益。

农业发达国家主要通过合作社实现农民分享产业链增值收益，但我国合作社数量在 2017 年已接近 200 万家，真正按合作社法经营的却是凤毛麟角。合作社只有做大、做强才能发挥组织农业产业链、让农民分享增值收益的作用。弱小的合作社与相对强大的农业龙头企业如何整合，成为我国农业全产业链组织机制合理化的重大难题。

“农二代”如何适应农业现代化也面临体制机制问题。不能简单认为“农二代”不愿务农、不会务农。据我们调查，农业经营规模与经营者的年龄成反比，与经营者的受教育年限成正比。这是可喜的现象，说明只要能获得现代农业经营条件，目前不用担心农业经济后继无人问题。但是，要让“农二代”获得现代农业经营条件，必须解决贷款难、合作社服务难、土地流转难等一系列问题。

5. 财政支农效率尚需提高

从单位数量农产品或单位耕地面积的分摊看，我国农业农村财政花钱并不少。折合为相近的口径比较，如分摊到单位重量的粮食的财政支出，我国在农业领域的财政支出也大于欧美多数国家。这说明我们的农业财政支出效率并不高。支农资金的运用存在多头掌握、目标分散、对象失准、跑冒滴漏等方面的问题。

据我们初步统计，我国中央一级涉及支农事项的部门达 30 个左右，支农名目达 100 多个。在支农大盘子中，由农业部等掌握的资金不超过涉农财政资金的 10%。这种资金运用分散状况不利于提高资金使用效率。

财政支农目标失准。国家涉农财政资金应该集中支持大宗农产品生产、农业基础设施建设、农业科技进步以及农业生态安全，但事实上有大量盈利性农业龙头企业、服务于高端消费人群的农业企业以及与农业关系并不紧密的企业获得了财政支持。大量所谓精品农业、有机农业、设施农业离开财政支持不能生存。沪深上市农业企业中，获得国家财政支持的农业企业的经济效率低于

其他企业。这些情况均表明，财政支农效率亟待提高。

6. 乡村治理机制不适应农村现代化的要求

至今在绝大部分农村地区的村组一级，村委会或村民小组仍然与集体经济管理组织合二而一，也就是说人民公社的“政社合一”制度在村组一级原则上没有取消，尽管由于家庭承包经营制度，使很多村组的集体经济在经营管理意义上已经名存实亡。中央 2015 年肯定了广东南海农村政经分开的做法，有重要意义，但这项改革在全国推开必须仰赖公共财政城乡全覆盖改革。

在我国村庄的社会结构中，将两类“成员权”混合在一起，不利于村庄治理。村庄社会的成员权大体上有两类：一是可交易或可退出的成员权，例如股份公司、农民合作社的成员，可以通过卖出股票有偿放弃公司的成员权。农民合作社的成员也可以在退出合作社时取走个人账户中的资产。这种成员权是经济组织成员权。二是基本不可交易或退出的成员权，共同共有产权组织多是如此。基于共同共有产权的社区成员权，通常并不是通过投资获得，而是按照“居民身份”获得。当今文明国家对迁徙不做户籍登记限制，故取得社区或城市成员权是免费的。“市民”就是一种社区身份。

两类“成员权”相混合情形下，“壮大”集体经济常常语焉不详，并在实践中存在困扰。经济组织当然可以“壮大”，但前提是这个组织要具有开放性，但我国村庄的经济组织没有开放性。一个社区或城市政府，作为公共领域的组织，也可能会提出“壮大”自身的要求，但是这种“壮大”的规则与按份共有产权组织的“壮大”会完全不同。因为共有产权组织的公共品分享原则使其不能包含对投资的激励，只能通过收税的办法解决公共服务成本问题。公共服务有改善企业投资环境的作用，从而激励个人投资与企业“壮大”，间接导致税源扩大，公共服务水平提升，最终带来人口增加的效果。

两类成员权融合在一起很不可取。从真正的企业（按份共有

产权）角度看，社区人口的增加并不直接等于企业投资的增加，企业通常并不愿意为人口增加引起的公共服务成本买单。从社区组织看，它如果为了防止投资激励丧失，也不会欢迎分享收益的人口增加，故社区“壮大”的动力也不强，除非社区内企业雇佣劳动力增加。所以，类似中国农村的“政社合一”现象在法制成熟的国家是会被竭力避免的。一般的情形是，一个社区迁入人口，他会自动获得社区成员权；他若进一步投资企业，才能获得经济组织成员权。一个人的两种身份，在利益关联规则上是完全不同的；两种身份所依从的组织，也是分开的，各自的“壮大”遵从完全不同的规则。

总之，以上提到的两类组织的“壮大”轨迹完全不同，后果也完全不同。如果把两类组织搅合在一起，就会破坏各自的激励机制产生严重的低效率，并导致公共服务水平下降，也就破坏了平等的保障功能。经济组织的扩大要有开放性，而社区组织规模则要相对稳定。

三、建立和完善乡村振兴体制机制的指导思想

建立旨在振兴乡村的城乡融合发展体制及政策体系，应解放思想，祛除一切不适应社会主义市场经济的陈旧认识和过时规定。本报告认为，建立和完善乡村振兴体制机制和政策体系，应确立以人为本、效率为重、保障平等、有利稳定和环境友好的指导思想。这些指导思想虽然在词语上为人们所熟知，但人们对其内容的具体把握却往往远离社会经济现代化的要求。建立和完善城乡融合发展体制机制和政策体系，需要在指导思想上正本清源，去伪存真，体现实事求是的决策精神。

（一）以人为本

振兴乡村的各项目标中，核心是让乡村居民的生活富裕起来，

特别是让农民富裕起来，让农民在经济发展中有更大的获得感。欠发达国家普遍特征，是由收入指标差异所反映的城乡二元结构，即乡村居民收入显著低于城市居民，农民贫穷，乡村凋敝。让农民富裕起来，不仅是负责任政党和政治家的最有价值的承诺，更因为实现这一目标需要成功转型的现代经济体系的强大支撑，所以实现目标异常艰难。此项承诺真可谓一诺千金，必经万般努力，方可玉汝于成。

确立以人为本的决策宗旨，必须大胆解放思想，突破一切不利于发展的条条框框。目前，可以给农民带来巨大获得感的是更大胆地推进土地要素市场化改革，但在土地改革方面我们有太多的认识误区，对城市要素下农村有太多的壁垒，束缚了我们的手脚，需要大胆予以清除。

确立以人为本的决策宗旨，重点要解决城乡人地关系匹配问题，让城乡居民获得更大的土地利益。我们讲人与自然和谐统一，并不是要守住农耕文明时期的“土地拜物教”，将环境文明与居住文明对立起来。要充分认识到城市“居住贫困”问题的严重性，大幅度提升城市居民的居住品质，使城市对乡村转移人口有更大的吸引力。还要认识到，我国城乡建设用地资源十分丰富，如果能统筹安排城乡建设用地，完全可以在保障耕地不减少、生态更安全、环境更优美的前提下，使城乡居民的居住品质及建筑景观达到发达国家水平。实现这个目标必须下大决心改革土地利用的体制机制与政策体系。

（二）效率为重

城乡融合发展中的效率来自城乡分工深化基础上的交易规模的扩大，而市场在其中发挥基础性作用。

从国民经济宏观尺度看，城乡要素流动获得效率最大化的标准，是要素在城乡间流动的边际国民福利产出率相等。城市经济部门劳动要素的经济贡献仍显著大于乡村领域，说明劳动要素的

转移任务没有完成。我国城乡农用地与建设用地的市场也没有达成均衡，突出表现是各类地价过高，而城市地价更是高得离谱。解决这个问题的办法，是通过土地要素的进一步市场化，推动城乡融合发展。

坚持效率为重原则，关键是坚定提升中国农业竞争力的信心。必须看到，我国近些年与欧美的贸易格局，使我国农业的尴尬局面被显著放大。我国制造业出口已经保持多年强势地位，服务业正在迎头赶上，而农业相对优势下降。我国农业的绝对水平在提高，但国际竞争力相对于制造业显得弱小。这种情况很可能继续下去，最坏的情形是步日本农业的后尘。按十九大报告关于城乡融合发展的要求，我们不能在未来中国更大开放的格局下丢掉农业竞争力，不能让农业成为依靠高补贴存活的产业部门。不妨在这里提出一个大胆的问题：我们为什么不能让中国的国际贸易地位发生一个逆转，让中国同时生成强大的、依靠技术密集型制造业与土地及资本密集型农业支撑的“双强”贸易结构，而让其他某些国家成为依靠劳动密集型产业立足的国家？事实上，这不能是虚幻的异想，而必须是非实现不可的“伟大梦想”，否则城乡融合发展就没有实现的可能。

（三）保障平等

市场对于建立“机会平等”的作用，要大于对于建立“起点平等”的作用。如果没有市场，社会平等将更无从谈起。第一次国民收入分配主要由市场决定，其可能产生的显著的收入差距，由国民收入第二次分配加以约束，这是将效率与平等统一起来的主要办法。解决城乡收入差距问题应立足于这个认识。我国农民收入水平低于城市居民的直接原因是农民的有效工作日少于城市居民，解决这一问题不能太过浪漫，不能在短时间里设置过高收入均等化目标。城乡要素市场化流动，是实现社会平等的主要路径。

目前我国城乡居民收入不平等，主要不是市场作用的结果，

而是因为既往政策存在缺陷。我们过去接受了一个“事实”，把农村农业领域当作剩余劳动力的“蓄水池”和贫困人口的“蓄水池”。如果这两个“蓄水池”的存在是合理的，振兴农村的五个目标基本无从谈起。十八大报告提出建立健全城乡融合发展的体制机制，就要求我们在认识上不能继续把这两个“蓄水池”与农村农业捆绑在一起。农村的主体居民要逐步成为现代农业的从业者，两个“蓄水池”应该转变为常规的国民经济变量，即整体上的失业和半失业人口，并接受由国家主要经济参数的调节，而不能让农村农业负担这样的“蓄水池”。今后的目标是，由农村领域资源不良匹配产生的贫困人口，转变为国民经济周期性因素与摩擦性因素产生的失业半失业人口，让贫困人口生活在更容易就业、更容易得到帮助的城市，使农村经济部门与城市经济部门实现真正的“融合”。

（四）有利稳定

社会稳定是公共政策的重要目标；城乡融合发展的体制机制与政策体系必须有利这一目标的实现。

大量经验研究表明，社会贫富过于悬殊、居民居住过于密集拥挤、社会组织程度过低、政府腐败严重、政治领导不统一以及法治基础废弛，是社会不稳定的主要成因。中共十八大召开以来，以上这些妨碍社会稳定的问题在不同程度上得到重视，有的问题得到显著改善。但是，城市居民居住形态弊端对社会稳定的潜在威胁没有得到决策层的应有关注。

我国城市居民越来越多地密集居住在高层楼房中，居住区占城市建成区的比例显著小于发达国家，仅为发达国家的 1/2 左右。城市大量建设用地被公共部门和工商企业占用。这种情形不仅产生高房价，提高了农民举家进城定居的门槛，还使城市居民无法建立“熟人社会”和各类有利于社会稳定和谐的民间互助交流组织，形成社会稳定隐患。建立城乡融合发展体制机制和政策体系，

应充分考虑如何弥补此项短板。

（五）环境友好

城乡融合发展体制机制与政策体系的设计，应确保我国城乡生态环境获得充分改善。在这方面我们照例受到一些陈旧认识的束缚。

环境建设与城乡现代化并非一定对立。环境建设应充分考虑技术进步的潜力，不应固守过时的教条。例如，运载工具的排放控制技术日益进步、各种新能源利用技术的成熟、农业产出技术的提升，都会降低人类活动对环境的影响，扩大土地利用的选择范围。近年我国玉米增产主要来自原来认为农业条件极差的西部农区。

不能因为环境压力而产生对小农自然经济的幻想。我国近年农业生产的化肥用量停止增长，农药用量减少，恰恰与我国农业规模经营水平提高有关。如果实施合理的土地制度，规模化经营农户比起小农更倾向于使用环境友好农业技术。

过分强调发展有机农业，忽视大宗农产品无公害生产，可能降低农业劳动生产率，影响我国农业的国际竞争力。美国有机农业占农业总值比重约为 5%，欧洲约为 10%，他们均注重大宗农产品无公害生产，借此保持农业竞争力。美国大力发展转基因育种技术是提高农业竞争力的重要手段。

城乡人口合理布局是提高环境友好水平的重要路径。分散的小型专业农户居民点的少量生活排放可以自然降解，不需要高水平的排放物治理设施。农区居民如果主要由专业农户构成，也不需要大量修筑高等级铺装道路，有利于大型农机使用。基于专业农户数量的扩大和小型专业农户居民点的分散布局，使大量村庄逐步消失，大批数万人口规模的小型城市崛起，有利于提高排放的治理效率，改善城乡人文和自然景观。城乡融合体制机制和政策体系的设计应充分考虑这些因素。

四、建立和完善乡村振兴体制机制主要任务

依据以上关于我国乡村发展现状的讨论，以及对乡村发展一般规律的认识，我们提出以下关于在我国建立全面振兴乡村的体制机制及政策体系的设想。按国家设想的时间安排，此项战略任务要到 2050 年完成。在这个较长过程中，政策调整的空间会很大。我们这里提出的政策调整设想，也更多地是出于中长期发展的考虑。

（一）城乡区划常规调整机制

改变现有主要按政府行政级别和旧的户籍人口定义来划分城乡的做法，制定新的依人口规模和人口密度为标准的城乡区划政策。可以考虑将建筑用地连续的、人口总量超过 1.5 万，且其核心区人口密度每平方公里超过 5000 人的地理单元定义为城市，将城市以外的其他非工矿区、非机场等特殊设施的区域定义为乡村。允许各地在一定限度内采用更为灵活的划分标准。

已经被城市包裹或与城市紧密相连的村庄，归并入城市行政区。农区设立县辖市，将符合设市标准的居民点设立为乡（镇）级别的城市。国家将形成中央直辖市、省辖市、县辖市“三级设市体制”，使市政区划管理体制与城市化体制相匹配。

国家应尽快出台关于城乡区划调整的行政法规，使城乡区划调整及县辖市的废立实现常规化。

（二）土地规划管理体制机制

通过土地利用规划管理体制改革，使国家对土地基本用途区划分类更加合理，使社会经济活动主体利用土地的基本行为更加规范有效。

国家划出几个较为简单的土地功能区类别，由不同层级政府

分别管理。（1）将现有各类别的受保护农地统一归并为国家农业保护区，由中央政府统一直接管理。农业保护区包括河流、道路、特色小城市、村庄、小型专业农户居住点以及其他公共设施。对保护区内的用地行为作出特别严格的法律规范，除重大基础设施、国家安全设施、环境保护设施用地外，保护区内其他非农业居民生活用地及非农业经营用地只减不增。农业保护区的土地所有权按现行法律设立。农业保护区的用地行为监督由中央政府或其派出机构负责。（2）划出城市拓展区归地方政府管理。将大于现有城市建成区 3—4 倍的土地面积划为城市拓展区，不划定城市扩展边界。在城市拓展区，用地行为符合法律规范的投资主体，可以自行在区域内选择地块投资。城市拓展区由市（地）级人民政府代行土地所有权职能。在我国立法分权体制有了更大改革之后，若县级乃至县辖市级城市获得立法权，此项合法性审查权力可以相应下放到最低一级城市政府。城市拓展区范围里的农业区的土地管理由城市政府统辖。在城市拓展区，建立投资主体建设行为与土地利用法规替代现行土地利用规划的机制。（3）其他土地功能区。将目前仍有一定人口分布、生态环境复杂、需要通过投入恢复生态功能的地区，连片划为生态建设功能区。对区域内的土地利用行为作出特别的法律规范。生态建设功能区由省人民政府履行管理职责。将人口稀少、长远看不适合人类居住、也不适合开展大规模建设的国土，划为生态保护功能区。区域内不发展有常住人口的居民点，不建设大众享乐怡情性设施。生态保护功能区内的用地行为由中央政府或其派出机构负责监督。

通过建设主体的趋利动机，使其市场行为尽可能接近合理利用土地的社会利益最大化目标。政府通过促成建设主体合作、基础设施投资引导、税收影响、执法监督、窗口干预等措施，对建设主体的用地行为进行调节。

通过立法对土地利用主体的行为做出限制，实现常规政策对部分土地利用规划的替代，形成对滥占土地的常规性政策约

束机制。

在特定功能区，政府原则上不再对建设用地规模及地块选择做出规定，不设置用地指标，只做关于用地行为合法合规性的事前或事后审查。

实现农地保护模式转变。现行农地保护政策的综合性约束力弱，效果不够好。应该将目前多种农地保护区政策统一为国家农业保护区，并对保护区内的村庄、河流、道路采用目标匹配度高的统一政策，增强农地保护的效力。此项政策的转变还应配套解决土地用途的预期不稳定问题，使各类土地价格回归正常水平，特别是降低农用地地租率。国家应针对农业保护区的建立制定专项法规。

探索国有土地由地方政府有偿使用制度，以促进土地节约利用。

（三）集体农业用地三权分置机制

农村集体土地三权分置的政策用语虽然较晚提出，但实际运行时间很长，目前有条件使这一制度安排向更有利于城乡融合发展的方向转变。

改变农村集体所有制的实现形式。加快落实中央 2016 年 12 月发布的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，在村组建立集体经济组织，实现村组层次的“政经分离”，缩短村委会和村民小组可以代行集体经济管理职能的过渡期。乡村的公共服务由小城市或乡村自治组织提供，乡村经济服务由农民自己的合作组织及政府农业机构提供，集体经济转变为农村股份制组织、农民专业合作社等多种形式的新型集体组织，实现村庄一级事实上存在的“政社合一”消亡。

农民集体经济组织成员权是农民享有集体经济组织权益的依据，农民有权依法处置。中共十九大关于农村土地在第二轮承包基础上再延长 30 年的政策，应坚定不移贯彻执行。由村级组织民主协商决定，在商定的时间对土地承包权做最后一次调整，解决

一部分农村家庭没有承包地的历史遗留问题，并宣布今后永不调整土地承包权。土地承包权转变为可继承的财产权。集体经济组织章程应符合国家法律规范，不得因成员住地迁移、交易和继承意愿变化剥夺此项权利。

农民因居住地而产生的社区成员权，是国家公民权的具体形式，与集体经济组织成员权相分离。历史上由社区成员权自动取得集体经济组织成员权的情形，在集体土地承包权或集体股权做最后一次量化、固化以后，应予终止，由此实现集体组织成员权与社区成员权的彻底分离。外来人口常住农村社区时，与原住民享有同等的社区成员权。

扩大探索农民有偿退出集体经济组织的条件和程序，探索范围及内容可由地方人民政府批准。经济发达省市可自主探索集体经济组织成员权实现形式及其流转交易范围，突破本集体组织的范围。

集体经济组织成员权有偿退出或自由交易后，取得土地承包权或原始股权的实际经营人，将实现此种权利与经营权的统一，同时依法享有原集体经济组织成员的一切权利，方便其更好安排生产，提高经营效率。集体经济组织转型后，应更新组织章程，继续在新的条件下行使土地所有权职能，依法依规监督土地承包人的土地利用行为。

（四）城乡要素市场配置机制

乡村农用土地管理应该置于农业保护区框架之下。在土地用途不变的情况下，农业保护区内土地可以自由交易，允许农民自主将土地长期出租给城市农业投资者。在有条件实现农户举家迁入城市定居的经济发达地区，允许农民将土地承包权转让给农业投资者。

在农业保护区内外，实行不同的农村集体建设用地交易政策。在农业保护区内，除国家重大建设项目需要之外，各类非农建设

用地不得增加。通过城乡建设用地增减挂钩等政策，逐步引导现有非农集体建设用地逐步退出并复垦。专业农户的宅基地及农业设施用地可以适当增加。

在农业保护区及其他国家级保护区外，集体建设用地不再划分类别，可由县及县以下人民政府会同村级集体组织统筹安排使用，并允许建设用地直接进入市场。修改现行《土地管理法》，使之成为国家约束地方政府上位法和影响市场调节参数的政策工具。国家可以通过地方政府辖区平均人口密度、单位建设用地面积的 GDP 生产率、城市居住用地占城市建成区比例、区域开发强度、闲置土地占比以及基准地价偏离率等指标控制地方政府的建设用地增长率，不再针对地方政府的建设项目做用地审批。

改革城市建设用地使用办法，扩大市场配置城市建设用地资源的基础性作用。地方政府应大幅度减少落实到地块的土地利用规划，通过地方法规形成常规性的开发商行为约束规范，给市场主体依法依规选择建设地块提供更大空间。地方政府主要针对建设地点、占地规模、所得税产生效能及资本充足程度、不动产税缴纳能力、相邻关系、减害排放能力、景观影响、多个土地开发商合作规范及开发商与政府在基础设施建设中的合作等事项，制定地方法规，提高政策透明度，减少开发商针对土地规划的寻租行为，改善建设市场环境。

目前推行农村土地制度“三项改革”试点工作应按照前述原则，将农业保护区与其他非农业用地及城市区域区别开来。在农业保护区内，确立集体建设用地只保障专业农户需要的原则，各种其他名目的商业性非农土地占用一律禁止。在农业保护区及其他国家级保护区之外，按前述原则大幅度采用市场化改革举措。

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。但对于脱离农业生产的农户，当其宅基地被复垦为农田时，应按照当地相近的建设用地交易价格予以补偿。农业保护区内的村庄宅基地的管理办法，

由国家农业保护区制度做出具体规定。

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。从一定年份起，停止对农户的福利性宅基地审批划拨。对于一定年份前符合申请使用宅基地条件但未获得宅基地的农户，政府采取多种办法协助解决其住房问题。一是鼓励有条件的年轻农民使用父辈的宅基地重新建设适合多代人口分居或合居的房舍；二是通过建设农村养老中心，将长辈腾出的房屋转给年轻农民；三是在乡镇范围里异地集中建设房屋，以有吸引力的价格出售给年轻农民居住；四是由政府有偿赎回符合条件的农户的宅基地申请权利。这几种方式要统筹考虑，确保在农村地区“居者有其屋”。实施这些措施时，地方财政可对农民给予必要补贴。

在土地利用效能比较高的地区，开展“小产权房”有条件合法化试点，探索改善城市居民居住品质的新路径。在国家新的土地规划管理体制奠定之后，彻底解决全国“小产权房”问题。

（五）现代农业经营体制机制

逐步推动由小农与专业化服务商为主的农业经营体系，转向由专业农户、农户合作社和政府支农系统组合为主，其他涉农工商业主体为辅的现代农业经营体系。在不太长的时间里，在我国成长出数十家之于农民是合作社、之于国际市场是跨国公司的巨型现代农业组织，大幅度提高我国农业全产业链竞争力。

大力培育由规模化经营程度较高的家庭农场与农业生产专业化服务商构成的专业农户。通过建立“注册农户制度”，以提高政府培育专业农户的效能。由政府或政府委托的第三方认证农村居民家庭主营农业的资格，并建立一整套信息管理制度，形成政府支持专业农户的平台。国家可专门制定与“注册农户制度”相关的行政法规。

在“注册农户制度”基础上，还要建立专业农户的会计核算制度，为以后改革涉农税制奠定基础。按国际惯例，农户也要缴

纳所得税，除非农户的盈利水平低于所得税的起征线或农户亏损。按照欧盟的做法，如果因为欧盟农业政策导致农户亏损，还要予以农民补贴。我国必须探索建立这一制度。

打破行政区划壁垒，支持跨行政区的农民合作社发展。有针对性地解决农民合作社发展中的问题，使合作社做大做强。将现有龙头企业支持资金转用于支持合作社。应废弃追求合作社数量的政策导向，鼓励合作社跨区域发展，使合作社做大做强。对符合条件的合作社，鼓励其发展融资业务和保险业务。探索仅在市级以上政府建立支持合作社跨区发展基金，停止对小型合作社的财政支持。国家支持通过“村官”挂职政策来促进合作社发展，培育一批合作社的经营人才。为保证农民合作社功能真实、实力强大，应主要支持专业农户成为合作社的社员，同时也要探索小型兼业农户参加合作社、获得合作社服务的有效办法。

鼓励非农民合作社类型的其他涉农企业与合作社深度联合，最终融入合作社系统。政府逐步停止对各类农业龙头企业的资金支持，引导现有农业龙头企业与合作社实行资本合作，或将部分农业龙头企业改造为合作社的关联企业。

大胆改革城乡供销社和农村信用合作社经营管理体制，助力农民合作社发展壮大。探索将一些地方供销社和农村信用社的资产并入有条件的大型合作社，作为合作社的国家基金。

改革完善农产品价格形成机制。学习欧美经验，支持大型农产品流通企业形成农产品定价能力，在国际农产品市场上逐步确立定价权。作为更长远的目标，支持巨型合作社在市场上扩大交易规模，稳定掌握农产品采购数量，建立合理商业库存，替代政府发挥农产品价格平准基金作用，免除政府对农产品价格形成的干预。国家确定主要农产品战略收储的最高限，并按市场价格参与市场交易。探索对城乡贫民发放载明货币额面值的“食物券”，以提高政府帮助贫民的效率，发挥此项基金的农产品价格平准基金的功能。

（六）国民收入城乡公正分享机制

通过多渠道国民收入二次分配机制，彻底取消城乡基本公共服务对农村居民的歧视性规定。

继续完善养老保险、医疗保险和其他基本保险制度的城乡一体化管理体制，实现城乡居民享受基础社会保障的权利均等化。国家不提倡、不支持农民以各类土地财产权置换城市社会保险的做法。农民的各类土地财产权由农民自主决定其权益实现形式。鼓励农民按市场价格依法交易，获得财产权收益，同时探索收益的纳税办法，用税收所得建立农民举家进入城市定居的专项支持基金。国家也不支持通过各类“地票交易制度”干预城乡土地市场，而主张用国民收入二次分配的办法解决农业用地生产力低下地区的农民贫困问题。

国家采取多种措施鼓励农村贫民进城，将农村居民贫困问题转变为一般性贫困人口的脱贫问题，以提高国家脱贫政策的实施效率，更好地消除贫困跨代继承现象。国家可引导城乡人口合理布局，使专业农户成为农业区的居民主体，作为稳固的乡村振兴的生产力基础。无法进入经济分工系统的农村贫民，只有在城市体系中才获得基本食物保障、住房保障及其他公共服务，政府应支持他们进城定居。

（七）财政支农机制

下决心改变财政支农方式，提高支农效率。支农项目必须清理、缩减。对满足中高端市场需要的涉农生产项目，必须停止财政支持。逐步减少对有机农业、观光农业、都市农业、反季节农业、工厂化农业等高成本农业的财政支持，把更多的资金用于降低普通老百姓的食品价格，不搞锦上添花的农业资助。国家对未能与农民分享利润的农业龙头企业不提供财政资金支持。支农资金应集中支持大类农产品生产的发展，降低其生产成本，使普通国民享受

到农业进步的好处。所有各级财政支农的项目都应向社会公布，提高支农资金使用的透明度，坚决给一部分寄生在国家支农体制上的企业“断奶”，让支农资金发挥应有效率。

规范财政支农工作的基本做法，减少政府官员自由裁量权。区分“三农”投入类别，建立独立的农业支持账户体系和第三方评估机制。以“农业保护区制度”和“专业农户注册制度”为基础，重点支持农业保护区内的专业农户，停止对脱离农业的原户籍农民的“三项补贴”，提高财政支农的瞄准度与透明度。尽快制定财政支农工作条例，实现依法支农。对支农资金的筹措、申请审批程序、注册登记管理、信息发布、效益评估等，均应依法实施。财政资金投入农业农村形成的经营性资产，应作为村集体或农户持有的股权，让农民长期受益。探索对“注册专业农户”以外的农村人口收取个人所得税的办法，但计税应该以家庭为单位。

（八）城乡居民平等市民化机制

坚定城镇化发展信心，实现农村人口的稳定转移。本着“存量利益不动，增量利益微调”的渐进改革原则，彻底取消附加利益分配歧视的户籍制度；按照“以房管人，人户统一”的原则简化人口登记制度，解决“人户分离”难题，降低脱离农业的农村人口进城的门槛。国家要更多地从平等视角定义公民权，在居住形态、社会保障、公共服务等多个方面体现社会平等，使举家迁入城市的农村居民在城市得到广泛的获得感。

以各项经济政策推动中国人口布局大调整。鉴于农民进城的难点并不是城市建设用地短缺，政府鼓励农业转移人口进城的“双挂钩”政策并无明显效果，应考虑在更大尺度上加快城市化步伐。在 2016 年 2 月国务院发布的《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》，以及国务院 2016 年 10 月发布的《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》的基础上，进一步放活农村居民举家迁入城市的政策，加快推进城市化进程。通过“三旧改造”、减少公共

部门占地、提高工业用地效率等办法，增加居民住宅用地占城市建成区的比例，扩大居民住宅建设用地总量，为城市房价总体水平继续下降创造条件，降低农村居民进入城市的门槛。

在土地利用规划管理体制改革推进到一定程度后，大幅度增加城市独栋房屋建筑用地，提高城市居民的居住品质，增加城市魅力。要大幅度调整城市居民区建设用地容积率管控，限制居民楼的高度，改善居民区人居环境。放松土地用途管制，推动居民区建设的多样性、混合性，使穷人与富人在居住区有一定的混合程度，提高低收入人群环境水平，杜绝形成连片的低收入人群居住区，提高城市对农村举家转移人口的亲和力。

大幅度合并农业县，将全国农业县数量减少一半左右。继续大力推进省直管县改革，同时建立“县辖市”建制，在全国发展2500—3500 个县辖市。鼓励专业农户分散居住，建立或保存 300 万个左右的小型专业农户居民点。根据公共服务效率原则，在现有村庄基础上，发展 3 万个左右的农村大型居民点。支持有一定规模的家庭农场主利用村庄建设用地建设自己的现代农庄。政府应下决心认真解决村庄的基本公务开支保障问题，实现城乡公共财政全覆盖，为农村“政经分开”改革创造条件。

建立城乡居民社区物业管理自治制度，社区自治体分享由地方政府征缴的不动产税。社区所在地及以上政府通过适当转移支付支持低收入社区的公共事业。改革房地产建设管理体制。建设用地使用权可以分小块出售，取消房地产商的开发特权，提升建筑商的市场地位。

（九）农业技术进步机制

大力转变农业技术进步模式。重点发展劳动替代型农业技术和水肥药节约型农业技术，鼓励使用大中型农业机械和转基因育种技术。通过有效的科普活动改变人们对转基因育种技术的广泛误解。改变关于灌溉农业的传统认识，大力发展雨养农业、旱作

农业。将农业水利投资集中于水资源充沛的地区，其他地区大力发展旱作农业。

改革农业技术开发与推广体制，激活农业技术创新活力。应改革农业大学办学与管理体制，让农业大学全面直接介入农技推广，使其成为农技推广的主力军。现有政府系统的农业技术推广部门可归入农业大学系统。

以更积极的政策鼓励私人资本开发连片荒漠，提高草原的经济价值。国家以产权保护政策为核心，以国家扶持资金为补充，大力引进市场因素，鼓励私人资本大举进入荒漠改造领域，扩大各种类型的旱作农业。

（十）城乡社会治理渐进一体化机制

适应城乡人口布局大调整，建立新的乡村治理体制机制，逐步实现城乡社会治理方式一体化。

在经济欠发达的山区农村，应尽快落实中央 2016 年下发的关于开展农村自治组织设置下沉到村民小组一级的试点工作的意见，提高乡村社会治理水平。通过提高农村经济专业化水平，减弱农民对宗法共同体在经济上的依赖，为宗法关系发挥稳定农村社会的积极作用创造条件。自治组织下沉改革应注意以下操作办法：

第一，原则上，自治体设置下沉的程度应按多数农民的意见确定。大体上，自治体设置下沉后，人口覆盖数量以上限不超过 300 人、下限不低于 100 人为宜，各地可以根据自己的实际，在操作中有所突破，但不应普遍超越这个范围。自治机构不必一定与集体经济实际行使单位在区域与人口覆盖范围上相一致。

第二，自治体设置下沉及相关调整，可以考虑以下几种情形。（1）历史上由几个空间上分立的自然村构成的行政村，可以拆分后设立多个自治组织，并尽可能一个自然村设置一个自治体。（2）不适当地将以农业为主的村庄合并为“社区”的情形，在经得多

数农民同意以后，应恢复为农村自治组织；规模过大的应依据历史情形适当恢复较小的自治组织规模。（3）在农民居住较分散的山区及丘陵地带，本着方便农民享受公共服务及自主处理社区事务的原则，应以较大的居民点或自然村为中心，设立自治组织，自治组织的常住人口规模可以小于 100 人。这些区域过去合并形成的行政村，应予适当拆分。

第三，各地以往所作的“村转居”不必要再搞“一村两制”。已经挂牌居民委员会，且大多数居民已经不再务农的社区，可取消村民委员会，相关机构设置按居民委员会组织法的规定办理。

在经济较为发达的地区，改革城乡社区管理制度，探索实现城乡社区管理一体化和城乡社会治理模式的统一。应考虑不再区分“村民委员会”与“居民委员会”，并修订有关法律，颁布不区别城乡的“居民委员会组织法”。可以考虑将现有大部分建制镇和少量有一定人口规模的村庄设置为“县辖市”，并随着农业现代化的推进，将现有自然村逐步转变为小型专业农户居民点，并直接归属“县辖市”统辖，使农户成为不分城乡的居民区的居民，在此基础上建立以民主自治为核心的城乡统一的社会治理架构。在农业专业化水平高的农业保护区，探索农户直接接受小城市或城市街道公共服务的制度，不再设立村民委员会。

在有条件的地方，应抓紧落实中央已经肯定的“政经分离”改革经验，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、固化股权。

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。股份社在照章纳税后仍然可以在总收入中提取公益基金，但基金的管理纳入一般企业管理通道。

（十一）文化服务主体多元化机制

改进“一刀切”式的基层文化政策，允许地方根据当地社会经济发展水平、人口分布和实际需求，灵活贯彻实施国家相关政策。高度重视乡村公共文化设施建设规划科学性，保证文化发展规划与地方社会经济发展规划紧密衔接。公共文化设施布局要充分考虑到人口迁移及城市化趋势，避免在人口流失严重的地区不适当部署文化建设项目。对于随意变更规划造成公共文化建设投资损失的企业及其他机构，应追究责任，并赔偿设施的重置成本。农家书屋、农村电影放映室、电子阅览室等配备，可以由市县政府在满足群众基本需要的前提下，按照本地实际自主决定建设方式。从长远看，未来的小型专业农户居民点不必建设文化服务设施，而应通过普惠性的小城市文化服务满足专业农户的需求。

乡村自治要与农村文化组织自治结合起来。鼓励乡村文化服务工作者提高组织化程度，实现合理的文化团体自治。支持乡村文化服务组织自行建立管理规则，提高自律水平。支持乡村文化服务组织自己建立服务资质认定制度，确立合理的行业准入门槛，以确保服务水平及服务工作者的收入水平。

（十二）乡村生态文明保护机制

乡村生态文明建设的主要任务是保护水资源与土壤肥力，防止工业污染侵蚀农业，降低农业生产的自身排放水平，保护与发掘农业的多功能性，提升农业经济对环境的贡献水平。

大幅度提高乡村生态文明标准，丰富生态文明建设的技术手段。在土壤污染治理试点的基础上，逐步建立土壤污染治理修复技术体系，建立农业生产过程中的化学品投入标准，以更高标准管控农业生产过程中的化学品使用。在化肥使用零增长的基础上，依发达国家的标准制定化肥使用量负增长计划。逐步建立起农业污染物排放的监测体系，为科学和依法管理提供准确的数据，并将农业源的化学需氧量和氨氮排放纳入国家主要污染物减排的管

理中。

重视现代生态农业模式创新。促进现代交通、通信、物流、金融等要素与生态农业技术的融合，实现生态农业技术与新型农业经营主体相匹配、生态农业技术在区域与产业层面相融合。探索针对“注册专业农户”和农民合作社能耗与排放的环境价值交易办法，建立大宗、大批量农业生产无公害的市场激励机制。

推进农村生态环境保护制度建设。加快农业环境保护相关法律和法规的制定和出台，在法律法规的制度框架下保护农村生态环境；通过体制创新，逐步将农业污染源纳入所有污染物排放的环境保护管理制度中，实行统一监管；逐步建立健全农业生态监测制度，完善生态资源的产权制度，探索基于产权制度的生态资源资产管理制度。

（十三）农村金融机制

大力推进农业金融创新，完善农业金融体系。发展竞争性政策性银行，增强政策性农业银行活力。组建国家农业现代化银行，与现有农业发展银行形成竞争关系，集中支持农业现代化过程中的重大技术突破与结构转型。积极搭建农村信用社和村镇银行“双法人”为主的农村金融组织机构体系，服务质量和水平迈上新台阶。农村金融组织要立足县域，支持农业保护区建设，下沉重心，打造定位清晰、特色鲜明的小银行。加快金融科技应用，促进传统业务与互联网深度融合。探索小微信贷工厂化、集约化模式和低成本、可复制、易推广的农村金融产品，由大规模、粗放式向个性化、差异化转变，因地制宜探索适合自身发展的模式和道路。

商业性金融本身具有普惠性，不宜再另行提倡普惠性金融。中央政府在扶贫资金中建立专项基金，依托商业银行管理，发展救助性金融，使其成为国家扶贫工具。农村小额信贷应按照商业信贷管理，扩大利率浮动范围，加强管理，防范风险。一般商业银行在农村领域的活动完全放开，依法依规浮动利率。

对有条件的农民合作社，允许其发展内部金融，包括短期融资和社员市场保险业务，建立便于监管的专门账户。

（十四）关于逐步实现脱贫攻坚工作机制转型

2020 年全国全面建成小康社会在即，农村脱贫攻坚任务结束后，应充分考虑体制机制上的可持续性问题，使脱贫事务成为全面小康社会体制机制的一部分，乃至相关政策用语也要做出转换。为此，要总结脱贫发展的基本规律，按照规律的要求形成常态性的制度安排，将行政突击型工作方法置于辅助地位。

1. 脱贫攻坚重大举措意义深远

中共十八大以后，我国累计减贫 6600 万人以上，按现行标准下的贫困人口减少了三分之二以上。2015 年 11 月，中央决定在“十三五”期间打赢脱贫攻坚战，确保 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。在数字背后，这项宏伟目标的实现有更深远的历史意义。

脱贫攻坚工作的执行力度，堪称中国改革开放以来最强。将一定的家庭收入水平作为全体国民生活必须超越标准，并为低于这一标准的人口全部建档立卡，凝聚国家政治资源、经济资源，限定时间使这部分人口的生活水准提升至标准之上，这在人类解决贫困问题的历史上绝无仅有。中国政府正在干这件事。

从中央到地方，党政系统中建立了一套系统的关于扶贫攻坚工作动员的语言系统，完成扶贫攻坚任务成为各级官员政治正确的强力标准。“一诺千金”“一个不能少”“帽子不摘、位子不动”“用心、用情、用力”“要精准扶贫，不要大水漫灌”等用语成为包含政治指令要求、带有是非判断准则的官方用语，形成政治压力。

略不同于既往几十年全国约 9 亿人口的脱贫历程，面对脱贫攻坚“硬骨头”，国家目前采用的若干主要办法，从效果显著程度上可以做出如下排列：

（1）就业支持。支持贫困地区农业劳动力进入非农领域劳动

市场。按官方数据，过去 5 年 577 万人实现异地就业转移，可每年增收约 2000 亿元收入，大略等于增加后的中央加地方的财政扶贫资金投入。

（2）低保、医保、养老保、灾害救助政策支持。国家的低保标准已经超过贫困标准。原则上讲，这些支出如果能解决精准施策难题，就可以实现脱贫目标，但仅靠这个办法解决脱贫问题弊端甚大。目前农村低保资金支出约 1000 亿元，对农村脱贫贡献很大，确实发挥了“兜底”作用。

（3）农业新技术提升农业资源价值。局部贫困地区此项政策有显著效果。甘肃定西地区的“双垄沟播全覆膜”技术很大程度上解决了水资源瓶颈问题，为定西地区消灭“贫困村”做出了决定性贡献。这个办法，为黄土高原贫困农户增收保守估计每年在 500 亿元之上。但从目前看，类似这样的农业技术革新办法，对“三区三州”农村脱贫的意义不很重要，因为这些地区大多同时缺土、缺水、缺规模化经营条件。

（4）教育文化事业支持政策的增收效果。这方面支出数量巨大。可以说贫困户子女在义务教育阶段的主要费用由国家提供。这项支出对于解决贫困的跨代继承具有重要意义。

（5）贫困户危房改造补贴。仅计算 5 年扶贫攻坚任务中此项开支，估计国家可能支出 1500 亿元以上。如果按投资折现原则计算 1 年的福利获得，每个相关贫困农户每年会得到 2000 元的福利。

（6）互联网技术降低农产品交易成本。这些技术对深度贫困地区的少数交通条件和气候条件比较好的村庄有一定意义，对深度贫困地区脱贫全局意义不大。

（7）基础设施改善提升农村旅游资源价值。交通设施改善对深度贫困地区的个别地方发展旅游业有一定意义，但普遍意义不大。

（8）其他社会慈善事业构成转移支付。由企业、慈善组织发起的扶贫助困行动。民间分散的慈善事业在较发达地区更为活跃，乡贤的作用大，但在深度贫困地区作用有限。

（9）光伏扶贫。光伏发电对于农村发展具有普遍意义，但对于深度贫困地区，此举难以成为承载当地现有全部农村人口就业的主导产业。将电网综合运行成本做通盘考虑，此项举措的意义尚待仔细斟酌评价。

（10）村庄工业园区建设。有的地方提出“村村有产业，户户有项目”口号。对于深度贫困地区，我们认为这样做的意义不大，甚至有可能形成负面作用。

总体看，近几年农村扶贫工作的确取得了可圈可点的成绩。但毋庸讳言，以上10个方面的扶贫举措，有的具有长远意义，今后还要继续实施；有的则是在强大政治动员之下才会得到实施，政策上的可持续性不强。现在需要在更大的背景下认识脱贫攻坚工作的意义，并应未雨绸缪，及早考虑未来全面小康社会建成之后如何将预防贫困发生机制作为社会运行的有机组成部分。

2. 建立常态性的小康社会发展体制机制，实现农村社会稳定脱贫

全面小康社会建立之后，要通过城乡融合发展体制机制的建立，使预防贫困发生机制内生化，短期由政府强力动员的运动型脱贫工作转化为由法治保障、市场主导、政府调节的常态运行体制，使国家脱贫政策转变为一般性收入分配政策，实现社会收入分配的公平正义。为此，要做好以下几方面工作。

（1）建立正确的区域经济资源评价指标，使一定时期不适应人口稳定脱贫的区域退出政府设定的开发政策目标区域，国家不宜在深度贫困地区、生态脆弱地区使用“开发式扶贫”办法做低效扶贫投入。

（2）改进扶贫移民政策。在重新制定城乡区划政策的基础上，应将农村地区逐步发展为专业农户的生活、工作区域，使农村社会成为中产阶层为主的社会。在总的扶贫移民计划中，应考虑将完全依赖“社保计划”的贫困人口逐步向城市转移，避免现行移民政策产生的新移民与原住民争夺资源的弊端。

（3）精准脱贫政策实施中，要将“市场瞄准”与“政府瞄准”两个方面结合起来。“市场瞄准”主要应看贫困户出售劳动产品和服务的净收益，“政府瞄准”则主要看贫困户的总收入，其中还包括农户未出售的产品的价值。前一概念更能反映农户脱贫的潜力。

（4）建立新的关于“穷人”的政策用语。2020年以后，应以“低收入人群”概念替代“贫困人口”概念，并将“低收入人群”区别为“就业扶助政策目标人群”与“低保政策目标人群”，并不再做城乡区别。同时，用“预防贫困发生机制”替代“精准脱贫”用语。按我们估算，人均年收入达到3000元左右，并不能保证穷人稳定脱贫，只有达到8000—10000元时，才意味着穷人进入开放性的社会分工系统，形成稳定脱贫的前提。做出上述区别后，有利于明确政策目标，实现收入分配政策的转型。

（5）合理布局城市，大力发展小型城市。经验研究表明，农业区距离城市超过半小时车程，便不利于农业吸引人力资本。在较大的国家，凡是城市好的地区，农业也好。荷兰、丹麦都有这方面的经验。我国中西部地区的城市首位度不宜过高，应考虑采取综合措施发展小型城市。

3. 调整现行若干扶贫政策

（1）我国深度贫困地区的农业基本没有竞争力，农户生产实际上处于亏损状态，不能再靠注入扶贫资金的办法发展农业生产。深度贫困地区也多是我国的水源地区，不适合发展资本密集型农业。这些地区的局部地方可发展有机循环农业，但政府也不易过度补贴。全国有机农业的GDP占比不宜超过10%，否则会降低产品竞争力，影响农民收入。

（2）贫困地区发展乡村旅游业不能盲目铺摊子。按我们的研究，若发展乡村旅游业，假设游客在游览地每人次居住3天，还假设深度贫困地区没有其他有竞争力的产业，旅游人次应该是当地人口的30倍左右，否则，旅游经济不能形成有效支撑经济运行

的正常循环机制。按这个标准，我国“三区三州”深度贫困区域要通过旅游业解决脱贫问题，不具有普遍意义。

（3）国家应考虑以一定幅度撤并贫困地区的县级行政单元。贫困程度越高的县份，人均财政支出越大。这种经济体是“财政转移支付依赖型”经济体，没有经济活力。这类县的人口规模过小，有的地域规模也非常小，财政资金主要用来养人，而且是养公务人员及其关联人口。举例来说，我国陕南地区虽然未被划入深度贫困地区，但也大多算得上难以稳定脱贫的地区，这个地区竟然有 25 个县级行政区。财政资金连干部也养不住，人才留不住，普通人员又大量堆积，形成人浮于事局面。应该考虑较大幅度合并贫困地区县级行政单元，减少数量。可以将干部人均 GDP 作为机构编制和公务人员编制的主要参考指标，降低人口比例指标的影响权重。例如，陕南地区县级行政区域可以减少到 10 个以下。

在贸易摩擦形势下打造全面开放新格局

张燕生*

一、2017 年我国形成全面开放新格局的进展和亮点

（一）开放带来进步、封闭必然落后形成共识

2017 年最重大的事件是党的十九大召开。“开放带来进步，封闭必然落后”，是中华民族历史上总结出来的最重要经验教训之一。闭关锁国、重本抑末、固步自封，使中国这个曾经长期是世界上最强大的国家之一，陷入了衰退。OECD（经济合作与发展组织）著名的经济史学家麦迪森的研究表明，新中国建立之初的 1952 年，人均 GDP（国内生产总值）长期停滞在 1890 年的水平①。十九大报告明示，“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”。对外开放正在从量的积累转向质的突破。

近现代历史上有一个悖论，推动全球化的国家往往摘不到全球化的果实和红利。如 1870 年至 1913 年的英国，推动了人类社会第一次经济全球化，却经历了由盛而衰，最后不得不转向保护

*张燕生，中国国际经济交流中心首席研究员

① 麦迪森，《中国经济的长期表现》，北京大学出版社，2008 年。

贸易的结局。其原因是热衷海外扩张而忽视对第二次产业革命技术和产业的投资。同样，1950—1972 年和 1990 年以来的美国，推动了战后的经济全球化，同样经历了综合国力下降不得不转向保护主义。中美贸易摩擦在逐步升温最终将转向战略对抗。

无论是逆全球化还是保护主义盛行，“中国坚持对外开放的基本国策，坚持打开国门搞建设”不动摇。中国改革开放是一个生态系统，从计划经济转向市场经济，从低端市场转向高端市场，从高速增长转向高质量发展，经历了阶段交替、结构演进、动能转换，终于长成了参天大树。对外开放通过引入国际市场经济因素，引入外来竞争压力，引入先进体制机制和人才，启动了民族复兴大业，中国已成为推动全球贸易投资开放的重要力量。

“发展更高层次的开放型经济”。从出口促进、招商引资驱动的外向型经济体制转向出口与进口并举、引进来与走出去并举、制造业与服务业并举的开放型经济新体制，最本质的变化是利率、汇率、税率、货币和价格的形成机制和激励导向更加趋于中性。“发展更高层次的开放型经济”，推动“一带一路”建设，形成全面开放新格局，是新时代提出的新要求。习近平总书记曾经指出，“一带一路”的定位是今后相当长时期对外开放和对外合作的管总规划。

当前，开放型经济改革发展遇到的障碍之一，是国内开放不平衡、发展不充分矛盾有可能导致经济陷入中等陷阱而难以自拔。其中包括能否完成从制造业代工转向自主知识产权、自主营销渠道、自主品牌建设，从全球价值链的低端转向中高端位置，从山寨、简单模仿、抄袭转向科技创新、制度创新和文化创新。实现这些转变，首先需要完成从外向型经济模式转向开放型经济模式，其次需要形成市场在资源配置中发挥决定性作用，政府在公共产品和服务供给中更好地发挥作用，国际合作机构在优势互补、合作互动、互动共赢中发挥作用所形成的合力。

开放型经济改革发展面对的另一个重大外部风险是大国之间

政治和经济冲突可能加剧。比如，美国对华贸易摩擦的锋芒直对“中国制造 2025”计划的十大领域，包括 IT（信息科技产业）、高端机械与机器人、航空航天、海洋装备和船舶、先进轨道交通、新能源汽车、电力、农机、新材料、生物医药等。进入清单的六家中国企业分别是并购世界先进机器人公司 —— 德国库卡的美的集团、并购欧洲先进农业科技公司先正达的中国化工集团、具有世界领先高铁技术的中车集团、承担中国大飞机项目的中国商飞公司、中国航空工业集团、从事半导体研究开发的清华紫光集团。这在某种程度上验证了著名经济学家萨缪尔森之问，即中国的技术进步会损害美国核心利益。这意味着中美之间将发生一个较长时期的非理性对抗，管控不好分歧和冲突，就可能引发严重后果。因此，习近平总书记指出，合作是中美两国唯一正确的选择。

（二）推动形成全面开放新格局

十九大报告提出，推动形成全面开放新格局。要以“一带一路”建设为重点，坚持引进来和走出去并重，遵循共商共建共享原则，加强创新能力开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。拓展对外贸易，培育贸易新业态新模式，推进贸易强国建设。实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放，保护外商投资合法权益。凡是在我国境内注册的企业，都要一视同仁、平等对待。优化区域开放布局，加大西部开放力度。赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。创新对外投资方式，促进国际产能合作，形成面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络，加快培育国际经济合作和竞争新优势。

其内涵，一是推动引进来与走出去更好结合。在我国从资本净流入转向资本净流出的新阶段，一方面，外商直接投资更多转向高技术制造尤其是高技术服务领域，必然要求我国投资环境和

营商环境以及管理体制发生相应的转变。另一方面，对外直接投资的快速增长，必然要求加强市场化、法治化监管，避免非理性对外投资形成对国家经济安全的冲击。二是推动沿海开放和内陆沿边开放更好结合。汪洋同志撰文提出，党的十八大以来，内陆和沿边地区开放取得长足发展，但总体上还是对外开放的洼地。西部地区拥有全国 72% 的国土面积、27% 的人口、20% 的经济总量，而对外贸易仅占全国的 7%，利用外资和对外投资分别占 7.6% 和 7.7%[①]。一方面，要实施重大国家战略把内陆沿边开放推向对外开放和对外合作最前沿，另一方面，要建立沿海开放与内陆沿边开放之间的协同发展机制，重点解决后者的能力建设、体制建设和跨境网络建设短板。三是制造领域开放与服务领域开放更好结合。从制造领域开放到服务领域开放，是我国经济结构转型升级的重要标志。前 30 年，我国实际利用外商直接投资的 70% 是在制造领域，在制造业形成了外资占比 11%、民营资本占比 61.2%、国有资本占比 27.8% 的混合所有制结构。目前，我国实际利用外商直接投资的 70% 是在服务领域，在技术服务、研发服务、信息服务等领域的外商投资强劲快速增长。由此提出进一步放宽市场准入，改善投资环境，深化服务领域市场化改革的需要。四是向发达国家开放与向发展中国家开放更好结合。从对西方发达国家开放，到推进“一带一路”建设，是我国对外开放战略的重大变化。习近平总书记曾经指出，“一带一路”本质上是通过提高有效供给来催生新需求，实现世界经济再平衡。实现的方式，即把我国的技术、资金、管理和沿线市场需求、劳动力、资源等要素结合起来。依托项目群、产业链、经济区，在贸易、投资、技术、标准等方面形成利益共享、风险共担、理念相同的共同体[②]。五是积极推动多边开放与区域开放更好结合。当前，世

① 汪洋，《推动形成全面开放新格局》，《人民日报》2017 年 11 月 10 日。
② 习近平，“一带一路”工作座谈会，2016 年 08 月 17 日。

界贸易组织的多哈回合谈判陷入长期停滞困境。英国脱欧、美国公然推行贸易保护主义举措、以邻为壑的贸易利己主义盛行，增大了全球不稳定和不确定性因素。在这种情况下，继续推动经济全球化，完善多边贸易规则，坚持开放的地区主义，是促进全球经济一体化、自由化和便利化的负责任态度。

（三）在建设现代化强国的基础上全面建成经贸强国

党的十九大报告明确提出，“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴”，“在全面建成小康社会的基础上，分两步走在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”。这是在 1987 年党的十三大提出三步走战略，2012 年党的十八大提出两个一百年奋斗目标的基础上，进一步明确 2050 年建成社会主义现代化强国的宏伟目标（见表 1）。

第一个时间节点是 2020 年决胜全面建成小康社会。在统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的基础上，决胜三年，打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战[①]。第一个一百年奋斗目标有望如期实现。然而，要进入创新型国家行列，实现科技进步贡献率提高到 60% 以上，知识密集型服务业增加值占国内生产总值的 20%，研究与试验发展（R&D）经费支出占国内生产总值比重达到 2.5% 的目标，还需要做出艰苦不懈的努力和实施创新进取的措施才可能实现。

第二个时间节点是 2035 年基本实现社会主义现代化。到那时，我国将跻身创新型国家前列；国家治理体系和治理能力现代化基本实现；国家文化软实力显著增强；全体人民共同富裕迈出坚实步伐；现代社会治理格局基本形成；生态环境根本好转，美丽中国目标基本实现。然而，提前 15 年基本实现社会主义现代化，还要做出艰苦卓越的奋斗。

① 杨伟民，《解读十九大报告：一个逗号彰显党的决心和立场》，2017 年 11 月 22 日。

第三个时间节点是2050年把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。到那时，我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升，实现国家治理体系和治理能力现代化，成为综合国力和国际影响力领先的国家，全体人民共同富裕基本实现，我国人民将享有更加幸福安康的生活，中华民族将以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。

表1　现代化强国进程与经贸强国战略的比较

	现代化新征程①	经贸强国战略	中国制造2025	创新驱动发展战略
2020	全面建成小康社会	夯实经贸大国基础	基本实现工业化	创新型国家
2035	基本实现现代化	基本建成经贸强国	制造强国中等	创新型国家前列
2050	成为现代化强国	全面建成经贸强国	制造强国前列	科技创新强国

资料来源：中国共产党第十九次代表大会报告及其他相关资料。

从经济贸易强国建设的进程看，也将有三个重要时间节点：

第一个时间节点是2020年夯实经贸大国的基础。2017年底召开的中央经济工作会议提出，要在开放的范围和层次上进一步拓展，更要在开放的思想观念、结构布局、体制机制上进一步拓展。有序放宽市场准入，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理模式，继续精简负面清单，抓紧完善外资相关法律，加强知识产权保护。促进贸易平衡，更加注重提升出口质量和附加值，积极扩大进口，下调部分产品进口关税。大力发展服务贸易。继续推进自由贸易试验区改革试点。有效引导支持对外投资。

第二个时间节点是2035年基本建成经贸强国。十九大报告提出，开放带来进步，封闭必然落后。中国开放的大门不会关闭，只会越开越大。要以“一带一路”建设为重点，坚持引进来和走

①党的十九大报告提出，明确坚持和发展中国特色社会主义，总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴，在全面建成小康社会的基础上，分两步走在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

出去并重，遵循共商共建共享原则，加强创新能力开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。拓展对外贸易，培育贸易新业态新模式，推进贸易强国建设。实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放，保护外商投资合法权益。凡是在我国境内注册的企业，都要一视同仁、平等对待。优化区域开放布局，加大西部开放力度。赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。创新对外投资方式，促进国际产能合作，形成面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络，加快培育国际经济合作和竞争新优势。

第三个时间节点是 2050 年全面建成经贸强国。预期中国将建成全球负责任大国 ①，成为全球开放型经济强国 ②，成为全球包容性发展大国 ③。

（四）新时代加快建设开放型经济新体制

2017 年 7 月 17 日下午习近平主持召开中央财经领导小组第十六次会议，研究改善投资和市场环境、扩大对外开放问题。会议分别听取了国家发展改革委关于对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理模式、商务部关于推动贸易平衡和中美双边投

① 负责任大国将在构建国际经济秩序和规则方面作出重大贡献，在推进国际宏观政策协调机制方面作出表率，在承担全球公共产品供给责任以身作则。

② 国际经贸规则的制定权掌握在“大国”手中。“大国”不是人口多少或面积大小，也不是经济规模大小或人均收入高低，而是对世界经济的领导力和影响力大小。“大国”一般具有三种能力：一是全球市场的领导者或主导者。“大国”对全球市场有很强的合成议价能力，在全球市场上具有价格风向标和价格决定者的地位。如果不具有全球定价权，无论其在全球市场上所占份额有多大，也只能算是“小国”。二是全球经贸规则的领导者或主导者。“大国”对全球经贸规则拥有决定权或主导权，在规则谈判中，有举足轻重的控制力和影响力。如果一国经济规模很大，却没有全球经贸规则制定、修订的主导权和影响力，那么，也只能是个“大块头”的追随者和规则的接受者。三是全球经贸调整责任的承担者和领导者。当世界经济或国际市场上出现了大的周期性或结构性波动，就需要有“大国”出来承担调整失衡的责任，维持全球经济相对均衡和市场价格基本稳定。如果大国始终是顺周期的追随者和全球责任的推卸者，再大也是小国作用。

③ 包容性发展大国不仅在国内推动平衡、开放、普惠、包容、共享发展，而且在全球范围内推动平衡、开放、普惠、包容、共享发展。

资有关问题、人民银行关于完善人民币汇率形成机制和扩大金融业对外开放的汇报。领导小组成员进行了讨论。习近平发表重要讲话强调，要改善投资和市场环境，加快对外开放步伐，降低市场运行成本，营造稳定公平透明、可预期的营商环境，加快建设开放型经济新体制，推动我国经济持续健康发展。

他的讲话主要包含以下内容：

一是我们提出建设开放型经济新体制，一个重要目的就是通过开放促进我们自身加快制度建设、法规建设，改善营商环境和创新环境，降低市场运行成本，提高运行效率，提升国际竞争力。外商投资推动了资源合理配置，促进了市场化改革，对我国经济发展发挥了重要作用。推进供给侧结构性改革，实现经济向更高形态发展，跟上全球科技进步步伐，都要继续利用好外资。要加快放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务以及一般制造业和服务业等竞争性领域对外资准入限制和股比限制。要尽快在全国推行自由贸易试验区试行过的外商投资负面清单。

二是要加快统一内外资法律法规，制定新的外资基础性法律。要清理涉及外资的法律、法规、规章和政策文件，凡是同国家对外开放大方向和大原则不符的法律法规或条款，要限期废止或修订。外资企业准入后按照公司法依法经营，要做到法律上平等、政策上一致，实行国民待遇。北京、上海、广州、深圳等特大城市要率先加大营商环境改革力度。要清理并减少各类检查和罚款，建立涉企收费目录清单制度，严禁越权收费、超标准收费、自设收费项目、重复收费，杜绝中介机构利用政府影响违规收费，行业协会不得强制企业入会或违规收费。

三是产权保护特别是知识产权保护是塑造良好营商环境的重要方面。要完善知识产权保护相关法律法规，提高知识产权审查质量和审查效率。要加快新兴领域和业态知识产权保护制度建设。要加大知识产权侵权违法行为惩治力度，让侵权者付出沉重代价。要调动拥有知识产权的自然人和法人的积极性和主动性，提升产

权意识，自觉运用法律武器依法维权。

四是扩大金融业对外开放是我国对外开放的重要方面。要合理安排开放顺序，对有利于保护消费者权益、有利于增强金融有序竞争、有利于防范金融风险的领域要加快推进。要有序推进资本项目开放，稳步推动人民币国际化，继续完善人民币汇率形成机制，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。

五是扩大金融业对外开放，金融监管能力必须跟得上，在加强监管中不断提高开放水平。要结合我国实际，学习和借鉴国际上成熟的金融监管做法，补齐制度短板，完善资本监管、行为监管、功能监管方式，确保监管能力和对外开放水平相适应。

六是要在稳定出口市场的同时主动扩大进口，促进经常项目收支平衡。要改善贸易自由化便利化条件，切实解决进口环节制度性成本高、检验检疫和通关流程繁琐、企业投诉无门等突出问题。要研究降低一些消费品的关税，鼓励特色优势产品进口。要创造公平竞争的国内市场环境，在关税、进口检验、市场营销等方面创造机会平等的条件，让消费者自主选择，让市场发挥作用。

最后强调了要加强统一领导，做好统筹协调和落实工作。各地区各部门要把思想和行动统一到党中央关于扩大对外开放的决策部署上来，落实扩大开放各项措施。要更好发挥地方在扩大开放方面的积极作用，发挥好自由贸易试验区对外开放先行一步的改革创新作用。

二、2017 年开放型世界经济的发展

2017 年世界经济企稳向好，国际贸易、投资、金融、制造业的增长态势出现了普遍向好的趋势。但恢复到长期均衡状况可能还需要数年。当前，世界经济呈现了诸多亮点：新兴经济体快速崛起，推动世界经济再平衡；中美经济关系一波三折，构建超越

零和博弈的大国关系在艰难中前行；脱欧背景下的中欧和中英关系稳定发展，但脱欧谈判过程本身有很多不确定性；金砖合作机制日益完善，开启“金砖 +”的第二个“黄金十年”；APEC（亚太经合组织）机制下推动东亚经济合作机制不断深化，2018 年预计完成区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判；“一带一路”共商共建共享的合作机制日趋成熟，朋友圈在不断扩大；全球经济治理变革和人类命运共同体建设举世瞩目，助推基于开放包容的全球化向前发展；新工业革命技术和成果正缓慢渗入生产端和供给侧，形成全球生产率增长的新动力；小而美、定制、普惠、绿色、共享正成为新时尚，形成全方位合作新格局。

（一）新兴经济体快速崛起，推动全球经济再平衡

—— 新兴经济体地位持续上升。1990 年现代全球化迅速发展以来，新兴经济体在全球经济的比重持续上升，发达国家的比重相对下降，这是全球经济格局演变的一个重要特征。特别是国际金融危机以来，世界经济力量对比发生了此消彼长的变化。新兴市场和发展中国家 GDP 占世界经济的比重由 2007 年的 28.4% 上升到 2016 年的 38.72%，新兴市场和发展中国家对世界经济增长的贡献率（按汇率法计算）2016 年为 65%，明显高于发达经济体对世界经济增长的贡献。

—— 新兴经济体的发展促进了全球经济再平衡。2016 年 G20 杭州峰会把三个重要议题摆在全球经济治理的框架内：一是发展议题；二是联合国 2030 年全面脱贫的可持续发展议程实施；三是撒哈拉以南沙漠最不发达国家的工业化战略问题。对新兴经济体而言，发展是硬道理，发展是解决所有问题的关键。假设新兴经济体以每年 3.8% 的速度增长，20 年后新兴经济体的经济增速将翻一番。2017 年，新兴经济体的发展取得新成就，对促进世界经济多元化、推动解决世界财富分配失衡等问题起着重要作用，促进了全球经济再平衡。

——中国经验为解决人类发展问题贡献了中国智慧和中国方案。改革开放以来，中国经过近 40 年的努力，在经济社会发展上取得了巨大进步，使 7 亿人摆脱了贫困，这为广大发展中国家提供了可参考的发展经验。给世界上那些既希望加快发展又希望保持独立性的国家和民族提供了可借鉴的现代化道路选择。

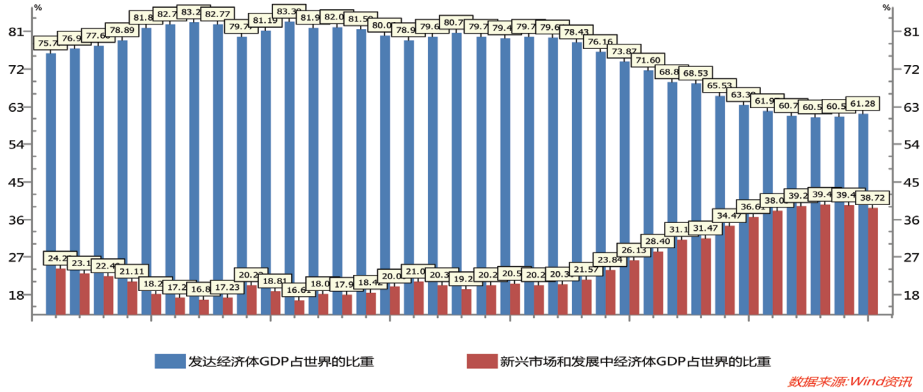

图 1　新兴市场和发展中经济体 GDP 占世界经济的比重上升

（二）中美经济关系一波三折，超越零和博弈的努力在艰难中前行

——当前中美关系依旧是世界上最重要也最复杂的双边关系。美国目前采取的加息、缩表、减税等宏观政策的外溢性将对未来中美经贸关系带来新的不确定性影响。美国在朝鲜、中东等地所采取的政策将对东亚、西亚地区乃至全球经济格局带来重大影响。中美之间如何构建超越零和博弈的大国关系，具有十分重大的意义。

——中美元首互访为改善两国关系带来新契机。2017 年 4 月，习近平主席在美国佛罗里达州海湖庄园同美国总统特朗普举行中美元首会晤，双方高度评价中美关系取得的历史性进展，同意在新起点上推动中美关系取得更大发展，更好惠及两国人民和各国人民。11 月，特朗普在中国共产党十九大闭幕之后访华，在增进战略互信和加强经贸合作取得新进展。双方签订了 34 个项目，订单额达 2535 亿美元，中美寻求务实合作，促进两国经贸关系的改善。

——中美贸易摩擦形势严峻。近年来，中美贸易不平衡有所改善，但前景仍不乐观。尤其当美国采取加息、缩表、减税、增加基础设施投资等政策，美元将继续走强，美国财政赤字和经常项目赤字将进一步扩大，中美贸易不平衡将进一步扩大。按照美国贸易统计口径，2016 年美国对华贸易逆差为 3470 亿美元，占美国贸易逆差的 47%[①]。2017 年 1 月—10 月，美国对华贸易逆差累计 3523 亿美元[②]。美国长期限制对中国高科技产品出口，收紧外资安全审查程序，对中国开展“301 调查”，扩大了美中贸易逆差，造成中美贸易摩擦升级。特朗普访华后，中美之间的贸易摩擦仍会存在。

（三）脱欧背景下的中欧和中英关系稳定发展

——英国脱欧谈判本身的不确定性将进一步增加。2017 年 6 月 19 日，英国“脱欧”谈判正式启动。谈判最终期限在 2019 年 3 月 29 日，全部谈判计划在 2018 年 10 月前完成，英国设置了将近 2 年过渡期（2019 年—2020 年），2020 年 12 月 31 日英国彻底离开欧盟，双方关系进入新的模式。2017 年 12 月，英国和欧盟就脱欧谈判达成第一阶段协议。第二阶段的谈判预计更为艰难。

——英国脱欧背景下中欧和中英关系稳定发展。中欧、中英不是竞争对手，而是合作伙伴。但在逆全球化和保护主义上升的背景下，双方存在的各方面差异，很容易引发经济贸易冲突[③]。由于英国脱欧，欧盟可能不再是中国最大的贸易伙伴。鉴于中英经贸之间的连续性，英国脱欧对中英经贸经济关系将可能出现新的

① 中美贸易逆差的原因，有观点认为重要是中国操纵汇率导致人民币汇率低估。但实际上人民币对美元汇率已从 2005 年 7 月汇改之前的 8.28 元 / 美元升值到目前（2017 年 11 月底）的 6.60 元 / 美元，然而美中贸易逆差并未得到有效改善。

② 源自美国商务部贸易数据统计。

③ 最明显的案例是欧盟以“市场扭曲”为由正在制定“新 15 条”，对中国实施不公平贸易行动；德法意在新制定外资审查条例，并将推向整个欧盟层面；欧洲强调“对等开放”而不是平等开放，这些贸易保护主义倾向正在欧洲大陆抬头，应引起中国和整个国际社会的高度关注。

改善契机。金融方面，英国脱欧对于伦敦城国际金融中心的地位会有较大的影响，人民币离岸市场的发展对伦敦城而言重要性明显上升。当欧洲大陆国际金融中心崛起和形成激烈竞争态势，中国经济和金融发展对伦敦城的意义将更加凸显。

—— 中欧中英合作机会将明显增多。随着全球不确定性的上升，中欧、中英深化双边经济合作显得更为重要。中国、欧盟作为世界上第三大和第二大经济体，英国作为世界上名列前茅的国际金融中心，中欧、中英有必要在维护基于规则的自由贸易体系、多边体制和应对气候变化等方面发挥积极的作用。中欧双方将进一步增进在贸易、投资、基础设施、能源环境、气候变化、技术创新、产业合作、金融服务、人员交流及全球治理等领域的合作，带动世界经济强劲、平衡、可持续和包容性发展。

中英直接金融和教育合作成为重点领域。英国有世界一流大学、世界一流直接融资体系、有世界一流法治建设，这些领域都是中国下一步发展的重点。此外，英国的全球化产业布局重点之一是在东亚，英国脱欧背景下，英国可能会更加注重东亚市场，中国与英国的合作不仅机会将增多，而且合作领域将增多，而且合作的质量将提升。中国很多金融企业在英国开展全球和欧洲业务，伦敦人民币离岸市场将继续推进。2010 至 2015 年期间英国对中国出口增长 63%，英国吸引中国投资超过其他欧洲主要国家，中国访英游客数量过去 5 年增长超过 2 倍，伦敦是中国留学生最多的外国城市 ①。中英关系“黄金时代”在继续推进。

（四）金砖合作机制日益完善，开启“金砖 +”的第二个“黄金十年”

—— 金砖合作机制取得巨大成就。10 年来金砖机制性合作取

①《中英共同举办庆祝中英大使级外交关系 45 周年招待会》，中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆网站，2017 年 03 月 30 日。

得巨大成就，金砖经济在世界经济中的比重从十年前的 12% 提升到 13%，贸易比重从 11% 提高到 16%，对外投资比重从 7% 提高到 12%，吸引外资的比重上升了 10 个点，对世界经济增长的贡献率达 50%。

——金砖合作机制开启第二个“黄金十年”。2017 年厦门金砖峰会推出了“金砖 +”的新合作机制，开启了第二个“黄金十年”。建立了首次外长正式会晤机制以及常驻联合国代表的定期磋商机制，推动建立了电子口岸示范网络、电子商务工作组、博物馆联盟、美术馆联盟、图书馆联盟等合作平台，为金砖国家深化政治、经济、文化领域合作提供有力保障。金砖国家将继续开展经贸市场、金融流通、基础设施联通和人文交流等方面的务实合作，继续开展同其他新兴市场和发展中国家之间的对话合作，在落实 2030 年可持续发展议程、完善全球经济治理等方面发挥更大的作用。金砖国家继续深化南南合作，打造“金砖 +”的模式，建立广泛伙伴关系，打造开放多元的发展伙伴网络，携手走出一条创新、协调、绿色、开放、共享的可持续发展之路。为促进世界经济增长、实现各国共同发展注入更多的正能量①。

（五）APEC 机制下推动东亚经济合作机制不断深化

——区域经济一体化在艰难中前行。多哈回合谈判陷入僵局以来，区域性贸易协定出现了两个不同的发展路径。一是美国在改变区域经济合作的前行方向。奥巴马任总统时，主推“TPP”（跨太平洋伙伴关系协定）超大规模的高标准自贸区，用美国标准为全球经贸规则建章立制。特朗普任总统后，从区域经济合作退回到双边合作，退出 TPP，并且重新谈判北美等已经实施的自由贸易协定。美国退出后的 TPP，于 2017 年 11 月更名为《跨太平洋伙伴关系全面进步协定》（CPTPP）。二是东亚区域经济一体化相

① 习近平，《金砖国家领导人厦门会晤记者会》，国际在线网站，2017 年 09 月 05 日。

比欧洲和北美地区起步较晚，但同样取得了举世瞩目的进展。目前，东亚区域合作继续向前推进，预计 2018 年完成区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判。

——APEC 机制主推开放地区主义。东亚地区长期以来一直秉承开放地区主义，是推动全球贸易投资自由化和便利化的重要力量。APEC 作为亚太地区重要的经济合作论坛，努力构建高级别的政府间经济合作机制，在推动区域贸易投资自由化、区域经济技术合作等方面发挥了主导作用。在 APEC 机制下，东亚经济体大力推进区域经济一体化，东亚区域经济合作秉承开放地区主义，形成了东盟机制、“10+3”（东盟—中日韩首脑会议）、“10+1”（东盟分别与中日韩合作）、“中日韩”等合作机制，2017 年都取得了程度不同的进展，预计 2018 年完成区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判。

（六）“一带一路”峰会取得巨大成功

——“一带一路”峰会构建国际合作平台。2017 年 5 月 14 日，中国“一带一路”国际合作高峰论坛召开，成为各方共商共建共享“一带一路”合作的盛会。来自 29 个国家的国家元首、政府首脑与会，来自 130 多个国家和 70 多个国际组织的 1500 多名代表参会，覆盖了五大洲各大区域[①]。习近平主席出席开幕式并做《携手推进“一带一路”建设》的主旨演讲。峰会最后取得了 5 大类、76 大项、270 多项具体成果[②]。

——“一带一路”已建立起多层次国际合作交流框架。一是建立“一带一路”国际合作机制。目前，中国与相关国家和区域合作组织发布对接“一带一路”倡议的联合声明，签署了 40 多份共建“一带一路”合作协议，与 20 多个国家开展了机制化的国际

① 新华社，《杨洁篪就“一带一路”国际合作高峰论坛接受媒体采访》，新华网，2017 年 05 月 18 日。
② 新华社，《“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单》，新华网，2017 年 05 月 16 日。

产能合作。同时，中哈签署了《“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》、中蒙俄签订了《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》等。此外，中国也在积极探索利用双边联合工作机制，完善和发挥现有联委会、混委会、协委会、指导委员会、管理委员会等多双边机制，协调推动“一带一路”合作项目。二是推动“一带一路”相关国家贸易投资合作。目前中国与“一带一路”相关 11 个国家以及新西兰、澳大利亚和韩国签署了自贸协定，与 56 个相关国家签署了双边投资协定，有力地推动了与这些国家的贸易投资合作。三是推动相关国家人文交流。目前中国在“一带一路”相关国家建立了 11 个文化中心①。

——“一带一路”建设取得丰硕成果。2013 年中国提出“一带一路”倡议的 4 年来，取得了丰硕的成果。截至 2016 年底，中国企业在相关国家合作建立初具规模的合作区 56 家，入区企业超过 1000 家，总产值超过 500 亿美元，上缴东道国税费超过 11 亿美元，为当地创造就业岗位超过 18 万个，促进了当地经济的发展和民生的改善。2017 年 1—10 月，中国企业共对“一带一路”相关的 58 个国家进行了非金融类直接投资 111.8 亿美元，同比下降 7.4%，占同期总额的 13%，流向新加坡、马来西亚、老挝、印尼、巴基斯坦、俄罗斯、越南等国家地区②。

（七）全球经济治理变革和人类命运共同体建设举世瞩目

—— 全球治理改革面临困境。2017 年，逆全球化、贸易保护主义、民粹主义继续甚嚣尘上，全球治理改革陷入困境。逆全球化浪潮下，世界三大经济体，美国推进全球治理改革的合作意愿明显下降，转向奉行孤立主义和贸易保护主义。英国脱欧明显削

① 张燕生、王海峰、杨坤峰，《“一带一路”是多彩之路：机遇和前景》，《CCIEE 内部报告》，2017 年 04 月。
② 商务部合作司《2017 年 1—10 月我对“一带一路”沿线国家投资合作情况》，商务部网站，2017 年 11 月 23 日。

弱欧盟考虑全球治理问题的能力，在今后一个较长时间主要决策资源更多转向脱欧谈判、反恐、防止极右势力上台。中国构建人类命运共同体的倡议获得国际社会越来越多的支持和响应，但中国真正成为全球负责任大国、开放型大国、包容性大国还有很长的路要走。2017 年，全球治理赤字明显增大。另一方面，长期主导全球治理执行、完善和变革的国际组织，像 WTO（世界贸易组织）、IMF（国际货币基金组织）、世界银行在重塑全球化和全球治理的作用正在缩小。如何解决全球治理的赤字、全球治理的民主化和全球治理的发展缺位等问题将是国际社会面临的严峻挑战。G20 汉堡峰会存在的合作与分歧，反映出战后世界秩序正在出现最明显的裂痕。

—— 人类命运共同体理念引领当前全球治理改革。人类命运共同体理念的核心是合作共赢，基本原则是责任共担与利益共享，目标是实现包容与可持续发展，原则上更加注重开放包容、普惠平衡、公正共赢。人类命运共同体是把每个民族、每个国家的前途命运都紧紧联系在一起，通过共同努力建设一个远离恐惧、普遍安全的世界，建设一个远离贫困、共同繁荣的世界，建设一个远离封闭、开放包容的世界，建设一个山清水秀、清洁美丽的世界[①]，将世界建成一个和睦的大家庭，把世界各国人民对美好生活的向往变成现实。在全球治理陷入困境之际，中国提出“一带一路”倡议，就是要实践人类命运共同体理念，体现了中国作为负责任大国的担当，是中国为世界提供的一项重要公共产品。

（八）全球新工业革命趋于“小而美”

—— 全球新工业革命趋于“小而美”。新工业革命技术和成果正缓慢渗入各国生产端和供给侧，有望在未来形成全球生产率增长的新动力。与 IT 革命以及以往新工业革命不同，这次新工业

①《习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，人民网，2017 年 12 月 01 日。

革命更有利于“小而美”、个性化、分散化的新业态发展。

—— 中国数字经济引领全球新趋势。麦肯锡全球研究院发布的《中国数字经济：全球领先力量》研究报告显示，中国拥有全球最活跃的数字化投资与创业生态系统，拥有全球最大的电子商务市场，成为全球数字化格局的重要力量，将从产业投资、商业模式和全球治理等多个领域引领全球新趋势。

——eWTP 促进全球普惠贸易发展。中国在 G20 峰会上提出打造 eWTP（全球电子商务平台）建议，这个平台将为全球小企业、年轻人和普通民众带来更多参与全球贸易的机会，充分享受普惠贸易发展带来的红利。通过互联网基础设施，在信息时代提供个性化、智能化、定制化的“小而美”的服务，满足不同群体和个人的需要[①]。

—— 全球中高技术制造业增长率创 5 年新高。2017 年，全球制造业快速发展。其中，自动化、机器人和数字产品等先进制造业正在全球稳步扩张。新技术的发展和许多行业自动化发展趋势正在促进全球制造业总产量增长。UNIDO（联合国工业发展组织）数据显示，2017 年二季度，全球中高技术制造业增长率为 5.3%，是过去 5 年的最高增幅；中等技术制造业增长约为 2%；低技术制造业同比增长 3%。经验研究表明，中高技术制成品的生产过程通常会拆分成不同的环节，由不同的国家分工完成，因而中高技术制造业增长更利于带动相应中间品贸易增长。

①eWTP 的建议，还可能成为自由贸易和公平贸易之间的交换。它可能为发达经济体创造更多就业机会，换得这些国家提供推动贸易投资自由化和便利化的条件。

三、2017 年我国建设开放型经济取得新进展

（一）初步确立了适应经济发展新常态的经济政策框架①

一是做出了经济发展进入“新常态”的重大判断。我国的经济发展模式将从速度和规模转变到质量和效益；产业结构将从低

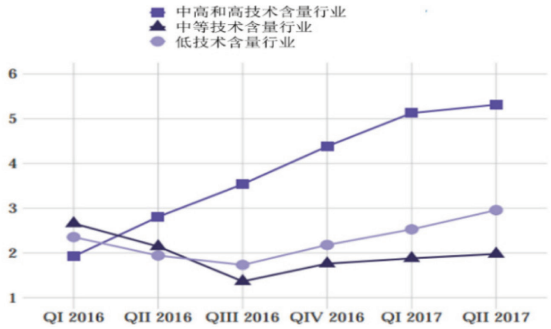

图 2 全球分行业制造业产出同比增速

数据来源：UNIDO

端提升到中高端；增长动能将从汗水驱动转变到创新驱动。这些变化可能需要今后一个相当长的时期完成。十九大报告提出发展阶段从高速增长转向高质量发展；建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的现代化产业体系；推动质量变革、效率变革、动力变革，提升全要素生产率。明确高质量发展，就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，就是体现新发展理念的发展，创新成为第一动力、协调成为内生需要、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。习近平总书记还提出：

——从供给看，产业体系较完整，生产组织方式网络化、智能化，创新力、需求捕捉力、品牌影响力、核心竞争力强，产品

①2017 年 10 月 21 日，国家发展改革委主任何立峰在党的十九大新闻中心举行第四场记者招待会上发言说，这套经济政策框架是中国特色社会主义政治经济学的最新发展成果，为马克思主义政治经济学的创新发展贡献了中国智慧；成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是我们做好新时代经济工作的根本遵循。

和服务质量高。

——从需求看，不断满足人民群众个性化、多样化、不断升级的需求，引领供给转型，又催生新需求。

——从投入产出看，不断提高劳动效率、资本效率、土地效率、资源效率、环境效率，不断提高科技进步贡献率和全要素生产率。

——从分配看，投资有回报、企业有利润、员工有收入、政府有税收，并且充分反映各自按市场评价的贡献。

——从宏观经济循环看，实现生产、流通、分配、消费循环通畅，国民经济重大比例关系和空间布局较合理，从“有没有”到“好不好”。

二是形成了以新发展理念为指导、以“供给侧结构性改革是主线”的政策体系。明确结构性改革的最终目的是满足需求；主攻方向是提高供给质量；根本途径是深化改革。这个变化可能需要“十三五”甚至“十四五”规划期内完成。

其中一项重要工作，就是建设现代化经济体系。包括：创新引领协同发展的产业体系，实现实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展；统一开放竞争有序的市场体系，实现准入畅通、开放有序、竞争充分、秩序规范；体现效率促进公平收入分配体系，推进基本公共服务均等化，人的全面发展、社会的全面进步、经济的全面繁荣；协调联动的城乡区域发展体系，实现区域良性互动、城乡融合发展、陆海统筹整体优化；资源节约环境友好的绿色发展体系；多元平衡安全高效的全面开放体系；建立发挥市场和政府作用的经济体制，实现市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度。

三是确定了“稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则”。强调稳是大局，稳定企业家预期和信心，“健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线”。同样，“中国梦离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序”。

（二）修订外商投资产业指导目录

2017 年 6 月 28 日，国家发展改革委、商务部发布了《外商投资产业指导目录 (2017 年修订)》。作为我国引导外商投资的重要产业政策，这次目录修订有以下特点：

一是进一步放宽服务业、制造业、采矿业外资准入。限制性措施从 2015 年的 93 条减少到 2017 年的 63 条。服务业重点取消了公路旅客运输、外轮理货、资信调查与评级服务、会计审计、农产品批发市场等领域准入限制，制造业重点取消了轨道交通设备、汽车电子、新能源汽车电池、摩托车、食用油脂、燃料乙醇等领域准入限制，放宽了纯电动汽车等领域准入限制，采矿业重点取消了非常规油气、贵金属、锂矿等领域准入限制。

二是适应准入前国民待遇加负面清单管理模式改革要求，将部分原鼓励类有股比要求的条目，以及限制类、禁止类整合为外商投资准入负面清单，作为对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理模式的基本依据。负面清单之外的领域，原则上不得实行对外资准入的限制性措施，外商投资项目和企业设立实行备案管理。

三是继续鼓励外资投向先进制造、高新技术、节能环保、现代服务业等领域。支持外资广泛参与“中国制造 2025”战略和创新驱动发展战略，促进引资引技引智相结合，更好发挥外商投资企业对促进实体经济发展的重要作用。

（三）逐步实现经常项目基本平衡

一是从外向型经济到开放型经济是一场体制革命。外向型经济由两个轮子驱动，一个是出口驱动。为了鼓励出口，我国长期以来的汇率、利率、信贷、价格等贸易激励机制都偏向鼓励出口增长。另一个是招商引资驱动。为了鼓励引资，我国税制、土地等要素配置、信贷等政策都偏向招商引资。其重要性是引入国际市场经济因素和外来竞争压力，促进体制变革和经济转型。但外

向型经济不再符合负责任大国的发展需要，必须形成开放型经济新格局。

二是从贸易对外开放到金融对外开放要与监管能力相匹配。习近平强调，扩大金融业对外开放，金融监管能力必须跟得上。无论是日本、拉美、中东欧等金融对外开放实践得出来的经验教训，还是国际货币基金组织关于短期资本跨境流动监管的认同，以及国际经济理论关于贸易自由化与金融自由化差异的研究探索，都说明金融对外开放步伐必须与金融监管能力相匹配，金融创新发展必须与实体经济转型相匹配，金融部门收益增长必须与国民收入增长相匹配。

三是经常项目平衡面对大国全球利益博弈困境。7 月 19 日，中美在华盛顿举行了首轮全面经济对话。中方的诉求集中于美方履行世贸议定书第 15 条义务、美国对华出口管制、中企赴美投资公平待遇问题、美方滥用贸易救济措施等方面。美方的诉求重点为美中贸易投资“再平衡”、对华贸易逆差、人民币汇率、产能过剩、市场开放、知识产权保护等方面。要化解中美贸易矛盾和冲突，就要从战略上调整我国国际收支结构。如切实推动原产地多元化战略、扩大内需战略等。

表 2　2017 年我国进出口贸易表现和 2018 年预测

	2015	2016	2017	2018*
出口（亿美元）	22735	20976	22549	24466
（增长率，%）	-2.9	-7.7	7.5	8.5
进口（亿美元）	16796	15879	18642	20879
（增长率，%）	-14.3	-5.5	17.4	12
贸易顺差（亿美元）	5939	5097	3907	3587

（四）提高营商环境效率和便利化水平

根据世界银行《2017 年营商环境报告》，2016 年全球 190 个经济体营商效率排名，我国排在第 78 位（见表 3）。虽然我国营

商效率和便利化水平取得了显著进步，但应当承认，与国际高标准的营商环境相比仍存在巨大差距。如在开办企业所需要的时间，全球平均 21 天，我国需要 29 天。在卢旺达，财产转移登记需要 12 天，我国需要 20 天。我国香港排在前 10 名，因此，如何加强内地与香港在改善营销环境效率和便利化合作，将是下一步深化改革的一个重要方面。

表 3　2017 年中国营商效率指数（排 78 名）

开办企业	127	建筑许可证	177	电力供应	97	登记财产	42
DTF 指数 0–100	81.0	DTF 指数	48.52	DTF 指数	68.73	DTF 指数 0–100	76.15
手续数	9	手续数	22	手续数	5.5	手续数	4
时间（天）	28.9	时间（天）	244.3	时间（天）	143.2	时间（天）	19.5
成本（人均收入%）	0.7	成本（库存%）	7	成本（人均收入%）	390.4	成本（财产价值%）	3.4
最低资本	0	建筑质量控制指数 1–15	9	可靠供应和费率透明 0–8	6	土地质量管理指数 0–30	18.3

资料来源：世界银行《2017 年营商环境报告》，2016 年 10 月 25 日。

（五）抓实推进“一带一路”建设

“一带一路”建设是我国扩大对外开放的重大举措，也是今后一段时期对外开放的工作重点。在各方共同努力下，“一带一路”建设逐渐从理念转化为行动，从愿景转变为现实。报告强调，遵循共商共建共享原则，积极促进“一带一路”国际合作，努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，打造国际合作新平台，增添共同发展新动力。为此，要抓好以下几方面工作：一是加强同沿线国家发展战略对接，增进战略互信，寻求合作的最大公约数，将“一带一路”建成和平之路。二是聚

焦发展这个根本，以“六廊六路多国多港”为主体框架，大力推动互联互通和产业合作，拓展金融合作空间，将“一带一路”建成繁荣之路。三是提高贸易和投资自由化便利化水平，与相关国家商谈优惠贸易安排和投资保护协定，全面加强海关、检验检疫、运输物流、电子商务等领域合作，将“一带一路”建成开放之路。四是抓住新一轮科技革命和产业变革的机遇，加强创新能力开放合作，将“一带一路”建成创新之路。五是建立多层次的人文合作机制，推动教育、科技、文化、体育、卫生、青年、媒体、智库等领域合作，夯实民意基础，将“一带一路”建成文明之路。

（六）加快贸易强国建设

改革开放近 40 年来，我国对外贸易实现了历史性跨越，但大而不强的问题较为突出，主要是创新能力较弱，出口产品质量、档次和附加值不高。报告提出拓展对外贸易，推进贸易强国建设，就是要加快转变外贸发展方式，从以货物贸易为主向货物和服务贸易协调发展转变，从依靠模仿跟随向依靠创新创造转变，从大进大出向优质优价、优进优出转变。一是加快货物贸易优化升级，加快外贸转型升级基地、贸易平台、国际营销网络建设，鼓励高新技术、装备制造、品牌产品出口，引导加工贸易转型升级。二是促进服务贸易创新发展，鼓励文化、旅游、建筑、软件、研发设计等服务出口，大力发展服务外包，打造“中国服务”国家品牌。三是培育贸易新业态新模式。坚持鼓励创新、包容审慎的原则，逐步完善监管制度、服务体系和政策框架，支持跨境电子商务、市场采购贸易、外贸综合服务等健康发展，打造外贸新的增长点。四是实施更加积极的进口政策，扩大先进技术设备、关键零部件和优质消费品等进口，促进进出口平衡发展。办好中国国际进口博览会，打造世界各国展示国家形象、开展国际贸易的开放型合作平台。

（七）优化区域开放布局

十九大报告提出了 3 项重要举措：一是加大西部开放力度。就是坚持以开放促开发的思路，完善口岸、跨境运输等开放基础设施，实施更加灵活的政策，建设好自贸试验区、国家级开发区、边境经济合作区、跨境经济合作区等开放平台，打造一批贸易投资区域枢纽城市，扶持特色产业开放发展，在西部地区形成若干开放型经济新增长极。二是赋予自贸试验区更大改革自主权。2013 年以来，我国自贸试验区建设取得多方面重大进展，形成了一批改革创新重要成果。下一步要着眼于提高自贸试验区建设质量，对标国际先进规则，强化改革举措系统集成，鼓励地方大胆试、大胆闯、自主改，形成更多制度创新成果，进一步彰显全面深化改革和扩大开放的试验田作用。三是探索建设自由贸易港。自由港是设在一国（地区）境内关外、货物资金人员进出自由、绝大多数商品免征关税的特定区域，是目前全球开放水平最高的特殊经济功能区。中国香港、新加坡、鹿特丹、迪拜都是比较典型的自由港。我国海岸线长，离岛资源丰富。探索建设中国特色的自由贸易港，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地，对于促进开放型经济创新发展具有重要意义。

（八）创新对外投资合作方式

近 10 年，我国对外投资年均增长 27.2%，跻身对外投资大国行列。但总体看，企业走出去仍处于初级阶段，利用两个市场、两种资源的能力不够强，非理性投资和经营不规范等问题较为突出，一些领域潜藏着风险隐患。对外投资既要鼓励，也要加强引导。报告要求创新对外投资方式，形成面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络。一是促进国际产能合作，带动我国装备、技术、标准、服务走出去。二是加强对海外并购的引导，重在扩大市场渠道、提高创新能力、打造国际品牌，增强企业核心竞争力。三是规范海外经营行为，引导企业遵守东道国法律法规、保护环境、履行

社会责任，遏制恶性竞争。四是健全服务保障，加强和改善信息、法律、领事保护等服务，保障海外人员安全，维护海外利益。

（九）促进贸易和投资自由化便利化

十九大报告提出，实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策。这不仅要求不断提高自身开放水平，也要求更加主动塑造开放的外部环境。一是支持多边贸易体制。落实世贸组织《贸易便利化协定》，推动世贸组织部长级会议取得积极成果，推进多哈回合剩余议题谈判，积极参与服务贸易协定、政府采购协定等谈判。二是稳步推进自由贸易区建设。推动区域全面经济伙伴关系协定早日达成，推进亚太自贸区建设，逐步构筑起立足周边、辐射“一带一路”、面向全球的高标准自由贸易区网络。三是提高双边开放水平。继续与有关国家商谈高水平的投资协定以及各种形式的优惠贸易安排，妥善应对贸易摩擦。

四、2017 年我国改善利用外资的投资环境

2017 年我国吸收外资 1363 亿美元，居世界第二位，再创历史新高。改革开放 40 年来，外资已经成为中国经济的一个重要组成部分。在进出口方面，外资企业进出口接近全国进出口总额的 50%；在工业产值方面接近全国的 25%；在税收方面提供 20% 左右的全国税收；在就业方面提供了约 10% 的就业。同时中国的快速增长也为外资企业发展提供了良好的机遇，实现了互利共赢、共同发展。

然而近年来，外资在华裁撤员工、关闭机构时有发生，外资撤离中国的声音也时有出现，并引发中国投资环境变差、对外资吸引力下降的担心。数据显示，外资并没有整体上大规模撤离中国，而是流入我国的外资结构出现了调整，部分行业外资流入规模下降的同时也有部分行业的外资流入规模在不断上升。未来一段时

期，应对国际国内经济形势的深刻变化，我国需要完善在服务业开放、投资便利化、知识产权保护等方面的改革，进一步厘清利用外资的战略思路，打造充满活力的需求环境、更加开放的准入环境和规范安全的监管环境，在新一轮全球营商环境竞争中赢得主动、优势和未来。

（一）我国投资环境一直在逐步改善，并未恶化

市场准入限制和公平竞争的市场环境是衡量一国投资环境好坏的重要标志。伴随部分行业 FDI（外商直接投资）流入减少而来的是部分外商企业对我国营商环境恶化的抱怨。世界银行 2017 年营商环境报告显示，在全球 190 个经济体中，我国营商环境综合排名 78 位，在新兴经济体和发展中国家中居于前列，与发达经济体差距仍然明显，但我国一直在积极努力改善营商环境。

我国市场准入限制一直在降低。经合组织汇编的市场准入限制指数显示，2016 年中国的数据为 0.327，是世界上限制境外投资者准入最严格的国家之一。但历史的看，我国一直在致力于减少各种市场准入限制，并取得了切实效果（见图 3），1997 年至今，我国市场准入限制指数稳步下降。

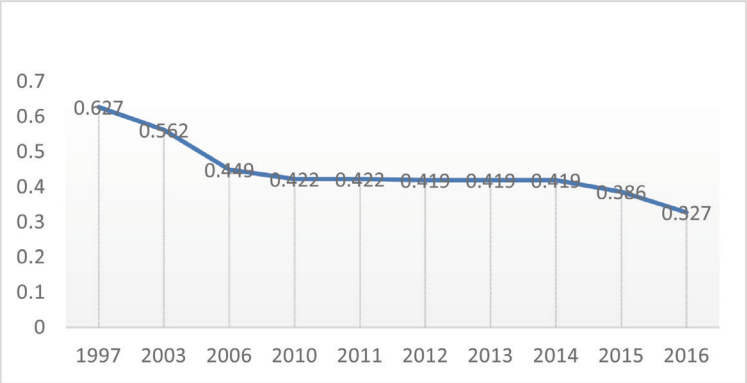

图 3　1997—2016 年我国市场准入限制指数 ①

① 数据来源：OECD 数据库。

政策方面，我国政府一直在积极努力减少对外来投资者的准入限制，对境外投资者的特殊限制已从 2015 年《外商投资产业指导目录》的 93 项减少到 2017 年的 63 项，并整合提出了适用于外商投资准入的负面清单，目前 96% 以上的外资实行属地备案。受到限制的行业包括关系国家安全的电视、新闻出版和内河航运业，以及部分倾向于中资占市场主导的金融、电信和研发部门。对于不受限制的行业，政府已简化程序，一般外商投资项目、企业仅需向政府登记或备案。

2017 年，国务院出台两个重要的利用外资文件：一个是年初出台的《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》；一个是 8 月份出台的《关于促进外资增长若干措施的通知》。在一年内出台两个重要的政策性文件，这在历史上还是少有的，推出了扩大开放、创造公平竞争环境、加强招商引资一共 40 多条具体的政策措施。其中，《关于促进外资增长若干措施的通知》，在一些具体行业明确对外开放的时间表和路线图、加强知识产权保护方面的承诺以及对在华工作的外国人才建立全国工作许可制度和提高签证便利性等措施，将进一步降低外商准入限制。此外，为了促进内外资企业公平竞争，在比如“中国制造 2025”政策、科技计划项目、政府采购、标准制定等方面都给予内外资企业平等待遇。①

我国一直致力于改善公平竞争的市场环境。长期以来，许多

① 国家发改委副主任宁吉喆在新一年两会记者招待会上提出了下一步的工作设想：一是大幅度放宽市场准入。进一步修订外商投资负面清单，把自贸区试行的外商投资负面清单逐步扩大到全国，大幅提高服务业开放水平，全面放开一般制造业，在一些领域放宽或取消外资股比限制，放宽或取消经营范围的限制。二是大力度推动投资便利化，继续推动落实国务院政策文件，进一步简化外商投资企业设立的手续，推广实行工商登记和商务备案一口办理。简化企业生产经营相关行政审批，压缩消防、环评、用地审批、水电气接入、进出口通关的时间。促进外资企业与内资企业全方位实行公平竞争，严格保护外资企业知识产权，切实保护外资企业合法权益。制定外资基础性法律。三是大范围吸引外资进入。加大西部地区、内陆地区、沿边地区开放的力度，向中西部地区、东北地区转移的外商投资企业享受国家支持产业转移与加工贸易的资金、土地等优惠政策，允许地方政府在法定权限范围内制定出台招商引资的优惠政策。实施境外投资者境内利润再投资递延纳税，全面复制推广自贸区经验，探索建设自由贸易港。

外商企业担心中国政府对某些国内企业（特别是国有企业）的显性或隐性优惠政策和补贴，带来了潜在歧视，阻碍了市场的公平竞争。但在当前中国市场化的民营企业日益成为中国经济主流的背景下，政府补贴并不会提升中国企业的长期持续竞争力。来自布鲁盖尔研究所的数据显示，2016 年，中国制造业中民营企业占比已达到 61%，同期国有企业和外商独资企业占比分别为 28% 和 11%，此外，房地产业和餐饮业也呈现出了相似占比。

为给各类企业创造公平、非歧视性的竞争环境，我国正加快土地管理体制、信贷管理体制、能源管理体制等领域的市场化改革，使市场机制在资源配置中发挥决定性作用。

需要指出，发展中国家营商环境的改善是一个渐进的过程，不会一蹴而就，而是随着经济发展阶段的提升，不断完善相应的法律法规，降低市场准入门槛和营造公平的市场竞争环境。

（二）我国 FDI 流入放缓、结构分化的原因

全球 FDI 整体增长乏力影响了流入我国的 FDI 的规模及增速。2008 年国际金融危机爆发至今，世界经济正逐步走出危机泥潭，但市场主体投资意愿仍不强，全球 FDI 投资规模增长仍显乏力，这在一定程度上影响了流入我国的外商直接投资的规模及增速。

各国招商引资日趋激烈，分流了部分流向我国的 FDI。在国际金融危机爆发后全球直接投资流量大幅下降的形势下，各国纷纷出台促进投资自由化和便利化的政策，加快签订各类投资协定，以增强对外商投资的吸引力。联合国贸发会议统计显示，近 3 年来各国出台的投资自由化和便利化政策措施占全部投资措施的比重在 82% 左右，大大高于危机后初期不到 75% 的水平。特别是特朗普政府正在掀起以减税为核心的新一轮投资政策竞争，各国对有限投资资源的争夺日趋激烈，使原本流入我国的部分 FDI 转而流向其他国家和地区。

国际产业布局深刻变化，我国利用外资面临“上压下挤”态势。

一方面，主要发达经济体一改过去鼓励资本输出的态度，力促再工业化，力推资本回流，力争抢占新一轮科技革命和产业变革制高点，我国在先进制造业和现代服务业的招商引资中面临发达经济体的压力。2016 年美国制造业利用外资额占其利用外资总额的比重达 41.1%，较 2009 年提高 7.4 个百分点。当年美国直接投资流入 3850 亿美元，居全球第一。另一方面，东南亚、南亚等不少发展中国家利用低要素成本优势大力承接国际产业转移，成为全球重要的加工组装基地，在吸引劳动密集型产业投资方面对我国形成挤压。

流入我国的 FDI 驱动力的转换是引起我国 FDI 流入结构变化的重要原因。改革开放至今，进入中国的 FDI 投资的驱动力在 2005 和 2012 年前后经历了两次大的变化：2005 年以前，中国吸引外商直接投资的优势在于拥有具有竞争力的生产要素，如低成本的劳动力、低廉的土地价格，还有相对宽松的环境法律；2005 年后，外商直接投资日益受到我国不断增长的国内市场的推动；2012 年至今，随着我国服务业对外开放程度的进一步提高，吸引了越来越多的外商直接投资。

我国营商环境与企业诉求和国际高标准仍有差距。一是整体开放水平仍有提升空间，特别是金融、教育、文化、医疗等部分服务业领域有待继续扩大开放。二是不少服务业领域大门已经开放，但从事各项具体业务仍需行业主管部门核准，“企业可以设、业务不能做”的现象时有发生。三是项目前置审批时间偏长、环节偏多，虽然绝大部分项目已经实施投资备案制管理，但真正开工建设或实际运营，还要获得诸多部门许可，在获批前处于“能进不能干”状态。四是税负仍有下降空间，如赡养父母支出、抚育子女支出、房贷支出等发达经济体通行的抵扣项目尚未纳入个人所得税抵扣。五是企业社保缴费支出在全球处于较高水平，已成为用工成本高企的重要因素。

（三）改善投资环境的建议

以扩大中等收入群体为重点，打造充满活力的需求环境。健全居民收入增长和经济增长同步机制。适应性提高社会保障水平，建立养老、医疗等基本保障随经济发展动态调整的机制。探索国有企业上缴利润和增值收益直接惠及中低收入群体的体制机制。加快行政事业单位工资制度改革，贯彻实施以增加知识价值为导向的分配政策，引导社会和用人单位在分配中向研发人员、技能工人等倾斜。

以减少和规范部门许可为重点，打造不断开放的市场准入环境。加快放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务，以及一般制造业和服务业等竞争性领域对外资准入限制和股比限制。尽快在全国推行自由贸易试验区试行过的外商投资负面清单。在上海自贸试验区扩大“证照分离”政策涉及的准入许可范围，条件成熟时在全国复制推广，更好解决企业“办照难”问题。提高各部门许可审核程序和判断标准的透明度，最大限度减少部门自由裁量权，实现内外资一视同仁。逐步建立以环保标准、技术标准、安全标准等标准体系为主的行业准入机制，推进事中事后核查，减少各部门特殊许可数量。

以降低用工成本和税费负担为重点，打造有竞争力的成本环境。适时考虑进一步降低企业养老保险缴费比例，同时提高中央和地方国有企业利润上缴比例以弥补缺口，保证职工养老金待遇不降低。在保证劳工权益和坚持自愿前提下，适当提高加班时间、劳务派遣工占比等的灵活性。进一步优化研发费用税收加计扣除的核算管理和申请程序，适当提高税收加计扣除比例。提高个人所得税起征点，对赡养父母、抚育子女、偿还房贷利息等支出予以适度抵扣。

以公平执法和完善事中事后监管为重点，打造规范安全的监管环境。在执法过程中坚持内外资企业一视同仁，尽量减少和避免“守法者吃亏、违法者获益”问题。加强企业遵纪守法激励机

制建设，对遵纪守法的企业予以表彰或奖励。鼓励企业实名举报侵犯知识产权、垄断等不公平竞争和违法行为，依法及时处理。按照属地管理原则，由地方外资主管部门不定期但每年至少一次对当地外资企业进行全面监督核查。明确外资企业违反法律法规的惩罚标准，并赋予外资主管部门执法权限。明确特别管理措施和完全备案制两类外资企业的事中事后监管程序差异。时机成熟时，加强外资、税务、环保、质检等部门合作，建立全领域、全方位的事中事后监管机制。

五、2017 年全球劳动生产率减速趋势仍在继续

2017 年，“国内外形势正在发生深刻复杂变化”。一方面，全球经济、贸易和投资增长态势明显企稳向好，人们对未来经济增长前景的预期开始转向乐观①。另一方面，全球经济增长的基础仍很脆弱，全球不确定性随时可能逆转经济增长态势，逆全球化有可能是今后一个较长期的现象。在这种形势下，可以观察到一个令人困惑的矛盾现象：全球新工业革命如火如荼蓬勃发展②，同时却出现了全球劳动生产率增长减速的趋势。全球劳动生产率增速不但低于历史均值，而且持续时间较长。国际清算银行（BIS）的数据显示，若以 2000 年至 2005 年的年均全球劳动生产率为基准，2015 年全球劳动生产率约为基准的七成。其中，发达经

①2017 年 IMF 连续三次上调全球经济增长率预期，连续四次上调中国经济增长率预期，WTO、联合国贸易和发展组织也上调全球贸易和投资增长率预期，世界银行、OECD 等机构也发表较乐观的全球经济预测报告。

② 以蒸汽机为代表的第一次工业革命、以电力为代表的第二次工业革命，对全球生产率的稳定提升作用长达数十年甚至超过百年。第三次工业革命肇始于 20 世纪 50 年代，包括核能、航天、电子计算机、遗传生物学等，尤其是 90 年代计算机、互联网发明和应用。第四次工业革命始于 2015 年，以工业互联网、智能制造为代表的新一轮技术创新浪潮。新工业革命沿着机械化、电气化、自动化、智能化逐步向前发展。

济体降至基准的 33%；新兴经济体情况较好一些，但也仅是基准的 84%[①]。

一些西方研究学者认为，短期看生产率减速拖累了全球 GDP 增速，是金融危机后经济复苏艰难的原因之一。但更重要的是，全球生产率减速有可能是一种长期趋势，将大大降低全球经济中长期的增长水平。美国西北大学教授罗伯特·戈登指出，过去 120 年，美国人均产出每年增长约 2%。今后 120 年的增长率可能变成 1%，甚至更低。关于全球劳动生产率增长停滞的原因，学者们提出了技术创新被忽视，全球投资放缓，大量廉价劳动力的使用，全球资本过剩，全球人口结构恶化等，认为这些因素导致投入产出效率降低和资本效率降低。目前，以“互联网 +”为代表的新工业革命尚未有效提升全要素生产率的增长。

近来，国家发改委对外经济研究所副研究员陈长缨的研究发现[②]，发达经济体劳动生产率年均增速都低于 2%，其中，美国从 2006 年起跌入 2% 以下的低增长区间（见图 4），与 20 世纪 60—70 年代的 4% 甚至更高的增速形成了鲜明的对比。发展中国家劳动生产率增长趋势出现明显分化，巴西、南非、俄罗斯等国劳动生产率负增长不但时间较长，而且程度较深；中国劳动生产率增速虽有所放缓，但仍保持在 6% 以上（见图 5）。全球全要素生产率增速下滑是引发劳动生产率下降的主要原因。他的研究发现，影响劳动生产率的人均资本存量、受教育水平等因素仍稳步增长，对劳动生产率增长有较大的正向贡献，而 TFP（全要素生产率）也就是广义的技术进步成为影响劳动生产率的重要因素。从表 4 中的数据可以看出，2008—2016 年期间，欧美发达经济体

① 陈嘉慧，《“三期叠加”还有加强版 世界经济面临“三元风险”》，财新网，2016 年 06 月 30 日。
② 陈长缨，《全球生产率“减速”与新一轮科技产业革命》，中国国际经济交流中心内部报告，2017 年 09 月。

的全要素生产率的增长率都是负值。但同期，中国、印度和印度尼西亚的全要素生产率增长率仍保持在 4%、1.4% 和 0.6%（见表 5）。2012—2016 年大部分国家经济增长都是依赖于要素投入增加实现的，包括发达经济体和发展中经济体，中国是其中少有的例外，在 2012—2016 年中国年均 7.5% 的增长中，TFP 的贡献率高达 3.4%，对增长的贡献率超过 45%，是大国中唯一以增长质量为主的国家。

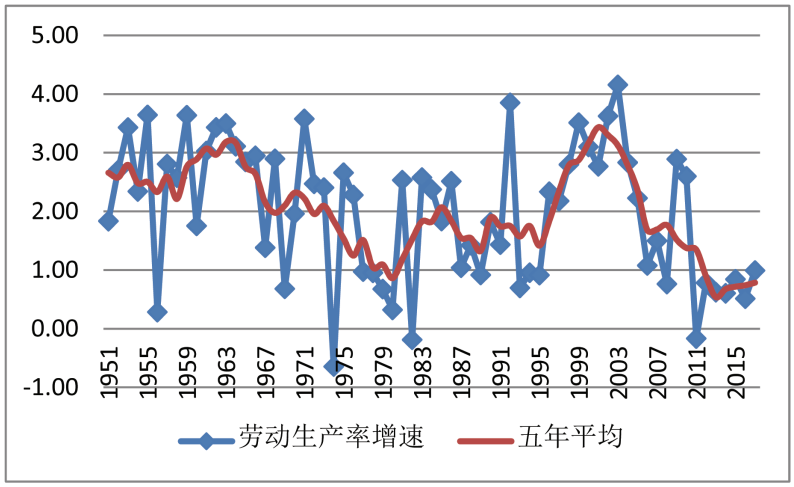

图 4 美国劳动生产率变化和趋势

资料来源：陈长缨，《全球生产率“减速”与新一轮科技产业革命》，2017 年 9 月。

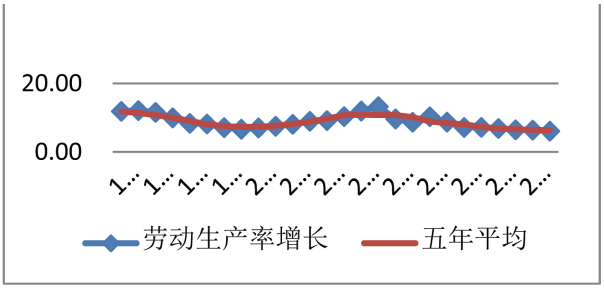

图 5　中国劳动生产率变化和趋势

资料来源：陈长缨，《全球生产率“减速”与新一轮科技产业革命》，2017 年 9 月。

表 4　2008 年以来主要发达国家 TFP 增长（%）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2008—2016 平均
美国	-1.2	-0.3	1.6	-0.4	0.1	-0.2	0.1	0.2	-0.3	-0.1
德国	-1.2	-5.0	2.2	1.3	-0.3	0.0	0.2	0.4	0.7	-0.1
英国	-2.1	-3.6	0.4	0.3	-1.0	-0.2	0.3	0.1	0.2	-0.5
法国	-2.0	-2.8	0.6	0.3	-1.1	-0.2	-0.4	-0.3	0.1	-0.6
意大利	-2.1	-4.4	1.2	-0.1	-1.8	-0.5	0.0	0.0	-0.3	-0.9
日本	-1.5	-3.7	3.1	-0.9	0.9	1.5	-0.7	0.1	-0.2	0.0
韩国	0.7	-1.5	3.3	2.4	-3.2	1.6	-1.6	-0.2	0.6	0.4
澳大利亚	-2.1	-0.6	-1.0	-1.1	-0.2	0.2	0.1	-0.5	0.7	-0.5
加拿大	-1.8	-2.1	0.2	0.5	-1.2	0.3	0.9	-0.9	0.0	-0.6

资料来源：美国大企业联合会。

表 5　2008 年以来主要发展中国家 TFP 增长（%）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2008—2016 平均
中国	4.1	4.3	5.6	4.6	3.4	3.5	3.5	3.3	3.4	4.0
印度	1.1	0.9	2.7	0.9	-0.7	1.1	1.7	2.2	2.4	1.4
巴西	1.4	-3.1	2.2	-0.7	-1.8	-1.5	-2.6	-5.4	-3.6	-1.7
南非	-2.8	-2.9	2.3	-2.1	-0.1	-1.6	-0.9	-2.2	-1.0	-1.3
俄罗斯	3.0	-7.4	3.0	2.3	1.7	0.0	-0.6	-4.0	-0.6	-0.3
越南	-4.3	-4.0	0.9	-0.9	0.2	0.7	2.9	1.2	1.0	-0.3
印尼	1.7	0.0	0.4	1.6	0.6	0.2	0.7	0.9	-0.3	0.6
墨西哥	-2.8	-6.3	-0.7	0.9	0.2	-1.5	0.5	-0.7	-0.8	-1.2

资料来源：美国大企业联合会。

要探讨世界主要经济体全要素生产率增长减速的原因，必须进一步分析当时的国际经济背景。1990 年以来，经历了经济全球化的兴起、繁荣和衰落，大致可以分为三个阶段：第一阶段，1990 年到 2001 年是全球化的上升期。经历了信息技术革命从兴起到科技泡沫破灭的全过程，全球人均 GDP 的年均增速为 2.7%。

第二阶段，2002 年到 2008 年是全球化的非理性繁荣期。经历了金融泡沫和房地产泡沫从兴起到泡沫破灭的全过程，全球人均 GDP 增速 8.8%。第三阶段，2009 年以来是全球化的间歇期，全球人均 GDP 增速下降到 1.1%。

习总书记对全球化有几个基本判断：一是“历史上的兴盛期和开放期往往是重合的”。在世界历史上，开放期往往是经济增长的黄金期①。二是“经济全球化是双刃剑”。全球化是发展的重要战略机遇期，搭上这个开放期就能够获得进入兴盛期快车道的机遇；同时全球化也是发展的矛盾凸显期，开放风险应对不当，就可能陷入中等收入陷阱或货币危机、金融危机和经济危机。三是十九大报告再次提出“我国发展仍处于重要战略机遇期”。在逆全球化环境中，推动基于包容的全球化，形成全面开放的新格局，以“一带一路”建设为重点，坚持引进来和走出去并重，遵循共商共建共享原则，加强创新能力开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。

1990 年至 2007 年，美国经济经历了科技泡沫和金融泡沫、房地产泡沫的连续冲击，产业结构也经历了高技术制造业、中高技术制造业的比重持续下降，金融、房地产、建筑的比重持续上升，美国经济和产业结构日益空心化的冲击。2001 至 2006 年，美国主要技术领域的发明专利申请增长率大幅度下滑，是导致美国 2008 年以来全要素生产率年均负增长的主要原因。

我国科技创新已经进入发展的快车道。2017 年全球创新指数显示，我国成为中等收入经济体创新的领头羊，在全球 130 个经济体中排名 22 位，比上年提高了 3 位，比前年提高了 6 位。我国在商业成熟度、知识与技术产出方面获得高分，在研发公司全球

① 在世界历史上，曾经历过三次开放期。一是 1870 至 1913 年，这个时期创立了国际金本位制和自由贸易体系，带来了人类社会第一次真正意义的基于规则的开放期。二是 1950 至 1973 年，这个时期创立了布雷顿森林体系、GATT/WTO 和联合国体系，是人类社会第二次基于规则的开放期。三是 1990 年以来。这三次都是世界经济增长的黄金期。

分布、商业企业的研发人才、专利申请量和其他知识产权相关变量等表现优异。但与发达经济体还有不小的差距。李克强总理曾提出“双引擎”的观点。一个引擎是“双创”，即激发大众创业和万众创新，另一个引擎是“双公”，即增加政府的公共产品和公共服务。激励创新和创业，需要营造一个有效的投资环境、营商环境和市场环境，提高创新环境的效率和便利化。增加公共产品和公共服务，需要加快推进政府职能改革，践行治理体系和治理能力现代化。现阶段，解决中小企业缺技术、品牌、人才、渠道、资金和转型能力困境，增加“双公”似乎具有更大的必要性和紧迫性。如在国家创新链上，关键共性技术和公共技术开发转让项目、机构和机制建设①，为中小企业解决工艺、材料、关键零部件等技术瓶颈提供公共服务。又如，为企业培养更多合格高素质员工需要大力发展多层次职业教育和技术培训体系，为社会引进、培育和吸引更多创新性人才和团队需要营造更宽松便利的国际化、知识化、生态化的创新环境等。

打造全球化开放的创新链需要构建跨境创新网络。习近平同志提出，要“围绕产业链部署创新链，围绕创新链完善资金链，强化科技同经济对接、创新成果同产业对接、创新项目同现实生产力对接”。一方面，由于当今世界的科技、研究和创新活动越来越多呈现跨地域、跨学科、跨领域合作的特征，需要开放创新，营造跨境创新网络；另一方面，由于当前世界的科技、研究和创新活动具有高度竞争、高度动态变化和高度复杂性系统网络特征，即使是我国创新强度最高、创新活力最好、创新投入最大的企业和地方，也不具备独立完成重大创新活动的能力，也需要构建跨境创新网络。因此，创新链与人才链在全球范围内对接，构建全球共商共建共享创新网络体系，是我国增长动能转换具有鲜明时代特征的体制创新。

① 被称为大学、科研院所、企业以外的第四支科研创新力量。

表 6　2015 年湾区经济比较

	东京湾区	旧金山湾区	纽约湾区	粤港澳大湾区	珠三角 9 市	香港	澳门
人口（万）	4347	715	2340	6671	5874	732	65
GDP（万亿美元）	1.8	0.8	1.4	1.36	0.99	0.32	0.05
面积（万平方公里）	3.68	1.79	2.15	5.6	5.47	0.11	0.003
集装箱（万标箱）	766	227	465	6520	4494	2011	15
机场旅客（亿人次）	1.12	0.71	1.3	1.75	1	0.69	0.06
第三产业（%）	82.3	82.8	89.4	62.2	54.6	90	89.5
世界 100 所大学	2	3	2	4	0	4	0
世界 500 强	60	28	22	16	9	7	0

资料来源：CCIEE（中国国际经济交流中心），《粤港澳大湾区规划研究报告》，2017 年。

六、2017 年我国自由贸易试验区建设

党的十九大报告提出，赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。创新对外投资方式，促进国际产能合作，形成面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络，加快培育国际经济合作和竞争新优势。

（一）我国积极推动多边与区域贸易协定

到 2017 年为止，中国已经和 24 个国家或地区签署了 16 个自由贸易协定，这 16 个自由贸易协定可以说是立足周边、辐射“一带一路”、面向全球，既有我们周边国家包括东盟的成员，也有

“一带一路”沿线比如说巴基斯坦、格鲁吉亚，还有世界上其他国家比如拉美的秘鲁、智利。这个自贸区网络也包括发达国家，像澳大利亚。签订自由贸易协定推动了双边和区域贸易投资活动的积极开展。2017 年，我国和东盟之间的双边贸易达到了 5000 多亿美元，是实施中国—东盟自贸协定那一年双边贸易额的 6 倍。在签订中国与东盟自贸协定之前，中国是东盟的第五大贸易伙伴，现在已经成为东盟最大的贸易伙伴。

2017 年，全球多边贸易规则体系及世界贸易组织仍在艰难中前行。目前 WTO 有 164 个成员，这么多成员，谈判达成一致是比较难的。但是多边贸易体制的好处是范围很广，达成了一项协议能够适用于 164 个成员。2017 年，中国对外开放和对外合作策略之一，是积极推进多边贸易规则体系与区域贸易协定更加结合，双轮驱动推进全球贸易投资开放。其中，自贸协定谈判对多边谈判是一个促进的作用，一个成员一开始就对所有 163 个其他成员开放市场是比较难的，但是通过自贸协定谈判对部分成员进行开放，如果开放以后有好处，风险可控，那么他就更愿意、更大胆在多边贸易谈判里面显示灵活性。WTO 现在的谈判遇到了困难，同时在争端解决机制方面也遇到一些困难。

中国加入 WTO 以后，积极支持 WTO，是多边贸易体制积极的参与者、建设者与贡献者。我国参加了 WTO 的信息技术协定的扩围谈判、贸易便利化协定谈判，这些协定的达成，我国都做出了贡献。禁止对农业出口补贴的协议，中方也积极推动，起到了很好的作用。未来，中国会继续支持多边贸易谈判，包括传统议题，像粮食储备公共安全的谈判，现在正在进行的渔业补贴谈判，中国都会积极支持与参与。同时，中国对一些新议题的谈判也持开放态度，包括电子商务、投资便利化等。至于争端解决方面遇到的困难，我们认为这是 WTO 的核心功能，符合所有成员的共同利益，也符合所有成员的长远利益。所以，我们希望 WTO 成员能够本着大局的利益，积极采取措施来尽快恢复，使多边贸易体制

的运行更加顺畅[①]。

（二）自由港与自贸试验区的异同比较

在国际上并没有关于自由港的法规界定。自由港实际是自由贸易园区的一种形式，往往指的是海港或空港与自由贸易园区相结合而形成的特定经济区域。国际上对自由贸易园区最权威的定义来自1973年《京都公约》的“自由区”定义，指一国的部分领土，在这部分领土运入的任何货物就进口税及其他各税而言，被认为在关境以外，并免于惯常的海关监管制度。《欧共同体海关法典》《美国对外贸易区委员会通用条例》等关于自由贸易园区的定义，都符合该公约制定的经济区概念，核心强调“境内关外”的经济自由。

综合来看，自由港可以定义为以港口为核心，实施“境内关外”政策，在贸易、投资、商业、金融等全部经济领域实行经济自由化的特定区域。在该区域允许外国商品货物豁免关税、免除通关及清关等复杂手续，可以在区域进行改装、加工、长期储存、展览和再出口等，只有当货物从港区进入本国关境时，才需缴纳关税。

从地域范围上自由港可以分为两类：一类是划定一国港口内、港口附近的特定区域，称为“自由港区”，有一“港”一“区”组成，也可以多“港”多“区”组成，港区之间有绿色通道连接；一类是划定一个港口城市全域为自由港，称为“自由港市”，例如新加坡、中国香港。

从自由度来看，自由港又可以分为完全自由港和有限自由港。前者对国外货物一律免征关税；后者对少数指定进口货物征收关税或实施不同贸易程度的管制。

从自由港的代际发展阶段来看，可以分为初始功能、拓展功能和综合发展功能三个层次：初始功能上包括口岸功能和保税仓

① 王受文，商务部记者发布会，2018年3月。

储物流功能；拓展功能上包括物流型自由区、出口加工区 / 贸工混合型自由区和服务型自由区等方面；综合发展功能上包括国际交往功能、物流金融功能、跨境电子商务一站式服务功能和产业化服务功能等方面。

（三）自由港与自贸试验区的比较

无论是自由港，还是自由贸易试验区，都处于不断的演进发展中，特别是自由贸易试验区，作为新一轮中国高水平对外开放的重要载体，会不断丰富新的发展功能。因此，我们的比较主要是基于当前各自形式的比较。

1. 自由港与自贸试验区的共同点

自由贸易试验区是具有中国特色的经济开放区域，与自由港有一定相似之处，特别是区内的保税港区实际上与传统自由港的概念非常接近。概况来看，自由港与自贸试验区主要有五个共同点：（1）都是划定特定面积范围的经济区域；（2）都是赋予该区域特殊的经济政策；（3）都是加强该区域的国际经济功能；（4）都有特殊海关监管区；（5）都有促进贸易投资便利化自由化的政策制度。

2 自由港与贸易试验区的不同点

尽管有相似之处，自由港和自由贸易试验区实际有着较大区别，在开放目标、自由化程度、功能定位、政策制度和产业选择等方面有着各自的特点。

（1）开放目标不同：“国际贸易枢纽”与“开放试验田”

自由港的设立往往都是为了使该区域成为国际货物的集散中心，成为贸易枢纽，围绕此目标进行其他相关政策设计和体系保障。而自由贸易试验区的设立是为了更大程度、更广领域的开放，是为了在该区域先行先试，以起带头作用，从而一些政策在全国推广，促进全国的改革开放。

（2）自由程度不同：“境内关外”与“境内关内”

自由港划定的区域全部属于关外或者是特别关税区。而自由贸易试验区只在区域某些港口内或港口附近划出海关特殊监管区。自由港全部范围都执行“境内关外”政策，即一线完全放开，二线管住，区内经济自由。自由贸易试验区虽然也实行一线放开，二线高效安全管住的政策，但本质上还是“境内关内”，包括在综合保税区也是实施“境内关内”的海关政策。“境内关内”模式下，监管部门规则庞杂，资金、货物、人才的自由流动性相对不足。

（3）功能定位不同：“国际市场”与“两个市场”

自由港是以转口或者出口（含一般贸易和加工贸易）为主，即面向国外市场。尽管很多自由港已经由单一国际贸易功能型向包含了贸易、中转、物流、出口加工、商业、金融、消费、旅游等综合型发展，但始终是以转口或者出口为核心。近年来，一些自由港开始积极发展服务业，服务离岸外包的地位越来越被重视。

自由贸易试验区内的功能更为多样化，既面向国外市场，又面向国内市场。自由贸易试验区内的综合保税区的转口和出口功能，其他区域更多承担了产业发展功能，吸引国内外企业特别是外资投资于先进制造业和生产性服务业。同时，自由贸易试验区也创新政策支持国内企业“走出去”。

（4）政策制度不同：“优惠政策洼地”与“制度创新高地”

自由港为了提高国际竞争力，往往采取较多的优惠政策。除了境内关外政策下的关税，区域内加工制造产品一般免缴增值税，企业所得税和个人所得税非常低，例如，新加坡对满足一定条件的企业征收的所得税仅为10%。有些自由港为了吸引企业投资，甚至采取土地使用优惠政策。而目前的自由贸易试验区主要是在对外开放领域、外商投资管理体制、营商环境等方面允许一定程度的创新，采取与国际对标的办法来构建更加开放的制度环境，并没有特殊的优惠政策。

（5）产业选择不同："国际贸易"和"国际投资"

无论是物流、金融、保险、会计、代理，还是加工贸易、一般贸易，自由港的产业选择都围绕着国际贸易来开展。自由港的服务贸易也更倾向于服务离岸外包业务。而自由贸易试验区除了围绕国际贸易布局一系列产业，更重视国际投资，积极发展新一代信息技术、高端装备制造、生物医药等先进制造业以及现代物流、国际商贸、现代金融服务、服务外包、创意设计等现代服务业。

（四）发展自由港的基本条件

自由港的发展离不开一定条件的支持，从全球主要自由港发展条件来看，大致具备以下十个要素。

第一，优越的地理位置，处于国际航线重要位置，能够在国内外经济联系中发挥枢纽作用。

第二，优良的港口条件，具有丰富的不冻、不淤的深水港资源。

第三，宽广的经济腹地，连接大规模产品的供给地或者大规模的消费市场。

第四，完善的基础设施，拥有建设一流、服务优质的码头、仓库、交通、互联网、通信网络、生活设施等。

第五，具有较好的工业基础，具有高附加值的工业生产配套能力。

第六，具有高效的营商环境，在政务、市场、法治、社会等多个方面建立符合国际惯例和世贸规则的市场经济运行机制和体系。

第七，具有素质高、资源丰富的人力资源，特别要有全球化的人才资源，能在技术、管理上与国际接轨。

第八，具有便于封闭管理的选址，周围便于封闭式隔离，以保障实施"境内关外"政策。

第九，自由化的经济政策。在贸易、金融、投资、物流、人才等方面具有自由化的政策。按照《京都公约》要求，自由港设立需要专门立法。

第十，良好的工作生活环境，能够吸引国内外人才在此工作和居住。

七、2017 年我国对外投资进入调整期

（一）2017 年我国对外投资大幅减速

2017 年，我国境内投资者共对全球 174 个国家和地区的 6236 家境外企业新增非金融类直接投资，实现投资 1200.8 亿美元，同比下降 29.4%，非理性对外投资得到切实有效遏制。对外承包工程完成营业额 1685.9 亿美元，同比增长 5.8%；新签合同额 2652.8 亿美元，同比增长 8.7%。对外劳务合作派出各类劳务人员 52.2 万人，比上年增加 2.8 万人，年末在外各类劳务人员 97.9 万人①。

2017 年我国对外投资合作主要呈现以下特点：一是对“一带一路”沿线国家的投资合作稳步推进。2017 年全年，我国企业对“一带一路”沿线的 59 个国家有新增投资，合计 143.6 亿美元，占同期总额的 12%，比上年增加 3.5 个百分点。在“一带一路”沿线的 61 个国家新签对外承包工程合同额 1443.2 亿美元，占同期总额的 54.4%，同比增长 14.5%；完成营业额 855.3 亿美元，占同期总额的 50.7%，同比增长 12.6%。二是对外投资降幅逐步收窄，行业结构更加优化。11 月、12 月我国非金融类对外直接投资同比分别增长 34.9% 和 49%，连续两个月实现正增长，带动 2017 年全年对外投资降幅进一步收窄；对外投资主要流向租赁和商务服务业、批发和零售业、制造业以及信息传输、软件和信息技术服务业，占比分别为 29.1%、 20.8%、15.9% 和 8.6%。

①2018 年 1 月 16 日，商务部对外投资和经济合作司商务参赞韩勇解读 2017 年全年对外投资合作情况。

房地产业、体育和娱乐业对外投资没有新增项目。三是企业对外投资并购活跃，境外融资比例高。2017 年全年，我国企业共实施完成并购项目 341 起，分布在全球 49 个国家和地区，涉及国民经济 18 个行业大类，实际交易总额 962 亿美元；其中直接投资 212 亿美元，占 22%，境外融资 750 亿美元，占 78%。四是对外承包工程新签大项目多，带动出口作用明显。2017 年全年，对外承包工程新签合同额在 5000 万美元以上的项目 782 个，合计 1977.4 亿美元，占新签合同总额的 74.5%。对外承包工程带动货物出口 153.9 亿美元，同比增长 15.7%，高于同期货物贸易出口增幅。五是境外经贸合作区建设成效显著，促进我国与东道国共同发展。截至 2017 年末，我国企业共在 44 个国家建设初具规模的境外经贸合作区 99 家，累计投资 307 亿美元，入区企业 4364 家，上缴东道国税费 24.2 亿美元，为当地创造就业岗位 25.8 万个。其中，2017 年新增投资 57.9 亿美元，创造产值 186.9 亿美元。

根据全球律所贝克 · 麦坚时国际律师事务所关于中国境外直接投资趋势年度报告的数据指出，中国在全球范围内的境外直接投资流量在 2017 年下降超过三分之一 ，自 2006 年以来首次出现下滑。报告显示，2017 年中国对北美直接投资下滑 35% 至 300 亿美元。中国对欧洲直接投资看似稳健，达到 810 亿美元，上升 76%，然而，这是由于中国化工对瑞士农业科技企业先正达创纪录的 430 亿美元收购推迟完成。如果这项大型交易未被延迟到 2017 年，中国对欧洲的投资则会下降 22% 至 380 亿美元。2017 年，价值 120 亿美元的交易在正式宣布后又被撤回或取消，据估算，其中超过三分之二由于海外监管干预引起，其余则是受中国资本管控以及商业决策的影响。更加耗时以及更趋严格的监管审查主要影响的是金融服务、半导体及其他高科技领域的交易。

商务部对外投资和经济合作司司长周柳军在全国商务工作会议上透露，2018 年要特别遏制盲目并购等非理性投资行为，反对并制止企业借机向境外转移资产，对企业境外投资的真实性、合

规性要继续做好审查。2017 年，我国境内投资者对外新增非金融类直接投资累计 1200.8 亿美元。对外投资同比下降 29.4%。在这个期间，国家密集发布了一系列有关境外投资的新政策，《民营企业境外投资经营行为规范》《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》《企业境外投资管理办法》等法律法规相继推出。2017 年，在房地产业、体育和娱乐业领域没有新增项目，在化工、电力、机器人制造等实体经济和新兴产业领域并购增多。内地及香港投资前五位的分别是新加坡、澳大利亚、英国、美国和俄罗斯。2017 年，我国企业对“一带一路”沿线投资 143.6 亿美元，其中海外并购主要集中于能源和电力产业，以及工业和金融服务业领域。根据汤森路透数据，2017 年前 10 个月中国对美国并购规模大降，截至 11 月 2 日，2017 年已披露的中资在美国的并购规模为 138.8 亿美元，上年同期为 603.6 亿美元，降幅近八成。

（二）2017 年举办了“一带一路”国际合作高峰论坛

2017 年 5 月 14 日，北京举办了“一带一路”国际合作高峰论坛。“一带一路”是一项长期战略。习总书记说，“一带一路”定位是扩大对外开放的重大战略举措和经济外交的顶层设计，今后相当长时期对外开放和对外合作的管总规划，推动全球治理体系变革的主动作为。要把这个重大战略举措、顶层设计、管总规划和主动作为落在实处，启动的初始时期，政府推动担当重大角色。下一步进入发展建设期，构建市场、企业和政府之间的合作伙伴关系，开展全方位国际合作，意义更重大。

一是“一带一路”建设是一项庞大而非常复杂的系统工程，涉及国内外方方面面的利益和关系，需要复杂系统思维和适应性应对才可能取得成效。在短期，项目成败取决于共识和配合；在长期，则取决于沿线发展成效和我国承受能力。因此，及早识别和分析“一带一路”可能出现的风险、隐患和冲突，直面和化解“一带一路”可能出现的挑战、矛盾和困难，为“一带一路”建设持

续前行保驾护航。

二是“一带一路”倡议推进以来，首先对其战略定位、本质特征、实施重点、合作机制以及路线图安排等内容已经取得广泛共识；其次也存在反对、质疑和不同意见的声音。事实上，与国内投资建设项目相比，“一带一路”重大建设项目投入更高，难度更大，不确定因素更多，风险不言而喻。不充分表达对“一带一路”重大建设项目的不同意见和声音，将可能误导项目投资的决策者。充分揭示“一带一路”重大建设项目可能存在的风险和隐患，少走弯路，少犯错误，防患于未然，是确保“一带一路”重大建设项目取得成功的制度保证。

三是“一带一路”建设涉及亚欧非大陆上很多发展中国家，一些国家面临“发展陷阱”，即始终无法突破低收入陷阱，进入经济起飞阶段；另一些国家则长期无法突破“中等收入陷阱”。“一带一路”基础设施互联互通和产能合作会为沿线国家经济发展提供新动力，促进世界经济再平衡，但不能保证沿线发展中国家进入经济起飞或快速发展阶段。历史经验证明，凡是能够成功实现经济起飞，进而跨越“中等收入陷阱”的发展中经济体，靠的主要是内部市场化改革，寻找到路径依赖的发展道路。内因是经济发展取得成功的决定性力量，而不是外因的作用。

四是“一带一路”沿线分布着当今世界地缘政治冲突最激烈的几个热点地区，呈现为地缘政治安全赤字。如与我国近邻的朝鲜半岛、中亚阿富汗、南亚印巴克什米尔、西亚叙利亚等地区，都潜伏着地区冲突风险。西亚北非、俄乌交界地区由于战争冲突，区域经济合作发展几乎陷入停滞。中巴经济走廊建设、中斯港口和产业园区项目，都引起印度猜忌和不安。中老铁路、匈塞铁路、雅万铁路一波三折，虽然最终进入建设阶段，但潜在风险因素仍不容忽视。

五是“一带一路”重大设施联通建设项目，初始时期都存在建设周期长、投资金额巨大、不可预见性因素多、长期债务偿还

能力有限的风险和挑战。习近平总书记说，要以创新思维办好亚投行和丝路基金，为“一带一路”有关沿线国家的基础设施建设提供资金支持。事实上，探索建立能够汇集更多政策性金融、开发性金融、长期投资资金、战略性投资人资金的融投资机制和资金池，根据项目进入建设期、运营期、人才本地化的不同时期资金需求，统筹规划和管理好建设项目资金流，有效管控好不可预见性因素随时引发带来的隐含财务风险和经营风险。

六是境外经贸产业合作区在推进“一带一路”建设和国际产能合作中发挥了重要的平台和窗口桥梁作用。目前，我国在“一带一路”沿线 20 个国家已经设立了境外经贸合作区 56 个，入驻企业 1000 多家。同时，也存在着企业入驻率普遍不高，且大都是我国企业，合作区的国际化水平普遍不高；沿线很多国家在境外经贸合作区建设初期承诺的配套工程和优惠政策尚不到位，给境外经贸合作区的招商引资工作带来了困难。即使像埃塞俄比亚东方工业园那样建设运营较好的境外经贸合作区，也存在不少亟待解决的问题。

七是由于“一带一路”沿线经济社会发展和市场机制发育程度较低，政治风险、制度风险、经济风险、市场风险和经营风险较高，世情、洲情、国情差异大且复杂多变。无论是重大基础设施建设项目，还是国有企业为主的重大装备和制造业产能合作项目，境外投资债务违约风险远大于国内，而且各种金融风险难以控制。沿线地区我国在建、已建成的项目中都曾发生过债务违约事件。建立项目建设后续和全过程风险跟踪和评估机制，聘请第三方评估机构对项目不同阶段进展和效益进行评估，积累和提升我国企业管理境外项目风险的经验和能力，控制好长期债务违约风险，应引起国家有关部门的高度重视。

八是“一带一路”沿线大多是发展中国家，我国沿边及邻近地区也主要是西部欠发达地区，经济发展尚处于资源驱动阶段。迫切需要有全方位合作的支持，尤其是在沿线地区有百年以上商

业存在的本地企业和跨国企业的合作。由于对“一带一路”沿线情况不了解，又缺乏跨国经营经验和人才，如果决策草率，就很可能增大投资风险。近年来，随着中欧班列的开通，已经形成各地亚欧班列热，目前主要靠地方政府补贴。要解决“重箱（车）出、空箱（车）回”的问题，就需要建立以沿线支点城市或港口城市为中心的跨境采购分销网络、第三方综合物流和供应链管理体系。这是一个需要相当长时期才能建立的复杂运作系统。

“一带一路”贯穿亚欧非大陆，中间覆盖广大腹地，发展潜力巨大，迫切需要引入国际金融机构开展合作。一方面有利于“一带一路”建设项目的资金融通与国际高标准规范对接，另一方面，有利于改善“一带一路”的投资环境，提高信用评级，降低融资成本，掌控债务风险。引入世界银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行等国际金融机构积极参与，以创新思维办好亚投行和丝路基金、金砖国家开发银行，动员全球长期投资资金参与“一带一路”重大项目融资，多管齐下优势互补形成合力，是解决融资困境的重要途径。

“一带一路”重大基础设施互联互通项目建设周期长，投资规模大，国有企业和金融机构是主力，项目投资和资金回笼存在隐患。一方面，“一带一路”部分国家经济发展仍面临很多不确定因素，市场化改革措施不到位，一些国家内部也存在政权更迭隐患，普通民众关注眼前利益，对“一带一路”项目期待过高，要价过高，要求过多，一些项目因此搁浅。要尽早建立重大项目风险跟踪评估和预警机制，进行风险等级评估，为“一带一路”建设保驾护航。另一方面，“一带一路”建设能否成功关键要看财务的可持续性，必须加大对重大项目评估和审计力度，确保项目投资和财务不出大问题。要引入专业的国际化项目评估流程和手段，对国有金融机构、国有企业、重大项目进行动态评估，及早发现问题，及早纠正问题。也要引入专业第三方机构进行财务审计，及时发现财务风险，防止报喜不报忧现象发生。还要建立

项目决策风险负责制，强化决策者的风险防范意识，坚决追究人为决策失误造成的损失。

鼓励民间资本以 PPP（政府和社会资本合作）模式来投资建设重大基础设施项目。政府与民间资本签订长期协议，政府授权民间资本建设、运营或管理公共基础设施并提供公共服务的方式，是提高基础设施建设投资经营效率，管理基础设施投资风险的一种重要选择。英法海底隧道、中广核参与的英国欣克利角核电项目就是比较典型的 PPP 模式。应当看到，即使是 PPP 模式也很难改变重大基础设施投资项目初期预算不高，后期实际投资成本翻番的现象。然而，PPP 模式增加了项目的透明度，有定期的专业审计，便于及早发现和识别风险。

争取更多国际化机构参与分摊“一带一路”建设风险。通过多边参与来分散和分摊风险是重大项目跨国投资的通行做法。一方面，通过亚投行、丝路基金、中国东盟合作基金、中非基金、金砖国家开发银行，带动国际金融组织和国际投资基金参与“一带一路”项目的投融资，分散投资风险，形成市场化的可持续投融资机制。另一方面，对于境外经济合作区建设，要按照国际惯例和商业化模式，鼓励欧美及日韩等发达经济体机构和企业参与建设经营，境外经济合作区要加大对欧美及日韩企业的招商引资力度；对于国际产能合作项目，也要积极吸引发达经济体作为第三方参与合作。

市场是吸收和化解“一带一路”建设风险的主体。“一带一路”建设能否成功关键还得看市场，无论是贸易投资，还是资金融通，无论是基础设施建设，还是旅游文化交流，没有市场的有效支撑，就很难有持续的生命力。同样，市场也是化解和吸收“一带一路”建设风险的主体，要把统一透明、开放竞争、互联互通的大市场建设放在首位，通过公平的市场竞争来降低风险等级。要鼓励和支持“一带一路”重大基础设施项目在中国内地、香港以及欧洲、新加坡上市融资。要努力通过政策沟通和对话、人员交流和培训，

帮助“一带一路”沿线发展中经济体进行市场化改革，在市场化改革中降低政府的决策风险。

八、习特会后中美经贸形势分析

（一）习近平主席与特朗普总统庄园会见

2017 年 4 月 6—7 日，在美国佛罗里达海湖庄园，习近平主席与特朗普总统会晤，以规划中美关系前行的路线图。习近平主席指出，我们有一千条理由把中美关系搞好，没有一条理由把中美关系搞坏。为此，中美建立了外交安全对话、全面经济对话、执法及网络安全对话、社会和人文对话机制，实施经贸百日行动计划等。到 2017 年底，在一年内的时间里，习近平主席与特朗普总统之间会晤 3 次，通话 9 次，促进中美经贸关系进一步改善。

中美贸易新时期关注三大焦点：

一是中国加大对美国进口。重点是农产品和能源领域。农产品贸易是中美贸易摩擦较多的领域，中国农产品总体进口关税率并不高，关税下降空间有限。所以中美贸易“百日计划”谈判中，我国有望解禁美国牛肉、禽肉对中国出口。其次是能源。2015 年美国正式解除长达 40 年的原油出口禁令，预计十年内美国将成为能源净出口国。

二是中美双边投资协议 (BIT) 谈判进程艰难前行。2008 年第四次中美战略经济对话中宣布启动的中美双边投资协定谈判，迄今已进行 31 轮谈判，并交换了 3 次负面清单改进。双方的分歧主要集中在国有企业、外汇资金转移、金融服务、业绩要求、法律法规透明度和争端解决机制等方面。特朗普上台后，这一协议谈判被搁置。

三是中国欢迎美国参与“一带一路”建设。“一带一路”是我国国家大战略，辐射范围广泛，涉及亚欧非的 65 个国家，覆盖

总人口约 46 亿 (超过世界人口 60%)。习近平主席多次表示中方欢迎美方参与“一带一路”框架内合作 , 探讨开展基础设施建设、能源等领域务实合作。美国企业对“一带一路”表示了愿意参与其中的积极态度。

当前，中美经贸摩擦和冲突的风险明显上升。对此，高盛研究表明，如美国对中国征收 10% 的报复性关税，则中国对美国出口将会减少 25%，美国经济增长率将会降低 0.25 个百分点，而亚洲经济增幅降低 1 个百分点。有一项研究说明，中美贸易摩擦的知识产权争端倒逼中国知识产权保护，但美国对华高技术产品出口对中国知识产权保护进步不敏感，对华出口越来越少。反而是加拿大、法国对华高技术产品出口对中国知识产权保护进步更敏感。

(二) 中国与美国之间发生贸易冲突的风险在上升

在世界经济、贸易、投资和工业的增长刚刚走出长期低迷的泥潭，开始企稳向好的关键时刻，大国的表现成为世界经济走向持续增长的重要保障。然而，达沃斯世界经济论坛发布的年度风险报告宣称，“世界在 2018 年进入风险加剧的关键期”。参会者有九成调查对象认为，“2018 年大国之间政治和经济对抗的可能性加剧”。中美两国是世界上最大的经济贸易大国，如果中美两国之间走向贸易战，不仅对中国经济和美国经济，而且对世界经济而言，都将是一场难以预料的灾难。

根据美国官方的各种表态，美国对华贸易战将聚焦“中国制造 2025”计划（包括 IT、高端机械与机器人、航空航天、海洋装备和船舶、先进轨道交通、新能源汽车、电力、农机、新材料、生物医药等十大领域），美国准备实施各种贸易保护主义手段打击中国快速发展的高科技企业和行业。如成功并购了世界顶尖的机器人公司之一的德国库卡的中国小家电民营企业美的集团；成功并购欧洲先进农业科技型企业的中国化工集团；占据世界高铁

先进行业前列的中车集团；研发制造中国大型商用飞机的商飞集团；名列世界 500 强之列的中国航空工业集团；中国新一代信息技术领军企业 —— 清华紫光。

中国可以从哪些产品入手反制美国的保护主义行为。人们高度关注中国逐步出台对猪肉大豆等农副产品、无缝钢管、废铝采取反制措施的力度和策略，下一步可以对美国大豆、芯片、波音飞机采取反制措施，以维护中国的核心利益。美国商务部长罗斯回答记者提问时说，中国离不开美国的大豆蛋白和豆粕，中国不会对美国采取全面报复行动。中国政府回应说，来而不往非礼也，中国一定会反制美国的贸易保护主义行为。2017 年，中国进口大豆约 9550 万吨，约占全球大豆可贸易量的 64%，加上中国国产大豆 1440 万吨，大豆的总消费量约 1.1 亿吨，约占全球大豆产量的 31%。美国大豆有 1/3 出口到中国市场，美方研究报告说，10% 的关税将导致美国对华大豆出口下降 1/3，30% 的关税将使美国对华大豆出口下降 71%。这个缺口将很快从巴西、阿根廷、俄罗斯等替代市场的供给增加而获得填补。

中国对美贸易顺差的来源是多样性的。2017 年中美贸易 5800 亿美元，贸易逆差 2758 亿美元。中国商务部前部长陈德铭评价说，如从全球价值链角度衡量，这个逆差将打一半的折扣。如从所有权角度衡量，这个逆差还要打更大的折扣。经济全球化的贸易性质就是你中有我、我中有你、相互依存。如果世界各国都学习美国的贸易保护主义做法，用本国人，买本国货，轻则会开全球贸易投资开放的倒车，重则会激化国际经济政治和社会矛盾，很可能出现 20 世纪 20、30 年代，或 70、80 年代曾经出现过的动乱或战争，其结果不会有赢家。

中美贸易战是否可以避免呢？当前美国主导观点是中美之间的经贸关系是零和博弈、你输我赢的关系，贸易必有一战。但美国内部明显分成两大阵营，一派支持开战，一派反对开战，两军对垒，势均力敌。中国主导观点是中美之间的经贸关系可以超越

零和博弈，形成优势互补、合作互动、相向而行的关系，筑牢经贸压舱石的功能。习近平主席说，合作是中美两国之间唯一正确的选择。因此，掌控分歧、化解矛盾、团结一切可以团结的力量，构建反对贸易战的统一战线，有理有利有节地实施美国贸易保护主义的反制措施，是应对良策。

对中美贸易战的前景有三个判断：一是全球不确定性会持续一个较长时期。贸易保护主义不仅会升级，而且会在全球范围内传染和转移，最终形成以邻为壑、四分五裂的格局。对此，习近平总书记指出，“一带一路”是今后相当长时期对外开放和对外合作的管总规划。鼓励企业在“一带一路”和国际产能合作中实现转型升级，是一个好策略。二是美国在对华贸易摩擦中试图把德法拉入，构建对华贸易摩擦朋友圈。而中国构建“一带一路”的朋友圈，包括当地东道国和欧美第三方合作，得道多助失道寡助。三是美国要为世界构建基于公平贸易规则的新秩序，欧盟坚持基于自由贸易规则的多边体制，中国主张构建基于开放包容规则的人类命运共同体。当今世界最需要的是沟通对话和全方位合作，而不是贸易战。

九、G20 汉堡峰会以及全球治理改革前景

（一）G20 汉堡峰会达到预期目标，同时也展示了分歧

2017 年 7 月 7—8 日举行的 G20 汉堡峰会，主题是“塑造联动世界”，保持了杭州峰会“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”主题的延续性。这次峰会承诺在杭州峰会成果的基础上携手合作，继续推动全球贸易投资开放和携手应对全球气候变化，发挥数字经济潜力，推动可持续发展，与非洲国家建立伙伴关系，重塑全球化，实现强劲、平衡、可持续和包容性增长。峰会有三大支柱性议题：

——确保经济稳定性（重构韧性）。重点要确保世界经济稳定性、金融市场和国际金融货币体系稳定性、国际贸易稳定性、就业稳定性以及国际税收合作等方面。其中，要推动结构性改革和实施以稳定为导向的宏观经济政策，提高应对冲击、风险和长期结构性挑战的能力。有关全球金融体系稳定性是一个重点议题，峰会提出继续推动降低金融发展和长期投资壁垒、避免杠杆过度积累、逐步放松资本账户管制；实施公共债务的审慎管理；降低金融体系脆弱性；强化债务清偿解决方案；加强跨境风险的监测和监督；完善银行、影子银行和金融科技等领域的金融监管。

——改善可持续性。集中在经济可持续性、社会可持续性和环境可持续性三个方面。一是推进全球数字经济。重点推动数字化创新和转型，制定数字经济国际标准，解决透明度和安全问题，完善数字经济对话协调机制。二是落实联合国 2030 年可持续发展议程。峰会制定了下一步的 G20 行动计划。三是落实巴黎气候协定。提出了“有效的气候和环境政策”。四是农业发展议题。重点关注水资源管理、农业创新、“互联网 +”现代农业等议题，完善卫生体系和加强危机管理以及抗生素耐药性等问题。

——承担责任。主要讨论了构建非洲伙伴关系、应对难民危机、打击恐怖主义、反洗钱和腐败、确保食品安全等问题。构建非洲伙伴关系是为了促进国际社会对非洲大陆的投资和基础设施建设，关注非洲的经济发展，帮助非洲人民持续改善他们的生活条件。难民问题是当前国际社会广泛关注的焦点之一。G20 汉堡峰会继续将难民问题列为优先议题，主要探讨难民流动和流离失所的预防性措施、经济影响以及加强全球合作。

峰会最后发布了公报。明确贸易投资是经济增长、生产力、创新、工作机会和发展的重要引擎。将保持各国市场的开放，并关注贸易与投资框架中互惠互利原则以及非歧视原则的重要性，继续抗击包括所有不公平行为在内的贸易保护主义。确认透明度在“可预测和互惠”的贸易关系中的重要性。公报还强调各国要

珍惜包括世界贸易组织、联合国贸易和发展会议以及经济合作与发展组织所提供的监督行为，重视基于规则的国际贸易系统的重要作用，重视双边和区域协议的透明性、包容性和与 WTO 的一致性，确保这些协议是多边贸易协议的补充。

公报没有回避矛盾和掩盖分歧。如在气候变化问题上，公报既描述了美国立场，也阐述其他 19 个国家的立场，除美国以外的其余 19 个成员重申了对《巴黎协定》的坚定支持，并决定尽快充分落实相关义务，将《二十国集团汉堡气候和能源行动计划》列入成果附件。此外，美国官员主张要允许将化石燃料作为清洁能源来源的可行替代品，而这是欧洲无法接受的。

在当前全球经济逐步企稳向好的背景下，对全球经济威胁最大的是贸易保护主义。在峰会公报中，一方面坚持了反对贸易保护主义的原则；另一方面，公报认为不公平的贸易举措也是一种保护主义，承认合法的贸易救济措施，在自由贸易和公平贸易之间做出了妥协。这是 G20 峰会第一次确认各国有权采取“合法措施”来保护各自的市场。

公报关于过剩产能问题称，“由于工业部门的产能过剩对各国国内生产、贸易和工人产生持续负面影响，我们承诺进一步加强合作，寻求这一全球挑战的集体解决方案。”“我们呼吁 OECD 根据杭州峰会的规定，迅速制定具体的政策解决方案降低钢铁产能过剩。” 欧盟委员会主席容克在记者会上表示，如果美国对钢材征收惩罚性关税，欧洲将立即作出适当回应，欧洲在这方面已进入“战斗模式”。

金砖国家呼吁增加新兴市场和发展中国家在全球经济金融机构中的发言权和代表性，按计划完成国际货币基金组织和世界银行新一轮改革的重要性。公报提出，期待最迟 2019 年完成 IMF 第 15 次份额总审查，并拿出一个新的份额计算公式，比杭州峰会确定的时间推迟了 2 年。而有关世界银行新一轮份额审查与投票权改革，此次峰会公报完全没有提及。

（二）中国积极推动全球治理改革

1. 推动国际秩序向更加公正合理的方向发展

推进国际秩序更加开放有效。在历史上，人类社会曾经历过三种不同性质的全球化。一是推动基于自然的全球化。如地理大发现、古代丝绸之路等标志性跨境交往活动，推动人类社会跨境活动的普遍开展。二是基于规则的全球化。即西方主导的全球经济贸易规则体系有序推进跨境活动的蓬勃发展。如 1870—1913 年，创立了国际金本位制度和自由贸易制度；1950 年到 1973 年，建立布雷顿森林体系和贸易自由化便利化体系，GATT/WTO；1990 年以来，建立了全球综合物流革命和供应链管理体系。三是基于开放包容的全球化。即现代新型全球化正在逐步替代传统标准意义上的全球化，建立基于规则多极、开放包容、创新驱动、绿色低碳的全球治理新体系。

推进基于规则的国际秩序转型发展。战后，国际社会基于对凡尔赛和约的反思，建立了联合国、国际货币基金组织、世界银行、关贸总协定、世界贸易组织等一系列国际治理组织，制定了能够确保经营好世界和平、合作和发展的国际秩序和开放型经济规则体系，形成了世界历史上少见的高水平开放期。由于战后上述规则和组织推动了人类社会最重要的开放期，也创造了世界经济增长最重要的兴盛期。谁把握住全球开放期与兴盛期重合的重要战略机遇期，谁就能够取得经济快速崛起的增长实绩。基于开放的东亚模式与基于赶超的拉美模式取得不同的增长业绩，证明开放的意义和作用。

推进基于和平发展规则的国际秩序创新发展。2008 年爆发的国际金融危机严重冲击了基于市场机制、基于法治体制、基于西方规则的国际秩序体系，充分暴露了传统国际经济秩序的内在制度缺陷。以 G20 为平台的全球治理新机制开始重塑全球化，即引入“和而不同”包容的中国智慧，引入共商共建共享的中国方案，

引入平等、开放、合作、共享的中国治理观，进一步补充和完善现有的基于西方规则的国际秩序和规则体系。既反映发达国家的利益诉求，也平衡公正合理地反映新兴市场和发展中国家的利益诉求。真正构建基于和平、合作和发展规则的，尊重不同社会和政治制度、不同宗教和文化、不同发展阶段和具体国情的，不对抗不冲突、相互尊重、互利共赢的全球新型合作伙伴关系。解决全球化中收入分配差距扩大，一部分人受益，一部分人受损的不平衡发展问题。

十八大以来，习总书记全面系统地阐述了国际新秩序要“建立平等相待、互商互谅的伙伴关系，营造公道正义、共建共享的安全格局，谋求开放创新、包容互惠的发展前景，促进和而不同、兼收并蓄的文明交流，构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系”，形成了“五位一体”打造人类命运共同体的总布局和总路径①。

2. 建立增强国际宏观经济政策协调的机制

建立国际财政、货币政策协调机制。我国作为全球负责任大国，主动参与正式非正式、双边诸边多边的国际宏观经济政策协调活动，逐步形成机制性安排，把宏观政策调整的外溢影响降到最低限度。尤其在主要发达国家经济企稳向好的情况下，普遍采取退出量化宽松、加息、减税、缩表、增加基础设施项目投资举措，很容易引发新兴市场资本大量外流、货币急剧贬值、外债负担迅速增加、国际收支状况快速恶化的冲击。推动国际宏观经济政策协调，需要从全球视野、世界责任、中国能力相匹配的角度，逐步建立全方位、多层次、宽领域的国际宏观经济政策协调机制框架。在借鉴国际经验和重视国际合作的基础上，解决好我国有效参与国际宏观经济政策协调的定位、目标、重点、机制和保障体系等重大问题，推动建立一个“战略清晰、内外统筹、平台多元、

①2015 年 9 月，习近平总书记在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话。

决策科学、配合高效、保障有力”的国际宏观经济政策协调新机制。这既关系到我国近期实现“第一个百年目标”的国际制度环境，也关系到中期实现“第二个百年目标”的世界大国地位，还将关系到更长远的中华民族全面复兴大业。

建立国际贸易、投资、产业和其他结构性政策协调机制。贸易、投资和产业政策之间的协调，首先是在逆全球化的背景下坚持反对贸易保护主义。敢于公开主张推进自由贸易而不是公平贸易，推进平等而不是对等，推进透明合理的投资审查而不是投资障碍。其次是在不平衡发展的背景下坚持机会平等和结果平等，无论是市场准入还是参与竞争都坚持公平公正公开，能者上。为青年人、小企业和边远地区创造更好的条件参与国际交换、竞争与合作。再次是在全球经济低速增长的背景下推动低碳绿色发展。下一步的目标包括加强在推动低碳能源体系、能源立法与政策、标准制定、定价方式和治理机制方面的全方位国际合作和政策协调，确保实现应对全球气候变化的各自国家自主贡献；为最不发达国家的项目提供融资保障；在多边论坛深化数据共享和透明度的合作。气候融资，包括绿色发展融资。

3. 提升全球公共产品和公共服务供给的能力

习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲中指出：“让和平的薪火代代相传，让发展的动力源源不断，让文明的光芒熠熠生辉，是各国人民的期待，也是我们这一代政治家应有的担当。中国方案是：构建人类命运共同体，实现共赢共享。”

构建人类命运共同体，首要因素是大国担当。目前，美、欧、中是全球最大的经济体，三者之间的关系如何发展直接影响到人类命运共同体的未来。中国作为负责任新兴大国的担当，是中国向世界提供的一项重要公共产品。中国作为全球治理的参与者、贡献者和引领者，希望通过构建命运共同体，建设一个公平、公正、合理的国际秩序和美丽家园，以改造并替代“失序和碎片化的世界”。中美关系的基础是构建超越零和博弈的新型大国关系，增

加战略互信，减少战略猜疑，真正做到不对抗不冲突、相互尊重、互利共赢。习总书记指出，中美在全球治理领域有着广泛共同利益，应该共同推动完善全球治理体系。这不仅有利于双方发挥各自优势、加强合作，也有利于双方合作推动解决人类面临的重大挑战①。中欧无论在经济政治关系还是在战略安全关系上都不是对手，而是全面战略合作伙伴关系。“由于美国正放弃支持并引领更加开放的全球市场，全球化对收入差距的负面影响也在全球引起了深刻的关切。在此紧要关头，中欧更应思考如何全面深化双边经济关系，增加贸易和投资，促进双方在气候变化、能源环境、全球治理等领域的合作，增进科技创新、基础设施、金融服务以及人员交流等方面的协作”②。

①2015 年 9 月 22 日，习近平接受《华尔街日报》的书面采访。

② 中国国际经济交流中心、英国皇家国际事务研究所、欧盟布鲁盖尔研究所、香港中文大学，《中国—欧盟经济关系 2025：共建未来》，2017 年 09 月。

政治体制改革稳中有进

邓聿文 *

一、2017 年政治发展评估

从政治角度说，2017 年的特点可概括为稳定性和延续性。因为要保障十九大的胜利召开，国家的一切工作尤其是政治事务，都是围绕十九大而进行的。稳定是 2017 年政治发展的主要特点。

（一）十九大提出新时代与新思想

2017 年最重大的政治事件，无疑是党的十九大，十九大在组织上选出了一个新的中央领导集体，在思想理论上提出了一系列新论断、新思想、新战略、新任务。其中，对中国特色社会主义进入新时代的判断以及在这个判断基础上提出的新思想，即习近平新时代中国特色社会主义思想，尤其是这次大会与众不同之处，具有重要意义，将对中国未来五年乃至数十年的社会发展产生重大影响。

正确认识和把握社会主义发展进程所处的具体历史时代，是在推进社会主义建设中需要处理好的重要问题。对所处的社会发展时代判断准确，才能不走弯路或者少走弯路。这是有历史教训

*邓聿文，察哈尔学会高级研究员

的。中国在改革开放前的社会主义探索，之所以出现很大失误，一个极其重要的原因就是对当时所处的历史阶段判断失准，过早地从新民主主义革命进入社会主义革命，对社会主义建设阶段的长期性和艰苦性认识不足。十一届三中全会后，党在总结社会主义建设历史经验的基础上，提出了社会主义初级阶段的理论和党在整个社会主义初级阶段的基本路线，在这条路线的指引下，通过四十年的改革开放，成功地走出了一条中国特色社会主义的道路。

十九大作出中国特色社会主义进入新时代的判断，其现实根据在于，十八大以来的五年成就是全方位的、开创性的，五年变革是深层次的、根本性的。五年来，党以巨大的政治勇气和强烈的责任担当，提出一系列新理念、新思想、新战略，出台一系列重大方针政策，推出一系列重大举措，推进一系列重大工作，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，推动党和国家事业发生历史性变革。这些历史性变革，对党和国家事业发展具有重大而深远的影响。虽然报告也重申了我国处在社会主义初级阶段的基本国情没有变，中国是最大的发展中国家没有变，但是社会主义初级阶段的具体发展阶段由于上述所指的五年来的历史性变化和成就，已经发生了很大变化。如果将社会主义初级阶段本身又划分若干具体阶段的话，那么中国已经告别了社会主义初级阶段第一阶段即生产方式比较落后的状态，进入到社会主义初级阶段的第二个阶段即中国特色社会主义的新时代。这一新阶段也就是报告说的，意味着近代以来久经磨难的中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，迎来了实现中华民族伟大复兴的光明前景；意味着科学社会主义在 21 世纪的中国焕发出强大生机活力，在世界上高高举起了中国特色社会主义伟大旗帜；意味着中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展，拓展了发展中国家走向现代化的途径，给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民

族提供了全新选择，为解决人类问题贡献了中国智慧和中国方案。

新时代需要新思想来指导，党也就有了新使命。这个新思想，就是习近平新时代中国特色社会主义思想；这个新使命，就是决胜全面小康社会，实现中华民族的伟大复兴。习近平思想的主要组成部分，是四个伟大，即伟大斗争、伟大工程、伟大事业和伟大梦想。伟大斗争指的是党要团结带领人民有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾，必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，任何贪图享受、消极懈怠、回避矛盾的思想和行为都是错误的。伟大工程指的是深入推进党的建设的伟大工程，党要始终成为时代先锋、民族脊梁，始终成为马克思主义执政党，自身必须始终过硬，勇于直面问题，敢于刮骨疗毒，消除一切损害党的先进性和纯洁性的因素，清除一切侵蚀党的健康肌体的病毒，不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，确保党永葆旺盛生命力和强大战斗力。伟大事业指的是中国特色社会主义事业，它是改革开放以来党的全部理论和实践的主题，是党和人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就，党要始终坚持和发展中国特色社会主义。伟大梦想指的是中华民族复兴的伟大梦想。四个伟大是紧密联系、相互贯通、相互作用的。它包括十四个方面的内容：（1）坚持党对一切工作的领导；（2）坚持以人民为中心；（3）坚持全面深化改革；（4）坚持新发展理念；（5）坚持人民当家作主；（6）坚持全面依法治国；（7）坚持社会主义核心价值体系；（8）坚持在发展中保障和改善民生；（9）坚持人与自然和谐共生；（10）坚持总体国家安全观；（11）坚持党对人民军队的绝对领导；（12）坚持“一国两制”和推进祖国统一；（13）坚持推动构建人类命运共同体；（14）坚持全面从严治党。这十四条，构成新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。

十九大还提出新时代中国特色社会主义主要矛盾的转化以及将第二个一百年的奋斗目标分两个阶段实现，从十九大报告来看，

新时代至少要到 2050 年，从而新思想也至少要管到 2050 年。

（二）政治规矩和政治忠诚进一步强化

自十八届六中全会确立习近平的核心地位，强调党内要开展严肃认真的政治生活后，对政治规矩和政治忠诚的强调也贯穿 2017 年。

“政治规矩”这个词首次提出是在 2015 年 1 月召开的中纪委五次全会上，它的一个背景，就是党内这些年出现了很多不守规矩的事情，如“在原则问题和大是大非面前立场摇摆”，“对涉及党的理论和路线方针政策等重大政治问题公开发表反对意见”，甚至是“对中央方针政策和重大决策部署阳奉阴违”，“口无遮拦，毫无顾忌”，搞“团团伙伙”、小山头、小圈子、宗派主义等。重提政治规矩，其本质就是为了维护党中央权威，维护党内团结统一，重塑党组织的纪律性和约束力，净化党的政治生态。

强调党内政治生活要讲政治规矩，自然就要求做到政治忠诚，后者内含于前者之中。如果做不到政治忠诚，就不可能自觉去维护中央权威，亦就是不讲政治，“不懂”政治规矩。当然，政治忠诚在当下的语境下有它特定的忠诚对象，即忠诚党中央及其最高领导人，自觉维护核心权威。

对政治规矩和政治忠诚的强调几乎体现在领导人的每次讲话、党的文件和会议上。在 1 月 6 日中纪委七次全会上，习近平强调，党的高级干部要做严肃党内政治生活的表率，始终把握正确政治方向，坚持政治立场和政治原则，遵守政治纪律和政治规矩，坚守正道、弘扬正气，坚持原则、敢抓敢管。增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，最终要落脚在看齐上。党的高级干部要自觉经常同党中央对表，校准自己的思想和行动。各级领导干部要自觉站在党和国家大局上想问题、办事情，把党中央大政方针不折不扣落实到位。

在 1 月 10 日中央政治局常委会听取全国人大常委会、国务院、

全国政协、最高法、最高检党组工作汇报，听取中央书记处工作报告的会议上，习近平再次强调，坚持党的领导首先是坚持党中央集中统一领导。坚持党中央集中统一领导，是一条根本的政治规矩。要深入学习贯彻党的十八届六中全会精神，严格执行《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚持以党的旗帜为旗帜、以党的方向为方向、以党的意志为意志，切实把党中央重大决策部署落实到各项工作中去。

这种对政治规矩和政治忠诚的强调在 2 月 13 日召开的省部级主要领导干部学习贯彻十八届六中全会精神专题研讨班上得到了进一步的阐释。习近平指出，每一个党的组织、每一名党员干部，无论处在哪个领域、哪个层级、哪个部门和单位，都要服从党中央集中统一领导，确保党中央令行禁止，并要求高级干部必须加强自律、慎独慎微，经常对照党章检查自己的言行，加强党性修养，陶冶道德情操，永葆共产党人政治本色，高级干部要始终心存敬畏、手握戒尺，增强政治定力、纪律定力、道德定力、抵腐定力，始终不放纵、不越轨、不逾矩。

十九大报告在强调“四个意识”和中央权威的基础上，进一步指出党是最高政治领导，要把党的政治建设摆在首位，思想建党和制度治党同向发力，统筹推进党的各项建设。

（三）巡视常态化和制度化

在反腐上，2017 年巡视继续起着重要作用。早在 1990 年，党就创造了巡视这一形式，但在很长时间，巡视只是作为一种纪律监督的方式，基本上没有起到应有作用。巡视真正发挥其对腐败的震慑作用，成为“党之利器”“国之利器”，是在十八大以后。在这五年内，由中纪委查处的落马中管干部超一半线索来自巡视。

因应反腐需要，中央对巡视制度进行了改造，修订了巡视条例，强化了巡视职能，将巡视上升为党内监督的战略性制度安排，全

面推进从严治党的重大举措，并使巡视工作常态化，创新了多种巡视方式，做到对地方、部门、企事业单位全覆盖。十八大以来，中央已先后开展了 11 轮巡视，覆盖了 247 个地方、部门和单位的党组织，完成了对地方、国有重要骨干企业、中央金融单位、中央和国家机关的全覆盖，全覆盖率达 90%。同时，对 12 个省区市开展“回头看”。

巡视也是 2017 年的重要工作，多个会议涉及和研究巡视工作。5 月 26 日，中央政治局会议审议《关于修改〈中国共产党巡视工作条例〉的决定》和《关于巡视中央意识形态单位情况的专题报告》，指出巡视工作是治标之举，也是治本之策，必须在坚持中深化、在深化中坚持，发挥标本兼治作用。落实全面从严治党要求，深化政治巡视，聚焦坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党，突出严肃党内政治生活，净化党内政治生态，促进管党治党标本兼治。《条例》修改总结吸纳巡视工作实践创新成果，对中央和国家机关巡视工作、市县巡察工作、一届任期内巡视全覆盖等作出明确规定，为依纪依规开展巡视、推动巡视工作向纵深发展提供了制度保障。6 月 28 日，中央政治局会议再次聚焦巡视，审议《关于巡视 31 所中管高校党委情况的专题报告》，强调要全面总结十八届中央巡视工作，进一步创新组织制度和方式方法，推动巡视工作向纵深发展。2017 年上半年进行的第十二轮巡视，重点是针对中管高校，这次任务完成后，从而实现一届任期内巡视全覆盖。

7 月 14 日，中央印发了《关于修改〈中国共产党巡视工作条例〉的决定》和修改后的《中国共产党巡视工作条例》，此次修订是在 2015 年 8 月修改后的第二次修订，将巡视工作在实践中的不少新的成果用制度固化，增加了以下内容：（1）把政治巡视要求写入《条例》；（2）明确一届任期内巡视全覆盖任务；（3）明确中央和国家机关应开展巡视；（4）市县巡察制度写入《条例》；（5）根据六中全会精神明确巡视监督重点。这里特别要指出的是

第一点和第四点。

政治巡视首次提出是在 2015 年 10 月中央第八轮巡视的动员会上，会议指出，巡视是对党组织和党员领导干部的巡视，是政治巡视不是业务巡视。所有违纪问题发展到一定程度，归根结底都是破坏政治纪律，最终都会削弱党的执政能力、动摇党的执政基础。要通过巡视严明政治纪律，确保中央政令畅通，维护党的集中统一领导。此后的几轮巡视，中央均强调了“政治巡视”的重大意义。作为十八届中央巡视工作重大理论和实践创新成果，把政治巡视要求写入《条例》，是这次修改工作的重点和亮点，也是第九轮至第十二轮巡视实践的成果转化。可以预见，在今后的巡视中，政治巡视将在实践中不断深化。

此次修改，也要求“党的市（地、州、盟）和县（市、区、旗）委员会建立巡察制度，设立巡察机构，对所管理的党组织进行巡察监督”，同时规定“开展巡视巡察工作的党组织承担巡视巡察工作的主体责任”。可以预见，巡察制度在不久的将来会在市地、县区两级全覆盖，促进“横向全覆盖、纵向全链接”的巡视巡察一体化网络格局的尽快完成。

（四）改革的落实问题

改革的落实问题依然是 2017 年的一个难点。中央一直在强调改革落实的重要。自中央全面深化改革领导小组成立后，几乎每次会议都要谈改革的落实问题，但显然，这一问题尚未得到很好解决。

2017 年中央全面深化改革领导小组会议继续聚焦改革的落实和实干问题。不过，比起以前单纯强调落实的重要，2017 年的中央全面深化改革领导小组会议更加注重从方法上去解决这个问题。在 2 月 6 日召开的第 32 次、3 月 24 日召开的第 33 次、4 月 18 日召开的第 34 次会议上，都提出了一些具体的解决办法。

第 32 次中央全面深化改革领导小组会议指出，党政主要负责

同志是抓改革的关键，要把改革放在更加突出位置来抓，不仅亲自抓、带头干，还要勇于挑最重的担子、啃最硬的骨头，做到重要改革亲自部署、重大方案亲自把关、关键环节亲自协调、落实情况亲自督察，扑下身子，狠抓落实。第 33 次中央全面深化改革领导小组会议指出，各级主要负责同志要自觉从全局高度谋划推进改革，做到实事求是、求真务实，善始善终、善作善成，把准方向、敢于担当，亲力亲为、抓实工作。

之所以强调党政主要负责同志亲自抓改革，当然是因为一个地区一个部门重大的关键的改革，非党政主要领导同意拍板不可。而重大的关键的改革涉及面广，触动的利益大。党政主要领导人如果不亲自去协调，督导改革，很难摆平各方利益的掣肘；另外，党政主要负责同志抓改革，也具有示范作用，真抓实干，以上率下，正体现了党政主要领导人的敢担当敢负责的精神。

第 34 次中央全面深化改革领导小组会议强调从督察的角度抓改革落实。会议指出，督察是抓落实的重要手段。各地区各部门要把抓改革落实摆到重要位置，投入更多精力抓督察问效，加强和改进督察工作，拓展督察工作广度和深度，点面结合，多管齐下，提高发现问题、解决问题的实效。

督察是以上级的权威去检查监督改革的落实情况。这就要求督察也要讲究方式方法，不是眉毛胡子一把抓。这次中央全面深化改革领导小组指出几个方面：一是既抓重点改革任务，也抓面上改革工作；二是善于抓正面典型，及时发现总结基层创新举措和鲜活经验；三是在发现问题、解决问题上下功夫，提高督察实效；四是盯责任主体，抓“关键少数”，加强改革自查。

无论是各级党政主要领导在抓改革上亲力亲为，还是上级派督察组到地方和部门去检查监督改革落实情况，应该说对推进改革，而不是使改革停留在规划和图纸上会起到一定作用，在某些特殊时刻还会有很大作用。但领导人的事务多，需要关注的东西多，几乎没有领导人不需要注意的，要想领导人把全部身心都扑在改

革上不现实。另外，上级的督察也有时效，甚至可能走过场。所以，要解决改革不落实、不落地的问题，必须对症下药。

改革不落实虽是老问题，然而，在反腐背景下，它也表现出新的特点。这就是许多领导干部出于“多干多犯错，少干少犯错，不干不犯错”的心理，宁可不做事，也不去犯错，已成为官场的一种普遍心态。这种心态的产生，原因既在于改革的复杂程度，也在于官场不正常的人际关系和政治文化。改革是得罪人的事情，如果哪方面没有考虑周全，就有可能踏入雷区，被人抓住所谓把柄。有些领导干部确实自身不干净，但更多的是担心在这种环境下，即使自己廉洁，但如果被政敌和反对者以莫须有的罪名“参一把”，也很难说清，最后即使没事，估计在上级眼中也留下了不良印象，于是不如不干，不干虽然没有政绩，但至少不会出错，得罪人，而改革出错的概率总是很大的。

所以，要消除领导干部这种心理负担，关键还是要创造一个清明的政治环境，让肯干事愿干事的领导干部，不用担心怕抓小辫子、怕背上腐败的名义。这就要尽快改变反腐的方式，加大治本力度，建立制度反腐、法治反腐的框架，把所有干部从害怕腐败的魔咒中解放出来，再辅之一定的激励，提高和激发他们对改革的热情、使命感和责任感，使他们全身心投入改革大业。

（五）对意识形态领域进行全面“政治体检”

中国共产党是一个高度重视思想建设和意识形态工作的政党，确保党对意识形态的领导，确保意识形态的安全，坚守意识形态阵地，也是 2017 年值得注意的一个政治现象。

5 月 26 日召开的中央政治局会议一个重要议题，是听取《关于巡视中央意识形态单位情况的专题报告》。会议指出，意识形态工作是党的一项极其重要的工作。十八届中央巡视对宣传、文化、新闻等单位进行了全面政治“体检”，加强党对意识形态工作的领导，促进意识形态阵地建设，推动意识形态领域全面从严治党。

党管意识形态要做到四个方面：一是各级党组织和党员领导干部要牢固树立“四个意识”，维护党中央权威和集中统一领导，强化政治担当，落实意识形态工作责任制；二是要坚定“四个自信”，用党的理论创新成果指导意识形态工作，坚持以人民为中心，把握正确政治方向、价值取向、舆论导向；三是管好导向、管好阵地、管好队伍，提升主流意识形态领域传播力、引导力、影响力、公信力；四是以巡视整改为契机，深入推进全面从严治党，坚持问题导向，敢于亮剑、主动作为，补齐短板、堵塞漏洞，深化改革、完善制度，做好稳预期、稳思想、稳人心工作，为党的十九大胜利召开营造良好思想舆论环境。

做好意识形态工作的一个重要方面是高校。6 月 28 日召开的中央政治局会议，内容是审议《关于巡视 31 所中管高校党委情况的专题报告》。正如会议指出的，我国高校肩负着培养社会主义事业建设者和接班人的重大任务，是巩固和发展马克思主义的重要阵地。办好中国特色社会主义高等教育，必须旗帜鲜明坚持党对高校工作的领导。高校党委要增强“四个意识”，落实管党治党、办学治校主体责任，坚定“四个自信”，贯彻党的教育方针政策，坚持社会主义办学方向，把立德树人作为根本任务，推动形成党委统一领导、各部门各方面齐抓共管的工作格局。要做到这一点，就需要以巡视整改为契机，对高校进行全面“政治体检”，确保高等教育事业始终沿着党指引的方向发展。

党对意识形态和思想建设的重视，在当下的一个特殊背景，乃是党的意识形态在社会的影响力和吸引力下降，尤其在高校，青年学子对党倡导的主流意识形态和思想建设不感兴趣，这样长久下去，势必会使主流意识形态边缘化，造成社会思想的混乱。思想不牢，地动山摇，这种情况对党的领导和中国特色社会主义事业都是非常不利的。所以，要改变在意识形态领域的软弱涣散现象，打好意识形态这场硬仗，加强党对意识形态领域的领导，除了用社会主义核心价值观做好涉及意识形态领域和思想建设的

一切方面的工作外，还必须敢于亮剑，与一切错误的思想和思潮进行斗争，守住意识形态阵地。这些在十九大报告中都有详细阐述。

报告指出，要不断增强意识形态领域主导权和话语权，牢牢掌握意识形态工作领导权。建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态，使全体人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起。要加强理论武装，推动新时代中国特色社会主义思想深入人心。发挥社会主义核心价值观对国民教育、精神文明创建、精神文化产品创作生产传播的引领作用，把社会主义核心价值观融入社会发展各方面，转化为人们的情感认同和行为习惯。由此来看，未来若干年乃至整个新时代，意识形态工作会继续得到强化。

（六）完善领导干部报告个人事项规定

公务员的财产申报是预防腐败、廉洁从政的一项重要制度措施，完全意义上的财产申报包括公示这一环节，但在向社会公示尚有困难的情况下，拓宽申报范围，加强申报核查，强化相关处罚，就显得必要。

2017年4月19日，中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《领导干部报告个人有关事项规定》和《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》，并发出通知，要求各级党委（党组）认真遵照执行。

此次印发的《规定》，是在2010年的《规定》基础上重新修订，总结了党的十八大以来贯彻执行报告制度的实践经验，对报告主体、报告内容、抽查核实及结果处理等作出改进完善。相比之前，《规定》坚持分类管理原则，抓住“关键少数”，进一步突出了对党政领导干部的监督，将国有企业、事业单位的报告对象范围作了适当调整。报告事项内容更加突出与领导干部权力行为关联紧密的家事、家产情况。此外，《办法》也明确了认定漏报、瞒报需要掌握的基本原则、具体情形和处理依据，规定了领导干

部因不如实报告个人有关事项受到组织处理和纪律处分的影响期，为更加有效地强化查核结果运用提供了依据。

需要指出的是，修订后的《规定》首次明确了查核的比例、方式和对象。查核比例是需要申报的干部10%，方式是随机，每年集中开展一次。重点查核对象包括五类：拟提拔为规定第二条所列范围的考察对象；拟列入规定第二条所列范围的后备干部人选；拟进一步使用的人选；因涉及个人报告事项的举报需要查核的；以及其他需要查核的。这是相比2010年《规定》的一个最大变化。

财产申报有没有查核，情况大不一样。2010年前，领导干部报告个人有关事项也一直在做，但效果不明显，没有达到预期目的。原因有二：一是只有申报，未有核查；二是申报不实的没有相应处罚，或处罚不严。这就使得领导干部在报告个人有关事项的时候，愿意报就报，不愿意报就不报，基本是走过场。2010年出台《规定》后，同时也在一些地方试点启动核查，结果发现，37名抽查对象中有11人进行了重新申报，补报内容全部为房产遗漏，其中有10人漏报房产共14处。此外，一些党政正职领导干部在自行申报有关房产问题上存在报告不实的情况。

所以，从发现的问题看，要精确掌握领导干部个人情况，必须要有核查机制。这是完善领导干部报告个人有关事项制度的实质性举措，核查既有利于对虚假申报进行处理，提高惩治腐败效率，也利于在早期发现问题，及时挽救一批干部。为使核查机制发挥更大作用，核查的比例不宜过低，比例过低会使得一些领导干部怀有侥幸心，不如实申报，就此来看，10%的抽查比例低了点，至少应达到20%。同时，核查的对象也应更有针对性，目前的重点核查对象主要是拟提拔人员以及被举报人员，党政正职领导干部也应该列入核查对象。

公务员的财产申报最终还是要过渡到公示，在这之前，严格按照《规定》《办法》的要求去做，对于进一步严明党的政治纪律和组织纪律，从严管理监督干部，意义重大。

（七）进一步深化群团改革

2017 年最后一个值得注意的政治现象是群团改革。这里的群团指的是受中共指导和联系的群众组织和共青团，主要有全国总工会、全国妇联、工商联、中国文联和中国作协、全国侨联、欧美同学会等。这些组织所联系的群众，既有中共执政的阶级基础，也有很大部分是社会的精英，但近年来，这些组织特别是团中央在做好他们所联系的群众工作方面，并不令人满意。所以十八大以后，中央对群团改革很重视，有计划地对各群团制定了改革方案。

8 月 26 日，中央政治局常委刘云山主持召开了群团改革工作座谈会并传达了习近平的指示。会议从四个方面提出，要以更大力度、更实举措推进群团改革，不断开创党的群团工作新局面。（1）要牢牢把握群团改革正确方向，始终坚持党对群团工作的领导，加强群团组织自身党的建设，不断增强“四个意识”，把保持和增强政治性、先进性、群众性贯穿改革全过程。（2）要自觉服从服务党和国家工作大局，找准工作结合点和着力点，落实以人民为中心的工作导向，切实解决好代表谁、联系谁、服务谁的问题，增强群团组织的吸引力、影响力。（3）要坚持问题导向、聚焦突出问题，切实加强思想政治建设，扩大群团组织和群团工作有效覆盖，积极转变拓展服务职能，转变工作作风，推动净化行业风气，深化机构人事制度改革，把群团组织建设成为党的群众工作的坚强阵地。（4）要深入把握新形势下群团工作规律，大力推动改进创新，加强基层基础工作，加强网上群团建设，提高做好群团工作的能力水平。

在上述群团改革中，尤其要指出的是共青团的改革。这是因为，作为中共的后备军及中共联系青年的组织，共青团主要做青年的工作，而青年是一个国家的未来，青年工作做不好，将影响中共在青年中的向心力和吸引力。但现实很不乐观，共青团的快速腐化令其在青年中的形象大大下降，事实上已经被边缘化了。习近平曾经对共青团有过严厉的批评。在 2017 年出版的《习近平关于

青少年和共青团工作论述摘编》一书中，习近平批评共青团“空喊口号”“形同虚设”“四肢麻痹”，用词之严厉，十分罕见。又指共青团“说科技说不上、说文艺说不通、说工作说不来、说生活说不对路。说来说去就是那几句官话、老话、套话，同广大青年没有共同语言、没有共同爱好，那当然就会话不投机半句多”。“如果青年在前进，而团组织没有与时俱进，不能成为青年的领头羊，反而成了青年的尾巴，那何谈扩大有效覆盖面？跟都跟不上！”

其实，2016年，中央即曾公开批评共青团“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”，引起外界关切。不久，中共中央办公厅印发了《共青团中央改革方案》，明确了共青团中央改革的指导思想、基本原则、主要目标。这次改革从团中央入手，力争通过改革破解制约共青团发展的思维定势、重点难点和体制机制问题，推动共青团面貌明显转变，推动机关干部摆脱文山会海、走出高楼大院。不过，一年来的情况显示，改革的成效并不明显，共青团和青年脱节的现象并未得到多少改善。这就是习近平和党为什么狠批共青团的原因。

其他的群团组织也同样沾染了共青团的“机关化、行政化、贵族化”色彩。如工会，名义上是工人的组织，但完全不代表工人，不能维护工人的利益，甚至在劳资矛盾中，还站在工人的对立面。这样的组织，即使从党的角度来看，其存在的价值也大大下降。所以必须改革。

但是，群团组织和共青团的改革能走多远，取得什么成效，是让人怀疑的。问题的关键不在于这些组织本身（虽然它们有很大的问题），而在于党，当党牢牢控制它们后，党所具有的缺点它们都具有，党能做的事它们却做不了。这就注定了它们无法前行。

二、对过去五年政治发展的回顾与反思

十八大以来的五年，在中国自开启改革后的近 40 年里，尤其相对于之前十年，有着鲜明的特性，主要表现在三方面：一是反腐的强度前所未有；二是党的一元化领导的无缝覆盖；三是意识形态的把控也达到一个空前程度。

（一）十八大与十八届三中全会对政治改革的论述与部署

2012 年 11 月召开的中共十八大及习近平当选后的首次深圳之行，特别是一年后举行的十八届三中全会作出的全面深化改革的决定，让中国社会耳目一新。

十八大报告在关于未来五年的政治部分用了“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”的标题，其表述是，政治体制改革是我国全面改革的重要组成部分。必须继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，加快建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明。要更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家；更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，维护国家法制统一、尊严、权威，保证人民依法享有广泛权利和自由。要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，积极借鉴人类政治文明有益成果，绝不照搬西方政治制度模式。报告在开头还指出，人民民主是社会主义的生命，是我们党始终高扬的光辉旗帜，坚持国家一切权力属于人民，不断推进政治体制改革。报告从七个方面对未来五年的政治发展

和改革作了部署，即支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，健全社会主义协商民主制度，完善基层民主制度，全面推进依法治国，深化行政体制改革，健全权力运行制约和监督体系，巩固和发展最广泛的爱国统一战线。

其中，对人大，报告提出，加强对“一府两院”的监督和政府全口径预算决算的审查和监督；提高基层人大代表特别是一线工人、农民、知识分子代表比例，降低党政领导干部代表比例；在人大设立代表联络机构，完善代表联系群众制度；优化人大常委会、专委会组成人员知识和年龄结构，提高专职委员比例，增强依法履职能力。对协商民主，报告提出，加强同民主党派的政治协商。把政治协商纳入决策程序，坚持协商于决策之前和决策之中，增强民主协商实效性；深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商；积极开展基层民主协商。对基层民主，报告也提出，要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，保障职工参与管理和监督的民主权利。对司法改革，报告提出，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权；党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动；任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。对权力运行和监督，报告提出，推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度，加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。

2013 年 11 月召开的十八届三中全会作出了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对这五年的改革进行了全面规划。其中涉及政治改革的部分，《决定》指出，紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治

国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。在坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度基础上，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，推动人民代表大会制度与时俱进，推进协商民主广泛多层制度化发展，发展基层民主，从各层次各领域扩大公民有序政治参与。《决定》在加强社会主义民主政治制度建设，推进法治中国建设，强化权力运行制约和监督体系上，提出了很多具体措施，作了具体部署。

如关于人大改革，《决定》提出，提高立法质量，防止地方保护和部门利益法制化。健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度。健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。

关于协商民主，《决定》提出，推进协商民主广泛多层制度化发展。在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。

关于基层民主，《决定》提出，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自

我教育、自我监督。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，加强社会组织民主机制建设，保障职工参与管理和监督的民主权利。

关于权力运行和监督，《决定》提出，形成科学有效的权力制约和协调机制，规范各级党政主要领导干部职责权限，加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督，加强行政监察和审计监督。推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。

现在回过头来看，十八大报告和十八届三中全会《决定》上述政治发展和政治改革的论述和部署，有的得到了形式上的落实，有一定进展，如基层人大代表比例有所提高，政协的双周协商功能有所加强，司法改革在一定程度上推进，政府官员干预司法的现象有所抑制，独立审判的功能得到一些强化。但在公众参与立法和管理，人大权力的提升，权力制衡的法治化，以及民众权利的保护等方面，还有待进一步完善。

（二）过去五年政治发展的两条主线

过去五年，虽然在政治改革方面基本没有进展，但中国的政治生态发生了翻天覆地变化。这主要是由高强度、大面积的反腐及包含反腐在内的全面从严治党造成的。对于中国政治生态的此种变化，新领导上台前及初期，很少有人能够预料，更未有说服力的解释。虽然时至今日，官方学者对这种现象提出了许多说法，但这些事后的解释基本上是按照官方的逻辑和调子进行的，缺乏可信度，不能直入事物的本质。检索这五年来政治发展的路径和政治生态的变化，可以看到，有两条清晰的主线贯穿其中，这就是提高党的管治能力与治理水平，以及重塑领袖权威。两者互为联系和强化，特别是后一点在十八届六中全会后愈显突出。

1. 从严治党，提高党的管治能力与治理水平

十八届三中全会作出的全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这个总目标的重点是在后一句。从党的角度看，推进国家治理体系和治理能力的现代化实际上就是要提高党对社会的全面管治能力和治理水平。

为什么要将提高党的管治能力和治理水平作为其执政的头等大事？有很多因素，但首先需要我们回归中国社会的基本问题，以及其政治理念和价值追求。正如马克思所说，问题的答案包含在问题之中，时代提出什么样的问题，也只能在问题中去寻求答案。十八大是中国发展的一个分水岭。历史发展到这个时期，中国社会面临着很多棘手的问题需要解决，首先是经济的不断下行意味着之前的增长模式走到尽头，而它对政治的影响是，高度依赖 GDP 的财政体系由于经济下降而导致收入减少，但维稳及公共服务的加强又要求政府收入不能减少，任何强化政府收入的举措都会使得民众和政府的矛盾加大。其次，由自媒体带来的民众权利意识的提升和对民主自由的进一步需求，以及政府不能满足这种需求，进一步加剧两者的内在紧张。再者，社会思想的多元化与思想派别的分离和对立，不仅造成民众之间的分裂，也使得政府管制变得困难。最后，也是最重要的一点，社会收入分配和贫富分化的不断恶化，既得利益的不断固化以及不受制约的公权力和腐败的加剧，导致民众对党和政府的信任大大降低。上述矛盾和问题的合力，就构成了对党的管治和执政的严重挑战。

采取何种对策去应对这些挑战，取决于对问题的严重性和性质的判断。而这个判断，又与政治理念和价值追求及从哪个角度切入有关。另一方面，上述矛盾和问题已经达到了相当严峻的程度。十八大召开前，由于实行所谓“集体总统制”和“九龙治水”的领导体制，导致面对社会要求变革的呼声，无力回应，守成有余，开拓不足，使党处于被动防御局面。这种局面不改观，矛盾只会

越积越深，党也将进退失据，丧失吸引力。所以不能再持续下去，否则就是苏联的下场，“亡党亡国”。在新领导人看来，他的使命就是要改变党软弱无力的状态，重新使党变得强大。因此，从实际采取的手段和措施来看，十八届三中全会制定的雄心勃勃的全面改革计划，尤其是那些推动中国进入现代化的行动，进展不尽如人意。但强化党的领导的措施则得到全力推进，这就是以反腐和全面从严治党为代表的一整套策略。我们在 2015 年的政治改革报告中，曾将它概括为“一个中心、两手出击、三大工程”，即以改善党的治理水平和执政能力为全部工作的中心，在治官和治民上，两手都要硬，两手出击，并配之以反腐、地方行政改革和法治建设三个配套工程。

现在看来，三大配套工程中的地方行政改革要换成全面收紧意识形态，这样可能才更符合这几年来的施政事实。因为在行政改革上，除了有限的实行负面清单管理和下放或取消一些行政审批外，政府在公开性和透明性上进展有限，然而，官方在全面加强意识形态阵地建设和管理，对舆论实行高度管控上却力度很大。

2. 重塑领袖权威

重塑领袖权威是十八大以来的这五年的另一条政治生活的主线。重塑领袖权威，最初服务于提高党的执政能力和治理水平这一目的，是该目的的组成部分。也就是说，要提高党的执政能力和治理水平，一个衡量指标，是看党的最高领导人有没有权威。这一步是在十八届六中全会完成的，此前，通过反腐和治党，习近平获得了应有权威，初步确立了党内无可挑战的地位。而要巩固这种权威，还需制度保障，十八届六中全会正式确立最高领导人的党内核心地位，并制定了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，这部准则是约束党内高级干部特别是中央委员和政治局成员的政治生活的，它强调，一个国家、一个政党，领导核心至关重要。全党必须牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。

党的各级组织、全体党员特别是高级干部都要向党中央看齐，向党的理论和路线方针政策看齐，向党中央决策部署看齐，做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做。自此后，习近平作为领袖的权威就受到了党的规章的保障和全党尤其是党内高层的认可。

党内高层之所以要塑造领袖权威，为全党和国家树立一个威严的领袖形象，其意图大概不外乎以下几方面：一是治党和反腐之需要。对于一个积弊甚深、腐败严重和丧失信仰理想纪律的党来说，要重新整顿和治理这个党，使它焕发活力，客观是需要一个权威的，否则难以推动。二是推进改革之需要。治党的目的，不仅官员要清廉，和群众打成一片，还要有担当，敢改革。在改革进入深水区，错综复杂的利益面前，如果领导人没有足够权力和权威，是很难驱使官员去改革的。三是通过领袖个人的身体力行、率先垂范和道德感召力，重新唤起社会对党的信心，跟着领袖搞建设。

领袖的权威一旦塑造，就具有自我赋权的属性，所以，我们看到，十九大和党章的修订继续强化领袖的权威。这将会是贯穿下一个五年乃至更长时间的事情。

（三）过去五年政治发展的现象和特征

十八大以来五年的政治发展和政治生态可用政治非常态来形容，是因为在此五年，政治发展和政治生态形成了有别于过去的鲜明特征，具体来说，围绕着前述两条主线，过去五年的中国政治呈现出以下现象和特征。

1. 反腐与治党

提起这五年政治生态的变化，毫无疑问，首先是反腐。从反腐风暴之猛烈，强度之大，波及范围之广，落马和判刑的高级官员之多来看，不仅党取得政权来所仅有，即使在中国漫长的历史中亦罕见。正因为此，反腐改变了党和国家的政治生态。

需要指出的是，对本轮反腐取得的成效，不能仅仅以抓了多少高官来衡量。它除了对官员产生震慑力，以致不敢腐的心理反应外，其制度成果也理应得到重视。党多次强调，反腐要以治标为主，治本跟进，治标和治本一起抓。之所以强调治标为主，是针对腐败的严重而言，对于这种几乎系统性的腐败，必须有一个攻势凌厉的治标阶段，使官员不敢腐。在治标达到初步效果后，接下来就要进入治本阶段，加强不想腐和不能腐的信念和制度建设。当然，实际操作中这三者不能明显区分，而是互相推进。从本轮反腐看，比较注重制度建设，最重要的制度建设是改造了巡视制度，将巡视变成了反腐利剑。此外，领导干部个人财产申报制度以及监察体制的改革，也得到完善和推行。但对本轮反腐的制度建设，人们关注得不够。

这轮反腐并不仅仅是为反腐而反腐，它还是范围更大的对党的治理的组成部分。治党包括以改作风、消除四风为主的整风活动；深入开展理想信念教育，大力加强党性党风党纪教育；加强组织建设，严把干部考察任用关，防止“带病提拔”，改进年轻干部培养选拔工作；加强党内法规和制度建设；强化监督，深入推进反腐败等。在这个整体中，反腐取得的成效最明显，受到的关注也最多，这既与反腐的特点有关，也说明本轮反腐确实不是像以前一样走过场。所以，社会往往把反腐和治党并列。

从党的角度看，反腐和治党的主要目标是改善干群、官民关系，修复党的形象，让广大党员和领导干部不忘初心，牢记使命，以重建党在人民群众中的合法性。五年下来，客观评估，应该说初步达到了效果，虽然没有调查数据，但从实际可以感知，反腐得到了中国最大多数民众的支持，领导人个人的权威也达到了顶点，中国的中下层民众，包括中下层官员，普遍认可领导人的权威。

除上述目的和效果外，发动反腐和推进治党还有一个更深层的目标，就是要全面强化党的一元化领导，使党做到无缝覆盖，这才是党有生命力的表现，而不仅仅是把党从软弱涣散的边缘挽

救过来。党的高层对此是公开宣示的，党不仅要加强自身的组织和思想建设，更要将党的领导深入到包括企业和社会组织在内的一切领域，正如十九大报告和党章所言，东西南北中，党是领导一切的，并作为新时代中国特色社会主义基本方略的第一条而强调。

2. 国家领导体制的变革

过去五年政治领域的另一个显著变化，是党和国家领导体制的变革，从之前的党政相对分开，权力相对分散到党政一体，权力集中。前者是通过强调党领导一切来实现的，后者则是把一些学者称之为“集体总统制”的领导体制变成核心制。

党和国家领导体制的变革，背景是接受过去十年党的领导软弱涣散和最高领导人权力旁落的教训所致，尤其是后者，如果最高领导人在最高权力层的权力结构中不突显出来，和其他领导人拉开距离，那么，就成了互相挈肘、扯皮、无人负责的体制，最高领导人没有应有权威，也就无法推进该做的事情，党的领导只会更加弱化。这种情况在十八大后不能再延续下去。

但具体到操作层面，党和国家领导体制的变革，主要是通过小组的设立，强化小组功能来实现的。最高领导人身兼十几个小组的组长，这些小组有一半多是十八大后成立的，涉及改革、国家安全、意识形态、网络信息、军队等各个领域。就中国社会遇到的问题之多和严重，改革之繁重和复杂来说，要推进总体改革和发展，确实需要具有权威性的超越具体利益的超级机构来负责设计、协调、推进和监督，而现有机构中，不论党的系统还是政府系统，都没有部门有这样的担当，它们不是缺乏权威性，就是缺乏权力。因此，从这个角度看，一些小组的设立，在中国现阶段的特定国情下，具有必要性和合理性。

在中国的机构设置中，“小组”属于议事协调机构一种，也即是为了完成某项特殊性或临时性任务而设立的跨部门的协调机构。它不是今天才有的，而是自党建政以来就有。一般来说，“领

导小组”有三种类型，常设型、阶段型和短期型。常设型多针对涉及面广、关乎全局的重大战略性、基础性任务而设。阶段型则通常是为完成某一项阶段性的特定任务和工作而设。短期型一般是应对重大自然灾害、社会突发事件或某项建设工程而设。成立这些“小组”的目的，不外乎是要整合部门资源、为决策实施提供组织保障，或者完成特定任务、弥补常规治理手段不足，以及强化各机构间的信息沟通。

小组众多是中国领导体制的一个特点。一定程度上，可以把“小组机制”看作存在于中国政治组织体系中的一种特殊组织模式和工作机制，但在几十年的发展演化中，“小组制度”也慢慢地由一种非正式的习惯和规范变成为相对稳定和较为成熟的亚正式制度，一些小组的公开性和可预测性增强，如改革小组。尽管如此，国家治理现代化的标志之一，就是国家机构职能的正常化，一个政府机构如果不能正常履职，其管理势必是不合格的，其存在的必要性也值得怀疑。而众多“领导小组”的存在，势必会干扰常规政府部门的履职，或者说，常规政府部门丧失了管理能力，才要成立这么多“领导小组”来代替其发挥管理职能。

因此，要推进中国的改革，提高党和政府的管治能力，重新使党变得强大，加强国家职能和结构的制度化和现代化是其内涵之一。

3. 意识形态亮剑

凯恩斯曾说人是观念的奴隶，意识形态的作用就在于形塑或改变人的观念，赋予人以意义和价值，所以在现实政治中，执政党一般都比较重视意识形态工作。十八大以来，官方一改意识形态工作的软弱状态，从清理网络谣言开始，对媒体和舆论实行全面管控，将各种在官方看来有害的信息和“杂音”清除；继而在思想、教育、文化领域全面贯彻社会主义核心价值体系，将它们统一到官方的意识形态上来，形成四面出击态势。

早在2013年8月，习近平在全国宣传思想工作会议上就强调，

意识形态工作是党的一项极端重要的工作。所有宣传思想部门和单位，所有宣传思想战线上的党员、干部都要旗帜鲜明坚持党性原则，坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主，是宣传思想工作必须遵循的重要方针。2016 年 2 月，在新闻舆论工作座谈会上，习近平再次指出，党媒必须姓党。党的新闻舆论媒体的所有工作，都要体现党的意志、反映党的主张，维护党中央权威、维护党的团结，做到爱党、护党、为党；都要增强看齐意识；新闻工作要高举旗帜、引领导向，围绕中心、服务大局。十九大报告把坚持社会主义核心价值体系作为新时代中国特色社会主义的 14 个基本方略之一，强调要牢牢掌握意识形态工作领导权，不断增强意识形态领域主导权和话语权，建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态，使全体人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量，为人民提供精神指引。可以说，党对思想和意识形态的控制丝毫不亚于政治领域对官员政治忠诚和政治规矩的要求。

之所以要严控意识形态，并对各种异议声音频频亮剑，有两个因素：一是官方正统意识形态越来越丧失对现实的解释能力，被民众所排斥，这种状况发展下去，有可能导致正统意识形态的破产，从而使得党在人民中的合法性大大下降。二是推进建设新时代中国特色社会主义事业的需要。

就前者来说，社会的腐败、种种不公不义以及官僚集团的言行不一、自我分裂，时常使大众失去对意识形态的热情，以及正统意识形态丧失对新事物、新问题、新现象的解释力，不能提出让人信服的答案，这些都会导致官方正统意识形态的影响力、凝聚力大大降低，加之全球化的影响和西方意识形态的挤压，进一步使正统意识形态边缘化。在这一过程中，近年来活跃的网络大 V 和公共知识分子利用互联网的技术革新特别是自媒体带来的传播方式的变化，在推动大众脱离官方的思想控制上起了一定作用。然而，官方虽然有所反思但无力改变，能够拿出的办法就是严厉

打击传播负能量的网络大 V 和公共知识分子，同时用行政命令的方式管控媒体、出版、教育和文化领域，规定什么能说、什么不能说，用党纪国法来约束和对付从业者。

就后者来说，中国特色社会主义进入新时代，中华民族伟大复兴的中国梦的实现，需要相应的意识形态的跟进和支撑，为群众提供新的思想资源和价值观。事实上，中国梦既是一个政治目标，也是一种意识形态。要想这套目标和价值体系入脑入心，占领意识形态阵地，也必须对不符合这套目标价值的各种社会意识形态进行清理，所以，过去 5 年官方在意识形态领域的强力出击是一个必然过程。

三、对未来政治发展的判断

十九大确立了以习近平为核心的党中央和习近平新时代中国特色社会主义思想，强调要长期坚持并随着时代发展。从习近平主导新的中央的人事安排，以及十九大制定的新时代中国特色社会主义的总任务和党在新时代的历史使命乃是“四个伟大”来看，中国未来若干年党的主要任务是继续全面从严治党，以保障党能够实现伟大使命。

十九大将习近平思想明确命名为习近平新时代中国特色社会主义思想，并载入党章，成为党的指导思想。党的领导是中国特色社会主义的最本质特征，习近平思想载入党章，就获得了党章的“保驾护航”，从而做到和政治上的核心地位吻合。

十九大后首次召开的中央政治局会议，审议了《关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》，强调党中央集中统一领导是党的领导的最高原则，加强和维护党中央集中统一领导是全党共同的政治责任，首先是中央领导层的政治责任。所谓党中央集中统一领导，就是党的核心的领导。现在政治局将此作为最高

原则确定下来（其实这条原则也写入了党章），政治局成员都必须遵守和服从，并规定每年向党中央和总书记书面述职，报告工作。

接下来党中央仍会把治党作为重要工作甚至头等大事来抓。这是由上面所说的党在新时代的任务和使命决定的。新时代与过去“旧时代”的一个关键区别，是“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”，这不仅作为一条基本的政治原则被写入党章，而且也是作为新时代中国特色社会主义的 14 个基本方略之一，且排在首位。可以说，之所以要用“新时代”来命名习近平思想，突出的是“新时代”这个特征。

党领导一切，无论从逻辑的必然性还是事实来看，都必须把从严治党放在重要位置，否则，党就不能通过执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验，党就面临精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险，也就不能把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党，从而党制定的伟大蓝图就实现不了。

实现中华民族伟大复兴的中国梦必须有一个强大的党来领导，必须用新时代思想武装全党，使每个党员都做到入脑入心，使群众发自内心地愿为中国梦的实现在党的指引和领导下奋斗。事实上，这也合乎党的治理认知传统。党一向强调，办好中国的事情，关键在党，党兴则国兴，党弱则国衰，这已成为几代领导人的根深蒂固信条。在十八大前，虽然经济总量和国家实力有了较大提高，但党却被自身的腐败搞得软弱涣散，在社会的各种挑战面前只能被动防御，无法引领社会发展。这种情况不能继续下去，否则真有可能重蹈苏共覆辙，“亡党亡国”。此乃十八大以来 5 年大力整党和反腐的最直接动因。红色江山必须代代传。而在经过 5 年全面治党后，虽然党还存在很多问题，但党已恢复了生机和活力，一个蓬勃向上而不是老气横秋的党又回到群众中间。

十九大报告也揭示，中国特色社会主义进入新时代，党一定

要有新气象新作为。打铁必须自身硬。党要团结带领人民进行伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须毫不动摇坚持和完善党的领导，毫不动摇把党建设得更加坚强有力。唯有全面从严治党，才能“确保党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列，在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨，在坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心”。报告最后一部分即阐述如何全面从严治党。

当然，全面从严治党，也不是面面俱到，平均用力，它的重点在于两方面，一是抓好政治建设这个灵魂，二是做好用习近平思想武装全党的工作。十九大报告指出，党是最高政治领导力量，党的政治建设是党的根本性建设，决定党的建设方向和效果，而保证全党服从中央，坚持党中央权威和集中统一领导，是党的政治建设的首要任务，强调全党要坚定执行党的政治路线，严格遵守政治纪律和政治规矩，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。故政治建设就是要让全体党员尤其是高级干部做一个政治上的明白人，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央也即习近平核心保持高度一致。中组部部长陈希发表的《培养选拔干部必须突出政治标准》一文，对此说得非常明白。陈希说：习近平总书记在党的十九大报告中指出，要突出政治标准，具体应把握以下“五看”：一看政治忠诚；二看政治定力；三看政治担当；四看政治能力；五看政治自律。

与此同时，报告也强调，要坚决防止和反对个人主义、分散主义、自由主义、本位主义、好人主义，坚决防止和反对宗派主义、圈子文化、码头文化，坚决反对搞两面派、做两面人。这说明，此坚决防止和反对的“五个主义”“三种文化”“两个两面”，在党内如果不说大行其道，也是很常见的。再联系到中纪委的报告和王岐山的文章中指党内野心家和阴谋家还存在，十八大以来的五年强力反腐和全面治党，虽然取得了不错的成效，但远未肃

清上述“流毒”，政治建设远没有做到可以让领导人放心的程度，包括反腐败在内的全面从严治党就必须继续进行。政治建设的目的，是缔造一支思想和行动高度一致的队伍，尤其是高级干部队伍。

另一方面，在对党内领导干部强调政治建设，严肃党内政治生活，严明党的纪律，全面净化党内政治生态的同时，党也会进一步加强对社会意识形态阵地的建设与管理。

消除改革信任危机 推动实质性的司法体制改革

徐昕　黄艳好*

一、2017 年：迈向深化综合配套改革

2017 年，官方宣称的全面深化司法体制改革的决战之年。中国司法体制改革“四梁八柱”的主体框架搭建完成，步入了深化综合配套改革的阶段，重心将向精细化和系统化偏移。

自党的十八大提出“进一步深化司法体制改革”的任务，十八届三中、四中全会对改革作出全面部署后，中央全面深化改革领导小组共召开 38 次会议，审议通过 51 份涉及司法及司法行政体制改革的文件，相关改革举措也基本出台。从各部门的落实情况来看，中央部署由最高人民法院牵头的 18 项改革任务已经完成，《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》提出的 65 项改革举措全面推开；最高人民检察院承担的 29 项改革任务也基本完成，《关于深化检察改革的意见 (2013—2017 年工作规划)》提出的 91 项具体改革举措，82 项已出台改革意见；司法部出台了 72 个司法行政改革文件，其中 36 项改革基本落实，尚未落实

*徐昕，北京理工大学法学院教授、司法研究所主任；黄艳好，法学博士后，湘潭大学法学院讲师、硕士生导师。

的 36 项改革正有序推进。

过去一年，尽管官方宣传“改革决战”，但新一轮司法体制改革几近尾声，其举措主要是对先前改革的推进、落实或调适。国家监察体制改革试点快速推进，《监察法 (草案)》出台，具有政改性质意义重大，但该草案对宪法的僭越，其呈现出来的难受束缚的强权倾向，引发人们对法治倒退的担忧；司法体制综合配套改革试点的开展，为下一轮改革累积经验，但仍未触及关键的司法独立性问题；推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革、司法责任制改革、完善非法证据排除规则、深化公证机构体制改革，是对先前改革方案的落实，公检法“相互配合”的司法格局并未改变，刑讯逼供现象也未消除，庭审的实质化仍遭遇二审不开庭、律师意见不受重视、证人出庭作证率低等重重阻力；加强专业化审判建设、开展律师调解试点等改革，稍有新意；完善检察官以案释法制度、加强检察法律文书说理，只是局部机制的调整，且受制于当前检察官素质等因素，短期内难以取得成效。律师专业水平评定试点的推出，表明司法行政机关仍在加强对律师行业的管制，律师执业权利的保障只停留于口号层面，刑辩律师面临的处境艰难。

10 月，党的十九大召开，奠定了未来几年司法体制改革的基调。十九大报告指出，要深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。这表明未来的司法体制改革将延续以全面落实司法责任制为轴心的思路，继而强调改革的整体性、协调性、衔接性和保障性，以充分激发各项改革的整体效能。中央层面持续推动，显示了国家破除司法体制坚冰的决心。但正如历年改革报告所指出，体制改革间接、策略性地绕过了提升司法独立性这一根本问题，而以司法责任制作为体制改革布局的基点，其能否支撑整座体制改革大厦，又能否真正实现质的突破，乃至司法责任制本身能否落实，实有疑虑。

这一轮司法改革以司法权属中央事权为理论支点，强调中央的统一领导和顶层设计，自上而下地启动体制性改革，快速而平稳地度过了改革初期。尽管注重综合思维、试点先行和统筹推进等思路科学可取，但因顶层设计缺乏坚实的信任基础，整体改革方案对地方问题和司法官、律师、司法使用者个体权益保护的考量不足，加之一些根本性、方向性问题未能达成共识，以及自上而下改革进路的局限，由此导致蛰伏多年的司法改革信任危机凸显，司法人员的改革动力不足，不少举措在部分地方难以落实，而地方优秀司法官流失的现象更是有增无减。上述问题完全有可能使当前重点推动的司法体制改革再次无功而返。因此，虽然官方宣称体制改革进入了深化综合配套改革的阶段，但如何对该阶段整体改革方案进行有效的调适，如何协调体制改革的政治性与独立性之间的紧张关系，如何消除司法改革的信任危机，提升民众对法治的信心，又如何激发地方的改革责任担当，提高地方人员的改革积极性，既是当务之急，又是题中之意。

二、2017 年司法改革的进展、问题与评价

（一）综合性改革

1. 国家监察体制

国家监察体制改革作为政治体制改革的一项重大举措，极速推进，体现了中央权力集中办大事的特点。自十八届六中全会首次将监察机关单独提出以及随后北京市、山西省、浙江省三地试点的启动，至 2017 年 3 月底，山西省、市、县三级全部成立监察委员会；4 月底，北京、浙江全部完成各级监察委员会组建工作。自试点以来，监察工作取得一定成效。以北京市为例，北京市运用监督执纪“四种形态”处理 10186 人次，同比增长 55%。10 月，党的十九大报告提出，将在全国推开监察体制试点工作，并制定

国家监察法。随后，中共中央办公厅印发《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》，全面部署该项改革在全国范围内的探索实践，要求各地完成省、市、县三级监察委员会组建工作，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。11 月，十二届全国人大常委会通过《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定》，随之公布并向社会公开征求《监察法 (草案)》意见，引发极大争议。

该草案共 10 章 67 条，阐明了国家监察法的立法目的、监察内容和基本原则; 明确了国家监察委员会的性质是最高监察机关，由同级人大产生，对人大及其常委会负责，并接受其监督；明确了监察机关的六类监察对象、管辖规则、三项职责与十二项监察措施；细化了监察机关监督、调查、处置的具体程序，并对反腐败国际合作、对监察机关和监察人员的监督、法律责任等内容作出了规定。

尽管草案的不少内容来自于京晋浙三地的试点经验，但由于试点时间和经验的有限性，对不足缺乏反思，该草案的制定显得过于仓促，急于求成。该草案至少存在以下问题：

第一，草案突破了现行宪法。草案改变了国家权力结构和机构体系，将国家监察委定位为最高国家监察机关，与国务院、最高人民法院和最高人民检察院平行而立，是对现行宪制的突破。实际上，涉及宪政结构的重大改革不适宜通过人大授权而突破现行宪法的做法来开展试点。监察法作为成熟经验的固化，其制定不仅要立足于较长时间实践有效运作的成熟经验，更要遵循宪法和立法法的基本要求。

第二，草案规定的监督范围有待商榷。根据现行宪法，人大机关只受人民监督，人大代表受原选举单位的监督。草案将人大机关纳入了监察机关的监察范围，会产生被监督机关反监督民意代表机构的逻辑“悖论”，有违人民主权原则。监察委监督一切，谁来监督监督者？

第三，监察权的定性模糊，草案体现出权力强化、不受制约的明显倾向。监察措施未达到刑事诉讼法等法律规定的基本程序保障的要求。例如，讯问的时间、地点和程序缺失；留置的具体场所未明确；采取留置措施后若“有碍调查”即可不通知被留置人家属，且被留置人及其近亲属对留置措施的错误适用缺乏及时的救济途径，而仅有事后的申诉权；回避了律师可否介入监察机关调查的重要问题，剥夺了被调查人的辩护权，有违尊重和保障人权的现代法治原则；未规定监察机关及其工作人员滥用留置措施的法律责任。监察机关的监察措施实质上属于职务犯罪的刑事侦查，可以剥夺被调查人的人身自由与财产权利，相关规定未达到刑事诉讼程序底线公正的要求，甚至有人提出不适用《刑事诉讼法》，律师不能介入，有违宪法规定的人权保障原则。

第四，草案的部分规定破坏了原有的制约程序。例如，监察委员会在没有启动立案和侦查程序的情况下，调查所得的证据全都可以移送作为提起公诉的证据，这意味着上述证据的收集过程不受正当程序的约束，也无法通过非法证据排除程序予以排除。又如，对于监察机关移送的证据不足、犯罪行为较轻，或者没有犯罪事实的案件，检察机关作出不起诉的决定应当征求监察机关意见并报经上一级检察机关批准。这是不合理地限制宪法赋予检察机关的法律监督权。基于权力的对比，检察机关本来就不敢监督监察委，这样的程序设计将导致检察机关不予起诉的自由裁量权受到更严重的干涉。可以预期，检察机关对监察机关的制约作用将接近为零。

第五，草案的立法语言欠规范、严谨。例如，“监察机关依法独立行使监察权，任何组织和个人不得拒绝、阻碍或者干涉监察人员依法执行职务，不得对其打击报复”“凡是伪造证据、隐匿证据或者毁灭证据的，无论属于何方，必须受法律追究”“具有重大立功表现或者案件涉及国家重大利益等情形的”等表述均欠妥当。

11 月，中国人大网公布监察法草案二稿，再次向社会征求意见。较之草案一稿，二稿对被调查人的人身财产合法权益的保障有所增强。例如，草案二稿规定，冻结的财产经查明与案件无关的，应当在三日内解除冻结，予以退还；搜查女性的身体，应当由女工作人员进行；查封、扣押的财物、文件经查明与案件无关的，应当在三日内解除查封、扣押，予以退还；监察机关经过调查，对没有证据证明存在违法犯罪行为的，应当撤销案件等。但对被调查人权利保障的力度还远远不够。尽管中央全面深化改革领导小组通过的《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》对由此引发的争议进行了一定的回应，但在立法角力不平衡、博弈不充分的情况下，可以推断，正式出台的监察法不会出现根本性的变化。

2. 司法体制综合配套改革试点

8 月，中央全面深化改革领导小组通过《关于上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》，从规范权力运行、深化科技应用、完善分类管理、维护司法权威四方面，具体提出了 25 项改革举措。上海市委政法委配套制订了分工方案，把 25 项改革举措细化分解为 117 项具体改革任务，要求于 2019 年全面完成。根据分工方案，法院承担主体责任的共有 97 项改革任务，上海市高级人民法院随后制定了法院系统的实施方案，确定了 8 个方面、72 条、136 项具体改革任务。主要内容包括：规范审判权力运行，完善监督制约机制，提升审判质量；优化司法职权配置，完善管理体制机制，提升司法公信力；推进以审判为中心的诉讼制度改革，强化人权保障，切实防范冤假错案；深化繁简分流，优化资源配置，着力解决案多人少矛盾；坚持司法为民宗旨，提升诉讼服务水平，让人民群众有更多改革获得感；完善人员分类管理，夯实制度机制保障，推进法官正规化、专业化、职业化建设；坚持科技强院，深化现代科技与司法体制改革融合，推进“数据法院”“智慧法院”

建设；优化司法环境，树立司法权威，确保人民法院依法独立行使审判权。

综合配套改革的推出，表明进一步深化司法体制改革进入了精细化配套和保障的第二阶段。中央希望借此举措，既对前一阶段的体制改革成果进行固化，又发挥其查缺补漏和矫正作用，着力增强其系统性、整体性和有机协调性，解决法院、检察院、公安机关、司法行政机关各自改革、部门内部改革及地方性差异所带来的协同性难题，从而推动司法体制改革全面、有序地落到实处。

由于前一轮司法体制改革的整体方案并未经过开放式讨论，且回避了司法独立性的根本问题，故这些举措能在多大程度上得到落实，尚有疑问。如近两年来不断强力推进的以审判为中心的诉讼制度改革，在司法“一体化”体制不变的情况下，只能进行“技术性”改革，而无法实现根本性扭转。又如，要求确保法院依法独立行使审判权，但政治、经济大局和维稳要求仍是法院必须慎重考量的因素，面对强力的政治控制和来势汹涌的民情民意，法院如何恪守中立的审判立场？当前的综合配套改革也未能有效回应司法体制改革引发的问题。如过渡性的省级以下人财物统管可以部分解决司法的地方化问题，但又可能加剧系统内部上下级之间的行政化。

3. 经济案件办理的程序机制

12 月，最高人民检察院、公安部公布《关于公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》，进一步明确和规范案件管辖、立案、撤案、侦查中的强制措施、侦查取证，以及涉案财物处置、涉众型案件办理、保障诉讼参与人权益等问题。该规定明确提出公安机关不得在诉讼程序终结之前处置涉案财物的要求，首次要求建立民刑交叉案件情况通报制度和跨区域性重大经济犯罪案件立案通报制度，新赋予犯罪嫌疑人对公安机关经济犯罪立案的异议权，确立了公安机关办理重大、疑难、复杂经济犯罪案件应当听取检察院意见和检察机关派员适时介入的制度。相比以前，规定从部

门规章转变为具有司法解释性质的规范性文件，在法律效力上更能凸显权威性。

公安机关是打击经济犯罪的主力。但长期以来，公安机关存在执法水平较低、执法理念落后、执法不规范、随意性大、缺乏有效监督等问题。具体而言，如经济犯罪与经济纠纷区分不明，经常发生以刑事手段插手经济纠纷；有些经济犯罪案件又“投告无门”；取证程序不规范，羁押率过高，缺乏严格的司法审查制度；受重人身权轻财权、重自由刑轻财产刑的落后观念影响，涉案财物管理和处置工作乱象丛生；案款提留制度成为“制造”案件的经济动机。

新规的出台有助于一定程度上实现执行与监督的权力制衡，推动公安机关执法规范化建设。但落实效果还有待进一步观察。一方面，新规基本上是对既有立法和文件的强调与细化，有新瓶装旧酒之嫌，部分规定甚至有所倒退，如报案人、控告人、举报人知情权范围被不恰当限缩。另一方面，实践中长期形成的错误习惯与潜规则并不是一纸文件就能解决的，还涉及刑事理念的更新、制度设计的完善、执法队伍的建设，尤其是权力行使的监督制约等。

4. 司法责任制改革

司法责任制是本轮司法体制改革的核心内容，许多改革举措围绕落实司法责任制展开。4 月，最高人民法院出台《关于落实司法责任制 完善审判监督管理机制的意见 (试行)》，指导各级法院在严格落实司法责任制改革的前提下，通过制定院庭长审判监督管理权力清单，健全随机分案为主、指定分案为辅的案件分配机制，发挥专业法官会议和审判委员会的作用，强化信息平台应用，加强司法标准化建设等方式加强审判监督和审判管理。8 月 1 日起施行的《最高人民法院司法责任制实施意见 (试行)》，进一步明确了各类审判组织与人员的职责清单，全面规定合议庭和审判团队、专业法官会议、审判委员会等组织的基本设置和职责范围，

规定了立案、分案、庭前准备、庭审、评议等审判流程，创设了类案与关联案件检索机制，明确了其分类处理情形，并对院庭长的审判监督管理职责作出了细化规定。

检察机关也启动了司法责任制改革。6月，《最高人民检察院机关司法责任制改革实施意见（试行）》出台，指出最高人民检察院推行检察官办案责任制，根据履行职能需要、案件类型及复杂难易程度，实行独任检察官或检察官办案组的办案组织形式，明确检察官承办案件采用随机分案为主、指定分案为辅的原则，对检察官、检察委员会委员、检察长（副检察长）办案的司法责任认定和追究等作出规定。7月，《最高人民检察院机关案件承办确定工作管理办法(试行)》出台，明确案件承办确定原则及运行机制，并确定了分案指定及变更权限，强化了对案件承办确定工作的监督管理。9月，《最高人民检察院机关司法办案组织设置及运行办法（试行）》明确了最高人民检察院司法办案组织的组建形式和运行规则；《最高人民检察院机关检察官业绩考核办法（试行）》提出设立检察官考评委员会和检察官业绩考核小组，对最高检的检察官业绩考核内容、方法程序和结果运用作出规定；《最高人民检察院机关司法业绩档案工作管理办法（试行）》要求对履行司法办案和其他检察业务职责的检察官、检察官助理、书记员等人员，建立司法业绩档案，作为开展业绩考核、评先评优、晋职晋级、检察官选任与退出、追究司法责任等工作的重要认定依据。自10月起，最高人民检察院机关正式运行新的司法办案机制。

10月，中共中央办公厅公布《关于加强法官检察官正规化专业化职业化建设全面落实司法责任制的意见》，提出了法检队伍建设、全面落实司法责任制的二十条意见。主要包括：加强思想政治与职业道德建设，严格纪律作风要求；严格控制员额比例，严格遴选标准与程序，发挥遴选委员会的专业把关作用，建立健全员额退出机制；规范权责配置，完善审判权运行机制，完善检

察权运行机制，完善入额领导干部办案机制，运用科技手段、创新办法提升工作质量和效率，建立健全司法绩效考核制度，改革内设机构；增强多元监督合力，运用现代科技加强监督制约，实行法官、检察官惩戒制度；实施法官、检察官单独职务序列管理，完善法官、检察官的职业保障，保障法官、检察官依法履职，推进省以下地方法院、检察院人财物统一管理。意见首次以中央文件形式巩固、确认、提出一系列司法责任制改革政策。但内容多为对以往改革的重申。

随着司法责任制改革的深入推进，其不足之处也不断显现。就法院而言，院庭长放权后裁判标准不统一，同案不同判现象有所抬头；院庭长的审判监督管理机制跟进不足，审判监督管理职责定位不明，职责范围模糊且过于宽松，权力边界模糊，难以明确区分和合理协调院庭长干预审判和监督管理之间的关系；法官员额制改革后，普通案件的审判质量反有下降趋势；司法责任的性质、错案认定标准和问责条件，以及错案责任与一般过错责任的界线等，有待进一步明确；司法辅助人员配备不足，职责划分不够明晰；相关配套机制改革也未完全到位，难以激发司法责任制改革的内生动力等。

就检察机关而言，长期以来，其内部形成了“检察人员承办—部门负责人审核—检察长或检委会审批决定”的“三级审批模式”，行政化过度、司法化不足、检察官独立性欠缺等问题凸显，也导致检察人员素质不高、责任心不强、办案效率低下等弊病出现。而在当前司法责任制改革的背景下，以检察官办案组办案为主、以独任制检察官办案为辅作为基本的办案组织形式，对检察官独立地位的提升和检察行政化的弱化有限，办案组恰是责任回避的保护伞，容易回到审批制的老路。同时，检察官负责制中检察官权力的来源、范围不清，检察内部领导监督管理的职责定位不明、责任追究机制缺失等问题，也进一步影响了检察官办案的独立性和公正性。

5. 非法证据排除规则

非法证据排除规则是遏制刑讯逼供，防范冤假错案，保障司法公正的一剂良方，却因制度环境掣肘和自身规则的缺陷而未能发挥出应有的功效。早在2010年6月，“两高三部”就出台了《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》，对排除非法证据的范围、内容和过程作出规定，初步建立了非法证据排除规则。2012年修订的《刑事诉讼法》将上述规则上升为法律规定，并作了进一步的修改和完善。此后出台的诸多改革文件，也涉及规则的细化和扩充，如2013年最高人民法院《关于建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》规定了“未依法对讯问进行全程录音录像取得的供述”应当排除。但相关规定未能起到良好效果，实践中非法证据排除规则的适用依然存在界定难、发现难、审查难、排除难等诸多问题。对此，2017年6月，“两高三部”联合发布《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》，从侦查、审查逮捕和审查起诉、辩护、审判等方面明确非法证据的认定标准和排除程序。

较之于先前规则，该规定有诸多进步。例如，进一步界定了非法证据的范围，将“威胁”“非法拘禁等非法限制人身自由”纳入其中；初步确立了重复性供述的排除规则，并规定了其在诉讼各阶段的例外；明确非法证据排除贯穿诉讼始终，强调非法证据发现与排除的及时性；突出庭前会议对证据收集合法性的初步审查功能，被告人及其辩护人在开庭审理前申请排除非法证据，按照法律规定提供相关线索或者材料的，法院应当召开庭前会议，检察院应当通过出示有关证据材料等方式，有针对性地对证据收集的合法性作出说明；明确法庭对证据收集的合法性进行调查后，应当当庭作出是否排除有关证据的决定；明确了二审法院对非法证据排除的具体裁决方式等。

但该规定仍存在不少问题，甚至出现了某些倒退。例如，该规定对刑讯逼供的规定仍采取概括方式，给“疲劳讯问”等实践

中常出现的软性刑讯留下了制度漏洞；缩窄了重复性供述的排除范围，仅适用于采用刑讯逼供方法使犯罪嫌疑人、被告人作出供述的情形，而忽视了其他非法方法给其造成的强迫状态；对于侦查机关在看守所讯问室以外的场所进行讯问的“客观原因”未作列举规定，而只要求作出“合理解释”，为刑讯逼供提供机会；对于应当对讯问过程进行录音录像的其他重大犯罪案件的范围以及应当进行侦查终结前讯问的重大案件的范围，并未作出明确规定，相关司法解释和规范性文件对此也缺乏统一认定标准等。

除规则本身的缺陷外，造成非法证据排除规则适用困难更重要的原因在于，非法证据排除规则的内核及其运作方式与现有的体制结构并不完全相适应。第一，事实与法律认定的主体同一，法庭组织结构呈现一元化特征，导致非法证据与裁判者之间缺乏必要的隔离，为“主观裁判”提供了契机。第二，法庭审理活动呈片段化、非连续性的特征，表现为若干次休庭、检察院可随时补证、“情况说明”滥用、证人普遍缺位、发回重审经常适用等，这些会导致非法证据排除规则的制度价值大大降低。第三，庭审结构呈现出职权主义与当事人主义共存的特点，一方面，法官不是消极听证而是职权强大，另一方面法官的司法权在国家权力体系中又相对孱弱，权威不足，因此法院和法官的独立性被严重制约和控辩审的三角结构严重变形都使非法证据排除规则的适用受到限制。正是由于这些体制方面存在的问题，导致非法证据排除规则呈现出了与制度设计者预期不符的消极现象。

（二）法院改革

1. 以审判为中心的刑事诉讼制度

作为符合司法规律的一项改革举措，推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革是近年来的热点问题。2017 年 2 月，最高人民法院出台《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》，从五个方面切入：坚持证据裁判、非法证据排除、疑罪

从无、程序公正原则，树立依法裁判理念；规范庭前准备程序，完善庭前会议程序及其与庭审的衔接机制、撤回起诉程序，确保法庭集中审理；规范普通审理程序，包括完善证据调查程序、法庭审理规程，完善证人、鉴定人出庭作证制度与法律援助制度，确保依法公正审判；完善证据认定规则，严格实行非法证据排除规则，规范证据合法性调查程序，细化有关证据采信规则，明确证明标准的具体要求，切实防范冤假错案；完善繁简分流机制，推进速裁程序、认罪认罚从宽制度改革，完善当庭宣判制度，优化司法资源配置。

长期以来，审判不是中心。宪法和法律规定公检法之间应“分工负责、互相配合、互相制约”，而实践中三机关之间配合有余，制约不足，不时出现三机关“联合办案”的情况。更由于公检法在权力体系中的地位不同，公安局长兼任地方政法委书记或副市长，检察院拥有法律监督权，法院往往处于弱势，无法做到独立审判，并形成“以侦查为中心”的实践样态。同时，在政治权力的格局中，审判更是明显处于边缘地位，党的领导在司法领域也往往会导致个案指导。

除上述关键问题外，刑事诉讼中有罪推定、疑罪从有、疑罪从轻的观念盛行，非法证据排除规则遭受冷遇，庭审虚化，口供主义盛行，证人出庭率低，被告人质证权、辩护权难以有效落实，律师权利保障不足，刑事证明标准大打折扣，法院作出留有余地的判决，刑事司法活动中出现高起诉率、高定罪率，惩罚犯罪的目标在牺牲人权保障的代价上获得全面支持，成了冤假错案产生的重要原因。为扭转“以侦查为中心”的实践样态，十八届四中全会提出了“以审判为中心”的诉讼制度改革目标。2016 年“两高三部”《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》、2017 年最高人民法院出台的上述实施意见，是对该目标的细化和落实，有利于从技术层面提高刑事审判的质量。但由于当前体制环境和诉讼结构与“以审判为中心”的要求相排斥，审判实则很

难作为中心。

2. 庭审实质化改革的三项规程

6 月，最高人民法院下发《在全国部分法院开展“三项规程”试点的通知》，部署试点法院全面开展“三项规程”试点工作。12 月，作为推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的配套举措，最高人民法院出台《人民法院办理刑事案件庭前会议规程（试行）》《人民法院办理刑事案件排除非法证据规程（试行）》和《人民法院办理刑事案件第一审普通程序法庭调查规程（试行）》，进一步明确和细化了庭前会议、非法证据排除、法庭调查等关键环节、关键事项的基本规程，旨在进一步解决非法证据排除难、证人出庭难、疑罪从无难等问题。

上述三项规程的出台对构建更加精密化、规范化、实质化的刑事审判制度，提高刑事审判的质量和效率具有积极意义。例如，完善庭前准备程序的具体规则，要求对于管辖、回避、非法证据排除、出庭证人名单等可能导致庭审中断的程序性事项，以及控辩双方庭前提出的各种申请，应在庭前会议依法处理，有助于提高庭审效率，并在一定程度上避免律师退庭等类似事件的发生。又如，明确检察院对证据收集合法性的举证和证明责任，强化法院对被告人及其辩护人的告知义务，要求探索建立重大案件侦查终结前对讯问合法性进行核查制度等规定，若在实践中能不折不扣地落实，有利于非法证据排除规则的适用。

但正如前述，不相匹配的体制、机制、环境，限制了这三项规程乃至相关举措的效用，这些规则本身也有一些不足。例如，庭前会议规程的多数内容不过是对刑诉法既有规则的重申，新增的内容不多；庭前会议启动的决定权在法院手中，取决于承办法官的态度、业务素养乃至独立性，其作用能否有效发挥，仍有待进一步观察。又如，排除非法证据的规程，仍未充分规定作为救济措施的保障性条款，对于申请排除的证据进行合法性调查，该证据及相关证据能否举证、质证也未涉及；虽然赋予了被告人申

请排除非法证据的权利，规定了承担“争点形成”的证明义务，但非法证据排除程序是否启动，启动之后是否排除辩方认为存在的非法证据，只能听从法院的决定，即使辩方认为法院不启动非法证据排除的决定违法或不合理，也不享有上诉、复议等救济机会。再如，庭前证言和法庭证言出现不一致时效力大小问题未作规定；规定同案被告人供述之间存在实质差异的，法庭可以传唤有关被告人到庭对质，但何谓“实质性差异”也取决于法官判断。

3. 执行机制

多年来，执行机制不断改进，2017 年也有所动作。1 月，最高人民法院出台《关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》，明确了执行案件移送破产审查的工作原则、条件与管辖，执行法院的征询、决定程序，移送法院及受移送法院的接受义务，受移送法院破产审查与受理，受移送法院不予受理或驳回申请的处理，执行案件移送破产审查的监督等内容。

随后，最高人民法院相继发布《关于执行款物管理工作的规定》《关于修改 < 最高人民法院关于公布失信被执行人名单信息的若干规定 > 的决定》以及《最高人民法院关于民事执行中财产调查若干问题的规定》。上述执行款物管理规定，建立了款物收发情况定期核对机制，规定“一案一账号”执行案款归集管理方法，细化执行案款收取、发放、提取流程，并对法院查封、扣押物品的管理部门、物品的清点与交接、特殊物品的处理、解封后的发还期限以及物品的提存等问题进行了详细的规定。上述公布失信被执行人的规定，进一步明确了纳入失信名单的标准，删除了兜底条款；增加规定了纳入失信被执行人名单的期限一般为两年，以及期限延长与失信信息的提前删除情形；增加规定不得将未成年人纳入失信被执行人名单；明确了公民、法人或其他组织因纳入失信被执行人名单错误的而向人民法院申请纠正的具体程序；增加了案件终结本次执行程序后删除失信名单的规定；等等。上述财产调查规定主要包括：划分当事人与法院的财产调查责任；

强化被执行人的财产报告义务，具体规定了报告财产令的内容、报告财产的范围、补充报告义务、调查核实程序、不履行报告义务的处罚措施等问题，强调被执行人不报告财产将遭信用惩戒；明确了网络查询与现场调查具有同等效力，巩固信息化与执行联动建设成果；设立审计调查制度与悬赏公告制度；等等。

长期以来，“执行难”一直是法院工作中的突出问题，制度设计的缺陷与社会信用的缺失给司法公信力提出了严峻挑战。在“执转破”方面，债权人启动程序的利益驱动不足、执行部门移送案件和破产审判部门接收案件的动力不足、具体衔接程序不规范、协调难度大；在执行款物方面，执行款物收发混乱，执行款物长期滞留，执行机构与执行款物管理部门管理脱节，查封、扣押管理工作不统一、不规范，存在“重案件执行、轻款物发放”的倾向；在失信名单方面，失信名单纳入期限不明、退出机制缺失，导致一旦被纳入失信名单就等于被判了“无期徒刑”，失信名单人数只增不减，被执行人“破罐子破摔”，丧失以惩促信的制度功能；在民事执行财产调查方面，申请执行人提供财产信息能力有限、法院调查手段单一、协助义务人消极协助、对被执行人隐匿转移财产等行为惩戒力度不足等多种因素，导致被执行人财产难寻。

上述举措对缓解“执行难”问题有所成效。截至 2017 年年底，全国累计发布失信被执行人 959 万余例，对失信被执行人累计限制购飞机票 936 万余人次，限制购高铁动车票 367 万余人次。全国法院利用网络查控系统共查询案件 3440 万件、冻结存款 1800.95 亿元，查询到车辆 3100.14 万辆、证券 522.09 亿股、渔船和船舶 36.3 万余艘、互联网银行存款超过 32.59 亿元。但相关规定也仍有不足之处，例如，“执转破”半职权化启动模式未达到立法预期，执行款物到位后的监管缺位，财产调查中法院对申请执行人知情权的变相限制等。“执行难”问题是社会诚信缺失、市场经济发展、司法权威不足、地方保护主义等多种因素综合作

用的产物，其形成兼具体制性与非体制性原因。

4. 专业化审判建设

4月，最高人民法院发布《中国知识产权司法保护纲要（2016—2020）》，在总结、归纳和提炼30年知识产权司法保护“中国道路”的基础上，明确了知识产权司法保护工作的指导思想、基本原则、主要目标、重点措施。这是最高人民法院第一次针对专门审判领域制定发布的保护纲要。7月，最高人民法院等15个部门和单位共同签署《关于建立家事审判方式和工作机制改革联席会议制度的意见》，明确了联席会议的主要职能、成员单位、工作规则、工作要求以及各成员之间的职责和分工，其中最高人民法院将负责建立社会广泛参与的家事纠纷多元调解机制，探索家事审判程序改革，从多方面进行家事审判专业化探索。专业化审判是社会及司法发展的必然趋势。但相较而言，我国对于专业化审判的探索起步较晚，规范不足，标准不一。

5. 国家赔偿监督程序

4月，最高人民法院公布《关于国家赔偿监督程序若干问题的规定》，规定了赔偿监督的提起主体、监督对象、提起方式，明确了赔偿监督程序的适用范围；规定了申诉受理和审查程序，明确了申诉的主体是赔偿请求人和赔偿义务机关或者其承继者，制定了申诉立案的条件及审查申诉案件的原则、方式、期限、处理意见；明确了法院决定重新审理的八种情形以及重新审理的程序，细化了法院重新审理赔偿案件的原则、方式、期限、处理意见；确定了对检察院提出意见的处理方式，并规定了几种程序性事项的处理，包括中止、终结申诉审查或重新审理，撤回申诉、撤回赔偿申请等情形。

1994年公布的《国家赔偿法》是中国第一部全面规范国家赔偿活动的基本法律，但未规定对赔偿委员会所作赔偿决定如何进行监督。1996年最高人民法院《关于人民法院赔偿委员会审理赔偿案件程序的暂行规定》，2000年《人民检察院刑事赔偿工作规

定》，分别从各自的角度规定了对法院赔偿委员会的监督，但效力有限。2010 年《国家赔偿法》修订时，增加了对赔偿委员会决定进行监督的内容，在立法层面明确了对赔偿委员会作出的赔偿决定的三种监督渠道，包括赔偿请求人和赔偿义务机关申诉、法院内部监督、检察院监督。但此次修订并未对赔偿决定的监督程序进行细化，可操作性不强，更无法适应国家赔偿案件申诉率高的现实。

本次规定细化了国家赔偿监督程序，旨在规范司法实践中国家赔偿监督的处理程序，保障申诉权的行使。但规定仍有不足之处，例如，规定仅适用于对刑事赔偿和非刑事司法赔偿案件的监督，在实践中占据较大比重的行政赔偿决定不适用规定，而依行政诉讼法的相关规定执行。又如，检察机关的监督启动方式仅为自行发现错误而主动对国家赔偿发起监督，过分依赖于检察机关依职权发挥主观能动性。

6. 院庭长办案机制

4 月，《关于加强各级人民法院院庭长办理案件工作的意见（试行）》出台，强调各级法院院庭长入额后应当办理案件，重点审理重大、疑难、复杂、新类型和在法律适用方面具有普遍指导意义的案件，并明确了基层、中级法院院庭长每年办案数量最低标准，对建立保障院庭长办案的工作机制及办案情况通报制度等作出了规定。

长期以来，法院内部普遍存在院庭长不敢办案、不会办案、不愿办案以及挂名办案等问题。上述意见要求落实院庭长办案，明确院庭长入额后应当办理案件，禁止入额后不办案、委托办案、挂名办案，以实现院庭长办案常态化。但该意见仍存在不足之处，例如，院庭长重点审理的案件范围模糊，院庭长办案绩效的考核标准、考评结果、员额退出机制缺失等。

此外，最高人民法院发布《关于内地与香港特别行政区法院就民商事案件相互委托提取证据的安排》，明确了联络机关、委托取证请求协助的范围、委托材料、委托费用等问题。最高人民

法院修订《关于常见犯罪的量刑指导意见》，进一步完善量刑的基本方法，规范非法拘禁罪、强奸罪、抢夺罪、妨害公务罪等罪名的量刑，随后制定《关于常见犯罪的量刑指导意见（二）》（试行），在全国第二批试点法院对危险驾驶等 8 个罪名进行量刑规范改革试点。最高人民法院修订《关于人民法院庭审录音录像的若干规定》，明确指出人民法院开庭审判案件，应当对庭审活动进行全程录音录像，并对庭审录音录像的硬件配置、录制、存储、管理、使用等方面作出了规定。

最高人民法院出台《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》，强调要高度重视诉权保护，坚决落实立案登记制度，提高诉讼服务能力，保障并正确引导当事人依法合理行使诉权，严格规制恶意诉讼和无理缠诉等滥诉行为。最高人民法院发布《关于行政申请再审案件立案程序的规定》，明确了再审申请条件和法院不予立案的三种再审申请情形，详细规定了当事人申请再审应提交的材料与申请程序，并指出当事人申请再审的期间为不变期间，不适用中止、中断、延长的规定。

人力资源和社会保障部、最高人民法院、司法部等部门联合制定《关于进一步加强劳动人事争议调解仲裁完善多元处理机制的意见》，要求健全劳动人事争议预防协商解决机制，完善专业性劳动人事争议调解机制，创新劳动人事争议仲裁机制，完善调解、仲裁、诉讼衔接机制。进而，人力资源和社会保障部、最高人民法院出台《关于加强劳动人事争议仲裁与诉讼衔接机制建设的意见》，要求统一裁审受理范围和法律适用标准，规范裁审程序衔接，建立联席会议、信息共享、疑难复杂案件办案指导、联合培训等制度，完善裁审衔接工作机制。

（三）检察改革

1. 检察官以案释法制度

2017 年 6 月，最高人民检察院公布修订后的《关于实行检察

官以案释法制度的规定》，对检察官办案释法和向社会公众以案释法两类释法方式的定义、案件范围、释法对象、释法内容等进行了明确，并专章规定了其组织和实施，要求建立健全检察官以案释法制度的业务指导机制、激励惩戒机制和责任追究机制，设立以案释法案例资源库。较之先前，该规定在内容上进行了细化和补充，可操作性更强，为检察官以案释法工作的开展提供了更规范、明确的操作指引。

十八届四中全会《决定》提出了实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度的明确要求。在总结实践经验基础上，2015 年《最高人民检察院关于实行检察官以案释法制度的规定 (试行)》出台，但规定较为粗糙、可操作性较弱，其实施效果未达到预期。2017 年 5 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》，重申了应当建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，并对此提出了具体要求。该规定较好完善了检察官以案释法制度，对工作的开展起到了良好的指导和推动作用。但目前检察机关以案释法工作仍存在明显问题，例如，不少检察机关对于以案释法制度的意义缺乏深刻理解，将其与一般法制宣传画等号；存在“入额者办案，办案者释法”的错误思想，部分检察人员释法消极被动，释法能力不强，释法说理不到位，效果大打折扣。

2. 检察法律文书说理

7 月，最高人民检察院修订《关于加强检察法律文书说理工作的意见》，提出了七类办案环节涉及的检察法律文书应当着重进行说理，规定了检察法律文书说理工作的主体，提出了检察法律文书说理的五项基本要求，要求建立说理质量评析通报制度、完善工作责任制。较之先前，该意见注重与新一轮司法改革配套衔接，补充、细化了检察法律文书说理的重点，规范了文书说理的程序，新增了说理时机与说理责任落实等规定，增强了规定的指导性与

可操作性。

长期以来，基于检察官素质不高、说理不重视等原因，检察法律文书不说理是检察实践的常态。但说理既是检察法律文书的重要组成部分，也是检务公开的应有之意，对提高文书质量和民众接受度，提升检察公信具有积极意义。

3. 检察机关对产权的保护机制

检察机关致力于构建多元化经济保护格局。1 月，最高人民检察院出台《关于充分履行检察职能加强产权司法保护的意见》，内容涵盖从实体到形式、从刑事到民事各个方面，要求各级检察机关准确把握政策界限，加强侦查预防工作、民事行政检察工作和控告申诉检察工作，强化刑事诉讼监督，形成多元化产权保护格局，并加强组织领导、工作机制建设、协调配合和法治宣传，以确保产权保护措施落到实处。

12 月，最高人民检察院下发《关于充分发挥职能作用营造保护企业家合法权益的法治环境支持企业家创新创业的通知》，强调各级检察机关要立足检察职能，准确把握法律政策界限，规范自身司法行为，改进办案方式方法，加大惩治侵犯产权犯罪力度，强化刑事诉讼监督，加强民事行政检察工作及刑事申诉、国家赔偿案件的办理，形成保护企业家合法权益的多元化格局；同时也对加强组织领导、法治宣传等工作作出了较为明确的要求，旨在营造企业家创业发展的法治环境。接下来检察机关应当加强与其他机关部门之间的联系与衔接，建立信息共享机制，拓宽线索渠道，进一步强化检察监督，纠正并预防各机关部门不当插手经济纠纷案件，促进国家法律的统一正确实施，同时建立检企之间的良性沟通机制。

产权保护不足制约经济发展，而实践中存在大量公安部门、检察机关插手经济纠纷的案例，公检法违反刑法的谦抑性原则将民事纠纷当作犯罪追诉。这两项制度有助于扭转公检法对待民营企业、对待经济纠纷的态度，一定程度上有利于产权保护。但这

只是万里长征的第一步，司法要真正做到保护产权，保护企业家合法权益，关键是保障独立司法与司法公正，强化司法监督，广开言路，允许媒体自由监督。

此外，2017 年 1 月，最高人民检察院与环保部、公安部联合出台《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》，明确了从案件移送与法律监督、证据的收集与使用、建立协作机制、信息共享等方面建立健全执法司法衔接机制，对全国环保和司法机关办案统一指导，推动形成打击环境犯罪的合力。

（四）司法行政改革

1. 律师会见在押罪犯的权利保障机制

律师会见监狱在押罪犯，常常受阻。例如，要求必须两位律师会见，给当事人和律师增加了极大的成本；有的监狱要求必须罪犯本人委托；不少监狱设置玻璃隔断，只能打电话而不能直接沟通；有的监狱直接在当事人背后设置监听器，警察就在旁边进行监听录音。多年来，报告一直呼吁改变这些不合理的规定，希望司法部尽快修改过时的 2004 年出台的《律师会见监狱在押罪犯暂行规定》。2017 年 11 月，司法部印发《律师会见监狱在押罪犯规定》，该规定意义重大，在保障罪犯人权的路上更进一步，可谓 2017 年司法改革的一项保障正义实现的实效性措施，是司法部新任领导做实事的体现，也是司法部多年来真正推动司法改革的少数举措之一。

新规的主要进步包括: 第一，扩大了律师会见在押罪犯的范围。委托律师最重要的事项——“在刑事诉讼程序中，担任辩护人或者代理人”，终于明确规定可以会见；还增设了提供非诉讼法律服务、解答有关法律询问、代写诉讼文书和有关法律事务其他文书的，可以会见在押罪犯，删除了暂行规定中“其他需要会见在押罪犯的情形”，增强了实践中的可操作性。第二，保障了律师的取证权。明确其他案件的代理律师，需要向监狱在押罪犯调查

取证的，可以会见在押罪犯。第三，取消了律师会见人数限制，规定律师可以单独会见在押犯人，减轻当事人和律师的负担，也保证了规定与《刑事诉讼法》《律师法》的统一。第四，新规明确规定罪犯的监护人、近亲属可以代为委托律师，律师第一次会见时，应当向罪犯本人确认是否建立委托关系。第五，新规明确规定，辩护律师会见被立案侦查、起诉、审判的在押罪犯时，不被监听，监狱不得派警察在场。这类情形主要包括追诉漏罪或者新的罪行，已经进入再审程序等。因为这种情况相当于会见犯罪嫌疑人，必须明确拒绝监听和警察在场。第六，加强律师执业权利保障和救济。监狱应当保障律师履行职责需要的会见时间和次数。律师会见在押罪犯，认为监狱及其工作人员阻碍其依法行使执业权利的，除可以向监狱或者其上级主管机关投诉外，也可以向其所执业律师事务所所在地的市级司法行政机关申请维护执业权利。情况紧急的，可以向事发地的司法行政机关申请维护执业权利。

2. 律师行业的管制和惩戒

3 月，全国律师协会发布《律师执业行为规范》《律师协会会员违规行为处分规则（试行）》，旨在建立规范律师执业行为的行业标准和惩处机制。《律师执业行为规范》是对之前规定的修订，新增了律师的政治性要求，提出律师应当把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为从业的基本要求以及应当坚守的三条底线，即律师不得利用律师身份和以律师事务所为平台炒作个案，攻击社会主义制度，从事危害国家安全活动，不得利用律师身份策划、煽动、组织有关利益群体，干扰、破坏正常社会秩序，不得利用律师身份教唆、指使当事人串供、伪造证据，干扰正常司法活动。该规范的部分内容引发争议。如“律师不得炒作个案”的规定，如何认定“炒作”难以明确，在司法机关明显处于优势地位而律师话语权弱小的现状下，是否会压缩律师本已狭隘的空间，令人担忧。上述处分规则建立了调查和惩戒相分离制度，增加了纪律处分的种类并细化了受理、立案、回避、调查、决定、复查等处

分程序，新增了调解程序，完善了纪律处分的情形与适用。

全国律师协会同时发布的《律师协会维护律师执业权利规则(试行)》，界定了各级律协维护律师执业权利工作的主要职责及分工，明确规定了律师维护执业权利的申请和受理、调查、处理、反馈程序，并要求建立健全维权快速处置机制、网络舆情快速应对机制，充分发挥联席会议机制、协调联动机制的作用。该规则有一定的积极意义，但律师协会能否真正成为律师执业保障的后盾，不容乐观。

4 月，“两高三部”、全国律师协会联合出台《关于建立健全维护律师执业权利快速联动处置机制的通知》，要求各级法院、检察院、公安机关、国家安全机关、司法行政机关和各律师协会建立健全维护律师执业权利快速联动处置机制，明确了维护律师执业权利的范围和三种具体途径，提高维护律师执业权利的及时性和有效性，各部门之间互相配合，完善维护律师执业权利快速受理机制和联动处理机制，并及时反馈调查处理结果等。

截至 11 月底，全国律协维权中心共收到维权申请 72 件，各地律协维权中心累计受理维权申请 335 件，其中成功解决 142 件，正在处理 193 件；全国律协投诉中心接待投诉 219 件，各地律协投诉中心接待投诉 5266 件，立案 1822 件，作出处分决定 224 件。通过数据看似成效明显，但律师执业权利保障的形势仍不容乐观。

事实上，长期以来，我国律师执业权利保障方面存在诸多问题。第一，律师在执业过程中人身权利屡受侵犯，仅 2017 年度严重侵害律师人身权利的影响性事件就有多起：北京律师顾冬庆、王志伟在湖北荆门开庭后遭到 20 多人殴打，行凶者扬言要活埋律师；重庆律师张庭源因代理案件，被某部门编造“嫖娼”案由传唤到派出所限制人身自由 24 小时；河北律师王艳涛在邯郸市丛台区法院被法警殴打，并被戴上手铐关押；黑龙江律师迟夙生在辽宁省抚顺市望花区法院履行职务过程中，被法官、法警强行带离法庭导致昏迷被送往医院；等等。

第二，律师豁免权范围狭小，且受到了部分法律法规的歧视性对待，如《刑法》第三百零六条有关“律师伪证罪”的规定，《刑法修正案（九）》有关律师扰乱法庭秩序罪的规定，《律师事务所管理办法》第五十条对律师言论自由的限制性规定，《律师执业管理办法》和《律师执业行为规范》也有相关规定，处罚律师网络言论范围扩大。

第三，律师执业权利经常受到侵犯。公安部门、检察机关不当扩大“三类案件”的范围，拒绝安排律师会见或安排不及时；律师的阅卷权得不到保障，甚至限制阅卷内容，限制采取拍照、复印的方式；庭审中，不当限制律师发言，律师质证意见不能充分表达，甚至当庭训斥、驱逐律师；律师进法庭、进检察院被“歧视性”安检。

第四，律师投诉得不到回应，但对律师的处罚则反应迅速。例如，杭州保姆纵火案，被告人莫焕晶的辩护律师党琳山因不满法院对管辖权异议作出的决定，以及驳回其调取证据和消防人员出庭作证的申请，退庭抗议。杭州中院称党律师无视法庭纪律，广东省司法厅迅速介入调查，未听取党律师的意见，就初步认定其行为涉嫌违规违法，决定行政立案调查。党律师的退庭行为直接构成举报，有关部门是否也应当迅速对侦查、审查起诉、法官行为的合法性进行调查？公权违法，被告人和辩护人的权利如何救济？如果不能对等调查，就是对辩护律师的歧视，对律师所代表的私权的压制。

虽然近年来出台了许多维护律师执业权利的文件，但缺乏具体而有力的执业救济措施；对律师的行政监管日益强化，律师惩戒不断强化，所谓行业自律几乎全盘行政化；全国律协修订的上述文件，总体上以限制律师权利为目标，不是真正的律师行业自律的体现。

3. 律师专业水平评定试点

3 月，司法部出台《关于建立律师专业水平评价体系和评定

机制的试点方案》，决定在内蒙古、上海、安徽、陕西 4 省区市开展试点，并提出建立律师专业水平评价体系，明确了律师专业水平评价采取与律师执业年度考核工作相结合的方式，划分专业评定专业律师，不与律师职称制度挂钩；试点工作选择刑事、婚姻家庭法、公司法、金融证券保险、建筑房地产、知识产权、劳动法、涉外法律服务、行政法 9 个专业开展评定工作，律师自愿参评，由评定机构按照申报、评审、公示、颁证等程序，从政治表现、诚信状况、执业年限、执业能力四个方面评定专业律师，不做名额限制，每名律师参评的专业不超过 2 个，专业律师的评定不影响律师业务范围。

该方案的出台引发了律师界的热议。律师专业水平评价虽然适应了目前社会纠纷需求日益多元化、多样化的趋势，方便社会、个人查询和选聘律师，但却受到了许多律师的抗拒和诟病。具体而言：律师专业水平评定的执业年限门槛对于年轻律师而言显失公平，尤其是非法学专业的律师即使专业水平和工作能力均十分优秀，也要执业满十年才能参评；虽然方案明确专业律师的评定不影响律师业务的受理，但是专业律师的头衔会在相当大的程度上影响当事人委托律师时的评估，对于青年律师或其他非专业律师而言，进入专业律师队伍之前如何与专业律师争夺有限的专业案件资源无疑是一个巨大的挑战；中国的律师资源存在地域差异，许多非发达城市对于律师服务的专业化、精细化要求较低，相较于专业律师，传统的“万金油”律师在当地的生存空间更大；律师专业水平评定的评审委员会包括公检法的人员，易造成律师在办案过程中的谨慎心态，以免在专业水平评定时遭受职业报复，且由官方介入律师专业水平的评定，容易使评定工作带有倾向性，也易导致腐败的滋生。

虽然本次试点并非对律师评定等级，但该方案也明确表示要在总结试点工作经验的基础上，探索评定律师专业水平等级，律师分级出庭制度也已经列入了本轮律师制度改革的计划中，本次

律师专业水平评定试点实为律师分级制度改革的前奏。2016 年的改革报告曾对律师等级制度提出了强烈批评。这些对于市场化的律师行业而言，是不必要的工作。

4. 律师调解试点

10 月，最高人民法院、司法部出台《关于开展律师调解试点工作的意见》，确定在北京、黑龙江、上海、浙江、安徽、福建、山东、湖北、湖南、广东、四川等 11 个省市开展律师调解试点工作。该意见规定了律师调解的四种工作模式，包括在人民法院设立律师调解工作室、在公共法律服务中心设立律师调解工作室、在律师协会设立律师调解中心、在律师事务所设立调解工作室，明确了律师调解范围，要求建立健全律师调解工作资质管理制度，规范律师调解工作程序及律师调解与诉讼对接机制，并对律师调解员回避制度、律师调解经费保障和试点工作保障等内容作出了安排。开展律师调解试点，是促进多元化纠纷解决的一项重要举措，有助于发挥律师在预防和化解矛盾纠纷中的专业优势和实践优势，进一步推动纠纷解决机制的供给侧改革。

早在 2006 年，我国成立了首家律师调解机构——“青岛市涉外纠纷律师调解服务中心”。2012 年，最高人民法院发布《关于扩大诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制改革试点总体方案》，首次在正式文件中规定了律师调解。此后，一些地区陆续开展了律师主持调解的实践探索。2015 年，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》，明确提出要建立律师调解制度。2016 年，最高人民法院颁布《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》，进一步强调要推动律师调解制度建设。而此次试点意见的出台，正是立足于十余年来的探索，表明律师调解工作正式步入了制度建构的阶段。

我国律师调解工作尚处于初步发展阶段，其有效运行仍有许多难题需要破解。例如，受传统执业习惯的影响，律师更倾向于

以对抗的方式解决问题，从中获得职业上的成就感和满足感，难以适应从为受托方服务的职业思维向居中调解思维的转变。虽然上述意见提出了市场化与政府资助并行的经费保障机制，但由于调解一直以来具有的公益属性，律师调解的收费与政府的资助水平均远低于普通律师业务给律师带来的收入。律师调解员资源短缺，调解技能不足，律师作为专业的法律工作者，善于运用法律思维解决问题，其在面对“情、理、法”交融的调解工作时，尚且欠缺社会经验和调处能力。

5. 法律援助制度

2 月，司法部、财政部印发《关于律师开展法律援助工作的意见》，明确应充分认识律师开展法律援助工作的重要意义，并在组织律师积极开展法律援助工作、切实提高律师法律援助服务质量、创新律师开展法律援助工作机制、加强律师开展法律援助工作的保障等方面作出了部署。意见的出台有利于推进律师开展法律援助工作，满足人民群众的法律援助需求。8 月，“两高三部”印发《关于开展法律援助值班律师工作的意见》，明确了法律援助值班律师工作职责，从法律援助工作站建设、值班律师选任、值班方式等方面对值班律师运行机制作出规定，并从为当事人提供服务、加强工作指导和监督管理等方面对规范值班律师服务提出了要求。该意见将各地工作实践中探索的经验做法上升为制度规范，有助于推进法律援助值班律师工作的规范开展。

由于上述规定较为笼统，可操作性较弱，以及考虑到当下中国的现实状况，上述意见很难对法律援助工作有实质性推进。目前，我国法律援助制度存在很多问题。例如，法律援助工作的法规位阶较低；国家对法律援助投入太少，法律援助经费主要来源于地方政府的财政拨款，存在较大的地域差距，民间法律援助又受到抑制；基层法律援助机构不健全，司法行政机关下设的法律援助机构缺乏动力，有能力的律师参与法律援助的积极性普遍不高；法律援助案件质量低下，缺乏案件质量评估标准和机制；等等。

6. 刑事案件律师辩护全覆盖试点

10 月，最高人民法院、司法部出台《关于开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的办法》，确定在北京、上海、浙江、安徽、河南、广东、四川、陕西 8 个省市开展为期一年的刑事案件律师辩护全覆盖试点，要求将刑事案件律师辩护范围覆盖至适用普通程序审理的一审案件、二审案件和按照审判监督程序审理的案件，以及适用简易程序、速裁程序审理的案件，明确了法院的告知、通知辩护职责、权利救济和责任追究，建立了多层次经费保障机制，探索实行由法律援助受援人分担部分法律援助费用，并对辩护律师执业权利保障、律师刑事辩护质量等作出了规定。

刑事案件律师辩护全覆盖试点，可谓多年以来法律援助工作的亮点。刑事辩护是为自由和生命而辩，刑事辩护率是评估一国人权状况的标尺。长期以来，受律师资源、律师执业权利保障、律师职业能力、法律援助范围、刑事辩护风险、社会舆论偏见等因素的影响，我国刑事辩护率只有 20% 左右，个别省份甚至低于 12%。刑事案件律师辩护全覆盖，将大大提高刑事辩护率。该办法大大拓宽了法律援助的适用阶段和主体范围，并增设了一审法院未履行通知辩护职责的程序性制裁，一定程度上增强了对当事人权利的保障力度，但仍有不足之处。第一，刑事辩护的高风险、律师权利保障不足是影响刑事案件律师辩护率的关键因素，不解决这一问题，光靠提高刑事案件律师辩护率的数字，并无实质性意义，反而会导致形式辩护盛行。第二，目前法律援助的质量很低，刑事案件律师辩护全覆盖之后，将会导致非刑辩律师承担法律援助案件，法律援助的质量将进一步降低，同时律师刑事辩护质量还缺乏评价标准与相关机制。第三，法院未履行通知辩护职责、法律援助机构未履行指派律师等职责，导致被告人审判期间未获得律师辩护时，有关人员责任追究不明，削弱了该办法的落实力度。第四，办法中的刑事案件审判阶段的律师辩护全覆盖，不包括犯罪嫌疑人数量更多的侦查阶段和审查起诉阶段，以及死刑复核阶

段；未来是否需要适当扩大，值得考虑，例如，死刑复核阶段必须覆盖。

7. 公证机构体制

公证机构体制转型是一项提出多年却进展缓慢的改革任务。早在 2000 年 7 月，国务院批准的《关于深化公证工作改革的方案》就明确提出“将行政体制的公证处尽快改为事业体制”的改革任务。但由于地方性差异、部门内部利益的博弈和协调等原因，该任务一直未能实现全国范围内的落实。据报道，截至 2016 年底，在全国 3001 家公证机构中，行政体制的公证机构尚有 894 家，占 29.8%。2017 年 7 月，司法部、中央编办、财政部、人力资源和社会保障部联合出台《关于推进公证体制改革机制创新工作的意见》，明确要求将行政体制公证机构于 2017 年底前全部改为事业体制，并提出要优化事业体制公证机构体制机制，推进合作制公证机构试点。随后，各地纷纷制定试点方案开展合作制公证机构试点工作。截至 11 月 30 日，全国 889 家行政体制公证机构已全部提前完成改制任务。除内蒙古、湖南、四川外，有 28 个省区市上报本地区合作制公证机构试点工作方案。

公证机构改制任务虽已完成，但仍存在不少问题。例如，部分地区的公证协会与司法部门公证管理处仍保留“一套人马、两块牌子”的做法，公证机构未能落实独立法人地位，存在政事不分、管办合一的现象；改为事业体制的公证机构缺乏科学、合理的管理制度和运行机制，公证机构内部管理出现的违规违法现象缺乏及时有效监管，公证服务收费标准与管理办法也缺乏规范统一的标准。

公证是司法制度的重要组成部分。现代社会是典型的风险社会，经济交往频繁，纠纷多发，加上公民权利意识、法治意识不断增强，公证依托法律赋予的证据效力、债权文书强制执行效力、法律行为要件的构成效力，发挥作用的空间越来越大。公证不仅具有预防纠纷的功能，还能够通过提供真实、合法的证据促进纠

纷解决，甚至通过债权文书强制执行效力而直接解决纠纷，因而也是多元化纠纷解决机制的有机组成部分。随着多元化纠纷解决机制改革的深入，公证与诉讼协同服务开始崭露头角。

2017 年 6 月，最高人民法院、司法部《关于开展公证参与人民法院司法辅助事务试点工作的通知》，规定在北京、内蒙古、黑龙江、上海、江苏、浙江、安徽、福建、广东、四川、云南、陕西 12 省区市开展为期一年的公证参与法院司法辅助事务试点，明确支持公证机构在人民法院调解、取证、送达、保全、执行等环节提供公证法律服务，并加强对试点工作的组织领导、培训指导、政策保障，推进制度完善。此举有利于发挥公证的纠纷预防功能，缓解法院纠纷解决的压力。但两者的有效衔接和规范化运作，仍有赖于积累丰富的试点经验，从而制定成熟的可操作的具体规则。7 月，司法部又出台《关于进一步拓展创新公证业务领域更好地服务经济社会发展的意见》，提出要拓展创新金融领域、知识产权保护、司法辅助、产权保护、“三农”领域、涉外领域等方面的公证服务，旨在满足经济社会发展中多层次、宽领域的公证法律服务需求。

三、司法改革的完善方案与改进建议

（一）消除司法改革的信任危机，提升民众对法治的信心

这一轮司法体制改革，强调顶层设计、注重“通过试点推进改革”的方法论，一定程度上触动了体制改革的某些痼疾，法院、检察院、公安、司法行政等部门也努力推进，在司法公开、司法官职业待遇、司法官职权保障等方面取得一定进展。但司法公正、公信和权威并没有明显提升，民众对司法仍有较大的不满，在现实和网络喊冤的人还是不少。其原因，既包括对关键的司法独立性问题的回避，也涉及司法改革的“正当性”不足，即因改革信

息封闭化，公民、实务人员尤其是基层司法官和专家学者的参与不足，导致改革缺乏基本的共识，引发了司法改革的信任危机，进而影响公众对法治的信心。在当前司法体制的某些根本性问题难以触动，而体制改革又必须继续推进，进一步开展司法体制综合配套改革的情况下，如何消除司法改革的信任危机，提升民众对法治的信心，成为为下一轮改革凝聚各方信心，促进共识达成，实现改革方案整体、局部乃至方向性调适的关键举措。消除司法改革的信任危机，提升民众对法治的信心，可从以下五个方面展开。

1. 实现个案正义，迈向法治使用者为中心的司法体制改革

习近平主席指出，“要努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。这是检验司法公正和司法改革成效的唯一标准，也是消除司法改革的信任危机、提升对法治信心的关键。但现实和网络上仍有很多人喊冤，仅“无辜者计划”每年收到的喊冤个案就超过千件，喊冤者既有普通百姓，也有曾经的高官。每一个冤案都影响到一个家族和朋友圈对法治的信心。司法改革的成效，首先就体现在尽最大限度实现个案的正义，尽量减少冤案。所有司法机关也都要围绕个案正义的目标来改进工作，所有司法改革举措都要以“每个人的正义”为准绳，迈向法治使用者为中心的司法体制改革。

2. 推动司法改革的公众参与，实现改革过程的正当化

司法改革的公众参与是改革报告早已讨论过的基本问题，但司法改革的封闭化、神秘化至今未得到任何改观。司法改革的信息共享机制不畅，司法改革事项被视为“国家机密”，改革过程中的数据统计、资料整理、进展和跟踪工作也存在较大不足。司法体制改革作为重大公共决策，需要注重改革过程的公开、透明和开放，以实现司法改革过程的正当化，从而消除司法改革的信任危机。

为此，必须重申推动司法改革公众参与的基本路径：（1）司法改革公开化，司法改革的文件、统计数据、改革进度、试点实

践反馈报告、效果评估等信息应通过新闻媒体和网络及时向社会公开；（2）公众有权全方位参与批评建议、研究咨询、议题设定、意见征集、过程观察、效果评估等司法改革的全过程；（3）积极支持司法改革研究，鼓励民间司法改革研究和促进机构的建立，提升公众参与司法改革的能力和有效性；（4）全国人大设立司法改革委员会，作为国家司法改革的决策机构，并吸收法律学者、律师等不少于一半的民间人士参与，提高学者、律师等社会群体在司法改革决策当中的话语权。

3. 保障改革弱势者的基本权益，保证改革的公平性

由于成熟的司法改革公众参与机制远未建立，改革的弱势者无法在改革方案制定过程中享有话语权，因而尤其需要重视对弱势者权益的保障。例如，本轮司法改革方案，未能充分考虑基层法院及其司法实务人员的利益，在一定程度上影响了地方司法官的积极性，引发了司法官的辞职潮。又如，律师群体在行政管制下处于弱势地位，近年来对律师的管制不断加强，严重限制了律师在司法及其改革中本应发挥的巨大作用，因此有必要将律师协会改革为真正为律师代言的律师自治行业组织。事实上，一个改革决定、方案或举措对改革弱势者权益考量越充分，其公正性、合理性和公信力就越强。

4. 调适改革重心，激励地方司法改革的责任担当

改革能否落实，取决于中央和地方的合力。在当前自上而下地推进改革的背景下，尤其需要激励地方的改革动力，促使其承担起相应的司法改革责任，改变当前存在的应付式改革、“做给中央看”的不良现象。对此，可考虑的举措包括：（1）合理设计司法改革试点的时间表和路线图，对试点工作进行周期性观察，并发展第三方评估机制，对试点效果进行客观、科学评估，不断总结经验，弥补缺陷；（2）司法改革顶层设计兼顾“指令性”和“指导性”，在固定原则、框架、任务的前提下，提供必要的制度供给，给地方改革留下足够的空间，因地制宜地进行实验和创

新，激发基层的改革活力，鼓励地方“摸着石头过河”；（3）引入竞争性因素调动地方的改革积极性，内部可面向一线司法人员，实行岗位竞争等手段挖掘司法人员潜力，外部则通过科学的政绩驱动形成地方间的良性法治竞争。

5. 确保改革的合宪性，建立违宪审查机制

“做到重大改革于法有据”是党的十八届四中全会决定提出的要求。司法改革经常突破现行法律，理论上应当先立法、修法或获得全国人大常委会的授权。这一点做得明显不够，需要进一步明确改革的合宪性，以树立改革的权威，消除改革者乃至公众对违法性的担忧和疑虑。《监察法(草案)》出台引发了违宪性争议，就是一个鲜活的例证。而要确保改革的合宪性，发挥宪法作为法治基石的根本作用，违宪审查机制的建立不可或缺。

违宪审查机制的建立不可能一蹴而就。长远而言，应建立宪法法院或宪法委员会，负责审判或处理公民、组织提起的宪法诉讼或诉求。但这势必是一个艰难、漫长而又复杂的过程。当下，可行的方案是在全国人大常委会下设专门的违宪审查机构，将全国人大常委会的立法合法性审查机制做实。根据现行立法，公民享有《宪法》第四十一条赋予的批评建议权和《立法法》第九十条规定的立法合法性审查建议权，但这两项重要的权利及所依托的制度长期被虚置。为落实和完善这一制度，可以考虑：第一，全国人大常委会专设违宪审查机构，明确规定违宪审查程序，引入公开听证程序，当事人可聘请律师，规定答复期限、方式、权利义务、违法责任、救济机制等；第二，扩大违宪审查的范围，将当前仅限于行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例，扩大到全国人大及其常委会制定的法律、决议、决定以及一切规范性文件；第三，建立违宪审查的诉讼引入机制，规定法院在审理案件过程中，若发现相关法律依据存在违宪或违反上位法的情形，可中止审理并依程序提交违宪审查机构进行审查；第四，违宪审查机构可主动启动违宪审查，并负责所有规范性文件的备案审查，

依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，建立违宪审查数据库，已作出审查决定的不再接受违宪审查之请求；第五，建立违宪责任追究制度，明确规定违反宪法和上位法的任何法律、法规和规范性文件均无效，责任人承担相应的违宪后果，尤其应将行政机关违宪责任作为突破口；第六，坚持公开原则，违宪审查的过程、结果及违宪责任的追究完全公开透明。在该机构运作良好之后，适当时可将其升级为与全国人大常委会地位平等的宪法委员会，或直接建立宪法法院。

（二）各项改革举措的具体建议

1. 完善国家监察立法

监察法的制定，必须严格以宪法为依据，在规范权力、惩治腐败的过程中，必须坚持人权保障的宪法原则，防范权力的滥用。基于此宗旨，针对当前的立法草案，报告的修改建议如下：

第一，监察法须以宪法为依据。只有先行修改宪法，明确监察机关的地位及其与人大、司法机关的关系，明确监察权的性质、内容及责任形式，为监察体制改革创制宪法依据，才能保证监察立法符合宪法精神，保障改革的正当性。

第二，监察法应正确界定监察委的监督范围。全国人大是中国的最高权力机关，也是当然的代议机构，应坚持规则、人员自治与自律原则。因此，监察委对人大的监督应仅限于人员而不包括机关，个人仅限于人大的工作人员而不包括人大代表，范围仅限于贪污贿赂、渎职侵权等职务违法行为而必须排除职权行为。

第三，完善制度设计，坚持监督与人权保障相结合。除《国家监察法》外，未来还需制定《监察委员会自治法》，修改《刑事诉讼法》《人民检察院组织法》等，保障监察权与检察权、审判权的独立行使与有效衔接。具体而言，应明确监察委调查犯罪适用《刑事诉讼法》；未来制定的监察委调查犯罪的程序规定不得低于现行《刑事诉讼法》所确立的人权保障标准；明确讯问、

留置的具体场所，留置应在看守所进行；细化讯问时间、程序，必须全程录音录像，录音录像应当移送检察机关和法院，律师有权复制，必须在法庭出示和质证；规定采取留置措施后除无法通知以外，应当在二十四小时以内通知被留置人家属；规定被调查人有权聘请律师，保障被调查人的辩护权；明确监察机关移送的证据应包括被调查人员有罪、无罪和罪轻的全部证据；取消检察机关作出不起诉决定应当征求监察机关意见的规定，监察机关有权申请复议，以保障检察独立，实现权力制约；完善案件移送和审查规范，明确相关程序问题，保障检察机关对职务犯罪侦查（调查）实施法律监督的职责和权限；等等。

监察法草案尚未正式通过，期待立法机关认真考虑社会各界的意见和建议。监察权“师出多门”，兼具综合性和独立性，未来国家权力的整合与监察权性质的界定是亟待解决的难题。

2. 规范经济犯罪案件办理

具体方案如下：第一，修改刑事诉讼法和其他相关法律法规，完善相关规定之间的逻辑匹配，明确界定经济犯罪与经济纠纷、涉案财物与违法所得等概念的范围；第二，转变刑事司法观念，坚持惩罚犯罪与保障人权、实体公正与程序公正、人身权与财产权并重；第三，彻底废除案款提留制度，切断侦查机关办案与利益之间的链条，禁止任何形式的财政返还和提成机制；第四，组建高素质的经侦队伍，加强执法培训机制建设，完善系统内部经侦协作网络，搭建外部情报信息交流平台，形成打击经济犯罪的合力；第五，推动司法体制改革，使公安机关的侦查权受到严格的制约，真正落实检察院的法律监督权、律师的辩护权、公民的言论自由权，保障法院的独立审判。

3. 落实司法责任制

司法责任制的落实，应考虑如下建议：

法院系统应当充分发挥专业法官会议与审判委员会制度的作用，总结审判经验，统一裁判标准，提升审判质效，从微观的一

般个案审批，转向宏观的案件质量效率监管；通过公开化、平台化的方式，规范审判监督管理的行使方式，从传统的结果导向管理转变为新型的过程导向管理，从个人化、隐蔽化向组织化、公开化转变，从人工化向信息化、智能化转变；明确院庭长办案质效低下、怠于或不当行使审判监督管理职责的责任认定与追究；对司法辅助事务进行内部集约化管理和外部社会化购买，扩充司法辅助人员队伍，减轻法官事务性工作负担，并坚持公权力法定职权原理，细化员额法官、司法辅助人员、司法行政人员的岗位职责、权力清单、考评标准、晋升渠道等管理规范；在强调司法责任的同时，必须同步加强司法人员的职业保障建设，提升职业待遇，增强司法人员职业尊荣感；等等。

检察机关应当尽快对内设机构进行改革，坚持精简、务实、效能的原则，减少内设机构数量和不必要的管理层级，向扁平化模式转变，优化人员配置，适度增强司法化；以承办责任制为基础推动办案机制改革，采取以独任制检察官办案为主、检察官办案组办案为辅的办案组织形式，并明确检察官办案组中承办检察官责任的认定；修改《人民检察院组织法》，明确检察官的权力来源于法律授权，而非检察长授权，保障检察官权力行使的确定性和稳定性；制作检察长和副检察长履行的监督管理职责的权力清单，并明确职责不履行、怠于履行或不当履行时的责任追究。

司法责任制作为本轮司法体制改革的“牛鼻子”，不应简单理解为司法责任的认定和追究，而应当注重权力监督、责任落实和权益保障的并举与协调，更不应让人民群众看不到司法责任的追究，在当下司法不公情况较为严重的背景下本应有较多追究司法责任的个案出现。而且，司法责任制改革的深入推进也永远无法回避司法独立性这一关键问题。

4. 完善非法证据排除规则

具体方案如下：第一，消除非法证据排除规则适用的体制和制度环境障碍。必须推动司法的体制性变革，真正转变观念，树

立人权保障为首要目标，杜绝非法证据进入审判程序，严厉惩罚非法证据的制造者；废除公检法相互配合的原则；改革审判结构，弱化法官职权，真正保障律师权利，建立当事人主义的刑事诉讼模式。

第二，进一步增强非法证据排除规则的可操作性，强化制度的彻底性。例如，明确“刑讯逼供”“客观原因”“重大案件”的范围；扩大重复性供述的排除范围；同步讯问询问录音录像必须提供，律师可以复制，必须在法庭出示；只要提出非法证据排除申请，就必须启动排非程序；只要辩方申请，证人必须出庭，否则证言不得采纳；强化检察官的客观公正义务，检察官在审判前应当主动审查排除非法证据；建立非法证据的屏蔽制度、证据开示制度等。

5. 推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革

“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革最应逐步撬动体制结构的壁垒，推进实质性的司法体制改革，从而为“审判中心主义”创造条件。因为审判流于形式的根源并不在于审判是否处于中心，政法体制下的法外干预、政法委协调、侦查机关强势主导、检察院积极配合、法院地位孱弱才是深层次的原因。同时，长期以来，刑事司法活动中存在严重的审判权行政化倾向，法官适用与公务员相似的管理制度，行政级别与法官待遇、水平、权限挂钩，进而体现为各级法院存在的内部案件院庭长审批制度、审判委员会制度以及上下级法院之间的内部请示报告制度。在这样的司法体制环境中，推进“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革无异于缘木求鱼。因此，该项改革的关键在于保障司法的独立性，确保法院依法独立行使审判权，突出审判在刑事诉讼中的中心地位以及庭审法官的审判独立，杜绝任何组织和个人以任何理由干预审判。

作为一项系统工程，该项改革的推进还要着重考虑以下几点：其一，摒弃传统的重刑主义司法理念，由有罪推定、重打击犯罪向无罪推定、重保障人权，由追求实体真实向追求程序公正的现

代刑事司法理念转变。其二，推进庭审实质化。只要被告人和辩护人要求，二审必须开庭；确立直接言词原则，落实证人、鉴定人出庭作证制度，做到举证质证在法庭，案件事实查明在法庭，裁判结果形成在法庭；保障被告人的辩护权，扩大法律援助的范围，提高法律援助的受援比例与辩护质量；切实保障律师在刑事司法各阶段的执业权利，完善律师在场权，确立沉默权制度。其三，严格落实证据裁判规则，坚持非法证据排除规则和疑罪从无原则，规范法庭调查程序，对于事实不清、证据不足的案件，应依法作出无罪判决，不得作出留有余地的判决。

6. 促进专业化审判发展

专业化审判是社会及司法发展的必然趋势。报告建议：第一，综合考虑案件的性质、类型、数量、繁简程度等因素，结合公众的诉讼需求，科学选定专业化审判的主题。一方面，不断促进现有的知识产权审判、家事审判、海事审判等专业化发展；另一方面，适当拓展专业化审判的范围，探索和试点网络纠纷、金融、旅游等领域的专业化审判。

第二，优化司法资源配置，加强审判机构的专门化，设置专业化审判庭，培育专业化审判团队，并与人民陪审制改革相衔接，建立专家陪审员名册，吸纳相关专家参与专业案件审理。

第三，根据案件特点，设置侧重不同的专业化审判程序，例如，家事审判应注重调解、贯彻未成年人利益最大化原则；审限也应有所调整。

第四，通过培训、交流等多种方式，加强法官相关专业知识的储备和更新，提升其专业审判能力。

7. 完善国家赔偿监督程序

具体方案如下：第一，健全赔偿监督程序启动机制，赔偿请求人、赔偿义务机关申请启动监督程序应纳入检察机关的监督启动方式，监督程序的适用范围应当考虑扩展；引入检察建议作为启动监督的柔性方式，并明确法院的回应义务。第二，完善多方

联动机制，建立国家赔偿监督联席会议制度，加强各部门、机关之间的衔接配合。第三，检察机关应当树立正确监督理念，处理好赔偿监督机关与赔偿义务机关的角色问题，不得滥用申诉权规避、拖延赔偿。第四，法院在依法监督纠正错误赔偿决定的同时，也应做好对正确赔偿决定的释法说理和善后息诉工作。第五，结合法律援助制度改革，将经济困难、聘不起律师的赔偿请求人纳入法律援助范围，保障其申诉权的实现。

8. 落实院庭长办案工作

该项工作的改进和落实，应围绕“权责利”有机统一的原则展开：明确院庭长的办案范围；完善配套措施，如建立科学的分案机制；完善院庭长办案质量评估体系和考核机制；健全员额进入与退出机制；完善司法辅助事务管理机制；加快探索行政管理与审判管理的分离机制，实现法院管理方式转型，让法院回归司法裁判的本位。

9. 完善检察官以案释法制度

未来该项改革的重点应放在：其一，提高对以案释法的重要性认识，不重视，这项制度就会闲置。其二，在完善制度的过程中，应当鼓励诉讼参与人、社会公众的参与，建立畅通的沟通渠道，认真吸收其意见和建议，切实提升制度实效。

10. 加强检察法律文书说理

具体方案如下：结合检察官办案责任制改革，提升办案人员的独立地位，因为独立办案是说理意识培养和责任承担的前提；培育正确的司法理念，提升检察人员的说理意识，增强文书说理的主动性；探索检察法律文书改革，减少填充式文书比例，采用说理式文书，并制定统一的文书说理规范，以显示“看得见的正义”；加强检察人员说理能力的培训，切实提高其分析论证、法律适用、文字表达等方面的能力；将检察法律文书说理纳入考评范围，建立健全文书质量日常考评机制、质量评析定期通报机制、竞争机制和工作责任机制，激励检察人员文书说理的积极性。

11. 保障律师会见在押罪犯的权利

在现有新规的基础上，可进一步做如下完善：第一，明确律师会见在押罪犯不被监听。新规规定“律师会见在押罪犯时，监狱可以根据案件情况和工作需要决定是否派警察在场”，虽然公权力机构应当遵循法无授权不可为原则，监狱无权进行监听，但是警察在场实质上仍然发挥了监听的功能。建议该条修改为：律师会见在押罪犯时，不被监听；监狱一般不派警察在场，但有安全性问题的除外。第二，律师会见不同于亲属会见，建议明确规定，取消玻璃隔断会见，保证律师与在押罪犯的面对面沟通。第三，建议明确规定，如果罪犯同意，律师可以采取录音、录像或拍照等方式进行记录和固定证据；律师与罪犯可以传递与案件相关的文件，律师可以向罪犯核实案卷和证据。第四，新规规定了律师执业权利受损时的救济渠道，但却缺少对监狱违反规定阻碍律师会见和行使执业权利的惩罚措施，建议增加相应的惩罚性规定，切实保障律师的执业权利和在押罪犯的合法权益。

12. 改进法律援助制度

报告已多次提出法律援助工作的改革思路，有必要予以重申和补充：第一，目前法律援助立法已列入国务院立法计划，立法过程中应当吸收成熟的实践成果，对法律援助工作的机构设置、人员管理、程序规范、质量控制、经费监管等问题做出具体规定，建议由全国人大立法。

第二，推进法律援助的体制性改革，落实政府责任，并逐步实现法律援助和司法行政部门脱钩。例如，加大财政投入力度；拓宽法律援助范围；加强法律援助机构建设，多渠道地充实法律援助队伍；制定统一的法律援助案件质量标准，进一步加强法律援助质量监控，建立专门的质量评估机构，规范质量评估程序，完善质量评估监督机制；等等。

第三，鼓励并支持民间法律援助组织的建立，放宽对民间资金和各类基金会介入的限制，激励法律人承担社会责任，逐步建

立政府、社会组织和律师援助并行的法律援助体制，构建法律援助多元协同治理模式。

13. 推动并实现刑事案件律师辩护全覆盖

刑事案件律师辩护全覆盖是一项极具挑战性的艰巨任务，需要逐步推动，具体建议：第一，真正保障律师权利，降低刑辩律师的执业风险，禁止随意抓捕、处罚律师，吸引更多律师承办刑事辩护业务，激发律师参与刑事辩护的内生动力。第二，建立律师刑事辩护数据库，提高刑辩律师的素质，允许律师在刑事辩护和国家赔偿业务中进行风险收费。第三，培育、鼓励并扶持民间法律援助力量，允许民间筹资和外国资金的援助，采用政府购买服务的形式，给予律所税收政策的优惠，激励更多律所、更多律师承办法律援助案件，同时限制单个律师承担法律援助案件的数量，避免法援专业户。第四，制定刑事辩护规范及刑事辩护质量标准，借鉴浙江省《法律援助服务规范》，明确、细化对法律援助整个服务流程的要求，规范案件办理全程监督，建立考核评估机制，形成质量控制体系。第五，鉴于犯罪嫌疑人信息获取渠道和相关能力的不足，应切实保障其对辩护律师的选择权和决定权，以防止部分案件由“全覆盖”异化为“全掩盖”。杭州保姆纵火案，杭州中院指派两名法律援助律师受到社会质疑就是一例。

14. 深化公证机构体制改革

未来公证体制改革的重点，应是在优化现有公证机构体制机制的基础上，推动并深化合作制公证机构试点工作。据统计，2016 年我国的合作制试点公证机构仅 20 家，占全国 0.7%，办证量占 5.1%，业务收入占 4.5%，在业务绩效、资产积累等方面具有显著的比较优势，增加合作制试点并逐步推进其成熟是一项必然的举措。但由于合作制公证机构运作目前尚缺乏成熟经验和立法层面的支撑，其对公证队伍整体素质的要求更高，故推进合作制试点须采取积极而谨慎的态度，坚持因地制宜、循序渐进，明确以改组原有公证机构为主、组建新公证机构为辅。在合作制公

证机构试点的推进中，也要注意预防狭隘的功利观念和不正当竞争思想等对公证公信力造成损害。

《公证法》也应及时进行修订。例如，明确公证机构、公证权、公证人员的定位，进一步扩展公证机构的公证范围等；完善司法行政机关监督和指导、公证行业协会自律管理和公证机构自我管理相结合的管理体系，坚持“政事分开”“管办分离”的原则，合理调整司法行政机关与公证机构的关系；加强稳定高素质的公证队伍建设，强化公证质量意识，加强公证质量监管，健全公证人员执业准入与退出机制；加强公证机构与各部门机关之间的对接，建立联席会议、信息互联共享等机制，努力满足经济社会发展中多层次、宽领域的公证法律服务需求；加强公证信息化建设，建立健全公证信息化平台，充分发挥公证的沟通、证明、监督等功能。

2018 年，是新一轮司法体制改革的起点。沿着十九大明确的“深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制”的改革方向，公检法司将谋划布局未来改革的规划。期待未来司法体制改革的规划和方案，能够引入公众的实质性参与，确保改革的合宪性，充分考虑并保障改革弱势者的权益，并适当调适改革重心，激励地方司法改革的责任担当，从而保障改革及其方案的正当性，消除司法改革的信任危机，提升民众对法治的信心。

创新文化管理体制 激发文化创造活力

祁述裕*

文化是一个国家、一个民族的灵魂，文化创造活力是判断一个社会生机和活力的风向标。激发文化创造活力、推动新时代文化繁荣兴盛关键是深化文化体制改革、创新文化管理体制。本报告重点探讨创新文化管理体制、激发文化创造活力需要解决的若干问题。

本报告包括六个部分，分别是：一、正确认识文化安全，激发文化创造活力；二、落实文化领域简政放权，放管结合，优化服务；三、健全文化法律制度，坚持依法管理文化；四、创新文艺管理理念和机制，促进文艺繁荣；五、放宽文化市场准入构建公平竞争格局，扩大文化市场对外开放；六、创新文化生产经营机制，激发国有文化机构活力。

*祁述裕，国家行政学院社会和文化教研部主任、国家行政学院文化政策与管理研究中心主任，教授，博士生导师。

一、正确认识文化安全，激发文化创造活力

近些年，随着《国家安全法》的颁布，“文化安全”问题很受关注。尤其是2017年，随着《网络安全法》在当年6月1日实施，“文化安全”更是成为被文件和报刊文章频频提及的热门词。在一些文章中，文化安全被等同于意识形态安全，维护文化安全被视为首要任务。

激发文化创新创造活力，需要宽松的社会环境和文化氛围。如何正确认识文化安全，正确处理文化繁荣与文化安全的关系，在“防范和抵制不良文化的影响，掌握意识形态领域主导权”[①]的同时，防止在文化管理中泛意识形态化，是推动新时代文化繁荣兴盛需要解决的一个重要问题。

（一）防止文化管理泛意识形态化

文化安全是文化不受威胁的客观状态，是国家安全的重要组成部分。防范和抵制各类不良文化的侵蚀、维护文化安全是促进文化繁荣兴盛的重要内容。

值得关注的是，在实际工作中存在着把文化安全等同于意识形态安全、把文化管理泛意识形态化的问题。比如，出于维护文化安全的考虑，现在有些研究课题成果审定、文艺作品评论、文化艺术专项资金项目评审等，往往把是否坚持正确的文化方向作为一票否决。至于出现什么情况算是违背了正确的文化方向，威胁了文化安全，并无科学、合理、具体的界定。又如，在国际贸易和投资自由化谈判中，为维护意识形态安全，主张应坚持“文化例外”，对放宽文化市场准入、扩大文化服务业对外开放持消极甚至否定态度。这种过度强调文化安全威胁的情况，不利于激发艺术积极性创造性，不利于文化市场的对外开放，不利于推动

① 参见《国家安全法》第二十三条。

文化繁荣兴盛。

文化管理领域存在的“泛意识形态化”倾向，与计划经济时期文化管理“政治挂帅”的理念有某些相似之处。“政治挂帅”不加区分地强调为政治服务是文化管理的首要宗旨，甚至是唯一宗旨，这种管理理念存在很大缺陷。特别是在“文革”期间，“政治挂帅”更是到了登峰造极的地步，出现了“八亿人民八台戏”的情况，导致文化工作者动辄得咎，文化园地百花凋零。

改革开放以后，鉴于“文革”教训，邓小平同志在 1979 年第四次文代会上宣布，将文艺（文化）管理的宗旨由文艺为政治服务，调整为文艺为社会主义服务，为人民服务。“二为”成为改革开放以后我国文化发展的基本方向。党的十九大报告再次论述了“二为”方向，强调文化领域要坚持以人民为中心的导向。在改革开放 40 周年之际，我们应该珍视历史教训，坚持正确的文化发展理念。

（二）泛意识形态化倾向不利于激发文化创新创造活力

毫无疑问，意识形态是国家的精神根基，关系到我们党的执政地位和国家安危。因此，维护意识形态安全在文化管理中居于特殊重要位置。但意识形态安全是一个有特定内涵的概念。

危及意识形态安全的主要是涉及重大政治原则问题。正如习近平同志所指出的，在舆论领域主要是指“恶意攻击党的领导、攻击社会主义制度、歪曲党史国史、造谣生事的言论”。[①] 在研究领域主要是指把政治问题当作学术问题的观点、做法。[②]

由此可见，意识形态安全主要指重大政治立场和政治判断。泛意识形态化的问题在把意识形态问题扩大化，把非意识形态的

① 2013 年在全国宣传思想工作会议上的讲话（2013 年 8 月 19 日），转引《习近平关于社会主义文化论述摘编》，中央文献出版社，第 28 页，2017。

② 习近平同志在哲学社会科学工作座谈会上的讲话（2016 年 5 月 17 日），转引《习近平关于社会主义文化论述摘编》，中央文献出版社，第 93—94 页，2017。

问题意识形态化。比如，有的评论把从人性的角度对人物性格刻化的作品，上升到政治的高度予以批判。又如，中央反复强调要落实“放管服”，加强事中事后监管，但有部门以维护文化安全为由，对文化娱乐产品增设前置审批。再如，有的课题项目评审，明确把对现行政策的态度作为政治问题看待，不允许提出异议，如此等等。这些对文化安全内涵不加区别一锅烩的做法，不利于激发文化创新创造积极性，不利于文化繁荣兴盛。

2016年，习近平同志在哲学社会科学工作座谈会上的讲话中指出：“百花齐放、百家争鸣，是繁荣发展我国哲学社会科学的重要方针。要提倡理论创新和知识创新，鼓励大胆探索，开展平等、健康、活泼和充分说理的学术争鸣，活跃学术空气。要坚持和发扬学术民主，尊重差异，包容多样，提倡不同学术观点、不同风格学派相互切磋、平等讨论。”显然，泛意识形态化倾向不符合百花齐放、百家争鸣，有违学术民主、艺术民主。

以“文革”题材为例。改革开放以后很长时间，在影视产品中有关“文革”的内容都以不利于文化安全为由被视为禁区。1992年，张艺谋将余华小说《活着》改编成电影，因为涉及“文革”的内容，这部电影尽管广受好评，但一直在国内没有公开放映。影视等大众艺术回避“文革”等重大历史话题，其负面效应十分明显。其中一个很大的负面效应就是容易让后来者忘记历史。当前社会上有一股为“文革”唱赞歌，否定改革开放的极左思潮。这种非理性的颠倒历史的观点居然受到不少大学生的追捧。究其原因，很重要的是缺少对年轻人进行“文革”历史的教育和展示，而影视产品无疑是展示这段历史的最有影响力的方式之一。值得欣喜的是，2013年张艺谋的电影新作《归来》标志着“文革”题材终于解禁。2017年放映的两部很有票房号召力的电影《芳华》《无问西东》均涉及“文革”的历史，也受到观众的好评。

（三）正确认识文化安全与意识形态安全的关系

1. 文化安全不等同于意识形态安全。泛意识形态化倾向的错误是把文化安全等同于意识形态安全。实际上，从内涵上看，文化安全是比意识形态安全更大的概念。文化安全包括意识形态安全，但不等同于意识形态安全。当前文化产品涉及文化安全的情况主要有四类：违反四项基本原则、激化民族矛盾和宗教冲突、有违社会公德、侵犯个人权利。上述四类都属于危及文化安全的行为，而涉及意识形态安全的主要是前两者。尽管上述四类都涉及文化安全，但其性质、影响面都有很大不同，应区别对待。①

就当前我国文化领域的现实状况而言，文化安全主要包括三方面内容：意识形态安全、民族文化安全和公共文化安全。加强文化安全建设就是要增强防范和抵制不良文化的能力。“防范和抵制不良文化的影响”是《国家安全法》对文化安全提出的具体要求。从我国文化发展存在的问题来看，“不良文化”主要包括以下四方面内容：

第一，危害意识形态安全的文化。意识形态是特定社会中反映统治阶级意志、代表统治阶级利益的理论体系，意识形态安全是反映统治阶级意志、代表统治阶级利益的观念和理论体系不受威胁的客观状态。

第二，激化民族矛盾和宗教冲突的文化。不同的自然环境和社会生活造就了不同的民族文化，民族文化之间的差异是文化多样性的基础、是人类文明进步的重要动力。但极端民族主义者偏狭地理解民族文化差异，对其他民族文化持歧视甚至敌视态度，鼓吹本民族文化至上，贬低其他民族文化，煽动民族仇恨，制造

① 目前，以维护文化安全为由，对不同类别的文化产品采取一刀切的做法并不少见。比如，对手机游戏采取前置审批的做法就是一例。再如，在有些评奖等活动中，经常出现涉及文化安全一票否决的要求。这种对文化安全内涵不加区别的做法，不利于激发文化创新创造积极性。

民族矛盾和冲突。

第三，违背社会公德的文化。社会公德是指被社会全体成员普遍认可、遵循的基本道德准则和行为规范，它包含了人们对善与恶、美与丑、荣与辱等现象的认识和判断。在利益驱动下，一些文化企业和文化从业者生产一些低俗、庸俗、恶俗的文化产品迎合市场，违背了社会公德，违反了文化产品社会效益与经济效益统一的原则。

第四，侵犯个人权利的文化。在文化产品的生产和传播中，因利益驱动，捏造事实诽谤他人，为博人眼球泄露他人隐私信息，为非法牟利歪曲、篡改、剽窃他人作品的侵犯个人权利的情形并不鲜见。

对上述四类不良文化我们都要旗帜鲜明反对和抵制。同时，正如党的十九大报告所指出，要“注意区分政治原则问题、思想认识问题、学术观点问题”，用不同的方法来解决。比如，2017 年对网络直播的专项整治行动，主要就是针对网络直播业存在的违背社会公德、低俗、恶俗等问题开展的一项文化市场执法行为。

2. 文化安全是一个动态概念。文化安全是动态概念，具有以下三个特点：

第一，文化安全状况随着文化内容和接受者的改变而改变。一般来说，文化安全状况与文化产品接受者的素质成正比。同样的文化产品，接受者的素质越高，其文化安全系数就越高、所受到的威胁就越小。同样的文化内容，适合成年人，不一定适合儿童；适合高素质人群，不一定适合低素质人群。

第二，文化安全状况与一国的经济、政治、社会发展状况有着紧密的联系。一般来说，文化安全状况与国家总体状况成正比。一个国家经济、政治、社会发展状况越好，文化安全状况就越好；反之，则较差。

第三，文化安全状况与文化背景等直接相关。一般来说，不

同民族之间文化接受度与文化差异成反比。文化贸易中有一个“文化折扣”概念，指国际市场中的文化产品会因文化背景差异不被其他地区受众认同或理解而导致其价值的减低。比如中国文化和东南亚国家文化相近，与欧美国家文化则差异较大。因此，中国文化产品进入东南亚市场较为容易，进入欧美市场难度就大得多。文化背景差异越大，被不同国家或地区受众接受的程度就越低，对这些国家或地区的文化威胁就越小，文化安全系数也就越高。

3. 协调好文化安全与文化发展的关系。要正确认识文化安全与意识形态安全的关系。意识形态是政治安全的核心要素，它与新闻、出版、文艺、广播、电影、电视等文化生产中所包含的精神要素或思想观念有联系，但并非完全的、百分之百的重合。英国社会学家、传媒学者约翰 · B. 汤普森曾指出：“象征现象（文化现象）或某些象征现象并不就是意识形态的，而只有在特定环境中它们服务于维持统治关系时才是意识形态的。”[①] 也就是说，只有当新闻、出版、文艺、广播、电影、电视等文化生产所包含的精神要素或思想观念与权力（政治权力）相关联或相互作用时，它们所涉及的文化安全才关乎意识形态安全。因此，文化安全是一个比意识形态安全更大的概念，文化安全包括但不限于意识形态安全。

在实际工作中处理好文化安全与文化发展的关系十分重要。文化要讲安全，安全是发展的条件；文化更要讲发展，发展是安全的基础，是最大的安全。维护文化安全应以发展为原则。只有发展和安全并重才能增强文化整体实力和竞争力，防范和抵制不良文化的影响，实现持久的文化安全。

在看待我国开展国际文化交往和参与国际文化市场竞争问题上也一样。要以开放为原则、安全为底线。吸收各国优秀文明成果、

① [英] 约翰 · B. 汤普森 . 意识形态与现代文化 [M]. 高钴等译 . 译林出版社，2012，第 63 页。

开拓国际文化市场、推动中华文化走出去都要建立在文化开放的基础之上。在文化开放过程中难免会遇到各种各样的文化安全问题，只要实事求是，理性辨别，科学应对，都能有效化解。这也是坚持文化自信的题中应有之义。

二、落实文化领域简政放权放管结合优化服务

近年来，为发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，党中央、国务院大力推动“放管服”，要求做到简政放权，放管结合，优化服务。在文化领域同样要落实中央“放管服”精神。对文化管理来说，“放”就是下放文化行政权，降低文化市场准入门槛，理清多个部门重复管理的文化行政权；“管”就是文化行政部门要创新监管职能，利用新体制新技术加强监管机制创新，促进文化市场公平竞争；“服”就是转变政府职能，减少行政对文化市场的干预和对市场主体过多的行政审批行为，降低市场主体运营的行政成本，提升市场主体的活力和创新能力。

很长时间里，由于文化领域具有意识形态属性，广播、电视、报刊、出版等媒体行业实施的是特许经营体制，只允许国有文化单位运营。对文化内容产品的监管通常采取严格的前置审批的方式。近些年，随着改革开放的不断发展，文化管理方式也在逐步调整。比如，影视剧审批，由原来统一由国家管理部门组织审查，转为由省、自治区、直辖市负责审查；影视剧立项，也由原来需提供完整剧本，到通过故事梗概。又如，在落实中央“放管服”精神过程中，文化系统减少了许多行政审批事项。2012 年，文化部共有 13 项行政许可项目。截至 2017 年 9 月底，文化部共取消 3 项、下放 6 项，目前仅保留 4 项行政许可项目，取消和下放的项目比例达 69.2%；中国文化艺术政府奖设置 3 个子项，分项由

24 个压缩至 8 个，评奖数量由 530 个名额减少到 60 个。[①] 有了很大改进。但与其他领域相比，文化领域行政审批过多、市场准入门槛过高的问题仍很突出，文化领域落实“放管服”的任务仍十分艰巨。

（一）行政审批多，准入门槛高，文化市场主体负担重

以北京市中关村互联网教育中心为例。中关村互联网教育中心是全国首家互联网教育基地，自 2014 年 6 月挂牌成立后，吸引 70 家互联网教育企业入驻，涵盖了学前教育、中小学基础教育、高等教育等众多领域，为全国的互联网教育产业发展，乃至全国网络教育“双创”活动提供了可资借鉴的范式。

笔者在中关村互联网教育基地调研发现，目前行政审批提交资料多，对互联网教育企业行政审批手续繁琐，审批周期长的问题十分突出，企业对此颇有怨言。例如，申请《互联网信息服务增值电信业务经营许可证》（《ICP 许可》），企业需要提交申请经营电信业务的业务发展、实施计划和技术方案，公司经会计师事务所审计的年度财务会计报告等 15 项材料，审批工作周期为 60 个工作日。《信息网络传播视听节目许可证》为省级、国务院两级审批，累计时限也为 60 个工作日。仅《网络文化经营许可证》的审批时限为 40 天。

再以网络视听业为例。我国网络视听产业（网络自制剧、网络电影、网络综艺等）发展迅速。过去五年，中国网络视频用户规模从 3.49 亿增加到 5.65 亿，增长了 61%。在线视频市场规模从 2012 年的约 90 亿元增长到 2016 年的 609 亿元，年均增幅超过 50%。网络视听产业成为培育新经济的重要引擎。

网络视听产业的快速发展与行政部门对该产业的较为合理的

① 《砥砺奋进的五年—搭建“四梁八柱”、释放改革红利，十八大以来文化体制改革成效和文化法治建设成就显著》，《中国文化报》，2017 年 10 月 23 日 01 版。

内容监管有很大关系。互联网兴起后，为适应网络文化产品更迭快速、海量信息等特点，鼓励互联网文化企业发展，有关管理部门对网络视听产品（网络自制剧、网络电影、网络综艺等）采取不同于传统影视产品的管理办法，由以前的审批制改为备案制。传统影视产品须通过由有关管理部门组织的内容审批，领取许可证，方可播出或放映。网络视听产品采取的是“先审后播、自审自播”的做法。网络视听企业自制的网络剧，其内容审查改为由该网站审核员进行审定（审核员需接受原国家新闻出版广电总局培训考核），无须报送有关政府管理部门审批；上线前需在主管部门备案，获得备案编号即可上线。有关部门主要是事中、事后监管。管理部门承担对网络文化产品的监管任务，凡网站自制剧播出引发异议的，由政府管理部门组织专家审核团队负责审核，并酌情做出处理。[①] 上述做法减少了内容审查的时间成本，提高了效率，激发了新兴网络业态的活力。

但近年来，随着网络视听业在社会生活中影响越来越大，对网络视听产品的审批有趋严的势头。2016 年，原国家新闻出版广电总局《关于进一步加强网络原创视听节目规划建设和管理的通知》（以下简称“《通知》”）规定，从 2016 年 12 月 19 日开始，所有视频网站的网络大电影、网剧、网络综艺等网络视听内容，都须实行重点网络原创节目[②] 备案登记制度。就是说，重点网络原创节目上线前需要进行“上线备案”和“规划备案”两次备案程

① 参见2012年7月，国家广电总局和国家互联网信息办公室联合下发的《关于进一步加强网络剧、微电影等网络视听节目管理的通知》（广发〔2012〕53号），该《通知》旨在引导和规范网络剧、微电影等网络视听节目发展。

2014 年初，国家新闻出版广电总局印发了《关于进一步完善网络剧、微电影等网络视听节目管理的补充通知》（新广发〔2014〕2号），要求网络剧、微电影制作机构需要“持证上岗”，网站不得转发非实名用户上传微电影。进一步规范了视听新媒体平台下网络剧、微电影等网络视听节目的运营机制。

② 重点网络原创节目是指：网络视听节目服务单位招商主推的节目、拟在网络视听节目服务单位网站（客户端）首页推广的节目、投资超过 500 万元的网络剧或者投资超过 100 万元的网络电影（微电影）、拟优先供网站会员观看的节目和网络视听节目服务单位资源备案的其他重点网络原创视听节目。

序。就是说，在原有的“上线”备案程序之前，《通知》增加了重点网络原创节目在创作规划阶段，需进行“规划备案”的程序。取得规划备案号后方可进行上线备案。两次备案全部审核通过之后才可上线。

《通知》发布后引起了网络视听企业的普遍不满。按照《通知》要求，两次备案的审核周期均为 25 个工作日，总共需要 50 个工作日。这将大大延长网络视听产品的上线周期，不符合网络视听节目时效性强、更新速度快的特点，给企业造成不必要的负担。

移动游戏（又称手机游戏）管理也存在同样的问题。近年来，随着智能手机的普及和技术进步，移动游戏快速发展。2017 年中国游戏市场实际销售收入达到 2036.1 亿元，同比增长 23.0%。其中，手游收入占比 57%，实际销售收入达到 1161.2 亿元，同比增长 41.7%。移动游戏活跃用户数量近 6 亿。中国已超越美国成为全球手机游戏第一大市场。①

2016 年 5 月 24 日，有关管理部门出台《关于移动游戏出版服务管理的通知》（新广出办发〔2016〕44 号）（以下简称“《通知》”）。《通知》以解决目前移动游戏市场粗制滥造、侵权盗版问题为由，对移动游戏上线运营，设置了前置审批。要求移动游戏上线前必须从国家新闻出版广电总局申领版号，否则不允许上线。同时要求已运营的移动游戏必须在规定的时间里补办版号，否则作为非法出版物处理。《通知》还规定，只有取得出版行政主管部门批准，取得《网络出版服务许可证》的出版机构和网络企业，才能办理申领版号的相关工作。

《通知》发布之前，国产移动游戏实行的是移动游戏企业自审、文化部备案和游戏平台测试三个环节，整个流程一个月之内即可完成。手机游戏上线运营后由文化市场执法部门负责监管。

① 参见中国音数协游戏工委（GPC）、伽马数据（CNG）、国际数据公司（IDC）联合发布的《2017 年中国游戏产业报告》。

具体流程如下：

文化部国产移动游戏上线管理流程

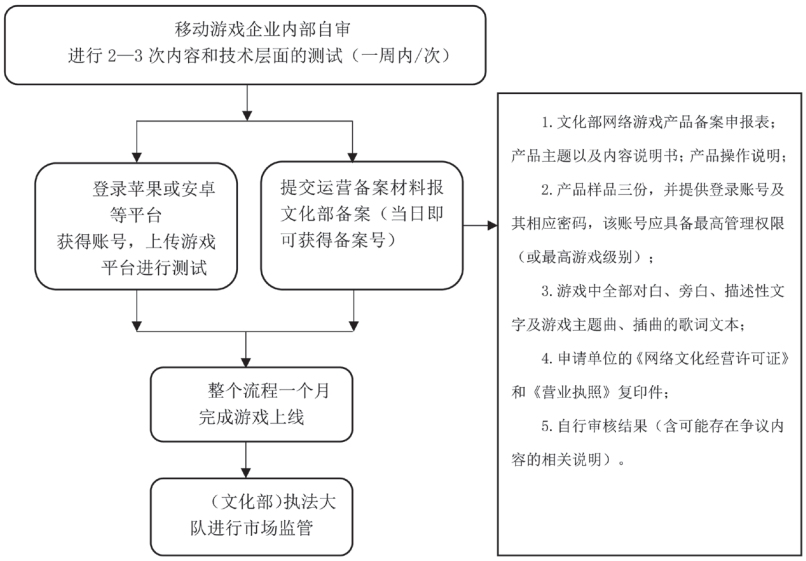

图 1

《通知》下发以后，移动游戏的监管产生了很大变化：第一，移动游戏由原先仅需在文化部备案，调整为同时必须获得国家新闻出版广电总局的版号才可上线。第二，没有《网络出版服务许可证》的移动游戏公司，需要委托具有互联网出版资质的企业或者出版社进行内容审查，并提交所在省、自治区、直辖市主管部门进行审批，通过后再报国家新闻出版广电局进行审批。移动游戏原来由事中、事后监管，变成事前审批。见表 2。

表 2　国家新闻出版广电总局《通知》发布后移动游戏审批流程图

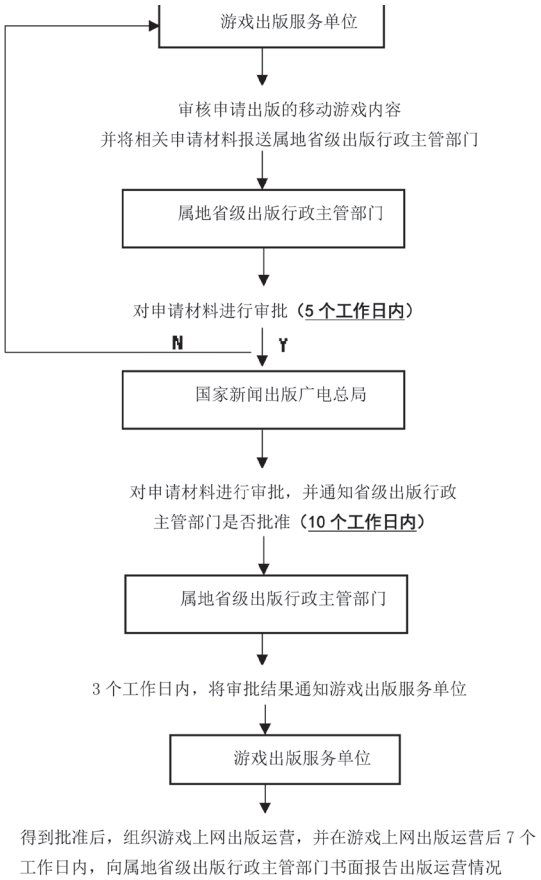

图 2

《通知》发布后移动游戏管理存在三个问题：

第一，审批程序繁琐，不符合互联网行业的特点。《通知》将原先的备案制改为国家新闻出版广电总局和省（直辖市）有关管理部门两级审批制，审批程序繁琐。有游戏企业经营者反映，情景类游戏从企业申报材料，到领取版号需要 4—6 个月，大致相当于一款畅销的手机游戏在市场上流行的时间。这大大延长了移动游戏产品的上线周期，无疑增加了企业的运营成本，与移动互联网娱乐产品时效性强、产品迭代快速的特点不相吻合。

第二，对中小游戏企业设置了歧视性准入门槛，增加中小游戏企业负担。《通知》还规定，只有取得国家新闻出版广电总局网络出版服务许可的网络出版服务单位，才能办理申领版号的相关工作。这就意味着小微移动游戏企业研发的移动游戏要想上线，只能花一笔价格不菲的代理费，委托具有网络出版服务许可的网络出版服务单位办理申领版号，这无疑又增加了小微企业的负担。

第三，无法有效解决移动游戏市场粗制滥造、侵权盗版行为。总局出台《通知》本意是要治理手机游戏市场存在的粗制滥造和侵权盗版行为。本意是好的，但实际上《通知》无法解决上述问题。首先，政府文件无法为娱乐产品的质量划定标准。手游市场的粗制滥造问题主要靠消费者用脚投票来解决。至于手游产品如存在色情、暴力过度乃至政治倾向问题，文化部采取的备案制，网络平台同样能解决，无须增加叠床架屋式的审批。其次，《通知》无法解决侵权盗版的认定。认定手游市场侵权盗版行为，主要靠被侵权方投诉和消费者举报，版号审批部门是无法判定一款游戏是否存在侵权盗版行为的。而且，让民事主体自己采取维权的行为，成本最小，效果最好。

《通知》发布后，引起中小网络企业的强烈不满，也受到学术界和媒体界的普遍质疑。舆论普遍认为，在党中央、国务院三令五申强调简政放权、减少行政审批背景下，《通知》却增设版号这种行政许可，这种做法明显不合时宜。

（二）减少行政审批，加强事中、事后监管，做到放管结合，优化服务

1. 尊重互联网产品特点

对网络文化产品监管趋严，其主要依据是网络视听产业管理要坚持线上与线下标准一致。但在调研中许多网络视听企业认为，坚持线上与线下一个标准主要是指文化内容监管，审查方式则应该根据网络视听产品总量大、更新快、时效性强等特征，采取符

合网络文化产品特点和规律的监管方式。

实际上，网络文化产品的海量内容使前置审批难度越来越大。以网络视听节目为例。网络视听节目的特点是数量大，种类多，增长速度快。据统计，2016 年，网络剧备案 4558 部，微电影和网络大电影备案 5556 部，娱乐类栏目备案数达 611 档 6962 期。其中，网络剧备案部数同比增长 466%，发展迅速。海量的视频内容为监管带来了很大的压力。以北京市为例，北京市属网络视听节目服务持证单位 123 家，占全国网络视听节目服务持证机构近五分之一，而北京市新闻出版广电局投入网络视听节目备案审查的人员编制仅十余人，即便有外聘专家队伍来辅助审查，也很难满足迅速发展的产业需求。

2. 实行备案制管理

互联网文化行业迫切需要减少行政干预，减少对网络文化企业不必要的行政审批，降低网络文化企业运营的行政成本，激发其活力和创新能力。

第一，对提供互联网信息服务企业统一实行备案管理。目前，按照有关规定，我国互联网企业为上网用户提供信息服务分为经营性和非经营性两类，国家对经营性互联网信息服务实行许可制度，即办理《互联网信息服务增值电信业务经营许可证》（《ICP 许可》），对非经营性互联网信息服务实行备案制度。实行许可制度是造成审批标准高，程序繁琐，审批周期长的主因。实际上《ICP 许可》的主要功能是溯源，即用以追溯提供互联网信息服务企业的基本情况、IP 地址等。目前通过备案管理完全可以满足溯源功能要求。因此，为减少行政审批，凡互联网企业申请开展互联网信息服务的，应统一采取备案管理制度，企业可自行决定开展经营性或非经营性互联网信息服务。

第二，对互联网文化产品实行备案管理。以手机游戏为例。如前所述，手机游戏具有市场变化迅疾，产品更迭速度快等特点。采取前置审批的做法，延长移动游戏产品上线周期，增加移动游

戏企业成本，不利于手机游戏产业的发展。此前，国产移动游戏实行的移动游戏企业自审、文化部备案和游戏平台测试，重在加强手机游戏上线运营后的监管，监管情况良好。因此，应取消移动游戏的版号审批，坚持实行备案制管理。针对移动游戏快速迭代的特点，坚持采取以事中事后监管为主的监管方法，加大在移动游戏上线之后的日常监管力度，通过抽查、奖励举报、行政处罚等方式，规范移动游戏市场，营造公平竞争环境。

3. 利用新技术加强监管机制创新，积极探索监管的新模式、新方法

第一，充分利用互联网思维和方法监管网络文化产品，加强事中事后监管，提高监管体系的信息化水平。包括通过线上监管系统对网络文化产品进行动态监测、举报投诉处理、线上听证、处罚公示等。包括关闭和下线违规网络文化企业和文化产品。

以网络直播业为例。2017 年，以网络直播为代表的网络表演行业成为网络热点，有巨大的发展前景。数据显示，我国在线直播平台数量最多时期接近 200 家，网络直播平台用户数量达 2 亿，大型直播平台每日高峰时段同时在线人数接近 400 万。有业内人士预计，到 2020 年，网络直播行业总产值将达到 1000 多亿元。[①] 但网络直播企业运营不规范，靠刺激性信息吸引点击量或打赏，低俗、庸俗、恶俗的现象时有发生。有关管理部门通过加强网上监控，采取清理行动，及时遏制网络直播业的乱象。仅 2017 年 1—6 月，各部门查处关闭违法违规直播平台 73 家，累计关闭 9.1 万个直播间，清理 12 万个用户账号，封禁了 3.8 万个违规主播账号，将 1819 名严重违规主播纳入永久封禁黑名单。[②]

第二，强化判例借鉴，建立监管大数据库。对网络文化产品

①《文化部处理 1 万多名“网红”网络直播缘何成为色情重灾区？》，中国网，2016 年 07 月 15 日。
②《“大撒币”狂欢背后：直播平台九成尸横遍野》，传媒头条，2018 年 01 月 11 日。

实行前置审批之所以饱受诟病，其中一个重要原因是，审批标准只有原则性规定，审批尺度往往因人而异，导致审批结果的公正性无法保证。因此，利用现代科技手段，对已有监管案例进行积累并建立监管大数据库，对提高网络文化产品乃至各类文化产品的监管科学性具有重要价值。应积极推动建设文化内容产品特别是网络文化节目监管大数据库，并公开发布，使网络运营企业可以查询已有的相关判例和判罚数据，规避风险。同时，建立监管大数据库也有助于进一步清晰监管标准，降低网络视听节目监管中的主观性和随意性，使监管主体在有法可依的同时做到“有例可循”，尽量避免因监管者个人喜好判断而影响监管结果的情况发生。

4. 加强综合管理

第一，从分业管理转向综合管理。目前，我国文化领域实行分业管理。从国家层面看，由中宣部、文化部、新闻出版和广电总局、国家信息化办公室、工信部、中国文联、中国作协等文化部门或社会团体按照文化行业的门类实行分业管理。分业管理格局的特点是分门别类式的管理，优点是责任明确。现代社会的发展，科学技术进步，使得新兴文化行业不断涌现，文化行业之间呈融合之势。传统的分业管理方式导致管理职能交叉、监管事项重合，增加了文化市场主体运营的行政成本，越来越不适应文化发展的要求。

以网络文化管理为例。目前，互联网文化企业经营需要领取四证。分别是《互联网信息服务增值电信业务经营许可证》（《ICP许可》）、《互联网出版许可证》、《信息网络传播视听节目许可证》、《文化经营许可证》。这四个经营许可证的审批分别由国家工业和信息化部（省、自治区、直辖市通信管理局）、国家新闻出版广电总局、文化部负责。部门职能交叉，监管内容重复，事项界定不清晰。

以国家新闻出版广电总局颁发的《互联网出版许可证》《信

息网络传播视听节目许可证》为例。前者适用范围是“文学、艺术、科学等领域内具有知识性、思想性的文字、图片、地图、游戏、动漫、音视频读物等原创数字化作品”，后者适用范围是“互联网视听节目服务，是指制作、编辑、集成并通过互联网向公众提供视音频节目，以及为他人提供上载传播视听节目服务的活动”。上述两证所监管的“音视频读物”和“视音频节目”是同一产品。再如《文化经营许可证》的监管范围包括所有互联网文化产品的制作、复制、发行、播放等活动。对文化产品的界定并不清晰，与上述监管范围重复。这造成了互联网文化企业多头管理，相关证件需重复申请的现状。因此，有必要对互联网文化企业证照进行合并或两证合一。明确各种证件所监管的内容范围，合并相同的管理证照，减少或取消不必要的重复申请。

第二，加强行业自律，推进社会协同治理。党的十九大报告提出，要构建政府与社会协同治理的新模式，从管理向治理转型。社会协同治理，要求市场主体、社会组织、行业协会都应参与其中，实现文化共治。现在的网络直播生态良莠不齐，有些网络直播内容明显是“少儿不宜”。如何让未成年人远离网络直播，需要各大网络直播平台把好第一关。2016 年，多家从事网络表演的主要企业负责人共同发布《北京网络直播行业自律公约》，承诺所有主播必须实名认证，不为 18 岁以下的未成年人提供主播注册通道，起到了很好的效果。

三、健全文化法律制度，坚持依法管理文化

2017 年是我国文化法律制度建设取得明显成效的一年。2017 年先后通过或实施的文化法律有：《网络安全法》《公共文化服务保障法》《电影产业促进法》《关于加强网络信息保护的决定》和《中华人民共和国图书馆法》。这在很大程度上改变了长期以

来文化领域“两部半法律”打天下的局面。[①]

尽管我国文化法律建设取得显著成绩，但文化领域立法滞后、文化法制体系不健全的问题仍十分突出，与党的十九大报告提出的完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，全面推进依法治国的要求还有很大差距。文化领域的法治建设重点应加强两方面的工作：

（一）健全文化法律制度

第一，制定文化基本法。维护公民文化权利是文化建设的重要基础和前提，是党的十九大报告提出的以人民为中心的导向的重要基础和前提。维护公民文化权利首先要明确公民文化权利的内涵。我国宪法明确了公民的权利，其中包括文化权利。但只是原则性要求，较为笼统。因此，许多国家以宪法为基础，制定了文化基本法，进一步明确公民文化权利的具体内涵，以此作为文化建设的基础。

以俄罗斯 1999 年修订的《俄罗斯联邦文化基本法》为例（以下简称《文化基本法》）。俄罗斯《文化基本法》明确了公民文化权利和政府文化职责。《文化基本法》明确公民享有 10 个方面的文化权利：创作权，个人文化独创权，文化价值知情权，人文教育权和艺术教育权，文化领域所有权，在文化领域创建组织，机构及企业权，在文化领域创建社会团体权，创作活动成果出口权，国外文化活动权。俄罗斯《文化基本法》也明确了政府在文化领域的八大职责，分别是文化保护和发展规划，保障公民参与文化活动、获得文化价值和财富，促进文化领域内慈善、资助、赞助事业的发展，保障所有文化活动主体的自由和独立性，遏制文化

① 两部半法律是指：一个是《文物法》，一个是《非物质遗产法》，半个是指《著作权法》。《著作权法》当中保护知识产权等内容跟文化发展息息相关，但该法律其他内容，比如商标、专利等等，跟文化领域关系不大。

垄断，为优秀人才的自我实现创造条件，为俄罗斯联邦民族文化提供优先条件，文化统计。这就为制定相关文化政策奠定了基础。

第二，加快文化立法，重点解决立法缺失点。我国文化领域还存在不少立法盲点，许多应该通过立法规范的文化领域，目前还存在缺失的现象。如因缺少《新闻法》，在新闻报道方面对采访权、报道权与拒绝采访权、拒绝报道权、采访范围和隐私范围等等都没有明确的法律规定。立法盲点多也表现在具体行业立法缺失上。以广播电视业为例。美国广播电视业出台了《公共电视法》《美国有线电视法》《儿童电视法》《广播电视反低俗内容强制法》等系列相关法律。我国目前尚无相关法律出台。应尽快出台文化产业促进法、演出法、出版法、文化市场管理法等文化法律法规。

（二）发挥法律规范文化活动的效用，做到宽严适当，明确具体

文化法治建设提速值得肯定，如何发挥法律规范文化活动的实际效用，推动文化繁荣，更应该重视。我国文化法治体系建设中有一个值得关注的现象，就是有的文化法律颁布后，对其所涉及的文化活动并没有产生积极的推动作用。从某种意义上说，法律文本的制定变成一种可有可无的例行公事。

以《电影产业促进法》为例。早在改革开放初期，电影界就呼吁要制定电影法。经过近 40 年的努力，《电影产业促进法》终于 2016 年发布。这本来是一件值得文化界特别是电影界欣喜的大事，但实际上电影界对《电影产业促进法》的颁布反应平淡。电影界普遍反映，该法的制定在为促进电影产业发展提供法律保障方面的作用并不明显。

究其原因，一是该法在促进电影产业上的条文缺乏实质性的内容。电影产业促进法重在促进，但该法在促进电影业发展上的措施不够明确具体。二是文化内容管理标准流于原则性描述，过于笼统，难以具体把握。该法规定了在电影内容上严禁出现的 13 类内容或镜头。如：

“伤害民族情感，破坏民族团结”；

“侵害未成年人合法权益或损害未成年人身心健康”；

“渲染暴力、恐怖，教唆犯罪或者传授犯罪方法”；

……

这些原则本身固然无可厚非，但如何理解和把握却十分困难。比如，禁止在电影中“渲染暴力、恐怖”。有关专家认为，禁止在电影中“渲染暴力、恐怖”表述过于笼统。为表现战争的残酷性，往往恰恰需要表现暴力的残酷和恐怖。比如，电影《芳华》中表现对越自卫反击战惨烈的情节和镜头，让观众对战争的残酷性有更直观的认识，这有积极的意义，就《芳华》电影来说，效果也是很好的。

这说明，仅仅出台文化法律还不够，还需要出台实施细则或通过判例来对法律文本进行具体的说明，以增加法律文本的可操作性。比如，应该明确在什么情况下、对什么人禁止在电影中“渲染暴力、恐怖”。同样，“伤害民族情感，破坏民族团结”的边界是什么，怎样的描写和表现算是伤害民族情感，破坏民族团结，等等。但遗憾的是，尽管《电影产业促进法》从 2016 年 11 月 7 日已经由全国人大发布，从 2017 年 3 月 1 日起已经施行已经近一年，但迄今为止尚未有细则发布的消息。类似的情况文化领域其他相关法律法规也都不同程度的存在。

（三）依法维护文化企业和文化工作者的合法权益

保护文化企业和文化工作者的合法权益，是制定文化法律法规的题中应有之义。尽管《公司法》中有明确的维护企业权益的条文，但在文化活动中，这些条文很少能被文化机构用来维护权利。实际上，文化企业的权益同样需要保护，他们的合理诉求同样值得重视。保护文化企业的合法权益和合理诉求，是激发文化生产者创造活力的基础性工作。

首先，凡涉及制定促进文化创造和生产的文化法律法规，应

以维护文化企业的权益为出发点，以服务文化企业为主要目的。

以《文化产业促进法》（草案）起草为例。近年来，相关文化管理部门在主持起草《文化产业促进法》（草案），笔者参与了相关研究和修改工作。笔者认为，《文化产业促进法》（草案）应该把维护文化企业合法权益、服务文化企业为主要目的作为核心内容。《文化产业促进法》条款中应包括：文化产品和服务的内容审查标准应保持稳定、持续。由于产业发展、社会变动等客观原因确需对相关文化产品和服务内容审查标准进行修改的，须召开听证会听取相关文化企业意见，并向相关文化企业充分说明理由，修改方案应依法向社会公布。

其次，应保持政策法规的严肃性。就内容审查来说，经评审专家通过的文化产品，就应该是合法合规的产品。如果在播出、放映或演出过程中被禁止，有关管理部门应公开做出解释。同时，审查部门应承担一定的经济责任，作为对产品出品方的补偿。

以电视连续剧《武媚娘传奇》为例。《武媚娘传奇》在播出过程中，因露胸事件引发的遮胸事件被戏称为“大头贴”，在舆论界引起广泛吐槽。舆论界普遍认为，该剧既然已经通过了审查，就说明对其内容的认可。在播放过程中内容就不应轻易修改，更不能被轻易叫停。实际上，如果因为在播放过程当中观众投诉而出现修改乃至停播等问题，对文化企业造成的损失，审查部门要承担一定的经济责任。这有利于强化审查的责任。

再次，内容审查标准的变更不具有溯及既往的效力。因修改内容审查标准造成文化企业损失的，如果不涉及不可抗力的因素，应对企业予以适当补偿。比如像电影《芳华》，本来 2017 年国庆就应该放映。但考虑到一些政治因素，被推迟到元旦期间放映。企业因此承担了一定的经济损失。这些经济损失不应该由企业来承担，政府部门也应该承担相应的责任。

总之，要激发全民族文化创新创造活力，很重要的一点，就是要约束权力，需要发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥

政府作用。

（四）依法对文化娱乐产品实行分级制管理

2017 年《电影产业促进法》实施。该促进法没有涉及对电影消费分级制问题，受到业内的吐槽。2017 年是国产移动游戏大放异彩的一年。以《王者荣耀》为代表的移动游戏风靡世界，但也因许多未成年人沉迷其中，使该游戏受到多方指责。对娱乐产品实行消费分级的呼吁再次成为话题。

当代社会，人们精神文化消费需求日趋旺盛，消费需求日趋多样化、个性化、差异化。如何满足人们多样化的文化消费需求，按照文化产品的不同特点，进行差别化管理，是文化管理科学化的必然要求。

对影视娱乐产品实行消费分级是国际通行做法，也是国内文化界多年来的呼吁。但因为种种原因在中国内地难以实行。我国内地目前是世界上少数几个尚没有实行文化娱乐产品消费分级制的国家。从某种意义上说，对文化娱乐产品是否实行分级管理，是衡量一个国家文化市场成熟度的重要标志。

1. 对文化娱乐产品实行消费分级制是国际通行做法

以电影为例。美国是最早进行电影分级的国家。从美国电影业发展历史来看，美国电影经过了一个行政审查到分级制的过程。20 世纪 50、60 年代以后，美国电影协会提出电影分级制，把电影分成五级：大众级、普通辅导级、特别辅导级、限制级、成人级。主要是根据电影的暴力与性表现的程度等进行划分，并对每个类别作了界定。实行电影分级制，帮助消费者选择不同类型的电影，此举有助于消费者的身心健康。见下表。

表 1　美国电影分级标准

大众级（G）	所有年龄均可观看，无裸体、性爱场面，吸毒和暴力场面非常少。
普通辅导级 (PG)	建议在父母陪伴下观看。基本无性爱、吸毒和裸体场面，即使有时间也很短。恐怖暴力场面不超出适度范围。
特别辅导级 (PG13)	不适于 13 岁以下儿童。无粗野的持续暴力镜头，一般无裸体镜头，有时有吸毒镜头和脏话。
限制级 (R)	17 岁以下必须由父母或监护陪伴才能观看。包含成人内容，有较多性爱、暴力、吸毒场面和脏话。
成人级 (NC17)	17 岁及以下的未成年人禁止观看。有清楚的性爱场面，大量吸毒、暴力镜头和脏话。

美国电影分级的做法后来为世界绝大多数国家和地区所效仿。以中国香港为例。香港把电影分为三级（其中第 II 级又分为 A 级和 B 级），其中，第 I 级适合任何年龄人士观看，第 III 级只准 18 岁及以上人士观看。见下表。

表 2　香港电影分级标准

级别	定义
第 I 级	适合任何年龄人士
第 II 级	儿童不宜
第 IIA 级	儿童不宜，但建议家长指引
第 IIB 级	青少年及儿童不宜，但建议家长指引
第 III 级	只准 18 岁及以上人士观看

电视也一样。20 世纪末，由美国全国广播电视联盟（NBA）、全国有线电视联盟（NCTA）和美国电影协会（MPAA）共同制定了“电视家长指导原则”，即电视分级体系（TVratingsystem）。这一指导原则获得美国联邦通讯委员会（FCC）通过和采用，电

视分级制正式生效[①]。根据《1996 年通讯法案》规定，从 1998 年 2 月开始，所有在美国境内销售的 13 英寸以上电视机都必须装置一种可读取节目编码信号的 V-Chip（童锁），家长可以通过 V-Chip 选择家庭可以收看的电视节目。

世纪之交，随着网络游戏的快速发展，参照影视产品消费分级制，网络游戏消费分级制也应运而生。实行分级制，有助于消费者选择不同级次的文化产品。

人们往往以为，实行消费分级制会导致表现暴力和性内容的文化产品泛滥。其实不然。科学的管理在满足人们不同需求的同时，也在引导健康的文化消费。以美国电影为例。美国是最早实行电影分级的国家。美国电影分了五级，最低级别的是大众级（General），最高级别的是成人影片（NC17）[②]，就是 17 岁以下的孩子不得观看。在美国，如果一家影院要放 NC17 级电影，必须要查验每一个观众的身份证、驾驶证等证明身份的证件，证明他必须满 17 岁。如果观众没有带身份证件进电影院观看，被警察查获，这家电影院会受到很重的处罚。此外，美国 NC17 级电影做广告，不能让未成年人在他的经过区域看到。可见，美国影院放映 NC17 级很麻烦，要增加检查身份证的工作人员，还不能在公共空间做广告宣传。其实，对 NC17 级感兴趣的人群相对是较少的。所以，美国主流商业电影院，基本不放 NC17 级电影。相反，等级越低，观众越多。有统计，实行分级制以后，美国历史上票房收入最好的前十部电影，都是大众级电影。中国香港实行电影分级制以后，一度成人电影盛行，但很快就回归常态。现在，主

① 美国电视节目的分级的信息会在节目开始时显示在屏幕上，通常是左上方，时间是 15 秒，如果节目时间长于 1 小时，那么在以后开始的每小时都要显示分级信息。美国电视剧分为 7 个级别，主要的 4 个级别是：TV-G(suitable for all audiences) 适合所有人群观看；TV-PG(parental guidance suggested) 儿童需要父母指导进行观看；TV-14(parental guidance suggested for children under 14)14 岁以下儿童需要父母指导进行观看；TV-MA(suitable for mature audiences) 仅适合 17 岁以上成年人观看，1998 年 10 月以前使用 TV-M 标志。

② 就是中国俗称的三级片，NC 是 No Children，就是 17 岁以下的孩子不得观看，No 就是不得，这是一个禁止性的级别。

流影院很少放映成人电影。

电视也一样。规范公共广播电视频道的内容，保持公共文化媒体的健康性。保持公共文化媒体的健康性，关键是要做到有法可依，赏罚分明。有别于我国文化管理上大多依靠“禁查堵”的做法，美国联邦通讯委员会对公共广播电视内容管理严格，对低俗节目、不敬节目、淫秽节目内容有清晰的界定，其目的是让电视节目生产机构和播出机构有章可循。

又如，美国《儿童电视法》规定，商业电视台每周至少播出3小时儿童节目，含有色情、暴力的节目只能在晚12点至凌晨4点播出。从1998年始，要求所有电视厂商必须对13英寸电视内置“防暴力芯片”，密码由成年人掌握。此外，还对违规播出低俗内容者进行高额处罚。

再如，2005年美国国会参议院、众议院制定了《广播电视反低俗内容强制法》，将违规播出低俗内容者罚金由每次违规罚款最高3.5万美元提高到最高50万美元，对特定违规案例的累计罚款可达300万美元。

美国《刑法》第1464条规定，禁止公共电视台播出含有“淫秽、亵渎或粗俗”的内容。违法者罚款高达12500美元或者最高两年徒刑，也可两罪并罚。

2. 我国影视娱乐产品迫切需要探索分级制

2017年，冯小刚导演的《芳华》放映后，其中对越自卫反击战的情节反映了战争的残酷和血腥，给观众带来极大的震撼。由此也再次引发了在内地实行分级制的讨论。

在内地，有关影视娱乐产品实行分级制的呼吁一直没有间断。早在改革开放初期的20世纪80年代，《大众电影》复刊第一期就呼吁实行电影分级制。这方面的诉求几乎贯彻改革开放的全过程。

没有电影分级的结果是不同年龄、不同类型的观众无差别地观看同一部电影。这些电影未必对所有人都合适。比如，电影《芳

华》中反映对越自卫反击战的惨烈镜头对 13 岁以下小孩不一定合适。同样，冯小刚执导的另一部电影《老炮儿》开头的男女主角的房事镜头，也同样不合适 13 岁以下的孩童。

实际上，如果用美国的电影分级标准来分，中国内地大部分电影基本上都要进入二级（即美国的普通辅导级和中国香港的第 II 级）以上，当然中国内地也基本上没有 NC17 级的电影。业界有按照美国和中国香港评级标准对中国内地近年来部分电影进行尝试性评级，结果发现，相当一部分电影都是二级以上，需要对观众进行分级管理。见下表。

表 3　产电影的美国 / 中国香港评级

画皮 2	中国香港：IIB	昨天	美国：R
一九四二	中国香港：IIB	洗澡	美国：PG-13 / 中国香港：I
王的盛宴	中国香港：IIB	霍元甲	美国：PG-13 / 中国香港：IIB
白鹿原	中国香港：III	南京！南京！	美国：R / 中国香港：IIB
逆战	中国香港：IIB	风声	美国：R / 中国香港：IIB
金陵十三钗	美国：R / 中国香港：IIB	十月围城	美国：R / 中国香港：IIB
龙门飞甲	美国：R / 中国香港：IIB	功夫	美国：R / 中国香港：IIB
新少林寺	美国：R / 中国香港：IIB	疯狂的石头	中国香港：IIB
白蛇传说	美国：PG-13	2046	美国：R / 中国香港：IIB
武侠	美国：R / 中国香港：IIB	集结号	中国香港：IIB
让子弹飞	中国香港：IIB	投名状	美国：R / 中国香港：IIB

叶问 2	中国香港：IIB	活着	中国香港：II
非诚勿扰 2	中国香港：I	英雄	美国：PG-13 / 中国香港：IIB
大兵小将	美国：PG-13 / 中国香港：IIB	大红灯笼高高挂	美国：PG
赵氏孤儿	中国香港：IIB	菊豆	美国：PG-13
狄仁杰	美国：PG-13 / 中国香港：IIB	秋菊打官司	美国：PG
剑雨	美国：R / 中国香港：IIB	摇啊摇，摇到外婆桥	美国：R
苏乞儿	美国：R / 中国香港：IIB	满城尽带黄金甲	美国：R / 中国香港：IIB
斗牛	美国：R / 中国香港：IIB	三枪拍案惊奇	美国：R / 中国香港：IIA
霸王别姬	美国：R	紫蝴蝶	美国：R
可可西里	中国香港：IIB	十七岁的单车	美国：PG-13

网络游戏作为大众娱乐方式，同样迫切需要实行分级管理。这有助于防止暴力等内容对未成年人的伤害。

多年前，我国相关行业协会已经研究并发布了网络游戏分级制度，如 2004 年 9 月中国青少年网络协会与游戏工委联合推出的国内第一套以游戏推广为目的的游戏分级制度《中国绿色游戏评测与推荐制度》。该标准将游戏划分为 5 级，分别为“全年龄段：适合所有人”“初中生年龄段以上：适合初中及以上的人群”“高中生年龄段以上：适合高中及以上的人群”“18 岁年龄段以上：只面对 18 岁以上人士，不应该对未成年人推广发行”以及“危险级”。无论是游戏评定标准还是评定程序等均较为成熟，基本能够作为推行的基础。

四、创新文艺管理理念和机制，促进文艺繁荣

繁荣文艺产品创作和生产历来是文化建设的核心。近些年，我国文艺创作和生产十分活跃，出现了不少好作品。但正如习近平同志所指出的，两“缺”的问题仍很突出：一是有数量缺质量，二是有高原缺高峰。我国文艺创作和生产距离人民对美好生活的需要还有很大差距，中国文艺产品的国际竞争力和影响力还不强。需要坚持以人民为中心的创作导向，创新文艺管理理念和机制。重点是要从两个方面入手：一是加强现实题材创作，推动艺术创新；二是尊重文艺特点和规律，坚持科学的文艺作品评价标准。

（一）加强现实题材创作，推动文艺创新

文艺是时代的一面镜子。衡量一个时代文艺繁荣与否，文艺成就的高低，很大程度上是看其反映当代现实生活、表现人民群众喜怒哀乐的广度和深度。历史上的伟大诗人和作家如杜甫、曹雪芹等，他们的作品都是深刻表现其所生活时代的矛盾和冲突，成为不朽之作。

以影视业为例。2017 年我国影视业反映现实题材的影视产品明显增加。2017 年年初，湖南卫视黄金时段播出的电视连续剧《人民的名义》，制作精湛，收视率高，也引起了社会的热议。这是时隔 15 年，卫视黄金时段再次播出反腐电视连续剧。随后播出的电视连续剧《欢乐颂 2》，也以细腻地表现当代都市女性的生活和情感获得观众的好评。2017 年现实题材的电影产品迭出。包括冯小刚导演的电影《芳华》，以反映底层女性生活艰辛、揭露官商勾结为题材的电影《嘉年华》。2017 年年末，以反映清华大学几代师生报效国家为内容，时间横跨近一百年的电影《无问西东》，为 2017 年影视业在拓展现实题材上画上了较为圆满的句号。值得

一提的是，《无问西东》系解禁电影。这部电影早在5年前就已完成拍摄，正式杀青。因内容敏感被禁，2017年解禁复出。

1. 现实题材少，文艺类型失衡问题突出

尽管2017年我国在现实题材上有所拓展，但现实题材少、文艺类型单调的问题仍很突出。以影视题材为例，目前，影视题材上存在着“四多四少”现象。“四多”是抗战神剧多，宫廷题材多，娱乐题材多，玄幻题材多；“四少”是现实题材少，民生题材少，重大问题题材少，少数民族题材少。

有学者对2017年7月，国内近50家卫视黄金档电视剧播出的题材进行了分类整理。见下表。

表4　2017年7月全国卫视黄金档电视剧题材统计

题材	数量（台）
抗战剧	19
都市言情剧	9
古装剧	8
现当代军事题材	3
革命领袖人物传记题材	2

从上表可见，7月份黄金档电视剧播出的题材只有五种，分别是抗战剧、都市言情剧、古装剧、现当代军事题材、革命领袖人物传记题材。其中抗战剧有19个台，都市言情剧9个台，古装剧8个台，现当代军事题材3个台，革命领袖人物传记题材2个台。

当代社会正经历深刻转型，社会深刻变革为艺术表现提供了无比丰富的题材，比如，城市化、农民工、留守儿童、教育、环境污染、拆迁、贫富差别、医患矛盾、民族关系，宗教冲突等，这些既是社会转型过程中发生的重大矛盾，也关系人民群众切身利益的现实问题。遗憾的是上述很多问题在我们的影视剧里并没有得到充分的反映。

将我国影视题材类型与影视发达国家相比，就更能看出在题

材涉及面上的差距。2017 年，笔者把中国近五年影视作品所表现的题材与美国互联网电影资料库[①]网站排名前 200 部电影、韩国近五年的电影票房排前 50 位的电影题材做了比较，发现近五年我国影视在七大类型（题材和内容）上没有涉及或很少涉及。见下表。

表 5　近 5 年中国内地电影未涉及或很少涉及的类型（题材和内容）

题材	美国	韩国
涉案题材（真实案件、监狱、黑帮、犯罪）	肖申克的救赎、教父、后窗、七宗罪、沉默的羔羊	杀人回忆、金福南事件始末、恐怖直播
对法律和社会问题的反思	达拉斯买家俱乐部	辩护人、熔炉、素媛
科幻片（超级英雄、太空探索）	星球大战、星际穿越、独立日、钢铁侠	超能力者
宗教（民族）	聚焦、但丁密码	密阳
历史、战争反思话题	现代启示录（越战）	鬼乡（慰安妇题材）
灾难（自然灾害、僵尸、鬼怪、世界末日）	2012、后天、末日崩塌、我是传奇	汉江怪物、釜山行、雪国列车
爱情（有情色成分、儿童情感、同性恋、婚外恋等）	人鬼情未了、这个杀手不太冷、断背山	小姐、王的男人、失乐园

美国和韩国资料来源：互联网电影资料库（IMDB）排行榜和韩国电影票房近五年前 50 位

从上表可以看出，我国影视作品在上述七大类型（题材和内容）中存在着明显的缺失现象，这七类类型大都是国际影视业的热点。以涉案题材为例。涉案影视剧以情节生动、深刻揭示人性、多方面反映社会生活等特点，历来均是最受欢迎的类型片之一。互联网电影资料库（IMDB）电影排行榜是观众对历年来放映的电影进

① 美国亚马逊网站下属一家公司，简称 IMDB，是专门发布有关电影信息的网站。

行的评分排名。其中，评分超过九分的仅有三部影视作品，这三部均为涉案题材，分别是《肖申克的救赎》、《教父 1》、《教父 2》。可见，涉案题材在文艺作品中具有特殊地位。我国传统戏曲也有不少涉案经典剧，如《窦娥冤》《杨乃武与小白菜》等。我国当代影视剧固然也有涉案题材作品，但基本没有以真实案件作为题材和以反映监狱、黑帮生活、犯罪过程为题材的影视片。

2. 表现社会热点题材存在政治和市场两方面的风险，表现反映社会问题、暴露阴暗面的题材往往要冒一定的风险

以 2017 年播出的电视连续剧《人民的名义》为例。该剧因为反腐尺度大，使得一些投资方担心不能播出而纷纷撤资。这部电视剧差点因此而夭折。

电影《我不是潘金莲》阵容强大，导演、演员、出品方等，在中国电影界都是举足轻重的人物和机构。但因该电影是以反映村民上访为题材，系敏感内容，也经过了反复审查和修改。按照属地审查的原则，该电影由北京市有关部门负责组织专家进行内容审查。据悉，因该电影题材敏感度高，对能不能公开放映，评审专家也莫衷一是。最后该电影被提交到国家电影局，由国家电影局负责组织专家审定，在审定过程中对其中的一些重要情节、镜头作了修改。包括该影片最后市委书记的大段反腐宣言式独白，也是修改过程中加上的。

在审查过程中夭折或在播出后被叫停的影视片也有。比如，前些年播出的电视连续剧《蜗居》就是一例。该剧是第一部涉及都市高房价给年轻人带来巨大生活压力的电视剧，演员演技也十分精湛。播出后引起观众的共鸣，收视率很高。但该剧后来被禁播。理由是该剧涉及官员贪腐的内容，尤其是把官员的婚外恋表现得过于美好，有“三观”不正之嫌。

现实题材少有多种因素。首先，文化市场是一个高风险的市场。精神文化消费的不确定性，使得文化产品的市场效益具有难以预测的特点。相比于其他题材，把握现实题材对文艺生产者来说难

度更大，观众因为熟悉现实题材，要求自然也更高。其次，目前文艺作品审查政策的某些不确定性也增加了文化产品的风险。为规避风险，文艺产品生产机构自然会选择一些既符合主旋律，又有市场效应的文艺类型和表现形式。这就是抗战神剧——一种娱乐化的抗战剧——充斥银屏的原因。这抗战神剧尽管题材符合主旋律，但把给民族带来极大苦难的抗战历史娱乐化，丧失了艺术的思想价值和艺术追求，负面效应远远大于正面效应。因此，从激发艺术创造活力角度，坚持依法行政，明确法律底线，解除文艺产品生产者后顾之忧，为文化机构创造可预期的、良好的政策环境至关重要。

问题即时代的声音。一个时代的重大事件或社会热点，最能体现时代特点。文艺是历史的一面镜子。表现当代社会生活，反映人民群众的理想和愿望是艺术家的天职。历史上伟大的文学艺术大都是以表现当代社会热点，反映民众的理想和生活而成为经典。同时，反映当代社会的生活也有利于凝聚社会共识，促进社会和谐。如孔子所说，发挥文艺“可以兴，可以观，可以群，可以怨”的效用。

以表现民族题材为例。在国际民族主义兴盛、宗教极端势力活跃的背景下，目前我国一些地区民族矛盾突出。以不同民族间关系为题材的大众文化产品是沟通民族情感、化解民族矛盾的一种重要方式。20 世纪 60 年代，一些反映边疆地区和少数民族人民生活的电影，如《阿诗玛》《冰山上的来客》《农奴》《五朵金花》等，在给观众艺术享受的同时，在促进民族融合、增进不同民族之间的相互了解中发挥了不可替代的重要作用。

近些年，由于民族矛盾突出，反映边疆和少数民族题材也变得更加敏感，风险也更大。影视企业大都不愿涉足这个领域。这不利于发挥文艺在促进不同民族交流、融合和形成共识中的作用。

3. 减少行政干预，完善文艺产品内容审查机制

一直以来，我国对影视剧的放映或播出，实行对内容进行事

先审查和发放发行许可证制度。尽管学术界对这种对内容进行事先审查的做法有争议，但就目前来说还是有其合理性。事先审查可以保证影视等大众文化产品不出现突破政治底线、有损民族团结等问题。

同时也要看到，近些年，随着简政放权，影视剧的行政审批也在减少。比如，电影审批程序不断简化。以前，我国电影实行的是配额制。拍电影受许可证限制，就是发多少许可证，拍多少部电影，后来逐步取消了指标限制。又如，以前，向国家广电总局申请拍电视，需要提供成熟的剧本，后来只提交故事梗概即可。又如，20 世纪 90 年代，对电视剧播出的审批制进行了改革，从原来由国家电视剧管理部门负责审批，改为由省一级相关部门进行审批。只有重大革命题材仍由原国家电视剧管理部门组织专家进行审定。如此等等。

但总体来说，在内容审查上行政干预过多的问题仍很突出，如何进一步减少行政干预，完善文艺产品内容审查机制，是激发创新创造活力、繁荣文艺需要解决的一个突出问题。

以反腐涉案剧为例。2017 年上半年播出的电视连续剧《人民的名义》，被称为“15 年来第一部黄金时段播出的电视连续剧”。就是说，反腐涉案剧曾是电视台黄金时段出现过的电视题材。只是最近 15 年，此类题材的电视连续剧在卫视黄金时段消失了。

实际上，在世纪之交，我国卫视频道曾经历过反腐涉案题材的电视剧热。这种现象引起了管理部门的担忧。一是担心屏幕上过多的案件、犯罪场面会让观众对社会产生不安和误解；二是认为有的反腐涉案剧制作存在粗制滥造、良莠不齐的问题。为此，21 世纪初，管理部门先后三次对涉案剧进行调控。

第一次是控制涉案剧的数量。手段是在题材规划时严控涉案题材电视剧，将反腐涉案剧审批权从省级机构收上来，重新由国家电视剧管理部门负责审定涉案剧题材的电视剧。其目的是对反腐涉案剧数量进行严格限制。

第二次是对创作方法、表现手段进行限制。原国家广电总局和公安部联合发布了《禁止以纪实手段展示作案和破案过程》，明令禁止以纪实方式展示作案过程和侦破过程，防止有可能帮助罪犯形成反侦查的意识和手段。

第三次是规定反腐剧、涉案剧不准进入黄金档时间段。经历了前两次调控，仍然没有达到预期效果。于是，2004 年，原国家广电总局规定，卫视黄金时间不得播放“凶杀暴力涉案剧”。这一条政策杀伤力最强。从此，反腐涉案剧类型片在电视剧类型系列里消失了。因为，黄金档不让播等于掐断了电视剧制作的资金来源。黄金档不让播意味着没有多少观众收看节目，没有足够的观众收看节目就意味着不会有企业赞助、广告支持。从那以后，反腐涉案剧的生存空间基本上局限于地方电视台、网剧等。

2007 年电视剧管理部门对卫视黄金档的电视剧又作了进一步的规定，卫视黄金档只能播放主旋律作品。从此，在卫视黄金档，观众已经看不到除了主旋律题材警匪片之外的其他涉案题材作品了。

多年来，电视剧管理部门在对电视剧进行事先审查中归纳出 60 多条是非判断的具体标准，这些标准是经验的积累，如同负面清单，提醒电视剧制作机构制作方需要注意的一些方面，有很大价值。问题是，这些具体标准应该与判例结合起来才能发挥可供借鉴的作用，如果仅仅是一些原则规定，就难免在审查过程中出现问题。

比如“不能架空历史”。审定表现历史题材的电视剧有一条原则，就是此类电视剧必须要有历史依据，有明确的朝代可考。但就是这样一条审查原则，差点将电视连续剧《琅琊榜》封杀。《琅琊榜》播出后反响很好，也是近年来在国外落地最多的国产电视剧。《琅琊榜》电视剧改编自网络小说，网络小说往往都有意淡化具体的历史朝代。同时，该剧主旨是传达正义的理念，类似于法国著名电影《基督山伯爵》。因此，《琅琊榜》送审后遇到的问题

就是作为历史剧历史朝代不清楚，违背了“不能架空历史”的审定原则。为了能够过关，编剧最后绞尽脑汁，为该剧设计了以中国古代五代十国作为历史背景。五代十国时期年代久远，历史复杂，纷争不断，当代人一般对这段历史不熟悉，于是勉强过了关。

又如，“男一号不能是反派人物”，也是电视剧审查必须遵循的一条规则。这条规则就使另一部电视连续剧《南京爱情》无缘在卫视的黄金时段播出。原因是《南京爱情》中的男主角是反派人物。《南京爱情》是以民国时期南京为历史背景，讲述的是一位都市女性与青年才子之间的爱情故事。后来抗战爆发，这位青年才子经不住诱惑当了汉奸，于是都市女性毅然与之分手。该剧就因违背了“男一号不能是反派人物”这条规则，无法在卫视黄金时段播出。实际上，《南京爱情》与中国清代著名戏曲《桃花扇》[①]情节有相似之处。《桃花扇》男主角侯方域就是反派。既然历史剧能这么写，在当代社会更不应该有此限制。

4. 取消“部门一票否决”

“部门一票否决”是指凡影视剧涉及的题材须由分管部门进行审定。如凡是涉及民族宗教的须由统战部审定，凡是涉及公安的必须公安部审定，凡是涉及教育的必须教育部来审定，等等。“部门一票否决”是制约题材拓展的一大障碍。

不同部门由于工作性质不同，评判文化产品肯定有不同的视角，标准也肯定有差异。政府部门是政治把关，其视角、标准与艺术视角、标准肯定有差异，也严格很多，往往导致有些影视作品难以过关。应该说，对于一些敏感题材或敏感内容，职能部门参与审定有其合理性，其意见很有参考价值。但部门意见不能代替文艺评价，不应赋予部门一票否决的权力。

凡此种种都说明，激发文化创新创造活力，迫切需要进一步

①《桃花扇》为明代著名戏剧家孔尚任所写。描写秦淮名妓李香君与明朝复社领袖、四大公子之一侯方域相恋。后来侯方域参加清廷科举考试，晚节不保，于是，李香君毅然决然跟他分手的故事。

完善地方影视剧内容审查机制。

（二）尊重文艺特点和规律，坚持科学的文艺作品评价标准

2017 年，围绕湖北省作协主席、知名作家方方的小说《软埋》引发的一场争议，使得文艺作品评价标准问题凸显出来。

小说《软埋》于 2016 年 8 月出版。该小说以建国前后土改运动为背景，主线是描写一个名叫丁子桃的富家儿媳妇在土改期间遭受的苦难和后来失忆后的经历，表现人物命运和悲欢离合。小说构思巧妙，情节曲折。人民文学出版社在出版这部小说的封面语上这样评价这部小说："《软埋》的人物不多，情节并不算复杂，结构非常有意思，现在的故事正着讲，过去的故事反着讲，读起来有一种很特别的感受。"《软埋》在文学专业领域受到好评，于 2017 年 4 月获得了第三届路遥文学奖。但随后，该小说在网上受到许多指责，尤其是受到一些退休老干部的严厉批评。这些批评意见认为，小说否定建国初期的土改运动，为土改对象——地主乡绅等鸣冤叫屈，有严重的政治错误。[①] 小说作者则公开对上述批评进行了反驳。围绕小说《软埋》引发的争论，一时间成为引人关注的文化事件。

如何评价这部小说，其意义已经不仅局限于这篇小说本身，而且涉及文艺产品的评价标准这个重大问题，也与促进文艺繁荣息息相关。

1. 把握文艺特点和规律，坚持科学的文艺作品评价标准

艺术有其自身的特点和表现形式。

第一，文学是人学。文艺的基本特点是表现人性，文艺家是从人性的角度观察社会和人生。文艺从人性的角度观察社会和人生这一特点，使得文艺与政治评价有不同的观察视角，呈现出不

① 原中组部部长张全景称"《软埋》是新形势下意识形态领域阶级斗争的反映，是对我们党领导的土地改革运动的反攻倒算"。原国防大学上将赵可铭认为，"《软埋》是对土改的反攻倒算"。参见《原中组部部长张全景、赵可铭上将批评方方小说 < 软埋 >》，中国梦文学网，2017 年 09 月 06 日。

同的情感态度。就《软埋》这部小说来讲，我认为，不能因为小说描写了建国初期的土改给主人公带来伤害，就得出小说否定土改运动的结论。这就如同不能因为唐代诗人杜甫著名诗歌《兵车行》暴露了当时征兵打仗对普通家庭带来的不幸，就断定杜甫否定唐代对外战争的正义性。

比如，2017 年由冯小刚导演的电影《芳华》上映。这部影片中反映对越自卫反击战的情节和镜头时间不长。电影呈现出战争的残酷性、我军死伤惨重的镜头，给观众留下深刻印象和很大的情感刺激。尽管电影并没有正面解说这场战争的正义性与否，但观众对电影中这样的情节和镜头还是予以理解和认可。

第二，文艺的特点是表现具体的人和事。文艺汲取的是生活中的个案，不能简单地与政治理念相对应。用政治教科书的标准衡量文艺作品，往往犯削足适履的错误。以陈忠实 20 世纪 90 年代出版的著名小说《白鹿原》为例。这部小说出版后，以其深厚的历史感和精湛的艺术价值受到一致好评。但小说中的有些人物描写和情节仍然受到一些批评。比如，小说描写地主老财与长工成了莫逆之交。描写革命者在当时“左”倾路线中被打成反革命，蒙冤屈死，有的甚至被活埋，等等。这些描写被指责为混淆阶级矛盾，抹黑我党革命历史。因为《白鹿原》有上述不符合主流政治理念的描写，当时影视管理部门有人断言，小说《白鹿原》永远也不会改编成电影。时过境迁，现在我们再审视当年的这些批评，就会感觉有纯粹从政治角度评判小说、把文学的个性描写等同于政治理念之嫌，其观点是经不住推敲的。有关管理部门的断言也失之草率。

第三，文艺形象大于理念。文学的特点是形象描写。衡量文学的价值主要是看其表现的生活和人物形象的真实性和丰富性。文学形象当然包括作家的政治态度和作品所反映的政治态度，但远不是政治态度所能概括的。莎士比亚和巴尔扎克是马克思、恩格斯非常欣赏的两位欧洲作家，从政治态度上看这两个作家都属

于保皇派。但他们的作品表现出异常丰富的社会生活，表现了生活自身的演进逻辑，超越了其政治观念的束缚。这就是文艺的价值和魅力所在。正如恩格斯所说："巴尔扎克《人间喜剧》里给我们提供了一部法国社会的卓越的现实主义历史。虽然作为政治上保皇党的巴尔扎克，他的同情是在注定要灭亡的封建贵族方面，但他却辛辣地嘲讽了他们，并歌颂了当时代表历史前进方向的共和党英雄。"

2. 政治挂帅式的评价艺术作品的标准，不符合艺术特点和规律，不利于文艺健康发展

评价文艺有两种标准：一种是思想标准，一种是艺术标准。前者是指文艺产品表现出来的思想倾向，后者是指文艺产品反映生活的真实程度和深刻程度。就思想倾向来说，其内涵十分丰富，包括政治态度、宗教情怀、道德伦理观等等。文艺作品所表达出来的思想倾向有时与现实生活的思想观念相一致，有时在很多情况下往往相左。在文艺作品所表达的思想倾向与现实思想观念、政治态度相左的时候，我们应该对文艺作品持宽容的态度。不能因为文艺作品的思想观念、政治倾向与现行政策不一致，或者与日常伦理不一致，就否定文艺产品的价值。

在这方面，中国传统社会对文艺作品的宽容度和认知值得效仿。中国古代传统社会的一些著名戏曲，如《西厢记》《牡丹亭》等表达了对青年男女私定终身的爱情观念的肯定和赞扬。就其思想倾向来说，与当时的主流道德伦理是相悖的。但在中国古代社会，《西厢记》《牡丹亭》等艺术价值还是得到了主流社会的认可。相反，如果仅仅从思想倾向上评价一部文艺作品的价值，甚至仅仅从政治倾向来判断文艺作品的价值，就很可能以偏概全，陷入把丰富的文艺作品等于简单的政治宣传品的错误。这不利于激发文艺家的创造力，不利于文艺繁荣。

新中国成立以后，在这方面有过深刻的教训。建国初期，对电影《武训传》的批判就是一例。

新中国成立以后，我国文化建设取得了很大成绩。但政治挂帅理念的逐步确立对文化繁荣造成的负面影响也很大，教训十分深刻。政治挂帅理念是通过对电影《武训传》的批判确立下来的。

《武训传》是新中国成立前后拍摄的一部电影。表现的是一个叫武训的乞丐，一生行乞兴学的感人故事。历史上武训实有其人，他是山东堂邑县人，以行乞为生，没有家室。他有志教育，把毕生乞讨所得全部捐出来兴办学堂，深受当地人的尊重和爱戴。山东民间有个说法，说是山东出了两个圣人，一个是孔子，另一个就是武训。新中国成立前后，在著名教育家陶行知倡议下，著名导演孙瑜执导了这部电影，由著名演员赵丹主演武训。

1951年，《人民日报》刊发社论，题为《应当重视电影〈武训传〉的讨论》，对这部电影的思想倾向提出了严厉批评，认为武训身处一个革命战争年代，但他不去触动封建文化的毫毛，反而宣传封建文化。认为这部电影的主旨是宣扬教育救国，否定中国共产党武装斗争、夺取革命政权的道路。随后，文化界组织了对《武训传》的批判。围绕电影《武训传》的批判是新中国成立以后文艺界开展的第一场文艺批判运动。这场批判运动为文化创作和文艺批评确定了一个原则，就是文艺创作和文艺批评要坚持政治挂帅，政治倾向是否坚持主流意识形态是衡量文艺产品的首要标准。

在这个原则下，新中国成立以后发动了一系列文艺批判运动。批判“中间人物论”就是一例。就是小说、电影、戏剧等文艺作品把表现思想不先进、缺点明显的普通群众作为主角，表现其思想转变的过程。这在当时被认为不符合政治挂帅的原则，受到了批判。随着文艺批判的不断升级，政治挂帅原则的要求也越来越高，以至于到“文革”期间确立了文艺创作的“三突出”原则，就是要求所有的文艺作品都要遵循突出正面人物，正面人物中要突出英雄人物，英雄人物中要突出主要英雄人物的表现方法。本来无比丰富的文艺活动，变成了呆板的教条和模式。文艺界最终出现了千人一面、百花凋零的局面。“文革”期间，老百姓到了几乎

没有电影可看的地步。当时群众中有一句顺口溜反映了当时中国电影界的窘境，叫“阿尔巴尼亚电影搂搂抱抱，朝鲜电影哭哭笑笑，越南电影飞机大炮，中国电影新闻简报”。

今年是改革开放四十周年。温故而知新，回顾新中国成立以来文化界的经验教训，特别是走过的弯路，对推进新时代文化繁荣兴盛具有极为重要的现实意义。在今天，仍然需要强调尊重艺术的特点和规律，从生活出发，表现人物的真实性和性格丰富性，不能把正面人物、英雄人物脸谱化，也不能把反面人物妖魔化。

3. 鼓励文艺家追求先进世界观与艺术表现力的统一

我们讲要尊重艺术的特点和规律，讲文学是人学，讲形象大有理念等，并不意味着艺术家不需要先进理念，伟大的作家大都是先进的理念和深厚的艺术表现力的统一，优秀的艺术作品大都是先进的思想观念和反映生活的丰富、深刻度的有机统一。因此，应该鼓励艺术家做到先进理念与艺术表现力的统一。对艺术家来说，应该把追求先进世界观与艺术表现力的统一作为自己的人生追求和艺术追求。以《软埋》为例。就作品本身来说，如果小说《软埋》能从更广阔的视角去表现当年土改运动的方方面面，这部小说就会更有广度和深度，艺术性就会更高。当然，不同作家有不同的表现风格，就表现力来说，都有自己的长项和短板。

五、放宽文化市场准入构建公平竞争格局，扩大文化市场对外开放

党的十九大报告指出：“清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，支持民营企业发展，激发市场主体活力。”2017年发布的国家“十三五”文化改革发展规划纲要也强调：“降低社会资本准入门槛，鼓励和引导非公有制文化企业发展。”创新文化管理体制、激发文化创造活力迫切需要落实坚持权利平

等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法的中央精神。

（一）放宽文化市场准入构建公平竞争格局

首先放宽国内文化市场准入，努力构建公平竞争的市场环境。

1. 引入社会资源，引进竞争机制，促进媒体业发展

为维护意识形态安全，新中国成立以来，我国广播、电视、报刊、出版等媒体领域实行特许经营，授权国有文化单位经营，其他行业的资本和民营资本均不得进入。随着互联网新媒体的出现，媒体格局深刻调整。年轻一代将新媒体作为获取信息的主要渠道。传统媒体逐步从主流走向边缘，影响力逐渐下降，舆论引导能力越来越弱，出现了传统主流媒体无法掌控主流舆论的困局。

近年来，中央积极推动媒体改革。包括提出推动传统媒体和网络新媒体融合[①]，提出推进媒体结构调整和融合发展，打造一批新型主流媒体和媒体集团等[②]。在国家层面，中央电视台、中央人民广播电台和国际广播电台合并重组正进入实质性的推动。

上述思路都是适应媒体格局深刻调整的正确之举。但应该认识到，传统媒体改革仅仅靠盘活内部资源是远远不够的，还要引入社会资源，引进竞争机制。

就打造一批主流媒体和新型媒体集团来说，我们应该从更开阔的视野来看待中国媒体产业，应该打破国有、民营的界限看待中国媒体业。在传统媒体时代，主流媒体和媒体集团的确立是靠特许经营来确定，在互联网时代，主流媒体和媒体集团的确立将

①2014 年 8 月 18 日，中央全面深化改革领导小组第四次会议审议通过了《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》，明确要求在新形势下，着力打造一批形态多样、手段先进、具有竞争力的新型主流媒体，建成几家拥有强大实力和传播力、公信力、影响力的新型媒体集团，形成立体多样、融合发展的现代传播体系。

②参见国家“十三五”文化改革发展规划纲要。

更多是市场和受众选择的结果。传统媒体和网络媒体双峰并立的今天，只要能够表达好国家话语，传播好社会主义核心价值观，有市场竞争力，有广泛受众，有国际影响力，无论传统媒体还是新媒体，都有可能成为新型主流媒体和媒体集团。实际上，一些互联网企业已经具有媒体集团的实力、规模和影响力。

互联网时代形成的这种传统媒体与网络新媒体竞争格局对中国媒体业的发展无疑是好事。有助于传统媒体和网络新媒体互相取长补短。既有助于为传统媒体转型升级注入动力，也有助于强化网络新媒体的社会责任。

在互联网成为信息传播主要渠道的今天，为了盘活传统媒体，应放宽对意识形态属性不强的传统媒体业的限制，引入社会资源，引进竞争机制，促进传统媒体产业的发展。以图书出版业为例。有统计，现在每年 60% 以上的畅销书实际上是民营图书公司策划和生产的。但行业壁垒限制了民营图书企业进入图书出版业，也限制了其他行业的资本进入出版业。

中国移动杭州手机基地目前是国内最大的移动数字阅读平台，该平台购买图书版权超过 30 万册，阅读月访问用户 8500 万，每天页面点击量 5 亿次。但该基地却无法进入图书出版领域，难以延伸产业链。民营文化企业就更是如此。腾讯公司旗下的阅文集团已经成为国际上最大的网络小说平台。拥有七个网络小说网站，拥有小说版权 300 万，占据国内原创版权的 80% 以上，超过全国 581 家出版社小说版权的总和。但因政策所限，阅文集团仍进入不了图书出版社。

2. 放宽对民营企业进入网络文化产业的准入限制

20 世纪末，为赶上国际信息化浪潮，我国政府对互联网实行宽松的市场准入政策。2000 年 9 月，国务院出台了《中华人民共和国电信条例》和《互联网内容服务管理办法》，允许私营企业进入互联网领域，包括通过互联网和多媒体网络提供信息以及其他相关服务等。世纪之交，腾讯、阿里巴巴、百度、新浪、搜狐、

网易等一大批目前互联网中坚企业应运而生，开启了我国网络文化产业发展的全新局面。

但随着网络文化产业的发展，对民营文化企业参与文化生产存在着管理趋严的情况。

（1）所有制限制。以互联网视听业为例。2005年前后，优酷网、土豆网、六间房等国内视频网站先后成立并运营。2007年12月，国家广电总局和信息产业部联合发布了《互联网视听节目服务管理规定》（以下简称《规定》）。《规定》要求从事互联网视听节目服务的机构或单位必须为“国有独资或国有控股单位”。《规定》出台后引起网络视听企业普遍不满。按照《规定》，由社会资本投资或控股的土豆网、优酷网、六间房等国内影响较大的几家网络视频企业都面临关门的窘境。鉴于《规定》不利于网络视听产业的发展，反对声过于激烈，管理层对《规定》做了重新解释，实行“老人老办法，新人新办法”，即《规定》发布之前成立的网络视听企业可重新登记并继续从业；《规定》发布之后申请从事互联网视听节目服务的，必须符合《规定》的要求。

（2）准入门槛过高。在网络文化产业领域，除所有制限制之外，其他方面准入门槛过高的问题也很突出。

以中关村互联网教育中心为例。我国互联网教育业发展迅速，市场规模不断扩大。预计2017年市场规模1650亿元，用户突破1.2亿人。中关村互联网教育中心作为全国首家互联网教育基地，自2014年6月挂牌成立以来，吸引70家互联网教育企业入驻，涵盖了学前教育、中小学基础教育、高等教育等众多领域。从笔者调研来看，入驻中关村互联网教育中心的企业普遍面临经营环境不佳、生存困难的境地。

一个突出问题是互联网教育企业申请经营许可证审批难。绝大多数互联网教育企业是民营类的中小企业。根据现有政策法规，从事互联网教育业务的企业需分别申请《互联网信息服务增值电信业务经营许可证》（《ICP许可》）、《互联网出版许可证》、

《网络文化经营许可证》、《信息网络传播视听节目许可证》。这些证件对公司性质（要求国有独资或国有控股）、注册资本、人员数量与职称等均有严格要求。见下表。

表 6《互联网出版许可证》《互联网信息服务增值电信业务经营许可证》申请条件

资质类型	申请条件
《互联网出版许可证》	有适应互联网文化活动需要并取得相应从业资格的 8 名以上业务管理人员和专业技术人员，3 名以上具有中级职称。
《互联网信息服务增值电信业务经营许可证》（ICP 许可）	在全国或跨省、自治区、直辖市范围内经营的，其注册资本最低限额为 1000 万元人民币；在省、自治区、直辖市范围内经营的，注册资本最低限额为 100 万元人民币。

从上表可见，如申请《互联网出版许可证》，须有适应互联网文化活动需要并取得相应从业资格的 8 名以上业务管理人员和专业技术人员，3 名以上具有中级职称。如申请《互联网信息服务增值电信业务经营许可证》（《ICP 许可》），对注册资本有严格要求：在全国或跨省、自治区、直辖市范围内经营的，其注册资本最低限额为 1000 万元人民币；在省、自治区、直辖市范围内经营的，注册资本最低限额为 100 万元人民币。

这些准入门槛对众多中小互联网教育企业来说难以做到。以申请《互联网出版许可证》需要取得相应从业资格的 8 名以上业务管理人员和专业技术人员，3 名以上具有中级职称为例，这是按照图书出版社的规定来要求网络教育企业。对互联网教育企业来说，既不现实，也无必要。

这些要求使得大量网络教育中小企业无法合法进入互联网教育领域。目前在中关村（含周边）具有一定规模的互联网教育企业约 300 家，其中 90% 以上未取得合法的经营许可，多数互联网教育企业只能获得“教育咨询”营业执照。这导致企业执照与经

营范围不相符合，在开展业务时束手束脚、瞻前顾后，政府则处于“管”则不利于新事物发展，“不管”则放任自由的“两难境地”。

发达国家对互联网信息企业的管理通常采取“宽入严惩”的原则，以事后追责为主。这既可避免“无证经营”，维护良好的市场秩序与规则，也可让更多企业进入互联网教育行业，促进该行业发展，还可以促进企业自我监管、严控风险。因此，应放宽互联网教育业经营资质要求，重在规范产品与服务。探索在科技、语言、音乐等与意识形态联系不紧密的互联网教育领域放开对企业国有资本控股的要求。同时，对互联网教育企业取消或降低注册资本的要求，降低企业从业人员数量及其资质的要求。

3. 消除政策歧视

民营文化机构与国有文化机构所获得的政府财政支持和补贴上的不公平待遇，也值得重视。

以博物馆为例。据统计，目前全国备案博物馆 4692 家，其中，文物行政部门管理的国有博物馆 2837 家，其他行业性国有博物馆 745 家，非国有博物馆 1110 家。[①] 其他行业的博物馆和非国有博物馆占据半壁江山。尽管这三类博物馆都承担着提供公共文化服务的职能，但其他行业博物馆和非国有博物馆却难以获得与文物行政部门一样稳定的财政资金支持。尤其是非国有博物馆基本上处于自生自灭的状态，生存状况堪忧。因此，公共文化服务体系建设和改革迫切需要解决如何根据博物馆承担的公共职能情况，给各类博物馆平等待遇的问题。

（二）放宽文化市场准入，扩大对外开放

党的十九大报告提出，要推动形成全面开放新格局，强调“实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度放宽市场准入，扩大服务业对

①《2017 年中国博物馆行业发展趋势及市场前景预测》，中国产业信息网。

外开放，保护外商投资合法权益”[①]。

文化产品和文化服务贸易是国际贸易的一部分，放宽文化市场准入是推进我国国际贸易和投资自由化的重要内容。但目前在是否应进一步放宽文化市场准入的认识上存在不同看法。其中，一种有代表性的观点认为，在国际贸易和投资自由化谈判中，为维护文化安全，应坚持文化例外。这种观点不利于扩大服务业对外开放，不符合十九大精神。

1. 近年来我国文化市场对外开放的政策走势

改革开放以来，我国逐步放开国内文化市场。特别是世纪之交加入世贸组织，进一步激发了文化市场对外开放的热情。21 世纪初，一些文化机构竞相探索扩大文化市场开放的路径。如 2003 年，原国家广电总局出台《外商投资电影院暂行规定》。该《规定》将此前实行的合营外方建设电影院注册资本的投资比例不得超过 49% 的要求，作了进一步的放开。明确规定，北京、上海、广州等一些试点城市，合营外方在注册资本中的投资比例可以放宽到最高不得超过 75%。

上述做法引起了有关管理部门的忧虑。有关管理部门认为，我国文化市场对外开放步伐不宜太快，凡中国在加入世贸组织入世协议中没有承诺的内容，不宜轻言放开。在此背景下，2005 年 8 月，文化部、广播电影电视总局、新闻出版总署、国家发改委、商务部等五部委联合下发了《关于文化领域引进外资的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》出台旨在进一步规范文化领域引进外资工作，维护国家文化安全。《意见》取消了试点城市电影院建设外资占股可达 75% 的政策，恢复至 2003 年以前外资占

① “准入前国民待遇”指凡是在我国境内注册的企业，都要一视同仁、平等对待，投资审批等要给予外国投资不低于本国投资者的待遇。“负面清单”是一种国际上广泛采用的投资管理方式。政府以清单的方式明确列出禁止和限制企业投资经营的行业、领域和业务等，清单以外则充分开放。就是我们常说的“法无禁止即可为”。这与以前通行的“正面清单 + 行政许可”的方式相比，大大减少了政府的自由裁量权。

股不超过 49% 要求。《意见》的出台使得一些正在进行的国内与外资合作项目搁浅。例如，2004 年 1 月，全球最大的文化传媒集团——华纳兄弟国际影院公司宣布与中国大连万达集团合作，进军中国电影市场，计划在全国建造 30 家国际影院，并且已经在南京建起了中国大陆首家外资控股影院（华纳兄弟占股 51%）。华纳兄弟国际影院公司看好中国电影市场，已经将该公司的全球影院设计中心从伦敦搬到了上海。《意见》出台后，时代华纳于 2006 年 11 月发表声明，宣布取消在中国建设影院的计划，已经在国内投资的 6 家影院也全部退出。

2. 正确认识“文化例外”与“文化多样性公约”的内涵

“文化例外”“文化多样性公约”是近年来在研究文化对外开放中经常提及的概念和文件，也往往成为不赞成扩大文化市场对外开放的一个重要理由。因此，需要全面、客观理解上述概念和文件的内涵。

（1）“文化例外”有特定的内涵及应用范围。目前学界普遍认为，法国、加拿大等国在与美国进行贸易自由化谈判时提出了文化例外的要求，以此作为中国在贸易和投资自由化谈判中应坚持文化例外的依据。确实，以法国为代表的欧盟国家在与美国进行贸易自由化谈判中提出了要对电影和音像产品实行不同于一般产品的要求，并因立场不同，与美、日等国发生争执。但欧盟国家提出的文化要求与中国学界所理解的“文化例外”有很大的不同。

第一，内涵不同。法国等欧盟国家提出的“文化例外”仅限于电影和音像产品，而我国学界认为文化例外是全方面的，包括整个文化领域。第二，出发点不同。欧盟首先同意将文化纳入贸易自由化谈判的内容，只是要求对部分文化产品采取特殊保护的措施，以保护本国一些弱势文化行业发展。但我国学界提出文化例外，是要求将文化例外原则作为防范外来文化入侵，维护文化安全的手段。

关于以法国为代表的欧盟国家在与美国进行贸易自由化谈判时的文化态度，法国学者贝尔纳 · 古奈在他的《反思文化例外论》一书中有详细的论述，值得一看，该书有助于匡正国内对此问题的一些似是而非的认识。[①]《反思文化例外论》一书认为，法国等欧盟国家从来没有“文化例外”这样的说法，“文化例外”这个概念是媒体对法国等欧盟国家文化理念的归纳，与法国等欧盟国家文化主张并不完全吻合。实际上，法国等欧盟国家在与美国进行贸易自由化谈判时，都认同贸易自由化的理念，都认为应当取消对一般产品的保护措施，包括政府补贴、税收扶持等，确保不同国家的产品在同等规则下进行自由竞争。双方的争议点主要在电影和音像产品。美国认为，电影和音像产品（包括电视剧、综艺节目）属于大众娱乐产品，不应该纳入文化艺术保护之列。而欧洲认为电影和音像产品是最重要的当代艺术，欧盟国家市场空间小，同样应该纳入保护之列。两者的分歧并非针对文化是否应该对外开放。

（2）联合国教科文组织发布的“文化多样性公约”不是双边贸易自由化谈判依据。2007 年，中美两国就出版物和视听产品发生争端。美方认为在电影进口方面，只有中国电影集团公司一家拥有经营进口电影权[②]，这违反了中国加入世贸组织时的承诺。[③]针对美国的抗议，我国依据联合国教科文组织《保护和促进文化表现形式多样性公约》（2005）和国内有关法律法规对美方的指责进行了反驳。双方争执不下。后来，美国向世贸组织提起诉讼。于是，世贸组织成立专家组对此事展开调查，并于 2009 年形成了具有最终裁决权的《中美出版物及视听娱乐产品争端专家组最终

① （法）贝尔纳 · 古奈著：《反思文化例外论》，社科文献出版社，2010 年版。
② 后来又增加了华夏电影公司一家。华夏电影公司是由原 15 家国有电影公司合资成立的——笔者注。
③ 中国在《入世协议书》中承诺：“将逐步放宽贸易所有权的获得及其范围，以便在加入后 3 年之内，使所有在中国的企业均有权在中国的全部关税领土内从事所有货物的贸易。”

报告》（以下简称《最终报告》）。该报告裁定，中国《电影管理条例》第30条和《电影企业经营资格准入暂行规定》第16条规定，电影进口职能只有中国电影集团公司一家被指定经营进口电影。这种制度与中国在《入世协议书》放开贸易权的承诺不一致，中方败诉。

《最终报告》认为，“中国依据联合国教科文组织《保护和促进文化表现形式多样性公约》（2005）及其一系列国内立法所做的抗辩，是不恰当的。”“援引《文化多样性公约》无法证明中国的观点。《文化多样性公约》本身也禁止援引该公约来证明违反《WTO协定》行为的正当性。同时，《关于争端解决规则与程序的谅解》相关条款也明确禁止专家组接受上述观点。”

由此可见，联合国教科文组织发布的《文化多样性公约》不能作为国际双边贸易自由化谈判的依据。①

3. 形成全面开放新格局需要放宽文化市场准入，提高文化对外开放水平

开放带来进步，封闭必然落后。一部中华民族文化发展史，就是一部与不同民族文化交流、交融的历史。坚持不忘本来、吸收外来、面向未来，既继承中华优秀传统文化，又积极吸收人类一切优秀文化成果，是党的十九大报告提出的繁荣社会主义文化的重要原则。做到这一点，就要进一步放宽文化市场准入，提高文化领域对外开放水平。

按照党的十九大提出的实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度放宽市场准入，扩大服务业对外开放的要求，文化领域在放宽文化市场准入、提高对外开放水平方面还有很多事情要做。尽管文

① 从国际趋势来讲，不仅倡导要维持文化的多样性，更加强调世界各国要适应全球化。虽然国际组织出台了一系列的文件，例如文化多样性公约、保护非物质文化遗产公约等。但是，文件中也同样提出，在保护民族文化的同时，更加支持采取市场的方式实现产业化，促进文化长久的发展。因此，《文化多样性公约》并不是鼓励国家采取文化保守的态度发展本国文化。

化领域具有意识形态属性，在对外开放方面应谨慎行事，但在方向上应该坚持采取更加积极的举措，尽快改变文化领域在国家对外开放总体格局中相对滞后的局面。

（1）我国文化市场对外开放还有很大空间。目前，我国与美、日、印等国在演艺、电影制作、院线经营、报刊出版发行、印刷、广播电视、互联网等领域相比较，开放度还比较低。下表反映了中、美、日、印四国文化领域外资市场准入情况。从下表可以看出，我国在文化市场对外开放方面，还有很大的潜力。

表 7　中、美、日、印四国文化领域外资市场准入管理规定一览 ①

	中国	美国	日本	印度
广告	不限制	不限制	不限制	不限制
演艺	禁止（外国机构在中国）设立文艺表演团体	不限制	不限制	不限制
电影制作、院线经营	电影制作、院线经营均须合资	不限制	不限制	不限制
报刊	禁止进入编辑领域，印刷发行可合资，中方控股	不限制	不限制	允许经营，但外资不可控股印刷发行不限制
报刊出版发行、印刷	禁止进入出版编辑领域，印刷发行可合资，中方控股	不限制	不限制	允许经营，但外资不可控股
其他不限制				
广播电视	禁止外国资本投资广播电视播出、传输、制作、经营等	允许经营，但外资不可控股	允许经营，但外资不可控股	允许经营，但外资不可控股
互联网	禁止投资互联网新闻信息服务、网络出版服务、网络视听节目服务、网络文化经营(音乐除外)、互联网公众发布信息服务	不限制	不限制	不限制

① 注：笔者根据相关资料编辑而成

我国文化市场对外开放仍有很大潜力。一直以来，对我国文化市场对外开放不够的解释是我国经济还不够发达，人均收入偏低，文化市场还不具备进一步开放的条件。其实这种看法站不住脚。和印度相比，印度的 GDP 总量只有中国的五分之一，印度人均收入只相当于我国的三分之一，但印度的文化市场对外开放程度超过我国。如：

20 世纪 90 年代，印度允许外资独立注册电影制作公司和兴建电影院；20 世纪 90 年代末，30 多家境外电视频道落户印度，包括 CNN、BBC、STARTV 等；

2002 年，印度相关法律规定，报业外资可以拥有 26% 的股份；印度允许外资新闻、娱乐频道利用本国通信卫星进行播出。

值得注意的是，印度在开放的同时，也对外资新闻频道利用通信卫星进行播出，对外资进入印度的媒体领域提出了一些限制，要求外国新闻频道在印度境内进行卫星传输需符合下列四项规定：

第一，根据 1956 年印度公司法，申请公司所持外资股份不得超过总股份的 26%；第二，董事会的大部分成员应为印度公民；第三，申请公司的总裁或新闻频道负责人必须是印度公民；第四，新闻编辑或新闻时事节目审定必须是印度公民。

印度文化市场对外开放的做法值得研究和借鉴。

（2）扩大国际合作迫切需要放宽文化市场准入，扩大文化对外开放。随着我国经济发展，国际影响力的提升，我国文化、体育等领域的国际合作也越来越多。按照国际通行做法开放文化市场，已经成为顺利开展国际合作的基础。

以承担体育赛事为例。随着互联网的普及，网络社交媒体[①]成为体育赛事必备的传播手段之一，也成为考核一个城市是否有能力承办国际赛事的一个必要条件。但由于目前国际通用的一些网络社交媒体还没有正式进入中国市场，近年来，国家体育总局在

① 国际上通用的社交媒体主要是 Facebook、Twitter、Youtube 这三家网络社交媒体。

申请承办国际赛事时，媒体选择往往成为竞争国际赛事举办权的一个短板。可见，有条件放宽类似媒体的市场准入，对国际合作有很大的裨益。不仅是体育赛事，科技、商务等其他领域的国际合作也如此。

（3）我国文化企业走出去迫切需要扩大文化市场准入，扩大文化对外开放。近些年，我国文化企业走出去步伐加快。如，数字电视运营商四达时代已拥有非洲 45 个国家的直播卫星运营平台，形成了星地结合的无线数字电视网络体系，覆盖人口达 9.7 亿。俏佳人传媒全资并购美国国际卫视，目前拥有 12 个频道、5 套节目，在美国开展华人电视频道服务。万达集团并购了北美第二大影院集团 AMC 影院公司，并以 35 亿美元现金收购了美国传奇影业。走出去与引进来历来是相辅相成的。我国文化企业走出去步伐加快也倒逼国内放宽文化市场准入，扩大文化开放。

（4）扩大文化市场准入，扩大文化对外开放需要坚定文化自信。改革开放以来，文化对外开放会不会危及我国文化安全和意识形态安全，会不会冲击我国文化市场产业，一直是政府界、学界讨论的热点话题。在此问题上，我们应坚定文化自信，应该敢于在进一步开放的条件下与外来文化同台竞争。在我国加入世贸组织过程中，有关部门就曾担忧随着我国承诺的兑现，国外媒体集团将千方百计地利用有关规则，进行资本渗透。资本的渗透必然会影响我国新闻舆论阵地的建设。[①] 但事实是加入世贸组织以后，我国文化企业竞争力更强，文化产业更具有国际竞争力。究其原因，就在于中国具有文化优势。中华文化绵延数千年，具有极强的包容性和同化、融合、创新功能，可以兼收并蓄世界先进文明成果，具有极大的凝聚力。只要把制度优势和文化优势充分发挥出来，在推进形成全面开放新格局过程中，我国的文化产业

① 参见成思行：《改革开放 30 年我国文化发展和体制之路》，《中国发展观察》，2008 年 10 月，第 9—10 页。

只能会越来越具有竞争力，我国文化市场也越来越具有包容性和同化能力。

4. 放宽文化市场准入，扩大文化领域对外开放思路

进一步放宽文化市场准入，扩大文化领域对外开放是推进形成全面开放新格局的迫切要求，要坚定不移。但具体实施既要积极，又要稳妥，做到有序推进。

（1）明确文化市场对外开放的行业顺序。在开放顺序和程度上，应根据文化行业和产品意识形态属性的强弱、不同文化行业发展状况，采取区别对待、分类实施的原则。此外，还要尊重国际惯例。具体来说，就开放顺序应该是：

硬件设施。首先应加大文化硬件设施的开放力度，如电影院、剧场、网吧等，也包括其他公共文化设施。

中介服务。上海自贸区、天竺保税区先后实行允许国外演艺经纪公司在自贸区进行全资业务。2015 年北京出台的扩大服务业对外开放的文件，也明确允许外资独资演艺经纪公司在北京开展相关业务。这些先行先试的做法，已经为中介服务领域扩大文化开放做出了很好的探索。

意识形态属性不强的行业。如印刷业、发行业等可以允许外资独资经营；科技、知识、娱乐类出版行业也可以探索实行合资经营。

竞争力强的行业。一些在国际上有竞争力的文化行业开放力度可以更大一些。

顺应国际惯例，尊重实际需要。例如，Facebook、Twitter、Youtube 这些网络社交媒体已经成为世界上绝大多数国家信息传输平台。因此，在涉外活动、对外籍人员或国内有正当需求的特定人群，应考虑在城市的特定区域提供链接等开放方式。在这方面，2004 年三星级涉外宾馆允许一些境外卫视节目落地的做法已经做出了很好的探索，可以汲取经验。

（2）完善文化对外开放的相关政策。有必要对现行的一些涉

及文化对外开放的文件进行梳理，完善相关政策，促进放宽市场准入，扩大文化对外开放。如，《营业性演出管理条例》（国务院令第 439 号）第十一条第一款规定："外国投资者可以与中国投资者依法设立中外合资经营、中外合作经营的演出经纪机构、演出场所经营单位；不得设立中外合资经营、中外合作经营、外资经营的文艺表演团体，不得设立外资经营的演出经纪机构、演出场所经营单位。"如前所述，一些地方已经突破上述限制，应该修改完善。

又如，文化部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家发展和改革委员会、商务部《关于文化领域引进外资的若干意见》(文办发〔2005〕第 19 号)第四条规定："禁止外商投资设立和经营新闻机构、广播电台(站)、电视台(站)、广播电视传输覆盖网、广播电视节目制作及播放公司、电影制作公司、互联网文化经营机构和互联网上网服务营业场所(港澳除外)、文艺表演团体、电影进口和发行及录像放映公司。"影视节目制作机构、互联网文化经营机构等应允许外资合资等形式进入。实际上，上述有些行业已经有中外合资机构。

（3）坚持四个原则。

第一，坚持文化自信，坚定不移不断提高对外文化开放水平。

第二，坚持分类管理。第一种，外资可以进，外籍人员不可进；第二种，外资可以进，外籍技术人员可以进，但管理层不能进；第三种，外资可以进，外籍人员管理层可以进。

第三，把握底线，做到分类管理，有序开放。意识形态属性强的文化行业，如电视网络频道、时政类新闻服务等涉及国家意识形态安全和信息安全，应把握主导权、控制权，不能对外资开放。意识形态不强的文化娱乐行业，可视其行业竞争力等多种情况，在生产、销售等领域分别采取合资或独资等形式，允许外资以多种形式参与市场竞争。需要指出的是，即使外国文化产品在一些行业占据较大市场份额，只要符合法律法规、没有构成垄断，

也是可以接受的。这对营造市场竞争环境有好处。21 世纪初，就是外国网络游戏一统天下。但经过多年的竞争，本国网络游戏开始占据着主体位置。这说明，市场竞争有利于本国文化产业的健康快速发展。

第四，扩大开放与加强监管结合。尤其要加强事中事后监管和依法监管。

六、创新文化生产经营机制，激发国有文化机构活力

文化企业是文化市场的主体，是推动文化繁荣兴盛的决定性力量。激发全民族创新创造活力，关键是激发文化企业的创新创造活力。国有文化企业是推动我国文化发展的中坚。因此，搞活国有文化单位是创新文化管理体制头等重要任务。

（一）改革开放 40 年来，国有文化单位经历了四次改革

2017 年年底，国有文化单位改革传出新信息。中央电视台、中央人民广播电台、国际广播电台启动了合并的步伐。在许多城市，市级电视台、广播电台、报刊社合并也在紧锣密鼓地进行。

实际上，新一轮国有文化单位改革的信息在 2017 年年中发布的《国家“十三五”时期文化改革发展规划纲要》（以下简称《规划纲要》）已经透露。《规划纲要》提出，要“发展骨干文化企业，推动产业关联度高、业务相近的国有文化企业联合重组，推动跨所有制并购重组”“加速培育一批主业突出、核心竞争力强、市场占有率高的综合性文化企业集团，力争若干家进入世界同行业前列”。《规划纲要》还提出，“以党报党刊所属非时政类报刊、实力雄厚的行业报刊为龙头整合报刊资源，对长期经营困难的新闻出版单位实行关停并转”。

如果把此次视为新一轮国有文化单位体制机制改革的话，改革开放 40 年来，国有文化单位已经经历了四轮较大改革。

第一轮改革是 20 世纪 80—90 年代初，主要特点是放宽对传统媒体的数量限制。“文革”时期，媒体主要承担意识形态功能，数量受到严格限制。改革开放以后，随着文化市场的兴起，承担非意识形态功能的媒体，如都市报、晚报、娱乐性刊物、知识性刊物等出现了爆发式增长。以纸质媒体为例，改革开放初期，全国报刊只有数百种，20 世纪 90 年代初，报纸刊物达到了 1.2 万多种。

第二轮改革是 20 世纪 90 年代—21 世纪初。主要是推动传统媒体集团化。媒体数量大幅度增加带来了传统媒体的繁荣，但也出现新的问题，一是媒体数量增加的同时，也增加了管理难度，特别是意识形态管控的难度；二是国有文化单位小、散、差的问题突出，国际竞争力弱。为解决上述问题，20 世纪 90 年代中期，以国有文化单位做大做强为目标，管理层着力推动传统媒体合并，走集团化的路子。广州报业集团和无锡广电集团是最早一批实行媒体集团化改革的单位，也取得了一定的成效。

广州报业集团的成功，使得传统媒体集团化成为国有文化单位改革的不二途径。在一些媒体集团化改革取得成效的鼓舞下，2001 年，广电系统成立了号称中国媒体航母的中国广播影视集团。该集团把国字号的中央电视台、中央人民广播电台、国际广播电台、中国电影集团等六家国字号的广电媒体整合在一起，旨在打造国际媒体航母。有关部门对中国广播影视集团成立寄予厚望。成立大会开得轰轰烈烈，国际国内关注度都很高。中国广播影视集团尽管挂了牌，但没有真正运营过，六家单位还是各自独立经营，跟集团成立之前没有任何区别。一段时间以后，曾挂在国家广电总局门前的中国广播影视集团被悄无声息地撤下，集团也被撤销。究其原因，是这六家机构本身就是事业单位，不是企业。按照企业运行规则把这六家事业单位捏合在一起，按照企业化运营是不

可能的。实际上，中国广播影视集团成立时需要到工商局注册，工商局就不同意，提出质疑：只有企业才到工商局注册。这六家机构都是事业单位怎么在工商局注册企业？后来经过中央领导协调才勉强注册下来。就是说集团成立本身就不合政策法规。

第三轮改革是 2003 年—2013 年。世纪之交，我国加入世贸组织要求进一步放宽市场准入，允许更多的国外文化企业和文化产品进入中国，国内文化市场竞争加剧。这要求国有文化单位要提高竞争力。而中国广播影视集团成立的失败，给管理层一个启示，就是国有文化单位要提高竞争力，要做大做强，首先要由事业单位改制成企业。改制成企业意味着要参与文化市场竞争，自负盈亏，优胜劣汰。但并不是所有的国有文化单位都要改制成企业，有些国有文化单位承担着意识形态服务的功能，如人民日报、新华社等。有些国有文化单位承担着提供公共文化服务的功能，如博物馆、图书馆等。

于是，管理层从国有文化单位的功能切入，从 2003 年开始，启动了被称为“两分法”的分类改革。这次改革的基本特点是按照国有文化单位承担的功能，将其划分为两类：一类是承担公益性（主流意识形态宣传和提供公共文化服务）功能，一类是承担经营性（为市场提供文化产品和服务）功能。前者由国家财政提供运营费用，后者要通过参与市场竞争，自负盈亏，优胜劣汰。此次分类改革被划分为公益性单位数量很少，绝大多数被列为经营性文化企业。以出版社为例。2003 年启动改革时全国出版社共有 581 家，从国家层面看，被列为公益性出版社的只有 4 家，分别是人民出版社、民族出版社、藏文出版社和盲文出版社，其他都要改制为文化企业。按照此次改革的政策，即使是承担公益性功能的国有文化事业单位，也只是将承担公益性职能的部门列为公益性文化事业机构，企业部门也要转制为企业。以人民日报社为例。除了编辑部门因承担服务主流意识形态功能仍然保留公益性事业单位职能外，其他部门，如广告、印刷、下属出版社、杂

志社等都要转制为企业，优胜劣汰。按照当时的政策设计，中央电视台也如此。中央电视台除了新闻频道保留事业单位外，其他频道，如电视剧频道、体育频道、经济频道等，都要通过制播分离剥离出去。包括中央、国务院各部委的行业报刊、出版社等，都要由事业单位转制为企业，参与市场竞争，优胜劣汰。全国数千家演艺机构，除了少数可保留为事业单位外，绝大多数都要转制为企业。

这次改革本意很好，力度很大。但在改革过程中遇到的问题越来越多，阻力越来越大，以至于后来随着新一届中央领导集体的换届而中止。阻力来自三个方面：其一，政策设计有重大漏洞。国有文化单位千差万别，仅仅用公益性和经营性来分类过于粗疏。而且在公益性文化单位中过于强调意识形态功能，忽视其他公益性服务的价值，如服务于政府工作（如行业报）、历史文化传承（地方戏曲）等；其二，绝大多数国有文化单位缺乏在市场生存的能力；其三，合并同类项式的文化企业集团效果不佳，无法实现做大做强的目标。

2017 年第四轮改革主要特点是融合和合并。

一是推动传统媒体和新媒体融合。国有媒体机构集中在传统媒体领域，在 20 世纪 80、90 年代占据着绝对的话语权，互联网的兴起颠覆了媒体格局。年轻一代将网络媒体作为获取信息的主渠道。正如习近平同志 2013 年在全国宣传思想工作会议上的讲话指出："互联网已经成为舆论斗争的主战场。很多人特别是年轻人基本不看主流媒体，大部分信息都从网上获取。"传统媒体逐步从主流走向边缘，影响力急遽下降、舆论引导力减弱。为改变上述局面，2014 年 8 月，中央全面深化改革领导小组第四次会议审议通过了《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》，强调传统媒体与网络媒体相融合，打造有竞争力的新型主流媒体，形成立体多样、融合发展的现代传播体系。

二是跨行业融合。与第三轮改革合并同类项式的集团化改革

不同，第四轮改革注重跨媒体、跨行业合并重组。如一些城市正在推动的电台、电视台、报纸的合并，此举打破了行业界限，具有积极意义。

此外，值得一提的是，适应国家经济发展的要求，此次国有文化单位改革还提到了鼓励混合经营，一些国有文化单位也有实践。但此项改革目前尚处于探索阶段，没有对全局产生什么影响，此处就不作赘述。

（二）打破地域藩篱、行业界限，整合国有文化资源

当前，国有文化单位，特别是传统媒体机构迫切需要深化组织结构、传播体系、管理体制改革。

诚然，目前我国传统媒体的困境与互联网的兴起有直接的关系。人类媒体发展的历程表明，一种新型媒体的崛起往往伴随着传统媒体的弱化乃至衰落。我国国有传统媒体的急遽衰落，更多是国有文化管理体制机制的束缚。正如中宣部原部长刘奇葆所说，“国有媒体组织结构、传播体系、管理体制不适应融合发展的要求，束缚了新闻生产力的发展”，也限制了传统媒体与新兴媒体相融合。

美、日等发达国家传统媒体同样面临着互联网兴起所带来的冲击，但为什么这些国家传统媒体所受到的冲击远没有中国这么大？笔者认为，主要有两方面原因：

第一，缺少对内容的知识产权的保护。美日发达国家传统媒体企业固然在信息传输的便捷性等方面不如网络媒体公司，但传统媒体企业长期经营所拥有的内容生产优势仍然是网络媒体所无法比拟的。这种内容生产的优势，一方面使得传统媒体仍然在公众中拥有很大市场；另一方面，在传统媒体向网络媒体延伸过程中占有很大优势。这也是美国纽约日报仍然很有竞争力的原因所在。我国则不然。我国传统媒体既没有网络媒体的便捷性的优势，也缺乏内容方面知识产权的保护。

文化体制的束缚。在市场经济条件下，任何一个行业都会经

历一个从自由竞争，到相对垄断经营的过程。报刊、影视业同样如此。但中国的传统媒体市场是高度封闭的市场，也是不充分竞争的市场。这种封闭性和不充分竞争表现在：一是行业垄断。只有广播电视系统才能办电台、电视台，其他政府部门、社会机构禁入。二是行政垄断。中国是按照行政层级办电视，办广播，中央、省（自治区、直辖市）、地级市、县（区）四级体制。以电视为例，每一级都是几十个频道，重复覆盖，电视市场有 40 多个主体同时竞争。相互之间无法整合，不能合并。这种状况必然是每一家电视台都活不好，也死不了，也就谈不上真正做大做强。作为鲜明对照的是互联网业。从 1994 年开始在中国出现到今天，仅仅走过 20 余年的发展历程，现在互联网产业集约化程度已经很高了。以网络视频业为例。中国网络视频业经过 10 余年的发展，现在爱奇艺、腾讯、合一集团（优酷土豆）这 3 家企业占有全国超过 50% 的市场份额，网络视频业的产业集中度很高。

2017 年启动的国有文化单位改革打破了行业藩篱，使得跨行业合并成为可能，这值得肯定。但还很不够，还要进一步按照市场规律去推动国有文化单位改革。

第一，要允许和鼓励跨地区兼并重组。跨行业、跨地区经营是国外跨国文化企业突出特点。如德国贝塔斯曼是世界最大的出版集团，但实际上出版只占其整个市场收入 8% 左右，它也经营音像、广播电视、网络等文化产品。贝塔斯曼公司的业务分布在全球各地。

第二，引入社会力量参与国有文化单位改革。如报刊业，目前承担意识形态功能的报刊占总量很少，大量的是娱乐休闲类的报刊。这类报刊完全可以通过引入社会资本盘活国有资产。出版社也一样。有关这方面内容，在前面的内容中已经有涉及，此处就不再详述。

第三，更多地尊重市场经济规律推动国有文化单位改革。文化企业能否做强做大，是市场选择，而不是取决于政府的意愿。

采取简单的拉郎配的方式试图做强做大国有文化企业，往往事与愿违。迈克尔·波特研究世界许多国家产业政策后，有这样一段评论："政府在制定产业政策时……常见的错误做法是，为了提高效率，做大做强企业，鼓励甚至强行实行国内的企业合并。凡是政府推行的合并，其结果很少是成功的，很难达到降低成本的效果，相反，却会带来减少竞争的问题。"

（三）由公益性文化事业与经营性文化产业二分法，转向营利组织与非营利组织二分法

分类改革是2003年文化体制改革的一个重要特点。这项改革将原本统称为文化事业的国有文化单位划分为公益性文化事业与经营性文化产业两类。公益性文化事业机构承担提供公共文化产品的职责，其运营费用由财政包干，工作人员原则上参照公务员管理；经营性文化产业机构承担向文化市场提供产品，须进行转企改制，参与市场竞争，自负盈亏，优胜劣汰。

将分类管理引入国有文化单位管理，明确了不同国有文化机构的不同职责，改变了过去国家大包大揽的做法，是很大进步。但是，公益性文化事业与经营性文化产业二分法式管理在实践中也暴露出很多问题。

首先，分类标准存在致命缺陷。就媒体来说，公益性文化事业与经营性文化产业二分法是以文化单位承担意识形态职能作为划分标准，这样，党报党刊、政治类读物出版社等被作为公益性文化事业机构；而其他报刊，包括承担公共文化职能的学术报刊和各部委承担政策指导职能的行业报刊均被划为经营性文化产业，要求这些报刊自负盈亏，按照上述改革思路，占总数95%以上的经营性报刊在市场竞争中将难以为继。

其次，管理体制存在重大缺陷。从公益性文化事业单位来看，由于运营经费财政包干，实行收支两条线，缺乏激励机制，这使得公益性文化事业单位缺乏活力。从经营性文化企业来看，一方

面需要在市场竞争中生存，另一方面又受到社会效益第一、经济效益第二的严格约束，常常进退失据。

第三，管理范围存在重大缺陷。公益性文化事业与经营性文化产业二分法只限于国有文化机构的改革，没有兼顾民营公益性文化机构诉求。实际上，随着经济社会发展，民营博物馆、美术馆蜂起，这些民营文化机构同样承担着提供公共文化服务的职能。如何为这些民营公共文化机构提供同等支持，应该是迫切需要解决的问题。此外，非文化系统的公益性文化单位，如科委系统的科技博物馆、工会系统的职工之家等，也不在公益性文化事业与经营性文化产业二分法考虑之列。这使得这类文化机构陷入尴尬的境地。

公益性文化事业与经营性文化产业二分法，根本问题是设想公益性文化事业可以生存在一个没有市场干扰的真空地带，通过政府配置资源，就可以完成公益性目标。实际上，在市场经济条件下，文化事业与文化产业两者不存在无法逾越的鸿沟。第一，文化事业与文化产业都是为消费者提供文化产品和服务，都是为了满足公众精神文化需求。第二，文化事业与文化产业都要重视投入与产出。第三，文化事业与文化产业都可能产生良好的社会效益和经济效益。如中央电视台 1 频道属于公益文化事业，其新闻联播前后广告时段在中央电视台各个频道中广告收费最高，经济效益最好。文化事业单位也可以开发出适应市场需求的产品。如 2017 年北京故宫博物院开发的文创产品收入近 10 亿元。同样，追求商业价值的文化产业在传递社会价值观上同样能发挥巨大作用，如 2017 年国内票房收入列第一的商业大片《战狼 2》同样在弘扬主旋律。可见，公益性文化事业需要重视开拓市场，经营性文化产业也要重视公共价值，两者并不矛盾。只有经济和社会效益都得到体现，文化产品才能实现价值最大化。

因此，调整分类改革思路，是新时代深化文化体制改革的一个紧迫问题。

按照营利组织与非营利组织的划分对文化单位进行分类改革是更科学也更符合国际惯例的改革思路。

按照营利组织与非营利组织对文化机构进行划分，其最大的特点是以文化单位承担的职能来进行划分，不论所有制，不论国有或民营，也不论文化系统的单位还是其他政府部门的文化单位。以营利为目的，经营者有权占有和支配经营收益的文化单位，就应该在文化市场自负盈亏，优胜劣汰；相反，以提供公共文化服务为目标、以非营利为目的，经营者无权占有经营收益，无论是国有还是民营文化机构都可以获得财政支持、税收政策优惠，也可以接受社会捐助等。

以美国为例。美国杂志有营利的商业杂志与非营利的公共教育（学术）杂志之分。广播电视业有公共电台、电视台与商业电台、电视业之分。美国共有 1150 座商业电视台和 9800 座商业广播电台，有公共广播电台 l630 座、公共电视台 365 座。美国的《联邦通信法》是针对电信和广播电视媒介的私营部分而制定的。公共广播电视台所遵循的法律并不是 1967 年美国国会通过的《公共电视法》。有线电视遵循 1992 年制定的《美国有线电视法》。美国演艺娱乐业有表演艺术与娱乐业两大类。其中，表演艺术属非营利行业，其资金来源是由表演艺术发展的基金会来运作，国家通过法律规定的免税政策提供支持，有严格清晰的法律规范和审计程序。而娱乐行业则是高度商业化和高盈利，其主要形式为大型演唱会、电影、电视、音像、体育等活动，主要是通过与媒体的紧密互动，运用企业的广告费进行大规模商业运作，以此来实现其盈利目标。

相比公益性文化事业与经营性文化产业二分法，营利机构与非营利机构的划分的优胜之处，一是按照单位所承担的目标确定其单位性质，而不是按照所有制、按照意识形态人为确定；二是将对收益的支配权作为衡定机构性质的重要标准，从而防止了公共资金的私人占有；三是强调无论什么类型的机构都必须最大限

度地利用市场，都要以满足公众需求为目标；四是有助于调动社会力量支持非营利机构，使非营利机构资金来源多样化。

按照营利性文化机构与非营利性文化机构两大类来划分，并进行相应的改革，应是下一步我国深化文化体制改革的重要内容。

基于以上国有文化企业做大做强引发的一些问题和认识上的误区，就需要进一步拓展对国有文化企业价值实现形式的认识。国有文化企业完全可以考虑引入目前“社会企业”的定义。社会企业是以公共利益为目标的营利事业，其营利不全是为了出资股东，而是为了提升竞争力、永续经营和扩大服务。社会企业追求的目标是社会责任，而不是利润，主要通过商业活动创收所得为社会项目提供资金，兼具市场驱动和使命导向。应该鼓励国有文化企业向社会企业形式转变。国有文化单位作为政府职能的延伸，其首要目标不是资产增值，而是承担社会责任，维护社会公平正义，弥补市场失灵。其经营理念和治理结构应该接近于社会企业模式。国有文化单位作为一种社会企业其首要目标不是追求利润，而是在善用政府资助、吸纳和运用社会资本的前提下，承担起涵养文化产业发展资源、支持文化产业创新，实现文化传承，加强文化教育等多重社会责任。

社会改革整装待发 地位举措尚需加强

贡森*

社会体制改革是指社会建设领域的体制改革，社会建设包括民生保障和社会治理两方面的内容。本报告重点关注民生保障。我们发现，2017 年中央出台的社会体制改革方案明显少于上年，但十九大确定的相关建设和改革目标愈加明朗。方向既明，2018 年和今后一段时期的主要任务是进一步提高对社会建设和改革地位的认识，统筹设计民生体制改革方案，尽快出台精准改革举措，加大执行力度。

一、2017 年社会体制改革在整装，在明确前进方向

（一）2017 年出台的社会体制改革文件明显少于上年

2017 年是中央推进全面深化改革的第四年。据统计，中央全面深化改革领导小组审议通过 70 多份文件，其中涉及社会体制改革的文件有 11 份，约占 1/7。无论从文件份数还是从比例来看，2017 年涉及民生改革的文件明显低于 2016 年。导致这一变化的

*贡森，中国国际发展知识中心常务副主任，国务院发展研究中心研究员

因素主要有三项：一是 2016 年通过的改革事项较多，需要将工作重点适当转向抓落实。二是为了确保十九大的顺利召开，一些敏感度较高的民生改革方案暂缓出台；个别已经出台的也暂缓向社会公布，基本养老保险顶层设计方案就是如此。三是各方面在等待十九大确定总基调。

2017 年，在脱贫、教育、医药卫生、养老保障等民生重点领域，中央全面深化改革领导小组都审议通过了相关文件。脱贫领域有 2 份文件，聚焦农村基层治理体制建设，一是村民监督委员会，二是贫困村驻村工作队。教育领域有 3 份文件，深化教育体制机制改革以及教师队伍建设改革和对地方政府履行教育职责的评价办法改革。医药卫生领域有 4 份文件，着力医药卫生服务的有效供给，一方面规范公立医院的行为，另一方面着力补短板，加快全科医生、基本药品的供给。大健康领域有 1 份，旨在整治农村人居环境。养老保障领域也有 1 份文件，旨在开启基本养老保险深化改革的进程。详见大事记。

（二）十九大报告更加强调共建共享，着力优化“弱有所扶”和“机会均等”等基本民生制度

宏观上，党的十九大报告指出：“坚持在发展中保障和改善民生”；微观上，报告指出：“坚持人人尽责、人人享有”。在教育、就业、社会保障、扶贫和健康等具体领域，都强调和体现了共建共享原则。

“坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期”，是 2013 年中央经济工作会议首次提出、十八届中央领导集体一直强调的民生工作基本方针，十九大报告进一步确认了这一方针和明确了新时期的主要任务。其中，“坚守底线”主要体现为“弱有所扶”，其主要任务是“坚决打赢脱贫攻坚战”，注重扶贫与扶志、扶智相结合；“突出重点”主要是指促进机会均等和社会流动，其主要任务包括“必须把教育事业放在优先位置”“坚持就业优先战

略”“实施健康中国战略”。

表 1 近两届党代会报告在民生保障表述上的主要变化

	十八大报告	十九大报告
总体目标	努力让人民过上更好生活	保障群众基本生活，不断满足人民日益增长的美好生活需要；保证全体人民在共建共享中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕
基本方针	加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点：在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展	坚持在发展中保障和改善民生；坚持人人尽责、人人享有，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展
教育领域	均衡发展九年义务教育；基本普及高中阶段教育；推动高等教育内涵式发展	推动城乡义务教育一体化发展，高度重视农村义务教育；普及高中阶段教育；加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展；使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育、更多接受高等教育
就业领域	加强职业技能培训	大规模开展职业技能培训，注重解决结构性就业矛盾；破除妨碍劳动力、人才社会流动的体制机制弊端，使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会
分配领域		（无重大变化）
社保领域	全面建成全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障体系；实现基础养老金全国统筹	全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系；尽快实现养老保险全国统筹；坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位
扶贫领域	扶贫对象大幅减少	注重扶贫与扶志、扶智相结合，重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到 2020 年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫
健康领域	提高人民健康水平；要坚持为人民健康服务的方向	实施健康中国战略，以“共建共享、全民健康”为战略主题；要完善国民健康政策，为人民群众提供全方位全周期健康服务

（三）十九大在民生工作方针政策上的调整，有助于解决社会建设存在的重大问题

在弱有所扶方面，依赖性却在增强：延迟退休年龄的提议遭到社会普遍反对，但退休金领取年限随着老龄化不断延长。并且，据国务院发展研究中心的民生调查，全国近1/8人口享受社会救助，农村比重高达1/6。

在机会均等方面，人民群众的获得感不强：劳动力和人才的社会流动性减弱；教育均等化推进缓慢，特别是在大城市；住院费用报销比例没有明显提高，医疗支出占居民消费支出的比重在上升；就业的公开、公正性不足。在收入分配领域，机关事业单位职工的灰色收入大幅降低，但在“后门”“旁门”被堵的同时，“前门”“正门”没有打开，这也在一定程度上影响了党政干部的积极性。

二、选择发展基本民生制度，是发达国家促进国家现代化的一条重要经验

许多发展中国家由于在国家构建上的失败导致发展受阻。国家构建既是国家新制度的创建和已有制度的强化①，也是国家治理能力得以赋予、提升或恢复的过程②。从英国国民卫生服务、美国社会保障、德国社会保险、新加坡居者有其屋以及日本和韩国教育均等化制度的案例可以看出，东西方主要发达国家的基本民生政策项目不尽相同，但都对各自的国家认同和国家能力建设发挥了重大作用。在国家认同方面，英国国民卫生服务制度为其4

①Fukuyama, Francis, 2004, “The imperative of state-building”,Journal of Democracy, Vol. 15, No. 2, pp.17-31.

② Roberts, Cynthia and Thomas Sherlock, 1999, “Bringing the Russian state back in: Explanations of the derailed transition to market democracy”,Comparative Politics, Vol. 31, No. 4, pp.477-498.

个相对独立地区树立了共同价值观，美国联邦社会保障制度是对高度地方主义传统的制衡，德国行业管理的社会保险制度是弱化地方分裂倾向的补充手段，新加坡公共住房制度为多种族移民国家创建了共同的纽带，日本和韩国教育均等化为各自国家奠定了社会资本基础。在国家能力方面，这些新建制度在满足其公民基本社会经济权利的同时，都增强了各自国家的基础性权力，特别是在人口管理、收入管理和公共服务方面的能力。

（一）英国国民卫生服务：国家的象征

2000 年，英国时任首相布莱尔认为，国民卫生服务是联合王国的一个统一力量，是体现英国核心价值的最佳实践，是英国的名片。2012 年奥运会开幕式上，英国骄傲地向全世界展示了其国民卫生服务。布莱尔之所以这么说，是因为国民卫生服务是一项公民权利，即英国的每一位合法居民，无论生活在英格兰、苏格兰、威尔士或北爱尔兰，都可在需要时免费享受几乎同等质量的卫生服务。过去三十年来，英格兰的国民卫生服务体系试图以各种准市场化提供方式来改善服务效率；在苏格兰，国民卫生服务体系始终坚持传统的服务供给方式。尽管两个区域在提供方式上存在很大差别，但是英国每个地区的卫生服务待遇几乎是一样的。

通过国民卫生服务体系中家庭医生的守门作用，英国政府可以获得整个疆域内最新人口信息，这些是国家治理和基本公共服务的关键性信息。

一些英国媒体和保守政客对其国民卫生服务制度抱有负面看法，我国有些专家学者也附和这些观点。然而事实上，国民卫生服务制度的国际表现十分优异。更为重要的是，它得到英国公众及专业人员认可。国民卫生服务被公选为英国在 20 世纪仅次于二战胜利的伟大事件。在我们接触的英格兰卫生服务管理者和专业技术人员中，很多人对该地区卫生服务提供的市场化做法感到很不舒服。

（二）美国社会保障：强化联邦政府权威和促进全国统一市场形成

正如一些学者[①]总结的那样，美国联邦政府自 19 世纪 60 年代开始逐渐参与到社会保障领域，这个领域传统上是私人慈善和地方政府的领地。联邦政府的干预是从退伍伤残军人保障项目开始的，并经两个明显的社会政策创新阶段得以扩展。一个是 20 世纪 30 年代的“新政”，社会保障法案得以通过；另一个是 20 世纪 60 年代的“伟大社会”，它增加了一些针对穷人的项目。

随着美国社会保障的演化，美国人权范围从公民权利和政治权利扩展到经济社会权利。这一扩展帮助人们接受和认可联邦政府，也带来其职能的拓展，尤其是在经济社会领域。同时，这也强化了政府的财政和行政能力[②]。这一进程重新界定了公民和联邦政府的契约关系，也重塑了州与联邦的关系。因而，一些学者比如徐晓新、高世楫、张秀兰认为，美国社会保障的演进过程也是其国家构建过程。

美国由于其独特的建国历史而具有高度地方主义传统。然而，要形成一体化市场又呼唤一个强大的全国性政府。社会保障的发展历史改变了美国人民对公民内涵的认识，这一概念从社区层面向地方层面进而向整个国家层面延伸。社会权利的整合与扩张，有利于强化人们的国家认知。此外，不断增加的社会保障责任也赋予联邦政府动员和分配更多的财政资源，创建和强化相关联邦组织和专门机构。结果，行政网络慢慢地渗透到公民日常生活的各个方面。作为联邦政府的一项基础性职能，社会保障增强了联邦政府管理和服务公民的能力，也促进了美国社会和谐。

---

① 徐晓新、高世楫、张秀兰，2013，“从美国社会保障体系演进历程看现代国家建设”，《经济社会体制比较》，2013 年第 4 期（总第 168 期），第 169—182 页。

② Skocpol, Theda, 1992, Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

（三）德国社会保险：统一国家的重要补充举措

在 19 世纪 80 年代和 90 年代，俾斯麦建立了世界历史上第一个社会保险制度。他当时的计划是建立一项由联邦政府机构管理的、统一的国家制度。[①] 这一想法遭到地方主义和独立派的强烈反对，俾斯麦被迫在立法方面采取了灵活立场。最终的妥协是，在国家层面出台统一法令，但由各行业基于社团主义分别管理其社会保险。尽管以行业为基础的管理是碎片化的，但它也削弱了地方分裂倾向这个新生国家面临的最大挑战。俾斯麦首相没能实现国家统一管理的理想目标，但退而求其次，新建的社会保险制度帮助削弱了南部分离主义。

从中世纪开始，德国一直分裂为数百个城邦，各个地方都有各自的税收政策和货币，跨地区的货物交换必须交付道路桥梁通行费。1834 年，德国关税同盟成立，这是打破跨地区经济税收障碍的首次努力。俾斯麦首相坚定推进国家统一，他采取了军事、政治、经济和社会措施来排除地方分裂。因而从国家统一来看，他在社会领域的制度建设是整个统一进程的一部分，是为了巩固新生国家。

（四）新加坡的居者有其屋：社会整合与治理的重要平台

在 20 世纪 50 年代国家独立后，新加坡政府没有遵循英国模式来推进基于税收及保险缴费的国民卫生服务和社会保障制度，而是创立了中央公积金制度，通过强制储蓄方式满足居民家庭的基本需要。在演变过程中，这一制度逐步将保障重点放在住房上。1955 年立法通过的中央公积金最初旨在提供一种退休保障。其设立是立足于促进自立、传统的家庭支持系统、勤俭节约、积极工作和非通涨的经济增长等国家社会经济发展的基本理念基础之上

①De Swaan, Abram, 1988, In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in Modern Era, Cambridge: Polity Press.

的。[①] 多年来，中央公积金的使用范围逐步扩展，可用于帮助满足住房以及医疗和教育需要，实现国家社会、经济和政治目的。当然，有人批评新加坡长久以来在社会福利体系中过于重视住房。[②]

如同有的学者指出的，新加坡国家构建中的关键支柱应是1969 年的“居者有其屋”计划。[③] 该计划旨在帮助工薪家庭购买受补贴的公共住宅，一项重要的举措是允许他们从中央公积金中提款和借贷。这是中央公积金首次扩大支付范围。对于这一计划的政治经济动机，时任总理李光耀做了很好的注解。他说：“我首要的长远计划就是要让每一位公民与这个国家及其未来的命运相依。我想要（建立）一个居者有其屋的社会。我看到了那些低租金公寓所在街区与那些自有住房所在街区之间的强烈反差，前者使用不当和得不到很好修缮。我确信，如果每一个家庭都有自己的住房，国家就会更稳定……我相信所有权的意义对我们这样一个没有共同的、没有深厚历史根基的新社会是至关重要的。”

确实，新加坡的总设计师及随后的决策者赋予公共住房计划许多功能。它不仅向所有人保证支付得起的住房，也防止了新加坡普通家庭遭受私有住房资产泡沫所带来的不利影响——这一现象在东亚经济体中是相当普遍的，还有益于促进不同族群间的社区和谐、巩固传统大家庭关系。1970 年新加坡居民的住房自有率是 29%，2004 年上升到 93%。虽然新加坡和中国香港一样，都有快速上升的资产泡沫，但它对普通家庭的社会影响在新加坡要比在中国香港小得多。[④] 面对大量移民和多种族的社会，“居者有其

①San, Tan Soo, 2004, The Central Provident Fund: More than retirement. Civil Service College Ethos — July 2004. Available at: https://www.cscollege.gov.sg/Knowledge/Ethos.

②Phang, Sock-Yong, 2007, “The Singapore Model of Housing and the Welfare State”, in Richard Groves, Alan Murie, and Christopher Watson (eds.), Housing and the New Welfare State: Perspectives from East Asia and Europe, Hampshire: Ashgate, pp.15-44.

③San, Tan Soo, 2004, The Central Provident Fund: More than retirement. Civil Service College Ethos — July 2004. Available at: https://www.cscollege.gov.sg/Knowledge/Ethos.

④Yueh, Linda, 2014, “What makes a global property hot spot?” BBC News Business, 15 January 2014. Available at http://www.bbc.com/news/business-25742539.

屋”计划在新加坡社会的形塑中扮演着十分重要的角色。[①] 在公共住宅计划项目下，公共建造的小镇的设计和分配，都整合了不同收入和种族的人群，防止低收入者聚集或形成贫民窟。住房政策还被用来支持家庭功能发挥，不鼓励个人（无论是老人还是年青人）独自生活。此外，房屋类型一直作为家庭财富多寡的标志，进而成为财政性福利和社会福利分配的一种依据。

（五）日本和韩国的教育均等化：国家发展战略的重要元素

日本和韩国分别在 20 世纪 50 年代和 60 年代开启各自基础教育上的均等化创新。和许多发达国家类似，日韩两国的中小学生大多被排位到邻近的公立学校就读，然而两国的教师分配机制又与大多数发达国家有所不同。在多数国家，通常采取的是一种教师增量均衡方式，也就是将新招优质教师更多安排到落后学校。比较而言，日本和韩国采取更积极的方式使不同学校的教师质量分布得以均衡。两国都按照一定规则定期对现有师资队伍进行跨区域调配，学校间教师轮换是国家主导的强制性政策，其实施也是非常透明的。

在国际标准化测试中，日本和韩国初中生成绩十分突出，这在相当程度上受益于基础教育均等化政策。就国际学生评估（PISA）得分来说，日本和韩国学生一直处在国际排名的前列。虽然近些年来两国学生表现被上海地区学生超越，但就学校间和学生间平等性而言，前者仍然要比后者好得多。在日韩两国，一些人质疑高中阶段的教育均等化政策，但几乎没有什么人质疑小学和初中的教育均等化。比如，一些韩国精英人士认为，高中阶段均等化制度提供的标准化教育，有损师生们的发展，不能满足

①Phang, Sock-Yong, 2007, “The Singapore Model of Housing and the Welfare State”, in Richard Groves, Alan Murie, and Christopher Watson (eds.), Housing and the New Welfare State: Perspectives from East Asia and Europe, Hampshire: Ashgate, pp.15-44.

学生们的差别化需求，扼杀天才学生的才华。针对这些担忧，韩国为天才学生发展设立了一些额外通道，或者对一般性的均等化政策作出一些例外性规定。虽然 1990 年卢泰愚总统试图废除高中阶段均等化政策， 但是多年来 75% 以上的韩国学生家长一直支持保留这一政策。

像韩国学者认为的那样，从物质资本经人力资本转向社会资本建设，是现代化的必由之路。[①] 日本和韩国都缺乏自然资源，人力资本的发展对这种短缺起到了补偿作用。而且，基础教育均等化政策可以促进社会信任与社会和谐，因而能增强社会资本。[②] 此外，教育均等化政策可促进社会公平。在制度建立之初，30% 的韩国检察官毕业于 5 所高中，到 2006 年这一比例下降为 10%。韩国和日本在现代化过程中都将收入不平等保持在较低水平，教育均等化政策可能作出了重要贡献。

（六）现代化国家一般都选择合适的社会政策项目，并借此增强国家基础性权力

在现代化进程中，如同 Mann 所述，成功国家的控制性权力会下降，而基础性权力会上升。[③] 基础性权力是指国家干预大众日常生活的能力，以及把国家决策付诸实际的转化能力。按照 Fukuyama 的定义，基础性权力包括国家登记人口、征税和提供公共服务的能力。[④] 社会政策与这样界定的基础性权力的所有要素都有联系。它要跟踪目标人口、动员资源和提供重要的公共服务。因此，社会政策与国家构建之间存在天然关联。

---

① 郑德龟，2012，“通往发达国家之路”，《财经》，2012 年 9 月 3 日。

②Fukuyama, Francis, 1999, “Social capital and civil society”, paper for the International Monetary Fund Conference on Second Generation Reforms, October 1, 1999.

③Mann, Michael, 1984, “The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results”, European Journal of Sociology, Vol. 25, Issue 02, pp. 185–213.

④Fukuyama, Francis, 2013, “What is Governance?” Governance, Vol. 26, Issue 3, pages 347–368.

社会政策包括众多政策项目，除斯堪的纳维亚国家以外，没有国家能够实施全面的、高水平的社会政策组合。事实上，无所不包的福利包也没有必要，因为如果国家能帮助家庭减轻生活中遇到的一两个主要风险，那么后者就能够集中资源较好地应对其他风险。

因此，几乎所有国家都根据国情确定其社会政策组合及其优先项目。比如，在英国，国民卫生服务一直是最优先的项目，公共养老金的待遇水平非常低。相反，在美国，社会保障养老金项目比全民医保项目更具有优先性。在其他四个案例国家中，社会政策组合也都有鲜明的特征。一个国家政策组合的类型及其标志性政策项目的选择，则与各自国家基本国情和历史发展路径有很大关系。①

从所选案例国家的实践来看，标志性社会政策项目要比非标志项目的覆盖面更为广泛，待遇水平也较高，也有更强的社会公平性。这些案例还表明，很难概括出哪一个社会政策项目更适合作标志性项目。因为相同项目在一个国家是发展重点，但在其他国家可能不太受重视。拿基础教育来说，日本和韩国采用了普惠式均等化，但大多数国家采取的是瞄准式均等化，即这些国家只保证弱势群体在公立学校有学位。就健康保障而言，英国如同许多欧洲国家一样，坚持“全民同等覆盖”和“在使用时免费享受服务”两项基本原则，但美国采用的是分人群保障的方式。几乎所有的工业化国家在社会住房上都采用瞄准方式，而新加坡则采用普惠方式。在英国，公共养老金旨在防止老人陷于贫困；而在德国，其目标是要维持老人退休后的生活水准与退休前相一致。

尽管案例国家标志性项目不尽相同，但在标志性项目选择上还是有一些共同原则。首先，一个国家要把有限的财政资源和治

①Esping-Anderson, Gosta,1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.

理资源集中在一两个重要项目上。其次，标志性项目不仅要能解决重要的民生问题，而且要有助于增强国家认同和治理能力。此外，在日本、韩国等后起的工业化国家，其标志性项目最好选择教育和健康保障等社会投资性强的项目，而不是选择公共养老金和社会救助等社会消费性项目。

（七）我国很有必要借鉴国际经验，将民生制度建设与国家构建挂起钩来

我国历史上，“国家”的概念长久存在。然而，在长期封建社会历史中，国家仅表示一种文化认知，皇帝与基层大众相距遥远。传统国家权力从未有效地抵达县以下的社会。[①] 新中国头三十年，身份认同从家族转向了工作单位或集体。在第二个三十年，这种认同又从工作单位转向了地方。在一定意义上讲，我国还缺少国家的概念，中央政府并未直接向民众提供任何公共服务。

按照 Mann 对国家权力的分类，我国的控制性权力已经相当强大，但基础性权力又相当脆弱。各级政府，特别是中央政府，并不知晓每个地方以及家庭的人口变化，不掌握每个家庭收入和财产信息。另外，多年来基本养老保险的缴费依从率低于 70%，最低生活保障制度的错保率和漏报率都高达 50%。

为解决这些问题，十八届中央领导集体决定推进国家治理体系和治理能力现代化，提出要增加基本公共服务并实现均等化。然而，我国所缺乏的是将基本民生制度建设和国家构建关联起来。所选国家案例都显示，全国性的社会政策项目可以帮助国民树立国家认知，同时强化国家的基础性权力。在我国的现代化过程中，也要善用民生政策工具，注重选择和做大做强基本民生政策项目，增强国家认同以及治理能力。

① 刘涛，2007，“中国崛起策副篇二：1949-1976，新中国的二十七年”，zhiqiang.org/blog/scribble/china-rise-ster-2.html，发表于 2007 年 4 月 21 日。

过去二十年来，特别是21世纪的头十年，我们快速推进民生项目的建立和水平提升。世界银行和国务院发展研究中心联合报告指出，自20世纪90年代末期以来，我国政府以国际上史无前例的速度，建立健全了社会保障体系。[①] 然而，另一方面，所有这些项目交由地方实施。由于缺乏足够的财政和人力资源以及担心影响地区竞争力，地方执行相关政策的能力和意愿都较低。这就引发了公众对进展缓慢以及地区差距的不满。这些项目的前景不明朗以及地区差距，事实上损害了人们对地方政府的信任和对国家的认同。

所选案例国家的经验表明，对我国尤其是中央政府而言，民生制度发展战略应从全面扩张转向优化发展，应考虑把基本民生制度限定在少数几个项目上，特别是基础教育均等化和人人享有基本卫生服务等社会投资类项目上。在这两个领域，中央政府要增加投资，并在地方上建立分支机构监督相关服务的提供，在一些边远地区甚至应该招聘人员直接提供服务。同时，其他政策领域要有所收缩，或者应把大多数相关职能委托给地方政府或市场。

三、要提高对新时代社会建设和体制改革地位的认识，强化精准和落实

经过长期努力，中国特色社会主义进入新时代。在国际上，这个新时代“是我国日益走进世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献的时代”。在国内，“我国社会主要矛盾已经转化为人民群众日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。人民对美好生活的需要日益多样化、多层次、多方面，需求更是如此。十九大报告对保障和改善民生制度的主要内容提出

① 世界银行和国务院发展研究中心，《2030年的中国》，中国财经出版社，2013。

了指导意见：优先事项是“人民最关心最直接最现实的利益问题”；水平是“保障群众基本生活，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要”；保障方式或实现路径是“坚持人人尽责、人人享有，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，完善公共服务体系”。指导意见对保障重点和保障水平都进行了限定，但是两方面的意见仍然留下了很大的弹性空间，并且有关保障方式的规定更是留下了巨大的空间，国家、社会和个人之间可以有多种组合。发达国家的经验教训表明，这些决策的灰色空间仍然需要政治家的智慧和决断。

（一）要全面准确认识社会建设的范围和地位，管控供需双方的不合理需求

以民生保障为重点的社会建设，不仅是经济发展的结果，也对经济发展和国家构建有促进作用；社会建设不仅要满足人民群众的合理需求或需要，还要规范社会行为。由于民生制度构成的复杂性，我们不能简单和笼统地说，民生制度就是兜底。具体到当今中国，社会建设要有助于协调推进共建和共享，对于人民群众的多层次多元需求，既要满足基本需要、尽量帮助实现多层次需求，也要引导预期、管理不合理的需求。同时，也要排除名校、大医院等既得利益对基本公共服务均等化的阻力，严格管控供方的不合理需求。

（二）坚持“共建共享”发展理念，进一步明确和细化民生工作的基本方针，确定重点领域和支出重点

十九大报告提出，要按照“坚持人人尽责、人人享有，守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的方针做好民生工作。与此思路相一致，我们建议将民生工作区分为四个层次，其中前三个层次是民生工作的重点，第四个层次是民生工作的底线。

第一层次是就业、劳动力市场和收入分配领域的工作和制度。

第二层次是教育和医药卫生等人力资本投资领域的工作和制度。这方面的社会支出可以产生社会回报，即有助于人力资本的积累和劳动生产率的提升。第三层次是养老服务、托幼服务等减轻就业者后顾之忧的领域。这方面的社会支出也可以产生社会回报，主要是劳动参与率的提高。第四层次是养老保险、失业保险、最低生活保障等领域的工作和制度。这类社会支出的消费性较强、投资性较弱，相关社会支出基本不产生社会回报，因此它们的发展应该坚持底线思维。

按照新一届中央领导集体的民生工作方针和我们建议的民生工作分类，我们对民生工作提出以下三个方面的整体改革建议。

第一，构建发展型或投资型民生保障理论和制度体系，以社会投资性强的、赋权授能的民生项目为重点予以优先发展，而以养老保险、最低生活保障等消费性强的社会项目为底线予以控制发展。

第二，民生制度要从全面扩张走向“有抑有扬”，注重民生制度的体系建设和项目整合，重点发展就业促进、教育、医药卫生等社会投资性、机会均等项目，适度抑制低保、公共养老金等社会消费性、社会扶助类项目，并把社会保护和个人努力有机结合。

第三，加大深化改革力度，“破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端，使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会”。有关弊端主要表现在四个方面：一是在大中城市的农民工难以市民化；二是在劳动力市场、人才市场中，还存在很多不公平竞争的现象；三是地区之间、城乡之间基础教育不均衡的问题突出，相关均等化的重大改革举措难以推行；四是一些地区儿童健康状况堪忧。

（三）按照民生工作改革的新思路，制定各项民生工作关键环节的改革措施

在确立基本理念和总体思路基础上，在民生工作各领域要重

点推进若干关键政策，主要建议如下：

在继续推进和巩固各阶段各层级教育普及的同时，大力推进教育在两个方向上的创新。一是推进教育公平，重点是在当前推进教育公平的制度安排基础上，坚定认识，排除既得利益阻力，坚决推进改革，特别是义务教育阶段校长和教师的定期交流轮换制度。二是提高教育质量，特别是探索“适切性”教育，针对国际国内多方面社会问题，培养学生解决相关问题的兴趣、意愿和能力，切实加强价值观教育，特别是精英人才的社会责任感和社会担当精神。随着中国走进世界舞台中央，我们下一代应该有更多的国际视角和大国担当精神。

促进就业创业公平，增强人才市场的公开透明，破除劳动力市场、人才市场壁垒和歧视性政策规定。推动国有单位公开公平公正择优录取人员，防止“走后门”。消除就业歧视政策，特别是针对农民工和女性劳动者的不合理就业限制条件。改革大城市户籍制度和国有部门编制制度，减少户籍和编制对劳动力的束缚以及对人口和人才流动的负面影响。

要像推进精准脱贫战略一样，抓大健康战略的实施。习近平总书记强调，“一分部署，九分落实”。精准脱贫战略之所以能够取得明显成效，要害在精准，关键在落实。大健康战略也要将抓要害、抓落实放在首位。第一，要加强组织领导，由党中央统领“健康中国”建设。《“健康中国 2030”规划纲要》要求，加强组织领导，各地区各部门要将健康中国建设纳入重要议事日程，健全领导体制和工作机制。但在中央层面，尚没有明确领导体制。由党中央统领“健康中国”优先战略的实施，可以确保其全局性和优先地位。第二，加强法治建设，让健康促进成为各部门的常规职能和决策要素。“政策与策略是党的生命”，也是落实大健康战略任务的关键所在。要尽早建立“将健康融入所有政策”的实现机制，一是将各部门在健康促进方面的主体责任法治化，二是全面建立健康影响评价评估制度，系统评估各项经济社会发展

规划和政策、重大工程项目对健康的影响，三是高度重视贫困地区儿童的健康问题。第三，加强舆论宣传，将人民群众转化为自觉行动的主体。我们要深化医药卫生体制改革，满足人民群众眼前看病吃药的基本需要。同时，更要注重宣传群众、动员群众“治未病”，帮助普通群众成为自己及其家人、社区健康的守护者，在健康领域优先践行“共建共享”的发展理念。第四，医药卫生领域改革的重点是解决宏观效率不高和公平性较差问题。关键的政策，包括建立具有正确激励的医药卫生专业人员薪酬制度；采取切实措施增强基层吸引力，推进分级医疗；促进医疗保障体系的整合与衔接，建立人人均等享受基本医药卫生服务制度。

坚持积极的应对老龄化方针，完善养老服务等多项涉老制度领域的制度设计，帮助老人自立自强。调整将老年人视为被动接受者的所有涉老政策，给真正需要兜底的老人更加可靠的保障。要贯彻落实“积极应对人口老龄化”的战略，首先应调整老龄工作方针。建议将“积极应对”的核心内容“自立自强”加到现在的十二字方针后面。同时，应调整每个涉老领域不适宜的具体政策。老年人的统计口径要调整，从现在的以 60 周岁为主要标准变为以 65 周岁为主，再过十年左右只按 65 周岁口径进行统计。在机关事业单位养老保险制度改革方案全面实施后，马上启动渐进延迟退休年龄的进程。同时，要立法保障老年人在工作期间及其用人单位的利益；还要做实终身教育，特别要重点关注 40 岁以上劳动者的知识更新。为了提高公共服务的可持续性，退休人员也要缴纳医疗保险费和个人收入所得税。当然，为了减少阻力，可以一次性适当提高现有退休人员的待遇。在医药卫生领域，要将新增资源主要放在预防保健，包括预防老化。在养老服务领域，要大力支持立足于居家和社区的就地养老实体，尽可能减少老年人对机构的使用和防止依赖；要建立少老人照顾老老人的激励机制。在交通运输领域，要改善基础设施，更有利于老年人出行和更便

捷安全地参与经济社会活动。

在老年收入保障方面，要坚决改革资格条件，控制基本养老保险水平，防止依靠国家养老的倾向。在政策设计上，要推进养老保险的制度整合和体系衔接，改进公平性，保障可持续性。当前，我国养老保险制度运行面临多重困难，但其中的主要矛盾，是城镇职工基本养老保险中政府责任过大以及激励约束不足。要克服这一矛盾，可通过待遇水平和费率水平的“双降”以及基本养老金计发实行“个人全账户”加以化解。“双降”是指降低基本养老保险的替代率水平和降低基本养老保险的费率水平，基本养老保险制度应以减贫和再分配为主要目标。“个人全账户”是指在养老金计发时将再分配和激励因素全部纳入个人账户的做法，建立权责对等、激励相容的新机制。现行的基本养老金计发办法是，在个人缴费期，每年将单位缴费的一部分留在统筹基金，另一部分连同个人缴费计入个人账户；在领取时，基本养老金数额由社会统筹养老金和个人账户养老金两部分汇总而得，前者体现再分配，后者体现激励。与此相对，“个人全账户”的做法是，在个人缴费期，每年将单位缴费连同个人缴费全部计入个人账户，单位缴费的一部分按照社会平均工资基数计入，体现再分配原则，另一部分按照个人工资水平基数计入，体现效率原则；在领取时，基本养老金数额完全按个人账户储存额计算确定。

在减贫和社会救助方面，要积极实施精准扶贫、精准脱贫，注重扶贫与扶志、扶智相结合，提高脱贫实效和可持续性。全面贯彻落实扶贫工作规划纲要，要注重“造血式”扶贫。在政策投入同时，精准扶贫要注重贫困地区、贫困村庄和贫困群众的能力建设，避免输血式扶贫和低保福利化倾向。对于低保人口，也要强调自立自强。调整低保政策，将低保政策目标回归为补缺型或兜底型保障，同时改善管理，化解低保福利化问题。

（四）结合新一轮党和国家机构改革，推进民生保障改革方案的统筹设计和精准落地

《深化党和国家机构改革方案》为社会建设分领域工作提供了组织保障，但应进一步研究解决综合协调问题。按照《深化党和国家机构改革方案》，在党中央机构改革中增设了中央教育工作领导小组，研究提出并组织实施在教育领域坚持党的领导、加强党的建设方针政策，研究部署教育领域思想政治、意识形态工作，审议国家教育发展战略、中长期规划、教育重大政策和体制改革方案，协调解决教育工作重大问题等。在全国人大机构改革中组建了全国人大社会建设委员会，研究、拟订、审议劳动就业、社会保障、民政事务、群团组织、安全生产等方面的有关议案、法律草案，开展有关调查研究，开展有关执法检查等。在国务院机构改革中组建国家卫生健康委员会，拟订国民健康政策，协调推进深化医药卫生体制改革，组织制定国家基本药物制度，监督管理公共卫生、医疗服务和卫生应急，负责计划生育管理和服务工作，拟订应对人口老龄化、医养结合政策措施等。

以上改革方案，体现了中央对社会建设相关领域的高度重视，宜抓紧落实到位。同时，我们也要看到，现行安排缺少一个抓总的机构。全国人大新组建的社会建设委员会，不管教育和医药卫生。没有综合协调机构，社会建设就难以做到统筹协调、突出重点。这是深化机构改革中需要进一步研究解决的问题，目前可考虑在中央全面深化改革委员会中设立一个社会建设专题小组，统筹协调教育、健康、就业、收入分配和社会保障等大民生工作。

可在省级层面试点设立省委社会建设或民生保障委员会。按照中共中央关于新一轮机构改革的决定精神，地方有更大的机构改革自主权。这为民生保障改革方案统筹设计和工作落实，创造了有利条件。

当然，新时代民生保障体制的设计和落实，更需要中央高层的智慧、决断和主管部门的担当。我们坚信，只要按照十九大明

确的民生保障工作方向，特别是脱贫攻坚的底线目标和促进机会均等、社会流动的重点目标，始终遵循民生保障实现途径的指导原则，学习借鉴发达国家优选民生保障制度和公共服务体系的经验做法，坚决管控供需双方的不合理需求，排除既得利益阻力，加大行政问责，我们的民生保障改革事业在不久的将来一定能够成功。届时，基本民生保障制度得以确立，人民群众的重大生活问题得到解决，国家治理体系和能力也可以得到加强。

中国生态文明体制改革需砥砺奋进

李萌*

一、十八大以来中国生态文明体制改革简评

生态文明建设是中华民族永续发展的千年大计，生态文明体制改革是我国发展史上的一场深刻变革。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，强力推进生态文明体制改革，目前已出台40多项改革方案，不仅将生态文明制度的“四梁八柱”搭建起来，而且还以前所未有的速度，构建起最严格的生态环境法律制度，形成了全面铺开、点上突破、上下互动、统筹推进的良好局面，生态文明体制改革取得突破性进展，但也凸显出不少问题和一些顽疾。

（一）各部文件密集出台，顶层设计已经形成

生态文明建设顶层设计已经形成。党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，十八届三中全会提出紧紧围绕建设美丽中国，十八届四中全会要求用严格

*李萌，中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员；参与写作的还有研究助理刘亚茹。

的法律制度保护生态环境，十八届五中全会审议通过“十三五”规划建议。2015 年 4 月，中共中央、国务院发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》，同年 9 月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，2016 年全国两会审议批准“十三五”规划纲要。这些文件的密集出台，描绘了中央关于生态文明建设的顶层设计图，为深入推进生态文明机制体制改革指明了方向。如表 1 所示。

表 1　中国生态文明体制改革顶层设计推进进程

时间	决议（内容）	里程碑意义
2005 年 12 月	国务院发文《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》	在国家层面首提生态文明
2007 年 10 月	党的十七大报告：建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式	把生态文明建设纳入全面建设小康社会的奋斗目标体系
2012 年 11 月	党的十八大报告：把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展	把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局之中，生态文明正式进入经济和社会发展的主战场
2013 年 11 月	十八届三中全会，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	启动了生态文明体制改革，全面、清晰地阐述了生态文明制度体系的构成及其改革方向、重点任务
2014 年 10 月	十八届四中全会，要求用严格的法律制度保护生态环境，以法治手段推进生态文明建设	从立法、司法等方面为进一步推进我国环境法治建设提供了重要的依据

2015 年 4 月	中共中央、国务院发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》	全面、系统地提出了生态文明建设的指导思想、基本原则、主要目标、主要任务和关键举措；这是指导我国生态文明建设的纲领性文件
2015 年 9 月	中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，阐明了我国生态文明体制改革的指导思想、理念、原则、目标、实施保障等重要内容	提出八项基础性制度框架，是生态文明领域改革的顶层设计和全面部署，标志着生态文明建设从十八大蓝图设计的最高层，中央、国务院对生态文明建设目标任务的分解已经到了制度和体制层面
2015 年 10 月	十八届五中全会，提出“必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念”	将绿色发展纳入新发展理念，对新时期生态文明建设起到了统一思想、明确目标、引领行动的作用
2016 年	全国两会审议批准“十三五”规划纲要	将生态环境质量改善作为全面建成小康社会目标，提出加强生态文明建设的重大任务举措

（二）八项制度稳步推进，制度体系加快构建

《生态文明体制改革总体方案》确定的生态文明制度体系正在加快形成并逐步完善，总体方案确定的 2015—2017 年要完成的 79 项改革任务中，73 项已经全部完成，6 项基本完成[①]。目前，自然资源资产产权制度改革有序推进，国土空间开发保护制度日益加强，空间规划体系改革试点全面启动，资源总量管理和全面节约制度不断强化，资源有偿使用和生态补偿制度稳步探索，环境治理体系改革力度加大，环境治理和生态保护市场体系加快构建，生态文明绩效评价考核和责任追究制度已基本建立。如表 2 所示。

① 杨伟民：《38 次中央深改组会议中 20 次讨论生态文明体制改革相关议题》，人民网，2017 年 10 月 23 日。

表 2　中国生态文明体制改革 8 项制度推进进程

制度体系（8 项制度）		建设进程		
自然资源资产产权制度		2013 年 11 月	党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	首次提出要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度
		2016 年 11 月	中央深改组第二十九次会议审议通过了《自然资源统一确权登记办法(试行)》，要求以不动产登记为基础，依照规范内容和程序进行统一登记	自然资源所有者不到位、所有权边界模糊的问题期望得到解决
		2016 年 12 月	中央深改组第三十次会议审议通过了《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》	积极探索尝试，形成可复制可推广的管理模式
国土空间开发保护制度	主体功能区配套政策的完善	2015 年 7 月	环保部与国家发改委出台了《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》	把环境保护的要求融入国家主体功能区战略中，使“五位一体”的融合要求明确化、具体化、有针对性
		2017 年 8 月	中央深改组第三十八次会议审议通过了《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》	强调要推动主体功能区战略格局在市县层面精准落地，健全不同主体功能区差异化协同发展长效机制
	建立以国家公园为主体的自然保护地体系	2013 年 11 月	党的十八届三中全会首次提出建立国家公园体制	首次提出建立国家公园体制
		2015 年 9 月	中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25 号）	对建立国家公园体制提出了具体要求
		2017 年 9 月	中共中央办公厅、国务院印发《建立国家公园体制总体方案》	明确建立国家公园体制的目标和要求

空间规划体系改革试点	2014 年 8 月	国家发改委、国土资源部、环保部和住建部 4 部委联合发布《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》	提出在全国 28 个市县开展“多规合一”试点
	2015 年 4 月	住房城乡建设部与海南省政府签署联合开展《海南省总体规划》编制工作合作协议	共同推进海南“多规合一”改革
	2016 年 12 月	中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《省级空间规划试点方案》，我国将在海南、宁夏试点基础上，综合考虑地方现有工作基础和相关条件，将吉林、浙江、福建、江西、河南、广西、贵州等 7 个省份纳入省级空间规划试点范围	省级空间规划试点工作正式全面开展
	2017 年 6 月	中央深改组第三十六次会议审议通过《国家生态文明试验区（江西）实施方案》、《国家生态文明试验区（贵州）实施方案》、《国家生态文明试验区（福建）推进建设情况报告》	中国生态文明试验区建设进入全面铺开和加速推进阶段
资源总量管理和全面节约制度	2012 年 11 月	党的十八大报告	将节约资源和保护环境放在突出位置，确定节约优先、保护优先、自然恢复为主的基本方针
	2016 年 3 月	中共中央、国务院印发了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》	对全面节约和高效利用资源提出了明确要求。
	2016 年 5 月	中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》	
	2016 年 12 月	国土资源部出台《关于推进矿产资源全面节约和高效利用的意见》	提出到 2020 年基本建立全面节约和高效利用指标体系和长效机制的目标

资源有偿使用和生态补偿制度	资源有偿使用制度不断完善	2017 年 1 月	中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》，对公共自然资源配置方式作出安排	要求以建立产权制度为基础，实现资源有偿获得和使用
		2017 年 1 月	国务院印发《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》	针对土地、水、矿产、森林、草原、海域海岛等 6 类国有自然资源不同特点和情况，分别提出了建立完善有偿使用制度的重点任务
		2017 年 5 月	中央深改组第三十五次会议审议通过了《海域、无居民海岛有偿使用的意见》	强调海域、无居民海岛是全民所有自然资源资产的重要组成部分
	生态补偿制度稳步探索	2016 年 3 月	中央深改组第二十二次会议审议通过了《关于健全生态保护补偿机制的意见》	生态补偿机制顶层设计获得重大进展
		2016 年 4 月	国务院办公厅发布《关于健全生态保护补偿机制的意见》	详细提出实行以地方补偿为主、中央财政给予支持的横向生态保护补偿机制办法
		2016 年 8 月	中央深改组第二十七次会议审议通过了《关于在部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点的报告》	同意在吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州、云南 7 省市开展生态环境损害赔偿制度改革试点
		2016 年 10 月	财政部、环保部在江西省南昌市举行东江流域上下游横向生态补偿机制协议签署仪式，江西、广东两省人民政府签署了《东江流域上下游横向生态补偿协议》	生态补偿试点工作全面启动

环境治理体系	生态环境损害赔偿制度的确立与完善	2015年12月	中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》	提出到2020年，力争在全国范围内初步构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿制度
		2016年6月	环保部发布《生态环境损害鉴定评估技术指南总纲》和《生态环境损害鉴定评估技术指南损害调查》	标志着中国《宪法》《物权法》和各类环境、资源法确立的自然资源国家所有权开始进入司法保护
		2017年8月	中央深改组第三十八次会议审议通过《生态环境损害赔偿制度改革方案》，强调在全国范围内试行生态环境损害赔偿制度	这是国家层面首次以制度化方式对生态环境损害赔偿制度进行较系统和完善的规定
	大气、水、土壤污染防治方面	2013年9月	国务院正式发布《大气污染防治行动计划》	中国有史以来力度最大的空气清洁行动
		2015年4月	国务院印发《水污染防治行动计划》，即《水十条》	实施最严格的源头保护和生态修复制度
		2016年5月	国务院正式发布《土壤污染防治行动计划》	这是当前和今后一个时期全国土壤污染防治工作的行动纲领
	排污许可证的大力推行	2016年11月	国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》	明确到2020年完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作，建立控制污染物排放许可制，实现“一证式”管理

环境治理和生态保护市场体系	构建绿色金融体系	2015 年 9 月	中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》	明确提出要“建立中国绿色金融体系”
		2015 年 12 月	国家发改委发布《绿色债券发行指引》	规定企业发行绿色债券，可以享受一系列优惠条件。
		2017 年 6 月	国务院批准浙江、江西、广东、贵州、新疆五省 (区) 设立绿色金融改革创新试验区	推进绿色金融体系建设地方试点不断深化
		2017 年 7 月	第五次全国金融工作会议提出要“鼓励发展绿色金融”	
	倡导建立绿色生活方式	2015 年 4 月	国务院正式发布《关于加快推进生态文明建设的意见》	倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式，提高全社会生态文明意识
		2015 年 11 月	环保部发布《关于加快推动生活方式绿色化的实施意见》	提出到 2020 年，生态文明价值理念在全社会得到推行
		2016 年 2 月	国家发改委、中宣部、科技部等部门联合发布了《关于促进绿色消费的指导意见》	加快推动消费向绿色转型，构建有利于促进绿色消费的长效机制
		2017 年 5 月	中共中央就推动形成绿色发展方式和生活方式进行第四十一次集体学习	习近平强调推动形成绿色发展方式和生活方式，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式

生态文明绩效评价考核和责任追究制度	2015 年 8 月	中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》	明确规定实施生态环境损害终身责任追究制，并首次明确了 25 种党政领导干部生态损害追责情形
	2015 年 11 月	国务院办公厅发布《编制自然资源资产负债表试点方案》	将自然资源资产负债表编制纳入生态文明制度体系，与资源环境生态红线管控、自然资源资产产权和用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、生态环境损害责任追究等重大制度相衔接
	2017 年 9 月	中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》	促进我国资源环境承载能力监测预警工作走向规范化、常态化、制度化

（三）法制建设不断健全，执法监管力度空前

生态文明体制改革在立法和法律实施方面，生态环保法制建设不断健全，监管执法尺度之严前所未有。近年来修改完善了《土地管理法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《野生动物保护法》《森林法》《矿产资源法》等法律法规；制定《土壤污染防治法》《海洋基本法》《核安全法》《深海海底区域资源勘探开发法》等法律法规；并于 2015 年 1 月 1 日起施行了“史上最严的”新《环境保护法》。这些法律法规为尽快加强我国生态环境保护和实现绿色发展提供了坚实的强制性保障①。

①2016 年，首批实施新环境空气质量标准的 74 个城市细颗粒物（PM2.5）平均浓度比 2013 年下降了 30% 以上；全国酸雨面积占国土面积比例由历史高点的 30% 左右下降到 7.2%；地表水国控断面Ⅰ—Ⅲ类水体比例增加到 67.8%，劣Ⅴ类水体比例下降到 8.6%，大江大河干流水质稳步改善。实施天然林资源保护、退耕还林还草等生态修复工程，森林覆盖率由 21 世纪初的 16.6% 上升到 22% 左右。陆地自然保护区面积约占全国陆地面积的 14.88%，高于世界平均水平。

同时，生态环保执法监管力度空前。为了更好地让生态文明的理念落到实处，我国已经开始建立环保督察工作机制，强化环境保护“党政同责”和“一岗双责”要求，对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立自然资源资产负债表、领导干部自然资源资产离任审计、区域生态文明建设目标评价与考核、环境保护责任终身责任追究、党政领导干部生态环境损害责任追究制度等。总体来看，环境保护法律法规更加健全，有法必依的法治氛围正在形成。

（四）地方积极响应改革，取得丰硕实践成果

十八大以来，举国上下积极推进生态文明建设并做了大量卓有成效的工作，各地生态文明体制改革实践取得了丰硕成果。

在生态红线制度方面：各省份在划定红线保护区时均紧密结合了自己的实际情况。湖北将生态红线区分为水源涵养区、生物多样性维护区、土壤保持区、长江中游湖泊湿地洪水调蓄区等4类。重庆的生态红线区，则将具有重庆地方特点的“四山”禁建区、三峡水库消落区、生态公益林等列入其中。在管理措施上，多数省份按照重要程度以分级形式对红线区实行区别化管理。多个省份将生态红线区分为一级管控区和二级管控区，比如上海、江苏、湖北、湖南、陕西等。而从惩罚问责机制方面来看，四川省将定期对红线保护成效开展绩效考核，考核结果作为确定生态补偿资金的直接依据。贵州省建立领导干部任期生态保护红线责任制，保护不力或抉择导致生态破坏的将被问责。

在资源环境税制改革方面：2016 年 5 月，财政部、国税总局发布《关于全面推进资源税改革的通知》和《水资源税改革试点暂行办法》，明确从 2016 年 7 月 1 日起全面推进资源税改革。《环境保护税法》2018 年 1 月 1 日起实施。资源环境税制改革具体实践层面，河北省率先开展水资源税试点，采取水资源费改税方式，将地表水和地下水纳入征税范围。对高耗水行业、超计划用水以

及在地下水超采地区取用地下水适当提高税额标准。

在生物多样性保护方面：各地也从机制体制上积极探索完善。例如，云南全省上下联动全面加强生物多样性保护，成立了生物多样性研究院，建立了生物多样性保护基金，持续实施《云南省生物多样性保护战略与行动计划（2012—2030 年）》，率先在全国发布省级生物物种名录和红色名录，编写了《云南大百科全书》（生态编），编制实施《云南省实施国家生物多样性保护重大工程方案设计》，出台《云南省生物多样性保护条例》进行立法保护等。

（五）深层体制障碍仍在，需进一步改革突破

全面深化生态文明体制改革的进程可以分为前后两个半程。前半程已经开始形成比较完善的制度体系，体制机制改革日益深入，呈现出全面性、宽领域、深入化、法制化等特征，但受一些因素和多年痼疾的影响，一些利益藩篱和深层次的体制障碍仍未完全破除，制约着体制改革的落实和推进，后半程应针对凸显问题，突出可操作性和执行力。

一是，相关部门职责交叉，整合体制机制难度较大。我国资源管理、环境保护、监督等分属不同部门主管，生态保护职能分散在多个部门，责权利难以厘清。由于资源、环境、生态之间存在着不可分割的联系，加之部门之间协调、合作较难，整合机制难度大，管理体制不顺直接阻碍了生态文明建设的进程。

二是，改革任务的协调性偏弱，体制改革执行力度不强。生态文明体制改革的主体框架确立后，细节仍在不断完善中，改革任务之间的协调以及配套需要时间。从时间安排上看，许多的改革任务都是在“十三五”期间完成，基础性改革滞后，致使部分已出台的改革措施难以落地。除了产权边界等基本概念尚待厘清、公有制主体需进一步明确等理论上的问题，另外还有法律法规修订滞后、基础测量数据不齐全、测算方法的技术尚在探索等因素

的影响。

三是，市场机制的作用未充分发挥，激励机制尚未有效建立。长期以来，生态文明体制改革的主体是政府，市场机制的作用发挥得不够，尤其是通过正向的制度激励促进环境保护和绿色发展比较欠缺。例如促进排污减少，加强环境治理，仅有的制度建设也多是约束性的，激励机制还有待进一步建立。而对于绿水青山变成金山银山，绿色发展，目前资源产权市场化程度低，运营不规范，价格体系不完整等，是我们进一步深化生态文明机制体制改革需要努力加强的方向。

二、2017 年生态文明体制改革新进展

2017 年，是全面深化改革向纵深推进的关键一年，中国生态文明体制机制改革在全国全域范围内全面展开。具体体现在：

（一）深化生态文明建设试点示范

发布首批 3 个生态文明试验区实施方案。2017 年 6 月，中央深改组第三十六次会议审议通过了《国家生态文明试验区（福建）推进建设情况报告》《国家生态文明试验区（江西）实施方案》以及《国家生态文明试验区（贵州）实施方案》；2017 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家生态文明试验区（江西）实施方案》和《国家生态文明试验区（贵州）实施方案》。

福建、江西、贵州这 3 个试验区共将针对 38 项制度开展创新试验，充分体现了国家生态文明体制改革综合试验平台的定位和作用。3 个试验区还结合各自实际，提出自行开展的改革试验任务合计 28 项。比如，福建省完善环境资源司法保障机制、开展生态系统价值核算试点，江西省探索绿色生态农业推进机制、建立生态补偿扶贫机制，贵州省开发利用生态文明大数据、建立生态

文明国际合作机制等，这些也将极大地调动和发挥地方主动性和改革首创精神。

至此，我国首批3个生态文明试验区实施方案全部获批并发布，标志着我国生态文明试验区建设进入全面铺开和加速推进阶段。

稳步推进国家公园体制试点，出台国家公园体制总体方案。继2016年12月推出《大熊猫国家公园体制试点方案》《东北虎豹国家公园体制试点方案》后，2017年6月又推出《祁连山国家公园体制试点方案》，旨在探索解决跨地区、跨部门国家公园体制性问题。2017年9月，《建立国家公园体制总体方案》出台，对相关自然保护地进行功能重组，理顺管理体制，创新运营机制，健全法律保障，强化监督管理，构建以国家公园为代表的自然保护地体系。

（二）完善生态环境保护制度和主体功能区制度

排污许可制加快落实。环境保护部部长李干杰2017年11月6日在京主持召开环境保护部部务会议，审议并原则通过《排污许可管理办法（试行）》，排污许可制的实施对实现工业污染源全面达标排放、落实重点地区空气质量改善目标等工作具有重要意义。

空间治理体系的建立。这是党的十八届五中全会提出推动绿色发展的重要任务。2017年4月，中央深改组第三十四次会议通过了《关于禁止洋垃圾入境 推进固体废物进口管理制度改革实施方案》，强调要以维护国家生态环境安全和人民群众身体健康为核心，完善固体废物进口管理制度；指出要加强固体废物回收利用管理，发展循环经济。

建立健全资源环境承载能力监测预警长效机制。2017年5月，中央深改组第三十五次会议通过了《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》以及《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》，强调建立资源环境承载能力监测

预警长效机制，系统开展资源环境承载能力评价，有效规范空间开发秩序，合理控制空间开发强度。2017 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》（厅字〔2017〕25 号），标志着我国资源环境承载能力监测预警工作走向规范化、常态化、制度化。

（三）全面推行“河长制”与创新实施“湖长制”

“河长制”全面推行。自江苏无锡实施“河长制”取得成功后，“河长制”开始走向全国。2017 年 6 月 27 日，“河长制”首次入法。截止到 2017 年 11 月底，河北、山西等 16 个省份和新疆生产建设兵团已明确河长建立到乡级；北京、天津、黑龙江等 15 个省份明确河长建立到村级。据初步统计，目前全国共设立省、市、县、乡四级河长（不包括村级河长）约 20 万名；“河长制”办公室也相继成立，各省份均设置了“河长制”办公室，并明确了牵头部门和参加部门。全国约 75% 的市、县设置了“河长制”办公室。

不少地方的河长都进行了巡河，组织开展了专项整治等相关行动。对于发现的问题及时整改。江西省开展“十大清河”行动，排查出损害河湖健康问题 919 个，已经整改销号 754 个；贵州省开展“百千万”清河行动，并且把清河行动的结果纳入“河长制”考核评估，河道面貌有了很大改善。在先行推行“河长制”的地区，取得了更为明显的成效。浙江省 2013 年底开始结合污水防治实行“河长制”，通过将近 4 年的努力，现在基本上消除了黑臭水体，并且提出今年底前要全面剿灭劣Ⅴ类水；福建省 2014 年开始推行“河长制”，现在全省 12 条主要河流水质保持为优级，Ⅰ—Ⅲ类水占 95% 以上，其中Ⅰ、Ⅱ类的优质水占到 50%。

“河长制”实施后，在保护水资源、改善水环境、修复水生态、强化水域岸线管理保护等方面都取得了很大成绩。

推出改革新举措：“湖长制”。2017 年 11 月 20 日，中央全面深化改革领导小组会议推出一项改革新举措：“湖长制”。根

据会议通过的《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》，中国将严格湖泊水域空间管控，强化湖泊岸线管理保护，加强湖泊水资源保护和水污染防治，开展湖泊生态治理与修复，健全湖泊执法监管机制。

“湖长制”是“河长制”基础上及时和必要的补充，此举意义重大。实行“湖长制”是将绿色发展和生态文明建设，从理念向行动转化的具体制度安排，也是中国水环境管理制度和运行机制的重大创新，使责任主体更加明确、管理方法更加具体、管理机制更加有效。

“湖长制”的实施将有利于促进绿色生产生活方式的形成，有利于建立流域内社会经济活动主体之间的共建关系，形成人人有责、人人参与的管理制度和运行机制，推动生态文明体制改革向纵深、可持续发展。

（四）健全自然资源资产产权制度

对领导干部实行自然资源资产离任审计，建立生态环境损害责任终身追究制。中共中央办公厅、国务院办公厅于 2015 年 8 月联合印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》明确规定实施生态环境损害终身责任追究制，并首次明确了 25 种党政领导干部生态损害追责情形。2017 年 6 月，中央深改组第三十六次会议通过了《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》，指出实行领导干部自然资源资产离任审计，要以自然资源资产实物量和生态环境质量状况为基础，重点审计和评价领导干部贯彻中央路线方针政策、遵守法律法规、作出重大决策、完成目标任务、履行监督责任等方面情况，推动领导干部切实履行自然资源资产管理和生态环境保护责任。

（五）深入推进国有林场和国有林区改革

国有林场林区改革深入推进。2017 年 1 月，国务院印发《关

于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》,《意见》的下发可以从制度上堵住漏洞，扭转国家资源低价出让和无偿使用的问题。同时，推动林业发展的模式由木材生产向以生态修复和建设为主转变，由利用森林资源获取利益为主，变为保护生态资源，提供生态产品。通过构建国有森林资源有偿使用制度体系，使得国有森林资源所富含的价值能充分地实现，同时也帮助国有森林经营单位、国有企业在目前转型阶段找到合适的发展方向。

三、十九大后进一步深化生态文明体制改革重点与难点

（一）进一步深化生态文明体制改革的重点

2017 年 10 月，中国共产党第十九次全国代表大会的召开，对我国生态文明体制改革具有里程碑的意义。

十九大对生态文明建设高度重视，十九大报告第十三部分中一个部分专门讲生态文明，全文中“生态文明”直接被提及 12 次，“生态”有 45 次，“美丽”有 8 次，“绿色”有 15 次。十九大报告提出未来一段时期，生态文明体制改革的任务重点主要包括：推进绿色发展，着力解决突出环境问题，加大生态系统保护力度以及改革生态环境监管体制。四项任务之间的关系，第二条重在环保，第三条重在生态保护，而第一条是两者的集合和整个经济生活发展的总体思路，还包括产业发展的综合视角。第四条则是实现中央对环保和生态的有效的管控体系，是真正将前三者落到实处的关键支撑点之一。十九大报告还提出“打赢蓝天保卫战”“成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者”等战略目标及定位，实际上是对生态文明体制改革提出了更高的要求。

总体来看，十九大以后进一步深化我国生态文明体制改革，需要围绕加强顶层设计、强化长效机制、建立市场机制三个方面

进行重点推进。

一是进一步完善顶层设计。虽然我国生态文明建设已经取得了显著的成果，但是一些重点突出生态环境问题仍然没有得到完美的解决，比如打赢蓝天保卫战、长江经济带环境修复和保护以及我国日益突出的农村污染源治理等。

以农村污染治理为例，目前，我国环境保护工作对于工业和城市污染的重视程度要远高于对农村污染防治工作，虽然这两年中央加大了对治理农村污水和垃圾等问题的投入，但农村污染防治工作还远不到位。十九大报告专门提出要“加强农业面源污染防治，开展农村人居环境整治行动”，对于农村污染防治工作这个相对的短板，未来首先需要解决的就是环保部和相关部门应尽快出台全面的顶层设计和部署，将农村环境污染防治工作作为乡村振兴计划的重要组成部分加以统筹规划。

二是建立和完善长效机制。中央环保督察是十八大以后习近平总书记亲自倡导推动的生态文明体制机制的一项重大改革举措。这个督察是 2015 年底从河北开始试点，到十九大之前已经实现了 31 个省区市的全覆盖。中央环保督察有效地促进了地方环境保护、生态文明机制的健全和完善，倒逼地方加快建立健全相关法规制度。而在中央环保督察效果如此显著的情况下，如何在已有实践基础上，建立、维持常态化、长效的环境保护督察、巡查以保障我国已有生态文明建设成果，也必然是下一阶段生态文明体制改革的一个重点。

十九大报告明确指出，构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，提高污染排放标准，强化排污者责任，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。当前迫切需要建立环境管控的长效机制，让环境管控发挥绿色发展的导向作用，有效引导企业转型升级，推进技术创新，走向绿色生产，同时鼓励发展绿色产业，壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业，使绿色产业成为替代产业，接力经

济增长。环境管控需要针对不同的企业、不同的行业、不同的区域类型，采取不同的环境管控手段，才能兼顾经济增长及企业竞争力，达到兼顾绿水青山和金山银山的发展目标。

三是合理利用市场机制。十八大以来，我国在生态文明建设上所采取的措施主要体现了政府监管层面上的全方位加强。生态文明建设的内涵是实现经济和环境保护协调发展，而要实现经济和环境发展的双赢，光靠政府的行政推动和监管加强还远远不够，需要建立完善的市场机制和激励机制，但当前我国在这方面的工作有待加强，这也是未来生态文明体制改革的一大重点。

例如，十九大之前的生态文明体制改革，更加偏重于行政体制的改革，重点在于考核、监督与约束官员。再加上相关市场机制建设刚刚起步等客观因素，导致碳排放交易、水污染物排放交易、排污权交易等市场机制进展缓慢。当前，已进入需要侧重于相关市场机制建设阶段，生态文明体制改革的重点方向也需要进行一定程度的调整。

（二）进一步深化生态文明体制改革的难点

1.“守住发展和生态两条底线”面临很大挑战

深化生态文明体制改革，“打赢蓝天保卫战”。在战争中，要求一定“打赢”，往往意味着不计成本，不惜代价，甚至要孤注一掷。但在生态文明建设过程中，需要“守住发展和生态两条底线”，也就是说，既要保证经济的健康与可持续发展，又要“打赢蓝天保卫战”。

发展是解决中国很多问题的根本因素，没有持续的发展，就业和收入就上不去，社会稳定就可能出状况，各种改革也就缺乏保障力量。因此，保持一定发展速度，是我们国家必须要守住的发展底线。与此同时，守住生态底线也同样重要，尤其在当前，很多地方的环境承载能力已经达到或接近临界点，如果再压一根“稻草”，不仅环境问题堪忧，也会动摇经济发展的基础。

由于生态环境保护与社会经济的发展存在一定程度的冲突与矛盾，要实现二者的协调发展，需要付出更大的努力。在很多地方，既要“绿水青山”，又要“金山银山”，往往面临要“鱼和熊掌兼得”一样的难题。一些地方取消 GDP 考核实质上就是一种应对这种难题的体制改革。但在更多的地方，显然不能实行这种体制，而是需要同时兼顾生态与发展。

在生态文明体制改革方面，既要实现“打赢蓝天保卫战”的战略目标，又同时需要兼顾经济的发展，面临着很大挑战。

2.“改革生态环境监管体制”存在诸多难题

（1）生态环境保护管理体制存在的主要问题

一是“九龙治水”问题突出。当前中国环境保护与治理依然面临诸多挑战，主要问题是环保体制安排不尽合理。一方面，一些政府环保部门确实监管不力，另一方面，现行环保机构职能分散、权责错位、执法无力，难以有效地履行监管责任。

2008 年，国家环保总局升格为环保部，从国务院直属机构变为国务院组成部门，更多参与综合决策，在政府决策中的分量提高。然而，由于环保机构成立时间较晚，且只注意对新机构的授权，并未完全撤销原部门的环保相关职能，部分环保职能仍分散在其他部门，如：污染防治职能分散在海洋、港务监督、渔政、渔业监督、公安、交通、铁道、民航等部门；资源保护职能分散在矿产、林业、农业、水利等部门；综合调控管理职能分散在发改委、财政、经贸（工信）、国土等部门。

在我国环境行政管理机构中，事实上已经形成了三个“统管”部门：一是《环保法》第七条授权的环保部门，对环境保护工作实施统一监督管理；二是 1998 年成立的国土资源部，主管全国土地、矿产资源、海域等自然资源的统一监督管理工作；三是水行政主管部门，负责全国水资源的统一管理和监督工作。由于职能交叉，造成执法主体和监测力量分散，环保领域多头执法问题突出。

二是法规方面结构性“瘸腿”。2014 年修订的《环境保护法》

虽然规范自然资源、生态保护，还规范污染防治，但总的来说，该法侧重于污染防治。虽然此次修订《环境保护法》规定了生态补偿等措施，但是和生态保护有关的自然资源开发利用、林业环境、农业环境、水环境、水土保持等方面规定修改得很少，综合性不足，立法结构瘸腿的现象没有得到纠正。《环境保护法》与《水法》《森林法》《土地管理法》等的法律层级一样，难以统率这些环境资源专门领域法律。修订后的《环境保护法》部门立法的色彩仍很浓厚，可以为环境保护部门提高执法监管能力和实效所用，但对于遵守各领域专门立法的水利、国土、林业、海洋等部门则难以适用。

三是环境监管体制有效性不足。目前，中央政府对地方政府的环境监管缺乏有效的约束，上级环境保护部门作为专业指导和监督部门，难以有更大的约束和监督手段。现实中，地方环境保护部门的干部，也很少因为工作突出提拔到上级环境保护部门任职。环境保护监管太严厉，地方不欢迎，影响环境保护部门干部的前途；如果监管得太宽松，上级环保部门会批评，影响本地的声誉。在夹缝中，环境保护部门只能“骑墙”，本地党委、政府和商界批评时，就监管松一点；上级批评时，就监管严一点。总的来说，调动地方环境保护干部工作积极性的人事激励机制不足。

（2）自然资源资产管理体制存在的主要问题

目前我国自然资源在资产处置、收益分配、资产管理等方面都形成了一套系统的规章制度。总体来看，各行政主管部门各司其职、独立行事，导致我国自然资源资产管理主体不到位，组织架构分散，权利分配不合理，收益难以落实，权益缺乏保障，管理碎片化、空间叠置化问题严重。

一是管理主体不到位，组织架构不合理。水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海洋、矿产资源、农用地、建设用地等自然资源，其中，属于全民所有的自然资源的资产权益由谁来代表，目前没有明确界定。同时，空间资源、空气资源等其资产价值也日益凸显，

而以往资源资产管理体制中并未考虑这些资源。此外，组织架构分散，效率低下。条块分割、多头管理问题突出，综合协调效果不佳，导致重复建设、资源浪费、信息不畅、信息打架、互相扯皮等问题严重。

二是权力分配不合理，收益难以落实。中央与地方政府管理目标与绩效的差异性，导致委托代理机制失灵；中央与地方财权事权不匹配，中央审批事项多，事中事后监督管理常不到位；同时，资源收益分配在各级政府并不合理，资源所在地政府往往承担更多事权。此外，由于资源开发补偿机制尚未建立，致使当地政府、地方老百姓不仅没有从资源开发中获得好处，收益难以落实，还要承受开采矿产资源人为造成的矿山环境、生态破坏带来的不利影响。

三是自然资源资产权益缺乏充分保障。长期以来，我国的矿产勘查主要由国家出资，企事业单位无偿取得探矿权、采矿权。虽然我国对新设矿权已经全面实行了有偿取得制度，但对以前无偿出让的矿权未进行有偿化处置，现实中矿业权无偿取得和有偿使用并行，使国家权益受损。此外，受计划经济体制影响，国有企业等经营性主体仍占用大量划拨用地，属无偿或低价使用土地，极大地损害了国家土地所有者权益。

四是政府市场关系未理顺，资源税费体系设置不科学。目前，我国国有资源资产通过市场配置的比例不高，透明度低，行政干预资源资产配置较为普遍，尚未形成健全的市场机制下的资源价格体系和资产价值体系。同时，我国资源税费体系设置不科学。多种资源普遍存在资源费率低、缺乏动态调整机制、与利用效率挂钩不够等问题，资源有偿使用制度未能充分发挥维护国家资源所有权益及促进资源节约与综合利用的功能。

（3）自然资源监管体制存在的主要问题

一是监管碎片化，监督机制不健全。现行自然资源监管主要依据单行法，按资源要素实行分类管理。对于同一自然资源，按照不同的管理事项或具体的功能用途归口不同的部门管理，且易

受城乡差异、行政区划等因素的影响。当下，我国自然资源监督机制尚不健全。重资产处置、收益管理，轻后期监督管理问题严重，多元监督体系未建成。责任追究制缺位，处置不力、违法成本低。

二是所有者和监管者职责交叉重叠。在众多自然资源管理领域，自然资源（资产）管理和自然资源监管部门往往又同属于一个主管部门，甚至所有者和监管者同属一个部门，所有者和监管者没有被分开。在这种背景下，监督职能很难真正发挥作用。

三是监督管理难度较大。我国多数自然资源管理实行中央与地方分级管理。由于两者的管理目标和绩效不一致，导致中央政府更多地是从国家的宏观层面来考虑，关注的是带有全局性、阶段性的宏观目标，而地方政府则更看重本地区局部、短期的发展目标。加之我国资源管理过程中“政出多门”，低水平重复投入和建设的现象普遍，以及资源资产价值管理制度的长期缺失，使得我国自然资源管理监督难度较大。

3. 运行机制“唯上导向”转向“市场导向”仍需继续努力

我国的行政管理体制决定了各级官员的执政特点主要是“唯上”，在生态文明建设领域也是如此，这一执政特性有其优势——执行效率高，但也存在不足——有时一味为执行行政命令而执行，对当地的实际情况及后果缺乏长远负责的考虑。

以廊坊市的煤改电、煤改气政策为例。廊坊市市县两级建成区及禁煤区农村地区全面实施散烧煤清洁能源替代工程，2016 年完成总工作的 30%，2017 年全部完成，按此计划，需要的投资巨大。2016 年市县两级配套财政资金近 15 亿元，2017 年的资金压力更大。更为严峻的是，以后需要长期对农村居民进行大量补助，这对当地政府来说，将是一个长期的负担。同时，天然气气源也难以得到持续性的保障。根据初步测算，廊坊市市县两级建成区及禁煤区农村地区实施“气代煤”后约新增天然气消费 10 亿立方米，冬季采暖期气源恐将难以得到持续性的保障。如果冬季采暖期间天然气得不到保障，将不可避免地带来一些社会问题。但廊坊市

在执行煤改电、煤改气政策时，其目的主要是完成河北省的行政命令，至于未来政府面临的财政压力、天然气的短缺问题，以及这些工作的初衷——治理雾霾的实际效果，则无从考虑。这种工作模式实际上就是政府花钱买政绩，产生诸多后遗症的风险极大。

十九大报告提出的“市场导向”意味着生态文明体制改革重点需要进行一定程度的方向性调整。新时期下，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，因而今后确定发展思路、制定改革政策、实施宏观调控，要以高质量发展为落脚点。然而，要推动生态文明建设过程中的“市场导向”工作，实际上是要把“唯上导向”“唯市场导向”及“唯民众导向”三者有机地结合起来。但这说起来容易，做起来难度极大。

四、推动生态文明体制改革全面深化的政策建议

生态文明体制是一个广义的概念，包含了多个方面的要素，如，考评机制、监管机制、行政体制与市场机制等等。因此，全面深化生态文明体制改革的方式方法也应是多元的，要根据当前改革进程的重点难点，针对不同领域的不同情况采取差异化的改革导向，建议当前以“问题导向”“目标导向”“市场导向”三个导向为指引，切实深化管理体制、考评机制、市场机制三大改革，促进生态文明体制机制改革的落地落实，提高改革的执行力，释放改革的活力与红利。

（一）打破利益藩篱，把握“问题导向”，创新生态环境监管体制，提高改革的执行力

当前生态文明体制改革进入后半程的操作和落实时期，但由

于固化的环保体制安排不尽合理，环保机构职能分散、权责错位、执法无力、监管不力，体制改革的众多战略和安排仅停留在文件和条款阶段。

所谓监管，其实是包含了监督与管理两层含义，因此，生态环境的监管主体应由三个方面构成：一是政府专业管理部门的监督与管理；二是各类社会组织的监督，如环境公益组织等；三是广大民众的监督。目前，在政府的监管方面，主要存在“九龙治水”等问题，这导致职能分散、权责错位、执法无力。在社会组织与民众的监督方面，主要是缺乏制度保障，无力监督、无渠道监督，结果是无法监督。要改革生态环境监管体制，就要针对这些问题，实施“问题导向”的监管体制改革模式。

1. 完善环保管理制度，明确各部门职责边界

在生态环境保护方面，统一环保决策及监管，执行则实行专业分工负责，通过立法明确各机构及部门的职责边界。2015 年，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，明确提出：“完善环境保护管理制度。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，将分散在各部门的环境保护职责调整到一个部门，逐步实行城乡环境保护工作由一个部门进行统一监管和行政执法的体制。”

由于我国环境分管部门过多，必然导致环境行政职能分散、权限混乱等问题，而这种情况也将使我国环保部权能被削弱。应由一个中央机构（如环保部，最好更名为“生态与环境保护部”）统一监管生态和环境保护。同时，按照决策权、执行权和监督权互相制约的原则，这个部门主要是在顶层设计方面及执法监督方面实现统一。具体行政执行则应由不同地方的专业机构分工负责其专业领域内的环境保护工作，并通过立法明确各部门及机构的职责范围及边界。

2. 明晰自然资源资产产权制度，推进所有权、使用权、监管权分离

产权明晰是实施自然资源资产化管理的重要前提，是自然资

源权利归属秩序得以建立的基础，也是自然资源权利流转秩序得以实现的必要条件。因此，我国应首先建立并最终形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度体系。要尽快完成自然资源确权登记，明确资源的所有者和使用者，为自然资源监督管理明确责任主体。适当延长使用权期限，使之与资源开发利用的经济周期相适应；尽量避免使用权频繁调整，尤其对土地、林业等周期长的资源，必须确保使用权的长期稳定。设立统一的自然资源资产管理部门，统一行使自然资源资产监管、自然资源的保护与修复职责。

明确中央各部门间、中央与地方间资源管理的责、权、利关系，防止因资源产权管理不严或产权纠纷造成的自然资源资产流失。在遵循统一制度规定的基础上对自然资源资产进行管理，但在对自然资源资产进行具体管理时，应根据不同的自然资源类别及其特征和所在的区域、行业进行差别化管理、分类化管理。同时，按照所有权与经营权分开的原则，积极完善市场化机制，构建多元化的自然资源资产经营管理模式。在自然资源资产监管方面，按照所有者和监管者分开的原则，应由另一个部门（如国资委）对自然资源资产实施监督管理职能。要有效监管，需要全面掌握自然资源资产基本数据和信息。

3. 修订完善相关法律，建立综合性的法律政策体系

就法律而言，要根据生态文明体制改革的要求，对已有的法律体系进行审视与改进。要加快修订完善土地管理法、矿产资源法、水法、草原法、森林法等资源法律法规，加强自然资源综合立法。尤其是对以宪法为基础，以环境保护法为主体的直接针对资源节约、环境友好的，涉及中央与地方、国内与国际的法律体系进行修订、补充和完善，并加大执法的力度，营造守法光荣、违法可耻的舆论氛围。就政策而言，在产业政策、消费政策、人口政策、土地政策、金融政策、财政政策等政策中进一步体现有利于生态文明体制改革导向的同时，尽快构建以生态补偿政策、排污权交

易政策、环境税收政策及绿色信贷、保险和证券政策等为主要内容的环境经济政策群。

4. 建立健全自然资源资产监管的社会公众参与机制

持续加强对社会公众的自然资源知识宣传和教育，使其意识到自然资源的稀缺性和保护资源的必要性，全面提升社会公众资源环境主人翁意识。从自然资源资产公共管理与个人企业经营的切身利益关系入手，培养公众可持续利用资源的价值观，提高公众自觉参与自然资源管理的主动性。加强法律保障建设，从法律层面上对公众参与行为进行合法赋权。加快推动自然资源资产信息公开，让社会公众及时了解自然资源资产变动情况。拓宽公众参与途径，改变单一模式下的讨论、听证模式，引导公众成立组织有序的社会团体，逐渐改变政府主导部门对公众参与资源管理的模块化、僵硬化方式。让媒体、非政府组织等社会力量参与进来，监督经济参与主体的自然资源使用行为和政府部门的监管行为，逐步对自然资源资产主管部门的行为形成制衡力量。

（二）根植绿色发展，强化“目标导向”，深化生态文明考评机制，确保改革的落地

生态文明体制改革，特别是各项政策措施落实过程中面临的阻力主要来自各级政府行政部门对于事权的复杂把持及不同的利益诉求。在现阶段，生态文明改革要快速推进，就不能受事权划分的困扰，改革要采取迂回而进的策略，从考核目标入手，引导、鼓励各级政府积极推动生态文明建设工作。

1. 构建综合性的政绩评价考核标准

所谓综合性的政绩评价考核标准有两层涵义：一是看政绩不能只看经济方面的状况，还要看基尼系数、恩格尔系数、城乡二元结构指数、人文指数和环境指数等。二是看经济状况也不能只看经济增长的速度与规模，还要看经济结构、质量和效益，看单位 GDP 的能耗、水耗、物耗，单位 GDP 的污染物排放水平，以

及劳动生产率、单位国土面积的经济容量等等。只有这样，我们才能做到生产发展、生活富裕和生态良好三者并举共赢，才能在兼顾经济发展的同时，实现“打赢蓝天保卫战”的战略目标。

2. 构建以生态文明建设考核结果为依据的奖惩机制

运用考评结果改进工作，加强生态文明建设的日常检查和年终考核，发现问题及时督促有关单位整改。建立奖惩机制，将考核结果作为领导干部提拔任用的重要依据，对在生态文明建设中做出突出贡献的单位和个人给予表彰奖励。切实建设生态环境损害责任终身追究制度，对不顾生态环境盲目决策造成严重后果的领导干部，严格追究其责任。

3. 构建多部门共同参与的考评机制

生态文明体制改革是一项涉及经济、政治、文化、社会、生态各方面的庞大系统工程，必须加强组织领导，齐抓共管。建议中央明确牵头部门和责任部门，建立组织部门、经济部门、环保部门、统计部门、监察部门等多部门共同参与的考评机制，全面深化与推进生态文明考评机制改革工作。

（三）秉承生态引领，夯实“市场导向”，构建生态产业发展机制，释放改革的红利

生态文明体制改革的根本目的是为了通过改革推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化，解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，提供更多优质生态产品的供给，努力走向社会主义生态文明新时代。

目前，我国生态文明建设的“四梁八柱”已初步成形。空间规划体系改革试点全面启动，资源总量管理和全面节约制度不断强化，资源有偿使用和生态补偿制度稳步探索，环境治理体系改革力度加大，环境治理和生态保护市场体系加快构建，生态文明绩效评价考核和责任追究制度已基本建立。但是，这些政策的重点集中在顶层设计，特别是行政绩效考核评价方面，在具体的市

场机制方面，还有很多需要完善细化的领域，尤其是市场活力的激发。因此，下一阶段的政策重点应逐步转向完善生态文明建设的市场机制方面，特别要重视可操作性和激励性，应根据市场需要构建相关机制。

生态文明市场是一个崭新的市场，一般而言，包括生态产品市场、排污权交易市场、环境信息市场、环境咨询市场、环境保护服务市场等等。建立社会主义市场经济体制必须要培育和发展统一、开放、竞争、有序的市场体系。概言之，市场体系就是各类市场相互联系成为有机统一体。在新的形势下，我们要积极树立新思维，主动研究新规律，努力寻求新办法，健全和完善生态文明市场体系，并深化生态文明制度的改革和创新。

1. 正确发挥市场机制的作用，需要精准的政策导向

正确发挥市场机制作用，就必须学习并善于用经济手段解决问题，更加强调政策的精准。如环境执法中排污费的征收被普遍认为缺乏刚性，如果变环境执法为税收执法，则市场机制作用的发挥就更稳定。下一步，我们要加快环境税改革，加快完善既有的财政、税收政策，要站在全局和战略高度，做到面上的全覆盖，防止某些领域存在政策“真空”，并正确把握完善政策体系和突出政策重点的关系。同时，通过市场机制的激活，促进生态红利的释放。改革开放以来我国经济发展的动力源泉在很大程度上源自“人口红利”，通过城市化和工业化得以实现并放大。当前，“全面二孩”政策并不能扭转人口老龄化态势，人口红利源泉已近枯竭。生态文明时代经济社会发展的新生引擎应该是生态红利的释放和放大，而生态红利的实现需要通过产业化和市场化才得以真正的实现，这是我们下一阶段生态文明体制改革的重点。

2. 创新生态环境管理路径，实现从政府调控主导型向市场调控主导型生态文明体制改革的转变

实现经济转型升级，除了经济发展自身的规律以及发展的路径依赖之外，与政府缺乏发展生态经济的经验不无关系，如同一

个时期以来政府对于土地财政的依赖症具有相似性。其实，后土地经济时代，排污权、碳汇权、取水权等交易都是调节自然资源配置、改善生态环境的重要市场杠杆；同样，在生态阈值、环境容量允许的前提下，让自然资源开发利用者、良好生态环境的新占用者、公共投资改善生态环境的受益者等承担相应的生态环境成本或支付相应的受益税，以及建立积极的排污权、碳汇权、取水权等交易体系，都是创新生态环境管理，发展生态经济的重要路径。

体现市场调控主导的生态文明体制改革，政府作为生态环境产权市场的监管主体，而不是直接的建设、管理主体，通过建立生态环境产权市场，赋予可监控的经营权或者相关组织、个人直接占有、管理的方式进行生态文明体制改革，不仅节省了政府的财政投入和自然保护区的运行费用，而且还有利于吸收社会资本来进行生态环境保护。

3. 构建自然资源及生态环境要素为主体的自然资本市场制度，提高自然资本要素配置效率，全面推进生态文明体制改革

（1）形成包括外部性成本的自然资本价格制度。在传统的自然资本定价制度中，自然资源以及生态环境要素本身的资源价值尚未得到充分体现。例如，自来水水价中水资源费仅为 0.07 元 / 立方米，只占水价的 2%，而水资源利用所带来的水污染、水生态等损失则难以补偿。不仅如此，企业排污、矿产开采、滩涂围垦、土地整理等也造成自然资本利用的高额外部性成本。因此，需要通过市场评估机制全面评价自然资本的外部性成本，并通过外部性成本内部化，建立自然资本占有者生态环境价值损失的市场补偿机制。

（2）以排污权交易为主体，形成有利于污染治理的市场机制。以环境容量为基础、排污绩效为依据，合理配置不同流域、不同区域、不同企业的排污权，建立排污权交易平台，形成流域上下游、区域之间、企业之间，乃至生态环境保护组织、其他社会主

体、个人等参与的多层次的排污权交易体系，从而提高排污权配置效率，尤其是倒逼环境容量超标的区域，转变经济增长方式，污染严重的企业退出经营或进行技术改造，从而有效推进环境污染治理。

（3）以公共财政资本为引导，形成有利于生态修复的市场机制。生态修复改善了城乡空间环境，提升了城乡空间的居住、生产等利用价值。但生态修复具有公共产品特征，因此，需要以公共财政资本为引导，并通过引入市场机制方式，推进生态修复空间的可持续利用或维护，提升区域生态系统价值。

4. 逐步发挥市场机制在盘活自然资源资产和增值价值中的作用

通过政策引导，让自然资源参与分配，分享发展红利。目前让自然休养生息、优先生态修复，可以逐步让自然资源资产复原，但尚不能完全满足生态系统良性互动的可持续发展需要。自然资源作为生态系统很重要的一个组成部分，其存量和质量不仅需要维系保值，还需要增值。自然资源的产品和收益为人类与自然所分享，让自然资源参与国民经济的分配体系，形成生态文明建设的人与自然相和谐的收益分配机制保障。同时，也扩大了生态文明建设领域的市场空间及潜力。

自然资源资产化管理是盘活自然资源资产、维护国家所有者权益的必然要求，也是合理开发利用自然资源的有效保证。自然资源的资产化管理要求发挥市场在自然资源有效合理配置中的积极作用，最大限度地调动市场主体的积极性。在我国，政府部门一直被认为是自然资源可持续管理的主体，而自然资源管理实践证明，私人或厂商才是解决资源问题的关键。除了加快健全自然资源资产产权制度体系这一首要工作外，还应在开展试点的基础上，逐步建立国家和重点区域范围内的自然资源资产交易市场，加快自然资源及其产品价格改革，扩大资源税范围，逐步健全资源有偿使用制度，使资源开发利用能够反映资源稀缺程度和对生态环境损害和修复成本。

5. 创新市场机制发挥正向激励作用，助力绿色动能的转换和长效机制的建设

十八大以来，我国在生态文明建设上所采取的措施主要体现在政府监管层面上的全方位加强。生态文明建设的内涵是实现经济和环境保护协调发展，而要实现经济和环境发展的双赢，光靠政府的行政推动和监管加强还远远不够，需要建立完善的市场机制，尤其是激励机制。

鼓励各类资本进入环保市场，推行环保标识管理，打造绿色供应链，鼓励环保资源运营管理专业化服务；推动核心环保技术，加强环保科技创新和成果转化，建立企业环境信用评价体系，构建授信制度。还要强化企业环保责任，让环境违法行为受到处罚，促进建立公平的市场秩序。试点开展环境损害赔偿的相关工作，推进环境损害赔偿评估，解决企业污染、群众受害的情况。

在环境治理方面，推动发展排放权市场，释放资源环境有价信号，提高资源效率，并在此基础上建立健全排污权定价机制和交易制度，探索多种排污权交易的有效市场化运作。在引导、促进生态产业发展上，打造有利于科技创新和引致生态产品需求的市场环境，发展绿色金融，建立生态产品交易机制和交易市场，助力生态产品市场价值不断拓展。

增强四个意识 形成新的党建局面

蔡霞 *

十八大以来，中央持续几年全面从严治党，大大提高了全党对党建工作的重视度，由此 2017 年各级党组织抓党建的力度前所未有地加大。从主要党报党刊的报道与评论看，党的建设工作出现了明显的积极变化，取得了令人可喜的成绩。

从 2017 年党的建设内容看，可以分为三个方面：一是认真落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》，把监督检查贯彻执行情况的重心落在着力强调维护党的领导人核心地位，加强党中央集中统一领导上；二是继续推进全面从严治党，迎接党的十九大召开；三是组织学习贯彻十九大精神，将建设中国特色社会主义事业推进到新的境界。而从党建工作进程看，全年可以分成两个大的时间段：2017 年初到 2017 年十月中旬，以全面从严治党为主线作好各项工作，迎接党的十九大；2017 年最后两个月，全力开展学习宣传党的十九大精神的活动。

本文拟以时间为纵轴，将 2017 年党建情况做大致的归纳梳理如下。

*蔡霞，中共中央党校教授

一、强调维护核心地位和党中央权威，坚持集中统一领导

2017 年党建与往年不同的一个重要动向是：突出强调维护习近平同志的核心地位、维护党中央权威和集中统一领导，以确保党的十九大顺利召开。

2016 年 11 月，党的十八届六中全会制定并通过了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》（以下简称《准则》）。新的《准则》根据新形势下党内出现的问题，提出了极为严格的十二条基本准则，即坚定理想信念、坚持党的基本路线、维护中央权威、严明党的政治纪律、保持党和人民群众的密切联系、坚持民主集中制、发扬党内民主和保障党员权利、坚持正确选人用人导向、严格党的组织生活制度、开展批评和自我批评、加强对权力运行的制约和监督、保持清正廉洁的政治本色等。

新《准则》具有很强的针对性和指向性，其明确指出："新形势下加强和规范党内政治生活，重点是各级领导机关和领导干部，关键是高级干部特别是中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会的组成人员。高级干部特别是中央领导层组成人员必须以身作则，模范遵守党章党规，严守党的政治纪律和政治规矩"。习近平说："《准则》《条例》每句话都有深刻内涵和明确指向，都不是可有可无的。"贯彻落实《准则》是 2017 年党的建设的最重要内容之一。不少党组织将贯彻《准则》的中心和重心，落在着力维护党中央权威上，其首要目标为确立和维护习近平总书记的核心地位。

2017 年 1 月 6 日，习近平在十八届中纪委第七次全会上讲话，强调"党的高级干部要增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，最终要落脚在看齐上"，"党的高级干部要自觉经常同党中央对表，校准自己的思想和行动"。

紧接着，2017 年 1 月 10 日，中共中央政治局常务委员会召

开会议，听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组工作汇报，听取中央书记处工作报告，中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话。人民日报、新华社、央视新闻联播都做了报道。这在执政党历史上是罕见的。由于中国高层政治活动的保密性很强，长期以来几乎从未作过这样的报道，或者也许从没有过这样的会议安排。从以往的公开报道中，人们获知，党的中央委员会总书记担任国家主席（对内不分管国家系统任何具体领域工作），而政治局常委们各自担任国家政权系统的某一方面领导职务并分管国家这方面工作，以落实党的领导。中央政治局常委会“听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组工作汇报，听取中央书记处工作报告”，这意味着常委们相互汇报并都向总书记汇报各自分管工作。一改以往中央政治局常委开会基本保密的习惯做法，对外公开高调报道这次常委会，所传达的信号十分明确，即结束以前民间传说的“九龙治水”状态，习近平总书记的“核心”地位已经确立。中央政治局常委会接受“以习近平同志为核心的党中央一锤定音、定于一尊的权威”[①]。

首先对上面新闻报道所释放的政治信号作出积极回应的是国务院系统。1 月 17 日，中央国家机关第三十一次党的工作会议暨第二十九次纪检工作会议在北京召开。会议强调，中央国家机关要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

如果说，1 月的中央政治局常委会可以看作是释放信号的话，那么 2 月份省部级主要领导干部专题研讨班则是这一要求在全党贯彻执行的明确部署。2017 年 2 月 13 日，中央举办省部级以上干部贯彻《关于新形势下党内政治生活的若干准则》学习班，对省部级以上干部提出明确要求：坚决维护习近平总书记的核心地

① 《人民日报》2017 年 06 月 16 日 01 版。

位和党中央权威，并作为最根本的政治要求。习近平总书记在开班式上的讲话，被作为学习贯彻的最重要遵循。在一定意义上说，中国共产党自建党以来，还没有出现过这样的做法，而且这一做法被抬到根本政治要求的高度。这一政治动态对党所产生的影响相当复杂，有些还很难一下子看清楚，还需要假以时日继续观察。

习近平在讲话中强调："坚持党的领导，首先是坚持党中央的集中统一领导。全党必须牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。每一个党的组织、每一名党员干部，无论处在哪个领域、哪个层级、哪个部门和单位，都要服从党中央集中统一领导，确保党中央令行禁止。"习近平在讲话中指出："党中央决定举办这期研讨班，目的是在省部级主要领导干部这个层面把全会精神理解深、理解透，把《准则》、《条例》各项规定把握精、把握准，以省部级主要领导干部思想到位、行动对标带动全党贯彻落实，以解决突出问题为突破口和主抓手，推动全会精神落到实处。"习近平强调，各级党委和领导干部要担负起政治责任和领导责任，使贯彻《准则》《条例》成为每一个党组织、每一名党员的自觉行动。领导干部特别是一把手要亲自抓、亲自管，确保贯彻落实不走偏、不走样。[①]

2 月 14 日，《人民日报》发表评论员文章指出："当前全党的一项重要政治任务，就是以习近平总书记重要讲话精神为指导，深入学习贯彻好党的十八届六中全会精神，进一步增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定不移推进全面从严治党，为党的十九大召开做好思想政治准备。"[②] 人民日报评论员一连发了数个短评，强调党内政治生活的首要重点是维护核心地位，维护党中央权威和集中统一领导。

①《人民日报》2017 年 02 月 14 日 01 版。
②《人民日报》2017 年 02 月 14 日 01 版。

军队系统很快响应。2 月 28 日，中央军委纪委扩大会议在北京召开，会议强调军队各级党委纪委“要深入学习贯彻习主席系列重要讲话精神，紧跟习主席全面从严治党新思想新发展，统一思想、统一意志、统一步调，奋力开创军队党风廉政建设和反腐败斗争新局面，推动实现政治生态根本好转，以崭新风貌迎接党的十九大胜利召开。”中共中央政治局委员、中央军委副主席许其亮在会议上强调：“要突出维护权威、维护核心、维护和贯彻军委主席负责制，把加强政治监督、严肃政治纪律政治规矩作为首责首要”，“要打好捍卫绝对忠诚的主动仗……”[①]。随后，经习近平总书记批准，中央军委办公厅 3 月下旬印发《关于开展维护核心、听从指挥主题教育活动和推进“两学一做”学习教育常态化制度化的意见》。《意见》指出：“确立和维护习近平总书记为党中央的核心、全党的核心，是根本性、方向性、全局性问题，关乎旗帜道路方向，关乎党运国脉军魂”，“开展维护核心、听从指挥主题教育活动和推进‘两学一做’学习教育常态化制度化，必须牢牢把握维护核心、听从指挥这个根本政治要求，突出维护权威、维护核心、维护和贯彻军委主席负责制，抓好学习教育和实践锤炼”，“围绕迎接党的十九大胜利召开、学习贯彻党的十九大精神这条主线，突出忠诚核心、拥戴核心、维护核心这个根本……引导官兵进一步铸牢忠诚品格、聚力强军兴军”。[②] 随之，军报刊登一篇报道：“组建不足一月，西部战区空军用专机‘第一时间’向基层部队急送学习习主席系列重要讲话的‘口袋书’。”这令人想起文革时期盛行的“红宝书”《毛主席语录》。军报报道中所用的语言与文革时期林彪在《毛泽东语录》再版前言中的语言极为相似：学习习主席系列重要讲话“灵魂深处立起时代精神旗帜、净化灵魂”（文革时期最流行一句话“灵魂深处

①《人民日报》2017 年 03 月 01 日 01 版。
②《人民日报》2017 年 03 月 30 日 01 版。

爆发革命”），“必须带着信念、带着感情、带着使命，反复学、跟进学、拓展学”，“要注重学以致用”（林彪“要带着问题学，学用结合，活学活用、立竿见影”）。[①] 解放军某旅开展了“维护唯一的核心、立起唯一的信仰、坚定唯一的信念、坚守唯一的追求、传递唯一的声音”专题教育，该旅政委并在军队驻地党报连发5篇文章，提出：“党的领导核心具有一个鲜明的特点，就是唯一性。何为唯一性？简单的理解，唯一性就是只有这一个，没有第二个，具有不可替代性。”[②]

同样，把贯彻十八届六中全会精神的重心首先放在维护以习近平为核心的党中央权威上，成为3月全国“两会”期间的基调。所有的政治局常委在参加各地代表团和政协会议小组讨论时，都强调“要深入学习贯彻六中全会精神，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚决维护党中央权威、保证全党令行禁止”[③]。

由此，从中央到地方，各级党委都突出“政治站位”，要求党员和干部不断增强“四个意识”，而这四个意识中强调最多的是增强“核心意识、看齐意识”。中央国家机关更是特别强调，各部门要以实际行动坚定不移地维护以习近平同志为核心的党中央一锤定音、定于一尊的权威。

《人民日报》对此做了长篇专题报道：《坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威——中直机关深入学习贯彻党的十八届六中全会精神扎实推进全面从严治党纪实》[④]。报道说：“中共中央政治局委员、中央书记处书记、中央直属机关工委书记栗战书

①《解放军报》2017年03月28日05版，此文曾经被军报网转发到网站上，在引起社会反响后，发布者又将此删除。
②《廊坊日报》2017年03月04日03版
③《人民日报》2017年03月06日04版《推动党的十八届六中全会精神落到实处　确保经济社会发展各项工作开创新局面》
④《人民日报》2017年04月24日01版

强调，维护党中央权威是马克思主义政党建设的重大课题，是中国共产党长期实践中形成的优良传统和独特优势，维护党中央权威，首先要维护习近平总书记的核心地位；维护习近平总书记的核心地位，就是维护党中央权威”，“中直工委把维护习近平总书记的核心地位、维护党中央权威作为中直机关党的建设的重中之重”，“坚持把牢固树立和自觉践行政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识作为根本政治要求，坚决维护习近平总书记的核心地位，着力增强坚决维护党中央权威的思想自觉、政治自觉和行动自觉”。

中央纪委举办培训班，分3期对600余名局处级干部进行轮训，从正反两方面教育引导党员干部切实提高政治站位和政治觉悟，“向党中央的旗帜立场、决策部署、担当精神对标看齐，做维护党中央权威的忠诚卫士”。

人民日报社提出，“坚守意识形态主阵地，把坚决维护习近平总书记这个核心铸入党性观念、化为纪律要求……在思想上铸牢深刻的‘核心’烙印”①。

中央组织部把维护习近平总书记核心地位、维护党中央权威这一根本政治要求融入各项工作之中，努力“看齐核心、维护核心、服务核心”。中央党校用“党校姓党”统领党校事业发展，将维护总书记核心地位、维护党中央权威融入教学科研管理全过程。《人民日报》在报道文章中说，“维护习近平总书记的核心地位是最大的政治、最大的大局”。这篇报道援引中直机关各部委（党组）理论学习中心组的学习体会说，“我们这样一个13亿多人口的大国，必须有一个众望所归的领袖；我们这样一个有着近8900万党员和440多万个基层党组织的大党，必须有一个全党一致认同、具有高度权威的核心”，“习近平总书记的核心地位是在推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业的实践中确立起来的”，“核心是

①《人民日报》2017年04月14日01版。

政治上的旗帜、思想上的灵魂、行动上的统帅”。

据《人民日报》报道，中直机关一些党员干部说：“总书记是扎根人民群众中成长起来的党的领袖，具有高瞻远瞩、运筹帷幄的领袖风范，具有心系国家、情系人民的人格魅力，具有马克思主义政治家的政治智慧和雄才大略，明确总书记的核心地位是全党的共同意志，是全党全国各族人民的共同心愿。”中直工委书记会议明确提出“维护习近平总书记核心地位、维护党中央权威，不是空洞的表态，要在思想上高度信赖核心、感情上衷心爱戴核心、政治上坚决维护核心、组织上自觉服从核心、行动上始终紧跟核心。”①

在强调维护核心、落实习近平总书记2017年1月讲话精神方面，国务院系统与党的中央系统同样行动快、力度大。中央国家机关工委把坚决维护党中央权威、确保政令畅通作为贯彻党的十八届六中全会精神、推进全面从严治党的灵魂和主线，旗帜鲜明强化党的领导，并将之落实到行动中，落实到推进改革发展稳定各项工作中。他们主要抓了三个方面：

一是提高“政治站位”的自觉性，坚决维护习近平总书记的核心地位；二是强调加强政治理论学习，提高思想认识，坚决把党中央重大决策部署落到实处；三是强化监督、纪检和问责，持之以恒地推进转变政府作风、切实履行政府职能。

中央国家机关工委首先强调，要切实增强“四个意识”，在服务大局中明确政治站位，把维护习近平总书记的核心地位作为最大的政治②。全国人大机关把增强“四个意识”、维护习近平总书记核心地位体现在把握人大工作正确政治方向上。国务院办公厅采取中心组学习、党小组研讨、个人精读、撰写体会等形式，组织党员干部认真学习六中全会精神，把“四个意识”体现在思

①《人民日报》2017年04月14日01版。
②《人民日报》2017年06月16日01版。

想自觉、行动自觉上，全力做好“三个服务”各项工作。最高法院反复强调，把提高对习近平总书记作为党中央核心和全党核心重大意义的认识作为重要政治任务深入学习，要求全法院系统党员干部不断提高政治站位和政治觉悟。《人民日报》在报道中央国家机关广大党员干部的学习体会时，特地突出了这样一个说法：“必须把维护习近平总书记这个核心作为最大的政治、最重要的政治纪律和政治规矩，作为政治生活中最重要的事情。”①

党和国家的中央机关系统的行动，无疑在全党全国具有巨大的影响力和明确的示范作用，并在实际上形成对地方省市自治区党组织的某种“压力”态势，要求地方党委及其主要干部明确政治站位。在这一层面上，各省市地方党委是通过对中央处理孙政才问题的政治性表态而完成的。

2017 年 7 月 24 日，中共中央决定，对因涉嫌严重违纪问题的原中央政治局委员、重庆市委书记孙政才同志进行立案审查②。这个消息在党内引起巨大震动， 31 个省市自治区党委全部召开常委会或常委会扩大会议进行传达讨论，向中央作出政治表态，并以这种政治表态通过了中央对地方的“政治测试”。通观各地党报的报道，给人留下两个比较明显的印象：首先是地方党委严格按照中央文件统一口径，有些用词一字不差，比如“增强‘四个意识’”，“坚决维护党中央权威和坚持集中统一领导”；其次是有些地方党委用自己创造的“特色语言”，以加重政治表态的份量。笔者特地摘录了一些文字如下：

（1）重庆市委：要切实增强“四个意识”，旗帜鲜明讲政治，把坚决维护习近平总书记的核心地位作为第一位的政治要求，站稳政治立场，把准政治方向。③

①《人民日报》2017 年 06 月 16 日 01 版。
②《人民日报》2017 年 07 月 25 日 01 版。
③《重庆日报》2017 年 07 月 27 日 01 版。

（2）广西省委：切实增强“四个意识”，旗帜鲜明讲政治，坚持用习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略武装头脑，深刻领会党中央坚定不移惩治腐败的决心和意志，坚定维护习近平总书记的核心地位和党中央权威，自觉向党中央看齐、向习近平总书记看齐，做政治上的明白人。①

（3）北京市委：全市上下都要切实提高政治站位，一切听从以习近平同志为核心的党中央指挥，为党中央站好岗、放好哨。自觉把维护习近平总书记的核心地位作为最大的政治和首要的政治纪律，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，确保党中央政令在北京畅通。②

（4）云南省委：全省各级党组织和广大党员干部要以“四个意识”为政治标杆，以“七个有之”为镜鉴，把坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导作为第一位的政治纪律，时刻在政治方向、政治路线、政治立场、政治主张上同党中央对标对表。③

（5）贵州省委：牢固树立“四个意识”，提高政治站位，坚定政治立场，严明政治纪律，明辨大是大非，时时事事处处维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，坚决防止出现“七个有之”问题，始终做政治上的明白人。④

（6）山东省委：全省各级党组织和党员干部要牢固树立“四个意识”，旗帜鲜明讲政治，坚决维护习近平总书记核心地位、领袖权威，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，不断提高政治站位、政治觉悟和政治能力，坚定政治方向，站稳政治立场。⑤

①《广西日报》2017 年 07 月 26 日 01 版。
②《北京日报》2017 年 07 月 26 日 01 版。
③《云南日报》2017 年 07 月 26 日 01 版。
④《贵州日报》2017 年 07 月 26 日 01 版。
⑤《大众日报》2017 年 07 月 27 日 01 版。

（7）宁夏自治区党委：要求全区各级党组织要进一步增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决向党中央看齐，向习近平总书记看齐，向党的理论和路线方针政策看齐，向党中央决策部署看齐。①

（8）福建省委：要严明政治纪律和政治规矩，旗帜鲜明讲政治，不断强化“四个意识”，时时、事事、处处维护以习近平同志为核心的党中央权威，做到政治上绝对忠诚、组织上坚决服从、行动上遵规守纪，始终保持清醒头脑，做政治上的明白人。②

综上所述，从2017年初开始到2017年7月底，从中央到地方、从地方到军队，不断强化坚决维护习近平总书记核心地位、坚决维护党中央权威和集中统一领导方面的宣传、引导力度，这对党内中高层干部的导向产生了很复杂的影响。在党的十九大会议期间，一些高层干部的发言充斥阿谀献媚。例如：

王宁（武警部队司令员）：“习主席在紧要关头挽救了党，挽救了军队”，“要坚定对习主席的由衷信赖拥戴，真正作到唯一的、彻底的、无条件的、不掺任何杂质的、没有任何水分的绝对忠诚。”③

常万全（国防部长）：“习主席顶天立地的历史担当托起伟大梦想；经天纬地的雄才大略引领前进方向；战天斗地的革命精神令人心驰神往；翻天覆地的开新图强铸就聚变沧桑；感天动地的领袖情怀彰显大爱无疆。”④

蔡奇（北京市委书记）：“党和国家事业之所以发生这样的历史性变革，最根本就在于有习近平总书记这个坚强领导核心为全党掌舵。习近平总书记具有马克思主义政治家、思想家、理论家、战略家的雄才大略、远见卓识与坚定信念……我们在任何时候、

①《宁夏日报》2017年07月27日01版。
②《福建日报》2017年07月29日01版。
③《学习时报》2017年10月15日01版。
④《人民日报》2017年10月20日04版。

任何情况下都必须坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。”①

而早在十九大召开一年前，天津市委书记李鸿忠就率先提出：“核心就是旗帜、就是方向、就是信心、就是力量，维护习近平核心地位是当代中国最大的政治、最重要的政治纪律和政治规矩、最重要的政治要求和政治原则，最重要的政治大局……如果忠诚不绝对就是绝对不忠诚。”②

所有这些比高调、比夸张、无原则吹捧领导人个人的颂圣之语，对中国社会重新刮起“个人崇拜”风气起着诱导、怂恿的恶劣作用。十九大会议结束后不久，一些地方党报刊登习近平总书记巨幅画像，甚至比文革时期的毛泽东画像还要大，一些地方把习近平总书记画像挂进寺庙，文革后四十年来“伟大领袖”③ 等词语重新出现，并一时间充斥报刊、杂志、网络媒体，④ 引发社会各界一片愕然和疑虑。

尽管 11 月下旬中央电视台、新华社、人民日报等中央媒体，对习近平总书记的报道幅度作了比较明显的收缩，据说贵州省黔东南州的做法遭到了内部批评，但党内高层没有对个人崇拜问题公开表明态度。而年底的一场中央政治局会议显示，党的集体领导原则似乎有被摒弃的迹象，党的主要领导人与全党的关系、与中央领导集体的关系已经发生值得重视的实质性变化。⑤

①《北京日报》2017 年 10 月 19 日 01 版。
②《天津日报》2016 年 09 月 28 日 01 版。
③武汉《长江日报》2017 年 11 月 02 日 01 版，贵州省《黔西南日报》2017 年 11 月 10 日 01 版。
④具有代表性的是新华社记者撰写的文章。新华社 11 月 16 日发布了题为“习近平，新时代的领路人”的文章，称习近平总书记为：新时代的领路人、开创性的领导人、伟大斗争中形成的党的核心、为人民谋幸福的勤务员、有担当的国家改革发展战略家、重塑军队和国防的统帅、国际舞台上的大国领袖、新时代现代化建设的总设计师。其中勤务员、统帅、领袖这些词在“文革”时期盛行，刻上了鲜明的“文革”烙印。
⑤中央电视台 2017 年 12 月 27 日晚的新闻联播和《人民日报》2017 年 12 月 27 日 01 版的报道。

二、继续推进全面从严治党

2017 年党建工作的基调是继续全面推进从严治党，迎接党的十九大召开，其中最为醒目的是三个方面：“两学一做”常态化制度化；继续狠抓贯彻落实中央八项规定，防止党内不正之风以新的形式反弹；贯彻落实问责制，督促各级党委认真实做抓党建。

（一）“两学一做”常态化制度化

十八大以来从严治党最为突出的是抓住“关键少数”，一手反腐败、一手抓党风。同时，全党开展“两学一做”教育活动，推动党内教育从“关键少数”向广大党员拓展、从集中性教育向经常性教育延伸，以增强党员意识，提高党员素质。“两学一做”的开展提供了一个新的思路，即通过“两学一做”把思想建党、组织建党、制度治党这三者紧密结合起来，将党内思想教育、政治生活、组织管理、制度规范，有效地融为一体并推到全党各级组织，以此激发各级党组织抓党建的潜在活力。

由此，中央认为“两学一做”学习教育常态化制度化，是全面从严治党的战略性、基础性工程。在 2016 年这一教育活动取得了比较好的成效和经验基础上，中共中央办公厅于 2017 年 3 月下旬印发了《关于推进“两学一做”学习教育常态化制度化的意见》[①]，提出“两学一做”教育活动必须常抓不懈，将党的建设渗透到基层单位的日常工作中，增强基层党组织活力，为党员发挥作用提供更多的广阔舞台和机会。

文件针对党员、领导干部、党组织，提出具体而明确的不同要求，足见对这一工作高度重视和抱有很大期望。文件要求所有党员“要查找分析理想信念是否坚定、对党是否忠诚老实、大是大非面前是否旗帜鲜明、是否做到在思想上政治上行动上同以习

① 《人民日报》2017 年 03 月 29 日 01 版。

近平同志为核心的党中央保持高度一致，着力解决党的意识不强、组织观念不强、发挥作用不够等问题”；要求各级党委（党组）“要查找分析是否落实全面从严治党主体责任，是否坚决执行党的理论和路线方针政策，是否认真坚持民主集中制，着力解决党的领导弱化、党的建设缺失、管党治党宽松软等问题”；要求各党支部“要查找分析组织生活是否经常、认真、严肃，党员教育管理监督是否严格、规范，团结教育服务群众是否有力、到位，着力解决政治功能不强、组织软弱涣散、从严治党缺位等问题”。为保证、督促“两学一做”常态化制度化，中央专门强调：各级党委（党组）要把学党章党规、学系列讲话作为理论学习中心组学习的主要内容，确定主题，加强研讨式、互动式、调研式学习，发挥引领示范作用；强调“各级党委（党组）书记每年至少为基层党员讲一次党课，党课内容要贴近党员、贴近实际，不搞照本宣科”。

各地党组织积极落实“两学一做”常态化制度化文件要求，努力挖掘已有党建制度潜力，将之作为以往党建“三会一课”的主题内容，既在一定程度上纠正过去“三会一课”娱乐化、形式化的偏向，又进一步充实和丰富党建活动内容。一些党组织结合实际情况，把党的组织生活作为查找和解决问题的重要途径，突出针对思想认识与言行作风方面的存在问题，由主要领导干部带头学党章党规、系列讲话，带头宣讲“两学”内容，带头开展批评和自我批评，结合工作认真严格地进行自我解剖。中纪委将被惩治的腐败干部忏悔录发给原单位党委（党组），作为“两学一做”学习教育的反面教材以警示和告诫各级干部；一些单位党组织还为此召开专题民主生活会，认真学习，深刻警醒、严格管理自己。领导干部的身体力行带动了学习教育的扎实开展，不少干部、党员在摆正个人与组织、个人与群众的关系上，面对自身存在的问题认真反思自省，努力作到抓早抓小、防微杜渐，并注意听取党内外的意见和反映，切实进行整改，发挥好党员作用，努力帮助

群众解决实际困难。通过认真落实“两学一做”的常态化制度化，一些地方正在收到促进改革建设各项工作的良好效应。

（二）加强党内监督，从严治党始终在路上

全面从严治党，只有进行时，没有完成时。2016 年初，党的第十八届中央纪委六次全会判断“反腐败斗争压倒性态势正在形成”；到 2016 年底，党中央认为反腐败斗争压倒性态势“已经形成”，但新情况新问题不容轻视，从严治党依旧在路上。中央政治局专题分析党内反腐败和纠正四风的新情况，研究部署 2017 年党风廉政建设和反腐败工作。中纪委提出必须把纠正“四风”往深里抓、实里做，紧盯老问题，关注新动向，坚决防止反弹回潮。同时，继续在常和长、严和实、深和细上下功夫，强化党内监督，推进标本兼治，全面加强纪律建设，努力探索提高全面从严治党的系统性、创造性、实效性水平。在党中央的领导下，中纪委着重抓了四件事：

一是巩固反腐败斗争压倒性态势，持续保持高压态势，坚持无禁区、全覆盖、零容忍，坚持力度不减、节奏不变，聚焦党的十八大以来不收敛、不收手问题线索反映集中、群众反映强烈的领导干部，并注意查处政治问题和经济问题相互交织形成利益集团的腐败案件，坚决减少腐败存量，重点遏制增量，同时运用好监督执纪“四种形态”，坚决把腐败蔓延势头遏制住。2017 年，全国纪检监察机关运用监督执纪“四种形态”处理 131.6 万人次。其中，第一种形态 78.6 万人次，占“四种形态”处理总人次的 59.7%；第二种形态 41.2 万人次，占 31.3%；第三种形态 7 万人次，占 5.3%；第四种形态 4.8 万人次，占 3.7%。[①]

二是以滴水穿石、锲而不舍的精神对党风问题常抓不懈，继续严格执行八项规定，督察不正之风丝毫不放松。为及时掌握全

① 《人民日报》2018 年 01 月 12 日 04 版。

国贯彻落实中央八项规定精神情况，严格督察处理违反八项规定的问题，中纪委实行了全国31个省区市和新疆兵团、139个中央和国家机关、102个中央企业、15个中央金融企业，共计288个省部级单位落实中央八项规定精神的情况月报制度。中纪委网站每月发布督察情况，同时在《人民日报》上每两周一次曝光。

三是聚焦扶贫民生，加强核查整治，依法惩治祸害农民的“村霸”和宗族恶势力。习近平总书记在十八届中央纪委七次全会上强调，要紧盯脱贫民生领域，严肃查处群众身边的不正之风和腐败问题。“微腐败”也可能成为“大祸害”。反腐败斗争的一个重要任务就是加大对“村霸”和宗族恶势力的整治，严肃查处发生在群众身边的贪腐问题。中央纪委作出专项部署，重点整治贪污挪用救济物资、截留私分扶贫款、优亲厚友、虚报冒领扶贫资金等突出问题，斩断伸向扶贫资金的“黑手”。年初，中央纪委在网站上通报了各级纪检监察机关查处的68起侵害群众利益的不正之风和腐败事件，以此拉开整治基层党政干部贪腐的序幕。[①] 随后，各省区市党委和纪委运用“多轮次、滚动式”重点督办、重点查处等方法，对信访举报中涉及扶贫的问题，集中约谈市县党委书记和纪委书记，把压力一直传导到县乡。同时，建立移送查处工作机制，严肃惩戒在“三资”管理、民生惠民、土地征收等工作中搞“雁过拔毛”、吃拿卡要、强占掠夺的基层干部。中纪委强调，对扶贫领域腐败问题频发的，要严肃追究有关党委、纪委的责任；对职能部门不履行监管职责，该发现的问题没有发现，发现问题后不报告不处置的，也要严肃问责。

综上所述，中纪委在2017年反腐败、整四风、贯彻八项规定中，始终把教育和惩处结合起来，共计处置问题线索125.1万件，谈话函询28.4万件次，立案52.7万件，处分52.7万人（其中党纪处分44.3万人）。处分省部级及以上干部58人，厅局级干部

①《人民日报》2017年01月06日04版。

3300 余人，县处级干部 2.1 万人，乡科级干部 7.8 万人，一般干部 9.7 万人，农村、企业等其他人员 32.7 万人[①]。

四是纪检委系统在巡视省部级以上单位，有效发现和处置中高级干部腐败问题的基础上，把巡视中的经验延伸运用到省以下市县，开展对省以下市县的巡察。巡察是巡视工作向市县延伸的有效方式，也是实现监督全覆盖的重要途径。2016 年，各地党的纪检委探索把巡视和巡察有机衔接起来，在各省区市和新疆生产建设兵团，以及 15 个副省级城市开展了市县巡察工作。2017 年，各级纪委继续扩大巡察覆盖面，深入探索常规性巡察、交叉性巡察、专项工作巡察等方式，对一些问题反映比较集中的县乡加强督查，维护广大群众切身利益。

（三）加大党建问责力度，促使干部增强责任意识

进行严肃的责任追究，使党的主要领导干部和相应职能部门不断增强抓党建的自觉性和责任感，2016 年做了初步尝试。据不完全统计，2016 年前 11 个月因落实“两个责任”不力被追究问责的有 14800 多人。与 2015 年相比，不仅问责人数增加，而且问责力度明显加大，与上年同期相比增长了近 33%。并且，把各级领导班子主要负责人作为问责重点，问责各级“一把手”6100 多人，约占问责总人数的 41%。最终统计，2016 年全党共有 990 个单位党组织和 1.7 万名党员领导干部被问责。[②]这形成了相当大的压力，冲击了一些干部过去重经建轻党建的惯性思维。2017 年继续加大问责力度，运用问责制层层传递压力。中纪委将认真落实问责制明确作为全年巡视和监督的重点，对不作为乱作为，对党的领导弱化、党的建设缺失、从严治党责任落实不到位，对维护党的政治纪律和政治规矩失责、贯彻中央八项规定精神不力，选人用人

①《人民日报》2018 年 01 月 12 日 04 版。
②《人民日报》2017 年 01 月 12 日 04 版。

问题突出，腐败频发等问题实行严肃追究，严重的还要曝光其典型问题；党组织主要领导干部面对问题该问责而不问责的，纪委将严肃问责。这表明，问责追究将制度化常态化，以促使领导干部破除“无原则迁就”的庸俗作风，增强敢于担当的精神。据报道，2017 年 1—8 月问责 2.3 万余人，同比增长 134%。2017 年 6 月，已从民政部离任近一年的中央纪委驻国家民委纪检组原组长曲淑辉，受到问责处理，原因是其在民政部期间“未按照党中央要求履行全面从严治党监督责任，对驻在部门所辖单位发生系统性腐败问题严重失职失责”，被给予留党察看两年、行政撤职处分，降为正处级非领导职务。①

三、在深化纪检部门自身改革的基础上推进国家监察体制改革

十八大以来，中纪委在履行自身职责，全力开展反腐败和党风建设的同时，不断推进自身改革、健全党的监督体制的探索，并努力把自身改革和创新国家治理体系结合在一起。

十八大之前，党的纪检部门的工作重心放在查处党内贪腐案件上，采用“双规”制度先行审查有问题的党内干部，在党内查处的基础上，将被查干部的犯罪线索移交司法部门。这尽管是改革变动过程中，因各种原因复杂纠结而采取的不得已做法，但党内外对此长期存在各种议论。这些议论主要有两点：一是党章明确规定，党的纪检部门的工作职责是党内纪律检查，主要职责是对党员进行纪律教育，监督各级党组织和党员干部执行党的路线政策等。如果把工作重心放在查处案件上，显然是既影响了纪检系统切实履行本身的职责，又超出纪检部门的应有职权范围；二是，

①《人民日报》2017 年 09 月 28 日 01 版。

更为严重的是，“双规”的实质是限制被查处党员干部的人身行动自由（规定时间规定居住地点，双规期间被审查干部与外界完全隔绝联系，不能请律师、不能见家人等），而这只能是国家司法部门才有权采取的必要司法措施。因而，长期以来党内外各界对纪检部门采用的“双规”措施颇有疑虑和非议。

针对这些问题，十八大以来，纪检部门一边大力反腐败，一边努力转换职能，探索制度建设、党纪建设新路子。经过几年的摸索，无论是在党纪执行、制度建设还是在规范纪检工作方式等方面都取得了一定的成绩。这为推进国家治理创新，构建严格监督制约权力的国家法制，将党内监督、国家监督、社会监督纳入法制轨道创造了一定的条件。由此，2016 年党内纪检与反腐相衔接，提出建立国家监察机关，以创新国家监察体制来深入推进反腐斗争，建立有效制约监督权力的法制体系和工作机制。

2017 年 1 月，中纪委颁布了《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》[①]，规范纪委工作程序和职务行为。比如，紧扣监督执纪工作流程，明确请示报告、线索处置、初步核实、立案审查、案件审理、涉案款物管理等相关规定和必走程序；明确制定纪委对党政干部进行谈话函询的工作程序；明确规定执纪审查的审批权限，调查谈话和证据收集的具体要求等等。为了防止从“内部出问题”，《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》还明确了纪检、监察部门以及下属工作职能处室负责人的职责权限，把纪委的权力关进制度笼子，强化纪检委内部的自我监督和社会监督、国家法制监督。

与纪检工作制度化、程序化、规范化相联系的，是国家监察体制的改革创新。2016 年，党中央和中央全面深化改革领导小组，决定成立国家反腐败机构——国家监察委员会，并在三个省市进行先期实践，实现对行使公权力的公职人员监察的全覆盖，探索

① 《人民日报》2017 年 01 月 08 日 01 版。

形成既与执法、司法机关有机衔接又相互制衡的体制机制，促进依规治党和依法治国有机统一。中共中央办公厅印发了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》，此后全国人大常委会表决通过关于在三省市开展改革试点工作的决定。2017 年 1 月，北京、山西、浙江陆续成立了省一级的监察委员会。

党内与之直接对接的部门就是中纪委系统。中纪委系统努力贯彻中央决定，结合自身改革创新，加快推进设立国家监察委员会的工作进程，下大力气抓好改革试点，推动监察理念思路、监察体制机制和工作方式方法的与时俱进，为全面铺开设立国家监察委员会提供实践基础。在这方面，2017 年主要采取了三个举措：

一是协助国家立法机关开展相关立法工作。中央纪委协助全国人大常委会制定《国家监察法》草案，通过法定渠道进行国家监察法的一审、二审工作，为全国人大审议通过国家监察法作好准备；

二是中纪委承担筹备组建国家监察委员会任务，会同国家有关机构编制有关“三定”[①]，设立国家监察委员会、产生国家监察委员会组成人员，为全国人大审议通过设立国家监察委员会，开展筹备组织机构、协调确定人事配置工作。

三是纪委抓好试点工作的组织实施。比如，中纪委七次全会提出，要整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等工作力量，先完成检察机关相关部门的转隶，确保 2017 年 3 月底完成省级监察委员会组建工作，6 月底完成市、县两级监察委员会组建工作。为抓实筹备工作，山西省委召开市县监察体制改革试点工作推进会，由 11 个市汇报改革试点工作推进情况，省改革试点工作小组对 11 个市的汇报进行点评，并就推进市县监察体制改革试点工作作出进一步部署。北京

① “三定”即定主要职责、定内设机构和定人员编制。

市先行培训相关人员，对市纪委、市监察委机关、市委巡视机构干部全体人员进行培训学习。

四、抓好干部队伍建设

在某种意义上说，从严治党的核心是从严治吏。十八大以来，党的干部队伍建设的主要做法，是解决突出问题和正面教育引导双管齐下。一方面，派出巡视组巡视监督、高压反腐败斗争、强力执行八项规定纠正“四风”；另一方面部署开展了群众路线、“三严三实”、“两学一做”等教育活动，带动整个干部队伍的思想、信念、作风建设。经过几年的努力，某些方面取得了明显成效，在一定意义上为迎接党的十九大召开乃至以后的执政治国理政，建立了准备干部力量的必要条件。在这个基础上，2017 年中央进一步出台一系列文件，通过制定和出台制度，把这几年整治干部队伍的成果固定下来，并把选举十九大代表与进一步考察甄别干部结合起来。

（一）以推进制度建设落实从严治吏

2017 年中共中央在加强干部队伍建设方面出台了新的文件规定。这些文件规定的一个共同特点是，聚焦于对人的严格管理严格监督。笔者关注了这几份文件规定：

A, 中共中央办公厅和国务院办公厅共同印发的《领导干部报告个人有关事项规定》和《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》①

从 20 世纪 80 年代末起，民间要求党政官员公布财产的呼声不绝于耳，但官方一直没有正式回应，而是在党内逐步制定严格

①《人民日报》2017 年 04 月 20 日 01 版。

管理干部的一系列制度。2010年中央实施了《关于领导干部报告个人有关事项的规定》。十八大以后，随着反腐败斗争的推进，中央将思想建党和制度治党有机结合起来，把执行和完善报告制度纳入全面从严治党的战略部署。根据十八大以来从严治党的实践经验和现实需要，习近平总书记多次作出指示，并几次主持中央政治局常委会会议和中央全面深化改革领导小组会议进行专题研究，于2017年4月出台了新的《规定》。新《规定》突出了党内“关键少数”是向组织报告个人事项的主体，并明确了必须报告的事项。十八大之前，组织对领导干部报告的个人事项，一般只报不查；若有举报，再行核查。十八大以后，党组织对官员报告进行抽查，若查到有报告不实的，酌情处置。随着高压反腐和纠正“四风”的步步推进，为防止出现干部“带病提拔”的问题，实行了“凡提必核”。2017年颁布执行的新《规定》突出重点，强化监督，精准科学地把握领导干部情况，并对报告主体、报告内容、抽查核实及结果处理提出了具体的办法。新《规定》以及《处理办法》指出，各级领导干部必须如实报告个人事项，并将此作为对党是否忠诚老实的重要表现，反之，则根据情节轻重给予组织处理。中央特别强调各级领导干部尤其是高级干部要带头执行，切实增强纪律意识、规矩意识和组织观念，切实做到忠诚老实，严格按照《规定》要求如实报告个人有关事项，自觉接受组织监督。

B.《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》[①]

民主生活会是党的政治生活的重要形式之一，是党内民主的重要平台。《若干规定》指出，领导班子开好民主生活会，能够促进发展党内民主、加强党内监督、依靠领导班子自身力量解决一些矛盾和问题。

为加强和规范党内政治生活，提高民主生活会的质量，《若

①《人民日报》2017年01月13日01版。

干规定》对如何开好民主生活会提出了明确的操作程序。比如，会前准备为 4 个规定动作，大致为：一是学习，把握标准要求；二是收集情况和意见建议；三是互相谈心并接受约谈；四是个人撰写对照检查材料。《若干规定》还明确，由主要负责人主持召开会议，具体开法为 4 个步骤：一是主要负责人通报情况；二是主要负责人代表领导班子作对照检查；三是班子成员个人逐一对照检查，作自我批评，其他成员对其提出批评意见；四是主要负责人总结会议情况，提出整改工作要求。《若干规定》还要求上级党组织必须派出督导组、派人列席等，以保证民主生活会的质量。中组部将会同中纪委等单位加强督促指导，适时对《若干规定》实施情况进行专项检查。

细读《若干规定》，可以感受到领导班子主要负责人在其中的角色和作用很关键也很微妙：首先，主要负责人是会议的掌控者，主持会议和作会议总结；其次，主要负责人与班子成员有所区别。主要负责人会议发言为通报情况、代表班子对照检查；班子成员要“在会上把自己的突出问题说清楚、谈透彻、触及思想”（主要负责人是否包括在“对自己的突出问题说清楚谈透彻”之列，文件规定含糊不清）。班子成员相互之间开展批评，“要防止以工作建议代替批评意见”。

此外，笔者还关注了一份颇为耐人寻味的地方党委文件。2 月 19 日《人民日报》刊登了一篇关于河北石家庄市委出台《石家庄市党政机关容错纠错办法（试行）》的报道[①]。为激发干部的工作热情，保护干部的工作创造性，一些地方党委尝试在自己的职权范围内制定办法，鼓励干部大胆干工作。河北石家庄市委发布的文件就是一个尝试。这份文件提出：“单位或党员干部在履职担当、改革创新中，未能实现预期目标或出现偏差失误，但不违反法律和政策的禁止性规定，勤勉尽责、未谋取私利，符合相关

① 《人民日报》2017 年 02 月 19 日 04 版。

情形和条件的，可根据有关规定从轻、减轻处理或免除相关责任不予追究。”这份《办法》还对什么样的情况“可以申请容错纠错”作了明确的规定，并同时规定了容错纠错必须具备的相关条件。

笔者以为，作为党的中央机关报刊登一个地方副省级城市党组织发布的文件规定，带有某种不同寻常的意味。从 2013 年起，各地党政官员的不作为现象日益普遍，高层为此做了不少努力：比如进行内部调研，梳理分析干部不作为、乱作为、不会作为的情况、特点、原因，提出解决这一问题的基本思路、政策建议及其可行性等；出台完善和改进国家公务员管理的制度（包括适度提高基层干部的薪金、奖励等）；从强调干部要有“担当”精神，鼓励干部“撸起袖子加油干”到各地开展专项巡视，出台严肃问责制度等。一些地方的情况表明，尽管这些措施多管齐下，但实际收效甚微。相反，在高压鞭策与激励并行下，一些地方官员以新的形式不作为，比如新形式主义泛滥，文件会议依样画葫芦层层照转、“规定动作”大张旗鼓，新官话套话高调盛行，而对实际工作尤其是需要依据本地情况决断实施的，则变相推诿敷衍，不仅妨碍市场环境中的企业经营竞争活动，而且累积社会问题加剧某些矛盾冲突。之所以出现这些状况，有两个原因是不能不考虑的：一是不少官员存在不安全感，乃至相当程度上隐伏着恐惧感。石家庄市委出台的这个《办法》，明确无误地表明，容错纠错办法就是为解除官员的恐惧担忧而制定。这个《办法》的出台并在《人民日报》上刊登，无疑希望起到示范作用，通过这样的举措来打消官员工作中的各种担心顾虑，改变消极应付的不作为局面。二是以往一些官员惯于把政府管理职权变成牟取利益的工具，逐利成为官员办事的内在动力。高压反腐和纠正党风的推进，极大地压缩了官员的逐利空间，而办事却可能生出种种麻烦。由此权衡利弊，一些官员自然敷衍推诿。如何解决这个问题，石家庄市委的《办法》似乎没有触及。由于信息渠道的不透明和缺乏相应可靠的衡量比较指标，目前笔者还很难获知这《办法》出台后对

调动激发干部的工作积极性和创造力的实际效果究竟如何。总体来看，2017 年似乎未能很好解决官员不作为、不善为的问题，这迫使中央转而采取更为严厉的举动查处惩罚“不作为”。[①]

（二）聚焦换届选举，提供干部人事保障

习近平总书记对干部用人问题极为重视，他多次强调：“实现党的十八大确定的各项目标任务……关键在党，关键在人。关键在党，就要确保党在发展中国特色社会主义历史进程中始终成为坚强领导核心。关键在人，就要建设一支宏大的高素质干部队伍。”

2017 年上半年既是地方党委换届扫尾阶段，又进入全国党的十九大人事筹备工作的紧张日程。人事筹备中既要作好代表选举工作，又要开展新一届中央领导集体和中央工作机关领导干部的考察、甄别工作。不言而喻，这些都是 2017 年干部工作的重中之重，也是加强干部队伍建设的极好时机。早在 2016 年 10 月，中央就印发了《关于党的十九大代表选举工作的通知》，中组部随后召开会议，对十九大代表选举工作进行了部署。

2017 年初，中组部提出：“要扎实做好党的十九大代表选举和地方领导班子换届等工作；坚持党管干部原则，精准科学选人用人，严肃政治纪律、组织纪律、换届纪律，切实把好政治关、廉洁关，坚决防止‘带病提拔’‘带病上岗’。”[②] 中纪委把“为中央和地方换届提供组织、干部保障”列为 2017 年全年工作的重点之一。

中纪委强调，换届之年更要讲政治、顾大局，摸清各地区各部门党风廉政建设整体情况，聚焦政治纪律、组织纪律和廉洁纪律，

①《人民日报》2018 年 01 月 14 日 04 版。第十九届中纪委第二次全会公报，把“关注‘四风’问题新表现新动向，在反对形式主义、官僚主义上下更大功夫，对表态多调门高、行动少落实差的严肃问责”作为 2018 年纪委工作的主要任务之一。

②《人民日报》2017 年 01 月 18 日 04 版。

抓住产生党的十九大代表、中央“两委”委员和省级领导班子这个重点，把好政治关、廉洁关，把执纪审查重点放在不收敛不收手，问题线索反映集中、群众反映强烈，现在重要岗位且可能还要提拔使用的领导干部上，防止有问题的干部在换届中进入新班子，坚决把腐败蔓延势头遏制住。同时，严明换届纪律，严肃查处买官卖官、拉票贿选问题，营造风清气正的政治生态，把确保选对人用好人这个事关党和国家未来的政治责任担当起来。与此相应，中央巡视组把选人用人检查纳入中央巡视工作总体部署，统一开展、同步推进、同时反馈。

各地党组织更是认真落实党章和中央有关要求，严格代表产生程序，努力把加强党的领导、发展党内民主、从严审核把关等贯穿人选产生全过程。其中，比较有代表性的是河北省。河北省委制定《党代会代表人选推荐提名考察审核办法（试行）》，建立“负面清单”制度，将有违反党纪国法等情形的排除在代表人选范围之外。为切实防止代表产生过程的不正之风，省委组织部研究制定了《关于党代会代表产生全程纪实工作的若干意见》，按照“谁办理、谁负责、谁纪实”原则，明确代表产生全程纪实清单和七种负面情形，实行责任倒查和追究。河北省委还组成9个考察组，采取个别谈话、查阅档案资料、同考察对象面谈等方式，对代表人选实行差额考察，最终在充分听取党内意见的基础上确定代表人选。

总之，十九大代表人选推荐提名的过程，在各地成为党员干部的党性党风党纪教育过程、党内政治生活生动实践过程，成为落实全面从严治党要求的过程。

五、广泛深入地学习宣传党的十九大精神

中国共产党第十九次全国代表大会于2017年10月18日至

24 日在北京举行。中国共产党认为，这是在全面建成小康社会决胜阶段、中国特色社会主义进入新时代的关键时期召开的一次十分重要的大会。十九大批准了习近平同志代表十八届中央委员会所作的《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的政治报告；十九大通过的《中国共产党章程（修正案）》将习近平新时代中国特色社会主义思想写入党章，确立为我们党必须长期坚持的指导思想，并增加了党的十九大报告确立的重大理论观点和重大战略思想；十九大选举产生了新一届中央委员会和中央纪律检查委员会。这些都将对中国特色社会主义事业的今后五年乃至未来几十年国家的变化产生深远的影响。

中央认为，认真学习宣传贯彻党的十九大精神，事关党和国家工作全局，事关中国特色社会主义事业长远发展，事关最广大人民根本利益，对于动员全党全民更加紧密地团结起来共同奋斗，具有重大现实意义和深远历史意义。大会结束后，党中央立即发布了《中共中央关于认真学习宣传贯彻党的十九大精神的决定》，对全党学习贯彻十九大会议精神做了详尽的部署。

《决定》指出："习近平总书记的报告，深刻回答了新时代坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题，描绘了决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的宏伟蓝图，进一步指明了党和国家事业的前进方向，是全党全国各族人民智慧的结晶，是我们党团结带领全国各族人民在新时代坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言和行动纲领，是马克思主义的纲领性文献。"

为了把全党的思想认识统一到党的十九大精神上来，中央很快组织了宣讲团，分赴各地宣讲十九大报告精神，各地党委主要领导都带头学习、带头宣讲，形成了学习十九大报告的热潮。

根据中央的部署，各地宣讲团重点宣讲十九大精神的以下几个方面：第一，宣讲十九大主题是强调不忘初心，牢记使命，高举中国特色社会主义伟大旗帜，为实现中华民族伟大复兴的中国

梦不懈奋斗。第二，宣讲习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位和丰富内涵。党的十九大报告用“8个明确”概括了这一思想的主要内容。为贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，十九大报告提出“14个坚持”，将其概括为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。第三，宣讲这五年国家的成就变化（中央称之为“历史性变革”）、进入新时代的深刻含义、报告所阐述的中国社会主要矛盾的变化、中国共产党的历史使命及两个“百年奋斗目标”、报告关于中国社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等方面的重大部署，以及国防和军队建设、港澳台工作、外交工作的重大部署。第四，宣讲十九大报告对全面从严治党的基本思想和精神。

中央强调，学习宣传十九大精神，既要整体把握、全面系统，又要突出重点、抓住关键，把着力点聚焦到习近平新时代中国特色社会主义思想是党必须长期坚持的指导思想上，聚焦到5年来党和国家事业取得历史性成就和发生历史性变革上，聚焦到作出中国特色社会主义进入了新时代、我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾等重大政治论断的深远影响上，聚焦到贯彻落实党的十九大的重大决策部署上，聚焦到以习近平为核心的新一届中央领导集体是深受全党全国各族人民拥护和信赖的领导集体上，聚焦到习近平总书记是全党拥护、人民爱戴、当之无愧的党的领袖上。

《决定》要求：“从现在起到明年初，在全国范围内集中开展党的十九大精神宣讲活动。”从中央到地方，各地党组织都把学习宣传十九大精神作为中心任务。从11月上、中旬起，党中央组织学习贯彻党的十九大精神宣讲团，赴各省区市开展宣讲；中央举办新进中央委员、候补中央委员学习贯彻十九大精神研讨班，有关部门编辑出版《习近平谈治国理政》第二卷，组织编写《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，为学习领会党的十九大精神提供权威读本。各地党委中心组纷纷举办报告会，主

要领导干部率先学习，带头宣讲报告精神；各地组织学习班、培训班，开展多形式、分层次、全覆盖的学习宣讲，引导党员干部深入学习理解十九大精神；各地党校、行政学院、干部学院组织教员集体备课、修订教材，力争使十九大精神尽早进课堂。

十九大宣传工作的一个突出做法是开展面向党外、海外的宣讲宣传，有宣讲团分赴他国的，有在大陆组织外企、外籍人士学习十九大习近平总书记报告的。同时，各地媒体、网站精心策划、集中报道，充分运用网络手段、视听形式进行宣传，力争把党的十九大精神讲清楚、讲明白，让老百姓听得懂、能领会、可落实。

值得一提的是各地在宣传学习十九大精神中，按照中央要求，努力结合工作实际，切实推动改革发展，把党的十九大精神转化为深化改革、促进发展的强大动力，力求统筹协调改革发展稳定之间的关系，坚持稳中求进的工作总基调，全面做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的各项工作，推动经济社会持续健康发展。有些地方党政部门把学习贯彻十九大精神与保障和改善民生结合起来，努力解决群众的合理利益诉求，妥善化解社会矛盾，以消除影响社会稳定的重大隐患。

深化供给侧结构改革：从治标到治本

王小鲁*

我国近些年来的结构失衡，突出表现在产能过剩、房地产库存过大、杠杆率过高、生产率下降、企业创新发展不足。这弱化了经济增长的动力，是从2010年以来经济增长率持续走低的主要原因。而导致这一局面的关键因素，是自21世纪初以来长期持续的过度投资、过度借债；主要是政府投资以及政府主导下的国有企业投资扩张过快、借债过多、大量投资项目缺乏效益，加上长期持续的货币宽松使全社会投资扩张过快。发生这种情况，有一系列体制和政策原因。针对这种情况，结构调整和改革也应当从治标和治本两方面推进。治标是通过短期的政策措施缓解当前最突出的经济失衡现象，保持短期经济运行基本正常；治本是通过中长期政策的调整和体制改革理顺经济运行机制，消除导致结构失衡的深层隐患，恢复增长动力，保证中长期经济健康、协调、可持续地增长和发展。

基于上述考虑，对2017年结构改革的评估，也需要从治标（短期政策措施）和治本（体制改革和中长期政策调整）两方面进行。本文以下两节将分别对此进行评述，更加侧重治本的角度，第三节进一步讨论下一步结构改革的方向和需要采取的措施。

*王小鲁，中国改革基金会国民经济研究所副所长

一、2017 年结构调整改革的短期措施和进展

2017 年解决结构失衡问题的短期政策继续侧重于“三去一降一补”，即：去过剩产能、去过剩的房地产库存、去债务杠杆、降企业成本、补市场短板。所谓降成本，关键是促进企业提高效率。所谓补短板，根本在于激发企业的研发创新积极性，促进技术进步和新产品、新领域、新业态涌现，同时要补充公共服务的不足（在第二节讨论）。在上述这些方面，结构调整各自取得了不同程度的进展，下面分别进行概述。

（一）去产能

2017 年去产能总体上已产生了实际效果。据国家统计局公布，2017 年工业产能利用率为 77.0%，比 2016 年回升 3.7 个百分点，包括煤炭、化工、非金属矿物制品、黑色和有色冶金、设备制造在内的 15 个工业行业产能利用率比 2016 年有明显回升（数据见国家统计局网站；以下相同来源数据出处省略）。

在钢铁、煤炭这两个重点领域，继 2016 年全国完成炼钢产能退出 6500 万吨、煤炭产能退出 2.9 亿吨，超额完成钢铁去产能 4500 万吨、煤炭去产能 2.5 亿吨任务，2017 年继续完成了去钢铁产能 5000 万吨左右、去煤炭产能 1.5 亿吨以上、淘汰和停缓建煤电产能 5000 万千瓦的任务。截至 2017 年 10 月末，1.4 亿吨地条钢产能被彻底取缔。供给侧结构性改革推进两年来（自 2016 年以来），我国共退出钢铁产能 1.1 亿吨以上（不包括地条钢产能），煤炭产能超过 4 亿吨（据新华网报道）。

最近两年，一些基本能源和原材料产出增长趋缓，价格上升，2017 年部分产品价格继续大幅度反弹。全国原煤产量 2016 年比 2015 年下降了 9%，2017 年 1—11 月比上年同期小幅回升 3.7%。这期间煤炭价格变化与产量变化密切相关，2016 年随着产出下降，

价格大幅度上涨。以山西 Q5500 动力煤为例，吨煤价格从 2016 年 1 月的 370 元涨至 12 月的 600 元；主焦煤从低于 700 元涨至 1700 元。2017 年以来随着产出回升，价格出现小幅度回落，例如主焦煤价格至 2017 年 12 月维持在每吨近 1500 元水平（综合国家统计局和各专业网站数据）。

粗钢和钢材全国产量 2016 年仅比 2015 年分别上升了 0.5% 和 1%，2017 年 1—11 月累计分别比上年同期增长 5.7% 和 1.1%，仍低于同期 6.6% 的工业增加值增长率。钢材价格从 2015 年末的最低点持续回升，2017 年涨势持续凶猛。例如河北市场的普碳方坯，2016 年吨钢价格从年初的 1500 元左右上升到年末的 2800 元，2017 年至 12 月又涨至 3800 元左右。上海市场的螺纹钢价格，2016 年初大约 1900 元 / 吨，到 2016 年末回升至 3200 元，2017 年 12 月又上涨到 4300—4900 元区间，吨钢毛利达到 2000 元左右，成本利润率接近 100%。

能源和原材料价格大幅度上升说明短期市场供求状况从过剩转向紧缺，使产能过剩行业的利润大幅上升，也带动了工业企业利润整体回升。2017 年 1—11 月，规模以上工业企业利润总额比上年同期上升了 21.9%，成本利润率（利润总额 / 主营业务成本）从上年同期的 6.8% 上升到 7.5%，总资产利润率从 5.4% 上升到 6.1%，显示企业经营状况有所好转。

但数据也显示，工业利润上升主要是能源和原材料价格上升导致，与技术进步和效率提高关系不大。2017 年 1—11 月规模以上工业企业利润比上年同期增加 1.23 万亿元，其中煤炭、石油、黑色和有色金属采矿、冶炼及加工业、非金属矿物制品等 8 个工业行业带来的利润增长占全部 41 个工业行业利润增加额的 58%，其余 33 个工业行业合计只占利润增加额的 42%。而且这其余 33 个行业中，只有 16 个行业的成本利润率比上年同期是上升的，还有 17 个行业成本利润率是下降的；33 个行业的合计成本利润率为 7.5%，与上年同期持平，说明除了去产能行业以外，其他工业

行业的利润率整体上并没有提高。

此外，煤炭和钢铁这两个大幅度去产能的行业，虽然产品价格大幅度上涨，年末如果按不变成本为基数来计算，吨煤和吨钢毛利率高达 50%—100%；但在价格暴涨的同时，主营业务成本也大幅度上升，导致盈利改善幅度相对有限。其中煤炭行业 2017 年 1—11 月原煤产量只累计增长 3.7%，而主营业务收入增长 29%，同时主营业务成本也随之上升 16%。钢铁行业 2017 年 1—11 月在粗钢和钢材产量只分别增长 5.7% 和 1.1% 的情况下，主营业务收入增长 23%，而主营业务成本也随之大幅增长 20%。也就是说，这两个行业因价格上涨带来的收入增长，一半或多一半被成本上升吃掉了。这其中是否有企业账目掩埋利润的情况有待考证，但至少说明去产能行业并没有出现成本降低、效率提高。

还要注意的是，上游行业因去产能带来的价格上涨、利润增加，也会导致中下游行业的成本上升、利润减少。就工业整体来看，2017 年 1—11 月按现价计算的规模以上企业主营业务收入增长 11.4%，主营业务成本也增长 11.1%，两者基本同步增长，没有达到降成本的目的。这看来也反映了原材料价格上涨对中下游行业生产成本的影响。而且考虑到这种效应会有一定的滞后期（四季度原材料涨价因素的影响可能延续到第二年），估计工业成本上升的压力将继续影响到 2018 年。

在去产能过程中，由于动用了行政手段逐级分解下达任务，强力推进，而且在去产能的同时又因环保治理而对产能过剩行业采取了严厉的限产措施，使这些行业的产量增长迅速放缓甚至下降，比通常由市场调节的情况更快产生了减少供给的作用。由于当前各级地方政府既有动机又有各种经济和行政手段保护本地企业，在这种情况没有根本改变的条件下，市场调节往往难以起到自动淘汰过剩产能、促进供求平衡的作用；而且环保法律法规也很难被企业严格遵守。因此采取从上到下分派任务的去产能方式和靠限产保护环境的行政措施，是在不得已的条件下采取的，是

以另一种行政干预的方式去对冲原有的行政干预。这在目前条件下有其奏效快的一面；但行政手段不是万能的，也必然会带来一系列不利影响，对此应有清醒的认识。

其一，调整见效快，但政策缺乏协调，有些方面甚至相互冲突。去产能和空气质量达标是不同的行政任务，分别由不同的职能部门主要负责，但这两个目标和政策手段之间缺乏综合协调。实际上两者共同作用的更直接效果是去产量，而真正要去的那些僵尸企业过剩产能究竟去掉了多少，反而是个有待确定的问题。也正因为去产量很快见效，迅速导致相关产品供求关系变化，由过剩转为短缺，导致矫枉过正，价格大幅反弹。这反过来增加了去产能的不确定性。因为在价格和利润大幅度上升的情况下，本该去的产能（经营不善的僵尸企业产能）可能在价格刺激下保留下来，进而死灰复燃；甚至还可能在去产能的同时又刺激起新一轮的投资和产能扩张，带来“过剩—短缺—过剩”的反复震荡和新的资源浪费。同时也加重了中下游行业的成本负担。

其二，由于去产能靠行政命令实现，很难避免一刀切的办法，有可能迫使某些高效率企业关闭，而有些地方政府想保护的低效企业反而保留下来，据反映有些地方就出现了保国有企业、压民营企业的情况。这有违公平竞争、优胜劣汰的市场原则，不利于提高效率。另外实现空气质量达标主要不是通过严格环保执法、淘汰不达标企业，而是更多通过限产、错峰生产、阶段性停产等行政措施来实现，实际上对环保达标的企业是不公平的，而对高污染和违法偷排的企业反而起了某种保护作用。当前去产能行业在价格反弹的同时，成本也随之迅速上升，而且不限产就不能实现环保达标，可能就是优者不胜、劣者不汰的反映。

从这些情况看，结构调整需要标本兼治，更重治本。在短期不得已采用行政性手段压产能的同时，更要推进改革，解决导致产能持续过剩的机制性问题和有法不依、破坏环境的乱象。关键在于建立公平竞争的市场秩序，督促各地政府撤除给予部分企业

的特殊优惠和行政保护，使市场优胜劣汰的功能和法律的效力能够发挥出来。

（二）去库存

据国家统计局最新公布数据，2017 年全国商品房待售面积比 2016 年末减少 1.1 亿平方米，去库存有进展。但更详细的数据分析也显示情况仍不乐观。

我国自 2000 年以来房地产投资进入高速增长期，投资增长率连续十几年超过 20%，有些年份高达 30% 以上，直到 2014 年后才趋于回落。但多年来大量投资，很多城市特别是三、四线城市房地产开发过度，房产库存积压严重，短期内难以消化。

据国家统计局数据计算，自 2000 年到 2017 年，房地产企业历年新开工房屋面积累计 210 亿平方米，而同期商品房销售面积累计 153 亿平方米。如果数据准确，意味着到 2017 年末，在建、建成后未办理竣工验收以及竣工后待售的商品房面积合计（以下简称在建和库存面积）高达 57 亿平方米（不包括已售出但未使用的空置房），这大约是统计待售面积（2017 年统计只有 5.9 亿平方米）的 10 倍，相当于 3 到 4 年的销售量。显然，只看待售面积会掩盖很多问题。

如果仅按全国平均每平方米 3000 元造价加 3000 元土地购置成本粗略计算，57 亿平方米在建和库存商品房占压资金 34 万亿元，已是天文数字。2016 年，公布的房地产企业负债 49 万亿元，大于 34 万亿元。有迹象说明 2017 年负债又有较大上升，看来绝大部分是占压在在建和库存房产上。

2016 年提出“三去一降一补”的结构调整任务后，相关政策重点从控房价转向促销售，同时 2016 年货币仍然宽松（M2 和贷款分别增长 11.3%、13.5%，还有大量表外融资）。一促一拉，导致房价大幅上涨。2016 年商品房销售面积比 2015 年增长 22.5%，而销售额增长 34.8%。虽然销售增长对去库存起了作用，

但高房价再次刺激了房地产商的投资热情，当年新开工房屋面积继续超过销售面积。房地产开发企业资产负债率从 2015 年末的 77.6% 上升到 2016 年末的 78.3%。

2016 年，全国商品房均价上涨了 10%。全国 70 个大中型城市中有 66 个新建住宅价格同比上升，其中有 14 个城市涨幅超过 20%，个别涨幅超过 40%。房价暴涨的多数是一、二线大城市。

2017 年的房地产形势使监管者面临两难局面。一方面需要继续去库存，另一方面房价大幅上涨又挑战着居民的承受极限，并刺激库存继续增加。这迫使监管者采取了行政性限价等临时措施，但由此又导致了新房和二手房价格倒挂，限价的新房排队抢购等现象。

2017 年，全国商品房销售面积同比增长 7.7%，去库存的力度显著小于 2016 年，但销售额增长了 13.7%，继续高于销售面积增长，说明房价上涨还在延续，只是幅度减缓。全年商品住宅销售额 11 万亿元，差不多相当于全国城镇居民年度生活消费支出（2016 年为 22.9 万亿元）的一半。限价销售仍然是扬汤止沸，而非釜底抽薪。2017 年 1—11 月 70 个大中型城市的房价同比走势，59 个城市房价继续上升，其中 6 个城市升幅达到或超过 10%。

2017 年商品房销售面积 16.9 亿平方米，统计显示待售面积减少 1.1 亿平方米。但全年新开工面积 17.9 亿平方米，继续大于销售面积近 1 亿平方米。要特别注意的是，全年房地产业购置土地面积增长 15.8%，而土地成交价款增长 49.4%。地价大幅度上涨，意味着未来房价仍面临很大上涨压力，而且房地产企业的杠杆率还会上升。

为什么在房地产库存过大的情况下，房价还能一升再升？为什么房地产投资降不下来，库存增加的趋势难以改变？这些现象告诉我们，导致房地产库存过大、房价过高的两个关键症结，是现行土地制度和货币宽松。现行土地制度赋予地方政府独家征地、独家卖地的垄断权力，使地方财政过度依赖土地收入，刺激地方

政府不断推动房地产开发，导致过度投资，并通过推动地价上涨进一步带动房价上涨。加上货币宽松、流动性充裕的外在条件，地价和房价自然不断走高。这又反过来刺激了投机性购房需求，诱导房地产投资继续扩大。

只要地价和房价继续走高，地方政府融资平台就可以以土地为抵押不断借贷，也不用担忧未来付息还款压力；投资者也就会继续买房、囤房、炒房。但这种面多加水、水多加面的循环不可能永远维持下去，一旦资产泡沫破灭，就可能以连锁反应的方式触发债务危机。

为了防范日益增大的金融危机风险，消除资产泡沫是非常必要的。但如果上述这些体制和机制性因素不改变，要单独靠去房产库存来化解资产泡沫，是很难做到的。况且要同时兼顾去库存、降房价和稳增长的不同目标，政策手段难以兼容，难免顾此失彼，拆了东墙补西墙，按倒葫芦起来瓢。这说明如果只治标而不治本，难以根本解决问题。解决房地产库存过大的问题，需要从根源入手，以改革解决深层体制弊端，理顺运行机制。

解决上述问题的根本出路，在于建立城乡统一的建设用地市场，使土地供应多元化，改变地方政府垄断土地市场，独家征地卖地的制度；同时改革政绩评价制度以改变地方政府的激励机制；改革财税体制以改变地方政府过度依赖土地收入的收入结构；恢复货币政策中性以消除推高地价房价的流动性压力。这些是釜底抽薪的办法，但需要立足长远、统筹全局，精心设计和推动改革；也必然要触动某些人群的既得利益，引起抵制和反对；短期内可能还要忍受增长减速、债务情况恶化等痛苦。只有以刮骨疗毒的决心和定力，才能有效推进。

在中近期，去房地产库存还需要采取若干辅助措施。一是“撤火”，通过去杠杆来减弱地方政府和房地产商借债投资房地产的动力，银行也应强化对地方融资平台以地产抵押借贷的风险评估。二是“疏导”，以合理需求取代投机需求来消化房地产库存。包

括可以将一部分适宜的库存房产转化为保障性住房；将住房保障政策扩大到非户籍常住人口；加快户籍改革以促进转移人口安家落户。

（三）去杠杆

在去杠杆方面，2017 年减缓了杠杆率上升的势头，是积极的现象，但尚未达到由升转降的拐点，同时也出现了一些新的风险因素。

首先，如果以社会融资存量与 GDP 之比来代表杠杆率，2017 年全年 GDP 总量为 82.7 万亿元，年末社会融资存量 174.6 万亿元，杠杆率为 211%（并不完全，仅用于趋势判断），比 2016 年末小幅上升了 1.5 个百分点，而 2016 年比 2015 年上升了 7.9 个百分点。这说明杠杆率上升势头已经明显减弱（数据见中国人民银行和国家统计局官网）。

其次，我国企业的杠杆率显著高于国际通常水平，2017 年首次出现了小幅下降，是一个积极现象。由于缺乏全产业的数据，这里以规模以上工业企业的负债与主营业务收入之比来代表工业企业杠杆率。计算显示，截至 2017 年 11 月，工业企业杠杆率为 58.0%，比 2016 年同期的 60.8% 小幅下降。同时非金融企业及机关团体贷款余额增速也降到了 9.7%（低于 2017 年 11.2% 的 GDP 名义增速）。但值得注意的是，房地产业的杠杆率仍在继续上升。2017 年 1—11 月，房地产业商品房销售额增长了 12.7%，而房地产投资资金来源中的国内贷款增长了 18%（国家统计局数据）。

再次，在企业杠杆率有所控制的同时，2017 年住户贷款余额却比 2016 年大幅增长 21.4%，达到 40.5 万亿元。其中以住户中长期消费信贷为主，达 24.7 万亿元（中国人民银行网站数据）。这显然是由借贷购房行为所主导，与房价上涨的形势和“买涨不买跌”的心理预期有关。2017 年居民可支配收入估计为 50 万亿元，以此为基数计算，居民杠杆率（居民贷款与居民可支配收入之比）

已超过 80%。如果加上 5 万亿元公积金贷款和数目不详的理财产品、互联网金融和民间借贷，居民债务总额非常可能已超过 50 万亿元，实际的居民杠杆率应已突破 100%，进入高风险区域。未来一旦出现房价变动，有可能引发偿债危机。

综上述，2017 年杠杆率上升势头趋缓，是朝向去杠杆的阶段性进步。但在工业企业杠杆率有所下降的时候，房地产企业杠杆率仍在上升，同时居民杠杆率大幅度攀升，未来居民债务违约风险将显著增大，需要警惕。

（四）降成本和补短板

2017 年在降成本方面没有明显进展。如前面关于去产能部分已经提到的，全国规模以上工业企业 2017 年 1—11 月按现价计算的主营业务收入增长了 11.4%，但同时主营业务成本也增长 11.1%，成本和收入几乎同步增长，没有实现降成本。工业成本上升固然与钢、煤等原材料能源价格上涨的效应向中下游产业传导有关，但钢、煤等上游产业本身生产成本也随产品价格上升而大幅上升，说明这些行业去产能主要不是通过市场机制优胜劣汰的作用实现的，没有起到提高效率的作用。而且由于上游原材料价格居高不下，2018 年还可能继续加大中下游产业的成本。

关于补短板，不应简单理解为填补了多少国产商品的空白，替代了多少进口产品。在世界分工格局下，如果以更高的成本生产本国缺乏比较优势的产品，必然牺牲效率。我们需要关注的是提高企业的技术进步和研发创新能力，以及补上公共服务的短板。有了创新能力，新产品、新技术、新领域、新产业会不断涌现，我们与发达国家差距较大的短板就会被逐渐填补。公共服务改善了，社会将更加和谐，居民消费增长会更强劲，经济增长会更有支撑。

2017 年，我国取得了若干重要的科技进步，例如光量子计算机、量子卫星通信、5G 技术、国产大飞机 C919、大型客机发动机、

复兴号动车组、深海探测、可燃冰开采、海水稻种植、高档数控机床、核电发电机试验等项目取得重要进展或阶段性进展。

在新产业和新业态发展方面，移动互联网和互联网+、人工智能和机器人、集成电路制造、无人机制造和应用、新能源汽车、生物技术、光伏发电等都在继续快速发展。据国家统计局数据和诸多媒体报道，实物商品的网上零售额增长28%，快递业务量增长近30%。共享单车呈爆发性增长，仅在2017年1—5月的月活跃用户数就从1000万上升到近7000万，某些估计显示全年国内用户可能已超过两亿人，其发展不仅方便了出行、减少了交通拥堵，而且对节能减排、改善环境有重要意义。

但在科技进步方面和新产业发展方面，形势判断还不容盲目乐观。

第一，新兴产业和高新技术产业尽管有较快发展，体量毕竟还较小，对整体经济的带动作用仍然有限。高新技术产业与发达国家仍有巨大差距，占据国际领先地位的只是个别技术，大多数该领域企业处在高新技术产业的中低端。2017年工业利润的显著增长主要来自能源原材料价格上涨，并非来自科技创新和效率提高。高新技术产业的发展也需要经历激烈的竞争和淘汰。大浪淘沙之后能活下来并发展壮大的企业才是真正有效率的企业。

第二，发展新产业不能一拥而上。企业和地方政府在没有充分准备的情况下为赶潮流大量投资，可能招致巨大损失甚至全军覆没。共享单车2017年在爆发式增长的同时，已经出现大规模洗牌。至少有6家企业已在竞争中被淘汰出局，还有若干匆忙进入的企业形势岌岌可危，市场份额在迅速向ofo和摩拜两家集中。机器人生产企业目前国内已超过800家，但大多数处于下游和低端；有业内人士预计，该领域未来5年至少有80%的企业将被淘汰。

第三，各级地方政府要在新兴产业发展中注意把握好自身在市场中的角色，不能越位，不能代替企业决策、强迫企业投资，也不应在无把握的情况下盲目进行政府投资。一般而言政府机构

和官员对市场、对相关行业信息、对有关技术问题的了解都远不如企业，政府代替企业或强行推动企业配置资源，或盲目进行投资，往往导致失败。这方面过去已经有无数惨痛的教训。例如我国“十二五”规划将风电和光伏产业列入战略性新兴产业后，随即出现全国各地大规模重复投资，导致严重产能过剩，使这两个新产业的发展一度严重受挫，多半光伏企业被淘汰。这些教训值得认真吸取。

第四，政府在推进科技创新方面可以起到积极的作用，尤其在推动一些短时间靠市场难以解决的关键领域科技攻关方面，政府的作用尤为重要。但目前各地用于科技创新的投资和补贴中，有相当大的比例缺乏明确目标和充分论证，导致很多支出劳而无功，白白浪费。各级地方政府切忌未经充分研究论证和广泛听取意见就匆忙决策，大把撒钱。所谓“情况不明决心大，心中无数办法多”，是经常发生的情况，应当引以为戒。

第五，迄今为止，那些蓬勃发展的新产业新业态，往往不是政府规划和推进的结果，而是市场的创造，多数是民营企业的创造。那些不相信市场优化配置资源和促进创新功能、只相信政府作用的人们，应好好总结一下现实经验带来的宝贵启示。实际上，政府首先做好法治环境和市场环境的治理，保证公平竞争的市场条件，以普惠政策减轻企业的负担，提供优质的公共服务，才是对科技创新的最大贡献。

二、深层次结构改革的进展和不足

上述情况说明，继续推进结构再平衡有赖于深层次的改革和政策调整。2017 年，这方面也取得了一定的进展。据国家统计局数据，全年居民人均收入实际同比增长了 7.3%，继续领先于 GDP 和人均 GDP 增长（但居民人均消费减慢至 5.4%），城乡收入差

距也在继续缩小，过去收入分配不合理的结构（居民收入占比偏低，居民收入中劳动者报酬占比偏低，城乡差距过大）有一定的改善，这些说明民生优先的政策起了一定作用。公共服务也有所改善。过高的投资增速降下来了，这以市场自发调整的作用为主。估计2017年资本形成率会有进一步降低，投资率过高、消费率过低的不合理结构会继续有所改变。这对于产能过剩、房地产库存过大等结构失衡状况是更根本的调整。

在过去的经济发展中，各级政府发挥了积极的作用。这包括进行大规模基础设施建设，对经济发展有重要的溢出效应；也包括积极推动地方经济发展，招商引资，改善投资环境，对市场一时做不到的事情起了积极的补充和促进作用；还包括改善公共服务、普及社会保障，扶贫减贫，进行收入再分配等，这些方面的改善也对缩小收入差距起了一定的作用。

但与此同时，我国的政府管理体制和经济体制仍然存在若干严重的弊病，某些政策也存在比较突出的问题，是造成我国过去一个时期经济结构失衡的主要原因。最关键的几个问题可列举如下：

一是长期以来货币政策持续宽松导致流动性过多，这是债务杠杆率不断上升的根源。

二是长期以来各级政府过度追逐以GDP增长和投资规模为标志的政绩，宏观政策和地方发展政策都偏重于鼓励投资；又由于官员潜在的利益驱动和寻租行为，使政府支出过度向投资倾斜，并大量举债投资；而对履行公共服务职能、满足居民的切身生活需要关心不足，例如在解决进城农民工户籍、社保覆盖、公共服务等方面长期拖延滞后，相应支出不足，某些公共服务支出水平和某些社会保障项目的保障水平过低，收入再分配对改善收入差距过大状况作用有限等等。结果导致投资率过高且无效投资过多，消费率过低而不足以拉动需求，是造成产能持续过剩、经济增长疲软的内在原因。

三是政府过度干预经济，深度参与资源配置，妨碍了市场有

效配置资源，妨碍了公平竞争促进优胜劣汰、鼓励效率提高的功能，因而影响了经济效率。

四是现行土地制度使地方政府垄断土地市场，过度依赖和追逐土地收入，促成了高地价、高房价和房地产业过度投资、过度借债，而且挤压了居民消费。

五是过去一个时期，围绕党政权力产生了严重的腐败，政商勾结、权钱交易，败坏了社会风气，严重恶化了收入分配，干扰了正常的市场秩序，使公共资源大量流失，资源错误配置大量发生。十八大以来的强力反腐遏制了腐败恶性蔓延的势头，使经济健康发展有了一个最基本的保障条件。但腐败还远未销声匿迹，而是由明转暗；政商关系远未正常化，只是寻租、索贿、暗箱操作的行为更加隐蔽。解决更深层的问题在于推进政治体制改革，建立人民群众民主监督权力的机制，把权力关进制度的笼子，消除腐败的制度基础。这都对纠正结构失衡至关重要，但不在本文讨论的范围内。

以下将重点讨论前面四个方面问题的当前情况和 2017 年的改革进展及缺失。

（一）货币政策和杠杆率

高杠杆的根源是长期的货币供应宽松。这里所说的货币供应是广义概念，且不仅限于 M2 的范围，包括影响流动性的各种因素。

2017 年，广义货币 M2 增长率在连续 38 年显著高于 10% 而且大幅度高于 GDP 增长率之后，终于降到 8.2%，是多年未见的积极现象，使去杠杆看到了希望。这可能主要得益于对大规模的影子银行融资业务加强管控。不过，贷款和社会融资继续保持了相对较高的增长率。2017 年末，人民币贷款余额突破 120 万亿元，同比增长 12.6%；社会融资存量达到 175 万亿元，同比增长 12.0%。两者都显著高于全年 6.9% 的 GDP 实际增长率和 11.2% 的 GDP 名义增长率。因此杠杆率还在上升，只是升速明显减缓。

M2 的增速降到 8.2%，对去杠杆将产生积极的作用。前面也已指出，工业企业去杠杆已产生了实际效果，企业杠杆率有小幅度下降。但房地产业杠杆率仍在上升，居民杠杆率有大幅度上升，住户贷款激增 21.4%，使居民的杠杆率水平可能已达 100% 左右（以居民可支配收入为基数）的高风险水平，需要密切关注。贷款和社会融资存量的增长率仍然偏高，下一步还需要坚持货币政策的调整，逐步恢复货币的中性化，从而实现去杠杆的目标。

（二）政府支出结构

政府支出结构不合理是过去导致全国投资率过高、消费率过低的一个主要原因。这里讨论的是广义概念的政府支出结构。地方政府以土地出让收入进行的投资和大量通过地方融资平台借债进行的投资，都未包括在财政收支（一般公共预算收支）范围，而且大部分债务是以企业负债的形式存在。本文指出的政府过度投资大部分是通过这些方式进行的，财政预算内的政府投资只是一小部分。因此讨论政府支出结构的变化，也需要涉及政府财政预算以外来源的支出和国有企业的支出。这里只能依据有限的公开数据进行分析，不可能概括全貌。

首先看政府和国有企业投资支出的情况。2017 年，国有及国有控股投资增长 10.1%，显著低于 2016 年 18.7% 的增幅，说明政府投资增速放缓了，并略低于 GDP 名义增长率（11.2%），说明政府投资过快增长的情况在发生某种改变。不过国有控股投资规模仍然庞大，高达 23.3 万亿元，相当于 GDP 的 28%，比例与 2016 年持平。

再看政府公共服务支出的情况。2017 年，政府一般公共预算支出（财政支出）中的教育支出增长 7.8%，医疗卫生支出增长 9.3%，社会保障和就业支出增长 16%，前者与同期全部一般公共预算支出 7.7% 的增幅大致持平，后两者高于预算支出增速（但教育和医疗支出增速仍然低于名义 GDP 增速）。这说明政府支出中，

过度重投资、轻服务的情况在发生一定程度的改变。但公共教育和医疗支出增速仍然低于名义 GDP 增速，其占 GDP 之比与 2016 年相比略有降低，也仍然明显低于国际上中等收入国家的平均水平。因此这方面的“补短板”还没有明显进展，总体而言也还很难得出政府支出结构有明显好转的结论（数据见财政部网站和国家统计局网站）。

但需要指出，2017 年中央和国务院决定，划转国有企业 10% 的国有股权用于弥补社保基金缺口。这是一项有积极意义的结构调整措施。在社会保障制度改革后国有企业老职工视同已缴费，由此形成了社保基金缺口，这是国有企业遗留的问题，这一缺口理应用国有资产来弥补。

不过，当前国有企业盈利状况并不理想。2017 年 1—11 月累计，国有和国有控股工业企业总资产利润率仅为 3.7%，显著低于 6.1% 的工业整体利润率。近两年，国有资本经营收入约为 2500 亿—2600 亿元（据财政部数据），按全口径划转 10% 计算，全年也只能增加社保基金收入 250 亿元左右，对弥补社保基金缺口，作用是有限的，也难缓解当前企业社保缴费负担过重的情况。因此未来还需要在适当时机扩大国有资本划转或出让的规模，同时对这部分国有资本的管理也应更加市场化，从而提高国有资本收益率，减轻企业社保缴费负担，也有利于实现对国有企业从管企业转向管资本的机制性转变。

政府支出结构改善还涉及财税体制改革的问题。这一问题非常重要，总体看进展不够显著；但这方面公开信息不充分，这里不专门进行评价。

（三）行政体制改革和政府职能转变

改革行政管理体制、转变政府职能对从根源上消除结构失衡意义重大。只有各级政府和官员的政绩观和激励机制从短期 GDP 增长、投资规模、市容形象等转向确保经济社会长期发展和为社

会公众的最大利益服务，才能根本消除政府过度投资的倾向，保持投资和消费比例合理、协调发展；才能从政府过度干预资源配置和企业经营，转向维护法治、维护公平竞争的市场环境；才能分清楚政府和市场之间应如何分工，从而既发挥市场在资源配置中的决定性作用，又能够在市场失灵的领域发挥政府的作用，使资源配置不断优化，经济效率不断提高。

关于行政体制改革和政府职能转变，十八届三中全会和十九大都提出了明确的任务，中央和国务院也下达了一系列关于改善政府工作的文件。但迄今推进较有成效的，主要是简政放权、减少和下放行政审批事项。自 2013 年至 2017 年 2 月，国务院已经分 9 批取消了行政审批事项 491 项，下放审批事项 127 项。2017 年 3 月至 10 月又新取消行政审批事项 42 项，另有 37 项依照法律程序提请全国人大常委会修订相关法律。据统计，多数省份的行政审批事项已经减少了 50% 左右，有的省份减少了 70%。还有相当数量的前置审批手续改为后置审批。此外，简化审批手续、政府窗口合署办公等措施，也使企业和居民办事减少了麻烦、提高了效率（数据见中国政府网）。

但尽管有这些进步，行政体制改革和政府职能转变的进展仍然有限，还有很多方面仍然停留在文件和领导讲话中，有待落实。

近期的一个突出事例，是某地政府将拆除违章建筑演变为驱赶“低端人口”的事件。严格执法、拆除危及公众安全的违章建筑是必要的。问题出在把拆除违章建筑作为驱赶“低端人口”的手段，而且在决定采取行动后不给住户和商户留出必要的搬迁时间，不提供帮助，不解决依照租约合法居住和经商的住户、商家和从业者的损失由谁补偿，人口向哪里疏散等问题；在没有任何解决方案的情况下强行拆除建筑，在寒冬中将大量住户驱赶到大街上，导致很多人无处栖身。政府在执法名义下无视和肆意侵犯公民和商家的合法权利，事实上构成了政府违法。相关机构和官员多年来对大量违章建筑熟视无睹，而一旦采取措施就动用暴力

强行驱赶，以表现其积极完成任务的“政绩”，说明一些官员心目中没有法律，没有人民，并且将人群划分为高端低端，对弱势群体为所欲为，成了高居于人民头上的“老爷”。

与此相似的一个事件，是某些地方政府为完成烧煤改烧燃气的任务，居然在燃气未通的情况下，强行停止燃煤供应，强行拆除居民的家用煤炉，将大量居民置于寒冬中无任何取暖设备的境地。

这两件事反映出的问题是，还有不少党政官员将完成上级任务、个人“政绩”和仕途放在远高于法律、高于公民合法权益和福祉的位置上，说明要建设一个服务于人民的政府，仍然任重道远。

要继续推进行政体制改革和政府职能转变，关键在于推进两方面的改革：其一，认真落实依法治国，法律高于一切，在法律面前人人平等，对政府违法建立有效的监察和惩处机制。其二，把对官员的政绩评价权交给人民，让人民监督政府，把权力关进制度的笼子。

（四）土地制度改革

我国现行土地制度是导致结构失衡的一个重要根源。近年来房价过高、房地产过度投资、库存过大、杠杆率过高，都与之有关。政府垄断土地市场的体制，一度起过一些积极的作用，该体制将城市化产生的大量土地溢价收入集中到政府手中，解决了地方政府财政资金不足造成的困难，也成为基础设施建设和城市改造的重要资金来源，推动了地方建设和发展。但同时也产生了一系列弊端，而且愈演愈烈，加剧了结构扭曲。

其一，巨额土地收入对地方政府有强烈的驱动作用，鼓励其追求扩大土地收入，从而在市场垄断条件下将一、二线城市的地价和房价越推越高，使买房成为普通百姓的沉重负担，同时还推高了城市商业服务业成本，挤压了普通居民消费，也为少数人投机炒房提供了一夜暴富的机会，扩大了收入差距。

其二，地方政府为获取土地收入过度推动房地产开发，又以

土地收入继续征地开发，以土地为抵押不断借贷，导致许多城市住房严重过剩，负债过高，是高库存和高杠杆的最重要原因。

其三，土地不通过市场配置，而由地方政府独家支配，一面大拆大建，推高地价，一面到处搞开发区、产业园区，低价或免费供地，导致了土地资源大量闲置浪费和低效使用。另外在人口城市化过程中，农村闲置出来的集体建设用地和宅基地又不允许进入市场，导致了另一类土地资源的闲置浪费。在 1990 年到 2016 年期间，全国城、镇、村占地面积合计从 15 万平方公里扩大到 25 万平方公里（数据来自住建部网站），占用了大量耕地，造成土地资源严重浪费，主要是上述制度性原因造成的。

其四，在政府独家支配土地资源的条件下，在巨大利益的诱惑面前，出现官商勾结、寻租索贿，使土地出让和房地产开发领域成为腐败集中爆发的重灾区。

针对上述情况，2013 年中央十八届三中全会提出的改革方向是："建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。""保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。"其核心是稳步开放土地市场，让市场发挥优化配置土地资源、合理利用土地和公平分配收益的作用。

但在过去几年间，除少数区县级单位经批准进行土地改革试点外，在全国范围未见明显进展，显示这方面的改革困难重重。

2017 年，中共中央 1 号文件重申了上述三中全会决定的精神，要求加快农村集体产权制度改革。5 月，国土资源部公布了《中华人民共和国土地管理法（修正案）》（征求意见稿），该稿规定允许符合土地规划的集体经营性建设用地出让、租赁、入股。8 月，国土资源部和住建部联合发文决定在 13 个城市开展利用集体

建设用地建设租赁住房试点。9 月，农业部和中农办公布了将 100 个县（市、区）纳入农村集体产权制度改革试点的名单。2018 年 1 月，农业部宣布将探索农村集体产权制度改革整省试点。尽管还没有全面落地，这些陆续推出的文件和试点项目预示在土地制度改革方面将要迈出步伐。

过去几年，土地制度改革进展缓慢，反映出其背后牵涉方方面面的既得利益，阻力不小，认识也不一致。但更需要打破僵局，坚决推进。

三、下一步结构改革的方向

上面的分析说明，推进结构调整和改革的短期政策在一些方面已起了一定的作用，但有些方面效果不巩固或无显著效果，或者产生了一些新的困难。这说明只有解决更深层次的体制和机制问题，结构改革才能继续推进。未来需要从前两年以治标为主的“三去一降一补”，转向以治本为主的体制机制变革。体制改革涉及面广，任务繁重，应首先抓住对结构失衡有直接影响的关键问题，重点推进。

（一）坚持货币政策调整

去杠杆是结构改革的一个关键，需要继续坚持。而中性货币是去杠杆和恢复结构平衡的基本条件。在货币政策初步调整、M2 增长放缓、杠杆率升势趋缓的基础上，需要继续不动摇地坚持货币政策调整，恢复货币中性化，为下一步的去杠杆创造条件。

目前在去杠杆问题上，各界认识仍不一致，要取得成效，还需要解决若干思想认识方面的问题。例如有些意见说，要去杠杆必须先加杠杆；或者企业部门去杠杆就行了，政府和居民部门都可以继续加杠杆；或者稳住杠杆率不再大幅度上升就行了，不必

去杠杆；或者去杠杆必须为稳增长让路，如果会影响完成 6.5% 的 GDP 增长率，就需要推迟去杠杆。这些言论反映了若干模糊或错误的认识，可能也包含对某些既得利益的妥协或保护。如不加以澄清，可能影响去杠杆的未来进程。

第一，高杠杆是多年来货币宽松的结果，近些年来又与影子银行的无限制扩张导致流动性过度增加直接相关。要实现去杠杆、降风险，必须坚决控制住广义货币的水龙头，也包括需要对表外融资进行监管，纳入货币政策管理的范围。

第二，动手术希望只在不痛不痒、不触动既得利益的前提下轻松进行，实际上就是把去杠杆无限后推，不可能完成去杠杆的任务。当前要防止紧了表外融资，又松了表内融资。

第三，广义货币（或者说流动性）是一池水，如果水位过高导致决堤风险，必须全方位降低水位，如果主张东边抽水，西边注水，不可能达到降水位的目的。主张在企业去杠杆的同时，政府和居民加杠杆，无助于去杠杆。当前，居民杠杆率不断上升，正在成为新的风险因素。未来经过一段调整期后，货币、社会融资和信贷增长率均应回归到不超过 GDP 实际增长率两个百分点的水平。

第四，去杠杆和稳增长孰先孰后？近年来增长疲软，主要原因是结构失衡，而高杠杆是导致投资过度、产能过剩、低效投资和金融风险的一个最关键因素。不解决这个问题，未来增长是稳不住的。即便短期靠货币刺激拉高了增长率，结构失衡只会更加严重，金融风险还会扩大，长期增长更不可持续。

第五，为了避免风险集中爆发，去杠杆不能踩急刹车，需要逐步达到目标。2018 年应做到杠杆率至多有轻微上升，2019 年应整体稳住杠杆率不再上升，然后转向稳步降低杠杆率。对此需要下定决心、坚持推进，也要防止急躁冒进，并做好风险应对工作。

第六，去杠杆过程中企业融资条件会趋紧，必须做到政策一碗水端平，防止给部分企业吃偏饭；防止紧民营企业，保国有企业，

紧小微企业，保大企业。否则会打破公平竞争的市场格局，导致资源配置效率下降。在趋紧的资金条件下能够立于不败之地并发展壮大的企业，才是真正有效率的企业。此外，在融资趋紧的情况下，更需要减轻企业负担，帮助企业渡过难关。

（二）理顺政府与市场关系

理顺政府与市场关系是结构再平衡的关键。十八届三中全会决定指出，经济体制改革的“核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。“大幅度减少政府对资源的直接配置”。政府主要职责是“保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵”。

结构再平衡的治本之道，关键是按上述原则推进改革，实现政府转型，分清政府该做什么、不该做什么，这样市场通过优胜劣汰的竞争机制优化资源配置、提高效率、促进供求平衡的功能才能够发挥出来，“僵尸企业”才能被淘汰，过度投资、产能过剩、过度借债等问题才能根本解决。

当前，可以考虑优先推进以下改革：

1. 建立公平竞争督察委员会

今后除了国家产业政策明文规定的情况外，应当禁止各级党政机关违反公平竞争原则给某些特定企业以特殊优惠和保护，禁止在正常执法以外干预企业经营、强迫企业投资、下达投资指标等。建议在国家层面建立有足够权威的公平竞争督察委员会，可以暂由中央深化改革领导小组直接领导，将来逐步过渡到法制化的轨道。该委员会应针对各地党政机关违反公平竞争市场原则的上述各类现象受理投诉、督察曝光、进行整改，给“僵尸企业”断奶断粮，使市场的优胜劣汰功能得以发挥。

公平竞争督察委员会还应考虑承担反垄断的职能，对垄断企业独占市场、价格勾结、设置进入壁垒等不公平竞争行为进行督

察和整改。

地方党政机关不执行环保法律法规、保护违法企业等情况也应纳入该机构的督察范围，未来条件成熟后再将该职能过渡给环保部门，通过常规的执法程序保护环境。

2. 取消对各级政府的 GDP 考核，改革政绩评价体系

经济增长是否健康和可持续应由市场决定。建议今后 GDP 增长指标不再作为政府工作目标和对下级党政机关及官员的政绩评价依据。任何一级政府也不得将投资规模列为考核指标和工作任务。同时应根据十九大提出的“建设人民满意的服务型政府”的转型任务，建立以公共服务质量为中心的评价体系，并把评价的权力交给老百姓。

过去采用地方政府可能干预的统计指标进行政绩评价，弊病很多，常常导致弄虚作假、统计指标失真，误导研究和宏观决策。同时各类短期指标（例如就业增长、收入增长、城镇化率增长等）都与短期 GDP 增长相关，难以摆脱 GDP 导向。更加客观的评价是老百姓和企业等政府服务对象的口碑。建议通过试点，逐步在各级人代会形成对下属行政区域进行独立民意调查和评价的机制。这些调查由人代会委托并进行监督，通过独立的执行机构在下一级行政区域进行，对居民、企业、各类专业人员定期展开调查，对下辖行政区域党政机关及其职能部门的执政状况和公共服务质量进行满意度评价。

该调查不应通过被调查地的权力机关进行，原则上也不由被调查地当地的调查机构承担，并实行信息封闭；其结果作为对被调查地党政机关及主要负责人的工作及所属职能部门的主要政绩评价依据。其他重要的地方统计指标只作为辅助性参考指标，并加大中期指标的权重，减小短期指标权重。中立学术机构的评价也可以纳入参考范围。

今后各级人代会应起到监督和促进政府职能转变的作用。政府工作不令老百姓满意，不能履行其公共服务职责，人大应有权

追究政府主要负责人的责任，直至提出弹劾和罢免；也应有权对地方党组织负责人的失职和违法行为向上级机关提出处置意见。

3. 继续推进简政放权、转变政府职能

根据十九大提出的任务，继续推进简政放权、转变政府职能、建设服务型政府。把政府中心工作转到“加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵”的轨道上来。这些方面的政府工作业绩，应当纳入政绩评价体系。

（三）改善政府支出结构

改善政府支出结构对结构再平衡有重大意义。在继续履行必要的基础设施和城市建设投资职能的同时，将政府支出的重点从投资领域和行政性支出领域转移到公共服务领域。关键是减少不必要和低效率的投资、减少行政性支出浪费，充实公共教育、公共医疗、保障性住房、社保基金、收入转移支付的资金来源，而且要使这些公共资源分配更公平，使用更合理、更有效，改善更多居民的生活质量。这必将对促进结构再平衡发挥重要影响。

经济学理论和实证研究都证明，投资并非越多越好，只有合理的消费率和投资率才更有利于促进经济增长和效率提高。基于我国历史数据的模型分析显示，我国这两者的最优值分别在 66% 和 34% 左右。目前消费率仍然过低，投资率过高。我国 2016 年消费率为 54%，低于合理水平 10 个百分点或以上；投资率（资本形成率）44%，高于合理水平 10 个百分点。这种情况在很大程度上是政府投资率过高、公共服务支出和有效转移支付偏低导致的。未来需要通过政府支出结构的改善，继续促使过高的投资率回落，促进过低的消费率回升，争取经过数年的调整，促使两者基本恢复到合理水平，并结合财税体制改革提高公共资金的使用效率。这将从根源上消除导致产能持续过剩、投资效率持续下降、杠杆率不断上升的内在动因。

（四）推进土地制度改革和财税改革

本文前面已经分析了现行土地制度造成结构失衡的机制性原因。改革土地制度，关键是逐步开放土地市场，有效减少政府征地，使土地资源在符合土地用途管理和规划的条件下形成多元化的供给渠道，抑制地方政府为扩大土地出让收入而过度推动房地产开发、推高地价、提高杠杆率等行为，减缓地价上涨压力，减少投机性炒房，减少土地资源的浪费和不合理使用。

为此，应尽快总结和推广各地好的经验，逐步建立土地公开交易市场，推进农村集体经营性建设用地入市，促进农户闲置宅基地流转，进行有监管的合法合规交易。目前有一些不合理的政策限制（例如规定只有乡镇企业占地才能算作经营性建设用地，规定村民宅基地转让只能在同村居民间进行等），应当取消。

乡镇企业占地是各地农村在发展过程中根据需要而历史形成的，不是法律界定，其在各地发展程度不同，占地数量差异悬殊，分布又很分散；上述限制于法无据，更不利于土地资源的有效利用。农民对自己的宅基地拥有合法的永久使用权，他们转移到城镇后有权对闲置宅基地使用权进行转让。城镇居民利用这些闲置土地休闲度假，或开发乡村旅游、建设商业设施，有利于乡村繁荣、土地有效利用和农民增收。上述对宅基地使用权转让的限制，既侵犯了农民的合法权益，也不利于乡村发展。

有些城市已经创造的“地票”或“土地指标交易”制度，有利于促进闲置土地资源的复垦和利用，又打破了空间距离的制约，使不发达农村地区的农民能够通过节约土地而分享城市化带来的土地收益，使需要发展的城镇地区能够在占补平衡的条件下获得土地资源，有利于合理利用土地、减少农地占用、改善收入分配。应当好好总结经验，对不完善之处进行改进，逐步向更大范围推广。这项制度的推广，将有效减少政府征地，推动土地的市场化配置。

随着土地制度改革，地方政府的土地收入会减少，应当在政

府节流的同时，通过财税体制改革进行开源，以保证政府公共服务职能正常履行。这包括：

（1）在将征地方式转变为通过市场购置土地的方式后，对因土地用途改变（如农用地、农村集体建设用地、农户宅基地、工业用地等改变为商业性开发用地）而产生的土地溢价（地价升值后超过“标准地价”或超过购入价的部分），纳入土地增值税征收范围，按一定比例征税，以取代原来政府征收的土地出让金。一方面使原土地所有者和使用者的合法权益得到合理回报，另一方面将土地增值的适当部分纳入公共再分配，使公众参与分享，减少因地价大幅升值带来的一夜暴富。同时也为地方政府保留了一个收入渠道，满足其公共服务的资金需要。

（2）对多套房拥有者的超标面积开征房产税，作为地方政府的补充收入来源，并以此抑制投机性购房需求、平抑地价。对合理面积的居民自住房应免征房产税。

（3）改革个人所得税制度，改变不同收入不同税率的办法，实行统一和公平的、以家庭为计征单位的分级累进税，从而改变中等收入者的劳动报酬税负高，高收入者的非劳动收入税负低的不合理状况。

（4）近年来由于高压反腐、压缩“三公消费”、严格财政纪律，减少了政府支出浪费和流失，使政府存款大量沉淀。2017 年末，政府存款已高达 30 万亿元，超过一年半的全国财政收入。其中机关团体存款占 26 万亿元，比 2012 年增加了一倍（数据来自中国人民银行网站）。这也折射出原来的公共资金浪费和流失有多大。下一步应通过改革预算管理制度，将沉淀闲置的巨额公共资金有效利用起来，用于公共服务。

此外，减轻企业负担仍然是一项重要任务。未来进一步划拨国有资本充实社保基金，同时降低企业社保缴费费率，是非常必要的。

（五）加快户籍改革和社保覆盖

我国公共服务的一个突出短板，是长期以来两亿多新城镇居民未能获得城镇居民户籍，大部分没有被城镇社保和公共服务体系覆盖，不享有平等权利，成为漂泊在城乡之间的社会群体，是社会不公平、不安定的突出因素。此类状况在所有发达国家和多数中等收入国家已不复存在，我国作为一个社会主义国家，不应当长期容忍这种状况。这也是影响居民消费和城镇化发展并导致结构失衡的一个重要因素，应当尽快改变。

2014 年国务院公布的《国家新型城镇化规划》指出："受城乡分割的户籍制度影响，被统计为城镇人口的 2.34 亿农民工及其随迁家属（2012 年统计数—引者注），未能在教育、就业、医疗、养老、保障性住房等方面享受城镇居民的基本公共服务，……城镇内部出现新的二元矛盾，农村留守儿童、妇女和老人问题日益凸显，给经济社会发展带来诸多风险隐患。"该规划提出，要在 2020 年实现 1 亿左右农村转移人口和其他常住人口在城镇落户。

据新华社报道，2016 年户籍人口城镇化率已达 41.2%（比 2012 年提高近 6 个百分点），这显然是一个进步。但 2016 年常住人口城镇化率为 57.4%，比 2012 年提高近 5 个百分点；据此推算，城镇常住非户籍人口仍然有 2.24 亿人，与 2012 年相比只减少了 1000 万人。按这个速度，解决全部城镇常住人口户籍问题还需要 90 年，显然过于缓慢。

城镇户籍主要影响的是享受社会保障和公共服务的权利。根据国家统计局的调查，截至 2014 年，大部分外出农民工没有被各项城镇社会保障覆盖。例如城镇医疗保险的覆盖率只达到 18.2%，养老保险 16.4%，失业保险 9.8%。这与 2012 年的覆盖率相比，提高有限（见表 1）。2014 年以后，国家统计局停止了公布农民工社会保障覆盖率的数据，但有理由认为，这种状况目前没有很大的改变。

表 1 全国外出农民工参加社会保障的比例（%）

	工伤保险	医疗保险	养老保险	失业保险	生育保险	住房公积金
2012	24.0	16.9	14.3	8.4	6.1	-
2014	29.7	18.2	16.4	9.8	7.1	5.6

数据来源：国家统计局："全国农民工监测调查报告"2012、2014。见国家统计局网站。

据了解，接纳农民工入籍的工作进展在不同城市和镇差异很大。小城镇入籍容易，但缺乏足够的就业机会。大城市就业机会多，是农民工主要的流动方向和就业场所，但多数情况入籍有很严格的积分限制，实际上把绝大部分迁移者排除在外。加上特大城市限制人口总量，使近年来迁往大城市的转移人口比例下降，返乡比例上升。

影响户籍改革进展的主要原因，并不是城市公共资源不足。我国政府和国有企业投资占 GDP 的比例近十几年来持续上升（据国家统计局数据计算，2000 年占 18%，2010 年占 25%，2016 年占 28%），财政收入中用于政府自身行政性支出的比例超过发达国家 10 个百分点以上，这些构成了广义政府支出的主要方向。用于公共教育、医疗、社会保障的支出占 GDP 之比近些年也在提高，但仍显著低于中等收入国家平均水平和世界平均水平。2017 年，全国公共教育支出占 GDP 的 3.7%，而中等收入国家平均水平和世界平均水平分别是 4.1% 和 4.5%（2010 年数据，见世界银行《世界发展指标》）。我国 2017 年公共医疗卫生和计划生育支出占 GDP 的 1.8%，而中等收入国家公共医疗卫生支出平均水平和世界平均水平分别是 2.7% 和 5.7%（来源同上）。

从这些数据看，有些人所谓的公共资源不足，真实原因是长期以来政府支出结构不合理，过于偏重投资和政府自身行政支出，而公共服务支出偏低。公共资源不足成了一些人希望继续维持这种不合理支出结构的借口。因此要加快户籍改革，关键在于推进

“建设人民满意的服务型政府”的转轨、推进政府支出结构改善。如果有些地方政府动力不足，中央政府应推一把，加强督促的力度。对于各地制定的外来人口“积分入户”标准是否合理，也需要进行重新审视。

推进户籍改革，还需要解决一个认识问题，即大城市规模是否需要限制。大城市总体而言因聚集效应而具有显著的规模优势，经济效益更高。基于世界 56 个较大的中等收入和高收入国家数据和我国的人口密度、交通、人均国民收入水平等条件的计量模型分析显示，我国 2016 年合理的城市集中度（100 万人以上的大城市人口占全国人口的比例）应达到 34%。而 2016 年依据户籍人口推算的城市集中度仅为 27%，按常住人口粗略推算（因缺乏准确的城市人口统计数据）的城市集中度已达到 34% 左右。因此我国目前将城市非户籍人口包括在内的城市规模结构是合理的，并不存在大城市人口太多的问题。而且随着国民收入提高和人口密度增加，未来大城市数量和人口还应继续增加。

目前的“大城市病”或“特大城市病”，如交通拥堵、环境污染、居住拥挤等问题，主要原因并不是人口多，而是城市规划不够科学合理和管理水平较低。就北京市而言，还由于周边地区城市没有发展起来、没有形成城市群而增加了人口压力。此外作为首都，有巨大的行政资源等先天优势，也额外增加了对人口的吸引力。省会城市也往往如此。针对这些情况，需要做的是改善城市规划和管理，通过地区间协同发展促进城市群形成，同时也应减少行政性资源分配不均等非市场因素带来的特殊吸引力，而不应提倡以驱赶外来人口的方式减压。

当然，对水资源的制约等特殊因素需要另外研究。但除去个别超大城市的特殊情况需研究外，总体而言，当前特别需要加快的是大城市的户籍改革和扩大社会保障覆盖面的进度，而不是限制大城市人口。

四、结论

2017 年，结构调整的短期措施继续见效。去产能进展较快，但也带来了钢、煤等能源和原材料价格大幅度反弹，对中下游企业降成本有不利影响，还可能使一些“僵尸企业”死灰复燃。去房产库存的措施带来了 2016 年房价大幅上涨，并延续到 2017 年，同时高房价还在刺激新开工面积继续扩大。去杠杆开始见效，杠杆率升速明显减缓，企业杠杆率有所下降，但房地产业杠杆率还在上升，居民杠杆率出现大幅度上升，值得密切关注。

降成本进程受阻，产能过剩行业的成本有较快上升。补短板有积极变化，主要是一些新兴产业有较快甚至爆发性发展，研发和科技进步有加快的迹象。但新产业发展还需要经历竞争、淘汰和磨练的过程，必须防止一轰而上。政府应把握好自身定位，避免代替企业决策和盲目投资。

综上所述，推进结构调整的短期措施取得了一定进展，但也产生了一些负面效应，影响进一步的结构再平衡。在结构调整和改革的长效机制方面，货币政策调整已有效果，M2 增长率明显减缓。政府支出结构有轻微好转，过大的政府投资支出有所减缓。在行政改革和政府职能转变方面，减少行政审批事项有显著进展，但在改变各级政府和党政官员的政绩评价体系和激励机制方面进展不显著，政府过度干预企业和政府违法的情况时有发生。在土地制度改革方面，迄今进展有限，但已实施了若干新的试点项目并开始了修法过程，预示未来会有推进。户籍制度改革和财税体制改革总体看进展不够显著。

下一步结构改革需要从侧重治标转向重点治本，通过体制改革建立结构平衡的长效机制。建议侧重几个要点：

第一，要继续坚持货币政策回归中性的调整。争取在今明两年稳住杠杆率，然后由升转降，为结构再平衡的长效机制提供基

本条件。

第二，结构改革的中心任务转向理顺政府与市场的关系，落实市场配置资源的决定性作用，减少政府盲目投资和对部分企业的保护及干预，通过公平竞争实现优胜劣汰、结构优化、效率提高。政府在市场失灵的领域承担主要责任。首先从维护市场公平竞争和改革政府政绩评价体系做起。

第三，推进政府支出结构改善，转向以公共服务和改善民生为中心任务，争取用几年时间实现消费和投资结构的基本平衡。

第四，加快土地制度和财税体制改革，通过市场和合理的制度设计优化土地资源配置，改善收入分配，消除结构失衡，并通过相应的财税体制改革优化政府收入结构。

第五，加快户籍制度改革和社会保障覆盖，逐步使两亿多新城镇居民在城市安家落户，享受同等待遇。

总之，下一步的结构再平衡，需要通过加大体制改革和机制转换的力度来解决结构失衡更深层次的问题，使经济焕发活力，使未来发展更加健康、协调、可持续。

2017 年改革大事记

一、经济体制

1 月 9 日　《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》发布。

1 月 11 日　中共中央办公厅、国务院办公厅《关于创新政府配置资源方式的指导意见》发布。

1 月 12 日　国务院决定第三批取消 39 项中央指定地方实施的行政许可事项。另有 14 项依据有关法律设立的行政许可事项，国务院依照法定程序提请立法机构修订相关法律规定。同时决定 17 项国务院部门行政审批中介服务事项，不再作为行政审批的受理条件。

1 月 12 日　国务院发布《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》。

1 月 19 日　国务院办公厅发布《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》《生育保险和职工基本医疗保险合并实施试点方案》。

1 月 20 日　国务院办公厅发布《关于规范发展区域性股权市场的通知》。

1 月 23 日　财政部制定了《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》。

1 月 24 日 国务院办公厅印发了《关于进一步改革完善药品生产流通使用政策的若干意见》。

2 月 6 日 国务院办公厅《关于创新农村基础设施投融资体制机制的指导意见》发布。

2 月 20 日 中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》发布。

3 月 7 日 国务院办公厅发布《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》。

3 月 9 日 国务院办公厅印发《2017 年政务公开工作要点》。

3 月 13 日 财政部印发了《中央国有资本经营预算支出管理暂行办法》。

3 月 29 日 “一行三会”和工信部联合发布《关于金融支持制造强国建设的指导意见》。

3 月 31 日 国务院就建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区（“两区”）提出指导意见。

4 月 13 日 国务院印发《矿产资源权益金制度改革方案》。

4 月 24 日 国务院办公厅发布《关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》。

4 月 27 日 国务院办公厅转发国资委《以管资本为主推进职能转变方案》。

5 月 3 日 中国证监会发布《区域性股权市场监督管理试行办法》，自 2017 年 7 月 1 日起施行。

5 月 5 日 国务院办公厅发布《关于加快推进“多证合一”改革的指导意见》。

5 月 7 日 国务院决定进一步削减工商登记前置审批事项，将五项工商登记前置审批事项改为后置审批。

5 月 16 日 国务院办公厅发布《关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见》。

5 月 21 日 中共中央、国务院印发《关于深化石油天然气体制

改革的若干意见》。

5 月 31 日　中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》发布。

5 月 31 日　国务院办公厅印发《关于深化科技奖励制度改革方案》。

6 月 16 日　中共中央办公厅、国务院办公厅发布《矿业权出让制度改革方案》。

6 月 20 日　国务院办公厅发布《关于进一步深化基本医疗保险支付方式改革的指导意见》。

6 月 25 日　国务院批复同意北京市《深化试点工作方案》，继续深入探索服务业开放模式。

6 月 26 日　工业和信息化部等发布《关于深入推进信息化和工业化融合管理体系的指导意见》。

6 月 29 日　国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》。

6 月 30 日　财政部下发《关于资管产品增值税有关问题的通知》，规定资管产品管理人运营资管产品过程中发生的增值税应税行为，暂适用简易计税方法，按照 3% 的征收率缴纳增值税，自 2018 年 1 月 1 日起施行。

7 月 1 日　中国证监会 2016 年 12 月 12 日发布的《证券期货投资者适当性管理办法》正式实施。

7 月 14 日　国务院办公厅发布《关于建立现代医院管理制度的指导意见》。

7 月 18 日　国务院办公厅印发《中央企业公司制改制工作实施方案》。

7 月 21 日　国务院发布《关于强化实施创新驱动发展战略 进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》。

7 月 28 日　经国务院同意，国资委等部门联合提出《关于国有

企业办教育医疗机构深化改革的指导意见》。

8 月 2 日 国务院公布《融资担保公司监督管理条例》，10 月 1 日起施行。

8 月 4 日 国务院办公厅转发国家发改委、商务部、中国人民银行、外交部《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》。

8 月 7 日 国务院办公厅发布《关于进一步推进物流降本增效促进实体经济发展的意见》。

8 月 13 日 国务院发布《关于进一步扩大和升级信息消费 持续释放内需潜力的指导意见》。

8 月 14 日 财政部、民政部、人力资源和社会保障部发布《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》。

8 月 23 日 国家发改委发布《关于进一步加强垄断行业价格监管的意见》。

8 月 29 日 国务院办公厅发布《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》。

9 月 1 日 国务院办公厅印发《关于加快推进农业供给侧结构性改革 大力发展粮食产业经济的意见》《关于进一步激发民间有效投资活力 促进经济持续健康发展的指导意见》。

9 月 7 日 国务院办公厅发出《关于推广支持创新相关改革举措的通知》，要求将有关改革举措在改革试验区乃至全国推广。

9 月 8 日 中共中央、国务院发布《关于营造企业家健康成长环境弘扬优秀企业家精神更好发挥企业家作用的意见》。

9 月 14 日 国家税务总局印发《关于进一步深化税务系统“放管服”改革优化税收环境的若干意见》。

9 月 15 日　国务院发布《国家技术转移体系建设方案》。

9 月 24 日　中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深化教育体制机制改革的意见》发布实施。

9 月 29 日　国土资源部等五部门联合发布《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》。

9 月 30 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》。

10 月 5 日　国务院办公厅发布《关于积极推进供应链创新与应用的指导意见》。

10 月 31 日　国家发改委等 28 个部门联合发布《关于加强对外经济合作领域信用体系建设的指导意见》。

11 月 15 日　银监会发布《国家开发银行监督管理办法》、《中国进出口银行监督管理办法》《中国农业发展银行监督管理办法》。

11 月 19 日　国务院发布《关于深化“互联网 + 先进制造业”发展工业互联网的指导意见》

11 月 20 日　国务院决定开展“中国制造 2025”国家级示范区建设。

11 月 23 日　国务院办公厅印发《关于推动国防科技工业军民融合深度发展的意见》。

12 月 4 日　教育部印发《义务教育学校管理标准》，适用于全国所有义务教育学校。

12 月 5 日　国务院办公厅发布《关于深化产教融合的若干意见》。

12 月 7 日　国土资源部、国家发改委发布《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障工作的通知》，文件有效期五年。

12 月 8 日　国务院发布《关于探索建立涉农资金统筹整合长效

机制的意见》。

12 月 10 日 《国务院关于在北京市暂时调整有关行政审批和准入特别管理措施的决定》发布。

12 月 18 日 国家发改委印发《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》。

12 月 19 日 国务院办公厅发布《关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见》。

12 月 26 日 国务院总理李克强签署国务院令，公布修订后的《食盐专营办法》，自公布之日起施行。1990 年 3 月 2 日国务院发布的《盐业管理条例》同时废止。

12 月 27 日 国家林业局印发《国家湿地公园管理办法》，自 2018 年 1 月 1 日起实施，有效期至 2022 年 12 月 31 日。

12 月 30 日 国务院总理李克强签署国务院令，公布《中华人民共和国环境保护税法实施条例》，自 2018 年 1 月 1 日起与《环境保护税法》同步施行。2003 年 1 月 2 日国务院公布的《排污费征收使用管理条例》同时废止。

二、行政体制

1 月 11 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》。

1 月 12 日 国务院办公厅《关于印发“互联网 + 政务服务”技术体系建设指南的通知》国办函〔2016〕108 号。

1 月 12 日 国务院办公厅印发《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》国办发〔2017〕2 号。

1 月 12 日 国务院发布《关于印发“十三五”市场监管规划的

通知》国发〔2017〕6 号。

1 月 21 日　国务院《关于第三批取消中央指定地方实施行政许可事项的决定》国发〔2017〕7 号。

1 月 22 日　国务院《关于第三批清理规范国务院部门行政审批中介服务事项的决定》国发〔2017〕8 号。

1 月 22 日　国务院办公厅发布《关于同意建立公平竞争审查工作部际联席会议制度的函》国办函〔2016〕109 号

2 月 6 日　国务院办公厅《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》国办发〔2017〕7 号。

2 月 10 日　国务院办公厅印发《推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度试点工作方案》国办发〔2017〕14 号。

2 月 17 日　国务院办公厅《关于调整全国政务公开领导小组的通知》国办发〔2017〕18 号。

2 月 20 日　中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》。

2 月 22 日　国务院办公厅《关于开展全国政务服务体系普查的通知》国办函〔2017〕17 号。

3 月 1 日　国务院《关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知》国发〔2017〕9 号。

3 月 1 日　李克强总理签署第 676 号国务院令，公布《关于修改和废止部分行政法规的决定》。

3 月 23 日　国务院办公厅《关于印发 2017 年政务公开工作要点的通知》国办发〔2017〕24 号。

3 月 16 日　国务院办公厅《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》国办发〔2017〕21 号。

4 月 1 日　国务院办公厅关于印发贯彻实施《深化标准化工作改革方案》重点任务分工（2017–2018 年）的通知（国办发〔2017〕27 号）。

3 月 28 日 国务院关于落实《政府工作报告》重点工作部门分工的意见（国发〔2017〕22 号）。

3 月 31 日 国务院《关于印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》国发〔2017〕23 号

5 月 18 日 国务院办公厅《关于印发政务信息系统整合共享实施方案的通知》国办发〔2017〕39 号。

5 月 12 日 国务院办公厅《关于加快推进“多证合一”改革的指导意见》国办发〔2017〕41 号。

5 月 11 日 国务院《关于进一步削减工商登记前置审批事项的决定》国发〔2017〕32 号。

5 月 22 日 国务院办公厅《关于印发开展基层政务公开标准化规范化试点工作方案的通知》国办发〔2017〕42 号

6 月 8 日 国务院办公厅《关于印发政府网站发展指引的通知》国办发〔2017〕47 号。

6 月 16 日 国务院办公厅《关于印发自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2017年版)的通知》国办发〔2017〕51 号。

6 月 30 日 国务院办公厅《关于印发全国深化简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议重点任务分工方案的通知》国办发〔2017〕57 号。

7 月 20 日 国务院《关于印发新一代人工智能发展规划的通知》国发〔2017〕35 号。

9 月 28 日 国务院《关于在更大范围推进“证照分离”改革试点工作的意见》国发〔2017〕45 号。

9 月 29 日 国务院《关于取消一批行政许可事项的决定》国发〔2017〕46 号。

9 月 29 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《聘任制公务员管理规定（试行）》。

10 月 29 日 中共中央办公厅印发《关于在全国各地推开国家监

察体制改革试点方案》。

11 月 3 日　国务院办公厅《关于全国互联网政务服务平台检查情况的通报》国办函〔2017〕115 号。

11 月 13 日　国务院办公厅《关于同意建立市场监管部际联席会议制度的函》国办函〔2017〕118 号。

12 月 15 日　国务院办公厅《关于推进重大建设项目批准和实施领域政府信息公开的意见》国办发〔2017〕94 号。

12 月 22 日　国务院《关于在北京市暂时调整有关行政审批和准入特别管理措施的决定》国发〔2017〕55 号。

三、农村改革

3 月 17 日　国务院办公厅发布《东北地区与东部地区部分省市对口合作工作方案》。

4 月 10 日　国务院发布《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》。

5 月 31 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》。

6 月 12 日　中共中央、国务院发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》。

9 月 8 日　国务院办公厅发布《关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见》。

9 月 20 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》。

10 月 18 日　中共十九大召开，习近平在会上所做报告中提出关于今后一个时期党和国家的乡村振兴战略。

10 月 25 日　农业部、国家发展改革委等五部委局发布《关于促进农业产业化联合体发展的指导意见》。

12 月 4 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》。

12 月 6 日 国土资源部印发《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见》。

12 月 7 日 国土资源部、国家发改委发布《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》。

12 月 24 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强贫困村驻村工作队选派管理工作的指导意见》。

四、对外开放

1 月 12 日 国务院出台《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》，其中明确了外商投资企业和内资企业同等使用“中国制造 2025”战略政策措施。

1 月 17 日 习近平在世界经济论坛年会开幕式上发表主旨演讲，强调要引导好经济全球化走向，推动实现经济全球化进程的再平衡，打造世界经济增长、合作、治理、发展新模式。

3 月 31 日 国务院批复辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西 7 个自贸试验区，并分别印发了总体方案。至此，我国自贸试验区建设形成“1 + 3+7”的新格局。

4 月 1 日 中共中央、国务院正式印发通知决定设立雄安新区，这是继深圳经济特区和上海浦东新区之后，又一具有全国意义的新区。

4 月 6 日 | 4 月 7 日 在美国佛罗里达海湖庄园，习近平主席与特朗普总统会晤，以规划中美关系前行的路线图。

5 月 14 日	北京举办了“一带一路”国际合作高峰论坛。习近平出席开幕式并发表《携手推进“一带一路”建设》的主旨演讲，会议通过《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，并发表“一带一路”国际合作高峰论坛成果清单。
5 月 15 日	
6 月 28 日	国家发展改革委、商务部发布了《外商投资产业指导目录 (2017 年修订)》。准入前国民待遇加负面清单管理模式，限制性措施从 2015 年的 93 条减少到 2017 年的 63 条。
6 月 29 日	习近平出席庆祝香港回归祖国 20 周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼。习近平强调，更好在香港落实“一国两制”，要始终准确把握“一国”和“两制”的关系，始终依照宪法和基本法办事，始终聚焦发展这个第一要务，始终维护和谐稳定的社会环境。
7 月 1 日	
7 月 1 日	全国海关通关一体化正式实施，企业可以在全国范围内任意一个海关完成相关海关手续。
7 月 7 日	港珠澳大桥主体工程全线贯通。大桥总长 55 公里，是连接香港、珠海和澳门的超大型跨海通道，也是世界最长的跨海大桥。
7 月 7 日	习近平在 G20 汉堡峰会发表《坚持开放包容，推动联动增长》的讲话。本次峰会主题是“塑造联动世界”，保持了杭州峰会“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”主题的延续性。
7 月 8 日	
7 月 17 日	习近平主持召开中央财经领导小组第十六次会议，研究改善投资和市场环境、扩大对外开放问题。
8 月 2 日	外交部发布《印度边防部队在中印边界锡金段越界进入中国领土的事实和中国的立场》文件，28 日，越界的印度边防人员及装备全部撤回边界印方一侧。

8 月 8 日　国务院出台的《关于促进外资增长若干措施的通知》，提出全面实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，进一步扩大市场准入范围。

9 月 3 日 | 9 月 5 日　金砖国家领导人第九次会晤在福建厦门举行。3 日，习近平出席 2017 年金砖国家工商论坛开幕式并发表《共同开创金砖合作第二个“金色十年”》的主旨演讲。

10 月 18 日　中国共产党第十九次全国代表大会在北京隆重召开，提出了推动形成全面开放新格局。开放带来进步，封闭必然落后。中国开放的大门不会关闭，只会越开越大。

2017 年　我国货物贸易进出口总值 27.79 万亿元人民币，比上年增长 14.2%，其中，出口 15.33 万亿元，增长 10.8%；进口 12.46 万亿元，增长 18.7%；贸易顺差 2.87 万亿元。我国吸收外资 1363 亿美元，居世界第二位，再创历史新高。我国境内投资者共对全球 174 个国家和地区的 6236 家境外企业新增非金融类直接投资，实现投资 1200.8 亿美元，同比下降 29.4%，非理性对外投资得到切实有效遏制。到 2017 年为止，中国已经和 24 个国家或地区签署了 16 个自由贸易协定。

五、政治体制

5 月 26 日　中央政治局召开会议，听取《关于巡视中央意识形态单位情况的专题报告》。会议指出，意识形态工作是党的一项极其重要的工作。十八届中央巡视对宣传、文化、新闻等单位进行了全面政治“体检”，

加强党对意识形态工作的领导，促进意识形态阵地建设，推动意识形态领域全面从严治党。

会议还审议了《关于修改〈中国共产党巡视工作条例〉的决定》。

7 月 14 日　中央印发了《关于修改〈中国共产党巡视工作条例〉的决定》和修改后的《中国共产党巡视工作条例》，此次修订是在 2015 年 8 月修改后的第二次修订，将巡视工作在实践中的不少新的成果用制度固化，增加了以下内容:（1）把政治巡视要求写入《条例》，（2）明确一届任期内巡视全覆盖任务，（3）明确中央和国家机关应开展巡视，（4）市县巡察制度写入《条例》，（5）根据六中全会精神明确巡视监督重点。

10 月 18 日　中国在北京召开十九大，习近平代表第十八届中央委员会向大会作了题为《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告。

11 月 30 日 | 12 月 3 日　由中联部主办的中国共产党与世界政党高层对话会会在北京举行，此次对话话主题为“构建人类命运共同体、共同建设美好世界：政党的责任”，来自世界上 120 多个国家近 300 个政党和政治组织的领导人共 600 多名中外代表出席了会议，会议形成了北京倡议。

12 月 25 日 | 12 月 26 日　中共中央政治局召开民主生活会，重点对照《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》《中共中央政治局贯彻落实中央八项规定实施细则》，联系中央政治局工作，联系带头执行中央八项规定的实际，联系狠抓党的十九大决策部署的实际，进行自我检查、党性分析，开展批评和自我批评。

六、司法体制

1 月 9 日 最高人民检察院发布《关于充分履行检察职能加强产权司法保护的意见》。

1 月 10 日 最高人民法院公布《关于审理商标授权确权行政案件若干问题的规定》。

1 月 20 日 最高人民法院印发《关于执行案件移送破产审查若干问题的指导意见》。

1 月 25 日 环境保护部、公安部和最高人民检察院联合印发《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》。

2 月 7 日 最高人民法院印发《人民法院落实〈保护司法人员依法履行法定职责规定〉的实施办法》。

2 月 17 日 最高人民法院印发《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》。

2 月 22 日 最高人民法院公布《关于人民法院庭审录音录像的若干规定》。

2 月 27 日 最高人民法院印发《关于执行款物管理工作的规定》。

2 月 27 日 最高人民法院公布《关于内地与香港特别行政区法院就民商事案件相互委托提取证据的安排》。

2 月 27 日 司法部、财政部印发《关于律师开展法律援助工作的意见》。

2 月 28 日 最高人民法院公布《关于民事执行中财产调查若干问题的规定》。

2 月 28 日 最高人民法院公布新修订的《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》。

2 月 28 日 最高人民法院发布《关于依法妥善审理涉及夫妻债

务案件有关问题的通知》。

2 月 28 日　最高人民法院公布《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释（二）的补充规定》。

3 月 9 日　最高人民法院印发新修订的《关于常见犯罪的量刑指导意见》。

3 月 20 日　全国律协印发《律师协会维护律师执业权利规则（试行）》。

3 月 20 日　全国律协印发新修订的《律师执业行为规范》。

3 月 20 日　全国律协印发新修订的《律师协会会员违规行为处分规则（试行）》。

3 月 21 日　人力资源和社会保障部、最高人民法院、司法部等 8 部门联合印发《关于进一步加强劳动人事争议调解仲裁完善多元处理机制的意见》。

3 月 31 日　司法部印发《关于建立律师专业水平评价体系和评定机制的试点方案》。

4 月 10 日　最高人民法院公布《关于加强各级人民法院院庭长办理案件工作的意见（试行）》。

4 月 12 日　最高人民法院公布《关于落实司法责任制完善审判监督管理机制的意见（试行）》。

4 月 14 日　最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国律师协会联合印发《关于建立健全维护律师执业权利快速联动处置机制的通知》。

4 月 20 日　最高人民法院发布《中国知识产权司法保护纲要（2016–2020）》。

4 月 20 日　最高人民法院公布《关于国家赔偿监督程序若干问题的规定》。

4 月 27 日　全国人大常委会通过《关于延长人民陪审员制度改革试点期限的决定》。

5 月 17 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实行国

家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》。

6 月 6 日 最高人民法院印发《在全国部分法院开展“三项规程”试点的通知》。

6 月 16 日 司法部、国家工商行政管理总局、国家版权局、国家知识产权局联合发布《关于充分发挥公证职能作用加强公证服务知识产权保护工作的通知》。

6 月 24 日 最高人民法院公布《关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》。

6 月 24 日 十二届全国人大常委会第二十八次会议审议《中华人民共和国监察法（草案）》。

6 月 27 日 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合发布《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》。

6 月 27 日 全国人大常委会通过《关于修改 < 中华人民共和国民事诉讼法 > 和 < 中华人民共和国行政诉讼法 > 的决定》。

6 月 28 日 最高人民检察院印发《关于实行检察官以案释法制度的规定》。

6 月 29 日 最高人民法院、司法部发布《关于开展公证参与人民法院司法辅助事务试点工作的通知》。

7 月 3 日 司法部办公厅发布《关于开展办理公证“最多跑一次”试点工作的通知》。

7 月 4 日 司法部发布《关于建立公证员宣誓制度的决定》。

7 月 5 日 司法部发布《关于进一步拓展创新公证业务领域更好地服务经济社会发展的意见》。

7 月 10 日 全国司法体制改革推进会在贵州贵阳召开。

7 月 13 日 司法部、中央编办、财政部、人力资源社会保障部联合印发《关于推进公证体制改革机制创新工作的意见》。

7 月 19 日	最高人民法院、最高人民检察院、公安部等 15 部门联合印发《关于建立家事审判方式和工作机制改革联席会议制度的意见》。
7 月 20 日	最高人民检察院印发《关于加强检察法律文书说理工作的意见》。
8 月 7 日	最高人民法院印发《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》。
8 月 14 日	司法部发布《关于公证执业“五不准”的通知》。
8 月 21 日	司法部发布《关于推进公共法律服务平台建设的意见》。
8 月 25 日	最高人民法院公布《关于适用〈中华人民共和国公司法〉若干问题的规定（四）》。
8 月 28 日	最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合发布《关于开展法律援助值班律师工作的意见》。
8 月 29 日	中央全面深化改革领导小组第三十八次会议审议通过《关于上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》
8 月 31 日	最高人民法院印发《关于进一步保护和规范当事人依法行使行政诉权的若干意见》。
9 月 8 日	司法部印发《司法行政系统落实“谁执法谁普法”普法责任制实施意见》。
9 月 30 日	最高人民法院、司法部发布《关于开展律师调解试点工作的意见》。
10 月 11 日	最高人民法院、司法部发布《关于开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的办法》。
11 月 2 日	司法部、住房城乡建设部发布《关于开展律师参与城市管理执法工作的意见》。
11 月 4 日	全国人大常委会通过《关于在全国各地推开国家监

察体制改革试点工作的决定》。

11 月 8 日 人力资源社会保障部、最高人民法院发布《关于加强劳动人事争议仲裁与诉讼衔接机制建设的意见》。

11 月 7 日 中国人大网公布《中华人民共和国监察法（草案）》，向社会公开征求意见。

11 月 20 日 十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议通过《关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范》。

11 月 20 日 十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议审议通过《关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范》。

11 月 24 日 最高人民检察院、公安部印发《关于公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》。

11 月 27 日 最高人民法院印发《人民法院办理刑事案件庭前会议规程（试行）》《人民法院办理刑事案件排除非法证据规程（试行）》《人民法院办理刑事案件第一审普通程序法庭调查规程（试行）》“三项规程”。

11 月 27 日 司法部印发《律师会见监狱在押罪犯规定》。

12 月 1 日 最高人民法院发布《关于全面加强长江流域生态文明建设与绿色发展司法保障的意见》。

12 月 1 日 最高人民法院发布《关于行政申请再审案件立案程序的规定》。

12 月 13 日 最高人民法院公布《关于审理医疗损害责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》。

12 月 22 日 十二届全国人大常委会第三十一次会议审议《中华人民共和国监察法（草案）》二审稿。

12 月 25 日 司法部公布新修订的《基层法律服务工作者管理办法》。

12 月 25 日 司法部公布新修订的《基层法律服务所管理办法》。

12 月 26 日　最高人民法院公布《关于仲裁司法审查案件报核问题的有关规定》。

12 月 26 日　最高人民法院公布《关于审理仲裁司法审查案件若干问题的规定》。

12 月 29 日　最高人民法院印发《关于充分发挥审判职能作用为企业家创新创业营造良好法治环境的通知》。

七、文化体制

1 月 4 日　文化部发布《文化部“一带一路”文化发展行动计划（2016–2020 年）》，为“一带一路”文化交流与合作的深入开展绘就了路线图。

1 月 5 日　国家知识产权局、工业和信息化部印发《关于全面组织实施中小企业知识产权战略推进工程的指导意见》。

1 月 6 日　工业和信息化部、财政部联合下发《关于推进工业文化发展的指导意见》。

1 月 13 日　国务院发布关于印发《“十三五”国家知识产权保护和运用规划》的通知》。

1 月 15 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于促进移动互联网健康有序发展的意见》。

1 月 25 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》，首次以中央文件形式专题阐述中华优秀传统文化传承发展工作。

1 月 25 日　国家版权局印发《版权工作“十三五”规划》

2 月 3 日　国家发改委等相关主管部门印发《“十三五”时期文化旅游提升工程实施方案》。

2 月 4 日　商务部、国家文物局等 16 部门联合下发《关于促进老字号改革创新发展的指导意见》。

2 月 23 日 文化部正式发布《文化部“十三五”时期文化发展改革规划》，对“十三五”时期文化系统发展改革工作作出了总体规划。

2 月 23 日 科技部、文化部、国家文物局联合发布《国家“十三五”文化遗产保护与公共文化服务科技创新规划》。

2 月 24 日 根据《文化部财政部关于开展引导城乡居民扩大文化消费试点工作的通知》要求，文化部办公厅公布了第一批第二次国家文化消费试点城市名单，全国范围内共有 25 个城市被确定为国家文化消费试点城市。

3 月 1 日 《中华人民共和国公共文化服务保障法》在国内正式实施。

3 月 8 日 国家发改委、国土部、文化部等单位联合印发《“十三五”时期文化旅游提升工程实施方案》。

3 月 12 日 国务院办公厅转发文化部、工业和信息化部、财政部《中国传统工艺振兴计划》。

4 月 11 日 文化部出台《文化部关于推动数字文化产业创新发展的指导意见》。

4 月 19 日 国务院总理李克强主持召开国务院常务会议。会议通过了《中华人民共和国公共图书馆法（草案）》。

5 月 4 日 文化部发布《“十三五”时期繁荣群众文艺发展规划》。

5 月 7 日 中共中央办公厅、国务院办公厅发布《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》。

5 月 8 日 科技部与中宣部联合发布《“十三五”时期国家科普与创新文化建设规划》。

5 月 10 日 中宣部、文化部、财政部联合印发《关于戏曲进乡村的实施方案》。

5 月 11 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强文化领域行业组织建设的指导意见》。

5 月 25 日　文化部印发《“十三五”时期文化扶贫工作实施方案》。

6 月 1 日　我国网络领域的基础性法律《中华人民共和国网络安全法》开始施行。

6 月 1 日　国家新闻出版广电总局印发《关于进一步加强网络视听节目创作播出管理的通知》，对网络视听节目的创作播出提出进一步的要求。

6 月 12 日　国家旅游局正式发布《全域旅游示范区创建工作导则》。

6 月 30 日　中国网络视听节目服务协会发布《网络视听节目内容审核通则》。

7 月 6 日　文化部下发《关于规范营业性演出票务市场经营秩序的通知》。

7 月 7 日　文化部发布关于《印发 <“十三五”时期全国公共图书馆事业发展规划 > 的通知》。

7 月 7 日　文化部发布《“十三五”时期公共数字文化建设规划》。

7 月 7 日　国家体育总局和国家旅游局印发《“一带一路”体育旅游发展行动方案》。

7 月 12 日　文化部发布《“十三五”时期艺术创作规划》。

7 月 17 日　国家文物局推出《关于进一步推动非国有博物馆发展的意见》。

8 月 2 日　国家新闻出版广电总局下发《关于规范报刊单位及其所办新媒体采编管理的通知》。

8 月 3 日　中宣部、教育部、财政部、文化部联合发布《关于戏曲进校园的实施意见》。

8 月 24 日　国务院下发《关于进一步扩大和升级信息消费 持

续释放内需潜力的指导意见》。

9 月 1 日 住建部发布《关于进一步加强国家级风景名胜区和世界遗产保护管理工作的通知》。

9 月 8 日 中宣部、文化部等七部门联合印发《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》。

9 月 8 日 国家新闻出版广电总局下发《关于支持电视剧繁荣发展若干政策的通知》。

9 月 20 日 国家新闻出版广电总局出台《新闻出版广播影视“十三五”发展规划》。

9 月 26 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》。

9 月 28 日 国家新闻出版广电总局发布《新闻出版广播影视“十三五”发展规划》。

10 月 10 日 文化部印发《关于公布第一批国家级文化产业示范园区创建资格名单的通知》。

12 月 19 日 财政部印发了《关于进一步规范中央文化企业国有资产交易管理的通知》和《关于中央文化企业国有资产评估管理的补充通知》。

12 月 28 日 中宣部、中央网信办、工业和信息化部、教育部、公安部、文化部、国家工商总局、国家新闻出版广电总局联合印发《关于严格规范网络游戏市场管理的意见》，部署对网络游戏违法违规行为和不良内容进行集中整治。

八、社会体制

2 月 6 日 中央全面深化改革领导小组第三十二次会议审议通过了《新时期产业工人队伍建设改革方案》，会议

指出，工人阶级是我国的领导阶级，产业工人是工人阶级的主体力量。要从巩固党的执政基础的高度，从促进我国经济社会持续健康发展的高度，加快产业工人队伍建设改革。

3 月 24 日　中央全面深化改革领导小组第三十三次会议就有关主要负责同志亲力亲为抓改革落实听取了汇报，尹蔚民就推进有关制度创新、尤权就推进医药卫生体制改革、陈敏尔就抓实扶贫改革等方面情况作了汇报。

4 月 18 日　中央全面深化改革领导小组第三十四次会议审议通过了《关于建立现代医院管理制度的指导意见》、《关于改革完善短缺药品供应保障机制的实施意见》、《对省级人民政府履行教育职责的评价办法》。

5 月 23 日　中央全面深化改革领导小组第三十五次会议审议通过了《关于深化教育体制机制改革的意见》。会议审议了《关于深化教育领域综合改革情况汇报》、《关于深化医药卫生体制改革进展情况汇报》。

7 月 19 日　中央全面深化改革领导小组第三十七次会议审议通过了《关于深化审评审批制度改革鼓励药品医疗器械创新的意见》。会议审议了《党的十八届三中全会以来改革试点工作进展情况报告》、《关于社会保障制度改革督察情况报告》。

8 月 29 日　中央全面深化改革领导小组第三十八次会议审议通过了《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》。会议审议了《关于脱贫攻坚责任制实施办法落实情况的督察报告》。

10 月 18 日　在中国共产党第十九次代表大会上的报告中，习近平总书记提出了新时期民生工作的基本方针和分领域的各种举措。报告强调，坚持在发展中保障和改

善民生。增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展，深入开展脱贫攻坚，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。建设平安中国，加强和创新社会治理，维护社会和谐稳定，确保国家长治久安、人民安居乐业。

九、生态文明

4 月 18 日 十八届中央全面深化改革领导小组会议第三十四次会议通过了《关于禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》。

5 月 23 日 十八届中央全面深化改革领导小组会议第三十五次会议通过了《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》以及《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》。

6 月 26 日 十八届中央全面深化改革领导小组会议第三十六次会议通过了《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》《祁连山国家公园体制试点方案》《国家生态文明试验区（福建）推进建设情况报告》《国家生态文明试验区（江西）实施方案》以及《国家生态文明试验区（贵州）实施方案》。

9 月 20 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》

9 月 26 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公

园体制总体方案》。

10 月 2 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《国家生态文明试验区（江西）实施方案》和《国家生态文明试验区（贵州）实施方案》。

10 月 18 日 | 10 月 24 日　中国共产党第十九次全国代表大会的召开，对新时代生态文明建设提出了具体的目标、战略和任务清单，对我国生态文明体制改革具有里程碑的意义。

11 月 6 日　环境保护部部务会议审议通过《排污许可管理办法（试行）》。

11 月 20 日　十九届中央全面深化改革领导小组第一次会议通过了《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》。

十、党的建设

1 月 3 日　《求是》杂志发表习近平总书记《在党的十八届六中全会第二次全体会议上的讲话（节选）》

1 月 4 日　全国宣传部长会议在京召开，中共中央政治局常委、中央书记处书记刘云山出席并讲话。

1 月 6 日　中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议在北京开幕。习近平在十八届中央纪委七次全会上发表重要讲话强调，全面贯彻落实党的十八届六中全会精神，增强全面从严治党系统性创造性实效性。李克强张德江俞正声刘云山张高丽出席会议。

6 日下午王岐山代表中央纪律检查委员会常务委员会作题为《推动全面从严治党向纵深发展 以优异成绩迎接党的十九大召开》的工作报告。

1 月 9 日　中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议公报（二〇一七年一月八日中国共产党第

十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议通过）发布。

中央纪委七次全会审议通过《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》颁布。

1 月 11 日 中共中央政治局常务委员会召开会议，听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组工作汇报 听取中央书记处工作报告。中共中央总书记习近平主持会议。

1 月 12 日 中共中央印发《县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会若干规定》。

1 月 18 日 杨晶在中央国家机关党的工作会议上强调，把全面从严治党要求落实到机关党建工作全过程。

全国组织部长会议在京召开，中共中央政治局常委、中央书记处书记刘云山出席会议并讲话，强调要深入贯彻以习近平同志为核心的党中央决策部署，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，全面提升党建工作和组织工作水平，为党的十九大胜利召开提供坚强组织保证。

2 月 13 日 省部级主要领导干部学习贯彻十八届六中全会精神专题研讨班 13 日上午在中央党校开班。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在开班式上发表重要讲话。

2 月 14 日 《人民日报》发表评论员文章《在党的十九大代表选举中提高党内民主质量和实效》。

2 月 16 日 省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届六中全会精神专题研讨班在中央党校结业。

2 月 21 日 中共中央政治局召开会议。讨论国务院拟提请第十二届全国人民代表大会第五次会议审议的《政府工作报告》稿，审议《关于巡视中央和国家机关全

覆盖情况的专题报告》和《关于推进“两学一做”学习教育常态化制度化的意见》。

2 月 22 日　十八届中央第十二轮巡视工作动员部署会议召开。中共中央政治局常委、中央巡视工作领导小组组长王岐山出席会议，传达习近平总书记关于巡视工作的重要指示。

2 月 28 日　中共中央国务院印发《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》。

3 月 1 日　中共中央党校举行春季学期开学典礼，刘云山出席并讲话。

3 月 23 日　中俄执政党对话机制第六次会议和第五届中俄政党论坛 23 日在俄罗斯喀山举行。中共中央总书记习近平和俄罗斯联邦总统普京分别致贺信。

3 月 29 日　中共中央办公厅近日印发《关于推进“两学一做”学习教育常态化制度化的意见》。

3 月 30 日　经中央军委主席习近平批准，中央军委办公厅印发《关于开展维护核心、听从指挥主题教育活动和推进“两学一做”学习教育常态化制度化的意见》。

3 月 29 日　中央组织部召开全国干部监督工作座谈会，就学习贯彻党的十八届六中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，做好新形势下组织部门干部监督工作作出部署。

3 月 30 日　中共中央办公厅印发《中国共产党党委（党组）理论学习中心组学习规则》，并发出通知，要求各地区各部门认真遵照执行。

4 月 10 日　全国宣传部长座谈会在北京召开。中共中央政治局常委、中央书记处书记刘云山出席并讲话。

4 月 13 日　中共中央近日印发《中国共产党工作机关条例（试行）》，并发出通知，要求各地区各部门认真遵照

执行。

4 月 15 日 中共中央组织部印发《关于认真学习贯彻习近平总书记重要指示精神广泛开展向廖俊波同志学习的通知》

4 月 16 日 习近平总书记对推进“两学一做”学习教育常态化制度化作出重要指示，强调抓住“关键少数”，抓实基层支部，保证广大党员以身作则发挥先锋模范作用。

推进“两学一做”学习教育常态化制度化工作座谈会在京召开。中共中央政治局常委、中央书记处书记刘云山在座谈会上发表讲话。刘奇葆、张春贤、赵洪祝出席会议。

4 月 19 日 中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《领导干部报告个人有关事项规定》和《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》，并发出通知，要求各级党委（党组）认真遵照执行。

5 月 23 日 中共中央办公厅近日印发了《关于进一步加强党委联系服务专家工作的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

5 月 26 日 中共中央政治局 5 月 26 日召开会议，审议《关于修改〈中国共产党巡视工作条例〉的决定》和《关于巡视中央意识形态单位情况的专题报告》。

6 月 5 日 中共中央近日印发《关于加强新形势下党的督促检查工作的意见》。

6 月 6 日 中共中央颁布关于追授廖俊波同志“全国优秀共产党员”称号的决定。

6 月 20 日 | 6 月 22 日 中共中央政治局常委、中央纪委书记王岐山在贵州省检查纪检监察工作。他强调，新一届省区市纪委要深入贯彻落实党的十八届六中全会精神和中央纪

委七次全会部署，牢固树立“四个意识”，当好政治生态“护林员”，以新面貌新气象迎接党的十九大胜利召开。

6 月 25 日　中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》。

6 月 28 日　中共中央政治局召开会议，审议《关于巡视 31 所中管高校党委情况的专题报告》。

6 月 30 日　中央组织部最新党内统计数据显示，截至 2016 年底，中国共产党党员总数为 8944.7 万名，比上年净增 68.8 万名，增幅为 0.8%。党的基层组织 451.8 万个，比上年增加 10.5 万个，增幅为 2.4%。数据表明，中央关于新形势下党员队伍建设和基层党组织建设的部署要求得到贯彻落实，党的生机与活力进一步增强。

7 月 1 日　中共中央作出关于修改《中国共产党巡视工作条例》的决定。

8 月 26 日　中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平日前作出重要指示指出，强调牢牢把握群团改革正确方向，努力开创党的群团工作新局面。

8 月 30 日　中共中央在中南海召开党外人士座谈会，就中共十九大报告征求意见稿听取各民主党派中央、全国工商联领导人和无党派人士意见和建议。

8 月 31 日　中共中央政治局召开会议，研究中国共产党第十八届中央委员会第七次全体会议和中国共产党第十九次全国代表大会筹备工作。中共中央总书记习近平主持会议。会议决定，中国共产党第十八届中央委员会第七次全体会议于 2017 年 10 月 11 日在北京召开。中共中央政治局会议建议中国共产党第十九次全国代表大会 10 月 18 日在北京召开。中共中央

总书记习近平主持会议。

9 月 1 日 中共中央党校举行 2017 年秋季学期开学典礼。中共中央政治局常委、中央党校校长刘云山出席并讲话。

9 月 1 日 中央纪委监察部网站发布消息，近日，经中央领导同志批准，中央办公厅印发了《被巡视党组织配合中央巡视工作规定》，中央巡视工作领导小组及其办公室分别印发了《中央巡视工作领导小组工作规则》《中央巡视组工作规则》和《中央巡视工作领导小组办公室工作规则》，作为新修改的《中国共产党巡视工作条例》的重要配套制度。

9 月 14 日 中央组织部、教育部在京召开中管高校党的建设工作推进会，提出切实加强中管高校党的建设，聚焦巡视发现问题研究整改措施。

9 月 18 日 中共中央政治局召开会议，研究拟提请党的十八届七中全会讨论的十八届中央委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的报告稿、《中国共产党章程（修正案）》稿、十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告稿，审议《关于五年来中央政治局贯彻执行中央八项规定并以此带动全党加强作风建设情况的报告》。中共中央总书记习近平主持会议。

9 月 29 日 按照党中央的统一部署，党的十九大代表选举工作已经顺利完成。全国各选举单位分别召开党代表大会或党代表会议，选举产生了 2287 名出席党的十九大代表。

9 月 29 日 中共中央政治局会议审议并通过中共中央纪律检查委员会《关于孙政才严重违纪案的审查报告》，决定给予孙政才开除党籍、开除公职处分，将其涉嫌

犯罪问题及线索移送司法机关依法处理。

10 月 9 日　中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第八次全体会议，在北京举行，中共中央政治局常委、中央纪委书记王岐山讲话。全会审议并通过了十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告，同意将报告提请中国共产党第十八届中央委员会第七次全体会议审议。

经党中央批准，中央办公厅近日编辑出版《中央党内法规和规范性文件汇编（1949 年 10 月—2016 年 12 月）》。《汇编》由法律出版社出版。

10 月 15 日　中共十八届七中全会在京举行，中央政治局主持会议， 中央委员会总书记习近平作重要讲话。会议决定中国共产党第十九次全国代表大会于 10 月 18 日在北京召开。全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托作的工作报告。会议讨论并通过了党的十八届中央委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的报告，讨论并通过了党的十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告，讨论并通过了《中国共产党章程（修正案）》，决定将这 3 份文件提请中国共产党第十九次全国代表大会审查和审议。习近平就党的十八届中央委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的报告讨论稿向全会作了说明，刘云山就《中国共产党章程（修正案）》讨论稿向全会作了说明。

10 月 16 日　中共十二届全国人大常委会党组召开会议，传达学习贯彻党的十八届七中全会精神。

中共全国政协党组认真学习贯彻党的十八届七中全会精神，俞正声强调要牢固树立“四个意识”，坚决服从党中央集中统一领导。

中共中央政治局常委、国务院总理、党组书记李克强主持召开国务院党组会议，深入学习贯彻党的十八届七中全会精神，部署进一步做好政府各项工作，迎接党的十九大胜利召开。

中央组织部在北京举行全国党员管理信息系统开通仪式。

10 月 18 日 中国共产党第十九次全国代表大会在京开幕。习近平代表第十八届中央委员会向大会作了题为《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告。

10 月 24 日 中国共产党第十九次全国代表大会在京闭幕，选举产生新一届中央委员会和中央纪律检查委员会。通过关于十八届中央委员会报告的决议、关于中央纪律检查委员会工作报告的决议、关于《中国共产党章程（修正案）》的决议。

习近平主持大会并发表重要讲话。

10 月 25 日 党的十九届一中全会产生中央领导机构，习近平任中共中央总书记中央军委主席习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正任中央政治局常委。

习近平同志主持会议并在当选中共中央委员会总书记后作了重要讲话。全会选举了中央政治局委员、中央政治局常务委员会委员、中央委员会总书记；根据中央政治局常务委员会的提名，通过了中央书记处成员，决定了中央军事委员会组成人员；批准了十九届中央纪律检查委员会第一次全体会议选举产生的书记、副书记和常务委员会委员人选。

10 月 26 日 受中共中央委托，中共中央政治局委员、中央统战部部长孙春兰向各民主党派中央、全国工商联负责

人和无党派人士代表通报中共十九大精神。

10 月 27 日　十九届中共中央政治局 27 日召开会议，研究部署学习宣传贯彻党的十九大精神，审议《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》和《中共中央政治局贯彻落实中央八项规定的实施细则》。中共中央总书记习近平主持会议。

10 月 28 日　中国共产党党章（十九大修改通过）颁布。

10 月 29 日　中共中央办公厅近日印发《关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案》，部署在全国范围内深化国家监察体制改革的探索实践，完成省、市、县三级监察委员会组建工作，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

10 月 29 日　十九届中央纪委常委会召开第一次会议，中共中央政治局常委、中央纪委书记赵乐际主持会议并讲话。

10 月 31 日　中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平，带领中共中央政治局常委李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正，于 31 日专程从北京前往上海和浙江嘉兴，瞻仰上海中共一大会址和浙江嘉兴南湖红船，回顾建党历史，重温入党誓词，宣示新一届党中央领导集体的坚定政治信念。习近平发表重要讲话。

11 月 1 日　学习贯彻党的十九大精神中央宣讲团动员会在京召开，中共中央政治局常委、中央书记处书记王沪宁出席会议并讲话。

11 月 1 日　中共中央作出《关于认真学习宣传贯彻党的十九大精神的决定》。

11 月 6 日　全军学习贯彻党的十九大精神宣讲团首场报告会举行。

11 月 7 日　中直机关学习贯彻党的十九大精神报告会在京举行。中共中央政治局委员、中央书记处书记、中直

工委书记丁薛祥出席并讲话。

无党派人士、党外知识分子和新的社会阶层人士学习贯彻党的十九大精神专题座谈会 7 日在京召开。中共中央书记处书记、中央统战部部长尤权主持并讲话。

11 月 9 日 中央军委日前印发《关于认真学习宣传贯彻党的十九大精神的意见》，要求全军和武警部队认真学习宣传贯彻党的十九大精神。

11 月 11 日 经党中央批准，全国推开国家监察体制改革试点工作动员部署电视电话会议在太原召开，赵乐际在全国推开国家监察体制改革试点工作动员部署电视电话会议上强调，要深入贯彻落实党的十九大精神，扎实有序在全国推开国家监察体制改革试点工作。

11 月 22 日 中共中央办公厅近日转发了《中央宣传部、中央组织部关于认真组织学习〈习近平谈治国理政〉第二卷的通知》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

11 月 30 日 中共中央政治局召开会议，审议通过《中国共产党党务公开条例（试行）》。

12 月 1 日 中共中央总书记、国家主席习近平在人民大会堂出席中国共产党与世界政党高层对话会开幕式，并发表题为《携手建设更加美好的世界》的主旨讲话，强调政党要顺应时代发展潮流、把握人类进步大势、顺应人民共同期待，志存高远、敢于担当，自觉担负起时代使命。中国共产党将一如既往为世界和平安宁、共同发展、文明交流互鉴作贡献。

12 月 11 日 中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发了《党政机关办公用房管理办法》《党政机关公务用车管理办法》，并发出通知，要求各地区各部门认真遵照

执行。

12 月 25 日　中共中央近日印发了《中国共产党党务公开条例（试行）》，并发出通知，要求各地区各部门认真遵照执行。

中共中央政治局于 12 月 25 日至 26 日召开民主生活会，以认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想、坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导、全面贯彻落实党的十九大各项决策部署为主题，重点对照《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》，《中共中央政治局贯彻落实中央八项规定实施细则》，联系中央政治局工作，联系带头执行中央八项规定的实际，联系狠抓党的十九大决策部署的实际，进行自我检查、党性分析，开展批评和自我批评。

12 月 27 日　中共中央政治局召开会议，决定明年 1 月在北京召开中国共产党第十九届中央委员会第二次全体会议，主要议程是，讨论研究修改宪法部分内容的建议。会议听取中央纪律检查委员会工作汇报，研究部署 2018 年党风廉政建设和反腐败工作。

后　记
POSTCRIPT

自 2013 年党的十八届三中全会出台《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以来，新一轮全面深化改革已历五载。深圳创新发展研究院自主设立的、以响应李克强总理提出的“用第三方评估促进政府管理方式改革创新”的重要课题——《中国改革报告》也已连续四年发布。

《2017 中国改革报告——改革在路上》延续了既定的“总报告 + 分报告 + 专题报告”的框架结构，由国内在各自专业领域有深入研究和独立见解，并享有一定学术地位的 12 位专家学者共同撰写完成。报告以“改革在路上”为主题，对 2017 年中国改革进展进行了全方位回顾总结，对经济、政治、社会、文化、生态文明等十一个重点领域改革进行了深入评估，提出了进一步全面深化改革的若干建议。同时，报告系统归纳总结了过去五年全面深化改革工作的基本经验，并从改革工作的重点、改革的方法等方面提出调整和完善改革策略和方式，以确保十八届三中全会改革目标全面实现。

按各报告顺序排列，作者分别是：

张思平　原深圳市委常委、副市长

孔泾源　国家发改委经济体制综合改革司原司长

许耀桐　国家行政学院教授

党国英　中国社会科学院农村发展研究所研究员

张燕生　中国国际经济交流中心首席研究员

邓聿文　察哈尔学会高级研究员

徐　昕　北京理工大学法学院教授

祁述裕　国家行政学院社会和文化教研部主任、教授

贡　森　中国国际发展知识中心常务副主任、研究员

李　萌　中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员

蔡　霞　中共中央党校教授

王小鲁　中国改革基金会国民经济研究所副所长

正是这些专家学者对报告的倾心投入和大力支持，才保障了《中国改革报告》一直以来的高水准，感谢他们！

同时也要感谢创新发展研究院唐惠建、程颖博、杨传银、高爽、黄婷、刘梦雨、袁婷婷、姜力榕、黄瑁、徐昕等同志在项目推进、编辑校对、结集印刷过程中所做的工作。

经过几年的探索和实践，《中国改革报告》作为全国唯一一份由社会智库发布、对国家深化改革进行全面、客观、独立评估的报告，可以说已经初步达成其力争成为全面反映国家改革进程的可靠权威记载，成为客观评估改革成果的第三方独立报告，成为对进一步深化改革提出若干重要建议的社会研究报告的目标。当然，由于专家团队时间和精力所限，报告中仍有不少的瑕疵，敬请广大读者批评指正。

最后，衷心地感谢社会各界对本报告的关注和支持！

谨以此书献给所有为中国改革事业做出贡献的人们！

深圳创新发展研究院

2018 年 5 月