CHINA REFORM REPORT

2016 中国改革报告

——完善总体设计 寻求改革突破

张思平　主编

深圳创新发展研究院

2016 中国改革报告

主　　编　张思平

副 主 编　唐惠建

编辑部主任　程颖博

责任编辑　黄　婷

编　　辑　刘梦雨　姜力榕
袁婷婷　黄　瑁

在《中国改革报告 2016》发布会上的致辞（代序）

□毛振华 *

《中国改革报告》到今年已经是第三次发布，第一年是 2014 年，我们以“国家治理现代化元年”为题，去年以“从总体设计到全面建设”为题，今年以“完善总体设计，寻求改革突破”为题。创新发展研究院作为植根于深圳、面向全国的社会智库，持续地对中国的改革进行独立的第三方评估，应该说，这在当前国家的整个改革开放大格局中是非常特殊的、有影响的事件，我们也很愿意坚持下去。

总的说来，这个报告有四个特点：

一是全面性。我们从社会、经济、文化等各个方面对中国的改革进程进行全面分析、全面总结和独立评价。

二是独立性。创新发展研究院是独立第三方机构，我们的课题研究也是独立进行的，整个立项与研究过程中没有受任何机构的指示，也没有向任何机构请示汇报。

三是客观性。一方面我们如实、客观地对国家改革的进程进行归纳、评价和描述；但在看到改革取得的巨大成就的同时，另一方面我们也对改革进程中出现的各种困难和问题提出看法。这体现了我们的客观性。

四是建设性。《中国改革报告》的目的，是要进一步推动和完善国家的改革，使人民有获得感，从长远的角度来看更加符合中国的国家利益。

中国的改革应该说是人类史上非常伟大的事业，是在中国共产党的领导下，动员广大人民群众，特别是社会主流精英积极参与来完成的一项伟

* 毛振华，深圳创新发展研究院院长。

大事业。因此创新发展研究院也秉承这样的思想，在这个总的框架下持续不断地、积极地参与中国的改革开放事业。2014 和 2015 年的《中国改革报告》都得到了社会各方面积极正面的响应，包括中央高层的评价，媒体和社会的评价，也包括国外的评价。我们希望今年的报告能够继续得到媒体朋友们和社会各界的持续关注。

谢谢大家！

目 录

CONTENTS

[总报告]

001 **完善总体设计 寻求改革突破**（张思平）

003 **一、2016 年中国改革的总体评估**

003 （一）2016 年全面深化改革的目标和任务

004 （二）对 2016 年全面深化改革的总体评估

010 **二、2016 年十个主要领域改革的评估**

010 （一）从严治党成绩显著，反腐倡廉取得压倒性胜利，制度治党机制还在形成，但党内出现的新现象值得关注

013 （二）以“三去一降一补”为重点的供给侧结构性改革中去产能取得了积极的进展，但去库存引起了一二线城市房价过快上涨，去杠杆并未能取得突破

016 （三）经济体制改革全面推进，重点领域的改革面临突破

021 （四）“简政放权”、行政审批制度改革继续推进，政府职能的真正转变任重道远

023 （五）农村改革全面纵深展开，制度创新破局在即

026 （六）社会体制改革受到空前重视，但社会效果并不明显

028 （七）生态文明体制改革推进力度大，一些领域取得了重要进展

030 （八）司法体制改革有所进展，但远未达到预期目标

032 （九）文化体制改革继续推进，深层次矛盾有待解决

033 （十）继续推进开放型经济体制改革创新，促进我国外贸回稳向好

035 **三、当前中国全面深化改革形势的分析判断**

036 （一）中国的全面深化改革进入了不进则退、没有退路的相持状态

037 （二）以供给侧结构性改革为主线的经济体制改革进入了最困难的时期，稳增长与调结构的矛盾日益突出

039　（三）全面深化改革已经到了重点突破的临界点

042　**四、进一步全面深化改革的九条建议**
043　（一）进一步落实和推进制度建设，把反腐倡廉纳入党和国家正常的制度、体制和机制轨道，实现从治标到治本的战略转变
044　（二）坚持“改革优先”，舒缓经济增长过度追求对供给侧结构性改革的压力
046　（三）努力实现经济体制改革重点领域的四大突破
053　（四）进一步解放思想，加快农村土地制度改革，建立城乡统一的土地要素市场，为我国农业现代化提供制度保障
056　（五）坚持“共建共享”的理念，突出抓好社会领域的重点改革，提高人民群众对改革的获得感
058　（六）进一步完善顶层设计，确保司法改革去地方化、去行政化的正确方向
060　（七）抓住十九大召开的有利时机，深化国家行政管理体制改革
062　（八）创新、完善党的执政方式，促进国家治理现代化
064　（九）遵循改革工作规律，调整改革工作的策略方式

[分报告一]

070　**景气压力下的供给侧结构性改革——2016 年经济体制改革述评**（孔泾源）

070　**一、景气追求下的供给侧结构性改革**
071　（一）去产能、降成本、去杠杆的财税改革与结构性政策
075　（二）激活实体经济的投融资改革与国有企业改革
080　（三）追求发展新动能的科技体制、众创环境和市场平台建设
088　（四）推动产业进化、结构优化的结构性改革
092　（五）适应对内对外开放和绿色发展理念的金融业改革创新
095　（六）拓展发展空间、优化资源配置的产业体制改革
097　（七）释放发展潜力的地区政策与城镇化体制改革

100　（八）托底民生的公共服务与社会体制改革
103　（九）拓展国际市场空间的开放型经济体制创新
106　（十）适应市场决定作用的政府规制方式创新

110　**二、供给侧结构性改革路径选择与攻坚难点**
110　（一）经济体制改革的年度特征及其综合效果
113　（二）重点改革的攻坚难点
123　（三）兼顾经济景气推进供给侧结构性改革

131　**三、兼容经济景气追求的供给侧结构性改革建议**

[分报告二]
137　**继续转变政府职能，深化行政体制改革**（许耀桐）
137　**一、新一轮转变政府职能改革评估**
138　（一）主要的改革进展和成效
143　（二）存在的主要问题分析
149　（三）主要的改革建议

150　**二、党政干部需要强化保障激励**
151　（一）适应和引领新常态对干部队伍建设提出了新要求
153　（二）从新形势下的不作为成因看保障和激励机制的完善方向
155　（三）中央和地方调动干部积极性的激励举措及成效
157　（四）新形势下健全党政干部保障和激励机制的思路和建议

164　**三、当前改革进展与改革的原则性建议**
164　（一）全年行政体制改革的总体情况
166　（二）政府自身体制改革要作为行政体制改革的重头戏
166　（三）深圳市行政体制改革的主要做法
170　（四）全国层面行政体制改革的思路建议

[分报告三]

176　**当前中国农村改革总揽**（党国英）

176　**一、2016 年农村政策述评**

176　（一）农地制度改革仍是一件难事

181　（二）农业经营组织制度改革尚有空间

183　（三）《土地管理法》修订程序再次启动

185　（四）五部委尝试改善农业转移人口定居城市条件

186　（五）扩大确权登记颁证试点：确权还是确股?

188　（六）保障农民持续增收的支持政策如何保持一致性

191　（七）乡村自治组织层级设置面临大的调整

193　（八）推进城镇化政策

195　**二、农村改革与发展再认识**

195　（一）农村改革进程总览

197　（二）对“改革”本身如何改革?

202　（三）新时期改革要解决更深层次的问题

205　**三、全面推动农村要素市场化配置改革**

205　（一）“自主改革试验”设立主要范围

210　（二）深化农村改革有多大红利?

213　（三）改革的风险有多大?

[分报告四]

216　**2016 年我国开放型经济的改革发展**（张燕生）

216　**一、2016 年的我国发展的国际经济环境变化**

217　（一）全球经济不确定性事件增多，但一些地区结构性调整初见成效

217　（二）传统全球化遇阻，但跨境电商和跨境人财物流推动新全球化发展

219　（三）应对生产率减速、债务水平高企、政策协调空间缩小的“三元风险”

221　（四）全球贸易增长持续低迷，国际贸易作为拉动经济增长的引擎熄火了
222　（五）全球直接投资规模仍低于危机前，预期要到 2018 年全球投资规模才会恢复到危机前，但对发达国家的绿地投资规模高于对新兴市场和发展中国家
222　（六）全球资本、外汇市场震荡，预示世界经济进入大调整阶段
223　（七）国际油价在持续两年大幅下跌后开始走出低谷，但在可预见的未来原油价格仍可能低于 60 美元 / 桶
224　（八）面对全球不确定性风险增多的新情况，全球经济治理和国际宏观经济政策协调的努力更加重要

224　**二、2016 年我国国际收支与外经贸发展态势与前景**
224　（一）2016 年前三季度我国国际收支发展情况
225　（二）2016 年前三季度我国外贸发展情况
227　（三）2016 年前 11 个月我国实际使用外资的情况
230　（四）2016 年前 11 个月我国对外投资合作的发展情况

231　**三、2016 年我国发展开放型经济取得新进展**
231　（一）关于促进外贸回稳向好的若干意见
232　（二）关于发展服务贸易创新发展试点
233　（三）关于促进加工贸易创新发展
234　（四）关于扩大开放积极利用外资
235　（五）关于促进高水平双向投资发展
236　（六）关于自由贸易试验区改革试点经验复制推广
236　（七）关于构建开放型经济新体制综合试点试验
239　（八）关于依法反不正当竞争
239　（九）关于“一带一路”建设
242　（十）关于深入推进开放型经济重点领域改革

243　**四、2016 年我国开放型经济改革发展的相关议题**
243　（一）2016 年是中国加入世界贸易组织的十五周年
247　（二）2016 年我国加入 WTO 议定书十五条到期引发的大国较量
249　（三）2016 年中美战略与经济对话机制及未来前景
252　（四）特朗普就任后的中美贸易摩擦的前景
253　（五）中国适应和引领经济全球化发展
256　（六）中国在构建全球治理制度框架中的作用
260　（七）加快实施中国自由贸易区战略
263　（八）从外向型经济体制到开放型经济新体制改革
265　（九）对外开放模式的体制创新

267　**五、我国发展开放型经济的新思路**
267　（一）继续推动经济全球化转型发展
267　（二）加强中美对话沟通和政策协调
267　（三）推动全球经济结构性调整和政策协调
268　（四）打好供给侧改革攻坚战
268　（五）守住不发生系统性金融风险的底线
268　（六）发展更高层次的开放型经济
266　（七）加强国际产能合作
269　（八）努力推动低碳绿色发展

[分报告五]

270　**未来五年政改：建立起受人民信任的政治体制**（邓聿文）
270　**一、2016 年的政治发展与政治改革**

285　**二、2016 年政治进展评述和问题探讨**
285　（一）进展评述
294　（二）对当下政治的几个突出问题的探讨

303　**三、未来五年的政治体制改革**
303　（一）十八大以来中国的政治发展与政治改革
308　（二）未来五年政治改革的目标和路径：建立适应中国国情的民主形式

[分报告六]
330　**攻坚克难，全面推进司法体制改革**（徐　昕）
330　**一、十八大以来司改回顾和 2016 年司法体制改革攻坚**
330　（一）十八大尤其是十八届三中全会以来司法改革的简略回顾
331　（二）2016 年司法体制改革的总体评价

333　**二、2016 年司法改革的进展、问题与评价**
333　（一）综合性改革
345　（二）法院改革
351　（三）检察改革
353　（四）司法行政改革

355　**三、司法改革的改进建议**
355　（一）未来司法改革的总体建议
360　（二）各项改革举措的具体建议
368　（三）律师兴而促法治兴

[分报告七]
371　**文化自信背后的瓶颈与路径：文化体制改革从面上推开到纵深攻坚**（刘　洋）
371　**一、2016 年文化体制改革主要特点和成就**
371　（一）完善文化宏观管理体制
373　（二）促进基本公共文化服务标准化均等化

375　（三）加快建立统一开放、竞争有序、诚信守法、监管有力的现代文化市场体系
376　（四）推动文化产业结构优化升级
379　（五）加快构建中华优秀传统文化传承体系
379　（六）强化主流价值观类文化精品力作创作生产
381　（七）加强文化对外交流合作和文化外交融合

383　**二、“十二五”期间文化体制改革简要回顾**
383　（一）文化行政与国有文化资产管理体制改革并行推进
384　（二）文化产业作为国民经济支柱产业来强力扶持
386　（三）文化市场侧重简政放权和规范化、法治化
387　（四）构建现代公共文化服务体系成为升级版文化民生
387　（五）文艺改革向“低俗媚俗”和无序市场化动刀
388　（六）对外文化交流和贸易全面提速

389　**三、当前我国文化体制改革存在的突出矛盾和主要问题**
389　（一）部分地区文化改革偏向蜻蜓点水式“隔靴搔痒”和缺乏本地针对性系统顶层设计
390　（二）弱势群体基本文化权益全面保障效能不足
391　（三）文化产业结构化矛盾和发展不均衡突出
394　（四）网络文化乱象丛生与部分地区培育规范极端化
394　（五）部分国有文化企业与文化消费、文化市场脱节
396　（六）“草根”文艺亟待培育规范，双效统一的文艺精品还未形成创作高潮
397　（七）“中国梦”共同价值观传播亟待民间力量参与

398　**四、“纵深攻坚”全面深化文化体制改革的对策建议**
399　（一）讲好中国故事：推动文化自信从口号到内化人心和知行合一
401　（二）突出“大文化”机构与政府购买文化服务改革：提升文化改革的主动性和效能

402　（三）普惠均等：保障弱势群体“小康型”基本文化权益
405　（四）结构化转型升级：推动文化产业成为消费升级和中国经济稳中求进的“压舱石”
406　（五）效能监管：基于文化发展规律和文化安全实施事中事后管理
408　（六）分类实施：全面深化国有文化机构“双效型”改革
410　（七）助力大国战略：高效推动中国文化和“中国梦”走出去

413　**五、结语**

[分报告八]

413　**协调推进共建共享，加快社会体制改革**（贡　森）
414　**一、2016 年社会体制改革设计重在补短板、促公平，旨在提升获得感**
414　（一）社会体制改革设计整体上呈现四个基本特点
415　（二）30 个省份出台户籍制度改革实施意见
415　（三）聚焦脱贫攻坚的机制完善，让脱贫更长效
416　（四）在深化医药卫生体制改革同时，着手卫生和健康工作方针的调整
417　（五）加强民办教育管理，推动城乡教育公平，确保社会主义办学方向和核心价值
418　（六）在养老服务领域，亮点是放开市场、提升质量
419　（七）在收入分配领域，分群体施策，以点带面，促进居民收入与经济增长同步
419　（八）基本养老保险改革方案已经连续两年流产

420　**二、社会体制改革进展缓慢、效果不明显，根源在于缺乏共识和既得利益阻碍**
420　（一）与“确保十九届三中全会时各项改革基本完成”的过程目标相比，社会体制改革很可能要拖后腿

421　（二）与增强人民群众获得感的结果目标相比，社会体制改革的效果还不明显
422　（三）社会建设工作方针大体确定，但在方向把握上时常出现不一致的表述
423　（四）虽然很多改革设计取得了共识，但具体分歧点还不少，或者既得利益的阻力巨大，导致改革动力不足
425　（五）社会建设不当供给问题没有得到扭转，导致人民群众获得感不强，制度可持续性差

426　**三、以社会体制改革为抓手拉动全面深化改革，以民生重点领域的激励约束机制改革撬动社会体制改革**
426　（一）全面准确地看待社会建设的地位和作用
426　（二）社会建设要服务于经济建设这个中心，但不能混同为经济建设
427　（三）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
428　（四）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
430　（五）形成基础性制度体系的路径和 2017 年社会体制改革建议

431　**四、结语**

[分报告九]

432　**2016 年生态文明体制改革：在期冀和阻力中坚定地推进**（李　萌）
432　**一、过去一年的改革进展**
433　（一）《总体方案》的 8 项制度建设进展顺利
443　（二）6 个配套方案的实施情况
450　（三）各部门和地方的生态文明改革不断创新

452　（四）2016 年的新提法新变化

459　**二、改革成效评估**
459　（一）整体评价
467　（二）经验
469　（三）问题依然突出

473　**三、下一步改革的建议**
474　（一）生态文明不是另起一摊，要解决好融入的问题
474　（二）激活市场机制作用和政策引领作用不可偏废
476　（三）绿色发展：树立生态价值取向，坚持问题导向与效益导向，促进社会公平
478　（四）源头管控的改变：要管事，更要管人

[分报告十]
480　**从严治党中的进展与审省**（蔡　霞）
480　**一、2016 年度全面从严治党成绩显著**

499　**二、十八大以来全面从严治党的简要评估**
499　（一）党的建设出现令人可喜的新气象
503　（二）必须高度重视全面从严治党中出现的新问题

508　**三、以治党率治国必然面对的几个重大问题**
508　（一）改革完善党的执政方式，促进国家治理现代化
517　（二）推进党内民主建设　健全民主集中制
528　（三）努力提升党的制度建设的功能效应
535　（四）以改革创新精神建设高素质的执政骨干队伍

[专题报告]

544　2016 年供给侧结构性改革评估（王小鲁）
544　一、我国经济结构失衡状况的分析

553　二、近期和 2016 年结构性改革的进展及短板
554　（一）近年来结构再平衡取得了某些成效
559　（二）2016 年去产能去库存有所进展，机制问题有待改善
565　（三）当前结构性改革的突出短板

569　三、继续推进结构性改革的政策建议
569　（一）市场决定资源配置，政府与市场合理分工
570　（二）货币政策切实回归中性
571　（三）积极财政政策以民生为先
572　（四）产业政策、科技政策、国土规划与市场相协调
574　（五）加快推进土地制度改革
574　（六）减轻企业负担和推进国企改革

576　2016 年改革大事记
576　一、经济体制
586　二、行政体制
592　三、农村改革
593　四、对外开放
595　五、政治体制
601　六、司法体制
605　七、文化体制
624　八、社会体制
627　九、生态文明
635　十、党的建设

646　后 记

CONTENTS

[General report]

001 Perfect Top Design and Seek Breakthroughs in Reform (Siping Zhang)

003 I. China's Reform Evaluation 2016

003 (I) Objectives and tasks for comprehensively deepening reform in 2016

004 (II) Overall evaluation of comprehensively deepening reform in 2016

010 II. Evaluation of Reform in Ten Major Fields in 2016

010 (I) Strict party governance sees tremendous results; anti−corruption campaign brings overwhelming victories; party institutional development in formation while new phenomenon deserves attention

013 (II) Progresses in cutting industrial capacity in the supply−side structural reform (cutting industrial capacity,destocking, de−leveraging, lowering corporate costs and improving weak links); However, housing prices see rapid rise as a result of destocking in first− and second−tier cities; breakthroughs in de−leveraging lacking

016 (III) Comprehensively promote the reform of economic system; breakthroughs awaiting in critical aspects of the reform

021 (IV) Continue simplifying bureaucracy, power decentralization, and administrative approval system reform; transformation in government functions still has a long way to go

024 (V) Comprehensive and in−depth rural reform implemented; Upcoming breakthroughs in institutional innovation

026 (VI) Societal institutions reforms received unprecedented attention with

limited social effects
029 (VII) More efforts put in the ecological civilization system reform with significant progresses in some aspects
030 (VIII) Progresses achieved in judicial reform, but far below expectation
032 (IX) Reform in cultural sector continues; the deep-seated problems remain to be settled
033 (X) Reform in the cultural sector continues; Trade to stabilize and boom

035 III. Analyses of the Current Situation of Comprehensively Deepening Reform in China
036 (I) China's comprehensively deepening reform in stalemate: not to advance is to go back with no way to retreat
037 (II) The economic system reform taking the supply-side structural reform as the main line in the most difficult stage with increasingly outstanding contradictions between stable growth and structural adjustment
039 (III) The comprehensively deepening reform on the verge of major breakthrough

042 IV. Nine Pieces of Advice for Further Reform
043 (I) Further system construction; Include anti-corruption and clean government promotion into the system, institution and mechanism track of the Party and the state; Realize the strategic transformation from temporary solution to a remedy for underlying problems
045 (II) Insist on "reform first"; Alleviate the pressure of excessive pursuit of economic growth on the supply-side structural reform
046 (III) Strive to realize the four breakthroughs in critical aspects of economic system reform
053 (IV) Further free our minds, accelerate rural land reform and establish a unified urban and rural land factor market, to provide a system guarantee for China's agriculture modernization

056 (V) Insist on the concept of "joint development and sharing", with a focus on crucial reform in social sector; Enhance the sense of attainment among Chinese people from reform
058 (VI) Further perfect the top-level design and ensure the right direction of judicial reform on de-localization and de-administration
060 (VII) Seize the favorable opportunity of convening the 19th National Congress of the CPC; Deepen the national administration system reform
062 (VIII) Innovate and perfect the Party's ruling style; Facilitate the modernization of national governance
064 (IX) Follow the reform law and adjust the tactful pattern of reform

[Sub-report I]

070 Supply-side Structural Reform under Boom Pressure ——Review of Economic System Reform 2016(Jingyuan Kong)
070 I. Supply-side Structural Reform under Boom Pursuit
071 (I) Fiscal and tax reform, and structural policy in terms of de-capacity, lowering cost and de-leveraging
075 (II) Vitalize the investment and financing reform in real economy and state-owned enterprise reform
080 (III) Seeking the driving force of development in scientific system, people entrepreneurship environment and the construction of market platform
088 (IV) Promote structural reform on industrial upgrade and structure optimization
092 (V) Reform and innovate in the financial sector, adapting to the opening up home and abroad, and the concept of green development
095 (VI) Industrial system reform with more room to grow, and of optimizing resource allocation
097 (VII) Regional policy to incentivize development potentials, and urbanization system reform
100 (VIII) Public service and social system reform based on people's livelihood

103 (IX) Innovations in an open economy to expand international market
106 (X) Innovation in government regulation to accommodate to the market

110 II. Path Selection and Difficulties in critical aspects of reform
110 (I) Features and general effects of economic system reform of the year
110 (II) Difficulties of critical aspects of reform
123 (III) Combine economic prosperity and supply-side structural reform

131 III. Suggestions on Supply-side Structural Reform with the Pursuit of Economic Prosperity

[Sub-report II]

137 Continue to Transform Government Functions and Deepen Administrative System Reform (Yaotong Xu)
137 I. Evaluation of the New Round of Transformation in Government Function
138 (I) Primary progresses and effects
143 (II) Analyses of existing problems
149 (III) Suggestions

150 II. Improve the Security and Incentive Mechanism for Party and Government Cadres
150 (I) Accommodate and lead —— the new requirements for the construction of the cadre team under the New Normal
153 (II) Seek new direction for improvements in security and incentive mechanism in the context of administrative omission of the new situation
155 (III) Measures and effects of central and local government to mobilize and incentivize cadres
157 (IV) Thoughts and suggestions on perfecting the security and incentive mechanism of Party and government cadres' under the new situation

163 III. Current Reform Progress and Principle Advice for Reform
163 (I) An overview of administrative system reform of the year
166 (II) Institutional reform within the government as the integral part of administrative system reform
166 (III) Main practices of administrative system reform in Shenzhen
170 (IV) Thoughts and suggestions on the administrative system reform at the national level

[Sub-report III]

176 Overview of Current Rural Reform in China (Guoying Dang)
176 I. Review of Rural Policies of 2016
176 (I) Rural land system reform remains difficult
181 (II) Room for agricultural operation organization system reform
183 (III) Relaunch of the revision program for Land Administration Law
185 (IV) Five Ministries and Commissions attempted to lower the settlement requirements for rural population in urban areas
186 (V) Enlarge the registration and certification pilots: Registration of right or share?
188 (VI) How to keep the consistency of the endorsement policy that guarantees rapid increases in farmers' income
191 (VII) The rank of village-level self-government organization face vast adjustments
193 (VIII) Put forward urbanization policy

195 II. Reconsideration of Rural Reform and Development
195 (I) Overview of rural reform progress
197 (II) How to reform the "reform" itself?
202 (III) Reform in the new period to solve underlying problems

205 III. Comprehensively Promote the Rural Factor Market Allocation Reform
205 (I) "Independent reform trial" sets main scope
210 (II) Bonus of deepening the rural reform
213 (III) Risks of rural reform

[Sub-report IV]

216 Developments in the Open Economy Reform in China 2016 (Yansheng Zhang)
216 I. Changes in the International Economic Landscape for China in 2016
217 (I) Increased uncertainties in global economy; While structural adjustments see initial success in some regions
217 (II) Traditional globalization faces challenges; While cross-border e-commerce and the flows of labor, capital and products push for a new form of globalization
219 (III) In response to the "ternary risks" of productivity slowdown, high levels of debts and limited flexibility in policy coordination
221 (IV) Stagnation of global trade, and international trade ceases boosting economic growth
222 (V) The scale of global direct investment remains lower than that prior to the crisis and it is not expected to recover until 2018; While the scale of greenfield investments larger in developed countries compared to new economies and development countries
222 (VI) Turbulences in global capital and foreign exchange market foresee major adjustments in world economy
223 (VII) International oil price recovers from two-year slump; While the crude oil price to be lower than $ 60/barrel in foreseeable future
224 (VIII) Importance of efforts in global economic governance and international macroeconomic policy coordination loom in the context of increased

uncertainties and risks globally

224 II. Trends and Prospects of China's International Balance of Payment and Foreign Trade 2016

224 (I) International balance of payment in the first three quarters of 2016

225 (II) Foreign trade in the first three quarters of 2016

227 (III) Foreign capital actually used in first 11 months of 2016

229 (IV) Outward investments and cooperation in first 11 months of 2016

231 III. Progresses in China's Open Economy in 2016

231 (I) On stabilizing and booming of foreign trade

232 (II) On the development and innovation pilot of trade in services

233 (III) On the development and innovation of trade in manufacturing

234 (IV) On further opening up and making full use of foreign capitals

235 (V) On the development of high-level two-way investments

236 (VI) On the replication and application of the experiences of pilot free trade zones

236 (VII) On constructing comprehensive pilots and trials of an open economy

239 (VIII) On anti-unfair competition under law

239 (IX) On "One Belt, One Road" initiative

242 (X) On furthering reforms in critical aspects of an open economy

243 IV. Relevant Issues on Open Economy Reform in China 2016

243 (I) 15th anniversary of China's entry into WTO

247 (II) Great power confrontation at the expiration of China ratifying WTO Protocol (Article 15)

249 (III) Mechanism and prospects of the U.S. - China strategic and economic dialogue

252 (IV) Prospects of U.S. - China trade frictions during Trump's presidency

253 (V) China accommodating and leading the economic globalization

256 (VI) China's role in building the framework of global governance
260 (VII) Accelerate the implementation of China's Free Trade Zone strategy
263 (VIII) From an export-oriented economy to an open economy
265 (IX) Institutional innovation in the form of opening up

267 V. New Thoughts on the Development of an Open Economy in China
267 (I) Continue the transformation of economic globalization
267 (II) Enhance U.S. - China dialogue communication and policy coordination
267 (III) Promote structural adjustment and policy coordination of global economy
268 (IV) Overcome difficulties in the supply-side reform
268 (V) Averting systematically financial risks
268 (VI) Develop an open economy at a higher level
266 (VII) Reinforce international cooperation on capacity
269 (VIII) Strive to promote low-carbon and green development

[Sub-report V]

270 Political Reform in Five Years: Establish a Political System Trusted by People (Yuwen Deng)
270 I. Political Development and Reform in 2016

285 II. Review of Political Progresses and Problems in 2016
285 (I) Review of progresses
294 (II) On some outstanding political issues at present

303 III. Political System Reform in Five Years
303 (I) Political development and political reform in China since the 18th National Congress of the CPC
308 (II) The objective and path of political reform in five years: Establish a democracy accommodated to China's reality

[Sub-report VI]

330 Overcome Difficulties and Comprehensively Promote Judicial System Reform (Xin Xu)
330 I. Review of Judicial Reform since the 18th National Congress of the CPC and Challenges in 2016
330 (I) Brief review of judicial reform upon the 18th National Congress of the CPC, in particular the Third Plenum of 18th CPC Central Committee
331 (II) General evaluation of judicial system reform in 2016

333 II. Progress, Problems and Evaluation Judicial Reform 2016
333 (I) Comprehensive reform
345 (II) Court reform
351 (III) Procuratorial reform
353 (IV) Judicial administration reform

355 III. Advice Judicial Reform
355 (I) For the future judicial reform
360 (II) For various reform initiatives
368 (III) Increases in the number of lawyers pressing for rule of law

[Sub-report VII]

371 Bottleneck and Path of Cultural Self-Confidence: Cultural System Reform from Surface to Core (Yang Liu)
372 I. Main Features and Accomplishments of Cultural System Reform 2016
372 (I) Improve the management system of cultural issues
373 (II) Facilitate the standardization and equalization in basic public culture service provision
375 (III) Speed up the establishment of a unified, open, fair, orderly, credible,

legal-binding, and robustly supervised the modern cultural market system
376 (IV) Promote the optimization and upgrading of the structure of culture industry
379 (V) Speed up the establishment of the inheriting system of Chinese traditional culture
379 (VI) Improve the creation and production of cultural products with mainstream value
381 (VII) Integrate international cooperation and exchanges on cultural issues into cultural diplomacy

383 II. Brief Review of Cultural System Reform during the 12th Five-Year Plan
383 (I) Jointly promote the culture administration and state-owned cultural asset management system reform
384 (II) Place cultural industry as a pillar of national economy and nurture the industry
386 (III) Emphasis on the streamlining of administration and the institutionalization of decentralization, standardization and legalization in the cultural market
387 (IV) Construct and upgrade the modern public culture service provision system
387 (V) Reform aiming at "vulgar" and disorderly market
388 (VI) Promote international cultural exchanges and trade

389 III. Outstanding Problems in China's Cultural System Reform
389 (I) Ineffectiveness of cultural reform in some regions; Lack of systematic top-level design of local situation
390 (II) Lack of effectiveness in the provision basic cultural rights to disadvantaged groups
391 (III) Visible structural imbalance and unequal development in cultural industry
393 (IV) Mixed online cultural products and extremity in the standardization of

cultural industry in some regions
394 (V) Some state-owned cultural enterprises unaware of demand and the market
396 (VI) Grassroots cultural products yet to be cultivated; Insufficiency of cultural products with social effects and economic values
397 (VII) Public participation is yet to join the dissemination of the shared value of Chinese Dream

398 IV. Measures and Suggestions on "Overcoming Difficulties" in the Comprehensively Deepening Cultural System Reform
399 (I) Tell the Chinese story: Promote the internalization of cultural self-confidence
401 (II) Emphasize the "big cultural" institution and government purchase of culture service reform: Enhance the cultural reform's initiative and efficacy
402 (III) Beneficial-to-all and equality: Ensure the basic cultural rights of the disadvantaged groups
405 (IV) Structural transformation and upgrading: Cultural industry to be the driving force for the upgrade in the level of consumption and sustainable economic growth of China
406 (V) Efficacy supervision: based on the rules of cultural development, implement effective management
408 (VI) Differentiated implementation: Comprehensively deepen the "double-effect" reform in state-owned cultural institution
410 (VII) Contribute to the national grand strategy: Efficiently promote Chinese culture and "Chinese Dream" to international audience

413 V. Conclusion

[Sub-report VIII]

413 Promote Development and Sharing in Coordination; Accelerate the Social System Reform (Sen Gong)

414 I. Overcoming Weaknesses and Promoting Fairness to Increase the Sense of Attainment as the Integral Part of the Social System Reform 2016

414 (I) Four basic features in the design of the social system reform

414 (II) 30 provinces issued opinions on household registration system reform

415 (III) Improve the poverty alleviation mechanism

416 (IV) Deepening healthcare reform; Adjusting the guidelines of the hygiene and health work

417 (V) Enhance the management on private educational institutions; Narrow the gap between urban and rural areas; Ensure the socialism orientation and socialist core value for running a school

418 (VI) Highlighting open market and quality in the field of service provision to the elderly

419 (VII) Implement policies based on groups to increase resident income at the pace of increases in national economic growth in the field of the income distribution

419 (VIII) The basic endowment insurance reform scheme failed to be implemented in the past two years

420 II. Lack of Consensus and Blockage from Interests Groups Hinder Progresses in Social System Reform

420 (I) Among listed "basic tasks to be completed of the various reforms at the Third Plenum of 19th CPC Central Committee", the social system reform is much likely to lag behind

421 (II) Effects of social system reform yet to be seen in terms of enhancing the sense of attainment among the public

422 (III) The guideline of social development largely determined but differs in expressions

423 (IV) Most of the plans of reform reached consensus while disagreements exist; Interest groups hinder the implementation of reform
425 (V) The problem on the supply side failed to be ameliorated as a result of the malfunction of social development, leaving the sense of attainment among the public bleak and institutional sustainability questionable

426 III. Reform in the Constraining Mechanism in Critical Aspects of People's Livelihood to Lever the Social System Reform; Social System Reform to be the Incentive to Implement the Comprehensively Deepening Reform
426 (I) Perceive the position and role of social development from a comprehensive and accurate perspective
426 (II) Social development anchors on but differs from economic development
427 (III) Insist on the ideal of "development and sharing"; Further define and refine the basic principles of people's livelihood; Determine critical fields and expenditure priority
428 (IV) Formulate the reform measures in critical aspects of various livelihood works according to the new thoughts of livelihood reform
430 (V) Form the fundamentals of basic system; Suggestions to the 2017 social system reform

431 IV. Conclusion

[Sub-report IX]

432 Ecological Civilization System Reform in 2016: Step up with Expectation and Resistance (Meng Li)
432 I. Reform Progresses 2016
433 (I) Eight institutional development in General Plan progressed smoothly
443 (II) Progress report of six package plans
450 (III) Continual innovations in ecological civilization reform in all departments

and local areas
452 (IV) Changes and new rhetoric in 2016

459 II. Evaluation of the Effectiveness of Reform
459 (I) Overall evaluation
467 II) Experiences
469 (III) Problems

473 III. Suggestions on Future Reform
474 (I) The ecological civilization is not separate from other sectors; Shall be integrated well
474 (II) Vitalize the role of market and the role of policy
476 (III) Green development: Promote the value of environmental protection; Insist on problem-orientation and efficacy-orientation to achieve social fairness
478 (IV) Changes in source control: Regulate both matters and people

[Sub-report X]
480 Progresses and Reflections on Strict Party Governance (Xia Cai)
480 I. Good Performances in Running the Party Strictly and Comprehensively in 2016

499 II. Brief Evaluation of Running the Party Strictly and Comprehensively since the 18th National Congress of CPC
499 (I) Inspiring phenomenon in Party Building
503 (II) Pay attention to new problems in running the Party strictly and comprehensively

508 III. Several Major Problems on the way to Running the Country through Running the Party

508 (I) Reform and perfect the Party's ruling style; Facilitate the modernization of national governance
517 (II) Promote inner-party democracy; Perfect democratic centralism
528 (III) Enhance the functional effects of institutional development of the Party
535 (IV) Constitute high-quality ruling cadre team with the spirit of reform and innovation

[Special Report]

544 Supply-side Structural Reform 2016 (Xiaolu Wang)
544 I. Analysis on the Imbalance of China's Economic Structure

553 II. Recent Progresses and Challenges in Structural reform
554 (I) Some Progresses in the Recent Structural Rebalance
559 (II) Some Progresses in De-capacity and De-stocking in 2016; While institutional problems yet to solve
565 (III) Outstanding weaknesses in the current structural reform

569 III. Policy Recommendations to Continue Structural Reform
569 (I) Market to decide resource allocation; Proper division of labor between market and government
570 (II) Monetary policy back to neutral
571 (III) Proactive fiscal policy should prioritize people's livelihood
572 (IV) Coordinate industrial policy, technological policy, and land planning with market
574 (V) Speed up the implementation of land reform
574 (VI) Alleviate corporate burdens and promote SOE reform

576 **Chronicle of Reform Events in 2016**
576 I. Economic system
586 II. Administrative system

592 III. Rural reform
593 IV. Opening-up
595 V. Political system
602 VI. Judicial system
606 VII. Cultural system
625 VIII.Social system
628 IX. Ecological civilization
635 X. Party building

647 **Afterword**

完善总体设计 寻求改革突破

张思平 *

2016年是新时期全面深化改革历史进程中承前启后的重要一年。

2012 年 11 月，党的十八大确定了以习近平同志为总书记的新的中央领导集体，制定了 2020 年全面建成小康社会的目标，提出了以更大的政治勇气和智慧进行全面深化改革，构建系统完备、科学规范、运作有效的制度体系的要求，表明了新的中央领导集体全面深化改革的决心。

2013 年 11 月，党的十八届三中全会上，中央作出了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了完善和发展中国特色社会主义，推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标，制定了改革的总路线图，完成了新时期全面深化改革的顶层设计，开启了中国国家治理体系和治理能力现代化的征程。

2014 年作为国家治理体系现代化元年，中央成立了以习近平同志为组长的全面深化改革领导小组，构建了全面深化改革的重大决策机制、统筹协调机制、督办督查机制，中央全面深化改革领导小组以及国务院召开了一系列会议，并审议通过上百项专项改革方案，基本完成了全面深化改革的建设规划、施工图设计，为全面落实改革的目标绘制了建设蓝图，是中国全面深化改革的破冰之年。

* 张思平，深圳创新发展研究院理事长。

2015 年中国的全面深化改革进入了从总体设计到全面建设的新阶段，全面深化改革在经济、政治、社会、文化、生态、对外开放等各个方面、各个领域全面展开，一系列改革都涉及到长期影响我国社会经济发展的深层次问题，涉及到对现有利益格局的重大调整，体现了中央攻坚克难、义无反顾推进改革的决心和信心，使中国的改革实现了从总体设计到全面建设的跨越。

2016 年是我国全面深化改革承上启下的重要之年。经过顶层设计、总体规划、全面施工等前几年的努力，一系列重大改革在 2016 年进入了全面实施的高峰期。2016 年的改革取得突破性进展和阶段性成果，既对巩固发展前几年改革成果至关重要，又可以为 2017 年召开的党的十九大和我国改革取得全面胜利奠定良好的基础。

习近平同志对 2016 年改革高度重视，并寄予很大的期望。在 2016 年 1 月 11 日中央全面深化改革领导小组第 20 次会议上，习近平同志强调，全面深化改革头三年是夯基垒台、立柱架梁的三年，2016 年要力争把改革的主体框架搭建起来。要牢牢扭住全面深化改革各项目标，落实主体责任，理清责任链条，拧紧责任螺丝，提高履责效能，打通关节，疏通堵点，激活全盘，努力使各项改革都能落地生根。

作为以促进深圳乃至全国改革创新为宗旨的，具有建设性、独立性和社会性鲜明特色的社会智库，创新发展研究院一直关注着新时期我国全面深化改革的辉煌历程，并力争为中国的伟大变革做出应有的贡献，履行好社会智库的社会责任。根据中央领导同志加强对改革第三方评估的要求，创新院把对全国改革的评估作为重要项目，从 2014 年起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》，并力争使《中国改革报告》成为全面反映国家改革进展的可靠权威记载，成为我国改革成果的第三方客观评估报告，成为向国家提出若干重大改革建议的重要研究报告。

《2016 中国改革报告》总报告将以“完善总体设计，寻求改

革突破”为主题，第一部分将对 2016 年的改革进行整体评估，第二部分将对改革的十个主要领域进行评估，第三部分将对 2017 年中国改革形势进行分析判断，第四部分将向国家有关方面提出九条改革建议。

一、2016 年中国改革的总体评估

（一）2016 年全面深化改革的目标和任务

习近平同志对 2016 年的改革高度重视，在中央全面深化改革小组会议上对 2016 年的改革提出了一系列的指示和要求，包括：力争 2016 年把改革的主体框架搭建起来；要建立全过程、高效率、可核实的改革落实机制，推动改革举措早落实；要抓重点突破，集中力量把主要改革举措推出来；在改革方面要体现以人民为中心的发展思想，通过改革给人民群众带来更多的获得感等等。

概括起来，中央对 2016 年的改革目标和任务大体上可以分为四个方面：一是继续推出一批主要改革措施，进一步完善总体设计和施工图设计。2016 年 2 月 23 日第 21 次全面深化改革小组会议强调，全面深化改革是系统工程，头绪多、任务重，先集中力量把主要改革举措推出来，然后集中力量一项一项抓好落实。二是建立改革落实机制，把已出台的改革方案落实好。即要遵循改革规律和特点，建立全过程、高效率、可核实的改革落实机制，推动改革措施早落地、早见效。三是在全面改革的重要领域和关键环节取得突破性进展，要求对已经推出的各项改革措施，抓试点，求突破。全面完成深化改革各项任务和目标，要通过重点突破把改革的四梁八柱、主体框架搭建起来。四是取得实质性改革成效，通过改革给人民群众带来更多的获得感，调动广大群众参与改革的积极性，提高人民群众对改革的信心和支持度。

在中央全面深化改革领导小组的直接领导和统一部署下，

2016 年改革力度进一步加大，领导小组共召开 12 次会议、审议了 146 个重大改革文件、确定了 97 项年度重点改革任务和 128 个其他改革任务，中央和国家有关部门还出台了各种改革方案 419 个，各地区也根据党中央的统一部署在抓好中央确定的改革任务的同时，出台了一些改革方案和措施。总的来说，2016 年党中央和国务院部署的各项改革任务进展总体顺利，初步实现了中央确定的以上四个方面阶段性年度改革目标。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，各方面改革的进展、成效也不平衡，社会对不同领域改革的反映也不尽相同。

（二）对 2016 年全面深化改革的总体评估

1. 一批重点领域的重大改革方案陆续出台，四梁八柱性质的改革总体设计基本形成，全面深化改革的顶层设计更趋完善

2016 年党中央和国务院在十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的意见》确立的顶层设计框架内，针对几年来全面深化改革的基础和实际需要，在政治、经济、社会、生态等领域，陆续出台了一系列重大改革方案，这些重大改革方案一方面使顶层设计的一些原则、目标、要求得以落实，使改革的总体设计更加完善，另一方面也为全面深化改革的实践提供了更全面、系统的建设方案和施工图方案，并通过这些改革方案的逐步贯彻实施、落地生根，为确定四梁八柱性质的改革主体框架打下了基础。这些重大改革措施主要是：

—在市场体系建设方面，2016 年中央和国务院先后出台了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》《关于创新政府配置资源方式的指导意见》《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》《关于深化投融资体制改革的意见》《促进民间投资健康发展若干政策措施》，等等；

—在国有企业改革方面，出台了《关于推进中央企业结构调整与重组的指导意见》《国务院国资委以管资本为主推进职能转变的

方案》，等等；

—在农村改革方面，出台了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，等等；

—在党建制度建设方面，中央出台了《中国共产党党内监督条例》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党问责条例》，等等；

—在生态领域改革方面，出台了《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》《关于健全生态保护补偿机制的意见》《关于构建绿色金融体系的指导意见》，等等；

—在社会领域改革方面，出台了《国务院深化医药卫生体制改革领导小组关于进一步推广深化医药卫生体制改革经验的若干意见》《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，等等；

—在司法体制改革方面，出台了《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》《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》，等等。

2. 改革的落实机制初步形成，地方等待的被动局面有所改善，但相当多的地方以文件贯彻文件的现象仍比较普遍，离改革举措真正落地生根的要求还有相当距离

经过三年多的改革设计和试点，2016 年进入全面深化改革的施工高峰期，已出台的改革举措大多进入了落实阶段。针对前两年相当多的地方和部门对改革处于观望等待的消极被动局面，为了真正落实好已部署的改革任务，中央把改革的落实机制作为全面深化改革的一项重要内容，建立了抓主体责任、抓督办协调、抓督查落实、抓改革成效、抓巩固成果的改革落实机制，要求各地、各部门对中央通过的改革方案，不管有多大困难，都要坚定不移抓落实。

并从干部问责的角度，提出“改革者上，不改革者下”的用人导向，应该说中央抓改革落实的力度在改革开放三十多年来是空前的，并取得了一定的效果。

在中央的强力高压推动下，地方和部门承受了很大的政治压力和工作压力，前两年对改革被动应付的局面开始扭转，对中央部署的难度不是太大的改革开始推动，尤其是随着反腐败斗争取得压倒性胜利和党风的好转，在党建、机关作风方面的改革以及一些有利于经济增长和改善民生领域的改革举措基本得到落实，个别改革取得了突破，得到了社会的认同。但是由于中央部署的改革举措数量多、涉及面广、难度大、要求时间紧等客观原因，加上这几年形成的干部普遍不作为现象，地方、部门对改革的落实缺乏内在的动力，在改革中中央各部门之间不协调、扯皮、争权的现象并不少见，地方尤其是基层干部中对改革疲于应付成为较普遍现象，以会议落实会议、以文件落实文件在相当多地方已成常态，社会大众对改革的期待和关注的程度大大下降，某些媒体发布的所谓公众对改革的评价在调查方式上存在重大纰漏，所以得出的结论并不符合实际。因此中央确定的改革落实机制还需要进一步完善，才能使改革真正落地。

3. 个别领域的改革取得了突破，但绝大多数改革仍在突破途中，改革任务完成的程度离中央的要求还有相当大的差距

从改革的理论和实践上看，某个领域改革的突破应该包括三个阶段：一是在设计阶段，设计方案中的改革内容有重大突破；二是在落实阶段的实践中，改革取得了突破性进展；三是经过落实改革措施取得了预想的良好的改革效益。从这个意义上讲，2016 年全面深化改革过程中，在改革设计的突破方面，中央制定的改革方案的内容基本上都在若干方面进行了突破，改革设计的主体框架基本确立。在改革落实的突破方面，个别领域的改革，如党建、反腐败斗争、政府审批制度改革、生态保护等取得了突破性进展。绝大多数的改革正在落实过程中，处于有待突破的状况。在改革效果的突

破阶段，由于改革效果的显现有一个社会检验的过程，因此经济、文化、社会、生态等领域改革的社会效果还有待于检验。

从改革目标和任务完成的程度来看，中央出台的几百项全面深化改革举措大体上分为以下五种情况：

一是少数中央确定的改革方案基本得到落实，并取得重要突破，在社会上获得良好的反映。其中党的建设在制度创新上取得了重要突破，并基本得到落实，党风党建工作得到了社会的认同。反腐败廉政建设，已经从治标迈向治本，从抓个案、打老虎进入制度建设、机制创新的阶段。在经济领域，国务院出台的有关简政放权、促进经济稳定增长的一些改革措施，已基本得到落实，发挥了对经济稳增长的积极作用。社会领域中脱贫攻坚责任制的改革，生态领域中生态补偿机制的改革，对外开放体系建设中自贸区的改革，等，完成情况都比较好。

二是少数中央决定的改革取得了重要进展，基本上完成了年度改革计划。比如在供给侧结构性改革方面，钢铁、煤炭完成了去产能的年度计划，在政府的审批制度改革，尤其是在国务院确定的各部委减少审批项目方面，司法领域中的司法责任制改革、法院检察院管理体制改革，生态领域的环境保护督察改革、党政干部生态环境损害责任追究办法改革，社会领域的户籍改革等，不少项目都取得了一些进展，并按照改革的总路线图、时间表有序推进。

三是大量的改革方案仍处在试点、探索之中，还在寻求突破。比如经济领域的国企改革、垄断行业改革，国家监察体制改革，农村土地制度改革，社会领域的医疗卫生体制改革，司法领域的以审判为中心的刑事诉讼制度改革，生态领域的自然资源产权制度改革、省级空间规划试点改革，等等。

四是部分改革在艰难推进，改革还处于相持状态。比如经济体制改革方面，以市场在资源配置中起决定作用的政府职能转变还没有取得实质进展，促进民间投资为重点的投融资体制改革还没有见到社会成效。产业发展改革方面，尚未建立统一开放竞争有序的市

场体系，垄断行业的改革并没有真正启动。国企改革虽然已开展十多项试点，但就整体而言，国企的改革并没有实质性进展。中央确定的推进价格机制的改革进展有限，离原定的 2020 年市场决定价格机制基本完成的目标相差甚远。社会领域中卫生体制、教育体制、分配体制等改革没有取得实质性进展。生态领域的环境治理、自然资源产权资产制度改革的效果尚未显现。司法体制改革中以司法责任制为核心的基础性改革成效有限，远未达到预期。文化领域的体制改革乏善可陈，相当部分的改革集中在文化部门的日常工作改善优化上，尚未触及和破解深层次的矛盾，等等。

五是少数改革还基本停留在文件上，没有真正落地。中央近几年出台的一些重要改革，或是由于出台时间短，还来不及落实，或是责任不明确，没有主体去推动，或是由于改革细则未出台，改革没有办法落实，或是由于部门之间协调扯皮，或是由于地方没有改革动力等，这些改革仍然基本停留在文件上、号召上，没有真正落实，更没有见到明显的成效。比如经济领域的重要改革《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》《关于推进中央企业结构调整与重组的指导意见》，社会领域改革中《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》，司法体制改革中司法职业保障的改革等。

除了上述五种情况外，在 2016 年改革实践中，由于多种原因改革也出现个别失误或偏差，比如在以供给侧改革为主线重点推进“三去一降一补”中，在去房地产库存初期采取了全国统一的政策和措施，放开了少数特大城市对房地产市场需求调控的措施，引起了深圳等特大城市房价的暴涨，并带动一批二三线城市房价过快上涨，对房地产市场的稳定发展产生了负面影响。在去杠杆方面，虽然 2016 年企业负债率比上年降低了 0.4 个百分点，但整个社会的杠杆率不仅没有降低，反而提高了 8 个百分点，达到 218%[①]，资产

①该指标使用债务性社会融资计算，不包括政府债务。据银河证券、瑞士银行等计算，2015 年全口径的杠杆率已达 260%。

泡沫、金融风险有所增加。

4. 不同领域改革的社会效果不平衡，不同群体对改革的获得感差别很大

经过几年的改革，在党中央和国务院的高度重视和强力推动下，总的来说，全面深化改革的社会效果已经显现，人民群众已经是改革的受益者。但是不同领域改革的社会成效很不平衡，党风建设、廉政建设、机关作风等方面改革，社会效果突出，得到广大群众的高度认可。经济领域的改革，对近期经济的稳定增长，尤其是对 2016 年实现 6.7% 的 GDP 增长起了明显的即期效应，有助于使经济增速下滑趋缓，但对长远的经济发展和经济增长方式的转变所发挥的作用还有待于观察，个别措施可能会对经济增长方式的转变带来负面影响。社会领域包括教育、卫生、分配等方面的改革普遍没有得到社会的认同。对司法领域的改革成效，社会普遍抱有复杂心理，一方面为中央对围绕司法公平进行的改革，对一些冤假错案的纠正感到欣慰，另一方面又对社会上还存在的大量司法不公现象尤其是对雷洋案的处理感到忧虑。生态领域改革的成效，政府有关部门公布的数字与人民群众的感觉差异很大。从政府公布的数字来看，2016 年空气质量指标、水质指标、土壤污染状况调查数字等都有所改善，但多次全国大范围严重的灰霾侵袭和各地发生的环境污染与环境安全事故，使广大群众对生态领域改革的效果表示怀疑。文化领域改革的社会效果，社会反映普遍不强。

从群众的切身感受来看，不同群体的改革获得感也差别很大，农民是全面深化改革的主要受益群体，无论是带有长远意义的制度改革，如土地制度改革、集体产权制度改革，还是近期政策性调整，比如农村医疗保险体制改革、教育城乡一体化改革等，都受到农民的欢迎，使农民获得了实实在在的利益。农民工也是全面深化改革尤其是社会改革的受益群体，包括户籍改革、安排一亿非户籍人口在城市落户等举措，为农民工带来了良好的预期。党政机关干部、公务员群体一方面因党风廉政建设带来好风气而感到轻松，另一方

面也因考核机制、问责机制的加强而感到压力和紧张。在“关后门”“堵侧门”的同时，“开前门”做得不够，公务员的待遇实际上在下降，这也影响了公务员对改革的评价和获得感，不作为现象比较普遍。国有企业领导人和高级管理人员因薪酬改革而降低了实际收入，其推动国企改革的积极性受到影响，骨干流失现象严重。民营企业家既因中央出台产权保护意见、建立公平竞争环境、鼓励民营资本投资等改革举措而增加信心和安全感，也因现实中中央的改革措施不落地、经济增长放慢、经营成本增长、经营困难而感到彷徨，其中不少移居海外，或转移资产，或到境外寻求发展机会，等等。总的说来，广大群众对改革的获得感仍显不足，对改革的期待和热情有所降低。

二、2016 年十个主要领域改革的评估

（一）从严治党成绩显著，反腐倡廉取得压倒性胜利，制度治党机制还在形成，但党内出现的新现象值得关注

2016 年以来，以习近平同志为核心的党中央，高度重视党的建设，深化党的建设制度改革，党建工作取得了显著成效，主要表现为：

1. 以“雷霆之力”继续推进高压反腐

一是在前几年反腐斗争取得重大进展的基础上，2016 年中央反腐力度不减，节奏不变，落实巡视工作条例，继续派出中央巡视组，对中央和国家机关巡视全覆盖。在巡视的基础上，巡视组依照国家法规和党内纪规，向有关部门提交所发现的有关腐败案件和违反党纪党规的各种问题线索，有力地促进了清除腐败，严正党风。2016 年公布的接受审查的高级干部中相当一批就是通过巡视发现的。

二是把党风廉政与深化改革结合起来，针对多年积弊，相继出

台了一系列改革举措和制度安排，比如《关于全面推进政务公开工作的意见》《中央和国家机关会议费管理办法》，等等。

三是严格督察执行中央八项规定，反对“四风”，严厉处理违纪违规的人和事。2016 年全年，全国各地处理违纪违规人数 57723 人，给予党纪政纪处分人数为 42466 人，其中省级干部 5 人，地厅级干部 551 人[①]。

四是党的纪委系统继续内部“自清门户”，建设忠诚干净有担当的纪检监察队伍，自党的十八大以来，中央纪委机关共处理 38 人，全国纪检监察系统共处分 7200 多人。

2. 扎实开展“两学一做”，夯实全面从严治党基础

在前几年从严治党、抓关键少数的基础上，中央以全面治党的决心着力抓好 8700 万党员队伍的教育管理和建设。2016 年初，中央印发《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育方案》，通过“两学一做”，基层党组织的建设得到了加强，党建逐步制度化、常态化，全面从严治党取得了重要的阶段性成果，为进一步加强和改进党员队伍建设奠定了很好的基础。

3. 加大高层干部交流力度，创新干部管理体制和机制

2016 年省部级高层领导干部进行了大幅度的调整，为召开十九大在组织干部方面做必要的准备。在干部调整交流中，严格把握使用标准，尤其是强调政治忠诚、核心意识，并陆续出台了一批有关干部工作的制度规定，将全面从严治党进一步落实到“从严治吏”上，包括进一步完善干部的考核评价制度，完善考核指标、考核办法，提高考核评价的科学性，进一步完善干部选拔任用制度、管理监督制度，并且针对部分干部懒政、怠政、不作为等问题，2016 年 6 月中央出台《中国共产党问责条例》，促使党员领导干部确保党中央政令畅通。

---

①《2016 年 12 月全国查处违反中央八项规定精神问题 5019 起》，中国纪检监察报，2017 年 1 月 4 日

4. 全面从严治党的制度建设取得了新进展

2016 年中央颁布了一批具有全局性影响的党内重要制度，包括《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党员党组工作条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党党内监督条例》等，这些制度规定的颁布，对协调党政关系，整合党内关系，规制全党行为，维护党的整体团结统一，具有极为重要的作用。

在充分肯定 2016 年和十八大以来党建所取得的重大成就的同时，当前党内存在的一些新现象也应该引起中央的高度关注和重视，并采取措施很好地加以处理和解决：

比如，目前党内官员不作为、不善为的问题依然突出。近几年全面从严治党和高压反腐既在党中层干部中产生了巨大的震慑作用，同时也滋生了官员不作为的普遍现象。2016 年针对这种现象，中央出台了问责条例，但这一问题仍未得到真正有效的解决，最突出的表现为官员口头上与中央保持高度一致，层层做好“规定动作”，以文件落实文件，以会议贯彻会议，上下层层照转照搬，虽然党员躲避了可能的责任和查处，但改革措施并未落实，实际问题并未解决。

又如，目前党内思想理论出现了一些混乱现象。这些年我们在探索中国特色社会主义道路上取得了伟大的成绩，并形成了基本的理论轮廓，但在实践中仍存在很多重要理论需要探索，尤其是面临着当前国内外政治、经济、社会、文化的复杂状况，党内在思考这些重要理论和实践的问题时实际存在着各种不同的看法和观点，特别是在如何看待改革开放，如何对待“文革”，如何客观评价党历史上的重大事件、重大教训等，不同的观点相差很大。在这个过程中，一些同志把“左”作为“政治正确”，否定改革开放，否定中央对“文革”的历史决议，对不同的观点扣帽子、打棍子，在党内和社会上产生了极坏的影响。对待思想理论方面的一些混乱现象，如何坚持以习近平同志为核心的党中央制定的路线、方针、政策，坚持贯彻“警惕右，但主要是防左”的要求，

反对和纠正“左”的思想的干扰，是党的建设中应当高度关注的重要问题。

再如，在这几年加强党建的具体工作中，一些地方在方式方法上也存在形式主义的现象，不仅不能取得良好的效果，相反引起了一些党员的反感，也应当引起关注。

（二）以“三去一降一补”为重点的供给侧结构性改革中去产能取得了积极的进展，但去库存引起了一二线城市房价过快上涨，去杠杆并未能取得突破

针对我国这些年来经济结构失衡、增长速度放慢的突出矛盾，中央在 2016 年初全面启动供给侧结构性改革并以之为主线全面推动经济、社会等领域的改革，具体部署了“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的“三去一降一补”五大任务。供给侧结构性改革着力解决我国经济运行中重点领域、重点行业中存在的突出矛盾和问题，促进结构优化、产业升级，对实现我国经济增长方式的转变，保持经济持续健康发展有重大意义。

根据中央供给侧结构性改革的总体要求，国务院围绕“三去一降一补”出台了一系列政策安排、实施方案和工作部署。在化解过剩产能方面，国务院发布了《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，要求各地严格控制新增产能，淘汰落后产能，优化存量产能，开拓产能利用空间。在降低企业成本方面，国务院发布《关于印发降低实体经济企业成本工作方案的通知》，包括降低企业税费负担，降低企业融资成本，降低企业制度性交易成本，降低企业用工、用地、物流等方面的成本。在降杠杆方面，国务院发布《关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》《关于市场化银行债权转股权的指导意见》等等。为了贯彻落实去产能的调整任务，国务院还派出督查组，强力推动“三去一降一补”年度任务的完成。

经过大量的工作和艰辛的努力，“三去一降一补”为重点的结

构性改革取得了积极进展。去产能方面，钢铁行业和煤炭行业分别完成了 4500 万吨钢铁和 2.5 亿吨煤炭的全年目标，带动钢铁、煤炭等产品价格的上涨，促进了这些行业企业经营状况的好转，钢铁全行业扭亏为盈，煤炭企业利润回升。去库存方面，全国商品房待售面积减少2314万平方米，规模以上工业产成品存货比上年增长3.2%，增速回落 0.1 个百分点。去杠杆方面，企业资产负债率为 55.8%，比上年下降 0.4 个百分点。降成本方面，企业综合成本有所下降，规模以上工业企业每百元主营收入中的成本为 85.52 元，比上年下降 0.16 元[①]。补短板方面，农业、水利和生态环保等领域投资增速显著高于其他领域，应该说，“三去一降一补”为重点的供给侧结构性改革初步发挥了促进国民经济稳定增长的即期效应。

但是从全面深化改革的全局来看，供给侧结构性改革才刚刚起步，“三去一降一补”的任务还相当繁重，2016 年供给侧结构性改革也存在不少应该注意的问题。在去产能方面，目前我国钢铁、煤炭以及一些重工业产能利用率为 60-70%，要使钢铁、煤炭等产能过剩的行业实现新的供需结构平衡，任务还相当艰巨，大量的“僵尸企业”还有待于化解。在去库存方面，房地产行业虽然减少了库存，但由于开始阶段操作不当，政策划一，顾此失彼，加上过于宽松的货币和信贷供应，使大城市房价再度大幅度上涨，使过去控制房价上涨的努力功亏一篑，深圳等特大城市的过高房价为经济社会发展带来深远的不利影响。从对国民经济全局的影响来看，一二线大中城市房价大涨带来的负面影响，远远超过二三线商品房库存减少 2000 多万平方米的影响，因此房地产去库存的深刻教训，需要认真总结。在降成本方面，2016 年虽然企业成本略有降低，但并未从根本上改变实体经济领域企业税费负担重、经营困难的基本生存环境。

特别需要指出的是，2016 年以“三去一降一补”为重点的供

①来源于国家统计局数据。

给侧结构性改革中，“去杠杆”未能取得实质性进展。我国经济运行中的杠杆率继续攀升，根据央行公布的社会融资数据计算，我国 2008-2015 年间的杠杆率（债务性社会融资与 GDP 之比）已从 126% 快速升至 210%，达到了高风险水平，而根据 2016 年 1-11 月社会融资数据推算，2016 年杠杆率不仅没有降低，而且又提高了 8 个百分点，达到 218%。这个数据中尚不包括政府债务，如果按包括政府债务的全口径杠杆率，2015 年末这一指标已达 260%[①]，我国成为世界上极少数杠杆率特别高的国家之一。如此高的杠杆率，增大了资产泡沫，积聚了金融领域的系统性风险，为我国经济可持续稳定发展带来极大不确定因素。

在 2016 年去产能的过程中，虽然国家有关方面也注意到应该多采取经济的、市场的、法律的手段，但在实际实施过程中，实际上中央主要是靠分指标、靠督察、靠行政处罚等行政手段来实现的。在我国当前的经济、行政、社会运行环境下，在当前党政干部政绩考核体系下，靠行政手段去产能也是迫不得已的短期有效手段，但从长远来看，这种办法恐怕难以持久，并且在“僵尸企业”仍存在的情况下，产能过剩有随时反弹的可能性，而主要靠市场的、法律的手段去产能，则有利于发挥市场配置资源的重要作用，有利于形成优胜劣汰、公平竞争的市场环境，也有利于促进供给侧结构性改革的真正突破。这是因为行政手段并未从根本上触动产能过剩背后体制机制的改革。我国产能过剩根本上是我国政府改革不到位，长期靠政府投资拉动带动 GDP 造成的；是国有企业改革不到位，使大量国有经济中的“僵尸企业”得不到市场及时淘汰造成的；是以 GDP 为中心的经济发展模式没有转变，使地方追求一时的财政收入、追求 GDP 的发展模式和政绩观所造成的，等等。如果经济发展模式、政府职能转变、国有企业改革等方面的深层次体制机制改革没有取得突破，不从根本上消除产生结构失衡的根源，仅靠强制性的行政

①来自银河证券、申银万国证券、瑞士银行等研究机构在会议上公布的数据。

手段和短期的政策调整去调节过剩产能的话，从长远来看，恐怕结构失衡积累的矛盾会越来越多，未来改革的难度会越来越大，若干年后也许还要再进行供给侧结构性改革。

（三）经济体制改革全面推进，重点领域的改革面临突破

2016年经济体制改革以供给侧结构性改革为主线而全面展开，国务院及有关部门除了围绕“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”出台和推动一系列改革举措和政策调整并取得积极成果外，按照十八届三中全会决定的顶层设计和中央全面深化改革领导小组的部署，在前几年深化经济体制改革的基础上，2016 年全面推进经济领域的各项改革，主要包括以下几个方面：

1. 财税体制改革积极推进，但财税改革总体上讲并未取得大的突破

财税体制改革在供给侧结构性改革中有关键意义，是解决结构失衡深层次矛盾的重要的制度性改革。在 2016 年政府公布的包括“建立事权和支出责任相适应的制度”“深化预算管理制度改革”以及“推进税收制度改革”在内的三项财税改革任务中，税收制度改革有重要进展。2016 年国务院在全国范围内全面推行营业税改增值税试点，并印发《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》，据有关部门预测，营改增降低服务业税负净 5000 亿元，对稳定经济增长起了积极作用。为深化资源税改革，促进资源节约集约利用和优化配置，加快生态文明建设，2016 年财政部还推出了全面推进资源税的改革，包括扩大资源税征收范围，开展水资源改革试点，优化矿产资源税收等方面，也取得了一定的成效。

但是在深化财税改革方面，有关方面反复强调的两项重要改革始终未见进展，一是逐步推进综合与分类相结合的个人所得税改革，二是中央与地方事权和支出责任划分改革，始终未见明显的推进和重要的进展，从这个意义上讲，全面深化改革顶层设计的财税体制改革并未取得突破。

2. 投融资体制改革继续深化，但改革的效果仍待检验

为了发挥投资对稳增长、调结构、惠民生的重要作用，2016年中共中央和国务院发布《关于深化投融资体制改革的意见》，提出要改善投资管理，充分激发社会投资动力和活力，要发挥好政府投资的引导和带动作用，要创新融资机制，畅通投资项目融资渠道。随后国务院和有关部门还陆续发布《关于促进创业投资持续健康发展的若干意见》《促进民间投资健康发展若干政策措施》《关于进一步鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见》《关于鼓励社会资本投资建设运营民用机场的意见》等，这么多改革举措和政策的相继推出，是近些年投融资改革过程中少有的，对于扩大投资、稳定经济增长起了积极作用。

但是，投融资体制改革效果的显现需要一个过程，是否达到改革目标还需要实践检验。从目前来看，有些改革的效果还不明显，尤其是民间和社会投资在2016年并没有大幅度增长。2016年我国民间投资仅仅增长3.2%[①]，大量的社会资本外流，不少实力强的民营企业在国外寻找投资机会，外汇储备大规模下降的趋势仍没有得到扭转，民间社会资本在国外投资还遇到很多问题。同时各级政府加大对创业投资的扶持力度，既有悖于转变政府职能、政企分开的改革方向，也产生了对民间社会资本在创业投资领域的挤出效应。一些地方政府在推广PPP模式时也未能全面贯彻国务院的意见。从这个意义上讲，判断投融资改革取得突破也为时过早。

3. 国企改革全面展开，但改革尚未取得突破性进展

经过几年的准备，2016年国有企业改革终于全面展开，包括出台《关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》，基本完成了新阶段全面深化国企改革的方案体系的设计；全面展开“十项改革试点”；国家批准关于国资委转变职能的改革方案，中央明确坚持党对国有企业的领导，在改革中同步推进国有企业党的建设，等

①来源于国家统计局数据。

等。国有企业钢铁、煤炭“去产能”的年度计划已基本完成，个别央企的重组也逐步展开，企业的内部管理有所加强，利润开始扭转下降趋势。应该说十八大以来国企改革从前几年的观望等待进入了全面推进的阶段。

但从全局来看，国企改革仍然在破局之中，重点环节的改革仍未取得突破性进展，比如国有企业战略布局和结构调整未取得突破，处于竞争性领域的劣势企业，包括“僵尸企业”仍大量存在。石化、电力、铁路、航空、电信等重点领域和垄断行业的混合所有制改革，以及民营资本参与国有企业混合所有制的改革并未取得实质性进展，国有企业法人治理结构以及企业内部动力机制的建设，使越来越多的人感到迷惑，不少骨干流失，国有企业领导人内部改革的积极性受到挫伤。

4. 科技体制改革取得积极进展，为实施创新驱动发展战略奠定体制机制基础

为贯彻“十三五”创新发展的理念，促进经济增长动能转换，2016 年国务院先后印发《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》《促进科技成果转移转化行动方案》《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》《关于加快众创空间发展服务实体经济转型升级的指导意见》等重要文件，制定一系列政策、措施促进科技成果转化和科技创新体制机制的改革。国务院有关部门也出台《关于支持银行业金融机构加大创新力度开展科创企业投贷联动试点的指导意见》《中央引导地方科技发展专项资金管理办法》等一系列文件，在促进全国建立科技成果转化新机制，更好地实施支持科技发展的政策，发挥地方科技创新优势，实行以增加知识价值为导向的分配政策，推进众创环境建设等方面起到积极作用，为实现“十三五”创新发展的理念提供了体制机制的基础。

在推进科技体制改革的过程中，有两种倾向值得关注和警惕：一是一些地方对科技的资金投入采取了政府资金直接或间接“入股”的方式，这种所谓资助科技方式的创新，有可能产生新的政企不分

和“寻租”空间，对公务员廉政建设产生负面影响。政府资金对科技的投入应该主要用在创造各类科技企业公平竞争的环境，搭建公共服务平台，对少数科技企业的资金资助一般应以直接补贴的方式。二是鼓励银行业对科技投资采取“投贷联动”的方式，将使商业银行面临内部投贷冲突，增加经营风险，给金融监管和调控也会带来复杂的局面。

5. 金融体制改革进展趋缓，金融领域系统性风险加大

2016 年我国在金融体制改革方面也做了大量工作，包括深入推进国家开发银行等政策性金融机构治理结构和农村信用社产权制度改革；在外汇管理体制改革创新方面，积极推进外汇管理，简政放权，加强跨境收支监测管理体系的建设，依法打击各种外汇违规行为；推动贸易投资便利化，稳步推进资本市场对外开放，实施合格境外机构投资者外汇管理改革，推动银行间债券市场对外开放；在证券市场方面，国务院 2016 年 8 月批准《深港通实施方案》，12 月 5 日正式实施，使中国资本市场在法制化、市场化和国际化上又迈出了重要一步，等等。

但总的说来，2016 年金融体制改革以稳健为主，以促进经济稳增长为目标，在涉及金融体制重大改革方面，比如在金融监管体制、证券市场股票发行体制、资本市场对外开放体制、人民币利率市场化等方面没有大的改革举措，改革成效乏善可陈。不仅如此，由于多种原因，金融领域还出现了人民币大幅度贬值、外汇储备大规模下降、民间资本大量流出、资产泡沫加大、国家的金融杠杆率不降反升、金融资本脱实向虚等新的问题，给未来进一步深化金融改革带来新的挑战。

6. 产业体制改革继续深化，但各种所有制公平竞争的环境还有待完善

2016 年国家在继续推进石化、铁路、电信、电力、航空等垄断行业改革的同时，也出台了一些新的产业体制改革的举措，包括出台《关于促进通用航空业发展的指导意见》《盐业体制改革方案》

等，特别是 2016 年国务院出台《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，为打破行业垄断，为各种所有制、各类市场竞争主体提供公平竞争的产业发展环境奠定了体制机制基础，对我国产业发展尤其是实体经济的健康发展有重要的意义。

但是打破产业垄断，推动央企垄断性产业的改革，是涉及到重大利益格局调整、难度很大的改革，虽然国家推动垄断性行业的改革讲了多年，但至今仍无实质性进展，这些领域的混合所有制改革还没有真正启动，民营资本、社会资金进入这些行业的“玻璃门”“弹簧门”仍未打开。国家关于建立公平审查制度的改革文件刚刚出台，基本停留在纸上，未来该领域改革的前景也不容乐观。

7. 出台各类产权保护制度，实现全面深化经济体制改革的制度创新

有恒产者有恒心，经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。2016 年中共中央、国务院出台《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，要求健全以公平为核心原则的产权保护制度。《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》提出加强各种所有制经济财产权的平等保护，创造各种所有制经济依法平等发展的体制环境，要完善平等保护产权的法律制度，妥善处理历史形成的产权案件，严格规范涉案财产处置的法律程序，审慎把握处理产权和经济纠纷的司法政策，完善政府守信践诺机制等，这是近些年经济体制改革在理论和实践上的重要突破，如能有效贯彻落实，必将对中国的经济制度和经济长期可持续发展产生重要而深远的影响。

当然，各类产权保护制度的出台在落实中会遇到很多困难，没有很强的执行力很难把好的改革方案落到实处。

除了上述七个方面外，2016 年的经济体制改革，还在政府职能转变、农村经济、城镇化、社会民生等方面出台了一系列的改革方案和举措，做了大量的工作，取得了重要进展，实属不易，这是因为 2016 年的经济体制改革是在经济增长速度下行的巨大压力和以供给侧结构性改革的背景下展开的，需要平衡好稳增长和结构改

革的关系，既要解决好“三去一降一补”的结构性问题，也要把扩大需求，保持适度经济增长作为改革的重要取向，还要把追求发展新动力和产业转型升级作为经济体制改革的重要目标。从实践上看，2016 年的经济体制改革实现了经济增长保持 6.7% 的即期效应，但也遇到很多困难，出现了一些新的问题。从深化经济体制改革全局来看，在涉及到一系列深层次重要矛盾的改革方面，如财政体制、国企改革、投融资体制、金融体制以及政府职能转变等方面，还未取得实质性突破，经济体制改革的任务还相当繁重。

（四）“简政放权”、行政审批制度改革继续推进，政府职能的真正转变任重道远

简政放权，进行审批制度改革是本届政府成立以来力推的重要改革举措，是转变政府职能的先手棋和当头炮。经过三年的努力，审批制度改革取得了阶段性成果，在已完成减少三分之一审批事项的基础上，2016 年国务院继续深入推进简政放权，深化行政审批制度改革。国务院先后印发《关于第二批清理规范 192 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定》《2016 年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》《关于全面推进政务公开工作的意见》《关于加快推进“互联网 + 政务服务”工作的指导意见》等一系列改革文件，取得显著效果。

——取消和下放了大量的审批事项。2016 年取消了 165 项国务院部门及其指定地方实施的审批事项，清理规范 192 项审批中介服务事项、220 项职业资格许可认定事项[①]。在国务院的推动下，各地在审批制度改革方面也取得了积极进展，尤其是商事登记制度改革，市场主体反映良好，对激发市场活力，促进大众创业、万众创新起到了积极作用。

——对保留下来的行政审批事项，开始注重规范审批。经过几

① 《2017 年两会政府工作报告》，2017 年 3 月 5 日第十二届全国人民代表大会第五次会议。

年的改革，从中央到地方都在推动取消和下放审批事项的同时，开始重视审批的规范，国务院要求各地结合实际，研究制定本地区规范行政审批行为、改进审批工作的意见和办法，各地目前都在按照国务院的要求，对保留下来的行政审批事项逐条进行规范，有的地方也创造了不少经验。

——事中事后监管开始成为政府履职的重心。为此国务院专门发布了《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》，要求各地在取消审批项目的同时，制定事中事后监管执法的有关措施，切实改变过去长期存在的“一放就乱，一乱就收”的循环。为了促进市场主体依法规范运作，在加强事中事后监管过程中，国务院和地方已开始高度重视社会诚信体制的建设。国务院发布《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年）》，各地也加大对失信企业的监管力度，既能克服审批事项“一放就乱”的局面，又能为各类市场主体营造公平、公正、公开的市场环境。

——实行大部制，集中审批和监管的改革有了实质性进展。大部制本质是要归并政府管理，实现行政资源的优化配置，目前在地方机构改革过程中，市场监管部门、交通运输部门、宏观经济管理部门等都逐步实现了大部门的管理体制，实行综合管理、综合执法，取得了一定的成效。同时相对集中审批的试点也在逐步扩大，少数地方成立了行政审批局，发挥行政审批与监管相互制约和监督的机制，产生了较好的社会效应。

——政府行政方式更加注重规范化、法制化，依法行政的理念逐渐形成。在推进行政审批制度改革中，国务院推动了“三张清单”的编制，即权力清单、负面清单、责任清单，试图以法律法规为准绳，划清政府权力运行的边界。目前各地政府部门基本上都公布了“三张清单”，对推动行政审批制度改革，促进行政法治化和规范化起到一定的积极作用。

——推动“互联网 + 政务服务”的体系建设。“互联网 + 政务服务”不仅是政务服务现代化的技术手段，更重要的是它在促进转

变政府管理方式、提高政府服务的效益和透明度等方面，也有着重要意义。各地在推动“互联网 + 政务服务”过程中，进行了很多有益探索，优化再造政务服务，推动网上服务事项，社会反映比较好。

由于行政审批制度改革、转变政府职能是政府自身的革新，涉及到庞大的公务员队伍自身利益格局的调整，难度很大。虽然党中央、国务院高度重视，强力推进，但各地进展不平衡，一些地方取消或下放的行政审批事项数量不多，含金量不高，甚至只动了皮毛。有的取消和下放审批后监管不到位，相当多地方大量的审批事项缺乏规范，权力清单作用有限，不少地方将法律法规等赋予的权力再罗列一次，并没有把“三张清单”与深化改革紧密结合起来，在实践中并无实质性改革意义，没有得到社会的广泛认同。

特别需要指出的是，2016 年乃至前几年的行政审批制度改革，在为群众提供更为便利的公共服务方面进展和社会反映比较好，但在转变政府职能方面，在理顺政府的经济权力边界、促进市场在资源配置中起决定性作用方面，显然还未取得实质性突破。审批制度改革的主要目标是建立“有限有效”的政府，划清政府在经济活动中的权力、职能边界，消除政府对经济企业活动的过度干预和介入，把发展经济的职能主要交给企业、交给市场，改变主要由政府主导和操控资源配置的局面，真正让市场在资源配置中起决定性作用。然而，这几年行政审批制度改革中转变政府职能的这一重要目标并没有实现，政府手中仍然掌握大量的资源，或者由政府自己用行政手段直接配置，或者通过国有企业垄断配置，经济的增长还主要靠政府投资拉动，政府的职能还没有真正从 GDP 为中心转变到弥补市场失灵、保持宏观经济的稳定、加强公共服务、保障公平竞争、加强市场监管方面，因此，从一定意义讲，转变政府职能还任重道远。

（五）农村改革全面纵深展开，制度创新破局在即

2016 年农村改革仍然是全面深化改革的重要战线。在前几年农村改革的基础上，2016 年中央出台了一系列农村改革的重要文

件，涉及农村土地产权制度改革、农村集体产权制度改革、农村城镇化和户籍改革、农村财政体制改革、农村基层组织的调整与改革，等等。这些改革措施的出台，不仅更加丰富了农村改革的总体设计，而且在关键性制度创新方面迈开了新的步伐。虽然这些改革大多在试点阶段，落地生根可能有个过程，但对于农村的发展和农业现代化将产生深远的影响。

——2016 年 10 月中央发布的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》是本年度最重要的农村改革文件，土地制度改革是社会关注度高、基层期盼强烈已久的制度性改革。农村土地制度涉及耕地、宅基地、集体经营性建设用地，也涉及国家土地征收制度。其中耕地是农村土地中最基本的部分。长期以来，在农村改革实践中已经局部出现耕地所有权、承包权、经营权分离的探索，这次中央正式确定农村耕地“三权分置”是一个重要突破，要求通过改革，探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权、稳定承包权、放活经营权，通过改革坚持农村土地集体所有权的根本地位，严格保护农民的土地承包权，加快放活土地经营权，形成层次分明、结构合理、平等保护的“三权分置”格局。——2016 年 12 月中央发布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，这是自改革开放初农村政经合一体制被实际废止后，中央第一次就农村集体经济组织的产权改革提出了要求，意义非常重大。首先明确系统提出农村集体自治组织与经济组织分别建立、分别运行，这就意味着农民获得了两种合法权利，既有作为居民享受社会基层组织管理的参与权以及各种公共服务的权利，又有作为股东享受集体经济的各种权益。其次，明确农民可以自愿有偿退出集体经济组织，现阶段退股转让还只限于集体经济组织范围内，这种农民股权的转让对未来农村集体经济发展变化将产生深远影响。在现阶段，对农村经济组织进行股份制改革，既有利于维护农民的合法经济权益，又有利于农村集体经济的长期稳定健康发展。

——2016 年 2 月 2 日，国务院发布《关于深入推进新型城镇

化建设的若干意见》，创新城镇化建设体制，实现新型城镇化既是一项促进我国经济发展的长期重要动力，也是一项涉及面广的重要民生工程。其主要内容要求积极推进农业转移人口市民化，加快落实户籍制度改革政策，推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，加快培育中小城市和特色小镇，辐射带动新农村建设。为了落实新型城镇化的部署，2016 年 9 月 30 日，国务院专门发布《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》，国土资源部等五部委还发布《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》。新型城镇化尤其是建设特色小镇，既是深化农村改革的迫切需要，也是我国城市发展体系合理布局的必然要求，同时也是一项涉及到户籍、教育、卫生等社会领域的重要改革，对我国经济、社会长远持续发展具有深远意义。

——2016 年 10 月中央发布《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案》，《方案》提倡以一个或相邻几个村民小组、自然村为单元，设立村民委员会，并同步设立党的基层组织。这项改革和调整对我国农村基层组织的自治将有深远的影响。多年来，我国农村的行政村越来越大，一些地方热衷于小村并大村，使得行政村平均人口在 1500 人以上，多数行政村包括了若干由宗法共同体形成的历史上的自然村，给村委会管理，尤其是村委会领导人的产生过程带来很多问题，加大了维护社会秩序的难度，提高了基层管理的成本。因此，适当将行政村划小，通过缩小行政村的规模，形成以传统宗法共同体为基础的农村自治体单位，有利于基层组织自治功能的发挥，有利于农村基层社会秩序的稳定，有利于发挥宗法道德对社会关系的调节作用，也有利于降低基层组织的管理成本。虽然这项改革目前处于试点之中，主流媒体宣传报道力度不大，未能受到社会的广泛关注，但对我国农村基层组织的发展方向有着重要影响。

2016 年应当是我国农村改革的重要关键一年，尤其是农村土地制度改革经过多年探索、分歧、争论，终于实现了所有权、承包

权、经营权“三权分置”改革落地，它是改革开放近 40 年来农村土地集体所有权基础上的第二次土地权利分离，适应了我国大量农民进城的实际需要以及农村规模化经营的客观要求，对我国实现农村现代化有重要意义。但是，由于我国农村地大人多，各地情况复杂，农村土地制度改革包括宅基地、集体经济建设性用地仍需试点先行，离真正全面落实、并取得重大实践效果还有一个相当长的过程。特别是农村土地制度改革实践中还会带来一系列新情况新问题，比如“三权分置”会派生出土地股份合作、土地经营托管、代耕代种等多种土地经营权形态；还会产生土地承包权流转的交易过程和市场安排，进一步丰富我国土地要素市场；还有可能派生出“新型租佃关系”，出现新型地主和佃农的经济现象等等。再如农村集体经济产权改革对我国农村管理体制、农民集体股权交易市场也会产生重要影响。因此农村土地、集体经济方面制度创新的突破，有一个逐步试点、反复探索、不断调整、修正完善的过程，有一个逐步推进、局部突破、量变到质变的整体破局过程。在这个过程中，既不能无限试点，踌躇不前，错失改革窗口期，也不能急于求成，拔苗助长，犯颠覆性失误。

（六）社会体制改革受到空前重视，但社会效果并不明显

作为托底民生的社会改革，在 2016 年受到中央的高度重视。2016 年中央全面深化改革领导小组审议通过的重要改革举措中，近 1/3 涉及到社会体制的改革，包括医疗、教育、养老、脱贫等重点民生领域，但在落实过程中，除了个别领域和局部地区取得了一些突破，人民群众也得到了一些实惠外，总体来讲，与 2018 年前各项改革基本完成的过程目标相比，与增强人民群众获得感的结果目标相比，社会体制改革的进展较为缓慢，微观、宏观效果都不明显。

2016 年社会体制改革设计重在补短板、促公平，提升人民群众的获得感，为此推出了一系列改革举措：

——在深化医药卫生体制改革的同时，着手卫生和健康工作方

针的调整。2016 年中央通过四份医改文件，旨在化解看病难、看病贵等人民群众反映强烈的问题，包括《国务院深化医药卫生体制改革领导小组关于进一步推广深化医药卫生体制改革经验的若干意见》《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》《关于推进家庭医生签约服务的指导意见》《关于加强儿童医疗卫生服务改革与发展的意见》，其中《国务院深化医药卫生体制改革领导小组关于进一步推广深化医药卫生体制改革经验的若干意见》，是涉及医疗卫生改革全局性的文件，明确了以“三医联动”的系统化改革代替过去各个领域的碎片化改革，“政府主导”的改革方向得到进一步认可。《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》试图通过整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度，实现城乡居民公平享有基本医疗保险权益，促进社会的公平正义。

——在深化教育体制改革方面，2016 年中央出台了《关于统筹推进城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，提出了十条改革举措，旨在缩小城乡教育差距，促进教育公平。这些措施包括合理规划城乡义务教育布局建设，完善城乡义务教育经费保障机制，统筹城乡教育资源配置，提高乡村教育质量，等等。义务教育是社会基本公共事业，也是脱贫攻坚的基础性事业，因此这项改革举措对全面实现小康具有重要意义。

——在收入分配领域，国务院印发了《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》，重新启动了我国分配制度的改革。与前几年国务院出台的有关分配制度改革的文件相比，这次改革更具有针对性，分群体施策，以点带面，促进居民收入与经济增长同步，实现共享发展。特别是这次改革强化收入分配政策的激励导向，激发各类群体依靠自身的努力和智慧创造社会财富，实现共建共享的理念。

——在养老服务领域的改革，2016 年先后通过了《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》和《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》。随着我国老龄化社会的到来，

养老服务业既是关系亿万群众福祉的民生事业，也是具有巨大发展潜力的朝阳产业，这两个文件分别从放开市场、提升质量两个基本方面，出台了一些改革举措和有关政策，弥补多年来我国社会领域中养老服务体系改革的空白。

——在扶贫领域，国务院和有关部门在2016年也陆续出台《脱贫攻坚责任制实施办法》《关于建立贫困退出机制的意见》，试图强化扶贫开发工作的长效工作机制，把国家部署的各项扶贫要求落实到位，以按期实现国家制定的“十三五”扶贫小康的总目标。

2016年中央部署的一系列社会领域改革的任务，虽然在方案设计和局部执行上取得了突破，但总体来看，基本上还在试点和落实之中，社会体制改革的推进和作用发挥得很不到位，与中央确立的全面深化改革的重要任务“确保十九届三中全会时各项改革基本完成”的进度目标相比，社会体制改革很可能拖后腿，届时社会事业领域的各项基础性制度都难以建立。比如在深化教育领域综合改革方面，一些重大的改革举措落实难；在深化医疗卫生改革领域，虽然本轮医改已推进8年，但整体上医改仍处于试点之中；在养老保险改革领域，深化职工基本养老保险改革方案尚未出台，虽然2015年中央出台了机关事业单位与企业养老保险并轨的改革方案，但至今各地仍未落实到位；在收入分配改革领域，多项改革还没有顶层设计，改革处于碎片无序之中。

由于社会领域的多项重要改革落实不到位，因此人民群众对改革的获得感并不强，教育不公平，“看病难”“看病贵”等民生问题，群众反映依然强烈，“十三五”共享发展的理念还没得到各级政府应有的重视。

（七）生态文明体制改革推进力度大，一些领域取得了重要进展

2016年生态文明体制改革受到中央的高度重视，中央深改组年内通过与生态文明体制改革直接相关的文件达24个，占全年中央深改组通过文件总数的26%，《生态文明体制改革总体方案》明

确的 47 个具体改革任务，近半数在 2016 年启动；我国先后出台了史上最严格的环保制度，推出生态补偿机制，设立生态文明试验区等系列重大决策部署，密集出台了环境污染第三方治理、排污收费改革等一系列改革或立法文件，出台了《环境保护督察方案（试行）》，制定了生态文明建设目标评价考核办法，提出了《关于健全生态保护补偿机制的意见》等，并通过了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等举措。总体上讲，生态文明改革的主体框架已日渐明朗，工作进程日趋加快，各项工作在稳步推进。其中有的正在试点，有的基本落实，有些改革有关部门在制定实施细则，有的也已取得突破。

——《总体方案》的八项制度建设在 2016 年分别出台或进入试点阶段，包括《自然资源统一确权登记办法（试行）》《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》，以“多规合一”为重点内容的《省级空间规划试点方案》《关于健全生态保护补偿机制的意见》《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《关于构建绿色金融体系的指导意见》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《生态文明建设目标评价考核办法》，等等。

——《总体方案》中 6 个配套方案的实施情况也有较大进展。其中环境保护督察成效显著，生态环境监测网络逐步完善，领导干部自然资源资产离任审计的试点工作逐步深入，党政领导干部生态环境损害责任追究已经启动，编制自然资源资产负债表试点方案发布实施，生态环境损害赔偿制度试点启动。

随着 2016 年以及近几年生态文明体制改革的逐渐展开，我国生态环境和生态安全状况已有所好转，空气、水、土地污染严重的势头得到一定程度的遏制，绿色发展也初见成效，虽然人民群众对生态环境的状况仍然极为不满，环境生态安全事故不断发生，尤其是 2016 年我国大规模雾霾表明我国生态环境的污染程度仍然相当严重，生态环境恶化趋势未得到根本扭转，环境治理、生态文明建

设任重道远。

在如实肯定 2016 年生态文明体制改革成绩的同时，我们也要看到深化改革的任务还很艰巨，我国生态文明建设体制机制仍不健全，有关改革还在进行中，部分改革的质量不高，部分改革落地仍有困难，用会议落实会议、用文件推行文件的现象不是个别的，部门利益的藩篱仍然坚固，改革难以形成合力，在环境污染治理、绿色发展中，政府与市场的边界仍然不清晰，推行第三方治理环境污染仍在探索阶段等，都是值得中央和地方有关方面在进一步深化生态文明体制改革中高度重视的。

（八）司法体制改革有所进展，但远未达到预期目标

2016 年，新一轮司法体制改革进入攻坚年。新一轮改革以司法责任制为核心的四项基础性改革作为突破口，加强领导统筹推进，在司法改革领域有所进展，包括开展监察体制试点，从而有利于调整国家权力架构，整合反腐力量；推进以审批为中心的刑事诉讼制度改革、试行认罪认罚从宽制度、完善民事公益诉讼制度、防范虚假诉讼、探索家事诉讼制度改革、推进社会矫正立法、构建多元化纠纷解决机制等举措。同时，司法公开、强化执行改革、完善人民监督员制度等在前几年改革的基础上有所进步，具体综合性改革举措主要是：

——监察体制启动突破性的改革试点。2016 年根据中央的改革方案，全国人大常委会决定在北京、山西、浙江三省市开展国家监察体制改革试点工作，设立县、市、省三级监察委员会，将政府监察厅（局），预防腐败局及检察院反贪、反渎、职务犯罪预防等部门的相关职能整合至监察委员会，行使监督、调查、处置三项职权。监察委员会的设立，直接改变了国家权力架构，有助于现有反腐力量的整合，对于深入构建反腐败长效机制有积极意义。

——第三批司法体制改革试点启动。2016 年北京、河北等 14 个省（区、市）作为第三批试点，主要推动司法人员分类管理、司

法责任制、司法人员职业保障和省以下地方法院检察院人财物统一管理四项基础性改革。这意味着四项司法体制基础性改革试点已完成，在全国范围已全面铺开。由于这四项改革作为司法去行政化、去地方化的重要举措，涉及影响司法公正、制约司法权力的深层次问题，因而中央高度重视，统筹规划，分批试点，确保落地。

——推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革。2016 年 10 月，“两院三部”联合印发《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》，在坚持公检法“分工负责、互相配合、互相制约”的基础上，针对侦查、起诉、审判、辩护、法律援助、司法鉴定等环节做出全面规定。该项改革是贯彻中共中央政法委员会《关于切实防止冤假错案的规定》的延续和深化，是本轮司法改革的一大亮点。

——出台司法人员履职保护的规定。2016 年 7 月，中央发布第一个加强司法职业保障的重要文件，即《保护司法人员依法履行法定职责的规定》，从依法独立行使司法权、身份保障、安全保障、责任追究、考核考评等方面，弥补了司法职业保障机制存在的诸多短板。在实践中认真贯彻这个规定，有助于缓和司法官权责利失衡的状态，提升司法职业保障水平，增强司法官的职业安全感和尊荣感。

——推行司法官惩戒制度改革。2016 年，中央深改组审议通过《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见（试行）》，提出在省一级设立法官、检察官惩戒委员会，由各方面人士组成。长期以来，我国司法官惩戒制度存在规制不完善、程序不规范、缺乏独立惩戒机构等诸多问题，基本上属于行政化、封闭化的自我监督，尽管经过多年反腐正风肃纪，但效果始终不明显，成为我国司法腐败、冤假错案层出不穷的重要原因。为此，构建司法官惩戒制度，是落实司法责任制的必然延伸，对于约束司法行为，保障司法公正具有重要作用。

除上述几项重要的司法改革举措外，在司法综合性改革方面，2016 年国家还陆续推出多元化纠纷解决机制、刑事案件认罪认罚从宽制度、律师学者向司法官转任机制、违法所得没收程序等多项

改革。此外，在法院改革、检察改革、司法行政改革等领域，也分别推出一批改革措施。

尽管 2016 年以司法责任制为核心的司法体制改革全面铺开，司法改革的总体设计更加完善，不少改革举措在实践中有所进展，但所取得的成效与司法体制改革要达到的预期目标还有相当差距。比如，以审判为中心的刑事诉讼制度改革刚刚推出，实践中还未从根本上改变公检法“相互配合”的司法格局；尽管多项举措旨在确保司法官独立办案，但关键案件的决定权仍留在院庭长乃至上级法院手上；对司法人员履职保护、提升薪酬等司法职业保障措施，多数还停留在文件上，司法官辞职现象有增无减，等等。这些问题都需要在深化司法体制改革中不断加以完善和解决。

（九）文化体制改革继续推进，深层次矛盾有待解决

在新时期全面深化改革的整体布局中，文化体制改革有着特殊性，受到社会关注较少，社会上对文化体制进行独立、客观的研究和评估几乎是难以做到的。经济、社会等领域的改革经常受到社会各界的评论，包括批评，但文化领域的改革几乎没有人能公开评论，更没有人能公开批评。总的说来，2016 年的文化体制改革按照中改组批准的《深化文化体制改革实施方案》继续推进，在完善文化宏观管理体制、促进基本公共文化服务均等化、加快建设现代文化市场体系、推动文化产业结构优化升级等方面做了一些工作。比如，在完善文化宏观管理方面，国家出台《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》；在加快基本公共服务均衡化方面，国家也出台《中华人民共和国公共文化服务保障法》和有关条例；文化市场实行“红 + 黑名单”制度，有利于加强对文化市场的监管；在文化产业结构优化升级方面，国务院和有关部门也出台了一些举措和政策，等等。

但文化体制改革还存在一些问题，包括文化体制改革的顶层设计与基层实践相脱节，文化行政部门的职能转变没有实质性的举措，

近期又增加了大量对互联网领域的审批，文化产业结构化矛盾仍然突出，新闻、出版、广电领域的国有文化企业与市场脱节，部分经营困难，离开政府补贴难以生存，文化市场比较混乱，人民群众对文化体制改革的获得感不强，等等。

近几年文化体制改革之所以进展不快，效果不明显，在重大改革举措方面乏善可陈，最根本的原因是文化体制改革的顶层设计和建设设计主要集中在文化、宣传、新闻和出版部门的日常工作改善优化上，并未触及文化体制的一些深层次矛盾和问题，在一些重大问题上改革的方向不够明确清晰。比如，在文化体制改革方向上，是将改革的方向主要定位为文化产业体制的改革，促进文化产业发展的经济体制改革？还是主要定位为政府提供公共文化服务体制和机制的政府的职能改革？还是主要定位为文化宣传工作体制和机制的意识形态、上层建筑领域改革？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？还是主要靠政府（包括党委宣传部门用行政手段）直接配置资源？在文化市场体系建设中，是国有文化企业垄断经营？还是国有企业、民营企业等多种经济成分相互结合、公平竞争、共同发展？在国有文化企业体制改革中是以经济效益为主，主要面向市场，成为相对独立的市场竞争主体？还是以社会效益为主，按传统的事业单位进行管理？等等。这些重大问题在文化体制改革的顶层设计中并没有明确，在实践中难以有实质性的改革突破。

（十）继续推进开放型经济体制改革创新，促进我国外贸回稳向好

2016 年我国外贸和对外开放面临着新的复杂形势：一方面世界经济增长持续低迷，产能过剩，全球贸易投资开放进程放缓，全要素生产率增速下降等问题依然严重，开放驱动、市场化驱动、创新驱动的全球化正在遭遇阻力，全球贸易增长保持低迷，全球资本、外汇市场震荡。另一方面我国经济进入新常态，经济增速面临下行压力，对外贸易增长趋缓，中央提出的构建开放型新经济体制的改

革遇到了新的情况。因此 2016 年我国对外开放体制的改革，一方面围绕稳定外贸增长，出台新的政策和改革举措，另一方面继续深化对外贸易体制的改革。具体表现在以下几个方面：

——国务院出台了《关于促进外贸回稳向好的若干意见》，包括充分发挥出口信用保险作用，大力支持外贸企业融资，提高贸易便利化水平，调整完善出口退税政策，减免规范部分涉企收费，进一步完善加工贸易政策，大力推动“一带一路”建设和国际产能合作，等等。

——推动外汇管理体制改革创新，一是大力推动外汇管理体制简政放权，减少行政审批，优化外汇管理公共服务流程，提高外汇管理公共服务质量和效率。二是维护外汇市场健康发展，实施《境内机构外币现钞收付管理办法》。三是加强跨境收支监测管理体系建设。

——稳步推进资本市场开放，提升资本项目可兑换程度，包括实施合格境外机构投资者外汇管理改革，推动银行间债券市场的对外开放，等等。

——推动服务贸易创新发展。2016 年国务院批准商务部提出的《服务贸易创新发展试点方案》，选择部分地区在服务贸易管理体制、促进机制、政策体系和监管模式方面先行先试，推进服务贸易便利化和自由化，着力构建法治化、国际化、便利化营商环境，打造服务贸易制度创新高地。

——促进加工贸易创新发展。国务院出台了《关于促进加工贸易创新发展的若干意见》，推动我国从贸易大国向贸易强国转变，提升产品技术质量和附加值，延长产业链，向生产制造和服务贸易融合转变，促进企业由加工组装向技术品牌营销型企业转变，等等。

——推动扩大开放，积极利用外资。按照内外资一视同仁的原则，进一步营造公平竞争的环境，修订《外商投资产业指导目录》，扩大利用外资的领域，降低利用外资的制度交易成本，推动负面清单制度，简化利用外资手续，严格保护外资企业的知识产权，等等。

——推广自贸区改革试点经验。2016 年 11 月 2 日国务院出台《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》，推广包括投资管理领域的负面清单制度、改进事中事后监管措施、建设国际贸易单一窗口等等改革事项。

上述一系列改革措施和政策的调整，对我国经济的稳定增长发挥了重要作用，外资形势保持了回稳向好的趋势。2016 年我国外贸进出口总额下降 0.9%[①]，利用外资达到 1300 亿美元，继续位居发展中国家首位，“一带一路”建设进展加速，一批重大工程和国际产能合作项目落地，但同时中国的对外开放也面临着严峻的挑战，促进外贸进出口增长的新动力还不稳固，人民币仍然面临很大的贬值压力，外汇储备总额继续下降，民间资本外流比较严重，美国新政府贸易保护主义的政策给中国的外贸发展带来新的问题。因此构建开放型新经济体制改革的任务还相当繁重。

三、当前中国全面深化改革形势的分析判断

经过四年多全面深化改革的努力，中国的改革进程将随着 2017 年十九大的召开进入新的阶段。2017 年即将召开的中共十九大，既要对前五年全面深化改革进行阶段性的总结，又要对未来五年全面深化各项改革进行部署，以期实现十八届三中全会确定的各项改革目标。因此，2017 年中共十九大将是中国改革历史上极为重要的会议。

在即将进入 2017 年十九大中国改革新阶段的节点上，把握好中国改革的未来趋势至关重要，这既需要对前几年全面深化改革的成果进行充分肯定和经验总结，又需要客观地分析中国改革当前所面临的基本形势，我们认为，当前中国的改革呈现出以下三个基本特

①来源于海关总署发布数据。

点：

（一）中国的全面深化改革进入了不进则退、没有退路的相持状态

十八大以来，在以习近平为核心的党中央领导下，我国的全面深化改革取得了巨大成就和阶段性成果。但与此同时，中国的改革从总体格局上讲，还处于不进则退的相持状态，主要表现在三个方面：

1. 中国的改革在完成顶层设计、施工图设计后，目前正处于全面落实的施工高峰期，几百项重大改革全面铺开，其中虽然部分改革举措得到了落实，并取得了阶段性成果，但绝大多数的改革项目尚在落实中，改革的任务非常繁重，从施工进度来看，很多并没有达到进度目标。虽然中央强化了落实机制，但由于大部分党政官员缺乏 20 世纪 80 年代官员的改革锐气，除了口头上、形式上的政治表态外，改革实际工作中不作为成为普遍现象，以会议落实会议、以文件落实文件成为改革工作的常态，而且处于自我评估、孤芳自赏的麻木陶醉之中。这种状况如果没有根本性的改变，几百项重大改革不能落地或不完全落地，会使很多改革产生空转，不能达到或不完全达到十八届三中全会预期的目标，并且在某些改革方面有可能使前一段的努力前功尽弃，甚至发生倒退。

2. 十八届三中全会中央出台全面深化改革的顶层设计后，社会广大群众对新时期全面深化改革热情很高，抱有极大的期待，对改革带来的获得感预期也很高，但经过几年的实践，虽然改革也取得了进展，人民群众也分享了部分改革带来的成果，但总的说来，由于大部分改革举措尚处于落实之中，一些领域的重大改革还没有取得重大突破，广大群众对改革的获得感不强，社会上蔓延着对全面深化改革的悲观情绪，对改革的信心有所降低，对改革的前景表示担忧。因此，如果十九大后在全面深化改革的关键环节和重要领域，尤其是民生、社会领域的改革不能得到突破，将使人民群众逐渐对新时期的全面深化改革失去信心，使以人民群众作为主体的改

革逐渐失去重要动力。

3. 全面深化改革中，虽然有少数领域的改革取得了突破，但对经济、社会、政治、生态等大多数领域而言，大量的改革举措到了突破的重要节点，在未来几年如果稍微松懈和动摇，重点领域、关键环节的改革就难以取得实质性突破，不仅不能实现改革的预期目标，而且会使经济、政治、社会、生态等领域的矛盾日益突出，未来改革的难度越来越大。从一定意义上讲，相当一部分改革已经到了没有退路、背水一战的境地。比如这两年国家在推动“三去一降一补”的政策时，过多的使用行政手段，虽然起了一定的重要作用，也是当前推动供给侧结构性改革难以避免的；但从长远来看，如果在政府改革上没有突破，不用经济、法律手段进行市场化的改革，光靠政府的行政手段来推进“三去一降一补”和清理“僵尸企业”，不仅会面临巨大困难，而且本身还会成为一种周期性反复发作的“经济虚弱症”，致使情况越来越严重，改革越来越困难。这已经成为我国多年来被反复证明的经济体制痼疾，会造成极大的社会资源浪费。

（二）以供给侧结构性改革为主线的经济体制改革进入了最困难的时期，稳增长与调结构的矛盾日益突出

根据中央有关会议精神，2017 年经济工作的总方针是“稳中求进”，保持国民经济持续稳定的增长。同时，2017 年全面深化改革的主线仍然是供给侧结构性改革，因此 2017 年中国的经济发展和改革仍要面临着稳增长和调结构的双重任务和艰难选择。

十八大以来，在我国经济进入新常态之后，中央和地方就一直面临“改革优先”还是“增长优先”的十分纠结而又往往难以取舍的两难选择。一方面要完成“十三五”制定的经济增长目标，保持经济社会的稳定，需要保持一定的增长速度；另一方面，为了解决当前经济增长中的突出矛盾和问题，必须进行结构调整，转变增长方式，推进“三去一降一补”的结构性改革。从长期或者理论上讲，

也许两者是可以统一的，但从近期或实践来看，这两者往往又是矛盾的。这几年，国家为扭转经济持续下行进行了多种努力，其中也包括强力推动政府、国企等一些领域的改革，但是这几年的改革还没有在制约经济增长方式转变和结构优化的最根本、最关键的方面实现真正的突破。因此，为了达到经济增长的目标，政府不得不反复使用投资拉动、货币刺激等老办法，甚至还要为此付出放慢改革的沉重代价。2017 年中国仍然要在保增长与调结构、稳经济和促改革之间纠结、平衡，而且平衡的难度更大，可以说进入了最困难的时期。这是因为：

首先，2017 年经济增长下行的趋势恐怕难以改变。保持经济增长的难度更大，对调结构、促改革的制约也会日益增大。中国经济当前面临着一系列严重挑战，包括实体经济仍然未见起色，资金“脱实向虚”趋势未变，因实体经济投资回报率下降，加上一二线楼市泡沫增大，大量的资金停留在金融体系自我循环，高杠杆带来的金融系统风险加大。目前，政府、企业、居民和金融部门的总债务占 GDP 的比重已达 260% 左右，政府债务风险、外汇风险和银行业不良资产风险持续加重，一二线商品房价仍居高不下，民间资本投资积极性依然不高，民营资本外流趋势未改。近些年来企业税费负担重，土地、资金、劳动力等要素成本接连上涨，企业竞争力下降，经营困难。劳动密集型企业转型升级压力仍然很大。逆全球化思想在西方仍然弥漫，贸易保护主义抬头，美国新总统的上任给我国贸易发展带来不确定因素，与周边国家的紧张关系也给我国对外贸易的发展蒙上阴影等等。在这种情况下，2017 年稳增长的任务更加艰巨，供给侧结构性改革的压力也显著增大。

其次，近些年刺激经济增长的宏观需求管理政策已经达到风险区。根据有关研究，积极的财政政策已经导致政府的赤字率达到 3%，超过国际警戒线，稳健的货币政策已经使中国的杠杆率达到 260%，成为国际杠杆率最高的少数国家之一，资产荒现象越来越严重。高倍杠杆下的投资政策，刺激了投资周期长、资金需求量大、

经济效益相对低的基础设施投资，可能会产生新的产能过剩、新型城镇化进展迟缓、部分地区发展失速等问题。

再次，保增长和调结构、促改革、转方式的矛盾达到难以调和的局面。由于长期纠结和徘徊在这一对矛盾之中，我国既没有走出经济增长下行的轨道，也没有实质转变经济增长的方式，更没有在一些重大领域的改革中取得实质性的突破。中国经济进入新常态，增长速度连续9年下降，原因是多方面的，但最根本的原因是以“政府主导、投资拉动、国企垄断”为特征的不可持续的经济增长方式。这种增长方式与“发挥市场配置资源的决定性作用”的市场经济的内在要求是相悖的，与共享共富的人民群众的追求是不相适应的，“政府主导”错配资源要素，“投资拉动”压制和挤占居民需求，破坏了资源环境，“国企垄断”扼杀市场活力和创新。而这几年全面深化改革中，这几个方面的改革没有真正到位，2017年稳增长与调结构、促改革、转方式，这一对矛盾的调和和平衡确实难以持续下去。

（三）全面深化改革已经到了重点突破的临界点

我们应当看到，一方面中国的改革处于相持状态，供给侧结构性改革到了最困难的时期；另一方面，从改革的全局和过程来看，全面深化改革经过前4年的努力，在取得阶段性成果的基础上，已经到了重点突破，带动全局，取得决定性胜利的临界点，已经具备了进行全面深化改革，在关键领域、重点环节取得突破的条件、基础和大环境。

首先，改革的执行力有望进一步加强。十八届六中全会确定了习近平同志在党内的核心地位，十九大前后一大批具有“政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识”的同志进入省市和中央各部门的重要领导岗位。以习近平同志为核心的党中央的权威进一步加强，为确保中央政令畅通打下坚实的政治基础。各地方各部门对党的路线方针、政策和决策部署，对中央全面深化改革重大举措的执行力

进一步加强，有助于消除各级领导干部在改革中普遍存在的不作为和形式主义现象，有助于改变相当一部分改革项目空转的局面，有助于中央出台各项改革举措的落地生根，有助于在重点领域、关键环节上实现改革突破。

其次，全面深化改革受利益集团的掣肘相对减少。经过十八大后反腐败斗争和党建工作的加强，反腐败斗争已取得压倒性、决定性胜利，党内大批腐败分子被清除，十九大后阻碍改革的特殊利益集团的影响力将大大减弱。同时，随着从严治党，加强党的建设尤其是领导干部管理体制的改革，党内风气得到好转，一大批政治忠诚、比较廉洁自律的同志走上各级领导岗位，也减少了改革推进过程中的阻力。从中央的工作精力和重点来看，随着党风廉政建设取得重大突破，中央领导的注意力可以由反腐败、党内建设更多的转向经济和改革工作，中央对改革领导的重点可以从出台方案、部署落实转向集中精力抓关键环节改革的突破。

再次，改革的大方向已经明确。全面深化改革经过几年的顶层设计、总体设计、施工图设计，十八届三中全会确定的 380 多项改革项目的方案绝大多数已经出台，除了个别改革项目外，改革的方案设计已经基本完成，改革的总体目标方向已经明确。我们认为，2017 年乃至十九大后中央和各级党政领导的工作精力和重点，不再是研究改革方案、出台改革举措，而是围绕贯彻落实中出现的问题，围绕全面深化改革中的关键领域和重点环节，特别是国企、财政、金融、土地、城镇化、社会保障、生态文明、对外开放等基础性重大改革领域，重点突破、攻克难关，使新时期全面深化改革取得决定性胜利。

最后，改革具备了重点突破的工作条件和基础。经过几年的努力，全面深化改革的顶层设计和方案设计已经基本完成，十八届三中全会确定的绝大多数改革举措已基本出台，各级改革的机构和人员已经建立健全，改革的落实督查工作机制已基本形成，少数改革已经基本完成并取得良好的社会效果，大多数领域的改革试点正在

有序展开，有的已经具备全面推广的基本条件，重点领域、关键环节的改革难点正在破解之中，应该说实现改革重点突破的工作条件和基础已经基本具备。在现有党的集中体制下，只要按照习近平同志的要求，各级党政一把手切实负起责任，把改革放在突出位置，亲自抓、带头抓，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，实现改革措施的落地生根，重点改革实现突破是完全有可能的。除了一把手负责，还需要调动全社会的积极性，各界参与，集思广益。

综上所述，纵观 2017 年我国发展和改革的全局，发展进入了新阶段，改革进入了攻坚期，新时期全面深化改革既到了最困难的时期，又面临着重点突破的临界点，处于不进则退的相持状态。2017 年即将召开的中共十九大对国家改革起着至关重要的影响，我们建议中央和国务院有关方面，在前几年全面深化改革取得阶段性成果的基础上，按照十八届三中全会确定的完善中国特色社会主义、实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标，集中全党全社会的智慧，进一步解放思想，突破利益固化的藩篱，在继续反腐倡廉、加强党的建设的同时，把党和国家工作的注意力和工作重点更多地放在全面深化改革方面，一心一意谋发展，扎扎实实抓改革，把全面深化改革的重点从总体设计、制定方案、出台政策转移到抓已出台方案举措的落实上，使各项改革真正落地生根。在落实各项改革举措中，从全面部署、整体推进，转到抓重点领域和关键环节，务求真正突破，再经过几年的努力，到 2020 年使全面深化改革取得决定性成果，使我国社会主义市场经济、民主政治、和谐社会、先进文化、生态文明和党的建设出现崭新的局面，让改革和发展的成果更多更公平地惠及全体人民，完成十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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。

四、进一步全面深化改革的九条建议

2017 年是新时期全面深化改革承前启后的一年，中共十九大也将于年内召开。十九大的召开将对中国的政治生活特别是中国的改革全局产生重要而深远的影响。随着十九大的召开，以习近平同志为核心的中央领导集体将步入第二个执政任期，中国的全面深化改革也将进入新的阶段。

十九大的召开对 2017 年全面深化改革将产生多方面的影响。一方面随着十九大的即将召开，中央和国务院以及有关方面会按照 2016 年 12 月 30 日习近平同志在中央全面深化改革领导小组第三十一次会议的要求，增强改革动力，加强改革协同，加大对基础性重大改革的推进，抓好已出台改革方案的落地生根，以更优的执政成就为十九大的召开奠定更好的基础。另一方面，按照多年形成的思维方式和惯例，党的代表大会召开之年，往往是稳定之年，为了给党的代表大会的召开营造好的外部环境，因此往往这一时期也对经济稳定、社会稳定要求更严更高，驾驭改革与发展、改革与稳定的关系难度很大，一些重要的改革举措虽然对中国经济和社会长期发展和稳定非常重要，但由于涉及到现有利益格局的调整和错综复杂的关系，可能对即期的经济持续增长和表面上的社会稳定带来不利影响，因此，2017 年能否既能实现重大改革的突破，又能保持经济和社会的稳定，是对各级党政领导干部的严峻考验。

我们认为，十九大的召开，总体上讲，为 2017 年的全面深化改革带来了历史机遇，2017 年以及十九大后的全面深化改革都应该坚持邓小平同志改革开放思想路线不动摇，坚持十八届三中全会确定的新时期全面深化改革的方向、目标不动摇，坚持社会主义市场经济的方向不动摇，在近几年全面深化改革取得阶段性成果的基础上，进一步解放思想，反“左”防“右”，主要是反“左”，统一思想，形成共识，破除现有利益格局对改革的制掣，在改革上迈出更大的步伐，在重要领域和关键环节真正实现突破，增强人民群

众和社会对改革的获得感，为十九大后中国全面深化改革进入新的阶段打下良好的基础。具体说来，我们对 2017 年的改革提出九条建议：

（一）进一步落实和推进制度建设，把反腐倡廉纳入党和国家正常的制度、体制和机制轨道，实现从治标到治本的战略转变

2012 年党的十八大结束后不到半个月，中央就开始了全面从严治党，高压反腐，打“老虎”拍“苍蝇”的行动，截至 2016 年，高压反腐进行了 4 年，压倒性胜利的态势已经形成，不敢腐的目标初步实现。反腐败斗争正在实现从查案件“治标”向建制度“治本”阶段转变。我们建议 2017 年甚至十九大以后，反腐倡廉除了继续查处腐败案件外，关键是要进一步落实和推出反腐倡廉的重要制度，把反腐败纳入党和国家正常的制度和体制之中，真正实现从治标向治本的根本转变。其中最重要的是以下三项制度：

第一，把国家监察制度纳入国家治理体系和治理能力现代化的建设之中

2016 年中央确定的在北京、山西、浙江省开展的国家监察体制改革试点，是一项事关全局的重大政治改革，是政治体制改革重要的顶层设计，标志着制度反腐取得了重要突破，具有深远的意义。建议加快试点，取得突破，为未来全面推广提供更多的经验。在试点中，需要研究三个方面的问题。一是新设立的监察委员会的监察权与现有检察机构在职能划分、权限边界等方面的问题，需要进一步研究和理清，牵涉到有关法律，如《中华人民共和国行政监察法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《审判法》《中华人民共和国人民检察院组织法》等，需要进一步修改完善。二是如何发挥和加强人大对监察委员会的监督。监察委员会的设立，最终将形成人大之下“一府两院一委”的格局，人大是国家最高权力机构，应当加强对包括监察委员会在内的“一府两院一委”的监督，有必要研究和考虑违宪审查制度，防止监察委员会滥用国家权力。三是如何实现监察委员会和纪委的适当分工和适度分离，既保证党对监察工作的领导，又能实现监察委员会相对独立地行使监察权，现在纪委和监察委

员会合署办公，纪委书记和监委会主任一人兼任的体制，是作为短期的过渡形式，还是作为长期的组织方式，有很多问题还需要深入研究。

第二，落实好中央已经出台的党政领导干部选拔、任用、监督管理方面的制度

从这几年反腐败斗争的实践来看，严重腐败问题的产生与“吏治”，即领导干部管理制度不健全、执行不到位有很大关系，因此，2014 年中央先后出台或修订了《党政领导干部选拔任用工作条例》《关于加强干部选拔任用工作监督的意见》等重要的从严治吏的相关制度，为落实好这些制度，防止严重腐败现象的反弹，以制度创新、制度建设来实现和巩固党风廉政的根本好转。

第三，择机推出领导干部个人财产公示制度

官员财产公示制度是反腐倡廉的重要制度建设，这项制度的重要性、可行性和实践效果已经被世界许多国家和地区的历史所证明，中央高度重视领导干部收入报告制度的改革，很早就在党内领导干部中实行个人收入项目申报制度，近些年又先后出台了完善领导干部报告个人有关事项的制度规定，实行领导干部个人事项报告抽查制度，并推行新提任领导干部有关事项公开制度试点等，并对于个别不按规定如实报告个人事项的干部进行了严肃处理，这些都为进一步出台和完善领导干部个人财产公开制度打下了很好的基础。当然领导干部个人财产公开制度涉及到的问题复杂，需要考虑多种因素，系统研究分阶段实施，建议可考虑分若干步，比如可以先在拟任领导干部中实行，也可以先在省部级领导干部中实行，还可以先在少数假报、瞒报财产的领导干部中实行。最后，在试点的基础上和条件成熟时，制定法律、法规，全面实行官员家庭财产和有关事项的申报、审核和公示制度。

（二）坚持“改革优先”，舒缓经济增长过度追求对供给侧结构性改革的压力

中国经济进入新常态后，经济发展速度减缓，究其原因，既因

为经济周期变化，需要用需求管理的手段和方法去调节，更重要和根本的是结构失衡，需要进行供给侧结构性改革，因此，中央确定了以供给侧结构性改革为主线，以“三去一降一补”为重要内容，推动经济社会的系统性结构改革，以促进经济优化和经济增长方式转变，为国民经济长期持续发展提供体制、机制保障，这无疑是个正确的决策。

2016 年供给侧结构性改革在中央的高度重视下，取得了重要进展，尤其是钢铁、煤炭去产能达到了年度计划进度目标，但总的说来，供给侧结构性改革还仅仅是开始，重点领域的改革还没有真正突破，“三去一降一补”的任务还很艰巨，之所以形成这样的局面，从指导思想上看，与我国“稳增长”与“调结构”“景气优先”和“改革优先”两者之间十分纠结而又往往难以取舍的两难选择有关。从国家层面来讲，在强力推进调整结构，落实“三去一降一补”过程中，当经济稳定增长受到影响，实现预期经济增长目标压力加大时，国家往往从经济和社会稳定的高度出发，倾向增长优先的选择，使用曾经有效的加大政府投资、增加货币杠杆等手段进行调控，确保预期增长目标的实现。从地方层面来讲，当“三去一降一补”的结构性改革，与地方 GDP 和财政收入增长以及社会稳定发展矛盾时，又往往放慢结构性调整，重新用行政手段，对“僵尸企业”继续输血，以完成经济增长和社会稳定这两项对党政领导考核的最主要指标。这种稳增长和调结构的“双重”选择，往往保证了近期增长目标的实现，而不利于长期的结构调整和改革，不利于经济增长方式的转变，也不利于长远的经济可持续的增长。

我国经济结构失衡的背后，有其深刻的体制和机制原因。比如，产能过剩、房地产库存过大、杠杆率过高，都是长期以来政府过度投资、国有企业过度扩张，以及为了支持政府投资、国企扩张而银行过度借贷。需要通过结构性改革从根本上真正解决结构失衡问题，扬汤止沸，不如釜底抽薪，不解决体制机制深层次问题，虽然有可能暂时缓解当前的困难，却很难从根本上扭转结构失衡的局面。

为此，在权衡结构调整目标与短期经济增长目标的时候，不应继续将短期增长目标置于高于结构调整目标的优先地位，否则有可能进一步加剧结构失衡，严重不利于长期经济增长，我国 2008 至 2010 年应对全球金融危机所采取的宏观经济政策的远期效果，充分说明了这个问题。

中国经济能否继续稳定增长，中等收入国家能否跨入高收入国家，已经不能依赖于传统产业和动能的简单刺激和外延扩展，必须进行供给侧结构性改革，实现新旧产业与动能的重大转变。因此放弃对经济增长速度的过度追求，实行结构性改革优先，加快经济增长方式的转变，是我国经济社会发展别无选择的战略抉择。为此需要坚定不移地贯彻落实中央确定的以“三去一降一补”为主要内容的结构性改革各项措施。在实体经济方面，要坚决清理一批“僵尸企业”，尽快解决一部分企业资产与负债的结构合理、比率适度问题，通过去产能、去库存，重新实现供求平衡、活跃有序的市场结构。通过简政放权、开放准入、保护产权等一系列举措，创造各种所有制平等发展的市场环境。在虚拟经济方面，首先要通过完善金融体制，强化信用和风险管理；防范金融风险，解决长期存在并反复发生的信贷资产脱实入虚的问题，而不是简单扩大信贷规模。在要素配置方面，要以开放准入、平等竞争、优化利用为准则，着力创造各类市场主体平等享有公平参与的条件，通过最大限度地发挥市场决定作用，来实现政府的更好作用。在宏观调节方面，重点建立“补短板”机制，通过制度创新，恰当处理供给侧改革与需求侧管理的关系，形成兼顾近期与远期、经济与社会、发展与生态等方面协调发展的体制机制。

（三）努力实现经济体制改革重点领域的四大突破

第一，以资源配置市场化改革为突破，尽快形成市场在资源配置中发挥决定性作用的格局

十八大以来，国务院以审批制度改革为重点开展了一轮简政放

权、放管结合、优化服务的政府转变职能的改革，取得了很大成绩，提前完成了国务院提出的本届政府减少三分之一审批事项的改革目标。但是，从政府减少的审批项目看，大多数集中在简化企业审批程序，减少群众办理社会管理事项的手续上等，含金量不高，政府各部门手中掌握的资源配置的权力并没有实质性的减少。

因此，从资源配置的主体来看，十八届三中全会决定提出的让市场在资源配置中起决定性作用的目标并没有完全达到，政府仍然管着很多不该管也管不好的事情，在资源配置方面，市场与政府的主次作用仍然处于相持状态。从政府职能转变来看，政府的主要精力和工作重点，仍然没有摆脱以 GDP 为中心的传统思维方式，做了大量应该由市场、企业做的事，政府错位、缺位、不到位的现象仍然严重，离十八届三中全会决定提出的“政府的职责和作用主要是保持宏观经济的稳定，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”的目标相差甚远，因此，政府职能的转变任重道远。

最近，中央和国务院印发了《关于创新政府配置资源方式的指导意见》，这是个非常重要的决定，对于进一步从广度和深度上进行市场化改革，提高资源配置效率和效益，发挥市场在资源配置中的决定性作用将有着重要意义。因此，下一步的政府改革，应该在经济活动方面集中贯彻中央这一决定，并力争取得突破，在一定的时间内，通过改革创新，使市场配置资源的决定性作用明显增强并占主导地位，尽快结束在资源配置市场化改革方面的相持状况。

深化政府配置资源的改革，要坚持市场导向，分类实施，坚持从体制机制上突破，尽最大可能减少行政性配置各类资源，并根据公共资源不同的情况和特点，分类分领域进行突破。比如凡是市场化配置效率效益高的公共资源，切实遵循价值规律，放开价格管制，建立市场竞争和优胜劣汰机制。对一些不完全适应市场配置的公共资源，要引入竞争机制，发挥政府引导作用，实现政府和市场的有效结合。对于一些确实需要通过行政方式配置的公共资源，也要运

用市场机制，实现更有效益的公平性和均衡性。

第二，以清理“僵尸企业”为突破口，进行国有经济布局的大调整

供给侧结构性改革能否取得成功，关键在于国有企业改革能否取得突破。2016 年以来，国务院国资委已经全面铺开十项改革试点和其他领域的改革，但从目前进展情况来看，国企改革并没有实质性进展，更谈不上大的突破，形成了中央在督办、企业在期盼、少数企业在试、多数企业在看、社会在批评、改革进度慢的被动局面。国有企业改革面临的困难局面，原因是多方面的，除了在改革设计一些重要方面脱离实际外，一个重要方面是改革方向不明确、重点不突出、改革的突破口没有找到。

国有企业改革涉及面太广，既涉及到党对国有企业的领导这样的政治问题，又涉及到国有企业在国民经济中的定位和布局的经济问题，既涉及到国资委对国有企业的运营监管体制，又涉及到国有企业的组织形式、法人治理结构、劳动人事、薪酬等内部机制。这些方面的改革都是必要的，但在一定的时期内，国有企业改革和发展所遇到的主要矛盾和问题是不同的，如果不突出重点，不抓主要矛盾，胡子眉毛一起抓，所有的改革一起推，势必事倍功半，难见成效。如能抓住当前国有企业改革和发展面临的突出矛盾、突出重点，全力突破，有可能做到纲举目张，有序推进，一步一步实现改革的最终目标。

当前国有企业改革的突破口在哪里？应该抓哪一个方面进行重点突破？国务院有关部门这几年除了展开十项改革试点外，先后重点突出抓了规范国企领导薪酬制度，强化国有企业监管和反腐败，加强党对国有企业的领导，推动央企之间的重组，2016 年下半年又提出以混合所有制改革为重点等，重点和口号不断在变，虽然这些领域都取得了一定的成就，但都没有起到“纲举目张”的突破作用，还没有找到国有经济和国有企业的真正问题所在和改革的突破口。

国有企业经过多年的改革和发展，出现了两个带有全局性和长

远性的最重要问题：一是国有企业在外部盲目扩张，国有经济的布局太广；二是国有企业内部机制不活，没有完全与市场经济接轨，没有把企业真正推向市场。正是国有企业这两大突出问题，造成我国经济产能过剩、库存积压、杠杆率高、成本高，使国民经济结构严重失衡，使得中央和国务院不得不提出“三去一降一补”为主要内容的供给侧结构性改革，国有企业改革不到位是我国经济结构失衡的重要的体制性障碍。在解决国有企业对外盲目扩张，内部机制不活两大问题的顺序上，应该优先重点解决盲目扩张、布局过广问题，把国有企业从不该进入的没有竞争力的领域中，通过破产、关闭、重组、引进战略投资者、转让控股权、经营者员工持股，混合所有制改革等各种方式，果断退出来，再对留下来的国有企业有序进行国有资产管理体制和国有企业内部组织结构、经营机制等方面改革，可能是国有企业改革取得突破性进展的有效途径，并从整体上取得事半功倍的效果。否则，国有经济布局不调整，仍然花很大精力对大量不该由国有企业进入的领域里的企业、没有竞争力的企业，甚至是“僵尸企业”进行国有资产管理体制和国有企业内部的改革，不仅花费了大量的时间和精力，付出了大量的成本，也不可能会有什么实际效果，结果必然是事倍功半，难以取得实质性进展。

把调整布局作为国有企业改革近一段时期的重点和突破口，不仅是供给侧结构性改革的需要，而且也是比较好的时机，具有很多有利条件：一是中央、国务院高度重视国有企业去产能、清理“僵尸企业”的工作，给予很多政策和支持。国务院2016年也出台了《关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》。二是一大批“僵尸企业”和竞争性领域的劣势国有企业已经难以生存，对国有经济部署调整的共识还在增强。三是国家这些年来经济发展和国有经济实力的增加，为布局调整中的员工安置提供了很好的物质条件。四是这些年民营和社会资本的发展，也为承接或参与国有经济布局的调整创造了外部环境和条件。

当然，与本世纪初国有经济布局调整相比，新一轮国有经济布

局调整也面临着新的困难，比如各方面对社会稳定的承受力很低，员工安置对社会稳定可能带来影响，地方和国企领导人的担当精神大大减弱，加上社会大环境发生了变化，在相当多国有企业内部出现了所谓干得好的没有认可、干得不好有考核、有了争议没保护、出了问题要追责、干得多毛病多、不干事的最快活的普遍现象。如不改变这种社会大环境和国有企业内部也普遍存在的这种现象，国有企业布局调整也很难进行下去。再如，由于种种原因，近几年，民营资本参与国企改革的积极性严重受挫，大量民营资本外流，如果这种局面得不到根本好转，国有经济布局调整、混合所有制的改革将难以取得重大突破。

国有经济布局调整涉及面广，需要分批分期进行。我们认为，应该借国家供给侧结构性改革的有利时机，分步骤对四类国有企业进行调整退出：第一类是处于煤炭、钢铁、建材、原材料等严重产能过剩的产业中的“僵尸企业”，近期要加快退出，打突击战，不要再拖几年了。第二类是处于商业、物流、服务业、外贸、制造业等竞争激烈的领域，国有企业从总体上没有长期竞争优势，对这些领域，除了极少数已经做强、做优、做大的国有企业外，原则上都应逐步调整退出。第三类是目前暂时盈利水平不错，可以生存发展，但不符合国民经济整体发展战略，不符合国有企业长远的发展方向，比如房地产企业，也应该逐步退出。第四类是经营风险大，国有企业内部动力机制和风险承受能力不适应的领域，比如已经具有很大泡沫，并且具有系统性风险的金融领域的中小国有企业，以及需要巨额投入并且风险很大的高科技企业等，都应该逐步退出。

国有经济布局调整中有退有进，退出后的资本形态更多集中在公共基础设施的建设、国家重大战略性产业等领域。在国有经济布局调整大体完成后，对仍然保留的国有企业，除个别军工等特殊领域，由国有独资企业垄断经营外，其他一般采取混合所有制形式，实行政资分开、政企分开，把企业推向市场，转换内部经营机制，企业领导者的选拔采取市场职业经理人的聘任方式，企业的分配制

度、劳动制度等一律与市场接轨，使国有企业真正成为市场中独立的竞争主体。

第三，以“规制中立”“公平准入”和“平等保护”为突破，真正破除行业垄断，为所有不同所有制的市场主体创造平等、公平竞争的发展环境

2016 年中央和国务院以及有关部门在经济体制改革方面先后推出三个重要的改革举措。一是以“规制中立”为核心，国务院发布的《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》。二是以“公平准入”为核心，国务院和有关部门颁布的《关于深化投融资体制改革的意见》，以及国家发改委印发的《促进民间投资健康发展若干政策措施》，国务院五部委《关于进一步鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见》。三是以“平等保护”为基石的《中共中央国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》。

这三个改革文件和举措对完善社会主义市场经济体制，打破包括国有企业在内的行业垄断，发挥市场在资源配置中的决定性作用，建立公平竞争的市场环境具有重要意义。但是这三个重要改革目前基本上停留在文件上，并没有得到有效落实，真正落实起来也非常困难，因此建议 2017 年乃至更长时期，中央采取强有力措施，打破现有利益格局的制掣，打破国有企业的行业垄断，真正落实下去，并取得突破性进展。

在“规制中立”“公平准入”方面，关键是下决心打破石化、电力、电信、铁路等领域中央国有企业的垄断，以及在燃气、供水、供热等领域地方国有企业的垄断。多年来，国务院发了无数个文件，鼓励民营资本平等进入由央企垄断的全国性的重要产业行业，以及由地方国企垄断的地方基础设施、公共设施领域，但由于受到既得利益群体的影响和干扰，始终未能使改革落实。国家若干重要垄断行业的改革方案始终未能出台，或出台后力度不大，国家重要行业垄断局面并未改变。地方国企垄断的城市基础设施、公共设施的改革一直遇到各级政府的软抵硬抗，使民营资本进入遇到“玻璃门”“弹

簧门”。近几年国家大力推行的所谓由社会资本参与的 PPP 模式，地方政府也使之变相为“地方政府 + 地方国企”的 PPP 模式。这种状况应该引起中央和国务院的高度重视，并采取有力措施加以纠正。

在“平等保护”各类产权方面，完善各类产权保护制度是实现经济社会持续健康发展的基础，中央、国务院在健全以公平为核心原则的产权平等保护制度方面，提出了十个方面的重要措施和政策，引起了社会的强烈反应和普遍拥护，但真正落实起来，在意识形态、法律法规、政策制度、贯彻落实等很多方面和环节仍然存在极大的困难，需要一个漫长的过程，需要抓住一些关键环节加以突破。我们认为，可以抓紧一些社会反映强烈的以民营资本受侵为主的产权纠纷案件为突破，按照法不溯及既往、罪刑法定、在新旧法之间从旧并从轻的原则，进行重新甄别，确定为错案冤案的，坚决予以纠正，以形成产权平等保护的社会环境和舆论环境，取得广大人民群众和民营企业家的信任和拥护，并带动产权平等保护其他方面政策的落实。

第四，以降低杠杆率、扭转资金“脱实向虚”为突破，加快金融体制改革，防范系统性的金融风险

2016 年我国 GDP 增长 6.7%，而货币供应 M1 和 M2 分别增长 21.4% 和 11.3%，社会融资存量增长 12.8%，人民币贷款增长 13.4%，均大幅度超过 GDP，[①]继续推高了杠杆率。特别是由于实体经济产能过剩，税费负担重，资金利润率下降，加上金融监管体制不完善，使得大量的流动性资金“脱实向虚”，或者进入房市或股市，或者在金融体系内部循环，形成新的资产泡沫，不仅使去杠杆的结构性改革调整任务难以实现，而且积累了越来越大的金融风险，成为我国经济发展和体制改革中需要解决的一个迫切问题。为此，需要进行三个方面的改革和政策调整。

首先，货币政策需要切实恢复中性，实现供给侧结构性改革中

①数据来自国家统计局和人民银行网站。

确定的去杠杆的目标。货币政策不应再以保持预期增长为目标，保持货币供应增长率与经济增长率大体一致。考虑到我国过去几年货币供应持续宽松，杠杆率已经很高，为了防止过于激进的货币政策调整可能引发的经济震荡，可采取渐进式调整方式，通过几年过渡期使货币政策调整逐步到位，建议未来两年内将 M2 增长率与国内贷款增长率逐渐控制到 10% 左右，以后逐步下降货币和信贷增长速度，逐步扭转杠杆率持续攀升的趋势，转向去杠杆进程。

其次，扩大各类实体经济的市场主体直接融资规模，优化资本市场结构，引导资金“脱虚向实”，缓解企业杠杆率居高不下、资金错配的矛盾。包括尽快解决实体经济 IPO“堰塞湖”现象，加快 IPO 注册制改革步伐，扩大主板市场容量，提高实体经济直接融资能力。以社会信用体系为基础，整合企业债和公司债发行市场与市场监管机制，提高债券市场融资能力，等等。

再次，加快金融管理体制的改革，加强金融监管，防止资本市场、证券市场、房地产市场的过度投机，遏制资产泡沫的继续膨胀，防止系统性金融风险的发生。

（四）进一步解放思想，加快农村土地制度改革，建立城乡统一的土地要素市场，为我国农业现代化提供制度保障

农村土地制度是农村改革的核心和关键，在农村改革顶层设计的基础上，2016 年中央陆续出台了有关土地制度、集体资产产权制度改革等一系列文件和方案，中央对农村改革的整体部署已全面进入实施阶段，其中，土地确权在相当大部分的地区正在进行之中，个别试点地区已基本完成，土地经营权的转让已在全国开展试点，农民宅基地制度的改革也在探索之中，集体经营性土地与城市建设用地同等进入市场的改革在个别地区也进行了成功的试点，国家征地制度的改革也在酝酿研究之中，等等。应该说，我国农村改革，尤其是农村土地制度改革已经进入积蓄待发、突破在即的重要时期。由于农村土地制度改革涉及 8 亿农民的切身利益，对我国经济、政

治、社会的影响深远，要真正实现土地制度改革的目标，为实现我国农业农村现代化提供制度保障，还需要进行长期的努力。我们建议 2017 年甚至十九大后在农村土地制度改革方面，做好以下三个方面的重要工作：

第一，按照十八届三中全会以来中央对农村土地制度的一系列顶层设计，进一步解放思想，统一思想，坚定正确方向，坚定不移地推进土地制度改革

全面深化农村改革，尤其是农村土地制度改革，中央的大政方针已定，各地正在贯彻落实，但是从改革的理论到实践上，仍然有一些干扰和不同认识，还需要进一步解放思想，统一思想，形成共识。比如在土地问题上似存在两种错误倾向，一种是以维护集体经济和防止农民失地为名反对或消极地址土地确权、流转和开放城市建设用地市场，另一种是在搞规模经济、大开发等名义下侵犯农户合法权利。

我们认为这两种倾向都应防止。发展农业规模经济必须在城市化背景下以农民自愿离开土地、资源让渡经营权为前提，同时也需要保护农户的合法权利不受侵犯；中央有关宅基地的转让、抵押的重要改革方针始终未能在具体政策上得到统一，至今未能出台有关的具体改革细则；集体经营用地进入市场仍然受到地方政府和强大利益集团的阻挠，至今未能在更大范围内试点，更谈不上推广。国家征地制度改革和土地规划体制改革至今未能提上议事日程，等等。

这种情况，应该引起中央和国务院的高度重视，需要进一步明确农村土地制度改革的正确方向，其中包括，农业农地实现承包权永久化并赋予承包权比较完整的产权效能；农村宅基地应停止实行无偿分配制度，继续推进宅基地产权抵押、担保、转让；农村集体建设用地应与国有土地一样，允许出让、租赁，同等入市、同权同价，等等。进一步寻找农村土地制度的改革突破，为农民带来更大的改革红利，为实现农业现代化提供土地制度保障。

第二，进一步搞好农村土地制度改革的设计系统，整体规划，全面推进

农村土地制度改革起码涉及到相互联系、相互制约的五个方面，即农村耕地制度改革，农村集体经营性建设用地入市方式改革，农民宅基地制度改革，国家土地征用制度改革，以及城乡土地规划制度的改革。目前除农村耕地制度改革有了比较系统的设计外，其他四个方面的系统性制度性改革的方案文件尚未明确出台，其中农民宅基地改革争议很大，在理论上尚未形成共识，实践上没有明显进展；农村集体经营性建设用地的改革受地方政府的利益驱动，并无实质性的推动；国家土地征用制度改革较早开始研究，至今没有重要进展。城乡土地规划体制改革尚未引起中央和国家有关部门的重视，更谈不上列入议事日程。

从实现我国农业、农村、农民现代化目标以及保持国家经济持续发展的需要来看，仅仅推进农业用地制度的改革是远远不够的，并且没有其他四个方面的制度创新，农村土地制度改革的深入开展以及预期的制度红利也受到限制。因此建议国家有关部门统筹考虑以上五个方向改革的设计，做好五个规划之间的衔接和配套措施，其中农民宅基地制度的改革方案和集体经营性建设用地改革的方案应尽快出台，国家征地制度的改革和城乡规划制度的改革应抓紧研究，争取在“十三五”期间出台并贯彻落实。

第三，加快建设城乡统一的土地要素市场，充分发挥市场在配置土地资源中的决定性作用，清除农村土地制度改革的重要障碍

十八届三中全会以来，农村土地制度改革已经进行三四年了，虽然有很大进展，但无实质性突破，究其原因，缺乏城乡统一的土地要素市场是最重要的制约因素。没有完善的土地交易市场，农业用地经营权的流转，很难做到价格的公平合理、交易规模的扩大、交易制度的规范；没有完善的土地交易市场，宅基地制度改革的力度难以实质性提高，宅基地以及住房财产权也难以进行抵押、担保、转让，难以实质性增加农民财产性收入。没有统一的城乡交易市场，农村集体经营性建设用地也很难实现同国有土地同等入市、同权同

价，从而兼顾国家与集体、个人土地增值收益分配机制。没有国家土地征用制度的改革，不建立土地交易市场，仍然在地方政府处于垄断地位的前提下，按照现在政府与农民“一对一”谈判，仅仅按所谓提高补偿标准的原则，很难维护农民的合法权利，很难得到被征地者的真正认同，很难做到交易过程中的公开、公平，很难充分发挥市场的决定作用，很难做到国家、集体、农民之间的合理分配，等等。现在看来，不同层次、不同规模、不同特点的土地要素市场的发育和成熟，恐怕是制约我国土地制度改革成功的重要的体制性、机制性障碍，建议在 2017 年甚至十九大后一个阶段内，中央和国务院有关部门在推动地方政府完成土地确权的基础上，把建设土地要素市场作为农村土地制度改革的中心环节，力争在“十三五”期间农村各类土地市场的建设有实质性进展。

（五）坚持“共建共享”的理念，突出抓好社会领域的重点改革，提高人民群众对改革的获得感

近几年中央和国务院对社会领域的改革高度重视，有些方面也取得了一些成果，但总的说来，由于社会领域的改革涉及面广，落实过程中困难多等原因，这些改革落实得不好，人民群众和社会各界对社会改革的评价不高，加上社会改革几乎涉及每个人的切身利益，人民群众对社会领域的改革要求高、期望大，人民群众对社会领域的改革获得感低，因此建议 2017 年或更长时期，国家有关部门和各地政府应该把社会领域的改革作为重点，强力推进，力求突破，提高人民群众的满意度和获得感，使改革进一步得到广大群众的拥护、支持和参与。

深化社会领域的改革应当贯彻习近平同志“共建共享”的发展理念。习近平同志指出“坚持包容性发展，必须坚持全面保障和改善民生，构建公平公正、共建共享的包容性发展新机制，使发展成果更多更公平惠及全体人民”。同时共享发展是个渐进过程，是可持续的共享，在一定时期内，以“共享”为目标的社会领域的改革

也应该突破重点，中央提出了社会建设和社会领域的改革思路，即“守住底线、突出重点、完善制度、引导预期”。根据中央确定的这一方针，我们认为，进一步深化社会领域的改革应该坚持突出重点的工作方针。

社会领域的民生问题范围很广，大体上可分为四个层次。第一个层次是就业、劳动力市场、收入分配等领域的工作和政策，即经济领域讲的第一次分配范畴。第二层次是教育、卫生等人力资本投资领域的工作和政策，大部分属于政府提供的公共服务领域。第三个层次是养老、托幼服务等就业者后顾之忧领域。第四个层次是社会保障、社会救助等领域。按照突出重点的原则，应该以第一类就业和初次分配项目以及第二类和第三类增强就业能力的、社会投资性强的民生项目，即大部分是通常讲的社会公共服务领域予以重点发展。而社会保障、社会救助等社会项目应该以“保底线”为原则，根据国家和各地的实际财力，保持可持续发展，并注意把社会保护、政府救助和个人努力结合起来。为此，我们建议，2017 年甚至更长一个时期，社会领域改革的重点应该放在以下几个领域：

第一，收入分配体制改革

实行以提高知识价值为导向的分配体制改革，特别是以重点民生领域的工资制度改革为抓手，规范公共服务，惠及民生，奠定全面深化改革的民意基础。改革机关事业单位工资制度，激发党政干部职工的积极性。在公共部门中可从建立司法人员、医护人员或教师年薪制入手，以取得早期成果。通过监督和引导司法人员公正执法、监督医务人员合理诊疗和要求校长教师交流轮岗，为公共部门普遍推行薪酬制度改革奠定坚实的民意基础。

第二，教育的改革和发展

教育的改革在继续推进和巩固各个阶段教育普及的同时，一方面要坚决推进以教育公平为目标的改革，要排除既得利益的阻力；另一方面要围绕提高教育质量进行教育创新，尤其是探索“适切性”教育，培养学生解决问题的意愿和能力。

第三，卫生领域的改革

重点解决宏观效率不高和公平性较差的问题，重点推进建立具有正确激励的医疗卫生专业人员的薪酬制度，采取强有力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对接，建立人人均等享受基本医疗卫生服务的制度。

第四，老年养老保障体制的改革

要推进养老保障的制度整合和体系衔接，改进公平性，保障可持续性。建议探索基本养老金计发实行“个人全账户”的改革，在养老保险金计发时，将主要体现公平原则的由单位按社会平均工资缴纳的部分，和主要体现效率原则的个人按本人工资水平基数缴纳的部分，一并纳入个人账户。个人在领取时，基本养老金数额完全按个人账户储存额计算确定，以建立权责对等、激励相容的养老保障新机制。要实行积极的应对老龄化方案，调整将 60 多岁以上的老年人视为被动接受者的涉老政策，真正给需要兜底的老人更加可靠的保障，帮助老人自立自信。

第五，减贫和社会救助方面的改革

要根据中央的要求，实行积极精准扶贫、精准脱贫，克服形式主义，因人因地施策，提高脱贫实效和可持续性。

在推进社会领域的改革中，特别需要财政体制改革。财政支出调整和优化作为主要支撑，各级财政应重点支持教育和医疗卫生等民生、公共服务领域的改革和发展，排除既得利益对社会领域的改革和发展、对社会发展转型的阻碍，使我国社会领域的改革，按照十八届三中全会的顶层设计，扎扎实实有序推进，为全面深化改革奠定民意基础，为中国全面实现小康提供制度性保障。

（六）进一步完善顶层设计，确保司法改革去地方化、去行政化的正确方向

十八届三中全会掀开了中国司法改革新的一页，确定了司法改革去行政化、去地方化的改革方向，并围绕改革的总方向，出台了

一系列的司法改革的具体方案和举措，取得了积极成果，受到了广大人民群众和社会各界的赞同。同时，在司法改革过程中，也在理论上和实践上出现了一些新问题，引起社会各界对司法改革的担忧。因此，我们认为，进一步深化司法改革，需要在坚持十八届三中全会确定的基本原则的前提下，进一步完善司法改革的顶层设计，确保改革在正确的方向上行进。

第一，司法改革顶层设计的完善，需要考虑和处理好五对关系和六个保障

五对关系包括：正确处理司法改革与政治体制改革及社会稳定之间的关系；正确处理司法与党政、地方之间的关系，在坚持党的领导的前提下，应直面司法独立性这一关键问题，消除社会对司法独立的误解；正确处理司法与行政、立法之间的关系；正确处理司法机关之间以及机关内部的关系，注重相互监督制约；正确处理司法与其他解纷机制之间的关系，确立司法最终解决的原则。六个保障包括：职业保障、经费保障、公正保障、效率保障、民主保障和弱者保障。

第二，解放思想，转变观念，消除司法改革的政治化逻辑和意识形态化影响

司法改革尽管属于政治体制改革的一部分，但也有相对独立的功能区域，在坚持中国共产党领导的前提和底线外，司法体系基本上属于中立性、工具性、功能性的治理技术问题，绝大多数司法改革措施并不涉及政治领域，不涉及意识形态。因此中国的司法改革应该在中国共产党领导下，采取去政治化的技术和策略，实现司法改革领域的去意识形态化。这样司法改革的困难和阻力才能得以有效化解，才真正有利于实现十八届三中全会提出的司法改革的目标和社会效果。

第三，建立违宪审查制度，为国家宪法的有效实施提供制度保障

在大力推进依法治国的今天，宪法能否真正运作，已成为中国社会转型的关键。为了落实宪法，违宪必究，应该尽快建立违宪审

查机制，根据我国的国情，建立违宪审查机制是一个艰难、漫长而又复杂的过程。建议近期在全国人大常委会下设专门的违宪审查机构，明确规定违宪审查程序，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的违宪审查范围，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中。同时建立违宪审查的诉讼引入机制，并坚持公开原则，违宪审查的过程、结果及违宪责任的追究完全公开透明，接受全国人民的监督。

第四，优化司法职权配置，理顺司法机关之间的关系

根据我国司法的现状以及出现的大量冤假错案的历史教训，司法机关之间职权配置和关系的处理更应强调分工，相互监督制约，弱化甚至取消“互相配合”的要求，包括弱化并严格限制侦查权，检察官回归国家代理人的定位，主要承担公诉职能，充分保障律师权利和当事人的诉讼权利。在推进国家监察体制改革中，要特别处理好监察机关、检察机关、纪委等部门之间的职能分工和关系。

（七）抓住十九大召开的有利时机，深化国家行政管理体制改革

2017 年，党的十九大即将召开，并产生以习近平同志为核心的新一届中央领导集体，按照惯例，在随后的 2018 年政府换届时，国务院也将相继推出有关政府改革的重要举措。我们建议，2017 年在党的十九大以及随后的国家行政管理体制改革的布局上，除了继续深入推进简政放权、深化“放管服”改革外，应致力于实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标。根据我国政府行政管理体制中存在的突出问题，建议在以下两个基本方面进行改革的突破：

第一，在国务院大部制机构改革上迈出更大的步伐，从体制上巩固简政放权、审批制度改革的成果

政府机构改革涉及到减少机构、人员和领导干部的岗位，动的是行政机构既得利益群体的切身利益，是政府的自我革命，历来是件最难的事情，并且机构改革的效果容易反弹，改革开放近四十

年了，我国政府机构改革进行过无数次，其中在1998年的改革中，国务院机构减少三分之一，人员减少50%，改革力度之大，前所未有，但最终也未能走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环。当前我国各级政府机构庞大，财政供养人口太多，政府运行成本过高，财政负担过重，进一步精简机构、深化大部制改革，也是深化行政管理体制改革的重要任务，而且随着这些年行政审批制度的改革，大量的原为政府管理的事务被取消，也为进一步深化机构改革创造了较好的环境，同时也是巩固简政放权、审批制度改革成果的需要。2009年深圳市在国家有关部门的指导下，进行过以大部制为主的机构改革，2013年国务院机构改革中也按大部制原则进行过改革和整合。这些改革在实践中既有成功的一面，也存在着一些不足，无论成功或不足都为国家进一步深化大部制改革进行了有益探索。

进行国务院机构大部制改革的深化和完善，是一项十分复杂的工作，需要大量的调查研究和系统设计、综合分析和比较研究。本报告尚不具备提出完整科学的国务院大部制改革方案的能力和条件，只提出粗浅的建议和意见，供有关方面参考：

——将现有农业部、水利部和国家林业总局合并，成立国家“农林水利部”。

——将科技部与教育部合并，成立教育科学部，科技部原有的科技管理职能划归工信部，撤销国家知识产权局，原知识产权局并入教育科学部。

——撤销国家统计局，原国家统计局并入国家发改委。

——将国家新闻出版广电总局、国家体育总局、国家旅游局和国家文物局，并入文化部。

——将财政部与国税局合并，成立财政税务部。

——将人力资源与社会劳动保障部与民政部合并，成立社会工作部。

——将国家宗教事务管理局、国务院侨办、港澳办、台办并入国家民委，重组为港澳台侨和民族宗教事务委员会。

——将国家工商总局、国家质监总局、食品药品监管局合并组建国家市场秩序监督管理局。

——将国务院发展研究中心、国务院研究室及参事室整合为国家战略研究中心。

——将银监会、证监会、保监会，合并成国家金融监管委员会。

第二，进一步探索推行政府内部决策、执行、监督三者相互分工制约的运行机制

政府内部运行机制的改革是行政体制改革的重要组成部分，对于提高决策科学性，增强执行力和政府效率，加强对政府内部的监督具有十分重要的意义。政府内部实行决策、执行、监督相互分离、相互制约的改革，早在 2003 年深圳就提出来了，并且在 2009 年深圳大部制改革中，作为重要原则付诸了实践，经过这些年的实践，深圳大部制改革有成功的经验，也有不成功或者失败的方面，但作为行政体制内部运行机制改革的方向，行政三分制还是应当肯定的，应该继续试验和探索。

根据深圳的实践，行政三分制改革探索中，首先要进一步增强政府决策部门的协调能力和权威性，界定决策单位与执行单位之间的权责关系，并主要通过绩效考核而不是靠提高行政级别或高配干部来增强决策的有力执行。其次在执行层次，要打破行政体制的内部以及事业单位的垄断，引入社会资源，鼓励社会参与，发挥竞争机制，完善政府提供公共服务的招投标制度，调动各方资源和积极性，提高公共产品和公共服务的供给效率和供给质量。再次要继续完善监督机制，除了发挥好监察、审计以及各部门内部的内设监察机构的作用外，完善社会监督，尤其是舆论监督是大势所趋。

（八）创新、完善党的执政方式，促进国家治理现代化

根据十八届三中全会决定，新时期全面深化改革的总目标是实现国家治理体系和治理能力现代化，而中国共产党既是实现国家治理体系现代化的领导者，又是国家治理体系的最重要组成部分，因

此全面深化改革和全面从严治党，都要求进一步创新完善党的执政方式和领导体制，提高党的执政效能，形成完善的国家各个领域的正常运行秩序，推进国家治理体系和能力的现代化。

中国共产党在新中国成立以来，对党的领导体制和工作机制进行了几十年的探索，积累了很多成功经验，形成了一套独特的执政方式，领导中国人民取得了改革开放和社会主义建设的伟大成就。但是，在探索过程中，也经历过严重的坎坷，也有过深刻的教训，与实现国家治理体系和能力现代化的要求相比，在执行的领导体制和工作机制上，还有明显的缺陷，尤其在党组织和国家政权的关系、党的领导与依法治国的关系等方面，仍需要进一步在实践上加以探索和创新。探索和创新的目的是为了更好发挥党在国家发展中的领导作用，而不是否定和削弱党的领导。通过创新和探索，更好地认识政党执政的基本规律，理顺党组织和国家权力的关系，使国家权力结构合理、运转畅顺，从而使党更好地科学执政、依法执政、长期执政。为此，我们提出以下几点建议：

第一，在处理党组织和国家机关的关系上，中央与地方需要有所区别

为了加强党中央的最高领导，在中央层面需要党的最高机构成员分别担任国家各个部门机关的领导职务，以保证党的执政在中央国家政权系统协调运作。但在地方，省、市、县系统不必职务分任，应减少地方党委兼任地方系统领导职务的数量，逐步树立政府部门的法定权威并依法协调部门之间的关系，强化政府职能部门依法履职的能力，努力达到精干高效、运转顺畅。当前，一些地方党委常委中将近一半在政府兼职，包括以政府党组成员的名义，直接参与市政府领导分工，这种方式既影响了政府正常的运作，又大大增加了政府系统的领导职数，增加扯皮推诿，加大协调难度，降低了政府效率，应当引起中央的关注，并予以纠正。

第二，减少各种临时性工作机构，使党的执政和领导纳入法制化范畴，逐步建立起人大、政府等各系统法制化正常运转秩序

多年来，中央和国务院多次对各种临时性工作小组，如领导小

组、协调小组、联席会议、办公室等进行清理，但始终难以真正解决临时工作机构过多、过泛的状况，一些临时工作机构严重干扰了国家机关正常的运作秩序。究其原因，既有工作机制和工作方式问题，也有领导体制问题。因此，建议除少数确实需要通过领导小组的形式如中央全面深化改革领导小组、中央财经领导小组等，加强集中统一领导和协调外，绝大多数应清理撤销。同时，即使确有必要成立的小组、联席会议等，也只能是一种过渡性的举措，目标应当是通过健全和完善党和政府的领导体制和工作机制，解决一些重要领域的重大问题。

第三，规范各地政府党组织与“一府两院”的关系，提高政府的行政效率和司法公正性

“一府两院”是国家政治体制的重要组成部分，“一府两院”向产生它的人民代表大会负责，各级地方党委与“一府两院”是政治领导关系，按照实现国家治理体系现代化的要求，党应该依法执政，政府应该依法行政，检察院和法院依法行使司法职能，不受任何其他组织和个人的干扰。地方党委和党委工作部门不能替代政府和司法机关，实施具体的行政行为和司法行为，不插手具体的行政和司法事务。这样做不仅不会损害党的领导，相反，“一府两院”越能依法独立行使职能，党的执政效率越高，越能提高党的执政合法性。

第四，选择个别地区进行改善创新党的执政方式和领导体制的试点

（九）遵循改革工作规律，调整改革工作的策略方式

新时期全面深化改革已经进行快四年了，很多改革取得了阶段性成果，但从改革的全局来看，改革落实不力仍然是当前影响全面深化改革工作全局的最突出问题。

全面深化改革不落实的问题，我们在《2015 中国改革报告》中已经做了全面分析，并提出了具体建议，已经引起党中央、国务院有关方面的重视，本报告在此基础上，进一步补充提出三点具体

意见和建议，供有关方面参考。

第一，调整改革工作策略，取消各项改革试点的审批机制，建立经常性改革试验探索机制

新时期全面深化改革工作的策略和方式，在参考改革开放经验教训的基础上，更加重视顶层设计，用系统工程的思维，对全面深化改革从三中全会决定的顶层设计开始，由中央和国家各部门具体进行各个领域改革的建设设计、施工图设计以及建设施工方案设计，通过中央、国务院出台的几百项改革方案和上千项改革任务，确定了新时期全面深化改革的路线图，以及改革项目完成的时间表。同时要求各地按照这些路线图、时间表以及改革方案确定的内容严格执行，不得抢跑，不得越位，需要试点的改革项目，由中央和国家有关部门划定试点的范围和批准试点的单位，并且建立严格的督查、问责机制，以期达到确保改革落地的目标。

新时期全面深化改革的工作思路当然有一定的合理性，尤其是对于一部分操作性强的、微观的、基层的具体改革项目来讲也是可行的。但是这种改革方式的成功是建立在两个假定的基础上：一是改革方案，即改革设计是一个完美的、理想的，既符合改革大方向，又符合全国各地实际的“施工蓝图”；二是改革方案即“施工蓝图”在实施过程中没有遇到新情况、新问题，不需要对改革方案进行调整、完善和修正。但是事实上，根据几十年中国改革的实践来看，重大改革要取得真正的成功很难达到这两个假定，中国经济、社会、文化、政治情况错综复杂，全国各地的情况千差万别，改革过程中随时会遇到新情况、新问题，重大改革的完美理想的“施工图”是不大现实的，重大的真正的改革在很大程度上是在明确改革大方向的指导下，是一个不断试验、探索、甚至“试错”的过程，是一个探索未知并将未知转化为已知的过程。在改革实践中，基层和群众随时需要对改革方案中确定的“做什么”“怎么做”做出调整和修正。因此，改革要取得成功，只能是在确定大方向和基本原则的前提下，通过允许和鼓励基层和群众不断解放思想、敢于探索、勇于

试错、敢于突破，来实现的过程。从这个角度来看，当前全国深化改革中，一些重要改革由国家有关部门划定试点范围，审批确定试点单位的工作策略和方式需要进一步适当修正和调整。

这些年在改革实践中，几乎每个领域，国家每个部门都设立批准了一批试点，有的对试点项目还给予了一些优惠政策和便利条件，而对绝大多数的地区和群众来讲，在此期间，只能观望等待少数试点地区的试点经验，个别为了取得试点的好处不得不去“跑部前进”“跑省前进”，这种方式的改革工作弊大于利，既不利于调动基层和群众改革的积极性，也耽误了改革的有效时机。

因此，我们建议，除了极少数事关全国全局和长远的改革项目由中央和国务院批准试点外，对绝大多数的改革项目，一律放开试点权的审批或核准，国务院各部门和省级地方政府原则上不设立改革项目试点的审批权，如国务院有关部门和地方政府确实需要掌握改革进度的，改革探索单位只需向有关部门备案登记即可，这样使改革项目试验探索是常态，经过批准才能试点的是个案，从而建立起常规性的“自主改革试验”的工作机制，鼓励全国各地各个方面的地方政府、基层组织和广大群众按照中央和国务院确定的改革方案，大胆试验，勇于探索，形成类似上世纪八十年代那种改革争先恐后、敢想敢干、生气蓬勃、波澜壮阔的改革局面。

在各个地方和基层改革的试点、试验探索后，对地方及基层的改革试验要及时评估，评估其合理性和合法性，对于一些合理“不合法”的改革，应尽快修改有关法律法规，在有关法律法规未修改前，可以允许地方和基层在试验中对现有法律法规进行突破，涉及到法律法规突破的改革试验，可上报国家有关部门或地方立法机构进行备案，通过这种工作机制，处理好改革与现行法律法规的冲突和矛盾。

第二，调整改革节奏，在一定时期内不再出台或少出台改革方案，改革工作主要抓好落实，务求实现改革突破

这几年中央和国家有关部门在改革工作部署上，面广、点多、

线长、重点不突出。党中央和国务院有关部门下发的改革项目就有几百项，地方层层加码，涉及到政治、经济、生态、社会、文化、党建等诸多方面，到基层大量的改革方案和措施，基层干部眼花缭乱，手足无措，疲于应付，改革的会议多、文件多、方案多、口号多、督查多，口号喊得震天响，但雷声大、雨点小，甚至改革督查有时也变成走走过场，表面上热热闹闹，实际上改革并无落地，这种状况在一些地区干部和群众中，几乎都心知肚明，成为常态。

为了切实改变这种状况，建议从 2017 年起，除中改办和国务院出台少量的改革方案外，中央和国务院有关部门和各级地方政府原则上不再出台新的改革方案，并且对近几年已经出台的几百项改革方案，进行分类分析，抓住重点领域的重要改革，集中精力，抓好落实，并取得突破性进展。

第三，以机关事业单位和国有企业工资薪酬改革为突破，加强对改革的激励机制，解决好改革的动力问题

当前改革的局面是各级压力大、动力不足，从地方各级领导干部到基层普通公务员，从教育系统的教师到医务系统的医护人员，从司法系统的法官、检察官到国有企业内部高级管理人员，普遍缺乏改革的动力，干的少、看的多，使很多重要的改革难以实质性落实下去。解决改革的动力，说一千道一万，除对少数高级领导干部强调“四个意识”外，对绝大多数的人来讲，除了加强思想教育，提倡奉献精神外，根本的还是物质利益的动力，因此，建议从改革机关事业单位和国有企业工资薪酬制度入手，解决好不同群体的改革动力问题。

首先，应该提高公务员的工资和待遇，调动公务员参与和推动改革的积极性，使公务员能够合理分享改革和发展的成果。公务员队伍是从事公共管理的决策和执行的一个特殊职业群体，与社会群体一样，有自己的合理利益诉求。这些年来，一方面各级财政供养人口过多，另一方面很多地方公务员的实际待遇在下降，同时责任和风险在加大，因此造成公务员队伍普遍存在不作为现象，并且人

员在流失，效率在降低，严重影响了改革和发展的需要。因此，各级政府一方面应该精简机构和人员，压缩财政供养人口的数量；另一方面也应该合理提高公务员的工资和待遇，使广大公务员在辛勤劳动、尽职尽责的同时，得到合理的报酬，享受体面的生活。提高公务员待遇，不仅有利于改革和发展，还有利于防止公务员队伍腐败和权力的滥用。

其次，从提高司法、教育和卫生系统三类人员的工资和待遇，实行年薪制入手，推动司法、教育、医疗卫生领域的重点改革。应参照细分市场同类人员的薪酬待遇，保障司法、教育和医疗卫生人员的合理待遇和应有尊严，守住社会公平正义的三条底线，提升人民群众对司法、教育、医疗卫生改革的获得感。其中在司法系统，在推进员额制司法改革的同时，应参照执业律师的收入水平，尽快实现法官、检察官的年薪制，保证司法人员体面生活，促进司法公正。在教育系统提高教师的待遇，有利于教育均等化改革措施的落地，对通过轮岗交流到薄弱学校的校长、教师，可以享有更为优厚的待遇。在医疗卫生系统，通过提高医务人员的工资待遇，有利于解决“大处方”“大检查”等不合理诊疗顽疾，有利于解决医务人员收受红包的不正之风，减轻人民群众看病贵、看病难的问题，等等。

再次，要进一步完善国有企业领导的薪酬制度，提高国有企业领导人薪酬水平，调动参与推动国有企业改革的积极性，推动国有企业各种方案的落地。前几年国家出台的对央企领导薪酬制度的改革，虽然对遏制少数央企尤其是金融系统央企领导人过高的薪酬水平有积极作用，但整个方案矫枉过正，造成绝大多数国务院国资委所属央企领导人薪酬水平过低，严重影响了国有企业领导人改革和发展国有企业的积极性，并造成严重的国有企业优秀人才流失现象，对国有企业的改革和发展产生了深远的影响。建议国务院国资委对这项改革进行总结和反思，实事求是地对国有企业领导人的薪酬制度改革进行调整和完善，参照市场水平提高国有企业领导人的薪酬

水平，调动广大国企领导人参与和推动国企改革的积极性，改变国有企业改革“政府在忙，企业在等”的局面。

此外，在加强反腐倡廉制度建设的同时，要重构党政领导干部的保障激励机制，以调动他们推动改革的积极性。党政领导干部尤其是高级干部的激励保障机制应有别于普通公务员和事业单位人员，在保障一定的工资福利待遇的同时，应适当强调社会责任、公益精神和奉献精神，以“强奉献 + 强保障 + 适度激励”为主线，综合考虑多种因素，采取多种措施，系统设计党政领导的激励机制。

景气压力下的供给侧结构性改革
——2016 年经济体制改革述评

孔泾源 ⋆

“十三五”规划提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。落实新的发展理念，必然面临着适度扩大总需求稳增长和着力推进供给侧结构性改革的双重任务。其中经济增长动能、市场供求结构、要素配置模式、经济开放战略、民生社会形态等一系列重大转变，无论是对短期需求侧管理还是对长期供给侧改革，都是紧迫任务和严峻挑战，究竟是“改革优先”还是“景气优先”，恐怕是决策层乃至全社会十分纠结而又往往难以取舍的两难选择。2016 年决策层面提出的宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底和“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的宏观政策取向和改革发展任务，便带有某种兼顾二者的特色，由此界定了今年乃至今后一个时期，经济体制改革是景气压力下的供给侧结构性改革。

一、景气追求下的供给侧结构性改革

2016 年，决策层面赋予了全面建成小康社会决胜阶段的开局之年和推进结构性改革的攻坚之年的特定任务。在维持经济景气的

⋆ 孔泾源，国家发改委经济体制综合改革司原司长。

努力中，相应地推进“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”等结构性改革或政策性调整，以及部分带有供给侧改革特征的长期制度建设。择其重点，包括去产能、降成本、去杠杆的财税改革与结构性政策，激活实体经济的投融资改革与国有企业改革，追求发展新动能的科技体制、众创环境和市场平台建设，推动产业进化、结构优化的结构性改革，适应对内对外开放和绿色发展理念的金融业改革创新，拓展发展空间、优化资源配置的产业体制改革，释放发展潜力的地区政策与城镇化体制改革，托底民生的公共服务与社会体制改革，面对新挑战的开放型经济体制创新，适应市场决定作用的政府规制方式创新等。

（一）去产能、降成本、去杠杆的财税改革与结构性政策

1. 化解过剩产能的结构性政策

为解决长期积累的过剩产能问题，2016 年 2 月 1 日，国务院发布了《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》和《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，要求以结构性改革促进困难行业脱困发展。其中一是严控新增产能。设定全国总量“天花板”，原则上停止审批煤矿新增产能项目。二是淘汰落后产能。对环保、能耗、安全生产等不达标的钢铁产能依法关停，拆除动力装置。凡采用国家禁止的方法、工艺且无法改造或安全不合格的煤矿坚决淘汰，彻底封闭井口。十三类落后小煤矿全部依法关停。三是优化存量产能。提高产业准入标准，促进企业产品升级，鼓励兼并重组，提高产业集中度。四是开拓产能利用空间。支持企业利用“互联网 +”、国际产能合作等拓展国内外市场。五是创造新的就业空间。支持传统企业创业创新，为钢煤企业人员转岗提供支撑。

为落实国务院关于化解钢铁、煤炭行业过剩产能的要求，国土资源部 2016 年 3 月 30 日提出有效期 5 年的《关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，以推进结构性改革。其要点一是严格控制新增产能用地用矿，包括落实产能过剩行业项目目

录、严把土地供应关口、严格矿业权审批和国土资源执法监管等。二是支持盘活土地资产，包括退出企业、转产企业、停建项目的土地处置，历史遗留建成项目、违规在建项目的用地手续，产业转移和产能置换中的土地管理办法等。三是实施矿产资源支持政策，优化矿产资源配置，统筹协调煤层气煤炭开发。

2. 推进综合改革降低企业成本

为应对经济下行压力增强经济可持续发展能力， 2016 年 8 月 8 日，国务院印发《关于降低实体经济企业成本工作方案》，提出了相关措施。其中一是降低企业税费负担：全面推开营改增试点，确保所有行业税负只减不增；落实研发费用加计扣除政策，修订完善节能环保专用设备税收优惠目录; 扩大行政事业性收费免征范围，清理规范涉企收费；取消减免一批政府性基金，扩大小微企业免征范围。二是降低企业融资成本：保持流动性合理充裕，营造适宜的货币金融环境；降低融资中间环节费用，加大融资担保力度；完善商业银行考核体系和监管指标，加大不良资产处置力度；稳妥推进民营银行设立，发展中小金融机构；大力发展股权融资，合理扩大债券市场规模；引导企业利用境外低成本资金，提高企业跨境贸易本币结算比例。三是降低制度性交易成本：打破地域分割和行业垄断，加强公平竞争市场环境建设；深化“放管服”改革，为企业创造更好的营商环境；加快社会信用体系建设，加强知识产权保护；提升贸易便利化水平，合理降低服务收费标准；剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题，减轻企业负担。四是降低企业人工成本：降低企业社保缴费比例，采取综合措施补充资金缺口；完善住房公积金制度，规范和阶段性适当降低企业住房公积金缴存比例；完善最低工资调整机制，健全劳动力市场体系。五是降低企业用能用地成本：推进能源领域改革，放开竞争性环节价格；推进电力体制改革，合理降低企业用电成本；完善土地供应制度，降低企业用地成本。六是降低企业物流成本：改善物流业发展环境，大力发展运输新业态；合理确定公路运输收费标准，规范公路收费管理和监

督执法；规范机场铁路港口收费项目，清理不合理服务收费。七是提高企业资金周转效率：推进实体经济经营性资产证券化，开展投贷联动试点支持科技创新创业企业；支持重点企业资金周转，多方筹资清偿拖欠工程款；清理规范工程建设领域保证金，减少资金占用；加强资金清欠，化解企业债务链风险。八是鼓励引导企业内部挖潜：引导企业管理创新和精益生产，利用信息技术手段降低成本；加强先进技术推广，鼓励企业加强目标成本管理。

作为生产性服务业的物流业，是支撑经济社会发展的基础性、战略性产业。为解决物流领域长期存在的成本高、效率低等突出问题，更好地服务于经济社会发展，2016 年 9 月 13 日，国务院办公厅转发国家发展改革委制定的《物流业降本增效专项行动方案（2016-2018 年）》。其措施一是简政放权，建立更加公平开放规范的市场新秩序。包括优化行业行政审批，深化公路、铁路、民航等领域改革，优化货运车辆通行管控，推动货物通关便利化，提升行业监管水平。二是降税清费，培育企业创新发展新动能。包括完善物流领域增值税政策、降低物流企业运输收费水平、规范物流领域收费行为、调整完善相关管理政策。三是补短强基，完善支撑物流高效运行的设施和标准体系。包括建立与现代产业体系相匹配的国家级物流枢纽体系、健全有效衔接的物流标准体系、构建高效运行的多式联运体系、完善城市物流配送体系、健全农村物流配送网络。四是互联互通，建立协作共享和安全保障新机制。包括促进物流信息互联共享、鼓励信息平台创新发展、完善物流行业诚信体系、加强物流业网络安全保障。五是联动融合，构建产业链共赢新格局。包括推动物流业与制造业联动发展、促进交通物流融合发展、促进商贸业与物流业融合发展。提出的保障措施是，加大对重要物流基础设施建设的投资支持、完善落实支持物流业发展的用地政策、拓宽物流企业投资融资渠道、发挥好行业协会作用等。

3. 全面推进营业税改增值税试点和资源税改革

经国务院批准，自 2016 年 5 月 1 日起，在全国范围内全面推

开营业税改征增值税（营改增）试点。建筑业、房地产业、金融业、生活服务业等全部营业税纳税人纳入试点范围，由缴纳营业税改为缴纳增值税。除特定项目外，一般行业增值税税率为 6%。提供交通运输、邮政、基础电信、建筑、不动产租赁服务，销售不动产，转让土地使用权，税率为 11%。提供有形动产租赁服务，税率为 17%。境内单位和个人发生的跨境应税行为，税率为零。为配合税制改革，2016 年 4 月 29 日，国务院印发《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》。主要内容是：以 2014 年为基数核定中央返还和地方上缴基数；所有行业企业缴纳的增值税均纳入中央和地方共享范围；中央分享增值税的 50%；地方按税收缴纳地分享增值税的 50%；中央上划收入通过税收返还方式给地方，确保地方既有财力不变；中央集中的收入增量通过均衡性转移支付分配给地方，主要用于加大对中西部地区的支持力度。

深化资源税改革，是促进资源节约集约利用和优化配置、加快生态文明建设的重要举措。2016 年 5 月 10 日，财政部发布通知，自 7 月 1 日起全面推进资源税改革。要求通过全面清费立税、从价计征改革，理顺资源税费关系，建立规范公平、调控合理、征管高效的资源税制度，有效发挥其组织收入、调控经济、促进资源节约集约利用和生态环境保护的作用。资源税改革主要包括扩大资源税征收范围，开展水资源税改革试点工作，实施矿产资源税从价计征改革，全面清理涉及矿产资源的收费基金，合理确定资源税税率水平，加强矿产资源税收优惠政策管理，提高资源综合利用效率等。

4. 积极推动企业降低杠杆率

近些年来，我国企业杠杆率高企，债务规模增长过快，企业债务负担不断加重。为增强企业活力，保持经济中长期发展韧性，2016 年 9 月 22 日，国务院发布《关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》，以市场化、法治化方式，推动企业降低杠杆率。

降低杠杆率的主要途径，一是推进企业兼并重组。鼓励跨地区、跨所有制兼并重组，推动重点行业兼并重组，引导企业业务结构重组，

以及加大对企业兼并重组的金融支持。二是完善现代企业制度强化自我约束。明确企业降杠杆的主体责任，强化国有企业降杠杆的考核机制。三是多措并举盘活企业存量资产。分类清理企业存量资产，采取多种方式盘活闲置资产，加大存量资产整合力度，有序开展企业资产证券化。四是多方式优化企业债务结构。推动企业开展债务清理和债务整合，降低企业财务负担。五是有序开展市场化银行债权转股权。以促进优胜劣汰为目的开展市场化债转股，鼓励多类型实施机构参与开展市场化债转股。六是依法依规实施企业破产。因企制宜实施企业破产清算、重整与和解，健全企业破产配套制度。七是积极发展股权融资。健全和完善多层次股权市场，推动交易所市场平稳健康发展，创新和丰富股权融资工具，拓宽股权融资资金来源。为推动企业降低杠杆率，《意见》要求营造良好的市场与政策环境。包括落实和完善降杠杆财税支持政策、提高银行不良资产核销和处置能力、加强市场主体信用约束、强化金融机构授信约束、健全投资者适当性管理制度、切实减轻企业社会负担、稳妥做好重组企业的职工分流安置工作、落实产业升级配套政策、严密监测和有效防范风险、规范履行相关程序以及更好地发挥政府作用等。

鉴于银行业在企业去杠杆中的特殊作用，还专门出台了《关于市场化银行债权转股权的指导意见》，要求遵循法治化原则，按照市场化方式有序开展银行债权转股权，降低企业杠杆率。其实施方式包括明确适用企业和债权范围、通过实施机构开展市场化债转股、自主协商确定市场化债转股价格和条件、市场化筹集债转股资金、规范履行股权变更等相关程序、依法依规落实和保护股东权利、采取多种市场化方式实现股权退出等。

（二）激活实体经济的投融资改革与国有企业改革

1. 继续深化投融资改革

为发挥投资对稳增长、调结构、惠民生的关键作用，2016 年 7 月 5 日，中共中央、国务院发布了《关于深化投融资体制改革的

意见》。提出的改革任务，一是改善企业投资管理，充分激发社会投资动力和活力。包括确立企业投资主体地位、尽可能缩小核准范围，建立企业投资项目管理的权力清单、负面清单、责任清单的“三个清单”管理制度，以及优化管理流程、规范企业投资行为等。二是完善政府投资体制，发挥好政府投资的引导和带动作用。包括进一步明确界定政府投资范围、优化政府投资安排方式，规范政府投资管理、加强政府投资事中事后监管、鼓励政府和社会资本合作等。三是创新融资机制，畅通投资项目融资渠道。包括大力发展直接融资，充分发挥政策性、开发性金融机构的作用，完善保险资金等机构资金对项目建设的投资机制，加快构建更加开放的投融资体制等。

清理规范投资项目报建审批事项，是打通投资项目开工前“最后一公里”、降低制度性交易成本、激发社会投资活力的重要举措。2016 年 5 月 19 日，国务院印发《清理规范投资项目报建审批事项实施方案》。《方案》一是明确了清理规范投资项目报建审批事项的范围，列入此次清理规范的投资项目报建审批事项共计 65 项。二是确定了清理原则。凡没有法律法规依据、未列入国务院决定保留的行政审批事项目录的，一律取消审批。三是明确了清理内容。清理规范后的投资项目报建审批事项共 42 项，减少 23 项，精简比例 35%。

2. 促进创业投资持续健康发展

创业投资是实现技术、资本、人才、管理等创新要素与创业企业有效结合的投融资方式，是推动创业、创新的重要资本力量，也是推进供给侧结构性改革，培育发展新动能和稳增长、扩就业的重要举措。为促进创业投资持续健康发展，2016 年 9 月 16 日，国务院发布《关于促进创业投资持续健康发展的若干意见》。其主要内容一是培育多元创业投资主体。加快培育形成各具特色、充满活力的创业投资机构体系，积极鼓励包括天使投资人在内的各类个人从事创业投资活动。二是多渠道拓宽创业投资资金来源。大力培育和发展合格投资者、建立股权债权等联动机制。三是加强政府引导和

政策扶持。完善创业投资税收政策，建立创业投资与政府项目对接机制，研究鼓励长期投资的政策措施，发挥政府资金的引导作用。四是完善创业投资相关法律法规。构建符合创业投资行业特点的法制环境，落实和完善国有创业投资管理制度。五是完善创业投资退出机制。充分利用资本市场以拓宽创业投资市场化退出渠道。六是优化创业投资市场环境。优化监管、商事、信用环境，严格保护知识产权。七是推动创业投资行业双向开放。有序扩大创业投资对外开放，鼓励境内有实力的创业投资企业积极稳妥“走出去”。八是完善创业投资行业自律和服务体系。加强行业自律，健全创业投资服务体系。九是加强政策顶层设计和统筹协调。

3. 落实民间投资政策，开放投资准入

为解决制约民间投资发展的重点难点问题、促进民间投资和国民经济平稳健康发展，2016 年 10 月 12 日，国家发展改革委印发了《促进民间投资健康发展若干政策措施》。其中一是促进投资增长。扩大民间投资市场准入，确保各类投资主体进入社会服务领域一视同仁。大力推广政府和社会资本合作（PPP）模式，建立市场准入负面清单制度。加快推动投资项目在线审批监管平台建设，加快修订政府核准的投资项目目录。二是改善金融服务。鼓励政策性、开发性金融机构发挥作用，在业务范围内对符合条件的小微企业提供信贷支持。设立国家融资担保基金，推进省级再担保机构基本实现全覆盖，以着力缓解小微企业融资难融资贵为导向，探索发展新型融资担保行业。鼓励发展支持重点领域建设的投资基金，按照“政府引导、市场化运作、风险可控”原则规范化操作，加大对处于种子期、初创期企业的融资支持力度。拓宽民营企业直接融资渠道，降低企业融资成本。依法依规加快民营银行审批。完善排污权、收费权、特许经营权等权利的确权、登记、抵押、流转等配套制度，积极开展创新类贷款业务。规范有关部门和中介机构在企业融资过程中的评估、登记等收费行为，督促商业银行取消不合法不合理收费。推动动产质押统一登记立法，建立以互联网为基础、全国集中

统一的动产和应收账款等财产权利质押登记系统，实现信息共享，以便于金融机构等相关方面查询和办理质押贷款，改进和完善小微企业金融服务。提高信用评级质量，按照统一标准对民营企业进行信用评级，对评级结果一视同仁，引导金融市场和金融机构根据评级结果等加大对民营企业的融资支持力度。三是落实并完善相关财税政策。落实《政府采购法》和《政府采购法实施条例》，制定相关配套文件。落实《环境保护、节能节水项目企业所得税优惠目录》和《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》，确保垃圾填埋沼气发电项目按规定享受所得税优惠和增值税优惠。四是降低企业成本。改革完善国有建设用地供应方式，对采用有偿使用方式供应土地的，采取长期租赁、先租后让、租让结合方式供应土地，有效降低民营企业用地成本。针对民营物流企业建设用地束缚较多、成本较高等问题，落实好物流行业建设用地有关支持政策。针对改扩建项目环评繁琐问题，按照改扩建项目与新建项目区别对待原则，研究改进环评管理，简化环评内容或降低环评类别等。

为鼓励和引导民间资本进入过去通常由国有企业垄断经营的市政公用行业，2016 年 9 月 22 日，住房和城乡建设部联合国家发展改革委、财政部、国土资源部、中国人民银行印发了《关于进一步鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见》，从拓宽投资渠道、优化投资环境、完善支持政策等方面进一步为民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业（五行业）提供鼓励、引导和便利政策。《意见》要求，对民间资本进入城市五行业与其他投资主体同等对待。民间资本可通过独资合资等直接投资方式、政府社会合作的 PPP 模式以及参与国有企业改制重组、股权认购、产业投资基金等多种渠道进入。鼓励民营企业打破区域和行业等限制，解决企业“小”“散”“弱”等问题。《意见》从土地供应、行业用电、金融服务等多个方面优化民间资本投资环境。《意见》还从价格、收费、财税等方面完善了对民间资本进入城市五行业的支持政策。要求加快完善城市供水、

燃气、供热价格形成、调整和补偿机制，价格调整不到位时，地方政府可据实合理补偿运营企业，并明确污水和垃圾处理费要纳入政府预算管理，继续执行减免供热企业税收优惠政策。五部门首次联合发文鼓励和引导民间资本进入五行业，目的是从多方位、多环节、多平台全力破除民间资本进入的各种隐性壁垒，努力创造民间资本进入市政公用事业的公平、公开、公正的竞争环境。

2016 年 10 月 25 日，国家民航局发布《关于鼓励社会资本投资建设运营民用机场的意见》，全面放开民用机场建设和运营市场。根据《意见》，民航局把符合全国民用运输机场布局规划、国家批准的专项规划和区域规划以及行业发展规划的运输机场项目，全部向社会资本开放。减少国有或国有控股的运输机场数量，放开运输机场对公共航空运输企业和服务保障企业的投资限制。全面放开通用机场建设，对投资主体不作限制。放开民航中介服务市场，符合相应资质要求的国有、民营、外商投资、混合所有制企业以及其他投资经营主体，可单独或组成项目联合体全面参与民用机场咨询、设计、建设、运营、维护等业务。社会资本可以通过特许经营、经营权转让、股权出让、委托运营、整合改制等资本运作方式，参与民用机场及其服务配套设施项目的建设和运营。社会资本可通过专项信托计划、认购股权投资基金等方式参与民用机场投资活动，或通过综合开发民用机场周边用地或临空经济区范围内土地、物业、商业、广告等资源的方式建设运营机场服务配套设施。

4. 推动国有企业改革与并购重组

2016 年深化国有企业改革，主要是抓好“九项重点任务”。一是完善“1+N”文件体系，基本完成国企改革顶层政策设计。二是深入推进“十项改革试点”，即落实董事会职权试点、市场化选聘经营管理者试点、推行职业经理人制度试点、企业薪酬分配差异化改革试点、国有资本投资运营公司试点、中央企业兼并重组试点、部分重要领域混合所有制改革试点、混合所有制企业员工持股试点、国有企业信息公开工作试点、剥离企业办社会职能和解决历史遗留

问题试点。三是以管资本为主推进国有资本监管机构职能转变，建立国有资产出资人监管权力清单和责任清单。四是分类推进国有企业改革，对中央企业实行分类考核、分类监管。五是推进公司制股份制改革，在中央企业集团和子公司两个层面大力推行公司制。六是推进董事会建设，使绝大多数中央企业建立起规范董事会，完善公司法人治理结构。七是推动中央企业重组调整，压缩管理层级和法人层级，优化国有企业结构布局。八是强化国有资产监督，加强和改进监事会外派，防止国有资产流失。九是坚持党对国有企业的领导，在改革中同步推进国有企业党的建设。

在落实中央企业结构性改革政策方面，2016 年 7 月 17 日，国务院办公厅发布了《关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》，要求按照行业性质、重要程度和轻重缓急，以巩固加强一批、创新发展一批、重组整合一批、清理退出一批等方式，推动结构调整与产业重组，部分中央企业进行了并购重组。7 月 23 日，国务院办公厅印发《关于石化产业调结构促转型增效益的指导意见》，提出了努力化解过剩产能、统筹优化产业布局、改造提升传统产业、促进安全绿色发展、健全完善创新体系、推动企业兼并重组、加强国际产能合作等项重点任务。

（三）追求发展新动能的科技体制、众创环境和市场平台建设

1. 建立科技成果转化新机制

为促进经济增长动能转换，加快实施创新驱动发展战略，2016 年 2 月 26 日，国务院印发《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》，《规定》明确，国家鼓励研究开发机构、高等院校通过转让、许可或者作价投资等方式，向企业或者其他组织转移科技成果。对其持有的科技成果，可以自主决定转让、许可或者作价投资。除涉及国家秘密、国家安全外，不需审批或者备案。研究开发机构、高等院校有权依法以持有的科技成果作价入股、确认股权和出资比例，并通过发起人协议、投资协议或者公司章程等

形式，对科技成果的权属、作价、折股数量或者出资比例等事项明确约定、明晰产权。国立研究开发机构、高等院校转化科技成果所获得的收入全部留归单位，纳入单位预算，不上缴国库。扣除对完成和转化职务科技成果作出重要贡献人员的奖励和报酬后，主要用于科学技术研发与成果转化等。对其持有的科技成果，通过协议定价、在技术交易市场挂牌交易、拍卖等市场化方式确定价格。《规定》还明确了激励科技人员创新创业的有关政策：一是以技术转让或者许可方式转化职务科技成果的，从技术转让或者许可所取得的净收入中提取不低于 50% 的比例用于奖励。二是以科技成果作价投资实施转化的，从作价投资取得的股份或者出资比例中提取不低于 50% 的比例用于奖励。三是在研究开发和科技成果转化中作出主要贡献的人员，获得奖励的份额不低于奖励总额的 50%。四是对科技人员在科技成果转化中开展技术开发、技术咨询、技术服务等活动给予的奖励，按照促进科技成果转化法等有关规定执行。

为促进科技成果转化规定的落实，2016 年 4 月 21 日，国务院办公厅印发《促进科技成果转移转化行动方案》，要求形成以企业技术创新需求为导向、以市场化交易平台为载体、以专业化服务机构为支撑的科技成果转移转化新格局。重点任务一是开展科技成果信息汇交与发布。发布转化先进适用的科技成果包，建立国家科技成果信息系统，加强科技成果信息汇交，加强科技成果数据资源开发利用，推动军民科技成果融合转化应用。二是产学研协同开展科技成果转移转化。支持高校和科研院所开展科技成果转移转化，推动企业加强科技成果转化应用，构建多种形式的产业技术创新联盟，发挥科技社团促进科技成果转移转化的纽带作用。三是建设科技成果中试与产业化载体。建设科技成果产业化基地，强化科技成果中试熟化。四是强化科技成果转移转化市场化服务。构建国家技术交易网络平台，健全区域性技术转移服务机构，完善技术转移机构服务功能，加强重点领域知识产权服务。五是大力推动科技型创新创业。促进众创空间服务和支撑实体经济发展，推动创新资源向创新

创业者开放，举办各类创新创业大赛。六是建设科技成果转移转化人才队伍。开展技术转移人才培养，组织科技人员开展科技成果转移转化，强化科技成果转移转化人才服务。七是大力推动地方科技成果转移转化，加强地方科技成果转化工作，开展区域性科技成果转移转化试点示范。八是强化科技成果转移转化的多元化资金投入。发挥中央财政对科技成果转移转化的引导作用，加大地方财政支持科技成果转化力度，拓宽科技成果转化资金市场化供给渠道。

2. 实施金融支持科技发展政策

为发挥银行业金融机构在实施创新驱动发展战略、推进创业、创新中的作用，2016 年 4 月 15 日，中国银监会、科技部、中国人民银行联合发布《关于支持银行业金融机构加大创新力度 开展科创企业投贷联动试点的指导意见》，鼓励和指导银行业金融机构开展投贷联动业务试点，提升科创企业金融服务水平。投贷联动是指银行业金融机构以“信贷投放”与本集团设立的具有投资功能的子公司“股权投资”相结合的方式，通过相关制度安排，由投资收益抵补信贷风险，实现科创企业信贷风险和收益的匹配，为科技创新企业提供持续资金支持的融资模式。第一批投贷联动试点地区包括北京中关村、武汉东湖、上海张江、天津滨海、陕西西安等五个国家自主创新示范区。第一批试点银行业金融机构共 10 家，涵盖政策性银行、国有大型商业银行、股份制商业银行、民营银行、外资银行、城商行等多种类型。

3. 设立地方科技发展专项资金

为创造经济发展新动能、实现创新驱动发展，2016 年 5 月 16 日，财政部、科技部制定了《中央引导地方科技发展专项资金管理办法》，推动科技体制改革。该专项资金是中央财政通过专项转移支付安排，专门用于支持地方科技发展。一是地方科研基础条件和能力建设，主要指地市级以上地方政府所属科研单位的科研仪器设备购置和科研基础设施维修改造。二是地方专业性技术创新平台，主要指依托大学、科研院所、企业、转制科研机构建立的，通过产

学研协同创新机制、为区域发展提供研究开发支撑的专业性平台。三是地方科技创新创业服务机构，主要指为中小微企业技术创新、基层科技创新活动提供技术转移、检验检测认证、创业孵化、知识产权、科技咨询、科技金融、科技资源共享等专业或综合性服务机构。四是地方科技创新项目示范，主要指围绕国家区域发展战略，结合科技惠民、县域科技、科技扶贫等任务，对政策目标明确、公益性属性明显、引导带动作用突出、惠及人民群众的科技成果进行转化应用的项目示范。支持地方科研基础条件建设的资金一般采取直接补助的方式。支持地方专业性技术创新平台、地方科技创新创业服务机构和地方科技创新项目示范的资金，鼓励地方综合采用直接补助、后补助、以奖代补、贷款贴息、发放创新券等多种投入方式。

4. 发挥地方科技创新优势

为充分发挥北京、上海高端人才集聚，科技基础雄厚的创新优势，统筹利用好央地等各方面科技创新资源，在基础研究、原始创新和国家急需的领域取得突破，国务院分别于 2016 年 4 月 12 日和 9 月 11 日，印发了《上海系统推进全面创新改革试验加快建设具有全球影响力的科技创新中心方案》《北京加强全国科技创新中心建设总体方案》，提出了两市建设科技创新中心的重点任务。

北京建设全国科技创新中心的重点任务，一是强化原始创新，打造世界知名科学中心。包括推进中关村科学城、怀柔科学城和未来科技城三大科技城建设，超前部署基础前沿研究，加强基础研究人才队伍建设，建设世界一流高等学校和科研院所。二是实施技术创新跨越工程，加快构建“高精尖”经济结构。包括夯实重点产业技术创新能力，引领支撑首都“高精尖”经济发展，促进科技创新成果全民共享。三是推进京津冀协同创新，培育世界级创新型城市群。包括优化首都科技创新布局，构建京津冀协同创新共同体，引领服务全国创新发展。四是加强全球合作，集聚全球高端创新资源，构筑全球开放创新高地。五是推进全面创新改革，优化创新创业环境，推进人才发展体制机制改革，完善创新创业服务体系，加快国

家科技金融创新中心建设，健全技术创新市场导向机制，推动政府创新治理现代化。

上海建设科技创新中心的主要任务，一是建设上海张江综合性国家科学中心，打造高度集聚的重大科技基础设施群，建设有国际影响力的大学和科研机构，开展多学科交叉前沿研究，探索建立国家科学中心运行管理新机制。二是建设关键共性技术研发、科技成果转化和产业化平台。三是实施引领产业发展的重大战略项目和基础工程，以及推进张江国家自主创新示范区建设。

另外，建设方案还赋予了上海科技体制改革的重要任务。第一，建立符合创新规律的政府管理制度，最大限度减少政府对企业创新创业活动的干预，改革政府扶持创新活动的机制，改革科研项目经费管理机制，建立财政科技投入统筹联动机制，建立上海科技创新评价机制，完善促进创新发展的地方性法规。第二，构建市场导向的科技成果转移转化机制，下放高校和科研院所科技成果的管理、使用和处置权，改革高校和科研院所管理体制，实行严格的知识产权保护制度，建立知识产权资本化交易制度，探索新型产业技术研发机制。第三，实施激发市场创新动力的收益分配制度，完善职务发明法定收益分配制度，完善股权激励制度，完善创新导向的国企经营业绩考核制度，创新国资创投管理机制，实施管理、技术“双通道”的国企晋升制度。第四，健全企业为主体的创新投入制度，强化多层次资本市场的支持作用，鼓励创业投资基金和天使投资人群发展，创新和健全科技型中小企业融资服务体系。第五，建立积极灵活的创新人才发展制度，打造具有国际竞争力的人才引进制度，打通科研人才双向流动通道，改革高校人才培养模式，完善高校和科研机构考核聘用机制，有效配置高校的创新资源。第六，推动形成跨境融合的开放合作新局面，加大对境外创新投资并购的支持力度，大力吸引境内外创投机构落户上海，积极发挥外资研发机构溢出效应，加强国内外创新交流服务平台建设。为深化科技体制改革，国务院还授权

上海推进 10 项先行先试的改革举措。包括：探索鼓励创新创业的普惠税制，探索开展投贷联动等金融服务模式创新，改革股权托管交易中心市场制度，落实和探索高新技术企业认定政策，完善股权激励机制，探索发展新型产业技术研发组织，开展海外人才永久居留便利服务等试点，简化外商投资管理，改革药品注册和生产管理制度，建立符合科学规律的国家科学中心运行管理制度。

5. 实行以增加知识价值为导向的分配政策

为加快实施创新驱动发展战略，激发科研人员创新创业积极性，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》，2016 年 11 月起实行。以增加知识价值为导向的分配政策，一是推动形成体现增加知识价值的收入分配机制，逐步提高科研人员收入水平，发挥财政科研项目资金的激励引导作用，鼓励科研人员通过科技成果转化获得合理收入。二是扩大科研机构、高校收入分配自主权，引导科研机构、高校实行体现自身特点的分配办法，完善适应高校教学岗位特点的内部激励机制，落实科研机构、高校在岗位设置、人员聘用、绩效工资分配、项目经费管理等方面自主权，重视科研机构、高校中长期目标考核。三是发挥财政科研项目资金在知识价值分配中的激励作用，完善科研机构、高校横向委托项目经费管理制度，完善哲学社会科学研究领域项目经费管理制度。四是加强科技成果产权对科研人员的长期激励，强化科研机构、高校履行科技成果转化长期激励的法人责任，完善科研机构、高校领导人员科技成果转化股权奖励管理制度，完善国有企业对科研人员的中长期激励机制，完善股权激励等相关税收政策。五是允许科研人员和教师依法依规适度兼职兼薪，允许科研人员从事兼职工作获得合法收入，允许高校教师从事多点教学获得合法收入。

6. 推进众创环境建设

为推进创业创新，增强发展新动能，促进社会就业，提高发展质量效益，国务院办公厅 2016 年 2 月 14 日发布《关于加快众创空

间发展 服务实体经济转型升级的指导意见》。《意见》要求通过龙头企业、中小微企业、科研院所、高校、创客等多方协同，打造产学研用紧密结合的众创空间，吸引更多科技人员投身科技型创新创业，促进人才、技术、资本等各类创新要素的高效配置和有效集成，推进产业链、创新链深度融合，提升服务创新创业的能力和水平。主要任务是在重点产业领域发展众创空间，鼓励龙头骨干企业围绕主营业务方向建设众创空间。鼓励科研院所、高校围绕优势专业领域建设众创空间，建设一批国家级创新平台和双创基地，以及加强众创空间的国际合作。充分利用现有创新政策工具，挖掘已有政策潜力，包括落实奖励和补助政策、促进创新的税收政策，引导金融资本支持，鼓励科技人员到众创空间创新创业。调动企业参与众创空间建设的积极性，促进军民技术双向转化，以及努力形成支持众创空间发展的政策体系。

7. 普遍建立自然资源资产有偿使用制度和统一规范的公共资源交易平台

自然资源资产有偿使用制度是生态文明制度体系的一项核心制度。改革开放以来，我国在自然资源资产有偿使用制度建设、促进自然资源保护和合理利用、维护所有者权益等方面做出了一系列改革，但也还存在市场配置资源的决定性作用发挥不充分、所有权人不到位、所有权人权益不落实等突出问题。2016 年 12 月 29 日，《国务院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》发布。要求以保护优先、合理利用、维护权益和解决问题为导向，以依法管理、用途管制为前提，以明晰产权、丰富权能为基础，以市场配置、完善规则为重点，以开展试点、健全法制为路径，以创新方式、加强监管为保障，加快建立健全全民所有自然资源资产有偿使用制度。相关制度涉及到宪法和法律规定的属于国家所有的各类自然资源，包括国有土地资源、水资源、矿产资源、国有森林资源、国有草原资源、海域海岛资源等。

统一规范的公共资源交易平台，是促进资源优化配置、创造

公平竞争市场环境的重要条件。2016 年 6 月 24 日，国家发展改革委等 14 个部委局发布了《公共资源交易平台管理暂行办法》，自 2016 年 8 月 1 日起施行。《办法》规定，公共资源交易平台立足公共服务职能定位，坚持电子化平台的发展方向，遵循开放透明、资源共享、高效便民、守法诚信的运行服务原则，利用信息网络推进交易电子化，实现全流程透明化管理。在交易平台监管方面，《办法》明确了中央和地方政府各相关部门的职责，对平台运行、平台服务、信息资源共享、监督管理、法律责任等也做出了相应的规定。

8. 深化农村土地产权制度改革

为进一步健全农村土地产权制度，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，2016 年 10 月 30 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，要求通过改革，探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，形成层次分明、结构合理、平等保护的“三权分置”格局。其具体办法包括：始终坚持农村土地集体所有权的根本地位，严格保护农户承包权，加快放活土地经营权，逐步完善“三权”关系。在推进实施上，要求做好农村土地确权登记颁证工作，建立健全土地流转规范管理制度，构建新型经营主体政策扶持体系，完善“三权分置”法律法规。深化用地制度改革，是拓展资金、技术、人才流向农村、培育发展新动能的重要渠道。11 月 18 日，国务院办公厅《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》中规定：“在符合土地利用总体规划的前提下，通过调整存量土地资源，缓解返乡下乡人员创业创新用地难问题。”为改善农村融资条件、增加发展活力，此前 5 月 13 日，银监会、国土资源部联合印发《农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法》，允许具备处分权的两类农村集体经营性建设用地使用权可以押抵融资，并对适用地区、适用地类、有效期限等进行了明确界定。

（四）推动产业进化、结构优化的结构性改革

1. 促进加工贸易转型升级、创新发展政策

加工贸易是我国对外贸易和开放型经济的重要组成部分。面对全球产业竞争格局深度调整、我国企业传统优势逐渐削弱的新挑战，2016 年 1 月 4 日，国务院发布《关于促进加工贸易创新发展的若干意见》，提出六项改革发展任务。一是延长产业链，提升加工贸易在全球价值链中的地位。包括加强产业链分工合作、促进产业融合升级、增强企业创新能力、推动加工贸易企业由单纯的贴牌生产（OEM）向委托设计（ODM）、自有品牌（OBM）方式发展。二是发挥沿海地区示范带动作用，促进转型升级提质增效。包括努力稳定传统优势产业、大力发展先进制造业和新兴产业、积极支持发展生产性服务业、继续发挥沿海地区示范带动作用。三是支持内陆沿边地区承接产业梯度转移，推动区域协调发展。包括推动加工贸易产业集群发展、建立加工贸易产业转移合作机制、支持梯度转移重点承接地发展、研究制定差异化的梯度转移支持政策。四是引导企业有序开展国际产能合作，统筹国际国内两个市场两种资源。包括谋划加工贸易境外合作布局、完善加工贸易国际合作机制、深化与“一带一路”沿线国家产业合作、提升中非工业合作水平。五是改革创新管理体制，增强发展动力。包括深化加工贸易行政审批改革、建立加工贸易新型管理体系、优化监管方式、加快推进内销便利化、加快海关特殊监管区域整合优化。六是完善政策措施，优化发展环境。包括加大财政支持力度、提升金融服务水平、完善社会保障制度、优化法治环境、营造公平外部环境和有利于制造业发展的舆论环境。

2. 启动服务贸易创新发展改革试点

加快发展服务贸易是促进对外贸易转型升级、推动供给侧结构性改革和培育新动能的重要领域。2016 年 2 月 22 日，国务院同意商务部提出的《服务贸易创新发展试点方案》，选择在天津、上海、海南、深圳、杭州、武汉、广州、成都、苏州、威海和哈尔滨新区、

江北新区、两江新区、贵安新区、西咸新区等省市（区域），开展为期两年的服务贸易创新发展试点。试点任务包括完善服务贸易管理体制、扩大服务业双向开放力度、培育服务贸易市场主体、创新服务贸易发展模式、提升服务贸易便利化水平、优化服务贸易支持政策、健全服务贸易统计体系、创新事中事后监管举措等。《方案》要求试点地区确定一批重点发展的行业和领域，建设若干特色服务出口基地，形成可在全国复制推广的改革、开放、创新经验。此外，宏观层面也加大中央财政支持力度、完善税收优惠政策、落实创新金融服务举措、设立服务贸易创新发展引导基金、探索贸易便利化举措等。

3. 探索制造业与互联网融合发展体制

我国是制造业大国，也是互联网大国，推动制造业与互联网融合，有利于形成叠加、聚合和倍增效应，加快新旧发展动能和生产体系转换。2016 年 5 月 13 日，国务院发布《关于深化制造业与互联网融合发展的指导意见》，提出了七项主要任务：打造制造企业互联网“双创”平台，推动互联网企业构建制造业“双创”服务体系，支持制造企业与互联网企业跨界融合，培育制造业与互联网融合新模式，强化融合发展基础支撑，提升融合发展系统解决方案能力，提高工业信息系统安全水平。《意见》还提出了若干保障措施：完善融合发展体制机制，培育国有企业融合发展机制，加大财政支持融合发展力度，完善支持融合发展的税收和金融政策，强化融合发展用地用房等服务，健全融合发展人才培养体系，推动融合发展国际合作交流。

4. 推动供需结构优化升级的品牌引领政策

品牌是企业乃至国家竞争力的综合体现，代表着供给结构和需求结构的升级方向。2016 年 6 月 10 日，国务院办公厅发布《关于发挥品牌引领作用推动供需结构升级的意见》，把优化政策法规环境、提高企业综合竞争力、营造良好社会氛围作为主要任务，提出三项重大工程。一是品牌基础建设工程，包括推行更高质量标准、

提升检验检测能力、搭建持续创新平台、增强品牌建设软实力。二是供给结构升级工程，包括丰富产品和服务品种、增加优质农产品供给、推出一批制造业精品、提高生活服务品质。三是需求结构升级工程，包括努力提振消费信心、宣传展示自主品牌、推动农村消费升级、持续扩大城镇消费等。

5. 推动重点行业产业升级和结构转型

受国际国内经济形势变化影响，有色金属市场需求低迷，行业内部长期积累的结构性产能过剩、市场供求失衡等深层次矛盾逐步显现。国务院办公厅 2016 年 6 月 5 日发布《关于营造良好市场环境促进有色金属工业调结构促转型增效益的指导意见》，提出严控新增产能、加快退出过剩产能、加强技术创新、扩大市场应用、健全储备体系、推进国际合作等六项重点任务，以及完善用电、用地政策，加大财税金融扶持、做好职工安置工作、发挥行业协会作用等项政策保障措施，推进有色金属工业结构性改革和健康发展。

6. 激活住房租赁需求的供给侧改革

实行购租并举，培育和发展住房租赁市场，是深化住房制度改革的重要内容，是实现城镇居民住有所居目标的重要途径。为加快培育和发展住房租赁市场， 2016 年 5 月 17 日，国务院办公厅印发《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》。其主要措施：一是培育市场供应主体。包括发展住房租赁企业、鼓励房地产开发企业开展住房租赁业务、规范住房租赁中介机构、支持和规范个人出租住房等。二是鼓励住房租赁消费。包括完善住房租赁支持政策、明确各方权利义务等。三是完善公共租赁住房制度。包括推进公租房货币化、提高公租房运营保障能力等。四是支持租赁住房建设。包括鼓励新建租赁住房、允许改建房屋用于租赁等。五是加大政策支持力度。包括给予税收优惠、提供金融支持、完善供地方式等。

其中，住房租赁的税收优惠政策是：对个人出租住房的，由按照 5% 的征收率减按 1.5% 计算缴纳增值税；对个人出租住房月收入不超过 3 万元的，2017 年底之前按规定享受免征增值税政策；对

房地产中介机构提供住房租赁经纪代理服务，适用 6% 的增值税税率；对一般纳税人出租在实施营改增试点前取得的不动产，允许选择适用简易计税办法，按照 5% 的征收率计算缴纳增值税。对个人出租住房所得，减半征收个人所得税；对个人承租住房的租金支出，结合个人所得税改革，统筹研究有关费用扣除问题。

7. 实施促进新消费发展的金融支持政策

为更好地满足新消费重点领域的金融需求，加快矫正投资与消费失衡、培育经济发展新供给新动力，2016 年 3 月 24 日，人民银行、银监会联合印发《关于加大对新消费领域金融支持的指导意见》。《意见》从积极培育发展消费金融组织体系、加快推进消费信贷管理模式和产品创新、加大对新消费重点领域金融支持、改善优化消费金融发展环境等方面，提出了金融支持新消费领域的政策措施。《意见》明确，推动专业化消费金融组织发展，鼓励有条件的银行业金融机构围绕新消费领域设立特色专营机构、完善配套机制，推进消费金融公司设立常态化，鼓励消费金融公司针对细分市场提供特色服务。鼓励银行业金融机构优化网点布局，在各类消费集中场所通过新设或改造分支机构作为服务消费为主的特色网点。《意见》提出，加快推进消费信贷管理模式和产品创新。鼓励银行业金融机构探索运用互联网等技术手段开展远程客户授权，实现消费贷款线上申请、审批和放贷。合理确定消费贷款利率水平，优化绩效考核机制，突出整体考核，推行尽职免责制度。创新消费信贷抵质押模式，开发不同首付比例、期限和还款方式的信贷产品，推动消费信贷与互联网技术相结合。加大对养老家政健康消费、信息和网络消费、绿色消费等新消费重点领域的金融支持。《意见》明确，经银监会批准经营个人汽车贷款业务的金融机构办理新能源汽车和二手车贷款，可分别在 15% 和 30% 最低要求基础上，按照审慎和风险可控原则，自主决定首付款比例。允许汽车金融公司在向消费者提供购车贷款或融资租赁时，根据消费者意愿提供附属于所购车辆的附加产品融资。《意见》要求，改善优化消费金融发展环境，通过金

融债券发行、同业拆借、信贷资产证券化等方式，拓宽消费金融机构多元化融资渠道。改进支付服务，优化信用环境，维护金融消费者权益，建立消费领域新产品、新业态、新模式的信贷风险识别、预警和防范机制，提升风险防控能力。

（五）适应对内对外开放和绿色发展理念的金融业改革创新

1. 深入推进金融机构改革

推进政策性金融机构改革。继续落实国家开发银行、进出口银行、农业发展银行修订章程、建立健全董事会和完善治理结构、划分业务范围等改革举措，提升三家银行的资本实力和抗风险能力，发挥其开发性、政策性金融在支持重点领域、薄弱环节、关键时期的功能和作用。

深化农村信用社改革。改善农村信用社资产质量，增加涉农信贷投放，推进产权制度改革。2016 年 9 月末，全国农村信用社资本充足率为 11.5%；按贷款五级分类口径统计，不良贷款比例为 4.3%，与上年末持平。全国农村信用社各项存贷款余额比上年末分别增长 13% 和 9%; 涉农贷款余额和农户贷款余额比上年末分别增长 4% 和 7%。全国共组建以县（市）为单位的统一法人农村信用社 1138 家，农村商业银行 1014 家，农村合作银行 50 家。

2. 外汇管理体制改革创新

适应开放型经济新要求，外汇体制改革一是大力推进外汇管理简政放权。包括减少行政审批，取消资产管理公司对外处置不良资产备案登记、汇兑核准行政审批，节约市场主体经营成本。简化优化外汇管理公共服务流程，优化外币兑换服务，丰富个人货币兑换的便利渠道，提高外汇管理公共服务质量和效率。建立法规清理长效机制，持续开展法规清理，更新《现行有效外汇管理主要法规目录》，便利市场主体了解和使用外汇管理法规。二是维护外汇市场健康发展。正式实施《境内机构外币现钞收付管理办法》，明确境内机构外币现钞收付的条件和银行办理外币现钞收付业务的审核要

求，规范完善境内机构外币现钞收付管理，加强银行卡外汇管理。三是加强跨境收支监测管理体系建设。加强对跨境资金流动和国际金融市场的监测，个人外汇业务监测系统正式上线运行。发布新版国际收支统计申报业务指引和贸易信贷调查制度。按照国际货币基金组织（IMF）和国际清算银行（BIS）的标准，新增发布中国对外证券投资资产（分国别）和中国银行业对外金融资产负债数据。四是加强外汇形势分析、预警管理与风险防范，完善对外金融资产负债及交易统计，修订《对外金融资产负债及交易统计制度》。五是依法打击各种外汇违规行为。针对跨境资金违规流动开展各类专项检查，加大对大要案件和地下钱庄等外汇违法犯罪行为的打击力度，维护外汇市场正常秩序。

3. 推动贸易投资便利化改革

推进贸易投资便利改革，一是对核查情况正常的 A 类企业，其贸易外汇收入可直接进入经常项目外汇账户或结汇，简化企业收结汇手续。二是全面实施资本金和外债意愿结汇管理，满足和便利境内企业经营与资金运作需要。三是允许银行为机构客户办理差额交割的远期结汇业务，满足企业既持有外币资产又防范汇率风险的需要。四是便利和规范货物贸易外汇收支电子单证审核，允许银行为符合条件的企业进行电子单证审核，促进货物贸易外汇收支便利化。五是积极支持跨境电子商务综合试验区发展，为试验区跨境电子商务活动提供相关服务便利。

4. 稳步推进资本市场开放

提升资本项目可兑换程度。一是实施合格境外机构投资者外汇管理改革。放宽单家 QFII 机构投资额度上限、简化审批管理、便利资金汇出入、放宽锁定期限制。二是推动银行间债券市场对外开放。允许境外机构投资者投资银行间债券市场，不设单家机构限额或总限额，方便境外机构投资者直接办理资金汇出入和购结汇手续。实行境外机构投资者投资银行间债券市场备案制，年底前已经有超过 30 个境外机构或产品在中国人民银行上海总部完成备案。

三是发布《关于人民币合格境外机构投资者境内证券投资管理的有关规定》，提高对人民币合格境外投资者（RQFII）和合格境外投资者（QFII）外汇管理的一致性。此外，在上海、天津、广东、福建自贸区开展外债资金意愿结汇等改革措施，支持自贸区外汇管理体制建设。

扩大证券市场开放。2014 年底沪港通试点启动以来，国内资本市场虽多有波动，但总体上运行平稳，经受住了市场检验。2016 年 8 月国务院决定批准《深港通实施方案》。经过数月准备，于 12 月 5 日起正式实施，中国资本市场在法制化、市场化和国际化方向上又向前迈进了一步。深港通启动，有利于投资者共享内地与香港经济发展成果，深化内地与香港金融经济合作，巩固提升香港的国际金融中心地位。

5. 适应绿色发展要求创新金融体制

构建绿色金融体系，有助于加快我国经济向绿色化转型，促进环保、节能、新能源等领域的技术进步，培育新的经济增长点。2016 年 8 月 31 日，人民银行等七部委发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》，提出了支持和鼓励绿色投融资的一系列激励措施。一是大力发展绿色信贷。通过再贷款、专业化担保机制、项目财政贴息等，支持绿色项目融资。二是运用证券市场推动绿色投资。支持符合条件的绿色企业上市融资和再融资，统一绿色债券界定标准，开发绿色债券指数、绿色股票指数及相关产品，建立健全上市公司和发债企业强制性环境信息披露制度。三是设立绿色发展基金，通过政府和社会资本合作（PPP）模式等，动员社会资本投资绿色产业。四是发展绿色保险和环境权益交易市场。推动制订和修订环境污染强制责任保险相关法律法规，支持发展各类碳金融产品和环境权益融资工具，推动建立环境权益交易市场。五是支持地方发展绿色金融。通过专业化绿色担保机制、设立绿色发展基金、利用绿色债券市场等，拓宽绿色项目投融资渠道。六是广泛开展绿色金融领域国际合作，积极在二十国集团

（G20）框架下推动全球共同发展绿色金融。

（六）拓展发展空间、优化资源配置的产业体制改革

1. 开放通用航空领域发展

通用航空业涵盖通用航空器飞行业务、研发制造、市场运营、综合保障以及延伸服务的全产业链体系，产业链条长、服务领域广、带动作用强，“十三五”期间，潜在经济规模超过 1 万亿元。为拓展其发展空间，释放需求潜力，国务院办公厅 2016 年 5 月 13 日发布《关于促进通用航空业发展的指导意见》。《意见》提出的改革发展任务，一是培育通用航空市场。强化“小机型、小航线、小航程”特色交通服务，扩大公益服务和生产应用，鼓励航空消费。二是加快通用机场建设，优化规划布局，合理确定标准，完善审核程序，统筹协调发展。三是促进产业转型升级，提升制造水平，促进产业集聚，深化国际合作等。四是扩大低空空域开放，科学规划空域，优化飞行服务，提高审批效率。五是强化全程安全监管，加强适航管理，确保运行安全，规范市场秩序。

2. 推进盐业体制改革

为进一步释放市场活力，实现盐业资源有效配置和行业健康发展，2016 年 4 月 22 日，国务院印发《盐业体制改革方案》，重点推进四项改革：一是改革食盐生产批发区域限制。取消食盐定点生产企业只能销售给指定批发企业的规定，允许生产企业进入流通和销售领域，自主确定生产销售数量并建立销售渠道，以自有品牌开展跨区域经营，实现产销一体。二是取消食盐批发企业只能在指定范围销售的规定，允许向食盐定点生产企业购盐并开展跨区域经营，省级食盐批发企业可开展跨省经营，省级以下食盐批发企业可在本省（区、市）范围内开展经营。三是改革食盐政府定价机制。放开食盐出厂、批发和零售价格，由企业根据生产经营成本、食盐品质、市场供求状况等因素自主确定。四是改革工业盐运销管理。取消各地自行设立的两碱工业盐备案制和准运证制度，取消对小工业盐及

盐产品进入市场的各类限制，放开小工业盐及盐产品市场和价格。五是改革食盐储备体系。建立由政府储备和企业社会责任储备组成的全社会食盐储备体系，确保自然灾害和突发事件发生时食盐和原碘的安全供应。《方案》要求从严格规范食盐生产批发企业资质、加快信用体系建设、加强科学补碘工作、强化应急机制建设和推动盐业企业做优做强等方面，强化食盐专业化监管，完善盐业法律法规体系。

3. 创新健身休闲产业发展机制

健身休闲产业涵盖健身服务、设施建设、器材装备制造等一系列产品和服务。为加快健身休闲产业发展、扩大相关需求，2016 年 10 月 25 日，国务院办公厅发布《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》，提出了健身休闲产业发展政策。一是完善健身休闲服务体系，普及日常健身，发展户外运动，发展特色运动，促进产业互动融合，推动“互联网 + 健身休闲”。二是培育健身休闲市场主体，支持健身休闲企业发展，鼓励创业创新，壮大体育社会组织。三是优化健身休闲产业结构和布局，改善产业结构，打造地区特色。四是加强健身休闲设施建设，完善健身休闲基础设施网络，盘活用好现有体育场馆资源，加强特色健身休闲设施建设。五是提升健身休闲器材装备研发制造能力，推动转型升级，增强自主创新能力，加强品牌建设。六是改善健身休闲消费环境，深挖消费潜力，完善消费政策，引导消费理念。

4. 建立绿色发展价格促进机制

农业是用水大户，也是节水潜力所在。为有效发挥价格杠杆对促进节约用水的作用，真实反映水资源稀缺程度和生态环境成本，2016 年 1 月 21 日，国务院办公厅印发《关于推进农业水价综合改革的意见》。《意见》要求，围绕保障国家粮食安全和水安全，落实节水优先方针，以完善农田水利工程体系为基础，以健全农业水价形成机制为核心，以创新体制机制为动力，逐步建立农业灌溉用水量控制和定额管理制度，提高农业用水效率。《意见》明确，推

进农业水价综合改革，一是夯实农业水价改革基础，完善供水计量设施，建立农业水权制度，提高农业供水效率和效益，加强农业用水需求管理，探索创新终端用水管理方式。二是建立健全农业水价形成机制，分级制定农业水价，探索实行分类水价，逐步推行分档水价。三是建立农业用水精准补贴和节水奖励机制，多渠道筹集精准补贴和节水奖励资金，建立与节水成效、调价幅度、财力状况相匹配的农业用水精准补贴机制，以及易于操作、用户普遍接受的节水奖励机制。

（七）释放发展潜力的地区政策与城镇化体制改革

1. 创立新型城镇化建设体制

新型城镇化是最大的内需潜力所在，是经济发展的重要动力，也是一项重要的民生工程。为解决农业转移人口市民化进展缓慢、城镇化质量不高、对扩大内需的主动力作用没有得到充分发挥等问题， 2016 年 2 月 2 日，国务院发布《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》。其主要内容一是积极推进农业转移人口市民化，加快落实户籍制度改革政策，全面实行居住证制度，推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，建立农业转移人口市民化激励机制。二是全面提升城市功能，加快城镇棚户区、城中村和危房改造，加快城市综合交通网络建设，实施城市地下管网改造工程，推进海绵城市建设，推动新型城市建设，提升城市公共服务水平。三是加快培育中小城市和特色小城镇，提升县城和重点镇基础设施水平，加快拓展特大镇功能，加快特色镇发展，培育发展一批中小城市，加快城市群建设。四是辐射带动新农村建设，推动基础设施和公共服务向农村延伸，带动农村一二三产业融合发展，带动农村电子商务发展，推进易地扶贫搬迁与新型城镇化结合。五是完善土地利用机制，规范推进城乡建设用地增减挂钩，建立城镇低效用地再开发激励机制，因地制宜推进低丘缓坡地开发，完善土地经营权和宅基地使用权流转机制。六是创新投融资机制，深化政府和社会资本合作，加

大政府投入力度，强化金融支持。七是完善城镇住房制度，建立购租并举的城镇住房制度，完善城镇住房保障体系，加快发展专业化住房租赁市场，健全房地产市场调控机制。八是加快推进新型城镇化综合试点，深化试点内容，扩大试点范围，加大支持力度等。

2. 加快推进农业转移人口市民化的公共政策

推进以人为核心的新型城镇化，必须加快农业转移人口市民化过程，以此推动内需增长、结构调整和城乡一体化发展。2016 年 7 月 27 日，国务院发布《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》，通过公共政策支持，促进农业转移人口市民化。主要措施包括：保障农业转移人口子女平等享有受教育权利，创新城乡基本医疗保险管理制度，完善统筹城乡的社会保障体系，增加就业专项资金支持农业转移人口就业，建立农业转移人口市民化奖励机制。加大财政支持力度，建立动态调整机制，均衡性转移支付适当考虑为持有居住证人口提供基本公共服务增支因素，县级基本财力保障机制考虑持有居住证人口因素，支持提升城市功能、增强城市承载能力。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。

3. 制定非户籍人口落户城市的专项方案

为加快新型城镇化发展，推动农业转移人口和其他常住人口等非户籍人口在城市落户，2016 年 9 月 30 日，国务院办公厅发布《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》。《方案》要求进一步拓宽落户通道，加速破除城乡区域间户籍迁移壁垒，“十三五”期间，户籍人口城镇化率年均提高 1 个百分点以上，年均转户 1300 万人以上。到 2020 年，全国户籍人口城镇化率提高到 45%。《方案》明确，全面放开放宽重点群体落户限制，调整完善超大城市、特大城市以及大中城市落户政策。《方案》要求，建立财政性建设资金对吸纳农业转移人口较多城市基础设施投资的补助机制，建立城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，完善城市基础设施项目融资制度，建立进城落户农民“三权”（土地承包权、宅

基地使用权、集体收益分配权）维护和自愿有偿退出机制，将进城落户农民完全纳入城镇住房保障、城镇基本医疗保险和养老保险体系，保障进城落户农民子女平等享有受教育权利，推进居住证制度覆盖全部未落户城镇常住人口等。

4. 继续推进区域合作发展

促进区域合作与协同发展，是全面深化改革、拓展发展空间的重要途径。2016 年 3 月 3 日，国务院印发《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》，推动泛珠三角区域合作向更高层次、更深领域、更广范围发展。《意见》提出了八项重点任务：一是促进区域经济合作发展，构建以粤港澳大湾区为龙头，以珠江－西江经济带为腹地，带动中南、西南地区发展，辐射东南亚、南亚的重要经济支撑带。二是推进统一市场建设，实施统一的市场规则，建设区域社会信用合作体系，构建区域大通关体制。三是推进重大基础设施一体化建设，建设现代化综合交通运输体系，构建能源供应保障体系，完善水利基础设施体系，加快区域网络基础设施建设升级。四是促进区域创新驱动发展，加强区域科技创新合作，构建区域协同创新体系，优化区域创新环境。五是加强社会事业合作，促进教育、文化、医疗卫生、人力资源和社会保障、旅游、社会治理等方面合作。六是共同培育对外开放新优势，积极融入“一带一路”建设，充分发挥自由贸易试验区示范带动作用，推动口岸和特殊区域建设。七是协同推进生态文明建设，加强跨省区流域水资源水环境保护，加强大气污染综合治理，健全生态环境协同保护和治理机制。八是充分发挥香港、澳门特殊作用，推动内地与港澳在重大基础设施、重要产业、重大合作平台、社会事务方面更紧密地合作与交流。

5. 再次出台振兴东北改革发展政策

自 2003 年作出实施东北地区等老工业基地振兴战略重大决策后的 10 多年来，东北老工业基地振兴取得一定进展，但体制机制等深层次问题依然存在，结构性矛盾十分突出，必须依靠全面深化改革走出困境。2016 年 4 月 26 日，《中共中央国务院关于全面振

兴东北地区等老工业基地的若干意见》正式发布，提出了新阶段的任务要求。在完善体制机制方面，要求加快转变政府职能，进一步推进国资国企改革，大力支持民营经济发展，深入推进重点专项领域改革，主动融入、积极参与“一带一路”建设战略，对接京津冀等经济区构建区域合作新格局。在推进结构调整方面，要求促进装备制造等优势产业提质增效，积极培育新产业新业态，大力发展以生产性服务业为重点的现代服务业，加快发展现代化大农业，不断提升基础设施水平。在鼓励创新创业方面，要求完善区域创新体系，促进科教机构与区域发展紧密结合，加大人才培养和智力引进力度。在保障和改善民生方面，要求解决好社保、就业等重点民生问题，全面实施棚户区、独立工矿区改造等重大民生工程，推进城市更新改造和城乡公共服务均等化，促进资源型城市可持续发展，打造北方生态屏障和山青水绿的宜居家园。

（八）托底民生的公共服务与社会体制改革

1. 继续深化医疗卫生体制改革

2016 年 4 月 21 日，国务院办公厅印发《深化医药卫生体制改革 2016 年重点工作任务》，提出了年度重点改革任务。一是全面深化公立医院改革。公立医院综合改革试点城市扩大到 200 个。巩固完善县级公立医院综合改革，推进公立中医医院综合改革，措施包括健全补偿机制、深化编制人事制度改革、建立符合医疗卫生行业特点的薪酬制度、控制医疗费用不合理增长、改善医疗服务等。二是推进分级诊疗制度建设。在 70% 左右的地市开展分级诊疗试点。扩大家庭医生签约服务，在 200 个公立医院综合改革试点城市开展家庭医生签约服务。提升基层服务能力，完善不同级别医疗机构功能定位、医疗保险支付等配套政策。三是巩固完善全民医疗保险体系。推进建立稳定可持续的筹资机制和保障水平调整机制，推进基本医疗保险全国联网和异地就医结算。整合城乡居民基本医疗保险制度，完善城乡居民大病保险和医疗救助制度。四是健全药品供应

保障机制。巩固完善基本药物制度，全面推进公立医院药品集中采购，健全药品价格形成机制，构建药品生产流通新秩序，提高药品供应保障能力。此外，还对建立健全综合监管体系、加强卫生人才队伍建设、完善基本公共卫生服务均等化制度、推进卫生信息化建设、发展健康服务业等作出了部署。

2. 统一城乡居民医疗保险制度

整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度，是推进医药卫生体制改革、实现城乡居民公平享有基本医疗保险权益、促进社会公平正义、增进人民福祉的重要举措。2016 年 1 月 3 日，国务院印发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》，提出了“六统一”的明确要求。一是统一覆盖范围。城乡居民医疗保险制度覆盖除职工基本医疗保险应参保人员以外的其他所有城乡居民。二是统一筹资政策。坚持多渠道筹资，合理确定城乡统一的筹资标准，现有城镇居民医疗保险和新农合个人缴费标准差距较大地区，可采取差别缴费、逐步过渡的办法。三是统一保障待遇。逐步统一保障范围和支付标准，政策范围内住院费用支付比例保持在 75% 左右，逐步提高门诊保障水平。四是统一医疗保险目录。由各省（区、市）在现有城镇居民医疗保险和新农合目录的基础上，适当考虑参保人员需求变化，制定统一的医疗保险药品和医疗服务项目目录。五是统一定点管理。统一定点机构管理办法，强化定点服务协议管理，建立健全考核评价机制和动态的准入退出机制。六是统一基金管理。城乡居民医疗保险执行国家统一的基金财务制度、会计制度和基金预决算管理制度。此外，《意见》还要求理顺管理体制，整合经办机构，创新经办管理，提升服务效能，提高统筹层次，完善信息系统，完善支付方式，加强医疗服务监管等。

3. 建设城乡义务教育一体化制度

义务教育是社会基本公共事业，也是脱贫攻坚的基础性事业。为缩小城乡教育差距，促进教育公平，2016 年 7 月 2 日，国务院

印发《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》，明确了十项改革举措。一是按照城镇化规划和常住人口规模同步建设城镇学校，确保城镇学校建设用地和足够的学位供给。二是努力办好乡村教育，合理布局学校，补齐乡村教育短板。三是科学推进城乡义务教育公办学校标准化建设，改善基本办学条件，提升乡村学校信息化水平和寄宿制学校管理服务水平。四是实施消除大班额计划，分别提出 2018 年和 2020 年的工作目标。五是统筹城乡师资配置，合理核定义务教育学校教职工编制。六是改革乡村教师待遇保障机制，实行乡村教师收入分配倾斜政策。七是改革教育治理体系，完善乡村小规模学校办学机制和管理办法，逐步形成中国特色的现代学校制度。八是改革控辍保学机制，建立目标责任制和联控联保机制，防止因上学不便而辍学。九是改革随迁子女就学机制，建立以居住证为主要依据的入学政策，推动“两免一补”（免学杂费、免书本费、寄宿生生活补助费）资金和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。十是加强留守儿童关爱保护，健全工作体系，促进健康成长。

4. 健全特困人员救助供养制度

保障城乡特困人员基本生活，是完善社会救助体系、织牢民生安全网的重要措施。2016 年 2 月 10 日，国务院发布《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》，以解决城乡特困人员的突出困难、满足其基本需求。一是提供基本生活条件，包括供给粮油、副食品、生活用燃料、服装、被褥等日常生活用品和零用钱。二是对生活不能自理的给予照料，包括日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。三是提供疾病治疗，全额资助参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分。四是办理丧葬事宜，特困人员死亡后的丧葬事宜，集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由乡镇人民政府（街道办事处）委托村（居）民委员会或者其亲属办理，丧葬费用从救助供养经费中支出。五是对住房困难的分散供养特困人员，通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴、农村危房改造等方式

给予住房救助。六是对在义务教育阶段就学的特困人员，给予教育救助；对在高中教育（含中等职业教育）、普通高等教育阶段就学的特困人员，给予适当的教育救助。

5. 衔接农村扶贫政策与最低生活保障制度

农村最低生活保障制度与扶贫开发政策的有效衔接，是保证在现行扶贫标准下农村贫困人口到 2020 年实现脱贫的必要保障。2016 年 9 月 17 日，国务院办公厅转发民政部等部门《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接指导意见》，提出了加强政策衔接、加强对象衔接、加强标准衔接、加强管理衔接的“四加强”要求。在政策衔接方面，符合农村低保条件的建档立卡贫困户，按规定程序纳入低保范围；符合扶贫条件的农村低保家庭，按规定程序纳入建档立卡范围。不在建档立卡范围内的农村低保家庭、特困人员，统筹使用相关扶贫开发政策。在对象衔接方面，完善以家庭收入和财产为主要指标的农村低保家庭贫困状况评估指标体系，根据地方实际情况适当考虑家庭成员因残疾、患重病等增加的刚性支出因素，综合评估其家庭贫困程度。在标准衔接方面，规定农村低保标准低于国家扶贫标准的地方，按照国家扶贫标准综合确定农村低保的最低指导标准；农村低保标准已经达到国家扶贫标准的地方，按照动态调整机制合理调整。在管理衔接方面，要求县级民政部门、扶贫部门加强沟通，共享农村低保对象、特困人员名单和建档立卡贫困人口、农村低保对象脱贫名单等相关信息。

（九）拓展国际市场空间的开放型经济体制创新

1. 实施对外贸易稳定政策

对外贸易是国民经济重要组成部分和推动力量。在外贸形势复杂严峻、下行压力加大的形势下，促进外贸回稳向好，对经济平稳运行和升级发展具有重要意义。2016 年 5 月 5 日，国务院发布《关于促进外贸回稳向好的若干意见》，提出了稳定外贸发展的相关政策。（1）充分发挥出口信用保险作用，降低短期出口信用保险费

率，对大型成套设备出口融资应保尽保，支持一批风险可控的中长期险项目。（2）大力支持外贸企业融资，通过差别准备金、利率、再贷款、再贴现等政策，引导金融机构加大对小微企业的支持力度，鼓励和支持金融机构扩大出口信用保险保单融资和出口退税账户质押融资规模。（3）提高贸易便利化水平，积极改善通关便利化的技术条件，提高机检比例，降低信用好的出口企业海关平均查验率。（4）调整完善出口退税政策，优化出口退税率结构，确保及时足额退税，依法打击骗取退税。（5）减免规范部分涉企收费，落实收费目录清单制度和《港口收费计费办法》，加强和创新收费监管，建立打击违规收费机制。（6）完善加工贸易政策，综合运用财政、土地、金融政策，支持加工贸易向中西部地区转移，在全国范围内取消加工贸易业务审批，建立健全事中事后监管机制。（7）支持边境贸易发展，将边贸政策与扶贫政策、民族政策相结合，支持边境小额贸易企业发展能力建设。（8）实行积极的进口政策，完善进口贴息政策，调整《鼓励进口技术和产品目录》，重点支持先进设备、先进技术进口，鼓励企业引进消化吸收再创新。（9）加大对外贸新业态的支持力度，开展并扩大跨境电子商务、市场采购贸易方式和外贸综合服务企业试点。（10）加快国际营销服务体系建设，支持企业建立国际营销网络体系，建设一批境外展示中心、分拨中心、批发市场和零售网点等。（11）加快培育外贸自主品牌，鼓励外贸企业创立自主品牌，提升出口质量，建立品牌商品出口统计制度。（12）发挥双向投资对贸易的促进作用，稳定外商投资规模和速度，提高引进外资质量，促进引资引智、对外投资合作与贸易相结合，推进“一带一路”建设和国际产能合作，带动我国产品、技术、标准、服务出口。（13）加强外贸知识产权保护，持续开展外贸领域打击侵权假冒专项行动，依法打击有关违法行为，支持企业开展商标、专利注册保护，加强境外知识产权争端解决和维权援助机制建设。

2. 扩大跨境电子商务综合试点

2016 年 1 月 12 日，国务院同意在天津、上海、重庆、合肥、郑州、广州、成都、大连、宁波、青岛、深圳、苏州 12 个城市设立跨境电子商务综合试验区。要求各试验区以深化改革、扩大开放为动力，借鉴中国（杭州）跨境电子商务综合试验区建设的做法和经验，打造“六大体系”，即企业、金融机构、监管部门等信息互联互通的信息共享体系，一站式的在线金融服务体系，全程可验可测可控的智能物流体系，分类监管、部门共享和有序公开的电子商务信用体系，以及为企业经营、政府监管提供服务保障的统计监测体系和风险防控体系；建设“两个平台”，即线上“单一窗口”平台和线下“综合园区”平台，实现政府部门间信息互换、监管互认、执法互助，汇聚物流、金融等配套设施和服务，为跨境电子商务打造完整产业链和生态圈。要求各试验区因地制宜，突出本地特色和优势，着力在跨境电子商务企业对企业（B2B）相关环节的技术标准、业务流程、监管模式和信息化建设等方面先行先试，以更加便捷高效的新模式释放市场活力，吸引大中小企业集聚，促进新业态成长，推动创业创新和社会就业，支撑外贸优进优出、升级发展，为推动全国跨境电子商务健康发展创造更多可复制推广的经验。

3. 加快自由贸易区建设

实施自由贸易区建设战略，是我国新一轮对外开放的重要内容。2015 年 12 月 6 日，国务院发布《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》，对 2016 年及今后一个时期的自由贸易区建设，提出了优化自由贸易区建设布局、建设高水平自由贸易区、健全自贸区建设保障体系和支持机制等项要求。2016 年，我国新增 7 个自由贸易试验区，分别位于辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等省市，试点内容各有侧重。其中辽宁省主要是加快市场取向体制机制改革、推动结构调整，着力打造提升东北老工业基地发展整体竞争力和对外开放水平的新引擎。浙江省主要是探索建设舟山自由贸易港区，就推动大宗商品贸易自由化，提升大宗商品全球配

置能力进行探索。河南省主要是加快建设贯通南北、连接东西的现代立体交通体系和现代物流体系，着力建设服务于“一带一路”战略的现代综合交通枢纽。湖北省主要是有序承接产业转移，建设一批战略性新兴产业和高技术产业基地，发挥其在实施中部崛起战略和推进长江经济带建设中的示范作用。重庆市主要是发挥重庆战略支点和连接点重要作用，加大西部门户城市开放力度，带动西部大开发战略深入实施。四川省主要是建设内陆开放战略支撑带和新高地，实现内陆与沿海沿边沿江协同开放。陕西省主要是更好发挥“一带一路”建设对西部大开发带动作用，打造内陆型改革开放新高地，探索内陆与“一带一路”沿线国家经济合作和人文交流新模式。

（十）适应市场决定作用的政府规制方式创新

1. 完善各类产权保护制度

有恒产者有恒心，经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。2016年11月4日，中共中央、国务院出台《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，要求健全以公平为核心原则的产权保护制度。一是加强各种所有制经济产权的平等保护，创造各种所有制经济依法平等发展的体制环境。二是完善平等保护产权的法律制度，加快编纂民法典，完善物权、合同、知识产权相关法律制度，清理有违公平的法律法规条款。三是妥善处理历史形成的产权案件，遵循法不溯及既往、罪刑法定、在新旧法之间从旧兼从轻等原则，抓紧甄别纠正社会反映强烈的产权纠纷申诉案件。四是严格规范涉案财产处置的法律程序，细化处置规则，依法慎重决定是否采取相关强制措施。五是审慎把握处理产权和经济纠纷的司法政策，严格区分经济纠纷与经济犯罪的界限，防范刑事执法介入经济纠纷以及选择性司法。六是完善政府守信践诺机制，不得以政府换届、领导人更替等理由违约毁约，违约毁约侵犯合法权益者承担法律和经济责任。七是完善财产征收征用制度，合理界定征收征用适用的公共利益范围，细化规范征收征用法定权限和程序，不

将公共利益扩大化。八是加大知识产权保护力度，提高知识产权侵权成本。九是健全增加城乡居民财产性收入的各项制度，研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排，以同股同权同利、创新增值收益金融产品、落实农村土地用益物权等方式，增加城乡居民财产收益。十是营造全社会重视和支持产权保护的良好环境，完善法律援助制度，健全司法救助体系，发挥社会组织的作用等。

2. 继续推进行政审批制度改革

深化行政审批制度改革，有利于降低制度性交易成本，减少政府工作人员“寻租”、腐败的空间，使市场在资源配置中起决定性作用。2 月 3 日，国务院印发《关于第二批清理规范 192 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定》，将这些事项不再作为行政审批受理条件予以清理规范。主要分为三类：第一类是全部取消事项，清理规范后不再要求申请人提供相关评估、论证、鉴定、证明等材料，共 94 项；第二类是由原来的申请人委托中介机构提供相关材料，改为审批部门根据审批工作需要委托开展技术性服务，共 53 项；第三类是经清理规范后，改为既可由申请人自行编制、也可委托中介机构编制相关材料，共 45 项。适应审批事项的清理规范，《决定》还要求同步提出事中事后监管措施和办法并跟进、落实，守住重要领域的安全底线，稳步推进中央和地方权责清单制度建设。

5 月 23 日，国务院印发《2016 年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》，明确了三个方面的改革重点任务。一是持续简政放权，推进投资审批改革、职业资格改革和商事制度改革，开展收费清理改革和监督检查。二是加强监管创新，实施公正监管，推进综合监管，探索审慎监管，促进各类市场主体公平竞争和社会公平正义。三是优化政府服务，提高创业创新、公共服务和政务服务效率，推动形成更有吸引力的国际化、法治化、便利化营商环境。

3. 规范中央与地方财政事权与支出责任

合理划分中央与地方财政事权和支出责任，是政府有效提供基本公共服务的前提和保障，也是推进国家治理体系和治理能力现代

化的客观需要。2016 年 8 月 16 日，国务院提出《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》。改革的主要内容，一是推进中央与地方财政事权划分。适度加强中央的财政事权，保障地方履行财政事权，减少并规范中央与地方共同财政事权，建立财政事权划分动态调整机制。二是完善中央与地方支出责任划分。中央的财政事权由中央承担支出责任，地方的财政事权由地方承担支出责任，中央与地方共同财政事权区分情况划分支出责任。三是加快省以下财政事权和支出责任划分。将部分适宜由更高一级政府承担的保持区域内经济社会稳定、促进经济协调发展等基本公共服务职能上移，将适宜由基层政府发挥信息、管理优势的基本公共服务职能下移。根据省以下财政事权划分、财政体制及基层政府财力状况，合理确定省以下各级政府的支出责任。

4. 建立地方政府债务限额管理和风险应急处置制度

为规范地方政府债务管理，发挥政府债务促进经济社会发展的积极作用，防范和化解财政金融风险，2015 年底，财政部发布《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》，要求合理确定地方政府债务总限额，逐级下达分地区限额，严格纳入预算管理；建立健全地方政府债务风险全面评估、预警和风控机制；妥善处理存量债务，依法处置或有债务等。2016 年 10 月 27 日，国务院办公厅印发《地方政府性债务风险应急处置预案》，对地方政府性债务风险应急处置做出总体部署和系统安排。明确要求坚持分级负责、及时应对、依法处置的原则，按照政府性债务风险事件的性质、影响范围和危害程度等情况，划分Ⅰ－Ⅳ级风险事件级别，相应实行分级响应和应急处置，并适时启动责任追究机制。

5. 建立政务公开制度和政务信息资源共享管理制度

为推进政府治理科学化、透明化，推动政务决策、执行、管理、服务、结果公开（“五公开”），2016 年 11 月 10 日，国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》。《意见》一是要求着力推进“五公开”，落实到公文、会议办理程序，建立健全主

动公开目录，对公开内容进行动态扩展和定期审查，推进基层政务公开标准化规范化。二是强化政策解读，做好国务院重大政策和各地区各部门政策解读工作。三是积极回应关切，明确回应责任，突出舆情收集重点，做好研判处置，提升回应效果。四是加强平台建设，强化政府网站建设和管理，加强网站之间协同联动，充分利用新闻媒体平台，发挥好政府公报的标准文本作用。五是扩大公众参与，明确公众参与事项范围，规范参与方式，完善参与渠道。六是强化政务公开责任，建立健全领导机制、工作机制及效果评估机制，加强教育培训和考核问责机制。

政务信息系统互联和公共数据共享，对增强政府公信力，提高行政效率及服务水平，推动政府职能转变和改革创新具有重要意义。2016年9月5日，国务院制定了《政务信息资源共享管理暂行办法》。《办法》明确，政务信息资源以共享为原则、不共享为例外，实行需求导向、无偿使用，统一标准、统筹建设，并建立保障安全机制。《办法》要求各政务部门加强基于信息共享的业务流程再造和优化，创新社会管理和服务模式，提高信息化条件下社会治理能力和公共服务水平。《办法》还对政务信息资源目录编制、政务信息资源分类与共享要求、共享信息的提供与使用、信息共享工作的监督和保障，做出了相应的规定。

6. 推动“互联网 + 政务服务”体系建设

推进“互联网 + 政务服务”，是简政放权、优化服务的关键环节，对转变政府规制方式、提高政府服务效率和透明度，便利群众办事创业和激发市场活力、社会创造力具有重要意义。2016年9月25日，国务院发布《关于加快推进“互联网 + 政务服务”工作的指导意见》，提出了相关建设任务。一是优化再造政务服务，规范网上服务事项，优化网上服务流程，推进服务事项网上办理，创新网上服务模式，全面公开服务信息。二是融合升级平台渠道，规范网上政务服务平台建设，推进实体政务大厅与网上服务平台融合发展，推动基层服务网点与网上服务平台无缝对接。三是夯实支撑基础，推进政务信

息共享，加快新型智慧城市建设，建立健全制度标准规范，完善网络基础设施，加强网络和信息安全保护。

二、供给侧结构性改革路径选择与攻坚难点

中共十八大以来，决策层适应国内经济社会发展的重大变化和日趋复杂的国际形势，确立了适应经济发展新常态的经济政策框架，作出了以供给侧结构性改革为主线的战略选择。包括基于经济发展进入新常态的重大判断和认识、把握、引领新常态的重大内在逻辑；形成以新发展理念为指导、以供给侧结构性改革为主线的政策体系，引导经济朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向发展；保持战略定力，坚持稳中求进，以问题导向、底线思维思想工作方法，提出积极稳妥的宏观经济政策选择、供给侧结构性改革任务和开放型经济新体系建设目标。对这场跨越世纪、持续近 40 年中国改革开放的任何回顾和评议，既要审视其阶段性进展及特征，包括年度短期特点和政策工具及其理论层面的认知，也要综合审视整个历史过程的内在逻辑、约束条件和潜在趋势，进而把握新时期、新阶段改革开放的历史规律。

（一）经济体制改革的年度特征及其综合效果

1. 深化改革的总体进展

2016 年，中央全面深化改革领导小组共召开了 12 次会议，审议了 146 个重大改革文件。年初所确定的 97 项年度重点改革任务和 128 项其他改革任务基本完成。中央和国家有关部门还完成了 194 项改革任务，各方面共出台改革方案 419 个。各地区、各部门按照中央统一部署，在重要领域和关键环节改革上也实现了一系列突破。

2. 经济改革的年度特征

经济增长的周期性波动，是市场经济的普遍现象。但当前面临的经济下行和景气压力，则是改革开放以来前所未有的。2016 年的经济体制改革，正是在舒缓经济下行和景气追求压力的背景下进行的供给侧结构性改革，其特征也十分明显。首先是带有解决“三去一降一补”的问题导向性特征，表现在财税相关改革和去产能、降成本、去杠杆的结构性政策，托底民生的公共服务与社会体制改革等方面。其次是将迅速扩大需求、刺激经济景气作为改革的重要取向，如激活经济的投融资改革，拓宽发展空间的产业体制改革，拓展国际市场空间的开放型经济体制创新等。第三是追求发展新动能和产业转型升级的相关改革占有较重要地位，如科技体制改革、众创环境和市场平台建设，推动产业升级优化的结构性改革等。第四是追求持久释放发展潜力的地区政策与城镇化体制改革，适应对内对外开放和绿色发展理念的金融改革创新，适应市场决定作用的政府规制方式创新等。第五是积极扩张的需求管理政策，包括财政政策、货币政策、投资政策、社会政策等，都全力以赴应对经济下行，力求缓中企稳、稳中有进。

3. 经济改革景气效果

2016 年的经济改革政策选择和制度设定，既有短期应对、即期见效的政策措施，也有需要较长一个时期才能显现作用的制度安排。视角单一或急于评判其利弊得失，是一种不无风险的草率行为，但当年的经济增长轨迹，或许可以从某个侧面综合反映经济改革的即期效应。年内，GDP 增长 6.7%。其中，第一产业增长 3.3%，第二产业增长 6.1%，第三产业增长 7.8%。三次产业中，服务业增速比第二产业高出 1.7 个百分点，服务业占 GDP 比重已上升为 51.6%，比上年提高 1.4 个百分点，服务业对国民经济增长的贡献率为 58.2%，比上年提高 5.3 个百分点，比第二产业高出 20.8 个百分点。工业企业效益好转。规模以上工业企业主营业务收入比上年增长 4.9%，增速比上年加快 4.1 个百分点，企业利润增长 5.97%，

比上年提高 0.19 个百分点；采矿业利润降幅收窄，装备制造业、高技术制造业利润增长加快。工业领域去库存、去杠杆、降成本取得积极成效。规模以上工业企业产成品存货比上年增长 3.2%，增速回落 0.1 个百分点；产成品存货周转天数为 13.8 天，比上年减少 0.4 天；企业资产负债率为 55.8%，比上年下降 0.4 个百分点；企业每百元主营业务收入成本为 85.52 元，比上年下降 0.1 元。固定资产投资平稳增长，民间投资延续企稳态势。全国固定资产投资（不含农户）比上年名义增长 8.1%，扣除价格因素实际增长 8.8%；民间固定资产投资名义增长 3.2%，扣除价格因素实际增长 3.8%，占全国固定资产投资（不含农户）的比重为 61.2%，比上年降低 3 个百分点。社会消费品零售总额比上年增长 10.4%。全国居民人均可支配收入名义增长 8.4%，扣除价格因素实际增长 6.3%。居民消费价格温和上涨，工业生产者价格月度同比由降转升。全年居民消费价格比上年上涨 2.0%，全年工业生产者出厂价格比上年下降 1.4%，自 9 月份起结束连续 54 个月同比下降后，同比涨幅不断扩大。出口降幅收窄，进口由负转正。全年进出口总额比上年下降 0.9%，降幅比上年收窄 6.1 个百分点。

4. 景气政策的风险表达

2016 年的宏观政策和改革措施虽然总体上达到了经济增长由缓企稳的预期目的，但遏制经济下行、追求景气目标的需求管理政策，也开始跨入风险区间。财政政策方面，政府财政赤字率已经达到甚至超过国际警戒线；货币政策受到“资金荒”“资产荒”的交互掣肘，流动性陷阱及杠杆率潜在上限露出端倪；投资政策高倍杠杆刺激建设周期长、资金需求量大、经济效益相对较低的基础设施建设或公共事业投资，可能会诱发新的产能过剩、抑制未来需求以及产生政府投资挤出效应；转型期的结构性问题开始影响到需求管理政策的有效程度，如流动性上的脱实向虚问题；长期积累的收入分配、城乡地区差距等体制性矛盾明显地扭曲市场需求，消费需求颓势显露与结构性短缺并存，新型城镇化进程迟缓、部分地区发展

失速；开放经济条件下国际金融市场开始以资本加速外流、汇率加剧波动等方式，强制性地将我国长期存在的海外资本资产错配、结构失衡、量大利微，以及因国内市场疑虑弥漫所加据的资本流向偏离等的深层次体制性矛盾暴露出来。

（二）重点改革的攻坚难点

1. 市场中立与“三去”机制及结构优化

具有结构性改革特征的“三去”政策，是 2016 年改革的重要内容。发挥市场决定作用和政府更好作用，是能否解决或在多大程度上解决此类问题的关键所在。市场决定作用的根本前提，是创造各种所有制经济平等竞争的体制环境。“竞争中立”（Competitive Neutrality）曾经被西方政要提出、在一些国家作为市场准则，对内规制竞争行为，对外作为经济外交大棒来打压市场竞争机制尚不健全的新兴市场国家，进而引起后者的反感甚至将其污名化。事实上，市场决定作用的具体实现，就是各类经济主体市场地位的平等和竞争过程的公平，政府的更好作用则主要体现在有效保障这种市场地位和竞争机制的平等与公平。我们可以将这种既包括竞争中立、又包括规制中立在内的市场决定机制，称之为“市场中立”（Market Neutrality），并作为经济改革的微观目标取向予以持续推进。尤其是通过规制中立改革，破除某些经济成分所享有、而被方方面面诟病的公共补贴、信贷优惠、隐形担保、披露豁免、垄断经营、先占优势、软性约束、破产例外、信息强势、职能美化等超市场规则待遇，充分发挥政府在市场规制方面公平维护者的“裁判员”作用，避免造成背离“市场中立”的结果。

目前，国内市场上大量存在过剩产能、过多库存、过高杠杆，以及“僵尸企业”等，其成因固然较为复杂，但市场非中立是其最深层的体制原因，其直接表象就是这类问题主要发生于难以出清的“体制内”企业。今年的“三去”政策、清理“僵尸企业”等，对解决类此问题发挥了相应的作用，有的地方因产能过剩严重、产能

去化甚至伤及优质产能，其间也有较重的行政推动色彩。从长期看，如果不进行较为彻底的市场中立化改革， 推进“三去”和清理“僵尸企业”不仅会面临巨大困难，而且其本身还会成为一种“经济虐疾症”，周期性反复发生，极大地浪费社会资源，造成长期、严重的资产资源错配和经济结构僵化。这已为我国当代经济史所反复证明、并还在发生的经济与体制痼疾。

近年来，国企国资改革着力推进，其间的一些措施也评价不一。但是，问题的关键不仅仅在于国企国资自身微观层面的改革，而在于这些改革是否有利于在宏观层面创造市场中立条件，保障各种所有制经济平等竞争，以及国有企业进而国有资本能否在市场中立环境下，尽快锻造其公平竞争能力以及国际竞争实力。新近出台的产权保护意见，以及各类清单管理制度，迈出了市场中立的关键步伐。只要大力推进竞争公平和规制中立，市场中立的体制环境终将建立起来，我国企业与资本的国内发展潜力、市场竞争能力和体制认可程度必将大大提高，经济转型升级、动能科技创新也将成为必然的过程。值得关注的是，今年有关产业如盐业体制改革，根据食盐产销供需特性，采取了政企管办分开、资质合格准入、产销一体经营、市场适度竞争等基本符合市场中立原则的改革政策，但仍在一定范围限制竞争、分割市场，在称谓表达上也在沿用“食盐专营制度”的传统名义，对内名实背离、市场参与不畅，对外授人以柄、国际竞争受阻。

在国际社会，一些国家曾试图以“竞争中立”为号召、以 TPP 等伙伴关系为依托，对我国企、国资参与国际竞争设限。其应对措施远不是“反对、不怕”那么简单。重要的首先是通过国内市场中立锤炼内功和形象，继而以国际市场中立尤其是规制中立为诉求，争取更多国家共同反对其贸易投资歧视和排斥政策。针对西方政治人物基于自身国家私利，在国际上实用主义地交替使用新自由主义和贸易保护主义政策，我国可以利用单一制国家与联邦制国家之间在国际缔约方面的责任差异，联合其他单一制国家，提出市场中立、

履约一致原则，以此提高联邦制国家国际缔约的国内门槛，或保留我通过立法及授权地方立法的形式，应对联邦制国家可能存在的地方履约例外等规避行为，以及惩戒相关行为的权利，缓解某些西方国家试图强加在我国企国资尤其是央企央资之上的不公正压力，尽可能地为我国企业和资本创造公平竞争的国际市场环境。

2. 财税结构变化与央地事权责任

2016 年，在营改增全国试行、资源税普遍实施、央地事权支出责任划分、地方债务限额管理及风险应急处置等方面，重点进行了财税体制改革以及相应的政府规制方式创新。相关方面的改革，也是与经济发展阶段、财税结构变化、事权责任性质密切相关的体制建构和机制调适的长期任务。

改革开放以来，我国财税体制和央地事权责任，经历了几轮改革与划分。随着经济发展进入新阶段、经济结构深度调整，财税结构也在发生深刻变化，对经济、社会等各个方面已经产生重大影响。相关领域的改革，首先必须正视地区发展差异所导致的地方财力的严重分化。大致看来，我国已有三分之一左右的省份跨进了高收入门槛，三分之一左右的省份进入中高收入阶段，其余三分之一左右的省份尚处在中低收入阶段。由于发展水平和税源变化，分地区税收收入绝对值的分化与悬殊越来越大，新增长的部分主要集中在东部沿海省份，尤其是其中的少数优势城市，部分地区财政可持续性受到严峻挑战。2015 年，财政支出半数以上靠中央财政转移支付的省份达到 13 个，其中西藏财政支出的转移支付比重高达 95.83%。除在技术层面厘清事权关系和支出责任外，如何调整央地责任尤其是财税关系，推动地区平衡发展与财力创造、进而保障基本公共服务均等化，恐怕才是重中之重。

其次，必须预判税源结构变化对税收增速的趋势性影响。近些年来，支持国家税收较长时间高速增长的传统税源，如香烟、油品、金融、房地产等，其增速趋于持续下降状态。信息技术、商务服务和居民消费等成长型税源虽然增长相对稳定，但不足以弥补传统税

源快速下降部分。税源结构变化促成税收总量低速增长的常态趋势。为应对经济下行压力，积极财政政策是高概率的宏观政策选项，财力吃紧、赤字高企或成为经常现象。事实上，目前广义财政赤字率已上升到 9% 以上，狭义赤字率跃升到 4% 以上。因此，有限的财政政策空间和财税相关改革，必须兼顾经济景气和地区平衡发展双重目标，避免顾此失彼、后患无穷。

再次，必须警觉结构性税制改革产生的马太效应。今年 5 月全面推出的“营改增”税制改革，以及央地按照五五划分比例作为分税过渡方案，其间包含着在保增长、调结构、促转型之间的复杂权衡，总体上有利于服务业发展和经济结构优化。但由于发展阶段和结构差异，东南沿海地区的服务业尤其是高端服务业比重，明显高于其他地区。几乎占全国税收总额一半左右的营业税和增值税的税负优化，受益更多的自然是发达地区。而且，随着经济结构深度调整，税制结构还有迈向直接税比重逐步提高的趋势。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。这些结构性趋势，对尚且不能有效规制类此效应现行央地税收分享体制、转移支付体制，提出了新的挑战，需要直面、迅速应对。

最后，必须以长期、全局观念顶层设计财税体制和政府规制改革。面对财税来源、地区差异和结构趋势，财税体制、政府规制改革以及央地财权及支出责任划分，应当优先考虑地区均衡发展进而财力均衡形成，不能长期拘泥于财税管理技术层面的修修补补。结构性税制改革必须综合考虑其规制结果和区域性效应，防止逆向调节等负面影响。间接税征收由生产环节调整为销售环节，表面上似乎纯属技术性因素，但实际上具有提高城镇综合承载能力、应对市场价格波动、促进商品产销衔接、引导社会消费倾向等多利效应，不能长期不思改革。此外，地方政府债务管理既要关注其限额设定和风险管控，也要兼顾经济景气目标，提高其历史债务消化能力和

地方经济发展动能等。

3. 金融改革开放与基础市场建设

2016 年，金融改革在推动贸易投资便利化、资本市场开放、人民币国际化、绿色金融发展等方面取得了一些进展。为稳定经济增长，央行还采取了名为稳健、实则相对宽松的货币政策。年底社会融资存量已达 156 万亿元，政府主导的基础设施建设投资的杠杆已达 3-4 倍，实体经济杠杆率或已达 2.5 倍。货币管控目标和金融体制改革，必须充分考虑国内资本市场变化、金融国际化程度加深和人民币汇率趋势性下行等诸多因素，不能停留在短期政策目标和金融工具层面。

第一，货币政策的景气目标不能脱离经济转型换挡期的“资产荒”现实而一味增加货币供给。“资产荒”的出现，意味着多数投资只有微利甚至无利而投资无门。金融维稳所增加的货币供给，要么空转于银行体系之内，在短期内推高 M1 增速，要么涌向非银金融机构、房地产或股市等领域，推高资产泡沫，而实体经济领域的投资意愿急剧下降，金融、经济脱实向虚。这几乎是这两年我国经济运行态势的真实写照。近些年来的金融维稳政策和定向支持政策，加大了货币增长的外生性，降低了内生性货币需求与供应，M2 增长已经不能表征、至少不能全部表征资金需求回升，只能表明货币供给的外部推动力量正在增强。而增加的货币供给，恰恰又是金融机构资产负债表上实实在在的负债，必须尽快为其找到合适的资产配置，金融领域的“资产荒”压力迫使金融部门不得不降格以求，将资产配置到风险程度较高、甚至落后、过剩产能中去，进一步推高相关部门的杠杆率，或向所谓“僵尸企业”输血输液，加上为应对经济下行、各级政府推动基础设施建设而主动追加杠杆，“三去”攻坚尤其是“去杠杆”将会久攻不下，几乎是可以预料的结果。

第二，国内资本市场发展及其制度建设不能滞后于资本市场对外开放。2016 年，国内债市、股市开放程度加深，但国内资本市场痼疾依然如故。一是主板市场与场外市场的关系尚未理顺，主板

市场的发展次序、速度、比重、政策，明显优先于场外市场等基础性资本市场。二是因此前股灾影响而延宕的注册制改革至今未见启动迹象。三是沪港通、深港通相继开通之后，境内股市 IPO 制度、T+1、停板制以及其他信息披露方式和交易工具差异，尚未进行适时适应性调整。四是错过良机、生不逢时的新三板市场上的供给拥堵、流动性微弱日渐积累，相关融资及资本流动举步维艰。五是资产证券化次序错位，在社会资本尤其是实体资本证券化程度极低的情况下，金融机构资产证券化“近水楼台”“自我强化”，抢占先机。六是非银金融机构占用货币资本过多，2009 年至 2016 年，其信贷增速达到实体经济的 3 倍左右，总体杠杆率决不低于实体经济。而今年的金融改革几乎没有涉及到这些重要方面。

第三，资本账户开放与人民币国际化趋势呼唤币值稳定优先的货币政策目标。近 20 年来，我国国际收支状况良好，外汇储备充裕，物价水平波幅不大，货币政策的优先目标是稳定经济增长。随着经济转型和国际贸易投资条件变化，以及资本账户逐步开放和人民币日益国际化，近年来外汇储备数量下降，汇率贬值趋势明显，其成因也众见不一。其实，人民币汇率波动，表面上是不同货币间的比价问题，其本质因素还是国际间贸易和投资市场的主导力量和决定作用，央行的调控政策只能顺应市场力量而因势利导。具体说来，首先是与我国国际贸易形势及经常账户盈亏相关。其次是与中国居民和企业海外配置资产的需求增加有关，并且会随着人民币汇率走低而不断强化。再次是与我国海外资产错配、资本收益轧差长期负值有关。最后也是最重要的是与我国市场投资回报率变化密切相关，它决定着国际资本的流入流出、海外资产收益轧差对冲、经济增长预期潜力等长期市场平衡因素。因此，国内货币政策不能因经济景气压力而放量宽松、摊薄投资回报率，进而引起资本外流，恶化汇率形成环境。所需要的是以相对稳定的汇率水平来稳定我国国内及海外资产的投资回报率及预期，进而引导国际资本流向，优化我国国际收支及汇率形成条件。至于短期内防范资本外流，除惩治非法

资本外逃外，不能简单地祭起资本管制的传统武器，而应当是在上述几方面利用现有实力和制度创新强身健体、应对挑战。

4. 投资模式创新与风险溢出管理

面对经济下行压力，决策层推进供给侧改革时，较多地关注能够直接启动需求的投资刺激政策，以及培育新产业、新动能的产业政策，其中投融资体制相关改革、创投环境打造及科技成果转化等政策是其重要内容。兼顾需求增长和经济景气的供给政策，对稳定经济增长无疑发挥了积极作用，但其目标的兼容性不可避免地带有功能的两面性。

首先，国有企业基金、政府建设投资和专项引导基金投资对民间投资具有明显的挤出效应。国企改革鼓励国有资本通过投资优质民营企业保值增值，以国企为主的投资基金迅速增加，国家层面的国企投资基金估计超过万亿元以上，对民营企业原有的投融资领域和运营方式会有一定的替代作用。城投债和地方债是拉动地方基础设施建设的重要融资来源，随着相关发行条件的放宽，今年上半年城投债和地方债的发行规模已相当于去年全年的总规模，其中半数以上是各类基础设施建设项目资金，这显然不利于民间资本参与和PPP 模式发展。为鼓励创业创新，政府引导基金数量和规模井喷式增长。据初步统计，2015 年底各类政府引导基金已达 800 支、规模超过两万亿元。这类基金是集聚创新要素的重要力量，其管理和运作模式也有很多改革和创新，但其直接参与的股权投资占比过高，而且利用政府背景抢占优势项目，对民间天使基金、风投基金和不同层次的股权投资基金产生显著的挤出效应。自 2016 年初开始的民间投资近乎断崖式下滑，除传统制造业大规模结构调整及长期存在的各种投资审批程序的影响外，政府投资的挤出效应可能是其重要原因。

其次，政府与社会合作（PPP）模式的管理及立法的主导权之争折射出其经济与法律基础的极其脆弱状况。2016 年投资领域最热门的议题之一是 PPP 管理及立法主导权之争。即使决策层已经明

确由法制部门牵头负责之后，相关经济职能部门仍然在今年下半年几乎同时发布各自的部门规章。PPP 模式，实际上是政府允许私人投资和经营本来属于公共产品或者公共服务的领域。这里最为基础的问题是 PPP 模式适用范围的界定。在相对成熟的市场经济体中，PPP 模式更多地限定在纯公共产品和服务、至少是准公共产品和服务领域。作为转轨制国家，我国的公共品与竞争品的界限相对模糊或交叉重合，无论是政府投资管理部门还是财政管理部门，对公共产品和服务的界定都过于宽泛。现实生活中政企不分、管办不分、权责利不清的公共产品和服务甚至一般竞争品的提供方式比比皆是。一些地方为上项目、借政府购买服务之名进行基础设施建设融资，或通过固定回报承诺、回购安排、明股实债等方式进行变相融资，便不足为奇了。PPP 模式的健康发展，关键是通过深化改革，尽快厘清公共品与竞争品之间的关系，包括其中的竞争性领域与垄断环节等相关产业之间的关系，更深层的是处理好政府和市场的关系。另外，作为新的投资模式，还应当包括一系列基础性法规建设。包括与公共产品生产和服务有关的判别原则、公平准入、普遍服务、责任标准、营利模式、价格规制、信息透明、合同要约、诚信守则、权益保障、运营监管、社会问责、法律约束，等等。

最后，科技投资模式创新必须强化风险外溢的适时管控。2016 年，加快经济发展动能转换，科技投资领域不仅出台了一系列创新激励和成果转化政策，还引入了“投贷联动”的科创投资改革试点。这类试点，既是适应科创企业的融资需求，也是商业银行突破传统法规的分业经营约束、向综合经营试水。银行采用成立类似风险投资公司或基金的方式，对创新企业给予资金支持，实现银行业的资本性资金早期介入科技企业，并通过信贷投放等方式给企业提供融资支持。对风险程度及偏好较高的科创企业，这种政策具有直接投资和间接融资的双重支持效果，进而可以提升其风投及发展能力。对于相关银行来说，虽然进行了局部风险隔离与资金运用约束，但直接投资和间接融资的双重风险将集于一身。在起始阶段，

“投贷联动”先行试点仅包括国家开发银行、中国银行等十家商业银行及科技资源丰富、科创企业聚集的北京中关村等五个国家级自主创新园区。考虑到我国长期间接融资为主，银行存款余额通常在数十万亿元，新动能追求和科创发展又是各个地区的普遍诉求，若通过试点、取得“经验”，把“投贷联动”作为“转型战略”而普遍推广，相关商业银行将面临内有投、贷冲突和综合经营风险，外有结构错配和总量失控陷阱的高风险局面，金融业的微观监管和宏观调控也将变得极其错综复杂，必须未雨绸缪。

5. 土地制度改革与城乡、地区间土地收益均衡共享

自去年启动农村承包地、建设用地和征地制度改革试点以来，“三块地”改革有的已取得重要进展，有的开始破题，还有的则可能由于理念思路和顶层设计不清而举步维艰。土地制度改革的真正难点或最终目的，在于通过改革，以市场的决定作用，建立城乡土地要素平等交换制度；以政府的更好作用，调整城乡、地区间长期形成并仍在不断扩大的土地收益及相关财产收入差距。

各地试验多年、分歧和争论不断的农村承包地改革，今年终于以所有权、承包权和经营权“三权分置”改革落地。这是改革开放近40年来，在农村土地集体所有权基础上的第二次土地权利分离，它在一定程度上适应了农地规模化经营要求，以及城市化过程中人口流动迁移后的农地耕种和承包人经济权益等要求。这种权利分置改革，将会派生诸如土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种土地经营权形态，还会产生土地承包权流转乃至有价退出的交易过程和市场安排，进一步丰富我国要素产权关系和市场交易制度。农地“三权分置”，还会派生出“新型租佃关系”，出现业内所称谓的“小二地主、大中佃农”经济现象，并且由于“地主”过多、地租过高，致使单纯从事农业经营利润微薄甚或无利可图。短期内只能由租佃市场博弈决定租金水平，长远看，则有待农民长期稳定进城、收入格局变化、公共政策规制，由其根据包括所得税调节在内的成本收益权衡，选择继续保留还是有偿退出承包权而最终脱离农村。

至于农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款试点，则是在一定范围内落实农村集体经营性建设用地与国有建设用地“同权同价、同等入市”的改革要求。其范围扩大、作用发挥和功能完备，取决于我国城乡要素市场，尤其是经营性建设用地市场的统一速度和完善程度，既不能急于求成、揠苗助长，也不能踌躇不前、久限试点。

当前的征地制度改革试点，尽管考虑到了缩小征地范围、提高补偿标准这些常识性问题，但由于制度理念和顶层设计的模糊，从制度构建来看，仍然是传统体制的某种延伸。符合市场规律、体现政府作为的征地制度改革，从根本性讲，应当是以国土规划为基础，建立城乡统一的土地要素市场。具体说来，在土地价格的形成上，坚持以城乡统一的市场机制为基础；在土地收入的分配上，兼顾国家、集体、农民三者利益关系；在公益性社会成本的分担上，由所有受益相关方共同分担，而不是简单地通过低价征地方式转嫁到被征地农民和其集体经济组织身上；在公共政策理念上，以市场决定土地收入初次分配为基础，缩小城乡间土地增值收入差距，改变土地收入长期片面向城市尤其是大中城市集中的趋势。

城乡建设用地同权同价、同等入市改革试验，还需要研究和应对东中西部以及同一地区的不同区域之间建设用地占用数量的失衡状况。简单地、局部性推行同权同价入市试验及推广经验，从长远看势必造成不同地区在土地资源入市机会、交易规模、土地收入等方面的苦乐不均或逆向分布，使地区之间本已拉大的发展及财力差距继续扩大，仅靠中央财政层面的再分配调剂方式是会力不从心的。推进建设用地市场化改革，需要在宏观层面建立国土资源均衡开发调节机制，以及国土开发强度的量化规制和超额付费制，以土地收入横向转移支付制度，推动地区间优化国土开发、加速产业转移、调整经济结构、实现平衡发展。相关制度的建立，对于土地开发强度过大地区的土地节约、结构优化、产业升级、生态保护和人居环境的改善也是重要的。

（三）兼顾经济景气推进供给侧结构性改革

1. 兼容景气的供给主义条件和需求管理边界

在当前和今后一个时期，经济增速放缓可能会是经常性现象。如何在景气压力下推动供给侧结构性改革，有必要从供给理论与需求管理政策以及中国改革开放历史实践的结合上，透视近期改革目标和长远制度建设任务。

谈到供给理论，尽管人们可以追索其久远的历史渊源，但最为著名的还是法国经济学家让·巴蒂斯特·萨伊在 19 世纪初年提出“供给自动创造需求”的所谓“萨伊定理”。后来的著述往往根据生产相对过剩性危机的出现，几乎全盘否定“萨伊定理”，诉诸经济周期的“需求侧管理”，其中以凯恩斯学说为滥觞。直至上个世纪七八十年代“滞胀”困局的出现、传统需求管理走入穷途末路之际，人们才重新审视供给理论，形成新的供给理论及相应的政策主张。当时英美等国的政治领袖也将其部分地应用于治理本国的“滞胀”问题。对其治理的成败及供给理论有效与否，时至今日仍然评价不一。

其实，所谓“萨伊定理”提出时，资本主义经济体系还处在继续对外扩张时期，纳入该体系的整体经济发展尚处在短缺时代，第一次产业革命及其科技成果外溢正在如火如荼地进行，产业成长、城市化过程及相应的企业家创新活动几乎一路凯歌，那个时代的新供给与新需求近乎孪生共存地结合在一起。无怪乎当时的经济学大师近乎孩童般天真乐观地奏起“供给自动创造需求”的田园牧歌，并陶醉于“增加供给——扩大就业——提高收入——刺激需求”的所谓“萨伊链条”。在某种意义上，这也是当时资本主义经济体系的现实写照。我们不能以“萨伊定理”提出近 20 年之后才开始出现的生产相对过剩性经济危机，以及后来人们采取以凯恩斯主义为代表的需求管理政策熨平经济周期，来简单地度量、否定早期供给理论的适用性，或批判、夸大其理论的所谓“庸俗”成分。

因此，以更为宏观的视野、历史地看问题，早期供给理论、

甚至今天的供给政策的适用性，至少必须满足以下基本条件：（1）经济短缺及产业及城市成长期；（2）传统管制放松和市场体制发育期；（3）新型产业成长领域；（4）技术创新外溢产业；（5）收入及需求提升转型期；（6）市场边界延展阶段。因此，尽管国情世情、发展阶段差别很大，包括其现代策论在内的供给学派的理论与政策，往往以上述条件的存否强弱而显现出完全不同的效果。

为解决上世纪“大萧条”时期迫在眉睫的经济衰退问题，凯恩斯从总需求方面寻找原因，认为一国的总需求由消费需求和投资需求决定。由于边际消费倾向递减的作用必然会形成消费需求缺口，因而需要由投资需求来填补。但投资需求本身是由资本回报率和利率决定的，并不能恰恰填补该缺口。凯恩斯由此开出的弥补有效需求不足的总需求管理药方是，以扩大财政投资弥补私人部门投资需求不足，以下调利率激发投资热情，即通过扩张的财政和货币政策应对经济危机。

如同生产相对过剩性危机制约着供给主义的适用范围一样，经济“滞胀”的出现以及各国需求管理政策的困境，表明凯恩斯主义同样有它明显的约束条件和适用边界。至少包括：财政政策受制于政府债务水平及赤字率的高低；货币政策受制于名义利率下限、流动性陷阱及一国经济杠杆率的潜在上限；过度刺激投资可能诱发产能过剩并抑制未来需求；转轨型国家的体制性矛盾会扭曲需求管理的市场表达；转型期的结构性问题会影响总需求政策的有效程度；开放经济条件下国际经济周期和金融市场会制约一国总需求政策的选择空间和实施效果等。这些约束，几乎已经体现在 2016 年需求管理政策所达及的风险区间。

供给主义和需求管理政策的适用条件表明，在中国这样一个经济转型和体制转轨的发展中国家，无论是推进供给侧改革，还是进行需求侧管理，以及当前在景气压力下推动供给侧结构性改革，在理论和实践上，都会是经常面临两难抉择、十分容易顾此失彼的高难度选项。

2. 供给侧改革的“中国奇迹”与体制机理

今天人们推进供给侧改革，往往开出用途极其庞杂的广谱药方，无论其诊疗前提是否存在或处方配剂有否对症。尽管供给理论与政策已经被泛化，但归结起来，在相对成熟的市场体制下，其重点政策选项无外乎以下几个方面：一是包括遵循边际税率逻辑或拉菲曲线在内的税收减负政策；二是包括国有企业私有化或民营化在内的管制放松政策；三是包括提高就业及收入弹性在内的福利约束政策；四是包括适应潜在需求和科技进步在内的产业进化与创新激励政策；五是包括提高竞争能力和综合国力在内的经济边疆延展或市场全球化政策。如果是转轨制国家，还应当包括从微观机制到宏观体制在内的市场体制建设，以及始终与之相伴随的结构调整过程。其中既有短期政策应对，也有长期制度建设。正是由于我国体制转轨的历史特征，供给侧结构性改革被人们做出了近乎无所不包的经济与市场策论解读，以及发展模式及体制机制改革创新任务。

供给主义学说的有效性特征，注定了它最为有效的条件是，作为其经济政策执行结果的需求增加，恰恰是市场所必需尤其是所急需的生产物或生产条件的供给。但当一个经济体系进入买方市场时期后，这种机缘耦合则并非是高概率事件。中国改革经历了从短缺经济到买方市场的不同时期，而经济改革正是非常“幸运”地“抓住机遇”，自觉或不自觉地利用供给有效性条件，将市场供求与制度供求适时地结合起来，创造了数十年持续快速的经济增长。在所谓成熟的市场眼光及判别标准看来，几乎是以人类经济史上最不规范的制度形态，奇迹般地推动了当今时代最为迅速而持久的经济成长。

其实，中国的改革及其成就，都是有其内在逻辑与规律的。在那个经过十余年政治折腾、社会大众基本生存需求出现危机、国民经济“濒临崩溃边缘”的时期，率先进行农村改革，产生了避免衣食危机、供给与需求同步快速增长的双重效应，几乎进行了一场全社会都有共识的“帕累托改进”。随后以市场为导向，在传统体制

外迅速发展的乡镇企业、农村工业，满足了市场捉襟见肘的轻工产品供给。这场制度供给及要素重组所派生的市场供求的衔接与改善，究竟是供给自动创造需求、还是需求自动创造供给？这原本是先有鸡还是先有蛋的无谓纠结或辨析，带给中国社会的则是生机勃勃的经济发展、体制创新和结构调整，尽管经济起飞和市场体制当时还仅仅处于孕育或萌芽状态。体制创新所带来的经济增长，近乎完整地演绎了“萨伊链条”。农业与轻工业生产的增长，提供了相应的就业岗位、收入机会和市场需求。类似的改革部分地引入城市，也产生了近乎同样的激励效应。

市场格局的迅速变化和新旧体制的激烈竞争，给改革滞后的城市国有企业带来巨大压力，以致一部分企业尤其是中小型国有企业陷于困境与结构性停滞。此外，上游产业与基础设施难以适应迅速变化的下游产业的市场化改革，以及发展要求和结构调整；国有经济不振和收入福利刚性，给各级政府尤其是中央政府带来了巨大的财政压力；维持经济运行和追求经济景气的努力，除扩大财政赤字外，宽松的货币政策自然成为选项。上个世纪八十年代中后期、九十年代初物价上涨或通货膨胀一度近乎失控。政治领袖的远见与社会大众的向心，催生了以建立社会主义市场经济体制为目标，以及迫于国内经济压力和亚洲金融风暴的冲击，断然进行供给侧结构性改革，实现了体制大转换与经济“软着陆”。

其主要改革措施，一是以市场经济为导向，集中推进财政、税收、金融、社保、外资、外贸、外汇等体制改革，构建社会主义市场经济的宏观体制框架。二是以近 4000 万职工下岗分流、4000 余亿元银行不良资产剥离为代价，将相当一批中小型国有企业几乎一夜间推向市场，由此也将改革开放以来积累起来的民间资本由货币资本转化为产业资本，并彻底转换经营机制，成为生机勃勃的市场微观主体，为存留下来的国有企业提供了“做大做强”的空间。三是大力推进住房制度改革，将新中国成立以来数十年建设的公有住房以“房改房”等方式廉价出售给住户而成为私有住房，由此将一

代人甚至几代人的居民储蓄转换成房地产业资本，为其提供了巨大的发展潜力，也适应了当时衣食生存品基本满足之后，住行需求尤其是住房需求的日益增长的期待。四是加入世界贸易组织倒逼国内改革，“立、改、废”数千部经济法规，正式融入经济全球化过程，迅速扩张了市场边疆。正是这一系列释放市场红利和制度红利的供给侧改革、结构调整与供求对应，既去除了经济泡沫和通胀杠杆、成功实现“软着陆”，也留足了亚洲金融风暴期间及其后实行扩张性需求政策的空间，进而激活了以交通和住房为基础的长期潜在的巨大国内需求以及以加入 WTO 为契机迅速扩张的外部需求，成就了我国前所未有的高速增长期，几乎是一枝独秀、一路凯歌地走到此次世界金融危机之前，成为全球第一制造业、贸易大国，上中等收入国家以及世界第二大经济体。

3. 化“腐朽”为“神奇”式的要素潜力释放

改革开放以来的体制转轨与经济发展，学界从发展战略到比较优势，从微观机制到宏观体制等诸方面做出了寻找“奇迹”之源的见仁见智的解读。同样令人费解的是，历史上都曾是转轨制国家或新型市场国家，其经济增长成就却有较大差别。抽象其市场体制建设的共性特征之外，其关键的区别，或许在于彼此之间制度遗产及其利用形式的差异。

中国的改革开放，几乎把传统计划经济体制的历史遗产潜力通过供给侧改革、市场化过程发挥到极致。人民公社制度曾将占当时人口绝大多数的农业劳动者，由过去小农经济体中的劳动力与私人生产资料之间的直接结合，变成了生产效率和收入低下的劳动者与集体生产资料之间的若即若离甚至离心离德式的间接结合，加之生育政策开放期婴儿潮所形成的巨大人口数量，在改革开发所提供的就业机会面前，几无悬念地迅速转变成具有自由流动意愿和机会的廉价的产业工人或产业后备军。土地制度的法律界定，决定了政府能以土地征用方式廉价地获得基础设施建设、工商业发展及其他城市建设用地，并由此获得了因土地用途改变而溢价巨大的财政收入

或建设资本。这种原始积累规模和资本集聚效率在世界范围内也是绝无仅有的。

集权式计划经济不仅垄断了土地资源、人力资源，而且还垄断了矿藏资源、财税资源、金融资源、环境资源等，几乎包括供给侧的所有生产要素。或因要素市场改革滞后，或因区域开放竞争需要，或因市场换资本、换技术的开放战略，或因金融抑制惯性，或因国际经济关系考量，在一个较长的时期内，相对压抑了各类生产要素成本，对传统体制下长期视之为需要优先发展的物质生产部门即制造业，形成了独一无二的成本优势和竞争地位。加之市场经济发育过程中国内市场的扩大、加入世界贸易组织后国际市场的开拓，在较短的时间内，成就了中国制造业大国地位和经济快速增长的奇迹。至于其他一些转轨制国家及新兴市场经济体，或由于追求“政治正确”、迅速而彻底地扫荡公有制，回到生产要素私有制的原始市场经济的历史起点，由此也丧失了传统制度遗产的部分重要潜力；或本来就长期受到私有制对社会化大生产及产业结构变动的束缚，生产要素市场配置成本居高不下。它们中的许多国家在激烈的市场竞争中，尤其是在与明显具有资本、技术优势的发达国家的国际竞争中，几无优势可言而表现平平。

4. 需求管理阶段的供给侧结构性挑战

历史经验表明，一个发育成长相对成功的市场经济体，在其发展的一定阶段，由于内在的结构性矛盾和外在市场变化，或迟或早地会出现商品相对过剩进而资本相对过剩，乃至经济波动反复发生的周期性现象。上个世纪九十年代，由于亚洲金融风暴的影响和内外部经济的失衡，中国经济也由高速增长出现下行波动问题。从那时起，宏观层面除继续推进供给侧改革外，开始实行需求侧管理，包括实施积极的财政政策、宽松的货币政策和大规模的基础设施投资。有幸的是，当时强力推进的体制改革，极大地改善了国内市场环境，加入世界贸易组织推动了国际市场的迅速扩张，高强度的基础设施投资不仅扩大了国内需求，而且弥补了长期以来的经济短板。

供给侧体制改革与需求侧管理政策的综合运用，以及对国际国内资源与市场的积极利用，促成了本世纪初年直至美国次贷危机乃至全球金融危机爆发前高达两位数的经济快速增长。

本来，此次世界金融危机前夕，我国经济已经面临着产业转型、结构调整、动能转换的艰巨任务，产能过剩、供求失衡等问题也开始显现出来，较为适当的应对政策是利用需求约束去化过剩产能、优化经济结构、推动动能转换等，但这必须以景气牺牲为代价。当全球金融危机到来、市场约束骤然强化、经济增速迅速下行到来之际，是因势利导去化过剩产能、推动经济转型，还是求诸需求刺激、保持经济景气？宏观政策的选择是众所周知的。一个经济周期下来，我国市场供求关系发生了一系列重大变化。或者说，今天的需求管理政策难以助效或收效甚微，除国际市场因素外，国内市场关系的重大变化是其内因。

从供给侧看，所谓“刘易斯拐点”到来。人口红利开始递减，劳工成本迅速上升，劳动力结构发生质态变化，城镇新增劳动力以高校毕业生为主，相应的就业岗位、技术选择必须适应其变化。城乡要素平等交换理念的形成及政策措施的部分落地，廉价土地供应机会不再。长期粗放增长所造成的生态环境成本加快凸显并亟须内部化。低成本优势成为过往与市场供过于求、价格低迷及杠杆高企同步出现。

从需求侧看，房地产市场变化表明“长周期拐点”开始到来，除一二线城市较多地依赖杠杆膨胀、投资需求支撑外，三四线城市的房地产业几成所谓“庞氏陷阱”。收入与需求结构的变化致使传统制造业总量过剩与结构性短缺并存。下游产业市场供求关系变化，制约了能源原材料和基础设施的投资空间以及效能、效益潜力。世界金融危机后的国际市场低迷不振，对外向度较高的中国经济形成巨大压力。

5. 别无选择的供给侧结构性改革

制度遗产潜力的充分释放，市场供求关系的重大变化，传统体

制痼疾以及数十年高速增长所积累起来的各种矛盾的相互交织，表明中国经济能否继续稳定增长、中等收入国家能否跨入高收入阶段，已经不能依赖于传统产业与动能的简单刺激和外延扩张，而必须推进兼容经济景气的供给侧结构性改革，推动技术革新与制度创新，实现新旧产业与动能的重大转变。

在实体经济层面，通过深化改革，尽快解决相当一部分企业资产与负债结构合理、比率适度问题；通过去产能、去库存尤其是培育新产能、新动能，重建供求平衡、活跃有序的市场结构与交易关系；通过制度供给和政策调整，理顺投资与消费的关系，从供给与需求两侧为产业动能转型升级、创业创新提供支持；通过简政放权、开放准入、保护产权等一系列理念与政策调整，创造各种所有制经济平等发展的市场环境；通过国内国际自贸区建设和“一带一路”等开放战略实施，建设开放型经济新体系，拓展市场边疆，打造国际竞争新优势。

在虚拟经济层面，首先是要通过完善金融体制，强化信用、风险管理，解决长期存在并反复发生的信贷资产期限错配，而不是简单的期限展延、在某种意义上也是信用违约问题；深化金融资产的市场配置方式及价格形成机制改革，矫正金融资产在行业间、体制间以及国际间的长期严重错配；积极发展直接融资、优化企业乃至社会融资结构，循序渐进地推进股权市场化、进而资产证券化，通过市场机制促进杠杆去化；在新金融发展、人民币国际化背景下，加快优化金融组织结构和业态结构，提高金融服务实体经济的能力、市场竞争乃至国际竞争能力；健全资本市场结构，合理布局股权、证券、基金、信投、风投等各级各类资本市场，有效发挥其各自的投融资功能，防止金融资本自我强化、脱实向虚；金融市场建设坚持基本品市场优先于衍生品市场、产品市场化优先于资本市场化、实体经济的证券化优先于虚拟经济的证券化；适应金融发展多元化、多样化、综合化以及国际化趋势，健全金融风险监管体制，提高风险监管能力与效率。

在要素配置层面，对人力、土地、科技等可竞争性资源，要以开放准入、平等竞争、优化利用为准则，提高资源配置效率；对矿藏、网络、频谱等具有自然垄断性质的稀缺资源，要以创新营利模式、鼓励多元参与、激活内在潜力为重点，促进其公平有效利用；对财税金融、公共服务、生态保护等社会公共资源或产业门类，着力创造各类市场主体平等享有、公平参与条件，通过最大限度地发挥市场决定作用来实现政府的更好作用。

在宏观调节层面，重点建立“补短板”机制，尽可能地有效缩小城乡差别、地区失衡、贫富差距等；通过制度创新，恰当处理供给侧改革与需求侧管理的关系，形成兼顾近期与长远、经济与社会、发展与生态、经济基础与上层建筑等方面协调发展的体制机制。

三、兼容经济景气追求的供给侧结构性改革建议

中国经济运行态势，尽管宏观层面给出了缓中趋稳、稳中向好的判断，但在近些年内，经济下行的压力尚不能得到根本缓解，在景气追求中渐进式地推进供给侧结构性改革，仍然是可以预见的改革和发展战略选择。为避免双重目标的彼此冲突或顾此失彼，需要选择那些与经济景气相互兼容、既能缓解燃眉之急又能适应百年大计的供给侧结构性改革政策。

1. 遵循经济发展内在规律，放弃经济增长指标追求，舒缓供给侧结构性改革的景气压力

中国经济减速换挡，周期波动不是主要原因，要素供给与市场关系的重大变化、长期高速发展所造成的重大结构性失衡和新旧体制转轨不彻底，才是其真正主因。有必要革新理念，体制改革创新和结构转型升级目标应当优先于经济增长速度目标，明确放弃经济景气追求的硬性增长指标，为供给侧改革和重大结构调整留出足够的空间。

2. 加快推进“竞争中立”与“规制中立”相统一的“市场中立”的广义规制模式创新，充分发挥市场决定作用基础上的政府更好作用

针对西方国家将经济自由主义和贸易保护主义以实用主义的方式交替使用、2017 年开始的“特朗普新政”有可能拾起保守主义的大棒，我国可以批判性地利用西方政要及政府叫嚷多年、也被人们简单污名化的“竞争中立”原则，对内深化国有企业改革、强化知识产权保护、改善劳工条件、保护自然生态，创造各种所有制经济平等发展的体制环境，促进国内企业迅速提高国内外市场竞争能力和发展潜力。对外提出“政府规制中立”要求，将“竞争中立”与“规制中立”结合起来，明确提出“市场中立”原则，高高举起贸易自由化、经济全球化的大旗，占据国际经贸关系的道义制高点，尽可能地为我国企业争得相对有利的外部市场空间。

3. 优化直接融资工具及资本市场结构，以扩大各类直接融资加快对冲经济杠杆，缓解杠杆率居高不下、资源资产错配矛盾

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，扩大主板市场容量、提高直接融资能力。针对新三板市场在经济下行压力加大、实体经济基本面不振、传统产业过剩衰退明显、挂牌企业“圈钱”期待过高、“疾风暴雨”般地增加供给、市场难以消化的“生不逢时”状况，加快基础产权市场发展，推进 IPO 注册制与市场转板制对接改革，提高各类场外市场的流动性和融资能力。以社会信用体系为基础，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。实施杠杆去化而不是推高杠杆的投资政策，以资产证券化尤其是实体经济资产证券化、PPP 模式，以及垄断环节改革、服务业市场开放，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。

4. 大力发展和充分利用民间股权投资和社会风投基金，推进科技创新与新产业、新动能、绿色化发展领域的制度均衡供给，防止成本和风险外溢

针对“投贷联动”等科技金融创新中金融机构将直接投资和间接融资的双重风险集于一身、外在分散性风险转化为内在集中性风险，以及政府引导基金对社会风投资本的挤出效应等，除继续试验相关风投模式外，政府更多地应该根据创新创业的风险外溢性质，建立平衡对称的风险锁定机制。按产业政策导向，选择一些更专业的民间股权投资基金作为有限合伙人参与投资，共同承担风险，更精准地扶持创新创业企业和引导新型产业发展。以政府引导基金、金融投贷融资和民间风投资金，积极培育各种以天使基金、风投基金和股权投资基金为主的多层次的民间创新创业企业扶持资金体系，推动更多的民间基金和社会资本参与创新创业和经济转型的投资活动，并相应地推动监管规则、考核标准、投资管理模式等重要基础性制度建设。

5. 加快研究有利于产业转型升级、城乡地区平衡发展的土地使用强度调节税、销售环节征税和财税逆向调节预控机制等基础性财税制度建设

现有财税体制改革，主要还是集中在、当然也需要的业务技术层面。在此基础上，应当加快研究促进城乡地区平衡发展的土地使用强度调节税或横向转移支付制度，引导国土资源均衡开发、耕地和生态保护成本地区间平等分担。为建立以人为本、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，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，应尽快将增值税等间接税征收由生产环节调整到销售环节。适应营业税改增值税、直接税比重逐步提高等税改趋势，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隐患，应早做转移支付等财力平衡预案，尤其要通过财税、金融、地区、产业政策等，引导优质产业向欠发达地区转移，通过市场决定作用和财税调节作用促进地区间经

济平衡发展和财力均衡分布。

6. 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，都还是在延续计划经济的体制模式。按照城乡要素平等交换、市场起决定作用的顶层制度安排，无论是公益性用地还是商业化用地，征地价格理所当然地应当由市场决定，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。

7. 深入理解供给主义条件和需求政策边界，明确界定宏观政策风险区间，努力建立兼容经济景气和供给侧结构性改革的安全有效的需求管理政策体系

在经济减速换挡和景气压力下推进供给侧结构性改革，将是当前乃至今后一个时期中国改革开放重大特点。尽管兼顾经济景气的供给侧结构性改革，无论对政府还是对社会来说，都是一个容易顾此失彼的高难度选项，但在年复一年不可或缺的应急性需求管理政策上，必须在充分理解供给主义条件的基础上，确立兼顾近期和长远的宏观政策体系。一是明确界定政府债务率或赤字率上限的积极有效的财政政策，并对正在推进中的以及拟将出台的财税改革政策的城乡、地区效应和逆向调节风险做出预判和应对；二是实施币值稳定优先、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、国际收支状况和金融监管能力等，相机决策式地实施货币供应政策和资本账户开放政策；三是实施杠杆去化而不是推高杠杆的投资政

策，以资产证券化尤其是实体经济资产证券化、PPP 模式，以及垄断环节改革、服务业市场开放，对冲企业和各级政府长期高企的杠杆率；四是推进促进科研效率提高、科技成果转化、新旧动能转换的新型科技与产业政策，以体制创新缓解科技研发领域投入产出不对称、技术供给稀缺与科研成果闲置浪费并存、动能转化迟滞失速、“青黄不接”等问题；五是强化促进平衡发展、释放增长潜能的城乡、地区政策，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甚至马太效应；六是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、居民财富安全、个人信息保密、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。

8. 面对国际关系新挑战，以中国和平崛起和全球战略利益为考量，坚持制度性前瞻与利益性取舍相结合，有重点地加速推进自由贸易区建设及“一带一路”战略

面对美国新政府可能推行的以邻为壑的保守主义政策，我国应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际间双边、多边关系的重点，在互利共赢的基础上尽力推进、多多益善。把“一带一路”战略提高到培育中国新海权、新陆权的战略布局层面重点着力推进。具有海权觉醒意义的“海上丝绸之路”，与具有深厚海权意识、传统与霸权实力的美国政府之间，不免发生利益分歧甚至冲突，要坚持原则性与灵活性的统一，既小忍不乱大谋，又坚定地维护核心利益，加快海洋战略布局。“丝绸之路经济带”，要以“高铁革命”为物质基础，培育陆权意识，开辟新的陆上商路，打通关键战略通道。除继续优化中欧铁路交通关系外，要重点加强与我既有共同利益、又有共同对手的“巴铁”战略合作，充分考虑巴方利益诉求和民族宗教特点，深化中巴经济、外交、反恐等战略合作，加快中巴铁路以及公路网络建设，以中巴铁路和瓜德尔港为支点，

打造中巴经济走廊，建立我国西部陆路通道和出海口，使之成为“一带”与“一路”的战略交汇点，由此也带动巴基斯坦经济发展，给巴方带来实实在在的经济利益。境内则是将西部开发与向西开放结合起来，加快与西部陆路通道和新出海口相关联的路网、管网、线网、水利渠网建设，以及各类产业布局，从全球、长远层面构造西部陆海战略基地，随时应对东海、南海不测。此外，针对某些大国的军事政策偏好，我国除加强战略武备外，可以统筹考虑经济建设与国防建设的关系，利用基础较好的制造业体系及充裕甚至过剩的产能，适当加强、加快常规大器生产、进而拉动内需增长，从另一个侧面扩大社会总需求，实现经济景气目标进而加快推进供给侧结构性改革。

继续转变政府职能，深化行政体制改革

许耀桐 *

行政体制改革通常是持续而渐进的。结合这一特性，本年度报告首先对政府职能转变改革这一行政体制改革的重头戏作一系统评估，这一评估不仅是针对过去一年，也兼顾过去三到四年的整体情况，其中也会对整个行政体制改革做一些评估。其次，干部不作为在这几年为社会广泛关注，在一定程度上制约了其他改革的推进。在新形势下如何对干部们或公职人员做到激励约束并重，也需要加以解决。本报告将它作为热点问题加以讨论。再次，本报告将对全年行政体制改革的新举措或一些新变化加以描述评析，在此基础上结合典型历史案例有针对性地提出此后行政体制改革的一些原则性建议。

一、新一轮转变政府职能改革评估①

当前，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成为全面深化改革的总目标。改革的重点是经济

* 许耀桐，国家行政学院一级教授，主要研究行政体制改革、党的建设等。参与本报告写作和讨论的还有包雅钧，国务院发展研究中心研究员，主要研究公共管理与社会治理；刘祺，厦门大学公共事务学院博士后、助理研究员；王星，中国人民大学公共管理学院博士。本报告的相关内容是在相关作者参与一系列调研基础上形成的，并吸收了国务院发展研究中心等单位其他专家学者的批评意见。

①本部分主要内容已在核心期刊《新视野》2017 年第 1 期发表。

体制改革，核心问题是要处理好政府与市场的关系，既要让市场在资源配置中起决定性作用，又要更好发挥政府作用。政府作用的发挥内在地以政府职能转变为基础。这就表明，在实现国家治理现代化的进程中，政府职能转变成为关键点。事实上，在经济领域之外的其他各项改革中，政府职能转变得怎么样同样成为制约和衡量改革成效的关键。为此，笔者结合党的全面深改决定中对转变政府职能提出的要求和部署，以促进经济发展为切入点，通过赴广东、浙江、上海、四川、安徽等省市与企业家及政府官员的座谈，力图描绘出新一轮政府职能转变的开展及成效情况，分析改革存在的问题和人们的改革建议。

（一）主要的改革进展和成效

考察政府职能的转变，从公共管理角度可以大体区分为几个层面：第一，要明确政府事权范围，它可以区分为两个层面：一是政府与社会的关系，政府不要管得太多；二是政府内部体系特别是上下级政府职能的合理分工。第二，从政府管理过程看，随着事权范围的确立，需要明确下一步职能的重心。第三，职能的履行总是以一定体制为保障，那么职能的调整给政府体制带来什么样的冲击和回应。第四，政府职能发挥的方式的变化。本部分主要围绕以上几个方面细化展开。

1. 取消和下放大量行政审批事项

新一届政府成立以来，特别是在党的十八届三中全会以后，把简政放权深化行政审批制度改革作为转变政府职能部门的先手棋和当头炮，印发了一系列取消和下放行政审批事项的文件，取消一批职业资格许可和认定，严格控制新设行政许可。取消就是对社会放权，下放意味着由下级政府承办有关审批事项。在国务院推动下，各省市区纷纷跟进，迅速印发本地深化行政审批制度改革的意见等文件，层层取消和下放行政审批事项，精简行政审批流程，在全国范围内彻底终结了非行政许可审批。国务院总理李克强在 2016 年

5 月 9 日全国推进简政放权电视电话会议上的讲话，三年多来，国务院部门共取消和下放行政审批事项 618 项，占原有行政审批事项的 36%。事实上，从数字上看，各地也取得了不错的成绩。比如，广东省在整个“十二五”期间，省级取消和调整行政审批达 686 项，市级达 6300 多项，县级达 16000 多项。在安徽，“十二五”时期省级累计取消和下放行政审批事项 557 项，精简 70.7%，省级保留 231 项行政审批事项，成为全国行政审批事项较少的省份之一。取消和下放审批事项的同时，保留的许多审批事项采取了精简优化的办法，得到了社会认可。特别值得一提的是，商事制度改革，特别是三证合一等新规，市场主体普遍反映良好，上海自贸区探索的证照分离试点举措经中央组织在外省市区复制推广，也得到外省市赞扬，认为效果很好。持续取消和下放行政审批事项，不仅提高了政府效率，也激发了市场热情。在四川成都，外商投资企业的经营审批，由改革前约 130 个工作日变为改革后的 7 个工作日即可完成。广东全省改革三年多来，市场主体净增长 300 余万户，超过改革前的一半。安徽省新增市场主体呈现“爆发式”增长，2015 年新增各类市场主体 14.4 万户。而且，不少企业主指出，“改革的效果可能过 3-5 年会更加明显”。但是，必须要指出的是，市场受益的主体主要是中小企业，大型企业包括跨境（跨省市或省域内的市县）企业认为受益并不大。

2. 对保留的行政审批事项，开始注重规范审批

从行政审批改革的中央牵头部门中央编办，到地方各相关负责部门，都认同规范审批事实上比取消和下放更为重要。由此，国务院在 2015 年初就发布了《规范国务院部门行政审批行为改进行政审批工作的通知》，在对国务院部门提出规范审批的同时，要求各地结合实际，研究制定本地区规范行政审批行为、改进行政审批工作的意见或办法。地方为此进行了一些探索，比如广东省深圳市 2016 年 1 月出台了优化行政审批流程实施办法，佛山市提出以“工匠精神”编细行政审批流程及标准。

3. 事前事中事后监管开始成为政府履职的重心

事前监管，主要体现为对市场准入标准的重视。自 2014 年开始，国务院有关部门就先后下发了《关于印发深化标准化工作改革方案的通知》《国家标准化体系建设发展规划（2016-2020）》《关于加强节能标准化工作的意见》等文件，明确规定了环境、安全、技术等市场准入的标准、实施步骤、执行措施以及实施标准化建设的重点领域和重大工程。事中事后监管难以截然分开，是相对事前监管或事前审批的，主要体现为对市场主体有关活动的执法上。为此，国家发布了《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》文件。在地方上，也有类似举措。比如针对取消调整事项，广东省有关部门制订或完善监管办法 200 多项，积极推广随机抽查、智能监管等监管方式，在广州开发区试点建设加强监管标准化体系建设。安徽省出台《安徽省政府权力运行监督管理办法》，推广随机抽查规范事中事后监管意见。中央和地方都还重视社会诚信体系建设，认为它是一个重要的政府监管的基础性工具。围绕强化监管，一些体制性改革在一些省份涌动。

4. 大部门制在地方有了实质性进展

大部门制度本质是要归并政府管理同类事项，实现行政资源的优化配置，既是实现政府职能转变的一大载体，又是政府职能转变的成果体现。在很多地方，综合执法部门组建起来了。比如，浙江在全省 1/5 的县市区组建了综合执法局，并向乡镇延伸，力量沉向基层；安徽在所有县市区普遍成立市场监管局，把工商、质监和食品药品监督三部门合并；上海设立了工商、质检和食药监“三合一”的市场监管局，使得 2015 年对特种设备使用单位检查次数比 2014 年增长 86%，是 2013 年 14 倍。这说明在不增加机构和人员编制情况下，通过体制调整，可以成倍提高监管效率。而相对集中行政许可也得到中央明文推广，中央编办和国务院法制办发布了有关试点方案。成立行政审批局被认为是一个现实选择。成都武侯区早在 2008 年就在全国第一个成立行政审批局，它与原来有关行政

审批的职能部门间形成了审批与监管相互制约和监督的格局，产生了很好的社会效应。成立 6 年来办理 12 万多项审批事项，未发生一例行政诉讼或行政复议。总之，在各地综合性执法、监管已经成为各地行政体制变革的一个共性选项。浙江、四川等地政府官员认为，把执法、监管或审批等性质相近的权力事项加以归并，有望使整个行政体制得到重塑。

5. 政府行政方式注重法治化、规范化、集约化、信息化、问责化

新一轮转变政府职能改革中，党和国家非常重视法治化，全面依法治国战略中，依法行政当之无愧占有最重的分量。为此，强调政府及其部门要编制权力清单、责任清单以及有关市场准入的负面清单，就是要以法律法规为准绳，划定政府权力运行的界限。这一取向得到各级官员以及市场主体的认同。当然，具体发挥作用的效益需要另行探讨。比如官员们对编制权力清单和负面清单的评价大体上是相背的。由于法治建设中存在一些滞后，这在一定程度是影响了改革的有效推进，一些官员还背上“不作为”的公众舆论指责。推动规范化，既有法治的要求，也有提高效率、方便民众办事的考量。这集中体现在对审批事项的标准和流程上进行再造。比如国务院 2015 年初就发布了《规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知》，强调要以上示下推动各地规范行政审批行为。事实上，政府保留的行政审批事项远远要比取消和下放的事项多得多，这是现实的需要，而老百姓办审批难主要难在规范上。而在规范化探索的过程中，集约化的行政方式也有所体现。集约化主要是针对精简流程而言的，比如商事制度改革，不少地方实现了“三证各一”，有的地方甚至把社会保障登记证、统计登记证等也合在一起办理，“一照一证”在局部成为现实。有的实现审批“一个窗口”进出，还把省市县联动起来办理，省却了群众层层跑的痛苦。当然，实现这种集约化办公离不开信息技术的运用。现在互联网的确大大便利了人民的生产生活，政府也高度重视网络建设。四川成都高新区政务服务中心提出打造“三维政务服务体系”，即要从空间、时

间、效率三个维度上更好服务民众。最后，由于中国体制特色，在监察部门（纪委）以及审计部门等更加主动履职的背景下，各地方各个政府部门系统也都强化了问责，以之促进行政法治、规范化，也把它作为推动改革和发展的一个抓手，这给各级干部传导了强大的行政压力。很多地方干部，无论是中高层或是乡镇、街道的基层干部纷纷表示，现在从上到下传导压力到位，大部分同志也都展现了可贵的担当精神。

6. 社会信用体系建设得到高度重视，初步发挥了促进经济社会发展的威力

社会信用体系既是我们市场经济建设的重要目标，又是政府治理的重要工具。在国务院发布的《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020 年）》指导下，国家发改委正在起草和完善政务、个人、电子商务等重点领域诚信建设的有关指导意见，各地积极完善失信惩戒和联动响应机制，加大对失信企业的监管力度，着力营造公平公正公开的市场环境。在广东，南沙港对诚信守信企业进行免检少检，对有失信记录企业重点查或多查，对社会信用进行了正向引导，也集中资源来履行执法和监管职能。

当然，另有一些转变政府职能涉及的改革事项进展和成效并不如意。比如国家新布置了“多规合一”和“行业协会商会与行政机关脱钩”的专项任务，现在在各地还处于初步推进中，个别地方初见成效，但总体效果仍然有待观察。“多规合一”改革 2014 年末由国家发改、国土、环保、住建部门发出的《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》而启动，全国选择了 28 个市县开展试点。浙江开化县在推进“多规合一”改革中着力编制新的发展总体规划，既精简了以往 60% 的专项规划，又推动了审批流程再造，使审批时效提升 70% 左右，其有关做法在 2016 年初的中央深改组上向中央领导做了汇报。而有关脱钩工作，广东早在中央于 2015 年 7 月在全国发出文件启动改革之前就已经先行探索了，在 2015 年有 2576 个行业协会商会实现与行政机关脱钩，但是其他许多省份是把这一

脱钩列为 2016 年的改革任务。四川有政府部门同志认为，“脱钩成效不好说，对行业协会商会挑战很大，但看得出中央是要向前推的”。其他的一些改革，例如事业单位改革中，建立健全法人治理结构成效不大，一方面上级主管机构不愿意放手由理事会决策，事业单位本身的领导们也不愿意权力由他人分享，中央提出要推动有条件的事业单位转为社会组织，但地方层面普遍无推动，有的地方甚至在推进事业单位统一登记管理制度改革中推出文件，引导一些社会组织登记为事业单位。各地虽然也有针对性地在努力建立改革和发展成果考核的考核评价体系，但难以有效执行。

（二）存在的主要问题分析

通过调研，我们发现近期转变政府职能改革虽然取得了一定成效，但仍然存在一些值得注意的问题，不少个性化问题后面反映的是整个改革的深层次问题。

1. 主要的个性化问题

第一，取消和下放权力的含金量不高。各地企业家普遍强烈反映，“政府还是管得太多”“政府手中掌握了太多资源”，行政权力依然强大，政府仍然过多过细地介入到微观事务，很多该放的事项没有放下去。同时，地方政府因不掌握上级保留的行政审批事项范围，也提不出需下放的具体诉求。取消和下放的事项，与社会大众的切身利益关联度总体不高，或者只涉及审批的某个环节，在企业投资、生产经营活动、社会事业准入等与经济社会生活密切相关领域的行政审批仍较多地保留在政府部门手中。广东佛山市有关部门工作人员统计下放事项后认为，“取消下放的数字游戏较多，就下放事项而言，46% 的无业务开展，只有 5%-10% 左右含金量较高，另有 40% 的下放事项，一年的业务量没有几宗”。与此同时，对有的事项是否应当取消和下放，人们也有质疑。这与后面两个问题紧密相关。

第二，下级政府接不住下放权力。在原有行政模式下，上下级

已经习惯既有职能分工，把一些权力下放，虽然本意是要方便下级政府更方便管理，但由于编制、经费、人员能力等限制，下级接不住接不好成为突出的问题。考虑到下放权力的含金量不够，下级承担的大部分事项业务量并不高，有关人员对有关知识技能的要求也不可能熟练，再加上可能性较大地涉及部门关系，使一旦遇到此类审批，对承接政府和办事民众来说，都成为麻烦事。正因如此，有的政府官员认为，下放不能竿子插到底，要考虑不同层级的经费、人员能力等考虑下放事项。此外，上级政府借机下放一些工作事项给下级也为下级政府所苦恼。

第三，取消和下放包括审批后的监管不到位。比如取消的审批事项，有的是放给社会中介组织去办理，但国务院虽然强调要清理中介组织审批事项，但地方的进展还普遍比较滞后，不少企业吐槽遭遇中介组织的烦恼。上海一位企业家以进口食品配额为例说，“政府取消了，但却交给一个土特产品协会办，他们要我们先入会，这就要交会费，一年会费也要几千，时间还长、环节多，比政府还官僚，我们更愿意和政府打交道，政府还公开透明些”。政府部门取消了审批事项，并不意味着与相关的经济活动再无关联，但是长期以审批代监管，审批取消后，相关职能部门不能适应职能的转型，不知道怎么办了。下放的事项，现在是做到了下放，但下放后如何监管同样还没有真正提上日程。对于政府保留的审批事项，监管总体上也是滞后的，仍是在审批的规范上做文章。这尽管重要，而且源头上的审批本身是好的监管的必要开端，但仍然有一个全过程监管，事中事后监管虽然为政府注意到了，但总体上成效还不明显，监管方式方法还需要改进。

第四，大量审批事项缺乏规范。怎样把审批搞好，实现对企业和民众的优质高效服务，确是当前改革中的一个重头戏。各地有不少举措，比如广东编办提出以工匠精神编细编好审批标准和流程规范，但总体上来说，由于保留的审批事项繁多，政府人手不足，牵涉法律法规繁杂，各地仍然很难对之规范。这样，导致企业家们对

审批手续繁杂、流程环节众多、耗时太长、审批机构和人员的自由裁量权过大等问题常有抱怨。

第五，组建的综合性部门普遍遇到横向和纵向的协调难题。比如，安徽在县级推行工商质监食药监“三合一”的大部门制市场监管，但三家执法体系规范和工作衔接不顺畅，上级主管部门顶层指导政策不明确，制约改革的深入推进。浙江嘉兴组建了综合行政执法局，但因没有省级主管部门和相应的规范制度，整个执法工作的规范化、专业化、正规化还有待提升。

第六，信息共享困难。现在信息建设各地方各部门都很重视，但都难以做到互联互通，形成了一个个“信息孤岛”。“你的是你的、我的还是我的。”应当说，现在从技术上实现互联互通是可行的，但法律法规滞后，缺乏统一权威部门协调，部门利益作祟，以及一些基础性制度条件欠缺是导致信息共享难的主要掣肘因素。比如，在中央部委，发改委管代码、工信部管技术规范，不能形成合力，有关网络实名制也执行不到位。

第七，权力清单作用有限。总体上看，编制或调整权力清单耗时费力而无太多益处。权力清单的实质是将法律法规等赋予的权力再罗列一次，在依法治国时代下，有好几个地方政府部门同志反映此举并无必要，且随着改革推进，以及法律法规的修订，权力清单也需要动态调整。广东佛山编办同志认为，“我们编制（部门）汇总各部门的权力清单有一万多项，编制出来太厚了，感觉老百姓是不会看的”。而且，权力清单的效力缺乏清晰的定位。相比较而言，负面清单的制订代表一种好的改革方向，应予以肯定，即政府划定准入禁区，企业等市场主体可以清晰了解政府活动领域的边界。

2. 一般性问题

第一，决策机制不够科学民主。很多改革决策是由上而下推行，尽管体现了我国政治体制以及行政体制的优势，但其不足也表现得很明显。例如，取消和下放行政审批权力，一轮又一轮的推动，但究竟哪些应当放、取消并没有一个标准。很多地方表示希望上下级

政府之间，以及政府和市场主体之间要加强沟通，政府应当多听取各方意见后再作决策，对保留、取消或下放有关审批事项的必要性、可行性、风险等作全盘的研究。在广东我们就有关财政体制改革调研时，相关职能部门同志表示，财政预算本质上是领导决策，他们就要时不时地修改预算方案。一些地方新推出的“新政”或举措也因此成为短命政策，如辽宁叫停有关购房“零首付”，河北张家口叫停观赏空中草原的公路收费，国家推出的股市“熔断机制”只实施了不到一周时间。此类事件以前还有很多，比如对闯黄灯的处罚等，不仅没有给市场或社会带来益处，反而自损政府公信力。

第二，改革缺乏系统性和协同性。广东省某政府部门负责人谈改革感受时首先就指出“改革是多、散、碎、乱，也抓不住重点”“现在政府有点浮躁，一个改革没落实，第二个又来了”。这在其他省市也都有不同程度反映。很多领域的改革情况都能说明这一点。比如，行政审批往往涉及多个部门、多个政府层级的密切合作，但在推进过程中衔接配套不畅，层级壁垒、部门壁垒、区域壁垒严重。例如，全国人大和国务院授权在广东省先行先试调整有关行政审批事项，广东省将涉水产品卫生许可证下放到深圳市后，其他省市仍要求市场主体出具省级部门核发的许可证才可进入当地市场。中央和其他省市相关政策未同步调整而给市场主体带来不便利。再如，多规合一涉及国土、发改、城建、环保等众多部门，只要一个地方、一个部门不积极，整个改革的效果就会大打折扣。

第三，改革在操作层面的价值取向未能取得共识。改革缺乏系统性和协同性的背后，一方面反映我们决策的问题，另一方面则指向改革的操作层面存在价值冲突。例如，就事业单位改革而言，广东省一个地级市编制部门结合有关改革举措说，“行业协会商会过去就是事业单位，有编制有经费，现在要改，但中央编办在对待事业单位上，改革方向是冲突的，一方面要把事业单位人员推向社会化，另一方面又想把社会组织通过登记纳入到体制内”。再如，公车改革在很多地方的基层遇到难题，有干部反映，“上面鼓励我们

要下基层，又要取消公车，在基层，特别是县里面，市场不发达，没有私车可请，只能减少下去的次数”。

第四，法律法规建设滞后。按依法治国的要求，很多地方或部门的改革方案需要经过上级部门的批准，其中一个重要环节是要听取国家立法机构或政府法制部门的意见，对一些改革突破举措是否合法进行审查，然而这一候审环节偏长。与之相关，国家立法机构也面临着繁重的法治建设任务，制订、修改或废除相关法律都需要一个相对审慎的过程。与改革创新的迫切需要相比，国家法律法规建设是相对滞后的，这制约了我们改革的进展。比如，基于互联网而出现的“滴滴打车”体现一种线上线下互动的交通发展动态，人民群众有此需要，但相关法律法规一时难以修改。

第五，政府部门难以舍弃自身利益。行政体制一旦形成，有关组织机构也就形成自身的利益，并总趋向于扩展自身的利益。这种利益有时与社会整体利益是相冲突的。有编制部门同志形象地谈到，一些部门要下放或取消审批权力，在有关会议商讨上相关人士的表现和集市贸易上的农民一样讨价还价，总想自身部门利益最大化，这也是很多取消或下放权力含金量不高的深层症结所在。由之，市场主体普遍感到，“政府还是控制了太多资源”，“政府权力太大了”。难以舍弃自身利益，也就导致工作中的不配合或不主动，部门间扯皮打架，顶层设计难以推出，加大改革协调难度，弱化了改革的系统性协同性。

第六，公职人员的激励和保障机制不健全。政府部门要保住自身利益的一个重要方面，是其工作人员借此合法占有相关利益。其背后是我国公职人员的阳光收入普遍偏低。当然，激励保障机制包括了很多其他内容，如晋升、考核、奖励、培训等，这些方面我们也不健全。这样造成，一方面我们需要通过发挥政治优势，鼓励干部的担当精神以投身改革事业，另一方面也有少部分干部的消极不作为。尽管一般地说，导致不作为有多种原因，需要深入梳理如法律法规、权责不对等等因素，但激励和保障机制不完善是一个重要

诱因，得到许多干部的认同。而且，他们表示，仅靠担当精神来推动工作是不可能持久的。激励保障机制不足也压抑了一些地方和干部改革创新的积极性。

第七，中央和地方关系不顺。改革就是要做事，做事就要花钱。中央和地方关系问题在事权和财权方面表现得尤其明显。一些发达地区，自身拥有相对雄厚的财政实力，最需要厘清的是事权关系，哪些是中央应当承担的事项，哪些是地方应当承担的事项。只有明确这一区分，地方才可能开展创新探索，同时需要法律法规的授权为支撑。而对欠发达地区来讲，在事权区分的基础上，更需要划分支出责任，特别是在社会治理和公共服务的支出上。当前地方政府承担大量社会保障和教育医疗等公共服务的支出，迫切需要中央承担更多支出责任。

事实上，政府职能转变作为行政体制改革的核心内容，其存在的这些问题也就折射出了整个行政体制改革的一些深层次性问题。比如，就政府与市场的关系来说，似乎并无太大的改善。一方面，政府存在一定程度的不作为，其作用并没有得到很好的发挥，而市场由于宏观经济下行影响，其自身资源配置的决定性作用暂时也无法显现。这种现状既有客观原因，也有改革不到位或不当的原因。再如，就行政体制改革而言，到底具有四梁八柱性质的改革是哪些，其优先序如何排列，可能在社会上存在争议。就党的全面深化改革决定来看，提出了健全宏观调控体系、深化投资体制改革、完善发展成果考核体系，行政审批制度改革及相关的“放、管、服”改革，优化政府组织结构等几个方面。应当说这是很好的设计，但全国上面看更多是在抓行政审批制度改革，对政府组织结构的完善，以及发展成果的考核体系等鲜有明显成效，其运行总体上还是走老路。从国家的十三五规划来看，其第十四章在论述深化行政体制改革时，则仅列出了行政审批制度改革的“放管服”三个方面，这不仅意味着今后还会着力抓，并且更强调监管与服务，还意味着它是整个行政体制改革的重心。显然，这是有失偏颇的，但在当下却又是可行

的策略。其原因在于行政体制改革本身具有一定的政治性，比如权力运行机制的规范，这是极为敏感的改革议题。还如，一些改革存在只说不练、走形式等弊端，成效低下，其内在体现的仍然是政府的官本位。一些干部把提出了改革主张、发出了改革文件当作对改革的落实，以宣传舆论加以包装，这些本质上说是缘于为人民负责的情怀和素质，以及受民众评议的民主机制的缺乏。

（三）主要的改革建议

尽管问题繁多，但笔者认为，关键的或者紧迫性的在于以下几个方面。

1. 强化改革的整体研究设计

要对当前经济社会发展进行全盘的深入研究，充分发挥专家学者的作用，厘清改革的四梁八柱，找准那些牵一发而动全身的关键性改革而重点推动，不能四面出击。一定要有充分的调查研究，把改革方案做细做实做全面。

2. 要注意调动人的积极性

调动人的积极性，首先是要把公职人员的保障和激励机制当作优先内容。1978 年我国启动的改革得到有力推进，说到底是搞活了激励机制，让人的主体性得到充分发挥。建议国家在堵后门的同时，开好正门，让公职人员生活得体面而有尊严，同时建立真正有效的内部竞争机制。竞争就是最好的激励。这种竞争要体现在职位、培训、考核等各方面。在竞争的同时，也要做好保障，内在体现廉洁、诚信、法治等核心价值，比如通过制度安排使职业年金在确保廉洁后可以享受，比如建立类似住房公积金样的培训公积金制度，鼓励干部学习包括必要的旅游等。其次，要通过立法对地方改革创新加以授权。再次，要探索一种对改革创新的“容错”乃至“容败”机制。这一点在第二部分将再做深入阐述。

3. 加大法律法规工作力量

法治要得到落实，首先是要使法律法规跟得上时代发展步伐，

而我国相关立法机构、法制机构和司法机构必须得到强化，不仅应当扩充人员力量，更要提高人员素质。只有如此，他们才能及时处理各种法律诉求，包括通过立法为地方改革创新加以授权。

4. 要注意推广好的创新经验做法

我国改革始终有自上而下和自下而上的结合。比如行政审批制度改革早在 2000 年就在地方开始各种探索，后来得到中央认可，形成改革气候。现在的行政审批局也得到中央认可，在全国推进，而 2008 年在四川武侯区就率先成立了。现在上海自由贸易区的证照分离在各地复制推广，也得到广泛认可。推广这些好的创新经验和做法，有助于在全国营造良好的改革氛围，鼓舞士气。

5. 要把政府监管作为此后政府职能的重心加以研究探索

学术理论界要积极主动研究监管的方式方法，给政府以理论指导，政府要积极探索监管实践，补足短板。整个监管要平衡好个人权利和政府权力的限度，有助于社会整体利益。

6. 加大政府协调力度

要通过政府协调，针对改革事项的重难点和关键支撑，进一步理顺部门间关系。比如信息化建设，比如信用体系建设等，都是事关改革的重要基础设施，必须强化，而强化的重点就在于部门间关系。当然，说到底是要打破狭隘的部门利益。

二、党政干部需要强化保障激励

我国经济发展进入了新常态，这是一个以结构优化、动力转换、中高速发展为主要特征的转型发展时期。这一时期机遇和挑战并存，在新常态下谋发展，公职人员特别是各级党政领导干部，是适应和引领新常态的关键力量。但是，现在一个突出的问题是部分干部思想困惑增多、积极性不高，存在一定程度的“为官不为”。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。”改革完善与党政干部相关的保障

和激励机制，对于促进他们积极适应和引领新常态，具有重大意义。

（一）适应和引领新常态对干部队伍建设提出了新要求

1. 新常态要求进一步调整政府与市场关系实现更好发展，这召唤着党政干部队伍更要积极作为

本质上，政府与市场不是此消彼长而是共生互补的，两者的关系需要随着时代发展而改进。我国改革开放以来 30 多年的快速发展，就是因为政府积极作为推动着社会主义市场经济的不断完善而形成的。当前，伴随着世界发展格局的深刻调整，我国经济发展受到科技创新能力不足、人口老龄化、资源环境压力加大、社会收入差距过大等内在约束，经济发展的方式、动力和结构以及风险都不同以往，搞好经济工作的难度在加大。以法治夯实市场经济的基础，更好地发挥国有资本的作用，强化社会保障体系建设，提升人力资本质量，转变政府职能、改进宏观调控的思路与方式，建立更具包容性和反应性的制度体系等，都是政府可以大有作为的空间，对推动市场经济的完善至关重要。我们期盼的新发展也只有在政府积极作为和市场机制互动中才能实现。

2. 新常态下各项工作的推进要服从于“四个全面”战略布局，这对党政干部积极作为也提出了新要求

经济与政治从来都是相互结合、相互影响的。当前，广大党政干部要在“四个全面”战略布局下适应和引领新常态，这一局面的形成既有偶然性也有必然性，而且必然性是关键。在“四个全面”战略布局下，特别是全面依法治国和全面从严治党的要求下，干部队伍要适应和引领新常态，其积极作为不仅要注重创新，还要遵守国法党纪，否则可能会被惩处和追究责任。这种新要求，对干部作为而言，既是一种压力，也是一种动力。广大党政干部需要积极作为，处理好创新和法治的关系。

3. 党政干部积极作为需要完善保障和激励机制

人具有社会能动性，有其特定的利益追求。党政干部的积极

作为在相当程度上取决于这种利益的保障和激励机制的完善。我们注意到，党政干部服从于“四个全面”战略布局以推动新常态下的发展，一方面需要积极作为，但另一方面外在环境又存在着一些内在制约，消解着其积极作为的动力。主要有三方面制约。第一，新常态下的中国经济已经成为世界第二大经济体，广大党政干部经济水平有了大幅提高，在一定程度上成为既得利益者，而一些积极作为或改革，将触动部分人的奶酪，因而这部分人可能对改革或积极作为持消极或反对态度。第二，适应时代需求的新的利益保障和激励机制尚处于探索之中。这一点对干部作为的影响更为直接。1978年党的十一届三中全会开启改革大潮之时，党政干部同样要破除以往计划体制下的利益掣肘，面临体制机制制约，但之所以能锐意改革，在相当程度上得益于一种谋发展即受益的利益保障和激励机制。其利益主要是物质层面，谋取发展不仅给民众也给自身带来实实在在的利益，党政干部通过积极作为也实现了物质财富的增长，还得到了职位和社会声誉上的奖励。不扣帽子、不争议等宽松的改革氛围，使党政干部放下了心理包袱。与此相比，当下党政干部的利益需求既有变化也有不变。不变的是，任何时候党政干部都有物质财富、安全和成就感的追求。变化，又主要体现为三点：一是，以往存在的物质财富的激励中不合理不合规的因素在新形势下被清理；二是，物质财富相对不再成为广大党政干部主要的激励源，在基本生存得到满足后，他们更需要的是安全感，以及对干事创业等自我实现与自我超越的需求的满足，其中安全需求变得极其重要。由于全面从严治党以及厉行法治，一些党政干部觉得积极作为变得不安全了。如何构建一个以安全为重心的保障和激励机制也变得极为迫切；三是，人们对保障激励的期望值提升了，大多数人虽然普遍还在追求物质收入的提高，但预期也较高，当权衡付出与增量所得不相匹配时，其工作动力自然内在不足。第三，一些现行政策在执行中产生了部分消极影响。比如公车改革，使得一部分干部拿了车补后就不愿再掏出去，深入基层去办事的情形也少了，更有甚者因为

一些单位存在事业编制和公务员编制混编混岗情形，有些事业身份人员因没有发放车补，工作热情也一定程度上消退了。当然，这些政策执行问题也可以概括为第二点保障激励机制之中。但还有部分的政策相互矛盾冲突，也降低了干部干事的积极性。总之综合地看，在当前发展阶段，我们旧的保障激励机制被打破了，但新的机制没有建立起来，这是党政干部工作积极性下降的关键。

（二）从新形势下的不作为成因看保障和激励机制的完善方向

尽管部分不作为相比“胡作为”“乱作为”来说存在进步因素，是我们希望看到的，然而人们仍然担忧它形成普遍现象，或者持续较长时间，从而在干部队伍中形成懈怠习气，贻误改革时机，并可能酿成新的社会风险。

1. 不作为的一般描述

不作为作为党政干部队伍中的老问题，在新形势下其表现和成因有所不同，特别是导致“不会干”“不敢干”的因素更为突出，叠加“不想干”的因素，使得不作为在局部有恶化的趋势。调研发现，从人群上看，不作为主要体现为领导干部群体，即在各类机关和参照公务员法管理的事业单位中担任各级领导职务的人员和副调研员以上的非领导职务人员，其中既有基层乡镇的书记、镇长等班子成员，也包括了中央和地方国家机关事业单位副处级以上干部。一般工作人员则较少主动展现“不作为”。从事项上看，不作为集中在需要加以改革类事务，一般性日常事务仍能正常运转。从层级上看，在中央和省市县各级机关事业单位，那些事实上主要承担决策或执行事务的处级干部，以及在乡镇，主要承担执行任务的科级领导干部，因为各种原因不作为体现较为明显。调研还发现，新形势下的不作为具有隐蔽性，有的搞形式主义，以文件贯彻文件，以会议贯彻会议，看起来都很忙，而且事实上广大党政干部也很辛苦但一些关键性改革举措却止步不前，改革不能实质推进。从党政干部自身的视角看，“不敢干”“不会干”“不

想干”既是导致不作为直接主观成因，又是不作为的三类具体表现。

2. 不敢干的主要成因

我们在一两个省的调研发现，不敢干是导致不作为的更具普遍性的因素。很多市县领导同志在谈及不作为时第一反应是，在从严治党、强化问责的要求下，要干事可能会触犯一些规定，肯定会得罪人，有可能会被举报而牵出旧帐。一些同志还认为，有的法规不够清晰，有的法规相互矛盾，有的法规不接地气，未来法规可能有变化，也会导致干部不敢干。此外，一些领域的法律法规滞后，使得一些干部群体在改革面前选择等待观望，担心被以违规违法名义追责。可以看出，尽管有外在法规制度等不足的影响，一些“不敢干”也具有合理性，但总体上说，“担心”“害怕”的心态在折射出一些干部缺乏担当精神的同时，也说明他们需要一种解除不安全感的保障和激励机制。

3. 不会干的主要成因

除非上级交待得很清楚，一些党政干部对新形势新任务缺少认知，又知道自身能力素质不足以应对新情况而选择不作为。首先，在新常态下，经济社会发展强调效益质量为中心，要穿新鞋、走新路，比如要注意环境保护，强化公共服务，更加注重激发社会活力，面对国家新的战略和要求，一些干部不知如何入手。其次，政府职能转变不到位，体制中存在的权责不清等老问题，以及一些改革领域客观上存在法规真空等新问题，也导致他们不会干。比如，如何应对“滴滴打车”在全国范围内成为一个难题。一些干部还反映，中央出台的改革文件较多，在一定程度上超出了地方干部的理解能力和执行能力，他们只能疲于应付，做表面文章。由此可见，解决不会干，有体制政策不顺作梗，但在保障和激励机制的完善上，重心是搞好学习培训提升能力素质。但是，在繁重的改革任务面前，学习培训相对是弱化的。

4. 不想干的主要成因

一些干部权衡利弊得失后认为现行体制机制下付出和回报不

相称，从而滋生不想干的念头。一是正规的收入不够高，特别是在一些房价较高的地方，他们的工资收入不足以维持体面生活。二是以往隐性福利被清理。比如，公务人员社保并轨、各级政府逐渐取消共建入学、公车改革等，使得一些原有的福利待遇没有了。特别是一些官员因其职位身份而可获得的灰色收入以及非法收入被大幅压减，感觉“甜头”少了，“实惠”没了。三是晋升通道遭遇“天花板”。由于上级职位数量本身是逐级递减的，且晋升中间由于考核用人机制的不透明或不公正环节，一些干部产生“到此为止”的念想，不思进取。四是新常态下，干部们工作任务增多了，工作压力增大了。在这四种客观因素共同作用下，一些“缺钙”型干部极易产生不作为。

（三）中央和地方调动干部积极性的激励举措及成效

为使广大干部适应和引领新常态，中央和地方在传统的培训教育等方式之外，也采取了一些举措，努力调动干部们干事创业的积极性。但总体来看，成效不太明显。

1. 中央的激励举措

首先，在一系列重要场合的讲话中，党中央、国务院的主要领导都指出不作为的危害，鼓励广大干部创业，要求各地方各部门保护干部创新创造的积极性。比如，习近平总书记在 2016 年 1 月省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话中指出，要高度重视“为官不为”的危害，从思想、组织、制度、舆论等方面采取有力措施解决好这一问题。李克强总理在 2016 年政府工作报告中指出，要为改革创新者撑腰打气。其次，党中央、国务院出台了一系列文件，推出了若干具有实质激励作用的举措。例如出台了《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，2015 年还调整了机关事业单位基本工资标准。再次，在工作方式上，

问责监督等行政方式的工作力度进一步加大，国务院还倡导采用第三方评估的方式帮助有关地方和单位推动工作。各地对中央关注不作为并努力激励干部的导向给予高度认可。

2. 地方的激励举措

我们在经济发达地区的调研发现，在制度范围内许多地方正采取多种措施以调动干部积极性。主要的措施有以下几类：第一，树立正确用人导向，提拔积极作为的干部。第二，主要领导干部发挥表率作用。许多同志认为，只有主要领导干部积极作为才能带动本单位本地方广大干部的积极性，主要领导干部敢于维护尽职尽责下属干部的正当权利也非常重要。第三，运用科学理念优化管理。有的县市探索采用绩效捆绑考核办法，联合调动职能部门和乡镇主要领导的积极性，效果十分明显。第四，注重典型培育和评选表彰。一些地方在现有评选表彰活动基础上，加大宣传和奖励力度，使受表彰的单位和个人获得更多社会认可。第五，优化体制资源，为干部积极作为创造有利环境。有的地方对现有职位体系加以优化，以腾出一些领导职位为提拔干部创造条件，比如一些县乡（镇）的人事任命中实行党委书记不再兼任县人大主任或乡（镇）人大主席团主席。有的地方发动社会监督，配合体制内的纪检、督查力量，推动职能部门尽职履责。第六，在政策范围内提高薪酬待遇。一些地方对党政干部在内的整个公职人员工资采取“小步快跑”的方式提高实际水平，积极落实职务职级并行制度提高一些人的待遇，对农村等地区工作的党政干部加大补贴力度。第七，积极探索容错机制。广东、浙江、山东等地方的不少市县或地方部门推出了容错文件，以保护干部改革创新的积极性。广东省惠州市还专门规定，对涉及到的干部问题实行“一事一核”，不得随意扩大审查事项和内容，对主观不为个人私利的干部的过失作为予以保护性处理。第八，强化日常考核。浙江省推出了公务员平时考核办法，由公务员记录工作日志，主管领导定期进行评鉴，并把考核结果作为职务职级调整、培训交流、奖惩的重要参考。

一些欠发达地区也在探索类似的激励机制。如江西省纪委、省委组织部联合印发了《关于支持、保护和激励党员干部改革创新、担当有为的意见》；贵州也出台了公务员平时考核办法，规定年度优秀者要从平时考核较好者中产生；贵州黔西南州兴仁县首推《不胜任现职干部召回管理办法（试行）》并获得全州推广，有的干部因此受到扣罚目标绩效奖、免职、降级等处理。这一做法还引起了中央组织部的关注。陕西省还连续出台了《推进省管党政领导干部能上能下办法（试行）》《党政干部容错纠错办法（试行）》《党政干部鼓励激励办法（试行）》三个办法。

3. 总体成效不容乐观

上述中央和地方的诸多做法虽然起到了一定作用，其成效却要具体分析。对中央的一些激励举措，有地方反映：关于机关事业单位人员增薪仅是对工资结构加以调整，作用有限；关于能上能下的文件，中央和地方普遍缺乏配套的举措，难以操作落实；在县以下公务员中实行的职务职级并行制度，其激励作用较为明显，但受地方财力影响。就有地方推出的容错文件来说，人们也还存在争议，一方面认为有这样的文件比没有好，但一旦适用首先还是定性为错误，另一方面如何启动容错机制等具体程序仍然难以厘清。就声誉表彰来讲，不少干部认为应当加大力度，但国家有关规范评选表彰的要求约束了相关部门或地方的手脚。一些优化管理的举措最终落脚点在于考核与问责，仍然要靠领导的强制推动。就提高薪酬待遇来说，在一些欠发达地区，党政干部特别是领导干部的薪酬待遇相对本地平均劳动力价格已经算高的了，但尸位素餐的不在少数。

（四）新形势下健全党政干部保障和激励机制的思路和建议

当前我国经济进入新常态，政治新生态也在逐步成形，社会秩序处于调整、重塑进程之中。党政干部是整个社会精英的主体，他们只有勇于担当，才能彰显进步、公平，才能为社会大众做出榜样。

1. 调动人的积极性需要综合施策和抓住重点

一般来说，调动人的积极性的因素可以分为两个层面：直接和间接。从间接因素看，部门间权责不清等老问题一直存在，而现在不作为更严重则要从政策预期、法律法规制约等方面着重分析。如果这些间接因素加以改进，也必然能更好调动人们的积极性，但这是一个优化改革策略或顶层设计的问题。从直接因素上看，则是作用于人的物质和精神两方面的保障和激励机制发生重大变化。在很大程度上，精神层面的保障和激励更加重要。调研发现，不随意被扣帽子、抓辫子、打板子，进而体现出对“人要干事创业这一精神需求的满足”加以保障，是广大干部，特别是领导干部的呼声。当然，物质上的保障的提高也十分重要。相对来说，对于广大基层公务员，物质激励或许更为重要，而对于党政领导干部来说，强化理想信念之外的保护积极性的精神层面激励更为重要。许多干部关心和讨论的容错机制，本质上就是一种精神层面的保障激励。

2. 保障激励举措要符合国家构建和社会治理需要

对公职人员的保障和激励是人类政治生活中一个永恒的课题。古今中外，公职人员都难以始终如一地保持蓬勃干劲，需要执政者想方设法加以激励。历史地看，其激励方向要与国家构建、社会治理和改革的需要统一起来。例如，美国从十八世纪到二十世纪初，法律允许官员的收入与其提供的服务或工作量直接挂钩，来调动官员的积极性。但这种积极性又被证明负面作用更大，不利于国家建构。后来立法者就废除了这一挂钩机制，代之以固定工资制。这较好地改善了政府与社会关系。但到二十世纪六七十年代，美国政府中同样出现某种不作为：人浮于事、效率低下。为此政府推出了一系列改革运动，包括把企业化的管理办法，特别是绩效考核和精细化管理引入政府管理中。治理当前中国出现的“不作为”，调动党政干部的积极性，也不可能毕其功于一役，关键在于要根据社会发展方向来制订下一步行动策略。当前中国社会的发展方向，从国家与社会关系来讲，就是要形成更好的互动：国家要提升能力，改善

公共服务，社会活力得到激发，进而认同国家。党政干部代表着国家，对他们的保障激励就是要使国家能力得到提升，比如快速执行国家法规和政策，不是去侵夺而是保护社会大众利益。为此，党政干部的保障激励，既要充分也要公平。充分，就是要考虑到各种物质和精神需求的满足。公平，就是既要在内部适应不同群体特性，比如，党政领导干部和一般干部或公务员的行为特性有所不同，适用制度规范不同，要区别激励，也要考虑外部公平，特别是要使他们的物质待遇不能与社会大众差距过大。党政干部有一个良好的保障激励机制，才能促进我国公共部门的改革以及人事制度改革，形成一支精干的干部队伍，保证公共部门优质高效地运行，也才能最终实现向社会提供公平可持续的公共服务。

3. 以国家治理现代化为方向，实施“四步走”战略

鼓励党政干部担当有为的意义远远不仅于对“不作为”的反正。全面深化改革的目标就是要实现国家治理体系和治理能力的现代化，党政干部奋发有为，公共部门优质高效运转，本身就是国家治理现代化的内在要素。在这个方向下，党政干部干事创业的保障和激励机制，可以大体分为四个层面的内容。

第一，切实保障党政干部的待遇和尊严。不同于企业，每个党政机关的经济价值很难核定，因此，不能根据每个机关掌握的经济价值或创造的收入来核定党政干部的待遇水平。但是，党政干部是统一劳动力市场的一部分，其待遇应与细分市场上同类非公从业人员或同等资历和经历的非公人员的待遇水平大体相当，以保证党政机关吸引和留住合适的人才。这是保障和激励机制的基础环节。健全这一保障和激励机制，既要注重长远，也要立足当前。现在，随着国家经济发展水平的提高，人们的生活条件有了大幅改善，党政干部更具有投身公益服务的热情，此时对人的干事创业上安全和尊严的保障，相对于物质待遇的提升，变得更为重要。事实上，物质待遇上的不适当激励已被证明会产生不利于公益的负面效果。世界银行的研究报告表明，对于那些具有公益心、愿意奉献的人员来说，

绩效工资制与岗位技能工资制的激励作用并无明显差别，而且前者成本更大。因而，在当前我们对党政干部的激励机制，更应当以对干事创业这一人格权利的尊重和满足为重点，进而培养和调动其公益心。当然，这又要求我们要明确公职岗位的职责，毕竟党政干部公益精神的发挥首先体现为要履职尽责。

第二，强化监督激励机制。监督激励虽然不能激发人的内在积极性和发挥潜力，但仍是重要而必要的，其理论前提是对人性中存在自私自利成分的警醒。监督激励意味着设置一套约束方案保障人的行为的合理性。这一方面，当前我国党和政府给予了高度重视，对党政干部各方面的监督问责机制正在强化和完善。可以设想，随着监督问责走向制度化常态化，其激励效果也将得到充分发挥。今后，强化监督激励机制，除了体制内的各种举措外，还应当扩大社会监督，把社会监督和体制内监督有机结合起来。

第三，以适切性教育培养更多具有公益心的党政干部。一个人接受的教育理念以及贯穿其中的价值观念，是其社会行为的最深层动力，是最为重要的激励要素。党政干部也不例外，“不用扬鞭自奋蹄”，不仅需要坚定的信念，也需要仁爱情怀和公益精神，还需要辩证客观的思维方式等。要培养更多这样的党政干部，我们一方面要改善干部队伍的培训工作，另一方面还要推进和完善我国招生和公职人员考试制度，把关心他人和促进公益作为选拔人才的重要标准，立足于我国基本国情以及经济社会发展实践，积极探索我国社会科学教学内容及方式的改革。当然，这是一个长期的过程。

第四，国家和社会关系要得到理顺和优化。这是我们培养具有公益心的干部队伍，对干部队伍给予待遇和尊严保障的正向激励和反向的监督激励，所最终要服从的目标。为此，就要配套地推动简政放权，厘清权责清单，激发社会组织的活力，厉行法治，在全社会营造一个公平公正的氛围。这样一个环境反过来也将推动公职人员规范地积极作为。特别是从党政干部代表的国家方面看，保障激励要以适当的国家规模为前提，膨胀的国家规模将汲取大量社会资

源，压抑社会成长，导致国家和社会的冲突。这也正是我国历来强调精简机构的原因所在。但是，一些国家机构又要得到强化，比如推进法治，离不开强大而规范的公检法司工作人员队伍。

4. 把握历史契机，以“抓”“挤”“教”“留”“引”五字方针再造党政干部队伍

一支精干的干部队伍是我们保障激励机制所要追求的直接目的。可以说，在“四个全面”战略布局下推动党政干部适应和引领新常态，也为我们再造党政干部队伍提供了难得的历史契机。当前出现的“不作为”，是干部队伍适应经济新常态、政治新生态的一种过渡性反映。在这一局面下，我们首先要通过执法执纪问责，以“抓一批”的方式将部分人员清理出干部队伍，同时在这种高压下实现“挤一批”，使那些公益心弱、逐利心强的人员离开干部队伍。这样，对“留”下来的人员进行保障和激励才更有针对性、更具成效。对其中理想信念不甚坚定、担当精神不强、能力不足的部分人，还可以另外通过强化培训教育来加以激励。此外，我们再把好干部队伍的“入口关”，在考核选拔人员上更加突出公益标准，从源头上提高干部队伍的素质。在当前，再造干部队伍，需要将这五个方面的工作统筹起来。

5. 若干原则性政策建议

考虑到当前监督激励的力度较大，而对党政干部的待遇和尊严的保障等正向激励较为薄弱，我们认为在强化干部教育培训外，应当采取以下措施以更好落实习近平总书记“把严格管理和热情关心干部结合起来”的要求。

第一，针对“不敢为”，为以往可能存在违规行为的官员提供某种“敢为”的保护机制。首先，中央要就一些看的比较清楚的政策，比如土地闲置问题，专门出台督办文件，明确工作推进的要求与时限和问责机制，从而为地方推动工作提供明确的政策依据和问责压力。其次，全面推行经试点证明行之有效的改革经验。国务院向全国推广有关上海自贸区试行的一些改革举措就是一种很好的做

法，类似的复制推广可以再多一些。再次，鼓励纪检监察部门准确理解和把握监督执纪“四种形态”，对积极作为勇于担当的干部给予合理保护。被反映问题的干部，在积极作为的情况下，应当得到从轻处理。最后，从长远上看，要积极总结地方事实上存在的相关赦免做法和经验，探索有条件赦免问题官员的机制。中央可以启动有条件赦免腐败官员的相关准备工作，至少宜先行研究可以有条件赦免的时机、条件等问题。

第二，为勇于干事创业的干部，在中央层面建立健全容错容败机制。中央宜总结一些地方的探索举措，建立鼓励干部干事创业的容错容败机制。可以考虑在国家层面出台一部鼓励改革创新的法律，对改革中出现的错误和失败给予一定容忍，以法律技术解决此前的法律掣肘问题；也可以考虑发挥党内法规制度的优势，制定容错容败的党内法规或法规性文件，表达党中央鼓励创新的意图。这中间，核心内容是要体现“三个区分开来”：要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。

第三，以公平竞争精神优化现有的日常管理机制。比如，针对大面积“称职”现象，党政干部年度考核可以考虑将“称职”分为若干档次，并给予不同的物质和精神奖励。再比如，职务晋升必须强化实绩考核，优化指标设计，真正以考核作为干部晋升和奖惩的主要依据。此外，还可以尝试以修法的形式，打破党政干部事实上的终身雇佣制度。

第四，强化声誉激励。公众对个体的看法或评价，对个体会带来更好的竞争优势，是极为重要的激励方式。建议国家鼓励公共部门更多地组织能够激发人员积极性的评选表彰活动，为此需要处理好与以往清理评选表彰的关系。在赋权的同时，也要对此类声誉激励的评选过程加以规范，体现公开透明。此外，应加大对获奖者言

行事迹的宣传报道和奖励。

第五，给党政干部增薪。一些地方的基层公职人员，特别是乡镇和县层级的一般党政干部，尽管其收入水平在当地可能高于社会平均收入水平，但对维持体面生活来说仍然是不够的。对于高职务的领导干部来讲，则与市场相应群体的收入差距更大。我们建议要尽快统筹考虑公职人员增薪问题，尽快建立工资调查制度，为确定工资增长幅度和水平奠定基础，并对公职人员增资的具体实施加以研究，推动党政机关进一步清理改革性津补贴和奖励性津补贴，推动事业单位改善绩效工资制度，在工资管理权限上处理好中央和地方关系。这一改革还要注意使社会大众得到实惠以获得他们的支持。

第六，建立廉政年金制度。调动党政干部干事创业的积极性必须引导到规范作为方向上。促进法治和廉洁，建立党政干部廉政年金制度是一项有益的尝试。新加坡和我国香港等地的实践表明这一做法可以收到较理想的效果。具体到我国，可以将党政干部的各种特殊待遇，例如住房公积金和医疗保险个人账户的额外补贴、职业年金以及丧葬费和遗属抚恤金等，加以汇总打包，在退休后一次性发给廉洁官员。

第七，提供推动地方落实中央有关激励政策的有效保障。比如，为更好推进中央出台的县以下公务员中实行职务职级并行制度，建议中央对于一些欠发达地区给予相应转移支付经费，鼓励有条件的地方探索在更高层级如市级实行职务职级并行制度。为推动领导干部能上能下制度，建议中央相关部门推出更细化的落实意见，比如分管工作处于落后状态的，可以结合上级单位的考核，做出明确的调整规定。再如，强化各部门各单位落实国家法律规定的带薪休假制度等。

第八，完善有关机关事务运行方面的法规制度，为党政干部积极推进工作创造便利条件。比如，此前推行的公车改革以及办公用房清理整顿工作，在解决一些老问题的同时也产生了新的问题，基层普遍呼吁要对此加以改进，制定或修订相关的管理办法。

三、当前改革进展与改革的原则性建议

随着 2017 年的到来，我们党将召开第十九次全国代表大会，并将产生新的一届中央领导集体。按照惯例，在随后的 2018 年初，国务院也将再次推出有关政府体制改革举措。这些举措应当适应政府职能转变的需求，而根据这几年政府职能转变的实际情况，我们认为这一次政府体制改革重点还是应当放在大部门制度的优化上，同时纵向上注重中央和地方权限划分，并着力强化队伍管理。

（一）全年行政体制改革的总体情况

从 2016 年中央推出的有关行政体制改革举措来看，行政体制改革首先是沿袭了以往的脉络，将行政审批制度改革作为重心来推进。比如，2 月 3 日，国务院决定整合调整餐饮服务场所的公共场所卫生许可证和食品经营许可证，取消 13 项国务院部门行政许可事项，发布第二批取消 152 项中央指定地方实施行政审批事项的决定，5 月 19 日，国务院印发《清理规范投资项目报建审批事项实施方案》等。同时，国务院也推出了规范行政审批的文件，在 5 月 1 日，由国家标准委发布的《政务服务中心运行规范》全国范围内正式实施。其次，在法治政府和政务公开等方面继续推出一些重大政策。法治政府建设上，比如 2 月 6 日，李克强总理签发第 666 号国务院令，对 66 部行政法规的部分条款予以修改。修改缘于为更好依法推进简政放权、放管结合、优化服务改革，国务院对取消和调整行政审批项目、价格改革和实施普遍性降费措施涉及的行政法规进行了清理。再如，3 月 17 日，国务院发布 2016 年立法工作计划，指出对全面深化改革急需要的《行政复议法》（修订）、《行政机关干部督查工作办法》《政府信息公开条例》（修订）、《重大行政决策程序暂行条例》等 31 部法规要完成起草和审查工作，计划还提出了力争年内完成、预备和研究的其他项目等数十项。6 月 27 日，国办还印发了《关于加强和改进行政应诉工作的意见》。

在政务公开上，年初中办和国办联合印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》，9 月份国务院连续推出了《政务信息资源共享管理暂行办法》和《关于加快推进“互联网 + 政务服务”工作的指导意见》。再次，推出了几项重大创新性政策。比较典型的是 7 月份两办印发的《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）》，以及 8 月份国务院印发的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》。前者标志着国家对公务员的分类管理有了进一步的重视，分类管理的制度框架基本确立。后者标志着国家在优化中央与地方关系上有了实质性进展。当然，政策成效还需时间来检验。在行政体制上，9 月 22 日，新华社公布消息，中办国办印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。11 月 8 日，两办发布了在北京、浙江、山西建立国家监察机关的改革试点文件。这是一个重大的改革举措，在一定程度上预示了国家政治体制改革的突破口，在很大程度上也将优化政府有关体制。在 12 月份，国务院发布了关于加强政务诚信和个人诚信建设的相关意见文件。

应当说，结合前面我们关于行政审批制度改革以及官员不作为的有关分析，2016 年的行政体制改革，除行政审批继续强力推进外总体上乏善可陈，上述许多有新意改革文件的成效需要持久而有力的推动才能显现。但另一方面，关于互联网 + 政务管理方面的改革又成为助力放管服改革的亮点。科技创新倒逼行政改革，与一些官员无意实质性推动改革形成了鲜明的反差，或许暗示着我们这个时代的某种特征：改革是时代潮流，不因个人意志而可阻挡。2016 年习近平总书记在多个场合如网络安全与信息化工作会议和中央政治局集体学习时都强调要让互联网更好造福国家和人民，国务院及相关部门也出台多个文件来推进“互联网 + 政务服务”，并构建起了国办监督的政府网站和常态化监管机制。现在，得益于政企合作加速，政府机构服务信息与互联网企业媒体平台的结合，企业提供的成熟应用技术支持，推动在线政务服务用户规模不断扩大。2016

年蚂蚁金服联合阿里巴巴集团与新浪微博共同启动“互联网 + 城市服务”战略，联合为各地政府提供“智慧城市”的一站式解决方案。目前，上海、广州、深圳、杭州、宁波、南昌、青岛、太原等首批 12 个城市的城市服务已正式上线，2016 年城市服务平台在全国 50 个城市铺开。

（二）政府自身体制改革要作为行政体制改革的重头戏

尽管我们强调行政体制改革中政府职能转变是基础，但履行政府职能仍然要靠政府机构和自身体制。政府机构体制如何设置，既反映了政府职能转变情况，也会促进政府职能的转变。从 2016 年国家继续推进行政审批制度改革、强调法治政府建设以及公务员分类管理和理顺中央与地方事权关系等举措来看，这些改革成效要得到巩固，有必要在机构改革上再下功夫，因为机构设置自身反映着体制关系。作为一种上层建筑，制度体系搞得好，就可以推动现实发展，制度体系自身不顺畅，就会阻碍现实发展。正如我们在前面指出，不少地方组建了市场监管部门，但上下级间不对口，在很大程度上影响了这些机构作用的发挥。这种制度体系只能自上而下地打破和重建。结合全国的情况，我们建议应当以决策、执法、审批、监督等诸种主要的不同性质的权力间宜相对独立运行但又要相互配合的原则，在整个政府层面深化大部门制改革。现在，随着行政审批制度改革深化，大量原为政府掌握的事务被取消，为机构改革减少了掣肘，创造了更好的条件。我国深圳市曾经以类似的原则推动过机构改革，其成效相对较好。其改革做法值得借鉴。

（三）深圳市行政体制改革的主要做法

深圳市当前的政府体制设置总体上是在 2009 年改革中确立下来的。根据当年获得国务院批准的《深圳市综合配套改革方案》，行政体制改革方面的重点在于五个方面：一是完善政府大部门体制，二是探索建立法治政府的机制途径，三是调整城市行政区划及管理

体制，四是探索公务员职位分类管理，五是深化事业单位改革。在某种程度上说，当前我们全国范围内的行政改革也应当集中在这五个方面，深圳市为全国的行政体制改革率先探索了近 10 年。更进一步地看，这五个方面中，三个方面更是行政体制改革的核心内容：大部门制涉及横向政府间关系，城市区划与管理体系涉及的上下级政府关系，公务员分类管理则是典型的人事制度改革。后两者的影子似乎也可以从上述 2016 年国家两大重大政策创新中窥见。在随后进行的机构改革中，政府机构精简幅度达三分之一，政府工作部门由 46 个精简为 31 个，此后的调整属于个别的微调。比如，在当时政府组成部门有 17 个[①]，包括 7 委 10 局，分别为市发展和改革委员会、市科技工贸和信息化委员会、市财政委员会、市规划和国土资源委员会、市人居环境委员会、交通运输委员会、市卫生和人口计划生育委员会以及市教育局、市公安局、市监察局、市民政局、市司法局、市人力资源和社会保障局、市文体旅游局、市场监督管理局、市审计局、农业和渔业局，其他的工作部门包括如办公厅、法制办、外办、台办等。相应地，物价局、贸易工业局、交通局、公路局等一批机构被取消，其职能进行了相应划转。在后来，深圳市又组建了科技创新委和经信委，不再保留科工贸信委、农业渔业局，在市场监管局加挂知识产权局牌子等。这些改革鲜明地体现了大部门制特色，是按照大行业、大系统来设置政府机构，也体现了深圳地域发展特点，比如城市化水平高、全市农业产值比重为零等等，有的改革还为全国范围内的改革提供了示范，比如组建市场监管局，近来又改组为市场和质量监督委员会，在基层设置市场监督管理局和监管所。

在市级层面的机构改革完成后，2011 年初深圳市将大部门制改革延伸向各区。然而，与市级部门不同的是在区级并没有进行大规模的机构调整，主要是在宣传与文化体育、产业管理、人力资源

①胡嘉莉：“深圳大部制新机构挂牌亮相”，《中华工商时报》2009 年 9 月 9 日，第 2 版。

等领域进行探索，其改革侧重于机制层面：市政府向区政府放权、区政府机构向社会和市场放权、市垂管机构向驻区机构放权，而且由于 2011 年初深圳特区扩容了，但原有龙岗区和宝安区的发展基础不一，两区和盐田、福田、罗湖、南山等四区机构改革也有所不同，保留了人口和计生局，组建文体旅游局，设置了信访局[①]。在区以下，深圳市对街道区划进行了调整，并在原特区外的两个区共增设了 14 个街道，全市所有街道也都坚持大部门制改革方向，综合设置党政机构，原特区内街道综合性科室在 6 个以内，特区外两个区的街道保持在 8-9 个。在此基础上，深圳市还在区、街道、社区三个层面上努力实现职责归位，比较有代表性的是罗湖区，其依法推进社区治理的做法还荣获为民政部举办的 2014 年全国社会治理创新十大成果之一。在深圳市机构改革中，从上下级政府间关系来说，深圳市还注重科学合理划分市区执法事权。突出表现在三个方面：一是调整了市区劳动监察执法管理体制，市劳动监察支队主要负责监督、指导、协调全市劳动保障执法工作，不再具体执法，而是划转一些编制充实基层执法力量；二是试点推进生态环保综合执法体制；三是进一步理顺市区相关部门在福田保税区的管理事权。

以上改革还有一个突出特点就是不突破机构人员编制总量，然而，深圳市在公务员管理改革上的成效似乎并不明显。深圳市曾率先推行的机关事业单位养老改革现在已经在全国范围内推行，自不待言。全社会更关注且引起广泛探讨的深圳公务员改革的主要内容表现在两个方面：一是分类管理，二是一定范围内试行聘任制。本质上，这都有法律依据。2006 年实行的国家公务员法第十四条规定，国家实行公务员分类制度，划分为综合管理、专业技术和行政执法三类，第九十五条规定，“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

①叶明华、李晓敏：“深圳区级机构‘大部制’改革启动”，《南方日报》2011 年 2 月 25 日，第 A01 版。

制。”事实上，早在 1990 年深圳市就作为国家试点启动过分类改革。在国家公务员法新实施之际，深圳市于 2006 年又在公安局内实行专业化分类管理，取得了一定成效。2008 年国家公务员局批复深圳市开展分类改革试点。但整个大规模的分类改革则是在 2010 年作为综合改革中行政体制改革的一个重要部分而启动的。通过划分类别、细分职务职系、设置多样化职务系列、建立配套薪级工资制度和有针对性的管理，在一定程度上增强了公务员的专业化建设，但也存在分类较粗、管理效果有限等不足[①]。特别是在分类管理下，一些竞争性激励变相为普惠性激励，以至于有媒体反映在深圳退休公务员大幅度享受副处级待遇。而且，改革中的制度设计对跨类别交流考虑不足，虽然有利于保持稳定性和专业性，也招来不少批评。

与分类改革相关的是公务员聘任制的探索。在 2007 年和 2009 年深圳也曾经分两批招聘了 54 名聘任制公务员，延续到现在全市约有近 2000 名聘任制公务员。最初实行聘任制的初衷就是要打破公务员的铁饭碗，建立一个淘汰通道。但事实上，多年来，在这一聘任制管理下鲜有辞退情形，令大众对其效果产生质疑。此外，对于单独以聘任形式招入的公务员来讲，有一些人的发展空间受限，也可能有一些人在聘任制后转入为委任制下的公务员，从而规避了原有公务员考录制度。而且，由于委任制下公务员管理改革没有跟上，聘任制公务员群体与之还产生了较大的隔阂，产生“二等公务员”的自卑感，引起一些社会矛盾。虽然 2010 年 1 月 1 日后深圳市对所有新进入的主任科员以下的公务员一律实行聘任，一定程度上化解了类似问题，但难以辞退仍是共性问题。所不同的是，一些聘任制下的公务员流动性稍强，这种流动性更多因为工作压力更大和各种待遇仍然存在差距等原因导致。但这种大面积推行聘任制，以致造成一半以上公务员成为聘任制公务员的做法也有较大问题。一是使公务员产生自危心理，不利于稳定；二则具体的管理还是没

①易丽丽：“公务员职位分类管理改革探究——基于深圳试点”，《行政管理改革》2015 年第 6 期。

有跟上，类似于众多事业单位干部职工仅签聘用合同成为聘用制一样，这种改为聘任制并无多大意义，实质效果几近为零。

然而，无论如何，我们不能否定深圳市公务员管理在聘任制和分类管理上改革试点的重大价值，它的确为全国范围内公务员管理改革提供了供解析的案例。但从成效上看，它也的确难以称为成功的改革。

就其他两个方面看，深圳市也不同程度上取得了一些成就，得到社会各界认可。在法治政府建设上，多年来深圳市形成和推出了大批的法律法规体系和制度及程序，政府依法执政的能力水平不断提升。一些重要探索如法治政府评价指标等在全国范围内有较显著影响。2015 年全国法治政府评估报告认为深圳是法治政府建设的先锋。在事业单位改革上，分类改革、法人治理结构等体制机制创新改革，在全国范围内也极有借鉴意义。如果结合现代社会发展方向看，要形成国家或政府保持适度规模，社会活力得到激发，在政府和社会间形成良性互动的局面，再考虑深圳市社会组织较为发达的现状，可以得出结论认为，深圳市事业单位改革也是走在全国前列的，在很大程度上，将来事业单位会有相当一批转身社会组织。

（四）全国层面行政体制改革的思路建议

对全国层面的行政体制改革我们并无具体成熟或完善的建议方案，但基于对改革进程的总体理解，我们认为今后行政体制改革应当紧扣时代主题，明确经济新常态下行政体制改革的思路，协调各方利益，除继续深入推进简政放权深化放管服改革外，还要统筹中长期目标和短期目标。从短期来看，经济新常态下，发展经济是第一要务，行政体制改革应该以培育公平竞争的市场环境、释放社会大众的创新热情、促进生产要素的自由流动为目标，在供给侧结构性改革战略的引领下，加快职能转变，强化社会管理和公共服务职能，提升行政效率，降低行政成本，加强政府对市场的回应性，为其他领域的改革赢得空间和时间。从长期看，行政体制改革一定

要往高处站，朝远处看，向宽处行，在“四个全面”战略布局和统筹推进政治建设、经济建设、社会建设、文化建设、生态建设和党的建设的大背景下确立改革目标和路径，致力于国家治理体系和治理能力的现代化，在大部制改革、政府间关系、干部人事制度、行政决策体制、行政分权、行政区划、行政层级、政事分开、应用新科技等领域全面推进。

1. 横向上进一步完善大部门制度

借鉴深圳的大系统设置格局，国家层面在这一方面仍有空间可为，可以对现有不同部门加以调整，也可以新组建一些功能相对集中的国家局。比如，农业部、水利部与国家林业总局合并，成立国家“农林水利部”；科技部与教育部合并，成立教育科学部，科技部原有的科技管理职能划归工信部，撤销国家知识产权局，原知识产权局并入教育科学部；撤销国家统计局，原统计局并入国家发展和改革；将国家新闻出版广电总局、国家体育总局、国家旅游局和文物管理局并入文化部；财政部与国税总局的合并，成立财政税务部；将人力资源社会劳动保障部和民政部合并，定名为社会工作部；将国家宗教事务局、国务院侨办、港澳办、台办并入国家民委，重新组建并定名为港澳台侨和民族宗教事务委员会。最终形成“大工业、大农业、大交通、大卫生、大科教和大社会管理”的大部门体制安排。关于金融业监管上的一行三会格局也可以调整为综合设置，国家工商总局、质监总局、安监总局和食药监局也可以合并重新组建国家市场秩序监督管理总局。为进一步发挥智库在政府决策中的支持作用，完善研究、决策、执行机制，可以考虑成立国家战略研究局，将国务院参事室、国务院研究室等政府研究机构加以整合。

2. 纵向上理顺上下级间政府关系

在某种程度上说，我们现有的中央和地方关系基础总体上是上个世纪 90 年代通过分税制而形成的，这一财权直接影响了很多其他的事权，而事权本身存在定位不清，又在财税资源分配上带来消极影响，“跑部前进”的现象一定程度上扭曲了中央和地方关系。

今后政府要着重于以事权划分改革来带动整个中央与地方关系的优化。当前改革所处的时机和形势，对于这一理顺上下级关系较为有利。

3. 优化人员队伍管理，以薪酬待遇制度改革带动干部人事制度改革

我们现行的公务员管理体制特别需要进一步优化。结合现在公务员行政执法类和专业技术类管理规定的出台，要真正落实好这些制度，必须在薪酬待遇的设计上体现差异，符合不同类特性，但同时综合管理、行政执法与专业技术三大类公务员作为公务员群体的共同构成，也要符合社会对这一群体的定位。这一薪酬待遇问题解决了，就能相当程度上解决一般公务员当下激励不足、不愿干事的问题。

4. 建立健全科学民主法制化的行政决策体制

科学决策就要充分利用政府数据、数据公司数据、政策利益个体数据及社会大众的数据，综合运用云计算、区块链、模拟决策剧场等新技术、新方法提高行政决策的预见性和前瞻性，强化公共政策的预评估能力，从而降低政策成本，提高决策的科学性；民主决策则要求通过协商民主、扩大公民参与、优化议事规则等方式在行政决策过程中贯彻民主价值；法制化则意味着明确行政决策的法定程序，特别是重大行政决策必须通过公民参与、专家论证、风险评估、集体决策的方式来进行，确保行政决策的科学化和民主化。当前中央层面宜出台数据共享政策，规范数据共享流程，完善相关技术和政务服务标准，分阶段分步骤的统筹推进各地方改革；注重数据安全防护，完善网络数据保护体系，加快制定安全标准和制度规范，并加强公务人员数据安全意识培养，规范数据的使用流程和权限；建立起以政府 CIO（首席信息官）为核心的完整的信息化综合管理机构，并配套一系列政府数据资源管理的相关制度，推动政府跨部门业务系统的协同和整合。

5. 进一步探索、推广行政三分制改革

行政三分制改革是对行政管理体制进行纵向和横向两个维度的梳理，通过行政权力的重构，实现行政决策权、执行权和监督权

的相辅相成和相互制约，提高行政效率，增加政府管理透明度，助力政府职能转变。深圳早在 2003 年作为试点实行行政三分制改革，但这一模式只是在政府领导和专业职能的两分基础上进行适当的职能分离，并未解决政府自身整体受外部制约的问题。在下一步的改革实践和全国推广中应总结经验，一是要进一步界定决策单位和执行单位之间的权责利益关系，合理配置职能，引导双方建立合同关系，并通过绩效考核保证政策的有力执行；二是引入市场竞争机制，确保政府部门在不放弃政策制定权的前提下，在执行机构层面敢于打破官僚体制的垄断，完善公共服务招投标制度，调动各方资源和积极性，提高公共产品和公共服务的供给效率和供给质量；三是完善监督体系，重组纪检、监察、审计等监督监管资源，完善舆论监督和社会大众监督的渠道。

6. 稳步推进行政区划和行政层级改革

层次少、幅度大、扁平化的行政治理结构是世界各国地方行政区划改革方向，当前中国有 34 个省级行政区，存在着省域面积大、人口多，省区划分不合理，能极大带动区域发展的直辖市数目过少，区域发展受到省辖区的分割阻隔等问题，亟需通过省级行政区划改革来解决。要根据经济发展状况、人口变迁及城市化水平，适度调整行政区划，增加省级特别是直辖市的数量，合理调整相邻行政区归属，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，在十三五期间重点推进京津冀、东部沿海地区城市（如深圳）等区域的行政区划调整工作。当下鉴于贸然增设省份的巨大成本，可以考虑把经济中心城市增设为直辖市，以此对我国现行省级行政区域进行合理设置。在省以下行政层级改革方面，有序推进省直管县改革，抓好以下几项重点工作：第一，明确省直管县的政策目标为城市化进程中处于弱势的农业县、贫困县等，坚持为农村发展托底的政策导向，通过财政转移支付、发展现代农业、深化农村土地制度改革等方式，保证城市与农村共享繁荣；第二，修订设市标准，重启撤县改市政策，适度弱化行政级别与权力大小

之间过于紧密的关联；第三，根据市县的关系紧密度，合理推进县改区，形成区域协同效应和规模发展效应。

7. 大力推进事业单位改革

事业单位改革是我国全面深化改革的重要组成部分，在中央印发的科技、教育、文化、医药卫生体制改革等系列文件中，事业单位的管理体制和机制改革是重要内容。现阶段，事业单位的清理和分类工作初步完成，去行政化、取消事业单位行政级别、落实单位管理自主权、建立灵活的人才管理机制是下阶段事业单位改革的主要目标。具体来讲，事业单位改革可以沿着如下路径予以推进：第一，明确事业单位公益性的标准和规则，事业单位的管理应该符合公益优先的原则，这就需要社会各界对于公益性的内涵、标准和规则达成共识，形成事业单位管理的基本规范；第二，加强事业单位管理的制度建设，根据分类改革的原则和实践，修订《事业单位登记管理暂行条例》及实施细则，对事业单位与政府、市场和社会的关系加以明确；第三，在公益类事业单位内部管理中引入市场运行机制，使各类资本可以平等进入公益服务领域参与竞争，激发事业单位自身的活力；第四，在划为公益二类的医院和高校两个领域逐步完善法人治理结构，实行更有灵活性的人才选拔机制、管理制度和薪酬制度，通过市场这个熔炉对医院和高校进行筛选和淘汰，引导医疗和教育服务的有效供给。

此外，在信息公开透明、廉洁政府、法治政府建设、政府和社会的分权、国企改革等方面也应当在今后的行政体制改革中进一步推进与落实。行政体制改革是一项系统的工程，在这项工程中，既要统筹兼顾，列出改革清单和时间表，有序推进，又要把理性精神和渐进策略相结合，处理好效率和公平的关系，同时征求各方意见，努力达成共识，寻求改革的最大公约数。

最后，必须强调的是，所有的改革都离不开解放思想。政府管理一系列规则制度的背后都体现和渗透着某种价值观。价值和制度是治国理政的两个根本，而又以思想价值的重塑为引领。一些改革

之所以迟滞，在相当程度上和思想解放不到位有很大关系。想当年，社会主义决不可能搞市场经济成为一条铁律，但后来我们党突破了这一“禁忌”，迎来了事业的大发展。在我们行政体制改革中，关于政府与社会关系、政府与市场关系以及政府自身内部的职责关系定位都还需要再次解放思想，探索到底政府可以放手哪些事务，可以实行什么样的体制关系。比如行政权力上的决策、执行、监督等内在制约会滑向西方的三权分立体制？政府的适度放权是导致党和政府能力的削弱还是提升？只有思想上先行，我们的行政体制改革才能大踏步前进。

当前中国农村改革总揽

党国英 *

2016 年是多种农村农业问题突出显露的一年，也是多项农村改革政策密集出台的一年。农民收入增长趋缓，粮食价格下跌，谷物播种面积减少，国家粮食库存增加，稳农保农财政压力增大，引起全社会关注。在此背景下，农村改革的顶层设计力度加大，文件出台频度空前，中央对地方改革要求的回应较以往更具体、更全面。农村改革已然进入攻坚克难的新时期。本报告拟评述 2016 年出台的改革文件，概要分析农村改革面临的主要问题，提出全面深化农村改革的意见。

一、2016 年农村政策述评

2016 年中央出台了多项关于深化农村改革的重要文件，涉及农村产权改革、农业经营管理制度改革、城乡一体化体制改革以及农业财政管理体制改革等。

（一）农地制度改革仍是一件难事

2016 年 10 月中央发布的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，是本年度最重要的改革部署文件。多年来，

* 党国英，中国社会科学院农村发展研究所研究员。

关于农地制度改革社会关注度高，基层期盼强烈，但始终未能触及改革的关键所在。此项文件的发布对于厘清改革思路有一定意义。

1. 农地“三权分置”改革内涵

当前农村土地制度改革涉及宅基地、耕地、集体经营性建设用地，也涉及国家对农地征收，其中，耕地产权制度改革现在用“三权分置”来形容。要明白“三权分置”改革，必须回顾农村土地制度改革的历程。

我国上世纪 50 年代推行了农业合作化制度，将农户的耕地收归农村社区所有，实际上建立了一种关于土地财产的“社区共同共有制度”，农户并没有权利退出这个制度。在这个制度之下，农户由村庄领导统一安排生产、统一分配产品。我们把这个制度叫做农村集体经济制度。这个制度的最大缺陷是效率低，以致我国在上世纪六七十年代不能很好解决吃饭问题。

人们在实践中发现，完全分给农民自己耕种的“自留地”产出效率高。到上世纪“文化大革命”结束前后，一些地方的农村干部就大胆将集体耕地分给几户农民耕作，不再搞集体统一经营；还有的地方干脆将耕地分给每家农户自己种，产品分配奉行所谓“交够国家的，留够集体的，剩下的是自己的”。安徽小岗村以这样的改革驰誉中国。这样一来，农民积极性大为提高，农业效率显著提升，使中国一举解决了吃饭问题。这个做法抛弃了集体统一经营，意味着一场“革命”。后来，政府和农民把这种改革叫做集体土地承包制经营制度改革，意思是土地的所有权归集体，但农民获得了土地的承包权，并自主经营。农户的这种权利被简称为土地承包经营权。

我国 2003 年的农村土地承包法、2007 年的物权法，都肯定了农民的土地承包经营权。这个时候，土地的集体所有权主要体现为定期发包土地的权利，法律对集体干部干预农户经营做了很多限制。对农户来说，他的土地承包经营权，实际上就是一种资格垄断的特别经营权，因为只有村庄原住户才能得到这种权利，法律不允许村庄以外人员获得这种权利（林地也有例外情形）。再往深说，土地

承包权长期化以后，集体不能再通过一些办法重新发包、调整承包地，农户的土地承包权其实与所有权的意义相当接近了，这便是马克思强调的经济意义上的所有权。

再到后来，越来越多的农民进城务工，不再自己耕作土地，他们就把土地出租、转让给其他人，包括村庄以外的人，且大多不限定身份，突破了集体成员范围。后者获得的权利，从法律上说，不是承包权，而是一种经营权；承包土地的资格还掌握在原农户手上。这样，就有了三种权利，即归集体的土地所有权，归原农户的承包权，以及归实际经营者的经营权（在实践中，也有集体将土地直接发包给集体以外人员的情形，原农户的承包权没有体现出来，特别在林地承包中这种情形比较多见）。

对上述土地权利配置，中央的政策主张是“坚持集体所有权，落实农户承包权，放活土地经营权”。这个政策支持土地流转到专业的农业经营者手上，有利于扩大农业规模经营，降低农业成本，提高中国的农业竞争力。

但是，这个制度还有一些问题没有解决。中央在 2008 年提出土地承包权长久不变，目前中央又推进土地确权颁证工作，这样，农户的承包权就有越来越大的权利强度和含金量，但农户转让给他人的经营权，往往期限短，不具有长久不变的性质，投资者不肯对土地做长期投入。实践中还出现地租率很高的情况，土地经营者不堪重负。于是，改革前线的干部群众又在动脑筋：能不能让农户把自己的承包权自由转让给不限定身份的其他人呢？

从媒体披露看，重庆巴南区做了这方面的尝试。在那里，投资者出资使农户有偿退出土地承包权利，交回土地给集体，再由集体将土地流转给投资者。报道虽然没有说投资者是不是获得了承包权，但实际上限制农户承包权流转的坚冰在这里已经被打破！这是一个很有意义的开端。

2.“三权分置”不是新事物

在此项文件正式发布前，农地三权分置的表述已经见诸一些官

方文本或领导干部的讲话。在实践中，农地三权分置也已经是一个客观存在，官方文件只是对这个现实存在做了一个政策层面的总结、规范，其中对某些具体的权利关系仍留下了今后进一步做政策细化的空间。

为什么说农地三权分置在现实中已经是一个“客观存在”，而不是一个全新的政策创造？2002 年颁布的“农村土地承包法”实际上已经暗含了“三权分置”要求。该法笼统地允许“承包经营权”可以流转，但又指出土地流转后原土地承包方与集体发包方的承包关系不变，这意味着能够转让、流转的不是基本的承包权，而是经营权。此次中央文件则明确区分了承包权与经营权，并提出稳定前者、放活后者的意见。

我们不妨把土地承包权看做一种非市场化的、只与农户的身份有关的土地经营权，这种特殊的经营权不能随意转让；能自由转让的是有期限的经营权。经济学理论还会对三权分置做出更深入的解释，这里暂且不论。

现实中的三权分置基本格局形成后，官方过去一直没有用系统的政策语言给予阐述，而现实中早已有这种必要性。一个重要原因是，总有理论界人士及基层官员对这种格局的解读及操控，或淡化了土地集体所有权的真实意义，或否定了土地承包权的现实功能，不利于建立及稳定有效的农村经济关系。中央出台这个文件，将三权分置关系按照有利于农村经济发展的要求说得更清楚一些，无疑是有意义的。同时，也要看到，中央此项文件的发布仍然给今后进一步深化改革留下了空间。

第一，土地制度改革的根本目的，是要通过建立健全归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村土地产权制度，为中国社会经济发展服务。这其中，最重要的目的是推动农业规模经营水平的提高。这是中国农业现代化的必经之路。

第二，文件规定，“土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利”，但这些权利的具体实现是将土地

承包给农户，由作为集体经济成员的农户来享有这些权利。现实中，由集体领导行使的权力主要表现为土地发包权以及对土地使用的合法合规监督权。集体组织的领导人并无别的涉及土地的重要权利。集体领导人越界行使权力不为政策允许。

第三，农户的土地承包权长久不变。这个政策在 2008 年已经提出，新文件再次重申。但承包期限究竟有多长？至今官方没有明确，但迟早要明确。我们个人认为，只要土地承包权确权登记工作能确保公正合理，就可以将土地承包期限规定为可世代继承的永久性权利，不再设置有限的时间。

第四，文件规定，农户的土地承包权也可以转让，但只限于在本集体经济组织内进行，并经农民集体同意。2002 年颁布的“农村土地承包法”规定了土地承包户拥有“土地承包经营权流转的权利”，未指定受让方的身份。现在明确要区分承包权与经营权，前者转让的范围是集体经济组织内部。这就意味着，一个非本村原住民要投资农业，不能寄希望于购买土地，恐怕在很长时期内不得不考虑其他方式获得土地经营权。今后投资者能不能直接通过交易，获得等价于承包权的土地权利？从改革的趋势看，应该对此作出肯定回答。

第五，新文件把赋予经营者更有保障的土地经营权，看做完善农村基本经营制度的关键。文件主要强调对土地流转合约的保护，防止几种情形下对农业投资者合法利益的侵害。以往实践中常常发生土地流转合约遭到背弃的情形，大大增加了专业农业经营者的风险。新文件出台有助于降低此类情形的发生率，对投资者有利。

3. 土地制度改革仍很艰难

中央此项文件发布实施后，会不会短期内使中国农村农业经济有一个大的飞跃？应该不会。上世纪 70 年代末推行的农村家庭承包经营制度，使农民骤然摆脱了“三权合一”的束缚，极大释放了农民的生产力。现在形势完全不同了，三权分置在实践中已经形成并发挥作用，中央文件只是对现实模式的追认与规范，其积极作用

只能缓慢释放。

未来我国农村农业的发展空间的确很大，但实现发展目标需要多方面配套改革。现在难题是，小农户耕种自己的土地，劳动成本比较高；专业大户主要耕种流转来的土地，虽然劳动成本降低了不少，但土地流转成本高，例如地租率高。地租往往与农业全部纯收入不差上下。若不能消除这种制约农业规模经营发展的情形，中国农业农村发展不会有显著变化。解决上述问题，还需要更深入地推进土地制度改革及其他配套改革。从目前得到的信息看，单就思想解放程度已经使改革难以进一步深入。

（二）农业经营组织制度改革尚有空间

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”提出了一种关于农业经营组织体系改革的思路，有两点很值得关注。

文件的第一项重要改革精神，是农村政经合一体制被实际废止。上世纪 70 年代末期启动的农村改革，以取消人民公社制度为标志，很快废除了农村乡镇一级的“政社合一”制度，新的乡镇政府组织不再是一个经济组织。但是，至今在绝大部分农村地区行政村一级，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。按照新近中央文件，村组应该建立集体经济组织，特别是经济发达地区的村组必须建立组织。文件规定了建立组织的具体要求。在没有建立经济组织以前，村委会和村民小组可以代行集体经济管理职能。

这是中央首次明确、系统地对农村两类组织分别建立、分别运行提出的改革要求。这项改革无疑意义重大。把村庄公共事务与村庄经济搅合在一起，既影响效率，又扭曲平等关系，弊端甚大，早该废止。在广大农区，虽然实现了耕地承包到户，但因为村委会或

村民小组掌握了发包权，不免对农户权益进行非经济干预，影响农村经济效率。

这项改革也意味着今后要明确区分农民的两种权利，即农民的集体经济组织成员权与农民的社区成员权。第一种权利意味着农民可以享受集体经济的各种利益，第二种权利则意味着农民作为居民享受公共服务的权利和作为公民享受国家赋予的各种权利。此项文件对区分这两种权利做了一定的阐述。

文件的第二项重要意见，是要求探索农民有偿退出集体经济组织的条件和程序，并规定现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回。这项改革值得多用笔墨做个分析。

首先，这是一个留有余地的慎重的改革指导意见，同时也是一项可能有长远历史影响的改革意见。即使农民的股份在集体内部有偿转让，从逻辑上说，这种转让也有可能导致集体最终解体或转变为其他经济组织。例如，一个集体经济组织有 n 个成员持股，若通过内部转让，股权最后集中到 1 个或几个成员手上，这个集体还存在吗？答案不言自明。

其次，按最近一个时期中央其他文件的规定，例如 2016 年 10 月中办、国办印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，在没有成立股份合作经济组织的村庄，农民的土地承包权也可以在集体内部有偿转让。同样的逻辑，转让的结果仍然会发生承包权集中到少数人手里的情形。

第三，上述权利转让，本质上是农民的集体经济组织成员权的转让。一个农户通过有偿转让放弃了他的土地承包权或集体股权，就意味着他不再是集体经济组织的成员，而只是村庄社区成员。这就意味着农民有了一定的是否成为集体经济组织成员的选择权，只是这种权利的转让只能发生在集体组织内部。这个变化当然有重要的意义。

这里发生了一个表面上的“两难选择”：为了经济效率提高，

需要坚持赋予农民集体经济成员权的转让权；为了集体经济不解体，又不能允许广泛行使这个这个转让权！深入想想，这个两难选择其实是虚假的。一方面，赋予农民自由选择权更有利于发挥市场配置资源的作用，会提高经济效率。转让权的行使也有利于增进社会平等。另一方面，集体经济本身也可以转型，不必拘泥于旧的形式，例如发展农民专业合作社就是一个好的选择。

其实，广东等地已经有集体济组织解体的实践。例如，佛山市顺德区容桂街道近年来有 20% 左右的股份社已经解体或正在解体进程中。这些股份社的土地多被国家征收，但股份社仍然有地上资产，很多土地的使用权归股份社所有。据当地媒体报道，股份社按照一定程序解体后，没有出现新的矛盾纠纷，更没有上访现象，当地干群称之为“一了百了”“干手净脚”，深受干群欢迎。顺德的这种探索，代表经济发达地区的改革方向。

（三）《土地管理法》修订程序再次启动

2015 年，全国人大常委会通过决议，授权国家有关部门在一些县区组织农村土地制度改革试验，允许试验地终止实行现行法律关于土地制度的某些条款，探索有利于社会经济发展的新制度，为修订相关法律确立依据。在近两年的时间里，改革试点地的相关工作在封闭工作模式下紧锣密鼓地展开，取得了有益成绩。按新华社消息，近日国土资源部总结试点地改革的经验，提出了修订现行土地管理法的意见，拟交全国人大讨论通过。这项修法行动按部就班展开，阶段性成果即将面世，不仅对深化土地制度改革十分重要，也对今后在更大范围展开依法改革行动有重要意义。

法律是个人、组织及国家的基本行为规范。在社会经济发展领域，法律要体现社会正义，要为提高经济效率、促进社会平等、维护社会稳定提供保障。现行涉及土地制度的有些法律条款，早已不能满足这些要求，修改法律实属必要。但因为土地制度变更涉及多方面重大利益关系的调整，依法改革对于改革的有序推进十分重要。

这个过程不能时间太久，否则会因非试点地区的观望而影响全局工作，妨碍改革的整体推进。

近多年的经济发展实践表明，城市土地归国家所有的法律规定，不能保障城市化进程健康展开。在我国城市化速度较快的地区，大量城郊村庄很快转变为城市的一部分，“城中村”成为一些大城市的重要现象。“城中村”的土地有的仍然归集体所有，有的虽然被地方政府的一纸法令收归国有，但从实际经济关系看，仍然在事实上归农民集体所有。在这个大背景下，如果说城乡关系在土地利用方面有某种不协调，其原因也不在于土地所有权的城乡分野引起麻烦，而在于土地利用规划的体制弊端未能克服。如果能理顺涉及土地利用的规划管理体制，处理好农民集体与国家之间在土地用途属性变更中的利益关系，不论土地所有权归国家还是归农民集体，均不妨碍城市化进程的顺利推进。这是改革开放以来土地利用的基本经验。

在城市建成区范围以外的地区，一部分村庄的经营性建设用地多年来也由农民集体自主决定推向了市场，土地利用效益没有因为农民集体保留土地所有权而降低。相反，因为这种模式给比较好地处理土地利益分配提供了基础，有利于扩大农民的土地财产权，也有利于缩小城乡收入分配差距，受到农民群众欢迎。这也是改革开放以来合理利用土地的重要经验。

这些改革经验表明，农村经营性建设按照同地、同权的原则，与国有建设用地一样入市交易使用权，不再因为土地涉及城市发展而必须由国家征用后进入市场转让，打破城市建设用地只能归国家所有的法律禁忌，十分必要。此次法律修订，不仅需要改写法律条款的核心原则，还有许多操作性的问题也要有所顾及。我们希望，土地管理法修订以后，落实法律的有关条例的修订也能尽快完成，使土地制度能在更大程度上适应我国市场经济纵深发展的需要。

（四）五部委尝试改善农业转移人口定居城市条件

国土资源部等国家五部委2016年10月发布《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》。文件包括两个大众关注的热点事项，一个涉及进城农民在农村的土地权益保护，另一个涉及城市建设用地如何有序增加。五部委的新文件是对今年早些时候出台的《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》某些条款的具体化。

五部委文件明确，要切实维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，地方政府不得以退出“三权”作为农民进城落户的条件。这项规定有明确的针对性。多年来，有的地方推行类似“宅基地换城市住房、承包地换城市社保”的政策，惹出一些麻烦。依我们调研所见，如果地方政府能尊重农民意愿，并用市场化的办法实现宅基地权益的交易，用保护承包权、放活经营权的办法实现耕地的有序流转，让农民带着土地权益进城，效果比较好。但有的地方对农民施加了压力，致使农民土地权益受损。高层明确叫停不当做法，有利于城市化健康推进。

舆论关注焦点是农民进城后，宅基地及住房怎么处置？五部委文件这方面其实并没有突破。文件允许进城落户人员只在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地。我国法律虽然规定农户在村庄“一户一宅”，但实践中农户之间的宅基地交易一直存在，更有农户将宅基地及住房变相交易给非本村村民的情形。硬性规定农民的宅基地只能在村庄内部交易，多数情况下价格会极低，农民并没有交易热情。我国很多村庄有大量闲置住房，原因就在这里。我们倾向于将五部委的此项政策主张看做改革的一个起步性举措，重点是先明确农民宅基地不能因为城市化而被收归集体或国家。从长远看，如果有配套改革举措跟上，在符合一定条件的农村地区，农民将其宅基地及住房按市场价格自由出售，对农民、对国家都有好处。这样做才能体现增加农民财产性收入的改革意义。

地方政府都关心中央对城市建设用地增量的控制。按五部委文

件的要求，今后要实行差别化的用地标准。城市若能吸收转移农民定居，就有望获得新增建设用地指标。文件包含了很具体的数量控制性规定，例如现状人均城镇建设用地不超过 100 平方米的城镇，对于进城落户人口，按人均 100 平方米标准安排新增城镇建设用地，以及其他情形等。这样规定意在鼓励有条件的城市政府更多吸收农村转移人口，以实现 2020 年前稳定转移 1 亿农村人口的计划目标。

社会不同界别对土地制度改革有不同要求，总体上期盼改革的尺度再大一些。因为官方与民间之间存在信息结构及价值判断差异，两者在一定时期内对改革目标的设定也有差异；弥合这种差异是一个漫长的过程。通过充分讨论，有利于达成社会谅解，缩短关键性改革的推出时间。

仍以城市建设用地供应为例，我们以为改革的空间还比较大。中国城市的建设用地使用，有总量问题，更有结构问题，后者更为严峻。从城市建设用地单位面积的 GDP 产出看，我国城市用地的利用率远低于发达国家水平，所以短期内不能说城市土地不够用。真正短缺的是城市居民住宅建设用地，这类土地占城市区域的比重过小，以致我国城市居民的居住品质很差，一些城市楼房价格高过发达国家的独栋房价格。这对我国社会经济发展有极大负面影响，可惜社会各界对此认识严重不足。

（五）扩大确权登记颁证试点：确权还是确股？

农业部发布政策信息，拟将进一步扩大农村承包地确权登记颁证整省试点至 22 个，与此同时，农村集体资产折股量化改革试点也将继续在全国多个地区推开。

农村集体产权制度改革的任务，并不是要全面建立股份经济合作社或集体产权制度下的股份公司。改革的根本任务是要建立产权关系更加明晰、农业经济与市场竞争更易匹配以及社区公共服务更有利于农村长远发展的基层社会经济组织系统。

在我国重要城市的郊区，以及一些事实上已经脱离农业、转变

为城市建成区的“农村”地区，集体资产很难分割到户，集体土地也不再是可以分配到户的承包地。这些地区可以通过集体资产的量化、固化，建立股份经济组织。我国珠三角地区的农村较早大规模建立了股份经济组织。从这里的经验看，农村股份经济组织的建立有诸多好处，一是通过股权的设置，使集体经济组织成员权表现为股份经济组织的股权，集体成员与集体组织之间的经济关系更简单、更明晰。二是股份经济组织通过资产的货币化、股份化，容易实现集体成员对集体资产占有的权利平等，避免划分土地给农户引起的平等尺度难以把握等诸多困扰。三是难以在技术上分割的集体资产置于股份经济组织以后，有利于提高资产利用效率。四是农村集体建立股份经济组织以后，为今后进一步深化产权改革创造了条件。

正因为建立股份经济组织有上述诸多好处，我国很多农村地区尝试进行此项改革。经验表明，对于这项改革引起的一些技术性难题，只要相信农村干部群众，注意建立民主协商机制，都是可以克服的。例如，类似“外嫁女”的股权要不要给、户籍离开而人没有离开的村民的股权如何确定等许多具体问题，农村干部群众都能找到解决的办法。

对于我国广大以农业为主的地区，特别是以粮食生产为主的地区，基本没有必要将原有集体经济组织转变为股份经济组织。在这样的地区，如果能把中央关于土地承包权长久不变的政策落实好，就是最好的改革举措。在收取农业税的年代里，一些农户因为怕交农业税，全部或部分地放弃了耕地承包权。在实行土地承包权长久不变政策时，他们想行使自己的土地承包权。如果不考虑这部分农民的诉求，肯定会留下严重后患。因此，落实中央政策一定要把这个问题解决好。

在继续实行土地分户承包的农村地区，因为不建立股份经济组织，会不会造成农户之间的合作困难？这个大可不必担心。建立农民专业合作社可解决经营合作问题，且合作主要应发生在农业生产的流通、服务及初加工领域，农民不需要将自己的承包地“入股”

到合作社。地头生产环节还是让农户自己经营好。目前，我国的农民专业合作社发展并不好，引起有些人的疑虑。其实，只要农业主体是小农，任凭哪个国家都不会有好的合作社。今后，随着我国家庭农场的逐步兴起，真正的农民专业合作社一定会发展壮大。以我们看法，对于农业经济来说，专业合作社要比农村股份经济组织更有生命力，因为适合后者发展的地区，本质上里农业越来越远了。对此，一定要保持清醒头脑。

我们也不能依靠股份经济组织来解决农村社区管理“没钱花”的公共服务问题。公共服务支出依靠税收，是社会经济活动的基本规则。如果依靠壮大一批股份经济组织来解决公共服务问题，势必扭曲基本社会经济关系，造成多重效率损失。农村公共服务问题的最终解决办法，是要实行公共财政城乡全覆盖，不能依靠农村经济组织做不规范的“纳贡”。这个问题理解不好，农村产权制度改革也会走偏。

（六）保障农民持续增收的支持政策如何保持一致性

2016 年 11 月，国务院办公厅发布了《关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见》，文件由国家发改委起草，以国务院办公厅名义发布。

按官方披露，这个文件的出台与 2016 年农民收入下降形势引起中央高层重视有关。2016 年前三季度，全国农民人均可支配收入实际增长速度回落到 6.5%，低于同期经济增长速度。前几年保持的农民收入增长快于城市居民的情形发生了改变。国家发改委官员认为，农民增收已经进入爬坡过坎的关键时期。[①]文件主旨是要通过政策确保农民收入在 2020 年比 2010 年翻一番。

从整体看，这个文件是从既往农村农业改革与发展政策筛选

① 拓宽新渠道挖掘新潜力培育新动能确保农民收入持续增长——国家发展改革委有关负责人就《国务院办公厅关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见》答记者问。http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/index_1.html

出的一个清单，每一项内容我们都不陌生。但与以往政策文件比较，它在很大尺度上强调要鼓励现有非农领域的资本进入农村农业，且表述与以往文件有明显不同。有的改革意见没有新意，可操作性不强。

1. 对财政资金投入农业农村形成的经营性资产，鼓励各地探索将股权量化到村到户，作为村集体或农户持有的股权，让农民长期受益。目前，国家对农村集体经济组织的经营性资金投入几乎没有，尚不存在折股量化问题。国家对农村土地综合整治的投入巨大，可以算作提高土地经营价值的投入，但这类投入与承包地捆绑在一起，也不存在折股量化问题。国家对农村专业合作社有一定投入，按照合作社法记入相关账户，也不存在针对集体经济组织成员的折股量化问题。从长远看，此项政策应具体化为合作社资本金的记账与利益分享政策。

2. 推进农业补贴政策转型。文件要求落实和完善农业“三项补贴”改革政策，重点支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。这个政策意图已经讲了多年，但至今没有真正落实到位。突出问题是农业补贴政策的实施对象仍然瞄准的是农业户籍人口，而不是专业农户。专业农户的地租负担过重，与土地用途变化的预期有关，农业补贴政策调整必须与稳定土地用途预期的改革结合起来，方能显示政策效果。

3. 改革完善农产品价格形成机制。文件再次强调推进东北地区玉米收储制度改革，主张依法开展贸易救济调查。玉米收储政策调整为形势所迫。目前我国玉米储量已经达到 2.6 亿吨[①]，远超实际储备需求。按每吨粮食库存成本在 252 元左右计算，目前库存成本费高达 650 亿元。全部粮食储备费用超过 1000 亿人民币。如果再考虑粮食进出库的价差等因素，国家每年支付的粮食流通及储备费用每年应在 2000 亿左右或更高。贸易救济政策在价格形成方面的利用

① 中国临储玉米的库存总量已达 2.6 亿吨，2016 年 10 月 13 日 ,http://www.askci.com/news/chanye/20161013/08291469263.shtml，

空间并不大，而非贸易壁垒的设置可能是两败俱伤的事情。摆脱粮食价格困扰的根本出路是通过综合改革降低粮食生产成本，提高我国农业竞争力。

4. 加强农民合作社规范化建设，相关扶持政策向规范化、示范性农民合作社倾斜。此项政策的意图很好，但实施力度不够大。我国农民合作社的数量逐年大幅增加，目前已经超过 170 万个，这意味着每一个村庄约 3 个。把这个变化看做成绩，应属笑料。合作社的性质决定了其规模必须很大，必须跨越行政区发展，社员必须是专业化的规模农户。这才是合作社示范的方向。

5. 支持农民创业创新。文件强调建立农民返乡创业园、返乡创业孵化园和乡村旅游创客示范基地建设等。这项政策主张应该与小城市发展结合起来，否则适得其反。返乡创业的农民绝大部分不可能进入农业，而应该进入非农产业。非农产业必须适度集中，不能在每一个村庄建立创业园。这是产业结构演化规律决定的。如果政策导向含糊，一些地方政府很有可能盲目支持村庄发展非农产业，形成低效率投入。

6. 鼓励工商资本投入乡村旅游业、规模化农业。文件指出，今后允许在一定前提下，利用一定比例的土地开展观光和休闲度假旅游，并鼓励工商企业投资适合产业化、规模化、集约化经营的农业领域。这项政策较以往同类政策的尺度更大，但真正落实涉及到配套改革措施的跟进。如果不计城市居民下田采摘，我们观察，含住宿度假的乡村旅游业正处于分化过程之中。能吸引游客的乡村旅游接待点正向小城市方向发展，例如深圳市的较场尾、邯郸市粮画镇等已经由村庄转变为旅游接待能力较强的小城市。实现政策转变必须打通农村经营性建设用地入市改革与宅基地制度改革，使村庄发展有一个整体推进。工商资本兴办的农业企业与农民合作社有很大不同，前者的盈利分配与农民无关，而这种分配对于农民增收关系重大。这个问题不容忽视。

7. 引导龙头企业创办或入股合作组织，支持农民合作社入股或兴办龙头

企业，发展农业产业化经营联合体。这项政策的实施需要慎重。目前龙头企业办合作社的情形已经十分多见，引起诟病不少。一些龙头企业兴办合作社意在套取国家补贴，合作社与龙头企业之间容易形成利益输送关系，监督比较困难。应通过深入调研或试点完善相关政策。

8. 全面推行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策，在资源环境承载力适宜地区开展低丘缓坡地开发试点。这项政策如能落实意义重大。平原地区的农业条件好，应以“挂减”为主；浅山地带灌溉条件差，应以“挂增”为主。我国山区面积巨大，在有条件的浅山地带扩大城市功能区，特别是建设低容积率住宅区，满足城市居民对独栋房屋的需求，具有现实可行性。我们期待此项政策进一步细化，认真付诸实施。

（七）乡村自治组织层级设置面临大的调整

2006 年 10 月中央办公厅、国务院办公厅联合下发《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案》。此项文件没有公开发布，未能受到社会关注，但文件内容事关农村基层组织建设重大问题，值得重视。地方的相关改革以往的媒体有过报道和讨论。[①]据了解，文件提倡以 1 个或相邻的几个村民小组、自然村为单元，设立村民委员会，并同步建立党的基层组织。文件没有要求地方立即实施这一新的政策，但要求地方政府安排组织试点。

这一改革试点安排的背景与广东清远农村改革探索的成功有关。清远市从 2013 年推动自治体设置适当划小、下沉的改革，取得了提高效率、促进发展、保障稳定的作用。高层有关部门对此项探索做了多方面调研，但在较长的时间里对这一经验的意义未能形成共识。此次中央下发文件，提出改革试点部署，意味着高层决策者形成了一致意见。

---

① 党国英：“村民自治的有效实现形式：村民自治体适度下沉”，《中国党政干部论坛》2015 年第 7 期。

适当划定农村自治体的规模，是减少农村社会冲突重要条件。近年来，我国地方政府热衷小村并大村，使得行政村的平均人口规模达到 1500 人以上，这给发挥道德对社会关系的调节作用带来了阻力。我国素有“五服之内为亲”的传统说法，这与人类学关于 150 人左右的人口规模的群体更能有效发挥非强制性治理的研究结论十分契合。我国广东清远的改革探索证明，适当划小农村自治体单位，尽可能将公共事务决策权下放到这样的小型共同体，有利于最基层的社会精英发挥德行示范作用，并能够大幅度降低社会治理成本。只有农民的基本财产权严格确立到农户，并使小农发育为殷实专业农民，就不必过于担心这些基层精英一手遮天、欺男霸女。

在当今中国政治体制之下，如果人们认为谈基层社会自治只能是纸上谈兵，自然是有道理的。但是，提出下面的问题也是合理的：现实政治的施政成本会决定基层社会是否有某种程度的自治，即上下层权威系统是否因为“政治预算”的考量而不得不设立一个稳定的权利边界？回答当然是肯定的。

上述问题的更具体的表述应该是单元或复合政区的领导人产生方式的差异性如何确定。这里省却一些论证环节，提出如下讨论意见。多年来，中国的行政村越来越大，多数行政村包括了多个最小宗法共同体（五服之内的同性血缘宗亲系统）。在规模大于最小共同体的行政村，领导人选举中通常会产生派系竞争。这种竞争若不公开，难免会发生黑幕政治行动；若公开，则与现行制度发生摩擦。官方合理的考虑是对这种政区做实际的干预，很难允许自发选举。对于最小宗法共同体，符合 Dunbar 指数所揭示的规律，无论选举与否，领导人都不会有变化。我国小的自然村或村民小组基本上是最小宗法共同体，官方对这种共同体做或不做干预，意义并无不同。于是，自治体设置在这一层级，在目前体制下是一种易于达成的结果。

宗族的现代功能主要表现在四个方面：一是秩序守护功能，可以降低政府的施政成本；二是文化保护功能，有助于传承有益传统

文化；三是环境保护功能，可以提高资源的利用率；四是商业合作功能，有助于降低经济活动的合作成本。古代宗法共同体的其他社会功能在现代社会已经转移给政府和其他类型的社会组织了。所以，也不能夸大宗法组织的作用。这些功能经常可以从一些宗姓家族的“家训”中可以读到。现代社会同样需要这些行为规范。

（八）推进城镇化政策

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”，与此项文件配套的是国务院 2016 年 10 月发布的《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》。总体看，国务院在推进城市化建设方面做了前所未有的努力，虽然某些难度问题仍然难以解决，但仍值得称道。

文件的重点是深化户籍制度改革。文件简化了农业人口进城落户的条件，较以往降低了落户门槛。今后要以具有合法稳定就业和合法稳定住所（含租赁）、参加城镇社会保险年限、连续居住年限等为主要指标，建立完善积分落户制度。文件还要求满足农民“举家”迁入的要求，有利于解决“留守儿童”“留守老人”问题。

文件提出加快农业转移人口进城的“双挂钩”政策。今后要实施财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩政策，实施城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策，中央预算内投资安排向吸纳农业转移人口落户数量较多的城镇倾斜。这项政策看起来有力度，但实际效果不会很明显，原因是农民进城的难点并不是城市建设用地短缺。近几年我国一些城市的建设用地指标并不紧张，而城市的经济密度远低于发达国家，城市建设用地低效率利用问题相当突出。

文件提出促进农村贫困人口转移的重要政策。文件规定，在县城、小城镇或工业园区附近建设移民集中安置区，推进转移就业贫困人口在城镇落户。此项规定有重要意义。以往多将不适合人类居住的高寒阴湿地区的人口就近转移到农区，形成与人口接纳地居民

争土地资源的问题，很不可取。在 5 年内将 1000 万贫困人口转到到各类城市，对城市的各方面压力并不大。此项政策很具有可行性，值得认真落实。

文件支持“三旧改造”。文件指出，要在国家、改造者、土地权利人之间合理分配“三旧”（旧城镇、旧厂房、旧村庄）改造的土地收益。以广州市三旧改造工作为例，该市截至 2012 年底完成“三旧改造”面积 55425 公顷，占到该市 2015 年城乡建设用地规划面积 177200 公顷的 31.3%，其中，通过改造增加的建设用地约为 15%。[①]我国城市土地利用效益低，用地结构问题突出，与发达国家相比，我国工业用地比重较大，居住用地比重较小，“三旧改造”带来增效益、促平等的潜力十分巨大。“三旧改造”涉及规划调整，也涉及用地属性调整，需要配套政策跟进。

文件提出放宽设市标准。文件指出，今后要将具备条件的县和特大镇有序设置为市，特别要适当放宽中西部地区中小城市设置标准，适度增加中西部地区中小城市数量。这项政策的意图很好，只是政策制定与实施的力度还很不够。建议国家通盘考虑市政区划体制改革，形成中央直辖市、省直辖市、县直辖市“三级设市体制”，大幅度放宽设市标准，在全国建立 3000 座以上城市，使市政区划管理体制与城市化体制相匹配。

此项文件也提出因地制宜推进低丘缓坡地开发政策主张，与前述中央关于农民增收的文件相呼应，足见此项政策在高层取得高度一致。中央给出一个政策框架以后，应通过土地规划管理体制改革，让地方政府拥有浅山地带的自主非农规划开发权限。

这个文件对房价问题没有明确的、具有战略意义的方略，是一个缺憾。城市房价，严格说是空间局促逼仄的高密度楼房单元价格，而不是家庭占地边界清晰的房屋价格，近十年来在大部分重要城市飞速上涨，是国民经济结构性问题的深刻反映。按我国的实际情形，

①曹小曙等：“广州市土地利用总体规划实施评估研究”，未发表研究报告 2013 年。

如果以超过居民家庭年收入的 4 倍为房地产村庄泡沫为标准，可以判定我国一些中小城市也存在房地产泡沫。这种情形不利于农业人口向城市转移。关于这个问题，本报告后文还将做深入讨论。

二、农村改革与发展再认识

中国农村发展成绩之大，在 30 多年前难以想象。但成绩之获得的原因何在，却似乎不是那么清楚。例如，近年来在官方用语中突出强调“壮大集体经济”，相比之下，对于给农民更大程度的自由选择权的声音却小得多。以往农村发展的成就究竟是不断“壮大集体经济”的结果，还是不断扩大农民自由选择权的结果？还有，一些浅尝辄止的调研似乎发现农民不赞成中央关于土地确权的决定，以致主张废止土地承包制度，退回到人民公社时代。事实果真如此么？再比如，动辄有报告指出农民要告别城市，返乡创业，他们的选择动机及约束因素究竟是什么？他们果真更愿意从事过去的小农经济么？对这些问题若不能给予正确回答，农村改革与发展的成绩很难巩固。

（一）农村改革进程总览

改革开放开始至今，中国农业农村发展成就巨大，我们不用罗列数据来予以证明。但是，对成绩产生的原因，却需要简明扼要说清楚。

这个时期农业农村发展大体可分成两个阶段，1978 年开始到 1991 年前后，是劳动与土地投入显著增加的阶段。这种增加，统计资料显示不充分，以往基于官方数据的研究常常产生错讹。其后至今是土地与劳动要素投入下降，资本替代功能增强的阶段。

第一阶段的农业从业人口按官方统计，增加约 20.14%，平均每年增加 1.42%，但实际劳动时间的投入增加更多。有过农村“插

队”经历的学者，容易注意到这个情况，而不论官方统计如何。据对华北某地的了解，人民公社时期，同面积的农村自留地的田间管理时间高于集体土地约 50%；施用的农家肥约为集体土地的 20 倍，其中也包含了一定的劳动时间。在同样技术水平条件下，自留地的单产超出集体土地 30%。据此估算，土地承包制推行以后，农村劳动时间实际投入总量估计要增加 50%-100%。

第一阶段的农地投入如果按农作物播种面积算，按官方统计是减少的。13 个年份里减少了 3.45%。但真正投入到农业农村经济的实际土地数量是增加的，土地的品质也是提升的。人民公社时期尽管“学大寨”运动很猛，其实大量土地没有得到利用。华北、东北就有数亿亩的盐碱地，仅焦裕禄任县委书记时的河南兰考，就有 28 万亩的盐碱荒漠土地。土地承包制的实施调动了农民改良土地的积极性，土地品质大幅度提高，有效播种面积随着增加。

这两种要素投入的增加，并非提高集体经济管理水平的结果，而是政府通过改革给农民放权的结果。放权的意义重大，但这里也不必说道。

第二阶段是 1992 年前后至今，农业要素投入的构成发生了巨大变化。耕地总量有所减少，但减少幅度不大。变化最显著的是劳动投入逐步减少，资本投入逐步增加，资本替代劳动的趋势明显。

1991 年至 2015 年，按统计数据推算，农业就业人口减少约 36%，每年减少约 1.7%。劳动力人们常说现在是“386199 部队”种地，在很大程度上不符合事实。老人和儿童不仅在统计上不是劳动力，而且在农业主产区实际也很少参加农业劳动。在农业主产区调查能看到，有的小农户连基本农具也没有了。那些老人、妇女越来越凭借手机“种地”，他们呼叫专业服务人员下地，前者是“地畔农民”，后者是真正的“下地农民”，且多是中青年。大的规模经营农户也不是老人、妇女。这些真正下地的专业农民事实上购买多种农业设备，力求充分利用工作日。他们对城乡工资报酬差异敏感，同时也受资本投入沉淀成本影响比较大，在较长的时间里，他们的流动与

报酬预期关系较大。按农业 GDP 总量及农业工资水平估计，我国真正的下地农民应该在 2-2.5 亿之间。2015 年，官方统计的农业产业人员是 2.2 亿。随着农业技术装备程度的提高，“地畔农民”与“下地农民”的分野会越加清晰。我们期望这两部分农村人口继续减少，前者转化为城市居民，后者在数量减少的同时转变为家庭农场主。在多大、多快程度上实现这个目标，要看今后改革的进展。

第二阶段的农作物播种面积按官方统计增加了约 11.2%，但优质耕地的数量应该是减少的。按能找到的官方统计数据，2004 年至 2015 年，中国城市建成区面积就增加 71.35%，增量为 3254 万亩。这些土地多为优质耕地。2005 年我国村庄建设用地面积为 140420[①]平方公里 ，但在乡村人口减少的背景下，全国农村平均每年村庄占地扩张面积高达 200 多平方公里。[②]村庄扩张对优质耕地的占用近 10 年里也在 3000 万亩之上。播种面积增加与耕地增加的概念并不相同。粮食价格上升可以使复种指数提高，播种面积增加，但耕地面积不一定增加。

第二阶段农业增长的根本动力是市场化改革。用不充分的资料对资本投入做了一个估算。1996 年至 2007 年间，资本农业对 GDP 增长的贡献率是 5% 左右。同一时期劳动数量减少 10%。耕地面积基本保持稳定。这样看，这一时期农业全要素生产率为 50% 左右。生产率提高的原因，一可以归结为技术进步，二可以归结为分工水平的提高。而这两个因素可以进一步归结为市场化改革的进步。中国农民对要素价格及成品价格的高度敏感，是要素配置调整及区域分工水平提升的动力。

（二）对“改革”本身如何改革?

农村改革与其他领域的改革相比，有一个比较明显的特点。地方政府与基层组织在农村改革的很多方面一般是先走一步，官方文

①《村镇建设统计年报 2005》及其主要统计指标解释。
②降蕴彰：“农村三块地试点改革推进不一”，《经济观察报》2015 年 12 月 13 日。

件往往是事后做出追认、规范或约束。做一个比喻，地方之于农村改革，就像一匹向前奔跑的马，中央则是牵拉缰绳的御马人。几乎所有重大改革的启动，都来自地方政府或基层干部群众。能不能调整农村改革推进中的中央与地方、政府与民间的关系，是一个重要问题。这涉及对“改革”本身的改革。

1.“顶层设计”应凝聚改革焦点，建立常规性“自主改革试验”机制

从近年高层官方文件的内容看，文件的内容越来越具体微观。文件常常会提出大量可由市场办好的事项。例如，2016 年的高层文件提出，要发展热作农业、优质特色杂粮、特色经济林、木本油料、竹藤花卉、林下经济等。2015 年中央高层文件提出马铃薯主食开发意见，一些地方干部认为没有必要。事实上，中国百姓早已把薯类产品作为主食，薯类食品的深度开发也已经形成规模，政府下文提及此项发展目标，不过是对现实发展状态的一种事后承认。这些要求涉及农业内部的很细的结构调整，从现实经济运行看，这些调整完全可接受市场调整，作为最高层的中央政策指导文件似不必涉及。地方政府下达文件涉及这些内容时，也往往在本地已经出现市场关系变化之后。全国各地的农业条件差异很大，农业产品各不相同，中央层级提出过细的要求没有必要。

顶层设计主要应关注改革行动对于经济效率、收入平等及社会稳定诸方面及其关系的影响。制定一个关于适应以上三方面要求的多年有效、稳定的基本改革目标与准则，然后将实现目标与遵守准则的具体行动交给地方和基层干部群众，形成地方改革主体的协同行动，应该是推进改革的主要行动方略。基本改革目标与原则应多年稳定，不必年年下文件强调。具体的改革行动也不必年年下文件部署。关于某项改革“探索”允准应是改革的常态，不必用高层文件给予肯定。农业农村社会经济发展领域的“管理完善”属于常规性工作，更不必形成官方重要文件刊布全国。例如，2016 年的高层文件提出要“强化边境管理，深入开展综合治理，打击农产品走私”，虽然也很重要，但仍属具体部门的常规工作。边检部门本

应根据农产品贸易形势的变化，采取新的举措，解决新的问题。产生此种情况的原因可能是国家管理部门在高层文件中争取发言权使然，即每一个部门都想在重要文件中写进关于本部门的一段话或一句话。多年沿袭的这种做法应该叫停。

对地方及基层干部群众对改革行动要做出评估。一是合理性评估，即评估地方及基层改革是否有利于兼顾经济效率、收入平等及社会稳定。二是合法性评估，即评估地方改革主要举措的合法性。如果出现合理但“不合法”的改革，要与立法机构协商，着手修订法规。鉴于合理但“不合法”改革与现行法规的冲突，需要建立一种应对改革行动的常规性“自主改革试点”设立机制，使改革创新成为多方面力量参与的常态。全国各级立法机构可授权地方在一定范围、一定时间段里自行设立“改革试点”，在适用范围里试点期中可以“违法”。各级政府的改革如果涉及“违法”，应上报改革主管机构及立法机构备案。这种机制一旦建立，有利于地方政府审慎改革，稳定改革预期，增加改革的透明度，实现改革与法治的有机统一。

2. 基层干部对改革的现实焦虑

基层农口干部反映，他们在工作中遇到并难解的突出问题主要是如下若干方面。

一是农业规模经营难。因为承包区不能转移，经营权受租期短的限制，真正搞农业经营的投资者要扩大生产有一定风险。目前土地经营权流转多采取土地出租方式，租金率很高，极大增加了投资者成本。按今年的粮食价格，投资粮食生产的规模经营者很难赚钱。这种情形给农村契约关系的稳定带来一定风险。这种情形让地方抓农业规模经营陷入两难境地。

二是农产品价格不稳定，农民增收难。多年来，农产品价格不稳定问题一直没有得到很好解决。某种农产品涨价，地方政府往往动员农民生产；产品价格一旦下跌，农民就抱怨政府。具有地方特色的农产品，政府用补贴办法促进生产，到了盛产期，政府补贴撤

销，价格也往往开始下跌。这种情形让地方干部抓农业结构调整提心吊胆。

三是农业劳动力转移不稳定。在农村劳动力净输出地区，青壮年劳动力外出打工多，但这些劳动力在 50 岁以后，返乡比例增大。返乡者在本地不容易获得非农就业岗位，守着家里的承包地，土地利用效率比规模经营农户低。这部分人口到了老年，子女不在身边，家庭养老的保障程度低，集中养老也因居住分散而难以发展。地方干部认为，发展县域小城市是解决这一问题的好办法，但因为产业支撑力弱，小城市很难发展起来。

四是农村人口合理布局难。一些地方干部担忧，很多村庄人口流失严重，但农民仍在家乡继续盖房。有的地方将旧村庄废弃不用，在旧村庄旁边建设了新的村庄，造成了土地大量浪费。有的地方开展了“村庄合并”工作，但造成两方面的问题，一方面没有照顾专业农户分散居住的需要，给生产带来麻烦；另一方面也没有解决新的集中居住区的设施配套问题，使新的集中居住区没有吸引力，恐过些年之后难免再被废弃。近几年，农村旅游业兴盛起来，很多地方建立了人工景点，但游客寥寥，形成了土地资源与资金的浪费。

五是税收及财政管理体制不适应农村发展的需要。一些地方干部认为，国家取消农业税是应该的，但一些大型农业公司的所得很高，公司管理层的个人收入也很高，缴纳个人所得税也是应该的。一些大的农业龙头企业往往实行跨区经营，收购当地农产品，但纳税地却在一些大的城市。小的农业服务企业一般也没有能力纳税。这种情形使得农区政府加深对转移支付的依赖。在发达地区，农村有大量与农业农村有关的小型企业，有的村庄兴办了物业出租型企业，政府对这些企业收税常常是“一事一议”，纳额不稳定、税率不规范，也对农村财政贡献不大。这些问题需有一个解决办法。

六是依靠“壮大集体经济”保障公共服务开支难。农业主产区基层干部普遍反映公共服务资金不足，但认为依靠“壮大集体经济”解决这一问题很难。农业主产区的集体兴办非农企业，也不可行。

有的地方借用土地整理的机会，部分或全部将农民的承包地收归集体，虽然有了集体经济，但事实上没有“壮大”集体经济，还引起了农民的抱怨，造成村民与干部之间的信任问题。事实上，这种做法也与中央的政策很不一致。一些地方干部希望用公共财政全覆盖的办法解决农区基本公共服务能力问题。

七是土地合理利用难。有干部反映，农村土地状况要全面看待。土地类型复杂多样，各种功能的土地，有的短缺，有的并不短缺，还有的闲置程度很高。总的来说，优质耕地短缺，不便于耕作的土地并不短缺。在浅山地带，有的土地如果规划好，可以适当发展高端住宅，并能保证兼得土地的经济利用与生态功能。即使在一些平原地带，村庄内部及周边也有不少废弃地可以做非农利用。按我们的分析，基层干部的这些意见虽然不完全适当，但也不是没有合理的成分。对于经过整理可以形成优质耕地的土地，不应随便将其变成建设用地，但对于很难整理的土地，做适当的非农利用，政策不应一刀切地予以限制。

八是村庄建设工作中树立样板容易，普遍推开难。从我们的调查看，各地政府基本都树立了新农村建设的样板，投入的资金十分巨大。有的村庄投资规模在亿元之上。中原某省仅对一个 30 余户人家的自然村投下资金达 7000 余万，将村庄打造得十分美丽，但周边的村庄却基本没有投入，周边村庄的干部和农民就有不同看法。有的地方政府财政收入比较高，对一些人口流失很多的村庄也大量投入，将铺装道路修到每个农户的家门口，而农户家人实际已经离开村庄。这种做法也形成低效投入。

九是土地征收补偿价格低[①]。基层干部反映，多年来，政府土地征收的价格明显低于二级市场的商业用地交易价格，农民反映强

①这是一个很有争议的问题，需要具体分析。从土地市场化程度高的国家的数据看，我国土地征收价格并不低。农民反映强烈的原因是土地价格多年来持续攀升，且居住用地二级市场转让价格高昂。整个土地市场体系的价格失调，不仅造成土地资源配置低效，还引起经济系统运行弊端，增加社会抱怨情绪，实在弊大于利。

烈，认为很不合理。如果不考虑地上附属物的补偿，政府征收宅基地与耕地也是一个价格，同样不合理。为了征到土地，干部往往不得不按上级意图强拆农房。有的领导还用“株连”办法给干部下达配合征地工作的指令。这种情形引起农民与政府关系紧张，带来巨大的农村社会安定隐患。

除过以上问题之外，基层干部也关心其他方面的很多问题，如土地确权的具体操作、支农资金的渠道整合、农村各项保障制度的落实、环境污染治理等。但相比之下，前述 9 个方面的问题更令基层干部困惑，需要通过全面深化改革提出明确解决办法。

这些问题虽然为政府决策人士所知，但却长期没有得到完全解决，主要原因一是这些问题与多部门协调努力有关；如果协调力度弱，问题就难解决；二是高层文件虽然对相关问题的解决提出了“探索”要求，甚至安排了改革试点，但长期没有形成确定的有效方案，有的改革试验经验实际上落后于现实；三是没有处理好政策的应时适应性调整与重大改革攻关之间的关系，致使一些难题久拖不决。

（三）新时期改革要解决更深层次的问题

农业与农村发展领域还有一些问题，基层干部虽然不多涉及，但实际上很重要。基层干部所反映的问题，实际上是由更深层次的问题引起的。

新时期改革单靠政府放权是不够的。今后改革必须触及多重利益关系，使利益关系的调整带来农村发展的积极变化。从既往政策调整的后果看，并非所有改革理念及政策实施都能发挥推动农村发展的作用。中国农业面临的核心问题是农业成本高，农产品在国际市场竞争力弱。这个基本问题可以分解为以下若干具体方面。

1. 农村土地产权改革与土地规划管理体制改革有待深入

农地确权颁证工作的推进不能算顺利。我们在调研中发现，部分基层干部对农村承包地确权颁证态度比较消极，影响到此项工作的顺利推进。有的地方虽然基本完成了工作任务，但不肯把确权证

书发给农户；还有的地方给农户颁发证书以后，又重新调整土地，等于确权颁证工作宣告失败。有的基层干部明确对群众讲，土地承包权长久不变就是 30 年不变。农村宅基地制度、征地制度以及经营性建设用地交易制度改革也难说充分反映了改革精神。国家对土地规划管理体制的改革目前还没有提上议事日程，而实际上这项改革不推进，农村产权改革也难搞好。

2. 劳动力转移与人口转移不匹配

“地畔农民”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。今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，非常有利于“地畔农民”逐步进城，但这个政策落实有难度。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。

3. 地租率高影响土地流转

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，严重影响土地流转农业与规模经营水平提高。这种地租率在全世界都是十分罕见的。土地流转供需双方的土地价格预期过高，是地租率高的主要原因；更深层次的原因则是土地管理体制未能消除土地用途预期的紊乱。

4. 农地保护综合效率低

我国虽然有实施已久的农村数量保护政策，但保护的综合效率并不高。一是农地转用为建设用地后，单位面积的产出不高，形成土地资源浪费。我国每亩城市建设用地（含建制镇）的 GDP 产出约 30 万元，严重落后于 150 万元左右的国际先进水平。二是基本农田受村庄、地形及其他设施切割严重，不利于监管和农业大规模利用。三是城市居民处于“居住贫困”状态，表现为过度拥挤，导致城市居民对乡村住房的渴求，形成对“小产权房”过旺需求，不利于村庄占地整理。四是农村道路建设呈现过密、过度铺装趋势，不

利于远期农地合理利用。这些情形均与土地管理规划体制的缺陷有关。

5. 农民分享食品全产业链利益无通道

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要超过增加值占比。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。事实上，在美国和日本，农民所分享到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。

6. 村级的“政社合一”滋生腐败与低效率

我国政社合一的人民公社制度取消以后，村一级的政社合一制度并没有取消，土地家庭承包制只是削弱了这种制度的实际运行效能。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。这个改革其实最多花费 1 千亿人民币左右，但能换来农业经济效率的显著提高，也有利于预防农村干部滋生腐败。

7. 财政支农数额大，效果较差

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，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。支农资金的运用村庄多头掌握、目标分散、对象失准、跑冒滴漏等方面的问题。

我国农业与农村发展当然还有其他不少问题，但如果以上问题能得到缓解，其他麻烦就容易克服。例如，我国农业科技水平利用水平不高，农业污染问题突出，但调查分析表明，拥有同样的潜在

技术资源和污染防备条件，大的规模化经营农户比小农更容易利用先进技术，也更有意愿降低污染排放水平。

三、全面推动农村要素市场化配置改革

农村发展所面临的诸多体制机制问题，如果仅依靠从上至下的设计与推动，不免事倍功半。地方孕育强大的改革驱动力。前文已经指出，需要在一定条件下确立允许地方自行开展“自主改革试验”，中央可依照一定的程序设定改革试验的内容、时间等。

（一）“自主改革试验”设立主要范围

1. 统一关于农村改革的政治正确性认识，加快农业基础管理制度建设

目前，农村发展存在一定程度的思想认识混乱，例如，有专家明确主张恢复人民公社制度，反对农村产权改革；有的专家宣传小农经济的必要性，反对发展农业规模经济。类似这样的认识对农村实际工作存在消极影响。

针对这方面的改革，我们建议：（1）提出发展新型集体经济观念，将农民专业合作社定义为新型集体经济的载体。（2）明确农村发展的社会主义方向，将农村社会保障及公共服务水平确定为社会主义实现程度的标准。（3）明确肯定市场对农村生产要素的决定性作用，在国家资源利用规划的约束下，将土地、劳动与资本的流动充分交由市场关系支配。（4）改变不合理统计办法，重新界定城市与乡村、界定农民与市民，建立新的适应我国实际的统计管理办法，为国家指导农村工作提供更准确的基础信息资源。

2. 调整农业技术进步路线，提高大宗农产品的国际竞争力

我国农业技术水平与我国综合国力严重不匹配，以致我国农业竞争力显著低于发达国家，究其原因，与我国农业的技术进步路线方向不明确、重点不突出、国家支持力分散等有关。

我们建议：（1）国家重点支持大宗农产品无公害、低成本生产，将其他类别的农产品或农业附加服务功能，如有机农产品、农业旅游等完全交由市场关系支配。（2）大力推进旱作农业、雨养农业，控制农业灌溉面积的扩大。（3）加强职业农民培训，建立专业农业经营者注册制度。（4）建立以农业大学为中心的科技推广体系。将农业大学的技术推广中心划归农业部领导管辖；推广中心与合作社建立紧密关系，使合作社成为技术推广的前沿组织；完全撤销乡镇一级的农业技术服务官方机构。

3. 以“家庭农场 + 农民合作社”为主轴，健全我国基本农业经营制度

多年来，我国提倡农业经营主体多元化，但重点不突出，与农业现代化的要求匹配程度低，影响我国农业现代化进程。

我们建议：（1）明确家庭农场是政府支持的主要农业生产主体，并建立相关资格认定制度及支持制度。（2）明确合作社是农业产业链全程服务的主体，停止鼓励合作社的数量扩张，将合作社做大、做强，逐步在全国培育几十家大型合作社。（3）逐步停止对各类农业龙头企业的资金支持政策，引导现有农业龙头企业与合作社实行资本合作，将部分农业龙头企业改造为合作社的关联企业。

4. 引导农村人口合理布局，推进兼顾农业现代化的中小城镇发展战略

国家经验证明，中小城镇的合理均衡布局，对农业现代化的关系十分密切，应引起高度重视。我们对农村人口布局做了较多研究，依据研究结论，我们建议：（1）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。（2）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。（3）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。“自主改革试验”在这几方面会大有作为。（4）中央政府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，为政经分开改革创造条件。我们估算，全国大约需要 1000 亿元就可解决这一问题。

5. 调整财政支农政策

财政支农体制改革的关键是聚焦支农对象。国家应将农业投入的重点放在大宗农产品上，确保大宗农产品的基本安全与质量。要逐步取消对现在所谓农业龙头企业的资助，扶持大型农民合作社。用这个办法，让种粮家庭农场的收入来源延伸到粮食经济的全产业链。用这个办法稳定市场，消除粮价大幅度波动。

对现有的一些支农项目要取消或调减力度。应限制对有机农业、观光农业等所谓多功能农业的财政支持。有研究文献表明，乡村休闲和旅游在解释贫困发生率变化方面作用很小，其空间差异并不明显。日本规划专家在与我们直接交流时也明确指出，政府推动下发展乡村旅游毁掉了日本乡村。应停止对有机农业、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。

6. 解放思想，全面深化农村土地制度改革和国家土地管理体制改革

鉴于这方面改革对于农村发展具有举足轻重的意义，本报告拟做较详细的陈述。

第一，建立新的土地权能概念系统。土地的国家所有权主要意义是：对国家领土安全的完整守护权能；基于重大国民利益对任何国家领土的任何部分的征用、征收权能；基于经济发展需要对土地用途、土地使用价格最小程度的干预。农村土地的集体所有收缩为农村居民社区公共用地的社区共同共有，将土地使用权或承包权作为其他农村土地作为拥有最高权能的基础权利。以往的集体产权在行使最后一次土地承包发包权之后不再拥有经济权能，在概念上归并与国家土地所有权。

第二，在竞争性领域建立适应市场经济要求的土地使用权交易制度。为此要建立无期限的土地使用权制度，经济学通常所说的土

地产权的主要权能要转移到土地使用权，使土地产权主要体现领土权利。因为在有限的时间里，土地的价值在不同年间分布的非均匀性，会极大增加交易成本。永久使用权制度会大幅度提高土地资源利用效益。为了让进城农民放心在城市落户，必须对农村土地市场做一个“设计”。例如，农民将土地流转以后，如果未来土地（分为农村建设用地与耕地两个部分）涨价，涨价部分的 80% 在 50 年内归农民。实际上，有了这个举措，农村土地根本不会涨价。对购买土地者收取土地涨价调节基金，收取比例为土地涨价的 90%。此举可以抑制土地市场放开后的土地投机风潮，促进土地流向真正的土地有效使用者。

第三，建立有利于农村社会经济发展的农村土地制度。农业用地实现承包权永久化，并赋予承包权比较完整的产权效能。农村宅基地停止实行无偿分配制度。农村非农建设用地按国家土地规划管理要求实行分类管理，符合规划的可以直接进入市场。农村社区公共建设用地实行共同共有产权，但在社区撤销或调整后视同一般建设用地转变权能。农村土地股份社发展政策应适度放宽，并允许更多地采用“确股不确地”的办法实现产权改革。要支持股权的量化、固化，防止不断按照人口变化调整股权设置的错误做法。要明确区分“集体经济组织成员权”与“农村社区成员权”两种“成员权”，将“壮大集体经济”概念调整为“逐步完善农村社区公共服务”概念。要通过宣传手段，向广大农村干部群众传递“土地承包权即为农民土地财产权”的政策理念。农户承包地确权登记颁证应将“起点公平”作为工作的“底线要求”。

第四，全面征收主要针对土地的不动产使用税。不动产税主要针对个人、企业及各类其他组织占用土地的价值征税，对地上附属设施按低税率征税或不征税。此政策有利于节约土地、提高单位土地的投资密度、提高各类建筑质量，并避免重复征税。对农业用地和其他公共设施占地可按低税率征税或不征税。

第五，改革国家土地规划管理制度体制。此项改革过去基本没

有涉及。

(1) 建立综合性的涉及行政区划、财政支农体制、人事管理制度、土地规划管理制度等方面的农业保护区制度，并将此种制度的落实归口农业部管理、统辖，同时下放非国家保护区的其他土地归地方管理，中央仅仅对这些土地实行政策杠杆管理。按一定的标准，将包括河流、道路、居民区在内的一定面积的土地，连续、成片划为农业保护区，引导其中的非农产业逐步退出农业保护区。农业保护区归中央政府直接管辖。农业保护区内实行一系列特殊政策。将农业保护区土地、大范围未利用土地及其他国家级保护区以外的土地，分级划归地方政府规划管理，国家用政策杠杆约束地方的土地利用行为。中央政府对农业保护区的土地规划与开发整理应直接管控，同时对农业保护区之外的其他类型土地的利用做“目标指导管理”，例如，设定“开发强度”“建设用地 GDP 产出率”“居民住宅用地占用比例”“闲置土地占比”“基准地价偏离率”等指标，依据这些指标来确定土地用途改变的总规模。将农村地区区分为农业保护区与其他区域两个类别，采用不同的宅基地管理制度。在农业保护区（包括类似其他保护区）以外，村庄全部土地可以一并规划开发，农民的宅基地及住房在符合规划的条件下可以自由入市，也即农民的宅基地流转不受范围与对象的限制。在农业保护区内，针对土地的用途管理与权能交易专门立法。

(2) 简化城市建设规划指标，提高居民住宅用地占城市建设用地最低比例，将此比例提高至 40%。

(3) 建立城乡居民社区物业管理自治制度，社区自治体分享由社区征缴的不动产税。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。此举有助于将城乡社区差异控制在合理水平。

(4) 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。

第六，采取综合措施，通过扩大居民住宅建设用地占比、降低

价格的办法，稳步降低城市房价，为农村人口向城市转移创造条件。具体办法是：有甄别地使“小产权房”合法化，用追缴的土地收益作为地方债务风险基金，以化解房价降低引起的地方财政风险；用“增减挂钩”等办法逐步将人均城市建设用地由目前的约 190 平米扩大到人均 300 平米，实现耕地不减少，城市有所扩大的双赢目标；逐步将居民住宅区占城市建成区面积的比重提高到 45% 左右，改善居民居住形态，降低城市房价。

（二）深化农村改革有多大红利?

按上述方案深化农村农业改革，将给我国经济社会发展带来巨大红利。

1. 农业红利

改革将逐步降低城市房价，有利于加快现有农业人口向城市转移，为提高农业适度规模经营水平创造条件。改革还因稳定土地用途变化预期，大幅度降低农业用地地租率，降低农业成本。土地规模经营水平提高以后，还会降低农业劳动成本和农业污染排放水平。

农业人口减少及农业竞争力提高以后，国家针对农业、农民的财政支出将有望大幅降低。如果此项开支按每亩农地计算，取高于美国、低于日本、接近欧洲的标准，达到每亩 500 元左右，总额将在 1 万亿左右，约为现在的 1/3（针对农民社会保障的支出会转变为对新进城农民的支出）。

农业规模经营水平提高至专业农户水平后（粮食生产在 100 亩左右，其他经济作物 5 亩以上不等），劳动成本及其他成本会显著下降，加上地租率的降低，其中粮食生产成本会降低 30% 以上，有望形成国际市场有竞争力的粮食产业。此举也会增加农民收入，减少政府目标价格补贴。

改革将极大提高农地保护效力，巩固农业的基础地位。依据土地资源状况，我国可以划定 30 亿亩以上农业保护区，在保护区内连片整理土地，可以使耕地的有效使用面积增加 10% 左右，有利于

提高土地产出效能。

农村成本下降以后，会降低农产品价格，并会大幅度降低恩格尔系数，有助于减轻百姓“吃饭之忧”，从而改变百姓的储蓄行为和职业选择行为，扩大高端消费，对宏观经济运行产生积极意义。恩格尔系数下降会有利于发展“草根创新”，提升我国技术进步速度。

2. 城市化红利

扩大住宅区建设用地供应，能使中国城市的居住形态逐步达到发达国家的水平，并扩大住房消费。比照发达国家的相关指数，我国城市居民的独栋房屋如果占到全部房屋的 60% 左右，可能扩大住房消费 15 万亿左右，这 15 万亿要 80 万亿的资本生产出来；80 万亿资本品的折旧率如果是 10%，每年就有 8 万亿的资本品要生产出来。这种关联影响将极大增加内需，解决经济长期发展中的内需不足之忧。居住形态的改变可能扩大交通消费、佣人服务消费，使国民经济的消费升级，产生经济长期增长的动力。实现这种结构调整目标之后，所谓“中等收入陷阱”将不复存在。

我国城市建设用地单位面积 GDP 产出约为欧美国家平均水平的 1/6 左右，通过改革可以提高城市建设用地的 GDP 密度。如果全国城市建设用地的产出能力达到我国深圳市的水平，我国 GDP 总量即使增加 5 倍，也不需要扩大城市建成区面积。通过城乡建设用地的市场置换，新增的城市建设用地可以主要用来改善市民的居住形态。

3. 国际收支平衡红利

农业成本下降将有利于直接降低农产品贸易逆差。粮食成本下降会发生替代作用，大豆、肉类进口也会下降。这种变化还会提高我国在国际贸易协定签署中的谈判地位，以及在国际经济秩序建立中的主导地位，最终有利于建立人民币作为国际货币的“货币发行红利”。

城市居住形态改善以后，将鼓励我国中高端人口在国内扩大住

房投资，提供他们“将根留在国内”的诱因，减少国外廉价独栋房屋的诱惑力，极大改善资本项下的收支平衡状况。

4. 国民收入分配红利

借助土地制度改革，我国城市化进一步顺利推进。我国农业居民减少到 3000 万户左右时，农民收入平均水平有望接近城市居民水平，一举解决城乡收入差距问题。

如果实行上述土地制度改革方案，有望消除目前房地产业的价格扭曲所产生的财富不良转移状况及工薪阶层的“居住贫困”。依据国民储蓄率水平的考量，有国际学者将单位住宅（套、所）的价格与家庭年收入之比，作为房价指数。不同阶层对应不同等级的房屋。欧美这一指数超过 2，视为房价过高，房地产业存在泡沫。考虑中国的储蓄率状况，这一指数可取 5 左右。按这个标准，中国房地产业存在严重的泡沫。鉴于建筑建材产业的高度竞争性，房地产泡沫的根源在于土地“市场”的垄断。消除房地产业泡沫，将停止畸高房价所产生的居民收入逆向不合理转移趋势。

通过土地制度改革，还将改变实际住房用地分配的极大不平等。社会普遍存在企业等各类法人低效率利用土地的情形，一部分法人占地变相成为高端居住用地，形成居住用地占有的实际不平等。恢复法人占地定价机制，有利于促进居住用地占用的平等。

5. 社会稳定红利

由土地制度改革，改善国民的居住形态，提高国民财富的私人拥有水平，将使我国中产阶层队伍得以扩大，有利于社会稳定。

农业规模经营水平提高以后，有利于通过农民合作社的发展提高农民的组织程度。社会组织程度越高，越容易避免突发事件酝酿成为不可控的群体性事件。家庭农场普遍化以后，全国将仅需要数十个大型农民合作社，它们可以稳定农产品市场，也可以介入乡村社会治理，有利于农村社会稳定。

居住形态与社会稳定有关。居住在高人口密度区域的人群，邻里认同程度低，群体离散度高，较易发生不可控的社会冲突。我国

将城市居民挤压在较小的空间里（居民区占城市建成区的比重一般在 30% 左右，新区的比重更低），使居民易发生心理问题。同时，高楼居住方式又配以各种广场，而“广场效应”会引起“羊群效应”，是激进主义存在的条件。据学者对伦敦居住形态的研究，居住在楼房为主的社区的居民，更容易发生群体性社会冲突。

（三）改革的风险有多大?

1. 深化土地制度改革会不会背离社会主义理想?

这个担忧完全没有必要。社会主义的精髓是建立更多重视社会平等的社会公正。土地制度不做大的改革，平等牺牲太多，并不符合社会主义原则。工薪阶层依靠祖辈积累，高价买了土地利益分享甚小的单元楼房，价值远远低于建筑安装成本，大量财富被转移，无平等可言。

对所有权要有新的认识。当代法治国家的政府有强大的力量约束私权，对土地使用所产生“反公益”后果可以采取充足的手段予以矫正，不必用牺牲效率的办法换取平等。

发达国家的经验还证明，通过税收杠杆的调节，可以将私人所有或占有的土地转为公共目的用途，不必直接通过土地占有达到公益目的。

从理论上说，政府对土地使用的干预，本质上是对土地产权的分割，而且这种分割还不需要支付对价，可以低成本地实现土地利用的公益目的。这是一种低成本贯彻社会主义原则的制度安排，何乐而不为?

2. 改变居住形态会不会减少耕地?

这个担心也没有必要。如果通盘考虑城乡建设用地的利用，可以通过减少乡村建设用地的办法，来增加城市建设用地，用以改善城市居民的居住形态。

我国土地从地形上看，有 700 多万平方公里适合人类居住；加上考虑气候因素，也有 500 万平方公里左右的土地适合人类居住。

这样一个土地量，有相当多的土地适合居住，但不适合耕作，而供应 5 万平方公里这样的土地，且主要考虑现有村庄占地，完全不需要多占耕地。事实上，按我们估算，通过合理部署土地整理和置换，耕地还可以增加。

3. 提高农民土地财产权强度会不会导致土地过度兼并?

当今世界，承载可转移、变现财富的不是农业用地。只有在经济秩序存在严重问题的时候，人们对土地用途管理及土地价格预期不稳定，才会发生恶性炒作土地的情形。

从发达国家经验看，只有经济效率的刺激，才会推动农场的扩大，但仍然限于规模经济效率制约的“天花板”。如果政策稍稍给予限制，就会发生相反的情形，既土地使用高度分散，难于集中。日本与台湾曾经长期苦于土地兼并不够的情形，以致官方放弃抑制土地兼并的政策。

即使古代中国的土地兼并集中，也如同史学家的研究结论所揭示的，原因不是农户之间的自发买卖，而是源于政府腐败。当今时代只有很落后的国家才会发生政府官员把掠夺农业用地作为财富占有的方法。

4. 房价下跌会不会使地方“土地财政”崩溃?

这个问题貌似严重，其实问题不大。地方举债规模号称十几万亿，其实有一定的土地抵押支撑。抵押贷款额通常小于土地的市场价格。如果地价超预期下跌，地方政府还有很多补救办法。

一是全国有估计数十亿平米的小产权房，如果有选择地将其“合法化”，保守估计也可以增加政府数万亿的收入。

二是现有城市建成区中，有大量价值更高的低效利用土地。如果按照深圳市的土地利用效率为标准，低效利用土地可释放的面积十分惊人，保守估计也可以达到 1500 万亩以上，每亩按 100 万计算，就达到 15 万亿！鉴于这些土地多为划拨用地，企业及组织无法将其变现，如果出台激励政策，不仅这些土地会得到合理利用，还会使政府享受到巨大利益，足以抵消土地财政“垮

台”的风险。

三是征收主要以土地为主的不动产税，也可以化解风险。按GDP构成推算，不考虑泡沫因素，保守估计全国城市可做不动产税征收对象的土地价值应该在200万亿之上，按1%征税，仅此一项，10年的税额就足以解决地方债务问题。所以，用土地财政垮台风险来回避土地制度改革，大可不必。

2016 年我国开放型经济的改革发展

张燕生 *

2016 年，从国际经济环境看，是不平凡的一年。全球经济增长率 3.1%，远低于 1990-2007 年全球经济年均增长 3.74% 的水平，使这次全球经济复苏成为世界历史上最缓慢的一次。逆全球化趋势和再全球化趋势在同时发力，出现了充满全球不确定性的全球化间歇期。全球系统性风险和冲突发生的概率明显大于机遇和收益，防范和抵御开放风险和外部冲击就成为一件十分重要的工作。从国内经济环境看，四季度 GDP 增速企稳向好，PPI 由负转正，改革共识逐步形成，预期开始由悲观转向中性。从国内开放经济形势看，构建开放型经济新体制，发展更高层次的开放型经济，推进高水平的双向开放，稳妥推进“一带一路”建设，扩大自由贸易试验区和开放型经济试点试验区先行先试，方向和目标指向明确，布局和规划思路清晰、试点和试验任务落实，但地方和部门如何落地、企业如何行动，仍是薄弱环节。

* 张燕生，中国国际经济交流中心首席研究员。

一、2016 年的我国发展的国际经济环境变化[①]

（一）全球经济不确定性事件增多，但一些地区结构性调整初见成效

全球经济增速持续低迷。全球经济仍未走出国际金融危机的阴影，产能过剩、全球贸易投资开放进程放缓、全要素生产率增速下滑等问题依然严峻，世界主要经济体经济增速继续分化。IMF 预测，2016 年全球国内生产总值（GDP）增长率仅为 3.1%，其中，发达经济体经济增速为 1.6%，新兴市场与发展中经济体经济增长 4%，连续第五年增速下滑。这次危机复苏是历史上最缓慢的一次。世界经济增速将连续第五年低于 1990-2007 年长期均值 3.74%，此次危机复苏可能成为大萧条以来最缓慢的一次，世界经济存在陷入低增长陷阱的风险。

（二）传统全球化遇阻，但跨境电商和跨境人财物流推动新全球化发展

再全球化和逆全球化的各层次较量。当前全球化发展处于十字路口，其未来趋势可能会继续，也可能会逆转、可能会停顿。这次经济全球化发展可以分成三个阶段：第一个阶段是 1990 到 2001 年，全球人均 GDP 的年均增速 2.7%。美国作为这次经济全球化的主要推手，这个阶段是全球化红利最大受益者，美国 GDP 占全球的比重从 26.1% 上升到 32%。第二个阶段是从 2002 年到 2008 年，全球人均 GDP 增速 8.8%。这个阶段是全球化的分水岭。一方面，美国经济深受 IT 泡沫破灭的影响，从而很快进入更高杠杆率的金融和房地产泡沫为推手的全球非理性繁荣期。另一个方面，美国社会深受“911”的冲击，从而很快进入全球反恐战争。这个阶段，美国综合国力和全球影响力持续下降。第三个阶段是从 2009 年到 2015 年，

①参阅中国国际经济交流中心与新华社国家高端智库共同发布的《2016 年世界经济金融形势与 2017 年展望》。

全球人均 GDP 增速下降到 1.1%。2008 年四季度爆发的国际金融危机沉重打击了杠杆率高、经济虚拟度高、产业空心化高的西方发达经济体。美国政治经历了奥巴马执政时期推行 TPP、TTIP、TISA，由开放多边主义的全球化转向排他性、超大型自由贸易区的战略；特朗普赢得选战，宣布执政后将采取去 TPP 的双边主义和单边主义政策。美国政治的转变，是以退为进的战略，将更大程度上改变世界政治、军事、经济和社会格局①。

传统全球化向新型全球化转型的间歇期将是系统性风险高发期。传统全球化是发达国家跨国公司推动，受益的是全球大跨国公司，受损的是发达国家中的普通民众，从而引发西方民众反全球化思潮兴起。同时，以物联网、人工智能、大数据、云计算技术为核心的新技术革命风起云涌，推动全球经济进入转型新阶段。以全球跨境电商、跨境服务、跨境旅游、跨境人财物流动为特征；以“走出去”在全球范围内满足碎片化需求、个性化需求、共享性需求为手段；以全球中小企业、年轻人、落后地区积极参与为主体；以贸

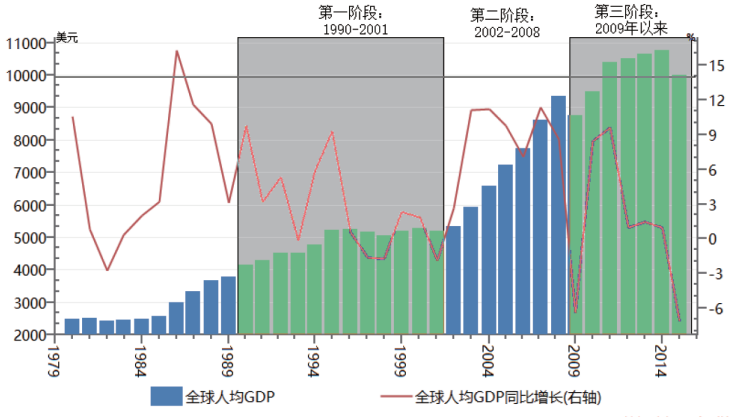

图 1-1 经济全球化时期全球人均 GDP 高速增长

数据来源：Wind 资讯，世界银行

①我的观点很明确，美国全球战略的进一步变局，在目前阶段，将增强而不是削弱美国的全球影响力和领导力。对此，中国仍应当继续坚持韬光养晦的战略，把 90% 的精力放在国内全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党上面，同时稳妥推进“一带一路”建设，实施自由贸易区战略，发展开放型世界经济、亚洲经济和中国经济的战略部署。

易投资便利化带动自由化、以通商开放深化境内公平竞争环境、以开放多边主义和区域化抵消单边主义、保护主义、民粹主义浪潮的新型全球化正在兴起。未来全球化将走向平等、包容、普惠、共享、绿色的新方向。

（三）应对生产率减速、债务水平高企、政策协调空间缩小的“三元风险”

国际清算银行（BIS）指出，世界经济将长期面临全球生产率减速、全球债务水平高企、宏观经济政策协调空间变小的“三元风险”的威胁。

1. 全球劳动生产率下降是导致全球经济低迷的重要原因之一

BIS 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 年全球生产率约为基准的七成，发达经济体更降至基准的 33%；新兴经济体情况较好，但也仅是基准的 84%[①]。

全要素生产率停滞原因。全球劳动生产率停滞原因包括技术创新被忽视，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，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 +”为代表的第四次工业革命尚未有效提升全要素生产率。

世界银行数据显示，2000 年全球 65 岁及以上老年人口比重是 6.9%，标志着在新世纪伊始全球人口已接近老龄化社会水平，2015 年该比例上升到 8.3%，预计到 2050 年将达到 16.2%。另一方面，0-14 岁人口比重不同程度出现下降。全球性的人口困局削弱了经济发展动力，制约了世界经济的可持续发展。

提高全要素劳动生产率需提高研发投入。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。旧金山联储的弗纳尔

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 6 月 30 日。

德和美国斯坦福大学的查尔斯 • 琼斯的研究表明，提高或维持生产率水平需要提高对研发的投入[①]。

2. 全球债务水平高企

根据 IMF 和 BIS 数据，截至 2015 年末，全球债务总额高达 144.97 万亿美元，相比 2007 年末的 105.21 万亿美元增长 37.8%。其中，发达经济体和发展中经济体的一般政府债务水平均有所上升。IMF 预测，2016 年发达经济体和新兴经济体的一般政府债务水平将进一步上升至 107.5% 和 47.2%。此外，欧元区的实际债务风险加大。全球债务风险累积将对世界金融和经济稳定造成威胁。

新兴经济体债务风险加大。IMF 预测，2021 年新兴市场与发展中经济体的债务风险扩大至 51.9%。按照 BIS 关于非金融领域的全球债务三大部门：一般政府债、非金融企业债、家庭部门债务占 GDP 的比例来看，2007 年至 2015 年，全球一般政府和非金融企业都在加杠杆，债务占 GDP 的比重不断提高。其中，发达国家一般政府债务增速高于新兴市场经济体，新兴市场企业债风险加大趋势明显。金融危机之后，发达国家的私人部门已开始逐步去杠杆，但新兴经济体的杠杆却迅速增加。从家庭部门债务占 GDP 的比重来看，全球家庭部门债务占 GDP 的比重由 2010 的 51.74% 缩小至 2015 年的 50.41%。其中，发达国家这一比重逐步减小，新兴市场经济体却继续增加。

3. 全球宏观经济政策协调空间变小

从短期看，全球超高债务水平和负利率政策导致全球财政政策和货币政策协调空间变小。从中长期看，全球结构性改革的协调难度加大。

下一步全球宏观经济政策协调要考虑外溢效应。一是要考虑特朗普激进改革政策的影响。二是应考虑美联储加息的外溢效应。三

① “生产率增长之谜”，FT 中文网 2014 年 7 月 7 日。

是考虑全球负利率的影响。四是加强宏观经济政策协调。

（四）全球贸易增长持续低迷，国际贸易作为拉动经济增长的引擎熄火了

全球经济陷入增长疲弱期。2016 年，全球贸易持续了 2015 年以来的下滑趋势。全球散装货物贸易指标波罗的海干散货运价指数一直徘徊在历史低位。WTO 预计 2016 年全球商品贸易量的增速仅 1.7%，连续第五个年头放缓，全球经济增长动力明显被削弱。

全球结构性调整成效分化。根据 WTO 的数据，在世界经济下行、全球贸易下降、全球需求萎缩的情况下，预计 2016 年发达经济体商品出口量增速高于发展中经济体，发展中经济体出口增速高于亚洲地区，这一方面表明全球供给侧改革进展成效出现分化：发达国家供给侧改革初见成效，新兴经济体经济和贸易转型依然举步维艰；另一方面，亚洲地区以出口见长，但是在全球贸易保护主义盛行，欧美对海外投资征所得税、边境税和关税，新科技革命正在改变国

表 1-1 全球商品贸易量增速（%）

小汽车		2012	2013	2014	2015	2016	2017
全球商品贸易增速		2.2	2.4	2.8	2.7	1.7	1.8-3.1
出口增速							
	发达经济体	1.1	1.7	2.4	2.8	2.1	1.7-2.9
	发展中经济体	3.8	3.8	3.1	3.2	1.2	1.9-3.4
	亚洲	2.7	5	4.8	3.1	0.3	1.8-3.2
进口增速							
	发达经济体	-0.1	-0.2	3.5	4.6	2.6	1.7-2.9
	发展中经济体	4.8	5.6	2.9	1.1	0.4	1.8-3.1
	亚洲	3.7	4.8	3.3	1.8	1.6	2.0-3.3

数据来源：根据 WTO 数据整理

际工序分工格局的贸易环境下，亚洲出口结构适应性调整仍然在过程中，因此，亚洲商品出口量增长出现更大程度地减速。

（五）全球直接投资规模仍低于危机前，预期要到 2018 年全球投资规模才会恢复到危机前，但对发达国家的绿地投资规模高于对新兴市场和发展中国家

全球投资规模仍低于国际金融危机前的水平。根据联合国贸易和发展组织（UNCTAD，简称“贸发组织”）数据，全球 FDI 在 2012-2014 年连续三年呈下滑趋势，2014 年出现 11% 的降幅。2015 年全球投资增长 38%，全球资本流动规模 1.76 万亿美元，贸发组织预测全球 FDI 有望于 2017 年恢复增长，在 2018 年达到 1.8 万亿美元，但仍低于国际金融危机前 2.0 万亿美元的水平。

全球资本流动发生拐点性变化。2015 年，流入发达经济体的外国直接投资规模六年来首次超过发展中经济体，达到 9620 亿美元，同比增长 84%，占总投资的比重为 55%；发展中经济体同期则共吸收了 7647 亿美元外资，同比增长仅为 9.5%，占比 43.4%。

全球投资增长呈下行趋势。贸发组织预计，受全球脆弱经济形势、市场需求持续低迷、部分大宗商品出口国增长乏力等影响，2016 年全球外国直接投资可能下滑 10%—15%；而地缘政治风险以及地区紧张局势将进一步加大投资下行压力。

对发达经济体的绿地投资增速高于发展中经济体。根据贸发组织数据，2015 年，全球绿地投资恢复增长，全球绿地投资规模达到 7660 亿美元，同比增长 8.5%。其中，发达经济体吸引绿地投资增速为 12.31%，高于发展中经济体的 4.6%。这说明国际上新建投资多投于发达国家，表明市场对发达国家经济复苏预期向好，对发展中国家的经济预期相对悲观。

（六）全球资本、外汇市场震荡，预示世界经济进入大调整阶段

2015 年下半年以来，全球资本市场波动加剧。全球主权债券

市场加剧震荡，主要发达国家国债收益率进入“负利率”时代。美国 10 年期国债收益率一度创新低，日本 10 年期国债收益率首次跌至负值，这意味着投资者宁可亏钱也不愿投资股票等风险资产，表明投资者的风险偏好情绪已发生巨大变化。全球外汇市场方面，新兴经济体货币大幅贬值，作为避险资产和低息融资货币的欧元和日元大幅升值。黄金价格也从年初的 1075 美元 / 盎司升至年中的 1300 美元 / 盎司，随着避险情绪退去，11 月底黄金大跌至 1172 美元 / 盎司。全球股市大幅震荡，反应市场波动率的指标 VIX 波动率指数显著升高，反应了全球避险情绪的变化。主要经济体股票指数走势相似。截至 2016 年 10 月底，美国道琼斯工业指数、标普 500 指数、纳斯达克指数相比年初分别上涨 10.2%、9.6% 和 12.5%；英国富时 100、法国 CAC40、德国 DAX 分别上涨 14.3%、2.1% 和 8.8%；日经 225 指数小幅下跌 0.5%，韩国综合指数和恒生指数分别上涨 5.0% 和 16.5%。

全球外汇市场动荡。近期美元汇率出现短期波动态势，但从中长期来看，美元仍是一个强势的货币。欧元在量化宽松货币政策和英国脱欧的影响下承受贬值压力。日元作为避险货币大幅升值。受英国脱欧影响，英镑成为今年最差货币，英镑兑美元平均汇率 11 月较 6 月贬值幅度高达 12.7%。新兴市场货币大幅贬值，竞争性汇率政策成为隐忧。

（七）国际油价在持续两年大幅下跌后开始走出低谷，但在可预见的未来原油价格仍可能低于 60 美元 / 桶

近两年来，受供给过剩和美元升值影响，国际油价从 2014 年 6 月的 115 美元 / 桶跌至 2016 年 1 月初的 28 美元 / 桶，跌幅高达 76%，跌破金融危机时的最低点位。2016 年 11 月 30 日，石油输出国组织（OPEC）达成减产协议，这是八年来的首次减产协议，同时非 OPEC 产油国也与欧佩克达成减产谅解，国际油价大幅上涨至 50 美元 / 桶左右。减产消息支撑国际油价上涨趋势，这将是重启国际

油价涨势的转折点。然而，在全球经济增速放缓的大背景下，需求增长依旧疲弱；受西方解除对伊朗制裁、新能源开发、化石能源效率提升、美国时隔 40 年再次向海外出口原油、市场份额之争等因素影响，国际石油供给依然过剩。此外，中东地区的地缘政治风险进一步增加国际油价的不确定性。

（八）面对全球不确定性风险增多的新情况，全球经济治理和国际宏观经济政策协调的努力更加重要

全球治理体系在世界经济规则、国际宏观经济政策协调、全球公共产品供给责任等方面面对更多风险与挑战。全球金融治理制度框架不完善，随时可能引发金融系统性风险，尤其在新兴市场和发展中国家。全球贸易治理碎片化、逆全球化和区域贸易协议分散化阻碍了贸易增长。全球贸易投资保护主义盛行。

G20 杭州峰会实现全球治理新突破。一是治理结构更包容，增加新兴市场国家和发展中国家代表性和发言权。二是治理视角更优化，G20 进一步从危机应对机制向长效治理机制转型。三是治理方式更务实，落实联合国 2030 年可持续发展议程和《二十国集团全球投资指导原则》。中国主导成立的“亚投行”“金砖开发银行”，推动的“互联互通”和“一带一路”建设，为世界经济注入新动能。

二、2016 年我国国际收支与外经贸发展态势与前景

（一）2016 年前三季度我国国际收支发展情况

2016 年前三季度，我国经常账户顺差 1747 亿美元，其中，货物贸易顺差 3669 亿美元，服务贸易逆差 1830 亿美元，初次收入逆差 48 亿美元，二次收入逆差 45 亿美元。资本和金融账户逆差 856 亿美元，其中，资本账户逆差 3 亿美元，非储备性质的金融账

户逆差 3794 亿美元（其中直接投资 -780 亿美元），储备资产减少 2941 亿美元。净误差与遗漏 -890 亿美元。

从表 1-2 数据可以看出，我国国际收支形势正在出现新变化：一是我国国际收支状况总的趋势是趋于基本平衡。如国际金融危机以来，我国经常项目顺差占 GDP 的比重大幅度下降，自 2011 年以来一致保持在 3% 以内的均衡状况。二是 2016 年前三季度，我国经常项目除货物贸易保持顺差以外，其他项目都是逆差。经常项目顺差的主要来源，货物贸易总的趋势是逐步趋于平衡。三是资本和金融项目自 2015 年以来一直是逆差。其中，直接投资在 2016 年首次出现逆差，表明我国对外直接投资额大于外商来华投资额，我国已经成为资本净输出国家。四是 2012 年是一个重要拐点，我国国际收支状况开始从“双顺差”转向“一顺一逆”。五是 2015 年国际收支为总逆差，储备资产已经连年减少。六是我国加强国际宏观经济政策协调，构建贸易激励导向趋于中性的开放型经济新体制，已成为全面深化改革的一项迫在眉睫的重要任务。尤其在美联储加息和美元升值的大背景下，管理好人民币汇率预期，深化国际收支结构改革，统筹协调开放宏观经济政策，是开放条件下落实稳中求进的工作总基调的重要组成部分。

可以预期在不远的将来，我国国际收支状况将发生深刻的结构性变化。一是货物贸易顺差将从代工顺差转变为竞争力顺差。二是服务贸易逆差会随现代服务贸易进口需求增加而继续扩大。三是投资收益逆差会进一步下降并转为顺差。四是资本和金融项目的基本态势是净流出，反映我国经济“走出去”提升全球综合运作能力已经成为新趋势。五是汇率、利率、人民币、价格在保持国际收支基本均衡中扮演越来越重要的角色。

（二）2016 年前三季度我国外贸发展情况

2016 年前三季度，我国货物贸易进出口总值 17.53 万亿元人民币，同比下降 1.9%。主要特点有：一是贸易方式转型继续。前

表 1-2 2008-2016 年前三季度我国国际收支差额（亿美元）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
国际收支差额	4607	4417	5247	4016	1836	4943	2579	-1547	891
经常项目差额	4206	2433	2378	1361	2154	1482	2197	3306	1747
占 GDP 比重（%）	9.2	4.9	4.0	1.9	2.6	1.6	2.1	3.0	2.2
资本项目差额	401	1985	2869	2655	-318	3461	382	-4853	-856

资料来源：相关年份外管局、统计局有关数据

注 *：2016 年仅前三个季度数据，资本项目差额即资本和金融项目差额

三个季度，我国一般贸易进出口占比达到 56%，加工贸易进出口占比仅 29.4%。二是对部分一带一路沿线国家出口增长成为新亮点。前三季度，我国对巴基斯坦、俄罗斯、波兰、孟加拉国和印度等国出口分别增长 14.9%、14%、11.7%、9.6% 和 7.8%。同期，我国对欧盟出口增长 1.8%、对美国出口下降 1.9%、对东盟出口下降 1.9%，三者合计占同期我国出口总值的 46.7%。三是民营企业出口超过外企和国企出口继续保持首位。前三季度，我国民营企业进出口 6.76 万亿元，增长 4.1%，占我外贸总值的 38.6%。其中，出口 4.68 万亿元，增长 2.3%，占出口总值的 46.5%。四是机电产品、传统劳动密集型产品出口仍唱主角。前三季度，我国机电产品出口 5.73 万亿元，下降 1.8%，占同期我国出口总值的 57%；传统劳动密集型产品合计出口 2.15 万亿元，下降 0.6%，占出口总值的 21.3%。五是大宗商品进口量保持增长。前三季度，我国进口铁矿石 7.63 亿吨，增长 9.1%；原油 2.84 亿吨，增长 14%；煤 1.8 亿吨，增长 15.2%；铜 379 万吨，增长 11.8%。同期，进口成品油 2150 万吨，下降 7.1%；钢材 983 万吨，增长 1%。

值得重视的新变化有：一是货物贸易顺差下降的影响值得高度关注。虽然一般贸易占比高出加工贸易 26 个百分点，但一般贸易

顺差规模仍小于加工贸易。在过去 10 年，加工贸易出口在总出口的比重已经下降了 20 多个百分点。这个趋势仍会继续下去，这意味着货物贸易顺差的对外转移会继续下去。过去的 5 年，四川和郑州都曾经下很大气力承接东部沿海地区产业转移。然而，2016 年上半年，四川和郑州外贸增长的跌幅都大于 20%。这说明加工贸易方式需要从企业主体、我国加工贸易企业在工序分工价值链中的地位、“走出去”等方面实现脱胎换骨的转型。二是新型外贸商业模式进出口增长较快。如在全球贸易增长速度连续 5 年低于全球 GDP 增长速度的背景下，我国跨境电商贸易、市场采购贸易、外贸综合服务企业继续保持较快增长态势。三是我国外贸原产地多元化进程明显加快。越来越多的外贸企业通过加快“走出去”，建立人民币实物资产、美元实物资产、欧元实物资产的多样性组合，提升全球综合运作能力。四是 2016 年前三季度我国与“一带一路”沿线国家进出口超过 4.52 万亿元，约占同期我国外贸总值的 1/4 强。“一带一路”沿线一方面体制、政治、经济、经营风险高，另一方面，也是全球跨国公司竞争最薄弱的地区。随着我国与沿线经济合作日益深化，“一带一路”促进我国外贸企业转型的重要性将逐步体现出来。五是衡量全球贸易走势的波罗的海干散货指数，从今年 2 月初 290 点的历史低点，到 11 月 18 日回升到 1259 点，反映全球贸易的外部环境在改善。

（三）2016 年前 11 个月我国实际使用外资的情况

2016 年 1-11 月，我国实际使用外资金额 7318 亿元人民保险

表 1-3 2008-2016 年前三季度我国国际收支差额（亿美元）

1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
317	329	429	703	612	660	656	711	875	857	1204	961*

注*：12 月份数据是 12 月 23 日的指数

领域数据）。预计 2016 年全年实际吸收外资（不含金融领域）约 7850 亿元人民币（折合 1260 亿美元），连续 25 年居发展中国家首位。前 11 个月，服务业实际使用外资金额 5133 亿元人民币，同比增长 8%。在服务业中，计算机应用服务业，分销服务业，信息、咨询服务业实际使用外资同比分别增长 123%、51.2% 和 71.9%。高技术服务业实际使用外资 881.4 亿元人民币，同比增长 97.7%。在制造业中，医药制造业、通用设备制造业实际使用外资同比分别增长——65.3% 和 16.6%。高技术制造业实际使用外资 547.3 亿元人民币，同比增长 3.6%。在农、林、牧、渔业，实际使用外资金额 116 亿元人民币，同比增长 32.9%。在投资来源地中，美国、欧盟对华投资同比分别增长 55.4% 和 43.9%。欧盟 28 国中，英、德、卢森堡、瑞典对华实际投入金额同比分别增长 120.2%、87.2%、128.8% 和 48.1%。在亚洲投资来源地中，我国的澳门地区、韩国实际投入金额同比分别增长 295.6% 和 23.6%。我国西部地区实际使用外资金额 534.5 亿元人民币，同比增长 23.7%。东部地区实际使用外资金额 6379.7 亿元人民币，同比增长 6%。在投资方式中，以并购方式实际使用外资金额 1235 亿元人民币，同比增长 15.6%，占实际使用外资金额的 16.9%。成本驱动型外资正在撤资，参与国际工序分工的“代工”外资比重和规模正在持续下降，制造业外资比重从过去的 70% 下降为 30% 左右。市场驱动型、效率驱动型外资大幅进入，外资进入中西部地区明显增多，服务业外资比重超过 70%。

今后我国吸引外资的重点是高端制造业和现代服务业。这对我国投资环境提出了更高要求。关于对中国投资环境的看法，中国美国商会 2016 年《商务环境调查报告》显示，美国来华投资企业认为他们面对的主要挑战体现在市场准入、投资壁垒、法律法规和监管实践缺乏透明度等方面。在表 1-4 中，有 57% 的美国在华投资企业认为，法律规定不明确、监管部门对法律的解释缺乏一致性等问题，是他们在日常运营中经常碰到且最为突出的问题。有 54% 的美国在华投资企业提出，劳动力成本上升是他们面对的第二大挑战。

劳动力成本的年增长率目前已达到了历史性的 10% 或更高，但如果各地企业缴纳社会福利的要求正式实施，则有望在今年首次将其增速减至 10% 以下。有 29% 的美国在华投资企业把获取许可证困难列为第三位挑战，希望能够进一步扩大市场准入，简化外资企业在华设立和运营的审批程序，并减少贸易壁垒。有 29% 的美国来华投资企业把缺少合格员工、行业产能过剩列为第四、第五位重大挑战。

关于对中国投资机遇的看法，表 1-5 显示，中国消费升级和中产阶级增加，是各行业美国来华投资企业未来发展的普遍商机；中国“互联网 +”和电商发展前景，对科技密集型、消费类和服务业美国企业是巨大商机，但如何与工业和资源类美国企业实现两化深度融合，仍需要做更多工作；对工业和资源类美国企业，中国的新型城镇化、绿色发展是更大商机；对科技密集型美国企业，中国创新驱动战略是更大商机；对服务类美国企业，中国推进“走出去”是更大商机；对消费类美国企业，中国自由贸易试验区是更大商机。

表 1-4 美国在华投资企业面对的五大挑战（%）

2012		2013		2014		2015		2016	
管理人才匮乏	43%	劳动力成本	44%	劳动力成本	44%	劳动力成本	61%	法律解释不一致 / 法律不明确	57%
法律解释不一致 / 法律不明确	37%	法律解释不一致 / 法律不明确	38%	法律解释不一致 / 法律不明确	39%	法律解释不一致 / 法律不明确	44%	劳动力成本	54%
缺乏合格员工	29%	缺乏合格员工	35%	缺乏合格员工	37%	缺乏合格员工	42%	获取许可证困难	29%
获取许可证困难	26%	腐败	30%	管理人才匮乏	31%	管理人才匮乏	32%	缺乏合格员工	29%
腐败	26%	管理人才匮乏	30%	获取许可证困难	31%	中国保护主义增强	30%	行业产能过剩	29%

资料来源：中国美国商会，《2016 年美国企业在中国白皮书》

表 1-5　美国来华投资企业未来发展的商机（%）

工业和资源企业		科技和其他研发密集型企业		消费类企业		服务类企业	
城镇化和基建	54	消费中产增加	49	消费中产增加	81	中国走出去	70
消费中产增加	50	互联网 + 电商	36	互联网 + 电商	43	消费中产增加	49
环保	43	中国创新提高	32	改革如上海 FTZ	33	互联网 + 电商	34

资料来源：中国美国商会，《2016 年美国企业在中国白皮书》

（四）2016 年前 11 个月我国对外投资合作的发展情况

2016 年 1-11 月，我国非金融类对外直接投资额超过 1 万亿人民币，折合 1617 亿美元，同比增长 55.3%。预计全年非金融类对外直接投资 1.12 万亿元。无论是投资金额还是增长率都达到一个很高水平。其中，跨国投资并购日渐成为主流趋势。据商务部初步统计，1-11 月我国企业海外并购项目 561 个，交易金额达 824 亿美元（包括境外融资），其中制造业以近 230 亿美元的并购金额名列首位。对外投资领域包括：商务服务业 403.3 亿美元，同比增长 8.1%，占投资总额的 24.9%；制造业 297.3 亿美元，增长 151.9%，占 18.4%，其中流向装备制造业 167.6 亿美元，占制造业对外投资的 56.4%；批发和零售业 263.1 亿美元，增长 95.8%，占 16.3%；信息传输、软件和信息技术服务业 192.3 亿美元，增长 249.9%，占 11.9%。1-11 月，我国企业在“一带一路”相关国家新签对外承包工程项目合同 7367 份，合同额总计达 1003.6 亿美元，同比增长 40.1%，占同期我国对外承包工程新签合同额的 52.1%；完成营业额 616.3 亿美元，同比增长 7.5%，占同期总额的 46.6%。

商务部长高虎城提出，要坚持对外投资服务实体经济的大方向，把实业投资作为主攻方向。从“十五”国家提出实施“走出

去”战略以来，从“引进来”转向“引进来”与“走出去”并举的战略转移，大约经历了 15 年时间。在“十五”（2001-2005 年），国家重点鼓励发展境外加工贸易和合作开发国内短缺资源；在“十一五”期间（2006-2010 年），国家重点促进原产地多元化和参与境外基础设施；在“十二五”期间（2011-2015 年），国家重点鼓励创建国际营销网络、品牌，重视当地民生和社会责任；在“十三五”期间（2016-2020 年），国家重点推进“一带一路”建设，统筹推进“三个方面开放”。以 2016 年为拐点，“走出去”的规模超过“引进来”。

我国企业推进“走出去”对外投资，大致有两种不同的对外投资战略。一种是“农村包围城市”的战略，“一带一路”沿线主要是发展中国家，也属于这种战略。华为的成长历程也走的是这种战略。企业投资“一带一路”沿线项目面对的主要问题是政治风险、制度风险、经济风险、市场风险、经营风险高，从国别和地区风险报告可以证明这一点。企业投资“一带一路”的机遇，是那里往往是全球大跨国公司竞争最薄弱的地方，也是我国企业完成从游击队到正规军脱胎换骨转型的必经之路。另一种是“首先攻打大城市”的战略，如海尔对外投资的战略就是试图通过跨国并购，获得进入美国家电市场的主流产品、主流渠道和主流品牌。这两种战略都有成功的标志型企业，也有惨痛的失败教训。因此，采取哪种战略或两种战略的混合模式，取决于企业的自主选择。

三、2016 年我国发展开放型经济取得新进展

（一）关于促进外贸回稳向好的若干意见

2016 年 7 月 13 日，国务院出台了《关于促进外贸回稳向好的若干意见》（国发〔2016〕27 号）。主要措施包括：充分发挥出口信用保险作用；大力支持外贸企业融资；进一步提高贸易便

利化水平，2016 年年底前将国际贸易“单一窗口”建设从沿海地区推广到有条件的中西部地区；调整完善出口退税政策，对照相机、摄影机、内燃发动机等部分机电产品按征多少退多少的原则退税；减免规范部分涉企收费；进一步完善加工贸易政策，综合运用财政、土地、金融政策，支持加工贸易向中西部地区转移；支持边境贸易发展，实行积极的进口政策，重点支持先进设备、先进技术进口；加大对外贸新业态的支持力度，开展并扩大跨境电子商务、市场采购贸易方式和外贸综合服务企业试点；加快国际营销服务体系建设，建设一批境外展示中心、分拨中心、批发市场和零售网点等；加快培育外贸自主品牌；发挥双向投资对贸易的促进作用，大力推进“一带一路”建设和国际产能合作，带动我国产品、技术、标准、服务出口；加强外贸知识产权保护，探索建立外贸企业信用评价体系。

（二）关于发展服务贸易创新发展试点

2016 年 2 月 22 日，国务院关于同意开展服务贸易创新发展试点的批复（国函〔2016〕40 号）。原则同意商务部提出的《服务贸易创新发展试点方案》，在天津等地开展为期 2 年的服务贸易创新发展试点。试点要求充分发挥地方的积极性和创造性，选择部分地区在服务贸易管理体制、促进机制、政策体系、监管模式等方面先行先试，推进服务贸易便利化和自由化，着力构建法治化、国际化、便利化营商环境，打造服务贸易制度创新高地。试点任务包括：

一是探索完善服务贸易管理体制。建立与国际服务贸易通行规则相衔接的促进、服务和监管体系，探索适应服务贸易创新发展的体制机制。

二是探索扩大服务业双向开放力度。稳步推进金融、教育、文化、医疗、育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流等行业对外开放。支持本地区旅游、研发设计、会计咨询、资产评估、信用评级、法律服务、商贸物流等领域企业开展跨国经营，支持企业深度

开拓国际市场。

三是探索培育服务贸易市场主体。依托服务贸易重点领域的大企业，探索建立一批项目对接平台、国际市场推广平台、共性技术支撑平台等公共服务平台，引导中小企业融入全球价值链。

四是探索创新服务贸易发展模式。依托大数据、物联网、移动互联网、云计算等新技术推动服务贸易模式创新，打造服务贸易新型网络平台。促进技术贸易、金融、中医药服务贸易领域加快发展。积极承接离岸服务外包。

五是探索提升服务贸易便利化水平。探索便利跨境电子商务、供应链管理等新型服务模式发展的监管方式。推动境内外专业人才和专业服务便利流动，为外籍高端人才在华工作居留等提供便利。

六是探索优化服务贸易支持政策。探索设立服务贸易创新发展引导基金，拓宽融资渠道，扶持服务贸易企业发展壮大。

七是探索健全服务贸易统计体系。探索建立对服务贸易四种模式（跨境提供、境外消费、商业存在和自然人移动）的全口径统计。

八是探索创新事中事后监管举措。实施“互联网 + 监管”，探索运用大数据技术，依据信用记录和信用评价，对相关主体实行差别化分类监管。将服务贸易创新发展试点情况纳入地方政府考核评价指标体系，完善考核机制。

（三）关于促进加工贸易创新发展

2016 年 1 月 4 日，国务院出台了《关于促进加工贸易创新发展的若干意见》（国发〔2016〕4 号）。提出以国际产业分工深度调整和实施“中国制造 2025”为契机，立足我国国情，创新发展加工贸易。逐步变“大进大出”为“优进优出”，推动我国产业向全球价值链高端跃升，助力贸易大国向贸易强国转变，为构建开放型经济新体制作出更大贡献的总体要求。提出 2020 年要实现产品技术含量和附加值提升，由低端向高端发展；产业链延长，向生产制造与服务贸易融合发展转变；经营主体实力增强，由加工组装企

业向技术、品牌、营销型企业转变；区域布局优化，逐步实现东中西部协调发展和境内外合理布局；增长动力转换，由要素驱动为主向要素驱动和创新驱动相结合转变的发展目标。提出稳定外资政策预期，支持外资企业扎根中国。鼓励外资企业在华设立采购中心、分拨中心和结算中心，发展总部经济。鼓励企业落地生根、转型升级。推动劳动密集型产业优先向内陆沿边地区梯度转移，实现一体化集群发展。通过开展对外投资合作，发挥境外经贸合作区平台作用，鼓励企业抱团出海，有序向境外延伸产业链。推动加工贸易企业由单纯的贴牌生产（OEM）向委托设计（ODM）、自有品牌（OBM）方式发展的政策导向。提出巩固传统优势。支持企业加强技术研发和设备改造，提升产品技术含量和附加值，增强企业核心竞争力。大力发展先进制造业和新兴产业。支持加工贸易企业进入关键零部件和系统集成制造领域，掌握核心技术，提升整体制造水平。支持发展生产性服务业。推动制造业由生产型向生产服务型转变。促进加工贸易与服务贸易深度融合，鼓励加工贸易企业承接研发设计、检测维修、物流配送、财务结算、分销仓储等服务外包业务。在条件成熟的地区试点开展高技术含量、高附加值项目境内外检测维修和再制造业务。提出支持企业依托境外经贸合作区、工业园区、经济特区等合作园区，实现链条式转移、集群式发展。支持企业扩大对外投资，推动装备、技术、标准、服务“走出去”，深度融入全球产业链、价值链、物流链，建设一批大宗商品境外生产基地，培育一批跨国企业。积极推进中非工业化伙伴行动计划。选择埃塞俄比亚、埃及、尼日利亚、安哥拉、南非等条件相对成熟的国家重点开展加工贸易产能合作。

（四）关于扩大开放积极利用外资

2016 年 12 月 28 日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议指出，要毫不动摇坚持对外开放基本国策，按照内外资一视同仁的原则，进一步营造公平竞争环境，推动新一轮高水平对外开放，

实现互利共赢。

一要修订《外商投资产业指导目录》及相关政策法规，鼓励外商更多投资高端、智能、绿色等先进制造业和工业设计、现代物流等生产性服务业。“中国制造 2025”战略的政策措施同等适用内外资企业。取消轨道交通设备、摩托车、燃料乙醇、油脂加工等制造业领域外资准入限制，放开会计审计、建筑设计等服务业准入。支持外资以特许经营方式参与能源、水利、环保、市政等基础设施建设运营。

二要以深化改革促开放，降低制度性交易成本。推进对外资全面实施准入前国民待遇加负面清单管理模式，简化外资企业设立、变更等程序，落实内外资统一的注册资本制度，取消外资公司最低注册资本要求，对业务牌照和资质申请实行统一标准、统一时限，缩短海关登记、申领发票等办理时间。各地区各部门不得擅自增加对外资企业的限制。政府采购依法依规平等对待外资企业在中国境内生产的产品。

三要允许外资企业参与国家科技项目和标准化工作，同等适用研发费用加计扣除、高新技术企业优惠政策等。持有永久居留证的外籍高层次人才创办科技型企业，与中国公民享受同等待遇。严格保护外资企业知识产权。

四要支持中西部地区承接外资产业转移，对鼓励类外商投资可在资金、用地、所得税等方面给予支持和优惠，不断深化中西部对外开放合作。

（五）关于促进高水平双向投资发展

全国商务工作会议 12 月 26 日在京召开，商务部部长高虎城在会上表示，我国双向投资进入新阶段。今后吸引外资的重点是高端制造业和现代服务业。这些产业主要看重制度和环境，要抓好自贸试验区经验复制推广，加强事中事后监管。未来，商务部将优化法治化营商环境，打造利用外资的“制度高地”，引资引智引技并

举，充分发挥外资促进实体经济发展的重要作用。在对外投资方面，要坚持对外投资服务实体经济的大方向，把实业投资作为主攻方向。商务部将不断完善对外投资及境外并购管理的制度建设和能力建设，确保对外投资合作行稳致远。

（六）关于自由贸易试验区改革试点经验复制推广

2016 年 11 月 2 日，国务院出台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（国发〔2016〕63 号）。明确了复制推广的主要内容包括：一是在全国范围内复制推广的改革事项。包括投资管理领域，如负面清单以外领域外商投资企业设立及变更审批改革等 3 项；贸易便利化领域，如依托电子口岸公共平台建设国际贸易单一窗口，推进单一窗口免费申报机制等 7 项；事中事后监管措施，如引入中介机构开展保税核查、核销和企业稽查等 2 项。二是在海关特殊监管区域复制推广的改革事项。包括海关特殊监管区域间保税货物流转监管模式等 7 项。

（七）关于构建开放型经济新体制综合试点试验

中央关于构建开放型经济新体制的主要内容包括：

1. 建立市场配置资源新机制

促进国际国内要素有序自由流动、资源全球高效配置、国际国内市场深度融合，加快推进与开放型经济相关的体制机制改革，建立公平开放、竞争有序的现代市场体系。

2. 形成经济运行管理新模式

按照国际化法治化的要求，营造良好法治环境，依法管理开放，建立与国际高标准投资和贸易规则相适应的管理方式，形成参与国际宏观经济政策协调的机制，推动国际经济治理结构不断完善。推进政府行为法治化、经济行为市场化，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管理机制，健全对外开放中有效维护国家利益和安全的体制机制。

3. 形成全方位开放新格局

坚持自主开放与对等开放，加强走出去战略谋划，实施更加主动的自由贸易区战略，拓展开放型经济发展新空间。继续实施西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略，重点实施“一带一路”战略、京津冀协同发展战略和长江经济带战略，推动东西双向开放，促进基础设施互联互通，扩大沿边开发开放，形成全方位开放新格局。

4. 形成国际合作竞争新优势

巩固和拓展传统优势，加快培育竞争新优势。以创新驱动为导向，以质量效益为核心，大力营造竞争有序的市场环境、透明高效的政务环境、公平正义的法治环境和合作共赢的人文环境，加速培育产业、区位、营商环境和规则标准等综合竞争优势，不断增强创新能力，全面提升在全球价值链中的地位，促进产业转型升级。

构建开放型经济新体制综合试点试验区，目前推进的基本情况：

一是在创新外商投资管理模式，扩大服务业市场准入。将外资企业设立由审批改为备案，纸质材料预计减少 90% 以上，平均办理时限从 20 多个工作日缩减至 3 个工作日内。商务部修订发布《外商投资产业指导目录》，取消育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、广告业和经营类电子商务等服务业领域外资准入限制。北京市开展服务业扩大开放综合试点，推出 136 条试点措施，涵盖金融、文化教育、商贸旅游、健康医疗等多个领域。自贸试验区探索金融服务业开放，出台上海自贸试验区“金融改革 40 条”。投资准入放宽的进展程度已成为跨国公司评价我国开放型经济体制改革的重要风向标。更加开放的外资准入将极大增强国际市场对我国经济发展和改革开放的信心。

二是在积极推进“一带一路”建设和国际产能合作。中欧班列稳步发展，巴基斯坦喀喇昆仑公路二期等重点项目有序推进，对“一带一路”沿线的大型成套设备出口和自沿线国家进口逆势增长。深入实施境外建设项目“建营一体化”、境外经贸合作区、“中非工

业化伙伴行动计划”等三大工程。唐山市建立健全优势产能国际合作机制，津西钢铁等一批民营企业成为对外投资主力军。苏州工业园区设立首个国家级境外投资服务示范平台，在全国开发区中率先实行备案为主、核准为辅的境外投资管理新模式。“一带一路”建设和国际产能合作是新形势下我国拓展对外开放空间的主要抓手。更加主动走出去有利于我国更好地利用两个市场两种资源、推进以合作共赢为核心的国际经济新秩序建设。

三是在加快构建外贸可持续发展新机制。积极探索服务贸易和新型贸易业态监管新模式、发展新路径，西咸新区探索“管委会 + 园区运营商 + 社会服务”三位一体的服务贸易产业培育体系，东莞市、上海浦东新区等建成跨境电商公共服务平台。货物贸易便利化程度显著提高。推行“联合查验、一次放行”“一站式作业”等通关模式。实现自动进口许可证无纸化通关，减免进出口环节收费 110 多亿元。各地全面取消一般工业制成品出口法检，出口货物检验检疫口岸查验率降至 1.7%。防城港市探索中越“两国一检”监管模式。大连金普新区设立“一站式”通关服务中心，候查时间减少 50% 以上。武汉城市圈各市与武汉海关特殊监管区域协同联动，采取“一照多址”或“一址多照”方式，争取有条件企业享受同等优惠政策。外贸发展事关经济全局。更加高效的体制机制将显著提升我国外贸竞争力，加快贸易强国建设进程。

四是在通过“放管服”打造市场化、法治化营商环境。1）行政审批制度改革和商事制度改革推进简政放权。商务部仅保留 18 项行政审批事项，推进“一个窗口”受理等制度，对保留的行政审批事项进行全过程梳理优化；落实“三证合一、一照一码”，深化商事制度改革。重庆两江新区将行政审批事项精简 50.7%，平均办理时限由 24 个工作日缩减为 9 个工作日。漳州市率先实施“多评一表、多图一审”改革试点，祛除企业在项目审批中遭遇的种类多、盖章多、耗时长等“痛点”。2）加强事中事后监管实现放管结合。防城港、济南、苏州工业园区等探索大部门制，整

合职能交叉部门，基本形成“集中高效审批－分类监管与服务－综合行政执法”的政府治理架构。3）运用“互联网 +”优化公共服务。海关、质检、国税等部门以及上海浦东新区、苏州工业园区、大连金普新区等地实行无纸化审批、“办税一网通”等改革。东莞市推出全程电子化工商登记管理系统。南昌市在全国首创“企业监管警示系统”，向社会公开各类企业监管数据 77 万余条。转变政府职能是处理好政府与市场关系、打造优质营商环境的关键。通过“放管服”改革构建更加规范的开放型经济运行管理新模式，有利于降低制度性交易成本，增强营商环境吸引力，推动开放型经济创新发展。

（八）关于依法反不正当竞争

2016 年 11 月 23 日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，通过了《中华人民共和国反不正当竞争法（修订草案）》。明确依法打击不正当竞争，保护经营者和消费者合法权益，营造有利创业创新的公平市场环境。草案完善充实了对不正当竞争行为的法律界定，补充了打击商业贿赂、加强商业秘密保护和互联网领域反不正当竞争等规定，强化民事赔偿责任，加大了对违法行为的信用惩戒和行政处罚力度。会议决定将草案提请全国人大常委会审议。国家工商总局副局长王江平对此评价说，竞争政策的内涵是尊重市场规律。有效实施竞争政策是解决我国现阶段经济发展不平衡、不协调、不可持续等问题的关键措施，对进一步完善我国社会主义市场经济意义重大。从表 6 数据可以看出，接受调查的美国来华投资企业认为我国专利保护法律法规有效的达 66%，版权保护有效的达 57%，商标 / 品牌保护有效的达 62%，商业机密保护有效的仅 45%。从中可以看到我们知识产权保护的进步和差距。

（九）关于“一带一路”建设

习近平 2016 年 8 月 17 日在北京人民大会堂出席推进“一带

表 1-6　中国知识产权保护法律法规有效性

	专利	版权	商标 / 品牌	商业机密
非常有效	4	4	4	4
有效	62	53	58	41
无效	27	31	29	38
完全无效	7	12	9	17

资料来源：中国美国商会，《2016 年美国企业在中国白皮书》

一路”建设工作座谈会并发表重要讲话强调，聚焦政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，聚焦构建互利合作网络、新型合作模式、多元合作平台，聚焦携手打造绿色丝绸之路、健康丝绸之路、智力丝绸之路、和平丝绸之路，以钉钉子精神抓下去，一步一步把“一带一路”建设推向前进，让“一带一路”建设造福沿线各国人民。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。本质上是通过提高有效供给来催生新的需求，实现世界经济再平衡。

1. **基础设施互联互通。**畅通到印度洋、波斯湾、波罗的海、地中海的运输大通道。主要是我国西部地区西向和南向的国际大通道。力争不远的未来把亚洲、欧洲、非洲铁路网高效联通。

2. **产能合作。**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。

3. **聚焦重点地区、重点国家、重点项目。**中亚是一个重点，加强发展战略和规划对接，积极促进产能、基础设施、能源资源、农业等领域合作，推进新欧亚大陆桥建设，推进中国 - 中亚 - 西亚经济走廊建设。东南亚是另一个重点。南亚是交汇之地。西亚和中东欧要积极开拓。

2016 年 12 月 26 日，高虎城在全国商务工作会议上对“一带一路”进行总结。

积极推动政策沟通和战略对接。成功就“一带一路”倡议同欧盟“容克投资计划”、蒙古“草原之路”、柬埔寨“四角战略”、老挝“变陆锁国为陆联国”战略等对接达成共识，推动“一带一路”战略同捷克、波兰、乌兹别克斯坦、文莱等国以及欧亚经济联盟的发展战略对接。

促进与沿线国家贸易往来。利用出口信贷、出口信用保险等政策支持大型成套设备出口。积极扩大自沿线国家进口，发展跨境电子商务，支持中欧班列有序发展。举办中国－东盟博览会、中国－亚欧博览会、广交会等大型综合性展会。2016 年 1-11 月，我国与沿线国家贸易额达 8489 亿美元，占同期我国外贸总额的 25.7%，其中出口 5234 亿美元，进口 3255 亿美元。

拓展与沿线国家双向投资。以工程承包为先导，以金融服务为支持，带动装备产品、技术、标准、服务联合走出去，推进国际产能和装备制造合作。2016 年 1-11 月，我国对“一带一路”沿线国家直接投资 134 亿美元，占同期我国对外投资总额的 8.3%，与沿线国家新签对外承包工程合同额 1004 亿美元，同比增长 40.1%。同时，2016 年 1-11 月，沿线国家对华投资新设立企业 2472 家，同比增长 27.3%，实际利用外资 63 亿美元。

打造产业集群式“走出去”的平台。大力发挥境外经贸合作区、跨境经济合作区的载体作用，推动制造业和配套服务业企业抱团“走出去”并形成产业聚集。目前，我国企业共在“一带一路”沿线 20 个国家建设 50 多个境外经贸合作区，累计投资超过 180 亿美元，为东道国创造了超过 10 亿美元的税收和超过 16 万个就业岗位。中国－白俄罗斯工业园、中国－马来西亚关丹产业园、中哈霍尔果斯国际边境合作中心等加快建设，越来越多的中外企业到这些园区投资设厂。

推动实施一批重大项目。综合利用政策性、开发性、商业性资

金，推动重大项目建设取得积极进展。巴基斯坦喀喇昆仑公路二期、卡拉奇高速公路、中老铁路已开工建设，土耳其东西高铁、匈塞铁路等项目正在有序推进。

把自贸区作为“一带一路”建设的重要内容。完成与东盟的自贸区升级谈判、与格鲁吉亚的自贸谈判，积极推进区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）谈判，推进与马尔代夫自贸区谈判，启动与海合会、以色列等自贸区谈判，积极与沿线有关国家和地区发展新的自由贸易关系，努力构建高标准自由贸易区网络。

加大对沿线发展中国家的援助力度。集中用好援外资金，稳步推动改善民生的援助项目建设，使受援国民众直接受益，夯实“一带一路”建设民意基础。

（十）关于深入推进开放型经济重点领域改革

深入推进重点领域改革。全力推进自由贸易试验区建设，向全国推广新一批 19 项改革创新经验，报请中央批准新设辽宁等 7 个自贸试验区。9 个城市国内贸易流通体制改革发展综合试点工作顺利推进，初步梳理出若干项推广经验。实现外资管理制度重大变革。启动构建开放型经济新体制综合试点试验工作。各项改革取得新进展。

坚持多边贸易体制和区域经济合作，积极参与和引领全球经济治理，推动形成开放型世界经济格局。2016 年 12 月 2-10 日，RCEP 第 16 轮谈判在印度尼西亚唐格朗举行。各方就货物、服务、投资三大核心领域市场准入问题展开深入讨论，并继续推进知识产权、竞争、电子商务、法律条款等领域案文磋商。与会各方在本轮成功结束中小企业章节谈判，这是继经济技术合作章节谈判之后又一积极进展。参与谈判的各方决定，第 17 轮谈判将于 2017 年 2 月 7 日 -3 月 3 日在日本神户举行。2016 年 11 月 20 日，亚太经合组织（APEC）第二十四次领导人非正式会议在秘鲁首都利马通过了《利马宣言》，亚太地区 21 个经济体重申将致力于最终实现亚太自贸区，

并将其作为进一步深化 APEC 地区经济融合议程的主要工具。各经济体领导人还批准了 APEC 部长会议提交的《亚太自贸区集体战略研究报告》和相关政策建议。

四、2016 年我国开放型经济改革发展的相关议题

（一）2016 年是中国加入世界贸易组织的十五周年

2001 年 12 月 11 日，是我国正式加入 WTO 的日子，迄今已经 15 年了。当年，对于我国加入 WTO 的利弊得失，说得最多的是福祸相依，讨论最多的是福大还是祸大，应对策略争论最多的是如何趋福避祸。当时，对我国加入 WTO 可能承受的利弊影响以及应对之策国内外都有过大量研究[①]。在回答为什么要加入 WTO 的问题时，当时说得最多的是三句话：一是为了积极参与经济全球化融入世界；二是为了推动体制机制与国际通行规则接轨；三是“狼”来了，没有国际竞争力的产业和企业将会在开放环境中被狼吃掉。15 年过去，加入世贸组织成为我国经济和产业加快转型升级，实现了历史性跨越的一个标志性事件。

1. 我国是全球化最大受益者之一，但现代全球化趋势正在发生扭转

在世界历史上，经济全球化往往是发展的重要机遇期。谁把握住这个机遇，谁就能够实现“弯道超车”。19 世纪后期的美国和德国，20 世纪中期的日本和东亚四小龙，90 年代以来的中国和印度都先后把握住全球化机遇，赢得显著的增长业绩。从现代全球化发展历程看，1990 年，中美按汇率计算的 GDP 分别占世界 GDP 的比重是 1.83% 和 25.99%，两者占比的差距是 24.16 个百分点；2001 年，中美分别占世界经济的比重是 4.16% 和 31.8%，两者占比的差距是

①当时我和丛亮曾共同完成了一篇上级部门交办的对加入 WTO 利弊影响评估的内部报告。当时是按照 GDP 的创造和转移效应、就业的创造和转移效应、国际收支的创造和转移效应、主要产业增加值创造和转移效应展开了实证分析。其结论是正面和积极的，即综合创造效应显著大于转移效应，报告受到有关方面的重视。

27.64 个百分点；2015 年，中美分别占世界经济的比重是 15.5% 和 23.16%，两者占比的差距是 7.66 个百分点[①]。由此可见，2001-2015 年，中国经济占世界经济的比重提高了 11.34 个百分点，同期，美国下降了 8.64 个百分点。中国加入世界贸易组织，确实带来了巨大的趋福避祸的对外开放正效应。而美国，“911”事件爆发、IT 泡沫破灭以及后来的金融和地产泡沫破灭，严重削弱了美国综合国力和全球影响力。

国际金融危机改变了大国之间的博弈策略。如美国为了摆脱危机、重振雄风，短期采用了量化宽松和扩大出口的复苏战略；中期推动了再工业化、再创新、再就业的结构调整战略；长期则谋划了逆全球化的两个超大规模的跨大西洋、跨太平洋的自由贸易区；TPP 和 TTIP，中国、印度等广大新兴市场和发展中国家再次被排斥在新开放格局之外。2016 年美国大选，选出了主张去全球化、去 TTP、去建制派的特朗普[②]。在全球经贸规则变局中，我国如何应对是个大问题。全球化环境仍是重要战略机遇期还是机遇不再；我国是做一个负责任大国还是被边缘化大国；我国是谋求全面对抗还是开放合作，需要做出选择并制定应对策略[③]。十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会的“亮剑”，是实施超越零和博弈的战略，把握住发展的重要战略机遇期，将全球经贸规则变局的挑战，转化为全面深化新一轮高水平开放、新一轮高标准改革、新一轮高质量发展的强大动力，把我国建设成为一个开放大国、贸易强国和全球负责任大国。

2. 加快推进体制机制与国际通行规则接轨

中国加入 WTO，大大加快了体制机制与国际通行规则接轨的进程，使我国社会主义市场经济向前进了一大步。在加入 WTO 之前，从对外开放角度看，我国通过扩大出口和招商引资，发展外向型经

① IMF、OECD 以及其他国际组织预测，按购买力平价计算，2014 年中国经济规模超过美国。
② 2016 年 6 月 23 日，英国脱欧公投，同意脱欧 51.9%，共 1570 万人，同意留欧 48.1%，共 1458 万人。
③本文发表在《宏观经济研究》2014 年 12 期。

济，引入了我国发展所需要的优质资源和要素，引入了外来竞争压力，引入了国际先进技术和管理经验，从根本上解决了资本和外汇短缺的长期瓶颈制约；培育和形成了市场配置资源的基础性作用，初步形成了增强综合国力和产业国际竞争力的有利途径。

从体制改革角度看，1979 年以后，我国主要探索的是通过放权、让利、减税、轻费方式发展社会生产力的渐进式改革模式。1992 年我国明确了改革开放的大方向是建设社会主义市场经济体制，并据此在党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，这是中国建立社会主义市场经济体制的总体规划，推进了外贸、外资、外汇、金融、财政、计划管理体制改革。加入 WTO 之后，一是进一步扩大了对外开放，加快了我国企业“干中学”进程，缩小了与世界知识和技术进步的差距，开了十三亿中国人发展市场经济、国际化和现代化的“窍”。二是进一步全面加快了我国社会主义市场经济体制的完善和规范。尤其是 1986 年正式提出加入 GATT/WTO 的申请到 2001 年 12 月正式加入的 15 年，正是促使我国经济体制逐步与国际通行的市场经济规则接轨的过程。三是进一步促进中国经济与世界经济的相互融合和依赖。2001 年，正是美国经济增长急剧减速时期，IT 泡沫破灭，全球直接投资增长当年大幅下跌了 53%，跌势一直持续到 2004 年。然而，由于中国加入 WTO，全球投资者看好中国经济发展的前景，欧美大跨国公司大量增加对华直接投资的规模和增速，使中国经济成为全球经济的一枝独秀，中国成为世界经济增长的重要引擎。

3.“狼来了”，在进一步扩大开放中提升产业国际竞争力

当年加入 WTO 对中国到底意味着什么？当年加入 WTO，说得最多的是“狼来了”。事实上，中国市场的大门打开了，而预想的“狼冲击”却没有到来，为什么？是扩大开放对中国企业没有产生预想的冲击，还是冲击被提前释放了。

中国加入 WTO，当时主要认为是“狼来了”。担心我国弱势产业很难承受外来竞争压力的冲击，如农业、汽车、金融服务业等，

将在一个相当长的时期内难以形成国际竞争力；担心加入 WTO 后可能带来的外来冲击，将造成大面积的企业破产、转产、停产，工人大量失业可能将激化各种社会矛盾；担心世界大跨国公司的大量进入可能形成对国内资源、市场、技术和产业的全面控制、成长压制；担心国内有限的高端人才将大量流失。然而，事实证明我国的弱势产业并非不堪一击。在加入 WTO 以后，我国的农业、汽车、金融服务业等弱势行业不仅没有出现预想的破产潮，反而是赢得更强的产业竞争力。同时，我国政治、经济、社会、文化等各方面的发展都上了一个大台阶。在这个时期，我国成功地跨越低收入陷阱，进入中上等收入国家行列，成为世界第二经济大国、第一出口大国。

在加入 WTO 的时候在我们内部有过一个争论，即加入 WTO 对我国经济和社会发展的贡献，开放促改革、促发展，怎么看待加入 WTO 的开放与改革之间的互动关系呢？我们的一项研究说明[①]，加入 WTO 以前（1994 年为基期），我国的贸易自由化程度就明显高于日本，略低于美国。所以，在加入 WTO 之前，我国对外贸易的实际开放程度就远高于名义值。在加入后，并没有出现人们普遍预期的“狼吃羊”剧烈外部冲击的场景。其原因是开放效应在加入 WTO 之前已经预先释放了。那么，加入 WTO 后所带来的经济和社会进步是如何发生的呢？是在整个对外开放效应的基础上，我国经历了 15 年按照国际通行规则接轨的原则不断深化体制机制改革和战略调整的过程，使得我国发展的体制软环境得以显著改善带来的。如汽车行业，加入 WTO 以后，扩大对内市场准入，产生了一批新生的自主品牌企业，如奇瑞、吉利、比亚迪、长城、长安等。同时，广汽、上汽等合资品牌的汽车在更加开放和市场化环境中，开始探索自主品牌的发展道路。这是加入 WTO 所带来的可喜变化。但是，充分开放后的国内市场国际竞争更加激烈，基本上所有国际大品牌都

① Zhang Shuguang、Zhang Yansheng、Wang Zhongxin《Measuring the Costs of Protection in China》,Institute for International Economics, Washington, DC, November 1998.

进入到低端乘用车市场，而且采用同样的低价竞争策略。因此，中国汽车工业的未来是鹿死谁手还很难评判。

从中国内地与港澳签订的 CEPA 的实践看，始终解决不了“大门打开、小门不开”的问题，其瓶颈主要在于两地服务业之间市场化和国际化发展差距大，规则和标准不对接，政府作用不同。事实上，中央政府的政策支持港澳长期繁荣稳定的大政方针从来都没有改变，因此，不断出台积极推动两地之间货物贸易零关税、服务业市场准入、贸易和投资便利化的开放措施，但评估的结果并不好，原因是改革、尤其是服务业市场化改革没有跟上。因此，要把 CEPA 和 ECFA 建成高标准的 FTA，其中最关键的不是进一步扩大开放问题，而是进一步深化改革问题，也就是在现代服务业等领域市场化规则与国际进一步接轨的问题。因此，开放促改革与发展，改革深化开放和发展之间是一种互动关系。前者是外因，后者是内因，目前问题的关键是内因要起变化而不是外因施加压力。

（二）2016 年我国加入 WTO 议定书十五条到期引发的大国较量

我国是世界上最重要的贸易大国，同时也是遭受贸易保护伤害最大的国家。根据世贸组织统计，2016 年全年（截至 12 月 21 日）共 27 个国家（地区）对我国发起贸易救济调查 117 起，平均每 3 天一起案件，涉案金额总计 139.8 亿美元，案件数量和涉案金额同比上升了 34.5% 和 71.5%。2016 年世贸成员发起的贸易救济调查月均数量达到 2009 年以来的最高点，我国已连续 21 年成为遭遇反倾销调查最多的国家，连续 10 年成为遭遇反补贴调查最多的国家，近期全球有三分之一的调查针对中国。

我国加入世贸组织的 15 年，既是全球化的最大受益者之一，也是遭受国际反倾销调查最多的国家。其中一个重要原因，是根据《中国加入世贸组织议定书》第十五条规定，对华反倾销中采用“替代国”价格而非受调查的中国产业价格计算倾销幅度的做法。如选择新加坡作为“替代国”，该国因为生产彩电的成本远高于中国，

致使一台彩电的市场定价为 500 美元，这明显高于中国彩电在美国的售价。如此一来，倾销指控成立，美国便能够据此对中国彩电加征巨额反倾销税和惩罚性关税。当年中国加入世贸组织谈判，十五条始终是中美谈判分歧的焦点之一。我们最终接受了中国加入世贸组织议定书第十五条、十六条以及中国加入世贸组织工作组报告第 242 段等明显歧视性和不公平的条款，换取的是中国发展的重要战略机遇期。包括尽早加入世贸组织，参与全球化融入世界；尽早推动我国体制机制与国际通行规则接轨的进程；尽早通过扩大对外开放提升我国产业国际竞争力。

关于第十五条有明确规定，该条款应在中国加入世贸组织 15 年后，即自 2016 年 12 月 11 日起自动终止。这意味着，世贸组织成员在今后对华反倾销调查中，就不可使用第三国同类产品价格来计算倾销幅度。在此情况下，中国商品在全球被征收的反倾销税理应大幅减少。然而，日本、美国、欧盟却对此表示不认同。据日本共同社 12 月 8 日报道，日方已决定继续不承认中国是“市场经济国家”。近日，美国媒体报道奥巴马政府不承认中国市场经济国地位。在 2016 年 5 月，欧洲议会通过决议，拒绝承认中国的市场经济地位。近期欧委会还发布新立法提案，使用“市场扭曲”原则替代“市场经济”标准。如果认定某国出口产品价格出现“市场扭曲”，则采用“与出口国具有类似经济发展水平的恰当代表性国家”的数据来替代该国国内价格，进而计算倾销幅度等。对此，中国商务部部长高虎城表示，如期终止对华反倾销“替代国”做法是国际条约义务，对于个别成员不履行义务的行为，中国将坚定地维护自身合法权益，保留采取进一步措施的权利，同绝大多数 WTO 成员一道，共同维护多边贸易体制的严肃性。

关于中国完全市场经济地位问题，WTO 上诉机构原主席张月姣在 2016 年 12 月 13 日举行的第十五届 WTO 与中国学术年会上称，WTO 没有关于市场经济和非市场经济的法律定义，反倾销协议备注中提及的非市场经济并不是定义经济体制，而是一个用第三国价格

来计算正常价值的判断标准。对外经济贸易大学教授屠新泉也指出，“替代国”做法是一个国际法概念，而市场经济地位是国内法概念。《议定书》第 15 条并非要求各成员承认中国是一个市场经济国家，而是规定无论各成员依据其国内法是否承认中国是一个市场经济国家，2016 年 12 月 12 日以后，都不得再对中国企业采用“替代国”做法。中国商务部新闻发言人也表示，美国、欧盟都是对中国采取反倾销措施最多的世贸组织成员之一，调查机关使用“替代国”做法导致人为提高中国企业的反倾销税率，对中国相关行业出口和就业造成了严重影响。中国政府因此向 WTO 秘书处诉请正式启动世贸组织争端解决程序。

李克强总理早在 2016 年 6 月在德国访问时就说过，用法律专业术语讲，这个条款叫作“落日条款”。也就是说，根据协议，无论发生什么情况，到 2016 年 12 月 11 日，这个条款都要自动终止。“我是学法律的，我不能说违背法律原则的话。我们需要在国际社会中尊重国际法、国际规则和由此制定的商业规则，这样才能使我们之间的合作在稳定的轨道上前进。如果我们现在对这个条款还需要重新谈判，那我们是不是还要重新谈判关于中国加入 WTO 的问题？”

（三）2016 年中美战略与经济对话机制及未来前景

中美战略与经济对话的定位，是中美双方就事关两国及人类生存、和平、发展的宏观性、战略性和前瞻性问题进行战略性对话。其前身一个是战略对话，另一个是战略经济对话，后者是 2006 年 9 月由当时美国的财政部长保尔森和当时中国的国务院副总理吴仪在北京启动，侧重于战略和经济层面。2006 年至 2008 年共举行了 5 次会议。从 2009 年开始，两个对话机制合二为一，启动了中美战略与经济对话，共举行了八届。

对话机制的有效性，一是促进了中美高层更直接、高效沟通，定期交换看法和意见，寻找利益共同点，有效管控分歧，坦率沟通，避免战略误判。二是有效解决合作障碍。最初，人们认为它会流于

形式，但经过八轮对话，形成大量合作成果。例如中美开放天空的合作，应对气变的合作，签证便利合作，中美 BIT 谈判，知识产权保护等方面都发挥了重大作用。然而，未来中美战略与经济对话机制的前景不容乐观。在复杂多变的国际、地区及双边关系上，中美更需要有效协调机制。然而，特朗普执政后，能否延续这一机制是一个巨大的疑问。

关于对话机制的局限性，美方认为该机制对交换信息有用，但不能解决争端问题。如人民币汇率改革并未解决贸易逆差问题，美国增加出口的目标没能实现。这种情况，1987 年美日汇率调整也发生过。另一方面，改革为中国创造了更多机会，但美国受益不多。希望未来美国掌握更多主导权。中方认为，该机制达成的成果很多，但落实和实施不尽人意。中国承诺多、完成多。美国承诺少、完成少。另一方面，中美决策机制不同，美国利用“三权分立”的体制优势，即使政府做出承诺，也会在国会受阻。影响了成果的有效性。例如 IMF 份额和治理改革停滞不前。美国主导议题。但近年来也出现议题设置更平等的趋势。

中美双方的合作点，一是保持宏观经济稳定增长。中方承诺，调整经济结构和实施宏观调控，扩大内需，促进消费对经济增长的贡献；实施稳健货币政策，继续推进利率和汇率市场化改革；提高预算信息透明度等。美方承诺增加国民储蓄，维持政府债务在一个可持续水平，促进美国经济平衡可持续增长，考虑货币政策调整的国际溢出影响。二是完善金融改革和监管。中方承诺深化金融体系改革、提高金融体系的对外开放程度等。美方承诺加强金融监管改革，促进金融体系稳定，给予中资金融机构在美同等待遇等。三是优化投资环境，促进投资和贸易便利化。中方承诺，简化政府审批程序；公平对待外国企业在华投资，创造平等竞争市场环境；非歧视性政府采购；加强知识产权保护；保护商业秘密等。美方承诺为中国投资提供公平待遇；以一种合作的方式，承认中国市场经济地位；放宽民用及尖端技术对华出口限制等。此外，给予美方 RQFII

的新额度、BIT。四是在国际合作领域加强沟通与协调。积极推动国际贸易和投资合作，反对贸易保护主义；继续采取行动，积极推动落实 G20 峰会达成的共识，共同推动世界经济强劲、可持续、平衡增长；完善国际金融治理，提高国际金融机构的有效性和合法性；增强多边开发银行的贷款能力，帮助成员国摆脱贫困，实现经济可持续增长，从而扩大全球总需求，促进世界经济复苏与增长。

中美双方的分歧点。一是人民币汇率问题始终是两国争论的焦点。在每次中美对话前，美国财政部都会向国会提交半年年度报告，详细列示各国的外汇市场干预，一度威胁将中国列入汇率操纵国，认为人民币被低估。在 2012 年 -2015 年，人民币汇率问题在中美对话中一再被提及。但 2015 年“811”汇改后，人民币被低估的声音减少。这次特朗普再次提出中国是汇率操纵国问题。二是贸易问题，美国认为中国有长期巨大的贸易顺差，扩大美国失业和制造业萎缩。三是南海问题，中方不接受、不参与菲律宾所谓“南海仲裁案”的立场没有改变。美国称在南海主权问题上不持立场，并呼吁通过法律、外交和磋商来解决南海争端。四是过剩产能问题也成为中美争论的焦点。美国认为中国大量过剩产能给全球市场造成了扭曲和破坏，“一带一路”向外输出过剩产能。中国认为，中国实施“三去一降一补”，去年已削减 9000 万吨钢铁产能。由于还面临着失业问题，需妥善处理。

下一步怎么办？现在的中美关系是处于哪个位置上，是进第一步、进第二步，还是退一步、退回原点，前景很不确定。未来 4 年，美国重心转向国内，中美应当如何合作？中美战略与经济对话机制应当如何管控分歧，如何扩大共同利益？是影响中美关系未来的一个重要问题。特朗普就任后，中美迫切需要重新建立更高层级的对话机制。

当前，中美战略与经济对话已经形成了人文交流、战略互信、经贸合作三个机制。但是，三大机制仍是政府和精英才能参与其中的活动。要获得中美社会各界的支持，获得广大民众的政治支持很

重要。建议建立中美智库、工商领袖、地方政府、媒体之间的沟通对话机制；重视和鼓励马云的 EWTP 倡议，其意义在于这是来自企业届的倡议，有利于中小企业和普通民众参与，有利于把握“互联网 +”技术和跨境电商发展带来的新机遇。

（四）特朗普就任后的中美贸易摩擦的前景

现在人们关心特朗普就任后的政策取向问题：

一是 TPP 的未来。当特朗普签署退出 TPP 的行政令，从推动超大型 FTA 为全球建章立制，重新回归到一对一的 FTA 谈判。那么，其他成员是重启谈判、暂停 TPP 及推动各种区域贸易安排。

二是中美 BIT 的未来。过去 15 年只有乌拉圭和卢旺达与美国签订了 BIT，中美 BIT 谈判开始于 2008 年，但在 2009-2012 年 5 月期间，美国要求谈判暂停。新制定了 BIT 的 2012 范本。现在中美 BIT 谈判完成了 90% 的议题，未来会继续还是长期停滞，对中美双向投资增长前景有重大影响。

三是美国参与“一带一路”和亚投行的可能性。从特朗普大选的政策取向看，美国企业参与“一带一路”建设，特朗普是不会反对的。但是否会加入亚投行，预期他会采取观望和等待。

四是中美贸易摩擦前景。美欧是否会在中国加入世贸组织议定书十五条终止后，变相推出新十五条搞贸易保护措施；美国是否会在新形势下认定中国是汇率操纵国；美国是否会以中美贸易不平衡扩大为由开征高额进口关税。从利益置换的角度看，特朗普会采取贸易摩擦措施。高盛公司最近的一项研究成果表明，如果特朗普对中国对美国出口产品开征 10% 的进口附加税，将带来中国对美国出口下降 25% 的影响。如果美国采取了上述贸易摩擦行动，中国必然对美国采取了对等的反制措施。根据中国商务部的数据，美国出口的 26% 的波音飞机、56% 的大豆、16% 的汽车、15% 的集成电路，目的地都是中国。如果中国对美国大豆出口采取反制措施，增加从阿根廷等拉美国家的大豆进口，对美国农民利益的影响是同样大的。

因此，中美会继续对话机制协调管控贸易分歧和利益冲突。事实上，中美经贸关系进入一个更加复杂敏感时期。

五是美国将增加巨额基础设施投资，中美是否有合作的可能性。相信特朗普就任后美国基础设施投资会采取用美国人、美国造的方式，不仅没有中国公司的太多机会，就是日、欧企业获得参与美国基础设施建设项目的可能性也较小。但由于美国基础设施建设项目的资金缺口大，项目建设成本高，建设经验和能力不足，因此，中国公司间接参与美国基础设施建设项目合作的可能性仍很大。

（五）中国适应和引领经济全球化发展

关于当下的“逆全球化”，习近平表示，国际社会不应放弃全球化，而应消解其负面影响。他同时强调，中国是全球经济的受益者，更是贡献者。理解许多人对于世界局势发展的忧虑。并不能将此归咎于经济全球化。战争、冲突和地区局势不稳才是造成难民危机的根源，而非全球化进程。与此类似的是，金融危机是“过度追求利润以及缺乏经济调控”的结果[①]。

现代经济全球化[②]是由三个驱动力综合作用下前行的。一是开放驱动。表现为各国普遍采取了降低关税、取消非关税措施、扩大服务业准入、促进贸易投资便利化，推动国际交换、国际合作与国际竞争的蓬勃发展。同时，适时实施更高标准的边境后改革开放措施，发展更高层次开放型经济，从而增进开放的经济福利。二是市场化驱动。主要表现为无论是发达国家、转轨国家，还是新兴市场和发展中国家，都普遍推进并不断深化市场化改革。由主张国家干预的凯恩斯主义转向新自由主义，由推行高度集中的计划经济转向市场化改革，由实施进口替代工业化发展战略转向出口导向，从而扩大市场在全球范围内配置资源的作用。三是创新驱动。主要表现

①参阅习近平主席 2017 年 1 月 17 日在达沃斯论坛上的致辞。
② 1990 年以来的现代经济全球化可以称为是全球化 3.0 版，1870–1913、1950–1972 两个时期可以分别称为是全球化 1.0 版和 2.0 版。

为开放和市场化改革释放的全球化红利，大大加快了知识积累、技术创新和人力资本投资成果的全球模仿和扩散，提升了科技进步和生产率增长对经济增长的贡献。

但世界历史证明，经济全球化有“双刃剑”的效应。一方面，经济全球化往往是世界经济增长的黄金时期；另一方面，经济全球化总是伴随着国际政治经济军事的矛盾冲突和银行货币危机。

一是全球化总会带来世界经济增长的黄金时期。在历史上，谁搭上经济全球化的快车道，谁就能够实现“弯道超车”和经济腾飞。因此，经济全球化往往被称为发展的重要战略机遇期。如 1870-1913 年的美国和德国，1950-1973 年的日本和东亚四小龙，90 年代以来的中国和印度，都因为把握住这个重要战略机遇期而实现雄起。

二是全球化总会伴随世界政治、军事、外交和经济矛盾和风险的凸显期。全球化不仅仅是银行危机、货币危机、金融危机和经济危机的高发期，而且是两次世界大战、石油危机、布雷顿森林体系破产、世界性经济滞涨、全球性信息技术泡沫破灭、国际金融危机等重大政治、军事、经济、社会冲突高频率发生的时期。

三是全球化的主要推动者不一定是红利的最大受益者。如英国推动了第一次全球化，它自信凭借第一次工业革命的技术和产业优势打遍天下无敌手，因此推动了国际金本位制的创立和自由贸易的全球发展。但由于忙于海外扩张，完全忽视对第二次工业革命技术和产业的投资，因此，由盛而衰。

历史总是惊人的相似。美国推动了现代全球化，它同样坚信凭借其全球政治和军事的绝对霸权、金融和货币特权、以及价值观的软实力，同样打遍天下无敌手。而事实上，全球化恰恰是美国经济和产业空心化，综合国力下降，并陷入文明冲突泥潭的时期。

全球化发展处于十字路口。一是全球公共产品供给能力被削弱。1990 年以来，全球开放尤其是金融开放、金融市场化和金融深化，导致金融业的空前繁荣和实体经济的逐步衰败，最终使市场经济基础最成熟的主要经济体陷入了产业空心化、经济虚拟化、资

本泡沫化困境。一旦泡沫破灭，为全球创造贸易投资开放、基础设施建设、绿色低碳等公共产品的供给能力势必被大大削弱。二是全球创新推动经济增长的潜力被削弱。1990 年以来，信息技术革命带来了全球综合物流革命和供应链管理浪潮。但同时，世界经济也经历了 1990-2001 年的信息技术泡沫的兴起和破灭、2002-2008 年金融和房地产泡沫的兴起和破灭，泡沫经济兴起了，“创新被遗忘了”，从而严重打击了积极参与全球工序分工体系的经济体和产业。三是全球不同宗教、不同社会制度、不同种族之间的包容性联系被削弱。从“911”、中东的“民主之春”、巴黎恐怖主义袭击事件再到“去全球化”“去欧洲经济一体化”浪潮。G20 峰会的领导人面对着各自内部的不稳定性问题，往往无暇顾及 G20 肩负的全球治理、危机应对以及提升全球经济长期稳定性制度建设问题。

2016 年 6 月 23 日，英国举行了“脱欧公投”。其结果表明，有 52% 的投票人投了支持脱欧的一票。即英国至少有一半以上的投票人持支持“去欧洲经济一体化”的态度，他们认为欧洲经济一体化给他们带来的损失大于收益。如果举行一场全球公投，是否会出现同样的情形呢，即有一半以上的投票人支持“去全球化”，认为全球化给他们带来的损失大于收益呢？如何解决好一半以上利益可能受损的人口从开放、增长和发展中获益，是推动全球治理改革的一项重要任务。

在这种情况下，全球化可能有两个不同的前途：一个是光明的前途，国际社会，尤其是 G20 成员应当积极行动起来，在创新增长蓝图、结构性改革优先领域、指导原则与指标体系、全球贸易增长战略、全球投资决策指导性原则、反腐败 2017-2018 年行动计划、2030 可持续发展议程行动计划，推动绿色金融发展、巴黎气候协定生效等方面取得重大进展。另一个是黑暗的前途。我们生活在一个相互依存的“地球村”，但主要“村民”之间的利益诉求差异大，规则缺少强制执行机制，全球公共议题缺少连续性，很容易陷入以邻为壑、对抗冲突、四分五裂的发展困境。

（六）中国在构建全球治理制度框架中的作用

1.“地球村”缺少有效的全球治理架构

70 年前，国际社会齐心协力共同构建了现行全球治理体系的基础架构，从大势上成功经营和维护好了世界和平、合作与发展，我们共同经历和分享了长周期的新经济繁荣和可持续发展。然而，1990 年以来的现代经济全球化和世界性科技革命不仅造就了人类社会有史以来经济增长最快的黄金时期，也经历了发生频率最高的货币危机、银行危机、金融危机。现行的全球治理体系已经难以适应世界政治经济社会快速变化的新形势发展需要。

2016 年，国际社会面对的一个基本现实，即全球化和科技革命造就了一个相互依存的“地球村”，你中有我、我中有你、利益攸关。然而，这个“地球村”却缺少有效的全球治理架构，缺少有效的宏观政策协调机制，缺少有效的公共产品供给体系，缺少有效的全球贸易投资开放的体制框架，缺少有效的促进全球创新发展的动能机制。“失控”的“地球村”扩大了贫富差距，产生了全球温室气变效应，扩大了能源无序消费，加剧了人类社会文明之间的冲突和对抗。

2.2016 年 G20 中国年在行动

据中国外交部副部长李保东介绍，G20 杭州峰会将“第一次将发展问题置于全球宏观政策框架的突出位置，第一次围绕落实 2030 年可持续发展议程制定行动计划”[①]。中国主办 G20 峰会被寄予厚望。OECD 官员认为，G20 已经走到了关键的十字路口，2016 年中国举办的峰会是历史上最难的一届。如何在全球治理的重大议题上凝聚智慧、形成决策、共同行动，如何在当前世界经济大调整的多事之秋解决好全球制度的短期不稳定性和长期不稳定性，如何让不同区域和国家的青年人、妇女、小企业、撒哈拉以南非洲都能够参与并共享发展机会和成果，是一个严峻的考验。

---

① 李保东，在北京 G20 智库会议上的致辞讲话，2016 年 7 月 29 日。

G20 作为开展全球经济治理合作的重要平台，有责任为世界经济实现强劲、平衡、可持续、包容性增长和发展做出不懈努力和贡献。全世界对 G20 中国年充满期待。大家期待中国能够对促进全球可持续发展、扩大全球贸易投资开放、推动全球经济创新发展和全球价值链合作、全面深化全球治理改革等方面，提供中国智慧，给出中国建议，做出中国贡献。同时，G20 的相关议题和建议中，存在着从激进方案到渐进方式的各种不同选择。无论在英国、欧洲还是在世界其他地区都存在着广泛的分歧和利益冲突。在这种情况下，全球治理改革的宏大目标应采取渐进方式，确定有限目标，寻求达成分阶段的“满意解”，逐步完善全球治理结构和体系。

G20 北京年将以“创新、改革、开放、发展”为主题，推动不同国家和地区、不同界别和组织、不同利益诉求方的代表集聚一堂，共同探讨“地球村”通向未来之路。历史经验总是告诉我们，最终所取得的结果并不重要，重要的是广泛参与、不断交流和凝聚共识的过程。通过不断的探索、成功与失败，通过 G20 成员之间及与非成员代表之间的不断沟通磨合，最终一定会达成相互了解和信任，制订出同舟共济的全方位国际合作方案。

3.G20 中国年与实施 2030 可持续发展议程

从千年发展目标到可持续发展议程。从联合国千年发展目标的官方发展援助、市场准入、债务可持续性、获得可负担得起的基本药品和获得新技术等五大核心领域指标完成情况来看，联合国千年发展目标成果显著，但并未完全实现，不平等状况仍然存在。《2030 年可持续发展议程》是对千年发展目标的继承和升级，呼吁国际社会在千年发展目标的基础上继续努力，将千年发展目标中未完成的事业在可持续发展议程中继续实践，直到所有目标都得以实现。

中国为全球千年发展目标的实现做出巨大贡献，包括提前完成多个千年发展目标。从 1990 年到 2011 年，帮助 4.39 亿人摆脱贫困，中国农村贫困人口的比例，从 1990 年的 60% 以上，2002 年下降到 30% 以下，率先实现比例减半，2014 年下降到 4.2%，中国对

全球减贫的贡献率超过 70%；五岁以下儿童死亡率降低了三分之二，孕产妇死亡率降低了四分之三，将无法持续获得安全饮用水及基本卫生设施的人口比例降低了一半。同时，中国积极参与南南合作，并协助 120 多个发展中国家实施千年发展目标。

G20 围绕落实 2030 年可持续发展议程制定行动计划的意义。2030 年可持续发展议程规划了未来世界发展的宏伟蓝图，旨在实现可持续发展与经济转型、经济增长的有机统一和相互促进，这需要国际社会的共同探索。G20 涵盖世界主要经济体，是开展全球经济治理合作的主要平台。G20 应继续发挥其独特作用，推动落实 2030 可持续发展议程，为实现包容和可持续发展做出贡献。

G20 大力支持联合国倡议，并在 2016 年制定行动计划，使 G20 的工作与《2030 年可持续发展议程》更好地衔接。这样有利于落实全球发展新议程，推动包容、联动式发展，有利于促进 G20 转型，有利于将发展问题提上全球议程。

落实可持续发展目标面临的风险和问题。当前，世界经济潜在产出增长率预期下降，全球贸易萎缩，国际金融市场动荡，全球贸易投资体制对发展问题的忽视，G20 的作用被边缘化的风险上升，发展中国家自身能力建设和结构问题突出，发达经济体与大型新兴经济体之间竞争关系的出现，地缘政治风险加大等，都增加了落实可持续发展目标的难度。

落实可持续发展目标的路径选择。G20 应充分发挥作为“国际经济合作重要平台”的优势，为世界经济实现强劲、平衡、可持续和包容性增长做出不懈的努力。包括将发展问题纳入全球议程，推动可持续发展议程与各国发展战略对接；创新增长模式，发掘世界经济增长新动力；推动全球经济金融治理改革，提高新兴市场和发展中国家的代表性和发言权；促进全球贸易和投资增长，构建世界更高层次的开放型世界经济；落实全球发展新议程，推动包容、联动式发展；推进三方合作战略，实现合作共赢；保持发展中国家和地区的地缘政治稳定。

G20 落实可持续发展目标政策建议。G20 杭州峰会应为世界发展提出中国建议，包括继续发挥好联合国的领导作用；G20 大力推动落实可持续发展议程；发达国家应及时兑现承诺，履行义务，增强对不发达国家的援助实效；消除贸易壁垒，扩大对发展中国家的市场准入；发展中国家加强自身能力建设。

4．G20 杭州峰会在推动开放型世界经济建设中的贡献

中国改革开放经历了从外向型经济到开放型经济的历史性转变。开放型经济的特点，一是激励机制更加重视内需与外资平衡、引进来和走出去平衡、出口和进口平衡、国际收支基本平衡。二是开放格局更加重视“一带一路”，即强调对西方发达国家的开放、对前苏东转型中国家的开放、对新兴市场和发展中国家的开放的统筹协调。三是开放战略更加重视自由贸易区建设，即立足周边、辐射一带一路、构建面向全球高标准自由贸易区网络，将推动全球化 4.0 的向前发展。

从世界范围内看，发展开放型世界经济至少也包括三个方面的内容：一是维护以世贸组织为核心、以规则为基础、透明、非歧视、开放和包容的多边贸易体制。这需要进一步完善全球经济金融治理体系，提高全球公共产品的供给水平和效率。二是继续推动全球贸易和投资的自由化、便利化。恪守不采取新的保护主义措施的承诺，采取切实行动促进贸易和投资强劲、可持续、平衡、包容性增长；三是把发展置于开放型世界经济建设的突出位置；在开放型世界经济建设过程中落实 2030 年可持续发展议程；在继续推动全球化进程中支持非洲和最不发达国家工业化。确保企业特别是妇女和青年企业家，无论规模大小，都能从全球价值链中受益，并鼓励发展中国家，特别是低收入国家参与全球价值链。

中国作为一个负责任新兴大国，对推动开放型世界经济建设具有责无旁贷的责任和义务：一是实施扩大内需和消费的政策。中国欢迎其他国家搭自己的便车，持续扩大世界其他国家对中国的出口，进而增加这些国家的就业、税收和经济增长。二是推动“一带一路”

建设。通过共商共建共享，带动沿线交通运输、能源电力、信息通信基础设施互联互通；促进贸易、投资和产业合作；深化货币、金融和保险合作；提升青年、妇女和中小企业公平参与和分享成果的机会。三是鼓励国际产能合作。在全球产能过剩加剧贸易摩擦和保护主义的背景下，中国积极推动出口协调机制和进口合作战略，避免贸易冲突和形势恶化；同时，在欧美产能过剩明显高于新兴市场和发展中国家，一些发展中国家产能严重不足的背景下，中国通过推动钢铁等行业的国际产能合作，支持非洲和最不发达国家工业化，推进南南合作与南北合作。四是大力推动绿色发展。全面、平衡、协调推进世界经济、环境、社会的可持续发展，实现以人为中心的可持续发展。习近平总书记讲话中强调，中国毫不动摇实施可持续发展战略，坚持绿色低碳循环发展，坚持节约资源和保护环境的基本国策。并率先批准了应对气候变化的《巴黎协定》。

（七）加快实施中国自由贸易区战略

关于中国自由贸易区战略，习近平总书记精辟概括为三句话，即要逐步构筑起“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”。

首先，要秉承“立足周边”的发展理念。其中既有地缘因素的影响，也有重要的经济考量。在我国周边地区现在存在两个竞争性自由贸易区方案，一个是 TPP，另一个是 RCEP。现在美国正式宣布退出 TPP，亚洲 10+6 的 RCEP 加快推进，就是加快本地区域经济合作的主渠道。但是，中国仍然面对三个艰难的选择。一是中国是否加入 TPP ？ TPP 成员已经公开或私下邀请中国，希望中国能够替代美国的位置加入谈判过程。二是我国推进 RCEP 的谈判的立场？TPP 和 RCEP 两个竞争性方案，前者是美国主导下的高标准、激进式、见效快的区域经济一体化方案，后者是中国积极推动的适用标准、渐进式、长期见效的区域经济一体化方案。TPP 陷入困境，RCEP 的谈判应采取什么策略。三是我国推动亚太自由贸易区建设（FTAAP），

包括 TPP 成员和 RCEP 成员，一个都不少，共享亚太地区开放。现在，如果美国说不，亚太自贸区建设还能继续进行下去吗？

其次，要辐射“一带一路”。“一带一路”沿线大多数都是亚非拉的国家，它们的对外开放、市场经济体系和市场规范等方面的发展往往是不够的。能不能和“一带一路”沿线国家签订自由贸易协定，对中国推动“一带一路”建设非常关键。去年我们商签了两个自由贸易协定，一个是中国和韩国自由贸易协定；一个是中国和澳大利亚自由贸易协定。中国和澳大利亚的自由贸易协定签订以后，双方承诺 90% 的货物贸易零关税，待 5-6 年过渡期结束以后，实现百分之百的货物贸易零关税。澳大利亚还承诺给中国四种服务贸易提供负面清关管理，我们叫法无禁止即可。“一带一路”沿线如果能够商签更多的自由贸易协定，越来越多的商品是零关税，越来越多的领域非关税措施可以降低到零，能够实现贸易投资的便利化，中国企业的“走出去”和“一带一路”发展就会有一个更好的双方合作的基础。

再次，要构建一个面向全球的高标准自由贸易区网络。当前，“高标准”已经成为 21 世纪区域经济一体化的主要特点。欧美等发达国家积极推动高标准 FTA 谈判，涵盖国有企业、知识产权保护、电子商务、环境等诸多非传统议题，将传统的“边界上”措施延伸至“边界后”，试图抢占新一轮规则制定的制高点。更重要的是，通过规则重构，发达国家试图影响当前全球价值链的布局，实现利益重新分配。为了应对全球经贸规则变局带来的机遇和挑战，我国从战略、全局和前瞻的角度正在构建两个自由贸易区网络：

一个是全球高标准自由贸易区网络。我国通过同欧盟、日本、印度、俄罗斯、美国以及世界主要地区商签自由贸易协定，逐步形成全球性开放网络，并期待在未来十年取得实质性的进步。我们推动立足周边、辐射“一带一路”和构建面向全球高标准的自由贸易网络，这三件事会不会给世界带来全球化 4.0 版呢？

另一个是国内高标准自由贸易试验区网络。上海自由贸易试验

区成立是一个标志。通过在广东、天津、福建、四川、重庆、陕西、辽宁、河南、浙江、湖北建立一个自由贸易试验区，初步建立了国内高标准的自由贸易试验区网络。虽然各地先行先试的内容不尽相同，但目的只有一个，为新一轮改革开放探路。

实际上，我们有三种不同功能的自贸区。第一种是国家之间或单独关税区之间的自由贸易区（FTA）；第二种是国内综合保税区演化而成的自由贸易园区（FTZ）；第三种是自由贸易试验区。

上海最初申请的是自由贸易园区，这是上海发展需要有一个更加开放的类似香港的自由贸易功能区。而国家最后批准的是国际贸易试验区，这是国家发展需要一个面对全球经贸规则变局、推动新一轮改革开放功能区。上海的第一个试验是政府职能改革，政府如何从事先审批转到事中事后的监管。第二个试验是负面清单管理，法无禁止皆可为。上海在 2013 年推出的负面清单有 190 项，2014 年负面清单缩短到 139 项，2015 年负面清单已经减少到 122 项。那么 2016 年呢？负面清单会不会减少到只有 40 项？ 50 项？限制的项目越少，意味着开放的领域越宽，对外商、民企、国企的市场准入门槛越低。中国下一步的改革要与国际高标准的通行规则对接，真正落实法无禁止皆可为，法无授权不可为，法定责任必须为。上海第三个试验是六大服务领域开放，服务业全面开放。我们过去对港澳服务业全面开放和服务贸易的开放，只做到了大门打开，小门不开。所谓大门打开，就是通商准入的门开了，而小门不开是指体制机制对接的门不打开。由于你的规范和标准没有与国际通行规则接轨，进去以后很难真实提供服务。因此，上海的六大服务领域全面开放，核心就是要使中国的服务业全面按照市场经济的规则，按照国际通行的规则来进行改革。

2014 年我国批准了广东、天津、福建的自贸区建设，2016 年又批准了四川、重庆、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等中西部地区设立了七个自由贸易试验区。和改革开放 35 年前设立的经济特区一样，自由贸易试验区已经形成了从东到中再到西的体制改

革先行先试新的平台。其中，广东的自由贸易区的定位有一句话讲公共服务，说凡是技术性、专业性比较强和社会参与程度比较高的领域，都要考虑建立法定机构，也就是说法定责任必须为。这句话怎么落实？是不是可以考虑地方的立法授权和执法的落实，专业人员操盘和社会名流监督，每年向公权力部门述职，所有的活动要接受全社会监督。如果这件事能够在广东先行先试，而且取得经验再推广，我们国家的治理体系和治理能力现代化就能够往前迈出一大步。

香港廉政公署是法定机构，它的监管局、证监会、贸发局都是法定机构，香港有 290 多个涉及到公共服务、公共权力而且专业性、技术性比较强的领域，都成立了独立的管理机构，政府把公权力放给这些机构依法完成公共服务。从这个角度讲，广东、福建、天津等地的自由贸易试验区，都在考虑如何探索出一个新的管理模式。

（八）从外向型经济体制到开放型经济新体制改革

改革开放以来，外向型经济体制对促进我国经济转型发挥了重要作用。外向型体制主要有两个轮子驱动，一个是扩大出口的激励机制。重点是通过参与国际交换和国际分工，与国际市场体制机制对接，同时解决外汇短缺和资本短缺。另一个是鼓励招商引资的激励机制。重点是通过引入外来竞争压力，解决市场经济因素的培育和成长，同时解决国内储蓄不足和技术短缺。外向型经济体制对推动我国积极参与经济全球化融入世界，体制机制与国际通行规则接轨，成功实现经济起飞和快速发展，发挥了重要作用。据商务部有关数据，截至 2015 年，我国共有超过 83 万家外商投资企业，创造了近 1/2 的对外贸易、1/4 的工业产值、1/7 的城镇就业和 1/5 的税收收入。

然而，外向型经济体制不能再继续下去了。即使是改革开放 35 年的实践证明外向型经济体制是一个成功的发展案例，但它毕竟是小国的开放实践[①]。当中国 GDP 规模超过 10 万亿美元，拥有

①开放大国与开放小国的区别，前者是价格的决定者、规则的制定者、责任的担当者，而后者是价格的接受者、规则的追随者、责任的推卸者（搭便车）。

世界最多的外汇储备资产时，再依靠出口鼓励和引资鼓励的激励机制发展将引起中国经济与世界经济更多的冲突、矛盾和摩擦。

对此，2015 年 5 月 5 日中共中央、国务院发布了《关于构建开放型经济新体制的若干意见》，总体目标是，加快培育国际合作和竞争新优势，更加积极地促进内需和外需平衡、进口和出口平衡、引进外资和对外投资平衡，逐步实现国际收支基本平衡，形成全方位开放新格局，实现开放型经济治理体系和治理能力现代化，在扩大开放中树立正确义利观，切实维护国家利益，保障国家安全，构建互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济新体制。2016 年 5 月 16 日，商务部、发展改革委召开构建开放型经济新体制综合试点试验工作会议，选择在部分地区开展综合试点试验[①]。提出这是丰富社会主义市场经济体制的对外开放内涵，创新开放的制度体系和管理方式，推动中国经济更深融入全球，发展更高层次的开放型经济的重大战略举措。要求试点城市和区域要开展积极有效的探索，在市场配置资源新机制、经济运行管理新模式、全方位开放新格局、国际合作竞争新优势等方面形成一批可复制、可推广的经验和模式。

事实上，从外向型经济体制转型为开放型经济新体制，无论在理论、政策层面上，还是在实践、行为层面上，都无疑是推动第二次对外开放革命。在理论上，1986 年国际贸易学者巴格瓦迪用贸易激励机制的倾向性，区分了外向型、开放型、内向型经济的体制特征[②]。然而，什么是开放型经济新体制的研究在理论上仍有待于取得新的突破。在政策上，过去 30 多年实施的外向型经济体制机制并没有得到全面系统性的清理、调整和改革。包括加入 WTO 前后所研究制定的涉及开放的体制机制和政策措施。在实践上，开放型经济新

①济南市、南昌市、唐山市、漳州市、东莞市、防城港市以及浦东新区、两江新区、西咸新区、大连金浦新区、武汉城市圈、苏州工业园区等 12 个城市、区域，被列为开展构建开放型经济新体制综合试点试验地区。

②巴格瓦迪认为，外向型经济体制是指贸易激励机制是偏向出口和引资的；开放型经济体制是指贸易激励机制是中性的，既不偏向出口和引资，也不偏向进口和对外投资；内向型经济体制是指贸易激励机制采取保护主义措施，抑制外贸、外资、外经合作的发展。参阅 1986 年世界银行观察家。

体制试点试验区如何在市场配置资源新机制、经济运行管理新模式、全方位开放新格局、国际合作竞争新优势等方面形成一批可复制、可推广的经验和模式，仍在探索过程中。在行为上，无论商务部、海关总署、发改委、财政部、国家税总等涉及对外开放管理的有关中央部委，还是地方政府、开发区和企业，适应开放型经济新常态都是一个长期过程。因此，不可避免会出现穿新鞋、走老路的情况。

（九）对外开放模式的体制创新

在过去的 35 年里，地方政府在改革开放和经济发展中形成了两种不同的发展模式，我把它总结归纳为“养孩子”的模式和“领孩子”的模式。如广东佛山在改革开放初期，凭借其侨乡传统和毗邻香港的区位优势促进了外向型经济新体制的发展。当时，台港澳及海外华人企业家开始来珠江三角洲地区发展，他们从轻加工制造业的“三来一补”做起，利用当地低成本的劳动力、土地和其他要素禀赋优势，积极参与跨国公司的工序分工体系，使得本地企业有了“干中学”的机遇。在这个阶段，佛山和东莞选择了不同的发展路径。东莞主要沿着“三来一补”的路径发展壮大了加工贸易和外资经济（实际上主体是台港澳投资的中小企业）。佛山则沿着社队企业、乡镇企业、民营企业成功与失败的改制，逐步学会了自主生产、自主销售、自主服务技能，发展出非国有、非外资、以民营为主的混合经济成分的佛山模式，较早形成了分工协作的专业化生产体系。对此，曾任广东省副省长的陈云贤博士说，在历史上，佛山是少有的由市场和商品经济催生而成的城市，行政有界而市场无界。正因为让无界的市场机制、价格信号和外来竞争压力发挥积极作用，从而激发了个人、企业、村镇和全市发展经济的活力和动力[①]。

以佛山为代表的对外开放中发展起来的模式称为“养孩子”模式。即以内生性因素为主，以草根民营中小企业为主、以传统劳动

① 张燕生、肖耿等：《政府与市场：中国经验》，中信出版社 2016 年版。

密集型制造业为主，在经历了“三来一补”的干中学发展阶段后，通过进一步简政放权、养水养鱼和藏富于民，培育出一大批有国际竞争力的中小企业集群。其 GDP 规模已经超过 8000 亿人民币，接近或超过许多副省级城市，其工业产值已经超过广州这样的省会城市，排广东第二、全国第五。但在中国经济进入新常态的新形势下，佛山的民营中小企业转型升级的过程十分艰难。对此，佛山人喊出的口号是对标德国、对标欧洲、对标先进和榜样，在进一步扩大开放的条件下帮助民营中小企业解决转型面对的缺技术、缺人才、缺品牌、缺渠道、缺资金、缺订单等问题。在构建开放型经济新体制阶段，佛山人开始了新一轮招商引资，重点是引制度、引技术、引人才、引资金、引工业服务和生产性服务、引先进模式和经验。通过推动全方位国际合作，促进本地草根经济转型升级。

另一种是以东莞为代表的“领孩子”模式。重点放在营造良好宽松的投资环境和服务型政府上，利用我国低成本优势来筑巢引凤。这种发展模式的优点是榜样的力量是无穷的，从境外引来一批成熟市场经济的好企业，有助于本地企业创造性学习模仿市场经济经营管理方式和先进经验，加快本地经济的转型发展。这种模式的缺陷，一是“引来的孩子不亲”。一旦有国际金融危机的外来冲击或本地要素成本大幅上涨的内部调整，这些境外企业往往会撤资或对外产业转移。二是形成“两头在外”的代工生产模式[①]。大量的国际资本投资中国，与本地农村剩余劳动力等低成本要素相结合，所生产的产品行销全球。然而，一旦全球化形势和新科技革命的路径和方向发生变化，尤其是机器人开始替代劳动力等人工智能快速发展和应用，就会导致“引孩子”模式陷入困境。三是我国推进扩大内需战略和“一带一路”战略，要求进口和出口并举、引进来和走出去并举、创业创新和公共服务并举，增大了自主知识产权、自主品牌、自主渠道的发展需求。在这种

①在 1990 年信息技术革命作用下，当时世界范围内出现了综合物流革命和全球供应链管理浪潮，形成了国际工序分工的新产业格局。由于除土地、劳动力外，各种要素都较容易跨境流动。因此，就出现国际资本在全球范围内寻找农民工和进出自由的投资环境的热潮。

情况下，“引孩子”模式也加快了自身转型[①]。

五、我国发展开放型经济的新思路

（一）继续推动经济全球化转型发展

中国要把握发展的重要战略机遇期，就要继续推动全球化转型发展大势。一方面要积极主动参与全球经济治理改革，完善世界经济政治秩序，提升发展中国家在国际社会中的话语权。另一方面，要加强中国经济与世界经济的合作，继续推动经济全球化转型发展。如大力推动“一带一路”建设和亚投行、丝路基金发展，为世界经济注入新动力；大力推动立足周边、辐射“一带一路”、构建面向全球的高标准自由贸易区网络；大力推动扩大内需、消费和进口，为全球经济创造有效需求。

（二）加强中美对话沟通和政策协调

特朗普在关税、汇率操纵、重振制造业、货币政策走向、对气候谈判等五方面的政策将对中国产生潜在影响。中国的应对：一是加强与美国国会、地方政府、业务与技术官员、工商界等的沟通交流。二是制定报复清单及通过 WTO 机制展开磋商、诉讼的方案。三是推动国内内需继续增长，扩大进口。四是积极掌握绿色发展的国际话语权，引领全球绿色发展。

（三）推动全球经济结构性调整和政策协调

经济发展趋势的分化与复苏的“不均衡”，加剧了世界经济不平衡，使未来面临更大复杂性和更多的不确定性。中国应呼吁各国

---

①中国美国商会认为，“事实上，不管来自哪个国家和地区的投资，只要稳妥可靠，都有助于激发经济活力、增加就业、提升技能、扩大消费者选择范围并最终促进经济增长”，《2016 年美国企业在中国白皮书》。

加强全球宏观经济政策协调，对内推进结构性改革，对外加强国际合作，促进全球经济重回健康增长轨道。

（四）打好供给侧改革攻坚战

目前中国正在推进结构性改革，计划用五年时间化解钢铁煤炭等过剩产能，通过资本市场的兼并重组，以市场化的债转股等手段，逐步降低企业部门的杠杆率。大力支持现代服务业、互联网经济、高端制造业等的发展，培育增长新动能。

（五）守住不发生系统性金融风险的底线

防范外部金融的不利环境给中国带来的负面效应，一是注意严防短期投机资本进出，二是保持人民币汇率在合理均衡水平上基本稳定，三是防范中国企业债违约风险和房地产债务风险。建立应对危机快速反应机制，守住不发生系统性区域性金融风险的底线。

（六）发展更高层次的开放型经济

加快构建更高水平的开放型经济新体制。以周边为基础加快实施自由贸易区战略，形成面向全球的高标准自由贸易区网络。积极推进“一带一路”，中国东盟自贸区“升级版”、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）、中韩、中澳、中欧以及亚太自贸区等多双边贸易投资协定等区域合作机制。协同推进战略互信、经贸合作、人文交流、推进双向开放、提高边境经济合作区、跨境经济合作区发展水平等。

（七）加强国际产能合作

中国应以“一带一路”建设为引领，深入推进国际产能合作，支持企业根植本土、全球发展，打造中国制造和中国装备的新优势。一方面应以供给侧结构性改革为动力，着力提高产能装备的质量和水平，更好的满足合作方需求，为推进国际产能合作奠定坚实基础;

另一方面，应以国际产能合作为平台，努力优化全球创新要素和资源能源的配置[①]。

（八）努力推动低碳绿色发展

将发展作为第一要务，坚持共同但有区别的原则，承担与自身发展阶段相适应的国际义务。按照承诺的目标，加大节能减排力度，转变经济增长方式，加快推进低碳绿色发展，为促进全球低碳绿色发展做出最大的努力。同时，与各方携手推进《巴黎协定》的落实，加大气候变化国际合作力度。要发挥好应对全球气候变化进程领导者作用，积极掌握推动气候方面的国际话语权，主动参与、引领全球绿色贸易规则的制定，全球绿色金融债券市场发展等。

① “中国已同 20 多个国家签订国际产能合作协议”，中国证券网 2016 年 7 月 7 日。

未来五年政改：建立起受人民信任的政治体制

邓聿文 *

一、2016 年的政治发展与政治改革

在过去 3 年来从严治党、强力反腐的基础上，2016 年政治领域的一个最重要的变化，就是“核心”的提出。这是一种领导体制和政治结构的改变。“核心”的出现，将使国家的大政方针、未来的改革和发展，更多地打上最高领导人的个人烙印。除此外，2016 年复归执政党的治党传统，向传统寻求执政合法性的趋势也更明显，这特别体现在执政党对创党“初心”的强调上。

具体而言，2016 年的政治发展和改革主要表现在以下 12 个方面：

1. 开展“两学一做”，推动全面从严治党向基层延伸

1 月 16 日，中纪委六次全会召开，习近平在全会上作了讲话。在部署今年的党风廉政建设和反腐败工作时，任务之一是推动全面从严治党向基层延伸。正如习近平指出的，当前基层干部队伍主流是好的，但在一些地方、部门、单位，基层干部不正之风和腐败问题还易发多发、量大面广。有的搞雁过拔毛，挖空心思虚报冒领、克扣甚至侵占惠农专项资金、扶贫资金；有的在救济、补助上搞优亲厚友、吃拿卡要；有的高高在上，漠视群众疾苦，形式主义、官

* 邓聿文，察哈尔学会高级研究员。

僚主义严重；有的执法不公，甚至成为家族势力、黑恶势力的代言人，横行乡里，欺压百姓。相对于“远在天边”的“老虎”，群众对这些“近在眼前”嗡嗡乱飞的“蝇贪”感受更为真切。“微腐败”也可能成为“大祸害”，它损害的是老百姓切身利益，啃食的是群众获得感，挥霍的是基层群众对党的信任。对基层贪腐以及执法不公等问题，要认真纠正和严肃查处，维护群众切身利益，让群众更多感受到反腐倡廉的实际成果。

作为推动全面从严治党向基层延伸的重大举措，2 月 28 日，中办印发了《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育方案》，要求各地区各部门认真贯彻执行。通知指出，开展“两学一做”学习教育，是面向全体党员深化党内教育的重要实践，是推动党内教育从“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的重要举措，它对于推动全面从严治党向基层延伸、保持发展党的先进性和纯洁性有重大意义，是一项重大政治任务，要尽好责、抓到位、见实效。“两学一做”要把思想建设放在首位，教育引导党员尊崇党章、遵守党规，以习近平总书记系列重要讲话精神武装头脑、指导实践、推动工作，着力解决党员队伍在思想、组织、作风、纪律等方面存在的问题，努力使广大党员进一步增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定理想信念、保持对党忠诚、树立清风正气、勇于担当作为，充分发挥先锋模范作用。通知也强调，“两学一做”学习教育不是一次活动。

党员是党的肌体的细胞，党员合格，党的组织才坚强有力。全面从严治党向基层延伸，表明执政党意识到基层也是一个问题之源，有助于遏制基层党员领导干部的腐败，改善党在基层的领导，增强党的合法性。

2. 新闻工作要高举旗帜、引领导向、 围绕中心、服务大局

新闻工作一向是执政党重视的领域。2 月 19 日，习近平主持召开党的新闻舆论工作座谈会并发表讲话，强调新闻舆论工作是党

的一项重要工作，是治国理政、定国安邦的大事，要适应国内外形势发展，从党的工作全局出发把握定位，坚持党的领导，坚持正确政治方向，坚持以人民为中心的工作导向，尊重新闻传播规律，创新方法手段，切实提高党的新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力。

此次会议提出，在新的时代条件下，党的新闻舆论工作的职责和使命是：高举旗帜、引领导向，围绕中心、服务大局，团结人民、鼓舞士气，成风化人、凝心聚力，澄清谬误、明辨是非，联接中外、沟通世界。要承担起这个职责和使命，必须把政治方向摆在第一位，牢牢坚持党性原则，牢牢坚持马克思主义新闻观，牢牢坚持正确舆论导向，牢牢坚持正面宣传为主。

党管媒体是党在新闻领域坚持的一条根本原则。讲话再次确认了这一点，并进一步扩展了其含义。讲话指出，党和政府主办的媒体是党和政府的宣传阵地，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，在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致；都要坚持党性和人民性相统一，把党的理论和路线方针政策变成人民群众的自觉行动，及时把人民群众创造的经验和面临的实际情况反映出来，丰富人民精神世界，增强人民精神力量。新闻观是新闻舆论工作的灵魂。要深入开展马克思主义新闻观教育，引导广大新闻舆论工作者做党的政策主张的传播者、时代风云的记录者、社会进步的推动者、公平正义的守望者。

中国的新闻媒体虽然理论上都是官方媒体，但由于资本的介入和走市场化道路，许多媒体包括官媒主办的都市类报纸，在舆论导向方面一定程度上脱离了党的管制，强调官媒必须姓党，使执政党对新闻舆论的管控得到进一步的加强。

3. 加快构建中国特色哲学社会科学，为中国特色社会主义提供理论基础

党的十八大提出“三个自信”，其中理论自信直接与哲学社会

科学相关。5 月 17 日，习近平主持召开哲学社会科学工作座谈会并发表讲话。他强调，一个没有发达的自然科学的国家不可能走在世界前列，一个没有繁荣的哲学社会科学的国家也不可能走在世界前列。坚持和发展中国特色社会主义，哲学社会科学具有不可替代的重要地位，哲学社会科学工作者具有不可替代的重要作用。坚持和发展中国特色社会主义，必须高度重视哲学社会科学，结合中国特色社会主义伟大实践，加快构建中国特色哲学社会科学。

讲话提出，加快构建中国特色哲学社会科学，要按照立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来的思路，在指导思想、学科体系、学术体系、话语体系等方面充分体现中国特色、中国风格、中国气派。并具体论述了构建中国特色哲学社会科学的原则，一是要体现继承性、民族性；二是要体现原创性、时代性；三是要体现系统性、专业性。习近平强调，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，说到底是要坚定文化自信，文化自信是更基本、更深沉、更持久的力量。中国的哲学社会科学应该以我们正在做的事情为中心，从我国改革发展的实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论，加强对改革开放和社会主义现代化建设实践经验的系统总结，加强对发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明以及党的执政能力建设等领域的分析研究，加强对党中央治国理政新理念新思想新战略的研究阐释，提炼出有学理性的新理论，概括出有规律性的新实践。

尽管习近平在讲话中指出，加强和改善党对哲学社会科学工作的领导，是繁荣发展中国哲学社会科学事业的根本保证，但他也强调，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；要大力弘扬优良学风，推动形成崇尚精品、严谨治学、注重诚信、讲求责任的优良学风，营造风清气正、互学互鉴、积极向上的学术生态。

4. 在知识分子、劳动模范、青年代表座谈会上的讲话

在五一劳动节和五四青年节前夕，在安徽考察工作的习近平主持召开了知识分子、劳动模范、青年代表座谈会。对于召开这个会的目的，习近平开宗明义就讲，我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。知识分子是工人阶级的一部分，劳动人民是国家的主人，青年是中国特色社会主义事业接班人、是国家的未来和民族的希望。我们要全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，必须依靠知识，必须依靠劳动，必须依靠广大青年。这是我们国家和民族发展的力量所在，也是我们事业成功的力量所在。

习近平在讲话中着重阐述了知识分子在国家现代化中所起作用以及党的知识分子政策。他说，知识分子工作是党的一项十分重要的工作。各级党委和政府要切实尊重知识、尊重人才，充分信任知识分子，努力为广大知识分子工作学习生活创造更好条件。要深化科技、教育、文化体制改革，深化人才发展体制改革，加快形成有利于知识分子干事创业的体制机制，放手让广大知识分子把才华和能量充分释放出来。要遵循知识分子工作特点和规律，减少对知识分子创造性劳动的干扰，让他们把更多精力集中于本职工作。要善于运用沟通、协商、谈心等方式做好知识分子思想工作，多了解他们工作学习生活中的困难，多同他们共同探讨一些问题，多鼓励他们取得的成绩和进步。知识分子有思想、有主见、有责任，愿意对一些问题发表自己的见解。各级党委和政府、各级领导干部要就工作和决策中的有关问题主动征求他们的意见和建议，欢迎他们提出批评。对来自知识分子的意见和批评，只要出发点是好的，就要热忱欢迎，对的就要积极采纳。即使一些意见和批评有偏差，甚至不正确，也要多一些包容、多一些宽容，坚持不抓辫子、不扣帽子、不打棍子。人不是神仙，提意见、提批评不能要求百分之百正确。如果有的人提出的意见和批评不妥当或者是错误的，要开展充分的说理工作，引导他们端正认识、转变观点，而不要一下子就把人看

死了，更不要回避他们、排斥他们。各级领导干部要善于同知识分子打交道，做知识分子的挚友、诤友。

5. 雷洋事件折射中产阶级之殇

5 月初发生的雷洋事件，引发了舆论的广泛关注，被认为是第二起孙志刚事件。后者 2003 年在一次清查中被作为“三无”人员收容审查，殴打致死。此事曾轰动全国，导致臭名昭著的收容审查条例被废除。雷洋事件则折射出中产阶层之殇，引发了他们的愤怒。

雷洋系中国人民大学 2005 级环境学院的本科及硕士研究生，2012 年毕业后，任职于中国循环经济协会。5 月 7 日，由于雷洋夫妇刚得一女，其亲属欲来京探望，航班预计当晚 23 时 30 分到达。当晚 21 时左右，雷洋从家里出门去首都机场迎接亲属，之后雷洋失联。5 月 8 日凌晨 1 时，家人接昌平东小口派出所消息，被告知其因涉嫌嫖娼，在被警车带往派出所的途中因心脏病突发死亡。

雷洋案曝光后，引起媒体关注。对于警方的嫖娼和反抗说法，舆论多不认同，以为这既不合常理，也缺乏有力证据。相反，雷洋案疑点重重，鉴于人们对警察的暴力执法印象，多数人倾向于认为，雷洋是死于警察的过度执法。随后的尸检确定雷洋死于胃内容物吸入呼吸道致窒息死亡，涉案警务人员在执法中存在不当行为。

5 月 11 日，人民大学 88 级部分校友就雷洋意外身亡发表一份措辞激烈的声明，将此事推向高潮。声明把矛头对准警方，称“雷洋的死绝非意外，而是一场系统性的悲剧”“是一次以普通人、以城市中产阶级为对象、随机狩猎的恶行！”此后，多所大学的雷洋校友也发出了类似声明。

人大校友的声明是此事的转折点。在舆论持续不断的压力下，6 月 1 日，北京市检察院第四分院依法决定对昌平区公安分局东小口派出所民警邢某某等 5 人进行立案侦查，尸检结果出来后，变更强制措施，以涉嫌玩忽职守罪依法决定逮捕。12 月 23 日，北京市检察机关对邢某某等 5 名警务人员玩忽职守案依法作出不起诉决定。12 月 29 日，北京市公安局、中共昌平区纪委发布公告，给予

东小口派出所副所长邢永瑞开除党籍、开除公职处分；其他涉案人员也受到相应处理。检方决定出来后，引起舆论更大反弹，人大校友再次发起签名活动，波及多数大学及其他机构和社会人士。此事最后虽然以雷洋家属获得巨额赔偿、撤销起诉而结束，但由于在这一过程中对警察是否使用暴力未有说法以及诸多真相不明，也严重损害了警察的公信力，此外，中产阶级作为一个阶层的意识开始苏醒，其标志就是校友共同体意识的形成。

6. 不忘初心：中共成立 95 周年

2016 年是中国共产党成立 95 周年，7 月 1 日，中共举行了庆祝大会，习近平在会上作了不忘初心、继续前进的讲话。

所谓不忘初心，就是要坚持中共当初成立时立下的承诺和使命。简单地说，中共成立的使命是救国和救民，争取民族独立和解放，让人民摆脱受压迫状态，过上幸福美好的生活。不忘初心就是不要忘记这个承诺和使命。

习近平在讲话中从对不忘初心、继续前进进行阐述（八个方面）。一是要坚持马克思主义的指导地位，坚持把马克思主义基本原理同当代中国实际和时代特点紧密结合起来，推进理论创新、实践创新，不断把马克思主义中国化推向前进；二是要牢记我们党从成立起就把为共产主义、社会主义而奋斗确定为自己的纲领，坚定共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，不断把为崇高理想奋斗的伟大实践推向前进；三是要坚持中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚持党的基本路线不动摇，不断把中国特色社会主义伟大事业推向前进；四是要统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，全力推进全面建成小康社会进程，不断把实现“两个一百年”奋斗目标推向前进；五是要坚定不移高举改革开放旗帜，勇于全面深化改革，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，不断把改革开放推向前进；六是要坚信党的根基在人民、党的力量在人民，坚持一切为了人民、一切依靠人民，充分发挥广大人民群众积

极性、主动性、创造性，不断把为人民造福事业推向前进；七是要始终不渝走和平发展道路，始终不渝奉行互利共赢的开放战略，加强同各国的友好往来，同各国人民一道，不断把人类和平与发展的崇高事业推向前进；八是要保持党的先进性和纯洁性，着力提高执政能力和领导水平，着力增强抵御风险和拒腐防变能力，不断把党的建设新的伟大工程推向前进。

习近平在“七一”讲话中对“不忘初心”的告诫和宣示，可以看作是对人民重新发出的邀约，表明执政党对加强党的建设、推进党和人民事业发展提出了明确要求。正如习近平所强调的，全党只有“永远保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，永远保持艰苦奋斗的作风，勇于变革、勇于创新，永不僵化、永不停滞”，才能“继续在这场历史性考试中经受考验，努力向历史、向人民交出新的更加优异的答卷”！

7. 通过《中国共产党问责条例》，打造从严治党利器

6 月 28 日中央政治局审议并通过的《中国共产党问责条例》，是为推进全面从严治党、解决没有人负责的问题而制定的面向全体党员、追责对执行党的路线方针政策不力，管党治党主体责任缺失、监督责任缺位、给党的事业造成严重损害，“四风”和腐败问题多发频发，选人用人失察、任用干部连续出现问题，巡视整改不落实等问题的条例。

执政党的党内问责一向失之于宽，这是造成腐败和其他严重脱离群众、损害党的事业现象的一个重要原因。2013 年 11 月，《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013-2017 年）》明确提出：“适时修订《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，进一步明确问责情形、规范问责方式。抓紧制定严格做好被问责干部工作安排的有关规定，严格被问责干部复出条件、程序和职务安排等，保证问责制度与党纪政纪处分、法律责任追究制度有效衔接”。

此次问责条例的通过，以党内法规的形式，以问责倒逼责任落实，将推动管党治党从宽松软走向严紧硬。

条例规定了问责对象、问责情形、问责内容、问责方式。问责对象是各级党委（党组）、党的工作部门及其领导成员，各级纪委（纪检组）及其领导成员，重点是主要负责人。追究他们在党的建设和党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任。问责内容是围绕坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党、维护党的纪律、推进党风廉政建设和反腐败工作开展问责，包括以下几方面情形：党的领导弱化，党的建设缺失，全面从严治党不力，维护党的政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律不力，推进党风廉政建设和反腐败工作不坚决、不扎实，以及其他应当问责的失职失责情形。问责方式，对党组织是检查、通报、改组；对党的领导干部则是通报、诫勉、组织调整或者组织处理、纪律处分。此外，条例还规定实行终身问责，对失职失责性质恶劣、后果严重的，不论其责任人是否调离转岗、提拔或者退休，都应当严肃问责。

问责条例是推进全面从严治党的利器，将对加强党的建设、全面从严治党、维护党的纪律、推进党风廉政建设和反腐败工作，起着保障作用。

8. 中央统战部成立社会阶层人士工作局，加强欧美同学会建设

7 月 4 日，中央统战部八局正式组建，八局的全名为“新的社会阶层人士工作局”，统战部时隔 11 年后再次设立新的正局级部门，被官方称为“能载入中央统战部史册的大事”，意味着新的社会阶层人士统战工作的大幕已经拉开。

八局的具体任务主要有四项：一、联系和培养新的社会阶层代表人士，了解思想状况，反映意见建议；二、开展相关领域工作调研并提出政策性意见；三、统筹协调有关单位，联系指导有关人民团体、统战团体、社会组织等开展具体工作；四、承担新的社会阶层人士统战工作联席会议办公室的日常工作。

在 5 月举行的中央统战工作会议上，习近平强调，要进一步加强留学人员、新媒体中的代表人士和非公有制经济人士特别是年轻

一代的工作。之后颁布的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》将“新的社会阶层人士”单列为统战工作对象，更加表明新的社会阶层人士统战工作已经成为统战工作新的增长点。

新的社会阶层人士包括 4 类人，即私营企业和外资企业的管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员、新媒体从业人员。他们是随着改革开放和社会主义市场经济的发展而迅速发展起来的新的社会群体，具有流动性大、分散性强、思想活跃、观点多样等特点，正在推动经济、政治、文化和社会生活发生深刻变革，但他们对党的政治认同感不强，需要把他们团结在党的周围，为建设中国特色社会主义事业奋斗。

8 月 4 日，中办印发了《关于加强欧美同学会（留学人员联谊会）建设的意见》，明确了欧美同学会的性质，是中共领导的、以归国留学人员为主体自愿组成的、统战性的群众团体，是党联系广大留学人员的桥梁和纽带、党和政府做好留学人员工作的助手、广大留学人员之家。《意见》还规定欧美同学会应当成立党组，并发挥领导核心作用。

欧美同学会是中国留学海外各国归国同学自愿组成的人民团体，1913 年 10 月在北京成立，是留学报国的产物和爱国主义的象征。2003 年增冠以“中国留学人员联谊会”会名。欧美同学会在全国拥有近 8 万名会员，设留意、留法、德奥、留英、中东欧、留加、留苏、留美、瑞士、北欧、拉美、留日、澳新、朝韩、东南亚和南亚等 15 个国别分会，及商会、“千人计划”专家联谊会、企业家联谊会等分支机构，在全国主要省区市有 30 家团体会员，与主要留学国家的 100 多个留学人员团体建立了密切联系。

执政党之所以要加强欧美同学会建设，目的在于加强对归国留学人员的政治引领和政治吸纳，增进国情认知，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信；吸引和举荐归国留学人才，做好归国留学人员代表人士发现、培养、使用、管理、服务工作；引导支持归国留学人员创新创业，宣传鼓励优秀归国留学人员，弘

扬留学报国传统；关心归国留学人员的工作、学习、生活，反映其愿望诉求，维护其合法权益；加强同海外留学人员和留学人员组织联系，开展形式多样的交往交流活动。“意见”的出台，有利于欧美同学会的建设和对海外人才的吸纳。

9. 共青团中央改革方案公布

共青团的定位是党的助手和后备军，是党和政府联系青年的桥梁和纽带，与党有着特殊的政治关系，而非一般的党的外围组织。在中共的革命和建设中，共青团曾起过十分重要的作用。但是在当前面对党和国家事业快速发展，面对社会环境和青年群体发生重大变化的时刻，共青团建设和工作中存在许多不适应、不符合的地方，因此，全面从严治党必然要求共青团深化自身改革、全面从严治团。

8 月 2 日，中办印发了《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。《方案》从四大方面、十二个领域提出了改革措施。第一，改进团中央领导机构人员构成、机构设置和运行机制。第二，改革团中央机关干部选拔、使用和管理。第三，改革创新团的工作、活动和基层组织建设。第四，加大党委和政府对共青团工作的支持保障力度。

本次改革以体制机制改革为突破口，着力改革团中央领导机构人员组成、机关部门设置、机关干部来源、工作运行机制，突出青年主体作用，培养干部群众工作作风，构建“凝聚青年、服务大局、当好桥梁、从严治团”四维工作格局，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。

《方案》强调，共青团改革必须坚持党的领导、把准政治方向，坚持立足根本、围绕时代主题，坚持服务青年、直接联系青年，坚持问题导向、有效改进作风，坚持加强基层、支持基层创新，构建“凝聚青年、服务大局、当好桥梁、从严治团”的工作格局，更好团结带领青年发挥生力军和突击队作用，更好肩负起党交给共青团的光荣使命，紧跟党的步伐、走在群团改革前列。

《方案》也要求，以团中央改革为牵引，加强统筹指导，带动地方各级、各领域共青团在党委领导下，结合工作实际谋划改革、推进改革，形成以上率下、全团抓改革的工作局面。

作为全面从严治党的一部分，改革是共青团破解难题、焕发活力、增强功能的必然要求，但改革能否焕发共青团的生机活力，增强共青团的吸引力和凝聚力，使这个随着党而诞生的组织重新树立起在青年中的形象，还要时间来验证。

10. 辽宁人大代表贿选案

9 月 13 日，十二届全国人大常委会举行第二十三次会议。这次会议原本不在计划中，而是临时为辽宁人大代表贿选案举行的。会议听取了全国人大常委会代表资格审查委员会主任委员马雯作的全国人大常委会代表资格审查委员会关于辽宁省人大选举产生的部分十二届全国人大代表当选无效的报告。由此辽宁人大代表贿选案大白于天下。

十二届全国人大代表中的辽宁代表，一共 102 名，此次贿选涉及到 45 名，占到全省总数的 44.1%；另外，还有 523 名辽宁省人大代表涉及此案，其中包括辽宁省十二届人大常委会的 38 名代表，超过人大常委会 62 名组成人员的一半以上，导致辽宁人大常委会无法正常履职。一个省级人大常委会出现这种情况前所未有。

辽宁贿选案有三个特点：一是涉案人大代表众多，此前被查处的大规模的人大代表贿选案有湖南衡阳和四川南充，前者涉案人员 477 人，后者 467 人，都没有这次多；二是第一起发生在省级层面的人大代表贿选案；三是第一起因法定人数不够，导致省级层面的人大常务委员会无法履行职责的贿选案。此案创造的这几个第一，连全国人大常委会委员长张德江都不得不说，这是“新中国成立以来查处的第一起发生在省级层面、严重违反党纪国法、严重违反政治纪律和政治规矩、严重违反组织纪律和换届纪律、严重破坏人大选举制度的重大案件，是对我国人民代表大会制度的挑战，是对社会主义民主政治的挑战，是对国家法律和党的纪律的挑战，触碰了

中国特色社会主义制度底线和中国共产党执政底线。”

随着辽宁贿选案的解开，众多的官员和企业家卷入该案，包括原辽宁省委书记，彼时已调任全国人大教科文卫委员会副主任委员的王珉。事实上，辽宁贿选案早有迹象可查。辽宁“回头看”的整改报告这样写道：“辽宁的政治生态已遭到严重破坏，有些问题积弊较深，彻底扭转仍需时日。”这份报告显示，辽宁的拉票贿选的涉及面，已经从省委、省人大的高层领导，波及到“省发改委、省法院等部门及大连、鞍山、朝阳等重要地市”。

虽然辽宁人大代表贿选案的涉案人员已经被终止了人大代表资格，但此案敲响了中国人大代表选举的警钟，必须高度重视。

11. 十八届六中全会确立核心体系

中共十八届中央委员会六次全会于 10 月 24 日至 27 日在北京举行。这次全会一定程度上可以看作十八届中委任内最重要的一次全会，确立了以习近平为核心的领导体制。核心重又成为中国政治生活中的一个词汇。

六中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，审议通过了《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》，审议通过了《关于召开党的第十九次全国代表大会的决议》。习近平就《准则（讨论稿）》和《条例（讨论稿）》向全会作了说明。

全会认为，办好中国的事情，关键在党，关键在党要管党、从严治党。党要管党必须从党内政治生活管起，从严治党必须从党内政治生活严起。全会为此制定了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，强调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，坚持不忘初心、继续前进，坚持率先垂范、以上率下，为全党全社会作出示范。

中共党内监督条例是全会讨论的另一重点。全会指出，党内监督的重点对象是党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部。要建立健全党中央统一领导，党委（党组）全面监督，纪律检查机关专责监督，党的工作部门职能监督，党的基层组织日常监督，党员民主监督的党内监督体系。根据条例，党的中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会全面领导党内监督工作。党委（党组）在党内监督中负主体责任，书记是第一责任人，党委常委会委员（党组成员）和党委委员在职责范围内履行监督职责。党的各级纪律检查委员会要履行监督执纪问责职责。党的工作部门要加强职责范围内党内监督工作。党的基层组织要监督党员切实履行义务，维护和执行党的纪律。党员要积极行使党员权利，加强对党的领导干部的民主监督。

就党内监督，全会也强调，各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督，人民政协依章程进行民主监督，审计机关依法进行审计监督。要支持民主党派履行监督职能，重视民主党派和无党派人士提出的意见、批评、建议。要认真对待、自觉接受社会监督。

但比其上述两个重点，六中全会最重要的一项主题，其实是确立习近平的核心领导地位，从此，“以习近平同志为总书记的党中央”的惯用表述，让位于“以习近平同志为核心的党中央”的新表述。

12. 国家监察体系改革起步

11 月 7 日，中办印发《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》，部署在 3 省市设立各级监察委员会，从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，为在全国推开积累经验。

《方案》强调，国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革，是国家监察制度的顶层设计。深化国家监察体制改革的目标，是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构。实施组织和制度创新，整合反腐败资源力量，扩大监察范围，丰富监察手段，实现对行使公

权力的公职人员监察全面覆盖，建立集中统一、权威高效的监察体系，履行反腐败职责，深入推进党风廉洁建设和反腐败斗争，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

国家监察体系的改革其实在 1 月举行的中央纪委六次全会上已见端倪。在会上习近平指出，“要完善监督制度，做好监督体系顶层设计，既加强党的自我监督，又加强对国家机器的监督”，“要健全国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系”。六中全会也讨论了国家监察体系的改革问题。全会要求“各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督，人民政协依章程进行民主监督，审计机关依法进行审计监督”。这实际上是表明，监察机关将从过去位列政府职能部门的从属地位，上升至与政府和法院、检察院平级的独立地位。

改革国家监察体制，是加强对权力监督制约的迫切需要，是协调推进全面从严治党与全面依法治国的内在要求，也是实现依法治国与依规治党有效衔接的重要措施。全面从严治党需要针对中国现行监察体制存在的主要问题，改革国家监察体制，加强对国家机关及公职人员的监督。而正如专家指出的，目前监察机关存在五大问题：一是定位不准，监察对象范围过窄；二是独立性保障不够；三是监察手段有限；四是监督程序不够完善；五是行政监察机关的职能过窄。[①]

据悉，在总结三地试点的经验后，国家监察体系的改革将在十九大全面铺开。这不仅是监察体系的变革，而是国家组织结构的变革，届时中国将由现在的“一府两院”变成“一府两院一委”。

① 马怀德：“全面从严治党亟待改革国家监察体制”，《光明日报》2016 年 11 月 12 日。

二、2016 年政治进展评述和问题探讨

（一）进展评述

如果用发展而非改革的标准来衡量，2016 年的政治还是取得了很大进展。例如在反腐方面，2016 年一批腐败分子在执政党的强力反腐中应声倒下。对于反腐，过去三年可用狂飙突进来形容，但正由于用力太猛，海内外有很多声音质疑反腐的持续性，认为执政党基于各种考量，特别是发展经济的目的，会放慢反腐步伐，反腐力度不会如前三年强烈。但从全年的表现来看，最高领导人对腐败零容忍的誓言是算数的，反腐强度未减。除治标外，对腐败的治本也有进一步推进。

当然，反腐是和治党连起一起的。2016 年政治发展成效最为显著的，可能要算在治党的制度化上，迈出了扎实的几步。从严治党是本届领导人贯穿始终的主题，在过去三年反四风、群众路线实践教育以及修订推出一些党内法规的基础上，2016 年在治党方面着重做了以下几项工作，有了新的制度化进展：一是开展“两学一做”，使治党从针对“关键少数”延伸到基层；二是针对党内尤其是高层不正常的政治生活，在时隔 30 多年后，出台了政治生活准则；三是制定出台了两部重要的党内规章，即问责条例和监督条例，问责和监督的制度化，将大大改变过去有权无责、问责不力的局面，加强对党的各级领导干部特别是主要领导人的监督。两部条例的出台，是执政党在治党上迈出的重要一步，也是在治党上迄今取得的最大的制度化成果。

2016 年在统战和共青团的改革方面也迈出了扎实的一步。统战作为执政党的三大法宝之一，过去几年也受到高度重视，出台了统战条例，加强了理论和班子建设，今年在这个基础上，从具体的操作入手，强化了统战部门的设置，时隔 11 年后，新设了专司新的社会阶层人士的八局，完善了统战的职能。新部门的设置，将能更好地针对新社会阶层人士，开展统战工作，把他们团结在执政党

的周围。统战的另一项进展，是加强了对欧美同学会的建设，专门为它出台了《意见》，成立党组。共青团是执政党的帮手和后备军，为执政党的执政储备干部。故共青团的精神面貌如何，将影响执政党的未来发展和执政水平。正是看到了这点，执政党拉开了对共青团的改革大幕，并首先在团中央进行。此次改革将能有效地改变团中央的机关衙门作风，使更多的团干部下沉基层，一定程度上恢复共青团的活力及在青年中的吸引力。

2016 年在政治发展方面还值得一说的有对创党初心的强调，从过去的成功和经验中借重执政合法性，以及对哲学社会科学和新闻事业的重视。这点将和核心体系的确立在下面会详细论述。但 2016 年也有遗憾的地方，出了雷洋事件，引起中产阶层的不满，对两家知名媒体的强行接管和关闭，让知识界感到寒意。此外，辽宁大规模贿选也让人触目惊心，这些都需要进一步的阐述。

1. 关于思想理论和意识形态建设

习近平亲自主持并在新闻宣传工作和哲学社会科学座谈会上发表讲话，以及在知识分子、劳动模范和青年代表座谈会上的讲话，体现了党对思想理论和意识形态建设以及知识分子的重视，其发出的政治信号是非常明确的：一是要确保党在上述领域的领导权，如习近平所言，要高举旗帜、引领导向，围绕中心、服务大局；二是在中国复兴，或者更确切地说，在实现两个“一百年”奋斗目标的关键时刻，需要中国的思想理论界提出“能够体现中国立场、中国智慧、中国价值的理念、主张、方案”，“更强能力为解决世界性问题提供思路和办法”，从而在思想理论和意识形态的争夺战中，掌握话语主导权，占领制高点，为人类文化和文明作出贡献。要实现这一目标，当然离不开知识分子。

从人类的文化演进史来看，无论在理论还是实践层面，人类文明的大道从来不只一条，不能说西方文化就代表了人类文化的最高水平，甚至是人类唯一的文明之路，福山在冷战结束前所预言的“历史的终结”从来不存在，中华文明基于自己独特的发展历史，以及

中国特色社会主义的实践至今所取得的成就，完全有可能为人类开辟出另一条发展路径，为人类的文明贡献自己的经验和智慧。但也要看到，在思想理论和哲学社会科学领域，中国和世界顶尖水平的差距亦很明显，迄今未能提出有信服力、“体现中国立场、中国智慧、中国价值的理念、主张、方案”，这与中国发展对人类本身所具有的价值不相符，尤其是在新闻传播和意识形态上，中国还处于被动地位，西方舆论对中国的意识形态成见还很深。要改变这一局面，实现中国的真正崛起，哲学社会科学和舆论传播就必须崛起，在国际话语权上占有一席之地。

然而，上述两点政治信号本身又是矛盾的。这可以从两方面来分析。首先，尽管党代表着大多数人的利益，但人民群众除党所代表的利益外，还有他们自己的利益，而且，现代社会多元化、人们的精神需求也多样化，新闻宣传事事都从党的工作大局和利益出发，这可能会造成新闻舆论反映的事实和大众的精神需求脱节。其次，要做到每个环节都必须是“正确的舆论导向”，可能会使媒体和新闻宣传处于高度管制状态。新闻传播讲究的是事实真相和价值中立（虽然做到这一点很难），否则就会违背新闻传播规律，也无法做到创新。如此，提高党的新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力，就很难实现，更不可能掌握国际舆论话语权。

哲学社会科学的研究和传播也一样。在思想和理论领域，需要的是真正的百花齐放、百家争鸣，是思想解放，而过多地干预，把自己的意志强加在研究者和研究课题上，先验地用某种价值去指导研究，那么势必会背离研究对象本身蕴含的逻辑和规律，也就谈不上探索和创新。

指出这一点还在于，新闻传播和哲学社会科学领域是知识分子密集的地方，要发挥知识分子的积极性和创造力，就必须给知识分子创造一个宽松宽厚的环境，让他们能够自由地去思想和做研究。习近平的上述几个讲话，强调要认真贯彻党的知识分子政策，尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，做到政治上充分信任、思

想上主动引导、工作上创造条件、生活上关心照顾，多为他们办实事、做好事、解难事；领导干部要以科学的态度对待哲学社会科学，尊重哲学社会科学工作者的辛勤付出和研究成果，对知识分子不打棍子、不戴帽子、不抓辫子，要宽容对待知识分子的错误。但在党和知识分子的关系上，有人奉行的历来是一种斗争哲学，打压、恐吓学者和知识分子的事，做得不少。它所产生的负面效果影响巨大。如果不能解决知识分子和执政党的紧张关系，真正像习近平说的，对来自知识分子的意见和批评，只要出发点是好的，即使一些意见和批评有偏差，甚至不正确，也要多一些包容、多一些宽容，要在思想理论和意识形态上实现中国的崛起，恐怕困难重重。

思想理论最需要自由的环境。经济上的发达不可能自动实现哲学和社会科学上的繁荣，更不可能在国际上占有主导权。当然，在中国的具体国情下，主张放弃执政党对思想理论和意识形态的领导、放弃马克思主义的指导地位，不但不现实，而且也有害。我们只是强调，对于新闻传播和思想理论的问题，不要动辄从意识形态的角度、用斗争的思维去看待和对待知识分子。党只要从总的方向上把握舆论和研究导向，对于具体的新闻宣传和思想理论研究所出现的问题，以及知识分子所犯的错误，只要不是挑衅党的基本路线和方针政策，不违背法律，就有必要宽容处理。

2. 关于不忘初心

“走得再远、走到再光辉的未来，也不能忘记走过的过去，不能忘记为什么出发。面向未来，面对挑战，全党同志一定要不忘初心、继续前进。”习近平 2016 年 7 月 1 日在建党 95 周年纪念大会上的讲话，使得“不忘初心”成为当年的一个热词、警言。

“不忘初心”出自佛教《华严经》，它后面还有四个字“方得始终”，连起来的意思是“只有坚守本心信条，才能德行圆满”。“本心”简单地说，就是指一个人的天性，天良；就是本意，原来的心愿；就是真心。用孟子的话说，就是没有丧失“义”的心。

那么，执政党的“本心”或者“初心”是什么？是创党时的美

好宏愿，是在夺取天下的过程中对人民的种种承诺，是在建设新中国时的那种担当。习近平在“七一”讲话中将“不忘初心”概括为八个方面，官方学者在解读讲话时把重点落在三点上：一是让我们永远保持建党时中国共产党人的奋斗精神，永远保持对人民的赤子之心。二是鉴于党的根基在人民、党的力量在人民，为此需要坚持一切为了人民、一切依靠人民，充分发挥广大人民群众的积极性、主动性、创造性，不断把为人民造福事业推向前进。三是它的现实指向，又包括两个方面：第一，立党之初，执政党就把为共产主义、社会主义而奋斗确定为自己的纲领，历经时间沉淀，已证明这个纲领经得起历史检验，并取得了看得见的光辉成就，这也正是我们不忘初心的重要力量源泉；第二，强调不忘初心，恰恰与一些党员干部忘了初心有关，他们忘了入党誓词，忘了当初的理想信念，信仰发生了动摇，以至于贪污腐化、违法犯罪，走到了人民的对立面。这个解读大体触及到了“七一讲话”的真谛。

但这样解读还不够，习近平在讲话中 10 次提到“不忘初心”并把它作为讲话的主题，一个目的是给全党打气，告诫全党，中国共产党 95 年所走过来的这条道路及其取得的光辉成就，证明它是正确的，今后中共带领人民继续前进，实现两个“一百年”的奋斗目标和民族复兴与国家强盛，仍然还要坚持走这条道路，从而间接回应和回击了那些要中国改弦易辙的种种“邪说”：当下中国所选择的这条道路，是最好的，全党要理直气壮地坚持。

另一方面，习近平在讲话中强调“不忘初心”，也是有回归中共传统，向传统借重合法性，重建党和人民联系的目的。党中央已经看到，在执政 60 多年后，很大一部分党员，尤其是领导干部，精神意志懈怠，已经和人民群众产生隔膜，正在逐渐失去人民的信任。而要重新建立起和人民的联系，就需要全体党员牢记中共创党和打天下时的信念和信仰，并以中共和人民曾有的美好关系来重新确立党执政的合法性。这就是习近平为什么将理想信念比喻为共产党人的精神上的“钙”，一再强调党员必须要有坚定的理想信念的

原因。理想信念坚定，骨头就硬，没有理想信念，或理想信念不坚定，精神上就会“缺钙”，就会得“软骨病”，“就可能导致政治上变质、经济上贪婪、道德上堕落、生活上腐化”。

习近平“七一”讲话再次向全体党员干部提出不能忘记人民、忘了“初心”，要全心全意为人民服务，一切为了人民、一切依靠人民的要求。要实现这个要求，仅仅依靠理想信念的教育、依靠强力反腐和对党员干部的严格监督还不够，关键在于还必须完整地理解执政党的创党“初心”，还人民以民主权利。在执政党创党和打天下的过程中，党章和政纲上不但写着马克思主义和共产主义，有着镰刀和斧头，也写着民主自由这四个大字，正是对民主自由的倡导和许诺，打动了当时的广大知识分子和其他阶层的民众，包括民族资本家，甚至敌对阵营的进步人士，使他们和实行独裁统治的国民党政权和蒋介石集团彻底决裂，而投奔共产党。这个创党的“初心”为执政党夺取天下起了至关重要的作用。所以，要重建党和人民的联系，就不能忘了这个“初心”。

3. 关于人大代表贿选

人大代表贿选不是新闻，但辽宁出现的省级层面的人大贿选，还是让人触目惊心，这从一个方面反映了人大贿选的严重程度。有问题并不可怕，可怕的是在发生问题后，并不去严肃改正。辽宁人大代表贿选本是可以避免的，在此之前，湖南和四川等地也发生了大规模的人大代表贿选，并遭到查处。湖南衡阳的人大代表贿选还惊动了中央，可没过多久，发生了比衡阳更严重的辽宁人大代表的贿选。

人民代表大会制度是中国根本的政治制度，全国人大是国家最高权力机关，拥有立法权、监督权、人事任免权、对国家重大事情的决策权以及其他重要权力，人大代表又构成人大制度的基础，它代表和反映的是人民的权力，当人大代表是靠贿选上来，他已经失去了公正性和合法性，怎么代表人民去行使上述权力？

不仅如此，人大代表的贿选还会造成国家政治生态的污染。

由于人大代表是由下一级人大代表选出，如果要拉票贿选，就会是“海拉”“海贿”，“一脏脏一窝”。张德江在抨击辽宁人大代表选举中的乱象时就指出：“选举组织机构和相关责任人不执行党中央的决策部署，……对破坏选举的行为熟视无睹；一些代表候选人利用资本操纵选举，明目张胆拉票贿选；一些人大代表目无法纪，把收受代表候选人钱物视为潜规则；一些人大领导干部和工作人员知法犯法，为代表候选人拉票穿针引线……”在这种情况下，出现拉帮结派、团团伙伙等现象也就不稀奇。比如，某个地市的领导想要晋升省级行列，如果要走这条歪路，就可能打起“老乡牌”“同学牌”“工作经历牌”，允以互相提携等政治回报，最终形成封闭的独立王国，共同进退、对抗组织，恶化地方和国家的政治生态。

尽管人大在国家的政治生活中实际所起作用有限，但对具体个人而言，人大代表虽然不是一个实职，而只是一种政治身份，却能带来实在的政治资源，并由这种政治资源又进一步拓展其他资源。如人大相关制度就规定，人大代表若触犯法律，在被剥夺代表资格前，公安机关不可对其拘捕。且人大代表的层级越高，如成为省或者全国人大代表，拥有的有形、无形资源就越多，政经联系就越广泛。这也是各路人马要贿选人大代表的原因。

一种制度如果频繁出问题，那说明它必须改革。人大代表的贿选主要发生在两个环节：一是推选候选人环节，二是选举正式代表环节。这跟人大代表的选举程序有关。我国县以上人大代表的选举，采取的是间接选举，由下一级人代会选举产生上一级人大代表。因此，要成为上一级人大代表，首先就必须成为候选人，而对候选人，我国实行的是推荐制，政党、团体可以单独或联合推荐代表候选人，选民 10 人以上联名，也可以推荐代表候选人。这就为贿选提供了可操作的空间。相对来说，第一关容易些，只要搞定少数关键人物就可以，所以一些贿选者提早布局，用举办慈善或其他项目的名义来博得一个好名声，以被当地政府提名候选人，或者直接用钱买候

选名额。第一关过后，第二关则直接用钱开道，因为有投票权的代表太多，加上时间有限，一般只有一到两天决定谁才能成为正式代表。所以，贿选者往往需要一定财力才行。

上面谈了人大代表贿选的危害。执政党 2017 年就要召开十九大了。按惯例，在全国党代会召开的前一两年，全国的省、市、县、乡四级党委都将迎来集中换届，后续也会有各级人大政协的换届。如果不将人大代表的贿选之风刹住，它可能溢出人大，向党代表和政协等一切需要选举的地方蔓延。

选举是人大的基础，基础不牢，地动山摇。要杜绝人大代表的贿选，必须在人大代表的选举中真正贯彻民主原则，把人大改造成真正的民主机构。在这一步到来前，在现实的约束条件下，既然问题出在提名环节，可从强化人大选举的法制化、规范化着手，完善选举委员会组成程序、减少代表名额、用专职代表制取代兼职代表制、提高代表候选人的条件、用“预选”办法确定候选人、介绍候选人采取有条件“竞选”，以及对政党、团体推荐的代表候选人实行公示制等办法，以切实保障公民选举权与被选举权。

4. 关于核心和政治生活准则

十八届六中全会最具标志性历史性意义的成果，就是明确了习近平的核心地位，正式提出“以习近平同志为核心的党中央”。[①] 一定程度而言，执政党重新制定党内政治生活准则，是要用制度形式确立习近平的核心地位。

“核心”是执政党的传统，毛泽东虽然没有称核心，但他拥有比“核心”更强大的权力和更高的权威；邓小平则为第二代领导集体的“核心”；江泽民的“核心”地位是由邓定的，只是到了胡锦涛主政的 10 年，这个传统才中断，被称为“以胡锦涛为总书记的党中央集体领导”。胡之后的习近平，在过去三年也未沿用此一表述。因此，执政党此番重新确立“核心”，可以看作是为恢复“核心”称谓的传统。

更为重要的这是时代需要：当前中国已进入全面建成小康社会

决胜阶段，中华民族正处于走向伟大复兴的关键时期，要保证党始终成为坚强有力的马克思主义执政党，始终成为中国特色社会主义伟大事业的坚强领导力量，使党能够团结带领人民有力应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾，党中央、全党必须有一个核心。[①]

除了这两个理由外，可能还有一个关键的原因，即是对胡10年党的集体领导缺乏核心所导致的后果的总结。海外学者如郑永年认为，十六大没有确立胡锦涛为执政团队的“核心”，非常欠缺考量，甚至有很大缺陷。由于没有权力核心，党内民主很快就演变成为顶层“分封制”，政治局常委“一人一块领地”，权力过度分散和制衡。结果造成了很多负面的影响，包括退休政治人物继续是实际上的执政主体；现任领导层不能形成有效的政策；腐败盛行；党内寡头政治形成，即官方所说的“团团伙伙”；党指挥不了枪；以及没有人承担政治责任。郑是从政治学的角度来解读的，从此一角度看，“核心”并不仅是中国的政治体制所需，任何组织和体制的运作，都要求存在权力“核心”。而对中国来说，中共是中国政治力量的主体，本身需要领导核心，领导核心是维持组织的有效运作和责任承担问题。缺少了这个“核心”，体制的运作就会出现严重的问题。[②]

时代需要和经验教训只是解释了为什么需要重新确立“核心”，而确认习总书记的核心地位，这“是在领导和推进伟大事业、伟大工程、伟大斗争的实践中自然形成的”。党的十八大以来的四年中，习近平“带领全党全军全国各族人民干了许多开创性的工作，做了许多过去想做而做不了的事情，在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等方面取得了一系列具有重大现实意义和深远历史意义的成就，实现了党和国家事业的继往开来，在治国理政道路上开

① 见《学习时报》2016年10月31日刊发的《中国共产党的郑重选择》一文。
②郑永年：“为什么中共要重新确立‘核心’”，《联合早报》2016年11月9日。

启了新征程，赢得了全党全军全国各族人民衷心拥护，受到国际社会高度赞誉”。

在确立了习的“核心”地位后，为确保“核心”的稳定，就需要将“核心”载明在党的规章中，以制度来保障，这就是制定《关于新形势下党内政治生活的若干准则》的目的之一。该准则的重点，是规范党内高级干部特别是中央委员会尤其是政治局成员的政治生活。党内政治生活的准则规定，坚持党的领导，首先是坚持党中央的集中统一领导。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。

（二）对当下政治的几个突出问题的探讨

1. 政治权威与政治活力

十八大后，国家政治的再次集权已经成为一个事实。这点在学界没有异议，有分歧的是，选择性集权还是由集权向极权发展？持前者看法的学者认为，执政党的做法是选择性集权，也即权力并非任意集中，而只是为全面深化改革中央所必须的权力，中央必须要集中这个权力而决不能分散，如果本应集中在中央的权力分散到地方、部门乃至社会，既有的改革思路与决策部署就无法自上而下推动实施，顶层设计就会仅仅停留在理念层面。[①]持后者看法的学者则认为，目前的集权已经呈现出一种总体性的特征，当然，它带有当下时代的一些特点，可称之为后极权社会，但极权主义的根本特征存在。

我们认为，从领导人不断强调领导干部必须讲政治纪律和政

①李海青：“选择性集权才能形成强大的改革权威”，中国网 2015 年 11 月 18 日。

治规矩，并对政治纪律和政治规矩做了自己独特的解释，以及通过设置不同的领导小组将各方权力集中在小组来看，集权已经超过了推进全面深化改革所必需的最低限度，而有向政治、经济和社会全方位扩散的趋势。但如果说现在已经是总体性社会，则言过其实。所以，恰当的说法可能是，国家政治的集权界于选择性集权和极权之间。

那么，为什么领导人在十八大后要选择集权改革，树立和强化政治权威？这不仅仅是由改革的目标决定，而是基于一种宏大的历史使命。改革需要一定集权可以理解，正如领导人所说，好肉都吃了，剩下的都是硬骨头。考虑到中国既得利益集团的强大，改革者只有将一定的权力集中在手上，拥有更大权威，才能减少利益集团的阻力和干扰，将改革向纵深推进。

但是，如果仅仅基于改革，还不足以解释领导人为什么要不断集中全力，强调政治忠诚。这里有两个因素，一个因素就是领导人的历史使命，领导人上任之始，就提出了中华民族复兴的中国梦，并据此将之具体化为“两个一百年”的奋斗目标。若实现了这个目标，领导人的历史地位就确立了。而要实现这个目标，就必须集中全社会的总体力量，劲往一处使，假如有人拆台、扯后腿，不管他是来自党内还是社会，这个宏大的目标和理想就很难实现。另一个因素是上届中央权威弱化的教训。“九龙治水”的最高权力格局并未带来中央权威特别是最高领导人的权威的强化，相反，它造成两个后果：一是相对地方的弱中央格局；二是相对其他常委的弱势总书记。周永康的腐败就是在这种格局下形成的。当然，它也就不可能推进任何有意义的改革。考虑到中国是一个超大国家，执政党是一个超大政党，如果党的政治纪律成为摆设，就会形成“一人违纪，众人随之”的“破窗效应”，使党的章程、原则、制度、部署统统丧失严肃性和权威性，党就会沦为各取所需、自行其是的“私人俱乐部”，就会失去凝聚力和战斗力，党的政治理想、政治纲领、政治目标也就无从谈起，党的路线方针政策就不能得到有效贯彻，这

无疑会严重损害党和国家事业的顺利发展。此乃习近平为什么提出党的领导干部必须有政治意识、大局意识、核心意识和看齐意识的根由。只有集中足够的权力，用一种尽乎总体性的权力，才能驱使全社会去实现中国梦。

执政党当下的政治集权并不脱理论上所说的威权主义的发展思路。适度的政治权威对推进经济发展实现国家现代化的作用在日本、韩国、新加坡和台湾等东亚国家和地区得到了证实，鉴于中国的超大规模和复杂性，从集权程度来说，超过上述国家和地区在威权时期的权力集中度，或许也有必要。然而，过于集权则无疑也会窒息政治和社会活力，原因在于，威权体制本身有它固有的局限性，首先，鉴于个体理性是有限的，以及权力本身的刚性特征，当威权领导人面对极端复杂的情况，他做出决策所依赖的信息会高度失真，又面临无人监督的局面，从而导致决策不失误则已，一失误就是严重的；其次，由于威权体制强调自上而下的命令贯彻，非常不利于社会自治和制度创新，没有社会成长的空间和自我更新的机制，要做到自我创新何其困难？而没有创新，如何实现经济现代化？[①]除此外，威权体制还会带来以下问题：一是“威权的秩序红利”有着阶段性限制；二是威权国家的发展主要来自对自然和人力资源的开发与变现，甚至是牺牲和掠夺，而非创造；三是威权政治几乎不可避免地带来腐败；四是接班人问题始终是威权体制的极大难题。[②]所以，威权体制是一种过渡性的体制。

传统文化讲究中庸和平衡，马克思主义也讲究辩证法。就目前状况来说，是权威有余而活力不足，政治死气沉沉固然可以保障稳定所需要的权威，但长期而言，没有活力和创新，权威最终也将溃败于腐朽。所以需要“损有余补不足”。政治活力来自于政治开放，而政治开放的基础是政治民主，所以中国要想在保证权威的情况下

①萧功秦：“新加坡经验对习李新政的启示”，《同舟共进》2014 年第 4 期。
②张中衡：“国家集权不利制度创新”，《中国与世界观察》2016 年第 2 期。

使得政治具有活力，就需要实行适度集权下的党内民主。集权还是必要的，但集权的度必须适中，虽然这个“中”不好确定，但有一点是明确的，即不能在现有的基础再进一步集权，这是集权的最高限制，明确了这个前提，接下来的重点就是推进党内民主的发展。要做到这点，须破除两个观念误区：一是对秩序和稳定的迷思，转型时期需要保持秩序和稳定，但这个稳定是动态而非一成不变的稳定；二是民主同权威和秩序并非对立，相反，理论和实践都证明，长期来看，民主会带来社会稳定。

德国社会学家马克斯•韦伯将权威的来源分为三类：一类是传统型的，即通过血缘、世袭等方式认可的；一类是领袖魅力型的，即凭借个人的非凡气质或才能所形成的感召力；还有一类是法理型的，即法理的程序和理性的选择所赋予的合法性。在现代社会，第一类的权威除极少数例外，基本不可能；第二类在和平时期也不多见，所以只剩下第三类法理型的权威，换言之，政治权威要赢得大众认可，必须通过程序的正当性。严格来说，威权政体也有一套合法的体现一点竞争性的选举程序。因此，政治领袖要获得政治权威，需要借助于党内的竞争。故发展党内民主是必要的。十八大报告也指出“党内民主是党的生命”，强调“积极发展党内民主，增强党的创造活力”。因为权威所需要的党的团结和统一，其基础不是靠强迫命令，而是靠认识一致。要达到认识一致，必须通过民主的过程。只有在充分讨论的基础上，不同意见经过磨合，多数人意见成为主流，同时又注意保护少数人意见，一些重大问题才能真正在理性上获得一致，为党的团结和统一奠定思想基础。[①]

2. 反腐效力及其可持续性

十八大以来的反腐从其效果来说很明显。在四年时间里，已经有接近 200 名省部级及以上官员落马，包括前政治局常委、政法委书记周永康，前军委副主席郭伯雄、徐才厚，前中办主任、政协副

① 李良栋：“发展党内民主与完善民主集中制”，《党建研究内参》2009 年 7 月 2 日。

主席兼统战部长令计划等众多权倾一时的高官相继成为阶下囚，这在过去是不可想象的，也说明本轮反腐确实是真心的，并非只走过场。

毫无疑问这轮反腐赢得了民众支持，但同时也引发了争议，争议的一个焦点是反腐的目的或者初衷是什么。有观点认为，从落马官员的谱系来看，这是一次选择性反腐，目的是打击党内的反对派，故反腐带有鲜明的权力斗争性质，此种看法进而认为，与其说是反腐，不如说是党内斗争更恰当。

的确，从落马官员的政治背景分析，可能政法系和共青团背景的官员较多，然而，以此认为只反平民贪官并不符合实情。更重要的是，这种观点对此轮反腐的性质和目的做了错误的判断。

从查处官员的腐败情况来看，当下的腐败确实到了非常严重的地步，它再也不是个别或者一小撮官员所为，而是呈现大面积、全方位的溃烂，像天津、山西等地的塌方式腐败，几乎整个党的系统都已腐烂，让人震惊。从而说明，再不进行严肃的强力反腐，就像领导人说的，要亡党亡国。

反腐的最终目的，当然是要保党救党，这个目的是要通过改善治理，拉近党群、干群、官民关系，修复党的形象，重建党在人民群众中的合法性，全面推进改革，以及集中权力、建立领导人的权威来实现的。上述三点是本轮反腐要达到的目标，应该说，初步实现了预期目标，取得了反腐的阶段性效果。如领导人的权威已经建立起来，党和群众的关系有一定的改善，改革也在推进，政府的治理能力和水平有了某些提高。

但是，长期来看，反腐要保持目前的效力，完全实现预期目的，就必须继续目前高强度的运动式反腐，使之具有可持续性，但运动式反腐本身是不可能具有持续性的。另外，反腐也遇到了“天花板压力”。

客观来看，强力反腐也会造成一定的经济影响，抛开腐败是经济发展的润滑剂不论，反腐也确实使得官员不敢作为，而在一个政府主导的经济发展模式里，官员不作为无疑拖延经济发展的速度。

所以，中国经济的下行固然是由其他更为根本的因素引起，但反腐也是影响因子之一。一旦经济下滑成为事实，无疑会影响大众福利，进而导致众多矛盾，这些矛盾和问题反过来又会影响公众对党和政府的评价，而在高速经济增长时期，很多矛盾和问题是会被遮蔽的。故在经济下行的压力下，党和政府的工作重心要重新放在发展经济上，客观上就使得反腐的强度要降下来，减缓官员因反腐而产生的压力。

上述出现的新情况会弱化反腐效力。事实上，前述社会不同群体对反腐的评价出现分化，已经说明反腐的社会效果在弱化，再加上反腐的外溢效应并未投射到大众身上，以及政府治理本质上未有改善，都会降低大众对反腐的支持力度，一旦民众产生了反腐的心理疲劳，现有的反腐模式就很难持续下去。这就提出了一个反腐的模式转换问题，即将反腐导入制度化、法治化的轨道，用制度和法治反腐代替运动反腐，使反腐回归常态。故而，在反腐已经立威后，下一阶段的重点，是加强制度建设，建立起一个相对完整的制度和法治反腐的框架。

本轮反腐之初，主导者对腐败的治理有治标和治本的设想，先治标，再治本，以治标为治本赢得时间，使腐败分子由不敢腐到不能腐、不想腐。鉴于中国腐败的积重难返，需要一个声势浩大、攻势淋漓的治标阶段，这一阶段以惩戒为主，辅之以配套的制度建设，主要是完善纪检监察机构的相应职能。在腐败高发势头得到初步遏制、官员不敢腐后，再由治标转入治本。此一阶段是惩戒和制度建设并重，主要是建立和完善限制、约束、监督权力的制度，缩小政府配置资源的权力，这一阶段的制度建设完善后，官员想腐也不得，就表明中国的反腐大致完成。

治标阶段的反腐现在已经进行了四年，再用一年左右的时间巩固反腐成果，就可以进入治本阶段了。只有这样，反腐的效力和可持续性才能得以保持。

3. 中产阶层的安全困境

形成一个人数众多且稳定的中产阶层，是社会发展的目标之

一，也是国家现代化的一个重要衡量指标，这缘于中产作为一个阶层本身所具有的经济、政治和社会价值。从经济上说，中产一般指的是处于社会中等收入的人群，国际上对中产的收入有一个标准；从政治和社会角度说，中产有着相对一致和稳定的共同价值观，如对民主、自由、平等、人权、政治参与的追求，对社会责任的自觉和承担，立场偏保守。因此，中产不仅对经济的持续健康稳定发展，而且对保持社会稳定，起着重要作用；同时，中产还是建立公民社会的必要条件，其对自由民主的追求在社会变革时期也是推进社会民主化的重要乃至主导力量。

中国的中产阶层改革以来得到了大发展，虽然不同的机构对中产阶层的人数估计不同，但普遍预计总人数已经很可观，如麦肯锡估计，2/3 的城市家庭已跻身中产行列。到 2022 年时，75% 以上的中国城市家庭的年收入将达到 9000 至 3.4 万美元。这其实是改革和经济发展带来的必然结果。但中国的中产阶层有着同世界多数国家不同的一个特点，即包括公务员、事业单位人员以及国企管理人员在内的体制内人员是中产的主流。原因当然在于，中国有着世界很多国家没有的庞大政府机构和国有企业，以及数量众多的纳入政府财政保障的事业单位。但这也使得中国的中产阶层比起其他国家来，政治属性并不明显，保守色彩更强烈。因为他们都是现行体制的受益者。

稳定的社会结构可以避免国家陷入动荡。这点对中国尤其重要，因为我们不仅是一个内部复杂的超大规模国家，而且正处于社会转型期，所以对社会稳定的需求超过许多国家，这也就是执政党何以将稳定视乎超出其他价值目标的原因。从这个角度说，国家应该大力消除阻碍中产阶级发展壮大的一切因素，特别是那些明显导致贫富分化、阶层分裂的因素。然而，也恰恰是最近几年，中产阶层的发展遇阻，各种有利于中产阶层生成和壮大的制度出现回潮，中产阶层整体陷入了焦虑、不满、彷徨的安全困境。

高房价、环境恶化以及公共服务的欠缺是让中产阶层不满的几

大问题。它表明国家的发展政策出了偏差。除了这些显性的因素外，最让中产阶层不满的，可能要算特权的流行所导致的流动性丧失。社会中不同层次人员的流动，有利于整个社会和谐。特别是从收入、地位等较低层面向较高层面的流动，流动越活跃、通道越畅通，社会通常越有活力。然而，近几年社会底层特别是农民、农民工以及城市工人家庭的子女，要想通过教育和其他渠道实现向上流动的动力和中产梦的可能性越来越小，成本越来越高。一方面，由于基础教育的优质资源分配不均以及户籍等的限制，底层子女从小孩开始，考上好学校的概率大大降低，如今高等教育中名校来自底层的子女占到学生的数量不会超过 30%，这直接导致他们在就学的起跑线上就落后一大截；另一方面，更严重的是就业过程中的“家庭背景”“人脉”“关系”等对一个人未来的决定性、排他性作用。如今，“背景”“关系”“人脉”已经替代性别、乙肝、年龄等，成为就业中最主要的歧视，不但冲击着底层，也危及到中产阶层。中国社科院一份名为《当代中国社会流动》研究报告表明，父辈具有社会资本的那些人比一般人更易于成为干部。在父亲受教育程度这个自变量固定的情况下，干部子女成为干部的机会，是非干部子女的 2 倍多。当家庭背景成为就业过程中一道不断升高的“隐形门槛”，包括中产在内的普通人家子弟，因为其父母没有金钱和权力，难以进入社会上升通道，而有着强大社会资源的富家孩子，则可以轻松获得体面的工作、较高的收入以及更广阔的发展空间，从而让人们质疑教育能够改变命运，以及社会起码的公平。

一个社会出现阶层分化并不可怕，分化会产生差异，正是由于有这种差异产生的动力，才让人们为了向上层流动而努力奋斗，但分化必须保持在一定的限度内，且不能危害到社会的流动通畅，当分化扩大到阻塞阶层流动，“富二代”“官二代”“贫二代”成为一个社会的现象和标签，底层群体不断边缘化、中产阶层对自己的未来感到恐惧时，这个社会肯定出了问题。贫富差距加大和阶层固化正是当前我们面对的问题。这也就是人们存在强烈的被剥夺感，

以及社会存在“仇富”“仇官”等反社会情绪的原因所在。在这样一种状况下，处于社会夹心阶层的中产阶级的不满和不安显而易见。原因还在于，中国的中产阶层大部分还刚刚脱贫致富，从温饱进入小康，他们的经济地位并非牢不可破，相反，面临随时下坠的风险。一场股灾、一座房子、一场大病就可以消灭一个中产，他们上有老、下有小，是房奴、卡奴也是孩奴，在全球经济不景气、知识不断贬值的大背景下，他们随时有失业的风险。

面对这种情况，中产阶级本身也在分化，一部分有经济能力、处于中产上层的人士开始用脚投票，选择移民，中国近年来向外移民加剧，中产已经成为移民的主力军；而大部分处于中产中下层的人士则开始萌生改变现状的政治诉求。雷洋案及其出现的校友共同体意识，就是其中的一个典型。

雷洋是人大硕士，有一份体面职业，属于中产阶层的一员。但在今年 5 月，雷洋在接机中被警察误认为嫖娼而打死。此事震动全国。要是放在过去，这种嫖客与警察冲突的故事，发生过很多，最后都是不了了之。但雷洋校友针对其非正常死亡所发的声明，让舆论在关注警察特权之恶的同时，第一次注意到雷洋的人大硕士身份，从而引发了中产阶层的共鸣，成功地在雷洋之死与中产阶层之间建立起了联系。

雷洋之死让中产阶层有种兔死狐悲的感觉，使中产阶层从埋头发财、营造自身的安乐窝中不得不审视日渐恶化的处境，看到在强大的警察权面前，中产阶层是多么的脆弱和不堪一击。过去当中国的底层劳动者遭遇种种不公时，中产阶层可以不管不顾、麻木不仁，但是当他们通过雷洋这个案例现实地感受到威胁时，潜伏于内心的反抗意识也就开始抬头。

当然，中产阶层的抵抗意识目前还很脆弱，但它就像一颗种子一样正在发芽。校友共同体意识是其第一步，它是基于共同的身份、地位、利益、价值观、情感而产生的。鉴于中产阶层是一个庞杂体系，如果不能明确意识到自己处于一个共同体中，就不可能作为一

个群体和阶层去行动。雷洋的同学以校友的形式初步显示了一种中产阶级意识，他们不但表达了对雷洋案要独立公开公正地处理的意见，而且直接把“我们要得到最基本可靠的人身安全、公民权利和城市秩序”作为诉求，并表示“在我们未老的未来，我们不会无所谓的。对恶，我们不会忍太久”。对执政党来说，当中产阶层的抗争意识觉醒，它可能就不再是现行体制的合作者，对社会的作用不再是“稳定器”。相对于对底层劳动者的抗争有一套成熟的应对经验，如何应对即将升起的中产阶级的抗争，官方和民间都则缺乏经验。所以，这是一个新课题。

三、未来五年的政治体制改革

（一）十八大以来中国的政治发展与政治改革

中国的政治一般来说五年有个变化。与前五年乃至前十年相比，十八大以来的四年，包括领导体制、党内政治生活、作风建设、法治建设、党群和干群关系、执政方式、意识形态等在内，政治生态发生了明显变化，有些变化甚至可用巨大来形容。这些变化为重建一个新的政治生态，推进未来的政治改革，提供了可能。

首先是反腐与政治生活的重建。这是过去四年一个最重要的变化，也是迄今社会能够感受到并被认可的成效最为明显的一个方面。改革开放以来，由于党放松了自身建设，权力没有得到有效约束，致使权钱交易原则在党内政治生活和经济生活中盛行，党风的败坏影响到社会风气，造成整个社会的腐化与道德崩溃。

到十八大前，党内的形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风已到失控地步，法纪松弛，形形色色的潜规则大行其道，各种关系圈子错综复杂，团团伙伙、山头、结党营私的现象随处可见，腐败在全方位扩散，个人专断愈来愈严重，党群和干群关系出现高度紧张，所有这些，都严重损害党的威信和执政基础，再不狠抓党的

干部队伍建设，整顿吏治，抑制腐败，加强法治，改变执政方式，改善党与群众、干部与群众的关系，重建清明、廉洁的政治生活，党势必会出现执政危机。

有鉴于此，本届中央领导集体在执政后，从干部作风建设入手，带头开展党的群众路线教育实践活动，狠抓“四风”，于细微处带动党风、政风的切实转变；与此同时，多管齐下，在全党发起一场刮骨疗毒式的反腐败运动，坚持反腐无禁区、全覆盖、零容忍，严肃查处腐败分子，并辅之以对党员干部的理想信念教育，规范党内政治生活，尤其是高级干部的政治生活，从目前取得的成效来看，还是很明显的，整个社会的政治生态有了初步好转。

在执政党所采取的重建党的政治生态的若干措施和手段中，不能不提的是反腐。反腐是第一功臣。如今人们对这场反腐的评价出现了分歧，但它至少在树立领导人权威、整顿吏治，约束官员为所欲为、重建党内政治规矩上，起到了重要作用。

第二个较显著的变化，是治理体系的改革及其集权化。前述官僚队伍存在的种种腐败、懈怠、不作为和乱作为现象，很大程度上也可以看作是个治理问题，是国家治理体系和治理能力低下的表现。

治理体系是政治改革的组成部分。本届领导集体成立后，即着眼于推进治理体系的改革。十八届三中全会制定了一个雄心勃勃的全方位的改革计划，这个计划的核心主题就是要推进国家治理体系和治理能力的现代化。这也是当前中国全部问题的症结所在：党和国家的治理体系从其核心要素来看，还停留在前现代阶段。

在治理体系改革方面，本届中央选择了集权方式，将过去的分权化改革变为在中央权力督导下的集权改革。所以这样做，一是为了应对改革以来生成的利益集团的挑战，二是接受了过去 10 年弱中央的教训。由于中央没有相应足够强大的权威，实行所谓“集体总统”制，对改革来说，造成的后果就是推而不进、难以落地，改革计划不能变现，或者走样，大众无法享受改革成果，相反却要支付改革成本，社会的矛盾也就越积越大，从而反过来又进一步损害

中央的权威。接受这一教训，本届中央成立了深化改革领导小组和国家安全委员会等众多权力机构，以小组机制来统领改革和发展的规划、推进和落实。

从四年来的实施情况看，中央权力的加强确实扭转了分权改革时期的弱中央局面，改革得以部分推进，然而，集权改革并未能有效解决改革落地难的问题，并衍生出地方不作为等一系列新问题，同时基层的治理水平也并未得到相应提高，社会矛盾甚至有进一步恶化趋势。

第三个变化，是从严治党与党的领导全面加强。对于一个有着 8000 多万党员、独享执政权和领导权的政党来说，党自身的建设不仅决定党的命运，也决定中国的命运，这个道理浅显明白。虽然从执政党的历史来看，一向注重加强自身建设，十八大前的过去五年，执政党就一直在对党员干部进行先进性教育。然而，党的领导水平和执政能力，党员的思想特别是领导干部的工作作风，都出现了很大问题，党内腐败盛行，党同群众、干部同群众的关系也日益紧张，这些结果导致党在群众中的威信下降，合法性问题凸显，党虽处执政和领导地位，但在群众心目中，却有边缘化的危险。

本届中央领导集体感受到了这种执政危机，就如何改造这个渐失活力和日益腐化的党和干部队伍，从思想、作风、组织、制度和监督等方面出台了一系列措施和办法，并伴之以严厉反腐，应该说取得了一定效果。但需要指出的是，从严治党从来不是为了削弱党的领导，而是为加强和改善党的领导，这届中央在这方面有更明确的意识，所以此轮党建把触角深入到国有企业和社会组织，做到党对社会的领导全覆盖，不留死角，全面强化党的一元化领导。然而，这样做的后果可能会窒息社会活力。

第四个变化，是依法治国成为治理方略。中国几千年实行的是人治，人治而非法治，是历史发展的常态。第一次把法治作为治国理政的方式，把建设法治国家作为推进国家治理现代化的一个重要目标的是本届中央。十八大后，国家对法治建设的重视异乎寻常，

十八届四中全会首次将依法治国作为研究主题，通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出了依法治国的总目标和六大重要任务，此后中国的法治建设加速推进。

十八届四中全会的决定在具体的法律制度建设方面有许多亮点，但也要看到，与社会的期待和国家治理法治化的要求相比，法治建设还仅仅是一个开头，长官意志和人治思维还非常普遍和顽固，依法治权还非常不够，对人权的保护远未到位。尤其是宪法的权威性尚未得到体现。对依法治国来说，判断是否得到真正重视有三个标准：一是确立宪法和法律在国家政治生活中的最高权威，执政党和政府必须在宪法和法律框架内活动；二是为此要建立一个司法审查机制，以监督执政党和政府落实宪法和法律；三是将宪法规定的公民基本人权通过立法具体化。以此对照，依法治国还任重道远。

第五个变化，是将协商民主作为中国基本的民主形式。对协商民主，十八大前执政党就有意识地加以推进，然而明确地把它作为一个发展目标，则是在十八大后。十八大首次提出要大力发展协商民主。在政协成立 65 周年的讲话中，习近平对为什么要大力推动协商民主的发展及它与选举民主的关系又作了详细阐述。尔后，又印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，这是中国第一个有关发展协商民主的指导意见。

执政党之所以舍选举民主而取协商民主，主要出于两方面考虑：一是相对于选举民主，协商民主更利于执政党对社会的管制，更能体现民主集中制的要求，和发挥现有制度的优势，执政党希望通过协商民主的协商，来引导群众以理性合法的形式表达利益要求、解决利益矛盾，共同构建社会主义和谐社会，实现中国梦；二是从实践来看，现行制度规范为协商民主的发展提供了足够的制度空间和实践空间。

客观来看，协商民主在中国具有文化、理论、实践和制度基础。另外，执政党为发展协商民主虽然也采取了许多措施，但协商民主发展得还远不够。更重要的是，如果因此而有意忽略选举民主，不

给予民众真正的选举权利，协商民主最终也将会沦为作秀，有名无实。

第六个变化，是强化统一战线。统战是党的“三大法宝”之一，历来受到党的重视。不过，在十八大前的一段时期里，统战有弱化趋势。相对其他党的组成部门和工作人员，统战部门的规格和统战工作人员的职务，都不是很高。

十八大后这种情况有了明显改变，一个重要表现就是出台了《统战工作条例（试行）》，这是共产党历史上首部有关统一战线的党内法规。此轮统战对象，重点是党外知识分子、新的社会阶层人士及海外留学人员，中央统战部成立的八局，就专门负责他们的统战工作，通过政治引导，把这三类人更加广泛地团结和凝聚在执政党和政府周围。

统战工作在十八大后得以强化，归根到底，与党面临的形势和任务有关。统战从来不是为统战而统战，它服从和服务于一个阶段的目标和任务。“两个一百年”和中华民族伟大复兴的中国梦及“四个全面”的战略布局就是未来的阶段性目标。统战要服务于这些目标，就必须夯实共同思想政治基础，广泛凝聚人心、汇聚力量，充分发挥统战沟通情绪、协调关系、化解矛盾的功能优势，形成各方面理解改革与发展、支持改革与发展、参与改革与发展的局面。

尽管统战工作在十八大后得到了前所未有的重视，但从当下状况来看，与党所期望的还是有较大差距。原因出在意识形态以及统战思维出现了偏差。意识形态变得比过去更保守，导致知识分子和党的关系非常紧张。这削弱了统战的吸引力和效果。

十八大后中国政治出现的最后一个重要变化，是显著加强了对社会管制，以及在思想和意识形态领域的主动出击。这导致整个国家更加保守左倾，以及知识分子同党和政府的关系重又陷入紧张。

社会组织的健康发展，不仅是衡量一个国家和社会自由发达程度的标志，也是社会发展和公民权利的客观需要。十八大报告指出，要加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。然而，由于官方严控社会组织的发展，致使社会组织整体增长乏力，

并没有出现预期的大发展大繁荣局面。尤其是对各种维权类组织、从事劳工活动的组织、外国 NGO 以及其他被官方认为带有政治色彩的组织及个人，实行了更加严格的防控。特别是对维权律师的打压，显得非常突出。这导致社会组织功能的萎缩，使得社会缺乏调解不同阶层利益和化解矛盾的能力，各种群体事件依然层出不穷。

与此同时，在思想和意识形态领域，官方的控制丝毫不亚于对社会的管制。意识形态工作被执政党作为一项极端重要的工作，中国持温和自由主义立场的言论空间已经完全丧失。

执政党对意识形态的主动出击还影响到高校和研究机构的学术研究，中国社会科学院明确规定将意识形态列入干部考察，实行一票否决，一些单位也规定，学术研究不能接受外国资金的支持。此番“亮剑”，是要借助所掌握的强大宣传机器和专政工具，改变过去在舆论宣传的被动软弱状况，目的是清除在社会转型的关键时刻，不利于执政党统治的各种“杂音”。但它也将非常不利于执政党所需要的理论创新，在国际社会建立舆论主导权。

（二）未来五年政治改革的目标和路径：建立适应中国国情的民主形式

我们在此探讨十九大后中国未来五年的政治改革目标及路径。因为 2017 年就要召开党的第十九次全国代表大会。根据中国政治的发展规律以及目前现状，在十九大前不到一年的时间里，会维持当下的政治保守状态，在改革方面不会有大的突破甚至不会有改革。但在十九大后推进政改是有很大可能的。一是人心思变，中国社会的这一情绪变化显而易见；二是新一届中央也会有意愿和动力在政改方面主动打破现状，除了满足社会的思变期待外，也是为未来和历史留下自己的政治遗产。这一点应该不会有太大疑虑，问题只在于，未来政改选择什么样的目标模式，以及推进改革的力度大小。

如果从现实、稳妥出发，十九大后的中国未来五年的政治改革目标模式的选择，应该是建立一种适应中国国情的民主形式，可称

为可适民主。“可适民主”的提法是直接受到北大教授徐湘林在《改革意识形态化阻碍中国转型成功》一文中有关论述的启发。他在该文中说，有关政治体制改革，有两个方面的政策选择思路，即适应性民主改革和责任型政府建设。他对适应性民主改革的解释是，把能适应中国现行体制的一些民主要素吸引进来，原有的一些民主要素要发扬光大。其要点包括以下几方面：一是可以完善地方党政领导换届中的差额选举，但不要搞大选，通过差额选举来解决各级地方政府官员的民意基础。二是推动社会有序政治参与的相关制度安排，特别是应该去培养成熟的理性的社会组织，使它与政府保持密切的联系和互动。三是要启动政治协商民主机制在地方政策过程中的作用。

责任型政府建设的要点也包括三个方面，一是扩大和落实人大对政府的监督，只有原则，没有实施方案是不行的。二是推进政务官和事务官分离管理系统，政务官员实行任期制，由党的组织部门管理，事务官实行终身制，用公务员制度管理。三是要合理地配置政府和政府官员的职权与责任，建立合理的责权明晰的责任制度、问责审查的明细程序和惩治的标准，以防止政府和官员的滥作为和不作为，也可以增强官员在行为中的预期性。[①]

有关中国政治改革的模式选择问题，一段时间以来，学者进行了多方面的探讨，提出了许多看法和方案。但我们认为徐湘林的适应性民主的可行度最大。需要指出，借鉴他的这一提法，并非表明我们就完全接受他的观点。无论中国政治改革实行什么样的模式，走什么样的道路，它所要解决的问题大致是相同的，这些问题包括党政不分，以党代政；权力过分集中；党内民主；社会公平；公民政治参与；言论与结社自由，以及消除大面积的腐败等，它们构成了中国政治改革的主要任务。

在这方面，越南也可以给中国提供有益的借鉴和经验。越南的

① 徐湘林：“改革意识形态化阻碍中国转型成功”，《中国与世界观察》2016 年第 1 期。

政治改革相对而言推进得较快。在国家领导体制上，越南形成了总书记、国家主席、国会主席和政府总理的“四驾马车”体制，四权（党权、军权、立法权和行政权）得以分立并形成制衡关系。在党内民主上，包括总书记在内的越共中央委员和重要领导职务实行差额选举，中央委员会对重大事项享有决策权，并实行质询制度，同时允许党内有“内部派系竞争”，以杜绝“一言堂”“家长制”等作风的形成。相比党的改革，越南国会更成为推动政治民主化的主动力，其地位和作用得到强化。国会的改革包括差额直选国会代表，差额比例最高达到30%，且专职代表占25%；国会代表选举要透明化，候选人与选民要交流；实行质询制，质询场面全国直播，国会代表依据质询结果对官员进行信任投票等。除了这两项主要的改革外，越南还在赋予司法部门更大权力，提高司法独立性；推行官员财产申报；赋予媒体更多监督权；以及实现党政分开、改善党政关系等方面，都取得了不错的成绩。需要强调的是，越南的政治体制改革步子虽然迈得较大，但并未偏离社会主义的方向，还是在共产党的领导下。在这一前提下，越南的政改以推动社会主义民主政治为目标，建立党内的竞争和制衡机制，提高人民群众政治参与的积极性，突出人民的主体地位。这充分说明，一党执政与政治民主并非必然产生矛盾和冲突，政改不会削弱党的领导和执政地位，相反，在一党执政下，完全可以推进党和国家的政治民主化。

社会主义国家在走向社会社会主义道路时，都选择了共产党的“一党执政”模式，这有历史原因。但在其开启政改后，担心的却是政治民主化会削弱甚至颠覆党的领导，这种担心使得共产党国家普遍在党内民主上采取谨慎态度。稳重是应该的，但这里存在一个理论误区，认为“一党执政”模式与民主政治天然存在矛盾和冲突，正是在这种理论认识下，担忧政改的步伐一旦迈得太大，党的领导和执政地位就会受到威胁和动摇。上述越南的改革证明，这是不必要的。一党制或多党制不是区分民主与否的标志，不能说多党制就代表民主，一党制就代表专政。虽然多数民主政制实行的是多党制，

但从实际结果来看，一些国家却长期是一党执政，比如墨西哥的革命制度党，连续执政长达几十年，新加坡更是人民行动党垄断国家权力，即使是被誉为成熟的民主国家的日本，也长期是由自民党一党执政，是事实上的一党制。这些例子都表明，一党执政并不必然和民主政治相冲突。民主与否，关键看执政党是否真正为人民着想，得到群众拥护。

积极稳妥推进政治体制改革是必要的，但改革也应该在渐进过程中抓住机会实现突破，在动态的稳定中持续深化。在学者们研究的基础上，我们就未来五年的中国政治体制改革，提出如下建议：

1. 落实宪法，建立宪法法院

民主化必须有法治配套，并由法治来保障，才会形成一种好的民主，否则，很可能是坏的民主。这已为转型国家的实践所证实。

中国政治改革的一项重要内容，是建立法治，法治是国家走向现代化的一个标志。党的十八届四中全会为依法治国、建立法治国家作出规划。虽然中国的法治建设比过去有所加强，然而有法不依、执法不严的现象依然普遍存在。从实际的法律效应看，国家立法机关通过的法律比不上部门规章，部门规章又比不上政府政策，政策又比不上内部文件，文件又比不上领导人的讲话和批示。所以，中国当下法治建设的核心问题，是真正提升法律的效用，使法律在约束和限制公权力、保障私权利、遏制官员的胡乱决策和为所欲为上发挥实在的作用。

谈法律和法治就离不开宪法和宪治。因为宪法是国家的基础性法律，是一切法律的母法。法治实施的前提是宪法至上；没有宪法的权威，不尊重宪法，就不可能有真正的法治。就中国的情况来说，维护宪法权威还有两个特殊重要的意义：一是降低社会的治理成本。宪法是一个社会共同体的最大公约数，尊重宪法，一切按宪法办事，将能有效降低国家的治理成本。而目前我们的问题就是治理成本太高，宪法不被尊重。正如一些宪法学者一针见血指出的，由于在现实生活中缺乏共识，宪法缺乏权威，我们才在社会治理中，从上到

下设立了那么多的“小组”，有那么多的“讲话”“会议”和“文件”[①]。二是保障公民的政治权利。宪法规定了中国公民享有广泛的政治权利，包括参加国家管理，参政议政的民主权利，如选举权和被选举权；享有言论、出版、结社、集会、游行、示威的自由，依照法律规定以多种形式表达和宣传自己的思想见解；享有对人民代表、国家机关及其工作人员进行监督的权利，包括对他们的批评、建议、申诉、控告或者检举。长期以来，中国公民的上述政治权利得不到实现，它的一大表现就是宪法缺乏应有权威，得不到尊重和落实。这是一个问题的两个方面。

民主化就是将宪法规定的中国公民应享有的权利还给人民。故而政治改革的第一步，是落实宪法，真正以宪法作为全社会的最高准则，通过行宪使宪法在公民的政治生活中切实发挥作用，以此来约束政府权力及广泛意义上的公权力，建立一个有限政府。要做到这一点，首先需要使宪法可诉。为此，必须成立宪法法院，建立违宪审查机制，专司审查国家的法律制度及行政行为是否违宪，若碍于所谓国情这一步还不成熟，最低限度，应在全国人大现有专门委员会的基础上，设立宪法监督委员会，负责宪法的监督制度和程序。与此同时，将宪法规定的公民政治权利进一步法制化、具体化，使公民得以切实享受到此种权利。

只有当政治权威、党的权威、个人权威、法律权威、制度权威，都服从宪法，维护宪法的最高性和至上地位，[②]我们才能实行真正的依法治国，才能迎来政治改革的一个好的开端。

2. 制定政改路线图，方向是县以下实行直接民主，县以上实行间接民主，强化竞争和公开，逐步推进民主向前发展

2017 年召开的十九大，非常有必要提出未来五年的政改目标，并在十九大后，根据这一目标，制定政改路线图，以消解公众对迟

①韩大元：“宪法没权威才会有那么多领导小组”，凤凰网大学问 2015 年 7 月 5 日。
②韩大元：“宪法没权威才会有那么多领导小组”，凤凰网大学问 2015 年 7 月 5 日。

迟不推动改革而带来的不满。

基于稳妥推进中国政治改革的考量，在未来五年，政改的目标不宜订得过高，但也不能订得过低，方向是县以下实行直接民主，县以上实行间接民主，并增加民主的竞争性和公开性。之所以把直接民主和间接民主的分界线划在县这一层级，主要是考虑到县的人口和规模以及县级政权在我国政权体系中的基础地位。直接民主和间接民主的一个区分主要体现在选举上，选举作为公民的最重要政治权利，它的实现程度就是民主的实现程度。目前，人大代表的选举在县以下（包括县）是直选，县以上是间接选举，上一级人大代表的候选人由下一级人大代表提名；党政领导则只在村一级实现直选，村以上都是间接选举。按照循序渐进的原则，应该把直选党政领导的范围扩大到乡镇一级。但如果只停留在这一层级，起步太低，显然不能满足公众的要求，也会带来贿选等问题。而如果一下子从村级扩大到地市一级，由于我们从来没有进行过真正的选举，缺乏这方面的训练，公民的素质可能不能适应直选的需要，再加上规模扩大导致的成本提高，假如出现大的问题，不好控制。

因此，县级政权的选举是一个恰当的选择。首先，县级政权的功能要比乡镇完善得多，它才是真正的基层政府；又在我国的政权结构中处于承上启下的地步，作用非常重要，县政直接针对民众，而当前很多群体事件和社会矛盾绝大部分都发生在县，是由县政府的不当行为引起的，人们对它变革的期望也很大。其次，县级政权的人口和规模也预示着如果出现贿选，要比乡镇困难得多，假如出现其他问题，则比市相对更易控制，不会造成太大的后果。民主是需要训练的，把县级党政领导作为民主选举的突破口，进可攻、退可守，有利于中国民主的发展。至于人大代表的直选，则可扩大到地市一级。

基层民主是中国民主政治建设的基础，基层民主搞好了，整个社会和国家的民主政治建设就有了坚实的基础，就可以进一步推进高层民主的发展。不过，在未来五年，县以上选举民主还宜实行间

接选举为主。但间接选举不等于等额选举，为使民主得到锻炼，必须扩大差额选举的范围、层次和差额比例，以增强选举的竞争性和公开性。事实上，差额选举也适合县级及以下，县级人大代表和党代表至少 50% 的差额比例，党政领导则不设具体比例，谁愿意竞选经过资格审查后都可以。

对于竞选，党曾经有过规定和设想，并且在一些地方也进行过实践。十六届四中全会曾提出“适当扩大差额推荐和差额选举的范围和比例”，“逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围”，并在一些地区进行试点。如在基层选举中，试行了有党外群众参与的“两推一选”办法等。四川省遂宁市中区步云乡和湖北省京山县杨集镇走得更远，前者“海选”乡长，被称为“中国直选第一乡”，后者用“海推直选”的方式选举镇党委书记、镇长。它们的做法是：（1）由群众直接推荐候选人；（2）选举对象不局限于书记、镇长，而是所有党委成员；（3）委员、书记、副书记均实行差额选举，并由代表大会直选产生。

邓小平曾经设想，到 2050 年即我们基本实现现代化后，在省市和中央这样的高层就“可以实行普选”，即直接选举。县以下实行直接民主，县以上实行间接民主就是为了保证这一目标的实现。通过一步一步稳妥扎实的推进，实现中国的民主化。

3. 改革领导体制和干部选拔制度，实行政务官和事务官制度，发展党内民主，重构党政关系

治国重在治党，治党重在治官，治官重在领导干部，即中央一再强调的“关键少数”。新近陆续出台的党内政治生活准则、监督条例以及规范党和国家领导人的待遇等，无不着眼于此。

要治理领导干部特别是高层官员的特权，除了上述党内法规及相关规定外，更为关键的还应在领导体制和干部选拔制度上做文章。把好这一关，后面的监督等就将轻松得多。而改革领导体制和干部选拔制度，必须打破目前事实上由党的组织部门和一把手说了算的做法，跳出在小圈子选人，真正做到不拘一格、五湖四海。这就需

要将民主机制引入选拔过程，在考核干部时增加公众参与和权重，全面推行差额选举，加强竞争性。

党的组织部门在考察推荐干部时，必须听取公众特别是他所管理领域和行业的民众的意见，这种听取不是走形式，而是规定如果公众评议不合格，在考察环节即被否决。不仅要在党政主要领导中实行差额选举，在非主要领导的选拔任用中也要全面铺开，以强化领导干部之间的竞争性。

虽然在领导干部的选拔中贯彻了一定的民主原则，但对广大的普通党员和干部而言，他们能够在领导干部的选拔任用中享有的政治民主权利还是很有限的，只有加强党内民主和社会民主的建设，才能用民主来约束领导干部。

从中国的现实出发，实现全面的社会民主还是相当远的事情，现阶段应把重点放在发展党内民主上。党内民主的首要标志是竞争性选举代替指令性选举。竞选制度是一个包括党内候选人的提名、选举差额的确定，选举过程中的竞争方式，以及民主罢免等的程序，应在提名和差额选举环节增加竞争性。党内民主的另一个重点是促进党员的言论权、知情权和监督权的具体化、规范化和制度化，在制度上落实这些权利。党员需要拥有对党内事务的知情权和自由讨论权，因而必须开放党务以及党内言论。党务公开是落实党员知情权的前提，也是实行党内言论自由的条件。党的重大决策和政策，党在某个阶段的任务和目标必须提前公开让全体党员知道并讨论。可以说，党章赋予党员的一切权利都是以党务公开为前提和条件的，否则，那些权利就成了空中楼阁。在开放党务的基础上，党员无疑也拥有就党内事务发表看法、表达观点的自由。言论权其实是知情权的一个自然延伸，如果言论自由成为禁区，党员不能对党的问题和事务自由发表看法、进行批评，也就不可能有真正的党内自由。这几项权利，在下个五年党内的改革中必须得以保证。

中国当下政治中还有一个值得关注的问题，即党政关系。目前的党政关系是不正常的。党内的高度集权带来党政关系的一个显著

变化，就是以党代政、党政不分现象重又出现。一定程度的集权或许是重塑领导人权威，进而用这种权威去推进反腐和改革的需要，但如果过度集权并以党的权力代替政府权力去管理社会、发展经济，则无疑不妥，即使它在现阶段有某种合理性，但这种状况也不能在下个五年持续下去。

在过去几十年，中国社会表现出活力的时候，多半是党政适度分离而非党政不分，邓小平在 1986 年谈到政治体制改革的问题时，首先强调的是党政要分开，认为这是关键，要放在政治改革的第一位。党政分开，目的是解决党如何善于领导的问题；党政不分，党权大于政权，往往意味着权力高度集中，党不仅垄断一切经济政治权力，把一切国家机关和社会机构当做党联系群众的桥梁和纽带，而且党内权力集中于最高领导人个人。

另外，从中国以往的政治实践来看，党政不分不是提高或加强了党的领导，而是降低、削弱了党的领导，因为它使党摆脱不了各种繁杂事务的干扰，从而顾不上抓党的建设，无法真正做到“党要管党”。党政不分也使党委处于行政工作第一线，甚至成为矛盾一方，党也就不可能处在超脱的、驾驭矛盾和总揽全局的地位，发挥“协调各方”的领导作用。党政不分还导致党委自己成了执行者，从而无法真正去履行监督政府的职能。

党政不分，以党代政的领导方式有很多弊端，必须重新调整党政关系，使它们重回适度分离的状态。党对国家的领导主要是政治领导，而不是行政领导，也不是组织领导，即党对国家政权进行原则的、路线、方针、政策的指导和监督，而不是代替国家政权决策，更不是包揽和直接管理国家事务。这就要求党组织不具体管理国家机关或人民团体的业务工作，它的任务是向政府推荐领导干部，党的意志是通过党在政府中的干部来贯彻。为此，需要把干部队伍分成政务官和事务官两个系统，代表党的政务官采取选任制，其任期和党的全国代表大会相同，代表政府的事务官实行终身制，他们没有决策权，决策权在政务官，他们的职责是执行和管理。

4. 推出官员财产公示制，以制度反腐取代强力反腐

十八大以来的这轮反腐，迄今已经 4 年，成效相当显著，但反腐本身造成的一个副产品是官员的不作为，因为在中国当下的政经环境下，官员要有所作为，就难以避免腐败嫌疑，故为避嫌，许多官员宁愿选择碌碌无为。这又使得党制定的宏大改革计划停留在图纸上。这样一个连锁反应，随着时间的推移，已越来越显示它的严重后果。

腐败不能不反，否则会丧失执政合法性，而且会导致腐败的报复性反弹，然而再继续目前这种反腐方式，又出现上述这种状况。要消除这种两难现象，必须转变反腐方式，从目前运动式的以事后惩戒为主的反腐转向事前预防为主的制度反腐，即从治标转向治本，标本兼治，以治本为主。

大规模强力手段推进的反腐有其必要性和必然性，面对中国这种全面腐败的情形，要想短期内见到效果，必须采用运动方式，零容忍。经过四年的强力反腐，应该说这一阶段的任务基本完成。目前，腐败虽仍高发，但比十八大前要收敛得许多。未来五年，应把重心转向制度反腐。事实上，在过去四年，亦开始了一些治本的制度探索。

制度反腐的形式和手段很多，如加强法治建设，打造透明政府，推进简政放权等。开启政治体制改革本身就是最好的反腐，能够有力地抑制腐败。但政改是个大题目，为使反腐在下个五年起到成效，同时又能使官员的积极性不至因此而受到影响，财产公示这一反腐利器势必要出场，且越快越好。

目前全世界绝大多数国家都已建立了公务员财产公示制度，包括越南和其他一些不发达的国家都出台了公务员财产公示法规，我国的香港、澳门、台湾也已建立起了完善的公务员财产公示制度。所以，这是一个经过世界各国实践检验的有效的反腐手段。

对公务员财产公示制度的探索其实并不晚，上世纪 80 年代就有这方面的想法，1994 年更是把《财产收入申报法》列入立法计划，然而后来作为一种制度却一直难产，取而代之的，是在官方内部进行官员财产申报。由于财产申报没有强制力，在十八大被认为是走

形式，基本起不到遏制腐败的功用。最近几年，伴随着强力反腐，执政党要求加强对领导干部报告个人有关事项工作的检查力度，并规定干部选拔任用“凡提必查”。相对过去，这是一个进步，可以被认为是走到财产公示的大门前。

申报和公示虽两字之差，却有着本质区别，申报只是在内部进行，只有组织部门和领导等少数人员掌握着官员的财产信息，而公示则是向全社会公开，受到全社会的监督。倘若在公示中作假，将会作为政治不诚信在查处后会受到严厉惩罚，所以公示是一个民主监督的过程，而申报不是。

对于出台官员财产公示制度，社会有着强烈期待。事实上，党的一些高层领导，并不反对财产公开。俞正声和汪洋在他们担任上海市委书记和广东省委书记期间，在谈到该问题时均表示，会根据中央的要求逐步推进本地区的财产公示。俞甚至说，只要中央决定，自己很容易公开，“因为我没有多少财产”。国家知识产权局局长田力普也表示，若中央要求愿意公开财产。另一政治局委员张春贤在其卸任新疆区委书记后表示，如果中央有要求，他愿意公布自己的财产。这些表态至少说明在党内部，还是有些官员包括高官不担心公布自己的财产。这与社科院前些年的一个调查相吻合，该调查显示，超过六成被调查的官员赞成财产公示，而且，司局以上的官员赞成的比例还高于县处级官员。

那么，为什么迟迟迈不开这一步？如果说执政党在过去担忧公布官员的财产会引发社会不满从而导致党的形象受损，时至今日，这种担忧应该减少，因为大众早已从那些落马官员所披露的财产信息中，习惯了他们的巨额财产。进一步说，即使还存在担忧，也不能不公布，因为早日出台这个制度，公布官员财产，一方面会减少腐败，另一方面让社会见证反腐诚意，党的形象只会加分。假如执政党仍然担心在当下仇官的环境下公布官员财产会对社会产生较大冲击，也可采取逐步推进的办法。如先从新晋的中央委员开始公布财产，这能减少官员的阻力，试行一段时间如一年后，再过渡到所

有新晋的官员都要公布财产，然后是全部官员公布财产。

强调官员财产公示之所以要“由上而下”而不是“由下而上”，原因在于高层官员掌握的权力和资源要比普通官员大得多，一旦他们腐败，对社会公共利益造成的损害也更大。再从各国立法实践看，财产公示一般也都是“由上而下”的，先从高级官员和议员开始，然后逐步推广到普通官员，从高级官员开始，领导以身作则，便于把这项制度贯彻下去。

一些学者也提出了类似建议，分三步走：第一步，审查官员近三年申报表，对假报、瞒报者的家庭财产和有关事项先行公开；第二步，公示省部级以上在职官员的家庭财产和有关事项；第三步，制定法律，全面实施官员家庭财产和有关事项的申报、审核和公示制度。[①]这个建议与我们主张的先从新晋中央委员开始公布个人和家庭财产的看法是一致的。

5. 改革人大，建立人大质询制度，使人大成为中国民主最重要的平台

作为中国根本政治制度，按照宪法规定，人大既是国家和地方最高的权力机构，也是国家和地方的最高立法机构，拥有立法权、决定权、监督权和选举任免权四大职权。鉴于人大的这种政治地位，它理应成为中国行使民主的最重要的平台。然而，人大的现状让人失望。在人大的四大权力中，除立法权得到加强外，其余诸权力基本阙如。中国的政治改革，一个阶段性的重要目标，就是实现人大的宪法地位，这不是小修小补能够达到的，必须对人大制度进行改革和重构，才能使它获得新生。

人大改革的首要一点，是人大代表的选举，这是公民行使民主权利的最主要方式。本节第二个建议对此有所提及，目前人大代表的选举，县以下是直选，县以上是间接选举，人大改革的目标，无疑要实现普选，但这是一个远期目标，就下一个五年而言，在人大代表的选举上，可以将直选层次提高到地市一级，省和全国人大代

①姜明安：“官员财产申报公示需分三步走”，《法制晚报》2015 年 3 月 16 日。

表，则维持间接选举不变，不过要加大差额选举的比例，省人大代表差额比例应达到 50%，全国人大代表的差额比例应达到 40%，如此才能体现选民的意志。

在差额选举的基础上，人大改革的另一重点，是精简人大代表数量，同时在省和全国人大两级，实行常委专职化，在市县人大两级，则试行人大代表职业化与专业化，取消常委会，由选民直接选举人大代表。所以如此，是因为人大代表作为民意代表，并非人数越多越能反映民意和公意，代表太多，协调成本过高，开会和议政的效果反而不好。人大代表的数量，全国可保留 1000 人规模左右，省一级 200 人，市一级 50 人，县一级 20 人。在精简代表人数以及常委专职化后，可大幅延长常委会会期，并主要用来讨论财政和预算问题。市县两级人大代表的会期也同比例延长。顺便讲一下，党代会也要建立代表常任制。

人大改革的第三点，是落实人大及其代表的法定权力，加强对“一府两院”的监督。前者的法定权力有罢免、质询、询问、调查、撤销本级政府不适当的决定和命令等，后者的法定权力有调查、反映，提出建议。需要指出的是，就目前而言，在人大及其代表的上述诸权力中，重点是建立人大对“一府两院”的质询制度，强化人大的质询功能。目前人大在这方面还做得非常不够。

所谓质询，指的是人大代表或人大常委在人大或常委会会议期间，对行政、审判、检察等国家机关提出质问并要求答复的一种监督形式。与议案、建议、批评、意见不同，质询是对被质询机关的工作不清楚、不理解、不满意的方面提出质问，要求被质询机关作出澄清、解释的一种活动。质询之所以有权威，在于其强制性和约束力，被质询的国家机关必须作出答复，被调查的工作人员必须予以配合。[①]中国的人大制度具有这一功能，但由于代表的角色意识

①于辉达，冯俊，叶茂东，王健，王歆，林伟光：“完善人大质询程序和规则的思考”，杭州人大 2011 年 3 月 9 日，http://www.hzrd.gov.cn/rdgz/dcyj/201103/t20110323_247374.html。

普遍不强以及制度设计的缺陷，例如，质询案立案条件过高，法律对被质询机关答复的法律后果未作规定，缺乏答复时限，没有紧急质询制度等，其中宪法、有关法律和立法解释规定质询立案的法定条件主要有四个：一是质询案提起的时间只能是大会期间或常委会会议期间；二是提起质询案的人数需要一个代表团或 30 名以上的代表，或者 10 名常委，地方为 10 名代表联名或 5 名常委联名；三是质询案的形式仅为书面形式，法律没有规定口头质询的形式；四是质询案是否立案的决定权归主席团，从而导致在全国人大的历史上，至今只发生过两件质询案，即 1980 年宝钢质询案和 2000 年就烟台“11•24”特大海难事故质询交通部案，人大常委会则至今还没有出现过质询案；而由于质询不过关被人大罢免的，也只发生过一起，这就是 1989 年 5 月 12 日，在湖南省七届人大二次会议上，副省长杨汇泉等人就清理整顿公司问题接受质询，由于对答复不满意，5 月 13 日，177 名代表向大会主席团正式提出议案，要求罢免负有领导责任的杨汇泉的副省长职务，并被通过。

质询制度有着民主和法治两方面的价值。从西方国家的历史来看，质询制度是议会和议员发挥监督作用的一个重要手段。西方国家的政府首脑和国家元首在议会接受议员的质询乃家常便饭，由此而去职的领导人不少。即使在越南，也曾发生过总理因质询未过关而辞职的事情。从中国仅有的几个事例来看，质询制度如果得到正常行使，作用也巨大。

要使人大的质询切实彰显效果，从世界各国已有的实践和经验来看，应具备以下几个条件：一是质询要常态化、规范化；二是质询要有程序保障，可操作性强；三是质询的方式要多样，包括口头质询和书面质询，以口头质询为主；四是质询的过程要公开；五是要制定不按规定答复质询的后果。以此对照，中国要重新建立人大质询制度，必须修改《全国人民代表大会组织法》《全国人民代表大会议事规则》等有关规定，赋予人大代表闭会期间质询的权利，降低质询立案门槛，公开质询过程，规定紧急质询、质询效力和质

询法律后果等。

可以说，质询制度的建立和质询权的行使，将预示人大代表的角色意识、权利意识的觉醒，对于重塑国家权力机关的刚性形象，督促政府依法行政，都具有重大而深远的意义。

6. 创新意识形态，建立共同认可和接受的价值观

从国家的层面言，意识形态的重要性在于它为执政党的统治提供了合法性；从社会的层面说，意识形态的重要性在于它为社会的不同群体提供了一个主导性的价值体系。国家或者执政党通过一种有说服力的价值观，将社会不同思想、观点和利益的人们凝聚在一起，在保持个体独立、自由和个性的同时，使得社会不至于自我分化和分裂，有一种内在的凝聚力。意识形态要实现这两个目的，前提是要得到公民的认可和自愿服从。

中国目前遭遇严重的意识形态危机。尽管官方想把自己的一套核心价值强行灌输给社会，但却遇到了社会广泛而持久的软抵制。官方所倡导的意识形态和价值体系实际上在民间早已不受待见，就连许多党员和领导干部，都不相信党的这套说辞。造成这种状况的原因，首先在于社会的腐败、种种不公不义以及官僚集团的言行不一、自我分裂而导致官方意识形态的影响力、解释力和凝聚力大大降低。其次，这套正统意识形态也丧失了对新事物、新问题、新现象的解释力，不能提出让人信服的答案。再者，市场经济的实行及技术的进步，也使大众失去了对意识形态的热情。最后，全球化的影响和西方意识形态的挤压，导致正统意识形态进一步边缘化。关于最后一点，要看到，全球化的过程，其实也就是不同价值的比较和竞争。在这一过程中，西方国家利用话语霸权和科技优势，向非西方国家推销和输出渗透着西方价值观念、生活方式和“欧美中心主义”等各种文化意识形态的产品，而在中外文化、意识形态的较量与冲突中，大众获得了新的价值参照系，一些迥异于传统意识形态的思想观念、价值体系会被民众接受和推崇，一些不合时宜的意识形态会被大众抛弃。

可以说，官方正统意识形态在社会大众中的吸引力和影响力不

断下降，根源还是它脱离实际，不能解释日益变化的现实，无法为人们提供合理的答案。一种意识形态要在人们心里扎根，不是靠宣传就可以做到的，还是要靠说服力和解释力，宣传或许可以奏效于一时，但决不能长久，相反，一旦人们发现受骗，会更快抛弃原先信奉的意识形态。意识形态要为大众接受，要么是基于价值认同，要么是基于情感认同，要么是环境熏陶，靠强辞夺理或者权力来支撑，在过去或许行得通，但在资讯高度发达的今天，在大众已经滋生公民意识的情况下，再这样做只会凸显出马克思所批判的国家意识形态的“虚伪性”。所以，要大众不是假装真诚地信仰国家的意识形态，而是真心实意地认可国家的意识形态，就需要对国家的意识形态进行转换创新，让意识形态适应当下多元化和分化的现实。

在这方面，必须打破闭关自守的心态，秉持开放思维，不要陷入“姓资姓社”的纠结当中，要大胆地实行拿来主义，吸收、借鉴人类文明的优秀成果，与世界主流文明相向而行。同时，也立足我们自己的文化传统，这个传统还包括在社会主义的实践中被证明行之有效，符合多数人利益和要求的做法所体现的文化和价值。此外，既然中国是社会主义国家，那么马克思主义意义上的社会主义的本质的东西在价值观和意识形态的构建中也不能丢弃。做到这三者统一，中国的意识形态就既接地气，又合乎人类文明的发展方向。

具体来说，创新中国的意识形态，需要围绕当代中国实践的重大问题，一方面更新传统意识形态话语表达方式，促进马克思主义话语权的现代转型，借鉴、汲取和提炼能够体现时代要求，反映时代呼声的核心价值理念，将之充实到马克思主义的话语体系中，使马克思主义的话语权具有时代内核；另一方面，推动国家意识形态与社会主流文化相融合。吸收国际社会公认的、能得到现代民众认同的基本价值理念，将其纳入国家意识形态层面以获得“正统性”位置。[①]从而，使创新后的国家意识形态，成为凝聚人心、形成共识、

① 杨昕：“当代中国意识形态话语权研究述评”，《探索》2012 年第 3 期。

稳定大局的有效保障。为此，需要国家在意识形态的创新中，真正做到不设前提、不打棍子、不戴帽子，敞开胸怀，百花齐放、百家争鸣，不要用权力去钳制知识分子的思想。要相信知识界主流是希望中国好，有着强烈的价值担当。

7. 改革政协，做实做好协商民主，推进协商民主向基层发展并制度化

与人大作为国家的权力和立法机构不同，政协在国家的宪制结构中，更多的是党的政治协商和统战平台，十八大后，政协又被赋予探索协商民主的使命。这不是说政协在过去没有这方面的职能，但明确地提出协商民主并要政协承担这一使命，则是在十八大。

中国的政治协商制度以及政协的产生，是党进行革命和建立政权的需要。在执政党建政之初的一段时间里，政协代替人大而发挥作用，那是政协的黄金时代。因此，在中国民主化进程中，要使政协这一平台发挥更大作用，就必须恢复其本来面目。也就是说，政协作为一个执政党领导的多党合作和政治协商机构，应具有立法职能，其对政治事项以及国家重大方针、政策、路线和人事的协商具有法律效应。一些学者曾提出，中国未来应该实行两院制，把人大改造成下院，把政协改造成上院，类似于西方国家的参议院角色。这是个可探索的设想，把政协作为上院，就需要赋予政协一定的立法和决定国家重大事情的权力。与人大更多强调各阶层和各群体的代表性不同，政协应更突出精英色彩。

但在下个五年，对政协的改革还是把重点放在完善其现有的职能上，发挥政协在推进协商民主上的优势和作用。根据宪法，政协具有政治协商、民主监督和参政议政三项职能，其中又首重政治协商，它是政协的灵魂，从本质上反映了政协的特性，也是政协存在、发展的根本依据。然而，从目前的情况来看，政协的参政议政功能表现最好，民主监督次之，政治协商又次之。

党对协商民主的探索为政协激活政治协商功能带来了机遇。协商民主的核心是参与、协调和共治，而在诸多需要协商的事物中，最重要的是政治协商，也即对基本制度、大政方针以及政治、经济、

文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商。而这正是政协的强项。首先政协具有广泛的代表性，它是由执政党、各参政党、无党派人士、各团体、少数民族和各界代表，以及台港澳和海外侨胞代表组成。其次，政协有现成的协商机制和渠道可资利用，如专题协商、提案办理协商、对口协商和界别协商等，并可根据社会的需要，在此基础进一步改造和创新协商形式。

政治协商最重要的又是政党或者党际协商，也即执政党和其他参政党就国家大事进行的协商。政党协商可以在政协的平台上，也可以不是，但主要是在政协平台。目前，政党协商做得很不够，主要的问题是执政党和参政党之间的地位不平等；另外，从中央到地方，对协商程序的规定还存在许多问题，如对协商程序的规定较为抽象，可操作性不强，重实施而不重实效，缺乏有效的督促落实机制，因而在实际运行过程中缺乏权威性和约束力。而且这类政党协商程序大都是单向的，即协商活动的各个环节多是由执政党各级党委发起和主导，而各参政党组织都没有制定相应的规程，对于协商的各个环节也没有以规范性的文件作出对应的规定，未能体现平等协商主体双向互动的特质。[①]目前政党协商主要是通过小型谈心会、民主协商会、座谈会和情况通报会等形式来进行。

理论上说，在政协这个组织中，执政党和参政党都享有宪法和法律赋予的政治自由、组织独立和法律地位平等，都可以党派组织的名义开展调研、发表意见和主张、开展活动、提出提案和建议案，并可要求执政党和政府有关部门进行认真研究和作出答复。在协商国家大政方针时，各党派之间也是平等交流、协商、相互信任、相互尊重，按照宪法和政协章程的规定，行使自己的民主权利。所以，下一步要发展好政党协商，就必须解决好这个地位不平等问题。当然，由于宪法规定了执政党唯一的领导地位，要想做到执政党和各参政党地位的完全平等既不现实也不可能，但需要在实际中缩小这

①柳茂君：“中国理论界对协商民主理论和实践的研究综述”，安邦咨询 2016 年 3 月 1 日。

种差距。

在中国发展协商民主，重点之一是在高层做好协商工作，因为高层出台大政方针，把握方向路线，一旦方针政策出问题、走错路，带来的后果是颠覆性的。所以高层在作出决策、制定政策前，需要广开言路，多方协商，征询各方意见和建议，用好政协这个平台，做好党际协商。

为此，必须改革政协，加强政协委员的代表性，政协人选的构成必须具有广泛的代表性和比较合理的整体结构，只有这样，才能尽可能将不同的利益纳入进来。在这方面，政协的改革遵循人大相同的路径。

除此外，协商民主的另一发展重点是基层协商或者社会协商。基层事务繁杂，与民众直接联系，做得好不好，民众最有发言权，所以加强基层的协商民主建设是当务之急，特别是在目前社会矛盾频发、基层政权公信力丧失的情况下，发展基层或社会协商，是执政党推进协商民主的新使命。

这些年来，基层政权创造了民主恳谈会、听证会、社区议事会、网络民主、三方协商机制等形式，但总的来说，效果不是很明显，存在制度化不足的问题。推进基层协商，要加强制度建设，拓宽协商形式，协商层面应更全。应制定规范各种协商形式的职权、范围、召集方式的制度；制定自治章程、理财制度、村（居、厂）务公开等制度；完善各类会议旁听制度，改进群众来信来访方式，重视社会组织进行沟通、对话、谈判、调解的协商渠道和平台建设，利用互联网增加协商的公开性等。协商的主体要广泛，涵盖社会方方面面。协商的内容也要全面，凡是涉及民众利益的事情，都要纳入协商范围。[①]

8. 松绑民间组织发展，推进公民社会建设，给中产阶层以安全感

从社会的阶层结构来说，建设一个以中产阶层为主的公民社会

①柳茂君：“中国理论界对协商民主理论和实践的研究综述”，安邦咨询 2016 年 3 月 1 日。

是社会保持稳定和持续发展繁荣的基础。实际上，它也是改革的目标之一。改革与发展既要实现国强，也要实现民富，而且，光有民富还不行，必须让民众有基本的权利，生活在一个自由的社会里，这样的社会才能给人以安全感，使人舒心和幸福。

虽然资产阶级的先贤们鼓吹天赋人权，但从社会实践来看，人的权利和自由需要靠人们自己去争取，公民社会不会从天上掉下来。公民社会也需要靠国家去涵养和保障，没有国家——更确切地说政权——对公民社会表现出的善意，要建设一个公民社会也是不可能的，或者，大众要付出更多的代价。故从这个角度说，国家在公民社会的发展过程中，也扮演着至关重要的角色。

改革开放以来，随着市场经济的发展和公民权利意识的发育以及国家对社会管制的放松，公民社会的成长具备了必要的物质基础和组织保障。但公民社会在中国发展得非常艰难和缓慢，一方面，许多人还没有养成健全的公民人格和素质，臣民意识和心态还很浓厚；另一方面，国家对公民和公民社会的发展持一种疑虑甚至敌视态度，用专政手段去压制和打压公民运动，从而导致公民社会的建设进一步退两步。

我们今天对公民和公民社会的理解，还停留在政治的层面，把公民社会看成是由具有权利意识、自主意识、规则意识的现代公民所组成的，从而与人民和人民社会相区别。一般来说这当然是正确的，但公民社会必须从政治层面落实到法律层面，唯有如此，才能推进公民社会的发展。换言之，对公民和公民社会应该更多从法律角度去理解，将公民看成是受法律保障的享有权利和义务的人，公民社会是由这样的公民组织起来的自治体。在公民社会里，每个公民是与具体的权利紧密联系在一起的，例如受法律保障的独立的财产权、言论自由权、迁徙自由权、工作权，等等；而且公民所拥有的这些基本权利，不是程序上的权利，而是需要通过法律在日常生活中最大限度地实现的权利。公民和公民社会的概念更多地表达了法治社会的基本准则，它强调的是公民的权利和义务都得到法律特

别是宪法的保障。而我们在这方面还做得远远不够，还没有构建一整套法律体系去推进和保障公民社会，已有的保护公民财产的法律也常常得不到落实，侵犯公民财产的现象时有发生，至于公民的其他权利更是阙如。

在公民的诸权利中，结社权是形成公民社会的一个基础条件，也是执政党最担忧的一种权利。要建设一个合格的公民社会，就必须允许公民自由结社，而唯有公民组成一个一个小的共同体，并在这众多的小的共同体中去进行民主与自治的锤炼，那么，由这些小的共同体联合起来的大的共同体即国家才会是合格的。然而，执政党最担心的也是这点，它害怕大众组织成一个个政治性的维权组织，脱离自己的控制，甚至挑战自己的权威和权力，这种担忧的现实表现，就是对各类民间或社会组织的压制，对民间组织尤其是那些维权类组织，表现出一种本能的敌意，将它们视作颠覆自己统治的敌对势力。

不完全排除背负着这样的使命的民间组织的存在。但是，从世界多数国家民间组织在一个国家的现代化进程中所起作用来看，其正面作用要远大于负面作用。中国有自己的国情，正处于传统到现代、农业到工业、计划到市场的三重转型中，其利益主体和利益关系尤其复杂，本来这正是推进民间组织大发展的绝佳时机，因为我们需要民间组织来帮助政府建立起民主的管理机制，需要民间组织建立起一个利益均衡机制，形成协商对话制度，来化解和消除矛盾，协调利益。一些学者就指出，中国民间组织在当下可以发挥以下几个方面的作用：一是沟通执政党、政府与公民的重要桥梁；二是成为影响政府决策的重要因素和推动政府改革的强大动力源；三是民间组织积极投身于社会公益事业，改善了政府的形象，增强了公民的政治认同感；四是民间组织对政府行为构成了有力制约。此外，在文化教育、医疗卫生、妇女与儿童权益保护、老年人服务、消除贫困、就业、移民、环保、预防犯罪、社区改造、帮助少数民族等方面，民间组织更是发挥着直接的促进作用。

所以，不能用有色眼镜去对待民间组织的发展，不将政府与民间组织的关系视之为零和博弈，而是要看作伙伴关系。在社会治理中，执政党和政府首先必须从政治上重视民间组织的发展和公民社会的建设，这种重视必须从法律上体现并得到落实。其次，改革政府对民间组织的管理手段和方式，减少政府对经济和社会事务的管制，通过制度建设把不同的利益和组织——主要是民间组织——整合到国家的政策和决策中，以作为政府进行社会治理的合作伙伴。第三，广泛动员和组织民众依法有序参与社会管理，在参与中培养公民意识，履行公民义务，壮大社会力量。

民间组织的发展和公民社会的形成既是社会进步的结果，同时对进一步满足社会需求、监督政府权力、促进经济发展、推动民主建设又起着重要作用。随着中产阶级的发展壮大，民主和参与意识越来越深入人心，需要我们采取积极的措施去引导中国公民社会健康地成长。

攻坚克难，全面推进司法体制改革

徐　昕 *

一、十八大以来司改回顾和 2016 年司法体制改革攻坚

（一）十八大尤其是十八届三中全会以来司法改革的简略回顾

自 1989 年民事审判方式改革推行以来，中国司法改革在波折反复中不断推进，大致经历了初步展开、全面系统推进和体制攻坚三个阶段。十八大尤其是十八届三中全会以来的司法改革属于第三个阶段。

继 2002 年党的十六大作出推进司法体制改革的战略决策、2004 年确定司法改革以体制和工作机制改革为主、2007 年十七大提出“深化司法体制改革”战略任务后，十八大延续过往的改革目标，要求进一步深化体制和工作机制改革，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权，不断提高司法公信力。而十八届三中全会则进一步为中国司法改革指明了方向。会议作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以建设公正高效权威的社会主义司法制度为目标，强调审判检察独立、健全司法权力运行机制、建设司法民主和完善人权司法保障，旨在司法的去

* 徐　昕，北京理工大学法学院教授，司法研究所主任。参与撰写的还有法学博士、湘潭大学法学院博士后黄艳好，南京师范大学法学院博士生汪小棠。

地方化、去行政化方面取得实质性进展。沿着上述改革方向，相关改革方案陆续出台，以司法责任制为核心的四项基础性改革三批试点先后启动，各项改革举措不断推出。

总体来看，在改革框架的整体安排下，这一轮司法体制改革主要从以下四个方面展开：一是推动司法机关人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，建立符合职业特点的司法人员遴选及分类管理制度，以及最高法院设立巡回法庭和知识产权法院、健全防止人为干扰司法制度等举措，旨在完善司法管理体制，提升司法的独立性；二是完善人民法院、人民检察院司法责任制，改革审判委员会制度，推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，检察机关开展公益诉讼改革试点，试行认罪认罚从宽制度，推进司法公开，完善陪审制、人民监督员制度等举措，旨在保证司法权力有效运作、加强司法民主建设；三是加强律师执业权利保障，强化错案追究、冤案防范机制，逐步减少适用死刑罪名，规范涉案财物处置司法程序等举措，旨在完善人权司法保障机制，确保人权得到切实尊重和保障；四是推行立案登记制改革，完善法律援助制度，健全国家司法救助制度，旨在贯彻司法为民原则，促进司法为民利民。

（二）2016 年司法体制改革的总体评价

2016 年，新一轮司法体制改革步入攻坚年。

这一轮改革以司法责任制为核心的四项基础性改革作为突破口，更加强调党的领导和统筹推进。法院、检察院以四项基础性改革为轴心，或继续落实先前的改革举措，或谨慎筹备并启动第三批试点；推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革、试行认罪认罚从宽制度、完善民事公益诉讼制度、防范虚假诉讼、探索家事诉讼制度改革、强化执行改革、构建多元化纠纷解决机制、深化监察体制改革等举措也相继出台并实施。司法行政机关则以律师制度改革、社区矫正立法为重点，继续加强律师管制，完善社区矫正制度。

过去一年，司法改革在有些方面有所进展。开展监察体制改革试点意义重大，有利于调整国家权力架构，整合反腐力量进而统一贪腐等职务犯罪的侦查权；推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革、试行认罪认罚从宽制度、完善民事公益诉讼制度、防范虚假诉讼、探索家事诉讼制度改革、推进社区矫正立法、构建多元化纠纷解决机制等举措也具有较大的积极意义，而深化司法公开、强化执行改革、完善人民监督员制度等在先前基础上有所进步。

但整体看来，司法体制改革“攻坚”的成效有限，远未达预期。尽管以司法责任制为核心的司法体制改革全面铺开，不少改革举措根据试点情况有所调适，《中国改革报告》强调的考虑改革整体、统筹推进并注重各项改革之间关联和配套的司法改革方法论得到重视，律师权利保障的官方话语继续强化，但以责任倒逼公正的反向思维，并不能激发促进司法公正的内在动力，而且易与实践中存在的行政化管制思维产生不良的化学反应，反而加剧司法系统内部的行政化，抑制冤案的纠正。尽管多项举措旨在确保司法官独立办案，但对司法独立性的促进力度有限，关键案件的决定权仍留在院庭长乃至上级法院的手中。尽管不断要求强化司法人员履职保护、薪酬提升等司法职业保障机制，但多数仍停留在纸面，司法官的职业尊荣感难以培育和形成，导致司法官辞职现象有增无减。而构建多元化纠纷解决机制提了十多年，但不少机制宣传目的多于实践效果，需进一步做真做实。尽管推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革意义重大，但未从根本上改变公检法“相互配合”的司法格局，而如果律师权利保障得不到落实，也难以真正促进庭审的实质化。而深化律师制度改革，以管制为主要思路，实则南辕北辙，对维权律师的偏见和惩处也让保障律师权利的各种“美好”规定黯然失色。尽管聂树斌案、乐平案的平反、少年网购仿真枪被判无期案启动再审，让人看到法院系统对纠正冤假错案的决心，但雷洋案、贾敬龙案、李金星律师被处罚等事件，又让民众对法治深感忧虑。

受制于现有政治体制安排和司法系统内部既得利益的阻隔，这

一轮以强化司法官职权和责任、追求司法官职业精英化、司法管理扁平化和加强司法职业保障为核心的司法体制改革难以取得关键性突破。面对攻坚困局，必须从根本着手，直面促进司法的独立性这一无法绕开的关键问题，实质性地推动司法体制乃至政治体制改革。2016 年监察体制的改革，即具有政治体制改革的性质。作为重要的切入点之一，律师制度改革必须转变方向，以保障和落实律师权利为核心，加强律师对司法改革的参与，充分发挥律师在民主法治建设和司法改革中的重要作用，以期迂回解决当下暂时难以触动的某些关键难题。律师兴，而促法治兴。

二、2016 年司法改革的进展、问题与评价

（一）综合性改革

1. 监察体制

在加强反腐的背景下，2016 年国家监察体制启动突破性的试点改革。12 月，根据党中央确定的《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》，第十二届全国人民代表大会常务委员会决定在北京、山西、浙江三省市开展国家监察体制改革试点工作。其主要内容包括：设立县（区）、市、省三级监察委员会，将政府监察厅（局）、预防腐败局及检察院反贪、反渎、职务犯罪预防等部门的相关职能整合至监察委员会，监察委员会行使监督、调查、处置三项职权，可采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等 12 项措施。根据相关文件，《行政监察法》《刑事诉讼法》等有关法律条文将暂时调整或者暂停适用。

监察委员会的设立，直接改变了国家权力架构，具有政改性质。监察委员会对现有反腐力量的整合，有助于避免以往纪委、检察、监察、审计等机关之间力量分散、职能重叠、边界模糊、标准不一、

衔接不畅等弊端，对于深入推进反腐败斗争，构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制具有积极意义。实际上，自 1993 年起，纪委与监察就已实行合署办公。传统反腐工作主要采取“纪委主导、司法配合”的模式，行政监察长期处于空置状态。此次试点将监察权从政府剥离，提升至国家监察权的高度，表明今后的反腐工作将突出监察的主体地位。此举与《中国改革报告》关于借鉴香港廉政公署建立统一、独立的反贪机构的建言有共通之处，但不完全相同。

2. 第三批司法体制改革试点

2016 年，继 2014 年第一批 7 省（区、市）、2015 年第二批 11 省（区、市）改革试点后，北京、河北等 14 个省（区、市）作为第三批试点地区着力推进司法人员分类管理、司法责任制、司法人员职业保障和省以下地方法院检察院人财物统一管理四项基础性改革。这意味着四项司法体制基础性改革试点已完成全国范围的全面铺开。5 月，全国法院司法体制改革试点工作推进会召开，对四项改革试点的实施提出了具体的指导性意见。截至 10 月，北京、河北、上海、江苏、广东等 14 个高级法院和全国 166 个中级法院、1174 个基层法院完成员额法官选任，共产生入额法官 47770 名。据最高法院预测，法官员额制改革有望在年底前基本完成。

四项基础性改革，被视为新一轮司法体制改革的重点，对当前司法体制改革的成败具有决定性影响。之所以把四项改革作为整体推进，在于相互之间以及与其他改革之间具有很强的关联性。员额制旨在按照司法规律配置和优化司法人力资源，将优秀司法人才充实到办案一线，通过人员分类管理促进法官队伍的正规化、专业化和职业化。但员额制的有效实施，需要司法人员合理的分类和管理作为基础，唯有明确的人员职责分工，才能真正开启司法官精英化的大门；而在当前的体制环境下，又特别需要司法官精英化作为司法职业保障提升的正当性理由，从而为司法系统争取到更多的政治资源和社会资源。正是以员额制改革为背景，司法官在获得更大的职权空间，享受更有力的职业保障的同时，又需要通过司法责任制

防范权力的滥用，保证权责利的统一。上述三项改革指向以保障司法官独立办案为核心的司法体制改革，省以下地方法院、检察院人财物统一管理则旨在扫除影响司法公正的地方性障碍，并为司法职业保障力度的提升奠定制度基础。正因为这四项改革作为司法去行政化、去地方化的重要举措，牵涉影响司法公正、制约司法能力的深层问题，因而中央高度重视，统筹规划，分批试点，并尽可能避免改革中存在的某些尖锐问题，确保“硬骨头”稳步“落地”。

但四项基础性改革也存在不少问题。例如，两年多就全国铺开，难免存在推进速度过快、试点不充分、经验教训总结不足等问题；各试点地区普遍反映不超过中央政法编制 39% 的总比例过于“一刀切”，未充分考虑不同地区的特殊情况，尽管目前政策有所调适，但仍无法应对各地情况差异巨大的现实；实行员额制后，具有办案权限的法官、检察官数量被大幅压缩，“案多人少”矛盾进一步加剧；立案登记制的推行，导致试点法院面临更大的案件压力，多数法院未结案件明显增加，年底控制立案现象有所抬头；院领导占用员额的程度虽有所不同，但对其办案数要求普遍比一线干警低，且多数未实质性办案；院党组在入额遴选中“既当运动员、又当裁判员”，且对入额人选具有实质决定权；司法去行政化不足致使员额法官在办案之外仍需应付大量行政性、事务性工作；人员分类管理不到位，使得未入额与入额人员在办案职权和业务分工方面未发生根本变化；对于未入额但具有审判员、助审员资格的人员如何过渡，目前尚无合理办法，仅广东一省就有 3000 多名法官面临转岗的问题。

特别是司法职业保障配套明显滞后，对改革推进已形成较大掣肘，法官、检察官辞职现象严重。有人担心地方性津贴、奖金等待遇会因省级统管而被取消，导致薪酬待遇不升反降，对此项改革持消极态度；即便薪酬提升，幅度也有限，而公务员薪酬同步提升可能会更快。薪酬涨幅能否与实行立案登记制后案件量激增的现状相适应；未来收入差距拉开后，如何调动员额内、外各类人员的积极

性，避免司法辅助人员、司法行政人员与员额法官、检察官之间产生新的矛盾，也是此项改革面临的现实问题。

作为改革核心的司法责任制，不仅制度设计的细节问题需要进一步明确，如司法责任的性质、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，而且责任导向的思维也应当扭转，放权与束权、问责与免责之间的关系还须出台更科学合理的方案。为避免责任，法院在个案上的请示汇报未有改观，甚至反有加强的趋势。

新一轮司法体制改革对法院内部的去行政化不仅远未达到预期，反而有所强化。省以下地方法院检察院人财物统一管理的改革同样暴露了这一问题。如实行省级法院根据人财物省级统管的改革政策，上级法院透过对辖区内司法行政事项的集中管理权尤其是司法经费预算的建议权，强化了对下级法院司法裁判权的控制，由此导致司法去地方化问题没有解决、司法的行政化却有所强化，司法的独立性有所削弱。而该项改革中，由于财政的压力，地方司法机关和司法官很难面对办公经费紧张和待遇大幅下降的现实，因而通过各种渠道争取地方财政不同程度的支持就很难避免，司法的去地方化效果必然有限。

3. 以审判为中心的刑事诉讼制度

2016 年 10 月，“两院三部”联合印发《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》，在坚持公检法“分工负责、互相配合、互相制约”的基础上，针对侦查、起诉、审判、辩护、法律援助、司法鉴定等环节做出全面规定。该意见重申了法院定罪、证据裁判、不得强迫自证其罪、疑罪从无、保障辩护权原则及非法证据排除规则等现行规定，提出探索建立命案等重大案件检查、搜查、辨认、指认等过程录音录像制度，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，完善补充侦查、不起诉、撤回起诉制度，建立证人、鉴定人等作证补助专项经费划拨机制，完善强制证人到庭、当庭宣判等制度，建立法律援助值班律师制度等，旨在进一步

遏制刑讯逼供，防止案件“带病”进入审判程序，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。

长期以来，中国刑事司法存在诸多突出问题。公检法“分工负责、互相配合、互相制约”的关系在实践中被扭曲为“配合有余、制约不足”，尤其对于重大刑事案件，三机关无原则配合现象十分普遍，审判程序沦为对侦查结论的简单确认，难以对侦查、起诉形成有效制约。在“公安做饭、检察院端饭、法院吃饭”的线性流程作业中，有罪推定、刑讯逼供、非法取证、疑罪从轻、疑罪从有、先定后审、证人出庭率低、卷宗审判、庭审虚化、留有余地的判决等司法潜规则大行其道，酿成许多冤假错案，纠正的聂树斌案、佘祥林案、杜培武案、呼格吉勒图案、张氏叔侄案、吴昌龙案、陈夏影案、李怀亮案、念斌案等影响性错案仅为九牛一毛，严重阻碍司法人权保障功能的发挥，影响司法公信力。

该意见是 2013 年中政委《关于切实防止冤假错案的规定》和最高法院《关于建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》的延续和深化，旨在进一步增强法庭审理在定罪量刑上的主导作用，削弱侦查结论对审判的预设效力，努力使“以侦查为中心”的诉讼模式改造为“以审判为中心”，回归司法规律。

大力推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，被称为本轮司法改革的一大亮点。其主要动力来自于法院，但理论界和实务界关于“以审判为中心”的内涵目前仍有争议，公检法基于各自的部门利益仍将在实践层面进行一系列复杂的博弈。从根本上讲，推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，实为落实现有法律规定，并非实质性的制度创新。单纯从文件上不断强调法律的既有规定，提出一些新的工作机制，能否切实改变中国刑事司法多年来的不良积习，效果令人堪忧。近年来开展的普通程序简化审、刑事速裁程序等加快刑事审判效率的试点，普遍将庭审时间大幅压缩。即便是轻微刑事案件，庭审动辄十几分钟即告终结的做法，是否与庭审实质化的要求相悖，值得拷问。

实际上，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、纪委对职务犯罪案件的安排、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问题。不从体制上确立法院相对于检察、公安的独立和优势地位，不落实法官独立裁判，不彻底实现法院内部的去行政化，不切实保障律师权利，就不可能真正实现庭审活动的实质化，更不可能使庭审发挥决定性作用，非法证据排除规则在实践中遇到极大障碍就是典型例证。在司法理念上，一些办案人员过分追求破案率、胜诉率等考核指标，一味强调打击犯罪，办案活动功利色彩浓厚。法院为不影响侦诉机关的业绩考评迁就侦诉机关，疑罪从有或从轻，甚至明知不构成犯罪也敢冤判。若法院缺乏独立地位，无法对证据取舍、事实认定和法律适用等问题自主决定，而是要考虑诸多法外因素，以审判为中心的诉讼必将流于形式。

4. 司法人员履职保护

2016 年 7 月，“两办”联合发布《保护司法人员依法履行法定职责规定》，从依法独立行使司法权、身份保障、安全保障、物质保障、责任追究、考核考评等方面，弥补司法职业保障机制存在的诸多短板。该规定赋予司法官及司法机关对任何不当干预的拒绝权，明确任何单位或个人不得要求司法官从事法定职责范围以外的事务；将保障对象扩大到司法辅助人员，保障空间拓展到法院及工作时间以外，保障范围延伸到休息权、休假权等权益，并强调对司法人员近亲属的人身及财产保护；细化了对司法官调离、免职、辞退、处分的具体事由、相关程序和救济手段；确立错案责任标准为故意违反法律、法规或者有重大过失导致错案并造成严重后果，追究主体为法官、检察官惩戒委员会，审议错案责任应当听证并保障相关人员陈述、申辩的权利，同时建立不实举报的澄清及责任追究机制；强调考核机制应符合司法规律、法定职责与职业伦理的要求。

作为首个加强司法职业保障的重要文件，该规定回应了历年《中国司法改革年度报告》的呼吁，扩充了 2015 年《关于完善人

民法院司法责任制的若干意见》和《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》中的原则性内容。若能落实，将有助于缓和司法官权责利失衡的状态，提升司法职业保障水平，增强司法官的职业安全感和尊荣感。

转型中国，社会矛盾日益突出，司法机关尤其是法院面临压力巨大。法外干预多；案件负担重，加班加点成为常态；基层司法人员还得参与招商引资、环境整治、征地拆迁、扶贫开发、接待信访等地方杂事和维稳事务。在司法权威和司法公信力低落、民众对司法不满的现实之下，法官的人身安全亦成为一个问题，2010 年湖南永州三名法官遭当事人枪击死亡，2015 年湖北十堰中院四名法官在法院内被当事人捅伤，2016 年北京昌平法院马彩云法官遭枪击身亡。压力大、待遇低、责任重、风险高、晋升通道窄等诸多原因，导致法官职业越来越缺乏吸引力。仅 2010 年的统计数据就显示，近五年流失中青年法官约 1.4 万名。

5. 司法官惩戒制度

2016 年 7 月，中央深改组第 26 次会议审议通过《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见（试行）》，提出在省一级设立法官、检察官惩戒委员会。根据该意见，惩戒委员会由人大代表、政协委员、法学专家、律师代表以及法官、检察官代表组成，法官、检察官代表比例不低于 50%，主任由全体委员推选，并经省级党委把关；法院、检察院行使调查核实权，承担举证责任，并根据惩戒委员会意见作出处理决定，处理结果包括停职、延期晋升、免职、责令辞职、辞退等；惩戒委员会经审议可对就是否构成故意违反职责、存在重大过失、存在一般过失或者没有违反职责提出审查意见，该意见应经全体委员三分之二以上多数通过；当事法官、检察官有权进行陈述、举证、辩解，对惩戒决定不服的，可以向作出决定的法院、检察院申请复议，并有权向上一级法院、检察院申诉。

长期以来，我国司法官惩戒制度存在惩戒规定繁杂混乱、缺乏独立惩戒机构、程序不规范、惩戒事由不合理等诸多弊病。法院、

检察院主要依托内部监察部门作为惩戒主体，深陷行政化、封闭化的“自我监督”模式，惩戒权实质上掌握在院领导手中，不仅难以独立公正地发挥监督惩戒作用，反而沦为化解当事人投诉举报、保护不当司法行为的屏障。自上个世纪 80 年代以来，“两高”几乎每年都要下发涉及法官、检察官职业道德、整风肃纪、行为规范、纪律处分、司法责任的有关文件，但效果一直不彰。司法“任性”、司法腐败、冤假错案仍层出不穷。构建司法官惩戒制度，是落实司法责任制的必然延伸，对于约束司法行为，保障司法公正具有重要作用。

但上述意见仅具制度雏形，存在诸多不足。例如，法官、检察官惩戒委员会究竟设立在省一级哪个机关，意见没有明确指明。目前司法责任制试点中的做法也不尽统一，有的设在省政法委，有的设在省级法院、检察院，有的挂靠在省改革领导小组。根据上述意见发布的主体推测，未来将可能全部由省级法院、检察院设立，如此独立性将大打折扣；惩戒委员会意见实际只有参考效力，惩戒程序启动权、调查核实权、惩戒决定权仍掌握在法院、检察院自己手中，具体由哪个部门承担相应职能亦不清晰，也难免会落入对旧机制的路径依赖；当事法官、检察申请复议、申诉，若本级或上级法、检察院改变惩戒决定的，惩戒委员会是否需要参与或介入，无相关规定。

6. 多元化纠纷解决机制

尽管构建多元化纠纷解决机制的口号早在十多年前就已提出，但该项改革总体上发展缓慢。2016 年 5 月，《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》发布，对特邀调解的法律定位、程序规则和当事人的权利保护等方面作出具体规定。6 月，《最高人民法院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》出台，明确了多元化纠纷解决机制的指导思想、主要目标和基本原则，并对完善平台建设、制度建设、程序安排、工作保障等提出了指导性意见。

多元化纠纷解决机制建设是中央部署的重要司法改革任务之一。2004 年，《人民法院第二个五年改革纲要（2004-2008）》正式将多元化纠纷解决机制改革列为重要改革项目之一。2007 年，最高法院确定第一批 9 个法院试点。2009 年《人民法院第三个五年改革纲要（2009-2013）》继续将此作为重点改革任务，最高法院公布《关于建立诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》。2012 年，《最高人民法院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》确定第二批试点法院 42 个。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制”。2014 年，《最高人民法院关于确定多元化纠纷解决机制改革示范法院的决定》确定 50 个法院为多元化纠纷解决机制改革示范法院。2015 年，《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要（2014-2018）》重复了先前相关要求，中央全面深化改革领导小组通过《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》，为全面深化多元化纠纷解决机制改革指明了方向。

近年来，多元化纠纷解决机制成为世界潮流。但与西方接近正义和自治自律的价值取向不同，中国的多元化纠纷解决机制建构不只是为了弥补诉讼功能的不足、缓解法院“案多人少”的压力，而且更注重官方主导并包含“维稳”的政治性考量，在长期探索过程中暴露出了许多问题。例如，前些年全国普遍“大调解”机制，不仅其效果如何取决于党委和政府的重视和投入力度，所谓民间自治与国家权力的联动，实为政府部门的“大包大揽”，即便得到重视和投入，因社会自治程度和自我消解纠纷能力未得到改善，加之政治化的运作方式和注重个案“摆平”的短视，导致实际运作效果日益递减。关键在于，话语上强调，但在行动上并没有真正重视多元化纠纷解决机制建设，因为从根本而言，这需要民间力量的参与，

以及调解机构等社会团体的建立。但官方却越来越排斥公民社会的发展，仅靠政府力量是无法真正建设多元化纠纷解决机制的。

7. 刑事案件认罪认罚从宽制度

完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度是十八届四中全会《决定》明确的改革任务。2016 年 9 月，全国人大常委会通过《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定》。“两高”将在北京、上海、重庆等 18 市开展为期两年的试点工作，对犯罪嫌疑人、刑事被告人自愿如实供述自己的罪行，对指控的犯罪事实没有异议，同意检察院量刑建议并签署具结书的案件，可以依法从宽处理。“两高”可制定相应的试点办法，对适用条件、从宽幅度、办理程序、证据标准、律师参与等问题作出具体规定。

实际上，各级法院早有相关探索。2002 年，黑龙江省牡丹江铁路运输法院在一起故意伤害案件中就首度尝试中国式“辩诉交易”；2003 年，“两高”与司法部联合发布《关于适用普通程序审理“被告人认罪案件”的若干意见（试行）》，规定对被告人自愿认罪的可以简化庭审程序并酌情从轻处罚； 2015 年，北京市朝阳区检察院在一起危险驾驶案中尝试“认罪协商”机制；2016 年 3 月，福建泉州市鲤城区公检法联合泉州市律师协会共同制定《试行认罪认罚从宽处理机制办理刑事案件实施细则》。

认罚从宽制度的理念来源于美国的“辩诉交易”制度，以有罪指控为前提，适用于包括可能判处无期徒刑、死刑在内所有刑事案件以及侦查、审查起诉和审判全过程，是在犯罪嫌疑人、被告人自愿认罪认罚的基础上，通过控辩协商并经法院审查后加以确认的制度。其与“以审判为中心的诉讼制度改革”相配套，将刑事诉讼区分成犯罪嫌疑人、被告人认罪合作型和不认罪对抗型两种不同程序，对于案件繁简分流、提升司法效率具有一定的意义。但依照目前的制度设计，如何合理界定“认罪”与“认罚”的含义及其相互关系；如何确保犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚的自愿性；认罪认罚“从宽”

如何同现行刑法中的法定、酌定量刑情节相协调；认罪认罚后又反悔的如何处理；如何解决“合意真实”与“客观真实”之间的差异；如何避免“同罪不同罚”现象；如何防止其中可能滋生的司法腐败以及冤假错案，诸多难题需进一步谨慎考量。

8. 律师、学者向司法官转任机制

2016 年 6 月，中共中央办公厅印发《从律师和法学专家中公开选拔立法工作者、法官、检察官办法》，强调选拔律师和法学专家担任法官、检察官应常态化、制度化，明确公开选拔应遵循党管干部、德才兼备、以德为先等原则，细化了参与选拔的基本条件、遴选程序、任职回避、职级待遇等问题。

面向社会尤其是律师群体遴选司法官，是司法官遴选机制改革的重要方向。该制度源于英美法系，大陆法国家纷纷借鉴，可谓世界范围的普遍做法。该制度有利于促进律师与法官之间的相互理解、尊重、宽容和信任，有利于促进律师与法官关系的良性循环，推动法律职业共同体的形成。1999 年 3 月，最高法院首次在北京地区公开招考高级律师，同年发布的“一五纲要”提出从律师和高层次的法律人才中选任法官。但之后的“二五纲要”“三五纲要”仅规定从其他法律人才中选任法官，未单独列明律师。2010 年，“两办”《关于加强和改进律师工作的意见》再次明确“在优秀律师中选拔法官、检察官”。

早期各地法院曾有零星的尝试。2002 年安徽律师汪利民出任安徽高院副院长，2005 年内蒙古律师郑锦春出任内蒙古检察院副检察长，2007 年安徽律师朱云飞出任安徽阜阳中院副院长。但多年来，从律师中遴选司法官的力度明显不足，人数过少，象征意义大于实质意义。有些地方对于是否要从律师中选任司法官，态度摇摆不定，真正实现向司法官转任的律师凤毛麟角。相反，由于物质待遇低、工作压力大、晋升空间有限、职业尊严不足、地位不独立、司法责任较大、司法行政化等原因，近几年从司法官到律师的逆向流动趋势愈演愈烈，且业务骨干居多，成为极具中国特色的现象。

随着新一轮司法改革启动，这一机制被着力强调。2013 年最高检察院出台《关于加快推进检察人才六项重点工程的意见》，注重从司法机关、法学专家学者、律师和具有法律实践经验的人员中公开选拔青年检察官。十八届三中全会《决定》要求建立选拔律师、法律学者等专业法律人才担任法官、检察官的机制。同年，最高法面向社会公开选拔 2 名局级、3 名处级法官，其中一名律师入选。2014 年，十八届四中全会《决定》进一步指出“建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度”。《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》再次指出在省一级设立法官、检察官遴选委员会，建立逐级遴选制度，招录符合条件的优秀律师和法学学者等法律职业人才进入法官、检察官队伍。但由于本轮司法改革大力推行员额制，各地员额比例较低，大多数试点地区均未给律师和法学学者预留出一定名额。2015 年，青海试点方案提出保留一定比例招录优秀律师和具有法律职业资格的法学学者等法律职业人才进入司法官队伍。上海向社会公开选任高级法官、高级检察官，最终 1 名律师和 1 名学者入选。

尽管文件不断强调，但律师、学者向司法官转任仍面临诸多障碍，短期内不可能取得实质性进展。物质待遇不高远非问题的全部。关键在于，司法官本就缺乏职业吸引力，官方对律师群体还存在极大的不信任，遴选中表现得谨慎和保守，不仅设置的门槛高，而且特别强调政治正确。另一方面，律师作为自由职业者，自身也难以适应法院、检察院官僚化、科层化体制。即使有律师有意成为法官、检察官，如何进行合理的岗位和职级对接，也是难题。特别是员额制最终落地后，员额法官、检察官的职位和数量将相对固定，律师和学者转任司法官的空间有多大，值得怀疑。

9. 违法所得没收程序

2016 年 12 月，最高法院、最高检察院联合下发《关于适用犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序若干问题的规定》。该规定将违法所得没收程序的适用范围确定为恐怖活动犯罪、

贿赂类犯罪、洗钱罪及其上游犯罪等五类案件，细化了逃匿、通缉、违法所得、重大犯罪案件的认定标准，明确犯罪事实认定以及申请没收的财产与犯罪的关联性的证明标准，并对没收申请的审查、审理方式、利害关系人参与诉讼、请求境外协助执行等相关程序及送达方式等问题作出规定。

以往刑事涉案财产主要通过定罪没收程序进行没收。2012 年刑诉法增设违法所得没收程序的主要目的，即在于为解决未定罪没收程序不完善所引发的被追诉人逃匿、死亡后涉案赃款赃物难以追缴的问题，从而进一步加大对贪污贿赂、恐怖活动犯罪的惩治力度。但原则化的立法规定，导致理论界与实务界对该程序的定位、相关概念的理解、适用范围、证明标准以及具体操作上的一系列问题仍存在较大争议。为强化该程序的运作，2014 年最高检察院曾下发《关于进一步加强追逃追赃工作的通知》，建立在逃犯罪嫌疑人信息数据库，符合法定条件的向法院提出没收违法所得申请。同年 8 月，江西上饶中院审理外逃贪官李华波违法所得没收一案，成为中国首例违法所得没收案件。截至 2016 年底，全国法院共受理没收违法所得申请案件 38 件，大多数案件尚处于公告、延长审理期限内。

（二）法院改革

1. 巡回法庭制度

2016 年 11 月，中央深改组同意最高法院在南京、郑州、重庆、西安分别增设第三、第四、第五、第六巡回法庭。12 月，《关于修改〈最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定〉的决定》明确了四个巡回法庭的巡回区，将湖南省纳入第一巡回法庭的巡回区，并规定最高法院本部直接受理北京、天津、河北、山东、内蒙古五省区市的有关案件。

十八届四中全会《决定》明确巡回法庭审理跨行政区域重大行政和民商事案件，主要出发点是防止此类案件中的地方保护主义以及干预司法的问题，即实现司法的去地方化，探索司法与行政辖区

适当分离。但这些目标不太可能通过此举来实现。作为最高法院的派出机构，巡回法庭所管辖的案件仍然是最高法院的案件，其本质只是办案地点从北京改到地方，主要功能仅在于分散最高法院的工作量，类似于早期的最高法院分院。实际上，目前巡回法庭主要发挥的是分散进京上访人群的“准维稳”功能，而这或许是实质上中央同意设立巡回法庭的真正原因。

尽管巡回法庭审理的案件不多，但长期在地方驻地审判，未来有可能与地方打成一片，受到地方因素的不当干扰，形成“本地化”现象，更方便地方法院对案件进行内部的请示汇报。河南高院院长张立勇曾经表示，河南高院可以为巡回法庭提供一幢独立的办公楼房。巡回法庭的办案场所事实上也确实依赖地方的支持，如第二巡回法庭在东北三省建立的 11 个巡回审理点，就是借用各地中级法院的法庭来审理案件，有时还需大量借用地方法院的人员来参与接访。这些做法均不太合适。必须强调，巡回法庭的任何保障都不能由其所在地的地方法院或政府来承担。

2. 家事诉讼制度

最高法院决定选择 100 个左右中基层法院，自 2016 年 6 月 1 日起开展为期两年的家事审判方式改革试点，引入包括家事调查员、审前财产申报、案后跟踪、回访及帮扶、社工陪护等工作机制，从审判组织、证明标准、案件调解、诉讼程序等多方面探索，试图提升家事纠纷解决的专业化、社会化和人性化水平。《最高人民法院关于开展家事审判方式和工作机制改革试点工作的意见》明确了试点家事案件的范围，强调家庭本位的裁判理念，发挥家事审判的诊断、修复、治疗作用。

目前，中国立法上尚未将家事诉讼程序确立为独立的程序类型，《婚姻法》《收养法》及相关司法解释中关于家事案件审理程序的条文也比较笼统、分散。以普通诉讼程序来处理家事案件，存在“重对抗轻修复”“重财产轻身份”“重案结事了轻矛盾化解”等问题。由于长期进行的民事审判方式改革主要是以财产类纠纷的

程序改革为主，对涉及家庭关系的家事诉讼明显关照不足，导致家事审判的专业化起步较晚。2010 年，《广东法院家事审判工作规程（试行）》先后在省内 15 家法院试点，设立家事审判合议庭，集中审理由婚姻、亲子关系引发的人身及财产纠纷，并开展一系列有益探索。如珠海香洲区法院设立儿童观察室、心理咨询室、单独调解室，东莞第二法院与东莞市白玉兰家庭服务中心合作建立家事审判心理疏导机制等。2012 年，江苏省徐州市贾汪区法院成立家事审判合议庭，家事案件遵循不公开审理、维护家庭关系、保护弱势成员利益等原则以及诉讼释明、调查取证、民意吸纳、综合治理、司法关怀延伸五项程序制度。这些对家事审判的理念、方式和机制的探索，为未来家事审判程序的构建提供了有益经验。

3. 法庭规则

法庭审理是诉讼活动的中心环节。4 月，最高法院公布全面修订的《人民法院法庭规则》，进一步规范庭审行为，对保障诉讼参与人的各项权利、维护法庭安全与秩序、促进庭审活动公开、规范司法礼仪等方面作出具体规定。这是继 1979 年发布《人民法院法庭规则（试行）》、1993 年第一次修改后时隔 22 年的再次全面修改，新增内容 15 条。

该规则有不少进步之处。例如，规则对立法目的进行延展，从原有的保障法庭秩序拓展到权利保护与秩序保障并重；被告人“去标签化”、对未成年人和特殊人群予以特别照顾、加强证人保护等规定，彰显法庭人权保障的进步；建立庭审公告和旁听席位信息的公示与预约制度，允许并保障媒体报道庭审活动，有利于促进庭审公开；要求出庭履行职务的人员按照职业着装规定着装，没有职业着装规定的着正装，其他人员应当文明着装，有利于通过司法仪式强化所有参与者对法律的感性认识，增强法庭的神圣感，实现法庭“外观上的公正”。

但部分规定可能难以取得成效。例如，要求审判人员在庭审活动中应当平等对待诉讼各方，在“相互配合、相互制约”的诉讼格

局未发生根本改变、司法对律师的敌对态度未消减的情况下，实则很难产生效果；要求开放公民旁听，允许媒体记者传播庭审活动，不过是对司法公开原则的细化和重申，不公开责任和旁听权救济手段的缺失，使旁听权牢牢把握在法院手中，对部分案件事先安排好“内部”旁听、只对部分“合作”媒体开放旁听等现象在实践中并不少见。而部分规定也存在一些不合理之处。例如，为配合刑诉法的实施，继续强调对法庭秩序的维护，法官法庭处罚权的自由裁量范围较大，在当前司法独立性欠缺的体制环境下不利于当事人诉权和律师权利的保障，实践中就存在不少律师被不合理驱除出庭的现象；过于强调安检、法庭安全的保障，就有可能成为关闭“旁听”、封闭法庭的借口。

4. 消费公益诉讼制度

2012 年修订的《民事诉讼法》首次确立了有中国特色的公益诉讼制度，2013 年修订的《消费者权益保护法》规定了消费公益诉讼，但却仅作了原则性规定，可操作性不强。2015 年，全国人大常委会通过决定授权最高检察院在北京等 13 个省级行政区开展为期两年的公益诉讼试点。2016 年，为规范试点公益诉讼案件审理，最高法院先后出台《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》和《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，旨在细化试点公益诉讼案件审理的诉讼规则。上述实施办法对人民检察院提起公益诉讼的案件范围、案件管辖、案件当事人、诉前程序、调解、撤诉、审理规则、诉讼费用等方面作出了具体规定，并注重与正在推进的司法公开、人民陪审制等改革举措相配套。上述解释则在民诉法的基础上对消费民事公益诉讼制度作了进一步的细化，明确了消费民事公益诉讼的适格原告、适用范围、管辖、操作程序、公益诉讼与私益诉讼的关系、行政权与司法权的有效衔接、裁判的既判力等问题。

尽管相较于民诉法的原则性规定，上述办法和司法解释增加了制度的可行性和可操作性，但仍有可改进之处。例如，在关于审理

消费民事公益诉讼的司法解释中，缺乏对违法经营者经济制裁的刚性规定，违法经营者的违法成本较之违法可得利益严重失衡，致使法律的威慑力不够；原告主体范围仍较为狭窄，在一定程度上限制了消费民事公益诉讼的提起；应当进一步明确诉讼费用的分担，减轻原告方的诉讼负担；缺乏相应的激励机制，法定的消费公益诉讼主体缺乏起诉的积极性，消极怠诉，消费公益诉讼制度流于形式。

5. 虚假诉讼

2013 年以来，最高法院先后下发《关于房地产调控政策下人民法院严格审查各类虚假诉讼的紧急通知》和《关于清查“以房抵债”等虚假诉讼案件的意见》。2016 年 6 月，最高法院发布《关于防范和制裁虚假诉讼的指导意见》，规定了虚假诉讼的界定、表现特征、认定的途径和方法、对参与虚假诉讼不同主体的制裁以及对虚假诉讼的防范，比较全面地构建了包括虚假诉讼的释明机制、发现机制、识别机制和制裁机制在内的一套制度。

长期以来，虚假诉讼行为不断增多，其主要原因在于：一是虚假诉讼行为往往披着合法的外衣，存在较大的隐蔽性，识别难度大；二是社会诚信道德缺失，利益至上，虚假诉讼成本与收益失衡，缺乏法律制裁；三是法律法规存在漏洞，使虚假诉讼有可乘之机；四是民事诉讼强调当事人的处分权，法官较为被动，部分法官素质不高，辨别能力较差；五是公检法之间以及各自内部之间信息沟通不畅。

6. 执行机制

作为老大难问题，“执行难”难了几十年，执行改革也叫了几十年。2016 年，最高法院下发《关于落实“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作纲要》，明确了执行模式改革、执行体制改革、执行管理改革、财产处置改革、执行工作机制和执行监督体系完善等任务，包括执行权和审判权合理分离、改革基层法院执行机构设置、开展执行案款专项清理、推广网络司法拍卖、推动强制执行单独立法等 37 项举措。最高法院还出台《关于人民法院网络司法拍卖若干问题的规定》，并与八部门联合发布《关于在招标投

标活动中对失信被执行人实行联合惩戒的通知》。“两办”出台《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》，要求联合惩戒应遵循合法性原则、信息共享原则、联合惩戒原则和政府主导、社会联动原则，并细化了入党及担任公职限制、荣誉及授信限制、特定行业准入资格限制等 11 类 37 项惩戒措施，提出力争到 2018 年基本解决“执行难”问题。

尽管出台上述文件，但“执行难”作为市场经济发展、社会诚信缺失、司法权威不足、司法腐败、地方保护主义等综合交织的产物，体制性与非体制性原因兼具，能否在短期真正得到根治，不容乐观。自上个世纪90年代以来，法院在化解“执行难”方面持续努力，从“审执合一”到“审执分立”再到成立执行局实行内部“审执分离”，包括强化执行措施、完善执行程序等工作机制和方法的改进，已经证明执行改革作为一项系统工程，回避体制改革难以从根本上解决问题。

7. 庭审直播

近年来，司法公开有所深化。截至 2016 年 2 月，全国法院公开裁判文书1570万份、被执行人信息3560万条，直播庭审 13 万次。5 月，修订的《人民法院法庭规则》明确法院可对特定案件进行直播或录播。9 月，中国庭审公开网正式开通，到 2017 年该网将覆盖全国 3500 多家法院。今后，最高法院的庭审活动原则上都将通过互联网直播。

庭审直播最早源于 1998 年中央电视台对一起著作权侵权案件的庭审电视直播。2003 年，浙江丽水市莲都区法院开庭审互联网直播的先河。2011 年，山东莱阳法院首次尝试微博直播。2013 年，备受瞩目的薄熙来案实行庭审全程微博直播。2016 年，“快播案”等一批热点案件实行全程庭审直播，陕西高院组织“院长开庭月”庭审直播活动，衡水中院探索减刑、假释案件由“狱内数字法庭”公开审理并庭审直播的做法在全省推广。加强庭审的透明度，有利于庭审规范、司法公正。在当下司法公信不足的背景下，应大力提

倡庭审直播，并更好地保障传统意义的庭审公开，取消一切限制，鼓励旁听。

此外，最高法院出台《关于在中院设立清算与破产审判庭的工作方案》，对清算与破产审判庭职能范围、人员配备和配套措施作出规定，要求各地根据情况设立清算与破产审判庭。破产清算案件审理专业化改革，旨在服务供给侧结构性改革，为众多“僵尸企业”通过破产程序尽快退出市场提供司法保障。多年来，法院审理破产案件总体数量不高，破产案件重整成功率低，大多数企业均以清算告终。破产案件专门审理机构的设立，能否实现由“火葬场”向“医院”的角色转变，能否实现“兼并重组盘活一批、资本运营做实一批、创新发展提升一批、关闭破产退出一批”的改革愿景，能否根据不同问题企业的具体情形进行有效的分类处理，并不乐观。事实上，法律对市场进行规范确有必要，但完全期望通过司法解决市场“僵尸企业”的破产问题却并不现实。7 月，最高法院党组出台《专职党务干部（廉政监察员）管理暂行办法》，旨在通过设置专职党务干部（廉政监察员）加强内部监督。实际上，2015 年设立的第一、第二巡回法庭就已各派驻一名廉政监察员。但此举对反腐意义不大，建立刚性有效的外部监督机制，优先在法院系统推行财产公开制，才是制度反腐的根本解决之道。

（三）检察改革

1. 人民监督员制度

2016 年 7 月，最高人民检察院、司法部联合下发《人民监督员选任管理办法》，对人民监督员的职责、任职条件、选任程序、任期、名额、考核管理、免职情形作出规定。最高人民检察院出台《关于人民监督员监督工作的规定》，细化了监督范围、监督程序和履职保障等问题，提出建立人民检察院直接受理立案侦查案件台账、人民监督员监督事项告知等制度。上述文件旨在落实 2015 年《深化人民监督员制度改革方案》的有关要求，但总体内容较之以往并

无太大变化。

人民监督员制度自 2003 年试点以来，发展一直较为缓慢。由于缺乏制度立法、群众基础不足、缺乏独立性、监督范围狭窄、监督效力偏弱等原因，该制度在实践中基本流于形式。本轮司法改革以来，有关部门以选任管理外部化、提升监督效力、加强制度保障为突破口，试图改变制度困境。但对比多年来陪审制改革的经验，人民监督员制度短期内可能将仅限于人数提升，难免会落入形式化、职业化的窠臼，如近期任命的人民监督员就多为法学专家、律师、公证员、调解员、人大代表、政协委员等具有相关背景的人士，普通民众比例不足。人大代表、政协委员本身就有监督权，再纳入人民监督员体系，毫无必要。关键在于，按照既有规定，人民监督员的监督范围为检察院自侦案件，即主要是监督检察院职务犯罪侦查部门。但最近出台的监察委员会改革方案已经明确，检察院反贪、反渎及职务犯罪预防等部门被整合至监察委员会，那么人民监督员很快将面临监督对象不存在的问题。该制度未来如何实施，人民监督员监督谁，是必须面对的尴尬问题。

2. 行政诉讼监督

2016 年 4 月，《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》发布，明确了当事人可以申请监督的具体情形和时限要求，以及行政诉讼检察监督的原则、条件、范围、方式和程序等，细化了监督事由，统一了监督标准。该规则强化了行政诉讼检察监督工作的力度，畅通了当事人申请监督的入口，完善了监督工作规范，增强了检察监督的可操作性。但该规则仍需进一步完善，如检察院的依职权监督范围、拒绝受理当事人监督申请的范围、调查核实权的行使范围等规定均不明确，检察院自由裁量范围较大。检察院历来重刑事、轻民行，对于行政诉讼监督投入不足，缺乏具有行政法专业知识背景的人才，且由于案件少，导致检察人员缺乏相关经验的积累。法律监督是宪法赋予检察机关的一项基本职能，但长期以来，更多地体现为事后监督，不仅未能实现其制度初衷，而且与检察机关在刑事

诉讼中的国家公诉角色产生根本冲突，法律监督权反而助推了检察机关对审判权的干预。

此外，最高检察院下发《检察官职业道德基本准则》，明确“忠诚、为民、担当、公正、廉洁”的检察官职业道德基本要求。检察机关内部机构改革的试点，地方仍在不断探索，目前初步形成了吉林“九部一委制”、湖北黄石、广东深圳等地“五部制”、湖北咸宁“七部制”、重庆“三局两部一办”等模式。

（四）司法行政改革

1. 律师管理制度

2016 年，律师管制进一步加强。6 月，“两办”《关于深化律师制度改革的意见》明确深化律师制度改革应坚持党的领导、坚持正确的政治方向等五项基本原则，针对完善律师执业保障、健全律师执业管理、加强律师队伍建设提出多方面要求。9 月，司法部公布修订后的《律师事务所管理办法》，其中增设的律所管理责任引发极大争议。该办法新增第 50 条规定，律师事务所若放任或纵容律师实施“以煽动、教唆和组织相关人员采取静坐、举牌、打横幅、喊口号、声援等非法手段，向有关部门施压”“以串联组团、联署签名、发表公开信、声援等方式或者借个案研讨之名，制造舆论压力，攻击和司法制度”等六类行为，将面临行政处罚。作为部门规章，第 50 条对律师和律师事务所执业行为进行种种限制，违反了上位法，超越了《律师法》规定的行政处罚范围，也违反了宪法第 35 条公民权利的规定、第 41 条公民批评、建议、控告、检举权的规定。第 50 条第五项逻辑不通，因为“否定国家认定的邪教组织的性质”属于律师的辩护观点，不属于该条所说的“严重扰乱法庭秩序的行为”。该办法 11 月 1 日生效，同日生效的还有 2016 年新修订的《律师执业管理办法》。该办法重复了上述内容，并强调律师的政治性，要求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。上述规定实际上赋予司法行政机关更大的监

管和处罚权，加大了律师执业的风险，甚至今后在案件未结之前公开辩护词也可能遭受处罚。

山东省在加强律师管制方面走在前列，出台全国首个《律师和律师事务所违法违规行为惩戒工作规则》。该规则建立律师失信惩戒信息和不良执业信息记录披露、异地监督管理联动等机制，明确律师及律所惩戒实行属地管辖，对于重大、敏感、复杂案件，应由司法行政机关主要负责人审批立案，并报上级司法行政机关备案。该省针对多位律师进行处罚，其中李金星律师拟被停业一年的事件引发海内外关注。

近年来的律师制度改革，只有改革之名，实为加强律师管制。这样的制度建设明显存在方向性偏差。倘若律师依法维权都受到严苛限制，就根本谈不上保障人权；倘若律师群体失声，冤案的平反就只能取决于苍天开眼。如果律师有充分的执业保障，可以通过正常方式来获得公正的结果，根本不会产生所谓的“死磕律师”。事实上，律师角色定位不明、地位低、缺乏社会认同、执业环境差、刑辩率低及风险大、执业权利保障严重不足、甚至缺乏人身安全等问题一直非常突出。2016 年 3 月，西安市长安区人大代表兰天在法庭上辱骂殴打律师；6 月，广西律师吴良述在南宁青秀区法院申请立案期间，遭到法警强制检查、衣服被撕烂等事件，表明保障律师的权利和尊严仍然任重道远。公权力过分强大、司法的任性和对律师的敌意，使得律师在现行司法体制中处于相当不利的地位。而这并非律师群体自身的事情，因为律师代表的是每一位可能成为其客户的民众。

2. 社区矫正立法

社区矫正是贯彻宽严相济刑事政策的重要举措。我国社区矫正于 2003 年开展首批试点，2005 年扩大试点，2009 年全面试行。2012 年，《社区矫正实施办法》出台。2016 年 9 月，“两高两部”出台《关于进一步加强社区矫正工作衔接配合管理的意见》，明确要求社区矫正工作要加强社区矫正适用前以及对社区服刑人员交付

接收、监督管理、收监执行的衔接配合，确保社区矫正的规范运行。12 月，《社区矫正法（征求意见稿）》向社会公开征求意见。

该意见稿首次以法律形式确定了社区矫正的内容和程序；明确了社区矫正机构可以通过实地走访、通讯联络、询问社区群众等方式，了解核实社区矫正人员的活动情况，并将电子定位列入监管措施；首次明确各级政府应当将社区矫正经费列入本级政府预算，居委会、村委会协助社区矫正机构开展工作所需经费从社区矫正经费中列支；县级以上地方政府应当为教育帮扶社区矫正人员提供必要条件，组织动员社会力量广泛参与；明确公安机关在社区矫正中负有追逃职责；明确国家鼓励企事业单位为社区矫正人员提供就业岗位和技能培训，录用符合条件社区矫正人员的企业，按规定享受优惠政策等。

征求意见稿仍存在诸多不足。第一，未明确社区矫正工作者身份及职业保障。第二，内容多为原则性规定，可操作性不强。第三，未明确社区矫正机构、居住地等相关概念。第四，缺乏对社区矫正工作的监督。

三、司法改革的改进建议

（一）未来司法改革的总体建议

1. 进一步完善司法改革顶层设计，确保改革在正确的方向上行进

十八大尤其是十八届三中全会揭开了中国司法改革新的一页，指明了未来十年司法去地方化、去行政化的改革方向。但为了更好落实中央和先前文件的要求，更好更全面地部署十九大后新的司法改革，进而更有力地推动实质性司法体制改革，必须首要考虑进一步完善司法改革的顶层设计，以顶层、整体的视野确保改革在正确的方向上行进。

基于此，立足于三十多年的司法改革实践，结合具有普遍意义

的司法规律，司法改革顶层设计的完善应该考虑“五对关系，六个保障，五项策略”。五对关系包括：一是正确处理司法改革与政治体制改革及社会稳定之间的关系，应考虑法治改革优先的战略安排，设立单独的司法改革组织，注重引入民众的力量，确保设计的有效性和合理性；二是正确处理司法与党政、地方之间的关系，尤其是司法与党的关系，应直面司法的独立性这一关键问题，消除对司法独立的误解，在坚持党的领导的前提下，改善党对司法的领导；三是正确处理司法与行政、立法之间的关系，最后的实现方案就是建立违宪审查机制；四是正确处理司法机关之间以及机关内部的关系，应注重监督制约，并正确理顺法院上下级以及法院领导、法官及其助理、书记员等人员之间的关系；五是正确处理司法与其他解纷机制之间的关系，应确立司法最终解决原则，发展替代性纠纷解决机制。六个保障包括：一是职业保障，应建立一套科学合理的司法官选任、升迁、惩戒制度，明确司法官享有身份保障、人身安全保障及职务行为豁免权；二是经费保障，应尽快制定由省级过渡至中央管理的路线图，统一由中央财政负担司法经费；三是公正保障，应加强反腐，促进司法公开，推进案例指导、量刑规范化等改革，完善司法程序，坚持审判中立、保障当事人诉讼权利等原则，并从制度上防范冤假错案，加强司法问责，完善国家赔偿制度；四是效率保障，应大力发展多元化纠纷解决机制，合理配置司法资源，健全审判管理制度，利用科技手段节省资源；五是民主保障，应完善中国陪审制度，解决“陪而不审”等中国问题；六是弱者保障，应完善法律援助制度和司法救助制度。五项策略包括：一是区别对待，分级分层，先易后难，逐步推进司法体制改革；二是消除司法改革的政治化逻辑，将诸多难题转化为法律技术问题予以考虑和解决；三是从内部从手，尤其是从法院、检察院自身做起；四是凝聚改革动力，注重引入自下而上的改革力量，鼓励并支持公众对司法改革的参与；五是提高法律人的素质，建立科学的司法官职业养成制度，改革法学教育，实现向法律职业教育的转型。

2. 解放思想，转变观念，消除司法改革的政治化逻辑

司法改革攻坚，“坚”在何处？“坚”，集中体现于司法改革的政治化逻辑。这已成为改革的桎梏，阻碍了法治建设的进程。司法体制尽管属于政治体制的一部分，但也是相对独立的功能区域，司法体系基本属于中立性、工具性、功能性的治理技术问题，绝大部分司法改革措施无涉“政治”。因此，中国的司法改革应当采取去政治化的技术和策略，实现司法改革领域的去意识形态化。同时，鉴于司法可作为社会的稳定器，司法改革也适合作为政治体制改革的切入点之一。当然，从根本而言，司法改革的深化不能完全脱离政治体制改革的推进。

从法律技术的角度推进司法改革，具有广阔的空间。除了社会主义道路和共产党领导的底线外，几乎绝大多数问题在理论上都可以转化为法律技术问题予以考虑和完善。例如，审判委员会制度改革长期没有进展，一个主要原因是被误认 为“政治”问题，似乎否定这一制度就否定“党组”，但该制度实为司法职权配置的技术问题；地方公安局局长不兼任政法委书记，丝毫无损于党的领导，反而有助于避免法院和检察院受制于公安机关的乱象；强调“调解优先”源于建设和谐社会的目标和“维稳”的政治任务，但法院重视调解并不一定要“调解优先”，更无需对调解率作硬性要求，调解只是纠纷解决的方式之一；规范律师执业、加强律师监管的目的是维护法律服务市场的正常秩序，无需发动政治化的整风运动，更不应矫枉过正地要求律师“协助司法机关准确打击犯罪”。

只要解放思想，转变观念，将因政治化、意识形态化而被视为改革“禁区”的问题转化成司法治理的技术问题，司法改革遭遇的困难和阻力将得以有效化解。司法改革的去政治化，正是转型中国的司法从“无奈”现实迈向现代司法图景的重要策略与途径。

3. 加强司法改革的公众参与，凝聚改革共识，形成改革合力

长期以来，中国司法改革遵循自上而下的改革路径，由此伴生了司法改革的封闭化和神秘化。司法改革事项被视为“国家机密”。

十八大以来的诸多改革举措，其具体的改革文件至今未见全文公布；不少的改革部署、安排和进程，只能从领导讲话、会议报道中寻找线索；而很多的改革总结、评估和效果，也只能看到“完成”或“基本完成”之类的描述，难以获知制度运行的具体细节。进而，公众更无法以适当的方式参与和推动司法改革。实际上，司法改革面临停滞不前、动力缺失、利益集团障碍等种种问题，与作为司法使用者的民众缺位紧密相关。改革效果需民众评价，改革举措需民众认同，改革共识需探讨沟通，改革动力需广泛积蓄。司法改革若要实现更大的突破，还要改革司法改革，破除司法改革的封闭化和神秘化，调整自上而下的改革路径，引入自下而上的底层动力，鼓励公众积极参与。

开放并扩大司法改革的公众参与，有助于明确上层的决心，树立民众对司法及其改革的信心，从而凝聚改革的共识和动力。具体建议：第一，司法改革的公开化，司法改革的文件、咨询报告、改革进程、效果评估等相关信息应透过网络平台等各种方式向社会公开；第二，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；第三，破除禁区，鼓励民间司法改革研究和促进相关机构的建立；第四，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，吸纳民间人士参与。

4. 建立违宪审查制度，为依宪治国及宪法有效实施提供制度保障

在大力强调依宪治国的今天，宪法能否真正运作，已成为中国社会转型之关键。在理念上，作为依宪治国的必然要求，应明确肯定社会主义宪政。在制度上，为了落实宪法、违宪必究，必须尽快建立违宪审查机制。

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 41 条赋予的批评建议权和《立法法》第 90 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，规定答复期间、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。

5. 优化司法职权配置，理顺司法机关之间及其内部的关系

司法职权配置的优化，其关键在于正确处理司法机关之间的关系以及司法机关内部的关系。尽管当前立法乃至改革文件仍强调司法权力的分工负责、互相配合，但符合司法规律的司法职权配置应注重监督制约，取消“互相配合”。优化配置的举措包括：1. 弱化并严格限制侦查权，可建立司法令状制度。2. 检察官回归国家代理人的定位，主要承担公诉职能。3. 妥善推进国家监察体制改革，处理好监察机关、检察机关、纪委等部门之间的职能分工和关系。4. 充分保障律师权利和当事人的诉讼权利。

理顺法院内部关系，主要包括：（1）彻底废除各种形式的案件请示制度，上级法院可通过审级监督影响下级法院，下级法院在司法警察、司法统计、案卷管理、信息技术利用等方面配合上级法院的工作，除此之外，上下级法院之间“没有关系”。（2）最高法院的功能调整为司法政策引导，大力发展案例指导制，逐渐减少“准立法性”的司法解释。（3）理顺法院内部关系，削弱院长、庭长的权力，废除审判委员会，扩大独任审判的适用范围，充分保障合议庭和独任法官的独立审判。（4）取消法院数字管理和法官绩效考评制度，相关数据仅作统计之用。如果一定要重视数据，那么最需要重视的是无罪判决率，因为这一比率直接说明法院审判独立的程度。

（二）各项改革举措的具体建议

1. 妥善推进监察体制改革

监察委员会作为具有政改性质的顶层设计，标志着制度反腐取得重要突破，但目前方案仅初步建立了制度轮廓，仍有诸多问题需要明确并加以解决。第一，监察委员会由人大产生，将监察权设置为与行政权、司法权相平行的权力，意味着现有宪政体制下的二级权力架构将被打破，最终形成人大之下“一府两院一委”的格局。这需要通过修宪来实现改制的正当性。第二，监察委员会的监察权内容及与检察等有关机构的职能划分、权限边界和具体衔接、自身机构及人员的设置等事项，不仅牵涉到《行政监察法》《刑事诉讼法》《人民检察院组织法》《审计法》等一系列法律的修改，工程量巨大，而且具体的制度设计还需进一步研究，难度较大。第三，因“纪委主导”的地位并未改变，故该项改革实际使纪委权力获得极大的强化。在当前中国权力制约与监督乏力、人权保障不足的背景下，党政权力的集中，更要预见性地考虑机构内部的分权制衡和外部的有效监督问题。除强调执法的公开透明外，应重点考虑建立违宪审查制度、强化人大监督，保证监察委员会与纪委的适度分离，发挥审判机关、检察机关的诉讼监督功能等关键举措。未来应当实

现监察委员会完全独立行使监察权，不受任何组织和个人的干预。第四，诸如“留置”等监察措施的规定，应当严格受制于《刑事诉讼法》和国际人权公约的要求，避免留下隐患。纪委为人诟病的“双规”制度应当考虑废除。第五，权力的重组必然导致各机关之间相互关系产生重大变化。在反贪案件中，检察院、法院面对比公安机关更为强大的监察委员会，如何对其“侦查权”予以有效制约，实现检察独立和审判独立，必定是一大难题。而职务犯罪侦查权的剥离，也会对检察机关法律监督的权威和效果产生影响。短期内保有检察机关一定的侦查权较为合理可行；长远而言，抛却检察机关“法律监督机关”的宪法定位更符合诉讼规律。

2. 完善第三批司法体制试点改革

针对当前改革试点中存在的种种问题，未来应着重考虑：第一，按照“托低保高”原则，加快落实司法职业待遇提升，保证各类人员实际收入均有所增加，避免司法人才进一步流失；第二，削弱院领导对入额人选的实质决定权，破除“长官意志”，突出省级司法官遴选委员会作用，增强遴选过程的透明度及公平性，相关人选及流程应向社会公示；第三，提升入额院领导办案数要求，杜绝“挂名办案”现象，加快法院审判团队搭建及内设机构改革；第四，扩充司法辅助人员队伍，强化配套保障，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；第五，深化法院内部去行政化，逐步取消副庭长、庭长、副院长等行政职务，员额法官不再从事任何非司法性事务；第六，重新设计司法责任制的制度框架。所有这些技术性改进，都应指向司法独立性的提升。

3. 从根本上防范冤假错案

尽管推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革等举措的出发点在于避免冤假错案，确保刑事司法公正。但防止冤假错案，不仅需要真正落实疑罪从无、无罪推定原则和非法证据排除规则，需要完善律师在场、同步录音录像、证人作证、警察出庭、口供补强、司

法令状、审级监督、司法问责、案件质量管理等配套制度，更需要从根本入手，彻底改变司法的体制性弊端：赋予公民沉默权；切实保障律师会见权、阅卷权、发问权、质证权、辩论权等一系列执业权利，提升辩护的有效性；弱化侦查权并对其进行强有力的监督；恰当定位检察权，保障检察独立；保障法院独立审判，法官只服从于法律，任何组织和个人不得以任何理由干预审判。法院应当坚持严格依法裁判，杜绝疑罪从有、从轻等错误做法，真正做到有罪则判，无罪放人，不得违心下判或作出留有余地的判决。

4. 加强司法职业保障

司法职业保障是司法机关正确有效地履行司法职能，司法官依法独立行使职权的必要条件。在司法压力不断增大的背景下，如何给司法官有效减压，稳定现有队伍，实现司法职业良性发展，是目前司法改革应当统筹考虑的问题。除落实现有文件的要求外，还应做到：第一，纯化司法职能，将司法官从无关事务中解脱出来。真正实现司法的去行政化，彻底改变司法机关“文山会海”的不良作风，压缩各种会议、学习、调研、汇报、考核、评比等行政性、事务性活动，司法官的职责仅限于办案。第二，从源头上减少案件数量。充分发挥社会力量解决矛盾纠纷，如促进民间调解的发展和专业化，拓展互联网纠纷解决平台，有效建设多元化纠纷解决机制。第三，加快薪酬改革的步伐。各试点省份应尽快出台文件，明确省级统管后的薪资待遇体系和保障机制。未来还应从“优薪制”逐步过渡到“高薪制”，探索“年薪制”，确立优厚的退休金制度，提升司法职业的吸引力。第四，加快审判团队建设，明确法官助理的职权范围、待遇水平、晋升路径，进一步充实司法辅助人员队伍。第五，关键仍在于解决司法独立性的基本问题。有独立才有司法公正、公信和权威，才可能实现法官高薪；没有独立和公正，还想要高薪和完善的司法职业保障，正当性不足。

5. 建立司法官惩戒制度

建立独立、公正、权威的司法官惩戒机构是完善司法责任制的

关键一环，由内部监督向外部监督转变则是重点。未来改革的方向：第一，设立两级司法官惩戒委员会，全国司法官惩戒委员会由全国人大常委会下设，负责对最高法院、省级法院的法官以及最高检察院、各省检察院的检察官行使惩戒权。省级司法官惩戒委员会由省级人大常委会设立，负责对省内中基层法院、检察院的法官、检察官行使惩戒权。第二，两级司法官惩戒委员会配备一定的具备法律职业资格的专职人员，负责受理相关投诉、控告和举报以及案件初查，登记立案的应具备相关证据或能提供相应线索；确定存在违法违规事由的立案调查；第三，建立惩戒委员名录，遇到相关案件时随机抽取、临时召集，惩戒委员应进行品格审查，具有公务人员身份的应另行经过廉政审查；第四，赋予当事人两次救济机会，第一次复议时可由原委员会审查，第二次申诉时重新组成委员会审查，当事人可委托律师行使辩护权，人大常委会根据惩戒委员会审查意见作出最终惩戒决定；第五，制定专门的《司法官惩戒法》，对惩戒事由、惩戒程序、惩戒措施、责任豁免、救济机制等作出科学统一规定。

6. 通过充分的社会参与促进多元化纠纷解决机制的发展

鉴于当前国家主导过多、社会参与不足的现状，深化多元化纠纷解决机制的发展，特别应当注意：第一，充分调动社会各界的积极性，促进民间力量参与，鼓励建立民间调解机构等纠纷处理机构，发展公民社会。第二，明确法院在多元化纠纷解纠机制中的功能地位，通过确认民间调解等 ADR 的效力，发挥司法在矛盾纠纷多元化解机制中的引领和保障作用，加强诉讼与非诉讼纠纷解决方式之间的衔接。第三，通过经费保障、特别是宽松的政策，鼓励地方探索各种形式的纠纷解决机制，通过教育培训，培养专业化、专职化的调解员和纠纷处理人才。

7. 完善刑事案件认罪认罚从宽制度

在该制度的试点过程中，应考虑以下建议：第一，试点初期应对适用范围作适当限制，明确重罪、累犯等暂不适用的案件范围，

原则上只适用于事实清楚、证据确实充分的案件，而不适用于疑罪案件，且控辩双方只能进行量刑协商，不得进行定罪协商和罪数协商。第二，细化犯罪嫌疑人、被告人认罪、认罚的要求以及不同诉讼阶段的从宽幅度，法院应对其真实性和自愿性加强审查，防止犯罪嫌疑人、被告人受到强迫、引诱、欺骗而违背真实意思进行认罪认罚，避免产生冤假错案。第三，坚持“案件事实清楚，证据确实、充分”的证明标准，不得因犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚而降低证明标准。第四，保障律师在整个程序中的参与权，对可能判处徒刑以上刑罚的认罪认罚案件纳入法律援助范围，特别是进行量刑协商时，实行强制律师参与机制，强化律师的有效法律帮助。第五，赋予被告人反悔权，在一审判决作出前，被告人若主张撤回先前的自白供述或不同意适用速裁或简易程序的，法院应中止现有程序并转为普通程序重新审理，并不得因此作为认罪态度不好的理由进而在后续诉讼中加重对被追诉人的刑事处罚，不得限制被告人的上诉权。

8. 完善违法所得没收程序

由于违法所得没收程序的性质是未定罪没收，属于缺席追诉，被追诉者无法出庭提出抗辩意见，若缺乏相应的程序保障，可能会导致实践出现侵犯公民财产权利的情形。因此，在制度初期应保持相对克制，不应过分扩大适用范围。未来应着力于救济机制的完善，且须特别注意对控方的制约。若侦查机关采取对物强制措施时违反程序规定，审判人员应援用非法证据排除规则依职权加以排除；若犯罪嫌疑人、被告人归案后，应及时转入普通程序，对于错误的没收裁定可通过普通程序一并加以撤销；错误裁定造成利害关系人财产损失的，应给予相应赔偿，利害关系人在诉讼中的抗辩事由也应通过司法解释形式加以明确和细化。

9. 构建和完善家事诉讼制度

以德国为代表的大陆法系已形成相对成熟的家事诉讼程序制度，如放宽当事人资格，限制处分原则、辩论原则，重视调解与和解，判决对案外人的效力等，日本甚至规定检察官在一定情形下可

以当事人身份参与家事诉讼。近几年，中国婚姻家庭案件大幅上涨，2015 年突破 170 多万件，约占全部民事案件的 1/3，案件复杂程度与处理难度不断加大，急需建立有别于财产型诉讼的家事诉讼程序。法院审理家事诉讼案件应注重以化解对立、维系家庭关系为目标，具体建议：第一，未来修订《民事诉讼法》时制定专门的家事诉讼程序，或者制定单独的《家事诉讼程序法》。第二，加强家事审判组织和人才建设，基层法院应成立专门化的家事法庭，明确担任家事法官的年龄、审判经验、知识背景等任职条件，建议以女性为主，具有社会学、心理学背景者优先考虑。第三，着重发现客观真实，限制辩论原则、处分原则以及举证时限制度的适用，采用职权探知主义，法官可依职权收集证据资料，更多地行使法官释明权。第四，保护未成年人利益、宣告重婚无效等特定案件引入检察机关参与机制。第五，实行强制诉前调解制度，当事人直接起诉的视为申请法院调解，推广婚姻案件“冷静期”制度，合理区分婚姻危机和婚姻死亡，鼓励当事人利用多元化途径解决家事纠纷。

10. 完善法庭规则

事实上，法庭规则的修改还不足以推进庭审的实质化，仍需实质性地推动诉讼体制的改革。法庭规则也仍有进一步完善的空间。第一，彻底贯彻无罪推定原则，刑事在押被告人或上诉人与律师同坐一排。对被告人或上诉人一律不使用戒具，不得假定其人身危险性大、可能危害法庭安全而使用戒具。第二，应当大力鼓励公民旁听庭审，而非采取限制性态度。只要经过安检，任何公民皆可进入法院旁听审判；无须查验、更不应扣押身份证件；旁听人员可以携带不具危险性的任何物品，包括手机、电脑、纸笔和水；未成年人旁听无须经过法院批准；当旁听席位不能满足需要时，应当优先采取更换大审判庭和其他法庭同步直播的方式，禁止安排人员占座，禁止提前发放旁听证，但可以根据当天进入法庭旁听的顺序发放旁听证，无任何限制保障媒体记者进行旁听，即使没有座位，也应当允许记者站立旁听。

11. 完善消费公益诉讼制度

第一，建立惩罚性赔偿制度，增加经营者的违法成本。第二，扩大适格原告的范围，一方面，下移消费者协会的级别，赋予市、县级消费者协会原告资格，充分利用其接近基层消费者、收集证据等优势；另一方面，仿照环境民事公益诉讼的做法，对原告资格进行开放性的规定，将更多适格的主体纳入其中；同时，当消费者协会怠于提起消费公益诉讼等情况下，赋予公民提起消费公益诉讼的权利。第三，明确消费公益诉讼的原告在起诉时可以减交、缓交或免交诉讼费用，原告胜诉后由被告负担诉讼费用以及其他为诉讼支出的费用，但恶意诉讼、滥用诉权的除外。第四，建立诉讼激励制度，可以成立消费公益诉讼基金会，提供法律援助，建立胜诉奖励制度，增加原告起诉的积极性。第五，完善证据制度，针对消费民事公益诉讼中普遍存在的“证据偏在”现象，应对举证责任倒置、证据保全、专家辅助人等既有制度作进一步完善，并建立“文书提出命令制度”，进一步强化原告的举证能力。

12. 防范和制裁虚假诉讼

具体建议：第一，严厉处罚最关键，扩大相关法律规定的虚假诉讼行为的范围以及虚假诉讼罪的适用情形。第二，检察院应积极适用抗诉或检察建议的方式对虚假诉讼进行监督，切实行使民事诉讼法赋予的调查核实权。第三，进一步明确虚假诉讼的甄别标准，构建多层次的识别审查机制。立案阶段，主动提示疑似虚假诉讼案件，尤其是无争议案件的当事人关于虚假诉讼所需承担的法律后果，并在法院内部进行预警；庭审阶段，探索建立善意诉讼确认制度，若法官发现虚假诉讼的可能性，有权要求当事人确认是否为虚假诉讼。第四，加强法院内部之间、公检法之间以及与各部门之间的信息沟通，建立案件信息沟通平台，便于掌握当事人的财产信用状况以及违法犯罪记录。

13. 推进执行体制改革

执行体制问题是执行改革中需要着重加以考虑的关键。未来改

革应重点落实十八届四中全会关于推动审判权和执行权相分离的体制改革试点的要求，明确执行权的行政权性质，建立统一的执行机构，整合民事执行、行政执行和刑事执行三大职能，依托现有的省级统管改革，暂由高级法院对辖区内的执行工作进行统一管理、统一指挥、统一调度，并逐步实现与法院脱钩，甚至可考虑适度借鉴英国的执行市场化做法，探索符合中国国情的执行机制。

14. 加强行政诉讼监督

在坚持检察机关法律监督定位的情况下，未来可考虑从分立民事、行政检察监督机构着手，加大对行政诉讼监督的力度。毕竟行政诉讼中双方当事人地位的不对等，更需要检察机关帮助弱者，对抗强势的行政机关，从而实现对行政权的行使进行法律监督。但从根本而言，最好的监督还是来自当事人、律师乃至社会公众的监督，因此需要切实保障当事人和律师的权利，放开言论自由。而至于对法官枉法裁判等违法行为的监督，则可通过科学完备的司法官惩戒制度加以解决。

15. 推进社区矫正立法

《社区矫正法》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。我们建议：社区矫正是与监禁矫正相对应的非监禁刑罚执行方式，社区矫正工作者身份为政府公务员，职业保障须加强；完善社区矫正调查评估机制，规定社区矫正决定机关应当委托社区矫正机构或居委会、村委会、民间组织对罪犯的社会危险性和对社区的影响进行调查评估；明确社区矫正人员居住地的概念，若户籍地与居住地不一致的，可根据罪犯的情况合理确定社区矫正执行地；赋予社区矫正机构对违反法律法规或者监督管理规定的社区矫正人员使用警具、戒具的权力；增加检察机关对社区矫正工作进行监督的相关规定，对于社区矫正的适用、交付接收、监督管理及其他不规范执法行为，检察机关应当及时提出纠正建议，构成犯罪的应当及时查办。

（三）律师兴而促法治兴

在现行体制的某些关键部分无法触动、改革攻坚又难获明显成效的困境下，我们不妨转变思路，发挥律师群体在民主法治建设和司法改革中的重要作用，可能会带来意想不到的变化，进而迂回地推动司法体制改革迈出实质性的步伐。

律师是现代法治国家法律职业共同体不可或缺的组成部分，在法治、经济、文化、政治和社会生活各领域均发挥重要作用。律师业务是民主法治建设的重要内容和保障、促进力量。

律师应成为司法改革的重要参与者，对当前的司法体制攻坚发挥强烈的推动作用。首先，律师处于法治的第一线，所提供的法律服务遍及社会各阶层，所有人都可能是律师潜在的客户，因而律师一定程度代表当事人、代表社会、代表民众的利益。司法改革是为了更好地维护民众的合法利益，不断满足人民群众日益增长的公平正义的需求，因此律师行动与司法改革的目标导向相一致，是推动司法改革的原动力。更何况当前背景下强调司法改革的律师参与，不仅能激活当前改革单靠中央极力推动而地方尤其基层缺乏动力、被动应对的疲软态势，而且能够促使司法系统内部的私益改革回归到国家公共利益的配置上来，从而使这场司法系统的自我革命技术性地消减诸多来自内部的阻力。其次，由于政治体制、法治不彰、文化传统和中国特色等因素，律师的权利保障明显不足，中国的律师不仅需要维护当事人的权益，还需要自我维权，因而律师有需要也有动力去推动司法改革向保障人权、实现公正的方向上发展。最后，律师参与司法改革具有天然的优势。作为制度的使用者，他们最能敏锐、直接地感受到制度的缺陷。无论是推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，还是试行认罪认罚从宽制度，缺少了律师的参与和监督，改革就有可能背离初衷，甚至沦落为权力滥用“保驾护航”的恶制度。

律师在改革司法体制、促进民主法治、保障经济发展、参与社会事务以及推动政改方面本应大有作为，但目前远未得到重视。律

师的政治、社会乃至法律地位较低，官方仍视之为“麻烦制造者”，并不断加强对律师的管制。这是法治建设的重大障碍。必须提升律师地位，律师兴，则法治兴。律师作用的发挥首先必须落实宪法和法律的相关规定，落实中国早已加入的《关于律师作用的基本原则》的国际公约，未来的律师制度改革则应当在真正保障律师执业权利方面做得更多。

1. **完善律师法。**《律师法》的定位应从律师管制法转变为律师权利保障法，针对律师会见难、阅卷难、调查难等问题制定更明确、更有利的保障规定，如律师在申诉及任何诉讼阶段皆有阅卷权，包括审判卷和侦查卷；律师会见已决犯无需两人、不受监听等。

2. **加速刑事司法改革。**例如，废除公检法互相配合的原则，修改刑事诉讼法保障控辩平等原则，确立沉默权制度，规定并落实询问犯罪嫌疑人时律师的在场权等。

3. **废除对律师的歧视条款。**例如，废除《刑法》第 306 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 50 条对律师言论自由的限制性规定及《律师执业管理办法》的相关规定。未来司法部制定部门规章时应当面向社会征求意见，并应确保公众的意见得到较大程度的采纳。

4. **消除司法及其他国家机关人员对律师的歧视。**例如，停止对死磕律师或维权律师的打压，真正需要打击的是勾兑律师；停止对律师和律师助理的安检；严肃依法处理侵害律师权利的责任人，而不是官官相护；设计有效的激励机制，加速建立从律师中选拔法官、检察官的常规性法律职业制度。

5. **提升律师群体的政治地位。**律师的法律专业知识是国家治理的宝贵资源，应当充分利用。例如，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，司法改革委员吸收律师、法律学者等不少于一半的民间人士参与，为律师参与司法改革的决策提供制度渠道；扩大律师在人大代表、政协委员中的数量；打通律师进入

各级党政领导岗位的制度渠道；建立党政决策的法律咨询制度等。

2017 年，中国的司法改革仍将按部就班地进行。不难预测，随着新一轮司法体制改革逐步进入尾声，官方又将宣布司法改革取得突破性进展，成就巨大。但改革成效如何，是否能让公民“在每一个案件中感受到公平正义”，取决于作为司法使用者的民众和律师的评判，更取决于历史的评判。期待新的一年，律师在司法改革和民主法治建设中的作用真正得到重视。律师权利保障的落实，律师作用的发挥，或许能为处于困境中的司法体制改革带来一缕阳光，撬动坚硬固化的体制壁垒，让法治的新芽破土而出，最终实现民主法治、公平正义的中国梦。

文化自信背后的瓶颈与路径：文化体制改革从面上推开到纵深攻坚

刘 洋*

一、2016年文化体制改革主要特点和成就

（一）完善文化宏观管理体制

1.“文化自信”统领文化改革新进程

针对当前社会出现的崇洋媚外、去中国化、去思想化、去价值化、去历史化等不良思想，7月1日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上明确提出：中国共产党人“坚持不忘初心、继续前进”，就要坚持“四个自信”，即“中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。文化自信是更基础、更广泛、更深厚的自信”。文化自信总的来看可以包括三个层面：中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化。自此，文化自信进一步突出成为统领文化改革的核心价值观。

2.进一步减少条块分割和部门壁垒

2016年，财政部将原来教科文司的“文化处”与“中央文化企业国有资产管理办公室”职能合并，新设立“文化司”，原来的“教科文司”更名为“科教司”。新设立的财政部文化司将文化行政、产业、事业纳入一体，统一管理宣传、文化、体育、旅游等相

* 刘洋，浙江师范大学经济与管理学院院长助理，北京师范大学政府管理研究院副院长，研究员。参加撰写的还有中央文化管理干部学院科研处处长、副研究员卢娟，浙江师范大学经济与管理学院院长、北京师范大学政府管理研究院院长、教授、博士生导师唐任伍。

关部门预算和相关财政资金、资产管理工作，有利于提升财政对文化投入的精准性和实效性。《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》《关于加强旅游市场综合监管的通知》等文件明确了完善文化旅游市场综合监管体制。上述改革将进一步改善文化管理的部门分割、区域分割、行业分割等遗留问题，表明不再按行业而是按职能设置和调整文化行政部门已是大势所趋，文化行政分业管理的历史或将逐渐终结。

3. 谋略“十三五”升级版顶层设计

近年来，随着“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、五大发展理念、“四个自信”等党中央治国理政新理念新思想新战略陆续出台，文化改革进一步升格，国家、各地出台的经济社会发展政策规划基本上对文化有所涉及或者提出具体要求。

2016年以来中央和有关部门制定出台了一系列文化改革政策，文化部、新闻出版广电总局、国家旅游局、国家文物局、国家体育总局等文化行政部门、行业、专业领域“十三五”规划陆续出台。文化部牵头起草的《“十三五”时期文化改革发展规划》基本完成编制，预计 2017 年初发布，按照惯例将以中办、国办名义发文，而湖南、山西、福建等多个省市的文化改革地区版本的“十三五”规划纲要已经陆续发布。

中央部门进一步加强了对过去出台政策的实施督导和考核，除了要求地方出台实施意见（方案）、明确主体责任和清单式管理外，还探索了政策资金扶持采取竞争性分配代替“一碗水端平”的大锅饭式分配，对于政策实施效果良好的地区，国家给予政策倾斜优先和单独奖励。11 月 17 日，国务院办公厅还专门发文《关于对真抓实干成效明显地方加大激励支持力度的通知》（国办发 [2016]82 号），鼓励各地从实际出发干事创业，推动形成主动作为、竞相发展的良好局面。

国家还围绕加强文物工作、全民科学素质行动计划、农民工文化服务、知识产权、文化市场综合执法、旅游标准化发展、体育发展、

文化文物单位文化创意产品开发、全民健身、旅游文化消费、旅游休闲重大工程、乡村旅游、休闲健身、海外文化市场发展、一带一路文化发展等领域出台了专项政策……利好政策延续了过去几年的高规格、高密度（不完全统计全年出台 82 项相关政策）、高要求、高标准的“四高”特点。例如：《“健康中国 2030”规划纲要》由中共中央、国务院发布，《全民健身计划（2016-2020 年）》由国务院发布，《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》由中央办公厅、国务院办公厅发布，《文化部等部门关于推动文化文物单位文化创意产品开发若干意见》由国务院办公厅转发。

4. 文化法治化进程提速，立法和部门规章进一步完善

《电影产业促进法》《公共文化服务保障法》在全国人大常委会会议上高票表决通过。《公共图书馆法》纳入国务院 2016 年立法工作计划，草案已面向社会公开征求意见。《文化产业促进法》、文化市场管理、互联网新闻信息服务等相关法律出台也在加快推进。

另外，网信办、文化部、国家新闻出版广电总局还出台了公益广告促进和管理、艺术品经营管理、新闻出版许可证管理、文化市场黑名单管理、旅游市场综合监管、专网及定向传播视听节目服务管理、互联网直播服务管理、网络表演经营活动管理、出版物市场管理、移动游戏出版服务管理、网络表演管理、网络视听节目直播服务管理等部门规章。

（二）促进基本公共文化服务标准化均等化

1. 公共文化服务立法强化了均等化标准化刚性保障

12 月 25 日，十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了《公共文化服务保障法》，明确了提供公共文化服务是现代政府的基本职能，各级人民政府承担公共文化服务的主体责任，老少边穷地区和弱势群体作为重点保障对象，成为文化民生重要的法律支撑。加上往年出台的《公共文化体育设施条例》《博物馆条例》，极大弥补了我国文化立法数量少、层次低等短板。同时，2016 年

还出台了《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》《关于进一步做好为农民工文化服务工作的意见》等政策文件。由此可见，国家层面导向是让公共文化资源更多向基层倾斜、向农村倾斜、向普通百姓倾斜，让弱势群体尽快享受到不低于社会平均水平的基本公共文化服务，助力贫困地区文化小康，让公共文化服务从可多可少、可急可缓的随机性自上而下“送文化”的低效状态，向标准化、均等化、社会化、数字化的“底线保障、按需定制”跨越。

2. 文化志愿服务进入标准化规范化轨道

文化志愿服务是指不以物质报酬为目的，利用自己的时间、文艺技能等，自愿为社会和他人提供公益性文化艺术服务和帮助的行为，兼具专业性和公益性，成为公共文化服务社会化的主要参与者和供给者。针对文化志愿者数量快速增长，而遍布城乡的公共文化设施面临群众认知度、参与度、满意度不高，以及人员编制、服务效能不足的现实瓶颈，《文化志愿服务管理办法》明确了文化志愿者的内涵、服务范围、权利义务、优惠扶持措施，让各地文化行政部门、文化机构对文化志愿者服务管理有章可依。《关于公共文化设施开展学雷锋志愿服务的实施意见》则要求公共图书馆、博物馆、文化馆、美术馆等基层文化设施建设文化志愿服务站点，吸纳文化志愿者参与，缓解公益性文化机构运营瓶颈。另外，通过招募、引导、规范文化志愿者深入到数量庞大的基层文化设施开展服务，也是应对各种“文化思潮”抢占基层阵地的积极作为。

3. 公共数字文化标准化解决多头、交叉、重复建设管理等问题

近年来，随着互联网基础设施在全国建设升级的快速铺开，以及公众通过互联网获取信息成为主流，特别是公共数字文化成为普惠公众，弥补贫困地区公共文化服务短板的重要手段。但是，没有统一标准就会导致各自为政、重复建设，无法实现资源共享，制约资源转化整合以及后续产品开发，很难吸引社会力量参与。目前，国家层面统一的数字文化标准规范体系正在加紧论证，陆续有广播影视、文化资源共享工程、村村通、户户通等标准出台。上海、江

苏、贵阳等地市率先出台了区域性标准，要求整合分布在各部门各机构的数字文化资源，建设区域性、综合性、一站式的公共数字文化服务平台，在内容、终端、传播、互联互通等环节实现整合与标准化，解决数字公共文化由输入型为主转变为输入型与内生型并重，满足本地群众文化需求，同时解决重复建设、多重管理问题。

4. 文化精准扶贫成为扶贫民生工程的重中之重

一个地区之所以贫困，表面上看属于经济问题，而深层次因素在于当地群众科学文化素质、价值观念、生活方式和文明开化程度。先进文化引导人们积极向上，落后文化让人们愚昧消极。2016年文化扶贫成为精准扶贫的重点，有关扶贫的公共政策基本上对其有明确要求，并形成了一致共识：贫困地区文化扶贫由地方政府牵头保基本，解决文化贫瘠顽疾，到2020年贫困地区基本公共文化服务主要指标接近全国平均水平。同时明确了几大政策抓手：推动工程项目优先向贫困地区摆布，用好管好文化扶贫资金，实施贫困地区百县万村综合文化服务中心示范工程，开展“两馆一站”达标建设，建立灵活机动、覆盖广泛的流动服务和数字文化服务网络，打通公共文化服务“最后一公里”，培育当地文化消费市场和一批能带动群众稳定增收的优势特色文化产业、优秀文化人才。

（三）加快建立统一开放、竞争有序、诚信守法、监管有力的现代文化市场体系

1. 文化市场“红 + 黑名单”强化价值导向清除违规产品

2016年，文化市场在综合执法、艺术品、网络游戏、红名单、黑名单等领域初步呈现“全国协作、全网筛查、标准统一、分级管理、评星定级、分类监管、动态升降”的管理新机制，并向政企配合、社会监督、行业自律等“共同治理”拓展，缓解了基层文化市场点多面广任务重与执法力量不相适应的矛盾，提升了文化市场行政执法效率。例如，河南对全省1万余家互联网上网服务营业场所进行信用评级和公示；广东省中山市对娱乐场所、网吧、出版物发

行等按照绿、黄、红三个等级进行分级评定和管理；四川省遂宁市船山区从规范经营、文明经营、卫生经营、安全经营、特色经营五个方面对网吧、歌舞娱乐场所进行星级评定，对星级高的企业予以资金扶持……

2. 网络直播遭遇穿透式监管

随着网民将收视习惯从电视广播迁移到互联网，网络直播很快成为现象级风口，女排巴西奥运夺冠回国、G20 各国领导人飞机落地等直播内容都受到了网民热捧，体育、新闻、娱乐等行业也纷纷进入直播领域。2016 年被誉为“中国网络直播元年”，直播平台达到 1000 家以上，付费用户几千万。不过也出现了不少乱象，一些直播平台为了获取暴利，淫秽、恶俗、暴力、反动等直播内容充斥网络，不断挑战道德和法律底线。

4 月 14 日，央视新闻官方微博发布“涉暴力淫秽内容，斗鱼、熊猫 TV 等多家网络直播平台遭查处”，9 月以来，《网络安全法》《网络表演经营活动管理办法》《关于加强网络视听节目直播服务管理有关问题的通知》《互联网直播服务管理规定》《互联网直播管理办法》《中国人民银行关于加强支付结算管理防范电信网络新型违法犯罪有关事项的通知》《广告发布登记管理规定》等监管重拳连续出击，为网络直播平台运作设立红线。“全民皆可直播、人人可成网红”的网络直播野蛮生长进入大整顿、大洗牌时代。

（四）推动文化产业结构优化升级

1. 扩大和升级文化消费

近年来，伴随着人们生活水平提高和消费观念更新，“消费升级”浪潮在中国已成规模，传统的生存型、物质型消费开始让位于品质型、品牌型等新型消费，我国人均文化娱乐消费支出增长达到 16.4%（国家统计局 2014 年数据），远高于人均消费支出增速。《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出“扩大和引导文化消费”。《关于进一步扩大旅游文化体育健康养老教育培训等领域

消费的意见》要求推进幸福产业服务消费提质扩容、促进传统实物消费扩大升级、持续优化消费市场环境等三个方面来强化刺激、扩大和升级文化消费。文化部、财政部首次共同实施拉动城乡居民文化消费试点项目，为新一轮文化消费改革探路。

《“十三五”国家信息化规划》确定了繁荣网络文化等 12 项优先行动。实际上我国网络文化已经高度活跃，2016 年上半年，全国网络文化市场总体营业收入达 1017.2 亿元，网民规模达 7.1 亿，互联网普及率 51.7%，手机网民 6.56 亿，网络文化消费正向移动端转移，正版化、精品化、差异化的优质内容正在培养用户付费习惯，颠覆网络免费传统观念。例如，手机网络文学用户规模将近 3 亿，网络文学以 IP（知识产权）为核心的产业生态逐渐形成。

2. 扶持文化产业高端化、集聚化、产业链化发展

“海淘热”的主要原因是国内市场充斥着大量低质假冒产品，劣币驱逐良币，形成了供给侧和需求侧之间的结构性矛盾。2016 年以来，品种、品质、品牌“三品”改革进一步深化，文化产业首次被定义为“幸福产业”；《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》首次纳入数字创意产业，成为重点培育的 5 个产值规模达 10 万亿元级的新支柱产业之一，而 2015 年我国文化产业增加值不过 0.27 万亿元，占 GDP 比重 3.97%。数字创意产业进入国家战略性新兴产业规划，启动了对文化产业新一轮强刺激。另外，《关于开展消费品工业“三品”专项行动营造良好市场环境的若干意见》《关于发挥品牌引领作用 推动供需结构升级的意见》《消费品标准和质量提升规划（2016-2020 年）》《关于推动文化文物单位文化创意产品开发的若干意见》等政策出台，强化了对文化产业扶持不再单一盯着产业增速，而是聚焦提质增效，首先是看文化产品质量、创造的社会经济效益，其次才是占 GDP 比重。辽宁、海南、贵州、青海等相对欠发达省市也出台了文化产业高端化发展的供给侧改革方案。

值得关注的是，不完全统计，23 个省、自治区、直辖市“十三五”

规划都提出推动文化产业成为国民经济支柱性产业或2020年文化产业增加值占GDP比重达到5%及以上，进一步表明文化产业创新附加值及其辐射带动区域发展的价值被各地充分重视，但也要防止文化产业依靠投资驱动而非创意创新创业驱动，陷入传统工业化陷阱。

另外，各地蜂拥而上的文化产业园区盲目跟风、重复建设、同质化现象严重，北京、上海、成都等地统筹解决文化园区和文化企业供需错配问题，改造升级了一批文化+一二三产业融合园区、承担城市休闲娱乐功能园区、虚拟园区、国际合作园区、海外飞地创意园区等新型文化产业集聚区。

例如，一些政府部门、园区通过扶持排演原创特色演艺剧目，拓展图书、动漫、网络影视、网络游戏及衍生产品开发和品牌推广，开发适合互联网、移动终端的原创数字文化产品，形成互补性高利润产业链。

再如，通过利好政策引导民间艺人、小微文化企业向特色城镇、农村聚集，发展乡村田园观光、生态创意农牧业、民俗旅游、手工艺品等特色文化产业，促进农牧民就业创业增收。

3. 引导文化+N融合协同发展

国家统计局2012年出台的统计标准显示，文化产业与网络信息服务、旅游、体育、工业制造、家居生活等领域关系密切。2014年2月，国务院出台了《关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见》，文化产业的融合化发展大势所趋。2016年以来，文化广泛向经济社会各领域渗透，突出表现在赋予事物（产业）活的文化内核、文化属性、文化精神、文化活力、文化形态和文化价值。国家和各地出台的经济社会发展政策文件普遍体现了文化+N融合发展思路，着力在促进相关产业升级、城市空间优化、居民生活改善等方面。

以文化+科技为例，优质IP、二次元经济、网络直播、网红经济、移动电竞、VR/AR、内容付费等互联网体验经济成为主流，形成了“原创内容－新传播渠道－新交易方式－体验消费”的产业链。

以文化 + 金融为例，全国已成立了几百家文化产权交易所，投资者高达数百万以上，已有艺术品融资、艺术品信托、艺术基金、消费金融、资产证券化等名目繁多的文化金融产品上市，2016 年融通资金达千亿元规模。

（五）加快构建中华优秀传统文化传承体系

国家将中华优秀传统文化传承放在中华民族伟大复兴的高度，把它看作中华民族的“根”和“魂”，中华文明发展进步的精神力量，治国理政、安邦济世的思想资源，涵养社会主义核心价值观的道德源泉，发展和平外交战略思想的文化基石，将过去几年的“国学热”民间自发行为上升到国家意志。2014 年教育部出台《完善中华优秀传统文化教育指导纲要》。国家、各地出台的教育发展“十三五”规划明确将优秀传统文化传承纳入素质教育和美育改革，拟定了传统文化进校园的实施方案。可以预见，传统文化普及型进校园将积极整治应试教育顽疾，以及体育、艺术等过去素质教育不能解决的竞技化、功利化、窄众化的瓶颈。

初步效果在 2016 年有所显现，例如，上海在全市中等职业学校择优建设民族文化传承教育基地；山东推出了首批传统文化体验教育实验学校，发布了《传统文化体验教育指导书》；根据《法制晚报》报道，北京有近七成家长帮孩子报名各种课外辅导班，传统文化相关的辅导班日益火爆；中国孔子基金会在全国开展中华优秀传统文化经典数字化工程；国家博物馆与阿里巴巴合作，将传统文化资源数字化开发。

（六）强化主流价值观类文化精品力作创作生产

1. 文化精品创作上升到“十三五”重点工程

在互联网、自媒体与公众价值观多元化等冲击下，非主流价值观类文化作品呈现创作主体草根化、数量多、传播快、更易吸引粉丝热捧（盲从）等特点，但是也出现了质量参差不齐、负面内容社

会破坏性强等问题。而主流价值观类文化作品也呈现出群众广泛认可接受的精品相对较少的曲高和寡瓶颈。国家“十三五规划”在“文化重大工程”专栏提出实施文化精品创作工程，并在各项文化政策规划中反复强调。

2016 年在大幅减少自娱自乐型文艺评奖外，国家和地方进一步凝聚了文化精品创作导向共识，减少与群众需求脱节的面子工程、形象工程，以传播当代中国价值观念、体现中华文化精神、反映中国人审美追求等指标作为政策扶持的绩效考核主要依据。例如，国家艺术基金、国家舞台艺术精品创作工程、国家影视精品工程、国家重大出版工程、国家美术发展和收藏工程扶持推出了一批群众喜闻乐见的精品力作。除了扶持戏曲专业化传承外，各地常态化组织戏曲进校园、进社区、进农村、进军营、进剧场，有利于培育稳定增长的戏曲消费市场，以及戏曲活起来、传下去、出精品、出名家的良好环境。如果戏曲改革能够取得持续突破，将有可能形成类似歌剧之于西方的文化自信长效机制，无疑是文化教化育人的一大突破。

2. 文联、作协全面深化改革启动

文联、作协本是文化精品力作的创作基地和思想源泉，但由于文艺人才区域分布不均衡、社会化（网络）文艺创作占据舆论和公众主流等原因，造成机构政治化，与群众脱节。一部分人甚至认为各级文联、作协养了一批闲人吃闲饭，占用国家资源却没什么贡献，文学文艺界的管理体制存在较大问题。随着 2016 年召开中国文联十大、中国作协九大，文联、作协“小机关、大网络、强服务、重协调、优保障”的深化改革路径基本清晰，重庆等地还出台了具体改革方案，即：回归群团组织的本质定位，破除贵族化、机关化、行政化、娱乐化的不良倾向，工作向基层倾斜，服务向广大文艺工作者拓展，成为文学文艺界的共同家园。

（七）加强文化对外交流合作和文化外交融合

1. 文化外交与文化对外交流进一步融合

文化外交是基于维护国家安全，由政府主导实施对外文化交流，通过外交途径促进文化交流，塑造有利于本国的国际形象，争取国外政府和各阶层群体的文化认同，服务国家对外政策。2016年我国各级政府进一步主导和鼓励对外文化交流和文化企业走出去，初步形成“长流水、不断线”的文化外交态势，有利于摆脱单一依靠经济外交驱动民间国际交往的状况。例如，G20 杭州峰会就是主场外交与文化外交融合积极作为的亮点。

《关于进一步加强和改进中华文化走出去工作的指导意见》《“一带一路”文化发展行动计划（2016-2020 年）》《开拓海外文化市场行动计划（2016-2020 年）》等政策出台，文化对外交流求新求变的策略日益明晰。23 国文化部长或代表受邀出席丝绸之路文化部长圆桌会议并通过了《敦煌宣言》，在坚持文化多样性、平等性、包容性，保护传承各国历史文化遗产，加强文化对话与合作，促进文化贸易与文化产业合作等方面达成了共识。丝绸之路文化之旅、丝绸之路（敦煌）国际文化博览会、丝绸之路国际艺术节等节庆会展已具有一定的国际影响力。

另外，“欢乐春节”已成为我国对外文化交流覆盖面最广、参与人数最多、海外影响最大的综合性品牌活动。自 21 世纪初以来，文化部每年春节期间在海外举办一系列面向当地民众的春节主题文化活动。经过近年来的主动有为与持续发力，参与部门由少到多，参与主体从国内发展到国外，活动规模由小到大，受众人数稳步增加。以 2016 年为例，“欢乐春节”在全球 140 个国家和地区的 400 多座城市举办了专场演出、广场巡游、庙会、展览、影视播放、美食互动等 10 多个门类的 2100 多项文化活动，海外受众超过 2.5 亿人次，40 多位国家元首和政府首脑通过各种媒体向中国人民和全球华人祝福新春，1000 多位含国家元首、首脑的外国政要参加了相关活动，1000 余家境外主流媒体进行了宣传报道。

截至 2016 年末，我国在欧洲 11 国、非洲 5 国、大洋洲 3 国和拉丁美洲 1 国共建立了 30 个中国文化中心。根据工作计划，到 2020 年，海外中国文化中心总数将达到 50 个以上。海外中国文化中心扎根当地，积极与当地文化、艺术机构、新闻媒体、各级学校以及国内省市开展合作，通过参与文化艺术节、合作举办研讨会和文化周等方式，借用当地平台推介中国文化和价值观，为对外文化贸易搭建平台、创造条件。

2. 国际文化贸易探索“平台 + 金融 + 通道”升级模式

搭建国际文化贸易平台能够拓展国际营销网络，推动我国文化产品进入国际市场，有“造船出海、抱团取胜”的优势。目前我国已打造了北京国际电影节、中国（广州）国际纪录片节、中国北京国际文化创意产业博览会、上海 NAB 数字媒体娱乐展等多个国际化文化贸易平台，并多次出国办会。2016 年，中国公司首次在海外发起主办的金树国际纪录片节在德国法兰克福举行，吸引了来自全球 38 个国家地区的近 400 部纪录片参赛，为中国纪录片进入全球市场奠定了基础。

在发达国家深陷金融危机和国内外文化消费市场快速增长的背景下，国内文化资本出海进入战略机遇期。通过收购境外优质文化资产，可以让国内文化企业在短时间内获取收购标的核心技术、品牌、人才、市场、经营管理等优势资源，反哺国内业务升级，实现“1+1>2”的协同跨越，例如万达近年来陆续控股或者参股美国传奇影业、电视节目制作公司 DCP 集团、世界铁人公司（铁人三项赛运营方）、澳大利亚第二大电影院线运营商 Hoyts、西班牙马德里竞技足球俱乐部等海外文化体育机构，一跃成为全球最大的文化企业。

以往中国影视作品出口海外，大多要经过重新剪辑和包装，来适应外国观众的审美观念，像《西游记》《甄嬛传》等作品就被改得面目全非。2016 年，国家新闻出版广电总局积极推动国内影视制作公司与欧美公司紧密型全产业链合作，“中美合拍”成为合作

亮点，兼顾国际主流传播方式来展现中国核心价值观，才能减少“文化折扣”。例如，中美合拍怪兽科幻巨制《长城》兼顾了英雄、救世等普世价值观和中国人文历史，以“完整版”登陆中国内地、港台、东南亚、欧美市场。

二、“十二五”期间文化体制改革简要回顾

（一）文化行政与国有文化资产管理体制改革并行推进

1. 文化行政体制改革探索破解“分业管理”瓶颈

中央层面文化行政体制改革正从分业管理向“中央统筹 + 职能管理”推进，2013 年国务院机构改革，将新闻出版总署和广电总局合并，成立国家新闻出版广电总局。十八届三中全会后，2013 年 12 月 30 日，中央全面深化改革领导小组成立，文化体制改革成为 6 个专项小组之一。

基层文化行政体制改革进展参差不齐，部分地区（尤其是老少边穷地区）文化行政部门长期处于弱势地位，基本上由宣传部全盘实施文化行政工作。部分地区还是取得了一定突破，除了比照中央设立了地区深化文化体制改革领导小组，还剥离了隶属于文化、广电、新闻出版三个部门的行政职能，整合组建新的文化行政主体，业内简称“三局合一”。另外，少部分地区打破了部门壁垒，文化与网络、城管、医疗、食品等其他领域整合，组建“大市场”综合监管执法机构。

国有文化资产监管专门机构设置呈现了四种类型：一是比照国家模式，浙江、四川、湖南、吉林等省国有文化资产监管专门机构设在财政部门；二是沿用党管文化传统思路，上海、广东、河北、湖北等省市国有文化资产监管专门机构设在党委宣传部；三是强化政府统筹管理，国有文化资产监管专门机构单独设立，北京成立的市文资办为市政府直属机构，重庆成立的市文资公司属于市政府出

资成立并授权经营的国有独资公司；四是山东由宣传和财政部门分别设置相应机构（处室）管理。不过按照《推进省属经营性国有资产统一监管工作方案》，山东将组建国有文化资产管理理事会，作为该省国有文化资产管理的领导决策、综合协调机构，具体工作由省委宣传部国有文化企业综合管理处承担。

2. 国有文化企业改革可能转向“公共服务企业”模式

2015 年，《关于推动国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的指导意见》等文件出台，提出文化企业提供精神产品，传播思想信息，担负文化传承使命，必须始终坚持把社会效益放在首位，实现社会效益和经济效益相统一。未来国有文化企业改革方向可能转向“公共服务企业”，将强化核心价值观导向，相对淡化市场效益和国有资本回报考核。

财政部发布的《国有文化企业发展报告（2016）》相关数据已有端倪。《报告》显示，截至 2015 年末，全国国有文化企业共计 13994 户（按独立法人统计），同比增长 5.1%；从业人员 137.1 万人，同比增长 5.5%；资产总额 31746.7 亿元，同比增长 19.8%；全年实现营业总收入 14085.2 亿元，同比增长 9.6%；利润总额 1311.4 亿元，同比增长 16.8%；净利润 1148.7 亿元，同比增长 17.5%。资产收益率为 3.6%。营收、利润、资产收益率等市场类指标已低于高成长性的民营文化企业。

（二）文化产业作为国民经济支柱产业来强力扶持

1. 政策体系不断健全

2009 年我国第一部文化产业专项规划《文化产业振兴规划》标志着文化产业发展进一步纳入国家整体发展战略。2011 年以来，《“十二五”时期文化产业倍增计划》《关于深入推进文化金融合作的意见》《关于鼓励和引导民间资本进入文化领域的实施意见》《关于大力支持小微文化企业发展的实施意见》《关于推动传统出版和新兴出版融合发展的指导意见》《藏羌彝文化产业走廊总体规

划》等一大批针对性政策文件出台，文化产业频繁进入国家战略和其他产业政策规划，实施特色文化产业发展工程、城乡居民文化消费试点等政府扶持项目，文化产业立法进入实质阶段，力度之大历年未见，在政府扶持、投资规模、产值等核心指标都保持了较高位增速，逐渐有战略性新兴产业的成长趋势。

2. 公共服务平台功能逐渐彰显

文化部牵头完成了国家文化产业公共服务平台整体建设方案、文化产业项目服务平台，大部分省市建设了区域性公共服务平台，作为信息统计、项目申报、政策扶持、资金奖补、企业孵化的“中枢”。北京文博会、深圳文博会、义乌文交会等大型展会基本实现了品牌化、专业化、市场化、国际化，中国洛阳牡丹文化节、中国国际动漫游戏博览会等地方办的展会也力图成为文化产业的供需对接服务平台。另外，各级政府部门还实施了文化产业创业创意人才扶持计划、重点文化设施经营管理人才培养计划等人才培养项目，缓解文化企业专业人才储备和培养能力不足的普遍问题。

3. 小微文化企业成为满足群众多元文化需求的主要供给市场主体

在国有文化企业“双效统一”导向的改革中，小微文化企业成为满足多元市场需求、解决基层（尤其是文化资源丰富的贫困地区）就业和群众增收的主要市场主体。除了“双创”普惠政策外，各地政府给予小微文化企业更多的市场准入、金融服务、信用保险、监督管理、税收优惠等政策扶持。据不完全统计，全国的创业咖啡、创业大街、创客空间、创新工场、文创园区多有小微文化企业孵化和集聚。部分地区还探索了文化惠民卡、创新券等政府购买服务的方式，在企业孵化、市场拓展等方面的直接帮扶手段。

4. 互联网 + 成为文化产业的升级方向

随着互联网基础设施不断健全，公众消费习惯向互联网全面迁移，国家出台了多项促进“互联网 + 文化”融合措施，如《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》《关于推动传统出版和新兴出版融合发展的指导意见》《关于大力发展电子商务加快培

育经济新动力的意见》等。黑龙江、杭州、东营等多个省市还出台了“互联网 + 文化”的专项政策。

更接地气、创新盈利能力更强的融合业态不断涌现，例如传统媒体推出界上、无界、南方 + 等 APP、微信新闻客户端；阿里巴巴收购第一财经、光线传媒、南华早报、21 世纪传媒等国内外 24 家媒体，打造资讯平台、游戏平台、电商平台、软件平台；国家新闻出版广电总局引导组建了国家级出版内容发布投送平台、国家学术论文数字化发布平台、出版产品信息交换平台、国家数字出版服务云平台、版权在线交易平台等聚合精品、覆盖广泛、服务便捷、交易规范的数字平台及出版资源数据库；智慧旅游将“食、住、行、游、购、娱”等旅游要素整合打造一站式 020 平台。

（三）文化市场侧重简政放权和规范化、法治化

1. 文化领域简政放权基本完成预期目标

《关于落实“先照后证”改进文化市场行政审批工作的通知》《关于允许内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售的通知》等多项文件出台，文化部、新闻出版广电总局“十二五”期间共取消或下放 35 项行政许可审批，将 11 项文化市场准入审批由前置改为后置，并与省级行政管理部门平稳对接。放宽准入条件、取消总量布局限制、简化审批材料、提高服务水平、加强事中事后监管等文化领域简政放权基本完成了预期目标。

2. 文化市场监管聚焦网络视听净化

文化部建设了全国文化市场技术监管与服务平台，加快推动全国文化市场综合执法与互联互通。《关于加强执法监督完善管理政策促进互联网上网服务行业健康有序发展的通知》《关于推动互联网上网服务行业转型升级的意见》《关于进一步加强和改进网络音乐内容管理工作的通知》《关于加强网络游戏宣传推广活动监管的通知》《网络文化经营单位内容自审管理办法》等系列政策出台，文化市场综合执法呈现执法领域更加广泛、网络文化违法和打击侵

权盗版案件比重上升、行政执法与刑事司法衔接更紧密等特点。

（四）构建现代公共文化服务体系成为升级版文化民生

党的十八大提出到2020年基本建成现代公共文化服务体系的战略目标，党的十八届三中全会明确将“构建现代公共文化服务体系”作为全面深化改革的重要任务之一。2014年初，中央全面深化改革领导小组和国务院分别对构建现代公共文化服务体系，推进基本公共文化服务标准化均等化作出了部署。2015年1月，中办、国办正式印发了《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》，提出到2020年，基本建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系，这是对2009年出台的《关于公共文化服务体系建设的意见》相关战略要求的全面升级。到2016年初，31个省区市、为数众多的地市县以党委、政府的名义制定了实施意见。至此，构建现代公共文化服务体系由文化部门的“独角戏”上升到各级党委政府的主体责任。相较于其他公共服务领域深化改革进入攻坚克难的深水区，甚至社会争议大、停滞或者反复，投入相对小、见效快、群众喜闻乐见、人人得实惠的基本公共文化服务均等化、标准化、社会化、数字化改革已取得较好成效。

（五）文艺改革向“低俗媚俗”和无序市场化动力

在金钱至上价值观扭曲下，文艺乱象多年来为人诟病，特别是文艺明星造神运动泛滥，有的文艺作品抄袭模仿、扭曲经典、颠覆历史、搜奇猎艳、低级趣味、胡编乱造、粗制滥造、追求奢华、过度包装、善恶不辨、脱离大众，同时很多好作品也在互联网信息泛滥中被淹没，造成文艺对于弘扬正能量的社会价值被弱化。习近平总书记2014年10月15日在改革开放后首个文艺工作座谈会上讲话提出“文艺要真正成为时代前进的号角、真正体现时代的风貌、真正引领时代的风气”，对文艺改革基本定调。2015年10月中共中央印发《关于繁荣发展社会主义文艺的意见》，强调生活是文艺

创作的源头活水，人民是文艺工作者的衣食父母，大力倡导文艺工作者深入生活、扎根人民。把深入生活纳入文艺单位目标管理和领导班子业绩考核，作为文艺工作者业务考核、职称评定、表彰奖励的重要依据。引导文艺工作者从过去依靠行政手段动员下基层转变为思想自觉主动接地气。

一年多的整治和改革来看，“以人民为中心”的创作导向成为文艺界获取政府扶持的硬约束、硬杠杠，低俗媚俗文艺作品得到一定程度遏制和技术性屏蔽；很多作家艺术家开始主动被动地深入基层；传统文化、社会主义核心价值观题材的文艺作品逐渐“接地气”、讲故事、讲经典（而非过去喊口号）；文艺评奖总体减少了 60% 以上，匠心、精品标准开始引入“群众满意度”。

（六）对外文化交流和贸易全面提速

1. 文化交流进一步服务国家对外战略

“一带一路”文化先行。根据《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》等战略规划，国家层面发起了丝绸之路国际艺术节、丝绸之路国际电影节、丝绸之路文化之旅、海上丝绸之路国际艺术节、丝绸之路影视桥、丝绸之路书香工程等品牌活动（项目），提升了中华文化在沿线国家的影响力，夯实了我国与沿线国家长期友好、合作共赢的民意基础。

截至 2015 年末，我国已与 157 个国家签署了文化合作协定，初步形成了覆盖世界主要国家和地区的政府间文化交流与合作网络，海外中国文化中心增加到 25 个，在 134 个国家和地区建立了 495 所孔子学院和 1000 多个中小学孔子课堂，央视、中国国际广播电台等主流媒体节目和频道在境外覆盖范围进一步扩大。

2. 文化贸易提升到国家战略高度

文化贸易已是推动中华文化对外传播和“一带一路”重大倡议实施的有效路径。文化部出台了《关于促进文化产品和服务“走出去”2011—2015 年总体规划》。十八届三中全会提出，提高文化

开放水平，培育外向型文化企业，支持文化企业到境外开拓市场。2014 年 3 月，国务院发布《关于加快发展对外文化贸易的意见》，公布了《文化产品和服务出口指导目录》，建立跨部门联系机制和等同于服务外包企业的优惠政策。尽管我国对外文化贸易总体处于起步阶段，但上海自贸区等先行先试有了一些探索成果，未来文化贸易依靠对外战略和政策扶持双轮驱动，不过“文化输出、国内买单、培育市场、贸易逆差”短期内还是主流。

三、当前我国文化体制改革存在的突出矛盾和主要问题

总的看，在全面深化改革深水区推进过程中，文化体制改革因其牵涉利益复杂性相对较小，加之社会各阶层对品质型文化生活的期盼，相较于其他领域改革，总体属于稳定推进态势。但是从全国均衡推进发展、对全面深化改革的推动和带动作用、维系民族“根”和“魂”和中华文化全球认同、文化产业成为战略性支柱产业等升级版“文化自信”战略要求来看，文化体制改革尚有不少突出矛盾和新问题亟待解决。

（一）部分地区文化改革偏向蜻蜓点水式“隔靴搔痒”和缺乏本地针对性系统顶层设计

由于各地文化禀赋和经济基础不同，国家文件“一刀切”和完全照搬显然难以达到预期目标，部分文化政策和改革存在执行“不落地”“肠梗阻”与“堰塞湖”现象。宣传、文化、广电、旅游、体育等文化领域分业管理困境造成文化行政体制上下协同协调、区域联动协调存在部分领域效率不高、沟通不畅的情况。另外，由于文化行政部门、国有文化机构的考核缺乏定量硬指标，文化牵涉部门较多，造成一些文化部门庸政、懒政难以根治，某些人对文化改

革不愿作为、选择性执行、拖延性执行。

部分改革主要集中在文化部门日常工作改善优化上，尚未触及破解深层次矛盾。例如，尽管 2016 年有关文化的行政审批、职业资格等事项下放、取消了 73 项（初步统计），但是各地又增加了若干在互联网领域对文化相关的审批或者变相审批。新闻、出版、广电等领域的国有文化企业改革，建立公平、法治、打破垄断的文化市场，文化行政部门转变政府职能、建设服务型政府等领域深化改革亟待进一步完善。

部分地区曲解了“全国一盘棋”与本地转化创新的辩证关系，忙于转发文件、忙于传达、忙于监督、忙于汇报，对本地文化改革缺乏针对性顶层设计，例如东部某省市将活佛认定下放到县一级，而活佛主要聚集在西藏、青海等西部地区，东部地区并不存在活佛认定的实操性，这属于典型的照搬国家相关文件，忽视了本地实际。

一些地方政府官员、文化行政部门对文化改革之于国计民生的重要性认识不足，侧重于自上而下文化产品免费供给“惠民”，丰富群众文化生活“乐民”，在过去文化贫瘠时代尚有空间，但是与当今弘扬社会主义核心价值观、培育国民经济支柱产业、提高群众文化满意度和科学文化素质、保障弱势群体文化权益等高标准高要求的改革目标相距甚远。

（二）弱势群体基本文化权益全面保障效能不足

相较于教育、就业等其他民生权益保障全面纳入法治，文化立法只占立法总数的 2.7%，不少领域还存在立法空白，仅有一些行政法规和部门规章在规范。文化法治严重缺失已经阻挠和影响了群众文化权益保障，也影响到了文化产业持续健康发展。

另外，随着城镇化和扶贫攻坚快速推进，城市群众文化权益保障普遍得到全面升级，但是弱势群体基本文化权益尚未得到全面保障，伴生了若干社会问题，例如，留守老人、留守儿童等农村弱势群体文化生活较为贫瘠，滋生了一些极端事件。贫困地区大多处于

偏远地区，自然条件恶劣，交通落后，人员居住分散，地广人稀，经济基础偏弱，扶贫攻坚任务重、工作千头万绪，在全面小康“紧箍咒”硬约束下，部分贫困地区出现了文化扶贫让路于经济扶贫，文化设施和产品服务双向“欠账且越欠越多”的情况。

值得关注的是，作为产业工人主力军的1.69亿新生代农民工正面临被城市排挤的“文化孤岛”困境，不能和本地人一样享受文化服务“同城待遇”。其一，一些地方政府、官员、用工企业、文化机构没有将文化服务与新生代农民工生存发展结合起来；其二，有关农民工文化服务的责任主体不清晰，虽然很多政策将责任主体列为常住地（流入地）人民政府，实际上总工会、妇联、团委等与新生代农民工日常工作生活更紧密的群团组织作用更大，文化部门和流出地（户籍地）地方政府缺位较为突出；其三，很多社区把新生代农民工当作“候鸟”，大部分文化设施和服务主要针对社区老人和户籍人口。

（三）文化产业结构化矛盾和发展不均衡突出

1. 文化产业超常态高速发展初现疲态

2016年前三季度文化企业产值增速为7%，与2015年11%增速有差距，距离15%“超常态”增速期待值相差甚远。增速放缓的原因除了宏观经济下行压力外，也与文化产业结构性调整有关。

其一，拖累文化产业增速的是附加值较低的行业（以制造类为主），具有创新内涵、适应消费扩大和升级的新兴类、融合类文化产业呈现高速发展态势。文化制造业产值增速下滑严重，文化用品增速为6.3%，工艺美术品增速为1.3%，但文化信息服务（含网络文化服务）产值增速高达30.8%，文化休闲娱乐服务增速达20.1%，文化艺术服务增速达17.7%。

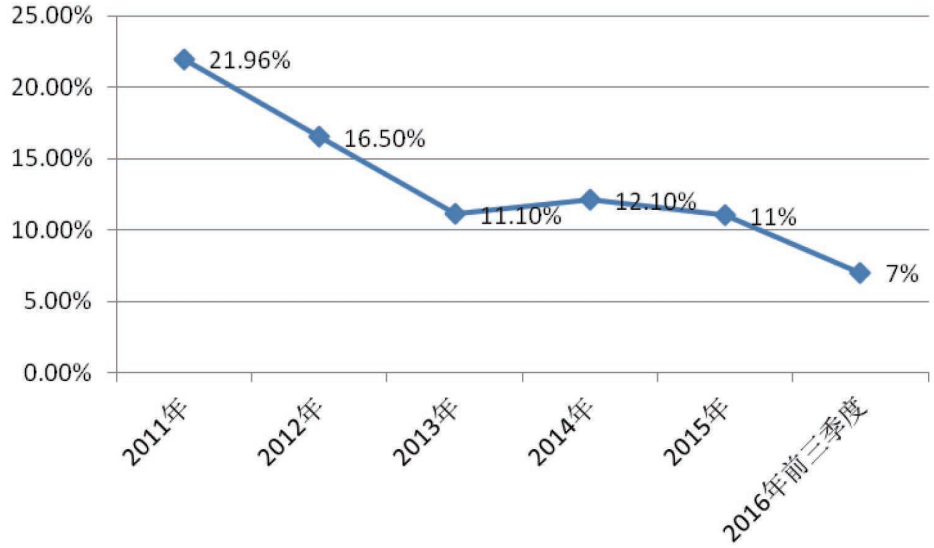

图 2-1 2011 年以来文化产业产值增速

资料来源：国家统计局及公开资料

其二，文化企业原创能力不足的矛盾进一步凸显。在消费扩大和升级趋势下，消费者主权意识觉醒，但是很多政府部门和文化企业依然沿用“卖方市场”和机械化泛意识形态思维，曲解或者断章取义文化产业供给侧改革聚焦在产业规模扩大而非提质增效，加之兼及市场和专业的复合型人才不足，推出的产品服务普遍存在简单模仿、原创性差、创意陈旧、表现形式落后，缺乏用高科技手段讲出中国好故事，热衷于引进舶来品，导致产品服务的科技含量、市场适应性和竞争力、生存能力不高。

以电影业为例，2016 年全国电影票房大约 450 亿元，同比增幅仅 2%，和 2015 年 48.45% 增速相比，2016 年电影市场可谓断崖式下滑。尽管我国已成为全球第二大电影市场，2016 年 11 月颁布的《电影产业促进法》成为文化产业首部法律，大力扶持电影产业优先发展已成为国家战略，但是国内制作公司创新能力不足，对海外片源引进层层限制，审美与欣赏标准提升后的老百姓自然不会买单。

其三，文化企业规模化、品牌化运作能力总体不高。绝大部分

文化产业市场主体为小微文化企业，即使像华谊、博纳、横店、华侨城等一批快速发展且已具备一定规模的文化企业，尚无足够能力和动力将我国丰富的文化资源转化为原创、产业化、品牌化、国际化的文化产品，盈利能力堪虞。万达、恒大、阿里巴巴等一批地产、电商巨头虽然在文化产业举牌收购不断，但基本上作为主业配套、潜力产业的功能定位，短时间内“龙头效应”还显现不出来。

2. 文化金融乱象苗头滋生

整治金融乱象已成为2016年中央经济工作会议部署的来年重点工作。近年来，一些地方官员以保GDP来保位置、保稳定，炒作楼市、股市、艺术品等金融投机资产，做靓地区财务报表，数量庞大的“投机敢死队”一哄而上、一哄而散，中国经济“脱实向虚”的情况不容乐观，文化产业也未能幸免。

以非持牌的文化金融运作为例，据不完全调查，打着文创、双创等名义的非持牌文化类金融、类金融平台全国多达300家以上，裹挟了大量中小投资者（尤其是普通群众、中老年人）及其资金，风险极大。从执法部门打掉平台来看，动辄涉案资金过亿元。

再以持牌的文化产权交易所为例，2010年4月，中宣部、中国人民银行、财政部、文化部等九部委联合颁发《关于金融支持文化产业振兴和发展繁荣的指导意见》后，文化产权交易所在全国遍地开花，最高峰有近百家之多，另有不少境外注册、没有获得省级人民政府批准、网络虚拟交易的“山寨”机构。文交所投资者已高达数百万，每年融通资金超过千亿元，经营主体和交易品种五花八门，打着文创旗号的背后乱象亟待整治和规范，大有严重背离“促进文化产业要素跨行业、跨地域、跨所有制流动，推动文化产权交易、企业改制、资产重组、融资并购、创意成果转化，促进文化与资本、文化与市场、文化与科技的紧密衔接”的设立初衷。例如部分邮币卡电子盘市场与现货交易、藏品真实合理估值严重不符，一些藏品交易价格几个月蹿升几十倍、上百倍，庄家套利，价格泡沫爆裂后中小投资人血本无归。

（四）网络文化乱象丛生与部分地区培育规范极端化

拜金主义、历史虚无主义等价值观乱象从隐秘的“街头小巷”已全面迁移到网络（特别是自媒体），网瘾、网恋、网婚、网上同居、网络赌博等不良嗜好导致林林总总家庭悲剧、犯罪事件，网络成为部分人发泄不满、报复社会的工具和平台。究其原因，在以互联网为核心和载体的文化产业新格局快速裂变形成过程中，符合现代文化发展规律、并与政治经济社会主流价值观融合的道德规范体系尚未同步形成，加之政策法律体系不健全，忽视高科技带来的负面影响，漠视技术伦理，导致网络乱象丛生和监管滞后。

以网络直播为例，市场爆发式增长背后，有的直播平台打擦边球、靠低级趣味博取眼球、传播违法违规内容、违规开展新闻信息直播。还有大量所谓“网红”靠出位吸引网民关注度，无视法律法规和道德底线，发布虚假广告，甚至以做电商、做公益慈善、交友等为幌子，从事传销、网络诈骗、卖淫嫖娼、网络赌博等违法活动。

另外，“净网”非“禁网”，但部分政府部门和官员谈网色变，以网络安全、意识形态的名义对网络文化发展采取防患于未然式、零容忍式高压监管，提高准入门槛。另一方面，部分机构曲解了“网络文化产业是数字创意产业的重要组成部分，上升到战略性新兴产业”，瞄着其光鲜的经济指标，对网络文化发展放之任之。

（五）部分国有文化企业与文化消费、文化市场脱节

1. 部分国有文化企业对市场化存在认识、运作偏颇

国有文化企业改革方向已经清晰——“社会效益放在首位，实现社会效益和经济效益统一”，但并非是让国有文化企业放弃市场经济体制和经济效益，或者为年年亏损找到“政策性借口”。部分政府部门、国有文化企业片面强化意识形态，忽视满足消费者审美需求，导致“主旋律”产品服务充斥群众文化生活和舆论空间，但是失去了娱乐、消遣的功能，感化、启迪的功能也难以得到充分发挥，消费者也不容易接受意识形态过重的文化产品，反而可能出现

文化消费逆反心理和文化市场萎缩，导致文化产业实际效益降低。

2. 部分国有文化企业机构改革和兼并重组实效不明显

一些地区还普遍存在着国有文化企业职能界定不清、权责划分不明确等具体问题，甚至部分企业还挂靠群团组织、持有事业单位证照，这也是其与市场化改革脱节的主要原因。由于很多员工是从事业单位转型、转制而来，对绩效考核等现代企业经营管理认识还不足。大多数国有文化企业实施绩效考核的时间还不长、缺乏经验和历史数据积累，甚至部分企业造成绩效考核与初衷背道而驰。

部分国有文化企业的主管部门和地方政府把做大做强国有文化企业作为文化体制改革的主要措施，但从文化产业发展规律看，主要依靠专业人才和创意创新资源，并非做大就能做强做优。例如在报刊、纸质出版、传统媒体等行业部分兼并重组案例来看，这些行业受新媒体冲击大，过分集中反而容易形成市场准入、产业资源等垄断，或者形成新的“二政府”，市场活力降低。而以财政支持为基础的“做大做强”，抑制了社会资本广泛参与，也不符合国有企业混合制改革的发展方向。

很多国有文化企业（尤其是文艺院团、传媒、旅游等竞争性行业的企业）市场化盈利能力堪舆，多靠政府补贴或者购买服务维持。除了企业数、资产总额保持了稳定增长，国有文化企业的营业总收入、利润总额、净利润增长呈现较大波动性。

表 2-1 2011-2015 年国有文化企业发展情况

年份	企业数（户）	同比增长	从业人员（万）	同比增长	资产总额（亿）	同比增长	营业总收入（亿）	同比增长	利润总额（亿）	同比增长	净利润（亿）	同比增长
2011	10365	-	106.3	-	15966.44	18.7%	7976.95	17.1%	849.94	21.7%	-	23.7%
2012	10852	4.7%	113.3	6.7%	18210.3	14.1%	9022.2	13.1%	877.9	3.3%	735.4	-
2013	12159	12%	120.5	5.9%	22420.2	23.1%	10715.7	18.8%	1081.2	23.2%	946.4	22.3%
2014	13313	9.5%	129.9	7.8%	26488.9	18.1%	12855.1	20%	1122.5	3.8%	977.7	3.3%
2015	13994	5.1%	137.1	5.5%	31746.7	19.8%	14085.2	9.6%	1311.4	16.8%	1148.7	17.5%

资料来源：中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室发布的年度《国有文化企业发展报告》

3. 高精尖人才引不来、留不住，队伍建设跟不上发展需要

由于国有文化企业盈利能力不足，经营机制较为僵化，而一些民营文化企业运作市场化，能够提供竞争性的薪酬和成长空间，加上文化产业更加强调个性、创新，国有文化企业对优秀人才的吸引力下滑严重。国有文化企业即使能够提供户口、职称评定等优惠条件，且不说这类特殊扶持政策对文化人才吸引力有限，一些人才即使因为上述因素到企业供职，也很难放开手脚有所作为，合同期间或者期满的离职率也不低。

有的国有文化企业仍然存在身份区别、同工不同酬等差异化人才政策，特别是部分企业存在改制前聘用的员工享受事业单位福利，远优于改制后招聘的年轻员工，挫伤了员工的工作积极性和忠诚度。有的国有文化企业人力资源管理制度不配套，在转型改制中各种矛盾和问题频出。有的国有文化企业对管理岗位和专业技术人员聘用制度落实不到位，人才选拔、使用脱节，大量职数超编。有的国有文化企业只重视人才使用，不重视人才储备和员工培训，人力资源管理缺乏长远规划，人才结构单一，懂专业、经营和市场的高端人才较少。

（六）“草根”文艺亟待培育规范，双效统一的文艺精品还未形成创作高潮

1. 草根文艺与正统文艺缺乏统筹融合

民间艺人、非遗传承人、文艺爱好者、民间机构文艺从业人员等“草根”群体一直是基层文艺服务的主力军，因其作品接地气、情节取胜、语言质朴反映原生态而受到当地群众喜爱，弥补了公益性文化机构、国有文化企业服务能力、人员编制等不足，本属于繁荣社会主义文艺的中坚力量。但是一些政府部门将草根文艺定位为群众自娱自乐式文化乐民和文化旅游业配套服务，造成草根文艺作品质量不高、良莠不齐、鱼龙混杂、流于庸俗，基层创作者缺乏系统专业培训，吃老本，产业支撑差，创新动力和能力不足，甚至与文联、作协、院团等体制内的“正统文艺”严重割裂。

2. 文艺创作粗制滥造和过度市场化尚未彻底根绝

文化资源丰富、文化市场广阔、文化产品供给不足是我国文艺创作的重大机遇，但弊端是急功近利、丧失创新动力、心浮气躁。以电影业为例，短平快的“烂片大票房”多年来大行其道，而美国导演卡梅隆拍摄《阿凡达》沉淀 12 年，《功夫熊猫》制作周期也有 7 年，精品是需要打磨的，粗制滥造终究赢得不了市场，2016 年电影市场增长断崖式下滑，大量“烂片”遭遇票房惨案已经证明。

另外，受市场利益驱动，有的艺术工作者投机取巧、沽名钓誉、自我炒作、一味媚俗，把作品当作追逐利益的“摇钱树”，沦丧为市场奴隶。例如，受市场万能论观念影响，码洋、票房、收视率、点击率甚至成为某些部门判定文化产品优劣高下的唯一标准，不计高雅与通俗文化的差异，盲目把一些重要文化阵地和严肃文化轻率地推向市场，造成文化市场劣币驱除良币效应。

3. 双效统一的文化精品还不多

尽管 2015 年以来从国家层面全面强化了文艺创作首先要注重社会效益，实际上优秀文艺作品往往能够实现社会效益和市场经济效益相统一，叫好又叫座。但在实际中，群众看到的文艺作品，宣扬主旋律的常常刻板、带着说教腔，市场化成功的有一些又远离了主流价值观，不惜把低俗的东西作为吸引公众的噱头。尤其是文艺创作浮躁化倾向还比较明显，双效统一的精品创作环境亟需改善，存在着有数量缺质量、抄袭模仿和机械化生产、快餐式消费等问题。一些艺术工作者由于待遇得不到保障，急于求成、急功近利，不肯花时间深入生活，不下功夫精益求精，不用心思打磨作品，导致作品应付市场多，思想浅薄、质量平庸。有的地方政府片面为获奖而创作，把评奖当作“指挥棒”。一些艺术评论沦为“人情评论”和“红包评论”，盲目套用西方文艺理论来剪裁中国人的审美观。

（七）“中国梦”共同价值观传播亟待民间力量参与

“中国梦”强调中华民族伟大复兴，作为来自全球第二大经济

体、第一人口大国的共同价值观，是中国人能够实现自己的梦想的强大动力和精神资源，其开放体系涵盖海内外华人、认同中华文化的外国人。“中国梦”正在成为中国新的国际品牌形象，对内凝聚人心，塑造共同理想，激发创造热情；对外消除误解，增强沟通，营造良好的国际环境。

近年来，政府部门、国有媒体、公益性文化机构、国有文化企业承担了“中国梦”传播的大量工作，形成了大型活动、高端时政新闻、路径解读、案例介绍、全球分享等模式。但是各地群众的文化审美观念和需求千差万别，口号式、教条式传播并不能入耳、入脑、入心。本应成为多元传播主力的民间机构（尤其是社会组织）因缺乏政府引导扶持、社会环境推动，传播“中国梦”共同价值观的主动性和力度有限。

另外，中国资本已成为全球文化产业的主要买家，从目前的效果看，影城、娱乐业、体育俱乐部等领域土豪式非理性投资收购频现，大额非主业投资、有限合伙企业对外投资、“母小子大”“快设快出”等类型对外文化投资中存在风险隐患，若干项目与“中国梦”国际传播、提档升级国内文化产业结合与协同还不紧密。

四、“纵深攻坚”全面深化文化体制改革的对策建议

总的看，我国文化改革已从“面上推开”转向“纵深攻坚”，除了有历史遗留问题需要解决，还有深层次的新问题不断涌现，更有“中国梦”、文化自信等高标准要求，改革的难度更大、任务更重。如何从数量扩张向质量效能提升转变，解决好资源整合、结构优化、科技含量、内涵发展等制约文化发展的问题，发挥好文化改革在全面深化改革的引领示范和“润滑剂”“推动剂”作用，已经成为转变文化发展方式的重大课题。

因此，首先是凝聚共识，不能极端将文化发展与意识形态、政绩工程、形象工程、支柱产业“腾笼换鸟”捆绑，要将中华民族美好未来、保障和弘扬社会正能量作为发展文化的出发点，尊重文化需求、表现形式的多样性，放开、搞活、管住三轮驱动、三位一体。另外，由于文化涉及领域和部门广泛，利益关系复杂，必须跳出文化范畴来实施文化改革，突出问题导向、需求导向、战略导向和创新导向，既要注重自身的特殊性，又要与其他领域深化改革相衔接。通过继续深化文化体制改革，进一步解放和发展文化生产力，冲破制约文化科学创新发展的体制机制障碍，实现各领域改革相互促进、协调发展。

（一）讲好中国故事：推动文化自信从口号到内化人心和知行合一

显然，中国经验不能仅仅是经济经验。当前社会正遭遇普遍的“文化瓶颈”或者说思想迷茫、“文化饥渴”，人们在惊叹“经济奇迹”的同时，也在越来越多地感叹社会正义如此脆弱，生活的意义缺乏幸福感和方向感，甚至抱怨世俗道德伦理的急速下滑。社会诚信因为屡禁不止的制假造假而陷入信任危机，“伦理底线”被不断跌破因之不断下沉，精神信仰茫然失据……要真正实现文化自信的中国版，我们建议：

1. 要传承扬弃中华传统文化，遴选优秀的、适合当代传承传播和表达的先进文化来内化于人，刺激年轻人的思想共鸣。不是所有的传统文化照单全收，也不能用传统的表达方式让今天的人理解不了。比如最近中央电视台一档原创文化传承类综艺节目——《叮咯咙咚呛》，将非物质文化遗产与娱乐相结合，让各式各样的任务的加入，让节目变得非常有趣。并且嘉宾分别奔赴北京、嵊州、重庆，拜师学艺，学习京剧、越剧、川剧等传统曲艺。该传播传承模式受到了社会的广泛影响，让老百姓能够在历史与今天的艺术碰撞中感受传统文化的独特魅力，这远比行政手段来推动中小学生全部学戏曲来得有效。

2. 要传承弘扬红色革命文化。近代以来，我国一步步沦为半殖民

地半封建社会，在民族危亡、国家危难之际，中国共产党肩负中华民族伟大复兴的历史重任，在艰难和困苦中带领人民，从嘉兴南湖的一艘红船出发，在井冈山、在长征路上、在延安、在西柏坡……进行了波澜壮阔的革命实践，铸就了像井冈山精神、长征精神、延安精神、西柏坡精神等极具时代色彩的红色革命文化。要用现代手段，尤其是年轻人愿意接受的传播和教育方式，让年轻人在润物细无声中感悟红色文化，而不是简单冷冰冰的史料和历史遗物的展陈。最近中央电视台播出的纪录片《长征》就用了很多现代的传播手段和技术，吸引了不少年轻人共同回顾和感受那段历史。尽管和平时期已久，很多年轻人对战争印象只存在于抗日神剧、网络游戏中，但是忘战必危，尤其是在现代社会丛林法则下，从小是小皇帝，长大后窝囊废，必须让年轻人从革命文化中汲取营养，学会生存、竞争、合作等基本法则，方不是垮掉的一代。

3. 要发展社会主义先进文化。当前基层对社会主义先进文化的理解不统一、较为片面。发展社会主义先进文化，首先落脚到社会主义核心价值观，而核心价值观传播不仅是 24 个字刷墙，这样没人关注，也没人自觉作为安身立命的守则。有些网民觉得 24 个字太平实，缺乏中国文字的抑扬顿挫，不过 24 个字不花哨，就是告诉老百姓我们秉持的根本思想的大白话表达。

因此，既要从中华优秀传统文化中汲取思想精华和道德精髓，又要从红色革命文化中获得智慧滋养和精神砥砺，特别是和当代的志愿者精神、公益精神、互助精神、共享精神等新时期先进文化结合起来，才能吸引和感召广大群众。在这个意义上讲，遵循各种文化的特有规律，放开舆论空间管制的核心价值观表达，激活民众的文化创造力，关键在百花齐放，尊重民众对不同文化艺术的选择权，避免运动式填鸭式的类英语教育范式，讲好中国故事，留住中国记忆，最后在文化自信形成共识和回归。

（二）突出“大文化”机构与政府购买文化服务改革：提升文化改革的主动性和效能

1. 优化文化行政体制框架

考虑到中国特殊国情和体制，建议按照决策、执行、监督相互制约协调的原则，建立文化传承创新与文化市场、文化产业快速发展的政府文化治理模式，对文化行政体制实施升格化调整。

方案 1　继续推进大部制改革，但需防止机构臃肿降低运作效能。建议整合文化部、国家新闻出版广电总局、国家旅游局、国家体育局等部委，中国文联、中国作协等群团组织，组建新的文化、体育与旅游部，从分业管理升级到职能管理。

方案 2　建立部际协调机制，但需防止部门壁垒、本位主义造成流于形式。在进一步发挥中央宣传思想工作领导小组、中央精神文明建设指导委员会、中央文化体制改革和发展工作领导小组等中央机构对文化工作的宏观统筹管理基础上，建议统筹设立中央文化工作委员会，并建立强化文化工作部际协调（联席会议）机制，形成有关部门通力合作、协调研究解决重大问题、共同促进文化改革建设的良好局面。

2. 政府购买文化服务及其绩效考核进一步突破

利用 2016 年财政部设立文化司，2015 年财政部合并设立公共文化服务专项资金，《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的意见》等政策出台的契机，将政府购买服务作为提升文化产品服务质量的重要杠杆。针对大量文化资源沉淀在公益性和国有文化机构中，尚不能很好发挥其应有效益的情况，建议压缩财政直接补贴机构、划拨财政资金用于文化建设的规模，并统筹文化、体育、旅游、宣传、维稳、群团、科普、教育等领域涉及“弘扬社会主义核心价值观、提高群众科学文化素质”的相关财政资金，将政府购买文化服务纳入财政常态化预算内资金。

政府购买文化服务的范围可以扩展为公共文化服务、核心价值观传播、优秀传统文化传承、文化教育、国有文化资产运营等。供

给主体的范围可以包容性扩展为文化类社会组织、文化企业、文化能人（非法人主体机构）等。以县级人民政府为主要购买主体，建立“自下而上、以需定供”的互动式、菜单式服务方式，让服务对象根据自身需要进行选择，供给主体“量身定做”，通过设计“服务对象（满意度）投票权决定购买服务资金支付”促使供给主体提高服务质量。

政府部门主要职能转变为“组织领导、政策支持、财政投入和监督管理”，抛开了政府大包大揽的传统模式，促使政府完成从“划桨”到“掌舵”身份的转变。

通过引导和规范社会力量参与文化服务购买，培育“替代性生产者”，形成体制内机构与体制外社会力量的竞合关系和协力发展动力，尤其是有利于引导国有文化企业的产品服务导向应兼及主流价值观和服务对象满意度。其二，有利于激活社会各界对中华优秀传统文化传承、社会主义核心价值观传播进行创新性产品服务创作开发，以喜闻乐见而非教条方式进入群众的日常生活、文化活动、文化消费中。

（三）普惠均等：保障弱势群体“小康型”基本文化权益

1. 文化精准扶贫“输血”与“造血”并重

提高文化扶贫（特别是文化小康指标）与贫困地区群众科学文化素质提升在精准扶贫绩效考核的权重。加强文化与教育、就业、扶贫等部门信息共享平台建设，构建标准统一、接口规范、整体协同的扶贫大数据平台，实现各部门数据信息相互印证、协调联动，确保文化扶贫的精准性。引导形式多样、注重实效的文化帮扶实现文化扶贫由“政府兜底”向“政府 + 社会共促”转变。针对贫困地区保留很多原汁原味、具有市场潜力的乡土文化，文化资源富足，当地群众搞文化有历史、有传统、有能力，在贫困地区探索公共文化与文化产业、旅游业有效融合，打造一批文化特点鲜明、主导产业突出的特色文化示范乡镇、示范村、示范合作社等市场主体。在

落实基层人员编制、加强队伍培训、培养乡土文化能人等方面向贫困地区大力倾斜，留住基层“文化人才火种”。

建立政府、家庭、学校、基层组织和社会力量相衔接的农村留守儿童、残疾儿童、孤儿、事实无人抚养儿童、低收入家庭儿童等困境儿童文化关爱服务网络。一是建设标准化的留守儿童之家、心理咨询室、留守儿童活动室、图书阅览室等文化设施；二是引导文化志愿者成为“代理家长”，对留守儿童生活、学习、心理、安全等方面积极开展关爱帮扶活动；三是丰富学校文化生活，通过广泛开展形式多样的文化、体育、科技和游戏游乐活动，引导留守儿童积极参与，使其在学校快乐、轻松生活；四是是积极搭建亲情联系平台，设置“亲情聊天室”“亲情电话室”，为留守儿童与父母搭建沟通平台，帮助留守儿童与父母增进情感联系和亲情交流，弥补孩子的感情饥渴。

加快数字文化普及。结合电商扶贫等新一轮升级版信息基础设施建设，率先在贫困地区市县层面普及建设区域性、综合性、一站式的公共数字文化服务平台，促进公共数字文化服务与移动终端相结合。推进本地传统文化及公共文化产品数字化加工，解决数字文化推送由输入型为主转化为输入型与内生型并重。县级公共文化机构要免费提供无线网络（Wi-Fi），乡、村数字文化资源服务点全面覆盖，广播电视户户通，农村广播村村响，数字文化资源进村入户。在边远山区、人口稀疏地区建立小型无线网络服务器提供数字资源推送服务。

2. 尽快消除新生代农民工的“文化孤岛”现象

各地要将新生代农民工纳入城镇公共文化服务体系建设规划。大型制造企业、工业园区、工矿区、蓝领公寓等新生代农民工生产生活密集区应配套建设职工书屋、农民工文化家园、读报栏、电子阅报栏、黑板报、读报橱窗等固定文化设施，建筑工地等新生代农民工临时性聚居区应配置临时性文化设施或提供流动文化服务。公园、基层综合性文化服务中心、文化广场等公共文化设施向农民工

免费、错时开放。公共图书馆、文化馆、博物馆、美术馆等公共文化机构增加面向新生代农民工的图书阅读、培训讲座、文体活动、艺术鉴赏等文化服务活动。社区服务中心、居委会、物业公司等社区服务机构要向新生代农民工宣传社区公共文化服务设施和项目。相关部门、用工企业、教育机构要为新生代农民工提供实用技能、就业创业、心理健康、普法、法律维权、社会主义核心价值观、思想道德、爱岗敬业等系统化公益性培训。

在宿舍、工厂、食堂等农民工较为集中的场所提供免费的数字电视、宽带网络和无线 Wi-Fi。相关公共文化机构要推进农民工主题的公共文化产品数字化开发。相关广播电台要为新生代农民工提供心理辅导、两性关系、就业创业、法律维权、时政经济等广播节目，并在其休闲时段播出。有条件的地区可以开发“新生代农民工公共数字文化服务管理服务平台”，通过 APP、微信等移动服务管理方式，掌握舆情信息和文化需求，引导资源投放和服务侧重，设置文化地图、场馆体验、展览展示、文化演出、文化讲座、图书报刊、艺术培训、影视音乐、原创鉴赏、共享工程、便民服务、互动交流等基本服务功能，满足新生代农民工丰富多样的文化需求。

加强文化、工会、共青团、妇联等部门和用工企业协作合作，在五一、十一、元旦、春节等重大节日、纪念日期间举办面向农民工的公益性文化活动。鼓励各地适时举办职工公寓文化艺术节、篮球赛、足球赛、外来务工才艺大赛、农民工全民阅读季等专项活动，为新生代农民工提供展示文艺才华的舞台。艺术院团要深入用工企业、农民工聚居区开展慰问演出等活动。鼓励新生代农民工自办文化，组织动员文艺工作者深入基层创作更多反映新生代农民工新风貌的优秀文艺作品。广泛招募有公益心、热心为他人服务的新生代农民工注册为文化志愿者。在新生代农民工较为聚集的地方，传统网吧可以改造为网咖，提供上网、看书、休闲、娱乐等低消费文化服务。

（四）结构化转型升级：推动文化产业成为消费升级和中国经济稳中求进的“压舱石”

消费观引导下的文化产业供给侧结构性改革，将更加关注消费者的实际获得，而非政府简单的意识形态控制性供给。通过激发文化企业的创新动力，努力提高文化产品供给端的效率、效能，尊重和贴近消费者的文化消费习惯和趋势，以精准、丰富、多元、可选择的新供给侧结构丰富和替代传统僵化、过时、模仿为主的产品体系，实现文化产业提质增效从“需求侧拉动”到“供给侧推动”根本转变。

尤其是走精品路线，为消费者提供优质适销文化产品；走高端路线，占据文化产业链“微笑曲线”创意创新高端环节，实现文化资源价值最大化，在供给层面为文化消费升级和文化产业发展创造更大空间。

1. 大力发展数字创意产业

在内容生产、消费服务、大数据、物联网、人工智能、虚拟现实、融合媒体等技术和装备上加强数字文化创意应用转化，发挥制造大国优势，争取部分领域具备国际领先水平和拓展全球市场。鼓励全民创意、创作联动等新方式，挖掘优秀文化资源，激发文化创意，适应互联网传播特点，创作优质、多样、个性化的数字创意内容产品。推动设计创新成为制造业、服务业、城乡建设等领域的核心能力。促进文化科技深度融合、相关产业相互渗透，培育更多新产品、新服务以及多向交互融合的新业态，形成创意经济无边界渗透格局。

2. 加强原创知识产权保护

加快推进文化立法进程，改善数字创意相关行业管理规制，进一步放宽准入条件，简化审批程序，加强事中事后监管，促进融合发展。建立涵盖法律法规、行政手段、技术标准的文化产业知识产权保护体系，建立防盗版大数据实时动态监控体系，加大打击盗版侵权行为力度，保障权利人合法权益。加强对“原创”产品的风险管控，积极研究解决虚拟现实、网络游戏等推广应用中存在的风险

问题，切实保护用户生理和心理健康。

3. 加快“文化 +”融合型新业态新模式创新

推动文化产业链的各个环节和文化 +N 的合纵连横，有效提高资源整合、盈利和抗风险能力。以影视业为例，已经初步形成“传统影视制作公司 + 宣发公司 + 院线公司 + 艺人经纪公司 + 媒体 + 特效技术公司 + 互联网公司 + 海外影视制作公司 + 专业投资机构 + 文化行政部门”共同组成的利益共同体。

加强文化与科技、信息、旅游、体育、金融等产业（领域）融合发展，尤其是在“稳中求进”经济发展战略下，加强文化创意 + 一二三产业融合，推进传统产业劳动力密集型低端模式向创意智力密集型创新驱动升级。培育文化领域的优势龙头企业、文化航母，加大对不同类型、创新能力强的小微文化企业的分类扶持。打破行业、地域壁垒，以开放、共享、分享等新经济理念引导上下游文化企业集聚化、园区化、平台化、联盟化和跨界整合。

突破行政区划壁垒和产业门类分割，将文化产业布局从传统园区、环状分布向跨区域、跨国别带状分布升级，实现要素资源配置市场化效益最大化。利用大数据、共享经济等新科技新模式，扶持“一带一路”文化产业发展空间、长江经济文化产业带、环渤海经济文化产业带、藏羌彝文化产业走廊等文化产业带状发展。

鼓励各地建设网络众创平台、创业基地、农民工返乡创业园等实体或虚拟园区，并将文化产业作为低成本双创的先导产业，加速产业组织、发展环境、交易机制和服务理念为核心的创新变革，带动广大开发者、艺术工作者、非遗传承人基于分享协作模式进行灵活分散就业创业和增产增收，吸引更多人参与到文化产业。

（五）效能监管：基于文化发展规律和文化安全实施事中事后管理

1. 审慎使用传媒企业特殊管理股政策

十八届三中全会提出，要对按规定转制的重要国有传媒企业探

索实行特殊管理股制度。《深化文化体制改革实施方案》提出在传媒企业实行特殊管理股制度试点。《关于深化国有企业改革的指导意见》提出允许将部分国有资本转化为优先股，在少数特定领域探索建立国家特殊管理股制度。2016 年 5 月，国家新闻出版广电总局召开会议，建议国资持有特殊管理股比例至少 1%，拥有董事席位，对内容有一定审查权。可以预期，特殊管理股政策将全面进入试点。

与“一股一票”不同，特殊管理股是指每股拥有较多投票权甚至一票否决权的股票，保障创始人以较少股权实现对公司的控制权。国家特殊管理股是考虑到传媒企业在意识形态、经营与传播价值观导向等方面拥有较大社会影响力，而采取的国有资本所占股权拥有黄金股“一票否决权”的制度安排，核心是建立政府、市场、企业之间建立有效的平衡制衡机制。黄金股是政府与企业之间达成的契约，企业让渡公权力给政府，和优先股股东一样，黄金股股东可以没有普通股的投票权、收益权，但是掌握公司一些重大经营决策的“一票否决权”。

从事业单位转制的传媒企业实施特殊管理股制度相对容易。但是一些民营上市传媒企业动辄市值百亿、千亿，即使 1% 的股权市值也高达几亿以上，国有资本进入代价颇高。建议充分考虑传媒业特点、社会价值体现、文化安全、国有资本公司治理能力等因素，审慎出台特殊管理股制度适用范围、权力边界、运作机制、风险管理、公司治理等法律规范。试点阶段，建议在传媒企业日常经营中采取“一股一票”的治理原则，在防止外资敌意并购、确保文化安全、保障网络安全、防止低俗媚俗犯罪信息传播等方面行使“一票否决权”的特殊治理权力。

需要强调的是，并非所有传媒企业都试用特殊管理制度，国有股一股独大、一股独占，或者特殊管理股“一票否决权”滥用，都可能束缚传媒企业的活力。其二，由于经营权在创始人、经理人团队中，“一票否决权”只能体现事后监管，针对传媒企业的合法合规监管还应兼顾常态化的事中管理。

2. 发挥“黑名单”制度的信用管理效能

推广长三角地区创建国家社会信用体系建设区域合作示范区经验，普遍建立区域共享的文化市场信用信息清单，一是数据清单，包括市场主体、从业人员的资质类、监管类信用信息共享；二是行为清单，对极严重违法失信行为和增信行为的认定，实现“红、黑名单”标准统一、结果互认；三是应用清单，跨部门实施全过程信用管理和联动奖惩。

推进文化市场黑名单与金融、其他行业黑名单的数据共享、结果互认、社会公布，失信被执行人在政府采购、招标投标、行政审批、政府扶持、融资信贷、市场准入、资质认定等方面受到严格限制，以行政监管性惩戒带动市场性惩戒、行业性惩戒和社会性惩戒，形成“一处受罚，处处受限”的失信惩戒联防体系。

建立健全文化市场守信红名单制度，对守信者可在金融服务、市场准入、招投标等领域依法提供优先办理、简化程序、绿色通道、倾斜支持等激励政策，使其“处处守信、事事方便”。

（六）分类实施：全面深化国有文化机构“双效型”改革

1. 国有文化企业实施分类改革和一企一策

与其他领域国有企业的规模、实力相比，国有文化企业呈现数量多和小、散、弱的特点，加之涉及意识形态等敏感领域，按照文化例外和文化发展规律原则，将国有文化企业分为新闻信息服务、内容创作生产、传播渠道、投资运营和综合经营等五种类型，而不是一般国有企业的公益类和商业类两种类型，分类更加具体细致，有利于对国有文化企业区别对待、分类改革、一企一策。

着力提高规模化集约化专业化水平，推动国有文化企业加快公司制、股份制改造，完善现代公司治理机制，打造一批核心竞争力强的国有或国有控股骨干文化企业，使之成为文化市场的主导力量和文化产业的战略投资者。推进混合制改革，鼓励符合条件的国有文化企业上市融资。推动出版、发行、影视、演艺等文化集团交叉

持股或进行跨地区跨行业跨所有制并购重组，突出内容建设，强化高新技术支撑。推动传统媒体与新兴媒体融合发展，强化互联网思维和运作，实现跨媒体、全媒体发展。

加快政企分开，党政部门逐步与所主管主办的出版社和非时政类报刊社等企业脱钩，整合资源组建出版传媒集团，由集团履行相应主管主办职责，也可划转给相应的集团企业来主管主办。已经转企的出版社、非时政类报刊出版单位、新闻网站等国有文化企业实行国有独资或国有资本控股的混合制。在坚持出版权、播出权特许经营前提下，探索制作和出版、制作和播出分开。新闻媒体中的广告、印刷、发行、传输网络等部分、环节可剥离进行转企改制，进行市场化运作。在新闻出版传媒领域审慎探索特殊管理股制度试点。

2. 促进国有文艺院团转型升级

目前，全国转企改制的国有文艺院团大约有 300 多家，加上各地文化行政部门、文化馆、群团组织兴办的文艺团体有 8700 多个（性质为事业单位、社会组织）。由于国有文艺院团缺乏健全的法人治理结构和运营管理制度，加上行政化、机关化、票价高、题材新颖度不高及新兴娱乐、民营团体市场冲击等原因，国有文艺院团市场化运作能力普遍不强，多数只能提供“政府买单、群众免费观赏”的中低层次演艺作品。

施行“一团一策”分类改革。具备市场运作能力的国有文艺院团可以向企业化、集团化转型，加强法人治理和基础管理，完善绩效管理机制，增强精品意识、团队意识和服务意识，通过合作创作、驻场演出、小剧场演出、旅游演艺、国际演出、网络演出、院线运营、多元化发展等方式参与演艺市场开发和竞争。不具备市场运作能力、或者服务半径以本地为主的国有文艺院团可以改制为文化类社会组织（民办非为主），开展公益演出、文艺培训等公共文化服务，经费主要来源于政府购买服务、公益捐赠、低价收费等。

（七）助力大国战略：高效推动中国文化和“中国梦”走出去

1. 用“工匠精神”打磨文艺精品

各级党委政府要妥善处理“当代生活”与“文化传统”之间的辩证关系，明确文化自信与道路自信、理论自信和制度自信之间的内在关联，弘扬中国精神、凝聚中国力量，反映和传播社会正能量，防止文艺创作泛意识形态化。通过政策扶持、行业规范、培训辅导等方式培养“文艺匠人”。同时尊重文艺创作个性化的独有规律，保持宁缺毋滥的“工匠精神”，以“价值观导向 + 服务对象满意度”为政策杠杆，以“匠心”培育扶持“灵心”，鼓励艺术实践勇于探索、百花齐放、百家争鸣。

2. 加强与“一带一路”沿线国家的文化交流与合作

加快汉语、中医药、中餐、陶瓷、故宫、长城等具有鲜明中国特色的文化标识国际化，除了加强孔子学院、海外中国文化中心建设和职能发挥外，还应拓展沿线国家市场化的中文语言培训，有利于夯实民意和社会基础。推动“一带一路”从功能定位走向人文定位，促进文化、教育、健康、旅游、标准、技术、资质、中介服务等“软力量”项目尽快落地。

深化人文合作委员会、文化联委会、文化联盟、文化大数据库、文化使者等官方和民间的多样化合作机制，加强上海合作组织成员国文化部长会晤、中国—中东欧国家文化部长会议、中阿文化部长论坛、中国与东盟“10 ＋ 1”文化部长会议等高级别文化磋商。鼓励各省区市、港澳台拓展“一带一路”文化交流、遗产保护、文艺创作、文化旅游等领域开展区域性合作。打造或者升级中国—亚欧博览会、中国—阿拉伯国家博览会、中国—东盟博览会、丝绸之路国际艺术节、海上丝绸之路国际艺术节、丝绸之路（敦煌）国际文化博览会、中国海洋文化节等会展节庆为国际交流合作平台，打造若干“文化”广交会。以文化旅游、演艺娱乐、工艺美术、创意设计、数字文化为重点领域，加快跨国别的“丝绸之路文化产业带”建设，支持沿线地区根据地域特色和民族特点实施特色文化产业项

目、推介文化创意产品。

3. 推进国际文化贸易重“量”更重“质”

积极在境外布局一批具有较强辐射力的文化贸易平台，打造一批具有国际竞争力和影响力的文化出口品牌产品和服务。以国家和省市的《文化出口重点企业目录》《文化出口重点项目目录》入选企业、项目为重点，完善统计指标体系、人力资源、品牌策略、法律援助、信息服务、投融资等公共服务支持机制，培育一批具有国际竞争力的外向型文化企业。推动骨干和中小文化企业的联动整合、融合创新。支持国内大型企业、重点园区在海外设立“飞地”园区，收购文化企业和资产，实现国内外联动发展和国际龙头企业培育。尽快推出对外文化贸易公共信息服务平台，发挥好各驻外使领馆、海外中国文化中心、各省市驻外经贸代表处、外贸商协会等机构的作用，及时发布国际文化市场动态和国际文化产业政策信息，加强对海外文化产业、市场的深度分析和国内外案例介绍。加强对外文化贸易领域相关知识产权保护。

4. 加强国际传播和对外话语体系建设

积极发挥文化外交在“心灵之间的交流与认同”的独特效果。加快构建敢于发声、善于发声、融通中外、广泛认可、承载中国梦、反映核心价值观、富有吸引力和感染力的中国特色话语体系，打造融通中外的新概念新范畴新表述，讲好中国故事，传播中国好声音，秉持大国担当，更好塑造国家形象，营造于我有利的国际舆论环境。加快构建技术先进、传输快捷、覆盖广泛的现代传播体系，支持重点媒体国际拓展，促进文化传播与互联网、新媒体协同创新发展。

培育、引进熟练掌握外语，知晓国际政治经济专业知识，掌握互联网和现代通信技术，具有较强文字功底和表达能力的复合型国际传播人才。鼓励专家学者在国际舞台对中国话语体系的翻译、宣传和传播。重视国际传播的实效性和时效性，避免空话、套话多于实质实效内容。

五、结语

2016 年作为“十三五”开局之年，文化体制改革从面上推开向纵深攻坚推进，“文化自信”进一步统领文化改革新进程。在全面深化改革深水区推进过程中，文化体制改革因其牵涉利益复杂性相对较小，加之社会各阶层对品质型文化生活的期盼，相较于其他领域改革，总体属于稳定推进态势。但也存在着有数量缺质量、同质化严重、结构不均衡、效益不明显、区域和城乡差距加大等突出矛盾和问题。总的看，纵深攻坚型文化改革应聚焦在如下几个方面“以文化人”，推进国家文化治理体系和治理能力现代化：

一是以社会主义核心价值观为引领，突出社会正能量导向，以“匠心”培育“灵心”，创作打磨更多雅俗共赏的优秀文艺作品。

二是以基本公共文化服务标准化均等化为抓手，加快构建现代公共文化服务体系，基本建立覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的小康型现代公共文化服务体系。

三是以文化产业结构化升级为突破口，推动文化产业成为国民经济支柱性产业，加强国有文化企业分类改革，培育业态丰富的小微文化企业，形成一批文化产业发展新增长点和增长极，全面提升文化产业的质量和效益。

四是以“红 + 黑名单”制度为抓手，培育市场主体、激发市场活力、加强穿透式监管和综合执法，建成统一开放、竞争有序、诚信守法、监管有力的现代文化市场体系。

五是加强中华优秀传统文化保护、传承和创造性开发，让中华优秀文化拥有更多的传承载体、传播渠道和传习人群。

六是全面升级对外文化交流合作、文化外交、文化国际贸易、对外话语体系、文化传播的层次和效能，高效推动中国文化和“中国梦”走出去，助力国家对外战略，夯实和提升国家文化软实力。

协调推进共建共享，加快社会体制改革

贡 森*

本报告所讲的社会体制改革，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。本报告以民生保障为重点，同时兼顾社会治理。我们发现，2016 年社会体制改革在局部领域、局部地区取得了一些突破，人民群众也得到了一些实惠，但是与 2018 年前各项改革基本完成的过程目标相比、与增强人民群众获得感的结果目标相比、与社会体制改革潜在的全局牵引作用相比，社会体制改革的进展较为缓慢、微观和宏观效果都不明显。按照中央深改组关于 2017 年改革的整体安排以及社会建设的特点和相关体制改革的潜在牵引作用，我们建议，以机关事业单位工资制度改革和健全反腐倡廉制度建设为抓手，选取有社会共识的可实行高薪的卫生、教育等可持续的民生部门以及司法等大民生部门优先实行年薪制，并辅以相应的监督约束机制，确保高薪养廉和相关公共服务的改善；司法、健康和教育等基本社会公正的改善，将为整体公共部门激励约束机制的改革打下良好的制度基础和民意基础，进而激发广大党政干部的积极性和创造力，协调推进“四个全面”战略布局。

* 贡 森，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所所长、研究员。

一、2016 年社会体制改革设计重在补短板、促公平，旨在提升获得感

据统计，在中央推进全面深化改革的第三年，中央深改小组审议通过的 96 份文件，近 1/3 涉及社会体制改革。2016 年，社会事业领域重点改革有所突破。30 个省份落实中央深改小组意见，出台户籍制度改革实施意见，辖区内城乡户籍人口之间的二元结构被打破。脱贫、医改、教育、养老服务等民生重点领域也陆续获得突破。3 份文件聚焦脱贫攻坚，机制完善，让脱贫更长效；4 份文件直指医药卫生体制，推动分级诊疗和医疗资源下沉，化解看病难、看病贵问题；教育改革 4 份文件，加强民办教育管理，推动城乡教育公平；养老服务领域 2 份文件，亮点是放开市场、提升质量。

（一）社会体制改革设计整体上呈现四个基本特点

1. 社会体制改革各项措施推动公共资源向基层覆盖、向农村延伸、向弱势群体倾斜。这方面措施包括各地出台落实中央有关户籍制度改革的实施意见、推进家庭医生签约服务、整合城乡居民医疗保险制度、统筹推进县域内城乡义务教育一体化发展、充分调动基层干部队伍工作积极性。

2. 精准施策。主要包括精准扶贫的目标责任制、激发重点群体活力带动城乡居民增收。

3. 以开放促改革。2015 年底，中央出台《关于做好新时期对外开放工作的若干意见》，要求统筹国内国际两个大局，提升教育开放质量和水平。2016 年，中央又要求全面放开养老服务市场。

4. 聚焦人民群众反映最迫切的问题，兼顾长期可持续性。2016 年出台的改革措施回应了大医院就诊难、儿童看病难、农村居民报销比例偏低、乡村教育资源短缺、老年照顾服务质量偏低等急迫性问题。同时，有关改革措施开始关注基本制度的可持续性，包括收入分配政策注重激发贫困人口劳动致富的积极性、主动性，卫生和健康工

作方针注重大健康理念，要求 “将健康融入所有政策”“人民共建共享”。

（二）30 个省份出台户籍制度改革实施意见

国务院2014年发布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，提出以居住证为载体，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。初步统计，包括北京在内，已经有 30 个省市自治区公布户籍制度改革方案，各地普遍提出取消农业户口与非农业户口性质区分。各地方案中还提出建立或完善居住证制度，其中多地已出台具体办法。

（三）聚焦脱贫攻坚的机制完善，让脱贫更长效

在推进工作机制上，《脱贫攻坚责任制实施办法》将脱贫攻坚责任落实到人。文件要求加快形成中央统筹、省区市负总责、市县抓落实的扶贫开发工作机制。围绕构建责任清晰、各负其责、合力攻坚的责任体系提出具体办法，以硬措施保障硬任务。各级党委和政府特别是贫困地区的党委和政府，要层层落实脱贫攻坚责任。中央各部门要步调一致、协同作战、履职尽责。

在验收工作机制上，《关于建立贫困退出机制的意见》文件要求，按照精准扶贫、精准脱贫的原则，建立贫困户脱贫认定机制，制定严格规范透明的贫困县退出标准程序核查办法。要实事求是，严格评估，用经得起检验的摘帽标准来衡量验收，注重脱贫质量和可持续性。要坚持正向激励，留出缓冲期，在一定时间内继续实行扶持政策。

在扶贫开发工作长效机制上，《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》文件要求，以增加贫困人口资产性收益为目标，创新贫困地区水电矿产资源开发占用农村集体土地补偿方式，围绕界定入股资产范围、明确入股受益主体、合理设置股权、完善收益分配、加强股权管理和风险防控等重点任务，探索建立集

体股权参与项目分红的资产收益扶贫长效机制，走出一条资源开发和脱贫攻坚有机结合的新路子。

（四）在深化医药卫生体制改革同时，着手卫生和健康工作方针的调整

2016 年中央深改小组通过了 4 份医改文件，推动分级诊疗和医疗资源下沉，旨在化解看病难、看病贵等人民群众反映强烈的问题。

《关于推进家庭医生签约服务的指导意见》推进家庭医生签约服务，对促进医疗卫生工作重心下移、资源下沉，实现人人享有基本医疗卫生服务的目标具有积极意义。文件要求重点在签约服务方式、内容、收付费、考核、激励机制、技术支撑等方面实现突破，优先覆盖老年人、慢性病患者、结核病等慢性传染病患者、严重精神障碍患者、孕产妇、儿童、残疾人等重点人群。对家庭医生要有职业保障措施。

《关于加强儿童医疗卫生服务改革与发展的意见》特别关注儿童“看病难”问题。文件要求加强儿童医疗卫生服务改革与发展，要紧紧围绕加强儿科医务人员培养和队伍建设、完善儿童医疗卫生服务体系、推进儿童医疗卫生服务领域改革、防治结合提高服务质量等关键问题，系统设计改革路径，切实缓解儿童医疗服务资源短缺问题。要落实政府责任，加强组织领导，密切协作配合，完善配套措施。

《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》聚焦城乡非正规就业群体“看病贵”问题。文件要求整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度，是推进医疗卫生体制改革、实现城乡居民公平享有基本医疗保险权益、促进社会公平正义、增进人民福祉的重大举措。要按照统一制度、整合政策、均衡水平、完善机制、提升服务的总体思路，从统一覆盖范围、统一筹资政策、统一保障待遇、统一医保目录、

统一定点管理、统一基金管理等方面进行整合，积极构建保障更加公平、管理服务更加规范、医疗资源利用更加有效的城乡居民医保制度。要推动实现医疗、医保、医药“三医联动”，推动基本医保、大病保险、医疗救助、商业健康保险、社会慈善等衔接配合，努力构建多层次的医疗保障体系。

如果说上述三项改革仍然聚焦局部领域，并没有从本质上突破前几年碎片化的改革特征，也未触及更深层次的体制性问题。然而 2016 年末，新医改翻开了一个新的篇章。中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《国务院深化医药卫生体制改革领导小组关于进一步推广深化医药卫生体制改革经验的若干意见》，总结了 8 方面 24 条经验，改革路径更为明确，以“三医联动”的系统化改革代替过去几年各个领域的碎片化改革。从改革方向看，“政府主导”的改革路径得到认可，而且接下来的医改将以前所未有的政治推动力推进。

在深化医改的同时，2016 年“健康中国”战略正式启动实施。2015 年党的十八届五中全会提出推进“健康中国”建设的国家战略。2016 年 8 月，习总书记在全国卫生大会上强调要把人民健康放在优先发展的战略地位，强调将卫生和健康工作的重点从治病转向健康促进。10 月，中共中央、国务院印发了《“健康中国 2030”规划纲要》，文件要求“将健康融入所有政策”，并强调个人责任，号召“人民共建共享”。

（五）加强民办教育管理，推动城乡教育公平，确保社会主义办学方向和核心价值

为了全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强社会主义核心价值体系教育，中央审议通过了《关于加强民办学校党的建设工作的意见（试行）》《民办学校分类登记实施细则》《营利性民办学校监督管理实施细则》等 3 份文件，支持和规范民办教育发展。文件要求，坚持和加强党对民办学校的领导，设立民办学校要做到

党的建设同步谋划、党的组织同步设置、党的工作同步开展，确保民办学校始终坚持社会主义办学方向。要建立营利性和非营利性民办学校分类登记、分类管理制度，提高教育质量。

统筹推进县域内城乡义务教育一体化发展，对缩小城乡教育差距、促进教育公平、维护社会主义核心价值具有重要意义。《关于统筹推进城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》文件要求，各部门各地区要针对突出问题，在合理规划城乡义务教育学校布局建设、完善城乡义务教育经费保障机制、统筹城乡教育资源配置、提高乡村教育质量、稳定乡村生源、保障随迁子女就学、加强留守儿童关爱保护等方面推出务实管用办法。要加大对乡村特别是老少边穷等地区义务教育扶持力度，让贫困地区的孩子们都有机会接受公平、有质量的义务教育。要注意结合地方实际，因地制宜选择发展路径。

（六）在养老服务领域，亮点是放开市场、提升质量

养老服务业既是关系亿万群众福祉的民生事业，也是具有巨大发展潜力的朝阳产业。为了加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业，2016 年中央审议通过了两份文件。

《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》文件要求，紧紧围绕老年群体多层次、多样化的服务需求，降低准入门槛，引导社会资本进入养老服务业，推动公办养老机构改革，提升居家社区和农村养老服务水平，推进养老服务业制度、标准、设施、人才队伍建设，繁荣养老市场，提升服务质量，让广大老年人享受优质养老服务。

《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》文件要求，制定和实施老年人照顾服务项目，要从我国国情出发，立足老年人服务需求，整合服务资源，拓展服务内容，创新服务方式，提升服务质量，让老年人享受到更多看得见、摸得着的实惠。要重点关注高龄、失能、贫困、伤残、计划生育特殊家庭等困难老年人的特殊需求。

（七）在收入分配领域，分群体施策，以点带面，促进居民收入与经济增长同步

国务院印发《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》（以下简称《增收意见》），部署对重点群体实施激励计划，带动城乡居民实现总体增收。

《增收意见》指出，提高城乡居民收入是全面建成小康社会的重要内容，体现社会主义本质的必然要求。为营造激励奋发向上的公平环境，拓宽就业渠道，促进各类社会群体依靠自身努力和智慧，创造社会财富，共享发展红利，必须进一步深化收入分配制度改革，强化收入分配政策激励导向，分群体施策，不断激发全体劳动者的积极性、主动性、创造性，实现经济增长与居民增收互促共进。

《增收意见》提出，对增收潜力大、带动能力强的七大群体实施激励计划，推出差别化收入分配激励政策，带动城乡居民实现总体增收。一是完善多劳多得、技高者多得的技能人才收入分配政策；二是加大对新型职业农民的培育和支持力度，加快职业化进程；三是通过工资性收入、项目激励、成果转化奖励等多重激励引导科研人员潜心研究工作，激发科技创新热情；四是进一步降低小微创业者创业成本，健全创新创业成果利益分配机制；五是完善产权保护制度，进一步稳定预期、优化环境，激发企业家创业热情；六是完善工资制度，实施差别化激励办法，建立阳光化福利保障制度，充分调动基层干部队伍工作积极性；七是鼓励引导有劳动能力的低保对象、建档立卡贫困人口及残疾人等困难群体，主动参加生产劳动，通过自身努力增加收入。

（八）基本养老保险改革方案已经连续两年流产

自 2015 年起，制定养老保险顶层设计方案就被明确列为需尽快完成的年度重点改革任务。在方案制定过程中，有关部门对个人账户规模、余额继承、全国统筹时机、征缴体制以及财政负担程度等问题存在不同看法。

二、社会体制改革进展缓慢、效果不明显，根源在于缺乏共识和既得利益阻碍

2016 年，社会事业领域改革设计和执行在局部取得了突破，但是，整体上讲，社会体制改革的推进和作用发挥都很不到位。

（一）与“确保十九届三中全会时各项改革基本完成”的过程目标相比，社会体制改革很可能要拖后腿

全面深化改革的时间已经过了近 2/3，在未来一年半多一点时间里，社会事业领域的多项基础性制度都难以建立。

在深化教育领域综合改革方面，一些重大的改革举措落实难。十八届三中全会提出，统筹城乡义务教育资源均衡配置，实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗。在全国范围内，交流轮岗制度仅在局部地区实行，普遍推行的前景黯淡。用一个直辖市分管副市长的话来说，均等化需要二三十年才能完成。并且，职业教育和高等教育的改革还未破题，“加快现代职业教育体系建设”和“促进高校办出特色争创一流”都是任重而道远。另外，在广大中西部农村地区，义务教育阶段还存在着很高的辍学率，这一问题还未引起足够重视、更未纳入改革议程。

在深化医药卫生改革领域，如果从 2009 年算起，这一轮医改已推行了近八年，但整体上讲医改仍处于试点之中。近两年来，中央有关部委一直在努力推广“三明路径”，但至今仍未形成燎原之势。从卫生和健康工作方针调整的角度来看，在中央层面还没有建立大健康战略实施领导小组，国家出台的“健康中国”规划的操作性和有效性还有待实践检验。

在养老服务领域，中央已经明确了居家养老的基础地位，但是有的部委仍将工作重点放在机构养老和机构床位建设上，居家养老尚缺乏成熟模式。

在养老保险领域，职工基本养老保险改革已经形成习惯性流

产，2017 年出台方案的希望不大，在 2018 年落实的可能性几乎为零。2015 年启动的机关事业单位与企业基本养老保险并轨改革，在 2017 年初仍未落实到位。

在最低生活保障等社会救助领域，我国低保制度的福利化倾向明显，制度改革和管理完善两方面的任务都很艰巨。低保福利化倾向有三种主要表现：一是与同属儒家文化的东亚其他国家地区相比，我国低保人口占比明显偏高；二是低保家庭受保之后的生活水平高于贫困边缘家庭；三是低保资格认定的平均主义倾向。

在形成合理有序的收入分配格局方面，多项改革还没有顶层设计，包括“提高劳动报酬在初次分配中的比重”和“改革机关事业单位工资和津贴补贴制度”。

（二）与增强人民群众获得感的结果目标相比，社会体制改革的效果还不明显

尽管社会体制改革在局部取得突破，改革落实也让人民群众得到了一些实惠，但是整体上讲人民群众的获得感并不强。

在义务教育领域，就近入学推行较为顺利，减少了特权择校问题。但是，在校际间差距没有缩小，特别是校长教师轮岗制度没有落实的情况下强推就近入学，既没有解决教育公平问题，还造成一些群体新的被剥夺感，并进一步推高了学区房房价。

在医疗卫生领域，2016 年全国有超过一半的县开展了基层首诊试点，不出本县就诊看病的人超过 80%。据中国社会科学院的一项研究[①]，2015 年“看病贵”问题有所缓解，但是“看病难”问题仍然没有明显改善。

在养老服务领域，截至 2016 年三季度末，全国各类养老床服务位数比 2015 年全年增长 4.3%，每千名老年人拥有养老床位

①房莉杰：“2016 年中国医疗卫生事业发展报告”，《2017 年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社 2016 年，第 99-132 页。

31.6 张。同时，民政部的统计数据表明，机构床位空置率在 40% 以上，并且入住老人大多是生活能自理者。相反，在一些热点城市，真正需要机构照顾的老人仍是“一床难求”。

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。

（三）社会建设工作方针大体确定，但在方向把握上时常出现不一致的表述

习近平同志在国内国际多个场所针对不同人群发表的系列重要讲话，始终强调共建共享的理念。2013 年 4 月，习近平同全国劳动模范代表座谈并发表重要讲话，总书记强调“劳动是财富的源泉，也是幸福的源泉。人世间的美好梦想，只有通过诚实劳动才能实现；发展中的各种难题，只有通过诚实劳动才能破解；生命里的一切辉煌，只有通过诚实劳动才能铸就”。

2015 年 6 月，习近平在会见中国少年先锋队第七次全国代表大会时寄语全国各族少年儿童，“幸福不是毛毛雨，幸福不是免费午餐，幸福不会从天而降。人世间的一切成就、一切幸福都源于劳动和创造。”

在“主动适应、把握、引领经济发展新常态——关于促进经济持续健康发展”的重要讲话中，习近平总书记强调，“坚持包容性发展，必须坚持全面保障和改善民生，构建公平公正、共建共享的包容性发展新机制，使发展成果更多更公平惠及全体人民。”

在“以新发展理念引领发展”的重要讲话中，习近平总书记全面论述了“共享”理念四个方面的内涵：一是全民共享，即共享发展是人人享有、各得其所，不是少数人共享、一部分人共享。二是全面共享，即共享发展就要共享国家经济、政治、文化、社会、生态文明各方面建设成果，全面保障人民在各方面的合法权益。三是共建共享，即只有共建才能共享，共建的过程也是共享的过程。四

是渐进共享，即共享发展必将有一个从低级到高级、从不均衡到均衡的过程，即使达到很高的水平也会有差别。

在“让老百姓过上好日子——关于改善民生和创新社会治理”的重要讲话中，习近平总书记指出，要以最广大人民利益为根本坐标，创新社会治理体制，改进社会治理方式，构建全民共建共享的社会治理格局。

2015 年 9 月，习近平主席在纽约联合国总部出席第七十届联合国大会一般性辩论时发表重要讲话指出，当今世界，各国相互依存、休戚与共。要继承和弘扬联合国宪章的宗旨和原则，构建以合作共赢为核心的新型国际关系，打造人类命运共同体。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。并且，习主席强调要推进全球治理体系变革，全球治理体系是由全球共建共享的，不可能由哪一个国家独自掌握，全球治理结构如何完善应该由各国共同来决定。

本届领导集体提出了民生工作新思路，并努力贯彻执行。在第一次主持召开的中央经济工作会议上，新领导集体就提出了“守住底线，突出重点，引导预期，完善政策”的新思路。这项政策主张表明，民生工作要分类推进，要区分底线和重点；并且民生工作要以人民群众需求为出发点和落脚点，同时也要注意引导预期。

但是，在贯彻落实共建共享发展新理念和民生工作新思路过程中，我们也出现了一些认识或政策表述上的偏差。一是存在重共享、轻共建的倾向；二是存在全面回归“底线”思维的表述，如“社会政策托底”；三是存在重回应、轻引导的倾向。

（四）虽然很多改革设计取得了共识，但具体分歧点还不少，或者既得利益的阻力巨大，导致改革动力不足

这里分三种情形。**第一种是方向和路径都比较清晰，但落实不到位的改革。**促进义务教育均衡发展方面的改革，特别是校长教师交流轮岗制度，遇到了名校学生家长和教职员工的强烈反对。医药卫生体

制改革已经形成了一些较为成熟的模式，如“三明路径”，但有关部门和地区还在热衷搞试点、扩范围。三明市医改有三个突出特点。一是问题导向。从实际出发，抓住导致医药费用不合理增长的关键环节，推进“三医”联动改革。二是机制得当。以挤压药品水分为突破口，以薪酬激励机制改革为核心，以医保管理体系重构为支点，符合医疗卫生行业发展规律与内在特点。三是保障有力。建立了集中统一高效的医改领导协调机制，市党政一把手全力支持并充分放权，指定专业经验丰富、改革攻坚意识强烈的领导干部统管“三医”改革事项，改革决策和执行过程精简高效。

第二种是方向比较清晰，但路径不清，落实也不到位的改革。路径不清的改革主要包括户籍制度、养老服务体系建设、高等教育、职业教育、幼儿教育等方面。

第三种是方向不明确的改革，顶层设计方案延迟有认识和利益两方面的问题。这类改革包括劳动力市场、收入分配和养老保险等方面。

以养老保险改革为例，来说明认识分歧和既得利益因素导致的顶层设计方案的延迟。有关部委在一些体制机制设计问题上存在重大分歧。我们认为，这些问题需研究解决，但它们不是养老保险顶层设计需要解决的主要矛盾。我国养老保险体系的主体是城镇职工养老保险，其中政府责任过大，是养老保险制度运行问题的根源。过去三十多年来，城镇职工基本养老保险制度中政府承担的责任种类越来越多、政府承担的收入保障水平名降实升；与欧洲之外的发达经济体相比，我国政府责任偏重的问题也很突出，欧洲“福利病”的最重要表现是寿命延长而工作缩短，我国城镇地区也已暴露出这一问题。我国应从破解这一矛盾入手，统一认识，完善养老保险顶层设计。

除了认识不一致的问题，地区之间和部门之间的利益问题也是导致养老金改革方案迟迟不能出台的重要原因。基本养老金难以实现全国统筹的主要原因是利益主体多元，其中涉及中央和地方的权力、责任，以及地方和地方之间利益关系的平衡和调整。对于基本

养老金全国统筹，一些养老金有结余的地区并不愿意牺牲自己的地方利益进行全国统筹，但辽宁、黑龙江等地肯定希望尽快实现统筹。另外，不同地区参保人缴费比例和退休待遇如何确定，这些也是养老保险全国统筹的重点与难点。在部门之间利益平衡上，社会保险费征缴体制是矛盾的焦点。

在诸多社会体制改革需要触动强大既得利益的情况下，不少领导干部担心干事得罪人，被人举报，或被舆论推上风口浪尖并被追责。在一些不合理法规没有及时修订和容错免责机制不健全的情况下，各级干部切实推动重大改革工作还要承担合规风险。同时，因待遇上的“后门”“旁门”被堵死，但“前门”“正门”又没有打开，一些干部认为现在干事的回报与付出不相称，滋生不想干念头。总之，在任务变重、风险加大、待遇降低的情况下，一些干部理想信念不坚定，消极怠政成为其理性选择。

（五）社会建设不当供给问题没有得到扭转，导致人民群众获得感不强，制度可持续性差

社会建设不当供给也可分为三类：一直存在的、不断恶化的和新增的不当供给。

第一类是坚挺的不当供给，包括重点学校和择校、幼儿教育的“小学化”；基本养老保险在老年保障体系中“一支独大”。

第二类是不断加强的不当供给，包括医疗卫生服务重心进一步上移；各地大力发展医药产业，供给过剩没有缓解甚至加剧；低保“适度普惠”制度安排的恶果出现，福利化倾向明显。

第三类是新增的不当供给，包括事实上以机构养老为重点的社会养老服务体系，机构床位低效使用。

三、以社会体制改革为抓手拉动全面深化改革，以民生重点领域的激励约束机制改革撬动社会体制改革

中央全面深化改革领导小组提出，要确保十九届三中全会时各项改革基本完成，2017 年要多推有助于促进社会公平正义、增强人民群众获得感、发挥干部积极性的改革事项。按照这个整体部署以及新时期社会建设在经济社会发展中独特作用，社会体制改革应该也可以发挥更大的作为。

（一）全面准确地看待社会建设的地位和作用

任何时期任何国家的社会建设，都应该具有两方面的功能：一方面是满足人民群众的合理需求，改善福祉；另一方面是有助于行为引导和社会秩序构建。具体到当今中国，社会建设要有助于协调推进共享和共建，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。

（二）社会建设要服务于经济建设这个中心，但不能混同为经济建设

社会建设要以满足人民群众的合理需求为宗旨，增加公共服务和社会保障的有效供给。在有效供给中，促进产业发展和经济增长。要防止通过无效或有害供给，拉动经济增长的短视行为。如果单纯为了经济增长，我们可以让患者多看病、多吃药、多做手术；我们可以鼓励老年人多住敬老院；我们还可以让步于既得利益的阻力，坚持重点校和维护学区房，拉高居民教育和住房消费。这些“杀鸡取卵”的做法，透支经济增长潜力，损害党和政府信用，贻害无穷。

（三）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

未来十年乃至更长时期，中国人类发展水平和包容性的提升，需要更多依靠社会政策的改革和创新，这也是中国共产党第十八届五中全会提出的“共享”发展理念的重要内容。

经济增长、机会公平、社会协同是中国实现包容性人类发展的三个巨轮，要整合推进、协同驱动。2012 年 12 月召开的中央经济工作会议提出，要按照“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的新思路做好民生工作。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政策。第二层次是教育和医疗卫生等人力资本投资领域的工作和政策。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政策。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。

按照新一届领导集体的民生工作新思路和我们建议划分的民生工作层级，我们对民生工作提出以下三个方面的整体改革建议。

一是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。

二是社会政策要从全面扩张走向“有抑有扬”，注重社会政策的体系建设和项目整合，重点发展就业促进、教育、医疗卫生等社会投资性项目，适度抑制低保、公共养老金等社会消费性项目，并把社会保护和个人努力有机结合。

三是机会不均等、待遇差距大，是当前中国社会政策领域需要聚焦解决的突出问题。今后一个时期，要改革公共投入的投向和投入方式，着力提升包容性和瞄准率，并提高投入效率，确保中低收入群体受益。

（四）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：

教育应处于优先发展的战略地位。在继续推进和巩固各阶段各层级教育普及的同时，教育创新的基本方向有两个：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。二是提高教育质量，特别是探索“适切性”教育，针对多方面社会问题，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。

医疗卫生领域的改革，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疗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疗卫生服务制度。

在老年收入保障方面，要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记入个人账户；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记入个人账户，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。

实行积极的应对老龄化方针，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”的新战略，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，特别要重点关注四十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。在医疗卫生领域，要将新增资源主要放在预防保健，包括老化预防。在养老服务领域，要大力发展立足于居家和社区的就地养老，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。

在减贫和社会救助方面，要根据中国政府的扶贫工作规划纲要，积极实施精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策，提高脱贫实效

和可持续性。同时，扶贫政策要结合中国的文化传统和乡村社会的实际情况，强调自立自强，要坚持“造血式”扶贫，在政策投入同时，精准扶贫要注重贫困社区和贫困家庭的能力建设，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。

（五）形成基础性制度体系的路径和 2017 年社会体制改革建议

改革机关事业单位工资制度，激发党政干部职工的积极性。在公共部门中可从建立司法人员、医护人员或教师年薪制入手，以取得早期成果。通过监督和引导司法人员公正执法、监督医务人员合理诊疗和要求校长教师交流轮岗，为公共部门普遍推行薪酬制度改革奠定坚实的民意基础。

参照细分市场同类人员的薪酬待遇，保障司法、教育和医疗卫生人员的合理待遇和应有尊严，守住社会公平正义的三条底线，提升人民群众的获得感。在推进员额制司法改革的同时，要尽快兑现法官年薪制和参照执业律师的收入不断调整法官年薪水平，保证司法人员体面生活，促进司法公正。在开展担当性精英教育的同时，要强力推进现有的有利于教育机会均等化的改革措施落地。对通过轮岗到薄弱学校的校长教师，可以优先晋升职称或工资级别并可携带享受。以改变医疗卫生服务体系的激励和约束机制为突破口，包括建立公立医院医护人员年薪制以及对逐利行为的监控机制，完善和加快推进人人享有基本医疗卫生服务的体制改革，推动“健康中国”优先战略的实施。

在加强反腐倡廉制度建设的同时，借鉴司法、教育和卫生等先行行业的经验，研究重构党政干部的保障激励机制，维护和激发积极性和创造力。治理党政干部队伍中少数人不作为问题十分重要而迫切。“为官不为”这一现象，既反映出干部对新形势新任务的不适应，又反映出相关保障激励机制有待重塑。党政干部队伍的保

障激励机制建设应当以培养其公益精神为方向来综合施策并抓住重点，以“讲奉献 + 合理保障 + 适度激励”的主线，改进乃至超越传统的“弱奉献 + 低保障 + 强激励”模式。为此，可以采取“四步走”战略：首先，切实保障党政干部的待遇和尊严；其次，强化监督机制；再次，以适切性教育培育更多更具公益心的党政干部；最后，理顺国家和社会关系，激发社会主体的参与积极性。

四、结语

在未来 5 年或更长时期，中国经济社会发展不仅要致力于解决地区之间、人群之间的不平衡问题，还要应对快速老龄化、经济增速放缓和结构转型等重大挑战。同时，中国在推进包容性、共享发展方面，仍然有不少优势。如相对集中的政治制度，可以更好地排除既得利益对社会发展转型的阻碍。我国国民经济仍将处于中高速或中速增长阶段，新增财富可以支持增量改革，可以回避更多依赖存量改革可能带来的各种矛盾。过去的发展历程，以及先行国家的经验教训，可以为未来的发展提供参考借鉴，等等。

以经济和财力增长为依托，中国有望继续扩大社会领域的支出规模，并进行社会支出结构的调整和优化，重点支持教育和医疗卫生领域的包容性发展，提升公众和社区的创新、自我发展和自我管理能力。未来 5 年左右，中国有望建立社会投资型民生工作体系。这类社会建设和创新，将有助于中国经济的可持续发展，并将推动人类发展水平的不断提升和包容性的持续改善。

2016 年生态文明体制改革：在期冀和阻力中坚定地推进

李　萌 *

一、过去一年的改革进展

习近平总书记强调，要深化生态文明体制改革，尽快把生态文明制度的“四梁八柱”建立起来，把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道。用最严格的制度、最严密的法治为生态文明建设提供保障，正是这场变革的要义。习近平总书记在今年 1 月召开的深改小组第二十次会议上指出：“全面深化改革头 3 年是夯基垒台、立柱架梁的 3 年，今年要力争把改革的主体框架搭建起来”。梳理 2016 年生态文明体制机制改革的成果，可以认为总书记布置的这个任务基本完成了。

2016 年，我国全面深化改革的步伐加快、力度加大，进入“施工高峰期”，居于“五位一体”突出地位的生态文明机制体制改革更是快马加鞭，各项工作紧张有序地全面铺开。在过去一年，乃至十八大以来的数年间，与其他方面的改革相比，生态文明体制改革幅度和力度都是比较大的。中央深改组在今年召开的 10 次会议，生态文明始终是重要议题之一，历次共通过与生态文明直接相关的文件 22 个，占总数的 15% 以上。《生态文明体制改革总体方案》（下

* 李　萌，中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员、经济学博士。

称《总体方案》）明确的 47 个具体改革任务，其中近半数任务在 2016 年启动，与之配套的环境保护督察方案（试行）、生态环境监测网络建设方案、开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案、党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）、编制自然资源资产负债表试点方案、生态环境损害赔偿制度改革试点方案等 6 个配套方案也取得了重要进展。

盘点 2016 年的改革成绩单，2016 年全国经济体制改革工作会议[①]上提出的关于大力推进生态文明体制改革的 7 项重点任务已基本完成，[②]包括建立国土空间开发保护制度，探索推进各类空间性规划“多规合一”，实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动，推进用能权、排污权、碳排放权有偿使用和交易，完善生态环境治理保护制度，研究设立统一规范的国家生态文明试验区，深入推进国家公园体制、环境污染第三方治理等试点。

（一）《总体方案》的 8 项制度建设进展顺利

1. 自然资源资产产权制度建设年度任务完成

“制定自然资源统一确权登记办法”是 2016 年的重点任务，国家林业局、水利部针对湿地、水流产权确权进行调研，中央全面深化改革领导小组（以下称中央深改组）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。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》，整合全民所有自然资源资产所有者职责，探索中央、地方分级代理行使资产所有权，整合设置国有自然资源资产管理机构等方面积极探索尝试，形成可复制可推广的管理模式。

---

① 4 月 14–15 日，2016 年全国经济体制改革工作会议在北京召开。
②能源消耗总量和强度双控略有滞后，有关指导意见还待正式出台。

2. 开发保护相关法律制度建设全面铺开

开发与保护逐渐趋于一致，“主体功能”进一步明确，实行基于区域自然条件的差异化监管和管理。中央深改组第二十四次会议审议通过了《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》，要在坚守耕地保护红线、保障国家粮食安全、不影响农民收入前提下，在有关地区开展轮作试点和休耕试点。要建立利益补偿机制，稳定农民收益。该次会议同时提出加快生态文明等领域基础性改革。中央深改组第二十七次会议审议通过了《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》。在北京等 9 省市已被选定开展国家公园体制试点的基础上，习近平总书记在中央财经领导小组第十二次会议上提出，再整合设立一批国家公园，保护自然生态系统的原真性、完整性，给子孙后代留下一些自然遗产。中央深改组第三十次会议审议通过了《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》，要求在统一规范管理、建立财政保障、明确产权归属、完善法律制度等方面取得实质性突破。

国务院办公厅近日印发《湿地保护修复制度方案》，要求实行湿地保护目标责任制，健全湿地用途监管机制，着力提升湿地生态系统的整体功能，实行湿地面积总量管控，确保湿地面积不减少，到 2020 年，全国湿地面积不低于 8 亿亩，其中，自然湿地面积不低于 7 亿亩，新增湿地面积 300 万亩，湿地保护率提高到 50% 以上。8 月 1 日，最高人民法院发布了《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定》，就我国管辖海域的司法管辖与法律适用相关问题进行了明确。11 月，国土资源部原则通过了《关于加强国家土地督察专报工作的意见》和《国家土地督察机构规范性文件备案办法》，着手制订《国家土地督察机构约谈工作规范》，并研究了《进一步加强国家土地督察机构政务公开的若干意见》。

农业部会同发展改革委、财政部等 14 部门联合印发的《关于大力发展休闲农业的指导意见》提出，到 2020 年，布局优化、类

型丰富、功能完善、特色明显的休闲农业产业格局基本形成；社会效益明显提高，从事休闲农业的农民收入较快增长；发展质量明显提高，服务水平较大提升，可持续发展能力进一步增强，成为拓展农业、繁荣农村、富裕农民的新兴支柱产业。

其中值得注意的是，长江经济带的有关规划制定过程中，一度也出现了搞大开发的苗头，习近平总书记及时对此叫停，确保了正确方向。2016 年初，习近平总书记强调：“要把修复长江生态环境摆在压倒性位置，共抓大保护，不搞大开发。”推动长江经济带发展必须坚持生态优先、绿色发展的战略定位，这不仅是对自然规律的尊重，也是对经济规律、社会规律的尊重。

3. 省级空间规划开始试点

制定省级空间规划试点方案被列为 2016 年重点改革任务。中央深改组第二十八次会议审议通过了《省级空间规划试点方案》，强调要注重开发强度管控和主要控制线落地，要求试点单位统筹各类空间性规划，编制统一的省级空间规划，为“多规合一”积累经验，目前宁夏、湖北、贵州等地的空间规划试点方案已经被批准；国土资源环境承载力评价和监测预警基础数据和技术储备均已就绪，评价与预警的指标体系和方法仍在研究制定中。中央深改组第二十九次会议审议通过了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》、《海岸线保护与利用管理办法》，强调要按照山水林田湖系统保护的思路，实现一条红线管控重要生态空间，形成生态保护红线全国“一张图”。中央深改组第二十五次会议审议通过了《宁夏回族自治区空间规划（多规合一）试点方案》。全国 28 个“多规合一”试点市县试点工作任务已经基本完成，唯一的省域“多规合一”试点海南省试点工作已开展近一年，统筹主体功能区、生态保护红线、城镇体系、土地利用、林地保护利用、海洋功能区规划，一张蓝图干到底，中央深改组第二十五次会议审议通过了《关于海南省域“多规合一”改革试点情况的报告》，京津冀空间规划编制也在开展“三规合一”试点。2016 年 9 月 14 日，国务院批准新增 240 个县（市、区、

旗）及 87 个重点国有林区林业局纳入国家重点生态功能区。[①]

4. 资源消耗占用总量和强度控制开始行动

《中华人民共和国土地管理法》《基本农田保护条例》和国土资源部制定的有关规章对基本农田保护制度作了规定。全国 106 个重点城市周边永久基本农田划定任务论证审核工作全部完成，[②]新划入永久基本农田面积 560.39 万亩，永久基本农田面积达到 1883 万亩，保护率由原来的 43% 提高到 61%，为实现耕地数量质量生态“三位一体保护”、倒逼节约集约用地、促进生态文明建设和城镇化转型发展打下更为坚实的基础。工业和信息化部第 21 次部务会议审议通过《工业节能管理办法》，自 2016 年 6 月 30 日起施行，能源消费控制机制加快形成。国家海洋局 2016 年海洋法制工作要点明确将加强海洋督察工作，强化行政执法监督，将海域和海岛管理、海洋环境保护、海洋执法等作为海洋督察的核心领域。目前的矿产资源产权体系已经实现了所有权和使用权的分离。国土部印发了《矿业权人勘查开采信息公示办法（试行）》，《矿产资源开发利用水平调查评估制度方案》将于今年年底上报中央，正在着手建立矿产资源开发利用水平调查评估制度。国家税务总局正在积极推进资源税改革，已联合国家财政部共同发布了《关于实施煤炭资源税改革政策的通知》，对采取充填开采技术，提高原煤开采回采率的矿山企业予以减税，促进了矿产资源利用水平总体提高。财政部、国家税务总局、水利部联合公布《水资源税改革试点暂行办法》，进一步明确水资源的纳税人、税额计算公式、适用税额标准、纳税时间以及减免税情形等方面内容，自 2016 年 7 月 1 日起在河北省实施水资源税改革试点。[③]中央深改组第三十次会议审议通过了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》《围填海管控办法》，要

①国务院：《国务院关于同意新增部分县（市、区、旗）纳入国家重点生态功能区的批复》（国函〔2016〕161 号）。
② 2016 年 6 月 7 日，国土资源部第 10 次部长办公会议审议通过第五次重点城市周边永久基本农田划定任务论证审核情况的报告。
③财政部：《关于河北省水资源税改革试点有关政策的通知》（财税 [2016]130 号）。

求坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。要严格控制总量，依法科学配置，集约节约利用，严格落实生态保护红线的管控要求。要按照保护优先、适度开发、陆海统筹、节约利用的原则，严格控制围填海活动对海洋生态环境的不利影响，实现围填海经济效益、社会效益、生态效益相统一。要强化监管，对各类违规违法行为要追究责任。

5. 资源有偿使用和生态补偿制度顶层设计出台

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 5 月 13 日国务院办公厅发布《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发〔2016〕31 号），进一步明确了“谁受益、谁补偿”的原则，提出“加快形成受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制”，为下一步国家和地方深化生态补偿机制建设探索提供了指南和纲领，也为下一步尽快开展《生态补偿条例（草案）》制定打下了重要基础。中央深改组第二十七次会议审议通过了《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》，是贫困地区水电矿产资源开发占用农村集体土地补偿方式的创新，以及建立集体股权参与项目分红的资产收益扶贫长效机制的探索，实现资源开发和脱贫攻坚有机结合。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》，要求加强试点工作统筹，及时评估试点的成效、经验和问题，对证明行之有效的经验和做法，要及时推广应用。2016 年 10 月 19 日，财政部、环境保护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》。提出三个方面的重点工作：一是要建立联防共治机制，完善联席工作制度，共同制定流域保护和治理的规划，定期协商推进流域保护与治理，联合查处跨界违法行为，联合开展水质监测等。二是要科学制定东江流域治理和保护实施方案，明确流域治理的时间表和路线图，有针对性地采取措施。三是

要整合资金形成合力。搭建资金整合平台，将中央基建投资、退耕还林还草、水污染防治等中央财政资金，以及地方财政相关资金打捆使用，形成资金合力，并创新资金使用方式。

6. 环境治理体系建设进步明显

最终的目的是要建立空间治理体系。我们现在治理模式和重点主要是按照领域和产业去做。但是在一个空间范围之内究竟怎么做，缺乏对人口、经济、生态环境三者空间关系的考虑，而空间治理体系应该是一个国家治理体系现代化当中的一个重要任务，这是关于开发保护制度的核心问题。2016 年关于环境治理体系建设，最集中体现相关改革理念的举措就是“河长制”，2016 年 12 月 11 日中共中央办公厅、国务院办公厅公布了《关于全面推行河长制的意见》，提出在部分省区市近十年实践基础上，将在全国推行各级党政主要领导负责制的“河长制”。

2016 年 1 月 1 日，新《大气污染防治法》正式施行；这部被称为“史上最严”的大气污染防治法，不仅在法条数量上几近翻一倍，内容上也基本对所有现行法条作出修改。修订后的大气污染防治法将排放总量控制和排污许可的范围扩展到全国，明确分配总量指标，对超总量和未完成达标任务的地区实行区域限批，并约谈主要负责人。建立重点区域大气污染联防联控机制。目前，《土壤污染防治法》的制定和《水污染防治法》的修订正在进行。继实施《大气十条》《水十条》之后，2016 年 5 月 31 日国务院印发了《土壤污染防治行动计划》，大气、水、土壤污染防治三个“十条”终于聚齐。2016 年 11 月 10 日，国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》，明确了将分行业推进排污许可管理，逐步实现排污许可证全覆盖。已开始对火电、造纸行业企业核发排污许可证，2017 年完成《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》重点行业及产能过剩行业企业排污许可证核发，2020 年全国基本完成排污许可证核发，覆盖所有固定污染源的企业排放许可制已经开始运作。大气协同治理已启动区域联动执法。国务院办公厅印发

了《关于改善农村人居环境的指导意见》，住房城乡建设部、中央农办、环境保护部、农业部联合发文予以落实。环境保护部《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》提出，到 2016 年底，建立全过程、全覆盖的建设项目环评信息公开机制。

中央深改组第二十六次会议审议通过了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。目的是建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环保管理体制，确保环境监测监察执法的独立性、权威性、有效性。继去年底中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，中央深改组第二十七次会议同意在重庆等 7 个省市开展生态环境损害赔偿制度改革试点，目前贵州、重庆已开始启动生态环境损害赔偿制度改革试点工作。

为解决部分企业污染物超标排放、偷排偷放等问题，环境保护部发出《关于实施工业污染源全面达标排放计划的通知》（环环监〔2016〕172 号），要求选取产排污量大、已制定行业污染物排放标准，或发放排污许可证的行业优先重点实施，通过重点带动一般，推动工业污染源实现全面达标排放。到 2017 年底，钢铁、火电、水泥、煤炭、造纸、印染、污水处理厂、垃圾焚烧厂等 8 个行业达标计划实施取得明显成效，污染物排放标准体系和环境监管机制进一步完善，环境守法良好氛围基本形成。预计到 2020 年底，各类工业污染源持续保持达标排放，环境治理体系更加健全，环境守法成为常态。

生态环境执法能力得到切实加强。据环保部的统计数据，仅 2016 年上半年，地方各级环保部门实施按日连续处罚案件 307 件，罚款数额达 26447.62 万元；实施查封扣押案件 2942 件；实施限产停产案件 1202 件；移送行政拘留 1291 起；涉嫌犯罪移送公安机关案件 840 起。

7. 生态保护市场体系建设改革有序启动

中央深改组第二十七次会议审议通过了《关于构建绿色金融

体系的指导意见》，目的在于通过创新性金融制度安排，引导和激励更多社会资本投入绿色产业，同时有效抑制污染性投资。这是全球第一个最为系统地支持绿色金融发展的政策框架，除此之外，我国在绿色金融产品、工具、方法等领域也取得了许多重要的进展，2016 年因此被国内外广泛认可为绿色金融的元年。2016 年年初开始启动绿色债券市场这一市场，至 11 月底，在境内和境外发行的绿色债券已经达 2200 亿元人民币，占全球同期绿色债券发行量的 42%，成为全球最大的绿色债券市场。[①]中央深改组第二十九次会议审议通过了《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》、《湿地保护修复制度方案》。“十三五”时期，国家将推广绿色信贷，支持设立各类绿色发展基金，通过推进 PPP、政府购买服务、第三方治理等，鼓励各类投资进入环保市场，建立健全排污权初始分配制度和交易市场。要建立推动绿色发展的内生机制，形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。目前全国已有 7 家碳排放权交易所，2016 年 1 月 11 日，国家发改委发布了《关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》，2016 年 4 月，国家发改委表示将尽快出台《碳排放权交易管理条例》及配套实施细则，确保 2017 年启动运行全国碳排放权交易市场，实施碳排放权交易制度。合同能源管理相关法律和制度方面仍需健全和完善。9 月 21 日，国家发改委网站发布《用能权有偿使用和交易制度试点方案》（下称试点方案），选择在浙江省、福建省、河南省、四川省开展用能权有偿使用和交易试点，2016 年做好试点顶层设计和准备工作，2017 年开始试点，到 2020 年开展试点效果评估，视情况逐步推广。

根据安排，2017 年中国要启动全国统一的碳市场。目前各项准备工作正在积极进行，已经制定了全国碳排放交易配额总量设定和分配方案，印发了关于做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知，开展了重点排放企业历史碳排放数据的核算、报告与核查

①马骏：“2016 年是绿色金融元年”，《金融时报》2016 年 12 月 12 日。

工作，涉及重点企业 7000 多家。同时，立法步伐在加快，《全国碳排放交易管理条例》已经列入了国务院的立法计划，也起草了企业碳排放报告管理办法、市场交易管理办法等。此外，加强了参与市场建设的人员培训，建立了报告核查的技术问询平台、温室气体排放数据的报送系统等。

8. 生态文明绩效评价考核和责任追究制度逐步完善

2016 年 1 月 28 日环境保护部正式印发《国家生态文明建设示范县、市指标（试行）》，生态文明目标体系初步建立。中央深改组第二十五次会议审议通过了《国家生态文明试验区（福建）实施方案》，其中对于绿色发展绩效评价考核提出五大评价体系，以绿色发展指标体系为基础，同时兼顾差别化考核，因地制宜、量体裁衣，更显公平公正。中央深改组第二十七次会议审议通过了《生态文明建设目标评价考核办法》。

中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《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。国务院审定同意《关于建立资源环境承载能力监测预警机制的总体构想和工作方案》。内蒙古自治区呼伦贝尔市、浙江省湖州市等 5 个编制自然资源资产负债表城市试点工作在按计划推进。对领导干部实行自然资源资产离任审计试点工作正式启动。中央深改组第二十八次会议审议通过了《关于全面推行河长制的意见》，旨在构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制，为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障。要加强对河长的绩效考核和责任追究，对造成生态环境损害的，严格按照有关规定追究责任。

生态文明体制机制改革年终的收官之作，就是我国首次建立了生态文明建设目标评价考核制度。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《生态文明建设目标评价考核办法》，自 2016 年 12 月 2 日起施行。该考核办法明确了实行党政同责，地方党委和政府领导成员

生态文明建设一岗双责，按照客观公正、科学规范、突出重点、注重实效、奖惩并举的原则，各地根据资源利用、环境治理、环境质量、生态保护、增长质量、绿色生活、公众满意程度等方面的变化趋势和动态进展，生成当地的绿色发展指数。目标考核内容主要包括国民经济和社会发展规划纲要中确定的资源环境约束性指标，以及党中央、国务院部署的生态文明建设重大目标任务完成情况，突出公众的获得感。考核报告经党中央、国务院审定后向社会公布，考核结果作为各省、自治区、直辖市党政领导班子和领导干部综合考核评价、干部奖惩任免的重要依据。国家发改委、国家统计局、环境保护部、中央组织部等部门制定了《绿色发展指标体系》《生态文明建设考核目标体系》。绿色发展指标体系包括资源利用、环境治理、环境质量、生态保护、增长质量、绿色生活、公众满意程度等 7 个方面，共 56 项评价指标，衡量地方每年生态文明建设的动态进展，侧重于工作引导。考核目标体系包括资源利用、生态环境保护、年度评价结果、公众满意程度、生态环境事件等 5 个方面，共 23 项考核目标。考核目标与结果应用体现差异化考核的特点。2016 年中央将《办法》列入了改革工作要点和党内法规制定计划，说明这项工作十分重要、也十分紧迫。考核重在约束、评价重在引导，可以各有侧重地推动地方党委和政府落实生态文明建设重点目标任务。以考核结果作为党政领导综合考核评价、干部奖惩任免的重要依据。《办法》的出台，有利于完善经济社会发展评价体系，有利于引导地方各级党委和政府形成正确的政绩观，有利于加快推动绿色发展和生态文明建设。㈠重视绩效评估，如环保部对国控重点污染源自动监控能力建设及运行项目绩效评价。[②]

①国家发改委就《生态文明建设目标评价考核办法》答问。国家发改委网站，2016 年 12 月 22 日。
②环境保护部办公厅:《关于开展国控重点污染源自动监控能力建设及运行项目绩效评价的通知》（环办函 [2015]334 号），2015 年 3 月 10 日。

（二）6 个配套方案的实施情况

1. 环境保护督察成效显著

建立环保督察工作机制是建设生态文明的重要抓手。环境保护督察是生态文明体制改革“组合拳”的关键环节，以“零容忍”的态度严肃查处环境违纪违法行为，有力地推动和保障了生态文明建设，落实各级党委政府环境保护“党政同责”“一岗双责”的扎实推进。今年以来，中央环保督察组从试点省份河北开始，已督察 16 个省区市，截至 9 月 30 日，约谈 2176 人，有 9 个省份的 3287 人因环保不力被问责，8 省区被限期上报整改方案，确保整改到位，防止反弹，对破坏和损害生态文明建设的不法行为形成了有力震慑，对解决好生态环境方面突出问题，让人民群众不断感受到生态环境的改善起到了不可替代的重要作用。

11 月 23 日，环保部公布了 2016 年第一批督察地方的 25 个整改典型案例，通过听取汇报、调阅资料、现场调查等方式积极开展督察工作，对发现或核实的问题进行问责、查处和勒令立即整改。

与环境治理密切相关的一项改革也在今年进一步明确了工作的方向，就是中央深改组第二十六次会议审议通过的《关于各地区各部门开展改革督察情况的报告》，指出开展改革督察工作，要抓紧抓好改革督察工作，既要督方案落实，也要督责任落实。要明确工作重点、盯住关键环节。督任务，就是要督促地方和部门按照党中央要求谋划改革任务，既看方向准不准，又看任务实不实，是不是能够结合实际，真正解决问题。督进度，就是要根据改革的阶段性目标和时间表、路线图，既督促改革方案及时出台、抓紧落实，又督察相关改革任务配套跟进，抓好进度统筹，加强政策衔接。督成效，就是要把改革举措放到实践中去检验，让基层来评判，让群众来打分，看改革是否促进了经济社会发展，是否促进社会公平正义，是否给人民群众带来获得感。察认识，就是要看思想工作有没有做深入，广大党员、干部特别是领导干部有没有从党和国家工作大局出发认识和理解改革、关心和支持改革，是不是自觉站在改革

全局高度正确看待局部利益关系调整，形成推进改革的思想自觉和行动自觉。察责任，就是要看改革主体责任是不是划分清楚，有没有理解到位、落实到位，是不是做到了各司其职、各负其责又相互协作。察作风，就是要对照“三严三实”要求，督察各级干部特别是领导干部是不是坚持实事求是、求真务实，是不是以改革促进派、实干家的标准要求自己，以严和实的作风谋划改革、落实改革。

中央深改组第二十七次会议对试点工作要求抓督察、促落实，落实督察责任，严格督察工作要求，提高督察工作权威性和执行力。

2. 生态环境监测网网络逐步完善

环保部先后编制出台了《污染源监测与监察执法联动办法》和《关于推进污染源监测改革工作的通知》，建立环境监察执法与环境监测快速反应机制，推动环境监测与执法联动，加大追责力度。从 2016 年 1 月 1 日开始，环境保护部实施《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》。面向国家生态环境质量监测事权调整改革新局面，中国环境监测总站 3 月份印发《2016 年国家环境监测网环境监测质量管理工作要点》，分别对环境空气自动监测质量监督检查、水环境监测质量监督检查、土壤环境监测质量监督检查、生态监测质量监督检查、城市噪声监测质量监督检查、环保系统国家级资质认定与监测技术人员持证上岗考核、国家网环境监测实验室监测能力考核和环境监测质量管理工作模式创新等做出了安排。8 月 4 日，环保部办公厅发布《关于加强京津冀高架源污染物自动监控有关问题的通知》（环办环监函〔2016〕1488 号），对高架源进行排查，涉及北京市、天津市、河北省、山东省、河南省 5 个省市。

11 月 2 日，环保部印发《“十三五”环境监测质量管理工作方案》，一是提出为保障监测数据的独立性和公正性，适度上收环境监测事权，完善考核机制，明确各方责任，实现“谁考核、谁监测”。一是加快环境空气、地表水、土壤、近岸海域等环境质量监测事权上收，全面建成国家环境质量监测网，所有站点原始监测数据第一时间直传中国环境监测总站，实现“谁考核、谁监测”，保

障用于评价、考核的环境监测数据不受行政干预。二是健全管理体系。建立国家与省级环保部门组成的两级环境监测质量管理模式，完善环境监测质量管理制度，强化国家网运行管理，加强内部质量控制，加快提高社会环境监测机构和人员的服务水平和质量。三是完善技术体系。健全环境监测规范体系，构建国家环境监测质量控制体系，创新质控技术手段，完善自动监测数据采集和远程质控系统。四是创新管理机制。推进质量管理第三方监督机制，构建权责明确、协调有序的国家环境监测质量管理体系；采取联合区域质控实验室、组建国家环境监测质量监督检查专家库等多种手段，持续开展监督检查；加大信息公开力度，畅通交流和举报投诉途径。五是加大惩处力度。建立质量检查与考核联动机制，严肃整治不规范监测行为，开展回头看检查。严厉打击监测数据弄虚作假，构成犯罪的，依法移交有关部门处理。到“十三五”末，全面建成环境空气、地表水和土壤等环境监测质量控制体系，同时将加大惩处力度，严厉打击数据造假行为。发现环境监测数据弄虚作假的，环保部将一票否决该地区该环境要素的污染防治工作成效。对监测数据造假，证据确凿的，依法依规追究相关责任人的行政责任和刑事责任。

以技术手段促进质控水平提升。针对环境监测和运维机构在国家和地方环境空气质量自动监测运维管理工作中存在的问题，环境保护部专门印发《关于加强环境空气自动监测质量管理的工作方案》，要求到 2016 年 11 月底，国家环境空气质量自动监测事权由过去地方环境监测机构负责，全部上收至国家，1436 个国控站点全部由中国环境监测总站直接管理，并委托社会监测机构运行维护，建立气态污染物量值溯源体系和颗粒物比对体系，完善空气质量监测质量管理制度和技术规范，建立远程在线质控系统、数据及仪器参数变化评估及预警体系，保障国家环境空气质量监测数据的准确可靠。环境空气自动监测管理的体制机制发生了重大改变，相应的质量管理方式也需要随之变化。2017 年是大气污染防治行动计划考核年，监测数据客观、真实、准确直接关系到对各地落实 “大

气十条”、改善环境质量和大气污染防治成效的考核与评价。

我国已经建成了发展中国家最大空气质量监测网络，1436 个国控监测站具备了远程质控能力，地方各级空气质量监测站点达到 2500 多个，所有地级以上城市都开展了包括 PM2.5 在内的 6 项主要空气污染物监测，并实时发布监测信息，即将全部实现自动监测，将进一步推动国家环境空气自动监测质量管理工作的深入开展，有效保障监测数据的客观、真实、准确。2016 年一季度，京津冀鲁所有县（区）级空气质量监测站共计 435 个已全部完成联网工作。计划 2016 年上半年完成京津冀及周边地区、长三角、珠三角地区县级空气质量监测数据联网工作。河南、山西、内蒙古三省（区）按照“边建设边联网”的原则逐步推进。

2016 年 3 月 16 日环境保护部印发《“十三五”国家地表水环境质量监测网设置方案》，水环境监测网络共布设手工监测断面 2767 个，水质自动监测点位 300 个，覆盖全国主要河流干流、一二级重要支流等领域。本次点位调整涉及全国十大流域和大型湖库，原国控断面为 972 个，调整后为 2767 个，增幅达 185%，目前国家地表水环境质量监测网调整工作已完成。同时，在近岸海域布设了 419 个国家监测点位。可实时发布国家地表水水质自动检测信息和地表水质监测信息月报。

2016 年再确定约 7000 个土壤环境质量点位，完成了包括 20000 个为基础监测点位、15000 个以特征污染物监测为重点的风险监测点位共 35000 个国家土壤环境质量点位的布设工作，覆盖全国的土壤环境监测网络正式运转。

环保部正在组织开展大数据平台建设，推动环境监测数据集成共享，监测能力大幅度提高，环境管理与风险防范能力进一步提升。2016 年东北、成渝、西北和华中等区域预测预报中心已启动建设。目前，正在依托大气超级站启动建设国家大气颗粒物化学组分监测网和臭氧光化学监测网，对特征污染物开展监测，进一步加强生态环境风险监测评估与预警。

生态环境监测队伍建设取得进展。环保部在配合中编办、财政部积极推进环境监测机构编制标准化建设工作，编制相关指导意见，明确省、市、县三级监测机构的具体职能、机构设置和人员机构要求等。

3. 开展领导干部自然资源资产离任审计的试点逐渐深入

实行领导干部自然资源资产离任审计，是推动生态文明建设特别是制度建设的重要举措，也是完善领导干部政绩考评机制的重要举措。2015 年至 2016 年的审计试点任务，在内蒙古呼伦贝尔市、浙江湖州市、湖南娄底市、贵州赤水市、陕西延安市开展自然资源资产负债表编制试点和领导干部自然资源资产离任审计试点。由审计署组织实施审计试点，地方审计机关根据实际情况安排当地审计试点项目，由省级审计机关统一组织实施。

内蒙古自治区审议了《领导干部自然资源资产离任审计试点实施方案》。青海省研究制定了《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》，开展领导干部自然资源资产离任审计试点工作。深圳市领导干部自然资源资产离任审计试点工作取得良好进展。湖北省启动自然资源资产负债表编制试点和领导干部自然资源资产离任审计试点，鄂州市、神农架林区、宜都市、武穴市四个地方先行先试，为全省深入扎实推进此项重大改革探索路径，积累经验，提供示范。云南省实施领导干部自然资源资产离任审计试点，2016 年组织大理州和普洱市审计机关开展 2 个试点项目，昆明也开展领导干部自然资源资产离任审计试点。[①]山东省《2016 年全省领导干部自然资源资产离任审计试点工作方案》部署 17 市审计机关对所辖的至少 2 个县（市、区）开展自然资源资产离任审计试点，按照“先易后难、先急后缓”原则，紧扣地方资源禀赋和环境保护重点，选好选准试点项目，确保年底实现突破，2018 年实现自然资源资产离任审计常态化。[②]福建省建立领导干部自然资源资产离任审计制度，今年起在莆田市和闽清县、仙游县、光泽县开展试点，另外福

①《昆明市领导干部自然资源资产离任审计 2016–2020 年中长期工作规划》。
②“17 市试点自然资源资产离任审计”，《大众日报》2016 年 9 月 21 日。

州市也开展领导干部自然资源离任审计试点工作。

4. 党政领导干部生态环境损害责任追究启动

截至2016年6月，已有广东、四川、内蒙古、湖北、云南、海南、江苏等省（市、自治区）出台了落实《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》的相关实施细则。同时，一些城市也出台了相关政策文件，如中共沈阳市委办公厅和沈阳市人民政府办公厅联合下发了《沈阳市党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》。

为落实环境保护的党政同责，一些地方按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，建立了党政领导生态文明建设一岗双责制度、领导干部离任生态环境审计制度以及自然资源环境损害的严肃问责和终身追责制度。通过督企和督政相结合，破解了一些地方长期存在的老大难问题，撬动形成了地方党委和地方政府对环境保护真抓实干的大格局。

落实“党政同责”，确保权责一致、责罚相当，凡是在生态环境领域负有职责、行使权力的党政领导干部，出现规定追责情形的，都必须严格追究责任。

5. 编制自然资源资产负债表试点方案发布实施

制定了试点编制工作规范。为了更好地编制自然资源资产负债表，国家统计局及相关部门进行了广泛的深入调研，先后组织对管理法规、国家标准和有关统计知识的学习，认真研究有关国际标准和发达国家先进做法。在深入调查和反复认证基础上，国家统计局会同国家发改委、财政部等8个国务院部门研究提出了《编制自然资源资产负债表试点方案》，经党中央、国务院同意，以国务院办公厅文件印发实施，该方案明确了试点工作的总体要求、试点内容、保障措施和主要安排，是试点工作的基本指导文件和基本工作规范。

确立了8大试点编制地区。截至2016年5月，8个试点地区都已经成立了自然资源资产负债表编制试点领导小组和工作小组，建立了部门沟通协调和信息共享机制，制定了详细和切实可行的工

作计划和路线图，组织力量开展了摸底调查、补充性调查，相关报表的试填工作已经普遍展开，整个编制试点工作正有序推进。国家统计局调研组先后对 8 个试点地区全部进行了实地调研指导。2016 年 4-5 月，根据中央改革办的统一部署，国家统计局、国家林业局、国土资源部、水利部和环境保护部分别牵头、其他部委局参与组成督察组，先后赴湖南娄底、内蒙古呼伦贝尔、贵州赤水、陕西延安、浙江湖州等试点地区开展督察工作，督察方式包括召开试点地区统计、发改、财政、国土、环保等相关部门参加的座谈会，到试点地区有关部门了解编表所需基础数据状况，实地了解有关资源管理部门基础数据收集过程和质量情况。

6. 生态环境损害赔偿制度改革试点工作启动

2016 年 5 月，确定了吉林、江苏、山东、湖南、重庆、贵州和云南 7 个试点省份（除了吉林、山东外的 5 省市均属于长江经济带地区），国务院授权 7 省市人民政府作为本行政区内生态环境损害的赔偿权利人。目前，各试点省已确定试点工作的承担部门和联系方式，环保部及最高法的相关部门正在积极督促试点省组建试点工作领导小组、编制实施意见，为地方试点工作提供业务指导。2016 年 6 月中旬环保部召集各试点省召开调度会，了解并督促地方试点工作进展；7 月，汇总各省编制的“试点意见”，上报国务院体改办。按照“方案”要求，环保部必须在 2017 年完成先行试点工作，2018 年向全国推广试行。

环保部积极推进环境损害鉴定工作。2016 年 10 月 12 日，环保部联合司法部印发了《关于规范环境损害司法鉴定管理工作的通知》，推荐了第二批环境损害鉴定评估机构，筹备成立环保部环境损害鉴定评估专家委员会，组织编制环境损害司法鉴定机构审核登记评审办法等规范性文件，推动环境损害司法鉴定的规范化管理。

最高法推动环境司法和环境诉讼体系建设。新环保法实施进入第二个年份，第三方《新〈环境保护法〉实施情况评估报告》评估报告中，认为已经提起的公益诉讼案对监督违法和环境治理的促

进作用明显。在 2015 年全国已有 20 个省市区人民法院成立环境法庭的基础上，今年再有云南、湖南高级人民法院设立环境资源审判庭，福建、山东、河南等省在中院设置了环境资源审判庭，改革进一步深入。全国具备法律和相关解释规定起诉资格的社会组织超过 1000 个，其中在国务院民政部门登记的有 36 个，在省级民政部门登记的有 300 多个，在设区的市级民政部门登记的有 700 多个。[①] 2016 年 6 月 2 日，最高人民法院《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》将生态环境损害赔偿诉讼案件列为四大类环境资源案件之一，明确了案件的审判重点、审理原则和司法政策，同时明确试点地方省级政府提起生态环境损害赔偿诉讼，不影响社会组织依法提起环境民事公益诉讼，也不影响人身、财产权利受到损害的自然人、法人和其他组织依法提起私益诉讼。这些工作为地方推进试点工作提供了具体指导和法律依据。该意见要求各地法院要依法及时受理符合法定条件的环境民事公益诉讼案件，探索构建有利于社会组织提起诉讼的程序和配套机制。最高人民法院、最高人民检察院出台了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，[②]法律保障更加完善。

（三）各部门和地方的生态文明改革不断创新

目前，各部门和各地方正在按照中央统一部署，制度配套和创新正在有序推进。在生态文明建设的评价考核制度、环境保护督察制度、“多归合一”、规划环评与建设项目环评的衔接、环境保护许可、排污权交易、碳排放权、水权和用能权交易制度、环境污染第三方治理等方面的改革均取得了一系列的进展，并进行了建立符合实际的自然资源产权制度、自然资源有偿使用制度和生态补偿制度，强化责任考核评价机制，推行联合执法机制等方面的探索；创

① “环境公益诉讼破冰前行”，《人民日报》2016 年 3 月 26 日。
② 2016 年 11 月 7 日最高人民法院审判委员会第 1698 次会议、2016 年 12 月 8 日最高人民检察院第十二届检察委员会第 58 次会议通过，自 2017 年 1 月 1 日起施行。

新了生态审查优先机制和绿色发展的科学民主决策制度，在建立完善生态环境监测网络体系，提升环境监管能力，实现环境质量、重点污染源、生态环境状况监测的全覆盖；建立生态建设预警制度，等等。

如福建省，创新生态文明评价体系，围绕绿色发展理念，通过创新机制，在全国率先探索监管由“督企”向“督政”转变，抓住环境问题治理的“牛鼻子”。[①]由江苏省无锡市首创的“河长制”经实践检验成熟后，中央已决定在全国推行。为充分发挥市场机制在资源配置方面的主导性作用，山西、甘肃、吉林等省在节能环保、资源利用等方面展开探索，大力推进水权、排污权、碳排放权、节能量“三权一量”交易。黑龙江开展碳排放交易制度改革、用能确权和指标交易及排污权有偿使用和交易。在落实主体责任方面，多地也进行了大胆的尝试。《重庆市环境保护工作责任规定（试行）》环评造假要负连带责任。《贵州省社会环境监测机构开展环境监测服务活动监督管理办法（暂行）》规定，环境监测弄虚作假将承担连带责任。山东等一些地方也在探索遏制环境数据造假新的机制。山西省出台文件，对环境监测数据弄虚作假行为判定及处理实施细则进行规范，明确 17 种篡改监测数据、14 种伪造监测数据的行为。苏州市早在 2010 年即率先全国开展区域环境审计，率先在全省出台生态补偿政策，目前在积极探索地方特色的自然资源资产离任审计模式，为生态文明城市建设保驾护航。山东省《山东省能源中长期发展规划》探索建立能源消费总量和强度“双控”机制，提出了能源建设的具体目标、时间表和路线图。

这些创造性的举措，既落实了中央的统一改革要求，又体现了本地的机制灵活性，[②]对探索适合我国国情和各地发展阶段的生态文明制度模式具有重大意义。

---

① “多重创新驱动绿色发展”，《经济日报》2016 年 12 月 13 日。
② “生态文明建设需要正确路径”，《光明日报》2016 年 9 月 21 日。

（四）2016 年的新提法新变化

1. 改革是一场革命与五个“抓实”

包括生态文明在内的全面深化改革已进入深水区，改革关头勇者胜，气可鼓而不可泄。习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二十五次会议指出，“改革是一场革命，改的是体制机制，动的是既得利益，不真刀真枪干是不行的。”关于下一步的改革，总书记特别强调了五个“抓实”，即目标任务要抓实，精准落地要抓实，探索创新要抓实，跟踪问效要抓实，机制保障要抓实。这个表述向全社会传递出清晰明确的信号：改革没有禁区，就是要“动奶酪”，敢于动真碰硬，更要务实担当，就是要按照中央全面深化改革领导小组第二十一次会议的要求，拥护改革、支持改革、敢于担当的就是促进派，把改革抓在手上、落到实处、干出成效的就是实干家。中央特别强调了市县一级的重要性，要求注意配足力量，创新工作方法，把精力集中在打通“最后一公里”上，使改革更接地气。

2. 评判标准明确：让人民群众有获得感

中央深改组第二十一次会议提出，把是否促进经济社会发展、是否给人民群众带来实实在在的获得感，作为改革成效的评价标准。随着我国经济社会的发展已经资源环境问题日益突出，人民群众的诉求焦点已经从过去的盼温饱、求生存到如今的盼环保、求生态，生态环境已经被纳入政治的范畴。让人民群众可以享受到洁净的水、清新的空气，不受污染的土地，不断感到生态环境改善，成为当前生态文明建设的首要任务。对此，习近平总书记强调，要加大环境督查工作力度，严肃查处违纪违法行为，着力解决生态环境方面突出问题，让人民群众不断感受到生态环境的改善。人民群众的获得感不能停留在环境有所改善的表面，而是全方位的。

当前，以雾霾为代表的生态环境问题，已经成为影响人民群众生命健康的重要问题，也是人民群众关心的现实问题。

《生态文明建设目标评价考核办法》以《绿色发展指标体系》

和《生态文明建设考核目标体系》分别作为年度评价和五年考核的依据，这两个指标体现都包含了公众满意度相关指标，把以人为本作为评价考核的出发点和落脚点，突出公众的参与感和获得感，既让人民群众在地方各级党委政府生态文明建设评价考核中有更大的发言权，也保证了评价考核结果与群众切实感受相一致，增强了评价考核结果的可靠性和说服力，对引导全社会共同建设生态文明具有重要意义。①

3. 由被动管理向主动治理转变

采取评价与考核相结合的方式，考核重在约束、评价重在引导，可以各有侧重地推动地方党委和政府落实生态文明建设重点目标任务。同时强化结果应用，将考核结果作为省级党政领导班子和领导干部综合考核评价、干部奖惩任免的重要依据，体现“奖惩并举”。以环境保护治理为例，自环保部着手实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划以来，地方环境保护治理已经逐渐从过去被动式的管理，逐渐转向主动式的宏观治理和全面优化。

4.“补短板”：直面矛盾与挑战

“打通关节、疏通堵点、激活全盘”，是今年深改小组的首次会议对如何处理改革中的难点、重点作出的形象概括。今年 8 月 30 日召开的中央深改组第二十七次会议指出了当前和今后一个时期落实改革任务的四个重点，第一条就是要抓难点，补短板，尚未推出的改革要加快突破推进，已经推出的改革要加快落实落地。

加快生态文明建设，就是要补齐全面建成小康社会的短板，生态保护则是补生态文明建设短板上的重要关节，均受到深改小组会议重视。目前我国几乎所有与大气污染物有关的指标的排放包括二氧化碳，在全世界都是第一，整个大气环境所面临的压力前所未有。高投入、高排放以及高污染的生产模式并没有得到最根本的改变。

---

① “政绩观·获得感·指挥棒——从三个关键词看中央生态文明建设考核新部署”，新华社 12 月 22 日。

当前的大气污染防治还存在着重末端治理，轻源头控制和清洁生产等“短板”。当前改革的重点就放在了“补短板”，生态文明改革就是以大气、水和土壤的治理为抓手，弥补体制机制上的空白，理顺其中不顺畅的环节。

5. 确立了绿色发展理念：以重大工程项目牵引抓好落实

绿色发展理念的确立是具有长久影响的大事件。各部委、各省市区的规划都有大幅篇章对应生态文明建设，特别是落实绿色发展理念，《十三五规划》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，明确了生态环境领域将实施 19 个重大工程项目，其中 5 个聚焦资源节约集约循环利用，6 个致力于环境治理保护，8 个打造山水林田湖生态。这些重大工程紧扣当前突出的生态环境问题，针对性强，目标清晰，为深入推进工作指明了方向。未来 5 年推动形成绿色生产方式的主要手段就是要实施好这些大项目。

6. 试点工作更加规范，任务目标进一步明确

为完善生态文明制度体系探索路径、积累经验，开展生态文明体制改革综合试验，中央深改组第二十五次会议审议通过了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》，旨在打破部门的利益格局，统筹推进各类试点示范，解决生态文明建设的热点难点问题，实现相关改革目标。其中对试点的目标、内容及相关要求都进行了描述，明确 5 方面试验重点，务求改革实效，已自行开展的各类生态文明试点示范到期一律结束，不再延期，最迟不晚于 2020 年结束。福建、江西、贵州为第一批试验区。国家生态文明试验区的设立，对生态文明试点的统一规范，有利于推动中央关于生态文明体制改革的决策部署落地，加强指导支持，做好各项改革任务的协调衔接，避免交叉重复，形成改革合力，也有利于发挥和尊重地方的首创精神。试验区不搞评比授牌、不搞政策洼地，数量将从严控制，务求改革实效，是生态文明建设试点工作最大的变革。

《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》提出，

到 2017 年，推动《生态文明体制改革总体方案》中的重点改革任务取得重要进展，形成若干可操作、有效管用的生态文明制度成果；到 2020 年，试验区率先建成较为完善的生态文明制度体系，形成一批可在全国复制推广的重大制度成果，资源利用水平大幅提高，生态环境质量持续改善，发展质量和效益明显提升，实现经济社会发展和生态环境保护双赢，形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，为加快生态文明建设、实现绿色发展、建设美丽中国提供有力制度保障。

设立统一规范的国家生态文明试验区，目的是开展生态文明体制改革综合试验，为完善生态文明制度体系探索路径、积累经验。要落实党中央关于生态文明体制改革的总体部署要求，就推进国土空间开发保护制度、空间规划编制、生态产品市场化改革、建立多元化的生态保护补偿机制、健全环境治理体系、建立健全自然资源资产产权制度、开展绿色发展绩效评价考核等重大改革任务开展试验，重点解决社会关注度高、涉及人民群众切身利益的资源环境问题。福建等试验区要突出改革创新，聚焦重点难点问题，在体制机制创新上下功夫，为其他地区探索改革的路子。

首个获批的《国家生态文明试验区（福建）实施方案》以体制机制创新和制度建设为重点，包含 6 个方面 20 多项制度创新，较好地体现了中央的顶层设计，各界对其进展寄予厚望。

此外，农业部大力推进农业清洁生产，已创建“美丽乡村”试点 1100 多个。水利部、国土资源部联合启动了水流产权确权试点工作，宁夏、甘肃、陕西、江苏、湖北、河南省（自治区）参加了水利部、国土资源部 11 月 11 日在京联合召开水流产权确权试点工作启动会。国家海洋局选取部分海湾开展动态监测试点并进行示范建设，细化生态红线指标和管控措施。

中央深改组第二十七次会议对试点工作要求抓试点、求突破，加强试点工作统筹，及时评估试点的成效、经验和问题，对证明行之有效的经验和做法，要及时推广应用。

7.“十三五”开局之年样样工作安排有序

2016 年是“十三五”的开局之年，各项规划纷纷出台，时间表和路线图明晰，下一步改革框架明确。

工信部制定了《工业绿色发展规划（2016-2020 年）》，提出了推动生态文明建设，推进工业绿色发展的十大主要任务，到 2020 年，绿色发展理念成为工业全领域全过程的普遍要求，工业绿色发展推进机制基本形成，绿色制造产业成为经济增长新引擎和国际竞争新优势，工业绿色发展整体水平显著提升。

《“十三五”生态环境保护规划》提出了“十三五”生态环境保护的约束性指标和预期性指标。其中约束性指标 12 项，分别是地级及以上城市空气质量优良天数比率、细颗粒物未达标地级及以上城市浓度下降、地表水质量达到或好于Ⅲ类水体比例、地表水质量劣Ⅴ类水体比例、森林覆盖率、森林蓄积量、受污染耕地安全利用率、污染地块安全利用率以及化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物污染物排放总量减少。预期性指标主要包括地级及以上城市重度及以上污染天数比例下降、近岸海域水质优良（一二类）比例、湿地保有量、新增沙化土地治理面积等。以提高环境质量为核心，实施最严格的环境保护制度，打好大气、水、土壤污染防治三大战役，加强生态保护与修复，严密防控生态环境风险，加快推进生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化，不断提高生态环境管理系统化、科学化、法治化、精细化、信息化水平，为人民提供更多优质生态产品，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出贡献。到 2020 年，生态环境质量总体改善。生产和生活方式绿色、低碳水平上升，主要污染物排放总量大幅减少，环境风险得到有效控制，生物多样性下降势头得到基本控制，生态系统稳定性明显增强，生态安全屏障基本形成，生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展，生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

《“十三五”控制温室气体排放工作方案》从 8 个方面提出了

“十三五”控制温室气体排放的重点任务，对“十三五”时期应对气候变化、推进低碳发展工作做出全面部署。为加快推进绿色低碳发展，确保完成“十三五”规划纲要确定的低碳发展目标任务，推动我国二氧化碳排放 2030 年左右达到峰值并争取尽早达峰，特制订本工作方案。

一是低碳引领能源革命。加强能源碳排放指标控制，大力推进能源节约，加快发展非化石能源，优化利用化石能源。二是打造低碳产业体系。加快产业结构调整，控制工业领域排放，大力发展低碳农业，增加生态系统碳汇。三是推动城镇化低碳发展。加强城乡低碳化建设和管理，建设低碳交通运输体系，加强废弃物资源化利用和低碳化处置，倡导低碳生活方式。四是加快区域低碳发展。实施分类指导 的碳排放强度控制，推动部分区域率先达峰，创新区域低碳发展试点示范，支持贫困地区低碳发展。五是建设和运行全国碳排放权交易市场。建立全国碳排放权交易制度，启动运行全国碳排放权交易市场，强化全国碳排放权交易基础支撑能力。六是加强低碳科技创新。加强气候变化基础研究，加快低碳技术研发与示范，加大低碳技术推广应用力度。七是强化基础能力支撑。完善应对气候变化法律法规和标准体系，加强温室气体排放统计与核算，建立温室气体排放信息披露制度，完善低碳发展政策体系，加强机构和人才队伍建设。八是广泛开展国际合作。深度参与全球气候治理，推动务实合作，加强履约工作。

《方案》指出，要统筹国内国际两个大局，顺应绿色低碳发展国际潮流，把低碳发展作为我国经济社会发展的重大战略和生态文明建设的重要途径，采取积极措施，有效控制温室气体排放。加快科技创新和制度创新，健全激励和约束机制，发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，加强碳排放和大气污染物排放协同控制，强化低碳引领，推动能源革命和产业革命，推动供给侧结构性改革和消费端转型，推动区域协调发展，深度参与全球气候治理，为促进我国经济社会可持续发展和维护全球生态安全作出新贡献。

《国土资源“十三五”规划纲要》建设用地总量和供应强度要“双控”。确定了土地、矿产、地质、海洋、测绘地信 5 领域 18 项主要指标，更加突出资源保护，体现资源利用节约集约，为经济社会发展提供资源保障，突出生态文明建设和民生。在节约集约用地要求下，面对“去库存”任务，“十三五”时期全国新增建设用地将比“十二五”减少约 669 万亩。为确保 18 亿亩耕地红线，“十三五”期间将设立的约束性指标包括：全国适宜稳定利用的耕地保有量在 18.65 亿亩以上，基本农田保护面积在 15.46 亿亩以上，确保建成高标准农田 8 亿亩、力争 10 亿亩。而与“十二五”相比，新增建设用地总量将收紧，控制在 3256 万亩。

实行水资源消耗总量和强度双控行动。[①]水利部、国家发展改革委近日联合印发《“十三五”水资源消耗总量和强度双控行动方案》。[②]方案突出以水定需、量水而行、因水制宜，强调约束性指标与“十三五”规划纲要、最严格水资源管理制度、水污染防治行动计划等保持统一及目标措施的针对性和可操作性。到 2020 年，全国年用水总量控制在 6700 亿立方米以内，万元国内生产总值用水量、万元工业增加值用水量分别比 2015 年下降 23% 和 20%，农田灌溉水有效利用系数提高到 0.55 以上。

发改委将尽快出台《能源消费总量和强度“双控”方案》，尽快明确各地“十三五”节能降耗的目标任务，同时督促各地将指标下达到地级市（县、区）和重点用能单位。强化约束性指标管理，健全节能目标责任评价考核制度，制定印发“十三五”节能考核和奖励办法，强化节能目标责任评价考核，加强考核结果应用。

---

①我国是水资源相对短缺的国家，人均水资源占有量仅为世界平均水平的 28%。目前我国用水总量已经突破 6100 亿立方米，但全国缺水量仍达 500 多亿立方米，近 2/3 城市不同程度缺水。随着经济社会不断发展，今后相当长时间内，水资源供需矛盾将更加突出。

②水利部 国家发展改革委关于印发《“十三五”水资源消耗总量和强度双控行动方案》的通知（水资源司 [2016]379 号）。

二、改革成效评估

（一）整体评价

1. 生态文明基本制度体系初步形成

建立系统完整的生态文明制度是生态文明改革的核心任务，包括促进生态文明建设的法律法规、相关制度以及行政管理体制。

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深化生态文明体制改革，十八届四中全会要求用严格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，绿色发展成为指导我国国民经济和社会发展的五大理念之一，中共中央、国务院出台《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》，共同形成今后相当一段时期中央关于生态文明建设的长远部署和制度构架，生态文明建设顶层设计已经形成。

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中国生态文明体制改革取得了突破性进展，“四梁八柱”性改革基本出台，中央层面的生态文明基本制度体系已经初步形成，形成了生态文明建设的中国方案，在实践中也积累了一些重要的经验。[①]我国先后出台了史上最严格的环保制度、推出生态补偿机制、设立生态文明试验区等系列重大决策部署，中央密集出台了环境污染第三方治理、排污收费改革等一系列改革或立法文件，出台了环境保护督察试行方案，制定了生态文明建设目标评价考核办法，提出了健全生态保护补偿机制的意见等，并通过了党政领导干部生态环境损害责任追究试行办法等举措，加强责任落实和追究。以现实问题和改革目标为导向，中央深改组通过了有关职责分配、监管体制、市场准入、空间规划、环境监测、环境损害、生态补偿、产业政策、绿色金融、改革试验、考核评价、环境督察、责任承担等重

①常纪文：“推进生态文明体制改革的‘四个必须’”，中国环境新闻网 2016 年 9 月 30 日 。

要领域和关键环节的一系列改革文件。其中，党政同责和以此为基础的环境保护督察以及生态文明建设目标评价考核，形成了环境质量持续改进的三把利剑，让老百姓期待的“天蓝、地绿、水清”有了系统推进的制度保障，生态文明建设制度体系逐步完善。

中央深改组第二十一次会议听取了经济体制和生态文明体制改革专项小组关于生态文明体制改革总体方案推进落实情况汇报，指出党的十八届三中全会以来，改革举措出台的数量之多、力度之大前所未有，抓落实的任务之重、压力之大也前所未有。总的看，改革落实是好的，已经出台的改革举措大多已进入落实阶段，有些改革举措已经落了地、扎了根、开了花，有些在地方和部门形成了细化实化的制度安排，有些通过试点探索总结出了可复制可推广的经验。

在中央全面深化改革领导小组第二十七次会议上，习近平总书记提出全面深化改革施工高峰期的判断，昭示着生态文明改革在已经完成顶层设计的基础上，接下来的工作重点在于抓好落实。回顾今年生态文明改革的成果显示，生态文明改革的主体框架搭建已日渐明朗，工作进程日趋加快，各项工作在稳步推进。

2. 生态环境和生态安全有所好转

作为更高级的人类文明形态，可供借鉴的可持续发展和生态文明建设相关的成熟经验与制度不多，更多需要依靠我们自己坚持以人为本、问题导向，进行科学、系统、有效的制度创新。目前看，这份创新的答卷人民群众是满意的，生态环境领域中人民群众关心的重大问题得到初步解决，维护人民身体健康的空气、水土污染问题得到基本控制、缓解和改善，生态环境恶化的势头被遏制，人民群众福祉提升、获得感不断增强。

国务院发布实施《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》，以坚定决心和扎实行动推进环境治理，促使主要污染物排放总量继续下降，环境质量有所改善。2015 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 23.6%，地表水国控断面劣 V 类

水质比例比 2010 年下降 6.8 个百分点。截至 2015 年底，我国城镇污水日处理能力达 1.82 亿吨，成为全世界污水处理能力最大的国家之一。实施天然林资源保护、退耕还林还草等生态修复工程，森林覆盖率由本世纪初的 16.6% 上升到 21.66%。推进生态文明建设示范区创建，16 个省（区、市）开展生态省建设，1000 多个市（县、区）开展生态市县建设。

2016 年初至今，全国的空气质量整体持续改善。来自环保部的数据显示，2016 年全国 338 个地级及以上城市空气质量总体呈改善趋势，优良天数增加，重污染及以上天数有所减少（表 3-1），空气中主要污染成分浓度连续有较大幅度下降（表 3-2）。

2015 年，全国城市污水处理厂处理能力为 1.4 亿立方米 / 日，全年累计处理污水量达 410.3 亿立方米，全国城市污水处理率达到 91.97%；全国设市城市生活垃圾清运量为 1.92 亿吨，城市生活垃圾无害化处理量 1.80 亿吨，无害化处理率达 93.7%。“十二五”期间，城镇污水日处理能力由 2010 年的 1.25 亿吨增加到 1.82 亿吨，全国地表水国控断面劣Ⅴ类比例下降 6.8 个百分点，大江大河干流水质稳步改善。与 2015 年全年河流水质相比，上半年水质优良断面比例为 68.8%，上升了 2.8 个百分点，1 月 -10 月河流Ⅳ类及以下水质断面比例出现下降（表 3-3）。全国环境保护重点城市主要集中式饮用水源地水质达标率稳定在较高水平（图 3-1）。

2012 年开始对国家重点生态功能区 452 个县域进行全面监测，数据显示，生态环境“脆弱”的县域有 101 个，占 22.3%，“一般”的有 155 个，占 34.3%，“良好”的有 196 个，占 43.4%。[①] 2015 年，对国家重点生态功能区 556 个县域生态环境状况监测数据显示，生态环境“脆弱”的县域已减少到 68 个，占 12.3%；“一般”的有 170 个，占 30.6%；“良好”的增加到 317 个，占 57.1%。生态环境质量“变好”的县域稳步增加。[②] 共 555 个。

①环保部：《中国环境状况公报 2012》。
②环保部：《中国环境状况公报 2015》。

湿地保护和退化湿地恢复的面积不断扩大。截至去年底，我国有国际重要湿地 49 处，不同级别的湿地自然保护区 600 多个，湿地公园 1000 多个，湿地保护率达 44.6%，初步形成了以湿地自然保护区为主体的湿地保护体系。①

完成首次全国土壤污染状况调查。重点领域风险防控成效显著。重金属污染事件由 2010-2011 年的每年 10 余起下降到 2012-2015 年的平均每年不到 3 起。

表 3-1 2016 年 1-11 月 338 个地市级以上城市优良与重污染天数统计

时间	优良天数比例（%）	同比变化（%）	重度及以上污染天数比例（%）	同比变化(%)
201611	71.6	-7.5	4.1	0.3
201610	91.3	12.9	0.8	-1.3
201609	84.8	-5.1	0.2	-0.1
201608	89.6	1.9	0.1	-0.4
201607	88.1	2.4	0.2	-0.2
201606	84.7	-0.3	0.2	-0.3
201605	82.9	3.1	1.1	0.4
201604	82.4	2.4	0.9	-0.6
201603	71.3	-4	3.5	1.2
201602	72.4	9.9	4.2	-1.3
201601	66.7	13.6	7.5	

数据来源：环境保护部《空气质量月报》

① “解读《湿地保护修复制度方案》”，新华网 2016 年 12 月 13 日。

表 3-2 2016 年 1-11 月 338 个地市级以上城市空气污染物浓度变化统计

时间	PM2.5 平均浓度（微克 / 立方米）	同比变化（%）	PM10 平均浓度（微克 / 立方米）	同比变化 %	SO_2 平均浓度（微克 / 立方米）	同比变化（%）	NO_2 平均浓度（微克 / 立方米）	同比变化（%）
201611	58	7.4	100	20.5	28	3.7	38	11.8
201610	37	-24.5	66	-24.1	17	-22.7	30	-9.1
201609	36	2.9	64	4.9	17	0	27	8
201608	29	-14.7	52	-17.5	14	-12.5	22	-4.3
201607	29	-19.4	52	-18.8	13	-13.3	20	-9.1
201606	30	-14.4	56	-13.8	15	-6.3	23	4.5
201605	38	-11.6	79	-3.7	17	-10.5	25	0
201604	42	-8.7	87	-7.4	19	-13.6	29	3.6
201603	58	11.5	114	11.8	26	-7.1	35	12.9
201602	58	-13.4	98	-10.9	30	-16.7	30	-6.3
201601	68	-15	102	-16.4	36	-26.5	38	-11.6

数据来源：环境保护部《空气质量月报》

表 3-3 2016 年 1-10 月河流 IV 类及以下水质变化统计

时间	IV 类比例（%）	环比变化（%）	V 类比例（%）	环比变化（%）	劣 V 类比例（%）	环比变化（%）
201610	14.1	-0.3	4.8	-0.4	6	0.5
201609	14.4	-0.7	5.2	0.6	5.5	-0.6
201608	15.1	0.8	4.6	-0.8	6.1	-2
201607	14.3	-0.2	5.4	0.5	8.1	-1.3
201606	14.1	0.2	4.9	0	9.3	0
201605	13.9	2	4.9	0	9.3	-2.2
201604	11.8	-0.9	4.9	-0.5	11.5	0.7
201603	12.7	0.2	5.4	0.4	10.8	0.4
201602	12.5	-0.4	5	0.4	10.4	0.7
201601	12.9		4.6		11.1	

数据来源：环境保护部《地表水质月报》

尽管 2016 年底全国经历了多次长时间严重灰霾的侵袭，京津冀多地 PM2.5 爆表，但有关统计数据显示，全年平均空气指数依然

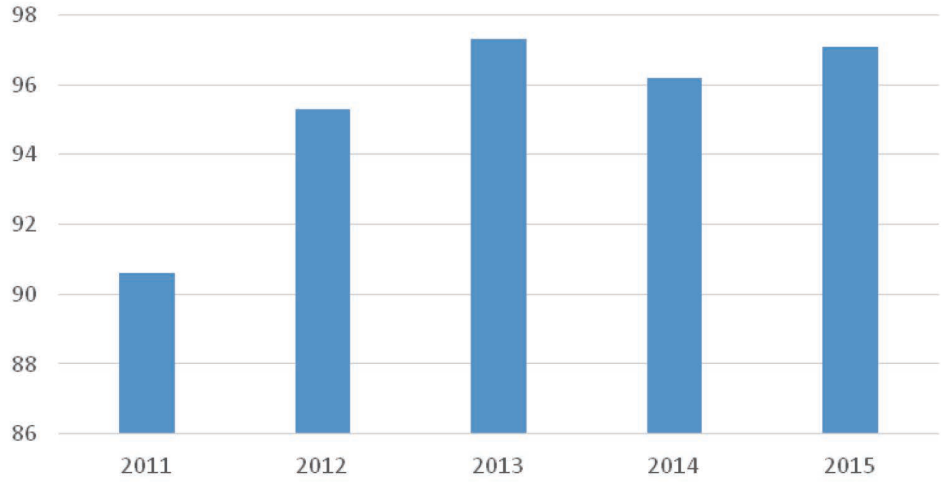

图 3-1 全国环境保护重点城市主要集中式饮用水源地水质达标率（%）

数据来源：环境保护部《中国环境状况公报》

是下降的。以北京为例，无论用环保局公布的官方数据还是用美国使馆等机构公布的数据进行统计，2013-2016 年的 PM2.5 年均浓度一直都是在逐年下降的，甚至大部分自然月的 PM2.5 浓度环比也都是下降的，灰霾的形成除了大气中污染物的积聚，还在很大程度上受静稳态气象条件等因素的影响，因此，不能用依然有严重灰霾而否定生态文明体制改革的成果。

3. 绿色发展初见成效

2015 年 12 月 18 日至 21 日召开的中央经济工作会议提出，促进区域发展，要更加注重人口经济和资源环境空间均衡。保护生态环境，要更加注重促进形成绿色生产方式和消费方式。在过去的一年中，绿色发展的理念在逐步得到贯彻落实。

在农业上，围绕“一控两减三基本”目标任务，各地大力推进种养循环，开展果菜茶有机肥替代化肥行动，深入实施农业面源污染防治攻坚战，推进农业供给侧结构性改革。

在工业上，主要污染物排放持续减少（表 3-4）。2015 年，全国一次能源消费总量为 43.0 亿吨标准煤，其中，煤炭消费量占

能源消费总量的 64.0%，比 2010 年下降 5.2 个百分点；非化石能源消费比重达到 12.0%，比 2010 年上升 2.6 个百分点。“十二五”期间，全国万元国内生产总值能耗累计下降 18.2%，我国碳强度累计下降 20%，超额完成了“十二五”规划确定的 17% 的目标任务；[①]2016 年前三季度中国已经完成了全年的节能降碳目标，同时基本形成了地方碳排放权交易市场。截至今年 9 月，7 个试点碳市场配额现货累计成交量达到 1.2 亿吨二氧化碳，累计成交金额超过了 32 亿元人民币；火电供电标准煤耗由 2010 年的 333 克标煤 / 千瓦时下降至 2015 年的 315 克标煤 / 千瓦时；安装脱硫设施的煤电机组由 5.8 亿千瓦增加到 8.9 亿千瓦，安装率由 83% 增加到 99% 以上；安装脱硝设施的煤电机组由 0.8 亿千瓦增加到 8.3 亿千瓦，安装率由 12% 增加到 92%。安装脱硫设施的钢铁烧结机面积由 2.9 万平方米增加到 13.8 万平方米，安装率由 19% 增加到 88%；安装脱硝设施的新型干法水泥生产线由 0 增加到 16 亿吨。全国化学需氧量、二氧化硫、氨氮和氮氧化物排放总量分别比 2010 年下降 12.9%、18.0%、13.0% 和 18.6%。我国能源结构进一步优化，2015 年非化石能源占一次能源消费比重达 12%，超额完成了“十二五”规划所提出的 11.4% 的目标，已是全球利用可再生能源的第一大国，全球最大的新能源汽车市场。虽然我国的制造业尚未完全摆脱高投入、高消耗、高污染的粗放发展模式，但以《中国制造 2025》为指引的绿色制造标准体系建设在扎实推进。“十二五”期间，森林蓄积量增加到 151.37 亿立方米，提前实现了到 2020 年增加森林蓄积量的目标。

开发格局和发展方式不断优化。坚定推行主体功能区、生态红线、战略和规划环评、环境标准等战略，从布局和结构上守住生态环保底线。目前 6 省（市）已基本完成划定工作生态保护红线划定，现行有效国家环境保护标准达 1700 多项，对重点地区重点行业执

①《中国应对气候变化的政策与行动 2016 年度报告》。

行更加严格的污染物特别排放限值，在推动技术创新和企业升级方面发挥了重要作用。

绿色发展的成就标志着中国生态文明建设已经迈上新台阶，旧的发展方式、发展模式正在扬弃，新的发展观和政绩观正在形成，我们已经初步探索出一条适合中国国情、具有中国特色的更高效、更集约、更优化的发展之路。

表 3-4 主要污染物排放削减情况（2011-2015）

年度	化学需氧量排放总量万吨	比上年变化 %	氨氮排放总量万吨	比上年变化 %	SO^2 排放总量万吨	比上年变化 %	氮氧化物排放总量万吨	比上年变化 %
2011	2499.9	-2.04	260.4	-1.52	2217.9	-2.21	2404.3	5.73
2012	2423.7	-3.05	253.6	-4.52	2117.6	-2.62	2337.8	-2.77
2013	2352.7	-2.9	245.7	-3.1	2043.9	-3.5	2227.3	-4.7
2014	2294.6	-2.47	238.5	-2.9	1974.4	-3.4	2078	-6.7
2015	2223.5	-3.1	229.9	-3.6	1859.1	-5.8	1851.8	-10.9

数据来源：环境保护部《中国环境状况公报》

4. 责任主体明确，政府运转及职能部门履责效能提高

生态文明改革总体方案中有十个方面属于整合统一的改革，多数涉及政府职责，加强环保督政、监测监管事权上收、环境审计和责任追究等制度改革推动各方履职尽责，特别强调了自然资源资产所有者职责的统一、用途管制职责的统一、环境保护职责的统一，系统性和集成性好，各项工作紧张有序地进行，提高了政府运转及职能部门履责效能。主体责任逐级落实，责任链条明确。从中央部委到省市乃至县一级，各项改革任务逐级确定，各级职能部门工作边界较为清晰。省市县均按照党中央、国务院出台的各项改革意见积极抓落实，结合当地实际制订实施细则，并密集进行调研和督查，确保各项改革举措真正落到实处。

5. 政绩观在改变，全社会生态文明意识明显增强

《生态文明建设目标评价考核办法》的指标体系，把资源利用、

生态环境保护、增长质量等纳入综合考核评价，体现了不简单以 GDP 论英雄，而是“以生态文明建设论英雄”，明确了政绩考核的绿色导向，有利于引导各级党委和政府把经济社会发展和资源环境紧密结合起来，协调发挥资源环境对转型发展的优化保障和约束倒逼作用，推动转变发展方式取得切实成效，对落实青山绿山就是金山银山，引导形成绿色生产方式和生活方式，促进发展方式转变意义重大。各级党委、政府和广大党员干部做好生态环保工作的责任意识明显增强。公众在衣食住行各个方面尊重自然、爱护环境的行为更加自觉。

（二）经验

1. 坚持问题和目标导向，改革方向明确

生态文明改革方案，较好地贯彻了习近平同志系列讲话精神，忠实地执行了党的十八大以来中央的有关决议，坚持问题导向，认真梳理整体框架以及各项具体改革任务的关键点和堵点明确，建立健全法律法规，生态文明的立法工作明显加快，填补已有的法律空白的同时，对已有法律法规中不适应当前发展需要和矛盾冲突重复的条款进行修订，法律法规配套及时，为生态环境保护提供了强大的法律武器，并同时加强了执法的力度，群众密切关注且反映强烈的生态环境问题普遍得到及时回应，应急能力显著提高，为山青水绿天蓝提供了有力保障。

生态文明体制改革坚持问题导向，对准瓶颈和短板，精准对焦、协同发力，填补了自然资源资产的产权制度、空间规划体系、环境治理和生态修复市场体系改革填补制度空白，不断创新制度和工作机制，初步形成相互协调、相互支撑的良好局面。

通过考核方式的改革对供给侧结构性改革、政府职能改革等形成引领和倒逼，并直接推动了经济体制改革和金融改革，特别是正在进行的绿色循环低碳产业体系构建。

2. 尊重地方政府的首创精神

中央深改组第二十七次会议提出，抓宣传、聚共识，加强思想

政治工作，及时了解群众利益诉求，尊重基层首创精神，发现基层创新典型，及时宣传总结推广。重视试点示范，在增强创新能力、推动发展平衡、改善生态环境、提高开放水平、促进共享发展上取得新突破。及时总结进行推广，保证了各项改革措施可以落地生根。如“河长制”这一旨在管理与保护河流生态环境的机制，就是由江苏省无锡市因控制太湖蓝藻爆发问题在 2007 年前首创，后在江苏太湖流域推广，在全国 8 个省市推行实践的基础上，进而作为国家层面的决策在全国推行。

3. 督察督导作用显著

加强督导工作，既是一个传导外部压力的过程，也是一种激发内生动力的过程。[①]生态环境问题难解决，有决策者理念的偏差，有执行机构能力不足的问题，有各方利益纠缠积弊难返的困境，解决这些问题，精准、有力、高效的督察督导担负着重要的责任，为促进和保障生态文明改革和生态文明建设的顺利进行，督促地方政府树立和落实新发展理念，发挥了不可替代的重要作用，中央高度重视，群众充满期待。除了环保部的督察，财政部也开展了专项资金使用情况的督察，[②]国土资源部对永久基本农田划定等工作进行了跟踪督导。但反过来说，督察督导作用显著，也说明了执行环节有诸多问题，唯 GDP 论仍有市场。

4. 责任主体明确很关键

一是党政同责。建立党政同责、齐抓共管的责任构架，对于切实发挥党委领导作用和党政协同共进力量的发挥十分必要。《生态文明建设目标评价考核办法》《办法》明确地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责，按照客观公正、科学规范、突出重点、

① “切实发挥好督导作用”，《人民日报》2013 年 8 月 19 日。

② 2016 年 12 月 12 日，财政部发布《防治大气污染必须堵住资金流失漏洞——关于中央大气污染防治专项资金检查典型案例的通报》，公布对 9 个省（区、市）2013-2015 年中央大气污染防治专项资金管理使用情况的检查结果。从检查结果看，大气污染防治专项资金被挪用的情况较为突出，达亿元。财政部将追回被骗取、挤占、挪用、违反规定扩大开支范围的补助资金，责令相关地区进行整改，相关责任人将被追责。

注重实效、奖惩并举的原则进行。二是连带责任，如《水污染防治法》修订案中提出环评、检测机构与排污单位承担，对消除环评走过场等积弊意义重大。

（三）问题依然突出

在看到成绩总结经验的同时，也必须清醒地看到，我国生态文明建设的体制机制依然不够健全，有关改革还在进行中，现有法律体系与生态文明建设要求还存在空白或不适应的地方，生态文明建设的体制尚未理顺，部分改革质量不高，部门利益的藩篱依然坚固，绿色发展理念尚未得到有效地贯彻落实等等问题，这些都有待今后的生态文明体制改革中予以解决。

1. 法制仍有空白

如环境损害赔偿制度改革试点方案明确表示不适用于“私害性”环境侵权，即“涉及人身伤害、个人和集体财产损失要求赔偿的，适用侵权责任法等法律规定的”情形。虽然赋予地方政府委托环保等行政部门代理索赔工作的职责，但是在我国环境侵权案件高发、环境监管部门人财力薄弱的情形下，行政部门作为环境公益诉讼主体将占用行政和司法资源，造成低效率和资源浪费。《全国环境监测管理条例》是 1983 年出台的，已不具备实际指导意义，“依法追责”处于无法可依的尴尬局面，对监测数据造假还主要靠行政处罚应对。仅在 2015 年，全国共发现 2658 家污染源自动监控设施存在不正常运行、弄虚作假等问题，17 个省区市共立案 78 起。[①]具有重要生态系统功能的湿地迄今仍缺乏专门的保护立法。大气、水污染等公众密切关注的健康影响尚未列入环境影响评价法的评估内容。

2. 依然难以形成合力，利益藩篱亟待大力破除

我国的生态文明体制改革已步入“深水区”，但落实生态文明

① “环境监测数据造假非个案 去年 17 省区市立案 78 起”，人民网 2016 年 10 月 27 日。

建设领域的改革任务却出现“部门化”“碎片化”现象仍未有大的改观，条块分割严重，需利益责任与权利的边界重叠，改革受到部门或地方利益的牵制。有的改革是部门自己改自己，在涉及部门利益时下不去手，成为改革阻力。生态文明建设被人为割裂，政策资源被分散使用，不能形成合力，加之部分配套改革推进滞后，降低了“组合拳”的威力。如生态环境监测，尽管环保系统内各部门之间的责任分工和协同机制已经建立，但农、林、水、土、气象等各部门仍处于各自布点监测、信息沟通有限的状态；环境治理还是按照领域和产业模式，缺乏对人口、经济、生态环境三者的整体思考；自然资源所有权与占用、使用、收益等权利分置的现实问题亟待解决；政府、市场和社会参与还不平衡，等等。

3. 部分改革落地有困难

虽然生态文明体制改革在破除各种阻力坚定前进，但实际执行中依然存在用会议落实会议、用文件推行文件的现象，究其原因，可以归为如下几类：

（1）**实施细则配套滞后。**改革的核心精神和主要内容已确定，但细节仍在不断补充。从时间安排上看，许多的改革任务都是在“十三五”期间完成，部分有提前，在一定程度上说，生态文明体制改革的主体框架仍在不断完善中，改革任务之间的协调以及配套需要时间。

（2）**基础工作不到位。**其中，与产权确立工作尚未完成，制约着与之相关的一系列改革措施落地，也导致一些生态环境突出问题的出现难以界定责任。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，主要还是基础测量数据不齐全、测算技术和方法尚在探索等客观因素的影响。再如编制自然资源资产负债表，由于我国长期以来对自然资源统计相对滞后，基础数据缺口大。领导干部自然资源资产离任审计也同样存在类似的数据收集整理难问题。

（3）**技术问题。**如生态环境损害赔偿制度建设，就存在环境损

害鉴定难。生态环境损害往往具有隐蔽性、复杂性、长期性，对损害范围、程度及其修复成本的评估具有很多不确定性，目前国内外对生态系统服务功能、健康损害及成本评估在理论方法、技术和司法实践上都存在难点。多归合一、编制自然资源资产负债表也均存在着标准不一致、统计口径不同、分类方法各自不同等技术问题。

（4）**资金暂时性短缺，使用监管亟需加强。**要实现我国治理环境污染的目标和在 2030 年或之前碳排放达到峰值的国际承诺，预计每年需 3-4 万亿元人民币的绿色投资，但业界估计财政资金只能覆盖 15% 左右。[①]绿色金融还需要等待更进一步的发展扩大，且要注意防范金融风险。需要加强资金使用的过程监管和效益考评，杜绝腐败行为，避免资金使用受到地方政府的人为干预，不能不作为，也不能乱作为。

还有就是专业人才的缺乏和队伍建设不能满足业务需要等。

4. 绿色发展还要落到实处

虽然我国的生态文明建设已经取得了令人瞩目的成绩，特别是过去的一年多以来，生态文明体制机制改革取得了突破性发展，但总体上看，由于粗放式发展的后果较严重，我国生态文明建设水平依然滞后于经济社会发展，生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转，要实现绿色发展尚需要付出长期不懈的艰苦努力。

作为世界第二大经济体，我国经济社会发展在经历了长期高速发展的同时也积累了一系列深层次矛盾和问题，资源环境承载力逼近极限，高投入、高消耗、高污染的传统发展方式已不可持续，已经不能再单纯依靠刺激政策和政府对经济大规模直接干预的增长。走绿色低碳循环发展之路，是突破资源环境瓶颈制约、消除党和人民“心头之患”的必然要求，是调整经济结构、转变发展方式、实现可持续发展的必然选择。

国际格局面临调整，全球经济依然未能走出低迷，我国面临着

① “七部委联合部署的这件事将撬动万亿级市场，权威专家怎么说？”，中江网，jschina.com.cn。

如何跨越“中产收入陷阱”的问题，也要解决实体经济空心化的问题以及化解经济发展增速下降带来的就业压力，[①]对实现绿色发展的需求迫切，要求提高。深化供给侧结构性改革是推进转型发展绿色发展的重要途径。习近平总书记再次强调：“推进供给侧结构性改革，要从生产端入手”，简言之，就是去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，即“三去一降一补”，产能过剩涉及行业领域广、持续时间长、影响程度深，又与当前经济新常态叠加，化解难度非以往可比。如何突破并有效补好经济持续健康发展的短板、基础设施建设的短板、民生保障的短板、城乡统筹发展的短板、环保生态建设的短板、科技创新进步的短板和人才队伍建设的短板等仍是供给侧结构性改革视野下的重要课题和硬任务。[②]

实现绿色发展，要解决好政绩判别、资金筹措、企业发展、群众增收、技术支撑和社会公平等六大问题，[③]离不开体制机制的进一步深化改革。无论是绿色发展水平还是绿色产业发展水平，都存在较大的区域差距，[④]区域协同协调的难度大。绿色产业营运能力始终低于市场平均水平，也从一个角度反映出目前的产业政策存在一定偏差。值得警惕的是，有研究显示我国绿色发展水平的提升主要依靠经济增长绿化度和政府政策支持度的拉动，资源环境承载潜力依然有恶化趋势。[⑤]

5. 发挥市场机制有变味的倾向

国务院办公厅 2015 年年初印发的《关于推行环境污染第三方治理的意见》指出，“第三方治理是推进环保设施建设和运营专业化、产业化的重要途径，是促进环境服务业发展的有效措施”，发挥市场机制的作用，通过市场化、专业化的途径选择、确定治理能力比

① 有分析显示，我国目前 GDP 增幅每下降一个百分点，将可能减少 150 万个就业岗位。
② “‘三去一降一补’：直面问题 多策破解”，《经济日报》2016 年 9 月 7 日。
③ “推进绿色发展 关键要解决政绩判别问题”，四川在线 2016 年 4 月 29 日，http://www.scol.com.cn 。
④ “我国首个绿色产业景气指数发布，绿色产业区域发展水平差距较大”，《法制日报》2016 年 7 月 13 日 。
⑤《2016 年中国绿色发展指数报告——区域比较》。

较强的主体，契约方式达到治理目标的重要性是显而易见的。但一些改革方案中，把市场机制、市场的概念混淆，一提发挥市场机制的作用就是要建立一个市场，方法就是引入第三方参与环境治理、环境监测、生态修复，其实质是模糊了责任主体，由于生态环境问题的复杂性，绩效评估也难以有效认定，政府的行政职责也未见减少，推行环境污染第三方治理仍处于探索起步阶段，已经有质疑认为这样的举措有形成利益链条、滋生腐败的危险，[①]相关法律政策有待完善，体制机制还要建立健全，具体运作模式也仍待进一步探索。

三、下一步改革的建议

中央深改组第二十一次会议提出抓改革落实，要遵循改革规律和特点，建立全过程、高效率、可核实的改革落实机制，推动改革举措早落地、见实效。一要抓主体责任，二要抓督办协调，三要抓督察落实，四要抓完善机制，五要抓改革成效，六要抓成果巩固。习近平同志强调，把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道。按照“四个全面”的治国理政方针和习近平同志“凡属重大改革都要于法有据”[②]的指示精神，下一步改革依然要强调法律先行，按照既定的进度，结合生态文明建设实践的需求，做好相关法律法规的修废订立，为生态文明体制机制改革和生态文明建设保驾护航。坚持宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底的政策思路，既制订方案，抓好重大改革顶层设计，也要充分调动地方和基层推动改革的积极性和主动性，推动落实。此外，建议从以下几个方面加以改进。

① “专家：环境污染第三方治理需严防滋生利益链”，《法制日报》2016 年 12 月 21 日。
② 2014 年 2 月 28 日，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议的讲话。

（一）生态文明不是另起一摊，要解决好融入的问题

生态文明建设必须通过制度建设、管理创新等方式，重视建立科学的综合规划和民主的决策机制，平衡好环境保护与经济社会发展的关系，使环境保护的社会性与自然性最大程度地契合，走出一条符合我国国情和地方经济社会发展实际、发挥我国政治体制优势和符合地方自然资源环境特点的中国特色生态文明建设之路。无论是生产方式还是生活方式的变革，都涉及各方利益的调整，需要加强协调，调动各方的积极性全社会共同参与，在现行的条块分割的行政体制机制下，在国家、省一级设置生态文明改革的专门机构是必需的，但不是要层层对口，在县、乡乃至社区街道村镇都设置对应机构，要真抓实干而不是搬弄概念喊口号，就必须按照十八大的要求，把生态文明建设融入经济社会发展全过程，方法就是坚持问题导向和目标导向。

改革的阻力和利益藩篱源自于各级政府行政部门对于事权的把持，在现阶段，生态文明改革要快速推进，就不能受事权划分剪不断还乱的困扰，改革要采取迂回而进的策略，从考核目标入手，增加生态文明的权重乃至实行生态文明一票否决，配合督察督导，通过强化外因促使利益机构不得不自我改变，空间治理体系是抓手，多规合一是突破点，生态文明目标考核结果的运用是关键。

生态文明建设离不开产业发展的支撑。[①]下一步的改革，很重要的一个支撑点就是要做好产业结构优化调整的结合，在现代农业、工业、服务业乃至城乡基础设施建设等方面充分体现生态文明建设的要求，与国家的战略部署相一致，体现在全面建成小康社会、美丽中国建设和中华民族伟大复兴事业中。

（二）激活市场机制作用和政策引领作用不可偏废

习总书记所指出的，良好生态环境是最公平的公共产品，是最

①常纪文：“生态文明体制改革一路前行”，《环境经济杂志》2016年12月1日。

普惠的民生福祉。生态环境属于公共资源，任何时代任何地区的所有人都可以平等享有，属于典型的纯公共物品，决定了发挥政府职能的必要性。生态环境具有明显的外部性，就生态文明建设而言，生态资源对所有人来说带来的是一种正外部性的影响，生态环境的破坏会带来巨大的经济损失并引发和严重的社会后果，生态资源存在被污染、被滥用的负外部性，负外部性可能无法完全消除，但是降低外部性的影响是改善生态问题的关键。生态文明建设过程当中面临的最主要的问题就是生态的负外部性如何解决。

生态文明建设，政府责任不可缺席，不能什么都推向市场。地方各级人民政府必须切实承担起生态文明建设的主体责任，把绿色发展和生态环境保护目标、任务、措施和重点工程纳入本地区国民经济和社会发展的全过程。我们应该做的，是培育生态型的执政能力，增强领导可持续发展的能力，形成生态型管理体制，实现“自然—经济—社会”系统的综合平衡、稳定、健康的发展。[①]如生态管理体制具有综合性、动态性、协调性的明显特征，离不开政府的方向性把控。再如环境治理，是政府主导的全社会共同行动，需要政府、市场、个人、社会来共同参与环境保护和环境治理，各自发挥不同的作用，政府要做好法律、标准，进行监督、严格执法，企业要自我约束，社会组织和个人也要参与管理和行动。要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，[②]则市场机制作用的发挥就更稳定。

加快环境税改革，积极推进环境保护的费改税，不断完善财税政策体系，突出财政资金支持重点，优化财政支出结构，调整无效

①张首先，张俊：“生态文明建设：多元主体生态责任的困境与培育”，《中国环境管理干部学院学报》2011 年第 3 期。

②财政部部长楼继伟于 2016 年 8 月 29 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上所作的《关于〈中华人民共和国环境保护税法（草案）〉的说明》中指出，“排污费制度对于防治环境污染发挥了重要作用，但与税收制度相比，排污费制度存在执法刚性不足、地方政府和部门干预等问题，因此有必要进行环保护费改税”。

和低效支出，腾退重复和错位支出，确保财政投入效益。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”，也要正确把握完善政策体系和突出政策重点的关系，根据生态文明建设的战略性需求，突出财税扶持的重点，做到政策构建的点面结合，通过点上的突破带动面上的整体推进，使城市生态文明建设迈上新台阶。财税扶持的方式和切入点的选择，直接关系着财政资金使用绩效的高低。需要紧紧抓住生态文明的根本性、源头性问题，在继续加大生态环保投入力度的同时，适时调整财政资金使用方向，更好发挥财政资金的撬动和助推作用。[①]继续加强对自然资源和生态保护支持的示范工程项目的监管和跟踪。加快资源税改革，调整计征办法，尽快由“从量计征”改为“从价计征”。提高煤炭、原油、天然气等资源税税额标准，提高稀缺性资源、高能耗、高污染矿产品的资源税税负，理顺能源产品的价格形成机制。并逐步将水、森林、草场资源等稀缺性、易受破坏的自然资源纳入资源税征收范围。完善有利资源节约、生态环境保护的税收政策体系，在实施好煤炭、石油、天然气以及稀土、钨、钼等资源的从价计征的基础上，进一步扩大资源税从价计征范围。积极推进排污权的有偿使用和交易试点，利用市场机制促进节能减排和环境保护。[②]

加快完善既有税收政策。加大对节能节水环保设备和产品研发费用的税前抵扣，出台对相关企业实行一定的增值税、所得税减免优惠政策。将不符合节能技术标准的高能耗产品、资源消耗品纳入消费税征税范围，对符合节能标准的产品给予一定程度的消费税优惠，增强其环保效果。全面推行“营改增”改革。调整抑制“两高”产品出口的税收政策。

---

①“中央财政积极推进生态文明建设”，中华人民共和国财政部网站，http://lgbj.mof.gov.cn/zclm/wengaixinshang/201510/t20151009_1493329.html。

②盖燕玲：“福建省生态文明建设财税政策建议”，集美大学硕士学位论文 2014 年 6 月 6 日。

（三）绿色发展：树立生态价值取向，坚持问题导向与效益导向，促进社会公平

对生态文明建设，习近平总书记强调要树立“绿水青山就是金山银山”的强烈意识，努力走向社会主义生态文明新时代。走生态优先、绿色发展之路，使绿水青山产生巨大生态效益、经济效益、社会效益。[①]

绿色发展要进一步破题，首要前提就是要坚持以人为本，树立生态价值取向，形成生态价值观。生产实践中，除了实现传统意义上物质生活层面的价值，还要注重以优美的自然生态系统为基本内容的生态价值的实现，要坚持目前发布的生态文明考核方案中对公众满意度予以重视的做法，在今后的改革中，把对繁复的具体事务的管理，转变为对生态资源本体的考量，转变为对人与自然协调发展水平的考量，降低改革空间的维度，也给地方上对改革举措的具体落实留下发挥主体能动性、创造性的空间。

坚持问题导向与效益导向，出台的改革举措注意把短期目标的实现和长效机制有机结合。短期内，也就是“十三五”期间，在“四梁八柱”已经树立起来的情况下，要让人民群众有获得感，核心工作一要是全力打好补齐生态环境短板的攻坚战和持久战，确保 2020 年实现生态环境质量总体改善的目标，为人民群众提供更多的优质生态产品；二是落实绿水青山就是金山银山的指示精神，变生态文明建设理念为可持续发展的现实，变生态要素为生产要素，变生态财富为物质财富，大力发展绿色产业，为经济发展增添动力。长效机制还在于实现绿色发展转型，结合推进供给侧结构性改革，加快推动绿色、循环、低碳发展，形成节约资源、保护环境的生产生活方式，进行能源生产和消费革命、生活方式革命[②]，优化自然资源的投入结构并提高自然资源生产率，实现包括经济效益、社会

① 2016 年 1 月 5 日，习近平在召开推动长江经济带发展座谈会时的讲话。
②中央财经领导小组第十四次会议。

效益和生态效益的综合效益以及包括经济福利、社会福利和生态福利的综合福利的稳步提升。

（四）源头管控的改变：要管事，更要管人

《“十三五”生态环境保护规划》要求，要强化源头防控，夯实绿色发展基础；深化质量管理，大力实施三大行动计划；实施专项治理，全面推进达标排放与污染减排；实行全程管控，有效防范和降低环境风险；加大保护力度，强化生态修复；加快制度创新，积极推进治理体系和能力现代化；实施一批国家生态环境保护重大工程，强化项目环境绩效管理。

加强资源环境生态特别是能源消耗上限管控，是从源头上保障能源资源和生态环境安全、倒逼发展质量和效益提升的关键。目前，能源消耗和排放大户都是在册的，规模以上工业企业都有明确的台账，但规模以下的以及大量零散能源消耗和排放依然处于失控状态。下一步改革中，要注意促进产业组织形态的提升，加速高污染高能耗企业的整合，对非清洁能源进行高质量的集中消费。2016 年 12 月环境保护部在通报重污染天气应对情况时，特别指出了存在企业恶意应付检查的情况。要杜绝此类情况的发生，除了通过技术手段改进监测方式方法和加强督察，关键还是要敞开社会监督的渠道，同时，要进一步加强生态环境监管执法队伍和能力建设，推动生态环境监测、监管与执法同步。

习近平同志指出，保护生态环境就是保护生产力，绿水青山和金山银山绝不是对立的，关键在人，关键在思路。推进生态文明体制机制改革的根本途径之一就是上要从树立正确的政绩观入手，从干部考核上下功夫，通过建立和完善自然资源资产考核体系，加强考核结果的应用，评估考核结果应当向上级政府直至国务院报告，并向社会公布。对具体事务的执行结果、机制体制的有形运转和责任人的履责情况进行全方位的分析，以期发现和弥补不足，提供可信的奖惩依据。

出台对干部实行自然资源资产、生态环境考核的实施细则，使领导干部在考虑如何实现经济增长的同时，高度重视包括环境、生态、污染治理等各项指标，才能摒除过去牺牲青山绿水、片面追求 GDP 的做法。要进一步加大环境督查工作力度，严格依据相关法规制度，以“零容忍”的态度严肃查处环境违纪违法行为，对破坏和损害生态文明建设的不法行为形成有力震慑，如此才能尽快解决好生态环境方面突出问题，让人民群众不断感受到生态环境的改善。

加速建立科学、完善的自然资源资产离任审计评价体系，对领导干部在任期内对自然资源资产的管理使用、科学利用等情况在审计结果报告中给予分级评价并作为各级党委、政府选拔任用领导干部的重要依据之一，抓好评价结果的有效应用。

出台生态环境损害责任终身追究制的实施细则，由于生态环境损害的不可逆性，细则中应该要包含对可能造成的环境影响的分析、预测和评估。建立政策措施质询制度，在领导干部作出自然资源资产决策时，要先进行分析评估，通过质询，发现政策及措施可能存在的不足，健全生态保护措施，完善决策机制。强化后期的跟踪监测，把终身负责、终身追责落到实处，切实起到警示作用。

从严治党中的进展与审省

蔡 霞*

本年度报告试图从三个方面陈述初步看法：即对 2016 年党建工作的基本回顾、十八大以来的党建总结与评价、需要分析思考的问题及未来党建可能的改革与创新。

一、2016 年度全面从严治党成绩显著

从总体上看，2016 年在以习近平为核心的党中央领导下，全党各级组织和各个部门认真贯彻落实“全面从严治党”的基本方针，高度重视以“全面从严治党”统领深化改革发展的各项任务，深化党的建设制度改革，党建工作取得了显著成绩。特别是在继续高压反腐正风、全党增强党的意识发挥党员作用、中高层人事变动及以制度加大“治吏”力度、创设推进党的建设重要制度等方面，成效尤为令人瞩目。由此，党的建设呈现出在“还欠账”基础上的“开新步”、在解决累积问题中探索党建新路，党建体制机制的进一步重大改变处于引而待启、蓄势待发前夕的景象。

1. 以“雷霆之力”继续推进高压反腐正风

2012 年党的十八大结束后不过半月，中央就开始了全面从严

* 蔡 霞，中共中央党校教授。

治党、高压反腐打“老虎”打“苍蝇”的行动。及至2016年，党内高压反腐斗争已经进行了三年。 2016年是否还要继续？客观上党内外也都有一些声音认为高压反腐不可成为新常态，高压反腐似可暂告一个段落。但是，基于对党内问题严重性的清醒认识，中央牢牢把握全面从严治党的政治定力，指出党风廉政建设和反腐败斗争永远在路上，只有进行时。在党中央领导下，2016年高压反腐力度不减、节奏不变。主要的做法如下：

一是落实巡视工作条例，继续派出中央巡视组，对中央和国家机关巡视实现全覆盖。2016年2月、7月、11月党中央分别派出第九轮、第十轮、第十一轮中央巡视组，共计对100个省部级别的中央机关、地方党委与中管央企和金融企业展开巡视工作。王岐山在2月份的中央巡视工作动员部署会议上指出：巡视是全面从严治党的利器，是党内监督的重要实现方式。要深化政治巡视，把政治巡视的要求高举起来；要对已巡视过的地方杀个“回马枪”，开展“回头看”，释放强烈信号，体现监督的韧劲和严肃性[①]。

巡视组坚持发现问题、形成震慑的巡视工作基本方针，以党章、党纪为尺子，深化专项巡视，紧盯重点人、重点事和重点问题，继续清理权力腐败陈年积账、清除隐藏于干部队伍中的贪腐分子，净化党内政治生态，为推动管党治党从宽松软走向严硬紧，建立不敢腐、不能腐、不想腐的党纪党规治权机制，而打好基础、做好铺垫、建立前提性条件。

巡视组从聚焦党风廉政建设和反腐败斗争到突出坚持党的领导、全面从严治党，以党规党纪为标尺，紧盯党的领导弱化、党的建设缺失、从严治党不力等共性问题；同时紧紧依靠各级党委，密切联系党内外群众，拓宽发现问题的渠道和途径，注意发现各单位个性问题，找准要害问题，在深入细致的巡视调查分析基础上，向被巡视单位做严肃反馈，督促被巡视单位认真查找、整改。巡视组

①《人民日报》2016年2月24日1版。

依照国家法规和党内党纪党规，向有关部门提交所发现的有关腐败案件、违反党纪党规等各类问题线索，有力地促进了清除腐败、严正党风，有力地推动了被巡视单位改革和发展各项工作的开展。据不完全统计，2016 年公布接受执纪审查的省部级、厅局级官员，就是通过巡视而发现问题的。比如辽宁省的王珉、王阳、苏宏章、河北省的张越、环境保护部原巡视员王赣江、国有重点大型企业监事会王克勤、中国侨联谷宜成等。

二是通过深化改革清除多年积弊，有针对性地推进党风廉政建设。全面从严治党所面对的一个普遍而突出的问题就是，从中高层到基层，一些党组织内部风气不正、官员廉洁自律意识相当薄弱，为群众所深为痛恶的违规违纪现象大量存在，并且多年累积习以为常、见怪不怪。为了进一步促进党风好转，建设廉洁政府，2016 年中央致力于把党风廉政建设与深化改革结合起来，通过深化改革来清除陈年积弊、倡导风清气正。

比如，权力腐败的基本条件是“黑箱操作”，而公开透明是现代法治政府的基本特征，遏制腐败必须实行透明政治，推进政务公开。2016 年开年之初，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于全面推进政务公开工作的意见》[①]，部署全面推进各级行政机关政务公开工作。《意见》指出，全面推进政务公开，要坚持以公开为常态、不公开为例外，推进行政决策公开、执行公开、管理公开、服务公开和结果公开。《意见》要求，要依法积极稳妥实行政务公开负面清单制度，公开内容覆盖权力运行全流程和政务服务全过程。《意见》要求扩大政务开放参与，稳步推进政府数据共享开放，并强化激励和问责，把政务公开工作纳入绩效考核体系。

再如，因直接触及中高层官员利益，公车改革是多年来推进迟缓的老大难问题。在全面从严治党的氛围中，中央公车改革领导小组印发《中央事业单位公务用车制度改革实施意见》和《中央企业

①《人民日报》2016 年 2 月 7 日 1 版。

公务用车制度改革实施意见》[①]，并全部于2016年底前完成，特别要求党的中央机关、国务院机关、央企集团总部车改于2016年上半年完成。为了车改落实到位，防止改革走样“开倒车”，《实施意见》列举了种种可能使改革变相走样的可能手法，特别强调纪检监察机关要强化监督检查，审计部门要将公车改革管理情况纳入日常监督审计范围，凡有违反，必严肃追责，严肃处理。

以开会为名，行公款吃喝招待、游山玩水之实，成为党内多年来奢靡之风屡禁不止的一个重要表现。在2016年的高压反腐中，中央重新出台《中央和国家机关会议费管理办法》，建立开支标准调整机制，对各类会议的参会人数、会期和食宿标准作出明确规定。“管理办法中的多处修改释放坚定贯彻落实中央八项规定、倡导厉行节约、反对浪费的重要信号”。以严格规定来“控参会人数、定费用标准、刹奢华会风”。[②]

特别要强调的是，深化政府行政改革，在履行政府职责、提高政府效能中贯穿高压反腐斗争，是2016年国务院系统贯彻全面从严治党方针的基本思路。李克强总理在2016年3月国务院召开的第四次廉政工作会议上，针对政府行政系统存在的腐败现象和作风问题，强调要认真贯彻习近平总书记的重要讲话精神，落实中央纪委六次全会部署，“严格尊崇党章，严明政治纪律，严格依法行政，创新体制机制，坚决惩处重点领域腐败，坚决整肃庸政懒政怠政行为”[③]。会议提出建设廉洁高效、人民满意的政府的切实举措：包括继续大力削减行政审批事项、全面推进政务公开、探索建立健全奖惩分明促进勤政廉政的有效机制、健全常态化的督查问责机制、完善制度强化监管，推动反腐倡廉重点工作深入开展等。

三是继续严格督查执行中央八项规定、反对“四风”的情况，严厉处置违纪违规的人和事。习近平总书记在中央纪委第六次全会

①《人民日报》2016年2月18日1版。
②《人民日报》2016年7月14日1版。
③《人民日报》2016年4月15日1版。

上要求：“坚持坚持再坚持，把作风建设抓到底。要用铁的纪律整治各种面上的顶风违纪行为，有多少就处理多少。”“要推动全面从严治党向基层延伸。对基层贪腐以及执法不公等问题，要认真纠正和严肃查处，维护群众切身利益，让群众更多感受到反腐倡廉的实际成果”[①]。王岐山指出：全面从严治党，首先从落实中央八项规定精神破题，必须驰而不息，坚持巩固深化。正风肃纪要“经常抓、抓经常，抓出习惯。……必须以抓铁有痕、踏石留印的精神，紧盯年节假期，一个节点一个节点地坚守；坚持以上率下，看住‘关键少数’”。“……要密切注意不正之风的新动向、新表现，查找隐形变异的“四风”，越往后执纪越严。” 用铁的纪律整治不正之风，紧盯节点、紧盯关键少数，向基层延伸，查找隐形、变异的“四风”，这是 2016 年严格党纪党规严肃执纪的明显特点。全党各级党委和纪委扎扎实实地贯彻中纪委六次全会精神，紧盯党风问题，防止反弹回潮。2016 新年伊始，中央纪委监察部网站就在“每周通报”专栏，曝光了近期各地违反中央八项规定精神的 113 起问题。[②]中纪委网站并设立节假日违纪问题、违反中央八项规定、侵犯群众利益等专项举报栏，不少地方党委都在年关、节日、假期严查违规违纪现象，以形成警示氛围，巩固反腐正风成果。江西省纪委结合“两学一做”学习教育，在全省集中整治和查处基层损害群众利益的不正之风和腐败问题。2016 年 6 月开展专项集中整治，截至 11 月份全省各级纪检机关共计公开通报侵害基层群众利益的典型问题 826 起 1193 人[③]。据中纪委网站披露，截至 2016 年 11 月，全国各地严查通报违纪违规问题 31914 件，处理人数 45271 人，给予党纪政纪处分人数 33521 人，其中被处分的省部级干部 4 人、地厅级干部 436 人、县处级干部 3155 人、乡科级干部 29937 人[④]。

---

①注：引自中纪委网站专题集萃栏目《中纪委六中全会专题》。
②《人民日报》2016 年 2 月 4 日 2 版。
③引自中纪委网站要闻栏 2016 年 11 月 25 日。
④引自中纪委网站监督曝光栏：违反中央八项规定精神。

抓正风肃纪，重在教育帮助。一些省探索把严肃纪律挺在国法惩戒前面的各种方法，抓早抓小，从小处着手，通过函询、戒勉谈话等方式促进党员干部提高遵纪自律意识。例如山西省从线索入手，执纪监督谈话成为省委主要负责同志和班子成员抓党建工作的重要内容。截至2016年前四个月，省领导共谈话160人，占被谈话省管干部总数的49.8%。在省纪委处置的问题线索中，谈话函询类比例由2014年底的1.6%升至45.3%，暂存类比例由58.7%下降到1.6%[①]。

四是在党的纪委系统内部“自清门户”，建设忠诚干净担当的纪检监察队伍。全面从严治党，推进党风廉政建设和反腐败斗争，关键在人、关键在担当。这之中十分重要的是要有一支坚强、纯洁的纪检监察队伍。2016年，中央纪委深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和中纪委第六次全会上的讲话精神，在认真履行自身职责的同时，切实加强对纪检监察干部的监督管理，严防“灯下黑”，并把自我约束和接受党内监督、民主监督、舆论监督结合起来，着力建设忠诚干净担当的纪检监察干部队伍，回答好谁来监督纪委的问题。各省市纪委普遍注重对本系统干部的教育管理和监督，纷纷结合自身情况，多种方式地实行严格自我管理自我监督。辽宁省大连市纪委监察局出台《大连市纪检监察干部“十条禁令”》，敦促全市纪检监察干部令行禁止，严格遵守执纪审查各项纪律和规矩；湖北省纪委组织培训全省纪检检察干部，从严监督执纪问责，要求纪检机关要走在前、做表率、把思想摆进去、把工作摆进去、把自身摆进去，强化自我监督。湖南省纪委强调，要坚决从严管理教育监督纪检监察干部，对“害群之马”坚决查处、严肃处理。各级纪检监察干部要带头守纪律、讲规矩，从严落实“一岗双责”，进一步完善内控机制，特别是强化对执纪审查。

纪检监察系统对本系统干部严格监督严格管理，一旦发现贪腐

①《人民日报》2016年8月3日2版。

分子坚决零容忍，按党纪国法严肃查处。2016 年 1 月到 12 月初，已经公开的信息显示：河北省唐山师范学院党委纪委书记李可君、广东省委第六巡视组原组长刘志伟被开除党籍和公职，他们的涉嫌犯罪问题、线索移送司法机关依法处理。此外，中国船舶重工集团公司党组成员纪检组组长刘长虹、黑龙江省扶贫开发领导小组办公室党组成员纪检组长景泽宇涉嫌严重违纪，被执纪审查。中纪委书记王岐山在一次调研会上强调，中纪委要强化自我监督，以坚决的态度清理门户。他指出，党的十八大以来，中央纪委机关共处理 38 人，其中立案查处 17 人，组织调整 21 人，全国纪检监察系统共处分 7200 余人，谈话函询 4500 人次，组织处理 2100 余人[①]。

概而言之，通过以上四个方面工作的展开，在各级党组织的领导支持、各级纪检检察机关的艰苦努力下，2016 年全面从严治党、高压反腐、正风肃纪的力度丝毫未减，并且取得了骄人的成绩。据中央纪委通报：仅仅是 2016 年前三个季度，全国纪检监察机关就接受信访举报 185.9 万件次，处置问题线索 47.5 万件，谈话函询 7.6 万件次，立案 29 万件，处分 26 万人（其中党纪处分 21.5 万人）。处分省部级干部 67 人，厅局级干部 1800 余人，县处级干部 1.2 万人，乡科级干部 4 万人，一般干部 5.1 万人，农村、企业等其他人员 15.5 万人[②]。应当客观理性地指出，以上成绩的取得，依旧是来自党内高层从严治党的强大压力，来自纪检部门强势的工作推进，来自各级巡视组的严厉督察，党内民主和社会民主监督发挥的作用依旧相当微弱。反腐正风的实质是管住公共权力，政治生活的客观规律表明，最终能管住权力的是民主法治。如何逐步摒弃上级抓下级、大权管小权的反腐途径，如何摒弃类似运动型的风暴式反腐做法，真正转向以党内民主监督、社会民主监督为基础的；以依宪执政、依宪治国（党内依党章治党）为基本路径的全面从严治党路子，真

①《京华时报》2016 年 12 月 7 日。
②中央纪委监察部网站，2016 年 10 月 18 日。

正把权力关进制度的笼子里（特别是有效地监督制约最高权力掌控者和行使监督职权的人和部门，形成有效监管权力的制度闭环），还需要全党着眼于着力于全面深化改革、建设现代国家治理体系方面，做自觉而长期的艰苦努力。

2. 扎实开展“两学一做”夯实全面从严治党基础

党员是党的细胞，党员的素质高低直接影响党的先进性，党员合格，党的组织才坚强有力。要使党始终保持肌体健康和勃勃生机，始终成为建设中国特色社会主义的坚强领导核心，成为社会各界信赖依靠的政治核心，基础性工作就是建设一支有道德感召力和强大行动力的高素质党员队伍。这就必然要求抓好抓实党员队伍的思想教育和组织管理工作。在前三年从严治党、抓关键少数的基础上，中央基于对党面临的复杂形势、繁重任务和党自身状况的清醒认识，以全面从严治党的坚定决心和政治定力，着力抓好 8700 万党员队伍的教育管理和建设。2016 年 2 月，中共中央办公厅印发了《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育方案》，并发出通知，要求各地区各部门认真贯彻执行[①]。通知指出，开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育（以下简称“两学一做”学习教育），是面向全体党员深化党内教育的重要实践，是推动党内教育从“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的重要举措。各地区各部门各单位党委（党组）要充分认识开展“两学一做”学习教育对于推动全面从严治党向基层延伸、保持发展党的先进性和纯洁性的重大意义，作为一项重大政治任务，尽好责、抓到位、见实效。

“两学一做”活动是整个 2016 年党建工作的重中之重，中央和各地各级党组织对此都极为重视。习近平强调，加强党的建设，首要任务是加强思想政治建设，关键是教育管理好党员、干部。开展“两学一做”学习教育，要把全面从严治党落实到每个支部、每

①《人民日报》2016 年 2 月 28 日 1 版。

名党员。要突出问题导向，学要带着问题学，做要针对问题改，把合格的标尺立起来，把做人做事的底线划出来，把党员的先锋形象树起来，用行动体现信仰信念的力量。要整顿不合格基层党组织，坚持和落实行之有效的制度。要针对新情况新问题严肃党内政治生活，以改革创新精神补齐制度短板，真正使党的组织生活、党员教育管理严起来、实起来。习近平指出，组织开展“两学一做”学习教育，是各级党组织及其负责人的主体责任，要抓紧抓实抓好。①

贯彻中央“两学一做”通知精神，是2016年各地党建工作的重中之重，各级党组织对此极为重视，并花大力气认真抓好抓实。总体看，全党“两学一做”呈现出鲜明的特点。首先，高层带头学带头做，以上率下。中共中央政治局常委、政治局委员以讲党课、参加支部组织生活等方式带头参加学习教育，以上率下，树标立规。党的中央机关和国务院中央部委、中央企业等单位主要负责同志带头落实双重组织生活制度，带头开展集中学习和专题研讨，带头到基层党支部讲党课，带头知行合一推动工作。

第二，各级党委主要领导高度重视，亲自抓落实。据人民日报报道，各级党委（党组）把开展学习教育作为今年党建工作的龙头任务，认真贯彻落实中央要求和学习教育总体安排，抓紧抓实各项工作。在制定“两学一做”实施方案时，各地区各部门各单位党委（党组）书记亲自主持研究，确保方案既体现中央精神又符合各自实际。中央国家机关部门单位、中管金融企业和中管企业、中管高校普遍由党委（党组）书记担任学习教育领导（协调）小组组长，13所中管高校实行“双组长”制。不少省、市、县各级党委普遍成立由组织部部长或常务副部长担任组长的学习教育协调小组，抽调专职人员负责日常工作。各地区各部门各单位普遍以召开座谈会、视频会等形式对学习教育作出部署。有的省市区并把视频会议开到县一级，甚至乡镇一级，金融单位和央企把视频会议开到系统的下

①《人民日报》2016年4月7日、4月14日、7月25日1版。

属二级或三级党委班子，及时把中央精神传达到基层党支部和广大党员，并对学习教育作出安排。截至 2016 年 4 月底，全国 31 个省区市和新疆生产建设兵团、128 个中央国家机关部门单位、67 家中管金融企业和中管企业、31 所中管高校，258 个省部级单位全部完成启动部署工作。

第三，声势大、做法多、特点鲜明。

“两学一做”基础在学，关键在做。学习教育面向全党，但 8700 多万党员分别处于不同领域不同行业不同岗位，要抓好抓实就必须把中央要求和本单位实际情况结合起来。各级各地党组织高度重视坚持学做结合、注重常态化教育、分层分类推进，同时必须重视存在的问题，强化责任担当、深化措施办法、下大功夫加强工作指导，把学习教育引向深入。

党的中央机关单位根据自身工作特点，把“两学一做”的重点落在严守政治纪律、坚定理想信念、增强四个意识上。各单位持续开展遵守党的纪律和规矩专项检查，组织严明党的纪律和规矩“千人问卷调查”，把增强“四个意识”作为重点内容，进行“四个意识”专题研讨，准确把握“四个意识”的精神实质和精髓要义，组织讲好“四个意识”主题党课，撰写学习体会和理论文章，对照“四个意识”查找不足……中直机关各级基层党组织坚持把增强“四个意识”与落实全面从严治党要求结合起来，与做“四讲四有”合格党员结合起来，与践行“五个坚持”、争做“三个表率”结合起来。

各地在“两学一做”学习教育部署上，注重区分层次，分类指导，重点区分党员和党员领导干部提出不同要求，区分不同领域、不同类型党组织和党员特点加强分类指导。各地特别要求抓关键少数，领导带头树标杆，带动下面学；抓好支部书记的学习宣讲，引导普通党员学；抓好培训，要求党务骨干先学一步，力求克服学习表面化、浅层化、碎片化的问题。[①]例如，湖南省采用闭卷考试、电子

①《人民日报》2016 年 4 月 14 日 1 版。

监控、通讯屏蔽等办法对党员进行闭卷考试，不合格者须及时补考，成绩还将录入党员干部档案，以强化党员的学习意识。黑龙江省组织开展百万党员网上答题活动，推动学习深化。上海提出组织生活要做到“有主题、有讨论、有见识”。浙江启动“万场党课到基层”行动，举行“板凳党课”，县、乡纪检干部带着数万册宣传学习资料进村下田间讲解党章和党纪党规。广西在基层党支部开展“‘三会一课’人人讲”、党员论坛等活动。四川提出学习教育要达到全覆盖、零疏漏，对行动不便的老病伤残党员，由基层党组织负责帮助“居家学习”。贵州结合基层干部、驻村干部和“第一书记”走访等，推动系列讲话精神进村入户……人民日报评价：“两学一做”学习教育开展以来，各地区各部门各单位广泛动员、精准指导、边学边做，“学”得深入，“做”得扎实。①

“两学一做”基础在学，关键在做。各地推动党员、干部增强党员意识、责任意识、干事意识，努力发挥党员作用，把联系群众、服务群众切实落到实际行动中去，涌现出许多生动事例。

第四，通过“两学一做”促进党员管理，逐步摸清各类党员情况底数。各地在开展“两学一做”过程中，结合党员教育加强党员管理，一些地方党组织还积极查询以往联系少、甚至失联的流动党员，搞清党员现状，有针对性地做好管理服务工作；不少党组织开展了党费收缴情况调查，对以往未有足额交纳或拖欠交纳党费的党员，开展了党费补缴工作等。通过党务管理工作的跟进，逐步摸清各类党员的基本状况，为加强改进党员队伍的建设创造了必要的条件。

总之，从《人民日报》及各地报道看，在中央的坚强领导和有力督促下，随着“两学一做”的深入发展和向基层延伸，全面从严治党正在取得重要的阶段性成果。通过“两学一做”，一些基层党组织逐步改变了以往用活动取代支部工作的现象，努力做到基层党建制度化常态化；不少地方基层党组织顺应社会变化和党员需求，

①《人民日报》2016 年 7 月 4 日、10 月 19 日 1 版。

多方创新党员教育载体和方式，开拓发挥党员作用新的途径与空间，力求“学”得深入、“做”得扎实。同时，一些基层党组织利用“两学一做”的机会，努力摸清流动党员的变动情况，对后面进一步加强和改进党员队伍建设做了必要的准备工作。

3. 中高层人事高频率变动及干部制度的新创制预示着吏治新动向

2016 年党的建设值得高度关注的一个方面是“吏治”。主要看点一是省部级官员的大幅度调整，一是出台一批“治吏”的制度，预示干部用人机制将可能有新的变化。

首先，中高层人事变动频繁，用人出现新的风向标。“党管干部”是党的建设中一条非常重要、任何时候都决不改变的根本原则。由党的执政地位和目前的领导体制决定了，政府系统与党的中高层人事安排由党中央通盘谋划、统一安排。由此，每届党的全国代表大会召开之前的一两年，党内高层干部的密集调动已经成为改革开放以来习惯性做法。根据中央统一安排，2016 年和 2017 年这两年，全国省市县乡领导班子[①]展开换届工作。2016 新年伊始，高层人事调整就开始了密集部署，整个全年都可以看到这种大幅度、高频率、令人眼花缭乱的变动。以下摘录其中几例报道：

据中组部网站《一周人事》显示：2016 年 1 月，全国超半数省级“两会”密集召开。1 月 9 日至 1 月 15 日，中央多名部级官员履新，7 省区市省部级官员调整[②]；1 月 22 日至 29 日，18 省份 35 名省部级官员履新[③]；1 月 30 日至 2 月 6 日，14 省份 30 余名省部级官员履新[④]。

中国共产党新闻网报道：“今年以来，地方大员密集调整已

①注：所谓“领导班子”，以往主要指党委、人大、政府、政协四套班子。自十八大以后，党的纪检委也列入领导班子体系，是谓五套班子。“领导班子”换届，是指确定新一届各班子主要领导职位人员。
②人民网—中国共产党新闻网 2016 年 1 月 15 日。
③人民网—中国共产党新闻网 2016 年 1 月 29 日。
④人民网—中国共产党新闻网 2016 年 2 月 6 日。

多次出现。6 月 29 日、30 日，中央宣布调整青海、江西、山西、江苏四地省委书记，两天内 4 名省委书记履新”，“8 月底，省委书记迎来一波调整高峰。28 日、29 日两天内，中西部六省区安徽、新疆、内蒙古、湖南、云南、西藏‘一把手’易人”。“加上这次的调整，今年已经有十二个省区的党委‘一把手’换人”①。

“‘十一’前夕，20 余省陆续召开人大常委会会议，一些重要人事任免决定获通过。记者注意到，安徽、甘肃、河北等地副省长人选发生变动。而自今年以来，23 个省区市至少已有 38 位副省长走马上任……”②。

“2016 年 10 月以来，省级党委领导班子换届陆续展开。截至 11 月底，已有 12 个省区市召开党代会并完成换届，分别是新疆、安徽、河南、山西、江西、西藏、湖南、江苏、广西、河北、内蒙古、福建……”③，相信余下的省（区市）将在 2017 年中国共产党的第十九次全国代表大会前完成换届。

据不完全统计，到目前为止，全年省部级官员人员调整变动共达 528 人次之多（2016 年 12 月副省级以上干部调整履新职 40 人次。），其中正省级干部跨省变动达 17 人，并且有一名干部一年内两次跨省调动任职④。

综观 2016 年省部级官员（尤其是正职）的调整变动，明显地看到以下几个特点：

一是正省部级干部的配备考虑和使用标准，首要的因素是政治忠诚。2015 年下半年，中央在派出巡视组时，明确宣布着重于政治巡视，主要督察严守党的政治纪律、与党中央在思想上政治上行动上保持高度一致的情况。一些党媒对原辽宁省委书记王珉及辽宁

①人民网 – 中国共产党新闻网 2016 年 8 月 31 日 。
②人民网 – 中国共产党新闻网 2016 年 10 月 11 日。
③人民网 – 中国共产党新闻网 2016 年 12 月 1 日。
④ 2016 年 12 月，副省级以上职务调整调整任新职达 40 人。

人大代表大规模贿选案作了分量很重的批判型报道，这不仅给党内外带来很大思想震动，而且对中高层领导干部给出了明确的政治标准和用人信号。在 2016 年的省级正职领导干部跨地调整中，可以明显看到，一些高调明示有很强“核心意识”“看齐意识”或宣示“绝对忠诚”的官员被跨地调整，担任中国政治版图上分量极重地区的党委书记。照以往惯例，凡担任这些地方党委书记职务的，都将是党的十九届中央政治局委员的潜在人选。

二是在严格考察基础上，熟悉了解程度是确定正省级主要领导干部人员的重点考虑因素之一。十八大以来的反腐败斗争表明，党内贪腐几成普遍现象，不少领导干部身陷其中。仅据公开的数据，已经查处了数百名省部级官员。实际情况表明，一个官员贪腐，往往上下左右都牵涉其中，经常是“查处一人震动一方”，有些官员尽管目前没有被查，但不等于就没有问题。无论是纯洁上下各级现任的党政领导班子，还是各地配备新一届领导班子，甚至是选举十九大党代表，乃至为产生十九大新的中央核心领导层做准备，都需要严格细致地甄别考察干部。然而，一方面打“老虎”后一些省（区市）级领导职位空缺现象不能长期延续；另一方面各省（区市）的党政一把手配备，直接关系执政安全，必须特别慎重。由是，在已经熟悉了解的范围内用人，包括“伯乐举荐”等中国“治吏”的一些传统做法或多或少被重新采用。从 2016 年已经调整到位的省（区市）级党政正职看，其中有的曾经与核心领导层有过交集共事经历，或曾经是核心领导层的故旧部属，也有的曾在现任的中央常委领导治下工作过。2017 年将召开党的第十九次全国代表大会，2016 年中央明显加快了省部级主要领导职位的人员调整，这显然是为未来新一届中央委员会人选配置做前提性铺垫和准备。对于 2016 年党内中高层的大规模人事变动，客观上党内外、国内外对此的评论褒贬不一，颇为引人关注。一定程度上说，在现有的干部体制和用人机制条件下，现在采取的干部调整做法可以理解，但可能产生的弊端也显而易见。

三是正职省部级干部年龄呈现两档并列衔接，预示着党内高层领导后备力量充足。据不完全统计，目前在位的省区市四套领导班子正职干部中，一人“40 后”，12 人“60 后”，其余全部“50 后”，且“55 后”占大多数。一般说来，省（区市）级正职干部都将是十九届中央委员，其中还有部分进入中央政治局甚至进到中央最高核心领导层。从执政角度看，要成长为治国理政的政治家，省级主要领导岗位的锻炼和磨砺是一个必经的关键阶段。事实上，此前凡是进入党的最高核心领导层的，担任省级党政领导无不长达十数年，因而需要有相对年轻的精英及早进入省部级正职干部行列。对于执政党来说，党内最高核心领导层成员的年龄结构呈现阶梯型档次，则意味新鲜中坚力量源源不断地进入党的高层团队，最高领导层的未来人选储备比较充足。

其次，2016 年陆续创制了一批关于干部工作的制度规定，将“全面从严治党”进一步扎扎实实地落到 “从严治吏”上。全面从严治党要始终抓住“关键少数”——党内处以上领导干部，2016 年的党建在这个方面继续发力。年初，中组部在确定全年工作的四项重点任务时，就明确提出进一步深化干部人事制度改革是其中之一：要进一步完善干部的考核评价制度，完善考核指标、考核办法，提高考核评价的科学性；要进一步完善选拔任用制度，坚持正确用人导向，抓好建章立制工作，立“明制度”、破“潜规则”，切实把好干部选出来，用起来；要进一步完善管理监督制度，防患于未然[①]。

2016 年是地方四级班子的换届年，用什么样的人、给干部以什么导向，这个问题集中突显出来。2016 年 1 月，全国组织部长会议在京召开[②]。刘云山在会议上指出，做好省市县乡领导班子换届工作，要充分发挥党委领导和把关作用，发挥纪委和组织部门职能作用，坚持正确用人导向，把握好干部成长路径，选出忠诚干净担当的好干部，配出结构优功能强的好班子，换出心齐气顺劲足的

①人民网 – 中国共产党新闻网。
②《人民日报》2016 年 1 月 16 日 1 版。

好面貌。要严肃换届纪律，加强警示教育，坚决查处拉票贿选、跑官要官、买官卖官等问题，确保换届风清气正。要创新干部考察选拔任用方式，全面历史辩证地考察识别干部，改进民主推荐的程序和方法，防止简单以票取人。要立明规矩、破潜规则，认真落实领导干部能上能下若干规定，建立干部选拔任用问责制度，促进能者上、庸者下、劣者汰，坚决防止带病提拔。

用制度保障把好用人关，遏制“吏治”腐败，是2016年干部工作的一个鲜明特点。2016年初中纪委发布消息称，2015年中组部和中纪委“将个人有关事项报告抽查核实范围由过去的3%—5%提高到10%，抽查核实人数达36.2万名。其中因没有如实报告个人情况等原因，共有3770人被暂缓或取消提拔任用……”2016年底，中央又颁布文件，指出加强干部档案的专项审查工作，严厉肃清某些干部在档案中的弄虚作假风气，对干部档案造假问题立项查处535起、通报54起。 2016年8月，中共中央办公厅印发了《关于防止干部“带病提拔”的意见》，进一步提出对拟提拔使用的干部必须进行严格考察严格甄别[①]。2016年底，为切实发挥好以制度保障选人用人的导向作用，进一步规范党委（党组）讨论决定干部任免事项议事规则和决策程序，中组部修订印发了《党委（党组）讨论决定干部任免事项守则》[②]。《守则》明确，选拔任用干部必须坚持党章规定的干部条件，坚持党管干部原则，强化党委（党组）的领导和把关作用，树立正确的用人导向。《守则》明确了“凡提四必”“三个不上会”“两个不得”“五个不准”[③]等一系列要求，

①《人民日报》2016年8月29日1版。
②《人民日报》2016年12月5日4版。
③注：文件规定：“凡提四必”，即讨论决定前，对拟提拔或进一步使用人选的干部档案必审、个人有关事项报告必核、纪检监察机关意见必听、线索具体的信访举报必查，坚决防止“带病提拔”。“三个不上会”，即讨论决定时，没有按规定进行酝酿动议、民主推荐、组织考察的不上会，没有按规定核实清楚有关问题的不上会，没有按规定向上级报告或报告后未经批复同意的干部任免事项不上会。“两个不得”，即不得以个别征求意见、领导圈阅等形式代替党委（党组）会集体讨论决定干部任免，党委（党组）主要负责人不得凌驾于组织之上，反对和防止个人或者少数人专断。“五个不准”，即不准任人唯亲，不准突击提拔调整干部，不准临时动议决定干部，不准超职数配备、超机构规格提拔任用干部，不准泄露讨论决定情况，坚决防止和纠正选人用人上的不正之风。

强调各级组织人事部门开展干部选拔任用工作监督检查时，要把贯彻执行《守则》情况作为一项重要内容，确保落到实处。各级巡视组在工作中深入开展选人用人专项检查，全年共立项督办违规用人问题 574 件，纠正违规用人和处理有关责任人员 792 人。

2016 年全党各级组织继续开展超职数配备干部、“裸官”、干部档案造假、领导干部违规兼职等专项整治，全年清理退（离）休党政领导干部和国有企事业单位领导人员兼职 5.7 万人次；清理副处级以上“裸官”3961 人，岗位调整 1061 人；全国超配的副处级以上领导职数已消化 32041 名。在前两年艰苦努力的基础上，经过 2016 年使干部队伍三年整治任务完成达 79.9%。

管住干部的实质是管住权力。中国的社会主义市场经济是政府主导下的市场经济，这使政治权力插手微观经济活动牟取暴利成为贪腐官员的常用手段。贯彻全面从严治党基本方针，党中央要求上海试点开展规范领导干部亲属经商办企业行为。“2015 年上海市委正式公布实施《关于进一步规范本市领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业行为的规定（试行）》。根据《规定》，今后上海市级领导干部的配偶不得经商办企业，其子女及其配偶不得在上海经商办企业。”[①]《规定》颁布后，上海在职省部级领导干部和 1561 名市管干部，都要填写《市管领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业情况表》进行专项申报，无一例外，用制度规定把严管领导干部、防止和杜绝“一家两制”“官商一体”落到实处，并且每年按 20% 比例进行抽查。为保证切实执行这个规定，上海还明确规定了“一方退出”机制，即或者由其配偶、子女及子女的配偶退出经商办企业活动，或者领导干部本人辞去现任职务。在某种程度上说，“一家两制”在一些干部中相当普遍，在现有的权力运行机制下，上海的经验具有普遍推广的价值，但其中也有需要进一步深入思考的问题。2016 年初人民日报对此做了专门报道，相信随着吏治的

①《人民日报》2016 年 1 月 26 日 1 版。

步步深入，上海经验将可能成为规范所有干部的制度规定。

明确主体责任，加大权力问责力度。从严治吏，必然要求干部敢于担当，忠诚尽责。针对一部分干部的懒政怠政不作为的问题，2016 年 6 月中共中央政治局召开会议审议通过《中国共产党问责条例》[①]。《问责条例》是全面从严治党的利器，通过条例的制定执行，释放较真碰硬、有责必问、问责必严的强烈信号，让失责必问成为常态，以层层传导压力，促使党员领导干部确保党中央政令畅通。

王岐山指出：党的十八大以来，党中央紧紧抓住落实主体责任这个“牛鼻子”，把权力与义务、责任与担当对应统一起来，强化问责成为管党治党、治国理政的鲜明特色。《中国共产党问责条例》，是全面从严治党、依规治党重要的制度笼子。执行好问责条例，对于统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，实现党的历史使命，具有重大政治意义。中央在一系列工作的落实督察中，都十分强调明确主体责任，并进行认真严肃的工作考核。比如，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》[②]，比如对干部进行绿色生态环境建设责任考核和责任追究；再如，国务院《关于全面推进政务公开工作的意见》要求，强化激励和问责，把政务公开工作纳入绩效考核体系，确保各项工作任务落到实处。2016 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《信访工作责任制实施办法》[③]，要求各地区各部门遵照执行，切实解决好群众信访问题。

4. 全面从严治党的制度建设取得新的进展

十八大以来，中央坚持全面从严治党，在反腐正风中将治标与治本结合起来，推动党的制度建设不断前进，2016 年党的制度建设改革创新取得了明显的成绩。这主要体现在：一是针对问题制定了一些严格规制权力活动的制度规定；二是着眼于党的建设的制度

①《人民日报》2016 年 6 月 29 日 1 版。
②《人民日报》2016 年 2 月 16 日 1 版。
③《人民日报》2016 年 10 月 24 日 1 版。

体系，创制具有基础性、全局性意义的高位阶重要制度。

以问题为导向，制定规制权力活动的具体制度和规定。执政条件下的党内贪腐和不正之风往往表现为利用政府权力攫取各种资源和利益，2016 年新制定的党建制度具有极强的针对性，着力于纠正和克服三个方面的突出问题：第一，堵住权力谋私的恣意乱为；第二，严肃处置干部的懒政怠政不作为；第三，强化选人用人的制度监管。针对这些，中共中央与国务院系统分别出台了相应的制度规定，并明确要求各地认真执行不得变通走样。[①]更值得关注的是中共中央政治局会议 2016 年 11 月 30 日审议通过规范党和国家领导人有关待遇等文件，并且向全社会公告，这在中国共产党执政以来还是第一次。中央最高领导层反对“四风”从自身严格要求做起，用制度约束权力，给全党树立了良好的榜样，这必将增强各级干部的廉洁自律意识，有力地促进全党的作风建设。

颁布实行了具有基础性、框架性、全局性意义的一些高位阶重要制度。作为执政党，以制度落实从严治党必然与深化改革、建设现代国家治理体系直接相关。2016 年党的制度建设的一个亮点是，在建设现代国家治理体系的大框架内努力理顺党内关系，完善党的运作机制，提高党的组织效能，形成并维护党内正常的运转秩序，中央颁布了一批具有全局性影响的党内重要制度，如《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例》《中国共产党问责条例》《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》，《中国共产党工作机关条例（试行）》，包括为启动党和国家监察体制的改革而提出的《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》等。

---

①如中央公车改革领导小组印发《中央事业单位公务用车制度改革实施意见》和《中央企业公务用车制度改革实施意见》；中央重新修订公布《中央和国家机关会议费管理办法》，着力纠正借公事之名享受特权待遇的种种现象。如，结合深化政府行政改革，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于全面推进政务公开工作的意见》，实行阳光政务；如，制定《中国共产党问责条例》等，做到官员问责常态化，明确各项工作的责任主体，规定问责及其实施办法。如，关于改进干部选拔考察工作的文件，修订有关讨论干部任免决定的事项守则，包括最近中央政治局刚刚审议通过的《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》等。这在前面相关问题中已经写到，这里不再赘述。

制定颁布这些制度规定，对协调党政关系、整合党内关系、规制全党行为， 维护党的整体团结统一，具有极为重要的作用，并显示出党内的制度建设思路正在逐步转换。但是，综观 2016 年及前几年党内制度建设的内容和趋势，可以看到，党内制度建设的重心在加强党内集中统一，而党内民主的制度建设明显比较滞后。由此，可以预见随着这些制度的颁布执行，党内政治生态将可能出现两种并存的趋势：一方面有效地改变滋生贪腐的党内土壤，有利于保持艰苦奋斗、清正廉洁的优良作风，但另一方面也衍生某些令人担忧的新走向和新趋势（这将在后面党内民主问题上提出思考），这还需要进一步的全面观察。

二、十八大以来全面从严治党的简要评估

十八大以来的四年中，党的建设以解决党建存在的突出问题为导向，贯彻“全面从严治党”的总方针，治标为治本创造条件，在治标中探索治本之路，推动党的建设逐步改革创新，党的建设呈现出积极的变化。

（一）党的建设出现令人可喜的新气象

1. 高压反腐、正风肃纪取得了压倒性的胜利

这一压倒性胜利主要体现在三个方面：一是十八大以来，中央坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍，用党纪国法惩治了省部级以上贪腐高官 200 多人，着力遏制发生在群众身边的不正之风和腐败问题，中央八项规定实施以来，截至 2016 年 10 月，全国已累计查处违反中央八项规定精神问题 146431 起，处理 196947 人，给予党纪政纪处分 98836 人。[①]这些在党内产生了巨大的威慑作用，反腐败斗争的压倒性态势已经形成，不敢腐的目标初步实现。二是

①《人民日报》2016 年 12 月 3 日 1 版。

十八大以来，中央持续四年高压反腐，形成了强大的氛围，原来有些人以为反腐败、纠党风只是一阵子的事，在某种程度上或多或少还存在观望、侥幸心理。中央提出“从严治党永远在路上”，明确指出反腐斗争没有懈怠时没有止步日，有力地引导了全党的心理预期，为全党今后的从严治党常态化，构筑起坚实的思想基础。三是这四年在着力查处党内贪腐的案件的同时，高度重视从中汲取教训、研究规律、总结经验，显著加快了党内制度建设的步伐，努力构建把权力关进制度笼子的制度体系，为形成官员“ 不敢腐、不能腐、不想腐”的制度环境打下了初步的条件。

2.“党要管党”抓党建的主体责任意识明显增强

改革开放以来，历届中央一贯强调“党要管党”，但由于多种原因，始终停留与纸面上口号中，党不管党几乎成为多年来难以解决的“老大难”问题。不少地方党组织的主要精力放在抓经济、抓项目、抓稳定、抓安全等政府行政事务上，把抓党建当成软任务，常常是“说起来重要，做起来次要，忙起来不要”，党建工作常常难以排上主要领导的重要议事日程；有的党委领导怕得罪人，不敢理直气壮抓党建，对党建工作处于应付状态，以至于党纪松弛、组织涣散、党员意识薄弱。十八大以后，中央以全面从严治党统领其余三个“全面”，反复强调党建主体责任，对抓党建不力的主要领导进行问责。党的最高层领导以上率下身体力行，从中央政治局抓起，示范效应、压力效应极为显著，由此带动了各级党组织。现在各级党委抓党建的主体责任意识大大加强，抓党建的工作力度空前未有。从严治党落到实处已经不是一句空话，变成了可检查可问责的实事。

3. 管住关键少数人，从严治吏的心理氛围正在形成

多年来，从严治党口号一直喊，但效果并不明显，一个主要问题就是对普通党员严格管理教育监督而对各级干部轻轻放过，不敢动干部尤其是“一把手”的奶酪。普通党员认为这是“领导生病群众吃药”，这样的党建自然很难收到实效，相反一些问题长期存在

甚至恶性蔓延。十八大以来以问题为导向，以反腐纠风为抓手，以各级干部为重点对象，将全面从严治党落实到从严治吏这个重心上，四年坚持取得了震慑性的效果，也逐渐形成了严格管理监督“关键少数”的心理氛围。相信，如果再坚持数年，并同时将制度管权的笼子扎好扎紧，把权力关进笼子里的目标是可以实现的。

4. 有步骤地推进党的制度建设，逐渐向制度治党机制转变

十八大以来的党建工作，一直伴随着制度建设的推进。“3 年多来，中央出台或修订的党内法规共 54 部（其中 2015 年 20 部），包括党章 1 部、准则 1 部、条例 8 部、规则 6 部、规定 21 部、办法 9 部、细则 8 部，超过现行 150 多部中央党内法规的 1/3。”① 四年来，从制度制定和颁布执行的内容方面看，可以显著地分为三个方面：一是反对四风，严格执行八项规定，着手解决具体问题的有关制度。比如 2013 年 1 月中央发布了《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》《六项禁令》，不久，中央办公厅与国务院办公厅联合提出“1+20”的制度框架，对党政部门的公务接待、会议活动、工作用餐、办公用房、出国考察、领导干部职务待遇、职务消费等方面都做出明确的制度规定。2013 年 11 月，中央发布《党政机关厉行节约反对浪费条例》，此后陆续颁布 20 项制度规定。2014 年到 2016 年严格按照规定和制度办，各级纪检委牢牢盯住节日、假期，并加强监督审计，严防四风以新的形式残存。这些极为具体清楚的制度规定，提出了明确的行为规范要求，给党风的明显好转提供了对照检查不可缺少的基本遵循。二是针对高压反腐、正风肃纪中暴露出来的问题，制定和修订了加强干部队伍管理、从严治吏的相关制度。2013 年末，中共中央印发的《建立健全惩治和预防腐败体系 2013-2017 年工作规划》（下称中央反腐五年规划）中，指出“把坚决遏制腐败蔓延势头作为全面推进惩治和预防腐败体系建设的重要任务，保持惩治腐败的高压态势”的同时，加强反

① 《人民日报》2016 年 4 月 19 日 1 版。

腐败体制机制创新和制度保障，努力做到有效地预防腐败。2014年初，下发了修订后的《党政领导干部选拔任用工作条例》，此后不久又发布了《关于加强干部选拔任用工作监督的意见》，并出台完善领导干部报告个人有关事项的制度规定，推行新提任领导干部有关事项公开制度试点，制定配偶已移居国（境）外的国家工作人员任职岗位管理办法等。对于不按规定如实报告个人事项的干部加以严肃处理。三是制度建设朝着形成制度系统性、网络化的方向努力，逐步健全党的建设工作机制，逐步形成党内正常的运转秩序。从内容看，党内制度建设可以分成多个方面，有党的根本章程——党章党纲，有构架党内权力结构、规范党内关系、规范全党行为最基本准则的——条例，有明确党内工作基本程序，衔接形成工作机制的规定、意见等，还有一系列党务管理的具体制度条文办法细则。2013年中央出台了《党内制度建设的五年规划设想》，随后逐步出台了《党组工作条例》《企业党建工作文件》《巡视工作条例》《干部选拔条例》结合以往的《地方党委工作条例》《党内选举条例》《党内监督条例》《党内纪律处分条例》，这些条例将逐渐构成党内制度的网络体系，将党的制度建设向系统性、实效性方向努力，向党内外明确地传递了推进制度创新、制度建设，使人治治党逐步转向制度治党的信号。

5. 改革创新党的纪律检查体制，将对权力的监督法治化纳入现代国家治理体系

十八大以来在推进全面从严治党的过程中，改革创新党的纪检体制每年都有新步伐，而且进展很快。这不仅有利于加强党内管理监督，又有利于加强国家法治建设，为建立健全把权力关进制度笼子里的制度环境，提供了很好的经验。

多年来，党的纪检机构一直处于相对弱势的地位，突出地表现在只能监督下级党组织，监督不了同级党委，更管不了同级党委主要领导，相反，纪检委在查处违纪问题时需要党委主要领导批准才能开展工作。由此，纪检委难以切实做好党内监督工作。从

2013 年起，从向党和国家的工作机关派驻纪检监督办公室，强调派驻全覆盖起，到全面开展纪检巡视工作；从各级纪检委主要领导由以往的党委决定到必须有上级组织部门和纪检委共同提名，从纪检查处违纪违法案件到强调纪检工作四种形态，从把党纪挺在国法之前到党纪严于国法等，直至开展纪检监察合并成立国家监察委员会等，四年里纪检监督体制发生了很大变化。从原来党内监督查办案件并采取法外“双规”措施查案，到将纪检委和国家预防腐败局合并，试行国家监察委员会，纳入国家治理体系。中央决定在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点，部署在 3 省市设立各级监察委员会，从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，为在全国推开积累经验。这是一项事关全局的重大政治改革，是落实党的十八届六中全会精神的重大举措，对于坚持和加强党对反腐败工作的集中统一领导，进一步整合反腐败工作力量，深入推进党风廉洁建设和反腐败斗争，具有重大而深远的意义。

（二）必须高度重视全面从严治党中出现的新问题

十八大以来，中央下大力气抓好“全面从严治党”取得了显著成绩，党建中的多年沉屙得到有效治理，党风政风出现新的气象，党群关系有所好转，党的政治威信有所提高，为进一步改革创新执政党的建设打下了良好的基础，创造了必要的条件。然而，我们也不必讳言，在一些长期困扰党建的老问题、深层次问题还没有得到很好解决的同时，党内出现了令人担忧的一些新现象，需要引起高度重视。这些新现象，有些是老问题在新形势下的新表现，有些是长期隐藏的深层次问题在今天中国社会复杂变化中的浮现，这些问题如果不深入研究解决，将会成为党和国家发展的重大制约因素，有的甚至成为致命性的问题。

1. 官员不作为不善为问题依然突出

几年来的全面从严治党和高压反腐，在党内外尤其是在党的中高层干部中间，产生巨大的震撼作用，这既是好事，但也产生了

其他效应，官员的不作为和不善为，就是一个突出问题。2013 年到 2014 年，官员的不作为是显性的存在，引起高层的高度重视，高层对不作为的问题曾经作过专门调研，并出台了一些有针对性的举措，鼓励干部大胆作为，严厉查处不作为问题，2016 年出台《中国共产党问责条例》也有一定的针对性。但这一问题始终没有得到真正有效解决。2015 年以来，为躲避可能的责任和查处，党内部分干部的不作为转为隐性表现。最突出的就是在与中央保持高度一致的说法下，层层做好“规定动作”，以文件落实文件的做法在一些地方重新悄悄抬头。比如，中央成立深化改革“小组”等临时性机构，自上而下直至县也同样成立相应的“小组”；中央制定出台深化改革的各项文件，下面层层照转照搬，县一级照样制定下发相应文件，这种形式上的作为和一致，有的甚至给基层的民间经济发展和民众生活带来新的困扰。

2. 党内思想理论混乱

中国共产党比较成型和成熟的理论是指导进行阶级斗争的暴力革命理论，中国共产党比较成功地走出了一条有中国特色的暴力革命道路，建立了新的全国政权和国家制度。但是，“什么是社会主义、怎样建设社会主义”这个问题从理论上没有搞清楚。尽管改革开放以来，我们在实践中探索到了自己的路——中国特色社会主义道路，并初步形成了一个理论轮廓，但还不能很好地回答思想和实践中的一系列深层面重大复杂问题，党内思想上的许多困惑并没有真正解开。特别是进入新世纪以来，中国无论是经济社会还是政治发展、精神文化领域、国内国际环境变化，都遇到了极为复杂的局面。对这些问题如何看如何思考，党内在思想理论上或隐或显地存在着各种观点冲突。从 2013 年关于“宪政”问题的争论起，到思想理论方面的“七不讲”，打一场思想领域里的“上甘岭”战役，对不同理论观点要敢于“亮剑”，到如何看待改革开放、如何对待文革和党的历史上的重大教训等，事实上党内外陷入了一波又一波的思想理论争论。党内外都有部分人把“左”当作“政治正确”，

把反思党的历史教训、解放思想、坚持前进的思想观点当作“右”“反党”“反社会主义”，扣帽子打棍子，甚至以政治和行政处罚来裁决思想争论，由此更加剧党内外“左”的倾向相互呼应推波助澜。由于党内思想理论上的不同探索思考被升级为政治问题，再扩大成为社会意识形态斗争，这不仅极不利于党内团结，而且相当程度上冲击经济建设，加剧社会撕裂，对促进党和社会各界尤其是党和社会知识精英、经济精英等的团结合作，产生极大的破坏性作用，加剧党与各方面的关系紧张程度。

由此，如何坚持党的解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线，如何坚持贯彻“警惕右，但主要是防止左”的党章要求，如何坚持党的基本路线一百年不动摇，排除一切干扰，以经济建设为中心？如何使中国共产党始终顺应中国发展进步的历史潮流，成为具有现代意识、站在时代前列、领导中国走向现代文明的坚强的现代化的马克思主义执政党，是党的建设中已经不可回避和轻视的、事关党和国家发展前进的关键性问题。

3. 党建工作出现做“过”（过头、过分）了的问题

由于党内长期存在的“‘左’是水平问题，‘右’是立场问题”的政治文化心理，一些人为求政治安全，将“左”当作天然的“政治正确”，而在实际工作“宁左勿右”，并层层加码，将此作为新的“政绩”显示，由此造成一些做“过”了的问题。比如，在“两学一做”中，将党员学习党章“过”到新婚夜洞房抄党章，引起社会议论耻笑，变成现实版的荒诞“幽默”。

再如，为了教育党员增强党的观念，各级党组织普遍开展补交党费的工作。有的单位从 2008 年算起，要求党员一次性补交历年的欠额党费。据现在的计算标准，有些在职党员一次性补交党费要达上 10 万元，年轻党员最少的也要补交数千元。这在党内引起极大反应。多年欠交一朝补足，究竟是党内有关工作部门的政绩还是以往存在的问题？即为何不每年检查党费收缴情况，发现问题及时指导解决，而在“两学一做”中集中查纠，并把后果都推给党员承

担，却不见党内有关部门主动承担自身工作责任？有的单位要求退休党员补足多年欠额党费，甚至超出了退休党员的应交范围和承受能力，引起退休党员极大意见，随后又通知停止征交，并把已经征交的进行退还。党的工作部门做事如此轻率，却不考虑可能引发的党内反映，不仅工作不能取得所设想的效果，相反引发党员的极大反感，增加党员和党组织的疏离心理。对于工作中的做“过”了的诸如此类现象、原因及其后果，需要党内认真反思，及时清理纠正。

4. 选择性地宣传、选择性地执行

全党在思想上政治行动上保持一致，这是党的政治纪律的严肃要求。但是，在实际工作中，却发现有的部门和地方，不是全面地原原本本地宣传执行中央精神，而是选择性地宣传、选择性地执行，不仅产生误导作用，而且直接对党的事业造成消极作用。

比如，习近平从担任党的总书记以来，就非常强调依宪执政、依宪治国。他在《纪念现行宪法公布施行 30 周年纪念大会上的讲话》、在《中央政治局第四次集体学习时的讲话》、在《庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》、在关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明、在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上的讲话等一系列重要讲话中，非常强调宪法权威、宪法实施和宪法监督等，这是中国共产党关于依法治国建设社会主义法制国家思想理论的核心和灵魂，但是在《习近平总书记系列重要讲话读本》中，大大弱化了习近平总书记关于依宪执政、宪法权威的思想。

习近平总书记指出：“宪法是国家的根本法，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。这些话是在 2012 年 12 月 4 日讲的，2014 年出版读本中，没有收入“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”这段重要论述，到了 2016 年版本才加了进去，而总书记所说的“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。全面贯彻实施

宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作”，对于这个重要思想，在两个版本中都没有出现，而是把习近平所说的“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施”改成“法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施”。从学术研究角度看，宪法的实施就是“宪政”，迄今为止习近平总书记似乎并没有公开否定“宪政”，但在读本中却很明显地强调反对和批判“宪政”。

此外，2013 年 8 月全国宣传工作会议上的讲话中，习近平总书记关于宣传部门要解放思想，学会做工作等有关宣传工作的讲话精神都没有得到宣传，相反”亮剑”“上甘岭”等说法到处流传，思想意识形态领域的阶级斗争火药味甚为浓烈，正在恶化解放思想探索创新的思想氛围。

工作中的选择性执行，也是比较常见的现象，以往是上有政策下有对策，这几年有的地方和部门采取对文件精神选择性解释、选择性执行的方式，不自觉地维护部门和小团体利益，导致中央全面深化改革的任务在一些领域或者举步维艰，或者变相走样。

5.“维护党中央权威”的做法出现偏差

针对薄、周、令等在党内搞小圈子，中央强调严格执行民主集中制，严格政治纪律，维护中央权威，维护党的领导。中国共产党的根本组织原则是民主集中制，集体领导是党的领导的最高原则。正确处理党的领导者个人和党的组织的关系，党的领袖和全党的关系，这是马克思主义政党基本原则。党章民主集中制明确规定：“党禁止任何形式的个人崇拜”。值得注意的是，有些人把维护中央权威、强调集中统一领导与吹捧领导者个人混为一谈，甚至采取某些类似个人崇拜的做法，以表示政治忠诚，背离马克思主义、违背党的民主集中制原则。这些做法容易引发各种议论，也对维护中央领导集体权威没有任何好处。至今，党内对这些问题态度暧昧，似是而非。

三、以治党率治国必然面对的几个重大问题

（一）改革完善党的执政方式，促进国家治理现代化

中华民族要走向现代文明，国家治理的现代化则是题中应有之义。中国共产党是通过夺取革命胜利在专制主义废墟上建立起新中国的，这就赋予中共执政多重历史使命，其中之一是领导建设现代国家制度，用现代国家治理体系来支撑并保障中华民族的伟大复兴。就此，新中国需要“建设”的不仅仅是经济、文化，从根本上说是要建设一个现代政治共同体。然而，如果我们全面客观地回顾历史和充分正视执政后的坎坷经历的话，我们就应当承认，这个任务至今还没有完成。作为国家治理体系的主要部分，中国共产党执政的领导体制和工作机制，还有明显的体制缺陷和机制弊端。全面深化改革和全面从严治党，都要求党要进一步改革和完善党的执政方式和领导体制，推进国家治理体系现代化，提高中国共产党的执政效能；进一步加强法治建设，有效约束公共权力活动，遏制权力腐败现象，以形成和维护国家各个领域的正常运行秩序，使新中国成为现代民主政治范畴的国家。

1. 完善党的领导体制，增强党的执政能力

中国共产党是先领导革命夺取政权，推翻旧的国家制度，后建立和发展新的国家制度的，革命战争时期，党曾经在局部地区建立过革命政权，对党的领导体制和工作机制进行过有益探索。建立全国政权后，中国共产党习惯延续着战争年代和计划经济条件下的“一元化领导”的做法，把政府的一切权力都集中在党的手里，党对政府的具体事务实行全面“领导”（实际上是全面控制），甚至以党代政、党政不分，由党组织直接代行国家职能，这造成政府缺乏国家制度基础上的相对独立自主性，从而逐渐形成了体制性的领导与执政合一、党对国家机关的直接控制和干预。

这表现为在国家权力系统层面上，党全面掌控国家的立法、行政、司法权力；在国家政权的运行机制方面，党组织全面控制干部

人事、重大决策、监督执行等方面；同时，党的组织系统全面覆盖了国家政权机关和社会各个方面，政府内各部门的关系以及中央政府与地方政府间的关系，都可以转化为党内组织之间的关系。这就使许多本应由政府决策、执行的事务，从提出到批准都在党的系统内运行，通过党内的组织体系及其运转，党对国家政权和社会形成了强有力的领导和控制关系。最终形成执政党职能与国家机构职能不分，领导与执政合一、党与国家合一、国家与社会合一的权力高度集中的体制机制。

正因为一方面许多本应由政府决策、执行的事务，从提出到批准都在党的系统内运行，另一方面，本可以由社会在法律范围内自我组织自我管理加以解决的问题，都纳入党的领导范围，这使得地方“党政一把手”可以轻易地以加强党的领导为名，插手任何他愿意插手的事情，结果权力插手空间越大，权钱勾结搞腐败的条件与机会就越多，而标以“党的领导”名义又能轻而易举地阻挡各种批评质疑，更有可能凭借权力压制不同意见，由此一些地方的党政一把手就可能成为一方诸侯而难以监督制约。

邓小平对此曾经做过精辟的概括：“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委、党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。”[①]说到底，高度集权的实质是个人集权。

党的领导体制和工作机制，是一定历史条件的产物，有突出的优势。主要是便于集中力量办大事。我们党用国家行政力量集中社会资源，在很短时间里初步建成了独立的相对完整的国家工业体系，为我国社会主义建设起到了巨大推动作用。但同时，这样的执政方式和领导体制、工作机制也有很明显的缺陷，反映在我国政治体制

①《邓小平文选》第 2 卷，第 328–329 页。

中，就是实际存在政治权力二元结构、双轨运行、关系不顺、党政冲突、执政成本较高，给党和国家的发展带来很大的负面影响：

第一，党的过度集权、党政不分、以党代政，使执政党国家化、党的领导权力化、党的组织行政化、部分党员干部官僚化；第二，国家权力的自上而下单向运行，社会对国家权力的监督制约机制不健全，一方面难以防止和及时纠正可能出现的决策重大失误，另一方面执政党脱离群众倾向难以克服，党内特权现象开始滋长；第三，习惯于政策治国、以政治动员和群众运动来完成各个方面的改革建设任务；第四，高度集权的领导体制加上民主法治不健全而产生的党内腐败，与党所主张的社会主义核心价值发生冲突，不仅损害社会主义的平等公正，而且难以有效破解“亡党亡国”的历史难题。

市场经济的生长发育，现代社会分工体系的日益复杂，对国家的社会职能要求极高，执政党和政府面对大量复杂的管理问题。由此，从 1990 年代起中央一直在推进国家行政系统改革，调整政府机构，促进政府职能转变，努力提高政府行政效率。

尽管这些努力都取得了显著成效，但是转型社会公共事务的高度复杂与细琐，使得现有党政体制机制运行不够顺畅、反应迟钝等缺陷突显出来。同时，以往“全能党”“全能政府”的领导体制和执政方式，使执政党和政府扛起了全部的责任和风险，大量的矛盾冲突聚焦于党和政府头上，执政党和政府陷于社会冲突的漩涡中心，而这在客观上难以有效地协调理顺各方关系，分散风险分担责任。由此，社会和经济的深刻变迁客观上必然要求党改革和完善执政方式，由政党管制政府、政府管制社会向现代国家治理方向转变。

毋庸置疑，改革完善党的执政方式和领导体制不是为了否定和削弱党的领导，恰恰是为了更好地发挥党在中国社会的主导作用。这是首先必须明确的前提。问题是怎样才能更好地发挥执政党的功能作用？建设现代国家治理体系，需要我们认识和把握政党政治的基本关系与政党执政的基本规律，理顺党和国家权力的关系，使国家权力结构合理、运转顺畅，从而做到科学执政、民主执政、依法执政。

2. 把握领导与执政的联系区别，正确处理政治和法治的关系

1949 年中国共产党建立全国政权后，党在国家政治生活和社会生活中承担着双重政治角色：从国体角度看，党是社会主义事业的领导核心，是整个国家和社会的政治领导力量；从政体角度看，党是国家的执政力量，即是执政党。党对国家的领导主要是通过执政来体现。但政党毕竟不同于国家，同时社会、国家也不是一回事，执政和领导也是有区别的。从学理上说，政党领导和政党执政是不同范畴的概念，党的“领导”是属于政治范畴的概念，党“执政”则属于国家法治范畴的概念。“领导”是指政党对社会的影响与引导，政党通过自身的政治感染力和号召力来动员、组织社会力量与政党一起团结奋斗，实现政党的目标。而执政是指政党通过民主竞争选举的法定途径，受社会委托进入国家系统运作国家权力，以更好地代表、实现和保障社会利益。“领导”要求政党通过各种非权力强制的方式始终与社会保持最密切的联系，尽可能最大限度地赢得社会的信任、认同和支持。“执政”则要求政党在掌控国家权力后，必须在宪法和法治范围依法运作国家权力，使国家各职能部门能依法充分履行自身职责，为社会提供必须而充分的公共产品。中国共产党执政要尽快在宪法完备并有高度权威基础上建立起国家治理的法治化机制，维护社会正常运行的法治秩序，这是国家建设中必须完成的历史任务。

然而，由于中国共产党对现代国家治理的研究几乎是一个空白，由于对现代民主政治认识的不足，由于传统政治文化的深厚影响，因理论上的薄弱，而导致长期以来把领导与执政混为一谈，造成领导与执政的错位与混淆。于是，在国家政权系统运转中，我们以“领导”概念来代替“执政”，忽视在宪法框架内和宪法基础上建立国家政权系统的法治化运行机制，造成以党的领导名义将权力实际高度集中在少数党员干部手里的问题，权力缺乏法治化的独立性而成为实施掌权者个人意志的工具，这就不仅难以避免决策失误而且为等级特权享受和权力谋私腐败提供了便利。

改革开放前，中国共产党着重基于阶级统治的含义来理解执政，充分体现国家是阶级统治的暴力机器这一马克思主义的思想，在组织社会经济文化生活的同时，着力巩固政权，严厉打击破坏政权的敌对力量。此后在以阶级斗争为纲的年代里，一直强调无产阶级专政，即强化统治这一国家政治职能，进而使国家的社会职能完全从属于国家的政治职能。这些体现在党的执政方式上，就表现为在相当长的时期里，我们忽视法治建设，法治缺少应有的高度权威，依靠党的领袖权威驱动党和国家的改革建设，运用政策治国、政治动员、群众运动来推进各项工作，基本上不自觉地沿袭了中国传统政治的惯性，以人治机制来治国治党。

在权力体制方面，受政治和法治的关系不清而影响，事实上形成了国家生活中政治权力的二元结构和双轨运行机制。执政党权力高于国家权力，党在国家体制外执政。一是政党与政府之间的权力关系、权力边界不清；二是把政府部门之间法制化的职权职能关系转化为政治性的党内下级服从上级的关系；三是政党决策政府执行，党领导人民当家作主在某种程度上变成了党代替人民作主，最终是政党控制国家、国家控制社会。这在客观上造成了党政主要领导干部的权力既没有边界和限制，也难以受到有效的制约和监督，使得执政党的少数党员干部脱离群众、官僚主义、特权享受乃至权钱勾结、贪腐盛行。

在权力运行方面，由于政治和法治关系不清，长期以来执政党习惯于政策治国而非是依法治国。依据现代民主政治的规则，政党执政须依据宪法施政，运作国家公共权力须是法治行为。然而，革命战争时期党的领导最重要的就是制定和执行政策。执政后，在国家权力运作中我们延续了战争时期的观念，忽视宪法法治对国家权力的规范要求，政府的行动依据不是法律而是政策，执行党的政策就成为政府接受党的领导的最重要体现。政策治国就可能因政策多变而导致国家发展的可预期性、工作的连续性、社会运转秩序的稳定性都比较差，进而危害到执政党在社会公众中的公信力，一些群

众说“共产党像太阳，党的政策像月亮，初一十五不一样”。实际表明，用政策取代法律，依靠政治权力的强制性实施政策意图，实际上延续传统的人治政治，客观上不利于社会主义制度的完善和国家治理的现代化。

并且，由于法律虚无主义的思想影响，党的领导人中曾经赞赏过那种不要法治秩序的带民粹性质的无政府主义“大民主”，扭曲了国家的政治权力结构和政治与法治的关系，也对国家正常的法治秩序曾经造成过严重的破坏，执政党为此付出了惨重的代价。

就此，建设现代化的国家治理体系，从改革和完善党的执政方式、领导体制和工作机制，增强党的执政能力方面说，需要进一步解决好以下三个问题：

一是执政党的党员干部如何进入国家权力系统；二是如何合理构架党的领导体制框架，使党的运转系统、功能发挥既不混同于国家权力系统，又对国家权力系统保持有效控制；三是如何有效地发挥国家各个部门的职能作用，以达到对社会提供高效率低成本的公共管理和公共服务。

3. 在建设现代国家治理体系中改革完善党的执政方式领导体制的几点建议

（1）必须正确区分党和国家的职能，充分发挥各自的职能作用

政党产生于社会之中，不同的政党是社会中不同的阶级、阶层、利益群体的利益表达者和政治代表。由政党执政主导国家发展，是当代民主政治的基本现象。民主政治的基本框架结构由公民、政党、国家权力三个基本要素组成。尽管社会主义国家人民当家作主，但人民不可能人人亲自行使权力，而是通过选举，委托执政党组成国家机关，运作国家权力。一方面，政党是沟通民众与国家权力之间联系的桥梁（中介）；另一方面，政党代表民众控制国家权力，是民众控制国家权力之手的延伸。政党的基本功能主要是利益表达（提出纲领口号）、利益整合（政策制定）、输送政治人才（选人用人）、政治社会化（宣传动员）。政党很好地发挥了自己的功能

作用，就能够赢得社会力量对它的支持，不仅使自身发展壮大而且能够获得国家政权和保持政权。作为执政党，发挥政党职能，其重心在以下几个方面：一是利益表达和利益整合。即充分了解民情民意，将民众利益愿望整合为国家发展目标，通过法定程序变成国家立法、政府政策，监督政府有效执行，以促进社会利益的增长和实现；二是选人用人。即在社会政治实践中培育政治精英人才，将在社会公众中享有很高威信的政治人才，通过法定程序进入政府系统，组织政府开展各项工作、履行政府职能；三是执政党通过自己与社会联系的渠道，不断密切党与社会关系，一方面及时了解民情民意，一方面使党员和基层党组织成为吸引、团结社会公众共同参与公共事务的政治核心和骨干力量，努力巩固和扩大自身执政的社会基础。

国家职能与政党职能明显不同。国家是与社会相对分离、在社会之上履行公共职能的权威机构。国家权力具有双重属性，国家权力就其政治本质看，是政治统治的工具。社会主义国家是人民当家作主的国家，社会绝大多数人都成为统治阶级成员，是国家权力的主人。国家权力就其社会属性看，它是社会公共权力，要提供公共管理公共服务，建立和维护社会运行秩序，维系和增进社会的普遍利益，社会全体成员都必须服从国家的管理。由此，国家权力系统由三部分组成，其中立法系统（在国外是议会在中国是人大），通过立法形成国家意志，保护国民基本权利，协调平衡社会利益；政府行政系统依法行政，执行国家意志，通过公共管理和公共服务，实现和促进社会普遍利益；司法系统依据宪法和法律行使职权，运用国家暴力依法惩治危害社会利益的犯罪活动，维护社会秩序，维护公平正义。支持国家政权系统依据宪法和法律，独立负责地行使各自职能，发挥国家政权机关的各自作用，是执政党应确立的基本观念和基本责任。

由此，党的十三大报告关于“党政分开”，明确强调的是党政职能区分，而不是党政职务分任。以往把党政职务分任当作党政分开，结果造成党和国家系统领导职数大大增加，不仅是机构庞大冗

员沉积，国家财政负担沉重，而且官员和机构之间官僚作风、形式主义、扯皮争斗几成普遍现象，极大地降低政府效力。据此，我们建议：

在中央层面上必须有党的最高领导机构成员分别担任国家各个部分机关的领导职务，以保证党的执政在中央国家政权系统协调运转；在地方省、市、县系统则不必职务一律分任，或者使党委常委直接兼任相关国家机关领导职位或者在现有基础上降低副职行政级别，回归“吏”的性质，且要结合政府系统改革，减少人大、政协、政府、司法等机关的领导职数。同时，在地方党委常委兼任地方政府系统领导职位、减少领导职数时，逐步树立政府部门的法定权威并依照法定职权、权限理顺协调部门之间关系，强化政府职能部门依法履职的能力，努力达到精干高效、运转顺畅。

（2）解决权力分散化、碎片化的问题，首先要搞清楚集中与集权是两个不同概念，防止新的过度集权倾向

党内外议论过前些年权力的碎片化、分散化，使得个人能够利用分工负责制度，把分管领域当作个人势力范围，权力活动夹杂部门或小圈子利益，在一定意义上，当时的中央成了软中央，“政令不出中南海”，削弱国家权威和国家整体能力，深层改革难以推进。十八大以来，中央高度重视解决这个问题，增强中央权威，形成中央强有力的领导。但是，在某种意义上说，把集中与集权相混淆，缺乏对“集中”与“集权”的仔细辨析，未能清晰集中和集权的区别，把权力集中做成了收权集权。

“集中”是指国家权力具有非人格化的独立性，权力依据国家法律规范运行，不依附于掌权者的个人意志，从而在法治轨道上使各领域、各方面的权力活动构成一个国家的整体意志。而集权是指把权力收拢归于一处或一人，掌权者的意志主导和控制权力活动。这种做法增强了个人权势，但可能伤害党的集体领导原则。因此，要进一步深入研究提高权力效能，建构科学的权力关系体制机制，防止从权力碎片化极端滑到另一个新的集权极端。

（3）减少各种临时性工作机构，使党的执政和领导纳入法制化范畴，逐步建立起政府系统法制化的正常运转秩序

在党和国家的领导体制和工作机制中，多年来普遍存在国家机构的权威依赖于本机构正职领导者的人格性状，若是领导者强势性格或在党内实权地位高，则机构权威度就高；反之亦然。于是常见这样的情况，强势领导到了弱势部门，能把弱势部门做成强势部门；而弱势领导到了强势部门渐渐地强势部门变成弱势部门。由此，本来国家权力部门之间各自依法履责并相互衔接、相互制约，构成国家权力的完整运行，然而由于上述因素的影响，有些地方党委成员把分工分管变成个人势力范围，把部门之间法治性的分权合作与制约关系，逐渐演变成作为官员意志控制下的权力，阻止深化改革的工具。

为此，为了深化改革，克服部门阻力，中央采取了组建“小组”，领导和统筹深化改革。但是必须清晰地看到，各种“小组”“办公室”是政府序列以外的机构，“小组”这几年在保证国家整体意志顺利实施方面确实发挥了很大作用。但是，这些小组和办公室因着领导干部的权位而高于政府序列的部门，久而久之，临时机构撇开和取代政府职能部门，小组取代党的最高领导层和政府部门的作用，有可能再度出现权力体制机制新的矛盾冲突，加剧最高国家决策中心和执行系统的运行失序。建议中央明确，小组只能是一种过渡性的举措。未来的目标是通过法治建设，克服权力的碎片化、分散化，健全和完善党和政府的体制机制。

（4）必须以宪法为依据，规范各级地方党组织与“一府两院”的关系

执政党依宪执政，就要正确处理好党组织与“一府两院”的关系，使“一府两院”依法有效行使职能，提高政府行政效率和司法公正性，促进国家治理体系的有效运转。“一府两院”是国家政治体制的最重要部分，是执行和维护国家意志的职能机关。“一府两院”向产生它的人民代表大会负责。各级党委与“一府两院”是政治领导关系，不存在法定的组织隶属和组织服从关系。依据现代国

家治理的内涵要求，党必须依宪执政，政府必须依法行政，检察院和法院依法行使司法职能，不受任何其他组织和个人的干扰。党委和党委系统的职能部门，不具有行政主体资格，不能履行司法机关的职能，也不应该实施具体的行政行为和司法行为，不以党的领导名义插手具体事务。也即是说，党的领导与“一府两院”依法行使职能并不矛盾冲突，相反是国家政府体制健全、国家治理运转良好的体现。“一府两院”越能够依法独立行使职能，则党的执政效能越高，也越能提高党的执政合法性程度。

（5）选择合适的地点，进行改革完善党的执政方式和领导体制的整体试点探索

可以在县这个层面上开始。试点探索期间与媒体保持一定的间隔，以防止新闻炒作而干扰试点改革的推进，给试点区域相对宽松平和的舆论环境（具体试点操作方案，可以进一步讨论）。

（二）推进党内民主建设 健全民主集中制

发展党内民主是党心所向，改革开放以来，党建改革创新的一大热点就是发展党内民主。党内民主是马克思主义政党不可缺少的基本属性，其既是处理党内政治关系、促进党内生活健康发展的根本原则，也是降低党的退化变质危险、减少党执政治国中发生重大失误的基本保障。从已经揭露的党内恶性贪腐案件看，最根本原因在于权力监督制约制度不全。而在国家层面上做到把权力关进民主监督的法治笼子里，则要经历一个长期的现代民主政治发展过程，在目前还不完全具备大幅度推进国家民主法治进程的情况下，通过推进党内民主建设，以党内民主来有力有效地监督制约各级党政系统主要领导手中的权力，对从根本上治理腐败具有极为重要的意义。邓小平在党的十三大报告中就指出：以党内民主带动人民民主，这是中国民主法制建设、推进政治改革的一条比较可靠的进路。十八大以来，实践表明，以治党率治国必须要健全民主集中制，改善党内政治生态。

1. 发展党内民主的实质是党内关系的深刻调整

党是政治上的“志同者”自愿结合起来的政治组织，党员是党的事业的主人，实现党在各个历史阶段上的目标，要依靠全体党员的同心同德、精诚奋斗。党内政治关系，本质上是全体党员为着共同的理想目标而自愿合作团结奋斗。由此决定了，全体党员在党章、制度面前一律平等，重大问题在党内充分自由讨论的基础上作决策。因此马克思、恩格斯、列宁、毛泽东、邓小平等领袖一再强调，党内一律以“同志”相称，反对在党内称呼“官衔”。 党内政治生活中的充分民主与组织行动中的集中统一的有机结合，是全党同志团结合作共同奋斗关系的基本形态。党员主体地位是通过党员权利的行使和保障而体现的，充分实现党员参与党内事务、监督制约党内权力的民主权利，既是党内民主的本质与核心，又是党员主体地位的充分体现。

新民主主义革命时期，中国共产党是以领导武装革命来完成政治任务的，党的建设要服从和服务于武装革命的需要。由此，党员是党的事业的主人与党员作为阶级斗争中的先锋战士，这两重身份地位的高度合一，决定了党内民主集中制的实行带有明显的军事化特点，主要强调党内的高度集中和党员的服从义务。在战争条件下，党员的主体地位客观上通过战士作用所显示，同时又被战士作用所冲淡，这在当时是具有极大的历史合理性的。问题在于执政后由于各种复杂原因，长期以来，把战争状态下的民主集中制实行方式等同于民主集中制本身，在党内形成了军事化特点、阶级斗争思维与权力垄断作用相互结合的政治压力式党内运作机制，党员的主体地位被作为实现组织目标的工具作用所取代，甚至党章一度只阐明党员义务而删除了党员权利[①]，使党员的主体地位彻底失落，致使党内的 “同志”合作奋斗关系被权力依附关系所取代，民主集中制在某些党组织内变异成了权力意志集中制，党员处于被控制被驱使

①见文革期间召开的党的第九次全国代表大会修改的党章。

的地位，党内民主难以发展，党内政治生活极不正常。

发展党内民主的实质，就是对战争年代所形成、执政后又被权力关系所控制、至今还没有能完全转变的党内政治关系状况做出深刻的调整。这种深刻调整的内涵是改变党内权力过度集中、党员权利相对弱势的状况，高度尊重党员主体地位、切实保障党员行使民主权利，充分发挥党员的主体作用，最大限度地激发全党的创造性、主动性、积极性，最大限度地凝聚全党的智慧与力量，为实现党的事业共同奋斗。

2. 保障党员权利

尊重党员的主体地位，充分发挥党员的主体作用，是推进党内民主建设的基本出发点和落脚点，也是党内民主建设的主题。从党内生活的实践看，实现党员权利、保障党员主体地位，最主要的是以下几个方面：充分实现党员的选择权、知情权、参与权和监督权。

比如，推进党内民主，实现党员的参与权，需要在多方面作出努力，其中最重要的是重大问题在党内开展广泛深入的讨论，特别是正确对待党内不同意见，营造党内畅所欲言的民主讨论氛围。在这方面我们可以借鉴国外政党的好经验好做法。有的党在召开党的全国代表大会前半年，就把党的中央委员会向全国代表大会作的工作报告草稿下发到基层支部，广泛征求党员意见；有的政党在党章修改中用 2 年时间在全党各个基层组织进行反复讨论，最终在充分征集意见的基础上达成全党对党章修改的一致。

而以往我们越是重大问题越保密，无论是起草文件还是酝酿决策都十分神秘，等决议出台需要全党执行时，党内有的同志因不理解而出现困惑和争论。于是，党内要花相当气力搞教育，把全党思想统一到决议上来。这样做是完全必要的。但从更好地加强全党团结统一、提高全党的执行力这个角度讲，如果尊重和实现党员的参与权，对重大问题在党内进行广泛而充分的讨论，通过讨论促进上下沟通、达到相互理解，这就不仅可以最大限度地凝聚全党的智慧，减少决策的失误，而且可以使全党在讨论中获得思想共识，从而为

全党执行决议奠定坚实的思想基础，有利于全党在政治上保持高度一致。

保障党员权利，需要厘清党内权利与权力的关系。由于专制文化传统的深厚思想影响和武装革命时期的战争烙印，一些党组织内客观上存在着权力本位、权力主导倾向，重视权力意图而轻视党员权利，以权力意志指导形成党内运转秩序，甚至为维护权力意志而以“组织原则”“制度规定”等名目侵犯、限制和削弱党员权利。并且，有时是侵犯党员的集体性权利，又不直接损害党员个人的切身利益，于是会出现党员集体“沉默”的现象，甚至党员被迫执行违反多数意愿的所谓“组织决定”。可以说，这一问题在党内长时期存在，已经成为发展党内民主的严重阻碍。

保障党员权利，必须提升党章权威，以党章为依据，防止和纠正对党员权利的集体侵犯、限制和削弱的各种现象。保障党员权利，还需要不断推进党的制度建设，其中最主要的是不断完善党代表大会制度。

3. 高度重视健全党代表大会制度，充分发展党代表大会制度功能

党内民主的实现形态是党内生活的民主化，党内生活的民主化要靠一定的民主制度来保障来运转来实现。党员代表大会是党内民主的基本制度平台，在这个平台上党员共同参与党内的事务。

党代表大会制体现了党内的权力授受关系。党代表大会是体现党员权利、凝聚全党意志的重要载体，是党内的权力机关。党代表大会选举产生党内工作领导机关，是党员通过党代表，授予党内领导机关权力，赋予他们领导开展党的各项工作责任的基本途径。同时，政党达到一定规模必然产生内部的各种管理事务，也需要相应的工作机构。而这些机构同样需要有一定的工作职权才能完成职责，这种工作职权要由全体党员委托授权并认可他们。党代表大会受全体党员委托，要对党的工作领导机关、职能部门和下属的工作机构加以监督。所以，党代表大会制是体现和维护党内政治关系的重要设计，是实行党内民主和党内集中的制度平台，是党的组织结构的

核心部分和系统支撑。

党代表大会是全党充分自由地探讨问题、决定党内重大问题的党内最高决策机关。党作为一个为实现一定目标而奋斗的行动组织，要就事关全党的重大问题作出最后决定，谁有权来作决定？只有党的代表大会有权。在事关重大问题决策时，党内有不同意见认识是很正常的事情，而在哪里进行探讨为好？党的代表大会是党内不同意见展开充分讨论的合适空间。党代表充分履责，忠实反映党员意见，使党内各种意见都能直接或间接地参与党内决策，才能尽可能减少决策失误。

恩格斯在 1890 年指出：“党已经很大，在党内绝对自由地交换意见是必要的。”[①]列宁多次强调：“应当对党内的问题广泛地展开自由的讨论，对党内生活中各种现象展开自由的同志式的批评和评论，”[②]。列宁对党内的民主与集中曾经有这样的说法：“争论自由，行动一致”。即决策过程中民主，决策执行时集中。列宁时期，苏共党代表大会上可以就重大问题提出不同意见的几个大会报告，以使党代表充分讨论；甚至在党中央就重大问题发生分歧而无法达成一致时，将问题交付全党讨论表决。

党代表大会是党员民主权利监督制约党内权力的最重要机制。一个政党要取得强大的动员力和行动力，必须要有实行集中的各级领导机关，而党内事务的管理，也必须要有履行党内事务职责的工作机关。因而，党内管理在纵向上构成（1）党的中央组织与全党各级组织之间的层级体系与层级关系；（2）党的上下级组织之间关系；（3）全党与党的领袖之间关系；在横向上构成（1）党员个体与党的一级组织之间的关系；（2）党内各级组织中权力机关与职能执行机关之间——即党代表大会机关与党委办公厅、组织部、纪检委、宣传部、统战部等之间的关系；（3）党的职能执行机关

①《马克思恩格斯全集》，人民出版社 1958 年版，第 37 卷，第 435 页。
②《列宁全集》，人民出版社第 2 版，第 12 卷，第 362 页。

之间的关系——即办公厅、组织部、纪检委、宣传部、统战部等之间的关系；（4）党员个体与党内工作职能机构之间关系。由此，政党内部必然形成横纵铰连衔接的组织体系和组织网络，党内的工作领导机关（各级党委会）和党的事务工作部门（党委办公厅（室）、组、纪、宣、统战），都会掌握着一定的实际权力。于是，党内生活中的民主关系与管理党内事务的职权集中之间，也在客观上形成了相对意义上的悖论和实际博弈。

由党内民主原则所决定，必须建立党员民主权利对党内权力的制约监督关系，使党员切实拥有对党的机关和干部进行批评、质询、弹劾、罢免的权利。这些权利的实现，在整体上说是以党代表大会对党内各个机构的监督权力为充分体现的。马克思强调：党内实行民主监督，党员随时可以撤换和罢免他们选出的代表。列宁指出：……党的所有负责人员、所有领导成员，所有机构都是选举产生的，必须向党员报告工作，并且可以撤换。[①]

由这三方面表明，党代表大会制度是党内民主的核心制度，它使党的组织架构在民主基础上，通过党内民主以凝聚全党意志、集中全党智慧、使党保有强大内部团结活力，从而将党内团结转化为行动中的集中统一，使党具有强大的行动力。正因为党代表大会制有着其他任何制度都不可取代的功能，因而世界上所有的政党，几乎无一例外地都实行党的代表大会制度。

从马克思、恩格斯领导欧洲工人运动开始，就强调党代表大会的重要性，并对召开党代表大会做了制度性规定。《共产主义者同盟章程》指出：代表大会是全盟的立法机关，代表大会每年举行。《国际工人协会章程》规定：代表大会每年召开，总委员会可以改变集会地点，但不可以擅自推延大会召开。

列宁强调："俄国社会民主工党是民主地组织起来的"[②]。"这

①《列宁全集》1988 年版，第 14 卷，第 249 页。
②《列宁全集》1987 年版，第 13 卷，第 191 页。

就是说党内的一切事务是由全体党员直接或通过代表，在一律平等和毫无例外的条件下来处理的，并且党的所有负责人员、所有领导成员，所有机构都是选举产生的，必须向党员报告工作，并且可以撤换”。列宁非常重视党的代表大会的召开，在十月革命胜利后，他坚持党的代表大会年会制。

中国共产党执政后，曾经尝试探索健全党的代表大会制。1956 年 4 月，毛泽东在中央政治局扩大会议上的讲话中提出：是否可以仿照人民代表大会的办法，设党的常任代表。我们有人民的国会，有党的国会，党的国会就是党的代表大会。设党的常任代表有什么好处呢？就是一年可以开一次代表大会，我们已经有十年没有开党的代表大会了，有了常任代表制度，每年就非开会不可。在党的八大会议上，邓小平作关于修改党的章程的报告中阐述了党的代表大会常任制问题，提出把党的全国的、省一级的、县一级的代表大会，都改作常任制，多少类似各级人民代表大会那样。这三级代表大会一律每年开会一次。

1956 年 11 月，中央作出《关于党的第八次代表大会以前召开的地方各级党的代表大会实行常任制问题的规定》；1957 年 10 月，中央作出《关于党的地方各级代表大会代表名额、代表改选、补选问题的规定》。当时全国各省市自治区一级党的代表大会（除西藏外）和 1500 个左右的县，从这届起都实行了党代表大会常任制。但后来国际国内的形势十分复杂，党代表大会常任制没有能够很好执行。实践表明，党的代表大会制度的健全与党内民主的发育相互影响、互为条件。党代表大会制度不健全，就难以为党内正常的政治关系和健康的党内政治生活提供制度平台和制度保障，而党内政治生活不正常，反过来也导致党代表大会制不能正常运转。

4. 发挥党代表作用要进一步考虑的几个问题

一是鉴于党代表任期制的提法有一定的含糊性，建议改变制度名称为“党代表履职制”，并适当减少党代表人数，提高党代表素质。

二是改革候选人提名方式和进一步完善选举制度。从选举制度

上进行改革，不仅是改变了一个程序，而且是改变了一个政治生态。改革完善选举机制，能促使党代表切实发挥作用，向选举他的党组织和党员负责。提名权的问题。党组织可以提名、党员也有权联名推荐候选人，还可以是党员自我推荐作候选人。

党代表候选人公平竞争的问题。要建立代表候选人深入了解情况、听取党员意见、所有的代表候选人都要在党员中公开亮相、公平竞争的机制；最后，选举中切实保障党员表达自己的投票意志，行使投票权利。

三是保护党代表在党代表大会上充分表达意见的权利。党代表受党员的委托在代表大会上对党内事务进行集体决策，要保护和鼓励党代表充分发表意见。党代表对党内工作机关提出批评建议不能看作是他个人的意见，而应在相当程度上看成是党员共同意见的表达。因此，党内工作机关不仅不能对党代表进行权利限制，不能借口违反纪律而处置党代表，相反如果党内机关党的干部以任何形式限制党代表的权利，都必须受到纪律处置。与此同时党代表在什么范围、以什么程序提出不同意见，并以什么程序要求党代表大会对不同意见进行讨论和决议，都必须要有一定的制度规定。

四是党代表履行职责情况必须向党员通报。建立党代表向党员负责的机制，从权力授受看是选举制度，从行使权力过程看，则必须要建立党代表言行向党员通报，使党员充分了解党代表履行职责情况的制度。萨托利在分析民主制度运行与透明度关系时指出，如果不能辨证适度地把握政治中的透明度，则可能鼓励某些人装模作样和蛊惑人心以至于加剧冲突。从经验中我们可以知道：“同一个人在从低透明度环境转向高透明度环境时，他或她的行为会十分不同”。[①]因此，从党代表接受党员监督来说，党代表履责情况和在代表大会上的发言都要向党员公开，党员有权了解他们的言行，并可以提出对代表的质疑乃至罢免代表。这个问题说到底是谁让代表

①（美）乔万尼·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社 1993 年版，第 250 页。

当代表，谁来监督代表，代表向谁负责的问题。

五是建议进一步改进党代表大会的开法。这方面要做系统的考虑，目前至少可以试行两点：

(1) 党代表提出大会议题建议权。建立必要的制度使党代表有提出大会议题的权利。如果党代表没有提出议题并可以上大会讨论的权利，那么有些重大问题，某些领导不想让党代表讨论，党代表也没有办法，党代表大会对党的工作领导机关和党内领导干部的监督就有可能打折扣。

(2) 会议要有党代表大会发言的制度安排。目前党代表大会都是安排分组讨论党委和纪检委报告，而会议工作人员，在整理小组讨论的情况简报时，可能根据一定意图口径对党代表的意见作筛滤与取舍，这就难以防止情况传递过程中可能出现的信息减损和失真，从而隐性地限制了党代表在作出决策中发表意见的权利。为此，需要建立党代表在全体代表大会上发言的会议程序，使代表们不因小组的区分而导致接受信息的隔离，为党代表在重大问题的决策中充分发挥作用创建更好的制度条件。

由此，相应地要研究党代表大会常任制与党代表任期（履职）制的关系，如果没有党代表大会常任制的组织实体支撑，实行党代表任期制，也只是在党代表个人的行权方面作出尝试，而并没有真正解决好实现党代表大会的制度功能问题。

5. 管住一把手

据已有的统计，十八大以来在高压反腐斗争中被查处落马的干部中，“一把手”大约占 33% 左右。这是一个相当高的比例数。一把手的高贪腐现象，体制的严重缺陷和弊端是一个重要原因。由于传统人治文化传统的影响，尽管中国共产党执政以后建立了整套的国家制度框架，并以宪法的形式予以确立，但由于长期轻视宪法和法律的切实实施，在政治层面上强调坚持党的领导，并且又以具体人格象征代表党的领导。这就使得地方党政权力都实际掌握在主要领导干部手里，容易使党政一把手以党的领导名义，操控地方资源

实施个人意图。而如果出现负面后果，则又难以做到准确的实质性的责任追究，甚至不惜损害党和政府的声誉去为个人承担责任。由此，例如绝大多数政绩工程、形象工程都是权力随意性的产物，最终造成国家和社会利益的极大损失。

目前在党内，党委事实上集决策、执行、监督权力为一体，而党委的权力实际主要握在书记手里。在党内，同级党组织无法有效监督制约书记；在国家，地方党委实际掌控地方政府权力，法律与行政法规制度有时还难以规范权力活动，这就使权力在党内党外都得不到有力的监督制约，很容易发生重大的贪腐事件和决策失误。

尽管这些年一直强调党内监督，但由于目前的党内权力结构、权力运行机制的特点所致，相对强而有效的监督和制约力量主要来自于上面，制度制定大多是权力主导型的思路，强调自上而下地加强控制，强化对各级干部的监督。但是，党和国家组织机构层级越多，来自上面的权力能量减损则越多，最终上面也难以控制下面的权力活动，造成事实上的权力制约漏洞。甚至可能在一些地方出现下级主要领导与上级组织个别人合谋进行违纪违法活动，造成重大损失的现象。由此，党内对权力的监督制约需要上下结合，依托党内民主，推进人民民主，同时确立法治权威和党内制度权威，遏制个人影响力过度膨胀，以有效控制地方各级党政一把手的权力活动。

这就必须在关键环节上管住一把手。从理论上讲，有效管住一把手，需要推进政治和行政改革，建立健全科学民主法治的权力结构体系和权力运行机制。但改革是一个长期渐进的过程，同时目前客观上还不可能做到对权力体制机制作全局性和根本性的改革，而只能在现有基础上，采取局部措施加强对权力活动的控制，防止权力腐败失控状况进一步恶化。并且，任何成系统的制度改革和创新，都是由许多具体的、局部的改革创新有机衔接、连缀而成的。就此，我们可以在现行制度体系中，挖掘和释放还有的改革潜力和创新空间，在某些关键环节上，尝试建立新的制度，以平衡权力和权利之间的关系，努力探索管住一把手的相关措施，把局部变革创新推进

到转变整体机制；进而从平衡权力和权利关系的具体环节做起，到最终形成既能有效行使权力，提高权力活动效能，又能有效制约和监督权力，遏制和防止权力作恶的体制机制。

6. 正确处理党的主要领导人与全党关系

维护党的领导人的威信是必要的，但不可由此扭曲了党内关系。关于群众、阶级、政党、领袖，这四者之间的关系，列宁曾经有过一段著名的论述。列宁指出：“在通常情况下，在多数场合，至少在现代的文明国家内，阶级是由政党来领导的；政党通常是由最有威信、最有影响、最有经验、被选出担任最主要职务而称为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的。”[①]列宁在这里特别说明领袖是一个比较稳定的“集团”，用我们的习惯话语说就是“领导集体”，而不是个人。列宁在《给代表大会的信》中说：斯大林同志当了总书记，掌握了无限的权力，他能不能永远十分谨慎地使用这一权力，我没有把握。”[②]为此，列宁在逝世前，特别给苏共党的全国代表大会写了一封信，提请代表大会考虑，是否撤换斯大林的问题。

正确处理党的主要领导人和全党的关系，对党的事业发展、对领袖本人都是事关全局的事[③]，中国共产党的历史上，曾经有过因为没有能处理好这一关系，结果谁都挡不住毛泽东犯错误，整个国家被拖进十年内乱深渊的这一惨痛教训。我们需要牢记这个教训。正确处理党的领导人和全党的关系，一是进一步健全中央集体领导制度，避免重犯 50 年前的重大错误。二是坚决执行党章，禁止对党的主要领导人进行任何形式的个人吹捧和个人崇拜。要依据党内曾经制定的有关制度，对党报和党的各级干部的阿谀奉承行为和吹嘘浮夸之词严肃批评查处。

---

①《列宁选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年版，第 151 页。
②《列宁选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年版，第 745、746 页。
③可以参考（德）罗伯特·米歇尔斯所著《寡头统治铁律——现代民族制度中的政党社会学》做进一步的思考和分析，但本文限于篇幅不能展开，留待以后专文讨论。

（三）努力提升党的制度建设的功能效应

政党是一个行动的政治组织。美国著名的政治学家萨托利指出：“组织的存在是为了应付某种大事业，某种没有组织就失去控制的事业。我们建立或依靠组织不是为了创造民主形式，而是为了建立一个有纪律有效率的团体”[①]。为了实现某种价值追求和事业，党内无论是坚持民主原则还是实行集中原则，都不可能仅靠口号、作风、要求就能做到长期稳定地实现，这就需要制度。一般说来，“制度就是行为规则，并由此而成为引导人们行动的手段”，“制度使他人的行为变的更可预见。它们为社会交往提供一种确定的结构”[②]。

党内制度规定着党的组织原则、权力结构、党员行为的基本规范，是政党组织队伍、整合力量、开展活动必不可少的基础。党内制度是党的建设实践成功经验的定型以及历史教训的科学总结，是党的建设制度化的成果体现。如果说理论上的正确与否是一个政党政治上成熟与否的标志，那么党的制度健全与否、制度执行的效能强弱以及制度的权威高低，则表明一个政党本身的组织发育水平。

在推进国家治理现代化过程中的一个重要方面甚至可以说是基本条件，是建立长效稳定的制度治党机制，健全规范党内权力运行、维护党内正常生活和工作秩序的制度，解决好原先实际存在的人治治党问题，推进中国共产党自身治理的现代化。在相当意义上说，中国共产党自身治党机制的成功转型对实现国家治理现代化具有决定性的影响。

1. 党的制度建设的简要回顾

中国共产党在建立以后，就明确了民主集中制是党的根本组织原则和根本组织制度，党的制度建设的核心内容就是党内民主制与党内集中制的健全和完善。党的制度建设状况，一是受党所处的政治生态环境制约，一是受党本身对制度建设认识水平的影响。我

---

①（美）乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社 1993 年版，第 158 页。
②（德）柯武刚、史漫飞：《制度经济学》，商务印书馆 2003 年版，第 114、115 页。

们党有 28 年处于战争环境，战争条件下的党内民主集中制主要与军事上的集中指挥紧密结合在一起，带有鲜明的军事色彩。到延安时期，党的制度建设有了初步的发展。毛泽东在党的六届六中全会上强调了要建立党内的民主制和集中制，这次会议通过了一些党内民主制度。例：《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》《关于各级党委暂行组织机构的决定》《关于各级党部工作规则与纪律的决定》。尽管建立了这些重要的制度，但还没有形成完整的党内制度体系。比如，由于没有建立相关的制度，此前一些临时性制度后来就变成了长期有效的规定，一直影响到执政以后[①]。解放战争的迅猛发展，对党的领导提出更高的要求，中央在着力加强集中统一领导的同时，高度重视在党内建立正规的民主生活。1948 年底中央下发了《关于健全党委制》的决定，为了推动这个决定的执行，1949 年 1 月毛泽东写了《党委会的工作方法》一文，但健全党委制还主要停留在领导同志的工作方法层面上。

中国共产党执政后，有将近 30 年时间是在计划经济条件下执政，由于各种复杂原因，在一段时期里党内关系不正常，党的制度建设未能向前发展，而是延续着战争时期的习惯性做法，党内缺乏保障党内民主的制度力量，就难以避免党在一系列重大问题上发生严重的失误[②]。正是深刻吸取这些教训，邓小平同志在改革开放一开始就深刻地指出：“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、长期性和稳定性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”[③]可以说，邓小平加强党的制度建设思想、提出党的制度建设这个重大命题，是以惨痛的历史教

①注：比如，1943 中央政治局会议通过的《中央机构调整及精简决定》规定，书记处会议所讨论的问题，主席有最后决定权。

②比如：庐山会议对彭德怀的错误斗争，导致延续经济上的急躁冒进错误，带来 1959—1961 年的三年严重经济困难。1962 年全党七千人大会，以会议议论的做法纠正了当时的一些错误，但由于没有制度保障，党的主要领袖与党内组织关系没有理清楚，党的主要领导人的思想认识没有真正转过来，会议后不久党内又出现复杂的形势，后来一步步导致文化大革命。再如在党的最高权力的交接上，由于缺乏制度性的安排，党内最高权力交接不正常，直接导致党内一波波的政治地震等。

③《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年 10 月第 2 版，第 333 页。

训和党内同志的生命为代价而获得的。改革开放以来，特别是党的十八大以来，中国共产党非常重视加强党的制度建设，党的制度建设有了很大的进步，制定了一大批党内的重要规章制度。

回顾党的制度建设的历史，可以明显地看到，根据党的事业发展和党的建设需要，不断坚持和完善民主集中制，以制度保障党的团结统一，提高全党行动力，保证党的路线方针政策的有效执行，是贯穿党的制度建设实践探索过程的一根红线。

2. 党的制度分类

党的制度内容极为丰富，它包含了规定和体现党内关系、规范和指导党的活动、构成正常而稳定的党内运行秩序的多方面内容。从党的政治属性看，党的制度规定着党的性质与宗旨、路线和纲领、思想理论和奋斗目标；从党的组织角度看，党的制度是党的组织和活动规范化的条文体现，对党内政治关系、组织关系、权力结构，权力活动和党员行为都有明确规定。从党的实践活动角度看看，既有对全党根本关系、重大工作和最重要问题的规定，又有对某一领域重要关系、某一方面重要工作或重大事项的规定；还有党的中央部门和省、自治区、直辖市党委颁发执行的对具体工作、具体事项规定。这些构成了多层次、多方面、有机衔接的制度体系。我们可以将现有的党内制度做大致分类：

党的根本规章制度：党章的制定与修改。

党章是党的根本制度，位于党内制度的最高位，其他制度只能根据党章来制定而不得违反党章。党章不完善也要通过一定的程序来先提出党章修改问题，然后再对党章提出具体修改的内容。党章是原则性规定，需要相应制定各个方面的规定和制度来贯彻落实党章，使党章真正成为指导和规范党的活动的“根本大法”。比如党章规定了党的根本组织原则和组织制度（民主集中制），明确了六条基本原则，要使民主集中制在党内生活过程中得到有效贯彻执行，就有必要相应制定具体的制度规定，包括有关条例和执行规定。

党内民主制度：党内民主制度主要是用于规范党内的政治关

系，保障党员民主权利。比如《党内政治生活的若干准则》《党员民主权利保障条例》《党内监督条例》等。在这些制度基础上，我们党在探索改革完善党内选举制度、试行党代表大会常任制、实行党代表任期制、健全党委会制度等。

党内集中制度：党内集中制度主要用于规范党内的组织关系，保障党的集中统一；规范党内行为，以达到全党行动一致。比如，党的政治纪律、组织纪律、工作纪律、党内保密制度规定、颁布执行党内纪律处分条例等。

党组织的工作规范制度：主要用于在党组织体系实际活动中贯彻执行党的民主集中制，规范党内权力运转秩序。比如《中国共产党地方党委工作条例》《中国共产党党组工作条例》《中国共产党党内巡视工作条例》《中国共产党问责条例》等等。

党务管理工作制度：用于规范党务管理具体工作和事项的实际操作，以提高党内管理效率。比如，党员发展与党员教育管理等制度；党员组织关系转接的有关制度规定、党费收缴与使用制度；党内学习教育制度；干部人事等制度（干部任用条例、干部交流、任职回避、辞职撤换等相关规定）；党内纪检工作相关具体规定等。

所有这些制度中，党内民主与党内集中的原则都是贯穿在其中的。要形成制度治党的机制，其基础性工作就是制定健全的党内制度，并使制度具有高度的严肃性和权威性。

3. 明确制度建设的基本理念

任何制度不仅仅是具体的规章条文，而是以特定的法规条文为载体并实行之而体现一定的理念精神的。党内制度建设的基本理念至少包含以下几个方面：

一是努力实现制度建设的价值理性与工具理性的统一。

就党内法规的工具理性而言，党内法规要规范党内组织关系、规制组织行为与党员个人行为、减少党内运行成本，形成和维护党内秩序，以达到全党的组织统一与行动一致。

就党内法规的价值理性来说，党内法规要规范党内政治关系，

党内法规制度必须体现和保障党员权利，有效控制党内权力，减少乃至避免产生“个人凌驾组织之上、组织成为个人的工具”的情况（《邓小平文选》第 2 卷第 329 页）。离开了这一价值理性，任何党内法规制度（尤其是有关党内民主的制度）都可能空壳化，变成徒具形式而无实质意义的东西。

坚持党内法规制度建设的工具理性和价值理性的统一，充分保障党员的主体地位，才能最大限度地凝聚全党智慧与力量，发挥全党的积极性和创造性，筑成全党紧密团结的坚实基础，把中央的领导权威确立在高度的制度化基础上。

二是以先进的政党文化支撑党内制度建设。任何制度都不仅仅只是规则条文，而是以规则条文为载体，体现一定的理念精神，因此制度安排背后的价值理念是制度的灵魂。要使制度建设成为指导规范全党行为，促进党的事业发展、实现党的奋斗目标的必要保障，就必须重视制度建设中的价值理念。一方面“制度反映着特定的价值观，它们是价值追求的手段”[①]，另一方面制度的确立和有效运行也依赖于一定的文化价值理念。

这就要求我们在两个方面做出进一步努力：一是把体现党的性质宗旨的各项先进性要求，贯穿于制度建设的各个方面，使制度条文成为党的先进性理念的承载体，并通过全党贯彻执行党的制度而更好地发挥党组织和党员干部的先锋模范作用。

二是党内制度的制定和实行，要有利于促进党内民主的健康发展，使党内民主成为党内生活的基本方式。这是党的制度建设的另一价值理念要求。离开了这一价值理念，任何党内民主制度都可能空壳化，变成徒具形式而无实质意义的东西，甚至有可能打着制度建设的旗号，煞费苦心地限制党员权利。由此，必须明确强调，党的制度建设必须确保党内重大决策的制定和实行以及党内事务的处理充分体现全体党员的整体意志，必须维护党内民主制度的本质内

①（德）柯武刚，史漫飞：《制度经济学》，商务印书馆 2003 年版，第 6 页。

涵和不可篡逆的权威性。

三是逐步完善制度治党的机制。改革开放以来，中国共产党在加强党的自身建设中创造了许多好的做法，但做法毕竟是不定型的，而且极易为人的意志所改变。要把党建实践中已经取得的成果巩固下来并防止倒退和回潮，就必须依靠制度的力量。因此，党的建设不能只停留在做法上，而要把做法变成制度，使之常态化、稳定化。

实践也表明，尽管改革开发以来党的制度建设有了明显的进展，但是由于我们对制度建设问题的认识还比较肤浅，既没有从层次上来区分制度位阶，又没有把不同内容的制度和不同权限归属的制度加以区分，在一定程度上还存在凭感觉订制度的问题，并且对制度之间的内在联系和相互影响制约都还研究不够，制度的整体设计、制度之间的有效配套衔接等都还没有正面提出，由此制度制定和实行的效果都不尽如人意。有的制度处于实际空转的情况，有的制度热闹一阵就销声匿迹；有的制度只是一纸空文，有的制度刚出台就质疑四起。因此，改革开放以来既是我们党制定制度最多的一个时期，也是违反制度最多的一个时期。

目前党内揭露出的严重贪腐问题表明，制度建设的滞后、缺失和低水平，已经严重威胁到党的性质蜕变、党的执政安全。十八大以来，中央高度重视制度建设，并取得了明显的进展，其成绩有目共睹，不容置疑。但另一方面，有关制度建设的深层问题，也进一步提到我们面前，需要我们深化对制度建设的思考，提高党的制度建设水平。

4. 降低制度成本 提高执行效能

改革开放以来，党的制度建设日益引起各级组织和党的各个部门的高度重视，取得了丰硕的成果。但同时，也确实存在着有的党组织制度过于繁复、条规过于细碎的现象。就制度的工具理性而言，党内制度的制定和实行是要减少党内协调成本、形成和维护党内的一定秩序。实际上，制度建设并非是制度规定越多越好，而是要求其科学合理。制度的主要功效是：建立正常的工作运转秩序，减少

打乱仗的现象。列宁说：“应当竭力减少临时的和紧急的个别任务。”[①]条规的无序激增，一方面使制度的执行成本很高，另一方面又可能因某些规定之间的矛盾冲突而使制度效能受到影响。由此，我们需要把制度的改革与创新作通盘思考，提高制度的制定质量，降低制度的执行成本，发挥制度的整体合力作用，使制度获得最大的功能效应。

5. 进一步推进制度建设的几点建议

（1）**逐步提高制定制度的水平。**目前制度的制定还停留在初步阶段，有些技术性的问题需要加以改进，比如，制度条文用语的基本要求是表达清楚、含义明确，不发生歧义性理解。一般说来，制度条文不采用内涵模糊、缺乏明确规定性的形容词。在制度制定中这是一个常见现象，比如最近的突出例子就有“妄议”“规矩”等内涵、边界含混不清的语词。

（2）**减少针对具体问题定制度，着力构建能把权力关进去的制度笼子。**这是降低制度成本的有效途径。制度制定的重心在明确权力运作环节、设置权力运作轨道、规范权力运作程序等制定制度。如果不是根据权力活动的客观规律要求，从限定权力活动的环节、轨道、程序方面着手设立制度，而是跟着问题立规定的话，就会陷入制订的制度条文叠床架屋，但依旧管不住权力任性妄为的尴尬境地。

（3）**真正做到制度面前人人平等。**制度的权威在于实施无特殊，必须减少制度“例外”现象。这需要进一步研究正式规则与非正式规则的关系，努力清除潜规则，引导人与制度的正面积极互动。

（4）**持之以恒地严格执行制度。**制度颁布之初，需要花大力气狠抓严格执行不走样，严格监督不留空隙，这必然要经过一个高成本的制度执行阶段。但只要长期坚持不懈地，就能在党内逐步养成行为习惯，从而转化为政党性格、传统作风、党员干部的自我约束要求，逐渐沉淀为党内的内在文化基因，制度就能巩固下来。

---

①《列宁选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年版，第 754 页。

（四）以改革创新精神建设高素质的执政骨干队伍

世界上无论哪个执政党，都要拥有一支能够支撑党的执政、团结带领党内外的拥护者追随者，共同实现执政党的主张和目标的骨干力量。在中国共产党内，这个骨干力量，被称之为“党的干部队伍”，是党执政的人才精英。建设高素质的干部队伍，用好党内的各类优秀人才，是提高党的执政领导水平的必然要求。十八大以来的全面从严治党，无论是高压反腐正风肃纪，还是“三严三实”“两学一做”，“抓好关键少数”始终贯穿其中；全面从严治党的成效，也主要落实在清除贪腐官员、纯洁干部队伍上。无论是总结已经取得的治党成效，还是梳理惩腐治权的经验教训，可以看到贪腐问题不仅仅是干部个人的品质问题，需要从干部工作的基本原则、用人机制等方面做全面的反思和检讨。

干部队伍的建设与管理，从整体上看大致可以概括为 8 个字：进出、培养、用管、上下，贯穿其中的基本原则是“党管干部”。若把基本原则和这 8 个字分解开来，每一个环节都值得细细分析，有许多问题值得认真思考。因篇幅所限，就干部队伍建设的几个最基本问题或者说是基础性问题做简要思考：

1. 关于“党管干部”的基本原则

政党的基本功能之一是“录用政治人才”。无论哪个党，都要有自己的骨干队伍，要推举本党的政治精英，争取通过民主选举进入国家政权系统，履行执政的职责。“党管干部”就是政党这一基本功能的中国特色的话语表达，无论如何改革，这个原则是不会改变的。但问题是如何理解和执行“党管干部”？这个问题在第一层面上可以拆分为三个要素作分析：(1) 核心词“管”，管什么？（2）谁来管？“党”管。谁是“党”？或者说谁代表“党”来管？ (3) 干部的范围。哪些属于“党管”？哪些从一般道理上说不属于“党管”？

党管干部“管”什么？党内历来有争论，无非是两种观点：一是管干部路线、干部标准、干部政策、培养使用干部的规划和战略。

二是“管人头”。上世纪八十年代初，为了适应党领导改革开放、推进四个现代化建设的需要，党“管”干部重心在干部路线、干部政策、干部方针。当时，党在大量平反冤假错案，解放大批老干部后，一方面提出破除领导职务终身制，实行老干部退休制度；另一方面提出干部四化方针，提出培养“第三梯队”，提出干部补上学历教育，全面提高干部的文化科技知识水平。八十年代的干部工作一派新气象，今天不少已经退休的省部级以上官员，许多是在改革开放初期展露头角，后来历经磨练，一步步走上高位的。今天成为党和国家的最高层领导，当时作为年轻后备干部被刻意下放到县里，在实践中锻炼成长。但是渐渐地，党“管”干部逐渐偏向于“管人头”，具体管到谁上谁下。而现在一些领导把“管人头”当作是实现党的组织意图的标志。

由党管干部路线、方针、政策到“管”具体人头的变化，很关键的一点是谁管。从理论上说是党管。那么，在实际操作中，党不是一个抽象名词，谁是“党”？或者说谁代表党来管？从党内工作机构职能说，党的组织部门管干部工作的具体事务。谁上谁下，组织部门的意见尽管具有重要的参考价值，但不起决定性作用。决定谁上谁下的是党委会。按理论上说，党委会实行集体领导，人事问题集体讨论决定。事实上，由于党委主要领导尤其是书记监督难的问题始终未能真正解决，在一些地方以党委会集体名义出台的决定，实际是书记或少数人意志的体现。由此，党管干部变成了书记管干部，名义上组织决定实际上是个人意志。由此，买官卖官、跑官要官、拉关系找靠山、“朝中有人好做官”等“吏治腐败”现象必然产生。在某些党组织内部，组织关系变成了私人团伙关系，上下级工作关系变成了人身依附关系。到反腐败查处问题时，查出的自然不是个案，而是“串案”“窝案”、塌方式腐败。这样的“管”，非但完全背离“党管干部”原则的本意，而且是党内非正常政治生态产生的土壤，是党内优秀干部被“逆淘汰”的主要原因。由此，必须在对党管干部原则的涵义正本清源的基础上，对用人机制做一

系列的改革，建立健全并切实扩大干部用人机制的民主、公开、平等竞争，努力做到让优秀人才脱颖而出，让民心党心所望的优秀干部上位，让作风不正、品质恶劣、党员和群众反映强烈的干部及时得到清理。

2. 关于“干部”的科学分类

中国共产党至少有几百万干部。庞大的干部队伍如何管，同样是事关全局的大问题。党的十三大报告曾经提出过对党的干部队伍进行科学分类。1990 年代初开始试行国家公务员制度时，对干部进行科学分类、科学管理，做过初步尝试。问题是，后来逐步淡化干部队伍分类使用分类管理，随之，出现一些值得深究的问题。

从科学分类科学管理看，目前的干部队伍，至少需要区分党政、经济、科技三大类。而每一类干部中，又都需要进一步分类。党政类中，需要区分政治类和行政管理类，即政务类和事务类。经济类中，需要区分企业类和金融类。之所以要对干部进行科学合理分类，最根本的原因是随着社会分工程度的提高，对干部的专业性要求也越来越高。社会领域不同，干部工作经历各有不同、知识结构各有要求、成长规律各有特点，由此，干部的能力特点、甚至气质性格等方面也会有不同。科学合理的用人机制的目标要求之一是人尽其才、才尽其用，使人才能最大程度的发挥作用，由此就必须承认、尊重社会不同领域对干部人才使用的不同分类，而避免或减少将干部跨领域混同使用。

中国共产党执政之初，由于中国经济发展相当落后，且处在计划经济条件下，地方干部几乎没有分类，这种现象在当时是可以理解的。改革开放以来，随着经济社会的快速发展，对党的执政领导能力要求越来越高。而对干部进行科学分类，是用好干部、提高党的执政领导水平的前提性条件。然而，由于各种复杂原因，党内前些年又淡化干部分类，甚至将不同领域干部混淆使用。比如，党政领导干部与企业高层管理相互调换任职，用文件的说法是“疏通党政机关干部、企事业单位干部交流渠道”。这几年确实是一方面有

在企业担任高管多年，交流到地方担任省级正职领导；另一方面，也有党政机关干部到企业直接担任高层管理的情况。

实践证明这种做法值得反思，目前看主要问题至少有以下两点：

一是，党政机关与企业分别属于政治和经济领域，就社会不同领域的客观规律而言，经济领域与政治领域有着很大的差别，对领导干部的知识要求有很大不同，尤其是在市场竞争环境里，不具备起码的知识和必要的经验，根本不可能成为合格的企业管理者，更不要说是成功的企业家。由此，直接把党政领导干部调到国企央企当高层管理者，甚至直接当董事长、总裁、副总裁，在一定角度上看不够妥当，因而打通不同领域的领导干部交流，需要极为慎重地考虑。同样，企业高层管理交换到地方政府当领导，难免会把企业管理的惯性思维和做法带到地方治理中去，有可能既因缺乏地方治理实践经验，又注重经济而忽略其余，使政府变成“公司型”政府，难免把握不好经济、政治、社会、文化等的协调发展，甚至有可能给一地未来的全面发展进步造成新的问题和潜隐钳制。

二是，有些地方在执行中把“疏通党政机关干部、企事业单位干部交流渠道”，事实上变成变相给少数干部输送特殊利益。前些年，市场经理人才薪酬制度被引入央企国企，于是企业高层收入水平高于同样行政级别的党政机关领导干部数倍甚至还多，这在相当一些党政机关干部中引起心里上的不平衡。在“疏通党政机关干部和企事业干部交流渠道”的说法下，有些地方让一些领导干部在临退休前的两、三年里到地方国企担任高管，于是一年收入几十万甚至数百万，有地方官员议论说：“这等于省委给他们每个人送了1000 万。”再有一个问题是：一般说来，按行政级别算，央企高管一般以副部级封顶。在“疏通党政机关干部和企事业干部交流渠道”中，有的央企高管被调到省、市、自治区担任正省长级职务，直接全面主管一方经济社会发展。这一做法需要慎重考虑。中国人口众多、区域差别很大，治理一个省市区，相当于治理世界上的一

个中等规模的国家；并且各省市区的经济社会政治文化都各有特点，何况中国正处在快速急剧且极为复杂的文明转型历史过程中，单纯靠领导大型企业的工作经验是远不足以支撑治理地方、领导一地全面发展的需要的。事实表明，用企业管理的思维来实施地方治理，公司型的政府突出 GDP 而不顾及其余，在一定程度上是这些年某些地方经济发展中社会民生欠账、环境资源问题累积而长期不得化解的重要原因之一。

3. 党政干部的分类与授权类型

多年来，我们习惯地把党政部门人员统称为干部，而事实上，党政机关的工作人员必须区分为政务类公务员和事务类公务员，因为这两类干部授权类型不同，干部职责不同，负责对象不同。混淆这两类授权形式，直接搞乱了干部队伍管理的基本原理。

区分政务类和事务类，用中国政治话语说，就是区分官与吏。1990 年代试行公务员制度时，党和政府曾经比较明确地划分开了官与吏，但后来又在任用、考核、管理等方面逐渐模糊官吏之分，产生了用人上的混乱和消极现象，搞乱了权力运作秩序。即政府的政务类公务员按理必须选举产生，但有的地方以“保证实现组织意图”为名，搞变相任命；而政府部门内设机构领导岗位人员，按理应是行政任用，却搞民主评议竞争上岗，谓之扩大用人上的“民主”。结果就是“该选的不选，不该选的却要票决”。

权力运作的客观规律之一是，谁授权就向谁负责，权力来源不清必然导致权力向谁负责混乱。授权有两种基本类型：一是横向授权，通过民主选举或者人大的多数票决来产生和任命政务类公务员。这属于多数人向少数人的横向授权，表明权力姓“公”，政府权力来源于人民，政府官员向人民负责。选举授权方式直接体现权力属性，由选票决定官员的去留而产生制约权力意志的作用，从而能在相当程度上保护公权力不变异为私器。

另一是纵向授权，以权力活动的效率和秩序为目标。从行政管理角度说，在一个科层结构的工作机构中，要提高工作效率，必须

达到指令畅通、令行禁止。这必须是上级向下级授权，下级向上级负责，才能建立行政秩序。混淆两种不同类型的授权，一方面必然无法保证人民控制公权、制约官员，官员并非真向人民负责，随性妄为的权力乱象难以得到有效清除；另一方面该行政首长管理的管不了，也难以做到办事高效、提高政府部门运转效率。由此，建设高素质的党政干部队伍，必须清楚地区分官与吏，不仅用党性原则、党的纪律规范党员干部的行为，而且用国家法治来规范官、吏的权力活动，用国家法治保障官吏合法权益，破除形形色色的人身依附关系，打破各类强权意志对社会、对党政官员的绑架。

4. 关于干部的政治理想信念与其谋生方式的内在关系

中国共产党的党政干部队伍数量庞大，仅县处级以上的干部就有数百万之多，从纵向上区分不同干部的层次很有必要。列宁的党建思想中提出过“职业革命家”这个概念，这个概念用到执政条件下，需要做多方面的考虑。

党章指出：共产党员是劳动人民中的普通一员。从社会职业劳动角度说，一个人（包括党的基层、中层干部）首先应该成为优秀职业劳动者，凭借自己的职业技能在相应的职业劳动岗位上取得生活来源。在这个基础上，确立了政治理想和政治信念，愿意为党的事业奋斗并基本符合党员条件，这才能成为一个党员。由于党在执政后，依旧留有“职业革命家”的习惯观念影响，在相当多的部门和单位里设立专职党的（支部书记、党委书记和党组织工作机构）干部，并且对应行政级别获取经济收入。久而久之，一些专职党的干部丧失了凭职业技能获得自己生活来源的能力，就会越来越把政治信念和谋生手段混杂一起。

实践表明，一旦把政治信念和谋生手段混为一体，对党的建设带来极大的消极负面作用。一是一些党员干部个人的政治信念被功利追逐所扭曲，嘴上高谈理想信念心里想的是实际利益，心口不一、言行不一、人格分裂、道德虚伪，极大地败坏党内风气。二是会诱导一些追名逐利之徒为着个人利益而入党，热衷于谋取党内职务。

而党在干部用人机制上存在不少弊端，且改革目前远没有到位，这在一些党组织内就可能助长政治投机、拉帮结伙、阿谀奉承现象，使真正的优秀党员干部被逆淘汰。三是，多年来建立党的干部队伍退出机制相当困难也与此有关。尽管不少专职党的干部也接受过高等教育，曾经具备社会职业劳动技能，但长期担任专职党的干部（就类似于国家公务员，人事管理方面的说法是“比照公务员管理”），实际成为一种长期性的谋生职业，由此干部队伍越来越庞大，干部能下、能出的退出机制始终无法落地操作。而随着改革的深化，国家公共财政体制的改革和健全，也越来越要求党要把国库和党库适度分开，专职党的干部以及党的工作机构将来都需要用党的经费来支付工作薪酬和支撑党务工作，这更要求专职党的干部队伍精干高效。从将来趋势要求看，现在就要探索如何将党的干部进行分层管理。

笔者建议党的干部可以粗分为三个层次：一是高层干部（相当于副省部级以上）；二是中层干部（相当于行政地厅级、县处级）；三是党的基层干部（科、股或无行政对应级别）。

党的省部级以上干部，是执政党治国理政的核心力量部分，他们以政治为职业，相当于列宁在革命时期所说的“职业革命家”，他们应该是专职的省市委书记、中央委员、党的省级代表大会和全国党代表大会主席团的领导。到这个层面的干部，应成为治国理政的政治家，党对这部分干部要以具有现代政治家的素养标准来要求、来选择、来培养，在他们中间将产生党的领袖人物和国家的国务活动家。他们以政治为职业或者说以政治为生，理应由国家财政和党的财政来保障他们的经济收入和生活待遇，而非以社会职业劳动技能为生。省部级以上的高层干部在进入到省部级岗位之前，已经经受过长期的工作磨练和组织严格考察。

党的中层干部（中央机关的司局级、地方的地厅级以及县处级）。这部分干部实际承担着在一定地域范围开展党的工作、领导政府履行公共管理公共服务职能，进行社会公共治理的职责。这部

分干部大概有几十万到上百万。这部分干部都有相当的实践磨练，无论其原来的教育背景和所学专业是什么，一般来说他们的职业生涯起步于政府公共行政或社会公共部门，而且长期在政府公共行政或社会公共部门供职，事实上公共管理专业知识和经验是他们赖以谋生的职业技能。从整个执政党的干部队伍看，他们是执政党的中坚骨干力量，其中一些是地方性的“半职业化的政治人物”。公共行政管理是社会分工的一个职业类型，依据国家有关法律，他们应当享有国家公务人员的法律权利和职业权益保障。其中作为地方性半职业化的政治人物（官），他们必须经过法定的选举程序而上位；作为执行类的政府机构工作人员（吏），他们在国家法制规定范围履行职务行为，并获得法制化的职业生涯保护，任何他人或组织都无法剥夺其法定的权益。从党员管理的角度说，党的组织当然应该对他们加强教育、监督，违反党纪党规的，在党内给于必要的组织处分，但党组织无权处置有关他们的职业权益部分。说到底，这部分干部本来就是国家工作人员，应当纳入国家法制化管理。从依法治国角度看，新成立的国家监察部门对他们（包括全体党政干部即省部级以上和基层单位的党政干部）具有国家法律赋予的监督、查处、处置的权能和权威。这个层级中的优秀杰出者将有可能进入到党的省部级高层干部行列中去，而大多数的干部在一定的岗位上按年资、政绩提升职级待遇直至退休，结束其职业生涯（国家已经出台了党政干部的职务、职级待遇相关规定文件）；极少数的违法犯罪者依据国家法律被严肃惩处，那是另一个问题，不与此相冲突。

党的基层干部（基层社会的党政机关和社会经济文化教育医疗单位等等），本身即以从事职业劳动为生，他们直接生活、劳作在人民群众中间，是名副其实的劳动人民的普通一员。在基层社会，专职担任基层党的干部的人少，许多是兼职担任党的干部。他们是基层党组织的领导骨干，也直接承担基层党组织对党员的教育管理服务工作。他们是党联系人民群众的纽带，是带领群众开展各项工作的直接动员者组织者。社会各界常常根据从他们身上获得的印象，

来认识执政党、评价执政党。他们尽管在党的组织系统中层级低，但是在推进党的事业中具有基础性的地位和作用。执政党扎根社会、扎根群众，团结群众、带领群众，都需要基层干部充分发挥作用，而基层干部在社会中有着施展自己才干、获得社会认可的广阔空间。在未来中国民主法治进程中，基层社会的选举将是不可避免的，党的基层干部如果都能成为积极参与社会公共事务、成为社会民主自治中人望高、民众信服的民意代表人物，无疑对党扩大执政社会基础具有极为重要的促进作用。并且党的基层干部在积极参与和引导社会公众参与公共事务、提高社会民主自治能力中获得极好的政治实践锻炼，有可能一步步成长为地方性政治人物乃至最终进入党的中、高层干部行列。换句话说，基层党组织有可能成为执政党培养了解民情、通达民意、赢得民心的政治精英人才的摇篮。

总之，根据长期执政的需要、根据推进中国深化改革、促进社会全面发展进步的客观要求，将党的干部队伍区分层次管理，并提出相对明晰的不同层次干部队伍建设目标，将有利于提高党的执政领导水平。并且，执政党的干部队伍建设，在坚持党的性质、宗旨、指导理论的前提下，需要根据现代政治文明的客观规律要求进行系统思考，上面所书仅是为系统思考做铺垫，并且需要放到现代国家制度建设、健全国家法治、推进民主政治建设的大背景中加以通盘规划，使改革创新党的干部队伍建设成为以治党率治国，推进现代国家治理体系建设的最重要组成部分之一。

2016 年供给侧结构性改革评估

王小鲁 *

供给侧结构性改革，针对的是我国经济结构失衡的状况。本文第一部分首先对过去一个时期经济结构失衡的状况做一个简要概述和分析。第二部分基于结构失衡状况的分析，从结构、政策、体制等方面对近年来和 2016 年结构性改革的进展、成效和不足之处进行描述。第三部分提出进一步推进结构性改革的政策建议。

一、我国经济结构失衡状况的分析

1. 结构失衡的表现

我国经济结构失衡现象已经持续了相当长的时间。主要表现在：1）产能过剩严重；2）房地产库存过大；3）杠杆率过高；4）整体经济效率下降、成本上升过快；5）一些领域有效供给不足，存在明显短板。这些问题由来已久，并非短期现象，但经历了一个逐渐加剧的过程。图 4-1 显示了国内外几项不同研究对我国工业产能利用率的估算，虽然相互间有较大差异，但反映了大体相同的下行趋势。上世纪八九十年代产能利用率虽有上下波动，但并未出现长周期持续下降。90 年代中后期开始出现产能利用率下行趋势，

* 王小鲁，中国改革基金会国民经济研究所副所长、研究员。

在本世纪初开始的十几年间产能过剩逐渐变得更加严重，成为一个影响整体经济运行的严重痼疾。

关于杠杆率过高的情况，同样非自今日始。作者根据人民银行公布的社会融资和银行信贷数据，计算了我国债务杠杆率的历史变化（见图 4-2）。可以看到杠杆率的迅速上升自 2008 年开始，到目前仍无减缓迹象，已经达到了一个很高并且相当危险的水平。图中的杠杆率是用央行公布的社会融资数据剔除企业股票融资后得出的债务性融资与 GDP 的比例。该计算未包括政府债务，并不代表全口径的杠杆率，但包括了债务的主要部分，基本能够反映杠杆率的变动趋势。

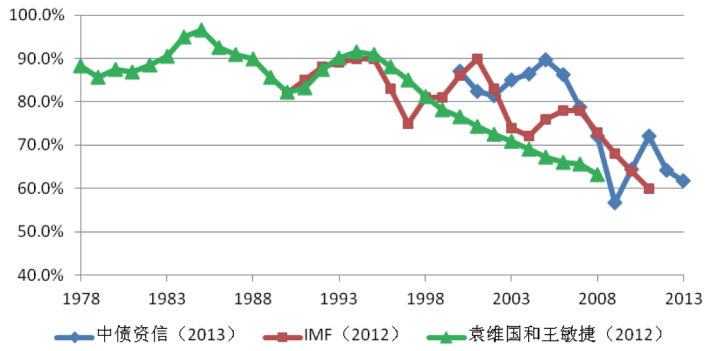

图 4-1 关于我国工业产能利用率的不同估算

资料来源：引自中债资信评估有限责任公司（2013），《我国制造业产能过剩程度的量化判断——基于最优投入决策模型》，专题报告第 40 期

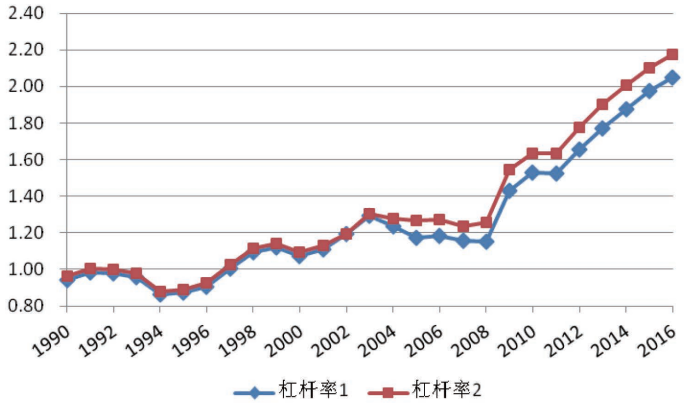

图 4-2 我国债务杠杆率变化的估算

数据来源：作者计算结果，原始数据来自中国人民银行网站

注：人民银行公布的社会融资存量和增量两套数据不尽一致，图中杠杆率 1 是根据社会融资存量数据计算；杠杆率 2 是以 2002 年存量数据为基础，以后年份根据增量数据计算。2002 年以前主要根据人民币贷款等数据估算。

2. 结构失衡关键在于过度投资和过度借贷

在上述结构失衡现象背后，有其深刻的体制和机制原因，需要通过体制改革和政策调整从根本上解决。扬汤止沸，不如釜底抽薪。不解决这些深层次的问题，虽然有可能暂时缓解失衡带来的困难，却很难根本扭转结构失衡局面。

首先，产能过剩、房地产库存过大、杠杆率过高，都是持续过度投资和为了支持投资而过度借贷的结果。效率下降和有效供给不足则是产能过剩和资源配置不合理的必然结果。

我国在上世纪 80-90 年代的改革开放期间，全国的投资率（资本形成率，即资本形成占 GDP 的比重）大致在 32%-40% 之间上下波动。平均约 36%。这样的投资率在世界上已经是很高的水平，这一高投资率保证了改革开放开始后二十多年的高速增长。但在 2000 年到 2010 年期间，我国投资率和储蓄率分别从 34%-36% 的水平大幅跃升到 48%-51%，上升了 14-15 个百分点，而消费占 GDP 的比重（消费率）从接近 GDP 的 2/3 降至 50% 以下，居民消费率从 47% 降至不足 36%（见表 4-1）。过高的投资率和过低的消费率是导致严重结构失衡的最主要原因。

表 4-1 中国经济结构的长期变化：消费率、储蓄率和投资率

	1980	1990	2000	2010	2015
储蓄率	35.2%	37.1%	36.7%	51.5%	48.4%
投资率	35.5%	34.4%	34.3%	47.9%	44.9%
消费率	64.8%	62.9%	63.3%	48.5%	51.6%
居民消费率	51.1%	49.4%	46.7%	35.6%	38.0%

数据来源：国家统计局（2016），《中国统计年鉴 2016》，中国统计出版社

注：储蓄率、投资率和消费率分别指储蓄、投资（资本形成）和最终消费占 GDP 的比例

投资率和储蓄率上升、消费率下降从不同角度反映了同一趋

势。在上述这十年里，居民储蓄率从 31% 上升到 42%，政府储蓄率从 -9% 上升到 28%；两者都有大幅度上升，但政府储蓄上升幅度显然更大。这从各类主体占总储蓄份额的变化也可以看得很清楚。这十年间，居民和非金融企业占比分别下降了 7 到 12 个百分点，而金融机构占比上升了 5 个百分点，政府占比则上升了到 14 个百分点。

同期，在资本形成总额中的比重，居民、非金融企业、金融机构占比都有所下降，只有政府占比上升了（见表 4-2）[①]。

上述数据澄清了一个错误的认识。一直有人认为，政府扩大投资是在社会储蓄率上升的情况下，为了应对总需求不足而不得不采取的被动行为。而表 2 的数据清楚地显示，政府储蓄上升大幅度快于社会总储蓄上升。在这十年间，政府收入占可支配总收入的比重有明显上升，同时政府收入大量用于投资，不仅提高了总投资率，也提高了总储蓄率，对后者的作用更大。因此不难解释为什么在不断采用扩大政府投资和以货币政策刺激投资的方式拉动经济的同时，过去一个时期以来产能过剩越来越严重，经济增长越来越疲软。

表 4-2 各类经济主体在总储蓄和资本形成中的份额变化

	占总储蓄			占资本形成		
	2000	2010	2014	2000	2010	2014
居民	55.9%	49.1%	46.9%	22.1%	21.0%	25.3%
非金融企业	46.3%	34.6%	36.7%	69.0%	67.0%	63.4%
金融部门	1.4%	6.3%	5.0%	0.3%	0.2%	0.2%
政府	-3.6%	10.0%	11.3%	8.6%	11.8%	11.1%

数据来源：国家统计局资金流量表数据，见 2012-2016《中国统计年鉴》，中国统计出版社

实际上，现实中的问题比表 2 反映出来的问题更加突出。这是因为在企业投资中还包括了国有企业投资，在很大程度上也是政府

①储蓄率和投资率数据来自统计局的支出法 GDP 核算和资金流量表，见历年《中国统计年鉴》和国家统计局网站。下文中引用的数据除特别注明外，均来自国家统计局数据或根据统计局数据计算的结果。

行为的反映。如果将这部分投资与政府投资合并考虑，其占资本形成的比重上升幅度会显著更大，因此对投资率过度上升所起的作用也更大。

很明显，这一时期储蓄率和投资率的大幅度上升，主要是2000-2010年期间政府行为改变的结果，即各级政府更加以经济增长为最主要的政策目标，为推动增长而大力度推动投资的结果。这期间，最突出的变化发生在2008-2010年期间，由于发生了全球金融危机并严重影响了我国的出口增长，作为应对措施采取了财政货币双宽松的大规模刺激政策。该项政策大幅度提高了政府和企业的储蓄率和投资率，使总投资率在3年间提高了7个百分点。尽管短期内提高了经济增长，但由于产能迅速扩张，同时消费率不升反降抑制了购买力，随后就出现了产能严重过剩和经济疲软。多余的流动性大量进入股市房市，导致了股市大起大落和房地产市场泡沫。

表1显示，近年来上述情况有所改变，2015年与2010年相比，投资率和储蓄率回落了3个百分点，居民消费率回升了2个多百分点，说明结构调整取得了一定程度的进展。不过，出于对经济增长下滑的担心，近年来仍然保持了相对宽松的货币政策。广义货币M2和贷款增长率持续保持在12%-13%的速度，大致相当于GDP增长率的两倍。这导致了债务杠杆率继续迅速攀升，近来已达到260%的高风险水平。

3. 结构失衡的政策与体制原因

实际上，政府投资并不仅限于使用来自财政收入的政府储蓄，同时更大量地使用银行贷款和其他金融资源，并通过国有企业进行投资。我国在1998年亚洲金融危机时期，曾经通过积极的财政政策，大力推进基础设施建设，取得了很好的成效，不仅抵御了亚洲金融危机的冲击，而且改善了交通运输等基础设施条件，对经济增长产生了明显的溢出效应。

但在此后的某些时期，有些人对这一经验作了片面的解读，认为“中国模式”成功的原因就是由政府来“集中力量办大事”，过

分强调政府投资和政府调控对推动经济增长的作用，使政府越来越注重短期经济增长目标，越来越多地采用行政手段深度干预市场，政府在经济中的作用远远超出了基础设施建设领域的范围。在这背后，还常常有不正常的利益推动，包括政府官员在政府投资项目中贪污渎职、收取回扣等，也成为推动扩大政府投资的一个潜在动力，导致了大量超过合理需要的政府投资。这在相当程度上已背离了自 1978 年开始的市场化改革的基本方向。在诸多方面弱化和取代了市场优化资源配置的功能。

一个时期以来，不仅政府和国有企业投资的扩张速度很快，规模不断扩大，而且各级政府还出于短期政绩的考虑，通过各种政策手段推动社会投资，主要表现在如下一些方面：

各地政府的地方发展政策偏爱投资，普遍采用免费或低价供地、财政补贴、低息贷款、低电价低水价等优惠政策招商引资，人为降低了投资的要素成本，不利于在公平竞争条件下优化资源配置。有些地方政府甚至直接向下级政府摊派任务，强制下级完成行政性的而且往往是过高的投资指标。

产业政策的重点放在采用特殊优惠政策鼓励某些政府选定行业的投资和生产扩张，往往导致或加剧了一些行业的产能过剩；科技政策由政府认定高新技术企业，以吃偏饭的方式资助某些企业，包括许多实际技术并不先进、市场前景不好、效率不高的假高新技术企业，常常带来寻租和腐败行为、导致不公平竞争和政府资金流失，政策效果值得反思。

宏观经济政策为了保持经济增长，长期采取积极的财政政策和宽松的货币政策刺激投资。实际上凯恩斯主义的刺激政策只适用于某些特定条件下的短期经济调整，中长期持续应用就会导致效果越来越差，负面作用越来越强。

上述这些政策多数都在某些时期和某些场合起到过鼓励投资、推动经济发展的作用。但持续采取这些政策所产生的叠加效应，是人为降低了投资的要素成本，使要素价格偏离均衡点，推高了储蓄

率和投资率，降低了消费率，成为推动产能过剩不断加剧的机制性原因，导致了经济结构失衡。政府过度干预资源配置还照顾和保护了某些低效率企业，形成了一批长期亏损而不倒的“僵尸企业”，降低了经济效率。

这些情况说明政府的激励机制和政策导向存在偏颇。各级政府官员过度追求以 GDP 和投资规模为代表的政绩，削弱或取代了市场优化资源配置、促进效率提高的功能，而政府在公共服务方面常常主动性不足，使这方面的改善进展缓慢，一些缺陷长期不能弥补。因此，关键问题在于促进政府职能转变。

上述情况也与我国现行财政体制的缺陷有关。

其一，我国尚未形成完整统一的公共财政体系；除了一般公共预算外体系，还存在以土地出让收入为主的大量政府性基金，其使用有很大的随意性，较少受财政纪律约束，透明度低，缺乏监督，是导致腐败、浪费和公共资金低效率使用的一个重要原因。

其二，财权与事权不匹配，专项转移支付过多，一般性转移支付不足，鼓励了各种投资项目，不利于经常性的民生支出。

其三，财政支出结构不合理，公共资金支出规范欠缺，过多用于更容易显示政绩的投资方面，用于民生的公共服务支出缺乏有力保证。

其四，财政体制透明度低，缺乏公共监督，助长了公共资源流失、浪费和错配。

其五，税收体制不健全，不能充分发挥财税体系的再分配功能，一些情况下导致逆向再分配，加剧了收入分配失衡。

4. 收入分配失衡对结构的影响

导致经济结构失衡的另一个重要因素是长期以来收入分配失衡，收入差距不断扩大。我国在上世纪 80 年代改革初期，曾经出现了农村收入增长加快、城乡差距缩小、收入分配格局改善的效果。基尼系数一度降到 0.3 以下。但由于在改革开放中沿海发展和城市发展加快，再度拉大了地区差距和城乡差距，使基尼系数在 90 年

代突破了 0.4 的警戒线。在 2000 年以后继续快速攀升，接近 0.5。近年来，基尼系数发生了小幅度回落，从 2008 的 0.49 峰值，于 2015 年回落至 0.46[①]。研究还发现，由于过去一个时期腐败高发和若干制度缺陷，一部分高收入居民还拥有大量灰色收入和非法收入，这不反映在统计数据上；因此实际收入差距更大，实际的基尼系数也会更高[②]。

居民收入差距过大，意味着收入分配实际上向高收入居民倾斜；同时由于边际消费倾向递减规律的作用，高收入居民的储蓄率显著高于中低收入居民，从而拉高了居民储蓄率。我国在过去十几年间居民储蓄率大幅度上升，主要就是收入差距扩大的必然反映。此外，社会保障覆盖不全、公共服务不到位，以及房价过高，也是推动居民高储蓄的重要原因。目前占城镇常住人口 1/3 的新城镇居民（约 2.6 亿人）没有获得城镇户籍，大部分没有被城镇社保体系覆盖，很多人没有获得医疗、子女教育、保障性住房等必要的公共服务，迫使他们不得不压缩消费、提高储蓄，以应对疾病、失业风险和子女上学、住房、养老等需要。

我国居民有高储蓄的传统，但在 2000 年后的十几年间，居民储蓄率从 31% 进一步攀升至 40% 左右的超高水平（见国家统计局资金流量表数据），是收入分配失衡的反映。在储蓄率过高的情况下，居民消费需求偏弱，不足以吸纳迅速扩张的生产能力，成为导致产能过剩、经济疲软的一个重要和深层次的原因。这种情况绝不是靠货币刺激能够改变的，反而会加剧结构失衡。需要着力改善收入分配和公共服务、社会保障才能解决问题。

5. 现行土地制度加剧了结构失衡

十八届三中全会决定提出：“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、

①基尼系数是经济学中普遍用来衡量收入差距的一个指标。大多数发达国家的基尼系数在 0.3 和 0.4 之间，少数低于 0.3。通常 0.4 被认为是显示收入差距过大的警戒线。

② 见王小鲁（2013），《灰色收入与国民收入分配：2013 年报告》，载于《比较》辑刊 2013 年第 5 辑，总第 68 辑，中信出版社。

租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”“慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”。意味着对现行土地制度进行重大改革，形成土地市场。

现行的由地方政府独家征地、独家卖地的体制，存在严重的弊病。

其一，由于巨额土地出让收入的利益驱动，刺激地方政府热衷于征地卖地，甚至违法强拆强征，屡屡引发官民冲突，实际上侵犯了宪法赋予农民的土地集体所有权。

其二，地方政府为了提高土地收益，常常过度鼓励房地产开发，导致很多城市房地产投资过度，房屋大量空置积压，并占压了大量银行信贷资金，推升了杠杆率。

其三，政府独家卖地的方式因地源垄断而推高了地价和房价，加重了普通居民买房的负担和商业服务业的租金成本，压缩了居民的消费能力，实际上形成了对中低收入群体的剥夺；同时还鼓励了少数高收入者大量买房、囤房、炒房，进一步推高房价并获取大量收益，扩大了收入差距。

其四，在现行土地制度下，一部分土地高价拍卖，另一部分土地为了吸引投资而低价或无偿出让，这种有区别的土地定价机制扭曲了要素价格，导致一部分土地资源低效率使用。

其五，随着城市化的进展，农村居民房屋、宅基地和集体建设用地闲置越来越多，而不允许和限制这部分房产和土地进入市场，导致了资源的闲置浪费，也妨碍了农村居民获得合法的财产收入和用益物权收入。

其六，通过行政方式配置土地资源，赋予了地方党政官员过大的自由裁量权，给官商勾结、暗箱操作等腐败行为留下了很大空间，导致了公共资源流失和错误配置。

很明显，现行土地制度的弊病是导致经济结构失衡的一个重要原因，迫切需要加快土地制度和相关配套制度的改革。

6. 结构失衡导致效率下降和经济增长不可持续

综上述，我国的经济结构失衡问题，背后涉及一系列体制和政策层面的深层原因。这些问题不仅导致产能过剩、房地产库存过大、杠杆率过高等现象，同时也严重影响了经济效率。通过计量模型研究和增长核算发现，我国在改革开放以来的三十多年间保持了平均两个百分点以上的全要素生产率增长，说明市场化取向的改革开放对经济增长做出了非常积极的贡献。但在过去几年间，全要素生产率已经由正转负（见表 4-3）。在这种情况下，经济增长是不可持续的。

表 4-3 改革期间的 GDP 增长率、要素增长率、全要素生产率

	GDP 增长率	资本增长率	人力资本增长率	全要素生产率
整个时期	9.7	11.4	3.5	2.3
1980-1990	9.2	9.0	5.0	2.2
1991-2000	10.4	10.7	3.3	3.5
2001-2010	10.5	13.7	2.5	2.4
2011-2015	7.8	14.0	2.4	-0.4

数据来源：计算和模型分析结果，见王小鲁（2016），《结构调整与经济增长前景》，载于《比较》辑刊，2016 年第 5 辑，总第 86 辑

这项研究发现，全要素生产率的下降主要与三个问题相关：其一，过高的投资率和过低的消费率；其二，过高的政府行政管理成本和过多的干预市场；其三，过高的债务杠杆率。这些情况说明，进行结构调整，关键需要推进体制改革、制度建设和政策调整，从根本上消除产生结构失衡的根源。下面将沿着这条思路，对近年来和 2016 年结构性改革的进展作一个回顾。

二、近期和 2016 年结构性改革的进展及短板

近年来，我国的结构调整和改革在某些方面已经取得了一定进

展。2015 年 12 月，中央经济工作会议又把 2016 年的经济和社会发展主要任务定位为“三去一降一补”（去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板）五大任务，将工作重心放在针对突出的结构失衡现象进行调整上。本节将首先围绕消费、投资、收入分配等关键结构问题，考察近年来结构调整和改革的总体进展情况和不足之处，然后对 2016 年“三去一降一补”的进展和短板进行评价，最后对结构性改革亟待推进的若干重要领域和迫待解决的关键问题进行评述。

（一）近年来结构再平衡取得了某些成效

本文第一节的分析指出，我国过去若干年来投资过度、消费相对不足，是导致结构失衡的主要原因。背后深层次的原因是政府支出结构不合理、收入分配失衡以及一些不恰当的政策和制度安排加剧了结构失衡。因此这里首先分析近年来消费、投资、收入分配等方面的结构变化。

1. 投资和消费的关系近年来有一定改善

近年来，居民收入和消费保持了较快增长，过高的储蓄率和投资率有所下降（2015 年比 2010 年回落了 2-3 个百分点），消费率有所回升（回升了 3 个百分点），产业结构也发生了有利的调整（第三产业比重进一步提高）。这与近年来关注改善民生、增加公共服务和惠农、减贫等政策取向有密切关系。

在经济增长缓慢下行的同时，居民收入和消费增速虽然也在减缓，但相对于经济增长而言继续保持了相对略快的增长率，这对促进消费率合理回升和支撑经济增长有重要意义。2014 和 2015 年，全国居民人均可支配收入按不变价格计算的增长率分别比人均 GDP 增长高出 1.2 和 1.0 个百分点。人均消费不变价格增长比人均 GDP 增长高出 0.7 和 0.5 个百分点。2016 年前三季度，全国居民人均收入和消费增长仍比人均 GDP 增长略高 0.1 和 0.2 个百分点（见表 4-4）。

表 4-4 2014-2016 年全国居民人均收入和消费增长率（%）

	2014	2015	2016（I-III 季度）
人均 GDP	6.8	6.4	6.2
居民人均可支配收入	8.0	7.4	6.3
居民人均消费	7.5	6.9	6.4

数据来源：国家统计局网站数据

上述居民收入和消费继续较快增长的因素和固定资产投资增速放缓的因素共同起作用，2015 年比 2014 年，按支出法 GDP 核算的最终消费率从 50.7% 回升到 51.6%，上升 0.9 个百分点。储蓄率和投资率分别回落 0.9 和 1.9 个百分点。2016 年尚无数据，但根据前三季度居民消费增长、1-11 月份国家财政预算用于民生的支出继续较快增加（教育、医疗、社会保障支出分别同比增长 13.3%、18.9%、16.0%，以现价计算）、固定资产投资增速继续回落（1-11 月份增长 8.3%，比去年同期回落 1.9 个百分点）等情况判断，2016 年最终消费率将会继续有较小幅度的回升，储蓄率和投资率将小幅度回落（数据来自国家统计局网站）。

但有必要指出的是，固定资产投资增速回落、储蓄率和投资率回落，在很大程度上是市场对经济疲软的自然反映。2016 年 1-11 月份，民间固定资产投资仅增长了 3.1%，而同期国有及国有控股投资逆市大幅度增长了 20.2%，比 2015 年的投资增长率（10.9%）提高了约一倍，2016 年 1-11 月的投资总额已达到 19.1 万亿元，是 2010 年以后历年来政府和国有企业投资之最；按绝对规模计，投资力度远远超过了 2008-2010 年期间的 4 万亿元加政府融资平台的投资力度。这反映了政府对经济增长下行的担忧，采取了大幅度增加投资拉动经济的措施。

值得担心的是，政府和国有企业为拉动经济而大幅度增加投资，很容易发生类似 2008-2010 年期间那种政府投资忽视经济效益和经济可行性，导致投资效率严重下降、杠杆率大幅度提高、不良债务大幅度上升的情况。在权衡结构调整目标与短期经济增长目

标的时候，不应该将短期增长目标置于高于结构调整目标的优先位置，否则有可能进一步加剧结构失衡，严重不利于长期经济增长。一个健康的市场经济体系，有能力靠市场调节保持长期可持续增长，短期下行是市场的自然调节过程，不应过分干预。

还应当说明，在已经存在因过度投资导致的严重结构失衡的情况下，积极的财政政策虽然仍有用武之地，但主要方向不应是继续扩大政府投资，而是增加公共服务和社会保障等民生支出并改善支出的有效性，促使民间消费合理回升，才能有效支撑经济增长。事实上近年来这方面的调节已经起了一定的作用，需要坚定不移地保持这一结构调整的基本方向不动摇。

伴随着消费率的小幅回升，近年来产业结构也在继续发生有利的调整。近年来在工业增速放缓的同时，第三产业（服务业）保持了相对较快的增长，发挥了稳定经济增长的作用。2015 年第三产业增速高于第二产业 2.2 个百分点（8.3%:6.1%）。2016 年前三季度，第三产业增速继续高于第二产业 1.5 个百分点（7.6%:6.1%）。这使第三产业在经济中的比重呈继续上升态势。2015 年与 2014 年相比，第三产业比重从 47.8% 上升到 50.2%，2016 年估计可能再提高一个百分点以上。这也说明近年来消费对经济增长发挥了重要的支撑作用，是结构改善的一个标志。不过需要说明的是，近期第三产业的相对较快增长，在相当程度上也与金融和房地产业短期盈利上升有比较密切的关系，这并非长期可持续的增长因素。由于居民消费回升带来的服务业相对较快增长才是更加健康的结构改善因素。

2. 收入分配差距有所缩小

据国家统计局数据，2015 年与 2013 年相比，全国 20% 高收入户与 20% 低收入户人均可支配收入之比从 10.8 倍略降到 10.4 倍，东部地区和西部地区居民人均收入之比从 1.70 倍降到 1.67 倍，城镇居民与农村居民人均可支配收入之比从 2.81 倍降到 2.73 倍（见表 4-5）。三者收敛幅度都不大，但都显示了一定程度的积极变化，意味着收入差距在缓慢地缩小。2016 年尚无完整的数据，但前三

季度农村居民人均可支配收入增速（6.5%）继续快于城镇居民收入增速（5.7%）。这显示 2016 年城乡居民收入差距在继续缩小，全国总体的居民收入分配差距也很可能继续缩小。

表 4-5 居民人均收入差距变化（倍数）

	2013	2014	2015
高收入 / 低收入	10.8	10.7	10.4
东部 / 西部	1.70	1.69	1.67
城镇 / 农村	2.81	2.75	2.73

数据来源：国家统计局网站和中国统计年鉴数据

还应指出，近年来的大力度反腐败，抑制了腐败蔓延趋势，不仅有积极的政治和社会意义，而且在经济上有利于改善收入分配。反腐显著减少了少数人的非法收入和灰色收入，虽然这很难反映在居民收入统计数据中，但实质上对扭转收入分配领域乱象、缩小收入差距起了非常积极的重要作用。

此外，近年来政府支出中三公消费下降、行政经费支出增长趋缓，也都与反腐的大形势有关。这对于改善国民收入分配格局有积极的影响。2015 年与 2013 年相比，政府公共预算支出中的行政管理费用支出占预算支出的比重，从 22.7% 下降到 20.6%，降低了两个百分点（作者根据财政部 2013-2015 年《全国一般公共预算支出决算表》计算，原始数据来自财政部网站）。这是一个积极的变化。不过，行政管理费用相对比例的压缩主要来自各级政府和各综合性部门“一般公共服务支出”的比例下降，而政府其他各业务部门的行政支出比例并没有明显下降。

2016 年，继续保持了反腐的高压态势，在经济领域中的积极作用正在继续发挥。当然，这方面的根本改善，还有待于推进行政管理体制改革和政府管理法治化的进展。

3. 社会保障覆盖率略有提高，但仍有重大缺失

2016 年前三季度，城镇职工基本养老保险的职工参保人数比 2015 年末增加了约 700 万人。但同期城镇新增就业人数超过 1000

万人，覆盖率只有微弱的上升。同期，城乡居民基本养老保险参保人数无明显变化（只增加 77 万人）。医疗保险参保人数增加 3258 万人，覆盖率提高明显。失业保险覆盖率没有明显上升，工伤保险覆盖率还有下降。

总体看，社保有所进展，但按应保尽保的要求衡量，各项基本保障距离全覆盖还很遥远。表 4-6 显示，全国城镇就业人员纳入职工基本养老保险的覆盖率只有 65%，纳入失业保险的覆盖率只有 43%。全国总人口纳入医疗保险的覆盖率只有 50%。未被基本社保体系覆盖的主要是在城镇打工、但未被接纳为城镇居民的“农民工”。因此在对这些新城镇居民的覆盖方面，目前的社会保障体系仍然有重大缺失。

表 4-6　社会保障参保人数和覆盖率

	2015 年末	2016 9 月末	2015 覆盖率	2016 覆盖率
城镇职工基本养老保险	26219	26954	64.8%	65.0%
城乡居民基本养老保险	50472	50549	–	–
医疗保险	66570	69828	48.4%	50.5%
失业保险	17326	17832	42.9%	43.0%
工伤保险	21404	21619	53.0%	52.1%
生育保险	17769	18168	–	–

数据来源：国家统计局月度统计数据

注：本表中城镇职工基本养老保险参保人数为职工参保人数，不包括已领取养老金的离退休人数，是为了计算覆盖率的一致性。各项覆盖率的计算，城镇职工基本养老保险、失业保险、工伤保险以城镇就业人数为基数，医疗保险以全国人口为基数。各项 2016 年覆盖率为根据前三季度数据估算的结果。城乡居民基本养老保险和生育保险缺乏相关统计，无法计算

4. 户籍制度改革在推进，但进展缓慢

上述社会保障方面的缺失，与户籍制度改革进展缓慢有密切关系。“十三五”规划和《国家新型城镇化规划》提出，要统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化，加快提高户籍人口城镇化率，到 2020 年实现 1 亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。

但据一些已知信息看，目前这方面改革进展仍然缓慢。

主要原因，一是迄今为止仍然是小城镇落户政策比较宽松，但小城镇能够提供的就业机会有限，人口和劳动力流动方向主要还是 100 万人以上的大中型城市，据国家统计局《2015 年农民工监测调查报告》数据，2015 年外出农民工中超过 66% 在地级及以上城市打工，比 2014 年提高 2 个百分点。因此实际的政策导向与城镇化的市场导向方向不尽一致。

二是不少地方政府对户籍改革这类需要政府花钱，但政绩不大容易看到的工作积极性不高，地方首长常常更看重的是容易看到的政绩，如城市建设、大型投资项目及 GDP 指标等。这说明政府政绩考核体系需要进一步改善。

三是需要进一步落实转移人口落户所需公共服务和社会保障的财政配套资金。为此需要减少不必要的政府投资和行政管理支出，继续减少财政专项转移支付、增加一般转移支付，推进与收入再分配相关的税制改革，并采取更大力度措施以足量的国有资本补充社保基金。

（二）2016 年去产能去库存有所进展，机制问题有待改善

近些年来我国工业产能扩张迅速，2015 年我国粗钢产量 8 亿吨，原煤产量 37.5 亿吨，水泥产量 23.6 亿吨，分别占世界粗钢、煤炭、水泥产量的 50%、48% 和 58%。这些行业都存在大量过剩产能，例如近年来的钢铁产能约在 12 亿吨左右，严重超过市场需求，约 1/3 产能闲置。水泥、煤炭、平板玻璃、有色金属等大宗原材料行业情况也都类似。其他大部分工业行业也都存在程度不等的产能过剩。这导致了企业开工不足，竞相杀价，利润下降或亏损，增长疲软。这种情况表现类似通缩，也常常被误读为通缩，但原因完全不同，不能靠货币宽松来解决问题。

在房地产领域，一些三四线城市房地产过度投资、过度建设，形成了大量空置房，并占压了大量信贷资金，严重恶化了资源配置效率。

在金融领域，由于过度借贷过度投资，导致了杠杆率大幅度持续上升，达到空前的高度，金融风险越来越大。

为此，去年 12 月的中央经济工作会议提出了 2016 年经济工作去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板的中心任务，在重点行业大力推进去过剩产能。

1. 去产能的进展

根据国家发改委等机构公布的情况，2016 年通过分解落实去产能任务，并对去产能实行资金奖补、做出金融安排和落实人员安置等措施，全年去钢铁产能 4500 万吨、煤炭产能 2.5 亿吨的年度任务已提前超额完成。这虽然只占这两个行业全部过剩产能的一小部分，但已经产生了煤炭、钢铁等大宗产品价格回升，企业经营状况好转的作用。钢铁工业协会会员企业从 2015 年 1-11 月总体亏损 529 亿元转变为 2016 年 1-11 月总体盈利 331 亿元。煤炭企业利润回升，同期增长了 1.1 倍。在房地产领域，去库存也取得了成效，2016 年 1-10 月份商品房待售面积持续下降。

但是，在去产能去库存过程中，有下面两个问题值得高度警惕。

其一，靠市场调节作用去产能和用行政手段去产能，虽然都能减少过剩产能，但在经济效率方面的效果会有很大差别。如果市场调节能够充分发挥作用，那些效率最低、亏损严重的企业得不到行政保护和资金投入，就无法长久维持，必然首先被淘汰。而经营好、效率高的企业则能活下来并顺利发展。因此市场机制会起到优胜劣汰的作用，推动效率不断提高。而如果做不到让市场充分发挥作用，不能消除各级政府的不当干预和行政保护，就只能靠中央政府的行政命令推进去产能。由于利益很难摆平，往往不得不分摊任务，最后每人砍一刀。

更值得担忧的是，根据一些地方反映的情况，有的地方政府把去产能的任务全部压给民营企业，包括产品有销路、经济效益较好的民营企业，也要强制去产能，强制抽回银行贷款，甚至迫使企业关闭，而国有企业不分效益好坏都保下来。这种违背市场配置资源

的做法，必然导致优汰劣胜的结果，既影响了经济效率，也严重违反公平竞争原则。

其二，如果去产能是以行政手段实现的，效果能否持久值得怀疑。因为去产能是为了完成任务，有些地方会打埋伏，停产而不关厂，特别是有些受到地方政府保护的国有企业，一旦形势转好可能就重新开工，甚至再大举投资扩大产能。如果这样，产能过剩和低效率就可能死灰复燃，变成影响经济质量的长期痼疾。

过去不少经营不善、产能严重过剩和持续亏损的“僵尸企业”之所以能够维持下来，与当地政府的保护和政策优惠有直接关系。一些国有企业这方面的情况尤为突出。银行信贷发新债还旧债的软约束也掩盖了大量实质上的企业不良债务问题，使一些“僵尸企业”和不良投资项目的问题迟迟得不到解决。这些是体制和机制的问题，与各级党政机关的政绩观、党政官员和银行管理者的绩效考核体系密切相关。此外，地方政府对企业关闭带来的就业岗位减少、人员安置困难等问题的担忧，也是导致很多问题久拖不决的重要原因。但这些问题迟迟不解决，对地方的长远发展更加不利。

如果党政机关的政绩考核体系能够更加注重地方的长期发展和人民生活安康，更加尊重市场导向、市场决定，而避免过度看重短期政绩，避免以短期增长和地方投资建设业绩考核官员，上述问题就能在很大程度上得到根本的解决。因此，去产能更为关键的问题，是推进改革，解决导致产能过剩的深层次体制和机制问题，特别是解决党政官员的政绩观和政绩考核体系的问题，使市场机制能够在资源配置中真正发挥决定性作用。

2. 去库存有一定成效，但房价高企是负效应

房地产去库存还缺乏可供分析的统计数据，但看来已经取得了一定成效。然而在有所进展的同时，大城市房价再度大幅度上涨，使过去控制房价上涨的努力功亏一篑。截至 2016 年 11 月，全国 70 个大中城市中，新建商品住宅价格比 2015 年末发生了上涨的城市多达 65 个，有 16 个城市的房价涨幅超过 20%，其中北京、上海、

深圳、南京、杭州、合肥、福州、厦门、无锡、郑州等 10 个大城市的房价涨幅超过 30%。二手房价的涨幅基本相同，有些城市还更高。这使去库存成了双刃剑；在促进房地产业绩效回升的同时，房价大幅上涨严重影响了普通老百姓的正常生活条件，特别对那些有刚性住房需求的青年一代具有严重的负面影响。

这些房价大幅度上涨的大城市，大多是经济发展状况良好、对区域乃至全国经济有带动作用的中心城市，是人才汇集、创业创新潜力巨大的地方。但房价在已经显著过高的情况下再度暴涨，严重超出了工薪阶层的承受能力，将使无自有住房的就业者和居民面临生活困境，使外来人才望而却步，对这些城市未来的发展会产生严重的负面影响。

分析导致房价再度暴涨的因素，一个重要原因是政策执行顾此失彼，缺乏全面考虑，有一刀切的倾向。为了消化库存商品房，购房政策普遍趋向宽松，降低门槛、鼓励买房。在商品房库存严重但房价不高的三四线城市，这些政策可能奏效，而且可能主要鼓励的是居民的自住型购房需求，而在那些房价已经过高的大城市，政策宽松鼓励的可能主要是投机炒房的需求，因而导致负面效果。

导致房价暴涨的另一个重要原因是仍然过于宽松的货币和信贷供应。2016 年 GDP 增长率 6.7%，而人民币贷款同比增长 13.4%，是 GDP 增长率的两倍。同期广义货币和狭义货币分别增长了 11.3% 和 21.4%，都大幅度高于 GDP 增长率，狭义货币增长更加突出。这说明货币政策过于宽松，已大大偏离了稳健或中性货币的政策目标。应该说，造成该状况的出发点是希望增加对实体经济的金融支持，促进经济增长。但在产能普遍过剩、实体经济有效投资空间狭窄的情况下，企业降低投资率是顺应市场的理性行为。此时靠货币和信贷宽松刺激经济，不会扩大有效投资，相反会继续抬高杠杆率，并使多余的流动性大量进入虚拟经济，炒房炒股，造成资产泡沫。房价暴涨，恰恰是资产泡沫的表现。其对经济的作用有害无益。

因此，在去产能、去库存的同时，需要对经济全局通盘考虑协调各项政策，保持政策措施的合理性和有效性。

3. 降成本、补短板与改善市场环境

关于降成本、补短板的结构调整任务，在很大程度上有赖于改善企业的市场经营环境、减少政府对资源配置的过度干预、降低企业负担，以及促进企业自主研发创新和技术进步。

在改善市场环境方面，2016 年，国务院取消了中央指定地方实施的行政审批项目 152 项，公布了继续推进简政放权，取消、清理、规范行政审批事项的措施；两次发文取消职业资格许可认定事项合计 161 项；公布了清理规范投资项目报建审批事项的实施方案和《企业投资项目核准和备案管理条例》；公布了关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见。这些措施对于减少政府对市场配置资源的过度干预，落实十八届三中全会提出的使市场在资源配置中起决定性作用的改革任务，必将发挥积极作用，有利于改善企业经营环境，有利于企业降低成本。鉴于涉及面广，内容复杂，这里无法对这些措施的实施情况逐一进行评价，未来还有必要加强简政放权改革措施落实情况的调查研究。

在降低企业成本方面，2016 年推进的营改增税制改革有了较快进展。据财政部测算，全年为企业减负近 5000 亿元。如果数据准确，对企业是一个明显的利好消息。不过实际情况比较复杂，在落实中有些企业确实已尝到了减税效果，但也有一些企业反映税负增加了。此外该项改革的效果基本限于服务业，对制造业没有什么影响。因此总体效果还有待进一步观察。

目前企业成本负担较重的是社保缴费。2016 年，一些地方分别对某些社保费率做了小幅度下调，但五险一金加总，一般仍占到企业工资总额的 40% 左右或以上。在这方面，有必要进一步加大减负的力度。社保基金的不足部分，可以拿出足够数量的国有资产予以补充。除直接划拨社保基金外，还可以结合混合所有制改革，直接出让一部分国有资产，在推进国有企业的股份制改造的同时，充

实社保基金。

在促进研发创新和技术进步方面，可以看到近年来我国这方面活动有加快趋势。2011 年到 2015 年，R&D 经费支出与 GDP 之比从 1.78% 逐步上升到 2.07%。2015 年，中共中央和国务院发布了《深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》。2016 年，创新发展继续保持了较快的势头。国家统计局公布的第三季度行业企业景气指数，高新技术制造及服务业为 120，计算机、通信和其他电子设备制造业 122.6，仪器仪表制造业 120.5，医药制造业 134.8，信息传输、软件和信息技术服务业 125.7，这些行业领域比整体景气指数分别高 9 到 25 点。据媒体报道，2016 年前三季度，战略性新产业和高技术产业增速继续超过 10%，显著高于工业平均增速；全国日平均新登记企业 1.46 万家，显著高于 2015 年日均 1.2 万家的水平。这些显示了经济结构出现改善的迹象。

但在促进技术进步方面，还有值得进一步讨论的问题。在一个经济体中，企业是否有强劲的研发和技术创新动力，首先取决于有没有一个健康的、公平竞争的市场环境和良好的法治环境。市场环境良好，企业就能够通过研发创新建立竞争优势，获得更好的经济效益，这是推动企业技术进步的强大动力。法治环境良好，才能有效保护企业知识产权不受侵权行为所害，使企业有积极性进行技术开发。政府推动和鼓励高新技术产业发展是第二位的，是对企业自主研发创新活动的补充。

目前存在的偏向是，各级政府对改善市场环境和法治环境重视不足，而过多采用政府资助等各种优惠政策鼓励高新技术产业发展。由于政府科技信息和市场信息来源的有限性及主观认识的局限性，政府对高新技术企业和产业的认定和推动不一定能够代表市场的需要，不能取代市场的认定。这方面过度强化政府主导，可能导致错误和低效的资源配置，并增加寻租和腐败的机会，可能加剧结构失衡。

“十二五”期间政府产业政策以各种优惠措施大力推动光伏发电和风电产业发展，结果很快导致这两个行业严重的产能过剩，导

致了大量无效投资，就是一个值得吸取的经验教训。因此，在降成本、补短板、促创新这些方面，需要把政策的主要着力点放在维护企业公平竞争的市场环境和法治环境方面。在产业政策和科技研发政策方面，应当避免撒胡椒面，而把主要着力点集中在推进企业无力独立解决的少数关键领域、关键技术的攻关等方面，并需建立一套严格的论证、评估、核查机制以保证决策合理、实施到位、效果显著。

（三）当前结构性改革的突出短板

当前的结构性改革在取得一定进展的同时，还有若干突出的短板。这里选择最关键的几项进行评价。

1. 去杠杆未能取得进展，杠杆率继续快速攀升

使用央行公布的社会融资数据计算，我国在 2008-2015 年期间的杠杆率（债务性社会融资与 GDP 之比）已从 126% 上快速升到 210%，达到了一个高风险水平。而根据 2016 年 1-11 月份社会融资数据推算，同口径的 2016 年杠杆率不仅没有降低，还将比上年再升 8 个百分点，达到 218%，且没有明显放缓的迹象（据人民银行网站数据计算）。上述数据还没有包括政府债务，不是全口径的杠杆率。据瑞银计算，我国全口径的杠杆率在 2015 年末已经达到 260%。这已使我国成为世界上极少数杠杆率特别高的国家之一。

根据国际经验，在杠杆率如此之高、上升如此之快的情况下，导致金融危机和引发资产泡沫破灭的可能性很大。一旦发生，不仅会对经济造成重大打击，并很可能严重影响长期经济发展。日本在上世纪 80 年代中期以后采用了激进的货币刺激政策以应对日元升值带来的负面影响，曾一度带来表面的过度繁荣和房价地价疯涨，终于在 90 年代初导致了资产泡沫破灭，打断了此前的经济中速增长进程。此后直到今天的 25 年间，日本经济增长几乎停滞，年均增长率低于 1%，这被日本人称为“失去的 25 年”。我国目前已经出现的某些经济特征，如高地价、高房价、流动性过多，与日本当年的情况非常相似，值得高度警惕。

还需要提到，日本在爆发危机时已经是富有的高收入国家，经济长期停滞对日本的影响不很严重。而我国正处在中等收入阶段，还有大量低收入和贫困人口，还有许多亟待解决的问题。如果发生类似情况，就意味着落入中等收入陷阱，影响会严重得多。

我国近些年来的银行贷款中有相当大的部分处于“借新债还旧债”的高风险运行状态。为了缓解地方政府和企业的巨额债务负担和银行回收贷款的压力，我国在2016年采取了“贷转债”和“债转股”的措施，将一部分难以按期偿还的贷款置换为债券和银行股本。在去杠杆过程中，为了减轻坏债冲击，防止发生不良连锁反应，这是一个可用的办法，可以给面临债务危机的企业增加缓冲的时间和降低还本付息压力，增加其扭转局面的机会。

但所谓置换就意味着在增持债券和股权的同时，必须将银行贷款降下来。如果增发了债券和股本，银行贷款却降不下来，就会使去杠杆演变为加杠杆，进一步增加金融风险。2016 年实际发生的情况，恰恰如此。2016 年 1-11 月份，企业债券和股票融资分别增加 3.10 万亿元和 1.16 万亿元，比去年同期的增量分别提高了 26% 和 91%，而 1-11 月份的人民币贷款增长并没有放缓，反而进一步增加了 11.44 万亿元，增量同比上升 10%，使杠杆率继续快速攀升。这种情况是危险的。在去杠杆过程中，既要减缓冲击，更要承受阵痛，切忌为了避免短期阵痛而酿成未来重大风险。因此货币政策必须切实恢复中性，债务置换必须以去杠杆为目标。

2. 财税体制改革有进展但不理想

财税体制改革在结构性改革中有关键的意义。当前的“三去一降一补”还只是解决当前结构失衡最紧迫的问题，这些问题只有推进深层次的体制改革才能根本解决。财税体制改革在各项体制改革中居于核心位置，需要一步一步切实推进。

已公布的 2016 年财税体制改革任务，包括“完善事权和支出责任相适应的制度”“深化预算制度改革”以及“推进税收制度改革”三项。

其中，税制改革有进展，主要是全面推行了营业税改增值税，据财政部门测算，降低了服务行业税负近 5000 亿元。如果数据准确，对服务业是一项重要利好。但税制改革中，“逐步推进综合与分类相结合的个人所得税改革”尚未见到重要进展，据报道个人所得税改革方案将在 2017 年出台。

预算管理改革只有微弱的进展。如 2016 年预算小幅下调了对地方的专项转移支付（只比 2014 年下降了 3%），一般性转移支付有所提高（升幅 12%）；有少数政府性基金预算项目和小部分国有资本经营预算收入调入了一般公共预算；规定了政府债券纳入预算管理；跨年度的中期财政规划据报道还在编制中；财政公开信息有所增加，但不透明的地方还有很多。在财政预算决算信息的公布方面，按照类、款、项、目四级科目划分，全国财政支出按功能分类的大部分信息具体到款或项，少数支出只公布到大类，没有到目的信息。按经济性质分类，基本没有看到公布相关信息。各省市中，多数都没有公布完整的财政预算决算支出表。在政府性基金的支出信息方面，公开程度更低。而这些详细信息的缺失，使得公众对政府公共支出的监督基本无法落实。

在中央与地方事权和支出责任划分改革方面，尚未见到明显的推进。

除了上述三项改革外，当前财税体制的一个迫切问题是政府支出结构需要改善，表现在行政管理支出仍然过多，政府投资支出过多而且上升过快。政府在医疗、教育、社保等民生方面的支出虽然近年来有较快上升，但与世界中等收入国家平均支出水平相比（按占 GDP 之比计算）仍然显著偏低。这是导致储蓄和投资过度、消费相对不足和收入分配差距过大的一个重要原因。2016 年政府投资上升很快，估计可能对民生支出的增长有不利影响。未来通过财政体制改革以改善政府支出结构，对于结构再平衡具有重要意义。

3. 土地制度改革没有重要进展

土地制度改革对于结构性改革非常重要，原因是现行建设用地

制度妨碍了市场对土地资源配置发挥调节作用，而政府对土地资源配置的深度干预导致了严重的资源配置效率损失。同时，现行土地制度推高了地价房价，对收入分配有严重的负面影响。

土地制度改革的关键，在于改革现行的地方政府独家征地、独家卖地的体制，按照十八届三中全会决定指出的方向，建立城乡统一的建设用地市场，允许农村集体经营性建设用地进入市场，同权同价；缩小征地范围；同时推进农民住房财产权抵押、担保、转让。但这方面近期还未看到实质性进展。虽然各地有少数县级单位获准试点进行土地制度改革，但试点层级偏低、代表性不足，而且迄今为止未见总结试点经验在全国推广。

土地制度改革没有进展的另一主要原因是在这方面政策限制过多，例如将“农村集体经营性建设用地”过窄地解释为仅限于乡镇企业占地，实际上阻止了非乡镇企业用地以外的所有集体建设用地和农民宅基地用于经营和合法进入市场。对农民住房的转让，限制在本村居民范围内，不允许外来者在农村购房，基本上阻止了农民住房的合法转让。

上述限制，可能在很大程度上是由于担心开放土地市场后资本大量下乡购地、地方政府推动农民卖地，导致农民大量失地和社会不安定，以及破坏耕地保护和国土规划。这些现象可能发生，有担心是可以理解的。但靠限制交易无法解决这些问题，反而阻碍了土地市场正常开放。

如果发生上述这类情况，主要是由于土地买卖双方地位不均等，一方强势、一方弱势，村干部又容易被收买，如果地方政府在土地交易中不能保持中立，不注意保护农民的利益，过分热衷于支持开发商或其他商业主体获取土地，甚至政府官员与开发商私下交易，联手操作，压低地价、推动农民卖地，势必导致各种弊端。但这类情况在过去政府征地卖地的体制下已经不断发生，并不是开放土地市场带来的新问题。

在开放土地市场的过程中也要防止上述弊端的发生，因此需要

采取有效的配套措施。首先应建立公开的土地交易市场，实行场内交易，建立严格的监督机制，保证土地交易公开透明并合法合规。其次，凡涉及农村集体建设用地出让的交易必须在村级建立民主决策机制，通过村民表决才能生效。这涉及村级治理体系的改善；相关制度建设应积极试点，加快推进，与土地市场开放同步进行。

三、继续推进结构性改革的政策建议

（一）市场决定资源配置，政府与市场合理分工

本报告前面的分析说明，我国当前面临的结构失衡现象，与政府过度干预资源配置、市场配置资源的功能受到干扰有直接关系。因此要落实十八届三中全会提出的使市场在资源配置中起决定性作用的任务，从源头消除导致结构失衡的体制性和政策性原因，必须厘清政府与市场的不同功能，划分清楚哪些事情应由市场来做，哪些事情由政府来做。

改革开放 38 年来，经济取得巨大成就主要是因为从旧的计划经济体制转向市场经济体制，和经济对外开放。改革开放的这一基本方向必须坚持。过去一个时期出现的经济结构严重失衡，根本问题出在有些方面、某些问题上，没有继续坚持这一方向，甚至有所退步。同时，在市场失效或不能充分发挥作用的领域，包括公共服务和提供公共产品的部门，以及天然垄断领域，政府必须有所作为，发挥积极的作用；政府的核心任务是提供市场无法提供或提供不足的公共服务。

因此，未来需要进一步厘清政府配置资源和市场配置资源的合理界限，凡是市场竞争能够发挥作用的领域，政府应减少干预，继续简政放权，促进公平竞争，让市场调节充分发挥作用，合理配置资源。政府对竞争性领域的国有企业不应提供任何不同于其他企业的特殊优惠条件和保护，包括税收、信贷、财政补贴、土地供应、

水电气价格、特许权等方面。国有企业的组织管理应当遵循现代企业制度，党政机关应避免对企业的不适当干预，政府从管人、管事转向管资本。对这些领域中经营不善的企业应当遵循市场原则进行重组或破产倒闭。

政府工作的重点应切实向公共服务领域转移。在医疗教育服务、环境保护、重大科技研发、基础设施建设以及天然垄断性领域、军工部门等，政府需要积极作为，但方向是补充市场不足或无法完成的任务，而不是限制或削弱市场的作用。在公共服务部门和天然垄断性领域，应着力改善政府和国有企业、事业单位和其他公益性机构投资和经营的公开透明度，改善决策程序，强化公众监督，促使其遵循合理行为准则并提高效率。在医疗、教育等领域，应当在改善公共服务的同时，鼓励民营机构包括营利性民营机构进行经营、参与竞争，满足不同的社会需要，并在竞争中促进公立机构提高效率。

政府在基础设施和城市建设投资方面应当严守经济合理性、可行性和科学性的底线，切实杜绝为追求短期政绩而搞超过经济承受能力和必要性的大拆大建、“面子”工程。国土规划和城市规划对未来发展具有重要影响，需要提高规划的科学性、合理性，应当深入研究市场引导的资源配置趋向，作为政府规划的主要参考依据，切忌凭主观意志关起门来搞规划，导致行政配置资源与市场配置资源的方向发生冲突，造成资源配置的大量浪费。

（二）货币政策切实回归中性

我国过去形成的产能严重过剩、房地产投资过度、杠杆率过高的结构失衡，与长期以来货币政策过于宽松有直接关系。经济学理论和我国近些年的实践都已证明，凯恩斯主义的货币刺激政策只能在一定条件下起短期调节作用，在中长期持续使用将趋于无效，并带来消极影响。2016 年，我国 GDP 增长 6.7%，而货币供应 M1 和 M2 分别增长 21.4% 和 11.3%，社会融资存量增长 12.8%，人民币贷

款增长 13.4%，均大幅度超过 GDP 增长率。其中贷款增长是 GDP 增长的两倍，说明货币政策仍然过于宽松。目前在结构失衡、市场疲软的情况下，继续保持如此高的货币和信贷增长速度，不会对经济增长产生积极作用，反而会继续推高杠杆率，并使大量流动性进入房市或者股市，形成新的资产泡沫，使去杠杆的结构调整任务难以实现，并带来越来越大的金融风险。

为了防范未来爆发金融危机和资产泡沫破灭的风险，为了能够有效推进结构再平衡，我国的货币政策需要切实恢复中性。经济增长目标也需要适当调整，货币政策不再以保持短期增长率为目标。中性的货币政策应当使货币供应增长率与经济增长率大体保持一致，不应大幅度超过经济增长率。考虑到我国过去货币供应持续宽松，要防止过于激进的政策调整可能诱发经济震荡，应当采取渐进式调整方式，通过几年过渡期使货币政策调整逐步到位。建议未来两年内将 M2 增长率和国内贷款增长率逐渐控制到 10% 左右，两年以后进一步适度下调货币和信贷增长速度。经过几年过渡，逐步扭转杠杆率持续攀升的趋势，转向去杠杆进程。

（三）积极财政政策以民生为先

解决结构失衡问题需要进行供给侧改革，但需求侧也存在突出的结构问题。针对目前现状，需求侧结构性改革所需要的不是继续扩大总需求，而是将无效需求转化为有效需求。考虑到未来美国政府政策变化、贸易保护主义抬头的因素，中美之间发生贸易战的可能性急剧增加，一些欧洲国家也有可能随之采取行动，我国出口产业可能面临更恶劣的环境。对此必须早做准备。

针对过去一个时期以来投资过度导致经济结构失衡的现状，未来进一步启动国内消费需求是唯一合理的应对措施。积极财政政策应走出只能靠政府投资拉动增长的传统思维，转向以改善民生为中心的积极财政政策。减少不必要的政府投资支出和行政性支出，继续增加民生支出、扩大公共服务、推动户籍改革、促进社保全覆盖，

促进结构改善、消费回升，形成促进经济增长的良性机制。特别需要继续加强和改善公共教育、公共医疗、社会保障覆盖、保障性住房供应。

公共教育以公平为先，兼顾精英教育，建议尽快向十二年义务教育过渡，并着力改善农村教育，着力解决农民工留守子女的教育和社会关爱问题。同时坚持公办民办两条腿走路，取长补短、互相促进。公办学校应解决教育行政化的问题，发挥专家作用，鼓励教育创新，学校办出特色。职业教育要鼓励校企结合，开门办学，满足需要，致用为先。

公共医疗需继续提高支出，重点解决公共医疗卫生资源的分配差异过大、厚此薄彼的情况和医药费虚高、过度检查、过度治疗问题和医生合理报酬的问题。同时积极鼓励民营医院发展。

社会保障优先解决农民工覆盖率低、异地接续难等问题。放宽城镇户籍落户的政策从小城镇向大中型城市推进，个别人口过度集中的超大城市可以制定有区别的政策。重点推动市区人口 50-500 万规模城市的户籍改革。实行城乡户籍并轨的城市必须实现保障政策的并轨。保障性住房政策应结合户籍制度改革，向长期在城镇就业的新城镇居民延伸。

（四）产业政策、科技政策、国土规划与市场相协调

我国的产业政策、科技发展政策过多地对某些政府选定的产业和企业提供特殊优惠，政府制定优惠政策有很多主观判断的因素，很难充分考虑到市场需求及其变化，常常导致与市场调节机制不一致甚至相冲突的结果，例如助长了某些产业领域的产能过剩，扶植了一些低效率企业。

在公平竞争机制和法治环境完善的条件下，市场自身有均衡产业结构、促进科技创新和筛选高效率企业的功能。产业政策需要转型，从特惠政策为主转向普惠政策为主，重在改善市场环境、维护市场秩序、鼓励公平竞争、减轻企业负担，让企业能够致力于研发

创新，推进技术进步。科技发展政策应尽量少锦上添花，多雪中送炭，从一般性地资助高新技术企业，转向重点组织和扶助市场自身难以完成的重大项目的科技攻关，同时在符合市场需求的新技术孵化和产业化等关键瓶颈环节，给企业提供必要的帮助。政策应做到公开透明，规则清楚，一视同仁。

在国土规划和城市规划方面，由于经济布局需要宏观视野的整体考虑，而且具有不可逆性，不能反复试错，一旦形成某种既成事实再要改变就要付出高昂的代价，因此不能单纯依赖市场调节，需要政府发挥重要作用。但政府的国土规划和城市建设规划质量高低，对未来的经济空间布局、城市布局和经济发展质量同样有极大的影响。政府不是万能的，政府规划如果与市场导向相脱节，也往往带来重大损失。

在实践中常常有政府做了规划并做出重大前期投入，但企业和资金不愿进入，而企业想去的地方没有规划、没有土地指标的情况，说明政府规划可能脱离实际或考虑不周。事实上我国过去三四十年某些东部沿海地区的崛起和许多大城市的迅速发展，主要不是政府规划的结果，而是市场导向的结果。同时在国土规划和城市建设规划的指导下，也出现了许多城市布局不合理、过多占用和浪费土地资源等情况，对经济发展造成了负面影响。这不仅是由于规划对布局合理性缺乏深入研究，甚至受到不合理的利益导向干扰，而且也往往是因为对市场调节的资源配置方向缺乏认识、与之脱节。其结果常常导致资源不合理配置和浪费。

因此政府规划必须与市场调节互相协调和补充，而不是逆市场调节。规划必须建立在充分的市场调研和坚实的科学分析基础上，一方面要综合考虑人口、资源、地理、环境、当地和周边地区已有的产业分布和经济发展水平等因素，在科学分析的基础上进行规划；另一方面又必须充分考虑市场引导的人口和资金流向、产业发展变动情况等动态因素，把市场导向的资源配置趋势作为规划的重要参照系，使长远发展需要与当前的市场导向互相协调。

（五）加快推进土地制度改革

土地制度改革的方向就是十八届三中全会指出的，缩小征地范围；建设城乡统一的建设用地市场，允许农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市，同权同价；慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。但近年来这方面没有明显进展。当前需要对一些县、区已经授权进行土地改革试点、有些城市主动推进的地票或土地指标交易制度等，及时总结经验，加以改进，逐步推广。

目前对试点单位的农村集体经营性建设用地入市和农民住房财产权转让还有很多不必要的政策限制，例如限定农村经营性集体建设用地只限于原乡镇企业占地，限定村民宅基地入市只限于同村村民之间进行交易，这些限制不仅没有必要，而且不利于土地制度改革的推进。改革中确实需要警惕和防止出现一些可能有普遍性的问题，包括防止打破耕地保护和国土规划，保护农民在土地交易中合法权益不受侵犯，防止政商串通、一哄而上、诱导农民卖地、导致农民大量失地。这些问题需要靠改革中的制度设计来解决，单纯靠限制土地入市并不能真正解决问题。建立公开的土地交易市场，设置规则，强化监督，保证交易依法依规，并规范地方政府明确职责、严守中立、严禁与开发商私下交易，并负起保护农民合法权益的责任，应当是解决上述问题的重要途径。

此外要防止土地无序开发，乱征乱建，不仅需要加强管理，也需要国土规划和城市建设规划与时俱进，及时研究市场动向，既保证宏观合理性，又与市场指引的资源配置方向相协调，避免规划脱离实际，导致资源浪费。而市场动向的信息也只有通过逐步开放土地市场才能获得，不开放土地市场，就无从了解市场动向，无法实现规划与市场调节的结合。

（六）减轻企业负担和推进国企改革

当前企业负担偏重，特别是企业负担的社保费率高，影响了企业创新发展和增加有效供给的活力。营改增只对一部分服务业企

业产生了减负效果，对制造业企业基本没有影响。社保费率高、基金有缺口主要是因为过去体制下老职工没有社保缴费的历史遗留问题，应主要由国家负担。近来已经采取了一些减少企业社保缴费的措施，但力度仍然偏小。

建议将企业五项保险的费率从工资总额的 40% 左右下调到 30% 以下，不足的基金以国有资产抵补。既可以采取直接划拨社保基金的方式，也可以结合混合所有制改革，通过市场出让国有资产部分股权。后一方式的优点是能够直接获取现金，更有利于充实社保基金。同时推进了国企改革，引进了市场配置资源的机制和多元化的股权监督，有利于改善企业经营管理、增强企业活力。除了军工和公共服务等特殊领域外，国有企业的股权改革并不需要设置保持国有绝对或相对控股的限制，而应以改善企业经营管理、提高效率为基本目标，否则不利于这项改革的推进。

2016 年改革大事记

一、经济体制

1 月 3 日　国务院印发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》。

1 月 4 日　国务院发布《关于促进加工贸易创新发展的若干意见》。

1 月 11 日　中央全面深化改革领导小组召开第二十次会议，审议通过了《关于全面推进政务公开工作的意见》《关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》《关于保护、奖励职务犯罪举报人的若干规定》《关于开展承担行政职能事业单位改革试点的指导意见》《科协系统深化改革实施方案》《关于健全落实社会治安综合治理领导责任制的规定》《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》。

1 月 12 日　国务院同意在天津、上海、重庆、合肥、郑州、广州、成都、大连、宁波、青岛、深圳、苏州等 12 个城市设立跨境电子商务综合试验区。

1 月 21 日　国务院办公厅印发《关于推进农业水价综合改革的意见》。

2 月 1 日 国务院发布《关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》和《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，要求以结构性改革促进困难行业脱困发展。

2 月 2 日 国务院发布《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》。

2 月 3 日 国务院印发《关于第二批清理规范 192 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定》。

2 月 10 日 国务院发布《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》，以解决城乡特困人员的突出困难、满足其基本需求。

2 月 14 日 国务院办公厅发布《关于加快众创空间发展 服务实体经济转型升级的指导意见》。

2 月 22 日 国务院同意商务部提出《服务贸易创新发展试点方案》，选择天津、上海、海南、深圳、杭州、武汉、广州、成都、苏州、威海和哈尔滨新区、江北新区、两江新区、贵安新区、西咸新区等省市（区域），开展为期两年的服务贸易创新发展试点。

2 月 23 日 中央全面深化改革领导小组召开第二十一次会议，听取了经济体制和生态文明体制改革专项小组关于生态文明体制改革总体方案推进落实情况汇报、社会体制改革专项小组关于司法体制改革推进落实情况汇报、党的纪律检查体制改革专项小组关于党的纪律检查体制改革推进落实情况汇报，全国人大常委会法工委关于立法主动适应改革需要推进落实情况汇报、科技部关于深化科技体制改革推进落实情况汇报、公安部关于深化公安改革推进落实情况汇报，上海市关于推进

落实中央部署改革试点任务情况汇报、湖北省关于建立和实施改革落实督察机制情况汇报、福建省三明市关于深化医药卫生体制改革情况汇报、浙江省开化县关于“多规合一”试点情况汇报。

2月26日　国务院印发《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》。

3月3日　国务院印发《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》，推动泛珠三角区域合作向更高层次、更深领域、更广范围发展。

3月22日　中央全面深化改革领导小组召开第二十二次会议，审议通过了《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》《关于健全生态保护补偿机制的意见》《关于建立贫困退出机制的意见》《关于加强儿童医疗卫生服务改革与发展的意见》《关于深化投融资体制改革的意见》《关于建立法官检察官逐级遴选制度的意见》《关于从律师和法学专家中公开选拔立法工作者、法官、检察官的意见》《关于加强和规范改革试点工作的意见》。

3月24日　人民银行、银监会联合印发《关于加大对新消费领域金融支持的指导意见》。

3月30日　国土资源部提出有效期5年的《关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，以推进结构性改革。

4月12日　国务院印发《上海加快建设科技创新中心方案》，提出上海市建设科技创新中心的重点任务。

4月15日　中国银监会、科技部、中国人民银行联合发布《关于支持银行业金融机构加大创新力度 开展科创企业投

贷联动试点的指导意见》。

4 月 18 日 中央全面深化改革领导小组召开第二十三次会议，审议通过了北京市、广东省、重庆市、新疆维吾尔自治区关于进一步规范领导干部配偶、子女及其配偶经商办企业行为的规定（试行）、《关于建立公平竞争审查制度的意见》《专业技术类公务员管理规定（试行）》《行政执法类公务员管理规定（试行）》《关于推进家庭医生签约服务的指导意见》《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》《关于加强民办学校党的建设工作的意见（试行）》《民办学校分类登记实施细则》《营利性民办学校监督管理实施细则》《保护司法人员依法履行法定职责的规定》《宁夏回族自治区空间规划（多规合一）试点方案》《党的十八届五中全会有关改革举措实施规划（2016-2020 年）》。

4 月 21 日 国务院办公厅印发《深化医药卫生体制改革 2016 年重点工作任务》《促进科技成果转移转化行动方案》。

4 月 22 日 国务院印发《盐业体制改革方案》。

4 月 26 日 《中共中央国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》正式发布。

4 月 29 日 国务院印发《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》。

5 月 1 日 在全国范围内全面推开营业税改征增值税（营改增）试点。

5 月 5 日 国务院发布《关于促进外贸回稳向好的若干意见》，提出了稳定外贸发展的相关政策。

5月10日　财政部发布通知，自7月1日起全面推进资源税改革。

5月13日　国务院办公厅印发《关于促进通用航空业发展的指导意见》。

5月13日　国务院发布《关于深化制造业与互联网融合发展的指导意见》。

5月16日　财政部、科技部制定《中央引导地方科技发展专项资金管理办法》，推动科技体制改革。

5月17日　国务院办公厅印发《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》。

5月19日　国务院印发《清理规范投资项目报建审批事项实施方案》。

5月20日　中央全面深化改革领导小组召开第二十四次会议，审议通过了《关于统筹推进城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》《关于深化公安执法规范化建设的意见》《关于支持和发展志愿服务组织的意见》《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》《关于发展涉外法律服务业的意见》《各地区以改革举措落实供给侧结构性改革情况》。

5月23日　国务院印发《2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》。

6月5日　国务院办公厅发布《关于营造良好市场环境促进有色金属工业调结构促转型增效益的指导意见》。

6月10日　国务院办公厅发布《关于发挥品牌引领作用推动供需结构升级的意见》。

6月24日　国家发展改革委等14个部委局发布《公共资源交易平台管理暂行办法》，8月1日起施行。

6 月 27 日 中央全面深化改革领导小组召开第二十五次会议，审议通过了《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》《国家生态文明试验区（福建）实施方案》《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》《关于海南省域“多规合一”改革试点情况的报告》《2015 年各地全面深化改革推进情况和工作建议综合报告》。

7 月 2 日 国务院印发《关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》。

7 月 5 日 中共中央、国务院发布《关于深化投融资体制改革的意见》。

7 月 17 日 国务院办公厅发布了《关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见》。

7 月 22 日 中央全面深化改革领导小组召开第二十六次会议，审议通过了《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》《关于加强文化领域行业组织建设的指导意见》《关于认罪认罚从宽制度改革试点方案》《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见（试行）》《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》《关于各地区各部门开展改革督察情况的报告》。

7 月 23 日 国务院办公厅印发《关于石化产业调结构促转型增效益的指导意见》。

7 月 27 日 国务院发布《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》，通过公共政策支持，促进农业转

移人口市民化。

8月8日　国务院印发《关于降低实体经济企业成本工作方案》。

8月16日　国务院提出《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》。

8月30日　中央全面深化改革领导小组召开第二十七次会议，审议通过了《关于构建绿色金融体系的指导意见》《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》《关于创新政府配置资源方式的指导意见》《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》《关于进一步推广深化医药卫生体制改革经验的若干意见》《脱贫攻坚责任制实施办法》《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》《生态文明建设目标评价考核办法》《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》《关于从事生产经营活动事业单位改革的指导意见》《关于公共文化设施开展学雷锋志愿服务的实施意见》《关于清理规范改革试点情况的报告》《关于全面深化改革重要举措出台和落实情况的评估报告》。

8月31日　人民银行等七部委发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》，提出了支持和鼓励绿色投融资的一系列激励措施。

9月5日　国务院制定《政务信息资源共享管理暂行办法》。

9月11日　国务院印发《北京加强全国科技创新中心建设总体方案》，提出北京市建设科技创新中心的重点任务。

9月13日　国务院办公厅转发国家发展改革委制定的《物流业降本增效专项行动方案（2016—2018年）》。

9 月 16 日 国务院发布《关于促进创业投资持续健康发展的若干意见》。

9 月 17 日 国务院办公厅转发民政部等部门《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接指导意见》。

9 月 22 日 国务院发布《关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》，出台《关于市场化银行债权转股权的指导意见》，要求以市场化、法治化方式，推动企业降低杠杆率；住房和城乡建设部联合国家发展改革委、财政部、国土资源部、中国人民银行印发《关于进一步鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见》。

9 月 25 日 国务院发布《关于加快推进“互联网 + 政务服务”工作的指导意见》。

9 月 30 日 国务院办公厅发布《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》。

10 月 11 日 中央全面深化改革领导小组召开第二十八次会议，审议通过了《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》《关于全面推行河长制的意见》《关于深化统计管理体制改革提高统计数据真实性的意见》《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》《关于推进安全生产领域改革发展的意见》《关于促进移动互联网健康有序发展的意见》《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》《关于进一步健全相关领域实名登记制度的总体方案》《省级空间规划试点方案》。

10 月 12 日 国家发展改革委印发了《促进民间投资健康发展若干

政策措施》。

10 月 25 日　国家民航局发布《关于鼓励社会资本投资建设运营民用机场的意见》，全面放开民用机场建设和运营市场；国务院办公厅发布《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》，提出了健身休闲产业发展政策。

10 月 27 日　国务院办公厅印发《地方政府性债务风险应急处置预案》，对地方政府性债务风险应急处置做出总体部署和系统安排。

10 月 30 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》。

11 月 1 日　中央全面深化改革领导小组召开第二十九次会议，审议通过了《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》《关于进一步加强和改进中华文化走出去工作的指导意见》《关于深化职称制度改革的意见》《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《关于最高人民法院增设巡回法庭的请示》《关于进一步引导和鼓励高校毕业生到基层工作的意见》《关于加强政务诚信建设的指导意见》《关于加强个人诚信体系建设的指导意见》《关于全面加强电子商务领域诚信建设的指导意见》《自然资源统一确权登记办法（试行）》《湿地保护修复制度方案》《海岸线保护与利用管理办法》和《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设落实情况报告》。

11 月 1 日起　11 月 1 日起，实施中共中央办公厅、国务院办公厅《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》。

11 月 4 日　中共中央、国务院出台《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，要求健全以公平为核心原则的产

权保护制度。

11 月 10 日 国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》。

11 月 16 日 国务院办公厅发布《关于完善集体林权制度的意见》。

11 月 18 日 国务院办公厅印发《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》。

11 月 20 日 国务院办公厅发布《关于进一步扩大旅游文化体育健康养老教育培训等领域消费的意见》。

12 月 5 日 中央全面深化改革领导小组召开第三十次会议，审议通过了《关于深化国有企业和国有资本审计监督的若干意见》《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》《关于开展知识产权综合管理改革试点总体方案》《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》《中央国有资本经营预算支出管理暂行办法》《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》《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》《围填海管控办法》《关于加强“一带一路”软力量建设的指导意见》和《关于农村集体资产股份权能改革试点情况的报告》。

12 月 5 日起 12 月 5 日起正式实施经国务院批准的《深港通实施方案》。

12 月 12 日 国务院发布政府核准的投资项目目录（2016 年本）的通知。

12 月 29 日 《国务院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》发布。

12 月 30 日　中央全面深化改革领导小组召开第三十一次会议，审议通过了《中央全面深化改革领导小组 2016 年工作总结报告》《中央全面深化改革领导小组 2017 年工作要点》《关于加快构建中国特色哲学社会科学的意见》《关于进一步改革完善药品生产流通使用政策的若干意见》《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》《关于开展落实中央企业董事会职权试点工作的意见》《关于清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项有关问题的通知》《矿业权出让制度改革方案》《矿产资源权益金制度改革方案》《关于加强和完善城乡社区治理的意见》。

二、行政体制

1 月 25 日　国务院办公厅复函国家发展改革委同意建立服务业部际联席会议。

2 月 3 日　国务院决定整合调整餐饮服务场所的公共场所卫生许可证和食品经营许可证，取消 13 项国务院部门行政许可事项，发布第二批取消 152 项中央指定地方实施行政审批事项的决定，批复吉林省人民政府同意成立长春新区。

2 月 4 日　国务院发布《关于加强旅游市场综合监管的通知》。

2 月 6 日　李克强总理签发第 666 号国务院令，对 66 部行政法规的部分条款予以修改。修改缘于为更好依法推进简政放权、放管结合、优化服务改革，国务院对取消和调整行政审批项目、价格改革和实施普遍性降费措施

涉及的行政法规进行了清理。

2 月 9 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》 的正式施行。

2 月 17 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面推进政务公开工作的意见》在中国政府网全文发布。

2 月 21 日 国务院办公厅发布《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》。

2 月 26 日 国务院印发了实施《中华人民共和国促进科技成果转化法》若干规定的通知，主要内容包括促进研发机构、高等院校技术转移，激励科技人员创新创业等。

2 月 27 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》正式施行。

3 月 10 日 李克强总理签发第 667 号国务院令，公布《全国社会保障基金条例》。

3 月 16 日 国务院办公厅发布了《关于完善国家级经济技术开发区考核制度促进创新驱动发展的指导意见》，要求商务部改革完善国家级经开区发展水平考核评价制度。

3 月 17 日 国务院发布 2016 年立法工作计划，指出对全面深化改革急需要的《行政复议法》（修订）、《行政机关干部督查工作办法》《政府信息公开条例》（修订）、《重大行政决策程序暂行条例》等 31 部法规要完成起草和审查工作，计划还提出了力争年内完成、预备和研究的其他项目等数十项。

3 月 21 日 中共中央印发《关于深化人才发展体制机制改革的意见》。

3 月 23 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《健全落实社

会治安综合治理领导责任制规定》。

4月2日　国务院办公厅印发《2016年政务公开工作要点》。

4月28日　习近平签署主席令，公布《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》，自2017年1月1日施行。

5月1日　由国家标准委发布的《政务服务中心运行规范》正式实施。

5月13日　国务院批复同意北京市开展公共服务类建设项目投资审批改革试点。

5月19日　国务院印发《清理规范投资项目报建审批事项实施方案》。

5月23日　国务院印发《2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点》。

5月30日　国务院印发《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》。

5月31日　国务院发布《关于在内地对香港、澳门服务提供者暂时调整有关行政审批和准入特别管理措施的决定》。

6月6日　国务院批复江西省人民政府同意设立江西赣江新区。

6月8日　国务院决定取消47项职业资格许可和认定事项。

6月19日　李克强总理签发第670号国务院令，发布修改《中华人民共和国海关稽查条例》的决定。

6月21日　国务院办公厅印发《关于成立政府购买服务改革工作领导小组的通知》。

6月24日　国务院发布《关于优化建设工程防雷许可的决定》。

6月27日　国务院办公厅印发《关于加强和改进行政应诉工作的意见》。

6 月 30 日 国务院办公厅印发《关于加快推进“五证合一、一照一码”登记制度改革的通知》。

7 月 1 日 国务院发布《关于在自由贸易试验区暂时调整有关行政法规、国务院文件和经国务院批准的部门规章规定的决定》。

7 月 8 日 中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《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）》开始施行。

7 月 18 日 国务院办公厅发布关于 2016 年第二次全国政府网站抽查情况的通报。

7 月 30 日 国务院办公厅发布关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知（其中强调要建立政务舆情回应激励约束机制）。

8 月 16 日 国务院印发《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》。

8 月 25 日 李克强总理颁发第 671 号国务院令，发布《关于修改〈国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定〉的决定》。

8 月 29 日 中共中央办公厅印发了《关于防止干部“带病提拔”的意见》。

9 月 5 日 国务院印发《政务信息资源共享管理暂行办法》。

9 月 22 日 新华社公布了中办国办印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》消息。

9 月 25 日 国务院印发《关于加快推进“互联网 + 政务服务”工作的指导意见》。

9 月 30 日　国务院办公厅印发《关于推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案的通知》。

10 月 18 日　国务院办公厅发布《关于同意建立积极稳妥降低企业杠杆率工作部际联席会议制度的函》。

10 月 30 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》。

11 月 1 日　国务院《关于东北振兴“十三五”规划的批复》。

11 月 2 日　国务院办公厅政府信息与政务公开办公室公布《2016 年第三次全国政府网站抽查情况的通报》。

11 月 2 日　国务院发布《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》。

11 月 7 日　中共中央办公厅印发《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》。

11 月 10 日　国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见实施细则的通知》。

11 月 12 日　国务院办公厅发布《关于对真抓实干成效明显地方加大激励支持力度的通知》。

11 月 16 日　国务院办公厅发布《关于完善集体林权制度的意见》。

11 月 16 日　国务院办公厅发布《关于进一步开展创新政策与提供政府采购优惠挂钩相关文件清理工作的通知》。

11 月 24 日　国务院发布《关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知》。

11 月 29 日　国务院发布《关于印发“十三五”国家战略性新兴产业发展规划的通知》。

12 月 1 日　国务院发布《关于取消一批职业资格许可和认定事项

的决定》。

12 月 3 日 国务院印发《关于中国落实 2030 年可持续发展议程创新示范区建设方案的通知》。

12 月 7 日 国务院办公厅发布《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》。

12 月 9 日 国务院办公厅发布《关于同意建立网络市场监管部际联席会议制度的函》。

12 月 13 日 国务院办公厅转发人力资源社会保障部、国家公务员局《“十三五”行政机关公务员培训纲要的通知》。

12 月 15 日 国务院发布《关于印发“十三五”国家信息化规划的通知》。

12 月 22 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态文明建设目标评价考核办法》。

12 月 22 日 国务院发布《关于加强政务诚信建设的指导意见》。

12 月 23 日 国务院办公厅发布《关于加强个人诚信体系建设的指导意见》。

12 月 25 日 全国人大常委会第二十五次会议 25 日表决通过了授权国务院在部分地区和部分在京中央机关暂时调整适用公务员法有关规定的决定。决定将推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度，拓展公务员职级晋升通道，进一步调动广大公务员的积极性。国务院办公厅印发《生产者责任延伸制度推行方案的通知》。

三、农村改革

2 月　国务院发布《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》。文件要求加快户籍制度改革步伐，进一步加大市场对土地资源配置的影响作用，将需要搬迁的农村贫困人口逐步向各类城市集中。

10 月　中共中央办公厅、国务院办公厅联合下发《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案》。文件要求各地部署农村村民自治组织设置下沉试点工作，以 1 个或相邻的几个村民小组、自然村为单元，设立村民委员会，并同步建立党的基层组织。

10 月　中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》。文件要求始终坚持农村土地集体所有权，严格保护农户承包权，加快放活土地经营权。

12 月 26 日　中共中央、国务院发布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》。文件首次明确、系统地提出关于农村集体经济组织与农村社区自治组织分别建立、分别运行的改革要求。

12 月 31 日　中共中央、国务院发布“2017 年 1 号文件”——《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》。文件提出了党和政府 2017 年农村工作的主要任务：以推进农业供给侧结构性改革为主线，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取得新的进展，力争农村全面小康建设迈出更大步伐。

四、对外开放

1 月 18 日 《国务院关于促进加工贸易创新发展的若干意见》（国发〔2016〕4 号）。提出以国际产业分工深度调整和实施“中国制造 2025”为契机，创新发展加工贸易，逐步变“大进大出”为“优进优出”，推动我国产业向全球价值链高端跃升，为构建开放型经济新体制作出更大贡献。

2 月 25 日 《服务贸易创新发展试点方案》获批。将在天津等地开展为期 2 年的服务贸易创新发展试点，重点在服务贸易管理体制、促进机制、政策体系、监管模式等方面先行先试，着力构建法治化、国际化、便利化营商环境，打造服务贸易制度创新高地。

5 月 9 日 《国务院关于促进外贸回稳向好的若干意见》（国发〔2016〕27 号）出台。主要措施包括：充分发挥出口信用保险作用；大力支持外贸企业融资；进一步提高贸易便利化水平；调整完善出口退税政策；减免规范部分涉企收费；进一步完善加工贸易政策；支持边境贸易发展，实行积极的进口政策；加大对外贸新业态的支持力度；加快国际营销服务体系建设；加快培育外贸自主品牌；发挥双向投资对贸易的促进作用；加强外贸知识产权保护。

5 月 14 日 商务部、发展改革委发函推动开展构建开放型经济新体制综合试点试验。决定在济南市、南昌市、唐山市、漳州市、东莞市、防城港市，以及浦东新区、两江新区、西咸新区、大连金普新区、武汉城市圈、苏州工业园区等 12 个城市、区域，开展为期 2 年的构建开放型经济新体制综合试点试验。

6月6日
｜
6月7日　第八轮中美战略与经济对话在北京举行。中国国家主席习近平的特别代表国务委员杨洁篪与美国总统贝拉克．奥巴马的特别代表国务卿约翰．克里共同主持了战略对话，双方就重大双边、地区和全球性问题深入交换意见。中美战略与经济对话已经形成了人文交流、战略互信、经贸合作三个机制。随着特朗普当选，这种对话机制将被新对话机制所替代。

6月23日　英国举行了“脱欧公投”，有52%的投票人投了支持脱欧的一票。这将使欧洲经济一体化进程遭受历史上的一次重大挫折。

8月17日　习近平同志在北京人民大会堂出席推进“一带一路”建设工作座谈会并发表重要讲话。明确“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。本质上是通过提高有效供给来催生新的需求，实现世界经济再平衡。

9月4日
｜
9月5日　在中国杭州召开二十国集团峰会。习近平同志总结道，在这次杭州峰会上，我们首次全面阐释我国的全球经济治理观，首次把创新作为核心成果，首次把发展议题置于全球宏观政策协调的突出位置，首次形成全球多边投资规则框架，首次发布气候变化问题主席声明，首次把绿色金融列入二十国集团议程，在二十国集团发展史上留下了深刻的中国印记。

11月10日　国务院发布《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》。一是在全国范围内复制推广的改革事项。包括投资管理领域，如负面清单

以外领域外商投资企业设立及变更审批改革等 3 项；贸易便利化领域，如依托电子口岸公共平台建设国际贸易单一窗口，推进单一窗口免费申报机制等 7 项；事中事后监管措施，如引入中介机构开展保税核查、核销和企业稽查等 2 项。二是在海关特殊监管区域复制推广的改革事项。包括海关特殊监管区域间保税货物流转监管模式等 7 项。

12 月 2 日 | 12 月 10 日 RCEP 第 16 轮谈判在印度尼西亚唐格朗举行。各方就货物、服务、投资三大核心领域市场准入问题展开深入讨论，并继续推进知识产权、竞争、电子商务、法律条款等领域案文磋商。与会各方在本轮成功结束中小企业章节谈判，这是继经济技术合作章节谈判之后又一积极进展。

12 月 11 日 《中国加入世贸组织议定书》第 15 条自动终止。这意味着世贸组织成员在今后对华反倾销调查中，就不可使用第三国同类产品价格来计算倾销幅度。

五、政治体制

1 月 16 日 中纪委六次全会召开，习近平在全会上作了讲话。2016 年党风廉政建设和反腐败工作的任务之一，是推动全面从严治党向基层延伸。习近平在讲话中指出，当前基层干部队伍主流是好的，但在一些地方、部门、单位，基层干部不正之风和腐败问题还易发多发、量大面广。有的搞雁过拔毛，挖空心思虚报冒领、克扣甚至侵占惠农专项资金、扶贫资金；有的在救济、补助上搞优亲厚友、吃拿卡要；有的高高在上，漠视

群众疾苦，形式主义、官僚主义严重；有的执法不公，甚至成为家族势力、黑恶势力的代言人，横行乡里、欺压百姓。相对于“远在天边”的“老虎”，群众对这些“近在眼前”嗡嗡乱飞的“蝇贪”感受更为真切。“微腐败”也可能成为“大祸害”，它损害的是老百姓切身利益，啃食的是群众获得感，挥霍的是基层群众对党的信任。对基层贪腐以及执法不公等问题，要认真纠正和严肃查处，维护群众切身利益，让群众更多感受到反腐倡廉的实际成果。

2月28日　中办印发了《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育方案》，要求各地区各部门认真贯彻执行。通知指出，开展“两学一做”学习教育，是面向全体党员深化党内教育的重要实践，是推动党内教育从“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的重要举措，它对于推动全面从严治党向基层延伸、保持发展党的先进性和纯洁性有重大意义，是一项重大政治任务，要尽好责、抓到位、见实效。“两学一做”要把思想建设放在首位，教育引导党员尊崇党章、遵守党规，以习近平总书记系列重要讲话精神武装头脑、指导实践、推动工作，着力解决党员队伍在思想、组织、作风、纪律等方面存在的问题，努力使广大党员进一步增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定理想信念、保持对党忠诚、树立清风正气、勇于担当作为，充分发挥先锋模范作用。通知也强调，“两学一做”学习教育不是一次活动。

2月19日　习近平主持召开党的新闻舆论工作座谈会并发表讲话，强调新闻舆论工作是党的一项重要工作，是治国

理政、定国安邦的大事，要适应国内外形势发展，从党的工作全局出发把握定位，坚持党的领导，坚持正确政治方向，坚持以人民为中心的工作导向，尊重新闻传播规律，创新方法手段，切实提高党的新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力。

会议提出，在新的时代条件下，党的新闻舆论工作的职责和使命是：高举旗帜、引领导向，围绕中心、服务大局，团结人民、鼓舞士气，成风化人、凝心聚力，澄清谬误、明辨是非，联接中外、沟通世界。要承担起这个职责和使命，必须把政治方向摆在第一位，牢牢坚持党性原则，牢牢坚持马克思主义新闻观，牢牢坚持正确舆论导向，牢牢坚持正面宣传为主。

4 月 26 日 在安徽考察工作的习近平主持召开了知识分子、劳动模范、青年代表座谈会，指出知识分子工作是党的一项十分重要的工作。各级党委和政府要切实尊重知识、尊重人才，充分信任知识分子，努力为广大知识分子工作学习生活创造更好条件。要深化科技、教育、文化体制改革，深化人才发展体制改革，加快形成有利于知识分子干事创业的体制机制，放手让广大知识分子把才华和能量充分释放出来。要遵循知识分子工作特点和规律，减少对知识分子创造性劳动的干扰，让他们把更多精力集中于本职工作。要善于运用沟通、协商、谈心等方式做好知识分子思想工作，多了解他们工作学习生活中的困难，多同他们共同探讨一些问题，多鼓励他们取得的成绩和进步。各级党委和政府、各级领导干部要就工作和决策中的有关问题主动征求他们的意见和建议，欢迎他们提出批评。

5 月 17 日 习近平主持召开哲学社会科学工作座谈会并发表讲

话，指出加快构建中国特色哲学社会科学，要按照立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来的思路，在指导思想、学科体系、学术体系、话语体系等方面充分体现中国特色、中国风格、中国气派。

习近平强调，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，说到底是要坚定文化自信，文化自信是更基本、更深沉、更持久的力量。中国的哲学社会科学应该以我们正在做的事情为中心，从我国改革发展的实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论，加强对改革开放和社会主义现代化建设实践经验的系统总结，加强对发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明以及党的执政能力建设等领域的分析研究，加强对党中央治国理政新理念新思想新战略的研究阐释，提炼出有学理性的新理论，概括出有规律性的新实践。

6月28日　中央政治局审议并通过《中国共产党问责条例》。条例规定了问责对象、问责情形、问责内容、问责方式。问责对象是各级党委（党组）、党的工作部门及其领导成员，各级纪委（纪检组）及其领导成员，重点是主要负责人。追究他们在党的建设和党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任。问责内容是围绕坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党、维护党的纪律、推进党风廉政建设和反腐败工作开展问责，包括以下几方面情形：党的领导弱化，党的建设缺失，全面从严治党不力，维护党的政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律不力，推进党风廉政建设和反腐

败工作不坚决、不扎实，以及其他应当问责的失职失责情形。问责方式，对党组织是检查、通报、改组；对党的领导干部则是通报、诫勉、组织调整或者组织处理、纪律处分。此外，条例还规定实行终身问责，对失职失责性质恶劣、后果严重的，不论其责任人是否调离转岗、提拔或者退休，都应当严肃问责。

7月1日 庆祝中国共产党成立 95 周年大会在京举行，习近平在会上发表重要讲话，强调，我们党已经走过了 95 年的历程，但我们要永远保持建党时中国共产党人的奋斗精神，永远保持对人民的赤子之心。一切向前走，都不能忘记走过的路；走得再远、走到再光辉的未来，也不能忘记走过的过去，不能忘记为什么出发。面向未来，面对挑战，全党同志一定要不忘初心、继续前进。

7月4日 中央统战部八局正式组建，八局的全名为“新的社会阶层人士工作局”，这是统战部时隔 11 年后再次设立新的正局级部门。八局的具体任务主要有四项：一、联系和培养新的社会阶层代表人士，了解思想状况，反映意见建议；二、开展相关领域工作调研并提出政策性意见；三、统筹协调有关单位，联系指导有关人民团体、统战团体、社会组织等开展具体工作；四、承担新的社会阶层人士统战工作联席会议办公室的日常工作。

8月2日 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。《方案》从四大方面、十二个领域提出了改革措施。第一，改进团中央领导机构人员构成、机构设置和运行机制。第二，改革团中央机关干部选拔、使用和管理。第三，改革创新团的工作、活动和基层组织

建设。第四，加大党委和政府对共青团工作的支持保障力度。

8月4日　中共中央办公厅印发了《关于加强欧美同学会（留学人员联谊会）建设的意见》，明确了欧美同学会的性质，是中共领导的、以归国留学人员为主体自愿组成的、统战性的群众团体，是党联系广大留学人员的桥梁和纽带、党和政府做好留学人员工作的助手、广大留学人员之家。《意见》还规定欧美同学会应当成立党组，并发挥领导核心作用。

9月13日　十二届全国人大常委会举行第二十三次会议，听取了全国人大常委会代表资格审查委员会主任委员马雯作的全国人大常委会代表资格审查委员会关于辽宁省人大选举产生的部分十二届全国人大代表当选无效的报告。十二届全国人大代表中的辽宁代表，一共102名，贿选共涉及到45名，占到全省总数的44.1%；另外，还有523名辽宁省人大代表涉及此案，其中包括辽宁省十二届人大常委会的38名代表，超过人大常委会62名组成人员的一半以上，导致辽宁人大常委会无法正常履职。

10月24日
｜
10月27日　中共十八届中央委员会六次全会在北京举行。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，审议通过了《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》，审议通过了《关于召开党的第十九次全国代表大会的决议》。习近平就《准则（讨论稿）》和《条例（讨论稿）》向全会作了说明。六中全会最重要的一项主题，是确立习近平的核心领导地位，从此，“以习近平同志为总书记的党中央”的中共惯用表述，让位于“以习近平同志

为核心的党中央”的新表述。

11 月 7 日 中办印发《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》，部署在 3 省市设立各级监察委员会，从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，为在全国推开积累经验。

《方案》强调，国家监察体制改革是事关全局的重大政治改革，是国家监察制度的顶层设计。深化国家监察体制改革的目标，是建立党统一领导下的国家反腐败工作机构。实施组织和制度创新，整合反腐败资源力量，扩大监察范围，丰富监察手段，实现对行使公权力的公职人员监察全面覆盖，建立集中统一、权威高效的监察体系，履行反腐败职责，深入推进党风廉洁建设和反腐败斗争，构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

六、司法体制

1 月 21 日 最高人民法院与国家发展和改革委员会等 44 家单位联合签署《关于对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录》。

2 月 21 日 最高人民法院召开专题会议，研究通过《人民法院信息化建设五年发展规划（2016-2020）》和《最高人民法院信息化建设五年发展规划（2016-2020）》。

2 月 25 日 最高人民法院印发《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》。

4 月 14 日 最高人民法院公布全面修订的《人民法院法庭规则》。

4 月 23 日 最高人民法院发布《最高人民法院关于开展家事审判

方式和工作机制改革试点工作的意见》。

4 月 25 日　最高人民法院发布《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》。

5 月 11 日　最高人民法院印发《关于落实“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作纲要》。

5 月 12 日　全国法院司法体制改革试点工作推进会在湖北武汉召开。

5 月 24 日　最高人民检察院发布《人民检察院行政诉讼监督规则（试行）》。

6 月 1 日　最高人民法院决定开展为期两年的家事审判改革试点。

6 月 2 日　中共中央办公厅印发《从律师和法学专家中公开选拔立法工作者、法官、检察官办法》。

6 月 13 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化律师制度改革的意见》。

6 月 20 日　最高人民法院发布《关于防范和制裁虚假诉讼的指导意见》。

6 月 21 日　最高人民法院印发《关于在中级人民法院设立清算与破产审判庭的工作方案》。

6 月 24 日　最高人民检察院下发《关于积极发挥惩防职务犯罪职能服务和保障地方换届选举工作的意见》。

6 月 27 日　国务院办公厅印发《关于加强和改进行政应诉工作的意见》。

6 月 28 日　最高人民法院发布《最高人民法院关于人民法院特邀调解的规定》。

6 月 28 日　最高人民法院发布《最高人民法院关于人民法院进一

步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》。

7 月 5 日 最高人民检察院、司法部联合印发《人民监督员选任管理办法》。

7 月 7 日 最高人民法院党组审议通过了《最高人民法院机关专职党务干部（廉政监察员）管理暂行办法》。

7 月 14 日 最高人民检察院出台《关于人民监督员监督工作的规定》。

7 月 18 日 全国司法体制改革推进会在吉林长春召开。

7 月 22 日 中央全面深化改革领导小组审议通过《关于认罪认罚从宽制度改革试点方案》。

7 月 22 日 中央全面深化改革领导小组审议通过《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见（试行）》。

7 月 28 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《保护司法人员依法履行法定职责规定》。

7 月 28 日 最高人民法院印发《最高人民法院关于行政诉讼应诉若干问题的通知》。

7 月 28 日 最高人民法院印发《关于全面推进人民法院电子卷宗随案同步生成和深度应用的指导意见》。

8 月 2 日 最高人民法院公布《关于人民法院网络司法拍卖若干问题的规定》。

8 月 29 日 最高人民法院发布《关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》。

9 月 3 日 全国人大常委会通过《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定》。

9 月 6 日　司法部发布新修订的《律师事务所管理办法》。

9 月 13 日　最高人民法院发布《关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见》。

9 月 18 日　司法部发布新修订的《律师执业管理办法》。

9 月 21 日　最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发布《关于进一步加强社区矫正工作衔接配合管理的意见》。

9 月 22 日　最高人民法院、国家发展和改革委员会等 9 部门联合印发《关于在招标投标活动中对失信被执行人实施联合惩戒的通知》。

9 月 25 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》。

9 月 29 日　中国庭审公开网正式开通。

10 月 10 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《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》。

10 月 27 日　十八届六中全会审议通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》。

10 月 27 日　十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》。

11 月 1 日　中央深改组同意最高人民法院在南京、郑州、重庆、西安分别增设第三、第四、第五、第六巡回法庭。

11 月 16 日　最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合印发《关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的办法》。

12 月 1 日 国务院法制办公室将《中华人民共和国社区矫正法（征求意见稿）》及其说明全文公布，向社会征求意见。

12 月 5 日 最高人民检察院印发《检察官职业道德基本准则》。

12 月 20 日 最高人民法院、最高人民检察联合发布《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》。

12 月 22 日 最高人民检察院下发《关于认真贯彻落实中共中央〈关于新形势下加强政法队伍建设的意见〉全面推进检察队伍建设的实施意见》。

12 月 25 日 全国人大常委会决定在北京、山西、浙江三省市开展国家监察体制改革试点工作。

12 月 26 日 最高人民法院、最高人民检察院通过《关于适用犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序若干问题的规定》。

12 月 28 日 最高人民法院发布《关于巡回法庭审理案件若干问题的规定》。

七、文化体制

1 月 15 日 国务院办公厅发布《关于同意建立服务业发展部际联席会议制度的函》（国办函 [2016]8 号），同意由发展改革委牵头、23 个部门组成的服务业发展部际联席会议制度，联席会议不刻制印章，不正式行文，文化部、旅游局、版权局参与。

1 月 15 日 《公益广告促进和管理暂行办法》（国家工商行政管理总局、国家互联网信息办公室、工业和信息化部、

住房城乡建设部、交通运输部、国家新闻出版广电总局令第 84 号）发布，自 2016 年 3 月 1 日起施行。《办法》所称公益广告是指传播社会主义核心价值观，倡导良好道德风尚，促进公民文明素质和社会文明程度提高，维护国家和社会公共利益的非营利性广告。

1 月 18 日　《艺术品经营管理办法》（文化部令第 56 号）发布，于 2016 年 3 月 15 日起施行。2004 年 7 月 1 日公布的《美术品经营管理办法》同时废止。《办法》将“美术品”改为“艺术品”，分总则、经营规范、艺术品进出口经营活动、法律责任、附则 5 章 26 条。

1 月 20 日　国务院发布《关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》（国发 [2016]5 号），取消了国家文物局、住房城乡建设部、新闻出版广电总局、工商总局、人力资源社会保障部的 10 项与文化相关的专业技术人员、技能人员职业资格。

1 月 28 日　国家新闻出版广电总局发布《新闻出版许可证管理办法》（总局令第 4 号）。办法于 3 月 1 日起施行。

2 月 2 日　国务院发布《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发 [2016]8 号），提出坚持走文化传承的中国特色新型城镇化道路，保障居住证持有人在居住地享有公共文化体育服务等基本公共服务，加快建设人文城市等新型城市，加强县城和重点镇文化设施等公共服务设施建设，发展具有特色优势的休闲旅游、民俗文化传承等魅力小镇，加大对传统村落民居和历史文化名村名镇的保护力度，推进农业与旅游、文化等产业深度融合。

2 月 3 日　国务院发布《关于第二批取消 152 项中央指定地方实

施行政审批事项的决定》（国发 [2016]9 号），涉及有关文化领域的行政审批事项达 21 项，占比 13.8%。

2 月 3 日 国务院发布《关于第二批清理规范 192 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定》（国发 [2016]11 号），涉及有关文化领域的行政审批中介服务事项达 8 项，占比 4.1%。

2 月 3 日 文化部办公厅发布《关于印发〈文化市场黑名单管理办法（试行）〉的通知》（办市发〔2016〕1 号），在全国试行文化产品黑名单制度，在河北、天津、上海、浙江、湖南、广东、广西、重庆、云南等 9 个省（直辖市）开展文化市场经营主体黑名单管理试点工作。

2 月 18 日 国务院办公厅发布《关于加快众创空间发展服务实体经济转型升级的指导意见》（国办发 [2016]7 号），提出在文化创意等重点领域促进众创空间专业化发展，为大众创业万众创新提供低成本、全方位、专业化服务。

2 月 19 日 国务院办公厅发布《关于加强旅游市场综合监管的通知》（国办发 [2016]5 号），强调各级地方政府承担治理旅游市场秩序主体责任，加强部门间对旅游市场违法违规行为的信息沟通，强化联合执法协调监管的相关工作机制，提升综合监管效率和治理效果。

2 月 25 日 国务院发布《关于同意开展服务贸易创新发展试点的批复》（国函 [2016]40 号）。本次试点地区为 10 个省市和 5 个国家级新区。试点期为 2 年。《试点方案》提出要结合本地区产业特色，稳步推进文化、建筑设计、会计审计等行业对外开放。支持本地区旅游、研发设计、会计咨询、资产评估、信用评级、法律服务等领域（文创）企业开展跨国经营。

3月1日　最高人民法院、国家旅游局发布《关于进一步发挥审判职能作用 促进旅游业健康发展的通知》（法[2016]61号），要求各级人民法院和各地旅游委、局进一步规范旅游市场秩序，建立人民法院与旅游主管部门解决旅游纠纷的沟通交流、旅游纠纷案例定期通报等制度。

3月8日　国务院发布《关于进一步加强文物工作的指导意见》（国发[2016]17号），提出要进一步发挥文物资源在传承和弘扬中华优秀传统文化、实现中华民族伟大复兴中国梦中的重要作用，坚持“保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理”的工作方针，把文物工作作为地方领导班子和领导干部综合考核评价的重要参考，建立健全文物保护责任评估机制和终身追究制。

3月14日　国务院办公厅发布《关于印发全民科学素质行动计划纲要实施方案（2016—2020年）的通知》（国办发[2016]10号），提出到2020年建成适应创新型国家建设需求的现代公民科学素质组织实施、基础设施、条件保障、监测评估等体系。全民科学素质行动由中国科协牵头，会同中央宣传部、文化部、新闻出版广电总局、体育总局、旅游局、文物局等32个成员单位共同组织实施、全社会参与的一项基础性社会工程。

3月15日　国务院发布《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》（国发[2016]18号），提出促进文化合作和共同优化休闲旅游环境。

3月17日　《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》发布，对文化改革做了系列部署，并与“国民素质和社会文明程度显著提高”发展目标结合起来。《纲要》提出到2020年，中国梦和社会主义

核心价值观更加深入人心，爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬，向上向善、诚信互助的社会风尚更加浓厚，国民思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高，全社会法治意识不断增强。公共文化服务体系基本建成，文化产业成为国民经济支柱性产业。中华文化影响持续扩大。

3 月 17 日 文化部、国务院农民工工作领导小组办公室、全国总工会发布《关于进一步做好为农民工文化服务工作的意见》（文公共发 [2016]2 号），提出要促进农民工平等享受城镇基本公共文化服务。

3 月 30 日 国务院发布《关于同意建立国务院知识产权战略实施工作部际联席会议制度的批复》（国函 [2016]52 号），要求在国务院领导下，统筹协调国家知识产权战略实施和知识产权强国建设工作。联席会议由中央宣传部（国务院新闻办）、文化部、新闻出版广电总局（版权局）等 31 个部门和单位组成，知识产权局为牵头单位。

4 月 4 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步深化文化市场综合执法改革的意见》（中办发 [2016]20 号），明确了进一步深化文化市场综合执法改革的指导思想、总体目标和基本原则，并立足于当前文化市场现状和综合执法工作实际，提出适合文化市场发展和监管要求的改革措施。

4 月 15 日 国家旅游局发布《关于印发〈全国旅游标准化发展规划（2016-2020）〉的通知》（旅发 [2016]48 号），提出到 2020 年，我国旅游国家标准将达 45 项以上，行业标准达 60 项以上，地方标准达 300 项以上，新建 200 个以上全国旅游标准化试点示范单位，推动我

国旅游从“景点旅游”模式向“全域旅游”模式转变。

4 月 19 日　国务院办公厅发布《关于印发贯彻实施质量发展纲要 2016 年行动计划的通知》（国办发 [2016]18 号），要求推进旅游人才队伍建设，提高旅游从业人员服务质量。督促风景名胜区管理机构加强游览安全管理。加快归集、整合涉旅企业的信用信息，建立涉旅企业不诚信行为记录机制，公布旅游经营服务不良信息记录。开展旅游标准化试点示范工作。开展全国旅游服务质量标杆单位遴选活动。

4 月 21 日　国务院办公厅发布《关于加快推进广播电视村村通向户户通升级工作的通知》（国办发 [2016]20 号），要求统筹无线、有线、卫星三种技术覆盖方式，到 2020 年，基本实现数字广播电视户户通，形成覆盖城乡、便捷高效、功能完备、服务到户的新型广播电视覆盖服务体系。

4 月 21 日　国务院办公厅发布《关于深入实施“互联网 + 流通”行动计划的意见》（国办发 [2016]24 号），要求引导有条件的企业利用现有商业设施改造发展消费体验示范中心，合理布局休闲、文化、培训、体育等体验式消费业态。积极运用互联网，创新生产工艺和商业模式，弘扬民族、技艺等优秀传统文化。加快实施特色商业街区示范建设工程。鼓励各类市场主体拓展休闲农业等产品和服务。统筹建设和改造文化、休闲等生活服务网点。

4 月 22 日　国务院办公厅发布《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发 [2016]22 号），要求通过试点，形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局。统筹整合使用的资金范围是

各级财政安排用于农业生产发展和农村基础设施建设等方面资金。中央层面涉及文化领域的为“旅游发展基金”。

4 月 26 日 中共中央、国务院发布《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》（中发 [2016]7 号），要求加快发展旅游、养老、健康、文体、休闲等产业，把东北地区建成世界知名生态休闲旅游目的地。依托自然、历史、文化、民族等优势，加快发展一批特色魅力城镇。

5 月 4 日 国务院办公厅发布《关于印发 2016 年全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作要点的通知》（国办发 [2016]25 号），提出针对网络（手机）文学、音乐、影视、游戏、动漫、软件等重点领域，开展第十二次打击网络侵权盗版“剑网行动”。

5 月 5 日 国家体育总局发布《体育发展“十三五”规划》，提出，到 2020 年，全国体育产业总规模超过 3 万亿元，体育产业增加值在国内生产总值中的比重达到 1%，体育服务业增加值占比超过 30%。体育消费额占人均居民可支配收入比例超过 2.5%。体育文化在体育发展中的影响进一步扩大，在培育社会主义核心价值观中的作用更加突出。

5 月 16 日 国务院办公厅发布《转发文化部等部门关于推动文化文物单位文化创意产品开发若干意见的通知》（国办发 [2016]36 号），提出，依托文化文物单位馆藏文化资源，推动文化创意产品开发，促进优秀文化资源实现传承、传播和共享，力争到 2020 年，逐步形成形式多样、特色鲜明、富有创意、竞争力强的文化创意产品体系，满足广大人民群众日益增长、不断升级

和个性化的物质和精神文化需求。

5月19日　中共中央、国务院发布《国家创新驱动发展战略纲要》，明确了文化创意等领域实施创新驱动发展战略的总体部署，强调要按照“坚持双轮驱动、构建一个体系、推动六大转变”进行布局，构建新的发展动力系统。

5月24日　国务院发布《关于印发2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点的通知》（国发[2016]30号），要求在更大范围、更深层次，以更有力举措推进简政放权、放管结合、优化服务改革。涉及文化领域的改革有3项。

5月26日　国务院发布《关于印发清理规范投资项目报建审批事项实施方案的通知》（国发[2016]29号）。此次纳入清理规范的投资项目报建审批事项共计65项。涉及文化领域相关的事项有12项。

5月30日　国务院办公厅发布《关于开展消费品工业“三品”专项行动营造良好市场环境的若干意见》（国办发[2016]40号），提出，以实施增品种、提品质、创品牌的“三品”战略为抓手，提高创意设计水平。

5月30日　国家新闻出版广电总局发布《专网及定向传播视听节目服务管理规定》（总局令第6号），自2016年6月1日起施行。为促进交互式网络电视（IPTV）、专网手机电视、互联网电视等新业务健康繁荣规范发展，国家新闻出版广电总局在对《互联网等信息网络传播视听节目管理办法》进行修订的基础上，发布了本规定。

5月31日　国家新闻出版广电总局、中华人民共和国商务部令第

10 号：《出版物市场管理规定》公布，自 2016 年 6 月 1 日起施行。

6 月 2 日　国家新闻出版广电总局办公厅发布《关于移动游戏出版服务管理的通知》（新广出办发 [2016]44 号），于 2016 年 7 月 1 日施行。《通知》在原有规定的基础上进一步明确了对移动游戏出版服务领域的监管客体、审批程序、相关经营主体责任和监管主体等方面的内容。

6 月 13 日　国务院发布《关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》（国发 [2016]35 号），本次取消的职业资格许可和认定事项目录共计 47 项，涉及文化领域的有 7 项，占比 14.8%，包括花艺环境设计师、录音师、照明设计师、数字视频合成师、网络编辑员、音响师、服装模特。

6 月 20 日　国务院办公厅发布《关于发挥品牌引领作用　推动供需结构升级的意见》（国办发 [2016]44 号），要求开发一批有潜质的旅游资源，形成以旅游景区、旅游度假区、旅游休闲区、国际特色旅游目的地等为支撑的现代旅游业品牌体系。定期举办中国自主品牌博览会，在世界重要市场举办中国自主品牌巡展推介会。鼓励传统出版企业、广播影视与互联网企业合作，加快发展数字出版、网络视听等新兴文化产业。有条件的地区可建设康养旅游基地。发展冰雪体育和航空体育产业。

6 月 23 日　国务院发布《关于印发全民健身计划（2016-2020 年）的通知》（国发 [2016]37 号），要求充分发挥全民健身对发展体育产业的推动作用，扩大与全民健身相关的体育健身休闲活动、体育竞赛表演活动、体育场

馆服务、体育培训与教育、体育用品及相关产品制造和销售等体育产业规模，使健身服务业在体育产业中所占比重不断提高。

7月1日　文化部发布《关于加强网络表演管理工作的通知》（文市发 [2016]12 号），明确：网络表演经营单位要对本单位提供的网络表演承担主体责任。地方文化行政部门和文化市场综合执法机构要按照“谁处罚，谁列入”的原则，根据情形，将违法违规网络表演经营单位列入黑名单或警示名单。

7月15日　国家体育总局发布《体育产业发展“十三五”规划》，提出到 2020 年初步构建结构合理、布局均衡、功能完善、门类齐全的体育产业体系。《纲要》增添了“重点行业”板块，对竞赛表演业、健身休闲业、体育用品业、体育场馆、体育培训、体育中介、体育传媒等业态发展做了定位和梳理。

7月18日　国务院办公厅发布《印发〈国务院关于新形势下加快知识产权强国建设的若干意见〉重点任务分工方案的通知》（国办函 [2016]66 号），文化行政部门牵头承担的重点任务分工有 5 项。

7月18日　文化部发布《关于印发〈文化志愿服务管理办法〉的通知》（文公共发 [2016]15 号），明确了文化志愿者的内涵、服务范围、权利义务、优惠扶持措施，有利于推动文化志愿服务常态化、规范化、制度化。

7月27日　中共中央、国务院印发《国家信息化发展战略纲要》（中发 [2016]4 号），提出繁荣网络文化，增强国家软实力。《纲要》从提升网络文化供给能力、提高网络文化传播能力、加强网络文化阵地建设、规范网

络文化传播秩序等四个方面要求遵循网络传播规律，弘扬主旋律，激发正能量，大力培育和践行社会主义核心价值观，发展积极向上的网络文化。

8 月 8 日 国务院发布《关于印发“十三五”国家科技创新规划的通知》（国发 [2016]43 号），要求加强文化遗产认知、保护、监测、利用、传承等技术研发与示范，加强文化设施空间与服务的技术研发应用，开展竞技体育和体育装备关键技术研发与示范，营造崇尚创新的文化环境，培育尊重知识、崇尚创造、追求卓越的创新文化。

8 月 17 日 国务院发布《关于印发“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要的通知》（国发 [2016]47 号），要求依托“农家书屋”等项目搭建社会力量参与残疾人扶贫开发平台。扶持残疾人文化创意产业基地建设。支持残疾人参与非物质文化遗产传承、振兴传统工艺、家庭手工业等项目。将残疾人作为公共文化体育服务的重点人群之一。实施“残疾人体育健身计划”。鼓励省（区、市）、市（地）电视台开设手语栏目，逐步推进影视剧和电视节目加配字幕。

8 月 21 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》（中办发 [2016]46 号）。《意见》把培育发展文化等领域的社区组织作为重点扶持对象。

8 月 23 日 国务院发布《关于平潭国际旅游岛建设方案的批复》（国函 [2016]143 号），要求积极探索海岛旅游开发新模式，构建以旅游业为支柱的特色产业体系，努力把平潭建设成为经济发展、社会和谐、环境优美、独具特色、两岸同胞向往的国际旅游岛。

9月1日　中宣部、中央网络安全和信息化领导小组、财政部、文化部、新闻出版广电总局联合发布了《关于深化国有文化企业分类改革的意见》。提出，在国有企业改革大框架下，充分体现文化例外要求，依据企业战略定位、功能作用、改革发展现状及其主营业务和核心业务范围，将国有文化企业分为新闻信息服务、内容创作生产、传播渠道、投资运营和综合经营5种类型，区别对待、分类改革，确保资产保值增值，增强核心竞争力。

9月9日　国家新闻出版广电总局下发《关于加强网络视听节目直播服务管理有关问题的通知》，明确指出开展网络视听节目直播服务应具有相应资质，不符合相关条件的机构及个人均不得通过互联网开展相关活动、事件的视音频直播服务。

9月12日　国务院办公厅发布《关于印发消费品标准和质量提升规划（2016-2020年）的通知》（国办发[2016]68号），提出加强对中华老字号、地理标志产品等传统文化产品的品牌培育和保护，引导具有自主知识产权、传承民族传统文化和技艺的文化产品生产企业加快质量提升、打造知名品牌、增加品牌文化附加值、提升质量竞争力。针对文房四宝、丝绸、瓷器、漆器等产业发展需求，加快安全、环保等强制性标准制定，加大旅游景区销售产品的质量监管力度。开展文化创意、传统工艺、评价测试标准化工作。促进传统文化产品出口，促进中外文明互学互鉴。

9月18日　国务院发布《关于印发北京加强全国科技创新中心建设总体方案的通知》（国发[2016]52号），提出深化科技与文化融合发展，推进“设计之都”与中关村

国家级文化和科技融合示范基地建设。实施协同创新工程，围绕工业设计、科技服务业、文化创意等领域共同组织新技术应用示范等。改进互联网、文化等领域的监管，支持和鼓励新业态、新商业模式发展。

9 月 22 日 文化部发布《关于推动文化娱乐行业转型升级的意见》，鼓励在大型商业综合设施设立涵盖上网服务、歌舞娱乐、游戏游艺、电子竞技等多种经营业务的城市文化娱乐综合体。

9 月 29 日 国务院发布《关于同意设立“文化和自然遗产日”的批复》（国函 [2016]162 号），同意自 2017 年起，将每年 6 月第二个星期六的“文化遗产日”，调整设立为“文化和自然遗产日”。具体工作由住房城乡建设部商有关部门组织实施。

9 月 29 日 国家旅游局、国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业部、国家林业局、国务院扶贫办、国家开发银行、中国农业发展银行发布《关于印发乡村旅游扶贫工程行动方案的通知》（旅发 [2016]121 号），提出力争未来五年，通过发展乡村旅游，带动全国 25 个省（区、市）2.26 万个建档立卡贫困村、230 万贫困户、747 万贫困人口实现脱贫。具体提出了五大重点任务。

10 月 19 日 国务院办公厅发布《关于印发老年教育发展规划（2016-2020 年）的通知》（国办发 [2016]74 号），提出整合利用群众艺术馆、文化馆、体育场、社区文化活动中心（文化活动室）、社区科普学校等教育资源，开展老年教育活动。有效整合乡村教育文化资源，以村民喜爱的形式开展适应农村老年人需求的教育活动。将课堂学习和各类文化活动相结合。推动美术馆、

图书馆、文化馆（站、中心）、博物馆、纪念馆、公共体育设施、爱国主义示范基地、科普教育基地等向老年人免费开放。鼓励有条件的地区结合区域实际，建设不同主题、富有特色的老年教育学习体验基地。充分发挥广播电视、报刊杂志、门户网站等媒体作用，开设贴近老年人生活的专栏专题。

10 月 20 日　国务院发布《关于印发全国农业现代化规划（2016-2020 年）的通知》（国发 [2016]58 号），要求推动科技、人文等元素融入农业，稳步发展农田艺术景观、阳台农艺等创意农业，鼓励发展工厂化、立体化等高科技农业，积极发展定制农业、会展农业等新型业态。加强重要农业文化遗产发掘、保护、传承和利用，强化历史文化名村（镇）、传统村落整体格局和历史风貌保护，传承乡土文化。

10 月 25 日　中共中央、国务院印发《“健康中国 2030”规划纲要》，提出推动体育项目协会改革和体育场馆资源所有权、经营权分离改革，加快开放体育资源，创新健身休闲运动项目推广普及，进一步健全政府购买体育公共服务的体制机制，打造健身休闲综合服务体。鼓励发展多种形式的体育健身俱乐部，丰富业余体育赛事，积极培育具有消费引领特征的时尚休闲运动项目，打造具有区域特色的健身休闲示范区、健身休闲产业带。

10 月 28 日　国务院办公厅发布《关于加快发展健身休闲产业的指导意见》（国办发 [2016]77 号），提出推进健身休闲产业供给侧结构性改革，提高健身休闲产业发展质量和效益，到 2025 年，基本形成布局合理、功能完善、门类齐全的健身休闲产业发展格局，健身休闲产业总规模达到 3 万亿元。

11 月 1 日 中央全面深化改革领导小组第二十九次会议审议通过了《关于进一步加强和改进中华文化走出去工作的指导意见》，提出要加强和改进中华文化走出去工作，创新内容形式和体制机制，拓展渠道平台，创新方法手段，增强中华文化亲和力、感染力、吸引力、竞争力，提高国家文化软实力。

11 月 4 日 国家互联网信息办公室发布《互联网直播服务管理规定》，自 2016 年 12 月 1 日起在全国施行，明确禁止互联网直播服务提供者和使用者利用互联网直播服务从事危害国家安全、破坏社会稳定、扰乱社会秩序、侵犯他人合法权益、传播淫秽色情等活动。提出对主播实施“实名制 + 黑名单”“先审后发”“即时阻断”等措施，被称为“最严新规”。

11 月 7 日 全国人大常委会第二十四次会议表决通过《电影产业促进法》，2017 年 3 月 1 日开始实施。实施多年的《电影管理条例》将依据《电影产业促进法》进一步修订完善。

11 月 16 日 国务院发布《关于深入推进实施新一轮东北振兴战略加快推动东北地区经济企稳向好若干重要举措的意见》（国发 [2016]62 号），提出培育养老、旅游、文化等新消费增长点，出台推动东北地区旅游业转型升级发展的工作方案，完善旅游服务设施，新建一批 5A 级景区和全域旅游示范区。

11 月 28 日 国务院办公厅发布《关于进一步扩大旅游文化体育健康养老教育培训等领域消费的意见》（国办发 [2016]85 号），提出要着力推进幸福产业服务消费内容提质扩容。围绕旅游、文化、体育、教育培训等重点领域，要求引导社会资本加大投入力度，通过提

升服务品质、增加服务供给，不断释放潜在消费需求。

11 月 29 日　国务院办公厅发布《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》（国办发[2016]84 号），提出，鼓励引导返乡下乡人员重点发展休闲农业和乡村旅游、民族风情旅游、传统手工艺、文化创意等生活性服务业。推进农业与旅游、文化等产业深度融合。落实休闲农业、乡村旅游等用地政策。依托自有和闲置农房院落发展农家乐。

11 月 29 日　国家文物局、国家发展和改革委员会、科学技术部、工业和信息化部、财政部联合发布《“互联网 + 中华文明”三年行动计划》（文物博函 [2016]1944 号），提出“互联网 + 中华文明”三年发展目标和推进文物信息资源开放共享、调动文物博物馆单位用活文物资源的积极性、激发企业创新主体活力、完善业态发展支撑体系四大主要任务。

12 月 1 日　文化部发布《关于规范网络游戏运营加强事中事后监管工作的通知》（文市发 [2016]32 号），对如何更好地发挥家庭、社会、企业和政府在保护未成年人健康“网游”方面作出明确规定，对网络游戏收费、获利、虚拟货币和虚拟道具等提出了进一步规范。

12 月 2 日　国务院发布《关于印发“十三五”脱贫攻坚规划的通知》（国发 [2016]64 号），提出，因地制宜发展乡村旅游。大力发展休闲农业。大力发展贫困人口参与并受益的传统文化展示表演与体验活动等乡村文化旅游。开展非物质文化遗产生产性保护，鼓励民族传统工艺传承发展和产品生产销售。坚持创意开发，推出具有地方特点的旅游商品和纪念品。

12 月 2 日 文化部发布《网络表演经营活动管理办法》（文市发[2016]33 号），自 2017 年 1 月 1 日起施行，对网络直播行为作出了严格限制。随着广电总局、网信办、文化部纷纷对直播行业出手，反映了目前直播行业存在极为严重问题，行业将进一步被洗牌。

12 月 4 日 中宣部、中央文明办、教育部、民政部、文化部、国家文物局、中国科协发布《关于公共文化设施开展学雷锋志愿服务的实施意见》（文明办发 2016[22] 号），明确提出到 2020 年，基本建成公共文化设施志愿服务组织体系、志愿服务项目体系和志愿服务管理制度体系。

12 月 6 日 国务院办公厅发布《关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见》（国办发 [2016]87 号），提出，提升休闲农业和乡村旅游发展质量。积极探索农产品个性化定制服务、会展农业、农业众筹等新型业态。挖掘农村传统工匠技艺，发展一乡一业、一村一品，培育乡村手工艺品和农村土特产品品牌。工商资本投资建设高标准农田、生态公益林等连片面积达到一定规模的，允许在符合土地管理法律法规和土地利用总体规划、依法办理建设用地审批手续、坚持节约集约用地的前提下，利用一定比例的土地开展观光和休闲度假旅游等经营活动。鼓励农村集体经济组织与工商资本合作，整合集体土地等资源性资产和闲置农房等，发展民宿经济等新型商业模式。

12 月 7 日 科技部、文化部、国家文物局发布《国家“十三五”文化遗产保护与公共文化服务科技创新规划》（国科发社 [2016]374 号），提出实施“1-2-6-4”战略。“聚焦 1 个目标”指聚焦以技术创新体系建设为核心、以

组织创新体系为支撑、以制度创新体系为保障的文化遗产保护与公共文化服务创新体系建设；“贯穿 2 个全链条”指从文化遗产保护与公共文化服务的业务链和科学研究的创新链两个维度进行全链条交叉设计；“6 个任务板块”指基础研究、价值认知、保护修复、传承利用、公共文化服务、人才基地和科研平台；实现“4 个系统突破”指理论、技术、装备、标准的系统性突破。

12 月 8 日　国务院发布《关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》（国发 [2016]68 号），取消 114 项职业资格许可和认定事项，涉及文化领域的有 15 项，占比 13.1%。

12 月 14 日　国家发展改革委、国家旅游局发布《关于实施旅游休闲重大工程的通知》（发改社会 [2016]2550 号）。作为国家层面首次单独发布的旅游专项重大工程，《通知》要求到 2020 年，依托旅游休闲重大工程的实施，基本建立与大众旅游时代相匹配的基础完善、城乡一体，结构优化、供需合理，机制科学、规范有序的现代旅游业发展格局。全国旅游直接投资年均增长 20%，到 2020 年，实现旅游投资总额达到 2 万亿元；旅游消费总额达到 7 万亿元，旅游业对国民经济增长的综合贡献超过 10%；旅游就业总量达到 5000 万人，旅游业就业对社会就业的贡献率超过 10%，实现每年约 200 万贫困人口通过发展旅游实现精准脱贫。

12 月 19 日　国务院发布《关于印发“十三五”国家战略性新兴产业发展规划的通知》（国发 [2016]67 号），提出数字创意产业成为要重点培育的 5 个产值规模达 10 万亿元级的新支柱产业之一。

12 月 20 日 国务院发布《关于发布政府核准的投资项目目录（2016 年本）的通知》（国发 [2016]72 号）。社会事业类投资项目中涉及文化领域的要求有两类。

12 月 22 日 国家旅游局、国家体育总局发布《关于大力发展体育旅游的指导意见》（旅发 [2016]172 号），提出基本形成结构合理、门类齐全、功能完善的体育旅游产业体系和产品体系。到 2020 年，在全国建成 100 个具有重要影响力的体育旅游目的地，建成 100 家国家级体育旅游示范基地，推出 100 项体育旅游精品赛事，打造 100 条体育旅游精品线路，培育 100 家具有较高知名度和市场竞争力的体育旅游企业与知名品牌，体育旅游总人数达到 10 亿人次，占旅游总人数的 15%，体育旅游总消费规模突破 1 万亿元。

12 月 25 日 十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了《公共文化服务保障法》，将于 2017 年 3 月 1 日起施行。公共文化服务保障法共六章 65 条，对公共文化设施建设与管理、公共文化服务提供、保障措施、法律责任等分别作了详细规定，将有力促进基本公共文化服务标准化均等化、提升服务效能，切实保障人民群众基本文化权益。

12 月 26 日 国务院发布《“十三五”旅游业发展规划》，确定了“十三五”时期旅游业发展的总体思路、基本目标、主要任务和保障措施。《规划》提出“十三五”期间我国旅游业发展要实现四大目标：城乡居民出游人数年均增长 10% 左右，旅游总收入年均增长 11% 以上，到 2020 年旅游业总收入达到 7 万亿元，旅游业对国民经济的综合贡献度达到 12% 以上。

12 月 27 日　国务院发布《关于印发“十三五”国家信息化规划的通知》（国发 [2016]73 号），确定了繁荣网络文化等 12 项优先行动，并提出加快文化资源数字化进程、推动传统媒体与新兴媒体融合发展、加强网络文化阵地建设、大力发展网络文化市场等具体内容。

12 月 27 日　国家新闻出版广电总局发布《全民阅读“十三五”时期发展规划》，这是我国制定的首个国家级“全民阅读”规划。《规划》明确了全民阅读工作的指导思想、基本原则、主要目标、重点任务及时间表、路线图等，以进一步推动全民阅读工作常态化、规范化，共同建设书香社会。

12 月 29 日　文化部发布《文化部“一带一路”文化发展行动计划（2016-2020 年）》，以“政府主导，开放包容；交融互鉴，创新发展；市场引导，互利共赢”为基本原则，重点任务是健全“一带一路”文化交流合作机制、完善“一带一路”文化交流合作平台、打造“一带一路”文化交流品牌、推动“一带一路”文化产业繁荣发展、促进“一带一路”文化贸易合作。

八、社会体制

1 月 11 日　中央全面深化改革领导小组第二十次会议强调，扭住全面深化改革各项目标，落实主体责任、拧紧责任螺丝。会议审议通过了《关于全面推进政务公开工作的意见》、《关于健全落实社会治安综合治理领导责任制的规定》。

2 月 23 日　中央全面深化改革领导小组第二十一次会议强调，深

入扎实抓好改革落实工作，盯着抓、反复抓，直到抓出成效。会议听取了社会体制改革专项小组关于司法体制改革推进落实情况汇报、福建省三明市关于深化医药卫生体制改革情况汇报。

3 月 22 日 中央全面深化改革领导小组第二十二次会议强调，推动改革举措精准对焦、协同发力，形成落实新发展理念的体制机制。会议审议通过了《关于建立贫困退出机制的意见》《关于加强儿童医疗卫生服务改革与发展的意见》。

4 月 18 日 中央全面深化改革领导小组第二十三次会议强调，改革既要往增添发展新动力方向前进，也要往维护社会公平正义方向前进。会议审议通过了《关于推进家庭医生签约服务的指导意见》《关于加强民办学校党的建设工作的意见（试行）》《民办学校分类登记实施细则》《营利性民办学校监督管理实施细则》《保护司法人员依法履行法定职责的规定》。

5 月 20 日 中央全面深化改革领导小组第二十四次会议强调，坚定改革信心，注重精准施策，提高改革效应、放大制度优势。会议审议通过了《关于统筹推进城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》。

6 月 27 日 中央全面深化改革领导小组第二十五次会议强调，聚集改革资源、激发创新活力，更加富有成效抓好改革工作。会议审议通过了《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》。

7 月 22 日 中央全面深化改革领导小组第二十六次会议强调，以更大的决心和气力抓好改革督察工作，使改革精准对接发展所需、基层所盼、民心所向。会议审议通过了

《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》。

8 月 30 日　习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十七次会议强调，强化基础、注重集成、完善机制，严格督察，按照时间表、路线图推进改革。会议审议通过了《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》《关于进一步推广深化医药卫生体制改革经验的若干意见》《脱贫攻坚责任制实施办法》《关于清理规范改革试点情况的报告》。

10 月 11 日　中央全面深化改革领导小组第二十八次会议强调，坚决贯彻全面深化改革决策部署，以自我革命精神推进改革。会议审议通过了《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》。

10 月 21 日　国务院印发《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》。

10 月 25 日　中共中央、国务院印发了《“健康中国 2030”规划纲要》。

11 月 1 日　中央全面深化改革领导小组第二十九次会议强调，要全面贯彻党的十八届六中全会精神。会议审议通过了《关于深化职称制度改革的意见》《关于进一步引导和鼓励高校毕业生到基层工作的意见》。

12 月 5 日　中央全面深化改革领导小组第三十次会议强调，总结经验、完善思路、突出重点，提高改革整体效能、扩大改革受益。会议审议通过了《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》。

12 月 30 日 中央全面深化改革领导小组第三十一次会议强调，投入更大精力、抓好改革落实，压实责任、提实要求、抓实考核。会议审议通过了《关于加快构建中国特色哲学社会科学的意见》《关于加强和完善城乡社区治理的意见》。

12 月 30 日 中国社会保障学会评选出“2016 年中国社会保障十大事件”，位居前五位的分别是：第十二届全国人大第四次会议通过《中华人民共和国慈善法》、中共中央与国务院印发《“健康中国 2030”规划纲要》、国际社会保障协会（ISSA）第 32 届全球大会将“社会保障杰出成就奖”（2014-2016）授予中华人民共和国政府、国务院发布《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》和第十二届全国人大常委会第二十五次会议通过《关于授权国务院在河北邯郸市等 12 个生育保险和基本医疗保险合并实施试点城市行政区域暂时调整实施〈中华人民共和国社会保险法〉有关规定的决定》。

九、生态文明

3 月 25 日 中共中央政治局会议审议通过《长江经济带发展规划纲要》。6 月下旬，《长江经济带发展规划纲要》下发到沿江 11 个省市。

4 月 29 日 在美国加州克莱蒙大学城举行的第 10 届生态文明国际论坛。

5 月 26 日 联合国环境规划署发布《绿水青山就是金山银山：中国生态文明战略与行动》报告，介绍中国将生态文明

融入到国家发展规划的做法和经验，旨在向国际社会展示中国建设生态文明、推动绿色发展的决心和成效。

5 月 30 日　国家发展改革委、财政部、国土资源部、环保部、水利部、农业部、林业局、能源局、海洋局联合发布《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》。

5 月 31 日　国务院发布《土壤污染防治行动计划》（简称《土十条》）。《土十条》共有 10 条 35 款 231 项具体措施，是继《大气污染防治行动计划》《水污染防治行动计划》之后，我国应对重点环境问题的又一重要行动计划，对依法治土、风险管控和明确责任做出了系统而全面的规划部署。

6 月 5 日　在北京召开中国生态文明奖表彰暨生态文明建设座谈会，表彰了获得首届中国生态文明奖的 19 个先进集体和 33 名先进个人。

6 月 12 日　环保部发布《水污染防治法（修订草案）》（征求意见稿）及编制说明，对 8 年前施行至今的水污染防治法公开向社会征求意见。

6 月 22 日　《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020 年）调整方案》印发实施。

6 月 27 日　中央全面深化改革领导小组第二十五次会议审议通过了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》和《国家生态文明试验区（福建）实施方案》。

7 月 1 日　国土资源部、工业和信息化部、财政部、环境保护部、国家能源局联合发布《关于加强矿山地质环境恢复和综合治理的指导意见》。

7 月 2 日　十二届全国人大常委会第二十一次会议表决通过了

《中华人民共和国资产评估法》、新修订的《中华人民共和国野生动物保护法》，以及关于修改《中华人民共和国节约能源法》等六部法律的决定。

7 月 6 日 国家林业局印发《全国森林经营规划（2016-2050 年）》。

7 月 9 日 在贵州省贵阳市举行的生态文明贵阳国际论坛 2016 年年会。

7 月 13 日 国家防总批准了新修订的《淮河洪水调度方案》。

7 月 18 日 工业和信息化部印发《工业绿色发展规划（2016-2020 年）》。

7 月 25 日 国土资源部下发《关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》。

7 月 29 日 国家林业局出台《关于规范集体林权流转市场运行的意见》。

8 月 9 日 国家发改委公布《循环发展引领计划》（征求意见稿），并向社会公开征求意见。

8 月 10 日 全国绿化委员会、国家林业局日前印发《全国造林绿化规划纲要（2016-2020 年）》。

8 月 16 日 发展改革委印发《关于贯彻落实区域发展战略促进区域协调发展的指导意见》。

8 月 22 日 国家发展改革委、国家旅游局印发《全国生态旅游发展规划（2016-2025 年）》。

8 月 24 日 国土部办公厅印发《关于落实国家产业政策做好建设项目用地审查有关问题的通知》。

8 月 30 日 中央全面深化改革领导小组第二十七次会议审议通过

《生态文明建设目标评价考核办法》《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》《关于构建绿色金融体系的指导意见》《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》。

9月2日　农业部会同发展改革委、财政部等14部门联合印发了《关于大力发展休闲农业的指导意见》。

9月14日　国务院同意新增部分县（市、区、旗）纳入国家重点生态功能区。

9月21日　住建部印发《绿道规划设计导则》。

9月21日　国家发改委发布《用能权有偿使用和交易制度试点方案》。

9月22日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。

9月22日　国家发展和改革委员会、环境保护部联合印发《关于培育环境治理和生态保护市场主体的意见》。

9月29日　水利部下发《水利部关于印发全国重要饮用水水源地名录（2016年）的通知》。

9月30日　国务院办公厅印发《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》。

9月30日　财政部、国土资源部、环境保护部三部门联合下发《关于推进山水林田湖生态保护修复工作的通知》。

10月9日　国家林业局印发《国家沙漠公园发展规划（2016-2025年）》。

10月11日　中央全面深化改革领导小组第二十八次会议审议通过了《关于全面推行河长制的意见》。

10 月 17 日 国务院印发《全国农业现代化规划（2016 — 2020 年）》。

10 月 23 日 由全国人大环境与资源保护委员会牵头起草的《土壤污染防治法》草案完稿，将建立基金解决遗留污染地问题。

10 月 28 日 环保部印发《全国生态保护“十三五”规划纲要》。

10 月 30 日 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》。

10 月 31 日 《核安全法》（草案）首次提请第十二届全国人大常委会审议。

11 月 1 日 中央全面深化改革领导小组第二十九次会议审议通过了《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《自然资源统一确权登记办法（试行）》《湿地保护修复制度方案》《海岸线保护与利用管理办法》等。

11 月 4 日 国务院印发《“十三五”控制温室气体排放工作方案》。

11 月 4 日 水利部、国土资源部联合印发《水流产权确权试点方案》。

11 月 10 日 国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》。

11 月 16 日 国家能源局正式印发《风电发展“十三五”规划》。

11 月 16 日 国务院办公厅发布《关于完善集体林权制度的意见》。

11 月 18 日 国家发改委、财政部、国土资源部、环保部、水利部、农业部、林业部、粮食局 8 部门联合印发《耕地草原河湖休养生息规划（2016-2030 年）》。

11 月 21 日　农业部发布《关于北方农牧交错带农业结构调整的指导意见》 。

11 月 24 日　国务院印发《“十三五”生态环境保护规划》。

11 月 30 日　国务院办公厅印发《湿地保护修复制度方案》。

12 月 3 日　国务院印发《中国落实 2030 年可持续发展议程创新示范区建设方案》。

12 月 5 日　国务院印发《“十三五”生态环境保护规划》，提出了“十三五”生态环境保护的约束性指标和预期性指标，强调了地方各级人民政府是规划实施的责任主体，要把生态环境保护目标、任务、措施和重点工程纳入本地区国民经济和社会发展规划，要求国务院各有关部门要各负其责，密切配合，加大资金投入，加大规划实施力度。12 月 5 日，中央全面深化改革领导小组第三十次会议审议通过《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》、《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》、《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》、《围填海管控办法》等。

12 月 11 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》，加强对河长的绩效考核和责任追究，对造成生态环境损害的，严格按照有关规定追究责任，为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障。

12 月 17 日　在海南省海口市举行的中国生态文明研究与促进会第二次会员代表大会、中国生态文明论坛海口年会。

12 月 20 日　国土资源部、中央编办、财政部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局七部门联合印发《自然资源

统一确权登记办法（试行）》。

12 月 20 日 财政部、环境保护部、发展改革委、水利部联合印发《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》。

12 月 20 日 国务院印发《“十三五”节能减排综合工作方案》。

12 月 22 日 中共中央办公厅、国务院办公厅发布《生态文明建设目标评价考核办法》。

12 月 22 日 发改委、科技部、工信部、环保部联合印发《“十三五”节能环保产业发展规划》。

12 月 22 日 国家发改委、国家能源局联合印发《煤炭工业发展“十三五”规划》。

12 月 23 日 国务院批复同意《全国土地整治规划（2016—2020 年）》。

12 月 23 日 环保部印发《排污许可证管理暂行规定》。

12 月 25 日 第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过《中华人民共和国环境保护税法》，并将于 2018 年 1 月 1 日起施行。环境保护税法是党的十八届三中全会提出“落实税收法定原则”要求后，全国人大常委会审议通过的第一部单行税法，也是我国第一部专门体现“绿色税制”、推进生态文明建设的单行税法。

12 月 26 日 最高人民法院、最高人民检察院发布《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，明确了应当认定为“严重污染环境”的 18 种情形，自 2017 年 1 月 1 日起施行。

12 月 26 日 中共中央、国务院出台《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》。

12 月 27 日　水利部联合国家发展改革委等 9 部门印发《“十三五”实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案》。

12 月 27 日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级空间规划试点方案》。

12 月 28 日　环境保护部、发展改革委、住房城乡建设部、水利部四部委联合印发关于落实《水污染防治行动计划》实施区域差别化环境准入的指导意见。

12 月 29 日　国务院发布《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》。

12 月 31 日　环境保护部发布《污染地块土壤环境管理办法（试行）》，自 2017 年 7 月 1 日起施行。

2016 年　1 月，中央环保督察组进驻河北省；7 月，进驻内蒙古等 8 个省（自治区）；11 月，进驻北京等 7 个市（省），开展环境保护督察工作。共受理群众举报 3.3 万余件，立案处罚 8500 余件、罚款 4.4 亿多元，立案侦查 800 余件、拘留 720 人，约谈 6307 人，问责 6454 人，解决了一大批突出环境问题。

2016 年冬季　全国多个地区发生多起大面积长时间的重污染天气，一些城市启动红色预警，环保部派出督查组分赴河北、山西、山东、河南省部分城市开展重污染天气应急响应情况专项督查，有关部门及时召开媒体见面会和座谈会，积极回应社会关切，就雾霾问题为群众答疑解惑。

十、党的建设

1 月 1 日 由中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编辑的《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》一书，由中央文献出版社、中国方正出版社出版，在全国发行。中央纪委机关、中央宣传部联合下发通知，要求各级党组织认真组织学习习，切实担负起全面从严治党的主体责任，为协调推进“四个全面”战略布局提供坚强纪律保证。

1 月 4 日 中共中央印发《中国共产党地方委员会工作条例》。并发出通知，要求各地区各部门认真遵照执行。

1 月 5 日 经党中央同意，中共中央办公厅印发《关于全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构的方案》的通知。中央决定，中央纪委共设置 47 家派驻机构，其中，综合派驻 27 家、单独派驻 20 家，实现对 139 家中央一级党和国家机关派驻纪检机构全覆盖，并对领导体制、职能调整、主要职责、机构设置等作出明确规定。

1 月 6 日 《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》正式施行。

1 月 7 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。

1 月 12 日 | 1 月 14 日 中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议在北京举行。出席这次全会的中央纪委委员 124 人，列席 226 人。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 12 日上午在会议上发表重要讲话。

1月13日　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，学习贯彻习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上的重要讲话精神，部署深入推进政府系统党风廉政建设和反腐败工作。

1月15日　中共十二届全国人大常委会党组15日召开会议，学习贯彻习近平总书记在十八届中央纪委第六次全会上的重要讲话和全会精神，研究部署2016年全国人大常委会党组进一步推进党风廉政建设和反腐败工作。

1月15日　中共中央政治局常委、全国政协主席、党组书记俞正声主持召开中共政协第十二届全国委员会党组会议，学习贯彻习近平总书记在中央政治局“三严三实”专题民主生活会和十八届中央纪委六次全会上的重要讲话精神，部署进一步推进政协党风廉政建设和反腐败工作。

1月15日　全国组织部长会议15日在京召开。

1月29日　中共中央政治局召开会议，审议《中央政治局常委会听取和研究全国人大常委会、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和中央书记处工作报告的综合情况报告》。中共中央总书记习近平主持会议。

2月4日　中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强和改进离退休干部工作的意见》（以下简称《意见》），并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

2月19日　中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平19日在北京主持召开党的新闻舆论工作座谈会并发表重要讲话。

2 月 23 日 中共中央政治局常委、中央纪委书记、中央巡视工作领导小组组长王岐山 23 日出席中央巡视工作动员部署会议并讲话。会议传达了习近平总书记关于巡视工作的重要指示。王岐山强调，要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，突出坚持党的领导，聚焦全面从严治党，从厚植党执政的政治基础高度，深化政治巡视，发挥利器作用，坚决维护党中央集中统一领导。

经中央批准，2016 年中央第一轮巡视将对中央宣传部、国家发展改革委、工业和信息化部、国家民委、民政部、司法部、人力资源和社会保障部、农业部、国家卫生计生委、国务院国资委、海关总署、工商总局、质检总局、新闻出版广电总局、食品药品监管总局、国家旅游局、国家宗教局、国家信访局、国家粮食局、国家能源局、国家国防科工局、国家烟草专卖局、国家外专局、国家公务员局、国家邮政局、国家文物局、国家中医药管理局、全国总工会、全国妇联、全国供销合作总社、全国老龄办、中国农业科学院等 32 家单位党组织开展专项巡视，同时对辽宁、安徽、山东、湖南等 4 个省进行“回头看”。

2 月 25 日 中共中央组织部印发《关于学习贯彻习近平总书记重要批示精神加强党委（党组）领导班子建设的通知》。

《通知》指出，最近，习近平总书记就学习毛泽东同志《党委会的工作方法》作出重要批示，对各级党委（党组）领导班子成员特别是主要负责同志重温这篇著作提出明确要求。各级党委（党组）要充分认识习近平总书记重要批示的深刻意义，把《党委会的工作方法》纳入“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”

学习教育重要内容，在学习掌握科学的工作方法和领导艺术、学习掌握其中蕴含的政治纪律和政治规矩上下功夫，真正把握《党委会的工作方法》的基本思想，提高领导能力和水平。

2月26日　为落实习近平总书记就学习毛泽东同志《党委会的工作方法》作出的重要批示，配合中共中央组织部印发的《关于学习贯彻习近平总书记重要批示精神加强党委（党组）领导班子建设的通知》要求，方便广大党员领导干部学习重温毛泽东同志这篇著作，《党委会的工作方法》单行本已由人民出版社出版，即日起在全国新华书店发行。

2月28日　中共中央办公厅印发了《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话，做合格党员”学习教育方案》，并发出通知，要求各地区各部门认真贯彻执行。

3月23日　全国党建研究会第六次会员代表大会23日在京召开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平作出重要指示。会议表彰了研究会2015年度课题调研优秀成果和第十三届全国优秀党建读物评选获奖作品，将选举产生第六届理事会及其领导机构。

3月29日　中央军委印发《关于加强和改进新形势下军队党的群团工作的意见》，就深入贯彻中央党的群团工作会议精神特别是习主席重要讲话精神，加强和改进新形势下军队党的群团工作，保持和增强军队党的群团工作的政治性、群团组织的先进性和群众性作出全面部署。

4月5日　中共中央宣传部、中共中央组织部联合发出关于认真组织学习《习近平总书记系列重要讲话读本（2016年版）》的通知。

4 月 6 日 “两学一做”学习教育工作座谈会在京召开，深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，对开展“两学一做”学习教育作出部署，刘云山出席并讲话。

4 月 10 日 党中央决定，在纪念建党 95 周年之际，对全国优秀共产党员、全国优秀党务工作者、全国先进基层党组织进行表彰。中央组织部印发《关于做好全国优秀共产党员、优秀党务工作者、先进基层党组织推荐工作的通知》，对做好推荐表彰工作作出安排部署。

5 月 1 日 《求是》杂志第 9 期发表中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平 2015 年 12 月 11 日《在全国党校工作会议上的讲话》。

6 月 7 日 中共中央政治局常委、中央纪委书记王岐山在京主持召开部分中央部委负责同志座谈会，并到辽宁省召开座谈会，就制定中国共产党问责条例征求意见。王岐山在制定中国共产党问责条例座谈会上强调，用担当诠释忠诚，释放失责必问强烈信号。

6 月 11 日 中央宣传部、中央网信办、中央文明办、教育部、全国总工会、共青团中央、全国妇联联合印发《通知》，组织开展纪念中国共产党成立 95 周年群众性主题教育活动。

6 月 28 日 中共中央政治局召开会议，审议通过《中国共产党问责条例》。中共中央总书记习近平主持会议。

6 月 28 日 中共中央政治局就严肃党内政治生活、净化党内政治生态进行第三十三次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，全党同志都要行动起来，为开展严肃认真的党内政治生活、净化党内政治生态作出贡献。

6月30日　中央组织部公布最新党内统计数据：截至2015年底，中国共产党党员总数为8875.8万名，比上年净增96.5万名，增幅为1.1%。党的基层组织441.3万个，比上年增加5.4万个，增幅为1.2%。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，党的生机与活力不断增强。

7月1日　庆祝中国共产党成立95周年大会7月1日上午在北京人民大会堂隆重举行，习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上做重要讲话。

7月2日　中共中央办公厅发出通知，要求各地区各部门认真学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上的重要讲话精神。

7月4日　全国国有企业改革座谈会4日在京召开。习近平对国有企业改革作出重要指示强调理直气壮做强做优做大国有企业，尽快在国企改革重要领域和关键环节取得新成效。李克强作出批示。

7月10日　中组部、中宣部、中央党史研究室、教育部近日联合发出《关于认真组织学习宣传〈中国共产党的九十年〉的通知》，要求各地区各部门各单位充分认识学习党史运用党史的必要性和重要性，以《中国共产党的九十年》的出版为契机，组织引导广大党员、干部、群众和青少年学习党史、铭记党史，做到知史爱党、知史爱国。

7月17日　中共中央印发《中国共产党问责条例》，并发出通知，要求各地区各部门认真遵照执行。

7月24日　部分省区“两学一做”学习教育工作座谈会24日在兰州召开，中共中央政治局常委、中央书记处书记刘

云山出席并讲话，强调要认真贯彻习近平总书记重要指示精神，落实全面从严治党要求，筑牢思想根基、聚焦突出问题，确保学习教育取得实实在在成效。

7 月 26 日 中共中央政治局召开会议，决定 2016 年 10 月在北京召开中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议。主要议程是，中共中央政治局向中央委员会报告工作，研究全面从严治党重大问题，制定新形势下党内政治生活若干准则，修订《中国共产党党内监督条例（试行）》。会议分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作。中共中央总书记习近平主持会议。

7 月 30 日 部分地区和部门“两学一做”学习教育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出席并讲话。

8 月 16 日 中共中央在中南海怀仁堂召开党外人士座谈会，就制定新形势下党内政治生活若干准则、修订《中国共产党党内监督条例（试行）》听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表的意见和建议。中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话。中共中央政治局常委俞正声、刘云山、王岐山出席座谈会。

8 月 29 日 中共中央办公厅印发了《关于防止干部“带病提拔”的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

9 月 10 日 | 9 月 11 日 党委中心组学习经验交流座谈会 10 日至 11 日在长春召开。中共中央政治局常委、中央书记处书记刘云山出席并讲话，强调要按照建设学习型、服务型、创新型马克思主义执政党的要求，充分发挥党委中心组学习的示范带动作用，把学习贯彻习近平总书记系列重

要讲话精神引向深入。

9月23日　中共中央作出关于学习《胡锦涛文选》的决定。

9月27日　中共中央政治局召开会议，研究全面从严治党重大问题。中共中央总书记习近平主持会议。中共中央政治局听取了《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》稿在党内外一定范围征求意见的情况报告，决定根据这次会议讨论的意见进行修改后将文件稿提请十八届六中全会审议。会议决定，中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议于10月24日至27日在北京召开。

9月28日　中共中央政治局常委、中央纪委书记、中央巡视工作领导小组组长王岐山出席学习贯彻习近平总书记关于巡视工作论述暨中央单位巡视工作座谈会。他强调，中央部委党组（党委）要学习领会、认真贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，提高政治站位，强化政治领导，确保党的路线方针政策落实到位，坚持和加强党对各领域、各方面工作的领导。

9月29日　中共中央在北京举行学习《胡锦涛文选》报告会。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在会上发表重要讲话。

中共中央政治局常委李克强主持报告会，中共中央政治局常委张德江、俞正声、王岐山、张高丽出席报告会。中共中央政治局常委刘云山在报告会上宣读《中共中央关于学习〈胡锦涛文选〉的决定》。

10月10日
|
10月11日　全国国有企业党的建设工作会议在北京召开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话。中共中央政治局常委、中央书记处

书记刘云山作总结讲话。中共中央政治局常委王岐山、张高丽出席会议。

10 月 24 日 | 10 月 27 日 中国共产党十八届中央委员会第六次全体会议，于 2016 年 10 月 24 日至 27 日在北京举行。会议发布《中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报》

10 月 27 日 中央办公厅 27 日发出《关于认真学习宣传党的十八届六中全会精神的通知》，强调学习宣传贯彻党的十八届六中全会精神，是当前和今后一个时期全党全国的重要政治任务。各地区各部门要以高度的政治责任感和使命感，认真组织党的十八届六中全会精神的学习宣传。

11 月 2 日 新华社受权全文发布党的十八届六中全会审议通过的《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》。

11 月 2 日 学习贯彻党的十八届六中全会精神中央宣讲团动员会在京召开，中共中央总书记习近平对做好宣讲工作作出重要指示。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。

11 月 9 日 党的十八届六中全会决定，党的十九大于 2017 年下半年在北京召开。中共中央印发《关于党的十九大代表选举工作的通知》，对十九大代表选举工作作出全面部署。

11 月 10 日 中央纪委监察部网站公布了中央第十一轮巡视进驻北京、重庆、甘肃、广西、中央文献研究室、中国外文局、光明日报社、中国日报社、经济日报社、中国侨联、全国台联、中国作协、中国记协、国家自然科学基金会、宋庆龄基金会、国务院发展研究中心、中国

残联、延安干部学院、国家行政学院等 19 个地方和单位党组织开展专项巡视工作的情况。

11 月 25 日　中共中央政治局常委、中央深化国家监察体制改革试点工作领导小组组长王岐山近日到北京、山西、浙江就开展国家监察体制改革试点工作调研。他强调，要深入贯彻党的十八届六中全会精神，落实全面从严治党战略部署和深化国家监察体制改革的决策部署，构建权威高效的国家监察体系，推进国家治理体系和治理能力现代化。

11 月 30 日　中共中央政治局召开会议，审议通过规范党和国家领导人有关待遇等文件、《中国共产党工作机关条例（试行）》《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》。中共中央总书记习近平主持会议。

12 月 4 日　为贯彻落实习近平总书记关于干部工作的一系列新思想新理念新要求和党的十八届六中全会精神，坚持全面从严治党要求，进一步规范党委（党组）讨论决定干部任免事项议事规则和决策程序，中组部修订印发《党委（党组）讨论决定干部任免事项守则》。

12 月 6 日　中共中央政治局常委、中央纪委书记王岐山 5 日至 6 日在江苏省镇江市调研并主持召开部分省（区）纪委书记座谈会，就贯彻落实六中全会精神，谋划好明年工作和制定《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则（试行）》征求意见。他强调，推动全面从严治党向纵深发展，纪委要以身作则，把监督执纪的权力关进制度笼子。

12 月 9 日　中共中央政治局 12 月 9 日下午就我国历史上的法治

和德治进行第三十七次集体学习。

12 月 13 日 由中共中央文献研究室编辑的《习近平关于全面从严治党论述摘编》一书，由中央文献出版社出版，在全国发行。

12 月 14 日 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》，并发出通知，要求各地区各部门遵照执行。

12 月 25 日 全国党内法规工作会议 24 日至 25 日在京召开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平作出重要指示强调坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设，刘云山出席全国党内法规工作会议并讲话。刘奇葆、赵乐际、赵洪祝出席会议，栗战书传达了习近平总书记的重要指示并讲话。

12 月 26 日 | 12 月 27 日 中共中央政治局于 12 月 26 日至 27 日召开民主生活会，以深入学习领会党的十八届六中全会精神为主题，围绕“两学一做”学习教育的要求，重点对照《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》，联系中央政治局工作，联系党的十八大以来党中央抓作风建设的实际，联系自身执行中央八项规定的实际，进行自我检查、党性分析，开展批评和自我批评，研究加强党内政治生活和党内监督的措施。中共中央总书记习近平主持会议并发表重要讲话。

12 月 28 日 中共中央政治局召开会议，听取中央纪律检查委员会 2016 年工作汇报，研究部署 2017 年党风廉政建设和反腐败工作。中共中央总书记习近平主持会议。

后 记
POSTSCRIPT

呈现在读者面前的《中国改革报告 2016——完善顶层设计 寻求改革突破》，是深圳创新发展研究院（以下简称创新研究院）最新推出的力作。

作为一家立足深圳面向全国、专注于中国改革研究的社会智库，创新研究院一直秉持建设性、独立性和社会性的特点，根据中央领导同志加强对改革第三方评估的要求，创新研究院把对全国改革的评估研究作为重要研究项目。从 2014 年设立《中国改革报告》研究课题开始，创新研究院每年组织全国有关改革领域的权威专家，对上年度中国改革的进程作全面总结和评估，力争使其成为全面反映国家改革进展的可靠权威记载，成为客观评估改革成果的第三方独立报告，成为向国家提出若干重大改革建议的研究报告。

继 2014 年“国家治理现代化元年”和 2015 年“从总体设计到全面建设”两本报告成功推出后，2017 年 4 月 7 日，创新研究院在京发布了《中国改革报告 2016——完善总体设计 寻求改革突破》。《中国改革报告 2016》由一个总报告和十一个分报告构成，既延续了既定的总报告 + 十大领域分报告的框架结构，又针对全年的热点问题新增了一个专题：供给侧结构性改革报告，充分体现出改革年度报告与时俱进、点面结合、突出重点的创新特色。

由创新发展研究院理事长张思平执笔的总报告，在对各分报告总结提炼的基础上，分析了当前中国改革面临的形势，指出改革已经进入不进则退、没有退路的相持状态、稳增长与调结构矛盾日益突出的最困难时期，和重点突破的临界点，由此从反腐的制度建设、供给侧结构性改革等九个方面对 2017 年进一步全面深化改革提出建议。分报告及专题报告由国内在各自领域有深入研究和独立见解，并享有一定学术地位的专家学者撰写。各个报告以梳理和总结上年度各自领域的改革进展为基础，对改革的效果进行客观评估，有理有据，有弹有赞，最后提出对下一步改革的建议。

2017 年 4 月 7 日，创新发展研究院在北京召开媒体发布会，正式对外发布《中国改革报告 2016》。会上，毛振华院长代表创新院致辞，总结指

出了报告全面性、独立性、客观性和建设性四个特点。张思平理事长向到场的媒体记者们就总报告进行了详尽的介绍。孔泾源、许耀桐、王小鲁、蔡霞、张燕生、徐昕、李萌等报告撰写专家与记者进行互动，就媒体关心的问题一一作答。发布会共有包括新华社、人民网、中新社、凤凰网、财经网、网易等超 60 家媒体参加。报告发布后在社会上引起了广泛的关注和良好的反响。

按报告顺序排列，作者分别是：

张思平　深圳创新发展研究院理事长
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
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
刘　洋　北京师范大学政府管理研究院副院长
贡　森　国务院发展研究中心人力资源与公共管理研究所所长
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

正是这些享誉学界的专家学者对报告的倾心投入和大力支持，才保障了报告的高质量和权威性。

创新院唐惠建、程颖博、黄婷、刘梦雨、袁婷婷等同志在项目推进、本书印行过程中，做了大量组织联络、协调安排和编辑校对等工作。

《中国改革报告》是深圳创新发展研究院倾力打造的重点研究成果。一家社会智库要独立地开展这类课题，对全国改革做出客观地评估并提出建设性意见殊为不易。比起前两年的报告，《中国改革报告 2016》虽有所进步，但仍有不少完善的空间。随着全面深化改革的不断深入，我们将继续耕耘，坚持做好对改革的第三方社会评估工作，也期待大家对本报告提出宝贵的建议。

谨以本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
2017 年 4 月