## ****383报告全文****

**国务院发展研究中心课题组**

　　经过深入研究和讨论，我们初步提出简称为“383方案”的改革设想，即包含“三位一体改革思路、八个重点改革领域、三个关联性改革组合”的新一轮改革的基本思路和行动方案。

　　**经济体制新“三位一体”的改革思路**

　　（1）新一轮改革的目标，是建立富有活力、创新导向、包容有序、法治保障的社会主义市场经济体制。富有活力，就是要大幅度减少政府对经济活动的干预，通过完善产品市场和要素市场体系，更大程度地调动各方面的积极性；创新导向，就是营造有利于创新的制度环境，完善创新激励机制，促进转型升级，更大范围地激发企业和个人的创造性；包容有序，就是大力推进权利公平、机会公平、规则公平，使全体人民通过勤奋努力公正分享发展成果；法治保障，就是使各种所有制经济和各类经济活动得到法律的平等对待和保护，稳定发展的信心和预期。经过改革，形成适应经济社会发展的新形势、新要求的制度环境，打造社会主义市场经济体制的升级版。

　　（2）实现上述目标，要在以往市场、政府和企业改革的基础上，着力推动完善市场体系、转变政府职能、创新企业体制的新“三位一体”改革。完善市场体系，重点是深化基础产业领域和土地、劳动力、资本等生产要素市场的改革，使市场更大范围、更为有效地发挥资源配置的基础性作用；转变政府职能，重点是减少审批，理顺事权，提高透明度，促进财税体制的重要转型，使政府能够更好地提供公共产品，维护社会公平正义；创新企业体制，重点是放宽准入、鼓励竞争，营造各类企业平等使用生产要素和创新资源的外部环境，使企业由主要依托低成本要素组合优势，转向更多地依托转型升级、创新驱动。

　　（3）在上述“三位一体”的改革中，关键是正确处理政府和市场的关系。政府和市场并非简单的此消彼长关系，而应当形成互补共生的关系。国内外历史经验表明，有效的市场通常对应着有效的政府，反之亦然。政府应在外部性强、自身具备优势、能够给企业和市场带来补充支撑效应的领域发挥作用。这样，随着市场和企业的成长，政府的作用也会相应增长。政府发挥作用的合理范围也是随着经济增长阶段和经济形势的变化而变化。在经济发展的较低阶段，政府在外部性突出、确定性较强的领域，如基础设施建设领域，可以发挥重要作用，为企业发展创造有利条件，支持经济的高速增长。而当大规模基础设施建设时期结束，更多依靠产业升级和创新驱动的时候，政府就应当减少对经济活动的直接参与，主要致力于培育有利于创新的制度和政策环境。在某些特殊情景如应对金融危机冲击时，政府有必要采取一些行政措施，但转入常规增长后，就要把本应由企业和市场来办的事情交还给企业和市场。

　　**改革的八个重点领域**

　　（1）以依法行政、公开透明、大幅度实质性减少行政审批为重点，深化政府行政管理体制改革。转变发展方式、推进社会转型，迫切需要转变政府职能。应抓住当前深化改革的有利时机，推进各项职能转变，大幅度实质性减少行政审批，提高政府决策科学性，增强政府运作透明度，尽快使依法行政取得实质性进展。

　　有针对性地调整或完善政府基本职能。减少贷款规模、土地指标、产能数量等行政性直接干预手段，主要运用货币、财税等总量手段改善宏观调控。调整市场监管重心，减少行业进入的前置性审批，加强质量、安全、环保、节能、技术标准等方面的一线监管。加大反垄断和反不正当竞争执法力度，维护公平竞争环境，对监管不作为造成重大损失的，相关监管部门和人员需承担相应法律和经济责任。积极鼓励和扶持社会力量参与提供公共服务，扩大政府购买服务范围，促进公共服务多元化供给。

　　采取得力措施，大幅度实质性减少行政审批。对国务院机构改革方案中已明确要清理和减少的行政许可、行政审批，必须按期完成。对仍需审批的项目，规定审批时限，到期不批复视为同意。对不涉及国家安全和企业秘密的审批，在网上公布审批流程、条件和进度，接受企业和社会公众的质询。建立审批事项重大失误责任追究制，对审批失当造成重大损失的，追究相关人员责任。

　　提高政府决策效率和科学性。改进政府决策协调机制，将部门会签制度改为牵头部门负责制。对涉及公众利益的重大决策，决策前应组织相关机构、智库等进行必要论证，有的要举行听证会；事中要有跟进评估、反馈调整；事后应组织包括第三方机构在内的有关方面评估政策效果，并公布评估结果。

　　提高政府运行透明度。扩大各级政府在三公经费、转移支付等领域的公开内容，详细公布各级政府财政收支和政府间转移支付的计算方法。建立人民银行、统计部门、审计部门向全国人大定期汇报制度，凡不涉及国家安全的统计数据及其计算方法，应及时公开。总结有关地方经验，完善地方政府定期向人大汇报工作机制，推行电视、网上直播等做法，有效提高政府运行透明度。

　　真正落实依法行政。引导、鼓励公民、法人和其他组织依法行使行政诉讼手段，维护自身正当权益，监督行政机关依法行使行政职权。选取“民告官”典型判例，进行适当宣传。鼓励公益诉讼，允许集体诉讼，以减少上访和群体性事件。

　　完善公职人员薪酬体系。根据经济增长、物价变动和社会平均收入水平，合理确定政府部门和公立机构职工收入水平及其增长机制。建立廉洁年金制度，公职人员未犯重大错误或未发现腐败行为的退休后方可领取。规范岗位权责，减少政府官员自由裁量权，构建“不能贪、不敢贪、不愿贪”的防腐机制。率先从公共部门及国有企业领导班子和新提拔干部做起，加快官员公布个人财产进度。

　　（2）以打破垄断、促进竞争、重塑监管为重点，加快基础产业领域改革。基础产业的垄断弊端，已对经济社会发展全局产生了日益明显的负面影响。大力度推进基础行业改革刻不容缓。改革的重点是放宽准入，形成竞争性市场结构，同时在自然垄断环节形成有效监管。

　　开放投资，探索适合国情的铁路运营模式。在原铁道部改革、初步实现政企分开的基础上，选择一批发展潜力较大、业务边界清晰、适合于成立干线公司的项目，率先引入外部投资或者直接上市融资，同时进行其他市场化的融资试点，保障铁路建设投资稳定增长。借鉴国际上“网运分离”“区域竞争”“干线公司+平行线竞争”等运营模式，从实际出发，积极探索适合国情的铁路运营模式。铁路监管部门应制定并实施通路权开放等相关规则。

　　以形成成品油定价新机制、放宽非常规油气资源的勘探开发准入为突破口，推进石油天然气行业的改革。建立国内与国际市场连通、具有重要定价影响力、以中国原油为标准产品的石油现货和期货交易市场。放开对进口原油、成品油、天然气的限制。政府有关部门不再直接规定成品油价格，改为在石油价格出现较大幅度波动时采取临时性干预措施。放宽非常规油气资源勘探开发市场准入，完善矿权出让和转让制度，将页岩油等非常规油气资源作为独立矿种，纳入矿权管理，加速相关资源的勘探开发。将石油天然气管网业务从上中下游一体化经营的油气企业中分离出来，组建若干家油气管网公司，并建立对油气管网的政府监管制度。

　　引入大用户直购电，建立实时竞争发电市场，深化电力体制改革。实行大用户直购电，建立实时竞争发电市场，开展“竞价上网”，形成以双边合同市场为主、实时竞争市场为辅的竞争性电力市场。推进电价形成机制改革，上网电价由发电市场竞争或发电企业与大用户双边合同确定；输配电价实行政府管制，形成直接反映电网企业效率的独立输配电价；居民和中小工商业销售电价仍实行政府指导价。率先实现输配业务的财务分开，在开展试点的基础上逐步实现输配完全分开。

　　加快业务相互开放，实质性推进三网融合。实现电信、互联网、广电主体业务相互开放和相互进入。整合分散的监管职能，建立统一监管体系。再次重组电信企业，形成多家竞争实力相当的电信运营商，以利于有效竞争。

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

　　提供平等保护土地产权的制度基础设施。以落实集体成员权时点和量化集体资产为核心，确保农村土地承包关系长久不变。将农村承包地、宅基地、林地、房屋等资源确权、登记、颁证到每个农民。实施以土地为基础的不动产统一登记制度。在现有土地权属基础上，赋予农民集体土地处置权、抵押权和转让权。

　　构建平等进入、公平交易的土地市场。在规划和用途管制下，允许农村集体土地与国有土地平等进入非农用地市场，形成权利平等、规则统一的公开交易平台，建立统一土地市场下的地价体系。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。随着农村集体建设用地直接入市，相应收缩政府征地范围，逐步减少直至取消非公益性用地的划拨供应。在集体建设用地入市交易的架构下，对已经形成的“小产权房”，按照不同情况补缴一定数量的土地出让收入，妥善解决这一历史遗留问题。

　　建立公平共享的土地增值收益分配制度。对被政府征收土地，改原用途补偿为公平补偿，农民房屋按市价补偿，被征地农民纳入城镇社保体系。改革土地出让制度和用地模式，合理确定城市土地用于建设与农民留用比例。建立国家土地基金制度。

　　建立与现代社会发展相适应的土地财产税制度。建立土地价值评估体系。将土地税收计征重点从流转环节转向保有环节，实施从价计征。率先对集体建设用地、储备土地和囤积土地征收土地增值税。

　　建立国有土地资产经营制度和土地融资制度。改政府卖地为国有土地资产经营，政府以国有土地所有者身份获得土地权益，成立国有土地资产公司从事国有土地经营。改造国有土地储备机构，建立国有土地资产交易市场。完善国有土地资产经营收益使用管理制度，明确国有土地资产经营收益不得当期使用，其用途和绩效由人大审议监督。完善国有土地融资制度，用于抵押融资的土地必须权证和主体明确，由第三方机构进行资产评估。

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

　　（4）以降低金融行业准入门槛、推进利率汇率市场化为重点，推动金融体系改革。应当抓住全球经济再平衡的有利时机，建立一个市场导向、高效而富有弹性的金融体系，支持转型升级和城镇化进程；化解潜在金融风险；与财税体制和要素价格改革等相配合，形成协同效应。

　　深化金融机构产权结构和治理结构改革。降低金融行业准入门槛，形成多元化竞争性的金融体系，满足实体经济的金融服务需要。大幅降低各级政府对金融机构的持股比例，通过金股等国际通行的股权形式和有效监管，体现国家对金融机构的控制力。在城市商业银行等区域性金融机构经营状况总体稳定的情况下，及早推进并购重组和股权多元化，以控制和化解风险隐患。降低金融行业准入门槛，鼓励能满足金融服务需求的新兴民营金融机构的发展，特别是鼓励有实力的互联网机构发挥自身独特优势进入小微金融领域，鼓励社会资金设立农村金融服务机构。

　　推进利率市场化进程，倒逼金融机构提升竞争力和创新能力，为人民币资本项目可兑换奠定基础。推动大额可转让存单（CD）的利率市场化，取消贷款利率下浮限制，扩大市场化定价的金融产品规模，形成完整的市场化基准收益率曲线。设立存款保险（放心保）制度，建立金融机构破产退出机制，以并购重组方式处置利率市场化过程中的问题金融机构。

　　推进汇率形成机制市场化和人民币资本项目可兑换。十年内使人民币成为主要的国际结算和投资计价货币，在局部市场成为国际储备货币。以此倒逼外汇市场、跨境投资、债券市场、金融机构本外币综合经营等领域的改革。

　　以适应转型升级和城镇化建设需要为重点完善金融市场体系。重点发展面向中小企业和创新型企业的创业板、新三板、场外市场等多层次资本市场体系。大幅度提高债券在融资结构中的比重，实现场内外市场、银行间及交易所市场的互联互通，建立统一的债券监管体系。深化发行制度市场化改革，重点从发行环节实质审核转向信息披露。监管重点从行政性审批和保护金融机构，转向防控风险为本和保护金融消费者。针对日趋活跃的跨市场金融创新活动，强化央行对金融体系系统性风险防范的协调职能。构建中央与地方分层有序的金融管理体系。

　　（5）以优先调整事权、带动财力重新配置为重点，启动新一轮财税体制改革。以分税制为基础的财税体制与社会主义市场经济基本适应，总体方向需继续坚持。针对现存的政府事权不清、收支结构不合理、地方债务风险突出等问题，应在维持宏观税负和中央财力集中度基本稳定的前提下，以中央政府上划部分事权建立“国民基础社会保障包”为突破口，深入推进财税体制改革，优化收支结构，促进政府职能转变，增强中长期财政稳定性和可持续性。

　　以事权合理划分重新确定财力配置。合理确定中央事务、地方事务、中央与地方共同事务、中央委托事务、中央引导和鼓励性事务的边界，规范省以下各级政府事权边界。将基础养老金、司法体系、食品药品安全、边防、海域、跨地区流域管理等划为中央事权。按事权优先原则，进一步调整优化税收划分和转移支付制度。

　　实施“国民基础社会保障包”制度。为促进人口自由流动，保障国民基本社会权益，带动资源优化配置和生产率提高，可设计并实施主要由中央和省级政府承担责任的、低标准均等化的“国民基础社会保障包”制度。起步阶段该保障包的内容可包括：用名义账户制统一各类人群的基本养老保险，基本养老保险基金实行全国统筹；医保参保补贴实现费随人走，人口跨行政区流动时补贴由上级政府承担；中央政府对义务教育生均经费实行按在校生人数均一定额投入；对全国低保对象按人头实行均一定额补贴。这些待遇都记录到统一的个人社会保障卡中，全体人民均可享受。社会保障卡具有补贴结算功能，并实现全国范围的可携带。这样就可形成与原有户籍制度双轨并行的新社会保障制度，随着时间推移逐步扩展内容、提高水平，并最终取代户籍制度。

　　积极推进以房产税和消费税为主的地方主体税建设。加快建立不动产登记制度。扩大房产税试点范围，尽快完善相关制度，一定过渡期后全面推开，并明确为区县级政府主体税。按照消费地原则将国内消费税划为地方税，由生产环节改为零售环节征收，同时将车辆购置税划归地方税。全面减并非税收入，市、区县政府每项非税收入征收均需要省级人大以上批准。

　　规范地方发债制度，防范债务风险。健全政府会计制度，编制政府资产负债表。明确地方政府债务主体，提高地方融资活动透明度。规范地方融资平台，“开前门、堵后门”，扩大地方政府自行发债范围，并建立债务风险预警机制。启动市政收益债发行，通过资产证券化、引入保险和养老金等机构投资者拓宽地方政府融资渠道。

　　建立和完善基础性财税制度。实现全口径预算，试行编制中期预算。在投入和服务程序上明确基本公共服务国家标准。按属地原则解决税源与征税地分离问题。把水、森林、地热等纳入资源税征收范围，开征环境税。全面提高政府税收征管能力，将个人纳税行为与个人信用挂钩。建立第三方公共支出绩效评估与监督制度。

　　（6） 以重新界定职能、国有资产资本化为重点，深化国有资产管理体制改革。近些年来，国有资产管理体制和国有企业改革取得一定进展，但仍存在定位不清、经营效率低下、竞争力不强等问题。与其他经济体比较，我国数量庞大的国有资产可以在国家现代化建设中发挥特殊优势。深化改革需要进一步明确国有资产职能定位、推进国有资产资本化、改进运营模式和治理方式，以实现国家能力提升和社会利益最大化目标。

　　重新界定国有资产职能。按照提供广义公共产品、提升国家能力、促进社会利益最大化的要求，明确国有资产具有以下四项基本职能。第一类是社会保障职能，重点是为养老、医疗、教育、住房、减贫、社会救助等方面的社会保障职能提供支持。第二类是提供非盈利性公共服务职能，主要涉及基础设施、基础产业中的普遍服务部分。第三类是促进战略性产业稳定、竞争和创新的职能，主要涉及能源、交通、通信、金融等领域。第四类是保障国家安全的职能，主要涉及国防领域。

　　完成国有企业的公司制改造，为国有资产资本化创造条件。对尚未实行改制的国有企业，包括国有独资企业和集团公司，尽快实施规范的公司化改造。具备条件的，可实行股权结构多元化，或做出上市安排。

　　按照不同职能建立一批国有资本运营基金。参照新加坡淡马锡资产管理公司模式，与上述国有资产职能分类相对应，通过划拨现有国有企业股权，建立一批国有资本投资运营基金。根据不同职能的特性，分别制定各类基金的出资方式、经营目标和考核机制。社会保障类基金在控制风险的前提下实现保值增值。非盈利性公共服务类基金通常会存在政策性亏损，应在成本控制、服务标准等方面提出要求。对促进战略性产业稳定、竞争和创新类基金，应提出在相关领域可考核的稳定供给、促进竞争和创新等政策性目标和相应的经营业绩指标。国家安全类基金应服务于已定的国防建设目标，并完成相应的经营业绩指标。

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

　　国资委依据已定的经营目标和考核机制，对各类基金进行监督管理，并任免其负责人。国资委日常工作对国务院负责，定期向全国人大报告工作并接受质询和监督。从中长期看，应形成包括国有资本和财政资金在内的统一的国家资产负债表，财政盈余可充实国有资本，国有资本也可以弥补财政赤字。

　　（7）以改进竞争环境和激励机制为重点，促进创新和绿色发展。企业为主体的创新是实现我国经济转型的基础。实现产业升级、创新驱动和绿色发展，需要营造有利于创新的外部环境，完善创新激励机制，改革政府支持创新的方式，增强创新的内生动力。

　　营造公平竞争和包容宽松的创新环境。制定包括减少政府干预、加强市场监管和执法、鼓励社会监督在内的“一揽子”规范市场秩序的措施，从根本上扭转假冒伪劣和非法仿制严重、环保等外部性监管不到位、企业热衷于寻找政策机会和“搞关系”而不愿创新的状况。宽容对待在信息通信、电子商务、新能源、电动汽车、金融等领域出现的新业态、新技术、新商业模式，坚持审慎管理，为创新留出足够空间和时间。

　　构建新型的企业创新体系。培育和形成一批通过竞争成长起来的创新型行业领先大企业，发挥其重大技术研发、技术集成、推进产业化的优势。创造条件，使创新型民营大企业能够平等使用创新资源。发展风险投资、信息服务、技术交易、人才服务、并购融资等创新服务业，以支持中小企业创新活动。制定支持产业链创新、技术转让、企业并购的政策，鼓励基于市场化的产业联盟和协同创新，促进大企业更多地集成、收购中小企业创新成果。

　　加强创新基础设施建设，加快形成创新资源聚集区。进一步增加国家在信息基础设施、数据资源、大科学工程、重大公共技术平台的资金投入，以支持更广泛的研究开发和创新应用。选择有条件的城市，加快科研、人才、户籍、教育、金融、城市建设等综合改革，鼓励先行先试，在全国形成若干个企业创新活跃、创新服务业发展较快的创新资源集聚区。

　　推动大学改革，加强基础研究，鼓励自由探索。逐步实现大学去行政化，探索建立由校董会、校长、监督机构组成的大学治理架构,让教育家办教育,落实高校办学自主权。放宽办学限制，鼓励国外一流大学来华合作或独立办学,引进国际通行的教学和科研管理机制。重点培育和支持一批有战略地位的基础研究机构。设立若干环境宽松、经费充裕、吸引国内外一流学者、以基础研究突破为目标的研究机构。适应基础研究、应用研究、产业化相互渗透的趋势，支持集基础研究突破和实现产业化为一体的新兴创新模式。

　　改进政府支持创新的方式。改革以项目直接拨款为主的科技经费支持方式，建立以基金等金融手段支持研发和产业化的财政支持机制。财政资金应更多地用于激励研发人员。加大普惠性政策支持的力度，减少对企业点对点的资金支持，研发费用加计扣除等税收政策的抵税规模应逐步超过财政科技经费规模。对有良好外部性的创新产品实行后补贴和需求侧支持。大幅提高侵犯知识产权的违法成本，通过重大案件判例树立司法权威。跨地区知识产权纠纷应由第三方法院裁决。

　　引入市场化的生态环保促进机制，实行更严格的环保制度。建立地区减排合作机制和各种排污权交易制度，形成市场化的减排激励。完善地区间生态补偿和生态支付制度。逐步提高矿产开发的环境补偿标准，实现环境成本内部化。加快制定和出台《清洁空气法》，修改《环境保护法》等重要法规，加强环保执法。

　　（8）以服务业开放为重点，深化涉外经济体制改革。应加快涉外经济体制改革，建立对全球高端生产要素富有吸引力的体制环境，提高我国整合国际资源、开拓外部市场的能力，促进国内改革与形成国际竞争新优势。

　　以扩大开放倒逼国内改革。推动能源、电信、金融等基础行业对外开放，引入有竞争力的投资和经营者，带动国内竞争。深化文化、教育、医疗卫生、体育等开放，引入新理念、机制和商业模式，带动服务业加快发展。

　　打造对高端产业与生产要素具有更强吸引力的投资环境。改革外资审批体制，开展准入前国民待遇与“非禁即入”的试点；统一内外资法律，强化法律法规的一致执行，形成各类所有制企业平等有序竞争的市场环境。

　　加快对外投资体制改革。减少对外投资审批环节，提高审批效率；加强对外投资保护，保障海外利益，避免重复征税；重新定位政府职能，从注重事前审批转向改善对外投资信息、法律、融资、保险等服务。

　　加快外贸体制改革，增强高附加价值出口竞争力。完善出口退税制度，减少对上游投入品的歧视；以海关特殊监管区为基础开展自由贸易园区试点；开展贸易投资便利化改革，不同监管部门联合查验，降低收费；以暂定税率方式，推行结构性降低关税；在存在进口特许权领域放松进口权管制，引入更多竞争；以中日韩自贸区为重点，加快谈判建立高质量的自由贸易区。

　　加快对外谈判体制改革，提高参与国际经济治理的能力。改进涉外经济贸易决策协调机制，加大高层协调力度；改革涉外人事制度，在政府机构与国际组织间建立人才双向流动的机制；建立智库参与涉外经济决策的机制，增强我国在国际经济治理机制中的倡议能力。