



2016

8

总第 13 期

2016 年 6 月

深圳创新发展研究院 编印

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

《中国改革报告·2015》总报告

——2015 年全面深化改革的评估

前 言

2013年11月，党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出**全面深化改革的总目标**，制定了**全面深化改革的总路线图**。可以说三中全会的决定，是以习近平为总书记的党中央治国理政方略最重要的组成部分，是未来十年中国全面深化改革的总体规划 and 顶层设计，开启了中国国家治理体系和国家治理能力现代化的征程。

2014年作为实现国家治理现代化的开局之年，中央成立了**全面深化改革领导小组**，审议通过了上百项专项改革方案。为了给全面深化改革创造良好的外部环境，中央通过强力反腐、树立政治新权威，并出台《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，把全面深化改革纳入依宪治国的法治轨道。与此同时，还组织实施了一批有力度、有特色、有影响力的改革试点。2014年可以说是**全面落实顶层设计的建设规划、施工图设计的一年**，为全面落实改革的目标绘制了具体的建设蓝图，并通过一些突破性的改革试点使全面深化改革有了良好的开端，从而成为**中国全面深化改革的破冰之年**。

2015年是**全面深化改革的关键之年**，在中央的领导下，

经过 2013、2014 年推进国家治理体系和治理能力现代化的顶层设计、建设规划、施工图设计等基础工作及改革试点，中国的全面深化改革进入了方案全面落实的阶段，推进出台了一大批有力度、有分量的改革成果，改革呈现全面发力、多点突破、蹄疾步稳、纵深推进的良好态势。从一定意义上说，2015 年中国的改革已经实现从**总体设计到全面建设**的跨越，使以国家治理体系和治理能力现代化为总目标的改革，进入了一个新的阶段。

在实现划时代的国家治理体系和治理能力现代化变革中，深圳创新发展研究院作为以促进深圳乃至全国改革创新为宗旨的，有建设性、独立性、社会性鲜明特色的社会智库，一直关注着新时期中国改革创新的辉煌历程，并力争为中国伟大的变革作出应有的贡献。为此，从 2014 年起，创新发展研究院每年组织全国有关领域权威专家，编写出版全面反映在国家治理现代化为总目标指引下，每年国家在政治、经济、社会、文化、生态等主要领域改革新进展的《中国改革报告》。

2015 年的报告以“**从总体设计到全面建设**”为主题，力争成为记载和反映当年国家重大改革进程的白皮书，成为中国改革的社会第三方评估报告，成为向国家提出若干重大改革建议的重要研究报告。

2015 年全面深化改革的评估

（一）经济体制改革全面深化，任务仍然艰巨，个别改革出现失误

2015 年经济体制改革的领域和范围大大扩展，在国企改革、价格改革、要素市场建设、基础产业、财税金融等方面都出台了一些方案，启动了一批改革项目，有些项目取得了不同程度的进展。2015 年出台的重点经济体制改革主要有：

——行政审批制度改革取得了积极进展。国务院 2015 年取消行政审批事项 200 项以上，下放投资审批权限，推进职业资格改革，清理和取消一批职业资格许可认定，减少了商事登记的前置、后置审批，清理了一些行政审批中介服务事项。推出政府的权力清单制度改革等等。

——出台了《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》，正式启动了难度较大的国企改革。在《意见》中，提出了继续发展混合所有制，实现国有资产管理体制从“管资产”向“管资本”转变，加强国有企业现代企业制度建设等重要原则和目标。

——推进了一些重要产业体制的改革。包括出台了《中

共中央国务院关于进一步深化电力体制改革的若干意见》。此外，还相继出台了电信、广电、互联网《三网融合推广方案》。

——**推动重要商品和服务价格改革。**市场配置资源是以市场决定价格为基础和信号导向的。2015年，国家有关部门陆续推出交通运输等领域几十项重要商品与服务价格的改革，幅度较大地压减中央定价目录，降低了一批行政事业性收费等等。

——**深化财税体制改革，健全公共财政体制。**包括出台九条具体改革措施，进一步改革中央财政转移支付制度，对部分矿产资源税的税收征收进行调整，改革资源税制度，继续扩大营改增税改试点实施范围，减轻了相当多行业企业的经营负担，深化税收征管体制改革等等。

——**深化金融改革，扩大金融开放。**金融改革是2015年经济体制改革中力度最大的改革。其中包括，进一步鼓励和引导民间资本进入银行业，建立了酝酿十多年的存款保险制度，继续推进利率市场化改革，在汇率市场化改革方面正式推出改革中间价报价机制，进一步完善了人民币汇率的市场化形成机制等等。

2015年经济体制改革的全面展开和重点突破，有利于引导在经济新常态下体制机制的创新，有利于坚持市场化的改革，提高资源配置效率，有利于保障国民经济持续稳定增长，

避免经济发展速度的硬着陆。

（二）从严治党取得了令人欣喜的明显成效，反腐败斗争取得压倒性胜利

党建的改革创新是三中全会全面深化改革的重要组成部分，是强化国家权力运行制约机制和监督体系的核心，是实现国家治理体系和治理能力现代化的最重要的任务。2015年的重点党建改革主要有：

——**反腐败斗争取得压倒性胜利**。2015年依旧保持反腐败高压态势，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，全年接受调查的中管干部37人，其中担任正职的“一把手”超过三分之一，军队公布了45名军级老虎落马，并依法审理和依法惩处了周永康、苏荣、郭伯雄、徐才厚、令计划等原党政军国家级官员，消除了党内的政治隐患，基本上取得了压倒性胜利，在全党取得了严厉的惩戒训示作用。

——**党内逐渐重启风正、廉洁、勤政的良好氛围**。2015年各级纪委共查处违背八项规定的问题27,328起，处理党员干部人数36,699人，其中给予党纪政纪处分的有23,951人，包括4名省部级干部。在全党已经初步形成了党员干部“不敢违纪”的良好氛围，风清气正正在逐步成为党内新常态。

——**扎实推进党的制度建设，用制度编织从严治党的“笼子”**。2015年党内加强制度建设有了明显的进展，比如，逐步健全以推进全面派驻和巡视党政中央机关为主要内容

的党内监督体系；制定了《中国共产党廉洁自律准则》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党巡视工作条例》这三部重要的党内法规，将党的纪检工作中的教育、警示、惩戒很好地衔接起来；出台了《党政机关厉行节约反对浪费条例》、《党政机关国内公务接待管理规定》等19部严格管理和控制党政机关权力活动的规定等等。

（三）司法改革全面展开，依法治国重点突破

作为依法治国的重要领域，2015年中国司法改革沿着去行政化、去地方化的方向，朝着司法审判独立的提升全面展开。2015年中央正式出台《关于贯彻落实党的十八届四中全会决定进一步深化司法体制和社会体制改革的实施方案》，作为司法改革的建设规划，《实施方案》明确了各项司法改革的政策取向、责任分工和时间要求。随即，法院、检察院、公安、司法行政等部门据此陆续推出各项改革方案，迈开了司法改革的重要一步。

——在综合性改革方面，出台了法院、检察院司法责任制的若干意见，确定了案件质量终身负责制。法院明确了“让审理者裁判、由裁判者负责，确保人民法院依法独立公正行使审判权”的改革目标，检察院明确了“谁办案谁负责，谁决定谁负责”的改革目标。同时建立了领导干部司法责任追究制度等。

——在法院改革方面，出台了《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》，并继续推出重点项目的改革试点，包括人民陪审员制度改革试点，设立最高人民法院巡回法庭和知识产权法院，探索设立跨行政区域法院，使全面深化的法院改革出现了良好的势头。

——在检察改革方面，最高人民检察院出台《关于深化检察改革的意见（2013—2017年工作规划）》，提出了六大重点改革任务，包括完善保障依法独立公正行使检察权的体制机制，建立符合职业特点的检察人员管理制度，健全检察权运行机制，健全反腐败法律监督机制，强化法律监督职能，强化对检察权运行的监督机制等等

——在公安及司法行政改革方面，也出台了一些深化改革的具体方案，比如《公安部关于改革完善受案立案制度的意见》，探索实行受案立案分离和立案归口管理制度等。

（四）简政放权放、管、服结合，行政体制改革向纵深发展

2015年行政体制改革成为全面深化经济体制改革的主战场，并在前两年改革的基础上向纵深发展，而简政放权又是深化行政体制改革的主线，突出了调整政府和社会关系的总基调，并力争强化政府的自身建设。行政审批制度改革的范围之广，力度之大，充分显示了党中央、国务院对这项改

革的勇气和担当。2015年在突出简政放权的同时，注意到了放权后的监管和服务，力图实现放、管、服的协调。主要表现在：

——加大简政放权，加快审批制度改革，大幅度减少行政审批事项。

——创新行政管理模式，推进政府的自身建设，加快法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府建设。包括推动建立政府的各项清单制度，确定“法无授权不可为，法定职权必须为”的原则。

——加强政府内部运作机制的创新，降低政府成本，提高政府效能。包括，加快推进政府购买服务的改革；改善社会治理结构，减轻政府的负担；进行科学的政府政绩考核，实行第三方评估制度等等。

（五）社会体制改革面临突破，多项改革陆续出台

2015年是社会治理改革的重要一年，中央、国务院确定了未来若干年社会治理的总框架和改革路径，并出台了若干社会治理领域的改革方案，使我国社会治理改革出现了新的形势，也面临着新的突破。

——中央确定了未来一定时期社会治理改革的总体思路，即加强和创新社会治理，建立和完善党委领导、政府主

导、社会协同、公共参与、法治保障的社会治理体制，推进社会治理精细化，构建全面共建共享的社会治理格局。

——围绕社会体制和社会治理的改革出台了一些重点的改革措施和重大政策，尤其是在社会公共安全治理体系、社会组织、户籍制度和基层社会治理创新四个领域提出了改革思路或出台改革方案，或进行了初步的改革。

（六）生态文明体制改革绘制蓝图，各项改革正式启动

生态文明体制改革是三中全会确定的全面深化改革的一项崭新而又重要的**战略性改革**，对中华民族的复兴和国家治理现代化转型具有深远意义。2015年中央国务院正式出台《生态文明体制改革总体方案》，完成了生态文明体制改革和制度建设的**总体规划和基本框架**；并且确定了建立健全国土空间规划体系，根据空间规划和生态红线实施相应的用途管制的**资源有偿使用和生态补偿制度**，建立和完善污染防治的管理制度体系等等。

在制定生态文明体制改革总体设计的同时，**有关的试点工作也开展启动**，包括《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》《环境保护督查方案（试行）》《开展领导干部自然资源资产离任审计试点方案》等等。各地政府在国家有关部门的指导下，对生态文明体制

改革也做了大量的探索性工作。

（七）农村改革继续深化，农村土地制度改革酝酿着重大突破

2015年农村改革继续推进，中央进一步明确了未来中国农村改革的目标和方向，相继出台了一系列对农村改革具有重大制度性改革创新的举措，中国农村改革和农业现代化酝酿着重大突破。主要表现在以下几个方面：

——允许探索土地承包权有偿出让和宅基地的自愿有偿退出机制。在2015年中央出台的深化农村改革文件中，第一次强调探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制，还允许探索土地承包权有偿出让。

——通过建立示范性农民专业合作社，允许大胆探索和推进农村经营组织的改革，使农民可以分享产业链收益，对提高农民收入具有根本性意义。

——调整户口迁移政策，推进人本城镇化，实现城乡一体化。

——在农村改革中，把完善乡村治理机制，作为深化农村改革的重要内容，对于实现农村治理体系和治理能力现代化具有重要的意义。

（八）政治体制改革有序推进，民主政治建设有所进展

全面深化改革的总目标是完善社会主义制度，实现国家治理体系和治理能力现代化，因此深化政治体制改革，加强社会主义民主政治建设自然是全面深化改革的重要内容。

2015年政治体制改革在以下四个方面取得了重要进展。

——**社会主义协商民主建设**。2015年中央出台了我国第一个《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，对新形势下开展政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会协商等作了全面部署。

——**党的统一战线工作**。2015年中央正式颁布《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，扩大了共产党统一战线的工作领域，把党外知识分子和“新三种人”，即留学回国人员、非公有制组织中的年轻一代以及新媒体中的代表性人士列入统一战线工作的重点。

——**建立和健全权力运行制约和监督体系**。积极探索对一把手权力制约的制度规范，全面建立权力清单制度，党的纪检部门强化了对党员领导干部个人报告事项的监督抽查。

——**全面加强党的领导**。2015年中央出台了《中国共产党党组工作条例（试行）》《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》，要求在各种机构和组织中都要设立党组织，做到党对社会领导的全覆盖。

（九）文化体制改革启动实施，社会效果有待检验

文化单位和文化事业既属于国民经济的重要组成部分，体现了国家的软实力，也属于意识形态的组成部分，是贯彻党和国家意志的载体，因此文化体制改革具有很多特殊性。2015年文化体制改革进入正式启动阶段，主要体现在以下几个方面：

——推进文化事业管理部门简政放权，激发文化市场的活力，解放文化企业生产力。

——推进国有文化事业单位转企或管办分离，逐步引进竞争机制，转换内部经营机制，并探索建立符合文化事业特殊要求的国有文化资产管理体制。

——逐步探索建立文化市场交易平台，构建全国或地区性的文化市场体系。

（十）对外开放取得重大突破，开放型经济新体制加快形成

2015年，在国内经济进入新常态，全球政治经济复杂多变的新形势下，中国的对外开放战略发生了重大转变，并取得了重大突破，“双向”开放的格局正在形成，并采取开放倒逼机制，促进了国内全面深化改革。2015年，我国在开放

型新型经济体制的建设中取得了一系列突破性成果。

——“一带一路”战略布局取得了重要进展，成为承载我国内外需协调、引进来和走出去并重的新的对外开放战略平台，对我国开放态势的格局产生了长远影响。据有关方面透露，各地“一带一路”拟建、在建基础设施规模已达 1.04 万亿元，跨国投资规模累计约 524 亿美元。

——亚投行的成功发起成立为亚洲国家基础设施的投资带来新动力，展示了我国在世界经济新格局中的重要影响力。

——人民币加入 SDR 是我国积极参与全球经济治理，构建全球金融新秩序、实现经济贸易新平衡的重要举措，极大地提升了人民币的国际地位，大大推动了人民币国际化的进程，是我国经济纳入全球金融体系的重要里程碑。

——自贸区的试验取得了一定的进展，对倒逼国内改革起了重要作用，并对推动形成更高层次开放型经济产生了深远影响。2015 年在上海自由贸易试验区继续深化改革的基础上，中央又决定通过广东、天津、福建等自贸区试验方案。通过自贸区的创新与探索，可以为国内高水平对外开放积累经验，以适应全球贸易自由新格局，尤其是适应 TPP 带来的新挑战，形成一批可以推广复制的改革创新成果。



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

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

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

内部资料，注意保存。

深圳创新发展研究院 网址: <http://www.cxszt.org>

地 址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼

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

签发人：南 岭

责任编辑：杨 坤 电子邮件：yangkun@cxszt.org

