

国务院批转发展改革委关于 2014 年深化经济体制改革重点任务意见的通知  
(国发〔2014〕18 号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：  
国务院同意发展改革委《关于 2014 年深化经济体制改革重点任务的意见》，现转发给你们，请认真贯彻执行。

国务院  
2014 年 4 月 30 日

关于 2014 年深化经济体制改革重点任务的意见  
(发展改革委)

2014 年是全面贯彻落实党的十八届三中全会精神的第一年，改革是今年政府工作的首要任务，经济体制改革是全面深化改革的重点。根据《中央全面深化改革领导小组 2014 年工作要点》和今年《政府工作报告》的部署，现就 2014 年深化经济体制改革重点任务提出以下意见。

一、切实增强改革的责任感和紧迫感

做好 2014 年经济体制改革工作，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持社会主义市场经济改革方向，按照全面深化改革的总目标和党中央、国务院的决策部署，把改革贯彻到政府工作的各个方面，贯穿于经济社会发展的各个领域各个环节。要紧紧抓住推动发展和改善民生中的难题，从群众最期盼的领域改起，从制约经济社会发展最突出的问题改起，从社会各界能够达成共识的环节改起，优先推出对稳增长、调结构、惠民生有直接效果的改革举措。

各地区、各部门要充分认识深化经济体制改革的重要性和紧迫性，深刻理解其科学内涵和本质要求，发挥经济体制改革牵引作用，充分调动各方面积极因素，处理好解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、全局和局部的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系、胆子要大和步子要稳的关系、改革发展稳定的关系，把握好改革的战略重点、优先顺序、主攻方向和推进方式，正确、准确、有序、协调地推进改革，努力在重要领域和关键环节取得新突破。

二、加快转变政府职能

抓好简政放权的先手棋，进一步完善放管结合的体制机制。今年，要重点取消对投资创业就业影响大、对经济社会发展制约明显的行政审批事项，更大限度地向市场放权、给企业松绑，更大程度地让人民群众受益。该下放的事项要坚决下放，充分发挥地方政府贴近基层、就近管理和便民服务的优势。深化投资审批制度改革，取消或简化前置性审批，充分落实企业投资自主权，推进投资创业便利化。

全面清理非行政许可审批事项。对面向公民、法人或其他组织的非行政许可审批事项原则上予以取消，确属需要且符合行政许可法规定的事项，要依法履行程序。加快清理各类变相行政审批，该取消的一律取消。

加快建立和完善权力清单制度。行政审批事项一律以清单形式向社会公开。清单之外的，一律不得实施审批，让政府部门“法无授权不可为”。加快探索市场准入负面清单管理方式，逐步做到负面清单之外的事项，由市场主体依法自主决定，实现“法无禁止即可为”。在全国实施工商登记制度改革，落实认缴登记制，由先证后照改为先照后证，由企业年检制度改为年报公示制度，让市场主体不断迸发新的活力。

进一步完善宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化。坚持权力和责任同步下放、放活和监管同步到位。应当取消的审批事项，要真正放给市场和社会，不能避重就轻、放小留大。已经下放的审批事项，有关部门、地方政府、基层和社会组织要联动配合，接住管好，切实解决好“中梗阻”和“最后一公里”问题。要加强事中事后监管，建立横向到边、纵向到底的监管网络和科学有效的监管机制，严厉惩处坑蒙拐骗、假冒伪劣、侵犯知识产权、蓄意污染环境、违背市场公平竞争原则的行为。建立科学的抽查制度、责任追溯制度、经营异常名录和黑名单制度，重点监控问题企业和违法违规经营者。

### 三、着力推进财税金融价格改革

财税体制改革的目标是建立现代财政制度。要实施全面规范、公开透明的预算制度，积极推进预决算公开，建设阳光政府，让人民群众看明白、能监督。实行全口径预算管理，加大政府性基金预算、国有资本经营预算与公共预算的统筹力度。实行中期财政规划管理，建立跨年度预算平衡机制。

继续扩大营改增试点范围，促进服务业发展和产业结构优化升级。改革完善消费税制度，抑制高耗能、高污染产品消费，合理引导高档消费品和高端服务消费，鼓励居民基本生活消费。坚持正税清费，推进煤炭资源税改革和房地产税、环境保护税立法相关工作。

抓紧研究调整中央与地方事权和支出责任。科学界定政府与市场边界，充分考虑公共事项的责任性质和受益范围，合理划分中央与地方、地方各级政府之间的事权和支出责任。结合税制改革，厘清税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分，保持现有中央和地方财力格局总体稳定。提高一般性转移支付比例，清理、整合、规范专项转移支付项目，逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套。科学设定财政转移支付的因素及权重，使转移支付更加公开透明。

规范政府举债融资制度。开明渠、堵暗道，建立以政府债券为主体的地方政府举债融资机制，剥离融资平台公司政府融资职能。对地方政府债务实行限额控制，分类纳入预算管理。推行权责发生制的政府综合财务报告制度，建立考核问责机制和地方政府信用评级制度。建立健全债务风险预警及应急处置机制，防范和化解债务风险。

金融体制改革要更好地服务于实体经济和社会事业发展。加快推进利率汇率市场化改革，有序推进人民币资本项目可兑换。进一步完善人民币汇率市场化形成机制，加大市场决定汇率的力度，增强人民币汇率双向浮动弹性。有序放宽金融机构市场准入，在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小银行等金融机构，引导民间资本参股、投资金融机构和融资中介服务机构。针对中小企业特别是小微企业和“三农”多层次、多样化融资需求，注重发展熟悉当地情况、特色鲜明的地方法人银行。推进政策性金融机构改革，健全可持续运营机制。建立存款保险制度，健全金融机构风险处置机制，保护存款人利益。加快发展多层次资本市场，发展并规范债券市场，提高直接融资比重。完

善保险定价机制，建立健全农业保险和巨灾保险制度。处理好金融创新与金融监管的关系，促进互联网金融健康发展。加快建立统一、全面、共享的金融业综合统计体系，制订金融统计管理条例。通过完善制度、规范秩序、加强监管、坚守底线，切实防范系统性和区域性金融风险。

抓住当前物价水平总体稳定的时间窗口，积极稳妥推进资源性产品和交通、电信、医药、医疗服务等价格改革，促进能源等重点行业改革和服务业发展。进一步减少政府定价项目，凡是能通过市场竞争形成价格的，要坚决交给市场。暂不具备放开条件的，要探索建立更加符合市场导向、更好反映供求关系的价格机制。对居民生活用电、用气、用水等，区分基本和非基本需求，不断完善兼顾人民群众基本生活和资源要素节约利用的阶梯价格制度。价格改革要注意全面评估改革对资源配置、物价水平、人民生活、生态环境的影响，处理好推进改革与防通胀、保民生、改善环境之间的关系。

#### 四、深化国有企业、科技体制等改革

深化国有企业改革，深入研究和准确定位国有企业的功能性质，区分提供公益性产品或服务、自然垄断环节、一般竞争性行业等类型，完善国有企业分类考核办法，推动国有经济战略性调整，增强国有经济的市场活力和国际竞争力。以管资本为主加强国有资产监管，推进国有资本投资运营公司试点。遵循市场经济规律和技术经济规律，有序推进电信、电力、石油、天然气等行业改革。

加快发展混合所有制经济。推进国有企业股权多元化改革，建立政府和社会资本合作机制。除少数涉及国家安全的企业和投资运营公司可采用国有独资形式外，其他行业和领域国有资本以控股或参股形式参与经营。加快清理限制非公有制经济发展的法律、法规、规章和规范性文件，推动非国有资本参与中央企业投资和进入特许经营领域。放开包括自然垄断行业竞争性业务在内的所有竞争性领域，为民间资本提供大显身手的舞台。发展混合所有制经济要依法合规、规范运作，有效防止国有资产流失。

加快科技体制改革要突出以创新支撑和推动产业结构优化，促进产业由价值链低端向中高端跃升。强化企业在技术创新中的主体地位，鼓励企业设立研发机构，牵头构建产学研协同创新联盟。加大中小企业发展专项资金对科技创新的支持力度。充分发挥市场对科技创新的导向作用，健全促进科技成果转化和产业化的体制机制。

发挥市场机制对产业结构优化升级的决定性作用。抓紧清理各类优惠政策，强化环保、安全、能耗、用地等标准，通过市场竞争实现优胜劣汰，促进落后、过剩产能退出，推动企业加强管理创新和商业模式创新。完善设备加速折旧等政策，促进企业技术改造。建设创新平台，推动战略性新兴产业发展。

提高服务业发展水平，让人民群众像选择商品一样有更多的服务可选择。依靠改革推动和开放倒逼机制，加快健康服务业、养老服务业、节能环保产业、文化创意和设计服务、现代物流、电子商务、信息消费、物联网和互联网等服务业发展。

#### 五、深化户籍、土地等体制改革

推进以人为核心的新型城镇化。紧紧围绕解决好现有“三个1亿人”问题，推进户籍制度改革和基本公共服务体系建设。研究提出城市规模标准。根据各类城镇的综合承载能力和发展潜力，实行差别化落户政策，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，从各地实际出发明确基本公共服务覆盖城镇全部常住人口的时间表。

农村土地制度改革试点要按照集体所有权不能变、耕地红线不能动、农民利益不能损的原则，慎重稳妥地推进。在授权范围内有序推进农村集体经营性建设用地、农村宅基地、征地制度等改革试点。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，引导承包地经营权有序流转，赋予承包地经营权抵押、担保权能，扩大农村承包土地确权登记范围。

加强城镇化管理创新和机制建设。落实国家新型城镇化规划，推动经济社会发展规划、土地利用规划、城乡发展规划、生态环境保护规划等“多规合一”，开展市县空间规划改革试点，促进城乡经济社会一体化发展。围绕建立农业转移人口市民化成本分担机制和多元化可持续的投融资机制、创新行政管理体制和降低行政成本的设市设区模式等，开展国家新型城镇化试点和中小城市综合改革试点。

## 六、以开放促进改革

通过深化改革构建开放型经济新体制，通过扩大开放倒逼国内深层次改革和体制机制创新。以改革开放的相互促进，推动要素有序流动、资源高效配置、市场深度融合、产业转型升级，打造符合国际投资贸易规则、内外资企业公平竞争的营商环境，加快培育国际竞争新优势。

坚持利用外资与调整经济结构和转变发展方式相结合。注重引进先进技术、管理经验和高素质人才，发挥利用外资的技术溢出效应和综合带动效应。建立统一、公平、透明的投资准入体制，将逐案审批和产业指导目录式的外资管理方式，逐步改革为准入前国民待遇加负面清单管理模式。放宽教育、文化、医疗等服务业市场准入。

建立健全对外投资贸易便利化体制。推进对外投资管理方式改革，实行以备案为主、核准为辅的管理方式，缩小核准范围，确立企业和个人对外投资主体地位。健全金融、法律、中介、领事等服务，引导有实力的企业到海外整合和延伸产业链，支持企业打造自主品牌和国际营销网络，提高其在全球范围内配置资源要素的能力。加大部门间管理协同力度，加快通关便利化改革，培育出口贸易新优势。统筹多双边和区域开放合作，加快内陆沿边开放，积极推动自贸区建设。

## 七、推进关系民生改善的各项体制改革

以保基本、兜底线、促公平为核心，深化教育、文化、医药卫生、社会保障、住房保障等领域改革，构建基本民生保障服务体系。以农村为重点，以农村社区建设试点工作为重要抓手，统筹推进城乡基层公共资源共建共享和基本公共服务设施建设，建立健全农村公共服务运行维护机制。以提高质量、促进公平、增强活力为目标，以资源配置方式、人才培养模式和管理体制为重点，深化教育综合改革。统筹城乡义务教育资源配置，促进义务教育均衡发展。增加贫困地区农村学生上重点高校比例，推动优质教育资源更多惠及农村、边远、贫困、民族地区。围绕保基本、强基层、建机制，推动医改向纵深发展，不断健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。按照增强公平性、适应流动性、保证可持续性的要求，完善社会保障制度。以全体人民住有所居为目标，完善住房保障机制，促进房地产市场健康发展。深化文化体制改革，完善文化经济政策，推进基本公共文化服务标准化、均等化。健全从中央到地方直至

基层的食品药品安全监管体制，建立从生产加工到流通消费的全过程监管机制、社会共治制度和可追溯体系。

完善社会救助制度体系，兜住特殊困难群众的生活底线。加快构建与经济社会发展水平相适应、与其他保障制度相衔接的社会救助制度，使救助体系科学化、规范化、法制化。全面实施临时救助制度，保障遭遇临时性、突发性困难家庭的基本生活，让突遇不测者得周急之助，因病因灾者去生存之虞，创新创业者无后顾之忧。

推进就业创业、收入分配、社会治理等制度改革，促进起点公平、机会均等和社会稳定。优化就业创业环境，统筹做好高校毕业生、农村转移劳动力、城镇困难人员等就业工作。深化收入分配制度改革，努力缩小收入差距，增加低收入者收入，扩大中等收入者比重，使城乡居民收入与经济同步增长。协调推进经济改革和社会改革，创新社会管理体制。通过市场引导、政府购买服务等方式，支持社会组织发展，激发社会组织活力。健全基层民主法治制度，发挥多元主体共同治理作用，促进人民安居乐业。

## 八、加快生态文明制度建设

坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的基本方针，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，从源头上扭转生态环境恶化趋势。加大主体功能区制度实施力度，研究制定国家主体功能区制度的综合政策体系。严格生态空间保护制度，建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。探索编制自然资源资产负债表，加大对自然价值较高的国土空间的保护力度，改变自然资源的粗放利用状态。推动建立跨区域、跨流域生态补偿机制，促进形成综合补偿与分类补偿相结合，转移支付、横向补偿和市场交易互为补充的生态补偿制度。完善资源有偿使用、环境损害赔偿、环境污染责任保险等制度，制定实施生态文明建设目标体系，健全评价考核、行为奖惩、责任追究等机制，加强资源环境领域法制建设，为生态文明建设提供制度保障。

坚持铁腕治污、铁规治污。深入实施大气污染防治行动计划，加大环境信息公开力度，以雾霾频发的特大城市和区域为重点，以细颗粒物和可吸入颗粒物治理为突破口，抓住产业结构、能源效率、尾气排放和扬尘管控等关键环节，健全政府、企业、公众共同参与的治污新机制。推进环境污染第三方治理。继续开展排污权有偿使用和交易试点。

推动工业、建筑、交通运输、公共机构等重点领域和重点单位节能减排，加快制定和完善配套政策措施。研究全国碳排放总量控制和分解落实机制，研究制定全国碳排放权交易管理办法。推动能源生产和消费方式变革，控制能源消费总量，建立健全碳强度下降和节能目标责任制及评价考核体系。出台更为严格的节水管理办法和相关标准。

## 九、确保责任落实和任务完成

注重改革的系统性、整体性、协同性，强化改革的组织领导和工作责任。各地区、各部门要按照党中央、国务院的统一部署，健全改革机构，加强改革力量，完善推进机制。各项任务的牵头部门要对任务落实负总责，立足全局制定改革方案，扩大征求意见的参与面，切实防止“部门化”倾向。参加部门要各司其职，密切配合。对牵头或参加的改革任务，各部门要明确到具体责任领导、责任单位和责任人，以抓铁有痕、踏石留印的劲头，落实改革任务。

提高改革决策的科学化、民主化水平。坚持以人为本，从人民利益出发谋划和推进改革。

制定改革方案，要进行认真细致的调查研究，集中民智、体现民意。充分发挥专家学者、智库的决策咨询作用，重视发挥各类改革试点、试验的示范带动作用。坚持改革创新和依法行政的辩证统一，协调推进体制改革和法制建设。

坚持分类有序推进改革。对已有共识、基础条件较好的改革事项，要加快推进实施。对方向已经明确、但实施条件尚不成熟的改革事项，要抓紧研究制定方案，适时启动。对利益关系复杂、意见分歧较大的改革事项，要选择部分地区、部分行业开展试点。对需要较长时间完成的改革任务，要统筹规划、有序推进、常抓不懈。

加强改革宣传和舆论引导。对拟出台的重大改革方案或政策，要通过专题宣传、专家解读等多种方式，进行充分解读、释疑解惑，正确引导社会预期，消除模糊认识和片面理解，避免不必要的炒作，最大程度凝聚各方共识。要及时发布改革信息、解答改革难题、宣传改革经验、回应社会关切，为改革创造良好的社会环境。

加强绩效考核和督促检查。充分发挥经济体制改革工作协调机制的作用，加强改革工作的绩效考核，搞好重点任务的督查督办。对已经出台的改革方案，要加强跟踪落实，善于发现苗头性、倾向性、潜在性问题，及时纠正偏差、完善政策。重大情况和重要问题及时报告国务院。