



十八屆三中全會：開啟全面改革新征程

1. 背景

對於剛剛閉幕的中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議(以下簡稱「三中全會」)，有論者作出這樣的評價：「中國的改革又站在了新的歷史起點上，改革的新時代已經來到」。

自 1978 年以來，中國共產黨歷屆召開的三中全會均側重於經濟體制改革；而每次會議出台的措施都對內地的經濟發展產生深遠的影響，有些更具有歷史轉捩點的重大意義。例如，1978 年的十一屆三中全會拉開了內地改革開放的序幕，而 1993 年的十四屆三中全會和 2003 年的十六屆三中全會則確立了建立和完善社會主義市場經濟體制的目標(見附件表 1)。

今年的三中全會更是舉世矚目；除了全會將揭櫫新一屆領導班子「壯新猷」的藍圖之外，更是因為中央自「十八大」以來不斷釋放出加快改革步伐的信號，進一步增強了各界對十八屆三中全會將引領中國踏上改革新征程的憧憬。

- 近年內地的經濟增長已告別了持續逾 30 年的高速增長階段，2012 年的 GDP 按年增長率放緩至 7.7%，預計今年亦難以重回 8% 的水平；這在一定程度上是中央主動調控的結果，藉以加快經濟結構轉型和推動增長方式的轉變。但亦須看到，隨著內地「人口紅利」以及因加入世界貿易組織(WTO)而「倒逼」產生的「改革紅利」等不斷減弱，內生動力不足已經成為制約內地未來經濟增長的關鍵因素。

在此背景下，社會各界乃至海外對十八屆三中全會更為關注，期待中央能夠審時度勢地制定全方位改革的規劃綱要，探索可持續的經濟和社會發展模式，讓內地經濟在未來五至十年保持活力；這不僅對內地能否順利跨越「中等收入陷阱」至關重要，亦對全球經濟的復甦及穩定具有舉足輕重的影響。

- 十八屆三中全會於 2013 年 11 月 9 日至 11 月 12 日期間在北京召開，204 名中央委員和 169 名候補中央委員出席了會議。為期四天的會議順利閉幕之後，官方即時發表《中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議公報》，展示未來內地深化改革的主要方向；隨後迅速發佈的綱領性文件《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》(摘要見附件表 2)則羅列出更多細節，勾勒了較清晰、全面的改革路線圖以及重點領域改革的時間表。

2. 特點

- 與過往幾次三中全會制定及通過的改革方案相比，十八屆三中的著眼點從之前的「經濟改革」轉向「全面深化改革」。會議作出的改革部署涵蓋了國家未來發展的方方面面，所提出的改革方向亦是「對症下藥」，切中當前內地發展中面臨的諸多盤根錯節的問題；反映出新一屆中央領導層推行改革的堅定決心，可以說是

為一場涉及市場經濟、民主政治、先進文化、和諧社會、生態文明的全方位改革「吹響號角」。

從另一個角度看，內地的改革已經進入「深水區」，透過經濟改革來帶動其他領域改革的傳統思路已難以維繫；要尋求進一步突破，更須依靠各個相關領域改革的協同推進；正如《決定》所提出的，「必須更加注重改革的系統性、整體性、協同性」；此乃當前客觀形勢使然，是大勢所趨的必由之路。

- 經濟體制改革是全面深化改革的重點，而市場化改革則是經濟體改的核心。此次會議特別定出「緊緊圍繞使市場在資源配置中起決定性作用」的基調，相比過往「市場在資源配置中起基礎性作用」的一貫提法，明顯邁前了一大步；預示未來市場化改革無論在廣度及深度上均會有大刀闊斧的進展。

具體而言，十八屆三中全會為政府與市場之間的關係作出更加明確的界定；政府將會大幅度減少對市場微觀運作層面的直接干預，給市場機制提供更大的發揮空間，更多依靠市場「無形之手」去進行價格制定和資源分配。同時，政府職責則會聚焦於宏觀經濟調控以及市場規則的制定與完善等方面，為市場運行提供一個平穩和健康的大環境，並對市場失效之處加以彌補。

- 內地一直遵循鄧小平「摸著石頭過河」的務實路線推行改革開放，這亦證明是具中國特色、符合國情的改革方法；其中，尤以深圳特區的發展經驗最具代表性。十八屆三中全會首次提出「加強頂層設計與摸著石頭過河相結合」，力求在推動改革整體進程的同時，於重點領域亦取得突破，提高改革決策的科學性；這亦反映內地改革路徑正轉向「自上而下」與「自下而上」的有機結合。新一屆政府在推動改革過程中既會繼續利用傳統「試錯式改革」的優勢，亦會致力提高改革部署的前瞻性，並更加注重按客觀規律來推進改革。

作為頂層設計的具體安排，三中全會提出將成立全面深化改革領導小組和國家安全委員會這兩大國家級的機構。全面深化改革領導小組主要負責改革總體設計、統籌協調、整體推進、督促落實，除了高屋建瓴地為改革的深化釐定方向之外，更可以發揮「保駕護航」的作用，確保各項政策順利啟動和落實到位，改變過往「政不出中南海」的弊端。國家安全委員會的設立則是基於當前國際形勢的需要，同時亦考慮到國內矛盾加劇的現狀；國家安全戰略重要性的提升，在某種意義上亦可為改革營造較有利的社會環境。

3. 重點改革簡析

- 在基本經濟制度方面，三中全會對國有企業的未來發展作出了清晰合理的定位；國企將逐步向關乎國家安全、掌握國民經濟命脈、提供公共服務以及具自然壟斷特點的行業集中，以國家利益和公共利益為主要發展目標。同時，國有資本將更多地用於保障和改善民生，進一步做到「取之於民，用之於民」。例如，部分國有資本將被劃歸社會保障基金；國有資本收益的上繳比例會逐步提升，到2020年將提高至30%。

至於國企經營管理層面的改革，中央支持部分有條件的國有企業改組為國有資本投資公司，其轉型的方向或會借鑑新加坡「淡馬錫」¹(Temasek Holdings)的運營模式；再加上引入國有企業職業經理人制度以及強化國企經營投資責任追究，均有助於提高國企的經營效率，增強國有經濟的活力。

¹新加坡「淡馬錫」是一家新加坡政府控股的投資公司，新加坡財政部對其擁有100%的股權。

另一方面，非公有制經濟的發展將得到更充分的制度保障；會議明確認同非公有制經濟在支撐增長、促進創新、擴大就業、增加稅收等方面的重要作用，並提出要廢除對非公有制經濟的歧視性規定和隱形壁壘。同時，中央有意加大力度推動「國退民進」；除允許非國有資本參股國有資本投資項目和參與國企改革之外，《決定》亦多次表明鼓勵發展混合所有制經濟，加之國有資本將放開競爭性業務，非公有制經濟的發展空間無疑將會更加廣闊。

- 三中全會對市場化的改革著墨甚多；從統一市場准入制度、消除市場壁壘到深化投資體制改革等，對許多方面作出了具體規劃。會議提出對外商投資實行准入前國民待遇加負面清單的管理模式；除一些負面清單規定的特定領域外，包括外商投資企業在內的非公有制市場主體將有望平等地進入各個投資領域。同時，《決定》提到要清理和廢除妨礙全國統一市場和公平競爭的各類規定和做法，實行統一的市場監管。對港資企業來講，此舉將有助於消除港商在內地遇到的各種制度性障礙，為他們拓展內銷提供一個更友善的市場環境。

此外，三中全會確立了企業的投資主體地位；企業的投資項目，只要不涉及國家安全和生態安全、全國重大生產力佈局、戰略性資源開發和重大公共利益者，一律可由企業自主決策，不須再經政府審批。這表明內地政府將進一步簡政放權，以激發市場主體的發展活力和創造性。

- 土地改革方面，三中全會提出，允許農村集體經營性建設用地與國有土地同等入市、同權同價，並要求縮小徵地範圍以及規範徵地程序。這將會改變長期以來在土地開發利用過程中農民權益受擠壓的不合理現象，保障農民能夠公平分享土地增值收益；再加上會議所提出的讓農民工同工同酬、城鄉基本公共服務均等化等改革方向，均有助縮小城鄉居民的收入差距。同時，全會還就戶籍制度改革作出了明確的部署，為有序實現農村轉移人口市民化建立清晰的指引；預示了新型城鎮化將進入具體操作階段，與此相關的各項改革措施有望相繼得到落實。

雖然統一城鄉建設用地市場料會以緩步漸進的方式推行，但農村建設用地入市無疑可為增加土地的供應打開一大缺口，在一定程度上有利於平抑地價和房價；《決定》還提到要「加快房地產稅立法並適時推進改革」。這些均反映中共領導層在面對「限購令」、「限貸令」等樓市需求調控措施日漸失效的情況下，開始調整策略，轉為從加大土地及房屋供應、增加房屋交易及持有成本等方面著手，力圖以市場化手段來建立抑制樓價快速大幅上漲的長效調控機制。

- 對於目前地方政府財權與事權不平衡的問題，三中全會決定在保持中央和地方財力格局大體不變的前提下，以適度加強中央事權和支出責任以及拓展地方政府財源的方式來解決；同時亦允許地方政府通過發債等形式拓寬融資渠道，以及採用特許經營等方式吸引社會資金投入城市基礎設施建設。

近年在中央政府推行積極財政政策的刺激下，地方政府的舉債規模迅速膨脹，融資平台數量急劇增加；根據國家審計署較早前展開的摸底統計，估計地方債務總額可能介於15萬至20萬億元人民幣。除預算內的稅收收入之外，土地出讓金已成為許多地方政府償還債務的主要財源；但由於中央堅決調控樓市和推動土地改革，地方政府的「土地財政」模式已顯得無以為繼。從十八屆三中全會提出的改革方向看，擴闊地方政府的稅基和融資自主性以及借助民營資本的力量來發展基建，將成為整治地方融資平台隱患和化解地方債務風險的主要途徑。

- 在擴大金融業開放的基調下，金融領域的改革可望在多個方面取得實質性進展。《決定》除了重申將完善人民幣匯率、推行利率市場化和加快實現人民幣資本項

目可兌換之外，還表示允許民間資本設立中小銀行等金融機構，並提出將建立存款保險制度、完善金融機構市場化退出機制，以及推進股票發行註冊制改革等。這些措施的落實可全方位推進金融深化，逐步完善金融市場的各项基礎設施，以更有效地管控系統性風險和服務實體經濟的發展。

- 三中全會表示要加快自由貿易區建設和擴大內陸沿邊開放，並特別提到中國(上海)自由貿易試驗區的作用。上海自貿區的成立，標誌著內地的改革開放正邁進一個劃時代的新里程；這項試驗的核心要義在於探求制度創新，以建立一套與國際接軌和高度開放的經貿體制，為全國提供「可複製、可推廣」的經驗。另一方面，上海自貿區循序漸進地推進相關領域的單方面開放，其實是一種「自強備戰」、化被動為主動的策略，可以為日後參與「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議」(TPP)等區域貿易協定作前瞻性試驗和演練，為內地「深度融入」世界經濟做好準備。

《決定》指出要「在推進現有試點基礎上，選擇若干具備條件地方發展自由貿易園(港)區」；反映中央對發展自由貿易區的態度進取，並已在文件中為日後在更多地方，包括沿海和內陸城市，開展自由貿易港或自由貿易園的試點埋下伏筆。

此外，《決定》在加快自由貿易區建設的章節中提到要擴大與香港、澳門、台灣地區的合作。內地與香港、澳門簽訂的「CEPA」是內地與境外主體簽訂自由貿易協定的先驅，一直以來更以「先行先試」的原則積極探索合作的新內容，稱得上是內地對外開放的試金石。亞太區雙邊、多邊的區域和次區域經貿合作方行未艾，內地和港、澳以至台灣如果互為策略性夥伴，對內可以增加彼此間的協同效益，對外更可提升集體的議價能力。另一方面，香港作為發展成熟的自由港，可以為國家的自貿區實驗輸出經驗和人才，亦可透過與上海自貿區的良好互動，獲得新的發展機遇；這其實亦是香港在新形勢下為國家作出貢獻的應有之義。

4. 結語

- 除了經濟領域的改革外，十八屆三中全會對內地政治、社會以及文化等方面亦作出了一些具有突破性的改革安排。例如，提出要獨立公正行使審判權監察權，探索地方司法機關與行政區劃適當分離的制度革新；廢止現行的勞動教養制度，以更加尊重和保障人權；放開「單獨二胎」政策，並逐步調整完善生育政策；加快實現基礎養老金的全國統籌等。

這些措施匯集統合，構成了一幅全面深化改革的完整藍圖。但要推動和落實諸多範疇的深層次改革，無疑是一項複雜而浩大的系統工程；不但需要決策者的智慧、決心和執行力，更有賴社會各方持份者的支持與配合。

- 《決定》明確表示，「到 2020 年，在重要領域和關鍵環節改革上取得決定性成果，完成本決定提出的改革任務，形成系統完備、科學規範、運行有效的制度體系，使各方面制度更加成熟更加定型」。令出惟行；政府和各界能否「以強烈的歷史使命感，最大限度集中全黨全社會智慧，最大限度調動一切積極因素，敢於啃硬骨頭，敢於涉險灘，以更大決心衝破思想觀念的束縛、突破利益固化的藩籬，推動中國特色社會主義制度自我完善和發展」，令人拭目以待！

2013 年 12 月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。

電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk

附表 1：中國共產黨過去七次三中全會的主要內容

會議名稱	時間	主要內容
十一屆 三中全會	1978年	<ul style="list-style-type: none"> 會議討論把全黨的工作重點轉移到社會主義現代化建設上來，揭開了社會主義改革開放的序幕。 全會審查和解決了歷史上遺留的一批重大問題和一些重要領導人的功過是非問題。 重新確立了馬克思主義的思想路線、政治路線和組織路線，開始形成了以鄧小平為核心的第二代中央領導集體。
十二屆 三中全會	1984年	<ul style="list-style-type: none"> 一致通過《中共中央關於經濟體制改革的決定》；根據馬克思主義基本原理同中國實際相結合的原則，闡明加快以城市為重點的整個經濟體制改革的必要性、緊迫性，規定了改革的方向、性質、任務和各項基本方針政策。 有關《決定》成為指導中國經濟體制改革的綱領性文件。
十三屆 三中全會	1988年	<ul style="list-style-type: none"> 全會確定，把明後兩年改革和建設的重點突出地放到治理經濟環境和整頓經濟秩序上來。 強調發展生產力是社會主義的根本任務，四項基本原則是立國之本，改革開放是總方針總政策。
十四屆 三中全會	1993年	<ul style="list-style-type: none"> 全會審議並通過了《中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定》；指出建立社會主義市場經濟體，就是要使市場在國家宏觀調控下對資源配置起基礎性作用。 表明要進一步轉換國有企業經營機制，建立適應市場經濟要求，產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學的現代企業制度。
十五屆 三中全會	1998年	<ul style="list-style-type: none"> 會議集中研究農業和農村問題，審議通過了《中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定》。 提出了到2010年，建設有中國特色社會主義新農村的奮鬥目標，確定了實現這些目標必須堅持的方針。
十六屆 三中全會	2003年	<ul style="list-style-type: none"> 討論完善社會主義市場經濟體制問題和修改憲法部分內容的建議；通過了《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》。 實施東北地區等老工業基地振興戰略等問題。
十七屆 三中全會	2008年	<ul style="list-style-type: none"> 審議通過了《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》；專題研究新形勢下農村改革發展的問題，從加強農村制度建設、積極發展現代農業、加快發展農村公共事業三個方面部署推進農村改革發展的主要任務。

資料來源：中國共產黨新聞網

附表 2：《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的要點摘要

<p>全面深化改革的重大意义和指导思想</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 經濟體制改革是全面深化改革的重點，核心問題是處理好政府和市場的關係，使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用。 • 必須積極穩妥從廣度和深度上推進市場化改革，大幅度減少政府對資源的直接配置，推動資源配置依據市場規則、市場價格、市場競爭實現效益最大化和效率最優化。 • 到2020年，在重要領域和關鍵環節改革上取得決定性成果，完成本決定提出的改革任務。
<p>堅持和完善基本經濟制度</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 必須毫不動搖鞏固和發展公有制經濟，堅持公有制主體地位，發揮國有經濟主導作用，不斷增強國有經濟活力、控制力、影響力。必須毫不動搖鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展，激發非公有制經濟活力和創造力。 • 劃轉部分國有資本充實社會保障基金。完善國有資本經營預算制度，提高國有資本收益上繳公共財政比例，2020年提到30%，更多用於保障和改善民生。 • 完善國有資產管理體制，以管資本為主加強國有資產監管，改革國有資本授權經營體制，組建若干國有資本運營公司，支持有條件的國有企業改組為國有資本投資公司。
<p>加快完善現代市場體系</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 建立城鄉統一的建設用地市場。在符合規劃和用途管制前提下，允許農村集體經營性建設用地出讓、租賃、入股，實行與國有土地同等入市、同權同價。 • 擴大金融業對內對外開放，在加強監管前提下，允許具備條件的民間資本依法發起設立中小型銀行等金融機構。推進政策性金融機構改革。健全多層次資本市場體系，推進股票發行註冊制改革，多管道推動股權融資，發展並規範債券市場，提高直接融資比重。 • 完善人民幣匯率市場化形成機制，加快推進利率市場化，健全反映市場供求關係的國債收益率曲線。推動資本市場雙向開放，有序提高跨境資本和金融交易可兌換程度，建立健全宏觀審慎管理框架下的外債和資本流動管理體系，加快實現人民幣資本專案可兌換。 • 建立存款保險制度，完善金融機構市場化退出機制。加強金融基礎設施建設，保障金融市場安全高效運行和整體穩定。
<p>加快轉變政府職能</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 健全以國家發展戰略和規劃為導向、以財政政策和貨幣政策為主要手段的宏觀調控體系，推進宏觀調控目標制定和政策手段運用機制化，加強財政政策、貨幣政策與產業、價格等政策手段協調配合，提高相機抉擇水準，增強宏觀

	<p>調控前瞻性、針對性、協同性。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 深化投資體制改革，確立企業投資主體地位。企業投資項目，除關係國家安全和生態安全、涉及全國重大生產力佈局、戰略性資源開發和重大公共利益等專案外，一律由企業依法依規自主決策，政府不再審批。 • 強化節能節地節水、環境、技術、安全等市場准入標準，建立健全防範和化解產能過剩長效機制。 • 完善發展成果考核評價體系，糾正單純以經濟增長速度評定政績的偏向，加大資源消耗、環境損害、生態效益、產能過剩、科技創新、安全生產、新增債務等指標的權重。 • 加快建立國家統一的經濟核算制度，編制全國和地方資產負債表，建立全社會房產、信用等基礎資料統一平台，推進部門資訊共用。 • 進一步簡政放權，深化行政審批制度改革，最大限度減少中央政府對微觀事務的管理，市場機制能有效調節的經濟活動，一律取消審批，對保留的行政審批事項要規範管理、提高效率。
<p>深化財稅體制改革</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 實施全面規範、公開透明的預算制度。審核預算的重點由平衡狀態、赤字規模向支出預算和政策拓展。清理規範重點支出同財政收支增幅或生產總值掛鉤事項，一般不採取掛鉤方式。建立規範合理的中央和地方政府債務管理及風險預警機制。 • 完善地方稅體系，逐步提高直接稅比重。推進增值稅改革，適當簡化稅率。調整消費稅徵收範圍、環節、稅率，把高耗能、高污染產品及部分高檔消費品納入徵收範圍。 • 加快房地產稅立法並適時推進改革，加快資源稅改革，推動環境保護費改稅。 • 保持現有中央和地方財力格局總體穩定，結合稅制改革，考慮稅種屬性，進一步理順中央和地方收入劃分。
<p>健全城鄉發展一體化體制機制</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 穩定農村土地承包關係並保持長久不變，在堅持和完善最嚴格的耕地保護制度前提下，賦予農民對承包地佔有、使用、收益、流轉及承包經營權抵押、擔保權能，允許農民以承包經營權入股發展農業產業化經營。 • 賦予農民對集體資產股份佔有、收益、有償退出及抵押、擔保、繼承權。保障農戶宅基地用益物權，改革完善農村宅基地制度，選擇若干試點，慎重穩妥推進農民住房財產權抵押、擔保、轉讓，探索農民增加財產性收入渠道。 • 允許地方政府通過發債等多種方式拓寬城市建設融資管道，允許社會資本通過特許經營等方式參與城市基礎設施

	<p>投資和運營，研究建立城市基礎設施、住宅政策性金融機構。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 加快戶籍制度改革，全面放開建制鎮和小城市落戶限制，有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件，嚴格控制特大城市人口規模。
構建開放型經濟新體制	<ul style="list-style-type: none"> • 在推進現有試點基礎上，選擇若干具備條件地方發展自由貿易園(港)區。 • 推進金融、教育、文化、醫療等服務業領域有序開放，放開育幼養老、建築設計、會計審計、商貿物流、電子商務等服務業領域外資准入限制，進一步放開一般製造業。
強化權力運行制約和監督體系	<ul style="list-style-type: none"> • 加強反腐敗體制機制創新和制度保障。改革黨的紀律檢查體制，健全反腐敗領導體制和工作機制，改革和完善各級反腐敗協調小組職能。
推進社會事業改革創新	<ul style="list-style-type: none"> • 優化上市公司投資者回報機制，保護投資者尤其是中小投資者合法權益，多管道增加居民財產性收入。 • 完善社會保險關係轉移接續政策，擴大參保繳費覆蓋面，適時適當降低社會保險費率。研究制定漸進式延遲退休年齡政策。 • 堅持計劃生育的基本國策，啟動實施一方是獨生子女的夫婦可生育兩個孩子的政策，逐步調整完善生育政策，促進人口長期均衡發展。
深化國防和軍隊改革	<ul style="list-style-type: none"> • 在國家層面建立推動軍民融合發展的統一領導、軍地協調、需求對接、資源分享機制。 • 改革國防科研生產管理和武器裝備採購體制機制，引導優勢民營企業進入軍品科研生產和維修領域。

註：本附件主要列出與經濟發展相關的內容。