

“回眸2019 展望2020”特稿·改革篇

全面深化改革气势如虹

位于安徽省合肥市肥东县梁园镇新河社区的“渔光互补”光伏电站与油菜花田相互映衬。
张大岗摄(新华社发)

自然资源资产产权制度改革：

产权改革啃“硬骨头”

本报记者 黄晓芳

过去一年,是我国自然资源资产产权制度改革浓墨重彩的一年。2019年4月份,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》(以下简称《指导意见》)。随后,土地管理法修改、自然资源统一确权登记等一个个难题陆续攻克,我国自然资源资产产权制度改革加速推进。

自然资源部有关负责人表示,改革开放以来,我国自然资源资产产权制度在促进节约集约利用和有效保护上发挥了积极作用,但也存在自然资源资产底数不清、所有者不到位、权责不明晰、权益不落实等问题,严重制约了自然资源资产的合理开发、高效利用、严格保护和系统修复。出台《指导意见》是为了增强自然资源资产产权制度改革的相关改革的系统性、整体性和协调性,做好自然资源资产产权制度改革顶层设计,使产权制度在生态文明建设中发挥更加重要的作用。

在自然资源资产产权制度改革领域中,土地制度改革最受关注。在2019年8月26日闭幕的十三届全国人大常委会第十五次会议上,关于修改土地管理法、城市房地产管理法的规定获得了会议表决通过,这意味着农村“三块地”改革——农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革,得到了法律确认。

其中,征地制度改革被称为“最难啃的骨头”。我国现行征地制度存在征地权行使范围过宽、补偿标准低、安置途径单一等缺陷。“修正案首次对土地征收的公共利益明确界定。”自然资源部法规司司长魏利华介绍,在总结试点经验的基础上,此次修改采用列举方式,对于哪些是公共利益,哪些可以动用国家征收权作出了明确界定。同时,土地管理法修正案还首次明确了土地征收补偿的基本原则是保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。

集体经营性建设用地入市是此次改革的亮点之一。专家认为,将集体经营性建设用地纳入国有建设用地市场公开交易,充分发挥了市场在土地资源配置中的决定性作用,有利于实现城乡土地平等入市。

自然资源部有关负责人表示,自然资源资产产权制度改革的关键是明确产权主体。对此,《指导意见》提出研究建立国务院自然资源主管部门行使全民所有自然资源资产所有权的资源清单和管理体制,探索建立委托省级和市级政府代理行使自然资源资产所有权的资源清单和监督管理制度。

我国新一轮机构改革中首个亮相的部委是自然资源部,其组建的缘由就是统筹山水林田湖草系统治理,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题。

改革的另一项重要基础工作是加快自然资源统一确权登记。2019年7月份,自然资源部、财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局等五部门联合印发《自然资源统一确权登记暂行办法》的通知,要求对水陆、森林、山岭、草原、海域、无居民海岛以及探明储量的矿产资源等自然资源所有权和所有自然生态空间统一实行确权登记。

《指导意见》还提出,到2020年,归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度基本建立,自然资源开发利用效率和保护力度明显提升,为完善生态文明制度体系、保障国家生态安全和资源安全、推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局提供有力支撑。

随着改革进入深水区、攻坚期,改革任务更加繁重。此时,更要把稳方向,突出实效、全力攻坚。增强必胜信心,善于把外部压力转化为深化改革、攻坚克难的强大动力,要在重要领域和关键环节改革上敢于啃硬骨头、打硬仗,确保干一件成一件,为推动高质量发展夯事实质制度基础、开掘强劲动力,引领中国经济巨轮笃定前行。

粮食储备改革：

种好粮更要储好粮

本报记者 刘慧

2019年是粮食流通加快推进深化改革转型发展年,也是深化粮食储备制度改革之年。6月29日,中央深改委第八次会议审议通过了《关于改革完善体制机制加强粮食储备安全管理的若干意见》文件,要求科学确定粮食储备功能和规模,改革完善粮食储备管理体制,健全粮食储备运行机制,强化内控管理和外部监督,加快构建更高层次、更高质量、更有效率、更可持续发展的粮食安全储备体系。新一轮粮食储备制度改革大幕就此开启。

手中有粮,心中不慌。目前,我国已经形成中央储备和省、市、县三级地方储备体系,粮权分属国务院和地方各级人民政府。“通过建立中央和地方粮食储备协调机制,充分发挥调控市场、稳定粮价的协调效应。”中国农业大学经管学院院长李军说。

2019年,中央储备规模保持稳定,地方增储任务全部落实到位,粮食储备规模进一步充实。粮食储备品种结构不断调整优化,小麦、稻谷等口粮品种比例超过70%,京津沪渝等36座大中城市还建立了面粉、大米等成品粮储备。

同时,粮食储备结构布局更加合理,中央储备主要布局在战略要地、粮食主产区、交通要道和有特殊需要的地区;地方储备重点保障大中城市、市场易波动地区、灾害频发地区和缺粮地区。

此外,突发事件应急供应保障能力进一步增强。我国在运用粮食储备体系稳定粮食市场、粮食供应的同时,还针对各种突发公共事件、自然灾害等引起的粮食市场异常波动,建立起相应的粮食应急保障机制,在大中城市和价格易波动地区,建立了10天至15天应急成品粮储备,形成粮食应急保供网络体系。

改革是贯穿粮食储备发展过程的一条主线。现有粮食储备制度是在粮食流通体制从计划经济向市场经济转变过程中逐步建立,并随着国内外经济形势变化不断完善。的当前,又到了粮食储备制度改革的关键期。

首先,虽然粮食连年丰收,储备规模不断充实,但当前国际国内环境错综复杂,粮食供求中长期将处于紧平衡,国家粮食安全的基础仍然不够稳固。其次,随着粮食收购储备市场化改革深入推进,粮食储备作用将更加凸显,现有粮食储备管理制度存在深层次矛盾,一些地方储备落实不到位。同时,随着农业供给侧结构性改革深入推进,迫切需要完善储备管理制度、扩大优质粮食供给,满足消费提档升级需要,实现更高质量的粮食供需动态平衡,确保农民能种地、会种地、种好地,居民吃好吃好目标实现。

粮食储备制度改革事关经济社会发展全局。国家粮食和物资储备局有关负责人告诉经济日报记者,目前粮食储备制度改革已经进入深水区、重点和难点并存,要敢于面对困难迎难而上,敢于面对危机挺身而出,敢于勇担责任啃硬骨头。要以服务宏观调控、调节稳定市场、应对突发事件和提升国际粮食安全能力为目标,科学确定粮食储备功能和规模,改革完善粮食储备管理体制,健全粮食储备运行机制。

今后要完善粮食储备法律法规,加快提升依法管理粮食水平,依靠法治手段确保粮权安全。如今,中央储备粮有明确的储备管理相应法律,但数量庞大的政策性粮食却缺乏独立运行的法律保障,有必要通过粮食法律法规建设,使得粮权确权与日常仓储管理工作有法可依,在规范粮食储备工作的同时,提高整个粮食体系运转效率。

在山西省晋城市陵川县夺火乡高谷坪村,村民展示收获的小米。
新华社记者 曹阳摄2019年11月21日,在2019世界5G大会的展厅里,奇安信集团展示5G时代数字城市内生安全系统。
新华社记者 李欣摄

资本市场改革：

科创板力挺“硬科技”

本报记者 祝惠春

岁末年初,中国资本市场频现重大利好。

2019年12月28日,历时4年多、历经4次审议后,牵动资本市场的新证券法在十三届全国人大常委会第十五次会议闭幕会上表决通过。新证券法取消发行审核委员会制度,全面推行注册制。同年12月24日,证监会同意优刻得科技股份有限公司科创板首次公开发行股票注册。优刻得设置了“特别表决权”,即为“同股不同权”,由此成为科创板乃A股首家实行同股不同权的公司。

党的十八大以来,习近平总书记对资本市场作出了一系列重要指示批示,为新时代资本市场改革发展指明了方向。

新时代到来,科创板应运而生,扛起时代赋予的使命大旗,努力推动资本市场全面深化改革,为经济高质量发展注入了强大“科创”动能。从首例亏损企业深赛生物、首例红筹企业华纳微电子过会,到迎来中国铁建打回分拆上市第一枪……科创板充分发挥改革试验田作用,形成可复制可推广的经验,引领资本市场全面深化改革,成效显著而易见,蹄疾步稳。

首先,科创板增强了资本市场包容性,针对科创企业设置多元包容的发行上市条件,允许未盈利企业、红筹企业和特殊股权结构企业上市,与纽交所、纳斯达克全球精选市场、港交所趋于一致。

其次,科创板建立以信息披露为核心的发行上市制度,着力提高发行人透明度。

同时,科创板构建市场化发行承销机制,市场化交易机制。上市前5日不设涨跌幅限制,上市首日围炉投融资融券标的,给予市场博弈空间。整体上,超高市盈率和破发并存,从而考验投行定价能力。

“设立科创板以来,很多‘硬科技’公司都冒出来了。”一位长三角资本市场服务基地负责人说。

专家表示,科创板留住了中国新一代优秀科技公司,让它们不必再远走异乡他乡上市;科创板将科技创新带来的财富更多留给境内投资者;科创板为科技创新型企业带来了重大发展机遇。通过这座桥梁,更多“硬科技”企业走进资本市场,实现科技、资本和实体经济良性循环。同时,科创板也为全面深化资本市场改革创造了良好条件,新证券法全面推行注册制就是一个集中体现。

中央经济工作会议对2020年资本市场改革提出了明确的目标任务,完善资本市场基础制度,提高上市公司质量,健全退出机制,稳步推进创业板和新三板改革。这体现了经济运行新的阶段性特征和要求,为做好下一步资本市场全面深化改革提供了根本遵循。

2020年,我国资本市场将紧扣深化金融供给侧结构性改革的主线,加强资本市场基础制度建设,加快推进资本市场全面深化改革落实落地,坚守科创板定位,加快推进创业板改革并试点注册制,深化新三板改革,完善推动上市公司做优做强的制度安排,畅通多元化退市渠道,更好发挥资本市场“晴雨表”功能,加大资本市场对符合国家战略和产业政策方向相关领域的支持力度,提升金融服务实体经济的能力。全面深化改革,努力打造“一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场,为市场长远发展蓄力,资本市场的春天就在眼前。

国土空间规划改革：

一张蓝图实干到底

本报记者 黄晓芳

回望2019年1月份,习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第六次会议强调,对标重要领域和关键环节改革,继续啃硬骨头,确保干一件成一件。会议审议通过了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。由此,主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,“多规合一”时代开启。

自然资源部副部长赵龙表示,各级各类空间规划在支撑城镇化快速发展、促进国土空间合理利用和有效保护方面发挥了积极作用,但也存在规划类型过多、内容重叠冲突,审批流程复杂、周期过长,地方规划朝令夕改等问题。

改革之前,主体功能区规划由发展改革委部门主管,土地利用规划由原国土资源部门主管,城乡规划由原建设部门主管,规划之间的重叠冲突很难避免。赵龙坦言,有些地方,前任领导规划城市向东发展,后任领导可能大笔一挥指向向西。

“此次改革将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现‘多规合一’以后,重复规划、内容冲突、多头管理的状况相信会得到根本的改变。”自然资源部国土空间规划局局长刘国洪表示。

2019年5月份,《若干意见》正式发布,标志着建立国土空间规划体系步入实施层面,国土空间规划体系顶层设计和“四梁八柱”基本形成。

随后,各项工作陆续展开。2019年6月份,自然资源部印发了《关于开展国土空间规划工作的通知》,开始部署全国国土空间规划编制基础工作。编制统一采用第三次全国国土调查数据作为规划现状底数和底图基础;2019年11月份印发的《关于国土空间规划中统筹划定三条控制线的指导意见》提出,生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,是调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。

2019年9月20日,自然资源部有关负责人在国新办新闻发布会上表示,我国将改革国土空间规划审查报批制度,大幅缩短用地审批时间,审查时间将由过去3年以上压缩至半年左右;将减少报国务院审批城市数量,除直辖市、计划单列市、省会城市及国务院指定城市的规划由国务院审批外,其他城市均由省级政府审批。与此同时,各地分类建立国土空间规划体系,实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系;基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制,初步形成全国国土空间开发保护“一张图”。对此,自然资源部有关负责人表示,到2020年底要基本完成市县以上国土空间总体规划编制,在先进信息技术支撑下的技术标准基础上,逐步形成全国统一的国土空间基础信息平台。

业内专家表示,作好国土空间规划顶层设计,可以发挥国土空间规划在国家规划体系中的基础性作用,“为国家发展规划落地实施提供空间保障。

游客在福建武夷山天游景区游览。武夷山本着“严格保护、永续利用”的原则,科学规划,适度开发,成功走出了一条绿色发展之路。
新华社记者 张国俊摄2019年12月31日,在江西省人民医院康复医学科,医护人员为住院治疗的患者送去福字。
新华社记者 彭昭之摄

医疗卫生改革：

家门口能看常见病

本报记者 吴佳佳

近日,为给自己不到10岁的外孙看病,家住河南南阳的张女士和家人驱车4个多小时,来到了位于郑州的河南省儿童医院。在花了100元钱挂上专家号后,张女士没想到,给外孙看病的是国家儿童医学中心主任、北京儿童医院院长殷磊。

15分钟后,带孩子走出诊室的张女士原本拧成麻花的眉头已经舒展开来。“真幸运,没想到在郑州儿童医院托管河南省儿童医院。此后,医院引进了5个知名学科团队,每周平均有5位至10位来自北京的专家到院工作。通过紧密儿科医联体模式,河南省儿童医院医疗联盟成员单位学科服务能力明显提升。

为优化医疗资源布局,我国提出以国家医学中心为依托,在京、沪等医疗资源富集地区遴选若干优质医疗机构,通过建设分中心、分支机构,促进医师多点执业等多种方式,在患者流出多、医疗服务相对薄弱地区建设区域医疗中心,推动优质医疗资源下沉,让患者就近看病。国家儿童医学中心托管的河南省儿童医院,正是国内首个国家儿童区域医疗中心。

与区域医疗中心创建前相比,目前河南省儿童病外转率明显下降,同时河南省儿童医院门诊量住院量均下降。目前,河南省儿童医院牵头与199家基层医院建立了儿科医疗联盟,通过紧密合作、订单帮扶等模式,带动整体医疗技术水平提升。河南已经组建了国家、省、市、县四级儿科医疗服务体系,孩子不出家门口,就能享受到国家优质医疗资源服务。

“由于医疗资源总量不足、分布不均衡,不同区域医疗服务水平存在较大差异,我国患者跨区域就诊现象较为突出。”专家表示,设置国家医学中心和国家区域医疗中心的初衷是促进优质医疗资源纵向和横向流动。

据介绍,区域医疗中心建成后,通过专家团队门诊等形式,北京专家和当地医生共同诊治患者,大幅提升了病人就医获得感。创建区域医疗中心等分级诊疗模式,不仅为群众提供了优质服务,还为基层医院培养了人才队伍。河南省儿童医院院长周崇臣说,成为区域医疗中心后,北京儿童医院与该院开展远程会诊共计500多例次,北京专家来院讲座、指导手术、教学查房180余人次,通过专家、医疗、教学、科研等共享,使儿科医疗联盟人才素质得到了提高。

“同北京专家一起讨论病例、一起会诊,有问题现场提问、现场解决,专家还把前沿理念、技术带给我们,开阔了视野,拓宽了诊断思路,我们进步很大!”河南省儿童医院耳鼻喉科医生崔艳红说,这种“病人不动、医生移动”的服务新模式,让患儿在本地就享受到了全国一流的医疗服务。

通过分级诊疗强基层、建机制,我国居民越来越多地享受到了医改红利。目前,我国基本医疗保险体系覆盖人口超过13亿,参保率稳定在96%。个人卫生支出占卫生总费用比重下降到了28.6%,是进入本世纪以来的最低水平。国家卫健委相关负责人表示,下一步国家还将继续推动重点领域和关键环节的改革,持续推进国家医学中心和国家区域医疗中心建设,继续实施县级医院能力提升工程、推动医保支付方式改革等。

能源改革：

绿色发展动“能”十足

本报记者 王轶辰

隆冬时节,站在山西省大同市南郊区与左云县接壤的山梁上,可以看到一排排太阳能电池板沿着山势整齐排列,在湛蓝的天空映衬下蔚为壮观。然而,多年前这里曾是采煤沉陷区,地缝密布、房屋倾斜、乱石遍布,居民有房不能住,有地不能种。

2019年5月份,中央全面深化改革委员会第八次会议审议通过了《关于在山西开展能源革命综合改革试点的意见》(以下简称《试点意见》),要求山西发挥在推进全国能源革命中的示范引领作用,促进资源型地区经济转型和高质量发展,增强能源安全保障能力,提升绿色低碳发展水平。

至此,山西按下了能源转型“快进键”,昔日“煤都”加速向“氢都”“新能源产业之都”转变。

新中国成立70年,山西当了58年“煤老大”,但“一煤独大”也成为高质量发展的掣肘。实现煤炭清洁高效开发利用,是山西转型发展绕不开的一道坎。经过改革,近年来山西累计化解煤炭过剩产能8941万吨,煤炭先进产能占比由36%提升至68%。同时,一批煤基气开采试点启动实施,煤矿智能化改造、废弃矿山再开发摆上日程,煤基新材料、现代煤化工稳步推进,煤炭的“含金量”“含新量”“含绿量”大幅提升。

值得注意的是,大力发展清洁能源,不断加强晋电外送通道建设,促进新能源消纳,是山西能源革命的另一重大举措。改革后,山西省新增发电装机容量已突破2000万千瓦,光伏发电规模全国第一,氢能产业加快布局,能源供给体系初步实现了由单一煤电向光伏、风电等多轮驱动转变。

“当前,我国积极推进风电、光伏发电无补贴平价上网,新能源发展正跨越重大关口进入新时期。”国家能源局局长章建华表示,推动清洁能源发展,必须在建设和管理上同向发力,既建好也要用好。要有序发展风光火储,合理把握发展规模和节奏,积极推进陆上风电和光伏发电平价上网。

2019年5月份,我国印发了第一批风电、光伏发电平价上网项目名单,总装机容量2066万千瓦。截至目前,已核准的风电项目容量260万千瓦,已开工170万千瓦,已建成0.75万千瓦;已备案光伏发电项目容量1288万千瓦,已开工477万千瓦,已建成13万千瓦。

同时,我国能源体制机制创新也取得了新突破。在电力体制改革方面,持续推动电力市场化交易,规范开展中长期市场交易,稳步推进增量配电业务改革和电力现货市场建设试点。在油气体制改革方面,持续推进上中下游改革,配合组建国家油气管网公司,制定出台《油气管网设施公平开放监管办法》,推动油气改革进入新阶段。

据介绍,2020年有关部门将持续深化电力市场建设,深入推进电力中长期市场和辅助服务市场建设,扎实推进电力现货市场建设试点工作运行,加快推进电力交易机构独立规范运行,进一步规范增量配电电网资产。

同时,加快推动完善油气勘查开采管理体制,配合制定相关准入条件,积极推动制定勘探区块竞争出让、退出办法,健全油气管网运营机制,重点配合做好国有资产有序交接,推动国家油气管网公司平稳运营,健全管道业务利益共享机制。

浙江省慈溪市现代农业开发区内油菜花田一片金黄,与田野中错落有致的风力发电装置构成现代农业的美丽画卷。
新华社记者 徐显阳在南京市栖霞区商事登记服务大厅,工作人员展示以微信公众号为平台的“不见面审批”系统。
新华社记者 李博摄

营商环境改善：

天高水活“鸟飞鱼跃”

本报记者 冯其予

2019年的中国经济,在国内风险挑战明显上升的复杂形势中,可以用一个“稳”字形容。来之不易的稳局,离不开这一年我国在营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境,以及在激发市场活力和社会创造力方面采取的措施。

从《外商投资法》《优化营商环境条例》,到《市场准入负面清单(2019年版)》,再到《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》发布……一系列政策的制定出台,着眼于打造让企业家、创业者放心投入干事创业的发展环境,让市场主体切实感受到了营商环境的优化改善。

2019年底,中共中央、国务院发布的《关于营造更好发展环境支持民营企业改革发展的意见》,明确提出了营造更好发展环境支持民营企业改革发展的系列措施。这是继2018年民营企业座谈会召开之后,给民营企业的又一大“制度红利”。

实践证明,以减税降费为代表的支持民营经济发展的举措,切实改善优化了我国的营商环境,让众多民营企业吃下了“定心丸”。统计数据也显示,2019年前3季度,包括民营企业和个人经济在内的民营经济纳税新增减税964.4亿元,占新增减税总额的64%,受益最大。

《外商投资法》从审批、颁证,吸引了无数关注目光,也成为中国全方位、高水平对外开放最具代表性的举措之一。此外,无论是大幅度放宽市场准入、外商投资负面清单减至40条,还是服务业开放提速、超额完成加入世贸组织(WTO)时作出的所有承诺……都能看到中国作出了以制度型开放为重点和方向,全方位、高水平新一轮对外开放的不懈努力。

负面清单越缩越短,开放领域越来越宽。2019版外商投资准入负面清单于当年7月底实施。全国版负面清单条目由48条减至40条,压减比例16.7%。在服务业、制造业、采矿矿、农业推出了新的开放措施,在更多领域允许外资控股或独资经营。此外,《市场准入负面清单(2019年版)》发布,共列入事项131项,比2018年版减少了20项,“全国一张清单”体系更加完善。

与此同时,自由贸易试验区、自由贸易港等对外开放高地建设明显加快,特别是在中国(上海)自由贸易试验区临港新片区,同时新增6个新的自贸试验区,在全国形成12个自贸区的开放新格局,更加注重制度创新与系统集成,努力探索建设制度型开放的先行示范区。

凡此种种,无不着眼于向市场放权、给企业松绑、让百姓受益,有效激发市场活力、发展动力和社会创造力。

当前,全球经济贸易格局正在发生深刻变化,国际竞争日趋激烈,这在国际程度上是营商环境的竞争,中国经济已深度融入世界经济,要在国际竞争中赢得优势,要靠实实在在的营商环境特别是营商环境来比拼,“放管服”改革正是破解发展环境中各种“痛点”“堵点”的利器。

改善营商环境不可能毕其功于一役,而是“一直在路上”,需要管理者根据市场的高质量发展,不断完善法律制度,进一步提振企业投资信心、促进经济社会高质量发展。