

科学发展与模式创新

—深圳加快经济发展方式转变的立法与实践

陈彪◎主编

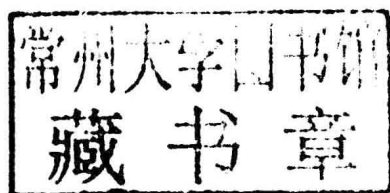


深圳出版发行集团
海天出版社

科学发展与模式创新

——深圳加快经济发展方式转变的立法与实践

陈 彪 主 编



深圳出版发行集团
海天出版社

图书在版编目(CIP)数据

科学发展与模式创新：深圳加快经济发展方式转变
的立法与实践 / 陈彪主编. — 深圳：海天出版社，
2012.12

ISBN 978-7-5507-0592-0

I. ①科… II. ①陈… III. ①区域经济发展—经济政
策—研究—深圳市 IV. ①F127.653

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第254217号

科学发展与模式创新——深圳加快经济发展方式转变的立法与实践

KEXUE FAZHAN YU MOSHI CHUANGXIN SHENZHEN JIAKUAI JINGJI FAZHAN FANGSHI ZHUANBIAN DE LIFA YU SHIJIAN

责任编辑 李向群
责任技编 梁立新
责任校对 万妮霞
装帧设计 李健鸿

出版发行 海天出版社
地 址 深圳市彩田南路海天综合大厦（518033）
网 址 www.htph.com.cn
订购电话 0755-83460293（批发） 83460397（邮购）
设计制作 张杰
印 刷 深圳市深教精雅印刷有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 27.75
字 数 350千字
版 次 2012年12月第1版
印 次 2012年12月第1次
定 价 48.00元

海天版图书版权所有，侵权必究。

海天版图书凡有印装质量问题，请随时向承印厂调换。

《科学发展与模式创新》

编委会成员

编委会主任：刘玉浦

编委会副主任：谭国箱 陈彪

主 编：陈彪

副 主 编：陈伟元 董国强

戴毅 张玉阁

编委会成员：陈伟元 董国强

戴毅 吴优

郭万达

执 笔 人：郭杰 张德宏

张朋 林惠华

周子宇 崔高玮

吴刚 盛杨恽

汪斌 聂鉴强

杨秋荣

序 言

深圳经济特区成立以来，历届市委、市政府团结带领全市党员干部群众，秉持着“敢闯敢试，敢为天下先”的“拓荒牛”精神，披荆斩棘，锐意改革，开拓进取，勇于创新，成功闯出了一条社会主义市场经济的改革之路，创造了“深圳速度”、“深圳效益”和“深圳奇迹”。深圳从一个边陲小镇发展成为一个国际化的现代都市，从贫穷落后到率先突破人均 GDP 万元大关，去年经济总量跃上万亿行列，作为中国改革开放的窗口，走上了一条科学发展的坦途。作为深圳的建设者和领导者之一，我有幸参与并见证了深圳这些年的科学发展和立法进程。

率先加快转变经济发展方式，是中央赋予深圳经济特区新的历史使命。转变经济发展方式，走科学发展之路，是国家在探索和把握经济发展规律的基础上提出的重要方针，也是从当前我国经济发展的实际出发提出的重大战略，同时也是后金融危机时代的全球性课题。2010年9月，胡锦涛总书记在深圳经济特区建立30周年庆祝大会上发表重要讲话，特别提出，“加快转变经济发展方式是关系我国经济社会发展全局的重大战略任务，经济特区要带头加快转变经济发展方式，坚决打好这场硬仗。”深圳要按照科学发展的主题主线，担当起排头兵的角色和重任，就必须在政策法规制度上进行顶层设计，在体制机制、发展模式上闯出一条新路。

深圳具备率先加快转变经济发展方式的理念和体制条件。经过30年

的改革和发展，深圳形成了“敢闯敢试、敢为天下先”的创新精神和城市品格，“想干敢干快干会干”、“想转敢转快转”已经成为广大干部群众的共识。深圳的经济规模、市场化成熟程度、产业链发育程度和政府财政收入水平均迈入全国大中城市前列，为加快经济发展方式转变奠定了良好的基础；产业结构合理，节能减排压力小，四大支柱产业、战略新兴产业和现代服务发展势头良好，为加快经济发展方式转变营造了良好的环境；加之深圳不断推动政府职能转变，率先进行“大部门制”改革，建设服务型政府初见成效，形成了体制机制的先发优势，为加快经济发展方式转变提供了良好的体制保障。

深圳的自然禀赋、发展瓶颈和体制机制上的深层次矛盾形成倒逼机制，必须敢转、快转，别无他择。一是土地空间限制、能源和水资源短缺、人口膨胀压力、环境承载力等“四大难以为继”的瓶颈性制约；二是金融危机导致外部需求锐减，对外贸依存度较高的深圳急需转变经济发展方式突破增长极限；三是调控经济能力、社会管理能力不足，城市功能布局不尽合理，二元结构仍较明显；四是在规划协调、政策决策、资源配置、综合考核等方面还存在不协调、不统一。总之，率先转变经济发展方式，既是深圳新的历史使命，也是城市科学发展的必由之路。

中共深圳市委及时做出了关于加快经济发展方式的决定，为深圳加快转变经济发展方式指明了方向。2010年初，市人大将“快转”立法列入当年立法计划重点，并启动了立法程序。将党的主张通过法律程序转变为地方国家意志并使之成为全社会的行动规范，以立法促进科学发展，与党中央要求完全一致，科学发展需要立法来扫清障碍，加快经济增长方式转变的改革和探索成果需要以法律的形式固化下来，深圳经济增长方式转变需要法律制度的规范和引导。经过半年多的努力，市人大和市政府共同起草，经过二审，2010年12月市五届人大第五次会议通过了《深圳经济特区加快经济发展方式转变促进条例》（以下简称“快转条例”），

2011年1月1日起施行。条例共8章55条。

加快经济发展方式转变涉及方方面面的专项立法，是一个集合的法群，而“快转条例”则是这个法群的龙头，是转变经济发展方式促进的基本法规。条例的主旨是以人为本，加快转变经济发展方式，促进创新驱动、内生增长、科学发展、社会和谐。主要包括三部分内容。第一部分主要规定加快经济发展方式转变的目的、基本原则和适用范围。第二部分主要规定快转的路径和动力机制，即创新驱动、结构调整、走低碳循环之路，建设资源节约型和环境友好型社会。第三部分通过立法解决怎样加快促进经济发展方式转变，即通过规划引导、加快“三规合一”，减少体制摩擦；通过人才、财政、土地、产业、税收、投资政策促进快转；通过考评、考核、监督机制形成全社会监督支持快转氛围。

条例立足点高，内容翔实，意义深远。一是具有广泛性和开放性。政府、企业、社会、公众都是快转的主体，条例同很多现行法规政策如循环经济促进条例、科技创新条例、建筑节能条例等相辅相成，共同促进，形成一个开放性的政策法规系统。二是具有宣示性和先行性。率先快转是党中央国务院对深圳的期待厚望，深圳在全国率先制定快转条例，就是向全国人民宣示深圳快转的决心和信心，在体制机制上，条例要求政府在“三规合一”政策、产业导向目录、资源节约利用审核制度、综合考评体系、政策促进等方面先行先试。三是具有资源的整合性。尤其是整合现行政策资源，在产业政策上发挥了政府资金的先行性、引导性和“四两拨千斤”的作用。四是具有约束性和可操作性。条例虽不设专章规定法律责任，但严格实施行政问责，依法追究行政责任。要求政府每年向社会发布转变经济发展方式白皮书，向人大常委会专项汇报快转工作，接受人大监督，建立科学发展综合评价体系、科学发展用人导向和包容性增长的民生幸福指标体系。

加快经济发展方式转变的道路还在探索和起步阶段，加快经济发展

方式转变的立法仍需要进一步完善。而且仅有这一个立法是不够的，还需不断完善这一法群的内容和相关政策法规，力争快出政策、出好政策。正是在这样的背景下，在总结当前深圳的立法和实践经验的基础上，编撰形成了本书。本书最大的特点是从策略、路径、机制、借鉴等角度全方位阐释了加快经济发展方式转变是深圳的必然选择以及如何做好加快经济发展方式转变这篇大文章。既包括加快经济发展方式转变的理论和实践，也包括加快经济发展方式转变的政策和法规，数据翔实，分析透彻，系统性、应用性强，无论对加快经济发展方式转变的理论研究者，还是对法规的执行者和权利义务人都有很好的启发和借鉴作用，这也是本书的意义所在。

在本书成稿过程中，市人大和市政府都高度重视、积极参与本书的起草工作，深入调查研究，科学分析，认真组织撰稿。综合开发研究院（中国·深圳）在背景材料收集、起草和统稿方面做了大量的工作。正是由于大家的团结协作和共同努力，才使得这本书得以面世。因时间仓促，难免有错漏之处，希望广大读者批评指正。

大鹏一日同风起，扶摇直上九万里。愿我们的城市在科学发展的道路上越走越宽广，争当排头兵和突击队。

是为序。

签名：刘玉浦

2012年8月于深圳

目 录

第一部分 策略篇

第一章 立法背景	2
第一节 概念和内涵.....	2
第二节 背景和挑战.....	15
第三节 意义和要求.....	24
第四节 转变的紧迫.....	29
第五节 立法的必要.....	33
第二章 推进原则	39
第一节 基本原则	39
第二节 工作重点	45
第三节 分工协同	52

第二部分 路径篇

第三章 创新驱动	59
第一节 自主创新	59

第二节 技术创新	65
第三节 合作创新	69
第四节 知识产权	72
第五节 创业投资	75
第四章 结构调整	78
第一节 产业结构调整	78
第二节 内需外需协调	94
第三节 消费结构调整	101
第四节 投资结构调整	108
第五节 区域结构调整	114
第六节 建立开放经济	122
第五章 低碳循环	129
第一节 环境影响评价	129
第二节 清洁能源发展	134
第三节 合同能源管理	138
第四节 推进低碳减排	143
第五节 低碳生活方式	148
第六节 资源循环利用	152
第六章 和谐发展	157
第一节 构建和谐社会	157
第二节 倡导包容性增长	166
第三节 加强社会建设	175
第四节 建设幸福城市	183

第三部分 促进篇

第七章 规划指导	199
第一节 三规协调统一	199
第二节 专项规划编制	206
第三节 产业导向目录	211
第八章 政策促进	218
第一节 财政推动政策	218
第二节 税收优惠政策	224
第三节 聚才引智政策	230
第四节 金融服务政策	231
第五节 投资引导政策	234
第九章 考核监督	239
第一节 目标责任	239
第二节 综合考核	243
第三节 人大监督	247
第四节 审计监督	250

第四部分 借鉴篇

第十章 国内借鉴	256
第一节 国内的实践	256
第二节 深圳的问题	270
第三节 启示和借鉴	273

第十一章 国际借鉴	283
第一节 立法的实践.....	283
第二节 转型的推进.....	288
第三节 经验的借鉴.....	299

第五部分 法规政策篇

深圳经济特区加快经济发展方式转变促进条例	306
关于《深圳经济特区加快经济发展方式转变 促进条例（草案）》的说明	319
中共深圳市委深圳市人民政府 关于加快转变经济发展方式的决定	324
关于加快转变经济发展方式的行动计划	336
深圳市人民政府关于印发优化产业结构 加快工业经济发展方式转变的若干意见	366
深圳市产业结构调整优化和产业导向目录（2009 年）	377
后 记	430

第一部分 策略篇

第一章 立法背景

第一节 概念和内涵

加快经济发展方式转变的概念，无论是在实践层面还是理论政策层面，都经历了一个认识不断深化的过程。经济增长与经济发展之间存在着一脉相承的、递进的内在联系。从“转变经济增长方式”到“转变经济发展方式”的演变，是从重视“经济增长”到重视“经济发展”的演变。20世纪40年代末到60年代初，国际社会对发展的看法主要是立足于经济层面，经济发展与经济增长基本上是同义词。人们主要关心国内生产总值、国民生产总值、国民收入的增长数量，并以此作为衡量一国发展水平高低的唯一标准。到了20世纪60年代中期，开始把增长与发展这两个概念明确地区分开来，认为增长通常以国内生产总值、国民生产总值、国民收入的总量增长率来表示。发展既包含总量的增加，也更体现经济社会结构的变化和人民生活质量的改善，即发展=经济增长+结构转变+质量效益。因此，理解经济发展方式要以理解经济增长方式为逻辑起点。

一、经济增长方式

根据《现代经济辞典》，所谓经济增长方式，是指生产要素的分配、

投入、组合和使用的方式。按照马克思的观点,经济增长方式可以归结为扩大再生产的两种类型,即内涵扩大再生产和外延扩大再生产。当代经济学界结合发达国家和部分发展中国家的实践,按照要素投入方式划分,将经济增长方式大体上分为两种:一是通过增加生产要素占用和消耗来实现经济增长,即依靠增加资金、资源的投入来增加产品数量的粗放型增长方式;二是通过提高生产要素质量,优化生产要素配置和提高利用效率来实现经济增长,即主要依靠科技进步和提高劳动者的素质来增加产品的数量和提高产品质量的集约型增长方式。

经济增长方式这一概念最早形成于 20 世纪中期的苏联及东欧国家。苏联学者把经济增长方式分为“粗放式增长”与“集约式增长”两种类型。我国在计划经济时期基本上沿用苏联的相关理论及做法。到 20 世纪 80 年代后期,我国开始关注和逐步重视经济增长方式对经济发展的影响。1987 年中共十三大报告提出:“要从粗放经营为主逐步转上集约经营为主的轨道。”1992 年中共十四大报告继续坚持“促进整个经济由粗放经营向集约经营转变”的提法。1995 年中共十四届五中全会提出了两个根本性转变:一是经济体制从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变;二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。1997 年,中共十五大报告明确提出,“转变经济增长方式,改变高投入、低产出,高消耗、低效益的状况。”中共十六届五中全会提出,必须把加快转变经济增长方式作为“十一五”时期的战略重点,使经济增长建立在提高人口素质、高效利用资源、减少环境污染、注重质量效益的基础上。至此使用的都是“经济增长方式”的提法。中共十七大把党对经济问题的认识推进到了一个全新的高度。胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确提出,要贯彻落实科学发展观,加快转变经济发展方式。第一次用“转变经济发展方式”的概念取代了“转变经济增长方式”的概念,体现出我党对 21 世纪中国发展的理念更加

科学、更加成熟。

二、经济发展方式

所谓经济发展，是指一个国家或地区经济总量和质量的增长过程。不仅包括社会财富量的增加，还包括社会财富质的提升，即经济结构、社会结构的变化，投入产出效益的提高，人民生活质量的改善，等等。经济发展的内涵比经济增长复杂得多，涉及面更广，含义更深刻，内容更丰富。它强调经济系统由小到大、由简单到复杂、由低级到高级的变化，是一个量变和质变相统一的概念。可以理解为实现经济发展的方法、手段和模式，其中不仅包含生产要素投入后更多的产出和变化，还包括产品生产和分配所依赖的技术和体制上的改变，意味着产业结构的改变以及各部门间投入分布的改变，这里有发展的动力、结构、质量、效率、就业、分配、消费、生态和环境等要素的变化过程，涵盖生产力和生产关系，经济基础和上层建筑各个方面。经济发展就是包括这些众多方面在内的经济社会的进步过程，其所指向的价值目标是以人为核心。可见，经济发展是在经济增长的基础上，一个国家或地区经济结构、社会结构持续发展的进程和人口素质、生活质量、生活方式不断提高和不断走向文明的过程，其最终落脚点是社会的不断发展进步、文明程度的不断提升以及民生福利水平的不断提高。

所谓经济发展方式，是指实现经济发展的方法、手段和模式，它不仅包含经济增长方式，还包括结构（经济结构、产业结构、城乡结构、地区结构等）、运行质量、经济效益、收入分配、环境保护、城市化程度、工业化水平以及现代化进程等诸多方面的内容。经济发展方式理念不仅注重经济领域中数量的变化，而且更加注重和追求经济运行中质量的提升和结构的优化。其主要特点是，在经济发展的同时，更

加注重发展的可持续性，更加注重经济结构的调整、优化和产业升级，更加注重就业、消费、分配等一系列社会需要，等等。

三、经济发展方式转变

所谓经济发展方式转变，是指促使传统的、旧的发展方式向现代的、新的发展方式的转化，即用现代的、新的发展方式替代传统的、旧的发展方式。经济发展方式转变既要求从粗放型的经济发展转变为集约型的经济发展，又要求从通常的经济发展转变为全面、协调、可持续发展的经济发展。

党的十七大报告首次提出了转变经济发展方式的概念。这是通过政治程序确立的一种新的、权威的提法。胡锦涛总书记在党的十七大报告中把转变经济发展方式提高到关系国民经济全局紧迫而重大战略任务的高度，指出：“要坚持走中国特色新型工业化道路，坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针，促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变，由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变，由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。”这是在党中央文件中对转变经济发展方式基本思路的第一次正式表述。

在经济理论范畴中，经济增长一般是指经济活动单纯的数量增加，经济发展一般是指经济总量增加与经济结构优化同时出现。所以，转变经济发展方式比转变经济增长方式具有更加广泛和丰富的内涵，对实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求具有更加重要的战略意义，是全面贯彻落实科学发展观的重要内容。转变经济发展方式，要求在经济发展的进程中紧紧围绕“以人为本”这个核心，真正做到全面协调可持续发展，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然