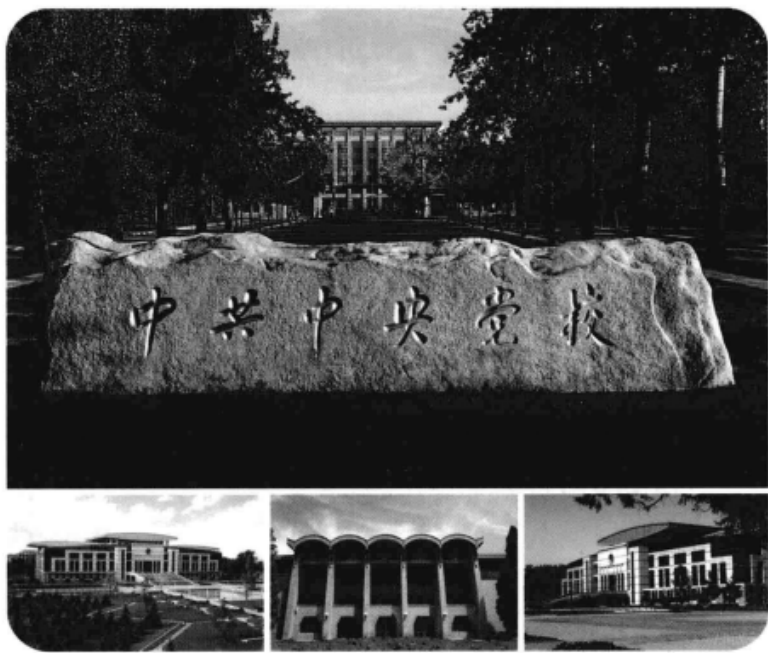


LILUN XUEXI YU ZHANLUE SIKAO



中共中央党校分校工作办公室 © 编

理论学习与战略思考

中共中央党校分校学员论文调研报告选

第35辑

理论学习与战略思考

——中共中央党校分校学员论文调研报告选

(第35辑)

中共中央党校分校工作办公室编

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

理论学习与战略思考——中共中央党校分校学员论文
调研报告选(第35辑)/中共中央党校分校工作办公室编.
—北京:中国社会出版社,2010.10

ISBN 978-7-5087-3360-9

I. ①理… II. ①中… III. ①中国共产党—党校—毕业论文—汇编
②中国共产党—党校—调查报告—汇编 IV. ①D261.41-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第186187号

书 名:理论学习与战略思考——中共中央党校分校学员论文调研报告选(第35辑)
编 者:中共中央党校分校工作办公室
责任编辑:霍静丽

出版发行:中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲33号

电话:编辑部:(010)66088776

邮购部:(010)66060275

销售部:(010)66080300 传真:(010)66051713

(010)66051698 传真:(010)66080880

(010)66080360 (010)66063678

网 址:www.shcbs.com.cn

经 销:各地新华书店

印刷装订:中国电影出版社印刷厂

开 本:170mm×240mm 1/16

印 张:24.75

字 数:410千字

版 次:2010年10月第1版

印 次:2010年10月第1次印刷

定 价:48.00元

目 录

经济建设问题研究

转变经济发展方式:产业失衡与政策变革	张山林 (3)
浅析我国粮食安全中长期战略	王 恬 (13)
从矛盾关系视角看实施国家知识产权战略	刘 洋 (22)
国资公司董事会治理机制探析	张 程 (33)
国际工程公司人力资源配置效率研究	周然华 (40)
我国金融控股集团的发展及监管问题	李 铭 (51)
关于政策性金融扶持中小企业发展的思考 ——以陇南为例	张全明 (59)
努力打造综合协同经营的开行控股金融集团	张媛媛 王永平 周华群 (65)
关于“碳关税”与我国外贸经济发展的思考	任 烈 (73)
试论国际贸易摩擦的形势和我国的对策	程 菁 (80)
从战略层面打造中国烟草综合竞争力	刘寒鹏 (86)
企业文化再造应把握的关节点概要	万承茂 (99)

政治建设问题研究

- 关于发展我国民主政治的几点思考 袁晓华(109)
- 现阶段我国政治参与问题研究 曹永晖(115)
- 引咎辞职制度问题研究 李向荣(128)
- 推进反贪工作科学发展的几点思考 那艳芳(135)
- 浅议公安机关贯彻宽严相济刑事政策尺度的把握 张 娟(143)
- 浅谈政务公开形势下完善保密制度的原则 蒋利辉(148)

文化建设问题研究

- 在全球化背景下保持中国文化主体意识 殷燕召(157)
- 做推动马克思主义大众化的合格传播者
——一名新华社记者参加党校学习的几点思考 张宗堂(163)
- 当前网络管理面临的突出问题及相关对策思考 高 红(168)
- 关于出版改革的思考 纪存双(174)
- 中国电影产品的当代精神版图 陆 亮(179)
- 用科学发展观指导我国竞技体育发展 郝卫亚(188)

社会建设问题研究

论我国构建节约型社会面临的问题及对策	陆杰斌(197)
基于生态文明视角的水土流失补偿制度研究	郭索彦(206)
从药品价格形成机制探讨政府解决群众“看病贵”问题的对策	杨景耀(213)
关于新生代农民工问题的思考	杨春华(223)
高校大学生心理健康教育体系构建研究	高平全(231)
养老保险在事业单位改革中的争议及思考	赵广美(238)
理顺煤矿安全生产体制机制 促进煤矿安全形势稳定好转	周 毅(245)

党的建设问题研究

新形势下加强党政干部道德建设的意义与路径	张 良(253)
关于建立机关党员党性定期分析制度的思考	段晓慧(259)
共产党员应积极开展党内思想斗争 增强党内生活的原则性和战斗性	毛光升(267)
论党校教育的有效性	袁 德(275)
如何做好企业改革过程中思想政治工作的几点思考	李长青(283)
对建立健全国有企业领导人员廉洁从业机制的思考	王玉柱(290)
中外合资企业党建工作的探索与实践	何庆东(299)
如何建设学习型农发行的思考	任 丽(306)
提高师团职领导干部的“三种意识”和“五种能力”	魏勇泽 祝志刚(312)
浅谈实事求是落实难问题	文竑烜(317)

调研报告

农村劳动力转移对农村经济发展的影响

——基于巴中市的调查 王永强(323)

转变发展方式,推进“二次”改革

——山西左权县发展生态庄园经济的实践 唐海军(331)

民族地区农村商品市场建设与民族贸易发展

——以广西壮族自治区为例 李 敏(340)

关于土地执法监管长效机制建设的调研报告

..... 于永腾 刘光振 陈汉江 罗秉良(350)

关于集体林权制度改革的考察报告

..... 王焕良 刘 红 高广文 费本华(362)

关于公立医院法人治理结构改革的调研报告

..... 吉立东 徐为民 张俊峰 张俊浩 刘国艳(370)

四川省实施引导高校毕业生到农村基层服务有关项目情况调研报告

..... 赵 杰 王 冰(378)

广西壮族自治区非公有制经济组织和新社会组织党建工作调研报告

..... 徐 衍(384)

后记 (390)

经济建设问题研究

转变经济发展方式： 产业失衡与政策变革

张山林

贯彻科学发展观，转变经济发展方式必须走中国特色新型工业化道路。可是，行业产能总量供求失衡的产能过剩、工业产能总量区域差异大的区域产业布局失衡和新的经济增长点（行业产能）缺失等产业内部行业产能总量结构失衡问题困扰着中国特色新型工业化进程，特别是全球金融危机后更为明显。一方面行业产能过剩或瓶颈，引起大起大落，造成经济周期性波动和社会资源浪费；另一方面，引领产业结构升级的技术和推动经济增长的新增长点缺失，区域经济失衡，会导致经济增长活力匮乏。

本文从制度经济学出发，依据马克思主义基本原理和中国特色社会主义理论，运用统计和逻辑分析方法，分析我国产业失衡的表现、原因和出路。

一、中国经济发展中的产业失衡

（一）成熟行业的产能过剩与瓶颈交替出现，是我国经济运行中一个颇受关注的长期问题

改革开放之前，中国属于紧缺经济，不存在产能过剩问题。改革开放后，经过 10 多年的经济恢复式增长，到 1996 年中国出现了以轻工业产能过剩为主的产能过剩，而公路交通、发电等则产能严重不足；随后是生产性产品的产能出现过剩，逐步发展到传统资源开发产能过剩。自 20 世纪 90 年代中后期到现在，经济过热、硬着陆、过度投资或产能过剩等词语，不断出现在政府文件中和每年中央经济工作会议精神中，成为经济可持续发展的重要不确定因素。

1996—2005 年中央经济工作会议有关结构调整精神

年 份	结构调整的表述	主要过热行业	主要瓶颈行业
1997 年	稳中求进：逐步解决“大而全、小而全”和低水平重复建设问题	轻工业	钢铁、公路交通、发电、航空、电信
1998 年	继续稳中求进：调整和优化经济结构，加速实现国民经济合理化布局，扩大出口	轻工业	公路交通、发电、航空、电信
1999 年	继续实行积极财政政策：扩大国内需求，优化结构，扩大出口	轻工业	
2000 年	突出抓好国有企业改革：产业优化升级，实施西部地区大开发战略，扩大出口	轻工业	
2001 年	加强和改善宏观调控：调整和优化产业结构		
2002 年	扩大内需：推进经济结构的战略性调整，着力抓好企业技术改造，促进出口		
2003 年	继续实施积极财政政策和稳健货币政策：提高经济增长的质量和效益		发电
2004 年	保持宏观政策的连续性：紧紧抓住结构调整		
2005 年	巩固宏观调控成果：控制固定资产投资总规模，优化投资结构；走新型工业化道路	钢铁等 11 行业	铁路运输，电网
2006 年	继续搞好宏观调控：产业结构调整 and 推动区域经济协调发展，提高产业层次和技术水平，推动部分产能过剩行业调整	13 个行业	装备制造等，煤炭生产

（二）技术（含新材料技术）拉动力和新的经济增长点（行业）缺失

改革开放以来，中国经济发展出现了三轮以高增长行业推动经济进入高增长的周期过程，形成了结构变化推动经济增长的格局。在第一轮经济恢复

期的 20 世纪 80 年代初中期，以轻工、纺织为主导的增长，以满足居民的吃、穿为主。第二轮增长周期始于 90 年代初期，起带动作用的高增长行业包括基础设施和基础产业（公路、港口、电力等）、家电产品（彩电、冰箱、洗衣机、空调机）等。第三轮增长周期是 21 世纪初开始，房地产、汽车、城市基础设施建设、通信成为新的领头性高增长产业，并带动了钢铁、机械、建材、化工等行业的快速发展。

在这三轮经济增长中，是“赶超战略”的增长模式和工业化道路。在这种“赶超战略”下，实施出口导向型战略和以市场换技术的策略，工业发展的技术和装备依靠引进或进口，国内技术研发投入不足，统计显示 1997—2002 年中国研究与开发经费支出占国内生产总值的 1.2% 以下，“它可能诱使劳动密集型产品生产的专业化，使技术和产业结构升级变得缓慢”。所以，到 2009 年三季度，24 个成熟工业行业中，21 个行业产能过剩。不仅传统的钢铁、水泥、平板玻璃，甚至新兴的煤化工、多晶硅、风电设备等 6 个行业均列入重点关注的产能过剩行业，而新兴行业的关键技术和部件也主要依赖进口。在应对全球金融危机的当下，要保经济增长，传统行业产能普遍过剩，产业升级又缺乏引领的技术支撑，引领经济增长的新兴行业不明朗，不得不依赖“铁、公、基”的高投入。

（三）产业链过短或不完善

全球价值链分工中我国工业处在低端位置，产业链过短或不完善，主要表现在：一是在许多工业领域，我国的竞争优势主要体现在加工组装环节，产品设计、产品标准、核心技术、关键部件和市场开拓等高附加值环节的行业高度依赖国外，产业的附加价值难以较大幅度提高，相应地实现经济增长投入的物耗、能耗也比发达国家高得多，导致了与发达国家利益分配格局的不对等；二是技术研发工具（仪器等）和技术装备依赖进口；三是高质量或新型材料依赖进口。

（四）区域产业布局失衡

众所周知，经济发展水平从东往西呈梯级化降低，即经济发展快的地区在东部，越往西部，经济发展水平越低。虽然这种区域发展的差异是由自然、历史和社会等多方面因素决定的，但我国经济的改革开放先沿海后内地的政策和内地产业投入不足，是导致差别扩大的重要原因。从下表可看出，地域面积占全国 71.5% 和人口占全国 27.9% 的西部，工业增加值占全国不到 13%，不足东部的 1/5，所以城镇人均工资比东部低 30% 多。这种区域经济发展的差异，导致西部工业化和城市化进程缓慢，进而影响西部脱贫和生活水平的提高，容易引起社会发展不公，甚至引起民族矛盾。

2008 年地区工业和居民收入差距

	东部	中部	西部	东北
面积（占全国）	9.5%	10.7%	71.5%	8.2%
人口（占全国）	36.5%	27.2%	27.9%	8.4%
工业增加值（占全国）	56.9%	21.2%	12.9%	8.8%
城镇人均收入（元）	20966	14062	13917	14162

二、中国经济产业失衡的原因分析

产业失衡的原因是多方面的、复杂的。人们普遍认为，投资增长与消费增长严重失衡，经济增长方式不合理。笔者认为，其根本原因是现行经济管理体制下的产业政策导致的一大顽症，主要集中在如下几个方面：

（一）对市场经济下的产业政策认识不足，政策改革顾此失彼

从产业政策的主线看，改革开放 30 年来，主要在否定苏联模式而放权搞活，最重要的改革就是 2004 年 7 月国务院印发《国务院关于投资体制改革的决定》，并颁布了《政府核准的投资项目目录》，主要思想是“充分发挥市场配置资源的基础性作用，确立企业在投资活动中的主体地位”。但是，这一重大改革，忽视了宏观市场的管控，对产业产能总量的供求平衡、各行业之间的结构、区域布局结构等宏观、中观面的调控缺位，忽视了政府对市场失灵的调控作用。

（二）以投资规模控制和项目审批为核心的产业政策格局没有根本改变

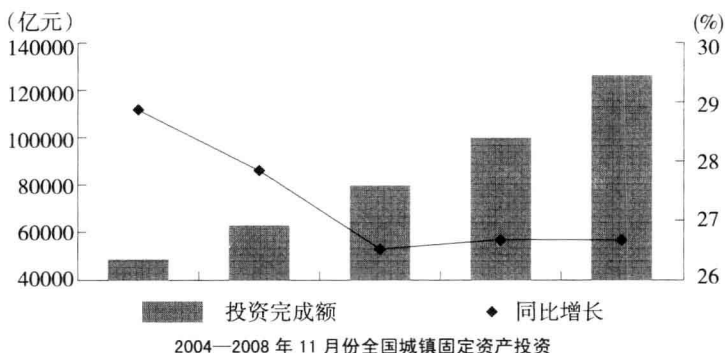
《国务院关于投资体制改革的决定》提出的思路、管理内容和措施，一方面向市场放权，由市场主体自主决策投资项目，另一方面又没有脱离过去行政审批的思维，仍然停留在投资总量控制和项目审批（政府投资项目）、项目核准和备案上，仍然立足于项目管理的微观干预。即使在应对全球金融危机的产业振兴规划也是孤立地考虑各行业的发展，忽视了产业之间的协调发展。这些调控重点没有解决行业产能总量合理和在哪儿（区域）上的问题，从制度上忽视了产能失衡和区域失衡问题。如 2009 年 10 月在很多行业严重产能过剩的情况下，政府控制产能过剩的思路是环保、土地、金融等政策审批环节采取收紧的政策，但对于利用现有土地和资金充足的市场主体（如大型国有企业）仍然可以扩能。国家对行业产能总量的供求平衡的预测、调控仍然无动于衷。

所以，一旦产能过剩问题严重时，就停止审批或核准项目，埋下下一周期的产能瓶颈的隐患；对于市场未来对产能的需求没有权威预测，对潜在的产能过剩没有预警，对瓶颈产业没有鼓励。这种微观干预的政策，容易在问题没有出现前，政策成为一般号召，不能发挥政策的作用；问题出现后，政策又变成死命令，形成一放就乱、一管就死的恶性循环。

（三）地方政府往往以 GDP 的增长和财政收入为直接目标，驱使产业政策调控失焦

中国经济的高速增长很大程度是地方政府在推动，本地区的 GDP 和财政收入增长越高，公共服务包括当地公务员的待遇也高。这种情况下，作为地方官员第一要务就是要追求当地 GDP 的增长，增加财政收入，必然造成地方政府的投资驱动非常强烈，地方政府不容易、也不可能从宏观市场的角度考虑产能过剩问题，批准、核准项目的积极性高，放纵重复建设，对落后产能的淘汰积极性不高，力度有限。

同时，地方博弈出来的遍地开花式区域发展政策，没有实质的产业吸引和中央政府投入内容，华而不实。到国务院批复关中—天水经济区发展规划、图们江区域合作开发规划纲要等区域发展规划为止，国家共批复了七个国家战略性区域发展规划，除了注重沿海布局外，也开始注重开发内地。正如国务院发展研究中心专家指出：“现在的区域规划是各个地方竞争的结果，某种意义上成了中央与地方博弈的筹码。往往是甲地有了，乙地不平衡，各地也都有能拿到台面上的理由，结果是大家都有了，也等于大家都没有。”



（四）我国经济规模日益扩大，内外资形成的固定资产投资规模巨大，容易发生“羊群效应”

从上图不难看出，虽然我国城镇固定资产投资增长率由 2004 年到 2006

年大幅回落,但年度固定资产投资总额则由2004年11月的4万多亿元(年末5.9万亿元)增长到2008年11月的12万多亿元(年末近15万亿元),2008年的年度投资额是2004年的近3倍,年度投资额度巨大。2009年7月末当年累计固定资产投资额9.6万亿元。

2008年各主要行业城镇固定资产投资情况

	余额(亿元)	增速(%)	增加额(亿元)	余额占比(%)
总 额	148167	26.1	30667	100
采矿业	6912	31.5	1655	4.66
制造业	46345	30.6	10859	31.27
黑色金属冶炼及压延加工	3240	23.8	623	2.18
电、气及水生产和供应业	10484	15.4	1399	7.07
电力、热力的生产与供应业	9045	14.4	1138	6.10
燃气生产与供应业	413	19.3	67	0.28
建筑业	1294	30.4	302	0.87
交通运输、仓储和邮政业	15551	19.7	2559	10.49
道路运输业	7335	5.9	409	4.95
信息、计算机和软件业	2130	17.1	311	1.44
批发和零售业	3166	29.2	725	2.14
住宿和餐饮业	1735	30.5	405	1.17
房地产业	35215	23	6585	23.77
水利、环境和公共设施业	12261	32.2	2986	8.27
公共设施管理业	10115	35.5	2650	6.83

从上表看出,2008年全社会城镇固定资产投资14.8万亿元,占比最大的制造业4.6万亿元,仅占全社会城镇固定资产投资31.27%。在二级细分行业中,大力发展的燃气生产和供应的新能源行业投资413亿元,仅占全部城镇

固定资产投资的 0.28%。再如大力发展的公共设施管理业总投资 1.01 万多亿元，也只占全部城镇固定资产投资的 6.83%。

可见，在中国城镇固定资产投资额超过 15 万亿元的当下，只要政府鼓励或行业利润高于社会平均水平，固定资产投资容易发生“羊群效应”。在“羊群效应”的作用下，任何行业都无法消纳巨额的投资和快速的产能增长，这就是我国传统行业的普遍产能过剩，新兴行业也很快由不足到产能过剩的原因。如 2007 年国务院发布《可再生能源中长期发展规划》确定的 2010 年光伏装机容量目标是 30 万千瓦，到 2009 年年底达到 29 万千瓦。最近国家能源局预计未来 10 年，中国平均每年流入新能源领域的资金将达到 3000 亿元，也只有 2008 年全部城镇固定资产投资的 2%，年度很容易超额投资，产能快速过剩。

（五）随着经济全球化、区域经济一体化不断深化，产能的外溢和外国产品（技术）的供应，掩盖了产能过剩和瓶颈的失衡矛盾

一是对成熟的低技术行业，在全球经济稳定发展期，大量产品出口，消化了过剩产能，产能过剩不易暴露，一旦国际市场下滑，产能过剩立即显现。这次全球金融危机轻工、纺织行业的产能过剩就是典型案例。二是国外先进技术或工业品的供应掩盖很多瓶颈行业对经济发展的不利影响。

改革 30 年来，我国高档消费品和技术只有在外汇紧缺的开放初期成为消费和生产的瓶颈，现在看来，除军事和航天领域外，民用领域的高档消费品、投资品和技术都可以通过进口解决，并没有成为经济增长的制约因素。所以，我国技术研发不足，无论是传统行业还是新兴产业的产能都可以快速扩张。同时，更提高了行业总量供求平衡调控的难度。

三、中国经济发展产业政策的变革

如前所述，目前国家的产业政策主要体现在项目审批、核准和备案，阶段性产业振兴规划以及以节能减排的准入政策上。实际上，节能减排政策不属于政府宏观调控范畴的产业政策，而是属于社会发展对所有行业的持续要求。目前，我国的产业政策地位、目标和具体政策必须变革。

（一）应该坚持产业政策、财政政策和货币政策共同构成政府宏观经济调控的政策体系

近年来，人们普遍接受财政政策和货币政策是市场经济条件下政府宏观调控政策，忽视甚至否定产业政策，认为产业政策是市场经济不能容忍

的。依据马克思主义理论,社会主义优越性的重要方面就是要克服“发生一种在过去一切时代看来都好像是荒唐现象的社会瘟疫,即生产过剩的瘟疫”^①。正于胡锦涛在《搞好宏观经济调控,促进科学发展》一文中指出:“在社会主义市场经济条件下,实现国民经济持续快速协调健康发展,既要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,又要注重克服市场缺陷和防范其可能引发经济的较大波动。”实践也证明(如前所述),在经济全球化、区域经济一体化的当今世界,中国市场经济的市场失灵现象是长期和经常性存在的。同时,中国处于从重化工业向知识经济过渡阶段,生产性产品的产能没有轻纺和现代服务的产能柔性度高,产能过剩对经济的增长危害较大。而社会主义的市场经济不能、也不应该放任市场混乱和经济的大幅波动,“通过总量手段保持宏观经济的稳定”^②是政府的职责,必须把财政政策、货币政策和产业政策有机结合起来,既防止产能过剩的产业结构失衡、宏观经济“过热”和区域产业发展失衡,又要防止制约经济发展的瓶颈行业出现、宏观经济“过冷”,才能保持经济又好又快发展。

(二) 明确产业政策调控目标,调整产业政策方向

产业政策除了要体现发展低碳经济的全球化要求之外,宏观调控的重点是行业产能总量供求平衡的调控、区域产能总量的调节、培育经济增长点(新兴行业)和产业升级的先导技术,促进各行业充满活力地均衡协调发展。

所以,产业政策方向要转变以投资规模控制和项目关口为主的“项目关”,为产能总量供需平衡控制和区域协调为主的“总量关”。首先中央政府要加强和改进投资和产能统计、信息工作。加强投资统计工作,进一步及时、准确、全面地反映全社会各个行业(越细化越好),特别是新兴行业的现有产能、在建产能、全社会表观消费量等信息,并建立网上自由查询的各类信息共享机制。

其次,中央政府要建立行业产能需求预测模型和数据信息库。要研究分析主要行业特别是生产性产品的重化行业以及大宗消费品的行业弹性系数,预测短期(3年以下)、中期(3—5年)和长期(5年以上)的产能需求,根据统计的现有产能、在建产能和预计淘汰的产能,预报短期、中期和长期的产能需求,为投资宏观调控和市场主体自主决策提供科学依据,形成以产能信息指引为主的产业政策。

再次,项目审批和核准的权限不以项目为准,而以国家安全和产能紧

^① 恩格斯:《共产党宣言》。

^② 吴敬琏:《中国增长模式抉择》(增订版),上海远东出版社2008年版。