

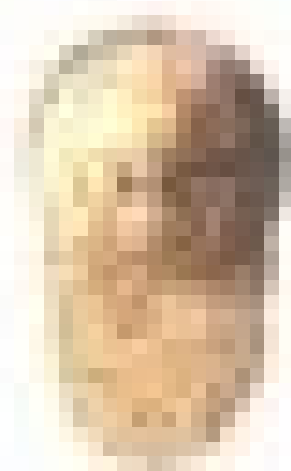
中国国策报告



China National Policy Report

连玉明 武建忠/主编

中国国策报告



China Policy Report

Volume 1, Number 1

January 1999

ISSN 1047-1986

2007 中国国策报告

连玉明 武建忠/主编

 中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国策报告. 2007/连玉明, 武建忠主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2007. 1
ISBN 978-7-80221-254-1

I. 中… II. ①连… ②武… III. 发展战略—研究—报告—中国—2007 IV. D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 148879 号

2007 中国国策报告

连玉明
武建忠主编

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦 11 层
邮 编	100007
电 话	(010)68320825(发行部) (010)68320498(编辑室) (010)88361317(邮购)
传 真	(010)68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京市白帆印务有限公司
开 本	850×1168 1/16
版 次	2007 年 1 月第 1 版
印 次	2007 年 1 月第 1 次印刷
印 张	18.25
字 数	396 千字
印 数	1~8000 册
定 价	46.00 元
书 号	ISBN 978-7-80221-254-1

版权所有 侵权必究

审视“十一五”开局之年重大战略问题的变迁
梳理改革27年观察思考和理念

把握科学发展观背景下改革开放全新转折的脉搏
正视和谐社会建设中热点难点焦点变化的曲线

2007中国国策报告编委会

主 编 连玉明 武建忠

执行主编 刘 勤

编 委 连玉明 武建忠 丛丽华 李晓军 古 波
刘俊华 金 锋 朱颖慧 石龙学 张 涛
刘 勤 连亚江 李英才 李文华 冯 炯
姚宇峰 吴红兵 张国华 梁会军 王洪波
乐 珉 杨海龙 张瑞英 李 茜

学术支持 首都科学决策研究会

北京国际城市发展研究院

《领导决策信息》周刊

中国政务信息网 www.ccgov.org.cn

序言

中国的改革是一个庞大的叙事。作为衡量沿着这个叙事努力的尺度，它必须有具体可信的活生生的内容和数据的支持。这些活的内容和数据向我们提示，哪些是正在发生的变化，哪些是已经取得的进展，哪些是亟待解决的问题。本年度的国情、国策、国力这三部报告，就是中国经济社会改革这个庞大叙事中的三个乐章。

大约从20世纪90年代开始，西方公共管理的概念进入我国，并开始对我们传统的行政管理理念产生深刻的影响。从这一点出发，我们提出了公共信息的概念，即以公开传媒、公共场合和公众人物为信息来源并从中提炼出来的体现经济社会发展趋势与动向的公共决策观点，力求强化政务信息资源的开发利用，强调支持和鼓励信息资源的公益性开发。而把战略研究与信息分析结合起来，把战略研究成果转化为短、平、快的系列化决策性信息产品，是您现在看到的这部报告的一个创新。

作为一家为党政领导科学决策和依法行政提供信息支持的专业机构，中国领导决策信息系统从1994年开始建设，依托中国政务信息网这个官方网站，目前已经成为国内最大的领导决策信息研究、开发、交流与服务的平台，是中国政府信息化建设的战略合作伙伴和首席中国政务信息内容服务商。2006年，围绕信息应用服务，首次导入中国政务景气监测的全新理念，开发了首个具有自主知识产权的中国政务景气监测系统，极大地提高了政务信息的即时性、准确性、完整性和广覆盖性，使政务信息的研究无论从内容还是质量都迈上了一个新的台阶。

2006年的9月20日，在我们主办的中国城市论坛北京峰会上，揭晓了“中国城市生活质量排行榜”并同时发布了国内首部《中国城市生活质量报告No.1》，这是国内首个关于城市生活质量的专题研究。其中的一些成果，在本书中都有所体现，同时也构成了本书的核心价值观点。

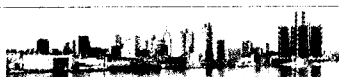


2006年12月18日

Contents 目录

国策	1
“两会”传递希望与使命	1
高层战略思考与变迁	1
政府工作报告十大飞跃	4
更加清醒更加坚定更加努力	8
“十一五”任重而道远	12
中央领导力推“十一五”开好局起好步	12
“十一五”战略五大新动力	17
科学发展背景下的社会新型态	20
改革攻坚我们还要过大关	23
坚持发展永不松懈	27
2006年中央政治局的学习化生活	27
四级党委领导班子集中换届	31
巩固先进性教育成果	36
全面推进科学执政、民主执政、依法执政	41
宏观调控大视野	45
房地产业调控力求实效	45
维护中央宏观调控的权威性	48
宏观调控与执行力	52
和谐社会总动员	55
开启中国和谐建设新篇章	55

65	——制度建设步入新阶段
69	——地方党代会谋跨越促和谐
74	政策
74	—— 见证新农村 新政策新方略联袂
74	——农业税成为历史
76	——造就新农村建设生力军
77	——“第三次土改”揭幕
79	——不能以任何借口拖延乡镇机构改革
81	—— 科技创新 理想与现实交融
81	——为创新护航
83	——保护知识产权就是保护生产力
85	——科技节能环保
88	—— 依法治国 发展与和谐同在
88	——政务公开大势所趋
91	——社会主义法治理念正式提出
92	——打黑除恶不能有顾虑
95	—— 关键在党 民主与监督双重体验
95	——20 年一部监督法
96	——中央五号文件有新意
98	——监察部门频频出击意在“动干部”
102	决策
102	—— 提高研究和解决问题的能力
102	——把大规模培训干部的战略任务落到实处
105	——加快机构改革再造政府职能
109	——软环境建设要捅破言行不一这层窗户纸
114	—— 新农村建设要量力而行尽力而为
114	——把新农村建设变成“共同行动”
118	——村庄整治规划不能太贵了
120	—— 重拼“经济马赛克”
120	——创新型强省不能仅仅上项目
123	——重新拼接“经济马赛克”
128	——由一曲《桃花扇》轰动北京城谈起



问策	132
一问改革重头戏究竟在哪里	132
政治改革的重点	132
在重要领域和关键环节突破	134
国企产权交易需要补漏洞	137
二问和谐新理念怎样付诸实践	139
保障农村公益性服务	139
治理商业贿赂	142
社会治安综合治理	144
三问发展新思维何处求证	146
中部崛起新支点	146
从“安全生产”到“安全发展”	149
世博会背后的中国文化资源争夺战	151
对策	155
当问题接踵而来	155
破解发展难题看苏辽川	155
从山东的“节能警察”到贵州的“助学贷款”	159
“一片困境”之上怎能建起产业金字塔	162
中央对“诸侯经济”深恶痛绝	165
当困扰挥之不去	168
从广东资本市场攻坚到京津协调发展	168
地方领导开始亮出气魄和风格	173
地方领导的个性化执政	176
当压力已成动力	179
从四川人才奖励到东三省立法协作	179
农业大省突破和省际合作拓展	182
治策	186
区域战略制高点	186
区域发展半径越来越大	186
科学决策挑战日益严峻	195
加快发展时不我待	202

210	——	城市战略兴奋点
210	——	优化城市原生态
218	——	寻找市长新感觉
226	——	创建城市新文明
234	——	县域战略着眼点
234	——	三农基本点 相信农民会种地
242	——	苦干加实干 呼唤更多领头人
248	——	依托大市场 创新思路促“反哺”
258	——	群策
258	——	科学发展新起点
258	——	2006 年是个什么年
259	——	超省域跨领域战略合作
261	——	关注实事工程
263	——	地方一号文件
264	——	平安建设新亮点
266	——	省市立法规划
268	——	自主创新冲锋号
268	——	部署自主创新各省出奇招
271	——	地方“利益”诉求体现区域发展新方向
272	——	发展文化产业怎么强调都不过分
274	——	遏制能耗不降反升
275	——	争当科学发展排头兵
277	——	深化改革攻坚战
277	——	城乡统筹就业试点
279	——	准确把握“快”、“热”脉搏
280	——	把涉农政策落到实处
282	——	在土地问题上摆正位置
283	——	政府导入 ISO9000
285	——	提高领导和谐建设的能力

高层战略思考与变迁

2006年3月5日和3月3日，十届人大四次会议和全国政协十届四次会议相继在北京召开。这是为“十一五”开局的“两会”，是为新农村建设誓师的“两会”，是为自主创新壮行的“两会”。认真梳理改革27年来我们思想观念、理论认识的脉络，审视“十五”时期中央在一系列重大问题上的战略变迁，对于我们更深刻地把握未来五年中国经济社会发展的热点焦点难点十分重要。

变迁之一：从发展到科学发展

2003年6月，胡锦涛总书记在北京召开的全国抗击非典总结大会上，第一次正式提出了科学发展观的问题。2003年10月召开的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步完善了科学发展观的概念，并明确城乡之间、不同地区之间、经济与社会之间、人与环境之间、国内发展和对外开放之间需要统筹协调发展。《决定》中提出，科学发展观的核心是以人为本，这是我们党在重要文件里第一次响亮地提出这样的要求。以落实宏观调控为标志，2004年成为全面落实科学发展观的“元年”。2004年3月10日，胡锦涛总书记在中央人口资源环境工作座谈会上发表重要讲话，对科学发展观作了迄今最完整最全面的阐述。这年年底召开的中央经济工作会议进一步明确指出，要以科学发展观统领经济社会全局发展。

2005年“两会”上，温家宝总理在政府工作报告中明确指出，无论是解决当前经济运行中的突出矛盾和问题，还是全面建设小康社会，都必须以科学发展观为指导。要把科学发展观贯彻到改革开放和现代化建设的全过程。2005年10月11日，十六届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发

展第十一个五年规划的建议》。科学发展观是贯穿《建议》的红线，是整个《建议》的指导思想。《建议》中的“六个必须”是按问题导向原则提出的把经济社会发展转入科学发展轨道的具体要求。

科学发展观的提出，不仅是对经济社会发展规律认识的一个新飞跃，也是我党执政理念的一个新飞跃。2006年“两会”的最大看点，就是全国人大将审议讨论“十一五”规划纲要草案。党的十六届五中全会已发出鲜明的讯息：科学发展观将成为“十一五”的灵魂和主线，而汇聚民智体现民意的“十一五”规划将成为这一重大战略由理念全面转化为实践的第一份“五年路径图”。

变迁之二：从重中之重到新农村建设

党中央和国务院一直高度重视“三农”问题，进行了一系列创造性的探索，逐步形成了推进农村改革发展的新理念、新思路。党的十六届三中全会提出统筹城乡发展的思路，这是新时期中央解决“三农”问题思路的重大创新。党的十六届四中全会又提出了“两个趋向”的重要论断，从全局和战略高度提出了新阶段解决“三农”问题的指导思想，为我国在新形势下形成“工业反哺农业、城市支持农村”的机制定下了基调。党的十六届五中全会提出要推进社会主义新农村建设，并明确把新农村建设的目标和要求概括为五个方面，即“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。

2005年“两会”上，温家宝总理在政府工作报告中宣布，2006年将在全国全部免征农业税。同时，从2005年起，免除国家扶贫开发工作重点县农村义务教育阶段贫困家庭学生的书本费、杂费，到2007年在全国农村普遍实行这一政策。

2006年2月21日，新华社全文播发了近年来连续第三个有关“三农”的中央“一号文件”——《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》，标志着新农村建设战役全面打响。“建设社会主义新农村”是中央解决“三农”问题全面系统的战略思考，是在新形势下加强“三农”工作、更好地推进全面建设小康社会和现代化建设的战略举措，充分显示了中央建设社会主义新农村的坚定决心。

每年“两会”前夕，中央都将召集省部级“一把手”就当前最新理论主张进行研讨，这已渐渐成惯例。2006年“两会”前夕，中央举办是关于建设社会主义新农村的专题研讨班。在开班式上，胡锦涛总书记号召全党同志和全国上下要团结一心、扎实工作，真正使建设社会主义新农村成为惠及广大农民群众的民心工程，不断取得扎扎实实的成效。从“全党工作的重中之重”到“两个趋向”论断，再到建设社会主义新农村目标的提出，体现了党对中国特色社会主义建设规律认识的深化和升华，一个以新农村建设为主题的包括农村物质文明、精神文明、政治文明和生态文明在内，以城乡统筹为核心的农村政策新体系正在浮出水面。

变迁之三：从自主创新到创新型国家

十六大以来，党中央多次强调增强自主创新能力的重要性和必要性。2004年的中央经济工作会议，



明确提出了“自主创新是推进经济结构调整的中心环节”。2005年,从国家科技奖励大会到中共中央政治局集体学习,以胡锦涛同志为总书记的党中央明确指出,必须更加坚定地把科技进步和创新作为经济社会发展的首要推动力量,把建设创新型国家作为面向未来的重大部署。而随后召开的十六届五中全会则明确提出要把增强自主创新能力作为科学技术发展的战略基点和调整产业结构、转变增长方式的中心环节。

2006年1月9日,国家主席胡锦涛在全国科学技术大会上发表重要讲话,对加强自主创新,建设创新型国家作了最新、最全面的论述。中国未来15年科技发展的目标是:2020年建成创新型国家,使科技发展成为经济社会发展的有力支撑。2006年2月9日,《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》正式发布,标志着自主创新这一国家战略已经正式启动。《纲要》提出,到2020年,经济增长的科技进步贡献率要从39%提高到60%以上,全社会的研发投入占GDP比重要从1.35%提高到2.5%。

2006年全国“两会”上,自主创新被放在“十一五”规划纲要和《政府工作报告》的显要位置,成为代表、委员们热议的话题。

变迁之四:从率先发展到区域统筹

回溯中国区域发展战略的调整进程,我们可以看到,十一届三中全会后,按照“让一部分地区先富起来,逐步实现共同富裕”的地区经济发展梯次推进构想,东部沿海地区一直走在对外开放的前沿;“十五”期间,中央提出实施西部大开发的战略,一批具有明显带动作用的重点工程相继在西部建设;党的十六届三中全会提出振兴东北地区等老工业基地;党的十六届四中全会提出促进中部地区崛起;党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中,中央对促进区域协调发展作出了总体战略部署,即继续推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展,并通过区域之间相互促进、优势互补的互动机制,实现区域协调发展。

有关区域协调发展,《建议》还有几个值得关注的变化:一是首次确立了“四个功能定位”:不同的区域要实行优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发。二是首次指明了推进城镇化的道路。即坚持大中小城市和小城镇协调发展,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化,强调了“城市群”的概念。三是首次把推进天津滨海新区的开放开发放在与上海浦东新区等地同等重要的位置。

2006年“两会”审议讨论的“十一五”规划纲要,按照中央提出的“落实区域发展总体战略”,把以区域经济发展为主要内容的区域规划放在突出位置。目前,京津冀区域发展规划作为“十一五”规划的子规划之一,已提交全国人大;西部大开发规划已经国务院常务会议审议通过;长三角区域规划的制订工作

也已接近尾声。随着这一系列重点区域规划的制定与实施，中国经济空间格局将出现新的实质性变化。

变迁之五：从管治型政府到服务型政府

本届政府从执政之初就非常重视政府改革。2003 年的政府工作报告中提出，要努力建设廉洁、勤政、务实、高效政府。温家宝总理在 2004 年的政府工作报告中提出“只有人民监督政府，政府才不会懈怠”、“有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿”的论述。2004 年 3 月，国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，确立了建设法治政府的目标，明确了今后 10 年全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和要求、主要任务和措施。2005 年“两会”上，温家宝总理在政府工作报告中提出，要努力建设服务型政府。2005 年 12 月 20 日，中共中央政治局以行政管理体制改革为主题进行了第二十七次集体学习。此次集体学习传递了这样一个信息：在中国的下一步改革中，行政管理体制改革具有牵动全局的重大意义。胡锦涛总书记指出，要以转变政府职能为重点，把政府职能切实转到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来。2006 年“两会”前夕，中央纪委、中央组织部联合发布了《关于党员领导干部述职述廉的暂行规定》和《关于对党员领导干部进行诫勉谈话和函询的暂行办法》，国务院召开了第四次廉政工作会议。这些迹象表明，廉政建设将在 2006 年全国“两会”后迈出实质性步伐。

理论的深度来自于实践的积累，认识的深化来自于经验的总结。2006 年“两会”召开之际，进一步的理论和更广泛的实践将在这里碰撞，更前沿的观点和更鲜活的认识将在这里产生火花，这是代表、委员们展现激情和智慧的时刻。

政府工作报告十大飞跃

政府工作报告是每年“两会”最受关注的焦点之一，新名词，新数字，亮点不断。仔细阅读 2006 年政府工作报告，并与 2005 年和 2004 年政府工作报告对照，有以下十个方面的观念性飞跃尤其值得关注。

飞跃之一：基础设施建设投入重点向农村转变

报告举要：今年中央财政用于“三农”的支出达到 3397 亿元。要下决心调整投资方向，把国家对基础设施建设投入的重点转向农村。今年在全国彻底取消农业税。为保证基层政权正常运转和农村义务教育的需要，国家财政将每年安排支出 1030 多亿元。

回顾：2004 年政府工作报告中提出五年内取消农业税，同时中央财政拿出 396 亿元用于转移支付。2005 年明确提出 2006 年将在全国全部免征农业税。

解读：全面废除在我国实行了长达 2600 多年的农业税，这是具有划时代意义的重大变革。在此基础



上,2006 年中央“一号文件”正式确立社会主义新农村建设大计。新农村建设关键在于投入重点的转向,要拿出真金白银,使新农村建设成为真正的惠民工程。这一切,都反映了中央解决“三农”问题全面系统的战略思想的一个新飞跃。

飞跃之二:农村医疗卫生服务体系建设受到高度重视

报告举要:着眼于逐步解决群众看病难、看病贵问题,主要抓好三个方面:一是加快农村医疗卫生服务体系建设。中央和地方财政对参加合作医疗农民的补助标准由 20 元提高到 40 元。到 2008 年,要在全国农村基本建立新型合作医疗制度和医疗救助制度。二是大力发展城市社区卫生服务。三是深化医疗卫生体制改革,深入整顿和规范医疗服务、药品生产流通秩序。

回顾:2004 年政府工作报告中提出力争用三年时间,基本建成覆盖城乡、功能完善的疾病预防控制和医疗救治体系。2005 年政府工作报告中提出要全面建成疾病预防控制体系,基本完成突发公共卫生事件医疗救治体系建设。

解读:看病难、看病贵是 2005 年社会反映最为热烈的问题之一,2006 年政府工作报告以如此大的篇幅强调这一问题,并从农村卫生、城市卫生和医疗体制改革三方面提出明确措施,体现出政府对这一问题的高度重视和解决问题的决心。

飞跃之三:农村义务教育全面纳入国家财政保障

报告举要:从今年起用两年时间,全部免除农村义务教育阶段学生学杂费。要将农村义务教育全面纳入国家财政保障范围,逐步建立中央和地方分担的农村义务教育经费保障机制。今后五年国家财政新增义务教育经费累计将达 2182 亿元。

回顾:2004 年政府工作报告中提出要重点加强义务教育特别是农村教育。到 2007 年使西部地区基本普及九年义务教育。2005 年提出免除国家扶贫开发工作重点县农村义务教育阶段贫困家庭学生的书本费、杂费,并补助寄宿学生生活费。

解读:在全国农村率先实现真正的“免费义务教育”,对实现“建设社会主义新农村”目标和把中国巨大的“人口压力”转化为“人力资源优势”具有决定性意义。把农村义务教育全面纳入国家财政保障范围,标志着政府真正成了义务教育的投入主体。

飞跃之四:“执行力”首次写进报告

报告举要:要加快推进行政管理体制改革,进一步转变政府职能。切实转变政府管理经济方式,加强社会管理和公共服务职能。建立健全行政问责制,提高政府执行力和公信力。

回顾:2004 年政府工作报告中提出要实行执法责任制和执法过错追究制,做到有权必有责、用权受

监督、侵权要赔偿。2005 年政府工作报告中提出要加快转变政府职能，努力建设服务型政府。

解读：“执行力”概念第一次被写进政府工作报告，标志着政府“执行力”建设被正式纳入国家治理范畴。2006 年是“十一五”规划时期的开局之年，中央明确提出，经济社会发展转入科学发展的轨道在今年“务必迈出实质性步伐”，中央的各项部署能否在地方切实得到有效落实，各级政府的“执行力”是关键。

飞跃之五：首次提出稳定居民支出预期

报告举要：坚持扩大内需的战略方针，重点是扩大消费需求，增强消费对经济发展的拉动作用。扩大消费需求，一是努力增加城乡居民收入。二是稳定居民支出预期，扩大即期消费。三是大力开拓农村消费市场。四是完善消费环境和政策。要保持固定资产投资适当规模，坚持有保有压，优化投资结构，防止投资过快增长。

回顾：2004 年政府工作报告中提出要合理调整投资与消费的关系。2005 年政府工作报告中提出要积极扩大消费需求。

解读：2006 年的政府工作报告中提出扩大消费需求，表明 2006 年的经济重点在于提高国内需求，特别是源头性的消费需求，这是一个战略性思路，反映出中国经济增长模式将发生转变，未来消费对经济增长的拉动作用将越来越重要。

飞跃之六：节能降耗纳入统计评价体系

报告举要：2006 年国民经济和社会发展的主要预期目标之一是：单位国内生产总值能耗降低 4% 左右。要把节能降耗纳入经济社会发展的统计、评价考核体系，建立信息发布制度。从今年开始，每年都要公布各地区和主要行业的单位产值能源消耗情况。要加快建设环境友好型社会。

回顾：2004 年政府报告中要建设资源节约型社会。2005 年政府报告中提出完善资源开发利用补偿机制和生态环境恢复补偿机制，加快建设节约型社会。

解读：2006 年的政府工作报告首次将能耗指标与经济增长、物价、就业和国际收支并列成为中国的宏观调控目标，这在世界各国中是罕见的。报告提出“单位 GDP 能耗降低 4% 左右”这一指标，相对于 8% 左右的经济增长是一个限制性指标。目的是要从节约中求发展，从环境保护中求发展，从创新中求发展。

飞跃之七：治理商业贿赂成为反腐新战场

报告举要：今年要集中开展治理商业贿赂专项工作，重点治理工程建设、土地出让、产权交易、医药购销和政府采购等领域的商业贿赂问题，坚决纠正不正当交易行为，依法查处商业贿赂案件。要继续