

- 山东省社会科学规划研究项目文丛 · 重点项目
- 山东省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心 编

努力建立和完善 实现经济发展方式根本转变的

NULIJIANLIHEWANSHAN
SHIXIANJINGJIFAZHANFANGSHI
GENBENZHUANBIANDE

体制机制

TIZHIJIZHI

刘相 王承策 主编

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

努力建立和完善实现经济发展方式根本转变的体制机制

山东省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心 编

主 编 刘 相 王承策

副主编 王格芳 原永宁 李明勇

陈家付 臧传琴 宫厚英

山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

努力建立和完善实现经济发展方式根本转变的体制机制/山东省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心编. —济南: 山东人民出版社, 2009. 7

ISBN 978-7-209-04964-1

I. 努… II. 山… III. 经济发展—研究—中国 IV. F12-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 114330 号

责任编辑: 杨纪伟

封面设计: 张丽娜

努力建立和完善实现经济发展方式根本转变的体制机制

山东省邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心 编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址: 济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编: 250001

网 址: <http://www.sd-book.com.cn>

发行部: (0531) 82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 32 开 (148mm × 210mm)

印 张 9.5

字 数 220 千字

版 次 2009 年 7 月第 1 版

印 次 2009 年 7 月第 1 次

ISBN 978-7-209-04964-1

定 价 26.00 元

如有质量问题, 请与印刷厂调换。电话: (0532) 88194567

目 录

第一章 体制机制创新是转变经济发展方式的关键	(1)
第一节 经济发展方式转变问题的提出和重要意义	(2)
第二节 经济发展方式转变的基本思路 and 主要任务	(12)
第三节 影响经济发展方式转变的主要因素	(20)
第四节 构建有利于转变经济发展方式的体制机制的 着力点和基本原则	(27)
第二章 深化投资体制改革,优化资源配置	(35)
第一节 投资在经济发展方式转变中的地位与作用	(36)
第二节 我国投资体制改革的历程及存在的主要问题	(43)
第三节 深化投资体制改革的基本任务	(50)
第三章 加快建立现代企业制度,打造合格市场主体	(65)
第一节 经济发展方式转变对企业的基本要求	(65)
第二节 我国企业制度的形成、改革与存在的主要问题	(71)
第三节 建立现代企业制度的基本任务	(83)
第四章 推进科技教育体制改革,建设创新型国家	(96)
第一节 自主创新在经济发展方式转变中的地位与	

作用	(96)
第二节 我国自主创新能力的现状	(103)
第三节 推进科技教育体制改革的基本任务	(113)
第五章 加强环境资源制度建设,增强可持续发展能力	(133)
第一节 环境资源问题在经济发展方式转变中的地位	(133)
第二节 我国环境资源管制中存在的主要问题	(145)
第三节 加强环境资源制度建设的基本任务	(151)
第六章 深化财税、金融体制改革,促进经济发展方式转变	(164)
第一节 财税、金融体制对经济发展方式转变的影响	(164)
第二节 我国财税、金融体制存在的主要问题	(174)
第三节 深化财税、金融体制改革的基本任务	(190)
第七章 深化对外开放中的体制改革,提高开放型经济水平	(204)
第一节 对外开放对经济发展方式转变的影响	(204)
第二节 我国经济对外开放的现状	(211)
第三节 深化对外开放中体制改革的基本任务	(222)
第八章 加快行政管理体制改革,努力建设服务型政府	(238)
第一节 经济发展方式转变中的政府因素	(238)
第二节 我国行政管理体制改革及存在的主要问题	(246)
第三节 我国行政管理体制改革的目标模式和基本任务	(255)

第九章 完善干部考核机制和人事制度,建设高素质干部

队伍	(267)
第一节 领导干部的政绩评价和选拔任用对经济发展方式 转变的影响	(267)
第二节 我国干部政绩评价和选拔任用的实践和模式	(274)
第三节 深化干部人事制度改革的指导方针和目标 任务	(284)
后 记	(296)

第一章 体制机制创新是转变经济发展方式的关键

胡锦涛总书记在党的十七大报告中把加快转变经济发展方式、推动产业结构优化升级作为关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务提了出来，同时指出：“实现未来经济发展目标，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。”^① 长期以来，我国经济发展方式的基本特点，就是经济的增长主要依靠低成本资源和要素的高投入，经济运行过程中的高消耗、高污染、低效率已成为经济发展中的突出问题，这种粗放型的增长方式，为经济发展带来了很多问题，比如产能过剩问题、市场问题、资源问题等等。而且，由于资源和要素的低成本，使我国经济增长过度依赖投资和出口的拉动。为了保持我国经济的持续协调发展，转变经济发展方式已经成为当前及今后一个时期经济发展中必须解决的重大问题。经济发展方式从本质上取决于经济体制机制，因此推动我国经济发展方式转变，关键在于深化改革，健全和完善各方面的体制机制，实现体制机制的创新。

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2007 年版，第 21 页。

第一节 经济发展方式转变问题的 提出和重要意义

1995年9月召开的党的十四届五中全会，通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》。《建议》提出，实现“九五”计划和2010年远景目标的关键是实行两个具有全局意义的根本性转变：一是经济体制从传统的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。为了实现经济增长方式的转变，全会强调要把提高经济效益作为经济工作的中心，向结构优化、规模经济、科技进步、科学管理要效益。此后，经过多年努力，我国的经济增长方式取得明显进步，经济效益不断提高。但同时，由于我国是一个发展中大国，人口多、底子薄、经济发展不平衡、发展中的阶段性矛盾十分突出，使转变经济增长方式面临着许多制约性因素，经济增长方式从总体上来说还没有取得根本性突破。党的十七大以科学发展观为指导，总结改革开放以来特别是提出转变经济增长方式以来的实践经验，科学分析当前阶段我国经济发展中的矛盾和问题，明确提出了转变经济发展方式的任務。由转变经济增长方式到转变经济发展方式，虽然仅有两字之差，却凸显了更加深刻的发展背景，包含了更加丰富的时代内涵，充分体现了在新世纪新阶段我国经济发展理念上的新飞跃和道路上的新拓展。

一、转变经济发展方式的丰富内涵

将“转变经济增长方式”改为“转变经济发展方式”，虽然只有两个字的改动，但寓意深远，意义重大，针对性和指导性更强，

具有丰富的内涵。从一般意义上讲,经济增长主要关注的是量的方面,就一国而言,人们更多地把经济增长等同于 GDP 的增长。而经济发展则包含更丰富的内容,主要是指在某一发展阶段人均实际福利的增长过程,既体现着数量和质量统一,也体现着过程和目的的统一。从数量方面来讲,经济发展首先是指社会财富的量的增多,仅有量的增加不叫“发展”,但没有量的增加同样也不能叫“发展”;从质量方面来讲,经济发展主要指社会财富的质的提升,即经济结构和社会结构等方面的变化,投入产出效益的提高;从目的方面来讲,经济发展主要指坚持以人为本,实现分配公平,促进人民的生活水平和生活质量不断改善。可见,经济发展是指在经济增长的基础上,达到经济的全面协调可持续发展,带动经济社会的全面进步。经济发展方式,是实现经济发展的方法、手段和机制,也就是经济发展的基本模式,不仅要求通过不同要素投入和技术组合提高经济增长效益,还对经济发展的理念、战略和途径等提出了更高的要求,强调的不仅是经济效益的增长,还包括促进经济结构优化、经济增长与资源环境相协调、发展成果的合理分配等内容。提出转变经济发展方式,实质就是要求我们采取综合措施,加快形成与贯彻落实科学发展观、实现经济社会全面协调可持续相一致的发展方式,其目标是追求经济发展过程中数量增长、质量提升、结构优化和分配合理的有机统一。

首先,从“物本”型发展理念向“人本”型发展理念转变。在我国经济发展的过程中,我们长期受着强大的“物本”理念的制约。因为我国是一个经济发展比较落后的国家,物质财富的增长始终都是我国必须解决的首要问题。因此,在我国经济社会发展的过程中,在一定的领域和一定的程度上,一直存在着对“物”的重视超过对人的重视的偏向,造成片面追求经济增长和物质财富增长,

把“物”放在第一位，颠倒了人与物的关系，忽视人的存在和价值。转变经济发展方式首要的内涵，就是必须通过解放思想，破除经济发展中的 GDP 崇拜，实现从“以物为本”理念向“以人为本”理念的转变。“以人为本”就是把经济发展中颠倒了了的“人”与“物”的关系扭转过来，恢复人的地位和价值，使人的尊严得到尊重、人的才能得到发挥、人的需求得到满足、人的权益得到实现。强调以人为本，这就在现实性上真正把人放在经济发展主体的地位上，这是社会主义经济发展本质的最深刻体现。经济发展方式向以人为本的转变，也就是要使我们的经济发展方式更加关注人在基本权利、社会参与、发展机会等方面的平等，使社会成员在追求生存、发展、幸福方面享有平等的权利义务、公平的社会参与、均等的发展机会，使人人都能在愉快地融入社会生活中自觉意识到责任，主动负起责任。同时，要明确经济发展的最终目的是增进全体人民的福祉，是为了实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。

其次，从以单一目标为主的发展向以多元目标相协调的发展转变。转变经济发展方式，就是要实现经济从数量型扩张向质量型发展的全面升华，就是要从过分追求量的扩张转向注重质和量的统一，从单纯追求 GDP 的数字转向追求包括经济增长、结构优化、人民群众生活水平不断提高、环境不断改善等多重目标上来，既要实现经济发展，又要让广大人民群众享有发展的成果。正如有的学者指出的那样：“转变经济发展方式，就是要用综合的目标体系来考察经济运行情况。这些指标应包括：一、经济结构（包括产业结构、城乡结构、区域结构等）的优化程度；二、公平分配和消灭贫困的程度；三、资源和环境对经济发展的承载程度；四、减少失业的程度，因为就业是最大的民生问题，是经济发展是否协调健康的

一个重要标志。除以上经济指标外，一些社会政治指标通常也被列入发展目标之中，如教育水平、预期寿命、婴儿死亡率、人民参与国家管理的程度和水平，以及个人的发展程度等。但在这些目标中，经济增长仍然是居首位的。没有经济增长，就不会有经济发展，也不会有其他目标的实现。”^①

再次，从依靠要素的大量投入向提升要素素质和促进结构优化转变。从经济的长期平稳运行和健康发展来看，转变经济发展方式至少内涵着以下七个方面的重大转变：一是处理好速度与效益的关系，实现从粗放型增长方式向集约型增长方式转变，使经济发展从过去那种单纯追求速度、盲目扩大数量的增长方式转变到数量和质量、速度和效益相统一的发展方式上来；二是处理好经济发展与资源环境的关系，实现从资源消耗型发展向资源节约型、环境友好型发展转变，使经济发展从严重依赖资源和破坏环境转到要以节约资源和保护环境为前提条件上来；三是处理好技术引进与技术创新的关系，实现从技术引进型发展向技术创新型发展转变，使经济发展从过去那种过度依赖技术引进转到注重消化吸收和提高技术创新能力的发展模式上来；四是处理好国外市场与国内市场的关系，实现从外需拉动型发展向内需主导型发展转变，使经济发展从过去的“让利性”开放转向“互利性”开放、从过于重视“引进来”转变为“引进来”和“走出去”相结合；五是处理好投资与消费的关系，实现从投资拉动型增长向居民消费拉动型增长转变，使经济发展由高度依赖投资拉动向主要依靠消费拉动转变；六是处理好城乡之间、区域之间协调发展的关系，实现从倾斜型发展战略向均衡型发展战略转变，使经济发展由过去的“政策倾斜”而形成的地区之

^① 黄泰岩：《转变经济发展方式的内涵与实现机制》，《求是》2007年第18期。

间、城乡之间发展不平衡、不协调的状况转变为城乡、地区之间的均衡发展；七是处理好效率和公平之间的关系，实现从效率优先的分配模式向兼顾效率与公平的分配模式转变，使经济发展中收入分配失衡状况得到改变，让人民公平地享有发展成果。这些方面，概括起来说就是要提升要素的素质和实现结构的优化，从而促进经济又好又快发展。

二、转变经济发展方式问题的提出背景

改革开放以来，我国国民经济实现了持续的高速增长，同时，经济运行中也逐步暴露出一些突出的矛盾和问题，如经济结构失衡、社会成员收入差距持续扩大、资源浪费和环境破坏严重等。鉴于此，1987年党的十三大首次明确提出了“从粗放经营为主逐步转向集约经营为主的轨道”；1995年党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》进一步把“经济增长方式从粗放型向集约型转变”作为两个具有全局意义的根本性转变之一。但是在实践中，转变经济增长方式并没有取得预期的效果。一些地方、部门根深蒂固地存在着单纯追求GDP、片面强调经济增长的倾向，轻视甚至漠视经济结构、分配结构和资源、环境等问题。实践表明，单纯地强调经济增长方式的转变无法解决经济发展中的诸多问题。党的十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央在继续探索的基础上，总结国际、国内发展的经验教训，深刻把握中国现代化发展的客观规律，提出了科学发展观。正是在此背景下，实现了由“转变经济增长方式”到“转变经济发展方式”的理论飞跃。

转变经济发展方式是在总结我国发展经验的基础上，适应新世纪新阶段的新的发展要求提出来的。进入新世纪新阶段，我国发展

呈现一系列新的阶段性特征，主要表现在以下方面：经济实力显著增强，同时生产力水平总体上还不高，自主创新能力还不强，长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变；社会主义市场经济体制初步建立，同时影响发展的体制机制障碍依然存在，改革攻坚面临深层次矛盾和问题；人民生活总体上达到小康水平，同时收入分配差距拉大趋势还未根本扭转，城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量，统筹兼顾各方面利益难度加大；协调发展取得显著成绩，同时农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变，缩小城乡、区域发展差距和促进经济社会协调发展任务艰巨；社会主义民主政治不断发展、依法治国基本方略扎实贯彻，同时民主法制建设与扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应，政治体制改革需要继续深化；社会主义文化更加繁荣，同时人民精神文化需求日趋旺盛，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强，对发展社会主义先进文化提出了更高要求；社会活力显著增强，同时社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生深刻变化，社会建设和管理面临诸多新课题；对外开放日益扩大，同时面临的国际竞争日趋激烈，发达国家在经济科技上占优势的压力长期存在，可以预见和难以预见的风险增多，统筹国内发展和对外开放要求更高。这些新的特征，给经济发展提出了更高的要求。而原来所提出和强调的“转变经济增长方式”所涵盖内容的局限性越来越明显，已经不能改变单纯追求 GDP 增长的现状，更无法反映经济发展全貌。正是从指导我国经济建设的全局来思考，我们用“转变经济发展方式”替代了“转变经济增长方式”。

提出转变经济发展方式也是为了适应全面建设小康社会的新要求。在本世纪初期，完成全面建设小康社会的伟大历史任务对我国的发展提出了新的更高要求。在经济发展方面，不仅要实现较快的

发展，还要实现较好的发展，增强发展协调性，在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上，实现人均国内生产总值到2020年比2000年翻两番。在经济体制改革方面，要使社会主义市场经济体制更加完善。在科技发展方面，自主创新能力显著提高，科技进步对经济增长的贡献率大幅上升，进入创新型国家行列。在经济发展的拉动因素方面，使居民消费率稳步提高，形成消费、投资、出口协调拉动的增长格局。在城乡和区域发展方面，城乡、区域协调互动发展机制和主体功能区布局基本形成。在经济发展过程中，还要实现更加充分的社会就业，建立覆盖城乡居民的社会保障体系，形成合理有序的收入分配格局。在发展的可持续方面，要大力建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式，使循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。完成全面建设小康社会的这些任务，需要我们统筹全局，全面把握经济发展的各个要素。提出转变经济发展方式，正是着眼于此。

提出转变经济发展方式还是着眼于我国经济发展的实际状况。长期以来，我国经济的高速增长，主要是依靠低成本要素的大量投入和消耗来实现的，走的是粗放型增长的道路。这种传统的增长方式是以廉价的劳动力以及资源、能源的高投入、高消耗为特征的，不仅造成区域产业结构趋同化，生产成本上升，经济效益和竞争力低下，而且大量地消耗和占有资源和环境容量，削弱环境支持系统对发展的承载能力，加剧环境与发展之间的矛盾，引发许多社会深层次的问题。转变经济发展方式就是要通过科技进步和自主创新来提升要素素质，不断优化经济结构，节约资源和保护环境，促进经济健康发展。因此，转变经济发展方式就是解决当前迫切需要解决的三个方面的问题：一是解决自主创新问题。发挥科技创新在经济

发展中的作用，通过创新提升要素素质。增强自主创新能力，提高经济发展的质量和效益，是经济发展方式转变的核心内容。要坚持走中国特色自主创新道路，把增强自主创新能力作为关键，加大对自主创新投入，着力突破制约经济社会发展的关键技术；加快建设国家创新体系，支持基础研究、前沿技术研究、社会公益性技术研究。加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，引导和支持创新要素向企业集聚，促进科技成果向现实生产力转化。二是解决结构优化问题。促进经济结构优化，提高经济发展的质量。通过大力发展高新技术产业和现代服务业，推进产业结构优化升级，发展现代产业体系；推进区域协调发展，推进区域经济结构和城乡经济结构的优化。提高开放型经济水平，积极参与多方面多层次国际经济合作，推进国内经济与国际经济的结构优化。三是解决节约资源和保护环境的问题。建设资源节约型、环境友好型社会，实现从忽视资源环境的发展向实现可持续发展的转变。转变经济发展方式，就是要加强能源资源节约和生态环境保护，增强可持续发展能力，把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，不断完善有利于节约能源资源和保护生态环境的法律和政策，加快形成可持续发展体制机制。经济发展中这些迫切需要解决的问题，要求我们必须转变发展理念、拓宽发展思路，实现经济发展方式的根本转变。

三、转变经济发展方式的重大意义

转变经济发展方式，是在探索和把握我国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，体现了我们党对现阶段我国经济发展规律认识的进一步深化，对我国经济的又好又快发展具有深远的指导意义。

第一，转变经济发展方式体现了科学发展观的基本要求。科学发展观，是对党的三代中央领导集体关于发展的重要思想的继承和发展，是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现，是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想既一脉相承又与时俱进的科学理论，是我国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。科学发展观所强调的第一要义是发展，但这种发展绝不仅仅是经济总量的增加。发展的科学内涵非常丰富，既包括经济、政治、文化和社会的发展，也包括人的发展。因此科学发展观所强调的发展具有更加宽广的视野，要求发展是坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展，是实现各方面事业有机统一、社会成员团结和睦的和谐发展，是实现既通过维护世界和平发展自己、又通过自身发展维护世界和平的和平发展。贯彻落实科学发展观，要求我们着力把握发展规律、明确发展目的、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题，提高发展质量和效益。这是过去所提的经济增长方式所不能完全覆盖的。用转变经济发展方式替代转变经济增长方式，是科学发展观的题中应有之义，是贯彻落实科学发展观的必然要求。

第二，转变经济发展方式反映了破解经济发展深层次矛盾和问题的现实选择。改革开放以来，在我国经济快速发展的过程中，通过不断深化改革，解决了许多长期困扰我们经济发展的矛盾和问题，取得了举世瞩目的发展成就。但同时也应当清醒地看到，在发展过程中也积累和产生了许多新的矛盾和问题，而且有些矛盾和问题正在恶化。如经济增长的资源环境代价过大；城乡、区域、经济社会发展仍然不平衡；农业稳定发展和农民持续增收难度加大；劳

动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面关系群众切身利益的问题仍然较多，部分低收入群众生活比较困难等等。这些矛盾和问题，使我们在社会、环境、资源等许多方面付出了沉重的代价。面向未来，我国的经济发展仍然面临严峻的问题，“重化工业和城镇化的快速发展，对土地、淡水、矿产和能源等战略资源的保障和生态环境产生持续压力；高附加值、高技术含量和低消耗、低排放的先进制造业发展滞后，现代服务业发展严重不足，经济结构性矛盾凸显；农业基础仍很脆弱，城乡居民收入差距扩大的趋势还没有得到遏制，城乡二元结构矛盾突出；区域经济差距继续拉大，区域产业特色不突出，区域协调发展的任务依然艰巨；外部经济环境的不确定和不稳定因素有增无减，经济全球化向纵深发展对我国粗放型经济增长方式带来新的压力。”^①由此可见，单纯强调经济增长而忽略经济的协调性、忽视增长成果的公平分配，将会导致经济发展与社会发展的不协调，城乡差距、地区发展差距持续扩大，就业难，贫富差距日趋严重等等，这种增长方式已经难以为继，提出转变经济发展方式是我国经济实现又好又快发展的迫切需要。

第三，转变经济发展方式顺应了广大人民群众的美好愿望。党的领导要得到很好的实现，最重要的是党所制定的发展战略和各项政策要符合人民的愿望，执行过程要维护人民的利益，实施结果要满足人民的需要。提出转变经济发展方式，既是现实的客观需要，又是党和人民的自觉选择，体现着尊重客观实际和发挥人的主观能动性的统一，体现着历史发展合规律性与合目的性的统一，顺应了当代中国人民的意志和愿望。可以说，当前我国经济发展中所面临

^① 唐龙：《从“转变经济增长方式”到“转变经济发展方式”的理论思考》，《当代财经》2007年第12期。