

十二届全国人大二次会议《政府工作报告》学习辅导

坚持依靠改革 促进经济提质增效升级

黄守宏 著



中国言实出版社

十二届全国人大二次会议《政府工作报告》学习辅导

坚持依靠改革促进经济提质增效升级

黄守宏 著

中国言实出版社

图书在版编目（CIP）数据

坚持依靠改革 促进经济提质增效升级 / 黄守宏著.

-- 北京 : 中国言实出版社, 2014.3

ISBN 978-7-5171-0436-0

I. ①坚… II. ①黄… III. ①中国经济—经济结构—
经济改革—研究 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 039563 号

责任编辑：李 生

出版发行 中国言实出版社

地 址：北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编：100101

编辑部：北京市西城区百万庄路甲 16 号五层

邮 编：100037

电 话：64924853（总编室）64924716（发行部）

网 址：www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次 2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

规 格 850 毫米×1168 毫米 1/32 0.5 印张

字 数 8 千字

定 价 3.00 元

ISBN 978-7-5171-0436-0

坚持依靠改革

促进经济提质增效升级

目前我国经济已进入只有提质增效升级才能持续发展的关键时期。促进经济提质增效升级，关键在于转变发展方式、调整经济结构。李克强总理在十二届全国人大二次会议上所作的《政府工作报告》中要求，以深化改革为强大动力，以调整结构为主攻方向，着力提质增效升级。对此，我们要深刻学习领会，认真贯彻落实，坚持以改革的不断深化，促进转方式、调结构，不断提升经济发展的质量和效益，打造中国经济“升级版”，推动经济行稳致远。

一、我国经济结构不合理的症结在于体制机制弊端

改革开放 30 多年来，我国经济保持高速增长，经济总量从世界

第十位跃居第二位，人均 GDP 由 230 美元升至近 6800 美元，从低收入经济体进入中高收入经济体行列，综合国力明显增强，国际地位显著提高，创造了世界发展史上的奇迹。但我们的发展也付出了很大的代价，经济发展过多依靠投资和出口拉动，消费特别是居民消费不足，城乡区域发展差距较大，科技创新能力不强，能源资源消耗过多，环境污染较重，发展的不平衡、不协调、不可持续性日益显现，质量和效益不高，同时我国产业长期处于国际产业分工和价值链的中低端，以至于我国虽已成为世界经济大国，但不是经济强国。这些突出矛盾和问题，是经济结构不合理的集中体现。随着国内外经济环境和支撑我国发展的要素条件发生深刻变化，特别是资源环境约束不断强化，我国经济已由过去的高速增长阶段转为中高速增长阶段，长期以来高投入、高消耗、高污染、低效益的粗放发展方式已不可为继。如果不加快调整经济结构，不仅可能跌入“中等收入陷阱”，难以实现长期持续发展，就是眼前也过不去。

经济结构是在一定的体制机制条件下形成的，其成效和问题均与体制机制密切相关。我国经济结构和发展方式中存在的突出矛盾和问题，症结在于不合理的制度安排导致的资源配置扭曲和僵化。其中既有一般的、基础性的制度安排问题，也有特定的、结构性的制度安排问题。比如，城乡二元结构和发展差距，就是由城乡分割的二元体制

造成的。再如，中西部地区发展滞后、区域发展不均衡的动因，除去自然环境、资源条件和区位优势外，与不合理的资源要素价格、区域发展倾斜政策以及中西部地区开放度较低等密切相关。可以说，不合理的经济结构是外在表现，结构性的制度安排弊端是内在根源，二者之间是表与里、毛与皮的关系。

二、调整经济结构必须推进结构性改革

长期以来，我们一直强调并推进经济结构调整，但由于市场经济体制不健全、不完善，较多运用行政手段，结果往往是调不动、调得慢、调不好，有时还出现反复，成效不彰，以至于结构性矛盾日益积累。在新的历史条件下，推进经济结构调整，必须从推进结构性改革入手，改变不合理的制度安排，转换经济发展的动力机制，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，提高资源配置效率和公平性。只有这样，才能釜底抽薪，使结构调整真正收到成效。

去年以来，面对国内外经济发展的新形势、新挑战，新一届政府没有沿袭传统的增长惯性或路径，而是以新的思路、方式和举措推进经济发展和结构调整。主要是运用市场化改革办法并辅之以差别化政策，从简政放权、激发市场活力入手，从优化供给和需求两侧精准发力，把改革的红利、内需的潜力、创新的活力叠加起来，形成了推动

结构调整的强大动力，既拉动了当期增长，又为长期发展奠定了坚实基础。中央政府分批取消和下放一批行政审批事项，修订政府核准的投资项目目录，推动工商登记制度改革，扩大“营改增”试点，全面放开贷款利率管理，对小微企业实行税收优惠，推进铁路投融资、电煤价格并轨改革。实施多项促进产业结构调整的改革举措，运用价格杠杆和差别化产业政策，既大力支持新兴产业发展，促进传统产业改造升级，又积极化解部分行业产能严重过剩矛盾，出台信息消费、养老和健康等服务业发展促进政策。采取一系列调整需求结构的举措，一方面着力扩大内需，增加城乡居民收入，促进消费升级，建立多元化筹资机制，支持棚户区改造、城市基础设施特别是地下管网、中西部铁路等薄弱环节加快发展；另一方面积极稳定外需，免收出口商品法检费用，加大出口退税力度，妥善处理贸易摩擦，帮助企业渡过难关，保持出口总体稳定。同时，还出台了促进新型城镇化、中西部地区发展的政策。在这些改革措施推动下，需求结构、产业结构、城乡结构、区域结构等发生了趋于优化的可喜变化。内需对经济增长的贡献率达到 104.4%，比上年提高 2.3 个百分点，其中消费对经济增长的贡献率达到 50%，比上年提高 4.1 个百分点；服务业占比达到 46.1%，首次超过第二产业；中西部地区生产总值增速分别为 9.4%和 10.7%，均快于东部地区 9%的增速；农村居民收入增幅继续超过城镇居民，

城乡收入差距进一步缩小。去年我们在以改革促进结构调整方面算是小试牛刀，即收到显著成效，说明改革红利的潜力巨大，依靠改革促进结构调整优化的效应巨大。

对于我国以改革促进调结构、转方式的做法和成效，国内外都予以高度评价，普遍认为这是中国政府进行结构性改革的成功实践，是经济发展方式的重大创新。有人把我国的结构性改革与西方经济学中的相关概念和其他国家的结构性改革相类比，有一些不符合实际的评论甚至曲解和非议。确实，西方经济学中是有结构性改革这个概念，其含义包括贸易自由化、管制自由化、利率自由化、产权私有化、企业兼并重组等。近年来，在应对国际金融危机中，世界银行、世界货币基金组织、联合国贸易和发展会议等国际组织呼吁各国积极推动结构性改革，以改善结构失衡、促进经济发展，包括发达国家在内的很多国家也推出了结构性改革措施。但我们的结构性改革，与之不尽相同，具有更为丰富、更为深刻的内涵。这是在社会主义市场经济体制基础上进行的生产力结构和生产关系结构的制度性变革，既包括在广度和深度上推进市场化改革，破除制约市场主体活力的障碍，健全市场体系、结构和运行机制，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化，也包括完善国家管理经济方式，建立有利于结构调整优化的创新驱动机制、财税金融体制、差别

化产业与区域发展政策（即结构性政策）等，还包括推进与经济结构调整密切相关的利益格局调整、政绩考核评价体系完善等。其目的在于塑造更加均衡合理、具有强劲增长动力的经济结构，推动发展从主要依靠要素投入向更多依靠创新驱动转变，从主要依靠传统比较优势向更多发挥综合竞争优势转换，从国际产业分工和价值链中低端向中高端提升，从城乡区域不平衡向均衡协调迈进，实现更有效率、更加公平、更可持续发展。

三、推进结构性改革的主要任务

当前和今后一个时期推进结构性改革，要在借鉴过去特别是去年经验的基础上，突出重点任务，把握关键环节，有力有序展开。《政府工作报告》提出的行政体制改革、财税金融体制改革、增强各类所有制经济活力和新一轮对外开放等一系列重大改革，都具有显著的结构性改革效应或本身就是重要的结构性改革。同时，根据结构调整需要，还要推出有针对性的结构性改革举措和结构性政策，从需求和供给两方面下功夫，形成推进经济结构调整的强大合力。

第一，推进需求结构改革，构建扩大内需长效机制。改革开放以来，我国对外贸易保持快速增长态势，1979—2011 年货物出口年均增长 17.4%，远高于世界贸易平均水平，成为拉动经济发展的重要力

量。在世界经济和贸易可能长期放缓的背景下，作为全球第二大经济体和最大贸易国，今后我国出口不可能再保持过去那样的高速增长态势，实际上最近二年出口增长已降为 7.9%，净出口对经济增长的贡献率近三年均为负值。我国经济要实现持续健康发展，只能着眼于国内需求，这方面潜力巨大。我们要坚持把扩大内需作为经济发展的主要引擎，这本身也是重大的结构调整。要着力构建扩大内需长效机制，发挥好消费的基础作用和投资的关键作用，不断增强内需的拉动力。

要完善消费特别是居民消费促进机制。消费需求作为最终需求，是内需最重要的动力源泉。长期以来，由于体制、政策、市场结构等多方面的原因，我国一直呈现消费率偏低、储蓄率偏高的特点。我国有 13 亿多人口，在收入增长基础上，如果能适度提高消费率，就会形成数量巨大且可持续的消费需求。因此，应把消费特别是居民消费作为扩大内需的着力点。要深化收入分配制度改革，努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，健全再分配调节机制，多措并举促进居民收入增长，使他们有扩大消费的能力。要加快完善社会保障制度，兜住民生底线，解除居民适度增加即期消费的后顾之忧。要完善消费政策，改善消费环境，培育新的消费增长点，特别要大力促进服务消费发展，鼓励社会力量办

医办学办养老等，提供多样化的产品和服务，释放有效需求。要深化流通体制改革，清除抑制消费的各种不合理规章制度，整顿和规范市场秩序、严厉打击制售假冒伪劣商品行为，建设法制化的营商环境，降低消费成本。

要创新投融资体制机制。现阶段，投资在促进经济发展中的关键性作用不可低估。我国既有投资能力，也有投资需求，关键在于选准方向、优化结构、提高投资的质量和效益。政府和国有及国有控股企业投资对社会投资具有十分重要的引领作用，但近些年来占全社会投资的比重越来越小。同时，民间投资保持较快增长的势头，在全社会投资中所占份额不断上升，2013 年达到 63%，比上年提高 1.8 个百分点。但由于受到诸多制度性制约，包括行政审批多、市场准入限制多等，影响了民间投资增长。要废除各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，推进投资主体多元化，加快实行统一的市场准入制度，进一步释放民间投资潜力，在基础设施和服务业等领域，再推出一批民间投资示范项目，促进固定资产合理增长。

第二，推进城乡结构改革，构建城乡发展一体化体制机制。城乡二元结构，是不合理经济结构的突出表现和重要根源。改变这种状况，必须深化改革，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共享现代化成

果。

一要健全新型城镇化带动农村发展机制。城镇化是促进经济长期稳定健康发展的重要支撑，也是根本解决“三农”问题的必由之路和强大动力。去年，我国城镇化率 53.73%，农业剩余劳动力和农村人口仍然偏多。只有通过城镇化继续减少农民，才能振兴农业、富裕农民、繁荣农村。我们讲新型城镇化的核心是人的城镇化，就是要让更多的农民转化为市民。一方面，要推进户籍制度改革，使长期在城镇就业和生活的农民工及其家属逐步融入城市。中央提出了到 2020 年让 1 亿左右农民工及其家属在城镇落户的目标，一定要确保完成。另一方面，要提高城镇的容纳能力，特别是要创造更多的就业机会，继续推动农村人口逐步向城镇转移。要建立健全城乡规划、产业布局、基础设施建设等统筹机制，引导城市资金、技术、人才、管理等向农村聚集，以增强城市对农业农村发展的辐射带动能力。

二要健全城乡要素平等交换机制。我国资源配置过多向城市倾斜，是导致城乡发展差距的内在动因。这既有市场机制自发推动的原因，也与生产要素市场不健全、城乡之间生产要素不平等交换密切相关。健全城乡要素平等交换机制，首先要保障农民享有平等的就业、土地和金融等要素权利。平等就业权，就是保障农民工平等的就业机会和实现同工同酬。要健全城乡统一的劳动力市场，规范招人用人制

度，消除影响平等就业的制度障碍和就业歧视，同时要完善城乡均等的公共就业创业服务体系，健全农民工职业培训，增强他们稳定就业、高质量就业能力。平等土地财产权，就是赋予农民更多承包地权能，保障宅基地用益物权，保障农民公平分享土地增值收益、农村集体经营性建设用地平等权利和被征地农民的权益。但是土地问题的改革关乎农业农村发展和城镇化推进，涉及国家、集体、个人利益，又与房地产发展、财税制度安排等相关，极为复杂和敏感，应在试点的基础上，统筹考虑、周密部署、逐步推进。平等金融权，就是要改革不合理的金融制度安排，大力发展普惠金融，保障农村和农民便捷高效地获得平等的金融支持和服务。要加快农村金融创新，建立健全合作性金融、商业性金融、政策性金融相结合的农村金融服务体系，特别要重视发展村镇银行，支持发展新型农村合作金融组织，支持社会资本发起设立服务农村的金融机构，努力解决农民贷款难问题。

三要健全公共资源城乡均衡配置机制。长期以来，国家的公共资源主要用于城市，农村公共服务缺失。要逐步改变这一状况，坚持把国家社会事业发展和基础设施建设的重点放到农村，促进城乡基本公共服务均等化。首先要加快发展农村教育，改善办学条件，提高农村教育质量，推动教育公平，使农村孩子通过自身努力，提升参与平等竞争的能力，这有助于促进社会纵向流动，有助于形成巨大的人才红

利。其次是逐步推进城乡社会保障一体化。我国已初步建立起社会保障制度框架，但城乡之间保障制度安排不统一、保障水平有高低，存在着碎片化的问题。今后，要整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度，推进城乡最低生活保障制度统筹发展，随着国家财力的增长，逐步提高农村社会保障水平，最终实现城乡并轨、走向一体化，编织一张覆盖全民的社会保障“安全网”。

第三，推进区域结构改革，构建区域均衡发展机制。解决区域发展不平衡问题，是结构调整的重大任务，关键要建立有效的促进机制。要在实施好西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先这一区域战略部署的基础上，谋划区域发展大棋局，由东向西、由沿海向内地，依托大江大河和陆路交通干线，培育新的区域经济支撑带，形成新的增长极，构建我国梯度发展新格局，促进区域均衡、协调发展。为此，必须深化改革，依靠市场力量推动和区域结构性政策引导，促进统一市场形成。建立多元的投融资机制，支持发展跨区域大交通、大流通，构建基础设施互联互通新体系。按照梯度发展布局 and 区域比较优势，结合区域环境承载能力、资源能源禀赋、产业基础、市场空间、物流运输等条件，有序推进产业梯度转移。根据市场经济一般规律，针对跨区域、次区域和新经济支撑带发展需要，制定差别化的精准区域结构性政策，但要坚决清理废除地方政府在招商引资中采取土地、资源、

税收、电价等损害公平竞争的优惠政策，以及地方保护、市场分割的限制措施，营造公平竞争的环境条件。

开放也是改革，高水平开放可以倒逼深层次改革。过去，我国对外开放主要是在沿海地区，内陆和沿边地区对外开放相对滞后。2013年中西部地区仅占全国约14%的进出口、17%的外资、22%的对外投资。中央提出要推动新一轮对外开放，重点就在于扩大内陆和沿边地区开放，这既有利于完善国家全方位开放总体格局，也有利于促进内陆和沿边地区加快改革与发展，从而推动区域均衡协调发展。内陆和沿边地区要抓住机遇，加快对外开放步伐，以开放促改革，增添促进发展的动力和活力。

第四，推进产业结构改革，构建以市场拉动和创新驱动产业升级机制。新的历史时期，要依靠市场拉动和创新驱动，并辅之以结构性产业政策引导，改造提升传统产业，发展战略性新兴产业，加快发展服务业，促进产业在有进有退、有兴有衰中实现转型升级和结构优化。要健全全国统一的结构性产业政策和相匹配的财税、金融、土地等政策，有扶有控、有保有压，并清理取消各地制定的有悖于公平竞争的各种产业优惠政策。科技进步对产业发展和结构调整的支撑和引领作用日益凸显，要利用市场机制和经济杠杆倒逼企业增强技术创新的内在力量，调动科研人员积极性，促进科技与产业紧密结合，提

升以产品质量、标准、技术为核心要素的市场竞争力。化解过剩产能，是当前的突出矛盾，也是调整产业结构的重要任务，要坚持通过市场竞争实现优胜劣汰，鼓励企业兼并重组，强化环保、安全、能耗、用地等标准，促进落后、过剩产能退出，并严控新上增量。

责任编辑：李 生

ISBN 978-7-5171-0436-0



9 787517 104360 >

定价:3.00 元