

中国国策报告

REPORT ON CHINA'S NATIONAL POLICIES

2009~2010

连玉明 武建忠◎主编



把握国情

赢得主动赢得优势赢得胜利

优化国策

创新理论创新政策创新环境

提升国力

推动调整推动转型推动发展



中国时代经济出版社

REPORT ON CHINA'S NATIONAL POLICIES

中国国策报告 2009~2010

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(2009~2010)/连玉明,武建忠主编.

—北京:中国时代经济出版社,2010.1

ISBN 978-7-5119-0026-5

I.中… II.①连…②武… III.发展战略—研究报告—中国—2009~2010 IV.D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 215222 号

书 名:中国国策报告(2009~2010)

出 版 人:宋灵恩

作 者:连玉明 武建忠

出版发行:中国时代经济出版社

社 址:北京市西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座

邮政编码:100044

发行热线:(010)68320825 68320484

传 真:(010)68320634

邮购热线:(010)88361317

网 址:www.cmepub.com.cn

电子邮箱:zgscdj@hotmail.com

经 销:各地新华书店

印 刷:北京市鑫海达印刷有限公司

开 本:787×1092 1/16

字 数:439 千字

印 张:21.25

版 次:2010 年 1 月第 1 版

印 次:2010 年 1 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5119-0026-5

定 价:56.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

目录

REPORT ON CHINA'S NATIONAL POLICIES

中国国策报告

国策

金融危机下应对有方

- 002 2009 年擂响应对危机的战鼓
- 004 “弯道超车”在“危”中寻“机”
- 007 4 万亿元投资成为“新的牵引”
- 013 “吉祥三保”为经济复苏添信心

人才选拔中注重修养

- 018 开启优秀年轻干部成长的“快车道”
- 021 把党性教育放在第一位
- 025 干部党性修养三大模式
- 028 用人导向构筑“人才金字塔”坚实保障

基层生态亟须优化强化

- 033 优化基层社会生态治理刻不容缓
- 037 强化基层政治生态建设迫在眉睫
- 041 筑牢基层安全生态体系急不可待
- 045 推进基层舆论生态再造势在必行

“十二五”描绘发展新蓝图

- 050 “十二五”思维和战略的出发点
- 054 综改试验引领“十二五”中国改革
- 058 新规划、新战略成为中国城市“十二五”主题
- 061 “低碳”将成为“十二五”中国城市化重要导向
- 064 民本、民富、民生问题的“十二五”全面解决方案

政策

地震灾区的生活还好吗

- 070 200 万受灾户有了新家园
- 074 对口支援现场报告
- 081 四川成都系列发布会数据解读

文化发展的强劲势头不容忽视

- 088 文化产业“口红效应”日益凸显
- 091 三大创新提升中国文化软实力
- 094 从“喜羊羊”看未来的“动漫帝国”

铲除腐败土壤顺民心合民意

- 099 网络成为新时期反腐利器
- 103 打牢基层反腐的根基
- 106 反腐倡廉建设出现新契机

四中全会开启党的建设新篇章

- 109 党的建设迎来新高潮
- 111 推进党内民主又一个里程碑
- 114 数字解读四中全会十大新精神

决策

“三农”方针,全盘决策头等大计

- 120 中央“一号文件”连续6年谈“三农”
- 124 地方“一号文件”三大决策指向
- 127 农民工返乡创业孕育新机遇

科学发展,深入开展学习实践

- 129 学习实践活动科学发展观与保民生保稳定
- 132 部分省市学习实践活动整改要点

和谐维稳,着力构建平安体系

- 137 缓解警民冲突,提高维稳能力
140 迎国庆倒计时,治安维稳六“着力”
142 把矛盾纠纷排查化解工作纳入政绩考核
146 沈阳信访大厅——一个城市的地标

医疗改革,加快推进基本保障

- 150 新医改要充分发挥地方政府积极性
152 卫生部:扛着医改大旗向前进
157 新医改四市比较

问策**一问区域经济如何全面发展**

- 166 解放思想科学发展
174 自主创新破题求解
181 政策倾斜筑巢引凤
185 省区战略百花齐放

二问体制改革如何深入推进

- 194 创新完善行政立法
199 建立健全监督体系
208 着力打造服务型政府

三问企业改制如何稳步前行

- 213 因企制宜优化重组
218 政策保障全面扶持

四问环境治理如何保障成效

- 223 奖惩结合真抓实干
227 地方部委通力合作

对策

城市规划 注重理念

- 232 构筑“十二五”中国城市新理念
236 全新城市形态提升城市“十二五”价值

城市发展 战略先行

- 241 新发展战略架构城市新格局
246 省会城市成为战略转型排头兵

城市管理 建管同步

- 248 政府管理决策彰显集体智慧
253 科学技术提升城市管理水平

城市改革 廉政为首

- 256 预反腐败,打造阳光政府形象
260 公开机制增加决策透明度
262 政府建设从管理型转向服务型

城市创新 体制开路

- 266 城市行政改革出现突破
268 城市机构改革再现常新

治策

农业稳定发展 模式不断创新

- 274 农业发展依然是“三农”核心
276 青年创业成产业化发展中坚力量
279 循环农业取得长足发展
281 农民专业合作社进入品牌时代
285 两岸农业向纵深发展

新农村建设加速 生活质量提升

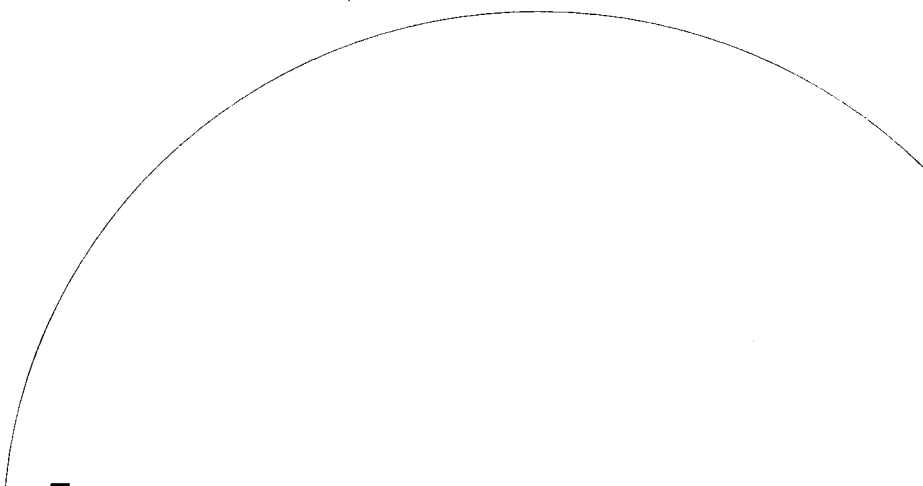
- 293 农村危房改造助推新农村建设
- 296 中央新政提升农民生活质量
- 299 村级管理夯实新农村建设基础
- 303 打造符合中国国情的农村基层治理机制

农村加速改革 体制走在前列

- 310 农村产权制度改革取得新突破
- 313 林权制度改革出现新模式
- 315 农村政府行政改革步伐加速

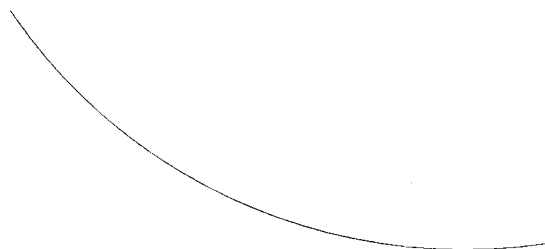
农民持续增收 政策再现利好

- 321 新培训为农民添力
- 324 新农合为农民减负
- 325 新农保为农民解忧
- 328 新产业为农民增收



REPORT ON CHINA'S NATIONAL POLICIES

中国国策报告





金融危机下应对有方

2009 年擂响应对危机的战鼓

2008 年年末，一场规模空前的金融危机席卷美国华尔街，随后，此次危机让全球经济陷入下滑通道。“百年未遇的一次大危机”，美国联邦储备委员会前主席艾伦·格林斯潘如是评价美国的此次金融动荡。事实上，这不仅是与银行、金融机构有关的危机，也是一次与房地产、制造业及整个产业市场相关度都非常高的危机，影响非常深远。入世以来，中国加大了和国际市场的融合，金融市场开放让中国不能再像亚洲金融危机时那样独善其身。面对危机，中国沉着冷静，擂响战鼓，努力将此次冲击化作调整 and 发展的契机。步入 2009 年，中国各地或召开动员会，部署打好保增长战役；或组织学习，研讨发展的新战略，以全新的面貌、十足的信心迎接危机的挑战。

会议动员：津鄂苏打响保增长战役

在国际金融危机持续冲击下，“保增长”是 2009 年的首要任务，也是最艰巨的任务。2009 年 2 月 1 日下午，天津市委、市政府召开“保增长、渡难关、上水平”动员大会。市委书记张高丽在会上强调：保增长，首要的是保企业和基层单位生产增长；渡难关，首要的是帮企业和基层单位解决资金、生产经营等方面的困难；上水平，首要的是支持企业和基层单位加快技术进步和产品创新。紧接着，天津市出台了落实“保增长、渡难关、上水平”要求的 30 条措施。

与天津市类似，湖北省节后上班首个工作日也召开了一场动员会，主题是“执行力”。湖北省省长李鸿忠强调，“有什么样的能力，就有什么样的水平，就能开拓什么样

的局面”。根据李鸿忠关于2009年要以提高素质和能力为重点深化政府执行力建设的指示精神，省政府办公厅召开动员大会，要求全厅干部职工进一步强化责任意识，在素质和能力建设上下工夫，为全省政务系统做出表率。

在江苏，春节长假后的第一天，总投资103亿元的20个新型工业化重大项目在南京经济技术开发区同时开工。南京市随后召开了工业“保增长、促转型”动员大会；苏州市当天则召开了民营经济工作会议和机关作风效能建设大会两场会议。

同样是为了保增长，辽宁省省长陈政高在春节长假后的第一个工作日主持召开了全省港口建设动员会议。他在会议上强调，加快港口建设是全面贯彻“扩内需、保增长、调结构”方针的需要。要从加快港口建设是提高辽宁竞争力、提高辽宁开放能力的高度去认识加快港口建设的重要性。

学习开局：粤浙晋研讨发展新战略

除了开动员会、深入基层调研之外，还有一些省份则在春节长假过后上班的头一天举办发展学习报告会，研讨地方发展的新路子。2009年2月2日，广东省委理论学习中心组举办了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》（以下简称《纲要》）研讨班专题报告会，省委书记汪洋主持报告会，国家发改委副主任杜鹰作关于编制和实施《纲要》的专题报告。汪洋说，2009年是全省“工作落实年”，而抓落实关键在开局，金融危机当头，从牛年的第一天起，就要使牛劲，出牛力。他强调，“科学发展、先行先试”是《纲要》的灵魂和精髓，只有把握和运用好这八个字，才能突破发展面临的难题，率先闯出一条科学发展的新路，续写历史新辉煌。

2009年2月1日举行的浙江论坛牛年首场专题报告会，则把主题定位在“创新”二字上。全国人大常委会副委员长路甬祥作了题为“创新应对危机，创新迎接挑战”的报告，省委书记赵洪祝主持报告会。赵洪祝要求各级领导干部要高度重视创新、重视人才。当天上午，浙江还召开了“151人才座谈会”，赵洪祝在座谈会上说，“在春节后上班的第一天安排这样一个座谈会，充分说明了省委对人才工作的高度重视，也充分说明人才强省战略的极端重要性”。今后一个时期，“151人才工程”要以提升自主创新能力为核心，以培养年轻学术技术带头人为目标，加大高层次人才队伍建设力度。

同样是寻找应对危机的战略举措，山西的目标是“转型发展”。山西省委中心组2009年2月1日组织学习报告会，就金融危机冲击下的经济增长进行专题学习。北大经济学院院长刘伟教授在学习会上作了专题辅导报告。在报告中，刘伟对我国经济发展的现状、在宏观经济政策作用下中国经济增长的前景和趋势等进行了详尽的分析，对大家深刻理解和把握金融危机对我国经济增长带来的挑战和机遇，以及如何在复杂的形势下化“危”为“机”，更好、更快地推动山西的发展具有非常积极的启示。



“弯道超车”在“危”中寻“机”

将此次汹涌的金融危机化作调整和发展的契机，已成为举国共识。为了实现这一转变目标，各省纷纷提出新口号，采取新思维、新战略，力争经济迅速回暖。其中，由湖南省率先提出的“弯道超车”概念，令人备受鼓舞。“弯道超车”，这个原本是用于赛车运动的术语，也由此迅速飙升为舆论和社会关注的高频热词。可以说，湖南此举犹如“经济寒冬中的一把火”，不仅点燃了人们的激情与希望，更为各地寻找到了应对危机的“思想妙方”。

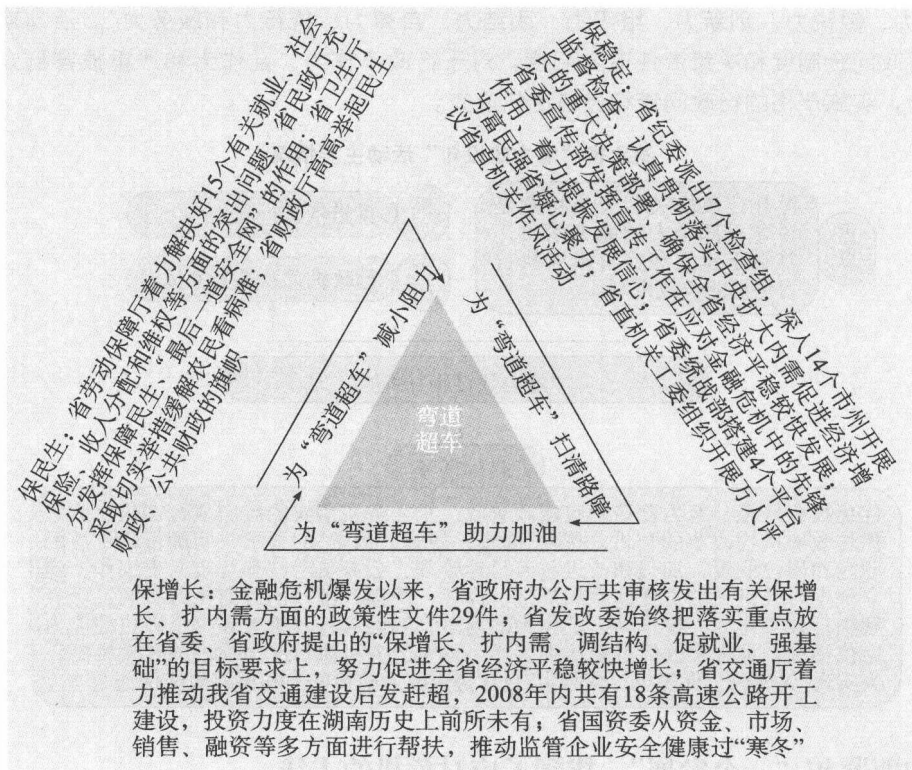
湖南率先提出“弯道超车”产业振兴是关键

在2008年年底召开的湖南省经济工作会议上，省委书记张春贤掷地有声地提出了“弯道超车”的概念。此后，张春贤在不同场合多次强调湖南要实现“弯道超车”，化金融危机之“危”为富民强省之“机”，实现后发赶超、科学跨越。特别是2009年全国“两会”期间对“弯道超车”的内涵进行阐述后，引起各界广泛关注。

湖南决策层认识到，要成功实现“弯道超车”，产业振兴是关键。为此，湖南省提出要集中优惠政策打造“四千工程”，即壮大一批千亿产业、发展一批千亿集群、培育一批千亿企业、打造一批千亿园区。为确保“弯道超车”，湖南省明确提出，文化产业将是“弯道超车”的生力军，从2009年开始，每年拿出1亿元支持文化产业发展，并大力推进文化体制改革。与此同时，湖南省鼓励企业到世界经济竞技场去“超车”。2009年2月24日，华菱钢铁集团收购澳大利亚第三大矿业公司股权。此前，三一重工在德国投1亿欧元建研发中心及机械制造基地，中联重科收购意大利老牌名企成为世界最大混凝土工程机械制造供应商。它们的快速壮大，成为湖南省提出“弯道超车”战略构想、争取跨越式科学发展的直接写照。特别值得一提的是，为做大做强优势产业，湖南省更跳出产业抓产业，积极通过“保增长、保民生、保稳定”来实现产业振兴。

在一系列政策“组合拳”之下，2009年一季度湖南省生产总值为2409.34亿元，增长13.1%，增幅高于全国平均水平7个百分点。从2008年全年全国第9位到2009年一季度跻身全国前四，湖南省“弯道超车”的速度惊人。在此基础上，湖南省又谋划在更高的起点上寻求发展。2009年5月2~13日，张春贤率湖南省高级代表团赴俄罗斯、丹麦、德国考察访问。张春贤特别强调，要吸纳全世界最好的理念、最先进的经验，结合湖南实际，坚持高起点、系统性规划，坚持科学发展、可持续发展。

湖南省跳出产业抓产业促“弯道超车”



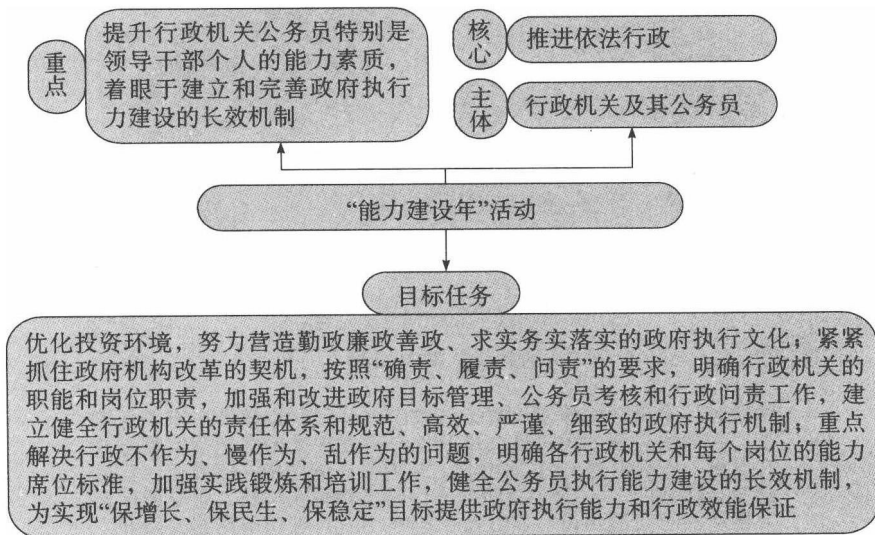
湖北苦练内功，“能力建设年”促“提档进位”

就在湖南省率先提出“弯道超车”后不久，2009年1月，湖北省省长李鸿忠在湖北省两会上也表达了“超越常常发生在‘弯道’处”的观点。随后，李鸿忠在2009年全国“两会”期间进一步指出，应对金融危机，中央政策集中实施，沿海产业加速转移，中部地区“板块效应”日益凸显，为湖北带来了打破常规、“弯道超越”的大好机遇，湖北“提档进位”恰逢其时。

与湖南省鼓励企业到世界经济竞技场去“超车”不同，湖北省把弯道超越的着力点放在了苦练内功、狠抓政府执行力建设上。2008年，湖北省在全省开展了以“提高政府执行力”为主题的学习讨论活动。在此基础上，2009年2月9日，李鸿忠在湖北省政府第二次全体（扩大）会议上发表讲话时指出，在加强思想武装的前提下，有什么样的能力，就会有什么样的工作局面和工作成效。2009年，要重点推进包括推动科学发展等能力在内的八个方面的能力建设。2009年3月24日，湖北省召开第二次廉政工作暨能力建设电视电话会议决定，2009年在全省政府系统开展“能力建设年”活动。随后印发的《湖北省政府“能力建设年”活动指导意见》明确指出，自2009年3月起，湖北省用一年时间，在全省政府系统开展“能力建设年”活动，提升行政机关及公务员特别是领导干

部个人能力素质,建立和完善政府执行力建设的长效机制。具体“能力”包括八项,即“学习力、敏锐力、创新力、组织力、团结力、自律力、执行力和服务力”。活动期间制定了行政问责制度和决策责任追究制度,对于行政不作为、乱作为和严重损害群众利益的行为,实施严格的行政问责和过错责任追究。

湖北省“能力建设年”活动主要情况



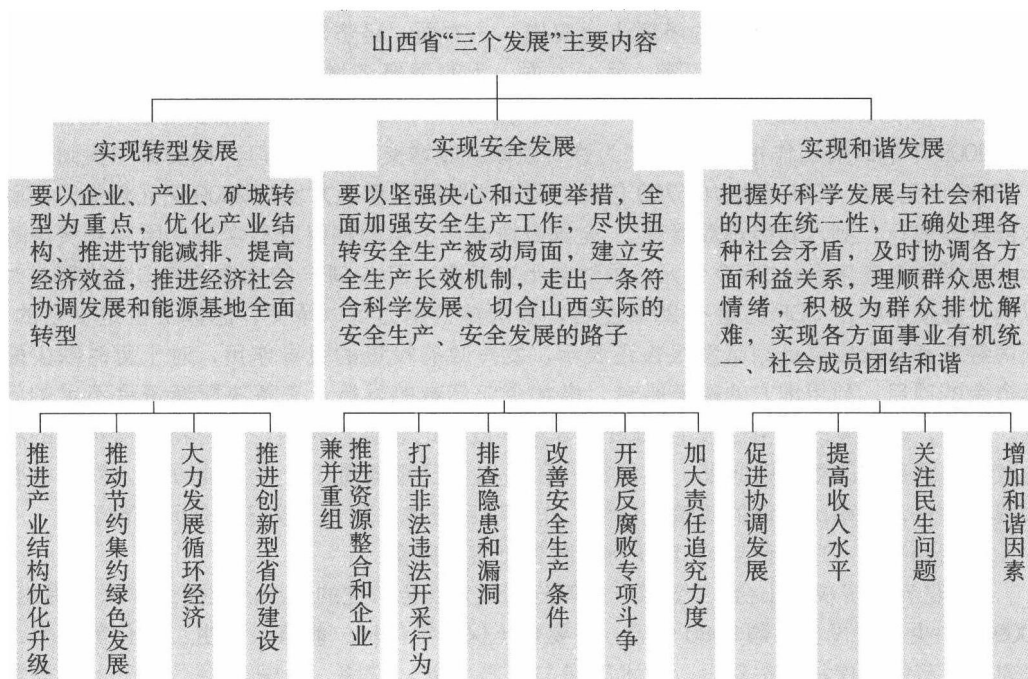
山西紧扣“三个发展”,找到了应对危机的主线

2009年3月31日至4月4日,中央政法委书记周永康在山西考察工作时提出,希望山西认真搞好市县两级深入学习实践科学发展观活动,深入扎实推进转型发展、安全发展、和谐发展,努力建设富裕、文明、开放、和谐的新山西。以转型、安全、和谐为核心的“三个发展”,是山西省委书记张宝顺2008年10月着眼于山西实现科学发展提出的新口号。2009年,“三个发展”已成为贯穿山西省科学发展观学习实践活动和应对金融危机的一条主线。

2009年3月17日,张宝顺在山西省贯彻落实全国两会精神大会上强调,“三个发展”既是推动山西省科学发展的切入点和突破口,也是应对经济困难的必然选择。要以发展新兴产业、节能减排、科技创新为重点,扎实推进转型发展;要以加强基层基础工作、杜绝重特大事故发生为重点,扎实推进安全发展;要以扩大就业、改善民生、化解矛盾为重点,扎实推进和谐发展。着眼于形成推动和保障“三个发展”的长效机制,山西省着手研究拟订出三大类10个方面的体制机制创新课题,内容涉及经济社会发展考核评价机制、“三个发展”推进机制和工作保障机制等多个方面。在《经济社会发展考核评价机制》中,将市级指标体系由44项指标调整合并为38项,将县级指标体系由35项指标调整合并为32项,更加突出转变经济发展方式特别是优化经济结构,更加突出安全生产在全省发展大局中的重要地位,更加突出改善民生、资源节约和环境保护。

2009年4月22日,山西省常委会听取一季度经济工作情况汇报,安排部署下阶段

经济工作。会议强调，学习实践科学发展观活动要与落实“三保”、推进“三个发展”有机结合起来，确保取得实效。要着眼长远和全局，做到“三个坚定不移”：一要坚定不移推进转型发展；二要坚定不移推进煤炭资源整合和企业兼并重组，提升资源型产业的规模效应和机械化、信息化水平；三要坚定不移加强“三农”工作，认真落实各项强农惠农政策，加大农业基础设施建设力度，提高农业综合生产能力，加快新农村建设，落实“五个全覆盖”，增加农民收入。



4 万亿元投资成为“新的牵引”

金融危机爆发后，中国政府及时调整宏观经济政策，实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，推出4万亿元人民币的经济刺激计划及相关一揽子措施，有效推动中国经济稳步增长。德国《商报》指出，中国虽然也受到危机影响，但行动果断有力，它以“令人瞩目的速度”推出经济刺激方案，不仅强化了国内需求，也成为全球危机中“新的牵引”。阿根廷《文摘报》认为，在克服困难的进程中，“中国在把握好自己的同时，还为世界作出了贡献”。

4 万亿元投资的“来龙去脉”

在我国保增长的“一揽子计划”中，两年总额4万亿元投资的钱从哪里来，用到哪里去，如何用好，如何防“偏”，从一开始就受到社会各界广泛关注。2009年3月5日

递交两会审议讨论的政府工作报告、国民经济和社会发展规划草案报告和预算草案报告，对此作出了全面明确的回答。

● 从哪里来：赤字财政 + 地方国债 + 政策性贷款 + 企业债券

国民经济和社会发展规划草案报告文末专门有一节几百字《关于对4万亿元投资的说明》。开篇提出了4万亿元投资的内涵，即从2008年四季度到2010年年底，中央政府通过增加中央基建投资、中央政府性基金投资、中央政府其他公共投资和灾后重建投资等，安排1.18万亿元投资，加上地方配套和社会投资，形成4万亿元的投资规模。

2009年，我国财政收支的矛盾十分突出。一方面，经济增速放缓、减轻企业和居民税负必然会使财政收入增速下降；另一方面，为刺激经济增长、改善民生和深化改革，又需要大幅度增加投资和政府支出。1.18万亿元从何而来，3万亿元配套资金从何而来？

2009年的政府工作报告提出：“为弥补财政减收增支形成的缺口，拟安排中央财政赤字7500亿元，比2008年增加5700亿元，同时国务院同意地方发行2000亿元债券，由财政部代理发行，列入省级预算管理。”全国政协委员、财政部财政科学研究所所长贾康表示，我国财政赤字合计9500亿元，虽然创历史新高，但占GDP的比重仍在3%的警戒线以内，国债余额占GDP比重在20%左右，我国综合国力可以承受，总体上也是安全的。国民经济和社会发展规划草案报告还表示，发挥政府投资的引导作用，对于暂时缺少配套资金的项目，利用地方的融资平台，增加企业债券的发行，来解决配套资金不足的问题。此外，国家发改委主任张平2009年3月6日在记者会上表示，作为特殊情况下的特殊政策，国家发改委、财政部、人民银行和银监会已经商量了一个具体办法，发放一些期限比较长，利率比较低的政策性贷款，作为项目资本金用于充实3万亿元的配套。

● 用到哪去：“近远结合”给子孙后代留下宝贵财富

4万亿元投资决策出台，“蛋糕”如何分切成为社会关注的焦点。政府工作报告提出，2009年中央政府投资总额9080亿元，主要用于保障性住房、教育、卫生、文化等民生工程建设，节能环保和生态建设，技术改造与科技创新，铁路、高速公路、农田水利等重点基础设施建设和地震灾后恢复重建。在2008年11月27日国务院新闻办新闻发布会上，国家发展改革委主任张平介绍了“4万亿”投资的具体构成，即近一半投资用于铁路、公路、机场和城乡电网建设，总额达1.8万亿元；用于地震重灾区的恢复重建投资1万亿元；用于农村民生工程 and 农村基础设施3700亿元；生态环境3500亿元，保障性安居工程2800亿元，自主创新结构调整1600亿元，医疗卫生和文化教育事业400亿元。2009年3月，根据国务院批准的十大产业调整和振兴规划的要求，4万亿元投资项目的安排，在2008年四季度初步考虑的基础上，做了必要的调整。

调整后4万亿元投资的重点投向和资金测算

重点投向	资金测算
廉租住房、棚户区改造等保障性住房	约4000亿元
农村水电路气房等民生工程和基础设施	约3700亿元
铁路、公路、机场、水利等重大基础设施建设和城市电网改造	约15000亿元



重点投向	资金测算
医疗卫生、教育、文化等社会事业发展	约 1500 亿元
节能减排和生态工程	约 2100 亿元
自主创新和结构调整	约 3700 亿元
灾后恢复重建	约 10000 亿元