



中国改革智库

20年奉献

Contributions by a Think Tank for China's
Reform in the Past 20 Years (1991-2011)

「咨询篇」

RECOMMENDATIONS ON
CHINA'S REFORM
Consulting Reports

中国（海南）改革发展研究院
China Institute for Reform and Development

直谏中国改革



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



中国改革智库
20年奉献

Contributions by a Think Tank for China's
Reform in the Past 20 Years (1991-2011)

咨询篇

RECOMMENDATIONS ON
CHINA'S REFORM
Consulting Reports

中国（海南）改革发展研究院
China Institute for Reform and Development

直谏中国改革



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

直谏中国改革·咨询篇/中国(海南)改革发展研究院

北京:中国经济出版社,2011.10

ISBN 978-7-5136-1063-6

I. ①直… II. ①中… III. ①经济体制改革—研究—中国

IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 192017 号

责任编辑 师少林

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京市京津彩印有限公司

经 销 者 全国各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 19.75

字 数 400 千字

版 次 2011 年 10 月第 1 版

印 次 2011 年 10 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5136-1063-6/F·9036

定 价 58.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-68344225 88386794

以直谏改革为己任

中改院 1991 年 11 月 1 日建院，今年迎来自己 20 岁的生日。20 岁生日之际，中改院拿什么奉献给大家？我们想，作为改革智库，需要把这 20 年来自己为之努力的《直谏中国改革》系列研究成果集结成册，作为 20 周年献礼，奉献给关心中国改革、关注和支持中改院成长的各界朋友、各位读者。

《直谏中国改革》共分三篇：

一是建议篇。选编了过去 20 年给国家相关部门提交的政策建议报告 50 份，涵盖了中改院建院以来谏言改革的主要政策建议。这些建议，有些直接为中央决策所采纳，有些被用作制定政策和法规的重要参考。

二是理论篇。选编了过去 20 年来发表的理论文章和研究报告 35 篇，涵盖了中改院建院以来，尤其是近些年对改革重大问题研究探索的历史脉络。这些研究成果，有的开始成为多方面的共识，有的引起了广泛关注和讨论。

三是咨询篇。选编了受中央部委和地方政府委托所做的综合性和专题性咨询报告（摘要）11 份。这些咨询报告，有的成为国家“十二五”规划的重要参考，有的对相关改革决策和实践发挥了积极的促进作用。

在过去的 20 年，伴随着我国改革大潮，中改院以建设中国改革智库为目标，以直谏中国改革为己任，努力为改革发展决策和实践服务。20 年来，向中央有关部门提交改革政策和立法建议报告 140 余份，发表论文 1 500 余篇，公开出版改革研究专著 200 余部，获得包括国家“五个一工程”奖、“孙冶方经济科学奖”、“中国发展研究奖”等在内的多个奖项。

以直谏中国改革为己任，是中改院 20 年的全部实践。20 年来，我们坚持服务于改革决策，服务于改革实践；我们坚持研究的独立性与客观性，把实地调查研究作为改革研究的基础；我们坚持网络化的办院方式，集合包括政府官员、专家学者等多方面的智慧进行重大改革课题的攻关；我们坚持国际化的研究方法，注重借鉴相关国家经验，运用全球化的视野来思考我国改革问题。

以直谏中国改革为己任，是中改院 20 年的基本追求。20 年来，中改院牢记自己的历史责任，为推动我国的改革竭尽全力，并初步形成了一个具有历史责任感和

奉献精神的工作团队。20年来积累的改革研究成果，凝聚着这个团队的汗水和泪水，凝聚着这个团队的责任与精神。把自身价值的实现与国家、民族的发展需求结合起来，将改革作为终生事业，是中改院能够发展到今天的关键因素。

改革是一项前无古人的伟业。我国改革的任务远未完成，还有很长的路要走。作为改革智库，我们深知自己的历史责任。努力奉献改革事业，努力建设中国改革智库，已成为中改院的坚定信念。借《直谏中国改革》出版之际，感谢各位领导和朋友长期的鼓励与支持，感谢社会各界多年来的关注和厚爱。我们将以更多的研究成果奉献于社会，奉献于改革伟业。

迟福林

2011年8月3日

第一章 “十二五” 全国改革规划咨询报告

受国家发改委规划司委托，中政院于2009年8月完成《“十二五”改革规划研究》的咨询报告。该报告提出，以发展方式转变为主线推进经济体制、社会体制、行政体制改革的思路和建议。

受中央机构编制委员会办公室委托，于2010年4月完成《城镇化背景下的省直管县改革》的咨询报告。该报告提出，以城镇化为主线、以统筹城乡发展为目标、全国分5类不同情况推进省直管县行政体制改革的思路和建议。

受国家发改委体改司委托，于2011年5月完成《以加强改革顶层设计为目标改进改革工作机制与推进方式》的咨询报告。该报告提出，以加强改革顶层设计为目标改进改革工作机制与改革推进方式。

这些咨询报告在国家“十二五”规划制定及相关改革决策中发挥了重要的参考作用。

- 以转变发展方式为主线的改革

- 国家“十二五”改革规划研究 / 003

- 以城镇化为主线推进省直管县改革

- 国家“十二五”省直管县改革研究 / 035

- 重在加强改革顶层设计

- 国家“十二五”改革工作机制与推进方式研究 / 068

第二章 基本公共服务均等化专题咨询报告

根据中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志的批示，受广东省财政厅委托，中改院于2008年9月完成《广东省基本公共服务均等化规划（2009～2020）》咨询报告。并于2009年6月完成《珠三角基本公共服务一体化规划（2010～2020）》咨询报告。

受国家发改委体改司委托，于2009年6月完成《中国公共服务监管改革研究》。

受国家发改委规划司委托，于2010年7月完成《“十二五”基本公共服务均等化政策研究》。

受辽宁省发改委委托，于2010年9月完成《沈阳经济区基本公共服务均等化规划（2010～2020）》。

受教育部发展规划司委托，于2010年12月完成《“十二五”教育公共服务体系建设：突出矛盾与主要任务》。

这些咨询报告在推动我国基本公共服务均等化的决策和实践中发挥了重要作用。

● 初步实现基本公共服务均等化

——我国“十二五”基本公共服务均等化政策研究 / 093

● 以基本公共服务均等化为目标构建独立性监管机构

——中国公共服务监管改革研究 / 114

● 率先实现基本公共服务均等化

——广东省基本公共服务均等化规划（2009～2020） / 146

● 以区域一体化为目标的基本公共服务均等化

——沈阳经济区基本公共服务均等化规划（2010～2020） / 172

● 全面保障教育公平

——“十二五”教育基本公共服务体系建设研究 / 188

第三章 地方综合性改革发展咨询报告

中改院参与了一些地方政府综合性改革发展规划的咨询研究。受湖南省发改委委托，于2008年5月完成《长株潭城市群两型社会综合配套改革总体方案建议》。该报告提出“一区（综合改革试验区）、二新（新型工业化、新型城市化）、三个一体（经济、社会、行政一体化）四大工程（生态环境、基础设施、科技文化、社会建设）”目标、思路和路径。

受上海市政府发展研究中心委托，于2010年6月完成《以建设上海大都市为重点的长三角产业一体化》的咨询报告。该报告提出以上海转型升级为重点带动长三角产业一体化的改革发展思路与对策。

受云南省发改委委托，于2010年10月完成《加快构建面向西南开放重要桥头堡的体制机制——云南“十二五”重点领域改革规划研究》。该报告提出抓住历史机遇，尽快建立与桥头堡相适应的体制机制，以实现云南新阶段改革开放的重大突破。

这些咨询报告在推动区域改革发展中产生重要影响。

- 以建设上海大都市为重点引领长三角产业一体化
——长三角产业一体化规划研究 / 201
- 以经济、社会、行政一体化带动两型社会建设
——长株潭城市群两型社会综合配套改革总体方案建议 / 228
- 加快构建面向西南开放重要桥头堡的体制机制
——云南“十二五”重点领域改革规划研究 / 262

第一章

“十二五” 全国改革 规划咨询报告

受国家发改委规划司委托，中改院于2009年8月完成《“十二五”改革规划研究》的咨询报告。该报告提出，以发展方式转变为主线推进经济体制、社会体制、行政体制改革的思路和建议。

受中央机构编制委员会办公室委托，于2010年4月完成《城镇化背景下的省直管县改革》的咨询报告。该报告提出，以城镇化为主线、以统筹城乡发展为目标、全国分5类不同情况推进省直管县行政体制改革的思路和建议。

受国家发改委体改司委托，于2011年5月完成《以加强改革顶层设计为目标改进改革工作机制与推进方式》的咨询报告。该报告提出，以加强改革顶层设计为目标改进改革工作机制与改革推进方式。

这些咨询报告在国家“十二五”规划制定及相关改革决策中发挥了重要的参考作用。

以转变发展方式为主线的改革 ——国家“十二五”改革规划研究 (摘要)

(2009年8月)

“十二五”是我国改革发展十分关键的5年。在国际金融危机深刻影响和国内发展方式转型的特定背景下，我国“十二五”经济社会发展的根本出路在于，以更大的魄力实现改革在重要领域和关键环节的重大突破。未来几年，抓住改革面临的历史机遇，全面推进“一揽子”改革，集中解决我国经济社会发展的深层次体制性矛盾，形成发展方式转型的活力、动力和合力，走出一条以扩大内需为主线的发展新路子，建立与科学发展相适应的体制机制，是方方面面面对我国“十二五”改革发展大业的热切期盼。

本报告以实现发展方式转型为主线，在对“十二五”改革发展特定背景做出客观判断的基础上，研究提出“十二五”改革的总体思路，以及经济体制、社会体制和行政体制改革的目标与任务，并就“十二五”创新改革推进方式提出了相关建议。

一、“十二五”改革的特定背景

客观把握“十二五”改革的现实需求和基本走势，需要从国际金融危机冲击和国内发展方式转型两个视角分析、审视“十二五”改革的特定背景。

1. 后危机时代国际经济走势与“十二五”改革

(1) 国际金融危机影响的长期性。主要发达国家的去杠杆化、储蓄上升、消费萎缩和进口减少将成为中长期趋势，尤其是欧美国家消费需求继续萎缩的趋势短期难以逆转，使我国高度依赖外部市场的发展方式难以为继。退一步说，即使欧美市场需求能够在总量上恢复，也不是原有规模和结构上的简单恢复。

(2) 后危机时代经济全球化的复杂性。贸易保护主义有所抬头等全球化的新动态使我国继续分享全球化红利面临挑战；周边新兴经济体期望我国为其继续高速增长提

供市场；我国与“金砖四国”的合作空间很大，但不可避免地会受到大国关系的影响。

(3) 世界低碳经济发展与我国发展方式转型的外部压力。在发达国家倡导绿色复苏战略影响力不断增大的背景下，发展低碳经济正在逐步成为各国应对气候变化和国际金融危机的共识；低碳经济将成为全球经济结构调整的基本趋势；欧美等发达国家多次重申发展中国家也要承担相应责任，使我国发展方式转变面临空前压力。

(4) 国际环境变化与我国“十二五”改革面临的挑战和机遇。尽管从短期看，国际形势变化给我国改革发展带来严峻挑战，但放眼未来30年，这次危机却是加快改革、着力转变发展方式，实现由经济大国向经济强国迈进的重大历史机遇。

2. 我国发展阶段变化与“十二五”改革

(1) 我国进入发展型新阶段。经过30年的发展，我国实现了经济的长期快速增长，社会发展阶段也发生了历史性变化，由主要满足人自身生存需要的生存型阶段跨入以追求人自身的全面发展为主要目标的发展型阶段。在发展型新阶段，消费结构、经济结构和社会结构与生存型社会相比有了重大变化，经济、社会与政府体制需要全面创新，使之与发展型阶段的经济社会发展相适应。

(2) 需求结构进入战略调整期。随着我国由生存型阶段进入发展型阶段，全社会的需求结构进入战略调整期：一是社会需求由生活必需品向耐用消费品升级；二是社会需求由私人产品向公共产品升级。

(3) 发展阶段变化与“十二五”改革的主要挑战。“十二五”改革与发展面临的挑战集中反映了我国发展方式转型严重滞后的结构性矛盾，主要表现为三个方面：一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾；二是公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺的突出矛盾；三是经济发展、社会进步同公共治理建设滞后的矛盾越来越突出。

(4) 发展阶段变化与“十二五”改革的重要机遇。从国际与国内的压力看，转变发展方式的矛盾集中体现在内需不足上。在深化改革中打破制约内需扩大的制度障碍，建立扩大内需的长效机制，成为转变发展方式的紧迫任务。从新阶段发展的态势看，以市场化改革、社会体制改革和政府转型释放内需潜力，面临多方面的有利条件。

二、“十二五”改革的总体思路

面对国际金融危机与国内发展阶段变化的双重压力，尽快转变发展方式已成为我国下一步改革与发展的战略性任务。“十二五”改革的总体思路是：以转变发展方式为主线，深化经济社会体制改革。

具体包括：①加快推进以经济增长方式转型为主线的经济体制改革，为进一步完善社会主义市场经济体制奠定坚实基础；②加快推进以适应社会公共需求转型为主线的社会体制改革，为实现公平正义、社会和谐提供制度保障；③加快推进以政府转型为主线的行政管理体制改革，为形成有中国特色的社会主义行政管理体制奠定重要基础。

1. 发展方式转型对“十二五”改革提出的现实需求

从新阶段的突出矛盾看，“十二五”转变发展方式将面临三大任务：经济增长方式转型、公共服务体制转型和政府转型。能否顺利实现这三大转型，直接取决于经济社会体制改革的实质性突破。

(1) 发展方式转变滞后主要是体制机制问题。我国是一个发展大国，也是一个体制转轨大国，发展方式转型同体制机制建设密切相关。自十六届三中全会提出科学发展观以来，转变发展方式上升为国家战略，并成为“十一五”改革与发展的重要任务。但从实践看，近几年尽管改革在总体上有所进展，但一些重要领域的改革未列入“十一五”规划；一些改革虽然列入规划，但效果不尽如人意。由于相关改革的滞后，发展方式转型在多方面尚未有实质性突破，某些方面的矛盾仍在不断积累和深化。例如，第一，资源环境问题与某些市场化改革的滞后直接相关；第二，消费不足的问题既与收入分配体制改革滞后有关，也同公共服务体制不健全相关；第三，地方政府追求短期内 GDP 总量的增长与行政管理体制、财税体制改革滞后直接相关。

(2) 发展方式转型依赖改革的新突破。“十二五”时期能否在发展方式转型上取得实质性进展，关键在于能否扭转改革不力的被动局面，着眼于解决深层次的体制性矛盾，实现改革在多方面的新突破。

——经济增长方式转型有赖于经济体制改革的新突破。当前，市场经济体制不完善的矛盾逐渐凸显，成为影响经济增长方式转型的体制根源。包括资源要素领域市场化改革远未完成，垄断行业改革、收入分配体制改革等改革明显滞后。

——适应社会公共需求转型的客观趋势，按照“以人为本”的要求推进社会体制改革。建立惠及 13 亿人的基本公共服务体制，实现城乡、区域、不同社会群体之间基本公共服务均等化，是“十二五”转变发展方式的内在要求。

——无论是经济增长方式转型，还是公共服务体制的建立，都有赖于政府转型的实际进程。加快推进行政管理体制改革，全面实现由经济建设型政府向公共服务型政府的转型，是发展方式转型的关键。

(3) “十二五”时期改革呈现出明显的结构性特征。“十二五”时期改革具有结构性改革的鲜明特征，需要按照结构性改革的要求统筹新阶段的改革，把改革决策与宏观政策决策有机结合，统筹考虑。

——新阶段需要着力解决结构性的体制矛盾。例如，新阶段改革还需要增量改革与存量改革的配套。以往增量改革是主流。但是到了今天，如果没有存量改革的跟进，许多增量改革就会扭曲变形。

——发展方式的转型取决于体制与政策的结构性安排。从“十一五”的实践看，推进经济发展方式转型，既可以偏重于宏观政策调整的作用，也可以偏重于改革的作用。在改革比较困难的情况下，往往会出现以政策代替改革、以“治标”代替“治本”的现象。为此，在“一揽子”改革方案中突出政府自身建设与政府改革，并且采取“出手快、力度大”的改革措施，必然会极大地提振市场信心。为此，“十二五”要把改革的决策与宏观政策的决策有机结合，全盘考虑。

——实现宏观政策调整与改革的有机结合。新阶段结构性改革的突出特点，是与宏观经济政策的及时、有机结合，这就需要正确把握宏观政策调整与体制创新的关系。例如：在实施积极的财政政策中需要推进财税体制改革；在实施适度宽松的货币政策中需要推进金融体制改革；在实施改善民生的一系列政策中需要推进社会体制改革。这样既能充分发挥政策调整的实际效果，又能为发展方式转型奠定体制基础。

2. “十二五” 以发展方式转型为主线的改革目标

“十二五”改革的总体目标是：以发展方式转型为主线，全面推进经济体制改革、社会体制改革和行政体制改革。在进一步完善市场经济体制、充分发挥市场在资源配置中的基础性作用的同时，加快建立公共服务体制，加快建设公共服务型政府；形成有利于扩大内需、增强经济社会可持续发展能力的基础制度；为推动和实现发展方式转型的重大突破和重要进展提供活力、动力和合力，为我国实现科学发展和到2020年实现全面小康的战略目标提供体制机制保障。

(1) 以经济增长方式转型为主线的经济体制改革。“十二五”经济体制改革的目标是：以经济增长方式转型为主线，以扩大内需为总体要求，以调整经济结构为中心环节，以深化市场化改革为基本路径，微观基础与宏观体制改革并重，集中解决制约可持续增长能力深层次、关键性的体制性矛盾，实质性地扩展市场配置资源的范围，营造公平竞争的市场秩序和市场环境，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，为2020年建立完善的社会主义市场经济体制奠定坚实基础。为此，需要推进资源要素价格改革，推进垄断行业改革，为民营经济发展创造良好的制度环境，建立城乡一体化的体制机制，推进经济结构调整，形成有助于扩大就业的体制机制，推进收入分配体制改革，深化财税体制改革，深化金融体制改革。

(2) 以适应社会公共需求转型为主线的社会体制改革。“十二五”时期社会体制改革的总体目标是：以促进人的全面发展为目标，构建适合我国特点的发展型社会体制和社会政策体系，初步建立实现城乡基本公共服务均等化的体制机制，在形

成发展型就业体制、建立重大利益协调机制上取得新突破，为促进就业、扩大国内消费创造良好的社会条件，形成实现公平正义、社会和谐的基础制度，开创社会和谐稳定、全面进步的新局面。为此，需要建立基本公共服务的体制机制、建立发展型就业体制、创造充分就业和平等就业的制度条件，建立利益协商和对话机制，维护社会和谐稳定。

(3) 以政府转型为主线的行政管理体制改革。“十二五”时期行政管理体制改革的总体目标是：按照十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》的要求，以政府转型为主线，加快转变政府职能，改革公共权力结构，优化公共资源配置，建立公共服务体系，加强政府自身建设，实现公共服务型政府建设的重大突破，建立有效履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能的公共行政体制框架。为此，建议：第一，要在完善政府经济职能上取得重要突破；第二，要在政府公共职责保障机制建设上取得重要突破；第三，要在以事业单位改革为重点的公共服务体系建设上取得重要突破；第四，要在改革、调整行政权力结构上取得重要突破；第五，要在政府自身建设与改革上取得重要突破。

3. “十二五”要以改革形成发展方式转型的活力、动力、合力

“十二五”以发展方式转型为主线推进改革的总体要求是：适应国内外环境的变化，以市场化改革释放转变发展方式的活力，以社会体制改革形成转变发展方式的动力，以行政管理体制改革形成转变发展方式的合力，以全面的制度创新破解发展难题。

(1) 以市场化改革释放转变发展方式的活力。建立反映资源要素稀缺程度的价格形成机制、公平竞争的市场秩序、产权边界清晰的微观主体，是提高市场活力、促进科技进步、增强自主创新能力、优化经济运行质量的基础条件。新阶段完善市场经济体制，就是要实现由政府主导型的经济运行机制向富有活力的市场主导型经济运行机制的转变，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，充分释放转变发展方式的活力。为此，需要更加注重运用价格形成机制引导企业建设资源节约型、环境友好型社会；更加注重通过打破垄断，营造公平竞争的市场环境，提高经济质量；更加重视民营经济在转变发展方式中的作用；更加重视通过新型城市化释放和扩大国内需求的潜力。

(2) 以社会体制改革形成转变发展方式的动力。“十二五”时期社会体制改革要着眼于解决发展不平衡的矛盾，为实现基本公共服务均等化、扩大国内消费需求、提高自主创新能力提供社会动力。

(3) 以行政管理体制改革形成转变发展方式的合力。当前，随着利益关系的深刻变化，改革到了全面攻坚的紧要关头。要注重形成中央与地方的合力、部门间的合力，以及政府、市场、社会的合力。

三、“十二五”以经济增长方式转型为主线的经济体制改革

“十二五”时期要以经济增长方式转型为主线推进经济体制改革。具体要求是：以扩大内需为总体要求，以调整经济结构为中心环节，以深化市场化改革为基本路径，强化市场在资源配置中的基础性作用，进一步完善市场经济体制，为2020年建立完善的社会主义市场经济体制奠定坚实基础。与过去30年改革关注企业、关注有效供给相比，“十二五”时期的经济体制改革更加强调关注人的发展，关注人本身的需求，更加强调收入分配关系的调整，强调使多数人分享改革发展成果。

1. “十二五”转变经济增长方式对改革的现实需求

我国在“九五”计划中就明确提出“两个根本性转变”，即经济体制的转变和经济增长方式的转变；“十一五”规划再次提出“必须加快转变经济增长方式”。从现实情况看，我国经济增长方式转变有所进展，但总体上仍严重滞后于现实需求，积累了越来越多的结构性矛盾和系统性风险。这既同经济增长的阶段性特征有关，更与某些领域改革的不到位直接相联。“十二五”经济体制改革需要集中解决经济领域深层次的体制矛盾，加快推动经济增长方式的根本性转变。

(1) 经济增长方式存在结构性和体制性矛盾。主要表现在：第一，投资、消费、出口失衡，以消费为基础的经济增长内生动力尚未形成；第二，产业结构调整滞后，服务业比重徘徊不前；第三，城市化进程长期滞后于工业化进程；第四，就业压力日益凸显；第五，资源环境压力明显加大。

(2) 经济增长方式转变滞后的根源在于改革不到位。经济增长方式转变滞后有多方面原因，比如产业政策、能源政策、环保政策等，但深层次原因是经济体制改革的不到位，制约经济增长方式转变的体制因素难以消除，并与特定的宏观经济形势结合在一起，不断固化现有经济增长方式。“十一五”规划提出把改革作为经济增长方式转变的根本途径，为破解经济增长方式转变难题提出了非常好的思路。但是从实践看，“十一五”经济体制改革尚未实现经济增长方式转变的阶段性目标。例如，第一，资源环境价格形成机制改革滞后，转变高能耗、高污染的经济增长缺乏市场基础；第二，收入分配体制改革严重滞后，扩大国内消费需求缺乏基础；第三，垄断行业改革进程缓慢，难以形成有效的市场竞争；第四，财税金融体制改革相对滞后，在很大程度上强化了投资与出口驱动的经济增长方式。

2. “十二五”经济体制改革的基本思路

改革之初，处于生存型阶段的我国，国民经济是短缺经济，经济体制改革的迫切任务是解决有效供给问题。经过30年的改革与发展，我国已由生存型阶段步入发展型阶段，有效需求不足已成为国民经济的常态。进入后危机阶段，国内有效需求

不足的矛盾进一步凸显。在这个特定背景下,“十二五”时期的经济体制改革重要的是服务于扩大内需的基本要求。

(1) 把扩大内需作为经济体制改革的总体要求。

——扩大内需有利于我国在国际经济结构调整中把握主动。从我国经济增长的外部环境看,“十二五”时期将伴随着外需持续萎缩和波动。尽管我国可以通过扩大对外经济合作稳定外需,但面临很大的不确定性。如果能够在扩大内需上有新的突破,就能有效地缓解国内生产过剩的压力,最大程度地降低国内经济结构调整的社会代价。

——扩大内需是国内经济增长方式转型最现实的切入点。“十二五”时期,经济增长方式转型的问题,都同扩大内需有着直接或间接的联系。实行扩大内需的战略,既可以确保经济平稳较快增长,又可以带动整个经济增长方式转型:扩大内需主要是扩大国内消费需求,这有助于实现经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变;扩大内需的重要举措是通过发展服务业促进就业,这有助于实现经济增长由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变;扩大内需重点在于投资于人的,这有助于实现经济增长由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。

——扩大内需可以使经济体制改革体现以人为本的要求。实现经济体制改革由侧重有效供给向侧重有效需求的转变,是新时期贯彻落实科学发展观的重要举措。把扩大内需作为“十二五”经济体制改革的总体要求,体现了以人为本的要求。与过去30年的改革不同,新阶段的经济体制改革更强调通过关注人的发展实现经济社会的全面、协调、可持续发展。第一,新阶段的经济体制改革需要关注人自身的发展。解决资源环境问题需要建立一整套的体制机制来约束企业,但最终需要通过人力资源、科技进步取代物质资源成为经济增长的主要推动力。第二,新阶段的经济体制改革需要关注农民和农民工,为新型城市化开辟道路。未来20年,我国扩大内需的主要潜力在于城市化。关注农民和农民工,切实解决他们在城市化进程中的发展机会和发展能力,是有效推进扩大内需战略的决定性因素。第三,新阶段的经济体制改革需要更加关注就业和收入分配。就业和公平的收入分配是扩大消费需求的前提。这就需要将提高就业率和收入分配的公平置于突出的位置,使多数人分享改革成果。

(2) 把调整经济结构作为经济体制改革的中心环节。

——着力调整消费、投资、出口结构。把扩大居民消费率作为“十二五”时期经济体制改革的重要任务,尽快形成以消费拉动为主的经济增长方式。

——着力调整三次产业结构。把加快发展服务业作为“十二五”时期经济体制改革的重要任务,尽快形成以服务业为主导的经济增长方式。

——着力调整城乡结构。把打破城乡二元制度结构,形成城乡一体化新格局作