

在发展中促转变·在转变中谋发展·实现经济社会又好又快发展

聚焦中国经济社会

大转型

- ★坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向
- ★坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑
- ★坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点
- ★坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点
- ★坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力

JUJIAO ZHONGGUO JINGJI SHEHUI
DA ZHUANXING

洪向华◎主编

国家行政学院出版社

在发展中促转变·在转变中谋发展·实现经济社会又好又快发展

聚焦中国经济社会

大转型

- ★ 坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向
- ★ 坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑
- ★ 坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点
- ★ 坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点
- ★ 坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力

洪向华◎主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

聚焦中国经济社会大转型/洪向华主编. —北京:
国家行政学院出版社, 2010. 11

ISBN 978-7-80140-940-9

I. ①聚… II. ①洪… III. ①经济改革—研究—中国
IV. ①F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 211113 号

书 名 聚焦中国经济社会大转型

作 者 洪向华

责任编辑 刘正刚 张进雅

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010)68920640 68929037

编 辑 部 (010)68928745

经 销 新华书店

印 刷 北京振兴源印务有限公司

版 次 2010 年 11 月北京第 1 版

印 次 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32 开

印 张 10

字 数 260 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-940-9/F·85

定 价 28.00 元

目 录

CONTENTS

- 1 开启中国包容性增长新时代 / 1
——抓住实践宏伟“蓝图”的红线
- 2 大变革、大调整、大转型的重要抓手 / 11
——加快转变我国经济发展方式的总体要求
- 3 驾驭好“三驾马车” / 21
——坚持扩大内需战略 形成消费、投资、
出口协调拉动经济增长新局面
- 4 夯实“国之根本” / 31
——坚持走中国特色农业现代化道路
- 5 丰衣足食保平安 / 40
——高度重视我国的粮食安全问题
- 6 破“二元结构” 立“城乡一体” / 50
——继续完善城乡统筹发展的体制机制
- 7 占领未来产业制高点 / 60
——培育发展战略战略性新兴产业
- 8 启动国民经济的“新引擎” / 69
——大力发展新能源产业

- 9** 帮助“小船”迎接“大风浪”/79
——加快推进中小企业发展
- 10** 下好全国一盘棋/88
——实施区域发展总体战略
- 11** 实现城市农村的“双重转型”/98
——坚定不移走中国特色城镇化道路
- 12** 从“黑猫”到“绿猫”/107
——全力推进中国低碳经济发展
- 13** 做好“循环”的大文章/117
——大力发展循环经济
- 14** 让“无灾不成年”成为历史/128
——加强和完善自然灾害应急管理
- 15** “中国创造”正当时/136
——从科技、制度、文化上推进自主创新
- 16** 百年大计看教育/144
——加快教育体制改革 深入贯彻科教兴国战略
- 17** 从人力资源大国向强国迈进/155
——建设人力资源强国 实施人才强国战略
- 18** 用“新矛”对“新盾”/161
——加强社会管理体制创新
- 19** 把好民生“第一关”/170
——切实解决就业难题

20

“做大蛋糕”还要“切好蛋糕”/180

——调整收入分配关系 提高居民劳动收入比重

21

让社保温暖惠及全民/189

——完善社会保障体系

22

“方便就医”不是梦/197

——深化医药卫生体制改革

23

安得广厦千万间/208

——抑制房价过快增长 建设保障性住房

24

让社会更和睦/218

——有效解决新时期人民内部矛盾

25

培育凝聚力和创造力之源/226

——深化文化体制改革 推动文化大发展大繁荣

26

做好“国家名片”/238

——继续提升国家文化软实力

27

管好国家的“钱袋子”/247

——加快财税体制改革

28

稳字当头防风险/258

——深化金融体制改革

29

从“信息孤岛”到“互联治理”/268

——实现我国电子政务跨越式发展

30

展示参与全球合作的“中国姿态”/278

——进一步提高对外开放水平

附录

中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个 五年规划的建议/287

（2010年10月18日中国共产党第十七届中央委员会
第五次全体会议通过）

开启中国包容性增长新时代

——抓住实践宏伟“蓝图”的红线

2010年9月,第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议在北京隆重开幕,胡锦涛出席开幕式并发表题为《深化交流合作 实现包容性增长》的致辞。胡锦涛指出,实现包容性增长,根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。我们应该坚持发展经济,着力转变经济发展方式,提高经济发展质量,增加社会财富,不断为全体人民逐步过上富裕生活创造物质基础;坚持社会公平正义,着力促进人人平等获得发展机会,不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍;坚持以人为本,着力保障和改善民生,努力做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

党的十七届五中全会提出,制定“十二五”规划要顺应各族人民过

上更好生活的新期待。事实上,包容性增长作为一个宏观概念,其内涵固然甚为丰富,而对于普通百姓来说,其精义所在,其实就是实现大家对过上更好生活的新期待,就意味着合理的薪酬、完善的保障、丰厚的福利……简言之,“十一五”之前的规划更多的是注重“国强”,而“十二五”规划则会致力于“民富”,着力点会转到提高居民收入、缩小贫富差距等新的思路上来。换句话说,“十二五”规划绘就了“蓝图”,将开启中国包容性增长新时代。

一、“十二五”蓝图的历史方位

“十二五”时期(2011~2015年),是全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。这是对“十二五”时期所作的历史定位。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期。党的十六大报告指出“当人类社会跨入二十一世纪的时候,我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段”,强调“我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康”,提出“要在本世纪头二十年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”,“国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番”。党的十七大报告进一步提出“夺取全面建设小康社会新胜利”的宏伟目标,强调要“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。”从中可以看出,全面建设小康社会的历史时期,就是指从2000年到2020年的历史阶段,也就是人们通常所说的“新世纪新阶段”。很明显,“十二五”时期即2011年到2015年这一段,在全面建设小康社会的历史阶段中处于

中后期,具有承前启后的历史地位,既面临难得机遇,也存在严峻挑战,是全面建设小康社会的关键时期。

“十二五”时期是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。我国的改革开放是从上个世纪 70 年代末开始的,经过 30 余年的改革开放,我们取得了一系列举世瞩目的伟大成就,但也要看到,一些深层次的复杂矛盾和问题也日益凸显出来,其中较为突出的是转变经济发展方式问题。经济发展方式是指一国或地区实现经济总量增长、经济结构优化和经济质量提高的方法和模式。经济发展方式转变,就是要素投入结构由粗放型向集约型转变,需求结构由偏重投资、出口向消费、投资、出口协调发展转变,产业结构由偏重第二产业向第一、二、三产业协同发展转变等经济结构从低级转变为高级,从单纯的经济增长到全面协调可持续发展的经济转变。改革开放以后,针对当时经济基础薄弱、与发达国家差距巨大的实际情况,刚刚复苏的中国经济,强调快发展、大发展,强调经济发展的增量和总量,而对经济增长的质量、科技创新相对重视不够,形成了以“高投入、高消耗、高排放、低效益”为突出特征的粗放的经济的发展方式。因此,经济的快速发展很大程度上是建立在拼资源、拼资本、拼环境的基础之上的,在极大提高人们物质文化生活水平的同时,也带来了重国际市场、轻国内需求,重低成本优势、轻自主创新能力,重物质投入、轻资源环境,重财富增长、轻社会福利水平提高等一系列问题。当前,我国经济发展方式总体上层次较低,与我国经济社会发展的新阶段不相适应,与人民群众的新期待不相适应,我国已进入只有转变经济发展方式才能推进科学发展的攻坚时期。在“十二五”时期,我们必须把加快转变经济发展方式突出出来,把这块“硬骨头”啃下来,力争在推动经济社会又好又快发展上取得重大进展。

二、实现“包容性增长”是贯彻落实 科学发展观的具体体现

“包容性增长”这一概念是亚洲银行在 2007 年 8 月的一次研讨会上提出来的。按照亚行的解释,所谓“包容性增长”(inclusive growth),指的是社会和经济协调发展、可持续发展。它与单纯追求经济增长相对立,倡导一种机会平等的增长,其最基本的含义是公平合理地分享经济增长。从这一内容来看,“包容性增长”与“科学发展观”一脉相承,也是贯彻落实“科学发展观”的具体体现。“包容性增长”蕴含深厚的内涵和丰富的外延。

第一,以人为本的出发点和落脚点。改革开放 30 多年的经验告诉我们,发展经济的最终目的是为了改善民生,什么时候注重民生,什么时候经济就会快速发展。过去,我们片面强调经济发展指标,把人看作是经济发展的工具和手段,使得劳动关系紧张,虽然经济获得了高速增长,但是也付出了沉重的代价,人的心灵、人的尊严受到一定程度的伤害,社会矛盾问题、城乡差距问题、环境资源问题成为发展的瓶颈。包容性增长要求我们,围绕改善民生来谋划经济发展,促进经济结构优化,增强经济发展动力,在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。因此,推动包容性增长就是要坚持以人为本,把经济社会发展同人民群众的根本利益有机结合起来,以广大人民群众的利益为根本,树立正确的政绩观,决策制定要以人民群众满意为惟一衡量标尺,始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

第二,均衡协调的理念。一个国家的改革与发展,其经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态建设是一个有机整体,相辅相成。

经济建设为政治建设、文化建设、社会建设和生态建设提供物质基础；政治建设为经济建设、文化建设、社会建设和生态建设提供政治保证；文化建设为经济建设、政治建设、社会建设和生态建设提供思想保证和智力支持。包容性增长要求经济社会协调发展，即从单一经济发展向经济社会全面发展转变，按照科学发展的要求，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设，促进现代化建设各个环节、各个方面相互协调。

第三，公平正义的原则。“包容性增长”，也可理解为“共享性增长”，有着“兼容并包”的含义。它是经济增长、人口发展和制度公平三者之间的有机协同，具有显著的民本主义发展旨向，更能满足民众权利发展的公平诉求。其要义，是倡导机会平等的增长，是在共同发展中让所有国民都公平合理地分享到经济增长的成果。事实上，在经济变革与社会发展进程中，国家特别需要消除制度性歧视、弥补制度缺失，根据公平正义共享原则来改造事关公民基本经济社会权益的制度安排，通过对弱势群体的特殊援助和推进民主政治建设来促进社会公平，并为之提供健全的制度保障。过去我们片面追求效率而忽视公平，非均衡发展机制使得我们的贫富差距、区域差距和城乡差距不断加大。“包容性增长”前提就是要彻底摒弃非均衡发展的模式，吸收平衡发展的新思想，逐步遏制缩小贫富、区域和城乡等一系列现实差距，把平衡增长作为未来发展的一个主题。因此，实现包容性增长，就要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平，再分配具有社会公平功能。

第四，化解人民内部矛盾、促进社会和谐的功能。改革开放 30 多年来，由于各种原因，中国的改革与发展也出现诸如经济增长的资源

环境代价过大、经济社会发展不平衡、居民收入差距过大、社会公平正义的制度建设滞后等各种矛盾和问题。这些矛盾和问题主要是人民内部的矛盾和问题。包容性增长的提出和实施,将有利于缓解上述不公现象和相关社会矛盾。这意味着我国将在制度安排上进一步提高“社会包容”程度,着力于建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系,不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍。换句话说,以包容性增长应对和正确处理新时期人民内部矛盾,目的就在于促进人的全面发展,始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点。包容性增长内涵的“三个最大限度”和“四个注重”是一个有机整体,既有正确处理人民内部矛盾的治标之计,也有推动包容性增长的治本之策;既注重经济体制改革与相应的政治体制改革相配套,又注重社会利益格局调整后维护人民群众的权益;既注重经济结构和利益结构的调整,又注重城乡之间与地区之间的平衡发展;既注重加强和创新社会管理,又注重社会保障体系的构建。

第五,可持续发展的要求。可持续发展要求健康的经济发展是建立在生态可持续能力、社会公正和人民积极参与自身发展决策的基础上,并且追求人类的各种需要得到满足、个人得到充分发展,同时保护资源和生态环境,不对后代人的生存和发展构成威胁,特别关注的是各种经济活动的生态合理性。可持续发展是质量和速度的有机统一。包容性增长要求经济发展从重速度向重质量转变,且在社会保障体系的构建中促进可持续发展。

三、实现“包容性增长”是加快经济发展方式转变的关键

作为世界上最大的发展中国家,中国改革开放以来的发展成就举世瞩目,但我们必须清醒地认识到,人均财富数量还很小、发展成果惠

及的普遍性还不够、深层次的结构性问题还很突出。发展不够、不均衡,是当今中国最大的实际。要解决这些深层次矛盾和问题,必须依靠发展,也只有依靠发展。“包容性增长”是新的发展战略,是回答时代提问的崭新答卷,是加快经济发展方式转变的关键。

第一,中国前一阶段经济发展表现出了一定的结构失衡,即在需求结构方面,经济增长高度依赖投资和出口,消费对经济增长的拉动作用较弱;在产业结构方面,经济增长高度依赖第二产业特别是工业的扩张,服务业发展相对滞后;在要素投入结构方面,经济增长高度依赖低成本资源和生产要素的高强度投入,科技进步和创新对经济增长的贡献率偏低。由此,转变经济发展方式的关键是实现包容性增长。

第二,包括城乡差距、地区差距及群体差距在内的中国内部经济发展不平衡以及不同群体分享社会公共服务不均等因素,导致目前中国按基尼系数指标显示的贫富差距仍在扩大。这种发展与分享的不平衡性,是“不包容性增长”的典型表现,也是加快转变经济发展方式所要解决的重要问题。

第三,近年来的国际金融危机说明由于世界政治格局变动,使原来计划经济国家纳入美国主导的分工体系产生的斯密增长和以电子信息技术为先导的新技术革命带来的熊彼特增长带来的国际分工体系拓展和国际市场扩张已经达到极限。国际金融危机以来,贸易保护主义不断上升,贸易与投资自由化正在受到冲击,显然破坏了“包容性增长”原则。以出口导向战略推动的工业化是以劳动力的低工资、低社保(甚至无社保)、土地等资源的低价格、低环保和高排放为代价的。显然,以出口为导向的传统发展方式赖以生存的基础和条件已经发生根本改变。

总之,转变经济发展方式是今后一段时间中国经济社会发展的一个“关键点”。由于其所涉及的改革内容面广量大,如何协调好包括经

济结构战略性调整、科技进步和创新、保障和改善民生、建设资源节约型、环境友好型社会等在内的各领域改革,也成为未来几年中国社会不得不面对的一项艰巨任务。惟有实现“包容性增长”,经济增长方式转变才可能落到实处、收到实效。

四、在积极实践“十二五”蓝图中推进 包容性增长的主要措施

未来五年是我国加快转变经济发展方式的关键时期,实现包容性增长要着力于以下几个方面:

第一,落实公共服务的均等化,特别是在医疗、教育等领域,在城乡之间逐渐实现机会平等,并以群众日益享有行使民主权利的广阔空间来保证机会平等。要为弱势群体尤其是贫困家庭下一代的培育和提升人力资本、参与经济增长提供必要的教育、健康等公共服务。要逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系,不断消除人民参与经济发展、分享经济发展成果方面的障碍,不断提高社会保障水平。坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续,加强社会保险、社会救助、社会福利的衔接和协调,建立与经济发展水平相适应的覆盖城乡居民的社会保障体系,确保人们能得到最基本的经济和社会福利。

第二,从根本上改变对地方政府的政绩考核方式,即去“GDP 主义”化,使地方政府在关注地方经济发展的同时,能更多、更好地关注如何让百姓均衡分享经济发展成果。我国在城市化的发展过程中,一方面地方政府垄断着城市化带来的地租收益,通过经营城市支撑着工业、投资和增长;另一方面,城乡二元体制使参与经济增长过程并对城市化作出贡献的几亿农民工游离于现代城市体系之外,不能充分享受城市的公共产品和服务。由此,地方竞争在成为推动经济增长动力的

同时,造成城乡、地区差距的扩大和经济增长偏离了包容性增长轨道,而这种状况的改变,需要从改变政府绩效考核入手。

第三,以充分就业作为经济发展的优先目标,大力发展战略性新兴产业和现代服务业,以弥补传统产业调整带来的收缩,并带动产业结构优化升级,通过高速、有效以及可持续的经济增长最大限度地创造就业与居民参与经济增长的机会。

第四,深化收入分配制度改革,调整国民收入分配关系。完善国民收入分配调节制度,加强垄断行业工资水平和工资总额的双重调控管理,不断缩小收入分配差距。制定国民收入分配结构调整的约束性指标,调整政府、企业、居民在国民收入中的分配关系,提高“两个比重”即劳动报酬在初次分配中所占比重和居民收入在国民收入分配中所占比重,确保人们能够分享经济增长的成果。

第五,着力解决农民工市民化问题。城镇化是扩大内需、加快经济发展方式转变的重要抓手。提升城市化发展水平关键不是城市面积的扩张,而是农民工市民化。通过改革户籍制度以及基本社会保障均等化和劳动力市场制度建设,为农民工就业和居住提供更加稳定的保障与保护,逐步实现农民工劳动报酬、子女就学、公共卫生、住房租购等与城镇居民享有同等待遇,充分挖掘他们作为劳动者、创业者和消费者的潜力。

第六,全面加强配套体制改革。“十二五”期间中国将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。然而,不可避免的是,中国在目前还面临着诸多困难和问题,在某些关键领域仍处于“裹足不前”的尴尬境遇。例如区域发展不平衡,收入差距、城乡差距以及贫富差距等依然没有得到有效解决。一些涉及多部门的综合性改革成效不大,比如垄断行业改革滞后,行政体制改革滞后等。因此,一些深层次体制机制的改革应该在“十二五”期间得以推

进,如实现政府职能转变,提高公共服务和社会管理的水平和效率;推进垄断行业改革,建立竞争性市场格局;改革分配政策,扭转居民收入分配不合理的状况;改革资源要素的价格,提高资源利用效率;深化财税金融体制改革,提升金融业竞争力和服务水平等。此外,文化产业将作为支柱产业得到重视和长足发展,也值得期待。

总之,未来的五年,是中国深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。有太多的关键性问题亟待解决,问题多而杂,攻克难度可想而知。解决这些问题,最重要最关键的是要找准破解的利器。攻坚改革难题最可取的办法,正是“包容性增长”。当然,包容性增长是一个全新的时代命题,付诸实施不会一蹴而就。但只要我们共同朝着这个方向努力,就定能不断见到佳效。