

L LIAONINGSHENGJINGJISHEHUI
XINGSHIFENXIYUYUCE

2004—2005年

辽宁省经济社会形势
分析与预测

主编 赵子祥 方晓林
曹晓峰 张卓民

辽宁人民出版社

经济与社会蓝皮书

2004 ~ 2005 年

辽宁省经济社会形势 分析与预测

主编 赵子祥 方晓林 曹晓峰 张卓民

辽宁人民出版社

© 赵子祥 2004

图书在版编目 (CIP) 数据

2004 - 2005 年辽宁省经济社会形势分析与预测 / 赵子祥等主编, - 沈阳: 辽宁人民出版社, 2005.1

ISBN 7-205-05845-7

I. 2... II. 赵... III. ①经济发展 - 分析 - 辽宁省 - 2004 ②社会发展 - 社会分析 - 辽宁省 - 2004 ③经济发展趋势 - 经济预测 - 辽宁省 - 2005 ④社会预测 - 辽宁省 - 2005 IV. F127.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 134145 号

出版发行: 辽宁人民出版社

(沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003)

印刷: 辽宁省印刷技术研究所

幅面尺寸: 165mm × 240mm

印 张: $31\frac{1}{2}$

插 页: 1

字 数: 470 千字

印 数: 1-800

出版时间: 2005 年 1 月第 1 版

印刷时间: 2005 年 1 月第 1 次印刷

责任编辑: 边洛莎

封面设计: 马寄萍

责任校对: 侯俊华

定 价: 48.00 元

在振兴东北老工业基地的伟大 实践中转换地方政府职能

(代 序)

赵子祥

《2004~2005年辽宁省经济社会形势分析与预测》一书，一年一度，今又面市。每年，我作为该书的第一负责人都要写篇序言。如按序言的写法，我应将2003~2004年的《分析与预测》作一总体的评价和比较，在阐释其科学性、超前性、应用性的同时，还要说一些不深不透的问题和不足，以及对我省今后经济社会运行的建议，而不能突出在新的一年里，论证政府最重要的工作任务是什么。为此，我将近期撰写的《在振兴东北老工业基地的伟大实践中转换地方政府职能》作为该书的代序，以求新意。

一个地区经济社会的繁荣发展，东北老工业基地的全面振兴，是一次重大的社会变迁过程。变迁的内驱力（软驱力）是思想观念层面的转换，以科学的发展观来制定全面的振兴战略规划；变迁的外驱力（硬驱力）是技术器物层面的转换，以产业结构调整 and 资源的重新配置来打造工业基地和产业实力；而变迁的核心驱力（第一推动力）是新旧经济体制的转换，以转变政府职能，创新市场机制，有效解决制约经济发展深层次矛盾和问题。

以改革为第一推动力的振兴，除了以国企改革为重点，加快国有企业股份制改造，深化企业内部改革，加快建立现代企业制度外，体制改革的关键将是政府职能的转换。现实问题是：政府职能转变过慢，政府对微观经济干预过多，政府规制职能过多，一切由政府主导和不当干预的现象严重。在市场经济条件下，政府的主要任务是实现调控，核心职能是服务。宏观调控的主体只有一个：中央政府。地方政

府的一般职能是管理,核心职能是服务。因此,要打破经济体制改革的“瓶颈”,全面振兴辽宁老工业基地,将必须全面推进地方公共管理与服务型政府的建设,同时一定要借鉴当代西方政府的新公共管理理论及其方法,结合我国地方政府的实际,逐步实施地方政府职能的转变,谋求区域经济社会的快速健康发展。

一、当代西方政府新公共管理理论及其方法的借鉴

1. 新公共管理理论模式的借鉴

20世纪80年代中后期以来,在西方政府改革和管理实践的推动下,公共行政学界出现了“新公共管理”理论^①。新公共管理学派的核心要点是:①结果为本——从注重行政过程转向注重行政结果;②责任政府——管理者应当担负政治责任;③回应性政府——强调顾客至上;④多中心政府——公共服务机构的分散化和小型化,政府管理引入多中心竞争机制;⑤绩效型政府——以“三E”(经济、效率、效能)指标来衡量政府的工作业绩;⑥市场化政府——通过民营化和股份合作等方式减少政府职能扩张。简言之,新公共管理理论所倡导的治理模式是:起催化剂作用的政府,社区拥有的政府、受顾客导向的政府、有企业家精神的政府、有预见性的政府、分权的政府、市场导向的政府。

2. 新公共管理运行方式的借鉴

经济全球化、信息化和民主化趋势的日益发展使管理的方法与技能越来越成为影响实现政府管理目标、提高服务质量与效率、搞好政府绩效管理与评估、完善公众与政府部门之间互动式双向传输的重要因素。就理论界而言,以往对政府管理的研究概括性、原则性的研究偏多,实际操作性的研究少、专业性不突出。这种现状难以适应我国加入世贸组织后的政府公共管理。在相当大程度上,加强地方政府公共管理及其方法的研究在我国是“一场革命性的转变”^②,具有重要的现实意义。只有这样才能进一步转变政府职能,改进管理方式,推进电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制;才能获得发展的机遇和顺应政府管理国际化的发展潮流。

近20年来,西方国家面对各种社会危机以及政府过度干预所导致的垄断、低效率和巨额财政赤字等问题,普遍推行以市场化为导向的政府改革。主要包括:①推行政府公共服务输出市场化,在政府公共管理和公共部门中大量引入竞争与市场机

① 杨宏山:《国家行政学院学报》2004年第1期。

② 蔡立辉:《学习时报》2003年4月30日、5月7日。

制;②减少政府职能,将政府职能向社会转移以实现政府从社会部分撤退,更多地发挥非政府组织和民间中介组织在公共管理中的作用;③减少政府对市场干预,放松政府对社会、市场管制,简化政府管理的行政流程;④优化政府组织结构,放松规制,减裁机构与人员,削减财政开支,实行小政府模式和提高管理的有效性;⑤将政府的决策与执行功能分离,加强对政府的绩效评估与管理,树立服务意识;⑥运用现代科学技术来实现政府公共功能目标,建设公共管理信息系统,推行电子政务和政府在线服务,提高政府管理透明度。

以市场化为取向的地方政府改革是通过转换政府管理模式来实现的。它在具体操作上主要表现为运用市场的力量,鼓励民间扮演过去政府承担的部分角色,使民间机构共同分担营运风险,协助政府处理公共事务,刺激政府机关提高效率。

从历史的观点来看,西方国家政府组织发展变化的规律和轨迹主要表现为政府职能作用的领域由以政治职能为重心向以经济职能、社会公共管理职能、科技文化职能为重心转移;政府职能作用的性质由保卫性、规制性职能为主向管理性、服务性职能为主的方向发展;政府职能分化的程度由原来职能混淆不清向职能高度分化方面转化;政府职能发生作用的深度与广度呈现出“守夜政府”——“万能政府”——“有限政府”的变化发展规律;政府职能活动的方式由人治为主、行政命令为主向以法治为主、综合运用政治的、法律的、经济的和管理的手段方面发展;政府横向组织结构由重决策、执行部门,轻监督、咨询、信息部门向重监督、咨询、信息部门,力求与决策、执行部门平衡的方向发展;伴随着政府职能部分转移给社会组织、私营部门和经营者个人的发展变化,政府横向组织结构又由微观管理部门为主向以宏观管理部门为主的方向发展;伴随着经济市场化和政治多元化、法制化的发展变化,政府纵向组织机构由集权式、“金字塔形”的结构形式向分权式、扁平形的结构形式发展;政府组织内部的权力关系由对一般事务的集权管理走向对宏观事务的分权管理和集权管理并存,内部的管理也由重视规则控制到重绩效控制;政府与公众的关系由治理者与被治理者之间的关系发展为公共服务的提供者与消费者、顾客之间的关系;政府公共管理的目标由单一地追求行政效率向全方位追求社会公平与公正、提高服务质量与效率、改善公共责任机制和提高公众满意度等综合性目标的方向发展。

3. 当代西方政府绩效评估方法的借鉴

当代西方国家改善政府服务手段与方法主要包括：①重塑政府部门是公共服务供给者的角色，重新界定政府的职能；②增加顾客选择的机会，尊重顾客选择的权利，调查和审视公众对公共服务的满意度；③让顾客参与管理；④实行效绩与财政预算拨款挂钩，建立效绩为基础的预算制度；⑤实行绩效工资制，以绩效管理和确认体制来改善绩效工资制；⑥推行电子政务，建立和完善政府部门与公众之间互动式双向传输机制；⑦开展政府效绩评估，为了提高政府服务质量，可以行政命令的形式责令政府各部门制定顾客服务标准。

加强政府的管理职能，提高服务质量的重要途径是通过一系列的重要做法评估政府绩效。政府绩效评估是对政府部门管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评定和划分等级的活动。它以绩效为本，谋求现代信息技术在政府部门与公众之间进行沟通与交流的广泛应用；它以加强与改善公共责任机制，使政府部门在管理公共事务和改善公共生活质量等方面具有竞争力为评估目的；评估主要集中在项目花费、运作及其效果等方面的测定来划分不同的绩效等级，提高政府管理绩效。

政府绩效评估的方法是把评估绩效所欲使用的信息资料、绩效目标的确定和评估项目的划分作为评估过程的关键。同时，还注重选择评价工具，包括评估方式、审计、经济与效率评论、评价说明、成本——效益分析、成本——效力研究、努力程度评价、执行过程评价、绩效监控、比较案例研究、实验设计、过程分析等，注重运用评估结果来提高政府部门的绩效。

由此可见，在中国，特别是地方政府职能的转换，不能简单视为实现简政放权、政务公开、政企分开等改革目标，而是一个相当复杂的系统工程。当代西方政府公共管理虽然强调政府部门再造，转换政府管理模式和树立新的管理理念，强调顾客至上和市场化取向，强调管理的方法与技术，体现了表面上的超政治和最小干预，但实际上是实现了政治与政府行政和管理的高度统一，而不是分离。这种表面上的超政治性正体现了当代西方政府公共管理的艺术性，是将政治目标以服务于公众的巧妙方式涉入到经济与社会的各个领域。从而改善了公众对政府部门的信任，提高了政府对社会的动员能力，实现了政府公共管理间接维护其政治目标和政治利益的基本功能。

二、中国市场经济发展的新阶段与地方政府的机构改革

1. 地方政府机构改革与政府职能转变

自1988年以来,经历三五年一次的五轮中央政府机构改革后,各地方政府也均进行了自上而下的对应性改革,总体看政府职能得到了梳理、调整和简化,尤其是近几年对行政审批进行了分阶段的大幅度裁减,上至国务院,下至各地方政府均分期分批取消了上千个行政审批项目。但从实际情况来看,政府职能实质上并没有完全或真正实现转变。

就政府的改革和发展而言,市场经济发展程度已达69%,中国已进入经济市场化迅速展开阶段,行政改革迫在眉睫。我国现阶段行政体制改革的外部动力和条件已经成熟,但从实际情况分析,由于政府是一种处于非竞争状态的垄断组织,加上历史形成的官本位传统,许多行政即得利益又衍生于各种行政职能之中,因此,行政改革的外部动力或要求并不必然直接转变为内动力,转变政府职能意味着部门或个人既得利益的损失或丧失,改革的外部动力必遭大打折扣,改革内部动力也因得不到相应利益补偿和精神上的补偿而弱化。那么,加大内部改革动力,除了利益补偿作为一种出路外,更重要的还应该引入新的政府公共管理技术和利用市场化工具。

公共管理尤其是行政管理在许多方面可以利用市场化机制,其主要内容有:民营化、有偿服务、合同外包、委托代理、分散决策、产权的交易与变更以及内部市场等形式。当然,公共管理可以应用的市场化工具还远不止这些,凡是那些在某一方面具有明显市场化特征(如价格、利润、私有产权、金钱诱因等)的方式、方法和手段,都是市场机制的反映。

2. 市场转型中的地方政府行为与政府角色转变

建设社会主义市场经济的核心是建立市场制度,政府职能转变是建立市场制度的关键。所谓职能转变,无异于政府作为原有经济活动直接组织者、决策者、管理者、经营者的身份发生彻底改变,意味着许多政府部门将失去权力和利益,这就使转变政府职能遇到巨大阻力。目前我国各级政府部门虽然已经逐渐退出了一些生产部门和经济领域,承担起公共事务管理和公共物品的提供职责,但由于改革的渐进性和过渡性,使这种职能转变成为改良和妥协,政府仍然固守一些可以放松不管,特别是一些拥有“实权”的政府部门。行政管理体制和机构改革的成败,标志就是看政府职能是否真正转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务这四项职能

上来。政府职能转变的实质,是市场转型中地方政府行为角色的转换。

应该承认,改革前后地方政府在经济发展中角色已有很大转变,它在地方经济发展中扮演了积极角色,同时配套的财政体制改革成为促进地方政府致力于地方经济发展的一个重要制度性的激励。许多专家、学者经过大量的调研,总结出在市场经济发展的初始阶段,地方政府角色主要表现出如下特征:

其一,“地方法团”角色。在市场转型过程中,地方政府表现出一个大公司的许多特征,官员们完全像一个董事会成员那样活动,这是政府与经济结合表现出一种新的制度形式,而分灶吃饭的财政体制改革极大地激励了地方政府发展当地经济的积极性。

其二,“地方厂商”角色。与高层政府相比,地方政府有着更加清晰的财政动机和约束,对企业有着更少的非财务利益和更强的监测能力,因此他们全力投身地方经济发展,成为乡村工业化和地方经济增长的主导力量。地方政府与企业之间的关系类似于一个公司或工厂内部的结构关系,政府作为所有者类似一个公司中的董事长,而企业的管理者则类似于厂长或车间主任的角色。

其三,“政权经营者”角色。在市场转型背景下,财政体制改革带来乡镇政权角色和行为取向的转变。20世纪80年代以来的财政体制改革使乡镇政权获得了谋求自身利益的动机和行动空间,乡镇政权扮演着国家利益的代理人和谋求自身利益的行动者的双重角色。政府本身也是一个经济意义上的组织。乡镇政府几乎直接参与经营活动,其目的主要是为了本乡镇政权这个利益集团的利益。可概括为谋利型“政权经营者角色”。

其四,“市场行动者角色”。在市场体制尚处于功能不完全状态下,政府实际扮演了市场行动者的角色。区域经济之所以能保持高速增长,其原因很大程度上要用地方政府对市场化过程的强有力推动作用来说明,地方政府的推动作用具体体现在:推动了市场经济的区域化;地方政府衔接和协调了不完全的计划和不完全的市场;地方政府对中央宏观调控进行了市场化调整。

其五,“资源配置者角色”。拥有较大资源配置权的地方政府同时也是追求经济利益最大化的政治组织。当利益独立化的地方政府在贯彻中央宏观政策与地方微观市场需求者之间,它还扮演了中介人的角色,它有可能突破权力中心设置的制度壁垒,寻求中央政府既可接受的而又能保护地方有效率的产权结构的一种出路。同时

还应注意影响到地方政府行为制度约束条件——排他性产权因素会影响地方政府在制度变迁中的行为角色。这对于破解民营化程度高的地区经济持续增长之速颇具启发意义。

上述地方政府的5种角色特征,在市场经济初始阶段具有广泛的推动作用和积极意义,但离建立现代公共管理制度与服务型政府的要求相距甚远,而应努力形成“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制。

3. 市场转型的特殊性与地方政府的多种职能

在振兴东北老工业基地的特殊背景下,尽管中央调控政策在发挥作用,但中央调控政策有保有压,涉及国计民生的重大基础设施建设仍得到中央强有力的政策支持,关键在于如何利用改革这一第一推动力,把政府分阶段完成的各种职能集中在一个短时期内完成,这就决定了地方政府转换职能的特殊性,这种特殊性要求政府一并执行和实现多重职能:①创造有效率的良好市场环境;②为市场提供必要的规划和制度框架,维护市场的竞争性和规则性;③驾驭市场化进程,纠正市场失灵和弥补市场缺陷;④提高政府的有效性,强化自身管理职能,适度干预经济;⑤解决计划经济时期遗留的大量问题,消除计划经济体制留下的弊端和习惯定式;⑥解决经济转型过程中普遍面临的转轨性衰退问题,促进宏观经济的增长与稳定;⑦完成十分艰巨的经济结构改造与产业结构调整任务等。这些纵横交错的多重职能,既说明地方政府职能转换的艰巨性和复杂性,也反映出政府本身职能的广泛性和政府发挥作用的重要性。

三、当前地方政府职能转变存在的问题和建议

对当前地方政府改革作出科学准确的判断,对今后政府改革将有非常现实和深远的意义,特别是在振兴东北老工业基地的大背景下,一个以管理和服务为主的政府,对推动辽宁经济社会的发展将起到至关重要的作用。

应该看到,辽宁省政府作为地方政府,是一个“强势”政府,在明确思路、把握政策、创新战略、指导发展、转变职能、锐意创新等方面是一个有为“政府”。对当前政府职能转变工作的评价和存在的问题,不能简单地用政府职能转换滞后、政府职能越位、错位、缺位,或者说“管了该管的,也管了不该管的”、“管了不该管的,该管的却没管”、“该管的没管好,不该管的管得更糟”等灰色说法来评价。这些问题的存在恰恰说明政府职能转换中所面临的矛盾和困境:①计划经济时代遗

留下的问题太多,包袱太重;②政府职能转变的任务复杂而艰巨;③市场经济的发展必然暴露出深层次的问题和矛盾亟待解决;④政府职能由渐进分散式改革到快进集中式改革必然会付出额外成本;⑤政府职能转换的调整期和适应期还没有完成等。

还应该看到,这几年地方政府的职能已有很大改变,也正在按中央的要求在做自己该做的事、该管的事、该改的事并取得一定的成果,机构调整顺利、编制缩减得当;管理方式改进、办事效率提高;重大决策民主、干部配备稳妥;政府权威确立、机关作风好转;电子政务普及、“暗箱操作”减少,等等。

政府职能转变存在的主要问题和不足主要反映在以下几个方面:

第一,思想观念滞后,创新能力不强。地方政府职能转变,首先要求政府管理系统坚持不懈地推进自身思想作风建设,不断进行思想观念变革,将“三个代表”重要思想贯彻和融合于新型行政管理理念的创设过程中,进一步确立诸如参与管理理念、优质服务理念、透明行政理念、伙伴合作理念、双赢和共赢理念、协调与整合理念、行政成本理念、公开公平公正理念等一系列适应新世纪发展要求的新理念,从而有效地应对挑战,化解困难,抓住机遇,顺时而进,为实现党的执政使命和广大人民最根本利益提供良好的公共行政服务,以改革的精神推动政府管理的系统创新和职能建设,创造性地推动政府各项工作。

第二,改革的随意性大,职能转换不够规范。行政改革的主要任务是将十六大提出的社会主义市场经济条件下政府应具备的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务四项职能系统化、结构化、模式化和规范化。所以应尽快建立与政府四大职能相适应,并作为这些职能外化和模式化体现的四个子系统,并依循现代政府管理运作的惯例,在决策层和执行层之间建立委托授权、责任契约、绩效评估、沟通回应等关系模式,加强决策层对执行层的监督考核。同时,建立起相应的辅助性决策信息系统和智囊机构。每个子系统的设立,都应坚持改革与创新的精神,以明确的价值取向和核心职能作为自身的定位。

第三,行政审批制度改革进展缓慢,责任政府理念淡化。长期以来,一些政府机关及其工作人员片面地认为政府就是行使权力、管理社会、约束、控制人的行为,把行使权力当作政府唯一存在的方式,忘记了政府应当承担的责任。于是,实践中不断出现争夺审批权、处罚权、强制权、收费权等现象,也产生了漠视人权的各种

官僚主义,并为腐败的滋长提供了各种土壤。尽管辽宁省政府已经分期分批取消了近二千个审批项目,但进展依然迟缓。

事实证明,坚持以市场为导向,对行政审批制度进行根本性改革,是加快转变政府职能必须采取的重大举措,也是一个重要突破口。所谓根本性改革,就不是小修小补。凡是能够通过市场机制加以解决的事项,就不用审批;通过市场机制难以解决,但通过公正、规范的中介组织、行业自律能够解决的,也不用审批;通过市场机制、中介组织和行业自律均解决不了,但通过事后监管可以解决的同样不用审批。基本思路是,总体弱化经济性审批,部分弱化社会性审批,强化对涉及国家安全、公共安全和公民生命财产安全等重要社会事项的审批,从而在行政审批的价值取向、模式设计和制度创新上实现突破。

第四,非政府组织发展迟缓,社会管理功能弱化。在市场经济逐渐走向成熟的条件下,随着国家资源和社会活动空间垄断的不断弱化,社会正在成为一个与国家并列的、相对独立地提供资源和机会的源泉,即国家逐渐弱化,社会逐渐强化。由此必然要求我国传统政府的职能进行重大转变——政府从不该管、管不好、管不了的领域退出来,让位于市场组织(企业)和非政府组织,即“私人物品由私人来生产,公共物品由政府和非政府组织共同来提供”^①。也就是说,国家统治的政治生活形态不得不让位于国家与社会合作治理的政治生活形态。

目前在我国,许多经济发达地区非政府组织不断涌现,主要包括各种社会团体、行业协会、民办非企业单位(含各种中介组织)和其他民间组织形式。辽宁省的非政府组织的现状是:①在大城市中居多,有权威、有影响的少;②老年人所占的比重大,中青年少,业余的多,有专业水准的从业人员少;③半官半民的多,纯民办的少;④准政治性的非政府组织多,社会性、文化性、经济性的偏少;⑤各种服务性的机构多,而各种基金会、公共筹款等资源筹集类的少。振兴东北老工业基地也要像大力发展民营经济那样,大力发展非政府组织,在经济、社会、文化、政治领域发挥非政府组织的正向功能。

第五,事业单位改革阻力过大,政府职能转换受拖累。我省事业单位改革已启动3年时间,但改革迟迟不能到位,已成为政府职能转换的一大障碍。尽管一些事业单位均有所举措,但成功的经验屈指可数。有的在形式上有所变化,但未见实际效果。政府有些部门通过新建翻牌的事业单位,将职能转换,人员剥离,但仍受政府控制,并未

^① 金家原:“转型期的社会管理”,《社会学》月刊2003/12。

脱离政府母体，继续接受地方财政供养，特别是全额或半额财政拨款单位，只能依靠政府供给支撑运转，而改革处于停滞状态。个别文化事业单位试点的成功经验，也因情况复杂、影响稳定、成本太高、市场化程度低等特殊性的由，阻力颇大、难以推广。

同样，在振兴东北老工业基地的大背景下，应抓住这一难得的改革机遇，对辽宁省事业单位按不同类别、性质，全面、快速推进改革，对于自筹自支的事业单位应彻底放权不管，回归社会；对于部分半额拨款事业单位，能走市场化的彻底推向市场，走企业化的运营之路；对于全额拨款的公益型事业单位，也要加大自主权，采取自主管理、全员竞聘、经费包干、绩效挂钩的形式，建立完整的竞争激励机制。

第六，地方政府能力建设有待加强，有效防范各类社会危机准备不足。在改革进入成熟期之后，政府应当加强以提供公共产品和有效的公共服务为主的职能。在经济转轨期，应对和处理社会突发事件，往往面临“两难”选择。其原因就是我们在今天仍然在强化政府的经济职能而忽略了政府在社会转型过程中应当特别重视加强服务型政府的能力建设，有效防范和化解各类社会危机。据了解，辽宁一直是全国的上访大户之一，因城市拆迁、农村占地、执法不公、企业转制等原因，群众集体或个人上访的人数居高不下。解决这些深层次的矛盾和危机，就必须加强政策制定能力、贯彻执行能力、体制创新能力、秩序维持能力、社会整合能力的建设。而政府能力建设主要体现在：①要建立廉洁、高效政府，防止政府的内部危机。政府能力的发挥取决于政府自身建设；②强化政府公共权威，建立一个有控制能力的政府，防止与应对社会危机首先依赖于政府的公共权威；③政府应当在就业、社会保障、维护市场秩序方面加强力量，使经济持续增长有一个好的社会环境；④创新政府体制，使政府的组织结构适应转型社会需要。

总之，要从根本上提高政府能力，保持社会稳定，就需要努力开发社会资本，构建新的社会管理组织和管理力量，以此推动政府职能结构的转变，平衡新的政府能力与社会管理权能的关系。只有将政府的能力同时界定在管理社会、服务社会、培育社会这三个方面，才能减少社会危机爆发的可能性，有效防范诸如大规模群体上访事件，大规模流行性疾病的传播等。

目 录

在振兴东北老工业基地的伟大实践中转换地方政府职能(代序) 赵子祥

综 合 篇

2004 ~ 2005 年辽宁省经济形势分析与预测 /2

- 一、2004 年经济增长的特点 /2
- 二、2005 年经济增长展望与预测 /4
- 三、促进 2005 年经济加快增长的对策 /7

2004 ~ 2005 年辽宁省国民经济发展展望 /11

- 一、经济运行态势及主要特点 /11
- 二、当前经济运行中存在的主要问题 /15
- 三、对 2004 年全年经济形势预测及 2005 年初展望 /17
- 四、对 2005 年经济工作的几点建议 /18

辽宁省经济发展的现状与趋势 /21

- 一、现状:动力强劲,问题突出 /21
- 二、环境:政策宽松,需求旺盛 /24
- 三、趋势:高位运行,结构优化 /25
- 四、建议:稳中有序,持续发展 /26

2004 ~ 2005 年辽宁省社会形势分析与预测 /28

- 一、2004 年社会发展基本状况 /28
- 二、2004 年社会发展中存在的主要问题 /35
- 三、2005 年社会发展的基本走向 /38

“十一五”期间经济与社会发展规划总体思路 /41

- 一、关于“十一五”期间辽宁经济社会发展的回顾与评价 /41
- 二、辽宁经济社会发展的基本思路 /46
- 三、发展的重点领域及其主要政策措施 /48

战 略 篇

对外贸易增幅明显 机遇难得 任务艰巨 /58

- 一、2004 年对外经贸基本概况 /58
- 二、2004 年对外贸易背景分析 /60
- 三、2004 年对外经贸存在的主要问题 /64
- 四、对外经贸的理论分析 /66
- 五、2005 年外经贸形势预测与建议 /70

高新技术产业持续增长 规模与效益同步改善 /74

- 一、对高新技术产业的多角度分析 /74
- 二、对 2005 年高新技术产业发展的预测 /81
- 三、高新技术产业发展中的主要问题 /82
- 四、促进高新技术产业良性发展的对策建议 /83

影响辽宁产业结构升级的主要矛盾与对策 /86

- 一、影响产业结构升级的主要矛盾 /86
- 二、促进产业结构升级的对策 /93

贯彻落实科学发展观 实现经济社会可持续发展 /98

- 一、2004 年可持续发展能力继续增强 /98
- 二、存在的主要问题 /102
- 三、2005 年将继续加大可持续发展能力建设的力度 /104
- 四、对策及建议 /107

重大政策篇

三大需求同向拉动 投资需求增势最强 /112

一、2004 年社会总需求的基本特点 /112

二、社会总需求的前景展望 /117

三、扩大需求,促进经济发展良性循环的对策建议 /122

财政收入稳中有升 支出结构逐步优化 /127

一、2004 年 1~9 月份财政预算执行情况 /127

二、2004 年 1~9 月份财政预算执行的主要特点 /132

三、2004 年 1~9 月份预算执行中存在的主要问题 /133

四、2005 年影响财政运行的因素分析 /135

五、2005 年财政运行前景预测 /137

六、加强财政工作的对策建议 /139

金融持续发展 信用环境建设应继续改善 /141

一、2004 年金融发展回顾与分析 /141

二、2004 年金融运行的特点和存在的问题 /142

三、2005 年金融运行形势预测和对策建议 /150

价格水平持续走高 短期仍将保持温和上涨态势 /155

一、2004 年价格变动的特点 /155

二、影响 2005 年价格变化的因素分析及走势预测 /158

三、对策和建议 /162

城乡居民收入稳步增长 生活水平继续改善 /165

一、2004 年城镇居民收入与消费形势的分析 /165

二、2004 年农村居民收入与消费形势的分析 /168

三、2004 年城乡居民生活领域存在的主要问题 /170

四、对 2005 年人民生活状况的预测 /174

五、提高城乡居民生活水平的对策思路 /175

社会保障体系正式运行 创新完善任重道远 /178

一、社会保障体系正式运行状况 /178

二、社会保障体系正式运作后出现的一些问题 /181

三、面临的挑战和机遇 /183

四、未来的展望和建议 /184

五、中、远期社会保障体系的工作目标和方向 /186

劳动就业成效显著 总量与结构的矛盾仍很突出 /188

- 一、2004 年就业与再就业工作取得的成效 /188
- 二、就业再就业工作中存在的主要问题 /191
- 三、2005 年就业形势预测 /192
- 四、对策与建议 /193

民营经济快速运行 整体发展势头良好 /198

- 一、2004 年民营经济运行状况及特点 /198
- 二、民营经济发展中存在的主要差距 /201
- 三、2005 年民营经济发展面临的形势 /203
- 四、民营经济发展的对策及建议 /208

主要部门篇

农业总体经济结构进一步趋于合理 粮食生产取得突破性进展 /214

- 一、2004 年 1~9 月份农村经济运行情况 /214
- 二、2004 年农村经济形势分析与 2005 年展望 /217
- 三、对策与建议 /218

工业经济速度与效益同步发展 运行质量实现新的改善 /223

- 一、2004 年 1~9 月工业经济运行的主要特点 /223
- 二、2005 年工业经济形势预测及提高工业运行质量的对策 /228

第三产业持续快速增长 结构进一步优化 /233

- 一、2004 年第三产业经济运行情况分析 /233
- 二、2005 年第三产业发展预测 /239
- 三、促进现代流通产业发展的建议 /241

深化流通体制改革 加快流通现代化步伐 /244

- 一、商品流通业的发展趋势 /244
- 二、流通现代化及其必要性 /246
- 三、辽宁商品流通业的发展现状 /247
- 四、辽宁商品流通现代化的评价 /249
- 五、推进辽宁流通现代化的发展战略 /252