

GANSU XINGZHENG XUEYUAN  
XUEZHE WENCONG

# 经济改革及经济发展问题探究

JINGJI GAIGE JI JINGJI FAZHAN  
WENTI YANJIU

陈增帅 著

*chen zengshuai*



甘肃人民出版社



陈增帅，甘肃张掖人，中共党员，研究生学历。现任甘肃行政学院教授、教务处处长。2015年至2016年在国家行政学院办公厅挂职锻炼。兼任甘肃省行政管理学会常务理事、甘肃省社会科学学术活动基金会理事，是甘肃省公务员招考面试考官。主要从事党的政策理论、区域经济、民营经济、“三农”问题、干部教育培训等方面的教学研究工作。由国家行政学院出版社公开出版专著1部，作为副主编参编著作1部；参与完成国家社科基金规划课题2项、甘肃省社科基金规划课题3项；作为执笔人完成国家行政学院重大委托课题1项；主持完成甘肃省社科联、甘肃省社会科学学术活动基金会重大委托课题1项，甘肃行政学院立重大科研课题3项、一般项目6项；在《国家行政学院学报》等中文核心期刊发表专业学术论文10余篇；在省级学术期刊发表专业学术论文20余篇；多次受邀在甘肃电视台解读国家和甘肃省有关政策。曾荣获全国行政学院优秀科研成果三等奖，甘肃行政学院优秀教师、优秀共产党员等荣誉称号。

责任编辑 - 肖林霞

封面设计 - 马吉庆



甘肃行政学院

学者文丛

# 经济改革及经济发展问题探究

JINGJI GAIGE JI JINGJI FAZHAN

WENTI YANJIU

陈增帅 著

*chen zengshuai*



甘肃人民出版社

## 图书在版编目 ( C I P ) 数据

经济改革及经济发展问题探究 / 陈增帅著. -- 兰州:  
甘肃人民出版社, 2018. 11  
ISBN 978-7-226-05374-4

I. ①经… II. ①陈… III. ①中国经济—经济改革—  
文集②中国经济—经济发展—文集 IV. ①F12-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第272952号

责任编辑:肖林霞  
封面设计:马吉庆

## 经济改革及经济发展问题探究

陈增帅 著

甘肃人民出版社出版发行  
(730030 兰州市读者大道 568 号)  
兰州华峰印刷有限公司印刷

开本 710 毫米×1020 毫米 1/16 印张 17 插页 2 字数 234 千  
2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷  
印数:1~1 000

ISBN 978-7-226-05374-4 定价:58.00 元

# 序 言

编辑出版《甘肃行政学院学者文丛》旨在进一步强化科研基础地位、提高理论和政策研究水平、培养优秀科研人才,促进一流特色行政学院、甘肃社科理论研究重要阵地与陇原特色核心高端智库建设。

应时代而生,从特色而为。甘肃行政学院筹建于1989年,1990年正式挂牌成立,是全国31个(省、市)区中少数自成体系、实行独立办院的省级行政学院之一。学院为省政府直属事业单位,是甘肃省干部教育和公务员培训的主渠道、主阵地,是培养公共管理人員和政策研究人員、开展社会科学研究特别是公共行政理论和政府管理创新研究的重要基地,是党委和政府决策咨询的思想库。建院30年来,学院始终坚持“以改革求生存、以创新促发展”办院方针,着力从严治院,从严管理,充分彰显“行政”、教学科研咨询“三位一体”、开放办学三大特色,以提高领导干部和公務員能力素质、增强公仆意识为重点,不断深化各项制度改革,为甘肃省干部教育和公務員培训事业发展做出了应有贡献。

继承方能有成,创新方能奋进。2017年4月15日,甘肃行政学院领导班子进行了新老交替。在新的历史起

点上,学院科学把握干部教育与公务员培训面临的新形势,以“建设全国高水平、特色行政学院”为目标,以“提高领导干部和公务员能力素质”为核心,以“特色立院、质量建院、创新兴院、人才强院、基础固院、开放办院”为办学方针,立足甘肃干部教育培训实际,着力打造“四大平台”建设:一是打造思想教育平台,筑牢理想信念和党性、公仆意识教育的主阵地;二是打造高质量培训平台,全面贯彻中央和甘肃省委关于干部教育培训工作的各项要求;三是打造高水平理论研究平台,着力构建有中国特色、甘肃风格、陇原气派的哲学社会科学体系的人才队伍;四是打造甘肃核心智库平台,努力服务甘肃省委、省政府决策。新问题、新方法、新举措,甘肃行政学院坚持问题导向,准确功能定位,彰显自身特色,破解发展难题、补齐发展短板,立足教学科研咨询和改善办院条件协调发展,围绕中心、服务大局,聚焦主业,实施“八大举措”,倾力将学院打造成为国内一流的公务员教育培训主阵地。

善建者不拔,善抱者不脱。近三十年的办学实践和公务员教育培训经验表明,行政学院的建设和发展,必须牢固确立“教学决定生存、科研决定水平、咨询决定地位、管理决定成效、人才决定未来、基础决定高度”的发展趋向。教学是中心,科研咨询是基础。一方面突出和体现教学培训的主业与中心地位,以提高教学质量为抓手,切实加大对教学一线的投入和支持力度,全面推进教学改革;另一方面着力强化科研咨询基础地位,进一步彰显和发挥专业特色智库作用,以项目为龙头、实施科研咨询精品工程,打造服务甘肃改革发展大局的陇原新型特色高端智库,是实现学院发展目标的必然选择。为此,从2017年开始,学院将国家级、省级和院立等各类优秀科研咨询成果在省内外优秀出版社公开出版。不仅如此,还启动了院立科研精品建设工程,按重大、重点、一般、青年、后期资助等类型确定院立系列科研项目,加大支持力度。同时以《决策参考》《咨政建言》《甘肃行政学院智库研究报告》《甘肃行政学院省情调研报告》《甘肃行政学院学报》为内容,建立了学院系列要报平台。

《甘肃行政学院学者文丛》,承载着甘肃行政学院科研工作者对建设

幸福美好新甘肃的拳拳深情,凝结着各位资深教学研究人员多年的心血和汗水,它既是学院优秀科研成果和科研水平的展示,也是学院科研工作者对甘肃改革发展的思考与探索。我相信,我们的努力必将对认识、研究甘肃大有裨益,能够对促进改革发展、建设幸福美好新甘肃起到借鉴参考作用。我们希望各位领导、专家和广大读者能关心和关注《甘肃行政学院学者文丛》,更希望提出宝贵的意见和建议。

《甘肃行政学院学者文丛》的编辑出版,凝聚着甘肃省委、省政府领导、学院全体教职员工和甘肃人民出版社编辑人员的辛勤付出和不懈努力,在此深表感谢和敬意!

是为序。

**甘肃行政学院党委书记、常务副院长 刘进军**

**2018年5月30日**

# 编辑说明

行政学院是培训公务员、培养公共管理人员和政策研究人员、开展社会科学研究和决策咨询的机构,是政府直属事业单位。行政学院发挥着公务员教育培训的主渠道作用、公共行政理论和政府管理创新研究的重要基地作用、政府决策咨询的思想库作用。改革开放特别是进入新世纪以来,甘肃行政学院的专家学者按照行政学院的定位,在培训公务员、国有企业管理人员、政策研究人员,承办党委、政府举办的专题研讨班,开展多种形式的委托培训和合作培训;开展哲学社会科学研究,对行政管理体制改革、科学行政、依法行政、社会管理、公共服务等方面的理论和实践问题进行研究;开展决策咨询工作,为党委、政府提供决策咨询;紧紧围绕甘肃省委、省政府中心工作,在全省政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态建设等方面都有丰硕的收获。为了把这些优秀的成果推广到全社会,有效地发挥其应有的学术价值和社会价值,甘肃行政学院党委决定编辑出版《甘肃行政学院学者文丛》。《文丛》由甘肃行政学院党委书记、常务副院长刘进军同志总体负责并为本书作序,甘肃行政学院副院长何元锋同志负责具体编纂工作,甘肃行政学院科研处负责具体实施。《文丛》在编辑出版过程中得到了有关部门、专家学者及甘肃人民出版社的大力支持,在此深表感谢!

# 目录

## Contents

### 第一篇 非公经济篇

003……发展甘肃非公经济推动全面深化改革

009……甘肃非公有制经济发展比较分析及政策建议

031……非公经济发展政策执行中的障碍分析及对策

037……甘肃非公有制经济发展刍议

043……甘肃非公有制经济发展存在问题的原因分析及  
政策建议

048……中国改革开放 40 年的成就与经验

### 第二篇 “三农”问题篇

063……农地征收与城镇建设用地的内在矛盾及对策

071……农村治理结构中主要权利主体间的关系

079……西部地区农村剩余劳动力转移与城镇化发展战略

086……新农村建设中的城乡统筹发展战略

### 第三篇 经济与科技发展篇

095……甘肃资源枯竭型城市经济转型的对策思路

102……发展甘肃劳务经济的必要性、机遇和建议

109……发展甘肃劳务输出政府应该做什么

112……以创新推进经济增长方式的转变

119……合并会计报表编制中的问题及建议

126……甘肃创新驱动发展的制约因素与路径选择

139……国有企业科技创新体制机制之探讨

#### 第四篇 干部教育培训篇

155……推动教学管理创新的新探索

166……适应时代变化和培训需求特点提高领导干部教育  
培训质量

174……适应新常态 认识新变化 树立新思维 不断创新  
干部教育培训工作

177……领导干部学习规律研究

附件:论文著作索引

第一篇

非公经济篇



# 发展甘肃非公经济推动全面深化改革<sup>①</sup>

## 一、非公经济发展适逢政策叠加期和黄金机遇期

《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（国发〔2005〕3号）从放宽市场准入、加大财税金融支持、完善社会服务、维护合法权益、提高自身素质、改进政府监管、加强政策协调等方面，提出了促进非公经济发展的36条政策措施。

中共甘肃省委甘肃省人民政府贯彻《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》的实施意见，提出了38条促进非公经济发展的意见。《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13号）、《甘肃省人民政府关于鼓励和引导民间投资健康发展的实施意见》（甘政发〔2011〕62号）精神、中共甘肃省委、甘肃省人民政府《关于推动非公有制经济跨越发展的意见》（甘发〔2012〕19号）都从不同方面，提出了推动非公经济发展的政策措施。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本

---

<sup>①</sup>原载《甘肃日报》，2014年6月23日理论版。

经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。”为非公有制经济发展指明了前进方向。

中共甘肃省委关于贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的意见，从非公经济财产权保护、平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、非国有资本参股国有资本投资项目等方面，提出了促进甘肃非公经济未来发展的政策意见。

国家主席习近平 2013 年 9 月 7 日在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表演讲时，倡议用创新的合作模式，共同建设“丝绸之路经济带”，将其作为一项造福沿途各国人民的大事业。习近平主席提出，为了使欧亚各国经济联系更加紧密、相互合作更加深入、发展空间更加广阔，我们可以用创新的合作模式，从加强政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通等方面，共同建设“丝绸之路经济带”，以点带面，从线到片，逐步形成区域大合作。甘肃作为丝绸之路的重要通道，在建设“丝绸之路经济带”新机遇面前理应大有作为，而其中，通过大力发展非公有制经济，加强与欧亚各国的商贸往来，无异是一个很重要的途径。

省第十二次党代会报告中指出，开放开发是推进甘肃跨越发展的必由之路。我们必须坚定不移地以思想的大解放引领观念的大更新，以市场的大开放促进资源的大开发。要充分发挥我省坐中连六和战略通道的区位优势，充分利用国家级循环经济示范区等战略平台，充分营造有利于承接产业转移的良好环境，充分用好两个市场、两种资源，加快“走出去”、“引进来”步伐，在大开放中推进大开发，在大开发中实现大发展。而大力发展非公有制经济就是甘肃开放带动、

跨越发展的路径选择。没有非公有制经济的跨越式发展，就难以实现我省经济社会的跨越式发展。

当前，我国经济发展趋势和产业结构导向发生了深刻变化，甘肃非公有制经济发展将面临新的挑战。民众自身动力不足、政府部门职能发挥不够、外部条件长期制约等问题，严重阻碍着全省非公有制经济的快速发展。改革开放以来，甘肃经济获得了长足发展。但是，与东部省份相比，发展差距越来越大。从所有制结构来看，甘肃个体私营等非公有制经济发展的滞后，是造成差距拉大的直接原因。因此，要加快甘肃经济发展，缩小与东部省份的差距，就必须加快甘肃非公有制经济的发展。

## 二、甘肃非公有制经济发展的政策建议

笔者认为，要实现中共甘肃省委、甘肃省人民政府《关于推动非公有制经济跨越发展的意见》提出的“到 2016 年，全省非公经济增加值达到 5400 亿元以上，占全省国民生产总值的比重达到 50%以上，每年提高 2.3 个百分点；非公企业销售收入 100 亿元以上的企业达到 10 户以上，50 亿元以上的企业达到 20 户以上，10 亿元以上的企业达到 50 户以上；非公企业专利申请量和授权量年均增长 20%以上；非公经济从业人员达到 500 万人，财政贡献率大幅度提高，承担社会责任能力进一步增强，成为我省国民经济的半壁江山和实现全面小康、建设幸福美好新甘肃的主体力量。”的发展目标，甘肃非公有制经济发展符合逻辑的政策建议应该是：

1.重点培育和扶持典型，通过典型的示范作用，增强公众发展非公有制经济的主动性和积极性。事实表明，典型示范在一个地区非公有制经济发展中的作用十分重要。考察一下山东寿光蔬菜种植和批发业，河北白沟制包业，辛集皮革经销业，浙江温州制鞋业，义乌小商品生产，永康小五金生产，广东顺德家电制造业，甘肃兰州商品批发零售市场，临夏活畜交易市场的发展等发展典型，我们会

发现，所有这些典型，无一不是在最初一两家典型的带动和影响下发展起来的。这一两家企业的生产经营活动，为当地公众提供了模仿的对象，形成了扩散效应和带动效应，导致了一批非公有制企业的出现，对当地非公有制经济的发展产生了推动作用。因此，要加快甘肃非公有制经济的发展，必须注重培育和宣传典型。实际上，经过几年的发展，甘肃非公有制经济的发展已经出现了一些成功的典型，例如，商品批零售业中的兰州东部市场、啤酒行业中的黄河啤酒集团、畜产品加工业中的甘南华羚乳品集团公司等。现在的问题是，应进一步宣传和扩大这些非公有制经济中成功典型的影响，使其产生更大的示范效应。

2.采取各种措施，通过各种途径，扩大对外开放与交流。只有开放，才能了解外界，才能发现和学习他人的长处，也才有思想的解放，意识的转变，观念的更新。祖祖辈辈生活在山沟里的人，如何谈得上思想解放，如何发现市场或商机，如何去谋求发展？浙江人思想解放，经济意识和市场意识强，善于发现和捕捉商机，这与他们很早就形成的走南闯北的传统不能说没有关系。这种走南闯北的传统实际上也就是开放的传统。

3.实施“资源在内，市场在外”的发展战略。甘肃资源丰富，具有明显的资源优势，因此在项目选择或产品开发上，要依托当地资源，发挥资源优势，这就是所谓的“资源在内”。另一方面，甘肃经济发展水平不高，人们收入水平较低，居民购买力不强，当地市场空间不大，个体私营经济发展的市场定位，一定要瞄准外地市场，甚至国外市场，不然就不会有大的发展。在这方面，内蒙古做得很好，值得我们学习。我们自己也有成功的例子，奇正藏药集团、甘南华羚集团就是其中的两个。

4.采取切实措施，解决甘肃非公有制经济发展中普遍面临的资金短缺问题。具体而言，（1）建立中小企业发展基金，用于发放面向中小企业的贴息贷款；（2）成立中小企业信贷担保机构，降低信贷

风险，以鼓励金融机构向非公有制经济单位发放贷款；（3）与东部地区民营企业之间开展合作经营、合资经营、股份合作经营，拓宽资金来源。

5.转变政府职能，增强服务意识，改善投资的软环境。转变政府职能，就是要放弃与计划经济体制相适应的政府职能，履行与市场经济体制相适应的政府职能，按市场规则办事。政府职能问题，是一个行为方式问题。行为方式决定于思维方式，思维方式的转变是行为方式转变的前提和基础。因此，转变政府职能必须首先摒弃计划经济的思维方式，形成市场经济的思维方式。思维方式的形成有其实践基础和理论基础。自新中国成立，到市场化改革开始，中国一直实行的是高度集中的计划经济体制，中国人所接受的也一直是计划经济的理论，对市场经济的基本实践和市场经济的基本理论知之甚少，甚或一无所知，从而形成了根深蒂固的计划经济的思维方式。要形成市场经济的思维方式，必须熟悉市场经济的实践和市场经济的理论。学习和掌握市场经济的理论，了解市场经济国家的实践，是渐渐形成市场经济的思维方式的必由之路。从实践方面来讲，改革我国现行的政府审批制度，是目前转变我国政府职能的一个非常重要的方面。

6.消除政策歧视，创造公平的竞争环境。在税收政策上，不仅要统一税率，而且要统一税负，消除实际税负上的差别。在信贷政策上，要给予非公有制企业与公有制经济单位一样的国民待遇，赋予同样的受信资格，享受统一的信贷条件。在收费问题上，非公有制企业与同类公有制企业应该项目相同，收费标准相同。

除了上述，发挥城乡社区政府职能，强化业余职业技术教育，提高非公有制经济从业人员的文化素质和生产技术水平，引进和充分利用人才，加快交通、水利、生态等基础设施建设，进一步改善投资的硬件环境，等等，也是不可忽视的。

非公有制经济是就业经济、富民经济，也是强省经济。民企活全