

第六讲 攻坚克难：改革开放战胜困难挑战

(一)

风险与机遇并存，挑战与成就同行。在应对国际金融危机挑战的几年间，尽管发展的国内外环境都不宽松，但改革的步伐从未停止。“满怀信心，果敢从容，坚持改革，攻坚克难”，昂扬奋进、科学发展的精神让中国经济风景这边独好。

导入

全球金融危机 中国经济一枝独秀成为全球第二

北京奥运会刚闭幕不久，美国一家叫雷曼兄弟的公司，宣布申请破产保护。以此为标志，一场波及全球的金融危机突然爆发。危机迅速从局部发展到全球，从发达国家蔓延到发展中国家，从金融领域扩散到实体经济领域。冲击力之强，影响程度之深远，历史罕见。中国同样面临着严峻的困难和挑战。珠江三角洲地区是我国出口型中小企业最为集中的地区之一，许多企业遭受了很大的困难。2009年一季度，中国的经济增幅跌至6.4%，进出口增速出现负值。中国政府灵活调整宏观经济政策，迅速推出应对危机、扩大内需、稳定就业的一系列重大举措，积极参与国际合作，提出改革国际金融体系等重要主张。中国率先走出全球经济的寒冬。2009年，中国经济持续稳定发展，国内生产总值比2008年增长9.4%。2010年，中国国内生产总值突破40万亿元，超过日本，成为世界第二大经济体。

一、成功应对国际金融危机和重大自然灾害

(一) 成功应对国际金融危机

2007年开始的美国次贷危机，到2008年演化成一场全球性的金融危机，并且迅速由金融领域扩散到实体经济领域，由美国扩散到世界主要经济体，其来势之猛、扩散之快、影响之深，实属罕见。

受国际金融危机严重冲击，我国经济社会发展遇到严重困难，对外贸易出口困难，有效需求不足矛盾凸显，经济增长下行压力加大。

面对严峻局面，2008年7月25日，中央政治局召开会议，明确将宏观调控的首要任务从年初的“防止经济增长由偏快转为过热、防止价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀”调整为“保持经济平稳较快发展、控制物价过快上涨”。

9月开始，国际金融危机冲击迅速加剧。经过全面分析、准确判断、果断决策，我国将宏观调控的着力点转到防止经济增速过快下滑上来。

10月，决定采取灵活审慎的宏观经济政策，着力扩大国内需求特别是消费需求，保持经济稳定、金融稳定、资本市场稳定。

11月初，国务院研究提出进一步扩大内需、促进经济平稳较快发展的十项措施。一是加快建设保障性安居工程。加大对廉租住房建设支持力度，加快棚户区改造，实施游牧民定居工程，扩大农村危房改造试点。二是加快农村基础设施建设。加大农村沼气、饮水安全工程和农村公路建设力度，完善农村电网，加快南水北调等重大水利工程建设和病险水库除险加固，加强大型灌区节水改造。加大扶贫开发力度。三是加快铁路、公路和机场等重大基础设施建设。重点建设一批客运专线、煤运通道项目和西部干线铁路，完善高速公路网，安排中西部干线机场和支线机场建设，加快城市电网改造。四是加快医疗卫生、文化教育事业的发展。加强基层医疗卫生服

务体系建设，加快中西部农村初中校舍改造，推进中西部地区特殊教育学校和乡镇综合文化站建设。五是加强生态环境建设。加快城镇污水、垃圾处理设施建设和重点流域水污染防治，加强重点防护林和天然林资源保护工程建设，支持重点节能减排工程建设。六是加快自主创新和结构调整。支持高技术产业化建设和产业技术进步，支持服务业发展。七是加快地震灾区灾后重建各项工作。八是提高城乡居民收入。提高明年粮食最低收购价格，提高农资综合直补、良种补贴、农机具补贴等标准，增加农民收入。提高低收入群体等社保对象待遇水平，增加城市和农村低保补助，继续提高企业退休人员基本养老金水平和优抚对象生活补助标准。九是在全国所有地区、所有行业全面实施增值税转型改革，鼓励企业技术改造，减轻企业负担 1200 亿元。十是加大金融对经济增长的支持力度。取消对商业银行的信贷规模限制，合理扩大信贷规模，加大对重点工程、“三农”、中小企业和技术改造、兼并重组的信贷支持，有针对性地培育和巩固消费信贷增长点。

12 月召开的中央经济工作会议确定把保持经济平稳较快发展作为 2009 年经济工作的首要任务，加强和改善宏观调控，实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策。

2009 年初形成了应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展的“一揽子计划”。

视频：《“一揽子计划”》

经过艰苦努力，我国在世界上率先实现经济回升向好。从 2009 年第二季度起，我国经济止跌回升，全年经济增长 9.2%。事实证明，我国应对

国际金融危机冲击的方针、政策和举措总体上是有效的。

尽管如此，经济社会发展中仍存在不少突出的矛盾和问题。从根本上解决经济平稳健康发展问题，必须坚定不移推进和深化改革。

我国政府还在多个重要国际场合郑重承诺，继续参与维护国际金融稳定、促进世界经济发展的国际合作，支持国际金融组织根据国际金融市场变化增加融资能力，与国际社会一道通力合作、共克时艰。2008年11月15日，胡锦涛出席二十国集团领导人金融市场和世界经济峰会，发表题为《通力合作 共渡时艰》的讲话，呼吁世界各国“增强信心，加强协调，密切合作”。

（二）成功应对重大自然灾害

2008年5月12日，四川省汶川县发生里氏8.0级特大地震，造成6.9万余人遇难，近1.8万人失踪，受灾群众达4625万多人。我国迅速组织起历史上救援速度最快、动员范围最广、投入力量最多的抗震救灾活动。

在夺取抗震救灾斗争重大胜利后，党和政府迅速制定灾区灾后恢复重建计划，决定用三年时间完成灾后恢复重建任务，并动员全国力量实行对口支援。到2010年9月底，三年重建任务在两年内基本完成，创造了灾后重建的人间奇迹。

2008年至2010年间，我国还取得抗击南方雨雪冰冻极端天气（2008年初）、青海玉树强烈地震（2010年4月）和甘肃舟曲特大泥石流（2010年8月）等严重自然灾害以及恢复重建的胜利。

成功应对各种困难和风险挑战，表明我国已拥有雄厚的物质基础，显示了中国人民在艰难险阻面前坚强不屈、团结互助的伟大力量，充分体现

了中国特色社会主义制度的优越性。

在成功应对各种挑战的同时，我国改革开放不断深化，现代化建设顺利推进，成功地举办了北京奥运会、残奥会和上海世界博览会。

二、又好又快：经济发展方式的转变

在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化新的发展阶段，我国经济保持平稳较快增长，经济结构加速调整，同时我国长期积累的结构性矛盾和粗放型经济增长方式尚未根本改变，能源、资源、环境、技术的瓶颈制约日益突出，实现可持续发展受到的压力增大。

为缓解和克服传统工业化道路大量消耗资源能源的弊端，我国根据经济社会发展的新情况，提出新的发展方针。

2006年10月11日，胡锦涛在党的十六届六中全会上提出“扎实促进经济又好又快发展”的新要求。2006年10月23日，中央政治局会议在研究干部教育培训工作问题时提出，广大干部要着力提高“推进经济社会又好又快发展的本领”；11月，在中共中央召开的征求对经济工作意见建议的党外人士座谈会上，胡锦涛提出：“要坚持以科学发展观统领经济社会发展全局”，“促进经济社会又好又快发展”。11月30日，中央政治局会议重申了“又好又快”的表述。2006年12月召开的中央经济工作会议进一步提出：“又好又快发展是全面落实科学发展观的本质要求”，2007年经济工作的总体要求是“坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，切实把科学发展观落到实处，努力实现速度、质量、效益相协调，消费、投资、出口相协调，人口、资源、环境相协调，真正做到又好又快发展”。2007年3月，十届全国人大五次会议通过的《政府工作报告》从坚持加强

和改善宏观调控、发展现代农业和推进社会主义新农村建设、大力抓好节能降耗、保护环境和节约集约用地、加快推进产业结构升级和自主创新、进一步推动区域协调发展五个方面对“促进经济又好又快发展”作出部署和安排。在此基础上，2007年10月，党的十七大报告设专章阐述了“促进国民经济又好又快发展”问题。

又好又快发展既要保持经济平稳较快增长，防止大起大落，又要坚持好中求快，注重优化结构，努力提高质量和效益。

指导经济发展的方针，从“又快又好”到“又好又快”，体现了科学发展的本质要求。

实现经济“又好又快”发展的根本途径，是转变经济发展方式。2005年10月，党的十六届五中全会提出，“十一五”时期“必须加快转变经济增长方式”。到了2007年10月，党的十七大进一步提出，促进国民经济又好又快发展，“实现未来经济发展目标，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展”。从而第一次用转变“经济发展方式”代替了多年袭用的转变“经济增长方式”的表述。

经济增长方式与经济发展方式，既相联系又有区别，虽然只有两字之差，却体现了我们党对实践经验的总结和理论认识的深化。经济增长方式一般是指通过要素结构变化包括生产要素数量增加和质量改善来实现经济增长的方法和模式，通常把主要依靠增加生产要素投入、追求产品数量扩张的增长方式，称为粗放型增长方式，而把注重依靠科技进步和提高劳动者素质、加强管理、改善效益的增长方式，称为集约型增长方式。经济发展方式的内涵则更加丰富，既涵盖要素结构的变化，又包括产业结构、

需求结构、城乡结构、区域结构的变化，也包括资源和生态环境的状况，转变经济发展方式，既要求从粗放型增长转变为集约型增长，又要求从通常的经济增长转变为全面协调可持续发展的经济发展。也即是说，经济增长方式主要是就增长过程中的资源、劳动、资本等投入的效率而言的；发展方式则不仅包括了经济效益的提高、资源消耗的降低，也包含了经济结构的优化、生态环境的改善、发展成果的合理分配等内容。

依据党中央、国务院关于加快经济发展方式转变的决策部署，2008年以来，我国在积极应对国际金融危机冲击的同时，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，在加快推进经济发展方式转变上取得了重要进展。

其一，坚持实施扩大内需方针，内外需拉动经济增长的协调性显著增强。2011年，内需对经济增长的贡献率为105.8%，净出口对经济增长的贡献率为-5.8%。在内需贡献率的构成方面，最终消费的贡献率为51.6%，资本形成的贡献率为54.2%。

其二，积极推动产业结构优化升级，第一、第二、第三产业趋向协同发展。产业结构不合理、产业竞争力不强是我国国民经济发展中长期存在的一个问题。针对一、二、三产业发展中存在的问题，2009年以来，党中央、国务院采取了一系列重大政策措施。

其三，着力提高自主创新能力，建设创新型国家，科技对经济社会发展的支撑作用进一步显现。多年来，由于自主创新能力不强，缺乏核心技术，缺少自主知识产权，缺少世界知名品牌，我国更多的是依靠廉价劳动力的比较优势参与国际经济分工和竞争，成为低端产品的“世界工厂”。面对世界科技革命日新月异的迅猛发展，深入实施科教兴国战略、加快科

技术进步，已成为我国发展战略的核心和提高综合国力的关键。2007年10月，科教兴国战略、人才强国战略、可持续发展战略作为发展中国特色社会主义的三大基本战略，写进了党的十七大报告。国务院于2006年2月、2010年6月、2010年7月分别印发了《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》。根据党中央、国务院的部署，我国大力加强自主创新能力建设，科技研发投入持续增加，一批国家重大科技基础设施新建或改造完成，重大科技专项加快推进，具有世界影响的重大科技成果不断涌现。

其四，大力推进节能减排，建设资源节约型、环境友好型社会，可持续发展能力进一步提高。党的十七大以来，党和政府坚持把节能减排作为推进结构调整的重要抓手，充分运用经济、法律和必要的行政手段，推动能源资源节约和环境保护。

此外，在完善区域发展政策，优化国土开发格局；统筹城乡发展，加速推进城镇化进程等方面，加快转变经济发展方式也取得了扎实进展。

2010年10月，党的十七届五中全会审议通过的《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》（以下简称《“十二五”规划建议》）明确提出：“十二五”规划的编制要“以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线”，强调“十二五”时期加快转变经济发展方式必须坚持把经济结构战略性调整作为主攻方向，把科技进步和创新作为重要支撑，把保障和改善民生作为根本出发点和落脚点，把建设资源节约型、环境友好型社会作为重要着力点，把改革开放作为强大动力。

三、行政管理体制改革的持续深化

（一）行政管理体制改革的部署和要求

党的十七大对“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”作出新的部署，提出“要抓紧制定行政管理体制改革总体方案……健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预”等。

根据党的十七大的部署，2008年2月，党的十七届二中全会审议通过《关于深化行政管理体制改革的意见》（以下简称《意见》）和《国务院机构改革方案》。《意见》确立了深化行政管理体制改革的指导思想、基本原则、总体目标和重点任务。深化行政管理体制改革的总体目标是，到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。通过改革，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变，实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变，实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变，建设人民满意的政府。重点是：（1）加快政府职能转变。深化行政管理体制改革要以政府职能转变为核心。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，把不该由政府管理的事项转移出去，把该由政府管理的事项切实管好，从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用，更加有效地提供公共产品。（2）推进政府机构

改革。按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部门体制，完善行政运行机制。（3）加强依法行政和制度建设。遵守宪法和法律是政府工作的根本原则。必须严格依法行政，坚持用制度管权、管事、管人，健全监督机制，强化责任追究，切实做到有权必有责、用权受监督、违法要追究。

《意见》是党的历史上第一份系统阐述行政管理体制改革的中央全会文件，也是今后较长一个时期深化行政管理体制改革的纲领性文献。

《“十二五”规划建议》对“推进行政体制改革”再次作出明确规定，提出要“进一步转变政府职能，深化行政审批制度改革，加快推进政企分开，减少政府对微观经济活动的干预，加快建设法治政府和服务型政府。继续优化政府结构、行政层级、职能责任，降低行政成本，坚定推进大部门制改革，在有条件的地方探索省直接管理县（市）的体制。健全科学决策、民主决策、依法决策机制，推进政务公开，增强公共政策制定透明度和公众参与度，加强行政问责制，改进行政复议和行政诉讼，完善政府绩效评估制度，提高政府公信力”。

（二）行政管理体制改革的成效

按照党的十七大和十七届二中全会、五中全会的部署和要求，我国深化行政管理体制改革的各项工作有序推进，取得了新的显著成效。

其一，中央和地方政府机构改革力度加大。

在国务院机构改革方面，2008年3月15日，第十一届全国人民代表大会第一次会议审议并批准了《国务院机构改革方案》。明确这次国务院

机构改革的主要任务是，围绕转变政府职能和理顺部门职责关系，探索实行职能有机统一的大部门体制，合理配置宏观调控部门职能，加强能源环境管理机构，整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制，以改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务部门。

案例：2008 年国务院机构改革

2008 年国务院机构改革突出了三个重点：一是加强和改善宏观调控，促进科学发展；二是着眼于保障和改善民生，加强社会管理和公共服务；三是按照探索职能有机统一的大部门体制要求，对一些职能相近的部门进行整合，实行综合设置，理顺部门职责关系。

改革后，除国务院办公厅外，国务院组成部门设置 27 个。这次国务院改革涉及调整变动的机构共 15 个，正部级机构减少 4 个。

国务院机构改革方案主要内容包括：（1）合理配置宏观调控部门职能。国家发展和改革委员会要进一步转变职能，减少微观管理事务和具体审批事项，集中精力抓好宏观调控。财政部要改革完善预算和税政管理，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，完善公共财政体系。中国人民银行要进一步健全货币政策体系，加强与金融监管部门的统筹协调，维护国家金融安全。国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行等部门要建立健全协调机制，形成更加完善的宏观调控体系。（2）加强能源管理机构。设立高层次议事协调机构国家能源委员会。组建国家能源局，由国家发展和改革委员会管理。将国家发展和改革委员会的能源行业管理有关职责及机构，与国家能源领导小组办公室的职责、国防科学技术工业委员会的核电管理职责进行整合，划入该局。国家能源委员会办公室的工作由

国家能源局承担。不再保留国家能源领导小组及其办事机构。（3）组建工业和信息化部。将国家发展和改革委员会的工业行业管理有关职责，国防科学技术工业委员会核电管理以外的职责，信息产业部和国务院信息化工作办公室的职责，整合划入工业和信息化部。组建国家国防科技工业局，由工业和信息化部管理。国家烟草专卖局改由工业和信息化部管理。不再保留国防科学技术工业委员会、信息产业部、国务院信息化工作办公室。

（4）组建交通运输部。将交通部、中国民用航空总局的职责，建设部的指导城市客运职责，整合划入交通运输部。组建国家民用航空局，由交通运输部管理。国家邮政局改由交通运输部管理。保留铁道部，继续推进改革。不再保留交通部、中国民用航空总局。

（5）组建人力资源和社会保障部。将人事部、劳动和社会保障部的职责整合划入人力资源和社会保障部。组建国家公务员局，由人力资源和社会保障部管理。不再保留人事部、劳动和社会保障部。

（6）组建环境保护部。不再保留国家环境保护总局。

（7）组建住房和城乡建设部。不再保留建设部。（8）国家食品药品监督管理局改由卫生部管理。明确卫生部承担食品安全综合协调、组织查处食品安全重大事故的责任。

在地方政府机构改革方面，2008年8月，中共中央、国务院下发《关于地方政府机构改革的意见》，提出地方政府机构改革的主要任务是转变政府职能，理顺职责关系，明确和强化责任，调整优化组织结构，规范机构设置，完善管理体制等。

在中央和地方政府机构改革的同时，事业单位改革开始启动。按照党的十七大和十七届二中全会要求，在国务院领导下，有关部门在广泛深入

调查研究的基础上，抓紧起草深化事业单位改革的总体方案和配套改革措施。为了探索经验，2008年2月，国务院常务会议讨论并原则通过《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》，确定在山西、上海、浙江、广东、重庆进行事业单位改革试点。2011年3月下发、2012年4月公开发布的《中共中央、国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》（以下简称《指导意见》），是中华人民共和国成立以来第一次对事业单位改革进行的顶层设计和系统谋划，是党中央、国务院从改革发展全局出发做出的重大战略部署，标志着我国事业单位改革和发展进入了新的历史阶段。《指导意见》立足贯彻落实科学发展观，重视改革顶层设计与体制机制创新，对改革的重要意义、指导思想、基本原则、总体目标与主要内容等进行整体部署、战略谋划，提出按照政事分开、事企分开和管办分离的要求，以促进公益事业发展为目的，以科学分类为基础，以深化体制机制改革为核心，总体设计、分类指导、因地制宜、先行试点、稳步推进。《指导意见》明确了改革总体目标及阶段性目标，提出到2020年建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的特色公益服务体系。

其二，政府职能加快转变，政府对微观经济运行的干预逐步减少，市场在资源配置中的决定性作用得到较好发挥，政府公共服务职能不断强化，以科技、教育、卫生、文化、就业和社会保障体系建设为重点的服务型政府建设初见成效。

2008年8月5日，行政审批制度改革工作部际联席会议第一次全体会

议在北京召开。会议审议通过了《行政审批制度改革工作部际联席会议工作规则》《关于深入推进行政审批制度改革工作的意见》和《全国行政审批制度改革工作电视电话会议方案》三个文件，明确了当前及今后一个时期行政审批制度改革的工作思路和主要任务。

2011年11月，国务院召开深入推进行政审批制度改革工作电视电话会议，要求进一步清理、减少和调整行政审批事项，推进政府职能转变。坚持市场优先和社会自治原则，凡市场机制能够有效调节的，公民、法人及其他组织能够自主决定的，行业组织能够自律管理的，政府就不要设定行政审批；凡可以采用事后监管和间接管理方式的，就不要再搞前置审批。突出三个重点领域：一是投资领域。进一步深化投资体制改革，真正确立企业和公民个人的投资主体地位。二是社会事业领域。加大审批事项的清理、精减和调整力度，放宽限制，打破垄断，扩大开放，公平准入，鼓励竞争。三是非行政许可审批领域。清理一些部门和地方利用“红头文件”等对公民、企业和其他社会组织提出的限制性规定，没有法律法规依据、不按法定程序设定的登记、年检、监制、认定、审定以及准销证、准运证等，要一律取消。

行政审批制度改革是打破多年来经济高速增长过程中形成的既得利益格局、推进深层次行政管理体制改革的一个突破口。

其三，大力推进政务公开，服务型政府建设扎实推进。《中华人民共和国政府信息公开条例》自2008年5月1日起施行，政府信息公开步入法制化轨道。从2010年开始，各级政府积极推行财政预算公开，政府收入全部公开，政府收支全部纳入预算管理。

其四，政府管理方式不断创新。《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出要“推行政府绩效管理和行政问责制度”。建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制。健全以行政首长为重点的行政问责制度，明确问责范围，规范问责程序，加大责任追究力度，提高政府执行力和公信力。