

JINGJI ZHUANXINGQI DE
SHUISHOU ZHENGCE
YANJIU

经济转型期的 —— 税收政策研究 ——

刘金玲◎著



人民出版社

JINGJI ZHUANXINGQI DE
SHUISHOU ZHENGCE
YANJIU

经济转型期的 —— 税收政策研究 ——

刘金玲◎著



人民出版社

责任编辑:吴焰东

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

经济转型期的税收政策研究/刘金玲 著. —北京:人民出版社,2013.2

ISBN 978-7-01-011703-4

I. ①经… II. ①刘… III. ①税收政策-研究-中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 022299 号

经济转型期的税收政策研究

JINGJI ZHUANXINGQI DE SHUISHOU ZHENGCE YANJIU

刘金玲 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球印刷(北京)有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 2 月第 1 版 2013 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.25

字数:280 千字 印数:0,001-2,000 册

ISBN 978-7-01-011703-4 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

转变经济发展方式是我国经济社会发展的必然选择。改革开放以来，我国经济的高速增长创造了世界经济发展史上的奇迹。仅就“十一五”期间而言，中国经济年均增长11.2%，远高于同期的世界平均水平。2010年我国国内生产总值达到39.8万亿元，在全世界的排名由2005年的第五位提升到第二位。但我国经济长期高速增长所付出的资源、环境代价很高，是一种“高投入、高污染、高能耗和低产出”的粗放型增长方式，资源环境成为经济持续增长的约束条件。鉴于此，早在20世纪90年代，党的十四届五中全会提出“积极推进经济增长方式从粗放型向集约型转变”。21世纪以来，随着决策层和理论界对经济发展规律的认识深化，在科学发展观的指导下，党的十七大进一步将“转变经济增长方式”上升到“转变经济发展方式”的高度，明确了实现经济社会又好又快发展的战略方针。

虽然转变经济发展方式已经提出多年，但由于受到各方面因素的制约，我国经济发展方式并没有实现根本性的转变。经济结构不合理、发展动力不足、经济增长质量低下的问题依然存在；资源短缺、环境污染、生态失衡成为我国经济社会发展越来越严重的制约因素；消费、投资、出口在拉动经济增长中的作用不协调；收入分配差距快速拉大、收入分配不公的问题亟待解决；社会发展滞后于经济增长，社会矛盾日益突出等。2008年爆发的金融危机更凸显了我国转变经济发展方式的紧迫性。2010年2月3日胡锦涛同志在省部级主要领导干部深入贯彻落实科学发展观、加快经济发展方式转变专题研讨班上发表重要讲话，强调国际金融危机对我国经济的冲击表面上是对经济增长速度的冲击，实质上是对经济发展方式的冲击。综合判断国际国内经济形势，转变经济发展方式已刻不容缓。“十二五”规划纲要明确提出要以科

学发展为指导主题,以加快转变经济发展方式为主线。强调必须坚持以经济结构战略性调整为主攻方向,坚持以科技进步和创新为重要支撑,坚持以保障和改善民生为根本出发点和落脚点,坚持以建设资源节约型、环境友好型社会为重要着力点,坚持以改革开放为强大动力,在不断开创科学发展新局面中加快转变经济发展方式。党的十八大更是对科学发展观进行了重新定位,首次将其确定为党必须长期坚持的指导思想,强调“加快形成新的经济发展方式,把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来”。

因此,转变经济发展方式是我国长期发展战略的一个重大转变,研究经济发展方式转变的相关问题具有非常重要的理论价值和现实意义。目前,国内外有关经济增长、经济发展及其方式转变的理论探讨,已经比较丰富且相对完善,涉及经济增长与发展问题的各个方面。基本厘清了经济增长与经济发展的区别,以及转变经济增长方式和转变经济发展方式的关系与基本内涵,对于转变经济发展方式的必要性和紧迫性也达成了共识,因此,探索实现经济发展方式转变的政策及体制机制框架尤为重要。

转变经济发展方式是一项系统工程,加快转变经济发展方式,既要充分发挥市场配置资源的基础性作用,又要注重政府宏观调控作用的发挥,特别需要政府适时地制定有关宏观经济政策与之相配套,而在政府所制定的宏观经济政策中,又是以财政政策与税收政策为主。税收政策是政府引导资源配置的一项重要经济手段,具有调控宏观经济的杠杆作用,如何通过完善税收政策推动转变经济发展方式是一个重大的理论与实践问题。尽管目前对转变经济发展方式的路径选择和对策措施的研究很多,但单纯从税收政策制定和税收体制完善角度来探讨经济发展方式转变的较少。据此,本书从税收视角出发,旨在探讨通过税收政策的改革,优化税制结构、完善税收优惠政策、依法征管,切实发挥税收杠杆在转变经济发展方式方面的调控作用。

本书首先分析了我国转变经济发展方式的客观必然性,阐述了有关经济发展方式转变的税收政策选择的理论基础,基于我国经济发展中存在的需求结构失衡、产业结构不合理、资源环境约束、收入分配不公等突出矛盾,探讨了税收促进经济发展方式转变的政策取向和总体思路。在此基础上,分别对扩大消费、推进服务业发展、激励高新技术产业、促进房地产业健康发展、

扶持中小企业发展、促进收入公平分配、发展低碳经济等关乎经济发展方式转变的诸多方面的税收政策进行了系统而全面的梳理和分析评价,并借鉴国际经验对优化税制结构和所得税政策、流转税政策以及财产税政策的改革和完善提出了相应的对策。强调税收调控政策促进转变我国经济发展方式需要从多方面入手,其中最重要的是优化需求结构和产业结构以及提高自主创新能力。

在研究方法上,本书采用了理论与实践相结合、定量分析与定性分析相结合、规范分析与实证分析相结合、静态分析和动态分析相结合的研究方法,并突出运用比较分析、动态分析等研究方法,力争使研究思路更加开阔,方法运用更加精准,从而得出比较客观而有针对性的研究结论。

本书力求突出以下特点:一是创新性。目前对转变经济发展方式的研究很多,有许多税收政策与转变经济发展方式的学术论文,但是国内从税收调控角度研究经济发展方式转变的专著尚不多见,本书在一定程度上可以填补这方面的空白和起到抛砖引玉的作用。其中,在现行税收政策对扩大消费需求、公平分配、中小企业发展等制约因素的分析以及改进对策方面都有一些观点上的创新。二是系统性。就研究范围而言,对于税收政策促进经济发展方式的转变,大都是对其中一两个方面进行研究,而本书的研究从我国目前经济社会发展中存在的突出矛盾入手,几乎涉及了经济发展方式转变的各个方面。就具体内容而言,既有对转变经济发展方式相关的税收政策的分析评价,又有改革和完善的具体对策;既有理论分析,又注重实践探索;既有对国际经验的借鉴,又力求有自己的判断和观点。三是实证性。笔者多年来,一直关注我国税收政策的演变历程,利用熟悉税收政策的优势,使本书的研究建立在对现行的税收法律、行政法规以及财政部、国家税务总局发布的税收政策文件进行系统梳理和分析评价的基础之上,力求使提出的对策建议具有针对性。近年来,笔者为准备本书的写作,搜集、整理了有关国内外税收政策及其我国经济运行和税收调控实践等大量的数据资料,使本书的研究资料丰富翔实,论据充分,能够以大量的数据佐证得出有实际借鉴价值的结论。同时,尽可能采用最新的资料和数据,增强时效性。四是专业性。本书研究聚焦在如何通过税收调控助力经济发展方式转变,基于特定的研究视角对现

行增值税、营业税、企业所得税、个人所得税和房产税等政策进行对比分析，提出改进和完善的思路与对策，在体现理论性的基础上，力求突出专业性。

本书提出的一些政策思路，可为政府部门特别是财税部门制定税收政策提供参考，也可为企业财务人员了解相关税收政策提供帮助，同时也可为从事税收政策研究的专业人员了解与转变经济发展方式相关税收政策的现实状况、存在的问题和改进对策提供参考，也可作为大专院校财税专业学生的教学参考书。希望本书的出版，能够为基于经济发展方式转变的税收政策研究和实践探索尽自己的绵薄之力。

目 录

前 言	1
-----	---

第一章 转变经济发展方式与税收宏观调控 1

- | | |
|--------------------------|----|
| 一、转变经济发展方式的历史必然性 | 1 |
| 二、税收宏观调控的基本原理 | 17 |
| 三、西方经济学派的税收调控理论 | 21 |
| 四、税收促进经济发展方式转变的政策取向及总体思路 | 26 |

第二章 扩大消费需求的税收政策 35

- | | |
|---------------------|----|
| 一、税收政策扩大消费需求的理论基础 | 35 |
| 二、当前扩大消费需求的必要性和紧迫性 | 39 |
| 三、我国消费需求不足的直接原因分析 | 46 |
| 四、我国居民消费需求不足的税收视角分析 | 49 |
| 五、扩大消费需求的调控取向及税收对策 | 57 |

第三章 推进服务业发展的税收政策 67

- | | |
|-------------------------|----|
| 一、我国服务业发展现状 | 67 |
| 二、我国服务业税收政策体系 | 74 |
| 三、我国现行税收政策在促进服务业发展方面的缺陷 | 80 |
| 四、促进服务业发展税收政策的国际经验借鉴 | 86 |
| 五、推进服务业发展的税收政策建议 | 91 |

第四章 激励高新技术产业发展的税收政策 97

- 一、高新技术产业的界定及税收激励的理论基础 97
- 二、我国高新技术产业发展现状 104
- 三、国外促进高新技术产业发展的税收政策 108
- 四、我国现行的高新技术产业税收激励政策及其弊端 113
- 五、完善高新技术产业税收激励政策的建议 122

第五章 促进房地产业健康发展的税收政策 127

- 一、房地产业及税收调控的理论分析 127
- 二、我国房地产税制的历史与现状 136
- 三、我国房地产税收政策存在的问题 145
- 四、促进房地产业健康发展的税收政策选择 151

第六章 扶持中小企业发展的税收政策 159

- 一、中小企业在国民经济中的地位及面临的困境 159
- 二、税收政策扶持中小企业的理论依据 166
- 三、我国中小企业税收政策及其缺陷 168
- 四、国外扶持中小企业的税收政策及其特点 177
- 五、完善我国扶持中小企业发展的税收政策 181

第七章 促进收入公平分配的税收政策 189

- 一、税收制度调节居民收入差距的基础理论 189
- 二、我国居民收入分配不公的具体表现 196
- 三、我国现行税制在公平分配方面存在的缺陷 205
- 四、税收公平分配的制约因素分析 212
- 五、促进居民收入公平分配的税收政策措施 219

第八章 助力低碳经济发展的税收政策 226

一、中国向低碳经济模式转变的客观必然性 226

二、税收政策支持低碳经济发展的必要性与国际经验借鉴 233

三、我国低碳税收政策的现状及存在的主要问题 239

四、税收政策支持低碳经济发展的对策选择 249

主要参考文献 262

后 记 281

第一章 转变经济发展方式与税收宏观调控

转变经济发展方式既是解决中国社会经济运行中突出矛盾的现实要求，也是适应国际形势变化和应对国际压力、提高国际竞争力的客观需要。而转变经济发展方式，既要充分发挥市场配置资源的基础性作用，又要注重政府宏观调控作用的发挥，税收作为重要的经济杠杆，税收调控政策是促进经济发展方式转变的有效手段。

一、转变经济发展方式的历史必然性

（一）经济增长与经济发展

经济增长和经济发展虽然字面意思相似，却是两个不同的概念，有着不同的内涵和价值取向。经济增长偏重于数量的概念，主要是对不同时期投入变化带来产出数量的增加而言，包括由于扩大投资而获得的增产和更高的生产效率所带来的产品的增加。它的核算常使用国内生产总值总量、国内生产总值增长率和人均国内生产总值三个指标。从反映经济增长的上述总量和人均的综合经济指标来看，经济增长更多地代表着社会经济活动中商品和劳务的产出数量变化。

经济发展的含义比经济增长更深刻，涉及面更广，内涵更丰富。它强调经济系统由小到大、由简单到复杂、由低级到高级的变化，是一个量变和质变相统一的概念。经济发展既包含了人均产出的增加，也包括经济结构的优化、收入分配的合理、资源环境的改善等等。发展不只是经济的连续增长，而是以全

人类的全面发展为目标的经济、社会、资源、环境的可持续发展。^① 发展不仅包含生产要素投入后更多的产出和变化,还包括产品生产和分配所依赖的技术和体制上的改变,意味着产业结构的改变以及各部门间投入分布的改变,这里有发展的动力、结构、质量、效率、就业、分配、消费、生态和环境等要素和质的变化过程,涵盖生产力和生产关系、经济基础和上层建筑各个方面。^②

从两者的相互关系来看,经济增长是经济发展的必要条件,没有经济增长就不会有经济发展。但是,经济增长并非是经济发展的充分条件,经济增长不一定会带来经济发展,在一些国家就出现过有增长而无发展的经济增长。经济发展与经济增长相比的鲜明特征就在于:顾及可持续性,顾及经济结构的调整和产业升级以及顾及就业、消费、分配等一系列社会需要,也即更强调经济系统的协调性、经济发展的可持续性和增长成果的共享性。^③

按照马克思的观点,经济增长方式可归结为扩大再生产的两种类型,即内涵扩大再生产和外延扩大再生产。现在经济学界结合发达国家和一些发展中国家的实践给予的解释是按照要素投入方式划分,将经济增长方式大体分为两种:一是通过增加生产要素占用和消耗来实现经济增长,即依靠增加资金、资源的投入来增加产品的数量等的粗放型增长方式;二是通过提高生产要素质量,优化生产要素配置和提高利用效率来实现经济增长,即主要依靠科技进步和提高劳动者素质来增加产品的数量和提高产品质量等集约型增长方式。^④ 转变经济增长方式,就是从粗放型增长方式转变为集约型增长方式。

经济发展方式是指社会经济活动中实现经济增长、优化经济结构、完善经济制度、提高生活质量、节约资源和改善生态环境等的方法、手段和模式。经济增长方式与经济发展方式存在着密切的联系。经济发展方式包含经济增

① 吴志军、黄晓全:《江西资源、环境问题及实施可持续发展的对策》,《江西财经大学学报》2004年第1期。

② 王迥斓:《从“转变经济增长方式”到“转变经济发展方式”——理念的又一次提升》,《特区经济》2008年第5期。

③ 张玉玲:《转变经济发展方式意义重大,访卢中原》,《光明日报》2007年10月24日。

④ 王迥斓:《从“转变经济增长方式”到“转变经济发展方式”——理念的又一次提升》,《特区经济》2008年第5期。

长方式，但经济发展方式的内涵更丰富。

（二）由转变经济增长方式到转变经济发展方式

新中国成立后，我国经济建设从低水平起步，基础差、底子薄，长期处于相对封闭状态。受经济发展所处阶段及整体技术水平的限制，我国长期以来主要依靠增加要素投入和物质消耗来推动经济增长，带有明显的高投入、高增长、低效益的粗放特征。为了提高经济增长的质量和效益，经济学界和决策层首先提出经济增长方式的转变。

转变经济增长方式，就是从粗放型增长方式转变为集约型增长方式，也就是从主要依靠增加资源投入和消耗来实现经济增长转变为主要依靠提高资源利用效率来实现经济增长方式。低投入、高产出、低消耗、少排放、能循环、可持续的增长是其实现的目标，也是其实现的重要途径。

1982年党的十二大提出“要把全部经济工作转到以提高经济效益为中心的轨道上来”，1987年党的十三大提出要“使经济建设转到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来”；党的十四大进一步提出“努力提高科技进步在经济增长中所占的含量，促进整个经济由粗放经营向集约经营转变”。这一时期，围绕如何提高经济效益统筹兼顾速度与效益间的关系，实现由粗放经营向集约经营转变，在相关政策中虽然没有采用“转变经济增长方式”的概念，但已经正式提出了关于经济增长方式的战略。

1995年，党的十四届五中全会提出“两个根本转变”：一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变；二是经济增长方式从粗放型向集约型转变，促进国民经济持续、快速、健康发展和社会全面进步。这是在中共中央文件中首次正式使用“转变经济增长方式”的提法。1996年，中国政府提出要走“可持续发展”道路，注意处理好经济发展与环境、资源之间的关系。1997年，党的十五大明确提出“转变经济增长方式，改变高投入、低产出，高消耗、低效益的状况”。

从我国转变经济增长方式的过程看，尽管理论界和实际部门对粗放经济增长的害处和转变经济增长方式的重要性均存在高度认同，但是，增长方式实际并未转变过来，甚至在21世纪初反而出现了由粗放经济增长方式所引发

的过度投资和经济过热。^①这一时期，重化工业和城镇化的快速发展，对土地、淡水、矿产和能源等战略资源的保障和生态环境产生持续压力。党的十六大以来，党和国家通过进一步深化认识我国经济发展规律，形成了新时期指导经济社会发展全局的科学发展观。科学发展观的第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。

2006年的中央经济工作会议提出实现又好又快发展是全面落实科学发展观的本质要求，从而首次站在国民经济发展全局的高度把经济增长的质量与效益置于经济增长速度更优先的地位来评价经济发展的成就。胡锦涛同志在2007年中央党校省部级干部进修班发表的重要讲话中指出：“实现国民经济又好又快发展，关键要在转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大新进展”，从而把我国过去一直所讲的转变经济增长方式正式改为转变经济发展方式。2007年党的十七大上，“转变经济发展方式”正式出现在党的文件中，将党的十四届五中全会提出的“转变经济增长方式”改为“转变经济发展方式”，并明确提出了转变经济发展方式的总体要求，“促进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，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，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”。党的十七届五中全会提出“加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域”，将转变经济发展方式作为“十二五”规划的主线。党的十八大报告指出，“以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，是关系我国发展全局的战略抉择”不仅强调尽快形成新的经济发展方式，而且指出了具体的落实路径。深化改革是加快转变经济发展方式的关键，科技创新是推动经济发展方式转变的核心动力，经济结构战略性调整是加快转变经济发展方式的主攻方向。

总之，由“转变经济增长方式”到“转变经济发展方式”是党对经济发展规律认识的飞跃，是我国长期发展战略的一个重大转变。

^① 唐龙：《从“转变经济增长方式”到“转变经济发展方式”的理论思考》，《当代财经》2007年第12期。

(三) 转变经济发展方式的基本内涵

所谓转变经济发展方式，就是要在经济发展的进程中紧紧围绕以人为本这个核心，真正做到全面协调可持续发展，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，使经济发展朝着有利于人和社会全面发展的目标前进。转变经济发展方式的实质在于提高经济发展的质量，即主要通过科技进步和创新，在优化结构、提高效益和降低能耗、保护环境的基础上，实现包括速度质量效益相协调、投资消费出口相协调、人口资源环境相协调、经济和社会协调发展在内的全面协调，真正做到又好又快发展。^① 相对于转变经济增长方式，转变经济发展方式有更丰富的内涵。

1. 以人为本是转变经济发展方式的基本理念

加快转变经济发展方式是贯彻落实科学发展观的必然要求，以人为本是科学发展观的核心内容，以人为本的价值取向把追求人的全面发展，实现人的合理愿望作为根本目标。保障和改善民生是加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点，在加快转变进程中必须始终把人民的利益放在第一位，再也不是单纯加快国内生产总值或人均国内生产总值的增长率，更加注重不断提高人民群众的物质文化生活水平，让广大人民群众分享改革发展的成果，切实维护和实现最广大人民的根本利益，促进整个社会和谐。正如刘尚希研究员所言，转变发展方式就要更加突出人的主体性地位，使经济发展转变到为人的发展上来。^②

2. 优化结构是转变经济发展方式的重点内容

我国传统的经济发展方式最突出的问题是结构问题，从某种程度上说，转变经济发展方式就是要调整优化经济结构。第一，针对我国需求结构面临投资比重过大、外贸依存度高、消费比重过低的难题，加快转变经济发展方式必须调整目前的需求结构，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。第二，促进经济增长由主要依靠第二产业带动向依靠第

^① 李省龙：《转变经济发展方式的内涵和意义》，《中国经济时报》2007年11月15日。

^② 刘尚希：《转变发展方式从消费入手》，《上海金融学院学报》2010年第3期。

一、第二、第三产业协同带动转变；三次产业内部要由低水平重复严重、高端产业竞争力较差的格局，转变为技术含量较高、整体竞争力较强的格局。第三，面对我国长期主要依靠资本投入和物质资源消耗来促进经济增长，劳动者素质低，资源能源耗费多，核心科技含量不高的难题，要加快转变经济发展方式，要素结构上必须实现主要依靠增加物质资源消耗向依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。第四，优化城乡结构和区域结构。将城乡关系由城乡互动不畅、二元结构矛盾突出的格局，转变为城乡优势互补、良性互动、统筹发展的格局；将区域发展由区域生产力布局不合理、发展差距过大、公共服务发展不平衡的格局，转变为特色优势明显、区域发展比较均衡、公共服务比较均等的格局。

3. 自主创新是经济发展方式转变的核心动力

科学技术是第一生产力，技术进步是节约生产要素的关键，而技术进步的关键是创新。自主创新能力是一个国家综合国力和核心竞争力的直接反映。加快经济发展方式转变有着诸多因素，但自主创新无疑是其中最关键最核心的要素。产业结构优化升级和提升传统产业科技含量依靠自主创新，培育自主品牌、增强出口产品竞争力要靠自主创新，降低资源消耗、减少环境污染同样要依靠自主创新。后危机时代，世界上一些发达国家也重视经济发展方式的转变，它们强调科技创新，维护自主知识产权，提升产品的国际竞争力。胡锦涛同志指出：“加快推进自主创新，紧紧抓住新一轮世界科技革命带来的战略机遇，更加注重自主创新，加快提高自主创新能力，加快科技成果向现实生产力转化，加快科技体制改革，加快建设宏大的创新型科技人才队伍，谋求经济长远发展主动权、形成长期竞争优势，为加快经济发展方式转变提供强有力的科技支撑。”^① 总之，我国要走上“低投入、低消耗、低污染、高效益”的集约型经济发展道路离不开自主创新，加快转变经济发展方式，必须紧紧依靠科技进步，促进我国经济尽快走上创新驱动、内生增长的轨道，真正实现我国经济的全面、协调、可持续发展。

^① 胡锦涛：《紧紧抓住历史机遇承担起历史使命，毫不动摇地加快经济发展方式的转变》，《人民日报》2010年2月4日。

4. 政府职能转变是转变经济发展方式的体制保证

政府的职能和行为决定着政府管理的基本方向和主要形式，从国际发展经验来看，经济发展方式既受特定发展阶段以及资源禀赋条件等客观因素决定，也受发展观与发展战略导向、管理体制和政策安排等因素影响。经济发展方式转变既可以是自发的、渐进的历史过程，也可以是政府自觉推动的战略性转变过程。

我国经济发展方式转变长期滞后的体制性原因是政府干预过多。从市场中的主体看，政府对经济起着主导作用，并且经常直接干预经济活动。由于历史原因，我国的企业投资自主权还没有真正落实，其主要问题是：政府投资决策的机制不规范，政府投资责任追究制度不健全，决策者不对决策后果负责。在当前的考核体制下，造成了政府追求政绩，政府官员忙于招商引资上项目的现象，并且由于官员任期较短，投资往往集中在短期见效的项目上，甚至不惜引入对当地环境造成严重污染的项目。而真正需要政府关注的教育、医疗、农业等领域，却投入不足。这使得我国投资率居高不下，并且投资结构扭曲，导致资源配置的低效率。^① 在现有体制下，地方政府的行为更趋向于追求政绩特别是经济增长指标，难以从根本上解决投资率过高的问题。经济发展中许多粗放经营、结构失衡等深层的矛盾和问题都与政府职能转变不到位密切相关，经济社会生活中潜在的风险也要求强化政府社会管理和公共服务职能。因此，转变政府职能是推动经济发展方式转变的体制保证。

转变经济发展方式，应加快政府职能转变，就是要合理界定和健全政府职责体系，解决“越位”和“缺位”问题。具体来说，就是进一步加强和改进宏观调控与市场监管，从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用；就是更加注重社会管理和公共服务，促进社会公平正义和维护良好社会秩序。

（四）我国经济发展方式存在的主要问题

社科院财贸所所长高培勇认为，我国传统的经济发展方式存在“重国外

^① 高尚全：《我国经济发展方式转变为何长期滞后》，《北京日报》2010年3月8日。