


发展新理念与 中国经济发展新常态


FAZHANXINLIANYU

ZHONGGUOJINGJIFAZHANXINCHANGTAI

中共中央党校课题组 编著

中共中央党校重大委托课题



 中共中央党校出版社

发展新理念与

中国经济发展新常态

FAZHANXINLIJIANIANYU
ZHONGGUOJINGJIFAZHANXINCHANGOTAI

中共中央党校课题组 编著

中共中央党校重大委托课题



 中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发展新理念与中国经济发展新常态/中共中央党校
课题组编著. —北京: 中共中央党校出版社, 2016. 7
ISBN 978-7-5035-5528-2

I. ①发… II. ①中… III. ①中国特色社会主义—社
会主义建设模式—研究②中国经济—经济发展—研究
IV. ①D616②F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 162761 号

发展新理念与中国经济发展新常态

责任编辑 严宏伟 王学彦
版式设计 尉红民
责任印制 宋二顺
责任校对 王 微
出版发行 中共中央党校出版社
地 址 北京市海淀区大有庄 100 号
电 话 (010) 62805830 (总编室) (010) 62805821 (发行部)
(010) 62805034 (网络销售) (010) 62805822 (读者服务部)
传 真 (010) 62881868
经 销 全国新华书店
印 刷 北京柏力行彩印有限公司
开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16
字 数 160 千字
印 张 14.25
版 次 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷
定 价 38.00 元

网 址: www.dxcbs.net 邮 箱: cbs@ccps.gov.cn
微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换

前 言

本书是中共中央党校2015年度重大委托课题的成果。2015年3月接到任务后，我们认真学习领会习近平总书记关于经济发展新常态的重要讲话，反复讨论课题的研究思路，几经磨合，对做好这项课题形成了三点共识：坚持问题导向，不回避矛盾；突出学理支撑，不就事论事；力求可操作，不脱离实际。

确定了研究原则，课题组成员先后分赴全国各地调研，通过调研，我们不仅感受到了当前国内经济面临的压力，也强烈感受到了基层干部群众对中共中央党校学者的期待。怎样用新的发展理念引领经济发展新常态？怎样看待近年来的经济下行？怎样推动结构升级？怎样转换经济发展动力等等。这一系列问题都迫切需要我们理论工作者作出回答。

调研结束后，我们将了解到的情况进行了梳理汇总，并逐一研讨，之后我们撰写的内部报告受到了中央领导的重视；课题分报告在《财政研究》等杂志陆续刊出后也引起了社会关注。2015年9月起，课题主持人王东京教授在

《学习时报》写专栏，发表了近 50 篇文章，读者回声四起。2016 年年初，我们便以这些阶段性成果为基础撰写总报告，历时半年，数易其稿，现在本书终于与读者见面。

总报告由三篇加一个绪论构成。具体分工如下：绪论由中共中央党校副校长王东京教授撰写；第一篇（1—3 章）由中共中央党校陈启清教授执笔；第二篇（4—6 章）由中共中央党校副研究员桑瑜执笔；第三篇（7—9 章）由中共中央党校陈宇学教授执笔；中共中央党校办公厅许庆博同志做了大量的资料整理工作。全书由王东京教授拟定提纲、修改定稿。

最后要特别说明的是，本研究报告在撰写过程中参阅了国内外大量的相关成果，数据资料的获取也得到了各省市相关部门与企业的大力支持，中共中央党校出版社严宏伟、王学彦两位同志作为责任编辑为本书的出版付出了辛勤劳动，在此我们一并致谢！

绪 论

以发展新理念引领经济新常态

中国经济目前正处在速度换挡、结构调整与动力转换期，党的十八届五中全会提出坚持创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展，这五大新理念是适应、把握、引领经济新常态的总纲领，如何通过改革体制机制落实发展新理念，是摆在我们面前的一项重大课题。

一、创新发展的体制安排

毋庸讳言，我们过去的经济增长主要是靠投资与出口拉动，而今天已步入“经济新常态”，发展动力亟待转换。党的十八届五中全会指出：“创新是引领发展的第一动力。”中央的意思很明确，未来的经济发展将主要靠创新驱动。若如此，在体制层面有两个问题要研究：第一，政府如何支持科技创新？第二，如何促进科技成果转化？

何为科技创新？并不是要抠概念，而是这概念事关国家的科技投资体制。人们通常认为，科技创新是“科学与技术创新”的总称。这看法虽不算错，但不准确。我们说，技术可以

创新，科学是不能创新的。科学揭示的是规律，规律只能发现，不能改变，如圆周率 3.14，科学家只能发现它，却不能创新它。既然科学是发现规律而非创新，那么政府要不要资助科学研究？

政府当然应该资助科学研究。科学研究不同于技术研发，技术研发的成果是商品，可以有偿转让；而科学研究成果则是个理论原理，由于没有商品载体，不可能通过市场交换取得回报。比如达尔文的进化论是举世公认的人类伟大发现之一，可谁也不会花钱去买“进化论原理”；圆周率 3.14 人们也经常用到，也不会有人买圆周率的。

从经济学角度看，政府资助科学研究还有一个理由，那就是科学研究成果属于“公共品”。公共品有两个特点：一是消费不排他；二是不存在边际成本。科学研究正好具备这两个特性。科学家发现的某个规律（或定理）一经公布，不仅使用不排他，使用人数的多少也与成本无关。比如你使用圆周率求圆面积，并不妨碍我使用圆周率求圆面积，大家同时使用，当初发现圆周率的成本不会变。

与科学研究不同，技术研发倒是可以创新的，可这是否就意味着政府应该资助所有的技术创新？当然不是。国防军工技术与高新技术事关国家安全与国家竞争力，其创新成果通常不能转让，此类创新政府应该投资；而一般民用技术研发与国家安全无关，创新成果又可有偿转让，政府对这类创新只需提供公共服务，应让研发机构面向市场去筹资。

实行创新发展的另一难题，是推动科技成果转化。习近平总书记曾明确强调要“推动产学研深度融合，实现科技与产业无缝对接”。而据公开的数据显示，我国近年来每年受理的专

利申请达 90 多万件，获得专利授权 16 万余件，连续 4 年居全球之首，可目前我国专利成果转化率却平均不足 20%，产业化率更低，不到 5%。政府拿大量的资金支持创新，而大量专利成果却被束之高阁。

于是我们要问，为什么我们的科技人员不重视成果转化？2015 年暑期我到南方调研，与科技人员座谈时，大家认为主要有三方面原因：

一是成果评价厚此薄彼。以资金来源分，科技课题有政府纵向与企业横向两类。据湖南、云南等地科技部门负责人反映，目前科研院所评职称往往重“纵向”轻“横向”。在长沙座谈时就有科技人员说，他所在单位评定职称时，无国家课题的近于免谈。

二是财政大包大揽。改革开放以来，国家财政对科技投入增长近百倍，特别是近 5 年，财政投入年均增长 20% 以上。这些资金大多以课题形式投给了科研院所。国家既发工资又拨经费，科技人员高枕无忧，自然不关心科技成果能否转化。

三是公共服务平台短缺。目前科技成果难转化的一个重要原因，是“中试车间”等公共平台短缺。一项新技术从实验室到规模生产，通常需要中试。有数据显示，新技术成果通过中试，产业化成功率可达八成；而未经中试的，成功率只有三成。但中试的困难在于，建中试车间一次性投入大，使用率却低，科研院所与企业谁也不愿独自建中试车间。

以上因素确实会妨碍科技成果转化，但并非关键原因。我的疑问是，如果是成果评价重“纵向”轻“横向”导致了产学研脱节，那么为何有人评了职称也不重视成果转化？事实上，

目前科技人员中多数都是有职称的。再有，说财政包揽导致产学研脱节同样也站不住，可证伪的例子是，欧美国家政府财政也投资科技，可人家成果转化率却高达70%~80%。

至于中试车间，说到底是一个谁出钱的问题。中试车间当然最好由政府建，即便政府不建，假若研发者的产业化愿望强烈，而成果又有广泛的应用前景，建中试车间则易过借火。今天国内市场钱并不难找，难就难在研发者缺乏产业化动力，而成果又没有令人乐观的市场前景。

归根到底，以往产学研脱节的主要原因，是科技主创人员不能直接分享成果转化的收益。以美国为例，1980年以前，美国联邦财政资助研发的技术专利权曾归政府所有，其转让收益也归政府，而那时美国的专利成果转化率仅为5%。1980年美国国会通过了《拜杜法案》，将专利权下放给了研发机构，结果转化率一路飙升，如今达到80%以上。

中国的情况与此类似。2007年以前，中央财政资助研发的技术专利权也归国家所有，2007年颁布《科技进步法》后，国家将财政资助研发的专利权下放给了科研院所。按常例，我们的专利成果转化率应该提升，可现实却让人大跌眼镜。何以如此？原来国内的科研院所与美国不同，美国的研发机构是企业投资，而我们的科研院所是国家投资的事业单位，专利权下放不过是“大锅饭”变“小锅饭”。

现在看来，推动科技成果转化有两个办法：一是改革科研院所的“事业”身份，让其自立门户成为真正的企业；二是让科技主创人享有专利转让的部分收益。前者要改体制，后者要相对容易些。党的十八届五中全会指出：“实行以增加知识价值为导向的分配政策，提高科研人员成果转化收益分享比例。”

并且，2015年10月开始实施的《促进科技成果转化法》对此已有相关规定，其关键是要抓好落实。

二、协调发展的两个层面

协调发展涵盖城乡区域协调发展，经济社会协调发展，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展等诸多方面。但以上各方面的协调最终要反映为两个层面的协调：一是总量平衡；二是结构合理。

先看总量平衡。我们知道，过去计划经济时期，总量不平衡表现为商品短缺，即总需求大于总供给；而市场经济下的总量不平衡，通常表现为总供给大于总需求，即产能过剩或商品过度库存、失业率上升。20世纪30年代西方国家出现了普遍的生产过剩，凯恩斯于1936年出版了《就业利息与货币通论》，此后凯恩斯的需求管理理论大行其道，并一度成为西方国家的国策。

在凯恩斯看来，扩大需求的重点是投资。理由有两个：一是供求总量要平衡，储蓄必须转化为投资。他是这样论证的：假定一个国家只有企业与居民两个部门（不考虑税收、政府支出与进出口），于是从总收入（供给侧）看，国民收入=工资+利润+利息+地租=消费+储蓄；而从总支出（需求侧）看，国民收入=投资+消费。总收入等于总支出，则：消费+储蓄=投资+消费。等式两边都含消费，故左边的储蓄必等于右边的投资。

上面论证看上去天衣无缝，但其实有疑点。在年底回头看当年的国民收入存量，储蓄确实等于投资，但若在年底看下一

年的国民收入流量，保持总量平衡却未必要将储蓄转化为投资。储蓄可向两个方向转化：如果投资需求不足，储蓄可转化为投资；如果消费需求不足，储蓄则可转化为消费。事实上，不仅储蓄转化为投资可以扩内需，而且储蓄转化为消费也可以扩内需。肇始于欧美、今天风行全球的信贷消费，就是将储蓄转化为消费的例子。

凯恩斯主张刺激投资的另一个理由，是他认为投资对扩大需求有乘数效应。如投资兴建一家汽车厂，生产汽车需要钢铁，于是可扩大钢铁厂的需求；钢铁厂炼钢需要买煤，则可扩大煤矿的需求；煤矿需买采掘机，又可扩大机械厂的需求。我们不否认投资有乘数效应，但消费也有加速效应：消费者购买汽车，可扩大汽车厂的需求，而汽车厂需买钢铁，又可扩大钢铁厂的需求，以此类推，也一样会产生连锁的需求放大效应。而且经济学并未证明，对拉动需求，扩投资一定胜于扩消费。20世纪70年代西方国家陷入滞胀，表明凯恩斯理论并非灵丹妙药。

习近平总书记在2015年中央经济工作会议上提出了供给侧改革，强调在适当扩大需求的同时，通过供给侧“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”改善供给体系，提高供给的有效性，使供给结构更加适应需求结构的变化。习近平总书记的这一重要经济思想，既不同于凯恩斯主义，也不同于西方的供给学派。供给学派的重点在减税，而供给侧改革的要义是结构性改革。从结构入手推动总量平衡，无疑是对经济学的重大创新。

说到结构性改革，最近大家都在学习领会习近平总书记的讲话精神，而且“结构性改革”已成为全党的共识。现在的问

题是结构性改革由谁来主导，对此人们还有不同意见。有人认为，政府应成为调结构的主体，而按照经济学分析，若让政府作为调结构的主体至少应满足三个条件：第一，政府要事先知道未来怎样的结构是合理的结构；第二，政府官员要比企业家更懂得市场；第三，行政调节要比市场调节更有效。

政府能满足以上三个条件吗？政府官员并非先知先觉，自然很难知道未来怎样的结构是好结构。“九五”时期，政府曾提出要振兴煤炭、钢铁、汽车、建材等产业，可到“十五”时期就出现过剩。2009年，国家颁布《十大重点产业调整与振兴规划》，而2013年国务院发布的《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》，所涉产业几乎都属于2009年要振兴的产业。

那么政府官员是否比企业家更懂市场呢？官员坐在办公室听汇报，看错了市场自己也不赔钱，无关痛痒；企业家一旦投错了项目，赔的是真金白银，所以一般说来官员不会比企业家更懂市场。但行政调节与市场调节哪个更有效，不好一概而论。行政调节相对于市场调节见效快，但容易一刀切，而市场调节虽非一刀切，但见效慢。

两害相较取其轻。结构调整的主体我认为应该是企业而非政府。虽然企业家也不知道未来怎样的结构是好结构，但市场知道，因为市场价格会告诉我们供求状况。由于企业家更关注市场，他们能根据市场变化不断调整生产，让供给去适应市场需求的变化。党的十八届三中全会决定指出，让市场在资源配置中起决定性作用，更好地发挥政府作用。笔者理解，这其实就是要让企业作为市场主体按市场需求调结构。

目前国内有一个流行观点，认为判断一个地区结构是否合理，关键要看第三产业比重，第三产业比重越高，结构就越合

理。此看法显然是来自“配第一克拉克定理”。威廉·配第（William Petty）在1672年出版的《政治算术》中曾比较过英国农民、手工业者与船员收入，得到的结论是：从业之利，农不如工、工不如商。于是他预言说：劳动力将会从第一产业依次向第二、第三产业转移。1940年英国学者克拉克（Colin Clark）又以40多个国家的历史数据作样本，验证了配第的这一预言。

“配第一克拉克定理”没有错，但很多人却不知道该定理只有在两个约束条件下才成立：一是发展阶段（时间）约束；二是分工范围（空间）约束。发展阶段约束是指该定理只存在于工业化初期与中期，工业化后期并不成立，今天欧美制造业强势回归就是例证。分工范围约束，是指该定理的适用范围要由分工范围决定。若分工仅局限于一个县，该定理就只适用于这个县；若分工扩大到一个省，此定理就适用于这个省；若一个国家形成了地区分工，此定理就适用于这个国家而不适用于某个地区。

举例来说，假定一个国家有甲、乙、丙三个地区，甲地的比较优势是农业，乙地的比较优势是工业，丙地的比较优势是第三产业。若这个国家已经形成了地区分工，这样甲、乙、丙三地应各自发挥自己的比较优势，大可不必拘泥于“配第一克拉克定理”。从单个地区看虽然每个地区都不符合该定理，但只要这个国家仍处在工业化中期，其整体结构演进趋势仍会与该定理一致。以19世纪的英国为例，那时英国的结构演进符合“配第一克拉克定理”，但德文郡却是发展农业，曼彻斯特是发展工业，伦敦则是发展金融服务业。

目前各地都制定出了“十三五”规划，据了解，不少地方

政府信誓旦旦地表示，要大力发展第三产业。在笔者看来，这还是政府主导调结构的思路。我国第三产业应该发展，但并不等于各地要齐头并进，更不应拔苗助长。不然大家一窝蜂，地区结构肯定会雷同，而且容易导致实体经济虚脱。所以，结构调整还是应该按照中央精神，让市场起决定性作用，同时发挥好政府作用。政府要做的就是最大限度地放开商品价格，让价格充分反映市场供求，努力创造公平竞争环境，让生产要素自由流动，全方位地提供公共服务，针对结构瓶颈补短板。

三、绿色发展的关键一招

迄今为止人类已经历农耕文明与工业文明两个阶段，目前正处在向生态文明转型的过程中。党的十八届五中全会提出要“坚持绿色富国、绿色惠民，为人民提供更多优质生态产品，推动形成绿色发展方式和生活方式”。这标志着我国将全面启动从工业文明向生态文明的转型。

人类文明为什么转型？制度学派创始人凡勃伦在分析社会转型时曾提出：一个社会哪个阶层拥有了最稀缺的资源，那个阶层就会成为这个社会的主导阶级。如奴隶社会，由于当时生产力低下，最稀缺的是人手，所以拥有奴隶的奴隶主就成了统治阶级；后来随着人口增长，人手不再稀缺而土地变得稀缺，于是地主成了统治阶级；再后来发现了新大陆，土地不再稀缺而资本稀缺，于是资本家成为统治阶级。

笔者认为用“稀缺”解释社会转型并不科学，社会转型应该用生产力与生产关系的矛盾运动解释。不过，用“稀缺”解释文明转型倒是可取的。比如，封建社会产生农耕文明，原因

就是粮食短缺。马尔萨斯当年主张控制人口，理由是粮食增长要比人口增长慢。也正是由于粮食短缺，封建社会的文化风俗以及各类祭祀活动皆与粮食生产相关，这样便产生了农耕文明。而到了封建社会末期，由于工具改进与耕作技术进步，温饱得到基本解决，人们的需求层次提升，“奢侈品”就显得稀缺，这样便催生了工业文明。

工业社会的到来，极大地丰富了物质供应，但同时也损坏了生态环境。相对于物质供应来说，今天好的生态环境反而稀缺了，人们更需要洁净的空气、健康的食品与优美的环境。30年前，我们还把“烟囱林立”作为文明的标志，可近年来媒体时有报道，有地方招商由于项目有污染而遭到群众反对。由此来看，中央提出的绿色发展，既顺乎民意，也顺应了文明转型的一般规律。

怎样才能实现绿色发展呢？若要对症下药，我们得先弄清生态环境为何会被破坏。对此人们可以罗列出许多原因，但经济学认为根本原因就一个：企业私人成本与社会成本分离。比如，有一家造纸的工厂，其私人成本是企业直接成本（原材料、工资及管理费等），而排放废水、废气对环境的损害所发生的成本（治理环境的费用与居民受到的损害）却转嫁给了政府或居民承担，故称社会成本。正由于企业不承担社会成本，所以才对生态环境漠不关心，甚至肆无忌惮。

据此分析，保护生态环境的关键一招，就是要将社会成本内化为企业成本。那么，怎样内化呢？20世纪初英国经济学家庇古提出过一个方案，即先由政府向排污企业征税，然后再补偿给居民。此办法无疑是一个思路，也有国家曾经照此实行。可诺贝尔经济学奖得主科斯认为，庇古方案虽能将社会成

本内化，但并非解决环境问题的唯一方案，也不是最好的办法。

科斯提出的方案是，根据交易成本高低分摊社会成本，分为两步：第一步，将社会成本量化为企业排放权；第二步，由政府将排放权进行分配。如果政府将排放权全部分配给企业，企业就无须承担社会成本；相反，若排放权不分配给企业，企业就得承担全部社会成本。至于排放权在企业与居民间具体怎么分配，政府要根据交易成本决定。请注意，这里的交易成本是指政府为分配排放权而产生的有关信息搜集、谈判沟通、组织协调、维持稳定等非生产性费用。

中外大量的经验表明，在工业化初始阶段，由于环境未出现普遍污染，公众环保意识不强，若将排放权界定给企业不会有人反对，交易成本会相对较低。但随着工业化的推进，特别是到了工业化中期以后，由于环境逐步恶化，公众环保意识增强，若仍将排放权全部界定给企业，往往会招致居民抵制，交易成本会升高。由此得出的启示是，随着工业化提速，企业排放权的分配比例应逐步调低，居民的分配比例应逐步提高。

分配排放权是将社会成本内化为企业成本的重要一步，但并非仅限于此，政府还得开放排放权市场，让排放权可以进入市场交易。若排放权不能交易，不仅社会成本难以内化，而且大量超标排放的企业由于无处购买排放权会立即停产，导致失业增加。排放权市场开放后，超标企业可到市场购买排放指标，这样有了缓冲期，企业便有时间进行技术改造，最终实现节能减排。

不过有一个可以预想到的难题，开放排放权市场后，即使

市场有排放指标供应，但也会有少数企业因买不起排放指标而难以存活。对此，政府绝不可心慈手软。我们要实现绿色发展，淘汰一些高污染企业在所难免，长痛不如短痛，何况开放排放权市场本来就是为淘汰部分落后企业。以往限排是靠政府行政指令，而现在用的是市场机制。既然都是淘汰，就不如由市场优胜劣汰。

要特别指出的是，淘汰部分高排放企业只是目的之一，另一个更重要的目的，是鼓励企业减排。比如，当政府将排放权指标分配给企业后，若有企业节能减排，自己用不完的指标便可到市场去卖，这对企业来说无疑是一种正向激励。如果说政府过去行政限排主要手段是“罚”，那么排放权交易则是恩威并重，有奖有罚。

四、开放发展的共赢模式

改革开放 30 多年，中国经济的高歌猛进，对外开放可谓居功至伟。回顾第二次世界大战后的经济史，战后所有迅速致富的国家，无一不是世界市场的受益者。1945 年的欧洲弹痕累累，重振经济需要购置大量设备，资金从哪里来？马歇尔计划其实只是个开端，源源不断的后续资金靠的是欧洲对美国的贸易顺差。

与欧洲同样幸运的还有日本。日本是一个资源匮乏的国家，国内市场容量有限，但日本的成功之处就在于它把握住了世界市场的每一个机会，从中东进口石油，向世界倾泻产品。由此，日本用了不到 40 年的时间，就从曾经的战败国一跃成了世界第一大债权国。其他像“亚洲四小龙”，以及后来的