



中国宏观经济丛书
ZHONGGUO HONGGUAN JINGJI CONGSHU



国家高端智库成果
GUOJIA GAODUAN ZHIKU CHENGGUO

转变经济发展方式 与 深化改革研究

ZHUANBIAN JINGJI FAZHAN FANGSHI YU SHENHUA GAIGE YANJIU

俞建国 曾 铮◎主编



人 民 出 版 社



中国宏观经济丛书

ZHONGGUO HONGGUAN JINGJI CONGSHU



国家高端智库成果

GUOJIA GAODUAN ZHIKU CHENGGUO

转变经济发展方式 与 深化改革研究

ZHUANBIAN JINGJI FAZHAN FANGSHI YU SHENHUA GAIGE YANJIU

俞建国 曾 铮◎主编



人民出版社

策 划: 张文勇

责任编辑: 张文勇 何 奎 孙 逸 罗 浩

封面设计: 李 雁

图书在版编目 (CIP) 数据

转变经济发展方式与深化改革研究 / 俞建国, 曾铮主编. —北京: 人民出版社, 2017.12

ISBN 978 - 7 - 01 - 018773 - 0

I . ①转… II . ①俞… ②曾… III . ①中国经济—经济发展模式—研究 ②中国经济—经济体制改革—研究 IV . ① F120.3 ② F121
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 331730 号

转变经济发展方式与深化改革研究

ZHUANBIAN JINGJI FAZHAN FANGSHI YU SHENHUA GAIGE YANJIU

俞建国 曾 铮 主编

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张: 14.5

字数: 250 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 018773 - 0 定价: 36.00 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, 如有印刷质量问题, 我社负责调换

服务电话: (010) 65250042

《中国宏观经济丛书》编委会

主 任：朱之鑫

常务副主任：陈东琪

副 主 任：马晓河 任伟民 王昌林 吴晓华

委 员（按姓氏笔画排序）：

史育龙	白和金	毕吉耀	刘立峰	刘树杰
杨宜勇	肖金成	汪 鸣	宋 立	张长春
张燕生	林兆木	罗云毅	胡春力	俞建国
郭小碚	高国力	黄汉权	银温泉	韩文科
董 焰	臧跃茹			

本书编写人员

主 编：俞建国 曾 铮

成 员：郭丽岩 许 生 相 伟 刘在红 刘 方

郭春丽 黄卫挺

前 言

呈现在读者面前的这本书，原为国家发展和改革委员会宏观经济研究院2013年度的重点课题（2013年3月至2014年4月）。课题探讨了我国转变经济发展方式的内涵，剖析了我国经济体制的基本特征，以及我国经济发展方式存在的主要弊端和根源，旨在推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。通过一年的调查和研究，课题组基本完成了预定目的。

转变经济发展方式是2007年党的十七大报告提出的关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务，要点有三：一是“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”，二是“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”，三是“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。”三年后，“转方式”便成为整个“十二五”时期（2011~2015年）发展的主线。

本研究的主要结论是，经济发展方式既是需求方式、供给方式和要素投入方式的统一，也是发展目的、发展手段和发展动力的统一。因此，转变经济发展方式就是要矫正发展目的，优化发展手段，重构发展动力，核心是转变要素投入结构。改革开放以来，各级政府以经济建设为中心，在全面转向市场经济后又迅速融入世界市场，却未能及时调整这些职能，反而顺势将自己转变为市场主体，由此导致发展目的异化，手段停滞，动力扭曲。在总结工业化国家政府和市场关系的理论与实践基础上，我们剖析了我国政府主导型体制的优势和劣势，以及硬实力建设能力强、软实力建设能力弱的特点。

我们认为，转变经济发展方式关键是要处理好政府和市场的关系，这就需要进一步深化改革，切实将经济体制从政府主导型转变为市场主导

型，政府功能从主导国民经济发展转向引导国民经济发展，从经营性、建设型政府转向法治政府和服务型政府，从硬实力建设为主转向软实力建设为主，尤其要加强对企业和个人的市场监管。转变经济发展方式要标本兼治，近期应直面三个转变，从解决短期变量——稳定经济增长速度、改善总需求结构入手，这将为改变中期变量——调整供给结构和收入分配结构创造有利条件。从长远看，则必须采取大力度改革措施，调整中央和地方利益格局以从根本上处理好政府和市场的关系，塑造新型市场主体，进一步推进生产要素市场化，从而实现经济发展方式的根本性转变。

一些人士曾提出疑问：转变经济发展方式的第一个转变即提高消费率（即消费占GDP的份额），怎谈得上是经济发展方式的转变呢？发达国家消费率较高，而许多发展中国家也不低，这怎么能反映出发展方式的差别抑或发展水平的高低呢？我们认为，转变经济发展方式的三项要求不是孤立的，而是一个系统的整体，虽然它们从国民经济核算切入的角度不同，却全面综合地反映了经济发展方式的内涵。例如，支出法核算的总需求结构，反映了发展的最终目的（社会“需求”不就是发展的目的吗），生产法核算的总供给结构，一定程度反映了发展手段的优劣，至于收入法所核算的要素报酬结构即要素投入结构，更是突出地反映了发展动力的差异。经济学的基本理论告诉我们，“生产是起点、是满足消费需求的手段，消费是终点、是生产的目的，分配则是连接生产和消费的中间环节”，这与经济发展方式的“三个转变”所反映的经济性质，在逻辑上是一致的。当我们提出“转方式”任务的时候，不就说明我们的发展目的、手段和动力出现一些问题了吗？而只有当我们赋予经济结构的变化以一定的价值观念，并使之与国民经济核算数据一一对应时，良好的发展理念才会变得可衡量、可操作、可检验，才容易落到实处。

值得注意的是，2016年制定的“十三五”规划纲要，对我国经济社会发展的主线作出了重大调整，由“十二五”时期的转变经济发展方式改为供给侧结构性改革，这是否意味着我们放弃了转变经济发展方式的任务？我们认为并非如此，因为这两条发展主线是彼此衔接的，只是随着时间的推移，侧重点发生了变化。

在二十一世纪的头一个十年中，中国经济发展虽然三个转变都需要，但突出的还是由于经济增长速度过快所导致的总需求结构严重失衡，投资和出口所占比重不断攀升，对经济增长的贡献也不断提高，而消费的比重

和作用则持续下降。虽然“十二五”时期也仍然需要三个转变，但最迫切的仍然是实现第一个转变即需求结构的转变，因为没有需求结构的转变，就很难会有供给结构的转变和要素投入结构的转变，如前所述，这是由于第一个转变是短期变量，比较容易实现，而后两个转变是中期变量甚至是长期变量，难度较大。

从“十二五”规划执行结果来看，随着经济增速调整为中高速，投资率已从2010年的48%下降到2015年的45%，消费率则从49%上升到52%，双方各自向良性方向变动了3个百分点；消费对经济增长的贡献率从45%提高到60%，而投资的贡献率则从66%下降到43%，可以说，需求结构的调整已初见成效。

近两年，随着投资增速回落至个位数，可以判断，投资率继续下降的空间已经大大缩小，也就是说，尽管2016年我国的投资率仍处于44%的较高位置，但在“十三五”时期（2016~2020年）继续下调的余地已经不大，也变得不那么迫切而转化为一项长期任务了。可见，当我们判断经济进入了新常态、经济增长应下调为中高速的时候，总需求结构严重失衡的态势已大大缓解，出口不易，投资谨慎，而消费的作用则日益凸显。在这一背景下，供给侧的矛盾就变得突出了，如产能过剩、房地产库存严重等。“十三五”规划顺应经济形势的这一变化，对“十二五”规划提出的发展主线做出相应的调整，不仅是工作重心由原来的第一个转变移至第二个转变，也是“十二五”时期发展主线的深化，因为供给侧结构的优化本身即为转变经济发展方式题中应有之义。

因此，如果我们能够比较深入的了解转变经济发展方式的内涵，那么，对于当前正紧锣密鼓推进的供给侧结构性改革的重大意义也就会有更加充分的认识。诚如党的十九大报告所指出的，“我国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期”，这或许可以从一个侧面说明，转变经济发展方式仍然是我国经济社会发展的重大任务，且依然处于进行时，故而本项研究至今并不过时。

最后需要说明的是，课题组在上海和安徽调研期间，曾得到上海市及徐汇区和安徽省及合肥市、肥西县等各级政府的发改、财政、工信、商务、工商、食药监、编办、教育、卫生、住建、社保、民政、公安等多个部门及相关研究机构的热情帮助，使我们的许多认识得以深化，更接地气，在此我们表示深深地感谢。

本课题负责人为俞建国研究员和曾铮副研究员，各章执笔人分别是：总报告俞建国、曾铮，分报告一和分报告二俞建国，分报告三郭丽岩副研究员，分报告四许生研究员，分报告五相伟博士，分报告六刘泉红研究员和刘方助理研究员，分报告七郭春丽研究员，附件一观点综述曾铮，附件二调查报告刘方和黄卫挺副研究员（以上课题组成员职称均为2013年承担本项研究时的职称）。

将课题报告修订成书时，我们只是按照出书的体例略加修改和润色，总体上仍保持结题时面貌，以体现当时我们的基本观点和研究水平。不当之处在所难免，欢迎读者批评指正。

本书编写组

2017年11月

目 录

总报告：转变经济发展方式与深化改革研究	1
一、转变经济发展方式的内涵及提出背景	1
二、我国经济发展方式形成的体制原因	5
三、政府主导型体制对我国经济发展方式的影响	11
四、转变经济发展方式的关键是处理好政府和市场的关系	18
五、转变经济发展方式、深化改革的主要任务	32
分报告一：关于转变经济发展方式的内涵	46
一、转变经济发展方式的三项要求具有内在的联系	46
二、转变经济发展方式的基本含义	48
三、转变经济发展方式的深层含义	50
四、中央文件对转变经济发展方式的新阐释	51
五、我国经济发展方式出现偏差的基本机制	53
六、转变经济发展方式的要义	55
分报告二：我国经济发展方式的成因	60
一、我国经济发展方式形成的阶段性原因	60
二、现行经济发展方式的三大弊端	63
三、我国经济发展方式形成的体制原因	66
分报告三：转变经济发展方式与深化政府改革研究	73
一、相关概念和研究框架	73
二、对我国政府改革历程的回顾及思考	78
三、政府改革的国际经验及启示	86
四、促进政府职能转变取得突破的对策建议	92

分报告四: 转变经济发展方式与中央和地方财政关系研究 101

 一、政府职能划分不清是导致“转方式”艰难的关键症结 101

 二、转变经济发展方式对构建新型中央和地方财政关系的新要求 109

 三、改革财政体制, 促进发展方式转变 112

分报告五: 转变经济发展方式视角下进一步完善发展规划研究 125

 一、理论上发展规划是促进经济发展方式转变的有力工具 125

 二、我国发展规划未能推动发展方式加快转变的原因 127

 三、在政府职能转变中强化发展规划对转变发展方式的促进作用 132

分报告六: 转变经济发展方式与塑造新型市场主体研究 136

 一、政府干预企业行为的动机和表现 136

 二、政企关系不顺对经济发展方式的影响 139

 三、新时期重塑政企关系的目标和路径 150

 四、对策措施 155

分报告七: 转变经济发展方式与深化要素市场改革研究 159

 一、要素市场的制度框架及存在的问题 159

 二、现行要素市场对转变经济发展方式的影响 173

 三、以要素市场化促进经济发展方式转变的对策建议 181

附件1: 行治修制, 民强国兴 189

 ——关于经济体制改革和经济发展方式转变相关研究评述

附件2: 当前我国政府事权划分存在的问题及相关建议 207

 ——对上海市、安徽省的调研

总报告:转变经济发展方式 与深化改革研究

2007年党的“十七大”报告提出了转变经济发展方式的任務，2010年《“十二五”规划建议》进一步把加快转变经济发展方式确定为“十二五”发展的主线，2012年党的“十八大”报告则提出要确保转变经济发展方式在2020年之前取得重大进展。不过，自党的“十七大”以来，五年过去了，我们发现转变经济发展方式的任務完成得并不理想。这就需要我们认真探讨一下原因，采取有针对性的政策措施，以便使这一任务真正落到实处，避免凌空蹈虚。

一、转变经济发展方式的内涵及提出背景

党的“十七大”报告对转变经济发展方式、促进经济增长提出了三项要求，一是由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变；二是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；三是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。^①我们认为，只有科学认识转变经济发展方式的内涵，才能深刻理解转变经济发展方式的重要性和系统性，而梳理转变经济发展方式提出的背景，则有助于我们意识到加快转变经济发展方式的紧迫性。

（一）科学认识转变经济发展方式

转变经济发展方式的三项要求不是孤立的，它们之间存在着密切的内在联系。对此，我们形成了以下几点认识。

^① 《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社2007年版，第22、23页。

首先,这三项要求是从国民经济核算角度切入的。国内生产总值有三种计算方法,即生产法、收入法和支出法,分别从三个角度核算国民收入的形成。生产法反映了生产情况,收入法反映了分配情况,支出法反映了消费情况(包括为扩大消费而进行的投资),也就是说,通过一张投入产出表,既可以反映一国“生产—分配—交换—消费”再生产活动的全过程,也可以清楚地反映出生产、分配和消费三者之间存在的紧密联系。

其次,国内生产总值的三种计算方法,实际上也从三个维度界定了发展的内涵。支出法核算的总需求结构,反映了发展的目的;生产法核算的总供给结构,反映了发展的手段;收入法核算的要素报酬结构亦即要素投入结构,反映了发展的动力。这与经济学理论中“生产是起点、是满足消费需求的手段,消费是终点、是生产的目的,分配则是连接生产和消费的中间环节”,在逻辑上也基本一致,只是当我们把收入分配看作是生产、发展的动力时,应该说比“中间环节”这样的表述更加明了,也比较准确。从这一角度看,所谓转变经济发展方式,就是要矫正发展的目的,优化发展的手段,重构发展的动力。

第三,从规范分析角度看,经济发展方式既是需求方式、供给方式和要素投入方式的统一,也是发展目的、发展手段和发展动力的统一。而从实证分析角度看,经济发展方式则是国民经济核算支出法、生产法和收入法三种方法的统一。这样,理念可与核算数据对应,“发展目的、发展手段和发展动力”与“支出法、生产法和收入法”的统计数据也一一对应,可实现规范和实证的统一,人文和科学的统一(见表0-1)。由于有统计数据支撑,科学发展的理念便容易落到实处,转变经济发展方式也才具备可衡量性、可操作性和可检验性。^①

转变要素投入结构是转变经济发展方式的核心。要素投入结构转变了,会带动需求结构和产业结构的转变。如果要素投入结构主要是以科技创新和提高劳动者素质为主,那就必然要求加大对人力资本的投入。人力资本要素或者广义的劳动力要素在国民收入分配中份额逐步提高,必然会促进消费扩大和消费结构的升级,增加消费对经济增长的贡献。同时,由于人力资本的投入加大,

① 继2007年党的“十七大”报告之后,2010年“十二五”建议和2012年党的“十八大”报告对转变经济发展方式又做了重申,但表述的内容和方式略有差异。我们认为,仍然可以用发展目的、发展手段和发展动力这样一个框架来理解这些略有差异的表述,详细内容见分报告一第四节。

表 0-1 转变经济发展方式各项内容的统一

经济发展	方 式	转变的具体内容	核算方法
发展目的	需求方式	调整需求结构，矫正发展目的	支出法
发展手段	供给方式	调整供给结构，优化发展手段	生产法
发展动力	投入方式	调整分配结构，重构发展动力	收入法

劳动者素质的提高，会使单位物质消耗所带来的附加值越来越多，也会为新产品的研发、商业模式的创新乃至产业结构的优化升级创造条件，进而有利于促进三次产业的融和，实现三次产业的协同发展，最终实现生产方式科学合理、优化集约可持续。

从转变经济发展方式所需要的时间来看，三个维度是不一样的：需求结构变化可以是一个短期变量，可以通过宏观调控实现，但要持续下去，却需要矫正发展目的；调整供给结构、优化发展手段则是一个中期变量，需要若干年时间才能见效，这仍受制于发展目的；重构要素投入结构、提高全要素生产率^①，是一个长期变量，以十数年、数十年计，所谓“十年树木，百年树人”，只能作为一项战略性安排，这需要长期坚持教育立国、科学立国才会逐步奏效，或许还要社会和政治体制改革的配合。但如果从改善发展的动力——要素分配结构来看，却可以通过一些改革措施在中近期内实现。

(二) 提出转变经济发展方式的背景

我国目前经济发展方式大体形成于 21 世纪初，持续至今，在今后若干年内，或因主动调整转变为新的经济发展方式，或因难以为继被迫终止。而转变经济发展方式，则是对 1995 年《“九五”计划建议》“转变经济增长方式”的方针做出的重大调整。

早在二十世纪八十年代初制定“六五”计划时，我们既已提出“把经济发展模式转变到以提高经济效益为中心的轨道上来”，但片面追求产值和速度的倾向一直存在，粗放型增长方式始终占主导地位，国民生产总值的增加主要依靠大规模的要素投入（自然资源、资本和劳动力）来支撑。这种局面直到九十年代中期仍然没有实质性改变。针对这种情况，1995 年“九五建议”提出积极

① 全要素生产率又称“索罗余值”，最早由美国经济学家罗伯特·索罗提出，指产出增长率超过劳动、资本和土地等要素投入增长率的部分。全要素生产率的来源包括技术进步、组织创新、专业化生产、劳动者素质提高以及经济结构变化和制度变迁等因素。

推进经济增长方式转变,把提高经济效益作为经济工作的中心。换句话说,这虽然是一项重大方针,但依然是我们在缺乏市场机制、企业缺乏集约经营动力的情况下所采取的从“外部”进行约束的办法,并且沿袭了苏联计划经济时代的提法。^①

进入二十一世纪,我国经济进入了一个高速增长期,从2003年开始连续五年出现两位数高增长,固定资产投资增速年均达到25.8%,大大超过同期国内生产总值17.2%的现价增长速度。出口也出现了“井喷”,从2002年始连续6年增速超过20%,有两年甚至达到35%的超高速水平。净出口率则从2.2%一直攀升到8.8%,直接推动了外汇储备大幅增长,以致外汇从长期短缺变成烫手的山芋。

国民经济的高速增长,对一系列重大结构产生了重要的影响。首先,过快的经济增长使总需求结构失衡,异化了发展目的。高强度的投资和依靠国外市场释放生产能力,消费率必然下降。投资已不需要与消费协调发展,而是越来越依赖出口释放产能,形成一种内部失衡(国内储蓄大于国内投资,即总供给大于国内总需求)与外部失衡(国际收支失衡、外汇储备猛增)交相叠印、相互推动的局面。其次,总需求结构失衡妨碍了产业结构优化升级,致使发展手段停滞。高投资率和过高的出口依赖度妨碍产业结构优化升级,因为投资和出口拉动的主要是二产而不是三产。以“钢筋加水泥模式”为基础的投资,加上以劳动密集型产业为主的加工贸易出口和以资源密集型产业为主的一般贸易出口,增长过快不仅抑制了服务业的发展,还形成了依赖低附加值制造业、抑制高附加值制造业的机制,很容易被生产廉价品的“世界工厂”所锁定。最后,高投资率和高出口率改变了收入分配结构,扭曲了发展动力。高强度的投资所带动的主要是资本报酬较高而劳动报酬较低的冶金、建材等资本密集型产业。同时,高投资率也增强了资本在要素分配中的地位,形成对无限供给的劳动力的“强势”地位。出口的作用也与投资相类似。结果,2000~2007年,劳动报酬占国内生产总值的比重大幅度下降,而代表资本要素报酬的企业收入(营业盈余加固定资产折旧)比重则大幅度上升。收入分配结构的这种变化,反过

① 20世纪60年代,苏联经济增长率开始下滑,计划当局意识到生产资料浪费严重、劳动力即将枯竭,便由国家出面,试图从宏观层面推动增长方式的转变,提高经济效益。1971年苏共二十四大正式提出转变经济增长方式,即从粗放型经济向集约化发展道路过渡,但直到苏联解体,他们的这些努力成效甚微,最终输给了用市场方式配置资源的经济体。

来又进一步加剧了总需求结构的失衡。虽然这种失衡直接影响了消费的能力，却不影响产品的实现（可出口），充分反映了以投资为主、外需为主的经济发展方向偏离了发展的目的。

这样，在二十一世纪初的头七年，我国原有经济增长方式的弊端不但未能得到有效克服，而且可以说变得更加严重，不但原来的粗放式增长依旧，而且还表现为总需求方面的投资强度过大和严重依赖外需、消费率连年下降，表现为总供给方面的产能过剩、产业结构优化升级困难，表现为收入分配结构方面的劳动报酬份额迅速下降、企业收入份额迅速上升，以及外汇储备持续大幅增加等内外严重失衡的局面。加之国土开发强度过大、生态环境持续恶化以及对农村剩余劳动力挥霍性使用^①所造成的局部性、结构性“用工荒”等现象，种种迹象表明，这样的发展无论如何都难以持续下去。如果继续延用“转变经济增长方式”这一作为长期任务的概念，不仅难以准确概括新时期出现的新情况和新问题，而且明显缺乏针对性，不能解决总需求、总供给和收入分配方面所面临的紧迫问题，故需要有一个能够准确刻画和破解新的发展阶段突出问题的清晰的表达方式——这应该是2007年党的“十七大”报告提出转变经济发展方式的主要缘由。

二、我国经济发展方式形成的体制原因

自2007年党的“十七大”报告提出转变经济发展方式的任務以来，五年过去了，总的来看转变的步伐比较缓慢，某些方面还可以说是止步不前，而生态环境形势则更趋严峻。主要表现，一是投资率进一步攀升。受2008年国际金融危机影响，我们采取了大规模投资的老办法，五年来投资率从41.6%迅速攀升至47.8%，而消费率则变化不大，净出口率虽逐年下降，却不是我们主动调整的结果，而是这次危机的副产品。二是低附加值产业进一步扩张。“钢筋加水泥”的发展模式在应对这次危机中又显示出强大的扩张能量，2009～2011年连续三年钢铁和水泥的产量双双年均增长14%，大大超过同期GDP9.7%的增长速度。2012年，当GDP增速回落到比较正常的7.7%时，一些主要行业的产能过剩立刻变得十分突出。可见，主要原因仍然是过去五年

① 多年来，许多企业只招收35岁以下的劳动者，一些企业把刚满35岁或40岁的农民工辞退，换上一批20岁左右的更年轻的农民工。而一些农民工仅工作几年便由于各种职业病而失去劳动能力被辞退。

（主要是前四年）经济增长速度偏快，前四年 GDP 年均增长 9.6%，不得不让投资继续充当总需求三驾马车的主角（投资贡献超过消费贡献 10 个百分点），结果便是二产继续充当总供给的主角（二产贡献超过三产贡献也是近 10 个百分点）。三是劳动报酬比重虽然提高不少，但受 2008 年经济普查等统计因素影响，这种提高并不完全具有可比性（见表 0-2）。

表 0-2 2007~2012 年主要经济结构的变化 单位：%

年 份	总需求结构			产业结构			要素分配结构		
	消费率	投资率	净出口率	第一产业	第二产业	第三产业	劳动者报酬	企业收入	生产税净额
2000	62.3	35.3	2.4	15.1	45.9	39.0	48.7	36.0	15.3
2007	49.6	41.6	8.8	10.8	47.3	41.9	39.7	45.5	14.8
2008	48.6	43.8	7.7	10.7	47.4	41.8	—	—	—
2009	48.5	47.2	4.3	10.3	46.2	43.4	46.6	38.2	15.2
2010	48.2	48.1	3.7	10.1	46.7	43.2	45.0	39.7	15.2
2011	49.1	48.3	2.6	10.0	46.6	43.4	44.9	39.5	15.6
2012	49.5	47.8	2.7	10.1	45.3	44.6	45.6	38.5	15.9
	平均贡献率			平均贡献率					
08~11 年	48.4	58.8	-7.2	4.7	52.4	42.9			

资料来源：2013 年《中国统计年鉴》。

注：企业收入包括营业盈余和固定资产折旧；2008 年要素分配数字缺。

可见，经济增长速度偏快的体制机制不改变，就很难实现经济发展方式的转变。因此，有必要深入探讨目前经济发展方式形成的体制原因。

（一）政府从利益主体转变为市场主体

1978 年，党的十一届三中全会否定了持续二十多年的以阶级斗争为纲的基本路线，停止了一波接一波的政治运动，确定了全党全国以经济工作为中心的方针。工作重心的这种转移是非常及时果断的，也是非常正确的，赢得了全国人民的拥护。在当时政企合一、全民所有制经济占绝对统治地位的体制背景下，发展经济必须搞活企业，而搞活企业首先要放权于各级地方政府，因为当时所有的企业几乎都隶属于各级政府。因此，自那时开始的“分灶吃饭”财政体制，调动了地方的积极性，使地方政府成为一个强大的利益主体，真正做到

了“以经济建设为中心”，从而推动整个社会出现了蓬蓬勃勃的经济建设高潮，并取得了举世瞩目的成就。

政府以经济建设为中心，本质上就是调集全部行政资源，试图在短期内实现“跨越式、超常规”发展。问题是，1992年我们既已确立了市场经济的改革方向，整个经济体制也开始逐步转变，至2000年，市场经济体制框架已初步形成。但是，原来“以经济建设为中心”的地方政府却顺势将自己从“利益主体”转变为“市场主体”。我们看到，肩负着奔小康任务的我国数万个政府行为主体（包括三十一个省区市，三百余个地市，近三千个区县市和四万多个乡镇，或许还应该加上数目相近的“条条”），非常自觉地依据各自的发展目标，充分利用市场方式来直接配置资源。但如此一来，真正按照市场规则配置资源就很难实现了。

（二）政府成为市场主体的内在矛盾

首先，地方政府的个别理性不等于全国的集体理性。我国县及县级以上各级政府每隔五年就会变质一份经济和社会发展规划（计划），由同级人民代表大会批准，政府部门负责执行。就这些规划的大部分而言，人们很难责备它们脱离了本地实际，有违中央要求。问题是，各级政府是如何组织规划实施的呢？一种是，政府做规划旨在确保企业生产经营和项目投资建设不违背规划，除基础设施外，并不负责具体实施，规划只具指导性。另一种则是，政府既做规划又负责组织实施。后者是我们目前的主要做法。尽管常常会出现“规划规划，墙上挂挂”的情况，但政府以经济建设为中心却是要落在工作实处的，当然有理由根据情况的变化随时修订规划。我们看到，当成千上万个这样的主体“合理”行为汇集时，却常常导致集体的非理性，不是下级的规划颠覆了上级的规划，就是上级的规划消解了下级的规划。这就像数学中的“有限”和“无限”的概念一样，在“有限”中得出的正确结论放在“无限”中常常是不确定的甚至是错误的。例如，目前各地区都要求加快实现小康、提前实现小康，这从道理上讲无可厚非，先富总比后富好，故大家都要抢抓“战略机遇”，内地要“弯道超车”赶沿海，沿海则要“超常规”追四小龙，10%的速度几乎成了大部分地区发展规划的底线，而15%或20%的速度也不过是常规目标。发展能够快一点儿，有什么理由要阻止呢？但大家都快起来，全国的经济增速必然会超过可承受的限度。我们的资源可以确保几十个地市、几百个区县每年增长15%或20%，却根本不可能让三百个地市、三千个区县同时维持如此高的