



县域经济的包容性增长

主编：王建康 于宁锴

陕西人民出版社
陕西出版集团

县域经济的包容性增长

主 编：王建康 于宁锴

副主编：胡 昕 王 颖

陕西人民出版社

陕西出版集团

图书在版编目(CIP)数据

县域经济的包容性增长/王建康等主编. —西安:
陕西人民出版社, 2012

ISBN 978 - 7 - 224 - 10119 - 5

I. ①县… II. ①王… III. ①县级经济 - 经济发展 -
研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012) 第 030207 号

县域经济的包容性增长

主 编 王建康 于宁锴

出版发行 陕西出版集团 陕西人民出版社

(西安北大街 147 号 邮编: 710003)

印 刷 长安大学雁塔印刷厂

开 本 787 mm × 1092 mm 16 开 15 印张

字 数 230 千字

版 次 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 224 - 10119 - 5

定 价 39.00 元

课题组成员名单

顾问: 石 英 (陕西省社会科学院副院长、博导、研究员)

杨 辽 (陕西省社会科学院科研管理处处长)

组 长: 王建康 于宁锴

成 员: 尹小俊 李 巍 王 颖 郝 林 屈晓东

何文兰 郭普松 王 钊 王晓娟 智 敏

孙雅珊 赖作莲 曹 云 冉淑青 冯煜雯

谷孟宾 马建飞 孙 昉 任瑞升 郭艳娜

胡 昕 陈黄强 朱 江 刘 捷

说明: 课题组成员中,胡昕系西安高科集团公司副总经理、博士,陈黄强系华夏银行西安高新区支行行长、在读博士,朱江系陕西师范大学社会学系在读研究生,刘捷系长安大学政治与行政学院硕士研究生。其余成员均为陕西省社会科学院专职研究人员。

目 录

第一章	包容性增长的理论阐释	(1)
第二章	包容性增长与县域经济	(16)
第三章	县域经济的包容性增长	(26)
第四章	县域经济包容性增长中的突出问题	(47)
第五章	县域工业化与包容性增长	(59)
第六章	县域城镇化与包容性增长	(72)
第七章	县域农业现代化与包容性增长	(87)
第八章	县域民生建设与包容性增长	(113)
第九章	文化产业与包容性增长	(128)
第十章	包容性增长视角下的县域社会建设	(142)
第十一章	县域生态文明建设与包容性增长	(151)
第十二章	县域金融创新的包容性发展探析	(170)
第十三章	政府转型与县域经济包容性增长	(181)
第十四章	杨凌: 农科城的包容性增长之路	(195)
第十五章	高陵: 城乡接合部的包容性增长之路	(205)
第十六章	白河: 资源匮乏型山区县的包容性增长之路	(213)
第十七章	神木: 资源城的包容性增长之路	(221)
结束语:	重塑国民经济包容性增长的县域基础	(231)

第一章 包容性增长的理论阐释

“包容性增长”理论与科学发展观是一脉相承的理论体系,是对科学发展观的继承和发展。2010年9月,胡锦涛在出席第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上强调“实现包容性增长,根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。”这种论述表明,实现包容性增长可切实解决经济发展中出现的社会问题,为实现科学发展奠定坚实的基础,并将对构建社会主义和谐社会产生积极而深远的影响。那么,“包容性增长”作为一个新命题,从学理的角度讲,它的概念和特征是什么,如何实现包容性增长,包容性增长与转变发展方式的关系以及如何通过转变发展方式实现包容性增长等等,将在这一章重点论述。

一、包容性增长的概念及特征

(一) 包容性增长的概念

1. 国外关于“包容性增长”概念的阐释

“包容性增长”(inclusive growth)最早是2007年由亚洲发展银行(以下简称亚行)提出来的一个全新概念,也是国际组织在10年间逐渐完善的一个概念。

自20世纪中期以来,人们对于经济增长的认识不断深化,增长的理念也经历了从单纯强调GDP增长到“对穷人友善的增长”再到“包容性增长”的演进过程。

按照原有理论,经济增长的结果会自动扩散到社会各阶层,从而使贫困人口自然减少。然而由于未能正确认识到经济增长与各种不平等之间的复杂关系,

这种基于单纯强调增长的理念而进行的贫困减除实践,未能在 20 世纪后期为国际社会带来预期的效果。于是,世界银行于 1990 年提出“广泛基础的增长”(broad-based growth),其后更进一步提出“对穷人友善的增长”(pro-poor growth)的理念,并以此制定世行的贫困减除政策以及指导相关实践。这一发展理念表明人们开始意识到单纯的经济增长并不能自动消除贫困,有必要检讨经济增长模式和策略。^[1]

2007 年亚洲发展银行专家伊夫扎勒、阿里等人在“对穷人友善增长”基础上,从机会公平的角度给“包容性增长”下了较为明确的定义。他们认为“包容性增长就是强调增长所带来的经济机会对于所有人都是平等的(尤其是穷人)。由于环境的限制和市场的失灵,增长过程中的经济机会并没有在人们中间平等分配。对于那些穷人而言,因为自身的弱势而在经济增长中的收益要远远低于那些富人。所以,如果完全交由市场做主,增长就不可能是‘利贫’的。不过,政府可以采取政策和规划,以引导那些处境较差的人在新的经济机会面前能全面参与。”^[2]也就是说,增长过程应该是基于平等的基础,让所有的人在经济增长过程中具有均等的机会去参与和分享经济成果。这使得包容性增长明显超越了“对穷人友善的增长”。

2008 年 5 月,世界银行增长与发展委员会发表《增长报告:持续增长与包容性发展战略》,进一步明确提出要维持长期及包容性增长,并相信通过建立包容性、确保增长效益为大众所广泛共享。^[3]

所以,就内涵而言,包容性增长必须强调两个最基本方面的内容,即“参与”和“共享”,这也是“社会包容”所倡导的应有之意。也可以说,只有在全体社会成员能够参与和共享经济增长时,经济增长才是积极和可包容性的。

2. 国内关于“包容性增长”概念的阐释

2009 年 11 月 15 日,胡锦涛在亚太经济合作组织第十七次领导人非正式会议上发表题为《合理应对挑战推动持续发展》的重要讲话中,提出要强化“统筹兼顾,倡导包容性增长”^[4]。这是作为中国国家的领导人首次提出这一概念。2010 年 9 月 16 日,第五届亚太经合组织(APEC)人力资源开发部长级会议上,胡锦涛主席在题为《深化交流合作 实现包容性增长》的致辞中强调,“实现包容性增长,切实解决经济发展中出现的社会问题,为推进贸易和投资自由化、实现

经济长远发展奠定坚实社会基础,这是亚太经合组织各成员需要共同研究和着力解决的重大课题”。此后,伴随着十七届五中全会的召开、“十二五”规划的制定,这一概念得到了巨大的传播和海量的诠释。^[5]

但是“包容性增长”作为一个新概念,目前并没有统一的定义。许多专家学者认为“包容性增长”具有丰富的不同内涵,其代表性观点如下:

亚洲开发银行驻中国代表处首席经济学家庄健指出,“包容性增长,就是追求社会和经济协调发展、可持续发展模式的增长,反对单纯追求经济或 GDP 的增长。它意味着让更多的人享受全球化成果;让弱势群体得到保护;加强中小企业和个人能力建设;在经济增长过程中保持平衡;重视社会稳定”^[6]。

国家发改委宏观经济研究院副院长马晓河认为,“包容性增长”,包括经济、政治、文化、社会、生态等各个方面,经济增长应该是互相协调的。从国内讲,首先是和谐增长、科学增长。其次是对低收入人群有利。财富分配应该是公平的,不要造成贫富差距,大家都在增长中获得利益。三是这种增长应该有利于社会发展、公共服务和精神文明建设。从国际讲,“包容性增长”应该是 A 国增长了,不应该去损害或者抑制 B 国,不要给对方带来危害。国家跟国家之间应该是协调、和谐的增长,是共赢和多赢的,应该有益于多方^[6]。

中国发展研究基金会秘书长汤敏认为,“包容性增长”应该有各种各样的含义,包括环保、和谐社会等诸多方面的改变,但最核心的就是经济增长让低收入人群受益,最好是让其多受点益。^[6]比如怎样增加劳动者的收入占整个 GDP 的比重,怎样增加工资收入,以及怎样增加农民的收入,因为这些人群是收入分配中比较弱势的部分。

中央党校《学习时报》编审邓聿文说,这一概念的提出,“是向外界传递一种信息和价值导向,即中国及世界的经济增长方式都需要改变”,“我国目前的经济发展方式有各种各样的弊端,如果再不改变,当前与未来的任务与目标都会面临着压力。其实‘包容性增长’不仅仅是解决贫富差距的问题,还要作为一种价值导向,向全社会倡导这样一种理念,就是应该像温家宝总理所说的,要让人民过上一种很幸福的、有尊严的生活,这就是‘包容性增长’所要达到的目的,而不是原来过多地强调 GDP 的增长”^[6]。

可见,目前“包容性增长”的概念还处在不断发展、完善与丰富的过程中,对

其内涵和外延还有待进一步明确。虽然如此,人们对其认识还是有一些基本共识,首先,“包容性增长”,包括以下一些要素:让更多的人享受全球化成果;让弱势群体得到保护;提倡“参与”和“共享”;重视社会稳定等;它的最终目的是把经济发展成果最大限度地让普通民众来受益,即倡导机会平等的增长。其次,“包容性增长”,最基本的含义是公平合理地分享经济增长,它涉及平等与公平的问题,包括可衡量的标准和更多的无形因素,前者包括作为指标的基尼系数(衡量收入分配)、识字率、公共产品的一般供应和分配,包括教育、卫生、电力、水利、交通基础设施、住房、人身安全等,包容性增长也包括无形的因素、观念和“感情”^[7]。最后,包容性增长最重要的表现就是缩小收入分配差距,使社会上尽可能广泛的人群有共同的愿望等。如果概括这些共识所追求的一个共同目标,那就是努力寻求“以人为本”,只不过与传统“以人为本”概念的不同之处在于,“包容性增长”更加强调微观中的每一个具体人,而不是广泛意义上的人。即“包容性增长”认识到经济增长对于社会中处于不同地位的人具有不同意义和影响。“如果说一般的经济增长强调了资源的配置效率性,强调经济对于整体意义上的‘人’的价值,那么‘包容性增长’更加强调经济增长中资源配置的公平性,强调经济对于每个个体的意义”^[8]。

所以,包容性增长,说到底,寻求的应是机会平等和成果共享,是让经济发展成果惠及所有地区和所有群众,在可持续发展中实现经济社会协调发展,与单纯追求经济增长相对立,是对保障和改善民生、促进社会公平正义的诠释和丰富。

(二) 包容性增长的特征

包容性增长作为一个新概念,呈现出自己独有的特点,代表着经济和社会发展的新趋势,反映了时代的新特征。

1. 强调人人共享经济发展成果,突出经济增长对于民众现实中的意义。从最根本上讲,经济增长的目的就是为了人自身更好的发展。然而在经济社会的实践中,人们对于经济增长的这一最终目的——为了人的发展,却有很多误解。要么从根本上否定或忽视经济增长的目的是为了人,要么是将这里的“人”理解为某种整体意义上的人,而忽视了现实中不同群体的个体在经济增长中的意义。

包容性增长与以人为本是一脉相承的。它强调了人人能共享经济发展成果,就是努力寻求包括低收入人群和弱势群体也能享受或受益于经济增长所带

来的实惠和好处。或者说,它最终要惠及更多的贫困人口和弱势群体,惠及更多的劳动者,惠及社会的大多数人,让他们发展得更多更快一些。包容性增长的观点认为,经济的最终发展应是经济、政治、文化、生态和社会事业的全面协调和可持续的发展,是物质文明、精神文明、政治文明和生态文明的共同进步。所以,只有在全体社会成员能够“参与”和“共享”的前提下,增长才是有意义的,才是真正意义上的发展。当然,包容性增长所讲的人人能共享经济增长成果并非是简单的平均主义,它的实现是建立在承认和尊重人的个体差异的基础上的,努力寻求每个人发展的平等机会,其目的是要使所有社会群体都能从经济增长中受益,而非追求财富分配结果的简单平均。因此,“包容性增长”彰显了社会和谐全面发展的理念,使经济增长、社会进步和民生改善同步进行,突出了经济发展对于广大民众的现实意义,与传统的 GDP 至上主义有着明显的区别。

2. 体现了公平与效率的内在统一。包容意味着公平发展,增长意味着效率提高。通常的观点认为公平与效率二者不可兼得,而包容性增长理念的创新之处,就在于准确描述了公平与效率之间相互依存和良性互动的内在一致性。公平是效率的动力源泉和发展引擎,“包容性增长”要求政府必须提供必要的公共服务与社会保障,通过机会均等来改善收入分配。包容性增长的观点认为,真正导致贫富差距拉大的主要原因是权利的不平等。弱势群体贫穷的本质是“权利贫困”,而特权和富人可以优先获得机会、拥有更多权力、影响规则制定等,并在这一过程中强化自己的权利。^[9]因此,包容性增长倡导权利公平、机会公平、规则公平、分配公平的增长,其最核心的就是让全体民众合理地分享经济发展的成果,这无疑是体现了社会公平。并且强调,如果没有体现制度公平的包容性,就不可能将各种发展力量加以包容整合,因而就不能实现效率改进。如果没有宏观经济的长期有效增长,普通民众就只能处于共同贫穷的发展陷阱,而无法实现共同富裕的真正包容,只有包容性的制度公平才能激活各种发展潜力,实现效率提升,造就经济持续发展和社会繁荣,所以效率是实现公平的物质保证。包容性增长从根本上解决了如何“做大蛋糕与分好蛋糕”这一发展实践中的现实矛盾。

3. 强调了发展机会与发展权利的均等性。“包容性增长”就是一种“民主权利的增长”,解决的是普通民众权利贫困问题。^[10]它强调公众享有平等的权利,是人的生命、自由、财产、尊严、获助、公正发展等权利的协调统一。只有权利和

机会均等,才能在市场经济条件下实现要素资源的优化配置,才能极大地促进社会公平和经济发展。包容性增长绝不允许权利剥夺,绝不放任垄断组织和特殊利益集团的长期存在。它强调公众具有同质均等的发展权利,只有消除由个人背景不同所造成的机会不平等,才能缩小结果的不平等,所以只有保障权利同质、机会均等和公平竞争,才能实现包容性增长。而包容性增长所倡导的机会均等则是强调贫困人口应享有与他人一致的社会经济和政治权利,在参与经济增长、在这个过程中作出贡献,并在合理分享经济发展成果方面不会面临能力的缺失、体制的障碍以及社会的歧视。因此,优化环境、改善条件,为所有人和市场主体创造公平竞争合理发展的机会,是促进包容性增长的内在要求。

4. 主张消除两极分化但承认合理差别。包容性增长的目的是让所有人共享发展成果,实现共同富裕,最基本的含义是公平合理地分享经济发展成果,拒绝贫者愈贫和富者愈富的两极分化。如果城乡之间、行业之间和不同利益主体之间收入差距悬殊的现象长期存在,就会影响人们的发展积极性,孕生社会积怨,一些潜在的矛盾和问题就有可能转化为现实危机,影响社会稳定和经济发展。因此,包容性增长的观点认为,应重视和关注社会弱势群体的发展,用政策支持和社会扶助的办法,增强这些人的脱贫致富能力,让他们在公平分配中共享发展成果。同时,采取有效措施,逐步扭转贫富两极分化趋势,保护正当致富者的合法权益。但是,经济共享并不意味着平均主义,包容性增长是在权利公平的前提下要求保持公民贡献和个人收入之间的对称性,其直接表现就是承认和保护收入之间的合理差别。

5. 包容性增长的实质就是经济社会协调发展。包容性增长不仅需要继续提升经济总量,还要积极促进人与自然、经济、社会、资源、环境的协调发展。如果一味追求生产总值增长,忽视资源节约和环境保护,将会付出沉重代价;如果只注重经济发展,忽视人的全面进步与社会的协调发展,将会迷失发展的目的。因此,在包容性增长中,强调要坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会,实现速度、质量、效益相统一,经济发展与人口、资源、环境相协调,促进绿色、清洁、循环发展,不断提升经济社会发展质量。

二、包容性增长的实现路径

(一) 从 GDP 增长至上向经济社会协调发展观念转变

长期以来,我国一直奉行“GDP 主义”,把发展简单理解为经济增长,而把经

经济增长又简单理解为 GDP 增长,政府的中心工作就是一切为了 GDP,一切服从、服务于 GDP。当然,就 GDP 本身而言,它与经济活动的效率无关,对同一项目反复重建,虽然经济总量有所提高,但从实际效果看,并没有给社会带来财富,同时它也不关心贫富差距的问题,因为它追求的是经济总量。但是发展的目的不是为单纯的追求 GDP 的增长,而是经济增长、社会进步、人民生活的改善和生态环境的保护同步进行,从而使经济发展真正意义的回归增长,这也是包容性增长的基本要求。所以必须从思想观念上去 GDP 化。要把和谐社会建设摆在更加突出的位置,使经济增长与社会发展相协调,就必须按照“包容性增长”的要求,着力解决社会建设这个短板,深化社会改革领域,加快推进社会包容性发展,努力促进经济社会协调发展。

(二) 缩小城乡差距,统筹城乡一体化进程

中国的城乡差距主要表现为贫困人口尤其是农村贫困人口数量相对较多、城镇和农村居民人均收入水平差距过大、城镇和农村居民人均消费支出水平差距过大、城镇和农村居民接受优质教育机会与就业机会差距过大等等。统筹城乡发展,缩小城乡差距,是实现包容性增长要着力解决的大问题。包容性增长理论认为,贫困人口并不是消极被动的受助者和被怜悯者,而应该成为经济增长和社会发展的积极推动者。政府应通过合理的社会制度安排和权力分配,避免贫困人口及其下一代因市场失效和管治缺位受到社会排斥,要让他们拥有公平参与经济增长并为之作出贡献的机会,并合理分享经济发展成果。而城乡一体化就是要把工业与农业、城市与乡村、城镇居民与农村居民作为一个整体,统筹规划、同步安排,通过体制改革和政策调整促进城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态保护和社会事业发展等方面的一体化。在构建社会主义和谐社会的进程中,必须按照“包容性增长”的要求统筹城镇化建设、县域经济、农村基础设施建设和公共事业的协调推进,通过财税、金融、产业政策和法律法规等手段,加强对城乡产业发展的引导,使农村走上与城市产业错位发展或对接发展的道路,改变长期形成的城乡二元经济结构,实现城乡在政策上的平等、产业发展上的互补、国民待遇上的一致,让农民享受到与城镇居民同样的文明与经济实惠,使城乡经济社会全面、协调、可持续发展。

(三) 推行基本公共服务均等化

基本公共服务体系涉及民生各个领域,推行基本公共服务均等化就是政府

为社会全体成员提供一视同仁的公共产品和服务。进入“十二五”时期,要逐步健全符合区情、比较完善、覆盖城乡、可持续的基本服务体系,增强政府保障能力,推进基本公共服务均等化。这不仅是“十二五”规划建议中关于保障和改善民生方面提出的明确要求,更重要的是正值当前经济转轨、社会转型的关键时期,在构建和谐社会的进程中,实现“包容性增长”的基本要求。

一方面,基于就业与社会保障的替代平衡,协调国民收入的初次分配与再分配。必须注意把握好二次分配,不是收入均等化,而是促进机会均等来改善收入分配,必须加大收入分配调节力度,增加城乡居民收入。在初次分配中增加劳动报酬的比重,提高居民收入在国民收入分配中的比重;在二次分配中增加财政转移支付向贫困地区和低收入人群倾斜,有效扭转收入差距扩大趋势。另一方面,实施更加积极的就业政策,始终把促进就业放在经济社会发展优先位置,鼓励自主创业,促进充分就业。坚持教育优先发展地位,更加重视教育公平,满足群众对优质教育的需求。加快医疗卫生事业改革步伐,努力健全覆盖城乡的基本医疗卫生制度,逐步实现人人享有基本医疗卫生服务,真正解决看病难、看病贵问题。把保障性住房视为重要的民生问题,发挥住房公积金制度作用,加大经济适用住房和廉租住房建设力度,解决旧住宅区整治改造和进城务工人员居住问题。第三方面,把握基本社会保障的普惠性与制度性。所谓普惠性就是“应保则尽保、能保则尽保”,同时加快完善社会保险制度,健全覆盖城乡居民的社会保障体系,完善社会各阶层人群的养老、医疗、失业、工伤、生育保险制度。特别是对一些特殊群体,要通过完善转移接续制度,简化异地就医报销手续等措施,做好农村与城镇基本社会保障系统的衔接工作。最后,加快社会管理及其创新,发展包括保障妇女儿童、残疾人合法权益在内的各项社会事业,建立健全社会救助体系,维护和促进社会公平正义。

(四) 建立公共服务型政府

在推进经济发展中,政府的作用是独特的。从各国发展实践看,凡是社会经济有良好发展的,政府在其中都起到了好的作用;凡是政府没有起到好作用的,社会经济发展就存在许多问题。对发展中国家而言,政府的作用更为重要和关键。相比发达国家而言,发展中国家面临的问题更多。比如,一是发展中国家制度创新的任务更艰巨;二是发展中国家市场发育更滞后,市场失灵更严重;三是

发展中国家人才问题更严重;四是发展中国家政府变革的任务很艰巨,这也导致政府失灵问题十分突出;五是发展中国家基础设施建设十分滞后;六是发展中国家社会经济发展不均衡问题十分突出等等。所有这些问题,都需要政府发挥主导和关键作用才能解决,否则,就要支付更大的发展成本。所有面临的这些问题都要求政府首先要创新制度,而政府在推动制度创新方面具有天然优势。制度创新是大量利益主体为利益进行博弈所导致的均衡。引致制度创新的主体是多元的,但不同主体所起的作用是不同的。一般而言,具有强势地位的主体,对制度创新的作用力相对较大;相反,具有弱势地位的主体,对制度创新的作用力相对较小。政府一般是社会的强势主体,所以政府在推动制度创新方面具有天然优势。其次,要求政府尊重知识尊重人才。发展离不开人才,这是一个共识。解决人才问题,关键是要为人才提供一个公平竞争的好环境。而在提供公平竞争的环境方面,政府是起主导作用的。再次,政府要纠正“市场失灵”,而不是利用行政手段干预市场,应在市场失效的时候以及在那些市场不能提供或不愿提供的领域发挥作用,这些领域就是公共产品和公共服务领域。同时,政府必须进一步加强依法行政,加大反腐败和纠正行业不正之风的力度,打破行业垄断壁垒,消除社会不公,为市场主体创造机会公平、自由竞争和规范有效的市场环境,确保市场在资源配置中发挥基础性作用,所以,服务性政府是实现包容性增长的有效途径。

(五) 追求社会公平正义

公平正义是科学发展的首要价值,也是社会主义和谐社会的核心追求。当前,应按照“包容性增长”的要求,坚定不移发展社会主义民主政治,把推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化贯穿构建和谐社会的全过程。要依据程序公平正义的一般原则,着眼于明确规范和有力的约束公权,着眼于切实维护和尊重公民权利,着眼于有利于培养公民精神、民主意识和取得社会普遍认同,不断提高顶层涉及的科学性。要着力促进人人平等获得发展机会,建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系和机制,消除人民参与经济发展、分享发展成果的障碍,形成人人参与、共建共享的良好局面。要坚持以人为本和改善民生,大力解决教育、就业、医疗、养老、住房等民生重点问题,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,实现社会包容、

和谐与公正。

(六) 加强国际交流与合作

经济全球化把世界各国紧密地联系起来,这是大势所趋。各国应以包容的心态密切合作、互赢互利。这就要求:一方面要尽量满足最不发达国家的特殊需要。在国际交往中坚持扶贫济弱、共同发展的原则。不盲目排外、不搞狭隘的民族主义。包括对其出口免征关税、不实行配额;加强重债穷国的减债方案、注销官方双边债务;满足内陆国和小岛屿发展中国家的特殊需要,为其创造平等的就业机会。另一方面,大国强国应主动承担起应尽的责任。特别是发达国家应以更为广阔的视野和更为长远的眼光审视发展中的问题,帮助发展中国家提高发展经济的水平,促进经济增长。包括提供资金、技术、人员、项目等方面的支持和援助,让那些贫困国家在全球区域增长过程中受惠更多,而这本身就是包容性增长的应有之义。

三、包容性增长与转变发展方式

增长方式转变是 20 世纪 90 年代提出来的战略,至今仍很艰巨,金融危机致使这一问题更加突出。传统经济发展方式的突出表现就是结构失衡。主要表现在需求结构方面,经济增长高度依赖投资和出口,而消费对经济增长的拉动作用较弱;在产业结构方面,经济增长高度依赖第二产业,尤其是工业的扩张,第三产业尤其是服务业和第一产业发展相对滞后;在要素投入结构方面,经济增长高度依赖低成本资源和生产要素的高强度、大规模、重复性投入,而科技、管理和创新对经济增长的贡献率偏低。所以,转变发展方式是实现包容性增长的关键。

那么,如何通过转变发展方式进一步促进和实现包容性增长呢?转变经济发展方式本质上就是要实现包容性发展。因此,实现了增长方式的转变,从某种意义上说也就实现了包容性增长。所以按照现在我们提出转变发展方式的要求需要转变以下几个方面。

(一) 加快推进政府转型

经济发展方式转变的关键在于政府转型,发展方式转变必然伴随着政府发展理念的深刻变革。政府转型一直在进行,但效果不明显,“十二五”期间政府要把完成政府转型推动包容性增长作为重点。

关于政府转型早在 2003 年就已经提出,但仍未到位。“中国发展方式转型的主要挑战不是经济社会本身,而是政府转型与政府自身建设。转变发展方式中的很多矛盾与问题集中在政府转型上”。^[11]就是说,发展方式转变的难点和关键是政府转型。新阶段发展方式转变对政府转型的依赖性全面增强。为此,政府转型应成为“十二五”全面改革的关键和重点。

1. 从政府主导向市场主导的转变。政府转型的核心是要不要放弃政府主导型的经济增长方式,使政府真正成为公共服务型政府。在做大经济总量为导向的发展阶段,政府主导更容易快速提高经济总量。而在市场经济体制初步建立的背景下,政府把经济性公共服务、社会性公共服务、制度性公共服务这些事情做好了,整个社会的公平与可持续发展就有了重要基础和保证。从地方层面看,政府主导经济增长还有普遍性。但是,由于政府主导带来的发展不是完全建立在市场基础之上,缺少可持续性。以 GDP 为核心目标的经济增长与政府主导型的增长有内在的联系,共同作用形成政府追求经济总量扩张的相关机制与政策。改变 GDP 为主要目标的发展方式,不能不改变政府主导型的增长方式。建立在市场主导基础上的发展才有可持续性,才能抑制政府的投资欲望。

2. 从行政管理型向公共治理型转型。这方面有一定进展,但还没有实质性突破。适应社会公共需求转型的关键在于确立政府在公共服务中的主体地位和主导作用。政府自身建设与改革的突破,关键在于通过政府转型形成规范的公共权力运行的制度框架。

3. 从审批型经济向服务型经济转变。市场经济条件下,政府是服务者而不是审批者,其主要职责是创造市场经济发展的大环境、维护市场经济秩序,为经济发展提供有效的宏观调控。

4. 经济发展方式转变主要方向是让人们充分享受自由,而不是由政府代替人们决策。充分调动市场和民间配置资源的积极性,让每个人都有动力去创造财富,让一切创造财富的源泉充分涌流,这些都需要政府缩小职能或完善职能来实现。

(二) 由投资主导向消费主导转变

从消费结构来看,在发展型新阶段,随着经济发展水平的提高,人的基本物质需求比例明显降低;从经济结构来看,农业比例较小,工业、服务业在国民经济

中开始占据主导地位,人力资源和人力资本对经济发展的贡献程度逐步提升;从社会结构来看,多数社会成员从事工业和服务业,由于市场分工的拓展,社会利益群体开始分化,利益分化的结果将相对稳定一个时期。总的来看,进入发展型新阶段,尽管经济发展水平还有待提高,但全社会大多数人的温饱问题已得到初步解决,保障并提升人的发展权成为发展型新阶段的主要任务和核心目标。从根本上说,新阶段我国发展方式转变的本质是满足人的自身发展的基本要求,由此促进需求结构和消费结构的战略性提升也是顺应民心民意的。

在“十二五”时期,我国可以初步形成消费主导的基本格局。从理论上说,人均 GDP 在 3000 ~ 4000 美元间,应该是一个投资主导向消费主导转变的拐点。从现实而言,农村在多种作用刺激下消费潜力开始释放。随着城乡一体化进程的加快,未来几年农村潜在消费需求释放得更多。“但这个趋势不是自然形成的过程,关键取决于两条:一是国民收入分配格局需要调整;二是推进收入分配制度改革”^[11]。具体讲:

1. 加快推进城镇化。任何一个国家要实现现代化,要实现社会的繁荣富强和稳定,都应该实现城镇化。只有这样,中产阶级或中等收入者人口才会增加,社会才会形成一个中间多、两头小的“橄榄形结构”。这样,社会才能增加消费,只有消费占主流了,稳定才有保障,社会才能进步。

2. 调整国民收入分配关系。尤其是调整政府、企业和老百姓的收入分配结构关系,让老百姓的收入增长快一点。此外,还要调整高收入、中等收入和低收入之间的关系,让中等收入和低收入者的收入增长得更快一点。

3. 改革和完善收入分配制度。一方面要加强对垄断行业的监管,提高对一些垄断行业的市场准入程度,引入竞争机制;另一方面调节收入差距,放宽个人所得税的起征点,加大高收入的累进税,通过税收制度进行调节;三是要规范分配秩序,发挥政府的财政调节作用;四是制定扶贫性质的区域经济政策,采取资源平衡发展战略,以建立新型平等交换的工农业体系,建立保障农民收入稳定增长的机制;五是完善税收制度,建立一套与市场经济相适应的个人税收系统,增加直接税税种,从而有效调节个人收入分配。

(三) 从第二产业主导向一、二、三产业协同带动转变

我国目前经济增长主要依靠的是第二产业,第三产业很不发达,特别是为生