

JINGJI FAZHAN FANGSHI ZHUANBIAN YU
CAISHUI ZHIDU CHUANGXIN YANJIU

◎ 经济发展方式转变与财税制度创新研究课题组 著

经济发展方式转变与 财税制度创新研究

河北科学技术出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

经济发展方式转变与财税制度创新研究 / 经济发展方式转变与财税制度创新研究课题组著. — 石家庄: 河北科学技术出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5375 - 7267 - 5

I. ①经… II. ①经… III. ①区域经济发展-研究-河北省②地方财政-财政政策-研究-河北省③地方税收-税收政策-研究-河北省 IV. ①F127. 22
②F812. 72. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 226191 号

经济发展方式转变与财税制度创新研究

经济发展方式转变与财税制度创新研究课题组 著

出版发行 河北科学技术出版社

地 址 石家庄市友谊北大街 330 号 (邮编: 050061)

印 刷 石家庄燕赵创新印刷有限公司

开 本 850 × 1168 1/32

印 张 5

字 数 120 000

版 次 2014 年 9 月第 1 版

2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价 15.00 元

经济发展方式转变与财税制度 创新研究课题组名单

组 长 石树鹏

副组长 黄朝文 陈国际

成 员 王会川 戎 来 王巨红 赵海英 李 林

前 言

在经济改革的推动下，我国经济取得了 30 年快速增长的骄人业绩。国家经济实力由此获得了空前的提高，国民生活水平和国家经济竞争力得到显著增强。毫无疑问，今天的巨大成就与政府财政手段存在着十分密切的联系。从基础设施的建设到经济结构的调整，从国有经济部门的发展壮大到民营经济的不断成长，从经济总量扩张到民生质量提升，经济社会生活的各个层面都可以发现由财政扮演的重要角色，财政逐渐成为了国家治理的基础和重要支柱。但是，由于近年来国内外经济形势的深刻变化和经济固有矛盾的制约，也使我国经济的进一步发展遇到了巨大挑战，经济和社会发展中一系列深层次的矛盾日益显现。为了实现我国经济的可持续发展，适应市场经济发展的客观要求，加快转变经济发展方式已经成为一个十分急迫的重大战略问题。为此，财政也需要进一步深化对自身职能作用的认识，加大财政制度创新和财政政策调整的力度，推进经济发展方式的加速转变和经济的持续健康发展。本课题依据公共财政理论和河北省面临的经济发展方式转变任务进行深入探

讨，并就有关问题提出自己的看法，供相关部门和人员参考。

由于水平所限，加之时间仓促，难免存在疏漏和不足之处，恳请予以谅解和指正。

作 者

目 录

第一章 公共财政促进经济发展方式转变的理论思考	
.....	(1)
一、经济发展方式转变与财政职能作用	(1)
二、经济结构调整与财政作用	(12)
三、经济社会协调发展与财政作用	(19)
四、城乡协调发展与财政作用	(25)
第二章 促进河北经济结构调整财政制度创新	(30)
一、河北省经济结构存在的不足及调整目标任务 ...	(30)
二、影响河北省经济结构调整的财政因素	(60)
第三章 促进河北经济社会协调发展财政制度创新 ...	(77)
一、河北省财政支持社会建设支出现状	(77)
二、河北省社会建设存在的不足	(85)
三、河北省社会建设目标任务及需要解决的重点问题	
.....	(94)
四、河北省民生财政制度体系的构建	(102)

第四章 促进河北省城乡统筹发展财政制度创新	(115)
一、河北省城乡协调发展存在的问题及发展规划 ...	(115)
二、河北省财政支持“三农”发展的现状和问题 ...	(120)
三、河北省支持“三农”发展的财政制度创新建议	(134)

第一章 公共财政促进经济发展方式转变的理论思考

一、经济发展方式转变与财政职能作用

(一) 经济发展方式转变的内涵分析

《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》强调 “十二五” 时期是加快转变经济发展方式的攻坚时期，必须 “以科学发展为主题”， “以加快转变经济发展方式为主线”。要顺利实现经济发展方式的战略转变，必须准确把握转变的科学内涵，认清影响转变的制约因素，积极探索符合经济发展客观规律和中国特色的转变之路。

1. 从粗放增长向集约增长的转变

形成一个注重内涵、讲求效益、结构协调的可持续发展的经济发展方式。包括以下几项基本转变：

(1) 从过度追求经济总量增长向发展目标多元化转变。转变经济发展方式，就是要用综合的目标体系来考察经济运行情况。这些指标包括：经济结构（包括产业结构、城乡结构、区域结构等）的优化程度；公平分配和消灭贫困程度；资源和环境对经济发展的承载程度；减少失业的程度。除以上经济

指标外,还包括一些社会发展指标,如教育水平、预期寿命、婴儿死亡率、人民参与国家治理的程度和水平,以及个人的发展程度等。

(2) 从过度追求外延扩张向追求经济增长的质量和效益并举转变。我国经济经过改革开放以来的快速发展,总体而言已成为世界经济大国,但还远不是世界经济强国。2011 年中国超过日本成为全球第二大经济体,但 2013 年人均 GDP 仅排在全球第 86 位,科技创新能力薄弱,经济增长过度依赖资源能源消耗和低成本生产要素投入状况未发生根本转变,经济效率和效益处在低水平,经济增长的质量和在世界经济产业链中的位置需要不断的提升。

(3) 从过度结构失衡向经济结构全面优化转变。虽然工业化道路是发展中国家实现跨越式发展的必然选择,但在中国这样一个人口众多、各地区经济不平衡的国家实现现代化,必须统筹城市与农村的协调发展,并使制造业与服务业的发展相适应,对外贸易全方位展开与国内需求的不断扩大相平衡等。只有这样,才能使社会经济结构、一二三次产业结构、区域发展结构全面优化,最终使经济增长的效率实现最大化。

(4) 从过度注重物质投入向知识经济条件下的发展方式转变。知识经济作为独立的经济形态出现和发展,对发展中国家而言,将彻底改变传统的二元经济结构,形成由农业经济、工业经济和知识经济并存的三元经济结构。转变经济发展方式,就要抓住知识经济发展带来的历史机遇,从提升科技创新能力入手,坚持走新型工业化道路,以信息化带动整个国民经

济布局优化和质量效益提升，形成现代化的产业结构和经济发展方式。

(5) 从单纯注重经济增长向经济与社会协调发展转变。一方面，经济社会发展是一个整体，二者之间应该协调，使经济发展的成果为全体人民共享。另一方面，当前我国经济社会发展不协调的状况已经直接影响到我国经济的健康、稳定、快速发展。所以，转变经济发展方式，要将经济社会协调发展作为内容之一，真正体现发展的以人为本和统筹兼顾，使经济发展建立在稳固的社会发展基础上并不断增强发展的动力和活力。

2. 构筑完善高效的实现机制

(1) 强化统筹协调发展理念。我国城乡、区域、经济社会发展不协调由来已久，当前城乡差距和区域差距仍然很大。缩小城乡差距、区域差距，解决发展中的不协调问题，是我国现代化建设的必然要求，也是发展的迫切需要。因此，坚持协调发展、统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放，是我国发展必须长期坚持的方针，也是工作开展秉承的指导理念。

(2) 加快经济结构的优化调整。全面的结构优化主要包括：通过农民市民化、农业产业化、农村城镇化优化城乡结构，推进城乡统筹发展；通过大力发展服务业，特别是现代服务业，推进产业结构的优化升级；通过鼓励自主创新推进工业结构优化升级，加快新型工业化进程；通过区域一体化发展战略，形成多区域增长极的共同协调发展；运用财政和金融手段推进公共经济与民间经济的结构优化，构建社会主义和谐社

会；通过全面提高开放型经济水平，参与经济全球化下互利共赢的国际经济合作，推进经济结构的优化。

(3) 坚定不移地走新型工业化道路。改革开放 30 多年来，我国工业化步伐虽然突飞猛进，但与西方发达国家的高度工业化水平相比，差距是非常大的。同时，我国二重经济结构的现实，也决定了推行工业化仍是我国通往现代化的必经之路。走新型工业化的道路就是采取跨越式发展的思路，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路，这不仅是我們实现工业化的捷径，也是必由之路。

(4) 提高自主创新能力和水平。随着知识经济的兴起，决定企业及产业竞争优势的主要因素已从丰富资源和廉价劳动力转变为自主创新能力、技术和管理优势。作为转变经济发展方式的基本动力和中心环节，提高自主创新能力是转变经济发展方式的强有力支撑。落实到实践上，要积极采取跨越式创新、集群式创新和协作整合式创新等方式推动全方位技术创新，集中力量突破影响企业及产业竞争力的关键技术，开发具有自主知识产权的核心技术，形成长期竞争优势，增强我国企业和产业的国际竞争力。

(二) 财政在经济发展方式转变中的职能作用

1. 政府在促进经济发展方式转变中的地位作用

首先，市场决定性作用的发挥离不开国家的调控。市场机

制的决定性作用是市场经济的根本特征，这种作用主要体现在以下方面：一是市场经济中各个微观主体是独立的所有权主体，它们之间的关系是平等的市场交换关系。二是资本、劳动力、土地等各种生产要素和各种经济资源都变成了商品，要通过市场进行交易。三是由供求、竞争和价格波动等相互作用因素组成的市场机制调节着生产和消费，决定着资源的配置过程，推动着经济的发展。使市场在资源配置中起决定性作用，是我国经济体制改革的主要内容和基本方向。

但是，应当认识到，市场机制并不是万能的，很多问题只靠市场无法解决，即存在“市场失灵”，比如外部效应、公共产品供给不足、经济周期性波动等，同时市场机制也不能保证公平地分配经济成果，从而需要政府直接运用一部分社会资源，以弥补和矫正“市场失灵”、维护社会公平正义为职责，提供市场无法足够提供的公共产品、解决市场本身无法解决的外部性和自然垄断问题以及处理市场难以做到的收入分配公平和经济稳定等事务。事实上，现代市场经济正是在政府调节和干预之下的市场经济，政府的调节在现代市场经济运行和发展中发挥着举足轻重的重要作用。从早期资本主义到现代资本主义的发展过程中，国家所承担的调控任务越来越多而不是越来越少，政府的规模不断扩大而不是缩小，政府的作用早已超出了“守夜人”的范围，国家调节对于资源配置、稳定经济发挥着越来越重要的作用。既充分发挥市场这只看不见的手的作用，又“更好发挥政府作用”，才能使资源配置合理、协调、平衡、可持续。

其次，社会主义市场经济特点要求国家更好发挥作用。我国实行的市场经济是社会主义市场经济，即与社会主义基本制度相结合的市场经济，从国家与市场的角度来看，政府仍旧肩负着保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵的责任。除了市场经济的固有缺陷外，在我国现阶段，更好发挥政府作用还基于以下一些特殊的原因：

第一，社会主义市场经济是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义初级阶段的基本经济制度为基础的，在公有制为主体的条件下，如果没有国家作为公有制的主体集中代表社会共同利益，行使公共所有权的职能，公有制中的各个独立的企业就会蜕化为集团所有制。

第二，作为一个发展中国家，市场发育的深度、广度都需要进一步完善。在目前条件下，如果发生市场失灵，其影响的范围、规模和程度可能要比发达市场经济国家大得多。这不仅要求政府调节的广泛存在，而且给政府提出了培育市场、建设市场和组织市场的改革任务。

第三，后发工业化国家所面临的赶超任务不可能以自发演进的方式来实现。它要求通过政府的调控，加速国内资本的集中和积累，推动关键部门和重点企业的迅速扩张，大力推进自主创新，增强国民经济的竞争力，尽快缩小与发达国家的差距。

第四，我国面临着激烈的国际竞争，在这种条件下，如果

没有一个强有力的政府来代表和维护国家的整体利益，就很难避免发展中国家现代化所固有的模仿性、分裂性和依附性的恶果。

第五，从计划经济向市场经济的过渡要经历一个新旧体制长期并存的双重体制阶段，在双重体制并存阶段，较多的行政干预虽然不符合目标状态的要求，但却是不可避免的。同时，在经济和社会转型过程中，经济、政治、文化和社会各个领域的矛盾和冲突有不断加剧的趋势，没有一个强有力的政府，社会的稳定将无法得到保证。

现阶段我国的市场经济体制反映了社会主义基本制度和后发展国家现代化的特殊历史要求，它将在一个比较长的时间内存在于中国现代化和市场化的历史进程之中，并随着实际条件的变化而变化。

2. 财政在促进经济发展方式转变中的职能定位

在市场经济条件下，国家财政基于公共财政理念发挥其在社会经济生活中的调控保障作用。所谓公共财政，本质上来说就是强调财政的公共性，这种公共性既包括财政利益的社会共享，要求财政政策和财政分配保持社会公平、公正，财政制度不能带有歧视性。财政的关注点在于如何为民生发展提供公共服务，为社会生产部门提供一视同仁的基础条件和发展环境。当然，在不同的社会发展阶段和不同的经济发展模式下，公共财政的特质也会表现出一定的差别。我国坚持社会主义市场经济的发展道路，意味着政府在经济社会发展方向上具有主导的作用。因此，这决定了我国的公共财政在社会财富的分配能力

上远远大于自由的资本主义市场经济国家。

从公共财政的性质出发，我国财政在促进经济发展方式转变中的职能主要反映为以下几个方面：

(1) 资源配置职能。经济发展方式转变作为经济运行过程的优化行为，不可避免地带来经济资源在各个经济部门、城市和农村、发达地区和落后地区、经济增长和民生发展等层面进行重新分配和布局。在资源配置中，其主体部分是增量资源的分配。这首先涉及在 GDP 里面，公共部门资源与私人部门资源的分割比例，也就是通过国家税收等财政分配手段汲取的财政收入占 GDP 的比重是多少。公共部门占有的资源越多，私人部门相应支配的部分就越少。这一分配比例会直接影响已有的资源在投资与消费、经济发展与民生改善的形成过程及其结果。其次，财政资源配置职能表现为财政支出结构的动态，也就是财政支出方向的安排。在财政收入总量不断扩大的背景下，财政资金的影响力越来越大。由于政府对财政资金具有相当强的直接控制能力，一定时期内，如何抉择财政资金具体的使用方向和重点，显然对经济发展方式的转变意义十分重大。在我国经济增长和财富积累的基础上，政府如何通过财政资金的分配，切实加大民生投入，加大社会公共服务的投入，以促进内需水平的提升，摆脱过度依赖出口拉动的局面，是财政分配面临的重要任务。再次，财政的资源配置职能还反映到财政政策对社会资源的协调整合能力上。财政政策通过财税制度设计可以对不同的投资和收入形成差别化影响，既有鼓励性措施，也有抑制性措施，也有中性措施。这些措施的叠加形成了

一个政府与企业、家庭等社会主体资源优化配置的联动效应，是放大财政分配效应的重要途径。

(2) 宏观调控职能。宏观经济失衡是市场经济的一个固有缺陷。在市场经济条件下，供给与需求的平衡是通过价格机制自发调节的。这种自发的调节不能保证整个社会的总供给与总需求平衡，在一定条件下可能会造成经济衰退、工人大量失业和恶性通货膨胀。宏观领域存在的这种市场失灵，要求政府进行总量关系调节，促进宏观经济平衡。如通过财政政策调节总供给和总需求，促进国民经济总量平衡和物价稳定；通过采取就业培训、就业支持等积极的就业政策，保障充分就业；通过采取出口退税、调整进出口税率、对出口保险给予保费补贴等服务措施，实现国际收支的平衡；通过相机抉择财政政策，对经济进行逆向调节消除经济运行出现的波动，促进国民经济的稳定健康发展等。财政的宏观调控职能虽然主要是为应对经济波动而采取的总量政策，但总量政策往往又配合施以结构政策。2008年新一轮国际金融危机爆发以来，我国政府及时采取了积极财政政策，通过释放财政所带动的需求效应，在总体保持了经济的基本稳定。与此同时，政府还大力加强社会保障、教育、文化、卫生、保障性住房的投入，使我国民生发展水平得到显著提高。这就是财政宏观调控政策促进经济发展方式转变的有效例证。

(3) 公共服务职能。基于政府与市场的分工，政府不能替代市场，挤出市场，凡是市场有效的领域，都应该为市场主体发挥作用提供必要的条件和保障。广义地说，公共服务是指

为社会全体居民提供基本的非盈利性产品和服务，包括国防、治安、公共医疗、公共教育、社会保障、环境保护和基础设施建设等。这些基本的产品和服务是经济和社会发展的重要保证，但是由于其特殊的非盈利属性，市场机制无法有效地加以满足，必须由政府来提供，才能为经济增长提供新的动力。强调财政对政府公共服务的支持，并不意味着政府对调控经济发展可以袖手旁观。因为市场经济的发展包含私人部门（包括企业和家庭）和公共部门两大基本主体，私人主体是以营利性、竞争性的领域作为活动的范围，公共部门则是以非营利性、非竞争性的领域作为活动范围。它们都需要以经济资源为基础，他们的行为也都置身于社会经济这个大的系统。事实上，它们的行为都是经济行为，不同的是其经济行为的属性。没有私人部门的经济行为，社会资源的配置就会失去效率，民生水平就难以获得足够的财富基础；没有公共部门的公共服务，私人部门经济行为的效率则不能得到保障，同样会导致民生水平的降低。因此，合理把握政府的公共服务和财政支持政府公共服务的能力，对经济发展方式的转变具有重要的意义。

（三）财政支持经济发展方式转变的主要手段

1. 财政管理体制

财政管理体制是经济管理体制的重要组成部分。狭义的财政管理体制是指国家预算管理体制，它是确定中央和地方政府之间，以及地方各级政府之间预算收支和预算管理权限的一项