

转变经济发展方式的 公共政策研究

周 波◇著

Public Policies Research
on Accelerating the Transformation
of the Economic Development Pattern

中国社会科学出版社

本书获得辽宁省教育厅人文社会科学研究创新团队项目（项目批准号：007T039）和辽宁省教育厅专著资助

转变经济发展方式的 公共政策研究

周 波◇著

Public Policies Research
on Accelerating the Transformation
of the Economic Development Pattern

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转变经济发展方式的公共政策研究/周波著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0837 - 6

I. ①转… II. ①周… III. ①经济发展—财政政策—研究—中国
IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 092218 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 卢小生

责任校对 韩天炜

技术编辑 李 建

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083635

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2012 年 5 月第 1 版

印 次 2012 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 17.5

插 页 2

字 数 286 千字

定 价 40.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	1
第一节 选题意义	1
第二节 研究思路	3
第三节 研究内容	4

上篇 现实问题和挑战

第二章 我国经济社会发展中存在的突出问题	9
第一节 需求结构失衡	9
一 投资膨胀	10
二 低消费率	12
三 外贸依存度过高	15
第二节 产业结构失调	17
一 三次产业比例失调	18
二 产业发展创新能力不足	20
三 三次产业内部发展失衡	22
第三节 能源资源和生态环境压力大	24
一 能源资源消耗大	24
二 生态环境代价高昂	27
第四节 经济社会发展不协调	30
一 收入分配结构失衡	31
二 城乡结构失衡	34
三 基本保障和公共服务体系不健全	37

第三章 我国经济发展方式转变的制约因素及其影响路径	40
第一节 客观性外部因素及其影响分析	40
一 全球分工模式的不利变化	40
二 工业化阶段因素	42
三 我国经济发展模式及其影响	47
四 中国经济社会发展面临多元复合转型	49
第二节 发展思想和观念束缚及其影响分析	53
一 经济发展等同于经济增长的误区	53
二 可持续发展理解和认识的偏差	54
第三节 深层次体制性矛盾及其影响分析	54
一 发展战略和经济政策失当	54
二 行政性资源配置方式扭曲价格机制	58
三 财税制度缺陷	62
四 社会性规制制度不完善、政策执行不到位	68
五 激励微观经济主体转变经济发展方式的制度缺失	71
六 政绩考核制度扭曲	73
七 诸因素叠加影响分析	75

中篇 理论分析

第四章 世界经济发展方式转变演进规律和历程	81
第一节 以单纯线性一维经济增长为核心	82
一 经济增长理论的历史背景	82
二 经济增长理论的内容和研究进程	83
三 单纯线性经济增长理论评价	84
第二节 强调经济社会协调发展	85
一 协调发展理论的历史背景	85
二 协调发展的理论内容及其演进进程	85
三 经济社会协调发展理论述评	88
第三节 突出可持续发展	89

一	可持续发展理论产生的历史背景	89
二	可持续发展的历史进程	89
三	可持续发展理念的内容	92
四	可持续发展理念的评价	93
第四节	侧重以人为中心综合发展	94
一	以人为中心综合发展理论产生的历史背景	95
二	以人为中心综合发展的理论内容和研究进程	96
三	以人为中心综合发展观的评价	98
第五章	经济发展方式转变的内容和着力点	101
第一节	我国转变经济发展方式理念的创新历程	101
一	粗放型增长阶段	101
二	经济增长方式转变阶段	103
三	经济发展方式转变阶段	109
第二节	转变经济发展方式的界定	111
一	经济增长与经济发展的区别和联系	111
二	经济增长方式和经济发展方式的界定	113
三	转变经济发展方式的目标体系	119
第三节	转变我国经济发展方式的公共政策对接点	124
一	科学发展理念层面	125
二	制度体系层面	127
三	财政政策层面	131

下篇 公共政策体系

第六章	促进经济发展方式转变的科学发展理念	141
第一节	以人为本发展理念	141
一	符合历史和现实的客观要求	143
二	以提高生活品质为导向	145
三	民生是社会发展的永恒主题	148
第二节	协调和创新发展理念	151

一	协调发展是符合历史和现实的客观要求·····	151
二	协调我国城乡发展的目标和路径·····	153
三	经济社会协调发展的着力点·····	157
四	创新发展理念的着力点·····	157
第三节	可持续发展理念·····	159
一	适应环境质量和全球环境治理的客观要求·····	160
二	我国可持续发展的经验·····	162
三	可持续发展的思路和目标·····	164
四	可持续发展制度建设·····	167
第四节	完善干部政绩考核和选拔晋升制度·····	168
一	完善转变经济发展要求的干部政绩考评指标体系·····	168
二	强化政绩考核的问责和监督·····	170
第七章	转变我国经济发展方式的制度体系安排·····	172
第一节	调整我国需求结构的政策安排·····	172
一	增加消费需求·····	173
二	调整和优化投资结构·····	179
三	提高对外开放质量·····	180
第二节	调整我国产业结构的制度安排·····	183
一	加快发展现代农业·····	184
二	发展现代服务业·····	184
三	发展新型工业化·····	185
四	调整要素投入结构·····	188
第三节	生态和环境保护的制度安排·····	188
一	优化生态和环境保护制度·····	188
二	加大执法监察和政策协调力度·····	189
三	环境管理制度建设·····	189
第四节	转变政府职能·····	190
一	财政体制改革和创新·····	191
二	市场化改革·····	192
三	健全经济社会规制·····	197
第八章	促进经济发展方式转变的财税政策·····	199

第一节 促进我国经济增长方式转变的财政政策·····	199
一 科技创新是财政促进经济增长方式转变的关键·····	199
二 促进科技创新发展的财政支出政策·····	200
三 促进科技创新发展的税收政策·····	206
第二节 产业结构调整的税收政策·····	211
一 实行差异化、灵活的产业税收激励政策·····	211
二 完善促进高新技术产业发展的税收政策·····	211
三 促进现代服务业发展的税收政策·····	213
第三节 经济社会协调发展的财政政策·····	213
一 促进我国城乡协调发展财政政策措施·····	214
二 促进我国区域经济协调发展的财政政策·····	226
三 调节收入分配关系的财税政策·····	230
第四节 促进我国可持续发展的财税政策·····	232
一 节约能源资源和保护生态环境的财政政策·····	233
二 节约能源资源和保护生态环境的税收政策·····	241
第五节 以人为中心综合发展的财税政策·····	248
一 北欧以人为中心供给公共服务的经验借鉴·····	248
二 民生财政缓解经济不平等·····	253
三 民生财政推动实现基本消费平等化·····	255
参考文献·····	261
后记·····	272

第一章 导论

第一节 选题意义

刚刚过去的“十一五”时期，我国经济社会发展在新中国 60 余年发展史上罕见的复杂国内外环境和严峻重大风险挑战背景下仍然取得了明显成效。第一，综合国力大幅度提升。中国国内生产总值（GDP）总量从 1978 年的 3645.2 亿元跃升到 2010 年的 401202 亿元^①，人均 GDP 超过 4000 美元，成为世界第二大经济体。“十一五”规划确定的 22 个主要目标，除服务业增加值比重、服务业就业比重和研发经费占 GDP 的比重与目标有一定差距，其他主要指标全部完成^②。就其中的 8 个属于约束性指标而言，二氧化硫排放量目标是五年累计减排 10%，最终减少 14.2%；累计下降减少 20% 左右的万元 GDP 能源消耗目标，实际执行结果为 19.6%。在改革开放以来的六个五年计划中，“十一五”期间财政收入增长最快，达到 21.3%；GDP 增长 11.2%，仅次于“八五”期间的 12.3%，但“八五”时期是高通胀率背景下的高增长，代价也比较大。从这个意义上讲，“十一五”期间，经济增长很快，效率也比较好。

第二，人民生活明显改善。“十一五”期间，我国城市化水平稳步提

① 2010 年数据源自国家统计局《关于 2010 年年度国内生产总值（GDP）初步核实的公告》。

② 前两项比预期目标低 0.5%，第三项的目标是 2%，实际达到 1.75%。原因在于三项指标都与 GDP 挂钩：预计增加 7.5% 的 GDP，实际增长达到 11.2%，致使与 GDP 挂钩的一些指标未完成。就研发经费增长而言，若按 GDP 增长 7.5% 测算，2010 年达到 5000 亿元，实现了 2% 的目标，而 2010 年实际研发经费已接近 7000 亿元。

高, 2010 年达到 47.5%, 平均每年增长在 0.8% 以上。2010 年, 我国城镇居民全年人均可支配收入 19109 元, 农村居民人均纯收入 5919 元。与改革开放以来的六个五年计划相比, “十一五” 期间, 城镇居民收入比“十五” 期间的 9.6% 快 0.1%, 农村居民收入增长达到较快的 8.9%, 仅次于“六五” 期间的 14.1%^①。

第三, 国际地位和影响力显著提高。伴随我国 GDP 总量由改革开放之前的第 8 位变成第 2 位, 我国货物贸易排名由改革开放之初的 20 多位, 变为现在排名世界第一。同时, 我国对世界经济增量的贡献率也大幅度提升。2008 年我国对世界经济增长的贡献率由 20% 左右提高到接近 30%, 而日本的贡献率为 -2.9%。2009 年, 我国对世界经济增长的贡献率更是超过 50%。所以, 我国在世界经济中的话语权在不断提高。

我国经济高速增长创造的“中国奇迹”是中国道路的经济发展和中国经济改革模式的成功。国际经验表明, 一国如果不能根据发展阶段的变化, 以及各个阶段主要矛盾与任务的变化, 相应地转变发展方式, 调整经济结构, 则其现代化进程可能陷入反复、停顿, 甚至倒退的状态。只有按照国际国内新形势的要求, 着力解决各种深层次的结构性矛盾, 转变发展方式, 中国经济才能实现长期、平稳较快的持续发展。在欣喜于我国巨大经济增长成就的同时, 我们也应该基于建设世界经济强国的新历史起点, 清醒地看到我国经济增长和经济发展中存在的突出矛盾和问题。在长期支撑我国经济高速增长的资源优势、要素积累、人口红利、外向势能趋向衰减的现实情况下, 我国经济发展方式正面临着深度转型。资源、环境、收入分配等倒逼机制, 促使我国确立转变经济发展方式战略。基于认真总结实践经验和理论认识深化的结果, 党的十七大明确提出, “转变经济发展方式”是“关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务”。党的十七届五中全会通过《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》的最鲜明特征, 就是以科学发展为主题, 以加快转变经济发展方式为主线。

加快转变经济发展方式是我们党总结近 30 多年特别是近年来经济发

^① “六五” 期间, 恰值改革开放之初的联产承包责任制, 农民积极性被调动起来以后, 农民收入出现飞跃式增加。

展和改革开放实践，科学分析我国在新时期、新阶段面临的新课题、新矛盾基础上提出的重大战略方针。转变经济发展方式，在内涵上既要求实现经济增长由粗放型向集约型、外延型向内涵型转变，提高要素投入产出效率和全要素生产率，也要求实现需求结构、产业结构、要素结构的优化升级，实现国民收入分配结构有效改善，实现人与自然的和谐发展和人的全面发展。

20 世纪以来，中国发生过两次决定现代化命运的重要转型。第一次是 1949 年的社会制度转型。新中国的成立，完成了我国由半殖民地半封建社会到新民主主义社会的历史性转变，为当代中国的发展进步奠定了根本的政治前提和制度基础；第二次是肇始于 1978 年的改革开放和经济体制转轨。计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，赢得我国改革开放三十多年来的经济社会飞速发展。积极推进我国经济发展方式转变，是我国国家和社会长远发展的新模式，就其重要性而言，堪称决定我国现代化命运的第三次重要转型，因为转变经济发展方式战略将确定中国现代化的正确路径，奠定未来中国全面协调可持续发展的格局。

第二节 研究思路

“十二五”时期，是我国建设小康社会的关键时期，也是深入改革开放和加快转变经济发展方式的攻坚时期。我国虽然已经实现了小康社会建设目标，但发展水平比较低，发展不全面、不平衡。明显解决发展不平衡、不协调、不可持续等问题对于我国到 2020 年如期实现全面建成小康社会目标十分关键。而把转变经济发展方式作为我国今后一个时期的重要战略任务，是我国在深入探索和全面把握经济发展规律和实践的基础上提出的重要方针，是关系国民经济全局的紧迫而重大的战略任务。随着重化工业和城镇化的快速发展，我国土地、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；高附加值、高技术含量和低消耗、低排放的先进制造业发展滞后，现代服务业发展严重不足，经济结构性矛盾凸显；农业基础仍很脆弱，城乡居民收入差距扩大的趋势还没有得到遏制，城乡二元结构矛盾突出；区域经济差距继续拉大，区域产业特色不突出，区域

协调发展的任务依然艰巨；外部经济环境的不确定和不稳定因素有增无减，经济全球化向纵深发展对我国粗放型经济增长方式带来新的压力。

基于我国经济社会发展方式转变的客观必要性及其面临的严峻现实问题和挑战，应着力分析制约我国经济发展方式转变的客观性外部因素、发展思想和观念束缚以及深层次体制矛盾，并采取有针对性的公共政策体系。为此，本书遵循我国十七届五中全会提出的“五个坚持”原则：一是坚持把经济结构战略性调整作为转变经济发展方式的主攻方向；二是坚持把科技进步和创新作为转变经济发展方式的重要支撑；三是坚持把保障和改善民生作为转变经济发展方式的根本出发点和落脚点；四是坚持把建设资源节约型和环境友好型社会作为转变经济发展方式的重要着力点；五是坚持把改革开放作为转变经济发展方式的强大动力，并从创新我国经济发展理念，构建促进经济方式转变的制度体系，以及用财政和税收政策三个层面提出有针对性的政策建议。

第三节 研究内容

除第一章导论外，本书共包括三篇七章。

第一章主要说明选题背景及其理论和现实意义，阐释写作思路，并简要介绍研究内容。

上篇，现实问题和挑战，包括第二章和第三章。

第二章基于我国经济社会发展的实际，将我国经济社会发展中存在的问题概括为四个方面：其一，投资膨胀、消费率低和外贸依存度过高的需求结构失衡；其二，以三次产业比例失调、产业发展创新能力不足和三次产业内部发展失衡为主要特征的产业结构失调；其三，能源资源消耗大、生态环境代价高昂的能源资源和生态环境压力大；其四，以收入分配结构失衡、城乡结构失衡以及基本保障和公共服务体系不健全为主要表现的经济社会发展不协调。

第三章从客观性外部因素、发展思想和观念束缚以及深层次体制矛盾三方面，具体分析我国经济发展方式转变的制约因素及其影响路径。其中，客观性外部因素及其影响分析，主要考察全球分工模式带来的不利变

化、工业化阶段因素、我国经济发展模式以及我国经济社会发展面临的多元复合转型背景；发展思想和观念束缚及其影响分析，主要考察“经济发展等同于经济增长”的误区以及对可持续发展的理解和认识偏差；深层次体制性矛盾及其影响分析，主要考察发展战略和经济政策失当、行政性资源配置方式扭曲价格机制、财税制度缺陷、社会性规制制度不完善、政策执行不到位、激励微观经济主体转变经济发展方式的制度缺失、政绩考核制度扭曲，以及上述诸因素叠加的影响。

中篇，理论分析，包括第四章和第五章。

第四章依次从注重线性一维经济增长为核心、强调经济社会协调发展、突出可持续发展和侧重以人为中心综合发展四个世界经济发展阶段，纵览每个发展阶段的历史背景、经济发展理论的内容和研究演进进程，并进行简要评价。

第五章，经济发展方式转变的内容和着力点。回顾我国转变经济发展方式理念的创新历程，从经济增长与经济发展的区别和联系角度，界定经济增长方式和经济发展方式，并根据中国经济社会发展实际，提出转变经济发展方式的目标体系。在此基础上，从科学发展理念层面、制度体系层面和财政政策层面，考虑转变我国经济发展方式的公共政策对接点。

下篇，公共政策体系，包括第六章、第七章和第八章。

第六章从符合历史和现实客观要求角度，论证以人为本发展理念、协调和创新发展理念以及可持续发展理念的合理性，提出实现上述理念的具体目标、实现路径和着力点，并强调由完善干部政绩考核和选拔晋升制度予以保障，主要是完善转变经济发展方式要求的干部政绩考评指标体系，以及强化政绩考核的问责和监督。

第七章分析调整我国需求结构、产业结构以及生态和环境保护的政策制度安排。其中，调整我国需求结构的政策安排主要作用于增加消费需求、调整和优化投资结构以及提高对外开放质量；调整我国产业结构的制度安排用于针对加快发展现代农业、发展现代服务业、发展新型工业化，以及调整要素投入结构；生态和环境保护的制度安排，主要包括优化生态和环境保护制度、加大执法监察和政策协调力度以及环境管理制度建设。在此基础上，积极推进政府职能转变，改革和创新财政体制，加快市场化改革，健全经济社会规制。

第八章从促进经济增长方式转变、产业结构调整、经济社会协调发展、可持续发展和以人为中心综合发展五个方面,探讨财税政策选择。促进我国经济增长方式转变的财政政策,应突出科技创新因素,并采取有针对性的财政和税收政策;调整产业结构的税收政策应突出引导性作用,实行差异化、灵活的产业税收激励政策,促进高新技术产业和现代服务业发展;促进经济社会协调发展的财税政策应针对区域经济协调发展和收入分配关系调节,促进可持续发展的财税政策应着力突出节约能源资源和保护生态环境,并探讨相应的节能减排的财政和税收政策;以人为中心综合发展的财税政策,应借鉴北欧以人为中心供给公共服务的有益经验,通过民生财政缓解经济不平等,推动基本消费平等化。

上 篇

现实问题和挑战

第二章 我国经济社会发展中存在的突出问题

中国投资率偏高，消费率偏低，高度依赖国际市场，国际贸易顺差偏大的经济增长格局是不可持续的。主要依靠物质投入的传统发展方式与资源环境矛盾日益突出，部分地区资源环境承载能力已接近极限；经济发展技术含量不高，企业技术创新能力不强，产业结构不合理，大量低水平产业粗放生产，部分产能严重过剩；居民收入在国民收入分配中比重偏低，城乡居民、不同社会群体之间收入差距过大，不仅造成投资和消费不平衡，而且影响社会和谐稳定；广大人民群众对生活水平和质量的要求不断提高，对干净的水、新鲜的空气、优美环境等方面的要求越来越高，但生态总体恶化趋势尚未根本扭转。这些经济社会发展中存在的突出问题，严重影响我国的经济发展质量，创新、协调、可持续和以人民为中心发展动力不足。

第一节 需求结构失衡

我国需求结构呈现投资膨胀、消费低迷和出口依赖的失衡局面。经济增长高度依赖投资和出口，消费对经济增长的拉动作用较弱，使得我国经济发展缺乏持续、平稳增长的内在动力。

国际经验表明，大国经济增长主要靠内需支撑。2008年，美国、印度内需占总需求的比重分别为92%、88%。而我国仅为72.8%。2008年以后，由于全球金融危机，我国出口连续几年受到限制，出现经济下行趋势。国际金融危机对我国经济发展造成的巨大影响，表面是由于外部需求急剧收缩造成出口大幅下降所致，深层原因则在于我国经济内需不足，内需与外需、投资与消费失衡的发展方式难以适应外部经济环境变化的结果。