

前瞻·宏观·深度·权威

决策参考 9

ZHONGGUO JINGJI ZHUANXING
ZHANLUE YANJIU

中国经济转型
战略研究

王敏◎著

 中国言实出版社

决策参考(9)

中国经济转型战略研究

王 敏 著

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国经济转型战略研究 / 王敏著. -- 北京 : 中国
言实出版社, 2013.10
ISBN 978-7-5171-0216-8

I. ①中… II. ①王… III. ①中国经济—转型经济—
研究 IV. ①F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 242471 号

责任编辑: 郭江妮

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

电 话: 64966714 (发行部) 51147960 (邮 购)

64924853 (总编室) 64963107 (三编部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店
印 刷 北京画中画印刷有限公司
版 次 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷
规 格 710 毫米×1000 毫米 1/16 23.75 印张
字 数 386 千字
定 价 46.00 元 ISBN 978-7-5171-0216-8

《决策参考》书系出版前言

决策是对未来工作行动的目标、途径和方法所作出的选择和决定，是做好一切工作的必经步骤和前提条件。决策水平是衡量领导水平、执政水平的重要标准。决策上差之毫厘，工作中就会失之千里。决策是否科学和正确，不仅事关经济社会发展的成败兴衰，而且事关党和国家的前途命运。正因为如此，党中央、国务院历来高度重视决策能力建设，特别是党的十六大以来，更是把提高科学民主决策能力作为提高党的执政能力和领导水平的重要方面，要求各级领导机关“树立科学决策意识，健全决策机制，完善决策方式，规范决策程序，强化决策责任，保证决策的正确有效”。党的十八大报告进一步明确指出，要“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库作用，建立健全决策问责和纠错制度”。

在中央大政方针的指引下，在党和政府率先科学决策、民主决策、依法决策的示范带动下，各地区、各部门把提高决策科学化民主化水平作为落实科学发展观的具体体现，作为推动依法行政的重要环节，作为促进社会和谐的重要举措，不断健全决策机制、完善

决策程序、强化责任追究制度，加快推进决策的科学化民主化。各级党政部门、企事业单位的政策研究和决策咨询部门，不仅自觉发挥推动科学决策的思想库作用，还主动围绕提高科学决策水平深入开展调查研究，为推进决策科学化民主化提供了大量重要参考依据。综观党和政府近些年来作出的正确决策，不论是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会等重大任务和科教兴国、可持续发展、人才强国等重大战略的提出，还是农民工权益保护、土地管理制度改革、农业补贴、能源价格、社会保障、科技、文化、教育、医疗卫生事业发展等具体政策措施的制定出台，都是在深入调查研究基础上作出的科学决策，也都凝聚着政策研究和决策咨询工作者的智慧和汗水。本套丛书所收录的书稿，就是国务院政策研究和咨询部门——国务院研究室同志，以及各地党委、政府、企事业单位的政策研究部门围绕中心工作，独立或与其他部门同志合作调查研究后形成的优秀调研成果。其中，很多成果得到了国务院领导同志，省、部领导同志的重视和批示，为相关政策制定和实施发挥了重要推动作用，为党和政府科学决策、民主决策、依法决策提供了重要参考。总的看，这些决策参考成果主要有三个特点：一是把调查研究作为提出决策参考的基本方法和必经程序，充分体现了我们党坚持实事求是、与时俱进，运用马克思主义的立场、观点和方法积极探索建设中国特色社会主义的科学精神；二是把调查研究作为把握工作主动权、推动工作创新的重要抓手，针对经济社会发展中的重点、难点、热点问题，集中力量深入研究，提出解决问题的目标和措施，创造性地推动工作；三是把调查研究作为密切联系群众的基本实现形式，坚持问政于民、问需于民、问计于民，既认真总结群众在实践中创造的好经验、好做法，又注重倾听群众对现行政策措施的看法和意

见，提出的政策建议最终都受到群众的欢迎和拥护。

我们相信，认真分析研究这套丛书中的决策参考成果和其推动出台的政策措施，对于及时跟踪和发现经济社会发展中的热点、难点问题，深入开展调查研究，提出具有针对性、操作性的政策建议，更好地推动科学民主决策将具有重要作用。

编者

2012年12月

转型的阵痛与曙光

(代序)

中国经济迅速崛起是当今世界最具震撼力的伟大事件。改革开放 35 年，中国国内生产总值年均增长近 10%，2010 年跃升为全球第二大经济体，创造了人类经济史上的奇迹。中国经济奇迹，不仅展示为一系列亮丽辉煌的数字，更聚焦为大规模现代化建设带来的日新月异与勃勃生机，凝结为显著增强的经济实力、综合国力与国际影响力。虽然中国经济占世界经济比重至今不高，但其贡献率与日俱增。新世纪以来，“中国速度”、“中国模式”更是引发全球广泛关注。

如同高速行驶的列车在转弯时发生变速，中国经济在总量增大的同时结构性矛盾逐渐积累，增速明显放缓。如何看待中国经济减速？是增长潜力已尽还是转型曙光初现？正在引发新一轮国内外热议、激辩。

深入观察，中国经济减速早在国际金融危机前已经开始。从 2007 年三季度到 2008 年三季度，经济增速连续五个季度回落；只是由于国际金融危机突然爆发，暂时掩盖了经济减速趋势；而政府迅速实施应对危机一揽子计划，又强力阻止了经济下行；但随着 2010

年经济刺激政策退出，从2011年开始经济减速再现。毋庸置疑，本轮经济减速是周期性、结构性、政策性、体制性因素共同作用的结果。一是潜在增长率下降，经济增长周期性减速。潜在经济增长率是一国或地区在资源充分配置条件下所能达到的最大增长率。资源、环境、资本、劳动、技术等多种因素决定潜在增长率。一般情况下，实际增长率围绕潜在增长率波动。上世纪80年代以来，我国潜在增长率持续上升，其中全要素生产率对经济增长贡献高于国际平均水平，这是中国经济能够连续30多年保持快速增长的重要原因。近年来，随着资源环境约束强化，经济增长动力不足。二是出口减缓，经济增长结构性减速。需求下降是国际金融危机后全球经济面临的巨大挑战。近两年我国高端出口产品密集遭遇来自发达国家的贸易摩擦，部分行业产能过剩加剧，外需对经济增长拉动力明显减弱。这是本轮经济减速最突出的结构性因素。三是加强房地产市场调控，经济增长政策性减速。国家采取一系列调控措施，抑制房地产价格过快上涨，在抑制不合理需求的同时带来经济增长放缓。四是企业活力下降，经济增长机制性减速。突出表现在企业创新能力不强，小微企业、实体企业生产经营困难，微观经济动力下降。

应当看到，经济减速客观上为经济转型提供了契机，成为经济转型的倒逼机制；但经济转型并非必然导致经济减速；相反，一旦经济转型成功将为新一轮高质量增长增添动力。

回眸历史，自1995年9月中共十四届五中全会首次提出“两个根本性转变”即：经济增长方式从粗放型向集约型转变、经济体制由传统计划经济向社会主义市场经济转变，至今已过去整整18年。18年来，国际经济风云变幻，中国经济风雨兼程。先后经受了1997年亚洲金融危机和2008年国际金融危机的严峻考验，经历了2001

年加入世界贸易组织的严峻挑战，经历了几次加强宏观调控的洗礼。在政府与市场的双重作用下，中国经济这艘巨轮一直沿着“两大转变”的航线破浪前行。这期间，虽然中国经济总量不断迈上新台阶，但由于传统经济体制和增长方式所能容纳的生产力仍在释放，“两大转变”步履维艰、进展迟缓。现在，中国经济已经抵达粗放型增长的最后阶段。面对经济减速带来的困难和风险，面对多年快速发展积累的矛盾和问题，必须痛下决心，加快推进“两大转变”。

作为一名宏观经济学者，我有幸在中国高层智囊机构工作多年，亲身参加、全力推动了波澜壮阔的中国发展与改革进程，直接参与、承担了一系列重大国家发展战略、重大宏观经济政策、重大经济体制改革的研究，许多研究成果已经融入决策。现在收入本书的69篇文章，是我过去数年从事宏观经济决策研究的主要成果，这些文稿清晰刻划了新世纪以来我国宏观经济运行和政策沿革的轨迹，并从五个方面，构成了《中国经济转型战略研究》的逻辑框架和主要内容。

一、经济转型是关系中国发展全局的战略抉择

从1979年末中国改革开放的总设计师邓小平首次提出建设小康社会目标，到本世纪初研究部署全面建设小康社会总体战略和步骤，加快转变经济发展方式始终是贯穿其中的主线。近年来，国内经济学界又将转变发展方式统称为经济转型，使表达更为直观。实践证明，应对经济全球化和空前激烈的国际竞争，全面建成小康社会，建设富强民主文明和谐的现代化国家，是中国经济转型最大的宏观背景和战略制高点；增强经济发展的平衡性、协调性、可持续性，推动经济增长由主要依靠出口和投资拉动，转变为依靠出口投资消费协同拉动，从“中国制造”转变为“中国创造”，从中低端技术转变为中高端技术，从低成本劳动力转变为高素质劳动力，从过多消

耗能源资源转变为节能低碳环保，是中国经济转型最核心的战略目标；从偏重经济增长速度转变为更加重视经济增长质量，从偏重经济发展转变为更加重视经济社会协调发展和改善民生，是中国经济转型最重要的本质特征。经济转型首先是市场行为，市场机制是推动经济转型的内在源泉和深层动力。推动经济转型将使中国居民消费比重上升，显著提高人民生活水平；将有效改善资源环境紧张状况，实现可持续发展；意义极为重大深远。

由于传统经济体制和发展方式具有强大的惯性阻力，由于新旧体制交替必然发生摩擦碰撞，由于既得利益群体顽强阻挠，中国经济转型不可能一蹴而就、轻而易举，更不可能和风细雨、平静顺利，必然经历剧烈的阵痛和艰难的调整。只有坚决忍受住短期的阵痛和痛苦，下决心在转变体制机制和发展方式上实现质的飞跃和“惊险的一跳”，才能真正跨越危险的“中等收入陷阱”，推动中国经济走上长期持续健康发展的轨道。这是一场前所未有的深刻变革，是中国从经济大国走向经济强国、从传统大国走向复兴大国的必由之路。

二、经济转型的关键是解决发展中的深层次矛盾

中国在改革开放 35 年快速发展中，积累了大量深层次矛盾；经济转型能否成功，关键取决于能否有效解决这些深层次矛盾。

(一) 产业结构矛盾。一、二、三产业发展不协调，各次产业内部结构不合理是最突出的供给结构矛盾。主要表现在：农业基础薄弱，工业大而不强，服务业发展滞后。主要工业行业关键基础材料、核心基础零部件、先进基础工艺和产业技术基础十分脆弱，高档数控机床、航空发动机、风电和高速铁路控制系统等关键设备仍然依赖进口。更严峻的是，以大数据、智能制造和无线网络为代表的全球新一轮产业革命，正在引领生产方式发生巨大变革，催生范围广

泛的智能制造业。如果我国跟不上这一轮世界产业革命浪潮，不仅无法实现“中国制造”向“中国创造”转型，而且很可能失去“世界工厂”地位。同时，农业生产方式落后，农业基础设施、农业生产经营组织、农民科技文化素质与现代农业相差甚远；服务业占国民经济比重不仅低于发达国家水平，也低于中等收入国家水平。尤其是，能源消耗高、环境污染重已经成为制约我国经济发展的最大瓶颈。主要资源产品对外依存度过高，单位产值能耗高于世界平均水平，一些城市大气污染严重。如果再不抓紧节能环保，不仅经济运行难以维持，而且严重影响人民生活。

（二）需求结构矛盾。内需外需不平衡、投资消费关系不合理，是我国经济结构不合理的又一突出表现。多年来，经济增长过度依靠出口和投资拉动，投资过度依靠房地产拉动；投资率偏高、消费率偏低；投资效益低，出口产品附加值低。其主要原因，经济增长没有真正立足扩大国内需求，扩大内需没有立足扩大居民消费需求，尤其是农民消费增长缓慢，消费比例下降；社会投资过度向城市建设和房地产业倾斜，农业农村投资比例偏低，教育、卫生等社会事业投资不足。这既造成了大量盲目投资和低水平重复建设，也使经济社会发展的薄弱环节难以得到加强。

（三）地区结构矛盾。资金、人才过度流向东部地区，中西部地区发展缓慢。社会投资过度向东部地区集中，中西部地区投资比重偏低。来自西部地区的高校毕业生大多不愿回家乡就业，城市和东部地区的高校毕业生和专业技术人才，大多不愿到西部地区工作；归国留学人员大多不愿到西部地区创业；同时，西部地区人才不断外流。教育事业落后，本地难以培养大批所需人才，尤其是农村缺乏优质中小学教师，基础教育质量低。缺乏人才是西部地区经济社会发展缓慢、

西部开发难度大的重要深层原因，也是统筹地区发展的最大障碍。

（四）城乡结构矛盾。城市建设过度超前，农村发展过于缓慢，城镇化滞后。一些地方的城市建设严重脱离国情，尤其是盲目建设各类开发区，盲目修建大广场、宽马路、高档商场、豪华饭店、中央商务区、会展中心及高档商品住宅等，郊区大片耕地被征用建造富人别墅、高尔夫球场，而危房改造、市政道路、垃圾处理、下水管道等关系群众切身利益的城市基础设施建设欠账很多，不少居民区垃圾遍地、尘土飞扬。在推进城镇化过程中，不少地方出现了盲目扩大城市拆迁规模，“人为造城”和“摊大饼”式扩张，导致一边高楼林立、一边棚户连片。目前，许多农村地区水、电、道路、通讯等基础设施依然短缺，教育、医疗卫生等公共服务设施严重不足，少数贫困地区生态环境恶化，甚至不具备起码的生存条件。如果农村经济社会发展长期缓慢，必然加剧城乡发展失衡，导致城乡差距越来越大，直接影响全面建成小康社会进程。

（五）收入分配结构矛盾。高收入群体与中低收入群体差距过大，加剧收入分配不公和社会心理失衡。少数群体采用非法和不正当手段暴富，包括：低价收购国有企业和国有资产，利用境外投资转移国有资产，违规操纵股市交易，设立各种私募基金“以钱生钱”，利用银行贷款搞房地产开发谋取暴利，开办“地下钱庄”发放高利贷，发包建筑工程中索取巨额回扣，偷逃骗税、收受贿赂、贪污腐败。凡此种种，已经成为社会反映最强烈的问题。与此同时，部分国有企业员工收入过多高于其它行业员工收入，部分国企高管人员收入过度高于同级国家公务员收入，成为最突出的体制内收入分配不公问题。值得注意的是，在物价持续上涨的情况下，近年来中低收入群体收入增长缓慢，生活水平下降。虽然低收入群体最低

工资收入每年都有增加，但扣除物价上涨因素，实际生活仍维持在低水平。一些工薪阶层工资增长低于经济增长，国家公务员连续数年没有增加工资。总之，收入分配领域积累了大量深层次矛盾，成为影响经济发展和社会稳定的突出问题。

三、经济转型的核心是推进经济结构战略性调整

(一) 加强基础产业、基础设施建设是最大、最重要的结构调整。基础产业、基础设施建设是一国经济起飞的必要条件。现阶段，我国加强基础产业、基础设施建设，是经济发展的内在要求。基础产业、基础设施投资额度大、建设周期长，产业关联度高，可直接增加就业、扩大消费，带动经济增长，并增强经济发展后劲和潜力。加强基础产业，首先是调整优化能源结构，构建安全、稳定、经济、清洁的现代能源产业体系。特别要加大开发清洁能源、治理环境污染的投资。加强基础设施建设，重点要加大对农业、水利、铁路、公路、城乡基础设施的投资，加快形成网络设施配套衔接、技术装备先进适用、运输服务安全高效的综合交通运输体系，推动跨地区、跨国界的大交通、大流通。基础设施建设与其他建设一样，必须遵循经济规律，量力而行，循序渐进，不能过度超前。以高速公路建设为例，发达国家达到目前水平，大约花了30~40年的时间。如美国高速公路建设于上世纪40年代起步，大规模建设高速公路则从1956年开始，到80年代末基本建成80%。日本、德国等高速公路建设，从上世纪60年代起步，到90年代中期才基本建成。我国基础设施建设应与整个国民经济发展相协调。近年来，少数地方基础设施建设出现了盲目上马、相互攀比和闲置浪费的现象。基础设施建设是百年大计，必须坚持质量第一，建设速度过快，难以保证工程质量。必须健全项目法人责任制和工程质量终身责任制，形成严格完善的质量

监督保证体系。

（二）加快产业结构转型升级，抓紧改造提升制造业，积极发展战略性新兴产业，着力加强农业，大力发展服务业。推广应用先进制造系统、智能制造设备及大型成套技术装备，发展高端装备制造业，加快制造业的数字化、网络化、智能化、绿色化、精致化，推动高质工业集聚和产业链条延伸。以市场需求为导向，抓紧培育扩大节能环保、生物医药、新能源、电动汽车等新兴产品市场，加快形成一批先导性、支柱性产业。进一步强化农业基础，加大国家对粮食主产区政策支持力度，发展壮大优势特色农业，建立一批国家级现代农业示范区。服务业是最大的就业容纳器。应面向扩大就业和居民消费升级，加快发展各类生活性服务业；面向第一、二产业升级，加快发展全产业链的生产性服务业，不断提升服务业质量和水平，力争到“十二五”期末，服务业增加值和就业的比重比“十一五”时期明显上升。

（三）均衡推进工业化、城镇化和现代化，重在提高质量和水平。工业化、城镇化是一个长期的历史过程。我国工业化还有很长的路要走。新型工业化是工业化与信息化深度融合，不是重化工业化。现代化必须是城市和农村共同现代化，不是单一的城市现代化。必须遵循经济规律，坚持走工业与农业、重化工业与轻工业、工业与服务业、城市与农村协调发展的道路，正确发挥工业对农业、城市对农村、工业化对城镇化的带动作用。应切实改变重化工业脱离农业和第三产业盲目发展、自我循环的状况；切实克服脱离农业和农村、片面发展工业和城市的倾向。城镇化既要积极推进，又要循序渐进，旧城拆迁改造应量力而行、分阶段实施，不能盲目搞大规模拆迁改造；应根据不同城市类型，制定不同的城市规划标准，以规模合理、标准适中、适度超前但不过分超前为原则；应从实际出

发，防止并制止“乡乡建镇”、盲目推进的偏向，注重城镇特色，建设田园、宜居城镇。实行最严格的耕地保护制度，无论工业化或城镇化，都要节约集约利用土地。加快消除统筹城乡发展的体制障碍，抓紧建立有利于农村劳动力转移和农民增收的劳动就业制度、户籍管理制度、义务教育制度，有序推进农业转移人口市民化，解决好进城务工人员的子女就学、医疗、住房、社保等基本需求。通过综合施策，逐步缩小城乡差距。

（四）加快推进需求结构调整和转型，把扩大居民消费作为促进经济增长的基本立足点，把增加农民收入、提高农民消费能力，作为扩大居民消费的重点。在我国全面建设小康社会、推进工业化与城镇化过程中，存在两类国内需求：一类是，以加强农业、改变农村生产生活条件、加强教育和卫生特别是农村教育和卫生等薄弱环节为重点的需求；另一类是，以城市建设为中心、以发展重化工业和房地产业为重点、快速推进城市现代化的需求。正确处理这两类需求的关系，实质是能否均衡推进现代化的问题。只有平衡把握两类需求，才能合理配置资源。一是逐步提高最终消费在国内生产总值中的比重，提高居民消费占最终消费的比重，提高农民消费占居民消费的比重。二是国民收入分配要大幅度向“三农”倾斜（因为即使城镇化率达到60%，仍有数亿人口生活在农村），大幅度提高农业支出占财政支出的比重，加大中央财政对农业和农村的转移支付力度。中央和地方财政的教育、卫生、科学、文化支出新增部分主要用于农村，逐步做到用于农村的支出比重占到一半以上。国家预算内资金的固定资产投资，也应主要投向农业和农村。进一步加大扶贫开发投入。三是完善鼓励居民消费、特别是有利于扩大中低收入居民消费的财税、信贷政策。研究实施促进信用消费政策，落实

带薪休假制度，加快改善消费环境。四是密切跟踪国内外新技术、新产品、新服务，不断扩大信息消费、节能环保消费、智能家电消费、文化创意消费、网络购物消费、健身、旅游、休闲、养老等服务消费，注重开发消费新领域、新热点，不断引领、创造消费需求。

（五）加大收入分配调节力度，坚决打击非法收入，有效调节不合理高收入，增加中低收入者收入，抑制收入分配差距扩大趋势。一是坚决清理取缔房地产、金融、证券等领域不合理收入，对各种私募基金“以钱生钱”获取的高收入，应高额征税；对从事高利贷、洗钱、倒卖外汇等暴利和违法经营谋取的收入，应依法查处和取缔。坚决依法查处贪污腐败获取的非法收入。二是抓紧规范石油、石化、电力、电信以及其他垄断行业的高收入。国有及国有控股的石油、石化、电力、电信公司，国有商业银行，国有控股的保险、证券、财务公司，职工实际年均工资收入不应过分高于全社会职工实际年均工资收入；高层管理人员年均实际工资收入不应过多超过同级国家公务员收入，逐步建立合理的收入分配关系。三是强化税收调节，加强对高收入者个人所得税征管。尽快建立个人所得税征管系统工程，选择符合我国国情的个人所得税制模式。进一步调高个人所得税起征点，调整级距和税率，切实加大对高收入者的收入调节力度，减轻中等收入者税负。四是改进并严格执行进城务工农民最低工资制度，完善城市居民最低生活保障制度，健全城乡特殊困难群体社会救助制度。

（六）加快建立引导全社会资金、人才向农业、农村和西部地区流动的体制、机制和政策环境。一是实行富有吸引力的政策措施，鼓励社会资金投向农业、农村和西部地区。凡投资绿色农业、出口农业、农业产业化、农村基础设施、农村基础教育和公共卫生事业

的企业，特别是投资西部地区上述领域的企业，应给予税收优惠政策。二是实行更大力度、更有弹性的人才“下乡”和“西进”政策。应鼓励高校毕业生从事农村和西部地区基础教育工作。对去农村担任中小学教师特别是去西部地区农村担任中小学教师的高校毕业生，可实行定期志愿服务；根据服务时间长短和服务地区艰苦程度，确定优惠政策和待遇。应建立中央国家机关干部轮流到西部地区任职、中央和省级党政机关干部轮流到县、乡基层任职的制度。三是积极发展农民教育培训组织，加强农业技术教育，培养大批农业技术人才。应由国家教育部门、农业部门和地方政府一道，在中西部地区或农业大省，设立若干所农民实用技术教育学院，专门培训农业技术人员、农业产业化龙头企业经营管理人员。四是长期开展面向农村的教育、医疗卫生义务服务。应由国家有关部门和群众团体，组织农村义务教育服务团、农村医疗和公共卫生义务服务队，由城市中小学和市级以上医院轮流选派有经验的教师、医生到农村和贫困地区短期服务，并负责培训乡村教师和医生。经过不懈努力，帮助广大农村培养建立一支长期为农民服务的教师和医生队伍。

四、经济转型的必要条件是相机抉择搞好宏观调控

宏观调控是现代市场经济体制下政府的重要职能。即使在自由市场经济体制下，完全自由的市场经济也是不存在的；即使在发达的市场经济国家，宏观调控也是必要和重要的。中国作为发展中国家和新兴经济体，在经济转型时期更需要相机抉择，加强和改善宏观调控，以保持宏观经济稳定。宏观调控需要从国情出发，遵循市场经济规律。政府宏观调控是否有效，最根本的要看宏观经济运行是否平稳，是否实现了充分就业和经济内外平衡，是否不断增进全体国民福利、促进社会公平正义。市场的决定性作用与国家宏观调