

着力解决深层次矛盾 加快转变经济发展方式

张军扩 侯永志 刘培林
国务院发展研究中心

2011年4月

中国发展高层论坛由国务院发展研究中心主办、中国发展研究基金会承办，宗旨是在中外企业家、学者和政府官员之间建立起对话和交流的平台，促进中国了解世界，同时也让世界更好地了解中国。从2000年至今，论坛已成功地连续举办了十二届。

本报告是第十二届中国发展高层论坛的背景报告之一。本文作者张军扩，国务院发展研究中心办公厅主任；侯永志，国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部部长；刘培林，国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员。

内 容 提 要

本报告重点分析了制约发展方式转变的四个主要深层体制性矛盾：资源和要素价格扭曲，未能充分反映其稀缺性和市场供求状况；社会性规制制度不完善、政策执行不到位；基本保障和公共服务制度不完善，体系不健全；国有企业现行制度安排存在缺陷。随后分析了这些矛盾对资源环境问题、技术进步推力不足、内外经济不协调、经济发展和社会发展不协调以及消费储蓄不协调的作用机制。基于此，本报告论述了转变发展方式的总体要求、原则及战略重点，并围绕资源和要素价格体制改革、社会性规制、完善社会保障和基本公共服务体系等方面提出转变发展方式的若干政策建议。

【关键词】“十二五”规划 发展方式转变 战略重点

目 录

一、中国发展方式面临的突出问题及其影响.....	2
(一) 内外部经济不协调.....	2
(二) 消费与储蓄关系失调.....	3
(三) 传统竞争优势减弱的同时技术进步推力不足.....	7
(四) 资源环境压力持续增大.....	7
(五) 经济发展与社会发展不协调.....	9
二、制约发展方式转变的深层体制性矛盾及其影响路径.....	10
(一) 制约发展方式转变的四个体制性因素.....	10
(二) 体制性因素对发展方式的具体影响机制.....	12
三、转变发展方式的总体要求、原则及战略重点.....	14
(一) 总体要求.....	14
(二) 原则.....	16
(三) 战略重点.....	17
四、加快发展方式转变的若干政策重点.....	19
参考文献.....	20
编者说明.....	22

转变经济发展方式目标的确立，最早可以追溯到《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》。该纲要提出，“促进国民经济持续、快速、健康发展，关键是实行两个具有全局意义的根本性转变，一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。”“经济增长方式转变，要提高经济整体素质和生产要素的配置效率，注重结构优化效益、规模经济效益和科技进步效益。”该纲要还提出了“九五”期间转变经济增长方式的重点：“第一，充分发挥体制改革带来的活力和市场竞争机制的作用，促进优胜劣汰和资源优化配置。第二，充分发挥现有基础的潜力，提高投入产出效益。第三，依靠科技进步和提高劳动者素质，增大科技进步在经济增长中的含量。第四，狠抓资源节约和综合利用，大幅度提高资源利用效率。第五，按照社会化大生产与合理经济规模的要求，优化企业组织结构。第六，加快流通领域改革，提高流通效率。第七，正确运用计划手段和产业政策，促进经济增长方式转变。”

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中提出，“坚持把发展作为主题；坚持把结构调整作为主线。我国已经进入必须通过结构调整才能促进经济发展的阶段。要以提高经济效益为中心，以提高国民经济的整体素质和国际竞争力、实现可持续发展为目标。积极、主动、全方位地对经济结构进行战略性调整。要把调整产业结构与调整所有制结构、地区结构及城乡结构结合起来。坚持在发展中推进经济结构调整，在经济结构调整中保持快速发展。”

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》进一步提出，“必须加快转变经济增长方式。要把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调。推进国民经济和社会信息化，切实走新型工业化道路，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展。”

根据我们的研究，中国经济增长方式的转变取得了很大的进展。能源、资源、资金利用效率等指标，改革开放以来有很大提高；提高的幅度和同时期的发达国家相比，也不逊色。然而，经济增长方式转变虽有进展，但中国经济社会发展中逐渐出现的新问题，特别是人和自然的协调发展、经济社会的协调发展、城乡之间的协调发展问题以及国内和国外的统筹等问题，显得日益突出。针对这些问题，胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会的报告中，继续强调要转变经济增长方式，并在此基础上，进一步提出了“加快转变经济发展方式，推动产业结构优化升级”的目标，指出“这是关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务。要坚持走中国特色新兴工业化道路，坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针，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，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，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。”

在“十一五”规划和十七大报告的精神的指引下，面对“十一五”时期国内外环境的复杂变化和重大风险挑战，特别是面对国际金融危机巨大冲击，中国有效应对，保持了经济平稳较快发展良好态势，生产力快速发展，综合国力大幅提升，人民生活明显改善，国际地位和影响力显著提高，完成了“十一五”规划确定的主要目标和任务，为长远可持续发展奠定了重要基础。

但是，也要清醒地认识到，中国经济社会发展不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出。为此，在《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》中提出，“十二五”时期要“以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，深化改革开放，保障和改善民生，巩固和扩大应对国际金融危机冲击成果，促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础¹。”

本报告结构如下。第一部分分析中国发展方式面临的突出问题及其对国民经济和社会发展的影响。第二部分分析制约发展方式转变的深层体制性矛盾及其作用机制。第三部分论述转变发展方式转变的总体要求、原则及战略重点。第四部分提出转变发展方式的政策建议。

一、中国发展方式面临的突出问题及其影响

从保持经济社会持续平稳较快发展的角度看，中国现行发展方式主要存在五个方面的突出问题或矛盾，即：（1）内外部经济不协调；（2）储蓄与消费关系不协调；（3）传统竞争优势减弱的同时技术进步推力不足；（4）资源环境压力持续增大；（5）经济发展与社会发展不协调。

（一）内外部经济不协调

改革开放以来，中国一改在封闭条件下推进现代化建设的做法，充分发挥自身比较优势和竞争优势，积极引进国外资金、技术和其他要素，大力开拓国际市场，有力促进了经济增长。特别是近些年来，紧紧抓住上一轮世界经济上升周期和中国加入世贸组织的机遇，积极利用外部需求加快发展，大幅度提升了中国经济实力。事实充分说明，全面对外开放、积极参与全球化的战略不仅符合世界潮流，也符合中国国情，不仅不应当改变，而且应当长期坚持。

¹ 《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》，新华社网站。

但另一方面，也要看到，随着国内外形势的发展变化，中国经济内外不协调的问题也越来越明显，突出表现在贸易顺差的持续大幅度增长和外汇储备规模的不断累积上。比如，从2003年到2008年，中国货物进出口顺差从254.7亿美元，一路上涨到2981亿美元，2009年受到金融危机影响，降低到1957亿美元²。而国家外汇储备规模也从2003年的4032.5亿美元增加到2009年的将近23991亿美元³。这种情况既不利于对外开放战略的长期有效实施，也不利于国内发展。主要表现在：一是容易引起国际贸易纠纷和遭受贸易保护主义的冲击；二是发展成果的共享性较差，资源也未能得到充分利用；三是造成流动性过剩，对中国宏观经济政策的自主性和灵活性形成不利影响。

表 1：中国的进出口顺差和外汇储备

指 标	2005	2006	2007	2008	2009
货物进出口差额(亿美元)	1020.0	1774.8	2618.3	2981.3	1956.9
外汇储备(亿美元)	8188.7	10663.4	15282.5	19460.3	23991.5

资料来源：中国统计年鉴 2010 表 6-1 和 19-10。

这一次国际金融经济危机爆发以来，中国政府积极应对，度过了最艰难的时期。中长期看，发达国家从金融危机中恢复之后，都会对其过度消费的模式做出调整，从而使中国出口产品的供求关系发生重要变化，出口面临的困难加大。

因此，从中长期保持经济持续平稳增长的要求来看，要逐步改变贸易顺差过大、外汇储备积累过多的情况，逐步实现内外经济的基本平衡。

导致中国内外经济不协调、贸易顺差过大的原因是多方面的，既有内部的，也有外部的；既有正常、合理的因素，也有不正常、不合理的因素。正常、合理的因素是，在当今世界经济格局中，中国要素组合条件的竞争优势明显，因而中国产品在国际市场上具有较强竞争力。不正常、不合理的因素包括一些国家限制向中国出口高科技产品等，但最重要的是，由于中国一些体制和政策的影响，使得中国竞争优势当中带有一些虚高成分，导致了出口的不合理增长和贸易顺差的不合理扩大。换句话说，如果能够通过体制和政策调整，消除中国出口产品竞争力中的虚高部分，使得竞争力回归其本来状态，那么贸易不平衡的问题就可以得到部分缓解。

（二）消费与储蓄关系失调

那么，为什么中国形成的有竞争力的产能必须通过出口加以消化呢？中国人

² 《中国统计年鉴 2010》表 6-1。

³ 《中国统计年鉴 2010》表 19-10。

口规模全球第一，人均收入持续增长，国内需求潜力巨大，那是什么因素制约着国内需求潜力充分释放呢？

长期以来，由于文化传统和发展阶段等因素的影响，中国消费率（总消费占GDP的比重）一直相对较低，储蓄率（1-消费率）一直相对较高。但仅仅考虑这些因素，则无法解释进入新世纪以来，中国消费和储蓄比例关系的剧烈变化。比如，根据《中国统计年鉴》中的“资金流量表”所提供的数据，从2000年到2007年，中国总储蓄率（国内总储蓄占增加值总额的比重）由35.1%上升到53.2%，上升了18.1个百分点⁴。而从1978年到2000年的20多年间，除个别年份略高于40%以外，中国国民总储蓄率绝大多数年份都保持在35~40%之间。从横向比较看，中国的总储蓄率也远高于下中等收入国家的平均水平。比如，根据世界银行数据，2009年，中国国内总储蓄率为52.1%，而同年下中等收入国家平均水平只有37.2%，前者比后者高出14.9个百分点⁵。

分析本世纪以来中国国内总储蓄率上升的源泉，一个显著特点是，从2000年到2008年，非金融企业部门、政府部门和住户部门的储蓄额占全国增加值总额的比重都上升了，分别上升了5.49、2.55和7.77个百分点⁶。从中可见，中国国内储蓄增长的主要源泉是企业储蓄和住户部门储蓄。

表 2： 企业、政府及住户储蓄占全国增加值的比重（%）

	非金融企业部门	政府部门	住户部门	三者之和
2000	14.3	5.8	15.1	35.1
2001	15.0	7.5	16.0	38.5
2002	14.3	7.2	18.6	40.1
2003	15.6	9.4	18.2	43.2
2004	22.0	6.1	18.5	46.6
2005	20.4	6.4	21.5	48.2
2006	18.8	8.9	21.7	49.5
2007	18.8	10.8	22.2	51.8
2008	19.8	8.4	22.9	51.0

资料来源：中国统计年鉴各期实物资金流量表数据计算。

⁴ 《中国统计年鉴 2010》表 2-34。

⁵ World Bank, World Development Indicators 2010, http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&DisplayAggregation=N&SdmxSupported=Y&CNO=2&SET_BRANDING=YES

⁶ 根据历年《中国统计年鉴》中“实物资金流量表”计算。

而各部门储蓄额占全部增加值份额的比重,又由各部门收入占全部增加值的比重,和各部门储蓄率变动两个因素决定。从这两个方面分析,导致企业部门、政府部门和住户部门的储蓄额占全部增加值总额比重上升的具体情况是各不相同的。企业部门主要是收入份额上升的结果(由于企业的全部收入用于投资,归入储蓄,因而不存在储蓄或消费倾向问题)。而住户部门储蓄额占增加值总额比重的增加,则是在其收入占比不断下降的情况下发生的。这就是说,由于居民储蓄倾向上升所导致的储蓄额增加,远远大于由于居民收入比重降低所导致的储蓄额减少。比如,从2000到2008年,住户部门在国内各部门初次分配总收入中的比重由64.4%下降为57.2%,下降了7.2个百分点,在可支配总收入中的比重由64.9%下降为57.1%,下降7.8个百分点,与此同时,住户部门的储蓄倾向(储蓄额占可支配收入额)则由25.5%上升至39.4%,上升了13.9个百分点⁷。

表 3: 企业、政府及住户在初次分配总收入中所占的比重 (%)

	非金融企业部门	政府部门	住户部门
2000	18.9	16.7	64.4
2001	18.1	18.4	63.5
2002	17.2	17.5	65.3
2003	18.8	18.0	63.2
2004	24.5	17.8	57.7
2005	22.9	17.5	59.6
2006	22.4	18.6	59.0
2007	22.6	19.5	57.9
2008	22.3	17.5	57.2

资料来源:中国统计年鉴各期实物资金流量表数据计算。

⁷ 根据历年《中国统计年鉴》中“实物资金流量表”计算。

表 4： 企业、政府及住户在可支配总收入中所占的比重（%）

	非金融企业部门	政府部门	住户部门
2000	15.6	19.5	64.9
2001	15.1	21.1	63.8
2002	14.3	20.5	65.2
2003	15.5	21.8	62.7
2004	21.8	20.4	57.8
2005	20.0	20.5	59.5
2006	18.5	22.8	58.7
2007	18.4	24.1	57.5
2008	19.5	21.3	57.1

资料来源：中国统计年鉴各期实物资金流量表数据计算。

表 5： 企业、政府及住户储蓄占可支配收入比重（储蓄倾向）（%）

	非金融企业部门	政府部门	住户部门
2000	100	32.5	25.5
2001	100	35.9	25.4
2002	100	35.3	28.6
2003	100	42.7	28.9
2004	100	29.5	31.6
2005	100	30.4	35.6
2006	100	38.6	36.4
2007	100	44.2	37.9
2008	100.0	38.6	39.4

资料来源：中国统计年鉴各期实物资金流量表数据计算。

住户部门储蓄倾向提高、消费倾向下降，有一部分是正常的，即由于近年来居民购房支出占总支出的份额在较短时期内爆发式快速增长⁸。根据我们的分析，

⁸ 在中国目前的统计体系中，居民购买住房的花费不算消费，而列在固定资产形成项下。对于租房居住的

这部分原因大体能够解释住户部门储蓄比重上升的一半，即上述 5 个百分点中的 2-3 个百分点。住户部门储蓄比重上升的另一原因可能主要在于在社会保障和基本公共服务供给不足情况下居民自保意识的增强，这是需要努力改进的地方。

（三）传统竞争优势减弱的同时技术进步推力不足

改革开放以来中国之所以能够成为全球化受益者，一个重要因素就是中国产品的低成本优势。而随着中国发展阶段提升，这种低成本优势的基础正在发生变化，突出表现在三个方面。一是随着中国经济发展阶段提升和农村剩余劳动力由过去几乎无限供给向有限剩余的转变，低成本劳动力优势已经开始逐步减弱。二是随着中国资源价格改革不断深入和环保力度不断加大，资源环境的低成本优势也在逐步减弱。三是随着中国发展水平不断提升，模仿、学习、借鉴国外先进技术和经验的空间越来越小，由后发国家地位所决定的低成本适用技术优势也在逐步减弱。

在这种情况下，要保持经济持续增长的动力，并成功应对资源环境方面的严峻挑战，最关键的，就是要加快创新型国家建设的步伐，通过增强创新能力，使技术进步在劳动生产率提高和经济增长中逐步发挥主导作用，实现竞争优势的转换和升级。

客观地说，新中国成立以来特别是改革开放 30 年以来，中国在推进技术进步、促进经济发展方面成就斐然。中国不仅在科技创新方面硕果累累，更通过体制改革和管理创新等，提高经济效率，使得技术进步在经济增长中发挥了越来越重要的作用。但总体来说，中国经济仍属于粗放式增长的经济，技术进步及其对经济增长的贡献还不能适应经济社会发展的需要。突出表现在两点：一是技术进步与中国经济规模上的大国地位不甚相称。中国虽然已经是制造业大国，但还不是制造业强国。拥有自主知识产权的核心技术和具有国际竞争力的自主品牌不多。二是创新能力仍然不强。目前，中国每万人中的研发人员数不到发达国家平均水平的四分之一。技术进步对经济增长贡献不足、增长方式转变迟缓，原因是多方面的。既有客观的发展阶段和国情特点方面的原因，更重要的则是体制和政策方面的因素。

（四）资源环境压力持续增大

当前，随着经济快速增长和经济规模不断扩大，中国面临的资源压力在不断

人来说，其住房消费支出则由房屋租金直接推算而来；对于拥有自己住房的人来说，其住房消费支出则根据房屋的虚拟租金推算而来。从理论上说，后者的购房支出等于房屋寿命存续期各年度虚拟租金之和。这便产生了这样一种结果：由于中国居民购买住房发生在上世纪末住房制度改革之后，居民购买住房又集中在近些年，尚未达到一种动态均衡状态，从分年度情况来看，居民购买住房的总支出必然远远大于房屋的虚拟房租总和，在统计上必然表现为住房领域所形成的固定资产大于本领域的消费支出。

增大。在能源和其他资源约束加强的同时，水资源不足的约束更具挑战性。据有关数据显示，目前在全国 600 多个城市中，有 400 多个城市缺水，其中 110 个严重缺水。特别是在中国北方地区，水资源不足的矛盾突出，而且在可预见的较长时期内难以缓解。

与此同时，中国的环境和生态问题也已十分突出。根据国家环保部的报告，由于粗放发展方式迟迟未能改变，致使目前中国主要污染物排放量大大超过环境承载能力。流经城市的河流普遍受到污染，酸雨污染和土壤面源污染扩大，近岸海域污染加剧。对 500 多个城市的调查表明，一半以上空气质量达不到国家标准。水土流失面积不断扩大，沙漠化、石漠化、草原退化加剧，生物多样性减少，生态系统功能退化。通过国际比较也可以看出，中国生态环境不能令人乐观。根据达沃斯世界经济论坛等四家国际级学术机构 2010 年联合发布的报告，中国的“环境绩效指数”（EPI）在报告所列出的 163 个国家（和地区）中排在第 121 位⁹。大量污染必然带来生态环境破坏和自然灾害增多，导致社会财富减少，降低人们的生活质量，影响人的全面发展，与全面建设小康社会的目标相背离。

在传统的资源环境问题不断加大的同时，应对气候变化、减少温室气体排放的新压力也在不断增大。减排的本质是给全球的增长附加一个新的约束条件，要求降低碳排放强度，提高单位碳排放的产出。显然，这种约束对于中国的现代化将产生重要影响。虽然目前中国人均历史累积碳排放水平仍然很低，但中国整体的年排放总量已达世界前列。而且，由发展阶段所决定，中国经济结构和能源结构还不可避免地具有高碳排放的特征，使得中国面临的减排压力和难度异乎寻常。中国既要在国际谈判中积极争取应有的权益和发展空间，又要努力转变经济发展方式，走新型工业化、现代化道路，实现可持续发展。

资源环境压力不断加大，既与中国发展阶段和所处国内国际背景有关，也与长期以来粗放增长方式未能切实转变有关。中国人口规模比世界上现有 56 个高收入国家的全部人口之和还要多出 3 亿多。如此规模的人口进行现代化，相当于把过去一两百年来的世界范围的现代化历程在中国重演一次，而中国既不具备发达国家在发展早期所具有的相对宽松的国内资源条件和环境容量，也不可能像发达国家那样通过开拓殖民地获得现代化所需要的资源。另一方面，中国的现代化正赶上世界范围新一轮的工业化、城市化浪潮，一大批发展中国家的工业化、城市化进程逐步加快，客观上使中国面对的资源环境挑战更为严峻。

⁹ Yale Center for Environmental Law & Policy, Center for International Earth Science Information Network, ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX 2010, <http://epi.yale.edu/Countries>

（五）经济发展与社会发展不协调

这突出表现在两个方面：一是经济发展不平衡，收入差距较大；二是基本保障和公共服务发展不足。

改革开放以来，中国纠正过去平均主义的错误做法，实行“允许和鼓励一部分人、一部分地区通过诚实劳动和合法经营先富起来”的方针，极大地调动了社会各方面创造财富的积极性，推动了中国社会由温饱不足走上总体小康，并向全面小康迈进。实践证明，这样做不仅符合建设社会主义市场经济体制的大方向，也符合中国国情，有利于促进生产力发展。

另一方面，也要看到，随着中国总体发展水平不断提升，城乡之间、区域之间发展不平衡和人际之间收入差距较大的问题也越来越凸显出来。比如，1978-2009年，城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比由2.57上升到3.33¹⁰。2009年上海人均生产总值最高，是最低的贵州的7.66倍¹¹。根据世界银行数据，目前中国已成为世界上收入差距最大的国家之一，2005年中国基尼系数为0.41，从高到低排位列全球第20位¹²。

不论从国际经验还是理论分析来看，在工业化、现代化过程的特定阶段上，发展差距和收入差距扩大，具有一定的必然性，因为市场经济运行的一个基本规律就是要素和经济活动向优势区域聚集，社会财富向优势人群集中。但是，国际经验也说明，一国体制和政策对于其发展和收入分配的平衡状况具有重要影响¹³。在同一个发展水平上，不同国家有不同的甚至是显著的收入差距水平；一些发达国家在收入差距呈现缩小趋势后又开始扩大。从中国实际情况看，发展差距和收入差距的扩大既不利于发展成果全民共享目标的实现，也不利于国民经济的良性循环和持续平稳增长。

如果说发展和收入差距扩大带有一定必然性的话，那么通过政府的作用建立健全面向全民的、均等化的基本保障制度和基本公共服务体系，不仅是各国发展过程中缩小差距的普遍做法，也是减缓差距扩大带来的各种负面影响的有效手段。国际经验表明，政府以公共产品的形式向居民提供基本公共服务，不仅有利

¹⁰ 《中国统计年鉴 2010》表 10-2。

¹¹ 《中国统计年鉴 2010》表 2-15。

¹² World Bank, World Development Indicators 2010,

http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&DisplayAggregation=N&SdmxSupported=Y&CNO=2&SET_BRANDING=YES

¹³ 例如，有人依据库兹涅茨的实证研究，认为在发展的较低阶段收入差距的扩大是一种规律性现象。事实上，例外的现象并不少。如：在许多东亚国家战后早期的增长中，不平等程度一直比较低，而在它们后来的经济发展中，其不平等程度却排在最高国家之列。美国是世界上少有的几个最发达的国家之一，其收入平等程度却高于许多发展中国家。还有一个值得注意的现象，第二次世界大战以后到上个世纪 70 年代，主要发达国家的收入差距呈现缩小之势；而从上世纪 80 年代开始，伴随着里根和撒切尔夫人经济政策取得主流地位，主要发达国家的收入不平等程度都有不同程度的提高。

于缩小收入差距，增进社会公平、公正，维护社会稳定；也有利于减少居民后顾之忧，使居民把原本用于养老、看病、子女教育等的储蓄转化为消费，从而扩大总消费规模；还有利于改善国民健康状况，提高教育水平和文化素质，积累人力资本，提升国家竞争力和持续发展能力。基本公共服务发展相对滞后，是中国经济社会发展中的一个突出问题，今后需要下大力气加以解决。

转变发展方式是进入一定发展阶段后各国普遍面临的挑战。如果能够成功应对这个挑战，就能保持发展的连续性，反之亦然。中国经济已连续保持了几十年快速增长。要把这个势头保持下去，最关键的是要适应发展阶段变化，加快转变发展方式，解决发展中面临的不平衡、不协调和不可持续问题，创新和提升中国比较优势和竞争优势，增强抵御内外风险的能力和持续增长的动力；同时，要通过完善体制机制，妥善处理社会各阶层、各群体及各区域之间的利益关系，使全社会能够公平地分享改革发展的成果，为社会和谐稳定创造良好条件。

二、制约发展方式转变的深层体制性矛盾及其影响路径

中国发展方式存在的上述问题，既与中国的发展阶段有关，也与中国国情特点有关，但最关键的，还是与中国经济体制存在的缺陷有关。因此，要推进发展方式转变，最重要的，就是要准确把握这些深层次体制性根源，深刻分析其影响发展方式的路径，找到关键环节，进行重点突破。

深入研究发现，上述每个问题都不是由某个单一的体制性因素造成的，而是由多个体制性因素共同作用的结果；而每一种体制性因素，也并非一个发展方式问题的原因，而是多个问题的原因。换句话说，发展方式的多个问题与导致这些问题的多个体制性因素之间，并不是“一因一果”的，而是“多因多果”的。为方便叙述，下面我们首先说明制约中国发展方式转变的四个主要的体制性因素，然后分析这些因素与发展方式问题的因果关系及影响路径。

（一）制约发展方式转变的四个体制性因素

1、资源和要素价格扭曲，未能充分反映其稀缺性和市场供求状况。由于改革不到位，产权制度不完善，界定不明确，有些资源甚至存在所有者缺位或虚位的问题，加之资源税费制度不合理，税种不完善，税费标准低，导致中国资源和要素价格形成机制不健全。这种局面之下，虽然中国大多数自然资源的人均拥有量低于甚至远低于世界平均水平，但其价格却低于国际一般水平，远没有反映出中国自然资源的稀缺性。各级政府对稀缺资源都有较大控制力，一些地方政府往往根据地方生产总值和税收的增长以及政绩工程的需要，以低于市场供求的价格出让资源。比如，中国土地资源尤其是耕地资源异常珍贵，但长期以来土地价格

被低估、土地资源被粗放使用的情况却十分普遍。直到现在，在一些地方的招商活动中，还常常出现低地价或者实质上的零地价现象。再比如，中国水资源总量不足，但长期以来由于缺乏健全的水资源管理和价格形成体制，致使水资源低价甚至零价格的现象普遍存在。这不仅难以反映资源稀缺状况，也难以补偿资源开采对环境的破坏，不利于形成绿色生产方式和绿色消费模式。

2、社会性规制制度不完善、政策执行不到位。市场经济条件下，一方面要努力将价格和激励政策搞对，充分发挥市场机制的作用；另一方面，在存在较大负外部性的地方，需要充分发挥政府社会性规制政策的作用，使得企业生产经营对外部环境的消极影响，内化为企业的内部成本。只有这样，才能调动企业治理污染的积极性，也才能够对受污染受害者以适当补偿。而中国长期以来不仅规制制度和政策不完善，而且由于种种原因，特别是在现行的中央地方财税体制和干部考核管理体制下，对既有规制政策的执行往往也不到位，导致企业生产经营对环境和生态的影响没有充分内化为企业内部成本，使得企业私人成本严重偏离其社会成本。对产品质量安全的规制不到位也有类似的后果。

3、基本保障和公共服务制度不完善，体系不健全。现代市场经济条件下需要政府发挥作用的另一个重要领域，就是面向全体居民提供与经济发展水平、国情特点相适应的、均等化的基本保障和公共服务，包括基本养老、基本医疗、基础教育、基本居住条件、就业服务等。国际经验充分证明，适当的基本保障制度和保障水平，不仅是提高社会总体福利水平、维持社会公正与和谐的需要，也是扩大国内消费、提升人力资源素质、促进可持续发展的需要。中国在这方面存在的两个主要问题，一是制度不完善，城乡之间、区域之间、不同群体之间不仅制度不同，而且标准差异较大，碎片化现象严重，制度之间衔接性较差。二是标准低，与中国经济发展水平的提高和国家财力增强的状况不相适应。

4、国有企业现行制度安排存在缺陷。由于历史和体制的原因，国有企业占有大量的国有资源，既包括矿产资源、土地资源、水资源、频道资源等显性资源，也包括国家信誉、品牌等隐性资源。在完善的市场经济条件下，这些资源都是有价的，不论是国有企业还是私营企业，都应当通过竞争有偿获得，而相应的收入应当进入国库，用于改善全体人民的福利。但在中国现实情况下，国有企业一方面以远远低于市场价格的成本甚至是零成本获得这些资源，形成竞争优势，获得超额利润；另一方面，获得利润后又不向全民的代表者政府支付红利，而是留在企业进行投资，成为企业储蓄，从而既导致了国有企业与非国有企业之间的不公平竞争，又导致了国民收入初次分配的不合理。

（二）体制性因素对发展方式的具体影响机制

1、对资源环境问题的影响机制。导致经济社会发展与资源环境不相协调问题的体制性根源主要是两条，一是资源和要素价格扭曲问题，二是社会性规制不到位问题。

第一，资源价格偏低，容易导致地方和企业发展资源依赖型产业，过多使用稀缺资源，导致生产环节对稀缺资源的粗放使用和较多的污染物排放。而从消费环节看，则会刺激居民对稀缺资源及其产品的不合理消费，如过度消耗水资源、购买和使用大排气量私人轿车等，既浪费资源，又污染环境。同时，国有自然资源的低价格，政府未对污染企业或消费者不合理消费适当课税，均制约了国家财政能力增长，从而影响了国家的环保投入。

第二，社会性规制不到位与价格偏低具有类似效果。价格是解决资源环境问题的市场办法，而规制则是解决资源环境问题的行政办法。通过制定物耗、排放等强制性标准，不仅能够直接减少资源消耗和污染排放，也会为市场机制发挥作用创造前提。规制不到位，既不利于促使企业、消费者高效合理使用稀缺资源，也会对环境 and 生态造成较大压力。

第三，资源要素价格低、环境生态影响规制不到位，会抑制社会对节能减排技术的需求，因而也不利于节能降耗减排的技术创新。比如，如果油价过低，节油技术需求就会降低；如果水资源价格过低，节水技术和设施投资就是不经济的，大水漫灌就难以避免等等。

2、对技术进步推力不足的影响机制。导致技术进步推力不足的体制性原因，除资源和要素价格不合理、社会规制性政策不到位等导致的节能降耗减排创新需求和动力不足之外，还有基本保障和公共服务制度不完善。所有这些因素综合作用之下，使得中国产品在一定程度上具有“不完全成本特点”¹⁴，导致中国企业和产品竞争力一定程度上的虚高，从而减轻或减弱了中国企业技术进步的的压力或动力，滞缓了中国经济在全球竞争中比较优势的转换和竞争优势的提升。具体来讲有以下几点：

第一，资源、资本和劳动力价格偏低，使得企业即使采用落后的生产技术和工艺流程，也能获得足够利润空间。这既抑制了企业对先进技术的需求，也减弱了企业进行技术创新的激励，影响了新技术的供给。

第二，劳动报酬偏低，使得劳动者既没有足够收入来支持其本身进行知识更

¹⁴ 所谓“不完全成本”，是指由于这些方面因素的影响，使得企业产品的成本，没有能够涵盖产品生产过程中所实际发生的全部成本，包括企业成本和社会成本。

新和接受更多的技能培训，也没有足够收入让其下一代接受更好的教育，直接影响着劳动力的生产和再生产。

第三，政府公共服务投入的不足尤其是对教育和科技投入的不足，直接地影响着国家的创新能力和劳动者素质的提高，进而影响着技术的供给和推广应用。

3、对内外经济不协调的影响机制。如上所述，所谓内外经济不平衡，主要是指中国贸易顺差的持续大幅度增长和外汇储备规模不断扩大。导致这种情况的原因，既有正常因素，也有不正常因素，既有中国因素，也有其他国家的因素，这里解释的，只是其中的由中国国内体制性缺陷所导致的非正常因素。资源价格不合理、社会性规制不到位和社会保障制度不完善，这三个体制性因素共同作用的结果，就是中国产品的不完全成本和竞争力虚高，而这正是内外经济不平衡的主要诱因。具体影响路径是：

第一，由于资源和要素价格偏低、环境生态补偿不充分、劳动者工资和福利水平偏低、社会保障和公共服务不到位等，使得中国产品呈现不完全成本特征，形成中国产品在国际市场上竞争力的“虚高”现象。这至少是导致中国贸易顺差持续扩大的部分原因。这个因素由于中国外汇管理体制和汇率形成机制有待完善、人民币汇率偏低而放大。

第二，国内资源所有者、资本所有者及劳动力所有者的所得偏少，影响了国内购买力的提高，制约了国内需求的扩大。实际上是通过虚高竞争力，将一部分本来应该由国内要素所有者得到的利益，通过国际贸易转给了外国人。这反过来又制约着国内需求的扩大，加大了对外部需求的依赖。

4、对经济发展和社会发展不协调的影响机制。中国经济发展与社会发展不协调的问题，突出表现在两个方面：一是发展不平衡，城乡之间、区域之间、人群之间收入差距大；二是基本保障和基本公共服务制度不完善、体系不健全，不仅均等化程度低，而且水平标准也与中国现有发展水平和政府财力不相适应。原因如下：

第一，资源税费偏低、利益分配不尽合理，不仅直接减少了部分中西部资源富集地区收入的增长，也限制了其运用这些资源发展经济的能力，是导致区域差距扩大的一个重要因素。

第二，社会性规制政策不到位，意味着资源富集和原料粗加工地区受污染的群众没有得到应有补偿，从而减少了这些地区群众的收入。同时，这又相当于受污染地区向使用这些资源及其产品的地区提供了一种隐性补贴，从而增加了后者的实际收入和福利水平，进一步拉大了发展差距。

第三，在市场经济条件下，均等化的基本保障和公共服务，是减缓收入和福利差距的最主要途径，而由于中国这方面的制度和体系不健全，未能有效缩小城乡之间、区域之间及人群之间的收入和福利差距。比如，在现行体制下，农村保障水平和福利水平总体上远差于城市；农民工本来就是收入水平较低的群体，由于社会保障体制的缺陷，农民工流动时难以携带，不得不退保，反而进一步减少了其实际的收入水平。

5、对消费储蓄不协调的影响机制。储蓄与消费关系失调直接受制于两个因素，一是居民消费倾向降低；二是收入分配体制有问题，企业收入份额增加多，居民收入份额下降多，制约了居民的消费能力。居民消费倾向下降，主要与社会保障和公共服务制度不健全、保障水平低、居民在消费方面存在后顾之忧等相关。而收入分配不合理、企业比例上升、居民比例下降，则是上述四个体制性因素共同作用的结果。

第一，资源和要素价格偏低、对环境生态影响的补偿不到位，以及劳动者报酬和保障水平偏低等，都会降低企业成本，相应增加其利润和企业收入，使得经济在不完全成本下运行。这是导致企业储蓄率上升的主要原因。

第二，国有企业享有诸多特权，获得超额利润又不向所有者分红，也增加了国民收入中归属于企业的部分。由于企业收入只用于投资，而不用于消费，因此，直接导致企业储蓄率上升。

第三，从另一个角度看，上述因素又是导致环境受害者以及劳动者报酬不足的主要原因。比如，如果环境受害者得到应有的补偿，则可以增加其收入和消费。因此，不完全成本又成为制约居民收入和消费能力增长的重要因素。

最后，基本保障和基本公共服务不足，一方面使得居民在消费方面存在后顾之忧，导致居民储蓄倾向上升、消费倾向下降。另一方面，也压低了劳动力实际价格。因为劳动者全部报酬中有一部分要通过政府的作用才能够兑现，那就是通过税收或收费的方式，为所有劳动者提供均等化的基本保障和公共服务。如果这些方面做到了，不仅劳动者得到的实际报酬会增加，也会提升农民工就业的保留价格，进而提高其在劳动力市场上的谈判地位。

三、转变发展方式的总体要求、原则及战略重点

（一）总体要求

从前面的分析可以看出，中国经济发展方式存在的矛盾和问题相当突出。鉴此，在《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》提出，

“以加快转变经济发展方式为主线，是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域，提高发展的全面性、协调性、可持续性，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，实现经济社会又好又快发展。”基本要求是：

——坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向。采取综合措施改善总需求结构，促进经济增长由主要依靠投资和出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变。改善产业结构，提升制造业核心竞争力，发展战略性新兴产业，加快发展服务业，促进经济增长向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变。统筹城乡发展，以高质量的城镇化带动城乡协调发展。进一步完善全国统一的市场体系，促进要素在国土空间和区域间的流动，带动区域间良性互动、协调发展。

——坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑。进一步完善国家创新体系，强化政府对基础研究的支持，改革科研院所的体制，提高国家研发经费的使用效果，改革教育体制，促进人力资本的快速积累，充分激发全社会所有主体的创新活力，推动发展向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变，加快建设创新型国家。

——坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。通过发展大量的劳动密集型非农企业带动全社会就业机会的增长；鼓励自主创业。加快发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，特别是要加快完善统一的社会保障体系。采取综合性措施从一次分配和二次分配环节改善收入分配，坚定不移走共同富裕道路，使发展成果惠及全体人民。

——坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点。理顺资源环境要素的价格形成机制，改革相关的政府监管政策，丰富政府生态环境治理政策体系，引入市场化机制实现生态环境目标。大力发展循环经济，提高资源利用效率。改善能源结构，大力发展碳汇产业，推广低碳技术，积极应对气候变化，促进经济社会发展与人口资源环境相协调，走可持续发展之路。

——坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。更加重视改革顶层设计和总体规划，既要明确改革优先顺序，也要合理确定改革的重点任务，充分调动全社会各方面改革积极性，提高公众对改革的参与度，坚定推进经济、政治、文化、社会等领域改革，加快构建有利于科学发展的体制机制。实施互利

共赢的开放战略，与国际社会共同应对全球性挑战、共同分享发展机遇。

（二）原则

1、以科学发展观为指导。科学发展观不仅是对中国也是对全球发展经验的总结。只有用科学发展观指导发展实践，才能使中国的经济社会沿着正确轨道持续发展。因此，要转变发展方式，就必须全面贯彻落实科学发展观的要求，坚持以人为本，坚持全面、协调、可持续发展，坚持为社会各阶层参与发展创造公平的机会，坚持让全体人民公平地分享发展成果。

2、协同推进，重点突破。经济发展方式存在的矛盾和问题，相互掣肘，互为因果，共同制约着中国经济持续稳定发展和社会和谐稳定。转变发展方式是一个系统工程，必须要有全局性、系统性的设计，必须协调推进。当然，协调推进并不意味着在各个方面均衡用力，也不意味着在各个方面同时取得突破。转变发展方式，要分轻重缓急，根据需求和可能，在某些领域率先取得突破，以重点突破带动全面转型。

3、调动和保护各方面积极因素，形成合力。转变发展方式，特别是推动竞争优势实现动态转换，即实现由低成本优势向技术知识优势的转变，需要发挥政府、企业和市场各个方面的积极作用。这需要界定政府和市场、企业和社会各界各自发挥作用的领域，使它们形成相互补充而不是相互替代的关系。还需要建立健全有利于发展方式转型的激励机制，以利益关系的合理调整，调动各方面的积极性、主动性和创造性，形成转变发展方式的强大合力。

4、迅速行动，赢得主动。在经济上升期，各种矛盾往往容易消化，转变发展方式的压力不大，动力不足。在经济下行期，各种矛盾往往会暴露出来，并日益尖锐，转变发展方式的压力会增大，容易凝聚共识，促成行动。受国际金融危机影响，中国经济社会发展不全面、不协调、不可持续的问题表现得更加突出。大量研究表明，在连续 30 多年高速增长之后，中国经济潜在增长率将逐步回落，这不仅会使得原来积累的深层次问题逐步显露出来，也会带来诸多新情况新问题。这些都对发展方式转变提出了紧迫而明确的时间要求。只有迅速采取切实行动，才能应对可能出现的复杂局面。

5、扩大开放，在全球化背景下推进转型。经过 30 年的发展，中国经济已经与世界经济紧密联系在一起。尽管经济全球化会遇到这样那样的挫折，但其总趋势不会发生变化。发展方式转变，应该、必须也有条件利用两个市场、两种资源加以推进。要通过提高对外开放的水平和质量，为发展方式转变提供要素支撑（包括技术要素支撑）和市场支撑。

6、深化改革，以体制机制作根本保障。发展方式能否转变，关键取决于各市场主体的行为。而市场主体的行为受制于其所处的制度环境。有什么样的制度体系，就有什么样的发展方式。因此，促进发展方式转变，要继续深化重要领域和关键环节的改革，把破旧和立新结合起来，在消除制约发展方式转变的体制障碍的同时，建立健全有利于发展方式不断调整 and 优化的体制机制。

（三）战略重点

针对发展方式存在的突出问题及其深层体制性缺陷，“十二五”时期应在完善社会保障体系、提升产业中高端竞争力、加快城乡一体化进程和节能减排、积极应对气候变化等战略重点方面，取得突破。

1、以完善社会保障和扩大基本公共服务为重点改善民生、扩大内需

中国政府基本保障支出和居民基本保障水平都比较低。扩大政府基本保障支出，提高居民基本保障水平，可以成为促进居民消费、扩大内需的重要途径。为了挖掘基本保障拉动消费的潜力，应重点解决基本保障覆盖面窄和地区间、职业间待遇不公平的问题，应优先保证五项“人人享有”，即免费的义务教育和中职教育、少量收费的基本卫生保健、适当的住房救助、最低生活保障和社会养老安排。由此带动的消费增量，基本上可以弥补因为出口增速放缓导致的总需求缺口。而实现五项“人人享有”的资金，可以通过适当提高中央企业红利上缴比例和出售部分新增资产的办法筹集。

2、以农民工市民化为重点促进城镇化健康发展。改革开放以来，中国的城镇化进程取得重大进展，城镇数量、城镇人口规模及其占总人口的比重都有大幅度增长。1978年到2009年，中国城镇化率由17.9%提高到46.6%，年均提高近0.93个百分点，城镇人口由1.72亿增加到6.22亿。即便如此，中国的城镇化不仅质量不高，发展水平也低于同等发展水平的国家。加快推进城镇化，持续提高城镇化水平和质量，使大多数农民进入非农产业和城镇，并变为真正的城市居民，是解决中国“三农问题”的根本途径，也是中国扩大内需最具潜力的领域之一。

使农民进入非农产业和城镇，需要解决两方面的问题，一是要创造足够的非农就业岗位吸纳农民就业；另一个是在有工作的基础上，使农民及其抚养人口成为完整意义上的城镇居民。这就是所谓农民工市民化的问题。据调查，中国农民工总规模约为2.4亿左右，其中纳入城镇人口统计的农民工大约为1.23亿。无论是否纳入城镇人口统计，绝大多数农民工及其抚养人口都未能公平享受城镇的基本公共服务和社会保障。积极推进农民工市民化，可以促进居民消费和固定资产投资增长，降低经济增长对出口的依赖程度；农民工市民化还可以提高服务业比

重，优化经济结构；促进人口转移，缩小居民收入差距。

3、以提升中高端产业竞争力为重点促进产业转型升级。国际经验表明，只有处在产业链中高端，才有持久的竞争优势；但一个国家只能是一部分产业可能具备这种能力。所以，应根据不同产业的特性，并结合国情，重点在研发设计、规模经济、精密制造、供应链、品牌和营销渠道等方面下功夫，形成一批今后二三十年乃至更长一个时期在全球范围具有持久竞争力的产业和企业。

从中国目前的产业状况看，有可能、有潜力形成中高端竞争优势的产业：一是以较强的生产制造能力为基础，同时具有一定研发设计能力和产业配套能力，集群发展特征突出的资本技术密集型制造业。如机械制造、电子和电气产品制造、交通设备制造等，其中最为典型的四个子行业是机床、发电设备制造、汽车制造和高速铁路设备制造。二是以劳动密集和产业配套优势为基础，同时具有较大的研发设计、市场营销和品牌等竞争优势提升空间的产业。主要是轻工、纺织服装、部分电子机械等产业。三是具有显著的市场和生产规模经济优势，同时具备技术、管理和经营上的系统集成能力的产业。如钢铁、有色、化工等产业。四是由于技术重大突破或全球范围打破技术瓶颈，形成新的技术平台和发展机遇的产业，以及体现国家战略要求，由国家直接大量投入支撑的产业。如航空航天、新能源和环保、新能源汽车、生物医药、新一代信息技术等产业。当然，哪些产业能够形成长期竞争力，最终将取决于市场竞争。

4、以节能减排增效和生态环境保护、降低单位 GDP 碳排放强度为重点促进绿色发展。中国政府已经提出 2020 年单位 GDP 二氧化碳排放比 2005 年下降 40-45% 的自主减排目标，并制定和实施相应的行动规划。应形成以市场机制为基础、多种手段有机结合的节能减排长效机制；调整能源消费结构，增加非化石能源比重。提高森林覆盖率，增加蓄积量，增强固碳能力；积极发展与我国现阶段国情相适应的低碳技术和减排技术，培育新的经济和产业增长点。大力发展循环经济，实行生产者责任延伸制度，推进生产、流通、消费各环节循环经济发展。开发应用源头减量、循环利用、再制造、零排放和产业链技术，推广循环经济典型模式。加强资源节约和管理，特别是要建设节水型社会，健全水资源配置体系。加大环境保护力度，强化污染物减排和治理，增加主要污染物总量控制种类，完善环境保护科技和经济政策，建立健全污染者付费制度，建立多元环保投融资机制，大力发展环保产业。加强生态保护和防灾减灾体系建设，从源头上扭转生态环境恶化趋势，实施重大生态修复工程，巩固天然林保护、退耕还林还草、退牧还草等成果，推进荒漠化、石漠化综合治理，保护好草原和湿地。

四、加快发展方式转变的若干政策重点

第一，不失时机地推进资源和要素价格改革，充分发挥价格机制在促进发展方式转变方面的基础性作用。首先，要加强对非传统资源的产权界定和保护。随着中国社会主义市场经济的发展，一些非传统资源，比如排放权资源、频道资源等，变得越来越稀缺，越来越宝贵，迫切需要通过严格的产权界定和保护，提高利用效率。其次要进一步完善中国资源税费制度，改革计征办法和征税标准，合理确定税费标准的调整机制；并参照国际经验，立足国情，改进资源税费在不同利益主体和不同利用相关者之间的分配关系。再次，要着力推进土地资源、水资源、矿产资源、生态环境以及利率、汇率等要素价格体制改革，建立有利于资源节约和环境友好的、反映市场供求状况和资源稀缺程度的资源要素价格形成机制，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，提高资源配置效率。

第二，切实加强对资源、环境、质量、安全等方面的社会性规制，正确和有效发挥政府在促进发展方式转变方面的作用。首先，要进一步完善有关资源节约、环境保护和产品质量安全的法律法规和相关制度，重点解决法律体系不健全和标准不合理的问题。其次，增强社会性规制执法的约束力和严肃性，特别要避免短期调控政策考虑对规制政策的影响，或将社会性规制政策作为短期调控政策加以使用的做法。无论在经济上行期，还是在经济下行期，都要严格执行与节能降耗减排及劳动保护、社会保障等相关的法律法规，既不能因为经济的暂时困难而放宽这些法律的执行标准，也不能因为经济形势的好转而提高法律标准。再次，要进一步规范和发展信用评级、调查审计、认证认可、公正仲裁等专业性中介服务，充分发挥其在增强社会性规制政策有效性方面的重要作用。最后，要把对资源环境、质量安全等的管理纳入对各级干部的考核当中，从体制机制上保障相关法律法规得到切实贯彻。

第三，着力完善社会保障和基本公共服务体系，改变社会发展与经济发展不相协调的状况。首先，要进一步提高认识，改变那种把社会保障仅仅视为一种社会福利的观念，充分认识社会保障对于扩大内需、提升人力资本、促进技术进步、增强经济整体竞争力等的积极作用。其次，要以实现基本保障和基本公共服务均等化为目标，着力提升统筹层次，努力改变社会保障制度“碎片化”、不接续的状况。在这方面中央政府尤其要发挥主导和关键作用。再次，要结合主体功能区规划的制定和相关政策的实施，进一步改进中国不同层级政府之间在公共服务事务方面事权和财权的划分，完善财政转移支付制度，使各地政府都有充足收入来提供基本公共服务和基本社会保障。最后，提高公共服务和社会保障立法的层次，增强相关法律法规的权威性，使公共服务和社会保障的提供有法可依。

第四，深化国有企业和垄断行业改革，完善国有企业和垄断行业剩余分配机制。要积极探索完善国有企业利益分配的有效途径。建立国有资产（国企股份、国有土地和资源等）及其收益补充社保基金的长效机制。同时，将国有企业利润按合理比率进行“分红”，上缴国家财政，彻底改变国有企业实际上在无成本地使用国有资产的状况。调整国民收入和国有资本收益的分配结构。要根据行业经济技术特征，把目前国有企业比较集中的行业——石油石化、电力、电信、民航、航运、矿产资源开发等——进行分门别类，对于那些无须垄断经营的行业，要尽快放宽市场准入，允许各类所有制企业进入；对于那些确须由国有企业垄断经营的行业，要以各种适当的方式——如特许权费、资源税、级差租金等——将其超额利润收归国有，使其行业利润率与社会平均利润水平基本一致。

第五，大力推动技术创新，促进经济结构优化升级。强化政府在非商业化基础知识领域的作用，弱化政府在应用技术和商业化技术领域的作用，相应改革政府研发经费投放机制和政府科研机构。真正确立企业在国家创新体系中的主体地位，通过开放市场准入，“逼迫”企业创新；通过加速折旧等政策，扶持企业创新。积极促进中小企业发展，鼓励创业，在创业中创新，充分激发全社会创业创新活力。改革大学和科研机构，使其在竞争中自我积累自我发展，切实承担好在国家创新体系中应有的作用。更多地依靠技术进步推动经济增长，在广泛应用高新技术改造传统产业的同时，着力培育新的经济增长点，加快发展新能源、节能环保、新材料、新一代信息技术、生物工程等战略性新兴产业。着力推进节能减排增效、生态环境保护，促进绿色发展。把应对气候变化与推动发展方式转变有机结合起来，积极发展低碳经济、绿色经济和循环经济，综合运用经济、法律、行政和道德规范等手段，形成节能减排增效、生态环境保护的长效机制。

第六，制定并实施合理的消费政策，促进形成资源节约型、环境友好型消费模式。一要完善消费品价格政策体系。在普遍提高资源产品价格的同时，对生产活动和居民消费实行阶梯水价、阶梯电价、阶梯天然气价格，对超过定额的消费收取几倍、十几倍乃至几十倍于基本价格的价格，以抑制大量耗费资源的行为。二要完善税收体系。扩大消费税征收范围，大幅度提高筵席和奢侈品税率，变消费税主要从生产环节征收为流通环节征收。三要建立或完善相关的法律、法规，运用法律手段，严厉制裁过度占用和消费重要资源、尤其是过度占用和消费土地、水等不可贸易资源的行为。

参考文献

- [1] 《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲

要》。

[2] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》。

[3] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》。

[4] 胡锦涛，《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。

[5] 国家统计局，《中国统计年鉴》各期。

[6] 国务院发展研究中心课题组，《转变经济发展方式的战略重点》，中国发展出版社，2010年版。

[7] “转变经济增长方式，走新型工业道路”，载于王梦奎主编《中国长期发展的重要问题 2006~2020》，中国发展出版社，2005年。

[8] 本书编写组，《<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>辅导读本》，人民出版社，2010年版。

[9] World Bank, World Development Indicators 2010.

[10] Yale Center for Environmental Law & Policy, Center for International Earth Science Information Network, ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX 2010.

编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。