

# 经济发展方式转变与政府管理创新

国家行政学院经济学部主任、教授

张占斌

## 一、大机遇需要经济发展方式转型

综合分析国内外局势，党的十六大提出了：“二十一世纪头二十年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期”的重要判断。2007年党的十七大报告对重要战略机遇期问题作了至关重要的重申和发挥，号召“全党必须坚定不移地高举中国特色社会主义伟大旗帜，带领人民从新的历史起点出发，抓住和用好重要战略机遇期，求真务实，锐意进取，继续全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，完成时代赋予的崇高使命”。党的十七届五中全会《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》与此一脉相承，再次要求全党和全国各级干部“继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期”。战略机遇期一般是指对全局产生重大，深远影响的一段时期，是有利于战略实施的历史阶段及其大的背景、环境和条件。战略机遇期的形成，往往是国际、国内条件发展的综合结果。十七届五中全会之所以再次提出“继续抓住和用好我国发展的重要战略机遇期”的要求是基于对世情、国情的清醒判断。

从国际看，和平、发展、合作仍是时代潮流，世界多极化、经济全球化趋势将继续深入发展。世界经济政治格局出现新变化，将为我国带来新的发展机遇。首先，国际环境总体上有利于我国和平发展。本世纪初到金融危机爆发前，全球经济特别是发展中国家处于增速较快的时期，发展中国家的私人消费、对外贸易及固定资产的增速都显示出高于发达国家的势头，金融危机进一步加速了这一趋势。金融危机的爆发从事实上宣告了西方自由市场经济理念的破产，从另一方面也证明了中国政府与市场调控相结合模式的正确性。其次，在金融危机的巨大冲击下，欧美发达国家经济实力相对下降，复苏也呈现出缓慢趋势，而中国等新兴经济体率先回升并引领世界经济复苏，特别是中国不仅成为世界经济增长的主要引擎，而且凭借充裕的外汇储备成为稳定国际金融体系的重要力量。这为中国争

取了时间，也为进一步的快速发展增加了合作的选择。第三，科技创新孕育新突破。金融危机使传统的发展方式不可持续，为拉动经济增长，各国会努力寻找新的增长点，发展新产业，这会促使全球进行新一轮技术革命。在新的技术革命中，谁率先占领新技术、新产业的制高点，谁将在未来的世界经济发展中占据主动。这为中国创造了进一步超越的机会。第四，随着新兴经济体的崛起，世界政治格局也发生了变化。发达国家现在已经无法主导整个世界经济的发展，在全球经济事务和政策中迫切需要新兴市场与发展中国家参与，从 G7 到 G20 的转变就是最好的说明，这为中国从国际事务的被领导者转变为领导者，从国际规则的被动接受者转变为规则的参与制定者，从国际舆论的“挨打”者转变为竞争者创造了前所未有的机会。

从国内看，目前所取得的成绩使我们具备了推动经济社会再上新台阶的基础，国内经济社会呈现出的新特征也使进一步大发展具备了许多有利的因素。首先，从经济总量、发展速度、外汇储备以及财政实力等方面看，我们已经具备了一定的经济实力，已成为一个经济大国，我们具备了一定的经济实力，使得我们可以集中力量办大事，促使中国经济再上一个新的台阶。从经济总量看，我国目前已成为仅次于美国的第二经济大国。从发展速度看，32 年间经济以世界少有的年均 9.8% 的增长速度高速发展，大大高于同期世界经济年平均增长 3.0% 的速度。目前，中国已成为世界第一外汇储备大国。国家财政实力不断增强，2011 年中国财政突破了 10 万亿，财力的增加对促进经济发展、加强经济和社会中的薄弱环节、切实改善民生、有效应对各种风险和自然灾害的冲击提供了有力的资金保障。其次，经济发展继续位于有利的发展阶段。国际经验表明经济增长具有阶段性，不同的经济增长阶段和经济规模对应不同的经济增长速度。按照世界银行的划分，我国目前已经进入收入中等收入水平，由于我国地域辽阔，各地区经济发展不平衡，因此根据国际经验我国目前经济水平所处的发展阶段通常会比其他国家在该阶段停留的更久一点。第三，经济发展中的新特点也有利于我国再上新台阶。当前，我国城镇化率超过 50%，已进入快速发展时期，将继续带动经济发展。我国正在经历世界上速度最快、规模最大的城镇化过程，城镇化伴随的大规模人口迁移，将推动消费持续增长，这将成为我国经济增长的强大的推动力。我国的工业化发展潜力依然很大。从数据上看，我国工业占 GDP 比重大约 43%，这说明我国正处在工业化中期阶段，发展工业工业化的任务远没有完成，除东部部分省市基本完成工业化外，中部、西部等省区工业化的发展还不是很充分，仍有很大的发展空间。而我国已有的技术储备和全球技术在新增长点上的探索为我国产业转型和技术创新提供了机会，为工业化的进一步发展提供了动力。第四，

随着国际经济一体化进一步发展,我国对外投资迈入大规模增长阶段。在全球化、经济一体化不断加强和国内政策有效发挥的前提下,我国走出去战略面临发展的大机遇。许多国家受到金融危机的冲击后资金缺乏,与中国扩大投融资合作的意愿增强,在一些领域对中国放宽了投资的限制,使我国企业处于较有利的投资地位。

但是机遇不是现实,不是保险期,要想抓住机遇期就必须保持清醒的头脑,充分地估计困难和风险,采取正确的措施。从国际上看,金融危机发生后,国际经济、科技领域竞争更趋激烈,各主要国家特别是发达国家纷纷采取规模和力度空前的经济刺激措施,加强体制创新和政策引导,以抢占世界经济发展新的制高点。世界经济治理机制改革、国际货币金融体系改革、国际经济规则改革深入进行,将对世界经济格局产生重大影响。一场新的全方位综合国力竞争正在全球展开。在这场竞争中,每个国家的发展都如逆水行舟,不进则退。如果我们不能抓住机遇、把握主动,我国就可能拉大同世界先进水平的差距,也难以在这场竞争中掌握主动。国内方面,随着经济总量的不断扩大和国际竞争不断深化,资源环境约束强化,投资和消费关系失衡,收入分配差距较大,科技创新能力不强,产业结构不合理,城乡区域发展不协调,利益主体多元现象日益显现,社会矛盾明显增多。

因此,要想抓住大的机遇就必须加快转变经济发展方式,进一步更新发展理念、创新发展模式,才能更好解决我国经济社会发展中的突出矛盾和问题,才能更好增强我国综合国力,提高人民生活水平,才能更好提升我国经济的国际竞争力和抵御风险能力。

## 二、经济发展方式转型的主要任务和重点

转变经济发展方式是是我国经济领域的一场深刻变革,是我们党对我国现代化发展阶段的敏锐洞察,更是继续推进中国现代化航船破浪前行的关键抉择。转变经济发展方式是适应世情国情的需要,是把握战略机遇期的重要抓手。它涉及发展理念的更新、模式的转型、路径的转换。转变经济发展方式是实现科学发展的必由之路。转变经济发展方式的主要任务是要完成三个转变:要将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。转变经济发展方式的目的是要增强我国抵御国际市场风险的能力,解决我国发展中深层次的

矛盾问题，赢得我国在世界上未来竞争的主动权。

转变经济发展方式当前重点要做好以下几个方面的工作：

**首先，要不断提高居民收入水平，突出消费在促进经济增长中的地位。**消费、投资与出口，是促进经济增长的“三驾马车”，其中消费是推动经济增长最稳定、最持久的动力，对一个大国来说尤其如此。但是，不管从中长期趋势看，还是从年度水平看，我国的消费率均明显偏低。国际上大体在 80%左右，我国在 1952 年到 2000 年的 49 年中，平均消费率为 65%，从 2001 年到 2009 年，我国消费率由 61.4%下降到了 48.6%，其中居民消费率由 45.3%下降到 35.6%。由于消费率低，居民生活没有随着经济快速增长而同步提高，导致国内市场规模受限，生产能力相对过剩，使得经济增长对出口的依赖程度不断提高。结果拉动经济增长主要依靠投资和出口。而扩大出口带来的外贸顺差过大和国际收支盈余过多，还会造成国内资金流动性过剩，银行手里有着大量资金需要贷出，反过来又助长了投资的高增长。

在经济起飞时期，作为一个发展中大国，因为需要加速发展，投资与出口成为推动经济增长的主要因素是完全可以理解的。但是经济发展到一定阶段以后，消费在经济增长中的作用滞后，这就成为需要认真注意的问题。因此，需要不断提高居民收入，扩大居民的消费能力，逐渐使消费成为经济增长的主要动力。

**其次，要加快推进自主创新和推动产业结构升级。**要紧紧抓住新一轮世界科技革命带来的战略机遇，更加注重自主创新，加快提高自主创新能力，加快科技成果向现实生产力转化，加快科技体制改革，加快建设宏大的创新型科技人才队伍，谋求经济长远发展主动权、形成长期竞争优势，为加快经济发展方式转变提供强有力的科技支撑。改造提升传统产业，促进工业转型升级。用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，加快产业信息系统建设，推广集成制造、精密制造等先进制造。调整优化原材料工业，做大做强装备制造业，改造提升消费品工业，培育形成一批拥有自主知识产权和知名品牌、国际竞争力强的优势企业，开发一批技术含量高、市场需求潜力大的新产品。推进企业兼并重组，遏制产能过剩和盲目重复建设，加快淘汰落后产能。培育战略性新兴产业，抢占未来产业竞争制高点。切实做好战略决策、科技创新、领军人才和产业化方面的储备，统筹规划产业布局、发展规模和建设时序，逐步使战略性新兴产业成为推动经济发展的重要力量。选择新能源、节能环保、新材料、新医药、生物育种等一些产业作为主攻方向，突破核心技术，强化政策支持，力争实现跨越式发展。

**第三，以推进农民工市民化为突破点，提高城镇化水平。**把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民。深化户籍制度改革，放宽户籍限制，把有

稳定劳动关系并在城镇居住一定年限的农民工及其家属逐步转为城镇居民。特大城市要合理控制人口规模，大中城市要加强和改进人口管理，继续发挥吸纳外来人口的重要作用，中小城市和小城镇要根据实际放宽落户条件。鼓励各地探索相关政策和办法，合理确定农业转移人口转为城镇居民的规模。对暂时不具备在城镇落户条件的农民工，要改善公共服务，加强权益保护。保证农民工随迁子女平等接受义务教育，将与企业建立稳定劳动关系的农民工纳入城镇职工基本养老和医疗保险，建立农民工基本培训补贴制度，多渠道多形式改善农民工居住条件，鼓励采取多种方式将符合条件的农民工纳入城镇住房保障体系。

**第四，以资源价格改革为突破点，加快建设资源节约型、环境友好型社会。**建立健全能够灵活反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的资源性产品价格形成机制，深化资源性产品价格改革，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，促进结构调整、资源节约和环境保护。逐步完善资源性产品价格的成本构成和成本约束机制，建立企业降低成本的激励机制、污染环境的惩罚机制和相应的监督管理制度等，夯实建立科学合理的资源性产品价格形成机制的微观基础。对水、电、油及天然气等资源性产品，积极稳妥地推进阶梯式价格改革。对属国家淘汰类、限制类且仍在生产用电的高能耗企业，严格执行国家规定的差别电价政策。对超过单位产品能耗限额标准的高耗能企业切实执行惩罚性电价政策。支持水电等可再生能源发展，调高垃圾发电、生物质发电上网价格。适时开征资源税，实现企业外部成本内部化，通过减税等手段舒缓上游涨价对中下游企业和居民的冲击。在中国税负已高居世界各国与地区前列的情势下，政府应将所得资源税高效、公平地返还给民众。

我们要看到，经济发展方式转变滞后是多方面因素造成的，既同我国经济发展的阶段性有关，也同我国经济发展内外部环境的变化有关，但最大症结在于体制机制不合理，在于政府管理能力的滞后。体制机制重大突破的关键在政府，政府作为公共权力行使者、经济活动管理者、国有资产所有者、改革创新组织者所具有的特殊地位，决定了政府对经济发展方式具有广泛的、重要的影响和作用。要加快经济发展方式转变，就必须进行政府管理创新。

### **三、政府管理创新的重点和主要内容**

在实行社会主义市场经济的条件下，政府的主要管理职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。加快政府管理创新，就是要科学界定和健全政府管理职责体系，正确行使政府管理职能。具体来说，就是进一步加强和改进经济调

节，从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用，从制度上形成有利于科学发展的宏观调控体系；就是要进一步加强和改进政府对市场监管，健全社会主义市场经济秩序；就是更加注重社会管理和公共服务，维护社会公正和社会秩序，促进社会公共服务均等化。当前，政府管理创新应当抓好以下几个方面：

**第一、构建与社会主义市场经济体制适应的宏观调控制度体系。**我们既需要通过发展市场经济来完善社会主义制度，又需要通过发挥社会主义制度优越性来克服市场自身存在的某些缺陷。要充分发挥社会主义能够做到“全国一盘棋”、决策有力高效的制度优势，提高宏观调控和管理水平，宏观管理要体现出中央说话能够算数，确保中央政令畅通和宏观调控决策有力有效。同时，还要毫不动摇地坚持社会主义市场经济的改革方向，更大程度地发挥市场在资源配置中起基础性作用，以利于提高资源使用效率和效益。创造一个有效率的市场环境更具有基础意义，要加强对垄断行业的政府监管，完善市场体制和竞争机制。企业是市场的主体，是优化结构、节约资源、提高效益的基础，必须使企业充分行使生产经营自主权。

**第二，调动两个积极性，调整和理顺中央与地方的关系。**划分清楚中央与地方的职能和各自的事物。调整中央和地方的机构设置，解决地方机构与中央上下一样粗的问题。地方政府在自身管理上要以“大部门体制”为基础，逐渐向“决策、执行、监察”分离体制靠近。进一步改革和完善财政转移支付制度，进一步改革好完善投资管理体制。

**第三，积极稳妥地推进行政区划改革，为经济发展创造空间。**在战略机遇期内，要加快推进行政区划改革。要完善设市标准，分类加快设市步伐；省直管县力度再大些，推进行政层级改革；积极探索大都市行政管理模式；逐步改进地方治理，推进地方自治试点。

**第四、加快财政税收体制改革，逐渐形成有利于经济发展方式转变的价格机制。**合理调整和规范各级政府的财权与事权，建立和完善公共财政体系，是经济发展方式转变的要求。建立公共财政体制，重点是要优化财政支出结构，创新公共服务供给机制，更多地支持社会建设和改善民生，财政资金更多的向劳动就业、社会保障、公共教育、医疗卫生、基础设施等公共服务领域倾斜并建立长效机制和法制化。转变财政观念，加快建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制，促进绿色经济和低碳产业发展。推进资源税制改革，完善流转税和个人所得税，对国家鼓励的新兴产业、和自主创新企业给予税收政策支持。政府管理创新还必须深化价格体制改革，主要是加快建立能够充分反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的资源要素价格形成机制。

**第五、深化收入分配制度改革，确保发展成果共享。**当前，收入差距持续扩大，已引起社会的强烈关注，强化政府的再分配职能，加大收入分配制度改革的力度，这是转变经济发展方式的重要环节。既需要通过发展经济做大社会财富这个“蛋糕”。又要通过合理的收入分配制度把“蛋糕”分好，让全体人民分享改革发展的成果，这是政府管理的重要内容，是促进社会公平正义和维护国家长治久安的重要举措。总的方向和原则是，国民初次分配和再分配都要处理好效率与公平的关系，再分配更加注重公平。要加强政府对收入分配的调节职能，提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重，改变企业“利润侵蚀工资现象”，建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制，维护劳动者权益。深化垄断行业的收入分配制度改革，完善对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控政策。要扩大社会保障的覆盖面，提高社会保障的统筹层次，重点解决低收入阶层的失业、医疗、养老等问题。创造条件让更多的群众拥有财产性收入，倡导健康的财富理念，积极推动社会慈善事业发展。要通过扩大转移支付、强化税收调节、整顿分配秩序，努力扭转收入分配差距扩大趋势。

**第六、改革现有的政绩评价机制，形成有效的激励约束体系。**推动科学发展，加快经济发展方式转变，树立正确的政绩观和科学的政绩评价导向是关键。考核指标既要有经济增长的规模和数量，更要注重经济增长的质量和效益，注重资源节约和生态环境保护，还要注重社会进步。要坚决改变片面追求经济增长速度和经济总量扩张的考核评估制度，切实把节约能源资源和保护环境、促进社会全面进步作为重要考核评估标准和指标体系，并实行政府绩效评估和行政问责制。要促进社会公正、公平和改善民生，鼓励加强就业、社会保障、教育、卫生和公共服务，形成经济社会利益的协调和合理分享机制。鼓励自主创新，形成良好的制度创新和治理机制。要以健全科学的政绩考核评价机制为抓手，促进加快经济发展方式的转变。