

“十二五”时期我国经济社会发展改革问题笔谈

编者按：中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议通过的《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，以科学发展观为指导，以经济发展方式转变为主线，为我国全面建设小康社会勾画了一幅未来五年经济社会发展的宏伟蓝图。为进一步推动学界就相关问题尤其是我国经济社会发展改革问题展开深入的研究，本刊特发表国内部分专家学者的一组笔谈文章，以飨读者。

抓住重要战略机遇期，打好“十二五”攻坚战*

王伟光

中共十七届五中全通过的《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》（以下简称《建议》），以科学发展观为指导，以科学发展为主题，以经济发展方式转变为主线，为我国全面建设小康社会勾画了一幅未来五年经济社会发展的宏伟蓝图，指明了未来五年全面推进中国特色社会主义事业发展的创新路径。《建议》是基于对国内外形势所做出的科学分析、对我国所处的历史方位和战略机遇期所做出的正确判断。

从国际走势来看，20世纪80、90年代至今的20余年中，接连发生了两次重大的世界性历史转折。社会主义运动曾由高潮到低潮，然而以中国特色社会主义为重要标志的世界社会主义却又开始走出低谷；资本主义由低迷困境进入高速发展时期，而美国金融危机却又诱使现代资本主义濒入险境，呈衰退之势。

一次世界性历史转折发生在20世纪末叶，其标志是20世纪80年代末90年代初的苏东剧变、社会主义阵营解体。社会主义进入低谷，这使世界形势发生了自二战以来最为重大的变化与转折。二战之后，20世纪上半叶，社会主义走上坡，资本主义走下坡。但世界进入20世纪下半叶，社会主义诸国却放慢了发展速度，甚至出现了停滞和负增长，导致社会主义诸国经济社会发展受挫，特别是苏联、东欧蜕变，我国经济发展走了20年弯路，直到“文化大革命”爆发，濒临崩溃的边缘，社会主义面临举步维艰的境遇。现代资本主义吸取资本主义发展进程中的经验教训，同时也吸取社会主义国家发展的经验教训，展开资本主义改良，现代资本主义进入相对和缓发展时期。当然在资本主义相对和缓发展时期，危机也并没有中断，80、90年代美国就多次爆发波及世界的危机。这次转折表明，社会主义处于发展的低潮，现代资本主义处于相对缓和稳定的发展期。伴随着这个历史性转折，我国及国际上出现了一系列新情况、新问题，这对中国20世纪末叶至21世纪以来很长一段时间的社会主义发展进程发生着深远影响。中国艰难起步，坚定不移地推进1978年启动的改革开放，成功地开辟了中国特色社会主义发展道路。

再次世界性历史转折发生在21世纪初叶，其标志是2008年爆发的世界金融危机。这对世界

* 王伟光，中国社会科学院，邮政编码：100732。

发展格局和中国特色社会主义建设将产生的影响仍无法估量。短短二、三十年时间,中国特色社会主义的成功使世界社会主义运动呈低潮中起步之势。2010年虽然还未落幕,但中国经济“十一五”实现新的跨越业已基本定局。走过5年,中国经济在世界经济格局中的地位进一步提高。2009年我国GDP居世界的位次由2005年的第四位上升到第三位,占世界经济总量的比重达到8.5%,比2005年上升3.6个百分点。我国外汇储备和财政收入分别达到2.4万亿美元和6.9万亿元,位居世界前列。钢、煤、水泥等主要工业产品产量稳居世界第一位。联合国发表的2009年世界经济报告指出,如果中国能够在2009年实现8%的经济增长,对世界经济增长的贡献将达到惊人的50%。这意味着中国经济当之无愧地成为2009年带动全球经济复苏的最强引擎。2009年,我国外贸进出口总额为22072.7亿美元,是2005年的1.5倍,世界排位从2005年的第三位上升到第二位,其中出口额从第三位上升到第一位。从2006年到2009年,城镇居民人均可支配收入从11760元增长到17175元,年均实际增长10.2%,比“十五”的平均增速加快了0.6个百分点。从2006年到2009年,农村居民人均纯收入从3587元增长到5153元,年均实际增长8.3%,比“十五”的平均增速加快了3个百分点。最新预测表明,2010年我国GDP总量已达38万亿元,人均GDP达4000美元,经济总量居世界第二位。

而美国金融危机却使美国以及其他西方发达资本主义国家陷入危险困境,美国独霸态势逆转下滑,资本主义整体实力呈下降态势。美国在上世纪50年代,发动了朝鲜战争,失败了,60年代发动了越南战争,也失败了;本世纪又发动了两场战争,一场是伊拉克战争,一场是阿富汗战争,两场战争开支不小。2003年3月20日发动的伊拉克战争拖了7年,阿富汗战争是2001年10月7日开战,现在还看不到尽头。战争使美国实力下降,内库空虚。二、三十年前的世界性历史事件爆发是此消彼长,社会主义力量暂时下降,资本主义力量暂时上升;二、三十年后的今天,又是此长彼消,社会主义力量始升,资本主义力量始降。金融危机的爆发使世界力量对比发生戏剧性变化。

当今世界正在发生全面而深刻的变化,当代中国也在发生广泛而深远的变革。美国“次贷危机”引发的全球性经济危机,已经并正在给全世界发展带来严重和持续的影响。一方面,使当代资本主义面临重大挫折,给中国特色社会主义、中国化的马克思主义的发展提供了难得机遇,中国特色社会主义事业取得了伟大成就,中国发展道路与中国发展经验,已然成为当今世界的时代性标志,为人类文明的进步开辟了新的发展路径,国际力量对比继续朝着有利于世界和平发展的方向演变,朝着有利于中国特色社会主义和平发展的方向转变;另一方面,使中国特色社会主义、中国化的马克思主义面临着前所未有的挑战,也面临着严峻的局面。国际敌对势力对我实施西化、分化的战略图谋没有改变,资强我弱的态势没有改变,一场新的全方位的综合国力竞争正在全球展开。

总而言之,当前世界正处于前所未有的巨大变动之中,资本主义和社会主义两种历史趋势、两大力量、两种意识形态的较量出现了新的变数,激烈社会变化给中国特色社会主义发展提供了新的发展时空,提供了新的机遇条件,又使其面对严峻复杂的挑战。当前和今后一个时期,中国特色社会主义发展仍处于可以大有作为的难得的战略机遇期。机遇与挑战并存、成绩与问题并存、和平与斗争并存,既是发展的黄金期,又是矛盾的突发期。和平与发展的时代主题没有变,我国基本国情没有变,国内主要矛盾没有变,以经济建设为中心的根本任务没有变,我国正处于发展的战略机遇期和我国发展机遇大于挑战的基本格局没有变,国际环境总体上有利于我和平发展的总体态势没有变。由此判断,“十二五”是全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变发展方式、推进经济社会全面发展的攻坚期。因此,必须按照中共十七届五中全会精神,抓住我国发展的重要战略机遇期,迎接挑战,全面落实科学发展观,大力推进科学发展。

加快社会主义新农村建设*

陈锡文

全面建设小康社会最艰巨、最繁重的任务在农村。中共十七届五中全会通过的《建议》，明确了“十二五”时期必须坚持解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，在工业化、城镇化进程中并行不悖地推进社会主义新农村建设，为如期实现全面建设小康社会的宏伟目标奠定坚实的基础。

建设社会主义新农村的首要任务是建设现代农业。作为一个人口大国，必须坚持巩固和加强农业的基础地位，始终把解决好十几亿人口的吃饭问题作为治国安邦的头等大事，坚持立足国内实现粮食基本自给的方针，加大国家对农业支持保护的力度，深入实施科教兴国的战略，切实加快现代农业建设，保持粮食等主要农产品生产的持续稳定发展。近些年来，我国农业战胜了自然灾害频发等不利影响，夺取了粮食产量的连续七年增长，为实现经济持续较快增长和社会和谐稳定提供了重要的物质基础。但也必须看到，我国的农业基础仍然薄弱，人增地减水缺粮紧的趋势并没有改变。随着人们生活水平的提高，对农产品的需求在不断增长，大豆、植物油、棉花等大宗农产品的进口量在不断增加，加剧了国内农产品市场的价格波动。必须居安思危，加快我国农业的现代化进程，提高农业的综合生产能力、抗风险能力、市场竞争能力。要坚持走中国特色的农业现代化道路，严格保护耕地，加强以水利为重点的农业基础设施建设，大规模建设旱涝保收的高标准农田，加快农业科技创新，转变农业发展方式，促进发展节水、环保型农业。同时，要积极培养现代农民，大力发展农业专业合作组织和农业社会化服务体系，健全农业支持保护制度，完善农产品市场体制和价格形成机制，逐步形成对粮食主产区的利益补偿机制，在切实提高务农收入的基础上持续调动农民的生产积极性。

拓宽农民增收渠道、千方百计增加农民收入，是全面建设小康社会的题中应有之义。除了努力增加农民的家庭经营收入外，还要努力增加农民的工资性收入。在工业化、城镇化快速推进的背景下，既要按照大中小城市和小城镇协调发展的要求，合理调整经济布局，发展县域经济，增加小城市、小城镇的非农就业机会，促进农民就近转移就业；又要引导农村富余劳动力向城市有序流动，拓展农村劳动力的转移就业空间和增收渠道。要注重在制度上解决好农民工的权益保护问题，并把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为城镇化的重要任务，为逐步减少农村人口、使继续留在农村的劳动力逐步扩大农业经营规模、提高农业效益创造条件。

我国现阶段的城乡差距，不仅表现在城乡居民的收入差距上，还反映在城乡基础设施和公共服务的差距上。因此，在千方百计增加农民收入的同时，必须按照推进城乡经济社会发展一体化的要求，加强农村的基础设施建设、提高农村的公共服务水平。要继续推进农村电网改造，加强农村饮水安全工程和公路、沼气等建设，继续改造农村危房，实施农村清洁工程，开展农村环境综合整治。这些建设工程，不仅能显著改善农民的生产生活条件，为社会主义新农村建设提供基础设施方面的保障，而且能直接拉动农村的投资需求，带动农民消费需求的快速增长，为扩大内需作出贡献。要加快农村基本公共服务体系的制度建设，进一步完善农村文化、教育、医疗卫生和社会保障等方面

* 陈锡文，中央财经领导小组办公室，邮政编码：100071。

由公共财政作支撑的基本制度框架。要以农村基层为重点,继续实施文化惠民工程,进一步提高广播电视村村通、农村电影放映、农家书屋等的建设水平,基本建成公共文化服务体系。要提高农村义务教育均衡发展水平,推进农村中等职业教育免费进程,合理配置公共教育资源,重点向农村、边远贫困、民族地区倾斜,加快缩小城乡和区域间的教育差距。进一步提高新型农村合作医疗制度的筹资水平,加强农村医疗卫生服务网络建设,新增医疗卫生资源要重点向农村倾斜。要完善农村社会保障体系,逐步提高保障标准,实现农村最低生活保障制度与扶贫开发政策的有效衔接,实现新型农村社会养老保险制度全覆盖。

深化农村改革,完善农业农村的体制机制,是推进农业现代化、加快社会主义新农村建设的强大动力。要坚持和完善农村基本经营制度,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是适应社会主义市场经济体制、符合农业生产特点的农村基本经营制度,是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。要加快做好农村集体土地所有权和农户土地承包经营权的确权登记颁证工作,切实保证现有农村土地承包关系保持稳定并长久不变;在依法自愿有偿和加强服务基础上,完善农村土地承包经营权流转市场,发展多种形式的适度规模经营;在坚持家庭承包经营的基础上推进农业经营体制机制创新,既要鼓励和引导家庭经营向采用先进科技和生产手段的方向转变,又要促进统一经营向发展农户联合与合作,形成多元化、多形式、多层次的经营服务体系的方向转变,提高农业的集约化水平和组织化程度。要按照节约用地、保障农民权益的要求,推进征地制度改革,逐步理顺国家对农地征收为建设用地后增值收益的分配关系,使农民在更大程度上共享工业化、城镇化的成果。要探索建立对依法取得的农村集体经营性建设用地通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让使用权的制度,实现集体闲置资产的增值。要深化农村信用社改革,鼓励有条件的地区以县为单位,建立社区银行,发展农村小型金融组织和小额信贷,健全农业保险制度,改善农村金融服务。

要深化农村综合改革,进一步推进乡镇机构改革、农村义务教育改革和县乡财政管理体制改革,建立村级运转经费保障机制,完善村级公益事业财政资金奖补制度。深化集体林权制度改革,推进国有林区林权制度改革。完善草原承包经营制度,落实草原生态保护的奖补政策力度。在保护并逐步恢复草原生态系统的基础上,促进牧业发展、牧区繁荣、牧民富裕。

“战略机遇期”同时意味着对中国的严峻挑战^{*}

李 扬

《十二五规划建议》(以下称《建议》)开篇,有一段对“十二五”时期我国经济社会发展的国内外环境的集中表述:“当前和今后一个时期,世情、国情继续发生深刻变化,我国经济社会发展呈现新的阶段性特征。综合判断国际国内形势,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。”我认为,这段表述是全面理解《建议》的总纲。

“战略机遇期”的概念,作为着眼于历史进程、针对当前及今后一段时期我国社会经济发展形势的判断,最早见于2002年11月党的十六大报告。我体会,所谓战略机遇期,主要指的是,存在着三

^{*} 李扬,中国社会科学院,邮政编码:100732。

个重要的基础性条件,使得我国社会经济得以在较长时期中保持平稳较快发展的势头。在国内,改革开放基本国策的实施,使我国有了长达32年的高储蓄、高投资、高增长、高出口、高国际储备、相对较低的通货膨胀同时并存且基本内恰的千载难逢的黄金发展期。如今,支撑这种增长格局继续延续的基本因素依然存在。在国际上,和平与发展仍然是主要趋势。至少在可预见的相当长时期中,还看不到会发生针对我国或者对我国有重大影响的国际动荡。因此,我们可以一心一意谋发展,聚精会神搞建设。就中国与世界的关系而言,30余年前确定的对外开放基本国策早已明确了中国融入全球经济的基本方向;加入WTO以后,中国更以积极、主动的姿态融入了新一轮全球化浪潮之中。虽然此轮全球化依然由发达经济体发动并由其主导,中国仍从中获得了较为有利的发展环境并逐步提高了自己在国际社会中的地位。此次《建议》做出我国仍处于这个战略机遇期之中的判断,意味着,虽经8年的世事沧桑,有利于我国社会经济发展的基本态势仍然得到保持。

全面理解中央关于战略机遇期的判断,探讨抓住和尽可能长地保持战略机遇期的理论、方略、重点和路径,是我国经济理论界不可推卸的责任。这篇短文拟对国际经济形势略作探讨,并以此表达积极参与这个探讨过程的意愿。

以2007年发端于美国的全球金融危机为标志,全球经济发展进入了一个新的时期。这个时期的基本趋势就是,以发达经济体完全主导的全球化旧格局已渐入迟暮;在未来的全球发展中,广大发展中国家和新兴市场经济国家可望逐渐发挥日益重要的作用。

所谓全球经济旧格局,指的就是全球经济失衡。这个概念最早于2005年被时任国际货币基金组织总裁拉托明确提出,其后便迅速被国际经济学界所接受并热烈讨论。

做一鸟瞰式勾画,当今世界可区别为发达经济体和新兴经济体两组国家。在发达经济体一方,我们看到的是微观经济主体的过度消费和过度负债,服务业特别是金融业的过度发展,金融活动的过度杠杆化,日趋严重的财政赤字,包括社会福利在内的社会消费性支出的过快增长,以及国际收支逆差和日趋严重的债务负担;在新兴经济体一方,我们相应看到的则是过低的消费和过高的储蓄率,投资的高速增长,服务业的低水平发展,金融业的落后,社会性消费支出的缓慢增长,以及国际收支的长期顺差和储备资产的迅速积累。简言之,这两组国家各自国内经济结构均存在扭曲,更重要的是,它们之间互为“镜像”。

这种全球经济格局是由上个世纪80年代下半叶以来一系列重大变革造成的。由于前苏联东欧国家以及广大新兴市场经济国家相继推行改革,实行各种形式的市场经济并全面融入全球经济体系,世界产生了一波由发达经济体主导的全球化浪潮。这一浪潮导致全球分工体系发生重大变化,生产链也在全球范围内大规模重组。其基本格局是:一方面,以美国为首的发达经济体作为全球经济体系的“核心”,主要发展高附加值的服务业,特别是金融业,同时致力于“制造”并向其他国家输出各类的“规则”、“标准”和“秩序”;另一方面,作为全球经济体系的“外围”,广大新兴经济体则主要依赖低廉的劳动成本,以资源的浪费和环境的破坏为代价,从事传统的制造业,并被动地接受各种冠以“国际惯例”、“最佳实践”等基于发达经济体之实践和价值标准之上的规则、标准和秩序。

亚洲金融危机之前,基于全球经济旧格局之上的失衡,在规模上还不甚显著,而且保持在稳定且可调整的幅度之内。亚洲金融危机之后,随着以中国为首的广大新兴市场经济国家的崛起,发达经济体、特别是美国的国际收支差额日趋扩大,失衡呈现恶化之势。为了平衡缺口,就有了核心国家日益依赖各种金融服务乃至径直用国际储备货币来直接与外围国家的制造业产品相交换的情形,并进一步形成发达经济体成为债务人,广大新兴经济体成为债权人的不合理局面。

发达经济体负债经济的弊端早就彰显,但是,在一个相当长时期中,它得以持续并有所发展。这主要归因于不合理的国际经济制度和国际货币制度。依托这一制度,发达经济体的债务负担得以向广大新兴经济体转移。发达经济体作为债务人和新兴市场经济国家作为债权人局面的恶化,

进一步造成了巨额资本跨境流动和汇率的波动不居。在由此造成的国际争端中,广大新兴经济体处于被质疑、训斥和被要求调整的地位上。更有甚者,高顺差和储备资产快速积累,在新兴经济体还造成国内货币供应的持续扩张并形成日趋严重的通货膨胀压力。我以为,如今全球经济呈现出发达经济体普遍通货紧缩而新兴经济体则普遍通货膨胀的不对称恢复格局,正是上述全球分工格局合乎逻辑的结果。

两个重要的趋势性转变,使得此次危机可能成为一个新的全球经济格局的开端。其一发生在实体经济领域。上个世纪80年代末以来,新兴经济体在全球产出中的增量贡献就一直高于发达经济体。危机以后,一方面发达经济体的长期低迷和另一方面新兴经济体的持续高增长,更成为不可移转的长期趋势。在这个此盈彼缩的历史过程中,新兴经济体将逐渐发挥引领全球发展的作用,完全由发达经济体主导的旧的全球化模式将被改变。其二体现在金融领域。资本主义式的全球经济危机总有金融危机相伴随,而历来的全球性金融危机,大都以发展中国家和新兴市场经济国家的债务危机为基本特征。因此,危机的恢复意味着全球性债务重组,而每一次重组,均使得发达经济体在国际金融领域中的霸主地位进一步巩固和强化。这一次完全不同了。如今深陷债务危机中而难以自拔的,是那些掌握着国际储备货币发行权和国际规则制定权的发达经济体。他们被自己呼唤出的恶魔缠身,非有新兴经济体的援手不能解脱,于是就有了如G20之类的新的国际协调机制产生。自然地,危机的恢复,一方面将提升新兴经济体在国际金融领域中的话语权和影响力,促使国际储备货币体系向着多元化方向的进一步发展,另一方面则意味着发达经济体在国际金融规则制定中的决定权被逐渐弱化。正是在上述意义上,全球经济的新格局开始酝酿。

全球经济低迷,特别是发达经济体的经济恢复乏力,对于中国来说当然首先是机遇。毫无疑问,在这个过程中,我国在国际经济和国际政治中的地位将大大提高。

然而,必须清醒地认识到,我们过去几十年的发展,事实上是在对上述由发达经济体主导的旧的国际经济格局高度依赖的条件下实现的;而这种依赖,已经充分显示出不协调、不平衡和不可持续性。质言之,在经济全球化的条件下,所谓全球经济失衡,就其原因和实质而言,等价于各国国内经济均处于失衡状态。因此,如果说发达经济体为了恢复经济正常增长,必须对其经济发展方式、经济结构、金融结构、财政状况进行深刻而痛苦的调整,包括中国在内的广大新兴经济体为了保持增长的势头,也须在上述方面进行相应的调整。这样看来,如果说以美国为首的发达经济体的经济恢复还需很长时间,那么包括我国在内的新兴市场经济体的转型同样也需很长时间。在这个意义上,所谓抓住战略机遇期,为我国未来10年或者更长时期的经济持续增长奠定基础的问题,事实上可以归结为中国能否以比发达经济体更快的速度和更高的质量实现国内经济的转型的严峻挑战。

加快中高级生产要素的市场化改革*

刘世锦

“十二五”规划的主线是加快经济发展方式转变。理解这个问题,需要对今后较长一个时期我国经济社会发展条件和环境可能出现的重大变化作深入分析。具体地说,在“十二五”及以后一个

* 刘世锦,国务院发展研究中心,邮政编码:100010。

时期,我国经济社会发展将可能面临三方面的重要挑战:

一是在十二五末期,我国经济增长速度平台可能下一个台阶,由前些年的10%左右降低到7%左右,进入一个次高或中速增长期。我国经济高速增长已经超过30年。从国际经验看,一个经济体高速增长持续超过20年的较多,超过30年的很少,大国中尚无先例。在我们近期开展的一项研究中发现,二战以后高速增长的典型国家日本、韩国和德国等,都是在人均GDP(1990年国际元)达到10000美元或略多一点的水平时,工业占GDP的比重、投资率 and 经济增长率开始明显降低,进入一个较低的增长平台。人均用电量、钢材累计消耗量、汽车拥有率等实物量指标也在同一区间达到大体相同的增长水平。按照同一口径计算,2010年中国的人均GDP将超过8000美元。如果今后3—5年保持9%左右的增长率,我国人均GDP将进入上述速度下降的敏感区。对国内不同地区增长潜力的测算也大体支持上述判断。现阶段我国经济总体上还是一种“速度效益型”的增长模式,即速度与效益同向变化。过去两年应对危机的过程中,增长速度降低、企业收益和财政收入下滑,增长速度回升、企业收益和财政收入显著好转的事实,也清楚地证实了这一点。其原因是速度提高相应扩大需求和生产规模,产生相应的规模经济收益。增长速度平台下移带来的挑战是,如果企业盈利模式和整个经济增长模式没有摆脱对规模扩张的依赖,企业经营和财政收入状况可能陷入困境,并对就业、金融等形成严重冲击。

二是要素成本上升,迫切要求增长动力由低成本要素驱动向创新驱动的转变。针对“招工难”、“加薪潮”等现象,前一个时期展开了对“刘易斯拐点”是否到来的讨论。日益增多的事实表明,我国农村劳动力进入非农产业的供求关系正在发生全局性、趋势性的变化,而不仅仅是结构性、阶段性的变化。由此带来的一个直接结果就是劳动力成本的上升。建设资源节约型、环境友好型社会,关键在于把以往因体制缺陷而低估或外在化的资源成本和环境成本内在化于企业,这样也会增加企业成本。伴随着这些变化,过去长期依赖的要素低成本优势正在削弱。在要素成本上升的同时,劳动生产率能否相应提高就成为突出问题。根本途径是加快向创新驱动的转变,但成功实现这一转变的前景并不明朗。

三是由于大量流动性的注入,我国将会面临相当大的成本推动型通胀压力。从内在逻辑上看,这次国际金融危机可能经历三个阶段,即私人债务危机、主权债务危机和全球货币体系危机。目前正处在第二阶段向第三阶段的过渡之中。美国等具有全球储备、交易货币发行权的国家,为了缓解本国危机、刺激需求,实行低利率、零利率和量化宽松的货币政策,向市场注入了大量的流动性,后果之一就是对新经济形成巨大的通胀压力。从国内看,近年来形成的巨额信贷资金消化也需要较长时间。值得关注和研究的是过量流动性冲击领域的变化。与上世纪80、90年代相比,现阶段中国经济已经发生了两个重要改变,首先是商品市场旁边,已经成长起包括证券市场、房地产市场在内的资产市场;其次,计划经济时期的“短缺经济”现象已不复存在,供求平衡、供过于求成为商品市场的常态,由供不应求而引发的需求拉动型通胀已经少见。在这种情况下,过量流动性同时面对着商品市场和资产市场,由以往主要追逐供不应求的商品,转为追逐需求稳定、但劳动生产率增长较慢的物品,主要是具有不可再生、不易移动性质,与土地资源关联性较高的物品,如石油、铁矿石、黄金、房地产和农产品等。于是,我们就可以解释已经出现的、并预见到资源类产品、房地产和农产品(不仅是大宗农产品,还有小宗农产品如绿豆、大蒜、辣椒、苹果等)的价格上涨。相应地,CPI等传统指标已不能涵盖过量流动性去向的结构性变化,需要形成一种包括CPI、PPI和资产价格指数在内的广义价格指数。

以上几个方面的挑战将直接影响到中国经济增长的基本面。增长速度平台下移将使需求规模

相对收缩,要素成本上升则使供给竞争优势减弱,而广义上的通胀压力将加大经济增长过程中的不稳定性 and 不确定性,并分流本可用于实体经济和创新活动的资源。这些挑战的同时出现并非偶然,意味着过去30多年支持中国经济快速增长的一系列条件组合正在发生重要变化,与条件组合相匹配的增长模式或发展方式也必须相应转变。这种内在要求不仅表现在结构和机制上,同时也表现在时间上。例如,如果预见到几年后增长速度平台下移,作为“慢变量”的企业盈利模式就应该开始调整,否则一旦增速下降,将会陷入困境。增长模式或发展方式转变已经提出很长时间,尚未取得大的进展,人们对此抱怨甚多。随着经济增长条件组合的实质性改变,可以预见,中国经济将会经历改革开放以来最重要的一次增长模式转型。

在接近高收入国家门槛时增长速度平台下移,是发达经济体都曾经历过的,并不是什么坏事,而且可以看成是成功地跨越工业化高速增长期的标志。问题是,能否随着增长条件组合的变化,较快形成与中速增长相适应,更多地依靠创新驱动,更加注重质量、效益和可持续性的新增长模式。

过去30多年中国经济之所以取得巨大成功,最重要的是推进了市场化改革。新形势下实现经济转型,深化改革和制度创新的重要性并没有下降,从某种意义上说更为突出。以往市场化改革的进展,集中表现在初级生产要素的市场化上,例如消费品市场、生产资料市场的放开和成长,农村劳动力向非农产业和城市的流动等。随着增长模式的转型,市场化改革必须更多地转向与创新活动相关的中高级生产要素上来,其中包括人才、技术、金融、教育、医疗、文化等领域。加快中高级生产要素的市场化,应当成为新形势下改革深化的重点所在。这方面改革的跨度和难度很大,需要胆子大一点,步子快一点,选择若干重点领域加快推进。

——促进大学教育的改革和开放,改变“大楼越来越高,大师越来越远”的状况,减行政化,去官僚化,增强学术主导和知识的创造性。可创办教育改革试验区,与国际名校合办示范性分校。

——深化科研机构改革,借鉴深圳等地成功经验,鼓励设立产学研用紧密结合、能够有效促进产业升级的新型科研机构,用增量带动存量科技资源的重组。

——义务教育与职业教育有机衔接,更大范围普及职业教育,提高技术工人比重,尤其要重视提高农民工的职业素养和技能。

——放宽服务业的进入限制,在基础设施和基础产业、金融、教育、医疗、文化等领域,进一步破除垄断、鼓励竞争,给各类企业和个人更多的创业和就业机会,激发创新活力和增长潜力。

——继续推进金融改革与创新,不能因为国际金融危机而否定我国金融改革和创新的必要性,在汲取教训的基础上,积极稳妥地推进为实体经济,为创新型企业特别是其中的中小企业提供有效资金支持的金融创新。

——加快社会保障制度建设,在形成覆盖全社会的“安全网”、逐步提高保障水平的同时,要促进人员的合理流动,使保障性资金可转移、可接续,保持劳动力市场必要的灵活性和竞争性。

——实施竞争导向的产业政策,把保护包括知识产权在内的各类财产权利、维护公平竞争放在优先位置。行业管制要以节能、环保、安全、质量标准等为重点,不再延续对企业生产和投资中规模、品种等的直接干预。由企业自主推进购并重组,通过市场竞争促进产业集中,逐步形成一批具有持久国际竞争力的大企业。

——改进政府支持创新的政策,重点实行需求激励;在供给方面,避免撒胡椒面式的补贴办法,着力支持新产业、新技术供应链瓶颈环节的突破;发挥竞争对创新的推动作用,重点奖励竞争优胜者。

依靠科技进步和创新, 加快发展方式转变*

刘诗白

“十二五”规划建议提出：“十二五”时期是我国加快转变经济发展方式的攻坚时期, 要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。贯彻好这一精神, 我们要进一步深化“科学技术是第一生产力”的理论认识, 采取切实有效的政策措施, 在各行各业大力开展科技创新, 促进产业升级, 优化产业结构, 坚定不移地走科技含量高、效益好、物耗低、污染少的可持续发展之路。

当今世界处在科技革命向纵深开展, 科技强有力地促进经济、社会发展的时期。当代科技进步的特点是: 科学知识不断取得突破性进展, 高技术快速发展和不断创新, 国民经济众多领域中技术快速进步。特别是后金融危机时期的经济一方面内在孕育和促进技术创新, 另一方面倒逼世界各国政府致力于强化本国科技战略规划, 加快推进科技创新成果的应用转化, 培育新的经济增长点和新产业: 美国奥巴马政府提出和实施以新能源技术带动绿色产业和提升教育科技水平的政策; 欧盟加强政策扶持力度, 发展绿色能源以巩固其“绿色技术”的全球领先地位; 日本则制定了立足于大力发展节能和新能源技术、适应 21 世纪世界科技创新要求的四大战略性新兴产业的规划……。可见, 一场世界性的科技创新与争夺发展制高点的角逐正在开展。切实加快科技创新和产业升级, 奋力推进由“中国制造”向“中国创造”的进程, 实现发展方式的转变就成为我国新时期经济工作的迫切要务。

科技新知得以应用于生产和实现向物质生产手段的转化, 需要有能够有效激励、推动这一转化的经济体制和机制。一般地说, 新技术使劳动生产率更高, 能带来一个产出增量。但采用新技术需要付出追加成本, 因此, 只有新技术能生产出超出其成本的净产出, 使生产者获得收益时, 他才愿意用新技术来取代原有技术。因此, 科技创新需要有物质利益驱动, 从而需要有能够发挥利益驱动功能的科技创新体制和经济机制。社会主义市场经济体制下, 要快速、持续、全面地推动科技创新, 必须充分依靠市场的基础性力量和有效发挥政府的功能。依靠市场力量就是: 实行一般科技研发和成果商品化; 形成以企业为主体, 以市场为导向, 以知识产权、技术产品市场、信贷和资本市场等为必要的制度支撑。依靠上述市场性体制, 将带来和形成技术创新激励机制、竞争机制和市场导向机制, 以及支撑技术研发的金融机制。有效发挥政府功能就是: 发展教育事业, 夯实人力资源基础, 推进科研事业发展, 有计划组织和开展好基础性科学研究和战略性技术创新研发, 建设和壮大公共技术基础设施。在社会主义条件下, 努力探索和形成既能充分发挥市场力量又能有效发挥政府功能的科技创新制度和经济、社会机制, 就能全面激活主体的科技创新积极性, 加快科技发明向现实生产力的应用转化, 实现强劲而快速的技术进步。

建国之后尤其是改革开放以来, 我国在推动科技进步中取得了不少成果, 在一些领域内实现了科技重大突破。从“两弹一星”研发成功到实现“嫦娥奔月”, 是我国科技事业跨越式发展最亮丽的篇章。特别是近 30 年来市场机制的引进, 激励了国民经济大范围内的创新和企业产品的升级换代, 以及产业竞争力的提升。华为、中兴、海尔等明星企业成为依靠技术创新推动产业升级的标兵。但总体上说, 我国产业技术层次不高, 产品附加值低, 具有自主知识产权的产品少。目前我国专利

* 刘诗白, 西南财经大学, 邮政编码: 610074。

申请量和授权量呈快速上升趋势,截至去年底,累计专利申请总量已突破582万件。与之不相称的是:我国专利技术转化率平均不到15%,专利推广率在10%—15%左右。而发达国家的科技成果转化率高达70%—80%。微观层面上,市场主体包括国有大中企业科技研发设施落后,创新积极性不高,自主创新能力薄弱。

中国已经是经济总量居世界第二的工业大国,但在发展中面对着技术发展慢、水平低,资源耗费多,盈利能力弱,缺乏核心技术等问题与顽症。技术进步缓慢,不只是由于创新意识的薄弱,从根本上说,是由于能有效促进技术创新的体制构架和经济机制未能形成。生气勃勃的科技创新总是体制所激活的科技内生力和经济机制力的交融与互动的体现,这就要求我们立足于当代科技创新的客观规律,深化改革,大力推进体制机制构建与创新。

(1) 技术创新是一个以技术研发为起点、以物质生产手段和方法创新为特征、以新产品创造为归宿的连续过程,它需要经历技术研发、创新、入市、培育到成熟等一系列阶段。在以新技术引领的高技术产业的成长过程中要处理好技术引进、吸收和创新的关系,既重视原始创新,也注重集成创新。一方面应看到重要产业和领域的核心技术是无法买来的,必须依靠走自主创新之路,着力营造和改善自主创新环境;另一方面要继续发挥我国市场规模巨大的比较优势,广泛而多渠道地吸收全球科技资源和创新成果,进一步搞好引进、吸收和再创新。

(2) “十二五”规划提出要大力培育发展战略性新兴产业,并以节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料和新能源汽车7大产业作为主攻方向。从产业特征上看,高技术产业特别是新兴产业的特点是:初始投资高,技术不成熟,市场风险大。这就要求加强风险金融的支撑和国家扶持,推进金融创新,发展包括银行信贷、投资基金、风险资本、二板市场等在内的金融支撑体系。特别是通过完善风险资本的运行——投入与退出——机制,使其成为推进战略性新兴产业技术创新强有力的金融引擎。

(3) 立足于企业,加快构建以企业为主体,市场为导向,产学研相结合的技术创新体系。企业是市场体制的微观主体,是当代技术创新的主要经济载体和技术发明的主要策源地。要大力深化国企改革,进一步推进以现代企业制度为目标的企业改革,切实增强企业活力和自主创新的动力和实力。要切实增大资金和人力资本投入,建立起强大高效的企业研发机构,完善创新激励,包括科技股权机制。当前要着力培育一批引领技术创新的国家队和主力军,充分发挥骨干企业在科技创新中的辐射效应。同时,要加强科技创新合作体制的构建,加快建立并优化产学研之间的科学技术转移机制,不断提升产学研科技创新合作体系的运行效率。

(4) 当代科技创新是由企业、科研机构、个人等多样主体开展的科技研发活动,科技成果作为商品在市场中交换,必然形成研发活动中的竞争。竞争是科技进步的强大动力。要在科技产品生产和交换中防止垄断,维护竞争机制,坚持市场导向,推动开放式自主技术创新,强化市场对科技资源的合理配置和有效利用功能。要强化知识产权保护,落实按要素分配,发展和完善技术市场,切实维护创新主体的经济利益。通过构建内在利益驱动和外在外在竞争压力双重机制,着眼于技术创新主体尤其是企业创新活力的发掘和提升,形成市场主体间你追我赶的、互竞互促的生气勃勃的科技创新热潮。

(5) 对于非竞争性领域的科技进步,要加强政府的引导、规划和扶持,有效发挥政府促进科技创新的功能。在当前要实行鼓励自主创新的财税政策,特别要加强对包括民营企业在内的强势企业重大技术创新的财政、信贷支持。基础科学研究是非市场性活动,要发挥政府职能,把它作为公共产品来进行生产和向全社会提供;战略性、关键性技术的研发具有不确定性和风险性,属于市场失灵领域,更需要借助政府在研发方向、重大课题制定、研发活动中分工协作组织以及实验室设施建设等方面发挥主导作用。

总之,为了贯彻落实“十二五”规划建议精神,我们应深入研究和通晓当代科技进步的客观规律,适应当代世界科技进步和创新变化的新趋势,不断探索和努力构建起一个能充分发挥市场的基础力量和有效发挥政府功能的具有中国特色的科技创新体系,充分依靠这一体制和机制的功能,在全社会范围内激发出并形成普遍的、生气勃勃的科技创新热潮,以之带动产业升级和推进发展方式的转变。

实现经济发展战略目标关键在于转变发展方式*

刘 伟

进入新世纪,我们提出的总量目标是前10年翻一番,后10年再翻一番,实际上我国经济到2007年提前实现了第一个翻番目标。到2009年已达到2000年的2.38倍,年平均增长率达到10.1%,在之后的11年里,我国经济实现年均4.82%的经济增长率就能在2020年完成较2000年翻两番的总量增长目标。从人均GDP增长目标看,中共十七大提出到2020年实现人均GDP较2000年翻两番的目标。进入新世纪以来,我国年均人口增长率不到6%,2001—2009年我国人均GDP的年均增长率为9.55%,2009年的人均GDP水平已是2000年的2.27倍。也就是说在之后的11年里,我国只要实现人均GDP年均5.27%的增长率就可以完成这一目标。目前我国无论是从人均GDP水平还是从一系列经济结构指标来看,已是一个中等收入发展中国家。

进入中等收入发展阶段,就有可能面临“中等收入陷阱”(middle income trap)^①。所谓“中等收入陷阱”指的是低收入发展中国家进入中等收入阶段后,由于种种因素导致经济停滞,无法保持持续增长,如一些拉美国家和东亚国家等。究其原因主要包括:一是制度创新不足。市场竞争不充分的同时,政府行为不规范,尤其是当不充分的市场竞争与不规范的政府干预结合在一起,必然形成普遍的“寻租”,从而导致资源配置,尤其是政府管制的稀缺资源的配置,不是按照市场竞争效率原则配置,而是按照腐败指数配置,从而在制度上难以保证效率,使增长建立在以要素投入量不断扩大为主的基础上,而不是建立在效率提高的基础上。二是技术创新力不足,这就直接导致增长的效率损失。技术创新力不足,一方面使得增长只能在更大程度上依赖要素投入量的扩张,而资源、环境等方面的约束最终会使这种扩张受到限制;另一方面难以产生新的有效投资领域和新产品开发领域,使投资需求不足,影响持续增长的动力,或者即使扩大投资也更多地是在原有结构基础上的重复投资,形成资源配置的结构性效率损失。三是经济发展失衡导致资源配置效率受损,包括收入分配失衡、地区发展失衡、城乡发展失衡、投资与消费结构失衡、产业结构失衡等等,这些失衡的存在和加深,不仅影响社会经济均衡性和公平性,而且影响社会经济可持续发展的可持续性和有效性。四是对外部经济的过度依赖。经济增长缺乏内在的稳定性,一些发展中国家对外部资源,包括资金、技术、人才等过度依赖,外部资源的流入成为制约其增长的“瓶颈”;对外部市场也过度依赖,出口需求对经济增长的拉动作用过大,尤其是产业单一、对世界市场依赖度过大,国际市场的周期性变化严重削弱其经济增长的稳定性,等等。

* 刘伟,北京大学,邮政编码:100871。

① 参见 Indemitt Gill and Homi Kharas, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, World Bank, 2006.

应当说,形成“中等收入陷阱”的这些主要因素在我国现阶段也都不同程度地存在。但我国客观上也存在一系列克服“中等收入陷阱”的优势,其中较为突出的在于:首先,我国工业化率所处的高度使得我国有可能在较长时期里继续保持较高的增长速度。按照当代国际工业化标准,我国工业化率显示我国经济结构高度演进正进入工业化中后期^①,中共十七大提出将在2020年基本实现工业化。而工业化中后期恰是资本密集、技术密集部门迅速提升的时期,由此会给经济增长注入较强的投资需求动力。其次,潜在的城市化空间是支持我国经济有可能持续高速增长的重要因素。一般来讲,城市化率达到30%—70%之间是城市化加速期,我国现阶段的城市化率已达46%,尤其我国城乡差距显著,据统计每个农村居民的年收入不到市民年可支配收入的1/3,据估算每个农村居民的消费支出不到市民平均水平的1/4,经济增长的消费需求动力长期主要依靠不到总人口50%的市民需求支撑,而总人口的50%以上的居民作为农村人口难以给经济增长相应的需求支持。这一方面是增长的严重结构性扭曲,另一方面也表明城市化的加速、城乡差距的缩小、大量农村人口的市民化能够大幅度提升需求。其三,非均衡的区域经济发展,既是经济发展二元性特征的表现,同时也是支持我国可能保持较长时期高速增长的因素。经济发展区域间的梯度性和区域性的增长极的批次涌现,不仅提升着区域发展的均衡性,而且推动着增长的可持续性。此外,若再考虑到我国人口特点以及“人口红利”存在等等因素都有可能给予增长以有力的支持。

问题在于:我国将以怎样的方式将这种高速增长的可能转化为现实?关键在于:增长是否真正建立在效率提高的基础上?而效率提高的根本在于创新,提高创新力的关键在于转变发展方式,包括发展的制度方式和技术方式等。

转变发展方式首先在微观上需要推动资源配置方式的转变。我国改革开放以来的一项基本经验在于:深化以市场经济为目标导向的体制改革能够为增长创造动力和效率。从要素效率来看,在我国改革开放以来的经济增长生产函数中,若引入市场化(非国有化)变量,市场化越深入对经济增长中的要素效率,尤其是对资本要素效率的提升作用越突出,这在一定程度上解释了中国的经济增长不仅是要素投入量扩张的结果,同时也是要素效率提高的结果。^②从结构效率来看,市场化的深入使资源配置结构发生了深刻的变化,产业结构的演变在更大程度上由市场竞争机制驱动,资源不断从低效率部门转向相对高效率的部门,提高着经济增长的结构性效率。在1990年代之前的我国经济增长中,这种体制性推动的产业结构演变产生的效率,甚至超过技术进步对增长效率的贡献。只是进入新世纪之后,在全要素效率内部,市场化进程所带来的体制性效应和净技术进步效应的比例关系才发生新的变化,这一方面说明体制性效率的提升趋于稳定,净技术进步对增长效率提升越来越依靠技术创新,另一方面也说明在未来的发展中,深入市场化改革,特别是深化要素市场化,完善竞争秩序,特别是完善产权秩序、价格秩序、法治秩序、道德秩序,对我国经济增长中的要素效率提升存在巨大空间。^③

转变发展方式还需要从宏观调控方式的转变中寻求增长的均衡性,宏观调控方式的转变应与我国市场化进程阶段性特征相适应。经过30多年的改革,我国现阶段市场化进程的重点发生了转移,从商品市场化的构建转向要素市场化的培育;市场化进程的难点发生了转移,从扩张市场规模转向完善市场秩序;市场化进程的焦点发生了转移,从企业改革转向政府改革。相应地现阶段我国制度创新的突出命题集中在三大方面:一是财政体制改革,包括公共财政制度建设和政府与企业、中央与地方财税关系的改革等;二是土地制度的改革,包括城市化进程中土地资源配置方式的转变

① 参见刘伟、张辉、黄泽华:《中国产业结构高度与工业化进程和地区差异考察》,载《经济学动态》2008年第11期。

② 参见刘伟、李绍荣:《所有制变化与经济增长和要素效率提升》,载《经济研究》2001年第1期。

③ 参见刘伟、张辉:《中国经济增长中的产业结构变迁和技术进步》,载《经济研究》2008年第11期。

和农村土地制度的创新等；三是金融制度的改革，包括金融要素市场化的深入和央行独立性提高及货币政策机制的改革等。

总之，从微观和宏观两方面推动制度创新，以制度创新推动技术创新，真正使我国经济增长建立在效率持续改善的基础上，这是我国经济实现可持续发展的基本制度前提。

政府职能向提供基本公共服务转变*

蔡

《建议》提出，在“十二五”期间要着力保障和改善民生，逐步完善覆盖城乡居民的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。提高政府提供基本公共服务能力，是贯彻落实科学发展观，推进经济发展方式转变的重要保障，是推动政府职能转变，建设服务型政府的内在要求，也是改善民生、促进社会公平正义、实现全面建设小康社会目标的关键着力点。在“十二五”时期，基本公共服务领域面临的重大挑战包括：如何实现基本公共服务的城乡全覆盖，如何缩小城乡之间、地区之间、部门之间和社会不同成员之间的收入差距，如何实现城乡居民在义务教育、公共就业服务、基本医疗和公共卫生、养老保障和公共安全服务的均等化。

向全体人民提供基本公共服务是政府的责任，因此，构建基本公共服务体系是政府转变职能的重要方面。这要求重新界定政府职能与市场功能的边界，准确区分公共服务与非公共服务、基本公共服务与非基本公共服务。通常，那些具有公共品性质的社会服务项目，依靠市场机制难以获得充分供给，是应该由政府出面提供的一般性公共服务，如基本公共服务之外的公共交通、城乡基础生活设施等。政府对一般性公共服务负有责任，但是，提供方式可以有多种形式，有些内容需要政府直接提供，有些则可以通过政府购买、特许经营、委托代理、服务外包等形式，由企业、行业组织、民办或社会中介机构提供。而那些确保人人享有基本生活保障的内容，属于基本公共服务，虽然可以有各种提供方式，但支出责任在政府。国际比较显示，人均GDP在3000—6000美元的国家，医疗卫生、教育和社会保障公共支出平均占政府支出比重为54%，我国2008年只有29.7%。因此，应大幅度增加财政投入，提高政府保障能力。

《建议》提出建立健全符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系。首先，基本公共服务体系的建立要与我国经济发展水平相适应，既要加快体系的建设，又不能超出国力水平。例如社会保障体系建设，就是坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针。其次，在涉及基本民生的主要领域，基本公共服务都要发挥重要的保障作用。中共十七大提出的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”，概括了基本公共服务的主要内容，即公共就业服务（包括各类社会保险和社会救助在内的社会保障、基本医疗和公共卫生、基础教育、保障性住房）和公共安全等领域。第三，基本公共服务体系必须是覆盖城乡全体居民的。最后，制度的设计和财力的保障，需要形成一种常规、长效机制，才能保持基本公共服务体系是可持续的，政府提供基本公共服务的能力也随着国力的提高而不断增强。

政府提供基本公共服务的保障能力应该体现在以下方面：首先是提高政府履行基本公共服务

* 蔡，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，邮政编码：100732。

管理职能的能力。如何界定一般性服务和公共服务,界定基本公共服务和非基本公共服务,基本公共服务有哪些提供方式,如何实现基本公共服务供给的高效、便捷,并按照基本公共服务体系的总体要求,进行各相关领域的制度选择和制度设计,都考验着政府的能力以及政府职能转变的成效。为了在这些领域有实质性的进展,在“十二五”期间为2020年实现建设全面小康社会打下坚实的基础,要在建立服务型政府的基础上,完善体现科学发展观的评价体系,把对各级政府的评价标准从经济增长绩效逐渐转向人的全面发展水平上。

其次是提高政府履行基本公共服务的财政能力,形成规范、合理和可持续的公共投入机制及投入水平正常增长机制。中共十六大以来,在科学发展观和构建和谐社会的方针统领下,在政府职能转变和公共财政的理念下,国家在提供基本公共服务方面的投入已经有了大幅度的增加,投入机制也逐步完善。但是,与广大人民群众对基本公共服务的现实需要相比,以及与相同收入水平的国家相比,差距仍然是很大的。根据一些国际机构的统计,中等收入国家在基本保障方面的财政支出占GDP总量的比重,平均为10.3%,而我国目前只有5.4%。在教育、卫生、住房、社会救助和社会养老等五个方面的财政支出比重,我国都低于同等收入国家的平均水平。

按照“提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化”的要求,在“十二五”时期,国家将根据建立健全基本公共服务体系的目标,以及政府财力的增长,大幅度增加在民生领域的投入,向农村和中西部地区倾斜,并通过财税体制的改革,在公共财政框架内,形成基本公共服务财政支出增长的长效机制。

我国的社会保障体系是基本公共服务主干,包括各项社会保险制度、城乡居民最低生活保障制度、城乡医疗救助制度和其他社会救济和社会救助制度。健全覆盖城乡居民的社会保障体系,是《建议》对社会保障事业改革和发展的总要求,是政府着力保障和改善民生的重要着力点,是建立和完善基本公共服务体系的核心内容。

在“十一五”期间,我国在社会保障体系建设方面取得了显著的成绩,但是,与人民群众的期待仍然有较大差距。总体上看,我国社会保障体系还不完善,表现在城乡社会保障发展不平衡,广大农村地区严重滞后;一些基本保障制度的覆盖面比较窄,基金统筹层次低,保障水平不高。尤其是农村居民、进城务工人员、被征地农民、城镇灵活就业人员和无业人员,以及城乡残疾人等特殊困难群体的社会保障问题,仍然比较突出。“十二五”期间,应坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,从以下关键领域取得健全覆盖城乡居民的社会保障体系的重要突破。

一是加快建立健全农村社会保险体系。我国社会保险制度的不健全,一个重要表现是对农村居民的覆盖水平低。2003年开始建立新型农村合作医疗制度(简称新农合),制度上已经覆盖到全部有农业人口的县(市)。2009年在全国开展了新型农村社会养老保险制度(简称新农保)试点,试点面逐步扩大。这些领域的制度建设有效地提高了在基本医疗和社会养老领域的城乡均等化程度。面对农村人口老龄化速度加快和社会养老保障覆盖水平低的挑战,在“十二五”时期要加大制度建设力度,提高新农合的保障水平,实现新农保的制度全覆盖。

二是完善城镇职工和居民社会保险制度。首先是解决城镇养老保险制度覆盖水平低的问题。通过建立城镇居民养老保险制度,把无业人员纳入保障范围。实施基础养老金全国统筹,提高其他社会保险的统筹层次。落实养老保险关系转移接续政策,扩大基本养老保险对农村转移劳动力的覆盖率。其次是根据经济发展水平和各方面的承受力,逐步提高各项社会保障待遇水平。建立退休人员基本养老金的正常调整机制。全面开展门诊医疗费用统筹,稳步提高医疗费用报销比例。第三是提高养老保险制度管理水平,增强制度的可持续性。进一步做实基本养老保险的个人账户,充实全国社会保障基金。依法稳妥开展社会保障结余积累资金投资运营,实现保值增值。发挥各类商业保险的补充性作用。建立社会保障基金项目预决算制度,健全监管体系,确保资金安全。加

快推进社会保障公共平台和信息网络建设,普遍发放统一规范的社会保障卡。最后是加快社会保障制度的改革,包括推进机关、事业单位养老保险制度改革;强化失业保险制度预防失业和工伤保险制度预防工伤的功能;落实对征地农民的社会保障政策。

三是推进最低生活保障制度和其他社会救助的全面覆盖。保障贫困人口的基本生活,解决低收入群众的实际困难,是平衡不同群体利益关系、促进不同收入阶层和谐共处的民心工程。按照实现“人人享有基本生活保障”目标要求,完善城乡最低生活保障制度,实行低保标准动态管理,健全低收入家庭认证体系,实现应保尽保,并逐步把在城市稳定就业的非户籍人口纳入城镇最低生活保障。推进生活、医疗、教育、住房、司法等专项救助制度衔接,形成以城乡低保制度为基础,临时救济为补充,各项救助制度相配套的社会救助体系,基本覆盖城乡全体居民。

通过理论创新促进我国经济金融发展方式转变^{*}

白钦先

学习中央《关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》(以下简称《建议》),深受启发与鼓舞,愿就此从理论创新、话语权把握、经济金融学者的责任与使命、经济金融发展方式转变与结构调整谈几点认识与理解,并提出相应的对策性建议。

一个民族要想站在科学的最高峰就一刻也离不开理论与抽象思维。自1997年亚洲金融危机以来,我强烈地感到这场危机实际上是传统理论脱离时代特征与创新严重滞后的理论危机。危机凸显了研究与思考金融到底是什么,金融有无边界,它能否被人为地不断无限虚拟、衍生与扩张而不受惩罚等问题的紧迫性;思考传统国际金融汇率理论只讲“汇率是一种市场价格”,不讲“更是一国的战略性调节工具”,是错误的和误导的。规则的制定者是规则的最大受益者,美国是全球最大的汇率操纵国,它以美元霸权为手段实现了美国国家利益的最大化。美国人刻意回避是必然的,可别国人跟着唱和就是糊涂和弱智的了。

从十年前开始我在学术讲演、授课和学术交流中,就不断呼吁并强调改革现存过时的国际贸易理论与统计指标方法的重要性,因为它已严重脱离了当代最基本的时代特征和客观实际,并对发展中国家极为不利。在全球化、信息化和知识经济日益深化的条件下,应提出“大国际经济贸易”的概念、理论和“全信息统计体系与方法”。这样,国际间的国际经济贸易统计就应包括:(1)传统有形贸易的进出口额;(2)按在最终出口产品中附加值的比重权重调整计算一国的出口值;(3)外资企业在东道国就地销售额应分别统计在外国的出口和东道国的进口中;(4)服务贸易的进出口额;(5)非商品与服务贸易的投资收益。

以这一理论与统计指标来观察中美经济贸易活动,那情况就完全不同了。中美经贸就不是传统统计的中国顺差美国逆差,而是中美大体平衡,甚而是中国逆差美国顺差了。美国才是大赢家。这样,美国力压人民币升值,中国对美贸易顺差影响美国就业论就从根本上瓦解了,再压中国就失去了正当性和基本依据。

WTO总干事拉米先生在近两年中多次发出改革现存国际贸易指标与方法的呼吁,并指出中国

^{*} 白钦先,辽宁大学经济学院,邮政编码:110136。

之所以成为全球贸易保护主义的攻击目标,是因为现存的统计指标与方法不合理,不能如实反映国家间经济贸易活动的实际情况,中国作为全球最大的加工贸易出口国,以最终产品出口值统计,就人为夸大了它的出口值。

对此,中国学者身在其中应更有所作为。我建议:(1)中国经济金融理论界学者应责无旁贷地成为传统国际贸易理论与方法改革的积极倡导者和实践者;(2)中国政府可以在WTO框架内正式提出这一改革的建议,正式提出“大国际经贸概念”与“全信息统计指标与方法”的提案;(3)中国国家统计中应实行有“旧”与“新”统计指标的“双轨制”,既公布按传统口径的数据,也提供按新概念、新口径、新指标的统计数据,以强化在这一问题上的中国话语权。

针对发达国家以中国出口顺差和高外汇储备为据大作所谓的人民币汇率高估和国家操纵汇率的文章,并对中国进行妖魔化攻击,我在2009年4月召开的“美国次贷危机与亚洲经济体国际论坛”的讲演中提出:中国是有许多钱(指2万多亿美元的外储),她也很想花钱,但她苦于有钱花不出去,因为你们不卖给我们所需要的那些东西,于是中国被迫日复一日、年复一年,不情愿地被迫积累了2万多亿的外汇储备,何况中国为此也要承担很大的风险,要负担很高的成本与代价。美国不能只让中国买他们的民用航空与机械产品、农产品和转基因大豆、高级化妆品和伟哥、婴儿奶粉与医疗垃圾。这决不应该。造成这一不合理状况的原因在于不合理的统计方法和对中国高科技出口贸易与投资的贸易保护主义,而不是什么人民币汇率高估。中国是受害者而不是加害者,这是最基本的事实。演讲引起与会的广大亚洲国家学者的热烈反响,并出乎意料地也引起了与会的德国驻华使馆和欧盟驻京高官的强烈兴趣,表示希望专门邀请演讲者进行更专门的交流讨论。

这一切表明,这并非中国的一家之言,也不是简单的外交辞令;这不仅是一个理论创新问题,更是国际话语权的博弈与争夺问题。中国的理论工作者,坚持经济金融理论创新与话语权把握,是他们的责任与神圣使命。这不仅有利于学科与学术的提升与发展,而且从整体上会大大改善和优化中国国际经济金融活动的环境与条件,大大缓解在人民币汇率、外汇储备等方面面临的政治与外交压力,甚而根本扭转目前某种被妖魔化的被动局面。

纵观历史与现实,没有任何一个大国的经济持续发展不是以内需为主导型的。中国改革开放的前30年,在特定历史条件下“外需主导”有其必要与合理性,但也产生并累积了不少矛盾和问题。以2008年出口与GDP的比值看中、美、日三国对国际市场的依存度,它们分别为36.6%、7.9%和14.8%。中国以加工贸易为主对外部的高依存度,能源与资源的高消耗和对环境的高污染高破坏同其低附加值、低效率、低效益间“三高三低”的不均衡日益突出,已到了非转变不可的时候,而全球金融危机与经济衰退又使这一转换调整问题变得更为尖锐而紧迫。所以,我国经济发展方式与结构的转换调整既是历史的理性的必然选择,也是现实形势与需要别无选择的选择。所以,我认为《建议》提出的方针是高瞻远瞩和影响深远的。

同样,我国金融也有发展方式转变问题。例如:从以金融机构与人员、信用与信贷、工具与业务的数量型外延扩张为主向以质量提升、效益增长、功能深化、管理优化、风险降低的内涵式发展方式的转变;由主要依靠政策优惠、政府支持的外力推动向依赖机制体制优化内在驱动力的转换;金融资源的配置由主要向大城市、大工业、大国企、大富豪及商业性金融倾斜向三农、落后地区与产业及民间金融、政策性金融倾斜转变;从过分强调工具手段的技术金融向强调金融服务的普世与普惠性更亲民利民的人文金融转变等。此外,全国性金融与区域性地方性金融、城市金融与农村金融、国家金融与民间金融、商业性金融与政策性金融和合作性金融,以及金融对外与对内开放之间,后者比前者的发展更为滞后与不足、供给更为短缺,存在着严重的金融结构性失衡。这严重制约着这些地区与领域的经济社会发展与和谐社会及新农村的建设,制约着生产力的提高、GDP的创造、就业的提高、收入和消费需求的增长,进而成为方式转变和结构调整的制约与阻碍。这是一个重大问题须

予以严重关注，应该有大视野大政策大行动从根本上加以解决。重构商业性、政策性、合作性三元架构的农村金融，突破性发展民间金融和地方金融，重建回归“自愿互信合作互助”的合作金融是为关键；政策性金融在上述领域能比商业性金融更为直接有力和有效，不可或缺不可替代，只能加强不能削弱。

金融是现代经济的核心，是一国的战略性稀缺资源，是当代各国经济与社会发展稳定的核心性、主导性和战略性的基本要素，是大国间竞争、博弈和争夺的战略性新领域。反思当代频发的金融危机，金融以其特有的极端破坏性方式挑战人类的贪欲与知识的局限，凸显其当代“核动力源”的本质性特征，警示其载舟覆舟的极端战略重要性，告诫人们只将其简单地作为一种“发展经济”或赚钱“手段工具”的微观操作，而不理解它的社会、历史、哲学、文化底蕴的极端危险性。

为此，我们必须树立全民族的，首先是中高级干部和理论工作者的全新的大金融意识，即现代金融意识、金融资源意识、国家金融意识、战略金融意识、金融安全与主权意识、金融风险与危机意识、金融正负功能意识、金融话语权意识和金融强国意识，并提高到国家意识的战略高度。中国的和平崛起需要金融的支撑与配套，世界上没有一个经济大国强国不同时也是金融大国强国的先例，实现中国经济与社会发展全面协调与可持续，也必须实现金融的可持续发展，二者互为表里。

坚持改革开放这一基本国策无疑是正确和必要的，成就也是举世瞩目的，但在新的形势下也有进一步调整、深化与提升的必要性和紧迫性，以提高我国对外开放的水平并使之更为互利双赢与可持续。为此，在实践中我们必须：(1) 牢记改革与开放都只是手段而非目的，目的是民族意志与国家战略的贯彻、国民福利的提高和国家主权与安全的维护，手段必须服从于服务于这一根本宗旨与目的；(2) 进一步提高利用外资的整体水平与质量，降低对资源与能源的消耗和环境的污染，若我们能将占出口一半以上的加工贸易产品的附加值由目前不到 5% 提升到 10% 的话，那能源、资源和环境成本就会相应降低 50%；(3) 更为强调对外经济金融开放中的自主性而非强迫性，主动进取性而非被动应对性；(4) 强化对外开放理论、战略、政策话语权的把握；(5) 更为关注对外经济金融开放中的对等性而非单方单一倾斜性，更为强调对外开放与对内开放间的双赢性均衡、双向开放而非单向开放的均衡，强调国民待遇在国家间的对等与公平，防止偏面单向的“超国民待遇”和“反国民待遇”；(6) 更为强调对外经济金融开放的稳定性与可持续性；(7) 更为积极主动和进取性地参与国际货币金融体系改革，促进和谐与可持续的国际经济金融新秩序的建立，逐步把握并强化中国的国际经济金融话语权。

改革是科学发展之本*

李稻葵

中国经济过去 30 多年发展的最宝贵经验，就是把改革搞对，^①即依赖不断推进的改革来解决发展过程中的深层次矛盾，紧紧抓住影响当前经济发展的最核心的瓶颈问题进行突破。

今天中国经济的发展，明显又碰到了瓶颈。瓶颈就是十六年前形成的、长期没有改革的财政体

* 李稻葵，清华大学经济管理学院、清华大学中国与世界经济研究中心，邮政编码：100084。

① 参见李稻葵：《把改革搞对——中国经济崛起对经济学的贡献》，《经济学动态》2010 年第 12 期。

制。16年前推出的,至今仍然占有主导地位的财政税收体制,是以加强中央财政能力,加强国家财政控制能力为出发点的财政税收体制。十六年过去了,中国经济结构发生了翻天覆地的变化,中国经济发展的问题,也发生了本质性的改变。当前,这一财政体制,已经明显阻碍了中国经济可持续发展的健康稳定的发展。具体说,当前的财政体制问题突出表现在以下几个方面:

1. 房地产业的难题。目前高房价已经成为激化社会矛盾,阻碍城市化进程,妨碍产业升级、人才引进等等的突出问题。而在高房价的背后,是地方政府针对房地产林林总总的税收。研究显示,目前针对房地产的各种税收加起来占了房地产价格的50%以上。^①众所周知,地方政府的首要任务是发展地方经济,但全国财政税收大部分集中于中央,这就逼迫地方政府依赖土地使用权出让这种“理性”选择,来获取自己的财政税收,这也使得地方政府没有从本质上控制地产价格过快上涨的动力。同时这也削弱地方政府开发公共性住房的意愿,地方政府显然不愿将一块商业性拍卖土地转为公共住房用地,因为这意味着它会丧失土地出让的高额收入,并且还要自掏腰包拿出部分宝贵的财政收入。可以设想,如果房地产价格下降或者增长放缓,那么首先受到巨大冲击的将是地方财政,所以着力解决地方财政过多依赖土地出让这一问题,已经刻不容缓。

2. 劳动收入占GDP比重过低。研究显示,劳动收入占GDP的比重从1993年的62%,降到了2005年的42%。^②劳动收入下降的直接原因,就是政府针对劳动收入的税收在不断上涨。针对劳动收入的税收主要通过两个主要渠道:一个是针对用人单位征收的五险一金。据不完全统计,这项费用约占到企业支付给工人工资的40%。表面上看,这部分费用是由企业缴纳,但在目前中国劳动力相对过剩,职工谈判能力不强的状态下,很容易直接转嫁给劳动者。而且当前我国五险一金的管理效率和透明度方面都存在一定问题,职工很难提高自己对于未来收入以及社会保障的预期。税收挤占劳动收入的另一个方式就是个人所得税。目前我国个人所得税的起征点依然较低,而且从5%到45%累进得非常快。与此同时,不合理的是对资本增值,比如股市上的资本收入,反而不征税。在稳定的现代化市场经济情况下,资本收入很大程度上是劳动者过去的积蓄,如退休金的储蓄,其实质是来源于劳动收入。但是在现阶段的国内市场,资本投资者获得的第一桶金往往是通过各种合理的或不合理的、合法的或不合法的手段获得的资本。在这种情况下,只有适当降低对劳动收入的税费征收,并且逐步开始对资本所得进行征税,才能更好地改善我国收入分配,缩小收入差距。

3. 地方财政隐性债务高企。由于地方政府不能从经济增长中分享相对大量的税收增长,因此大量的银行贷款被其用来应对金融危机,由此形成了地方融资平台的债务风险。根据各方面不完全统计,地方政府这种打包贷款高达约5万亿人民币,约占2009年整个新增贷款的一半。但是,地方政府对这些欠账可能并不完全具有偿还能力,这将导致大量商业银行的呆账,直接威胁着金融系统的稳定。

4. 中央部委财权过大,效率低下,官僚主义滋生。在分税制改革之后,中央政府的财政税收占绝对多数,大量的项目资金由中央各部委直接控制。这些项目大多需要落实到地方,由此形成了地方官员“跑部钱进”的现象。然而薄弱的地方财政又没有相应的配套资金,因此往往是假配套,在显著降低行政效率的同时,也直接滋长了各种不良风气。

所以,在中国经济中,几乎所有的地下经济乱象都可以归结为财政税收体制与经济脱节的脱节。坚定改革,突破瓶颈,将会为中国经济带来更加巨大的活力,为中国经济未来十年乃至二十年持续稳定的增长提供有力保障。如何突破中国经济财政改革的瓶颈呢?我们认为至少以下五个方

① 参见张双长、李稻葵:《“二次房改”的财政基础分析》,《财政研究》2010年第7期。

② 参见李稻葵、刘霖林、王红领:《GDP中劳动份额演变的U型规律》,《经济研究》2009年第1期。

面的改革值得考虑:

1. 重建财政转移制度。当前我国中央政府和地方政府的税收分成机制是以税种为基础。在这样的税收分成机制下, 地方政府只能得到较低的分成比例, 这直接导致地方政府想方设法保证本地企业的税收大幅度上升, 以从中央在本地企业的税收中分得一勺羹。我们建议, 中央政府应该根据各个地方不同的医疗、社保、防灾救灾的能力建设等情况, 来测算各个地方所需要的财政量, 据此中央财政每年一次性地给各个地方进行财政转移。通过这种方式, 可以在很大程度上提高地方的财政水平和财政能力。更重要的是通过这种方式, 可以让地方政府得到的财政转移与各个地方的税收脱钩, 能够改善地方政府单纯追求 GDP 增长来获得财政税收的扭曲性行为。

2. 改革财政“资产负债表”。目前中央政府手中控制着大量的央企, 而这部分央企经过改革, 已经成为良性资产。因此尽管地方政府表面上看仍然有一定的赤字, 但是这些赤字并不会对经济的发展造成威胁和冲击, 因此财政的现金流计算并不能完全体现中央政府的财政状况。因此, 公共财政更应该关心的是资产负债表, 审核清楚各级政府以及中央未来可兑换的经营性资产收入, 以及对未来发展过程中所必须承担的债务, 而不是简单的现金流计算。在充分理清各地政府经营性资产基础上, 地方政府可以增加一些财政赤字。

3. 个人所得税必须系统改革。目前的个人所得税征收体制对劳动所得的征收程度要高于资本所得, 这加剧了收入差距。因此, 我们建议目前个人所得税的改革方向, 应该考虑将劳动所得和资本所得混在一起纳税, 至少让资本所得和劳动所得纳税基本相当, 绝不是简单地提高起征点。同时在个人所得税的设计机制上, 我们还应该将家庭负担列出参考范围, 家庭负担重的劳动者可以适当提高个人所得税起征点, 以缩小收入差距, 改善收入分配。

4. 宽财政, 紧货币。在财政与货币政策方面, 中国的情况与西方发达国家完全相反。当前我们的货币存量高, 超过美国, 蕴含长期的系统性金融风险。但是财政运作空间巨大, 完全应该积极推进。所以, 中国经济在未来 5 到 10 年需要坚持宽财政、紧货币的宏观政策取向。^①此外, 从长远经济发展角度来看, 我国央企需要逐步减少国家的股权, 以提高经营效率, 从而更加地市场化。因此, 短期来看中央政府完全应该多发国债, 尤其是在国外发行以人民币计价的国债。这次美国金融危机的导火索就是由于在克林顿执政的后期, 国债逐渐萎缩, 导致华尔街对金融产品的信用评级进行夸大, 事后看来这种创新是不合理的。更重要的是对外发人民币计价的国债, 可以直接推进人民币的贸易结算和国际投资者对人民币的投资, 从而有效推进人民币国际化进程。

5. 试点地方发债, 推动阳光财政。针对地方政府改革的进程, 我们还特别建议试点实行地方政府直接发行地方债。地方政府发行地方债一来可以提高地方政府的财政能力。二来更可以让资本市场的参与者直接监督地方政府的财政运行, 从而去监督地方财政的政治行为。这实际上是政治体制改革的具体举措, 可以有效推动社会主义的民主建设。

今天的中国, 从精英阶层到决策者依然有明确的改革意识和强烈的改革决心。在深圳特区成立 30 周年纪念大会上, 胡锦涛总书记指出, 必须坚持改革开放不动摇。今天我们所缺乏的是全社会对于改革的共识, 因此, 我们需要以更高的智慧、更大的勇气去凝聚改革的共识, 去缓解社会矛盾, 去抓住中国经济发展中最关键、民众呼声最大的一些问题, 大胆改革。这是中国经济崛起的法宝。只有坚持改革, 才能从根本上落实科学发展观, 为中国经济的长期发展奠定牢固的基础, 也才能使中国的经验、中国的模式彻底在全世界站住脚, 让我们长期坚持的基本治国理念升华为普世性的原则, 成为其它发展中国家学习的榜样。

(责任编辑: 宏 亮)(校对: 晓 鸥)

^① 参见李稻葵、江红平、徐欣:《宽财政, 紧货币——后危机时代中国经济政策调整分析》,《经济学动态》2009 年第 12 期。