

中国：民生与发展

胡鞍钢 / 著

people's livelihood and development

走进中国经济50人论坛
握手中国最有影响力的
群体经济学家



Chinese Economists 50 Forum
中国经济50人论坛丛书



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国：民生与发展

胡鞍钢 / 著

people's livelihood and development

关注民生 促进和谐 科学发展 实现小康

Chinese Economists 50 Forum

中国经济50人论坛丛书



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国：民生与发展/胡鞍钢著. -北京：中国经济出版社，2008.5
(中国经济50人论坛丛书)

ISBN 978-7-5017-8436-3

I. 中… II. 胡… III. 经济发展—研究—中国 IV. F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 004190 号

出版发行：中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址：www.economyph.com

责任编辑：乔卫兵 (电话：010-68300010 E-mail: weibingq@sina.com)

责任印制：石星岳

封面设计：华子图文设计公司

经 销：各地新华书店

承 印：潮河印业有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印张：27.25 字数：428千字

版 次：2008年5月第1版

印次：2008年5月第1次印刷

印 数：4000册

书 号：ISBN 978-7-5017-8436-3/F·7428

定价：66元

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225 68341878

中国经济 50 人论坛 丛书编委会

主 编：吴敬琏 樊 纲 刘 鹤
 林毅夫 易 纲 许善达
 吴晓灵

执行编委：徐 剑

编 辑：李江洪 朱 莉

编 务：杨 春

内容提要

改革开放以来，我国创下了世界最高的经济增长率历史纪录，但同时出现了越来越突出的有关十几亿人口的民生问题。

本书以“民生与发展”为主题，探讨两者的关系。作者的核心观点是“经济增长率与民生问题并不一定是必然联系的，只有当政府政策能够促进民生问题的解决，经济增长才能够与百姓民生密切相关”。因此政府的主要职责是从追求经济增长转向解决民生问题。改善民生是政府的最大政绩。

本书围绕“民生与发展”讨论了六个方面的重大关系：城市与乡村；地区与发展；社会与发展；公平与效率；人口与发展；环境与发展。最后围绕“民生与发展”主题，对第十届国务院工作作了独立的事后评价。

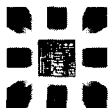
总 序

为了向社会各界反映论坛成员的重要成果,中国经济 50 人论坛的组织者决定出版一套丛书,为愿意出版自己学术研究成果的成员提供服务。大家推荐我为这套丛书写序,能享有这种殊荣,我感到非常高兴。说明每一位论坛成员的学术背景和每一本书的详细内容,不是我在这里想做的,坦率地说,我也不具备这种资格和能力。我在这里想介绍的是,50 人论坛是怎么成立的,有什么特点,这些年主要进行了哪些领域的讨论和研究。希望通过这样的介绍,使读者对这套丛书的背景有一个总体了解。

—

记得是在 1998 年 6 月,当时的中国经济正处于通货紧缩状态,我感到,需要在经济学者之间对经济形势进行严肃讨论和深入交流,希望有一个相对固定的讨论平台,在相同的研究层面上交流学术思想。我和樊纲在木樨地一家小快餐店讨论了这个想法,我们之间有强烈的共鸣,决定发起 50 人论坛的组织工作。论坛的宗旨是,为国家现代化建设和经济发展改革的重大问题献策献力。论坛的定位是,集国内重大经济政策方面的研究,而不是单纯学术性的讨论,希望邀请国内经济学界各主要领域有代表性的学者参加,进行不定期的交流。我们的想法得到了吴敬琏老师和易纲老师的认同,大家共同倡议,组织一个非正式论坛。把这个论坛称为“50 人论坛”是樊纲的主意,认为这个名称比较符合国际惯例,也可以体现论坛的包容性。当然,实际参加人数并不受 50 人的限制。不久,论坛就成立了。

经过这些年的努力,50 人论坛已经成为中国部分经济学家们讨论经济和社会发展重大问题的一个重要场合,它不仅在国内引起广泛关注,而且产生了一定的国际影响。政府主要综合部门在制定经济政策时,经常倾听论坛的意见,或者委托论坛展开讨论。不少领导也以不同方式,认真听



取 50 人论坛对国内重大经济问题的看法。

二

从 50 人论坛的学者名单中不难发现,这是一批才华横溢的学者,是一批在社会上享有相当知名度、被新闻媒体追逐的学者,也是一批极有个性和创见的学者。读者可能要问,什么样的力量能使这些人聚集在一起,并且持续发展?中国各种各样的论坛很多,相当多的论坛具有自发性,但经过很短的繁荣期之后,往往就消失了。为什么 50 人论坛具有持久的生命力?我的体会,支撑的是三个基本因素。一个是超前性研究的学术需要。从这个意义上来说,支撑论坛存在的基本因素是经济学的需求导向原理。每个成员都需要进行学术交流,都需要进行讨论和辩论,这种讨论和辩论又必须是在同一层面的,论坛恰恰可以满足这种学术需要。第二个是讲真话的学术作风。在讨论问题时,必须实事求是和讲真话,论坛坚持不打棍子、不扣帽子和内外有别的要求,力求发扬求真务实的作风。第三个是相互尊重的文化氛围。论坛的成员有的是职业学者,有的是学者型的政府官员,在论坛内部大家一律平等,发言的时间和顺序与本人的职务没有关系。不能参加某次讨论的学者要请假,没有特殊性和特权。这种空气反映了对中国优秀文化的继承。正是这样的组织文化下,大家可以自由讨论问题。记得在 2003 年 5 月,当非典疫情仍在全社会心理上造成较大威胁的时候,50 人论坛的经济学家们迫不及待地聚在一起,共同探讨这一重大社会事件对中国未来发展的启示。当时,论坛的组织者在颐和园租了一条龙船,在昆明湖上讨论和总结非典带来的宝贵经验。我没有详细考证过,在世界上哪一个国家曾出现过这种情况,但起码近几年在中国没有出现过。这从另外一个角度说明了论坛的凝聚力和生命力。

三

在论坛成立的几年中,中国的经济社会结构发生了巨大变化。围绕中国发展的现实矛盾和前沿问题,论坛展开了多次讨论。根据档案记录,各种类型的内部专题研讨会召开了 25 次,公开的讨论 80 多次,每年都要召开一次主题鲜明、规模较大的论坛年会。在众多的讨论中,使大家兴奋的题目实际有六个领域。我很难用较短的篇幅把这些领域的问题全部讲清

楚。实际上,即便有充足的篇幅,我也难以讲清楚。在这里,只能简要介绍使论坛成员们兴奋的一些重要问题。

中国宏观经济的周期变化。近几年,中国经济经历了一个从通缩到通胀的经济周期。经济周期的客观性不容置疑,繁荣和衰退相互交替,这是大国经济增长的普遍现象。使论坛成员更为关注的问题是:周期阶段发生变化是哪些主要力量推动的,哪些因素具有明显的放大效应,如何区分政治因素和经济因素对经济周期的不同影响,周期的下一个拐点可能什么时候出现,怎样预测新周期阶段的特征,需要警觉哪些主要风险。

中国经济结构的演化和路径选择。中国经济结构的演化是人均收入提高的函数,这是各个国家经济发展的普遍规律。为什么中国的人口、土地、水和社会制度约束,决定着中国不可能完全走与发达国家相同的路径。在产业结构优化升级上,中国怎样以更开放的方式形成关键领域的自主创新能力。在消除城乡二元结构上,中国怎样避免简单追随刘易斯模式,更重视人力资本积累和形成内生性增长动力。在消除区域增长的差别上,怎样在非均衡增长和均衡增长之间,找到比较好的平衡点。

市场化改革过程中政府与市场的定位。中国渐进化和市场取向的改革,已经进入一个新的阶段,战略制高点是政府与市场角色的准确定位。对政府改革来说,怎样形成基本的动力机制推动这项改革,需要形成什么样的治理框架,怎样加快转变政府职能,如何合理划分中央和地方政府的事权。在充分发挥市场机制的基础性作用方面,怎样打破垄断和分割的利益格局制约,怎样纠正由于信息不对称和竞争不充分所引起的市场机制失灵,怎样创造发挥企业家才能的制度条件。

未来中国经济的国际角色。在不知不觉之间,中国走到了世界经济的前台。巨大的国内市场、超大规模国家的竞争优势和快速的经济增长,引起了全球的瞩目。作为大国开放经济,中国的汇率和利率变化,也引起从未有过的国际关注。未来怎样界定中国经济扮演的国际角色,怎样在全球范围内优化资源配置和解决重要资源的供给问题,国内上层建筑和生产关系的调整怎样适应已经进入全球分工领域的生产力发展要求。

经济与社会协调。近年来,经济学家的注意力逐步从高速增长转向兼顾收入分配。一部分人先富起来后,怎样壮大中等收入者的规模,怎样解决贫困人口的生活困难,对这些问题的研究已经起步并且不断深入。正在和继续讨论的主要问题是,处于人均 1000 多美元的发展中大国,解决社



会问题的基调和社会管理机制如何界定,用什么样的矛盾缓冲机制克服凸显的社会矛盾,最终使我国经济和社会发展纳入和谐社会的轨道。

已经讨论和正在讨论的这些问题,鲜明地勾画出近年来中国经济和社会结构变化的基本脉络。如果抓住这六个基本线索,理解其相互之间的内在逻辑关系,就可以站在较高的起点上。当然,围绕这些问题的实践和学术研究还在继续,经济学家的视角和观点也有相当局限性,但无论如何,这些线索和讨论将为读者提供一个新的视角。

在这个简短序言结束之前,我还想强调一下深化政府管理体制 reform 问题。记得在 2000 年的 6 月份,国内舆论普遍关注国有企业改革。50 人论坛的经济学家们意识到,推动政府改革是下一步中国经济改革的关键环节,是进一步发挥市场机制基础性作用的重要前提。论坛决定,在古城西安讨论新形势下推动政府改革。当时的情景历历在目。记得一位著名经济学家不无感慨地说,西安是中国统一后的第一个古都,当时的中央政府就在这里。2000 多年的时间过去了,今天我国政府对推动改革开放发挥了重要的历史作用,但改革的任务仍然任重道远。中国经济社会发展进入新的历史阶段,我们需要抓住改革的关键环节,继续深入开展学术研究和政策讨论,推动我国经济社会向前发展。

50 人论坛成员的著作,是他们个人辛勤劳动的结果,也得益于大家的相互交流。我由衷希望,这些著作能真实描述中国经济社会的实际变化,受到广大读者的欢迎。

刘鹤

2005 年 4 月

序：改善民生是政府的最大政绩^①

改革开放以来，我国创下了世界最高的经济增长率历史纪录，但同时出现了经济增长的悖论，即十几亿人口的民生问题越来越突出，这包括 90 年代下半期国有和城镇集体企业大规模的下岗失业，进入 21 世纪以来，教育、健康卫生、居民住宅等成为普遍关注的社会问题，诸如所谓的“老百姓上不起学、看不起病、买不起房”，同时安全事故、生态破坏、环境污染、官员腐败、社会不正之风等问题都在不断加剧，这本身对中国政府形成了巨大的社会压力，也创造了政府改革的历史契机，促使政府执政目标和政府职能的重大转变。

那么，在向现代市场经济转型、全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的过程中，政府到底应当扮演什么角色？它的主要目标是什么？它的基本职能是什么？如何处理经济增长率目标与解决民生问题的关系？政府最大的政绩是什么？如何对他们进行客观评价？

一、如何认识国家与市场的关系

我自己对这些问题也有一个不断认识的过程。首先是在理论层面的认识，即认识国家与市场经济之间的不同作用和互补性作用。

1997 年，世界银行在其发表的《1997 年世界银行发展报告：在变化世界中的国家》中提出，发展需要一个有效率的政府，它能够对市场经济和个人活动起催化作用、促进作用和补充作用。该报告将国家作用做了三个方面的归纳和界定，一是最小功能或者最基本的功能，诸如提供纯公共物品，像国防、法律和秩序、保护产权、保持宏观经济稳定、控制疾病传染、提供安全饮用水和道路、反贫困等；二是中介作用，管理外部性（污染排放）、反垄断、提供社会保险（如退休保险、失业保险），这里政府不是要不要对市场干预而是如何有效地干预，这种干预与市场机

^① 该文最初发表于《国情报告》2007 年第 11 期，2007 年 3 月 15 日；在收录本书时，作者又作了修改，2008 年 2 月 13 日。



制和公民社会一起相互作用，以保证有效地提供上述公共物品和服务；三是行动者作用，具有较强能力的国家都采取更为积极行动的功能来解决市场所出现的问题，东亚的经验表明，政府通过有效的产业政策和金融政策积极发挥促进市场和出口增长的积极作用。^①

这很快就成为经济学者的共识，并写进新编的经济学教科书中。但是一个 200 多个国家和地区组成的世界是多元多样化的，不存在一个统一的且唯一的模式。作为中国学者，我们更关心，在一个人口众多、地域辽阔、历史悠久、经济落后、各地区发展差异甚大且处于市场经济转型的中国，如何重新认识和界定国家和市场的不同作用和互补作用？

1993 年我和王绍光曾提出市场经济转型中国家干预的分析框架（见表 1）。2000 年我们又针对中国特定的国情，在市场经济转型过程中，重新界定了国家的作用和干预内容。这包括干预的范围应当缩小，从“无所不管”转向“有限领域”，从“过度干预（越位）”转向“适度干预（定位）”，从公共服务的“缺少干预（缺位）”转向“加强干预（到位）”；干预手段要转变，从计划、行政手段为主转向经济、法律手段为主，从直接控制为主转向间接控制为主，干预基于“人治”转向“法治”，干预本身是接受法律监督和法律制约的；提高干预的有效性，充分利用市场机制，积极应对各类挑战；提高干预的透明度，减少干预过程中的“寻租”现象。^②

2000 年 11 月，时任国务院副总理的李岚清同志在全国省部级主要领导干部财税专题研讨班上明确提出：建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政。随着公共财政的建立，政府的活动范围应逐步规范，当务之急，是要解决财政支出“缺位”和“越位”，以及工作中的随意性问题。

我们并不简单地认为，在现代社会和日益激烈国际竞争环境下，国家的作用愈小愈好，这取决不同国家的发展类型、发展阶段以及发展目标和发展战略。

国家在向市场经济过渡过程中应当发挥积极的作用。即使在成熟的发达的市场经济国家中，政府在纠正市场失灵和组织有效市场方面的作用也是不可缺少的；市场转型本身产生不稳定、不公平和多种痛苦，没有政府

^① 世界银行：《1997 年世界发展报告：在变化世界中的国家》，中文版，北京，中国财政经济出版社 1997 年版。

^② 胡鞍钢、王绍光编：《政府与市场》，北京，中国计划出版社，2000 年 1 月。

支持,既不可能建立市场机制,也不可能减少转型成本和社会风险以及政治不稳定;中国是最大的发展中国家,面临诸多发展挑战,必须由政府出面应付这些挑战。因而2000年我和王绍光提出,中国政府至少具有20种职能。^①

表1 不同经济类型的国家干预内容比较

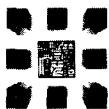
干预内容	计划经济	市场经济转型	市场经济
干预范围	过大	缩小	适度
干预手段	计划与行政手段为主	转变	经济与法律手段为主,辅之行政手段
干预目的	国有企业垄断市场	公正、公平市场	公平、公正市场
干预约束	受长官意识制约	受制度约束	受制度约束
干预与市场	排斥市场	对市场友善	结合
干预与信息	缺乏透明度	增加透明度	公开信息

资料来源:王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社1993年版,第160页。

2006年3月,十届全国人大四次会议通过的《国家“十一五”规划纲要》首次明确地提出了政府基本公共服务的11个优先领域:本规划确定的义务教育、公共卫生、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共安全、公共文化、基础科学与前沿技术以及社会公益性技术研究、国防等公共服务领域的任务,是政府的承诺,各级政府要切实履行职能,运用公共资源全力完成。^②这是中国政府首次在市场经济转型条件下其角色和职能的清晰定位,并获得全国人民代表大会的正式批准,成为政府改善十几亿人口的法律依据。

① 一般市场经济国家政府具有5项基本职能:维护主权和领土完整;制定和实施法律,维持社会基本秩序;界定产权,保护产权;监督合同的执行;维系本国货币的价值。政府对市场失灵领域干预具有6项职能:提供公共物品;保持宏观经济稳定;使经济外部性内在化;限制垄断;调节收入和财富分配;弥补市场的不完全性和信息的不对称性。在中国国情条件下,政府还具有9项特殊职能:促进市场发育,建立公平竞争的统一市场;注重公共投资,促进基础设施建设;实施产业政策,促进产业结构高度化,充分发挥比较优势;解决地区发展不平衡问题,促进少数民族地区发展;控制人口增长,开发人力资源;保护自然资源,从事生态环境建设,进行大江、大河、大湖、沿海治理;防灾、减灾和救灾;管理国有资产和监督国有资产经营;实行反贫困行动计划,逐步消除中国的收入贫困、人类贫困和知识贫困。胡鞍钢、王绍光编:《政府与市场》,第18至19页,北京,中国计划出版社,2000年1月第一版。

② 《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》,2006年3月14日第十届全国人民代表大会第四次会议批准。



二、促进政府职能转型

我们需要从中国发展和改革的实践过程来不断认识政府的发展目标和政绩，旨在促进政府职能转型，关注民生，实现全体人口社会福利最大化。

1997年下半年，亚洲一些国家发生金融危机，对中国经济发展形成了不可预见的外部冲击。对此党中央作出基本判断：这是经济全球化发展的一种明显反映，其危害之烈、影响之大，比预想的要严重。这场金融危机尚未结束，前景还看不清楚，对我国已经产生和可能进一步产生的负面影响不可低估。1998年经济发展开局形势严峻，经济增长速度和出口增幅下降。为此2月中央发出三号文件^①，提出了1998年三个重要经济发展目标：经济增长率达到8%；物价涨幅低于3%；人民币汇率保持稳定。刚刚担任国务院总理的朱镕基同志认为，实现这三个重要目标，我们在政治、经济上就争得主动；同时，对维护香港经济繁荣稳定以及增强我国经济在国际上的竞争力，都有十分重要的意义。^②朱镕基总理代表中央对外公布了“确保8%增长率”的发展目标。

能否实现8%的经济增长率成为当时经济热点问题之一。我到山东省青岛市调查时发现，经济增长率目标出现了“层层放大”效应：山东省提出要实现9~10%的经济增长率目标；青岛市提出确保11~12%的经济增长率目标；下属县市又提出13~14%的目标。回来之后我立即写了《跳出8%看8%：如何看待经济增长率》的国情报告。^③我们所需要讨论的问题不是是否能够实现8%，而是实现8%增长率到底为了什么？我提出，要树立新发展观：从追求GDP到追求人类发展目标。我认为，提出淡化8%是必要的。我们只有坚持进行结构调整，转变经济增长方式才能为21个世纪初期的长期高速度增长奠定坚实基础。我还提出，政府主要职责：从追求增长转向解决民生问题。衡量各级政府的业绩不能只看经济增长指标。经济发展是多样化的，涵盖多种目标。政府提出经

① 《中共中央、国务院关于转发〈国家计划委员会关于应对东南亚金融危机，保持国民经济持续快速健康发展的意见〉的通知》。

② 朱镕基：《励精图治，廉洁高效，做好跨世纪的一届政府工作》，1998年3月24日，中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），270~271页，北京，人民出版社，2000。

③ 此文发表于《中国国情分析研究报告》，1998年第4期，1998年7月24日。见本书《从追求经济增长转向解决民生问题》一文。

济增长率目标是必要的，老百姓关注更多的却是切身利益和需求目标。经济增长率与民生问题并不一定是必然联系的，只有当政府（经济）政策能够促进民生的解决，经济增长才能够与百姓密切相关。人民关心的是民生问题，而政府应当解决人民关心的问题，政府的职责就是切实解决民生问题。该报告引起朱镕基总理和李岚清副总理的重视，作了主要批示。李岚清同志指出，达到8%是必要的，但不能有水分，要有效益、有市场需求的增长。在当年11月召开的中央经济工作会议上首次明确提出，经济增长速度指标为预测性的、指导性的，可以随着经济形势的实际变化加以调整。^① 1999年3月，朱镕基总理在九届全国人大二次会议所作的《政府工作报告》提出经济增长率7%的目标时特别说明，这个增长速度是指导性的，是就全国来说的，各地情况不同，有的增长速度可能高一些，有的也可能低一些。^② 但实际上，绝大多数地区的经济增长速度都高于全国平均水平，只有个别省区低于这一速度。这反映了，一方面中央政府已经不再单纯追求经济增长率，开始转型；另一方面四级地方政府仍属于经济增长型政府，或者说是“GDP挂帅”的“经济动物”似乎言必称GDP，各级政府负责人都在“工业强县”、“工业强市”、“工业强省”，而且具有很强的“路径依赖”，还没有转变为关注民生、提供公共服务的“社会公仆”。

1999年6月3日我在参加朱镕基总理主持的经济形势专家座谈会的发言时提出，扩大内需政策的宗旨应当是“富民政策”，即优先解决12.5亿人民所关心的“民生问题”，例如下岗失业再就业问题，养老金发放问题，职工工资拖欠问题，最低收入家庭生活困难问题，职工医疗保险问题等。为此应当实行“五个优先”原则：在各种发展目标选择方

① 江泽民在中央经济工作会议上指出，一是在发展社会主义市场经济的条件下，（经济增长）速度指标为预测性的、指导性的，可以随着经济形势的实际变化加以调整，而不是计划经济体制下的指令性指标。确定了指标，要努力去完成，但千万不能搞硬指标，更不能搞脱离实际的高指标。层层往下压指标，很有可能压出库存增加，压出不良资产，压出虚报浮夸。二是我们要的是速度，是实实在在、没有水分的速度，是协调发展、讲求质量效益的速度。三是不能搞一刀切。各地区经济发展的基础和条件不同，能快则快，不能快可以慢一些。要从本地实际出发，既积极努力，又实事求是，不要横向攀比速度。江泽民：《关于一九九九年经济工作的总体要求》，1998年11月28日，中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），北京，人民出版社，2000年6月第一版，第657页。

② 朱镕基：《政府工作报告》，1999年3月5日，中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），北京，人民出版社，2000年6月第一版，第775页。



面应当“就业优先”；在推行和实施各类改革方案时应当社会保障体制改革优先；在处理改革、发展与稳定三者的关系时应以优先保持社会稳定为原则；在公共服务和收入分配领域应实行“公平优先”原则；扩大内需、刺激消费应使城乡低收入人口优先受益。^①

当时中国发展的最大挑战是什么？中国政府的主要关注点是什么？中国政府优先发展的政策是什么？这在当时是众说纷纭。同年7月，我在《跨入新世纪的最大挑战：我国进入高失业阶段》国情报告中分析了计划经济体制下增长优先论传统发展思路的局限性，提出了市场经济体制下“就业优先论”的新思路，即中国应当选择“以就业为中心”的经济增长模式，创造更多的就业机会和新增就业人口规模是中央政府和地方政府的首要目标，就业政策应是最为优先的经济政策和社会政策。^②

再有，如何区分政府与市场的不同表现，特别是如何正确地认识和评价政府的政绩？我们常常出于好心，夸大了政府的政绩，忽视了历史唯物论，即是人民创造了历史，是推动历史的真正动力，而政府是指导者和掌舵者。所谓GDP就是政府的政绩的说法是一个典型的例子。

为什么说GDP不是政府的政绩，而是市场主体的政绩呢？我们可以从GDP的分类及构成来看：从生产法（总产出减中间产品）看，GDP的组成是由第一产业、第二产业和第三产业构成，政府提供的服务（包括国防）只是服务业中很小的比例，它反映了三大产业的生产者、服务者的贡献和政绩；从支出法看，GDP是由最终消费、投资和净出口构成，政府投资和消费占其比例不足1/5，其中用于公共服务消费的比例要低一些，因为政府消费中还有相当一部分是“自身消费”如行政开支，实际上它是消耗GDP，并不创造GDP，主要靠内外私人投资，靠企业进出口以及消费者的私人消费。所以GDP归根到底是一种各种经济活动主体市场政绩。GDP到底有多高？有多快？它是取决于市场主体的活动和行为。

不同于计划经济体制下的政府，在市场经济体制下，政府在促进经济增长的主要职能是进行宏观调控，保持宏观经济稳定，这包括防止经济大起大落（低的经济波动系数）、低的通货膨胀率、低的失业率、低

① 胡鞍钢：《关于继续扩大内需若干重大举措的建议》，1999年6月3日，发表于《中国国情分析研究报告》1999年第39期，1999年6月12日。

② 胡鞍钢：《跨入新世纪的最大挑战：我国进入高失业阶段》，发表于《中国国情分析研究报告》1999年第48期，1999年7月9日。

的财政赤字以及国际收支平衡这五大目标。政府根据这五大目标来制定相应的宏观经济政策，实现客观经济稳定。否则政府本身就成为经济大起大落的根源，而不是“稳定器”、“协调器”。无论是在计划经济时期，还是市场经济转变时期，我们都有着多次的刻骨铭心的历史教训，直到20世纪90年代中期首次实现“软着陆”，而后保持十年左右的宏观经济稳定。

宏观经济调控的职能只属于中央政府而不是地方政府，因为宏观调控是“一个中心”而不是“多中心”，地方政府必须执行中央政府的宏观调控决策，他们不是决策机构，而是执行机构。

政府（包括中央政府）本身不应该成为微观经济活动的主体，更不要直接参与到微观经济决策中去。这是过度干预，严重“越位”。政府主要职能是提供公共服务、公共产品和公共投资。就中国而言，就是应当解决人民关心的民生问题。对地方政府特别是基层政府（如县级和镇级政府）来说，越要淡化经济职能，强化社会职能，主要把更多的人力、物力、财力投入于解决民生问题之中。提供公共服务既是他们的主要职能，更是基本职能，同时也是评价他们政绩的基本标准。

三、中国政府改善民生的政治承诺

关注民生是本届党中央和国务院的核心议题和公开的政治承诺。2006年10月，胡锦涛总书记在党的十六届六中全会第二次会议上指出，构建社会主义和谐社会，要突出重点，着力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。^①

2007年2月，温家宝总理到辽宁考察提到，关注民生，首先关注最困难的群众，要解决群众最直接、最紧迫的问题，必须让群众看得见、摸得着、信得过。他明确提出“让百姓安居乐业”。^②2006年就业和社会保障、教育、卫生和文化四项直接关乎民生的公共支出合计11236.46亿元，占全部支出的27.9%。3月5日温家宝总理在《政府工作报告》正式宣布，2007年国家财政用于发展教育、社会保障等改善民生的支出达到4778亿元。^③这是建国以来最大的“账单”，成为这次“两会”的最大亮点。3月6日，国务院副总理吴仪介绍，温家宝总理作的《政

① 胡锦涛：《在党的十六届六中全会第二次全体会议上的讲话》，《求是》，2007年第1期。

② 新华社北京2007年2月17日电。

③ 新华社北京2007年3月5日电。



府工作报告》，突出了经济社会发展全局的重大问题和人民群众关注的重点民生问题。^①

改善民生是政府的最大政绩，也成为地方领导人的政治共识。河南省委书记徐光春说：解决民生问题是最大的政治，改善民生是最大的政绩，这是坚持立党为公、执政为民得出的必然结论。^② 甘肃省委书记陆浩说：“民生问题大于天”。^③ 江西省委书记孟建柱说：促进社会和谐必须以改善民生为先。^④

关注 13 亿人民的民生问题就是政府的最大政绩。我的基本评价是：本届政府特别是 2007 年温家宝总理的《政府工作报告》，突出体现了政府职能已由追求经济增长转向解决民生问题，从而实现由增长型政府向公共服务型即民生型政府的转型^⑤，也标志着中国特色的社会主义重大进展。邓小平曾讲过，社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。今天，我们不仅要大力发展生产力，更要普遍改善民生；前者是手段，后者是目的。

胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出，要加快推进改善民生为重点的社会建设。这表明，1978 年 12 月党的十一届三中全会提出的第一代发展观，是以加快经济增长为核心的经济建设。当时既有合理性，也有必要性，因为政府是经济建设的主体，当时的国有企业、城镇集体企业都是政府管理、政府所属、政府投资的企业。经过三十年的市场经济转型，诚如前文所述，政府不再是经济建设的主体，逐步让位于各类生产者、出口者、投资者和消费者，转变为社会创建的主体，解决民生、提供公共服务的主体，转变为第二代发展观。这是中国市场经济转型的必定结果，也是中国政府职能转变的重大标志，更是中国“以人为本”科学发展观的具体体现。

那么，对中国 13 亿人口而言，有众多的民生问题，什么是最大的民生问题呢？我认为，是指涉及最广泛人民群众和最根本利益的民生问题。在不同的发展阶段和不同的国情条件下，最大的民生问题有所不同、有

① 新华社北京 2007 年 3 月 7 日电。

② 《人民日报》，2007 年 3 月 7 日。

③ 《人民日报》，2007 年 3 月 5 日。

④ 《人民日报》，2007 年 3 月 7 日。

⑤ 中国新闻社，2007 年 3 月 5 日电。