

破解瓶颈制约 推进科学发展

——制约经济可持续增长若干重大问题研究

傅志寰 主编



经济管理出版社

内部资料 请勿外传

破解瓶颈制约 推进科学发展

——制约经济可持续增长若干重大问题研究

傅志寰 主编

经济管理出版社

本书编委会成员名单

主 任：傅志寰

副主任：冯淑萍

成 员：（按姓氏笔画排列）

马克伟	王安建	艾仁智	白景明	李命志
张雪松	何德旭	周天勇	范剑平	施发启
夏训峰	高振刚			

前 言

改革开放以来，我国的经济建设和社会发展取得了伟大成就，国家面貌发生了历史性变化。特别是党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央高举邓小平理论伟大旗帜，以“三个代表”重要思想为指导，抓住重要战略机遇期，求真务实、开拓进取，着力推动科学发展、促进社会和谐，完善社会主义市场经济体制，在全面建设小康社会的道路上不断前进。

在经济社会发展取得巨大成就的同时，我们也必须看到，在前进道路上仍然存在不少矛盾和问题。这些矛盾和问题并不是最近几年才出现的，很多都是长期积累下来的深层次、体制机制性问题的集中反映。同时也应该看到，很多矛盾和问题也是其他很多国家在发展过程中普遍存在的，并非只在我国出现。要实现全面建设小康社会的宏伟目标以及“十一五”规划确定的发展蓝图，必须进一步落实科学发展观，不断提高发展的质量和水平，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展，逐步解决这些矛盾和问题，破解对我国经济长期可持续发展构成的制约，以利我国经济又好又快发展。

为了更加深入地贯彻落实科学发展观，实现经济社会可持续发展，2006年，我们就制约我国经济可持续发展的若干重大问题开展专题研究，邀请有关部门和研究机构的专家学者共同参与。一年多来，查阅了大量相关资料，对有关问题进行比较深入的研究，于2007年7~8月间形成了几十万字的研究报告。在此基础上，又分析归纳整理出四个方面的重大问题，作为课题总报告，相应提出了一些对策和建议。现将全部研究成果结集内部出版，以供读者参考。

这项工作得到了中国工程院的大力支持。石广生、王文泽、乌日图、刘洪、林兆木、陈佳贵、陆百甫、姚胜等同志参加了课题研究。参与课题研究的还有李鲁阳、孙仁宏、石宝峰和徐珏同志。此外，经济管理出版社总编辑沈志渔和责任编辑张艳为本书的出版投入了大量精力，在此一并表示感谢。

由于时间仓促，难免有疏漏和不当之处，敬请读者批评指正。

编 者

2008年1月29日

目 录

摘 要

- 一、加强能源资源节约和生态环境保护，增强可持续发展能力 / 1
- 二、调整国民收入分配结构，使收入分配更多向劳动倾斜，提高居民消费水平 / 4
- 三、深化财税体制改革，突出财政公共服务职能，推动经济增长方式根本性转变 / 6
- 四、进一步做好金融工作，维护金融系统稳定和国家经济安全 / 8

总报告：

破解瓶颈制约，推进科学发展

- 一、经济可持续发展受到资源环境制约 / 12
- 二、国民收入分配结构有待优化，劳动报酬偏低，影响消费需求 / 22
- 三、财税体制不完善影响经济可持续发展 / 28
- 四、流动性过剩加剧潜在金融风险，危及经济安全和可持续发展 / 31
- 五、对策和建议 / 36

子报告 1：

我国经济快速可持续增长之矿产资源问题研究

- 一、资源消费与经济生长的国家间对比研究 / 45
- 二、区域经济发展与矿产资源消费 / 70
- 三、2020 年我国资源需求分析与预测 / 94
- 四、我国经济快速可持续增长面临的矿产资源问题 / 100
- 五、对策与建议 / 107

子报告 2：

经济快速增长可持续性的土地问题研究

- 一、土地在小康社会前期建设中的关键作用 / 113
- 二、土地对我国社会经济可持续发展的影响研究 / 129

三、未来中国土地供需预测 / 142

四、土地供需矛盾的原因分析 / 154

五、建议采取综合措施，保障社会经济可持续发展的土地供给 / 163

子报告 3:

经济发展与环境保护

一、经济发展与环境保护的相互关系 / 169

二、全国污染物产生量预测 / 182

三、治理投资预测 / 203

四、我国环境相关政策的梳理和存在的问题 / 217

五、政策建议 / 224

子报告 4:

中国经济结构优化升级研究

一、经济发展中经济结构变动：理论分析 / 241

二、中国经济增长中的结构变动 / 243

三、关于我国经济结构优化升级的若干观点和当前我国经济结构调整的总体目标 / 250

四、当前高增长和高投资对经济结构优化的影响 / 252

五、工业化过程中的经济结构变动：国际比较 / 263

六、中国经济结构的优化升级：改革举措和政策建议 / 272

子报告 5:

投资高增长与经济波动

一、投资在我国经济增长中的作用 / 277

二、我国投资效率演变轨迹 / 289

三、造成投资主导经济增长的主要原因 / 299

四、投资主导经济增长可能引起的不良后果 / 304

五、2007~2020 年投资增长和经济增长的分析和预测 / 306

六、实现经济增长由投资拉动为主向消费拉动为主转变的主要途径 / 311

七、对策建议 / 313

子报告 6:

国有大中型企业投资行为研究

一、国有大中型企业投资基本情况 / 319

- 二、国有大中型企业投资管理基本情况及进展 / 323
- 三、国有大中型企业投资存在的问题 / 325
- 四、部分国有大中型企业投资膨胀原因分析 / 327
- 五、促进国有大中型企业投资理性化的政策建议 / 329

子报告 7:

消费率与经济可持续增长

- 一、我国消费率变化情况 / 333
- 二、居民消费增长不快的主要原因 / 341
- 三、未来我国消费环境的变化及扩大消费的政策建议 / 354

子报告 8:

财税体制对地方投资增长的影响分析

- 一、转轨时期财税体制的演变过程 / 369
- 二、地方政府收入体制对固定资产投资的影响 / 371
- 三、政府支出体制对投资的影响 / 383
- 四、政府投资对财政运行（风险）的影响：机理和结果 / 395
- 五、基本结论和政策建议 / 397

子报告 9:

关于我国高增长、高投资背景下潜在金融风险问题研究

- 一、潜在金融风险的基本界定及其影响 / 403
- 二、当前经济快速增长中潜在金融风险积聚的因素分析 / 405
- 三、当前经济快速增长中潜在金融风险积聚的重点分析 / 407
- 四、国外爆发金融危机回顾与警示 / 427
- 五、政策建议 / 435

摘要

改革开放以来，我国经济建设取得举世瞩目的伟大成就，综合国力和国际地位显著提高。特别是党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，提出了以落实科学发展观和构建和谐社会为核心的一系列重大战略思想，团结带领全国各族人民抓住重要战略机遇期，坚持深化改革，继续扩大开放，不断加强和改善宏观调控，切实转变经济增长方式，保持了经济较快增长的良好势头。总的看来，这几年，我国综合国力和国际影响力大幅提升，发展方式逐步转变，发展潜力不断提高，发展活力不断增强，经济社会发展各领域都开创了新局面。这些成绩来之不易。但也要清醒地看到，经济运行中一些长期积累的突出矛盾和问题还没有得到根本解决，需要引起高度重视。这些矛盾和问题，也是其他很多国家在发展过程中普遍存在的，在很大程度上与发展阶段密切相关。如不能尽快得到有效缓解，我国经济平稳快速发展的良好势头就难以保持下去。

党的十七大报告指出：“实现未来经济发展目标，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。”实现全面建设小康社会的宏伟目标以及“十一五”规划确定的发展蓝图，必须进一步落实科学发展观，不断提高发展的质量，改善人民生活，让最广大群众充分享受改革发展的成果。为此，2006年以来，我们组织有关部门和专家，对制约我国经济可持续发展的若干问题进行了深入的分析研究，提出了一些意见和建议。现将课题研究主要成果摘要如下。

一、加强能源资源节约和生态环境保护， 增强可持续发展能力

这几年，中央对节能减排工作高度重视，采取了许多有力措施，各地区各部门做出了很大努力，全国动员、全社会共同推进节能减排行动正在展开，成效已经显现。2007年前三季度，单位GDP能耗同比下降幅度超过上年，二氧化硫和化学需氧量排放扭转了连续几年上升的趋势，首次出现“双下降”，是十分可喜的。然而，长期以来我国经济增长以投资拉动为主，工业特别是重化工业发展很快，比重过大，前一段时间盲目投资和低水平重复建设现象较为突出，这种粗放型经济增长方式在资源消耗和环境污染方面积累了很多矛盾和问题。目前，我国重要能源资源消耗和主要污染物排放总量都居世界前列，一些地方污染排放

远远超过环境容量，过度开发的后果逐渐显现，给未来经济可持续发展和节能减排工作带来很大的压力。突出表现在：

一是资源消耗过多，生态环境透支，资源国内供应缺口越来越大，经济安全存在一定风险。从矿产资源情况看，我国已经进入快速耗费时期，开发强度高，进口量不断攀升。1990~2006年，石油消费由1.18亿吨增加到3.4亿吨，煤炭消费由10.55亿吨增加到23.7亿吨，粗钢消费由5100万吨增加到4.2亿吨，16年间能源矿产消费翻番，金属矿产消费增长8~10倍。目前我国石油、铁矿石、铜、铝、镍等需求增长占全球增长量的50%~70%。除石油外，2006年我国主要矿产年消费量已经达到世界消费总量的1/4~1/3。2006年石油、铁矿石、铜和铝的对外依存度分别达到44%、56%、61.5%和21%。未来矿产资源和能源国内供应缺口较大，需要靠进口弥补。

总体看，我国多数重要矿产储量不足，人均占有低于世界平均水平；大宗矿产资源禀赋不佳，开发利用成本较高，供应能力增长困难；境外资源来源比较集中，运输通道单一，潜在风险较大；石油等重要矿产品储备不足，难以应付突发事件。如果西方国家对我国资源进口采取限制性措施，制造麻烦，必将对我国经济造成较大的负面影响。

从土地资源情况看，目前的经济增长建立在耕地的大量消耗上。1991~2005年耕地面积共减少1.43亿亩，年均减少954.46万亩。“十五”期间耕地面积进入急剧减少期，全国耕地面积共减少9240万亩，年均减少1848万亩，GDP每增长1%，耕地减少0.1%。其中，建设年均占用耕地328.25万亩，GDP每增长1%，建设占用耕地为34.4万亩，是1987~2000年平均水平的1.4倍。“十五”时期我国耕地资源消耗处于较高水平，与其他工业化国家同时期相比也是比较高的。

从环境情况看，经济快速增长付出了高额的生态环境成本。这几年各地方各部门在治理污染、保护环境方面付出了艰苦的努力，做了大量工作，全国地表水化学需氧量（COD）和大气二氧化硫（SO₂）排放指标已向我们期望的方向发展。但我国的环境形势依然不容乐观：污染物排放总量超过大自然的自净能力，江河湖海污染、大气环境污染、酸雨污染、固体废弃物污染、重金属污染、农业与农村面源污染等有加重的趋势，生态系统退化。一些地区盲目发展的后果不断暴露，环境事件接连发生，群众的健康和环境安全得不到有效保证。据测算，全国COD和SO₂的环境容量分别是740万吨和1200万吨，但2006年COD和SO₂的排放量已分别达到1431.3万吨和2594.4万吨，远远超过了环境容量。

二是完成“十一五”规划确定的资源环境方面的约束性目标面临很大挑战。

——初步预测，2010年一次能源消费总量将达到29亿吨标准煤。经过推算，要想在2010年达到节能20%的目标，在GDP年增长11%的情况下，能源消费弹性系数不能超过0.56，而2006年我国实际的能源消费弹性系数为0.84，还有很大差距，只有采取更加有力的措施，才有可能完成“十一五”规划节能目标。

——2005年底全国耕地面积仅为18.312345亿亩。根据国务院提出的新要求，18亿亩的耕地保有量应坚持到2020年，即未来13年全国耕地减少量应控制在3123.45万亩以内，年均耕地净减少不能超过208.2万亩。如紧缩措施力度不够，按照“十五”期间耕地减少的势头，保持18亿亩耕地“红线”的目标相当困难。

——按照“十一五”规划减排10%的要求计算，到2010年COD排放量不能高于

1272.78万吨，SO₂不能高于2294.1万吨。有关机构按照经济增长“高”、“中”、“低”三种方案进行预测，如果按“中”方案，2010年全国COD和SO₂的排放量也将分别达到1367万吨和2601万吨。这表明，只有在经济结构调整和增长方式转变，在淘汰落后生产能力上，在技术进步上没有取得明显进展，才能实现“十一五”规划的减排目标。

我国正处于全面工业化和城镇化时期，资源消耗明显增加，对国外资源的利用也会越来越多。这虽然与发展阶段的特点有关，但资源消耗水平和环境污染程度与我们的决心和工作力度仍关系极大。党的十七大报告指出，坚持节约资源和保护环境的基本国策，关系人民群众切身利益和中华民族生存发展。我们必须把推进现代化与建设生态文明有机统一起来，把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置。必须坚持开发与节约并举、节约优先的战略，把节约和高效利用资源、保护生态环境放在更加重要的位置上。现在看来，一些目标完成压力很大，这就要求进一步强化节能减排工作。必须把节能减排作为促进科学发展的重要抓手，加大力度、迎难而上，尽快形成以政府为主导、企业为主体、全社会共同推进的工作格局，打好节能减排攻坚战、持久战。最近，国务院及有关部门，在这方面采取了很多有力措施，正在取得成效。例如，由于工作力度大，2007年单位国内生产总值能耗下降幅度超过3%，二氧化硫和化学需氧量排放近年来首次出现双下降，与2006年相比，新增建设用地下降了29.6%，其中占用耕地面积下降了29.1%。下面，再提几点建议。

第一，大力调整产业结构，控制经济增长速度。2006年底，我国重工业占工业比重已达70%，已超过美、日等国工业化高峰时的水平。目前这种趋势还在继续，2007年全年重工业增速超过轻工业3.3个百分点，钢铁等六大高耗能行业增长更快。2006年GDP实际增长11.1%，超过8%的年度预期目标和“十一五”规划7.5%的预期目标，而节能减排却与经济增长预期目标的设定密切相关。这样的趋重的产业结构，增长速度越高，对资源能源的耗费和对环境的污染就越大，节能减排的困难就越大。以牺牲资源和环境为代价的高增长是不可取的。中央提出树立科学发展观、构建社会主义和谐社会，实现经济又好又快发展，把“好”字放在首位，这就意味着必须处理好约束性指标与预期性指标的关系，当增长速度与增长质量发生矛盾时，速度应该服从质量。要坚持好字优先，努力实现速度质量效益相协调。为此必须大力调整产业结构，遏制高耗能产业过快发展，建立落后生产能力淘汰退出制度，下决心继续关停一批高耗能、高污染企业，同时要适度控制经济增长速度，8%~9%左右比较合适。速度过高，节能减排、耕地保有量目标就更难完成。要对各级政府实行节能环保目标责任制，把节能减排、节约土地等约束性指标作为考核干部的重要依据，对完不成指标的要问责。

第二，深化价格、财税改革，形成有利于节能环保的激励约束机制。我国绝大多数商品价格都已实现了市场定价，但很多重要资源或者资源性产品的价格仍然实行政府定价，如水、电、煤气、热力或政府指定价，如天然气和成品油，实行政府定价或指定价在某些情况下是必要的，但必须看到，有些政府定价，远低于市场价格，既不反映稀缺程度，也不反映市场供求关系。例如，我国的水资源缺乏，但水价只有世界平均水平的1/3。资源税税率偏低且征收方式不合理。长期以来，石油、天然气和煤炭的资源税率仅为现价的1%左右，最近虽有所增加，但仍是很低，铁、铝土矿为2%，金矿为4%，水不交资源税。土地价格问

题也不少，征地补偿过低，刺激了城市的盲目扩张，同时侵害了农民权益。2003~2005年间土地征用总费用为4504亿元，同期土地出让收入为17717亿元，是征地费用的4倍。尽管在土地出让中采用“招拍挂”方式的比重逐步上升，但协议出让仍然占全部土地出让方式的一半左右。有些地方为了招商引资，对工业用地往往以各种形式给予补贴和返还，当前的价格和税收制度在客观上鼓励了过量消耗、滥采滥挖，助长粗放型生产。

目前对价格和财税政策的作用重视不够。实践证明，在发展市场经济、利益多元化的条件下，完全采用行政性办法难以治本，而价格和财税政策能够起到釜底抽薪的作用。要理顺资源性产品价格关系，对扭曲较大的资源性产品价格适时进行有力度的调整。关键是积极推进生产要素价格形成机制改革，使其能够反映要素稀缺程度和市场供求关系，反映资源能源使用的全部成本，即不仅包括企业生产的内部成本，还应包括对环境、生态补偿的外部成本，使节能减排要求更紧密地与企业切身利益结合起来。为此，一是健全矿产资源有偿使用制度，实现资源税由“从量征收”改为“从价征收”，提高资源税税率，扩大征收范围。二是选择好时机尽快开征燃油税。三是扩大耕地占用税和城镇土地使用税的税基，提高税率。四是各级财政要加大投入力度，实施节能政府采购，中央财政还要制定有力的财税优惠政策，鼓励节能环保技术的开发和推广，同时建立淘汰落后生产能力补偿机制。各级政府要加大城市污水处理厂和配套管网的投入和建设力度。建议研究改收排污费为征排污税，“税”比“费”更具有稳定性，征收行为更为规范。此外，要研究征收环境税问题。

第三，进一步强化资源和环境监管，切实解决有法不依、执法不严的问题。在资源环境保护方面，突出的问题是监管不力，有法不依、执法不严、违法不究的现象还比较普遍。在用地方面，有些城市的违法用地的比例很大，自1999年新土地管理法实施以来，全国发现土地违法行为100多万件，涉及土地面积约500万亩，比全国年均新增建设用地总量还多100万亩。

为了解决这些问题，一是要进一步强化环境保护、国土资源管理、安全生产等监管部门的垂直性和独立性，减少地方保护主义干扰。二是制定强制性的节能环保标准，加大标准的实施检查力度，提高新建项目的准入门槛，抓住重点行业、重点领域，按标准进行技术改造。三是土地规划应当经过同级人民代表大会同意，增强透明度，树立权威性，不得擅自修改。制定“土地征收征用法”，明确界定公共利益的范围，限制行政机关的自由裁量权，保护农民的利益。对于经营性用地必须坚决落实招、拍、挂制度，杜绝暗箱操作。依法严肃查处违法犯罪行为。四是充分发挥社会各界、新闻舆论的监督作用，鼓励公众在节能、环保等方面的广泛参与。

二、调整国民收入分配结构，使收入分配更多向劳动倾斜，提高居民消费水平

近年来，国家在改善民生方面采取了许多重大措施，城乡居民收入增长较快，家庭财产普遍增多，城乡居民最低生活保障制度初步建立，新型农村合作医疗进一步普及，贫困人口

基本生活得到保障，受到了广大人民群众的热切欢迎。但从拉动经济增长的三大需求来看，相对于高速增长的投资和出口而言，国内消费需求不足，特别是居民消费增长不快，已经成为制约我国经济持续健康发展的重要因素之一。

消费不足是困扰我国经济发展的一个重要问题。1978~2006年，我国最终消费率从62.1%下降到50%，与世界平均水平有较大差别（2003年中低收入国家消费率为72.8%）。目前这一趋势还在发展。在总消费中，突出的是居民消费比重偏低。在居民消费中，农村与城市消费水平的差距也越来越大。国内消费不足，导致经济增长过度依赖投资和出口，既影响经济运行的稳定性，又容易引起贸易摩擦。

消费不足的直接原因在于居民特别是普通劳动者收入水平偏低，深层次原因在于国民收入分配结构不够合理，解决消费不足要从调整国民收入分配入手。党的十七大报告明确提出，合理的收入分配制度是社会公平的重要体现。要逐步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。着力提高低收入者收入，逐步提高扶贫标准和最低工资标准，建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制。创造条件让更多群众拥有财产性收入。保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入。扩大转移支付，强化税收调节，打破经营垄断，创造机会公平，整顿分配秩序，逐步扭转收入分配差距扩大趋势。近年来，国家在改善民生方面采取了许多重要举措，广大群众得到很多实惠。建议进一步调整收入分配格局，以利于经济社会可持续发展。

第一，初次分配要更多地向劳动者倾斜，切实增加普通劳动者特别是农民收入。近年来，我国收入分配呈现过多向资本倾斜的状况，劳动报酬占GDP的比重，从1998年的53.1%下降到2003年的49.6%。1992~2003年间我国住户可支配收入占GDP比重下降了6.52个百分点，同期政府和企业所占比重分别上升了2.62和2.02个百分点。2006年全国财政收入3.9万亿元，同比增长24.4%，规模以上企业利润增长31%，而城乡居民收入分别增长10.4%和7.4%，差距进一步拉大。1996~2005年10年间，全国职工工资总额年均增长9.15%，而同期企业利润增幅为28.62%，农民工工资增长更慢。一些国有企业如电力、电信、石油、金融、烟草等行业职工收入大大高于社会平均水平。在这些行业内部，高管人员与基层职工收入差别很大。

要调整国民收入分配结构，使其更多地向劳动者倾斜。一是加快工资制度改革，各地要建立根据经济发展水平及时提高最低工资标准的制度，确保劳动者报酬的增长速度与经济、企业利润的增长速度相协调，让普通职工分享经济快速增长的成果。二是依法保障劳动者合法权益，用人单位在制定、修改或者决定有关劳动报酬等涉及劳动者切身利益的规章制度或者重大事项时，应与工会或者职工代表平等协商确定。三是健全企业工资指导监控体系，对国有企业尤其是垄断行业的国有企业，要加强工资、奖金的管理。四是千方百计增加农民收入，特别关注农民工的收入，保障农民工合法权益，增强其消费能力。

第二，加大再分配调节力度，逐步缩小居民收入差距。近年来收入差距逐渐拉大。1990年城乡居民人均收入比为2.2:1，2002年突破3:1，2003~2005年保持在3.2:1的水平，如果加上城市居民享受的各种福利、补贴等隐性收入，城乡收入差距更大。城乡内部贫富差距也较大。从收入五等分法反映的内部差距来看，2000年，城镇高低收入户的收入之比达3.61:1，到2005年差距扩大到5.7:1。同期，农村高低收入户的差距由6.47:1扩大到7.26:1。收入

差距过大，不利于扩大消费需求，特别是一些城乡特困人口的存在，直接影响和谐社会建设。

要进一步加强收入分配调节，扭转收入差距不断扩大的势头。一是强化税收对高收入的调节作用。针对高收入者收入方式多元化的特点，建立有效的收入监控体系。鉴于贫富差距越来越多地体现在财富占有上，应针对不动产、金融资产收益以及财产的继承、赠与等，合理设置税种税率，调节居民之间的资产性收入差距。二是尽快推行国有资本经营预算管理。近年来国企效益大幅提高，2006年中央企业利润已达7200多亿元。一些垄断性国企利润惊人，除了缴税都留在企业内部，用于扩大投资和发放奖金等，既不利于控制投资，也加剧了收入差距扩大的矛盾。国有资本经营的收益属于国家，国有和国有控股企业必须向国家“分红”，要对国有资本实行预算管理，合理调整和规范国家出资企业的收入分配关系，使全体人民共享国有资本的经营成果。三是进一步加大对“三农”的直补力度，提高对贫困人口的补贴水平。四是完善居民个人收入统计监测体系，为合理调节收入分配提供可靠依据。

第三，健全社会保障体系，减轻居民支出负担，稳定消费预期，扩大城乡居民消费需求。我国社会保障体系尚不健全，包括基本养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险在内的城镇劳动者的各项社会保险覆盖面较窄，大量农民工没有享受到城镇的社会保险等福利制度，城乡统一的社会保障制度建设任重道远。社会保险基金，目前政府的投入比例很小，主要靠企业和居民负担。城镇住房保障体系不完善，普通居民住房支出压力很大，2005年城镇居民收入的1/4被用于购买住房。由于社会保障不完善以及教育、住房等方面的个人支出不断增加，人们对未来的不确定因素考虑较多，从而导致居民的储蓄率居高不下。1990~2005年，城乡居民人均储蓄年均增长20.9%，而同期城乡居民收入年均分别仅增长13.8%和10.9%。有的专家估算，2005年我国城乡居民用于教育和医疗的额外支出对其他商品和服务消费产生的挤出效应达到5810亿元。由此看来，尽快建立健全覆盖城乡的社会保障体系，继续深化教育、医疗等方面的改革尤为必要，同时要研究制定社会保险法，扩大城镇职工基本养老保险和基本医疗保险的覆盖面，提高非公有制企业、灵活就业人员、农民工的参保率，探索建立农村养老保险制度，普及新型农村合作医疗制度。加快廉租房建设，增强政府公共产品和服务的供给能力，减轻居民负担，稳定消费预期，扩大城乡居民最终消费需求。要建立最低生活保障标准与当地经济发展水平、物价水平和居民收入水平挂钩的制度。

三、深化财税体制改革，突出财政公共服务职能， 推动经济增长方式根本性转变

1994年财税体制改革以来，取得了很大成绩，国家财力明显提高，有力地支持了经济发展，保障了社会稳定。新税制突破了按所有制设税、一事一税的制度设计理念，以公平税负、促进竞争、便利征收为原则，既注意有效筹措财政收入，又发挥了宏观调控功能。但随着经济社会的发展，也逐渐显露出一些不足。党的十七大报告提出，要围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。深化预算制度改革，强化预算管理和监

督，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力。为更好地落实这些要求，提出以下建议。

第一，深化财税体制改革，增强税收的经济调节功能，促进经济结构调整和增长方式转变。财税体制对于经济增长方式具有重要影响。近年来，基层政府支出负担很重，但在收入方面却面临两个问题：一是在收入上中央集中较多，地方分成较少；二是税收制度不健全。地方政府为了增加财政收入，千方百计地上项目，扩大投资。在现行以流转税特别是增值税为主体的税制下，只要有企业生产经营，无论盈利与否，都可以征税，而发展第三产业税收却不多。一些风景旅游区，虽然生态环境和就业问题解决得比较好，但当地政府感到财政拮据，要求发展工业。可以说，现行财政体制和税收政策存在的一些缺欠客观上起到了鼓励上规模、上速度特别是上重化工业等资金密集型项目的作用，支持了粗放型经济增长，不利于经济结构的优化升级，也不利于经济增长方式的根本性转变。

要围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。一是按照财力与事权相匹配的原则，调整中央与地方收入分配关系。二是结合“十一五”主体功能区发展规划制定相应的财政政策和政绩考核政策，对不同主体功能区域要实行不同的考核标准，对限制开发区域主要评价水质、水土流失、森林覆盖率、生物多样性等生态环保状况和公共服务水平等，主要不去考核地区生产总值、投资和工业发展等指标。三是完善政府转移支付制度，加大一般性转移支付的比重，减少和规范专项转移支付，努力促进地区间基本公共服务均等化。四是积极推进税制改革。完善增值税制度，推进增值税转型。逐步建立起以流转税与所得税并重的税收制度，不断提高资源税和环保税在税收总额中的比重。研究出台物业税和环境税等，适当扩大地方主体税种，稳定地方税源，减弱地方政府投资冲动。财税制度不但要为政府聚财，也应该在调整经济结构、转变增长方式、提高经济增长的质量效益和节能环保等方面发挥更大作用。

第二，调整优化财政支出结构，强化公共财政职能。近几年来，财政在农业、教育、卫生等方面的支出额不断增加且幅度很大，特别是2007年投入的力度和增长的趋势进一步提高。但尽管如此，由于财政总支出增幅更高，相对而言这些领域的支出比重依然偏低。在支农投入方面，1996年财政支出比重是8.82%，2006年是7.85%。1991~2005年，地方财政支农支出占地方财政总支出的比重从9.6%下降到6.6%。在教育投入方面，财政支出绝对量虽逐年增加，但占GDP的比重一直未能超过4%，尚未达到《教育法》和“十一五”规划的要求。2006年预算内教育经费占财政支出的比重由1995年的15.1%下降到14.3%，与发展中国家相比也处于较低水平（泰国2000年为22.44%，墨西哥1999年为25.54%）。政府教育投入不足导致居民教育支出增加。1995~2004年我国城镇家庭人均年教育支出增长了2.37倍，年均增长14.46%，增幅高于人均可支配收入5.31个百分点。在公共卫生投入方面，“非典”以来尽管绝对量也在增长，但公共卫生费用支出占财政总支出的比重却由1996年的5.89%下降为2006年的4.4%。

财政要集中力量办大事，重点解决民生问题。一是抓住近几年财政状况比较好、增收较多的大好时机，调整优化财政支出结构，突出公共财政职能。二是严格控制和节约一般性开支，控制基本建设支出，财政要进一步向农村倾斜，向社会事业发展的薄弱环节倾斜。加大

投入，有重点地解决城市特困户、企业离退休职工、农民工养老、医疗、子女受教育等问题，减轻居民支出压力。三是财政超收收入要用于弥补赤字、提高社会保障水平和偿还历史欠账，以改善消费预期。

第三，严格预算管理，编制政府财务报告，对政府实行绩效考核，抑制地方政府投资冲动。预算收支管理不健全对固定资产投资起了重要推动作用。从预算内收入看，用于经济建设和行政管理方面的费用比重较高，预算内投资规模虽然不大，但对全社会投资有很强的带动作用。与此同时，1998~2004年累计发行长期基本建设国债9100亿元，年均1300亿元，主要用于基础设施建设，这在当时情况下是需要的，但是近几年形势发生了很大变化，应该尽快调整。预算外收入问题突出，收入名目多，支出缺乏控制，被大量用于投资，其中土地出让收入占很大比重。有关专家测算，2004年地方政府“土地财政收入”达到6000多亿元。由于2007年前这笔收入不列入预算，缺乏严格管理，支出随意性大，为近年来的城市建设尤其是城市扩张提供了资金支持，拉动全社会固定资产投资快速增长。近年来，政府直接投资看似比重下降了，但间接控制的投资仍然不少。地方政府往往建立投资公司，通过担保或变相担保等方式进行融资，用于上项目，这部分资金底数不清，管理欠规范，风险很大。

要加快修订预算法，把所有政府可控资金纳入预算管理，接受同级人大监督。其中的重点：一是超收收入的使用要报同级人大批准。目前全国年超收收入达几千亿，使用随意性大，要加强监督。二是将土地出让收入、社会保障基金收入、国有资本经营预算收入纳入预算管理，土地出让收入要拿出一定比例用于建设廉租房和建立失地农民保障基金。三是依法规范政府收费和罚没收支，行政执法部门支出应由财政承担。

建议编制政府财务报告，对政府实行绩效考核。目前，预算和预算执行情况表只能反映当年资金收支计划及完成情况，不反映政府资金使用形成的资产状况，也不反映借钱搞建设等形成的政府负债。要建立政府会计制度，不仅要看政府的“产出”，即经济增长、财政收入、市政建设和人民生活等，还要看它的“投入”，即为了实现上述产出所投入的成本是多少，特别是考察政府的负债情况。要依法约束地方政府负债搞建设行为，对建设预算要有严格审查，坚决纠正“新官不还旧账”、只管自己任内发展、把还钱的责任留给后任的做法。

四、进一步做好金融工作，维护金融系统 稳定和国家经济安全

近年来，在党中央国务院的领导下，金融体制改革稳步推进，国有商业银行股份制改革迈出重要步伐，资本市场基础性制度建设得到加强，金融宏观调控和监管水平不断提高，金融企业治理结构和竞争力进一步增强。但是，潜在金融风险仍在积聚。金融是现代经济的核心，金融领域的问题如果处理不好，局部性风险演变成系统性风险，会危及国家经济安全和社会政治稳定。党的十七大报告提出，要推进金融体制改革，发展各类金融市场，形成多种所有制和多种经营形式、结构合理、功能完善、高效安全的现代金融体系。提高银行业、证券业、保险业竞争力。优化资本市场结构，多渠道提高直接融资比重。加强和改进金融监管，

防范和化解金融风险。为进一步做好金融工作，防范和化解潜在金融风险，提出以下建议。

第一，采取综合性措施，共同应对流动性过剩问题。近年来，流动性过剩问题日趋严重。流动性过剩不只是金融体系本身造成的，而主要是国际收支严重失衡、外汇顺差过大所致，也是我国部分行业产能过剩、国内消费不足的表现。目前我国外汇储备已跃居世界第一位，外汇储备过快增长造成外汇占款大幅度增加，基础货币大量投放，从而引发流动性过剩，不但为宏观经济的稳健运行埋下隐患，也增加金融体系的系统性风险。首先，流动性过剩推动信贷规模大幅度扩张。2007年以来，人民银行先后10次提高存款准备金率，累计提高5.5个百分点，但效果有限，信贷规模屡屡突破年初预期目标。其次，过多的流动性通过多种渠道进入房地产业和热点投资领域，容易引发资产泡沫风险。2007年以来房价继续上涨，前三季度涨幅分别达到5.6%、6.3%和8.2%，全年上涨7.6%，比上年上升2.1个百分点，个别城市上涨更快。股票市场涨幅惊人，上证综合指数从2005年底的1000点左右涨到今年10月份的6000点左右，后在高位持续振荡。再次，流动性过剩使通胀压力增大。2007年CPI一季度、上半年和前三季度分别增长2.7%、3.2%和4.1%，全年累计上涨4.8%，比上年上升3.3个百分点，通胀压力不断增大。

面对流动性过剩不断加剧，要实行稳健的财政政策和从紧的货币政策，适当减少中央财政赤字和长期建设国债的发行；综合运用多种货币政策工具加强流动性管理，加强利率和汇率政策的协调配合，增加人民币汇率的弹性。但是要解决流动性过剩问题，仅靠货币政策是远远不够的，要在更高层次进行统筹协调，采取综合性措施，共同应对。当前，可考虑采取疏堵结合的办法。一方面，要调整优化进出口结构，努力缩小外贸顺差，控制“两高一资”产品出口，同时还要扩大进口，从源头上缓解外汇储备增长过快的势头。另一方面，要建立健全货币市场、资本市场和保险市场有机结合、协调发展的机制，提高直接融资比重，减轻商业银行的压力，千方百计把过剩的资金引导到“三农”、中小企业、高科技企业、服务业和中西部地区等缺乏资金的领域。要从根本上解决流动性过剩问题，还需加快经济结构和产业结构调整，积极扩大内需特别是国内消费需求，缓解国际收支失衡的矛盾，促进内外经济协调发展。

第二，巩固国有商业银行股份制改革成果，严防不良贷款反弹。国有商业银行股份制改革迈出重要步伐，银行资产质量和财务状况明显改善，内部治理结构进一步优化，经营理念和管理方法日趋完善。但也要看到，这些成绩的取得并非主要是商业银行自身努力的结果，更多是依靠国家政策性扶持所致。在宏观形势好的情况下，很多问题容易被掩盖，一旦经济发生波动，金融领域多年积累的风险很可能会集中暴露，必须对潜在金融风险予以高度重视。一是银行产生不良贷款的体制和机制因素尚未从根本上消除，改革的基础还不稳固。在内部治理结构方面借鉴国际经验还要与中国实际相结合，完全消化吸收尚需一个过程。改革尚未完全落实到基层，一些制度在基层分支行还没有建立起来。银行信贷结构不尽合理，很大一部分贷款投放于产能过剩行业、房地产等高风险行业，中长期贷款比重偏高。二是政府类贷款发展较快，风险很大。有些银行甚至要求当地政府甚至人大出具担保函。根据不完全统计，在2005年7月至2006年4月，公开的“银政合作”协议就超过了2万亿元，绝大多数用于基础设施建设方面，不少贷款难以还本，有的连还利息都困难。三是非营利机构超常规贷款存在较大隐患。近年来，医院、学校等公益性机构从银行贷款的规模与日俱增。据估

计，目前普遍公认的高校贷款余额至少在 2500 亿元，银行贷款占到大学城基建总投资的 80% 以上。非营利机构产生的不良贷款最后很可能不得不由财政兜底，因此绝不能低估金融风险给财政带来的压力。

要继续深化国有商业银行股份制改革，银行要坚持稳健经营的原则，继续完善公司治理结构，健全有效的制衡机制，从根本上消除银行业产生不良贷款的体制机制因素，提高银行业整体风险防范能力。加快银行分支机构和基层改革步伐，做到上下联动，推进新体制、新机制在全行有效运行。与此同时，要规范地方政府主导经济增长的行为，建立地方政府信用风险防范机制。坚决纠正在“银政合作”、“经营城市”中存在的做法，防止出现新的政企不分和由此导致的大量银行坏账的产生。必须认真执行预算法等法律，地方政府不能借债，地方人大和政府都不能为企业借债担保。

最近美国次贷危机对美国乃至全球经济已经造成了很大影响，要引起我们的高度关注。

第三，加强金融监管能力建设，维护金融市场稳定与安全。由于人民币升值预期很高，国际游资瞄准中国，热钱流入对我金融体系的冲击不可低估。2007 年上半年，外汇储备增长 2662 亿美元，其中 1463 亿美元的增加可以用外贸顺差和外商直接投资（FDI）来解释，其余 1200 亿美元中还有相当部分的来源有待明确。热钱流入的方法和手段越来越多，据国家发改委宏观院估计，仅 2006 年 8~12 月因“虚假出口”导致顺差同比虚增 175 亿美元，占同期贸易顺差的 17%。目前我国跨境资金流动规模日益扩大，这些热钱入境后，有很多可能进入房地产市场和股票市场，加剧了流动性过剩带来的资产价格急剧上涨的矛盾。这增加了货币政策的操作难度，如果通过加息等手段抑制流动性过剩，将会吸引更多外资流入；而维持低利率又会继续扩大国内投资。历史经验告诉我们，一些持续时间最长、后果最严重的经济、金融危机，往往发生在长期较宽松的货币政策之后，大都表现为从资产价格膨胀到泡沫破灭。这些问题需要我们高度重视，做好应对工作。

金融越发展，越要加强监管。不断完善金融监管体制机制，尽快提高金融监管的能力和水平。金融监管部门要尽职尽责，逐步改进和完善监管方式和手段，健全金融监管协调机制，加强对金融企业全方位全过程监管，做好金融重点领域和重点环节监管。加快金融法制建设，规范发展金融中介机构，依法打击各种金融违法犯罪行为，依法治理和维护金融秩序。在目前流动性过剩、人民币升值压力较大的情况下，要谨防境外热钱流入对我国金融市场稳定造成冲击。目前对各种非正规乃至非法跨境资金流动的数量和其他情况并不掌握。应密切监控国际资本流动，加强反洗钱检查，加大力度防止违法、违规资金流入股市和房市。督促银行把好资金关口，控制股市和房市风险向银行体系传导。稳步推进汇率制度改革，进一步增强人民币汇率弹性，特别是加大对“一篮子”货币的浮动空间，降低市场对人民币单边升值的预期，缓解和抵消人民币升值压力。

改革开放近 30 年，我国经济发展已经进入了一个崭新的历史阶段，面临 21 世纪头 20 年加快发展的重大战略机遇期。机遇前所未有，挑战也前所未有，机遇大于挑战。我们必须增强忧患意识，居安思危，高度重视并及时解决前进道路上的各种问题。我们要认真学习党的十七大精神，深入贯彻落实科学发展观，努力破解制约我国经济可持续发展的各种约束，为实现经济又好又快发展，为全面建设小康社会作更大贡献。