

中国改革研究报告 · 2012

Consumption-led Growth

Strategy for China's Transformation of
Development Models

消费主导

中国转型大战略

迟福林/主编

中国改革研究报告·2012

Consumption-led Growth

Strategy for China's Transformation of
Development Models

消费主导

中国转型大战略

迟福林/主编

消费主导引领中国未来

 中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

消费主导：中国转型大战略/迟福林主编

北京：中国经济出版社，2012. 2

ISBN 978 - 7 - 5136 - 1429 - 0

I. ①消… II. ①迟… III. ①经济体制改革—研究—中国 IV. ①F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 020446 号

责任编辑 师少林

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

封面设计 张欣勇

出版发行 中国经济出版社

印刷者 三河市佳星印装有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 17.5

字 数 220 千字

版 次 2012 年 2 月第 1 版

印 次 2012 年 2 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 1429 - 0/F · 9225

定 价 48.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

绪 论 消费主导的战略选择 1

第一章 走向消费主导的战略选择

第一节 消费主导引领未来	15
一、走向消费主导,应对“成长陷阱”的挑战	16
二、走向消费主导,应对外部冲击	28
第二节 消费释放的历史拐点	34
一、消费需求进入持续增长的新阶段	34
二、消费结构不断升级	38
三、消费释放的历史时点	41
第三节 以消费拉动经济持续较快增长	45
一、投资主导的经济增长方式难以为继	45
二、把拉动国内消费作为保增长的主要手段	51
三、走向消费主导的经济增长前景	56
第四节 走向消费主导的目标选择	58
一、消费主导的基本特征	59
二、消费主导的目标选择	62
三、走向消费主导的历史机遇	63
第五节 从生产大国走向消费大国	65
一、走向消费大国不是未知数	65
二、“十二五”是消费主导历史性突破的关键时期	67

三、走向消费大国的世界贡献	70
---------------------	----

第二章 消费主导的经济转型

第一节 消费主导决定经济转型	77
一、消费主导是最大的结构调整	77
二、消费率不升反降根源在于体制因素	81
三、推动消费主导的经济转型	88
第二节 城市化主导工业化	90
一、改变城市化快速推进与消费率持续下降并存的格局	90
二、推进消费主导的城市化	97
三、在城市化中加快服务业的发展	105
第三节 尽快“让农民工成为历史”	108
一、农民工市民化将释放巨大的消费潜力	108
二、农民工市民化时机与条件已经成熟	111
三、尽快“让农民工成为历史”	113
第四节 以公益性为目标调整国有资本配置	116
一、公共产品短缺时代下国有资本的特殊作用	116
二、以公益性为目标的国有资本管理	119
三、建立并完善国有企业收租分红机制	121
第五节 走向消费主导的中小企业	124
一、拉动消费中的中小企业角色	125
二、促进中小企业加快发展的政策调整与体制创新	127
三、以结构性减税为重点促进中小企业发展	130

第三章 消费主导的社会转型

第一节 公共产品短缺背景下的社会转型	137
一、从私人产品短缺到公共产品短缺	137
二、公共产品短缺制约消费主导的社会转型	142
三、公共产品短缺成为反贫困的新挑战	145
第二节 绕开“低福利陷阱”	149

一、基本公共服务短缺是低福利、低消费困局的重要因素	149
二、以基本公共服务均等化破解“低福利、低消费”的困局	151
三、加快基本公共服务均等化进程	154
第三节 加快公共服务重点领域的转型与改革	159
一、推进教育公共服务体系建设	159
二、以公立医院改革攻坚为重点深化医药卫生体制改革	167
三、加快公共文化体系建设	172
第四节 加快消费型社会的社会管理创新	176
一、利益博弈是构建消费型社会绕不过的坎	176
二、将公众利益诉求、利益表达作为公共产品	178
三、发挥社区优势,用社会管理和社会服务化解社会矛盾	182
第五节 确立民富优先的发展理念,破题收入分配改革	185
一、走向消费主导面临收入分配格局失衡的挑战	185
二、以构建消费型社会为目标破题收入分配改革	192
三、以民富优先为导向破题收入分配改革	195
四、以打破利益掣肘为重点破题收入分配改革	197
五、明确收入分配改革的刚性目标	198
六、建立和完善收入分配改革的基础制度	201

第四章 走向消费主导的政府转型

第一节 增长主义政府难以为继	207
一、扭转增长主义政府倾向	207
二、增长主义是投资消费失衡的重要根源	210
三、增长主义是贫富差距拉大的重要根源	214
四、增长主义是机制性腐败的重要根源	217
第二节 改变政府主导的经济增长方式	218
一、经济生活领域应坚持市场主导	219
二、在市场主导下转变政府经济职能	222
三、不能将政府主导固化为“中国模式”	228
第三节 确立公共服务导向的中央地方关系	232
一、总量导向的中央地方关系难以为继	232

二、明确中央地方公共服务职责分工	237
三、加快改革中央地方财税关系	240
第四节 走向公共服务型政府	244
一、转变政府发展理念	244
二、强化政府的公共利益代表角色	247
三、推进以公共服务为中心的政府转型	253
四、把行政管理体制改革作为全面改革的中心和重点	262
结 语 公平与可持续：未来 10 年的中国追求	265

绪论 消费主导的战略选择

扩大内需、拉动消费，走向消费主导的经济转型，既是短期政策的着力点，又是中长期的战略选择。扩大内需、拉动消费，释放城乡居民消费的巨大潜力，逐步使国内市场总体规模位居世界前列，可以为我国未来5~10年保持8%的增长奠定重要基础，对世界经济再平衡发挥重要作用。前不久召开的中央经济工作会议明确提出：“牢牢把握扩大内需这一战略基点，把扩大内需的重点更多放在保障和改善民生、加快发展服务业、提高中等收入者比重上来。”

一、走向消费主导的目标选择

我国由生存型阶段迈向发展型新阶段,社会需求结构发生了深刻变化。由此,将释放城乡居民的巨大消费潜力。能否抓住历史机遇,用5~10年的时间基本实现消费主导的目标至关重要。

1. 消费主导的目标

走向消费主导,就是要改变消费率持续下降的趋势,使消费率明显上升。从现实情况看,未来5~10年走向消费主导可以分两步走:

(1)“十二五”时期初步实现消费主导。其主要标志:最终消费率从49%提高到55%;居民消费率从35%提高到45%。

(2)到2020年基本实现消费主导的经济转型。其主要标志:最终消费率进一步提高到60%以上;居民消费率提高到50%以上。

2. 实现消费主导的现实基础

总的看法是:由于居民消费需求升级、消费市场潜力巨大,我国消费需求增大是一个中长期的客观趋势。就是说,我国走向消费主导既面临重大的历史机遇,又具备基础条件。例如:

(1)城市化正处于快速推进中。现在看来,未来5~10年,我国的城市化至少还有10~15个百分点的提升空间。世界银行前副行长、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨教授曾经说过,21世纪初期影响世界最大的两件事:一是美国的新技术革命;二是中国的城市化。麦肯锡的研究报告认为,按照目前中国城市化发展趋势,中国的城市消费量在2008—2025年这17年的增量就足以创造一个相当于2007年德国市场的总规模。

城市是消费的主要载体,城市化是拉动消费的战略重点。未来10年

快速的城市化进程,将释放巨大的消费能力。

——1个城镇居民消费水平大概是3个农民的消费水平。城市化水平提高1个百分点,将拉动最终消费增长约1.6个百分点。

——如果农村人均消费水平提高到城镇居民平均消费水平的60%,按2009年数据测算,年新增消费规模将超过3.6万亿元。

——农民工市民化,不仅有助于释放2.3亿农民工的消费需求,还能够拉动相关的投资。有研究表明,每转移1个农民工,大概需要10万元的投资。如果每年能有效转移1000万农民工,由此带来的年投资规模不低于1万亿元。

(2)服务业还有相当大的发展空间。我国的服务业比重只有43%左右,远低于世界60%的平均水平。未来10年,如果服务业提高15个百分点左右,将带来巨大的消费市场。

以文化产业为例,2010年我国文化消费占GDP总量仅仅为2.5个百分点,同一些发达国家相比,有相当大的差距。比如,日本、韩国为15%左右,美国文化产业比重达到25%,欧洲平均为10%~15%。如果未来5年文化消费占GDP比重达到5%以上,将新增约4万亿元的消费规模。

3. 走向消费主导的增长前景

长期以来,由于习惯于投资出口拉动的经济增长,对消费主导的经济增长还存在某些疑虑。有学者提出,我国已进入经济增长阶段的调整期,中长期潜在增长率将下降,今后2~3年、最多3~5年,经济增长速度将由9%左右回落到6%~7%。在我看来,这个估计的前提需要讨论。一定条件下消费的变化对经济增长有重要影响。

(1)如果消费潜力能够有效释放,最终消费率达到60%以上,投资率回归到正常水平,即40%以下,那么未来10~20年实现8%左右的经济增长目标,应当说是有可能的。

(2) 如果消费率一直上不去,甚至逐年下降,那么,即便投资率上去了,我们也将面临“低消费陷阱”的挑战,不仅很难实现 8% 的增长,而且还将面临一系列严重的经济社会矛盾和风险。

二、走向消费主导的经济增长

面对当前的宏观经济形势,保增长成为短期宏观调控的一个重要目标。这需要保持一定的投资规模。问题在于,保什么增长?如何保增长?在我看来,与 2008 年反危机的投资导向有所不同,近期保增长,需要在短期依靠投资拉动的同时,为中长期的消费主导奠定基础、创造条件。

1. 投资与消费失衡的状况难以为继

国家“十五”计划曾提出,居民消费率要提高到 50%。由于经济总量导向的增长方式不仅没有改变,事实上还进一步强化,使各级政府把注意力放在 GDP 上,这使居民消费率持续下降,到 2010 年时仅为 33.8%,最终消费率仅为 47.4%,投资率首次超过消费率。这些年,投资率居高不下,对拉动经济增长发挥了重要作用。需要讨论的问题是:除欧美市场萎缩给投资增长带来巨大压力,国内市场的变化对投资带来哪些重要影响?这里,有以下三个需要高度关注的问题:

(1) 当前无论是工业品还是基础设施均面临过剩压力。如果这一格局不尽快改变,积累的过剩产能就有可能被迫以经济危机的形式强制性地清理,由此带来巨大的经济社会成本。

(2) 投资产出率持续下降。从 1997 年的 3.17 元下降到 2009 年的 1.52 元。这不可避免地带来投资效益下滑的隐忧。

(3) 高投资依赖于大量的信贷与货币投放,增大了金融体系系统性危

机的风险因素。面对投资增长的现实挑战,我们既不能低估投资对拉动增长的重要作用,也不能继续传统的高投资、高增长的老路,以防止产能过剩带来的危机。这里需要研究的是,新阶段投资增长的现实基础何在?

2. 消费潜力的释放正处于重要的历史拐点

与西方国家不同,我国并不缺乏消费潜力,不缺乏经济增长点。进入公共产品短缺时代,社会需求结构发生重大变化,以人的自身发展为重点的发展型需求正在全面快速上升,由此带来巨大的消费潜力。例如:这些年城乡居民在教育、医疗等方面的支出不断增长,其消费占比分别从1990年的32.3%和33.4%增长到2009年的53.01%和53.22%。从这一现实出发,需要研究的重大课题是社会需求结构的变化对投资结构的深刻影响。具体来看:

(1)保障性住房的需求加大。中央确定了3年内3600万套的保障性住房建设目标,初步估算需要5万亿元左右的投资规模。

(2)教育投资需求不断上升。要实现国家财政性教育经费占GDP4%的目标,还需要10万亿元左右的资金投入。

(3)医疗服务的投资需求还较大。要实现公共卫生和基本医疗均等化的目标,8500亿元的投入还远不够。在政府加大投资的同时,还需要充分调动社会资本的参与。

3. 走向消费主导的投资才是有效投资

保增长需要投资。特别是需要有助于释放消费潜力、助推消费主导的投资,实现投资转型。

(1)调整投资结构。以政府投资为例,2008年政府反危机投资的相当比例是集中在基础设施等生产性投资。在教育、卫生、文化、社会保障等社会领域的公共性投资虽有加大,但尚不到位。未来几年的投资,应当按照

需求结构变化的趋势,加大以保障性住房、教育、医疗等为重点的公共性投资。加大社会领域投资,要初步实现中共十七届三中全会提出的城乡基本公共服务均等化水平明显提高的目标,基本公共服务财政支出年增长率需要达到5%左右,初步估算投资总额达到20万亿元左右。若这个投资能够到位,可明显拉动消费率的提高。

(2)优化投资资金来源。一方面,政府投资要调整存量,重点是调整国有资本配置,以公益性为重要目标加大国有资本对社会领域的投入;另一方面,要扩大民间资本投入,尤其是引导民间资本进入到教育、医疗、保障性住房建设等领域。这就需要改革现行的财政体制和金融体制,改变国有资本配置结构,改变民间资本投资门槛。

三、走向消费主导的转型与改革

未来5~10年,我国转型升级的主要挑战在于,能不能由投资出口拉动型的经济增长走向消费主导型的经济增长。这既是经济转型的重头戏,也是社会转型、政府转型的重要任务。为此,需要加快推进走向消费主导的转型进程,加大相关改革的力度。

1. 消费率不升反降的体制因素

这些年社会需求总量在全面快速增长,城市化进程明显加快,需求结构发生重要变化,为什么消费率不升反降?我认为有三个重要原因:

(1)不合理的经济增长方式的束缚。政府主导的投资增长方式有两个重要特点:首先是行政主导;其次是工业化主导。改革开放30多年来,尽管城市化率很高,但由于行政主导、工业主导,带来投资率居高不下,2010年投资率达到了48.6%的历史最高点,与此同时消费率降到了历史最低点,投资率甚至超过了消费率。政府主导的投资增长方式使投资消费关系

长期失衡,并且到了难以为继的程度。

(2)不合理的国民收入分配格局的抑制。为什么经济长期保持9%左右的增长速度,老百姓的消费仍然比较低?我认为,主要在于不合理的国民收入分配格局。这些年来,政府、企业收入比重不断上升,居民收入比重逐步下降。1995—2010年,考虑到非预算收入,政府在国民收入中所占比重由24.25%上升到30.48%,企业所占比重由9.88%上升到15.82%,而居民所占比重从65.87%下降到53.35%。

(3)不合理的制度安排所制约。以农民工为例,“农民工”是中国特色,带有“过渡性”制度安排的突出特点。现在需要下决心结束这个“过渡性”,让农民工成为历史。

2. 走向消费主导的经济转型重在改革

能否用5~10年的时间实现消费主导的经济转型?我认为,这个目标有实现的可能性。我国有巨大的消费潜力和消费需求,并且以促进人的自身发展为重要目标的发展型新阶段正是释放消费需求的重要历史时点。问题在于,转型与改革要突破。

(1)加快推进收入分配改革。消费能力、消费水平直接依赖于收入分配改革的破题。收入分配领域的矛盾与问题,既存在于初次分配领域,也存在于再分配领域;既有市场经济不完善的原因,也有社会福利体系建设不到位的原因。在我看来,能否打破利益掣肘,成为新阶段收入分配改革的一大难题。要解决这一难题,政府需要有所作为。我认为,已经到了下决心出台收入分配改革总体方案的时候了。

(2)基本实现基本公共服务均等化。老百姓的消费预期依靠基本公共服务均等化。同时,基本公共服务均等化对缩小社会差距也有明显作用。广东准备率先全国两年内实现全省范围内的基本公共服务均等化,“珠三角”计划在2016年前后实现基本公共服务一体化。如果能实现预期目标

的话,将为转型升级提供重要的保障。

欧债危机以来,有学者把问题的根源归结为这些国家的高福利上,并提出我国需要防止高福利风险。我认为,我国仍处于较低的福利阶段,远不是所谓的“高福利”问题,即使有“福利风险”,也只能是“低福利”甚至“负福利”带来的社会风险。为此,按中央的部署,到2020年基本实现基本公共服务均等化,不仅不存在“福利陷阱”的风险,而且十分有利于推动消费主导的经济转型。

(3)加快以结构性减税为重点的财税体制改革。无论是扩大消费还是理顺收入分配关系,都与现行的财税体制直接相关。走向消费主导,迫切需要加快以结构性减税为重点的财税体制改革。应当说,启动新一轮财税体制改革,社会各方面有高度共识,关键在于改革的决心和魄力。

——逐步降低中低收入者的税负,扩大中等收入群体。

——逐步降低企业税负,尤其是小微企业税负,使劳动收入有进一步提升的空间。

——加快财政公开透明化进程。

(4)以公益性为目标,重新配置国有资本。2005年国有资本只有23万亿元,目前为53万亿元。不到5年的时间国有资本提高了一倍以上。在公共产品短缺时代,强化公益性应当成为国有企业改革的方向之一。总体上看,国有资本尚未在公共产品供给方面发挥重要的作用。对此,建议做出两个大的调整:

——把一部分国有资本从经济领域退出,重新配置到社会领域。使国有资本尤其是资源性国有资本及其收益成为社会福利建设的重要支撑。

——加大国有资本的收租分红力度。2010年国有企业累计净利润接近2万亿元,如果收租分红比例提高到50%左右,那么就有1万亿元资金用于社会福利体系建设。

3. 走向消费主导的关键是政府转型

新阶段实现从投资主导向消费主导的转型,关键在于推进以公共服务为中心的政府转型进程。

(1)改变政府主导型经济增长方式。现在以政府为主导、以GDP为主要目标、以重化工业为重点任务、以土地批租为突出特点、以行政干预为主要手段的“增长主义”到了需要改变的时候了。应当说,“增长主义政府”倾向具有普遍化并进一步加大的趋势。如果继续下去,经济矛盾、社会矛盾将会越积越大,陷入“成长陷阱”的危险也会越来越大。

(2)加大社会性公共服务的供给。其中最为重要的是推进中央地方关系从经济总量导向转向公共服务导向。由此,要以公共服务为导向理顺中央地方关系,并配套推进财税体制改革和干部人事制度改革。

(3)加强政府自身改革,防止权力与市场结合。从现实情况看,打破利益集团对体制与政策决策的影响,重在破除行政垄断,防止特权经济。

(4)重要的是约束政府自身利益,强化其作为公共利益代表者的角色。2005年我们提出政府是否具有自身利益的问题时,有人不赞成。现在看来,政府自身利益的形成,具有普遍化、加大化的趋势。如果政府的自身利益问题不解决,又难以置于社会监督之下,政府自身在“切蛋糕”中的份额会越来越大。这样,体制机制性腐败是不可避免的。

未来5~10年转型发展的主题是走向消费主导的经济转型。为此,需要推进以消费为主导、以公平与可持续为目标的二次转型与改革。与一次转型与改革相比,二次转型与改革更具有挑战性。

自2009年以来,中国(海南)改革发展研究院每年出版的《中国改革年度评估报告》,得到广大读者的关注,并产生了广泛的社会影响。例如:《危机挑战改革——中国改革评估报告(2009)》(英文版)多次参加法兰克福国际图书展;《第二次转型——中国改革研究报告(2010)》,重印数次,成