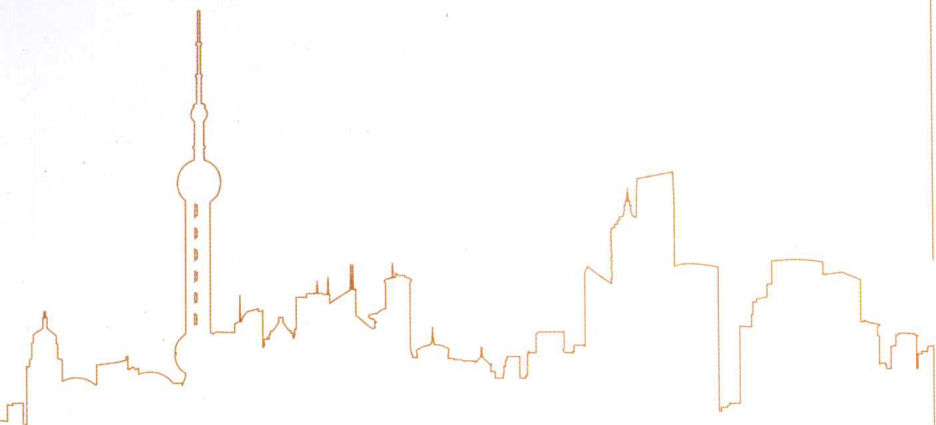


中国改革研究报告·2011

从国富优先到**民富优先**的二次转型与改革



二次转型与改革走向

迟福林/主编

Chief Editor: Chi Fulin

民富优先

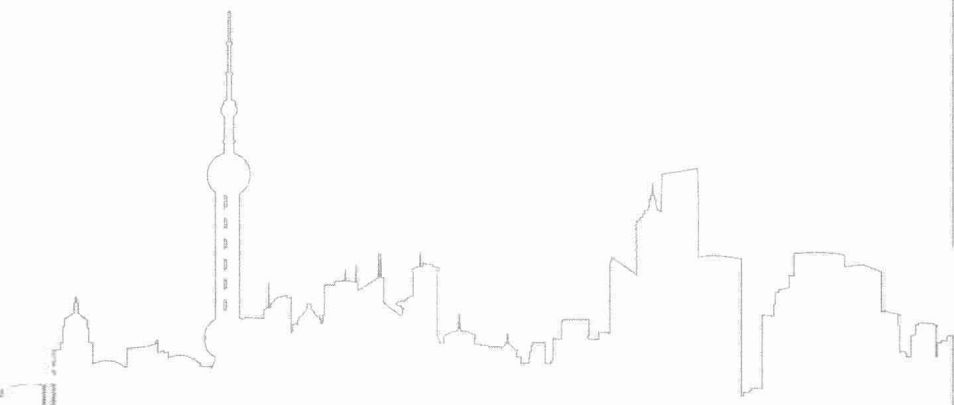
Orientation of the 2nd Round of Transitions and Reforms



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中国改革研究报告·2011

从国富优先到**民富优先**的二次转型与改革



二次转型与改革走向

迟福林/主编

方栓喜 匡贤明/副主编

民富优先

**Making the People Rich
as the Priority**

Orientation of the 2nd Round of Transitions and Reforms



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

民富优先：二次转型与改革走向/迟福林主编.

北京：中国经济出版社，2011.2

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0592 - 2

I. ①民… II. ①迟… III. ①经济政策—研究—中国 IV. ①F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 020430 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 华子图文

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 15.25

字 数 220 千字

版 次 2011 年 2 月第 1 版

印 次 2011 年 2 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0592 - 2/F · 8772

定 价 38.00 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

序

2010年初,我和我的同事相继出版了《第二次改革——中国未来30年的强国之路》和《第二次转型——处在十字路口的发展方式转变》,提出了对我国“十二五”及未来中长期改革的一些基本判断。两书出版后,得到社会多方面的关注。《第二次改革》重印六次,被新闻出版总署中国书刊发行协会评为“2010年度全行业优秀畅销品种”;《第二次转型》也重印数次。这两本书成为一些地方政府研究“十二五”以及干部理论学习的参考书。我本人也曾多次受中央部委和一些省市的邀请,就二次转型与改革作专题报告。这使我深深感到,社会各方面并不是不关心改革,而是关心下一步如何改革。由此,增强了我和我的同事继续就此问题做深入研究的信心,同时也深感改革研究者的责任重大。

中共十七届五中全会明确提出,“以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线”。这两年改革的实践表明,加快发展方式转型,实现公平与可持续的科学发展,在很大程度上取决于如何把握二次转型与改革的走向。我的主要观点是,一次转型与二次转型既相联系,又各有特点:一次转型以改变生产关系为重点,做大经济总量;二次转型以改变经济结构为重点,建设消费大国。应当说,以加快转变经济发展方式为主线的二次转型与改革,是“我国经济领域的一场深刻变革”。

二次转型与改革的走向何在?这是2010年我们研究的重点。基本的结论是:民富优先是二次转型与改革的重要特点和基本走向。基于这个考虑,本书以“民富优先”为主题,以“二次转型与改革走向”为副标题,旨在

对二次转型与改革做进一步的研究。

本书执笔者还包括倪建伟、梅东海、张飞、雷婷等。殷仲义、苗树彬、夏锋、张娟等参与了本书讨论及部分资料的收集整理。中国(海南)改革发展研究院信息出版中心、中国经济出版社的同志为本书的编辑付出很大的努力,在此深表感谢!本书在写作中参考了诸多文献,对这些文献的作者也表示谢意!

本书成稿之时,正值2011年新春之际。谨以此书向广大读者拜年、致谢!

迟福林

2011年2月8日

绪 论 中国直面“中等收入陷阱” / 1

第一章 中国进入公共产品短缺时代

第一节 从私人产品短缺到公共产品短缺 / 15

一、私人产品与公共产品:概念的界定 / 15

二、生存型阶段与私人产品短缺 / 17

三、发展型阶段与公共产品短缺 / 19

第二节 发展型需求全面快速增长 / 24

一、发展型需求是更高层次的需求 / 24

二、发展型需求全面快速增长 / 25

第三节 需求结构变化必然引发经济结构的变化 / 31

一、引发投资、出口、消费结构的深刻变动 / 31

二、引发产业结构的深刻变动 / 32

三、引发物质资本与人力资本结构的深刻变动 / 34

第四节 从私人产品短缺到公共产品短缺——二次转型与改革的

历史起点 / 36

一、公共产品短缺反映了社会矛盾的阶段性新变化 / 36

二、发展型需求成为经济社会发展的内生动力 / 40

三、以人的自身发展为重点的二次转型与改革处于历史新起点 / 41

第二章 从国富优先走向民富优先

第一节 从国富优先向民富优先的历史性转变 / 47

一、私人产品短缺与国富优先的历史性作用 / 47

二、公共产品短缺下国富优先的历史缺陷 / 51

第二节 由民富优先走向公平与可持续发展 / 57

一、民富优先有利于扩大消费 / 57

二、民富优先有利于缩小收入分配差距 / 60

三、民富优先有利于促进社会公平 / 63

第三节 民富优先的战略选择 / 64

一、从物的发展到人的发展 / 65

二、发展导向由经济总量转向国民收入 / 66

三、走向消费大国 / 68

第三章 处在历史转折时期的“十二五”

第一节 由投资主导向消费主导的转型 / 75

一、投资与出口主导模式难以为继 / 75

二、“十二五”我国初步具备构建消费大国的基础条件 / 84

三、初步形成消费主导的基本趋势 / 87

第二节 由工业化主导向城市化主导的转型 / 89

一、由工业化主导向城市化主导的转变 / 89

二、推进城市化的路径选择 / 96

三、“十二五”初步形成城市化主导的新格局 / 98

第三节 由中高碳经济向低碳经济的转型 / 104

- 一、低碳经济是新型发展方式 / 104
- 二、“十二五”经济增长要与能源消耗总量挂钩 / 106
- 三、“十二五”我国发展低碳经济的条件基本具备 / 110
- 四、发展低碳经济重在制度创新 / 113

第四节 由公共产品短缺向城乡基本公共服务均等化转型 / 116

- 一、基本公共服务均等化对发展方式转变的重大影响 / 117
- 二、初步形成城乡基本公共服务均等化的格局 / 120
- 三、“十二五”实现基本公共服务均等化的新突破 / 123
- 四、建立和完善惠及 13 亿人的基本公共服务体制 / 126

第四章 民富优先的二次转型与改革

第一节 民富优先的二次转型 / 135

- 一、一次转型:改变生产关系,做大经济总量 / 135
- 二、二次转型:改变经济结构,建设消费大国 / 136
- 三、走向公平与可持续发展的科学发展 / 138

第二节 二次转型依赖二次改革 / 140

- 一、一次改革的制度红利逐步递减 / 141
- 二、二次改革的制度红利空间很大 / 144
- 三、二次转型依赖二次改革 / 149

第三节 确立民富优先的二次改革导向 / 152

- 一、以市场化为主线的经济体制改革 / 152
- 二、以基本公共服务均等化为主线的社会体制改革 / 156
- 三、以政府转型为主线的行政体制改革 / 159

第四节 “十二五”：谋求二次改革的新突破 / 162

- 一、收入分配制度改革需要实质性突破 / 162
- 二、让“农民工”成为历史 / 166
- 三、以公益性为重点优化国有资产配置 / 183
- 四、推进以财税体制为重点的结构性改革 / 188

第五章 以公共服务为中心的政府转型

第一节 二次改革挑战政府转型 / 197

- 一、发展主义政府难以实现民富优先 / 199
- 二、政府主导型经济增长方式难以为继 / 202

第二节 确立以公共服务为中心的政府转型 / 204

- 一、强化政府的经济性公共服务职能 / 204
- 二、强化政府的社会性公共服务职能 / 212
- 三、强化政府的制度性公共服务职能 / 217

第三节 强化公共利益代表者的角色 / 221

- 一、以公共服务为中心的政府发展理念 / 221
- 二、改变政府自身利益倾向 / 222
- 三、走向公共治理 / 225

结语 二次转型与改革的抉择

- 一、二次转型与改革处于历史性抉择的关键时期 / 231
- 二、加强二次转型与改革的顶层设计 / 233
- 三、尽快形成二次转型与改革的基本共识 / 235

绪 论 中国直面“中等收入陷阱”

不同的国家在不同的发展阶段,面临不同的突出矛盾与问题,为此需要采取不同的发展战略和发展方式。从这个意义上说,适用于一个特定阶段的发展方式,未必适用于新的发展阶段。没有哪种发展方式能够“放之四海而皆准”。随着经济社会的快速发展,需要不断转变发展方式、不断探索新的发展路径。过去 30 多年,我国经济社会发展取得的成就举世瞩目,成功地从生存型阶段进入到发展型新阶段,从低收入国家行列进入到中等收入国家行列。在这个进程中,以总量为导向的经济发展方式发挥了历史性作用。从发展趋势看,未来 10~15 年,我国有条件、也有可能进入高收入国家行列。国际经验和教训表明,从中等收入国家到高收入国家,充满了风险和挑战,可以预见和难以预见的风险都有可能导致发展进程的中断。为此,需要我们重新审视以经济总量为导向的发展方式。

从实际情况看,未来 5~10 年有三个基本判断相当重

要:第一,经济增长“一俊遮百丑”的时代已经成为历史,仅以做大经济总量来解决经济社会发展问题的空间越来越小;第二,进入中等收入国家行列后,传统发展方式积累的风险和矛盾不断凸显,需要直面“中等收入陷阱”;第三,发展型新阶段,社会公共需求结构发生重大变化,发展型消费需求全面快速增长。在这个背景下,迫切需要启动以民富优先为导向的新一轮转型与改革,在构建公平与可持续发展的科学发展体制机制中规避“中等收入陷阱”,进而顺利进入高收入国家行列。

一、我国开始由中等收入向高收入国家迈进

经过 30 余年发展,我国已经步入中等收入国家行列。按世界银行的划分标准,人均 GDP 在 975 美元以下的国家为低收入国家,小于或等于 3 855 美元的为中等偏下收入国家,低于 11 900 美元的为中等偏上收入国家,高于 11 900 美元的为高收入国家。1978 年我国人均 GDP 仅为 241 美元;直到 2000 年才达到 930 美元,仍然处于低收入国家行列;2001 年首次超过 1 000 美元,进入中等收入国家行列;2010 年 GDP 总量初步估算为 39.8 万亿元,人均 GDP 按年终汇率估算超过 4 000 美元,进入中上等收入国家行列。

我国正在向高收入国家迈进。未来 10 年,如果 GDP 保持 7% ~ 8% 的增长速度,人民币保持 2% ~ 5% 的升值速度,到 2020 年我国人均 GDP 有可能达到或超过 11 900 美元,从而进入高收入国家行列。

表 0.1 2011 ~ 2020 年我国人均 GDP 预测

人民币升值预期	GDP 年均增长预期	2011	2015	2020
不升值(元)	6%	31 289.48	38 714.28	50 519.86
	7%	31 584.67	40 575.21	55 493.39
	8%	31 879.85	42 507.02	60 903.33
年均升值 2% (美元)	6%	4 479.66	6 467.04	9 336.12
	7%	4 866.48	6 777.90	10 255.23
	8%	4 911.96	7 100.60	11 254.99
年均升值 3% (美元)	6%	4 870.70	6 807.34	10 344.51
	7%	4 916.65	7 134.56	11 362.90
	8%	4 962.60	7 474.24	12 470.64

续表

人民币升值预期	GDP 年均增长预期	2011	2015	2020
年均升值 4% (美元)	6%	4 921.44	7 169.35	11 474.00
	7%	4 967.87	7 513.97	12 603.60
	8%	5 014.30	7 871.72	13 832.28
年均升值 5% (美元)	6%	4 973.24	7 554.71	12 740.63
	7%	5 020.16	7 917.86	13 994.90
	8%	5 067.08	8 294.83	15 359.25

注:2010 年 GDP 总量按 39.8 万亿元计算;人民币汇率按 2010 年底的 6.6227 计算;人口总量年均按 5.05‰ 增长速度计算。

我国有条件进入高收入国家行列。中共十七届五中全会明确提出,“未来 5~10 年,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期……工业化、信息化、城镇化、市场化和国际化将深入推进”。从趋势看,支撑我国经济社会发展的红利因素有相当一部分仍然存在并将继续发挥作用。如果不出现大的冲击,按照当前的发展态势,我国有可能再用 10 年左右的时间进入高收入国家行列。

二、我国面临“中等收入陷阱”的新挑战

拉美至今仍陷入“中等收入陷阱”。按照早期发展经济学理论,例如罗斯托的发展理论,一个国家或地区在经过起飞准备阶段、实现经济起飞后,将进入自我持续增长的阶段,不太可能出现发展中断的情况。在收入分配方面,随着经济快速增长,会出现一定的收入不平等,但最终会出现一个拐点,收入不平等程度会自然而然地减小,即收入分配差距与经济增长呈现“库兹涅茨倒 U 曲线”。

但拉美国家发展的经验教训表明,从中等收入国家到高收入国家的进程并非坦途,而是充满荆棘。大多数拉美国家在 20 世纪 60 年代末、70 年代初就步入中等收入国家行列。但到 2008 年,其人均 GDP 仅为 7 403 美

元,仍徘徊在中等收入国家之列。

专栏 0.1 严酷的“中等收入陷阱”

2006 年世界银行在其《东亚经济发展报告》中明确提出“中等收入陷阱”,指的是当一个国家的人均收入达到世界中等水平后,不能顺利实现经济发展方式的转变,导致新的增长动力不足,最终出现经济停滞、徘徊的一种状态。

根据世界银行人均国内生产总值从 900 美元到 1.1 万美元的经济体为中等收入经济体的标准,目前全球范围内共有中等收入经济体 93 个,分别占世界人口和经济总量的 2/3 和 1/3。第二次世界大战结束以来,连续 25 年保持年均 7% 以上增长的经济体只有博茨瓦纳、巴西、中国大陆、中国香港、中国台湾、印尼、日本、韩国、新加坡等 13 个,其中仅有日本、韩国、香港、台湾、马耳他、新加坡等 6 个经济体从中等收入阶段迈入高收入行列。韩国是成功的例子,1983 年人均国民生产总值为 2 073 美元,1995 年突破 1.1 万美元。巴西是反面典型,1987 年人均国民生产总值超过 2 000 美元,但是 20 多年后仍然不到 7 000 美元。

资料来源:于培伟. 如何认识和跨越“中等收入陷阱”[J]. 经济参考摘要,2011(1).

——收入分配不平等。1970 年前后拉美的收入分配差距已非常大,基尼系数最低的为 0.44,最高的为 0.66。美洲开发银行的研究报告显示,拉美地区占总人口 30% 的穷人仅获得国民收入的 7.5%,而占总人口 10% 的富人则拥有国民收入的 40%。收入分配不平等成为拉美国家发展中最为突出的问题。

——贫困问题突出。1980 年拉美贫困人口为 1.12 亿;1990 年增至 1.92 亿,为总人口的 46%;2004 年贫困人口升至 2.24 亿,占总人口的 43.2%,其中 9 800 万人极端贫困,占总人口的 18.9%。这些贫困人口或长期失业,或只能在工资报酬少、劳动条件差的非正规岗位谋生。虽然能得到政府救济金,但生活水平得不到明显提高。

——城市贫民窟现象普遍化。墨西哥贫民窟数量约为 2 400 个,其中 600 个条件极度恶劣。居住在贫民窟中的人口约占总城市人口的 20%。仅首都墨西哥城贫民窟数量就有 500 多个,居住人口约 400 万。贫民窟现

象普遍使得拉美国家的社会呈现不稳定状态。

——环境问题突出。1981~1990年,拉美平均每年损失740万公顷热带森林,高于同期非洲的410万公顷和亚太地区的390万公顷。就森林生物量而言,1981~1990年全球总共失去了25亿吨,其中拉美就占了13亿吨。

拉美在进入中等收入国家行列后出现的这些问题表明,“库兹涅茨倒U曲线”中的拐点不会自动来临。一方面,经济增长并不必然带来社会进步,处理不好甚至有可能带来社会状况的恶化;另一方面,忽视社会问题,收入分配差距持续扩大,社会矛盾不断激化,不仅有可能拖累经济增长,而且有可能使经济社会发展长期陷入恶性循环。

我国未来10年面临不容忽视的“中等收入陷阱”风险。过去30年,我国以经济总量为导向的发展方式在做出历史性贡献的同时,也积累了诸多经济社会矛盾。尤其是这次国际金融危机把这些矛盾和风险全面暴露出来。中改院2010年改革问卷调查显示,61.51%的专家认为,我国正面临“中等收入陷阱”的风险。

——居民消费率持续走低,投资与消费的失衡呈现加速态势。过去30年的发展,主要建立在投资及出口拉动的基础上,消费率及居民消费率持续走低。尤其是从1993年开始,尽管消费总体规模在不断增长,但消费率和居民消费率呈现快速下降态势,到2009年分别降至48.0%和35.1%。不仅低于发达国家水平,而且低于处于同一发展水平的“金砖四国”。2008年我国消费率分别比印度、巴西和俄罗斯低18.7、32.5和15.3个百分点。

——收入分配差距不断扩大。在宏观收入分配格局上,“两个比重”不断降低。1997~2007年,劳动者报酬占GDP的比重从53.4%下降到39.74%;企业盈余占GDP的比重从21.23%上升到31.29%;而在发达国家,劳动者报酬占GDP的比重大多在50%以上。在收入分配差距上,我国

经济快速增长与收入分配差距拉大的矛盾十分突出。有研究认为,我国基尼系数大约在 0.47 左右,已接近拉美部分国家。如果不采取实质性措施,未来 5~10 年收入分配差距将呈现持续扩大的趋势。此外,城乡差距、地区差距、行业差距问题也相当突出。在经济快速增长的同时收入分配差距不断扩大,表明我国经济增长“一俊遮百丑”的时代已经结束。

——公共产品短缺、公共服务不到位的矛盾突出。近几年来,各级政府加大了基本公共服务的供给力度,但与社会需求变化趋势相比,基本公共服务供给仍然不足。以教育为例,2001 年,高收入国家财政的教育支出占 GDP 的比重平均为 6%~8%,中等收入国家平均为 4%,而我国 2008 年仅为 3.4%。以学前教育为例,2009 年北京市各类幼儿园共 1 253 所,可提供学位 25 万个,但北京市常住人口新生儿有 41.575 万人。近一半幼儿难以享受到学前教育服务,“入园难”成为突出的社会问题。

——社会矛盾和社会风险不断积累。未来 5~10 年,我国社会总体稳定的态势不会变,但社会矛盾和风险增加也相当明显。过去 30 余年社会转型积累了一些问题。比如国有企业减员增效改革、农民税负问题、教育医疗住房问题、土地拆迁问题等,都积累了较多的社会矛盾。新阶段利益主体多元化,利益关系更为复杂,由此使社会矛盾与社会风险呈现新的特点。

我国发展面临两种前景。当前,我国正处于发展道路选择的十字路口,面临两大前景:

一方面,抓住机遇,做好选择,在改革导向上实现民富优先,在经济发展方式转变上有重大突破,那么中长期内就完全有可能保持 7%~8% 的中高速增长,收入分配差距逐步缩小,社会压力得到有效释放。经济社会进入良性发展阶段,由此成功跨越“中等收入陷阱”,进入高收入国家行列。这取决于三个条件:一是历史性变化的趋势明显,只要顺势而为,推进体制机

制调整,就能干成事情;二是扩大内需的总体思路清晰,目标、主线很明确,总体要求也很清楚;三是需求结构变化与社会压力正在形成,动力在不断积累。

另一方面,如果选择不好,丧失机遇,恐怕很难绕开“中等收入陷阱”。未来5~10年,如果在发展理念上仍坚持经济总量导向,经济发展方式转变没有大的突破,有可能出现灾难性的后果:一是增长速度急剧下滑,甚至突然停滞;二是社会风险明显加大,物价上涨与社会矛盾问题相伴,加大社会风险;三是有可能出现社会矛盾和社会风险等更为复杂的问题。相对于拉美国家,这是我国有可能出现严重问题的领域。

综合各方面情况考虑,我国面临的“中等收入陷阱”,远虑大于近忧,未雨绸缪更为重要。

三、进入高收入国家行列是二次转型与改革的基本目标

经过30余年的发展,我国已经从生存型阶段进入到发展型新阶段。在发展型新阶段,如何有效规避“中等收入陷阱”,尽快实现从中等收入国家向高收入国家迈进,是未来5~10年的战略任务,也是二次转型与改革的基本目标。

我国仍是发展大国,内部投资和消费的潜力巨大。

——城市化将带来巨大的投资和消费空间。有研究认为,未来几年我国城市化率有可能以年均提高1.1个百分点的速度推进,到2015年达到53.5%左右。城市化率对投资的弹性系数为1.9,由此带来城镇固定资产投资需求累计将达52.8万亿元左右,年均超过10万亿元。

——具有7亿人口的我国农村,是未来世界消费版图上的最大亮点。如果农村消费水平能够在未来10年内达到城市消费水平,根据2008年数据静态测算,农村每年将新增2.7万亿元的消费规模。