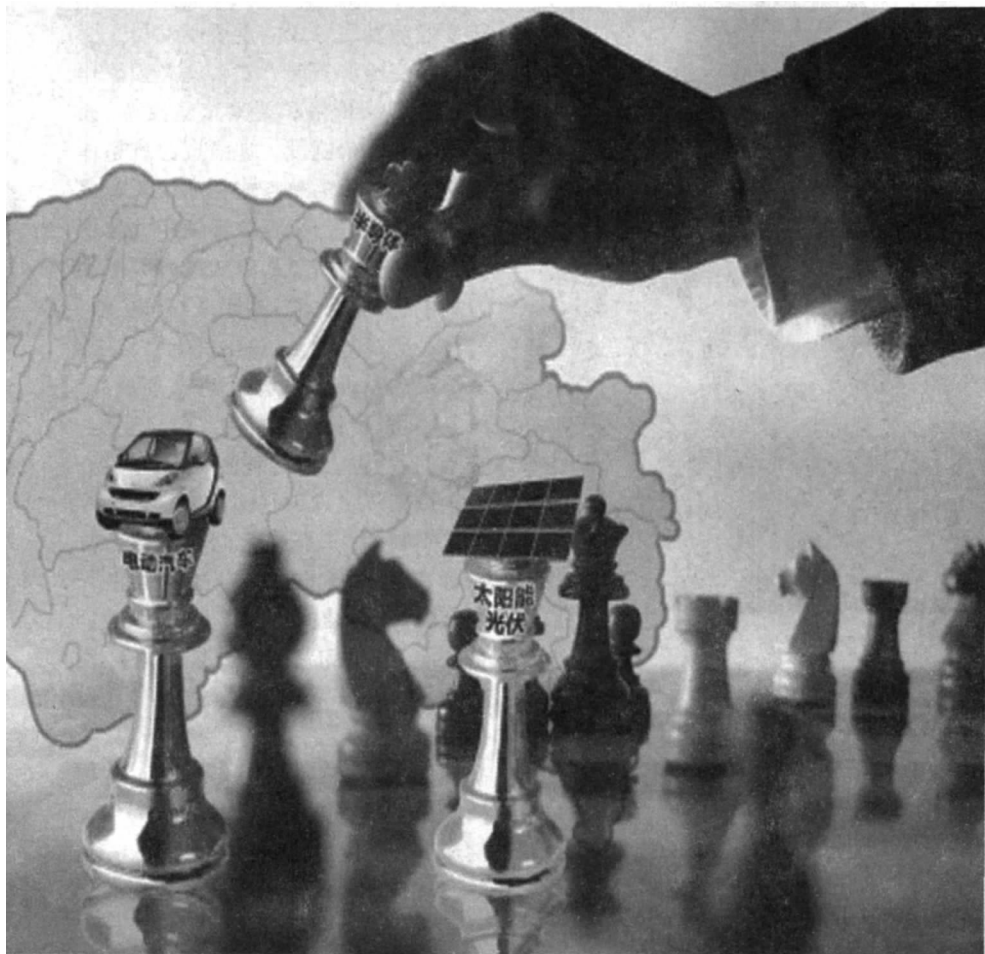


科学发展 强国富民

——『十二五』规划建议的新亮点、新精神

□ 许经勇

北方经济



一、以科学发展为主题

十七届五中全会通过的“十二五”规划建议的最大亮点，是以科学发展为主题。温家宝总理在“十二五”规划建议的说明中指出，把科学发展作为主题，第一次在五年规划中明确提出来，成为全党的意志，具有鲜明的时代特征。我国仍然是一个发展中国家，发展仍然是解决所有问题的关键。在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求，就是坚持科学发展，更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义。要着力把握发展趋势，创新发展理念，转变发展模式，完善发展机制，破解发展难题，实现又好又快发展。

二、以加快转变经济发展方式为主线

“十二五”规划建议用经济发展方式转变代替经济增长方式转变，并把

加快转变经济发展方式上升为主线，这是我们党对我国现代化阶段的敏锐观察，是继续推进中国现代化航船的战略抉择。加快转变经济发展方式是“十二五”规划的主线，是科学发展的必由之路。加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域。坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向，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，坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点，坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点，坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力，提高发展的全面性、协调性、可持续性，实现经济社会又好又快发展。这“五个坚持”，指明了加快经济发展方式的方向和重

点，体现了科学发展观的内在要求，反映了对发展中国特色社会主义规律性的认识。

要把经济结构的战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向。经济结构不合理，是我国经济发展方式存在诸多问题的主要症结所在。其他“四个坚持”都是从这个问题的派生出来的。目前我国国民经济中存在着明显的结构性问题，具体表现在：经济增长动力结构不合理（主要依靠投资出口）、收入分配结构不合理（重积累轻消费、重经济轻社会、重政府企业轻职工）、城乡区域发展不平衡、农业基础很薄弱（2004年以来连续8个中央一号文件的主题都是锁定“三农”）、制造业大而不强、服务业发展滞后、高投入高消耗企业比重很大、科技创新能力不强，等等。必须按照加快转变经济发



展方式的要求,大力调整需求结构、产业结构、要素投入结构、收入分配结构、城乡结构、区域结构等全方位调整,实现经济转型升级。

特别需要强调指出的是,我国还有相当一部分劳动密集型企业,由于缺乏自主创新能力,大量代工企业只能获得微薄加工费,利润绝大部分被拥有自主知识产权的国外企业获得。例如广东清源县为美国加工名牌运动鞋,在美国每双出售价100美元,清源县加工厂只获得2美元加工费。台商郭台铭在深圳经营的富士康,共有40万员工,其产品出口占深圳出口额的20%,但上缴给深圳市的税收仅5.2亿元;而本民营企业华为集团公司,生产附加值较高的电信器材,虽然在深圳的员工只有5万,但上交深圳市税收22亿。迫切要求我们必须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。与其相联系,低附加值的劳动密集型产业,往往又是大量消耗资源能源、破坏生态环境的产业。我国单位国内生产总值的资源消耗是全世界平均水平的2.78倍。目前我国消耗了世界16.8%的能源,41%的煤炭,44%的钢铁,53%的水泥,13.8%的电力,排放世界20%的二氧化碳,15.1%的甲烷,15.0%的二氧化氮,已成为世界能源消耗、污染排放大国。这就要求我们必须把坚持资源节约型、环境友好型

作为加快转变经济发展方式的重要着力点。

我们必须充分认识到加快转变经济发展方式的复杂性和艰巨性:倘若片面追求增长速度的体制机制不改,倘若以“GDP论英雄”的干部考核评价体系不变,倘若价格形成机制依然不能真正反映资源稀缺和环境代价,那么转变经济发展方式就会“久推难转”、“转而不快”,“重速度轻效益、重国际市场轻国内消费、重财富增长轻民生投入”的现象,就难以得到根本扭转。这恰恰可以充分说明加快转变经济发展方式是“十二五”规划的主线,是科学发展的必由之路。

三、坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力

我国经济发展方式转变滞后是多方面因素造成的,但最根本的原因是体制机制改革没有到位。没有体制机制的重大突破,就难以实现经济发展方式的转变。1995年在制定“九五”计划的时候,中央就提出转变经济增长方式,但是,至今还没有取得根本性的转变。其中的一个重要原因,就是政府依然是经济建设型政府,还没有向服务型政府转变,政府依然直接干预微观经济活动,资源、要素价格依然是由政府直接控制的,而不是由市场机制决定的。能够反映资源稀缺、市场供求状况和环境成本的资源价格体系,是

转变经济发展方式的重要驱动器。要加快转变经济发展方式,就必须深化资源性产品价格和要素市场改革,改变由政府定价制度,理顺资源价格体系。要把改革的重点放在加快环境成本内部化过程,把资源环境压力转变为企业转变经济发展方式的强大驱动力。当前要把重点放在理顺煤、电、油、气、水、矿产等价格,深化资金、外汇等资源类产品价格关系,完善重要商品、服务、要素价格形成机制。健全土地、资本、劳动力、技术、信息等要素市场。完善以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制度。只有这样,才有可能充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,促进产业结构的优化升级,驱使经济发展方式的转变。通过深化改革,发挥市场“无形之手”的基础性作用,发挥政府“有形之手”的关键性作用,发挥政绩“导向之手”的引领性作用,转变经济发展方式就一定能够取得实质性进展。只有加快改革攻坚步伐,完善社会主义市场经济体制,才能为科学发展提供有力保障。

四、坚持扩大内需战略,保持经济平稳较快发展

第十一个五年规划建议也论及扩大内需,指出立足扩大国内需求是我们必须长期坚持的重大战略方针。但第十二个五年规划建议则首次把扩大内需独立成篇,并被排在首要位置,这和全球性金融危机的深刻教训是有很大的关系。扩大内需最根本的是扩大消费。通过消费的扩大拉动生产与投资的扩大,才是可持续的。“十二五”规划建议因此提出要建立扩大消费需求的长效机制,把扩大消费需求作为扩大内需的战略重点,进一步释放城乡居民消费潜力,逐步使我国国内市场总体规模位居世界前列。使我国从全球生产大国转化为消费大国。“十二五”规划建议还明确指出,要“努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步。”“十二五”规划建议明确指出,要把扩大消费需求作为扩大内需的战略重点,构建扩大消费需求的长效机制,逐步使我国国内市场总体规模位居世界前

列,实现从生产大国(我国100多种产品产量位居世界第一、制造业总量位居世界第二)向消费大国转变。要扩大消费需求,首先要较大幅度增加居民收入(“十二五”期间翻了一番,明年努力提高中低收入群众的收入水平),使老百姓有钱花,与此同时,还要让老百姓敢花钱,这就必须加大公共品或公共服务的投入,提高居民对未来的安全预期。改革开放31年来我国的消费率呈下降趋势。即从1992年的62.4%下降到2008年的48.6%,远远低于全世界平均77%的水平。居民消费率从1992年的47.2%,下降到2007年的35.0%。消费对经济增长的贡献率从1992年的72.5%下降到2007年的39.4%。说明了这段期间我们还是把强国放在第一位,以牺牲消费保证积累。

五、推进农业现代化,加快社会主义新农村建设

改革开放31年来,我国城乡差别不仅没有缩小,还呈扩大趋势,其根本原因是与城乡二元结构体制相联系的城乡要素的不平等交换,广大农民不能共享工业化、城市化成果。这突出表现在以农民工为特征的劳动力价格剪刀差和以农用地转化为建设用地的土地价格剪刀差。导致“农村空心化、农业副业化、劳力老龄化”。“十一五”规划也单篇论述建设社会主义新农村,但是“十二五”规划则用“推进农业现代化,加快社会主义新农村建设”为标题。突出推进农业现代化,为的是强调保障国家粮食安全作为首要目标,强调完善现代农业产业体系,发展高产、优质、高效、生态、安全农业,促进园艺产品、畜产品、水产品规模种养,加快发展设施农业和农产品加工业、流通业,促进农业生产经营专业化、标准化、规模化、集约化。以利于更好地满足全社会对农产品日益增长的需要。“十二五”规划建议针对我国城乡差别不断扩大的趋势,特别强调要加快社会主义新农村建设。为此,特别强调要加大工业反哺农业、城市支持农村的力度,以及按照推进城乡经济社会发展一体化要求,加强农村基础设施建设和公共服

务;要完善城乡平等的要素交换关系,促进土地增值收益和农村存款主要用于农业农村。要按照节约用地、保障农民权益的要求,推进征地制度改革,积极稳妥推进农村土地整治,完善农村集体经营性建设用地流转和宅基地管理机制。通过完善农村发展体制机制,使广大农民群众也能共享工业化、城镇化的发展成果。

六、加强社会建设,建立健全基本公共服务体系

如果说,我国以往的11个五年计划,其侧重点是放在强国,那么,从第12个五年规划开始,则应当是把重点逐步转移到关注民生和富裕人民上。即较大幅度增加城乡居民收入,建立扩大消费需求的长效机制,建立健全基本公共服务体系,不断缩小贫富差别,富裕全社会成员。“十二五”规划建议强调指出:“着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续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。要加强社会建设、建立健全基本公共服务体系,促进就业和构建和谐劳动关系,合理调整收入分配关系,努力提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重,健全覆盖城乡居民的社会保障体系。”

“十二五”规划建议明确提出要“顺应各族人民过上更好生活新期待,“更加注重以人为本,“更加注重保障和改善民生,“以及“坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,“十七届五中全会描述“十二五”期间的主要目标,其中“城乡居民收入普遍较快增加”、“人民物质文化生活明显改善”这一目标更加引人注目。因为它是各族人民对未来生活的莫大期待。这一目标追求对各级政府提出一系列新课题,不仅要进一步细化政策,还必须转变唯GDP论的政绩观,在确立科学政绩观的同时,确立民生政绩观,把民富程度作为衡量地方干部政绩的重要标尺。只有让更多群众共享发展成果,我

们才能在新的起点上实现国强民富的美好愿景。胡锦涛总书记在深圳经济特区建立30周年庆祝大会上的讲话指出:“要按照推动经济社会协调发展的要求,加快以改善民生为重点的社会建设,调整国民收入分配结构,增加城乡居民收入,加强和改善公共服务,加快构建覆盖全体居民的终身教育体系、就业服务体系、社会保障体系、医疗保障体系、住房保障体系,努力满足人民群众在教育、劳动就业、社会保障、医疗卫生、住房等方面的基本需求,促进社会公平正义。”

向全体人民提供基本公共服务是政府的责任。构建基本公共服务体系是政府转变职能的重要方面。这就需要科学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、基本公共服务与一般性公共服务。一般情况下,那些具有公共品性质的社会服务项目依靠市场机制难以实现充分供给,应该由政府提供一般性公共服务。提供方式既可以由政府直接提供,也可以通过政府购买间接实现。国际比较显示,人均GDP在3000—6000美元之间的国家,公共产品支出占政府支出比重平均为54%,我国2008年只占29.7%。因此大幅度增加政府对公共品的财政投入,提高政策公共品的财力保障能力,是十分紧迫的任务。目前我国人均GDP已超过3800美元,初步进入中等偏上收入国家行列,在这个阶段最大的挑战莫过于陷入“中等收入陷阱。”一些发展中国家几十年前就进入中等收入国家行列,但至今还没有跨越这个阶段,其中一个重要原因就是没有解决好收入分配公平问题,以及公共产品供给严重短缺,城乡之间、地区之间、行业之间、社会成员之间差别持续扩大,导致政治上、经济上没有形成可持续发展的有利条件。

如果说,30年前开启的第二次转型,使中国进入以市场化为目标的经济体制改革时代,那么,新阶段的第三次转型,以公平和可持续为目标,使中国进入一个政府转型的行政体制与政治体制改革时代。相对于计划经济体



制下的政府职能,经济建设型政府是一个进步。经济建设型政府的形成,是对“以阶级斗争为纲”的历史性跨越,对中国推动改革开放和解放生产力,发挥了历史性的作用。但是,政府长期作为经济发展的主体力量,发挥主导作用,其负面效应也是很明显的,即资源环境矛盾、产业结构扭曲(投资出口拉动为主)、产能严重过剩等矛盾越来越凸显,以及不恰当地把本来应当由政府提供或主要由政府提供的某些公共产品推向市场,推向社会。企业已经被塑造成为发展的主体力量,改变经济建设型政府的时机已经逐渐成熟。要因势利导地推进经济建设型政府向公共服务型政府转变。建设公共服务型政府通过国务院2005年的《政府工作报告》和2006年召开的中共中央十六届六中全会文件正式提出。政府转型的实质是转变政府主导的发展模式。尽管政府主导的发展模式过去取得了巨大的成就,但在中国进入发展型阶段后,其负面效应逐渐凸显出来。从经济层面上看,政府主导的经济运行机制造成权力与市场的结合,既容易滋生腐败现象,又不利于实现可持续发展(即短期行为);从社会层面看,政府的公共服务职能缺位,不利于缩小城乡差别、地区差别、穷富差别,协调重大利益关系,实现公平正义与社会和谐;从政治层面看,政府在经济领域拥有过大的权力,不利于规范和约束公共权力,还会削弱党的执政基础。

七、推动文化大发展大繁荣,提升国家文化软实力

在我国五年规划中,把文化事业和文化产业独立成章,并要求推动文化产业成为国民经济支柱产业,乃属首次。文化是一个民族的精神和灵魂,是国家发展和民族振兴的强大力量。繁荣发展文化事业和文化产业,不仅是为了满足人民群众不断增长的精神文化需求,而且对我国经济社会转型起着不可或缺的独立作用。它能够助推经济社会转型升级,促进经济发

展由传统产业向现代产业转化、由低端产业向高端产业提升、由挤占市场需求向创造市场需求转化、由资源消耗型向知识密集型转化、由依托现有优势向创建优势转化。在推动文化产业大发展的过程中,要充分考虑文化的特殊性,把社会效益放在重要位置,努力实现社会效益与经济效益的最佳结合。要正确区分公益性文化事业和经营性文化产业,公益性文化事业由政府主导,经营性文化产业由市场主导,实现两者的协调发展。推动文化产业成为国民经济的支柱性产业。

八、推进行政体制改革,逐步转变政府职能

既然“十二五”规划所要重点解决的问题是经济体制转轨和发展方式转型的体制机制问题,而这些问题又是和政府职能转型紧密联系在一起,这就把政府职能转型上升到决定全局的主导方面。可以预见,未来若干年,我国的改革重心将发生几个重要转变:由微观体制改革向宏观管理体制转变;由竞争性领域的改革向垄断性领域的改革转变;由经济体制改革向社会体制改革转变。而上述三方面改革在相当程度上都与政府的转型联系在一起。要进一步转变政府职能。加快政府职能转变的关键,在于处理好市场与政府的关系。目前各级政府仍然管了许多不应该管又管不好的事,而不少应该由政府管的事情却没有管好(尤其是公共产品供给方面)。这就必须努力做到“既不越位、也不缺位”。应当通过推进政府行政管理体制改革,正确履行政府经济调节职能,减少和规范行政审批,加强和改善宏观调控,从直接调控为主转到间接调控为主上来,坚决实行政企分开,减少政府对微观经济活动的直接干预,加大整顿和规范市场经济秩序的力度,强化对市场主体行为的监督管理。尤其是应该在做好经济调节、市场监管的同时,把社会管理和公共服务放到十分重要的位置。改进社会管理方式,提高应对突发事件和风险的能力;

健全公共服务体系,增加公共产品供给,提高公共服务质量,努力为人民安居乐业和社会和谐发展创造良好条件。要加快建设法治政府和服务型政府。切实保障和改善民生是政府的主要职责,是社会建设的基础。包括建立健全教育、医疗、就业、住房、社保等公共服务体系建设,逐步缩小穷富差别、城乡差距。各级政府要切实履行公共服务提供者的职责。

我国当前发展中面临的不平衡、不协调、不可持续的突出问题,归根到底是政府权力过于集中,或者说是政府主导型的市场经济体制所带来的。政府为了实现自身政绩最大化,必然是尽可能把其手中所能调动的资源,重点用于投资领域,既可以带来经济的高速度增长,又可以把“土地财政”这块蛋糕越做越大,导致社会建设严重滞后,公共产品供给严重短缺,降低了老百姓对未来的预期,被迫走高储蓄率的道路,严重抑制了消费率的提高,高储蓄、高投资、高出口的发展模式因此强化起来;而美国的高负债、高进口、高消费、低储蓄正好对冲了中国内部的不平衡、不协调、不可持续。但是,由于这种对冲是建立在以这两种类型国家内部不平衡、不协调、不可持续的基础上,矛盾集聚到一定程度必然会爆炸式的表现出来,引发全球性的金融危机。这就必须改革政府主导型的市场经济体制,把过度集中的政府权力下放给市场,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。这就是十七届五中全会通过的“十二五”规划建议所指出的:“改革是加快转变经济发展方式的强大动力,必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革,大力推进经济体制改革,积极稳妥推进政治体制改革,加快推进文化体制、社会体制改革,使上层建筑更加适应经济基础发展变化,为科学发展提供有力保障。”

(作者系厦门大学经济学院教授、博士生导师,国家级有突出贡献专家)