

# 我国的三次转型以及从“强国” 到“富民”的转变

许经勇

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361005)

[摘要]建国60多年来,我国经济社会曾经经历了两次转型。第一次转型是建立以公有制为基础的计划经济体制;第二次转型是由计划经济体制向政府主导型的市场经济体制转变。目前正处在第三次转型,即从政府主导型的市场经济体制向公平、可持续发展即科学发展的新体制转变。完善社会主义市场经济体制与实现科学发展是相辅相成的。我国经济社会的转型过程是从“强国”到“富民”的转变过程。

[关键词]计划经济;市场经济;科学发展;经济社会转型

[中图分类号]F124

[文献标识码]A

[文章编号]1673-5684(2011)01-0001-07

## 一、我国的第一次转型——建立以公有制为基础的 计划经济体制

20世纪50年代以后,我国逐步建立以公有制为基础的  
计划经济体制,是有其历史必然性的。

首先是源于马克思恩格斯关于社会主义基本特征的  
科学预测。马克思恩格斯处于资本主义自由竞争时  
代。他们在研究资本主义运动规律时,曾经运用逻辑  
推理的方法,论及未来社会主义的基本特征。比如,  
指出资本主义社会的生产无政府状态,将让位于按  
照全社会和每个社会成员的需要,对生产进行有计  
划的调节;计划将根据社会的需要来配置各种经济  
资源,直接规定社会分工,并对各种产品所消耗的  
活劳动和物化劳动量进行直接计算;社会生产、积  
累、消费均按照计划进行,社会主要是根据实物量  
单位来制定国民经济计划。在马克思恩格斯的著作  
中,以公有制为基础的社会主义计划经济,是作为以  
私有制为基础的资本主义市场经济的对立物而提出  
来的。在20世纪20年代末30年代初,前苏联领导  
层围绕商品、市场问题,曾经展开了激烈的争论。集  
中批判了“迷信市场自发力

量”的观点,并在这个基础上确立了高度集中的计  
划经济体制。

其次是20世纪20年代末至50年代,资本主义自由  
市场经济遇到了严重挫折。20世纪20年代末30年  
代初,世界资本主义经济发生剧烈动荡,爆发了历史  
上最广泛、最严重、持续时间最长的经济危机,资本  
主义国家经济萧条,失业现象严重,资产阶级传统  
的古典经济理论已无法解释大萧条中出现的各种  
经济现象,其理论体系中所假设的某些重要前提  
已经行不通了。诚如凯恩斯在《就业、利息和货  
币通论》一书中所指出的:“结果是理论与事实不  
符,应用起来非常糟糕,”更谈不上能为资本主义  
摆脱经济危机提供有效对策。就是在这种背景下,  
被称为“萧条经济理论”的凯恩斯主义出现了,西  
方资本主义国家借鉴社会主义国家所实行的对经  
济生活的直接干预,明显地加强了国家对国民经  
济的宏观调控,运用国家财政政策调节总需求,这  
对挽救当时西方资本主义国家的大萧条起了重要  
作用。资本主义经济从20世纪60年代开始,逐渐  
得到恢复和发展。既然资本主义自由市场经济在  
那个年代

[收稿日期]2009-11-25

[作者简介]许经勇(1938-),男,福建惠安人,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。

遇到了严重挫折,社会主义国家还会再选择这种市场经济体制吗?肯定不会,况且,20世纪20年代末至50年代,实行计划经济体制的社会主义国家,也的确出现过比资本主义国家更加繁荣的景象。从这个意义上说,当时社会主义国家选择计划经济体制,并不是由少数人的主观意志决定的。

第三是中国赶超型的经济发展战略与超经济强制的资本原始积累。20世纪50年代中期到70年代末期,中国之所以实行计划经济体制,在相当程度上是和中国政府所选择的赶超型经济发展战略,以及与其相联系的超经济强制资本原始积累联系在一起的。20世纪50年代,新中国建立后,为了尽快地从落后的农业国转变为先进的工业国,以及面对严峻的国家安全形势,迫切要求把国防建设搞上去,中国政府果断地选择了优先发展重工业的超常规工业化发展战略。而重工业是资本密集型产业,高度依赖于中国最稀缺的经济资源——资本。这就必须尽可能地保持较高的积累率。为此,就必须依靠国家政权力量和行政系统的参与,即为了使极其有限的经济资源最大限度地向重工业倾斜,就必须形成与国家集中决策相联系的纵向筹资模式,即超经济强制的资源与资金供给机制。这种性质的资本原始积累,必然是与高度集中的计划经济体制联系在一起的,继而形成一整套制度:自上而下的指令性的生产与流通计划;带有国家垄断性质的统购统销;城乡分割的二元社会结构;以公有化为基础的政企合一与政社合一的微观组织形式。在高度集中的计划经济体制下,城乡微观经济组织是作为政府的附属物存在着,政府不仅控制着宏观决策权,而且控制着微观决策权,政府直接通过指令性计划配置资源,完全排斥市场机制的调节作用。

## 二、我国的第二次转型——建立政府主导型的市场经济体制

市场经济所固有的激励机制与约束机制,以及与其相联系的高效率,决定着高度集中的计划经济体制,在完成了自己的历史使命之后,被社会主义市场经济体制所取代,是历史的必然。但是,由于我国的经济体制改革是采取渐进式的改革,同时因为我国的资本原始积累还将延续很长时间,使得我国的市场经济体制必然表现为政府主导型的市场经济体制。渐进式改革是从体制外增量改革入手,尔后一步步深入到体制内存量改革。换言之,渐进式改革是在旧体制改革

阻力较大的情况下,首先在旧体制外围发育新的体制和新的经济成分,随着新的体制和新的经济成分的不断壮大,经济结构的不断变化以及改革环境的不断改善,再逐步把改革重点转到改革旧体制方面。我国经济体制改革的实践经验表明,单纯从国有制企业(旧体制的核心)改革入手推进市场化进程,必然会面临一系列难题,诸如政企难分离、企业难破产、工人难裁员、历史包袱难减轻等老大难问题以及传统思想观念的抵制;而从体制外改革入手,进行市场化改革,则可以暂时绕开这一系列难题,把改革的阻力降到最低。由于非公有制经济与市场经济有着天然的内在联系,因而发展非公有制经济对于推进市场化进程有着决定性作用。当非公有制经济发展到一定程度,还可以对市场竞争态势的形成与强化产生积极的影响。而伴随着市场竞争力度的强化,必然对国有企业市场化改革产生强有力的推动作用。

作为旧体制核心的国有制企业改革滞后,或者说国有制经济市场化进程迟缓,固然不利于经济体制改革目标的尽快实现,但却可以使经济资源特别是关系国民经济命脉的重要部门处于政府的直接控制下,这不仅有利于经济、政治、社会的稳定,有利于缓和体制转轨过程中可能引发的各种矛盾(即承担改革成本),而且能够在市场发育不成熟、市场体系不完善的情况下,发挥政府的导向作用,并通过政府的调节来弥补市场失灵。这就有利于确保改革、发展与稳定的协调运行。因为在我国改革的起步阶段,只有“稳住一块”,才有条件“放活一块”。政府主导型的市场经济,或者说政府主导型的增长方式,其历史贡献表现在:一是为经济起飞创造必要的物质条件。经济起飞的初始阶段,要求基础设施先行建设,比如道路、桥梁、码头、机场、供水、供电、供气等。这种大型基础设施的建设离不开政府的主导作用。二是发挥政府对市场的替代作用。通过分税制改革,一方面,大幅度提高中央财政收入在财政总收入中的比重,有利于集中力量办大事,加强中央政府对关系国民经济全局的重点领域的投资与建设;另一方面,形成了地方政府独立的财权、事权,促使地方政府成为经济扩张的重要动力源。与其相联系,政府为了加快经济增长和带来更多的财政收入,必然是积极干预市场,直接控制资源要素价格,以构造低成本发展模式,尽可能吸引更多国内外投资。与政府构造

的城乡二元体制相联系,土地、劳力、资本等要素价格人为压低,为企业迅速扩张创造优越的体制环境,为出口导向型经济发展模式创造了成本优势。

我国之所以形成政府主导型的市场经济,与我国赶超型经济发展战略相联系的资本原始积累也有很大的关系。也就是说,我国的资本原始积累不仅存在于计划经济时期,也将存在于计划经济向市场经济转变的全过程。例如作为计划经济体制重要支柱的城乡二元结构体制,为什么还要延续很长的一段时间,就是因为国家还要通过劳动力价格剪刀差和土地价格剪刀差为工业化、城市化积累资本。又如我国生产要素市场的发育程度,为什么会远远落后于产品市场的发育程度,就是因为国家还要依靠生产要素的低成本,来人为构造独特的竞争优势,以便为企业创造有利的发展环境。没有生产要素市场发育滞后,没有生产要素的低成本,改革开放以来,就不可能有那么多的劳动密集型企业以及资源消耗型的企业从国外、境外流向国内、境内,我国的工业化、城镇化就不可能有那么快的速度发展。还有,赶超型的发展战略,必然是实行高积累政策,这就必须发挥政府在初次分配和再分配过程中的调节作用,使积累的增长速度显著超过消费的增长速度。改革开放30多年来,我国基本上是一个从中央政府集权向地方政府放权的演变过程。虽然我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,但是迄今为止资源配置的权力,在很大程度上还集中在各级政府的掌控之中,市场在资源配置中的基础性作用,还远没有充分发挥出来。我国的市场取向改革,为生产要素的自由流动创造了条件,而且由于劳动力、土地、资本三要素在城乡之间的收益率存在明显的落差,使得这三种要素从农村流向城市的趋势很强劲。但是,由于城乡二元体制的存在,使得这种要素向城市的单向流动是建立在不等价交换的基础上,从而造成城乡差别的持续扩大。

地方政府主导型市场经济或地方政府主导型经济增长,其负面效应也是相当明显的。如果说在高度集中的计划经济体制下,资源配置的权力高度集中在中央政府手中,那么在向市场经济转变过程中,资源配置的权力则在相当程度上集中在地方政府手上。一个极其明显的现象是,这些年来在抑制过度投资的宏观调控中,之所以难度那么大,就是因为中央宏观调控目标和地方政府行为目标之间,存在着较大的背

离。当前中央控制房价的目标之所以难以实现,也是源于这个原因。我国投资出口拉动的经济增长模式、过度偏重于第二产业的产业结构、公共产品与公共服务供给严重短缺以及资源过度消耗、环境污染严重,等等,也是和政府主导型的市场经济模式相联系的。我国目前的收入差别、穷富差别之所以如此悬殊,和政府主导型的市场经济也是息息相关的。市场竞争所固有的激励机制主要是通过不同市场主体之间收入差别来发挥作用的。放任市场竞争,意味着收入差别的扩大。但是,我国穷富收入差别之所以大大超过国际公认的警戒线,和政府的某些政策有很大关系。例如政府构建的城乡二元结构体制,使广大农民无法与城市居民共享改革发展成果,导致城乡差别不断扩大;中央与地方分税制改革,财权上收,事权下移,导致地方政府公共产品和公共投入不足,导致县、乡财政相当困难;国家外汇储备迅速增长,以及外汇收购制度,导致货币的超经济发行,通货膨胀压力加大,穷人受损最为严重,等等。20世纪90年代以来,我国所实行的宏观调控政策,包括积极的财政政策,宽松的货币政策,以及城市化政策,大都是更有利于富者增加收入,但穷者的环境则没有太大的变化,以致出现城市化进程越快,农村剩余劳动力转移速度越慢,城乡居民收入差距越拉越大的局面。当前我国城市化面临的主要问题是,城市化滞后于工业化,即大批农村户籍的劳动力支撑了工业化进程,却不能融入城市之中,出现城市化的“异化”即农民工、城中村、小产权房。按照目前我国工业化程度,城市化率应达到60%左右,而我国城市化率约为45%,滞后15%左右。与其相联系的是土地城市化快于人口城市化,全国平均快了一倍,有许多城市快了二至三倍。我国的消费率、居民消费率、消费对经济增长的贡献率之所以呈下降趋势,也是政府干预经济的结果。我国的消费率从1992年的62.4%下降到2008年的48.6%,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%。我国居民收入占国民收入比重,1978~1982年期间迅速上升,1982年达到峰值为62.8%,反映了我国居民是经济增长的直接受益者;随后便持续下降,2007年降至44.5%,比1978年还低,反映了经济的高增长并没有给居民带来收入的相应增长。说明了这个阶段我们还是把强国放在

第一位,是牺牲消费保积累。

### 三、我国的第三次转型——实现富民、公平、可持续发展的科学发展

我国的第三次转型与第二次转型,是一种继承与提升的关系,即科学发展是完善社会主义市场经济体制的客观要求。2004年2月21日,温家宝总理在《提高认识,统一思想,牢固树立和认真落实科学发展观》一文中指出,以胡锦涛同志为总书记的党中央,根据新的形势和任务,特别是抗击非典的重要启示,明确提出了科学发展观,并强调要按照“五个统筹”的要求推进改革和发展。胡锦涛总书记2003年8月在江西考察时的讲话中提出:“要牢固树立协调发展、全面发展、可持续发展的科学发展观,积极探索符合实际的发展新路子,进一步完善社会主义市场经济体制。”胡锦涛总书记在提出和阐述科学发展观时,联系到完善社会主义市场经济体制,这不是偶然的。2003年10月召开的十六届三中全会的主题是完善社会主义市场经济体制,全会通过的《决定》在论述完善社会主义市场经济体制的目标、任务和指导思想时指出:要“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。”在论述坚持社会主义市场经济改革方向,要协调好改革进程中的各种利益关系时,提出“要坚持以人为本,树立全面、协调、可持续发展的科学发展观,促进经济社会和人的全面发展。”所有这些论述,反映了我们党对发展社会主义市场经济规律的认识不断深化,以及完善社会主义市场经济体制与贯彻落实科学发展观是相辅相成的。

当前我国正面临经济社会的第三次转型。如果说第二次转型是从高度集中的计划经济向政府主导型的社会主义市场经济转变,那么,第三次转型则是以科学发展观为指导,以人为本,以公平为准则,全面、协调、可持续发展。要把转变经济发展方式贯穿于经济社会发展的全过程和各领域。把社会建设以及保障和改善民生放在更加突出的位置,让经济发展成果更广泛惠及全体人民。而城乡一体化则是经济社会转型的重要环节。与其相联系,必须把政府职能的转变提到重要的议事日程。

(一)我国当前正处在经济社会第三次转型的十字路口

中华人民共和国成立至改革开放之前,我国实行

的是高度集中的计划经济体制。计划经济体制在历史上曾经发挥过重要的作用。1978年十一届三中全会开启的以市场取向为特征的经济体制改革,其主题是解放和发展生产力,目标是建立社会主义市场经济体制。目前我国基本上建立社会主义市场经济体制,到2020年要建立完善的社会主义市场经济体制;从当前到未来的30年左右,推进包括经济体制、政治体制、文化体制、社会体制在内的全面改革,是我国第三次转型,其主题是实现公平与可持续发展,也可以说实现“以人为本”的科学发展,目标是形成有中国特色的科学发展道路。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。

经过30多年的改革开放,中国发展阶段发生了深刻的变化,即从原来满足人自身生存需要为主要目标的生存型阶段,跨入以追求人自身发展为主要目标的发展型新阶段。生存型阶段,是中国改革发展的起步阶段,在这个阶段,人们追求的目标是解决基本生存问题,是以解决温饱为主要目标的发展过程。进入发展型阶段以后,尽管经济发展水平还有待提高,但全社会大多数人的温饱问题已初步得到解决,发展的目标逐渐聚焦于人的全面发展。在社会发展进入发展型新阶段后,广大社会成员要求加快经济体制、政治体系、文化体制和社会体制全面改革的需求日益迫切,推动消费结构、经济结构和社会结构相适应。

(二)与经济社会第三次转型相联系的社会需求结构的战略性转变

经过30多年的改革发展,全社会的需求结构也进入战略调整期。主要表现在三个方面:从生活必需品(柴米油盐酱醋茶)到耐用消费品(家用电器、移动电话、家具、汽车、房地产等)的升级,从私人产品到公共产品(教育、医疗、就业、住房、保障、环保、食品安全等)的升级,从追求物的发展(产品生产量的增加)到追求人的自身发展的升级。中国进入发展型阶段,并不意味着中国已经摆脱不发达阶段,落后的社会生产力同人民群众日益增长的物质文化需要不相适应,仍然是中国社会的主要矛盾。但也应当看到,随着发展阶段的变化,这一主要矛盾的表现形式也发生深刻变化,呈现出明显的阶段性特征。一是经济增长与资源环境约束的矛盾日益尖锐。我国绝大多数资源的人均

占有量都明显低于世界平均水平,但由于资源性产品价格水平偏低,环境成本更低,导致我国高耗能、高耗材产业发展过快,成为全球高耗能、高耗材生产基地,与我国能源资源匮乏和生态环境脆弱很不相适应。二是公共性需求全面快速增长与公共产品(教育、医疗、住房、就业、保障、环保、食品安全等)短缺之间的矛盾日益尖锐。在初步解决温饱、实现小康之后,人们的需求进一步发生变化,由主要解决温饱转变为要求解决就业、公共卫生、基本医疗、义务教育、基本住房、社会保障、食品安全、环境保护,等等。三是经济持续增长与收入分配结构不合理之间的矛盾日益尖锐。中国的基尼系数2001年已超过国际警戒线0.40,达到0.42,2008年又上升到0.47。如果我们还是以原有的改革思路和改革模式,来解决发展型新阶段出现的新问题,不仅难以使问题得到有效的解决,还会使矛盾激化。例如效率优先、兼顾公平的改革思路,在打破平均主义的改革初期不仅有效,也容易得到多数人的拥护,但放在今天不但会进一步拉大收入分配差距,也不利于扩大国内消费,加剧产能过剩矛盾,难以得到多数人的认同。应当认识到,以公平和可持续发展为主题的第三次转型与改革,反映了社会矛盾阶段性变化的客观趋势。

(三)城市化与城乡一体化是从生存型阶段步入发展型阶段的重要载体

当中国从生存型阶段步入发展型阶段,城市化是一个重要载体。城市的本质是人类为满足自身生存与发展需要而创造的人工环境。现代城市与传统农村不同,不能仅限于满足人的生存需要,还要具备满足人的发展需要的各种条件和环境。人们之所以渴望到城市居住,就是因为城市可以更多地满足人的发展需要。更确切地说,人类找到了能够满足自身发展需要的聚居形式,即城市。但不能说农村就绝对不能满足人的发展需要。需要特别指出的是,城市化不仅仅是一个乡村人口转化为城市人口的过程,而且是一个城市文明不断发展并向广大农村渗透传播的过程,是由落后的农业文明转变为以现代化城市基础设施与公共服务设施为标志的现代城市文明的过程;是对农村和农民从思维方式、生活方式、行为方式、价值观念、文化素质全面改善和提升的过程。即城市有形城市化带动农村无形城市化,具体表现在农村的生产方式、生活方式、思想观念慢慢被城市潜移默化,例如打破

传统的自给自足的自然经济,发展二、三产业,使用家用电器,等等。城市化有着很大的潜力。城市化主导着人类的未来。当城市化率不足30%,城市文明是自我封闭的。当城市化率超过30%,城市文明开始向农村扩散;当城市化率达到50%,城市文明覆盖率达到70%;当城市化率达到70%,城市文明覆盖率达到95%以上。人的发展是和城市化相辅相成的。但是,也应当看到,进入发展型新阶段,不能再把城市化建立在城乡二元结构体制的基础上。因为发展型阶段是以公平与可持续为特征的。工业化、城市化、国际化进程的加快,造成城乡发展不平衡和城乡差别持续扩大,突出表现在以农民工为载体的劳动力价格剪刀差和以农民集体所有的土地为载体的土地价格剪刀差,导致广大农民无法与城市居民共享工业化、城市化的成果。这是不公平的,不可持续的。以破除城乡二元结构体制为重点,形成城市化与城乡一体化齐头并进的发展新格局,便成为实现发展方式转型的战略需要。这就不难理解,科学发展观为什么要把统筹城乡发展放在“五个统筹”之首。

中国由生存型阶段向发展型阶段转变,也就是由城乡二元结构走向城乡一体化的重要阶段。在未来的若干年,城乡一体化对中国发展方式转型的全局性、深刻性影响开始全面凸显。进入发展型新阶段,以人的全面发展为基本特征,生存型压力逐渐减小,发展型压力逐渐增大,对城乡一体化提出了迫切的要求。城乡一体化过程,是城乡融合过程、城乡差别缩小过程,是城乡二元结构破除过程。建立城乡一体化新格局已成为中国发展方式转型的重要战略。城乡一体化对城市化进程有着决定性的影响:一是城乡一体化矫正包括农民工、城中村、小产权房在内的“半城市化”和加快城市化;二是以城乡一体化创造高质量的城市化;三是以城乡一体化实现公平和可持续的城市化。城乡一体化的目标,是促进广大农民自身的发展和公平的发展,其实质在于消除农村居民与城市居民之间地位、身份、权利、义务的不平等,承认和保障农村居民享受与城市居民同等的权利。要防止城镇化异化为简单的城区扩大以及对农村资源的挤占,促进城镇化与新农村建设良性互动。城市化是从效率的角度考虑,是经济快速发展的必然要求,城乡一体化更多的是从公平与可持续的角度考虑。离开公平与可持续原则的城市化是没有生命力的。让广大农民和城市居民

一样公平分享发展成果,不仅仅是建设和谐社会的重要条件,也是经济可持续发展的重要条件。十七届五中全会的公报指出:“要推进农业现代化、加快社会主义新农村建设,统筹城乡发展,加快发展现代农业,加快农村基础设施建设和公共服务,拓宽农民增收渠道,完善农村发展体制机制,建设农民幸福生活的美好家园。”“要促进区域协调发展、积极稳妥推进城镇化,实施区域发展总体战略,实施主体功能区战略,完善城市化布局和形态,加强城镇化管理。”

(四)政府职能转型是第三次经济社会转型的关键环节

如果说,30多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,也带来了政府职能的转变,即公共服务型政府。相对于计划经济体制下的经济建设型政府,这是一个进步。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,其负面效应也是很明显的,即资源环境矛盾、产业结构扭曲、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。目前,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是在国务院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的。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。

建设服务型政府,涉及发展理念和发展模式的全面转型,涉及经济体制、社会体制、政治体制的全面改

革,不是对原有体制的“修修补补”。应当这样看,改革开放以来,政府用于经济建设的支出是逐渐下降的,表明政府的职能也处在逐步转变中。在国家财政支出中,经济建设费用所占的比重,已从改革开放初期的64.1%,下降到2008年的23%。但问题在于1994年的分税制改革并没有到位,财权和事权不匹配,地方财政收入与地方经济总量成正比,现行的财政体制激励地方政府扩张经济总量。与此同时,现行的政绩考核体系也主要同经济总量相联系,使得地方政府在扩大地方经济总量上有极大的冲动,但对于基本公共服务供给,则缺乏应有的积极性。建设服务型政府任重而道远。政府转型如果没有进展,无论是经济体制改革,政治体制改革、文化体制改革和社会体制改革,都很难有实质性的突破。改革的难度在于,政府是改革的首要对象,同时又是改革的规划者和组织者。政府转型的特殊性表现在:

一是需要突出地强调政府在科学发展中的角色与责任。在过去30年的改革中,政府主要扮演推进改革开放,扩大经济总量的角色。中国的改革,很大程度上表现为分权式改革,即权力下放,从中央集权到地方分权。对地方政府的触动不是很大,中国的市场经济,是地方政府主导型的市场经济。配置资源的权力主要集中在地方政府手上。当时中国处于生存阶段,求温饱阶段,以及与其相联系的经济起飞阶段,经济总量是主要矛盾,需要在政府主导下,尽可能地扩大经济总量,满足当时的社会需求。而在发展型新阶段,政府则要在公平与可持续发展中承担新的责任,扮演新的角色。即需要政府从以往主要关心经济总量到主要关心公平与可持续发展。二是需要通过政府转型为政治体制改革探路。如何推进政治体制改革取决于对当前社会阶段性矛盾的基本判断。应当指出的是,当前突出的社会矛盾,是中国由生存型阶段迈向发展型阶段的必然反映。社会矛盾阶段性变化对政治体制改革提出的新要求,集中表现在方方面面都要求建设一个公共服务型政府。人们对政治体制不满意,主要表现在对公共权力行使上不满意,而改善公共权力行使的关键,在于强化政府的公共服务。如果在建设公共服务型政府上有重要突破,就会找出一条社会矛盾的正常化、制度化解解决的渠道,从而大大缓解政治体制改革的压力。

政府转型成为影响第三次转型与改革的全局性

因素。中国发展型阶段公平与可持续发展面临的四大突出矛盾,都是同政府转型滞后密切联系在一起。要解决这些矛盾,都有赖于政府转型的新突破。一是要解决资源环境约束的突出矛盾,关键在于实现经济运行由政府主导向市场主导转变。我国资源环境支持系统已经到了临界点。单位国内生产总值的能耗是世界平均水平的2.78倍。目前中国消耗了世界16.8%的能源(仅次于美国)、41.1%的煤炭(第一位)、13.8%的电力(第二位)、排放世界20%的二氧化碳(第一位)、15.1%的甲烷(第一位)、15.0%的氯化氮(第一位),已经成为世界资源消耗、污染大国。1995年在制定“九五”计划时,中央就提出转变经济增长方式,但至今仍然没有根本性的转变,其中的一个根本性原因,就是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、市场供求关系的资源价格体系,是转变经济发展方式的重要驱动器。要转变经济发展方式,就必须深化价格体制改革,改变要素价格改革滞后状况。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:“尽快建立反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制,从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用,加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制。”这就必须正确处理政府与市场的关系。二是解决公共产品供给短缺的突出矛盾,关键在于强化政府在公共产品供给中的主体地位和主导作用。只有当政府在公共产品和公共服务供给中的主体地位和主导作用制度化,政府才能够为全体社会成员提供均等化的基本公共服务,才能有效地缓解公共产品供给短缺。当然,要实现这个目标,既取决于改革的力度,又取决于发展的程度。发展是解决这个问题的基础。三是解决收入分配差距拉大的突出矛盾,关键在于强化政府在完善收入分配制度中的责任,包括初次分配和再分配制度。目前我国劳动报酬占国内生产总值比重不到40%,比世界平均水平低10%~15%。2000~2007年,居民可支配收入占国民可支配收入的比重下降8个百分点,政府和企业所占的比重则分别提高5.2个和2.8个百分点。居民收入的差距有拉大趋势。体制机制不合理,是个重要原因。我国税收收入以间接税为主,调整收入分配功能较弱;社会保障制度建设明显滞后;城乡公共服务不均等。

初次分配应当从效率优先、兼顾公平转变为兼顾效率公平,再分配应更加注重公平。与此同时,完善公共服务体系,提高公共服务质量,促进公共服务均等化。四是解决城乡居民收入差别持续扩大的问题,我国城乡居民收入差别已经从1978年的2.56倍扩大到2000年的2.81倍再扩大到2009年的3.33倍。2004~2010年连续7年的中央一号文件,都是聚焦“三农”,主题都是加大对“三农”投入。中央财政对“三农”的投入从2006年的3397亿元增加到2009年的7253亿元,平均每年增长24.2%。但是,2004年以来,无论那一年,城镇居民收入都明显快于农村居民的收入。如何从根本上破除城乡二元结构体制,已经到了刻不容缓的地步了。

如果说前11个五年规划的重点是放在“强国”,那么,从第12个五年规划开始,则是把重点放在“富民”。而为了实现从强国到富民的转变,“十二五”规划以科学发展为主题,以加快经济发展方式为主线,以经济结构调整为主攻方向,以科技创新为重要支撑,以资源节约为着力点,以保障和改善民生为根本出发点和落脚点。十七届五中全会提出,“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、可持续发展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,加强医疗卫生事业改革发展,全面做好人口工作,加强和创新社会管理,正确处理人民内部矛盾,切实维护社会和谐稳定。”

#### 参考文献:

- [1]迟福林.第二次改革[M].北京:中国经济出版社,2010.
- [2]胡鞍钢,等.中国:走向2015[M].杭州:浙江人民出版社,2010.
- [3]中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报[N].厦门日报,2010-10-19(1).

(责任编辑:何逸英)