

模和质量都占首位。2009年长沙市生产总值达到3744.76亿元,占“长株潭”三市总量的68%;财政一般预算收入达到246.3亿元,占“长株潭”三市总量的70.1%;规模以上工业增加值达到1158.2亿元,占“长株潭”三市总量的60.36%。由上可见,长沙已成为长株潭城市群中强大的极核。其远景目标是要形成都市区人口过千万、生产总值超万亿元的超级特大城市。为此,近期长沙市区划应按“河西长沙创造,河东长沙制造”的大格局进行调整,将市内现有的五个行政区和两个产业区(先导区和高开区)调整为大西区和东大区,以利于资源的整合和有效利用;中期将长沙县、望城县和宁乡县分别改制为长沙的三个城区;中远期要将株洲市区、湘潭市区、岳阳市区改制为长沙的三个城区,建成一个与武汉城市圈相对接的长沙大都市区,以促进我国长江经济带在新时期又好又快地跨越发展。

#### 参考文献

- [1][美]纳克斯. 不发达国家的资本形成(中译本)[M]. 上海:商务印书馆,1986.
- [2][美]里宾斯坦. 经济落后与经济成长(中译本)[M]. 台北:中华书局,1970.
- [3][美]波特. 竞争优势[M]. 北京:华夏出版社,1997.
- [4][美]罗斯托. 从起飞进入持续增长的经济学[M]. 成都:四川人民出版社,2000.
- [5][美]保罗·克鲁格曼. 国际贸易新理论[M]. 北京:中国社会科学出版社,2001.
- [6]陈佳贵. 中国经济持续增长展望——机遇与挑战[M]. 北京:社会科学文献出版社,2007.

## 发展方式转变与政府职能转变

许经勇

(厦门大学经济学院教授、博士生导师)

当前我国正面临经济社会的第二次转型。如果说第一次转型是从高度集中的计划经济向社会主义市场经济转变;那么,第二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。政府职能不转变,经济社会转型就是一句空话。

### 一、我国当前正处在经济社会第二次转型的十字路口

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。从中国现代化进程的历史趋势看,至少应当包括两次大的转型与改革。第一次转型与改革是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,目标是建立了社会主义市场经济体制。我国目前基本上建立起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;第二次转型与改革是从当前到未来的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,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方式。要坚持科学发展,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。与此同时,要把转变经济发展方式贯穿于经济社会发展全过程和各领域。如果说以往的十一个五年计划是把重心放在强国上,那么,从第十二个五年计划起则把重心放在富民上。

加快经济发展方式转变和促进第二次经济社会转型是相辅相成的。要把加快经济发展方式转变贯穿于经济社会发展全过程和各领域,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。要坚持把经济结构的战略性调整作为加快经济发展方式转变的主攻方向,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。应当说,第二次转型要比第一次转型艰难得多,具有攻坚战和持久战的性质。这是渐进式改革演变到一定阶段的必然反映。

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。进入发展阶段以后,尽管经济发展水平还有待于不断提高,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的新阶段,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的全面改革,使之与发展型阶段的消费结构、经济结构和社会结构相适应。胡锦涛总书记2010年9月6日,在深圳经济特区建立30周年庆祝大会上的讲话中,要求经济特区,第一,继续加快转变经济发展方式,努力为推动科学发展探索新路;第二,继续深化改革开放,努力为推动科学发展提供制度保障和动力源泉;等等。

## 二、与经济社会第二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,全社会的需求结构进入战略调整期。主要表现在三个方面:从生活必需品到耐用消费品(家用电器、移动电话、家具、汽车、房产等)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。当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的变化。呈现出明显的阶段性特征。一是在经济发展水平很低的情况下,资源环境的压力并不明显,但经过几十年经济的快速增长,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,导致高耗能、高耗材产业发展过快,成为全球高载能、高载材产品生产基地,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。如果公共产品短缺问题得不到解决,不仅会降低人们对未来的预期,还会造成诸多的社会问题。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。也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二次转型与改革,反映了社会矛盾阶段性变化的客观趋势。是体现多数人要求的改革,集中解决了多数人利益优先的问题,完全可以得到绝大多数人的拥护和支持。

## 三、城市化与城乡一体化是从生存型步入发展型的重要载体

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。因为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,这就涉及到狭义城市化与广义城市化以及有形城市化与无形城市化的问题。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,传统的城市化模式是不可持续的,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,城乡二元结构体制是发展方式转型的重大障碍。工业化、城市化、国际化进程的加快,与城乡二元结构体制之间的矛盾越来越尖锐,

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,导致广大农民无法与城市居民共享工业化、城市化的成果,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、深刻性开始全面凸显。城乡一体化过程,是城乡融合过程、城乡差别缩小过程;城乡一体化过程,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,发展到一定阶段成为效率的约束条件。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。

值得引起我们深思的是,我国沿海经济发达地区,出现了一个新的动向,即农村人口城市化速度减缓了。例如,浙江省“农转非”人口从2004年的57.7万人,减少到2009年的18.9万人。浙江省的义乌市还出现200多位公务员通过各种关系,把城市户口迁入农村,因为在农村可以分到承包地、宅基地,遇到征地拆迁,还有可观的征地补偿。2009年南京市评出50名优秀农民工,其奖励条件是办理户口“农转非。”但最终只有1名优秀农民工办了手续。因为按照现行政策,农村户口转入设区市城市户口,要退出农村的承包地、宅基地。如今找不到工作的农村大学生,城市户口再也没有那么大的吸引力了。

他们还是选择把户口迁回农村。然而存在着附着在农村户口的各种利益,现在想回去也难了。虽然法律上没有禁止,但当地农民和村委会并不支持,因为会相应减少他们的福利。主要原因,是近年来从中央到地方都在加强对“三农”的支持力度。主要内容包括:取消农林“四种税”,即农业税、屠宰税、牧业税、农林特产税。实行农业“四补贴”,即粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农资综合补贴。建立农村免费义务教育制度、新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度,并启动新型农村社会养老保险试点,以及大规模开展农村水电路气房(饮水安全、农村电网、农村公路、农村沼气、危房改造)建设等。而以往附着在城市户籍上的许多福利特权则随着市场取向改革的深化,逐渐地降低其含金量,有些福利似乎近乎消亡。农民之所以向往城市,除了发达的基础设施,就是优于农村的公共产品和公共服务,如果后者的投入不足,城市的吸引力就会削弱。城市化就不是表现为自愿的城市化,而是被“城市化。”

#### 四、政府职能转型是第二次经济社会转型的关键环节

如果说,30年前开启的第一次转型,使中国进入以市场化为目标的经济体制改革时代,那么,新阶段的第二次转型,以公平和可持续发展为目标,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。现阶段,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,我们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,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。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、贫富差别,不利于协调重大利益关系,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”,因此政府转型必然引发第二次转型。应当这样看,即改革开放以来,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。在第二次转型中,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。在第二次转型中,政府转型的特殊性表现在:

1. 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年的第一次转型与改革中,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。

2. 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,就会找出一条处理社会矛盾的正常化、制度化渠道,从而大大缓解政治体制改革的压力。

政府转型成为影响第二次转型与改革的全局性因素。中国新阶段(即发展型阶段)公平与可持续发展面临的突出矛盾,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。首先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%的绿化氮(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。”

3. 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。各级政府要完善公共服务体系,提高公共服务质量,促进公共服务均等化。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。

4. 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。而大半天,人民币存款都处于负利率。居民收入的基尼系数2008年达到0.47。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。以经济建设为中心的发展阶段,地方政府在工作中,往往是重速度轻就业、重效率轻公平、重经济轻社会,对解决收入分配问题缺乏总体考虑。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。要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,城镇居民收入增长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。

参考文献:

- [1]迟福林. 第二次转型: 处在十字路口的发展方式转变 [M]. 北京: 中国经济出版社 2010.
- [2]胡鞍钢. 中国: 走向2015 [M]. 杭州: 浙江人民出版社 2010.
- [3]邱聪江. 缩小我国农村公共服务地区差异的对策分析 [J]. 湖南行政学院学报 2010 (1).

## 扩大内需是转变经济发展方式的首要任务

胡爽平

(中共长沙市开福区委党校讲师)

转变经济发展方式是中国提出的一项长期战略举措,完成这一转变需要进行一系列重大改革,而扩大内需对完成这一转变至关重要。面对金融危机的影响,特别是我国即将进入“十二五”发展的关键时

期和转变经济发展方式的攻坚时期,应把扩大内需作为转变经济发展方式的首要任务来抓。

一、扩大内需是当前我国转变经济发展方式的现实需要

经济增长的“短边法则”指出,当供给不足时,经济增长由供给决定;当需求不足时,经济增长由需求决定。因此,宏观调控时应及时掌握市场的供求情况制定适宜的经济政策。当前,我国经济发展的现实情况表现为如下两方面:

从外需和内需的关系看,近些年我国过度重视外需,轻视了内需。从2001到2007年,国内生产总值平均增长率为10.2%,相对于以往的水平提高了3.6个百分点,但在这3.6个百分点里面,出口的贡献率就达到63.9%,可以说,这些年我国经济高速发展的主推力是出口。这种以出口导向型的发展模式,引发了经济发展中的诸多问题:一是国际收支严重失衡,资产价格快速上涨,经济风险不断加重;二是过多的外汇储备在国际市场上难以获得我国经济发展所需要的技术和资源,国民财富实际上被动地缩水了,过大的贸易顺差和外汇储备反过来增加了人民币升值的压力;三是我国所从事的主要是两头在外的低层次加工贸易,附加值低,国内采购率低,对关联产业的带动作用小,自然对经济发展的贡献较低。可见,依靠外贸拉动国内经济增长的风险正在增大,过度重视外需和出口已不符合当前我国经济发展的需要。换句话说,我国已经到了从鼓励出口到转向刺激内需的关键时刻了。

从投资需求和消费需求的关系看,我们过度地依赖于投资需求,消费需求挖掘得远远不够。近几年,我国为了应对国际金融危机,采取扩大国内投资弥补外需缺口,这是必要的。但从中长期来看,我们所要解决还是投资增长过快和消费增长过慢之间的矛盾。在我国,投资作为拉动经济发展的重要力量正发挥着巨大的作用。但是,投资是一把双刃剑,经济发展不得不重视投资,但不能过度地依赖投资。这是因为:一是增长过快的投资会造成资源供求关系的严重失调,使得资源价格机制出现扭曲,从而破坏市场机制对资源的高效配置,危害经济发展的良性运行;二是投资过快会拉动部分产业的超速膨胀,引起产业结构的失调;三是为维持一定规模的经济增长,需要更大规模和更快的投资,势必会造成整个社会的低消费,损害了人们消费水平和福利水平的提高;四是在超速投资的条件下的经济增长方式趋向于粗放型增长,科学发展战略难以实现。因此,经