■经济学家

发展方式转型需要勇气和魄力

□张晓晶

发展方式转型是当前与未来一段时间中国经济的重中之重。转型能否成功直接关系到中国经济增长能否持续，直接决定着2020年中国能否实现全面小康。正是在这个关键点，中国及时地推出了“十二五”规划。从规划建议稿全文来看，转型是中心，“十二五”将是实现转型的关键五年。

“十二五”时期的机遇与挑战

（一）“十二五”时期的机遇

从国内形势看，“十二五”期间，中国经济仍能保持较快的发展。一是劳动力优势。尽管面临人口老龄化的压力，但“十二五”期间，人口红利对经济发展的支撑仍不会消失。二是资本优势。“十二五”期间，高储蓄的局面不会发生根本改变，因此，仍然有充裕的资本供给。三是工业化城镇化加速发展，为增长提供强大的动力。如果说过去30年，工业化是中国经济的主要推动力量，那么“十二五”以及未来的更长时间，城市化将是主力。城市化的推进，不仅会带来经济的增长，还会带来中产阶级的壮大以及人民生活水平的提高。四是市场化不断推进，开放水平进一步提高，这些都会使经济焕发出更大的活力。

从国际形势看，尽管遭遇到金融危机，全球化的发展出现曲折，但全球化的大方向不会改变，和平与发展仍是当今世界的主题。值得重视的是，由于受到危机冲击，发达经济体与发展中经济体的复苏呈现出不同步，二者的相对力量也在发生变化。据国际货币基金组织测算，按购买力平价，到2014年，发展中经济体占世界产出的比重将首次超过发达经济体。这给发展中国家特别是中国提供了前所未有的机遇。那就是，中国可以积极地参与全球化的治理与区域性的合作，参与全球游戏规则的制定。与之相应地，中国可以加快人民币国际化的步伐，逐步改变全球的货币体系，这些无疑都给中国提供了巨大的机遇。

综合以上，笔者认为：“十二五”期间，中国完全有条件推动经济社会发展和综合国力再上一个新台阶。当然，前提是我们能够实现成功的转型。

（二）“十二五”时期的挑战

尽管“十二五”我们面临很多机遇，但挑战依然严峻。从务实的角度，我们应更多地关注挑战。

1.外部环境的挑战。如果说，自上个世纪80年代以来，中国所处的外部环境基本称得上是“全球化的黄金时代”，那么，经历了这次危机，全球化的黄金时代恐怕要告一段落。首先，全球范围内的经济再平衡与结构调整、金融部门的修复、实体经济活力的重新获得，以及新增长点的发掘，都需要相当长的一段时间；而金融危机之后所产生的财政危机，也会拖累复苏的步伐。2010年的美联储年会后，一份集合了多名央行官员与经济学家智慧的最新研究认为，后危机时代将有“十年过渡期”。也就是说，始于三年前次贷危机所造成的经济颓势还将持续大约七年。这意味着未来几年全球潜在增长率将会有所下降。而且，根据历史经验，在面临增长下滑的时候，贸易保护主义必然会抬头。

这表明，中国所面临的外部需求的萎缩并不是暂时的，而是一个会持续较长时间的“新常态”。作为前提的外部环境的改变，也使得“十二五”规划与之前有了很大不同，这就是为什么扩大内需被放在了重要的位置且独立成篇。

2.长期的高增长必须做出调整。从世界各国的增长历史看，1870—1913年，世界上增长最快的国家是阿根廷，但其年均增长还不到2.5%；日本在1950—1980年的30年增长中，年均增速只有6.5%；韩国在1963—2002年的40年增长中，年均增速为8%。二战以后，共有11个发展中经济体实现了“持续高增长”。其中，经济增长率超过9%、持续增长超过30年的经济体有博茨瓦纳（平均增长率11.5%，持续32年） 台湾地区（平均增长率9.0%，持续33年）和中国大陆（平均增长率接近10%，已持续31年）。前两个经济体规模小，不具有可比性，中国大陆作为世界第二大经济体所取得的增长成就世所罕见。

从经济运行的自身规律与增长周期的角度，长期的高增长必须做出调整。比如，那些遭遇亚洲金融危机的国家也正是在经历过一个较长时期的高增长以后出了问题，如危机前泰国持续高增长31年、印尼持续高增长29年、马来西亚持续高增长27年。这恰恰提醒我们：中国经济在经历了30年的高增长以后，需要进行主动积极地调整。事实上，这一调整在2007年年底就已经开始，但这一进程被2008年的全球金融危机所打断。“十二五”将是中国经济进行主动调整的关键期。

我们的研究表明，改革开放至今，中国潜在经济的增长速度平均为9.5%，其中，大约1.3个百分点是环境的代价；进入新世纪以来，环境消耗拉动经济增长平均为2个百分点。考虑到低碳经济约束、劳动年龄人口减少的情况，未来10年中国潜在增长率将逐步降低到8%以下。

3.增长失衡严重，中国经济面临自然与社会方面的双重约束。过去30年中国增长奇迹值得欢呼，但也付出了巨大代价，特别是增长失衡问题非常严重。这包括城乡之间、地区之间发展的失衡；投资与消费的失衡、制造业与服务业发展的失衡；内外需之间的失衡，增长与分配之间的失衡，等等。增长失衡问题导致未来中国增长面临自然与社会方面的双重约束。一方面，经济赶超与要素价格扭曲，导致结构失衡以及资源浪费和环境破坏；另一方面，只注重增长速度而忽视增长分享的做法，也导致了经济增长与福利改进之间的不匹配。可见，无论是资源环境所形成的自然方面的约束，还是教育、医疗 社会保障以及收入差距所形成的社会方面的约束，都意味着过去30年的传统增长方式不可持续。

“十二五”期间，中国的工业化和城镇化还在加速推进，资源环境方面的压力会进一步加大。西欧早期工业化的时期，涉及的人口只有1.3亿，而中国当前的工业化与城市化，则要涵盖13亿人口。这样巨大的规模和体量，将会给资源能源与环境带来空前的压力。这无疑会对过度依赖投资、过度依赖工业特别是重化工业、过度依赖要素投入的增长模式形成自然方面的约束。

与此同时，社会方面的约束也在增强。这里特别要提到的是收入分配问题。其一，中国目前基尼系数在0.46左右，已经超出了0.4的国际警戒线标准。其二，从统计数据上看，城乡收入差距在3.3倍左右，但考虑到城市隐性补贴以及社保等因素，城乡差距还要大得多。其三，过去较长一段时间，在政府、企业与居民三者之间大的国民收入分配格局中，居民收入增长相对缓慢；在资本与劳动之间的分配中，劳动报酬占国民收入的比重处在一个逐步下滑的过程。这些表明，收入分配问题值得高度关注；收入差距不仅成为扩内需与转变增长动力的瓶颈和障碍，也是当前社会不稳定的一个重要源头。

“十二五”如何实现发展方式转型

面对诸多严峻的挑战，“十二五”期间该如何应对？笔者的看法是：

（一）突破两难困局，旗帜鲜明调结构，给市场和地方政府一个确定的预期

中国经济转型中一直面临着这样的两难：是为了保持较快的增长速度而牺牲结构调整的目标，还是为了未来增长的协调、可持续而宁愿容忍较低的经济增速。换句话说，是创造新的经济结构来适应较低的增长率，还是推高经济增长率来迁就不平衡的、扭曲的经济结构。

现在市场上对于能否将结构调整“进行到底”还在打问号，地方上也在犹豫不决。这个时候，决策部门就要明确态度，即为了调结构，可以牺牲一点增长速度。这个确定的预期，坚决的态度，有利于上下（从中央到地方，从政府到市场）一致行动起来，并使社会各方面做好认真充分的准备，较快实现结构调整。否则，如果大家三心二意，各方面只做权宜性的、应付性的对策，经济转型将不会有实质性的进展。

（二）建立和完善体制机制是关键

经济转型之难在于：如果只有政府的口号和指令，没有相应的体制机制，就很难推行下去。因此，建立和完善体制机制是实现发展方式转型的关键。

1.政府要转型，特别是要减弱增长过程中的政府性驱动。政府转型是指要从经济建设型向公共服务型转变。当前来讲，紧迫的任务是要减弱增长过程中的政府性驱动。首先，政府性驱动不利于发挥市场在配置资源中的基础性作用。其次，对国有经济或地方政府的依赖尽管直接效果明显，但会带来财政风险。因为无论是国有企业，还是地方政府的负债风险，最终都由中央财政承担。第三，政府性驱动还会致使经济结构进一步扭曲，出现效率不足，寻租腐败等问题。

2.改变政绩评价体系。目前对于政府的政绩考核，主要还是经济指标，特别是GDP增长率。尽管加上节能减排指标，但还不足以对地方政府行为形成约束。值得指出的是，即便中央一直强调科学发展，经济转型，但与此同时，地方政府在竞争中又面临着“速度不减，指标不降，排名不跌”的挑战，使实质性的转型很难推进。因此，只有弱化经济增长指标，考虑更多的社会性指标（比如居民收入增长率，就业水平，社会保障水平，环保水平等），才可能从根本上改变政绩评价体系，从而转变地方政府行为。

3.更加注重发挥价格财税机制的作用。谈到发展方式转型，人们更多想到的是政府调控和政府作用。的确，政府在社会保障、转移支付和再分配方面的作用是市场所无法替代的，特别是在提供制度保障（为人们的交易活动提供规范和准则，比如劳动与社会保障法等）方面，政府有义不容辞的责任。不过，考虑到发展方式转型是极为复杂的系统工程，政府在掌握大方向的同时，要注重发挥价格信号与财税激励的作用。只有资源、能源价格合理了，资源税、环境税到位了，才真正有利于节能减排；只有劳动力、资金成本不再被压低，才会激励企业注重研发和技术创新；只有逐步增加直接税的比重，才会使地方上不会只注重规模扩张与工业发展，从而有利于产业结构的转换；只有理顺中央地方财政关系，使地方财政有新的支撑，缓解地方财力、事权不匹配的问题，才不会出现地方单纯依赖土地财政、畸形发展房地产的问题。另外从根本上，只有打破垄断，促进竞争价格信号才可能更加准确，从而更好地引导资源的优化配置，提高供给的效率。

借鉴转型的经验教训，以非凡的勇气与魄力推进改革

发展方式转型在世界经济发展中并不罕见。上个世纪70年代，西方经济出现了滞胀危机，这给美国的经济模式提出了严峻的挑战。于是从里根政府开始，推行多项改革，在经历了痛苦的转型和改革之后，差不多四届政府的努力基本上实现了美国经济的转型。于是在90年代中期出现了美国新经济的繁荣。而当时的日本，正在蒸蒸日上，尽管石油危机也有冲击，但日本巧妙应对，特别是在企业内部挖潜改造上很下工夫，顺利过关。不过，正因为日本处在上升期，忽视了大的经济结构的调整，于是在上个世纪80年代中期广场协议之后，结构性问题充分暴露，导致资产泡沫以及泡沫经济的破灭，日本出现了“失去的十年”，甚至是失去的二十年。

日本的教训值得借鉴。尽管现在看起来中国的增长势头要远胜于发达经济体。但全球经济再平衡过程中，发达经济体也在调整结构与转变发展方式。如果我们不改或改得太慢，有可能重蹈日本当年的覆辙。

如果说日本结构转型太慢是教训，那么美国则提供了很好的经验和范例。比如，30年代大萧条的时候，就有罗斯福新政和很多结构性改革。特别是罗斯福治下，通过社会保险法，扩大就业及机会平等，税收杠杆调节贫富差距等方式，扩大了美国中产阶级规模。70年代滞胀的时候，美国政府也不遗余力调整产业结构，转型较为成功。今天的奥巴马政府，尽管仍处在后危机阶段，但却推出了影响深远的医疗改革计划与金融改革方案，彰显了美国政府的改革决心。

从这个角度，中国政府应在“十二五”期间大刀阔斧推进改革，变本轮危机为改革的重要契机。关于发展方式转型，问题与答案都有了 现在需要的是非凡的勇气与魄力！

■经济视点

地方政府应退出GDP大比拼

□宫希魁

近年来，不少地方政府的GDP大比拼愈演愈烈。中央确定的增长率为8%，省则在9%到10%，市12%，县则要定到14%了。各个地区还互相攀比，你定多高，我就不能比你低了。现在是到了“裁军”的时候。作为一个明智的地方政府，应主动退出这种大比拼。早退早解放，晚退晚解放，不退不解放。地方政府在制定“十二五”规划时，地区生产总值增长率究竟确定为多少合适，应综合各方面情况，确定一个符合客观规律的指标。

1.金融危机爆发后，国际经济深度调整，支撑高速增长的国际背景发生了很大变化。

我国各地的经济，尤其东部地区外贸依存度很高，具有特别明显的外向型特点，“十一五”期间的高速增长，很大程度上是依赖进出口贸易和外来投资实现的。“十二五”期间，这方面的拉动力将有所减弱。

首先，拓展新的外需空间将更加困难，既得空间亦有可能被压缩。金融危机本质上是一场生产过剩的危机，一部分过剩的生产能力必然被强制性地消灭掉。美国等发达国家的经济结构出现了向实体经济回归的趋向，限制进口的贸易保护将在所难免。

其次，人民币汇率始终存在升值压力，近年来对美元一直在升值，近来爆发的汇率战难有赢家，中国方面肯定会作出适当妥协，其结果是人民币有节制的升值，这样对增加出口贸易肯定会有不利影响。

最后，技术含量低，大量消耗资源环境，压低劳动力工资的粗放型出口结构难以为继，转变外贸增长方式非短时间内能够完成，在外部约束从紧的环境下，也制约了出口量的增长。

所有这些因素，都是外部大环境给定的条件，不是哪个局部地区经过努力就能改变的。在这些因素的综合作用下，对外贸和外资的拉动潜力各地应有一个冷静而客观的估计。

2.国内政策导向已经发生很大变化，地方政府的目标追求必须与之相适应。

“十一五”开局之时，还是“又快又好” 到两年后的期中，则改成了“又好又快” 两个字顺序的调整，把“好”字放在当头，表明中央对增长速度的要求有所淡化，对增长质量更加重视。五中全会公报提出的“主题” “主线”以及“五个坚持”等为“十二五”规划定调的核心内容，其目标取向是增长质量而非速度，全篇未见往常必定出现的GDP指标要求。作为地方政府在制定本地区发展规划时，必须与之相适应。这不是个简单的服从问题，就是追求本地区长远利益和福祉最大化也应该这样做。

就目前各地的情况而言，一些基本价值观念应该作出调整。地区生产总值增长速度，不是越快越好，也不是超规划预期越多越好。在横向比较中，排名前后顺序与真实的政绩不再成正相关关系。有些先行觉悟的地区，已经意识到按GDP论英雄的时代已经过去，毅然退出了GDP大比拼的赛场，主动调低了本地区增长速度指标。在这种背景下，主动把增长指标调低几个百分点，不但不会丢分，而且也会得到民意的广泛支持和上级领导机关的认同。

3.适当调低增长速度，有利于地区发展方式转变，进而实现科学发展的目标。

关于质量和速度的关系，当然不是简单的替代关系，但可以肯定地说，偏高的速度追求，一定对质量有不利影响。这次五中全会对今后五年确定的目标，第一条就是“经济平稳较快发展” 而不鼓励缺乏稳定性的过快增长。

过去的五年，各地公布的增长速度都不低，大都是以过高的投资增长率支撑的，投资增速几乎都是GDP增速的二倍左右。强劲的投资拉动付出了很大的代价，大量消耗了土地、淡水、能源、矿藏等稀缺资源，长此以往难以为继。与其保持这样的高速度，还不如把GDP增速和投资增速降一点，这样可以为更加均衡的更高质量的发展腾出更多空间，留有更多回旋余地。因为没有那么高的指标考核压力，人们可以在招商引资、项目确定、产业布局等工作中更加从容地科学决策，把“三高”项目和市场前景不好的项目过滤出去。由此也将缓解建设用地和水资源、矿产资源紧张局面，减少环境破坏和污染。

高的增长速度，政府资金必须以较高的额度相配套，去提供“七通一平”等基础设施和外部环境条件。在资金有限的情况下，必然挤压用于社会建设和民生项目的份额。为了实现社会全面发展的目标，优化财政支出结构，把钱更多地用于民生方面，适当地调低增长速度，有利于缓解资金瓶颈，助推全面发展。

4.适当降低增长速度，绝非不求进取，无所作为，而是实事求是的表现。

确定增长指标的合理区间，必须找到一个正确的参照物。人们往往习惯于横向对比。这种比对方法，本身就缺乏科学性。各地情况不同，统计方法有差异，数据的真实程度也不一样。以某地增长指标为参照，证实自己指标的合理性，未免太牵强。如果要比对的话，把国家指标作为参照物，还基本可行。因为国家指标更科学可靠一些，更恒定一些。

高速增长难以持续，还有一个重要因素必须考虑，就是经济的盘子越来越大，即使较低的增速所实现的增量，其绝对值也要超过原来的基数。这样如果效率没有明显提高，增加更多的投入和消耗是必然的。因此，从可持续性方面考虑问题，盘子越大，速度应适当降低，是合乎规律性的。为什么发达国家增长率达到3%到4%就很不错了，道理就在这。

还有一种观点，说现在速度上去了，它有惯性，想降也降不下来。这种担心是没有根据的。一个运动员在跑道上起跑后，速度上去了，他不会永远高速跑下去，或者因为自身体能、伤病的原因，或者因为赛场气温、风速等自然原因都可能使速度降下来。经济增长也是这样，一旦进入高速轨道后，跑一段或长或短的时间后，肯定会减速。因此，不能用不成立的理由为继续推动高速度寻找根据。

总而言之，各地方政府确定一个不苛求高速度的增长率，虽然比“十一五”降低了几个百分点，综合考虑各方面的新情况，仍然是一个非常积极的指标。要真正把它做得很好，并不是一件容易的事情。

■经济时评

用预算民主扼住土地财政

□余 闻

在房价高涨的背景下，地方的土地财政成为社会关注的话题。一般来说，土地财政占地方财政总收入的比例，低的占到1/3，高的占到2/3，但是，像浙江义乌市北苑街道办土地财政竟然占到其财政总收入的95%以上，确实非常罕见，这意味着北苑街道办的政府运作几乎完全依赖土地。

根据最高检所属正义网记者近日到义乌进行的调查，去年北苑街道办的财政总收入超7亿，但除了义乌市财政下拨的“人头费”2000余万元，以及270余万元的税收“返还”外，其余的都来自“土地财政”。这就不难理解北苑街道办为什么建得起超豪华的办公大楼了。根据此前一些媒体的报道，北苑街道办为建大楼共耗资2.16亿元（北苑街道办的说法是1.4亿元），而北苑街道办在行政序列里充其量也就是个科级单位。

去年以来，北苑街道办陷入了一堆麻烦中，除办公大楼超建外，诸如用“克扣”企业用地建住宅楼，并且所建住宅居然用毛竹代替钢筋等事情先后被曝光，而这一切，莫不与土地有关。现在，违规建设的住宅楼和办公楼已被义乌市政府拍卖收归市政府，后者成了市政府的5号楼。然而，事情并未就此完结，如果不彻底清查土地财政背后的利益链条，这事管住了 保不准又冒出其他事情。

与各地在土地财政上各有“高招”一样，北苑街道办的“秘诀”是，“克扣”企业用地，使之用在商业开发上。想想看，在义乌这个寸土寸金、商业高度发达的地方，商业用地的增值空间岂是工业用地可比！明白了这点，对北苑街道办成立四家公司运作土地事宜就不难理解。综合媒体的报道，四家公司的主要业务是经营辖区内的土地和物业，“办政府不能办的事”。用举报者的说法，是“为政府洗钱”。一个有力的证据是，经过四家公司的土地运作，北苑街道办在2004—2006年短短的三年间，拥有预算外收入14.56亿元，而同期的预算外支出是12.13亿元，是预算内资金的18倍以上，但是，四家公司的资产状况却连年“资不抵债” 由此来看，的确难逃洗钱嫌疑。

这些年来，随着城市化的快速推进，土地的巨大增值价值对众多地方政府来说，都是一块诱人的“蛋糕”，也因此，一些地方屡屡上演强拆和自焚的惨剧。强拆和自焚的根源，首先来自于政府的发展冲动，在一些官员的认识里，只要发展，就必须拆迁，而且只有强拆，才能拆出一个“新中国”但伴随着这种发展冲动的，也免不了腐败的因素。几乎每起被曝光的土地事件，背后都隐含着或大或小的腐败。

要消除土地财政的积弊，约束政府行为，遏制腐败，无数正反事实都说明，政府内部的同体监督很难做到，必须引入外部监督才可能有效，但这涉及党政领导体制的改革与社会民主化问题，显然，它是一个稳妥推进的过程，目前还无法完全做到。此种情形下，一个可替代的也是必需的选择是在财政体制特别是预算变革上做文章，建立和完善预算体制，实现预算民主。

地方政府的强拆行为与对土地的依赖，固然与现存的财政分配体制有关，就此而言，应该改变中央与地方事权与财权不匹配的状况——很多学者正是这样呼吁的；但是，除此外，它也与财政体制特别是预算制度的不完善、不透明有着直接的关系。而就对权力的约束来说，后者是一个更为重要的问题。

中国财政制度的一个最大缺陷，是缺少一个覆盖所有政府收支、不存在任何游离于预算之外的完整统一的公共预算。我们还存在一个不受预算法制约的庞大的预算外收入，甚至在一些地方，预算外收入不只一层，致使预算游离于人大的监督，也游离于政府审计部门的监督，成为仅少数领导人和财政部门负责人掌握的机密，这就不仅使得腐败有机可乘，也严重影响到预算资金的使用效率和人民的福利。义乌北苑街道办就是一个例证，将土地收入不是用于民生急需的地方，而是用来为政府及其工作人员盖大楼，建住宅。对于此种一级政府的集体腐败，因为涉及面广，在地方治理还依赖他们的情况下，上级政府不会像严厉查处官员个人或小圈子腐败那样有大动作，充其量是将违规建筑没收拍卖，不会有对人员的处理。

但实行预算民主，要腐败就困难得多。因为预算民主的实质，是把民主原则用在理财方面，管住政府怎么花钱，政府如果不能随便花钱，腐败对官员的诱惑可能就会减少很多，也就能老老实实依法行政，而不是成天想着打钱的主意。

从中国的情况来说，建立和确保预算民主，重点是加强人大对政府预算编制、执行情况的实质性审查和批准，增强预算的透明度和民主参与程度，使预算的编制、审批和监督成为一个民主的、公共参与的过程。管住了政府怎么花钱，才可使政府及其工作人员真正归位到为民服务的宗旨上来，从而以理财的民主化推动整个社会的民主化。

从目前情况看，预算民主化改革应是现阶段社会震荡最小的改革，但效果又可能是最实在的，因而具备政府和民间都接受的可能性。现在，国家在推进预算民主方面做了一些工作，但还不够，需要加快推进。