

如何走出一条以内需为基础的发展新路

——24条以改革应对发展难题的建议

今年是我国改革发展十分关键的一年。面对国际金融危机和国内发展转型的双重挑战,需要用改革的办法破解难题。在当前出台4万亿投资计划、十大产业振兴规划的同时,如何尽快推出并实施“一揽子”改革,集中解决经济社会发展的深层次体制性矛盾,建立与发展阶段相适应的体制机制,走出一条短期和中长期兼顾、标本兼治的新路子,走出一条以内需为基础的发展新路,是方方面面面对下一步改革的热切期盼。为此,本文提出了应对发展难题的24条建议。

◎中国(海南)改革发展研究院

国际金融危机与全面转型双重压力下的改革下一步

如何积极主动地布局下一步改革,寻求以改革的办法破解发展难题,实现新阶段改革的重大突破,化危机为转机,已成为当前最紧迫的全局性问题。

1. 国际金融危机远未结束,改革发展面临前所未有的挑战

这次国际金融危机的冲击表现在整个经济领域,不仅外贸出口受到很大冲击,而且不同的企业、行业、地区都受到较大程度的影响;危机还反映在社会领域,如失业和困难群体增多等一系列问题。从世界范围看,相当一段时期,我国再寄希望于外部市场缓和国内生产过剩的矛盾并不现实。

2. 国际金融危机对实体经济的影响日趋加深,经济增长方式转型需要全面提升

国际金融危机对我国经济的冲击主要是实体经济。主要表现为出口大幅度下滑,造成国内出口导向型企业和相关产业的萎缩。实体经济领域暴露的突出问题集中反映了经济增长方式转型的严重滞后。这次国际金融危机使我国通过出口化解国内生产过剩危机的空间大大缩小,必须实现经济增长由以投资拉动为主转变为以消费拉动为主。

3. 面对金融危机与增长方式转型的双重压力,经济社会可持续发展面临突出的体制性矛盾

(1)经济增长方式转型与某些市场化改革不到位的矛盾。1995年我国就提出转变经济增长方式,但由于资源要素等领域市场化改革的滞后,在体制上缺乏应有的激励和约束,使得转变经济增长方式难以实现。

(2)社会公共需求转型与公共产品供给短缺的矛盾。进入新世纪,我国由生存型阶段进入发展型阶段,全社会全面快速增长的公共需求同基本公共服务不到位、基本公共产品短缺,日益成为突出的社会矛盾。这一矛盾不解决,消费低迷的状况就很难从根本上改观。

(3)政府作用的发挥与政府自身建设及改革滞后的矛盾。一是危机中政府公信力与政府自身建设滞后的突出矛盾;二是经济增长方式转型与政府主导的经济运行机制之间的突出矛盾;三是扩大消费需求与政府公共服务职能不健全之间的突出矛盾。

4. 推进“一揽子”改革,为“一揽子”经济刺激方案提供制度保障

(1)尽快推出“一揽子”改革方案对提振市场信心至关重要。给全社会强有力的信心,需要在一系列政策出台的同时,加快推出“一揽子”改革方案。

(2)以市场化改革破解“保增长”难题。把市场化改革进一步拓展到资源要素等领域,使投资能够反映市场真实需求;建立相应的激励约束机制,淘汰高能耗、高污染、高排放的产能;加快推进财税、金融体制改革,完善宏观调控,解决中长期、深层次的体制问题。

(3)以积极的社会变革缓解经济压力。当前扩大内需,重要的在于提供惠及13亿人的基本公共服务,为广大社会成员提供一个良好的未来预期,解决扩大消费支出的后顾之忧,扭转“高储蓄、低消费”的倾向。

(4)实施更为积极主动的对外开放战略。国际金融危机既对外向开放带来巨大冲击,但也带来历史性机遇。比如,有可能在参与新一轮国际秩序重建中获得更大的发言权、人民币国际化进程有可能加快等。

(5)应对危机需要加大政府自身建设与改革力度。从总体上看,政府进入了危机管理过程。提高政府工作的预见性、前瞻性,形成政府与市场、社会应对危机的合力,发挥中央和地方两个积极性等,从多方面对加大政府自身建设与改革提出新的要求。

以市场化改革的新突破促进经济平稳增长

以市场化改革在关键领域和核心环节的实质性突破促进经济增长方式转型,实现标本兼治。

5. 尽快推进资源环境价格改革

以社会变革化解经济压力

跳出经济看经济,不仅要调整经济政策,也要改进社会政策。着眼全局、立足长远,深化社会体制改革,加强公共服务体系建设,形成以国内消费为基础的增长模式,实现经济社会协调发展。

11. 采取积极社会政策,防止经济压力与社会问题双向传导和相互强化

(1)以解决农民工和大学生就业为重点,全面实施积极的就业促进政策。积极开发新的就业岗位,稳定与扩大就业机会;健全公共就业服务体系,加大投入力度,尤其是加强对农民工的技能培训,并加强劳动者权利保护力度。

(2)防止经济波动对城乡居民尤其是弱势群体造成过度冲击,加大对城乡低收入群体的救助力度。尽快出台政策以稳定市场、稳定收入水平;加大最低生活保障制度、专项救助和失业救济等基本社会保障力度。

(3)公共政策出台要充分考虑社会心理因素,要正视危机,稳定预期,提振信心。提高政府公信力,政策出台注重公正性,强化公众参与,注重社会稳定预期。

12. 推进社会体制改革,为形成以消费为基础的发展方式提供支撑和保障

(1)加大公共服务投入力度,推进基本公共服务均等化。把强化政府基本公共服务职能作为下一步行政管理体制改革的重点,加大基本公共服务投资力度,未来10年,初步建立一个惠及13亿人的基本公共服务体系。

(2)深化收入分配制度改革,调整分配结构,让更多的劳动者共享改革发展成果。采取减税、分红等方式,规范初次分配秩序,实现“藏富于民”;采取增收改革、加大转移支付力度、加强基本公共服务保障等措施加强再分配,扭转收入差距扩大的趋势。

(3)规范和稳定资本市场运作,保护与增加公民财产性收入。加强住房保障,构建多层次住房市场;推进证券市场规范化建设,加大对证券市场监管和信息公开,避免因市场不规范运作,造成居民财产的损失。

13. 以城乡基本公共服务均等化为突破口,推进城乡一体化进程

(1)推进城乡基本公共服务均等化,切实保障农民自身发展权益。未来5~10年,应当按照“完善体系、对接制度、提高水平、重点支持”的总体思路,逐步统一城乡基本公共服务制度。

(2)推进城乡基本公共服务均等化,为新阶段全面统筹城乡发展开启“窗口”。把城乡基本公共服务均等化作为缩小城乡收入差距、提高农村劳动力素质、

基本公共服务投资的准入限制;创新政府基本公共服务投资体制;鼓励社会资金参与公共服务项目建设。

21. 发挥中央、地方两个积极性,共克时艰

(1)除特殊项目外,尽可能将一些投资审批权限下放到地方。进一步深化外商投资项目的审批权下放;规范土地审批权的下放;下放一般性社会领域的投资审批权限。

(2)建立中央地方公共服务分工体制,促进地方政府增加民生投资。按照公共服务的属性,合理划分中央与地方职责;做到中央地方公共服务支出责任与财力相匹配;逐步实现中央地方公共服务职责规范化和法制化。

(3)多种渠道缓解地方财政压力。探索建立完善的地方政府发债制度;加大中央对地方的转移支付力度,实质性增加一般性转移支付比例。

(4)以加强农村基本公共服务为目标,推行省直管县财政体制、乡财县管乡用。在“省直管县”财政体制探索的基础上,中央宜出台相关鼓励和支持的政策,以有效地解决“省直管县”财政中显现出来的新矛盾。在“乡财县管乡用”试点的基础上,进一步规范县财政对乡镇财政的指导管理,将过去乡镇预算外资金、自筹资金和统筹资金管理领域,增强乡镇财政能力。

22. 加快政府职能转变,创新政府管理方式

(1)建立政府应对危机重大决策民主程序,广泛征求社会意见。明确政府行为准则,推动科学决策;依法规定各类行政决策主体的决策权限,严格规范行政决策程序;探索建立重大决策市民听证会制度。

(2)建立完善应急机制,提高突发事件处置能力。建立突发事件反应机制,建立突发事件应急预案和应急救援队伍;加强对公众的危机教育。

困难,也能为自身带来多方面的经济利益,并有助于树立良好的国际形象。

(2)推进国际金融监管合作与秩序重建,提高我国国际地位。在共同推动建立国际资本流动监控、协调机制上扮演重要角色,积极参与国际金融监管合作,并保留参与监管标准制定和修改的权利。

(3)主动参与国际新规则制定,充分表达自身利益诉求。在国际货币体系改革中,在IMF、世界银行、WTO等国际组织变革中,争取更大的发言权。

17. 抓住国际产业调整的机遇,加快构建企业“走出去”的一整套战略体系

(1)鼓励、支持国内企业抓住机遇,积极主动地“走出去”。把资源、能源、高科技产业等特定产业作为战略重点,鼓励民营企业充分发挥机制灵活的优势。

(2)利用全球资源价格下调机遇,积极参与全球资源布局,加强国家战略资源储备。合理利用巨额外汇储备,采取并购国际资源类企业、加大国际战略资源采购等方式在全球范围内进行能源战略布局。

(3)积极稳妥地参与国际高端金融业,鼓励国内金融企业积极稳妥地走出去。在走出去的同时,建立风险防范机制,并加大国内体制改革与政策支持力度,为参与国际高端金融业奠定基础。

(4)加大科技创新力度,主动拓展国际高新技术产业。支持国内高新技术企业参与国际高新技术产业与企业;积极开展国际化经营,建立跨国研发联盟。

(5)加快企业“走出去”战略支持体系建设。放宽对跨国并购的审批;设立“收购基金”,加大融资支持力度;发挥经济外交的作用。

18. 积极创造有利条件,稳步推进人民币国际化进程

(1)把推进人民币国际化作为新阶段对外开放的战略目标。人民币国际化可以带来以国际铸币税收入为主的巨大收益,有助于降低外汇储备规模、防范和降低汇率风险,有助于提升我国的国际地位。

(2)做实做好人民币的区域结算,为国际化奠定基础。通过边境贸易推进人民币的区域化;通过人民币对外直接投资推进区域化进程;进一步深化和扩大区域货币合作;充分利用香港人民币离岸中心的辐射作用。

(3)以加快汇率市场化改革为重点,为人民币国际化创造制度条件。加快汇率市场形成机制建设;积极推进人民币的自由可兑换;建立防范人民币国际化负面影响的机制;加快推进经济增长方式转变,为人民币国际化奠定坚实的经济基础。

加快政府自身建设与改革 为产业振兴提供制度保障

以社会变革化解经济压力

跳出经济看经济,不仅要调整经济政策,也要改进社会政策。着眼全局、立足长远,深化社会体制改革,加强公共服务体系建设,形成以国内消费为基础的增长模式,实现经济社会协调发展。

11. 采取积极社会政策,防止经济压力与社会问题双向传导和相互强化

(1)以解决农民工和大学生就业为重点,全面实施积极的就业促进政策。积极开发新的就业岗位,稳定与扩大就业机会;健全公共就业服务体系,加大投入力度,尤其是加强对农民工的技能培训,并加强劳动者权利保护力度。

(2)防止经济波动对城乡居民尤其是弱势群体造成过度冲击,加大对城乡低收入群体的救助力度。尽快出台政策以稳定市场、稳定收入水平;加大最低生活保障制度、专项救助和失业救济等基本社会保障力度。

(3)公共政策出台要充分考虑社会心理因素,要正视危机,稳定预期,提振信心。提高政府公信力,政策出台注重公正性,强化公众参与,注重社会稳定预期。

12. 推进社会体制改革,为形成以消费为基础的发展方式提供支撑和保障

(1)加大公共服务投入力度,推进基本公共服务均等化。把强化政府基本公共服务职能作为下一步行政管理体制改革的重点,加大基本公共服务投资力度,未来10年,初步建立一个惠及13亿人的基本公共服务体系。

(2)深化收入分配制度改革,调整分配结构,让更多的劳动者共享改革发展成果。采取减税、分红等方式,规范初次分配秩序,实现“藏富于民”;采取增收改革、加大转移支付力度、加强基本公共服务保障等措施加强再分配,扭转收入差距扩大的趋势。

(3)规范和稳定资本市场运作,保护与增加公民财产性收入。加强住房保障,构建多层次住房市场;推进证券市场规范化建设,加大对证券市场监管和信息公开,避免因市场不规范运作,造成居民财产的损失。

其二看供给的变化。随着内需与外部需求的急剧变化,是近几个月来最大、最突出的变化,也是中国经济基本上出现的新问题。自去年9月爆发国际金融危机以来,发达经济体需求大幅萎缩,中国的外贸出口急转直下。外需大幅下降,对中国这样一个长期偏向外需的经济体来说,无疑产生影响。适时扩大内需,调整政策导向,已成为中国经济的唯一选择。而内外需结构的变化,正成为影响中国经济平稳运行的关键因素。

其三看市场的变化。市场变化的最明显之处,可以从价格与结构两方面来看。从去年年初到今年年初,无论是国际还是国内,无论是一般消费品还是生产资料,或者是投资品市场,都经历了从狂热到过剩的极度振荡。如,上海A股从5500多点跌到1600多点。大宗商品更是一路狂跌。CPI和PPI则从暴涨跌至负数。市场的剧烈振荡,已使其定价功能严重扭曲。而更为严重的是,在价格动荡的同时,库存结构也在恶化。这种变化无疑对各类市场的未来价格走势有难以预测的影响。

其四看就业的变化。就业是民生之本。受国际金融危机冲击,去年以来相当一部分外向型企业萎缩,使中国的就业形势日益严峻。现在,数千万农民工和上亿下岗失业的就业难题,已成为社会热点。这其中既有短期因素,更多的则是人力资源与其他生产要素的错配。因此,面向内需,调整劳动力的供给结构,特别是各地区的就业结构,已是势在必行。

其五看社保的变化。寻求基本的社会保障,现已成为全国城乡居民追求公平分享改革成果的最大诉求,也是刺激消费、扩大内需,实现中国经济战略性转移的基本社会条件。去年中央财政大幅提高了社保支出,特别是对城乡居民最低生活保障,对新型农村合作医疗及城镇居民基本医疗保险试点,增加了更多投入。这种公共服务具有刚性特征,提高了就很难降下来。在当前财政增收逆转的形势下,如何增加社会保障,已是一个摆在各级政府面前的难题。

由此观察,中国经济基本面上出现的上述种种变化,已不是局部个别现象,而是在内外部需求与供给关系发生重大变化的背景下,出现的全局性问题,是需要从经济发展战略的高度,进行统筹规划、通盘考虑,逐一加以解决的结构性、系统性问题。其中,关键的是,要改变以往用低端的劳动力与资源价格参与国际分工、日益倚重外需的发展模式,实现由外向型经济向内外需并举的发展方式转变。

在这种情况下,清醒地认识中国经济基本面上出现的一系列变化,对判断经济走向,规划发展蓝图,少走弯路,少折腾,又好又快地实现全面小康的发展目标,尤为重要。

■两会新观察

对经济基本面五大变化要有足够认识

◎亚夫

自去年秋天爆发国际金融危机以来,中国经济的内外环境正在发生明显变化。受此影响,中国经济的基本面有没有改变?下一发展走势如何?这些问题,不仅是今年参会的人大代表们,在审议财政预算和社会发展规划等报告时,需要仔细研讨与考虑的,也是海内外财经界非常关注的话题。

前两天,有分析人士称,中国经济的基本面没有变化。这种表述,可能是对“基本面”的定义另有解释,但无论从国内外经济现状,还是从宏观经济的一系列指标看,都是与事实不符的。如果说,中国经济保持平稳较快发展的两个基础条件现在还没有改变,那么经济基本上出现的五大变化却是非常明显的。对此,要有足够清醒的认识。

所谓两个基础条件没变,一是国际社会求和平、谋发展的趋势没变;二是中国社会城镇化、工业化趋势没变,中国经济的巨大发展潜力没变。而在国际经济与金融环境都已发生突变的情况下,中国经济在需求、供给、市场、就业、社会保障等五个方面出现的新情况,正在对国家的经济战略和一系列政策措施,提出非常迫切的调整要求。

首先看需求的变化。外部需求与内部需求的急剧变化,是近几个月来最大、最突出的变化,也是中国经济基本上出现的新问题。自去年9月爆发国际金融危机以来,发达经济体需求大幅萎缩,中国的外贸出口急转直下。外需大幅下降,对中国这样一个长期偏向外需的经济体来说,无疑产生影响。适时扩大内需,调整政策导向,已成为中国经济的唯一选择。而内外需结构的变化,正成为影响中国经济平稳运行的关键因素。

其二看供给的变化。随着内需与外部需求的急剧变化,是近几个月来最大、最突出的变化,也是中国经济基本上出现的新问题。自去年9月爆发国际金融危机以来,发达经济体需求大幅萎缩,中国的外贸出口急转直下。外需大幅下降,对中国这样一个长期偏向外需的经济体来说,无疑产生影响。适时扩大内需,调整政策导向,已成为中国经济的唯一选择。而内外需结构的变化,正成为影响中国经济平稳运行的关键因素。

其三看市场的变化。市场变化的最明显之处,可以从价格与结构两方面来看。从去年年初到今年年初,无论是国际还是国内,无论是一般消费品还是生产资料,或者是投资品市场,都经历了从狂热到过剩的极度振荡。如,上海A股从5500多点跌到1600多点。大宗商品更是一路狂跌。CPI和PPI则从暴涨跌至负数。市场的剧烈振荡,已使其定价功能严重扭曲。而更为严重的是,在价格动荡的同时,库存结构也在恶化。这种变化无疑对各类市场的未来价格走势有难以预测的影响。

其四看就业的变化。就业是民生之本。受国际金融危机冲击,去年以来相当一部分外向型企业萎缩,使中国的就业形势日益严峻。现在,数千万农民工和上亿下岗失业的就业难题,已成为社会热点。这其中既有短期因素,更多的则是人力资源与其他生产要素的错配。因此,面向内需,调整劳动力的供给结构,特别是各地区的就业结构,已是势在必行。

其五看社保的变化。寻求基本的社会保障,现已成为全国城乡居民追求公平分享改革成果的最大诉求,也是刺激消费、扩大内需,实现中国经济战略性转移的基本社会条件。去年中央财政大幅提高了社保支出,特别是对城乡居民最低生活保障,对新型农村合作医疗及城镇居民基本医疗保险试点,增加了更多投入。这种公共服务具有刚性特征,提高了就很难降下来。在当前财政增收逆转的形势下,如何增加社会保障,已是一个摆在各级政府面前的难题。

由此观察,中国经济基本面上出现的上述种种变化,已不是局部个别现象,而是在内外部需求与供给关系发生重大变化的背景下,出现的全局性问题,是需要从经济发展战略的高度,进行统筹规划、通盘考虑,逐一加以解决的结构性、系统性问题。其中,关键的是,要改变以往用低端的劳动力与资源价格参与国际分工、日益倚重外需的发展模式,实现由外向型经济向内外需并举的发展方式转变。

在这种情况下,清醒地认识中国经济基本面上出现的一系列变化,对判断经济走向,规划发展蓝图,少走弯路,少折腾,又好又快地实现全面小康的发展目标,尤为重要。