

# 中国下一步改革有三大主要任务

目前,我国已由生存型社会步入到发展型社会的新阶段,改革发展的目标也要随之变化,下一步改革至少有三大任务:以市场化改革实现可持续发展、以基本公共服务均等化推进社会和谐建设和以有效的公共治理促进政治文明。

适应改革环境的新变化,在改革的优先顺序安排上,短期内主要是推进资源要素价格改革和垄断行业改革;中期内改革主要是财税体制改革和金融体制改革;长期内改革主要是完善社会管理体制和实行积极主动的对外开放。

■嘉宾



迟福林:中国(海南)改革发展研究院院长、研究员,国务院享受“政府补贴专家”。致力于经济改革问题与经济政策研究,研究的重点是转轨经济理论与政策

◎迟福林

今年是改革开放30周年,也是改革开放的关键时期。当前,我国宏观经济中的一些突出矛盾和问题,大都与发展方式转变的阶段性特征相联系。传统的发展方式难以继,新的发展方式尚未实质性破题。在这个特定时期,实现改革开放的新突破,有着更为迫切的现实需求。为此,我们在系统总结30年改革经验的同时,需要依据变化的现实,研究新阶段改革开放的制度安排和政策选择。

## 社会发展阶段的变化与改革的目标选择

1、我国已步入发展型社会的新阶段。根据30年来我国宏观结构发生的变化可以判断,我国已开始由生存型社会步入发展型社会的新阶段。

其中,生存型社会是社会发展的初级阶段,其发展的主要目标之一是解决温饱问题。而发展型社会是发展水平相对较高的阶段,其发展的目标开始逐步聚焦于人的全面发展。从生存型社会向发展型社会过渡,

对经济社会发展提出了新的要求。广大社会成员要求加快经济、社会与政治体制的全面创新,使之与发展型社会的消费结构、经济结构和社会结构相适应。

按照经济发展水平、消费结构、产业结构、就业结构、城镇化率等五个方面指标,我们可以判断我国在本世纪初开始从生存型社会向发展型社会过渡,这与我国在本世纪初“实现了由解决温饱到总体上达到小康的历史性跨越”的判断相一致。

## 2、我国社会发展阶段变化有三大突出特点。

(1)社会发展阶段的变化与市场化改革同步。我国社会发展阶段的提升与初步建立社会主义市场经济体制的进程是一致的。作为经济体制转轨的大国,我国社会阶段的提升来源于市场化改革所释放的巨大经济活力。

(2)社会发展阶段变化与国际化进程相适应。30年来,我国已经从一个封闭、半封闭的经济体转变为全面开放的经济体。作为实行传统计划经济的大国,打开国门、实行对外开放,必然形成经济社会发展的巨大动力。

(3)社会发展阶段的变化伴随社会转型。我国既是经济转轨的大国,也是社会转型的大国。改革开放30年社会结构的变化,一方面给经济发展和社会发展带来活力,另一方面也带来诸多复杂情况。改革开放走到今天,社会转型全面加快。其突出特点是:空前的社会流动和社会变革;利益主体分化和利益冲突增多;简单的社会结构演变为相对复杂的社会结构。

3、新阶段改革目标的选择。由生存型社会进入发展型社会,适应社会发展的阶段性变化,改革发展的目标也应作出新的选择。

(1)改革要更加关注人的发展。进入发展型社会,人的全面发展上升为经济社会发展和人的全面发展的首要任务。为此,要树立以人为本的改革观。从现阶段的实际情况来看,人的全面发展对改革发展提出的基本需求是:关注人的自身发展、人的公平发展和人的全面发展。

(2)改革要推动发展方式的转变。当前,需要通过深化改革,把重点从扩大投资转移到创造社会需求上来,并由

此加快发展方式的转变。从当前宏观经济形势看,如果不解决经济发展方式的问题,从根本上找到宏观经济稳定的体制机制是很困难的。

(3)改革要促进社会进步。进入新的发展阶段,社会结构和利益结构正在发生深刻变化,社会关系的复杂性全面增强。

当前,改革面临的主要挑战是:利益协调与利益结构调整;公民社会的有序发展。现代社会的发展需要三根柱子:政府、市场、社会。为此,要推动公民社会发展,让公民和社会组织真正成为现代社会的三大支柱之一。进入新的发展阶段,改革应当在协调利益关系、促进公民社会有序发展中发挥重要作用,并由此推动社会的全面发展。

从生存型社会向发展型社会过渡,是30年改革发展的必然结果,也是新阶段改革发展的重要背景。这个过渡既带有“转轨中发展”的特点,也带有“发展中转轨”的色彩。新阶段我国改革发展的许多问题,需要结合这个宏观层面的结构性变迁来思考和分析。

## 新阶段改革有三大主要任务

改革30年的实践证明,无论是经济发展方式的选择,还是改革主要任务的确定都与社会发展阶段相联系,都取决于一定发展阶段社会矛盾的变化。

1、新阶段日益突出的社会矛盾。我国进入社会发展的新阶段,社会矛盾变化呈现出哪些突出的阶段性特征呢?

(1)经济持续快速增长与资源环境的矛盾越来越突出。这主要体现在:一是我国已难以承载30年来经济持续快速增长带来代价过大的资源环境;二是全面增强的资源环境、能源消耗和环境保护约束,已成为影响我国实现可持续发展的首要因素。

(2)全社会公共需求全面快速增长与基本公共产品短缺的矛盾凸显并且越来越突出。进入发展型社会的新阶段,全社会公共需求呈现全面快速增长的态势。与此同时,公共需求的范围也在逐步扩大。进入新阶段,基本公共服务的状况将直接影响和牵动经济社会发展的全局。

首先,它会影响可持续发展。尽管这些年我们一再讲扩大内需,启动农村这个大市场,但尚未达到预期目标。为什么?重要原因之一就是老百姓对社会保障没有一个稳定的预期。有学者分析,如果我国社会保障能基本到位,消费率至少可以提高5个百分点。

其次,它能化解社会矛盾。现有的很多社会矛盾都同基本公共服务不到位相联系的,无论是一些利益冲突事件还是某些群体性事件,都在一定程度上与基本公共服务不到位直接相关。这个矛盾在不发达地区尤为突出,并且成为某些区域性矛盾产生的重要原因。

再次,它还能缓解收入差距:第一,基本公共需求的矛盾已经开始成为新阶段贫富差距产生的一个重要原因;第二,基本公共服务因素在影响城乡实际收入差距中所占的比例高达45%左右。

(3)经济发展、社会进步同公共治理建设滞后的矛盾越来越突出。随着社会发展阶段的变化,社会参与程度在不断提高,但是与此相联系的制度建设,同社会发展趋势不相适应。此外,政府自身建设也存在某些突出问题。需要指出的是,由于改革不到位,某些体制性机制性腐败问题仍然存在,并且在某些方面还比较突出。

2、新阶段改革的主要任务。从新阶段社会矛盾变化的阶段性特征出发,下一步的改革至少有三大任务。

(1)以市场化改革实现可持续发展。从新阶段矛盾变化的现实看,市场化改革仍然是支持可持续发展的主要动力。为此,我们不仅需要加大市场化改革的力度,而且需要重点领域和关键环节的实质性突破。

一是资源环境约束的制度安排。解决资源环境问题,制度建设至关重要。从现有的资源价格上来讲,存在两个突出问题:一是不反映市场供求关系;二是不反映资源的稀缺程度。环境保护的突出体制缺陷是,环境的外部成本难以内部化。

二是宏观调控与体制改革并重。从近几年的宏观调控看,现行的经济增长方式在一定程度上仍然体现为政府主导的特点。新阶段的改革,首先要通过资源价格的市场化,实现政府主

导向市场主导的转变,使市场在资源配置中的基础性作用全面加强,为新阶段的可持续发展提供良好的制度安排。

(2)以基本公共服务均等化推进社会和谐建设。进入新阶段,无论是中央与地方关系,还是城乡关系,在一定程度上都依赖于基本公共服务均等化的进程。

一是解决基本公共服务的供给总量。要实现基本公共服务的全覆盖,从全国总体情况看,主要矛盾不是财力问题,而是财政支出结构问题,不调整财政支出结构,建设公共财政体制,基本公共服务均等化就很难实现。

二是解决基本公共服务供给的均衡程度。例如兰州和上海在基本公共服务均等化的水平方面可以有差异,但是在最基本的公共服务方面应当实现供给水平的大体一致。

三是实现制度安排的公平、统一。城市和农村长期实行二元的基本公共服务制度,这是严重不合理的。进入新阶段,城乡统筹发展重在解决基本公共服务制度的统一安排问题。

(3)以有效的公共治理促进政治文明。随着社会发展阶段的变化,加快建立完善的公共治理结构应当成为新阶段改革的重要任务之一。

一是行政体制的合理安排。从总体上分析,现行的行政体制上存在几个突出的问题包括:中央与地方事权和财力的制度安排矛盾问题太多;行政体制范围内实现决策权、执行权、监督权的相互协调相互制约尚未破题;长期权力结构和短期权力结构的关系没有解决好。相对来说,政府的工作目标大部分是短期的,而人大这样的立法机构应该考虑更长远的目标。就是说,长期的权力结构和短期的权力结构要取得平衡。

二是公民社会的有序发展。比如说社会组织的发展问题;比如说在利益多元化的前提下,社会协商制度的安排问题;再比如说社会监督体制的建立问题等等。

三是政府转型的进程。有效的公共治理结构最关键的是推进政府转型,政府转型问题解决不好,有效的公共治理结构就很难建立起来。为此,要加快从经济建设型政府转变为公共服务型政府。(本文略有删节)

# 适应环境变化的改革优先顺序如何安排

◎迟福林

随着社会发展阶段的提升和社会矛盾的变化,改革也进入新阶段。与此同时,由于多种因素,改革也面临着相当复杂的环境。在这样一个背景下,如何从环境变化的实际出发选择合理的改革策略,就显得十分重要。

## 1、四大因素影响改革环境变化。

(1)改革的社会共识发生了变化。同以往相比,当前改革的社会共识有明显的变化。这体现在:

首先,对改革的质疑有所增多。由于某些传统意识形态因素的影响和改革的不到位,近几年对改革的质疑有所增强。其中,重要的问题是如何客观分析新阶段面临的资源环境问题、贫富差距问题、腐败问题等。

其次,改革的信心不足。在改革进入利益关系全面协调阶段,并且在下一步不得不进行一些局部性政治体制改革的时候,改革能否取得重要进展,对此相当一部分人信心不足。

再次,改革缺乏合力。由于利益的多元化和结构的分化,现在一项改革措施出台,有的支持有的反对,这和过去出台一项改革措施的状况有很大的不同,改革的合力在减弱。

(2)改革发展开始步入“高成本”时代。这主要体现在:资源环境的成本加大,要素价格在提升,劳动力成本上升和经济全球化红利的缩减。

其中,就经济全球化红利缩减而言,利用廉价的劳动力来增强制造业出口能力的红利明显缩减,能源、原材料价格的上涨的红利在逐步缩减,发达国家尤其是美国在全球配置金融资源的红利也有所缩减。在经济全球化的新背景下,我国的改革开始步入一个高成本时代。以往30年坚持的低成本、

高增长”的路子很难继续走下去,必须依靠改革寻求一条可持续发展的新路子。

(3)社会转型的速度加快。这表现在公民社会的发展趋势增强,并且社会矛盾和社会危机因素增多。我国由生存型社会开始步入发展型社会,社会矛盾增多、社会危机因素增多,是一个不可避免的趋势。

(4)我国深度参与经济全球化。这只要体现为:我国经济全面融入全球化、国际经济影响中的“中国因素”在增强。

2、改革优先顺序的安排。改革的顺序安排应该同上述分析的诸多改革环境变化相适应。

这涉及到:第一,改革不是想怎么改就怎么改,要基于国内外环境变化,尤其是宏观环境的变化;第二,改革顺序的安排应当是优先解决容易的和能够带动全局的事情,以此为切入点,逐步推进;第三,根据现实情况,要更多地以微观层面为主的改革方式,更多地侧重宏观层面的改革;第四,改革优先顺序的安排要从基本国情出发,沿着从经济、社会到政治的路径,以经济社会改革为主,逐步推进相应的政治层面改革,由此推进全面改革。

(1)短期内主要是推进资源要素价格改革和垄断行业改革。首先,理顺能源价格。从现实情况看,如果没有大的宏观经济波动,应当在今年底或明年推进能源价格改革,并逐步同国际接轨。在当前石油维持在100美元上下的价格水平及国内CPI有所下降情况下,这是推进能源价格改革一个比较好的时机。

其次,理顺粮食价格。当前,我国粮食95%或者略高于95%是可以自给的,但长期处于“脆弱的紧平衡”状态。总体

来说,粮食的主要矛盾不是总量问题而是结构问题。目前国内外粮食价格存在很大差距,要尽快实现粮食价格的国际对接。这既有利于提高农民种粮的积极性,又有利于统一粮食市场的形成。

二是与资源环境的矛盾。垄断行业的改革和能源价格改革是紧密联系在一起的。能源价格管制一旦放开,垄断行业改革应当加快推进。

(2)中期内改革主要是财税体制改革和金融体制改革。关于财税体制改革。现行财税体制存在着几个突出问题:一是与资源环境的矛盾;二是财税体制对民生的关注还不到位;三是税负太高;四是财政的透明度不高。新阶段的财税体制改革应当有三个重要目标:一是改革导向问题,要由经济建设型财政全面转向公共服务型财政;二是要解决财政税收的体制机制安排;三是把过高的税收逐步降下来,降到一个相对合理的水平。

当前,财税体制处在改革的关键期,而且也是转变经济发展方式的关键因素。加快新阶段的财税体制改革,是未来几年需要尽快解决的问题。

关于金融体制改革。金融体制改革主要涉及三个方面:一是金融市场化程度还需要进一步提高。尤其利率市场化、汇率自由化程度需要与我国新阶段的国内外环境相适应;二是通过金融体制改革化解经济风险。如果能有效地解决金融风险,就能够在相当程度上化解处于经济社会发展拐点的经济风险;三是优化金融治理结构。当前,如何建立有效的金融治理结构仍然是一个重大问题。

(3)长期内改革主要是完善社会管理体制和实行积极主动的对外开放。关于社会管理体制。这包括以

下几个方面的改革:一是基本公共服务均等化及其体系、体制的建设问题;二是事业机构改革问题。要把社会管理体制和基本公共服务均等化联系在一起,使现有的事业机构逐步去行政化,主要服务于基本公共服务;三是实现以城乡统筹为重点的制度统一。这主要涉及土地制度和基本公共服务制度。尽管土地制度在近期难以推进,但城乡统一的基本公共服务制度应该有可能尽快建立。

关于积极主动的对外开放。我国是一个开放大国,对国际经济具有至关重要的影响。在这个背景下,以往提倡的招商引资、出口导向等战略需要转型:一是“走出去”是个大战略,需要在制度安排、政策选择上有一套支持企业“走出去”的重要措施;二是抓住机遇,适时推进人民币国际化进程。要抓住这个机遇,使人民币在未来一定时期成为东亚区域的主导型货币。

## 3、政府转型应当成为改革的关键和重点。

(1)以政府转型为主线的全面改革。进入新阶段,无论是改革的目标选择,还是改革的短期、中期、长期安排,都直接取决于政府转型的进程和实际效果。

市场化改革依赖于政府转型。只有通过政府转型才能使市场在更大程度上发挥基础性作用。没有政府转型,难以实现由政府主导向市场主导的经济发展方式转变,市场化改革就难以突破,包括资源价格改革、垄断行业改革、环境制度改革等就难以有实质性进展。

社会管理体制的改革依赖于政府转型进程。实现基本公共服务均等化确实有一个财力问题,但更重要的是确立政府在基本公共服务中的主体地位和主导作用。

政治体制改革在一定程度上要以政府转型为基础和突破口。进入新阶段,政府转型成为政治体制改革一个重要的基础,把政府转型的问题解决好,公共治理结构建立起来,就能实质性地推动政治体制改革。

(2)政府转型的深刻性。政府转型的深刻意义在于,通过综合性的改革,使政府逐步从利益的制约和束缚中走出来,重返公共利益的代言人的地位。这是政府转型最具实质性和挑战性的重大课题,也是决定改革成败的关键性问题。

(3)政府转型与政府作用。从30年改革历程看,政府作用取决于政府角色的正确定位,而这种角色的正确定位是在转型过程中实现的。

第一,改革开放之初,政府是市场的培育者,是市场的孵化器;当市场体系初步建立起来后,政府就要逐步退出来,成为市场的监管者,裁判员不能再当运动员”。

第二,在企业主体没有形成的时候,政府是经济建设的主体,投资的主体;但在企业主体形成后,政府应当从投资建设的主体中解脱出来,为企业提供经济性公共服务,包括信息公开、基础设施建设、中长期规划制定等。

第三,从以GDP为中心到以人的发展为中心的转变,能不能实现可持续发展,能不能转变发展方式的实质性问题。

新阶段的全面改革,关键和重点是于政府转型。因此,以政府转型为主线,安排改革优先顺序极为重要。抓住机遇,适应阶段变化、矛盾变化和变化的新形势,加快推进改革,就可以为科学发展、和谐社会奠定最重要的制度基础。由此,以纪念改革开放30周年为动力,把改革开放推向一个新的阶段。

■今日看板

## 中国经济近忧远患 根在“微观基础脆弱”

◎亚夫

近日,随着上半年一系列经济数据的发布,各界对中国宏观经济的处境与未来走向进行了多种多样的研判。有说拐点论的、有谈新动力因素的不确定因素的交互作用下,中国经济在今年确实步入了少有的困难时段。

不过,除了大家所了解的宏观因素外,特别是经过改革开放30年洗礼的今天,还有一个层面更值得观察,这就是微观经济层面的情况。从上半年已有6.7万家中小企业倒闭,以及相当一部分中小企业面临资金困难,等着政策救助,同时股市、楼市也在期盼政府“救市”的情况看,中国经济的真正近忧与远患不在别处,而在这个经济大厦的“微观基础”还不牢靠,还相当脆弱。

首先,从实体经济的微观层面看,据有关人士测算,在过去的5-10年,每年约有5%-10%的中小企业倒闭。好的年景约为5%-6%,经济低迷时约为8%-10%。而以140万中小企业计算,今年上半年,已有6.7万家企业关门,如果下半年情况没有好转,倒闭企业增加。那么这个数值就要突破10%的极限。也就是说,企业的生存状况已变得非常值得警惕了。

不只是倒闭数量问题,更关键的还在于企业靠什么来维持经营。是靠政策扶持、靠各种优惠政策赖以生存,还是靠自主创新、靠技术与经营优势来持续经营,这对今天的中国企业来说,尤为重要。因为,在经济日益市场化、国际化的今天,过去那种靠政府扶一把、送一程的办法已行不通了。离开政策扶持,企业能不能活?这是一个问题。可惜的是,虽经30年改革开放磨砺,微观经济层面的自主活力问题,并没有彻底解决。

其次,从虚拟经济的微观层面看,作为本应最讲市场经济规则,对现代经济社会影响最大的中国资本市场,这两年虽经股改的初步洗礼,无论是市场规模,还是参与与结构都有极大变化,但在市场的本性及其总体效益问题上,似乎并没有实质性变化。除了为部分特大型企业集团创造了历史机遇外,市场大起大落、投机盛行,不仅扭曲了整个社会金融资源的配置效率,而且对国民经济的平稳运行构成了干扰。

以本轮股改行情为例,自2006年初兴起的这波行情,其振幅之大、投机性之强,已为近几十年来世界所罕见。而截至日前,绝大部分现在还持仓股票或基金的投资者,为这个市场所承担的损失合计已超过数千亿元。而问题还不只是数千投资者的巨额损失,从总体上看,这个市场目前最主要的积弊是,还没有回归其作为社会公众投资者的投资市场这样的本性。而由此派生的一系列体制与机制问题以及结构性缺陷,也显示出我国虚拟经济在微观层面上的脆弱。

此外,从影响微观经济的政策与制度环境看,尽管现在开始强调政府的角色转变,强调向服务型政府转化,但从近年来的多项经济指标看,包括金融资源在内的各种社会资源仍在向国有经济倾斜,社会分配仍在向政府部门倾斜。而一些直接影响企业生存的重大政策,很少有微观层面的话语权。比如,自2005年以来集中出台实施的一系列政策,如汇改、出口退税、节能减排等等,每一项对企业都有重大影响,集中实施,是否考虑了企业的承受能力,值得一问。而行政对经济的过度干预,自然会挤压微观经济的活跃空间。

由此观察,中国经济目前虽然遭受了一些宏观不确定因素的影响,会走得比较艰难。但从本质上看,只要肌体健康,这些短暂因素算不得什么,而肌体健康的关键在微观经济层面。只有微观基础牢固扎实,才有能力抵抗任何挑战。从这一点讲,目前微观层面面临的问题,不仅是近忧,也是影响中国经济肌体的远患,亟待引起重视。