

2.0版改革时代 八大经济变化值得期待

□国家信息中心经济预测部“宏观政策动向课题组”

十八届三中全会开启了中国“2.0版改革时代”。在中央部署的15项改革任务中,6个在经济领域,再加上生态文明与经济密切相关,可以说一半都是经济任务。可以预见,在2.0版改革时代,中国宏观经济将经历一次凤凰涅槃式的巨变,其中八大经济领域变化值得期待。

一、有利于增加避开“中等收入陷阱”的可能性

如何避开“中等收入陷阱”是中国面临的重大经济问题。去年世界银行发表的《中国2030展望》报告指出,在过去50年间,只有13个国家或地区成功地从中等收入经济体晋级为高收入经济体。这是一个什么样的概念?最新数据显示,当前全世界独立经济体（包括主权国家与独立自主的经济体）有260个左右,而在过去50年间至少有100多个经济体达到过中等收入发展阶段,然而却只有13个“成功”地迈过了“中等收入陷阱”,从中等收入经济体晋级为高收入经济体,而且这其中包括了滥竽充数的希腊。换句话说,“中等收入陷阱”的命中率高达90%以上,处于“中等收入陷阱”的国家既无法在中低端产业与低收入国家竞争,又无法在尖端技术研发方面与富裕国家竞争,经济往往停滞不前,甚至因为衰退而“一夜回到解放前”。

“中等收入陷阱”的成因,除了经济结构没有及时转型之外,更主要的是社会层面出了问题,即社会资源被越来越多控制在少数利益集团手中,“公平、公正、正义”文明原则渐行渐远,收入差距不断拉大。拉美一些国家到上世纪90年代末,基尼系数仍高达0.6以上,占其人口1%的富人拥有全部社会财富逾50%,而20%的贫困家庭仅拥有2.5%的社会财富,收入差距迅速扩大导致中低收入居民消费严重不足,消费需求对经济增长的拉动作用减弱。一些国家还由于贫富悬殊,社会严重分化,引发激烈的社会动荡,甚至政权更迭。这正是它们迟迟未能迈进高收入国家行列的一个原因。

2012年我国人均国内生产总值达到6100美元,按照世界银行的标准,已经进入中等偏上收入国家的行列。与此同时,国家统计局数据显示,自2000年起,我国基尼系数就已经越过0.4的警戒线,2006年曾达到0.49,之后虽有所下降,但目前仍近0.5。值得注意的是,许多专家认为,尽管目前官方发布的基尼系数已经很高了,但是依然没有真正反映我国收入分配的实际失衡程度,根据西南财经大学中国家庭金融调查报告,2010年中国家庭的基尼系数甚至高达0.61。我国收入差距之所以如此巨大,部分因为国民收入分配体制的不合理,更主要的是因为政府（尤其是地方政府）对自然要素市场的人为分割,导致了诸多的寻租机会。中国体制改革研究会的一项研究表明,2004年和2005年我国包含租金在内的全部非正常收入分配规模占当年国内生产总值（GDP）现价比重高达30%以上,远远高于当年国家财政收入水平。

正因为如此,十八届三中全会明确要求,确立市场机制在资源配置方面决定性的主导地位,阻止地方政府对具体经济事务的干预,减少权力寻租机会,建立简洁政府,《决定》提出了多项改革措施,尤其值得关注的是以下三点:一是推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度。这一说法实际上是我国对政府权力认识上的突破,其意义非常重大。过去,由于各级政府实际上存在着不同程度的自我赋权现象,以至于政府对市场的干预无处不在,导致了大量腐败现象。二是确保依法独立公正行使审判权检察权。很显然,没有制衡的权力是腐败的最大来源,保证司法独立性能够对行政的腐败产生极大的抑制。三是建立个人收入和财产信息系统,推行新提拔领导干部有关事项公开制度试点。由于“个人收入和财产信息系统”与“新提拔领导干部有关事项公开制度”被放在一起论述,自然而然的一个推论就是,新提拔领导干部个人收入和财产公开制度将很快推出。所谓的“阳光是最好的杀菌剂”,官员“财产阳光制”的推出必将极大地将腐败扼杀在萌芽状态。

二、有利于破除“诸侯经济”格局

在计划经济时期,政府主导经济发展是由制度所决定。改革开放以后,中央政府不再对具体经济事务进行计划了,但是地方政府对经济的主导地位却依然没有出现太大的改变。

对此,我们需要从两个方面加以理解。首先,地方政府之所以可以主导经济增长,有两个原因。一是因为我国自然资源的公有制,地方政府成为绝大多数自然资源这一重要生产要素的实际掌握者;二是地方政府还掌握企业进入当地市场的门槛设置权,通过对不同企业设置不同门槛,而直接对企业投资与经营形成明显的影响。其次,地方政府之所以愿意去主导经济增长,也有两个原因。一是存在着以GDP为目标的政府业绩考核的锦标赛,为了在锦标赛中获得靠前的排名,以利于未来的职务晋升,地方政府官员存在着推动经济快速增长的内在冲动;二是不排除地方政府官员存在着通过对经济事务的干预为自己所在集团和个人谋取租金的内在动机。

对经济发展来说,这种地方政府主导型的增长模式有好有坏。从好的方面来看,这种模式就是经济学家张五常称赞的“中国县域经济”发展模式,县长、书记替代了企业家成为经济竞争的主体,他们利用行政资源以远比市场机制速度更快、范围更广的方式来调配生产要素,从而促进了经济的快速发展。从坏的方面看,这种模式就是广受病垢的各界指责的“诸侯经济”发展模式,为了地方局部利益,他们大搞重复建设,恶性竞争,甚至相互封锁、相互拆台。

大致划分起来,从改革开放之初到次贷危机爆发之前,地方政府主导型的增长模式所带来的效果是利大于弊,我国中低档制造业迅速发展起来了,并在世界上占据了优势地位,从而造就了所谓的“中国经济奇迹”。但是,次贷危机爆发之后,这种模式产生好的效果几乎都消失了,而坏的效果则进一步凸显。

十八届三中全会明确了市场机制在资源配置方面的决定性作用和推动政府权力清单制度将从根源上斩断地方政府过长地伸向经济领域之手。改革决定明确提出,要严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为,反对地方保护,反对各种垄断和不正当竞争,实行统一的市场监管,建立全国统一、公平竞争的市场。这些改革措施落实到位之后,诸侯经济格局将自然化解于无形。

三、有利于破解“中国式产能过剩”

当今世界,产能过剩的出现具有一定的必然性,它与产能不足都是市场波动带来的客观现象,共同构成一枚硬币的两面。但是,与西方成熟市场经济体相比较,我国的产能过剩具有一个明显的特点:西方市场经济国家产能过剩具有明显的周期性,而我国的产能过剩十年来始终都存在,具有较强的持续性。这种“中国式产能过剩”的主要原因来自于诸侯经济对中央宏观调控与市场机制调节的“双重阻断”。一是隔断了中央宏观调控。在目前体制下,我国达到一定规模的投资项目都需要发改委等主管部门审批,从理论上看行业发展规模在很大程度上都在政府掌控中,不应有如此严重的产能过剩。再加上近10年来,中央高度重视淘汰落后产能的工作,工信部、发改委年年都在下发淘汰落后产能的目标,并逐一分解到地区、企业。但是,地方政府按着“上有政策、下有对策”的思维,千方百计地绕开中央的调控。常用的手法就是将该由国家发改委审批的大项目分解为若干小项目,转由地方审批,从而无序地扩大了行业的产能。而在应对中央下达的落后产能淘汰任务的时候,地方政府往往又采取漏报、瞒报、假报的方式来应对,以至于中央所认定的过剩行业的产能都越调越多。

二是隔断了市场机制的调节。国际上,一个行业中的设备闲置率如果达到了四分之一,就被认为是产能严重过剩的行业。按照此标准,当前我国绝大多数工业行业都属于产能严重过剩行列。其中,钢铁、水泥、电解铝和平板玻璃产能利用率截至去年底分别仅为72%、73.7%、71.9%和73.1%。除了传统产业之外,新兴产业中的风电设备、太阳能光伏发电用多晶硅等部分行业也暴露出了产能过剩的问题。仅以光伏行业为例,去年江苏500多家光伏企业中,1/3的中小企业产能利用率只有20%—30%,而当前国际市场上光伏行业的市场需求总共只有月30GW左右,但实际产能高达40GW至50GW,其中80%的产能集中在中国。在市场经济中如此普遍而严重的产能过剩必然导致大量的企业破产,从而强制性地实现市场出清,但在中国由于地方政府往往不愿意企业破产而影响当地就业,所以经常对那些本该破产的大企业全力救助,导致过剩的产能总是难以淘汰。

显而易见,破解“中国式产能过剩”的关键在于政府尤其地方政府的改革。为此,中央明确提出了从以下几个方面进行政府改革:一是“不管”生产要素。缩小征地范围;市场化金融改革;探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。二是“不

管”企业投资。企业投资项目,除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外,一律由企业依法依规自主决策,政府不再审批。三是建立统一市场,尤其是城乡统一的建设用地市场。反对地方保护,清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为。四是调整政绩考核标准。根据随后出台的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,中央将不把地区生产总值及增长率作为政绩评价的主要指标。强化约束性指标考核,加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产等指标的权重。更加重视科技创新、教育文化、劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况的考核。五是为了抑制地方政府非理性发展经济的行为,政府负债将成为政绩考核的重要指标,并且将探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。六是“不

三、有利于破解“中国式产能过剩”

当今世界,产能过剩的出现具有一定的必然性,它与产能不足都是市场波动带来的客观现象,共同构成一枚硬币的两面。但是,与西方成熟市场经济体相比较,我国的产能过剩具有一个明显的特点:西方市场经济国家产能过剩具有明显的周期性,而我国的产能过剩十年来始终都存在,具有较强的持续性。这种“中国式产能过剩”的主要原因来自于诸侯经济对中央宏观调控与市场机制调节的“双重阻断”。一是隔断了中央宏观调控。在目前体制下,我国达到一定规模的投资项目都需要发改委等主管部门审批,从理论上看行业发展规模在很大程度上都在政府掌控中,不应有如此严重的产能过剩。再加上近10年来,中央高度重视淘汰落后产能的工作,工信部、发改委年年都在下发淘汰落后产能的目标,并逐一分解到地区、企业。但是,地方政府按着“上有政策、下有对策”的思维,千方百计地绕开中央的调控。常用的手法就是将该由国家发改委审批的大项目分解为若干小项目,转由地方审批,从而无序地扩大了行业的产能。而在应对中央下达的落后产能淘汰任务的时候,地方政府往往又采取漏报、瞒报、假报的方式来应对,以至于中央所认定的过剩行业的产能都越调越多。

二是隔断了市场机制的调节。国际上,一个行业中的设备闲置率如果达到了四分之一,就被认为是产能严重过剩的行业。按照此标准,当前我国绝大多数工业行业都属于产能严重过剩行列。其中,钢铁、水泥、电解铝和平板玻璃产能利用率截至去年底分别仅为72%、73.7%、71.9%和73.1%。除了传统产业之外,新兴产业中的风电设备、太阳能光伏发电用多晶硅等部分行业也暴露出了产能过剩的问题。仅以光伏行业为例,去年江苏500多家光伏企业中,1/3的中小企业产能利用率只有20%—30%,而当前国际市场上光伏行业的市场需求总共只有月30GW左右,但实际产能高达40GW至50GW,其中80%的产能集中在中国。在市场经济中如此普遍而严重的产能过剩必然导致大量的企业破产,从而强制性地实现市场出清,但在中国由于地方政府往往不愿意企业破产而影响当地就业,所以经常对那些本该破产的大企业全力救助,导致过剩的产能总是难以淘汰。

显而易见,破解“中国式产能过剩”的关键在于政府尤其地方政府的改革。为此,中央明确提出了从以下几个方面进行政府改革:一是“不管”生产要素。缩小征地范围;市场化金融改革;探索编制自然资源资产负债表,对领导干部实行自然资源资产离任审计,建立生态环境损害责任终身追究制。二是“不

四、有利于低碳经济实现跳跃式发展

方政府对发展低碳经济具有天然的抵触偏好。在地方政府的多方抵制下,低碳经济规模难以快速扩张,清洁能源、低碳技术与产品由于缺乏足够的有效市场培育,使得我国低碳经济发展长期以来陷入了事倍功半的困境。十八届三中全会确定的一个改革重点就是让地方政府失去对市场经济的干预能力,受地方政府保护的高消耗产业将失去保护,在市场供求关系的调节下严重过剩的产能将较快地被淘汰,相关企业“垂而不死”的奇迹将不再出现。相应地,随着高碳经济冲击减弱,低碳经济发展空间将相应扩张。

五、有利于推动创新驱动型经济逐步形成

革命,以至于成为一个半封建半殖民地的国家。第三次革命时期,我们赶上了信息化浪潮,尽管只是一个追随者,我国凭借信息化的快速发展开始逐步缩小了与发达国家之间的差距。在未来新一轮产业革命中,中国与西方国家几乎站在了同一起跑线上了,我们不仅需要凭借当前具有的人才、技术、资金和庞大国内市场,更主要的是需要形成一个创新型的发展模式,这样才能在新一轮产业创新的浪潮中进入世界先进行列。

然而,长期以来我国科技创新能力较弱,对GDP的贡献率只有30%—40%左右,远低于发达国家70%以上的水平。这不仅导致我国劳动生产率大大低于美国（2011年只相当于美国的1/12）和欧盟,而且明显低于拉丁美洲国家和邻国印度的水平。其原因除了传统文化不太利于创新之外,大体还有以下几点:一是现有的教育科研机构行政化现象明显,不利

六、有利于混合所有制经济快速成长

重要行业和关键领域,在这些领域它需要承担为国家战略目标服务的任务,重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。二是强调了两个“都是”,即公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础。这表明,非公经济除了在地位上为从属之外,其他的政治地位与公有经济没有区别。

关于完善国有资产管理体制改革,这次有了一个巨大的突破。《决定》指出,完善国有资产管理体制要从“管企业”转变为“管资本”,改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有

条件

条件的国有企业改组为国有资本投资公司,以推进国有资本合理流动。

按照上述改革取向,公有制和国有经济将大量地转型为混合所有制经济。这样的好处显而易见:一是真正实现政企分离,国有企业去行政化改革自然而然也就通过这种方式完成了;二是国有企业的垄断现象也因此被打破,集体资本和非公有资本可以通过股权投资的方式进入各个领域的混合所有制企业;三是有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,推动各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。可以预见,在相关改革细则推出之后,混合所有制经济将迎来一个飞跃式发展时期。

条件的国有企业改组为国有资本投资公司,以推进国有资本合理流动。

按照上述改革取向,公有制和国有经济将大量地转型为混合所有制经济。这样的好处显而易见:一是真正实现政企分离,国有企业去行政化改革自然而然也就通过这种方式完成了;二是国有企业的垄断现象也因此被打破,集体资本和非公有资本可以通过股权投资的方式进入各个领域的混合所有制企业;三是有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力,推动各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。可以预见,在相关改革细则推出之后,混合所有制经济将迎来一个飞跃式发展时期。

七、有利于非公经济进一步崛起

非公经济具有经营机制灵活,资源使用效率高等特点,在支撑增长、促进创新、增加税收、扩大就业等方面发挥着越来越重要的作用。目前,我国非公有制经济已经在国民经济中占据了重要地位,其GDP所占的比重超过60%,税收贡献超过50%,就业贡献超过80%,新增就业贡献达到90%。另外,大约70%的技术创新、65%的国内发明专利和80%以上的新产品来自中小企业,而其中95%以上的中小企业都是非公有制企业。正因如此,大力发展非公有制经济,对于促进经济社会发展,摆脱目前所面临的困境,具有重要的意义。然而,由于相关改革的滞后,非公经济发展存在着诸多体制与机制的障碍,其中包括存在市场准入限制、融资渠道窄、实际税费负担较重、企业合法权益不时遭受侵犯等问题。针对这些问题,党的十八届三中全会明确指出,要支持非公有制经济健康发展。

一是坚持权利平等、机会平等、规则平等,废除对非公有制经济各种形式的不合理规定,消除各种隐性壁垒。市场准入方面,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域,实施“非禁即入”、“法无禁止皆可为”,消除“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”等各类现象。资源利用方面,对于银行贷款、土地和矿山等资源的获得,要取消所有制限制。尤其值得注意的是,非公企业将在城市户籍准入、社会保险标准、职称评定和国债资金和预算内资金等方面获得与国有企业同等的政策待遇,而这些政策都是以前不敢想象的。

二是完善产权保护制度。所谓的“有恒产,才有恒心”,过去非公经济的合法权益经常被侵害,最重要的原因就在于产权保护不力。产权是经济所有制关系的法律表现形式,是所有制的核心。通过完善产权保护的法律法规,各种性质、各种形式的产权一律受法律的严格保护,不仅公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯。产权主体有权力按照自己的意愿来配置其权利,依法在市场上自由流动、有效运营,而不再受到行政权力的随意伤害。如此一来,非公经济就愿意将自身的财富留在国内进行再投资,从而为国民经济的发展做出更大的贡献。

三是强化投资体制改革,确立企业投资主体地位。包括民营企业在内的所有企业将直接去除了约束投资经营活动的紧箍咒,从而可以极大发挥其能动性,积极创新其经营模式,充分挖掘市场投资空间。

很显然,上述改革措施一旦到位,束缚非公经济的体制与机制上的障碍几乎全部打破,轻装上阵的非公经济必将迎来历史性的发展大浪潮。

八、有利于缩小城乡差距

中国2.0版改革的一个重要历史使命就是,建立合理的收入分配格局,促进人民共同富裕,在2020年全面建成小康社会。长期以来,中国收入分配呈现出明显的二元化格局,城镇居民人均可支配收入超过农村居民人均纯收入3倍以上。2013年第三季度,这一数据虽然有所缩小,但依然高达2.9倍。

应该说,在当前我国的体制下城乡二元结构的形成具有一定的客观必然性。由于农业生产效率和农产品的附加值较低,以及农业产量增长较慢,农村居民的劳动所得必然少于城镇居民劳动所得。再加上城镇的证券、保险、理财等金融产品比较丰富,城镇居民往往可以通过投资得到一定的财产性收入,从而进一步拉大与农民的收入差距。因而,要缩小市民与农民的收入差距,除了政府需要给予农民补贴之外,还必须让农民能够获得劳动所得之外的其他收入。在西方,解决这一问题的主要途径就是土地是私有制,农民手中的土地就是其最大的财产,而且随着经济发展和人口的增大,其价值也会不断增加。然而在中国,土地是公有制,其产权并不属于农民个人,因而农民也就无法享受到土地产权升值带来的收益。

为了缩小我国农民与市民之间的收入差距,这次改革提出了农民通过土地获得财产性收入的几种方式:一是土地承包经营权可抵押、转让,变成农民财产性收入。二是在土地增值的情况下,拥有对增值部分的摄取权利;三是农民土地跟国有土地同地、同权、同价。在让渡土地相应权益时,拥有获取等值补偿金的权利。三是保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。四是积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。

缩小城乡差距的最好方法就是减少农民。十八届三中全会推动新型城镇化建设的一个重要政策导向就是“有利于破解城乡二元结构”。会议提出,“把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务”。这意味着,推进城镇化将优先解决现有已转移至城市常住农民的市民化问题。同时,推动户籍改革将加快。会议提出,“全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件”,并且提出“推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序,充分尊重农民意愿”。

随着农民财产性收入的快速增加、大量农民转化为市民,再加上城乡公共服务体系一体化建设进程的加快,城乡差距这个“老大难”问题将有望得到妥善解决。（执笔:高辉清）