### 提高中等收入者比重和扩大国内市场

### 第三部分：关于改革的总体规划、顶层设计和重点内容

■编者按

在中国发展高层论坛 2011 年会上，时任中央财经领导小组办公室副主任的刘鹤同志提交了论坛委托研究的课题报告《提高中等收入者比重和扩大国内市场》，报告共分三部分，第一部分“‘十二五’规划《建议》的基本逻辑”、第二部分“围绕扩大内需提出的三个重点问题”，已分别在本报 2011 年 3 月 20 日第 7 版、5 月 6 日第 4 版刊登，本文是报告的第三部分“改革的总体规划、顶层设计和重点内容”，敬请关注。

■“十二五”规划对改革提出的直接要求是，通过改革实现转变经济发展方式和扩大内需的任务。

■《建议》认为，中国改革处于攻坚阶段，不加快改革就无法实现可持续发展，在改革内容上则突出强调了两点：第一，改革的路径要进行总体规划和顶层设计；第二，要围绕转变发展方式的难题在重点领域和关键环节取得突破性进展。

在明确建立社会主义市场经济体制的改革方向后，中国的改革从来都是由现实发展问题提出的，历次改革都有非常鲜明的问题导向性质。在不同的经济发展阶段，有针对性地通过改革解决妨碍生产力发展的突出矛盾和制约，推动发展水平提高到新层次。“十二五”规划对改革提出的直接要求是，通过改革实现转变经济发展方式和扩大内需的任务。《建议》认为，中国改革处于攻坚阶段，不加快改革就无法实现可持续发展，在改革内容上则突出强调了两点：第一，改革的路径要进行总体规划和顶层设计；第二，要围绕转变发展方式的难题在重点领域和关键环节取得突破性进展。

关于改革的总体规划和顶层设计

二十世纪七十年代末期，中国开始经济体制改革的探索。中央政府决定改革后，采取的方式是“摸着石头过河”。在八十年代，中央政府鼓励通过各种形式的改革试错，探索有利于解放和发展生产力的方式。一旦局部改革试验成功，立即总结经验和形成政策在全国推广。从农村联产承包责任制到国有企业股份制改革和建立经济特区，都是这种改革方式最具典型意义的代表。当微观经济基础通过改革发生实质性变化后，就对财税、金融和宏观经济管理体制的改革提出新要求。这推动了建立现代企业制度的进程和产权保护制度的建立，并使九十年代中期的财税、金融体制改革全面加快。

经济体制改革推动着社会管理体制改革，经济社会结构所发生的深刻变化又对上层建筑特别是政府职能转变和政治参与方式的变革提出迫切要求。国际社会称之为“中国的渐进改革模式”实际上是一个“从局部到全局、从微观到宏观、从农村到城市、从经济到政治”的“利益倒逼改革路径”。这种路径之所以在中国取得阶段性成功，就在于它遵循了市场经济发展的自然演进法则和生产力发展的规律。市场主体的自发性冲动和政府对改革自觉性引导相结合，是以往改革成功的关键因素。市场主体的自发性指的是人类对物质利益追求的本能，政府改革的自觉性则来自更深层的历史原因和理性思考，至少包括对“文化大革命”灾难的深刻反思，对建立现代化国家理想的坚定认同和在实践基础上对社会主义市场经济的客观理性认识。

与以往不同，中国“十二五”《建议》第一次明确提出了改革总体规划和顶层设计的概念，提出这个概念有深刻的历史背景。第一，虽然实验和试错的改革方式仍十分重要，但加快转变经济发展方式所需要推进的改革必须整体配套、协调推动，涉及经济、社会、政治各领域，必须制

定总体规划，对系统目标、系统结构和功能进行顶层设计，动员全社会成员形成深化改革的舆论共识，并以立法形式固化改革成果，其动力机制是自上而下的，虽然初始动力仍在基层，但任何局部改革实验都无法替代对新一轮改革的顶层设计。第二，国际金融危机的发生，使政府的主要力量用于应对外部挑战和震动，虽然改革继续推进，但是不少重要改革内容被迫放缓。在应对国际金融危机过程中，经济社会的快速变化和发展又提出许多新的改革议题。在新老改革任务叠加的形势下，必须明确时间表和优先顺序，使改革有序推进。第三，随着中国经济在全球经济中的地位提高，国内改革也成为影响全球经济治理的重要因素，在总体规划和顶层设计中，需要立足全球政治经济格局变化，考虑其外部性及多重反馈因素。当改革从经济层面逐步进入政治与经济体制改革同步推动的新阶段后，需要进一步明确推动改革的政治原则，进一步深化社会主义民主政治的内涵，这也不是局部改革所能回答的问题。

围绕转变经济发展方式和扩大内需要加快推动的几项改革规划者认为，从经济总需求结构调整的角度看，转变经济发展方式就是要增强消费需求对经

济增长的拉动作用，提高投资效率，减少净出口；从社会结构转型的角度看，转变经济发展方式就是要提高城市人口比重，提高中等收入者比例和人力资本质量，使中国经济社会发展转向更多依靠内需驱动、创新驱动轨道。《建议》从完善基本经济制度（特别是改革垄断行业和发展非公经济）、转变政府职能（特别是建立法治政府和服务型政府）、深化财税改革（特别是建立事权与财权相统一的财政体制和推进资源税、增值税扩大范围，所得税等改革）、深化金融改革（特别是发展中小金融、资本市场深化、逆周期的宏观审慎监管框架、汇率改革）、健全市场体系、加快要素价格改革（特别是保护知识产权、建立信用体制和煤、电、油、气、水等价格改革）以及加快社会领域改革（社保、教育、医疗、住房等）等几方面提出了明确的改革任务，同时提出稳步推进政治体制改革（特别是增加透明度、扩大公共参与和维护法治权威等）的要求。本部分结合转变经济发展方式的要求，具体介绍几项重点改革任务。

（1）围绕扩大就业和完善创业环境所要推动的改革通过扩大就业和完善自主创业环境增加普通劳动者收入，关键要大力发展劳动密集型的小型

民营企业，这是扩大就业和创业机会的主要空间。最近几年，虽然中央政府高度重视民营经济和小企业发展，但仍面临各种困难。在发展战略观念上，社会舆论存在对战略性新产业和大企业的偏爱；在政府绩效考核上，小企业似乎起不到锦上添花的作用；在市场环境上，小企业发展面对着法律、制度、政策、管理等方面的许多难题。

为了解决这些问题，《建议》希望加快推动几项重要的改革。首先要以立法形式放宽市场准入，完善发展环境，使其与国有经济享受同等的公平待遇。要建立正式的融资渠道，加快中小商业银行的发展，特别是采用股份制方式对农村信用社进行全面改造，使之成为县域商业贷款的主体，发挥其配置储蓄资源的重要作用。要继续深化资本市场特别是创业板风险投资市场的改革，使小型企业的创新行为获得金融资源支持。要加大政府在财政、税收方面的支持力度，完善市场竞争环境，加强权益保护，加快信用评价机构的发展和社会诚信体系建设，创造有利于小企业发展的政策环境。与此相对应，要清醒认识到深化国企改革的重要性，准确界定国有企业在整个国民经济中应当发挥的作用，进一步鼓励竞争，反对垄断，使不同规模企业和不同所有制企业平等获得发展机会。

（2）围绕城市化和人口转移所推进的改革这主要包括保障性住房建设、社会保障体系的整合，以及加快教育、医疗卫生体制改革等内

容。这里重点介绍前两项改革。

“十二五”时期，政府面对着十分复杂的房地产发展形势。大量农业转移人口进城对住房产生巨大的刚性需求，应对国际金融危机而实施的经济刺激政策使流动性过剩和投机需求压力加大，人均收入增加后改善居住条件的意向强烈。几个因素相互影响使大城市房地产价格飞速上涨，资产泡沫化压力显现。《建议》解决住房问题的基本思路是：第一，明确政府与市场及不同层级政府之间的分工。中央政府将更注重基本政策和制度建设，地方政府更多承担廉租房建设和公租房建设的责任。要努力满足转移的农村富余劳动力和中低收入者的居住需求，但不盲目追求提高产权房比重。第二，规范土地使用、住房消费信贷条件，引导形成满足多元化需求的商品房供给体系。第三，开展试点，在建立个人住房信息系统、征收对象和标准、税收归属和使用等方面积累经验，研究开征房地产税，以此减少地方政府对“土地财政”的依赖并获得扩大公共服务的税源。第四，控制货币供应总量，引导社会预期，严格管理投机需求，避免资产价格大幅波动。

把“碎片化”的社会保障体系整合起来，扩大覆盖面和实现基础养老金的全国统筹，是“十二五”时期社会领域改革的重要任务。实现基础养老全国统筹对适应城乡劳动力转移的新形势十分重要，也具备条件，但要实现这个目标，必须对各省基础数据进行系统性集成，精确核实支出对象，并调整原有队伍管理归属，防止道德风险。要调整中央和地方事权与财权关系，使事权与财力相匹配。在具有跨省外部性的社保领域，要逐步提高中央政府事权集中度。由于不少省份已经出现“收大于支”的情况，需要解决社保资金来源不足的问题。通过国有企业利润“分红”的办法补充社会保障体系的资金缺口，是已经形成的社会共识，其经济和政治理由都很充分，应当加快实施。要积极推进养老基金投资运营，这既有利于资本市场发育，也有利于社保资金的保值增值。

（3）围绕加快服务业发展、提升制造业水平和发展战略性新兴产业而推进的改革税负过高是影响服务业发展的主要问题，把增值税征收方式扩大到服务业并相应取消营业税

是改革方向。营业税是地方税种，其税收是地方政府提供公共服务的重要财源。因此，在推动这项改革时使地方利益不受影响是改革成功的关键因素。此外，服务业发展要在土地使用、水价、电价等方面享受与制造业同等的待遇，放宽市场准入，调整不利于服务业发展的法律。服务业发展需要更高质量的人力资本，这对加快教育改革提出新要求。

受市场条件变化和资源环境制约，中国的制造业总量过大，但质量不高。必须在节约能源、降低物耗、减少污染排放和提高劳动生产率方面取得明确进展。为此，《建议》提出加快煤、电、油、气、水等价格改革步伐，普遍实行资源税，使资源价格真实体现市场供求关系和外部成本。明显减少政府对微观经济活动的干预，限制各级政府为追求国内生产总值扩大而产生的投资冲动，减少重复建设和产能过剩，要求进一步转变政府职能，改革投资审批制度，完善政府绩效评估制度，并加快市场体系特别是要素市场改革。

在应对国际金融危机冲击过程中，战略性新兴产业的发展全面加快。从改革的角度，《建议》对发展战略性新兴产业强调了两点：第一，坚持市场需求的导向作用，强化企业技术创新的主体地位。规划者注意到，适应市场需求变化对已经产生的技术储备进行创新式集成，是本轮产业创新的基本特点，而这种创新方式存在盲目性的市场风险。中国正发生着巨大的结构性市场需求变化，只有企业家才能发现和捕捉真正的市场机会，通过产学研一体化的创新机制使技术成果产业化。第二，保护知识产权。这是激励技术创新和发展新产业最核心的政策，也是实现中国产业结构现代化的主要动力。《建议》决心在社会舆论、立法和执法、经济和科技政策激励等各个方面加大知识产权保护力度，努力实现建设创新型国家的目标。

从外部环境特别是总需求出现的结构性变化，到转变经济发展方式和扩大内需，从扩大内需到推进城市化、发展服务业、提升制造业和扩大就业，从发展方式转变到推进改革的路径和重点领域，《建议》存在内在的逻辑递进关系，这是中国未来发展和改革的路线图。逻辑严密的思路能否实现，在很大程度上取决于宏观经济环境的稳定。对于微观经济行为来说，捕捉机会至关重要，但对于宏观经济政策研究人员来说，第一位的职能是界定和防范宏观风险。《建议》在部署“十二五”规划各项任务时，第一项任务就是保持宏观经济稳定，以防范可以预见和难以预见的宏观风险。需要高度关注几个重要宏观经济变量的结构性边际变化。一方面，劳动力成本和资源类生产成本上升速度已经明显加快，发达国家央行继续大量放水，国际货币流动性充裕，国际收支顺差仍然较大，人民币升值预期强烈，这使亚洲国家资产价格上涨压力和经典式通胀压力都在

加大。另一方面，国际市场总需求相对收缩，扩大内需尚需时日，而全球性传统生产能力过剩问题突出，国内产品的市场实现和保持经济增长合理速度并非易事。在经济增长、调整结构和治理通胀这三者之间保持平衡，是“十二五”时期宏观经济政策的主要课题。为了保持宏观经济稳定，避免经济大起大落，需要实施逆周期的宏观调控政策，并相应建立宏观审慎管理的制度框架，这也要求加大改革力度，尤其是汇率形成机制及其相关价、税内容的改革力度和明确顺序。