# 提高中等收入者比重和扩大国内市场

# 第二部分：

# 围绕扩大内需提出的三个重点问题

中国扩大内需的问题早在应对亚洲金融危机时就提出了，但那场危机过后，大量资本回流美国，美国一度萧条后采取的宏观政策使国际市场急剧扩张，全球化速度进一步加快，这反而淡化了对国内市场扩大的经济激励的关注。国际金融危机发生后引起的国际市场变化，使“十二五”《建议》必须回答如何扩大内需这个新问题。

　　所谓新问题有两层含义。第一，它是中国在经济发展出现阶段性变化、外部环境发生突变的情况下必须要回答的问题。这个问题具有复合函数的性质，其他国家先后经历的“线性”问题在中国同时出现，这使情况空前复杂。第二，从表面上看，这个命题似乎是老问题，但在中国如此众多的人口和巨大的经济规模面前，在复杂的多元化经济结构和特殊的历史文化和社会意识形态下，以往的理论和实践不足以提出解决这些问题的思路，即便有其他国家的经验教训可以参考，但从中国实际出发，不敢盲从。因此，面对这些新问题，使得规划制定者时时有一种“前不见古人、后不见来者”的感觉。在诸多问题中，本文主要想说明三个相互联系的核心问题。

　　第一个核心问题：中国在全球经济分工中的定位

　　■中国需要继续发挥全球主要制造中心的作用，这种状况至少会延续10—15年甚至更长时间。

　　■《建议》提出，中国要逐步成为国内市场规模位居世界前列的国家，扮演起全球产品购买者的角色。这个提法在中国的中长期经济发展战略中第一次明确提出，其内涵比较丰富。

　　国际金融危机发生后，中国在未来全球经济中应当担当什么样的角色不可回避地提上日程。面对国内外新的环境变化，需要准确进行国家角色的新定位，这不仅有利于中国经济发展，也有利于世界经济走出本次金融危机的陷阱而再现繁荣。从实现世界经济平衡发展的角度认识中国的经济角色，以及从中国可持续发展的角度定位其在世界经济中应发挥的作用，是制定《建议》的重要任务。客观评价国际金融危机发生后全球主要经济体的储蓄和消费格局、产业政策取向及人口技术条件，理性分析中国的发展潜力和发展阶段性挑战，《建议》认为，中国在未来全球经济中的经济角色可以简单概括为，在继续发挥全球制造中心作用的同时，逐步扮演全球市场大国的角色，使中国成为国内市场规模位居世界前列的国家。

　　中国需要继续发挥全球主要制造中心的作用，这是国际经济分工格局的结果，这种状况至少会延续10—15年甚至更长时间。虽然劳动力成本进入上升期和人口老龄化速度有所加快，但制造业的比较优势将长期存在。从全球经济分工的历史看，日本、德国先进制造业的比较优势至今无法被其他国家替代。由于中国的资源生态条件支持庞大制造业的潜力已到极限，劳动力成本上升速度加快，支持组装加工贸易的力量逐步弱化，市场需求呈现多样化特点，在“十二五”期间，中国要完善投资软环境，增强市场配置资源的弹性，加强知识产权保护，提升人力资本的质量，增强技术创新能力，完善产业配套和物流配送能力，建立适应国内和国际两个市场的贸易和金融结算系统，发展战略性新兴产业，保持传统竞争优势，提升制造业的质量和水平。从世界来看，全球的个体消费者仍然需要优质低价的中国产品满足基本需要，主要国家的宏观经济政策制定人员也不希望面临经典式通货膨胀。从这个意义上说，中国继续扮演世界工厂的角色符合全球利益。就中国而言，38%的单位从业人员岗位、39%的税收要由制造业提供，因此，中国继续扮演好制造中心的角色是国内经济平稳健康发展的客观需要。

　　更为重要的是，《建议》提出，中国要逐步成为国内市场规模位居世界前列的国家，扮演起全球产品购买者的角色。这个提法在中国的中长期经济发展战略中第一次明确提出，其内涵比较丰富。从某种意义上来说，这个定位是《建议》基本逻辑和主体思想的集中体现，是《建议》的关键词和灵魂。事实上，这个新角色的表述体现了《建议》制定者对全球化趋势的判断和对国际经济中期趋势的估计，表现了对中国宏观经济及国际收支政策的取向，也是国内中长期发展战略的重要目标。

　　首先，这个定位表达了《建议》对经济全球化的认同。

　　虽然国际金融危机的发生使很多国家采取了保护主义政策，不少经济学家从自由贸易的提倡者变成反对者，但《建议》制定者认为，经济全球化虽有起伏，但其趋势不会改变。因为，这个趋势的形成历史是人类利益本能、市场机制力量和生产力水平提高的客观结果，否定这个趋势并试图从全球经济时代后退到国别经济时代的想法，显然是十分幼稚和不现实的。由于国家间相互依赖性上升，逐步发展的中国必须从全球经济分工角度确定国家角色。

　　其次，这个定位反映了《建议》对中长期全球经济发展格局的判断。

　　G20峰会后，各国领导人在全球经济再平衡问题上达成共识，但不少国家的平衡方式和能力令人担忧。就平衡方式而言，几乎所有国家都希望再工业化和扩大出口，但同时又对国内居高不下的高失业率束手无策。从宏观含义上说，生产能力的供给在全面增加，但需求明显在减少。G20国家总人口是42亿人，其中发达的G7集团有12亿人口，新兴市场国家有30亿人口，在人力资本质量同质化和技术创新储备不足的条件下，如果所有国家都奉行东亚模式，谁来消化新增产能？谁有能力担当世界市场的角色？如果每个国家不致力于扩大内需，国际金融危机的应对方式将使世界存在步入经典式产能过剩危机的可能，而那时许多公共财政融资能力恰恰相当脆弱。因此，世界需要一个迅速扩大的市场应对新一轮经济低迷的冲击。据瑞银研究报告分析，到2015年，中国国内市场消费将可从目前的5.4%上升至15.6%左右，成为仅次于美国的全球第二大消费市场，这显然是世界的福音。

　　第三，这个定位表达了中国宏观政策和贸易政策的取向。

　　《建议》提出了中国实现国际收支基本平衡的目标，但并不认为要用不适当的行政方式限制出口，中国的国情不支持采取汇率急剧升值的做法实现国际收支平衡，货币渐进升值是可以接受的政策选择。为了减少经常项目顺差，在扩大国内消费需求的同时，中国要发挥进口对宏观经济平衡和结构调整的重要作用，促进贸易收支基本平衡。要继续完善投资环境吸引外资，同时要加大资本输出力度。从这个意义上说，这个定位反映了在开放条件下实现国际收支动态均衡的设想，支持着投资和贸易自由化理念。

　　最后也是最重要的，提出这样的国家角色定位，与到2020年把中国建成全面小康社会的目标高度衔接、与扩大内需和转变经济发展方式的要求高度一致。

　　中国要实现的现代化，是人民共同富裕的现代化。经过前30年改革开放，中国已经实现了一部分地区和人民先富起来的目标，“十二五”期间，必须使全国人民共享改革开放成果，避免收入分配两极分化，提高中产阶级比重，为实现共同富裕奠定基础，这是实现国家角色定位的出发点和归宿点。规划者清醒认识到，在全球气候变化背景下，中国必须走新型工业化道路，提倡文明、节约、绿色、低碳的消费模式和生产方式，因此，对应对气候变化的政策作了突出强调，明确提出了控制能源消费总量这一十分严格的指标。

　　第二个核心问题：城市化模式

　　■用什么样的城市化模式吸纳大量的农村转移人口，从而使城市化进程有序推进，这是中国城市化要完成的首要任务，关系中国未来经济发展全局。

　　■用合理的方式在三种类型城市之间进行合理分工，使更多的城市具备规模经济效益，从而成为吸纳农业转移人口的主体，是中国城市化模式要解决的主要问题。

　　在中国目前的发展阶段，稳步推进城市化和引导农村富余劳动力向城市转移，是扩大内需的主要源泉。中国城市化发展所创造的投资和消费需求巨大，这将带动需求结构升级，提高农业规模经济效益，增加服务业的比重，为制造业技术创新提供平台，进而成为创造就业和拉动中国经济增长的来源。据测算，中国城市人口每提高1个百分点，全国居民消费将增加1.4个百分点，直接带动GDP增长0.4个百分点。“十一五”时期，中国城市化率年均增长0.9个百分点，城市化率为46.6%，正处于城市化加速期，未来至少将有3亿农民进城，同时，服务业在产业结构中至少存在20个百分点的上升空间。如果中国每年有一千万以上农村富余劳动力转为有就业的市民，在这个过程中使中等收入者比重稳步提高，其能够为全球创造的市场规模将是史无前例的。《建议》要回答的现实问题是，用什么样的城市化模式吸纳大量的农村转移人口，从而使城市化进程有序推进，这是中国城市化要完成的首要任务，关系中国未来经济发展全局。

　　从最宏观的意义上说，中国只有两类城市。一类是有能力创造净需求的城市，一类是增加净供给的城市。对前者来说，新增净需求意味着国内市场扩大和就业持续增加，新增就业者成为边际消费倾向较高的消费者后，供求相互促进的城市规模效应就成为拉动经济增长的[动力源](http://finance.sina.com.cn/realstock/company/sh600405/nc.shtml" \t "http://finance.sina.com.cn/review/hgds/20110509/_blank)(6.280,-0.08,-1.26%)。它不但可以实现城市经济的自我循环，而且可以不断吸收新的转移劳动人口，进而加快现代经济结构的形成。“十二五”时期中国城市化的一个重要政策导向，就是要更多培育有能力创造最终净需求从而接纳农业转移劳动人口的城市。从这个意义上说，国际化的大都市是最好的城市化模式选择。但受地理因素、基础设施条件、公共服务条件、经济全球化融入程度不同、就业机会多变和文化历史等多种因素影响，目前中国极少数特大城市急速扩张，人口和交通承载能力已接近极限。而大中型城市成长相对缓慢，就业机会相对有限，生活吸引力不足；小城镇则数量众多，但多是生产供给型产业群。用合理的方式在这三类城市之间进行合理分工，使更多的城市具备规模经济效益，使之成为吸纳农业转移人口的主体，是中国城市化模式要解决的主要问题。

　　在选择城市化模式上，中国长期以来存在小城镇派和特大城市派的两派之争。与发达国家作为大城市卫星城的功能不同，中国小城镇的主要特点是生产出口产品，在人多地少的中国，规模经济效率低的小城镇遍地开花，似乎让人难以理解。但恰恰是在这些小城镇中，开始了乡镇企业的创业热潮，冲击了传统国有企业这个计划经济的根基，并且成为中国加工贸易的主要力量。正是因为这个原因，维护小城镇模式的呼声十分强烈。但令人遗憾的是，除了资源生态破坏等现象加剧之外，缺乏国际市场将使生产型小城镇的发展失去国际市场支持，因此，大部分小城镇的人口数量都在下降，中等城市的情况也不例外，转移的富余农业劳动力远离故土，越来越多地流向省会以上级别的大城市。同时要看到，一味支持特大城市发展的模式也走不下去。在现存的社会资源配置特别是教育、医疗资源配置条件下，具备资金、知识条件的群体大量涌进大城市，这使其进入门槛越来越高，特别是土地资源有限而购房需求旺盛，使大城市住房价格快速上涨，同时交通基础设施和教育卫生条件也难以适应城市人口密度的急速提高。虽然大城市就业机会多，但生活成本高，农村转移人口在新的发展机会和保证生活质量之间进行选择十分困难，政府在接纳可以提供边际高产出率的外来人口和有效提供公共服务之间也面临两难选择。这种情况在很大程度上限制着城市化进程。

　　特大城市转移人口“落不下”和中小城市“没人去”的情况表明，需要选择一个符合实际并行之有效的合理城市化模式增加大城市的数量和就业吸纳力。在一系列复杂的变量中，农村富余劳动力在就业机会和收入剩余之间的均衡，是决定中国城市化模式的基础变量。说得更简单一点，这个均衡点就是农村转移人口个人资产负债表的平衡。平衡表的左边是在城市工作的收入预期，右边是住房、教育和其他支出构成的生活成本，再加上储蓄节余和自我尊严的满足感等社会心理指标。这个平衡表的右项节余如果稳定地高于务农收入，就会有人口从农村流入符合条件的城市，在那里获得就业和发展机会，他们将改变“候鸟式”的生活方式，由农民变为市民，融入现代文明体系，为城市发展提供新动力，从而起到城市化对扩大内需和转变经济发展方式应起的重要作用。

　　基于这样的分析，《建议》提出发展城市群的政策导向和建设网络化城市(City Networking)的发展模式。“网络城市”是通过轻轨、地铁、其他公共交通和通讯系统，把不同区域内的大城市和中小城镇整合起来，在合理的运输半径内(如中西部地区在“十一五”规划期间所创造的“一小时经济圈”和OECD国家提出的网络城市构想)实现大中小城市的“同城化”，以此实现特大城市的规模效益。在这个模式下，大城市将更多提供市场和就业机会，而周边处于合理运输半径并被纳入城市网络的中小城镇侧重提高产业专业化分工职能，并为农村转移人口提供住房和教育、医疗等公共产品。《建议》希望通过这样的模式安排，实现城市在不同区域的合理分布，有引导地推动中国城市化进程，使农村富余劳动力转变为有就业、有住所、有社会福利和有文明素质的市民。20多年来，越来越多的农业转移人口到大城市就业，虽然建筑业、服务业的底层岗位是其职业生涯的起点，但在这批人中间，管理层和工程技术层面的人数明显增加，他们努力奋斗的动力比原有市民更强烈，机会捕捉能力更适应市场变化。因此，越来越多的农业转移人口具备逐步成为中等收入者的条件，这是令人兴奋的大事。在选择合理城市化模式的同时，在农民工市民化要解决的诸多问题之中，最核心的问题是住房问题，这次规划明确提出了通过建设公租房解决住房问题的思路。

　　第三个核心问题：经济增长和收入分配

　　■在提高增长质量和扩大就业中增加居民收入和扩大中等收入者比重，而不采用极端的再分配方式“杀富济贫”，是《建议》在分配问题上重要的政策导向。

　　■经验证明，提高政府用于改善民生的公共服务支出比重，既有利于增长，也有利于公平分配。

　　《建议》指出，“十二五”要对中国实现全面建成小康社会目标打下具有决定意义的基础。其中的一层含义是，必须赶在劳动力成本大幅上升和人口老龄化加速期到来前，打牢社会经济发展的基础。“十二五”时期面临的关键问题是，在扩大内需和转变经济发展方式过程中，要正确处理经济增长和收入分配的关系。

　　需要进一步明确“发展”的真正含义，虽然这是使用频率最高的词，但对这个基本经济概念的误解太多。经济增长和收入分配是经济发展的基本内涵。如果没有经济增长，就没有就业机会，也就没有收入分配的物质条件，因此谈不上发展；反过来说，如果缺乏公平的收入分配制度，出现两极分化加速现象，将会使经济增长失去动力，使社会大局失去稳定，因此不可能发展。怎样处理好这对关系，使中国避免陷入中等国家收入陷阱，是《建议》需要格外审慎处理的问题。

　　到目前为止，理论界对中等国家收入陷阱尚无明确定义，但二战后经济发展的历史表明，除日本、韩国、新加坡和中国香港地区之外，大部分亚洲国家和拉美国家在人均收入超过5000美元后，都出现了经济增长的大起大落，都没有逾越人均收入1万美元的关口。虽然产生这种结果的原因各不相同，但在这个发展阶段，经济结构往往变化剧烈，在变化面前，处理经济增长和收入分配关系的盲目性在这些国家几乎是普遍现象。一些拉美国家的主要教训是：第一，在经济发展战略上，采取了进口替代和大企业垄断模式，脱离全球技术变化主流，缺乏技术创新力，不重视中小企业和普通民众利益，致使劳动者失去就业机会，经济增长缺乏市场支持，“中产阶级丧失”特征明显。第二，错误的经济发展战略和政策导致社会结构两极分化后，执政党采取了民粹主义的分配政策，政客提出高福利承诺缓解社会压力，反对党则煽动民情和制造阶级对立仇恨。但是，政府财力不支撑透支性的福利分配政治承诺，因此普遍采取超量印发货币和高额借外债的做法支撑门面，最终导致高通货膨胀和资本外逃。第三，宏观经济的民粹主义政策使一届政府倒台后，但新上台的反对党政府同样没有能力和勇气摆脱恶性循环，这使政权快速更替和恶性通货膨胀相互伴随，致使两极分化现象长期化，最终使经济根本无法走上正常发展轨道。尤其需要提到的是，在收入分配两极分化出现的同时，教育机会不公平现象加剧，公立低质量教育和私立高质量教育的差距扩大，这使“穷二代”现象成为历史惯性，使贫困“再生产过程”循环反复而成为难以医治的顽症。

　　同样引人深思的是发达国家在这次国际金融危机中所暴露的问题。从某种意义上来说，本次国际金融危机的发生，与有些发达国家处理经济增长和收入分配的关系严重失误直接相关。

　　以美国为例，为了政治选票而呼吁提高低收入者住房产权拥有率，是这次金融危机的起点。而希腊等国家的情况则表明，经济增长和国家财务信用是永恒主题。一旦增长失去动力源泉，国家信用度下降，以往建立的高福利的分配制度就会面临崩溃的风险。这意味着，对任何国家来说，分配政策和社会福利制度设计都必须有经济可持续的增长来支撑，都不能仅为短期的选举政治目标服务。

　　怎样避免在其他国家发生的悲剧重现，是中国正在面对的重大考验。尤其需要看到，国际市场总需求格局的变化和中国经济发展阶段的新特点使中国经济增长本身面临结构转型的挑战，因为高投入、高消耗、高出口的增长条件已经逐步丧失，经济进入增长速度自然递减和产业结构急剧变化的时期，适应中等收入需求多样化特点的、以技术创新和人力资本质量支撑的增长格局并未形成，国内收入分配差距扩大正在影响已经形成的发展共识，在这种形势下，感情用事是最容易但也是灾难性的政策取向，唯独深邃冷静的历史眼光、理性平和的态度和在此基础上经过详细调研分析后采取的有远见的政策取向，才能引领国家避开陷阱，走向光明的未来。

　　在认真研究国际经验教训和客观分析中国实际情况后，《建议》在处理经济增长与收入分配的关系上明确提出，首先要保持经济平稳较快发展，努力提高质量和效益。同时，要把提高居民收入在国民收入分配中的比重和提高劳动报酬在初次分配中的比重作为调整收入分配的基本目标。只有提出这“两个比重”，消费和储蓄关系才能改善，低收入者数量才能减少，中等收入者数量才能上升，转变经济发展方式才有经济、社会和政治基础。

　　规划者认为，在“十二五”时期实现提高“两个比重”的目标是可能的，沿海和内地、城市和农村存在收入分配差距收缩的客观条件。沿海和内地的分配差距在于沿海地区率先纳入全球经济分工体系带来的红利，在全球化形势逆转后，生产要素已加快向中西部地区转移，这可能逐步缩小两者收入差别。城乡二元结构将随着城市化进程加快而逐步淡化，这也是历史必然。最根本的问题是，中国已经出现劳动力供求关系的变化，这使劳动和资本的谈判力量对比出现明显逆转，在这样的历史阶段，工资收入占全部收入比重提高是大势所趋。“十一五”规划期间，政府公共政策的重点已经更多转向并将继续坚持改善民生和提供公共服务，在国民收入分配格局中，将使政府、企业和居民的比重出现变化。

　　在这些趋势可能使收入分配差距缩小的客观依据面前，《建议》强调了以下重要政策取向：

　　第一，在发展和改革中解决前进中的矛盾。中国最大的风险在于失去经济发展的动力和共识。《建议》强调，要坚持发展这个执政兴国的第一要务，保持适度的经济增长速度，增强协调性，提高质量，在经济增长中创造充分就业的机会。尤其要大力发展小型微型企业和服务业，建立和完善劳动力市场，为创业和就业创造良好的制度环境。据统计，个体私营经济所创造的就业在新增就业中的比重达到90%，65%的专利发明和80%的技术创新来自小企业，这些数据足以说明小企业的潜力。在提高增长质量和扩大就业中增加居民收入和扩大中等收入者比重，而不采用极端的再分配方式“杀富济贫”，是《建议》在分配问题上重要的政策导向。

　　第二，加快建立在财力上可持续的基本公共服务体系。国际正反两方面的经验证明，提高政府用于改善民生的公共服务支出比重，既有利于增长，也有利于公平分配。《建议》强调，政府要通过提供社会保障、基本医疗、义务教育等均等化的公共服务来改善民生，这是解决增长与分配矛盾的政策着力点。目前，政府财政用于教育、医疗和社保三项支出的比重约为38%，比同等收入水平的国家低16个百分点左右，改进公共服务的潜力还很大。特别重要的是，要对分散化和碎片化的社保体系加快重新整合步伐，扩大覆盖面，提高统筹层次，逐步提高标准，使之适应劳动力转移加快的新局面，为社会稳定建立安全网。对照拉美和一些欧洲福利国家的教训，政府提供基本公共服务的标准要与政府的财力相适应，公共服务体系要有利于激励而不能影响劳动者的自我奋斗精神，这是《建议》经过深思熟虑做出的政策选择。

　　第三，改革收入分配制度。要处理好公平和效率的关系，创造起点公平的各种条件。要完善公开透明的市场秩序，通过合理合法的竞争获得生产要素和市场准入的公平机会。要调节垄断行业的高收入，保护劳动者的合法收入，规范管理灰色收入，严厉打击非法收入。

　　第四，重视发展教育和提高人力资本质量。要使低收入的群体逐步成为中等收入者，就必须高度重视教育发展，提高劳动力对市场竞争和产业升级的适应能力。从长期来看，不同社会群体的收入差距主要是由人力资本质量差距引起的，贫困的代际遗传是由于教育质量和机会不公引起的，因此《建议》对教育发展特别是提高教育公平性和改善教育质量进行了前所未有的详细规划。

　　第五，引导社会舆论。处于中国特定的发展阶段，当绝对贫困现象被逐步消灭后，相对贫困现象更令人难以接受。人们可能相信一些貌似有理但实际有损于自身利益的极端主张。在这种情况下，必须以执政党而不是革命党的立场，主动引导改革向上的社会舆论，鼓励人们艰苦奋斗和创业致富。必须强化改革的社会共识，增强人们对社会主义市场经济体制的信心和现代公民意识，使全社会对收入分配差距扩大和今后这一差距可能缩小这个历史阶段性特征有理性认识。中国经历了共同贫困的计划经济时代，进入了改革开放后部分地区和部分群体先富起来的历史阶段，在加快转变经济发展方式和扩大内需过程中，将逐步实现共同富裕，而实现这一转型需要每一个社会成员的共同努力，这是引导社会舆论的基调。《建议》专论了提高国家文化软实力问题，对有利于平滑实现转型的社会价值取向和公民意识提出明确要求。

　　与赫希曼所描述的那种“隧道现象”类似，大量车辆堵在交通隧道内后，驾车人只要相信和看到车辆缓慢有序前进，就不会产生混乱；但如果车辆完全无法移动，甚至出现交通秩序的混乱，人们不相信会出现变化，就会失去耐心。因此，理性对待“堵车现象”，保持秩序并逐步改变现状，是社会宽容度的“天花板”。虽然一些国家的发展案例不支持库兹涅兹倒U型分配曲线的结论，但在中国争取出现是完全可能的。只要中国坚持社会主义市场经济的改革方向，有序推进经济和政治体制改革，鼓励全民艰苦奋斗，完善有利于创业和就业的经济制度，完善国民收入分配制度，增强法治的权威地位，就可以形成橄榄型的分配格局，从而向高收入发展阶段迈进。