

doi: 10.3969/j.issn.1674-8131.2010.01.008

# 中国经济社会发展的重大 转变与体制改革的重点任务\*

孔泾源

(国家发展和改革委员会 经济体制综合改革司,北京 100824)

**摘要:**当前,我国正从生存型发展阶段向全面发展阶段转变、从传统农耕社会向现代城市社会转变、从外向粗放型发展模式向内需集约型发展模式转变、从发展中国家向中等发达国家转变、从贫弱型国家向大国责任型国家转变。顺应这些转变,应加快住房、交通体制改革和服务业体制改革,尤其是改革自然垄断业务与竞争性业务混合的行业,重视国内服务外包的发展;加快公共事业、公共服务领域的改革,着力转变政府职能;加快城乡管理体制和收入分配制度改革,缩小收入差距,避免陷入“中等收入国家陷阱”;加快社会文化管理体制和国有经济战略性调整;应当基于全球战略来谋划国内发展和体制创新,承担必要的国际责任。只要以坚定的意志推进体制改革,我们一定能够尽快迈进世界强国之林。

**关键词:**体制改革;“十二五”时期;全面发展阶段;现代城市社会;内需集约型发展模式;中等发达国家;大国责任型国家

**中图分类号:** F121 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-8131(2010)01-0050-05

## The Great Change of Economic and Social Development of China and Important Task of System Reform

KONG Jing-yuan

(Economic System Comprehensive Reform Department, National Development and Reform Committee, Beijing 100824, China)

**Abstract:** Currently, China is changing from existence-type to overall development, from traditional agricultural society to modern urban society, from outward extensive development mode to domestic demand intensive development mode, from a developing country to a middle developed country and from a poor and weak country to a responsibility-type country. China should comply with the changes, accelerate system reform of housing, transportation and service industry, especially, reform the industry which mixes natural monopoly business with competitive business, stress outsource development of domestic business, propel reform of public affairs and public service field, change governmental duty, accelerate reform of urban and rural management system and income distribution system, narrow the income gap to avoid “the trap of middle income country”, accelerate the adjustment of social and cultural management system and state-owned economy strategy, design domestic development and system innovation based on global strategy and bear necessary international responsibility. Only sticking to reform can China be certain to become a world strong country.

**Key words:** system reform; “the twelfth five years plan” period; overall development stage; modern urban society; domestic demand intensive development mode; middle developed country; big responsibility-type country

\* 收稿日期: 2009-11-14

本文根据作者在“第二届中国综合配套改革试验区论坛”上的演讲录音整理。

**作者简介:**孔泾源(1954—),男,教授,经济学博士,享受政府特殊津贴专家,现任国家发展和改革委员会经济体制综合改革司司长。

经过新中国成立 60 年来的建设,尤其是改革开放 30 年的发展和全球金融危机的洗礼,中国经济社会发展步入到一个新的历史阶段,面临着一系列重大的历史转变。2010 年是“十一五”规划的最后一年,同时又是研究提出“十二五”时期经济社会发展目标和任务的关键之年。对新时期进行准确判断和分析,对于制定国家大政方针和深化体制改革十分重要。对新时期的判断正确与否,不仅对实际工作,而且对理论研究工作也具有重大影响。

### 一、当前中国经济社会发展面临的几个重大转变

一是由生存型发展阶段向全面发展阶段转变,即由长期为生存而努力的发展阶段过渡到以人的全面发展为主要标志的发展阶段。从经济指标上看,人均 GDP、消费结构、第三产业发展水平、城市化率、就业结构等,都能反映中国经济社会由生存型发展阶段向全面发展阶段的转变。

二是由传统农耕社会向现代城市社会转变。当前我国城市化率达到 45%~46%,并以每年 1 个百分点左右的速度增长,按此速度,预计到“十二五”末期,城市化率可以达到 50%以上。也就是说,中国即将由延续几千年的传统农耕社会开始向现代城市社会过渡。

三是由外向粗放型发展模式向内需集约型发展模式转变。新中国成立后,在一穷二白的国家建设社会主义,我们采取了粗放型的外延发展模式,追求经济增长的数量和规模。改革开放 30 年来,我们采取了非均衡发展战略,在东南沿海率先进行改革开放,实施出口导向型发展战略。总体上看,这一时期中国经济发展速度较快,但采用的是外向粗放型发展模式。“十二五”期间,资源、环境及其他要素都不可能再支持这种发展模式长期运行,必须由外向粗放型的发展模式向内需集约型的发展模式转变,这是发展的必然趋势。没有这种转变,中国经济社会的发展就不可持续。

四是由发展中国家向中等发达国家转变。中国是个发展中国家,当前乃至今后一个时期仍然处于这个地位。但进入新世纪以来,我国已逐步达到中等收入国家的水平。比如,现在我国一些一线及部分二线城市人均 GDP 已经达到 8 000 美元,甚至

10 000 美元以上。就全国平均水平而言,2009 年人均 GDP 肯定可以超过 3 500 美元;到“十二五”期末,预计人均 GDP 可以达到或超过 5 000 美元。这就意味着,在“十二五”时期,中国将开始由一个发展中国家步入中等收入国家,如果改革和发展顺利,完全可以向发达国家迈进,这是一个重大的历史性转变。

五是在世界政治经济体系中我国开始由贫弱型国家向大国责任型国家转变。经过数十年的建设和发展,到“十二五”时期,尤其是“十二五”末期,我国将实现由贫弱型国家向责任型大国的转变,这是不以我们的意志为转移的。所谓大国责任,主要包括在全球范围内保持经济平衡发展责任、“绿色经济”责任、科技引领责任和维持世界和平责任。只有在这些方面负起责任,才与国家地位相称,才谈得上为人类作出了较大贡献。

### 二、适应经济社会的重大转变加快推进重点领域的体制改革

面对新时期的重大转变,中国的体制改革应该把握正确方向,在以下几个方面重点展开体制改革和制度创新。

#### 1. 适应经济社会由生存型发展阶段向全面发展阶段转变,加快住房、交通体制改革和服务业体制改革

(1)住房制度改革。改革开放 30 年来,通过住房制度改革已经解决了一部分问题,但历史遗留问题仍然很多,比如农民工进城没有地方住、城市中低收入者居住条件差等。在这些问题上,有很多方面需要反思,现行住房制度需要重新审视。推进住房制度改革任重道远。

(2)交通体制改革。改革开放 30 年来,我国交通事业发展很快,积累了很多经验。比如,经过制度创新,我国高速公路发展迅速,在不到 20 年的时间里,我国成为世界第二高速公路大国。但是我们的铁路交通,一到节假日,甚至是平时都一票难求。为什么?就是体制改革滞后,社会、民间资本进不去,发展举步维艰。在这种既有自然垄断业务又有竞争性业务的行业,如果政企不分,社会资本进不去,发展缓慢是必然的。因为政府投资毕竟是有限

的,即使是应对金融危机,政府加大投资力度,但几千亿、几万亿,相对二十余万亿的社会总投资来说,实在是微乎其微的。因此,要进一步深化交通体制改革,尤其是加快推进铁路体制改革,尽快解决其体制瓶颈与发展短板问题。

(3)服务业体制改革。服务业,尤其是高端服务业的发展,对于进入全面发展阶段来说至关重要,在服务业发展方面要有一个前瞻性的认识。当前各级政府非常热衷于服务外包,认为这是发展服务业的一个好方法,是“走出去”的一个重要领域。这完全正确,但是我们不仅要注意离岸服务外包,也要重视国内服务外包。国内服务外包可以提高第二产业,尤其是制造业的核心竞争力,促进相关服务业的专业化,但需要解决一些深层次矛盾。生产性服务业如果从制造业分离出来,其综合税负是高于制造业的。到目前为止,我国制造业中,加工贸易还占有很大比重,因为我们首先是面对海外市场开放,用我们的廉价劳动力获取竞争优势和市场份额。服务外包也有这种性质,是把制造业中的加工贸易搬到第三产业。当前,在发展服务外包时一定要把本岸或在岸服务外包与离岸的服务外包结合起来,要更加重视本国的服务外包,尽快地把生产性服务业从第二产业中分离独立出来,使生产性服务业和生活性服务业都得到较快的发展。这就需要通过体制创新,避免走改革开放初期第二产业走过的老路和弯路。

## 2 适应全面发展阶段和内需集约型发展模式要求,加快公共事业、公共服务领域的改革

公共事业、公共服务领域的改革比此前主要在生产领域的改革难度要大得多。近年来,这些领域都在进行相关的改革,但主要是为解决民生问题推动的改革。比如,为解决上学难和看病难,推动了教育体制改革和医疗卫生体制改革。但这些都是我们在现有形势下因势利导推进的具体改革,还未提高到从理论认识、从发展阶段的认识上来自觉地系统地推进改革这个层面,特别是对政府管理体制改革的认识。计划经济体制下国家无所不包,几乎所有的公共产品和服务都由政府来掌控。经过30年改革发展,这种格局有了一定的变化,但没有根

本的改观。当前,一方面,日益增长的公共服务需求得不到满足;另一方面,我们还经常出现流动性过剩,投资找不到门路。这主要是体制的制约,是政府的管理职能转变不够。此外,适应集约型经济的发展,在“十二五”时期及以后的一个阶段,要继续推动要素市场改革,包括建立资源税制度等,使生产要素得到更有效的配置,使资源要素得到集约化的利用。

## 3 适应城市化加速发展要求,加快创新城乡管理体制

从城市管理角度看,在城市规划上,在相关的体制建设上,我国长期延续着那种基于行政层级的城市管理模式,一个城市存在几级政府,各级政府还是按行政架构来配置它的管理职能。在发达的市场经济国家,城市政府一般是一级政府,下面的若干个区是功能区而不是一级政府。法国的巴黎,城市很大,有16个区,但都是功能区。而在我国,一个城市不同层级政府的职能部门上下对应,下级政府部门的职能与上级政府相应部门的职能高度重合,不具备独立行使决策权的权力和能力,更多的只是执行部门。如果这样,为什么不将其纳入功能区的模式进行管理呢?在这方面,有些试验区正在进行相关的改革探索。因此,必须适应城市社会的发展,创新城市管理模式和管理体制。相关的事例还很多,比如,“十二五”时期,“南水北调”的水要进入京津地区,那么,采取什么样的水务管理体制,让外地水和本地水能够一视同仁,让居民能够用得上水、用得好水、用得起水?如果这个问题解决不好,投资几千亿的“南水北调”工程可能就不能发挥出最大的效用。当然,城市的规划、建设、营运、监管体制更是一篇大文章。

农村建设需要构建新型农村管理体制,需要适应城市化加速发展的需要,即适应人口迅速地由农村向城市转移这一态势。欧美发达国家,尤其是德国和法国,也是第二次世界大战以后才开始土地整理和乡村重建的,而我们现在的发展水平已经接近他们当时的发展水平,要高度关注和重视乡村建设,要将其放在统筹城乡这个角度考虑,放在城市化加快发展这个角度考虑。尤其在重庆和成都统筹城乡综合配套改革试验区,统筹城乡建设一定要

在城市化加速发展这个大格局下进行思考。同时,从产业政策到社会管理政策,包括社会福利制度等方面,都要研究制定一系列适应城乡一体化发展和城市化加快发展的相关政策。

#### 4. 适应市民社会的形成,加快社会文化管理体制的改革以及垄断行业改革和国有经济的战略性调整

城市社会的形成就意味着市民占国家人口的主要部分或市民社会的形成。在市民社会中,相关的政治、文化、社会管理体制显然不能简单地运用传统农耕社会管理模式。举一个小的例子,目前,城市居民小区的住户和物业公司的矛盾通常很突出,各大城市都存在这个问题,但政府还没有系统、有效的协调和平衡两者之间关系的管理模式。城市政府的管理还没有跟进,要适应市民社会的管理,相关制度需求是巨大的。

另外,适应市民社会发展,还要把经济发展的本位,就是经济发展的主体定位清楚,不能再延续传统计划经济下哪种经济成分为主、哪种经济成分为辅的观念,要建立的是立足长远的“民本经济”。在市场经济条件下,政府应提供市场主体做不了、做不好、做起来也不经济的纯公共品的基本供给。要进一步深化国有经济的战略性调整,将公共资源转向公共服务和社会效益高、经济收益较低的领域,当然也不是全部“官办”,可以采取购买服务、代建代管等方式。这些就意味着垄断行业的改革要加快进行,以适应市民社会的形成与健康发展。

所有制改革,所有制结构调整要达到的基本目标有三个:一是形成各种市场主体平等使用生产要素的发展环境。现在,国有经济占有金融资源三分之二以上,但创造的GDP不到三分之一;而非国有经济创造GDP三分之二以上,利用金融资源还不到三分之一。二是形成各种经济主体平等参与竞争的市场环境。现在一些政府垄断和管制的行业还没放开。在做大做强的诉求下,国有经济在一些产业一直是一家独大,而国有资本收益没有得到有效管理,很多资金进入房市、股市,不仅抬高了国民经济的运行成本,同时也抬高了人民的生活成本,甚至扰乱了经济秩序,必须进一步深化改革。三是创造各种所有制经济平等受到保护的法治环境。若

形成了这三种环境,就意味着国有经济的战略调整、非国有经济的发展到位了,混合所有制经济就最终形成了。目前我们已经初步具备这种格局,但离目标模式还有较长的路要走。

#### 5. 避免陷入“中等收入国家陷阱”,加快收入分配制度的改革,缩小城乡、居民及地区之间的差距

我国在“十二五”时期将达到中等发达国家水平,而中等发达阶段既是发展机遇期又是矛盾凸显期。众所周知,拉美一些国家几十年前甚至是近百年前就达到了中等收入水平,但至今还在中等收入国家的泥沼中跋涉,并且没有发现他们近期能找到有效解决这个问题的方法。中国进入中等发达阶段,如何避免陷入这个困境,怎么尽快走出这个泥沼?这是摆在改革者和试验区面前的一项重要任务。面对居民收入差距如此之大,地区间、城乡间的矛盾如此突出的格局,为摆脱中等收入国家的困境,我们必须加快收入分配制度改革,缩小城乡、居民及地区之间的差距。在地区和产业政策方面,要根据社会主义市场经济的环境来制定相关政策。产业政策更多的应是由市场竞争或适应市场竞争、政府加以引导的一般性政策。因为除了高新技术产业之外,其他产业发展是市场竞争的结果,或者说是市场主体在优胜劣汰过程中形成的,政府应该因势利导而不该多加干预。而地区政策方面,政府应该有所作为,这种作为不需要太多政策,主要是资源分享、税费优惠以及处理好资源品价格和制成品价格之间的关系。这三大问题解决之后,地区发展才会有新的格局,应在这些方面进行深入的探讨。只有差距相对缩小,才能实现公平正义,才能以内需为主,而不至于长期处于内外需求严重失衡的发展态势。

#### 6. 适应大国地位的形成,基于全球战略来谋划国内发展和体制创新

大国地位形成之后,国际责任自然形成。国际社会一些人士出于不同目的,对中国有过不同的判断,包括“中国崩溃论”、“中国威胁论”等,现在又出现了“中国责任论”。“责任”是一把双刃剑。当我国大国地位开始形成时,我们面对着是这样一些责

任:一是全球经济平衡发展责任。一方面我国内外经济要平衡发展,同时要处理好与发展中国家的关系,无论是商品输出,还是对外投资都要考虑到国际环境及其对所在国的影响。二是“绿色经济”责任。我国GDP总量只有美国的三分之一左右,但二氧化碳排放量已与美国等量齐观,国际社会给我们的压力很大。我们既要坚持共同的、但有区别的责任原则,又要加快增长方式的转型,负起全球“绿色经济”的责任。三是科技引领责任。在技术创造方面,我们长期以来跟随别人模仿学习,但随着国力的增强,国际社会对技术专利费、品牌费等方面要求更严格了,我们变成了国际打工者。如果不在技术创新或者自主创新上有所建树,相关的体制不创新的话,必将受制于此。四是维持世界和平的责任。“十二五”末期,中国的大国地位将初步形成,应在维护世界和平的过程中进一步为自己拓展有利的发展空间,不仅仅是国土的边界,也包括经济社会发展的战略空间。

总之,面对新时期经济社会发展的重大转变,要深化改革,不断进行制度创新。有些改革是国家

综合配套改革试验区应该做的,应当先行先试;有些是在国家层面应该制定的大的改革战略,例如制定“十二五”规划必须充分考虑制度创新或深化改革的问题。当然,制度供给和制度需求之间经常是脱节的。一个发展中国家在赶超世界先进水平的过程中,也许缺的不是资本,不是技术,不是土地,甚至也不是劳动力,而是适当的制度供给。制度供给跟其他产品、要素的供给有所区别,它不能简单的引进或复制,任何制度的改革和创新都要触动现有的既得利益者,都要进行利益关系的调整。因此,要解决制度的供需矛盾,包括经济、政治、社会、文化领域的改革在内的中国改革,将是一个漫长的艰难的历史过程。

中华民族是个优秀的民族,只要有坚定的意志推进体制改革,创立符合世界潮流、符合中国经济社会发展要求、适应我国发展阶段的体制和机制,相信我们一定能够尽快确立大国地位,进入世界强国之林。

(编辑:夏冬;校对:杨睿)

(上接第13页)

#### 参考文献:

- [1] 国家统计局. 2008年中国统计年鉴 [DB]. 北京:中国统计出版社, 2008
- [2] 温家宝. 全面提高中国西部地区开发开放水平——在第十届中国西部国际博览会暨第二届中国西部国际合作论坛上的致辞 [C]. 2009-10-16
- [3] 西部蓝皮书:中国西部经济发展报告(2009) [R]. 北京:社会科学文献出版社, 2009-07-11.
- [4] 张可云. 西部大开发转型的必然性与未来重点 [J/OL]. 新华网, 转载《中国发展观察》文章, (2009-09-16). <http://www.xinhuanet.com/>.
- [5] 国家统计局. 2007年中国全面建设小康社会进程统计监测报告 [R]. 2008-12-18
- [6] 作者不详. 西部地区基础设施滞后的现状及建设思路 [EB/OL]. 免费论文网. <http://www.mianfeilunwen.com>.
- [7] 温友祥. 甘肃省民营经济比较研究 [J]. 发展, 2009(3): 44-46
- [8] 国务院办公厅. 关于应对国际金融危机保持西部地区经济平稳较快发展的意见 [Z]. 2009-10.
- [9] 张伟, 朱启贵, 吴文元. 西部地区资源型产业结构变动分析 [J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2009(2): 47-52
- [10] 罗秀琴. 浅议企业如何留住人才 [EB/OL]. 公文易文秘资源网, (2009-01-15). <http://www.govyi.com/>.

(编辑:夏冬;校对:朱德东)