

中国宏观经济形势分析与预测蓝皮书

(2010 年年中报告)

后危机时代下的中国经济形势、结构调整及其应对之策

——综合治理、制度建设与政府职能转变



“中国宏观经济形势分析与预测”课题组

上海财经大学高等研究院

2010 年 5 月

后危机时代下的中国经济形势、结构调整及其应对之策^{*}

——综合治理、制度建设与政府职能转变

“中国宏观经济形势分析与预测”课题组

【内容摘要】当前，世界经济总体上呈现出缓慢复苏的态势，而中国经济增长持续回升，已经恢复到2007年第二季度的增长水平，走出了一条清晰的“V”型复苏轨迹。但是，世界和中国经济的复苏还存在着许多隐忧。世界经济中的不确定、不稳定因素增多，中国经济则受困于政策波动大、结构欠合理、发展不均衡。

尽管在应对此次国际金融危机的过程中，中国政府强力干预经济成效显著，超额完成了保增长的目标，但是调结构的成效不彰，经济中的一些结构性矛盾加剧，经济增长的内生动力不足。并且，由于短期和长期问题相互交织，国内和国际因素相互影响，加上政府过多、过深地介入和干预市场，使得国内经济社会发展中面临的两难问题明显增多。建议利用当前经济回稳向好的有利时机，反思和调整传统的宏观治理理念，不断坚持市场导向的改革方向，加快建立有限政府与有效市场。

从而，本报告针对当前中国经济结构失衡现状和经济发展方式转变需要，提出以“稳政策、调分配、拉两头、优中间、扩内需、促出口”为导向的18字综合治理方针。当然，根本的根本还在于加强市场导向的长效制度建设，在此过程中需要正确处理好“政府与市场、国富与民富、效率与公平、投资与消费、内需与外需、城市与农村、沿海和内地、发展与稳定、发展与教育、发展与生态”十大关系。

其中，关键是合理界定政府与市场的边界，促进政府从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变，从而建立有效政府和有效市场，使之能同时达到效率、公平与和谐发展。这也是中国经济长远可持续发展的需要和根本之路，要真正实现当前政府提出的经济结构调整和发展方式转变两大战略目标，就必须率先打破政府自身带来的行政垄断和行政管制，为市场机制发挥更大作用提供更广阔的空间。

【关键词】综合治理 制度建设 有效政府 有效市场 公共服务型政府

^{*} 本报告为上海财经大学高等研究院“中国宏观经济形势分析与预测”课题组2010年年中报告，主要撰写人为田国强、陈旭东。

目 录

一、当前世界和中国宏观经济形势走势	1
(一) 世界经济呈现缓慢复苏态势.....	1
(二) 中国经济呈现持续回升态势.....	2
(三) 对世界和中国经济增长的预测.....	3
二、世界和中国经济复苏中的问题与挑战	3
(一) 世界经济：不确定不稳定因素增多.....	3
(1) 高失业.....	3
(2) 高赤字.....	4
(3) 高壁垒.....	4
(4) 低消费.....	5
(二) 中国经济：在增长回升之中存隐忧.....	5
(1) 政府财政收入增幅远高于居民收入.....	5
(2) 重工业增加值增幅远高于轻工业和服务业.....	6
(3) 固定资产投资增幅远高于社会消费.....	6
(4) 国有部门投资增幅远高于非国有部门.....	7
三、破解中国经济结构失衡困局：综合治理与制度建设	8
(一) 采取六大综合治理方针，兼顾稳增长调结构.....	8
(1) 稳政策.....	8
(2) 调分配.....	10
(3) 拉两头.....	11
(4) 优中间.....	12
(5) 扩内需.....	13
(6) 促出口.....	14
(二) 正确处理十大关系，加强长效制度建设.....	15
(1) 正确处理政府与市场的关系，加快推进深层次市场化改革.....	15
(2) 正确处理国富与民富的关系，加快推进财政税收体制改革.....	16
(3) 正确处理效率与公平的关系，加快推进收入分配体制改革.....	17
(4) 正确处理投资与消费的关系，加快推进内需结构均衡发展.....	18
(5) 正确处理内需与外需的关系，加快推进需求结构均衡发展.....	19
(6) 正确处理城市与农村的关系，加快推进市场导向的城市化.....	19
(7) 正确处理沿海和内地的关系，加快推进区域经济协调发展.....	20
(8) 正确处理发展与稳定的关系，加快推进社会福利系统改革.....	20
(9) 正确处理发展与教育的关系，加快推进科教兴国战略实施.....	21
(10) 正确处理发展与生态的关系，加快推进生态环境保护工程.....	22
四、结束语	22

一、当前世界和中国宏观经济形势走势

(一) 世界经济呈现缓慢复苏态势

在各国宏观经济刺激政策的带动作用下，当前国际经济形势已出现了一些积极的变化，特别是作为此次金融危机重创地的主要发达经济体，总体上呈现出缓慢复苏的态势。

美国经济走出衰退阴影，复苏前景谨慎乐观。在此前连续4个季度出现衰退后，2009年第三、第四季度及2010年第一季度GDP按年率计算分别实现2.2%、5.6%和3.2%的增长。经济景气带动美国就业市场出现一定程度的转机。2010年4月新增就业岗位达到29万个，创下四年来的新高。就业和收入改善促进了消费增长。2010年第一季度消费者开支按年率计算增长3.6%，为两年来的最大增幅，成为美国经济增长的主要推动力。

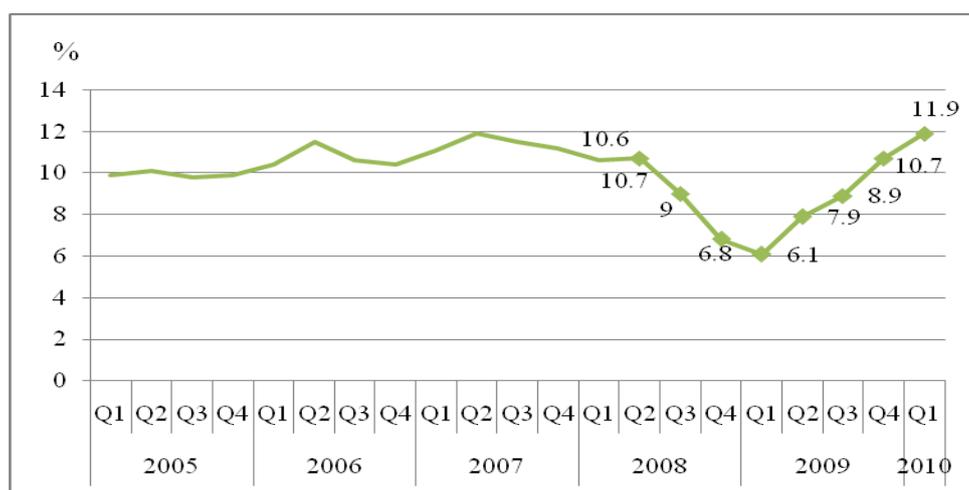
欧元区和日本经济的复苏步调相对缓慢。2010年第一季度欧元区16国和欧盟27国的GDP环比增长均为0.2%，同比分别增长0.5%和0.3%。随着居民消费支出停滞，企业投资开支下降，使得出口和库存小幅增加成为经济为数不多的增长来源，经济复苏的内生动力不强。从经济数据上看，日本的经济回暖也主要受益于向中国等亚洲其他国家和地区的出口增加。2010年3月，日本贸易顺差额达9489亿日元，为连续第12个月保持顺差，而核心消费者物价指数同比下降1.2%，已连续第13个月下降，通货紧缩没有得到明显改善，这会继续抑制消费。

新兴工业化和发展中经济体成为带动全球经济复苏的火车头。尤其是亚洲主要新兴工业化和发展中经济体的金融体系在此次金融危机中几乎没有遭受什么重大损失，财政和国际收支状况较好，外债负担较轻，再加上政府大规模救市举措的刺激，复苏迹象最为明显。如新加坡今年第一季度经济同比增速达13.1%，创下该国16年来的最快季度增速；韩国央行最近公布的数据显示，第一季度韩国GDP同比增长7.8%，创下2002年第四季度以来的最快季度增速。

（二）中国经济呈现持续回升态势

中国经济在此次国际金融危机中表现突出。从图 1 可以看出，自 2008 年第二季度中国经济增长掉头向下之后，以 2009 年第一季度为谷底，划出了一条清晰的“V”型反转轨迹，经济增速回复到了 2007 年第二季度的水平。按照当前中日两国的经济增长态势预计，中国有望在 2010 年中期超越日本，跃居世界第二经济大国。

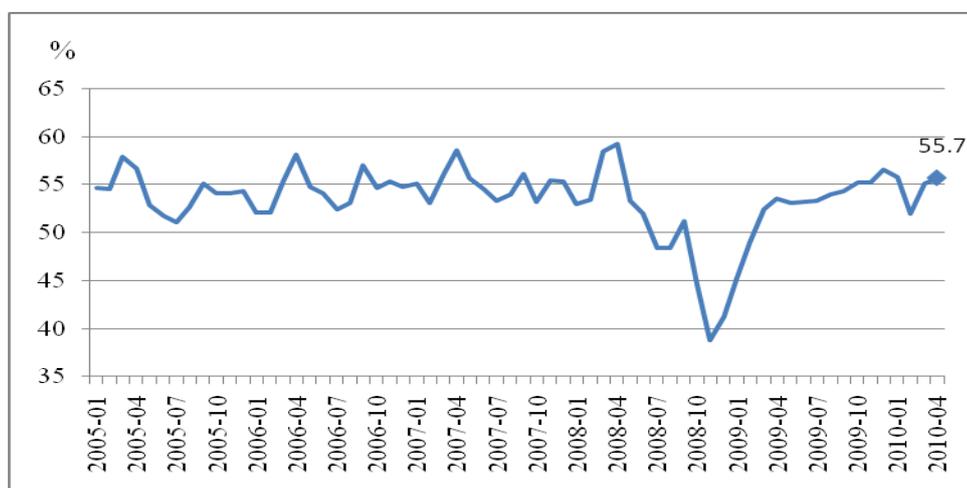
图 1: 2005 年以来中国经济季度同比增速一览



数据来源：国家统计局、中经网统计数据库

从经济的先行指标制造业采购经理指数（PMI）来看，我国在 2010 年 4 月达到 55.7%，超过上月的 55.1%，已经连续第 14 个月位于 50% 的临界点之上（如图 2），基本保持着平稳向好的态势。

图 2: 2005 年以来我国制造业采购经理指数（PMI）变动图



数据来源：国家统计局、中经网统计数据库

（三）对世界和中国经济增长的预测

如果世界经济形势不发生大的突发性变化,预计 2010 年下半年和 2011 年上半年,世界经济还将保持目前的发展态势,即新兴市场经济体的强劲增长与发达经济体的缓慢复苏相伴,许多经济体的增长还是比较依赖财政刺激和货币宽松政策,主要发达经济体的国内消费需求复苏还需要一个较长的时间。

表 1: 国际货币基金组织 (IMF) 对世界和中国经济增长的预测

	占全球实际 GDP 比重 (%)	经济增长预测 (%)			
		2008	2009	2010	2011
美国	21	0.4	-2.4	3.1	2.6
欧元区	16	0.6	-4.1	1.0	1.5
日本	6	-1.2	-5.2	1.9	2.0
中国	11	9.6	8.7	10.0	9.9
全球	100	3.0	-0.6	4.2	4.3

数据来源: IMF, WORLD ECONOMIC OUTLOOK, 2009 年 10 月/2010 年 4 月

总体而言,在世界经济基本保持稳定(不可控因素),以及我国的宏观经济政策恰当,不出现大起大落的话(人为的因素),预计中国 GDP 增速将继续在高位运行,全年增长率有望达到 10%或以上水平。不过,我们担心的是,如果继续维持目前的发展方式,经济增长的目标虽无虞,结构调整的目标却堪忧,当前经济增长的速度越高,未来结构调整的成本越大,不利于中国经济均衡可持续发展。

二、世界和中国经济复苏中的问题与挑战

（一）世界经济：不确定不稳定因素增多

对于中国经济来说,外部因素是不可控因素,从而需要充分考虑潜在的最坏情况。当前,世界经济总体上呈现出“三高一低”的现象,特别是一些主要发达经济体的经济复苏进程仍存在着很多不确定、不稳定因素,处于一种相对缓和与未知动荡并存的状态。

一是高失业。国际劳工组织的数据显示,2009 年全球失业水平创下新

高，并可能在今后几年内仍保持在较高水平。尤其是主要发达经济体的失业状况更为糟糕。美国 2010 年 4 月的失业率为 9.9%，接近去年底 10% 的历史高位，离全面复苏还有很长的路要走。据统计，自 2007 年 12 月陷入经济衰退至今，美国新增失业人口已超过 800 万人，超过 40% 的失业人员连续 6 个月甚至更长时间停留在失业状态。欧盟统计局公布的数据显示，2010 年第一季度欧盟 27 国的失业率为 9.6%，其中失业率最高的是拉脱维亚(21.6%)和西班牙(19%)。日本 2010 年 3 月的失业率也维持在 5% 的较高水平。这种无就业增长必然带来国内需求疲软，导致经济复苏的内生动力不足。

二是高赤字。过去一年中，各国政府为避免经济衰退纷纷采取了大规模的经济刺激计划，导致或加剧了财政赤字问题。在欧盟 27 国中，目前希腊的预算赤字已经相当于其 GDP 的 12% 左右，远远超过欧盟《稳定与增长公约》规定的 3% 上限。除希腊外，西班牙、葡萄牙、意大利、爱尔兰等国的预算赤字比例也都接近或超过 10%。近期，标准普尔相继调低了希腊、葡萄牙和西班牙等国的主权信用。这些国家的 GDP 占欧元区的 35% 左右，一旦债务危机加剧，极有可能给全球经济复苏造成很大拖累。尽管近期欧盟及国际货币基金组织已决定设立一项总额高达 7500 亿欧元的救助机制，但是市场对欧元区债务危机的担忧并没有得到有效缓解，引发全球股市震荡调整。而据国际货币基金组织的数据显示，日本政府的公共债务总额也已经达到其 GDP 的 2 倍多，在世界经济合作与发展组织(OECD) 30 个成员国中居于首位。

三是高壁垒。2009 年以来，贸易保护主义在全球快速蔓延。据世界贸易组织统计显示，2009 年全球发起的反倾销调查预计达 230 至 250 起，同比增长 11% - 20%；发起的反补贴调查则达到 41 起，同比增长高达 193%。并且，发达国家又滋生出一些新的贸易保护手段，如购买本国货、滥用本国货币贬值、施压外国汇率调整、实施碳关税等。与此同时，发达国家纷

纷寄望于扩大出口，来起到增加就业岗位、推动经济增长的作用。比如，美国总统奥巴马最近在 2010 年国情咨文中明确提出，未来 5 年实现出口翻一番以创造 200 多万个工作岗位的目标，并提出了“再工业化”的发展战略，试图重塑其先进制造业在世界范围内的竞争优势。这对以“世界工厂”著称的中国制造当然是直接的威胁。

四是低消费。由于受金融危机的冲击，主要发达国家居民的金融资产大幅缩水，居民的资产负债表一直处于调整和修复之中，短期内需求不会有大的提升。2010 年 3 月，欧元区零售销售额环比维持不变，而 2 月则是环比下跌 0.6%。同期，日本居民工资收入也继续下降，为连续第 21 个月下降，这表明日本以出口带动的经济复苏并没有给工人带来大的好处。收入状况的恶化导致消费者继续对支出保持谨慎，2 月份日本家庭消费者信心指数只有 39.8，尽管有极低幅度的向上调整，但是在工资处于如此低位的情况下，消费支出可能要到 2011 年才会出现实质性增长。

（二）中国经济：在增长回升之中存隐忧

从保增长的经济目标看，我国一季度的经济数据无疑是成功的，但如果从调结构、促转变的战略任务看，我们很可能无法那么乐观。本报告将我国经济增长回升中的隐忧，归结为政策波动大、结构欠合理、发展不均衡，使得经济发展的内在动力和可持续发展能力不足。其中，政策波动大是一个较为迫切的现实隐忧。以 2008 年的宏观调控政策为例，年初宏观调控政策基调还是“两防”（防过热、防通胀），同年 7 月份变为“一保一防”（保增长、防通胀），到 11 月份又改成“一保”（保增长）。因此，2008 年下半年经济的大幅下滑，并非完全由于外部的次贷危机冲击，关键还在于政府对经济趋势的误判，使得宏观经济政策缺乏前瞻性、稳定性和连续性，从而人为地加剧经济的大幅波动。

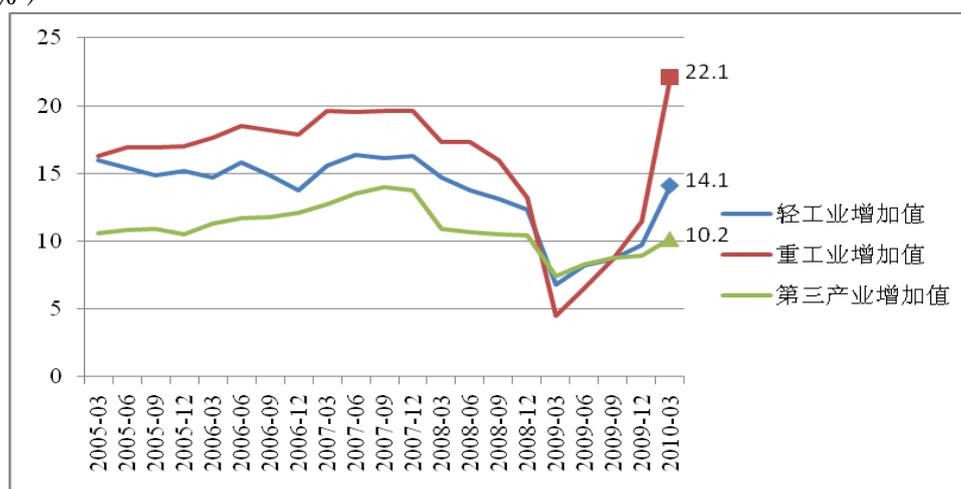
具体考察我国一季度的经济数据，可以发现“四个远高于”的现象。

一是政府财政收入增幅远高于居民收入。我国在国民收入初次分配格

局上依然处于恶化状态。一季度，全国财政收入 19627.07 亿元，比去年同期增加 4985.02 亿元，同比增长 34%。同期，城镇居民人均可支配收入 5308 元，同比增长 9.8%（扣除价格因素，实际增长 7.5%）；农村居民人均现金收入 1814 元，同比增长 11.8%（扣除价格因素，实际增长 9.2%）。与 2009 年相比，政府财政收入与居民收入增幅之间的差距又有明显拉大的趋势。可以看出，国民财富分配体系的改革依然任重道远。如何让老百姓更多地从经济增长和发展中获得实实在在的利益，是一个亟待破解的难题。

二是重工业增加值增幅远高于轻工业和服务业。我国在经济结构上有重新“重工业化”的趋势。一季度，我国重工业、轻工业和第三产业增加值分别增长 22.1%、14.1%和 10.2%，重工业与后二者之间的增幅差距达 8 个百分点以上。与此相适应，同期我国生产钢材 1.86 亿吨，增长 28.55%；生产粗钢 1.58 万吨，增长 24.52%；产生铁 1.50 万吨，增长 21.67%；生产水泥 3.36 亿吨，增长 20.25%。从行业投资来看，煤炭投资增长 29.9%，有色金属增长 34.5%，非金属矿增长 37.2%。这使得一季度全国单位 GDP 能耗不降反升，同比上升 3.2%。可以预期，如果对高耗能产业的快速发展不加约束，将进一步加剧我国经济结构转型和节能减排的压力。

图 3：2005 年以来我国重工业、轻工业和第三产业增加值增速变动图（%）



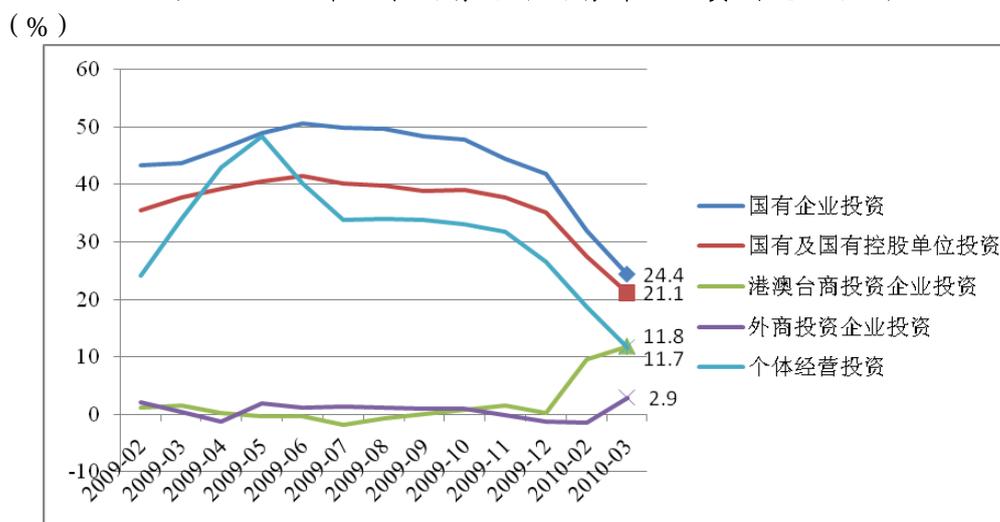
数据来源：国家统计局、中经网统计数据库

三是固定资产投资增幅远高于社会消费。我国经济增长由投资驱动向

消费驱动的转型还很不到位。一季度，全社会固定资产投资 35320 亿元，同比增长 25.6%（其中，房地产投资增长 35.1%，同比加快 31 个百分点），而社会消费品零售总额 36374 亿元，同比增长 17.9%。尽管消费增速比上年同期加快 2.9 个百分点，但二者间还是相差近 8 个百分点。并且，消费增长的不确定性仍很大。虽然“家电下乡”、“以旧换新”、“汽车购置税”等消费刺激政策还会延续，但基于耐用品消费的周期性特征等因素，这些政策的效果很可能会递减。我们认为，市场自发性消费需求受制于收入增长缓慢，短期内可能难有快速增长，未来消费需求对经济增长的拉动作用不会出现大幅的增加。

四是国有部门投资增幅远高于非国有部门。一季度，国有企业投资总额 8827.45 亿元，同比增长 24.4%，国有及国有控股单位投资总额 12155.85 亿元，同比增长 21.1%，港、澳、台商企业投资总额 1118.23 亿元，同比增长 11.8%，外商企业投资总额 1332.03 亿元，同比增长 2.9%，个体经营投资总额 112.73 亿元，同比增长 11.7%。这种投资的不均衡表现在经济现实中，就是国有企业不仅在石油、钢铁、基础建设等传统垄断领域大举进军，而且还将触角伸到了诸如房地产、贸易等一般竞争性领域，进一步压缩了民营企业的空间。

图 4：2009 年以来国有与非国有部门投资增速变动图



数据来源：国家统计局、中经网统计数据库

三、破解中国经济结构失衡困局：综合治理与制度建设

我们认为，在稳增长中调结构，在解难题中促转变，在风险最小化下求效果最大化，应该是后危机时代中国应对经济失衡困局、谋求经济均衡发展的基本思路。政府没有必要过于担心经济出现的短期小幅波动，在相当一段时期内中国经济实现 8%、9% 乃至两位数增长不是一个大的难题，所以应该在经济形势好转、复苏势头巩固的背景下，更加关注深层次的经济结构调整，更加关注经济增长的质量和效益，更加关注经济市场化改革的推进和加强其改革的力度。

为此，我们针对当前中国经济结构失衡的现状和经济发展方式转变的需要，提出以“稳政策、调分配、拉两头、优中间、扩内需、促出口”为导向的 18 字宏观综合治理方针。当然，根本的根本还在于加强长效制度建设，正确处理好一系列重大经济社会关系，特别是合理界定政府与市场的边界，促进政府从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变，从而建立有效政府和有效市场，使之能同时达到效率、公平与和谐发展。

（一）采取六大综合治理方针，兼顾稳增长调结构

第一、稳政策。中国经济总是陷于大起大落困局的一个重要原因，就是宏观经济政策大起大落，其根源在于行政权力对市场经济的过度干预。政府的过度干预不会造就一个有效市场和有效政府，只会让市场低效，并且滋生寻租和腐败的空间。保持政策相对稳定的核心就是要减少政府频繁的短期宏观调控，代之以加强长效的市场制度建设，这也是中国建立和完善社会主义市场经济体制的题中应有之义。

比如，股市和楼市就是中国经济的缩影，在很大程度上由政策调控，总是大起大落。股市相对稳定之所以重要，在于如果股市不稳，大幅度下滑，会大幅减少家庭资产，加上居民的现期收入上不去，生（生计）、老（养老）、病（治病）、居（居住）、教（子女的教育）等消费预期不断增加，现期

的消费就会受到挤压，内需不足的情况会不断恶化。再看楼市，自 2003 年国务院发布 18 号文^①以来，政府每年都会出台若干对房地产宏观调控的政策，但是总给人头痛医头、脚痛医脚的感觉。不可否认，房地产行业存在着很多急需解决的重大问题，存在着严重的贫富差距和房产资源配置的低效率问题，近期又伴随着房价上升过快的问题，但解决问题的根本方法不是频繁的价格管理和政策手段，而是切实加强房地产市场长效制度建设。

为此，我们今年 2 月曾建议，应从促进土地城乡流转、开征房产物业税种、加强银行风险管理、构建住房保障体系、推进住房租赁市场建设、完善土地拍卖制度等涉及面广、影响面大的制度建设方面入手，多管齐下，实行一般均衡的综合治理，建立有效市场，让市场充分发挥作用，兼顾经济效率与社会公平，引导有效供给与需求，从而促进房地产市场稳定健康发展^②。

其后，国务院于 4 月 14 日公布的“新国四条”^③及 4 月 17 日的“新国十条”^④，尽管有一些好的措施，与我们的建议有重叠之处，但我们对其将政策目标瞄准高房价，而不是房地产市场严重的结构失衡，以及由此而采取的一系列非法律定义的行政手段感到担忧。它可能无法解决深层次的结构矛盾和问题，而且会破坏市场的自我调节作用，激化供求失衡的矛盾。如果房价被人为遏制，不能提供足够的投资和生产激励，也就无法保证有效供给。当前的房产宏观调控政策，已带来如下一些负面效应。

^① 即《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》国发〔2003〕18 号。

^② 详细讨论参见《上海财经大学高等研究院 2010 年度政策建议书之二：固本治源，缓急相济——关于综合治理房地产危情的政策报告》。

^③ 即国务院常务会议提出的思想政策措施：抑制不合理住房需求、增加住房有效供给、加快保障性安居工程建设和加强市场监管等四项具体的措施。

^④ 即《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》提出的十条意见：各地区、各有关部门要切实履行稳定房价和住房保障职责；坚决抑制不合理住房需求；实行更为严格的差别化住房信贷政策；发挥税收政策对住房消费和房地产收益的调节作用；增加居住用地有效供应；调整住房供应结构；确保完成 2010 年建设保障性住房 300 万套、各类棚户区改造住房 280 万套的工作任务；加强对房地产开发企业购地和融资的监管；加大交易秩序监管力度；完善房地产市场信息披露制度。

一是产生激励扭曲，使得政策目标与实际结果相背离。比如，提供纳税证明或社会保险缴纳证明条款，本意是遏制投机购房，恰恰无法挡住外地有钱人（不需贷款）异地购房，却将那些要靠信贷支持才能在城市里购房的非户籍人口挡在了门外。这也背离了城市化规律。

二是引发道德风险，使得市场沉迷于政策预期和博弈。由于信息很难对称，很多政策的监督成本巨大，将会引起五花八门的社会乱相和道德失范，如虚开证明、借名买房、假按揭、行贿受贿等，更有甚者上演起假离婚的把戏。

三是破坏政策相对稳定，使得政策随着房价上下起伏。一旦打压房价的新政影响到我国经济平稳增长（不是没有可能），如何处理这些限制性政策？临时性的政策撤销之后，消费者暂时被压制的刚性需求再又报复性反弹，政府又要如何应对房价上涨的卷土重来？因为从长远看，中国房价的上涨是一个不可逆转的趋势。

四是阻滞市场改革，使得计划手段扰乱市场自发秩序。比如，将稳定房价的责任归于地方政府，实际也赋予了其超越法律权限干预市场的权力，可能会导致价格的扭曲并增加政府权力寻租的机会。政府应该管的是法定的住房保障，而不是市场的住房价格。

第二、调分配。改革的实质就是利益关系的重新调整。改革开放 30 多年来，中国经济持续高速增长带来了社会财富“蛋糕”的快速变大，但是国民财富分配格局的不合理程度却日益加深，主要表现在三个方面：一是国与民的收入差距拉大，我国居民收入比重由 1988 年 70.5% 的最高点下降至 2007 年的 59.1%，国家财政收入在 1993 年至 2008 年之间的平均增速超过 19%，大大超过整个经济发展的速度，政府从经济发展中得到的好处远远多于居民收入，且财政支出又大多用在推动 GDP 增长和自我消费上，而不是涉及公共利益的教育、医疗、社保、环保等事业上，使得老百姓捂住钱袋子不愿消费；二是贫与富的收入差距拉大，我国基尼系数由 1982

年的 0.249 拉大到 2008 年的 0.47，社会各阶层的差距越拉越大，因制度性利益冲突和不均等而产生各种矛盾趋于尖锐化，已成为很多群体性社会冲突事件的主要直接源头，如不加重视将影响社会稳定的大局；三是城与乡的收入差距拉大，我国居民收入之比由 1978 年的 2.57 倍增至 2009 年的 3.33 倍，城乡二元结构问题非但没有缓解，反而有固化和加剧的趋势。这些问题不解决，都将严重阻碍中国经济转变发展方式和调整经济结构的进程。

毋庸置疑，收入分配改革必须要谋划长远，但久拖不决肯定不是解决问题的办法，短期内还是应该拿出若干能够起到实效的具体措施。建议政府下大决心从国企收入分配改革、财政税收政策改革等硬骨头入手，促进政府从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变。首要的是，改革现有的国有资产收益分配制度，将大部分国有收益真正转移到公共支出领域，如充实到社保中去，让作为国有资产名义所有者的全民，真正享受到实实在在的收益。其次，应该提高起征点、降低税率、建立必要的减免退税机制，切实降低中产阶级和工薪阶层税负，同时开征（或加大）资源税、房产税、遗产税等国际经验表明可有效缩小收入差距的税种等，让税收真正起到调节收入分配的功能。

第三、拉两头。首先，我们认为要增加对农业和农村教育的投入，加快现代农业建设，使粮食供给保持稳定增长，建立让农业增产、农民增收的长效机制，增强 8 亿农民的消费能力，有效激活农村消费市场。当然，我们更应该将三农问题置于中国城市化的大背景下去考虑，积极推进农村城市化、农民市民化的进程，这才是消除城乡二元结构，解决“三农”问题的根本出路。

其次，我们认为要大力促进服务业发展。目前，我国服务业占经济总量的 45% 左右比重不仅与成熟发达国家相比，甚至与其他主要发展中国家

相比都低不少。美国、英国、德国、日本等发达国家的服务业通常占 GDP 的 65% 以上，而巴西、印度、俄罗斯、韩国、菲律宾等发展中国家目前的水平也都在 55% 以上。

相对而言，服务业对能源、资源等要素的消耗较低，它并不会像需要大量基本原材料投入的行业一样，由于当前持续高企的原材料价格而显著地引致成本推动型和输入型通货膨胀。相反地，一方面，发展劳动密集型的传统服务业有助于缓解劳动力过剩的问题，并可以减轻资源密集型制造业过度膨胀所引致的资源耗竭、环境恶化等负外部性。另一方面，发展智力密集型的现代服务业则有助于提升中国在世界产业价值链中的位置，实现由中国制造向中国智造的升级转变。

第四、优中间。经济金融危机的一个作用，就是促使我们下决心充分利用市场机制进行深层次的结构优化调整。对中国经济的主体第二产业而言，一要引导和支持工业部门加大科技研发投入，促进高新技术改造传统产业，发展高端优势工业产业集群，实现产业结构优化升级。这方面应注意充分发挥民企业的作用。因为以国家为主体的创新体制，往往不计成本，在动机上可能是忽视经济效益的，也许在某些特定领域或特定目标上能成功，但不会导致可持续发展的创新型经济。相反，以民企业为主体的创新体制，由于对利润和效益的密切关注，以及分散决策所需的信息量较少，使得它更容易导致整体经济效益的持续提升。

二要转变发展方式，提升能源利用水平，大力发展清洁能源，推动中国经济实现由高能耗、高污染、高排放为基础的“高碳”经济，向低能耗、低污染、低排放为核心的“低碳”经济的转变，淘汰落后产能，实行产业结构转型升级。

三要改变国有垄断行业封闭、单一的所有制结构，继续扩大民营资本市场准入，不断完善对中小企业的政策扶持体系，为民营企业和中小企业提供一个公平竞争的投资环境，让其进入原由国家垄断的行业，促进市场

竞争，让生产要素向最有效率的地方集中，以提升整个经济的效益和效率。由于中小企业的大量存在而形成的竞争和创新文化，促使创新型大企业不断涌现，也正是发达国家保持强大的一个主要原因。

没有充满活力和蓬勃发展的中小企业，一国经济很可能是没有希望的。数据也显示，在经济合作与发展组织（OECD）成员国中，中小企业占企业总数的95%。为此，我们要进一步清理和取消限制中小企业发展的政策规章。比如，新《劳动合同法》无论是从出台时机还是立法依据都很有问题，使得大量出口导向型的中小企业的运营成本增加，用工体制僵化，生存空间恶化，属于典型的好心办坏事。究其原因，就是用热情和愿望替代了经济规律，政府在不该管的地方管得太死太细，结果导致有法必依则大量中小企业倒闭，有法不依则法律威严受损的两难局面。建议对大、中、小企业实行区别对待，避免用《劳动合同法》这样的“一刀切”做法，挤压中小企业特别是那些极小型企业生存和发展的空间，从而无法大量吸收过剩的农业人口以促进城市化转型。

第五、扩内需。可以预期，一直以来支撑中国增长模式的外部需求在未来几年内都将会比较疲软，原因在于主导全球经济消费需求的发达国家特别是美国居民家庭当前都面临着去杠杆化和重建储蓄等重要任务。因而，当务之急是促进从外需支撑的出口型发展模式向内需支撑的消费型发展模式转变。

如果说前述的调分配可以增加居民的购买能力，那么要真正有效激活消费需求，还需要增加居民的消费信心和消费意愿。2008年下半年以来，中央密集出台了一系列刺激消费的政策，通过一次性转移支付或财政补贴来扩大居民的“半强制性消费”，起到了非常显著的成效，但是这种补贴性消费行为一旦长期化，将会给政府带来巨大的财政负担，并且会为进一步深化市场导向的改革筑高藩篱。

建议在进一步延续家电下乡、汽车下乡、以旧换新、提高特殊人群补

贴、降低部分产品消费税等刺激政策的同时，积极规划出台面向未来5到10年的涵盖就业、养老、医疗、住房、教育等涉及居民“生（生计）、老（养老）、病（治病）、居（居住）、教（子女教育）”的具有全局性的一揽子社会福利改革计划，以稳定居民收支预期，提高自发消费信心，扩大自主消费需求。

第六、促出口。在社会保障和医疗改革等公共福利政策还处于改革摸索的情况下，经济由出口导向向内需驱动的转变无法一蹴而就。当前政府应该在扩内需的同时，在促出口方面同样有所作为，以保持经济的平稳较快发展和缓解庞大的就业压力。

首要一条，就是近期保持人民币汇率的相对稳定，以保持出口产品的竞争力。数据显示，如人民币在短期内升值3%，家电、汽车、手机等生产企业利润将下降30%至50%；在其他生产要素成本和价格不变的情况下，如人民币升值1个百分点，纺织品企业利润也将降低1个百分点，而其本身的利润只有3%至5%。因此，尽管从长期看人民币还存在一定的升值空间，但是在当前的国际国内经济形势仍然不稳的情况下，要尽量顶住人民币升值的国际压力，稳定人民币汇率，这对缓解中国企业出口成本的上升，帮助出口依赖型企业稳住一定的外部市场，具有重要的现实意义。

需要特别指出的是，美国的贸易赤字涉及90多个国家，是一个多边问题，不能通过简单的双边汇率调节来解决。在美国一些著名经济学家的极力鼓动下，美国政府寄望于通过中国的人民币升值来解决其自身的结构性问题，这是一种自己生病别人吃药的做法。事实上，由于改革开放，中国大陆已有相当比重的外国企业、跨国公司和合资企业，已形成了你中有我、我中有你的格局，使得人民币升值对其他国家是一柄双刃剑，这也会大大减轻人民币升值的压力。

其次，要继续运用财政、信贷、外贸基金等多种手段，为企业降低出口成本，提升产品技术含量，克服隐性贸易壁垒，支持具有竞争优势的产

品出口，加快转变外贸发展方式，同时实施出口市场多元化战略，帮助企业不断开拓新兴市场贸易、东亚区域内贸易及自由贸易区内贸易（如成立不久的中国-东盟、中国-秘鲁、中国-智利、中国-哥斯达黎加等双边自由贸易区）。

（二）正确处理十大关系，加强长效制度建设

第一、正确处理政府与市场的关系，加快推进深层次市场化改革。中国经济在这次金融危机中一枝独秀，让很多人产生了一个认识上的误区，以为金融危机证明了自由市场制度的失败，应该加大政府介入经济的程度，认为金融不需要进一步市场导向的改革等观点不一而足。这是一种极具误导性的、短视的看法。在非常规情况下，政府出手救市，是必要的，但这只是一种短期的应急措施，并不意味着政府和市场的合理边界发生了新变化。市场化改革的本质在于如何处理好政府与市场的关系，中国一方面在该监管的地方没有管起来或者力度不够，如贫富差距过大、社会保障、环境保护，金融股票市场的内部交易、虚假披露、老鼠仓等等，另一方面，在不该监管的地方却管得太严了，频繁的行政干预经济活动，如土地供给市场和房地产市场干预，城乡二元结构，金融领域对企业的上市资格、融资规模、卖空机制等等。因此，还是要加强市场化改革的步伐，充分发挥市场对竞争性行业配置资源的有效作用，同时在市场失灵情况下，发挥政府的作用。

无论是从近代世界经济发展史，还是现代经济学理论文献看，经济内生增长靠的是利于激发创新与企业家精神的市场机制，这是一个基本常识。因此，在常规情况下，中国还是要进一步加快推进深层次市场化改革。从长远来看，中国要真正实现政府提出的经济结构调整和发展方式转变两大战略目标，就必须改变政府主导经济结构调整和产业结构升级的思维，率先打破政府自身带来的行政垄断和行政管制，为市场机制发挥更大作用提供更为广阔的空间。

总之，中国要向“好的市场经济”方向发展，解决当前存在的深层次问题，就需要严格界定政府和市场边界，需要转变政府职能，需要创新政府管理模式，促进政府从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变，从而建立有效政府和有效市场，使之能同时达到效率、公平与和谐发展。一个全能的政府不会是有效政府，它只会给市场运行设置重重障碍，滋生寻租空间，导致激励扭曲。一个有效的政府一定是一个受法治约束的有限政府。当然，由于政府职能转变和政府管理模式创新涉及权力调整、利益冲突，将会损害很多人的既得利益，改革的难度因而会非常大，但不能由此放弃这样的改革。

第二、正确处理国富与民富的关系，加快推进财政税收体制改革。改革开放 30 多年来，尽管其间经历了一些波折起伏和思想交锋，中国经济还是在市场化的道路上快速发展，带来了国民经济总量的空前增长和中国终于重新崛起的基本实现。按实际 GDP 计算，2009 年中国在全球经济总量中的比重已达 11% 左右，虽现在还不及康乾盛世时期，却已是仅次于美国的第二大国，并有望在未来 20 年左右超过美国。分析中国经济的成功经验，千重要，万重要，给老百姓更多经济上的选择自由最重要。从农村到城市的改革实践都已表明，哪里政策一松动，哪里自由度更大一些，哪里经济效率就更高。

然而，由于没有及时调整国民财富分配格局，使得政府与民争利、国富民弱等问题和现象日益突出，已成为经济可持续发展的极大阻碍。特别是近年来我国政府财政收入与居民收入增幅之间的差距又有明显拉大的趋势，其中个人所得税征税起点过低、税率过高的现状，与早期作为发展中国家的美国不收个人所得税形成鲜明对比。且在国富的名义下，国营企业往往已蜕变为部门垄断利益集团，亏损却由全民分担。同时，与制度性利益冲突相关的各种矛盾，也成为很多群体性社会冲突事件的主要直接源

头，并开始影响到社会稳定的大局。

如何破解当前中国经济发展和财富分配的难题？其实，亚当·斯密在《国富论》中就已阐述了，国富的根本在于民富，同时古今中外正反面的例子又都告诉我们，改革无疑应该首先从财政税收体制入手。目前，我国的财税体制就是以轻国民消费，而重投资为前提的。政府从民间收缴的税收，一方面以超过整体经济和居民个人收入的速度增长，另一方面并没有全部转化为可供国民消费的福利，而是大量地转变为投资。这导致的一个后果就是国家财富过多地集中在政府和大型国有企业手上，财政支出的绝大部分被用于贡献 GDP 增长的经济再投资和政府的自我消费，民众并不能充分地分享经济改革的发展成果和国企垄断带来的庞大资产和收益，造成了“国富民弱”的不良局面，这也是造成居民消费持续得不到充分释放的根本原因。

改革的方向主要有四：一是改变政府财政收入空前膨胀、增速居高不下的特点，逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重；二是扭转政府财政支出集中于参与经济投资和自我消费的局面，提高教育、卫生、社保、环保等方面的投入；三是提高个人所得税起征点、降低税率、建立合理的减免退税制度，扩大中产阶级在社会中的比例；四是增加对畸高收入群体的税收，将其作为用税收杠杆来调节社会收入分配的重点。

第三、正确处理效率与公平的关系，加快推进收入分配体制改革。毫无疑问，消费高增长的可持续性需要收入高增长的持续性来保证，这需要在收入分配体制上着手改革和完善。改革开放以来，我国城乡居民收入在总体稳步增长的同时，不同群体之间的收入差距却在拉大。如上所述，我国 2008 年的基尼系数达到 0.47，已经超过 0.4 的国际公认警戒线。如果不加以重视，收入分配的经济问题随时可能向深层次的社会问题转变。

现代微观经济理论告诉我们，只要每人的初始禀赋的价值相同，亦即只要有一个公平的竞争起点(政府可以通过税收和向每个国民提供同等基

基础教育达到这种起点平等），然后通过市场运作就可以达到既有效而又公平的社会结果。但是，在当前财政税收和国民教育体制与社会公平起点目标还有一定差距，市场经济体制远未完善的时候，中国需要确立一个兼顾效率与公平的收入分配秩序，把经济社会发展的成果更加合理地分配到群众手中，使全体社会成员逐步实现共同富裕。

从而，收入分配体制改革需要注意处理好市场、政府和社会三者之间的关系。从初次分配调整看，由于市场是配置资源的基本渠道和激励机制，必须尽可能地通过完善市场体系来改善初次分配格局，发展经济，将“蛋糕”做大，从而还是要首先注重效率原则。从二次分配调整看，其要义在于政府还富于民，以弥补贫富差距过大这一市场失灵问题，从而应该更加注重公平原则，保障起点公平和机会公平，增加国民的向心力和凝聚力。从三次分配调整看，引导全社会关注和参与慈善事业发展，不仅可以缩小贫富差距，而且可以净化社会生态，促进社会和谐。在一些发达国家，慈善事业等再分配的总量大概占 GDP 的 8% 左右，而我国目前只占 0.05%。加速推进慈善事业的发展，对于我国而言无疑具有强烈的现实意义。

第四、正确处理投资与消费的关系，加快推进内需结构均衡发展。

长期以来，中国经济发展一直受困于投资率过高、消费率过低所造成的需求结构失衡问题。2008 年中国居民消费率（居民消费占 GDP 的比重）为 35.3%，不仅大大低于发达国家（如美国为 70.1%，日本为 55.38%，德国为 54%），也低于发展中国家（如印度为 54.7%，俄罗斯为 49%，巴西为 61%）。与此相伴的一个现象是，中国的储蓄率高达 50%，远远超过美国 3% 左右的水平，形成了两个极端。

因此，如果说美国是要增加储蓄并去杠杆化，中国则是要扩大消费降低储蓄率。生产的出发点和落脚点是消费，如果消费需求不足，投资所带来的再生产将找不到出路，必会导致资金和经济循环链条断裂。特别是在当前国外消费得不到保证的情况下，只有进一步扩大国内消费，才能使中

国经济得到快速、健康和可持续发展。这不是单纯依靠投资或出口，可以做到的。单纯依靠投资拉动经济增长，容易导致投资效率的低下和大量资源的消耗，经济增长模式和发展方式过于粗放；单纯依靠出口拉动经济增长，容易致使国际贸易摩擦日益增多，经济增长动力机制受制于人。只有生产出来的产品大多为本国国民所消费，变成在流通中增值的财富，才能推动经济实现真正的健康持续增长。

第五、正确处理内需与外需的关系，加快推进需求结构均衡发展。中国经济的内需不足是个“慢性病”，久治不愈，此轮经济危机之前的世界经济繁荣周期又让“病情”进一步加重。所以，一碰到世界金融和经济危机，这个问题就显露无疑。从发展的趋势看，外需对于中国经济的边际收益正在递减。中国必须有前瞻眼光和改革魄力，下大决心花大力气解决内需不足的问题，挖掘民间投资和居民消费的潜力，建立自我驱动的内生增长动力机制。

但是，如前所述，这绝不意味着要放弃外需，对外需还是要稳中有促，内需、外需完全可以并行不悖。即使是像美国这样的主要依靠内需特别是消费驱动（美国私人消费支出占 GDP 近 70%）的发达国家，同样也保持着世界上数一数二的对外贸易量。这次金融危机就引致了一个认识误区，认为出口下降、外需萎缩对中国经济的影响似乎也不大，中国已经到了可以不需要外需支撑的阶段。这其实也是严重脱离中国当前实际的，中国还是一个中等收入水平国家，还有庞大的就业压力存在，外需还是我们解决就业岗位、提高居民收入的一个重要管道。

第六、正确处理城市与农村的关系，加快推进市场导向的城市化。在中国走向现代化的过程中，农村人口城市化是不可回避的重大问题。我们必须突破就农村解决农村问题的改革思路，从长治久安的大视角来观察和思考解决“三农”问题的根本有效途径，那就是坚持市场导向的城市化道路，为农村剩余劳动力不断创造新的城市就业机会，促进土地、劳动、资

本等各种生产要素在城乡间和农村内部自由而有序地流转。

并且，从经济增长的角度看，城市化也是中国经济中长期保持一个较快增长速度的动力源。城市化水平每年提高一个百分点，就意味着约 2000 万农民进入城镇，这将会带动住房、水电、公路、学校、医院等一系列重大民生工程和基础设施的投入。这种从农村向城市、从农本社会向工业社会的动态演进，不仅具有巨大的经济价值，也有着重要的社会意义。

第七、正确处理沿海和内地的关系，加快推进区域经济协调发展。时至今日，邓小平于上世纪 80 年代初提出的“两个大局”战略构想，应该进入到深入推进第二个大局的阶段。即沿海地区经过大力推进改革开放，已经实现了经济社会的率先发展，从而需要加大对中西部地区的反哺力度，形成东中西部地区相互促进、共同进步的均衡发展格局。当然，由于东、中、西部地区在要素禀赋、地理区位、生产力水平、基础设施和社会文化等方面存在较大差异，客观上存在着经济发展的“梯度推移”，不能搞大锅饭式的平均主义和恶性的同质竞争，而应该充分发挥各个地区的比较优势和独特的资源禀赋，实现错位竞争，互利合作，协调发展。

第八、正确处理发展与稳定的关系，加快推进社会福利系统改革。我们要在稳定中促发展，在发展中求稳定，这也是中国改革开放取得巨大成就的一个重要基本经验。一方面，发展是硬道理。今天的中国经济改革已经进入深水区，没有生产力的发展进步，改革的进一步深化举步维艰。另一方面，稳定的环境也不可或缺。一定要充分考虑改革举措的可行性和可操作性，以及可能引发的各种潜在不安定因素，确保改革的激励兼容性、渐进性。

当前，影响中国社会稳定的正是那些影响人们的就业难、养老难、看病难、住房难、上学难等实实在在的现实问题。如前所述，我们要积极规划出台面向未来 5 到 10 年的涵盖就业、养老、医疗、住房、教育等涉及居民“生（生计）、老（养老）、病（治病）、居（居住）、教（子女教育）”

的具有全局性的一揽子社会福利改革计划。同时，我们需要的是必要的社会救济制度，而不是像美国现在实施的现支现付的社会保障制度，也不是西欧、北欧国家的那种高福利政策。一方面，从长期趋势看，随着人均寿命的延长和出生率的下降，美国的社会保障体系很可能将会破产，届时美国政府面对的将是更大规模的财政赤字。另一方面，在福利非常发达的国家，可以看到一个非常明显的现象，就是高福利培养了劳动者的惰性和对政府的依赖，也使得原本勤奋工作的人容易失去努力工作的激情。

第九、正确处理发展与教育的关系，加快推进科教兴国战略实施。所谓“不谋长远者，不足谋一时”，我们一定要立足长远来指导当前。那么，长远的事情是什么呢？我们认为，最重要的是教育和科技，而教育、科技高度发达的背后则是杰出人才的涌现。因此，中国要真正崛起为世界政治经济强国，必须科教兴国和人才强国。短期来看，“引进+模仿”的知识进步模式还可以在一段时期内支撑中国的经济增长，但是从长期来看，可持续的经济增长与发展只能依靠知识的积累和技术的进步来推动。

我们建议，一要尽快恢复和实施上世纪 70 年代就已实行过的 12 年制义务教育。从国内需要看，国民九年义务教育根本不能满足现代化和市场化的要求。从世界范围看，欧美发达国家都已实行 12 年制义务教育，这要求我们必须具有前瞻眼光，从战略高度对此项工作予以充分重视。二要充分重视高层次创新型杰出人才培养，以满足中国经济全面接轨世界以及自身产业升级和经济结构调整的需要。培养一大批高层次创新型杰出人才是实现建设创新型国家这一国家发展战略的关键所在，也是中国大学现阶段必须承担的历史使命。三要建立和完善能引进人、留住人和用好人的长效机制，采用多种引进方式，分层次、分功能、分步骤地引进三类人才，下大决心引进真正的海外顶尖华人科学家、实职聘任海外杰出学术领军人物以及大批引进海外高层次的优秀博士回国或为国服务，形成一支达到世界顶尖水平的庞大科研队伍，以及一批能够按照国际先进标准培养大批创

新型杰出人才的世界一流大学和强大师资阵容。

第十、正确处理发展与生态的关系，加快推进生态环境保护工程。改革开放 30 多年来中国取得了举世瞩目的成就，但是在经济快速增长的同时，我们也为此付出了巨大的生态环境代价，水、大气、土壤、噪声等污染问题日益严峻。根据世界银行估计，中国每年环境污染和生态破坏造成的损失与 GDP 的比例高达 10%。如果这种情况不能得到根本扭转，不仅会影响和制约我国改革开放和现代化建设全局，而且会危及人类生活质量甚至是生存问题。

为此，在政府决策层面，环境系统决策应该与社会系统、经济系统紧密地结合在一起。一方面，要充分运用市场机制的激励作用，通过利用市场这只“看不见的手”来引导经济行为主体促进污染治理和生态建设。另一方面，由于环保是一个外部性十分明显的行业，不能单纯依靠市场，要充分发挥政府的作用，进行必要的规制监管，同时加大生态建设和环境保护投入。此外，我们要转变思维方式，实现环境治理模式从末端治理向源头和全过程控制的转变；要加快经济结构的战略性调整，在加快转变经济增长模式和发展方式的总体框架下设计合理机制，实现环境管理目标。

四、结束语

可以预见，此次危机之后，世界经济在短期乃至中期内不太可能恢复到危机前的状况，而将会收敛到一个新的均衡点上来，这给了中国再一次崛起创造了良好的机遇，同时也提出新的更深层次的挑战。

为此，我们提出以“稳政策、调分配、拉两头、优中间、扩内需、促出口”为导向的 18 字宏观综合治理方针。当然，根本的根本还在于加强长效制度建设，在此过程中需要处理好以上提到的“十大”关系，其中最关键的是合理界定政府与市场的边界，促进政府从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变，从行政干预过多的全能政府向让市场充

分发挥作用的有限政府转变，从而建立有效政府和有效市场，使之能同时达到效率、公平与和谐发展。最后，从更深层次的角度看，我们认为迫切需要在加快完善市场经济体制和转变政府职能的同时，不断推进社会体制改革、文化体制改革和政治体制改革，以实现更深层次的改革突破和发展创新。