

提高中等收入者比重和扩大国内市场

——“十二五”规划《建议》的基本逻辑

刘 鹤

国务院发展研究中心
中央财经工作领导小组办公室

2011 年 4 月

中国发展高层论坛由国务院发展研究中心主办、中国发展研究基金会承办，宗旨是在中外企业家、学者和政府官员之间建立起对话和交流的平台，促进中国了解世界，同时也让世界更好地了解中国。从2000年至今，论坛已成功地连续举办了十二届。

本报告是第十二届中国发展高层论坛的背景报告之一。本文作者刘鹤，国务院发展研究中心党组书记，中央财经领导小组办公室副主任。

内 容 提 要

本报告首先对“十二五”规划《建议》的基本逻辑和核心思想进行了介绍，在此基础上阐述了围绕扩大内需提出的三个重点问题：中国在全球经济分工中的定位、城市化模式、经济增长和收入分配。随后，报告提出了加快改革需要突出强调的两个内容：一是改革的路径要进行总体规划和顶层设计，二是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，并从扩大就业和完善创业环境、城市化和人口转移、加快服务业发展、提升制造业水平、发展战略性新兴产业等几个方面阐述了改革的具体举措。

【关键词】“十二五”规划 基本逻辑 顶层设计

目 录

一、“十二五”《建议》的基本逻辑.....	1
二、围绕扩大内需提出的三个重点问题.....	5
1、中国在全球经济分工中的定位	5
2、城市化模式	7
3、经济增长和收入分配	10
三、改革的总体规划、顶层设计和重点内容.....	13
1、关于改革的总体规划和顶层设计	14
2、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	15
编者说明.....	19

在中国经济社会政策体系中，中长期发展规划占有十分重要的地位，它处于顶层位置，是国家经济社会的发展战略，也是各项具体经济政策的主要依据。从某种意义上来说，中国改革开放能够取得巨大成就，一个重要的原因就是有效发挥了中长期发展规划的战略导向作用。中国中长期发展规划的制定过程独具特点。这是一个广泛凝聚社会共识、吸纳各界意见的民主化和集中决策的过程。“十二五”规划《建议》的起草工作是在中央政治局常委会的领导下，由温家宝总理担任组长、李克强副总理担任副组长，有七十多位官员和专家学者参加了起草工作。起草组 2010 年 4 月 2 日正式成立，到同年 10 月 20 日审议通过。在起草组成立之前，委托了 30 个重大课题的研究。值得提及的是，在委托国内有关方面开展课题研究之前，中央财经领导小组办公室和国家发展改革委员会委托凯恩克劳斯研究基金会对“十二五”规划进行了专项研究，诺贝尔经济学奖获得者 Michael Spence 和世界银行驻中国首任首席代表林重庚主持了这项研究并撰写了综合研究报告，诺贝尔经济学奖获得者 Diamond 和斯坦福大学经济学教授 Paul Romer 和世界银行前局长 Ian Porter 以及一批知名的国际专家参与了这项研究，并对“十二五”规划《建议》提出了十分有价值的建议。由于《建议》起草工作参与程度广、准备过程长，使得规划制定者有足够的时间和相对充分的信息量对国家的发展方向作出准确判断，对经济社会发展的主要议程做出理性选择。

借此机会，我想试图对“十二五”规划《建议》（以下简称《建议》）的基本逻辑谈一些个人的理解。序言的第一部分主要想说明《建议》的基本逻辑和核心思想。第二部分介绍在《建议》的经济社会发展重点。第三部分介绍为实现《建议》基本逻辑所需要采取的改革举措。本文不重点介绍《建议》原文，而试图说明写作背后的原因和思考，因为思维的逻辑和行文的方式很难统一。¹

一、“十二五”《建议》的基本逻辑

改革开放以后，中国已经先后制定了六个五年计划，每次五年计划都有特定背景和明确导向，但“十二五”规划与众不同。它的独特之处在于，一方面中国正在面对国际金融危机冲击后外部环境发生的巨大变化，国际政治和经济发展格局存在诸多不确定性；另一方面中国开始步入中等偏上收入国家行列，出现很多发展阶段新特征新挑战。两个因素结合在一起，使《建议》必须在已知和未知的

¹ 中国的中长期规划制定分两个阶段。在第一阶段，由中共中央全会提出关于制定国民经济和社会发展规划的《建议》。在第二阶段，国务院依据《建议》制定五年规划，并提交全国人民代表大会审议通过。中国政府文件一般都有文字数量限制，文风特点是不解释原因，一句话一层含义。因此，适当解读可能有助于读者理解原文。

发展场景下，回答一些战略性选择的重大问题。在这些问题中，有些问题其他国家已经在工业化过程中经历过、但对中国来说是第一次面对，还有很多是其他国家没有经历过乃至是发展的前沿性问题。理解这样的独特背景，在回答这些国家经济发展方向的重大问题时，保证不出现战略选择失误，是《建议》的关键所在。

2

内外环境背景的不同是这次《建议》与以往历次《建议》最主要的区别。正是由于国内和国际环境发生巨大变化，《建议》要对中国的经济发展战略方向进行深度思考和选择。改革开放初期，在当时的国际经济环境下，中国政府抛弃了封闭计划经济条件下所奉行的进口替代战略，明确提出沿海外向型发展战略。其思维逻辑是：只有全面对外开放才有可能站在世界层面发展经济，学习最好的实践经验，使用先进适用的技术，在国际分工合作中形成和发挥中国的比较优势，逐步缩小与发达国家的差距。受国内储蓄不足、人力资本短缺和地缘条件等因素制约，中国不可能采取全面推进的均衡发展战略，而只能在存有区位发展差距条件下，通过沿海地区率先发展带动全局，实施由点带面的非均衡发展战略。在以往历次五年计划中，虽然突出强调过不同的发展重点，但坚定实施沿海出口导向型发展战略的基调没有任何变化。十分幸运的是，中国实施的外向型发展战略和全球化进程加快有机结合。由于发达国家劳动成本上升和传统竞争优势失落，使跨国公司主导的全球化进程全面加快，发达国家积极倡导的国际分工、自由贸易、资本跨境流动和放松管制等经济政策和后来出现的互联网技术密切结合，使经济全球化进入黄金时代。中国迅速加入全球经济分工体系，为世界的长期繁荣做出了重要贡献。在这个过程中，中国的改革开放政策和经济全球化趋势是高度吻合的。中国在推进市场取向改革的过程中，努力保持宏观经济的稳定，实施开明的贸易和投资政策，鼓励竞争，反对垄断，支持非国有经济的发展，改革国有企业，重视人力资本和教育，保护产权和知识产权，发挥法治的作用，这使中国经济取得很大成功。³

在全球化加速推进的过程中，国际经济分工逐步形成了实体经济的三角分工局面和资本收益从新兴市场国家向发达国家特别是美国回流的金融格局。中国成为最主要的全球生产中心，接受着国际资本流入，享受了新技术的自发性扩散，

² 巨大人口规模的发展中国家实现现代化，本身就存在诸多不可比性。

³ 这段文字主要针对国际金融危机发生后出现的两个情况。第一，国际上一些学者把中国模式归纳为“重商主义产业政策和国家垄断资本主义条件下大企业垄断的结果”。这是不了解中国情况的片面结论。第二，国际金融危机的发生使一些发达国家政策制定人员忽视甚至否认市场机制的作用，这未免过于偏激。

发挥着低成本的劳动力优势，逐步形成大国开放经济的实力，但过度依赖出口；美国等发达国家作为全球的主要市场，起到世界经济增长发动机的作用，但过度依赖负债消费；资源富集国家则通过出售价格不断提高的初级产品获得极大利益，但产业结构单调化问题突出。由于新兴经济国家的资本市场和金融体系尚不成熟，贸易顺差国所获得的外汇储备大量回流到发达国家特别是美国市场，这是使全球金融市场繁荣的原因之一。在这个过程中，世界经济经历了高增长、低通胀的黄金时期。

国际金融危机发生，使世界经济遭遇一系列灾难性的后果，也使这个三角循环受到很大震动。美国的消费市场地位明显下降，全球总需求结构出现收缩式调整，世界经济进入了增长低迷的周期阶段。展望金融危机后的中期世界经济前景，全球化的黄金时期可能暂时告一段落，世界最短缺的将不再是资本和初级产品，与 1929 年的大萧条有某种类似之处（虽然导致萧条的原因不同），国际市场有效需求不足将成为全球经济增长的最大约束。做出这种判断的三个基本理由是：第一，发达国家特别是美国家庭资产负债表的修复需要较长时间，美国的家庭储蓄率将逐步攀升。第二，为应对金融危机而采取的扩张性财政和货币政策具有不可持续性，政府公共债务的能力几乎走到尽头，公共债务危机迟早发生，虽然其伤害力难以估计。第三，发达国家的高失业率将是一个中期现象，“再工业化模式”没有足够的技术和市场支撑，也难以克服劳动力成本过高的困难和提供就业机会。尤其令人担忧的是，在人口老龄化加剧的条件下，主要发达国家实现经济复苏的方式思维混乱，目前的做法与导致本次金融危机的政策几乎没有区别。上述的经济困难将引起政治力量分化和无休止的政党间相互攻击，寻求保护主义和嫁祸于人是最有可能的短期政策选择。⁴

在外部环境发生如此重大变化的条件下，中国经济政策制定人员需要回答的问题是，怎样适应这种新的结构性变化，明确国家经济发展的战略取向。答案是非常肯定的，就是要在全面持续协调发展的理念指导下，加快转变经济发展方式，这是“十二五”《建议》的主体思想。中国政府十分清醒地意识到过度出口的发展方式已经不具备可持续性，在 2009 年中央经济工作会议上，国家领导人做出明确判断，国际金融危机表面是对中国经济增长速度的冲击，实质是对经济发展方式的冲击。因此，必须加快经济发展方式转变。⁵加快转变经济发展方式的核心

⁴ 历史经验反复证明出现这种行为的必然性和灾难性。目前出现的“货币和汇率战”，对全球经济复苏具有破坏性作用。

⁵ 详见 2009 年中央经济工作会议新闻公告（新华社，2009 年 12 月 7 日）。

内容，是扩大国内市场需求。在国内投资率已经偏高并且出现产能过剩现象的情况下，扩大国内市场需求的重点，是增强居民的消费能力和提高国内消费率。具体地说，《建议》要解决的核心问题是，使中国的广大中低收入者逐步转变为中等收入者，以其消费能力为支撑，使中国逐步成为国内市场规模位居世界前列的国家。做出这种战略选择主要是为了实现三位一体的目标。首先，要通过国内市场规模的扩大，尽快形成新的经济增长动力源泉，保持经济平稳快速发展的态势，这对中国经济社会的稳定具有至关重要的作用。第二，要实现全体人民的共同富裕，使社会各个阶层的群体都能够公平地享受发展的成果。第三，在全球经济结构调整和复苏过程中为世界经济再平衡做出自己的贡献。

对于一个具有 13 亿人口并刚刚进入中等偏上发展阶段的发展中大国来说，经过 30 年的改革开放，已经形成一整套增加制造业的供给能力和支持出口的激励制度，但实现扩大内需特别是居民消费需求的目标并不是一件容易的事，必须更重视提高人力资本质量，必须通过全方位的结构性改革和建立新的利益激励机制才能实现转型。也只有加快转变经济发展方式，才能使中国跨越中等收入国家通常面临的发展陷阱，避免经济的大幅波动，实现全面建设小康社会的奋斗目标。具体的改革内容将在第三部分专门介绍。从抽象的角度说，《建议》在思维逻辑层面所考虑的改革主要涉及四个基本问题。第一，怎样改变政府行为，使政府致力于提供公共服务和居民消费能力，而不再过度追求工业产出、GDP 总量和出口规模。第二，怎样引导市场主体的行为，使之具有开拓国内市场、提高全要素生产率和满足国内需求的强烈愿望和灵活的适应性，并能从中得到回报，而不至于过度依赖国际市场。第三，怎样引导个体行为，使之有能力抓住增加收入的机会，通过努力奋斗提高自己的生活水平，扩大中等收入者比重，成为适应经济环境变化和扩大内需的主动力量。第四，在推动结构性改革的过程中，既要大胆又要防止偏激，避免出现不必要的混乱，使改革能够稳健有序地加以推进。上述提到的这些改革内容看似简单，实际涉及到对未来改革方向的界定、对扭曲的经济信号的调整、对新利益轨道的设计，任务显然十分繁重。

归纳起来说，新《建议》与以往《建议》最大的不同之处，在于对国际环境这个外生变量的假设不同。以往的假设是（实际亦是如此），经济全球化处于黄金期，外部经济环境是给定不变的，因此规划者更偏重供给体系效率的提高；而新《建议》更重视市场需求问题。它的基本逻辑是，外部需求结构的变动使全球化进程放缓和市场收缩，中国必须加快转变经济发展方式和扩大内需，努力改善

民生，这样才能保持良好发展态势，而加快转变经济发展方式和扩大内需必须以更大决心和勇气深化改革。

二、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，这反而淡化了国内市场扩大的经济激励。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 and 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：

1、中国在全球经济分工中的定位

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避免地提上日程。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全球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它国家替代。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。第二，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，而那时许多的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由从目前的 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作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，是与到 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的。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。

2、城市化模式

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。⁶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，这是中国城市化要实现的首要任务，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源。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

⁶ 姜伟新，《积极稳妥推进城镇化》。

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的选择十分困难,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,右边是以住房、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。⁷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、其它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,这是令人十分兴奋的大事。在选择合理城市化模式的同时,使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。

⁷ 刘鹤,《世界市场和中国城市化模式的均衡》,《比较》第 46 辑,中信出版社,2009 年 12 月。

3、经济增长和收入分配

《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举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,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迈上正常发展轨道。⁸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

⁸ 刘鹤,《拉美经济的主要挑战和经验教训》,《比较》第 20 辑,中信出版社,2005 年 9 月。

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。

怎样避免在其它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，在制定“十二五”规划《建议》期间，沿海省份的劳动力成本上升速度加快，罢工事件出现，全社会对调整收入分配的呼声强烈，在一个具有均贫富历史的国家，这种现象带来的政治压力可以想象。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。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。⁹“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收敛的客观依据面前，《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%，与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。¹⁰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》经过深思熟虑作出的政策选择。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。使低收入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

⁹ 从十八世纪发生产业革命以来，劳资关系和收入比重变化的决定性因素并不是由公共政策干预决定的，而是由劳动力市场供求关系变化决定的，公共政策起到辅助性作用。参见《西方世界的兴起》（道格拉斯·诺斯、罗伯斯·托马斯，华夏出版社，2009）。

¹⁰ 张玉台，《合理调整收入分配关系》。

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作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，当绝对贫困现象逐步消灭后，相对贫困现象更令人难以接受。人们宁可相信一些貌似有理但实际有损于自身利益的极端主张。一些为民请命的人也会跳出来煽动社会不同阶层之间相互嫉恨。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，¹¹大量车辆堵在交通隧道之内后，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，但在中国争取出现收入分配观点是完全可能的。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。

三、改革的总体规划、顶层设计和重点内容

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

¹¹ 阿尔伯特·赫希曼，《经济发展过程中收入不平等容忍度的变化》，《比较》第48辑，中信出版社，2010年6月。

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。

1、关于改革的总体规划和顶层设计

70 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 80 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，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，这推动着建立现代企业制度的进程，产权保护制度的建立，并且使 90 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获得阶段性成功，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。

2、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，相应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。本部分想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中小企业发展，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，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，特别是用股份制方式对农村信用社全面改造，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，人均收入增加后实现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系统性集成，对支出对象精确核实，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，都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强知识产权保护力度，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，¹²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。

¹² 周小川，《构建逆周期的金融宏观审慎管理制度框架》。

编 者 说 明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。