

# 发展转型与改革攻坚

## ——关于我国“十二五”规划有关问题的探讨

○ 左传长



**关于我国“十二五”战略环境研判与发展转型**  
“十二五”期间，我国整体经济实力和国际经济地位将进一步提升和巩固，参与全球经济治理的需求加大

由于建国60多年和改革开放30多年的积累和发展，加之“十一五”期间我国应对全球金融危机措施及时得当，率先摆脱金融危机的影响，我国整体经济实力和国际经济地位在“十二五”期间将进一步提升和巩固。与此同时，随着国际经济格局的变化，我国经济面临的来自发达国家的贸易保护主义和后进发展中国家的竞争压力将加大，我国将面临参与全球经济治理的重大历史机遇。

在“后金融危机”时代，以欧美等发达国家为主导的全球经济治理机构和制度规则面临改革调整的巨大压力。以美元为主导的国际储备货币和国际结算货币随着发端于美国的全球金融危机和“美元自救”政策的出台，深刻暴露出美元作为美国主权货币通过货币流动性的输出向全球“征收”“铸币税”的内在制度缺陷。而欧元区国家由于通过财政刺激应对金融危机引发了国家财政问题，反过来危及到欧元自身，也使人不难理解国际货币霸权争夺的本质。中国作为负责任的国家，随着国际经济地位的上升，无疑应当谋求人民币在国际货币竞争格局中的应有地位，探索一条既能维护国家利益又能较好担当国际货币义务的人民币国际化之路，同时合理发挥我国外汇储备的巨大潜能，在世界银行、国际货币基金组织等现有国际金融机构的改革重组中增加资金份额和相应的表决权，并与中东等石油输出国家、外汇储备较多的日韩以及其他新兴经济体分别或联合形成战略联盟，在国际经济机构变革中发挥并扩大影响，积极推动现有机构改革重组，

并顺势而为，研究倡导融入中国智慧的全球治理理念，并策略性地探索创设新的国际经济治理机构。

**“十二五”期间，我国以低要素成本决定的国际比较优势将趋于减弱，培育动态比较优势的任务凸显**

改革开放以来，我国以庞大的劳动力供给形成的低成本比较优势在推进我国经济工业化和城镇化发展以及参与国际经济竞争中发挥了不可替代的历史性作用。“十二五”期间，由于人口结构的变化和劳动者报酬提高，以及共享改革开放成果，促进社会公平、和谐的迫切要求，我国低劳动力成本的格局将发生转变。由于国际金融危机对沿海地区出口部门的冲击和富民惠农政策不断实施推进，我国人口流动也不断呈现出新的变化趋势，局部的结构性的劳动力短缺现象会逐步显现。

由于体制机制原因造成的低土地要素成本在我国工业化和城镇化、引进利用外资等方面也发挥了不可磨灭的作用。经济的转型和发展，不断增加对土地的需求，而中国作为人口大国的粮食安全所引发的最严格的耕地保护制度，甚至发展生物质能对土地的需求，使本来相对有限的土地资源变得更加珍贵。土地要素成本的不断上升是必然趋势，“十二五”期间的与其他要素成本上升趋势叠加，矛盾将更加突出。

随着我国资源性产品价格改革的不断深化和与国际接轨，我国资源依赖型产业依托低资源价格形成的比较优势也必将发生变化，同时资源价格扭曲和国际价格套利对我国经济发展的不利影响将趋于减弱。

面对低要素成本决定的比较优势趋于减弱的情况，我国应立足当前，着眼长远，尤其应在



浙江宁波的农村正在融入城乡一体化

“十二五”期间，培育和发展动态比较优势，通过制度创新和技术进步，将依赖于增加要素投入的粗放型经济增长方式，逐步转向更多依靠技术进步和人力资本提升、更多依靠提高要素产出效率和资源配置效率的创新驱动、内生增长的集约式经济增长方式。与此相对应，通过提高自主创新能力、谋划和布局战略性新兴产业，培育和发展我国动态比较优势。

**“十二五”期间，我国将把落实科学发展观继续推向深入，转变经济发展模式更加迫切**

“十二五”期间，随着科学发展观的深入推进和后金融危机时代世界经济格局变化，我国对外开放格局将在由吸引外资“请进来”、扩大出口来创汇的“单向”开放基础上，更加强调“走出去”进行境外投资、扩大进口我国急需的高新技术产品和战略性能源资源产品，形成互利双赢的“双向”对外开放新格局。

长期以来，相对于欧美等发达国家的“低储蓄、低投资、高消费”的经济运行模式，我国和日本、韩国等东亚国家形成的“高储蓄、高投资、低消费”经济运行发展模式有其历史和文化的必然性。全球金融危机的爆发，使原有的全球经济“互补性平衡”运行模式难以为继，两种模式都存在各自调整、形成新的平衡的内在要求。在这样的背景之下，“十二五”期间，我国经济将更多依靠内需增长，内需增长由依靠投资转向更多依靠消费。虽然这种转型并非易事，也不可能一蹴而就，但经济发展的根本目的是为了不断满足人民群众的物质文化生活消费需求，坚持“以人为本”的科学发展观，也要求使改革开放成果为广大人民群众所共享。因此，实现经济发展方式转型，释放巨大的消费潜能十分必要而迫切。

**改革攻坚，为实现我国“十二五”经济转型发展提供体制保障**

**重整财政 服务民生 完善城乡一体的社会保障体系，促进城乡和区域统筹协调发展**

改革开放以来，随着我国经济实力的不断增强，政府财政尤其是中央政府财政所集中的社会财富不断累积，增强了中央政府进行宏观经济调控与着力构建和谐社会的筹码。但财政资源本身也存在不少亟待改革重整的问题，财政资源的严重体制分割和不公平分配加剧，结构性、长期性的财政风险不断积累，财政危机潜伏，社会矛盾酝酿。在“十二五”期间，要实现经济转型发展，必须重整财政资源，构筑公共财政预算和资本预算体系，将国有资产管理、金融机构国有股权管理、外汇储备资产管理统一纳入到国有资本预算的范畴，整合财政资源，化解财政风险，偿还财政债务，并建立国有资本预算补充公共财政预算的有效联接机制，扩充公共财政实力，优化支出结构，完善城乡一体的城乡社会保障体系，使公共服务真正做到服务民生、惠及百姓，为促进城乡统筹和区域协调发展奠定制度基础。

与此同时，要重塑基本财政制度框架，按照财权与事权相匹配的原则合理配置中央和地方的财政资源，在增强财政预算约束的基础上，增强地方财政自我融资发展和化解风险的能力，在产业选择和城市建设等方面强化土地资源节约、循环经济和创新的激励机制。中央财政应更多地通过转移支付等手段，提升不同区域间的基本



崇川区观音山镇中沙村二十组农民周淑英高兴地展示城镇居民医疗保险费收据。观音山镇今年将有19200人转为城镇医保，政府财政补贴120多万元。

公共服务均等化水平，促进区域协调发展。通过政府采购和结构性税收优惠政策等财政手段，培育自主创新能力，促进战略性新兴产业发展，促进经济发展和政府财政的良性互动。

#### 深化户籍制度、土地和矿产资源改革，促进要素流动和节约利用


“十二五”期间，在构建并完善城乡一体化社会保障体系，逐步扩大社会保障体系的覆盖面并提高社会保障水平的同时，应配套推进户籍制度改革，促进人口在城乡之间、大城市和中小城市、小城镇和中心村、新农村之间和“双向互动”、合理有序流动，形成人口分布与资源承载力相匹配的大中小城市和社会主义新农村和谐共荣、具有中国特色的城镇化格局。在继续深化土地制度和矿产资源管理改革，促进土地节约使用和流转，促进农业现代化、工业园区化，提升服务业现代水平，发展循环经济，促进资源节约和循环高效利用。

#### 推动金融创新发展，积极稳妥推进人民币资本项下国际化进程

近些年来股权分置改革、创业板资本市场和股指期货的推出为我国多层次资本市场的创新发展和自主创新支撑体系的建设做出了重要贡献。我国国有商业银行股份制改革和在海内外上市等方面取得的突破性成就，政策性银行转制改

革也取得了重要进展，城市商业银行和村镇银行和信贷机构的改革发展也不断在为我国经济健康协调发展注入新的活力。保险行业稳步发展。

“十二五”期间，我国应在进一步推动金融领域改革和创新发展的基础上，不断探索改进宏观领域的货币政策，加强考虑房地产、多层次资本市场及其衍生产品等资产价格波动因素的货币政策理论研究，并提出相应的货币政策操作框架。与此同时，应探讨在国际资本流动条件下增加货币政策独立性和有效性的途径，提出改进汇率政策操作加强金融风险防范的政策举措。

美国金融危机和欧元区部分国家主权债务危机的不断演化，为中日韩等东亚国家经济合作尤其是货币金融合作提供了良好的契机，也为人民币走向渐进式国际化道路创造了条件。如设想在天津滨海新区建立面向日韩的“离岸”金融合作区，在特定区域内实验人民币资本项下的可自由兑换途径，并稳妥推进我国资本市场国际板建设，探索创建相应的国际金融货币协调和监管机构或机制。在维护我国金融市场稳定和安全，维护货币政策有效性的前提下，逐步使人民币承担起相应的国际义务，使中国以负责任的经济大国形象矗立于世界之林。

(作者为国家发改委宏观经济研究院处长、全国青联委员、民革中央经济委员会委员)