

深入学习贯彻党的十七届五中全会精神

充分挖掘我国内需的巨大潜力

——学习贯彻党的十七届五中全会精神

■ 谢伏瞻

党的十七届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出,坚持扩大内需特别是消费需求的战略,必须充分挖掘我国内需的巨大潜力,着力破解制约扩大内需的体制机制障碍,加快形成消费、投资、出口协调拉动经济增长新局面。这是我们党准确分析国内国际形势,适应新的发展要求,把握我国经济发展规律作出的重要战略部署。

一、扩大内需是我国经济发展的基本立足点和长期战略方针

20世纪90年代后期,在应对亚洲金融危机的过程中,中央提出了扩大国内需求的方针,并逐步明确为我国经济发展的基本立足点和长期战略方针。10多年来的实践特别是这次应对国际金融危机冲击的实践充分证明,扩大内需战略是完全正确的。“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变发展方式的攻坚时期,更好地实施扩大内需战略具有十分重要的现实意义。

扩大内需特别是消费需求,是充分利用有利条件促进我国经济发展的必然选择。国内需求一直是拉动我国经济增长的主要动力。1978年至2009年,我国内需占总需求的比重始终在90%以上,这32年中有25年内需对经济增长的贡献率超过80%。今后我国仍然有条件主要依靠扩大国内需求拉动经济发展。作为一个拥

有13亿人口的最大发展中国家,人口基数大,人均消费水平比较低,城乡、区域发展不平衡,是我国的基本国情。这就决定了扩大内需具有广阔的市场空间和巨大的潜力。同时,我国多层次的需求结构和巨大的需求规模,有利于产业发展和结构升级,从而有利于消费需求与投资需求相互促进、良性互动,使内需潜力源源不断地释放出来。今后相当长一个时期,我国工业化、城镇化快速发展,必将为经济发展开辟更加广阔的内需空间。我国的基本国情和经济发展的客观规律,都决定了扩大内需是我国经济发展的必然选择。

扩大内需特别是消费需求,是实现我国经济均衡发展的根本途径。2005年至2009年,我国净出口占国内生产总值的比重分别为5.5%、7.5%、8.8%、7.7%和3.9%,投资率从41.6%上升到47.5%,消费率则从52.9%下降到48.6%。内需与外需、投资与消费关系严重失衡,失衡的症结,主要是消费需求不足。这必然带来两个严重后果:一是经济增长过多依靠资本形成,在产能过剩问题日趋严重的同时,重复建设、盲目建设得不到有效控制,容易导致经济波动;二是强化了经济的外部依赖性,使我国在国际分工中长期处于低端位置,加剧了国内能源资源和环境约束。这种发展模式难以为继。我们必须尽快走上均衡发展之路,立足扩大内需促进经济增长。扩大内需的关键,是扩大消费需求。消费需求作为最终需求,不仅占总需求的份额最大,而且稳

认真学习贯彻党的十七届五中全会精神

定性最强,也是投资需求的重要支撑。只有把经济发展真正建立在消费需求的基础之上,我国经济发展才有持续稳定的增长动力,才能实现又好又快发展。

扩大内需特别是消费需求,是增强抵御国际经济风险能力的迫切需要。随着经济全球化深入发展,国家之间的经济联系越来越紧密。这在给我国带来新机遇的同时,也增加了新的挑战和风险。今后一个时期,世界经济可能处在一个缓慢复苏、低速增长、结构转型的时期,外需的不稳定性加大,国际竞争日益激烈。这客观上对我国转变发展方式、调整内需外需和投资消费关系形成倒逼机制。同时,各种形式的保护主义增多,对我国经济发展的影响也不可忽视。在积极参与经济全球化的进程中,我们只有立足扩大内需,努力开拓国内市场,才能有效克服外部环境变化的不利影响,防范和化解外部冲击带来的各种风险,增强我国经济的安全性和稳定性。

扩大内需特别是消费需求,是促进经济社会协调发展的内在要求。经济社会发展的根本目的是满足人民群众日益增长的物质文化需求。扩大内需特别是消费需求,要求我们调整收入分配格局,提高居民收入水平,缩小收入分配差距,完善社会保障制度和发展社会事业,增强居民消费能力和改善居民消费预期。这与保障改善民生、让人民群众共享改革发展成果的根本要求,具有高度的内在一致性。实施扩大内需战略,有利于把发展经济与保障改善民生有机结合起来,在促进经济平稳较快发展的同时,促进人的全面发展,是推动经济社会协调发展的强大动力。

二、“十二五”时期扩大内需的主要着力点

《建议》对建立扩大消费需求的长效机制和调整优化投资结构提出了明确要求,这是“十二

五”时期破解制约扩大内需的体制机制障碍、充分挖掘我国内需巨大潜力的主要着力点。

积极稳妥推进城镇化,着力拓展内需增长新空间。虽然近年来我国城镇化快速推进,“十一五”前4年我国城镇化率年均提高0.9个百分点,年均新增城镇人口接近1500万,但截止2009年底城镇化率只有46.6%,不仅远低于发达国家,也低于世界平均水平。我国的城镇化发展还有很大潜力。城镇化率的稳步提高,一方面可以带动城镇固定资产投资,另一方面可以带动消费需求,为内需增长提供新的空间,提高消费对经济增长的拉动力。现阶段,积极稳妥推进城镇化,必须坚持走中国特色城镇化道路。一要完善城市布局和形态。按照统筹规划、合理布局、功能完善、以大带小的原则,遵循城市发展的客观规律,以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展。加强城市群内部各城市功能互补和产业分工,推进大中小城市交通、通信、供电、供排水等基础设施一体化建设和网络化,扩大投资需求。二要消除农村人口向城镇转移的制度障碍。在进入城市的环节,关键是解决户籍及其相关联的权益问题。大城市要加强和改进人口管理,中小城市和小城镇要根据实际放宽落户条件,把符合落户条件的农村人口逐步转为城镇居民。对一时不能解决户籍的农民工,要注重从制度上保护他们的合法权益,逐步在子女上学、平等就业、保障性住房、社会保障等方面解决农村转移人口的实际问题。在离开农村的环节,关键是完善土地政策,解决宅基地与承包地在依法、自愿前提下的有序合理流转,促进农村人口有序向城市转移和流动。三要推进城乡经济一体化发展。坚持实行工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,加快改善农村生产生活条件。完善城乡平等的要素交换关系,促进土地增值收益主要用于农业农村。进一步发挥城市对农村的辐射带动作用,促

认真学习贯彻党的十七届五中全会精神

进城镇化和新农村建设良性互动,不断增强城乡居民投资消费能力。

合理调整国民收入分配格局,增强居民消费能力。在我国国民收入分配格局中,劳动报酬增长缓慢,居民收入所占份额下降,城乡之间、地区之间和行业之间居民收入差距扩大,已经成为影响扩大内需,尤其是制约居民消费增长的主要障碍。完善收入分配制度,合理调整国民收入分配格局,着力提高城乡中低收入居民收入,增强居民消费能力,既是建立扩大消费的长效机制和挖掘消费潜力的决定性因素,也是促进社会公平正义的重要体现。“十二五”时期要进一步深化收入分配制度改革,努力提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重。一要健全扩大就业、增加劳动收入的环境和制度条件,促进机会公平。坚持实施更加积极的就业政策,多渠道开发就业岗位,鼓励自主创业,促进充分就业。建立统一规范灵活的人力资源市场,打破城乡、地区市场分割,为劳动者提供优质高效的就业服务,让劳动者在平等竞争中获得合理报酬。逐步提高最低工资标准,健全职工工资正常增长机制和支付保障制度。创造条件增加居民财产性收入。二要按照更加注重公平的原则,加强税收对收入分配的调节作用。积极推进个人所得税改革,尽快建立综合与分类相结合的个人所得税制,加大对过高收入调节力度。研究推进房地产税等改革,加强对财产性收入的调节。推进发展慈善事业,发挥第三次分配体系对收入的调节作用。三要进一步规范收入分配秩序。保护合法收入,取缔非法收入,逐步形成公开透明、公正合理的收入分配秩序。完善职工工资统计制度,建立全国薪酬调查和信息发布制度。建立和完善高收入人群的收入申报制度。通过完善收入分配制度,逐步扭转收入分配差距扩大的趋势,提高低收入者的消费能力,增强中高收入者的消费意愿,进一步促进消费。

完善基本公共服务体系,形成良好的居民消费预期。近年来,我国基本公共服务体系不断完善,支持改善民生力度不断加大。2009年,教育、医疗、社会保障和保障性住房四项公共服务支出占政府总支出的比重达29.8%,比2004年提高约8个百分点。但总体上看,与世界主要经济体相比,目前我国政府公共服务支出比重仍然较低,分布不均衡问题也较突出。这使得居民过多地把收入用来支付快速增长的教育、医疗、社保、住房等支出,既直接挤压了居民其他消费的增长,也使居民不得不增加储蓄,降低了即期消费。“十二五”时期要按照《建议》要求,进一步增加政府支出用于改善民生和社会事业的比重,扩大社会保障覆盖面,逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系。要重点抓好几项工作:一要加大教育投入。合理配置公共教育资源,深化教育体制改革,努力促进教育公平。二要加快医疗卫生事业改革发展。要按照保基本、强基层、建机制的要求,深化医药卫生体制改革,把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供。三要健全覆盖城乡的社会保障体系。加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设,在扩大覆盖范围、提高保障水平、提高统筹层次和实现制度统一等方面迈出更大的实质性步伐。四要加大保障性住房建设力度。“十二五”期间,要加快建立和不断完善财税、投融资、土地供应等政策体系,强化各级政府职能,加大保障性安居工程建设力度,加快棚户区改造,发展公共租赁住房,增加中低收入者住房供给。同时,要加强市场监管,规范房地产市场秩序,抑制投资投机需求,促进房地产市场健康发展。

改善居民消费环境,积极促进消费结构升级。2009年,我国人均国内生产总值超过3700美元,按照国际经验,未来我国居民消费有望出现加速转型,这为扩大内需尤其是居民消费需求提供了良好契机。在“十二五”时期,要着力为

认真学习贯彻党的十七届五中全会精神

居民消费结构升级创造良好的政策环境和社会氛围,进一步释放城乡居民消费潜力。一要加强市场流通体系建设。加快城乡消费基础设施建设,积极发展电子商务,建立健全现代消费品营销体系,不断提高居民消费的便利性。二要改善消费环境。进一步规范市场秩序,保护消费者合法权益,让广大消费者放心消费、安全消费。三要合理引导消费行为。树立新型消费理念,发展节能环保型消费,倡导与我国国情相适应的文明、节约、绿色、低碳消费模式。四要加快发展服务业。我国服务业发展市场空间广阔。但由于长期滞后,服务业拉动产业发展、扩大就业、带动消费的优势没有完全发挥出来。要大力发展服务业,拓展服务业新领域,发展新业态,积极培育消费热点,提高服务业在国民经济中的比重。

调整优化投资结构,鼓励扩大民间投资。“十二五”时期,我们既要使投资保持适度增长,又要不断优化投资结构,提高投资质量和效益,有效拉动经济增长。一要充分用好政府投资。特别是“十二五”前期,要确保国家扩大内需的重点在建和续建项目顺利完成并发挥效益。明确界定政府投资范围,加强和规范地方政府融资平台管理,防范投资风险。规范国有企业投资行为,注重提高经济效益和社会效益。二要坚持有保有压,加强和改进投资管理。严格执行投资项目准入标准,有效遏制盲目扩张和重复建设。发挥产业政策作用,引导投资进一步向民生和社会事业、农业农村、科技创新、生态环保、资源节约等领域倾斜,更多投向中西部地区。三要促进投资消费良性互动。把扩大投资和增加就业、改善民生有机结合起来,创造最终需求。四要鼓励扩大民间投资。切实放宽民间投资准入,凡是国家法律法规和政策没有明文禁止的领域,都要允许民间资本进入。对民间资本难以进入的领域,要通过改革行业管理体制尽快消除准入障碍,创造

公平竞争、平等准入的市场环境。

三、正确处理内需与外需的关系

必须清醒地认识到,现阶段外需对我国经济社会发展仍然十分重要,不可或缺。

首先,扩大内需是一个渐进过程,在相当长时期必须继续发挥外需对经济增长的重要拉动作用。扩大消费必须建立在居民收入增加、国民收入分配格局调整和完善社会保障体系的基础上,不可能一蹴而就。我国投资增速已经很高,继续加快投资增长既有困难,也有相当风险。在这种情况下,如果外需对经济增长的拉动突然下降或下降过快,就可能引起经济大的波动。

其次,稳定外需有利于更好地扩大内需。我国在劳动密集型产业等领域具有较强的竞争力,稳定外需对增加就业仍然具有重要作用,这有利于增加居民收入和改善民生,进而对扩大内需产生促进作用。

第三,稳定外需有利于充分利用现有产能,提高经济效益。改革开放30多年来,我国形成了较大的适应外部需求的生产能力。由于我国具有劳动力成本优势,不断完善的基础设施、较强的产业配套能力,加上劳动力素质不断提高,我们完全可以利用这一综合优势通过国际市场加快自身发展,带动国内技术进步,增强产业和产品竞争力,在新一轮全球产业竞争中抢占制高点,缩小与发达经济体的差距。

总之,“十二五”期间,我们必须正确处理内需与外需的关系,既要坚持立足国内、以我为主,把政策着力点放在全面扩大国内需求上,充分发挥我国经济回旋余地大、内需潜力大的优势;又要坚持统筹国际,趋利避害,认真实施稳定外需的政策,稳定和扩大国际市场份额,推动形成消费、投资、出口协调拉动经济增长的格局。

(作者:国务院研究室主任)

责任编辑:王兆斌 郭斐然