

深化改革,推进粗放型经济增长方式转变

张卓元

(中国社会科学院经济研究所 100836)

加快推进粗放型经济增长方式转变,是2005年10月通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(以下简称《建议》)的一个重要内容,也是“十一五”时期我国经济发展面临的最严峻的挑战和最紧迫的任务。十年前,1995年在制订“九五”计划时,曾经提出实行两个根本性转变,即从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变和从粗放型经济增长方式向集约型经济增长方式转变的任务。从那以后,转变经济增长方式取得了一定成效,比如1980—2002年,单位GDP能耗下降66.8%,但不理想,因为我们原来经济增长的粗放程度很高,现有的成绩尚未达到根本转变的目标。转变不理想的原因之一,是前一段粗放型经济增长还有一定的空间,尚未到难以为继的地步。社会主义市场经济体制还不完善,也影响着经济增长方式的转变。“十一五”时期则不同,粗放型经济扩张已走到尽头,不转变已经不行了。还有,这次提出转变经济增长方式,其内涵也不限于从粗放型转变为集约型,而是要从高投入、高消耗、高排放、低效率的粗放型经济增长方式,转变为低投入、低消耗、低排放、高效率的资源节约型经济增长方式,把提高自主创新能力和节约资源、保护环境作为重要内容。

一、资源瓶颈制约突出,转变经济增长方式刻不容缓

我国经济和社会经过改革开放后26年的快速发展,特别是2003年以来9%以上的GDP高速增长,一部分行业(如建材、钢铁、电解铝等)已经出现生产能力过剩,今后还可能会有其他行业由于前期投资过热而陆续出现生产能力过剩。与此同时,资源瓶颈制约和环境压力不断加大,可持续发展问题日益突出,高投入、高消耗、高污染、低效率的粗放型增长已难以为继。我国人均耕地占有量为世界平均水平的40%左右,2004年为人均1.41亩,随着工业化和城市化的推进以及人口的增加,人均耕地还将减少。我国人均淡水资源占有量仅为世界平均水平的四分之一,且时空分布不均。目前600多个城市中已有400多个缺水,110个严重缺水。我国人均占有的石油、天然气和煤炭资源储量分别为世界平均水平的11%、4.5%和79%;45种矿产资源人均占有量不到世界平均水平的一半;铁、铜、铝等主要矿产资源储量分别为世界平均水平的1/6、1/6和1/9。主要矿产资源的对外依存度已从1990年的5%上升到目前的50%以上。2003年,中国石油消费量为2.67亿吨,进口石油9700万吨,对外依存度为36%。2004年,中国石油消费量2.92亿吨,进口石油1.23亿吨,对外依存度达42.1%。2004年,我国铁矿石进口2.08亿吨,对外依存度约40%左右。2005年铁矿石进口将进一步提高至2.4亿吨,占世界自由贸易量的50%以上。铜精矿和氧化铝消费量的50%都依赖进口。中国资源进口不断增加,也助长了国际市场资源性产品价格的上涨。自1999年以来,国际市场原油价格已上涨了约4倍。中国进口的铁矿石价格,2003年上涨30%,2004年上涨80%,2005年初上涨71.5%。

见王梦奎主编:《中国中长期发展的重要问题》,中国发展出版社2005年4月版,第6页。

商务部材料,2005年前5个月,39个工业行业的产成品库存同比增长19%,特别是钢铁、电解铝等产品供过于求的矛盾比较严重(《中华工商时报》2005年8月20日)。

参见《经济日报》2005年4月9日。

我国资源利用效率低,从资源投入与产出看,2004 年,我国 GDP 按现行汇率计算占全世界 GDP 的 4%,但消耗了全球 8%的原油、10%的电力、19%的铝、20%的铜和 31%的煤炭。能源利用效率低。目前,钢铁、有色、电力、化工等 8 个高耗能行业单位产品能耗比世界先进水平高 40%以上,单位建筑面积采暖能耗相当于气候条件相近发达国家的 2—3 倍。工业用水重复利用率、矿产资源总回收率比国外先进水平低 15—25 个和 20 个百分点。中国矿产资源总回收率只有 30%,城市水的回用率也仅为 30%左右。

粗放式经济增长方式对环境压力日益增大,几近极限。2003 年,我国工业和生活废水排放总量为 680 亿吨,化学耗氧量排放 1334 万吨,居世界第一;二氧化硫排放量 2159 万吨,居世界第一,90%的二氧化硫排放是由于用煤导致的;二氧化碳年排放量仅次于美国,居世界第二。全国七大水系 38%的断面属五类及劣五类水质,90%流经城市的河段受到严重污染,大部分湖泊富营养化问题突出;近岸海域污染面积仍在扩大,赤潮灾害频繁发生;全国近一半的城镇水源地水质不符合原水标准,农村尚有近 3 亿人喝不上符合标准的饮用水;酸沉降、光化学烟雾、细颗粒物已经在城市密集地区构成严重的区域性污染。世界十大污染城市,中国占了 6 个。2005 年年初,瑞士达沃斯世界经济论坛公布了最新的“环境可持续指数”评价,在全球 144 个国家和地区的排序中,中国位居第 133 位。

与此同时,生态退化问题也比较突出。目前,全国水土流失面积 356 万平方公里,占国土面积的 37%。沙化土地面积 174 万平方公里,且有扩展之势。草原超载过牧,乱采滥挖严重,鼠虫灾害频繁,全国退化草原面积已占草原面积的 90%。

1995 年,党的十四届五中全会和“九五”计划确立实现经济增长方式根本性转变的方针以来,我国粗放型扩张的经济增长方式至今仍未实现根本性转变,高投入、高消耗、高排放、低效率的格局未变。进入新世纪后,各地热衷于发展重化工业和耗能高产品,能源消费弹性系数大幅度提高,能源的瓶颈制约特别突出,情况如表 1:

针对这种严峻情况,《建议》在提出“十五”期间的目标时,除了提出在优化结构、提高效益和降低消耗的基础上,实现 2010 年人均 GDP 比 2000 年翻一番,普及和巩固九年义务教育等外,特别提出,资源利用效率显著提高,单位国内生产总值能源消耗比“十五”期末降低 20%左右,即能源消费弹性系数要降到 1 以下,节约能源成为节约资源的重点。还要求,生态环境恶化趋势基本得到遏制,耕地减少过多状况得到有效控制等。

表 1 能源弹性系数(能源消费增长率/GDP 增长率)

时期	GDP 增长 (%)	能源消耗增长 (%)	系数
1981—1990	143	64	0.44
1991—2000	162	32	0.2
1996—2000	48.8	0	0
2001—2004	39.6	51.2	1.29
2004	9.5	15.2	1.6

资料来源:《中国统计年鉴 2005》。

转变经济增长方式,就要实现由主要依靠资金和自然资源支撑经济增长、向主要依靠人力资本投入、劳动力素质提高和技术进步支撑经济增长转变,实现由资源—产品—废弃物流程,向资源—产品—废弃物—再生资源的循环型经济转变。为此,必须不断增强自主创新能力,大力发展循环经济,建立资源节约型的生产方式和消费方式,强化环境和生态保护,真正走可持续发展的道路。这

参见《中华工商时报》2005 年 6 月 26 日。

参见《人民日报》2005 年 6 月 26 日。

参见《中国经济时报》2005 年 7 月 1 日。

参见《经济参考报》2005 年 7 月 14 日。

是关系“十一五”规划能否顺利实施的全局性问题。

二、从体制机制方面逼迫经济增长方式转变,提高经济增长的质量和效益

我国要落实党中央提出的科学发展观,转变经济增长方式,提高经济增长的质量和效益,除了要实施有利于自主创新、优化产业结构、节约能源资源的方针政策,完善法律法规以外,主要靠深化改革,形成推动经济增长方式转变的体制机制。

我国粗放型经济增长方式难以根本转变,重要原因,在于我国现行财税、价格等体制,刺激各地热衷于工业立市和外延式经济扩张。在现行的财税制度下,发展工业特别是重化工业,能给地方政府带来比发展高新技术产业和第三产业更多的税收和财政收入,而长期以来我国资源产品价格因为受到政府管制明显偏低,以及可以不支付环境污染成本,鼓励人们对资源的低效滥用和浪费。表现在:

一是地价低。一些地方政府用行政权力向农民低价征地,然后办开发区等,用低价出让土地招商引资。近年来,在农地向建设用地流转的过程中,各种压低补偿安置标准的行为和各种寻租行为等侵害农民权益的事情屡有发生,导致群体上访事件不断出现。据国土资源部2003年上半年统计,违法占用土地问题占信访部门接待量的73%,其中40%与征地过程中产生的各种纠纷有关,87%与征地补偿标准偏低有关。国家信访部门2003年受理土地征用上访4116件,大部分与农民失地失业有关。

二是水价低。2003年,我国城市的每立方米水价为0.15美元,农用水几乎是免费的,而国外每立方米水价南非是0.47美元,美国是0.51美元,德国是1.45美元。各个城市水价普遍偏低,广州市居民用水价格0.9元/立方米。总体看目前仅为国际水价的三分之一。2005年上半年,我国水行业全行业亏损。

三是能源价包括煤价、油价、天然气价、电价低。中国的燃油消费税相当于美国的1/10,是欧洲的3%到5%。大量高耗能产品之所以争着出口,是因为中国能源价格低。

四是矿产品价格低。我国15万个矿山企业中仅有2万个矿山企业是要付费取得矿山开采权的,绝大部分是通过行政授予无偿占用的。我国矿产资源补偿费率平均为1.18%,而外国一般为2%—8%。我国石油、天然气的费率为1%,远远低于美国的12.5%和澳大利亚的10%。

要改变粗放型经济增长方式,形成节能、节地、节水、节材的生产方式和消费模式,必须深化经济体制改革,特别是财税体制改革和价格改革,使各种生产要素和产品的价格能更好地反映资源的稀缺程度,以及切实转变政府职能等。通过深化改革,用经济杠杆迫使生产企业和消费者节约使用资源,提高资源利用效率,从根本上减少环境污染,真正实现经济增长方式的转变。

三、财税体制和政策怎样促进经济增长方式的转变?

转变经济增长方式,提高经济活动的质量和效益,是一个很大的目标和任务,这当中,深化财税改革,完善财税政策,有极其重要的作用。

首先,要完善预算制度,将所有政府性收入全部纳入预算管理统筹安排使用,接受人大和公众的监督。前一段,主要是城市政府的土地收入和一些收费与基金等预算外资金,往往被地方政府用于搞开发区、市政形象工程、政绩工程等,铺摊子,上项目,粗放式扩张,造成土地和其他资源的滥用浪费,引发经济走向过热。在很多情况下,中央政府的宏观调控,主要是调控地方政府盲目扩张经济的行为。为了从根本上改变政府充当地方经济活动主角的不正常状况,必须从财力上防止上述不规范的政府行为的发生。实践证明,游离于预算统一规范管理之外的几千亿、上万亿元资金,其使用的不规范、不透明,不仅不利于政府转变职能,成为腐败的土壤,而且必然助长追求短期效益的

粗放式增长。因此,必须深化预算改革,真正实现预算硬约束,使财政资金真正用于公共服务领域,促进经济增长方式的转变。

其次,设立和完善有利于资源节约、环境保护和经济增长方式转变的税收制度。至少包括以下几项:

调整和完善资源税。开征资源税有利于抑制对矿产资源的乱采滥挖和掠夺性开采,有利于保护矿产资源,促进资源的合理开发和有效利用。但我国的资源税的征收存在不少问题。目前我国在矿业权取得环节存在大量无偿使用的问题。我国大部分矿山企业都是采取行政授予无偿使用矿山开采权的,少部分有偿使用矿山开采权的矿山企业的付费水平也过低。因此,有必要普遍实行矿产资源有偿使用制度,并提高税率或补偿费率,运用市场机制促进资源的节约和提高资源的利用效率。

实施燃油税。目前我国汽油虽已纳入消费税范围,但税率低,需单独开征燃油税,将公路养路费、过桥费、过路费和公路运输管理费等纳入燃油税中。按照原来设计的方案,实施燃油税后,汽油的销售价格每公升将提高1元多人民币,即提高20%多。实施燃油税,将会有力促进汽油的节约使用,提高对汽油等紧缺资源的有效利用。

取消高耗能、高污染和资源性产品的出口退税。我国是能源资源并不富裕的国家,出口高耗能、高污染和资源性产品,等于出口能源和资源并带来环境污染。取消这些产品的出口退税,有利于节约能源资源和保护环境,提高能源、资源的使用效率。

稳步推行物业税,有利于房地产业的健康发展。物业税又称房地产税,根据对房产和土地的评价价值征税。谁的房产多,谁就要多交税,而且不是一次性多交税,而是每年都要多交税。这样,就能适当抑制对房产的需求,不会鼓励人们多买房、买大房等着升值牟利,而是要考虑支付房地产税的成本,从而控制对房产的过度需求,有利于防止房地产业泡沫的出现。

最后,要对有利于转变经济增长方式的自主创新和技术改造、发展循环经济、节能节材产品的生产和使用、保护生态和环境的行为等,给予财政支持和税收优惠。

四、深化价格改革,要点是使生产要素和资源产品价格能反映资源稀缺程度

高投入、高消耗、高污染、低效率的粗放型增长方式之所以难转变,是因为我国的生产要素价格和资源产品价格长期受国家管制,严重偏低。地价低,水价低,能源包括电价低,许多矿产品价格低。要转变经济增长方式,建立节地、节能、节水、节材的生产方式和消费方式,必须积极推进生产要素和资源产品价格改革,建立反映市场供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制,节约利用资源,提高效率。我国能源价格长期偏低,比价也不合理。2004年国内汽油、柴油出厂价格比新加坡、鹿特丹、纽约三地市场进口到岸完税价格平均水平分别低791元/吨、837元/吨;国内汽、柴油零售中准价分别较三地市场进口到岸完税价格平均水平低231元/吨、335元/吨。国际上煤炭、石油、天然气的比价关系大体为1:1.5:1.35,而我国实际大致为1:4:3,煤价明显偏低。国际上天然气与原油按热值计算比价平均为1.05:1,而我国为0.4:1,天然气价格偏低。电力价格也偏低。因此,要节能,首先要调整过低的能源价格。国外有的经济学家曾对2500家公司做过一次研究发现,能源使用量的降低55%归功于价格调整的结果,17%是研究与开发的结果,还有12%则源于所有制形式的不同,其余则归结于工业所占份额的变化。中国是淡水短缺的国家,可是水的利用效率较低,单位国内生产总值消费的水资源相当于一些发达国家的4倍。重要原因,是水价低。国际普遍流

参见中国价格协会联合课题组:《“十一五”时期深化能源价格改革的基本思路研究》(2005年5月),第6—7页。

参见世界银行:《中国“十一五”规划的政策》(2004年12月),第70页。

行的水价构成包括水资源价格、水工程成本、水处理成本及水管理成本,而且还包括污水处理的成本。而我国的水价只包括水工程成本、水处理成本和污水处理费。可见,要节约用水,必须提高水价,用价格杠杆来限制水的滥用浪费。国外的一些资料也证明了这一点。美国的研究结果是,水价从每立方米 7.9 美分提高到 13.2 美分,用水量减少 42%;从 15.9 美分提高到 21.1 美分,用水量减少 26%。我国东部一些城市有这样的经验,有限的水资源如何分配给企业,是政府计划分配,还是用公开拍卖谁出的价高卖给谁的办法,事实证明,用后一种办法能最有效利用水资源,说明价格杠杆是非常见效的。

2005 年我国经济增速很快(上半年达 9.5%),而物价上涨率低,CPI 上半年为 2.3%,7 月份为 1.8%,8 月份为 1.3%,远低于国家发改委规定的“两条控制线”(即规定各省、市、自治区居民消费价格指数月环比上涨率超过(含达到)1%,或连续三个月同比超过(含达到)4%,该省、市、自治区就要暂停调价(指政府定价和政府指导价部分)三个月)。2005 年以来生产资料价格涨幅趋缓;工业消费品价格由于多数供过于求,竞争激烈,难以上涨;农产品价格也较平稳,因而通货膨胀压力不大,正有利于逐步提高资源产品价格。我们要抓住这一有利时机,出台一些调价措施。

在理顺各项资源产品价格中,重点是调高能源价格,包括要尽快出台燃油税,提高汽油价格。还要逐步调整煤、天然气、电的价格。提高能源价格,是降低能源消耗系数的有效途径。此外,要提高矿山资源补偿费;水价应计算水资源价格,污水处理费要能补偿成本并略有利润;严禁低价征用农民土地;城市经营性土地一律公开拍卖,严防暗箱操作;等等。

提高水、电、油等价格后,要考虑对农民和低收入群体给予某种补助,包括适当提高最低生活保障标准等。

此外,最重要的生产要素资本的价格——利率的市场化进程仍需继续推进,还要稳步推进汇率形成机制改革。劳动力价格形成机制也要随着劳动力市场的完善而逐步完善。技术价格已基本由市场形成,当前最重要的是要切实保护知识产权,打击侵权行为,在这些前提下完善价格形成机制,等等。

五、推进其他方面改革,形成促进经济增长方式转变的合力

首先,是切实转变政府职能,政府从经济活动的主角转为公共服务型政府。真正实行政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,政府不再干预微观经济活动。政府要贯彻以经济建设为中心的方针,但不能因此就自认为是经济活动的主角,主导经济资源的配置。在社会主义市场经济条件下,经济活动的主角是企业。“经营城市”是政府职能的大错位。政府不能办企业,这是早就明确的了,怎么能去做以赢利为目的的经营城市呢?政府任期五年一届,每一届政府都要求有明显政绩,为此都追求短期(五年之内)效益最大化,不管后果怎样。外延式的粗放型经济增长最适合这一要求。2003 年以来,主要是地方政府为追求 GDP 的高速增长和形象工程,大搞开发区和市政建设,个个都要工业立市,铺摊子,上项目,外延式扩张,引发经济走向过热。资料显示,2003 年以来这一轮经济过热中,政府直接投资的比例超过 60%,政府通过廉价征用土地促成了城市化的高速发展和开发区的过度膨胀。在很多情况下,中央政府的宏观经济调控,不得不采取行政手段,否则很难见效。政府改革和转换职能已成为今后深化改革的关键环节。今后,政府应当着力完善社会管理和公共服务职能。联合国驻华机构对中国“十一五”规划箴言提出,用相对适度的财政支出政策,就可以大大改善弱势群体的社会生存状况。比如,便利地获取基本医疗保健服务及医疗

见段治平:《我国水价改革历程及改革趋向分析》,《中国物价》2003 年第 4 期。

参见《理论动态》1674 期(2005 年 6 月 25 日),第 8 页。

保健信息,可以预防 75% 以上的孕产期死亡和降低 70% 以上的 5 岁以下婴幼儿死亡率。还要改变公共服务不平等状况。比如在健康领域,政府三分之二的支出服务于 40% 的城市人口。各地政府每年人均卫生保健支出差异很大,从北京市和上海市的人均 200 元人民币到河南省和湖南省的不足 20 元人民币。

其次,改革干部政绩考核和提拔任用体制。干部政绩不能只看 GDP(和绿色 GDP)增速,更要看市场监管、社会管理和公共服务水平,包括就业、社会保障、教育、文化、环保、生态保护、医疗卫生以及社会秩序、信用、法治环境的改善等。政府职能没有很好转换或者转换不到位,关键是干部政绩考核和提拔任用制度不完善。不少地方官员,包括从事妇联、教育、卫生等工作的官员,也分配“招商引资”指标。以贱卖土地(甚至政府赔本进行土地开发)、越权减免税等办法争取外资,以及与外商站在一起侵犯劳工合法权益等。在片面追求 GDP 增长驱动下,资源的滥用和破坏,环境的污染,生态的破坏,都可以放在一边。不改革这种祸及子孙后代的干部考核体制,就无法建设资源节约型和环境友好型社会。

再次,深化企业改革特别是国有企业改革,形成转变经济增长方式的微观基础。产权归属清晰,保护严格,作为市场主体的企业会自动地追求质量和效益型的增长。深化企业改革,就要使长期政企不分的国有企业和常常受到歧视的民营企业,都成为具有独立的法人财产权、经营决策权、自负盈亏和独立承担风险的法人实体和市场主体,并鼓励、支持非公有制企业参与国有企业改革改组。为此,既要引导民营企业制度创新,更要深化国企改革。许多国有企业由于其固有的机制缺损,资源利用效率低下,浪费严重。要继续推进国有经济布局和结构的战略性调整,使国有资本更好地集中在能发挥自己优势的重要行业和关键领域的大企业中,而从一般竞争性行业和中小企业逐步退出,使资源得到更为有效的利用。对于仍需国有经济控制的领域,要积极推进股份制改革,实行投资主体多元化,以改善公司治理结构。垄断行业的改革需加快推进,积极引进竞争机制,允许新的厂商参与竞争,特别是非自然垄断性业务要放开。对自然垄断性业务则要加强监督,包括安全、环保、价格、普遍服务等监管。即使是自然垄断性业务,有的也可以通过特许经营权拍卖,即通过招标的形式,在某些产业或业务领域(如自来水生产和供应)中让多家企业竞争独家经营权(即特许经营权),在一定质量要求下,由提供最低报价的企业取得特许经营权。这样,就能使自然垄断性业务也具有一定的竞争性并增进效率。垄断行业资源节约的潜力巨大,搞好垄断行业改革,能大幅度提高资源配置效率,达到节约和合理使用资源、转变经济增长方式的目的。

此外,深化金融体制改革,完善市场体系和市场秩序,逐步理顺分配关系,提高外贸的质量、效益和利用外资的质量等,都将使我国经济运行逐步走上转变增长方式、建设资源节约型和环境友好型社会的轨道,从而使我国经济持续地实现快速健康发展。

参考文献

- 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》(2005 年 10 月)。
《中国改革高层论坛——以政府行政管理体制改革为重点全面推进体制创新》(2005 年 7 月 12 日—13 日)。
国家发改委宏观经济研究院课题组,2004:《“十一五”时期我国经济社会发展总体思路研究》。
国家统计局,2005:《中国统计年鉴 2005》,中国统计出版社。
世界银行,2004:《中国“十一五”规划的政策》。

(责任编辑:王利娜)(校对:晓 鸥)