



## 以改革创新为动力 增强长期发展后劲

卿太祥 冯 建

改革开放30多年来，我国经济保持了快速、持续、稳定发展，取得了社会主义现代化建设举世瞩目的成就。改革开放不仅为我国经济腾飞打下了坚实的基础，而且有效突破了封闭僵化的旧经济体制的束缚，解放了生产力。进入21世纪，面对深刻变化的世情、国情和国际国内各种风险挑战，我们要着力解决好经济社会发展的一些突出矛盾和问题，就必须坚定不移地走中国特色社会主义道路，不断进行改革和创新，坚决破除一切妨碍科学发展的思想观念和体制机制弊端，继续解放和发展社会生产力，为全面建成小康社会、推进社会主义现代化建设提供体制保障，为推进经济转型和升级注入强大动力。

当前，我们要对深化改革开放、增强创新驱动发展新动力的紧迫性有深刻的认识，适应国内外经济形势新变化，加快形成新的经济发展方式，把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来，不断增强长期发展后劲，促进经济持续健康发展。一方面，经济全球化和区域一体化正在向纵深发展，世界科技呈现出新的特征和发展态势，新一轮科技革命正在孕育之中。与此同时，在国际金融危机和欧债危机的冲击下，世界各国为了争取和维护自身利益，围绕资源、市场、人才、技术以及标准等方面的竞争将会更加激烈，这就要求我国必须进一步加快改革和创新，适应国际环境新变化，在对外开放中形成新的经济优势，加快完善更加有利于发展开放型经济的体制机制，力争掌握经济发展主动权，在激烈的国际竞争中立于不败之地。另一方面，我国经济总量虽已居世界第二，称得上是一个经济大国，但绝非是一个典型意义上的经济强国。再加上我国正处于推进现代化建设的关键时期，需要直面诸如产业结构不合理、科技创新能力弱、投资和消费关系失衡、城乡区域发展不协调、收入分配差距悬殊等许多新问题和新情况。我们必须始终坚持科学发展观，坚持改革与创新，加快经济转型升级，切实改善民生，协调推进城镇化、工业化、国际化以及现代化发展，从而释放更大的消费和市场需求，进一步提高经济发展的质量和水平。这就需要在深入调研的基础上，做好经济发展的顶层设计，有效打破城乡二元体制，逐步推进基本公共服务均等化，确保居民收入增长和经济发展保持同步；集思广益，继续深化金融、财税、收入分配等方面的改革，继续坚持对外开放战略，提高开放型经济发展水平。具体而言，需要做好以下几个方面的工作：

其一，搞好改革和创新的顶层设计，尊重群众和基层的首创精神。全面贯彻党的十八大精神，坚定不移走中国特色社会主义道路，充分考虑到我国复杂的国情，做好改革和创新的顶层设计。在深入调研的基础上，敢于探索和实践，有计划、有步骤地选择试点地区，不断在实践中探索有效手段和方法。同时，在进一步深化改革的过程中，还要充分尊重群众和基层的首创精神，突出重点，积极寻找牵一发而动全身的突破口，以达到事半功倍的效果。切实转变政府职能，处理好政府与社会、政府与市场的关系，充分发挥市场机制在资源配置中的重要作用，动员一切力量参加到经济社会建设中来，最终实现经济与社会协调发展。

其二，继续深化改革开放，完善社会主义市场经济体制。实践证明，我国实行改革开放，不仅是全面贯彻落实科学发展观的必然选择，而且是解决经济社会发展中诸多问题的取胜之匙。深化改革开放，完善社会主义市场经济体制，可以为我们未来发展提供更为广阔的空间。越是完善的市场经济体制，越容易造就大批优秀的企业家，并且能够为企业继续做大做强保驾护航。深化改革开放，制定长期稳定的政策和措施，有利于企业家订立长期目标，产生长期行为。此外，还要鼓励和支持企业家在深化改革过程中勇于开拓进取，敢于打破传统的条条框框，取得突破性成果。

其三，不断加强创新，探寻经济增长新动力。国际金融危机的“硝烟”尚未退去，欧债危机的冲击又接踵而至，世界经济复苏进程复杂多变，短期内难以重现强劲增长。实事求是地说，造成上述国际经济形势的原因很多，而尚未发现新的引领经济增长的产业“兴奋点”是其中之一。历史证明，任何一个国家若想让经济继续保持快速、稳定发展，必须要在旧的主导产业开始减速时探寻和形成新的产业“兴奋点”，而探寻和形成新的“兴奋点”的过程实质就是创新。究其根源，创新来源于体制的激励。创新能够形成刺激产业发展的动力，尤其是在完善的市场经济下，任何企业要想生存和发展，就必须不断进行创新。研究发现，创新的最关键因素准确地说是市场机制。良性的市场机制不仅能够提供创新活动所需要的激励，也能够广泛吸引创新不可或缺的人力资本投资。

此外，进行经济体制改革需要有配套的法制建设为支撑。因此，必须健全和完善相关法律法规，坚持依法办事。首先要建立健全科学、合理的法律法规；其次就是在推进改革和创新的过程中坚持依法办事，运用法治思维和法治方式去规范经济体制改革中出现的种种问题；再次，有计划、有条件地将成熟的改革经验按照法定程序上升到法律和法规，巩固改革成果，让法律为经济体制改革保驾护航。此外，在不与法律相冲突的范围内，也可以考虑鼓励和支持改革采取先行先试的办法，获得成功经验后在更大的范围内推广。



## 城镇化的核心是人的城镇化

近来，我国城镇化进程出现了一些值得关注的亮点。比如，有的地方试点居住证制度，居住证持有人基本上享有本地居民所享有的市民待遇；有的地方推进“同城人、同待遇”，提高外来务工人员和进城农村工享受到的公共服务水平；还有的地方实行户口与实际居住地一致的登记制度，剥离了公共服务、经济利益与户籍的挂钩，并在此基础上完善城乡统一的就业、社保、教育、卫生等公共服务和社会管理配套制度。这些都是各地围绕户籍管理制度改革进行的创新，为解决人口城镇

化问题积累了一定经验。分析起来，当前影响我国城镇化质量的一个重要因素，就是人口城镇化明显滞后于土地城镇化。城镇化进程中的许多矛盾、问题，都与人口城镇化的体制机制改革滞后直接相关。推进人口城镇化进程，关键是要加快体制机制的变革与创新，破除城乡二元体制的障碍。首要的就是要尽快破解户籍制度改革难题，把符合条件的农民工逐步转为城镇居民。当然，这是一个长期过程，需要一步一步、扎实地往前走。户籍改革

在促进基本公共服务均等化和优化社会管理方面具有重要作用。各类城市如何根据综合承载能力和发展潜力，科学制定农民工落户条件，实行差别化户籍政策，需要作进一步研究探索。

还要看到，新型城镇化可以有多种路径探索，但核心都应当是“人”的城镇化，关键是提高“人”的生活质量。推进城镇化，必须按照城镇人口增长趋势，进一步在提高城镇综合承载能力上下功夫，努力使城镇承载能力得到明显增强，城镇基础设施承载能力、可持续发展能力和综

合管理水平等得到全面提升，确保城镇化发展与城镇承载能力相适应。城市政府公共服务和社会管理职能，也需要进一步强化，加大对教育、医疗、文化投入力度，特别是要提高中小城市和小城镇的公共服务水平，逐步解决优质公共资源短缺问题，为人们提供安居乐业的环境。此外，还要通过人口管理制度改革，运用公共资源和市场机制，引导人口有序迁移和适度聚集，在城市群、特大城市和大城市、中小城市和小城镇之间形成合理的人口分布格局。

（华 音）

## 围绕“人”字做文章

国家开发银行研究院常务副院长 姜 洪

城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在。围绕提高城镇化质量走新型城镇化道路，不同于以往“规模扩张式”的老路，而应当是以加快人口城镇化、改善人们生活质量为出发点的新路。可以说，加快推进人口城镇化，不仅有利于调整我国现有产业结构、为经济持续增长提供稳定驱动力，也有利于解决“三农”问题、实现城乡一体化，意义重大。

当前，我国人口城镇化进程滞后，表现为三个特点：一是人口城镇化滞后于工业化。从经济社会发展过程看，人口城镇化与工业化之间存在相互联系、相

互促进的关系。工业化发展所提供的就业岗位为人口城镇化提供了前提；人口城镇化的发展反过来带来劳动、技术和资金的集约利用，促进产业结构调整和资源优化配置，从而推进工业化进程。近年来我国城镇化发展迅速，农民工虽然像城镇居民一样在城市就业和生产，但其消费模式与城镇居民却差异很大。工业化增长附带人口城镇化的发展不充分。二是人口城镇化滞后于土地城镇化。

长期以来，一些地方政府把推进城镇化简单等同于城市建设，过分注重城市建成区规模的扩张而忽视了城市人口规模的集聚，忽视了为劳动力转移创造就业条件。这在很大程度上提高了农民转移进入城市的成本，延缓了人口城镇化进程。三是户籍人口城镇化滞后于常住人口城镇化。按照户籍人口计算，我国城镇化率还远低于世界的平均水平。大量农村人口进城后仍持有农业户籍，户籍人口城镇化大大低于

常住人口城镇化。

总的来看，随着城镇化水平的提高以及产业结构、就业结构的变化，越来越多的农村人口转移到非农产业并进入城镇，但却没有获得城镇户籍。如果进城务工农民身份不明、缺乏就业和其他社会保障，他们及其子女在衣、食、住、行、医疗、教育等方面的需求就受到抑制。在没有得到城镇户籍的情况下，农民工进城就业与居住生活，只在统计数据意义上提高了常住人口的城镇化水平，而实质意义上的人口城镇化率一直处于偏低状态。二元户籍制度制约了农民工在城镇长期定居和消费，成为人口城镇化进程中的关键制度瓶颈。

### 人口城镇化滞后的现状与影响

从我国国情看，就业、住房、医疗、教育等一系列城镇福利都附于户籍制度，因此，推进新型城镇化的前提和关键，就在于户籍制度改革。换言之，我国要推进人口城镇化进程，必须首先推进户籍管理制度的改革，进而推动与户籍制度相关的土地制度、社会保障、医疗卫生、教育等领域的改革和建设，有序推进农业转移人口市民化，逐步实现城镇基本公共服务对常住人口的无差异全覆盖。

由于城镇之间的规模和等级不同，目前我国在户籍制度改革的力度和进展上也存在较大差异，大致可分为三种模式：一是中西部小城镇户改模式。在这种模式下，小城镇的落户限制一般是全面放开，但由于部分小城镇的户籍“含金量”较低，农民在落户城镇后很可能失去原本在农村享有的一些福利，这就使得小城镇户口的吸引力进一步下降，农民换户口的积极性并不高。二是大中城市户改模式。中等城市特别是一些沿海产业发达城市，为加快城市发展，会通过放宽申请条件、降低城市落户门槛等政策来

引进劳动力资源，但对大量以普通打工者身份长期居住的人群一般不开放户籍制度。三是特大城市户改模式。由于这类城市的户口“含金量”较高，一旦放开户口限制，城市将面临巨大的人口压力，因此户籍制度改革步伐缓慢。现阶段，一些特大城市探索通过设置合理的“准入门槛”，重点吸引高技术和创业人才。

从国际上看，一些发达国家人口城镇化的实践和做法，具有一定的启示意义。一是多层次城镇体系均衡发展。例如，20世纪20年代以来，美国城镇化加速，大城市数量及规模迅速上升，但人口过度密集问题也出现在一些大都市带。20世纪60年代，美国政府对大城市中心区进行再开发，将人口分流到小城镇。在小城镇建设中，美国注重整合各种要素，培育龙头城镇和城镇群，提升集聚效能，在城镇群向都市圈和城市带发展中，推进

区域城乡一体化、公共服务均等化，消除城乡差别，实现均衡发展。二是以产业支撑人口城镇化。以英国为例，其城镇化是以村庄和工矿业为基础，伴随工业化共同发展。城镇化过程不只是工业不断升级换代的过程，同时也是农业生产力不断提高的过程。三是重视满足人的需求。以日本为例，大概在1955年至1975年的20年间，每年有70多万人由农村进入城市，日本的户籍制度是开放的，就业、住房福利、教育福利等社会保障制度面向全民，这使得日本向城镇转移的人口能够自然融入到城市社会，由此使日本从经济起飞阶段开始就逐步完成城市化进程。

考虑到我国的具体国情，户籍改革应在逐步剥离户籍制度关联福利、推行一元化户籍登记和居住证制度等方面出台妥善的政策措施。由于目前我国的社会经济

水平存在较大地区差异，城市综合承载力对人口容纳量有一定限制，因此，改革只能在各地现有的经济发展水平下，按照城市的等级和规模循序渐进实施。

与此同时，还要改革和完善相关配套政策。一是建立城乡平等、衔接的社会保障制度。扩大城镇转移人口的社会保障覆盖面，加快推进农民工社会保险全面建设，逐步实现城乡养老保障和医疗保险制度有效衔接，推动农民工与城镇职工平等参加工伤保险、失业保险、生育保险并享受相应待遇。此外，将城镇转移人口随迁子女义务教育纳入城市政府教育发展规划和财政保障范畴。二是改革公共财政体制、建立人口城镇化成本分担机制。加快财税金融改革，建立包括农民工在内的基本公共服务体系；加大中央财政转移支付力度，加快地方税收体系建设，减少地方政府对土地财政的依赖，探索建立相应合理的公共成本分担机制。此外，还应制定合理、客观的设市标准，从而使我国的城镇化水平与人口城镇化水平相吻合。

### 创新人口城镇化的体制机制

推进城镇化是一个长期过程，面临的重点难点问题很多，需要在实践工作中深入研究和探索。

其一，城镇公共资源短缺问题。人口城镇化，考量城镇对人口的承载能力。户籍改革不是单一的人口管理问题，所包含的社会性内容非常复杂。在城乡二元分割的行政壁垒拆除之后，对城市运行环境和公共服务能力提出更高要求，交通、通信、供电、供水、污水垃圾处理等基础设施将遭遇瓶颈；按照现行财政管理体制，也对政府财力提出了较大挑战。因此，要协调好人口城镇化增长与城市功能增长的关系，谨防由人口城镇化造成的公

区资源短缺问题。

其二，户籍制度改革中出现的新情况新问题。近年来，一些发达省份出现了“非农化”的现象。这种“逆城市化”的出现有其深层的原因。一方面，随着城乡二元结构的消除，城乡差距明显缩小，城镇居民经过住房、福利、医疗保险、劳动就业等体制改革，原先享有的各种福利会逐渐减弱；另一方面，随着“三农”政策的不断改善，农村比较优势凸

显。这造成一些原来转成城镇居民的人希望再转回农村户口。因此，户籍制度改革应充分考虑这些新情况新问题，使改革设计更加科学和合理。

其三，城镇转移人口管理水平问题。城镇户籍制度改革后，会提高城镇人口管理的复杂性。大量农村青壮劳动力进城务工，这一群体的年龄结构、性别结构、素质结构有其明显的特点。以城镇社区为载体的农民工市民化面临较

复杂的社会管理问题。

其四，金融支持问题。人口城镇化，需要大力加强社会公共事业建设。但长期以来，该领域由于融资成本高、风险大、操作难等问题，面临严重的融资瓶颈制约。社会公共事业建设具有投资规模大、建设周期长、风险集中以及社会性和公益性较强等特征，需要有长期、大额、稳定的融资支持。在国家各级财政投入之外，需要金融部门加大对人口城镇化涉及的社会保障、公共卫生、义务教育、基础设施、劳动安全、就业服务等领域的融资投入，助力解决人口城镇化过程中的公共财政难题。

## 为“三农”发展鼓与呼

李 伦

当前，我国“三农”发展进入了新阶段，面临着前所未有的新机遇和新挑战。面对“农业基础仍然薄弱，最需要加强；农村发展仍然滞后，最需要扶持；农民增收仍然困难，最需要加快”的现实国情，很多理论和政策研究人员从不同角度对“三农”问题开展实践探索和理论研究，成果颇丰，为丰富和发展“三农”理论、探索中国特色农业新农村发展道路作出了重要贡献。由刘奇所著的《中国三农问题卷一：改革·发展》、《中国三农问题卷二：农村·农业》、《中国三农问题卷三：土地·农民》、《中国三农问题卷四：多功能农业》等，就是有代表性的著作。该丛书通过大量第一手资料，运用科学方法进行分析研究，从城乡统筹、农村改革、农村金融、新

农村建设、粮食安全等方面较为辩证、客观地剖析“三农”问题，提出解决对策。书中提出的许多观点和建议，视角新颖、见解独到，对研究和决策都有参考价值，也有助于读者加深对农村社会变迁的认识。该丛书文风清新、语言鲜活、笔触生动、深入浅出，敢于讲真话、道实情、献良策，读来自然流畅，发人深省。

作者刘奇是中国农业大学等多所院校兼职教授、中国农经学会副会长，现任安徽省人民政府副秘书长。他凭借长期从事“三农”理论研究和实践工作的丰富积累，近年来为《中国发展观察》撰写“三农观察”专栏，产生了较大的社会反响。

## 金砖国家“金色”仍在

马志刚

金砖国家现在怎么样？这是当下人们都感兴趣的热点话题。2012年金砖国家的主要经济指标都比上年逊色，个别国家经济增速大幅下降。回想到几年前金砖国家经济增长的出色表现，如此落差可谓相当大，不少学者对今后金砖国家的增长质量、动力源泉和可持续性发出了质疑之声，部分西方学者甚至断言金砖国家“金色”已经消退。

林跃勤、周文领衔组织国内外学者推出的《金砖国家发展报告（2013）：转型与崛起》，正是站在这样一个大背景下，宽视野、大纵深度全面分析金砖国家面临的挑战和机遇，通过详尽的数据对其发展前景作出了乐

观判断。该报告认为，尽管现在问题很多，但金砖国家仍然是世界经济增长的亮点和主要引擎，整体崛起的态势并未发生逆转，只是有所减缓，并不能仅凭2012年的表现否定整个金砖国家的“金色调”。报告同时提出，面对种种挑战，金砖国家如何不断思索、调整发展战略和政策，加快转型，探索新的增长动力和赶超路径；如何审时度势，找准发展的历史方位，尊重各自选择的发展道路，深化合作，这是一个值得长期研究的大课题，也是关系金砖国家发展前景的大问题。

《金砖国家发展报告（2013）：转型与崛起》一书由社会科学文献出版社出版，分为主报告、国别报告和专题报告三部分。

