

未来经济发展的突出亮点

国家行政学院经济学部主任 张占斌

2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年,也是推进结构性改革的攻坚之年。近日,国务院编制的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年(2016—2020年)规划纲要》正式发布,阐明了全面建成小康社会的国家战略意图。日前,国务院批转国家发展改革委《关于2016年深化经济体制改革重点工作意见》,要求实现“十三五”时期经济社会发展良好开局要做到四个“更加”,即:更加突出供给侧结构性改革、更加突出问题导向和目标导向、更加突出基层实践和创新、更加突出抓改革措施落地。中国未来经济发展有几个特别突出的亮点,需要加以关注。

一是充分考虑了我国经济发展进入新常态这一趋势性变化,强调要以认识新常态、适应新常态、把握新常态、引领新常态的要求进行战略谋划。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段。我国经济发展进入新常态,向形态更高级、分工更优化、结构更合理阶段演化的趋势更加明显。但同时,发展方式粗放,不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出,经济增速换挡、结构调整阵痛、动能转换困难相互交织,面临稳增长、调结构、防风险、惠民生等多重挑战。我们必须准确把握国内外发展环境和条件的深刻变化,积极适应把握引领经济发展新常态,必须准确把握战略机遇期内涵和条件的深刻变化,增强忧患意识、责任意识,强化底线思维,保持战略定力,坚持社会主义市场经济改革方向、坚持调动各方面积极性,放胆发展生产力,着力在优化结构、增强动力、化解矛盾、补齐短板上取得突破,切实转变发展方式,提高发展质量和效益,努力跨越“中等收入陷阱”,不断开拓发展新境界。

二是创造性地提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,以新发展理念为指导,谋划“十三五”和未来发展更长期经济社会发展。也就是说,新发展理念要求我们,必须以提高发展质量和效益为中心,以供给侧结构性改革为主线,扩大有效供给,满足有效需求,加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式,全面推进创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展,统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,确保如期全面建成小康社会,为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定更加坚实的基础。新发展理念是“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现,也是改革开放30多年来我国发展经验的集中体现,是当代中国马克思主义发展观的最新成果,反映出我们党对我国发展规律的新认识,凸显了以人民为中心的发展思想,是所有亮点中的最大的亮点。

三是按照全面建成小康社会的要求,确定了今后五年经济社会发展的主要目标和发展主线,把经济保持中高速增长放在主要目标的第一位,发展主线更强调供给侧结构性改革。其他发展目标还有,创新驱动发展成效显著,发展协调性明显增强,人民生活水平和质量普遍提高,国民素质和社会文明程度显著提高,各方面制度更加成熟更加定型。《纲要》强调必须用改革的办法推进结构调整,加大重点领域关键环节市场化改革力度,调整各类扭曲的政策和制度安排,完善公平竞争、优胜劣汰的市场环境和机制,最大限度激发微观活力,优化要素配置,推动产业结构升级,扩大有效和中高端供给,增强供给结构适应性和灵活性,提高全要素生产率。现在看,今年去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,是紧迫任务。

四是紧紧扭住全面建成小康社会存在的短板,强调在补齐农村贫困人口脱贫、社会事业发展、生态环境保护、民生保障等短板上多用力。走共同富裕道路是中国特色社会主义的本质要求。坚持以人民为中心的发展,也就是说发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。这些大道理要实现,必须作出更有效的制度安排,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感,增强发展动力,增进人民团结,朝着共同富裕方向稳步前进。到2020年,我国经济社会还有不少短板,《纲要》突出的是贫困人口脱贫、农业人口市民化、基本公共服务均等化、生态环境保护、民生保障等。我们在冲刺阶段,必须打起精气神,真抓实干,以出色的业绩回报人民的信任,捍卫党和政府的形象。

五是高度重视和实施一批国家重大科技项目,把重要领域的科技创新摆在更加突出的地位,在战略必争领域打破重大关键技术受制于人的局面。《纲要》着眼于国际竞争的紧迫性,充分考虑到全面建成小康社会的要求,为了抢占国际科技竞争和产业革命的制高点,把创新摆在了国家发展全局的核心位置,强调实施创新驱动发展战略。特别值得重视的是,提出要启动一批关系国家全局和长远的重大科技项目,建设一批高水平的国家科学中心和技术创新中心。这凸显了我国在科学技术领域有所为和有所不为的战略安排,希望在战略必争领域彻底打破重大关键技术受制于人的不利局面。

六是坚持立足国内和全球视野相统筹,积极参与全球经济治理和公共产品供给,重视提高在全球范围配置资源的能力,提高我国在全球经济治理中的制度性话语权,构建广泛的利益共同体。《纲要》从全球经济联系中进行谋划,致力于开创对外开放新局面,提高对外开放水平,发展更高层次的开放型经济。比如如何搞好“一带一路”、如何搞好自贸区等,特别值得重视的是提出“积极参与全球经济治理和公共产品供给”,这实在是篇开创未来的大文章。不仅如此,还提到了参加国际网络规则、国际深海规则、国际极地规则、国际天空规则等的制定,看得很远、想得很细,表明了我国在未来的发展中,希望提高在全球经济治理中的制度性话语权,开展更广泛的多方面的合作交流,与世界各国人民共享中国人民发展的成果。

以全面小康为目标加快城乡一体化进程

郑新立

前瞻

编者按 如何释放经济发展的巨大潜力,克服经济下行压力?加快城乡一体化改革发展是重要途径。党的十八届三中全会《决定》对建立城乡一体化的新体制作出了重要部署。当前,聚焦城乡一体化改革,促进城乡协调发展,应作为到2020年全面建成小康社会、保持经济持续健康发展的重大紧迫任务。

习近平总书记就健全城乡发展一体化体制机制问题发表了一系列重要讲话。他指出:“全面建成小康社会,最艰巨、最繁重的任务在农村特别是农村贫困地区。”“我们一定要抓紧工作、加大投入,努力在统筹城乡关系上取得重大突破,特别是在破解城乡二元结构、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置上取得重大突破,给农村发展注入新的动力,让广大农民平等参与改革发展进程、共同享受改革发展成果。”“目标是逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化,以及城乡产业发展融合。”这个讲话为推进城乡一体化改革指明了方向,并提出了具体举措,应当引起全党的高度重视,并全面贯彻落实。

城乡居民基本权益平等化是城乡一体化的前提条件

长期以来,为了实现工业化的任务,我们不得不采取工农业产品价格剪刀差的办法,让农业为工业提供积累。与此同时,实行城乡分离的管理制度,以防止农村人口大量涌入城市,造成城市农产品供给的短缺。在全面建成小康社会的今天,这些涉及城乡居民基本权益的旧制度,显得不合时宜!

城乡居民基本权益不平等集中体现在两个方面:一是财产权的不平等。城市的生产资料和消费资料几乎已全部商品化,包括国家、集体和个人所有的土地、厂房、设备、住宅等,都允许在市场上自由流通;而农村的土地、住宅等产权仍不明晰,农户对土地和房产等的法人财产权仍不落实,作为农民最重要的生产资料和消费资料仍不能实现商品化、市场化,因此,农民就不能像城里人一样享受城市化过程中不动产增值的收益。这是城乡居民基本权益上的最大的不平等,是城乡居民收入差距拉大的重要原因;二是在户籍制度上的不平等。

尽管有2.8亿农民工为城市建设作出了巨大贡献,有些农民工进城已二三十年,但是由于农村户口的身份,他们享受不到城市户口所附加的各类社会保障和公共服务,绝大部分仍处于全家分离状态。从农民应有的公民基本权益上说,这是很不合理的。党的十八届三中全会《决定》提出,“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”。提出“保障农户宅基地用益物权,改革农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收

入渠道”。提出“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”。这三项改革是对农村土地公有制实现方式的重大突破,是对农村住宅制度改革的重突破。它第一次赋予农村土地和农民住宅以商品属性,明确了农户对自己的住房拥有所有权,农户对承包地和宅基地拥有法人财产权,这为发挥市场对农村土地资源配置的决定性作用,促进土地资源的节约集约利用,提供了前提条件,为农民在城乡之间自主选择居住地和户籍,通过转让包括宅基地在内的土地使用权和房产获得财产性收入,打开了一扇大门。今年年初颁布的《国务院关于深入推进新型城镇化的若干意见》明确提出:“全面实行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的政策。”为进城农民有偿退出宅基地和进城落户提供了政策支持。

承认农民对农村土地的法人财产权,与土地的私有化是截然不同的,同时解决了土地公有制与市场经济有效对接的问题。这是中国共产党的创造。不折不扣地落实三中全会精神,就能在土地和房产的法人财产权上,使城乡居民拥有同等权益。

城乡公共服务均等化是城乡一体化的重要举措

城乡公共服务的差距是城乡差距的重要体现。包括养老、教育、医疗、交通、供水、供电、环境等,农村都明显落后于城市。原因在于长期以来公共服务事业投入重点在城市,城市越来越漂亮,即使中西部地区的城市与沿海地区相比也毫不逊色。但是,农村特别是中西部地区的农村公共服务投入严重不足,导致农村居民不能像城里人一样享受到大体均等的公共服务。由于公共服务的落后,制约了农村经济发展和农民素质的提高。

改变中西部农村公共服务落后状况,政府要把农村作为公共服务投入的重点,通过城乡人均公共财政支出的均等化实现城乡基本公共服务的均等化,尽快弥补农村公共服务投入的欠账。近期应当把教育、医疗、交通、环保、养老作为农村公共服务发展的重点。沿海地区农村公共服务比较好,主要在于通过发展乡镇企业,很快富裕起来。富裕起来的农村,主要通过自己增加投入,再加上地方政府的帮助,把公共服务完善起来。中西部农村也必须走这条路子。

要运用政府和企业合作的模式来发展农村服务业。如何吸引社会资金投入农村建设,应找到有效办法。这就要以

农村宅基地、承包地为质押,撬动银行贷款。以村庄土地整理节约的住宅建设用地的商业开发,吸引社会资金投入,鼓励城市资本下乡、市民资本下乡。可先在城市郊区和旅游区搞,建立市民农庄,然后逐步推广。如果能在“十三五”时期撬动银行贷款和社会资金20万亿元,投入农业现代化、新农村建设和农民工市民化,我国农村面貌将发生一个重大变化,农民收入将大幅度提高,既可避免落入中等收入陷阱,又能有力支持经济的持续健康发展。

城乡居民收入均衡化是城乡一体化的根本目标

城乡居民收入差距大,是城乡差距的集中反映。实现城乡居民收入均衡化,是建立城乡一体化发展体制机制的核心。最近几年,农民人均收入增长速度超过城市居民,城乡居民收入差距已经由2009年的3.3:1缩小到2014年的2.8:1,令人欣喜。继续保持这一势头,从根本上说,要靠提高农业劳动生产率。而提高农业劳动生产率又必须扩大土地经营规模。目前,一个农业劳动力平均只能种7亩地,如果在单季农业地区能种到100—120亩,双季农业地区能种到50—60亩,农业劳动生产率就能赶上社会平均水平,农民就能成为一个体面职业。在土地所有权归村集体的前提下,允许农户凭借承包权将经营权有偿转让,这样既可使农户获得财产性收入,又有利于发展土地规模化经营。要鼓励发展各类合作经济,特别是以土地承包权入股的股份合作社。鼓励农民工返乡创业,发展现代农业、农产品加工业、商贸流通业和乡村旅游。继续鼓励农村富余劳动力外出打工。所以,只要创建一个城乡一体化的体制机制和政策环境,发挥城市对农村、工业对农业的带动作用,实现城乡居民收入均衡化,并不是遥远的将来,而是近在咫尺。

韩国在40多年工业化、城市化过程中,城乡居民收入始终保持同步提高,城乡收入之比保持在1:0.9左右。韩国之所以能做到这一点,主要在于两条:一是早在上世纪70年代初期,就开展新农村建设活动,政府出资帮助农村发展;二是农民分享到了城市化过程中土地增值的收益。我们应当更有条件实现城乡居民收入的同步提高。

城乡要素配置合理化是城乡一体化的必然要求

促进城乡要素配置合理化,是实现城乡协调发展客观要求,其关键是允许各类生产要素在城乡之间双向自由流

深化改革推进新型城镇化

国家发改委城市和小城镇改革发展中心 冯奎

显示,该市已基本实现“落户无门槛”,但农民感到转户、进城相比户籍留在农村,得到的不多而失去的不少,因而兴趣不大。城镇的吸引力不够强,城镇化是不是必由之路?

这个问题,具有一定的代表性。之所以会出现这个问题主要因为中国城镇化经过改革开放以来的发展,目前进入了农业转移人口的减速时期,城乡两种力量的僵持时期、城镇化关键性改革的敏感时期,以上多种问题在这个阶段都必然会出现。

从城乡关系来看,城镇化进入一段拉锯僵持时期。分析我国城镇化的历程,改革开放初期,城市弱小、但生命力强大,农村、农业、农民支持了城市发展。未来,城市将得到进一步发展,城市有足够的力量反哺农村、辐射带动农村。当前阶段,城镇化率刚过50%不久。从城乡发展对比来看,城市虽已显示了强大的生命力,但城市自身存在诸多问题,包括数量不够、质量不高、体制不活、竞争力不强等等,有的城市还存在一定的城市病。从市民与农民的对比来看,农业转移人口的市民化待遇得不到全面落实,他们在农村的各项权利并不是只跟着“人”走,而是被捆在“地”上。这导致了数亿农业转移人口为进城还是返乡反复纠结,相当多的“半城镇化”人口作出了城、乡“两头占”的抉择。

城镇化过程中的新问题,从某种层面上说明,当前及今后一段时期,需要正视新

现象、新问题,深化改革,推进城镇化发展,发挥它的正能量。反之,城镇化有可能裹足不前,难以充分发挥它应有的作用。

首先,城镇化改革的目标需要极其清晰。在各种认识面前,需要对城镇化的远景趋势与近中期特征保持清醒的认识。城镇化是现代化的必由之路,迄今还没有发现一个城镇化落后的经济体能够实现现代化。城镇化出现了僵持等近中期特征,但从未来30年的远期来看,中国仍应坚定不移推动农业人口转出并融入城镇,实现70%以上的常住人口城镇化率,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率不断缩小。如果一遇问题,就对城镇化失去信心,就推动农业转移人口回归,这就违反了经济与社会发展规律,将带来重大损失。

其次,要以人为本着力提升城镇化的质量。《国家新型城镇化规划》中对于2020年城镇化的水平与质量提出了目标要求,综合全国情况来看,应该可以达到。考虑到宏观经济下滑、农业转移人口人数下降以及还存在着2亿多“半城镇化”人口等原因,当前不宜层层加码常住人口城镇化率指标。国家层面应通过制定与发布城镇化质量指数、改进城镇化统计等手段,引导城镇化以合理速度实现健康发展。

第三,要抓住重点内容配套推进相关改革。许多地方将城镇化改革混同于城镇化发展以及城市建设,结果导致改革的内容反而模糊不清。当前及今后一个时期,城镇化改革的重点内容就是“造

就新市民”“培育新城市”。造就新市民,从数量上来说,就是壮大农业转移人口数量;从质量上来说,就是要推动农业转移人口融入城市,提高自身素质,持续释放人才红利。培育新城市,从数量上来说,就是不断增加城市的个数,比较可行的办法就是推动特大型的镇改为了市。从质量上来说,就是推动绿色、人文、智慧、低碳城市发展,建设紧凑型、节约型的城市,不断增强城市对人口的吸引力。为了在这些领域实现目标,就要进行户籍、土地、投融资、行政设市、规划、管理等一系列的配套性改革。

第四,顶层设计要能有力支持城镇化的改革实践。从城镇化的实践来看,一是要创造条件,按照法定程序,对涉及城镇化的相关法律法规和政策文件进行修改、完善。二是中央部委要当好“总调度”,按照《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》、中央城镇化工作会议、中央城市工作会议、《国务院关于深入推进新型城镇化的若干意见》的要求,统筹协调各省市部门统一采取有效行动。三是中央部门、省政府要抓紧兑现支持性、保障性的政策承诺,例如农业人口转移与财政支持,用地指标双挂钩和债券发行等等。

第五,要抓好用好各级各类城镇化的试点。试点地区在推进城镇化的过程中,有可能突破现行法规和政策的改革探索,在履行必要的程序之后,应能获得赋权先行先试。成功的试点经验要及时总结上升为一般性、普遍性的做法。

理论在线

党的十八大以来,城镇化发展受到前所未有的重视。尤其是2013年底,中央召开了城镇化工作会议;2014年3月,中共中央、国务院颁布了《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》;2015年12月,中央召开了城市工作会议,为城市发展指明了方向,注入了巨大的力量。城镇化作为稳增长、调结构的黄金结合点,其作用与意义受到各方面的认同与关注。

从实践来看,城镇化取得了较大的进展。各地在户籍、居住证发放与管理、农村土地管理制度改革、拓宽投融资渠道、促进就近就地城镇化、智慧绿色城市发展等方面,都有一些新举措、新成效、新经验。2012年,中国城镇化率达到52.57%,与世界水平大抵相当。2015年底,中国城镇化率达到56.1%,比2014年增加1.3个百分点,继续保持较高速增长。

但与此同时,城镇化发展也出现了一些值得关注的问题:

比如,一些地方的农村人口和进城务工人员,进城落户意愿不强。西部某市,截至2015年6月统计,户籍非农居民占比仅是21.54%,与按常住人口统计的城镇化率42.6%相差21个百分点。调查