

经济转型升级基本趋势与结构性改革的重点任务

○ 迟福林

(中国(海南)改革发展研究院, 海南 海口 570311)

〔摘要〕“十三五”是我国现代化进程中的关键五年,经济转型升级正处在历史关节点,是全面建成小康社会的决胜阶段,也是全面深化改革的时间节点。“十三五”时期既面临着调结构、转方式的多重困难,也面临着经济转型升级的重要机遇。如果能抓住机遇,加快转型升级,不仅能缓解或者化解短期矛盾困难,更重要的是将通过转型升级引领经济结构上一个新台阶,为全面建成小康社会的目标奠定坚实基础。这一时期我国结构性改革的重点任务是服务业市场的开放,落实简政放权,加快金融体制改革和深化财税体制改革,基本形成以服务贸易为重点的对外开放新格局。

〔关键词〕经济转型升级;结构性改革;重点任务;新格局

我国经济进入工业化中后期,无论是增长的趋势、结构,还是动力均呈现出与以往不同的新变化,增长、转型、改革高度融合的特点突出。这需从经济转型升级的趋势出发,谋划好、把握好经济增长的路径选择,以转型改革释放巨大的内需潜力,实现经济转型升级的实质性破题和经济的可持续增长。

一、“十三五”:转型与改革的历史关节点

“十三五”是我国现代化进程中的关键五年,历史性转型的特点十分突出。总的判断是,“十三五”我国经济转型升级正处在历史关节点:转变经济发展方式

作者简介:迟福林,1951年生,山东蓬莱人。《学术界》本期封面人物,研究员、博士生导师。现任中国(海南)改革发展研究院院长、院董事局执行主席,兼任中国行政体制改革研究会副会长、中国经济体制改革研究会副会长。第十一届、十二届全国政协委员,国家“十三五”规划专家委员会委员,海南省人民政府咨询顾问、广东省政府决策咨询顾问委员会顾问委员。国家行政学院、中国井冈山干部学院、北京大学、

的关键在 2020 年;决胜全面小康、迈向高收入国家行列的关节点在 2020 年;全面深化改革的时间窗口期在 2020 年。在这个特定的历史背景下,“十三五”以转型改革释放巨大的内需潜力,实现经济保持中高速增长、产业迈向中高端水平的目标,并实质性提高发展的平衡性、包容性和可持续性。

(一)“十三五”我国经济转型升级正处在历史关节点

1.经济转型升级的“最后窗口期”。随着国际国内经济发展环境的变化,经济运行的矛盾和风险明显增大,实体经济下行的压力明显增大。如果“十三五”在调结构、转方式上没有实质性的破题,我国就很可能失去经济发展的主动权,并由此引发更大的经济风险和社会风险。

2.经济转型升级的历史拐点。第一,在“互联网+”的趋势下,“中国制造”正由生产型向服务型制造业为主转变,以形成制造业的竞争新优势;第二,在户籍制度改革的推动下,规模城镇化加快向户籍人口城镇化转型;第三,消费结构正处于从物质型消费为主向服务型消费为主的快速转型中。

3.经济转型升级与新一轮全球化的历史交汇。第一,我国的经济转型升级与新一轮的全球科技革命、产业变革呈现历史交汇。能不能抓住新一轮产业变革、科技革命的机遇,对我国经济转型升级至关重要;第二,我国形成开放型经济新格局与全球新一轮自由贸易进程呈现历史交汇。在以服务贸易为重点的全球自由贸易进程明显加快的新形势下,如何把国内的消费结构升级和推动新一轮的全球自由贸易进程结合在一起,通过主动参与全球服务贸易形成现代产业体系,成为“十三五”实现经济转型升级的重要条件。

(二)“十三五”是全面建成小康社会的决胜阶段

1.未来 5—10 年,我国仍有巨大的经济增长潜力。总的判断是,如果我国制造业转型升级和消费结构转型升级的潜力能够充分发挥出来,未来 5—10 年有条件实现 6%—7% 的经济增长。

2.决胜全面小康,关键在于把握经济转型升级的重要战略机遇期。把握服务型消费需求全面快速升级的大趋势、制造业转型升级大趋势、人口城镇化加快发展的趋势,释放新需求、创造新供给,既是共享发展的重要条件,又是经济转型升级的重大任务。

3.“十三五”这 5 年对未来 10 年、20 年的可持续发展有决定性影响。“十三

浙江大学、东北大学等多家高等院校的特聘教授。自上个世纪 80 年代初开始,迟福林就致力于经济转轨理论与实践研究,先后出版《第二次改革》《中国:历史转型的“十二五”》等四十余本中英文专著,主要编著包括《转型抉择》《消费主导》《第二次转型》《民富优先——二次转型与改革导向》等著作近七十部,在国内外学术报刊杂志发表论文八百余篇。获得了包括“蒋一苇企业改革与发展首届基金优秀论文奖”“全国五个一工程奖”“孙冶方经济科学论文奖”“中国发展研究奖”等在内的多个奖项。1992 年被评为“海南省首批有突出贡献的专家”;1999 年被评为“国务院享受政府特殊津贴专家”;2002 年被中组部、中宣部、国家人事部、科学技术部联合授予“全国杰出专业技术人才”荣誉称号;2009 年入选“影响新中国 60 年经济建设的 100 位经济学家”;2015 年入选《20 世纪中国知名科学家学术成就概览(经济学卷)》。

五”的历史性特点就在于，把握好了这5年，我国就能实现未来10年、20年的公平可持续发展。

(三)“十三五”是全面深化改革的时间节点

1.“十三五”经济转型升级的突出矛盾是政策性、体制性的结构性矛盾。从现实情况看，现行的某些政策体制不适应经济转型升级的大趋势。经济转型升级的“拦路虎”是政策性、体制性的结构性矛盾。

2.以结构性改革破解结构性矛盾。推动转型升级，关键是以结构性改革为重点实现全面深化改革的突破。没有结构性改革的新突破，经济转型升级将困难重重。

3.经济转型升级不仅涉及到理念的变革，更涉及到重大利益关系的调整。这就需要按照十八届五中全会的要求，在树立创新、协调、绿色、开放、共享理念上进一步解放思想，突破利益固化的藩篱，形成改革自上而下的共同行动，形成改革的良好氛围。

二、“十三五”经济转型升级的基本趋势

我国由两位数的高速增长向6%—7%的中高速增长转变过程中，既面临着调结构、转方式的多重困难，也面临着经济转型升级的重要机遇。“十三五”头一、两年，经济下行压力与结构调整的矛盾困难将会有所增大。如果能抓住机遇，加快转型升级，不仅能缓解或者化解短期矛盾困难，更重要的是将通过转型升级引领经济结构上一个新台阶，为全面建成小康社会的目标奠定坚实基础。

(一)基本形成以服务业为主体的产业结构

1.“十三五”我国服务业发展空间巨大。与印度、俄罗斯等金砖国家相比，我国服务业占GDP的比重要低10个百分点左右；与发达国家相比，低20个百分点以上；与进入工业化中后期的实际需求相比，至少相差5—10个百分点^①。在这个起点上，“十三五”服务业将呈现较快的发展势头，有望至少年均提升1.2—1.5个百分点。

有观点认为，当前服务业快速发展，主要不是规律性的，而是投资下降、实体经济不景气造成的。从现实看，有这方面的因素存在，但这不是主要因素。国家“十二五”规划明确提出，“到2015年，服务业增加值占国内生产总值的比重较2010年提高4个百分点”，即从43%提高到47%。2015年前三季度这一比重已经达到51.4%，到今年底很有可能达到52%，比“十二五”规划提出的目标要求高出5个百分点。就是说，“十三五”或者更长一段时间内，服务业占比年均提升1.2个百分点是大势所趋，是进入工业化中后期经济规律的客观反映。

2.服务业不仅速度在增长，而且结构也在发生重要变化。从规模看，“十三五”服务业增加值占GDP的比重将明显提升，到2020年我国服务业占比将由现在的52%左右提升到58%左右，有可能接近60%，由此我国将基本形成以服务业为主体的产业结构；从结构看，与制造业转型升级相适应，由生产型制造向服务型制造转型初见端倪，以研发、金融、物流等为重点的生产性服务业占GDP的

比重将从现在的 15% 左右提升至 2020 年的 30% 左右,基本实现倍增,由此形成制造业转型升级的内在动力。

3.以服务业发展推动制造业转型升级。应当看到,以服务业为主体是新阶段实现制造业强国的战略选择。第一,我国的制造业大而不强,制造业人均产值只等于发达国家的 1/3,主要原因在于以研发为重点的生产性服务业比重严重偏低。第二,从发展趋势看,制造业转型升级主要依靠以研发为重点的生产性服务业,这是个基本现实。第三,形成以现代服务业为主体的产业结构不是不要工业,不是不走工业强国的道路,恰恰是工业转型升级的客观需求。

4.以服务业为主体的产业结构将引领经济新常态。有数据显示,2008 年 GDP 每增长 1 个百分点,新增就业能达到 70—80 万人左右;而 2013 年 GDP 每增长 1 个百分点,新增就业能达到 150 万人左右^[2]。也就是说,就业问题既和速度相关联,也和产业结构相关联。随着经济转型升级,以服务业为主体的产业结构将是扩大就业的主要载体。从绿色发展来看,政策体制、环境保护等因素很重要,但更重要的是经济结构、产业结构。根据初步测算,如果未来 5 年服务业占比从 52% 提高到 55%,我国能源消耗总量将下降 14% 左右,二氧化碳的排放量将下降 18% 左右^[3]。可以说,形成以服务业为主体的产业结构既是扩大就业的一个主要载体,又是我国实现绿色发展的重要支撑条件。

(二)基本形成户籍人口城镇化的新格局

1.推进规模城镇化向人口城镇化的转型。释放新需求、创造新供给的一个重要载体是人口城镇化。按照十八届五中全会加快提高户籍人口城镇化率的要求,深化户籍制度改革、加快推动城乡基本公共服务均等化,“十三五”户籍人口城镇化有可能每年以不低于 2 个百分点的速度提升。估计到 2020 年,我国规模城镇化率将有可能超过 60%,户籍(居住证)人口城镇化率将由 2014 年的 36.6% 提高到 50% 左右。为什么? 第一,如果到 2020 年,服务业占比达到 58% 或 60%,而户籍(居住证)人口城镇化率只有 45%,这与转型升级的需要不相适应;第二,到 2020 年建成全面小康社会,而户籍(居住证)人口城镇化率只有 45%,这与全面建成小康社会的目标要求不相适应;第三,与国际相比,2011 年全球人口城镇化率已经达到 52%,如果到 2020 年,我国户籍(居住证)人口城镇化率与 2011 年全球的人口城镇化率还相差几个百分点,也是说不过去的。

2.关键是“让农民工成为历史”。我国是一个城乡二元结构的大国,实现共享发展,重要的在于“让农民工成为历史”。我国改革开放近 40 年走到今天,不能再为了做大 GDP 一直保持城乡二元的制度安排。这就需要加快落实中央确定的使 1 亿左右农民工和其他常住人口在城镇定居落户的目标。“十三五”如果这 1 亿农民工解决了,总体来说在户籍人口城镇化上就有一个重大的突破。

3.户籍制度改革要有新思路。十八届五中全会建议中有两个提法特别重要:一是深化户籍制度改革;二是实施居住证制度。深化户籍制度改革要有新思路,重在推进三个方面的重要转变:第一,由对人口的控制向人口的服务与管理

转变；第二，由城乡二元户籍制度向全面实施居住证制度的转变。实施居住证制度，就是不再分城市和农村户籍，在城里居住就是城里的居民，在农村居住就是农村的居民，在城里居住时间长就是常住居民，时间短的就按流动人口管理。由此，用居住证制度取代城乡二元的户籍制度是重大历史性突破；第三，由公安部门管理为主向人口服务部门的管理为主转变。既然是对人口的服务和管理，就不再是简单的人口控制，就要建立完善人口服务与管理的相关制度。这样，既有利于人口服务，也有利于人口有序流动。

（三）基本形成消费主导的经济增长新格局

1.“十三五”我国将实现由物质型消费为主向服务型消费为主的转变。目前，我国城镇居民用于物质型消费的比重为60%，估计服务型消费支出的比重将由现在的40个百分点增长到2020年的50个百分点左右，搞得好会超过50%，一些发达地区将达到60%以上。有机构估计“十三五”期间，我国健康服务业的市场消费总规模将高于医疗消费总规模，高达8万亿元人民币；还有机构预测，到2020年我国健康服务型消费将高达14—16万亿人民币^[4]。可以预料，健康服务业将成为我国“十三五”增长速度最快、发展潜力最大的产业之一。

2.“十三五”我国消费规模将呈现较快的增长趋势。据统计，2015年10月份社会消费品零售总额增长11.0%，高于GDP的3—4个百分点^[5]。估计“十三五”期间，我国社会消费品零售总额增长仍保持高于GDP 2—3个百分点的速度，年均增速为8%—10%左右。

3.“十三五”消费对经济增长的贡献率将明显提升。2015年前三季度，消费对经济增长的贡献率达到58.4%^[6]。估计“十三五”期间，消费对经济增长的贡献率将稳定在60%—65%的区间。也就是说，“十三五”消费将成为拉动经济增长的主要推动力。

4.消费结构变化为经济增长带来内生动力。消费是生产的目的，现实生活当中消费又成为拉动经济增长的动力。以吃饭为例，随着温饱问题的基本解决，人们开始“吃”营养、“吃”特色、“吃”环境，由此为经济发展提供新的动力来源，并引发经济结构服务化的重大变化。

（四）基本形成以服务贸易为重点的对外开放新格局

1.经济转型升级对服务贸易依赖性明显增强。以服务贸易为重点的新一轮全球化方兴未艾。与2001年我国加入WTO时的对外贸易不同，今天我国面临的矛盾是服务贸易的双向市场开放。“十三五”如果能在以服务贸易为重点的双向市场开放有所突破，不仅关系到国内经济结构升级，还会充分发挥我国在新一轮全球自由贸易进程中的重要作用。

2.以服务贸易为重点优化对外贸易结构。我国已经成为世界货物贸易第一大国，但服务贸易比重过低。2014年全球服务贸易占整个对外贸易的比重为20%左右，我国仅为12.3%^[7]。估计到2020年我国服务贸易占对外贸易的比重至少达到20%。

3.以服务贸易为重点加快国内自贸区建设。目前,国内4个自贸区在实施负面清单管理中取得了明显成效。在全球双边、多边、区域性、全球性自由贸易进程加快推进的特定背景下,自贸区的重要使命是以服务贸易开放为重要目标。目前,自贸区在这方面尚未有重大突破,甚至仍是一个短板。适应新一轮全球自由贸易与国内经济转型升级的需求,自贸区要在服务贸易上努力实现重大突破,以为全国提供可复制、可推广的重要经验。

4.以服务贸易为重点推进双边、多边、区域性、全球性自由贸易进程。多边、双边、区域性、全球性自由贸易进程取决于服务业市场双向开放有多大的突破。适应快速上升的全球服务贸易需求,有序推进服务业市场双向开放,打破发达国家服务贸易出口管制,成为扩大服务贸易、加快自由贸易进程的重大任务。

三、“十三五”我国结构性改革的重点任务

最近,供给侧结构性改革成为各方热议的一个话题。从实践看,我国向以服务业为主体的经济结构转型升级面临着一系列的政策性、体制性的结构性矛盾,有需求端的问题,也有供给端的问题。比如电讯领域,由于全球市场的开放,我国电讯业产值这些年年均增长都在20%以上。这说明,新的供给可以释放新的需求。从另一个侧面来看,我国有需求无供给的矛盾比较突出。以老年人消费为例,我国开始进入老龄化社会,目前老年人的养老消费至少有1万亿元的潜在需求,但实际消费供给大约仅有2000亿元。这里,供给不适应需求的结构性矛盾问题比较突出。这就需要解决政策性、体制性的结构性矛盾,使得供给和消费需求相适应,实现供给和需求的动态平衡。

(一)结构性改革的首要任务是服务业市场的开放

1.有效供给不足的突出瓶颈是服务业市场开放严重滞后。总的看,目前的服务业市场状况大体可以概括为“三低一高”:一是服务业市场化程度低。例如,现在的工业部门的市场开放程度至少在80%以上,而服务部门50%的垄断格局尚未打破。二是服务业对外开放的程度较低。例如,上海自贸区122项的负面清单中,有80余项针对服务贸易领域,也就是说对服务贸易的限制仍然较多。三是服务型水平低。以房地产为例,应当说房地产从规模上看已经到了一个相对饱和的状态,现在面临着规模房地产如何向服务型房地产的转型的问题。如果房地产能够以健康服务为重点,不断提高服务水平,就会大大提高房地产的使用价值。四是服务价格高。例如,2014年我国的宽带平均上网速度全球排在第75位,仅为韩国的15%。但是,平均兆每秒的接入费用却是发达国家的3—5倍^[8]。由此看来,“十三五”推动市场化改革,重点是服务业领域的市场开放。

2.服务业市场的开放既是市场化改革的“重头戏”,又是释放改革红利的重要来源。“十三五”发挥市场在资源配置中的决定性作用,突出矛盾在服务业领域,这就需要尽快打破服务业市场的行政垄断与市场垄断,全面放开竞争性领域服务市场价格,以形成统一开放、公平竞争的市场体系;这就需要推进服务业准

人的便利化改革,使社会资本成为现代服务业发展的主体力量。

3.服务业市场开放牵动影响“十三五”转型发展的全局。发展现代服务业行动的关键是尽快制定“十三五”服务业市场开放行动计划。要使消费对经济增长的贡献明显加大,需要通过服务业市场开放,扩大服务供给能力;要形成服务业为主体的产业结构,需要通过服务业市场开放,形成有效投资;要形成服务贸易为重点的开放型经济新格局,需要有序扩大服务业对外开放,并通过服务业市场的双向开放,加快双边、多边自由贸易进程。

4.以破除垄断为重点加快推进服务业市场开放。一是打破服务业市场的行政垄断与市场垄断,无论是生产性服务业,还是生活性服务业都面临着行政或市场垄断。二是推进服务业市场的便利化改革,使社会资本可以进入相关的服务领域,激发服务领域的市场活力。三是主动放开服务业市场价格。

5.以政府购买公共服务为重点推动公共服务业市场开放。如何充分利用社会资本的力量扩大公共服务供给,取决于政府的采购规模。建议政府的公共服务采购规模占财政支出的比重由2014年的11.4%提高到2020年的20%左右,服务类政府采购比重从2014年的11.2%提高到2020年的30%左右。由此,提高政府在公共服务购买当中的总量与质量。客观说,在这方面还面临着某些政策性和体制障碍,以及某些思想观念障碍。

(二)加快金融体制改革

当前,金融结构、金融体制与经济转型升级、实体经济发展、创新创业不相适应的矛盾越来越突出。例如:一是加快银行业的结构转型,与创新创业相适应,发展民间资本为主体的各类中小民营银行;二是加快推出资本市场注册制,充分发挥资本市场支持实体经济的重大作用;三是完善金融监管,推进金融监管从分业监管到混业监管的转型;四是我国加入SDR后,如何实现金融业双向市场开放将成为金融结构调整和金融体制改革的新课题。

(三)深化财税体制改革

在实体经济下行压力增大的特定背景下,需要深化财税体制改革,建立健全有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政税收制度。例如:第一,增大基本公共服务支出,建立更加公平、更可持续的社会保障制度,不仅是全面建设小康社会的要求,也是释放新需求的重要条件。第二,加大对中小企业的减税力度,对服务业领域推行定向减税。第三,加快完成“营改增”,破题消费税改革,使消费税成为地方主体税种。第四,理顺中央与地方财税关系,比如国税、地税的合并是大势所趋,条件已经成熟,建议尽快启动。

(四)推进教育结构改革

现代服务业发展与现有人力资源结构不匹配的矛盾比较突出。我国有一个数量型人口红利递减的问题,但也要看到,现在每年700多万的大学生就业问题已经成为就业市场的突出矛盾。正如很多企业家所说,在市场上找100个大学生一点都不困难,但是要找10个专业型、应用型的适用人才比较困难。这说明

教育结构与经济转型升级的人才供给、需求严重不相适应。为此,供给侧结构性改革需要把调整教育结构摆在突出位置。如何以适应我国经济转型升级的需求,实现教育体制从考试型、封闭性、行政化向能力型、开放性、专业化的转变,成为结构性改革的重大任务。

(五)以简政放权为重点的改革

1.简政放权重在激活市场、解放企业。经济转型升级有赖于有活力的市场,有赖于公平竞争,有赖于打破企业创业创新面临的政策体制枷锁。当前,在加快经济结构调整、尤其是经济下行压力增大的背景下,需要的是加大放权的力度,激发市场活力,严防“把市场关进权力的笼子里”。适应经济转型升级大趋势,简政放权改革还有相当大的空间:第一,建议借鉴国际商事制度经验,全面实施企业自主登记制度。第二,适时取消企业一般投资项目备案制,除政府投资之外,企业一般投资项目一律由企业依法依规自主决策,不再要求备案。第三,除农业等特殊产业外,尽可能少用或不用产业政策干预企业行为,努力用公平竞争政策取代对企业的产业政策。

2.简政放权重在规范权力运行。第一,在全面推进负面清单管理的同时,加快出台各级政府的权力清单和责任清单,规范、减少政府干预企业的自由裁量权。第二,推进监管转型是当务之急。放管结合需要加强市场监管,但不能以监管为名增加企业负担。这就需要加快推进监管体制由行政监管为主向法治化监管为主的转型。第三,简政放权向纵深推进,触及到部门间行政权力以及中央与地方权力的合理配置。为此,建议把行政权力结构的调整提上改革的日程。

3.简政放权重在确立以人为本的公共服务理念。经济转型升级的根本目标是促进人的发展。无论是释放 13 亿人的潜在消费需求,还是形成服务业为主体的产业结构,都是立足于人的发展。在公共需求全面快速增长的今天,必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,告别政府主导型经济增长方式,使各级政府真正成为公共服务的主体、市场环境创造的主体。这是社会各方面的期待,也是政府在转型改革上应有的历史责任和历史担当。

注释:

[1][4]迟福林:《“十三五”:以结构性改革推动转型升级》,《经济参考报》2015年12月16日。

[2]李克强:《GDP增长1个百分点能拉动150万人就业》,《工人日报》2013年11月5日。

[3]迟福林:《走向服务业大国的转型与改革——2020年中国经济转型升级的大趋势》,《上海大学学报(社会科学版)》2015年第1期。

[5]国家统计局:《2015年10月份社会消费品零售总额增长11.0%》,国家统计局官网,2015年11月11日。

[6]数据来源:《2015年前三季度国民经济运行情况》,http://www.xinhuanet.com/live/20151019z/index.htm,2015年10月19日。

[7]迟福林:《服务业市场开放牵动经济增长转型全局》,《中国经济周刊》2015年12月1日。

[8]迟福林:《“十三五”:经济转型趋势与改革路径选择》,《上海证券报》2015年11月3日。

〔责任编辑:力 昭〕