

适应、引领新常态 确保质量快发展

——访著名经济学家、原国务院参事任玉岭

■本刊记者 周新军

新常态下加大改革力度 促进大众创新

记者:最近中央经济工作会议提出了新常态经济的新概念,想请您就新常态经济谈谈您的认识和理解。

任玉岭:刚刚结束的经济工作会议上,对当今经济发展提出了要“认识新常态、适应新常态、引领新常态”的新概念。对此,近半年来有着各种各样的讨论,对新常态的认识见仁见智、其说不一。

总的看来,新常态最突出的表现就是发展的相对减速,由多年出现的两位数增长换挡为 7.5%左右或者比这个还要低。新常态最根本的特征是求质量、保效益、惠民生、保公平、重生态、保环境的科学发展与和谐发展。为此,新常态必须对过去高速发展期遗留的问题进行化解,逐步去除金融的杠杆化、产能的过剩化、房地产的泡沫化,同时要解决环境污染问题、食品安全问题,尤其要重视居民收入与经济增长的同步发展和全面小康的“全面”两个字。

新常态面临下行压力是不可避免的,经济下行将会引发一些问题和风险,为了使经济下行引发的问题尽量减少,使引发的风险做到可控,新常态不能对下行压力听之任之,而是要在党中央、国务院高度统一的领导下,通过改革、合理调控,还要继续坚持发挥“需求对发展的基础作用,投资对发展的关键作用,出口对发展的支撑作用”,要使积极财政政策有力,货币政策的松紧要适度。而且要大力推进金融创新和科技创新的双轮驱动。要加大改革力度,促进大众创新,要使发展从依靠人口红利、土地红利向依靠和争取制度红利、改革红利、创新红利转变。

记者:新常态是在什么背景下出现的,为什么会有新常态出现?

任玉岭:正如李克强总理所讲,经济发展是长跑不是短跑,短跑的冲刺在经济发展的一定时期是需要的,但它不能是永久的。作为长跑的经济发展必然要有一个常态速度,才能适



12 月 10 日至 13 日,中央经济工作会议在北京举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平发表重要讲话。会议提出了明年经济工作的总体要求和主要任务,传递出明年经济工作的新信号。本刊就此专访了著名经济学家、原国务院参事任玉岭,对会议精神进行了解读。

应漫长的行程,最终取得好成绩。

各国发展的历史证明,快速发展阶段都是有一定时限的,而常态发展则是常远的。一般来说经济发展初期因经济体量相对较小,这时的资源供给相对来源丰富,供给充足,劳动力相对较多,而且比较廉价,再加上国内、国外市场期待较强,往往是产品的生产供小于求,呈现卖方市场,再加上那时土地价廉,供应充分,环保政策宽松,环境门槛较低,这就激励和保证了高速发展。但这样一个得天独厚的发展条件,到了一定时限,特别是随着经济体量的增大,都会出现要素供给的不足和市场的供过于求,特别是劳力的紧缺、土地的升值和环境污染,难以承受的环保政策约束及高成本的环境保护等,势必会使高速度增长明显减速,转向常态发展。

远的不讲,就以我国台湾和邻国日本、韩国的发展为例,几乎是都不例外的,在度过快速发展期后,进入了一个常态发展期。我国台湾由 1953 年至 1979 年经历了 27 年的 9%以上的快速增长,1982 年至 1987 年的 16 年进入了平均增速为 7.3%的常态发展。日本从 1946 年至 1973 年,经历 27 年的 9.4%的快速增长,1975 年至 1991 年的 16 年进入了平均增速为 4.4%的常态发展。韩国在 1963 年至 1997 年经历了 35 年 8.4%以上的高速度,1999

年至 2008 年进入了 5.6%增速的常态发展。

我国的经济发展在解放初期也曾因一穷二白,体量甚小,于 50 年代初的有些年头出现过 100%的增长。改革开放初期也因经济体量较小,在 1984 年至 1988 年这五年平均增长 21.7%。但现在不同了,我们的经济体量已经达到了世界第二,年 GDP 总量已近 60 万亿元,哪怕增长 0.1%就是 6000 亿元,这就比改革起步的 1978 年经济总量 3645 亿元多出 2300 亿元。2013 年我们的经济增长 7.7%,仅增长部分就比 19 年前 1994 年的经济总量还要大。

世界上有发展国家和发展中国家,发展中国家因为什么都要发展,所以发展速度都相对较快,而发展国家,因为各方面的发展都已经完成,相对进入了发展的常态期,所以增长速度都不可能很高。我国还是发展中国家,我们的新常态同发展国家不同,我们仍然处在由发展中国家向发展国家的过渡期,所以我们的新常态就速度而言要比前三十年有所放慢,但因各方面的发展需要,我们应该而且还会有较高的发展速度。

记者:前几年金融危机时经济下滑加大了投入,情况马上得到扭转,面对新常态,可否也用这种方法,避免新常态的出现和促成下行压力减缓?

任玉岭:现在与金融危机的形势不同,面

对经济下行压力,是可以采取大投资、大刺激,而不顾后果地遏制其下行出现的,我认为新一届政府也是有这种能力的。但是,为了实实在在地发展,为了有质量地发展,我们的政府绝不会那样做。

大家知道,我们改革开放 30 多年来,在邓小平理论指引下,让少数人、少数地区先富起来,在效率优先兼顾公平的方针指引下,取得了巨大成绩,我国发生了天翻地覆的变化,人民生活空前提高,国家的实力空前增强,中国国际地位大为提升。过去那种路不平、灯不明、买东西要排队的情况已经是一去不复返了。原先想都不敢想的我们在 80 年代初期看到的国外那种高楼林立、汽车如流、晚间灯火辉煌,商店里物质极大丰富的场面,今天在中国已有有之而无不及。

我国的经济总量已跃居世界第二,我国有 220 种产品产量位居世界第一,我们的外汇储备高达 2 万多亿美元,位居世界第一,特别是中国对世界经济发展的贡献率之大,已让很多国家离不开我们。世界各国学中文的热潮充分说明中国已是今非昔比了。但是,我们不能不看到,快速发展所积累的问题是很多的。在 2010 年校园血案发生时,我对这些问题做了一个梳理,统称为“七个不能持久,八个必须转变”。“七个不能持久”是:①依靠国外市场、产品外销为主不能持久;②依靠农民工工资、靠廉价劳动力参与国际竞争不能持久;③产品技术落后,产品附加值太低不能持久;④对国外技术依赖度过大、自主品牌过少不能持久;⑤粗放经营、高消耗、低产出不能持久;⑥二氧化碳排放过高,耗能过大不能持久;⑦污染环境、破坏生态严重不能持久。“八个必须转变”是:①中西部发展滞后,区域发展差距过大必须转变;②农村一家一户经营模式落后,城乡差距严重必须转变;③城市化推进不力,城市化率过低必须转变;④劳动分配比重过低、基尼系数过大必须转变;⑤服务业发展缓慢,第三产业比重过小必须转变;⑥社会保障滞后,公共服务不公平必须转变;⑦民生问题突出,住房、教育、医疗服务同百姓收入脱节必须转变;⑧文化发展重视不足,文化产业滞后必

须转变(原发表于 2010 年中国社科报)。以上问题虽然是五年前梳理的,但今天是依然存在的,作为转变发展方式,这应该是主攻的。

特别是地区差距、城乡差距、收入差距的拉大,已经严重影响了科学发展与和谐社会的构建。我们国家 31 个省市,本世纪初地区差 1:11,与此同时,美国 50 个州地区差为 1:2,英国 12 个郡地区差为 1:1.68,与之相比高出了很多倍。城乡差距方面,80 年代 1:1.85,90 年代上升到 1:2.5,迄今为 1:3.2。世界劳工组织曾对 47 个城乡差大的国家做了调研,发现超过 1:2 之差的有 3 个国家,我国是其中之一。收入差距,在我国更为突出,最近有权威报纸刊登,世界银行报出中国 1%的人拥有中国 1/3 的财富。中国的收入差距之大,已经在世界上少有。

以上三大差距的拉大,导致社会上出现贫困人口增多,按世界银行划分标准我们还有 2 亿人口未有脱贫。如此大的贫困面,再加上公共服务不均等,特别是城市房价高企,农民工及农村走出的大学生住无居所,留守儿童居多,很多夫妻不能团聚,很多老人没有依靠,导致偷盗多、行乞多、抢劫多、诈骗多、造假多、拐卖妇女儿童多,特别是江河湖海污染严重,京津冀雾霾漫天,食品安全问题突出,癌症发病率节节上升,已经影响到广大人民的生活安定。

正因为如此,我们必须要有质量的发展,必须要有实实在在的发展,必须要有广大人民共享改革开放成果的发展。这就是常态发展、科学发展。党的十八大强调了坚持中国特色社会主义道路的必要性,为确保中国特色社会主义道路不动摇,还特别强调了必须坚持公平正义,必须坚持共同富裕。这也就是邓小平所讲的“社会主义最大的优越性是共同富裕,这是体现社会主义本质的一个东西”。

习总书记做总书记后,第一次接待记者就讲到“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”,最近在江苏讲到全面小康和全面现代化的问题,并指出没有全面的现代化,就是不完全的现代化。因此,既讲质量又讲效益的新常态发展既是可持续发展的需要,也是建设中国特色社会主义的保障。(下转 03 版)

PPP:制度供给的伟大创新

■贾康 苏京春 财政部财政科学研究所

在新公共管理运动中有所发展后,PPP 在理论与实践的互动结合中继续创新,正成为一种意义重大的新制度供给。从政府、公众、企业视角,都可以肯定其显著的正面效应,并且从中国全面改革中股份制—混合所有制—PPP 的天然贯通和 PPP 对法治建设与契约精神培养的特定催化作用来看,PPP 的意义就更具全局性和战略性。在充分肯定这一制度供给伟大创新的同时,也必须清醒认识 PPP 所带来的挑战与风险,力求扎实稳妥地向前推进。

“公私合作伙伴关系”——PPP (Public-private-partnership)这一日益引起各方关注的重要概念,汉语中尚无公认的准确翻译,在原来的直译流行一个时期之后,新近有关部门已将其意译为“政府与社会资本合作”,也有专家认为可更直观、简明地意译为“政府与企业合作”。实际上,PPP 在欧美和世界上其他地区,也尚未达成一致的正确解释,其相关实践正在发展中(仅英文缩写的属于 PPP 的具体形式如 BOT、TOT、BT 等便不下十几种)。在汉语语境中,我们更需把其看作一个发展中的“敞口”概念,而且其中国实践很有可能在创新中贡献更为“丰富多彩”的 PPP 具体形式。但具体而言,现在完全可以认定的是,PPP 是指政府公共部门与非政府的主体(企业、专业化机构等)合作,使非政府主体所掌握的资源参与提供公共工程等公共产品和服务,从而在实现政府公共部门职能的同时,也为民营企业带来利益(贾康、孙洁,2009)。PPP 这种合作和管理模式可以实现在不排除并适当满足私人部门投资营利目标的同时,为社会更有效率地提供公共产品和服务,以及使有限资源发挥更大的效用。目前,人们对 PPP 的概念已经和在继续发展多维度深化,包括 PPP 的概念、起源、理论、模式和实践等。伴随近年 PPP 拉开在我国实践应用中高速发展序幕,我们也可以确切地认定:PPP 为人类经济社会的发展带来了制度供给的伟大创新。

从开闢的视角来看,PPP 实质上是一种联通全社会内部公共部门、企业部门、专业组织和百姓公众各方的准公共品优化供给制度,其现代意义上的形成和发展可说源自新公共管

PPP 这一日益引起各方关注的重要概念,有关部门已将其意译为“政府与社会资本合作”,其实质是一种联通全社会内部公共部门、企业部门、专业组织和百姓公众的准公共品优化供给制度。

理运动中公共服务的市场化取向改革。“交易费用理论”和“委托—代理理论”等实际成为推动这一改革实践的理论力量,并随着 PPP 的广泛应用和不断深化而在理论层面清晰地呈现出政府市场从分工、替代走向合作的基本脉络及升级趋势。因此,回归于中国经济实践中来,我们有理由强调,关于 PPP 的认识不应仅仅停留在一个新融资模式的层面,它还是管理模式和社会治理机制的创新。如果掌握得当,PPP 有望大有作为地形成解决我国城镇化、老龄化等重大问题的助益机制,并通过股份制为主的形式与我国今后阶段大力推进的混合所有制改革创新,形成天然的机制性内洽与联通。当然,PPP 作为制度供给的一个伟大创新,其顺利运行和长久发展,特别需要强调现代文明演进中的法治建设和契约精神建设的相辅相成。

一、新公共管理运动中的公共服务事项市场化改革

从公共经济学和公共管理学角度来看,学界至今对“新公共管理”的界定仍存在分歧,但无论是侧重在新理论、新模式抑或新运动,新公共管理浪潮作为史实都无可争议。在此运动的推进浪潮中,英国、澳大利亚、新西兰、法国、美国、日本等国家进行了较为全面和颇具新意的改革,为公共经济和公共管理范畴内的制度变革带来新气象。尽管 PPP 的起源最早可追溯至英国收费公路的诞生(贾康、孙洁,2009),但其在现代意义上的形成和发展,应可主要归于新公共管理运动中以引入私人部门积极参与为核心内容的公共服务供给的市场化改革。

英国公共服务改革的主要内容可简要概括为从合同外包到“市场测试”。源自二战之后五六十年代“福利国家”建设和企业国有化运动所带来的财政危机,撒切尔政府为应对压力实行机制创新,在公共服务改革中采用了合同外包(contract out)方式,将非必须公共部门经营的服务都通过合同外包交由私人企业来提供。这一方式主要包括两方面内容:第一,公共服务提供的责任并未转移,仍然属于政府,但政府只保留制定政策、管理合同和履行资金支付承诺的职能,其他事宜则通过合同转由私人部门承包提供;第二,政府一方面要对外包的公共服务进行目标监督,另一方面也要为私人部门提供需匹配的政策优惠和支持。1991 年梅杰接任首相后,又发起了“公民宪章运动”和“竞争求质量运动”。作为合同外包式的发展和深化,在“竞争求质量运动”过程中,“市场测试(MarketingTesting)”方法的应用得以兴起,实质上是一种通过引入政府与私人部门服务提供者之间的竞争,来对公共服务进行分类处理的方法,要求所有公共服务都要通过“市场测试”来决定最终应由政府部门(in-house)还是私人部门来提供,判断标准就是谁能用更少的投入提供更好的服务。英国公共服务事项的市场化改革,主要涉及公共住房、矿产、航空、电信、医疗等行业。在新公共管理运动将私人部门引入公共服务领域的基础上,1992 年,时任英国财政大臣的拉蒙特提出私人融资计划(Private Financing Initiative,PFI)模式,迈出在公共服务领域引入市场化竞争后深化推动政府与私营部门合作的重要一步,并于 1997 年在全社会公共基础设施领域较全面地推广。

与英国类似,澳大利亚也选用合同外包方式来引入私人部门的力量提供公共服务。新西兰亦致力于把市场竞争引入公共服务事项供给,实现公共服务的出资人、提供人和购买人的角色分离:政府负责决策和管理,公共服务事项则由私营部门、第三部门或基层政府组织的竞争来提供,通过合同外包的方式出让其经营运作舞台。

法国公共服务改革的三个层次:第一,施行政权力下放,一直放权到最基层;第二,推进公共服务的社会化运作;第三,国有企业私有化(股份制)改造。在公共服务的社会化运作方面

出现的最典型案案例之一,就是法国巴黎著名地标埃菲尔铁塔的建造和运营。此塔二十世纪八十年代是归巴黎市政府所有的,但市政府以公共服务委托的方式,将铁塔的维护和经营开发权委托于埃菲尔铁塔开发公司的合资公司,政府在该公司中占 60%的股份——实际上往前追溯,埃菲尔铁塔的建造本身就是一个极好的 PPP 案例。1889 年法国大革命 100 周年纪念日,法国政府决定建造一座象征法国革命和巴黎新风貌的纪念碑式建筑物,设计者亚历山大·居斯塔夫·埃菲尔(Alexander Gustave Eiffel)的方案中标,但是由于造价过高,法国政府提供的资金不足全部费用的 1/5,最终是通过与埃菲尔的工程公司合作,接受了其在 160 万美元总预算中高达 130 万美元的投入,从而实现了埃菲尔铁塔的建造,也因此同意将埃菲尔

铁塔运营后开始 20 年的各项收入归埃菲尔个人所有,20 年后铁塔的所有权才移交巴黎市政府。

美国公共服务改革的模式则更加多样化,主要有四种:第一,公私合作,即我们所强调的 PPP,通过政府公共部门与民营部门的合作来实现非公共部门利用所掌握资源参与提供公共产品和服务的模式。第二,付费购买制度,即对垃圾处理、污水处理、公园管理、住宅区服务等类型的公共产品实行收费购买供给的制度。第三,凭单(服务券)制度,即政府向公众发放公共产品或服务的消费券,公众则以手中的消费券自行选择公共物品或服务的提供者,提供者再拿着凭单到政府兑换成资金。第四,与英国等类似,通过合同外包的模式来实现公共服务,不再赘述。(下转 02 版)

本报第二届“(2014)中国经济学人”评选启动

为推动中国经济学理论与实践的发展,本报拟在“2013·中国经济学人”评选活动基础上举办第二届“(2014)中国经济学人”评选,自 2014 年 11 月 2 日起正式启动。参评者应具备以下几个基本条件:其理论具有原创性、实践性、时效性、前瞻性和首发性;在本报至少发表过一篇论文;具有一定的社会影响力。欢迎具备条件者踊跃

参评。新送参评(参考)作品请发至本报投稿邮箱,来稿请注明“参评参考作品”。邮寄作品请寄至:北京市海淀区中关村南大街 46 号东区一号楼 113 室,邮编 100081。参评稿收稿截止日期(以发送日期和邮戳日期为准):2015 年 1 月 15 日。

经济学家周报专家委员会

2014.11.2

经济学家周报“2014·经济学人评选”基本规则

1、成为“经济学人”的基本条件是:
其一,原创能力强,学术水平高;其二,理论实践性强,甚具可操作性;其三,应用时效性强,社会影响力广泛而深远。
2、本评选系整体评价个别“经济学人”,而不只是哪一(几)部(篇)论著或哪一(几个)别观点、论点。
3、关照各个学术流派,各个领域。学者:老、中、小兼顾,文论:长、中、短皆宜。
4、不搞“终身制”,一年一届;随时上车,随时下车。
5、本次评选纯系公益活动,不收任何

费用,也不设任何奖项。
6、人数设定:“年度人物”,十名;入围者,30 名。
7、入选条件以披露规则为准,保留最终解释权。
8、本次活动完全匿名进行,不公开评委会、专家名单。
9、本次活动坚持公开、公平、公正原则,名单揭晓以本报公开披露为准。
《经济学家周报》
2014.11.2