

关于“保增长,扩内需,调结构”的建议^{*}

中国科学院学部

(北京 100864)

关键词 保增长,扩内需,调结构,建议

1 加强对这次国际金融危机的科学研究和措施评估

1.1 应从复杂大系统角度深入研究国际金融危机

2008年,由美国次贷危机引发的金融海啸迅速向全世界蔓延,更严重的是,其影响已从虚拟经济蔓延至实体经济,导致了世界性的经济衰退。这次国际金融危机发生、发展速度之快、影响之广,十分惊人,大大超出了原先的预期。表明我们对经济这样一个复杂系统的演化与调控规律的认识还需要深化。2007年美国次贷规模只占其债券市场规模的3%左右,而其中出现问题的次贷所占美国次贷总额的比例很小,其涉及到的问题起初看起来不是很大,但由于“蝴蝶效应”,后来却引发了国际金融市场的动荡和全球经济如此大的波动与变化。充分表现出典型的复杂大系统的特征。

鉴于人们目前对经济的全球复杂大系统的预见性和演化与调控规律的认识还不够深入,建议我国应重视和加强对经济复杂系统的动态演化与调控规律的研究,特别

是对我国经济系统的研究,以加强外部因素变化对我国经济影响的预见性。中国是社会主义市场经济,有自己的特色,需要依靠我们自己来研究,需要运用定性和定量分析相结合与综合集成的科学方法,更好地把握经济复杂系统的动态演化与调控规律,实时监测全球经济系统运行状况并及时进行政策效果的模拟仿真,以此来支持政府制定和调整经济政策,应对各种可能给我国经济系统带来的冲击和影响。这不仅对近期,而且对我国经济长远发展也有重要意义。为此,建议国家尽快启动“全球经济监测与政策模拟仿真系统平台”的建设。

1.2 要充分认识中央所采取的一系列政策措施对我国经济发展的重大影响

为应对国际金融危机对我国经济的冲击,党中央、国务院于2008年11月紧急启动了4万亿元投资的经济刺激计划,以拉动内需,带动全社会投资的快速增长。

现在各级地方政府和部门的积极性都很高。但地方政府和部门难免会从局部利益出发安排投资项目,部分目标可能会重复,造成新的生产能力过剩。一些问题目前可能还不会显现出来,但长期会怎样?特别是,政府大规模投资的长期和整体影响到底如何?需科学评估。这也是一个系统科学的问题。需从复杂系统角度去分析不同产业、不同行

^{*} 本文为咨询报告摘要。咨询项目专家组主要成员:中国科学院院士郭雷、杨乐、朱道本、严陆光、陆汝钤、周锡元、林惠民、段雪、洪德元、费维扬、唐守正、贾承造、高松,专家陈锡康、汪寿阳
收稿日期:2009年3月10日



中国科学院

业以及不同领域在近、中、远期对我国经济社会发展影响,在此基础上提出更科学、更系统、更有效的应对方案和措施。避免因大规模投资可能引发的建设用地急剧增加、重复建设、新的产能过剩以及可能引发严重的资源和环境等问题。

2 关于大规模投资的若干原则

我国及时推出大规模政府投资计划是非常必要的。建议对大规模投资计划的投资方向和效应等进行深入研究。投资应遵循一些基本原则,应努力用较小投入来争取最大效益,重视那些可以为未来长远、科学发展奠定基础的投资领域,并重视可能出现的新问题。

2.1 近、中、远期投资规划相结合的原则

既要关注在短期内能拉动经济快速增长的领域,也要关注在中长期对我国经济和社会发展起到关键作用的领域,特别是应加强对基础科学、前沿技术、教育、卫生与社会保障、文化等领域的投资,尽可能做到将短期和长期的发展目标协调推进。

据中科院预测科学研究中心的测算¹,科教投资对GDP、就业和消费的拉动效应与其它行业相比都在平均水平之上,而科教领域投资中经常性经费投资的拉动作用要高于固定资产投资的拉动作用:每亿元投资拉动的GDP增长额,前者为1.313亿元,后者为1.211亿元;每亿元投资拉动的非农就业人数,前者约为5 049人,后者约为2 607人;每亿元投资拉动的居民消费,前者约为3 130万元,后者约为2 110万元。而且,科

教投资对经济的长期发展具有更强的拉动作用。我国科教投资每增加1%可以拉动劳动生产率(单位劳动力产出)增加0.126%²,明显高于固定资产投资增加0.116%的平均水平。而我国科教经费占GDP的比重远低于世界平均水平。因此,无论是从短期还是中长期来看,增加对科教的投资对我国经济的发展,都比投资其他行业具有更好的拉动作用。

2.2 与我国国情相适应的原则

与其他国家相比我国的国情不同,体制不同,特别是经济发展的阶段不同。欧美等发达国家的教育体系已经较为完善,目前为应对金融危机,西方一些经济大国可能将政府投资的重点放到信息产业、环保产业等领域,而我们应更加关注教育与科技,更加注重改善民生,更加注重农村及西部贫困地区,更加注重提升能源和服务业等。

2.3 科学有序投资的原则

政府大规模投资应做到“统筹协调、科学有序、放眼长远、注重实效”。不同的行业和领域的投资在短期和中长期对经济增长的拉动作用可能很不相同,因此,需要就不同行业的投资对我国经济增长的拉动作用开展研究,对拉动效果进行排序,选择一些近期需要优先考虑的领域,同时兼顾那些具有长期潜在效果的领域。

2.4 加强监督的原则

政府如此庞大的投资计划,应及时向社会公布更多的信息,接受监督。投资计划、经费使用等都要实行科学和规范的管理,包括

1 测算的假定为“与2005年相比,我国经济结构没有重大的变化”。因为测算的方法是投入产出分析方法,而国家统计局于2008年公布的最新投入产出表是2005年的(数据至2005年)。对本报告涉及到的测算,这一假定是可以接受的,测算结果在量级上是正确的。后面的其他测算,也是基于同一假定

2 该结果是基于1991—2006年间的数据库测算得出的。由于本世纪以来,我国的科教结构发生了很大变化,科教投资对技术、劳动生产率的作用有了较大幅度的提高。如果仅用近期的样本数据进行测算,科教投资增加对劳动生产率等的拉动作用更大一些

对工作程序也要加强监督,争取更好的经济效益和社会效益。重大投资项目应设立领导小组和专家委员会。

2.5 审慎处理土地资源占用量大的项目

目前4万亿元投资计划有很大一部分投向铁路、公路、机场和港口等建设。这是非常正确的,但也要注意防止和减少大规模投资可能引发的负面影响,如可能带来建设用地数量的急剧增加,将对中央提出的守住18亿亩耕地红线的目标形成新的重大压力。

据中科院预测科学研究中心的初步测算,2009—2010年,由于4万亿元投资计划的实施而增加的铁路新线每年将增加35.12万亩占地。如果按照其中30%—50%的土地为可耕种的土地测算,则占用的耕地增加10.5万—18.1万亩;2009年和2010年由于该计划新建的公路占用的土地约增加87.9万亩和148.4万亩。在公路占地中,耕地所占的比例要高于铁路,如果以50%推算,2009年和2010年将分别多占耕地44万亩和74万亩左右。

2.6 警惕低水平重复建设以及高污染、高能耗的项目

通过扩大投资来促进内需的同时,一定要重视资源和环境保护,应尽可能避免和减少对资源和环境造成新的破坏。

根据中科院预测科学研究中心测算,目前4万亿投资计划将使得工业废水、废气、二氧化硫、固体废弃物排放总量分别增加21.9亿吨、50 431.2亿标立方米、297.4万吨和184.7万吨。如果考虑到4万亿元投资将带来全社会投资的增加,以2009年增加投资21万亿计,则工业废水、废气、二氧化硫和固体废弃物的排放量则将分别增加117.6亿吨、261 854亿标立方米、1 555万吨和960万吨。这将给我国的节能减排工作带来

很大压力。因此,应尽量避免和减少4万亿投资计划及其所带动的社会投资中高污染、高能耗的项目及低水平重复建设的投资。

3 关于优先投资方面的若干建议

3.1 加强农业、农村和林区基础设施建设

与发达国家相比,我国农业的生产水平相对较低,突出表现在农业的基础设施建设上。全国贫困地区主要分布在林区和山区,那里有丰富的资源,但由于交通等条件的限制,造成这些地区的经济发展较慢。与一些工业领域相比,国家对农业、林业基础设施的投资相对较少。加大农村基础设施的建设,不仅可以解决大量劳动力的就业问题,而且还将有效促进农村和农业发展并改善生态环境质量。农民收入的提高对消费的带动效应将是非常明显的。林业也是如此。建议政府在制定新的经济刺激计划时,应把农村基础设施建设作为一个重点,这对于拉动内需、保增长和调结构以及我国经济的长远发展都是非常重要的。

3.2 推进制造业升级,加强信息基础设施建设

我国制造业中加工生产所占比重过大,自主设计投入不足。产品出口的主要市场过于集中,抗风险能力差。美国金融风暴爆发后,我国制造业出口增幅明显回落,亏损企业量大面广。1979—1980年,日本经济有过类似的遭遇,但日本通过一场制造企业升级换代的“革命”,大幅提高生产效率和科技水平,在2—3年的时间内,成功实现了从“贸易立国”到“科技立国”的转变。危机也孕育着机遇,建议我国应尽快推进制造业的升级。提升自主创新能力和设计创造能力,推进绿色、智能制造的步伐,并利用我国劳动力优势发展个性化制造,创造国际著名品牌,提高国际竞争力。

信息化是推动经济社会变革的重要力



中国科学院

量。信息基础设施建设是信息化的基石。建议加强宽带通信网、数字电视网和下一代互联网等信息基础设施建设,推进“三网融合”,健全信息安全保障体系;建设城乡高速多媒体信息传输骨干网络,提高通信网络在农村的覆盖率,基本实现自然村通电话和宽带进村入户。现代网络平台的建设与发展不仅会触发和形成新的经济增长点,而且对我国产业升级也有着重要的意义。

3.3 加快调整能源结构,完善我国能源供应体系

目前我国的能源消耗仍以煤炭为主,与2000年前后相比,所占比重近年来又有所上升,占能耗总量的近70%。但煤炭不是清洁能源,在燃烧过程中会产生污染,如二氧化碳、二氧化硫和固体废弃物等。要实现节能减排的目标,需要在总量控制的基础上改善能耗结构,增加石油、天然气以及水电、核电、风电和太阳能的比重。加大对可再生能源和先进核能技术的研发力度。

3.4 建立和完善国家科研成果推广计划体系

科技是第一生产力,应该在“保增长、扩内需、调结构”方面做出更大的贡献。目前在我国,需要进一步采取措施,引导、加强研究院所和大学与企业的合作研发。一方面,相当比例的科研成果存在着推广难的现象;另一方面,很多企业对实用技术有着迫切的需求,甚至处于“等米下锅”的状态。建议设立和完善国家科技成果推广计划体系,加大科技成果的推广力度,加快科技成果的转化速度,同时应制定更优惠的政策,鼓励企业增加研究开发投入,鼓励更多的科研人员、研究生和大学生深入企业和乡村。

3.5 适应需求,优化教育结构,大力发展职业教育

目前我国高等教育的一次就业率约为70%,而中等职业教育一次就业率远高于

90%。不仅如此,职业技术人才在很多领域供不应求。改革开放30年来,我国职业教育为国家输送了1亿多高素质劳动者和技能型专门人才,极大地提高了我国劳动者的素质,明显地改善了我国从业人员的结构。然而,我国职业教育投资明显不足,职业教育水平落后,职业技术人才仍严重不足等,严重影响了我国职业教育的发展。部分经济发达国家,职业教育经费投入约是普通高等教育经费投入的3倍,而我国2006年职业教育经费投入仅占普通高等教育经费投入的22.2%。建议政府优化教育结构,加大对职业教育的投资力度,大力发展职业教育,这是“扩内需、促就业”并有利于长远发展的大事。此外,应进一步鼓励社会力量参与发展职业教育。当前,一些制造业的企业面临着产能调整的困难,可以有计划地组织工人参与职业教育培训,政府也给予一定的支持。

3.6 加大对基础前沿研究和部分科技专项的投入

应加大对基础研究和部分科技专项的投入,以应对未来科技革命的挑战。上世纪90年代初的美国新经济之所以能够成功,在很大程度上得益于里根的“星球大战计划”和“信息高速公路计划”等计划的拉动。我国要确保经济长期稳定较快的增长,在经济结构调整中,特别应更加重视科技对经济和社会发展的推动作用。根据当前国际经济和科技发展的新形势,及时部署和调整科技专项的投资计划。

3.7 加强国产仪器研制,同时重视引进处于实验阶段的新技术

目前,我国大量科研项目经费被用于购买国外的仪器和设备。应尽快扭转这种局面。应加大对国产仪器研制的投入,制定鼓励购置国产设备的政策,促进形成科技投入、国产仪器研制和购买国产仪器的良性循环,推动我国制造业的升级。同时,重视引进

国外还处在实验阶段但有广阔市场前景的技术。在一些发达地区和工业部门,可以考虑尝试实施日本上世纪 70 年代引进实验技术的战略。这将会帮助我国在未来抢占新的国际市场份额,甚至有可能重新造就类似 2002 年我国加入 WTO 的拉动经济增长的“超级因素”。技术引进可通过加强国内外科研单位之间的交流与合作,拓宽间接汲取国外先进技术的渠道。

3.8 重视服务业对内需的拉动作用和经济结构调整的影响

服务业占国民经济的比重,在一定程度上反映了一个国家的发达程度,而且服务总是和消费密切相关,大力发展服务业对扩大消费至关重要。建议政府应适当调整工业、农业和服务业等的比例关系,加大对服务业的投入,以拉动内需、增加就业、促进增长和调整经济结构。当前,我国旅游业的发展面临着重要的机遇和挑战,应进一步重视旅游产业的发展,推动我国消费的升级,促进经济增长。此外,我国应加快现代服务业,如金融服务业、专业服务业、信息服务业、研发及科技服务业等知识密集型服务业的发展,提升我国服务业的总体水平。

3.9 加快发展农村保险业

自然灾害风险、经营风险等是农业发展

的掣肘,而我国农村保险业的发展相对落后。其突出表现是保险和银行在农村金融生态中的地位极不平衡:2007 年我国农业保费收入占农业信贷的比例为 0.35%,而全国保费收入占全国信贷的比例为 2.7%。这表明,城市的金融供给有更多的保险资源来支撑。然而,恰恰是风险更高的农业,其金融生态中反而出现了保险供给相对不足的矛盾。因此,应加快加大农村保险业的建设,把保险作为活跃农村金融的突破口来抓。

3.10 重视因特网建设对社会发展的作用

我国网民已过 3 亿,手机用户已过 5 亿,随着 3G 等宽带无线接入技术的发展,网络将成为我国商务、消费、服务和公民日常生活的重要平台。借鉴美国新经济的经验以及奥巴马新政府推出的全国宽带网计划的政策举措,建议建立和大力发展以扩大因特网普及和应用为基础的文化知识网,从沿海推广到内地,从城市推广到乡村。建设这样的网络,其意义绝对不亚于公路网和铁路网等有形网络的建设。因特网的应用领域不仅可用作电子商务和电子政务的技术平台,而且可在网络平台上创业和开展创新。还可在网络平台上建设虚拟的博物馆和数字图书馆等,从而大大提高全民族的科学文化水平与素养。



中国科学院