

将保持一定增幅。中部地区也是国家政策照顾的重点之一，同时中部地区又大多为农业、能源基地，老国有企业居多，结构调整压力较大，投资将保持一定增幅。

分行业看，第一、三产业投资增幅较高、第二产业投资增幅较低的格局仍将维持。尽管水利等基础设施仍是国债建设资金的主要投向，但新开工项目相对较少，预计2001年第一产业投资增幅虽仍维持较高水平，但与其他产业之间的差距缩小，增幅大致在15%左右。第二产业投资保持平稳增长，增幅可达10%，所占比重仍呈下降之势。工业部门由于大多数行业供过于求，投资增长将主要体现在设备更新、技术升级上，投资增长平稳，增幅略低于二产。第三产业投资这几年增幅一直较高，所占比重持续上升，估计2001年仍将延续这种格局，增长速度仍将略快于平均水平，大致在15%左右。其中运输邮电通信业由于前几年投资增长快，基数较大，估计2001年投资增幅略低于三产。商业饮食供销仓储业投资2000年以来增幅较低，主要是因为近年商业竞争激烈，利润率降低。市场状况决定了2001年这方面的投资增长将续处低位，增幅在3%左右。房地产公用服务咨询业随着住宅小区的不断增多和公有住宅的商品化，预计其投资增幅仍将维持较高水平，在18%左右。文教卫生广播福利业随着教育体制的改革，民办学校增多，在市场需求的大力带动下，投资增幅较高。科研综合技术服务业随着创新工程的不断推进，加上政策的支持，其投资增幅较高，将接近20%。金融保险业由于大商业银行扩张意愿不强，小的非银行金融机构发展虽在政策面有所改观，但真正发展还需要一定的过程，估计其投资仍将维持在一个较低的水平上，增幅在7%左右。

(作者单位：国家信息中心经济预测部)

推动制度创新 促进经济增长



○ 廖家勤 柯永果

近年来积极财政政策的实施，对拉动我国经济增长起到了一定的作用，但与预期的目标尚有一定差距，因此在继续实施积极财政政策和稳健货币政策的同时，我们必须寻求有效促进经济增长的新思路，本文从新制度学派经济增长理论的角度，来讨论如何通过制度创新促进我国经济增长问题。

新制度学派产生以前，经济学界研究促进经济增长的因素得出比较一致的结论：一国经济增长主要取决于三个要素，即生产性资源的积累(包括土地、资本、劳动力)、现有资源存量使用效率的提高和技术进步。但是形成于二十世纪七十年代和八十年代以诺思、刘易斯为代表的新制度经济学家们则把制度作为经济增长的内生变量，得出制度是经济增长的根源的结论。其经济增长理论的主要内容包括：①技术进步、资本积累、规模经济、人力资本投资等并不是经济增长的原因，它们是经济增长本身。经济增长的关键是制度。土地、资本、劳动力这些要素，有了制度才能得以发挥作用。②一种能够提供个人刺激的有效

的组织需要在制度上做出安排和确立所有权，以便造成某种机制，使每一活动的社会收益率与私人收益率近乎相等。③所有权的实质是有助于确立每个人占有使用权和转让生产出来的财富的权利的法律规定、惯例和条例，不同社会之间的区别只在于所有权体系保障的个人或集团占有、使用、转让和分享他们努力成果的程度不同。④产权的界定和变化是制度变化的诱因和动力。新技术的发展必须建立一个系统的产权制度，以便提高创新的私人收益率，使之接近于社会收益水平。⑤一个社会的所有权体系若能明确规定和有效保护每个人的专有权，并通过减少革新收益的不确定性，促使发明者的活动得到最大的个人收益，则这个社会就富于创新精神，从而就会有经济增长。⑥在缺乏有效制度的领域或地区，或者一个国家处在新旧体制转轨时期，此时此地制度效率是最高的。同时在制度创新过程中经济增长率也较高。一旦制度体系逐步完善，制度效率就会处于相对稳定的状态。

不难看出在新制度学派经济增长理

论中，制度对经济增长起关键作用。我国经济体制改革以来的国民经济增长实践也证明了这一点。在1979—1998年二十年中，我国GDP增长率最高的年份是1984年和1992年，分别达到15.18%和14.24%，而这两年都是我国经济体制改革、制度创新取得突破的年份。1984年是农村家庭联产承包责任制在全国全面推行以及城市经济体制改革起动的年份；1992年以邓小平同志南巡讲话为标志，正式开始了建立社会主义市场经济体制框架的进程。而GDP增长率较低的1989年、1990年正是我国经济体制改革最慢甚至出现向计划经济体制回归的年份，这两年经济增长率降到了二十年来的最低点，分别为4.07%和3.83%。从1996年开始，GDP增长率逐渐回落也多少与近几年制度创新、体制改革内容的实质性相关。从这个角度讲，断言我国国民经济已进入次高速增长阶段还似乎为时尚早。但只要坚定信心，深化改革，有效推动制度创新，我国国民经济仍将步入高速增长阶段。根据新制度学派的经济增长理论和我国的实际，提出以下几条政策建议：

1、大力推进产权制度改革和创新。市场经济制度的基础性制度是排他性产权制度。只有存在排他性产权制度，才能促进私人收益率与社会收益率趋向一致，也才能使经济活动主体把土地、资本、劳动，这些潜在的要素转化为现实的要素，从而促进经济增长。从我国现实来看，排他性产权制度还不健全、不完善。一是我国至今还没有在宪法和其他法律中明确规定私人依法取得的合法财产是神圣不可侵犯的。这就使得私人投资受到某种程度的抑制，一些民营企业家在积累了一定数量的资产后，不愿继续扩大再投资，产生了“小富即安”的现象。一个潜在的心理是担心投资扩大、资产增加后，政策有变，资产又变为公有；二是国有企业产权不够清晰。尽管二十年来政府为搞活国有企业采取了不少措施，但应当说与市

场经济相适应的国企产权制度还未完全到位，离开了产权谈中国市场化改革是不可能的。我国经济体制转型中的许多问题都与产权有关，社会主义市场经济体制建立的关键就在于建立有效的排他性产权制度。为此，一是要在宪法和其他法律中明确规定私人依法取得的合法财产神圣不可侵犯，为民营经济投资增长、激发民间投资创业热情提供可信赖的制度保证。二是大力推进国有资产民营化进程。根据“十五大”提出的国有经济战略性改组的要求，政府须尽快拟定国有资本进出的产业明细表，退出方式可以灵活多样。三是建立保护排他性产权的有关规划和法律制度。四是建立独立的司法体系，有效解决合同中出现的各种纠纷。五是建立起有效合理的政治体制的基本框架，保证在产权方面实行法制。

2、大力清理取消政府制定的各种不合时宜、限制和妨碍经济主体活动自由及竞争的规章制度，建立法律没有明确限制的即是经济主体可以自由活动的制度框架。在我国经济转轨过程中，同时存在着制度供给不足与制度供给过剩两种矛盾现象。一方面是如上面所分析能够有效保护排他性产权的制度供给不足；另一方面是大量的限制、妨碍经济主体活动自由及竞争的制度供给过剩。不仅不能有效刺激经济活动主体的积极性，反而压抑了经济活动主体潜在能量的释放，极大地阻碍了经济增长。这方面首推对经济主体投资活动的各种审批限制制度。企业投资不是由市场说了算，而是要由政府相关部门审批决定，再好的投资项目如果政府部门不同意立项也只好放弃。更不用说投资项目层层报批的冗长过程以及为了能够获得立项权而付出的“租金”；其次是对民营经济和外资企业投资领域的各种限制制度；再次是对个人创业所需的资本金的限制；四是对民营经济融资的限制和进出口自营权的限制；五是对劳动力自由流动的限制，最为明显的即是户籍

制度。大力清理取消限制经济活动主体从事经济活动的各种不合理规章制度，给经济主体松绑是制度创新促进经济增长的重要内容。通过取消各种限制经济主体活动自由的规章制度所带来的收益将是巨大的。有人保守估计，至少能够带动GDP增长1.5—2%。为此：一是取消投资项目审批制、改审批制为备案制。二是取消对民营经济和外资企业投资领域的限制，只要是不涉及国家安全及国民经济命脉的领域都应鼓励民营经济和外资企业积极投资。三是取消个人投资创业的资本金最低限额的规定，降低“门坎”，使每个愿意投资创业的人都能够参与到投资创业中去。四是取消对民营经济融资和自营进出口的限制，使民营经济能够享受到同国有经济同样的融资权和进出口权。五是彻底取消户籍制度，使农村与城市居民之间以及不同城市居民之间都有平等的就业竞争机会。从而大力促进城市化进程和劳动力的自由流动，促进经济增长。

3、大力推进劳动就业制度的创新，建立以劳动者自主就业为主的劳动就业制度，取消政府计划安排就业的劳动就业制度。在我国，劳动者有宪法赋予的就业权利和择业的自由。因此要取消限制劳动者自主择业和企事业单位自主选择劳动力的各种限制。一是要取消劳动者的各种“身份”，如农村劳动者、城市劳动者、国有单位职工、集体单位职工、私营个体单位职工等。树立全社会的劳动者都是国家的主人，都有权自主择业的新观念。各单位所需劳动力都应面向全体劳动者，为全体劳动者提供平等的竞争机会。二是要取消限制劳动者自主就业的各种规章制度，目前劳动力就业难度大的一个重要原因在于政府的规章制度限制了劳动者择业自由。三是取消对国有经济职工过多的政策保护，政府为国有经济职工提供的保护愈多，国有经济中的冗员就愈多，隐性失业就愈多，政府负担也难以消除。一个明显的例子是农民进城能找

到就业机会,而国有经济下岗职工则不愿自主寻求就业机会,要依赖政府安排再就业。就业率的高低直接影响经济增长的速度。根据世界银行1995年度报告测算,低收入国家的就业弹性为0.37,即经济增长1%,就业增长0.37%,或者反过来说,就业增长1%,经济增长2.7%,而我国就业弹性在1991-1997年平均为0.11,因此就业人数增加1%,GDP将增加9%,所以只要通过就业制度创新,拉动就业人数增加0.1%,即可使GDP增加1%。

4、大力推动政府收入制度的创新。其根本举措在于推进政府收入制度立法,必须尽快制定《政府收入基本法》,以法律约束各级地方政府部门的乱收费行为。规定除税收和少量的规费外地方政府部门不得设立收费项目,否则就是违法的。没有法律规定的政府收费行为既降低了政府的威信,又加重了经济主体的负担,从而抑制了经济主体的积极性,阻碍了经济增

长。近几年来,大量个体私营主停业的一个重要原因就是各部门收费过多过乱,不堪重负。通过政府收入制度立法,把经济主体从事经济活动的财政负担法律化,大大降低了经济主体活动收益率不确定性,极大地促进经济主体的投资积极性的提高,加快经济增长。同时政府收入制度法律化后,也能够降低消费者的负担,从而增加消费者的购买能力,刺激消费需求。

5、大力推进金融信贷制度的创新。我国的金融信贷制度限制了消费者信贷消费,使消费者不得不在未来才能花现在的钱。这其中一个重要的原因就是中国的金融业习惯于“国有的大老爷”,对个人消费信贷这样的“捡芝麻”的业务并不看重,甚至是不屑一顾,习惯于抱企业生产信贷这样的“大西瓜”;同时对个人的信贷业务无“租金”可寻,而对企业的生产信贷“寻租”的机会却大量存在。这就造成了落后的消费信贷与发达的生产信贷严重不对称,使储蓄和投资之间出现“短

路”。在发达国家对个人消费的贷款常常是大于对企业的贷款,而在我国个人消费信贷额却微不足道,银行对个人贷款限制种种。这就形成了城镇居民巨大的住房需求与房地产公司庞大的住宅闲置的矛盾现象。金融信贷制度落后的另一表现是国有银行对非国有经济融资的不重视,对非国有经济贷款持苛刻的条件,这种现状至今并没有得到根本改观,自然抑制了非国有经济的投资增长。因此金融信贷制度的创新重在立法,通过法律规定迫使国有银行必须转变观念,公平地对待全社会每一个经济主体,只要经济主体提供的资信客观,符合银行信贷原则,银行必须为其提供贷款,既包括生产贷款,又包括消费信贷;既包括国有经济贷款,又包括民营经济贷款。同时,要把信贷重点从目前的生产信贷转向消费信贷,以刺激最终需求,促进经济的有效增长。

(作者单位:广东省财贸管理干部学院 财政部监督检查局)

信息

“十五”财政发展战略研讨会召开

在中国财政学会的组织下,“十五”财政发展战略研讨会2000年11月16日至18日在广东省茂名市召开。共有20多位学者和财政工作者参加了本次研讨会。大家认为,编制中国财政“十五”规划,需要特别注意以下几个问题:一是经济结构调整和升级问题。我国传统产业尤其是农业还占很大比重,总体上说,产业结构、产品结构、企业组织结构等方面很不适应世界经济潮流。调整优化经济结构,一方面是适应经济全球化的必然要求,另一方面也是促进我国经济快速发展、缩小与发达国家差距的重要手段。二是社会发展问题。保证社会稳

定、促进社会发展是财政的重要职能。以前,我们把主要精力放在了经济增长上,对社会的发展重视不够。在新的世纪,我们要把社会发展作为财政的重要任务来抓。三是经济增长问题。新形势下,财政政策要适应经济体制改革的需要,适应新经济的变化,促进我国经济快速增长。四是教育问题。“十五”期间,无论是基础教育,还是中、高等教育,都处于高峰阶段,教育的任务十分繁重。这与财政的实力有相当大的差距,需要我们寻求对策。另一方面,如何培养适应知识经济要求的人才,调整人群知识结构,提高全民素质和劳动力素质,

既是教育部门的职责,也是全社会的责任,更是政府及财政部门的职责。五是环境保护和改进问题。保护、改进或修复以前被破坏了的生产、生活和居住环境,是人类共同需要,也是社会经济实现可持续发展的必然要求。六是改革成本问题。新的世纪,我国改革的任务仍很繁重,与财政直接相关的主要包括税费改革、国有企业改革、社会保障制度改革等。改革就有成本,如何合理分摊改革成本,解决财政缺口问题,直接关系到各项改革的成败。

(本刊记者)