

# 决策参考

## Jue ce can kao

第 98 期 (总第 348 期)

盐城市图书馆编

2010 年 10 月 15 日

主编 刘进 责编 周玉奇

zhouyuqi@gmail.com 18961988622

**编者按:**从 1953 年开始,中国以五年为一个时间段来做国家的中短期规划的,“十二五”也就是第十二个五年规划,其规划起止时间段是 2011~2015 年。

在“十一五”的最后时间里,如何谋划未来已经成为中国近期的关键任务。在 10 月 15 日召开的中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议上,主导中国加快转变经济发展方式的攻坚策略的“十二五”规划将得以定调。

“十二五”规划编制工作大体包括前期调研、编制起草、论证衔接、审批发布四个阶段。按照原有安排,各部委省市区在 2009 年下半年初步完成本领域、本地区的规划统一汇总到国务院,编制全国的“十二五”规划。这份规划建议稿在十七届五中全会上讨论后,将被提交至 2011 年 3 月份的全国两会上审议通过付诸实施。

我们对“十二五”规划有什么预期?中国会下调中期增长目标,把重心更多地放在调整结构上吗?政府接下来将大力进行哪些重要改革?各地区和行业会确定具体的投资和增长目标吗?最重要的是,投资者应关注什么?

值此中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议召开之际,本刊推出“十二五”规划专题,供各位领导参考。其他栏目选发的文章也望得到您的关注。

## 要目

### ●本期专题/“十二五”规划

“十二五”淡化 GDP 包容性增长或纳入规划

“十二五”,改革的大考

“十二五”城市化的五大追问

“十二五”上项目要总结 4 万亿的经验和教训

●国是论衡/软实力：“革命就是请客吃饭”

●政坛经纬/文化体制改革：文化生产力的原动力

●本期专题/“十二五”规划

## “十二五”淡化 GDP 包容性增长或纳入规划

在 A 股连续上涨的利好氛围下，十七届五中全会于 10 月 15 日至 18 日在北京召开。据悉，会议的一个重要议程是对“十二五”规划纲要草案进行讨论。

与“十一五”规划相比，“十二五”规划将透露哪些关键的经济信号？银河证券首席经济学家左小蕾在接受《每日经济新闻》记者采访时表示，十二五规划将提出“包容性增长”（inclusive growth），这也是对未来 5 年、10 年乃至更长时期中国经济和社会发展的一次定调。

其他专家则对“十二五”期间财政政策、货币政策、区域投资、产业投资等热门话题进行了预测。

### 增长或淡化 GDP 增速目标

左小蕾认为，以往过度追求 GDP 增速的那种做法，肯定会出现改变，特别是对于地方政府的业绩考核体系，将淡化 GDP 指标。

### 政策区域、产业将双驱动

据透露，“十二五”时期的投资政策主要涵盖两大领域，一方面是区域投资，另一方面是产业投资。

### 投资农业投资或“井喷”

发改委国家信息中心副研究员张莱楠认为，“十二五”时期国家会进一步加大对农业的投资扶持政策。

### 或将淡化 GDP 增速目标

“十二五”规划在结构调整方面将有什么样的政策信号？未来 5 年或者明年中国的货币和财政政策将会有哪些转变？产业发展思路和产业政策会有哪些新的信号传递？据记者了解，临近下周的初审，“十二五”规划草案引发业界密集讨论。

此前，国家发改委公布的《十二五规划前期重大问题研究公告》已描绘了“十二五”构局谋篇的范畴。9 月 28 日召开的中央政治局会议，也听取了与此相关的报告。

据透露，“十二五”规划将提出“包容性增长”这一概念。

左小蕾认为，这次在十二五规划中提出“包容性增长”，是对未来5年、10年乃至更长时期中国经济和社会发展的一次定调。

“包容性增长，也被翻译为共享式增长，包括三方面的含义。”左小蕾解释说，一是产业方面，指各行各业实现和谐、包容性地发展，避免引发矛盾；二是民生方面，也就是所有公民公平地、共同分享中国经济增长的成果；三是全球化，表明中国经济与全球经济和谐发展，实现互通有无地增长。

针对即将讨论的“十二五”规划草案，多家海外机构也发表了观点。

花旗集团9月底发布报告称，中国“十二五”规划很可能将经济增速目标由“十一五”的7.5%调低至7%。

10月8日，高盛亚洲宏观经济研究团队对中国“十二五”规划作出前瞻分析指出，中国将在2011年3月把GDP增长目标下调至7%。“下调GDP不应被视为市场的负面因素。”高盛亚洲宏观经济学家乔虹指出。

不过，参与了发改委“十二五”规划前期重大问题研究课题的一位人士表示，“十二五”期间，我国GDP年均增速确定为8%~9%左右较合适。

对于花旗集团、高盛的上述观点，左小蕾称：“‘十二五’规划可能不会直接提及下调GDP增速，但一个事实是，以往过度追求GDP增速的那种做法，肯定会出现改变，特别是对于地方政府的业绩考核体系，将淡化GDP指标。”（2010年10月11日每日经济新闻 徐奎松 汤白露）

## “十二五”，改革的大考

转变经济发展方式的根本出路还是在改革。经过前几年对于改革本身的反思，如今的改革也理应再出发。改革最难的地方就在于利益调整，因为“利益比几何公理还顽强”。改革者应该敏锐捕捉有利于转型的动力因素。

10月15日至18日，中国共产党第十七届中央委员会第五届全体会议将在北京召开，会议的核心议题就是研究关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议。按照执政党对于中国未来的规划蓝图，“十二五”时期将是全面建设小康社会的关键时期。执政党力图通过“十二五”规划为这一蓝图的实现“打下具有决定性意义的基础”。

一个众所周知的事实是，“转变经济发展方式”将成为“十二五”规划的主要内容。中共十七大正式提出“转变经济发展方式”。在成功应对全球性的金融危机之后，中央政府更

认识到：“国际金融危机对我国经济的冲击，表面上是对经济增长速度的冲击，实质上是对经济发展方式的冲击。”

而尚需要继续观察的是，“十二五”规划将通过哪些措施加快经济发展方式的转变？从中共中央总书记胡锦涛在年初省部级干部落实科学发展观研讨班上所概括的 8 个重点工作来看，其中很多子命题的提出多有时日，比如自主创新、“走出去”、生态文明、社会建设等等。有成功的经验，也有教训，更有迟迟难以突破的“体制性障碍”。

保增长相对容易，因为有 30 年改革开放积累起来的一整套围绕经济增长的体制机制；转变经济发展方式相对困难，因为可用的现成的办法不如前者充足，有些重要的方面还要改革前者那套体制机制。比如以前国有经济一统天下的时候，放开一点边缘地带，就会极大增进经济福利，收获改革红利；而今天打破国企的垄断，虽说亦可以增进民众福利，却因为触及既得利益而难以推进。

转变经济发展方式的工作中，也要区分相对容易和相对困难的两个方面。比如调整地区经济结构，客观的经济发展条件倒逼到了一定程度，发达地区的产业专业就有内在的动力，经济落后地区的承接也是很自然的结果，但会不会产业转移了，污染也转移了？显然这与生态文明建设的方向并不相符。再比如，城镇化被认为是最大的内需，具有最雄厚的内需潜力，但城镇化会不会最后只变成是大兴土木建设，而上世纪 80 年代以后出生的农民工主体的身份转换工作进展缓慢？如果城乡土地市场的改革和户籍改革不同时推进，城镇化的内需潜力只会体现在投资性内需而不是消费性的内需。

和最近几年的五年计划一样，“十二五”规划最需要避免的后果是：在急切的经济环境条件变化的压力下，有些相对容易的会如期实现，而相对困难但是更重要的目标却难以实现。若如此，“十二五”规划的“决定性意义”就会打折扣。

### **包容性增长**

9 月 16 日，国家主席胡锦涛在北京人民大会堂出席第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议开幕式，在胡锦涛的致词中，有一个新鲜的概念引起了大家的关注，即“包容性增长”（inclusive growth）。

这个新鲜词汇引起关注，显然与正在热议中的“十二五”规划有关系，如果这个词汇进入执政党“十二五”规划建议草案中，也并非不可能。

按照胡锦涛在致词中的表述，实现包容性增长，“根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群，在可持续发展中实现经济社会协调发展。”简而言之，包容性增长的理念说明，追求经济增长速度固然仍很重要，但片面追求经济增长速度已经不合时宜。用胡锦涛的话说：“实现包容性增长，切实解决经济发展中出现的社会问题，

为推进贸易和投资自由化、实现经济长远发展奠定坚实社会基础，这是亚太经合组织各成员需要共同研究和着力解决的重大课题。”

也就是说，长时期的片面追求经济增长速度已经积累了诸多社会问题，而经济增长本身却面临着日益严峻的社会基础短板的制约。人们所熟知的一个例子是，要增强消费这驾马车对于中国经济的拉动力，就需要降低居民审慎储蓄的动机，而这就需要进一步加强社会保障体系的投入和建设。

包容性增长的核心是共享经济增长成果。因为，片面追求经济增长的社会后果主要就是体现在公平正义的缺失。比如说，低成本劳动力优势，以前人们可以接受，但现在越来越不能接受，是因为片面追求经济增长的模式已经极大拉高了人们的“再生产”成本，此时的低成本劳动力优势就变成变相的“掠夺”。中国的通货膨胀之所以特别有破坏力，中央政府对于通货膨胀特别警惕（温家宝总理曾经把物价问题总结为两个可以危及社会稳定以致政权巩固的问题之一，另一个是贪污腐败问题），部分原因也在于它对一部分基本没有谈判能力的群体的打击将是致命的。

片面追求经济增长带来的问题可能社会化，也可能政治化。现在主要还是体现在社会化方面。社会化主要体现在社会问题和社会矛盾的积累上。比如部分群体对于前途的信心动摇，此起彼伏的环境维权事件等等。《人民日报》最近一段时间对中产的不安全感、预防阶层固化等社会问题进行了详细报道。这些社会问题不是简单依赖过去习惯的经济增长就可以解决的。现在人们常常简单地将诸多社会问题归结为社会心理问题或者是维稳问题，这样的情况当然有，但核心问题还是共享发展成果不够带来的。如果不能实现包容性增长，那么片面追求经济增长速度所带来的社会问题更将日益积累，经济增长本身的成果也可能丧失掉。

现在就像是转变经济发展方式和经济增长的一场赛跑。中国不能不维持一定的经济增长速度，发展阶段也决定了这一点的可能性，但又必须防止其带来的社会问题和社会矛盾进一步恶化，不能得到及时化解。

### **改革难在哪里**

转变经济发展方式的根本出路还是在改革。经过前几年对于改革本身的总结，如今的改革也理应再出发。改革最难的地方就在于利益调整，因为“利益比几何公理还顽强”。正如温家宝总理说的：“当前我国经济社会各个领域的改革都已进入攻坚阶段，引发利益冲突的风险增大。”

真正的改革从来都是以利益调整为核心。历史上改革的失败核心原因之一就是改革被利益打败。但对于“利益调整”本身需要明确其含义。回顾改革开放的历史，包产到户的改革之难更多的在于意识形态方面，后来国有企业改革，改变的是部分工人阶级的现实利益。但

今天的改革，更多的是要触动资本的利益。所谓“引发利益冲突的风险”主要不是改革中政府和民众的利益冲突，而是改革者和被改革的强势力量的利益冲突（其背后当然是强势力量和国民普遍福利之间的利益冲突）。

其中的关键之一又是中央和地方的关系问题。转变经济发展方式是政府要力推的改革使命，从现在的诸多举措看，无论是环保、依法行政、改善民生，还是修改拆迁条例、制定工资协商条例等方面，都要求地方政府去落实和执行。改革进程的难度是可想而知的。

一个值得深思的问题是，为什么改革开放 30 余年之后，在“十二五”规划的讨论中，舆论仍普遍关注“从国富到民富”的问题？其原因除了不受节制的资本之外，重要的原因恐怕是在于地方政府对于民众和社会的财富的汲取是否过度。上世纪 80 年代，“藏富于民”和“藏富于地方”还是良性关系，如今这种关系已发生了改变。

总体而言，“十二五”期间，中央政府会推出更多普惠性的公共产品。这样的公共产品，不是狭义上的民生的概念，公平竞争、依法行政等这些方面同样是普惠性的公共产品。而如何让地方政府有动力去落实和执行，就是一个重大考验。

比如，温家宝总理在谈到依法行政时就强调：“现在，有的地方和部门出台的一些规章制度和政策性文件，违法增设许可项目、处罚种类和强制措施，违法规定地区封锁和部门垄断条件，违背市场经济的基本原则，损害了国家法制的统一性和权威性，损害了人民群众的合法权益，严重影响了党和政府的形象。今后，各级行政机关要严格遵守宪法和立法的规定，按照法定权限及程序立法和出台规范性文件，加强合法性审查，做到下位法与上位法不矛盾、不抵触，政策之间‘不打架’。”而要做到这一点，可能比让地方政府多增加一些教育、社保等方面的投入更加困难。

## 动力

就在人们热议“十二五”规划过程中，有论者表达了对于转变经济发展方式的动力在减弱的担忧，其表现就是，尽管年初开始，中央领导人一再强调转变经济结构的必要性和紧迫性，但政府部门对平滑短期增长速度的关注大大超出了推进结构改革和经济转型，一些重要的结构改革进展缓慢，甚至经济增长方式的转型也被理解为狭义的产业升级。

其实，回顾一下改革开放的历史就可以发现，所谓改革或者转型，动力之一是来自民间力量的推动，动力之二是客观的经济条件已经发生重大变化，动力之三是政府主导。后两者往往是起决定作用的。为什么经济增长方式的转型会被理解为狭义的产业升级，因为发达地区的产业在客观上碰到了各种壁垒（外贸形势的变化、土地资源的稀缺、劳动力的不足等等），已经不能不进行升级。

因此，如果不是拘泥于理念和价值观本身，那么不能不承认：现在的转变，能够比较顺利推进的势必是那些客观经济条件已经发生重大变化的领域。有些地方为什么对于城镇化如此热衷？重要原因就是可以利用城镇化来取得日益稀缺的土地资源。同样道理，城乡土地市场的结构性改革何时可以取得突破？最大的可能就是在地方政府的土地财政开始衰竭之际。因为，只有在衰竭之际，相关的利益障碍才会最小，改革的阻力也会最小。

为了转变经济发展方式，人们普遍期望能够改变对于官员的考核方式。但难题在于，无论怎样改变考核方式，最能够方便衡量的仍然是数字化的东西。极端地说，如果非要将一些很难数字化考量的方面进行考核，那么很多官员照旧会给出一堆数字。并且，一个发达地区的官员建造 1 万套廉租房和一个落后地区的官员建造 2000 套廉租房，哪个成绩更大？这些都是很难评价的。

重要的还是即时抓住转型动力的机遇。尤其是，改革者应该敏锐捕捉有利于转型的动力因素，如利用金融危机推进经济发展方式一样，下定决心进行改革。当民工荒来临的时候，就应当下决心推进工资集体协商；当学历贬值，人口拐点出现的时候，就应当下决心把教育家办学落到实处；当大城市土地财政日益衰竭的时候，就应当下决心推进税制改革，让地方政府有钱去办好事；当人们对于国有企业垄断不满的时候，就应当下决心减少服务业和一些垄断行业对民营企业的壁垒。如此等等。

如果任由这些有利的动力因素流失而裹足不前，那么再好的规划最后也会成为“半拉子工程”。从这个意义上说，未来的 5 年是转变经济发展方式的 5 年，更是体制改革攻坚的 5 年。（2010 年 10 月 12 日 南风窗作者：赵义）

## 汪涛：中国“十二五”规划会有什么不同

10 月中旬讨论的只是十二五规划纲要和总体框架。完整的规划将于明年 3 月提交全国人大审议通过，其中将包括经济和社会的具体目标。随后各地区和行业将公布与这一规划吻合的各自的五年规划。

—我们预计十二五规划将调低中期 GDP 增长目标，着重强调调整结构。诸如“转变经济增长方式”、“平衡区域发展”、“产业升级”和“节能减排”等出现在十一五规划中、已为大家耳熟能详的语句均将继续出现在十二五规划中。

—在十二五规划中可能会出现一些新的关键词，包括“改善收入分配”，“保障性住房”，“战略性新兴产业”以及“土地市场和房产税改革”。由于五年规划中大部分目标不具约束性，因此新的和原有的主题能否得到切实有力执行尚是个问号。

—中期来说，相对传统产业而言，科技、消费和服务相关的产业将从中国的结构调整中获得更大的好处。然而，在未来一两年，我们认为区域发展与产业升级两大主题将最为重要。在开始阶段，它们将表现为内陆基础设施和工业园区的更多投资，以及机械设备方面投资的增加。

### 上一个五年规划喜忧参半

十一五规划（2006-2010年）被视为具有里程碑式的意义：强调增长质量而非仅看增长速度，并提出了可能影响深远的结构性调整蓝图。十一五规划还出台了各种措施以实现增长的“再平衡”，包括首次提出了节能目标，计划在五年时间内将单位 GDP 能耗降低 20%。

结果是喜忧参半。在过去五年，尽管遭遇了全球金融危机，中国 GDP 增长仍远远超过了最初设定的目标（目标为年均增长 7.5%，实际为 11.4%）。中国看上去也会完成其它多数量化目标。但是，结构性调整进展缓慢：投资占 GDP 比重在过去五年进一步上升，反之居民消费所占比重下降，政府和国有企业在控制和分配经济资源中所发挥的作用加大；经常项目盈余占 GDP 比重快速增加，仅在全球金融危机后有所回落；能源资源价格改革、国企改革等许多结构性改革出现了停滞徘徊。

### 下一个五年规划的同与不同

下一个五年规划（十二五规划）必须解决许多十一五规划同样面对的问题，但面临的形势将有很大的不同。就外部而言，中国出口面对的将是经济增势疲软的美、欧、日经济体，以及日益加剧的贸易保护主义。但同时中国也可以把低迷的外部环境视为积累资本的良机。就国内而言，人口变化可能会降低创造新增就业的压力。同时，为确保可持续发展和社会稳定，需要解决地区与城乡收入差距过大的问题。值得重视的是，在中国平稳度过全球金融危机的过程中，政府和市场在经济活动中的角色更加模糊，这对未来几年来说也许不全是好事。

我们几乎可以肯定十二五规划将像十一五规划一样，提出解决所有重要的结构性问题。我们应会看到许多熟悉的主题和词汇再次出现在下个五年规划中：

- 改变增长模式：提高消费在 GDP 中的比重
- 调整经济结构：提高服务业的比重，推动产业升级，加快西部和内陆区域的发展
- 提高能效，减少污染
- 促进农村发展，继续推动城镇化
- 发展战略性新兴产业

可能有什么不同？

下调 GDP 增长目标。



作为政府将更加重视调结构的信号，我们认为十二五规划的年均增长目标可能从十一五规划的 7.5%调降至 7%。然而，我们不应过多解读——实际上，未来 10 年中国年均增速仅需达到约 5.6%的水平就能完成 2000 年至 2020 年间人均 GDP 翻两番的长期经济目标。五年规划的增长目标不具约束力，一直都被当作一个下限。而全国人大每年都会制定一个更高的增长目标。因此，除非有证据表明全国人大也下调了年度目标，且政府取消以 GDP 为核心的政绩考核体系，我们对五年规划调低增长目标不必过于关注。

### **制定节能和碳排放新目标。**

政府可能设定单位 GDP 能耗再下降 20%的节能目标。同时，基于 2020 年实现单位 GDP 碳排放较 2005 年降低 40%-45%的承诺，中国或许也会制定碳排放中期目标。

### **强调提高居民收入与改善收入分配。**

为了提振内需，我们预计政府将把提高居民收入作为一项重要任务。我们预计改善收入分配也是一个重要主题，其中不一定包括提高国企的分红，但非常可能包括上调国有部门的工资，调高最低工资标准等。

### **保障性住房与社会保障体系。**

迅速蹿升的房价对许多城市居民而言已成了一个社会问题。我们预计政府将加大对这方面的关注和开支，在未来几年提供更多保障性住房。这与医疗养老改革一道可能被视为增强社会保障体系的另一项内容。

## **两大主题清晰浮现**

尽管十二五规划会涵盖所有重要的结构性主题并将提议进行全面性改革，但其中许多目标和改革措施并不一定会得到坚决贯彻和落实。即便如此，未来一两年的两大主题已经清晰出现在我们面前：区域发展与产业升级。这两个主题都与中央政府调整经济结构的目标相一致，并且都涉及到投资，因此会受到各方尤其是地方政府的欢迎。

### **区域发展（和城镇化）**

沿海地区在享受了高速增长的同时，其土地和劳动力成本已经上升。更重要的是，他们增长动力之一的出口，预计今后将日趋疲软。未来几年政府将着力加快西部和其它内陆地区的经济增长步伐，加速这些地区的城镇化进程。为实现这些目标，政府将通过倾斜的政策（如优惠的土地和信贷政策）促进制造业向内陆地区迁移。

区域发展直接意味着内陆地区将增加基建投资，兴建工业园区，并进行旧城改造。这意味着中西部地区的投资和 GDP 增长速度将继续领先于东部沿海地区。

### **产业升级（及发展战略性新兴产业）**

中国将“调整经济结构”部分解读为“产业升级”。与简单淘汰落后产能不同，这个主题意味着在新设备、新技术和新产业上的投资，因而很容易被人接受。

对于传统行业，我们认为产业升级将涉及提高自动化程度，使用更多新机器设备来提高生产率。

发展战略性新兴产业方面，在某些中国大量净进口，或预计市场将有快速发展的行业，产能将会快速扩张。国务院今年 9 月发布公告确定 7 个产业为战略性新兴产业，它们是：节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料以及新能源汽车（电动汽车）。

根据投入/产出表提供的十分粗略的信息，我们估计这些战略性新兴产业占工业总产值比重可能不到 10%。然而，尽管它们的规模相对较小，但在强力政策的支持下，它们的增长潜力可能会相当大。政策支持可能会包括优惠的税收和财政政策、倾斜的土地和信贷政策，以及有利的政府采购政策等。

**关键点：**我们认为与 2009-2010 年不同，相对基础设施/工程建设投资而言，明年资本支出的增长会更快。

因此，尽管与刺激政策相关的基础设施投资正在淡出，而持续的调控措施也会降低房地产投资增速，我们仍认为在 2011 年固定资产投资会受到相当的支持。我们相信明年与区域发展和产业升级相关的投资项目就会推出，以确保 4 万亿刺激政策结束后投资增速不会显著下滑。同时，制造业投资的增加也会部分抵消基础设施和房地产投资的疲软。

### **决定中国调结构成败的改革**

我们认为下列重要改革有可能对整体或局部经济产生深远影响，值得关注。中国对增长模式和经济结构的调整能否成功也将取决于他们：

**能源和资源价格改革：**调整资源和能源价格以体现其相对稀缺性并减少对工业的隐性补贴。这虽然会提高下游生产商的成本，但会促进经济结构的调整，有利于劳动密集程度较高的行业，帮助提高能源使用效率并减少经常项目顺差。国内上游的原材料、能源行业可能成为这项改革的主要受益者。

**土地市场和物业税改革：**打破地方政府在城镇土地供应领域的垄断将有助于增加土地和房地产供应，并降低其价格。再加上征收物业税，将有助于防止房地产行业出现大的泡沫。不过，这些备受争议的政策短期内将对房地产相关行业产生不利影响，但长期而言对建筑业以及消费品相关行业应有支持作用。

**财政和税收改革：**划清中央和地方政府的支出责任并把政府开支引向公共物品，这将有助于减少经济中的地区性和行业性扭曲，同时会改善公共服务和社保体系。整体来说这些政策应有利于服务业和私营企业。

**促进服务业和私营部门发展的措施：**政府已表露了促进服务业和私营部门发展的意向，但尚未出台具体措施。这些措施应包括放松管制、降低准入门槛、改进土地和信贷供应、放松市场准入。这些政策将促进就业和收入增长，因而有利于消费品制造业和服务业。

**金融业改革：**这一宽泛主题将包括利率进一步市场化，发展国内债券市场，鼓励私营金融服务业的发展和放开资本账户。不过，全球金融危机可能对中国金融领域今后的改革道路产生巨大影响，改革的步伐可能非常缓慢。

**户口改革和农村土地改革：**户籍改革，允许农村居民公平地获得教育等公共基础服务，改善农村地区的社保体系，放宽农村土地流转，都将有助于促进城镇化和农业发展，提高农村家庭收入和消费。

**国有企业改革：**要求国企向国有股持有人（更多的）分红，这将有助于其改善公司治理情况，提高资本成本从而抑制其投资冲动。这还可以为增加健康和教育支出、构建社会保障体系提供更多的资金。这些政策应有助于提高家庭消费并使投资增长放缓。（本文作者汪涛是瑞银集团中国区首席经济学家。文中所述仅代表她个人观点。）

## “十二五”城市化的五大追问

未来 5-10 年，我国正处在城市化发展的特殊时期。这个“特殊性”至少有三个方面：改革开放 30 多年，我国的发展阶段发生了历史性的变化——从生存型阶段进入到发展型新阶段；发展导向处在历史性转折时期——从经济总量导向转为国民收入发展导向；发展方式的历史性转变——投资主导转为消费主导。

正是在这样一个大背景下讨论城市化战略的特殊性，笔者提出五个问题与读者讨论。

### 城市化主导还是工业化主导？

我国城市化进程滞后于工业化进程是一个基本事实。有专家提出，当前的城市化水平已超前于工业化水平，城市化速度超过工业化速度。我认为这个判断与实际情况相差较大。实际的状况是，城市化严重滞后于工业化。总体来说，我国的工业化已进入中后期，按照这样的工业化发展水平，城市化率大概应为 55-60%。2009 年我国的城市化率只有 46.6%，与工业化水平相比，城市化率滞后 10-15 个百分点。

“十二五”初步实现城市化主导的格局。我国已进入城市化快速发展的重要阶段。“十二五”时期，估计城市化率年均将提高 1-1.2 个百分点，达到 50%以上。这个阶段性城市化的快速发展，由东部向中西部扩张，以中西部的城市群为突出特点，在大中城市加快发展的同时，出现大城市群、城镇化、区域一体化齐头并进的格局。

城市化主导对发展方式转型有决定性影响。第一，决定服务业比例。没有城市化，大力发展服务业是不可能的；第二，决定城乡一体化进程。快速的城市化必然建立在改变城乡二元结构、推进城乡一体化的基础上；第三，对改善资源环境问题有决定性影响。城市化产生某些环境问题，但城市化又是解决环境问题的重大选择。这里的关键在于，如何从 13 亿人口大国的需求出发，制定城市化的科学发展战略；第四，决定劳动力的就业。如果没有城市化和由此带来的服务业的发展，扩大劳动力的就业范围和提高劳动力的就业水平就会受到严重制约。

### **重点发展大城市还是中小城市？**

从实践看，城市发展的平行化既不利于城市群的发展，也不利于中小城市的发展。有数据表明，中部地区事实上已成为我国城市化的“洼地”。为什么？因为中部省会城市的规模小。至今，中部没有一个中心城市进入全国大城市竞争力前十位。由于首位城市规模偏小，形成中部城市发展处于群龙无首的状态；而由地改市形成的一些中等城市，规模相差不大，城市之间的分工合作、角色定位很难，城市的功能结构不合理。从发展趋势看，大城市拉动的城市群，已经成为我国城市化时代区域经济竞争力的重要组成部分。如果没有大城市的发展，没有 1-2 个中心城市发挥大城市的效应，中部中小城市的快速发展是很困难的。

受人口和资源的约束，应当走重点发展大城市的道路。资源约束和土地约束是越来越突出的问题。在这个特定的背景下，应当走以大城市带动中小城市发展的路子，并由此促进大城市和中小城市的协调发展。首先，发展大城市，促进城市集合发展，是在土地约束下推进城市化的有效途径。更何况新兴产业的发展依赖于大城市、大都市的经济聚集度。其次，大城市有利于发展低碳经济。不能把大城市发展中的某些环境问题等同于大城市“病”。事实上，实行低碳经济也同大城市的聚集度有关。

### **城市化推进是经济主导还是行政主导？**

从实际情况来看，城市化进程受到行政体制和行政区划体制的制约和影响。现行的行政区划体制是有明显缺陷的：第一，容易使地方政府以自身利益最大化为目标；第二，容易阻碍城市的“集聚功能”和“辐射功能”；第三，容易导致区域经济结构布局的困难。

行政力量的推动应当建立在经济发展需求的基础上，推进经济主导的城市化。政府对于城市发展的作用十分重要。但是，政府主导的城市化有两面性，在推动城市化发展的同时，

又成为城市化快速发展的重要制约。为此，需要在政府有效作用下，尽快形成经济主导的城市化新格局：第一，以经济主导的大城市的快速发展；第二，以经济主导的城市群的合理布局；第三，以经济主导的新兴城市的兴起；第四，以经济主导的城市带的形成。

关于大中小城市行政管理权限。这里，强调经济主导的城市化：一是根据经济社会发展的需要科学规划城市空间；二是要按照经济社会发展的客观规律合理确定城市的行政管理范围和权限，而不是依据行政层级赋予大中小城市的行政管理权限。在调研中，有的城市领导提出，规定副省级城市、地级城市、县级城市等行政级别，并依据这个行政级别来确定不同的审批权，是不利于城市化发展的。我认为，这个意见值得研究。

防止两种倾向：第一，防止行政区划体制限制城市化发展；第二，防止城市化的“大跃进”（比如，城市“大拼盘”、“摊大饼”）。现实中这个问题是存在的，并有一定的普遍性。各级政府推动城市化发展是和大趋势相适应的，问题在于，这个“推动”是否建立在经济发展和区域布局的现实需求和未来发展趋势的基础上。建立在这个基础上，会以此合理确立城市化、城市群、城市带的发展，否则，以行政手段来拼人口规模、土地规模，大规模地上基础设施项目，大规模地征用农地，必然对城市化进程产生诸多的负面影响，也会使城市化的功能和作用大打折扣。

### **以城市化为重点推动城乡一体化还是以城乡一体化为重点促进城市化？**

从实际情况看，城市化水平与地区城乡差距成反比。城市化程度越高，城乡收入差距就越小。例如，东欧国家的城市化比例相对较低，城乡人均 GDP 相差 2-3 倍；欧美国家的城市化率很高，城乡人均 GDP 相差 1-2 倍。大城市发展的实践，不支持“城市越大，贫富差距越大”、“城市越大、城乡差距越大”的观点。事实上，以城市化为重点将有利于实现城乡一体化。

“十二五”城市化进程中突出的问题是两亿农民工如何市民化。“十二五”时期，土地的集约化和农民工的市民化要同步推进。未来 3-5 年，随着城市化进程加快，应当让“农民工”三个字成为历史。为此，解决两亿农民工融入城市，需要尽快改革户籍、土地、社会福利的制度安排。

分类推进省直管县改革，促进中小城市发展。在城市化快速发展的大背景下，省直管县改革应紧扣统筹城乡发展这一基本目标，加快建立城乡一体化的行政体制。按照因地制宜、分类推进、重点突破的原则，以多种形式推进省直管县改革：第一，把具备一定条件的县升格为市；第二，把部分经济强县(市)升格为中等城市；第三，对靠近中心城市、并与中心城市产业关联度高的县可考虑“撤县改区”。对于那些农业县，建议实行财政及行政省直管县。

这样，一方面使农业县能够直接获得省级支持，增强县域活力；另一方面周边城市化的发展可吸纳农业县域的剩余劳动力。

### 城市化发展优先还是结构调整优先？

城市化是促进结构调整的主要推动力。由于历史原因，我国确实存在城市化结构不合理的问题。多数城市的服务业比重大都偏低，经济结构、产业结构不合理。下一步，处于发展新阶段的城市化，必然是消费拉动的城市化。这就需要加快调整产业结构、经济结构，加快发展现代服务业，以与城市化的需求相适应。就是说，无论是解决现有的结构调整，还是确立未来的结构发展目标，其主要的推动力是城市化。

我国经济结构失衡的重要因素在于城市化水平偏低。没有城市化尤其是大中城市的发展，结构调整难以到位。应当说，我国的结构失衡和城市化有一定的内在联系：第一，为什么工业的转型升级比较困难？这是因为现有的城市化对工业化的约束尤其是低碳发展约束，还没有上升为刚性约束；第二，为什么服务业发展比例低？这与城市化的水平直接相联系；第三，为什么农业现代化的程度偏低？重要原因也是城市化水平不高。这是因为，城市化的需求是决定农业现代化的重要基础。

在加快城市化发展中推动经济结构调整。第一，在部分城市化率较高的地区，加快结构调整；第二，在广大中西部地区走以城市化带动结构调整的路子。中部崛起要发展现代新型工业，重要的途径是以新型城市化带动新型工业化。（人民论坛迟福林 中国(海南)改革发展研究院院长）

## “十二五”上项目要总结 4 万亿的经验和教训

“十二五”将至，自 2008 年启动的刺激经济发展 4 万亿投资计划也进入收官阶段。国家发改委有关负责人近日透露，投资计划中的 1.18 万亿中央资金目前绝大部分已下达完毕，全部被用于新开工项目。近日，国家发改委将配合中央纪委、监察部对 2008 年年底以来的所有中央投资项目进行一轮大规模清查。这也是两年来中央检查组第五次对 4 万亿投资计划实施情况进行检查。据悉，督察内容主要包括地方配套资金是否落实、项目进展等情况，中央将借此机会对 4 万亿投资计划落实情况进行一个全面的回头梳理排查，力争使一些带有普遍性的问题得到基本解决。

从中央检查组前四次清查的情况看，各地在落实 4 万亿投资计划过程中暴露出配套资金不到位、项目进展缓慢、中央投资资金被长时间滞留、一些项目开工未经招标等。根据审计署 2009 年 12 月发布的关于 1981 个扩大内需投资项目建设管理和资金使用情况的审计调查结

果，地方配套资金近半未到位。农业部数据显示，截至今年8月20日，第四批扩大内需中央农业投资项目开工率仅为68%，地方政府配套投资到位率61%。从地方反映的情况看，很多投资项目没有到位、进度缓慢，除了缺乏资金外，由于物价上升导致地方配套资金发生变化，改变预算等花了更多的时间。

据《21世纪经济报道》透露，4万亿投资计划中有442个项目仍未开工，其中河北省占31个、江西省占80个、广东省占55个、四川省占82个、甘肃省占41个。9月16日，国家发改委有关人士在回应这一消息时表示，上述数字是今年6月份的统计数据。后来，一些地区已陆续开工实施未及时开工的项目。事实上，国家发改委自去年6月便开始多次敦促地方保证中央投资项目的落实。8月26日，国家发改委副主任穆红在贵阳召开的2010年全国投资工作研讨班会议上明确要求，各地要以决战决胜的态度和信心，全力推进两年4万亿投资计划，并着手提前谋划“十二五”投资规划。他要求地方加快项目建设、切实落实好地方配套资金、确保政府债券资金主要用于中央投资的公益性项目，并进一步鼓励和促进民间投资健康发展，改善政府投资方向和结构，深化投资体制改革。

有关专家指出，此轮4万亿投资过程出现的各种问题，实际上是中国投资领域多年来一直存在的问题，只不过4万亿投资计划的实施使各种问题得以更加密集地爆发。这些问题很多都涉及中国的投资体制改革。此前，4万亿投资计划在为地方创造了上项目机会的同时，也催生了各类投融资平台大幅发债的局面。目前，各地正着手规划“十二五”重大项目，及时总结这次上项目的经验教训，有效防止“旧债未还又添新债”十分重要。此外，进一步加强对“十二五”期间宏观经济形势的研判，防止物价变动等因素对项目进度造成的不利影响，也是各级领导必须考虑的问题。（《领导决策信息》）

## “十二五”的担忧：小城镇，大跃进

从最近参加的几次关于“十二五”规划的研讨会上，逐渐悟出了下个五年计划的一个“亮点”，即“城镇化”。按国家发改委提供的数据，“十一五”期间，中国的城镇化率年均增加0.9个百分点。截至2009年底，城镇人口已达6.22亿，城镇化水平达46.6%。按这个速度，6年（含“十一五”最后一年）中再增加5.4%，“十二五”期间超过50%应该说是把握的。城镇化率过半，也就意味着中国将从一个乡村社会进入城市社会。

按发展社会学的定义，城镇化指的是乡村人口持续不断地向城镇转移和积聚，使城镇人口在总人口中所占的比重日益增加，因此而导致社会结构发生深层次变化的过程。在这个过程中，与乡村人口向城镇转移相伴相随的是，由于生产方式从传统农业转向社会化、市场化

的大生产，从而影响到这部分“新移民”的生活方式、价值理念、人际关系和社会心理，在这些方面逐渐会发生质的转变。

前些年，受联合国开发计划署（UNDP）的委托，给《中国人类发展报告》提供背景资料，做了一个关于“农村留守人口”（包括“留守儿童”、“留守妇女”和“留守老人”）的课题研究。从中悟出了一个道理，就是中国的“城镇化”实际上是大有水分的。因为城镇化指的是乡村人口向城镇转移，然而中国的情况仅仅是农村劳动力向城镇转移，或者说是乡村人口在劳动年龄阶段向城镇转移。这种“城乡两栖、亦工亦农”的“农民工”身份和社会经济地位，与真正意义上的城镇化是有相当的距离的。其中至少有两点区别：其一，在农村劳动力向城镇转移的同时，大部分人作出了使其家庭中被赡养人口“留守农村”的选择；其二，在进城务工经商的劳动力年老体弱或者遭遇其他社会经济风险时，他们几乎唯一的选择只能是落叶归根，返回乡里。

“十二五”提出的城镇化，似乎是想扭转这样的态势，有专家提出了“农民工市民化”的建议。但是，不能不承认，这个建议有其过于理想化的一面。在包括农民工在内的外来人口大量聚集的一线城市，地方当局并不想让农民工真正成为市民。他们仅仅把外来人口当作劳动力资源来看待，而对他们作为中国公民应享的权利和福利（或称“国民待遇”）却不愿负责任。当农民工作为劳动力的市场价值耗尽时，最好乖乖地自己走开。前几年在珠三角，近些日子在北京，还都曾有过实质上是“驱赶低素质人群”的官方动议。可见，在这些一线城市中，包括农民工在内的外来人口要想真正成为“市民”，在政策法规方面恐怕还有相当长的路要走。

于是，有专家提出了一个折衷的方案，即以“小城镇”，尤其是新建的“小城镇”来吸纳在一线城市中“告老返乡”的农民工。给他们“城镇户口”，于是他们也就“被城镇化”了。这样的政策设计还有“调查数据”作为依据——问农民工：“将来年龄大了，在外打工做不动了，有什么考虑？”回答常常是：“趁现在做得动，存一笔钱，将来回老家去开个小店”——这样想的农民工确实不少。所以，以星罗密布的小城镇代替一线城市来作为农民工养老之地，这样的政策思路看起来顺理成章。

但是，问题在于，即使农民工终其一生劳苦，能够积累起来的资金也不会太多。将来回家到小镇上买房子，开小店后，应该也就所剩无几了。如果整个小镇聚集的都是这样的“市民”，那么，谁是小店的顾客？或者说，谁是小镇上的消费者？进一步发问，这些小镇的生计乃至生机究竟在哪里？想当年，下岗失业大潮涌现时，东北某地的下岗工人都选择了卖冰棍作为应急手段，但是吃冰棍的远不如卖冰棍的多……



我们可以到中西部地区去看一看，哪里似乎本不缺乏县城、小镇，可那些小城镇现在有几个是生机勃勃的呢？破败衰落的倒比比皆是。为什么？那里缺少的就是就业，就是可持续生计。于是，年轻力壮的后生，即使有城镇户口，同样得外出打工。

更值得担忧的是，对于中西部农村地区而言，一线城市“土地财政”的神话刚刚使那里的领导干部“觉悟”，有多少地方当局正在跃跃欲试。如果加上“十二五”规划的激励，“小城镇建设”即刻遍地开花，这是指日可待的。但是，在一线城市已经成为痼疾的强征强迁以及由此而形成的官民对抗，也会随之不胫而走，导致社会冲突狼烟四起。

改革开放 30 多年来的经验表明，城镇化的发展实际上是社会化、市场化的大生产发展的结果。东部沿海地区，尤其是长三角和珠三角的经济区和城市群的发展，与其经济的高速发展是相匹配的。如果我们注意观察，会发现城市群的发展往往会滞后于经济发展。对于本地的和外来的“农民”而言，当他们的生产方式由传统农业转向社会化、市场化的大生产时，就会逐渐放弃原先的生活方式，完成从农民向市民的转变。因此，才有“城镇化”的需求乃至市场。

如果我们的政策反其道而行之，为追求“城镇化率”而先城镇化，再工业化，在大多数情况下，这无异是揠苗助长。没有可持续生计作为基础的城镇化恐怕会成为 21 世纪 10 年代的新的“大跃进”。其结果很可能是使本来可以实现小康的农民家庭沦落为城市贫民，从而破坏 2020 年“全面小康”的大计。

综上所述，中国社会确实需要城镇化，但不是停留在“统计意义”上的城镇化——既不是名义上以“常住人口”实则是在以“两头（未成年和老年）在乡”的流动劳动力为统计口径的“城镇化”，也不是名义上以“城镇户籍”实则是在以无可持续生计为代价的“贫民化”的“城镇化”。

城市社会学的理论表明，城镇的基本功能或首要功能应该是以社会化、市场化的大生产为一方百姓谋生计，但这一点常常被中国的政府官员和专家们所忽视。以这个理念为基础，中国的城镇化必须是以经济发展为大背景的，以就业和生计为先导的，以深度的社会结构变迁为目标的。因此，这就要求中国的一线城市必须要以开放和包容的姿态敞开胸怀，接纳并改造“新移民”；同时以自己为原点和龙头向外扩张，开发出成片的日益富裕、繁荣的城市群落和经济区域——这才是中国城镇化的正道。（价值中国网 唐钧）

## 软实力：“革命就是请客吃饭”

### 令人喜爱比让人惧怕更重要

“软实力”或曰“软权力”(softpower)已成为国际政治的关键词，被视为 21 世纪大国竞争的核心。一国的外交与其内政是紧密相连的。没有内在的实力，在国际上也难当大任。

“软实力”是前哈佛大学政府学院院长、克林顿政府的阁僚约瑟夫·奈(JosephNye)在 1990 年出版的《命中注定的领袖：美国权力的本质性变化》一书中提出的。约瑟夫·奈认为，美国的军事和经济势力仍然独步于世，是能够领导世界的超级大国。但是，要保持这一地位，美国在国际政治中的权力(或曰实力)性质就必须起本质性的变化。权力有两种。一种是“硬权力”，这在国际上主要体现在军事实力，其背后包括 GDP、人口、资源等“实打实”的因素。运用这种权力，无疑可以使他国屈从于你的指令。另一种权力是“软权力”，包括文化、意识形态等，是一种看不见的力量，能够驱使别人在非强制的情况下自愿与你合作。因此，美国在 21 世纪的核心战略，应该着眼于“软实力”的扩张。

此论在随即上台的克林顿政府中立刻风行，并在世界被广泛运用，但也马上招致保守主义阵营的批评。在这些人看来，“9·11”有力地证明了“软权力”在对付以“基地组织”为代表的恐怖主义时是多么缺乏效力。此时布什正好获选总统，美国立即转入“单边主义”的轨道，以“硬权力”在全球布武，出兵阿富汗和伊拉克。最为戏剧性的一幕，莫过于当时主持伊战的国防部长拉姆斯菲尔德与媒体的问答——当记者问他如何考虑美国的“软实力”时，他直截了当地说：“我不懂这个词的意思。”言下之意，“软实力”根本不在他的考虑之列。

但是，布什八年成为美国的梦魇。硬碰硬使美国在国际上撞得头破血流，再加上国内经济危机重重、联邦赤字高筑，美国的“硬实力”大大缩水。在这种情况下，民主党在 2008 年大选中获得了压倒性的胜利，“软实力”再次成为国家目标。奥巴马上台后，也把“改变美国的国际形象”作为其外交的基础。

可以说，“软实力”提出 20 年，在国际政治中经受了实践的检验，也为我们反省这一理论的价值提供了更多、更好的例证。

首先，从“硬道理”看“软实力”。上世纪 90 年代初美国刚获得冷战的胜利，但也被拖得精疲力尽。当时联邦政府债台高筑，经济陷于衰退，基础设施长年失修，年轻一代普遍觉得不可能享受父母那样的生活水平，一切笼罩在“美国衰落”的阴霾之中。克林顿上台后，

既要大手花钱来实现民主党的理想和承诺，又要控制和削减联邦赤字，陷入财政困局，这时最有效的办法就是大幅度削减军费。要从军方手里挖出钱来，可谓虎口拔牙，必须有新的意识形态为导引不可。1990年“软实力”提出时，美国的军费开支占GDP的5.2%，日后逐年降低，到2001年降到3%。这种下降趋势，到布什上台后才扭转。美国军方不喜欢克林顿，自有其“硬道理”。克林顿政府大谈“软实力”，背后同样有“硬道理”。

第二，“软实力”和“硬实力”本应相辅相成，并非非此即彼。应该说，“软实力”多少被军方和保守派给妖魔化了。约瑟夫·奈本人就强调，他作为前克林顿政府国防部的助理部长，深知“硬实力”之重要。事实是，美国在克林顿任内休养生息八年之久，经济高速发展，联邦从大幅赤字变成大幅盈余，国力上了一个台阶，“硬实力”大增。布什上台后搞“单边主义”，靠的是这些本钱，但把这些“硬实力”给挥霍掉了。同时，“软实力”可以大大降低使用“硬实力”的成本。以伊拉克为例，拉姆斯菲尔德拒绝把“软实力”放入政府的战略考虑中，切尼则指望美军在伊拉克会被当作解放者而受夹道欢迎，但这种夹道欢迎没有发生，就是美国“软实力”已削弱的体现。如同共和党的前众议院领袖金里奇认识到的，衡量成败的标准不是杀死多少敌人，而是结交了多少朋友和盟友。随着伊战的旗开得胜，美国的国际声誉猛跌，乃至支持美国的国家也跟着受连累。此时美国想硬也硬不起来。于是，在奥巴马政府中，“软实力”又成了硬通货。

第三，“软实力”的理论，试图解决美国内政、外交的一个根本矛盾。早就有许多学者和评论家指出，美国对内民主，对外霸权。民主和霸权的逻辑本是不相容的。民主制度，其实是“软实力”的硬结果。在民主政治中，没有人可以靠武力统治，一切由选票说话。而选票代表着选民自发、自愿的选择。2008年大选中，共和党政敌讥笑奥巴马毫无政绩和经验，靠写几本畅销书就想当总统，“软”得像个笑话。这话虽然有些夸张，却基本真实。但是，奥巴马不仅当了总统，而且是以压倒性的优势获胜。而国际上，美国则一向是主权高于一切，绝对不会听从国际舆论，甚至不愿意接受国际条约的约束，动不动把武力或者经济制裁作为使人就范的工具。这就引起各国的怨恨。“软实力”的鼓吹者，虽然远没有走到以民主原则约束美国国际行为的地步，但要求美国至少有些“民主作风”，在积极寻求国际共识的情况下制定自己的外交路线。奥巴马上台后，美国在这方面确实有所改变，比如在全球变暖的问题上，美国从不参与到积极协调，开始扮演领袖的角色。

事实上，提倡“软实力”的人，恰恰认为美国有着丰富的“软实力”资源，只是忽视了开发而已。约瑟夫·奈在2005年出版的《软实力》一书中，摆出了如下事实：

美国是吸引移民最多的国家，比起第二移民大国德国，吸引的移民量要高6倍。

美国的影视产品出口量在世界上遥遥领先。

当今世界的 160 万留学生中，28%选择了美国，另外 14%选择了英国。

2002 年在美国教育机构工作的外国学者，达到 86000 人。

这些事实说明，美国的价值、繁荣、生活方式具有全球的吸引力。这在中国也感受得非常实在。2010 年中国输出 30 万左右的留学生，美国是最大的目的地。美国是个种族和文化上最为多元的国家，有巨大的兼容并包能力，在吸引力和开放性上，还没有哪个国家能和美国竞争。

“软实力”说到底就是这样一种塑造他人的选择和偏好的能力。在这方面，“软实力”不仅和赤裸裸的军事能力不同，也和影响力有巨大的差别。影响力经常建筑在“硬实力”的基础之上。比如，反恐战争刚开始时，布什在国会告诉世界各国：“这次你们不是站在我们这一边，就是站在他们那一边。”他并未动一枪一弹，许多国家就加入了反恐阵营。但是，这种加入，是在“硬实力”的威慑之下，并非心甘情愿，特别是一些中东国家，站在美国一方所引起的是怨恨。伊战前，美国在欧洲盟国中的支持率流失了 30 个百分点，在中东国家更不得人心。伊战后的一次民调表明，19 国中有 2/3 国家的大多数国民对美国有不良印象。显然，作为一个社会，一种文化，美国仍是很有吸引力的。但是，作为一个国家，美国在国际社会则不获认同。人们希望自己像个美国人一样被对待，却不愿意被美国人所对待。

“软权力”的目标，是要化解这样的矛盾，把美国的文化优势落实到其国际战略上来。约瑟夫·奈意味深长地说，马基雅维利当年劝告意大利的君主们：“你最好让别人都惧怕你。”在 21 世纪，让人惧怕依然重要，这是美国保持如此强大的军力的原因。但是，令人喜爱恐怕更重要。

### “软实力”与“软权力”的统治原则

SoftPower，可译为“软实力”，也可译为“软权力”。不过，在中文中，“实力”与“权力”毕竟有微妙的不同。简单地说，“权力”是使他人顺从自己意志的能力，“实力”则是构成这种能力的资源。一般而言，“权力”会随着“实力”的增长而增长，“权力”的运用也会增加或者削弱“实力”。本节讨论的重点将从“软实力”转向“软权力”。

著名经济学家加尔布雷斯曾著有《权力解剖》一书，把权力分为三种：

第一，“应得权力”（condignpower），即以威胁和惩罚的方式使对方顺从的能力。比如，现代国家垄断了使用暴力的权力，其警察和军队，都是行使“应得权力”的工具。

第二，“补偿权力”（compensatorypower），即通过奖赏使对方服从自己的能力。老板通过发放工资让雇员为自己服务，就是这种权力的典型。

第三，“约成权力” (conditioned power)，即通过塑造信仰体系而获得对方的顺从。比如，看起来是自然的、得体的、正确的说服工作，教育和社会承担等，都会引起别人自发的顺从。

如果这种理论太抽象枯燥的话，我们不妨用例子来演绎一下。

想象一下，你坐在一大桌宴会席上，面对桌子另一头的酱油鞭长莫及。于是你需要坐在那里的女士把酱油递过来。要想让她听从你的指令，可有三种选择——

第一，命令她把酱油递过来，否则就拳脚相加。这样，你就在行使“应得权力”。

第二，告诉她，如果把酱油递过来，你将支付一百块钱。这样，你就在行使“补偿权力”。

第三，微笑地对对方说：“您能帮我递一下酱油吗？”这样，你就在行使“约成权力”。

加尔布雷斯认为“约成权力”才是现代生活的基础。很简单，在“递酱油”这种情况下，除非是神经病，都会行使“约成权力”。这是社会运行的基础。不妨想象一下，如果大家出去吃饭遇到同样的情况，都纷纷选择使用“应得权力”和“补偿权力”，那么社会还能正常运行多久？“应得权力”的滥用导致我们被暴力所吞噬。“补偿权力”的滥用则导致“交易费用”的飙升，最后大家破产。如果用“软权力”来界定的话，“应得权力”和“补偿权力”都属于“硬权力”，符合人们共同遵守习惯的“约成权力”则是“软权力”。

但是，“革命不是请客吃饭”。政治权力的运用，经常和我们日常生活中权力的运用有着正好相反的偏好序列，这在生活中处处可见。比如，能使用暴力拆迁的，当然不愿意给你市场价值的补偿，更懒得与你没完没了地商量。这种政治权力，总把人们对之绝对的服从视为政治稳定的基础。这里权力偏好形成的一个根本原因在于，政治权力所要处理的问题，远非“请客吃饭”那么容易；所要求的顺从，也远非递瓶酱油那么简单。政治权力往往要解决根本的甚至你死我活的利益冲突，正如你从那位女士那里所要求的如果不是递一瓶酱油，而是她一半的财产，自然会引起抵制甚至公开的反叛。所以，政治权力的一个核心基础就是暴力，其信誉在很大程度上取决于使用“应得权力”的能力。

但是，不管是出于什么目的、什么必需，从接受一方说，没有人喜欢被强制。所以，从权力效率的角度看，不管对待什么艰难的使命，能使用“软权力”时就不应该使用“硬权力”；在“硬权力”中，能使用“补偿权力”时就不要使用“应得权力”。

### **“革命”怎样成为“请客吃饭”**

这样的权力运行规则，其实就萌芽于封建秩序中。在一般人眼里，“封建”和愚昧落后、中世纪黑暗时代联系在一起。其实，国际史学界早已推翻了这种陈见，而把中世纪作为现代性的起源。这里特别重要的是宪政秩序。中世纪的国王，虽然需要王室的血缘，却经常是要贵族们推选的。国王的权力有正当的合法性基础，也有正当的合法性限度。比如，国王的一

大功能，就是领导民众共御外侮。大敌当前，国王有足够的合法性权威要求手下的贵族贡献自己的服务和资源。贵族们也认为这种要求属于自然、得体、正当的范围，于是按照“请客吃饭”的逻辑心甘情愿地跟着国王去打仗。但是，一旦恢复和平，大家就遵从中世纪的政治格言：“国王应该靠自己过日子”，贵族则回到自己的庄园，享受自己的“自由”。如果国王有紧急需求，则贵族们聚集在一起商议，同意国王在“正常收入”之外的“非常收入”，并按商议的方式分担。如果不经同意，国王则无权索取这些“非常收入”。这其实就已经确立了宪政的原则。统治者在被统治者同意的条件下行使“约成权力”。这样，革命就真的成为“请客吃饭”了。

现代社会是理性化管理的社会，需要一系列的制度硬件，包括一整套官僚行政系统。国家不能有急事时临时抱佛脚地和自己的公民商量：“最近手头是否宽松？我这里有急事，关乎大家的利益，请帮帮忙。”然后等着看大家同意出多少钱。国家需要事先制定自己的目标，并估计达到这些目标的费用，形成预算，然后按照一定的税率获取必要的财政资源。一个公民，也不具备单独和国家讨价还价的能力。当你拿到工资单时，国家已经把你该纳的税按既定比例扣除了。你似乎是被剥夺了，但这种高度组织化的强制性，表面上是“硬权力”的行使，在精神上则是“软权力”的运作。征不征税，征多少税，都是通过参与性的政治程序，由选民授权的。国家的行为，和“请你把酱油递过来好吗”实际上是一致的。没有一个宪政国家可以不经选民授权而征税。大英帝国当年忘记这一点，对美洲 13 个殖民地行使“应得权力”而非“约成权力”，结果引起了独立战争，才有了现代的美国。

内政中的“软权力”及其历史，对我们理解现代国际政治中的“软权力”至关重要。封建时代王权的合法性，对于当今国际关系，还是有相当的参照意义的。美国必须在解决全球面临的大问题方面扮演领导的角色，为国际共同体提供秩序，才能在世界获得正当权威。中国作为崛起中的大国，要参与塑造国际秩序，就必须和其他国家一起培养共同的价值观念和文化资源。扮演领袖的角色，不能仅仅说“我们拥有不同的价值观念，贵在求同存异”，还必须说：“我们捍卫的不仅是我们的价值，也是你们的价值。”这样，你才不用强制别人顺从，甚至不必支付别人的服务。这样，大国才能既充当领袖，又使别人心甘情愿地分担责任。

### **试图放弃韬光养晦战略是非常危险的**

如果说本世纪头十年的大国博弈能给我们提供什么经验教训的话，那就是高估自己的“硬实力”而无视“软实力”，最后不仅伤害“软实力”，而且导致“硬实力”的衰退。但反之，盲目追求“软实力”，是否也会削弱“硬实力”？对于正大力构筑“软实力”的中国，这个问题值得注意。

举个例子，中国现在环球兴建“孔子学院”、派出大量志愿人员教外国人中文，显然是一种“软实力”战略，但必须通过“硬实力”的财政拨款才能实现。不妨看一下国家汉办主任、孔子学院总部总干事许琳的2010年孔子学院工作汇报：在全球经济状况普遍不佳的情况下，中外对孔子学院的投入不但没有减少还有增加，双方投入现金共计1.19亿美元，中外比例为1:1，平均每所40多万美元……截止今年(2009年)11月底，总部本级支出1.33亿元人民币，折合1950万美元，没有超支预算。”(《关于2010年孔子学院总部工作计划的汇报》，来自网络孔子学院)

这1.33亿人民币，还不包括向海外派遣大量中文教师的成本。中国的落后地区，生均教育行政经费还没有达到三五百元，1.33亿，大致相当于中国落后地区40万孩子一年的教育行政经费！怎么能把钱从每年仅有三五百元教育行政经费的孩子身上抽走，拿来给每年有200多倍教育经费的美国孩子来支付他们学外语的费用！

这一案例有力地展示了中国对“软实力”的误解。中国国际地位的飙升，首先应归结于“硬实力”的成长。我在美国的大学教过中文，据个人经验和见闻，大部分美国学生对中国文化并无特别兴趣，他们学中文的理由就是赚钱。30多年前学日文有利可图，如今学中文有利可图，这里起作用的是“硬实力”而非“软实力”。而且，中国亟待转型到一个高科技的创新社会，核心就是人才。如今60%以上的中国民工仅有九年的教育，这种情况下，每年不足三五百块的人均教育行政经费怎么培养下一代，怎么应对创新型社会的挑战？即使从弘扬中国文化的角度看，中国文化的“载体”主要是中国人而非外国人。中国人能享受优良的教育，中国文化就繁荣，否则就衰落。怎能指望花钱在别人身上来开拓中国文化的未来呢？

中国的崛起要借助于“软实力”，这已成为共识。实际上，“软实力”也是中国的优势和未来崛起之路。首先，中国的“硬实力”在未来几十年内恐难超越美国，因此，中国崛起必须另谋途径，在广泛的国际合作中寻求发展机会。其次，在本世纪，美国虽频频展示“硬实力”，但在国际政治中基本呈败退之势。而中国在“硬实力”大涨的同时，遵循着低调、不强加于人的外交传统，广为国际社会接受，地位节节上升。因此，应该认识到，“韬光养晦，决不当头”的大国战略，并不仅仅是后发国家处于弱势时不得已的战略抉择，更是21世纪国际秩序的要求。那种看着国力大增而试图放弃“韬光养晦”战略，对世界施加主宰性影响(包括文化扩张)的想法，是非常危险的。(2010年09月01日《同舟共进》2010年第9期作者：薛涌)

## 辛鸣：推动中国政改的四大力量

摘要：当政改成为了一种表演，成为了一种时髦，成为了一种发泄的时候，政改恐怕正离我们远去。其实，中国社会的政治体制改革正以自己的力量在悄然前行。我们关注这些力量，呵护这些力量，导引这些力量，其意义与价值远远大过那些不知所云的训导之语和言不由衷的溢美之词。

在今天的中国，整个社会都在谈论政治体制改革。一个政治家如果不就政治体制改革说上几句话，不仅政治形象受损连政治地位都会遭遇质疑；而一个学者如果不呼吁几声政治体制改革，恐怕连知识分子的身份都保不住，更不用说在“圈子”里继续混；甚至有些时候坐在出租车上都能听到免费的政改讲座，据说北京的出租车司机个个都是“政改大师”。

但是，当政改成为了一种表演，成为了一种时髦，成为了一种发泄的时候，政改恐怕正离我们远去。

其实，中国社会的政治体制改革正以自己的力量在悄然前行。我们关注这些力量，呵护这些力量，导引这些力量，其意义与价值远远大过那些不知所云的训导之语和言不由衷的溢美之词。

### 阶层分化奠定了民主的基石

民主恐怕是政改最为重要的目标了，很多时候民主与政改就是合二为一的。虽然不同的群体对民主的理解各不相同，甚至有些时候可谓大相径庭，但是并不妨碍大家都在自己的意义上使用民主而探讨得热热闹闹。但中国社会的民主真是在大家的探讨中进步的吗？

答案可能并不尽然。

中国社会这些年来、甚至在更长时间段上，从来没有间断过对民主的追求，社会公众是如此，执政者同样如此。我们要在政治家的讲话中发现一篇没有出现“民主”一词的还真不是一件容易的事情。

但中国社会的民主进程并不像我们所期望的那样快、那样好、那样到位。是中国社会不够真诚吗？

答案同样是否定的。

民主的出现、扩展、壮大是有条件的，是需要社会基础的。当社会基础不具备的时候，民主就只能停留于话语中。民主的社会基础就是社会阶层的分化与阶层意识的凸显。

传统中国的社会结构是所谓的“两个阶级一个阶层”，也就是工人阶级、农民阶级和知识分子阶层，而知识分子是工人阶级的一部分，所以中国社会群体其实就两大阶级。除了这两大阶级，在政治上不承认有其他的社会群体存在。而在计划经济的背景下，这两大阶级的利



益基本上是一体的，出台一个政策有利于两大阶级就是有利于全社会。执政党只要把这两大阶级的利益保护好、实现好，就赢得了全社会的支持。所以，“清一色”的社会，团结是主旋律、统一是主基调。单一的社会结构让民主无用武之地，也就无立足之处了。

有人对中国共产党过去“替民做主”而又很得民众拥护的现象很不理解，认为中国的老百姓没有“个性”。其实在那样的社会结构背景下，“替民做主”与“让民做主”的结果并没有多大的差别，就算有差别也只是毫厘之差。

但是进入现代社会，这一差别就一日千里了。

中国社会这些年来，社会结构不断变化，新的社会阶层和利益群体不断涌现。不同的阶层和利益群体有着不同的获取其利益的途径与方式，这些途径与方式固不必然是对立与冲突的，也不全然是一致和互补的。很多时候某一群体的某种利益的实现是以其他群体的另一种利益的丧失为前提的。这个时候指望让一个主体代表大家，让一个大家长来安排利益分配在理论上讲不通，在实践中也不可能做到。就算真诚地、没有杂念地想去“替民做主”，也已经没有这样的能力、没这样的气候去“替民做主”，只能“让民做主”了。

于是，不同的阶层与群体都把自己的利益诉求提出来，相互协商、相互交易，你来我往、讨价还价，在尊重少数的基础上接受大多数的选择。民主就这样开始出现、滋长了。甚至就算我们还要有个大家长，但这个大家长在这样的社会结构背景下也不得不花大量的时间、做大量的工作去找各个阶层集思广益。而这集思广益的协商过程也就是民主在发挥作用的过程。

所以，今日中国社会民主进程的快与慢、深与浅，其实是与中国社会的阶层分化态势相同步、相呼应。社会分化越深刻，民主发展越充分。

### **科技进步让权力不再能独断**

权力不受制约是最受中国社会抨击的问题，也是政改必须首先面对的拦路虎。

权力之所以不受制约是因为拥有权力者不愿意被制约，权力之所以能不被制约是因为没有能与权力相抗衡的现实力量。

于是，拥有权力者通过权力为自己获得额外的、不正当、不应该的利益。权力在暗箱里操作，权力在潜规则中获利，成为感觉很好的一件事情。适逢当下的中国正处于社会转型期，制度的空白、秩序的混乱，更是让权力的肆无忌惮、为所欲为有了肥沃的土壤。

但是近些年来我们也渐渐发现在一些权力无所顾忌的同时，也有一种态势在潜滋暗长，就是一些握有权力的人开始哀叹“官越来越不好当了”，开始抱怨“权越来越不好使了”，一些过分的权力独断行为开始有所收敛。

是握有权力者良心发现主动限权、自我约束吗？我们希望如此，但真相恐怕并非如此。

那么真相究竟是什么？是现代科技进步的结晶互联网络所导致的不得不。

在过去的时代背景下，权力独断谋私，甚至做了违规越理犯法的事情，也很容易掩盖起来，就算偶被泄露也不可能大面积扩散，知道的人不多，拖上一段时间也就不了了之了。

但是进入信息时代，有了互联网络之后，这样的美梦就做不成了。

在网络中，空间彻底消失了，边界不复存在了，地位、身份、层级不再具有实际意义，无论咫尺还是天涯，无论是有权的官还是无权的民，都可以无障碍地出现在同一个平台中。信息可以方便地获取，信息也能迅即地传播。互联网络上一个帖子，在刹那之间将信息送达成千上万乃至上亿的人。

前段时间，一个地方法院院长运用手中的权力在法院内部为自己身体有障碍的孩子谋了份铁饭碗的工作。这在过去的社会可能是再正常不过的一件事情了，但在互联网络普及的背景下，弄巧成拙，不仅孩子的工作没戏，老子的职位都险些丢失。

这样开放的技术状态直接导致相应开放的社会状态，公开、透明日渐成为了当代中国社会的主要特征，也成为了权力运行的最基本要求。任何权力的行使都不得不在公开、透明的情况下进行，而结果又不得不直接接受社会大众的评判与检验。

更重要的是，互联网络不仅仅有信息传播的功能，还有很强大的组织动员功能。而这一点对于权力的滥用是更为致命的。

在过去的时代，尽管中国社会从宪法到各种专门法，对社会大众的政治参与和制约权力都给予了充分的鼓励与保障，但大众从理论上可以制约到现实中真正能制约之间还有相当的距离，这一距离主要不是来自于政治的约束与限制，而是来自于手段的不足与缺乏。某一社会个体即使有很好的想法、有极其迫切的要求，但其诉求与想法如何表达出来为社会、为大众、为政治组织所知道、所了解，并不是一件容易的事情。即使想方设法表达出来了，由于传播手段的制约，也很有可能只是为少数人、小范围所了解，很难在较大范围内产生较大影响。但在以网络普及为主要标志的信息时代，这一情形有了根本性的转变。任何人、任何群体、任何组织，只要他愿意，都可以通过网络来表达他的要求、传播他的理念、贡献他的意见，并且通过网络寻找志同道合的赞同者与支持者，跨区域、甚至跨国界地形成看似虚拟但又能实实在在在政治发展中起作用的组织与团体，对现实政治生活中的权力行为产生影响。

面对公众零散的批评，权力可以不屑一顾，阳奉阴违；但面对互联网络强大的传播与组织功能，权力还敢为所欲为、再搞小动作吗？

### **社会转型使得法治成为必须**

我们现在常说，中国 30 年来的发展走过了国际社会上百年甚至几百年的历程。把几百年的变化压缩在几十年内，这样的社会状态怎能不是惊天动地、翻天覆地、改天换地？

社会状态变化了，治理社会的方式当然也要变化。

过去一些西方人士习惯地说传统的中国社会是一个人治的社会，法治意识缺失。做出这个判断的时候不免有些高傲的鄙夷或者是善意的惋惜：在没有法治的社会中生活的中国人多么可怜啊。但让西方人很不理解的是，这种状况在传统的中国社会并没有多么的不适，也没有表现为多么的不文明。

传统的中国社会以农业为主要产业形态，又处于严格的计划经济运行模式之下，一切事情都是有计划有安排井井有条，可谓超稳定社会；传统的中国社会严格的城乡二元分割的户籍制度，人口基本上不流动也不鼓励流动，绝大多数生活自给自足，形成一个相对封闭的社会；传统的中国社会在农村是大家族集聚而居，在城市是大杂院街坊邻里，工人是黑发进厂白发退休，一个螺丝钉数十年不挪窝，人与人之间抬头不见低头见，典型的熟人社会。

在这样的社会状态下，老祖宗就是权威，人情就是道理，脸面就是契约。西方社会用法律解决的问题中国社会用情理全能搞定。而且这样的结果不仅大家接受、服气，还有一种法律绝不会有的脉脉情意在里面，让人觉得温暖。

但现在，社会状态变化了。

——市场经济改变了社会群体生活的轨迹，也改变了行为的模式。市场竞争如白云苍狗变幻莫测，市场交易各怀心事，朝三暮四；越来越庞大的社会系统、越来越复杂的人际关系网络、越来越微妙的利益格局，说不定哪个环节在哪个时候就会出问题。社会越来越不确定了，昔日的旧船票已经登不上今日的客船了。

——接近 2 亿的庞大流动人口在中国大地上四处谋生，对门的房客今天可能还是妙龄美女，明天就换成了风流帅哥；在一块工作同事的名字还没有叫全，就已经跳槽了；整天与自己交往最多、影响最大、利害最紧要的不是有血缘关系、有感情的好朋友，而往往是萍水相逢的一面之交。社会越来越陌生了，你的老祖宗跟我有何关系？

——远在大洋彼岸的美国小孩穿的是中国做的耐克运动鞋，中国球迷喝的是德国黑啤酒，吹的是南非呜呜祖拉；过去夫妻间离婚是一件需要悄悄进行不好意思见人的事情，在今日的社会可以为了财产大闹公堂，甚至不惜抛头露面上电视台做节目以寻求支持。社会越来越开放，不仅拆了屋顶连墙壁也没有了。

新的社会状态需要新的运行模式，新的社会状态也产生新的运行模式。

不确定的社会什么最确定？法治。法治可以让社会群体在不确定中找到确定，可以对没有做过的事情做出稳定的预期。

陌生的社会什么最权威？还是法治。法治可以让互不熟悉的人之间产生信任与合作。通过法律中介，人与人之间的合作变成了人与合同、人与契约的合作。

开放的社会什么最靠得住？仍然是法治。不同的国度文化不同、不同的人群价值不同，

但一个法治之同可以把所有这些不同聚合起来。

既然这样的社会状态已经是中国社会的大势所趋，法治在中国社会当然也会越发凸显。

当然，法治在中国社会刚刚起步，难免矫枉过正，难免遭遇“搭便车”。比如，今天中国社会的老百姓好打官司了，动不动为了一点鸡毛蒜皮的小事，就说我到法院去告你，“好讼”苗头见长；又比如，一些部门热衷于立法，想方设法把专门法变成“部门法”，纯属为部门利益看家护院。但从乐观的方面看。当他们意识到需要用法律来为自己辩护、不再无所顾忌的时候，不正表明他们已经潜意识地认可了法律的权威？这不正是法治取得的胜利吗？虽然只是第一步。

所以，当越来越多的老百姓开始对簿公堂，当越来越多的问题被立法的时候，我们还用得着对中国社会法治的前途担忧吗？

### **新期待不断拓展权利的清单**

也许天赋人权不假。但人的权利绝不仅仅是上天既定的，而是随着社会的发展不断丰富、不断充实、不断实现。

不同的社会发展阶段有不同的权利内容，在过去时代属于乌托邦的内容在今日社会可能已经成为了权利的底线。

在 30 年前的中国，吃饱肚子是中国社会需要下大力气去给群众保障的重要权利。但在今日的中国社会，群众对权利的期望已经不再仅仅是物质的温饱。因为，这一权利中国社会已经完成，而且完成得很漂亮，中国已经摆脱贫困、跨越温饱，向全面小康社会迈进。

今天的中国老百姓更关心的是经济小康之后的政治小康、文化小康，要求社会主义民主大进步，要求社会主义文化大繁荣，要过上“更加幸福、更有尊严”的生活，要生活在“更加公正、更加和谐”的社会中。中国共产党在十七大上把这称之为是“人民群众的新期待”。其实，这新期待就是对权利的呼唤。社会民众每一个新期待的提出，都意味着中国社会的权利清单又加长了一页。

而且这权利清单列出来了，就必须兑现。不兑现老百姓就会跟你耍，和气耍不来就跟你吵闹，吵闹还不够就折腾点动静。所以，对于各种群体性的事件，地方官员很头痛，但我们以为这是好事，这是新期待对权利的呼唤。至于说引发一些混乱与不稳定，也不是什么坏事。母亲分娩还要疼痛呢。可是大家都知道，疼痛过后就是新生命的诞生。

所以，社会一旦有需求，就会比千万个政治家，比上百次大革命更能把社会推向进步，更能把政治体制改革推向纵深。

当中国社会实现了民众的每一个新期待，也就意味着保障了民众的每一项新权利，中国社会就向文明进步迈出了一步。

反过来，当中国社会每前进一步，又会激发出民众新的期待，又会提出新的权利要求。中国社会就在这样的循环往复中，一步一步走向政治文明。

## 结论

结论就讲两句话：

第一句话，我们有些同志往往对一些进行政治体制改革的豪言壮语与鲜明态度给予厚望，认为只要有决心、有态度就一定会有结果。事实上，对于政治体制改革来说，自觉的决心与态度固然重要，客观的“不得不”更加现实和有意义。细究中国社会这些年来政治体制的每一变迁，无一不是由经济社会的发展和技术进步所推动。没有社会分化与社会转型，没有经济社会发展所形成的人民群众的新期待，没有技术进步出现的互联网络与信息化，中国社会在政治体制领域的这些变化，放在 30 年前，甚至 15 年前都是不可想象的。

第二句话，政治体制改革并非“通天塔工程”，并没有什么技术难题不能克服，并没有什么必要条件不可获得。曾经有一位老同志讲过一句话，“文化的改变至少需要 60 年，经济体制变革需要 6 年，政治体制变革只需要 6 个月”。这句话说穿了体制变革的核心密码。也许当我们真正付诸行动的时候，就会发现政治体制改革其实并不像我们想象的那么难，也不像我们想象的那么复杂，甚至都用不了我们想象中那么久的时间。（2010 年 09 月 15 日《南风窗》作者为中共中央党校教授）

## ●政坛经纬

### 文化体制改革：文化生产力的原动力

今年以来，中央就深化文化体制改革和加强文化建设提出一系列新思想新观点新论断，特别是在 7 月 23 日中央政治局“深化我国文化体制改革研究”专题集体学习时，中共中央总书记胡锦涛发表重要讲话，充分肯定了党的十六大以来文化建设和文化体制改革取得的成绩，全面分析了文化建设面临的形势，深刻阐述了深化文化体制改革的重大意义，进一步明确了深入推进文化体制改革必须坚持的指导思想，提出了必须抓紧抓好的重点工作。

改革开放以来，文化领域适应社会主义市场经济发展要求，积极开展体制机制改革的探索。党的十六大作出了深化文化体制改革的战略部署，党的十七大对进一步深化文化体制改革提出了新的要求。几年来，文化体制改革总体把握平稳、进展顺利、态势健康、成效良好，极大地解放和发展了文化生产力，调动了广大文化工作者的积极性创造性，促进了文化事业和文化产业的蓬勃发展。

## **推进转企改制，激活发展动力**

文化是综合国力的重要标志。“推进文化体制改革，已不仅是文化范畴的事了，而是关系到整个社会的发展模式和发展形态的重大社会变革。”国家文化产业创新与发展研究基地办公室主任胡惠林说。

江苏省演艺集团 2004 年启动了事转企的改革步伐。集团所属 11 个院团一次性整体转企改制，实行全员身份置换，按照建立现代企业制度的要求，完善法人治理结构，改革内部用人机制、分配机制。改革后，集团的收入、效益、资本实现了全面增长，集团营业收入增长 11.4 倍，演出场次增长 3 倍，观众人次增长 3.2 倍，人均收入增长 3 倍，实现了经济效益与社会效益双丰收。由于成为真正的市场主体，很多战略投资者主动找到演艺集团，集团迅速与多家民营企业强强联合，成立了江苏演艺文化产业股份有限公司，在增量扩股以后，注册资本较原有增长了 10 倍。

转企改制使文化单位摆脱传统事业体制的束缚，成为真正意义上的市场主体。截至 2010 年上半年，148 家中央部门和单位出版社已有 102 家核销事业编制，地方需要转企改制的出版单位已基本完成任务。转企改制的国有文艺院团总数达 228 家，仅今年新增数即达 106 家。

转制之后如何进一步加快发展成为另一个迫切需要解决的问题。打造一批有实力、有竞争力和影响力的国有或国有控股的文化企业和企业集团，成为文化体制改革的更高目标。2009 年 8 月，国务院发布《文化产业振兴规划》，提出支持有条件的文化企业进入主板、创业板上市融资，鼓励已上市文化企业通过公开增发、定向增发等再融资方式进行并购和重组，迅速做大做强。支持符合条件的文化企业发行企业债券。

北方联合出版传媒（集团）股份有限公司的前身是辽宁出版传媒股份有限公司。作为全国文化体制改革试点单位，2004 年完成规范转制，2006 年 8 月实现重组改制，2007 年 12 月在国内第一家将编辑业务和经营业务整体上市。上市之后，北方联合出版传媒对北京、上海等地的知名出版策划人和职业经理人，连同他们的出版资源实施规模性并购，相继成立了万榕（上海）书业、智品（北京）书业、万邦（北京）书业等 3 家公司。除“外延式扩张”，它还对图书产品结构做出强力调整，提高图书产品在细分市场中的竞争力，实现持续稳健的“内生性增长”。

## **创新运行机制，提高公共服务质量**

党的十六大第一次将公益性的文化事业和经营性的文化产业区分开来，并强调发展文化产业是市场经济条件下繁荣社会主义文化、满足人民群众精神文化需求的重要途径。但深化文化体制改革，并不等于把“事业”都变成“产业”。发展文化事业文化产业，还需要政府转变职能，由主要“办文化”转到“社会管理和公共服务”上来。

党的十六大以来，公益性文化事业的发展越来越得到重视。“十一五”规划明确提出，加大政府对文化事业的投入，逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系。近年来，各级财政对农村地区、西部地区，特别是老、少、边、穷地区文化建设的扶持力度不断加大；国家拨付专项资金，实施了广播电视村村通工程、农村电影放映工程、全国文化信息资源共享工程、农家书屋工程等重大文化惠民项目。据统计，“十一五”时期前4年，全国文化事业费总计超过900亿元，年均增幅25.28%。仅2009年，中央财政对地方各项文化工程投入总量就达30多亿元。

从青春洋溢的大学生戏剧节，到享有盛名的下岗女工大鼓队；从历史悠久的业余文化培训班，到来自民间的各种展陈……朝阳区文化馆聚集着享誉北京甚至全国的多个文化品牌。朝阳区文化馆馆长徐伟说：“从群众文化领域跨入公共文化领域，这是一个大台阶。我们要针对不同群众的不同需求，提供更加多样化、人性化的服务。”

几年前，以省级文化单位为龙头的流动图书馆、流动文化馆、流动电影放映队，曾经使珠江三角洲的公共文化服务水平迈上一个全新的台阶。如今，江苏省吴江市通过区域联动整合资源，“文化联动”成为长江三角洲的著名公益文化品牌。实践证明，实现跨区域的文化资源流动，是未来一个时期公共文化服务体系建设的方向。

### **加快结构调整，壮大产业规模**

我国文化体制改革曾远远滞后于经济体制改革，文化产业领域普遍呈“小、弱、散”状况，文化产品匮乏，进口远远大于出口。自从文化体制改革之后，我国文化产业在短时期内发展迅猛，产值不断提高，效益明显增加，规模不断扩大，产业门类日益齐全，已经从探索、起步、培育的初级阶段，开始进入跨越式发展的新阶段。

在深化文化体制改革的实践探索中，全行业各地区把转企改制与结构调整结合起来，推动了文化企业跨地区、跨媒体、跨行业、跨所有制的兼并重组、整合资源，推动了文化企业上市融资，培育骨干文化企业和战略投资者，涌现出北京歌华有线、上海文广、江苏凤凰出版传媒集团公司等一批总资产和总收入超过或接近“双百亿”的骨干企业，文化领域长期存在的“小、弱、散”问题得到了有效解决，产业集中度和集约化经营水平明显提高。

2004年到2008年，我国文化产业增加值年均增长速度为22%，2008年文化产业增加值为7630亿元，占同期国内生产总值的2.43%。2009年我国文化产业增加值为8400亿元左右，比上年增长10%，比同期GDP增速快3.2个百分点。

北京、上海、广东等地继续巩固领先地位，而江苏、安徽、浙江、湖南、辽宁等省份都踊跃加入建设“文化大省”“文化强省”行列中来。2009年，北京文化产业增加值超过房地产业等行业，仅次于金融业。上海市文化产业总产出达到3555亿元，实现增加值同比增长

9.5%。广东省文化产业增加值达 2270 亿元，占全省 GDP 6.4%。同年，安徽文化产业增加值超过同期汽车工业增加值，重庆文化产业已连续 6 年保持 26% 以上的增速，高于地方经济增速一倍，贵州省文化产业收入也首次超过 100 亿元。事实表明，许多西北、中部、西南等具有鲜明地域和民族特色的文化产业群也正在发力。

### **加强创作引导，推出更多精品**

文化是一个民族的精神和灵魂。辨美丑、明是非，树清风、扬正气，抵制庸俗、低俗、媚俗之风，需要全社会共同参与，文化部门及文化从业者更是责无旁贷。近年来，文化体制改革催生我国文艺创作生产取得可喜成果，一大批从群众需要出发、弘扬中华优秀传统文化精粹的优秀作品丰富着我们的生活，也涵养着整个社会。

欣喜之余，一些专家也指出了当前的艺术创作还存在着不尽如人意之处。他们认为：优秀的体现时代精神和民族特色的精品力作数量仍然有限，尤其是还存在一些庸俗、低俗、媚俗的作品；从全国范围看，文艺创作生产区域不平衡的状况较为突出，部分地区人民群众的基本文化权益没有得到充分实现和保障等等。

面对人们思想的多元、多变、多样，必须以积极主动的姿态，大力弘扬社会主义先进文化，通过丰富多彩的文化产品和服务，充分发挥文化引领社会思潮、凝聚人心的作用。如何加强对文化产品创作生产的引导？文化部负责人表示，要不断改进和创新文艺管理的方式，综合运用资金支持、文艺评奖、舆论引导等手段，实行对艺术事业的宏观管理；设立国家艺术基金，增加投入力度，改变投入方式，提高使用效率，确保艺术资助公开、透明、规范、长效；改革和完善文艺评奖制度，把“经受时间和观众检验，久演不衰，深受人民喜爱”作为重要的评审标准。

文化有所承担，社会才正气充盈。从这个意义上说，身处这个大变革年代，每一个文化单位乃至每一个文化从业者都是和谐的“造血干细胞”。（《半月谈内部版》2010 年第 9 期）