

社会多元复合转型

中国现代化战略选择的基点

许正中著



中国财经出版社

Social Multiple-Complex Transition



作者简介：

许正中，国家行政学院经济学部教授、博士生导师。1997年在中国社会科学院获得经济学博士学位，2005—2007年在英国兰卡斯特大学从事博士后研究。主要社会兼职有：公共经济研究会秘书长、中国财政学会理事、中国区域经济学会理事、世界银行项目咨询专家、国家纳米产业化基地首席政策专家、北京双高测评专家委员会委员。先后主持世界银行、联合国等国际性课题及国家自然科学基金、国家软科学、国家重大公益性项目多项。著述颇丰，专著、合著、主编著作二十余部，发表学术论文百余篇。代表性著作有：《高新技术产业：财政政策与发展战略》（专著，2002），《社会医疗保险：制度选择与管理模式》（专著，2002），《面向二十一世纪的中国税收》（主编，2005），《天津滨海新区——打造创新型国家示范区》（主编，2005）等。

本书由世界银行和联合国资助出版
财政部“十一五”重点课题

社会多元复合转型—— 中国现代化战略选择的基点

China Social Multiple - Complex Transition

许正中 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会多元复合转型——中国现代化战略选择的基点/许正中著. —北京: 中国财政经济出版社, 2007. 7

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0225 - 9

I. 社… II. 许… III. 现代化建设 - 研究 - 中国 IV. D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 142919 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 27 印张 369 000 字

2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月涿州第 1 次印刷

定价: 50.00 元

ISBN 978-7-5095-0225-9 / F · 0183

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

第一章 总 论	(1)
第一节 中国正面临战略机遇期	(1)
第二节 现代化的多元复合转型	(9)
第三节 现代化的基点：普遍服务	(21)
第四节 中国呼唤经济社会全面创新	(28)
第二章 加速城市化 夯实现代化基础	(40)
第一节 城市化：人类文明新里程	(40)
第二节 瞄准城市化战略的基准点	(50)
第三节 创新政府管理 推动城市化	(64)
第四节 走出“粮食神话” 终结乡土文明	(73)
第三章 顺畅市场机制 转变资源配置方式 ...	(83)
第一节 新视角下的政府、市场与社会互动	(83)
第二节 准确定位政府职能 提升国家竞争力	(101)
第三节 政府市场机理运行 舒展市场空间	(107)

第四节	政府善治 催生新型商业模式	(113)
第五节	规范公共预算 为市场经济立宪	(121)
第四章	知识武装经济 实现产业跨越	(128)
第一节	知识经济开启人类发展新时代	(128)
第二节	国家的竞争日益聚焦“软实力”	(135)
第三节	先发国家的知识经济战略与实践	(143)
第四节	原创技术产业化的战略定位	(157)
第五节	知识产业化的战略设计	(166)
第五章	信息革命 推动社会扁平化	(175)
第一节	信息技术助燃管理革命	(175)
第二节	电子商务催生企业管理创新	(185)
第三节	电子政务推动政府管理创新	(192)
第四节	信息普遍服务孕育新型社会模式	(209)
第六章	外拓开放 延展虚拟边疆	(219)
第一节	开放助推中国经济增长	(219)
第二节	全球化战略下的“中国反思”	(225)
第三节	参与制定规则 实现和平崛起	(236)
第四节	建立“华人经济圈” 试水“亚元区”	(241)
第五节	走向世界的“中国式社会”	(250)
第七章	产业原创 促进产业蛙跳	(259)
第一节	产业突破与产业结构变迁	(259)
第二节	从思想原创到产业原创	(269)
第三节	原创技术 建设创新型国家	(280)
第四节	创新制度 催生原创产业	(290)

第五节 培育纳米产业集群 抢占制高点	(297)
第八章 循环经济 培育产业共生态	(304)
第一节 中国传统经济增长模式面临挑战	(305)
第二节 把握循环经济 构建生态型社会	(311)
第三节 创新指标体系 提高循环经济效能	(319)
第四节 发展循环经济 促进人与自然的和谐	(334)
第九章 文化精进 催生社会进化	(340)
第一节 现代文明的流变	(340)
第二节 基于未来的中国传统文化剖析	(346)
第三节 大力创新 培育文化产业	(354)
第四节 文化精进 推动国家全面创新	(362)
第十章 普遍服务 谨防现代化陷阱	(369)
第一节 构建社会普遍服务体系 高起点推动现代化 ...	(369)
第二节 人文普遍服务 保障民生平等	(378)
第三节 产业普遍服务 共享技术文明	(387)
第四节 信息知识普遍服务 推进社会进步	(393)
第五节 设立社会普遍服务基金 均等化公共服务	(400)
参考文献	(412)
后 记	(422)

第一章 总 论

第一节 中国正面临战略机遇期

在新千年志禧之际，人类重新树立了发展的标杆，每个国家，无论是发达的欧美大国还是迅速崛起的“金砖四国”，都重新定位本国在世界经济社会发展进程中的航标。美国官方和学术界有一种观点，认为21世纪头20年是一个重要的战略间歇期，是建立以美国利益为核心的世界新秩序、巩固和加强美国世界霸权的最佳时期；印度官方人士和学者则声称，未来一二十年是印度崛起的战略机遇期；俄罗斯也将今后15~20年视为实现国家复兴、重振大国雄风的关键时期。中国国内不少学者对战略机遇期问题也进行了一些有益的探索。“战略机遇期”已成为世界上许多国家对中长期发展前景进行宏观评估的通用词汇。战略机遇期是客观时机与追求某一目标的国家总体战略之间有条件形成的、可持续的良性互动关系的时期。综合国内国际各方面条件，中国正面临前所未有的战略大机遇——从传统农业社会向现代社会迅速转型的一个全新的战略机遇期。

一、深刻把握战略机遇期

所谓机遇主要有两层含义：一是指各种有利条件的综合，属空间范畴；二是指良好时机的耦合，属时间范畴。战略机遇，或称战略性机遇，是对实现战略目标至关重要的各种有利条件的综合，也指对实现战略目标至关重要的良好时机。战略机遇期是一个内涵丰富的时空概念，通俗地讲就是指具有综合有利条件的时期。由此可见，战略机遇期总是针对一个特定国家实现其发展战略而言的。没有明确的发展

战略，就谈不上战略机遇期问题。客观条件和环境可以提供时机，但并不能自动造就战略机遇期，还要靠主观的努力。从历史上看，同样有利的客观时机，在不同主观因素的影响下，对一个国家可能具有完全不同的实际意义。比如，19世纪中后期，同是传统农业社会的中国和日本，在西方列强的侵略面前表现出的两种认识、两种做法产生了两种截然不同的结果，生动地反映了客观有利时机与战略机遇期的联系与区别。同时，我们也要认识到，战略机遇期具有阶段性。一方面，战略机遇期的具体环境和有利条件能够持续一个较长时期，抓住了这段时期的机遇，战略目标的实现就有了保障。对中国来说，如果能紧紧抓住21世纪头20年全面建设小康社会、到2020年实现国内生产总值比2000年翻两番，那么到21世纪中叶，基本实现现代化，把中国建成富强民主文明的社会主义强国的战略目标就有了坚实基础。另一方面，战略机遇期的持续时期总是有限的，不可能无限期持续下去，丧失了这段时期的机遇，将延迟战略目标的实现，甚至使特定战略目标的实现成为泡影。战略机遇期机不可失，时不再来。

二、抓住机遇，圆强国之梦

历史是一面镜子。综观世界近现代历史，一个个强国的崛起都是抓住重大历史机遇期或战略机遇期，迅速转变产业结构和社会运行方式，保持本国在全球的竞争优势，从而居于领先地位的。

（一）英国抓住工业化和海上霸权争夺的机遇，成为“日不落”帝国

工业革命引发了世界竞争格局的重大调整，促使农业文明时期的平面土地争夺转变为产业链上下端的立体分工的争夺；新技术以及不断推进技术进步和思想解放的民主社会制度，不断挖掘着人们的潜能，释放出空前的能量。英国就是抓住了这一战略机遇，首先击败西班牙的无敌舰队，而后创新商业模式迅速取代了荷兰的国际贸易霸主地位。

17世纪上半叶，荷兰取代西班牙成为世界上最强大的商业殖民

帝国。但就在荷兰人执世界贸易“牛耳”之际，17世纪40年代至18世纪初的英国抓住了机遇，获得了迅猛发展。例如，英国没有卷入欧洲大陆的王朝战争与宗教战争，拥有比较有利的国际环境；率先奠定较为雄厚的工业基础，同时建立起资产阶级的议会民主制，形成了良好的政治和社会环境，解放和发展了社会生产力。

英国为抓住机遇采取了一系列有效措施。一是明确战略。1640年以后，英国把从事海外殖民扩张放在首要地位，以扩大其在世界市场的份额。二是进行大规模装备海军，以增强其在世界争夺中的军事实力。围绕海上争霸，英国从实行共和制起，就狂热地加强海军，前三年建造的军舰比整个斯图亚特王朝统治时期建造的还要多，单是1652年秋决定建造的军舰就有30艘。在军事准备充分后，英国国会便从1651年起颁布多项《航海条例》。三是集中力量发展工业，充分享受新技术新发明带来的新产业文明；为增强国力和赢得争霸战争奠定了坚实的经济基础。四是采取自由移民政策使每个人在社会中都能找到适合自己的位置，充分发挥其潜能。拥有众多的海外移民成为英国在北美战场打败法国的一个重要原因。五是努力形成有利的国际政治军事格局使得英国能够在无障碍的环境中迅速壮大。为战胜法国，英国在欧洲大陆上与反对法国的国家建立同盟，自己则集中力量在海上打击法国。经过四十多年的努力，英国从荷兰、法国等国手中夺取了大量海上和殖民地权益，取代荷兰成为欧洲主要的商业帝国和海上强国，并粉碎了法国称霸欧洲大陆的图谋。英国最终于1715—1815年间确立了世界霸主地位。

（二）美国抓住新兴产业的历史机遇，迅速崛起

美国独立战争的胜利并没有带来国家发展的黄金期，相反，由于没有统一的联邦政府，各个州先后争吵了近十年，美利坚的创始人们终于理性地等来了费城制定的国家根本大法——《美利坚合众国宪法》，奠定了国家的运行机制。然而，政治制度的确立并没能立即带来经济的起飞，在工业立国还是农业立国等重大经济战略的争论中，美国又摇晃沉寂了几十年。不过，值得庆幸的是，美国在进行重大政

策的选择时，历史性地站在了明智的一方。

到19世纪70年代至20世纪初的30多年时间里，美国的发展面临诸多有利条件。一是科学技术进入重大突破的高峰期，为一批新兴产业的迅速崛起和老工业的突破提供了契机。二是本国经济实力已有相当基础。通过领土扩张和海外掠夺，经济获得了迅速发展，1810—1860年美国的工业总产值增长近9倍，仅次于英、法、德，居世界第四位。三是跨越式地利用新技术装备产业，避免了技术追随的困境，使美国一开始就可以拥有高效率的新技术装备。四是稳定的国际货币环境。国际金本位货币制度为国际贸易和投资增长提供了稳定的国际货币环境，总之，美国抓住新产业发展的有利时机，通过大量增加对新技术的投资，建立起资本密集型制造业，成为工业发展速度最快的国家。1870—1913年期间，美国工业能力的年均增长率为4.9%，美国工业产量占世界的比重由1870年的23.3%提高到1913年的35.8%。

（三）日本抓住产业立国的历史机遇，完成了通过战争未完成之夙愿

在亚洲也较为落后的日本，面对列强的坚船利炮，变被动开放为主动开放。环视周边的环境，日本勇敢地提出“脱亚入欧”的口号。虽然选择了军国扩张的道路给自己带来了重创，但二战后的扬帆给自己带来了辉煌。

日本在1945年战败时，经济陷入崩溃的边缘，但是日本抓住1950年后的重要发展机遇期，实现了重建和腾飞。从国际上看，美国1950年发动侵朝战争，后又发动侵越战争，日本获得大量“特需”订货；石油价格低廉，经济发展的资源成本较低；国际上建立了布雷顿森林体系和GATT体系，日本面临稳定的国际金融和贸易环境。从国内来看，工业化在战前已有了相当基础；教育基础较好，国民素质较高；实行了解散财阀、土地改革和劳动立法三大民主改革，市场竞争原则已在除金融外的大多数产业领域发挥作用；具有后发优势，可以通过实施引进战略取得技术开发的高效率。

日本适时制定外向型经济发展战略。首先从1950年到1972年,日本共引进国际尖端技术项目11786项,在此基础上大力仿制和改进,以具有更好外观和功能的产品并利用日元汇率低的有利条件快速占领国际市场;日本还适应形势的变化,实行贸易及资本自由化,建立起开放型经济体制。其次,日本实行符合日本国情的国内经济政策。日本政府为经济发展提供了计划、资金和情报等各种服务,实行必要的国家干预;低福利的政策使国民将个人所得的1/4进行储蓄,民间资本较为丰富。最后,日本高度重视教育和科技发展。1950年,九年义务教育完全普及,就学率达99%;1956—1978年间,教育经费在行政经费中的比率达20%~23%。由于抓住了机遇,1951年日本经济就恢复到战前水平,1955—1973年的国民生产总值年均增长保持在10%以上,其中1965—1970年出现了年均增长17.2%的高速发展时期。1968年,日本的国民生产总值超过联邦德国,成为世界第二经济大国。

三、中国强国梦的十字路口

从国际政治关系看,当前世界主要国家间的关系呈现出冷战结束以来相对稳定的局面,已明显进入以协调、磋商、合作为主的新的发展阶段。增强以高新科技为先导、以经济为基础的综合国力已成为各大国的政策取向。各大国从本国根本利益出发,一般采取务实态度处理相互关系,既相互尊重又相互制约,既相互合作又相互竞争。20世纪80年代末90年代初的两极格局已结束,世界正向多极化发展,并且这种趋势在未来20年将进一步推进。多极化趋势对霸权主义和强权政治形成的制约,有利于中国的发展。

从国际经济形势看,中国的经济发展空间广阔。经济全球化是当今世界经济的主要特征,它为中国广泛参与国际分工与合作提供了重要战略机遇。国际贸易占世界各国国内生产总值的比重2003年已达到41%左右;世界各国外资占国内资本形成总额的比例,1980年平均仅为2.3%,1990年上升到4.3%,2003年约为9%。随着通信和

交通运输技术的日新月异，成本急剧下降，各种生产要素和商品在更大范围内加速流动，按世界各国的比较优势所进行的结构调整和产业升级进一步加快。先发国家也意识到产业梯度转移的规律，开始将那些失去比较优势的产业向发展中国家转移。东亚特别是中国，较之拉美、南亚、中东欧和俄罗斯等地区，具有劳动力成本低、基础设施条件好、社会比较稳定等优势，再加上中国国内潜在市场规模庞大，更加可能得益于新一轮世界产业转移浪潮，这是中国难得的重大发展机遇。我们可以适时地、有选择地将先发国家向外转移的产业承接过来，促进经济的快速增长，加速产业转换与升级。同时，加入世贸组织为中国充分利用经济全球化机遇创造了更加有利的条件。

从世界新科技突破规律看，中国发展动力巨大。新一轮技术革命的端倪已显现，纳米技术和产业将给人类经济社会的发展带来陀螺效应。发端于20世纪90年代中后期的以信息为主导的新技术革命，经过几年的调整，在全球得到了广泛应用。据有关资料估计，1990年的全球信息产业产值仅1489亿美元，20世纪90年代中期已突破10000亿美元，而在2006年，全球信息产业的产值已达到42457亿美元。与此同时，纳米技术、生物技术、生命科学等快速发展，将人类带入了一个崭新的境界。中国作为科技方面的后发国家，一方面可以用较低成本去学习、模仿并改进先发国家在技术和管理等方面的成果；另一方面直接发展本国的原创产业，可以为自身科学技术事业的全面推进奠定坚实基础，进一步缩短科学发明和发现到实际应用间的时间。

四、国内经济政治社会环境使中国的崛起成为可能

从国内看，改革开放近三十年来，中国的综合国力显著增强，经济发展的体制环境明显改善，社会稳定、政通人和，完全有条件实现“又好又快”的发展。

物质条件方面，可以为较长时期的快速发展奠定基础。中国综合国力大幅度提高，2006年国内生产总值突破20万亿人民币，年末进

出口贸易顺差高达 1775 亿美元；2006 年中等收入居民家庭的年平均收入已达 47000 元，资本供应比较充足；劳动力资源丰富，素质不断提高；科技水平显著上升，总体实力已居发展中国家前列。生产要素从农业和附加值较低的加工制造业向知识含量较多、科技水平较高的制造业和服务业的转移，将促使劳动生产率持续提高；经济自主增长能力增强，2003 年企业用于更新改造的自有资金同比增长 30.2%，技术升级动力增强；非国有经济投资增速加快，集体和个体投资增长 22.9%，比上年加快 6.2 个百分点，集体、个体企业出口增长 83.1%，成为出口增长的重要因素。

体制环境为较长时期的快速发展增添动力和活力。经过 20 多年的改革，社会主义市场经济的理论和实践都取得了重大突破，社会主义市场经济体制逐步建立起来。所有制结构持续优化，形成了公有制经济、民营经济、外资经济、多种所有制经济公平竞争共同发展的新格局。市场体系初步形成，市场在资源配置中的基础性作用基本确立，90% 以上的生产资料和农产品价格、95% 以上的消费品价格已由市场决定，政府与市场的关系基本理顺，宏观调控体系逐步完善。

经济结构的调整为较长时期的快速发展创造条件。中国消费结构正经历从百元、千元到万元的升级，食品、衣着等基本生活用品支出比重明显下降，住房、汽车、电脑、交通通信、医疗保健、文教娱乐等消费支出比重迅速上升，为经济发展和产业结构调整提供了市场条件。据统计，2003 年全国商品房销售额中个人购置的比重达到 92.5%。产业和产品结构优化升级为满足日益扩大的市场需求奠定了基础，城乡结构调整蕴藏着巨大的市场需求，地区结构优化也将有力地推动区域经济快速发展。

日益扩大的对外开放为较长时期的快速发展和深化改革提供广阔空间。对外贸易迅猛发展，2003 年中国进出口贸易总额达 8512 亿美元，居世界第四位；利用外资水平提高，2003 年中国实际利用外商直接投资 535 亿美元；国际产业向中国的转移步伐加快，实施“走出去”战略取得进展，到 2003 年底，累计批准设立境外中资企业

7470家，为更大规模在全球配置资源积累了宝贵的经验。2006年，中国政府开始加大走出去的力度，支持中国企业或机构在国外设立开发区，世界银行也支持中国将自己融入世界经济的模式展示给非洲和拉丁美洲等国。

民主法制方面，可以为较长时期的快速发展提供有力保障。政治体制改革取得明显进展；社会主义法制不断健全；社会保持稳定，民族团结、生动活泼、安定和谐的政治局面进一步巩固，为全面建设小康社会提供了重要保障。

发展经验、理念的转变和思维的创新，为较长时期的快速发展提供良好的思想基础。改革开放20多年来，我们对宏观调控和发展理念的认识不断深化，特别是通过抑制通货膨胀和遏制通货紧缩趋势，积累了宏观调控的宝贵经验。人们也从“实物”拜物教的思想禁锢中解放出来，社会上普遍形成了尊重人格，尊重人的原创的氛围。树立和落实以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，将为抓住战略机遇提供重要的思想保障。

在看到有利因素的同时，我们也要清醒地认识到，机遇和挑战是一个事物的两个方面，机遇和挑战是可以相互转换的，我们对不利因素也应该有一个清醒地认识。21世纪头20年，国家经济社会发展还面临许多来自于国内外的困难与挑战，概括起来主要有五个方面：一是国家安全问题。世界和周边局势仍然持续动荡，造成当今世界动荡不安的主要根源依然存在；同时非传统安全威胁因素上升，尤其是中国周边一些热点问题，可能干扰我们的现代化建设进程。二是发展的外部环境问题。国际贸易保护主义的强化，对中国未来出口的增长和走出去战略的实施可能形成较大障碍。中国已成为反倾销案最主要的目标国之一，也是技术壁垒和绿色壁垒的最大受害者之一。“中国威胁论”可能在某种程度上干扰中国全面建设小康社会的进程。三是发展不协调问题。资源承载力可持续性差的问题相当突出，中国人均资源占有量只相当于世界平均水平的1/3，石油进口对外依存度逐步提高。以大量消耗资源和牺牲环境为代价的粗放型增长方式难以为

继。四是经济体制不完善问题。当前的所有制结构还不完全合理，多种经济成分不能平等参与市场竞争，国有企业、投资、财税、金融等方面的改革有待进一步深化。市场经济秩序仍需继续规范，社会信用体系尚未建立，建立完善的社会主义市场经济体制还有大量工作要做。五是政治建设和民主法制问题。政府职能转变没有完全到位，行政管理体制与社会主义市场经济的要求、权力运行机制与反腐败的要求还不完全适应。法制不健全、执法不严不公、监督约束力不强等问题还不同程度地存在。

把国内外诸多有利因素转化为促进中国经济社会发展的动力、解决好经济社会生活中的突出矛盾和问题，积极应对挑战，是把握好21世纪头20年重要战略机遇期，加快发展的关键所在。只有站在历史发展的高度，做到发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措；使经济更加发展，民主更加健全，科教更加进步，文化更加繁荣，社会更加和谐，人民生活更加殷实，才能顺应历史发展的大趋势，全面建设好惠及十几亿人口的更高水平的现代化社会。

第二节 现代化的多元复合转型

作为当今社会使用范围最广、使用频率最高的概念，“全球化”在知识加速资本、资源和人力等生产要素流动的背景下，正在向更广更深的方向发展，并成为现代社会最显著的标志。经济学家用“全球化”来强调世界经济的日益相互依存，政治家从保证安全和平的世界角度以“全球化”模糊传统的国家主权界限，生态学家则强调地区经济发展可能给全球环境带来严重的影响，而文化、艺术、体育、教育等各界人士也都把全球化作为发展目标进行不懈的努力。

全球化不仅是一个复杂的、多层面消除世界与空间限制的过程，也是一个密集化和网络化的过程。全球化将世界推向历史性的转型，

是蕴涵着向高度的知识化、开放化和创新化社会转型的过程。立足于全球化视野、站在人类文明发展的高度、前瞻性地审视中国社会的转型，应引起中国政界、实业界和学界的高度重视，并进而作为思考、制定政策和发展战略的必要前提。

中国作为一个负责任的世界大国，只有主动迎战全球化，才能高端推动现代化。中国正进入一个从传统社会向现代社会转型的关键时期，一个对国家发展和社会进步都有重大意义的黄金发展期，一个以多元复合社会转型为核心特征的战略机遇期。正确认识转型的特点是政府制定正确政策的前提，换句话说，深刻理解中国多元复合转型的社会特征是准确把握战略机遇期的关键环节。具体体现在：从乡村社会向城市社会快速转型；从计划经济向市场经济转轨进入攻坚期；农业社会快速工业化，并面临知识社会的冲击；由立体科层结构向扁平网络结构的社会转型；由封闭内卷社会向开放外拓社会转型；由产业追随向产业创新转型；由线性经济向循环经济转型；由生存型文化向发展型文化转型等八个方面。多元复合转型既呈现出不同领域中具体转型的多元性特征，又表现出各个转型相互渗透、相互交织的复合性特征。如此特征为国家的各方面建设提供了重要的战略背景，对政府职能的履行提出了更高的要求。

一、城市是现代文明的主阵地

城市化是社会现代化的显著标志，中国的现代化进程也必然以城市化为重要内容。中国的城市化与工业化、市场化呈现出齐头并进的趋势；城市化在当代中国的发展已进入乡村社会向城市社会快速转型的“马鞍区”，这也是社会多元复合转型的基盘。无论从城市的规模经济还是土地节约方面来考量，在加速城市化时期，大城市扩张才是城市化的最有效方式，也是国际城市化的普遍成功经验。但中国无论是学术界还是政府管理层，对此尚缺乏全面而科学的清醒的认识。

中国现阶段实现发展大城市战略必须注意把握两个关键环节：一是解决好“农民”的终结问题，二是用工业方式管理经营农业。从

国际实践看，传统农民阶层的消失和农业工人的锐减是现代化一个非常关键的、也是比较容易把握的指标，也就是要让农民不再是穷人，使普通的农民能够达到中等收入阶层的生活水平。中国如果集中财力让中国现有大城市的现代高楼大厦赶上先发国家的城市，可能并不需要多么漫长的时间，但要使中国的普通农民也过上现代社会普通市民的生活，则需要付出长期的努力和奋斗，因为如果不改变生产方式，不改变生活方式和思维模式，这几乎不可能，如果改变生产方式，有无数农民需要转移、转型。这就要求在政策、制度、发展战略等诸多方面都要做出调整。在全球化和中国社会快速变迁的背景下，耕地资源紧缺、人地关系紧张，“小农”经营，都使中国农业在国际竞争上处于劣势，由此，减少农民、转移农村劳动力是历史性选择。^②同时，它衍生出“农民工、失地农民和村落终结”的“新三农问题”^③，这是城乡关系的“连接点”，是改变农村面貌和改善农民生活的“前线”，更是社会矛盾和冲突的“热带”。据不完全统计和学者估算，目前全国有上亿进城农民工，他们自20世纪中期就替代乡镇企业职工成为转移农村劳动力的主渠道，但直到今天，还没有关于进城农民工的户籍身份、劳动保护、社会保障、医疗待遇、子女就学等社会普遍服务方面的立法；近几年的失地农民突然激增到数千万，城市的扩张使这部分农民从失地走向失业，带来一系列新的社会问题。另外，由于征地撤村、村镇合并、村落并入都市等原因，现在在中国的行政版图上，几乎每天都有约70个村落消失，原有的传统村落社会网络被打破，使很多农民进入城市但难以融入城市网络，不可避免地产生生活和心理上的各种困难。如何站在城市化的历史发展高度，转移、消化和转型农民是关键。

“新三农问题”归结于农民终结问题，其彻底解决是当前中国快速城市化的重要环节，核心思想就是加快把农民转变成市民的速度。城市具有经济聚集效益和福利设施共享效用，解决“三农问题”的

②③ [法] H·孟德拉斯著，李培林译：《农民的终结》，社会科学文献出版社2005年版。

思路必须要拓展到农村之外，逐步减少农民，把更多的农民转变为市民。

用工业方式管理农业是实现“农民终结”后，中国快速城市化中的另一关键环节。伴随着优化农业产业结构、提高农民合理分享土地增值收益的进程，农业在国民经济中的相对比例会迅速降低，但产业竞争力却必定增强。农业向机械化、自动化、规模化发展的趋势不可阻挡，相应地，必然要采用如机械工业化那般的管理方式。标准化、技术化管理是现代农业大发展的必要条件，在管理方式上，农业需要纳入到工业体系中来。例如，英国和德国，农业作为一个产业在GDP中不再统计，美国的农业仅占全美GDP的不足1%，从业人口也仅不足200万人。

城市化不是一个简单的经济发展、人口积聚的过程，更重要的是一个文化交汇创新的过程，它使大批农业人口摆脱贫穷、愚昧的落后状态，充分享受现代的文明社会生活。城市化包含着农民经济活动由农业活动向非农产业活动的转变，生活方式由农村单一性向城市生活的复杂性和多样性转变，以及文化生活方式、思维方式、各种价值观念的转变和再社会化等等，处理不好上述转变中的具体事项，将会引起社会混乱。

二、市场才能保证资源配置最优

从改革开放之初起，经济体制向市场模式转轨就一直是中国经济发展的主导方向，到今天，社会主义市场经济已初具规模。在企业、个人已基本完成向市场主体转变，公平和竞争成为市场交易的核心，市场价格体系初步建立之后，政府的市场化改革日益迫切。在改革思路上，要逐步突破政府、市场的两分法，政府的作用在于保持市场机制的正常运行，政府将有步骤地退出市场作用领域，只提供必要的公共产品和公共服务，特别要制定和维护市场的宏观运行规则和政策，以保证市场秩序的稳定、有序，让市场充分发挥其积极功效。可以形象地把市场经济比作一个机器，政府的作用仅限于点火、润滑和提供

燃料。

政府市场化作为计划经济向市场经济转轨进入攻坚期的显著标志，其关键点是在政府内部进一步导入激励竞争机制，政府公共管理的目标在于推行社会普遍服务，使国土范围内的任何人在任何地方、任何时候都能以承担得起的价格享受服务，而且服务质量和资费一视同仁。社会普遍服务体系的构建必须重点把握三个方面：保证机会均等、服务同质；避免出现弱势群体边缘化；避免出现落后地区边缘化。“机会均等、服务同质”是对政府提供公共产品和公共服务能力的更高要求，一方面，政府必须提高竞争意识，明确自身角色的服务型定位，另一方面，国家财政体制改革路径朝向公共化、均等化、可获得和保障社会公平的方向，政府充足的财力是公共服务范围广泛化和服务质量优质化的必要保障。

除此之外，政府市场化还有若干内容，如提高依法行政水平，增加行政运作透明度等。在一切便利市场竞争的理念下，政府要减少行政审批和微观规制，从审批经济迅速转向自主经济；加快完善市场制度，彻底改变产权制度供给不足的状况，以消除国有资产有效管理中的瓶颈；建立社会信用体系，营造市场公平、有序竞争的良好信用环境。

市场经济机制及其效益的核心是竞争，缺乏这个核心正是造成东欧市场化进程中效益低下和运作失控的症结所在。从历史上看，自由放任原则打破了行会制度对个人创造力和进步思想的限制，成为西欧近代兴起的重要保障。在现代，大力鼓励竞争为所有生产者提供了同等的经济机会，释放了人的潜能，有力增进了技术创新和经济进步；同时，竞争还防止少数人吞噬经济增长的利益，改善了社会福利。相反，如果缺乏竞争或竞争不充分，那就意味着将情感带入公共行政中，将权力导入市场运行，进而形成权利经济或超经济因素的垄断、外部效应、“搭便车”等市场投机行为，从而扭曲市场经济中的价值取向和行为轨迹，造成整个社会资源浪费和效益水平滑坡。从这个意义上讲，没有竞争的市场比没有市场更加危险，政府本身的运行和管理需要尽快导入市场力量。

三、迎战知识社会，催生产业知识化

从社会的主导生产要素来看，世界现代化进程分成两个发展阶段：第一次现代化是以发展工业经济为基础的经典现代化；第二次现代化是以发展知识经济为基础的新现代化，知识和创意成为现代社会最重要的生产要素，无形资产的价值日益凸现，人们创造知识和运用知识的能力成为最重要的经济发展因素。发达国家在20世纪50年代前后全面实现了第一次现代化，但是，直到今天也只有美、英、德等国家完成第二次现代化。工业化是奠定国家工业、技术基础和积累国民财富的有效途径，中国着力推进快速工业化的长期努力已使工业基础建设和国家工业体系建设成效突出。知识经济的到来又使我们进一步认识到“知识成为现代社会最重要的生产要素”。农业社会、工业社会与知识社会并存的局面是中国社会形态的现实特征。

知识经济把知识作为最重要的经济和社会资源，把人创造知识和运用知识的能力看作是最重要的经济发展因素，信息化、智能化是其核心特点。向知识社会转变从不同角度有各种具体表现，例如，经济增长的要素逐步由以劳动力和物质资本为主转向以知识等无形资产为主；经济结构由以工业为主导转向以信息业、新技术产业、创意产业为主导；投资方向转变为更加重视教育、培训及研发等无形资产的积累；社会表现出更加注重学习、更加开放、更加自由等特征。

社会经济形态的巨大变化和三种不同经济形态在当前中国社会中的并存，对政府的角色扮演无疑是一个严峻的挑战。单从生产要素变化所带来的直接影响来看，重视知识、重视人才成为政府当前和今后政策制定和执行的准则。

20世纪70至90年代，美国创造了经济飞速增长的又一奇迹，相反，日本经济却长期低迷，陷入了知识现代化的陷阱，这种巨大反差直接源于经济知识化程度的差别。知识经济时代，如果知识含量不足、产业结构重心下沉、高新技术产业发展缓慢，人们普遍拘泥于某一传统思维模式，一个国家（或一个地区）的经济就必然丧失竞争

力，在激烈的国际竞争中就会处于劣势。要发展高新技术产业，政府必须大力开展包括知识创新、技术创新、产业创新和思维创新的国家创新活动，以此为高新技术产业奠定宽广、坚实的“发展平台”。创新的根基和源泉是人才，创新活动需要大批的高层次创造型人才，只有形成高层次的人才优势，才有可能形成思维优势、科技优势、产业优势并逐渐提高国家竞争力。中国在向知识社会的转型中，必须以发展高新技术产业作为新的经济增长点，以知识资本、人力资本和文化资本的快速积累和集成为现代化向更深方向发展奠定坚实基础。

四、扁平社会孕育新的规则与伦理

全球化和知识化的发展意味着对高效和创新要求的提升。高效需要减少繁文缛节的过度限制，创新更易于在宽松民主的环境中产生，扁平网络的社会结构就是适应时代要求的基本模式。

鉴于中国长期存在的行政大一统局面，无论是公共部门还是私人部门，其结构的显著特点表现为官僚制特征，即严格强调专业化、等级制、程序化。在世界全球化、知识化和民主化的趋势下，快速应对危机、高效处理问题是把握机遇、迎接挑战的积极态度；在现代社会是一个风险社会的大背景下，扁平网络结构转型的核心就是管理层级之间的放权或更多授权，改变上下级之间、不同职能部门之间以及组织与个人之间以控制为导向的消极的管理和被管理关系，构建新型的互动—交流—学习关系，建立充满活力和创新意识的社会结构。首先，新的组织成员关系是一种对话式网络。任何问题的决策都需要集思广益，所有成员的意见都具有同等价值，应当得到同等对待，要摒弃对任何个人或理念上的层级控制。其次，上下级之间、不同部门之间积极互动，上级的大部分权能逐渐赋予基层，以使其能够集中精力致力于宏观的协调与沟通以及整个系统的规划。再者，扁平化意味着工作制度的弹性化，这样有利于增加工作选择的灵活性，避免过去制度过分限制的弊端，提高工作效率。相应地，在宽松、民主的环境中，个体的工作已经不仅仅是一种谋生手段，而且是一种更高的精神

追求。组织成员普遍对组织产生心理认同感，对组织的承诺意识与自主意识也必然显著增强，整个社会的运转效率自然大幅度提高。所有这些，对中国政府管理模式提出新的挑战。

扁平网络的社会运行架构需要借助于电子化手段。电子化在带来透明与高速等便利的同时，如何彻底解决因公共权力滥用而导致的“寻租、腐败”问题，是避免落入信息现代化陷阱的关键。由于人格属性的存在，任何政府都可能滥用权力，特别是随着经济现代化的加速，公共权力与经济利益的关系更加密切。伴随“电子政务”的到来，为了预防权力的滥用，一种规范政府运行的全新理念应运而生——以技术、法律规范为主，辅之以道德规范。电子化运行具有两大技术特点，即政府运行的刚性程序化和刚性模式化，因而技术规范成为规范政府行为的重要手段之一。要约束政府操作者行为，还必须赋予规则外在的强制力，这种强制力只能以国家的名义规定才具有控制权力的权威，使政府操作者的行为受到约束；这种强制力就是法律，它是保障“电子政府”始终公正、高效运行的强有力手段。另外，虽然技术、法律能有效地规制政府的运行，但政府的管理者和管理对象都是具有主观能动性、价值指向的人，因此在充分运用技术、法律规制手段时，需要辅之以道德规制。电子政府只有通过技术、法律和道德三重规制手段的共同作用，才能实现自身运行中公正与效率双重价值目标的协调与统一。

五、全球观是现代观的前提

中国连续创造的经济奇迹有目共睹，国民生产总值的快速增长和人民生活水平的显著提高已经使中国提前进入小康社会。面对人均国民收入已突破 2000 美元的发展趋势，全面进入小康社会的挑战要求中国社会的开放程度进一步增强。具体来说，要把握住两个关键点：其一，经济继续外扩，思想文化的国际间交流同步发展；其二，使一定的外在经济因素内在化。

世界经济正在呈现无国界的发展趋势，只有建立面向全球的开放

经济，才能最大限度地将世界物质、信息、人力资源和先进技术为我所用，为国家经济赶超世界先进国家赢得时间和客观条件上的可能。同时，经济的发展离不开广阔的市场，在普遍交流与互动的当今世界中，整个世界就是最广阔的市场，只有将一国经济置于广阔的国际空间中，才能将投入迅速转化为产出，进而实现财富积累的增长。

经济的开放是开放社会的最主要内容，但它的形成必须以社会成员思想上的开放为基础和前提。民主与创新无疑是现代精神对中国传统文化的补充和完善。创新已成为全球公认的现代意识，而民主则是营造创新环境的重要条件；开放思想的培育与形成，使得人人都愿意关注并思考新事物、新问题，民主则成为鼓励思想交流和观念自由传播的重要途径，其直接表现就是各主体的积极参与，包括知识学习、科技研发与应用、经济改革、政治协商等各领域的广泛参与。总之，只有为民众提供一个宽松的、民主的社会氛围，创新的意识才能树立，创新的实践才能施行，社会的全面进步才能有不竭动力。

然而，必须强调的是，开放社会在营造民主氛围时有可能陷入民主诅咒的陷阱，也就是说，把握不好开放化的推进行程易导致思想的混乱和社会秩序的失控，对民主真实涵义的曲解会直接影响民主的积极社会效应的发挥。只有依靠完善的信息披露制度、有序的公民参与制度以及全方位的社会监督制度，才能保证开放社会下公众合法权力的使用及基本权益的享有，才能充分激发公众参与社会事务的热情，形成积极、健康的文化、伦理价值观和社会精神。

六、由产业追随到产业蛙跳

当前，人类进入了第四波的技术产业革命涌动期。纵观人类发展的历史，每一次的技术产业革命都给人类的生活、经济和社会结构带来颠覆性的变革。英国的蒸汽机发明对人类发展的作用是线性推进；以德、英、美为首的电力革命则开始以面状推动社会的发展；到了以日、美为首的信息革命，它已经在对人类的生活、经济等各方面进行着立体的渗透与重组，而今天的以纳米技术为核心的第四波技术产业

革命，将对社会的全面进步产生巨大的陀螺效应。

在知识经济的冲击下，要增强国家竞争力，只有依靠原创技术的产业化，同时参与承接全球化的技术扩散。在高新技术产业迅猛发展的今天，中国必须尽快摆脱技术依赖模式，由产业追随向产业原创转型。结合中国国情，倡导筹建国家产业原创体系是走产业原创之路的具体途径，即建立一个由国家公共和私人部门组成的组织和制度网络，为创造、扩散和使用新的知识和技术而开展活动。政府在此体系中发挥主导作用，包括积极营造国家技术创新的宽松宏观环境并主动投入和整合技术资源。以政府为引导，以高校为基地，以企业为主体，从构建区域创新体系逐步形成国家产业原创体系，是中国快速实现产业原创局面的基石。

1997年东南亚经济危机的教训和今天的国际竞争格局都已表明，在开放的国际市场条件下，一个原始创新能力不足的国家，将难以积极主动地进行自身经济结构的战略性调整，并有可能在新一轮的国际产业分工中陷入被动；同样，在技术领域着重跟踪，将难以越过跨国公司严密的专利壁垒，使得跟踪发展的技术在市场上的实际应用空间十分有限。因此，能否顺应当今国际科技与经济趋势，增强国家的原始创新能力，消除技术和文化鸿沟，将直接关系到中国在21世纪国际竞争地位的高低。

七、循环经济亲善人与生态

进入20世纪下半叶，全球人口激增，经济飞速发展，对自然资源的消耗速度明显加快，同时环境污染和生态恶化也不断加剧，人类的生存环境和发展空间都受到严重威胁。在这种严峻的形势下，人类不得不重新审视传统的经济发展模式。长期以来，中国“地大物博、资源丰富”的传统概念掩盖了资源总量不足的事实，实际上，中国人口众多，但人均资源并不丰富，甚至可以说是极为贫乏，特别是近些年在追求经济飞速发展中牺牲了巨大的资源和能源，对环境造成了严重的污染和破坏。统计表明，中国人均土地占有量和水资源占有量

只有世界人均占有量的1/3和1/4；伴生矿产资源综合利用率不到20%，矿产资源总回收率只有30%，中国单位产值能耗是先发国家的3~4倍^①。在环境方面，据国家环保局统计数据显示，2003年全国“工业三废”中的废水排放总量为460.0亿吨，比上年增加4.7%；废气中二氧化硫排放量2158.7万吨，比上年增加12.0%；工业固体废物产生量10.0亿吨，比上年增加6.3%。据分析，到2020年，在45种重要矿产资源中，可保证的仅有6种，到2050年则完全没有保证^②。可见，继续走传统经济发展之路所呈现的环境与资源危机的后果将是灾难性的。

知识经济下走新型工业化道路是在发展中解决环境问题的一条根本途径，实现新型工业化就必须发展循环经济。传统经济呈现“资源——产品——废物”的线性增长方式，经济增长越快，资源消耗越大，污染排放越多；循环经济呈现“资源——产品——再生资源”的循环发展模式，是以地球有限的资源支撑人类社会发展需求日益增长的必然选择。

胡锦涛同志明确指出：“要加快转变经济增长方式，将循环经济的发展理念贯穿到区域经济发展、城乡建设和产品生产中，使资源得到最有效的利用。”发展循环经济不仅是提高经济效率的有效途径，更是关系社会可持续发展的重大战略，从线性经济转向循环经济，有利于实现经济、社会、环境以及人类自身发展的多方“共赢”。

八、只有文化精进，社会才能进化

中国传统文化，是指以自给自足的自然经济为基础，以家族为本位，以血缘关系为纽带，以维护封建伦理纲常为主要功能的封建宗法式等级文化体系。自给自足、家族本位、血缘维系、宗法至上的一系列特点，都从本质上反映出其“唯求生存”的根本属性，即中国传

^① 张仲梁等：“新型工业化的本质和特征”，《中国统计》，2004年第6期，第32-33页。

^② 左铁镛：“树立科学发展观，发展循环经济，推进循环型社会建设”，全国技术经济与创新暨企业技术创新与管理学术研讨会，北京，2004年。

统文化是一种典型的生存型文化。然而，历史发展到今天，中国已经不能再在“与世隔绝”的状态下生存，必须要融入世界发展的潮流，面对全球化、知识化的挑战，迅速提升国力，积极参与竞争。而文化，要想在提供精神动力上发挥更大作用，必然要快速转型，适应当前形势而催生文化中的发展型成分，使生存型文化向发展型文化精进。

一定的文化是一个社会政治经济的综合反映，同时，又反过来对一定的政治、经济产生巨大影响，从而促进或延缓一个社会的发展。中国当前倡导和实施文化精进，必将发挥传统文化优势并引入现代发展与动态因素，更进一步提升民族认同感，重构科学的社会行为标准以及加固国家发展之精神支持。

实现建设创新型国家的目标，不仅有赖于社会物质资源的保障，更需要文化精神的支撑。因为，“观念的创新、科技的创新、体制的创新都要回归于文化的创新，这不仅是逻辑的必然，也是历史的必然”^①。建设创新型国家关键在于培育、发展、繁荣以及再创民族文化，为创新型国家建设营造一个宽松和谐、健康向上的文化氛围，为创新活动搭建一个崇尚探索、宽容失败的文化平台，从而为建设创新型国家、决胜创新时代奠定坚实的基础。

上述八个方面的转型是对中国现代化进程中的多元复合转型总体特征的分解，是中国战略机遇期在不同领域中的表现。由乡村社会向城市社会快速转型是多元复合转型的出发点和核心环节，城市化是其主要内容，以快速推进城市化为中心形成辐射，其他七个转型在其发展轨迹下不断推进和深入；计划经济向市场经济的彻底转型，农业文明快速工业化并面临知识社会的冲击，它们是复合转型的两大支柱，关系到经济体制的确定和生产要素的改革；由立体科层结构向扁平网络结构转型，由封闭社会向开放社会转型，由产业依赖向产业创新转型，由线性经济向循环经济转型，由生存型文化向发展型文化转型，

^① 徐冠华：“大力构建有利于创新的文化环境”，《中国软科学》，2001年第3期。

分别关注于社会结构、内外关系、产业结构、经济发展模式、文化类型，从更加具体且关键的领域支持社会多元复合转型的顺利运转。就某一措施而言，如信息公开，既是市场经济体制不断完善的要求，又是向开放社会转型的重要内容，也是知识经济的显著特征；另外，再以建立完善的社会普遍服务网络为例，它是连接城市化、工业化、知识化、现代化的纽带，为社会的全面进步提供最安全的底线。总之，八个转型既各具特色又相互渗透，共同构成中国社会的整体多元复合转型，为中国推进现代化进程设置了特殊背景，这对中国现有的政府管理模式和制定政策的思路提出了新的要求，也就是说，中国政府各项工作的出发点和落脚点都应该同时系统考虑多元复合的社会转型特征，避免踏入挫折与断裂充斥的现代化陷阱。

现代社会是高效、稳定、创新、和谐的社会，现代化是符合社会发展规律的正确方向，但是，通往现代化的征程并非一路顺畅，现代化的过程中存在许多陷阱。从整个世界史视野看，已经完成的工业现代化进程以及当前的知识现代化进程中，某些国家和地区遭遇挫折和断裂甚至陷入社会混乱的现象屡见不鲜。这种断裂可能出现在社会、经济和政治等各个层面上，甚至是整个进程的断裂，而目前中国集城市化、市场化、工业化、知识化、开放化、扁平化、创新化、和谐化于一身的、精进精神指引下的多元复合社会转型，已暴露出许多问题。这要求我们在制定政策的过程中，高瞻远瞩，未雨绸缪，谨防陷入现代化的陷阱。

第三节 现代化的基点：普遍服务

任何国家，从传统社会转变为现代社会，都要经历一个平台期，都需要一项具有万向节性质的经济社会政策，对社会的发展战略进行顶层设计，并将各项政策系统予以集成。在中国，实现现代化的基点在于提供社会普遍服务。

一、普遍服务消除利益激荡，实现机会均等

中国社会转型所呈现出的多元复合特征，客观上加剧了中国现代化进程的复杂性。要避免陷入挫折与断裂充斥的现代化陷阱，构建社会普遍服务体系成为关键所在。在社会全面转型的过程中，各地区发展不平衡，面临着利益的大调整，产生了一系列利益的激荡和传统社会掩盖下社会机会不平等的曝光而形成的心理失衡和伦理重塑。所谓社会普遍服务就是指人们能够均等地享受公共服务，任何人对公共服务的可获得性以及任何人获得公共服务的公平性。它是社会转型的减震器、安全网、激素和蛙跳器。社会普遍服务的目标就是在进一步激励竞争的过程中，使国土范围内的任何人在任何地方、任何时候都能以承担得起的价格享受服务，而且服务质量和资费一视同仁；重点把握机会均等、服务同质，避免出现弱势群体边缘化，避免出现落后地区边缘化。

现代社会普遍服务的提出已经不再局限于某一具体的生产或服务领域，而是一种理念、一项制度、一个系统、一张囊括整个社会及其成员的网络。社会普遍服务体系的构建既是政府部门实施公共管理的重要职责，是一种消除合法享受服务方面所显露的贫富差距的非盈利性政府行为，同时也是相关企业和个人社会责任的具体体现。

1. 防止群体间、区域间的现代化失衡与断裂是构建社会普遍服务体系的着眼点。对于处于转型期的中国来说，人均国内生产总值从1000美元增长到3000美元的时期，正是经济社会所处的快速分化期。虽然中央关于农村税费改革等富农政策的推行，使2004年中国农民的收入在八年徘徊之后有了大幅增长，农民人均纯收入达到2936元，实际增长6.8%，但是，同年城镇居民人均可支配收入达9422元，实际增长7.7%，城乡差距进一步拉大；另外，中西部与东部间区域不平衡的鸿沟也在扩大之中。收入分配差距的拉开，直接形成了“文化鸿沟”、“教育鸿沟”、“数字鸿沟”、“就业机会鸿沟”等等，而构建社会普遍服务体系的深层目的，就是借助公共资源的整合

和公共服务的推行防止此类“鸿沟”的出现，防止经济社会的失衡断裂。

2. 现代社会所提供的普遍服务至少应包括三个方面：一是人文社会普遍服务体系；二是产业社会普遍服务体系；三是信息知识社会普遍服务体系。在中国，建立社会普遍服务体系的落脚点是保障人的基本生存权、发展权与自由迁徙权，这是人文社会普遍服务体系的主要内容，是实现社会公平、和谐发展和全面现代化的基础，它解决的是市场主体之间地位平等、机会均等的问题；产业社会普遍服务体系是分享人类技术和产业进步成果、推动产业升级的保障，它包括网络产业、产业网络化和企业社会责任，其作用是解决在中国人实现初步富裕之后，如何分享进步成果，提升国家竞争力，实现强国梦想的问题；构建信息知识社会普遍服务体系是现代信息社会的要求，现代社会的信息和知识是公共物品，其作用在于解决在保障公民知情权的基础上，如何降低社会运行成本，形成良好的社会资本积累机制的问题。

3. 构建社会普遍服务体系必须遵循三个原则。一是普遍化原则，即社会普遍服务的对象为社会全体成员，或者说，只要是社会成员，都享有社会普遍服务成果的权利。二是非歧视性原则，包括两层含义：第一层含义是向公众提供社会普遍服务是机会均等的，不管服务对象处于什么阶层、区域、人群；第二层含义是社会普遍服务成果具有“非排他性”，任何人（国民）在任何地点（国内）享有普遍服务不影响他人，比如基础产业普遍服务，尽管在不同地区提供基础产业服务的成本可能会有所不同，但业务资费一视同仁。三是强制性原则。这主要针对社会普遍服务的主导方或运营者来说。社会普遍服务的各项政策具有强制性，各级政府必须执行并做好监管，普遍服务的具体运营商必须按照制定的政策提供普遍服务。比如对于产业普遍服务，政府主导建立普遍服务基金，而各运营者必须强制性地交纳相应的基金份额或比例，承担一定份额的普遍服务义务。

4. 构建社会普遍服务体系将成为现阶段政府最重要的职能。从提供社会普遍服务到构建社会普遍服务体系，政府自然是行动主体并

发挥主导功效，因为私人部门唯一追求利润的属性极易导致只顾效率而忽视公平的局面，这违背了社会普遍服务的本质——防止失衡与断裂。但是，从多年市场经济的实践来看，产品和服务的提供在竞争中的效率是最高的，能够形成量和质的双丰收，即公共领域也需要除政府之外的多元主体的参与，既能防止垄断而造成的低效与腐败，又可最大限度地满足公众需求，从而真正实现社会普遍服务的目标。也就是说，政府在瘦身的同时不能放弃关键性领域的主导权，在积极促成部分垄断行业向市场开放的同时，必须着力社会公平价值的实现，协调不同利益主体之利益，保证机会均等、服务同质，避免出现弱势群体、落后地区的边缘化。

总的来说，在制定整个社会普遍服务（包括人文普遍服务及基础产业普遍服务）的政策方针时，我们必须全面把握七个方面的相关问题：一是确定普遍服务实施主体和服务对象，要对各种普遍服务项目详细分类，以明确服务义务的具体承担者、履行服务义务的方式，有针对性地切实解决被边缘化的地区或人群享受社会普遍服务的问题；二是确定各类社会普遍服务的业务范围，即哪些业务应实现社会普遍服务；三是确定社会普遍服务标准，根据各地区的差别制定不同的社会普遍服务水平，并且其标准将随国民经济的发展以及人民生活水平的提高而动态调整；四是确定资金来源，通过何种渠道筹集资金以解决实施普遍服务所需要的资金投入；五是确定成本补偿的范围和补偿的数额，即具体提供服务者的成本中哪些应该得到补偿，补偿额度有多大；六是确定管理模式，政府通过何种管理机制来实施普遍服务政策；七是确定相关的投诉和处理程序，对违反社会普遍服务政策或不履行其义务的服务者将如何实施监管。

二、转变政府职能，创新政府治理模式

中国改革的每一步进展都离不开政府本身改革的强力推动，社会普遍服务体系的构建同样离不开政府主导作用的发挥。实现社会普遍服务隐含着重要的前提条件：一是政府必须由控制型向激励型转变，

也就是说，政府过去的主要功能是控制市场主体的活动范围和活动方式，现代政府的功能主要在于激活各类生产要素，充分发挥个人的潜能；二是政府公共服务迅速普遍化，以扩大服务主体的服务方式并保证服务受众的广泛性和服务质量的优质性、同质性。政府职能转变是政府改革的首要环节，也为实现政府治理模式创新奠定基础。这里需要强调的是，过去我们认为构建社会普遍服务网，如社会保障系统，是一项巨大的公共支出，往往形成社会的成本，但经过理论推演和社会实践证明，一个好的社会普遍服务网，不仅不会增加政府支出，相反，它还会形成一定的社会生产力。

根据公共需求提供公共产品与公共服务，是现代政府的主要职责和核心职能，是政府实现良好治理所遵循的原则。充分考虑中国社会转型的多元复合特征，当前转变政府职能必须以强化政府的社会性公共服务职能为落脚点。中国当前的利益关系呈现出两个重大变化：由利益倾斜向利益兼顾转变；由利益调整向利益调整和利益增进并重转变。这就需要在公平与效率之间寻求新的、合理的平衡点。从现实情况分析，贫富差距严重并不断扩大的主要原因之一在于政府对社会普遍服务提供的缺失，社会再分配职能的缺位。由于贫富差距过大，弱势群体有所增多，政府应当把主要注意力放到协调重大利益关系上，放到社会再分配上，放到着力解决社会公平问题上，充分承担维护社会普遍服务网的重任。为此，在解决市场化分配的同时，要更加突出地抓好社会再分配，努力形成兼顾效率和公平的收入分配和再分配机制，尽快确立和完善多层次的社会保障体系。

从国家的发展来看，我们过去一谈防止贫富分化，往往把政策着力点放在防止“富人过富”的问题上，经济和社会的发展越来越彰显出经济的马太效应。事实上，使人充分发挥个人潜能并合理、合法地拥有和创造财富本身就能形成社会精进机制，富裕阶层尤其是大量中产阶层的存在，更能保持社会经济发展的势能，并能不断释放经济发展和社会进步的潜能。由此，当前我们需要将战略重点调整到解决“穷人更穷”的问题上来。

从强化政府的公共服务职能看，发挥政府在社会普遍服务体系中的主导作用，需要集中解决以下主要问题：第一，研究和界定中央与地方在公共服务供给方面的财权、事权，使财权和事权相对称，进一步实行有效的转移支付并强化地方政府在公共服务中的作用；第二，要加快公共财政体制建设和社会普遍服务基金的设立，使财政支出和一部分社会资金逐步向义务教育、公共医疗、最低生活保障等社会公益性项目倾斜；第三，要制定公共服务的最低标准，保证低收入人群能够获得最基本的公共服务；要在保证最低生活保障、初级卫生保健、义务教育的基础上扩大公共服务的覆盖面，实现人人都享有基本公共服务的目标；第四，要实现政府社会管理理念的创新，积极推进公共服务的市场化、社会化，高度重视绩效评估在公共服务创新中的作用，以不断提高公共服务水平。

按照公共利益和公共服务的要求，实现政府良治还应当同步推进公共政策的转型和创新。公共政策的转型和创新根源于公共需求和公共利益的变化，目的是公平、公正地分享经济社会发展的成果，解决民生问题。制定和实行公共政策的过程，实质就是协调社会利益关系的过程。要使公共政策取信于民，就要建立责任政府。当前，新的政府责任框架正在酝酿，具体包括：在市场化、社会化改革过程中，强化政府的管理监督责任，不能借故推卸，否则就是失职；由非政府主体承担的公共服务项目，按照权限与责任相一致的原则，政府、市场主体、社会主体对各自分担的责任负责，并互相监督；政府更多地向公共服务对象（如本地居民）负责，公众对公共服务的评价和认可程度足以影响政府公共服务项目负责人的奖惩任免。

三、设立并有效管理社会普遍服务基金

构建社会普遍服务体系，需要政府的即期投入，主要有三类：一是财政的直接投入，如义务教育；二是收缴相关企业的社会普遍服务基金，如电信普遍服务基金；三是政府通过规制的手段来规划市场主体的义务，如企业的社会责任。

人文社会普遍服务和信息知识社会普遍服务具有自身的特殊性，一是其服务提供方只能是政府，不像基础产业普遍服务有具体的运营商；二是服务手段是制定普惠性的公共政策，或者建构促进人文权利实现的普惠制度框架；三是服务方式是无偿的，或者只要支付低廉的价格即可。由此，大量公共服务政策效用的实现是无偿的，其政策成本是直接建立在公共财政的基础上的，如最低保障制度的受益者无需支付任何成本，“低保”资金由国家财政直接负担。

产业社会普遍服务基金应该由政府基金、企业基金两部分组成。有专家提出，政府基金的主要来源是征收所有普遍服务提供行业的基金、国家对普遍服务的政策补贴、国外的相关资助等；企业基金采用国际典型方式，在销售服务中加入普遍服务成本，通过所有消费者的公平负担筹措。由此，加快发展基础产业普遍服务建设，应当以设立基础产业普遍服务基金作为完善补偿机制的最佳途径。从效用角度出发，完成基础产业普遍服务基金的整体建设需要考虑以下几个环节：

1. 尽快设立专门的普遍服务基金管理机构。以基础产业中的信息产业为例，按照美国、南非等国家的经验，普遍服务基金的管理机构是非营利性组织，受国家信息产业主管部门领导，而且仅设中央一级，主要职责在于建立起核心为“普遍服务基金”的成本补偿制度，以弥补市场调控的缺失。普遍服务管理机构的日常事务由专职工作人员处理，同时聘请来自经济、财务、技术方面的专家组建委员会，负责具体项目的评审和重大课题研究，以减少开支，体现效率和决策的科学性。

2. 科学设定普遍服务基金的征收比例。基础产业的普遍服务基金是一种转移支付，通过国家财政或政府基金，实现富裕人群或先发地区的人群对农村和偏远地区人群的补贴，是一种收入再平衡政策。目前多数国家，特别是发展中国家，由于财政资金紧张而选择由运营商来缴纳份额，中国同样也面临着财政资金紧张的局面，因此对于征收比例，应当在普遍服务成本估算的基础上，根据中国不同基础产业市场的总收入规模，确定不同类型普遍服务基金占产业市场总收入的比例，征收比例可以根据不同时期、普遍服务成本大小的变化而有所

调整。

3. 规范普遍服务基金的使用。设立普遍服务基金的目的之一是用来重点弥补落后地区或弱势群体享受服务的数量和质量不足，借鉴美国等先发国家的做法，可以考虑豁免部分普遍服务责任并且给予一定补偿。当然，具体补贴对象是通过招投标的竞争过程确定的，其中，核算成本是招标过程的关键。基金管理机构负责召集专家委员会根据地区自然地理和人口特点、产业发展状况进行分析评价，对普遍服务的具体项目实行成本估算，通过核算成本提出一个招标的最高补贴数额。通常，政府通过竞标方式选择报价最低（而且应低于最高补贴数额）运营商为该地区提供电信普遍服务。另外，普遍服务基金的使用应围绕具体工程项目进行，具体程序为：一是受补贴地区和人员的申报，二是项目排序，三是选择运营者，四是发放补贴资金，五是基金管理机构会同相关管理部门对资金的使用和普遍服务完成进度进行监督、管理。

综上，从制度角度来说，无论其形式还是实质，社会普遍服务深刻地体现出正义、合理、普遍的价值取向；从经济角度分析，社会普遍服务直接产生财富分配效应并间接加速经济增长，客观上推动社会现代化的进程。现代社会，身份的平等已经不仅仅是一种政治理念，而且是现实制度的安排问题；平等并不简单指个人成就最终完全一样，而是指一种进行交换和选择的均等权利或机会。正如法人行动者理论所揭示的，社会生活中的权利是可以细分的，不论政府、团体或个人，都可以通过平等交换来达到关系的均衡。构建社会普遍服务体系，既是处于劣势地位的人们要求，更是社会价值发展的共同趋势，它为顺利完成中国现代化的多元复合转型提供最有力的支持和保障。

第四节 中国呼唤经济社会全面创新

中国社会正处在前所未有的大变局之中，市场化进程不断演进，

政治体制日臻完善，多元文化共同繁荣，价值体系渐趋整合，社会结构分化重组，共同汇成社会转型之洪流。八个具体的转型过程都以政府履行公共管理职能，扮演宏观调控者角色为关键的联结点，多元复合转型的顺利实现必然以政府提供有效服务为保证。政府功效的正常发挥需要依靠财政所提供的物质支持，政府对财税政策的正确选择正是实现社会秩序重新构建的关键环节。可是，中国当前的财税运行仍然没有脱离计划经济思维模式的羁绊，整个财税领域暴露出严重的问题，集中表现为财税体制的统包性、财税机制的依赖性、财税政策的封闭性、财力分配的粗放性。如此财税状况必然严重阻碍社会复合转型的顺畅进行。政府必须正视现存问题，依据对社会转型的科学分析，重新设计和制定国家财税政策。

一、全面创新财政理财理念

新时期财税政策的总体思路就是以“一切基于市场，一切服务于民生”为准则，以促进公平竞争、自由开放的市场秩序为基础，以促进所有人的全面发展为目标，树立政府理财的大发展观。首先，实行“四大转变”。由传统的“等、靠、要”理财向科技兴财转变；由高度集中的传统分配向市场化、社会化分配转变；由直接控制调控为主向间接激励调控为主转变；由粗放式管理向集约化管理转变。其次，强化人均意识、服务意识、创新意识、发展意识，坚持总量与结构均衡，开源与节流并重，公平与效率统一，国富与民富兼顾的理财观念，为政府理财及其创新提供新的共识。最后，在新的思想基础上创新财税模式，建立一种开放度广、服务性强、约束力大、权威性高、稳定与发展协调、财力增长与经济增长相适应的财税模式。

（一）建立专业化制衡的公共财政管理框架

建立公共财政体制框架，其基本思路是构建专业化制衡的公共财政管理组织架构，规范公共财政的预算管理与支出制度，由中央政府或省级政府实行制度化的公共转移支付，以信息化为手段建立公共财政管理平台，逐步建立以推行执法责任制、行政管理责任制为核心的

公共财政管理体系。

专业化制衡的公共财政管理体制是以信息化建设为支撑，导入先进管理理念，按照标准化、程序化的原则来构建和完善专业分工、流程制衡、精简高效和能够自然运转、自动考核、自相平衡的现代公共财政管理体制。

建立专业化制衡的公共财政管理体制，促进信息化的推广和应用，实现专业化、集约化管理，降低成本，提高工作效率，实现公共财政管理方式的创新，形成管理机制制衡化、管理结构扁平化、管理职能专业化、管理手段电子化、管理制度标准化的现代信息化管理。信息化是政府管理结构扁平化、网络化的基础，也积极促成财税管理层级和幅度的变革，最终实现政府财政管理的高效能。

（二）多元复合转型的税收制度设计

目前中国实行的是1994年确立的税收体制，这是一套以所得税、流转税为主体，其他税种辅助配合的复合财税体制体系。由于当时的条件限制，仍或多或少地带有计划经济的色彩，没有充分体现公平。随着经济的发展，一些不尽完善的地方逐渐暴露出来。在社会转型的时代背景下，中国的财税体制改革应当置于宏观历史背景下，应当立足于促进经济改革调整和促进对外开放、促进科技进步，从制度和政策层面提出完善现行财税体制的办法。财税体制改革不应该仅仅考虑税收的增收问题和占国内生产总值的比重多少，当务之急应更多地关注宏观税负多少的问题。下一轮改革，绝不仅仅是一个量的改革，而是以质为主的改革，甚至是一个指导思想上的变革。财税体制改革的指导思想应当以结构调整、制度创新为核心。

经济全球化将不可避免地使税收向全球化或一体化方向迈进，具体表现在：各国税收种类、税目、税率、政策和征收管理制度等税收制度进一步趋同；区域性的税收协调日益强化；国家之间的税收合作将通过签订税收协定避免双重征税和防止偷漏税而加强，甚至有可能建立起国际性的税收组织，以便协调各国的财税体制和税收政策，追查偷漏税行为。

2000年后，曾出现了由欧盟国家减税大战引起的全球减税浪潮。因为，税率过高抑制投资，影响本国企业竞争力，并导致资本外流。加入世贸组织和经济全球化，促使中国各项改革都必须放在全球视野中加以考虑，新一轮税改同样如此。新的税改措施的主要目的是规范税收制度并填补漏洞。税收的本质是国家凭借权力参与国民收入分配，强行将属于私人或企业占有的财富无偿地变为国家所有，由国家支配。如何建立一个符合人类本性的无偿占有私人财富的制度，这是建立税收征管制度必须考虑的重要问题。中国原有财税体制制定的基准往往是出于“计划”、“调控”、“财政收入”的需要，难免造成一些有失公正、不合规律的后果，现行税收制度存在着一系列零乱的复杂法规和漏洞，已成为深化改革之难题。

下一步财税体制改革将更加注重增强税收对优化资源配置、调节收入再分配的作用，力求为企业创造公平竞争的环境，促进国民经济持续快速协调健康发展。1994年财税体制改革的成就主要表现为，在构建市场经济的税收框架中起到了突破性的作用。十年时间，国际国内形势发生了巨大变化，下一步财税体制改革的立足点不仅仅是在市场机制下建立而是要在全球经济一体化模式下如何建立税收制度，不再仅仅是开放问题而是融入国际社会和实现和平崛起的问题，不是仅仅打开国门而是要在一种国际游戏规则下运行。所以，在上述情况下，就必须找好建立税收制度的位置。特别是中国加入WTO后，在制度法律等建设上更应按照国际惯例、国际模式，而不仅仅是中国自己的规则。这就要求：首先剔除1994年税改中的过渡性制度和政策。在税收上，也要讲国民待遇原则，不仅是国内外之间的平等，还应体现在不同经济成分之间的平等。其次要顺应国际税改的趋势，认真研究中国宏观税负水平，逐步改变对企业重税对个人轻税的财税体制格局，使财税体制结构进一步合理化。这并不意味着对个人要实行重税，而是要合理化，使税负公平。

（三）改革预算管理是财政创新的关键

首先，遵循中国的宪法与基本法律法规，符合中国社会主义市场

经济发展的客观要求，修改和完善《预算法》，以法律的形式对建立中国政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算的复式预算制度的主要内容进行规范。只有保证《预算法》在法律上的地位和权威，才能使预算的编制、审批、执行、监督等环节的工作有法可依，有法必依，执法必严，违法必究；全面推进依法行政，依法理财，实现预算管理全过程的“法制化”，确保公共财政职能作用的发挥。其次，修改和完善预算执行制度。在《预算法》中应明确体现预算编制、执行和监督相互分离的运行机制；硬化预算约束力，严格控制预算调整；在部门预算管理工作中切实解决对部分专项资金所采用的“切块资金”管理方式所遗留的问题；以《预算法》为基本法来处理 and 协调其他法律与之相冲突和矛盾的条款。当然一些具体的预算方法也需要与时俱进，不断改进。再次，改变预算编制时间和视野。为了消除预算的“法律空档”，根据市场经济国家的经验，编制一年的预算对于科学管理来说，眼界太短，视野不够，最好调整为3~5年。最初编制时，往前作3~5年的预算安排，之后每次编制时都往前滚一年，并调整原预算中所剩2~4年的预测内容和财力安排的内容。这种滚动预算体现了瞻前顾后，综合平衡的要求。

随着社会主义市场经济体制的确立，必须彻底转变政府作为政权组织、生产资料全民所有制所有者代表和生产经营的直接组织者“三位一体”的身份和职能，实现政企分开和政资分离。正确处理政府与市场的关系，使市场在资源配置中起基础性作用；正确处理政府与企业的关系，使企业真正成为自主经营、自负盈亏的法人实体和市场竞争主体。市场能办到的，政府不必代劳，政府要办的事情就是市场机制无法解决或解决不好的事情。由“行政型政府”向“服务型政府”转变，只有正确界定政府与市场的活动空间，按照市场经济的要求转变政府职能，才能改变当前财政的“缺位”、“错位”和“越位”，政府才能更好地运用预算管理来为广大人民群众提供更好更优质的公共服务。

为适应建立社会主义市场经济体制和加强预算的需要，必须改革

现行的政府预算科目，建立新的政府收支分类。新的政府收支分类体系将包括部门分类、功能分类、经济分类三个部分。部门分类主要明确资金管理责任者，解决“谁”的问题；功能分类主要反映政府支出的功能，明确“干什么”；经济分类主要反映收入和支出的经济性质，明确收入的具体来源和支出“如何使用”。这次改革将改变现行收支分类只包括预算内收支的状况，将预算内收支、预算外收支及政府行政事业单位的自有收支等都纳入政府收支分类范围；根据政府职能进行功能分类，反映政府一般公共服务、国防、公共安全、教育、社会普遍服务等政府职能，体现政府一定时期内的方针政策、支出结构和资金的使用方向；按经济性质设置政府收入经济分类和政府支出经济分类，并将各类收支充分细化，反映政府收入和支出经济要素的构成情况。

（四）改革政府会计制度

国际通行的权责制预算，以成果与产出管理为基本特征，即用结果控制、产出控制取代过去的规划控制。“成果”是要达到的目的，是指政府为社会公众服务所产生的结果；“产出”是达到目的所要履行的职责，是指政府各部门代表政府为社会公众提供的消费和服务。中国政府在政府会计改革方面，首先，要确立政府会计目标。政府的目的是为了营利，而是为社会提供服务；政府产生、运转的基础是建立在受托责任上的，其受托责任不仅仅局限于当期的预算收支，而应当对整个财务收支情况及财务状况承担受托责任。其次，建立政府财务会计报告体系。对于政府来说，受托责任要求政府向公众做出回答，以证实公共资源的筹集以及使用这些资源的目的是合理和正确的，政府财务会计报告体系在实现政府公开受托责任的过程中起着主要的责任。最后，制定政府会计准则。为确保政府会计信息的可理解性以及与其他会计信息的可比性，各国在推进改革的过程中，都非常慎重地对待政府会计准则的具体制定问题，在总的原则上通常要求与公认的会计原则的精神相一致。与国际惯例接轨，重组中国预算会计体系，预算会计体系应由政府会计和事业单位会计构成，其中，政府

会计包括财政总预算会计和行政单位会计，它们是总和分的关系；把政府作为会计与财务报告主体，引入“权责制”和“受托责任”概念。中国政府财务报告应当提供全面反映政府业绩和财务受托责任的财务及非财务信息，披露预算情况、国有资产、政府采购基金、社会保障基金等方面的信息。制定政府会计规范，改革完善现行制度与准则的并行模式，可先行制定政府财务报告准则，在此基础上再逐步完善和发展政府会计准则。

（五）完善分税制，理顺中央与地方的财税体制

中国已经建立了初步适应市场经济的分税制财政体制，但是目前仍存在不少需要完善的地方，中央和地方的分税方式需要优化，例如目前所得税的中央地方分享办法采取了个人所得税和企业所得税“一刀切”的方式，在转移支付体系不够健全的情况下，对有差异的地方财政利益照顾不够。分税制的不尽公平合理，造成了一些基层地方的财政困难，引发了一些经济和社会问题，迫切需要予以完善，合理分配中央和地方财政利益，为经济发展奠定良好基础，促进各项社会公共事业的进步。

二、实现多元复合转型的突破点，全面创新社会管理理念

社会呼唤新思想，发展需要新思路，改革需要新突破。改革突破点的选择成为新一轮中国社会经济发展的关键，构筑社会普遍服务体系是新时期最重要的战略选择。

（一）建立覆盖全面、标准一致的社会普遍服务体系

社会普遍服务工作是民生之基，对社会稳定和发展意义重大，尤其是对转型国家的改革与发展来说，是减缓改革对社会的振荡和对人民生活冲击的“定心丸”，也是现代化进程的加速器。目前，中国的社会保障工作存在诸多不足的地方，与其他转型国家相比也存在较大差距，需要进一步健全和完善养老、医疗、失业等社会保障体系，强化社会保障具体措施，建立覆盖全面、标准一致、可异地支付的社保体系，特别是要建立和完善农村社会保障制度，最终要实现城乡居民

社会保障制度一体化。这是因为，快速推进城市化并解决好农民终结问题是中国社会多元复合转型中最核心最重要的环节，由此，政府财税政策的选择首先要围绕该问题展开。

城市具有经济聚集效益和福利设施共享效用，快速城市化最终归结为加快把农民转变为市民的速度。针对“老三农问题”之农村、农业、农民，政府已经进行减轻并逐步取消农业税费负担的尝试，但面对“新三农问题”之农民工、失地农民和农村村落终结时，政府政策的制定者，应当做出新的具体规划：将现有农民纳入社会保障体系是农民终结关键，向农民征收社会保障税必须尽快提上日程。一方面，这既是无地农民完全脱离土地，向城市大量转移劳动力的根本驱动力，又是保护农民工权益，帮助农民融入城市的切实措施。随着农村劳动力向城市的普遍转移和原有农民在户籍、住宅、就业、劳动保护、医疗、子女教育等制度保障方面与城市居民享有同等权利并承担同等义务，传统村落存在所依赖的劳动者要素便彻底消失；大城市群和大城市带的形成，最终日益扩张以吞噬村落，实现村落的终结和城市化的彻底完成。另一方面，向农民按照城镇市民的平均水平征收社会保障税是征税额的总体要求，这既体现税收平等和公民平等原则，更是快速解决农民终结问题的高效途径。当然，如此改革必须充分考虑农民的承受力问题，以确保转型中的社会持续稳定，为此，针对社会保障税的征收应制定其他的相应配套措施，但将原有农业人口、现有无地农民和农民工纳入到社会普遍服务的范畴中，是政府政策调整的主方向。

支持普遍征收社会保障税的配套财税措施就是政府提供社会普遍服务。把通过征收社会保障税而扩大的政府财政收入以社会普遍服务的形式返还给农民，是具有现代意义的财政转移支付方式。“机会均等、服务同质”作为社会普遍服务体系的核心理念，能够在政府提供公共产品和公共服务方面保证农民向市民的根本转变，形成无村落的现代化城市社会。

村落的终结还涉及到国土资源的重整。国土资源是国家掌握的重

要资产，随着农民向城市的彻底迁移，国土资源得以重新开发。国家财政应为获得“解放”的地区营造良好的投资环境，包括搞好土地开发以及水、电、交通等基础建设，发放低息贷款以及提供发展资金等，有效提高现代区域经济的发展潜力。

（二）信息公开、民主理财与扁平化管理

信息技术的飞速发展，为政府改善公共服务，实行公共行政和公共财政公开，提高理想执政和民主理财程度提供了现实条件。政府办公自动化、信息化、网络化和信息资源的全面共享，提高了政府管理效率，增强了战略决策的科学性，政府管理公开化是电子化政府建设的重要内容。政府财政服务专网与公众网相连接，面向社会大众，协调各部门积极发展在线服务，有重点地选择一些关键服务上网，有利于促成公平参与和充分竞争的有序市场，并增加公民参与社会事务的途径，增强民众对政府的信任程度。随着信息社会的到来，中国现行的政府管理暴露出许多弊端，主要集中在管理层级过多，“管理链”过长，一方面导致管理费用过多，另一方面，最高管理层与最低管理层的距离拉长，信息传递速度慢、易失真，管理效率必定大打折扣。面对着信息技术对管理的冲击，整个行政组织的架构都在由纵向结构层次向横向结构层次转变，现代网络信息技术加强了操作执行层与高层决策的直接沟通，行政组织必然向扁平网络化结构发展。为此，目前可逐步尝试将五级财政转变为三级财政，减少管理层级，扩大管理幅度，使财政资源和财政信息在相对较短的链条中传递和流通，以提高财税使用和管理的效率。财税管理依托信息化搭建管理平台，在不同层级的政府管理中实行物流、资金流和信息流分离原则，依托信息化手段有效实施分权制衡，形成决策流、信息流、资金流“三流”并行，相互监督的局面，有效制约政府支出的铺张浪费和效率低下。

在新经济时代，世界各个国家都加强了信息化平台的建设，在促进社会经济发展和提高政府管理效率方面均发挥了重要作用。中国的信息化建设已经取得了重大成就，但仍然存在很多问题，尤其是在信息共享和运用方面，缺乏社会普遍服务，迫切需要进一步完善。以税

收管理为例，要克服各个子系统信息利用率低，信息资源浪费严重的“孤岛”现象，需要将各个子系统连结成一个可以信息共享的系统；税务机关对纳税人信息的管理要多渠道的采集、多方面的分析、多量次的运用。中国目前税收征管体制存在人员庞大、机构重叠、行政费用比例高，信息化程度较低的问题，迫切需要完善体制、提高效率，精简税收征管机构和人员；加快实施金税工程，提高征管手段和水平；严格依法征管，应收尽收；提高征管效率，降低征管成本；完善税收复议体系和税收司法体系，突出复议和司法的公正性和独立性。

（三）适应知识经济的要求，催生新技术产业，走循环经济之路

知识创意是知识社会的主要生产要素，知识的获取、掌握和运用以人为载体，由此，提高人力资本的知识化程度是积蓄国家发展潜力的关键。重视教育是当代政府的一致理念，中国现阶段政策的重新选择也必须以推动国家教育事业发展为目标。

从宏观整体来看，政府在力行“科教兴国”战略中承担了更为重要的新任务，包括加大科技教育投入，特别是加大国家财政性教育经费的供给，保证教育经费投入量的绝对增长；制定科技教育发展规划，并组织力量有效实施，使教育模式本身也以社会发展需求为导向进行相应的转型；鼓励和支持群众性科技活动，各种社会力量的积极参与是全民族素质提高的有效途径和显著成果。产业创新能够形成本国独立自主的高新技术引擎，而重视和鼓励研发是实现创新的途径。

第一，在财政支持下，建立高新技术产业与金融有机结合的机制，争取商业银行和其他非银行金融机构增加对高新技术产业的贷款贴息、股权融资和融资担保信贷投入，同时加大高新技术产业投资服务有限公司的贷款担保服务和投资参股力度等。

第二，建立高科技风险投资市场。要从根本上缓解高新技术企业资金短缺问题，就必须建立风险投资体系。政府应通过在财政、税收等方面的促进作用形成风险投资基金，集中投资于信息产业和生命科学领域。投资对象应是处于发展初期，具有高速成长性的中小企业；投资方式应以股权形式为主，具体包括购买可转换债券、优先股、认

股权等形式。

第三，建立科技开发准备金制度和加速折旧制度。允许企业，特别是目前生产规模不大但有科技发展前途的中小企业，按其销售收入的一定比例提取科技开发风险基金，以弥补科研开发可能失败造成的损失。为保证该基金确实用于科研开发，应规定准备金在规定时间内用于规定用途，对逾期不用或挪作他用的，应补缴税款并加罚滞纳金。加速折旧实际上是税款的递延，对企业来说，相当于政府提供的无偿贷款，政府可通过加速折旧这一制度的激励，加速高新技术产业发展资金的“回笼”。

第四，建立健全对高新技术产业发展的税收优惠政策体系。对独立的科技开发研究机构，应视为非营利机构，免征企业所得税。具体的转化税收优惠方式包括：从目前的以结果优惠为主向以过程优惠为主转化，即对创新的过程予以税收扶持，以支持企业进行研究与开发新产品、新工艺、新技术；从以整个企业为“受益人”转变为以具体的科研项目，具体的开发环节作为“受益人”，根据科技研究开发的特点，只有通过项目优惠，研究开发环节优惠，才能刺激具有实质意义的科技创新行为；从目前的地区优惠为主转向以产业优惠为主，尽快统一高新区内外的高新技术企业的税收优惠政策，鼓励高新技术企业间的公平竞争；由现行以所得税优惠为主向所得税和间接税优惠并重转化，加强从流转税角度研究促进科技进步的措施。

知识经济下走新型工业化道路是在发展中解决环境问题的一条根本途径，实现新型工业化就必须发展循环经济，即呈现“资源——产品——再生资源”的循环发展模式，以地球有限的资源支撑人类社会发展需求的日益增长。政府从财税政策角度贯彻循环经济发展战略，可以加快线性经济向循环经济的转型，提早实现经济、社会、环境的“共赢”。首先，在税种创新上，可以尝试对消耗不可再生资源或造成环境污染的企业或个人征收生态税，从税法、税制规定上限制传统线性经济的扩张，将由此扩大的政府财源以政府提供公共产品和公共服务的方式进行环境污染治理，既从制度上促使公众树立节能保

洁意识，又可承担单个经济主体无法承担的治污义务。其次，对过度消耗资源或严重危害环境的产业，政府可直接利用财税手段设置产业发展限制，包括征收高额税收、提高所得税提留比例等方式，而对那些积极投入清洁资源开发、研制和使用的产业，可以给予财政资金奖励或税收优惠，同时实现调整产业结构之目的。

（四）按照开放社会的要求，鼓励竞争，在全球范围内配置资源

全球化直接形成生产要素国际间的自由交流，财税政策选择以促进“开放”为目标也是中国社会由封闭走向开放的客观要求。开放的财税政策主要着眼于整个国际市场，从财税领域推动国家整合丰富的国际资源，在全球范围内配置各种生产要素，既包括劳动力、资本等有形要素，也包括知识和技术等无形要素。财税政策在激励开放中的作用主要体现在两个方面：吸引投资和吸引人才。

在吸引投资方面，政府可以尝试适度简化税制以增强与欧洲等其他国家税制的趋同性。降低税负加上强化地财和严格征管的税收改革，有助于中国在国际竞争中获得优势。另外，推出出让部分国有股份免税政策还可以打破股权僵滞局面，吸引外国投资者进入市场，为股票市场注入活力，刺激效益低下的企业自由竞争与兼并，对企业发展 and 产业结构调整产生深远影响。在吸引人才方面，对外来人才直接参与中国国家建设提供优越待遇，以国家出资鼓励的方式为当前和今后的发展储备力量；支持优秀人才出国深造，加大财政对人力资本培训的投入，并为其学成回国创业提供有力的税收优惠，包括税负减免、降低税率等等。

开放条件下，繁荣经济的最有效手段是设计一套保障竞争的制度。历史证明，推动经济向前发展的动力是竞争，它是获得繁荣和保证繁荣最有效的手段，而形成竞争最有效的机制是市场经济机制。改革开放以来的经济发展历程，证明了市场机制是形成竞争、配置资源最有效的机制。中国当前需要继续完善社会主义市场经济机制，保证经济主体的完全竞争地位，保障经济繁荣和人民生活水平的提高。