

“十一五”规划基本思路和 2020 年远景目标研究*

Cogitation about the 11th-five plan and Consideration on the Long-term Goal Before 2020

□ 国务院发展研究中心课题组

内容提要 “十一五”规划是我国在社会主义市场经济条件下、经济全球化进程中全面建设小康社会的新的中长期规划,从全局视野全面剖析未来 5~15 年经济社会发展面临的五个突出矛盾,进而提出切合国情的基本任务;以推动经济增长方式转换这条主线展开,展望我国经济社会发展的总体态势,并提出若干政策建议。

关键词 “十一五”规划 远景目标 经济增长 态势 政策建议

作者单位 国务院发展研究中心 北京 100010

The Academic Group of DRC

Abstract: The 11th-five plan which is made up on the context of socialism market economy and economic globalization is a medium and long-term plan about constructing a all-round well off society. The paper analyses five conflicts turning up in social development during the future 5-15 years, and then in order to promote the transition of the economic growth methods, goes ahead to put forward the basic assignments suitable to our country. Besides, the prospects and a series of suggestions about China's economy and social development are advanced.

Key words: the 11th-five plan, long-term goal, economic growth, trend, suggestion

党的十六大制定了新世纪头 20 年全面建设小康社会的宏伟目标,要使经济更加发展、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,进一步明确了第三步战略部署的阶段性目标和实施步骤。十六届三中全会提出坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的科学发展观,不仅强调不同方面的发展要统筹兼顾,而且强调各个领域的改革也要协调推进。这些新的奋斗目标和发展理念上升为执政党的重大战略决策,标志着对中国改革开放和现代化建设规律认识的飞跃和升华,不仅指引着“十五”期间的改革与发展顺利推进,而且将继续引领未来 5~15 年乃至整个现代化进程的伟大实践。

一、未来 5~15 年经济社会发展面临的突出矛盾

在全面建设小康社会的新阶段,分析未来中长期发展面临的各种突出矛盾,

* 本文是国务院发展研究中心重点课题《“十一五”规划基本思路和 2020 年远景目标研究》的总报告。课题负责人:王梦奎、谢伏瞻、李剑阁;课题协调人:李善同、卢中原、侯永志;总报告执笔人:卢中原。总报告吸收了国务院发展研究中心集体讨论的意见。

仍然要坚持以社会主义初级阶段的长期基本国情为依据。概括起来,未来 15 年经济社会发展面临以下突出矛盾:

(一)可持续发展面临的资源环境压力日益加剧

这是我国未来经济发展面临的最为突出的矛盾。一方面,经济持续快速增长并处于新一轮上升周期,经济总量显著扩大,工业化和城市化加速,这些都带来发展空间扩大的新机遇,也势必加大对资源的需求和消耗强度。另一方面,可持续发展面临的资源和环境压力日趋严峻,高投入、高消耗、低产出、低效益的粗放型增长方式已经越来越难以以为继。

在粗放的增长方式下,未来我国经济持续快速增长必将加剧自然资源的供求矛盾,导致经济运行成本上升。我国人均资源紧缺,绝大多数资源的人均占有量低于世界平均水平,但是资源消耗量或自然资源损失量却排在世界前列^①。重化工业和城市化加速发展,对矿产、土地和水资源的需求将进一步扩大,供求缺口日益凸现。矿产资源的国内保证程度将进一步下降,对国际市场的依赖程度日益提高(见表 1)。工业用水和城市生活用水将进一步挤占农业用水,水质恶化又制约水资源可供量的增加。非农用地挤占农业用地的势头十分强劲,土地资源将持续紧张。我国的环境承载能力原本就十分脆弱,粗放型经济高速增长所付出的环境代价又过于高昂。目前我国的环境质量仍然处于“局部有改善、整体在恶化”的状态,如果不能进一步转变粗放型增长方式,整体环境质量还可能进一步恶化^②。

表 1 我国主要矿产品对国际市场的依赖程度将不断提高

矿产名称	进口依存度 (%)		
	2000 年	2010 年预计	2020 年预计
石油	31	41	58
铁	33	34	52
锰	16	31	38
铜	48	72	82
铅	0	45	52
锌	0	53	69

资源和环境对可持续发展的压力,本质上是经济增长方式粗放、技术含量低和经济效率差的问题。我国科技发展不适应经济增长方式转换的需要,技术水平低制约着经济效率的提高和增长潜力的发挥。我国除了科技投入总量不足、投入结构不合理以及自主创

新能力差等问题以外,由于缺乏降低资源消耗、提高资源利用率和保护环境的产业技术,或是有了这些技术而又缺乏推广应用的机制和动力,科技成果难以转化为现实的生产力,进而使我们难以走出粗放型增长的怪圈。

(二)盲目投资和低水平扩张的体制性根源日益凸显

我国经济增长质量偏低的深层次原因,在于市场经济体制不健全,经济领域和政治领域的改革不协调,政府对经济的行政干预仍然过多,盲目投资和低水平扩张的体制根源还没有彻底消除。主要表现在以下几方面:

1. 投资体制不适应市场经济发展的需要。一是政府投资范围界定不清,对竞争性领域的市场化投资介入过宽,行政干预过多。习惯于借助预算内投资来调控经济运行,而不善于通过政府消费来提供公共服务。二是对全社会投资存在重审批、轻服务的倾向。投资审批政出多门,对民间投资缺乏有关行业供求信息和服务。行业主管部门撤销后,相关行业信息服务尤其欠缺。三是缺乏科学的、有预见性的宏观产业导向。这一轮经济上升期遇到的能源紧张,很大程度上是因为前期规划缺乏预见、投资不足而造成的。四是在市场准入方面偏重经济性指标,忽视社会性指标。按投资规模层层划分投资审批权,过分相信对投资项目微观经济效益的行政性审批,而对涉及公共利益的社会性指标(主要是环保、安全、质量、能耗、技术和卫生等标准)却长期疏漏。这就既不利于通过市场提高投资的经济效益,又不利于弥补市场缺陷造成的社会代价。

①我国人均耕地面积已经由 1953 年的 2.82 亩下降到 2004 年的 1.41 亩(不足 0.1 公顷),全国 2800 多个县中,有 666 个县的人均耕地面积低于联合国粮农组织确定的 0.05 公顷的警戒线。我国已成为世界耗水量第一大国,占全世界用水总量的 15.4%,全国 660 多座城市中,有 60% 的城市供水不足,110 座严重缺水。

②我国主要污染物(例如二氧化硫、甲烷、沙尘、黑碳、污水、二氧化碳等)排放量已居世界第一或第二位。近些年来,工业污染反弹明显,生活污染治理也仍然滞后。全国二氧化硫、烟尘、工业粉尘和工业固体废物大幅度增加,仅二氧化硫排放量就从 1999 年的 1858 万吨上升到 2003 年的 2220 万吨,大大超过环境自净能力。据预测,到 2010 年全国污染物排放量可能达到 2000 年的 1.3~1.6 倍。

2. 财政税收体制不规范是不利于消除政府过多干预经济的内在动因。一是公共财政体系不健全,政府用于弥补公共服务领域“职能缺位”的开支仍然不足,而一般经济建设领域开支“越位”过多,经济建设费在财政主要开支中比重仍然最高。二是中央和地方的财权和事权划分不够清晰合理,各级政府缺乏与本级公共服务职能及其公共开支相适应的正常财政收入来源,导致地方政府纷纷开辟旁门左道以增加财政收入。三是各级政府预算外收入和体制外融资的渠道和支出去向不规范、不透明,其中相当多资金直接投入公共服务以外的盈利性投资项目,对投资膨胀和低水平扩张起到推波助澜的作用。四是现行分税制和财政转移支付制度不完善,中央和地方税种结构及其分成比例不够合理,地方财政收入缺乏适合地方经济发展需要的主体税种(例如不动产税等),过于依赖增值税、营业税等流转税,加之与建设项目挂钩的专项转移支付还占较大比重,这就必然促使地方政府热衷于争建设项目、积极干预地方工商业投资。

3. 金融体制改革滞后,金融参数失真。第一,银行体系不能满足经济增长对市场化融资的需要。国有商业银行的组织结构和经营机制不合理,贷款行为扭曲;中小企业融资渠道狭窄,贷款仍然困难。第二,利率决定机制的行政化程度较高,资金价格对市场供求变化的反应迟缓。利率不能真实反映资金成本和投资风险,加剧了低水平扩张。第三,汇率机制僵化,阻碍了市场供求变动对外汇和人民币比价关系的合理调整。在美元贬值情况下,与美元单独挂钩的人民币相应贬值,容易刺激粗放型出口增长,不利于国内产业结构优化升级。既影响到金融资源的配置效率,又缩小了货币政策的选择空间。第四,证券市场的制度缺陷日益明显,股权分置和上市公司质量差的问题迟迟未能解决。证券市场难以健康发展,也难以发挥扩大直接融资、提高资本配置效率的作用。

4. 环境和资源的使用成本过低,难以形成相应的替代、节约资源的激励和约束机制。环保和资源利用方面缺少必要的准入标准和补偿标准,建设项目几乎不计环境、资源的使用成本。我国矿产资源税目前还是按照实物量征收,在煤炭等资源价格大幅上涨时,对资源开采的补偿明显偏低;而且煤、电价格脱节,资源型产品价格的上涨没有相应传导到最终产品。在土地、资金、资源、环境等方面的使用成本都很低的情况下,容易导致不计成本、忽视效益的低水平扩张,不利于投资结构和产业结构的优化,也妨害经济增长方

式由粗放型向集约型转变。

5. 土地资源配置缺乏规范、长效的管理制度,引发盲目投资和新的社会矛盾。一是缺乏科学、权威的国土资源总体规划和跨行政区域规划,而分省规划在全国建设中起决定作用,必然导致各自为政、任意调整和低水平重复建设,违背区域经济专业化、市场化合理分工的客观要求。二是土地产权主体和权利界定不清,保护不力,对拆迁市民和征地农民缺乏合理补偿,城市国有土地权益大量流失,农村集体土地权益和农民利益受到严重侵害。三是土地收益分配相当混乱,土地收入没有纳入预算管理,也没有完善的房地产税种,该收的土地收益收不上来,对土地收益的不合理使用也难以监督。四是土地供应方式过于行政化,土地使用性质缺乏明确界定,盈利性用地往往假借公益性名义低价甚至无偿征收、征用,导致地价严重扭曲,各种“黑箱操作”和腐败行为猖獗。凡此种种,成为许多地方盲目推进城市化、工业化的制度诱因,城市超大规模建设、野蛮拆迁、乱建开发区、乱占耕地现象十分严重,农民失地失业等新的社会矛盾空前尖锐。

6. 政治领域的改革滞后于经济领域的改革,导致增长速度攀比和数量扩张冲动。我国经济波动的“政治周期效应”十分明显,经济增长和投资增长的高峰,往往正是地方党委和政府换届的时间。现行干部选拔、考核制度和行政管理体制都存在明显缺陷,对权力运行的社会监督机制也很薄弱,科学民主决策、依法执政等缺乏有效的制度保障,不利于引导各级政府和党政干部树立正确的政绩观,不利于抑制低水平扩张和转变增长方式,因之也不利于国民经济按照客观规律稳定运行。

(三) 社会事业发展滞后的矛盾日益尖锐

中国社会正处于前所未有的剧烈变革时期,正在经历城市化、工业化、市场化、信息化和经济全球化带来的空前机遇和巨大冲击。突出反映在以下几方面:

1. 公共服务资源配置严重失衡。一是公共教育资源向高等教育(甚至少数重点高校)过分倾斜,而义务教育的公共投入严重不足(我国高等、中等、初等三级教育的财政投入比例很不合理,高等教育占教育经费的比重 2003 年上升到 24%,而通常为 20% 左右。日本在上世纪 30 年代,中央教育经费的 60% 拨给义务教育,美国现在州政府提供 40% 以上的基础教育经费,而我国在基础教育投入方面的政府缺位十分明显。国民基本教育尤其是广大农村、中西部边远地区

的义务教育尚未全面普及,农村初中辍学率升高,教育经费严重匮乏,教师工资严重拖欠,农村义务教育面临危机。引自《新民周刊》:《事关公平的教育困境》,2004年第45期)。二是公共卫生资源过分向城市倾斜,而农村缺医少药仍很严重^①。这里既有对薄弱环节重视不够、财政投入欠帐较大的问题,更有政府公共服务职能弱化的体制弊端。

2. 现有公共财政和社会协调机制不适应社会流动性增强、社会分层加快的新挑战。伴随工业化、城市化和市场化进程,城乡之间、社会各阶层之间的流动性日益增强,社会成员的选择自由空前扩大,为社会进步注入旺盛活力,有利于促进城乡二元经济结构的转变。同时,这也带来一系列新的问题:例如,农民向非农产业和城市大量转移^②,必然要求打破城乡分割的体制性障碍,也必然要求增加城市公共产品和服务,加大城市财政负担;而现有公共财政体系还没有为这种变化做好准备。又如,社会流动和社会分层紧密结合在一起,新的社会阶层不断生成,利益主体日益多元化,利益关系日趋复杂,不同阶层的利益诉求和扩大社会参与的呼声日益高涨,但是呼声的强弱分布很不均衡,贫困群体和社会边缘群体的呼声还不能得到充分表达;而社会成员的职业和地位也势必在流动中不断变化,既得利益的减少或丧失将引发不满情绪甚至过激行为,狭窄的沟通渠道和单调的社会协调机制已经不适应这种复杂的社会局面。

3. 人口发展态势仍然严峻,对社会转型期的可持续发展和社会稳定造成巨大压力。基数大、增长偏快、素质偏低、“未富先老”,是未来二三十年我国人口发展的基本态势(据国家人口与计生委的预测,未来几十年间,人口发展态势将呈现新老问题错综交织的格局:一是人口总量、劳动年龄人口和老龄人口三大增长高峰叠加,总人口预计在2033年达到14.7亿的峰值,未来十几年每年将新增人口800~1000万;劳动年龄人口于2016年达到10.1亿的高峰,占总人口的七成;“未富先老”凸现,65岁以上老龄人口比重将由2000年的6.7%上升到2020年的11.4%,进入空前的快速增长阶段,预计到2050年达到高峰。二是人口素质存在深层结构性缺陷,出生人口素质、身体健康素质和文化道德素质等都亟待提高。2000年我国15岁以上文盲、半文盲达8507万人,人均受教育年限仅相当于美国100年前的水平。三是出生性别比例严重失调,预计到2020年男性将比女性多3000万人左右。四是艾滋病迅速蔓延,预计到2010年将超过

1000万人)。在现有技术水平和制度框架下,这种严峻的人口发展态势必将加剧对资源环境和经济发展的瓶颈制约,必将使多重经济社会压力接踵而至,社会领域发展滞后的矛盾势必会更加尖锐。就业压力、养老压力、婚姻压力、城乡融合压力和社会稳定压力等,都将以前所未有的份量落在我们肩上^③。

4. 城乡贫困群体有所扩大,贫困问题有所反弹^④。农村贫困问题主要源于生存环境恶劣、受教育程度低等因素,城市贫困问题则主要源于文化、年龄和技能等人力资本约束。随着城市化浪潮和社会转型加速,在失业人口、流动农民工、失地农民和老年人口中正在形成新型贫困群体,城市贫民阶层已经出现(据保守估计,目前失地农民已超过2000万人,而且还将以每年大约250万到300万人的数量增加。大量“种地无田、上班无岗、低保无份”的“三无”游民正在成为新的社会边缘群体,并有可能成为新的社会不稳定因

① 据卫生部和国家统计局估算,目前我国90%的农村人口没有基本医疗保险,其中数千万贫困人口的疾病得不到及时救治,2000年近20%的县城农村未达到小康指标中的初级医疗保健标准。世界银行估算,我国各类与健康相关的服务设施覆盖率仅为21%,与世界低收入国家30%的平均水平还有较大差距。2000年世界卫生组织对191个成员卫生体系绩效的评估中,我国仅排在第144位,其中“公共卫生体系的财务负担在国民中的分布状况”这项指标,我国排在180位,近乎末尾,被认为是“世界上公共资源分配最不公平、分布最不平衡的国家之一”。

② 据国家人口与计生委的资料,2003年,我国农村劳动力中外出务工的比例已占23.2%,其中举家在外务工的劳动力2430万人,预计未来20年农村还将转移出3亿人口。

③ 以养老压力为例,预计到2020年,我国城市养老保险统筹基金累计缺口将达到1.21万亿元;农村养老风险也在加大,随着家庭小型化、空巢化和土地收益下降,传统的家庭养老和土地养老功能将日趋削弱。

④ 根据国家统计局和国务院扶贫办的数据,2003年底,我国尚未解决温饱的贫困人口为2900万人,而且贫困人口规模首次反弹,新增80万。此外,还有5600多万未稳定解决温饱的低收入贫困人口。按领取城镇最低生活保障人数计算,2003年城市贫困人口2247万,占城镇人口的4.5%。如果按照世界银行规定的贫困标准,即每天消费不足1美元(按购买力平价计算),我国在2002年贫困人口为1.61亿,贫困发生率为12.5%。

素。引自清华大学社会学系课题组:《中国:经济与社会的协调发展》,《中国经济时报》2004年3月23日)。城乡低收入和贫困群体生活困难,导致贫富差距迅速拉大。我国城乡贫困问题日益凸显,鲜明地折射出社会领域发展滞后的现实,诸如公共财政缺位、社会保障不健全、公共服务供给不足,以及收入再分配手段不完善等。国际经验显示,贫困蔓延及其所带来的挫折感和绝望情绪,很容易成为社会动乱的导火索,是经济发展和现代化进程中最值得密切关注的社会问题甚至政治问题。

在社会剧烈变革时期,如果公共服务资源配置得不到合理调整,社会保障体系不完善,非政府组织不发达,社会舆情沟通渠道不畅通,社会领域各种常规性的协调机制不健全,各种错综复杂的社会矛盾势必干扰社会稳定与和谐发展。

(四)区域协调发展面临的挑战日益严峻

我国是世界上自然地理条件差距、人口资源分布差距最大的国家之一,也是区域经济和社会发展差距最大的国家之一。

据研究,中国人均GDP和人类发展指标的相对差异系数,要高于世界各国的相对差异系数^①。

从经济发展差距看,中西部地区经济增长在加快,但因基础薄弱等因素与东部的差距仍然拉大;从社会发展差距看,不同地区的差距相对小一些^②。

区域发展极大不平衡是我们必须长期面对的基本国情。在这样一种基本国情下继续发展市场经济,在更大程度上发挥市场配置资源的基础性作用,各地区经济发展差距的继续扩大将势所难免。这主要是因为生产要素自由流动的程度会不断提高,要素流动将越来越取决于投资回报率等经济效益标准和区域经济专业化分工等客观经济规律的导向。

区域发展不平衡的要害并不在于经济发展差距的扩大,而在于有没有整合效果较好的区域政策,能不能通过这种区域政策使欠发达地区得到均等化的公共服务,改善其发展经济的基本条件,提高当地人民群众的福利水平,缩小不同地区之间的社会发展差距。如果各地区社会领域发展的差距继续扩大而不是缩小,则将表明中央财政对欠发达地区的转移支付力度还不够,区域政策在消弭市场缺陷方面的效果尚不理想,还没有明显改善欠发达地区的基础设施条件,还没有显著增强欠发达地区自我发展的能力和后劲,还不能普遍提高欠发达地区的全民福利水平,因而也将不利于改变目前全国低水平、不全面、不平衡

的小康状况。因此,中央政府如何通过合理的区域政策,为欠发达地区加快发展提供充分的均等化的公共服务,增强地方政府的公共服务能力,日益成为促进区域协调发展的重要任务。

(五)外部经济环境的不确定因素和不确定因素日益增加

在全球化不断加深的背景下,世界经济一体化和区域经济合作加强的趋势并存,世界各国和各区域经济合作组织发展不平衡的状况将长期持续并且可能发生分化重组,从而演化出新的双边、多边国际经济合作和区域经济合作机会。

我国主动参与经济全球化进程,进一步发展开放型经济,无疑有利于我们更充分地利用国内外两个市场、两种资源,扩大我国经济发展的回旋余地,增强国际竞争力。未来5~15年国际经济环境总体上有利于我国加快经济发展,同时,一些能够看清的重大风险和挑战将紧紧伴随历史机遇,而不确定、不可测和不稳定因素也将层出不穷。

国际区域合作加强与贸易保护主义盛行并存的格局将继续发展。一方面,我国与东盟建立自由贸易区等,扩大了国际区域经济合作的空间;另一方面,由

①胡鞍钢:《中国:走向区域协调发展》,《中国经济时报》2004年3月22日。

②上世纪90年代以来,我国东中西部之间和城乡之间的经济发展差距明显扩大。从东中西三大地区GDP之比的变化看,1978~1990年间基本稳定,其后显著扩大,由1990年的1.9:1.16:1扩大为2002年的2.61:1.27:1。从城乡收入差距看,改革开放以来,城乡收入差距在80年代中后期曾经明显下降,90年代中期以后则呈现出不断拉大趋势,到2003年,已由1978年的2.57:1扩大为3.25:1。

而我国各地区社会领域的发展差距,不像经济发展差距那样明显。按照联合国计划开发署编制的人类发展指数来衡量,到2000年,我国人类发展指数由1975年的0.522上升到0.726,总体上处于上中等发展水平,在173个国家和地区中排第96位,同时我国仍有23个中西部省区排在100位之后。分不同地区看,近年中国没有一个省区的人类发展指数位于低水平组(最高的上海为0.898,最低的西藏为0.592),1999年有5个西部省区该项指数位于0.650~0.500之间,处于下中等发展水平;有23个省区介于0.800~0.650之间,属于上中等发展水平;上海、北京、天津三个直辖市的该项指数大于0.8,处于高等发展水平。

于我国已经成为世界贸易大国,而出口增长主要靠数量扩张和低价竞争驱动,加之处于非市场经济地位,因此国际上针对中国的贸易摩擦高发期已经来临,并将持续相当长时间^①。如果对这些贸易摩擦处理不当(例如一味追求贸易顺差等),我国利用国际市场和资源的余地有可能缩小,外部经济环境对我国经济发展的制约可能加大。

未来我国经济发展将越来越受到世界经济周期性波动的影响。一是中国经济增长对世界经济增长的贡献逐步扩大,世界经济波动也将加快向中国传导。虽然目前我国经济总量在世界经济中的比重还很小(2003年中国GDP排位第六,仅占世界经济总量的4%),但是经济增长速度对世界经济增长的拉动效应却很大^②。如果世界经济增长放慢甚至陷入萧条期,对中国经济增长也会产生明显制约。二是中国经济开放程度日益提高,对国际市场和资源的依赖程度日益加深,国际市场上能源、粮食和矿产品价格波动势将对国内市场价格、企业成本和供求关系产生越来越大的影响,从而会使国内经济运行出现异常波动。

加入WTO过渡期结束后,我国经济将面临更大的国际竞争压力和更多的“新贸易壁垒”。“十五”期末我国将处于加入WTO的后过渡期,我国将要全面兑现现在扩大货物贸易和服务贸易领域的市场准入、加强知识产权保护、提高法规透明度和贯彻国民待遇原则等方面所做出的承诺。这一方面有利于我国得到更为广泛的资本、先进技术和知识来源,另一方面也将使国内弱势产业面临更为严峻的国际竞争,同时还会进一步暴露现行经济体制和政府职能存在的缺陷,凸显深化改革的紧迫性。

此外,发达国家今后会越来越多地运用绿色标准、技术标准、劳工标准、企业社会责任标准等新的手段,来约束国际投资和贸易活动。虽然目前这些标准还没有成为公认的国际经贸规则,但是仍会给我国企业的生产经营和对外贸易带来新的制约。

参与全球化将给我国带来一系列新的经济风险,而我国符合开放型经济要求的宏观调节手段和风险防范机制还不健全。

一是金融宏观调节的选择空间受到金融领域扩大开放的挤压。在对外开放不断扩大的情况下,资本的流入流出势将加剧,国内货币供应和国际收支平衡将遇到较多不确定因素。我国资本项目尚未开放,有利于防范短期投机资本攻击人民币,维护资本市场稳定。但是人民币汇率形成机制存在缺陷,汇率长期相

对固定,将难以调节外汇供求关系,也对货币政策的操作空间和有效性产生制约。如果汇率不能灵活变动,中央银行将很难兼顾人民币币值对内稳定和对外稳定。国际上通常认为,在开放型经济中,固定汇率、资本自由流动和货币政策独立性三者是不可兼得的。这一规律性的现象在我国也将以某种形式表现出来。

二是跨国公司可能造成某些行业性垄断。这种行业性垄断产生于市场竞争所演化出的市场控制势力,在市场经济国家通常运用反垄断法进行规制。而我国还缺乏相应的法律手段,对跨国公司在某些行业已经占据的过高市场份额和存在的垄断行为^③,难以进行防范和纠正。

未来5~15年,国际经济环境复杂多变,机遇和挑战并存,相互转化的不确定性增加。这种复杂局面必将对我国完善趋利避害的机制和艺术提出更高要求。

二、未来5~15年发展的基本任务和前景展望

对未来国内外发展环境大趋势的看法,仍然应当

① 贸易摩擦的主要形式是针对我国的反倾销、反补贴和贸易保障措施。1995~2004年,我国已经连续9年成为世界上遭受反倾销起诉最多的国家,今后针对我国的反倾销和反补贴调查还可能继续增多。

② 据美国大企业协会预计,2004年和2005年世界经济增长率将分别为4.5%,其中美国经济和中国经济增长的贡献合计将占到一半以上,并且中国经济增长的贡献将超过美国。

③ 据国家工商管理总局调查,在华跨国公司在以下行业占有很高市场份额甚至独家垄断:软件行业,微软(中国)公司的操作系统软件占有市场份额高达95%;感光材料行业,跨国公司的市场占有率高达80%以上,其中柯达公司超过50%,富士公司超过25%,柯尼卡公司等占有8%~9%;手机行业,跨国公司占有70%的市场份额,其中摩托罗拉公司占有26.8%,诺基亚公司占有16.7%;照相机行业,无论是传统相机还是数码相机,跨国公司都占有绝对垄断地位;软包装行业,利乐公司在中国控制了95%的无菌软包装市场。见《中国经济时报》2004年11月15日。

又据上海工商管理局反映,有些跨国公司在我国与经销商之间签订协议,严格划定各自的销售区域、销售对象,并规定销售价格,禁止各级经销商经营其他品牌的同类产品,限制了同类产品生产企业的市场发展。见《人民日报》(海外版),2004年11月13日。

坚持党的十六大作出的基本判断,即本世纪头20年是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的战略机遇期。根据到2020年建成全面小康社会的宏伟目标和落实科学发展观的要求,“十一五”期间,应当大力推进经济增长方式转变,在全面、协调、可持续发展方面迈出较大步伐,力争到2010年使经济发展登上一个新台阶,为后10年继续前进奠定更高水平、更加坚实的新起点。

(一)努力实现经济持续较快平稳增长,综合国力将再上一个新台阶

未来5~15年,我国经济仍然具有巨大的增长潜力,可以保持7%~8%的年平均增长速度。预计2005到2010年,我国经济增长年均可保持在8%左右,GDP总量将达到2.4万亿美元左右(按2000年汇率计算,下同),人均GDP可能达到1700美元,比目前下中等收入国家的平均水平高出500美元;2010到2020年,我国经济增长速度可能放缓为年均7%左右,GDP总量将达到4.8万亿美元左右,人均GDP达到3200美元左右,跨入上中等收入国家的门槛。

在未来5~15年间达到经济增长的上述目标,既有巨大的市场需求和发展空间,又有比较充分的发展要素供给条件。

1.居民消费结构由温饱型向小康型升级,创造了新的市场最终需求。向全面小康社会迈进的中国人民在满足基本生存需要后,消费热点由温饱阶段的改善吃、穿、用,迅速向小康阶段的改善住行条件转变,城乡消费者将越来越多地要求满足享乐和发展的需要,要求不断提高生活质量,这是当前乃至今后经济持续快速增长的最深厚、最可靠的动因和支撑力量。

2.产业升级打破原有的结构平衡和供求关系,拓宽了新的增长空间。在消费升级和相关高成长产业的推动下,对技术进步的需求逐渐趋强,进而导致产业结构升级幅度再次出现增大趋势,特别是在工业内部表现得更为明显。

从产业联系的角度看,住房、汽车是终端产业,重化工业是中间产业,能源、运输是基础产业,相互间环环相扣。房地产和汽车工业的快速发展,必然对钢铁、水泥、有色、石化、机械装备等重化工业产生巨大需求,打破终端产业和中间产业原有的供求平衡。重化工业的加快发展也必然对煤电油运产生巨大需求,并打破中间产业和基础产业之间原有的供求平衡。重化工业、能源运输产业都是资金密集型产业,其加快发展必然导致投资高速增长。新一轮产业结构失衡

导致新的市场供求缺口,并引起价格上涨,形成利润丰厚的发展空间,刺激相关产业迅猛增长。

从产业结构变动所产生的推动效应看,与最终需求密切相关的产业结构提升是经济增长的中长期推动力量。根据对中国经济波动周期的实证分析,产业结构升级加快对经济增长的带动作用大约能持续8~10年^①,中国经济在中长期内将保持上升趋势。

3.城市化进程加快,将促进投资需求和消费需求的扩大。未来城市化进程的势头仍然强劲。大批农民向城市转移,一方面促进了第二产业和第三产业的发展,并对城市基础设施产生巨大需求,带动投资需求迅速扩张;另一方面农民的消费行为逐步市民化,促进城市消费需求的增长。城市投资需求和消费需求的快速增长会逐渐向农村扩散,从而带动全社会总需求的增加。

4.市场化改革的深入将进一步激发经济活力,提高资源配置效率。随着国有经济有进有退的战略性调整逐步深入,保护私人财产的法律制度不断完善,以及市场竞争环境进一步健全化、公平化,各种创造财富的活力将竞相迸发,民间投资会进一步活跃,整个经济的自主增长能力会进一步增强,市场将在更大程度上发挥配置资源的基础性作用,有利于全要素生产率的提高,从而使未来经济增长进一步实现速度和效益的统一。

5.生产要素的组合状况比较有利,经济增长具有较强的内源性和较大的回旋余地。我国生产要素组合方面的比较优势,突出表现为市场容量巨大和劳动力充裕,这两个要素属于难以替代的、内生的“不流动要素”,是我国得天独厚的。长期比较短缺的资金、技术和管理知识等“流动性要素”,则可以通过市场化改革加以挖掘,也可通过扩大开放而得到弥补。事实上,这些流动性要素的供给也在不断增加,生产要素组合状况日趋改善。这是我国经济持续增长的内在依托,使我国经济在国际竞争中处于比较有利的地位。

首先,我国市场容量将随着居民收入增加和消费升级而不断拓展。

十几亿人口本身就构成独一无二的潜在市场容量,随着人民收入水平提高,有支付能力的购买力不断增强,城乡居民消费结构由温饱型提升到小康型,改善生活质量的消费需求日益多样化和消费领域不

①李健伟:《当前我国经济运行周期性特征》,《经济研究》2003年第7期。

断拓宽,潜在的市场容量将转变为不断扩张的现实市场容量。城乡经济建设正在大规模展开,固定资产投资增长迅猛,况且投资需求有四成将会转化为最终消费需求,因此,投资品市场和消费品市场的购买需求都将非常旺盛。

其次,劳动力近乎无限供给,人工素质提高而成本仍保持低廉。

我国人口基数大,适龄劳动力增长快,城市化进程和非农产业发展正在加速,欠发达地区的大量农民工不断涌入城市和沿海发达地区,已经并将继续遏制人工成本的上升。在人工成本保持低廉的情况下,劳动力素质随着教育普及而逐步提高,技术人员和管理人员在改革开放中成长起来,尽管存在结构性供给短缺,但人力资本状况总体上也在逐步改善。

再次,资金供给相对充裕,金融抑制状况可得到逐步解除。

我国居民素有高储蓄的传统,总储蓄中有五成以上来自居民储蓄,其余为政府和企业储蓄。20世纪90年代以来,我国总储蓄率(总储蓄占国民可支配总收入的比重)稳定保持在40%以上,2003年达到47%,远远高于20%的世界平均水平,与西方发达国家的低储蓄传统形成鲜明对照(例如美国的总储蓄率为15%,居民储蓄率仅为5%)。高储蓄是高投资的基础,因此90年代以来我国的投资率平均为40%左右,也远远高于20%的世界平均水平。

我国金融改革的深化将进一步解除金融抑制,调动更多的金融资源,高储蓄率将继续保持,再加上外汇储备相当雄厚(2004年达到6000多亿美元),我国经济增长可望得到有力的资金支持,能够避免一般发展中国家和地区经济增长所面临的资金短缺困扰。

(二)投资与消费关系应当逐步得到合理调整,人民群众将从经济增长中得到更多实惠

投资和消费之间的比例关系是否合理,既关系到我国经济能否健康发展,工业化进程能否顺利推进,也关系到城乡居民能否从经济发展中得到更多的实惠。影响我国投资和消费关系变化的主要因素有:

1.居民收入水平提高和消费结构升级,是合理调整投资和消费关系的根本出发点。我国居民消费增长的潜力还很大,需要进一步拓展居民消费的空间。但是随着收入差距扩大,城乡低收入群体支付能力不足的问题比较突出,可能制约消费率的提高。

2.国内较高的储蓄率,支撑着我国投资率在相当长时期保持较高水平。伴随人口老龄化趋势,低收入

的老人增多,储蓄率可能逐步下降,并导致投资率降低。而居民消费倾向90年代以来持续下降,则制约着消费需求持续快速增长。

3.我国处于工业化中期,第二产业比重将稳定在较高水平,且整个工业中的重化工业比重有明显回升态势(由1999年的58%上升为2004年的65%),这对降低投资率、调整投资和消费的关系具有重要制约作用。根据1952~2003年投资率和消费率的历史数据进行外推,到2020年,投资率和消费率之比可能大体为39:61。但是如果届时基本实现工业化,第二产业比重和重化工业比重将持续下降,则投资率会相应降低,而消费率可能会提高。

4.城市化加速期以及第三产业发展的前期和中期,对投资的需求甚至远远大于第二产业。近年来,全社会固定资产投资中第三产业投资占比一直大大高于第二产业投资占比。2003年全社会固定资产投资中,第三产业投资比重高出第二产业20个百分点以上,2001年甚至高出40个百分点还多(见表2)。

表2 1993~2003年固定资产投资的产业分布

年份	全社会 固定资 产投资 (亿元)	第一产业		第二产业		第三产业	
		数量 (亿元)	比重 %	数量 (亿元)	比重 %	数量 (亿元)	比重 %
1993	12457.88	284.47	2.3	5833	46.8	6340	50.9
1994	16370.33	406.16	2.5	6955	42.5	9009	55.0
1995	20019.26	498.13	2.5	8203	41.0	11317	56.5
1996	22974.03	589.09	2.56	9293	40.5	13092	56.9
1997	24941.11	647.69	2.6	9696	38.9	14598	58.5
1998	28406.17	689.85	2.4	9773	34.4	17943	63.2
1999	29854.71	719.49	2.4	9831	32.9	19305	64.7
2000	32917.73	859.7	2.6	11204	34.0	20854	63.4
2001	43098.08	1085.38	2.52	12137	28.2	23991	69.3
2002	43499.91	1487.21	3.41	14692	33.8	27321	62.8
2003	55566.61	1667.01	3.0	21338	38.4	32562	58.6

资料来源:国家统计局投资司

这主要是由于,现阶段第三产业发展在很大程度上依托城市和基础设施的扩张,例如交通运输业发展需要大量投资于铁路、公路、港口等,商业流通业发展需要建设各类市场硬件,服务业发展需要比较完备的城市功能。因此,预计在整个城市化过程中都将呈现类似特点。

同时需要指出,工业化加速尤其是重化工业迅速

增长,也必然对生产服务业加速发展和基础设施大规模建设产生巨大需求。随着工业化基本完成,城市化达到较高水平,第三产业发展进入后期,即第三产业主要依靠人力资本和知识的贡献来提高增加值,投资需求较低的现代服务业在第三产业中的比重明显上升,投资率将会逐步降低。

5. 经济发展战略和经济增长方式的转换,市场机制作用的增强,从经济运行机制内部促进投资率和消费率合理变动。经济体制改革越是深入,符合市场经济规律的宏观调节机制和微观基础越是完善,越有利于弱化人为因素对经济增长的干扰,避免投资和消费关系的异常波动。

要使投资与消费的比例关系得到合理调整,还须注意政府投资与非政府投资的比例关系、政府消费与居民消费的比例关系是否合理。在投资构成中,政府投资和非政府投资是一对重要的比例关系。两者在GDP中各自所占比重及其消长,可以从一个侧面反映我国市场化改革进程中政府职能的转换,民间投资的成长状况,以及经济内在的自主增长能力是否增强。最终消费由政府消费和居民消费构成,两者在GDP中所占比重是最终消费内部一对重要的比例关系。分析政府消费率和居民消费率的变化,有助于看清政府消费和居民消费的比例关系是否合理,也有助于分析政府规模是否过大。

与目前同样经济发展水平的国家以及各国普遍情况相比,我国投资率偏高而最终消费率偏低,其中居民消费率偏低尤为突出,这种差距表明我国调整投资和消费关系的可能余地。例如,到2020年,我国居民最终消费率可能由2000年的48%逐步提高到55%以上,即介于2000年的下中等收入国家平均水平(56%)和世界平均水平(62%)之间;我国的政府消费率可能保持在2000年下中等收入国家12%的平均水平;相应地我国投资率则可能降低为30%~35%,这仍然高于2000年下中等收入国家25%的平均水平,但是同其中的东亚和太平洋地区31%的平均水平大体相当。

综合考虑以上因素对我国投资率和消费率变化趋势的影响,预计“十一五”期间,投资率可能略有下降,而消费率尤其是其中的居民消费率可能适当提高。后10年继续促进投资率和消费率的合理变动。预计到2020年,投资率可能降低到35%以下,其中政府投资率可能为1%~2%,非政府投资率可能为30%以上;最终消费率可能上升为65%左右,其中居

民消费率可能为55%左右,政府消费率可能为10%左右^①。在投资和消费关系的合理变动中,城乡居民人均收入将持续增长,恩格尔系数将进一步下降,人民生活水平有较大提高,生活质量将进一步改善。

(三)分阶段达到基本实现工业化的目标,并使城市化水平显著提高

基本实现工业化和显著提高城市化水平,是我国全面建成小康社会的两个重要目标,也是传统二元经济结构向现代经济结构转换的鲜明标志^②。这两个目标一旦实现,将是中华民族发展史上的又一个重大里程碑。未来5~15年,应当分阶段地使这两个目标逐步达成。

1. 基本实现工业化的主要内容或判断标准。首先,农业劳动力比重应当明显下降。这个比重的下降程度综合反映了二元经济结构向现代经济结构转换的程度,因而它应当是判断基本实现工业化的最关键的一项标准。1978~2003年,我国农业劳动者比重由70.5%下降到49.1%,减少了21.4个百分点,即每年平均降低0.85个百分点。但是这一比重仍然相当高,甚至高于东南亚一些发展中国家(例如2001年泰国为46.6%,印度尼西亚为43.8%,菲律宾为37.4%)。值得注意的是,以往我国农业就业比重的下降是在城乡分割的体制没有根本改变的情况下实现的。展望未来15年,阻隔城乡间要素流动的体制性障碍会逐步被打破,农业劳动力向非农产业转移的体制条件和物质条件将会比前25年明显改善,因此可以预期,农业劳动力比重的下降势头将会得到保持,到2020年农业劳动者比重可望降到40%以下。

其次,三次产业的比例关系(以增加值比重衡量)应当接近目前世界中等收入国家的平均水平。各国工业化进程的一般规律表明,随着人均GDP的提高,第一产业的增加值和就业比重不断下降,第二、第三

① 卢中原:《关于投资和消费若干比例关系的探讨》,《财贸经济》2003年第4期。

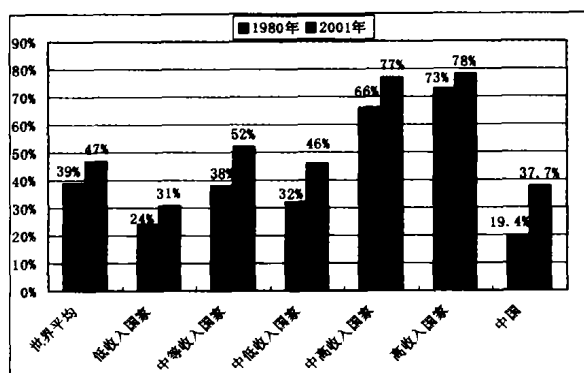
② 衡量二元经济结构向现代经济结构的转换程度,通常可以考虑三个主要标准,一是非农产业增加值占GDP的比重,二是农业劳动者占全部就业者的比重,三是城市化水平。2003年,我国非农产业增加值占GDP的比重为85.4%,第一产业增加值比重为14.6%;农业劳动力比重为49.1%;城市化水平为40.5%。第一个指标与现代经济结构的差距比较小,而后两个指标与现代经济结构的差距还相当大。

产业的增加值和就业比重不断上升;工业化进入中期阶段后,第二产业的增加值和就业比重将趋于稳定,然后逐步下降,而第三产业的增加值和就业比重仍将较快上升。我国已处于工业化中期阶段,工业结构优化升级加速,加之居民收入水平不断提高,消费升级步伐加快,对服务型消费的需求不断增长,这些因素对于第三产业特别是现代服务业的成长会起到促进作用,因而未来15年间第三产业比重的上升幅度很有可能逐步加快。以2003年为基数,到2020年,预计我国三次产业构成的变化趋势为:第一产业增加值比重继续降低,可能由14.6%逐步降低为10%左右;第二产业增加值比重将稳中趋降,可能由52.2%逐步降低到40%左右;而第三产业增加值比重则将显著上升,可能由33.2%上升到50%左右。届时,我国三次产业的比例关系将大约为10:40:50,大体相当于2000年世界中等收入国家三次产业构成的平均水平(即11:36:54,其中,下中等收入国家的比例为15:43:42,上中等收入国家为8:31:61)。

第三,在第一产业增加值比重下降的同时,农业机械化水平应当明显提高。这个变化趋势值得重视,以反映工业化在改造传统农业方面的进展。

第四,信息化水平应当明显提高,电子信息产业将成为国民经济的主要支柱产业之一,其增加值在工业增加值中的比重以及在GDP中的比重应当明显上升。按国际上对支柱产业的一般衡量标准,该产业增加值在GDP中的比重至少应达到5%。2003年我国电子信息产业增加值在工业增加值中的比重为8.29%,在GDP中的比重为2.97%,差距还不小,未来15年这两个比重应当有较大幅度提高。信息化水平的发展程度应当成为判断我国工业化实现程度的重要标准之一,它体现了我国在信息化时代推进工业化进程的特点,可以反映以信息化带动工业化的实现程度。

2. 城市化水平显著提高的判断标准。我国的城市化水平,1953年仅为12.5%,1978年为17.9%,2000年提高为36.2%,2003年上升到40.5%。但是,无论与发达国家相比,还是与一些发展水平相近的发展中国家相比,中国仍属于世界上城市化水平较低的国家。世界银行数据表明,2001年世界城市化的平均水平为47%,中等收入国家的平均水平为52%,其中,下中等收入国家为46%,上中等收入国家为77%(见图一)。中国目前的城市化水平与世界平均水平和下中等收入国家的平均水平相比,还有较大差距,与上



资料来源:世界银行《2003年世界发展指标》(英文版第158页),《2004年中国统计年鉴》。

图一 城市化水平的国际比较

中等收入国家的差距就更为悬殊。

未来15年,我国社会主义市场经济体制将逐步完善,城乡分割的体制障碍将进一步被打破,对外开放将不断扩大和加深,人口流动将更加自由,城市化进程也会随之加快,至少会保持改革开放以来年均提高0.9个百分点的速度。城市化水平预计到2010年可能达到46%(即2001年的下中等收入国家平均水平),到2020年可望达到55%(即超过2001年的中等收入国家平均水平)。随着各地区城市化水平的提高,区域差距扩大的势头有可能放慢,可用不同地区的人均GDP、质量竞争力指数、人文发展指数、转移支付增加情况、地方基础设施改善状况等来进行比较和衡量。

(四)经济增长方式转换应当取得重大进展

未来5~15年,随着各项改革的深化和技术进步,我国经济增长方式由粗放型向集约型进一步转变,有可能具备比过去更为有利的体制条件和物质技术基础。改革开放以来,与自身历史情况相比,我国转变经济增长方式取得了明显进步,甚至在某些方面比一般发展中国家做得要好,突出表现为资源消耗强度和污染物排放强度下降,劳动生产率提高,全要素生产率对经济增长的贡献增强^①。

统计资料表明,1989~2001年,我国能源加工转换总效率由66.51%提高到70%以上,万元GDP能耗由5.5吨下降到2.1吨,1978~2003年,工业企业全员劳动生产率由8458元上升到73045元。根据国家质监总局有关研究,反映我国经济运行宏观质量状况

^①国务院发展研究中心课题组(张军扩等):《推进两个根本性转变,走新型工业化道路》,2004年11月,打印稿。

的国家质量竞争力指数^①呈现逐步上升趋势,1999~2002年,按地区生成的国家质量竞争力指数由78.49提高的81.11,按行业生成的这一指数由76.67上升到78.58。这些进展,为我国经济增长方式的进一步转变提供了新的起点。

应当清醒地看到,未来我国进一步转变经济增长方式的任務仍然十分艰巨,除了体制缺陷以外,还会受到一些客观因素的制约。

一是同国际上的先进水平相比,我国经济增长的技术含量和资源利用效率还很低,差距还很大(我们过去的成就是在较低的效率起点上取得的)。

二是因为我国工业化还未完成,资本密集型产业和重化工业的发展还将持续相当长时间,这会对降低资源消耗和污染排放造成很大压力。从产业结构变动的角度看,产业结构偏重会导致较高的资源消耗强度,反之则反。

据测算,1980~2000年,全国每年节约的能源中有70%以上来自产业结构轻型化和产品结构调整所产生的节能效果。近些年我国经济的高速增长更多地依赖重化工业拉动,1999~2003年,我国重工业增加值占整个工业增加值的比重由58%上升到64.32%,预计2004年将超过65%。这可能是工业化加速时期不可避免的。同时这也表明,我国产业结构不尽合理,资源消耗少、科技含量高的先进制造业、信息产业和服务业对经济增长的贡献仍然比较少。

三是世界制造业向中国转移势头强劲,很可能带来较多的高耗能、高污染的产品和投资项目。我国接受世界性制造业转移,也将面临接受污染转移、加大资源消耗的困境,对外部资源的依赖程度也会提高。如果处理不当,有可能抵消我们转换经济增长方式的努力成果。

四是技术瓶颈的突破和技术进步成果的推广应用,不仅需要大量资金和时间,更需要有足够的技术创新动力和有效的成果转化机制。如果我们在产业升级和技术进步方面能够采取更加符合客观规律的积极举措,就可能形成合理的产业结构,创造出有效的产业技术,以缓解资源环境的严重制约。因此,今后要推进经济增长方式的进一步转变,必须花费更大的气力,形成更为有效的制度和机制,利用好后发优势,避免后发劣势,激励企业研发更为先进和适用的技术,促使人们把更多的力量放到发展可循环经济和建设节约型社会上来。

未来15年全面建设小康社会的进程,是我国现

代化承上启下的重要阶段,在这一阶段保持经济的长期快速增长,将为到本世纪中叶建成中等发达国家打下坚实基础。1978~2004年,中国经济的高速增长已经持续26年,到2020年人均GDP达到3000美元、全面建成小康社会时,中国经济将保持40年的高速增长。国际经验表明,在人均GDP1000美元到3000美元的发展阶段,经济社会结构变化最为活跃,技术变革和制度创新的重要性将明显上升。这一阶段既可能成为经济快速增长期,也可能成为经济社会矛盾多发的增长徘徊期。据研究,从现在起到2020年,如果没有科学技术进步贡献的大幅度提高和经济增长方式的根本转变,我国将难以实现GDP比2000年“翻两番”的目标。

为努力延长经济快速增长的进程,避免陷入徘徊不前的困境,我们必须加大技术变革和制度创新的力度,积极推进经济增长方式转变,力争在“十一五”期间取得较大进步,在后10年取得重大进展,在缓解资源环境的约束方面取得重要突破。经过“十一五”期间乃至更长时间的坚持不懈的努力,应当使我国经济增长的科技含量、质量和效益有较大提高,经济增长的可持续性有较大增强。

(五) 人力资源应当得到更好开发

为实现我国经济可持续发展,应当充分发挥人力资源充裕的优势。在继续保持低生育水平、控制人口规模的前提下,应当把提高人口素质,加大人力资源开发力度,作为未来社会发展领域的战略重点。

在“十一五”期间,力争使人口素质有较大提高,全国人口受教育年限达到发展中国家的先进水平,人人都能享受基本医疗卫生服务。为开发人力资源提供服务的公共资源配置应当比较公平,尤其是公共卫生资源和公共教育资源的配置应当充分体现均等化原则。公共卫生和教育资源向城市、向普通高等教育倾斜的状况应当有明显改变。首先应当使农村基本医疗服务得到满足。其次在农村全面普及九年义务教育,全面扫除青壮年文盲。应当确保这些目标不掺杂水分,尤其是在中西部农村,应当建立起防止反弹的机制。国家对高等、中等、初等教育的投入结构应当

①质量竞争力指数由质量水平(包括标准与技术水平、质量管理水平、质量角度与检验水平)和质量可持续发展能力(包括研发与技术改造能力、核心技术能力、市场适应能力)两方面6项指标构成,是反映宏观质量状况的一个重要指标。国家质监总局正在组织研究并在四个地区进行试点。

合理调整,以保障全面普及九年义务教育和全面提高义务教育质量。

到2020年,力争使人口素质显著提高,基本普及高中教育,同时,社会化的职业教育、成人教育、高等教育和适应老龄人口的继续教育应当得到极大发展,为建设学习型社会提供多层次、多样化的教育体系,城乡居民都能充分享受较高水平的医疗卫生服务,人类发展指数由目前的中上等发展水平上升到较高发展水平。

(六)社会和谐程度应当有较大提高

构建和谐社会受制于经济发展水平,应当在不同发展阶段提出有限目标,在现有物质基础上,重点应是调整公共资源配置方向。“十一五”期间,应当使农村现有的2900万贫困人口实现温饱,对农村贫困群体的返贫问题应当建立起有效的应对机制。同时应当注意,贫困是一个随着社会经济发展而不断变化的概念,在同一国家不同的经济发展阶段,都会有一部分社会群体处于贫困状态,需要密切关注贫困群体的变化状况,并根据我国经济和社会发展水平,在关于贫困的标准、扶贫方式、资金筹措和社会救助等方面,采取比较务实的和具有前瞻性的措施,使公共资源能够更多地、更为有效地用于缓解贫困。

社会保障体系是构建和谐社会的重要支柱。我国目前正处于建立和完善社会保障体系的紧要关口和最有利的时机。从国际经验看,在人口老龄化高峰到来的至少前20~30年,务必建立起社会化的、资金储备充裕的养老保障制度。如果错过这一时机,以后应对养老压力和社会危机的难度将难以估量。应当及早建立适应城乡经济发展水平的社会保障体系,尤其是比较健全的养老保障和社会救助制度,并逐步提高养老保障和社会救助水平。

“十一五”期间,应当加快探索农村社保体系,扩大养老保障在农村的覆盖范围,着重建立农村的社会救助或最低保障制度;到2020年,力争建立起覆盖城乡的多层次社会保障体系,并着重发展农村的社会化养老保障。

中等收入阶层应当明显扩大,调节收入差距的再分配手段应当逐步健全起来。随着中等收入阶层的比重提高,老龄人口中的低收入者和贫困群体将减少,我国居民储蓄率可能仍将保持较高水平而不会明显下降,社会养老负担也有可能相应减轻。因此,中等收入阶层占的比重较高,不仅有利于支持经济长期快速增长,而且有利于缓解未来的养老等社会压力,维护

社会稳定。

在社会剧烈变革时期,需要对各种新的矛盾和社会呼声进行有效的化解和适当的疏导。应当发展多样化的非政府组织,拓宽民间和政府之间的沟通渠道,形成多层次的疏导机制和对话平台,使社会不同阶层和利益群体(特别是社会弱势群体)都能享有平等的表达意愿和参与公共事务的机会。

三、未来5~15年经济社会发展的政策取向

“十一五”期间到2020年,为了逐步实现全面建设小康社会的奋斗目标,应当认真贯彻科学发展观的要求,以推动经济增长方式转换为主线,做到四个“更加注重”:一是更加注重发展的质量效益,强调加快产业结构升级和技术进步,提高经济效益,在此基础上促进物质财富的创造和积累。二是更加注重发展的持久永续,强调生产、投资和消费的增长都要适应资源环境的承载能力,发展必须讲究社会效益和生态环境效益,当代人的发展要惠及后人。三是更加注重发展的制度动因,在更大程度上发挥市场配置资源的基础性作用,同时努力完善政府公共服务职能,弥补市场缺陷造成的社会代价。四是更加注重发展的人文本质,强调发展的目的是不断满足人的多方面需求,让全体社会成员普遍分享经济社会发展的成果。

紧紧抓住推动经济增长方式转换这个主线,坚持实施四大战略:

一是坚持内需主导型经济发展战略。我国经济发展的内源型要素十分充裕,国内市场规模和经济增长的潜力都很大,劳动力丰富且成本低廉,居民储蓄率长期保持高水平。因而,坚持以内需为主导、充分利用内部发展要素,必然成为我国发展经济的基本立足点和长期战略方针。坚持这样一种战略,有利于引导我们更加注重发挥比较优势,提高国内外两种资源的利用效率,走集约式发展道路;有利于扩大进口满足内需,改变粗放的出口增长模式,减少国际贸易摩擦;在复杂多变、不确定因素日益增加的国际经济环境中,这种战略也有利于使我们的开放型经济能够扩大选择和回旋的余地。

在未来的中长期经济发展中,以内需为主导应当注意处理好两个重大关系:一是投资和消费的关系。在保持合理、相对稳定的投资水平的前提下,需要更加重视扩大消费的作用,提高消费对经济增长的贡献率。二是扩大国内就业和提升国际分工层次的关系。

在国际制造业分工链条中,我国许多传统制造业处于低端,我们可借此发展劳动密集型产业和中小企业来扩大国内就业,不必急于提升这些产业的国际分工层次。而在某些有自主创新能力和附加值较高的领域,我们则应当努力提升有关产业在国际分工链条中的位置,力争使我国有较多的制造业进入分工高端。

二是大力推行产业技术创新战略。全面建设惠及十几亿人口的小康社会,实现经济增长方式的根本性转变,对科学技术进步尤其是产业技术创新产生巨大需求。世界科技革命和科技成果产业化突飞猛进,为中国加快产业技术创新带来空前机遇。纵观世界科技进步潮流,信息技术日益向超大规模集成和智能化方向发展,生命科学和生物技术正在酝酿一系列重大突破,分子、量子层次的微观物质科学技术应用将对信息科技、生物技术和材料科技发生革命性影响,资源环境科学技术发展迅速,正在为缓解人与自然的矛盾提供新的科技支撑。这些重大科技进步及其应用的快速化、规模化和产业化,已经改变着并将继续深刻影响人类的生产方式和生活方式,越来越成为许多国家优先发展的重点高技术领域。

推进产业技术创新,提升产业技术水平,可以说是中国经济增长方式实现重大转变的一项决定性因素。根据我国全面建设小康社会的需要,应当以产业技术创新和推广应用为重点,大力发展能够提高产业竞争力、促进新型工业化、实现可持续发展的应用技术(包括信息技术、生物技术、医药技术、能源技术、环保技术等),特别是共性技术和基础技术。坚持以企业为技术创新主体,从人才、投入和机制等方面创造条件,加快技术成果转化步伐,进一步解决科技研究与经济建设“两张皮”问题。充分发挥技术进步对产业优化升级的巨大推动作用,并为提高人民生活质量和健康水平提供技术支持,加大技术进步对经济社会协调发展的贡献程度。同时,应当密切关注世界科技发展大趋势,努力占领战略性高技术的制高点,促进国家技术创新能力的跨越式发展,增强我国利用全球资源的能力。

三是积极推进制度创新战略。继续高扬改革的旗帜,通过深化各个领域的改革和完善市场机制,切断增长方式粗放和效率低下的体制性根源。协调推进投资体制、财税体制、金融体制和土地管理制度改革,完善土地、资金、技术和自然资源等生产要素价格的市场化形成机制,综合运用国土规划、市场准入和税收、信贷等经济杠杆,提高各种稀缺生产要素的

使用效率,缓解资源环境对可持续发展的瓶颈制约。特别应当注重进一步转变政府职能,减少政府对资源配置的行政干预,加强公共服务职能,增加公共产品的供给,弥补市场缺陷,提高各级政府依法行政水平和科学民主决策水平,为落实科学发展观提供有效的制度保障。

四是大力实施人力资源优先开发战略。着重推动我国由人口大国向人力资本大国转变,将人口压力转化为人力资本优势。紧紧抓住中西部、农村地区、低素质人口和贫困人口等突出薄弱环节,以及政府公共服务职能严重缺位的领域,加强和改善人口、扶贫、教育工作,大力发展义务教育、职业教育和农村基本卫生服务,公平配置公共卫生和公共教育资源,在贯彻国家人口发展战略过程中形成合力。努力使人力资本的培育、积累与合理利用形成良性循环,显著提高人力资本对经济增长和社会发展的贡献程度,使人力资源开发更加符合走新型工业化道路和全面建设小康社会的要求。

对“十一五”期间的主要政策取向建议如下:

(一)协调推进财税、金融、投资和土地管理等体制改革,加快政府职能转换

落实科学发展观,促进经济增长方式转变,必须加快各项经济体制改革,消除阻碍全面、协调、可持续发展的体制缺陷。

1.推进财税体制改革。进一步明确中央和地方政府的事权和财权,使各级政府都能有规范而稳定的财政收入来源,以满足其正常的公共开支需要。合理调整中央税、地方税以及共享税的税种和分成比例,开征物业税、环保税等新税种,扩大资源税和耕地占用税的征收范围。完善中央和省以下财政转移支付制度,减少专项转移支付,扩大一般性转移支付。简化财政预算管理层次,推广“省直管县”等改革试点。稳步扩大地方政府发行债券的权力。

2.深化金融和外汇体制改革。首先,尽快改变金融参数扭曲状况。推进利率市场化进程,在加快贷款利率市场化的基础上,逐步实行存款利率市场化。积极创造条件完善人民币汇率形成机制,放宽汇率浮动范围,使人民币汇率能够围绕均衡水平合理浮动。改革现行的银行强制结售汇制度,放松外汇使用管制,放缓外汇储备增长速度,释放人民币升值的内部经济压力,同时需要加快完善外汇市场的避险工具。其次,加快国有商业银行改革,积极发展地方性中小银行和农村金融,既要加强风险控制,又要适应经济发展和

各类市场主体的融资需要。再次,继续规范和发展证券市场,扩大直接融资比重,适时解决股权分置造成的制度缺陷,使证券市场正常发挥应有的职能。

3.继续改革投资体制。严格界定政府投资职能和范围,放手发展市场化的民间投资主体。改革投资审批制应当与清理、规范政府投资范围同时进行,以防政府投资职能和范围不适当地扩大,甚至冲击审批制的改革。政府对全社会投资应当依法进行管理,由依赖经济性规制转向加强社会性规制,即淡化对投资规模和经济规模等指标的监管,而强化对涉及社会公共利益的标准的监管。同时,加强对全社会投资的信息服务和政策导向,避免重监管而轻服务的倾向。

4.加快土地制度创新,建立规范的土地管理体制。改革土地供给的行政性审批制度,打破政府对土地一级市场的垄断,扩大土地的市场化配置范围。全面推行公开招投标方式,推进土地价格市场化。完善土地法律和规划,严格界定公益性用途和经营性用途,依法保障公共利益和公民私有财产。把土地收益列入预算管理,合理分配土地收益,保证失地农民得到合理补偿和长期稳定收入来源。加快改革农村集体土地产权制度,包括明确所有权、使用权、处分权和收益权等各项权利,及其代表主体、行使方式、流转方式和权益保障等。

5.加快政府职能转换和自身改革。按照完善社会主义市场经济体制和落实科学发展观的要求,中央和地方应当分别正确履行政府职能。中央政府主要履行全局性的宏观经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责,地方政府则主要行使地方性的市场监管、社会管理和公共服务职责,并贯彻统一的国家宏观调节政策。

各级政府都应当着力解决政府在经济发展领域越位过多、而在社会发展领域缺位严重的问题。一是进一步减少行政审批和对微观事务的直接干预,加大产权保护力度,保证市场机制在更大程度上发挥配置资源的基础作用。二是完善公共政策和宏观调节方式。增加公共产品,改善公共服务,切实把政府掌握的公共资源用于加强社会发展的薄弱环节,弥补市场缺陷。坚持主要运用经济手段和法律手段进行宏观经济调节,注重发挥好规划、政策和信息服务的引导作用。坚持和完善科学民主决策制度,避免重大决策失误。三是在构建社会信用体系方面,各级政府务必率先垂范,依法行政、公正执法,建设诚信政府,带头维护市场经济秩序;同时不断健全市场监管体系和质量监督

机制。

(二)坚持走新型工业化道路,加快建设循环型经济和资源节约型社会

大力推广清洁生产、绿色工业和绿色消费模式。加大生态环境治理力度。加强市场准入和税收等手段的扶优限劣作用,对于那些具有低投入、低消耗、高产、少排污、可循环特点的产业,用信息技术改造传统产业的投资项目,以及有利于提升技术水平和产品质量的投资项目,应当在行业准入、兼并重组、上市融资、产权保护、加速折旧、财政贴息、税收调节和信贷支持等方面,制定明确的鼓励政策。建立有利于资源节约与合理开发的约束机制和补偿机制,引导资源型地区 and 城市适度开发、合理开发资源,及早谋划接续性产业的发展,并预先积累起必要的财力,以利于在资源枯竭时比较顺利地实现经济转型。

尽快改进统计制度、统计方法和考核评价体系,引导各地区和各行业在提高质量、降低消耗、减少污染、发展循环经济等方面下功夫。增加新的统计和考核内容,例如质量竞争力指标(包括国家层次、地区层次和行业层次)、绿色 GDP、资源消耗水平、环境质量等指标,以利于逐步实现经济效益、社会效益和生态效益的统一。

(三)进一步发展开放型经济,以扩大开放促进国内经济增长方式转变

继续实施市场多元化和以质取胜战略,提高出口商品的技术含量和附加值。按照入世承诺,继续完善国内投资环境,加强用环保政策、区域政策和竞争政策来引导外商投资方向。稳步扩大境外投资,加快建立战略资源储备,合理运用国际期货市场等避险机制,形成比较稳定的海外资源供给关系,增强开拓国际市场和运用国际资源的能力。

充分运用国际惯例,促进国内企业努力开发具有自主知识产权的核心技术,创立优质的中国品牌,支持发展能够替代进口、国内紧缺的技术装备产业,增强国内企业和产业的核心竞争力。

积极开展多种形式的国际区域经济合作,并积极参与国际经贸规则的谈判和制定,争取在世界贸易体系中实现互惠、共赢。加强政府、行业协会和企业多方面的密切合作,健全应对贸易摩擦的机制和手段,转变过分重视贸易顺差的观念,减少我国面临的国际贸易摩擦压力。

不断发展开放型经济,完善风险应对机制,在更大范围内参与国际竞争与合作,促进产业优化升级,

加快经济增长方式由粗放型向集约型转变,使我国生产要素组合方面的比较优势得到进一步发挥,国民经济的国际竞争力和抗冲击能力有较大提高。

(四)增强区域政策的整合能力和区域经济的自我发展能力

尽快编制统一、科学的国土资源规划和区域发展规划。根据我国国土资源环境状况和工业化、城市化的要求,对区域分工、城市布局、产业布局和土地利用进行科学的总体规划,对由此引起的区域经济效益格局变化,也应考虑相应的经济补偿政策。这一规划应当经全国人大批准后作为法律发布,以此规范跨行政区划的发展规划、各地区的城市发展规划、产业发展方向和土地开发使用活动。各地区的发展规划也应当经地方人大批准后实施,避免随意更改。

进一步落实西部开发、促进中部崛起等区域扶持政策,继续增加对中西部的公共投资,改善当地的基础设施和公共服务条件。加大对中西部欠发达地区的财政转移支付力度,适当调整税收分配结构,增强中西部地区特别是县域经济的发展后劲。

通过科学的国土整治规划、区域发展规划和规范的财政转移支付等公共政策工具,引导重大生产力布局和生产要素流动方向,促进区域经济合理分工,提高资源配置效率。同时,更加重视增强欠发达地区的自我发展能力,通过必要的政策倾斜和公共资源倾斜,改善欠发达地区的基础设施条件和公共服务环境,逐步提高当地人民群众的福利水平。

(五)积极稳妥推进城市化,走新型城市化道路

理清城市化发展思路,走一条有利于产业集聚、资源节约、环境改善、布局紧凑的城市化新路子,引导各地区因地制宜,注重促进产业集聚和完善城市功能,形成合理的城市布局和规模结构。发展小城镇尤其应当首先考虑当地资源环境承载能力,其次应以产业为依托(工业为主,商业等服务业为辅),不同地区的小城镇发展模式应当有所区别。积极发展能够带动农副产品深加工的制造业和相关服务业,通过工业化链条延伸来推动城市化,加深城乡经济融合,使农民从非农产业发展和城市化进程中得到更多实惠。在城市化进程中,应当坚决避免并纠正以损害农民利益为代价的做法。“十一五”期间,应逐步提高城市化水平,缩减村庄,减少农民,带动农村经济进一步走向专业化、市场化,提高农业劳动生产率和规模经营水平,缓解新发展阶段的“三农”问题,促进城乡二元经济结构向现代经济结构转换。

农村内部应当着力推进土地制度创新、税费改革和乡镇机构改革,大力发展适应农村经济变革趋势的新型经济合作组织和基层社会组织,把分散的农户与社会化大生产和大市场连接起来,改善农村的生产条件和生活条件,促进农村转换传统农业的小生产方式和落后的生活方式,努力使农村居民能够逐步分享经济改革和现代化建设进程带来的物质文明、政治文明和精神文明成果。

(六)完善就业、收入分配和社会流动方面的社会政策

把就业放在更加突出的位置,努力实现就业增长和经济增长大体同步。坚持劳动者自主择业、市场引导就业、政府服务就业的方针,落实财税、金融、投资服务等方面鼓励自谋职业、自主创业和支持中小企业发展的政策。积极发展多种就业形式,开拓新的服务性就业领域和各类就业渠道,完善就业指导和劳动力市场信息服务,发展职业教育和培训,加强维护非正规就业领域的劳动者权益,健全劳资纠纷协调机制。

收入分配政策取向应当是“调两头、扩中间”。在初次分配领域仍然应当坚持效率优先,继续打破平均主义,完善按劳动和其他生产要素进行分配的激励机制,逐步扩大中等收入阶层。对收入差距的调节重点应当放在二次分配领域。在切实保护合法的劳动所得和非劳动所得的前提下,尽快完善调节收入差距的税收手段和相关配套手段,引导高收入阶层为社会做出更大的贡献。对城乡低收入和贫困群体,在满足其基本生活保障的前提下,应当不断完善最低生活保障和开发式扶贫等制度,使他们能够分享经济社会发展的成果。通过再分配手段的调节,努力将收入差距保持在适当范围内,维护社会公正。

进一步扩大社会流动,重点在于逐步实现教育和城乡流动的机会均等。政府应当义不容辞地全面满足全民基础教育需求,逐步提高义务教育水平和质量,进一步打破对高等教育的政府垄断,放松对高等教育资源的行政控制,逐步实现社会办学机会和学生求学机会的均等化。国家公共财政投入应当向中等、初等教育加大倾斜力度,并增加对农村和中西部贫困地区教育事业的财政转移支付。进一步打破户籍、就业、义务教育和社会福利等方面的城乡分割壁垒,尽快建立健全适应大量农民进城趋势的城乡公共财政体系。

(七)关于合理调整投资和消费关系的建议

关键是应当着力健全经济运行机制,主要运用市

场经济的方法和手段,促使投资和消费按内在发展趋势协调变动,而不是把投资率和消费率作为宏观调控的直接目标,也不宜片面地强行抑制投资的稳定增长。合理调整政府投资和政府消费的关系,应当是合理调整投资与消费关系的重要内容,或者说是一个重要的切入点。

1.遵循工业化和产业结构升级的阶段性规律,引导投资方向和优化投资结构。国家应当按照三次产业结构和工业内部结构升级的需要,运用规划、政策和信息发布等手段,引导产业发展和投资方向;各类投资主体应当以市场导向为主要依据,关注政策导向,优化投资资源的配置。应当在结构优化的前提下保持适当的投资率,避免单纯的投资规模扩张。

2.政府所承担的一般经济建设职能要进一步向公共服务职能转换。按照完善社会主义市场经济体制的要求,政府投资要基本退出一般竞争性领域,尽可能削减政府投资所担负的一般经济建设职能,保留必要的公共投资。而且,公共服务职能由政府投资实施部分也应尽量减少,而转向主要由政府最终消费来体现。

3.扩大非国有企业和个人等国内民间投资的准入领域,为各类非政府投资主体创造平等竞争条件。应当加快促进各类投资主体平等竞争的制度建设,包括财产保护、税收、政府规制、市场准入和退出等方面的制度。政府对全社会投资波动的调节,应当主要运用法律和经济的手段。

4.提高最终消费率,重点在于提高居民最终消费占GDP的比重。一是应当努力提高城乡居民收入水平,特别是增加中低收入阶层的收入,促进低收入群体的收入稳定增长,以提高最广大消费群体的支付能力。认真落实中央关于支持农民增收的各项政策,加快清理拖欠的农民工工资,减轻农村税费负担,实实在在地开拓农村消费市场。二是以城市为重点进一步拓展消费领域,加快发展工业品消费和服务类消费,增强消费热点的带动效应和扩散效应。继续清理限制消费的政策,鼓励发展新的消费热点和消费方式(商业赊销、消费信贷和带薪休假等),大力促进消费结构的升级活动。三是改善居民收入预期和支出预期,引导居民增加即期消费。加快完善社会保障制度和发展社会公共服务事业,增强居民对养老、医疗、再就业和子女教育的安全感。适当调整税收政策,提高个人所得税起征点,并且适当降低边际税率。四是继续整顿市场经济秩序,增强居民消费信心,让老百姓能够放心花钱。特别是对关乎人民生命安全的食品、药品、医

疗行业,老百姓往往倾其一生储蓄来消费的住房、汽车等耐用消费品,尤应加强市场监管。

5.增强企业的社会责任意识,妥善处理劳资关系。完善相关的经济手段和法律手段,切实保障投资者和劳动者各方的合法权益。针对劳动者往往处于弱势的状况,政府应当要求投资方和企业主(尤其是跨国公司和私营企业)认真执行我国劳动法和工会法,并加强检查和监督;同时,应当采取税收和培训等措施,鼓励和支持企业积极改善劳工条件,重视企业自身的社会责任,引导企业把保障劳动者权益、改善劳工条件同提高企业整体素质结合起来,避免企业以牺牲劳动者利益为代价片面追求资本的利益。

6.政府最终消费率应当保持稳定。为满足经济和社会对公共服务不断增长的需求,政府消费支出应随GDP增长相应增加,但政府最终消费占GDP的比重不宜过快上升,以免影响居民消费率的提高。

参考文献

- [1]王梦奎 陆百甫 卢中原等:《新阶段的中国经济》,人民出版社,2002年12月
- [2]王梦奎主编《改革攻坚30题——完善社会主义市场经济体制探索》,中国发展出版社,2003年8月
- [3]王梦奎主编《中国中长期发展的重要问题2006~2020》,中国发展出版社,2005年4月
- [4]北京师范大学经济与资源管理研究所:《2003年中国市场经济发展报告》,中国对外经济贸易出版社,2003年2月
- [5]中国商务部进出口公平贸易局 北京师范大学经济与资源管理研究所:《2005年中国市场经济发展报告》,打印稿,2005年2月
- [6]世界银行:《中国:推动公平的经济增长》,清华大学出版社,2004年1月
- [7]联合国计划开发署 瑞典斯德哥尔摩国际环境研究院:《中国人类发展报告2002——绿色发展,必选之路》,中国财政经济出版社,2002年7月
- [8]世界银行:《世界发展指标2003》,英文版
- [9]卢中原:《关于投资与消费若干比例关系的探讨》,《财贸经济》2003年第4期
- [10]王梦奎主编:《中国的全面协调可持续发展》,人民出版社,2004年8月
- [11]胡鞍钢等:《国情与发展:国家“十一五”规划背景研究报告》,清华大学国情研究中心《国情报告》2004年7月31日增刊第9期

(责任编辑 文联)