

“十五”规划 战略研究



“十五”规划战略研究

(上册)

国家发展计划委员会 编

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

“十五”规划战略研究/国家发展计划委员会编. —北京: 中国人口出版社, 2000. 9

ISBN 7—80079—621—3

I. 十… II. 国… III. ①国民经济计划-中国②经济发展战略-规划-中国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 70968 号

“十五”规划战略研究

国家发展计划委员会 编

*

中国人口出版社出版发行

(北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦 邮政编码: 100054)

北京市迪鑫印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 mm 1/16 印张: 74 字数: 1300 千字

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

印数: 1~6 300(上、下册)

ISBN 7—80079—621—3/C·186

定价: 90.00 元

主 编： 曾培炎

副主编： 汪 洋

编 委(按姓氏笔画为序)：

马德秀	包克辛	宁吉喆	白和金
刘 鹤	孙小系	朱 杰	朱宝芝
毕井泉	许同茂	韩永文	张晓强
杨伟民	杨庆蔚	陈 克	陈 斌
林 军	姜伟新	姜均露	郭培章
曹玉书			

编 审 小 组 成 员：

姜均露	朱宝芝	杨伟民	田锦尘
徐 林	周 南	王群会	赵 忻
高云虎	袁喜禄	许长旺	杨玉英
赵慧煜	刘 莉	陈亚军	杨 兵

序 言

2001年到2005年,是我国第十个五年计划期。正是新千年、新世纪的开端,也是我国全面实施现代化建设第三步战略部署的起步阶段,面临改革、开放和发展的许多新任务。经济发展将进入对经济结构进行战略性调整的关键时期,经济体制改革将进入创新体制和完善社会主义市场经济体制的攻坚时期,对外开放将进入以更加积极的姿态全面参与经济全球化的新时期。“十五”计划要对这一新时期的经济发展、社会进步以及改革开放做出全面部署。新世纪、新阶段、新任务,要求“十五”计划必须在方法、内容甚至体例等方面进行创新,体现时代特色。

建国以来,我国共编制和实施了9个五年计划。这些中长期规划,在不同时期,对促进国民经济和社会发展起到了积极作用。中长期规划的编制也在不断改革创新:单纯的经济计划演变为国民经济和社会发展规划;以五年为规划期的中期规划演变为五年计划与长期规划相结合;由指令性为主转变为逐步突出宏观性、战略性和政策性;由统一决策转变为分层决策的各类规划并存;编制过程也从封闭逐步走向公开和透明。

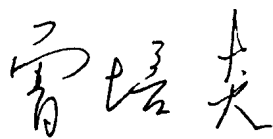
“十五”计划是我国社会主义市场经济体制初步建立后的第一个五年计划。在市场经济条件下,作为国家宏观调控重要手段的中长期规划的性质、内容、作用等必然与前9个中长期规划有很大不同。“十五”计划是集中智慧,统一思想和认识,组织和动员社会各界力量,为实现党的“十五”大确定的目标而奋斗的宏伟蓝图,是党和政府在“十五”期间向人民做出的庄严承诺和重要的施政纲领,是引导资源配置,进一步加强和改善宏观调控,制定“十五”期间各项经济政策的依据是指导经济工作的行动纲领。

在新的体制下编制“十五”计划,要高举邓小平理论的伟大旗帜,坚持党的基本理论、基本路线和基本纲领,贯彻“三个代表”的重要思想,进一步解放思想,实事求是,坚持发展是硬道理,正确处理改革、开放、稳定的关系。要合理确定发展战略和速度,对所处的环境、面临的形势、达到的阶段等进行深入分析,把存在的

问题和矛盾议透,把问题和矛盾之间的关系搞清楚,找出突出问题,抓住主要矛盾;要准确判断增长动力、增长潜力和增长可能,提出能够实现的发展目标;要合理取舍规划内容,进一步突出战略性、宏观性、政策性,减少具体指标和项目,重视所处国际国内环境和经济社会发展所处阶段等背景的分析判断,重视市场预测,重视关系全局、影响深远的重大问题的发展趋势分析和展望;要突出深化经济体制改革的部署和步骤,突出人口就业、城乡、地区、收入分配、社会安定等社会发展与经济发展的协调,以及资源、生态环境与经济发展的协调。在具体的编制方法上,要在立足国内需求的基础上,充分考虑经济全球化、加入世界贸易组织,新科技革命和国际产业结构调整的趋势,考虑国际经济变动对我国经济发展的影响;要改进以往编制规划时先进行国内供需平衡分析,再根据供需缺口安排项目,最后根据资金可能确定建设规模的方法。在计划形式上,要形成多样化的规划文本和体例,大胆创新,突破老面孔,不要千篇一律,给人以耳目一新的感觉。

社会主义市场经济条件下规划工作的特点之一是编制过程的民主参与。在市场经济下,规划目标和任务主要靠市场,靠引导企业、农户以及消费者的生产和消费行为来实现。编制规划的过程,就是协调各市场主体经济利益,统一认识的过程。所以,“十五”计划编制过程中,应进一步提高社会参与度,增加透明度。深入、全面、细致地研究,广泛听取社会各界意见,集思广益,协调社会各界意见,这是制定好“十五”计划的重要基础。

根据国务院对“十五”计划工作的总体部署,国家计委组织各方面力量,开展了“十五”计划的前期研究工作。这项研究涵盖了国内外经济和社会发展的众多领域,研究单位包括国家计委各研究机构和有关司局、国务院有关部门、部分省市计委和社会研究机构。经过两年多的工作,形成了150余篇、300多万字的研究报告。这些研究成果是“十五”计划工作的集中体现,凝聚了各方智慧。我们从中选出80篇,近120万字,按照总体发展思路和目标、宏观调控目标和政策、体制改革和对外开放、产业结构、区域经济、城镇化、科技教育、人民生活、环境资源、规划创新、部分国家和地区的规划11个领域,汇编成册,公开发行,供各地区、各部门及企业等研究制定“十五”计划时参考。



二〇〇〇年九月

目 录

上 册

序言	1
----------	---

总体发展思路

改革开放 20 年来我国经济发展的回顾与总结	3
“十五”计划需要优先讨论的战略性问题	13
“十五”期间的中国经济发展阶段	19
“十五”期间我国的经济社会环境和面临的主要问题	30
“十五”期间我国国民经济发展的基本环境与战略选择	40
中国经济市场化程度:“九五”估计与“十五”预测	69
中国国际竞争力的提高与发展	74
“十五”期间我国经济结构调整的主要课题和政策	79
“十五”计划实施可持续发展战略研究	101
知识经济:中外发展趋势展望与比较	115
下世纪初国际经济环境变化的趋势、影响及对策	125
世界经济不确定因素对中国经济中长期影响	134
“十五”期间经济全球化趋势对我国经济的影响及应对措施	190
21 世纪初期我国经济社会发展基本思路研究	195

宏观调控目标和政策

我国 20 世纪 90 年代以来两次宏观调控的比较研究与“十五”期间加强和 改善宏观调控的建议	215
“十五”期间中国社会经济总量预测	230
“十五”期间国民经济增长格局预测分析	250

今后 15 年经济增长的预测分析和政策建议	264
今后 15 年几项主要宏观经济指标的测算	281
三大需求变化对经济增长拉动作用分析及对策建议	299
“十五”期间投资对经济增长的拉动作用	310
“十五”期间财政政策目标及政策建议	325
“十五”期间货币政策的基本思路、原则、目标及相关措施研究	338
买方市场条件下政府价格行为研究	350
“十五”期间价格总水平预测方法、模型和调控政策研究	365
“十五”期间通货膨胀预测及控制目标选择	408
中国现代化指标体系研究	415
“十五”期间经济安全的目标确定问题	464

体制改革和对外开放

“十五”期间我国经济体制改革的思路与建议	471
改革目标的实现情况和未来各项改革之间的衔接	481
国有企业进一步改革的目标和思路	497
关键行业反垄断政策研究	506
“十五”期间发展开放型经济的战略思考	515
世纪之交的国内外环境变化和我国外贸的发展战略	524
“十五”期间我国利用外资战略基本思路	530

总体发展思路

改革开放 20 年来我国经济发展的回顾与总结

国家计委宏观经济研究院

一、改革开放以来我国经济发展回顾

(一) 综合国力大大增强

改革开放以来,我们先后完成了“六五”、“七五”、“八五”计划,现在正在实施“九五”计划。我们完成了现代化建设的第一步战略目标,基本完成了第二步战略目标。我国的综合国力有了巨大提高。1979~1999年,我国国内生产总值年均增长率达到了9.59%的高水平,成为世界上增长速度最快的国家之一。“九五”计划执行的四年来,我国国民经济继续保持了持续适度增长的态势,供给水平继续提高,供给结构不断调整和优化。1996~1999年,我国GDP年均增长率为7.9%,主要农产品产量、基础设施能力和基础工业产品产量继续增长,短线瓶颈约束已经消除,长线产品的生产能力逐步压缩。

(二) 经济体制发生了深刻变化

我国的社会主义市场经济的基本框架已初步形成。农村普遍实行了以家庭联产承包为基础、统分结合、双层经营的经济制度;城市企业特别是国有企业拥有了经营和收入分配方面的较大自主权,已经成为相对独立的市场主体;统一的商品市场基本形成,人才、资本、技术、土地等要素市场也已有不同程度的发育,并正在稳步发展之中。市场机制已在相当广泛的领域和较大的程度上对资源配置起基础性作用;初步形成了以经济手段为主,辅以必要的行政手段,计划、金融、财政相结合的宏观调控体系。实现了公有制形式多样化和公有制经济为主体,多种经济成份共同发展的局面。初步形成了按劳分配为主体,其他分配形式为补充的分配关系。

(三) 形成了全方位、多层次、宽领域对外开放的总体格局

以经济特区、沿海开放城市和经济开发区、沿边开放地区以及内陆省会和中心城市组成了全方位开放的格局;以加工制造业、服务业、房地产业、基础产业和基础设施组成了宽领域的开

放格局。我国已经由封闭型经济转变为开放型经济。

(四) 在经济发展的基础上,人民生活明显改善

城镇居民家庭人均可支配收入由 1978 年的 343.4 元增加到 1999 年的 5 854.0 元;农村居民人均纯收入由 1978 年的 133.6 元增加到 1999 年的 2 210.3 元。1997 年我国城市人均日蛋白质摄入量达到了 74.2 克,人均住房使用面积达到 12.3 平米,彩电普及率达到 100%,均已达到小康标准,城市居民已基本进入小康生活。1997 年农村居民家庭电视机普及率达到 92.4%,人均住房面积达到 22.4 平米,在温饱水平上,农民生活水平也有明显提高。

在经济发展的基础上,进入“九五”以来,我国经济发展开始进入一个新的阶段。其主要标志是:

1. 短缺经济结束,买方市场初步形成

从 1995 年开始,供过于求的迹象已经开始显现。在大部分商品供求平衡的基础上,供过于求商品的比重已经开始超过供不应求商品。1995 年以后,这一现象继续发展和强化。另一方面,从潜在的供给能力和需求增长看,也表明存在经济总量供大于求的情况。可以认为我国买方市场已初步形成。

买方市场的出现,是我国经济发展阶段变化的重要标志。1978~1997 年,中国经济发展主要是校正生产结构与消费结构间的扭曲。在这一过程中,一方面居民消费需求迅速扩张,另一方面,原来比较弱小的消费品工业则经历了补课型的快速扩张,由此推动了加工工业的迅速发展,并拉动了与之密切联系的基础工业和基础设施的发展,最终使工业规模迅速扩大,工业化过程迅速推进。

特殊的经济发展道路,使改革开放以后供不应求的短缺现象继续发展,普遍存在。这既是拉动消费品工业和基础设施、基础产业、服务产业持续快速发展的强大动力,也是经常出现供不应求,形成生产能力数量型平面扩张和粗放型经济增长方式的基本原因之一。买方市场的出现,标志着短缺现象的消失,也标志着我国经济开始进入一个全面竞争的环境。经济发展开始进入新的阶段。

2. 改革开始进入攻坚时期

面对竞争的环境,我国的经济体制和机制出现了明显的不适应。突出表现为缺少风险损失的分担机制。进入全面竞争的环境后,生产过剩将是经济总量运动中周期性出现的现象,区别只是在程度的轻重上。因此,必须要有相应的体制和机制,支持市场竞争机制对过剩生产能力的调整,这样才能形成经济总量自我平衡的能力,才能使经济具备自发调节的功能。面对竞争,如果缺少风险损失的分担机制,结果只能有两个:或者不负责任的盲目投资和生产继续发展,形成大量的不良资产;或者消极逃避风险,企业和产业难以进入竞争过程实现新的发展。因此,建立风险损失的分担体系不仅关系着经济自我调节、自我平衡能力的形成,而且也关系着经济自我发展能力的形成。风险损失的承担体系集中体现着经济责、权、利之间的关系。包括:挑战风险行为的决定、挑战风险失败损失的承担和挑战风险成功后收益的分配。建立这一体系,必须明确产权关系,只有在产权明确的基础上,才能建立市场竞争环境中的权、责、利间的联系。因此,风险损失分担机制是建立在明确国有、集体、私人等不同产权的基础上,以此为根据确定不良资产损失在所有者、经营者、生产者之间的分担比例,形成几者之间责、权、利明

确的相互制约和发展激励机制。具体包括:政府作为国有资产所有者代表的责、权、利的确定,这涉及到政府职能转变和政府机构调整;集体、私人产权实现形式的确定,包括所有权与经营决策、利润支配间的关系,这涉及到有关法律、法规的完善和严肃、股份制和资本市场的发展;经营者责、权、利的确定,这涉及到完善企业的治理结构、建设高素质的企业家队伍、完善企业内部的收入分配制度等问题;生产者责、权、利的确定,包括明确职工对企业经营的参与程度、责任程度,涉及到职工利益保障体系的建设(工会等组织),基层民主监督制度的建设以及发展劳动力市场、实现职工和企业间的双向选择和建立完善的社会保障体系。因此,建立风险责任分担机制的过程,实际上是全面深化改革,特别是国有企业改革,完善整个经济体制和机制的过程。从改革的难度上看,是大大增加了。因此,伴随风险损失分担机制的建立,改革开始进入攻坚的过程。

3. 工业化开始进入高加工度产业主导阶段

工业化过程可以划分为 4 个阶段:①以生活消费品为主的轻工业发展阶段;②以原材料为主的重工业发展阶段;③以高加工度产业为主的发展阶段;④技术集约化的发展阶段。其中第二个阶段资本密集的特征突出,第三个阶段资本技术密集的特征突出。

改革开放以来,在经济发展的基础上,我国居民生活水平有了显著提高,城镇居民温饱型消费需求基本满足,开始进入小康型消费阶段。与此联系,我国居民消费需求特点发生了重要变化:消费的选择性增强,对资金技术密集型产品的需求增加,单件消费品价格提高到万元和万元以上。与这一变化对应,我国对应于温饱型消费的劳动密集型为主的生产能力开始出现过剩,对应于小康型的资金技术密集型为主的生产能力迫切需要发展。消费需求的变化开始改变生产结构,并拉动工业化进入资金技术密集型的高加工度产业主导的发展阶段。

伴随这一变化,工业化开始由劳动密集型向资本技术密集型转变。1995 年与 1990 年比较,全国乡和乡以上的小企业人均固定资产净值由 7 510 元增加到 18 508 元,增长了 2.46 倍。技术创新在产业发展中的作用也更加突出了。

工业化阶段特点的变化,使我国经济发展中出现了如下特征:

(1) 主导产业开始发生变化 在工业化的第一和第二阶段,工业化的主导产业主要是劳动密集、小型企业为主的加工工业和资本密集型的中型和大型企业为主的能源、原材料工业。进入工业化第三阶段后,主导产业开始向资本技术密集、大型企业为骨干的机电一体化的工业领域转移。第三次工业普查的资料显示,1990~1995 年,在 39 个工业行业中,交通设备制造业、电子及通信设备制造业等行业是大型企业增加最多的行业之一。同时,在近几年的经济增长中,电子通信等成为增长最快的行业之一,都在一定程度上反映了这一趋势。

(2) 工业化和城市化的关系更加密切 改革开放以来,农村工业化是我国工业化的主要方面,但依托农村的工业化使工业化与城市化在一定程度上不同步。伴随工业化进入高加工度产业主导的阶段,继续发展离土不离乡的小型工业企业已不能够适应新的主导产业特点,工业化重点必然开始从农村向城市转移,表现为城市高新技术产业的发展,农村乡镇工业也开始向集中和小城镇方向发展。

(3) 依靠引进的产业发展模式开始变化 改革开放以来,引进产业成为我国工业化的重要推动力量。在使我国迅速获得了新一代耐用消费品的生产能力的同时,也形成了我国制造业对国外产业技术的较高的依赖和自我发展创新能力不足。在市场竞争加剧和产业升级的形势下,对国外高技术产业的依赖,设备、主要元器件、零部件的大量进口,严重限制了我国产业竞争力的

提高和机电一体化的新的主导产业的发展。在竞争的压力下,我国工业化必然开始从依赖国外向依靠国内转移。机电一体化的装备工业、关键元器件、零部件工业将逐步替代国外同类产业。

4. 经济增长从粗放型转向集约型

进入买方市场以后,市场竞争激烈了。决定企业能否发展扩大的标准不是能不能生产出产品,而是能不能生产出品种新、功能新、质量高、成本低的产品。否则就必然被市场竞争淘汰。因此,企业必须加强管理、降低消耗、创新技术、更新设备。粗放型的增长方式必然发生改变。从工业化的特征看,开始进入资金技术密集型的高加工度产业主导阶段,资金、技术对产品生产越来越重要了,劳动力和资源的作用相对降低了。靠大量消耗资源和廉价劳动力维持的粗放型增长方式自然也无法维持下去了。此外,从经济体制方面看,随着约束机制的逐步强化,对资产和资源大量的浪费现象,不负责任的投资活动将会受到越来越严格的制裁。粗放型增长方式在体制方面也开始受到约束。从可持续发展方面看,以浪费资源和污染环境为主的粗放型经济增长方式也难以继。综合以上分析,随着产业结构的调整升级和经济体制的改革,经济增长方式必然加快从粗放型向集约型转变。

5. 内需拉动型的增长特点更加突出

改革开放以来,我国对外贸易也经历了一个补课型的发展。目前我国经济的对外依存度已经较高,对外贸易补课型的发展基本结束。在国内产业升级的形势下,贸易结构也将发生变化,进口从工业制成品开始逐步向原料型产品转移,出口则从一般制成品向资本技术密集型产品转移。与发达国家间产品的水平竞争开始出现。另一方面,未来国际市场的竞争也将更加激烈。因此对外贸易开始进入质量效益型稳步发展的阶段。大国经济以内需为主的特征在我国突出出来。

内需中,消费需求将呈平稳增长态势。当前我国居民消费开始从小康转入更加宽裕,预计一直到2010年,这一过程都将持续。我国居民的消费水平和消费结构变化趋势大体是:消费水平平稳提高,消费结构层次提高。居民的消费开始进入住、行为主的时期,但速度不会很快。居民买房、购车的活动不会很快普及。消费结构的变化是平缓推进的。

投资需求是拉动内需增长的主要因素。消费的平稳增长为投资增长提供了必要的资金条件,产业结构的调整升级又对投资提出了巨大的要求,在此前提下,投资必然成为扩大内需的主导因素。由于进入买方市场后,短期投资利益减少,投资激励减弱;风险责任使投资约束增强;市场竞争加剧使投资主体投入谨慎,投资主体能力也不适应进入新一代主导产业发展的要求。在这一格局下,市场引导的多元化投资主体的自发投资活动必然处于疲软之中。受这一问题困扰,预计投资增长和整个内需增长幅度不会很高,政府投资在较长时期内将是投资增长的主导力量,但要尽快加大对民间投资的拉动作用。

二、改革发展的主要经验总结

(一) 准确判断经济形势是提高宏观调控水平的关键

宏观调控与传统计划管理的根本区别在于:一个是把经济活动作为外在的调控对象;一个

是把计划管理作为经济活动的神经中枢。因此,从传统的计划管理方式转向宏观调控方式后,准确判断经济活动的情况,亦即准确判断经济形势,必然成为决定调控水平的关键。改革开放以来,随着经济体制模式的转变,宏观经济管理部门对经济形势的关注程度不断提高,越来越重视;分析判断经济形势的水平也有明显提高。特别是进入 20 世纪 90 年代以后,在国民经济实现软着陆的过程中,在应对亚洲金融危机和国内总量关系发生重大改变的过程中,政府部门对经济形势的分析和判断是比较准确的,由此出发进行的宏观调控也是具有较高水平的。实践证明,提高宏观调控水平,必须从准确判断经济形势作起。包括准确判断国内外经济形势间的联系、判断经济总量关系的状况、判断微观主体的实际情况、判断深层次经济问题对经济形势的影响等。只有准确判断形势,才能进行准确的宏观调控。

(二) 处理好短期调控活动和中长期发展规划的关系

改革开放以来,我国政府先后制定了国民经济和社会发展第六、七、八、九等四个五年计划,也制定了 20 个年度计划。实践的过程中发现,短期计划和中长期计划之间存在紧密联系,短期调控活动与中长期发展规划之间存在紧密联系。对这一问题,20 世纪 90 年代初曾经提出编制滚动计划的设想,希望把这些联系在客观经济形势变化中更好地体现出来。对短期和中长期的关系,在“九五”时期有了更为深刻的认识。制定“九五”计划时,总量供不应求和通货膨胀是经济发展的突出矛盾。抑制需求总量的过快扩张,控制通货膨胀,是当时宏观调控的首要任务。这一情况在一定程度上影响到“九五”计划的制定。例如把抑制通货膨胀作为宏观调控政策的首要任务,并作为整个“九五”时期的目标提出。而对供求总量关系的变化、对出现一定程度的生产过剩和通货紧缩则缺少预见。在“九五”计划执行的过程中,党和政府针对有效需求不足和亚洲金融危机的冲击,及时地作出了扩大内需的重大决策,将抑制通货膨胀调整为防止通货紧缩,将适度从紧的财政、货币政策调整为积极的财政政策和稳健的货币政策,取得了显著成效。这一情况的变化,使我们认识到在制定中长期政策时,不能够过多地从当前的短期经济形势出发,而应该从那些预示中长期发展趋势的变化出发,考虑发展规划和政策目标。这是“九五”计划执行过程中的一条重要经验。

(三) 处理好总量政策和结构政策的关系

“九五”时期我们对经济总量进行宏观调控时,开始更多地遇到了结构调整问题。处理总量政策和结构政策的关系,是“九五”时期宏观调控的一个重要问题。实践证明,总量政策与结构政策既有重要区别,也有密切联系。面对需求不足,以及经济的自发收缩,采取扩大需求的总量政策是保持必要的经济增长率,维持社会稳定所必须的。应该持续实行适度扩张的总量政策,缓解发展阶段转变这一过渡期中所出现的需求总量的过度收缩,以及经济增长率的大幅度下降。但要注意到,解决问题的根本出路在于使企业适应需求约束和竞争的环境,使产业具备在需求约束条件下开拓发展的能力。因此,更应该着眼于结构政策,促进生产结构和供给结构的调整和升级,使其不断适应需求结构并开拓新的需求空间。扩大内需必须与产业升级和企业竞争力提高密切结合起来,通过增加投资,提高产业的技术装备水平,促进新兴产业的发展和深层次替代进口,这是总量政策与结构政策的结合点。因此,针对经济发展阶段的变化,在宏观调控中把总量政策和结构政策更紧密地结合起来,是“九五”计划执行过程中的又一条

重要经验。

（四）处理好宏观调控体制改革与微观经济基础改革的关系

进入 20 世纪 90 年代以后,我国经济体制改革主要集中在宏观调控体制和市场体系的建设方面,重点为企业改革创造好的环境。但对微观经济体制本身的改革,特别是对国有企业的改革力度相对较小。“九五”时期的实践证明,国民经济是一个有机的整体,既有宏观的角度,也有微观的角度。改革开放以来,我国经济先后经历了 20 世纪 80 年代微观经济活力很强,扩张速度很快,宏观总量稳定性较低;20 世纪 90 年代微观经济活力降低,扩张速度减慢,宏观总量稳定性提高等两个阶段。总体看,宏观与微观之间存在密切联系,虽然从表层看其情况不尽相同。20 世纪 80 年代微观的活与宏观的不够稳定是统一的;20 世纪 90 年代微观的活力下降和宏观的稳定性提高在一定意义上也是统一的。目前应该提高微观主体的活力,同时完善体制和机制,形成有序的增长和发展,从体制和调控水平提高方面保证宏观经济的稳定。从改革的方面看,宏观经济是建立在微观经济基础上的,仅有宏观调控体制改革而没有微观经济体制改革,没有企业改革的呼应,新的体制和运行机制难以建立起来。面对经济发展要求和经济体制存在的问题,在“九五”中后期我们加大了企业改革力度,特别是国有经济改革的力度,并在提高经济增长的质量、效益方面取得了明显效果。实践表明了宏观与微观两者间的密切联系,表明了加大微观经济体制的改革力度,特别是国有企业的改革力度,是建立适应竞争环境的宏观调控体制和机制的关键。

（五）处理好政府与市场的关系

在“九五”时期的经济发展中,政府宏观调控的功能进一步得到完善,对经济运行和经济发展的作用也更突出了。另一方面,市场机制的作用范围也进一步扩大了。在这一情况下,“九五”经济发展中比较多地遇到了处理政府与市场关系的问题。这一时期的实践证明,根据我国的具体国情,处理好政府和市场的关系,发挥好各自不同的作用,使其相互补充,相互完善,难度很大,但意义更大。“九五”时期的一个重要变化是,产业升级和生产结构的变化,使易于被市场引导和调节的劳动密集型的一般加工工业发展遇到困难,新兴产业以资金和技术密集型的高加工度产业为主,我国当前的市场对这些产业发展的引导作用较弱,企业自觉选择这些项目的主动性较低。因此,如何把政府和市场的作用结合起来,使我国这一阶段上的资源组织和利用更加有效,是“九五”时期宏观调控中遇到的一个重要问题。实践证明在政府和市场的关系上要注意防止极端的倾向,既不能过分强调市场的缺陷和强调政府作用的优点,也不能过分强调市场的无所不能和政府作用的缺点。当前的问题是:应由政府管的事没有管好,例如社会保障、发展高风险的新兴产业、扶持中小企业等;而不应该由政府管的事还没有放开,例如对企业非经济的行政干预、各种名目的收费等。实践证明,要实事求是地评价市场和政府作用,特别要注意选择好目前阶段上我国可行的市场和政府作用结合的模式。在这一点要切实注意防止过于理想化的倾向。市场与政府的作用在我国当前国情下都不是十全十美的,都不能将其理想化。要从我国经济发展的客观要求出发,既承认各自的缺陷,也承认各自的不可缺少的作用。从发展的要求看,需要由政府提出产业发展的目标,实施相应的产业政策,促使以大企业集团的形式建立新兴产业的骨架;市场要在淘汰机制和风险创新机制的基础上引导资源加快

向新兴产业领域配置。根据政府和市场新的任务考虑政府和市场的职能,是“九五”时期宏观调控的一条重要经验。

三、“十五”时期经济发展面临的主要制约因素

(一) 提高经济增长质量对经济增长率的制约

在需求快速扩大拉动下,通过扩大投资,多上项目,就可以获得很高的经济增长速度。而通过技术创新、产品创新、设备更新的不断加快,管理的不断改进,通过产业和企业素质的不断提高获得更强的市场竞争力,支持经济达到较高的增长速度,困难就大得多了。特别是由于我国当前产业素质较低、没有自己的技术开发体系、缺少必要的体制和机制的支持等问题,获得高的经济增长速度的困难就更大了。在以上因素的影响下,21 世纪初期我国经济的增长速度将比改革开放到目前的水平下降,预计年均增长率将从 1979~1998 年间的 9.59% 降低到 7%~8%。

另一方面要注意的是,我国是一个发展中的人口大国,对就业岗位的大量需求,以及提高收入和生活水平的迫切要求,需要保持一定的速度,否则会影响社会稳定。这样,在提高经济增长质量和要求较高的经济增长之间开始出现矛盾。在这一矛盾过程中,推进经济增长方式转变可能会影响到经济增长速度,而在存在一系列障碍因素的情况下,对增长速度的影响可能较大;而离开经济增长方式转变去强调较高的增长速度,又会加剧生产过剩和不良资产增加。因此,如何处理好提高经济增长质量与保持必要的经济增长速度的关系,是一个突出的难题。

(二) 深化经济体制改革难度加大

进入经济增长质量提高时期后,在继续保持经济激励机制的同时,重点是形成风险责任约束机制和新的资源配置机制,例如企业的淘汰机制、发展创新机制,以及适应高加工度产业发展要求的资源配置机制。这些改革将涉及就业制度、收入分配制度、社会保障体系、政府职能、宏观调控体制、市场体系等一系列领域的深层次问题,需要我们按照社会主义市场经济的基本要求,结合国情进行创新,这比前 20 年改革以破旧为主的难度显然加大了。

(三) 实现可持续发展对推进工业化的制约

作为人口大国,我们需要迅速推进工业化过程,但人均资源少,人均的生存空间相对紧张,又使我们不得不注意可持续发展问题。预计到 2010 年期间,我国人口与资源的矛盾将进一步加剧。人口继续增长,而耕地资源总量则趋于下降,因此,未来人均耕地面积将继续降低。水资源、石油和一些矿产资源紧张的问题也会日益显现。在工业迅速发展过程中出现的环境污染、生态破坏问题也特别突出。还必须看到,我国将进入老龄化社会,将会因此带来一系列问题。因此,如何在加快工业化的同时,有效地保护环境,实现可持续发展,将是 21 世纪初期面对的又一个突出问题。

(四) 扩大农业劳动力转移数量对推进结构升级的制约

加快农业劳动力的转移速度,加快农村人口向城市的转移速度,是改变城乡之间、工农之