

国务院发展研究中心重点课题

中国 中长期发展的 重要问题 2006 – 2020

主编◎王梦奎

KEY ISSUES IN CHINA'S
DEVELOPMENT

中国发展出版社

中国发展研究基金会资助课题



中国中长期发展的 重要问题

2006 – 2020

主编◎王梦奎

本书是国务院发展研究中心关于未来中国社会经济发展的研究成果
国务院发展研究中心各研究部、研究所的负责人和许多研究
人员，参加了课题的研究和讨论

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

中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国中长期发展的重要问题 (2006 - 2020) / 王梦奎主编.
北京: 中国发展出版社, 2005. 4
ISBN 7 - 80087 - 796 - 5

I. 中… II. 王… III. 经济预测 - 中国 - 2006 ~ 2020
IV. F123. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 013217 号

书 名: 中国中长期发展的重要问题 (2006 - 2020)

著作责任者: 王梦奎 主编

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 7 - 80087 - 796 - 5/F · 485

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京新华印刷厂

开 本: 787 × 1092mm 1/16

印 张: 25.75

字 数: 413 千字

版 次: 2005 年 4 月第 1 版

印 次: 2005 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—6000 册

定 价: 48.00 元

咨询电话: (010) 68990692 68990622

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn/>

电子邮件: fazhan@ drc. gov. cn

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

前 言

从2004年8月到2005年1月，国务院发展研究中心组织了关于“十一五”规划基本思路和2020年远景目标的研究。研究涉及未来5~15年中国社会经济发展中的若干重要问题。除各篇报告所署名的作者外，国务院发展研究中心各研究部、研究所的负责同志和部分研究人员也参加了研究和讨论。虽然各篇报告尽可能地吸收了讨论中的意见，但总体上反映的还是作者的观点和见解，并不完全是课题组的一致意见。

本书是这项研究的成果，可以作为有关方面制定“十一五”和2020年远景目标规划的参考资料，也可以供国内外研究中国中长期发展问题的专家学者参考。

本项研究得到了中国发展研究基金会的资助。

2005年3月

目 录

► 关于“十一五”规划和 2020 年远景目标的若干问题	王梦奎
一、全面建设小康社会的新起点	1
二、目标和条件	3
三、发展趋势和政策研究	6
四、不断在实践中深化认识	16
► “十一五”至 2020 年经济社会发展的突出矛盾、 基本任务、前景展望和政策取向	17
一、经济社会发展的新基础	18
二、未来 5~15 年经济社会发展面临的突出矛盾	21
三、未来 5~15 年发展的基本任务和前景展望	30
四、未来 5~15 年经济社会发展的政策取向	41
► 经济增长潜力和“十一五”至 2020 年经济增长前景	50
一、中国经济增长和结构变化	50
二、“十一五”时期中国经济增长的内外环境	60
三、2005~2020 年中国经济增长前景分析	64
四、结论和建议	75
五、附录	78
► 转变经济增长方式，走新型工业化道路	93

一、对我国经济增长方式的基本判断	94
二、对我国粗放增长方式原因的分析	102
三、推进两个根本性转变，走新型工业化道路的对策建议	110
四、附录	117
► “十一五”时期发展的外部环境与对外开放的战略任务	143
一、“十一五”时期我国发展的外部环境	143
二、未来我国对外经济关系中需要着力解决的主要问题	145
三、未来我国对外开放战略与政策调整的取向	147
四、附录：对我国对外开放几个重要问题的认识和判断	151
► 产业结构演进的趋势与“十一五”时期产业结构调整的方向	156
一、我国产业结构演进的基本特征以及对当前发展阶段的判断	156
二、当前我国产业结构存在的突出矛盾及其成因	165
三、“十一五”至 2020 年产业结构变动的趋势	170
四、促进我国产业结构调整、优化和升级的战略措施	175
► 统筹城乡发展，全面繁荣农村经济	183
一、“十一五”时期农业和农村经济发展的目标	183
二、“十一五”时期农业和农村经济发展面临的主要机遇和制约因素	184
三、“十一五”时期农业和农村经济发展的政策思路	192
► 地区协调发展的战略和政策	214
一、导言	214
二、地区发展不协调的主要表现	215

三、地区发展不协调产生的政策和制度层面上的原因	220
四、“十一五”或更长时期内地区协调发展若干方面的基本态势	223
五、实现地区协调发展的战略思路和政策措施	225
六、附录：关于“十一五”规划区域划分的思考	233
► “十一五”时期城镇化若干战略问题	246
一、“十五”时期我国城镇化存在的主要问题	247
二、关于城镇化目标和道路的选择	250
三、加快城镇化发展中可能面临的难题	256
四、关于继续加快城镇化进程的若干对策措施	258
► “十一五”至 2020 年能源供求格局	263
一、近年来经济增长对能源的依赖程度明显上升	263
二、“十一五”至 2020 年面临的挑战是前所未有的	265
三、“十一五”至 2020 年能源发展的基本思路	268
四、政策与措施	270
► 全面发挥知识产权制度的作用，提高国家整体竞争力	279
一、加强知识产权制度是提高国家整体竞争力的需要	279
二、我国知识产权制度和政策面临的挑战	282
三、利用和实施知识产权制度，提高国家整体竞争优势	284
► 依靠技术进步，促进经济持续增长	290
一、技术进步对“十一五”时期我国经济持续增长的重要意义	290
二、技术进步与我国经济增长：现状与问题	292
三、“十一五”时期我国技术进步的目标与重点	296
四、政策建议	297

▶ “十一五”时期金融业面临的主要问题与对策	304
一、“十一五”时期经济社会发展对金融体系提出了更高的要求	304
二、“十一五”时期金融业发展面临的风险与问题	306
三、“十一五”时期金融改革与发展的展望	309
四、“十一五”时期金融改革与发展的对策	310
▶ “十一五”时期市场体系发育中面临的突出问题与对策建议	316
一、“十五”时期市场体系建设取得显著进展	316
二、当前市场体系发育中面临的突出问题	317
三、“十一五”时期解决突出矛盾的政策建议	321
▶ 理顺和创造提升企业国际竞争力的政策制度环境	327
一、提高我国企业国际竞争力是“十一五”规划应考虑的重大任务	327
二、影响我国企业竞争力的主要因素	330
三、提升我国企业竞争力的政策目标和思路	332
四、理顺和创造提升我国企业国际竞争力的政策制度环境	333
▶ 中长期投资和消费关系变动的影响因素与趋势	338
一、影响我国投资和消费关系变动的主要因素分析	338
二、政府投资和政府消费的关系值得重视	341
三、政策建议	342
▶ “十一五”至 2020 年投资与消费关系的变化趋势、问题 和政策建议	345
一、我国投资率高、消费率低的现状和原因分析	345

二、“十一五”至 2020 年我国投资与消费比例的演变趋势和存在的 突出问题	350
三、政策建议	353
► “十一五”至 2020 年资源战略与对策建议	356
一、当前重要资源形势	356
二、“十一五”至 2020 年我国重要资源形势展望	361
三、对重要资源优化配置的基本思路 and 对策建议	364
► “十一五”时期环境保护与生态建设的思路、目标及对策	368
一、当前我国生态和环境变化的基本态势	368
二、生态和环境态势变化的成因	369
三、“十一五”时期生态和环境变化的态势预测与治理目标	371
四、政策建议	373
► 当前社会领域存在的主要问题与政策选择	376
一、当前社会领域存在的主要问题	376
二、就业问题上面临的困难不容低估	377
三、正确认识当前收入差距问题的实质	379
四、在社会保障问题上必须转变思路	380
五、重视各种社会问题之间的联系和政策协调	382
六、慎重处理事业单位和政府自身的改革问题	383
► “十五”时期经济社会发展的总结与评价	385
一、成就	385
二、问题	394
三、经验与启示	401

关于“十一五”规划和2020年 远景目标的若干问题^①

王梦奎

一、全面建设小康社会的新起点

“十五”计划的结果将成为“十一五”规划的起点。虽然“十五”计划还有一年，现在已经可以做出如下判断。

第一，社会经济发展进入新阶段的特征更加鲜明。“十五”时期经济增长的预期目标提前一年实现。预计2005年国内生产总值将超过15万亿元人民币，按当前汇率计算，人均1400美元左右。消费需求的变化，产业结构的调整，城市化进程的加快，都是社会经济发展进入新阶段的明显标志。经济持续增长的基础比过去更加雄厚。事实证明，党的十六大关于全面建设小康社会的决定是完全正确的。事实同样证明，十六大所说的我国目前还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康这样的状况，还没有发生根本性变化。所谓进入新阶段的特征更加鲜明，是指全面建设小康社会阶段所显示的特征。未来5~15年中国社会经济发展规划，需要把握这种阶段性特征及其继续演进的基本脉络。

第二，经济增长空间扩大。摆脱通货紧缩，又预防了通货膨胀，经济保持良好发展态势，为“十一五”规划提供了比较平稳的起点。但是，不论是从市场经济条件下经济波动的常态看，或者是从我国体制缺陷和结构性矛盾所引发的经济波动看，都不能完全排除快速增长进程或长或短地中断的可能性。工业化、城市化、市场化和国际化进程加快为经济增长提供了广阔空间，也面临严峻挑战：资源与环境的强大约束和增长成本的上升，经济结构升级和增长方式

^① 这是作者2005年1月18日在全国政策咨询工作会议上的报告，有删节。

转变中的实际困难，在实现城乡之间、区域之间协调发展方面面临许多两难选择，以及外部环境的不稳定和不确定因素，等等。

第三，经济体制仍然带有明显的过渡性质。社会主义市场经济体制初步建立但还不完善；市场经济体制在激发经济活力的同时其负面影响开始显露；计划经济体制的弊端尚未完全革除，而在计划经济体制时期所取得的某些积极社会经济成果却在体制转轨中有所流失。经济改革仍处于攻坚阶段。如何按照有利于实现“五个统筹”而不单纯是促进经济增长的要求继续深化改革，为全面、协调、可持续发展提供体制保障，是“十一五”乃至更长时期的重大课题。

第四，社会矛盾比较突出。我国正处在经济结构和社会结构大变动的时期。这种变动带来巨大的发展活力，也蕴涵着深刻的社会矛盾。原因是：经济体制改革引发社会利益关系的重大调整和重组，多种所有制经济发展和激烈市场竞争导致收入差距扩大，产业结构变化使人们的就业产生不稳定性，二元经济结构的改变伴随着空前规模的人口流动，等等。今后5~15年需要更加注重从体制上、政策上和实际财力上解决社会问题，但在争取经济快速增长和解决社会问题二者之间面临许多两难选择。

第五，外部环境发生重大变化。加入WTO标志着对外开放进入新阶段，三年来对健全法律法规、促进对外经济贸易和国家经济发展发挥了积极的作用，负面影响比预想的小。2006年底将执行全部承诺而结束“过渡期”。在融入世界经济贸易体系过程中如何趋利避害，利用这种历史机遇推进现代化建设，把负面影响减少到最低限度，是制定“十一五”规划和2020年远景目标必须认真研究的问题。

第六，发展观念的转变。科学发展观不仅是发展理念的进步，也显示出政策调整的动向。用科学发展观统领发展和改革的全局，统筹兼顾不同方面的发展和不同领域的改革，才能够化解矛盾，保证现代化建设比较协调地推进而不致发生大的曲折。科学发展观提出不久，只是初见成效，长期形成的经济行政管理体制、统计考核体系和干部选拔制度，以及思维定势和工作方法，都不是短时间所能完全改变的，发展观念的转变和相应的政策调整远未完成。

我认为，以上几点基本判断，可以作为考虑“十一五”规划和2020年远景目标的出发点。

二、目标和条件

适应社会主义市场经济体制和融入世界经济贸易体系的要求,制定中长期规划的思路和方法需要转变,由注重具体项目、指标和微观经济运行,转向注重发展战略和宏观经济稳定的谋划上来,转到“五个统筹”所指示的方向和重点上来,突出战略性、全局性和前瞻性。例如:

——研究和把握经济全球化进程、科技进步的趋势、国内外市场环境变化与经济周期波动的基本脉络;

——研究和把握国内消费结构和产业结构升级、工业化和城市化进程加快所引起的社会经济关系的变化以及这种演变趋势对中期发展的影响;

——研究和解决如何通过规划引导经济结构优化与经济增长方式转变,缓解资源约束,减轻环境压力;

——研究经济发展空间布局的优化,制定跨行政区划的规划,指导各地的发展规划,以利于形成合理的区域分工和发挥区域优势;

——研究和制定兼顾经济增长与提高人民福利、既促进经济增长,又实现社会和谐的思路及政策;

——要总结以往规划的经验教训,重新审视当时所确定的目标定得低了,还是过分超前了,原因是什么,以便从中得到借鉴。

未来 15 年可以划分为两个阶段:前 5 年“十一五”时期和后 10 年。总的要求,是有步骤分阶段地实现十六大提出的全面建设小康社会的目标。要尽可能地把这些目标具体化。十六大提出的奋斗目标,只有一个具体数字,就是国内生产总值 20 年翻两番,其余的都是指出发展方向,需要通过 5 年规划和年度计划有步骤分阶段地推进。有些目标是难以数量化或者不需要数量化的。即使是数量化的目标,也主要是预期性和引导性的,需要随着条件变化而调整。

根据我们对中国经济增长潜力和前景所做的分析及预测,“十一五”时期经济年均增长速度将保持在 8% 左右。按 2004 年不变价格计算,2010 年 GDP 将超过 21.5 万亿元人民币,折合 2.6 万多亿美元。考虑到人口增加因素,人均 1900 美元左右,与目前中等收入国家平均水平 1920 美元大体相当。后 10 年经济增长速度即使有所放缓,仍可 10 年翻一番。这样,按 2004 年不变价格计

算, 2020 年 GDP 将超过 43 万亿元人民币, 折合 5 万多亿美元, 人均超过 3500 美元, 进入中上等收入国家的行列。如果汇率变化, 按美元计算的 GDP 和人均值都会和这里预测的数值不同。按购买力平价计算, 总量和人均都会有更大幅度的提高。届时将建成更高水平的小康社会, 全国人民过上更加殷实的生活。

实现未来 5~15 年奋斗目标的条件是具备的, 也有不少制约因素和矛盾, 要在克服困难中求发展。

首先, 有比较雄厚的物质技术基础。经济迅速增长所需要的许多重要的能源、原材料和机械装备国内生产量相当可观, 还有大量进口以弥补不足, 物质技术条件是过去任何时候都不能比拟的。另一方面, 经济规模越来越大, 资源需求急剧增长, 资源约束和环境压力日趋强烈。拿能源来说, 2020 年 GDP 比 2000 年翻两番, 每个百分点的增量是前一个翻两番的 4 倍。前 20 年以能源消耗翻一番保证 GDP 翻两番, 后 20 年即使能做到再以能源消耗翻一番实现经济翻两番, 能源的生产和运输都有困难, 而且利用效率需要在前 20 年提高一倍的基础上再提高一倍。大量进口受到国际市场的制约, 而且势必提高成本。优化经济结构和转变增长方式可以大量节约资源消耗, 但会遇到许多矛盾和困难, 而且是一个渐进的过程。

第二, 资本的快速积累和高投资率。这是现阶段中国经济增长的主要源泉。据国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部的研究, 1978~2003 年资本年均增长速度为 9.9%, 对经济增长的贡献率为 63%, 在 GDP 年均 9.4% 的增长中贡献近 6 个百分点。未来 5~15 年, 老龄化的到来, 城乡居民消费率的提高, 可能使储蓄率有所降低; 由于土地和劳动力成本提高, 外资流入也有可能减缓。由资本快速积累和高投资率推动经济快速增长的态势仍然能够保持, 但需要着力提高投资效率。

第三, 国内市场广阔。工业化和城市化的推进, 城乡基础设施建设的大规模展开, 创造出非常大的投资空间。十多亿人收入的提高, 消费结构的升级, 带来消费需求的持续扩张。制约因素是: 土地和劳动力成本的提高, 环境成本的支付, 导致工业化和城市化成本增加, 会抑制投资规模; 城乡差距、地区差距和收入差距扩大, 低收入群体支付能力疲软, 会抑制消费市场的扩张。

第四, 劳动力资源丰富。劳动力价格总体上呈上升态势, 但人口基数大, 适龄劳动力继续增长, 城市化和非农产业发展迅速, 欠发达地区大量农民工涌

入城市和沿海地区，遏制劳动力成本过快上升，未来 5~15 年仍有劳动力价格低廉的比较优势，欠发达地区这种优势会保持更长时间。问题是，一方面劳动力总量过剩，就业压力很大；另一方面劳动力素质低，不适应技术进步和产业升级的需要，过剩和紧缺并存的结构性矛盾会日渐突出。

第五，深化改革将为发展创造良好的体制环境。积极推进国有企业和国有资产管理体制的改革，财税体制、金融和外汇管理体制以及投资体制的改革，土地和其他重要资源价格形成机制和环境补偿机制的改革，社会保障体制的改革，政府职能转变和自身的改革，以及社会政治领域的改革，都会给发展注入强大活力。WTO 过渡期结束给改革带来压力和动力。但是，改革是利益关系的调整，某些改革会因为有风险而难以决断，某些改革不一定能够产生立竿见影的效果，某些改革要付出经济上的代价，某些改革会影响经济增长的速度，这些都会增加改革的难度。

第六，社会政治稳定。在保持社会稳定的条件下推进发展和改革，通过发展和改革在新的基础上实现社会稳定，这是 20 多年来的一条基本经验。未来 5~15 年能够保持有利于持续发展的社会政治稳定局面。不稳定因素也不少，某些方面的社会矛盾在积累，要高度重视社会矛盾的化解和社会问题的解决。目前社会矛盾总的说还是由改革和发展过程中经济方面的诉求引起的，在现行体制和政策框架内是能够解决的。

第七，外部环境比较有利。现在中国占世界经济总量的比重还不小，但增量已经占世界很大比重，成为世界经济增长的重要引擎和推进器。融入全球化进程提供了利用国际市场和资源的机遇，世界科技革命提供了跨越式发展的可能，国际关系的改善有利于国内发展。世界经济处于周期性上升阶段，国际产业转移加快，也是有利因素。同时，外部环境对我国经济发展的制约也在加大，非传统贸易壁垒增加，经济风险特别是金融风险增加，而我国防范风险的机制还不健全，周边和全球政治格局也有不稳定和不可测的因素，经济安全乃至国家安全存在隐忧。

综合分析，未来 5~15 年发展既有许多有利条件，可以说是“黄金发展时期”；同时也存在不少困难和制约因素，又是“矛盾凸显时期”。机遇和挑战同在。实行正确的发展战略和政策，充分利用现有基础，调动一切积极因素，化解矛盾，克服困难，完全能够实现持续快速增长。从国际经验看，如果处置不当，出现曲折的危险也是存在的。

三、发展趋势和政策研究

实现未来 5~15 年目标,需要把握社会经济发展的大趋势,有针对性地采取一些大的政策措施。我着重从四个方面讲一些看法,提一些需要研究的问题。

(一) 转变经济增长方式

转变增长方式问题已经提出多年。对现状的总体判断是三句话:取得明显进步,水平依然很低,矛盾非常尖锐。

根据我们 2004 年所做的一项研究,从 1980~2002 年的 22 年间,按照不变价格计算,每万元 GDP 能耗标煤从 14.34 吨下降到 4.76 吨,下降 66.8%;每万元 GDP 电耗从 7200 度下降到 5200 度,下降 22.7%。从 1971~1999 年,按购买力平价计算,我国单位增加值能耗下降 68%,而同期世界平均下降 27.7%,欧洲国家平均下降 11.2%,亚洲国家平均下降 32.3%。从国际范围来看,我国的进步是明显的。

但是,这种明显成绩是以过去经济增长粗放程度过高为基数的。1980~2000 年,单位产品实物消耗指标国内先进水平和世界先进水平的差距为火电耗煤从 32.5%下降到 24.1%,钢耗煤从 70.4%下降到 20.9%,水泥综合能耗从 50.2%下降到 44%,乙烯能耗从 83%下降到 69.7%,这说明,差距明显缩小,但仍有不小差距,不过并不像按美元计算的单位 GDP 消耗的差距那么大。我国矿产资源总回收率为 30%,比世界先进水平低 20 个百分点。生产、流通和消费领域普遍存在的效率低下和严重浪费,是人所共见的事实。从总体上看,经济增长方式远未实现全局性、根本性的转变。

我们在资源严重约束下推进现代化建设,转变增长方式是唯一出路。在近年来经济高速增长中人们已经强烈地感受到,传统的高投入、高消耗、低产出的老路,已经走到尽头。占现今世界人口不到 15%的发达国家,是靠消耗全球 60%的能源、50%的矿产资源实现工业化和现代化的。另外 85%的人口正陆续进入工业化阶段,全球性的人口、资源、环境矛盾尖锐,我国面临严峻挑战。即使国际市场能够弥补我国资源之不足,生态和环境破坏的沉重代价也难以承受。国际竞争的压力,许多出口商品因为在国际产业链中处于低端而收益比较低的严酷现实,也使人们痛感转变增长方式之必要。

经济增长方式是经济发展阶段性的重要标志,直接起作用并且构成其物质

基础的是技术进步。从人类社会经济不断进步的意义上说,增长方式的转变是永无止境的。从发展的阶段性来说,我国目前的 growth 方式转变,肩负着双重任务:一是通常所说的传统工业的提高,一是实现从二元经济结构向现代社会经济结构的转变。走新型工业化道路包括这两个方面技术进步的过程。

经济结构不合理是增长方式粗放的重要原因。在产业结构升级过程中,有更高技术含量、附加值更大、环境代价更小的产品或者产业发展起来,表现出更高的生产率和社会效益,这就是增长方式的转变。发展高新技术产业,用新技术改造传统产业,发展第三产业以提高整个经济的社会化水平,都是增长方式转变所必需的。

增长方式粗放和转变困难,有深刻的体制和政策上的原因。除投资体制不合理所导致的低效甚至无效的投资外,价格扭曲是重要原因。低水价政策导致水资源的过度消耗和浪费,低价征用造成土地的大量浪费,能源价格不能反映全部成本,使能源消耗至少增加 9%。质量、物耗、环境等方面社会规制不严,政绩考核方法的缺点,也是粗放式增长得以延续的原因。为增长方式转变创造体制和政策环境,是深化改革面临的迫切任务。

实现增长方式转变有许多问题需要研究,例如:

——当前转变增长方式要解决的突出矛盾是什么?

——在不同的产业领域,如何确定转变增长方式的着重点?

——处于不同发展阶段的地区,增长方式转变的目标和任务怎么确定?

——如何促进技术含量高和附加值大的产业更快发展?

——如何在传统产业中推广新技术,同时淘汰产出低、消耗高、污染严重的技术装备?

——转变增长方式在技术、管理以及企业和政府行为等方面的困难何在?

——如何看待关于重化工业发展问题的讨论,其实践的和政策的含义是什么?

——如何形成企业技术引进、消化吸收和自主创新的机制?

——如何开发和推广共性技术,特别是开发推广对增长方式转变有直接效果的节能降耗技术和环保技术?

——如何通过体制和政策的调整,促进循环经济的发展?

——如何处理采用新技术、发展资本密集型产业和发展劳动密集型产业、扩大就业的矛盾?

——如何动员全社会力量建设节约型社会，当务之急是什么？

——政府、企业、社会中介组织在转变增长方式中应当扮演什么角色，当前存在的主要问题是什么？

——在经济全球化和发展开放型经济的条件下，增长方式转变有哪些新的情况，如何适应新的情况？

此外，还有一些理论问题可以讨论。例如，关于增长方式转变的含义，关于外延型增长和内涵型增长、粗放型增长和集约型增长的概念，关于增长方式转变的普遍规律和现阶段中国增长方式转变的特殊规律，等等。理论探讨对于增长方式转变是有实际意义的。

（二）推进城市化

城市化是走向现代化的必由之路。20世纪80年代中期特别是90年代中期以来，城市化进程加快。以大城市为中心的城市群、城市带发展壮大，一些小城镇成为当地经济的中心。基础设施建设使城市面貌大为改观。这是经济快速发展的重要推动力。目前我国城市化仍然明显低于世界平均水平和同等工业化国家的水平，未来5~15年甚至更长时间，是城市化迅速扩张时期。按照80年代以来的平均进度，2010年城市化将达到47%，2020年达到55%；按照1995年以来的平均进度，2010年将超过50%，2020年将达到64%。城市化滞后是历史包袱，同时也为经济增长提供了空间。

城市化是涉及几亿农业人口转入非农产业的社会结构的根本性变迁。这是伴随着现代化进程逐步实现的渐进过程，最乐观的估计也要延续到2020年以后。在工作部署上既要积极，又要稳妥。目前一些地方片面追求城市化率，存在急于求成和盲目无序的偏差，城区规模扩张过猛，拆迁规模过大。全国有182座城市提出要建成“国际大都市”，不少中小城市提出要建成大城市。不少城市规划缺乏特色，甚至造成所谓“建设性破坏”。另一方面，大量因城市建设而失去土地的农民生活没有着落，进城农民不能长期稳定留居的问题也很突出。这不仅影响城市化的健康发展，还会危及社会稳定，目前一些地方的社会矛盾是和城市化的盲目扩张有关系的。在这方面也有许多理论和政策问题需要研究，例如：

——如何认识世界城市化的规律和中国特色城市化的道路？

——如何认识中国城市化进程的长期性和艰巨性，把握城市化的适当进度？