

胡鞍钢 著

中国： 新发展观

21世纪新发展观
党的十六大与新老交替
抓住战略机遇，关键是制度建设
如何全面建设小康社会

China: New Development Strategy

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国：新的发展观/胡鞍钢著. —杭州：浙江人民出版社, 2004.1

ISBN 7-213-02749-2

I.中... II.胡... III.发展战略—研究—中国
IV.D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 123252 号

中国：新的发展观

胡鞍钢 著

出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 347 号)
责任校对 张谷年 张振华 朱晓阳
经 销 浙江省新华书店
激光照排 杭州天一图文制作有限公司
印 刷 浙江印刷集团有限公司
(杭州环城北路 41 号)
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 20
字 数 30 万 插 页 2
印 数 1-15000
版 次 2004 年 1 月第 1 版
2004 年 1 月第 1 次印刷
书 号 **ISBN 7-213-02749-2**
定 价 30.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

中国:新的发展观

导 言

21世纪新的发展观与协调发展战略 / 3

经济发展与制度建设

党的十六大与新老交替 / 63

中国政府职能转变与危机管理 / 80

抓住战略机遇,关键是制度建设 / 110

增长与稳定

我国经济进入新的增长周期,仍需要保持宏观经济稳定 / 117

保持经济政策的连续性与稳定性,保护中国经济发展的
良好势头 / 127

对“中国出口通货紧缩论”的析辨 / 136

减少各类贫困,促进人类发展,实现千年发展目标 / 145

科技与发展

关于国家中长期科技规划战略研究的若干看法 / 155

如何认识中国的技术追赶效应 / 180

地区与发展

各地区如何全面建设小康社会 / 197

东北老工业基地经济转型与开放 / 219

欠发达地区如何加快发展与协调发展:以甘肃为例 / 250

环境与发展

中国自然资产损失与绿色 GDP / 277

实施绿色发展战略是中国的必选之路 / 290

后 记

导 言

■ 21 世纪新的发展观与协调发展战略

中国：新的发展观
China: New Development Strategy

21世纪新发展观与协调发展战略*

导言：SARS危机与新发展观

2003年,中国遇到一场突如其来的重大灾害SARS,SARS危机很快由一场国内公共卫生危机转变为亚洲和全球性公共卫生危机,它扩散到全球五大洲的30多个国家和地区,而中国(包括大陆、香港、台湾在内)是受SARS袭击最严重的地区,到6月23日,累计病例数占全世界的92%(见表1)。SARS危机不仅对中国经济造成严重影响,而且也对亚洲地区经济造成严重影响。根据亚洲开发银行刚刚发表的研究报告计算,亚洲地区GDP损失大约在180亿美元,使GDP增长率减少了30%,其中中国增长率下降了0.5%,中国香港下降了2.0%,新加坡下降了1.4%。若按最终总支出(Total Final Expenditure,TFE)计算,既包括国内总支出损失,也包括出口总损失,亚洲损失约为590亿美元,占GDP总量2.0%。其中中国损失179亿美元,占GDP总量1.3%;中国香港损失120亿美元,占GDP总量7.6%;两者合计299亿美元,占亚洲地区损失总量的50.7%;新加坡损失占GDP总量为9.0%;泰国损失占GDP总量为3.2%(见表2)。

根据国家统计局邱晓华副局长2003年10月20日估计,SARS给中国经济的发展造成了不利影响,但并没有伤害到中国经济的基本面,更没有改变中国经济快速增长的大趋势。初步估计“非典”对2003年中国经济增长率的影响大概是0.8个百分点。

* 本文系作者2003年9月16日在国务院办公厅的讲课稿,门洪华、张诗高、胡琳琳、黄海莉协助整理。2003年11月27日作者又作了修改,特别吸收了中共十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》有关精神。

MAG 64/09

根据我们的计算,农民人均纯收入二季度下降了3.3%。若没有SARS影响,实际收入增长率应为7%,实际收入增长下降了10.3%,相当于每人减少收入76元,全国农民合计损失收入600亿元。农民是最大的受影响者。GDP二季度增长率为6.7%,若没有SARS影响实际增长率应为9.5%。SARS对2003年全年GDP增长率的影响约为0.7%。SARS使二季度服务业增长率损失了6.8%,对2003年全年服务业增长率的影响为1.7%。服务业占GDP的比重为33.7%,因此服务业增长率损失对全年GDP增长率的影响为0.58%。另外,以2002年社会商品零售总额(40910.5亿元)为基数,按预期年增长率9%计算,零售业的损失额约为350亿元,其中增加值损失额为65亿元。按照同样的方法,估计客运业的增加值损失在113亿元左右。根据国家旅游局估计,全年旅游收入损失2000亿元(见表3)。

SARS危机不仅对中国经济产生影响,而且还对亚洲各国和地区经济产生不同程度的影响。我把它称之为—国危机(无论是经济危机或金融危机,还是公共卫生危机)的负外部性。实际上,对中国的负面影响不仅仅是经济影响,还包括那些无法计算的舆论影响、形象影响等等。

我们到底应从SARS危机中获得哪些深刻的教训?如何以重大的经济损失换来最大的教训?尽管SARS危机发生之快出人意料之外,能够迅速得到有效控制也出人意料之外,但我们必须痛定思痛,认真总结经验教训,树立新的发展观,构建新的发展战略。

表 1 SARS病例数

	中国大陆	中国香港	中国台湾	总计(占世界的比例)	世界
3月17日		95			167
3月31日	806	530	10	1346(83%)	1622
4月14日	1418	1190	23	2631(83%)	3169
4月28日	2914	1557	66	4537(90%)	5050
5月12日	5013	1683	184	6880(92%)	7447
5月26日	5316	1726	585	7627(93%)	8202
6月9日	5328	1753	680	7761(92%)	8421
6月23日	5326	1755	692	7773(92%)	8459

资料来源:世界卫生组织。

表 2 亚洲开发银行对SARS的经济损失估计(2003年)

单位:10 亿美元

	消费支出		GDP		最终总支出 TFE	
	数额	占 GDP 百分比(%)	数额	占 GDP 百分比(%)	数额	占 GDP 百分比(%)
中国	4.2	0.3	6.1	0.5	17.9	1.3
中国香港	3.4	2.2	4.6	2.0	12.0	7.6
韩国	0.1		0.3	0.1	6.1	1.2
中国台湾	1.8	0.6	1.3	0.5	4.6	1.6
印度尼西亚			0.3	0.1	1.9	0.9
马来西亚			0.4	0.4	3.0	2.9
菲律宾			0.0	0.0	0.6	0.7
新加坡	0.6	0.7	2.7	1.4	8.0	9.0
泰国	1.0	0.7	1.9	1.1	4.5	3.2
越南			0.4	0.6	0.4	1.1
合计			18.0		59.0	2.0

注:最终总支出包括国内支出损失和出口损失。

资料来源:亚洲开发银行,2003年。

表 3 我们的估计

收入损失(亿元)		增加值损失(亿元)	来源
服务业损失	旅游业	2000	国家旅游局
	客运业		作者估计
	零售业	350	作者估计
政府投入		200	卫生部
出口损失		无	作者估计
农民收入损失		600	作者估计

表 4 中国主要经济指标的增长率

单位:%

指标	一季度	二季度	三季度	1—9 月份
GDP	9.9	6.7	9.1	8.5(10)
工业	17.2			16.5
服务业	7.7	0.8	7.6	
投资	27.8	31.1		30.5
出口	25.0			32.3
进口	40.0			40.5
农民人均现金收入	7.5	-3.3	6.5	3.8

资料来源:国家统计局:《中国经济景气月报》,2003年10月。

重视城乡协调发展、地区协调发展、经济与社会协调发展是本届政府的重要发展思路和施政特点。2003年3月18日国务院新任总理温家宝在“两会”结束时与中外记者见面,提出了本届政府的“24字”施政方针:城乡协调、东西互动、内外交流、上下结合、远近兼顾、松紧适度。^①

2003年6月17日,我参加了由温家宝总理主持的专家座谈会,讨论有关公共卫生建设等方面的问题。在会上,有7位专家就如何协调经济发展与社会发展,促进公共卫生建设,建立农村公共卫生体系发表了意见。我就新的发展观、经济发展与社会发展、健康与发展、城镇与乡村公共卫生服务四个方面作了发言^②。

会上,温总理谈到“一个民族在危难中可比平时学到更多的知识,学到更多的道理,学到更多的科学。一个民族在灾难中失去的,必将在民族的进步中获得补偿”。

我第一次听到温总理提出新的发展观就是在这次会议上。当时温总理提出了四个协调发展的观点,即城乡之间的协调发展,地区之间的协调发展,经济与社会协调发展,人与自然协调发展(温家宝,2003年6月17日)。9月15日他又明确提出“树立以人为本的政府管理思想”(温家宝,2003年9月15日)。这是温总理首次提出树立“以人为本”的政府管理理念,强调为人民服务是人民政府的宗旨。中共十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》)提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。明确了“五个统筹”的新发展方针,即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外

^① 城乡协调,就是要把农业和农村工作作为重中之重,促进城乡协调发展。东西互动,就是东部地区要抓住机遇,加快发展,有条件的地方率先实现现代化。要把老工业基地的改组、改造和振兴摆在更加突出的位置。继续实施西部大开发战略。内外交流,就是要坚持以扩大内需为主,同时抓住加入世贸组织的大好机遇,继续推进对外开放。上下结合,就是要充分发挥中央和地方两个积极性。远近兼顾,就是要继续实施科教兴国战略和可持续发展战略,使我们国家经济和社会实现可持续发展。松紧适度,就是要使发展的速度、改革的力度和社会可承受的程度相适应,正确处理改革、发展和稳定的关系。见新华社北京2003年3月18日电。

^② 胡鞍钢:《“以人为本”,投资健康》,载胡鞍钢主编:《透视SARS:健康与发展》,清华大学出版社,2003年。

开放。^①正如温总理所言,这是总结改革开放20年来的经验,适应新形势、新任务提出来的,是针对我国经济社会发展中存在的突出问题提出来的,是我们改革目标的出发点和归宿。

我认为,十六届三中全会提出的“以人为本”的发展观是新的科学发展观。改革的根本目的是投资于人民,促进所有人的全面发展,提倡的是“共同富裕”,五大协调发展战略是符合中国国情的发展战略,我称之为中国第二代发展战略。

所谓第一代发展战略是1978年党的十一届三中全会之后由邓小平同志首先提出来的,主题是加快发展、不平衡发展,倡导“先富论”,如让一部分地区、一部分人先富裕起来(邓小平,1978);改革的目的是解放生产力,发展生产力;实施加快沿海地区发展战略(李鹏,1988)。

第二代发展战略则是协调发展、全面发展、可持续发展;倡导共同发展、共同分享的“共同富裕论”;改革的根本目的是投资于人,发展人的能力;实施五大协调发展战略。实际上这一战略调整始于1995年,在党的十四届五中全会上江泽民同志提出要正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系即“十二大关系”,提出了“坚持地区协调发展,逐步缩小地区差距”方针;1999年6月江泽民同志提出并于2001年正式实施的“西部大开发”战略,已经体现了地区协调发展的思路;党的十六大报告正式提出全面建设惠及十几亿人口的小康社会的发展目标(江泽民,2002),我把这一目标称为“富民强国”的中国大战略^②。党的十六大报告开始构建第二代发展战略。正是SARS危机的出现及其深刻教训,使我国加快了从第一代发展战略向第二代发展战略的转变。

在经过了25年即一代人时间的改革和发展后,如何分析和判断中国所面临的重大挑战和存在的问题?为什么中央要提出全面、协调、可持续发展观?如何理解协调发展的深刻含义?怎样才能做到协调发展?对此我们需要做一个中国国情与发展的背景性分析。我认为这次提出协调发展思路,是对我们所面临的重大政治、经济、社会挑战的积极响应或主动回应。英国历史学家汤因比曾经分析了历史上的文明。他发

① 引自新华社北京2003年10月14日电。

② 见胡鞍钢主编:《中国大战略》,浙江人民出版社,2003年。

现,有的文明曾昌盛过,但又很快地衰落,而有的文明却能保持长盛不衰。他认为,凡是能够对挑战作出迅速反应的文明都保持了繁荣,反之则会走向衰落。鉴于此,我们需要进一步了解:我国目前到底遇到哪些挑战?这些挑战的性质是什么?我们应该如何应对这些挑战?

一、中国经济发展的瓶颈因素

目前中国的发展为世界所瞩目。一方面中国发展之迅速令全世界人惊异,被称为“中国奇迹”或“现代中国之崛起”;另一方面有些人也质疑中国能否持续发展。在未来的十年中,中国经济发展所面临的主要发展瓶颈或者说潜在的阻碍因素是什么?如果这些因素出现(单独或者同时出现),会对中国的整体经济表现造成多大的影响?

1. 美国兰德公司的研究

美国兰德公司(RAND)《中国经济发展的瓶颈因素》(2003)系统地讨论了上述问题。在该项研究中,他们主要集中讨论那些可能会严重阻碍中国经济发展的问题,即那些可能使得中国在上个世纪80年代保持十年之久的两位数经济增长率,以及90年代和本世纪初期保持了十多年的高经济增长率下降的因素。

作者主要从八个方面来考察中国经济发展过程中可能成为发展瓶颈的因素。对每一个方面他们都通过各种统计方法、模型和推断,为它们设定了未来十年中将对中国经济年增长率影响的程度“底线”。他们关注和研究的重点在于这些问题在未来的经济发展中是否会进一步恶化、会如何恶化以及将会造成怎样的影响。

以下是他们针对八个发展瓶颈影响底线作出的主要结论和推测:

(1) 失业、贫困和社会不稳定

中国的显性失业和隐性失业人口之和已经达到总劳动力的23%,有将近1.7亿。上世纪80年代人口的大幅增长、企业减员增效改革等等原因导致当前和未来几年失业人口的增加。而中国为履行加入WTO承诺所作出的种种努力也将产生更多的失业。乡村贫困已经导致了城乡之间的收入差距以及劳动力迁移,而这些现象将进一步增加城市中的失业人口,并造成社会不稳定。上述这些发展瓶颈的恶化将导致低劳动

生产率、低储蓄率,使资本结构下降,使未来十年中国经济年增长率下降0.3—0.8个百分点。

(2) 腐败的经济影响

为了计算和衡量中国的腐败程度,并将其与中国经济表现联系起来,他们使用了两套衡量腐败程度的指标体系,并参照年经济增长率不同国家相对应的指标情况。如果中国的腐败程度有所加重,中国经济增长的各个指标将下降。这一发展瓶颈的变化对中国经济年增长率的影响是0.5个百分点。

(3) 艾滋病和其他传染性疾病

根据联合国卫生组织和其他国际组织的估计,中国的艾滋病患者已经达到60万到130万,而且受感染人群正以20%—30%的年增长率迅速增加。近来有一些研究机构做了许多背景研究以分析这些疾病的进一步传播带来的影响,包括治疗成本、疾病对劳动力生产率和单位资本产出的影响等等。该因素的影响“底线”是针对一般情况而非最糟糕的情况作出的,但是结论仍然触目惊心:在21世纪20年代中国每年死于艾滋病的人将达到170万到270万,在2020年将会有2000万艾滋病患者。这些因素将使得中国GDP的年增长率在2002—2015年间下降1.8—2.2个百分点。

(4) 水资源和污染

长期以来,中国一直为水资源的地区分布不均问题所困扰。华北平原拥有全国1/3的人口,也创造了全国1/3的GDP,但是只拥有全国7.5%的水资源。华北的地表水资源已经基本上枯竭,而工业污染又进一步恶化了水资源短缺的状况。但是,与此相对的是,南方的水资源却大大过剩,甚至有时导致严重的洪涝灾害。中国的政策制定者总是在如下的困境中寻找解决问题的方案:是启动耗资巨大的南水北调工程,还是着重于水资源的保持和再循环工程?或是两者并重?在这个政策制定过程中,来自与之有关的各个省市的政治利益的考虑使得这个政策的出台更为复杂。在最坏的情形下,水资源问题对中国未来十年GDP年经济增长率的影响达到1.5—1.9个百分点。

(5) 能源消耗和价格

中国经济高增长的可持续性所面临的另外一个风险是石油和天然气供应情况,同时这个问题也将随着世界能源价格的升高变得更为突

出。早在上世纪90年代初期,中国石油出口国地位就已经发生改变,现在,将近一半的石油和1/5的天然气消费都依靠进口,因此,国际市场能源价格变化将在未来的一段时间内继续成为主要的风险来源。

为了分析这一潜在的发展瓶颈,该项研究建立在未来十年(2005—2015年)中全球石油供给缩减25%的乐观估计基础上,并进行了多种情况的情景分析。他们选择适中的变化情况作为该瓶颈因素的影响底线。他们认为,从2005—2015年,这一因素将给中国经济增长带来1.2—1.4个百分点的影响。

(6) 不完善的金融体系和国有企业

中国国有金融机构是非常不完善的,国有四大银行的不良贷款比例突出表明了这一点。由于国有银行向国有企业的贷款还在不断增加,不良贷款问题也随之日益严重。这些年来,不良贷款占GDP的比重变化很大,从9%到60%,就目前的情况来看,这个比例仍处于上升中。

不完善的金融体系这个发展瓶颈将使得中国的经济经历各种各样的情形,包括国有银行的收缩、大规模资本的外逃、储蓄率的大幅下降及资本结构的恶化。金融危机和信用挤兑将使全要素生产率下降0.3个百分点,同时伴随着资本和劳动力年增长率的下降,最终导致GDP的年增长率下降0.5—1.0个百分点。

(7) 外商直接投资的可能缩减

外商直接投资(FDI)已经对中国的经济增长起到重要的作用,并且直接促进了中国的经济增长。FDI将在未来的几年中持续高速增长,但是并非没有导致FDI大幅缩减的因素存在。这些因素可以分为内部发展因素和外部发展因素。其中内部发展因素包括国内发生金融危机的可能性、人民币不可兑换带来的成本及中国兑现WTO条款规定内容的速度和效率等等,而外部因素则主要是东亚、俄罗斯、印度等国家和地区基础设施和投资环境的改善带来的竞争。和过去相比,中国的FDI前景更加依赖中国的危机处理能力以及投资税后收入情况。基于非常严格的假设,并在三种可行但是不十分精确的方法的计算下,他们发现,如果流入中国的外商直接投资每年减少100亿美元,中国的年均GDP增长率将相应地减少0.6—1.6个百分点。

(8) 台湾问题和其他政治冲突

中国大陆和台湾地区之间摩擦现状反映了中国大陆、台湾地区和

美国之间的利益纠纷问题。同时,这种摩擦也导致了各种冲突和危机。毋庸置疑,这些冲突和危机将有可能使得中国大陆和台湾地区之间的摩擦进一步加剧。

该项研究中假定了如下的情景:面对台湾地区方面不断升级的挑衅,中国大陆作出了反应,而这种反应又遭到了一定的阻碍势力的反对。所有这些将给中国大陆的股市、汇率以及用于军事支出方面的资源分配带来一定的影响,进而减缓劳动生产率和全要素生产率的增长。据保守估计,这些将使得中国大陆的年经济增长率下降1.0—1.3个百分点。

表5总结了上述几种影响因素在单独发生的时候,对中国经济真实增长率的影响。

表5 美国兰德公司:瓶颈因素对中国经济增长的影响
(2005—2015年)

发展瓶颈因素	单独发生时对经济增长率的影响(%/年)
失业、贫困和社会不稳定	0.3—0.8
腐败的经济影响	0.5
艾滋病和其他传染性疾病	1.8—2.2
水资源和污染	1.5—1.9
能源消耗和价格	1.2—1.4
不完善的金融体系和国有企业	0.5—1.0
外商直接投资的可能缩减	0.6—1.6
台湾问题和其他政治冲突	1.0—1.3

这些影响因素一个都不发生的可能性是没有的,全都发生的可能性也很小。如果它们全部都发生,将使得中国的年经济增长率减少7.4—10.7个百分点,即中国的经济将呈现负增长。所幸的是,这种可能性非常小。但是几种因素同时发生的可能性是比较大的。所带来的效果很难准确估计,因为这些因素彼此之间并非是相互独立的,一种或几种因素的发生将极大地提高其他因素发生的可能性。正是因为各个因素之间有这种相互依存性,这些因素中有一个发生,就很容易引致其他因素的发生。

表6表明了讨论的几种发展瓶颈因素之间的相互依存关系。

表 6 各个发展瓶颈之间的相互依存性

	失业、 贫困和 社会不 稳定	腐败的 经济影 响	艾滋病 和其他 传染性 疾病	水资源 和污染	能源消 耗和价 格	不完善 的金融 体系和 国有企 业	外商直 接投资 的可 能缩减	台湾问 题和其 他政治 冲突
失业、贫 困和社会 不稳定		+	+	+	+	+		
腐败的经 济影响	+					+	+	
艾滋病和 其他传染 性疾病	+			+	+			
水资源和 污染	+		+		+			
能源消耗 和价格	+							
不完善的 金融体系 和国有企 业	+	+	+				+	+
外商直接 投资的可 能缩减	+	+	+			+		+
台湾问题 和其他政 治冲突								

注：+号表明竖排的瓶颈因素将导致横排因素的发生。

2. 世界银行的评价

经过20多年的改革开放,中国经济发生了翻天覆地的变化,最令人瞩目的成就是保持了近两位数的增长率和使得几亿人口脱离绝对贫困。事实上,中国在过去20年对全球扶贫事业的贡献超过世界上任何其他国家。据世界银行估计,1987—1998年全世界的贫困人口总数减少了800万,而中国以外的贫困人口数却增加了8200万。除了收入增长外,中国20年来进行的市场化改革不仅为城乡经济注入了巨大活力,也带来了人类发展指标的显著改善。据官方估计,成人文盲率降低了一半以

上,从1978年的37%降至1999年的17%,而作为健康指标的婴幼儿死亡率也从1978年的41‰降至1999年的30‰。

尽管取得了许多成就,但中国仍面临着巨大挑战。中国还有2亿多人口每天的生活费不足1美元,其中许多人生活在西部和内陆省区偏远且资源匮乏的地区,往往缺乏清洁饮用水、可耕地和适当的卫生和教育服务。此外,中国经济要进一步发展也面临着更多困难,原因是许多错综复杂的体制问题有待解决,如金融体制改革和国有企业改革,改革成功与否将对中国保持长期增长与繁荣起决定性的作用。中国的环保工作取得了显著成效,例如减少了工业废气废水排放,制止了对森林的乱砍滥伐,但是要消除20年高速发展对农村自然资源基础和城市环境带来的严重后果还需要做大量的工作。此外,中国的发展是不平衡的,地区间的收入差距日益扩大,城市也出现了弱势群体。尽管收入差距扩大,尤其是城乡收入差距扩大在发展进程中屡见不鲜,但导致不平衡现象长期存在的因素会形成社会压力,因此必须予以关注,以实现社会公平。

2003年9月9日世界银行发表了《中国国家经济报告:推动公平经济增长》,充分肯定了中国在减少贫困方面取得的成绩。根据国际贫困线(即每人每日支出不足1美元),中国贫困人口从1981年的4.9亿人下降为1999年的9800万人,到2002年又降为8800万人,贫困人口比例由1981年的49%下降为1998年的7.8%,2002年又下降为6.9%。与此同时,中国居民收入差距明显扩大,上世纪80年代初基尼系数约为0.28,90年代初约为0.38,1999年为0.437(见图1)。从形成收入差距的因素来看,主要原因是城乡差距所致;其次城市内部收入差距,这是由于90年代后期,城市出现大量下岗分流人员;再次是农村内部差距,由于90年代后期全国农产品价格持续下降,农业比重较高的省份农民的农业收入增长缓慢或者下降;最后是省际间的收入差距(见图2)。