

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 平方米，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 92.49%，人均住房面积达到 22.4 平方米，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

间的二元经济结构，完成工业化的基本任务。而经济结构升级要求资金和资源向资金、技术密集型的产业领域转移，将导致单位资金提供的就业机会减少，从而将使劳动力向工业和非农产业转移的速率有所减慢。虽然结构升级是这一时期继续推进工业化的必由之路，因此也是最终解决二元经济结构的根本途径。但从表层看，一定程度上与农业劳动力转移存在矛盾。在这一矛盾下，21 世纪初期将面对推进结构升级与加快农村劳动力转移的两难选择。

（五）国内市场国际化对国内产业升级的制约

21 世纪前期，我国经济将进一步市场化和国际化，与国际市场间的联系将更加紧密。国内市场对外开放的领域进一步扩大，开放程度更高。从产业竞争力方面分析，我国在劳动密集型产品方面有较大的竞争优势；而在资金、技术密集型的产品方面则明显处于劣势。经济结构升级，恰恰是要从劳动密集型产业逐步转入资金、技术密集型的高加工度产业，因此，我们将在不具竞争优势的产业领域面对更加开放环境下的国际产品的竞争。这对我国高加工度产业处于幼稚期的发展无疑是一个严重考验。如何既坚持推进国民经济的市场化和国际化，同时又推进我国经济结构的优化升级，提高其整体水平和市场竞争力，是 21 世纪初期面对的一个突出问题。

六）保持稳定对深化改革、转变经济增长方式的制约

经济增长方式转变和经济体制改革的深化，将会在收入分配、失业、下岗、基本生活保障等方面涉及相当一部分人的经济利益，如处理不当将会影响到经济社会的稳定。预计到 2005 年，我国的适龄劳动人口约为 9.1 亿左右。由于年均经济增长率有所降低，经济发展所能够提供的就业机会将相应减少。特别随产业资金技术密集度提高，单位投资提供的就业机会将会相对减少；而加快国有企业改革，推进产业结构和企业组织结构调整，又会把一部分富裕劳动力从现有企业中分流出来；与此同时，预计到 2005 年我国农业剩余劳动力将达到 2.3 亿人左右。这些都预示了 21 世纪初期的就业形势比较严峻。与此相联系的是企业破产、职工下岗增加，一部分居民的收入水平会有所下降，低收入人群将有所增加。因此，21 世纪初期，处理好改革、发展与稳定三者间关系的难度进一步加大了。

当然，“十五”时期有许多有利条件如社会政治稳定、有广阔的市场、高储蓄率、经济结构孕育着巨大潜力。有以江泽民同志为核心的党中央正确的领导等，我们应充分发挥有利条件，缓解、克服制约因素的影响，促使经济增长质量和效益的提高，保持国民经济适度快速发展。

四、“十五”时期经济发展战略选择中 需要注意的几个问题

从决策指导思想的角度，“十五”时期经济发展战略选择中应该注意以下几个问题：

（一）深入思考、拓宽思路、增强预见性

制定中长期发展规划强调从当前实际出发是非常重要的，但同时也必须有跳出当前经济

问题的预见和思考。要增强对中长期经济发展中新情况、新问题的预见性。编制“九五”规划时我们对出现需求不足、生产过剩、通货紧缩等问题就缺少预见性。编制“十五”计划中必须认真注意这一点，切实加强了对未来的预见，对一些重大问题例如当前供求总量关系的改变是不是标志着经济发展阶段的变化，是否决定着“十五”时期经济发展环境的基本趋向等问题作出判断等。这些都需要跳出当前问题，在更广阔的时空中进行预见和思考。从这一点出发，“十五”计划应该有更长远的展望，例如到 2015 年。从这一展望出发由远及近的来看“十五”时期把握“十五”时期经济发展的阶段性特点。也要跳出中国的范围，从世界政治经济格局的发展变化出发，从全球大势中把握中国发展的位置和环境，考虑“十五”计划。当前信息化已成为产业发展的先导，我国的工业化如何与这一形势结合，这些都需要有全面和综合性的考虑。没有远虑，必有近忧，只有着眼长远，放眼世界，才能够作出战略性的思考。

（二）分析和把握好我国当前所处经济发展阶段的特征

一个总体判断是：在相当长的时期内，中国还处于社会主义的初级阶段。因此，要防止不顾中国当前实际，提出过高的发展目标。从这一判断出发，要始终把发展社会生产力，把加快经济发展放到首要位置。

工业化进程看，我国总体处于中期阶段，农村可能还处于初级阶段。我国的二元经济特征仍然比较突出。同时也要注意中国所处的发展环境已与其他完成工业化的国家有很大不同，在经济全球化、信息化和网络化的今天，我们推进工业化的条件已有较大改变。应该充分运用这些条件，使中国经济的发展走得更快些。上海、深圳等部分沿海地区已进入工业化后期阶段，可提出率先基本实现现代化的要求，为全国起示范、辐射、带动作用，但要防止其他地区不切实际地攀比。

从经济体制方面看，我国已经打破了高度集中的计划经济体制，但社会主义市场经济体制的完善还有大量的艰苦工作。在国民经济中居于主导地位的国有企业，还没有成为真正的市场主体、竞争主体和投资主体。国家宏观调控体系还不能很好地依据市场来引导企业、服务于企业。市场体系还不够完善，市场秩序有待于进一步规范。优胜劣汰的市场竞争机制还不能有效地发挥作用。在建立社会主义市场经济体制的道路上，我们要继续市场化、国际化的改革取向。在利用两个市场、两种资源的经济运行中，发挥市场配置资源的基础性作用始终是关键。同时要加强对改善宏观调控，遵循市场经济规律，调控市场，引导市场。在处理计划与市场、政府与企业、中央与地方的关系，公有制特别是国有制与市场经济的结合上，还有很多问题需要探索。

对我国当前生产力的现状，在编制“十五”计划时也应该认真摸清。可以分为三部分：有广阔发展前景的、需要调整改造的、必须淘汰的。应该区别情况认真研究不同部分的情况，确定“十五”时期我国生产力调整、改造、升级的政策措施。

（三）经济发展战略目标必须集中，防止一般化和多元化的倾向

当前对中国经济面临的主要问题意见还不够统一。有的认为国内需求不足是主要矛盾；有的认为国有企业改革是主要矛盾；有的认为技术创新能力不足是主要矛盾；有的认为城市化滞后是主要矛盾；有的认为通货紧缩是主要矛盾；有的认为就业是主要矛盾等等。这说明对中

国经济现状的认识还不够统一，在这一情况下，确定经济发展战略有一定难度。制定发展战略，实质是一种抉择，必须有取有舍。社会经济是一个复杂联系的系统，牵一发而动全身，但确定经济发展战略时切忌眉毛胡子一把抓，提出多重目标而淡化了基本的战略性抉择。要抓主要矛盾，明确重点，突出重点。并注意分阶段实施，有序推进。

（四）把提高经济增长质量、效益作为“十五”计划的中心目标 积极推进科技创新、体制创新

改革开放以来，历次五年计划都把提高经济效益作为经济工作或重要任务提出来，但尽管取得不同程度的进展，但经济增长方式并未发生实质性的变化。在“十五”时期有条件也有现实紧迫性要把提高经济增长质量、效益作为中心目标。围绕这个中心，提高经济信息化程度，发展高新技术产业，普遍增加产品技术含量，使产业结构顺应现代化、信息化发展趋势，促进地区经济协调发展。为此 要排除“科技瓶颈”与“体制瓶颈”积极推进科技创新、体制创新。

早在 20 世纪 80 年代，邓小平同志就明确提出了科学技术是第一生产力的论断。“十五大”报告强调要把加速科技进步放到经济社会发展的关键地位，全面实施科教兴国战略。1999 年 8 月，江泽民同志进一步提出要“推动技术进步，加强科技创新”；2000 年初又多次提出科技创新、体制创新。我们认为，紧紧抓住科技创新可以促进和带动经济社会发展的方方面面。它是实现经济增长方式转变的关键环节之一，是提高国民经济整体素质的关键环节之一，是经济结构调整和产业升级的关键环节之一，是提高综合国力和产业竞争力的关键环节之一。抓住这一关键将对经济发展产生多方面的深远影响，作好这一工作，将为实现我国第三步战略目标 为 21 世纪的腾飞奠定最重要的基础。

实现科技创新，要求财税金融体制、投资体制、外贸体制、教育体制、企业制度以及行政管理体制等都要进行进一步的深化改革，通过体制创新实现科技创新。实现科技创新还要求知识创新、观念创新、人才创新等。特别是人的素质的提高，是实现科技创新的基础，必须抓好教育。

总之，科技创新、体制创新在未来的经济发展中是枢纽，也是主要的难点。必须紧紧抓住这一枢纽，采取切实措施克服难点，使我国经济社会在“十五”计划时期获得更为重要的发展。在确定以提高经济增长质量、效益为中心，推进科技创新、体制创新时，仍要高度重视就业问题 努力保持社会稳定 在实施扩大内需战略、科技兴国战略、可持续发展战略、城市化战略、西部大开发战略时，要探索结合点，使之协调。

（课题组成员：王永治、田江海、张立群、石康）

“十五”计划需要优先讨论的战略性问题

国家信息中心

一、内部和外部经济环境的变化

改革以后制定的“六五”、“七五”、“八五”乃至“九五”计划是在外部经济环境和内部经济条件没有发生重大变化的情况下提出的。比较普遍的做法是，假设外部环境不变，讨论的因素只限于进出口和资本净流入，然后集中力量研究国内问题。国内改革以渐进式方式推进，发展也是线性的，按照不同的发展阶段，一步一步向前推进。“十五”计划不同，它的外部经济环境和内部经济条件都发生了重大变化。准确判断这些变化，采取正确的对策应对这些变化，可能是制定十五计划必须考虑的首要问题。有三个变化非常引人注目：

第一，在国际社会发生了网络化、全球化和市场化加速的趋势。互联网的发展把世界经济连为一体，为全球化提供了物理条件，资本的跨国流动和以产权、投资为主要特征的跨国兼并，构成了全球化的主流，随着网络化、全球化的推进，政府的职能正在调整，市场化的速度在不断加快。这三个“化”结合在一起，构成了外部经济环境新特征。面对新环境，“十五”计划不仅要回答国内经济已经出现的一些问题，而且要进行国际分工的新定向；不仅要继续推进国内的改革，而且要根据外部环境的变化，对改革的基调、方式和重点进行相应的思考和调整。

第二，国内总供求格局的变化。长期以来，中国经济一直被短缺所困扰，宏观经济的主要挑战是通货膨胀，而在“九五”期间，中国全面出现了买方市场，宏观格局由通货膨胀走向通货紧缩，出现这种现象的原因很多，至少包括：外部经济环境的影响，特别是摩尔定律导致的技术变革加快和全球的制造业相对生产过剩；体制改革的加速和国内市场化的加剧，这使国内竞争加快，导致了资本对劳动的排斥，并进一步加快了价格和成本下降的步伐；与上面两个因素相关联的，居民消费和投资预期变化；随着人均收入的提高，对供给体系所提出的结构调整的要求。当然，除了这些因素以外，还有一些国内政策因素的影响，但不管怎么样，宏观经济格局正在由总需求过旺转向总需求不足。面对这种形势，以往扩张型的产业政策和赶超战略，需要重新审视。

第三，是国内改革形势的变化。自 20 世纪 80 年代以来，中国成功地推进了渐进主义的改革方式，在保证基本经济制度不发生变化的前提下，逐步推进局部的改革，这使中国享受了 20 年的高速经济增长。目前改革进入了一个攻坚阶段，局部的改革似乎不能解决全局的问题，面

临的现实问题，是怎样进一步界定政府的公共职能，提高公共政策的质量；从公司治理结构和产权制度入手，加快国有企业的改革；围绕上述两个问题，建立一套比较完整、透明、适应国际惯例的法律框架。正是因为这个原因，对以往渐进主义的改革方式，虽然不能否定，但是需要从新的角度加以认识。

二、中国的经济增长速度

中国经济已经实现了 20 年的高速增长 创造了世界最大的经济奇迹 进入十五规划期 增长仍然是一个至关重要的战略性问题，这是至少由两个方面的因素所决定的。首先，中国正在加快改革，如果没有一定的增长速度，就不能容纳不断增长的就业人口，也不可能获得政府加快改革的必要资源；第二，中国正在步入老龄化社会，这意味着储蓄率可能下降，如果不抓住这个机会，那可能会丧失增长和改革的历史机遇。对中国经济在“十五”期间的增长速度，目前存在着三种不同的看法，一种看法认为，“十五”期间中国经济将进入一个大的调整期，以往的泡沫将被不断地挤压出来，结构调整会产生很多磨擦，也会对现存利益的格局产生影响，调整的难度大，时间久，因此，在这个阶段，如果能保持中低速的增长，就很让人满意了。第二种看法认为，由于改革的难度很大，而对增长的预期又不乐观，如果引导不利，中国有可能出现某种滞涨格局。也就是说，增长可能相对的速度比较低，但是物价可能会上涨，这是由于社会投资不足和政府被迫超负载举债引起的。第三种看法认为，中国仍然存在着巨大的增长潜力，虽然不太可能实现以往 20 年的高速增长 但有可能实现亚高速增长 也就是说 经济增长率应该能够保持在 7%~8% 之间。主要原因在于，第一，中国的人均收入水平只有 800 多美元，在这个阶段针对温饱型收入的需求，可以形成巨大的国内市场。第二，中国存在着巨大的城乡差别，70% 的人口仍然在农村，进一步加快城市化的进程，有可能创造出巨大的市场空间。第三，中国总体上进入小康社会，巨额储蓄要求保值增资，因此，S-I 的转化成为社会稳定和增长的核心问题，目前，这个转化是改革的难点，但加入世界贸易组织，引进国际惯例，可以给改革带来新的动源，通过加快国内资本市场的发展，国内高储蓄转化为投资，有可能形成一个亚高速增长的局面。三种看法各有各的道理，不太令人满意的是第二种看法，因为加入世界贸易组织后，中国可能引进的不是通货膨胀，而是通货紧缩，进口产品的价格可能会低于国内的价格，这样对通货膨胀会产生一种抑制的作用。现在的问题是，第一种局面和第三种局面哪一个出现的可能性更大，这完全取决于改革的决心和政策。

三、关于反通货紧缩的政策工具组合问题

与“九五”计划期的宏观环境截然不同，“十五”期间宏观经济环境的一个重要特征，是内需不足和通货紧缩。采用什么样的政策工具组合，战胜通缩和扩大内需，是我们确定其他经济政策的重要出发点。

1998 年以来，看到货币政策实施的薄弱基础，中央政府坚定不移地推出积极的财政政策，

加快基础设施建设，防止国民经济的衰退，政策的功效是显而易见的。但也要看到，中国经济出现的通缩，并不是由于公共支出下降引起的，增加公共支出是补偿性政策，但不是惟一政策。我们无疑需要坚决实施积极的财政政策，与此同时，做为中长期反通缩的方针，应考虑更为完善的政策组合。就直接原因而言，目前的通缩起源于三个显而易见的原因。一是货币供应量的减少 二是景气预期的变化 三是结构性 特别是产业结构变动因素的影响。因此“十五”期间反通缩的政策，应从上述三个方面入手考虑具体对策。

较少的货币难以启动庞大的商品和劳务流通，无论从目前的货币供应增长，还是从货币流通速度变化的指标中，都不难得出这个结论。问题的症结是，尽管央行试图着力扩大货币供应量，但苦于没有得心应手的传导机制。以往存在的三个渠道目前都不畅通：农产品销售转畅为滞，部分产品出现中期过剩，这使基础货币供给增加梗阻；外资进入边际增量为负、外贸净出口下降，也相应减少了货币供应量；商业银行惜贷，使货币供给主渠道不畅。面对这种现实的局面，可以从两方面入手增加货币供给量：第一，利用中国加入世界贸易组织的机会，按照国际惯例 放松对若干产业的进入壁垒 扩大外资流入 使之进而转换为现实的货币供给 第二 对商业银行体系提出明确的所有者收益要求，促其改变贷款行为。有人担心，这种要求会不会引起呆坏账增加，导致某种金融风险，这实际是不可能的，因为向商业银行索取的是利润而非贷款增长率。为了使商行真正成为银行，“十五”期间必须考虑其组织结构的调整，更多引进竞争机制。

改变预期特别是居民收入预期，是拉动经济回升，促进储蓄向投资转化和克服通缩的关键所在。问题是，随着改革推进，居民对未来预期支出的增加，明显大于可以预见的个人收入，这是消费不振的根本原因。有不少人主张从刺激消费、调整收入分配格局和建立消费信贷制度入手，让老百姓把钱从银行取出来花，几次低息的目的之一也在于此，这可能都是必要的，但不是根本的。核心问题是历史的欠债问题尚未解决。计划体制下我国实行“统收统支”的福利制度，几十年统收之后，统支转为自支，但个人收入支出的良性循环机制尚未建立起来，建立这个机制又需要一个过程，其周期长度与建立市场体制的时间恰好相等。历史的欠债不解决好，可能对通缩会起到雪上加霜的作用。我认为，关键在于建立个人社会账号，由政府代表社会集资，把以往统支的部分费用按历史和现实标准注入个人账号，以缓和居民，特别是低收入居民的未来收入风险预期。从这个意义来说，“十五”确有必要继续重视积极的公共支出政策，但支出的重点除了确保在建项目外，应逐步转入对人的投资和补贴，这是战略性的。

关于为扩大内需而实现的结构调整 是一个范围更为广泛的命题 不准备在这里长篇展开 但有几个重点是需要优先考虑的 以法人治理结构为核心的所有制结构调整 以支持中小企业发展为重点的就业结构调整 以充实基础设施和加快服务业发展为重点的就业业态转换 以加强人力资本为重点的教育发展 以及我们常讨论的城市化、制造业改组等命题。这里很难逐一讨论 但有一点是明确的，“十五”的环境 使我国经济必然经历一次结构的大调整 而后者决定着增长格局。

四、关于产业结构的调整

产业结构的调整远远没有结束，只是在“十五”计划期间有了与以往计划期间所不同的内容。“六五”计划调整的重点是农产品的供给；“七五”期间调整的重点是轻工业的供给和出口

市场的拓展；“八五”期间调整的重点是基础结构和基础设施的适应性；“九五”期间调整的重点是供给体系内部的国际竞争力和基础设施供给能力的网络化；“十五”期间产业结构调整的重点可能有三方面：

一是服务业的发展，目前中国服务业的比重比低收入国家低 10 个百分点，比中低收入国家低 15~20 个百分点，这就出现了一种现象，即便在通货紧缩的阶段，服务业产品的价格仍然在不断地上升。未来加快服务业的发展有很大的潜力，关键是进一步消除进入壁垒，反对行政性垄断和随意性的干预。

二是制造业的重组 应该根据中国加入 WTO 以后的形势变化 使制造业融入国际分工的体系。劳动密集产品的市场空间“入世”后将进一步扩大；资源性产品的发展应该从国际比较优势的角度进行再定位；而中国的资本密集型产业，应该在产品分工和产业分工方面更多的与国际分工链条联系起来，真正在国际分工中找到自己的位置。做到这一点可能不仅需要对产业选择的审慎，更重要的是要在国有企业改革公司的治理结构以及人才流动机制方面投入更大的政策精力。

第三个领域是高技术产业特别是信息产业的发展，这是国家竞争力的制高点。在“十五”期间，通过应用带动网络、信息服务和软件业的发展应放在优先地位，而建立标准，保护知识产权、形成风险投资机制和提高公共政策质量则是改革的要点。

五、城市化和城乡结构的调整

经过多年讨论，越来越多的政策人员认识到，加快中国城市化的进程是非常重要的，而在这以前很多人固执地坚持，农民离土不离乡的政策是保持经济、社会稳定的前提，这种看法已越来越被人们所抛弃。目前中国的城市化率只有 30%，有 70% 的人口处在农村，而工业化率达到了 50%，工业化率和城市化率之间相差 20 个百分点，这 20 个百分点的偏差形成了供给体系的扭曲，是国内总需求不足的一个重要原因，也是造成市场机制发展不快的重要原因。目前关于城市化的讨论集中在两个方面：一是城市规模的改革取向，二是劳动力由农村流向城市的环境创造。20 世纪 80 年代后期，大量农业劳动力进入乡镇企业，其分散布局的弊端已显而易见；20 世纪 90 年代初国内市场化进程加快给调整乡镇企业布局创造了机会，几万个开发区型的小城镇应运而生。进入 20 世纪 90 年代中期后，这些小镇朝不同的方向发展：那些易于纳入现在城市体系（如成为大城市的卫星城）或具有交通、资源和产业优势的一部分发展较快，而另外一大部分则失去了生存条件，甚至出现了就业是下降和经济不景气。在小城镇的发展出现异流的同时，大城市、特别是具有综合性城市功能的大城市的吸引力明显上升，北京、上海及一大批沿海都市出现了劳动力大量流入，城市面积全面扩张的趋势，这个趋势与中国工业化进程结合起来，成为拉动中国经济增长的主导力量。虽然大城市派和中小城镇派的争论还在继续，实际的政策结论可能从实际出发，宜大则大、宜小则小。第二个方面的政策结论更有实际意义。城市化本质上是农业剩余劳动力从农村转移到城市的过程，这涉及到四个基本问题：第一，农民放弃土地的成本补偿和土地交换；第二，农业劳动力自身具有可流动的素质，这在国内出现供给相对过剩的历史阶段显得更加重要；第三，城市具有可容纳性：在就业、住房、子女教育及社会保障方面可以准备接纳新的劳动力，这实际上是调整政府公共职能和市场制度建设

的过程，从这个意义来说，城市化与市场化是同一命题的不同侧面；第四，可持续的城市化战略的具体实施，这是随着城市规模变化，人口和环境变化引起的新课题，这与西方国家面对的新老城市病相似。“十五”期间，城市化涉及的即有扩张性政策，但更多的将转向治理性政策。

中国的经济学家对城市化寄与厚望，20世纪80年代以来，中国的城市化人口提高速度为年均0.65个百分点，峰值为0.88个百分点，谷值为0.34个百分点，如果可以达到以往均值的水平或更高一点，可望获得一个百分点的GDP增量。令人振奋的是江苏南部苏州附近出现的中小城市一体化模式。在这个地区，中国与新加坡政府合办了工业园区，工业园区设立了管理委员会，行使城市政府的公共职能，并管理附近五个城镇。这是一个全新的模式；政府职能主要是规划、外部环境建设和游戏规则建立，政企关系问题有了明显界定，市镇财改关系得到的明确划分，年轻一代的劳动力大量纳入市镇市场体系，其行为方式已开始发生根本变化（如就业负增长和放弃土地），教育和社会保障体系的建立显得高度重视。虽然这个地区只有十七万人口，但它可能是中等城市化的理想模式之一。

六、国有部门的改革

国有部门的改革是“十五”计划所面临的一个最为核心的问题，这是中国经济增长能不能继续的关键。发展是硬道理，而改革是发展的根本动力。“十五”期间，在改革方面特别是在改革国有部门方面，若没有实质性的突破，可能会严重地影响中国经济的正常增长和社会经济的持续发展。围绕改革的讨论实际上存在于三个不同的层面，第一，如何看待改革和发展的关系，长期以来，中国奉行了以发展为目标，以改革为动力的实际操作方式，围绕发展的目标进行局部改革，使中国经济的增长取得了很大成就，在“十五”期间，是否可能继续按照这种方式来推动国内的经济增长，答案似乎是否定的，越来越多的人感到，以发展为目标疑问正确，但制约发展、制约增长的因素恰恰是改革滞后，如果在改革方面不进行实质性推动，增长目标和发展目标都不能实现，因此，在逻辑上应该更加强调以改革总揽全局，抓住中国加入世界贸易组织的机会，引进国际惯例和国际竞争规则，为下一步国有部门改革引入新动力源。第二，改革的路径或者改革的模式的选择。中国长期以来坚持了渐进式改革，这种渐进式的改革方法与苏、东国家的休克疗法相比曾具有很大的优越性；它的要点是：（1）在不涉及政治体制的前提下，改革经济体制；（2）自上而下进行试验；（3）局部推进，两种经济体制和改革并存；（4）从约束的瓶颈做起，重视边际实绩变化。经过了20年的改革探讨和经济发展后，不少经济学家提出，可能需要把以往渐进性的改革和整体实现有机地合起来，不应该排除整体的改革战略和节奏的加快，这是由于全球化、网络化和市场化的速度加快、国内改革攻坚不利的后果难以承担这两个因素决定的。改革的重点和难点已经清晰，现在需要在一些关键的领域大胆进行激进一些的改革，并在总体上把经济体制改革和政治体制改革更加紧密地联系起来。第三，改革的重点。改革的重点已有总体描述，围绕国有经济定位，所有制结构调整、内部治理结构重组、市场体系建设和政府职能再定位等问题的改革也不断向前推进。目前改革面临的是一些更为具体的实际问题，解决这些实际问题，可能会涉及一些禁区的突破：

——怎样对待企业家才能？怎样建立企业家的激励机制，怎样使对管理者的约束由党政