

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，长期形成的经济和行政管理体制、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，我国目前的增长方式转变，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？

——如何形成大中小城市和小城镇协调发展的格局，使之都能够扬其长而避其短？

——如何做到城市的空间布局更为合理，超越行政区划的局限发挥城市功能？

——如何根据地区发展不平衡的实际情况，提出符合本地区实际的城市化目标和政策？

等等。

保证城市化健康发展的一个根本性问题，是把城市化和解决“三农”问题结合起来，使之成为实现城乡协调发展，改变二元经济结构的推动力。关键是为农民转入非农产业创造就业机会和生存条件。需要着重研究解决的是两个方面的问题。

一是长期进城务工农民变为城市居民的问题。据人口普查资料，农民工占二、三产业就业人口的比重高达 46.5%，其中第二产业占 56.7%，建筑行业占 80%，绝大部分处于流动不定状态。每年有大量农村人口进城就业。要对行之多年的城乡隔离政策进行清理，放宽农民进城就业和定居条件，建立城乡劳动者平等的就业制度；同时要引导农民工适应城市生活秩序。这涉及城市公共服务资源重新分配的问题，对城市建设和管理的影响需要观察和研究。可以肯定，这样做有利于保护农民工的权益和社会的文明发展，客观上或许会对城市规模的盲目扩张和畸形发展起到某种抑制作用。

二是失地农民的生计问题。目前全国完全失去土地或者人均耕地 0.3 亩以下的农民多达 4000 万 ~ 5000 万人，2003 年国家统计局对其中 2942 户的抽样调查显示，完全失去耕地的占 43%，耕地被征占后收入下降的占 46%。失地农民每年增加的数量以二三百多万计，补偿费用过低而且会坐吃山空。廉价征用土地，“以地生财”、“以乡养城”成为原始积累的新形式。矛盾在日积月累，有的地方酿成严重社会不安，现行土地政策和制度不足以从根本上解决。如何安定失地农民，如何改革和完善土地制度，保护农民的土地权益，是必须研究解决的大问题。

在城市化、工业化乃至整个现代化进程中，始终不能放松对农村问题的关注。即使城市化进展顺利，农村人口 2010 年至少还有 7 亿，2020 年至少还有 5 亿，仍然是个庞大的人群。“三农”问题过去主要是粮食生产问题，现在不仅要解决全国十多亿人口吃饭的问题，而且要解决在全国农村全面建设小康社会

和逐步实现现代化的问题。要通过“三化”——工业化、城市化和市场化，促进“三农”问题的解决。有许多问题需要研究，例如：

- 如何切实保护和稳定提高粮食生产能力？
- 如何促进粮食市场发育和完善政府调控政策？
- 如何推进农业结构调整和提高农业综合效益？
- 如何扶持农村二、三产业，加快县域经济发展，促进农业劳动力就地转移？
- 如何解决退耕农民生计问题，巩固退耕还林还草政策成果？
- 如何应对农产品进口的冲击，扩大我国优势农产品出口？
- 如何摆脱县、乡财政的困境？
- 如何把握继续推进农村改革的切入点和着重点？
- 如何确定国家扶持政策的切入点和着重点？
- 在农业税免除后，国家可以采取哪些普惠的政策帮助农民减负增收？

例如，是否完全由财政负担农村义务教育的支出？

等等。

全国农村发展很不平衡。如何在全国农村普遍实现全面建设小康社会的目标，现有的经验还不能提供完整而清晰的答案，需要在实践中继续探索。

（三）注重解决社会问题

根据社会矛盾比较突出的实际情况，“十一五”和 2020 年规划要把解决社会问题放在重要位置。我们的目标是在经济发展的基础上实现社会全面进步。经济建设是中心，经济不发展不可能实现现代化；但如果社会问题不解决，不仅直接危及经济发展，国家也不会太平。“五个统筹”的一个重要出发点，就是注重解决社会问题，实现经济、社会协调发展。事实上，近年来从中央到地方都顺时应变，加大了这方面工作的力度。

社会领域的问题错综复杂，往往带有更浓厚的中国特色，必须根据中国国情，有针对性地采取政策措施。梳理归纳，当前影响最大并且会长期存在的，是以下几个方面的问题。

第一，就业问题。我国人口多，适龄劳动人口持续增长，加上大量农民离乡进城，隐性失业变为显性失业，经济结构调整带来劳动力市场动荡，未来 5~15 年就业压力很大。发展规划和政策要把解决就业问题放在更加重要的位置。影响劳动力需求的是两种起相反作用的因素：一方面，技术进步和资本有

机构成提高，国有企业改革，产业结构升级，是减少劳动力需求的因素；另一方面，随着技术进步和社会分工深化，新的产品、新的产业、新的就业领域和就业形式不断出现，多种经济成分发展，是扩大就业容量的因素。但从总的发展趋势看，我国就业问题将是长期存在的大问题。发达国家人口比我国少得多，不断缩短工作时间，还长期受到失业问题的困扰，我国就业压力之大可想而知。要认真研究扩大就业与经济增长、产业结构调整和技术进步的关系，研究扩大就业与国有企业改革、发展多种所有制经济和多种就业形式的关系，研究扩大就业与保障劳动者权益、增强企业社会责任的关系，研究政府、企业、社会中介组织和劳动者各自的责任，研究完善劳动力市场和扩大就业的政策措施。提高劳动者就业能力也是当务之急。要把普及义务教育作为提高国民素质和促进就业根本大计，同时在农村和城市普遍开展职业技术培训。目前农村劳动力受过专业技能培训的很少，绝大部分初、高中毕业生没有受过职业技术教育。城市职业技术教育也很薄弱。随着高等教育进入大众化阶段，普通高校毕业生也面临着就业难的问题。

第二，收入差距问题。对于反映社会收入差距的基尼系数的计算方法、适用范围及其对中国现阶段的实际社会意义，理论界有不同的认识，但差距持续扩大是公认的事实。对于收入差距的现状和趋势，可以大体上从两个层面做出判断。

在初次分配领域，差距明显扩大的主要是私营部门和外资部门。随着私营经济发展、经济市场化和国际化加深，收入差距是继续扩大的趋势。而在所谓“体制内”部分，平均主义仍然普遍存在，公务员系列收入的平均主义甚至比过去还要严重，但在某些垄断行业和一般行业之间、不同地区的公务员之间，也存在差距过大的问题。群众不满意的，主要是非法暴富者和体制不合理造成的灰色收入。

在再分配领域，由于税收和社会保障体制不健全，对收入差距扩大的势头调节不力。基本方针过去是三句话：“保护合法收入，打击非法收入，调节过高收入”，应该变为四句话，加上“救助贫困群体”。四个方面都需要加强。

——需要研究的问题很多，例如：

——现阶段我国收入差距的发展趋势和合理界限是什么？

——如何处理公平和效率的关系，以达到实现社会公平和保护经济发展活力这样的双重目标？

——怎样采取更为透明、公正的分配方式，消除灰色收入的体制根源？

——怎样使“体制内”的收入分配改革在不同行业 and 不同地区之间能够统筹兼顾？

——如何在保护公、私财产权的同时切实保护劳动者的合法权益，以达到劳资两利之目的？

——如何调节投资和消费的关系，适当提高目前显得过低的最终消费率，以增加城乡居民消费？

舆论引导也是需要研究的问题。

第三，社会保障。健全的社会保障是市场经济体制的重要支柱。改革初期在很大程度上把社会保障制度改革作为国有企业改革的配套措施，某些措施着眼于减轻财政负担而缺乏健全的制度规范，历史欠账和积累矛盾不少。加之老龄化快速发展，城乡庞大失业人群存在，传统家庭养老方式趋于解体，社会保障的压力与日俱增。清欠旧账和建立新的比较规范的社会保障体制都是“十一五”时期要办的大事。例如：

——如何实现城市社会保障体制的平稳过渡？

——如何根据城乡之间、不同地区之间的发展水平实行不同的办法而又有利于逐步走向统一？

——如何改善农村卫生医疗条件，解决农民基本医疗问题？在农村，是建立最低生活保障，还是建立社会救济制度？

——农村社会保障如何起步？

——如果从“五保户”的社会救助做起，“十一五”时期能发展到什么程度？

健全的社会保障是现代文明社会的标志。西方国家第二次世界大战之后普遍建立社会保障制度，对于缓和阶级矛盾发挥了重要作用，70年代以来由于保障标准过高而难以为继，不得不进行改革但困难重重。我国经济不发达而社会保障任务又很艰巨，只能坚持“低水平、广覆盖”的方针逐步推进，不能过高承诺，但一经承诺决不能食言。

第四，健全社会流动机制。社会流动和社会分层加剧是社会结构变化的反映。这种发展趋势有两方面的影响：一方面，诸如创业门槛降低，受教育程度提高，就业和居住地选择余地扩大，城乡流动障碍破除，使身处下层者有可能通过自身努力改变社会处境，有利于激发社会活力和财富创造；同时也蕴涵着新的社会矛盾，例如，一些人可能丧失既得利益而地位骤然下降，经济地位上

升的人又可能提出政治诉求。

——如何分析社会流动和社会分化的现状、发展趋势及其社会经济影响？

——如何从体制和政策上疏通社会流动渠道，促进社会的有序流动，以利于在不同社会阶层之间做到“能进能出”，“能上能下”？

——如何处理危机应急机制和常规制度建设的关系，以利于处理社会危机？

——如何推进社会管理体制和管理方法创新，发展多元化的社会沟通渠道，包括加强基层组织建设，发挥传统组织优势，同时发挥基层群众自治组织、社团、行业组织和社会中介组织的作用，以利于维护社会稳定和构建和谐社会？

在这些方面都有许多理论问题和政策问题需要研究。

（四）提高对外开放水平

外部环境和中国的国际经济地位正在发生深刻的变化，需要用全球战略眼光谋划发展，在统筹国内发展与对外开放中实现全面建设小康社会和现代化的目标。关键是提高对外开放水平，在更大范围、更广领域、更高层次上参与国际合作与竞争。

国内近年来有关于我国对外贸易依存度是否过高和利用外资是否过度的忧虑。怎么看待这个问题？恐怕不能从“进出口额/GDP”公式简单得出结论。首先，这个公式本身是有缺点的，因为进出口额是货物贸易，GDP则包括服务业，而发达国家服务业在GDP构成中所占的比重远高于我国，用这个公式进行国际比较势必相对地高估我国的对外贸易依存度。如果用世界银行通用的“货物贸易进出口额/商品GDP”公式加以修正，我国对外贸易依存度远低于德国，而与美、日大体相当。其次，还要考虑到，进出口额是进出口货物的全部价值，GDP是增加值，我国加工贸易占进出口50%以上，简单计算的外贸依存度显然高估了我国对国际市场的依赖程度。再者，即使使用“进出口额/GDP”，这个公式，假如用世界银行的购买力平价数据，我国对外贸易依存度只有20%左右，远低于德、美、日等发达国家。虽然对我国的购买力平价国内外有不同的计算，但都远高于汇率法计算的结果。我国外商直接投资占全社会固定资产投资比重2002年为10%，低于世界平均水平（12.2%），甚至低于发展中国家平均水平（10.3%）。通常所说的我国累计吸收外商直接投资总额5000多亿美元，没有扣除折旧和撤资，按照国际通用的“固定资产余额”推

算,2003年外商直接投资存量在2600亿美元左右,相当于当年GDP的18%,低于27%的世界平均水平。现在全球吸引外资的竞争很激烈,连发达国家也在积极吸收外资,我国也应该继续积极吸收外资。关键是提高利用外资水平,优化对外贸易结构。这也是转变经济增长方式的要求。

未来5~15年我国经济保持快速增长,必须继续积极发展对外经济贸易关系,处理好在国际社会中的矛盾与问题,创造良好的外部环境。以下几个方面的问题是重要的。

第一,保障外部资源的稳定供给。我们只能在对外部资源依赖程度越来越高的情况下推进现代化建设。我国目前在世界主要资源市场上所占份额还不小,但在需求增量中所占份额相当可观。全球资源供需基本平衡,我国支付能力没有问题,主要是如何保障稳定供给,降低采购成本。要研究通过国际市场获得外部资源的多种方式,例如:

- 如何与能源和其他重要资源输出国建立稳定的合作关系?
- 如何加强与能源输入国的合作?
- 如何保证海外资源的运输安全?

随着我国资本实力日渐雄厚,未来对外投资是迅速增长的趋势。对外投资不仅是获取外部资源的重要形式,也是取得市场、技术和知识产权,加强我国与投资东道国关系的有效途径。

- 对于体制转轨中处于起步阶段的对外投资如何引导?
- 如何在简化审批程序的同时加强监管?
- 如何将企业对外投资行为与国家的对外经济战略有效结合?
- 如何扶持企业通过跨国投资获取研发能力和海外营销渠道,通过海外投资保障能源和其他重要资源的供给?
- 在风云变幻的国际投资市场上如何防范风险?

以上这些都是需要研究的问题。

第二,提升我国在国际分工中的地位。我国已经成为世界第三贸易大国,但在国际分工中的低端地位并没有根本改变。要改变这种状况,必须从偏重于量的扩张向注重质的提高转变,从单纯计算企业财务成本向同时注重计算土地等要素价格和环境代价的综合成本转变,从注重优惠政策向注重市场公平竞争转变,从单纯技术引进向注重消化吸收和提高自主创新能力转变。实现这样的目标,有许多问题需要研究解决。例如:

——如何协调外资政策、外贸政策和产业政策，发挥外资在提升我国产业结构、技术水平方面的作用？

——如何推进加工贸易的结构升级？

——如何使具有自主知识产权和自有品牌的产品成为我国出口的主导产品？

——如何形成我国企业的国际营销渠道？

——如何吸引资本与技术密集程度更高的企业来华投资？

——如何引导外商投资于中西部地区、东北等老工业基地，以促进中西部发展和老工业基地振兴？

——如何实现内外资的平等竞争，防范跨国公司形成产业垄断？

等等。

第三，创造良好的外部环境。中国经济迅速壮大，打破原有利益格局，势必引发错综复杂的国际矛盾，如何使各个领域的对外交往，包括政治的和经济的，外交的和文化的，官方的和民间的，服务于全面建设小康社会和现代化的目标，是长期的任务。当前需要着重研究解决的问题是：

——如何处理与主要贸易对象国特别是美国的经贸关系？

——对美国经济发展的不确定性甚至风险及其对我国的影响如何估计？

——如何积极参与和有序推进东亚区域经济一体化和其他区域经济合作？

——如何协调对外贸易、对外援助、对外投资和经济合作，加强与发展中国家的关系？

等等。

对中国经济地位提升所引起的国际经济关系调整，世界没有准备，我们也准备不足，需要有一个适应过程。要重视对外宣传工作，树立负责任大国的形象，让国际社会理解中国提出的可持续发展、建设节约型社会的发展战略，理解中国追求合作共赢和共同发展的理念，消除国际社会对我国发展的疑虑。

第四，健全开放型经济的风险防范机制。我国迅速从封闭型经济转为开放型经济，经济风险随增长活力增加而加大，而我们对开放型经济风险的防范经验不多，机制很不健全。健全风险防范机制是保证经济持续增长和国家经济安全的重要条件。

——开放型经济的主要风险是什么？

——在国际资本流动加剧的情况下如何保持国际收支基本平衡，避免短期

资本流动的冲击？

——在国际金融市场动荡的形势下如何避免巨额外汇储备的风险？

——如何顺利度过业已开始的贸易摩擦高发期，使之不致酿成大规模的贸易战，影响国家的经济关系甚至政治关系？

这些都是需要研究的问题。

我国经济的国际化程度日益提高，需要用更灵活的汇率机制作为调节国际收支的政策工具。国际上关于人民币汇率问题的炒作各怀心思。但如何完善汇率形成机制，稳步走向有管理的弹性汇率制度？人民币汇率大幅波动的影响是什么？确是值得研究的问题。

以上四个大的方面，实质是工业化（走新型工业化道路）、城市化（走中国特色的城市化道路）、市场化（完善社会主义市场经济体制）和国际化（融入世界经济贸易体系）以及在这“四化”进程中实现社会稳定与和谐的问题。这里所讲的并不是“十一五”和 2020 年规划的全部重要问题，但可以说是今后 5~15 年中国经济的基本走向。

四、不断在实践中深化认识

现在面临两方面的情况：一方面，中国作为有 13 亿人口的、经济文化落后、具有独特历史传统的最大发展中国家，实行前无古人的社会主义市场经济体制，对全面建设小康社会和实现现代化的艰巨性和长期性需要有清醒的认识；另一方面，科学技术日新月异，经济全球化迅猛发展，国际利益格局处于大的变动和重组之中，世界和中国都在发生深刻而广泛的变化，许多事情瞻之在前，忽焉在后，让人有目不暇接之感。在这种大背景下推进中国的现代化事业，需要我们密切跟踪观察，在认识和实践上与时俱进，致力于理论创新、科技创新和制度创新。我们已经取得的成就是伟大的，但前面的路更长。政策研究咨询工作要具有前瞻性，更需要注重研究新的情况和问题，在实践中不断深化自己的认识。以往成功的经验不一定适用于现时，局部成功的做法不一定能推广到全国，因为情况不同。中长期规划研究是预测未来，因为不确定因素很多，预测的时限愈长久愈不容易准确。试想今天世界和中国的实际情况，哪里是我们 5 年前、15 年前预料得到的。因此，我们要随时根据实践的经验，根据新的事实，检验和修正我们的认识。

“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

“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。研究思路基于以下背景。

“十五”期间的改革与发展，为全面建设小康社会奠定良好开局；科学发展观的提出，为如何更好地促进经济社会发展指明方向。我国市场规模巨大，劳动力供给充裕，居民储蓄率很高，生产要素组合的比较优势明显，消费结构由温饱型向小康型升级，工业化进入中期，产业结构升级加快，城市化势头迅猛，经济发展空间进一步扩大，中长期经济增长潜力十分雄厚。同时，我们面临着人口、资源和环境压力加大而经济增长方式仍然粗放的矛盾，体制缺陷制约着经济增长潜力发挥的矛盾，社会结构剧烈变动而社会事业发展滞后的矛盾，区域协调发展与要素配置进一步市场化的矛盾，以及二元经济结构转换迟缓、“三农”问题日益凸显等矛盾。能否妥善处理这些突出矛盾，将决定未来 5~15 年国内发展的基本走势。

从外部环境看，经济全球化程度不断加深，世界性的技术进步、产业转移、资本流动和国际分工等因素在总体上有利于中国加快发展，“十一五”期间我国加入世贸组织的过渡期行将结束，对我国进一步发展开放型经济带来新的机遇和考验。同时，国际上的不确定、不可测和不稳定因素增加，国际竞争和贸易摩擦加剧，霸权主义、恐怖主义对全球经济和区域经济的干扰加大，台海局势动荡和朝鲜核问题等区域不稳定因素正在凸现，对我们顺利推进现代化建设构成严峻挑战。在应对得当的前提下，我们仍然可以争取到一个较长时间的和平发展的战略机遇期。

未来 5~15 年的基本任务可分两步考虑。

第一步 2006~2010 年，努力使经济增长方式有比较明显的转变，人民生活由初步小康过渡到水平较高、比较宽裕的小康，人均 GDP 明显高于目前中