

· 专题研究 ·

新世纪三个五年计划(规划)的回顾与思考

武 力 李 扬

〔摘要〕2001年至2015年,中国相继制定执行了“十五”计划、“十一五”规划和“十二五”规划。在这15年里,中国的经济发展水平上了一个大台阶、对外开放进一步扩大、城乡关系发生了历史性转变;但是这期间也积累了不少问题,例如经济结构调整压力加大、资源环境约束紧迫、改革进入以政府为中心的深水区、居民收入差距过大等。这使得中国在实施“十三五”规划的2016年至2020年里,必须贯彻习近平总书记提出的“四个全面”战略布局,加快发展方式的转变,保障中共十八大提出的战略目标如期实现。

〔关键词〕小康社会;发展方式;“十三五”规划;五年计划

〔中图分类号〕F123.3;K275 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2015)-07-0036-10

The Review and Thinking of the Three “Five Years Plan” in the New Century

Wu Li & Li Yang

Abstract: From 2001 to 2015, China successively made and implemented the “10th Five Years Plan”, “11th Five Years Plan” and “12th Five Years Plan”. During the fifteen years, the economic development has gone forward for a big step, opening to the outside world has further expanded, and the urban-rural relationship has occurred historic changes. However, during this period lots of problems have been accumulated, such as economic structure adjustment pressures, the urgency of the resource and environment constraints, reform entering the deep water in the center of government, and the large gap of residents income. Therefore, from 2016 to 2020 when implementing the “13th Five Years Plan”, China must carry out General Secretary Xi Jinping’s “Four Overall” strategic layout, speed up the transformation of development mode and guarantee the strategic objectives to achieve on schedule proposed in the 18th National Congress.

从“十五”计划到“十二五”规划,是中国在20世纪末实现小康社会目标以后,向全面建设和建成小康社会迈进的15年,也是中国的经济发展水平上了一个大台阶、对外开放进一步扩大、城乡关系发生历史性转变的15年;同时又是中国的经济发展速度由高速转入中高速、经济发展方式转型压力加大、资源环境约束紧迫、改革进入以政府为中心的深入阶段。进入新世纪以来,中国已经历了三个五年计划(规划)的发展时期,为全面建成小康社会这一阶段性目标的实现打下了比较坚实的基础。2015年是“十二五”规划的收官之年,也是为“十三五”规划确立目标的关键之年,总结新世纪

三个五年计划(规划)的经验教训,为“十三五”规划的科学制定提供借鉴,对于我国全面建成小康社会具有重要意义。

一、三个五年计划(规划)的制定和实施

2000年是中国第九个五年计划顺利完成之年,也是中国实现中共十三大提出的“三步走”前两步战略、人民生活总体达到小康水平,开始实施第三步战略部署之年。经过20多年的改革和发展,中国的生产力水平迈上了一个大台阶,商品短缺情况基本结束,市场供求关系发生了重大变化;社会主义市场经济体制基本建

立，市场机制在资源配置中日益明显地发挥基础性作用，经济发展的体制环境发生了重大变化；另外，全方位对外开放格局基本形成，开放型经济迅速发展，对外经济关系发生了重大变化。正如《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中所说：“这是中华民族发展史上一个新的里程碑。”^①

具体而言，进入 21 世纪以后，中国的经济和社会发展确实迎来了一个历史上发展条件和机遇最好的时期。

从国内看，一是经济实力大大增强。经过改革开放 20 多年的高速增长，中国的 GDP 已经突破 1 万亿美元，实现了由新中国成立以来长期产品短缺的卖方市场向买方市场的转变，日渐雄厚的经济实力不仅使中国经受住了 1997 年亚洲金融危机的冲击，而且为接下来的加速发展打下了坚实的基础。中国不仅有实力开始实施几代人的“西部大开发”愿望和以高速公路、高速铁路为标志的大规模基础设施建设，而且有能力实现工业“反哺”农业、城市支持乡村的伟大历史转折。二是社会主义市场经济体制基本建立，资源配置和利用得到优化。特别是金融改革深化带来的资本配置优化；就业制度改革带来的劳动力资源配置优化；国企改革和民营经济大发展带来的企业活力，为第三步战略的实施奠定了良好的基础。三是中国在上世纪解决了温饱问题、总体进入小康社会以后，消费结构也进入一个升级转换时期，即由恩格尔系数较高的“衣食”型消费，转向富裕的“住行”和文化消费，而 1999 年开始的城镇居民住房商品化改革和公路、铁路、航空业的大发展，也为房地产、汽车、旅游成为经济增长的支柱产业提供了条件。

从国际上看，正如中共十五届五中全会所判断的那样：不仅全方位的对外开放格局基本形成，为中国充分利用国际市场和国际资源创造了有利的制度和政策条件，而且经济全球化方兴未艾和信息化的快速推进，也为中国充分发挥人力资源优势，充分获取经济全球化“红利”提供了外部环境。同时，政治多极化的趋势在“9·11 事件”之后更加明显，国际政治

格局也在发生新的变化，国际合作日益加深，这些都为中国提供了新的发展机遇。

但是同时，中国经济和社会发展也面临着一些不利因素，主要是经济结构不合理，这里既包括产业结构不合理，发展方式粗放；也包括地区经济发展不平衡、城乡关系不合理、居民收入差距扩大以及市场经济体制不健全。以产业结构为例，朱镕基在 2001 年 3 月召开的九届人大四次会议上就指出：“十五”计划期间，要“坚持把结构调整作为主线。我国经济已经到了不调整就不能发展的时候。按原有结构和粗放增长方式发展经济，不仅产品没有市场，资源、环境也难以承受。必须在发展中调整结构，在结构调整中保持较快发展。今后五年要着力调整产业结构、地区结构和城乡结构，特别要把产业结构调整作为关键。要巩固和加强农业基础地位，加快工业改组改造和结构优化升级，大力发展服务业，加快国民经济和社会信息化，继续加强基础设施建设”。2002 年 10 月中共十六大提出全面建设小康社会和构建和谐社会战略目标，则意味着全面和均衡发展战略的正式全面提出。经过 2003 年抗击“非典”疫情和加强宏观经济调控，中共十六届三中全会正式提出了“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观”。十六届三中全会还明确提出了“五个统筹”的思想，即：“按照统筹城乡发展、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开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。”2007 年，中共十七大全面阐述了科学发展观，提出要促进国民经济又好又快发展，加快推进以改善民生为重点的社会建设。2010 年 10 月，中共十七届五中全会在讨论关于制定“十二五”规划建议时，提出了加快转变经济发展方式的基本要求，即把对经济结构的

① 《十五大以来重要文献选编》（中），人民出版社，2001 年，第 1369 页。

战略性调整作为主攻方向,把科技进步和创新作为重要支撑,把保障和改善民生作为根本出发点和落脚点,把建设资源节约型、环境友好型社会作为重要着力点,把改革开放作为强大动力。2012年,中共十八大提出了全面建成小康社会的目标。此后,针对国民经济进入“三期叠加”和增长速度由高速转入中高速的经济新常态,为实现全面建成小康社会目标,提出了“四个全面”战略新布局。

15年来,党和政府审时度势,有关经济和社会发展的指导思想、战略部署以及具体政策和规划,就成为中国进入新世纪后制定和实施“十五”计划、“十一五”规划和“十二五”规划的依据。而这15年来的经济和社会发展成就,则证明了中共中央所提出的三个五年计划(规划)建议是准确把握了中国和世界发展的基本条件和走向的。尽管其间发生了谁都没有料到的2008年世界金融危机,仍然没有阻滞中国经济的发展步伐,“十二五”规划仍然可以超过预期目标。

“十五”计划期间,面对复杂多变的国内外形势,党和政府有效抑制了经济运行中出现的不稳定、不健康因素,成功战胜了“非典”疫情和重大自然灾害的挑战,从容应对了加入世界贸易组织(WTO)后的新变化,国民经济实现了持续快速发展,“十五”计划提出的主要发展目标提前实现。“十五”期间,按照原计划,GDP年均增长7%,而实际上年均增长达到9.5%,GDP总值按2000年价格计算,从2000年的99776.3亿元增加到2005年的158912亿元,增长了59.3%。

“十一五”规划期间,尽管遭遇2008年世界金融危机的巨大冲击,对外贸易受到严重影响,但是中国通过扩大固定资产投资和内需,仍然保持了国民经济的平稳和高速增长。按照原计划,GDP年均增长7.5%,而实际上年均增长达到11.2%,GDP总值按2005年价格计算,从2005年的18.23万亿元增加到2010年的31.67万亿元,增长了73.7%。“十一五”规划的23项指标中,8项约束性指标全部完成,14项预期指标除了“服务业增加值比重”“服务

业就业比重”“研发经费支出占国内生产总值比重”三项没有完成外,其余都完成,特别是8项民生指标和3项节能减排指标全部完成,从而使“十一五”成为历史上政府对民生和节能减排投入增长最快的五年规划。

“十二五”规划期间,按照原规划,GDP年均增长7%,即GDP总值按2010年价格计算,从2010年的39.8万亿元增加到2015年的55.8万亿元,增长40.2%。实际上,尽管从2012年起经济增速受“三期叠加”的影响,2012年的GDP增长率从2011年的9.5%下降至7.7%,2013年继续维持7.7%,2014年又下降至7.4%,2015年预期目标为7%。但是,2014年已经基本提前达到“十二五”规划设定的GDP增长目标,达到55.7789万亿元。^①

二、三个五年计划(规划)期间的经济和社会发展

在这15年里,中国始终把发展作为主题,把经济结构的战略性调整作为主线,把工业化、市场化、城镇化作为主要任务,借助全球化这一重要契机,实现了连续10年9%以上的高速增长,并且在工业化、市场化、城镇化和全球化这“四化”方面都取得了举世瞩目的成绩。

1. 经济总量和人均收入大幅度提高,是新中国成立以来提高最快的时期。从经济发展总量来看,按照可比价格计算,不仅“十五”和“十一五”期间超额完成了预期目标,而且“十二五”中期尽管进入“三期叠加”的经济新常态,到2014年年底,也基本完成了“十二五”规划中的经济增长指标,到2015年年底超额完成预期目标已成定局。按照当年人民币价格和汇率,中国GDP总量已经从2000年的99776.3亿元提高到2014年的636462.7亿元,从2000年首次突破1万亿美元,到2014年则首次突破10万亿美元。^②如果2015年的经济增长率按7%计算,2015年年底的经济总量将达

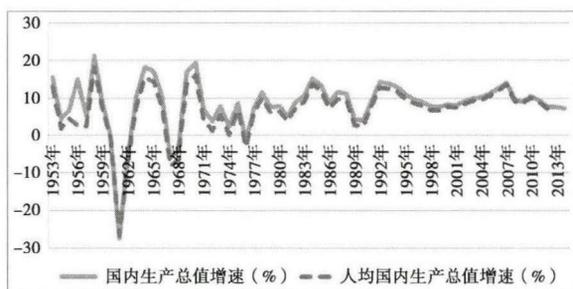
^① 2001年至2013年GDP增速数据来自于国家统计局(官网)年度数据。

^② 数据来自国家统计局(官网)年度数据。

到681015亿元，是2000年99776.3亿元的6.8倍，等于15年翻了两番半还多。这15年也是中国人均收入增长最快的时期，按照当年汇率估算，2015年中国人均收入将从2000年的1000美元提高到8000美元，达到世界中等发达国家偏上水平。中国经济总量在世界国家和地区中的排名，也从2000年的世界第六，先后超过法国、英国、德国、日本，在2010年成为世界第二。世界银行按照购买力平价估算，中国经济总量在2014年超过美国。

另一方面，从新中国经济发展的历史来看，过去15年是经济增长最快的时期。如下图所示，从“十五”计划至今，经历了新中国成立以来最长的一个经济高速增长周期。虽然最高增速不及历史上的个别年份，但是在2000年以前的经济增长周期较短，且受政治影响明显。尤其是在改革开放之前，经济波动呈现出峰高谷深、扩张周期短的古典型波动；改革开放后的经济波动逐渐转为波动幅度小的增长型波动，但80年代、90年代的经济波动周期仍然较短，只有从“十五”计划时期开始，中国才真正进入一个高速增长的长周期。

新中国成立以来 GDP 和人均 GDP 增速



此外，这三个五年计划（规划）期间，还是中国固定资产投资增加最快、数量最大的15年。全社会固定资产投资，从2000年的32918亿元，增加到2014年的512761亿元，年固定资产投资增长了15倍，14年来全社会固定资产投资累计2870117亿元，加上2015年的预计投资，远远超过了新中国前50年全社会固定资产投资总和（按当年价格计算）。虽然中国还是一个发展中国家，但是已经基本上改变了“底子薄”的国情。

2. 工业化水平大幅度提高。工业化是指工业或第二产业产值在国民生产总值中的比重不断上升的过程，以及工业就业人数在总就业人数中的比重不断上升的过程；同时，它还包括技术进步、劳动生产率提高和新兴产业的发展，以及农业的现代化和现代服务业的兴起，它是一个国家从传统农业社会向现代工业社会的全面转变。三个五年计划（规划）期间，中国的工业化步入加速阶段，具体体现在三次产业结构、工业自身发展水平和交通运输等三个方面。

首先，从三次产业的结构来看。第二产业的产值在国内生产总值中的比重在过去15年里经历了一个先上升后下降的过程，在2006年达到了最高值47.4%。在中国工业发展历史上，1980年和1997年该比重也曾达到过47%，但是由于当时的产业结构仍然受优先发展重工业战略的影响，因此第二产业产值比重畸形偏高；而过去15年里第二产业产值比重的升高则是中国在市场经济条件下工业化自身发展的结果。这一比重在2006年以后开始下降，表明中国在整体上已经开始进入工业化中后期阶段，第三产业的比重逐渐增加，并在2012年首次超过第二产业。与此同时，第一产业的就业人员从2003年开始稳步地向二、三产业转移。

其次，从工业的发展来看。一方面，工业总产值保持快速增长，从2000年的39570亿元增加至2014年的227991亿元，大多数年份的增长率均超过10%；另一方面，在工业结构上呈现出重工业化的趋势，重工业企业数量占比稳步增加，重工业企业的资产总额及其占比也在不断上升。

再次，从交通运输业发展来看。交通等基础设施在过去15年内取得了较快的发展。一是运输线路大幅增长，例如，铁路营业里程从2000年的6.87万公里增加至2014年的11.18万公里，公路里程从2000年的167.98万公里增加至2014年的446.39万公里。二是客货运输量迅速增加，全年旅客运输周转量由2000年的12261亿人公里增加至2014年的30096.49亿人公里，全年各种运输方式完成货物运输周转量由2000年的44321亿吨公里增加至2014年的

185397.78 亿吨公里。三是运输工具数量逐年递增,例如,国家铁路机车拥有量从 2000 年的 14472 台增加至 2014 年的 19990 台,国家铁路货车拥有量从 2000 年的 443902 辆增加至 2014 年的 710127 辆,私人汽车拥有量从 2000 年的 625.33 万辆增加至 2014 年的 12339.36 万辆。

3. 城乡关系发生历史性转折,城镇化快速推进。新中国成立以后,作为一个人口多、人均资源匮乏的落后农业大国,80%的人口居住在乡村,这是长期制约中国经济发展的基本国情。在改革开放前,出于国家安全、突破“贫困陷阱”和实现赶超的需要,中国实行了优先发展重工业的高积累政策,其中重要的两个内容是:(1)实行农业支持工业、农村支持城市的资源配置政策,使农村资源流向城市和工业;(2)实行限制城乡之间人口自由流动的户籍制度,避免给城市发展增加压力(就业、基础设施和社会稳定)。改革开放以后,70年代末提高了农副产品收购价格;80年代放开了农民从事工业的限制,乡镇企业“异军突起”;90年代放松了对人口流动的限制,“民工潮”顺势而起,这些都使农民收入大幅度增加。但是就城乡关系来看,在这个阶段,虽然农民的收入增加很快,但是农业支持工业、农村支持城市的基本政策并没有改变,只是内容发生了变化,即由原来以农村为工业化提供产品为主,转向提供廉价劳动力、资金和土地等资源为主,这是支撑中国改革开放以来经济高速发展的主要因素。同时,由于中国的城镇化速度滞后于工业化的速度,这一方面减轻了城市发展的压力,使国家可以将更多的财力用于发展生产,并提高资本积累率。但是另一方面,这种状况是不可持续的,随着全面建设小康社会任务的提出、产业结构升级和人口红利的消失,以及政府财政转型,城乡关系在“十五”期间发生了历史性的转折:2004年中共十六届四中全会提出工业反哺农业、城市支持乡村的政策,实现了新中国城乡关系和政策的历史性转折;2005年十届全国人大常委会第十九次会议通过《关于废止〈中华人民共和国农业税条例〉的决定》,取消了长达2600多年的农业税,这也是中国历

史上的标志性事件。此后,根据统筹城乡发展和“反哺”政策,国家不断加大对农业、农民和农村的政策扶持和财政转移支付力度。

2000年以来,除了城乡关系发生历史性转变外,城镇化及其加速也成为中国经济增长的主要拉动力量之一。1997年亚洲金融危机之后,中国采取了以城镇化拉动投资和内需增长的战略;2008年金融危机之后,城镇化再次成为稳增长的重要引擎。2001年至2014年间,是新中国城镇化最快的时期,城镇人口占比由2000年的36.22%提高到2014年的54.77%,城镇就业人口占比也从2000年的32.1%提高到2014年的50.9%,中国已经成为一个城市人口为主的国家,这是一个历史性的突破。

再从城市规模和基础设施来看。2000年以来,城区建成面积已经由2004年的30406平方公里增加到2013年的47855平方公里;城市建设用地面积则由2004年的30781平方公里增加到2013年的47109平方公里。同时,城市基础设施的水平不断提高,城市用水普及率由2004年的88.8%提高到2013年的97.6%;城市燃气普及率由2004年的81.5%提高到2013年的94.3%;人均公园绿地面积由7.39平方米增加到2013年的12.64平方米。

4. 对外开放程度大幅度提高。“十五”计划开局之时,中国已经确立起了全方位对外开放格局,初步建立起了适应国际市场规则的经济体制;在2001年加入WTO之后,又根据WTO的原则和所作出的承诺,对国内相关的经济法律和规章进行了重大调整,建立起了符合WTO规则的法律体系。这为中国参与经济全球化铺平了道路,开启了近十年来以出口为导向的外向型经济拉动的高速增长。从“十五”计划到“十二五”规划,中国的全球化进程大致分为三个阶段。

第一阶段(2001年至2008年),全球化加速阶段。对外开放战略和加入WTO为中国丰富的劳动力资源提供了用武之地,这一时期中国的劳动力资源同时具有比较优势和绝对优势,劳动密集型产业的发展使得中国的货物出口增速保持在20%以上,贸易顺差在2005年至

2007年之间急剧增长，外汇储备在2008年逼近2万亿美元。这一时期，净出口成为拉动经济增长的重要动力。

第二阶段（2009年至2013年），全球化遇挫阶段。2008年金融危机导致全球经济长期萧条，主要经济体复苏乏力，贸易摩擦加剧，加之近十年的劳动力和资源密集型产业发展使得中国的比较优势不再明显，出口呈现低迷状态。货物贸易顺差下降，净出口对经济增长的贡献率由正转负（仅2012年和2014年均均为1.3%），“三驾马车”中的出口已经不再为经济增长的主要动力。不过这一时期的外汇储备仍在继续增加，并在2013年达到38213亿美元，这使得一些资本密集型的行业获得比较优势，并且加快了“走出去”的步伐，中国的企业开始向海外直接投资，非金融类直接投资从2009年的433亿美元上升到2013年的902亿美元，直接投资的形式多以海外并购为主。

第三阶段（2014年至今），全球化新阶段。一方面，受制于世界经济低迷和国内劳动力比较优势不再、资源环境约束增大等因素，贸易增速进一步下滑，外商直接投资也基本上不再增加，中国以劳动力和资源密集型产品出口为主的全球化进程基本结束。另一方面，中国开始了以资本输出为主的全球化新阶段：2013年下半年中国提出了建设“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的战略构想；2015年4月，中国提议筹建的亚洲基础设施投资银行的意向创始成员国达到了57个，包括美、日之外的主要西方国家；同时，上海、广东、福建、天津四个自贸区的建立也在国内形成了对外开放的新格局。中国在“十二五”规划收官之际开始进入以资本和产能输出为重要动力的新阶段。

5. 教育科技快速发展，人力资本大规模提升。1995年中共中央提出和实施科教兴国战略后，在三个五年计划（规划）期间，中国加大了对教育和科技事业的投资，使得中国的高等教育和科技事业发生了巨大变化，上了一个大台阶，大大提升了中国人力资本水平。具体体现在四个方面。

一是教育经费的投入大幅度增加。2000年以来，国家财政性教育经费支出，由2000年的2562.6亿元增加到2013年的24488.2亿元，年支出增长了8.6倍，超过了同期GDP和财政收入的增长速度。2012年，国家财政性教育经费支出占GDP的比重由2000年的2.57%达到4.16%，首次突破4%，实现了1993年《中国教育改革和发展纲要》提出的到20世纪末达到4%的目标。如果加上社会和家庭对教育的投入，教育经费支出占GDP的比重还要高，从2000年以来中国自费出国留学人员的增速即可得到证明。

二是科技投入大幅度增加，科技进步显著。2000年以来，研究与试验发展（R&D）经费由2000年的896亿元增加到2014年的13312亿元，年投入增加了13倍，占GDP的比重也由2000年的不到0.9%上升到2014年的2.09%。由于投入大幅度增加，研发人员数量和科技成果数量稳步增长，专利申请数量和高技术产品出口额大幅增加。信息技术、生物技术、载人航天和深海探测技术均取得重大突破，“龙芯”芯片、“天河”计算机研制成功，水稻基因组研究成果显著，“神舟”系列载人飞船、“天宫”系列目标飞行器、“嫦娥”系列探月卫星、北斗系列导航卫星发射成功，“蛟龙”号载人深潜器不断突破下潜纪录，中国在多项高科技领域已经处于世界先进国家行列。

三是高等教育的扩招。1999年开始，包括大学本科、研究生在内的高等教育不断扩大招生人数，高等学校数量在13年间扩大了1倍多，2013年普通本科和专科招生人数均扩大至2000年的3倍多。从2000年到2013年，中国累计培养研究生毕业生375.7万人，普通本科毕业生2537.1万人，普通专科毕业生2844.3万人。

四是教育普及和政府对于农村教育的转移支付。2001年以来，小学和初中教育普及率均已接近100%，而初中升学率和高中升学率均有大幅提升。高中升学率从2000年的73.8%增至87.6%，而在1999年扩招之前，这一比率在最高年份也只有51%。由于儿童数量减少，所以

每十万人口中小学和初中平均在校生人数减少,但是每十万人口中幼儿园在校生人数、高中在校生人数和高等学校在校生人数均大幅增加,这说明学前教育、高中教育和高等教育的普及率都有了明显提高。2005年12月,国务院发出《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,决定从2006年开始,全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费,2007年开始扩大到中部和东部地区,同时对贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费;提高农村义务教育阶段中小学公用经费保障水平;建立农村义务教育阶段中小学校舍维修改造长效机制;巩固和完善农村中小学教师工资保障机制。由此使普通小学教育经费中农村占比从2006年起开始提高。

三、“十五”计划至“十二五”规划期间没有解决的经济问题

从“十五”计划到“十二五”规划,经济发展始终是不变的主题,在抓住战略机遇期以加快发展的思想指导下,中国取得了举世公认的巨大成就。但是,作为一个人口多、人均资源匮乏、环境压力大、发展不平衡的发展中大国,经济转型(工业化)、体制转型(市场化)、社会转型(城市化)三重叠加的急剧变动,也使得一些发展过程中不可避免的经济问题集中凸显出来。这主要表现在以下几个方面。

1. 政府与市场关系尚未理顺。从1978年改革开放算起,中国的市场化改革已经历了37个年头,从20世纪末中国的社会主义市场经济体制框架基本建立起来,也已经15年了,但是从政府与市场关系的处理来看,仍然没有理顺。一方面,政府经济职能转变还没有实现,越位、缺位、错位问题还很多。例如:在消除市场失灵的宏观经济调控方面还存在很多问题;中央政府与地方政府的经济关系还没有理顺;转移支付的有效使用问题,地方政府的财权与事权不一致问题,国企的垄断问题等都还没有完全解决。另一方面,市场经济体制还很不健全,问题同样很多。例如,市场秩序不规范,以不正当手段谋取经济利益的现象广泛存在;生产

要素市场发展滞后,要素闲置和大量有效需求得不到满足并存;市场规则不统一,部门保护主义和地方保护主义大量存在;市场竞争不充分,阻碍优胜劣汰和结构调整,等等。就政府与市场的关系来说,改革的任务远没有完成,改革仍处于进行时。正如中共十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》所指出的那样:“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。”^①

2. 经济结构不合理问题没有解决。从“十五”计划开始,党和政府就将调结构放在突出的位置,但是产业结构的升级是有其自身发展规律的。15年来,中国产业结构不合理的问题依然没有解决。

就农业来说,虽然中国粮食产量自2004年以来实现了“十一连增”,但是农业资源短缺,开发过度、污染加重,如何在资源环境硬约束下保障农产品有效供给和质量安全、提升农业可持续发展能力,是必须应对的一个重大挑战。就目前来看,国内农业生产成本快速攀升,大宗农产品价格普遍高于国际市场,如何在“双重挤压”下创新农业支持保护政策、提高农业竞争力,是必须面对的一个重大考验。再从就业来看,虽然这15年来工业化和城镇化快速推进,第一产业增加值占国民经济的比重已经从2000年的14.7%降至2014年的9.2%,城镇化率也由2000年的36.22%提高到2014年的54.77%,但是2014年农村就业人口占整个就业人口的比重仍然达48.1%(2000年为67.9%)。实现农业现代化依然任重道远。

就第二产业来说,中国仍然处于工业化的中后期阶段,工业所占比重较高。按照世界银行数据,中国2013年工业、服务业比重分别为

^① 《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社,2014年,第513页。

43.89%、46%，中等收入国家2013年分别为35.05%、55.5%；世界2011年平均水平分别为26.73%、70.17%，美国2011年分别为20.15%、78.6%，日本2012年分别为25.64%、73.15%。与世界其他国家相比，中国经济过度依赖工业，而服务业发展滞后，导致经济发展更多依赖资本投入与物质消耗。

不仅如此，就工业内部结构来看，高耗能、高污染的基础型重化工业在工业中的比重也过高。2000年重工业产值占工业比重为60.2%，2011年重工业产值比重为71.8%。六大耗能产业保持较快增长，即使在反复强调转变经济发展方式的2013年，六大耗能行业规模以上企业总产值仍旧保持了10.1%的增长速度，高于工业规模以上企业总产值9.7%的增长速度。中国重化工业高速增长，使得中国的能耗效率较低。中国每千克石油当量创造的美元2011年为4.9美元，而美国为7.08美元，日本为9.5美元。此外，中国制造业集中在劳动密集环节，主要集中在装配、加工等领域，被锁定在价值链的低端。当前中国高端制造业90%的高档数控机床依赖进口，95%的高档数控系统来自于发达国家与地区，智能装备对外依存度高达70%。

中国的第三产业这15年来虽然发展较快，2014年在国民经济中的比重首次超过第二产业，但是服务业内部结构不合理，质量不高。主要表现在，第一，高端服务业（例如金融、咨询、创意等行业）发展水平不高。第二，服务业与制造业融合程度比较差。2010年中国服务业在制造业总投入的比重仅10%左右，远低于美国的20%。第三，服务业技术标准化不足、市场监管不力，旅游业、健康和养老服务业等行业市场较为混乱。

3. 经济发展方式没有实现转变，资源、环境压力增大。将经济发展由外延型、投入型为主的粗放方式转变为集约型、效益型为主要方式，是长期追求的目标。但新世纪头10年加入WTO和国内消费由温饱向住房、交通升级，为扩大出口和投资提供了空间，也由此导致了2001年以来，中国经济的高速发展主要依靠投资和出口拉动，使得外延型、投入型为主的发

展方式得以继续，从而导致经济越发展，经济总量越大，资源和环境的压力也越大，直至难以支撑。

以能源为例，2000年消耗14.5亿吨标准煤，2010年则达到32亿吨，钢铁、水泥、玻璃等高能耗产业集中的河北省空气污染严重。虽然在“十一五”和“十二五”规划中都将“节能减排”列为约束性指标，并加大环境治理力度，但是效果并不理想，因为中国现有的经济规模和产业结构，决定了生态环境的根本性好转必须有赖于经济发展方式的转变。

4. 经济增长速度由高速转为中高速，财政、就业压力增大，债务风险增加。2001年以来，中国经济的高速增长主要依靠劳动和资源、密集型产品的出口、基本建设和房地产业投资拉动，其间积极的财政政策和金融深化则起到了推波助澜的作用。如今，人口红利渐行渐远，资源、环境压力日益增大，世界经济复苏缓慢，进入深度调整期抑制了出口；而国内主要工业品产能过剩、房地产出现泡沫以及地方政府出现债务风险，都抑制了投资这驾拉动经济的马车。中国已经进入“前期刺激政策的消化期”，换句话说，已经进入需要消化前期因投资过度扩张而造成的产能过剩的投资收缩期：2012年、2013年经济增长率下降至7.7%，2014年下降至7.4%，2015年第一、二季度进一步下降到7%，我们也称之为“经济增长速度的换挡期”。而经济增速的放缓，则不仅带来财政收入增速的放缓，也给居民就业和收入增加带来了压力。这种压力将会进一步传导到房地产行业，进一步增加房地产行业和地方政府的债务风险。

5. 收入差距过大导致消费需求不足、创新和产业升级困难、社会不和谐。2001年以来，由于中国劳动力资源丰富和尚处于工业化中后期，随着市场化的快速推进和民营经济的发展，资本在新增财富分配方面的主导地位日益强化，而工薪收入所占比重则呈现下降趋势，社会阶层之间的收入差距呈现出扩大趋势，基尼系数长期居高不下，2000年以来，一直在0.46以上徘徊，最高的年份为2008年，曾经达到0.491，

最低的年份为 2014 年，仍然达 0.469，已经超过世界银行提出的警戒线。因工薪收入在国民收入中占比过低和资本在按要素分配中占比过高所导致的居民之间收入差距过大，不仅影响了社会稳定并导致阶层分化，更严重的是抑制了内需扩大和人力资本提升，从而抑制了社会创新的活力。从经济发展的层面上来看，这种少数人财富积累过快的情况，固然有利于投资增加和资本形成，在短期内可以提高经济增长率，但这同时也将导致需求不足，进而导致新增投资所形成的供给能力过剩，即出现所谓的“产能过剩”，迫使国民经济转入调整。

总之，在新世纪以来的十余年的经济高速增长期内，中国所依靠的人口红利、扩大出口、房地产、重化工业投资、金融深化等动力或者消失，或者不足，中国经济的发展必须开发和寻找新的动力源泉，那就是通过全面深化改革、依法治国、从严治党要制度“红利”；通过经济结构调整、优化和科技创新要技术“红利”。

四、制定“十三五”规划应注意的问题

中国作为一个人口众多、人均资源匮乏、经济发展不平衡的社会主义大国，要实现“两个一百年”奋斗目标，“十三五”规划时期将是一个承前启后的重大转折时期，也是实现全面建成小康社会的关键时期。既要为改革扫除障碍，完善社会主义市场经济体制机制，又要为实现经济发展方式转变奠定基础 and 做好开端。但是遇到的经济困难也不能忽视，应有充分的思想准备和应对措施。

2012 年以来的经验证明，国内国际形势决定了以固定资产投资和出口“两驾马车”为主拉动经济增长的老办法效果递减，很难达到稳增长的预期目的；同时，这也意味着过去十多年来地方政府过度追求 GDP 增长速度，而对于收入差距过大、公共产品供给不足不够重视和无所作为的思路也很难再持续下去，否则中国真的将陷入“中等收入陷阱”。因此，必须加强顶层设计，切实推进经济发展方式的转变。因此，笔者认为在制定“十三五”规划时应注意以下几个问题。

1. 理顺政府与市场关系，从严治党、依法治国。中共十八大以来，中央确定经济体制改革的核心是理顺政府与市场的关系，其中政府改革又是关键所在，这是完全正确的。虽然在改革中需要进一步精准化界定政府与市场作用的边界，明确各级政府在不同问题、不同地区、不同行业、不同层次方面的经济职能，更好发挥政府财政政策和货币政策的作用，更好发挥政府在二次分配、社会稳定、国家安全、环境保护、民族团结等方面的作用；但是应该看到，政府改革的成功、关系的理顺，更好发挥政府作用的前提条件，是必须从严治党、坚决反腐。没有一个能够代表最广大人民利益的政府、没有一支高效廉洁的干部队伍，不可能理顺政府与市场关系，也不可能更好发挥政府作用。改革开放以来的国内外经验证明，中国作为一个政府主导型的发展中大国，要进一步培育和释放市场主体活力，关键在于政府自身改革和完善市场秩序，面对这种复杂的形势和艰巨的任务，应审时度势、稳步推进、坚持不懈。

2. 财政收入政策应实行根本转变。三个五年计划（规划）期间，中国的财政支出政策基本实现了由生产建设型财政向公共服务型财政的转变。但是，中国的财政收入政策则仍然延续着由生产环节、流通环节等创造财富环节征税为主的传统政策。这种政策在财富主要为国家所有、个人占有的财富很少或者比较均等的条件下是正确的。但是，当社会财富的大部分已经为私人所有，并且占有程度严重不均等时，继续这种财政收入政策，不仅会同时抑制社会供给和需求，而且造成社会的不稳定和阶层、利益的固化，抑制了社会的活力。因此，在经济增长速度转为中高速、财政收入增速也将同步下滑的条件下，税收对象应该及时由生产、流通环节为主转向已有财富、资源为主，以弥补经济增速放缓导致的财政收入增速放缓和公共产品供给能力的缺乏，而且也可以借此缩小贫富差距，为进一步提供公共服务创造良好环境。

3. 产业政策应该向结构升级和创新倾斜。正如习近平在 2015 年 5 月 27 日召开的华东七省市党委主要负责同志座谈会上所强调的，产

业结构优化升级是提高我国经济综合竞争力的关键举措。2008年世界金融危机以后,世界经济进入深度调整期,以美国为首的西方发达国家提出了“再工业化”政策,试图恢复在最近20年经济全球化中所转移出去的制造业,这必将增加未来中国企业在世界经济中的竞争压力。因此,尽管积极发展小微企业,降低其门槛,鼓励创业,在“十三五”规划期间是非常必要的,它既可以扩大就业、增加低收入居民收入,又可以活跃经济。但是从产业结构调整 and 升级的角度来看,中国现在的主要矛盾是如何解决从劳动密集型、资源依赖型向资本、技术密集型和环保型产业升级。因此,在“十三五”规划期间,应该继续坚定不移地实施新型工业化战略,加大对大型国有、混合所有制和民营企业技术改造和创新的扶持,加大淘汰“三高一低”企业的力度。在产业升级和创新方面,农业现代化是薄弱环节,应该在产业政策方面,对农业制度和科技创新加大支持力度,从而加快转变农业发展方式步伐。

4. 正确处理积累与消费关系,增加“公共消费”比重。从上个世纪末实现小康社会目标,到本世纪前10年全面建设小康社会,再到2020年全面建成小康社会,中国的人均收入和资本存量发生了跨越式的根本性变化,由人均800美元达到了将近8000美元;庞大的社会游资和外汇储备、日益增加的海外投资和每年50万亿元以上社会固定资产投资以及庞大的过剩产能,都反映出中国虽然是一个发展中国家,但是已经迈过了资本稀缺的“贫困陷阱”,经济发展也已经从“供给约束型”转为“需求约束型”。根据世界上曾经处于同样收入水平国家的经验教训,凡是成功跨越了“中等收入陷阱”的国家,都是实现了由“个人消费”为主向“公共消费”为主的升级,当人民由“温饱需求”转向更高层次的需求时,公共产品和服务在需求中所占的比重也将日益提高,人民开始越来越关注住房问题、医疗问题、教育问题、社会保障问题、公共交通问题、生活环境问题等。因此,在“十三五”规划及以后一个相当长的时期内,尽管投资仍是拉动经济发展的主要手段,

但是其中政府的直接投资和间接投资,不仅应该主要转向基础设施和环境保护等领域,而且应该同时扩大对公共服务的支出,逐步实现公共服务均等化、全覆盖、高质量。但是同时应该看到,中国毕竟是一个人口多、人均资源匮乏的发展中国家,抓住机遇加快发展仍然是首要任务,投资仍然是拉动经济增长的重要动力,因此在增加公共消费比重时要适当,即处理好消费、投资、出口协调拉动的关系。

5. 加快建成对外开放型经济新体制,“两个利用”应着眼于国内产业结构升级和企业“走出去”。虽然经济全球化仍然在深化,机遇仍然存在,中国未来的经济发展仍旧必须充分发挥“两个利用”因素,但是应该看到,像过去30多年那样依靠低价工业制造品出口来拉动经济增长,不仅面临着国际市场容量有限和其他新兴国家的竞争,而且国内的环境、资源和劳动力也已经难以支撑。而依靠资本输出,就短期来看,情况并不乐观。因此,必须再次强调,经济发展的主要动力仍然在于国内的投资和消费。从世界范围来看,一个人口和经济的大国,出于产业结构升级和生态环境保护的需要,必须从世界廉价商品制造国向国际产业链的高端攀升,必须打造一批在国际市场上具有竞争力的大型企业。当然,就目前来讲,应该抓住战略机遇期,充分利用国际资源和国际市场,抓紧实施“一带一路”战略,加快人民币国际化,积极推进国际规则修改,同时承担更多的大国责任。

笔者认为,如果能够解决上述问题,就可以真正发挥出中国经济增长的潜力,在未来10年至15年内保持7%以上甚至更高的经济增长速度,顺利跨越“中等收入陷阱”,到本世纪中叶把中国建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。

(本文作者 武力,中国社会科学院当代中国研究所副所长、研究员 北京 100009;李扬,中国社会科学院研究生院博士研究生 北京 102488)

(责任编辑 朱昌裕)