



## 对“十一五”规划的几点意见

高尚全

### 一、“十一五”规划对我国过渡好关键时期有重要意义

“十一五”规划是在我国改革发展的关键时期制定的，制定好十一五规划，对过渡好这个关键时期具有重要意义。

从改革看，我们正处在从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的关键时期，是完善社会主义市场经济体制的关键时期。社会主义市场经济体制虽然初步建立，但彻底清除计划经济体制的弊端，进一步完善社会主义市场经济体制的任务仍然十分艰巨。改革已不能普遍增加各群体的利益，有的既得利益群体甚至要丧失已得到的部分利益，如政府转变职能，势必精简机构、人员，削弱一些部门的权力和利益；深化国有企业改革也必然会打破一些行业及其主管部门的垄断地位；市场化改革和经济结构调整不可避免地会导致失业增加，并引起国有企业职工身份的变化。因此深化改革的难度在加大，复杂性在加深。

从发展看，我国正处在工业化、城镇化加速发展的重要时

期，正处在从传统农业社会向现代工业社会转变的关键时期，也是全面实现小康社会的关键时期。在这个时期，是经济结构发生重大变化的时期，就业、人口、资源、环境等压力加大；也是消费结构发生剧烈变动的时期，社会需求升级并越来越多样化，消费结构向着发展型、享受型升级，人们对休闲、教育、文化、医疗保险的消费日益增加，老龄化、收入分配、公共服务等方面的矛盾越来越突出，容易引发某些人的心理失衡和利益冲突。

从社会看，我国正处在社会结构发生重大调整的时期。经济体制改革引发社会利益分化，社会多元化主体正在形成。经济的发展和改革，最终要影响到不同社会群体、不同利益主体。在改革和发展中，一部分群体，如下岗工人、失地农民产生了挫折感；又如一些官员的腐败问题，引起了社会和人民群众的不满。因此，在这个时期，如何防止各种矛盾的积累和激化，如何化解各种社会矛盾，就成为关键问题。

## 二、市场经济体制条件下五年规划的功能和作用

中共中央“十五”计划建议强调：“必须着手研究和解决重大的战略性、宏观性和政策性的问题”。这是很正确的。根据过去的经验和教训，我认为“十一五”规划还要体现长期性、指导性和协调性。

1、长期性。中央“九五”建议征求意见稿曾提出：“九五期间要以抑制通货膨胀作为宏观调控的重要任务”。中央在召开经济学家座谈会时，我曾建议：把抑制通胀作为宏观调控的重要任务，一、二年可以，但作为五年计划的任务很难说；宏观调控在五年内的重要任务应该是，促进经济稳定发展。

中央对此作了讨论研究，正式稿修改为“九五期间要以抑制通货膨胀作为宏观调控的首要任务”。后来经济形势发生了深刻的变化，不到两年就面临通货紧缩的形势。所以，中央在提出“十五”计划建议时汲取了这个教训。对“积极的财政政策”，

没有作为长期的方针政策，只说“近期要继续实行积极的财政政策”。

2、指导性。把计划改为规划，是一大进步，适应了市场经济的需要。计划带有指令性，规划带有指导性。因为：市场经济是通过市场发挥基础性作用来配置资源；所有制结构的多样性和投资主体的多元化的特点，增加了宏观调控的难度。所以规划必须体现指导性。政府主要依靠战略和政策、发布信息进行指导，由市场起作用，由企业、民众自行选择。

3、协调性。如何通过“五个统筹”，促进城乡、地区、经济与社会、对内与对外、人与自然的协调发展，这是十一五规划应体现的重要特点。

### 三、建议把政府改革作为“十一五”改革的中心环节

1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》提出，把国有企业改革作为改革的中心环节。“九五”、“十五”仍把国有企业改革作为中心环节提出来。

“十一五”时期，我国经济体制改革仍处于攻坚阶段，金融体制改革、大型国有企业改革、政府治理改革等，都是下一步改革面临的难题。改革抓什么中心环节，才能把整个经济体制改革带动起来？确实是值得我们研究思考的重大问题。

我认为，把政府治理改革作为改革的中心环节更切合实际。从以下三组数据可以说明：

1、投资过热，主要原因是地方政府的强烈投资冲动。今年1-2月全国固定资产投资比上年增长53%，其中地方项目投资增长达64.9%，而中央项目投资只增长12.1%。

2、在银行的不良贷款中，大部分来自政府的干预与国有企业信贷。其中，30%来自政府直接行政命令和政府干预；30%来自国有企业；10%来自地方政府的行政环境和司法环境；10%来自国家主导产业结构调整，包括主动关停并转；20%来自银行自身经营管理问题。

3、在五部委联合进行的全国土地清查中，查出的 10 万余起土地违规行为中，其背后几乎都有政府的影子，因为土地已经成为地方政府的重要收入来源。

此外，金融体制改革和大型国有企业改革的滞后，都与政府改革不到位是分不开的。因此，“十一五”期间应把政府治理改革作为经济体制改革的中心环节来抓。

政府治理改革，关键是转变政府职能，依法行政，使政府转变为服务型政府，使政府真正转变为公共产品的提供者、经济社会环境的创造者、人民权利的维护者。要改变“中央政府谋发展、地方政府搞建设”的局面。要进一步处理好中央和地方的关系，划分好事权与财权，深化财税体制改革和人事干部体制改革，弱化并消除投资冲动的体制基础。

#### 四、金融改革要配套，银行改革与资本市场改革要协调进行

金融业改革的重点是银行改制，降低不良贷款比例。但是，目前我国银行业普遍存在着大比例不良贷款。产生的原因除了内控机制不到位、监管不力、政府越权干预银行运作以外，还有一个根本性的体制因素：由于我国资本市场的发达（证券市场长期疲软，债券尤其是公司债券市场非常小，市政债券市场根本没有），许多原本应当通过资本市场融资、风险相对较高的项目不得不转而通过银行借贷解决资金需求，并经常通过政府行政干预的方式进行。

据统计，今年一季度银行新增贷款额前 5 位的是江苏、浙江、广东、上海、山东，共新增贷款 4000 亿人民币，占全国银行新增贷款的 47%，主要是对目前若干“热点行业”投放的长期固定资产投资。这些发达省市融资过分依靠银行贷款，其他地区的情况就更可想而知了。由于缺少资本市场的及时配套改革，银行系统的改革必定是举步维艰，不良贷款问题难以根本性好转。这样的融资，对于银行来说风险很高，是目前新生不良资产的重要原因。因此，单纯从银行本身入手，脱离资本市

场的配套改革，不可能根本解决银行的不良贷款问题。只有有了资本市场的有力支持，结合商业银行的内控机制，才能使高风险的融资项目从目前依赖银行转而通过资本市场融资，这是降低不良资产比例的根本性方法。如果没有资本市场的有效配合，银行业的不良资产必将是旧的还没处理完，新的又大批量产生，使银行陷入制度性的恶性循环。

金融改革一定要配套，银行改革和资本市场改革是唇齿相依、缺一不可的，单纯强调任何一方面，都是片面的，也不可能达到改革的预期目的。

## 五、进一步调整国有经济布局，发挥民间资本的更大作用

通过产权制度和股份制改革，大力发展混合所有制经济，使国有资本和民间资本进一步融合。

我国 608 个工业小类中，国有企业涉足 604 类，占 99.3%；大中型国有企业涉足 553 类，占 87.7%。

石油、石化、电力、汽车、冶金、铁路系统的国有化程度分别为 92.1%、96.3%、90.6%、72%、64.4%、83.1%，金融、民航和通讯行业国有化程度也达到 90% 以上。

国有经济“点多、面广、线长、效率低下”和垄断经营的问题依然严重，有限的国有资本不能集中使用，大量的民间资本“投资无门”。

越南的改革起步较晚，但在有些方面却走在我们的前面。例如在 GDP 中，越南非公有制经济的比重占 53%（我国占 33%），越南比我们高出 20 个百分点，而且非公有制经济提供了 97% 的就业岗位。

现在我国的民间的银行存款达 12 万亿，已超过了国有资本。因此，如何体现以人为本，激励和发挥民间资本在社会主义建设中的作用，这是我们应该认真研究和解决的重大问题。

## 六、充分重视社会改革和社会发展

社会改革滞后于经济改革，社会发展滞后于经济发展，这是“十一五”规划必须认真解决的又一个重大问题。

经过二十五年的改革开放，我国经济快速发展，综合国力显著增强，经济总量已居世界前列。但是，科技、教育、卫生、文化、社会事业的发展相对落后，尤其是就业和失业的问题突出，城乡差距、地区差距和贫富差距突出，经济结构不合理、农民收入增长缓慢，资源、环境与工业化的矛盾突出。这些问题之所以长期得不到解决，都与体制性障碍有关。所以，必须通过深化改革，完善社会主义市场经济体制，来解决这些突出矛盾。

非经济因素对改革的制约十分明显，不断深化的经济体制改革越来越触及社会、政治、文教、司法等非经济领域。因此，如何协调推进经济领域和非经济领域的改革，是今后改革面临的重大课题和挑战。

## 七、要从源头上完善宏观调控体系

### 1、社会主义市场经济的内涵要完善

什么是社会主义市场经济体制？按照十四届三中全会所给的定义：“建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。有几个问题引起我的思考：

一是宏观调控是资源配置的前提条件，还是市场经济的重要内容？十四届三中全会提出的社会主义市场经济体制的五大支柱之一，就是“社会主义市场经济必须有健全的宏观调控体系”。

二是资源在市场配置的基础上发挥政府的作用，还是资源配置在政府的作用下发挥市场的作用？

三是资源配置的主体是政府还是市场？是政府主导型还是市场主导型的市场经济？

四是宏观调控的含义是什么？狭义的理解是国家主要运用货币政策和财政政策调节经济的运行；广义的理解是包括运用行政手段来调控经济。

五是谁代表国家进行宏观调控？国务院当然是代表国家，但省市也说自己代表国家，所以各地都争要宏观调控权。

2003年4月，我参加《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的决定》起草小组，一开始就提出上述意见。起草小组经过研究，吸收了 this 个意见，不再提“要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，只强调“更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”。

社会主义市场经济就是在社会主义条件下实行市场经济，都要遵循市场经济的一般规律，完善社会主义市场经济体制，就是要建立现代化的市场经济体制。

2、宏观调控要更多地通过间接调控，尽量少用行政手段

政府如何改革宏观调控方式、提高宏观调控的有效性，是当前和今后必须解决的重大问题。

一是随着改革的深化，我国经济的市场化程度已经较高，传统的行政方式进行调控所起的作用不会很大。

二是长期以来由于计划经济体制所产生的主要是总需求膨胀的倾向，现在已经让位给由于市场经济体制所产生的供给过剩倾向。这就是说宏观调控的背景和基础发生了变化。因此，调控方式必应发生变化。

三是依靠行政审批制度和管制来加强宏观调控，容易造成权钱交易，容易抬高企业的准入门槛，造成某些行业的人为垄断，提高某些行业的利润。管制越严，利润越高，地方的积极性就越高，如汽车行业那样。

四是行政手段容易加大改革和发展成本。因此，要尽量少用行政手段。

作者系中国经济体制改革研究会会长、综合开发研究院（中国·深圳）副理事长

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

---

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人：郑宇劼 电邮：[zyj@cdi.com.cn](mailto:zyj@cdi.com.cn)

责任编辑：张朝中 电邮：[zhangchzh@cdi.com.cn](mailto:zhangchzh@cdi.com.cn)