

# 国家“十一五”规划和香港的发展前景

国家发展改革委员会财政金融司 徐 林

女士们、先生们：早上好！

谢谢曾特首！非常高兴有机会参加今天的会议，并应主人的邀请，就“十一五”规划和香港的发展阐述个人的意见。我的发言内容主要限于介绍内地的“十一五”规划，但也会简单阐述我个人对香港未来发展的看法。我不是研究香港问题的专家，如果有什么不对的观点，请大家批评。

## 一、内地经济发展的简要回顾

在介绍内地“十一五”规划的主要内容前，我需要简单回顾一下改革开放后内地取得的主要发展成绩和存在的问题。因为这是理解“十一五”规划的一个重要前提。

如果用最简单的语言来描述内地改革开放以来所取得的成就，那就是国民经济快速增长、综合国力明显提高、生活质量大大改善、国际地位显著提高。

如果用数字来描述，内地国内生产总值从1978年的3645亿元增加到了18.3万亿元，年均增长9.5%以上，进出口总额从1978年的206亿美元增加到了1.42万亿美元，年均增

长 17%。经济的高速增长促进了人民生活水平的持续提高，无论是居民的收入水平，还是实际物质享受水平和公共服务水平，都有十分明显的改善。香港居民这些年看到越来越多的内地居民到香港旅游购物，实际上就是内地居民收入水平提高的体现，因为越来越多的人在收入满足了基本需求后，有更多的剩余享受更高层次的消费需求。

经济的持续高速增长，迅速提升了我国在世界经济中的地位。内地国内生产总值在全世界的排名按名义汇率折算，由 1980 年的第 8 位提高到了第 4 位；内地进出口总额在全球的排名，由 1978 年的 27 位上升到了第 3 位。特别值得关注的是，虽然内地经济总量占全球经济总量的份额只有 5% 左右，但目前内地每年经济增量占全球经济增量的比例却高达 10% 以上，这说明内地经济增长对全球经济增长的贡献和影响力正在逐步加大。这也是为什么进入新世纪以来，越来越多的国家和地区关注中国经济的走势和前景，因为中国经济发展的好坏，已成为影响其他国家经济增长不可忽视的因素。我曾经参与过四个五年计划的制定，只有“十一五”规划引起全球范围的广泛关注，原因也应该在于此。

在看到发展成绩的同时，我们也意识到发展过程中存在的问题。用最简单的话来概括就是：增长方式还不尽合理，发展格局不够平衡，可持续发展面临挑战。主要表现在：  
——经济增长的效益不高，过于依赖资金、劳动力、资源和

其他生产要素的投入，要素产出率低，技术进步贡献率低；

- 城乡差距、地区差距、社会成员收入分配差距过大，不同社会主体之间的利益矛盾更加突出；
- 经济增长与资源环境之间的矛盾加剧，环境恶化、生态退化的趋势没有得到有效控制；
- 经济发展与社会发展之间的关系不协调，重经济、轻社会的现象比较普遍；
- 经济社会健康发展的体制和制度保障还没有完全建立。

对上述发展成就和问题的全面认识，是中央政府科学客观地研究提出“十一五”规划基本原则、发展目标和战略重点的前提和基础。

## 二、国家“十一五”规划的主要原则、目标和战略重点

在深刻认识总结经济社会发展成效和问题的基础上，中央政府全面开展了对未来经济社会发展战略的研究，针对性地提出了国家“十一五”发展的原则、目标和任务。

首先，提出了坚持以人为本，全面、协调和可持续发展的科学发展观，以及构建社会主义和谐社会的战略思想。在充分总结建国 50 多年，特别是改革开放 27 年来的发展经验和教训，认真分析国内外环境的基础上，我们认识到国家正处在加快发展的千载难逢的历史机遇期，但也意识到面临着前所

未有的挑战。如何有效应对挑战，促进更快更好地发展，需要树立科学的发展理念，寻求更加合理的发展模式和道路。出于这样的分析和认识，中央政府提出要把科学发展观和构建和谐社会的战略思想，作为国家“十一五”时期经济社会发展必须坚持的基本原则。科学发展观和构建和谐社会社会的本质，就是要按照统筹城乡发展、统筹经济和社会发展、统筹区域之间的发展、统筹国内经济与对外开放、统筹人与自然的的关系等“五个统筹”的要求，来优化今后的发展模式，最终促进经济社会的可持续发展和人的全面发展。这实际上意味着我们要追求更加平衡和可持续的发展目标。

其次，确定了国家“十一五”发展的主要目标和实现目标的制度机制。通过对决定经济增长的供给和需求等方面因素的分析，“十一五”规划提出了年均增长7.5%的经济增长目标，并围绕结构调整、社会发展、可持续等，提出了总共39个不同领域发展的数量化指标。从这些发展指标的构成来看，不仅强调了经济增长，还提出了促进增长方式转变的要求。比如，提出了主要污染物排放下降10%和万元国内生产总值能源消耗下降20%左右的目标。从增长和要素投入效率以及污染排放控制几个方面提出相互制约的目标，目的是为了在推动发展的同时，促进经济增长方式的转变。为了分清规划实施过程化中市场主体和政府的不同功能，“十一五”规划还特别强调了政府在公共领域推动规划实施的职责，将

公共领域提出的发展指标作为约束性的指标，用来约束政府的行政行为，引导公共政策的制定和公共资源的配置，强化规划的实施。比如，能源消耗和环境保护的发展目标就是约束性的指标。对于节约能源的指标，我们不仅要分解到各个省，还要有相应的评价手段。这是过去五年规划实施过程中不曾有过的制度安排，也是具有中国特色的制度安排。

**第三，提出了“十一五”规划的战略重点和需要政府推动实施的重大工程。**实现“十一五”规划提出的各项目标，必须提出明确的发展重点，同时还要确定一批具有全局意义的重点工程。为此“十一五”规划提出了经济社会发展九个方面的战略重点和十二个领域的重点工程。

下面我逐一介绍这些战略重点。

**1. 建设社会主义新农村。**这是针对我国城乡差距过大的问题提出的。中国的城乡差距用名义收入衡量已经达到3.27倍，而且在呈继续扩大的趋势。这不仅导致经济社会结构的失衡，也影响全面建设小康社会目标的实现。因为没有农村的小康，就没有全国的小康。建设社会主义新农村，核心目标是缩小城乡差距，特别是缩小城乡居民生活水平的差距，为中国农村和农业的发展提供持续的动力，创造更好的体制和政策环境。“十一五”期间新农村建设的重点是：改善农业生产和农村生活条件，加大对农村公共服务的投入，特别是要在农村教育、农村公共医疗和反贫困方面加大政府

投入。同时，通过进一步促进城市和非农产业的发展，吸纳更多的农村劳动力进入城市和非农产业就业，使他们有更多获得更高收入的就业机会。通过农村经济的发展和农民素质的提高，提高中国农村自我管理的水平。

**2. 推进工业结构的优化升级。**中国的工业规模很大，很多产品的产量和出口量都名列世界前列。尽管中国制成品出口占出口的比重高达 93% 以上，具有工业化国家的结构特征，但中国工业的技术水平和产品附加值还处在比较低的水平，制成品的出口主体还是劳动密集型产业和来料加工产品。大量高技术产品和先进设备严重依赖进口，同时还面临以美国为首的发达国家的技术封锁。在这样的贸易环境下，中国必须在继续发挥劳动密集型产业优势的同时，促进工业结构的优化升级，更多地通过自主创新和开发，发展自己的高技术产业和设备制造业。同时加快工业组织结构和原材料工业布局的调整，优化能源工业结构，提高清洁能源的比重，继续加快工业领域的信息化改造，不断提高工业的国际竞争力，最终促进工业由规模大向竞争力强转变。

**3. 加快发展服务业。**服务业发展滞后是中国产业结构不合理的重要表现之一，也是能耗水平高、环境污染重的主要原因。中国服务业产值占 GDP 的比重不仅低于世界平均水平，甚至还低于经济发展水平不如中国的印度 10 多个百分点。服务贸易逆差呈逐年扩大的趋势。尽管如此，服务业

仍然在中国过去的发展中扮演了举足轻重的角色，特别是在过去十年创造了全国新增就业的约 70%。针对服务业发展滞后，特别是生产性服务业严重滞后，制约交易效率和整体竞争力提高的不足，“十一五”规划特别重视加快服务业的发展，特别是交通运输、金融服务、信息服务、商务服务等生产性服务业的发展。在发展政策上强调要通过市场化改革打破服务领域的市场垄断，促进市场竞争；通过产业化改革推进应该由企业经营的领域由政府办为主向企业办为主转变；通过社会化改革推进后勤服务由企事业单位自我服务为主向由社会提供服务为主转变。

**4. 促进区域协调发展。**改革开放后，中国各个地区的经济都取得了程度不同的发展，发展条件较好的沿海地区取得了更快的速度，基本实现了邓小平提出的先富起来的目标。但是，中国区域之间的发展差距也在逐步扩大。用人均 GDP 衡量，中国最富的省是最穷的省的 6 倍，这么大的地区差距在单一制的大国经济中是少有的。为了促进区域协调发展，中国已经提出并实施了西部大开发、东北等老工业基地振兴和中部地区崛起等战略措施，取得了一定成效。“十一五”规划围绕贯彻落实科学发展观，在继续实施上述战略框架的基础上，从产业布局、人口分布和资源环境相互协调的角度出发，提出了新的区域开发导向。要根据资源环境承载力和开发密度，合理确定优化开发、重点开发、限制开发和禁止

开发等四类主体功能区的空间范围，并提出了按不同主体功能区合理确定各自的发展导向，实施有区别的区域开发政策和公共财政政策的设想。比如对生态环境比较脆弱、资源环境承载力比较弱的地区，实施限制开发的主体功能定位，限制有可能进一步恶化生态环境的开发活动，并在区域政策上实施必要的财政补偿措施，保证限制开发地区的居民能享受与其他地区居民基本均等的公共服务水平。“十一五”规划提出的区域协调发展的设想，更侧重于从可持续发展的角度，推动各个地区的协调发展，这是科学发展观在区域协调发展上的具体贯彻。

**5. 建立资源节约型社会和环境友好型社会。**“十五”计划提出的主要发展指标都完成了，但环境保护的指标没有完成。对这一点，温家宝总理在人代会结束后的记者招待会上作了坦诚。这说明中央政府高度重视环境保护问题。我国是一个资源贫乏的国家，人均耕地资源只相当于世界平均水平的40%左右，人均水资源只相当于世界平均水平的27%左右，人均原油资源只相当于世界平均水平7%多一点。但中国也是一个资源浪费严重的国家，资源粗放开发和利用的问题十分突出。主要资源的开发和利用效率都大大低于世界先进水平。资源的粗放开发和利用，与生态环境的恶化具有互相推动的效应。一方面资源粗放开发和利用会加剧生态环境的破坏，另一方面生态环境的恶化又会进一步加剧某些资源的短

缺。比如，水污染的蔓延实际上导致很多地区出现水质性短缺，使一些地区的缺水状况进一步加剧。建立资源节约型社会和环境友好型社会，除了要在全社会树立节约意识和环境友好意识外，还有推动各项有利于环保和节约的技术的开发合理用。更关键的是实施有利于调节消费行为的价格和税收政策，减少政府对资源产品消费的价格补贴，对导致污染的行为进行环保课税，使资源产品的消费和环境污染行为承担真实的市场成本和社会成本，使资源产品的价格真实反映市场稀缺的程度。

**6. 实施科教兴国战略和人才强国战略。**中国是一个人力资源大国，但不是人力资本强国。无论是国民受教育年限、劳动力素质结构、还是研究开发的能力和成果，都与发达国家，包括周边的韩国，发展中国家中的巴西等较大的差距。因此，“十一五”规划特别强调继续实施科教兴国战略和人才强国战略的重要性。提出要通过加快发展教育，深化科技教育体制改革，加大政府和社会各方面对教育和科技的投入等措施，加快人力资源开发，提高自主创新能力，尽快使中国成为创新型国家和人力资本强国。

**7. 深化改革和扩大开放。**经过 28 年的改革开放，中国已经初步建立了社会主义市场经济体制，市场配置资源的基础性作用已经得到发挥。我们加入了世界贸易组织，全面履行了对外开放的各项承诺，经济的外向度已高达 63%，利用

外国直接投资的规模名列世界前列。但我们也看到，体制机制不合理的问题还比较突出，与贯彻落实科学发展观所要求的体制机制还有较大的差距。对外开放的数量和规模虽然很大，但质量和结构还有待完善。“十一五”规划围绕政府体制改革、财税体制改革、金融体系改革、社会保障体系改革、国有企业改革等，提出了新的改革目标，目的是形成有利于转变经济增长方式、促进全面协调可持续发展的体制机制。为了提高对外开放的水平和质量，“十一五”规划提出要加快转变外贸增长方式，促进对外贸易由数量增加为主向质量提高为主转变；提高利用外资的质量，把利用外资同提升国内产业结构、技术水平结合起来；按照优势互补、互利共赢的原则，支持有条件的企业“走出去”，积极开展各种形式的国际经济合作，坚定地捍卫多边自由贸易体制。

**8. 加强社会主义和谐社会建设。**由于发展不平衡，城乡差距、区域差距和居民收入水平差距的不断扩大，加上社会保障体系不健全、人口流动规模大范围广、社会管理体制建设滞后等原因，中国社会结构正在发生深刻变化，利益主体更加多样化，利益主体之间的矛盾和冲突有所增加，有时还引发一些激烈的群体性事件。为了改变这种状况，“十一五”规划立足长远稳定和发展，提出要加强社会主义和谐社会建设。提出要从解决人民群众最关心、最直接、最现实的切身利益问题入手，突出重点，扎扎实实地做好促进社会和

谐的各项工作。特别是要更加注重社会发展，更加注重社会公平，更加注重提供公共服务。

**9. 加强社会主义民主政治和文化建设。**社会主义民主政治和文化建设是经济社会持续发展的政治和文化保障。胡锦涛总书记在美国耶鲁大学演讲时指出，没有中国的民主就没有中国的现代化，深刻地揭示了民主和中国现代化之间的关系。但民主的发展具有阶段性，民主制度必须与生产力发展的实际水平相适应。目前，中国民主政治建设的重点是加强法制，加强重大公共决策的民主化和公众共参与，完善利益协调机制，推动政府的廉政建设。繁荣社会主义文化建设的关键是把握先进文化的方向，坚持百花齐放、百家争鸣的方针，营造宽容的文化发展环境，不断满足人民群众日益增长的精神文化需求。

**10. 实施一批具有全局意义的重大工程。**推动“十一五”规划的实施，主要靠市场主体的自主决策和广泛参与，政府要创造良好的环境，也要围绕发展重点组织实施一批重大工程。“十一五”规划围绕战略重点提出了十二个方面的重大工程，并把这些重大工程的主要内容作为专栏的内容列入规划。这是政府促进“十一五”规划实施的重要切入点和抓手，目的是进一步突出政府工作的重点。

经过“十一五”的发展，到2010年中国的前景是什么呢？我个人的判断是：中国的综合国力进一步增强，国内生

产总值将超过 26 万亿元；人民生活水平将进一步提高，人均国内生产总值将接近 2500 美元；教育、医疗、社会保障、公共安全等公共服务将进一步改善；基础设施将更加完善，新建 1.7 万公里铁路和 2 万公里高速公路，还有一批新港口和新机场要完成建设；国际地位将进一步提高，货物贸易规模将达到 2.5 万亿美元，服务贸易规模达到 4000 亿美元；生态环境恶化的趋势也会得到逆转并逐步改善。

### 三、“十一五”规划和香港的未来

今年三月底,我曾经应邀到香港介绍国家的“十一五”规划。来港前我注意到香港方面正在讨论香港被边缘化的问题。在香港期间，许多媒体朋友也要求我表达对这一问题的看法。我当时认为，香港的发展毫无疑问会面临一些新的挑战，一些可能是来自内地的挑战，但也有一些可能来自内部的挑战。一些挑战虽然还不是现实的挑战，但的确是潜在的挑战和压力。比如香港的港口由于经营成本的原因，正在逐渐丧失竞争优势，吞吐量的边际增长速度已经开始呈现下降趋势，如何保持香港国际航运中心的地位就是一个挑战。所以我赞赏特区政府和香港有识之士的居安思危、未雨绸缪的思想方法，但我不同意香港会被边缘化的结论。

我现在还保持和过去一样的看法。在经济全球化的条件下，任何国家或经济体都会面临动态的环境变化，并导致各自竞争优势的变化。一些传统的优势可能会逐渐丧失，一些

新的优势可能逐步得到培育。在内地也是一样，由于成本的变化，沿海地区的一些传统优势可能让位于内陆省份，中国大陆的一些传统优势可能让位于周边的一些国家和地区，这些都是经济发展过程中的正常现象。关键在于每个国家和经济体应对这些变化的态度和机制。

香港是一个高度市场化的经济体，具有成熟的法律和市场制度，过去在应对亚洲金融危机过程中，已经表现出了良好业绩。香港有很好的的人力资本基础，有一大批深谙国际规则的专业人士，有勤政廉洁的公务员队伍，有以特首为核心的精干的领导团队，还有中央政府的坚定支持，香港有足够的理由和能力应对各类挑战。特别是随着内地的进一步发展，可以为香港国际贸易中心、金融中心和物流中心的发展提供更旷阔的腹地。

我注意到，特区政府和香港各界人士，正在携手内地不同地区和中央政府的有关部门，在一国两制的基本框架下探寻更好的促进内地和香港经济一体化发展的制度安排和措施，涉及“九加二”区域合作、重大基础设施建设的规划和建设协调、如何更好地发挥香港“三个中心”作用等诸多议题。在 CEPA 和香港人民币业务等领域，已经取得了较大进展。这次会议就是特区政府集各界智慧，积极应对未来挑战的具体表现。因此，在诸多有利条件下，在有备无患的积极态度下，在香港各界的共同努力下，我们没有理由怀疑香港

更加美好的前景。香港的未来一定会更美好。

谢谢大家！