

全面解读“十三五”的热点、难点和重点

创新

协调

绿色

开放

共享

“十三五”热点 面对面

广东省社会科学院 / 编

新阶段 新理念 新思路

实施创新驱动战略

农业推进现代化

产业迈向中高端

构建发展新体制

促进区域协调发展

推进文化强国建设

着力改善生态环境

走向人才强国

社会治理精细化

人民日报出版社

“十三五”热点 面对面

—— 广东省社会科学院 / 编 ——

新阶段 新理念 新思路

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新阶段 新理念 新思路 / 广东省社会科学院主编.
—北京: 人民日报出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5115-3715-7

I. ①新… II. ①广… III. ① ①中国经济—经济发展—
研究②社会发展—研究—中国 IV. ① F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 061160 号

书 名: 新阶段 新理念 新思路
主 编: 广东省社会科学院

出版人: 董 伟
责任编辑: 宋 娜
联系方式: (010) 65369521

出版发行: 人民日报出版社
社 址: 北京金台西路 2 号
邮政编码: 100733
发行热线: (010) 65369527 65369846 65369509 65369510
邮购热线: (010) 65369530 65363527
网 址: www.peopledaily.press.com
经 销: 新华书店
印 刷: 北京中新伟业印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16
字 数: 196 千
印 张: 14.25
印 次: 2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-3715-7
定 价: 38.00 元

编辑委员会

主 编：王 珺

副主编：周 薇 张造群

编 委：邓智平 陈再齐 刘 伟

廖胜华 林平凡 向晓梅

丘 杉

目 录

contents

第 一 章	“十三五”时期的新环境、新使命、新思路·····001
	一、新环境：“十三五”时期的世情、国情·····001
	二、新使命：决胜全面建成小康社会·····006
	三、新思路：四个全面、五大理念、六项原则·····010
第 二 章	深入实施创新驱动发展战略·····014
	一、加快塑造引领型发展·····014
	二、发挥科技创新在全面创新中的引领作用·····018
	三、深化科技体制机制改革，全面释放创新活力·····024
第 三 章	大力推进农业现代化·····034
	一、深化农村土地制度改革·····035
	二、建立新型农业经营体系·····039
	三、完善农业支持保护制度·····043
第 四 章	推动产业迈向中高端水平·····048
	一、加快由“制造大国”向“制造强国”转变·····048

	二、着力提高现代服务业发展水平·····	053
	三、积极培育“互联网+”新业态·····	057
第五章	加快构建发展新体制·····	061
	一、全面深化经济体制改革的核心——政府和市场关系·····	061
	二、深化财税体制改革·····	068
	三、加快金融体制改革·····	073
第六章	促进区域协调发展·····	078
	一、布局“三沿”经济轴带·····	078
	二、培育区域发展增长极·····	082
	三、增强农村发展内生动力·····	085
	四、推进新型城镇化·····	088
第七章	扎实推进社会主义文化强国建设·····	092
	一、着力推进社会主义核心价值观建设·····	092
	二、加快构建现代公共文化服务体系·····	095
	三、推动文化产业成为国民经济支柱性产业·····	098
	四、扎实推进文化体制改革创新·····	101
第八章	着力改善生态环境·····	106
	一、生之有道，严守生态安全红线·····	107
	二、取之有节，严控资源消耗上线·····	110
	三、弃之有度，严把环境质量底线·····	113
	四、行之有序，严筑绿色制度高压线·····	116

第九章

发展更高层次的开放型经济·····120

一、中国需要下一盘全盘开放的大棋·····121

二、推进“一带一路”建设，开启互联互通新时代·····124

三、加快实施自由贸易区战略，形成对外开放新体制·····125

四、挖掘与港澳台合作潜力，推进两岸三地互利共赢·····128

五、积极参与全球治理，承担国际责任和义务·····130

第十章

满足人民对美好生活的向往·····134

一、推动实现更高质量的就业·····134

二、形成合理有序的收入分配格局·····139

三、建立更加公平可持续的社会保障制度·····144

四、建设健康中国·····147

五、推进精准扶贫和精准脱贫·····151

六、促进人口均衡发展·····155

第十一章

全面从严治党提高管党治党水平·····158

一、坚持思想教育从严，以坚定理想信念为基础补足

共产党人精神上的“钙”·····158

二、坚持组织建设从严，以推进干部“能上能下”为核心

深化干部人事制度改革·····161

三、坚持作风要求从严，以保持党同人民群众的血肉联系为

根本深化作风建设·····165

四、坚持反腐倡廉从严，以实现“廉政三清”为目标推进

党风廉政建设和反腐败斗争·····169

	五、坚持制度执行从严，以自律和他律相结合为原则扎牢制度的笼子·····	172
第十二章	从人口大国走向人才强国·····	176
	一、从人口红利到人才红利·····	176
	二、从人口大国到人才强国·····	178
	三、人才强国的关键是用好人才·····	181
	四、以教育现代化助推人才强国建设·····	183
第十三章	运用法治思维和法治方式推动发展·····	189
	一、牢固树立法治思维·····	189
	二、不断完善中国特色社会主义法律体系·····	192
	三、基本建成法治政府·····	195
	四、促进司法公信力明显提高·····	199
第十四章	推进社会治理精细化·····	203
	一、把握五个原则，实现“共建共享”·····	203
	二、统一“信用代码”，完善身份认证制度·····	207
	三、推进“网格”化管理，强化治安立体防控·····	209
	四、深化信访改革，促进矛盾就地化解·····	212
	五、促进公共安全，打造“民安工程”·····	214
后 记	·····	218

「第一章」 “十三五”时期的新环境、 新使命、新思路

“十三五”时期是全面建成小康社会、实现“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标的决胜阶段。党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（以下简称《建议》），分析了“十三五”时期我国发展环境的基本特征，明确提出了“十三五”规划的指导思想、基本原则、目标要求、基本理念、重大举措，描绘了未来五年国家发展的蓝图，体现了习近平总书记系列重要讲话精神，顺应了我国经济发展新常态的内在要求，是动员全党全国各族人民夺取全面建成小康社会伟大胜利的纲领性文件。

一、新环境：“十三五”时期的世情、国情

世事如棋局，善弈者谋势。只有科学研判国内外形势，才能制定正确的方针政策，引领经济社会健康快速发展。综观当前国际国内形势，世情和国情继续发生深刻变化，变化孕育着机遇，也伴随着挑战。

从国际环境来看，和平与发展仍然是当今时代两大主题。随着经济全球化深入发展，世界各国利益和命运更加紧密地联系在一起，形成了你中有我、我中有你的利益共同体。近年来，国际形势继续发生深刻复杂变化，世界多极化格局正在加快演变之中。美国前副财长罗杰·奥尔特曼在《外交》双月刊2009年第1期撰文指出，金融经济危机是美国和欧洲遭遇的重大地缘政治挫折，世界重心加速偏离美国，全世界正脱离单极体系。基辛格也认为：美国已经不再占据统治地位，它不能再单独进行政治领导，它只是一个复杂世界的一部分。与美国的变化相反，以中国、俄罗斯、巴西、印度和南非等“金砖国家”为代表的新兴经济体群体性崛起，推动世界经济增长，过去10年对全球经济增长贡献率超过五成，使世界多极化的趋势更加明显。习近平总书记指出：“新兴市场国家和一大批发展中国家快速发展，国际影响力不断增强，是近代以来国际力量对比中最具革命性的变化。”^①这一“最具革命性的变化”带来了全球治理方式的改变，以“金砖国家”为代表的新兴大国在全球治理中发挥着越来越大的作用。在世界多极化进程中，中国的国际地位和影响力不断上升已是一个不争的事实，可以肯定，中国将在加强全球治理、推进全球治理体制变革中扮演更为重要的角色。虽然和平与发展仍然是时代主题，但国际环境不稳定不确定因素增多。金融危机以来，世界经济仍处于深度调整期，低增长、低通胀、低需求同高失业、高债务、高泡沫等风险交织，主要经济体走势和政策取向继续分化，经济环境的不确定性依然突出。全球经济和贸易持续低迷，各种形式的保护主义抬头，金融市场和大宗商品价格剧烈波动，世界经济复苏将是一个缓慢而复杂的过程。世界都把发展经济作为强国战略的优先任务，抓紧调整各自发展战略，推动变革创新，转变经济发展方式，调整经

^①习近平：《推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件》，《人民日报》2015年10月14日。

济结构，开拓新的发展空间。地缘政治因素更加突出，局部动荡此起彼伏。西方国家策动颜色革命、搞政权更迭、武力干涉一国内部事务，仍是对地区和世界和平的主要威胁。全球发展不平衡仍旧明显，南北发展差距依然很大。在传统安全问题无法消除的同时，恐怖主义、网络安全、能源安全、粮食安全、气候变化、重大传染性疾病等非传统安全和全球性挑战不断增加。世界仍然很不安宁，推进人类和平与发展的崇高事业依然任重而道远。总言之，当今世界是一个变革的世界，是一个新机遇新挑战层出不穷的世界，是一个国际体系和国际秩序深度调整的世界，是一个国际力量对比深刻变化并朝着有利于和平与发展方向变化的世界。习近平总书记强调：“环顾世界，和平与发展仍然是当今时代两大主题。要解决好各种全球性挑战，包括最近发生在欧洲的难民危机，根本出路在于谋求和平、实现发展。面对重重挑战和道道难关，我们必须攥紧发展这把钥匙。唯有发展，才能消除冲突的根源。唯有发展，才能保障人民的基本权利。唯有发展，才能满足人民对美好生活的热切向往。”^①

从国内形势来看，中国经济正处于“三期叠加”阶段。经过30多年的改革与发展，我国经济这辆高速列车也到了升级换代的时候。总体来看，我国经济正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期的“三期叠加”阶段。增长速度换挡期，是指我国经济增长速度正逐步放缓。30多年来，我国经济保持高速增长，GDP总量从1978年的3650亿元增长到2010年的39.80万亿元，超越日本成为仅次于美国的世界第二大经济体。2014年我国GDP总量则增长到63.65万亿元，而同期美国的GDP总量为17.42万亿美元。由此，中国成为名副其实的经济大国。但同时，社

^①习近平：《谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话》，《人民日报》2015年09月27日。

会内部与经济内部的结构性失衡，越来越成为中国经济持续发展的掣肘，而传统出口、投资亦不能支撑如此庞大的经济体量中高速增长。经济规律告诉我们，经济规模增长至此需要换档。近年来，我国 GDP 增速从 10% 到 9%、8%，再到 7%，经济增速逐步放缓。结构调整面临阵痛期，是指步入关键时期的结构调整必须付出“代价”。随着国民经济总量等基数增大，支撑经济发展的人力资源、自然资源以及制度安排和经济政策等要素正在发生变化。人们逐渐认识到，经济发展与资源环境的矛盾日趋尖锐，加快转变经济发展方式和调整经济结构刻不容缓。对于处在转型升级关键时期的中国经济来说，结构调整是大势所趋，必须痛下决心。但结构调整不是免费午餐，为了化解过剩产能，优化产业结构，一些行业难免受到较大冲击，有些企业甚至会退出市场，这些不得不付出的代价就是结构调整中的“阵痛”。前期刺激政策消化期，是指宏观政策空间受到限制。2008 年国际金融危机爆发后，我国经济遭受巨大冲击。为扭转增速下滑过快造成的不利影响，政府及时采取拉动内需和产业振兴等一揽子刺激政策，推动经济增长迅速企稳回升，中国经济率先走出危机阴影，也对世界经济起到了“压舱石”的作用。这是非常时期的非常政策所产生的红利。从 2011 年二季度开始，经济增速逐级回落，一直延续到现在，都可以理解为进入了前期刺激政策的消化期。在这个阶段，虽然刺激政策逐步退出，但政策的累积效应和溢出效应还在发挥作用，对经济结构继续产生深远影响，也使当期宏观政策的选择受到掣肘，调控余地大为缩小。正是从“三期叠加”的阶段特征出发，习近平总书记做出我国经济发展进入“新常态”的重大战略判断，深刻揭示了经济发展阶段的新变化。所谓“新常态”是不同以往的、相对稳定的状态，是一种趋势性、长期性、不可逆的发展状态，意味着中国经济已告别改革开放以来持续 30 多年的传统粗放的高速增长阶段，转而进入高效率、低成本、可持续的中高速新增长阶段。新常态的出现，是经

经济发展规律性的必然，是不可逆转、也不以人意志而转变的进程。总体看，新常态对中国经济社会发展的影响是正面、积极的，有利于中国经济加快转变发展方式，跨越“中等收入陷阱”，继续保持较长时期的中高速增长。新常态是对中国经济发展阶段新变化的全新判断和总结，更是对传统经济发展思路、决策思维的反思，强调的是不能再以传统的思维和理念来进行国家治理和相关决策，必须树立“新常态”思维，实现三方面的转变。首先，必须正确认识我国经济已经步入一个不可逆的新常态阶段，这个新的发展阶段最直接的反映就是经济增长速度的换挡回落，我们要摒弃“速度情结”、“换挡焦虑”，保持“平常心”，主动研究、主动应对和主动适应；其次，必须摒弃经济发展决策的传统思维，彻底走出突破 GDP 增长高于一切的思维惯性和路径依赖，将转方式、调结构放在更加突出的位置，降低政府对资源要素的控制和干预程度，不能寄希望于政府通过采取强有力的调控政策来刺激经济增长；最后，必须强调通过改革和创新来释放经济发展活力，培育经济发展的持久动力，增强经济发展后劲，使经济发展走上转型升级、提质增效的新路子。这种思维的转变，对正处于“三期叠加”的中国经济发展尤为关键，事关经济发展方式的转变和对“中等收入陷阱”的成功跨越。

综观国内外形势，时和势总体于我有利，我国发展的重要战略机遇期仍然存在。和本世纪前 15 年不同的是，重要战略机遇期的内涵发生了深刻变化，过去那种简单纳入全球分工体系、扩大出口、加快投资的传统机遇逐渐消逝，出现的是倒逼我们扩大内需、提高创新能力、促进经济发展方式转变的新机遇，也面临诸多矛盾相互叠加的严峻挑战。习近平总书记指出：“我们最大的机遇就是自身不断发展壮大，同时也要重视各种风险和挑战，善于化危为机、转危为安。”^①我们要看到，当前我国经济形势和运行态势

^①《中央外事工作会议在京举行》，《人民日报》2014 年 11 月 30 日。

总体是好的，经济发展长期向好的基本面没有变，经济韧性好、潜力足、回旋空间大的基本特质没有变，经济持续增长的良好支撑基础和条件没有变，经济结构调整优化的前进态势没有变。作为我国经济发展进入新常态后的第一个五年规划，“十三五”必须客观认识新常态、主动适应新常态、科学引领新常态，以新理念、新思路、新举措来保持经济社会的持续健康发展。

二、新使命：决胜全面建成小康社会

自邓小平提出小康社会目标后，中国的现代化经历了从基本“解决温饱”到实现“小康水平”、从“总体小康”到“全面小康”等发展阶段。在此基础上，党的十八大提出了“两个一百年”奋斗目标，就是到2020年全面建成小康社会；到本世纪中叶基本实现现代化。为完成“两个一百年”目标，实现中华民族伟大复兴，首先要完成到2020年全面建成小康社会的任务。要完成目标任务，首先要弄清楚我们已经做了什么，还需要做什么！

过去的五年，特别是十八大以来，全国人民抓住机遇、深化改革、埋头苦干、顽强拼搏，实现了经济平稳较快发展和社会和谐稳定，开创了各项事业发展新局面。在经济建设方面，积极适应经济发展新常态，不断创新宏观调控方式，形成了经济结构优化、发展动力转换、发展方式转变加快的良好态势。“十二五”期间，预计我国经济年均增长7.8%左右，不仅高于同期世界经济2.5%左右的年均增速，在世界主要经济体中也名列前茅。经济总量稳居世界第二位，13亿多人口的人均国内生产总值增至7800美元左右。第三产业增加值占国内生产总值比重超过第二产业，基础设施水平全面跃升，农业连续增产，常住人口城镇化率达到55%，一批重大科技成果达到世界先进水平。对外开放不断深入，成为全球第一货物贸易大国和主要对外投资大国。政治建设方面，全面深化改革有力推进，人民民主

不断扩大，依法治国开启新征程，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。全面从严治党开创新局面，党的群众路线教育实践活动成果丰硕，党风廉政建设成效显著，赢得了党心民心。文化建设方面，中华民族伟大复兴的中国梦和社会主义核心价值观深入人心，公共文化服务体系建设初显规模，文化产业异军突起，中华文化走出去迈出更大步伐，国家文化软实力不断提升。社会建设方面，公共服务体系基本建立、覆盖面持续扩大，新增就业持续增加，贫困人口大幅减少，城乡居民人均可支配收入年均增长 9.5%，快于 8.0% 的 GDP 增速，收入差距逐渐缩小，人民生活水平和质量加快提高。生态文明建设方面，超越和扬弃现有的发展方式和发展模式，塑造全新的发展观和政绩观，引领和改变人们的生产生活方式，生态文明建设取得新进展。“十二五”时期是我国发展很不平凡的五年，也是改革开放伟大历史进程中具有里程碑意义的五年，我国经济实力、科技实力、国防实力、国际影响力又上了一个大台阶，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。

“凡是过去，皆为序章。”到 2020 年全面建成的小康社会，是发展改革成果真正惠及十几亿人口的小康社会，是经济、政治、文化、社会、生态文明全面发展的小康社会，是为实现社会主义现代化建设宏伟目标和中华民族伟大复兴奠定坚实基础的小康社会。小康社会奋斗目标始终因应时代发展，被不断赋予更深刻的内涵。《建议》提出，今后五年，要在已经确定的全面建成小康社会目标要求的基础上，努力实现以下新的目标要求：经济保持中高速增长，在提高发展平衡性、包容性、可持续性的基础上，到 2020 年国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番，产业迈向中高端水平，消费对经济增长贡献明显加大，户籍人口城镇化率加快提高，农业现代化取得明显进展；人民生活水平和质量普遍提高，就业、教育、文化、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化

水平稳步提高,我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困;国民素质和社会文明程度显著提高;生态环境质量总体改善;各方面制度更加成熟更加定型,国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展。这五方面的新要求,紧紧抓住“全面”这一核心内涵,充分体现了全面建成小康社会的要义。全面,不仅要求覆盖的领域是全面的,并且要增加力度和深度。这是政治、经济、社会、文化、生态等各项事业均衡发展的小康,既要保持经济持续健康快速发展,不断提高人民群众生活水平,扩大人民民主,同时让人民群众享有蓝天绿水、健康身心、丰富多彩的文化生活。全面,不仅体现在覆盖地域的全面,也体现在覆盖人群的全面。这是不分地域和人群的小康,是“不让一个人掉队”的小康,把13亿人共同带入美好生活的小康。全面,不仅着眼于中国的未来发展,而且具有广阔的全球视野。这是一种更高水平的小康,既不断提高人民生活水平,又保持经济健康持续发展,是积极融入世界潮流、与时代比肩前进的小康。这一新的目标要求,与党的十八大提出的目标紧密衔接,是党站在历史和全局的战略高度,着眼于解决全面建成小康社会决胜阶段所面临的重大发展问题提出来的,顺应了人民群众的新期待,充分体现了我们党对人民高度负责的责任担当。

问题是时代的声音,也可以成为成就梦想的契机。从全面建成小康社会新的目标要求来看,当前在经济建设、社会事业发展、生态环境保护、民生保障等方面还存在着一些明显的短板,成为制约实现全面建成小康社会目标的关键。比如,发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出,主要是发展方式粗放,创新能力不强,部分行业产能过剩严重,企业效益下滑,重大安全事故频发;城乡区域发展不平衡,农村特别是贫困地区与城市的差距依然很大;资源约束趋紧,生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转;基本公共服务供给不足,群众对医疗、养老、住房、交通、教育、收入分配、

食品安全、社会治安等还有不少不满意的地方；收入差距较大，人口老龄化加快，消除贫困任务艰巨，按照现有标准，目前中国仍有 7000 万贫困人口；人们文明素质和社会文明程度有待提高，文化精品不多，文化软实力仍需增强；法治建设有待加强；领导干部思想作风和能力水平有待提高，党员、干部先锋模范作用有待强化。全面小康能否名副其实，取决于能否补齐这些发展短板。从梦想到现实，我们尚有这关键一跃。作为全面建成小康社会的收官之期，“十三五”时期经济社会发展必须紧紧扭住这些短板，着力在优化结构、增强动力、化解矛盾、补齐短板上取得突破性进展，着力提高发展的协调性和平衡性，全力做好补齐短板这篇大文章。

按照“两个一百年”奋斗目标，全面建成小康社会后，我们要继续迈向基本实现现代化的新征程。全面小康与基本现代化，是中国特色社会主义现代化建设过程中，互相联系、前后衔接、由低到高的两个不同历史阶段。迄今为止，虽然人们对什么叫基本实现现代化还没有标准定论，但是，根据党的文献的有关论述，所谓基本实现现代化，首先是已经完成了工业化，即实现了传统意义上的现代化；其次是这个现代化的实现程度还是初步的，基本的，或中等发达的。从工业化开始到基本实现现代化，还有漫长的历史进程，而全面小康是基本实现现代化的必经之路。按照党的战略部署，我国经过全面小康这个阶段后，再继续奋斗几十年，到本世纪中叶基本实现现代化，达到世界中等发达国家的水平，这是中华民族伟大复兴进程中的一个重要历史阶段。基本实现现代化是对全面小康社会的巩固和超越，并不是简单的量的扩张，而是在发展方式上的根本转变和发展质量、增长动力上的质的提升，发展水平更高，发展全面性更强，发展协调性更优，发展成果分配更公平。从这个角度来说，“十三”时期也是全面建成小康社会向基本实现现代化的过渡期、转折期。由于客观存在的区域发展的不平衡，一些经济社会发展较快的区域有望提前实现全面建成小康社会的目