

主编◎冯国权 刘军民

# 聚焦『十二五』

若干问题深度解析

新部署 新征程 新挑战 新希望

国家行政学院出版社

# 聚焦『十二·五』

## 若干问题深度解析

主 编 冯国权 刘军民

副主编 刘成海 陈汉理 孙永胜 潘子友

编 委 冯国权 刘军民 彭德富 王盛华

张 宁 旷文斌 陈福明 潘子友

刘成海 陈汉理 孙永胜

国家行政学院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

聚焦“十三五”若干问题深度解析 / 冯国权, 刘军民主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2015. 9

ISBN 978-7-5150-1620-7

I. ①聚… II. ①冯… ②刘… III. ①国民经济计划—五年计划—研究—中国 IV. ①F123.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 228122 号

书 名 聚焦“十三五”若干问题深度解析  
作 者 冯国权 刘军民  
责任编辑 任 燕  
出版发行 国家行政学院出版社  
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)  
电 话 (010) 68920640 68929037  
编 辑 部 (010) 68929095  
经 销 新华书店  
印 刷 北京佳顺印务有限公司  
版 次 2015 年 10 月北京第 1 版  
印 次 2015 年 10 月北京第 1 次印刷  
开 本 710 毫米×1000 毫米 16 开  
印 张 20  
字 数 280 千字  
书 号 ISBN 978-7-5150-1620-7  
定 价 68.00 元

# 目 录

## 第一章 遵循全面发展规律的战略布局

### 【问题点击】

中国经济转型需解决三大问题：产能过剩、地方债务和 房地产泡沫 .....	2
---	---

### 【深度阐释】

一、遵循经济规律的科学发展 .....	6
二、遵循自然规律的可持续发展 .....	9
三、遵循社会规律的包容性发展 .....	11

### 【专家观点】

林火灿：探寻经济变量间的规律 .....	14
刘树成：“十三五”时期经济波动态势分析 .....	16
严国生：借鉴国际做法 遵循市场规律 促进资本市场 健康发展 .....	20

### 【视野拓展】

解析“习近平执政风格”之三：遵循规律的科学谋划 .....	24
-------------------------------	----

## 第二章 保持经济增长目标的准确定位

### 【问题点击】

回顾十二个“五年计划” .....	30
-------------------	----

## 【深度阐释】

- 一、挖掘经济增长潜力 ..... 35
- 二、培育经济发展动力 ..... 37
- 三、厚植经济发展优势 ..... 39
- 四、拓展经济发展空间 ..... 41

## 【专家观点】

- 常修泽：实现中高速增长目标有四大条件 ..... 43
- 李稻葵：中国经济潜在增长率不低 着力打造新增长点 ..... 44

## 【视野拓展】

- 美国“懒人经济”风生水起 ..... 47

# 第三章

## 加快转变经济发展方式的顶层设计

## 【问题点击】

- 为什么经济发展方式还没有实现转变 ..... 50

## 【深度阐释】

- 一、提高经济发展质量和效益 ..... 52
- 二、实现经济增长方式根本转变 ..... 54
- 三、依靠科技进步促进经济增长 ..... 56
- 四、提升劳动者素质推动经济发展 ..... 57

## 【专家观点】

- 张军扩：促进经济增长阶段平稳转换 ..... 59
- 蔡昉：以转方式调结构引领新常态 ..... 63
- 外国学者：转方式调结构 中国经济更高效 ..... 68

## 【视野拓展】

- 德国鲁尔地区“经济转型”的启示 ..... 70

## 第四章

### 调整优化产业结构的整体布局

#### 【问题点击】

当前经济结构面临五大问题 .....	78
--------------------	----

#### 【深度阐释】

一、加快改造提升传统产业 .....	79
二、推进信息化与工业化深度融合 .....	81
三、着力培育战略性新兴产业 .....	83
四、大力发展现代服务业 .....	85
五、积极培育新业态和新商业模式 .....	87
六、构建现代产业发展新体系 .....	90

#### 【专家观点】

迟福林：经济转型大趋势下的企业品牌建设 .....	92
曾铮：“十三五”我国产业结构的调整趋势 .....	96
袁剑琴：优化产业结构 化解产能过剩 .....	98

#### 【视野拓展】

在国际比较中坚持和拓展中国道路 .....	103
-----------------------	-----

## 第五章

### 实施创新驱动发展的宏观设计

#### 【问题点击】

实施创新驱动发展战略面临的问题 .....	106
-----------------------	-----

#### 【深度阐释】

一、推动科技创新 .....	108
二、推动产业创新 .....	111
三、推动企业创新 .....	112

四、推动市场创新 .....	114
五、推动产品创新 .....	115
六、推动业态创新 .....	117
七、推动管理创新 .....	119

### 【专家观点】

国家发展改革委经济研究所课题组：用新思维推进 创新驱动发展战略 .....	120
崔伟：准确把握创新驱动发展战略的时代要求 .....	124

### 【视野拓展】

新常态当创新思维 .....	126
----------------	-----

## 第六章

### 加快转变农业发展方式的创新指导

#### 【问题点击】

当前农业发展需要突出关注四方面变化 .....	130
-------------------------	-----

#### 【深度阐释】

一、增强粮食生产能力 .....	131
二、创新农业经营方式 .....	133
三、推进农业结构调整 .....	134
四、提高资源利用效率 .....	135
五、强化农业科技创新 .....	137
六、提升农产品质量安全水平 .....	139
七、加强农业国际合作 .....	140

#### 【专家观点】

韩长赋：坚定不移加快转变农业发展方式 .....	141
陈锡文：适应经济发展新常态 加快转变农业发展方式 .....	145

宋洪远：转变农业发展方式 加快推进农业现代化 .....	149
------------------------------	-----

### 【视野拓展】

探索“富碳农业”的发展模式 .....	152
---------------------	-----

## 第七章

### 改革体制机制的整体设计

### 【问题点击】

当前深化改革面临的几个问题 .....	158
---------------------	-----

### 【深度阐释】

一、增强改革意识 .....	160
二、提高改革行动能力 .....	161
三、形成对外开放新体制 .....	164
四、加快培育国际竞争新优势 .....	167

### 【专家观点】

盛斌：读懂开放型经济新体制的新意（节选） .....	170
迟福林：以全面深化改革引领新常态 .....	173
郭彦金：正确认识金融发展、改革与稳定的关系 .....	175

### 【视野拓展】

后起大国的发展问题 .....	178
-----------------	-----

## 第八章

### 推动协调发展的战略统筹

### 【问题点击】

解决好人的问题是城镇化的关键 .....	190
----------------------	-----

### 【深度阐释】

一、促进区域、城乡协调发展 .....	192
---------------------	-----



二、加快欠发达地区发展 .....	194
三、推进城乡发展一体化 .....	196
四、促进城乡基本公共服务均等化 .....	198

### 【专家观点】

刘传江等：抓住新型城镇化的关键 .....	200
张立群：加快解决城镇化相对滞后问题 释放增长潜力 .....	202
辜胜阻：宏观调控引领新常态 .....	205

### 【视野拓展】

国外城市化发展对我国的三点启示 .....	207
-----------------------	-----

## 第九章

### 加强生态文明建设的全局方略

#### 【问题点击】

环境问题是全面建成小康社会的最短板 .....	212
-------------------------	-----

#### 【深度阐释】

一、科学布局“三维空间” .....	214
二、提高生态服务民生能力 .....	216
三、展现大国良好生态文明 .....	218

#### 【专家观点】

郑端端：五中全会为美丽中国“谋篇布局” .....	220
王毅：用制度保障生态文明建设 .....	222
郁立强：当前生态文明建设面临的挑战及 实现途径（节选） .....	226

#### 【视野拓展】

世界看好一个美丽中国 .....	229
------------------	-----

## 第十章

### 保障和改善民生的基本蓝图

#### 【问题点击】

- 抓民生，善算“小账”更要会算“大账” ..... 234

#### 【深度阐释】

- 一、提高教育质量 ..... 235
- 二、切实稳定和扩大就业 ..... 238
- 三、优化收入分配提高收入 ..... 239
- 四、全面完善社会保障体系 ..... 242
- 五、加快医疗卫生信息化建设 ..... 244
- 六、加快推进食品产业发展 ..... 246

#### 【专家观点】

- 迟福林：教育需要第二次改革（节选） ..... 248
- 李义平：过高福利是经济发展的陷阱 ..... 252
- 广德福：保障人民群众“舌尖上的安全” ..... 254

#### 【视野拓展】

- 思考经济不平等的三个维度 ..... 257

## 第十一章

### 精准扶贫脱贫的战略举措

#### 【问题点击】

- 精准帮扶才能啃下“硬骨头” ..... 262

#### 【深度阐释】

- 一、扶贫脱贫贵在精准 ..... 264
- 二、实施精准扶贫方略 ..... 268
- 三、大力推进扶贫开发 ..... 271

## 【专家观点】

- 闻涛：扶贫开发，成败在于精准 ..... 275
- 鹿心社：打赢扶贫开发攻坚战 ..... 277
- 赵永涛：实现精准扶贫还需“四个坚持” ..... 281

## 【视野拓展】

- 用商业模式帮助贫困人口脱贫 ..... 283

## 第十二章

### 号召全党全国各族人民团结奋斗的行动纲领

## 【问题点击】

- 系统谋划“十三五”：习近平调研最关注哪六个问题？ ..... 286

## 【深度阐释】

- 一、提高党领导发展的能力和水平 ..... 288
- 二、实施军民融合发展战略加强国防和军队建设 ..... 291
- 三、深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作发展 ..... 293

## 【专家观点】

- 戴焰军：科学决策引领经济顺利前行 ..... 296
- 汪同三：五中全会公报提出“十三五”的五大发展理念 ..... 297
- 文森：系统谋划“十三五”经济社会发展的着力点 ..... 298

## 【视野拓展】

- “十三五”规划及2030年远景目标的前瞻性思考 ..... 303

- 后记 ..... 309

# 第一章

## 遵循全面发展规律的战略布局

---

习近平总书记2014年7月29日主持召开中央政治局会议，强调指出，“发展必须是遵循经济规律的科学发展，必须是遵循自然规律的可持续发展，必须是遵循社会规律的包容性发展。”这一重要观点，是在总结中国现代化建设经验、顺应时代潮流的基础上提出来的，为发展赋予了新的内涵，也是事关经济社会全面发展的重要思想。世间万物，规律支配。遵循经济规律的科学发展，是国家繁荣、社会稳定、人民富裕的重要基础；遵循自然规律的可持续发展，才能使人与自然和谐相处，有力地推动经济和社会发展。遵循社会规律的包容性发展，旨在回归发展的本意，坚持以人为本，强调“民富优先”，可提振经济，有利于国家、自然、社会、人类的和谐相处。当前，我国经济步入新常态，正确认识新常态，积极适应新常态，需要我们统筹经济社会发展全局，不仅遵循经济规律、自然规律，也要遵循社会规律，实现以人为本的包容性发展。

【问题点击】.....

## 中国经济转型需解决三大问题： 产能过剩、地方债务和房地产泡沫

过去的三十多年里，中国经济创造了人类经济史上的奇迹，连续30多年年均GDP增长9.8%，接近10%的高速增长。我们也看到，特别是过去的十年，在中国经济高速增长的同时，经济出现了一些问题，可以从各个视角谈出的各种问题。

就当前经济来说，比较集中的经济现象中，第一个就是产能过剩，生产一吨钢赚的利润才相当于一瓶矿泉水的价格，而且还不是高档的矿泉水；第二个现象就是地方政府债务，绝大多数都是从银行贴息借来的钱，当前地方债务压力加大，像前几年那样的高速发展不能再延续下去；第三个现象就是局部地区出现的房地产泡沫，这个问题非常严重，到目前为止我国三、四线城市的房地产压力很大。

这三个现象集中到最后是一个什么样的问题？就是银行体系的不良债务问题。这个问题对中国经济的压力有多大？中国经济在这个压力之下是否可以持续？这是当前决策者必须认真对待和研究的。

我们也可以从另外一个角度看待中国经济的问题。现在中央政府提出加快经济转型发展，要扩大内需，特别是扩大消费，因为过去以出口和投资为主导的发展模式，也就是高投资、高出口的发展模式，在全球经济格局和经济形势发生变化的环境之下，不能再持续下去了。从经济总量的角度和经济结构的角度看，我国经济的结构问题很多，但重点是投资、出口和消费三者比例的严重失调。中国经济存在的这些问题是什么原因造成的？

我认为，背后的原因就是各项制度的问题。因此，在十八大召开之后，我国开展了全面深化改革的工作，共制定了 200 多条改革方案，方方面面都要改革。分别而言，中国经济转型需要解决下面几个问题：

第一是简政放权的问题，国务院数次发文取消部分行政审批事项，尚未达到预期目标；第二个就是收入分配制度改革的问题；第三个就是市场化的问题，各种能源的价格要市场化，垄断问题要解决，国企也要进行改革。

还有一个问题，过去各级政府都在卖地，有的地方甚至出现了房地产泡沫，土地财政占到地方政府收入的 30%，有的地方甚至达到 50%。这就是地方与中央财权、事权的体制问题。地方政府要追求 GDP，需要资金搞建设，就必须卖地。要想土地价格卖得高，房价就必须得高。我们的消费提振不起来，尤其是农民的消费和收入提高不起来，原因就是过去十几年的城镇化和国有化过程当中，土地增值涨价的这部分收入绝大多数被地方政府和企业拿走了，因此土地增值收益分配制度要改革。

### **中国经济结构调整初显成效，中长期经济增长没有问题**

转型和调整是当前中国经济要持续发展的必然，也是逻辑的必然。在经济的转型发展过程中，经过了两年多的改革，我国已经在经济结构上出现了一些好的苗头和迹象。

虽然当前经济很困难，经济下行压力很大，但这个过程当中我们强调改革、强调创业、强调防风险，收到了比较好的效果。从 2014 年和 2015 年上半年的经济数据来看，我国经济已经在产业结构、需求结构、工业内部结构、工业利润结构、投资结构、收入分配结构、单位 GDP 能耗、就业和 CPI 等九个方面出现了好的苗头。

在产业结构方面，2013 年我国的第三产业同比增长 7.3%，2014 年第三产业同比增长达到 8.1%，到了 2015 年的第一季度，第三产业同比增长 8.0%，高于 2014 年第一季度 6.4% 的增长，第三产业对 GDP 的贡献率在 2014 年达到了 51.7%，2015 年第一季度进一步上升到了 56.8%。这是一个好的苗头，就是第一、第二、第三产业占比的结构

在慢慢改善。工业利润结构方面，在宏观经济增速下行、整个工业利润不是太好的情况下，尽管 2015 年第一季度工业利润增长速度是同比负增长，但装备制造业的增长速度是 4.2%，其中计算机等通信设备制造业的增长速度高达 48.4%。而在投资结构方面，民间投资远远快于政府投资，“国退民进”，在投资领域已经慢慢体现了。

从 CPI 来看，2014 年全年 CPI 同比增长 2.0%，在实行稳健的货币政策、促进结构调整的过程中，物价保持了平稳，2015 年第一季度 CPI 同比增长也只有 1.2%。此外，在我国经济减速过程当中，并未发生系统性风险，中国政府在这方面非常小心，在政策推进上面是非常谨慎的。

展望未来，我们对中国经济要有信心，中国当前转型面临的问题不少，但中长期经济增长并没有问题。因为首先，一个国家的经济增长需要钱，而中国是一个高储蓄率的国家，这一点不像美国。美国的居民是借钱来消费，整个国家也是借钱来消费，通过金融刺激泡沫达到目的，最后撑不下去，泡沫破裂了，就发生了金融危机。

第二，从供给角度来说，经过 30 多年的改革开放，在经济发展和技术提升的过程当中，中国培养了一批产业大军，它的技术含量是比较高的。中国 13 亿人口又是一个大市场，要吃要喝要住，而且正在迈入中等收入的行列。

第三就是城乡差距，城乡的差距，意味着经济增长的潜力。中国的中西部、西北部等落后地区，还有北京的周边地区，它们发展的空间都很大。地铁、公路、地下管道这些方面的建设还需要大量的投资。

第四是全球化的趋势，只要全球化趋势延续下去，就给中国经济的崛起提供了长期的基础，或者说空间。这是中国中长期经济增长潜力的四个因素。

**中国有实力应对经济下行过程中的系统性风险，对世界经济的贡献没有下降**

现在为什么中国经济的增长速度慢下来？这是内在发展逻辑的必然，又是主动调控的结果。中国政府按照经济规律办事，看到了世界

与中国经济发展的趋势，不能再强行维持两位数的增长，所以现在中国的宏观经济增速下行是我们主动调控的结果，也是经济发展内在逻辑的结果。

即使中国经济增速下行到了 6.5%，仍然是绝对的高增长。美国、日本、中国、欧盟，这些大的经济体，美国最好也就是 2.5%，日本、欧盟都是在 1% 左右。我们如果能够保持 6.5%~7% 的中高速增长，就能逐步解决自身的问题。前一段时期的经济高速发展积累了一些问题，许多企业也存在问题。现在我们还能维持相对较高的经济增长，相对高的增长就意味着拥有相对高的收入，意味着财政收入在增长，从这个意义上讲，中国经济只要保持中高速的增长，就为中国解决自身的问题提供了信心。

就前面所讲的，中国经济要转型，是出了什么问题？产能过剩，房地产泡沫，地方政府债务，这些问题最后积聚到一起，就是银行体系的安全问题。银行体系不安全，整个社会就要乱。现在中国银行体系的资本实力是雄厚的，2014 年银行资本充足率是 12.9%，不良贷款率为 1.25%。未来经济增长速度下行的话，不良贷款会不断冒出来，这是一个动态的过程，但是根据 2014 年 12 月 31 日统计出来的数据，全国银行业不良贷款拨备率数据超过 230%。通俗一点说，银行体系的不良贷款率再涨一倍都没有问题，因为已经做好了准备。

在经济增速下行的过程中间，如何防范整个社会的系统性风险？从大的战略角度来讲，我们还有两大手段。第一，我们有 3.8 万亿的外汇储备，这些钱都可以化为做事的手段。第二，我们还有 27 万亿的国有企业净资产，国有企业的资产都可以化作解决问题的本钱，比如去填补社保资金的窟窿。所以在解决中国经济存在的一些问题上，这些钱都是我们的手段和实力储备，都是有用的工具。

现在很多海外人士关心中国，他们更多从海外的角度出发，中国经济增速下降了，是否对世界经济有影响？中国对世界经济的贡献没有下降，仍然对世界做出重大的贡献。举例来说，2007 年中国的 GDP 增长 14.2%，到了 2014 年，中国的 GDP 增长率下跌了一半，只有



7.4%。但2007年中国的进口总额是9600多亿，不到一万亿，而2014年中国的进口额，也就是海外对我们的出口是4.3万亿，七年间对全世界的进口增长了四倍，说明中国经济在进行调整和速度下行的过程中，对世界经济的贡献越来越高。

当然这些现象背后的逻辑是中国经济在不停地壮大，这是好事。对中国经济要看到困难和问题，同时我们也要看到希望、看到信心。

(摘编自人民网—中国共产党新闻网 2015年7月21日，作者：夏斌)

## 【深度阐释】.....

### 一、遵循经济规律的科学发展

我国发展必须保持一定速度，不然很多问题难以解决，但发展首先必须是遵循经济规律的科学发展。一段时间以来，我国经济取得了巨大成就，已经超越日本成为世界第二大经济体，但发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出。这些问题，归根结底，与一些地方和部门不遵循经济规律发展有关。要推动经济持续健康发展，就必须遵循经济规律，坚持有质量、有效益、可持续，在不断转变经济发展方式、优化经济结构中实现增长。

#### (一) 推动经济发展必须按经济规律办事

经济规律是经济发展过程中内在的、本质的、必然的联系，不以人的意志为转移。无论人们主观上是否认识，经济规律都客观存在并必然发生作用。遵循规律，才能科学发展；违背规律，不仅难以发展，还会受到规律的惩罚，付出巨大的代价。如何对待经济规律，怎样推动发展，我们曾经有过“大跃进”之类的惨痛历史教训，也有改革开放成功的可贵经验。历史与现实都告诉我们，规律教训人，规律惩罚