

中国改革研究报告 2016

转型闯关

“十三五”：结构性改革历史挑战

面对供给侧改革重大任务与经济转型严峻形势，
中国如何“克服困难、闯过关口”？

迟福林 主编

BREAKTHROUGHS IN TRANSFORMATION

The 13th Five-year Plan Period : Historical Challenges for Structural Reform

中国改革研究报告 2016
Annual Report on China Reform 2016

转型闯关

“十三五”：结构性改革历史挑战

迟福林◎主编
方栓喜 夏 锋 匡贤明 张 飞◎副主编

BREAKTHROUGHS
in TRANSFORMATION

The 13th Five-year Plan Period:
Historical Challenges for
Structural Reform

 中国工人出版社

图书在版编目（CIP）数据

转型闯关——“十三五”：结构性改革历史挑战 / 迟福林主编. —北京：中国工人出版社，2016.1

ISBN 978-7-5008-6316-8

I. ①转… II. ①迟… III. ①中国经济—经济发展趋势—研究—2016~2020
IV. ①F123.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2016）第026576号

转型闯关——“十三五”：结构性改革历史挑战

-
- 出 版 人 芮宗金
责任编辑 左 鹏
责任校对 董春娜
责任印制 黄 丽
出版发行 中国工人出版社
地 址 北京市东城区鼓楼外大街45号 邮编：100120
网 址 <http://www.wp-china.com>
电 话 （010）62350006（总编室） （010）62005039（出版物流部）
（010）62379038（社科文艺分社）
发行热线 （010）62005049 （010）62005042（传真）
经 销 各地书店
印 刷 北京市密东印刷有限公司
开 本 710毫米×1000毫米 1/16
印 张 26.5
字 数 390千字
版 次 2016年3月第1版 2016年4月第3次印刷
定 价 49.00元
-

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社出版物流部联系更换
版权所有 侵权必究

我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。

——2015年10月29日，《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》

必须统一思想、深化认识，必须克服困难、闯过关口，必须锐意改革、大胆创新，必须解放思想、实事求是、与时俱进，在理论上作出创新性概括，在政策上作出前瞻性安排，加大结构性改革力度，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构适应性和灵活性，提高全要素生产率。

——2015年12月21日，《2015年中央经济工作会议公报》

供给侧结构性改革，重点是解放和发展社会生产力，用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率。

——2016年1月18日，《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届五中全会精神专题研讨班开班式上的讲话》

前言

“十三五”，我国转型发展的历史性特点十分突出：一方面，经济下行与经济结构调整的矛盾与风险因素日益增多，压力明显加大；另一方面，经济转型升级蕴藏着巨大的发展潜力与市场空间。在这个特定背景下，抓住机遇、应对挑战，必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，推进以经济转型为主线的结构性改革，释放转型发展的内需潜力。

在我国经济转型时期，结构性改革有其特定的时代内涵：以结构性调整为重点任务，以提高全要素生产率为基本目标，以制度创新为重大举措。这不仅需要结构调整，更需要结构性改革；不仅需要需求侧结构性改革，更需要供给侧结构性改革。最近，习近平总书记强调，“供给侧结构性改革，重点是解放和发展社会生产力，用改革的办法推进结构调整”。“十三五”，以经济转型为主线的结构性改革，重点是正确处理好市场、企业和政府的关系，更大程度地发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步激发企业活力，加大更有效的制度供给，以实现经济转型的实质性突破。

面对经济转型的严峻挑战，“十三五”，如何“克服困难、闯过关口”？我们认为，关键在于加快推进以经济转型为主线的结构性改革。基于这个

考虑，本书以“转型闯关——‘十三五’：结构性改革历史挑战”为主题，力图客观分析“十三五”经济转型升级的基本趋势和面临的重大挑战。全书由总论和10个章节构成：总论阐述“十三五”以经济转型为主线的结构性改革的大思路。第1-4章研究分析经济转型升级的四大历史性趋势：一是由工业主导向服务业主导转型的产业结构变革大趋势；二是由城乡二元户籍制度向居住证制度转型的城镇化结构变革大趋势；三是由物质型消费为主向服务型消费为主转型的消费结构变革大趋势；四是以全面实施自由贸易战略为重心的开放转型大趋势。第5-10章提出“十三五”推进结构性改革的六大任务：一是以服务业市场开放为重点的市场化改革；二是以加快金融监管转型为重点的金融改革；三是以提升公共性为重点的财税体制改革；四是以着力解决雾霾为重点的环境治理转型与改革；五是以开放和“去行政化”为重点的教育结构调整与改革；六是由传统市场监管方式向市场治理创新的监管转型。

每年年初推出一部改革研究报告，是中改院努力打造“中国改革智库”的重要任务之一。过去几年，中改院形成的年度改革研究报告，有的被作为政府规划和政策文件起草的重要参阅件，有的被多个国家部委、省市指定为领导干部读物，有的成为年度畅销书，并被翻译成多种语言向全球出版发行，在国内外产生广泛影响。本书是中改院站在新的历史起点对过去改革研究的进一步深化。我们期待本书能够继续得到广大读者的厚爱，能够引发各方对我国经济转型和结构性改革的进一步思考，能够对“十三五”转型发展产生积极影响。

本研究报告是中改院研究团队集体创作的成果。从报告主题的选择、提纲的确定到内容的撰写与修改，征求了相关领导、专家的意见，参阅了大量国内外文献。主要编写者有迟福林、方栓喜、夏锋、匡贤明、张飞、何冬妮、刘锋、甘露、蔡文龙等，陈所华、陈薇、郭达、宋雪、杨天英、李许卡、任喜萍、檀怀玉、赵善梅、赵祖康、袁树卓等参与了资料搜集和修改编辑工作。魏礼群、张卓元、常修泽、李晓西、曹远征、贾康、刘尚希等专家对本书

写作提出了有价值的建议，中国工人出版社对本书的编辑出版给予了大力支持，在此一并表示感谢。

本书成稿之时，正值 2016 年猴年春节来临之际，谨以此书向广大读者拜年，恭祝广大读者新春快乐！

迟福林

2016 年 2 月 1 日

总 论 “十三五”：以经济转型为主线的结构性改革

“十三五”是我国现代化进程中的关键5年：调结构、转方式的关键在2020；决胜全面小康、跨越中等收入陷阱的关节点在2020；以结构性改革为重点全面深化改革的时间窗口期在2020。在这个历史性的背景下，“十三五”以经济转型为主线的结构性改革取得突破性进展，对未来10年、20年我国经济的公平可持续发展具有决定性影响。

一、“十三五”：经济转型的历史关节点·002

二、“十三五”：经济转型升级的基本趋势·007

三、“十三五”：结构性改革的重大任务·012

第一章 产业结构变革

由工业主导向服务业主导的转型

“十三五”，我国经济转型升级的核心是产业结构变革：一方面，工业化进入中后期，服务业加快发展是大趋势；另一方面，由于长期以来优先发展工业的思路，产业结构不合理的矛盾越来越突出，需要加快产业结构转型来补齐“短板”。

第一节 “十三五”：服务业主导的产业结构转型·020

一、工业转型升级的历史关节点·021

二、走向服务业主导的大趋势·025

三、2020：形成以服务业为主导的产业结构·029

第二节 “十三五”：推动生产型制造向服务型制造转型 · 034

一、把握全球制造业向服务型转型升级的大趋势 · 034

二、以“互联网+”提升生产性服务业 · 037

三、以生产性服务业引领制造业走向中高端 · 040

第三节 “十三五”：破题国企改革去产能 · 042

一、以转型升级为重点破题国企改革去产能 · 042

二、推动传统国有大企业向创新型企业转型 · 044

三、在部分产能领域重组整合一批国有企业 · 046

四、清理退出一批“三高产业”、“夕阳产业” · 048

第四节 “十三五”：加快形成创新驱动的体制机制 · 049

一、产业创新重在解决深层次的体制机制问题 · 049

二、形成大众创业、万众创新的体制环境 · 051

三、以推进科技成果转化为重点创新科技体制 · 056

四、搭建有利于创新创业的服务平台 · 058

第二章 城镇化结构变革

由城乡二元户籍制度向居住证制度的转型

“十三五”深化户籍制度改革要有新思路：一是由对人口的控制向对人口的服务与管理转变；二是由城乡二元户籍制度向全面实施居住证制度转变；三是人口管理由治安部门为主向人口服务部门管理为主转变。到2020年，用居住证制度取代城乡二元户籍制度是重大的历史突破。

第一节 “十三五”：人口城镇化发展的新阶段 · 062

一、我国进入人口城镇化发展的新阶段 · 062

二、“让农民工成为历史”·066

三、人口城镇化是“十三五”转型发展的“最大红利”·071

第二节 “十三五”：以居住证制度取代城乡二元户籍制度·073

一、城乡二元户籍制度形成的历史条件已经改变·074

二、深化户籍制度改革要有新思路·077

三、全面实施居住证制度的条件总体具备·085

四、加快推进配套制度改革·087

第三节 “十三五”：着力推进中小城镇发展·090

一、中小城镇发展严重滞后是我国城镇化的突出短板·090

二、发展中小城镇重在打破行政等级化的公共资源配置体制·093

三、推进大中小城市协调发展·095

第四节 以“人”为核心的城市治理·097

一、从人口城镇化走向“人”的城镇化·097

二、创新城市治理方式·099

第三章 消费结构变革

由物质型消费为主向服务型消费为主的转型

“十三五”，13亿人的服务型消费全面快速增长，是我国经济转型版图上的最大亮点和最大优势。服务型消费将引发经济结构、社会结构、制度结构的深刻变革，对供给侧结构性改革提出客观要求。

第一节 “十三五”：服务型消费全面快速增长的新阶段·104

一、由物质型消费为主向服务型消费为主转型的大趋势·105

二、服务型消费成为拉动经济增长的新引擎 · 109

三、消费结构升级成为经济转型升级的驱动力 · 111

第二节 “十三五”：消费结构变化下的经济社会生活变革 · 113

一、服务型消费引发生活方式的深刻变革 · 114

二、服务型消费引发生产方式的深刻变革 · 115

三、服务型消费引发商业模式的深刻变革 · 117

四、服务型消费引发社会结构的深刻变革 · 118

第三节 “十三五”：消费结构变革驱动投资转型 · 121

一、消费需求与消费供给的结构性矛盾 · 121

二、关键是推进投资转型 · 124

三、加大生活性服务业领域的投资 · 126

第四节 “十三五”：推动房地产由规模型转向服务型 · 128

一、房地产处于从规模型转向服务型的历史拐点 · 128

二、房地产去库存与转型发展同步推进 · 130

三、初步形成房地产服务化的新格局 · 133

第五节 “十三五”：形成消费驱动经济增长的新格局 · 134

一、形成服务型消费有效供给的制度环境 · 134

二、到 2020 年消费总规模达到 50 万亿元 · 136

三、消费对经济增长的贡献率稳定在 65% 左右 · 138

四、以服务型消费引领新业态快速发展 · 140

第四章 “二次开放”

以全面实施自由贸易战略为重点的开放转型

“十三五”，我国扩大对外开放与新一轮全球自由贸易形成历史交汇。以服务贸易为重点全面实施自由贸易战略，加快服务业市场的双向开放，在开放中创造有利于经济转型升级的外部条件，在开放中推进全球自由贸易进程，在开放中提升我国参与全球治理的制度性话语权，成为“二次开放”的历史使命。

第一节 “十三五”：“二次开放”的历史新起点 · 144

一、新一轮全球自由贸易的大趋势 · 144

二、我国服务业市场双向开放与全球自由贸易进程的历史交汇 · 148

三、我国在推动全球自由贸易进程中的重要角色 · 151

第二节 “十三五”：形成以服务贸易为重点的对外开放新格局 · 154

一、推进以服务贸易为重点的外贸转型 · 154

二、破题以服务贸易为重点的国内自贸区建设 · 158

三、关键是服务业市场的双向开放 · 161

第三节 “十三五”：以“一带一路”推进双边、多边自贸进程 · 165

一、以建设自贸区网络为目标加快“一带一路”建设 · 165

二、2020年争取中欧自贸区的重大突破 · 167

三、把“10+1”自贸区升级版建成“一带一路”多边自贸区范本 · 170

第四节 “十三五”：推进全球经济治理变革 · 173

一、全球经济治理结构变革正处于历史关口 · 173

二、积极推动服务贸易新规则的建立 · 176

三、推进以经济转型为导向的全球经济治理变革 · 177

第五章 市场决定

由工业领域为重点向服务业领域为重点的转型

“十三五”，我国工业化进入中后期，市场配置资源的重点由工业领域转向服务业领域。服务业市场开放成为“十三五”市场化改革的“重头戏”，牵动影响转型增长全局。

第一节 “十三五”：从工业市场开放到服务业市场开放 · 182

一、市场决定的关键在于服务业领域 · 182

二、服务业市场开放是“十三五”市场化改革的“重头戏” · 187

三、服务业市场双向开放的大趋势 · 190

第二节 “十三五”：以服务业市场开放为重点破题结构性改革 · 195

一、释放新需求、创造新供给需要服务业市场开放 · 195

二、以服务业市场开放促进投资结构转型 · 197

第三节 “十三五”：以打破垄断为重点的服务业市场开放 · 199

一、服务业市场需要对社会资本开放 · 200

二、服务业市场开放的关键是打破行政垄断和市场垄断 · 202

三、尽快形成公平竞争的服务市场环境 · 203

四、主动放开服务业市场价格 · 205

第四节 “十三五”：以服务业市场开放引领现代服务业行动 · 207

一、推动以研发为重点的生产性服务业加快发展 · 207

二、全面放开生活性服务业市场 · 209

三、推进政府购买公共服务 · 211

四、严格保护服务业知识产权 · 213

五、实现服务业与工业政策平等 · 215

第六章 金融改革

双向市场开放下的金融监管转型

人民币“入篮”是新阶段我国金融开放的里程碑。“十三五”抓住人民币“入篮”的历史机遇，积极稳妥推进金融改革，尤其是加快推进金融监管转型，尽快完善既能适应现代经济需求、又能守住风险底线的金融体系。

第一节 “十三五”：人民币“入篮”带动金融双向开放·220

一、人民币“入篮”：金融有序开放进入新阶段·221

二、积极稳妥推进利率汇率市场化改革·222

三、以人民币“入篮”为新起点稳步扩大金融开放·225

第二节 “十三五”：以守住风险底线为重点优化金融宏观调控·226

一、金融风险环境发生重大变化·226

二、去杠杆、去产能对金融宏观调控提出挑战·229

三、完善金融宏观调控体系·231

第三节 “十三五”：以供给侧结构性改革加快金融结构调整·232

一、着力推进金融与实体经济融合·232

二、加大金融对社会资本开放力度·235

三、发挥金融创新对产业转型升级的引领作用·236

四、推进普惠金融制度创新·239

第四节 “十三五”：以金融监管转型防范金融风险·241

一、金融市场异常波动凸显监管转型滞后·241

二、尽快建立综合的国家金融监管机构·243

三、完善监管体系，提高监管效率·248

第七章 共享发展

以提升公共性为重点的财税转型

无论是加快经济转型升级、实现供给侧结构性改革的突破，还是总体实现基本公共服务均等化，都对提升财政公共性提出迫切需求。“十三五”，以共享发展为目标，着力提升财政公共性，实现财税体制改革与转型的重大突破。

第一节 “十三五”：以提升公共性为重点的财税体制改革 · 252

- 一、经济转型对提升财税体制公共性的现实需求 · 252
- 二、以财税改革为重点加快供给侧结构性改革 · 254
- 三、2020：建立适应经济转型趋势的现代公共财政体系 · 256

第二节 “十三五”：以经济转型升级为导向的税收结构调整 · 258

- 一、基本形成服务业发展的公平税负环境 · 258
- 二、总体形成减负新格局 · 260
- 三、优化税收结构 · 262

第三节 “十三五”：总体实现基本公共服务均等化 · 266

- 一、实现职工基础养老金全国统筹 · 266
- 二、全面实施城乡居民大病保险制度 · 268
- 三、推动全面脱贫 · 270
- 四、发挥国有资本在促进共享发展中的战略作用 · 272

第四节 “十三五”：以共享发展为导向理顺中央地方财税关系 · 275

- 一、按照共享发展的要求划分各级政府事权 · 276
- 二、加快形成稳定的地方主体税源 · 278
- 三、基本形成规范化、制度化的地方融资渠道 · 280

第八章 绿色革命

以着力解决雾霾为重点的环境治理转型

雾霾频发表面上看是环境治理的问题，本质是经济发展方式转变的问题。“十三五”，推进绿色革命，要以着力解决雾霾为重点实现环境、产业和经济治理的转型。这是一场深刻的生产方式和生活方式革命。

第一节 “十三五”：雾霾——经济转型的严峻挑战 · 284

一、雾霾凸显转变经济发展方式的紧迫性 · 285

二、治霾的根本之策是经济转型 · 288

三、治理雾霾牵动影响经济社会发展全局 · 292

第二节 以治理雾霾推动形成绿色发展方式 · 293

一、以治理雾霾倒逼产业结构转型升级 · 293

二、以治理雾霾推动能源利用转型 · 295

三、以治理雾霾推进低碳经济发展 · 296

四、以治理雾霾推动城市发展转型 · 298

第三节 治霾亟须改革环境治理体制机制 · 301

一、治霾重在体制机制上突破创新 · 301

二、治霾需要推进环保“大部制”改革 · 303

三、治霾不以 GDP 增长论英雄 · 305

四、加强治理雾霾的政策引导 · 306

第四节 形成协同共治的雾霾治理体系 · 309

一、发挥政府在治理雾霾中的主导作用 · 310

二、强化社会组织在治理雾霾中的有效参与和监督作用 · 311

三、强化企业治理雾霾的主体责任 · 312

四、充分发挥民众在治理雾霾中的主体作用 · 313

五、治理雾霾要实现区域联防联控联治 · 315

第五节 “十三五”：以治霾的实际行动体现中国担当 · 317

一、以全球责任倒逼我国环境治理进程 · 317

二、以绿色革命支撑和引领“一带一路”建设 · 318

三、形成绿色发展方式和生活方式 · 320

第九章 教育结构变革

以开放和“去行政化”促进教育结构转型

“十三五”，适应经济社会转型对人才供给提出的新要求，要以开放和“去行政化”促进教育结构调整，为实现教育变革的实质性破题打下坚实的基础。

第一节 “十三五”：调整教育结构需要破题 · 324

一、人才供给结构与经济转型升级不相适应的矛盾突出 · 324

二、人才供给结构失衡源于教育结构不合理 · 330

三、教育结构调整的重大任务 · 336

第二节 “十三五”：以教育市场开放破解教育结构调整的矛盾 · 338

一、多元化教育需求倒逼教育市场开放 · 338

二、促使社会资本成为教育发展的主要力量 · 340

三、推动教育市场双向开放 · 343

四、重在加大职业教育市场开放 · 346

第三节 以“去行政化”为重点的教育体制创新 · 348

一、推进高校“去行政化”的主要举措 · 348