

大国之治

理解“十三五”时期国家战略

胡鞍钢◎主编

 党建读物出版社

大国之治

理解“十三五”时期国家战略

胡鞍钢◎主编

 党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

大国之治：理解“十三五”时期国家战略 / 胡鞍钢

主编. —北京：党建读物出版社，2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0799 - 3

I. ①大… II. ①胡… III. ①国家战略—研究—中国

IV. ①D60

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 247458 号

大国之治

DAGUO ZHI ZHI

理解“十三五”时期国家战略

胡鞍钢 主编

责任编辑：商品

责任校对：钱玲娣

装帧设计：水玉银文化

出版发行：党建读物出版社

地 址：北京市西城区南横东街 6 号（邮编：100052）

网 址：<http://www.djcb71.com>

电 话：010 - 58587632/7681

经 销：新华书店

印 刷：北京中科印刷有限公司

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

710 毫米×1000 毫米 16 开本 12.5 印张 156 千字

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0799 - 3 定价：29.00 元

本社版图书如有印装错误，我社负责调换（电话：010 - 58587660）

目 录

中国国情与中国发展战略	胡鞍钢
一、中国国情及发展阶段	002
二、中国现代化总体布局与“四个全面”	007
三、2020：全面建成小康社会	008
四、2020：中国发展目标特点	010
五、2020：发展目标设计	012
六、小结：2020 中国愿景	019

国家现代化与治理现代化	胡鞍钢
第一部分 国家现代化	
一、现代化的标准：从毛泽东到邓小平	022
二、中国崛起：国家发展生命周期理论	024
三、现代化的定义与内涵	026
四、国家现代化进程的衡量	028
五、如何衡量中国现代化进程	032

第二部分 国家治理现代化

一、国家治理现代化的内涵	033
二、政府与市场的关系	034
三、中央与地方的关系	035
四、结语：国家治理现代化的挑战与创新	037

教育发展战略和治理 | 谢维和 |

一、中国教育公平发展中值得研究的问题	042
二、中国教育公平的特点	045
三、教育公平理论的提出	047
四、预测：教育公平新的拐点	050
五、政策建议：“十三五”教育发展	052

绿色发展战略与环境治理

| 王亚华 |

一、环境治理概论	056
二、中国面临的资源环境挑战及响应	063
三、中国的绿色发展战略	072
四、国家绿色发展规划	074
五、中国绿色发展规划经验和展望	077
六、结论	080

社会建设与创新社会治理体制

| 李 强 |

一、怎样理解从“社会管理”到“社会治理”的 重大变化	081
二、怎样理解“社会治理”的新意	084
三、创新社会治理体制的核心	088

国家发展规划编制创新 | 杨永恒 |

- 一、规划与政府职能 094
- 二、发展与发展规划 105
- 三、创新我国发展规划编制的思考 109
- 四、结语 127

适应和引领新常态 积极主动做好

经济工作 | 杨伟民 |

- 一、面对新常态,要深化理解、统一认识 129
- 二、面对新常态,要坚持发展、主动作为 134

历史与比较视野中的中国五年计划

(规划) | 王绍光 |

- 一、计划经济的兴衰 143

二、中国五年计划的转变	151
三、结语	167

安邦治国之道 | 王绍光 |

第一部分 理想政治秩序

一、西方政体思维的传统	175
二、中国政道思维的传统	177
三、政体思维 vs 政道思维	179

第二部分 政治变革

一、政治变革的前提：维护国家统一	180
二、政治变革的方向：加强国家能力	180
三、经典的民主形式和理论	187

中国国情与中国发展战略^{*}

胡鞍钢

清华大学国情研究院院长

全面建成小康社会是研究中国国情和中国发展的重要课题。到 2020 年，新中国成立 71 年、改革开放 42 年。如果届时中国十几亿人口能够全面建成小康社会，将是以几十年时间达到了西方国家 200 年左右的发展水平。这不仅在人类历史上前所未有，更对中国、对全人类具有重大的意义。

从宏观层面解读全面建成小康社会，主要有以下三个视角：首先，中国国情和发展情况是重要的出发点。其次，党中央的大战略大布局，及其显现出来的中国现代化发展和现代化战略之间的互动关系和自身的逻辑。最后，“四个全面”的形成逻辑，特别是 2020 年中国全面建成小康社会的目标设计，有助于解答各地如何全面建成小康社会的问题。要实现全面建成小康社会

^{*} 本文系作者 2015 年 3 月 30 日在清华大学“中国国情与国家治理现代化”专题研讨班上的讲课整理稿。

会的目标，不仅要理解“全面”的内涵，而且要清楚如何全面建成，后者的关键是解决短板问题以及短板之短板问题。

一、中国国情及发展阶段

中国最大的国情是什么？毛泽东同志在1962年就谈到，中国“人口多，底子薄”。邓小平同志后来又加上了“耕地少”。1987年党的十三大报告中提出：“人口多，底子薄，人均国民生产总值仍居于世界后列。”从学术角度看，“人均国民生产总值居于世界后列”这个论断是很专业的。经过推算，1978年时中国几乎所有省（区、市）国内生产总值（GDP）都在世界后列，总体上都属于极低收入。党中央根据这样的基本国情提出了“阶段说”，并一直演化到今天。党的十八大报告依然将社会主义初级阶段视为最大国情，也是最大的实际。

我们怎么理解中国国情的特殊性？

第一，中国历史上就是重要的文明国家，这是中国与其他国家、与发达国家最大的不同。对这一点，我们过去认识得不够充分。

第二，中国是一个人口大国，同时面临着人口众多带来的优势和劣势。从优势而言，1956年毛泽东同志就以钢产量作为衡量标准，提出用五六十年超过美国的“中国梦”，他提出这一设想有三个理由。第一个理由是人口多，当时美国是1.7亿人，中国已经有6亿人口，人口多意味着如果我们进行人力资本投资，就可以成为世界上重要的人力资源国。第二个理由是中国国土面积和美国差不多，国家资源总量大、品种多，这意味着世界上只有中国和美国这两个大国可以建立比较独立、完整的工业体系、国民经济体系以及国防工业体系。第三个理由是社会主义的优越性。

第三，人口大国也有其劣势，这就是极不平衡性。从毛泽东时期的沿海

内地“两分法”、江泽民时期的“三分法”，到胡锦涛时期的“四大板块”，地区之间差距极大。20多年前，我们就在《中国地区差距报告》一书中写道，中国是世界上地区差距最大、城乡差距最大、快速多重转型的国家。这个转型不止是从农业国到工业国，也不止是从计划经济到市场经济，还包括从传统文化转变成更加开放、更加国际化的文化，以及政治体制转型等方方面面。

第四，在全球性的现代化进程中，中国从落后者成为追赶者，今后还要成为领先者。后发国家一定要有创新的制度安排，单纯模仿前行者是永远也追不上的。很多后发国家都采取创新的制度安排来进行追赶，这也是中国为什么要做而且可以做成五年规划和中长期规划。

第五，中国独立自主开辟了一条非传统、非西方的现代化道路，即中国特色社会主义现代化道路。(1) 这一发展道路是现代化的，具有西方所有的现代化因素，包括 ICT、“互联网+”，以及对应于德国“工业 4.0”的“中国制造 2025”。(2) 这条道路是社会主义的，强调共同发展、共同分享、共同富裕。(3) 国家性质决定这条现代化道路具有中国特色，以五千年文明史做积淀，把文化作为现代化之魂来进行。

以上中国国情的特殊性，决定了中国发展道路的特殊性。我们从国情和发展的有机结合能够解释中国的发展阶段，包括新常态。

我国所经历的发展阶段，是任何其他发达国家发展的必经之路。从人均收入来看，改革开放后，我国大体有这样几个发展阶段。从 1978 年到 1990 年，我国均处于极低收入阶段，1978 年我国的人均 GDP 仅相当于世界低收入水平的一半。直到 20 世纪 90 年代，我国开始进入低收入阶段，从 1991 年到 2000 年的 10 年间，主要领导同志提出了摆脱绝对贫困、实现温饱，对应的就是世界低收入水平的发展阶段。第三阶段是从 2001 年到 2009 年的下中等收入阶段。在中等收入阶段，国家收入水平的上升速度非常快，按汇率法

计算基本能够达到每5年翻一番。从2010年开始，中国进入了上中等收入阶段，该阶段的特征是高收入以及较低速的增长。从全球范围看，中国的增长率有可能创造上中等收入阶段的新高。

从人类发展指数（HDI）来看，我国同样经历了由低到高的发展和变化。1980年前，我国基本属于低人类发展水平组，即HDI值小于0.5。从1990年到2009年，我国进入中人类发展水平组，HDI值为0.5—0.7，并以0.6为标志进一步划分为下中等和上中等两段，这一阶段的前10年属于下中等阶段，后10年已大体进入上中等阶段。从2010年开始，我国已经进入高人类发展水平组，进入了新的重要阶段。

从恩格尔系数来看。依据国际通行标准，60%以上是绝对贫困，50%—60%是温饱，40%—50%是小康，30%—40%是富裕，30%以下是更加富裕。恩格尔系数的变化和人均收入之间是有关系的，一般来讲其变迁要比人均收入水平变迁更超前。从表1中我们可以看到，改革开放之初我国基本处于绝对贫困阶段，到2013年城镇恩格尔系数已下降到35%，农村恩格尔系数下降到37.7%。

表1 城乡居民家庭恩格尔系数变化（1978—2020年）

年份	城镇人口 (亿人)	恩格尔系 数(%)	类型	农村人口 (亿人)	恩格尔系 数(%)	类型
1978	1.72	57.5	温饱	7.9	67.7	绝对贫困
1990	3.02	54.2	温饱	8.41	58.8	温饱
2000	4.59	39.4	富裕	8.08	49.1	小康
2005	5.62	36.7	富裕	7.45	45.5	小康
2010	6.70	35.7	富裕	6.71	41.1	富裕
2013	7.31	35.0	富裕	6.30	37.7	富裕
2015	7.74	33	富裕	6.08	36.5	富裕
2020	8.79	29—30	更加富裕	5.41	33左右	富裕

在此期间，我国的消费结构出现了多元化、多层次的巨大变迁，这显示了中央经济工作会议对于消费特征的专业判断和对党经济工作的领导能力。在发展的新阶段，还伴随着经济结构、就业结构等一系列的变迁。

经济结构的变迁主要体现在由工业主导发展变为服务业主导发展。早在20世纪50年代中后期，我国的工业增加值比重就超过了农业和服务业。直到2007年，工业比重在达到高峰后开始下降，而服务业的比重开始大幅度提高。“十二五”规划实现了提高服务业增加值比重4个百分点的目标，平均每年提高1.25个百分点，创造了更多的就业。

1984年，世界银行发现，中国的就业结构大大滞后于生产和经济变迁，尽管当时工业占经济结构的比重已经相当高，但在就业结构中的比例却依然很低。中国从1949年起一直以农业为主，直到2003年被非农产业所代替，现在则主要是以服务业为主同时包括制造业。由于工业的劳动力生产水平相对农业生产有所提高，就业结构的变迁能够带来社会全员劳动生产力水平的提高，具有重要的作用。

我国的工业化发展同样经历了阶段性的变迁。在2000年之前我国基本属于传统工业阶段，在2000年前后进入新型工业化阶段，开始提出信息化、“两化融合”“三化融合”，到今天提出“四化同步”以及基础设施现代化，与“一带一路”的战略实现了有机的统一。全世界特别是亚洲地区，对基础设施的需求达到了历史高峰，现在仅亚洲地区每年的基础设施投入就达到7300亿美元且远未满足需求，验证了“要想富先修路”的经验之谈。为了解决日益凸显的基础设施建设不足问题，想要修路的不仅是发展中国家，而且包括发达国家。中国筹建亚投行的倡议之所以得到众多国家的响应，正是因为它顺应了历史潮流。今天的新型工业化具有深刻的含义，“五化”的有

效配置、互为需求、互为供给、互为融合，特别是基础设施数字化、网络化的渗透，都增加了我们对中国经济未来增长的信心。从我国城镇化的发展阶段来看，则清晰地以 2010 年为标志，从农村人口为主转变为城镇人口为主，进入了新的阶段。

依照上面的思路，新常态实际上就是我国经济发展的新阶段，也将成为“十三五”以及“十四五”“十五五”的关键词。新阶段会有不断升级的新发展特征、新发展动力和新发展趋势。2013 年李克强总理已经以“升级版”的提法表达了新常态的思想。清华大学国情研究院在 2013 年也据此发表了一系列研究经济发展升级版、对外开放升级版含义的文章。总而言之，我们现在所理解的新常态实际上是升级版。想要进入高收入阶段，我国最主要的核心任务就是突破“中等收入陷阱”，面临的巨大压力就是各类要素成本的全面上升，从而迫使我国从要素驱动向创新驱动转变，充分保障就业目标。同时，环境保护已经成为党中央和全社会的共识。

此外，新常态的发展速度将由两位数变成 7%，这在全世界仍是比较高的。此前日本的经济起飞速度是 9.3%，韩国的汉江奇迹是 9%，只有中国罕见地维持了从 1978 年到 2011 年长达 30 多年的高速增长（见表 2），这和中国作为大国的优势有关。尽管中国理论上仍然具有 8% 以上的增长潜力，但考虑到能源供给、主要资源供给、环境质量、碳排放四大约束，我们必须把速度合理地下调。从“十五”计划、“十一五”规划以及“十二五”规划的各项目标来看，以往全部都是增长率超过预期指标 2—3 个百分点，甚至更高；但只有这次少见地出现了趋同，甚至第一次低于预期目标。这反映了党中央意识到了我国当前所处的发展阶段，进行了主动的调整，使主观目标和客观情况趋于吻合。

表 2 中国经济发展：从 1.0 版本到 2.0 版本

	旧常态(1.0 版本)	新常态(2.0 版本)
发展时间	1978—2010 年	2011 年—
发展阶段	低收入—下中等收入	上中等收入—高收入
	低人类发展水平—中人类发展水平	高人类发展水平—极高人类发展水平
发展目标	增长优先	就业优先
发展速度	高速增长(9.9%)	中高速增长(7%以上)
发展类型(恩格尔系数)	绝对贫困(>60%)—温饱(50%—60%)—小康水平(40%—50%)	富裕(30%—40%)—更富裕(<30%)
增长来源	要素驱动、投资为主、劳动力资源	创新驱动、有效投资、人力资源、人才资源
GDP 生产结构	工业主导、服务业为辅	服务业主导
GDP 需求结构	投资为主、消费为辅	消费为主、投资为辅
人口结构	农村人口为主	城镇人口为主
就业结构	农村劳动力、农业劳动力为主	非农业劳动力、城镇劳动力为主

二、中国现代化总体布局与“四个全面”

党中央从毛泽东时代就提出“两步走”的战略设想和四个现代化的任务，邓小平同志提出“两步走”战略，党的十五大报告预先提出新“三步走”，党的十六大报告正式提出 2010 年、2020 年的目标，党的十七大报告提出了“四位一体”，其思想在不断地传承和发展，始终在一以贯之地进行布局 and 设想。几代领导人的目标从经济现代化逐渐形成“三位一体”“四位一体”以及“五位一体”，始终坚持把握什么是现代化、什么是社会主义现代

化、如何实现社会主义现代化的问题。对这些问题的认识经历了从“必然王国”到“自然王国”、再从“自然王国”到“必然王国”反复认知并不断成熟的历程，其中开放起到了重要的作用。在这个基础上，“两个一百年”和伟大复兴的“三部曲”才能够得以实现，并将超越文艺复兴成为中华文化的复兴。

党中央提出的“三部曲”构成了我国 21 世纪的梦想，“四个全面”也将为此服务，是全面的大布局、大手笔、大战略。党中央提出这一目标，远不止是表面概念，其中的决策机制包含两个非常重要的环节。第一是党的全国代表大会对未来五年甚至更长远的时间作出规划，全面建成小康社会、“四个全面”等目标都在党的全国代表大会的报告上提出。第二是党的十八届三中全会对全面深化改革作出决定，四中全会决定对全面推进依法治国作出决策，五中全会对“什么是全面建成小康社会”这一核心目标作出布局。在这两个环节中，党的全国代表大会提出主报告和总的部署，中央全会则作出专题决定，这是全世界独一无二的决策机制。总的来讲，中国的现代化布局是一个大的战略，是一个真正的顶层设计。

三、2020：全面建成小康社会

对全面建成小康社会的问题向来有很多争议，这也是党中央讨论“十三五”规划时面临的难题。小康实际上就是温饱和富裕之间的过渡，其理论是 1950 年由刘少奇同志最早提出，后来邓小平同志又提出了小康之家、小康水平以及小康目标。小康是走向富裕的必经阶段，反映了中国现代化的必经之路。目前尽管总体上达到小康水平，但仍是低水平、不全面、发展不平衡的。党的十六大报告提出下一步的目标是高水平、较全面、相对平衡的小康，反映了中国现代化发展自身的进步性、全面性和相对性。

党的十六大报告中对 2020 年的总目标，首先是 GDP 实现翻两番，倍增计划是中国发展过程的重要部分。其次是前瞻性地提出综合国力和国际竞争力的增强。最重要的是提出了共同富裕的新阶段，全面建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会。这一目标不仅非常严谨，而且有丰富的内涵。针对 2020 年的具体目标，则首次提出了 GDP、人均 GDP 的量化指标，即 GDP 总量翻两番、人均 GDP 达到 3000 美元。

党的十七大报告则提出了综合国力的显著增强，以及实现国内市场总体规模达到位居市场前列的目标。我国社会商品零售额 2014 年达到 4.7 万亿元，已经颇具市场性，到 2020 年将超过 10 万亿元。尽管经济增长率已经降到 10% 以下，但是市场销售额增长仍然保持在 10% 以上，呈现良好的增长趋势。

回过头来看，我国的发展阶段和发展过程始终超越了我们预期的目标。2014 年 GDP 相当于 2000 年的 3.69 倍，估计在 2016 年达到 4 倍，提前 4 年实现翻两番的预期目标。2014 年人均 GDP 相当于 2000 年的 3.42 倍，2012 年人均 GDP 增长率达到 7.0%，根据世界银行数据库按 3 年加权汇率变动计算的 2011 年中国人均 GDP 为 7593 美元（现价），居 213 个国家中的第 96 位，这一上升符合我们的预期，且上升速度也在加快。2014 年，城镇化率为 54.77%，已经提前实现了 50% 的预期目标。2013 年，农业从业人员比重为 31.4%，已经接近 30% 的预期目标。党的十六大、十七大提出的相当一部分指标都已经提前实现，如社会保障体系、基本医疗服务、文化公共服务、充分就业，以及科技创新、发明专利申请量、国际学术科学论文的引用位次等多个指标。

实际上，2020 年全面建成小康社会的目标不是一成不变的，而是一个不断移动、不断前进、不断提高的动态目标。现有的成果已经奠定了坚实的基础和较高的历史起点，经过“十五”计划、“十一五”规划、“十二五”规划和这次的“十三五”规划，2020 年全面建成小康社会的目标是可以如期实现的。