

“十三五” 大战略

清华大学国情研究院
胡鞍钢 鄢一龙 周绍杰等 著

“十三五”

大战略

清华大学国情研究院
胡鞍钢 鄢一龙 周绍杰等 著

图书在版编目(CIP)数据

“十三五”大战略 / 胡鞍钢, 鄢一龙, 周绍杰等著. —杭州:
浙江人民出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-213-06754-9

I. ①十… II. ①胡… ②鄢… ③周… III. ①国民经济计划—五年计划—研究—中国—2016~2020 IV. ①F123.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 121331 号

书 名	“十三五”大战略
作 者	胡鞍钢 鄢一龙 周绍杰等 著
出版发行	浙江人民出版社 杭州市体育场路 347 号 市场部电话: (0571)85061682 85176516
集团网址	浙江出版联合集团 http://www.zjcb.com
责任编辑	吴 华
责任校对	鞠 朗
封面设计	奇文云海
电脑制版	杭州大漠照排印刷有限公司
印 刷	浙江新华数码印务有限公司
开 本	710 毫米×1000 毫米 1/16
印 张	17
字 数	21 万
插 页	2
版 次	2015 年 6 月第 1 版·第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-213-06754-9
定 价	46.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与市场部联系调换。

目录 CONTENTS

◎ 导 论 /1

◎ 第一篇 总体篇 /9

- 第一章 “十二五”时期经济社会发展评价 11
- 第二章 “十三五”时期国内外环境 25
- 第三章 “十三五”时期的主题、主线 45
- 第四章 “十三五”时期的主要目标 59

◎ 第二篇 经济发展篇 /83

- 第五章 社会主义新农村建设 85
- 第六章 经济结构战略性调整 100
- 第七章 实施创新驱动发展战略 114
- 第八章 优化经济发展空间格局 130
- 第九章 全方位地参与全球化 143

◎ 第三篇 社会发展篇 /161

- 第十章 实施健康中国战略 163

- 第十一章 基本实现教育现代化 171
- 第十二章 构建更高质量的充分就业型社会 180
- 第十三章 建设全覆盖、均等化、可持续、较高水平的社保体系 189

◎ 第四篇 生态文明建设篇 /199

- 第十四章 全面建设资源节约型社会 201
- 第十五章 全面建设环境友好型社会 208
- 第十六章 建设防灾减灾型社会 215
- 第十七章 建设气候适应型社会 222

◎ 第五篇 文化发展篇 /229

- 第十八章 建设社会主义文化强国 231

◎ 第六篇 远景篇 /241

- 第十九章 2030年远景展望 243

附录1 国家“十二五”规划主要指标实施情况(2011—2014) 249

附录2 中国经济增长趋势(2013—2030) 253

后 记 260

图表、专栏目录

- 图 3-1 五大建设与人的全面发展 48
- 表 4-1 “十三五”时期经济社会发展主要指标(建议稿) 70
- 专栏 2-1 中国经济发展“新常态”的九大趋势和四大特征 31
- 专栏 2-2 城乡居民家庭恩格尔系数变化(1978—2020) 35
- 专栏 2-3 中国经济增长率预期目标值与实际值(2001—2020) 37
- 专栏 2-4 中国经济发展阶段:从 1.0 版本到 2.0 版本 41
- 专栏 4-1 全面建成小康社会目标 66
- 专栏 4-2 五年规划的约束性指标 80



导 论

2015年,既是“十二五”规划的收官之年,又是“十三五”规划的编制之年,国家已经正式启动这项工作。2015年下半年召开中共十八届五中全会将提出关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的《建议》;之后,国务院根据党中央《建议》起草国家“十三五”规划《纲要》草案文本;最终于2016年3月召开的第十二届全国人民代表大会第四次会议上审议通过。

党中央明确提出了“四个全面”的战略布局,对2020年乃至对21世纪上半叶中国特色社会主义现代化建设的战略布局做出了总体设计。“四个全面”的核心目标之一就是全面建成小康社会。因此,需要明确回答什么是全面建成小康社会的总目标和具体目标,以及如何实现这些目标。

本书的主要任务就是前瞻研究、科学谋划“十三五”时期我国经济社会发展,较全面、系统地分析当前及今后一个时期我国经济社会发展新的阶段性特征,特别是中国经济发展“新常态”特征。根据党中央提出的“四个全面”战略布局,根据党的十八大报告,科学确定2020年发展目标,研究我国发展战略机遇期,分析和应对国际国内各种挑战与风险,把握“十三五”规划的主题和主线,确保全面建成小

康社会的实现。此外,本研究前瞻性地展望 2030 年中国发展的大趋势、大变迁,提出今后 15 年(2016—2030 年)的远景奋斗目标。

一、五年规划与国家发展

五年规划是推动中国经济社会发展的独特手段,并已成为中国发展的制度优势。随着经济社会的转型,中国的五年规划基本定位——为宏观经济活动提供框架性指导,为政府履行公共服务职责提供依据。五年规划已经成为中国国家治理的重要手段,也是评价国家治理绩效的重要依据。

在社会主义市场经济背景下,五年规划的性质和内容早已不同于社会主义计划经济体制时代的“五年计划”。国家“十一五”规划纲要首次明确提出五年规划的性质和作用:“主要阐明国家战略意图,明确政府工作重点,引导市场主体行为,是未来五年我国经济社会发展的宏伟蓝图,是全国各族人民共同的行动纲领,是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。”^①

国家五年规划最重要的作用,就是按照党中央的战略布局,确立“五位一体”的社会主义现代化建设总体布局,健全涵盖关键领域、突出重点、相互衔接、导向明确的宏观调控指标体系。特别是区分并制定预期性指标和约束性指标。前者是为市场主体提供国家期望的发展目标,主要依靠市场主体的自主行为来实现;后者是中央政府和地方政府及中央政府有关部门提出的工作要求,具有法律效力,政府要通过合理配置公共资源和有效运用行政力量确保其实现。从这个意

^①《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》(2006 年 3 月 14 日第十届全国人民代表大会第四次会议批准)。

义上看,这是中国五年规划的创新之处,也是成功之处。

五年规划是国家宏观调控的重要手段,旨在增强其前瞻性、针对性、协同性。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出:健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系。前者通常是针对五年发展目标、主要任务和政策措施,在人民生活水平、生产力发展、经济实力、综合国力等方面再上一个新台阶;后者是针对当年宏观经济调控目标、完善宏观政策和工具组合,综合运用各种调控手段,保持宏观经济稳定。

总体上看,五年规划具有三个特性:一是宏观性,即规划布局国家发展的整体是什么;二是战略性,即所规划的发展时期涵盖短期、中期和长期;三是政策性,即规划内容具有针对性,对于主要依靠市场调节的领域,政府要创造良好的发展环境,使市场主体的行为发展方向尽可能与国家期望的方向一致。五年规划是一个虚实结合的规划,通过充分把握中国不同发展阶段的重大关系、重要矛盾与主要矛盾,从政策制定者和执行者的角度战略性地提出适合中国国情的新时期、新发展、新阶段目标。

新中国现代化的发展历史,也是中国“五年计划”不断试错、不断创新的演变历史。“五年计划”逐渐从单一的经济计划转向全面的发展规划,从微观领域转向宏观领域,从经济指标为主转向公共服务指标为主,从少数人决策到集体决策,反映了政府职能的重心从经济领域逐步转向公共服务领域,政府的“有形之手”在微观经济领域削弱的同时,在公共服务领域得到加强。五年规划是中国特色社会主义现代化建设的重要手段,而新时期的发展规划更是政府提供公共服务、加强公共治理的重要手段。

总之,实行五年规划,使我们解决了“过河”的“桥”和“船”的问题,也找到了正确处理好政府与市场关系的方法和途径,既能够使市

场在资源配置中起决定性作用,又能够使政府发挥更好的作用。如同中国这个“东方巨人”有“两只手”：“两只手都要硬”,是硬而不僵,更加尊重市场作用,更加发挥政府作用;“两只手都要活”,是活而不乱,充分发挥“两只手”各自的优势,有相互结合、相互补充、相互促进的作用,同时避免或减少各自的劣势,也有相互制衡、相互对冲、相互抵消的作用。^①

二、“十三五”规划的编制过程

编制国家“十三五”规划,最核心的任务就是准确把握“十三五”时期发展的主题和主线;准确把握2020年经济社会发展目标,充分反映党的十八大报告提出的“全面建成小康社会”目标体系;准确把握“十三五”时期的重大任务,确保如期实现“全面建成小康社会”的核心目标。

那么,如何确定“十三五”时期基本思路,选择主题、主线,制定经济社会发展的主要目标?确定这些主题、主线以及目标的依据是什么?有哪些基本原则?与历次五年计划或规划的目标设计相比又有哪些特点或不同之处?要回答这些问题,就需要把握制定“十三五”规划的政治逻辑和决策过程。

中国的决策机制和过程,有其自身的逻辑和程序。以制定五年规划为例,整个过程至少要花上两年以上的时间,经历几次重大会议,历经精心部署、集思广益、形成共识的决策过程。五年规划就是按照这一政治决策的逻辑和程序一步一步地编制出来的,这一过程也充分体现了中国特色的决策民主化、科学化和制度化特征。

^① 胡鞍钢等:《中国国家治理现代化》,中国人民大学出版社2014年版,第138页。

参照以往五年规划的制定规则,“十三五”规划的制定过程如下:

第一步是党的全国代表大会决策。党的十八大报告是制定“十三五”规划的“大纲”,既是制定“十三五”规划指导思想、主题主线、主要目标和政策导向的“大纲”,也是具体制定“十三五”规划各篇的“大纲”。

第二步是五中全会决策。根据党的十八大报告提出的“大纲”,十八届五中全会的主要任务就是为“十三五”规划提出“详细大纲”,相当于总体谋篇布局,具体反映在党中央关于“十三五”规划建议以及意见的说明之中。

第三步是国务院常务会议决策。根据党的十八届五中全会的建议,国务院组织编写“十三五”规划纲要草案文本。

第四步是全国人民代表大会决策。2016年3月将召开第十二届全国人民代表大会第四次会议,正式审查、讨论、修改“十三五”规划纲要。大会还将通过表决的方式通过关于“十三五”规划纲要的决议,随后正式公布。

总之,五年规划的编制过程本身就是“制度化、规范化、程序化”和决策“科学性、民主性”的过程。从制度形式上看,是一个“民主、集中;再民主、再集中”的过程;从各方表达意见上看,是一个“发散、收敛;再发散、再收敛”的过程;从各方参与角度看,是一个“参与、共识;再参与、再共识”的过程;从形成纲要文本来看,是一个“讨论、修改;再讨论、再修改”的过程。这种民主集中制的决策过程是一个典型的政策循环:前一轮为后一轮奠定基础,每经过一轮,规划编制的不同意见表达的民主程度和形成政策共识的集中程度都进入一个更高级的阶段;相应地,规划文本的质量也上一个新的台阶,显示了极好

的学习机制和极强的适应能力。^①

作为中国大学智库,本书反映了关于“十三五”时期及2030年远景研究的重要成果,这是“百家争鸣”中的一家之言,旨在为国家发展规划提供参考,实践我们一贯奉行的“知识为民、知识报国”的理念。

三、本书框架结构

本书共分为七部分,分别是导论、总体篇、经济发展篇、社会发展篇、生态文明建设篇、文化发展篇及远景篇。

第一篇为总体篇,在对“十二五”规划进行中期(2011—2014年)评估的基础上,对经济社会发展的主要成就作了评价;分析了“十三五”时期的国内外发展环境,特别是中国经济发展进入“新常态”的主要特征;提出了“十三五”时期发展的主题是“全面科学发展”,主线是“加快转变经济发展方式”;集中研究了“十三五”时期的主要目标,对什么是小康社会关键性指标提供了具体建议;最后,特别提到全面建成小康社会的核心是补短板。

第二篇为经济发展篇,分析了当前中国的经济形势并对下一个五年及2030年发展趋势进行了分析预测。

第三篇为社会发展篇,分别研究分析了健康、教育、就业及社会保障领域“十三五”时期的基本思路。

第四篇为生态文明建设篇,分析了生态领域中资源节约与发展循环经济,水利、防灾减灾、生态修复、应对气候变化等领域“十三五”时期发展的基本思路及主要任务。

^① 胡鞍钢:《中国特色的公共决策民主化:以制定“十二五”规划为例》,《国情报告》2010年第30期。

第五篇为文化发展篇,分析“十三五”时期文化建设的基本思路及走向。

第六篇是远景篇,即2030年总体展望篇,分别从经济、人类发展水平、生态文明及中国的国际地位等关键领域对未来发展趋势进行分析预测。

本书的篇章结构是按照社会主义现代化“五大建设”的总体布局设计的,以“全面科学发展”为主题,更加凸显以人为本,以促进人的全面发展为终极目标,根据国内外形势及中国经济社会发展特点,结合发展社会主义市场经济和现代化建设的要求,全面分析国家经济社会发展的各个领域。发展的根本目的是提高人类福祉,中国发展的根本目的是提高十几亿人民的福祉——不仅是经济财富上的共同富裕,享有体面的生活,而且包括享有更好的公共服务和社会服务,享有更高层次的受教育水平,更长寿,享有更加良好的绿色生态环境。

从现在起到2050年,中国社会主义现代化“新三步走”的战略是:第一步,到2020年确保如期实现全面建成小康社会;第二步,到2030年全面构建共同富裕社会;第三步,到2050年全面实现社会主义现代化,建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。其中,共同富裕是一个承上启下的阶段,它是全面建成小康社会的必然延伸,也是全面实现现代化的必经之路。^①

^① 胡鞍钢、鄢一龙、魏星:《2030中国:迈向共同富裕》,中国人民大学出版社2011年版,第3页。



总体篇



第一篇
DIYIPIAN

“十三五”时期是全面建成小康社会关键的最后五年,也是全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党取得决定性成果的五年,是全面进入科学发展轨道的五年。这一时期,也将为实现第二个“一百年”目标和中华民族伟大复兴的中国梦开启里程碑式的新起点。这一时期,中国将走向世界经济舞台的中心,成为世界第一大经济体,综合国力居世界前列。

本书基于党的十八大报告和十八届三中全会、四中全会决定精神,在“十二五”规划实施后评估(2011—2014年)结果的基础上,分析“十三五”时期发展的基本思路、主题主线以及主要目标,为党中央和国务院决策提供背景研究和科学依据。

“十三五”时期,国际环境的深刻变化、我国发展新的阶段性特征,尤其是进入经济“新常态”的重大趋势、重要特征,以及所面临的各种风险和重大挑战,决定了需要坚持发展这个第一要务,突出改革创新,着力在推动科学发展、转变发展方式、破解深层次矛盾上奋发有为,取得更大进展,促进中国经济保持中高速增长,迈向中高端水平,实现提质增效升级。

本篇围绕“十三五”时期主题主线、主要目标展开研究,包括以下几章:第一章对“十二五”时期(2011—2014年)经济社会发展进行评价,并根据“十二五”规划纲要提出的主要指标进行评估;第二章分析“十三五”时期国内外环境;第三章研究“十三五”时期的主题和主线;第四章对“十三五”时期的发展目标及布局提出建议。

“十二五”时期经济社会发展评价

根据党的十七届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》,“十二五”时期是全面建成小康社会的关键时期,是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。^①

随着先后召开党的十八大、十八届三中全会、四中全会,这一时期还成为全面深化改革良好开局、全面推进依法治国开启新征程的新时期,进而党中央作出了“四个全面”战略布局,成为这一时期治国理政、统筹发展的总纲,并贯穿于实现全面建成小康社会这一总目标的全过程。

与此同时,针对国内外复杂形势,特别是我国发展中的不平衡、不协调、不可持续的突出问题,提出了“稳中求进”的总方针,进入中国经济发展“新常态”,从高增长转向中高增长,这为全面实现“十二五”规划主要经济社会发展目标和重大任务创造了更好的条件,既保持了我国经济社会发展的良好势头,又在经济总量、综合国力、人民生活、公共服务等方面再上新台阶。

^① 温家宝:《政府工作报告——2013年3月5日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上》。