

Zhongyang Shierwu Guihua Jianyi
Zhongda Zhuanti Yanjiu

中央“十二五”规划《建议》 重大专题研究

(第二册)

朱之鑫 刘 鹤 主编

党建读物出版社

Zhongyang Shierwu Guihua Jianyi
Zhongda Zhuanti Yanjiu

中央“十二五”规划《建议》

重大专题研究

(第二册)

本书是中央“十二五”规划《建议》重大专题研究的成果汇总，分为四册，共27个专题。每个专题分为主报告和若干分报告，由中央、国务院有关部门和研究机构牵头并参与撰写，分别针对“十二五”规划的总体思路、“十二五”时期我国发展面临的国际环境、扩大内需战略、“三农”问题、国民经济结构调整战略、推进自主创新建设创新型国家战略、加强基础设施战略总体思路、能源资源安全战略、生态文明建设与可持续发展战略、应对气候变化和发展低碳经济思路、城镇化战略、促进就业总体思路、完善社会保障体系思路、教育发展战略、医疗卫生体制改革和总体发展思路等涉及国民经济和社会发展中的重大课题进行了系统的研究，针对不同领域的发展现状和存在问题，提出了一系列具有战略性的政策建议。各专题研究全面深入，具有较强的思想性、学术性和权威性，是深刻领会中央“十二五”规划《建议》的主要精神、准确把握我国“十二五”规划《纲要》的核心思想和深刻内涵的重要参考资料，对于研究“十二五”时期和今后更长一个时期我国各领域经济社会发展战略具有重要参考价值。

ISBN 978-7-5099-0385-8



定价：368.00元（全四册）

Zhongyang Shierwu Guihua Jianyi
Zhongda Zhuanti Yanjiu

中央“十二五”规划《建议》 重大专题研究

(第二册)

朱之鑫 刘 鹤 主编

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

中央“十二五”规划《建议》重大专题研究 / 朱之鑫, 刘鹤主编. —北京: 党建读物出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-5099-0385-8

I. ①中… II. ①朱…②刘… III. ①国民经济计划—五年计划—中国—2010~2015—学习参考资料 IV. ①F123.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 235298 号

中央“十二五”规划《建议》重大专题研究

ZHONGYANG “SHIERWU” GUIHUA 《JIANYI》 ZHONGDA ZHUANTI YANJIU

朱之鑫 刘鹤 主编

本册责任编辑: 刘海湘 本册责任校对: 钱玲娣 封面设计: 春天·书装工作室

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街6号 邮编: 100052 电话: 010-58587631 / 7681)

新华书店经销 保定市中国画美凯印刷有限公司印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 122 印张 2063 千字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5099-0385-8 定价: 368.00 元(全四册)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话: 010-58587660)

主 编:

朱之鑫 刘 鹤

编委会委员(按姓氏笔画为序):

丁 伟	丁学东	万 钢	王在邦	王光亚	王华庆	王兆星
王守荣	王志发	王昌顺	王秦平	王晓初	牛 盾	仇保兴
尹蔚民	石泰峰	卢中原	宁吉喆	朱之鑫	全哲洙	危朝安
郭贺铨	刘 鹤	刘世锦	刘明康	刘铁男	刘海燕	刘燕华
齐 骥	江 帆	许 勤	孙安民	孙志军	孙志辉	孙政才
孙树义	杜 鹰	杜一力	杜占元	李 扬	李 斌	李小雪
李克穆	李学勇	李荣融	李盛林	李智勇	李德成	李毅中
杨 雄	杨 晶	杨明杰	杨绍品	杨洁篪	杨健强	杨焕宁
吴晓青	何 宪	何家成	汪 民	沈晓农	张 平	张小建
张玉台	张来武	张国宝	张晓强	张海涛	张景安	陆东福
陈 希	陈 竺	陈 雷	陈传书	陈连增	陈宜瑜	陈晓华
陈敏尔	陈锡文	陈德铭	邵 宁	邵琪伟	苗 圩	欧阳坚
尚福林	周 建	周小川	周生贤	郑国光	郑新立	胡晓义
胡晓炼	侯云春	施尔畏	姜 力	姜伟新	祝列克	姚 刚
袁贵仁	聂振邦	桂敏杰	贾治邦	徐绍史	徐宪平	翁孟男
高西庆	高虎成	高鸿宾	郭向远	唐仁健	黄 明	曹健林
矫 勇	鹿新社	彭 森	蒋建国	蒋省三	蒋黔贵	韩 正
韩 俊	韩 康	傅自应	曾丽英	谢伏瞻	谢旭人	谢鸿光
裘援平	解振华	蔡 武	穆 虹	魏礼群	魏建国	

序 言

《中央“十二五”规划〈建议〉重大专题研究》，是根据中央为向党的十七届五中全会提出《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》而安排的重大研究专题所作的研究成果汇编。研究专题针对“十二五”规划的总体思路、“十二五”时期我国发展面临的国际环境、“十一五”经济社会发展指标完成情况和“十二五”经济社会发展主要指标展望及人口资源环境的条件分析、扩大内需战略、“三农”问题、国民经济结构调整战略、推进自主创新建设创新型国家战略、加强基础设施战略总体思路、能源资源安全战略、生态文明建设与可持续发展战略、应对气候变化和发展低碳经济思路、区域发展总体思路、城镇化战略、深化体制改革总体思路、深化国有企业改革总体思路、促进非公有制经济健康发展战略、金融业发展和金融安全战略、新形势下对外开放战略、公共安全战略、促进就业总体思路、完善国民收入分配制度问题、完善社会保障体系思路、教育发展战略、医疗卫生体制改革和总体发展思路、人才战略、完善人口政策和人口老龄化战略、文化事业和文化产业发展战略等涉及国民经济和社会发展中的重大课题进行了比较系统的研究，针对不同领域的发展现状和存在问题，提出了一系列具有战略性的政策建议。本书研究成果是深刻领会中央“十二五”规划《建议》的主要精神、准确把握我国“十二五”规划《纲要》的核心思想和深刻内涵的重要参考资料，对于研究我国各领域经济社会发展战略具有重要参考价值。

“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，也是我国经济社会继续加快发展并可以大有作为的重要战略机遇期。这一时期，受国际金融危机冲击影响，世界经济进入深度调整时期，国际经济格局面临大变革大发展大调整，影响经济政治军事变化的各类不确定因素明显增多，加剧了全球经济政治的不稳定性。同时，中国经济社会发展跨入新的历史发展阶段，按照世界银行划分标准，我国已经进入中等偏上收入国家行列，

面临着诸多严峻挑战：一是资源环境约束加剧。随着工业化的发展，我国正在进入资源性产品需求快速增长的阶段，化解资源环境与经济快速增长的尖锐矛盾，是我们必然面对的重大挑战。二是社会矛盾更加突出。随着社会结构的快速变动，各种社会问题和矛盾会不断增多并趋于复杂化，就业问题、社会保障问题、收入分配问题，以及教育、医疗、公共服务体系等一系列问题，还不能适应经济社会发展的要求，有些矛盾和问题已经相当突出并开始影响社会的稳定，统筹经济社会和城乡协调发展的任务十分紧迫。三是国际竞争压力加大。经济全球化的发展和科技进步加快，要求我们必须适应新形势，进一步提高对外开放水平，以适应我国加入世贸组织之后国内竞争国际化、国际竞争国内化的形势变化，加快科技创新步伐，进一步增强我国的综合国力和国际竞争力。四是经济社会和公共安全存有隐忧。粮食安全、金融安全、资源安全、环境安全、信息安全、食品安全、公共安全等，使我们面临着巨大的压力，任何环节出现问题都将影响甚至导致社会不稳定，必须要未雨绸缪，防患于未然，才能真正保持国民经济全面协调健康可持续发展。因此，加强我国中长期重大战略问题研究，加快转变经济发展方式，实现科学发展，是我国当前面临的十分迫切的重大任务和要求。

为充分发挥这些研究成果的作用，有必要将这些重大专题研究成果汇编成册，供广大研究人员和实际工作者研究、参考。希望能够通过这样的努力，切实为“十二五”时期和今后更长一个时期我国经济社会发展战略研究发挥更大的作用。

本书编者
2012年5月

目 录

专题八 关于加强基础设施战略总体思路研究

主 报 告	加强基础设施建设总体思路研究 国家发展和改革委员会/ 3
分报告之一	加强公路、水路基础设施建设思路研究 交通运输部/ 14
分报告之二	加强水利基础设施建设总体思路研究 水利部/ 23
分报告之三	加强信息通信基础设施建设规划思路研究 工业和信息化部/ 34
分报告之四	加强电网基础设施建设总体思路研究报告 国家能源局/ 45
分报告之五	加强民航基础设施建设思路研究 国家民航局/ 56

专题九 关于能源资源安全战略研究

主 报 告	能源资源安全战略研究总报告 国家发展和改革委员会/ 65
分报告之一	我国能源安全战略研究报告 国家能源局/ 80

分报告之二	国家粮食安全问题研究 农业部/ 93
分报告之三	关于国家粮食安全战略的研究报告 国家粮食局/ 103
分报告之四	保障国家水资源安全战略研究 水利部/ 114
分报告之五	我国土地能源资源安全战略研究 国土资源部/ 124

专题十 关于生态文明建设与可持续发展研究

主 报 告	生态文明建设与可持续发展研究总报告 国家发展和改革委员会/ 139
分报告之一	以生态文明建设为指导 积极探索中国环保新道路 环境保护部/ 155
分报告之二	建立草原生态补偿机制研究报告 农业部/ 169
分报告之三	促进生态文明建设和可持续发展的水利战略与对策研究 水利部/ 180
分报告之四	生态文明建设与可持续发展研究 国土资源部/ 191
分报告之五	生态文明建设与可持续发展林业专题研究报告 国家林业局/ 203
分报告之六	生态文明建设与可持续发展 中国社会科学院/ 216

专题十一 关于应对气候变化、发展低碳经济的研究

- 主 报 告** 关于应对气候变化和发展低碳经济研究
 国家发展和改革委员会/ 233
- 分报告之一** 应对气候变化和发展低碳经济研究
 环境保护部/ 244
- 分报告之二** 应对气候变化和发展低碳经济的水利对策研究
 水利部/ 255
- 分报告之三** 中国应对气候变化和发展低碳经济研究报告
 中国气象局/ 267
- 分报告之四** 全力推进现代林业建设 积极应对全球气候变化
 国家林业局/ 281
- 分报告之五** 应对气候变化和发展低碳经济研究报告
 中国科学院/ 295
- 分报告之六** 应对气候变化和发展低碳经济研究
 中国国际经济交流中心/ 307

专题十二 关于区域发展总体思路研究

- 主 报 告** “十二五”我国区域发展总体思路
 国家发展和改革委员会/ 333
- 分报告之一** 水利促进区域协调发展的战略研究
 水利部/ 346
- 分报告之二** 促进民族地区经济社会协调发展问题研究
 国家民族事务委员会/ 357
- 分报告之三** 长三角区域一体化发展问题研究
 上海市发展和改革委员会/ 368

分报告之四	长三角区域一体化发展问题研究 江苏省发展和改革委员会/ 377
分报告之五	长三角区域一体化发展问题研究 浙江省发展和改革委员会/ 389

专题十三 关于城镇化战略研究

主 报 告	关于城镇化发展战略研究报告 国家发展和改革委员会/ 401
分报告之一	关于“十二五”城镇化发展若干问题的研究 住房和城乡建设部/ 412
分报告之二	“十二五”时期城镇化发展的土地利用政策研究 国土资源部/ 429
分报告之三	关于城镇化战略问题研究 国务院发展研究中心/ 441
分报告之四	“十二五”城镇化战略研究 中国国际经济交流中心/ 453
后 记	 464

关于加强基础设施战略 总体思路研究

牵头单位	国家发展和改革委员会
参加单位	商务部
	交通运输部
	铁道部
	水利部
	工业和信息化部
	国家能源局
	国家民航局
	国家邮政局
	国务院发展研究中心

主 报 告

加强基础设施建设总体思路研究

国家发展和改革委员会

基础设施作为人类社会赖以生存发展的物质基础,对国民经济和社会发展具有重要支撑和保障作用。

改革开放初期,我国基础设施薄弱,总量不足。到 1978 年底,全国运输路线总里程 123.5 万公里,其中铁路 5.2 万公里、公路 89 万公里、沿海港口深水泊位 133 个、内河航道 13.6 万公里、民用航空航线 14.9 万公里、定期通航的民用机场 70 个、管道 0.8 万公里;水库 84585 座,水库总库容 4012 亿立方米,江河堤防 16.46 万公里,农田有效灌溉面积 7.27 亿亩;330 千伏以上线路 535 公里,公用变压器容量 40 万千伏安;固定电话用户 192.54 万,广播、电视覆盖率分别为 53%、2%。

总体上看,经过改革开放 30 多年来的建设,我国基础设施在保障经济社会发展方面发挥了坚实的基础性作用。

一、“十一五”完成情况

“十一五”期间,我国基础设施建设速度显著加快,建设投资持续增长,薄弱环节得到了加强,部分领域实现了技术跨越。完成投资约 11.3 万亿元,其中综合交通 7.7 万亿元、水利 0.6 万亿元、电网 1.5 万亿元、信息通信 1.5 万亿元,分别比“十五”期间增长 192%、66%、117% 和 30%。基础设施规模总量快速扩大,网络水平不断提升,适应性、安全性、可靠性、畅通性明显提高,为国民经济持续稳定健康发展提供了坚强保障。特别是在应对此次金融危机中,为我国经济增长发挥了重要拉动作用。

（一）综合交通

“五纵五横”运输大通道和综合交通枢纽建设进展顺利，格局初步形成。铁路客运专线、煤运通道建设全面展开，主要干线能力紧张状况较大缓解。城市轨道交通发展迅速。以高速公路为骨架的干线公路网初步形成，农村公路的通达程度、通畅程度普遍提高。沿海大型、深水、专业化港口初具规模，长江干线航道开始系统治理。枢纽和干、支线机场建设有序推进。邮政普遍服务网点改造工程顺利实施。输油（气）管道快速增长。综合交通运输基础设施实现了跨越式发展，能力紧张基本缓解，制约经济社会发展的瓶颈因素基本消除。

到2010年年底，全国铁路营运里程超过9万公里；城市轨道交通运营里程约1400公里；公路通车总里程401万公里，其中高速公路超过7万公里，96.6%的乡镇及东、中部96.8%的建制村通沥青（水泥）路，西部97.8%的建制村通公路；沿海港口中级及以上生产性泊位3775个（含深水泊位约1800个），年通过能力55亿吨；内河三级及以上航道里程约9100公里；民用运输机场175个；邮政局所、代办点5.1万个，邮路总里程463.6万公里；输油（气）管道达7.85万公里。

（二）水利

南水北调工程建设总体进展顺利，治淮19项骨干工程全部建成，重大水利枢纽工程建设和大江大河大湖及重要支流治理加快推进，水利保障能力进一步提升。农村饮水安全、灌区节水改造、病险水库除险加固、水土保持生态建设等农村民生水利建设取得重大进展。

到2010年年底，累计解决了2.15亿农村人口的饮水安全问题，对全国400多处大型灌区进行续建配套节水改造，基本完成200多处大型灌排泵站更新改造任务，如期完成了病险水库除险加固三年目标任务。

（三）电网

继续推进西电东送、南北互济、全国联网，实现更大范围内资源优化配置，区域主干网架和负荷中心受端网络得到显著加强，高等级电压输电技术取得突破，电网自动化水平进一步提高，城乡电网建设与改造持续推进，抗灾能力进一步增强。

预计到2010年年底，全国330千伏以上线路14万公里，公用变压器容量8亿千伏安。线损率累计下降1%，无电人口减少600万以上。西电东送规模达到

7700 万千瓦,大区电网间联络通道能力达到 2700 万千瓦。

(四)信息通信

信息通信基础设施能力不断增强。我国已建成全球规模最大、技术水平一流的通信网络,第三代移动通信(3G)网络覆盖大部分城市,建成了全球最大的 IPV6 示范网络。网络信息安全保障和应急通信能力稳步提升,信息通信基础设施自主可控能力显著提高,具备自主知识产权的 TD—SCDMA 第三代移动通信标准实现了大规模商用,一批通信制造企业进入全球先进行列。

到 2010 年年底,电话用户超过 11.5 亿户,3G 用户超过 4200 万户,互联网网民超过 4.5 亿,广播和电视综合人口覆盖率分别达到 96% 和 97%,有线电视用户超过 2 亿户。100% 行政村通电话,100% 乡镇和 91% 以上行政村开通互联网,通电行政村全部通电视。

“十一五”期间,尽管我国基础设施建设取得了举世瞩目的成绩,但深层次矛盾和问题也不断显现,主要表现在以下三个方面:

一是基础设施网络不尽完善。综合交通运输网络总量不足,铁路快速客运网尚未形成,大城市公共交通供给能力不足,特别是轨道交通建设严重滞后,国家高速公路还未形成完整网络,且部分路段压力较大,形成运输瓶颈,专业化、公用码头能力紧张,内河水运发展水平低,基础设施薄弱,许多干线机场容量面临饱和,支线机场布点不足,邮政基础网络和终端服务能力有待提高,输油(气)管道能力不足。水资源合理配置、高效利用格局和城乡供水、防洪减灾安全保障体系还不完善,大江大河部分干流防洪不达标,一些中小河流未系统治理,蓄滞洪区建设滞后,水生态环境保护 and 水土流失治理任务艰巨。新能源发电接入电网矛盾日益突出。宽带通信能力明显不足,与发达国家宽带发展的差距还在扩大。基础设施整体应急保障能力薄弱。

二是基础设施结构不尽合理。东、中、西部及东北地区区域间、城乡间基础设施发展水平不平衡。国省干线公路改造升级相对滞后,养扩管理亟待加强,农村公路服务水平低,失养现象较为严重。港口码头结构不尽合理。通用航空严重滞后。约 24% 的乡镇没有邮政局所,约 60% 的城镇居民楼没有按户设置信报箱。全国仍有近 3 亿农村人口存在饮水安全问题,一半以上的耕地缺少基本灌溉条件。城乡配电网建设仍然薄弱。各地信息基础设施发展水平很不均衡,通信普遍服务能力明显不足。

三是基础设施体制改革还不到位。部分领域和环节的市场竞争不充分,亟待改革。铁路管理体制改革有待推进,多元化投资格局有待进一步拓展;普通公路投融资面临较大压力;民航可用空域资源不足,空域管理体制和运行机制尚待理顺;邮政体制改革需进一步深化,邮政普遍服务机制亟待完善。水资源可持续利用的体制和机制不健全,水利投入尚缺乏多层次多元化的稳定增长机制。电力体制改革进展缓慢,输电与配电价格形成机制不完善,电网投资收益机制与监控体系尚未建立。电信网、互联网、广播电视网三网融合进展缓慢,相关法律法规有待完善。

二、发展形势

当今国际社会虽然出现许多不稳定因素,但和平、发展、合作仍然是主流,经济全球化趋势深入发展,我国与世界经济的相互联系和影响日益加剧。“十二五”时期是国家全面建设小康社会目标承上启下的关键时期,也是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要时期,总体上将在“扩内需、调结构”的基础上,沿着新的发展道路持续、稳定、较快地发展。

(1)“十二五”时期,国民经济将继续保持平稳较快发展,工业化、城镇化、信息化进程进一步加快,能源、原材料等大宗物资进口持续增长,出口产品与服务不断调整升级。因此,基础设施需求将呈现稳步增长态势,需要保持总量规模,包括加强综合交通运输通道和枢纽建设,加强水利、电网、通信网、互联网、广播电视网建设,为经济社会发展提供坚实的保障供给能力。

(2)随着经济结构调整,产业转型升级,人民生活水平的提高,农村消费市场的扩大,不仅要求基础设施保持一定的建设规模、充足的供给能力,而且对服务质量和水平提出更高要求。综合交通运输体系不仅要在能力上“又通又畅”,而且要在服务水平上“又好又快”;不断拓展水利服务功能;构筑结构合理、灵活高效的输电网络,实现安全、可靠和经济的电力供应;加快部署下一代互联网,重构通信网、互联网、物联网交融的全球智能信息体系,实现基础设施能力和服务水平的有效提升。

(3)构建社会主义和谐社会、保障和改善民生的趋势要求加快建设和优先安排群众最关心、最直接、最紧迫的基础设施建设,如对城乡防洪、供水和水生态安全的要求进一步提高,着力改善群众生产生活条件,提高生活质量。

(4)区域经济和城乡经济协调发展,地区间经济合作与联络进一步加强,农村经济的发展,农民生活水平的提高,要求统筹区域和城乡基础设施,促进基本公共