



中国财政科学研究院智库丛书
Think tank Series of Chinese Academy of Fiscal Sciences

聚焦『十三五』战略任务与发展思路

Strategic Tasks and Guiding Principles for 13th Five-Year Plan



中国财经出版
中国财政经济出版社

中国财政科学研究院智库丛书

聚焦“十三五”战略任务与 发展思路

中国财政科学研究院 编

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

聚焦“十三五”战略任务与发展思路/中国财政科学研究院编. —北京: 中国财政经济出版社, 2016. 10

(中国财政科学研究院智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7009 - 8

I. ①聚… II. ①中… III. ①中国经济 - 经济发展战略 - 2016—2020 - 文集 IV. ①F120.4 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 235811 号

责任编辑: 卢关平

责任印制: 刘春年

封面设计: 陈瑶

版式设计: 兰波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京京华虎彩印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 10 印张 171 000 字

2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7009 - 8/F · 5610

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190492, QQ: 634579818

中国财政科学研究院智库丛书

编 委 会

编委会主任 刘尚希

编委会委员 苏 明 王朝才 罗文光

白景明 傅志华

总 序

党的十八届三中全会在明确“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标的同时，提出了“财政是国家治理的基础和重要的支柱”的重要判断，充分彰显出财政在国家治理现代化之中的地位与作用。

强调发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，是与我国经济社会发展阶段相联系的。在改革开放初期，政府的作用是促进改革和开放，财政改革主要是推动政府职能转换、改进政府与市场关系，让市场在资源配置中发挥更大的作用。随着我国经济社会转型进入新的阶段、国家实力逐渐增强以及大国财政使命的提出，财政在改革和发展中的作用日趋多样化、全方位，涉及经济、政治、社会、文化、生态文明建设各个领域。

在市场经济不断发展的基础上，社会结构及其整个上层建筑都发生了极大变化，社会成员利益关系变得复杂起来。在经济进入新常态的背景下，这种复杂的利益关系对于财政在国家治理中作用的发挥是一个新的考验。改革开放初期，财政政策着眼于关注国内，对于国际环境关注不多，现在财政政策的一举一动都对世界经济产生重要影响；改革开放初期，财政主要解决温饱问题，经济建设成为财政工作的突出任务，现在财政既要解决发展问题，又要解决改革问题，经济、社会、政治、文化和生态文明要协同发展；改革开放初期，中央和地方财政实力虽然都较弱，但地方政府债务也少，现在国家财政实力快速扩张过程中也面临着地方政府债务特别是或有债务快速扩张的问题，财政自身可持续性发展面临挑战。

财政作为国家治理的基础正在发生多维变化。改革开放初期，财政主要从经济维度发挥国家治理基础性作用，主要是处理好政府与市场的关系；在经济社会转型、利益关系多元化背景下，财政要从多维度支撑国家治理：既有国家与市场的维度，也有国家与社会（个人）的维度，以及公共部门内部（包括中央与地方、政府部门之间）的维度。

随着财政发挥作用的多维变化，财政理念也随之发生变化。改革开放初期，政府在市场失灵的领域提供公共服务；随着时代的进步，政府承担的各种责任（城镇化、养老、医疗、教育、环境保护等）在不断增加，在政府能力有限的情况下，政府与社会资本合作呼之欲出。政府和社会资本合作打破了传统主流经济学、财政学的基本看法：政府与市场是水火不相容的，二者是对立的；公共服务领域是市场失灵的领域，只能由政府来干。过去注重政府与市场之间的分工，现阶段则注重在分工基础上的合作。政府与市场关系需要进行再改革，一些新的问题又随之产生：在多元主体提供公共服务的同时如何保障社会公共利益，如何理顺政府与社会的关系，如何理顺政府内部如中央和地方之间、政府各部门之间的关系等。财政全方位、深层次嵌入国家治理体系和治理能力现代化之中，带来了许多需要用全新理论诠释的问题，也考验着各方面的智慧。

面对新阶段、新形势和新任务，财政如何有效支撑和推动国家治理现代化更需要新思路、新思想，财政智库或财政思想库也应运而生。可以说，财政智库是财政有效支撑和推动国家治理现代化的思想源泉，也是点亮财政作用于国家治理的“智慧之灯”。发达国家在财政现代化和国家治理体系与治理能力现代化过程中，财政智库的作用功不可没。要发挥好财政作为国家治理基础与重要支柱的职能作用，财政智库的基础性作用更是不可替代。

第一，财政智库是推进国家治理决策的科学化、民主化和法制化的重要支撑。当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，破解财政改革发展稳定难题和应对全球性问题的复杂性艰巨性前所未有，迫切需要健全中国特色的财政决策支撑体系，大力加强财政智库建设，以财政科学咨询支撑财政治理的科学决策、民主决策和依法决策，以财政科学决策引领科学发展。

第二，财政智库是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。纵观当今世界各国现代化发展历程，智库在国家治理中发挥着越来越重要的作用，日益成为国家治理体系中不可或缺的组成部分，是国家治理能力的重要体现。全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，推动协商民主广泛多层制度化发展，建立更加成熟更加定型的制度体系，必须切实加强中国特色新型财政智库建设，充分发挥智库在治国理政中的重要作用。

第三，中国特色新型财政智库是国家软实力的重要组成部分。一个大国的发展进程，既是经济等硬实力提高的进程，也是思想文化等软实力提高的进程。智库是国家软实力的重要载体，越来越成为国际竞争力的重要因素，在对外交往中发挥着不可替代的作用。树立社会主义中国的良好形象，推动中华文化和当代中国价值观念走向世界，在国际舞台上发出中国声音，迫切需要发挥中国特色财政新型智库在公共外交中的重要作用，不断增强我国在国际财经和公共事务的国际影响力和国际话语权。

正是考虑到智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源，考虑到我国智库发展面临的各种瓶颈，2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，提出加强智库建设整体规划和科学布局，统筹整合现有智库优质资源，重点建设50~100个国家急需、特色鲜明、制度创新、引领发展的专业化高端智库。

中国财政科学研究院的前身财政部财政科学研究所（财科所），于1956年根据毛泽东主席的指示而成立，2016年2月正式更名。60年前财科所成立之初，就定位为政府部门的政策咨询机构，以探索我国财政经济问题和培养财政、会计专门人才为己任，为党中央和国务院中心工作服务，为财政经济发展的现实服务。为此，一代又一代财政科研人员为我国财政科研事业做出重要贡献。60年后的今天，中国财政科学研究院正致力于转型、创新，努力创建一流新型智库。

根据智库建设与发展的规划，本院推出“中国财政科学研究院智库丛书”。该丛书内容既包括本院各年度重要《研究报告》的文集，也包括本院承担完成的一些重大科研项目成果，以及本院研究人员研究、撰写的各类专著。目的在于集中展示财科院的科研成就，扩大科研成果的宣传和社会效

果，全面提升财科院的智库影响力。

不忘初心，砥砺前行。我们将明确智库建设的宗旨，在传承既有科研优势和办院特色的基础上，探寻新型高端智库建设的途径，潜心探索财政与国家治理的新理论、新观点、新思路、新对策，与各界同仁一道，共同致力于现代财政制度建设，开创国家治理现代化之美好未来。

“中国财政科学研究院智库丛书”编委会

2016年7月

以社会化改革推动市场化改革的全面深化

(代序)

刘尚希

进入“十三五”时期，中国的社会化改革应当置于全面深化改革的首位，以牵引其他方面的改革。但改革的思维仍在惯性之中，并没有对此真正引起重视。经济的新动能、供给侧改革、创新驱动是当前最流行的说法，其实都与社会化改革有内在关联。没有社会化改革，这些问题都难以解决。

一、供需脱节不仅仅是经济自身的问题

讲到供给侧，大家都知道的问题是缺乏安全有效的供给，所以消费外流达到了上万亿元的规模。如奶粉、电饭煲，甚至马桶盖，消费者都抢着买国外的，其途径是出境旅游购物或通过电商网购。这样的一些事例经过媒体放大以后，给人的印象是，我们的供给不少是无效供给。再加上传统产能普遍过剩，更是形成一种感觉，现在的问题都是供给的问题。

但这些供给方面的问题是怎么造成的？分析和研究的人不少，普遍的看法是经济自身的问题。没错，它确实是一个经济现象，不过从更深层次来观察，问题不仅仅在经济自身。消费者都希望买到有品质的、安全的产品和服务，可问题是这些东西怎么才能生产出来呢？是不是有了什么样的需求，就会产生相应的供给？其实，这是不确定的。供给与需求脱节，仅仅从经济本身难以找到答案，因为经济系统不是孤立的，都嵌入到更大的社会系统之中，并受社会系统的深层影响。例如，地球自成一个系统，但受太阳系这个更大系统的影响，而且这种影响是根本性的、长期性的。

市场通过竞争有一定的激励约束作用，但是仅仅靠市场竞争不会自发产生安全有效的合意供给。譬如说，在政府监管不到位的情况下，如果假冒伪劣的产品可以在市场上畅通无阻，那些有品质的、安全的供给从何产生？这样会产生一种逆向淘汰的结果，劣币驱逐良币，安全有效的供给就会严重不足。

任何一个做企业提供产品或服务的人，都是社会的人，都会嵌入到一定社会环境之中。作为社会的人，应当是讲良心、讲道德的，如果他是一个纯粹的经济人，为了经济利益不择手段，这时你能指望有安全有品质的供给吗？在社会约束、法律约束都很弱的情况下，这是不可能的事情。纯粹的市场竞争，既不会自动产生道德和良心来约束，也不会自动产生规则、标准和法律。所以，真正安全有效的供给既来源于市场竞争本身，更重要的是来自于社会对市场的约束，以及政府对市场有效的监管。仅仅靠市场，不会产生安全有效的供给，也无法解决供给与需求脱节的问题。很显然，这就提出了一个新的命题，那就是政府与社会的关系。

政府与社会的关系是全面深化改革的重要内容。在这里，“社会”的含义是广义的，包括文化、社会事业和社会组织等方面。这些方面的改革在党的十八届三中全会的决定中已经明确提出，但现在看来并没有取得实质性的进展。当前的改革是个什么样的状况？改革进入深水区，存在空转打滑的现象，就是说改革难以真正落地。政府与社会关系的改革自然也在其中。这是为什么？尽管原因很多很复杂，但其中最重要的是改革的顶层设计不到位。

二、各项改革都应回到国家治理现代化这个总目标上来

全面深化改革是非常复杂的系统工程，顶层设计不可或缺。那么，如何实现改革的顶层设计到位呢？

首先，要避免认识上的误区。这有两个方面很容易形成误区：一是“工程思维”。工程思维是以力学原理为基础的，其特点是确定性。任何工程设计都是以确定性——力学规律为前提的。而改革属于社会工程，是以社会科学为基础的，其特点是不确定性。任何一项改革，都无法找到像力学规律一样的确定性来支撑顶层设计。从理论上讲，改革失败的概率要远远高于工程失败的概率。所以，改革的顶层设计不能有像盖房子那样的工程思维，要预

计到有大量的不确定性在等着我们，千万不能以为，只要文件一发，改革的进程就可确定了，改革的目标就会顺利实现。二是上层设计等于顶层设计。这是不确定的，可能是，也可能不是，关键在于是不是从整体来考虑。顶层设计的真正内涵是：整体设计+上层设计。没有整体思维的顶层设计将会使改革部门化、碎片化，导致改革难以落地。在改革推进过程中，改革不协调，甚至相互掣肘的现象普遍存在。这是缺少整体设计的结果，只有纲举才能目张。

其次，改革的顶层设计要回到党的十八届三中全会确定的改革总目标。只有回到新时期全面深化改革的决定上来，我们才能把现有的五花八门的改革理出一个头绪。改革，既要问题导向，也要目标导向，两者必须有机结合。如果只有问题导向，改革就会陷入碎片化，就有迷失方向的危险。十八届三中全会明确的改革总目标，简化地说，就是国家治理现代化。国家治理的现代化，意味着新时期的改革是国家治理的改革，国家治理的改革也就是要重塑一个新的国家治理结构，使之适应中国当前发展新阶段的新要求。用政治经济学的语言来表达，就是要重构生产关系以适应当前生产力发展的状况。

有一个非常形象的比喻，我们的脚长大了，但是鞋子还是以前的，大脚穿一双小鞋走路，会很别扭，走不快，也走不稳，我们要打造一双新鞋，这双新鞋就是一个新的国家治理结构。问题是，国家治理结构究竟是什么呢？这要具体化，不能停留在一个抽象概念上。

三、从整体出发，重塑国家治理结构

国家治理结构有三个基本维度：第一个维度是政府与市场的关系，这个维度的改革搞了30多年将近40年了，至今还没有完成。第二个维度，政府与社会的关系，现在提出来了，但这个维度的改革并没有实质性的突破，我们是在没有整体设计的情况下，从各个侧面在迂回地进行第二个维度的改革，譬如说科教文卫的改革，就是在各个领域去分别实施的，缺乏统一的整体设计。还有一个维度，即第三个维度，中央与地方的关系。这三个维度从整体上构成了一个国家的治理结构，不同的国家治理结构实际上体现在这三个维度关系怎么去处理，遵循什么样的原则。

在这三个维度关系中，政府与市场的关系、政府与社会的关系是基础。政府与市场、政府与社会的关系没理顺、没搞明白，中央与地方的关系也难以有实质性的进展。当然，中央与地方关系没理顺，也会制约政府与市场、政府与社会关系的处理。那么，政府与市场的关系、政府与社会的关系该如何去处理？从中国现有的情况来看，应当是分权改革。

向市场分权，称之为市场化的改革，目的是构建经济的微观基础，建立现代企业制度，即经济组织是自治的。传统的国营企业不是自治自主的，而是依附于政府各个部门，市场化改革改变了这种状况。

政府与社会的关系也需要分权改革，政府要向社会分权，构建社会的微观基础，形成社会的自治。这也就是要形成各种各样的社会自治组织，增强社会自我净化、自我约束、自我管理的能力。没有社会的自主管理，什么都依靠政府来管理，在市场化程度不高的条件下也许是可以的，但随着经济市场化程度的提高，各种利益主体越来越多元化、利益关系越来越复杂化、多层化，政府将会越来越力不从心，因为超出了政府的能力范围。

四、社会化改革是当前全面深化改革的短板

向市场分权和向社会分权，用党的经典理论来解释的话，可以很好地进行表达，那就是群众路线。市场化的改革就是走群众路线，在经济领域发动群众、依靠群众，让群众去配置资源，创造财富。在社会领域同样也要走群众路线，向社会分权，相信群众，依靠群众，形成社会自治，让社会有自我约束、自我管理的能力。

在这个基础上，就会形成一种新的关系：社会与市场的关系。社会与市场的关系应当是一种互动的关系，也是一种互补和相互制约的关系。前面说的供给问题，如果以社会对市场形成有效的约束，如果企业家都有社会责任意识，在经济领域活动的各个主体都有一种职业良心、有做事的底线，供给中出现的各种各样的问题会大大减少，老百姓各种各样的担忧、消费的外流也不至于像今天这么厉害。当然，消费的外流是很自然的，全球化了，会在旅游的时候买一些国外有特色的产品。但是像奶粉这种生活必需品普遍去买国外的，实际上反映了消费者对国内产品的不信任，有一种不安全感才会导致这种局面。

很显然，在这里有政府的问题，标准陈旧、且不合理，监管不到位，法治不健全；同样，社会自治也是不到位的，社会没起到约束市场的作用，不但没能为市场导航，反而导致市场侵蚀了社会。伦理道德、职业操守和社会责任普遍缺失；而唯利是图，不择手段，不讲诚信成了普遍现象。企业家精神、工匠精神的缺失，就反映出社会发育严重滞后于市场化。缺乏社会约束的市场肯定是不健康的市场，是功能残缺的市场。创新意识不足，投机、泡沫、短期化等等这些现象都是从中衍生出来的。

从中不难看出，政府与社会的关系这个维度的改革太弱，社会与市场的关系不正常，单兵突进的市场化改革也难以深化。从整体观察，各个维度的改革是相互关联的，在当今改革发展新阶段，再沿着过去改革的路径，主要在市场化改革上发力是不够的。在新的条件下，我们需要进一步解放思想，通过向社会分权的改革来深化向市场分权的改革，即以社会化改革来深化市场化改革，以社会化改革来推动改革的全面深化，来重构国家治理结构。

五、以社会化改革来统揽科教文卫等领域的改革

中国现阶段的发展越来越具有整体性特征，这种整体性特征就是要求各个维度都要通过改革来促进发展，这种发展既有经济的发展也要有社会的发展。我们过去30多年的发展主要是在体魄上，主要是长个了，像青少年一样，现在不仅需要强健的骨骼，更需要健康的心理和成熟的精神。以政府与市场关系为主线的市场化改革，实现了“长个”的目标，我国已经成为世界第二大经济体。但不能满足于此，以政府与社会的关系为主线的社会化改革，则要实现新的目标：长精神，以社会的发育来促进市场的健康，以社会理性来引领经济理性，以价值理性来引导工具理性。进入知识经济时代，社会公共价值不仅体现在对人行为的约束上，也更多体现在产业结构、企业价值和产品附加值上。不体现文化、社会价值的产品，其附加值就难以提高。

在现有体制下，社会化改革包括两大块：一块是体制内，涵盖各个领域的事业单位；另一块是体制外，涵盖各领域的民间社会组织。这类似于我们的企业，过去有大量国营企业，通过改革变为市场主体；同时，放开搞活，产生了大量民营企业。在社会领域也有国有事业单位，非国有的则被称之为民间的各种社会组织。从科教文卫等各个领域来看，既有事业单位，也有民

办组织，如研究院所、学校、医院、影剧院、养老院等等。对于体制内的社会化改革，集中体现为事业单位体制改革；对于体制外的社会化改革，则集中表现为放开搞活，减少管制。无论体制内，还是体制外，社会化改革的目标是一致的，即构建社会微观基础，激活社会活力。

以政府与社会关系改革为主线的社会化改革，首先要突破的是事业单位体制的改革，这跟当年的国营企业的改革是类似的。事业单位要变成独立的社会主体，而不是依附于政府的各个部门。只有这样，当前的科教文卫、科研院所的改革才有微观基础，有了微观基础，才能进一步深化科教文卫各个领域的改革。构建社会微观基础，打造社会自治主体，这是社会化改革的核心。当前科教文卫改革之所以举步维艰，是因为缺少整体设计；而之所以没有整体设计，则是因为缺了社会化改革这个抓手；之所以找不到这个抓手，则是因为没有着眼于微观基础的构建。

当然还要进一步放权，让民间社会组织充分发展起来，既可以办医院、也可以办学校、办慈善，还可以办行业协会等等。这些民间社会组织和事业单位融合发展，就可形成现代社会事业制度。有了现代社会事业制度，再有完善的市场制度，两者匹配起来，中国的发展才能是完整的，也只有这样，中国的发展才能是健康的、可持续的。

中国全面的发展、整体的发展，需要全面的、整体的改革，即构建一个新的国家治理结构。我们要以社会化改革来推动整个国家治理结构的系统性重塑，尽管经济的改革、市场化改革并未完成，但当前迫切需要破题的是政府与社会关系的改革。科技、教育、卫生、文化等方面的改革都应纳入到这个维度来统筹考虑、整体设计。

实现创新驱动，提高劳动生产率，从何而来？这离不开政府与社会关系的改革，以及社会与市场关系的构建。在这方面没有实质性的突破，光靠企业成为创新的主体是远远不够的。经济创新要靠社会创新。社会创新是经济创新的上游，必须要有活力，唯有源头活水，创新驱动才能真正落地。

目 录 ■ ■ ■ ■

“十三五”时期财政金融有效支持实体经济的对策研究 ——全方位提升经济效率跨越“中等收入陷阱”	刘尚希 孟 艳 (1)
中国需求结构变化及“十三五”需求走势	王志刚 邢荷生 李枢川 (11)
“十三五”时期农业和农村发展的重大任务和主要措施	张立承 申学锋 张 绘 (50)
“十三五”时期产业结构调整的方向和政策 ...	文宗瑜 等 (62)
“十三五”时期实施创新驱动发展战略的方向和重点	韩凤芹 樊轶侠 赵 伟 (79)
“十三五”时期推进能源革命的政策取向	苏 明 陈少强 等 (98)
“十三五”时期推进京津冀协同发展重在体制机制创新	傅志华 石英华 封北麟 于长革 (111)
创新驱动战略的基本框架和政策体系	程北平 张 鹏 郝晓发 孙 维 (128)
后 记	(142)

“十三五”时期财政金融有效支持 实体经济的对策研究

——全方位提升经济效率跨越“中等收入陷阱”

刘尚希 孟 艳

摘 要：

“十三五”时期是中国经济结构升级换代的关键时期，本文通过分析宏观经济运行面临的有利因素和突出风险，提出通过全方位创新提升实体经济的效率，加快经济结构调整。在此基础上，从财政金融与实体经济相生相克的逻辑关系来认识财政金融发展的内涵，强调财政金融对转型升级的关键作用，探讨未来五年财政金融改革的具体措施。财政作为国家治理的基础，支持实体经济发展可从化解风险和深化财税改革两个视角形成基本思路。金融支持实体经济发展，需要从金融体系的顶层设计入手，加快改革金融管理体制和社会资金的配置格局，不断优化金融结构。

关键词：

财政金融 实体经济 经济结构 经济效率

“十三五”时期（2016—2020年）是中国经济结构实现升级换代，跨越中等收入陷阱，全面建成小康社会并进入更高经济发展阶段的关键时期。升级换代是我们努力追求的发展目标，中等收入陷阱则是需要谨慎避免的风险，完成这两项任务，都要求“十三五”时期的实体经济发展水平整体上有质的提升，在保持合理经济增速的情况下，提高经济增长的质量。目前，中国已成长为世界第二大经济体，又是人口最多的国家，还面临着环保压力、资源瓶颈、人口老龄化、经济下行风险、国际竞争加剧等诸多制约因素，以如此庞大的体量实现经济发展更上一层楼非常具有挑战性。

过去依赖要素高投入的发展模式已不可持续，可行的路径只有以全方位创新提升实体经济的效率，即通过科技创新、管理创新、机制创新和制度创新，激发经济运行的活力，优化资源配置，统筹兼顾长短期目标，化解各种矛盾和风险。在此过程中，财政金融是关键。只有财政金融与实体经济形成良性循环，转型升级才有可能。

一、对“十三五”时期宏观经济运行的基本预判

经济史表明，经济结构调整的过程，是资源配置格局重新组合和转换的过程，也是优胜劣汰的产业升级过程。但无论是劣势产业的淘汰出局，还是新兴业态和新兴产业的培育，都需要支付相应的成本。如果这种新旧更替的高额成本与经济增速严重下滑复合在一起，会加重结构调整的代价，甚至引发经济衰退，结构调整的过程也会因此更为痛苦；如果继续以扩张性政策刺激经济增长，则类似饮鸩止渴，不仅不可持续，而且还会延迟调整进程，阻碍未来经济发展。

未来五年是中国经济结构调整的突破阶段，在宏观经济运行的诸多领域需要系统化的战略思维，权衡利弊，统筹兼顾长短期利益，寻求调整过程的平衡之道。在总体要求上会承接“十二五”收官之年的思路，即：“着眼于保持中高速增长和迈向中高水平的‘双目标’，坚持稳政策预期和促改革调结构‘双结合’，打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务‘双引擎’，推动发展调速不减势、量增质更优，实现中国经济提质增效升级。”

从国内外环境分析，实现“十三五”时期的经济发展目标和总体要求，我