



光华书系
学术琼林



光华管理学院
Guanghua School of Management

30
1985-2015

Transformation and Upgrading
_____ of _____
the Chinese Economy

中国经济的 转型升级

从“十二五”看“十三五”

徐宪平

—— 著 ——



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

Transformation and Upgrading
of
the Chinese Economy

中国经济的 转型升级

从“十二五”看“十三五”

徐宪平

著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国经济的转型升级:从“十二五”看“十三五”/徐宪平著. —北京:北京大学出版社, 2015.9

(光华书系·学术琼林)

ISBN 978-7-301-26322-8

I. ①中… II. ①徐… III. ①中国经济—转型经济—研究 IV. ①F12

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第225375号

- 书 名** 中国经济的转型升级——从“十二五”看“十三五”
著作责任者 徐宪平 著
策划编辑 贾米娜
责任编辑 李笑男
标准书号 ISBN 978-7-301-26322-8
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路205号 100871
网 址 <http://www.pup.cn>
电子信箱 em@pup.cn QQ:552063295
新浪微博 @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
印 刷 者 北京大学印刷厂
经 销 者 新华书店
787毫米×1092毫米 16开本 22.75印张 320千字
2015年9月第1版 2015年10月第2次印刷
定 价 65.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

自序

2015年2月，我从国家发展和改革委员会工作岗位上退下来。承蒙北京大学光华管理学院和清华大学经济管理学院、公共管理学院的邀请，开始在学校讲课，主讲的题目是“中国经济的转型升级——从‘十二五’规划实施看‘十三五’战略取向”。

这一题目与我以往的工作密切相关。我曾主持编制过长沙市经济社会发展“九五”计划，负责和参与编制过湖南省经济社会发展“十五”计划、“十一五”规划。2009年5月到国家发展和改革委员会工作后，参与中央“十二五”规划建议起草，参与“十二五”规划纲要编制实施和“十三五”规划基本思路研究工作。这几年，还参与了全国主体功能区规划、“十二五”综合交通运输体系规划、十八大关于我国经济社会发展到2020年目标任务重点课题、深化收入分配制度改革若干意见、国家新型城镇化规划、推动长江经济带发展的指导意见和交通规划、深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略若干意见等重要政策文件的研究制定。从2010年首次在人民大会堂宣讲中央“十二五”规划建议开始，到以后在中央党校、国家行政学院、国防大学和一些部门、地方讲课，我的课件内容一直在充实、完善。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央提出了一系列治国理政的新理念，做出了一系列重大战略决策，细细学习领会习近平总书记的重要讲话和李克强总理近年所作的政府工作报告，使我对

中国经济转型升级这一重大问题，有了更多、更深的认识。

在备课、讲课的过程中，我系统地梳理了大量的资料和自己的观点，经过与老师和同学们的交流沟通，我萌生出把课件整理出版的念头。今年是实施“十二五”规划的收官之年，也是编制“十三五”规划的关键之年。过去五年，经济转型升级取得了哪些主要进展、存在哪些突出问题？今后五年，经济转型升级的宏观背景、战略重点是什么？这是社会各个方面普遍关注的焦点，也是我一直研究思考的问题。非常荣幸的是，2015年6月中旬，北京大学光华管理学院的蔡洪滨院长正式通知我，学院决定授予我“特聘教授”的职位，每年有一定的教学工作量，指导学生的论文写作，参与有关政策研究等。我欣然接受了这份邀请，也十分感谢光华管理学院的信任。我决定把这本书稿交由北京大学出版社付梓。

我很乐意当一名教师。就我的工作经历而言，从农村到工厂，从基层到机关，从公司到政府，从地方到北京，对下情与上情、微观与宏观、实践与理论，都有一定的了解。就我的学习经历而言，过去结合工作实践，一直没有放松过读书思考，也注意做些较为深入的研究。我在读硕士期间，研究的重点是“现代企业的产权制度”；在读博士期间，完成博士论文《中国资本市场中的风险投资》（金融出版社2002年版）；在哈佛大学肯尼迪政府学院做访问学者时，对美国的信用体系进行过专题研究。我愿意把自己多年的积累总结梳理，与同学们分享、互动、相长，希望能够对他们或多或少有些帮助，也使自己保持思想的鲜活。

我不是一个理论工作者，这本书更多的是从实践的角度把自己经历的、见证的东西写出来，里面较多的政策解读，有个人的研究思考，也有知识、信息的传播扩散。

记得在乡下当知青的时候，点着煤油灯，读海克尔的《宇宙之谜》，我很喜欢扉页上的那首诗：

辽阔的世界，宏伟的人生，
长年累月，精诚勤奋，
不断探索，不断创新，
常常是周而复始，永不停顿，
忠于守旧而又乐于迎新，
心情舒畅，目标纯正，
啊！这样你又会前进一程。

是为序。

徐宪平

2015年9月

○ ○ ○ ○ 目 录
○ ○ ○ ○
C O N T E N T S



导 论 / 1

全球经济处于转型阵痛期 / 2

中国经济转型在曲折中前行 / 5

“十三五”时期特殊的转型使命 / 8

本书的结构 / 10

上篇 “十二五”规划编制实施的回顾

第 1 章 “十二五”规划确立的方针目标 / 15

1.1 五点基本要求 / 16

推动结构调整 / 加快科技进步 / 突出改善民生 / 强化节能环保 /
深化改革开放

1.2 十大政策导向 / 18

经济增长速度的讨论 / 能源消费总量的控制 / “两同步”方针的
提出

1.3 二十四个主要指标 / 20

预期性指标与约束性指标 / 强化资源环境民生指标约束

1.4 十八个重点专项规划 / 22

关于基本公共服务体系规划 / 关于战略性新兴产业规划 / 关于综
合交通运输体系规划 / 关于社会信用体系建设规划



目录

CONTENTS

第2章 “十二五”规划前四年的主要进展 / 25

- 2.1 经济增长超过预期目标 / 25
- 2.2 战略性新兴产业和服务业占比提升 / 26
- 2.3 粮食产量持续实现“四连增” / 29
- 2.4 交通、能源、水利建设成就显著 / 29
- 2.5 科技教育投入大幅增加,专利拥有量实现翻番 / 30
- 2.6 基尼系数及城乡居民收入差距呈缩小态势 / 31
- 2.7 改革开放有新举措、新突破 / 33
- 2.8 “十二五”规划指标预计完成良好 / 34

第3章 经济转型升级面临的突出问题 / 36

- 3.1 结构性矛盾依然突出 / 36
需求结构不合理,投资消费失衡 / 产业结构不合理,服务业比重过低 / 城乡结构不合理,城镇化水平和质量不高 / 区域结构不合理,东中西发展差距较大
- 3.2 资源环境代价过高 / 42
人均资源短缺,能源资源消耗过大 / 温室气体排放总量大、增长快 / 大气、水、土壤三大污染突出
- 3.3 科技创新能力不强 / 46
全球创新指数评估排名靠后 / 研发投入不足 / 有效科技产出不高 / 科技成果转化率低
- 3.4 财政金融风险增大 / 50
财政收支矛盾突出 / 政府债务增加过快 / 企业债务居高不下 / 金融领域存在风险

目 录
CONTENTS



3.5 社会矛盾复杂多发 / 55

居民收入分配差距过大 / 涉及群众利益的问题较多 / 社会不稳定事件频发

中篇 “十三五”时期经济转型升级的 宏观背景和基本思考

第4章 “十三五”时期经济转型升级的国际环境 / 61

4.1 全球经济在深度调整与分化中艰难前行 / 61

全球经济形势总体略好于“十二五”时期 / 主要经济体复苏态势和政策取向出现分化 / 我国经济面临外需减弱和竞争加剧双重压力

4.2 世界科技革命推动新一轮产业变革 / 67

创新密集和产业变革时代来临 / 新一轮科技产业革命的方向 / 历史性交汇中的机遇和挑战

4.3 能源格局发生重大结构性变化 / 73

美国页岩油革命带来的冲击 / 能源版图变化与地缘政治博弈 / 新能源、可再生能源重塑能源结构 / 我国能源发展的有利条件与安全隐患

4.4 大国博弈带来的竞争合作尖锐复杂 / 76

美国的国际地位与中美新型大国关系 / 多极化世界与我国开放合作格局 / 国际治理体系与我国的责任义务



目录

CONTENTS

第5章 “十三五”时期经济转型升级的国内环境 / 80

5.1 最大的背景：“四个全面”的战略布局 / 80

“四个全面”构成有机统一整体 / “四个全面”统领未来发展全局 /
“四个全面”营造健康发展环境

5.2 最大的特征：经济发展进入新常态 / 82

增长条件发生变化：传统要素优势逐步减弱 / 增长动力发生变化：
由要素投资驱动向创新驱动转换 / 增长速度发生变化：潜在经济
增长率下降

5.3 最大的挑战：跨越“中等收入陷阱” / 87

“中等收入陷阱”的概念与内涵 / 国际经验与教训 / 经济、社会、
生态的主要难点

5.4 最大的演进：市场在资源配置中起决定性作用 / 91

三十多年改革主线：政府与市场作用 / 从“基础性作用”到“决定
性作用” / 政府、市场、社会关系的变化

第6章 “十三五”时期经济转型升级的基本思考 / 94

6.1 导向：提质增效升级 / 94

核心是提高全要素生产率 / 推动经济增长从数量型向质量型转变 /
推动产业结构从中低端向中高端发展 / 推动生态环境从总体恶化
向明显改善迈进 / 统筹经济增长、劳动就业和居民收入指标设定

6.2 动力：改革、创新、开放 / 100

以深化改革释放发展活力 / 以创新驱动增强内生动力 / 以全面开
放提升国际竞争力

目 录

C O N T E N T S



6.3 路径:推动“四化同步” / 102

“四化同步”是中国特色 / “四化同步”有后发优势 / “四化同步”要融合创新

6.4 目标:全面建成小康社会 / 104

贵在全面,重在建成 / 总体推进,两个翻番 / 攻坚克难,补齐短板

下篇 “十三五”时期经济转型升级的若干战略重点

第7章 实施创新驱动发展战略 / 109

7.1 基本内涵:从科技创新到全面创新 / 109

一个核心 / 双轮驱动 / 多维目标

7.2 路径选择:从观念变革到技术变革 / 111

市场是创新的根本力量 / 企业是创新的主体力量 / 人才是创新的最活跃力量 / 政府是创新的推动力量 / 以低碳技术引领能源生产消费变革 / 以生物技术引领健康领域变革 / 以智能技术引领制造业变革 / 以新一代信息技术引领互联网变革

7.3 战略举措:从体制改革到政策引导 / 119

改革创新机制:激发大众创业、万众创新 / 发展智能制造:加快世界制造强国建设 / 推进“互联网+”:实现开放融合、万物互联

第8章 推进以人为核心的新型城镇化 / 140

8.1 何谓中国特色的新型城镇化? / 140

城镇化的含义 / 新型城镇化的内涵 / 我国城镇化所处的发展阶段 /



目录

C O N T E N T S

推进新型城镇化的重大意义

8.2 世界城市化发展的主要态势 / 153

世界城镇人口持续增长 / 城镇人口向大城市集中趋势明显 / 城市群主导的城市化浪潮方兴未艾 / 越来越多国家重视人口空间布局优化 / 包容性发展成为世界城市发展的重要目标

8.3 推进新型城镇化的战略重点 / 158

首要任务:推进农业转移人口市民化 / 主体形态:城市群带动各类城镇协调发展 / 城市可持续发展:创新绿色智慧人文城市建设 / 城乡发展一体化:促进城乡共同繁荣

8.4 统筹新型城镇化的制度安排 / 179

人口管理制度:强化户籍、居住、人口管理制度的衔接 / 土地管理制度:推进农村土地三项改革试点 / 资金保障机制:多元化、低成本、可持续 / 行政管理体制:探索新型设市模式 / 城镇住房制度:市场配置与政府保障相结合 / 深化改革试点:突破在地方,规范在中央

第9章 统筹区域协调互动发展 / 187

9.1 区域发展战略的历史演进 / 187

沿海和内地工业平衡发展阶段 / “先富带后富”非均衡发展阶段 / 东、中、西、东北地区协调发展阶段 / 跨区域组合式互动发展阶段

9.2 新常态下“四大板块”的发展重点 / 192

西部:以实施新一轮开发开放推进全面小康 / 中部:以构建现代产业体系打造新的增长极 / 东北:以推进老工业基地转型发展实现全面振兴 / 东部:以技术制度全面创新提升国际竞争力

目 录
C O N T E N T S



9.3 新“三大战略”的主攻方向 / 199

新“三大战略”的特征与意义 / “一带一路”:构建开放发展的新格局 / 京津冀:唱响协同发展的主旋律 / 长江经济带:打造创新发展的新引擎

9.4 主体功能区建设的制度设计 / 208

从“胡焕庸线”到主体功能区 / 四种开发方式、三大空间格局 / 不同主体功能区的差别化政策

9.5 海洋强国战略的科学谋划 / 214

陆海统筹与海洋强国 / 海洋经济:拓宽发展空间 / 海洋生态:优化开发方式 / 海洋权益:维护蓝色疆域

第10章 完善现代基础设施网络 / 220

10.1 现代基础设施的发展方向 / 220

布局网络化 / 服务一体化 / 管理智能化 / 装备自主化 / 技术标准化

10.2 全面建设综合交通网络 / 223

区际交通:完善“四大网络” / 城际交通:加快城际铁路发展 / 城市交通:突出公共交通优先 / 城乡交通:统筹一体化建设

10.3 加快建设新一代信息网络 / 234

加快宽带网络普及升级 / 优化国家骨干网络架构 / 加强应用基础设施建设

10.4 大力发展智能电网 / 238

智能电网的概念与特征 / 强化智能电网关键技术开发 / 加强智能电网标准体系建设 / 建立智能电网统筹推进机制



目录

CONTENTS

第 11 章 建设生态文明美好家园 / 247

11.1 生态文明建设:基本内涵、方针和途径 / 247

绿色发展:生态环境优先 / 循环发展:资源综合利用 / 低碳发展:
应对气候变化

11.2 控制能源消费总量:从弹性到刚性 / 250

发展就是燃烧,燃烧就是排放 / 强度控制与总量控制 / 多元发展
与低碳转型 / 重视开发“第五能源”

11.3 提高资源利用效率:重点领域和关键环节 / 254

节约水资源:以水定需,量水而行 / 节约土地资源:严控增量,盘
活存量 / 节约矿产资源:合理开发,综合利用

11.4 强化环境污染治理:实施三大行动计划 / 257

实施大气污染防治行动计划 / 实施水污染防治行动计划 / 实施
土壤污染防治行动计划

11.5 促进自然生态保护与修复:从源头上扭转恶化趋势 / 262

保护和培育森林生态系统 / 保护和治理草原生态系统 / 保护和
修复荒漠生态系统 / 保护和恢复湿地与河湖生态系统

第 12 章 加快基本公共服务均等化 / 271

12.1 基本公共服务:全面小康的重点与难点 / 271

一项最基础、最重要的任务 / 一块亟须补齐的短板 / 一个转型时
期的突出矛盾

12.2 公共服务制度的国际比较 / 273

北欧模式:普惠型 / 欧洲大陆模式:合作型 / 美国模式:补缺型 /

目 录

CONTENTS



- 东亚模式：发展型
- 12.3 推进保基本、全覆盖、可持续的均等化 / 281
- 保基本：以“五有”为核心的制度安排 / 全覆盖：从制度覆盖到人人覆盖 / 可持续：量力而行，量入为出
- 12.4 基本公共服务制度保障和模式创新 / 286
- 长效机制：财力保障、法制保障 / 资源配置：优化整合、强化基层 / 供给模式：多元化、多样化
- 12.5 “十三五”时期的三个着力点 / 289
- 构建城乡均等的公共就业创业服务体系 / 实施高中阶段教育免费制度 / 实现基础养老金全国统筹

第 13 章 挖掘改革新红利 / 295

- 13.1 行政体制改革 / 295
- 从宏观调控体系到微观服务体系 / 从行政审批改革到政府职能转变 / 从负面清单到权力清单
- 13.2 金融体制改革 / 299
- 中小金融机构：放宽准入与改造提升 / 互联网金融：鼓励创新与防控风险 / 资本市场：多元发展与加强监管 / 金融信用体系：加快建设与开放应用
- 13.3 国有企业改革 / 307
- 中心问题：增强活力和提高效率 / 主要途径：分类改革和混合发展 / 制度保障：国有资产管理体制和现代企业制度
- 13.4 收入分配改革 / 312
- 坚持“两个同步” / 完善“两个机制” / 实现“三个目标”



目录

C O N T E N T S

第 14 章 构建开放新格局 / 317

14.1 全球化趋势与大开放时代 / 317

全球化进程是否退潮? / 大开放与国家繁荣、民族复兴 / 共享开放的世界

14.2 “一带一路”引领开放格局 / 322

“一带一路”的建设方向 / 海陆联动的开放体系 / 重点省份的发展定位 / 国际通道的战略考虑

14.3 自由贸易区推动创新突破 / 328

基本内涵与意义 / 推动国际自由贸易区谈判 / 加快国内自由贸易试验区建设

14.4 产能装备“走出去”扩大开放布局 / 334

多重目标与趋势 / 重点领域和合作方向 / 重点国别和重大项目

14.5 开创性的三大金融推手 / 338

亚投行——面向亚洲基础设施需求 / 丝路基金——服务“一带一路”互联互通 / 金砖银行——携手金砖国家共谋发展

参考文献 / 343

后记 / 347

导 论

纵观人类经济发展史和世界强国兴衰史，经济转型升级始终是永恒的主题，它与社会财富增长、个体福利改善等的共同演进，一并构成了经济发展的历史轨迹和主要图景。正是在不断转型升级中，人类逐渐摆脱了蛮荒和饥饿，学会了远航和飞翔，启蒙了思想和制度，驱动了农业社会向工业社会的转变，踏上了迄今为止最伟大的道路。

在这条道路上，一些国家出发得早，工业化、城镇化已经完成，但这并非意味着经济转型就此结束，不断涌现的新技术、新思想，以及新问题、新矛盾的接踵而至，无不是激发转型持续进行的因子。一些国家起步得晚，工业化、城镇化任重道远，人们摆脱贫困愚昧，追求更充足的机会、更体面的生活和国家强盛的梦想，无不是推动转型持续进行的动力。同时，由于技术和制度条件的改善，各国之间经济往来的规模频度空前放大，彼此相互依存，联系日益紧密，这使得经济转型成为一个内外相连、动态调整的大系统。当今世界既不存在闭门造车的转型，也没有独善其身的转型，谈经济转型必然要将其放在全球的语境下、动态的情形中，否则便失去了基本前提和约束条件。

对于中国而言，改革开放三十多年以来，经济的快速增长和民生的大幅改善，直接受益于宏伟而有效的经济转型。从封闭到开放，从计划到市场，我们逐渐吸收并创造了先进的技术和良好的制度，构成了经济增长的基础和转型升级的动力。无论是从科斯所言的组织成本、