

经济社会发展的主要预期 目标和需要把握的重点

肖炎舜 高振宇 著



中国言实出版社

十二届全国人大三次会议《政府工作报告》学习辅导

经济社会发展的主要 预期目标和需要把握的重点

肖炎舜 高振宇 著

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济社会发展的主要预期目标和需要把握的重点 / 肖炎舜, 高振宇著. —北京: 中国言实出版, 2015.3
ISBN 978-7-5171-1206-8

I. ①经… II. ①肖… ②高… III. ①中国经济—经济发展—研究②社会发展—研究—中国 IV. ①F124

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第052358号

责任编辑: 马晓冉

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲16号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853(总编室) 64924716(发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销	新华书店
印 刷	三河市祥达印刷包装有限公司
版 次	2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷
规 格	850毫米×1168毫米 1/32 0.5印张
字 数	8千字
定 价	3.50元 ISBN 978-7-5171-1206-8

经济社会发展的主要 预期目标和需要把握的重点

李克强总理在十二届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》强调：“要把握好总体要求，着眼于保持中高速增长和迈向中高端水平‘双目标’，坚持稳政策稳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。”《报告》确定了今年经济社会发展的主要预期目标，明确提出“稳定和完善宏观经济政策”、“保持稳增长与调结构的平衡”、“培育和催生经济社会发展新动力”，从总体上对2015年政府工作的重要方面作出了科学部署。我们要认真学习领会，全面理解和把握。

一、合理确定经济社会发展主要预期目标

《报告》提出，今年经济社会发展的主要预

期目标是：国内生产总值增长 7% 左右，居民消费价格涨幅 3% 左右，城镇新增就业 1000 万人以上，城镇登记失业率 4.5% 以内，进出口增长 6% 左右，国际收支基本平衡，居民收入增长与经济发展同步。能耗强度下降 3.1% 以上，主要污染物排放继续减少。这些指标勾画了今年我国经济运行合理区间，基本着眼点是，推动发展调速不减势、量增质更优，使经济保持中高速增长和迈向中高端水平。实现这些目标，今年我国经济将继续在全球发展中保持领先地位，顺利实现“十二五”圆满收官，满怀信心地跨入“十三五”时期。

经济增长速度是宏观调控各目标中的核心目标。《报告》提出“国内生产总值增长 7% 左右”，是充分考虑经济发展新常态，反复权衡各种支撑因素和条件、各方面需要和可能的结果。第一，发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须有合理的增长速度。我国是世界上最大的发展中国家，仍处于并将长期处于社会主义初级阶段。必须毫不动摇坚持以经济建设为中心，切实抓好发展这个执政兴国第一要务。今年增长预期目标确定在 7% 左右是必要的。这个速度与全面

建成小康社会的目标是相衔接的，以这样的速度保持较长时期发展，我国可以实现 2020 年国内生产总值比 2010 年翻一番的目标，实现现代化也会有更加雄厚的物质基础。稳增长也是为了保就业。随着服务业比重上升，小微企业增多和经济体量增大，现在经济增长一个百分点，可增加就业 170 多万人，7% 左右的速度可以实现比较充分的就业。第二，7% 左右的增长速度反映现阶段经济增长潜力，符合经济发展的客观实际。经济发展进入新常态后，经济增长速度从 10% 左右的高速增长转向 7% 左右的中高速增长，是我国经济发展阶段性特征的必然反映，是不以人的意志为转移的。要素成本上升，资源环境约束增强，经济体量大，这些都导致增长难度加大。国际分工格局加快调整，发达国家再工业化和发展中国家与我同质竞争加剧，我国经济发展面临“两面夹击”压力。第三，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，我们有条件有信心实现 7% 左右的增长。我国经济长期向好趋势没有改变，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进，有巨大的潜力、韧性和回旋余地，可以实现换挡而不失速，在相当长时期保持

中高速增长。第四，7%左右的增长速度要求把握发展“质”和“量”的平衡。我国经济发展正处在爬坡过坎的关口，体制机制弊端和结构性矛盾是“拦路虎”，必须坚持不懈依靠改革推动科学发展，加快转变经济发展方式，实现有质量有效益可持续的发展。第五，7%左右是一个区间值，在实际工作中要努力争取更好结果。今年经济运行中季度数据可能会围绕7%小幅波动，要正确认识，不能过度解读。7%左右是一个全国性的目标，有的地区可以高一些，有的地区可以低一些，各地区应从实际出发确定经济发展目标。今年国内外发展环境依然复杂严峻，稳增长的难度加大，即使是7%左右的增长速度，也需要经过艰苦努力才能实现。各地区要积极进取、挖掘潜力，努力争取更好结果。

与经济增长预期目标相适应，《报告》提出，今年“城镇新增就业1000万人以上，城镇登记失业率4.5%以内”。这是连续两年把城镇新增就业目标确定在1000万人以上，而且今年把城镇登记失业率从去年的4.6%调低为4.5%，表明我们对就业有信心，这与经济增长也是相匹配的，是积极的政策信号。把居民消费价格涨幅控制在

3%左右，统筹考虑了去年物价上涨的翘尾影响，农副产品价格回升和服务类价格上升等新涨价因素，也为推进价格改革预留了空间。综合考虑国内外市场因素，今年“进出口增长6%左右，国际收支基本平衡”，在稳增长中要继续发挥外需的重要作用。稳增长、保就业，根本上是为了增加居民收入、改善人民生活，居民收入增长要与经济发展同步。

二、稳定和完善宏观经济政策

宏观调控是政府这只“看得见的手”发挥作用的重要方面。这两年，在经济增速波动不定的复杂情况下，我们保持定力，持续创新宏观调控思路和方式，在多重目标中寻求平衡点，特别是2013年明确经济运行合理区间，把稳增长、保就业作为“下限”，把防通胀作为“上限”；2014年在区间调控的基础上实施定向调控，激活力、补短板、强实体，着力解决经济运行中的突出问题，提高了宏观调控的针对性和有效性。在新形势下，要全面把握总供求关系新变化，充分考虑市场行为新特点，必要时在把握好度的前提下坚定出手，适度干预但不盲目，平衡好增强活力和创造环境的关系，真正形成市场和政府的

合理分工，促进经济平稳运行、推动形成发展新模式。

《报告》提出：“继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，更加注重预调微调，更加注重定向调控，用好增量，盘活存量，重点支持薄弱环节。以微观活力支撑宏观稳定，以供给创新带动需求扩大，以结构调整促进总量平衡，确保经济运行在合理区间。”这对今年实现经济持续健康发展非常关键。

积极的财政政策要加力增效。财政是庶政之母。在经济增速放缓情况下，财政收入增幅下降、支出刚性增长，必须发挥好财政自动稳定器和逆周期调节的作用，这就要求积极财政政策必须更加有力度。今年财政赤字占国内生产总值的比重从去年的 2.1% 提高到 2.3%，上升 0.2 个百分点，这种安排是必要的、合理的。按照这个思路，今年财政赤字为 1.62 万亿元，比去年增加 2700 亿元，其中，中央财政赤字 1.12 万亿元，比去年增加 1700 亿元；地方财政赤字 5000 亿元，比去年增加 1000 亿元。

实施积极的财政政策要重点把握好三个方面：一是处理好债务管理与稳增长的关系，创新

和完善地方政府举债融资机制。要建立规范的地方政府债务举借机制，地方政府新增债务只能通过发行一般债券和专项债券，中央对地方政府一般债务和专项债务指标的分配，主要根据财力等客观因素测算确定。建立和完善债务管理机制，对地方政府举债实行限额管理，地方政府举债不得突破批准的限额，将地方政府债务分类纳入一般公共预算和政府性基金预算管理。同时，妥善处理存量债务和在建项目后续融资，合理设置过渡期，过渡期内允许在建项目在批准的限额内通过银行贷款解决部分后续融资，避免资金链断裂，防范和化解财政金融风险隐患。对甄别后纳入预算管理的存量地方债务，安排发行一定规模的政府债券进行置换，以降低利息负担，优化期限结构，腾出更多资金用于重点项目建设。二是优化财政支出结构，大力盘活存量资金，提高使用效率。要坚持有保有压，继续压缩一般性支出，加大对促改革、调结构、惠民生的支持，确保重点领域特别是民生支出，提高财政资金使用效益，把钱花在刀刃上。目前，趴在账上的财政存量资金不是一个小数，中央和地方都有，大头在地方，都要积极盘活，更好地发挥作用。三是

继续实行结构性减税和普遍性降费，进一步减轻企业特别是小微企业负担。要结合税制改革，在清理规范税收等优惠政策的同时，力争全面完成营改增改革，进一步消除重复征税；落实好普遍性降费措施，减免涉及小微企业的有关行政事业性收费和政府性基金，切实减轻小微企业负担。在降低企业税费负担的基础上，通过推动经济增长、依法依规加强税收和非税收入征管等措施，促使财政收入增幅与经济增速相匹配。

稳健的货币政策要松紧适度。考虑到稳增长、防风险和确保物价不出现大的波动的复杂任务，货币政策要更加注重松紧适度，适时适度预调微调，做到总量适度、结构优化。今年广义货币 M2 预期增长 12% 左右，与 2014 年的预期目标相比略有降低，这与经济增长和物价涨幅预期指标基本匹配，考虑到还要扩大直接融资规模，因此并不意味着货币政策收缩。在实际执行中，要根据经济发展需要，保持适度灵活性，M2 增长速度也可以略高些。

实施稳健的货币政策要重点把握好两个方面：一是加强和改善宏观审慎管理，灵活运用多种货币政策工具，保持货币信贷和社会融资规模

平稳增长。二是加快资金周转，优化信贷结构，提高直接融资比重，降低社会融资成本，让更多的金融活水流向实体经济。

三、保持稳增长与调结构的平衡

我国已经跨入了中等收入国家行列，经济总量跃居世界第二，“块头”已经不小，但人均国内生产总值仍然在世界 80 位左右，经济技术水平与发达国家相比仍有很大差距，许多产业还处于中低端，还有 7000 万左右农村贫困人口，发展仍然是任重道远、时不我待。这个时候的发展，面临“三期叠加”矛盾，处在爬坡过坎、攻坚克难的关键时期，既要稳住速度，又要调整结构，是高难度的攀登。我们要确保经济平稳运行，为调结构营造良好环境，提供必要的财力支撑，又要以优化结构夯实稳增长的长期基础。

《报告》提出，要“提高全要素生产率”、“促进服务业和战略性新兴产业比重提高、水平提升”、“优化经济发展空间格局”。这是把握好稳增长与调结构平衡的重要着力点。

一是着力提高全要素生产率。过去，我国经济发展主要依靠要素数量投入，特别是源源不断的新生劳动力和农业富余劳动力，使劳动力成本

低成为最大优势，在经济高速发展中，科技进步的贡献很有限。现在，国内劳动力、土地、资源要素供给都日趋紧张，成本持续上升，传统比较优势弱化，靠高投入、高消耗、偏重数量扩张的发展方式已难以为继。世界新一轮科技革命正在孕育兴起，各国都在抢占科技制高点，力图赢得发展先机和主动权，这给我国带来重大机遇，也提出严峻挑战。我们必须加快改变依靠要素投入为主的发展模式，促进发展更多依靠科技进步、劳动者素质提高和管理创新驱动，着力提高全要素生产率，形成新的增长动力和竞争优势。

二是促进服务业和战略性新兴产业比重提高、水平提升。这是推动产业结构优化升级的重点，也是稳增长的重要方向。我国服务业已成为国民经济第一大产业，但与发达国家相比，服务业比重低 20 多个百分点，与发展中国家相比也低约 10 个百分点，服务业发展空间广阔。要加快推动服务业与工农业协同发展、跨界发展、创新发展，坚持生产性服务业与生活性服务业并重，现代服务业与传统服务业并举，落实好服务业价格、财税、土地等政策，扩大服务业对内对外开放，不断实现服务业量的扩大、质的提升。

我国不少战略性新兴产业处在同发达国家相近的起跑线上，有的方面处于国际领先地位，新产品新技术新模式的推广应用有着雄厚的市场支撑。要做大做强战略性新兴产业，加快把一些新兴产业培育成主导产业，培育制造业竞争新优势。

三是优化经济发展空间格局。我国的发展很不平衡，城乡差距、区域差距还很大，东部地区人均生产总值超过1万美元，中西部一些省份只有4000至5000美元，即使东部地区也有发展不平衡问题。推动城乡一体化、促进农业转移人口市民化，加快中西部地区发展，培育和形成区域经济新支撑带，将为经济发展持续注入动力。要继续实施西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略，重点实施“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略，形成相互衔接、互为支撑的区域发展新格局。城镇化是优化经济发展空间格局的重要内容，要积极探索新型城镇化发展路子，以解决三个1亿人问题为着力点，以推进新型城镇化试点为主要抓手，努力在一些难点问题上取得新突破。要坚持不懈推进节能减排和保护生态环境，治标治本多

管齐下，朝着蓝天净水的目标不断前进。

四、培育和催生经济社会发展新动力

《报告》提出：“当前经济增长的传统动力减弱，必须加大结构性改革力度，加快实施创新驱动发展战略，改造传统引擎，打造新引擎。”强调：一方面，要增加公共产品和服务供给；另一方面，要推动大众创业、万众创新。实现经济发展保持高速增长和迈向中高端水平的“双目标”，必须着力打造和用好“双引擎”。

要让传统引擎焕发出新活力。我国公共产品和服务仍然供给不足，教育、卫生事业发展水平等与群众需要相比还有较大差距，人均设施存量远低于发达国家水平，特别是农村和中西地区基础设施还很薄弱。增加公共产品和服务供给，既能补短板、惠民生，也有利于扩需求、促发展，仍然是我国经济发展的重要引擎。要加大政府投入，同时鼓励社会资本参与，发挥市场和社会组织作用，提高效率、增加供给，为经济稳定发展加油添力。

要加快打造新引擎。我国有 13 亿人口、9 亿劳动力资源，蕴藏着无穷的创造力，如果把全社会每个细胞都激活，整个经济肌体就会充满生

机活力，汇聚成发展的巨大动能。千千万万个市场主体通过自己的勤劳和智慧，自主自觉开展丰富多彩的创业创新活动，是推动产业结构优化升级的原动力，是扩大就业、增加收入、促进社会公平的有效途径。通过政府、个人和企业、社会共同努力，加快打造大众创业、万众创新的新引擎，一定能够为经济发展提供强劲的新动力，一定能够顶住经济下行压力，让中国经济始终充满勃勃生机。

一是政府要勇于自我革命，为市场主体创业创新留出空间，为公平竞争搭建舞台。管制束缚创新，竞争促进繁荣。要把该放的放到位，坚决消除束缚市场主体手脚的体制性障碍；把该给的给到位，加大鼓励创业创新政策的落实力度；把该管的管到位，保障市场公平有序竞争。

二是个人和企业要勇于创业创新，在创造物质财富的同时，更好地实现精神追求和自身价值。大力鼓励草根创业创新，鼓励支持利用多种场所、多种平台、多种投融资方式开展创业创新，使每个人都能够获得创业创新机会。无论是小微企业，还是大型企业，都要在创业创新中发挥好主体作用，作出更大贡献。

三是社会要厚植创业创新文化，形成鼓励创新、宽容失败的浓厚氛围。要增强大众创业、万众创新的意识和能力，鼓励人们讲道德、重诚信、循法治、守契约，使创业创新成为人们普遍的生活方式，成为社会纵向流动的强大动力。