

2016

政策 热点 面对面

- 攻坚的号角：关于“十三五”规划
- 全面建成小康社会：成熟定型的社会
- 改变生活的新兴产业：“互联网+”
- 希望：“大众创业 万众创新”
- 绘就发展新蓝图：“五大发展理念”
- 绿色发展：雾霾治理之道
- “健康中国”：中医药事业的发展
- 更多获得感：全体人民的共建共享
- 加强和创新社会治理：建设平安中国

辛向阳等
著

 中国言实出版社

中国言实出版社

2016 政策热点面对面

2016

2016

CONTENTS

政策热点面对面

第一辑 宏观经济形势 辛向阳等◎著

中国言实出版社
北京
2016年

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

2016 政策热点面对面 / 辛向阳等著. -- 北京: 中国言实出版社, 2016.3

ISBN 978-7-5171-1802-2

I. ①2… II. ①辛… III. ①时事政策教育—中国—学习参考资料 IV. ①D643

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 048063 号

出 版 人: 王昕朋

责任编辑: 肖 彭

文字编辑: 张德义

责任校对: 张 强

封面设计: 王立霞

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: 北京市海淀区北太平庄路甲 1 号

邮 编: 100088

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 北京温林源印刷有限公司

版 次 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

规 格 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 13.25 印张

字 数 158 千字

定 价 29.00 元 ISBN 978-7-5171-1802-2

CONTENTS

第一章 攻坚的号角：关于“十三五”规划

- 一、五年规划：引导经济发展的独门利器 1
- 二、“十三五”规划的背景 4
- 三、“十三五”发展的灵魂：“五大发展理念” 11
- 四、“十三五”规划的难点 20

第二章 全面建成小康社会：成熟定型的社会

- 一、服务型政府：公正高效 26
- 二、开放型经济新体制：合作共赢 30
- 三、创新型国家：占有多席 33
- 四、新型工农城乡关系：比翼齐飞 38
- 五、两型社会建设：山清水秀 41
- 六、学习型社会：能力制胜 44
- 七、三型政党：勇立潮头 48
- 八、新型城镇化：以人为本 52

第三章 改变生活的新兴产业：“互联网+”

- 一、“互联网+”的相关产业 55
- 二、“互联网+”还是“+互联网”？ 64
- 三、“互联网+”发展中存在的问题 66
- 四、相关措施：促进“互联网+”发展 69

第四章 希望：“大众创业 万众创新”

- 一、引擎：经济发展新动能 73
- 二、技术：“双创”的灵魂 75
- 三、正义：“双创”的价值 77
- 四、机会：共享人生出彩 81
- 五、规则：“双创”的护航员 83
- 六、障碍：扫除“双创”阻力 86

第五章 绘就发展新蓝图：“五大发展理念”

- 一、一场伟大的创新：“五大发展理念”的重大意义 ... 93
- 二、创新：驱动发展的内核 96
- 三、协调：立于一隅谋全局 100
- 四、绿色：守着青山要银山 104
- 五、开放：大门永远不关闭 109
- 六、共享：为民欢喜为民忧 112

第六章 绿色发展：雾霾治理之道

- 一、中国东部的雾霾：红色预警 115
- 二、众说纷纭：雾霾是如何形成的 118
- 三、病原：大气污染物淤积、工业和超大城市 122

四、出路：工业继续向高端发展	126
五、雾霾综合治理：一些路径	128
第七章 “健康中国”：中医药事业的发展	
一、“健康中国”：“大健康”的理念	136
二、屠呦呦的诺贝尔奖：中草药“热”	139
三、中医药：曾经的一场“存废”之争	143
四、中医药的巨大贡献：新中国成立以来成就	147
五、激烈竞争：国际医药产业中的“中医药”	150
六、未来展望：中医药发展的大方向	154
第八章 更多获得感：全体人民的共建共享	
一、增加公共服务供给：职责与机遇	159
二、实施脱贫攻坚工程：一场必须胜利的战役	163
三、推进共同富裕：任重道远	171
第九章 加强和创新社会治理：建设平安中国	
一、国家治理和社会治理：十八大以来的新进展	181
二、国家治理和社会治理：新的挑战	186
三、社会治安综合治理：一个重点	189
四、互联网：国家治理的新领域	191
五、维护公共安全：千家万户的期盼	196
后 记	205

第一章

攻坚的号角：关于“十三五”规划

由于2016年是我国“十三五”的开局之年，“十三五”规划理所应当成为今年大家关注的焦点。实际上，2016—2020年的5年，将是我国进入经济新常态，经济转型发展的关键时期。在这一时期内，能否实现相关的既定目标，保证经济按照预期稳步转型，经济结构逐步升级，将是关系我国经济未来发展格局的关键。本章将围绕“十三五”规划的相关问题，对“十三五”期间我国经济发展的环境、面临的挑战、发展的重点难点等问题进行论述。

一、五年规划：引导经济发展的独门利器

五年规划，全称是《中华人民共和国国民经济和社会发展规划五年规划纲要》，而“十三五”规划，相应的全称便是《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》。五年规划就是以5年为一个时间单位，在充分分析未来经济与社会发展所面临的内部和外部环境因素基础上，结合政府对未来的预期和期望，进而对经济社会发展提出相应的原则、目标、发展重点和政策，引导经济与社会达到预期发展目标。需要强调的是，规划在本意

上等同于“计划”，二者在英文上均翻译成“Plan”；事实上，在“十五”之前，我们均称作“某五”计划，而从“十一五”开始，正式更换为规划。规划和计划实质都是政府对经济予以一定程度干预，但是从内涵上看，规划一词更能体现市场在资源配置中的作用。

五年规划（计划）并非起始于我国，世界上第一个五年计划由前苏联在 20 世纪 20 年代实施。这一个五年计划涵盖的时间段是 1928—1932 年，制定的时间是 1929 年。我国的第一个五年计划始于 1953 年，自此起，除了 1963—1965 年，由于种种原因出现中断外，其余各年均纳入到相应的五年规划（计划）之中。应该说，五年规划（计划）是由社会主义国家首创，并适应社会主义体制的产物，无论在前苏联还是我国，均对社会主义经济和社会建设作出了重要贡献。当然，第二次世界大战后，前苏联在推动经济建设方面所取得的成就，也吸引了许多非社会主义国家借鉴其经验，而五年计划作为经济建设的一个重要推动手段，被许多国家所采用，如印度、韩国等。

估计许多人感兴趣的问题是，五年规划（计划）究竟对经济发展有什么作用？要回答这个问题，我们必须从计划经济和市场经济的各自特点，以及我国社会主义市场经济的运行机制谈起。五年规划，涵盖时间段为 5 年，算是长期计划，在计划经济时代，可以以较长时期的视角对经济发展进行安排，有利于长期经济发展。而在社会主义市场经济时期，五年规划能够充分发挥政府调控的积极作用，对经济发展中的“市场失灵”予以纠正，并通过对经济发展规律的把握，发挥“后发优势”，避免发达国家在发展过程中的教训，实现本国经济超常规的快速发展。例如，前苏联在较短时间内就完成工业化，成为当时全球第二工业大国，就与其推行的五年计划有密切关系。而我国在短短 30 多年时间内，一

跃成为世界第一工业大国和经济第二强国，背后的原因很复杂，但是五年规划（计划）绝对功不可没。

具体来说，五年规划（计划）的作用可以体现在如下几个方面：一是体现政府调控经济的优势。我们是社会主义国家，集中力量办大事是我们的制度优势，而通过五年规划及其他短期或中长期调控手段，这一优势能够一步步体现在经济发展的进程中。例如，按照经济的自然发展，落后的国家由于缺乏资本、技术等要素，因而经济发展只能围绕发达国家，永远在发达国家后面。但是，我们却可以通过有效的规划，结合资源动员的优势，有计划按步骤地克服现实的弱势，逐步实现对发达国家的反超。举个例子，直到20世纪90年代初，我国汽车工业还处于产能规模小、竞争力弱的局面，但是通过相关规划的持续引导扶持，在短短20多年时间里，我国就成为世界第一汽车产销大国，并将美、日等原来汽车大国远远甩在后面。二是及时根据经济形势的变化，调整经济发展方向和重点。五年规划以5年为期，每一个新的规划在制定前，经济发展形势可能出现较大变化，因而在制定过程中，相关部门依据这些变化，及时调整经济发展重点，并依据现实的问题和挑战，提出相应的对策。这样，就有助于经济的稳定发展，防止经济过分波动。三是国家层面的五年规划通过层层分解，构成覆盖各地方、各领域的规划网络，从而促进各个领域协同发展。我们刚才说的五年规划，主要强调的是国家层面的宏观的五年规划，实际上这个规划还要继续分解到省、市、县及乡镇，从领域上要分解到经济、社会、文化等各个领域。其实，各个地区、各个领域都是以宏观五年规划为核心，构成了一个庞大的规划网，调控各个地区和领域的发展。四是通过重点行业和重点项目的扶持，引导资源向重点领域集中，从而促进经济向预期的方向发展。每个五年规划，都有不同的发展重点，而这些重点行业和重点项

目，则体现了政府希望经济发展的方向。例如，七大战略性新兴产业就是“十二五”规划的发展重点，而政府希望通过这些行业的发展，带动我国技术创新能力的提升及产业结构的优化升级。

二、“十三五”规划的背景

首先来讨论一下“十三五”规划的整体经济背景，那就是新常态。新常态是一个从传统经济模式向现代经济发展模式转变的过渡时期，它的主要特征体现为转型时期由注重增长速度的粗放型经济增长方式向注重效率的集约型经济发展方式转变，核心任务在经济方面体现为经济转型及产业升级。要探讨“十三五”规划的背景，我们必须深入了解和把握新常态的涵义及在新常态下经济发展的特点与趋势。

如果展开来进行研究，那么我国“十三五”规划的整体经济背景将会十分复杂，例如，在《2015 政策热点面对面》中我们谈到过的资源能源制约增强、环境约束强化、劳动力数量和结构发生变化之外，还包括其他很多因素。对此进行总结，主要因素包括如下几个方面：

（一）强大经济基础：经过 30 多年发展，经济实力不断增强

改革开放以来，我国经济持续快速增长，经济规模迅速扩张，已经步入世界大国的行列。国内生产总值从 1978 年的 3645 亿元提升到 2014 年的 636463 亿元，36 年增长 174.6 倍，年均名义增长率为 15.4%；扣除物价因素，增长了 27.02 倍，年均增长率为 9.7%（如图 1-1 所示）。从我国经济规模在世界排名看，我国经济逐步攀升，到 2010 年超越日本成为世界第二经济大国，之后继续快速发展，目前稳居世界第二，且与美国差距不断缩小。2013 年我国 GDP 达到 92403 亿美元，占世界比重达到 12.3%；同期美国 GDP 为 168000 亿美元，超出我国 81.8%，不足一倍，而日

本为 49015 亿美元，短短几年时间，已经由 GDP 高于我国，降为仅及我国一半左右。

我国工业产能在 2006 年和 2008 年分别超越日本和美国，成为世界第一制造业大国，2009 年我国制造业增加值占全球比重达到 21.22%^①，已经名副其实地成为“世界工厂”，2014 年工业增加值达到 271392 亿元。主要工业品产量快速增长，多数工业品产量位居世界前列，据统计，至 2012 年底，我国有 220 多种产品在全球排名第一^②。而服务业整体呈现快速发展趋势，2014 年增加值达到 306739 亿元，扣除物价因素，比 1978 年增长了 37.30 倍，年均增长率高达 10.7%。同时，从 2012 年起，服务业增加值超过第二产业，成为第一大产业，并一直保持到现在。

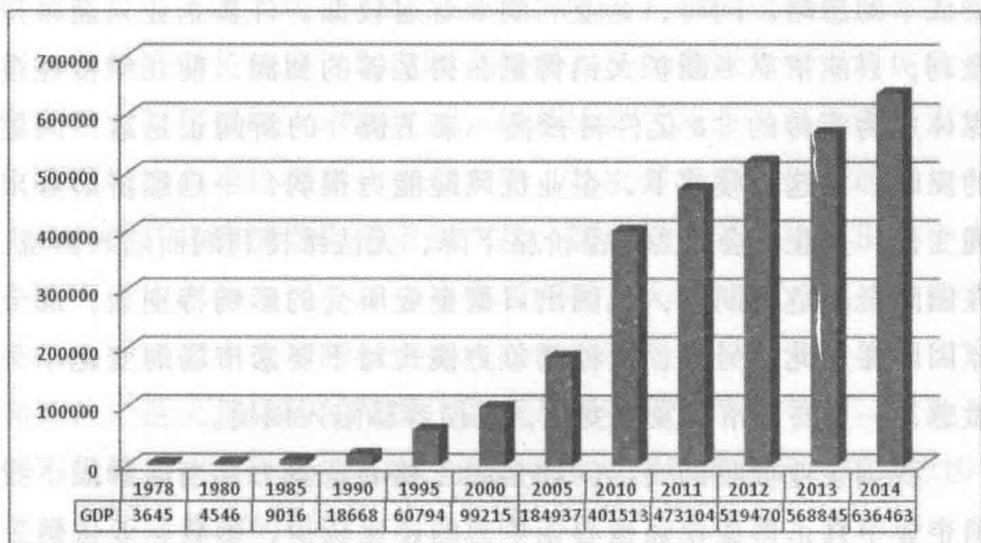


图 1-1 1978 ~ 2013 部分年度国内生产总值情况（单位：亿元）

数据来源：《中国统计年鉴》(2014)，2014 年数据来源于《2014 年国民经济和社会发展统计公报》。

^①金碚：全球竞争新格局与中国产业发展趋势，《中国工业经济》2012 年第 5 期。

^②http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-03/25/c_115145563.htm，《工信部部长：中国 220 多种工业品产量居全球第一位》，2013 年 3 月 25 日。

（二）急迫的转型压力：传统经济模式缺点突出

虽然在传统经济增长模式下，我国经济取得了突出的成就，但是随着经济发展到当前阶段，经济发展过程中的弊端和问题日益突出，粗放型经济增长模式已经难以为继。在这里我们从以下几个方面进行论述。

一是企业竞争优势来源于低价格，核心竞争力不足。我国的产品尤其是工业品在国际市场上具有很强的竞争力，加入 WTO 后我国出口迅猛增长，背后的基础正是产品所具有的竞争力，有的研究报告甚至认为中国产品竞争力位居世界第一。但是，我国产品的竞争力主要体现为低价格优势，其来源是传统的粗放型经济增长模式下包括低成本劳动力在内的各种低价格要素和对环境污染成本的忽略。同时，企业利润率普遍较低，许多企业只能维持微利，只能依靠不断扩大销售量获得足够的利润，前几年曾经在媒体广为流传的“8 亿件衬衫换一架飞机”的新闻正是这一问题的反映。在这一模式下，企业抗风险能力很弱，一旦经济形势出现变化，企业将会因为产品价格下降，无法维持利润而陷入困境。在国际金融危机期间，我国出口型企业所受的影响特别大，部分原因即在于此。另外，这种竞争力模式对于要素市场的变化十分敏感，一旦要素市场发生变化，它便容易陷入困境。

我国企业面临的突出问题是缺乏核心竞争力。当前阶段，我国企业中真正形成较强核心竞争力的还比较少，多数企业依然处于传统价格竞争力模式阶段或者主要是培养核心竞争力阶段。其实，造成我国核心竞争力缺乏的原因主要是企业普遍缺乏各自领域的核心技术和关键技术，缺乏技术支撑的竞争力往往是比较脆弱的。未来发展阶段，企业必须依托技术创新，慢慢形成核心竞争力，只有做到这一点，我们的企业才具有与国外知名企业相抗衡的实力。

二是投资主导型经济导致消费对经济的拉动作用不足。拉动经济发展的“三驾马车”失衡，很长时间以来一直是制约我国经济长期持续健康发展的主要不利因素，其中表现最为突出的是投资所占比重过大，最终消费率不高。当然，投资作为政府可控的经济调控手段，能够在经济大幅度下滑的情况下保证经济平稳着陆，在一定程度上熨平经济波动；但是，过犹不及。如果长期依赖投资维持经济增长，会扭曲正常的“消费—投资”比例关系，影响经济健康可持续发展。2013年我国最终消费率仅为49.8%，远低于美国等发达国家水平。

造成最终消费率比较低的原因比较复杂。首先是人均收入水平比较低，居民没有那么强的消费能力。改革开放以来，我国农村和城市居民的人均收入增长速度，均低于GDP增长速度，表明相对于经济增长速度，居民收入偏低。虽然最近几年，居民收入尤其是农村居民收入不断提速，但是冰冻三尺非一日之寒，人均收入在短期内难以提高到合理水平。其次是需求与供给的结构性失衡问题，导致消费者需求的产品，国内企业无法生产出来，而企业大量生产的东西，却非消费者所需。大家可能对海外代购并不陌生，新闻中也不断报道国内游客在香港、日本及欧美等国家和地区广泛大量采购的情况，甚至马桶盖都成为抢手货。对此我们不能简单地批评这些游客，而是要深刻反思其背后的深层原因，主要是我国目前的供给和需求之间还存在突出矛盾，消费者对产品和服务品质和差异化的要求越来越高，而企业还停留在提供低成本、标准化产品的阶段。这也是我们现在提出供给侧改革的重要原因。

（三）不断变化的外部环境：影响我国未来经济增长

随着我国融入国际经济体系的程度不断加深，外部环境的变化必然对我国经济带来重要影响。与“十二五”时期相比，我们

面临的外部环境，既有类似的地方，也有新的变化。大致来说，有如下几个重要的因素：

一是全球经济形势将不断复苏，但是复苏势头低于预期，整体经济发展速度难以恢复到国际金融危机前的水平。尽管 2007 年发端于美国的国际金融危机已经过去 9 个年头，到目前为止，部分发达国家已经呈现出复苏的态势，但是，整体而言，国际金融危机的影响并未全部消退，全球经济依然受其拖累。未来若干年内全球经济将继续复苏，但是难以回升到金融危机前的平均速度，进入一个低速增长阶段。

在发达国家方面，整体呈现逐步复苏的趋势，预计在“十三五”期间部分国家经济增长率将恢复到较高水平，但是另外部分国家估计难以全面复苏。而世界银行与国际货币基金组织于 2015 年 10 月初联合发布的《2015/2016 年全球监测报告：在人口变化时代实现发展目标》一文中，认为 2015 年全球经济增长率将比 2014 年有所下降，达到 3.1%，这一数据将低于 2012 年的水平。未来几年，估计这一低迷趋势将依然持续，虽然可能会比前两年有所提高，但是依然难以达到危机前的水平。

从不同国家看，发达国家将呈现分野。美国虽是金融危机发端国，但是其经济规模大、产业竞争力强、创新能力突出、市场体系完善，因而能够在较短时间内摆脱负增长的局面。根据国际货币基金组织 2015 年 4 月的预测，2015 年美国经济增长率将达到 3.1%，6 月则下调至 2.5%，尽管如此，这一增长率仍然略高于 2014 年。综合来看，未来美国的经济将继续复苏，但是短期内经济增长速度很难达到很高的数字。欧洲也呈现出分化的情况，在主要经济体中，英国情况表现最好，而欧元区则陷入经济停滞的困境。英国的经济体系与美国类似，产业、区域和金融结构等相对较为均衡，因而能够在较短时间内恢复到危机前水平。英国

统计局于2015年1月公布的数据显示，2014年增长率达到2.6%，同年3月则修正为2.8%，为2006年以来最高数字。欧元区的情况则截然不同，国际金融危机爆发以来，欧元区经济发展陷入停滞，如2014年经济增长率仅为0.9%。其中深陷欧债危机的部分国家，经济陷入负增长。考虑到欧元区部分国家债台高筑、较高的失业率，以及较高福利水平导致的经济效率较低等诸多问题，未来欧元区经济增速可能会有所上升，但是短期内很难真正复苏。

新兴经济体增速放缓，未来发展依然存在不确定性。国际金融危机爆发，新兴国家都受到了不同程度的影响，除了印度和中国发展情况较好外，许多国家经济发展陷入困境且短期内难以真正恢复高速增长，如巴西和俄罗斯。巴西在金融危机初期，虽然受到金融危机冲击，增速有所下滑，但是仍保持了较高的增长水平，2008年增长率达到5.1%。进入2011年之后，又陷入低速增长的时期，2014年经济增长率进一步下滑到0.1%，接近于负增长的边缘。巴西经济之所以陷入如此境地，与其内部一系列问题没有得到妥善解决有关，如在工业领域，长期的国内替代发展战略使巴西工业体系保持完整却缺乏竞争力，而政府出台的相关产业升级措施并没有取得预期效果。从巴西未来的发展趋势看，阻碍其经济改善的深层次问题在短期内仍无法解决，而国际发展的外部环境也无法推动其迅速复苏，因而在短期恢复高速增长的可能性不大。

二是部分发展中国家承接产业转移条件越来越成熟，对我国未来工业发展形成不利因素。随着我国劳动力工资水平和福利水平不断提高，以及劳动力整体供求关系的转变，我国劳动力成本呈现不断上升趋势，且这一趋势难以逆转。而越南、印度等人口数量较为众多、经济发展程度不如我国的发展中国家，开始逐步具备承接产业转移的条件，对我国未来工业发展形成压力。

越南、印度等国家在劳动力方面具备明显优势。波士顿咨询集团的数据表明，中国制造业平均每小时的工资成本为 3.52 美元，印度这一数据仅为 92 美分，其绝对劳动力成本不及中国的 1/3。当然，这些国家与我国相比，也存在诸多不足，如缺乏完善的工业配套体系，当前产业转移往往是产业链转移，如果没有配套企业的配合，单个企业迁移成本很高。越南、印度等国家在很多行业缺乏工业配套产业，推高了企业迁移成本。但是，劳动力成本的优势对许多行业是非常重要的，越来越多的国际企业选择向这些国家转移，其中不乏知名企业，如三星公司、英特尔公司、富士康公司和 LG 公司等加大了对越南的投资。

进入“十三五”之后，预计这些国家经济的发展，基础设施有望不断完善，相关的投资条件不断改善。这将吸引更多外资企业进入，其中可能就包括大量从我国转移出的企业。这对我国经济发展将十分不利。虽然未来依靠技术创新提升核心竞争力将成为我国产业发展的趋势，但是这并不代表所有企业都能达到高技术水平，特别是我国不同地区经济发展差距较大，中西部地区仍可承接东部地区转移的劳动力密集型行业。另外，考虑到我国转型期较长，除了高污染的部分行业外，普通的劳动力密集型产业如果下降太快，将会推高转型成本，可能对转型进程造成不利影响。

三是经济全球化出现新的变化，对我国经济发展构成一定影响。一直以来作为国际经贸安排的主要平台 WTO，由于各方在利益方面的不可调和的矛盾，最近十几年在合作的谈判方面没有取得实质性进步，且谈判难度的增加，导致部分国家对 WTO 失望，转而采取绕开 WTO 框架采取区域合作及双边合作的形式，不断深化合作。当前，最引人注目的多边合作协议便是美国主导的 TPP（跨太平洋伙伴关系协议），目前已经有美国、日本、加拿大、澳大利亚等 12 个成员国，加上即将加入的韩国，其 GDP 和贸易总

量占全球的比重将达到40%左右。这一协议在合作条款方面已经举行了一系列谈判，并基本达成协议。与WTO相关条款相比，这一协议在合作深度和广度方面均取得了明显突破。但是，这一合作组织目前却有意无意将我国排除在外，虽然我国已经通过与其部分国家，达成合作深度类似的双边贸易协定，在较大程度上抵消了其不利影响，但是作为最重要的区域贸易合作组织，我国却无法加入，无法参与其规则制定，这对作为贸易大国的我国无疑十分不利。

三、“十三五”发展的灵魂：“五大发展理念”

“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念将是未来指导我国经济发展的指导思想，也是“十三五”规划的灵魂。整个规划将紧扣“五大发展理念”，对未来经济发展作出安排。本文将对此问题进行论述。

（一）创新：经济发展的主动力

经济发展由要素推动向创新驱动转变，是未来我国经济发展的主题。可以说，没有自主技术创新能力的实质性突破，企业竞争力不能由低成本竞争力向以创新为基础的核心竞争力转变，那么我们便不能实现经济转型，经济就有陷入“中等收入陷阱”的风险。因此，创新对我们经济发展的重要性，无论如何强调都不为过。

1. 我国技术创新现状：指标上升明显，但是实质创新能力上升幅度没有那么明显

我国技术创新的现状，总结成一句话，便是各项投入及产出指标都明显提高。根据这些指标，我国在技术创新方面取得明显进步，部分总量指标已经超越美国，居于世界第一位。但是从真正的自主创新能力看，我国虽然取得了一定进步，但是其提升能