

2010

国务院发展研究中心研究丛书

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER
OF THE STATE COUNCIL

“十二五”发展十二题

TWELVE KEY ISSUES FOR CHINA'S DEVELOPMENT
DURING THE "12TH FIVE-YEAR PLAN"

国务院发展研究中心课题组 著



中国发展出版社

2010

国务院发展研究中心研究丛书

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER
OF THE STATE COUNCIL

“十二五”发展十二题

TWELVE KEY ISSUES FOR CHINA'S DEVELOPMENT
DURING THE "12TH FIVE-YEAR PLAN"

国务院发展研究中心课题组 著



中国发展出版社

封面设计：耀午书装

图书在版编目（CIP）数据

“十二五”发展十二题/国务院发展研究中心课题组著. —北京：
中国发展出版社，2010.9

ISBN 978 -7 -80234 -579 -9

I. 十… II. 国… III. ①经济发展—研究—中国—2011~2015
②社会发展—研究—中国—2011~2015 IV. ①F124 ②D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）173336 号

书 名：“十二五”发展十二题

著作责任者：国务院发展研究中心课题组

出版发行：中国发展出版社

（北京市西城区百万庄大街16号8层 100037）

标准书号：ISBN 978 -7 -80234 -579 -9

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷厂

开 本：700 × 1000mm 1/16

印 张：15

字 数：180千字

版 次：2010年9月第1版

印 次：2010年9月第1次印刷

定 价：38.00元

咨询电话：(010) 68990692 68990622

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.developress.com.cn>

电 子 邮 件：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

国务院发展研究中心研究丛书

编委会名单

主 编：张玉台

副 主 编：李 伟 刘世锦 侯云春 卢中原

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 冯 飞 卢 迈 卢中原

包月阳 刘世锦 吕 薇 米建国

任兴洲 孙兰兰 迟福林 陈小洪

李 伟 李善同 陆文强 余 斌

张小济 张玉台 张军扩 郭励弘

侯云春 夏 斌 程秀生 韩 俊

葛延风 隆国强

本书课题组主要成员

	总负责人	执行负责人	协调人
专 题 一	张玉台	刘世锦	张军扩
专 题 二	张玉台	刘世锦	张军扩
专 题 三	卢中原	余 斌	
专 题 四	韩 俊	韩 俊	
专 题 五	刘世锦	冯 飞	
专 题 六	侯云春	侯永志	
专 题 七	侯云春	陈小洪	
专 题 八	侯云春	张文魁	
专 题 九	卢中原	张小济	隆国强
专 题 十	卢中原	葛延风	
专题十一	侯云春	贡 森	
专题十二	卢中原	任兴洲	
总体联络	侯永志	李佐军	

前 言

Foreword

“十二五”时期，是加快推进社会主义现代化的关键时期和重要战略机遇期，经济社会发展既存在诸多有利条件，也面临不少严峻挑战。深入研究“十二五”时期经济社会发展所面临的重大问题，对于促进发展方式实质性转变、全面实现小康社会建设目标至为重要。为此，国务院发展研究中心集中力量开展了“十二五”时期经济社会发展重大问题研究，包括十二个专题，涉及经济社会发展总体思路、“十二五”指标体系构建、扩大内需战略、三农问题、基础设施建设、城镇化战略、国有企业改革、非公有制经济发展、对外开放、就业促进、社会保障、人口政策等。

为更好发挥本项研究成果的作用，我们将研究报告结集出版，供广大读者参阅，同时希望对有关方面制订“十二五”规划能起到参考作用。

本书课题组

2010年7月

目 录

Contents

专题一 “十二五”时期的发展环境、总体思路和主要任务 / 1

一、“十二五”时期面临的发展环境和需要着力解决的
突出问题 / 1

二、“十二五”时期发展的总体思路 / 8

三、“十二五”时期发展的主要任务 / 12

专题二 “十一五”指标完成情况和“十二五”指标体系 / 17

一、“十一五”指标完成情况及启示 / 17

二、对“十二五”指标体系的建议 / 24

专题三 扩大内需的战略思路和政策重点 / 31

一、正确认识几大关系是把握扩大内需问题的关键 / 32

二、当前我国居民消费增长为什么相对滞后 / 43

三、新时期的战略思路和政策重点 / 55

专题四 我国农村改革与发展若干重要政策问题 / 61

一、“十一五”时期我国农村改革发展的主要成就 / 61

“十二五”发展十二题

二、“十二五”时期农村经济社会发展的主要目标任务 / 63

三、“十二五”时期推进农村改革发展迫切需要解决的
突出问题与需要明确的重大政策思路 / 67

专题五 基础设施发展的新思路 / 82

一、“十一五”时期基础设施发展的成就与问题 / 82

二、“十二五”时期我国基础设施建设面临的
新形势与新要求 / 87

三、“十二五”时期基础设施的发展思路和总体目标 / 89

四、重点领域和主要任务 / 91

五、政策建议 / 96

专题六 推进我国城镇化健康发展的思路和政策 / 100

一、“十一五”时期城镇化取得的成就和存在的问题 / 101

二、对“十二五”时期至2020年城镇化基本态势的判断 / 104

三、中国特色城镇化道路的基本特征和“十二五”时期
推进城镇化总体思路的主要内容 / 108

四、关于推动城镇化健康发展的若干建议 / 114

专题七 深化国有企业改革的重点领域 / 118

一、“十二五”国有企业改革的主要任务 / 118

二、明确国家所有权政策 / 119

三、继续推进国有经济的战略性调整 / 123

四、健全国有资产经营管理体制 / 126

五、实行国有企业的分类立法和国有股权分类管理 / 128

六、改进公司治理，提高企业管理水平 / 131

- 七、加快垄断行业改革 / 133
- 专题八 促进非公有制经济健康发展的思路和建议 / 136**
- 一、“十一五”期间非公有制经济发展概况 / 137
 - 二、发展非公有制经济方针与政策的回顾和评估 / 142
 - 三、“十二五”发展非公有制经济面临的挑战与机遇 / 148
 - 四、“十二五”促进非公有制经济健康发展的政策建议 / 150
- 专题九 对外开放新战略 / 155**
- 一、国际经济环境利大于弊 / 156
 - 二、中国对外经济关系日益复杂 / 158
 - 三、制定对外开放新战略的指导思想 / 161
 - 四、对外开放新战略新思路 / 163
 - 五、对外开放的战略重点与战略措施 / 164
- 专题十 就业形势判断与对策 / 170**
- 一、对“十二五”时期就业形势和问题的基本判断 / 170
 - 二、对“十二五”时期改善我国就业状况的若干政策建议 / 177
- 专题十一 社会保障体系建设的目标和措施 / 188**
- 一、“十一五”时期社会保障体系建设的方针和状况 / 188
 - 二、“十二五”时期社会保障体系建设的目标和方针 / 193
 - 三、“十二五”时期社会保障体系建设的主要措施 / 200
- 专题十二 完善人口政策和实施积极的人口老龄化战略 / 205**
- 一、“十二五”至2020年经济社会发展对人口发展的

“十二五”发展十二题

客观要求 / 206

二、我国人口发展中一些突出问题亟待解决 / 209

三、“十二五”期间完善人口政策的总体设想 / 212

四、完善人口政策的体制与机制的保障 / 217

附件：正确认识“十二五”期间我国人口生育政策的调整 / 221

“十二五”时期的发展环境、 总体思路和主要任务

“十一五”以来，面对复杂多变的国内外形势，党中央国务院带领全国人民认真贯彻落实科学发展观，积极应对各种挑战，在全面建设小康社会的进程中走出了坚实的一步，为今后的发展奠定了良好基础。展望“十二五”，我国仍将处于加快推进社会主义现代化的关键时期和重要战略机遇期，既存在诸多有利条件，也面临不少挑战。我们必须以科学发展观统揽全局，加快推进发展方式实质性转变，争取经济社会实现又好又快发展，在我国现代化建设的征程中迈出新的更大步伐，取得新的更大成就。

一、“十二五”时期面临的发展环境和需要 着力解决的突出问题

（一）国际环境

“十二五”时期，世界经济将处于后国际金融危机时代。短期来

看，全球经济、贸易、投资等将会保持较低增长水平，在原有框架背景下的复苏也将呈现缓慢、曲折的过程；中长期看，随着危机后有关各国结构、体制和政策调整的深入，全球产业分工格局、贸易格局、经济力量对比和全球治理结构等都有可能发生重大调整和变化，既会增加我国面临的外部环境的复杂性和不确定性，也蕴含着进一步发展的重要机遇。总体来讲，稳定和有利的因素是主要的，不确定、不稳定的因素是从属性的，机遇大于挑战。

1. 经济全球化和区域一体化将在新的基础上继续发展

长期来看全球化不仅不会倒退，还会在新的基础上继续深化。现代交通、通信技术的发展，将使跨国、跨境交易更加便利。随着全球经济逐渐复苏，全球贸易和投资还会继续增长。这将有利于我国继续利用两个市场、两种资源，优化资源和要素配置，释放增长潜力，加快发展进程；有利于我国充分吸收国际资本、国际技术和国际人才，促进产业结构升级，增强竞争优势；也有利于我国扩大对外直接投资，获取重要国际资源和技术。但短期来看，由于受金融危机的影响，各种贸易保护主义倾向仍会抬头，贸易保护措施可能增加。

2. 全球新一轮技术革命正处于启动期，若干重要领域正在酝酿新的突破

为应对气候变化和金融危机，发达国家大幅度增加了科技投入，抢占未来竞争的战略制高点。在新能源技术、节能减排技术、信息技术（比如传感网、物联网、智慧地球、云计算）等若干重要领域，正在酝酿新的突破。在实现技术赶超及利用新技术加快发展等方面，我国具有市场潜在规模巨大、产业体系比较完整等优势，可以藉此在某些技术领域迈入领先行列。另一方面，在相当长的时期内，发达国家在技术上占优势的局面尚不会发生根本性改变，其创新能力

可能还会进一步增强。改革开放以来，我国一直是全球化的受益者，今后能否在全球化中受益，关键要看能否在新一轮技术革命中争得先机。

3. 应对气候变化，减少温室气体排放的压力将不断增大

随着全球对气候关注程度的不断提高，气候问题已经演变为国际政治博弈和经济竞争的焦点。随着全球减排责任体系和制度安排的逐步形成，以及相关领域技术进步的迅速发展，低碳经济有可能成为今后一个时期重要的发展趋势或发展模式。作为世界上人口最多的发展中国家和最大的碳排放国之一，我国面临的减排压力将会不断增大，同时也面临着新的机遇。减排将促进能源和环保领域的技术创新，增强全民的节能减排意识，有利于我们发挥后发优势，转变发展方式，在新技术的基础上实现跨越式发展。

4. 国际产业分工和贸易格局将在新的背景和条件下出现较大幅度调整

新技术、新产业的发展，将会改变各国的比较优势和国家之间的竞争关系，并对全球产业分工及贸易格局产生影响；成本上升压力的加大，信息技术的快速进步，促使发达国家部分资金相对密集、技术含量较高的制造业（如汽车、钢铁等），以及某些原来不可转移的服务业，都有可能进一步向发展中国家转移，从而为发展中国家的产业升级带来新的机遇；危机中和危机后美国等发达国家的消费储蓄结构、国际收支结构已经并将继续发生变动，进而对我国的对外经济和贸易关系产生重要影响；非洲、南美洲、中亚等地区的一些历史上比较落后的国家工业化进程将会加快，以印度、巴西、南非和中东某些国家等为代表的新兴经济体，仍会继续保持较高的经济增长速度，这既对我国构成了竞争压力，又为我国扩大外部市场空间创造了条件。

5. 全球治理结构将会出现调整和重构

金融危机之后，随着世界经济格局、政治力量对比的变化，全球治理框架将会进一步调整和重构，多极化趋势也将进一步加强。随着我国经济实力的增强和国际地位的提升，我国在国际社会中的话语权会相应增大。与此同时，国际社会对我国承担国际责任和义务的期望也会相应提高。如何从国际规则的被动接受者转变成为国际规则制定的积极参与者，是我们面临的重大课题。特别是金融领域，将发生引人注目的变化：在国际货币体系方面，主要贸易结算和储备货币的种类将趋向多元化；在金融治理方面，将更为重视全球合作的、审慎的金融监管，更加强调稳健的、较低杠杆率的金融机构经营方式，更为关注相互联系紧密的国际金融市场运行等。这些既为人民币发挥更大作用提供了重要机遇，同时也要求我国对外贸易、投资和金融体系加快自身的改革和调整，以增强对外部环境的适应性。

（二）国内条件

从国内条件看，“十二五”时期，我国经济保持平稳较快发展的基本条件和长期向好的基本趋势不会发生根本改变，市场需求和供给能力方面的优势将进一步加强，是加快发展的有利时期和关键时期；与此同时，经济社会发展面临的资源、环境、社会稳定等方面的压力难以有大的缓解，有些方面还可能持续加大，是挑战大和矛盾多的时期。

1. 我国仍然处于工业化、城镇化快速推进时期，内需潜力巨大，但释放内需面临一系列体制性制约

“十二五”及更长时期内，我国仍将处于工业化和城镇化的快速推进时期和居民消费结构的快速升级时期，巨大的需求潜力能够为

我国经济的平稳较快发展提供持续的动力。特别是我国发展的不平衡性，可以使庞大的需求潜力分阶段释放，从而使国内需求对经济增长的拉动作用持续更长时间。但另一方面，在收入分配、社会保障、户籍制度、土地制度等方面还存在不少缺陷，城镇化的健康发展和需求潜力的充分释放还面临诸多障碍。伴随着近年来经济特别是投资的高速增长，新的结构性矛盾也在积累，潜在的财政金融风险需要引起足够重视。

2. 产业发展的基础进一步巩固和加强，但技术水平和管理能力需要进一步提升

“十一五”以来，我国农业的基础地位进一步巩固，工业结构升级取得新的进展，产业配套条件继续优化，产业集群效应进一步显现，基础设施进一步完善，产业竞争优势明显增强，国际竞争力有了较大幅度的提高。与此同时，我国的技术水平、管理能力（特别是供应链管理和品牌管理能力等）还有待增强；服务业相对落后，公共服务、生活服务、生产性服务水平等都需要进一步提升。

3. 人力资源新优势正在形成，但要素成本上升的压力持续加大，人口老龄化的问题也将逐步显现

我国巨大的人力资源优势仍会继续保持并得到质的提升。特别是随着我国高等教育普及率的不断提高，我国高素质劳动者队伍不断壮大，形成了新的人力资源优势。由文化传统和发展阶段所决定，国内储蓄可望在较长的时期内保持较高水平，我国发展面临的资金条件也相对较好。另一方面，随着我国工业化、城镇化的快速推进，土地、水资源、矿产资源、劳动力等各类要素成本都在上升，提高社会福利、改善环境状况的压力也在增大。另外，人口老龄化问题将在“十二五”期间逐步显现，导致“人口红利”逐步减少直至最终消失。要素成本上升和“人口红利”减少有其正常和积

极的一面，但客观上要求我国加快发展方式转变才能与之相适应。

4. 生态环境状况局部改善，但对经济发展的约束进一步增强

“十一五”以来，全社会对环境保护的重视程度提高，治理和保护力度明显加大，一些地方的生态环境状况有所改善甚至有明显改善。但生态总体恶化的趋势尚未根本扭转，控制污染物排放、环境治理任务依然艰巨。与此同时，近年来自然灾害、事故灾害、公共卫生事件等呈现增多趋势，造成的社会危害和经济损失越来越大，增强危机意识，提高应对和处置能力，保护公众生命财产安全，减轻社会危害和经济损失面临新的挑战。

5. 社会建设取得明显进展，但社会问题依然突出，维护社会和谐稳定任务艰巨

“十一五”期间，随着科学发展观的全面贯彻落实，社会发展得到更多的关注和重视，特别是近年来采取了诸多改善民生的重要举措，使得社会建设步伐加快，社会保障和公共服务水平有所提高，区域差距趋于缩小。同时，社会发展滞后的问题仍未根本解决，城乡发展和区域发展不平衡、收入和基本保障水平差距大、社会保障体系不完善、利益协调机制不健全等问题依然十分突出，由此引发的群体性事件、公共安全事件等，不仅影响社会的和谐稳定，也对经济社会的持续发展形成挑战。

6. 经济体制具有独特优势，但深层次体制矛盾依然突出，深化改革任务更为迫切，难度也更大

经过三十多年的改革开放，特别是近年来社会主义市场经济体制的不断完善，我们已经形成了既独具特色和优势、又符合市场经济通行原则的经济体制，有力地支持了经济社会的快速发展。但同时也要看到，我国现行的经济体制还存在不少深层次的问题。我国发展方式存在的诸多矛盾，都与这些深层次体制问题相关。因此，

按照科学发展观的要求，促进经济持续平稳较快发展，最根本的还是要靠改革。与前30年的改革相比，一方面，今后的改革难度将增大，需求更加强烈；另一方面，我国的特殊国情和由此决定的现代化的特殊性，也要求除了对传统体制进行改革外，还要积极推进制度创新。

（三）需要着力解决的突出问题

综合对国内外发展环境的分析，“十二五”期间要保持经济社会的持续平稳较快发展，必须着力解决好以下四个方面的突出问题。一是内需外需之间、投资与消费之间的结构性矛盾突出，内需特别是消费需求不足，我国巨大的需求和增长潜力未能充分释放。二是技术创新动力不足，管理水平不高，要素成本上升、传统竞争优势减弱的压力日益增大。三是经济发展与生态环境保护不协调，在传统生态环境问题依然存在并有所加剧的同时，应对全球气候变化又成为我国必须长期面对的重要挑战。四是经济发展与社会发展之间、城乡之间、区域之间不协调，社会建设任务十分繁重。

以上四个方面的问题，可归结为一个主要矛盾，即现行经济发展方式与新阶段全面协调可持续发展新要求不相适应的矛盾。从解决这一主要矛盾入手，进而解决上述四个方面的问题，需要着力推动四个发展，即协调发展、创新发展、绿色发展与和谐发展。以协调发展解决扩大内需和进一步释放发展潜力的问题，以创新发展解决发展的动力问题，以绿色发展解决人与自然不协调的问题，以和谐发展解决发展成果共享、保持社会稳定的问题。