

2010

国务院发展研究中心研究丛书

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER  
OF THE STATE COUNCIL

# 迈向全面小康： 新的10年

STRIVING TO BUILD A MODERATELY PROSPEROUS  
SOCIETY IN ALL RESPECTS: A NEW DECADE AHEAD

张玉台 主编



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

# 迈向全面小康： 新的10年

STRIVING TO BUILD A MODERATELY PROSPEROUS  
SOCIETY IN ALL RESPECTS: A NEW DECADE AHEAD

张玉台 主编



中国发展出版社

封面设计：耀午书装

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向全面小康：新的 10 年/张玉台主编. —北京：  
中国发展出版社，2010.7

ISBN 978 - 7 - 80234 - 562 - 1

I. 迈… II. 张… III. 国民经济计划—五年计划—  
研究—中国—2011 ~ 2015 IV. F123.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 134136 号

书 名：迈向全面小康：新的 10 年

主 编：张玉台

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 - 562 - 1

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：30.75

字 数：461 千字

版 次：2010 年 7 月第 1 版

印 次：2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价：68.00 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](mailto: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：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

---



## 课题组主要成员

总负责人：张玉台

执行负责人：卢中原

课题协调人：张军扩 李善同 侯永志

总报告负责人：张玉台 卢中原

各专题负责人：专题一：冯 飞      专题二：张军扩

专题三：李善同      专题四：冯 飞

专题五：刘世锦      专题六：侯云春

专题七：张小济      专题八：余 斌

专题九：卢 迈      专题十：韩 俊

专题十一：张军扩      专题十二：任兴洲

专题十三：吕 薇      专题十四：陈小洪

专题十五：林家彬      专题十六：夏 斌

专题十七：贡 森



# 前 言

Foreword

改革开放以来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的巨大成就，国内生产总值连续30多年保持了年均近10%的增长。目前，我国已成为世界第三大经济体、第二贸易大国和外汇储备第一大国，人均国民总收入已接近上中等收入国家的“门槛”。这充分说明，我国的发展已经站在了新的更高的历史起点上。在新的起点上推动发展，我们既有着诸多有利条件和难得机遇，也面临许多亟待解决的矛盾和问题。一方面，国内市场潜力大、要素组合匹配好、体制具有独特优势等条件仍会存在，新的竞争优势正在形成和增强；另一方面，资源环境压力增大，统筹城乡区域发展、促进发展成果共享、维护社会和谐稳定的任务十分艰巨，现行的发展方式与新阶段新要求不适应的矛盾将凸显，发展面临的环境更加复杂。毋庸置疑，我国的社会主义现代化正处在重要的历史“关口”上。能否突破这个“关口”，直接关系到能否保持经济增长的连续性，直接关系到能否避免掉入“中等收入陷阱”、把现代化持续不断地推进下去。突破这个“关口”，需要清醒认识新时期发展面临的内部条件和外部环境，透彻分析新时期的发展要求和任务，科学制定新时期的发展战略和政策。

同时，还要看到，实现全面建设小康社会的奋斗目标，也要求开展相关研究。党的十六大提出了到2020年全面建成小康社会的战略目标，党的十七大又对这一目标提出了增强发展协调性、加快发展社会事业、建设生态文明等新的要求。现在全面建设小康社会进程即将过

半。回顾过去，全面建设小康社会成就斐然；展望未来，全面建设小康社会任务艰巨。下一个 10 年，是全面建设小康社会的战略攻坚时期。在这个时期特别是在这个时期的前 5 年（亦即“十二五”规划时期），能否有效应对各种挑战，顺利推动结构转型，决定着全面建设小康社会的成败。

鉴此，我们把《“十二五”规划预研究：我国中长期经济增长与结构变动趋势分析》作为 2009 年度国务院发展研究中心重大课题，几倾中心全部研究力量，集中时间和精力，开展深入研究。课题研究由 1 项总体研究和 17 项专题研究构成，内容涉及经济增长、结构调整、技术进步、改革开放、社会发展等中长期发展中的一系列重要问题。本课题由国务院发展研究中心主任张玉台研究员任总负责人，国务院发展研究中心副主任卢中原研究员任执行负责人。来自国务院发展研究中心 7 个研究部和 3 个研究所的数十位研究人员参与了这项研究，提出了“‘十二五’时期至 2020 年，我国经济社会发展应以全面建成小康社会为阶段性目标，以实现科学发展为长期性目标，以推动发展方式的实质性转型、促进经济社会全面协调可持续发展为主线”等一系列重要论断，为完成国务院布置的研究任务打下了比较扎实的基础。这项成果是集体智慧的结晶。课题总体框架、基本思路和各章节主要内容等，是在课题组多次讨论的基础上形成的。各专题研究，是在课题总负责人和执行负责人的指导下，按照课题总体要求完成的。

本项研究的许多成果已以多种形式送决策部门参考，有关领导和决策部门非常重视，并给予了高度评价。本书是这项研究的成果，可以作为有关方面制定“十二五”规划的参考资料，也可供有志于研究中国发展问题的中外专家学者参考。

课题组

2010 年 6 月

# 目 录

## Contents

### 总报告 “十二五”时期至2020年中国经济社会发展的总体思路 / 1

- 一、“十一五”时期经济社会发展取得的成就及存在的问题 / 2
- 二、“十二五”时期至2020年经济社会发展的环境与条件 / 9
- 三、“十二五”时期至2020年经济社会发展的主线、思路、主要目标和政策取向 / 19
- 四、“十二五”时期经济社会发展的主要任务、工作重点和关键举措 / 25

### 专题一 “十一五”规划执行情况及启示 / 36

- 一、“十一五”规划执行总体情况 / 36
- 二、重点领域进展情况 / 44
- 三、经验与启示 / 62

### 专题二 “十二五”时期至2020年我国经济社会发展的环境与条件 / 67

- 一、国际环境和条件：世界经济总体上将处于后金融危机时代，既有机遇也有挑战 / 67
- 二、国内环境和条件：转变发展方式紧迫性更加突出，条件更加成熟 / 78



三、“十二五”时期我国经济社会发展的基本特征 / 99

**专题三 “十二五”至 2030 年我国经济增长前景展望 / 105**

- 一、当前中国经济社会发展所面临的机遇与挑战 / 105
- 二、“十二五”到 2030 年中国经济增长前景分析 / 111
- 三、结论和建议 / 129

**专题四 “十二五”及 2020 年我国产业结构变动的趋势和特征分析 / 146**

- 一、过去 10 年产业结构演进的主要特征 / 146
- 二、产业结构调整面临的新形势和新任务 / 156
- 三、“十二五”时期及 2020 年产业结构变动趋势分析 / 161
- 四、“十二五”时期有可能出现的三个阶段变化新特征 / 165
- 五、“十二五”时期产业结构调整的主要任务和目标 / 168
- 六、加快发展战略性新兴产业 / 173
- 七、“十二五”加快产业结构调整的政策建议 / 181

**专题五 着力解决深层矛盾,推动发展方式实质性转变 / 187**

- 一、我国发展方式面临的突出问题及其影响 / 187
- 二、制约发展方式转变的深层体制性矛盾及其影响路径 / 197
- 三、推动发展方式实质性转变的目标、原则及战略 / 204
- 四、加快发展方式转变的若干政策重点 / 210

**专题六 中国特色城镇化的战略和政策 / 215**

- 一、我国城镇化发展的成就、问题与原因 / 216
- 二、我国城镇化的基本态势 / 219
- 三、中国特色城镇化道路的基本原则、总体思路 / 227
- 四、促进城镇化健康发展的政策建议 / 230

- 专题七 “十二五”我国发展的国际环境和对外开放战略 / 236**
- 一、“十一五”我国对外开放取得的成绩和存在的问题 / 236
  - 二、“十二五”期间的国际经济环境 / 237
  - 三、我国在全球经济中的地位和面临的国际关系 / 239
  - 四、“十二五”时期对外开放战略的指导思想 / 242
  - 五、“十二五”期间我国外贸发展的主要目标和政策 / 243
  - 六、“十二五”我国利用外资的指导思想和总体战略目标 / 244
  - 七、“十二五”期间我国对外直接投资战略 / 248
  - 八、推进资本项目开放，促进国际收支趋于平衡 / 250
  - 九、优化对外开放布局，促进区域协调发展 / 252
- 专题八 “十二五”时期优化收入分配格局的思路和主要途径 / 254**
- 一、当前我国收入分配格局存在的突出问题 / 254
  - 二、调整收入分配格局的可能途径与主要思路 / 261
  - 三、主要目标和政策建议 / 264
- 专题九 “十二五”时期的公共财政 / 268**
- 一、引言 / 268
  - 二、“十一五”时期公共财政建设成就与挑战 / 270
  - 三、“十二五”时期我国财政收入与支出需求预测 / 275
  - 四、“十二五”时期公共财政建设的目标、原则与框架 / 279
  - 五、“十二五”公共财政体系改革重点 / 283
- 专题十 “十二五”期间三农政策研究 / 293**
- 一、“十一五”时期我国农村改革发展的主要成就 / 293
  - 二、制约农业农村发展的深层矛盾和突出问题 / 296
  - 三、“十二五”时期农村经济社会发展的主要预期目标 / 301
  - 四、“十二五”时期推进农村改革发展的基本思路 / 305

五、“十二五”时期推进农村改革发展的主要政策措施和建议 / 313

专题十一 “十二五”时期促进区域协调发展的思路和政策研究 / 327

- 一、“十一五”期间我国区域发展主要成就、突出问题及新时期促进区域协调发展的新要求 / 327
- 二、对新时期促进区域协调发展几个重要问题的分析和认识 / 334
- 三、“十二五”期间区域协调发展的目标、思路和政策 / 341

专题十二 “十二五”时期扩大消费需求的体制与政策研究 / 345

- 一、“十一五”期间消费需求增长的特点、经验与问题 / 345
- 二、“十二五”时期扩大我国消费需求的背景与趋势分析 / 359
- 三、“十二五”时期扩大消费需求、完善体制机制的总体思路 / 369
- 四、“十二五”时期扩大消费需求的保障措施 / 372

专题十三 深化改革和体制机制创新 营造有利于技术创新的制度环境 / 380

- 一、我国技术创新体系建设进入新阶段 / 380
- 二、创新体系建设面临的主要问题和挑战 / 389
- 三、技术创新体系建设进入战略转型期 / 395
- 四、“十二五”技术创新和创新体系建设目标与政策取向 / 397

专题十四 中国企业发展和改革若干重要问题的研究 / 404

- 一、主要成绩和需要解决的重要问题 / 404
- 二、明确国家所有权政策，继续推进国有资本战略性调整 / 407
- 三、建立对国家出资企业进行有效资本管理的体系 / 413
- 四、进一步健全支持中小企业发展的政策支持和服务体系 / 418
- 五、进一步完善政策及其支持体系，激励企业创新发展和不断提高管理水平 / 419
- 六、继续支持企业“走出去”发展 / 421

- 七、改进法制和信息调查制度，形成有利于企业发展的法律环境 / 423
- 专题十五 “十二五”期间环境保护和生态建设的思路、目标和对策 / 425**
- 一、当前我国环境变化的基本趋势：稳中有好但改善缓慢 / 425
  - 二、环境质量稳中有好但改善缓慢的成因分析 / 428
  - 三、“十二五”期间环境保护工作的背景分析和生态文明建设思路、目标 / 433
  - 四、政策建议 / 441
- 专题十六 “十二五”时期我国的金融改革与发展 / 445**
- 一、环境分析与指导思想 / 445
  - 二、发展目标和基本原则 / 447
  - 三、重大的政策措施 / 452
- 专题十七 “十二五”期间社会政策体系的完善 / 463**
- 一、“十一五”期间社会政策体系建设的现状 / 463
  - 二、“十一五”期间社会政策体系建设存在的问题及原因分析 / 471
  - 三、“十二五”期间完善社会政策体系的基本思路和主要目标 / 475
  - 四、“十二五”期间完善社会政策体系的重大举措建议 / 476
- 参考文献 / 479**

# “十二五”时期至 2020 年中国 经济社会发展的总体思路

我国正处于全面建设小康社会的战略攻坚和加快推进社会主义现代化的关键时期。一方面，经过 30 年的改革开放和发展，我国已经站在了新的更高的历史起点上，不仅国内市场潜力大、要素组合条件好、体制具有独特优势等条件仍会存在，而且新的竞争优势正在形成，加快发展面临诸多有利条件和难得机遇。另一方面，下一步发展也将面临诸多亟待解决的旧矛盾、新问题，经济发展面临的资源环境压力将进一步增大，统筹城乡区域发展、促进成果共享、维护社会和谐稳定的任务将更加艰巨，现行的发展方式与新阶段新要求不适应的矛盾将更加凸显，发展面临的国内、国际环境也将更加复杂。在这种情况下，系统深入地研究“十二五”至 2020 年中国经济社会发展的目标、思路、战略和措施，对于科学制定“十二五”规划具有重要的意义。

本报告将在综合分析 with 总体研究以及概括提炼各分报告的基础上，重点回答如下问题：

- (1) “十一五”时期经济社会发展取得了哪些成就？存在哪些问题？问题形成的深层次原因是什么？
- (2) “十二五”时期至 2020 年经济社会发展面临怎样的国内外环境？具备怎样的条件？由这样的环境和条件以及发展的经济技术基础所决定的“十二五”时期至 2020 年经济社会发展的基本特征是什么？

(3) “十二五”时期至 2020 年经济社会发展的总体思路和主要的定性定量目标是什么？政策取向应该如何？

(4) “十二五”时期经济社会发展的战略任务有哪些？工作重点和关键举措是什么？

总报告包括以下四个方面的内容。

## 一、“十一五”时期经济社会发展取得的成就及存在的问题

“十一五”是极具挑战的五年，是极不平凡的五年，也是长期以来积累的结构性矛盾进一步暴露的五年。其间，我国经受了南方冰冻灾害、汶川特大地震等自然灾害的严峻考验，经历了全球金融危机的严重冲击。我国将贯彻落实科学发展观作为推动国民经济又好又快发展的根本思想保障，积极探索合理发挥政府规划作用的新途径，灵活应对国际、国内经济运行出现的新形势、新变化、新问题，通过增强规划的引导性、强化规划的约束性以及采取应对宏观经济波动的一系列措施，保持了国民经济的平稳较快发展，进一步提升了综合国力，增强了发展的协调性，改善了人民生活，提高了中国的国际地位。当然，这期间也存在经济增长质量不高、发展方式不合理以及社会矛盾凸现等一系列突出问题。

### (一) 成就巨大，问题突出

#### 1. 经济增长迅速，但经济增长的粗放型特征依然显著

“十一五”时期，我国经济继续高速增长。即便受到国际金融危机的严重冲击，在一揽子刺激政策的作用下，经济仍保持了较快增长势头。预计“十一五”时期 GDP 年均增速有望达 10% 以上，超过“十五”时期 9.6% 的年均增速。高速增长显著扩大了我国经济的总规模。2009 年我国国内生产总值已达 33.5 万亿元，预计到“十一五”期末将超过 35 万亿元，经济总量将超过日本，成为世界第二经济大国；人均 GDP 将接近 4000 美元（按 2008 年不变价和汇率计算），进入上中等收入国家行列。

然而，应看到我国的经济增长依然是主要依靠大量投入实现的，增长的粗放型特征依然比较明显：资本产出率不高，全要素生产率偏低，资源环境代价过大等问题仍然存在。“十一五”以来，我国单位国内生产总值能耗虽逐年下降，但与国际水平相比仍有较大差距。2007年，我国以占世界约17%的一次能源（煤炭、石油、天然气等）消费量，仅生产出世界生产总量的5%左右；一次能源消费量超过欧盟27个国家的总和，仅次于美国，煤炭消费量更是超过了世界消费总量的40%。2006年，我国能源效率（按照购买力平价计算的GDP/千克石油当量）为3.2，仅相当于中等收入国家水平的76%，世界平均水平的61%，高收入国家的50%。<sup>①</sup>

## 2. 经济结构有所改善，但不协调问题依然突出

“十一五”时期，我国经济结构得到了一定程度的改善。

(1) 产业结构继续改善。2009年三次产业构成为10.6:46.8:42.6。与“十五”末相比，一产比重继续下降，二产和三产比重有所上升，现代服务业有一定发展。高技术产业发展加快，2006~2008年的三年间，其增加值年增长率均高出工业增加值年增长率4个百分点以上。

(2) 就业结构继续优化。城镇从业人员占全国的比重从“十五”末的36%上升到2008年的39%；一、二、三产就业比重从“十五”末的44.8:23.8:31.4，变为2008年的39.6:27.2:33.2。一产就业比重下降5.2个百分点，二产和三产分别上升3.4和1.8个百分点。

(3) 区域发展差距有所减小。从“十五”末到2008年，东部地区经济总量占全国的比重由55.6%下降为54.0%，中部地区则从18.8%提高到19.4%，西部地区由16.9%提高到17.9%，东北地区基本保持不变，为8.7%。人均地区GDP中部和东部之比由1:2.24变化为1:2.08，西部和东部之比由1:2.55变化为1:2.31，东北和东部之比则由1:1.49变化为1:1.41。

(4) 地区财政均等化程度有所提高。省级人均财政收入和人均财政支出的最大最小比分别从“十五”末的18.35倍和8.10倍，下降为2007年的15.74倍和6.19倍；人均财政收入的变异系数和基尼系数分别从1.186

<sup>①</sup> 根据世界银行《世界发展报告（2009）》的数据计算。

和0.454减小为1.114和0.439，人均财政支出的变异系数和基尼系数则分别从0.739和0.325减小为0.662和0.296。

但总体来看，原有的结构性矛盾仍然存在，在新的形势下有些结构性问题还有所加重。

(1) 产业结构不合理。工业特别是重工业比重偏大，第三产业比重偏低；产业尤其是外向型部门集中于产业链的生产加工和组装环节，产业低端化态势未根本扭转。

(2) 投资消费关系不协调。投资率和储蓄率持续偏高，消费率则明显偏低。投资率从“十五”末的48.5%上升到2008年的57.3%，增加8.8个百分点，消费率则由51.8%下降到48.6%，下降3.2个百分点。

(3) 城乡、区域发展不协调。农业产业化和现代化水平不高，农业稳定发展和持续发展的难度加大。城乡居民收入差距由“十五”末的3.2倍扩大到2009年的3.3倍，预计到“十一五”末这一状况将难有改善。城市化质量偏低，农民工难以市民化问题依然突出。各地区发展水平依然悬殊，不同地区居民享有的公共服务差距明显。

(4) 收入分配结构不合理。首先，劳动者报酬在初次分配中占比偏低。从用收入法核算的GDP的构成来看，在初次分配中劳动者报酬占收入的比重“十五”末为41.4%，2007这一比例下降为39.7%。其次，行业间、人群间收入不公平问题依然比较突出，而且二次分配的调整效果不明显。我国的基尼系数仍在上升，1990~2005年基尼系数从0.35上升到0.45，2008年进一步上升到0.48。

### 3. 增长动力有所增强，但体制和科技创新活力尚待释放

体制改革取得重要进展。政府机构改革全面展开，国企和垄断行业改革取得新进展，国有经济布局与结构调整继续推进，国有银行股份制改革、邮政体制改革有序进行；财政转移支付制度和公共财政制度逐步健全；增值税转型改革全面推进，新的企业所得税法全面实施，内外资企业税收制度实现统一，成品油价格和税费改革顺利推出；利率市场化改革继续深化；人民币汇率形成机制进一步优化，外汇管理体制积极改革积极推进；农村集体林权制度改革全面推开。

对外开放继续扩大。以质取胜和出口市场多元化战略的实施取得成



效，服务业对外开放稳步扩大，自由贸易区建设、与主要经贸伙伴的经济对话、同发展中国家的互利合作取得新进展。

科技创新成果丰硕。国家实施16个重大科技专项，在信息、生物、环保等领域新建一批国家工程中心、重点实验室和企业技术中心，成功研发支线飞机、新能源汽车、高速铁路机车等一批重大装备，载人航天飞行和首次月球探测工程圆满成功。

进入“十一五”时期以来，体制改革的深化、对外开放的扩大和科学技术的进步增强了增长的动力，但同时，在制度方面仍然存在制约生产力发展的障碍。资源和要素价格定价机制改革滞后，使价格未能更好引导资源和要素在部门和区域间的配置；政府对投融资活动行政干预过多，国有经济在一般竞争性领域的投融资活动频繁；对非公有经济投资的实际限制仍然过多，中小企业服务体系不完善。现有金融体系不适应多种所有制经济和中小企业迅速发展的需要，直接融资不足；垄断行业缺乏创新及优胜劣汰压力，国有经济布局战略性调整尚未完成；服务贸易领域改革开放缓慢，境外投资管理和促进机制不健全，人民币汇率形成机制的灵活性有待增强。

科技创新能力尚不能适应经济社会进一步发展的需要。以市场为导向、以企业为主体的产学研结合的技术创新体系未真正建立，研发投入不足，知识产权保护力度不足，科技成果转化率低。2006~2008年我国研发与试验发展经费支出占GDP比重从1.32%增加到1.52%，仅提高0.2个百分点。我国科技成果转化率平均仅为20%，实现产业化的不足5%，远低于发达国家水平。根据世界经济论坛《2009~2010年全球竞争力报告》，我国经济刚步入“效率驱动”阶段，尚未进入“创新驱动”阶段，也就是说，我国经济的创新发展远远不足。

#### 4. 社会建设受到空前重视，但社会和谐程度亟待提高

“十一五”时期是我国社会建设大力推进时期，各项社会事业取得较大进步。全面实行城乡免费义务教育，职业教育发展加快；覆盖城乡的公共卫生体系和基本医疗服务体系初步建立。各项社会保险覆盖面继续扩大，城镇职工基本养老保险、基本医疗保险参保人数继续增加；事业单位基本养老保险制度改革试点启动；新型农村社会养老保险制度不断完善，