



## “十三五” 规划建议有关情况

杨伟民 中央财经领导小组办公室副主任

### 杨伟民简介

杨伟民，男，1956 出生。现任中共中央财经领导小组办公室副主任。主要从事发展战略、中长期规划、经济结构等方面的规划编制与政策制定工作。著有《中国的产业政策——理念与实践》，参与组织编著了《产业结构问题研究》、《“十五” 城镇化发展规划规划研究》、《“十五” 计划纲要 500 题目解答》等。在《经济研究》、《管理世界》、《工业经济研究》、《宏观经济研究》等发表论文、文章 40 余篇，主要有：《矿业长期成本变动与结构转换》，《地区间收入差距变动的实证分析》，《产业组织模式及其选择》，《“城市短缺” 及其后果》，《城市化、国际化和产业结构的高度化——未来 20 年中国经济发展基调的判断》，《“九五” 期间我国产业结构变动展望》，《“十五” 规划编制方法和程序的思考》。

中共十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》。中国除新中国成立之初的1949~1952年为国民经济恢复时期、1963~1965年为国民经济调整时期外，从1953年编制“一五”计划开始，到现在共编制了13个五年规划。坚持编制和实施五年规划，是中国经济能取得成就的一个重要原因。

每一个五年规划，中国都会制定经济社会发展目标，明确任务举措，然后有序推进，从结果看，都很好完成了目标。比如即将结束的“十二五”规划，我们确定了28个主要指标，目前看，基本都能顺利完成。如，**GDP增长**目标是7%，2011-2014年平均增长8.0%，今年增长7%左右，五年年均增长7.8%，同期全球增长2.5%。2014年，GDP达到63万亿元（10.4万亿美元），13.67亿人口的人均GDP达到7800美元；**城镇登记失业率**目标是5%，近几年一直保持在4.1%左右；**服务业占GDP比重**的目标是47%，今年1-9月已提高到51.4%；**研发经费投入占GDP比重**目标是2.2%，2014年已提高到2.05%；**单位GDP能耗**下降目标是16%，前4年已累计下降13.4%；**化学需氧量、二氧化硫排放量**下降目标是8%，已分别累计下降10.1%、12.9%，**氨氮、氮氧化物排放量**下降目标是10%，已分别累计下降9.8%、8.6%；**城镇居民和农村居民收入**年均增长目标是大于7%，前四年，城乡居民人均支配

收入年均增长 9.5%，其中城镇居民可支配收入增长 7.9%，农村居民人均纯收入年均增长 10.1%。

下面，我从制定过程、基本逻辑、主要目标、五大理念四个方面，简要介绍一下“十三五”规划建议的有关情况。

## **一、制定过程**

“十三五”规划是中国发展关键阶段制定的关键规划，是全面建成小康社会的收官规划，也是中国发展进入新常态后的第一个五年规划。

中共中央对规划编制高度重视，2015 年 1 月启动起草工作，2 月成立了由习近平总书记任组长，李克强总理、张高丽副总理任副组长的起草组。

起草组汇集了各部门的负责人，各领域的顶级专家。布置了 31 个重点课题研究，形成 117 份专题报告。在党内征求了各地区、各部门的意见，不断修改完善。国家发改委也开展了“十三五”规划建言献策活动，收到了来自民间的大量建议。经过十几次修改，《建议》提交十八届五中全会审议，在会上充分讨论。

可以说，规划的制定过程，就是一个集中智慧、体现民意、科学决策、民主决策的过程。

## **二、基本逻辑**

第一，中国已经有了一个既定的、不能改变、必须完成、没有退路的目标，即全面建成小康社会，“十三五”规划的各项内容必须围绕实现这个既定目标来制定。

第二，目标是既定的，但形势是变化的。“十三五”面临的国内外环境有许多新变化，这是一个客观的、也是无法改变的现实。

第三，不能变的既定目标、碰上变化了的环境，怎么办？近几年特别是近两年经济运行情形不断地告诉我们，旧常态下的发展路径、发展方式已经走不下去了。同时，未来几年世界经济环境也和“十二五”期间有很大不同，需要我们相应调整。要引领新常态，就要在理念上破题，确立了新的发展理念，才能确定新的发展路径。

### **三、主要目标**

“十三五”规划的目标，都是围绕全面建成小康社会这一总的目标展开的，我重点谈一下怎么理解这个目标。

#### **第一，全面小康社会是五位一体全面进步的社会。**

不仅仅是一个经济发展和人民生活的目标，不能单纯理解成经济发展。全面小康社会，覆盖的领域包括了中国现代化事业五位一体的总体布局，是经济更加发展、民主法治更加健全、文化更加繁荣进步、社会更加和谐、人民生活更加殷实、生态环境得到总体改善的社会。按照这一考虑，《建议》提出的目标有：**经济保持中高速增长**，在提高发展平衡性、包

容性、可持续性的基础上，到 2020 年国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番，投资效率和企业效率明显上升，服务业比重进一步上升，消费对经济增长贡献明显加大；国民素质和社会文明程度显著提高，文化产业成为国民经济支柱性产业；生态环境质量总体改善，能源和水资源消耗、建设用地、碳排放总量得到有效控制，主要污染物排放总量大幅减少；各方面制度更加成熟更加定型，等等。

**第二，全面小康是惠及全体人民的社会。**全面小康覆盖的人口也要全面，因为中国的发展是以人民为中心的发展，这是习近平总书记反复强调的一个执政思想，作为规划坚持的六大原则之首。中国共产党和中国政府的一切工作都是为了人民，中国要建成的小康一定是要惠及所有不同收入的人口、所有区域的人口、所有民族的人口。一个民族、一个人也不能掉队。为此，《建议》提出了“人民生活水平和质量普遍提高”的目标，包括就业比较充分，就业、教育、文化、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平稳步提高；教育现代化取得重要进展，劳动年龄人口受教育年限明显增加；收入差距缩小，中等收入人口比重上升；我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，等等。

**第三，全面小康是介于温饱和富裕之间的社会。**全面小康总体上属于中等收入国家的范畴，到 2020 年实现目标后，届时中国的人均 GDP 将超过 1 万美元，但也还不是高

收入国家，实现小康没有改变中国发展中国家性质。就居民收入的结构看，中等收入群体的比重会大幅提高，但低收入群体还会占相当大的比重。

**第四，全面小康是不一样的小康。**尽管中国要尽力解决发展不平衡、不协调的问题，但绝不意味着 2020 年全面建成小康社会之时，13 多亿人口、每个人的生活状态、每个地区的发展水平都一个样，更不是各个地区的人均 GDP、城乡居民收入都达到全国平均水平。平衡总是相对的，不平衡才是绝对的。

#### **四、五大理念及其重点任务和措施**

《建议》提出，牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，五大理念是《建议》最亮的亮点，是贯穿《建议》的灵魂，明确了实现全面建成小康社会的五大路径。

**第一，创新发展。**创新是引领发展的第一动力。创新包括的涵义很广，包括理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等，就经济增长动力而言重要的是科技创新。这主要是针对当前中国经济要素驱动力明显减弱、新的增长动力还不强提出的。我们将实施创新驱动发展战略，使创新成为驱动发展的主引擎。无论是培育形成新动力，还是激活老动力，都要靠全面创新，把发展基点放在创新上，促进创新成果产业化、商业化，形成新的增长点。

**第二，协调发展。**主要是针对发展不平衡、不协调、不全面的问题，补齐“短板”，增强发展的协调性。全面建成小康社会的基本要求是“全”，所以要促进城乡区域协调发展、经济社会协调发展、“四化”同步发展，物质文明和精神文明协调发展、经济建设和国防建设融合发展。

**第三，绿色发展。**绿色是人民对美好生活追求的重要体现，就是要针对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的问题，回应人民群众对良好生态环境的新期待，实行绿色革命，提高经济的绿色化水平。绿色发展本质上是处理发展与保护、人与自然关系，这也是新常态下形成新的增长动力的一个重要方向。

**第四，开放发展。**开放是国家繁荣发展的必由之路。中国对世界经济影响力在增大，要以全球视野和更加开放的胸怀奉行互利共赢的开放战略，在互利共赢中发展自己，同时促进全球经济强劲平衡可持续增长。要实行内外需协调、进出口平衡、引进来和走出去并重、引资和引技引智并举，承担发展中大国的责任和义务，积极参与全球经济议程，积极推动全球经济治理，扩大全球公共产品供给，推动建立合作共赢世界经济体系。

**第五，共享发展。**共享是中国特色社会主义的本质要求，就是要坚持社会公平正义，实现发展机会、发展过程、发展成果的共同享有。要针对我国优质公共服务总体供给不

足，部分群体民生改善面临特殊难题的问题。保障民生要提高针对性，增强有效性，要加强对特定人群特殊困难的帮扶。

需要说明的是，中国共产党中央提出“十三五”规划建议后，还要由国务院根据《建议》编制规划纲要，明年3月提交全国人民代表大会审议通过。