

“十三五”的发展理念

发展是解决问题的关键	3
“十三五”的国内外环境变化	3
“十三”五要实现中高速增长	5
发展是第一要务	5
经济保持中高速增长	6
高层明确 6.5% 为十三五经济增速底线	7
五大发展理念	9

创新.....	11
创新成为五大发展理念之首.....	11
创新强调引领型的“先发优势”	13
协调.....	16
四方面协调发展.....	16
区域协调发展平衡推进	17
绿色.....	18
开放.....	20
共享.....	22
全面放开“二孩”.....	23
贫困县全部摘帽.....	24
普及高中阶段教育	25
健康中国	26
农业现代化	27

编者按：“十三五”时期对于中国非常关键，不仅因为这是全面建成小康社会最后冲刺的五年，是全面深化改革要取得决定性成果的五年，也是跨越“中等收入陷阱”的关键五年。因此，需要中国经济保持中高速发展、迈向中高端水平，实现提质增效升级。中共十八届五中全会研究通过《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》勾勒了，未来5年中国经济、社会的。发展蓝图，明确了改革的推进路径。发展是解决中国一切问题的基础和关键，因此《建议》将发展列为第一要务，并首次提出创新、协调、绿色、开放和共享等五大发展理念。这五大发展理念是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，是指导“十三五”规划编制和“十三五”发展的思想灵魂，将对我国方方面面产生重大影响。限于篇幅，本刊将其中部分重要亮点和社会关注度较高的部分编辑出来，以供读者参考。

发展是解决问题的关键

“十三五”的国内外环境变化

“十三五”时期，中国面临着不同以往的国内外环境，一方面仍处于可以大有作为的战略机遇期，拥有较大的回旋余地；另一方面，世界经济复苏乏力、地缘政治和国际经贸格局变化使我国发展的外部环境更加错综复杂。国内经济在体量不断增大的高基数情况下，实现平稳运行，并实现转型的难度加大。

习近平指出，“十三五”时期，我国发展面临许多新情况新问题，最主要的是经济发展进入新常态。在新常态下，我国经济发展表现出速度变化、结构优化、动力转换三大特点，增长速度要从高速转向中高速，发展方式要从规模速度型转向质量效率型，经济结构调整要从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。制定“十三五”时期经济社会发展建议，必须充分考虑这些趋势和要求，按照适应新常态、把握新常态、引领新常态的总要求进行战略谋划。

具体说来，“十三五”期间中国的经济环境将发生以下变化。

一是需求支撑条件可能继续减弱。世界贸易组织（WTO）将2015年世界贸易增长预期下调至2.8%。这意味着全球贸易增长率将连续4年低于3%，远低于过去20年平均5.2%的水平，不及金融危机发生前

1990年至2008年平均年增长量的一半。“十三五”时期仍是国际金融危机爆发后的深度调整期，世界经济增长乏力，复苏进程艰难曲折，不稳定、不确定因素较多。市场需求低迷，发达国家贸易保护主义抬头。美、欧等发达经济体力推跨太平洋战略经济伙伴关系协议（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）等高标准自由贸易协定谈判，在未来也将会进一步挤压我国的产业竞争优势。因此，这一时期我国出口大幅回升的可能性不大。且长期以来，我国经济高速增长过分依赖政府高强度投资的负面效果日益明显，投资效率下降，投资和消费比例失衡，产能过剩严重，在“十三五”时期也不可能持续。

二是要素供给条件继续变化。根据国土资源部数据，2014年末，全国主要监测城市综合地价为3522元/平方米，为2010年的1.22倍。2010年-2014年，农民工月均工资年均增长15.1%；2015年上半年，农村外出务工人员月均工资超过3000元。“十三五”时期，我国劳动力成本仍将继续较快上涨，主要依靠大量廉价劳动力投入、生产和出口低附加值产品的发展模式遇到越来越大的挑战。资源环境约束日益增强。2014年我国消耗的煤炭总量和一次能源消耗分别占全球50.3%和22.4%。生态环境压力也很突出，长期积累的环境矛盾正集中显现，重大环境事件时有发生。目前全国有70%左右的城市不能达到新的环境空气质量标准，17个省（区、市）的6亿左右人口受雾霾天气影响。

三是国际经济竞争越来越激烈。国际金融危机后，世界各国都在探求新的发展之路。特别是科技创新的竞争更加激烈。我国科技投入、创新能力不足，产业发展水平较低，大量出口产品都处于产业链的低端，少数高端产品出口也受到打压，与发达国家竞争处于明显劣势。与此同时，我国在一些传统领域的比较优势逐渐丧失。中国社科院工业所的一份报告显示，中国在国际市场的，尤其是发达国家的市场份额，正在被越南、印度、印尼等低成本国家蚕食。这种“前堵后追”的局面，“十三五”时期将更加突出，我国拓展国际市场的空间面临超强的压力。

四是经济结构性问题突出。我国正处在“三期叠加”阶段，长期积累的结构性矛盾逐步显现，资源环境约束趋紧，劳动力成本上升，不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出，推动经济从粗放增长到集约增长的升级发展，从过度依赖投资拉动到消费和投资协调拉动的转

换，是一个充满阵痛、十分艰难的过程。在 11 月 10 日召开的中央财经领导小组第十一次会议上，习近平指出，产能过剩严重、企业成本过高、房地产库存较大、融资结构不合理，是中国经济面临的四大结构性难题。

不过，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，有不少有利条件。一是新一轮世界科技革命和产业革命在孕育形成，将给经济发展带来新的机遇。二是我国新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化在深入推进，经济发展有很大的潜力、韧性和回旋余地。三是我国基础设施仍比较薄弱，产业装备亟须升级改造，有效投资需求有很大潜力。同时总储蓄率保持在较高水平，社会资金充裕，扩大有效投资也有条件。因此，要创新投融资机制，更多运用市场化办法，继续加大对中西部铁路和公路、水利、棚户区和危房改造、城市地下管网、农村电网等基础设施薄弱环节投资，增加对先进制造等新兴产业和传统产业升级改造投资，提升投资效率，更好发挥投资对增长的关键作用。目前消费对经济增长贡献率已达 60% 左右，要着力扩大居民消费，推动消费结构升级，充分发挥消费对增长的基础作用。

“十三”五要实现中高速增长

发展是第一要务

到 2020 年全面建成小康社会，是中共确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标。“十三五”是全面建成小康社会决胜阶段“十三五”期间，同时也是中国能否跨越中等收入陷阱的关键期。

10 月 29 日，中共十八大五中全会研究了“十三五”时期我国发展的一系列重大问题，通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》（下称《建议》）勾勒了，未来 5 年中国经济、社会的发展蓝图，明确了改革的推进路径。

李克强表示，发展是硬道理，是解决中国一切问题的基础和关键。

国家发改委徐绍史也表示，“十三五”的政策目标是稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，稳增长排第一位。

在中共十八大五中全会公报中，“发展”一词共出现了 90 余次，包括一系列新的发展要求和重大举措。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军：全面小康不仅要追求发展的速度，更要强调发展的科学性和可持续性。同

时，这是全体中国人民的小康，要让包括贫困人口在内的更广大的人民群众，都能感受到社会发展成果。这是国家治理理念现代化的重大推进。

《建议》提出了五个方面的发展目标要求。一是提出了经济保持中高速增长；二是人民生活水平和质量普遍提高；三是国民素质和社会文明程度显著提高；四是生态环境质量总体改善；五是各方面制度更加成熟定型。

经济保持中高速增长

1978 年到 2010 年，中国经济凭借年均近两位数的增长，一跃成为全球第二大经济体。2014 年，我国 GDP 总量达到 636,463 亿元。按照市场汇率计算，占全球份额超过 12%。由于经济发展基数越来越大，维持过去那样

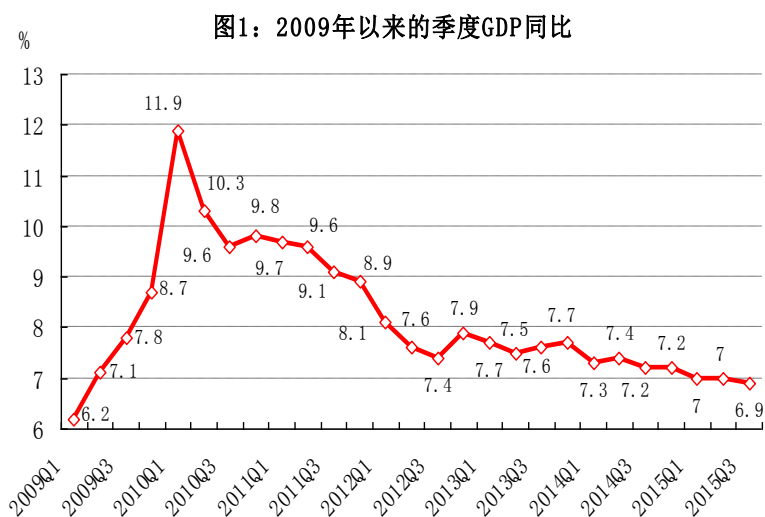
的高速增长已不现实，我国经济开始由高速增长转为中高速增长。从 2010 年开始，我国经济增速持续下滑。根据国家统计局发布的数据，2010 年到 2013 年中国 GDP 增速分别是

10.6%、9.5%、7.7%、7.7%。2014 年 GDP 同比增长 7.3%，创下了 1990 年以来的新低，连续三年低于 8%。从 GDP 季度增速来看，自 2012 年 2 季度以来，我国经济已在 7%-8% 的“低位”运行 13 个季度。（见图 1）

要确保到 2020 年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番的目标，“十三五”必须保持必要的增长速度。《建议》提出的首要目标就是“经济保持中高速增长。”而“十二五”目标是“平稳较快发展”。

习近平表示，经济保持中高速增长，有利于改善民生，让人民群众更加切实感受到全面建成小康社会的成果。

国家发改委主任徐绍史表示，经济保持中高速增长的目标，不仅



要实现国内生产总值和城乡居民收入翻番的既定目标，还必须建立在提高发展平衡性、包容性、可持续性的基础上，充分体现新常态下必须更加注重经济增长的质量和效益。

《建议》明确提出“主要经济指标平衡协调，发展空间格局得到优化，投资效率和企业效率明显上升，工业化和信息化融合发展水平进一步提高，产业迈向中高端水平，先进制造业加快发展，新产业新业态不断成长，服务业比重进一步上升，消费对经济增长贡献明显加大。户籍人口城镇化率加快提高。农业现代化取得明显进展。迈进创新型国家和人才强国行列。”

这表明，“十三五”时期我国发展，既要看速度，也要看增量，更要看质量，要着力实现有质量、有效益、没水分、可持续的增长，着力在转变经济发展方式、优化经济结构、改善生态环境、提高发展质量和效益中实现经济增长。

高层明确 6.5%为“十三五”经济增速底线

今年以来，中国经济增速走低，今年第三季度，更是跌破 7%，这是 6 年来的第一次。

十八大五中全会后，习近平和李克强在不同场合三次明确表示：“十三五”期间中国经济的年均增速目标将定在 6.5% 以上。

11 月 3 日，新华网发布习近平就《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》起草的有关情况向五中全会所作的说明（下称“《建议》的说明”），习近平表示，“确保到 2020 年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番的目标，必须保持必要的增长速度。从国内生产总值翻一番看，2016 年至 2020 年经济年均增长底线是 6.5% 以上。”

11 月 5 日，李克强发表《全面建成小康社会新的目标要求》的署名文章称，经过初步测算，“十三五”时期，GDP 年均增速需保持在 6.5% 以上，主要经济指标平衡协调，才能实现翻一番目标。即使实现全面建成小康社会目标之后，相当长时间仍需保持一定的增长速度，才能实现第二个百年奋斗目标。因此，保持经济中高速增长是我们长期的任务。

国家发改委规划司司长徐林：按照目前的测算，如果今年是 6.9%，要实现翻番，未来五年年均经济增长速度必须在 6.543%。如果今年能实现 7% 的增长，大概 6.523%，这是实现翻番的最底线要求

若中国以年均 6.5% 以上的经济增速发展，2020 年人均 GDP 将达到 1.2 万美元，这也意味着中国可以突破“中等收入陷阱”。

目前国内外主要研究机构普遍认为，“十三五”时期我国年均经济潜在增长率为 6%—7%。但中央高层对于未来经济增长预期可能更为乐观。习近平在“《建议》的说明”中说：“综合起来看，我国经济今后要保持 7% 左右的增长速度是可能的。”

潜力来自何处？国家发改委主任徐绍史表示，从外部来看，全球经济对中国经济发展是有利的。下一轮经济复苏和增长取决于技术革新和产业革命，这正好和中国创新驱动形成了历史性的交汇，为我们提供了机会窗口。只要抓住这个机会窗口，我们就会有更大的战略空间。从内部来看，国家发改委主任徐绍史表示，同时，区域发展的空间非常广阔，新型城镇化孕育着巨大市场需求，而且创新驱动的作用日益增强。此外，我们有 13 亿人口、9 亿劳动力、7000 多万市场主体，所以中国经济具有巨大发展潜力、韧性和回旋余地，有条件保持中高速增长。

李克强表示，在我国经济发展进入新常态的背景下，要长期保持经济中高速增长，必须加快转变经济发展方式，促进经济转型升级、迈向中高端水平。“双中高”是两位一体、互促共进的。只有保持中高速增长，才能为转方式、调结构留下空间，为迈向中高端水平创造好的条件；只有迈向中高端水平，才能既扩大需求、又创造供给，培育发展新动能，实现可持续的中高速增长。

但习近平也表示，面临的不确定性因素也比较多。这是因为，未来一个时期全球经济贸易增长将持续乏力，我国投资和消费需求增长放缓，形成新的市场空间需要一个过程。在经济结构、技术条件没有明显改善的条件下，资源安全供给、环境质量、温室气体减排等约束强化，将压缩经济增长空间。经济运行中还存在其他一些风险，如杠杆率高企、经济风险上升等，都对经济增长形成了制约。同时，随着经济总量不断增大，增长速度会相应慢下来，这是一个基本规律。”

11 月 6 日李克强在政协十二届全国委员会常务委员会上表示，“十三五特别是头两年是调整结构、转型升级的关键期和阵痛期。”

财政部部长楼继伟也预计，“十三五”前半期经济增长仍将经历震荡筑底的过程，随着深化改革释放更多的制度红利，新的增长点逐步成为主导动力后，经济增速将实现提升。

银河证券首席经济学家潘向东：“十三五”经济增长底线是 6.5%，前期可能比较低，后期会逐渐走高。

摩根士丹利华鑫证券首席经济学家章俊：从《建议》中所透露的信息可以看出，未来五年的改革力度会比之前更大，而随着改革的推进以及成效的显现，平均经济增速 6.5% 以上的目标是可以实现的。未来中国经济的困难期可能还要持续一至两年，但预计，在“十三五”的后期，随着各项改革措施发挥作用，中国经济应该能实现反弹。

申银万国证券研究所首席宏观分析师李慧勇：在次贷危机之后中国经济增长率从 14% 下降到 7%，主要的原因就是全要素生产率的下降。而这种全要素生产率的下降，来自三大红利的衰减。1、入世带来的全球化红利衰减；2、工业化红利衰减；3、改革带来的市场化红利衰减。如果通过再造三大红利，毫无疑问中国经济将获得新的增长动力。一是把“一带一路”作为第二次入世，使得中国再一次获取全球化红利。二是以互联网+为代表，再造工业化红利，基本使得中国从重化工业步入到后工业化时代。三是国企改革曾经让中国经济焕发第一春、第二春，未来以垄断领域的改革为代表，国企改革将让中国市场焕发第三春。

五大发展理念

过去 30 多年中，改革开放发展取得了很大进步，但忽视了环境，一些社会阶层和基层群众，分享到经济发展的成果较少。

《建议》强调，实现“十三五”时期发展目标，破解发展难题，厚植发展优势，必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。

习近平指出，发展理念是发展行动的先导，是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。

国家发改委主任徐绍史表示，“五大发展”理念是指导“十三五”规划编制和“十三五”发展的思想灵魂。

海通证券：当前发展难题仍待破解，五条发展主线明晰，旨在培育全新动能，建设美丽健康中国，走向共同富裕。

智谷趋势：五个发展理念是最高层对中国发展路径新的理解。“协调发展”和“绿色发展”，在既有的“科学发展观”理论中已体现得相当充分，新一届决策曾更加侧重的是“创新”“开放”和“共享”。

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民表示，为落实好五大发展理念，《建议》的一个重要特点是问题导向、措施精准。全文共提出300项左右重要举措，其中50项分别冠以战略、工程、计划、制度和行动，成为适应和引领新常态、践行五大发展路径的务实之举。

战略方面，主要包括实施优进优出战略；实施网络强国战略；实施国家大数据战略；实施藏粮于地、藏粮于技战略；实施军民融合发展战略；实施食品安全战略；实施国家安全战略等。

工程方面，主要包括实施城市地下管网改造工程；工业强基工程；实施智能制造工程；中华典籍整理工程；网络内容建设工程；濒危野生动植物抢救性保护工程；近零碳排放区示范工程；雨洪资源利用、再生水利用、海水淡化工程；山水林田湖生态保护和修复工程；脱贫攻坚工程；重大人才工程；危险化学品和化工企业生产、仓储安全环保搬迁工程等。

计划方面，主要包括实施“互联网+”行动计划；新能源汽车推广计划；循环发展引领计划；工业污染源全面达标排放计划；新生代农民工职业技能提升计划；实施全民参保计划等。

制度方面，主要包括建立事权和支出责任相适应的制度；加快建立巨灾保险制度；加强金融宏观审慎管理制度建设；实施居住证制度；探索实行耕地轮作休耕制度试点；建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度；实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度；全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度；对贫困人口实行资产收益扶持制度；推行终身职业技能培训制度；建立国家人口基础信息库、统一社会信用代码制度和相关实名登记制度等。

行动方面，主要包括开展质量品牌提升行动、开展加快发展现代服务业行动；开展降低实体经济企业成本行动；开展农村人居环境整治行动；实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动；开展能效、水效领跑者引领行动；开展大规模国土绿化行动、开展蓝色海湾整治行动；开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费接受职业培训行动；积极开展应对人口老龄化行动等。

江苏省社会科学院经济所所长胡国良：创新、协调、绿色、开放发展是发展的一种手段，共享发展才是未来发展的目的。

创新

创新成为五大发展理念之首

《建议》将“创新”置于实现“十三五”需要树立并贯彻的五大发展理念之首，全文提到“创新”71次，用了近5000字，也即全报告的近1/4篇幅来布署创新发展。两个“必须”也突显了创新的重要性。“必须把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，让创新贯穿党和国家一切工作”“必须把发展基点放在创新上”。

《建议》提出，实现创新发展主要在以下几方面着力：一是培育发展新动力；二是拓展发展新空间（区域、产业、基础设施、网络经济、蓝色经济五大空间）；三是深入实施创新驱动发展战略；四是大力推进农业现代化；五是构建产业新体系；六是构建发展新体制；七是创新和完善宏观调控方式。

国家发改委主任徐绍史表示，创新是引领发展的第一动力。在新常态下，我们面临的最大挑战就是跨越中等收入陷阱，要突破这一难题，根本出路在于创新发展。“十二五”时期，我国科技创新取得很大进步，但创新能力、自主技术和知名品牌缺乏，科技成果转化率、科技进步贡献率与发达国家仍有不小的差距。“十三五”时期，必须把创新摆在国家发展全局的核心位置。

发改委规划司司长徐林认为，提出“十三五”规划建议回到增长的本源，把“创新”放在了前所未有的地位，是思路上的转变。

国务院副总理刘延东11月11日在《人民日报》发表的署名文章详细叙述了我国实施创新驱动发展战略的动因。实施创新驱动发展战略关系我国发展全局的重大抉择。一是创新发展是我国发展的形势所迫。未来五年能否成功转变发展方式，能否成功推进产业升级，能否成功跨越“中等收入陷阱”，关键是看能否依靠创新打造发展新引擎，创造一个新的更长的增长周期。二是创新发展是国际竞争的大势所趋。当前世界范围内新一轮科技革命和产业变革蓄势待发。创新已经成为大国竞争的新赛场，谁主导创新，谁就能主导赛场规则和比赛进程。我国既面临赶超跨越的难得历史机遇，也面临差距进一步拉大的风险，只有实现新突破，才能跟上世界发展大势，把握发展的主动权。三是创新发展是民族复兴的国运所系。近代以来，世界经济中心几度转移，

其中有一条清晰的脉络，就是科技中心一直是支撑经济中心地位转移的强大力量。领先科技和尖端人才流向哪里，发展的制高点和经济的竞争力就转向哪里。只有真正用好科学技术这个最高意义上的革命力量和有力杠杆，走出一条从人才强、科技强到产业强、经济强、国家强的发展路径，才能实现中华民族伟大复兴的中国梦。四是创新发展是我国科技创新的必然选择。经过几代人的艰苦努力，我国科技创新能力显著增强，科研体系日益完备，整体水平正处于从量的增长向质的提升的跃升期。在基础科学、前沿科学和战略高技术领域，取得了一批具有国际影响力的重大研究成果。我国巨大市场规模、完备产业体系、多样化消费需求，与移动智能时代创新效率提升相结合，为技术、产品和产业创新提供了广阔空间，使我国创新驱动具备了动力转换、发力加速的基础。

自2013年以来，国家出台了一系列推动自主创新、创业的政策，尤其是在经济增速放缓，新旧增长动力转换艰难的背景下，2015年以来官方对创新的重视和扶持力度一直在加码。全民参与创新、创业的意愿空前高涨。

李克强在不同场合多次指出，要靠创业创新激发全社会创造活力，打造发展新引擎。设立400亿元人民币的新兴产业创业投资引导基金、完善研发费用加计扣除等税收优惠政策、取消和下放行政审批事项等一系列鼓励政策大量出台。

中国国际经济交流中心经济研究部部长徐洪才：强调推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新，是要求创新“全覆盖、全方位”，是把创新“置于前所未有的高度”。

新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际研究院研究员胡逸山：如此推崇创新“堪称全会公报最大的亮点之一”。高歌猛进多年之后，中国经济已到了需着力提升经济发展品质和效益的阶段。日益重视创新，表明官方将当前经济增速放缓视为转机而非危机，意识到不必也不能一味拼速度，要致力于提高可持续性。

民生证券研究院执行院长管清友、宏观研究员朱振鑫：此前的五年规划没有把创新单独作为一种理念来论述，这次重视程度明显提高，意味着未来增长方式要从要素投入驱动到全要素生产率驱动，和中央提的“双创”相呼应。中央对创新的定位不仅是释放新需求，还是创造新供给，通过供给端的改革和创新创造需求。

创新强调引领型的“先发优势”

► 发展战略发生重大转变：从“后发优势”到强调“先发优势”

《建议》强调“塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展”。中共的“十五”计划建议和中国“十五”计划纲要（2001年至2005年），曾首次明确写入“发挥后发优势”。“发挥先发优势”作为国家的一个重大战略首次提出，表明经过数十年的持续快速发展，中国经济正从利用后发优势的国际传统经验阶段，进入到了先后发优势兼顾、更多发挥先发优势的新的历史阶段。

观察人士认为，先发和后发优势同时发力，将合力支撑中国经济转型升级、提质增效、长期向好，成功跨越“中等收入陷阱”。

国际传统经验表明，先发优势的获得需要大量创新积累，成本高、风险大。发展中国家受制于发展阶段和水平，在追赶西方的现代化过程中通常采取“后发优势”战略——采用模仿方式和学习方式追求快速的经济成长。在先发优势战略下，由于创新驱动发展模式会打破技术垄断，形成新的技术轨道和范式，因此赶超者会逐步进入价值链的高端，从而避免跌入“中等收入陷阱”。

今后5到10年，将是世界新一轮科技革命和产业变革加速推进、国际分工格局快速形成的时期。中国只有选择和实施一批位于国际科技前沿的重大科技项目，才能赢得国际竞争主动权。

刘延东副总理11月11日在《人民日报》发表署名文章称，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展。是未来五年经济发展思路的重大转变。领先和领跑是保持高端、赢得优势的关键，创新驱动发展战略实质上也是一个打造先发优势的战略。我国作为发展中大国，过去几十年比较好地利用了后发优势，创造了经济发展史上的奇迹。但长期以来不少产业和产品处于跟踪仿制阶段，路越走越窄。目前后发优势的利用空间逐步缩小，需要创造自己的先发优势，培育高端要素、高端产业、创新高地，加快形成高端引领的发展格局。

先发优势，从定义上讲就是先行者对革命性的产品居垄断地位，即是领先技术和产品带来的持久的竞争优势。只有强化原始创新、集成创新，重视颠覆性技术创新，才能取得先发优势。

中国现代国际关系研究院世界经济所所长陈凤英：没有创新就没有先发优势。先发优势的重要内涵就是创新发展，当中最重要的是科技创新。

先发优势研究专家、南京大学教授刘志彪：采取先发优势战略，今后中国在技术上就要强调自主创新而不是动态追随；在产业上需要彰显“中国设计”和“中国创造”而不仅是“中国制造”；在要素投入上要依靠技术创新和人力资本驱动；在比较优势上要用品牌竞争而不是依靠低成本的价格竞争。

中国地域发展程度不均衡，发挥先发优势的引领型发展，主要是针对沿海发达地区。广大中西部地区依然存在“后发优势”。无论是民生建设、基础设施建设还是城镇化等，中西部仍然需要通过传统的学习和模仿方式，推动经济发展。

国家发改委对外经济研究所所长张燕生：发挥后发优势是推动中国经济增长的传统动力，更多发挥先发优势则将为经济注入新动力。先发和后发优势同时发力，将合力支撑中国经济长期向好。

► 创新突破的举措和方向

《建议》提出许多具体举措和突破方向，包括“加强基础研究，强化原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新”，“推进有特色高水平大学和科研院所建设，鼓励企业开展基础性前沿性创新研究，重视颠覆性技术创新。”实施几个一批——一批国家重大科技项目，组建一批重大创新领域的国家实验室以及一批有国际竞争力的创新型领军企业。并牵头组织国际大科学计划和大科学工程。要“坚持战略和前沿导向，集中支持事关发展全局的基础研究和共性关键技术研究，加快突破新一代信息通信、新能源、新材料、航空航天、生物医药、智能制造等领域核心技术。瞄准瓶颈制约问题，制定系统性技术解决方案。”此外，通过加强知识产权保护和“赋予创新领军人才更大人财物支配权、技术路线决策权”，“形成具有国际竞争力的人才制度优势”。

习近平在“《建议》的说明”中特别对“实施一批国家科技项目”进行了阐述。他说：“创新驱动发展战略，必须把重要领域的科技创新摆在更加突出的地位，实施一批关系国家全局和长远的重大科技项目。这既有利于我国在战略必争领域打破重大关键核心技术受制于人的局面，更有利于开辟新的产业发展方向和重点领域、培育新的经济增长点。2014年8月，我们确定要抓紧实施已有的16个国家科技重大专项，攻克高端通用芯片等关键核心技术。在此基础上，以2030年为时间节点，再选择一批体现国家战略意图的重大科技项目，力争有所突破。从更长远的战略需求出发，我们要在航空发动机、量子通信、智

能制造和机器人、深空深海探测、重点新材料、脑科学、健康保障等领域再部署一批体现国家战略意图的重大科技项目。”

刘延东副总理撰文称，《建议》重点是实施创新发展战略，在制定政策和资源配置中，要把科技创新作为最重要的战略资源，优先考虑。依靠创新培育发展高端产业，加快落实“互联网+”行动，发展新一代信息技术；围绕“中国制造 2025”，发展智能绿色制造技术；围绕国家能源战略，发展安全清洁高效的现代能源技术；围绕国家粮食安全战略，发展生态绿色高效安全的现代农业技术。要强化重点领域关键环节的重大技术研发，加快突破新一代信息通信、新能源、新材料、航空航天、生物医药、智能制造等领域核心技术；加强深海、深地、深空和信息安全领域的战略高技术部署；还要在量子通信、新一代信息网络、类脑机器人、纳米等领域，尽快部署启动一批重大科技项目，力争在国家战略优先领域率先跨越。

事实上，科技创新正推动中国一些行业开始在世界范围内占据先发优势，从而提升自身在全球价值链条中的位置。当前，中国的互联网行业、高铁、重工制造、核电项目和电信设备等行业，总体处于世界前沿水平。

中国科研体系也正在趋向成熟。联合国教科文组织 11 月 10 日发布的报告显示，中国研发支出占全球研发支出总额的 20%，超过欧盟和日本，升至全球第二，仅次于美国。中国科研人员数量约占全球科研人员总数的 19%，位居世界第二。

10 月 29 日，中国科学院文献情报中心与汤森路透旗下的知识产权与科技事业部在京共同发布的《2015 研究前沿》显示，在 149 个前沿中，中国在 82 个前沿（55%）有核心论文入选，在 16 个前沿的核心论文数为第一名（10.7%），超过英国（6.7%）、德国的（5.4%）和日本（1.3%），这显示中国具有较强的前沿贡献度，在某些重要前沿跻身世界先进行列。这 16 个前沿分别来自化学与材料科学领域，物理领域，数学、计算机科学和工程领域，农业、植物学和动物学领域，生物科学领域和地球科学领域这 6 个领域。其中，在化学与材料科学领域，中国在前沿的贡献度超过美国。

协调

四方面协调发展

目前，我国存在三个不协调问题：一是城乡二元结构和城市内部二元结构的矛盾依然比较突出；二是东中西部、东北区域间是不平衡的；三是社会文明程度和国民素质与经济社会发展的水平还不匹配。

国家行政学院决策咨询部副主任王小广：过去发展的不协调造成了区域、城乡和群体之间的差距，形成了各种社会矛盾。未来要更加注重经济社会各方面发展的整体推进，尤其是统筹工业与农业、城市与乡村、经济与文化等各方面的协调发展，从而真正推动中国向软硬实力兼具的大国迈进。

《建议》中，协调发展概括为四个方面（见表 1）——区域协调发展、城乡协调发展、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。在协调发展中拓宽发展空间，在加强薄弱领域中增强发展后劲。

表 1：协调发展的四个方面

协调内容	目标
区域协调	塑造要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局
城乡协调发展	健全城乡发展一体化体制机制，健全农村基础设施投入长效机制，推动城镇公共服务向农村延伸，提高社会主义新农村建设水平
物质文明和精神文明协调发展	建设社会主义文化强国
经济建设和国防建设融合发展	形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局

其中的军民融合是一大亮点。专家认为，与“十二五”规划仅提及军民融合相比，《建议》提出要形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局。

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民称，实施军民融合发展战略过去没提过的。通俗地说一是要推进“军转民”，军用国防军工技术如何更多转化为民用，这是世界各国的发展趋势；二是强调“民参军”，即民口的机构、单位、企业如何进一步参与到国防军工产品生产中。

区域协调发展平衡推进

“十三五”区域战略核心是突出区域发展的差异性，特别强调区域经济发展与生态文明建设协调，将资源环境承载力作为一个地区发展的重要因素。

国家发改委主任徐绍史表示，“十三五”期间会继续实施四大板块的区域发展总体战略，西部地区主要加强基础设施建设，特别是“一带一路”战略，为向西南开放创造很好的条件；中部地区承东启西、连接南北，所以要发挥好产业连接和发展的优势；东部地区主要是制度创新、转型发展和陆海统筹；东北老工业基地依然要通过深化改革、转型升级增强经济活力。“一带一路”要实施“五通”。京津冀协同发展，考虑疏解北京的非首都功能，通过交通一体化、生态环境和产业发展来带动京津冀的协同发展。长江经济带，要推动综合立体交通走廊建设、沿江产业转移和优化升级、长江生态保护。

按照《建议》，“十三五”期间区域协调发展有以下几点特点：

一是“一带一路”、“京津冀一体化”、“长江经济带”是区域战略基础。“十三五”期间，我国的区域协调将以“一带一路”、“京津冀一体化”、“长江经济带”等战略为基础，形成基本覆盖全国范围的区域协调规划战略格局。目前这三大区域战略大部分仍处于顶层设计阶段，“十三五”后将逐步进入落实阶段，其所带动的区域与全局经济增长的力量会非常强大。“一带一路”战略打开外部世界的需求以及提高对外资源获取力，长江经济带和京津冀战略进一步打开内需和完善内需布局。当前，京津冀战略为疏解非首都功能提供空间，疏解非首都功能是京津冀协同发展的重中之重。长江经济带战略以推动黄金水道功能、建立综合立体交通枢纽为建设重点。

二是东北振兴将成为“十三五”的突出重点。东北地区作为老工业基地，因产业结构失衡、转型迟缓，主导产业崩塌式下滑导致经济增速放缓。预计“十三五”规划中“东北振兴”将被提升到国家战略的高度，相关的政策扶持也会陆续出台。据悉，目前制定完善过程中的《全面振兴东北老工业基地的若干意见》会与“十三五”规划目标相协调。这意味着东北老工业基地已经进入第二个十年振兴阶段的新出发点。

三是区域发展新动向：打造具有全球影响力的重点经济区。《建议》中提出“培育壮大若干重点经济区”、“培育有全球影响力的先进

制造基地和经济区。发挥城市群辐射带动作用，优化发展京津冀、长三角、珠三角三大城市群，形成东北地区、中原地区、长江中游、成渝地区、关中平原等城市群。其中，关中平原城市群首次被明确列入国家级发展规划中。”此外，《建议》指出，要发展一批中心城市，强化区域服务功能；支持绿色城市、智慧城市、森林城市建设和城际基础设施互联互通；推进重点地区一体发展，培育壮大若干重点经济区；推进城乡发展一体化，开辟农村广阔发展空间。

“十三五”国家发展规划专家委员会成员、清华大学公共管理学院院长薛澜：未来城镇化将以城市群模式带动中小城市发展推进，真正实现人的全面现代化，真正实现人的城镇化。

中科院地理资源所区域与城市规划研究中心主任方创琳：随着中国城市化进程与工业化进程的不断加快，城市群地区已经成为今天和今后经济发展格局中最具活力和潜力的核心地区，也是我国生产力布局的增长极点和核心支点，具有将各种生产要素流动汇聚与扩散的功能。在新型城镇化背景下，需要打造 20 个城市群。具体是 5 个国家级城市群（长三角城市群、珠三角城市群、京津冀城市群、长江中游城市群和成渝城市群）、9 个区域性城市群（哈长城市群、山东半岛城市群、辽中南城市群、海峡西岸城市群、关中城市群、中原城市群、江淮城市群、北部湾城市群和天山北坡城市群），以及 6 个地区性城市群（呼包鄂榆城市群、晋中城市群、宁夏沿黄城市群、兰西城市群、滇中城市群和黔中城市群）。

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部第一研究室主任刘勇：区域经济是一个整体，讲究“点线面”结构，以线串点，以点带面，从而形成一体化结构。其中“线”的构成尤为重要。

绿色

“十一五”以来，特别是“十二五”期间，我国在资源节约、环境保护方面采取了很多措施。“十二五”前四年，GDP 的能耗、水耗分别下降了 13% 多和 24% 多，二氧化碳的排放累计下降了 15% 多，化学需氧量、氨氮、二氧化硫等也都有较大幅度的下降，主要污染物排放总量得到有效控制。但现在水、大气、土地的污染存在的问题仍然非常突出，人民群众对改善生态环境的呼声也比较强烈。

《建议》提出，“坚持绿色发展，着力改善生态环境”、“必须坚持

节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，推进美丽中国建设。”

生态文明建设是我国现代化建设中相对薄弱的领域。十八大提出，把生态文明建设放在突出地位。当前，生态文明建设有赖于清洁能源生产和消费模式的转变，分步骤、有计划地推进生态文明建设十分必要。

中国国际经济交流中心信息部副部长王军：“绿水青山就是金山银山”，坚持绿色发展是经济新常态下的必然选择，关系人民福祉，关乎民族长远未来。

环境保护部环境规划院副院长吴舜泽：绿色发展已成为新时期国家发展的战略目标与方向，是生态文明建设的实施途径。绿色的生产方式、生活方式、消费模式和价值观体系将成为经济社会发展的重要内容。

国研中心资源与环境政策研究所副所长李佐军：强调低碳循环发展，首先能满足人们对好的环境的需求，实现民生目标；其次，促进经济增长，建设节能环保，发展绿色低碳产业、推进循环经济；第三，有利于产业结构调整。在淘汰“三高行业”过程中实现经济结构转型，降低三高产业在经济中比重，提高绿色低碳产业在经济结构中的比重。

民生证券研究院执行院长管清友、宏观研究员朱振鑫：“美丽中国”首次写入十三五规划建议，又把“绿色发展”作为五大发展理念之一，可以说十三五规划把生态环保放在了空前的高度。有几个重点值得关注：一是首提全球生态安全，下一步与国外的生态环保合作会明显加强，比如和一带一路国家开展合作，相关企业可能拿到更多的海外订单。二是首提“实行最严格的环境保护制度”，“保护优先、自然恢复为主”，这和过去先污染后治理的思路有本质区别，现在更强调事前保护。三是强调低碳循环发展，实施近零碳排放区示范工程。四是天然林保护和蓝色海湾整治行动。

《建议》提出“强化约束性指标管理，实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动。”《建议》还使用了三个“最严格”——实行最严格的水资源管理制度；坚持最严格的节约用地制度；实行最严格的环境保护制度。

《建议》提出，“实施全民节能行动计划，提高节能、节水、节地、节材、节矿标准，开展能效、水效领跑者引领行动”、“深入开展反过

度包装、反食品浪费、反过度消费行动”、“建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度”、“深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划”。

“十一五”规划首次把单位国内生产总值能源消耗强度作为约束性指标，“十二五”规划提出合理控制能源消费总量。根据当前资源环境面临的严峻形势，《建议》提出，在继续实行能源消费总量和消耗强度双控的基础上，水资源和建设用地也要实施总量和强度双控，作为约束性指标，建立目标责任制，合理分解落实。要研究建立双控的市场化机制，建立预算管理制度、有偿使用和交易制度，更多用市场手段实现双控目标。此外，“实施工业污染源全面达标排放计划，将细颗粒物等环境质量指标列入约束性指标”，

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民称，实施工业污染源全面达标排放计划，强调所有工业污染源到 2020 年都必须做到达标排放，不达标的不能排放。

习近平指出，现行环保体制存在四个突出问题：一是难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任，二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预，三是难以适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求，四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。

因此，《建议》提出的省以下环保机构监测监察执法垂直管理，有利于增强环境执法的统一性、权威性、有效性。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长常纪文：环保监测监察垂直管理，将有效避免地方干预监测数据，并加强对地方的环保责任追究。最终，形成一个企业主体责任、地方政府监管、上级部门监察相结合的环境保护监管监察新模式，既保障了环境执法的效果，又遏制了地方保护主义。

开放

以开放促改革,是我国改革不断取得成功的重要经验。“十三五”时期，只有进一步开放，才能产生新压力，激发新动力。

目前中国已经成为全球最大货物贸易国、最大外汇储备国，吸引外资和对外投资也居世界前列。中国和世界经济已经形成了你中有我、我中有你的格局。所以“十三五”时期必须发展更高层次的开放型经济，并积极参与全球经济治理，构建更加广泛的利益共同体。

《建议》提出，“开创对外开放新局面，必须丰富对外开放内涵，提高对外开放水平”。值得关注还有以下两个：一是“推进双边开放，促进国内国际要素有序流动、资源高效配置、市场深度融合。”这意味着，对内、对外同步开放，市场和资源双向开放。二是将积极主动的对外政策。《建议》提出，“积极参与全球经济治理”“积极承担国际责任和义务”。

国家发改委对外经济研究所国际合作室主任张建平：新形势下，中国需要更开放的视野，打破行政区划限制和国际限制，刺激生产要素跨空间的流动和配置，形成全方位的主动对外开放格局。

江苏省社会科学院经济研究所所长胡国良：30多年的改革开放，更多是吸收国际资本和国际要素来推动中国的经济建设。现在要以全新的理念推进开放发展，在吸收高质量、有效的国际要素的同时，通过“一带一路”，把自己的比较优势、产业和产品，如高铁、核电、基础设施等、推向全球市场，积极参与国际竞争。

中国社会科学院经济学部主任李扬：“一带一路”战略是顺应世界经济发展新趋势作出的重大决策，借助对外开放平台，与沿线国家共同发展、共同繁荣，为经济发展创造良好的国际环境。同时，还应着重统筹自由贸易区内外发展，重塑国内市场经济体系和全球合理经济体系，推进国际多领域互利共赢。

《建议》在谈及“开放发展”时，除了延续以往关于对外开放、参与全球经济治理的一贯表述外，还明确表示要参与全球公共产品供给，提高在全球经济治理中的制度性话语权。

如何实现这一目标，《建议》提及要“构建广泛的利益共同体”。“一带一路”、“亚投行”等重大战略，都是中国构建广泛利益共同体的载体，最高领导层要通过包括“一带一路”“亚投行”、中欧、中非、中国——东盟等层面的合作，打造以自己为中心的国际政经网络，打破西方对国际关系网络体系的强势垄断，以争取自身在国际社会的话语权。

中国人民大学重阳金融研究院：如果说，30多年前的开放，是破除了关起门来搞发展的迷思，那么如今的“一带一路”战略构想，国际产能合作，参与全球治理，就是第二次开放。在“规则为王”的时代，要牢牢抓住国际规则制定的主动权。要抓住中国产业升级的机遇和需求，展开国际产能合作，将中国制造、中国资本与中国智造结合

起来，把发达国家的先进技术和发展中国家的广阔市场连接起来，为中国的发展服务。要推进“一带一路”和亚投行等国际公共产品的提供，把他乡变作共同发展的故乡。

民生证券研究院执行院长管清友、宏观研究员朱振鑫：过去我们是韬光养晦为主，未来要有所作为，从规则的接受者变成改变者。规划提到“积极承担国际责任和义务，积极参与应对全球气候变化谈判，主动参与2030年可持续发展议程”，“积极”和“主动”是在过去的规划中很少见到的。包括前面提到的“为全球生态安全做出新贡献”都显示出中央思路的转变。下一步，一方面是改造国际贸易规则，比如加快双边的自贸区谈判和多边的RCEP谈判，另一方面是改造国际金融体系，提升在现有多边金融机构中的话语权，同时打造亚投行、金砖银行、丝路基金等新平台。

兴业银行首席经济学家鲁政委与兴业研究分析师李苗献：外交战略从“韬光养晦”到“引导议程”《建议》基于对“十三五”期间“全球治理体系深刻变革，……国际力量对比逐步趋向平衡”的判断，明确要求“积极参与全球经济治理”。具体来说，在权利方面，要“积极引导全球经济议程”，“提高我国在全球经济治理中的制度性话语权”，“促进多边贸易体制均衡、共赢、包容发展”，“促进国际货币体系和国际金融监管改革”，“推动人民币加入特别提款权”，“构建海外利益保护体系”。在义务方面，要“主动控制碳排放”，“为全球生态安全作出新贡献”，“积极参与全球经济治理和公共产品供给”，“内外资企业一视同仁、公平竞争”，“向全球扩大市场开放”。在经济方面，“支持沿海地区全面参与全球经济合作和竞争，培育有全球影响力的先进制造基地和经济区”；“致力于形成面向全球的高标准自由贸易区网络”。在军事方面，“积极参与网络、深海、极地、空天等新领域国际规则制定”，“维护我国海洋权益，建设海洋强国”。

智谷趋势：中国政府愿意以“责任”和“权力”对等的原则，更积极地参与国际各类经贸游戏规则的制作。

共享

近些年来，我们在保障和改善民生上做了大量工作，也取得了明显的成效。但是与人民群众的期盼相比，公共服务和社会保障体系还不够完善，均等化程度也不够高，社会管理和矛盾调处能力还不足。

所以《建议》明确，“十三五”期间“必须坚持以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点”、“必须坚持发展为了人民、发展依靠人民，实现发展成果由人民共享”。

全国人大常委会委员、财经委员会副主任委员辜胜阻：共享发展是这次五中全会提出的一个非常新的发展理念，强调全体人民要共同迈向全面小康。贫困是我们全面建成小康社会的最大挡板，如何实现7000万人的脱贫和贫困县摘帽，非常重要的是要靠政府来做，靠共享发展来实现。

智谷趋势：《建议》提出，“朝着共同富裕方向稳步前进”。这是1995年以来中共历次五中全会公报中首次提到“共同富裕”一词，这表明了决策层在更大力度上推动社会公平的意志。在这种思想指导下，三中全会提出的逐步提高财产性税收的方向将进一步落实，房产税甚至遗产税等改革可能逐步提上议事日程。

中国人民大学重阳金融研究院：制定“十三五”规划，到底为了什么？《公报》给出了清晰的回答：发展是为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。具体说，就是要让发展的成果实实在在地提高就业数量和质量、满足和改善住房需求、发展教育事业、加强医疗保障。要让群众的腰包鼓起来，还要让群众的生活更有幸福感。坚持共享发展，不仅仅是一种政策要求，更需要建立一整套科学合理可持续的共享发展机制。要舍得在这些方面下本钱，集中解决与群众的高质量生活密切相关的难点问题。

国家信息中心首席经济师范剑平：实现脱贫攻坚等目标，不仅需要切实可行的目标和任务设计，更要在财税、金融、民生保障等领域打好“组合拳”，建立相互协调长效机制，激发社会各界“人人参与、人人尽力、人人享有”的能动性。

全面放开“二孩”

随着中国适龄劳动人口在2012年首次出现下降，中国也成为了世界上第一个未富先老的国家。

根据联合国的数据，中国劳动力在2010年到2030年间将减少6700万。老龄化人口将从2010年的1.1亿增长到2030年的2.1亿，2050年老龄人口将占中国人口总数的1/4。

独生子女政策已基本实现了控制人口爆炸性增长、提高人民生活

水平的目标。但也对中国社会带来了一些新的问题，比如增添了独生子女赡养老人的负担。

2013年，十八届三中全会决定启动实施“单独二孩”政策，即一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子。

《建议》提出，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，积极开展应对人口老龄化行动。

国家卫生计生委副主任王培安表示，预计明年第一季度全国多数省区市会落地实施。实施后，到2050年将会多出生3000万人，这对于经济发展的贡献力大致在0.5%左右。

研究中国人口和社会转型问题的专家王峰：这项“历史性的事件”政策可以改变世界，但中国社会的老龄化现象将持续存在。

中国社科院人口与劳动经济研究所研究员王广州：经过“单独二孩”政策实践的证实，立即全面放开二孩政策，对改善中国人口结构和家庭结构、应对日益突出的人口结构性问题，具有重大战略意义。

中国社科院人口与劳动经济研究所所长张车伟：在我国面临人口老龄化加剧和劳动力减少的背景下，这一政策积极调整既顺应了群众对生育二孩的普遍需求，也有助于优化人口结构。

南开大学人口与发展研究所教授原新：全面放开“二孩”后，预计每年新增出生人口不会超过600万人，并不会对当前人口形势产生太大冲击。

英国《BBC》：提高出生率无疑是十分必要，但把当前低出生率、低生育意愿的现状完全寄希望于“全面放开二胎”也是不切实际的一厢情愿。

贫困县全部摘帽

经过30多年努力，我国已让6.6亿人实现了快速摆脱贫困，但目前还仍有592个贫困县，3000万个贫困家庭，7017万人口处于极端贫困状态。

《建议》提出了今后五年扶贫开发领域新的目标要求：我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。这是首次提出“贫困县全部摘帽”的具体时间表。

为实现上述目标，《建议》提出，实施精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策，提高扶贫实效。分类扶持贫困家庭，对有劳动能力的支持发展特色产业和转移就业，对“一方水土养不起一方人”的实施扶贫

搬迁，对生态特别重要和脆弱的实行生态保护扶贫，对丧失劳动能力的实施兜底性保障政策，对因病致贫的提供医疗救助保障。实行低保政策和扶贫政策衔接，对贫困人口应保尽保。

习近平在《建议》的说明中表示，11年至2014年，每年农村脱贫人口分别为4329万、2339万、1650万、1232万。因此，通过采取过硬的、管用的举措，今后每年减贫1000万人的任务是可以完成的。具体讲，到2020年，通过产业扶持，可以解决3000万人脱贫；通过转移就业，可以解决1000万人脱贫；通过易地搬迁，可以解决1000万人脱贫，总计5000万人左右。还有2000多万完全或部分丧失劳动能力的贫困人口，可以通过全部纳入低保覆盖范围，实现社保政策兜底脱贫。

中国国际扶贫中心副主任黄承伟：这体现出扶贫开发“分类施策”的原则。我国贫困人口致贫原因不尽相同，不能眉毛胡子一把抓，必须根据实际情况瞄准“贫根”、对症下药。

此外，《建议》提出：实行脱贫工作责任制。强化脱贫工作责任考核，对贫困县重点考核脱贫成效。

业内专家认为，这意味着贫困县党政领导干部将不会被GDP等传统考核指标所束缚，必须把更多精力投入到扶贫开发工作中。

普及高中阶段教育

当前虽然中国已全面普及九年义务教育，但在中西部欠发达地区，尤其是边远、贫困及少数民族地区，农村初中辍学率仍然较高。

《建议》提出，“高教育质量，推动义务教育均衡发展，普及高中阶段教育，逐步分类推进中等职业教育免除学杂费，率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。”

此前2011年出台的“十二五”规划纲要提出，基本普及高中阶段教育，推动普通高中多样化发展。

中国人民大学教育学院教授项贤明：从“基本普及”到“普及”，表明中共对加快普及高中阶段教育的高度重视和实施决心。“普及”目标实现的关键在于政策落实，而其中的“重中之重”是农村偏远地区。

2014年，中国高中阶段教育毛入学率已达86.5%。根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要》（2010-2020年）要求，到2020年高中阶段毛入学率应该达到90%。届时，中国将在高中阶段教育普及率

这一指标上，达到发达国家水平。

我国的高中阶段教育包括普通高中教育、成人高中教育、中等职业教育。中等职业学校的学生绝大多数来自农村。分析人士指出，发展农村中等职业教育有助于解决“三农”问题，有助于加快中国工业化、城镇化进程，将人口大国转化为人力资源强国，对于提高农村劳动力素质、促进农民增收致富和社会主义新农村建设都具有重要意义。

“率先从建档立卡的家庭经济困难学生实施普通高中免除学杂费”。分析人士指出，“率先”这一提法表明，中国或将免除学杂费推广至全国范围内的普通高中，加上先期推进的中等职业教育免除学杂费，中国很可能在未来一段时间，实现高中阶段教育免除学杂费。

11月18日，国务院常务会议决定，从2017年春季学期开始，统一对城乡义务教育学生(含民办学校学生)免除学杂费、免费提供教科书、补助家庭经济困难寄宿生生活费。

中国人民大学教育学院教授项贤明：“免除学杂费”这一举措意义重大，将推动更多贫困家庭的孩子接受中等职业教育或普通高中教育，极大提高贫困家庭孩子的高中入学率，从而为普及高中阶段教育打下坚实基础。

推行终身职业技能培训制度。实施新生代农民工职业技能提升计划。开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费接受职业培训行动。推行工学结合、校企合作的技术工人培养模式，推行企业新型学徒制。提高技术工人待遇，完善职称评定制度，推广专业技术职称、技能等级等同大城市落户挂钩做法。

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民称，实施新生代农民工职业技能提升计划，主要针对现有劳动力出现的新情况，为解决劳动年龄人口减少、农民工增速大幅降低、农民工素质并不是很高等问题提出的计划。

健康中国

《建议》明确指出：十三五期间将“推进健康中国建设”。

“健康中国”战略已酝酿多年。早在2007年中国科协年会上，时任卫生部部长陈竺即公布了“健康护小康，小康看健康”的三步走战略。

李克强11月11日主持召开国务院常务会议决定推进医疗卫生与

养老服务结合，更好保障老有所医老有所养。在全国每个省份至少选择一个地区开展医养结合试点示范。

业内人士指出，“健康中国”将是一项全局性、综合性、战略性的中长期规划，也是“十三五”时期卫生计生事业发展的总体规划，有望全面推进医疗卫生体制改革，并推动整个医疗卫生行业以及大健康产业将进入蓬勃发展期。

相关研究报告显示，大健康产业已成为全球最大的新兴产业。然而与美国、日本甚至很多发展中国家相比，中国的大健康产业还处于起步阶段。统计数据显示，美国的健康产业占 GDP 比重超过 15%，加拿大、日本等国健康产业占 GDP 比重超过 10%。而我国的健康产业仅占 GDP 的 4%-5%。

有机构预测，随着“健康中国”战略落地，“十三五”期间围绕大健康、大卫生和大医学的医疗健康产业有望突破十万亿市场规模。

国泰君安最新研报指出，预计到 2020 年中国老龄化人口将达到 2.5 亿，养老产业需求市场将达到 5 万亿元。

农业现代化

技术含量低、增长方式粗放是当前我国农业发展面临的主要问题之一。

现代农业:推动一二三产业融合

农业是全面建成小康社会、实现现代化的基础。今年年初，中共中央、国务院印发《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》，中央一号文件也提出“围绕建设现代农业，加快转变农业发展方式”。《建议》提出，“大力推进农业现代化……推动粮经饲统筹、农林牧渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展”

财政部 11 月 18 日发布《农业综合开发扶持农业优势特色产业促进农业产业化发展的指导意见》，旨在用 3 年时间全国初步形成百个资源比较优势大、产业链条延伸长、一二三产业融合发展、示范带动作用强的区域农业优势产业集群。

农业部副部长陈晓华近期强调，推进农村一二三产业融合互动是农业农村发展的必然趋势，将“互联网+”、“生态+”等现代新理念引入生产经营活动。

预计，“十三五”期间是我国农业现代化进入高速发展时期，而上下游深加工产业链延伸拓展，将成为后期农业发展的重点方向。

培养新型职业农民

《建议》提出，吸引年轻人务农，培育新型职业农民，造就高素质的新型农业生产经营者队伍。加快培育家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体。

中国社科院农村所研究员党国英：相比于小农户，家庭农场、专业大户等新型农业经营主体具有一定的生产资金和规模，可以进行规模化经营，收益相对可观，能解决“谁来种地”问题；而职业农民懂技术、善管理，还能解决“怎么种地”问题，有利于传统农业向现代农业转型。

人口城镇化，推动有能力的农民落户城市

人口城镇化，从供给看，在劳动年龄人口总量减少的情况下，对稳定劳动力供给和工资成本、培育现代产业工人队伍具有重要意义。从需求看，对扩大消费需求、稳定房地产市场、扩大城镇基础设施和公共服务设施投资具有重要意义。

《建议》提出：推进以人为核心的新型城镇化。深化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户，并与城镇居民有同等权利和义务。实施居住证制度，努力实现基本公共服务常住人口全覆盖。

去年国务院印发了户籍制度改革意见，到现在已经有 25 个省（区、市）出台了户籍制度改革方案。农业转移人口有了城镇户籍之后，就要享受城镇的公共服务。公共服务最核心有“五件事”——就业、住房、医疗、社保、教育。采取“三挂钩”就是财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩、城镇建设用新增指标与农业转移人口落户数挂钩、中央基建投资安排与农业转移人口市民化挂钩。通过这三个挂钩，鼓励城镇政府吸收农业转移人口在城镇落户。

（未经许可，请勿转载）

总编审：任朝霞 满岩

责任编辑：袁雅理 赵祺馨 王雪瑶

联系人：陈新孙 杨宇 电话：(010)68558515 68558583 13910382901 Fax: (010)68558341

Email: cxinsun@cei.gov.cn yangy@mx.cei.gov.cn 准印证：京内资准字 2014—L0140 号
