

关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划建议的说明

(上接 A02 版)

三、需要重点说明的几个问题

建议稿提出了一系列新的发展要求和重大举措。这里,就其中几个问题作简要说明。

第一,关于经济保持中高速增长。建议稿提出今后 5 年经济保持中高速增长的目标。主要考虑是,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。从城乡居民人均收入翻一番看,2010 年城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为 19109 元和 5919 元。到 2020 年翻一番,按照居民收入增长和经济增长同步的要求,“十三五”时期经济年均增长至少也要达到 6.5%。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。随着我国经济发展进入新常态,产能过剩化解、产业结构优化升级、创新驱动发展实现都需要一定的时间和空间,经济下行压力明显,保持较高增长速度难度不小。考虑到正向引导市场预期和留有一定余地,在综合各方面意见的基础上,建议稿提出经济保持中高速增长的目标。

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%。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,但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。

“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。

第二,关于户籍人口城镇化率加快提高。户籍人口城镇化率直接反映城镇化的健康程度。根据《国家新型城镇化规划(2014-2020 年)》预测,2020 年户籍人口城镇化率将达到 45%左右。按 2013 年户籍人口城镇化率 35.9%计算,年均提高 1.3 个百分点,年均需转户 1600 多万人。现在,按照常住人口计算,我国城镇化率已经接近 55%,城镇常住人口达到 7.5 亿。问题是这 7.5 亿人口中包括 2.5 亿的以农民工为主体的外来常住人口,他们在城镇还不能平等享受教育、就业服务、社会保障、医疗、保障性住房等方面的公共服务,带来一些复杂的经济社会问题。

建议稿提出户籍人口城镇化率加快提高,是要加快落实中央确定的使 1 亿左右农民工和其他常住人口在城镇定居落户的目标。这 1 亿人主要指农村学生升学和参军进入城镇的人口、在城镇就业和居住 5 年以上和举家迁徙的农业转移人口。

实现 1 亿人在城镇落户意义重大。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。实现这个目标,既有利于稳定经济增长,也有利于促进社会公平正义与和谐稳定,是全面小康社会惠及更多人口的内在要求。这就要求加大户籍制度改革措施落实力度,加快

完善相关配套政策,确保这一目标实现。

第三,关于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。农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务。我国现行脱贫标准是农民年人均纯收入按 2010 年不变价计算为 2300 元,2014 年现价脱贫标准为 2800 元。按照这个标准,2014 年末全国还有 7017 万农村贫困人口。综合考虑物价水平和其他因素,逐年更新按现价计算的标准。据测算,若按每年 6%的增长率调整,2020 年全国脱贫标准约为人均纯收入 4000 元。今后,脱贫标准所代表的实际生活水平,大致能够达到 2020 年全面建成小康社会所要求的基本水平,可以继续采用。

通过实施脱贫攻坚工程,实施精准扶贫、精准脱贫,7017 万农村贫困人口脱贫目标是可以实现的。2011 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。

第四,关于实施一批国家重大科技项目和在重大创新领域组建一批国家实验室。落实创新驱动发展战略,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,进一步聚焦目标、突出重点,攻克高端通用芯片、集成电路装备、宽带移动通信、高档数控机床、核电站、新药创制等关键核心技术,加快形成若干战略性技术和战略性产品,培育新兴产业。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,我们要坚持有所为有所不为,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。已经部署的项目和新部署的项目要形成梯次接续的系统布局,发挥市场经济条件下新型举国体制优势,集中力量、协同攻关,为攀登战略制高点、提高我国综合竞争力、保障国家安全提供支撑。

我国同发达国家的科技经济实力差距主要体现在创新能力上。提高创新能力,必须夯实自主创新的物质技术基础,加快建设以国家实验室为引领的创新基础平台。国家实验室已成为主要发达国家抢占科技创新制高点的重要载体,诸如美国阿贡、洛斯阿拉莫斯、劳伦斯伯克利等国家实验室和德国亥姆霍兹研究中心等,均是围绕国家使命,依靠跨学科、大协作和高强度支持开展协同创新的研究基地。当前,我国科技创新已步入以跟踪为主转向跟踪和并跑、领跑并存的新阶段,急需以国家目标和战略需求为导向,瞄准国际科技前沿,布局一批体量更大、学科交叉融合、综合集成的国家实验室,优化配置人财物资源,形成协同创新新格局。主要考虑在一些重大创新领域组建一批国家实验室,打造聚集国内外一流人才的高地,组织具有重大引领作用的协同攻关,形成代表国家水平、国际同行认可、在国际上

拥有话语权的科技创新实力,成为抢占国际科技制高点的重要战略创新力量。

第五,关于加强统筹协调,改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架。金融是现代经济的核心,在很大程度上影响甚至决定着经济健康发展。现代金融发展呈现出机构种类多、综合经营规模大、产品结构复杂、交易频率高、跨境流动快、风险传递快、影响范围广等特点。国际金融危机爆发后,主要国家均加大了金融监管体系改革力度,核心是提高监管标准、形成互为补充的监管合力和风险处置能力。

近年来,我国金融业发展明显加快,形成了多样化的金融机构体系、复杂的产品结构体系、信息化的交易体系、更加开放的金融市场,特别是综合经营趋势明显。这对现行的分业监管体制带来重大挑战。党的十八届三中全会就加强金融监管提出了完善监管协调机制的改革任务。近来频繁显露的局部风险特别是近期资本市场的剧烈波动说明,现行监管框架存在着不适应我国金融业发展的体制性矛盾,也再次提醒我们必须通过改革保障金融安全,有效防范系统性风险。要坚持市场化改革方向,加快建立符合现代金融特点、统筹协调监管、有力有效的现代金融监管框架,坚守住不发生系统性风险的底线。

国际金融危机发生以来,主要经济体都对其金融监管体制进行了重大改革。主要做法是统筹监管系统重要金融机构和金融控股公司,尤其是负责对这些金融机构的审慎管理;统筹监管重要金融基础设施,包括重要的支付系统、清算机构、金融资产登记托管机构等,维护金融基础设施稳健高效运行;统筹负责金融业综合统计,通过金融业全覆盖的数据收集,加强和改善金融宏观调控,维护金融稳定。这些做法都值得我们研究和借鉴。

第六,关于实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动。推进生态文明建设,解决资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的问题,必须采取一些硬措施,真抓实干才能见效。实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动,就是一项硬措施。这就是说,既要控制总量,也要控制单位国内生产总值能源消耗、水资源消耗、建设用地的强度。这项工作做好了,既能节约能源和水土资源,从源头上减少污染物排放,也能倒逼经济发展方式转变,提高我国经济发展绿色水平。

“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。现在看,这样做既是必要的,也是有效的。根据当前资源环境面临的严峻形势,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、有偿使用和交易制度,更多用市场手段实现双控目标。

第七,关于探索实行耕地轮作休耕制度试点。经过长期发展,我国耕地开发利用强度过大,一些地方地方力严重透支,水土流失、地下水严重超采、土壤退化、面源污染加重已成为制约农业可持续发展的突出矛盾。当前,国内粮食库存增加较多,仓储补贴负担较重。同时,国际市场粮食价格走低,国内外市场粮价倒挂明显。利用现阶段国内外市场粮食供给宽松的时机,在部分地区实行耕地轮作休耕,既有利于耕地休养生息和农业可持续发展,又有利于平衡粮食供求矛盾、稳定农民收入、减轻财政压力。

实行耕地轮作休耕制度,国家可以根据财力和粮食供求状况,重点在地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区开展试点,安排一定面积的耕地用于休耕,对休耕农民给予必要的粮食或现金补助。开展这项试点,要以保障国家粮食安全和不影响农民收入为前提,休耕不能减少耕地、搞非农化、削弱农业综合生产能力,确保急用之时粮食能够产得出、供得上。同时,要加快推动农业走出去,增加国内农产品供给。耕地轮作休耕情况复杂,要先探索进行试点。

第八,关于实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。生态环境特别是大气、水、土壤污染严重,已成为全面建成小康社会的突出短板。扭转环境恶化、提高环境质量是广大人民群众的热切期盼,是“十三五”时期必须高度重视并切实推进的一项重要工作。现行以块为主的地方环保管理体制,使一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法,使环保责任难以落实,有法不依、执法不严、违法不究现象大量存在。综合起来,现行环保体制存在 4 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。

建议稿提出的省以下环保机构监测监察执法垂直管理,主要指省级环保部门直接管理市(地)县的监测监察机构,承担其人员和工作经费,市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单设而是作为市(地)级环保局的派出机构。这是对我国环保管理体制的一项重大改革,有利于增强环境执法的统一性、权威性、有效性。这项改革要在试点基础上全面推开,力争“十三五”时期完成改革任务。

第九,关于全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策。当前,我国人口结构呈现明显的高龄少子特征,适龄人口生育意愿明显降低,妇女总和生育率明显低于更替水平。现在的生育主体是 80 后、90 后,他们的生育观念变化了,养育孩子的成本也增加了,同时社会保障水平提高了,养儿防老的社会观念明显弱化,少生优生已成为社会生育观念的主流。一方面,据调查,实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子政策以来,全国符合政策条件的夫妇有 1100 多万对。截至今年 8 月底,提出生育二孩申请的只有 169 万对,占比为 15.4%。另一方面,我国人口老龄化态势明显,2014 年 60 岁以上人口占总人口的比重已超过 15%,老年人口比重高于世界平均水平,14 岁以下人口比重低于世界平均水平,劳动年龄人口开始绝对减少,这种趋势还在继续。这些都对我国人口均衡发展和人口安全提出了新的挑战。

全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策,可以通过进一步释放生育潜力,减缓人口老龄化压力,增加劳动力供给,促进人口均衡发展。这是站在中华民族长远发展的战略高度促进人口均衡发展的重大举措。国家卫计委等部门经过认真测算,认为实施这项政策是可行的。

同志们!讨论、修改、通过“十三五”规划建议,是这次全会的主要任务。做好这项工作,对指导国家“十三五”规划纲要编制、引领“十三五”时期经济社会发展具有十分重要的意义。大家要全面把握和深刻领会建议稿提出的目标、理念、任务、举措,认真思考,深入讨论,提出建设性的意见和建议,使建议稿更加完善。最后,让我们同心同德、群策群力,共同把这次全会开好。

(新华社北京 11 月 3 日电)