

「十三五」將弱化GDP增長

增加科技創新資源環境民生改善等約束性指標



中國自1953年制定實施第一個「五年計劃」，到2006年「十一五」（2006-2010年）改稱「五年規劃」，而今第十三個五年規劃（2016-2020年）出台在即。如今，五年規劃不僅是中國國家治理的手段，也是評價國家治理績效的依據，折射出新的治國理念。與上一個五年規劃相比，「十三五」中國將弱化GDP增長的規劃，進一步增加科技創新、資源環境、民生改善方面的約束性指標，推進實施「教育強國」、「綠色發展」、「健康中國」等新戰略，來實現以人為本的全面科學發展。

中國自1953年制定實施第一個「五年計劃」，到2006年「十一五」（2006-2010年）改稱「五年規劃」，而今第十三個五年規劃（2016-2020年）出台在即。如今，五年規劃不僅是中國國家治理的手段，也是評價國家治理績效的依據，折射出新的治國理念。與上一個五年規劃相比，「十三五」中國將弱化GDP增長的規劃，進一步增加科技創新、資源環境、民生改善方面的約束性指標，推進實施「教育強國」、「綠色發展」、「健康中國」等新戰略，來實現以人為本的全面科學發展。

在規畫已成共識。國家發改委規劃司長徐林表示，中國的五年規劃已從過去的促進增長變成了約束甚至管理增長。增長不是唯一目標，增加一些約束性內容和要求是為更加長期、更加協調、更加全面的增長。

為主轉向公共服務為主，反映了政府職能的重心從經濟領域逐步轉向公共服務領域。

政府公共服務職責強化

早前國家發改委與多家智囊機構均提出，「十三五」制定「7%左右」的GDP增長預期目標，比較適宜，而6.5%是實現2020年GDP比2010年翻一番目標的底線。而近期，國務院總理李克強有關「中國經濟無需固守7%，6.9%已是來之不易」的表態，則顯示7%將不再是「十三五」死守的底線。

胡鞍鋼認為，「十三五」可以比「十二五」進一步減少經濟指標，可只設置國內生產總值（GDP）、服務業增加值佔GDP比重兩個預期性指標，來衡量經濟增長和經濟結構，非經濟指標比重則超過九成，並大大增加約束性指標，強化政府的公共服務職責。

三大新戰略彌補「短板」

專家指出，未來五年，中國經濟逐步進入新常態，經濟增速將明顯下一台階，經濟發展最主要的任務是提質增效、健康可持續發展，淡化GDP增長的規劃已是必然。

從未來五年的發展形勢看，中國面臨着科技創新、資源環境、人民生活等多方面「短板」待補，小微經濟體（亦為「大眾創業、萬眾創新」的主體）運營水平不高、可持續發展能力不強；資源環境約束取代資本技術約束，上升為制約經濟社會可持續發展的首要瓶頸，基本醫療、基本養老、基本保險、基本住房、基本教育等存在很大差距。為補「短板」，專家預計，「十三五」規劃中，有關科技創新、資源環境、民生改善等方面約束性指標將進一步增加，與之相對應的，國家將優先推動「教育強國」、「綠色發展」、「健康中國」的新戰略。

從指標設計看，「十三五」國家發展規劃專家委員會委員、清華大學國情研究院院長胡鞍鋼認為，中國的第十三個五年規劃（計劃），從過去的經濟指標



「十三五」規劃將優先推動三大新戰略，其中教育強國戰略旨在為經濟發展輸送創新型人才。圖為陝西師範大學教育技術系的學生在展示機器人作品。

教育強國 盡快普及12年義務教育

「十三五」中國經濟發展將轉向創新驅動，教育則是實施創新驅動戰略的基礎，為經濟發展輸送創新型人才。因應產業升級和創新驅動的需要，「十三五」將實施教育強國和人才強國戰略，到2020年基本實現教育現代化，盡快推廣普及12年義務教育，教育水平主要指標接近高收入國家平均水平。

強國戰略的目標，即到2020年基本實現教育現代化，基本形成學習型社會，進入人力資源強國行列。

打好人力資源基礎

在現有教育體制下，國務院參事湯敏認為，三大教育問題難解決，一是改變教育不公平的現狀，二是解決大學生就業難，三是缺乏終身教育體系。此外，大學教育跟生產實踐嚴重脫節。「小打小鬧式的教育改革，滿足不了創新

驅動的人才需求，『十三五』需要進行大的改革性改變。」

目前中國達到9年義務教育水平，而實現更高水平的普及教育，已是「十三五」當務之急。「十三五」國家發展規劃專家委員會委員、央行貨幣政策委員會委員樊綱認為，從「十三五」開始推廣實施12年義務教育，可以為中國進入高收入階段打好人力資源基礎。此外，「十三五」要實現基本公共教育服務均等化。

綠色發展 2020年實現「生態盈餘」

今年，中央首次提出包括「綠色化」在內的「五化同步」（協同推進新型工業化、信息化、城鎮化、農業現代化和綠色化），清華大學國情研究院院長胡鞍鋼指出，「十三五」規劃將是中國第一個通篇貫穿綠色發展理念與舉措的5年規劃。隨着「綠色發展戰略」納入「十三五」規劃，預計更多資源環境指標將納入規劃作為約束性指標，嚴格控制能源消耗總量，並大力調整能源消費結構，將經濟增長維持在適度區間，到2020年實現「生態盈餘」。

排放交易體系，這意味着「十三五」期間，中國將跑步進入低碳綠色時代。

胡鞍鋼認為，這為中國轉型發展提供了一個「倒置」機制，當中國從「黑色發展」變為「綠色發展」之時，就可以從世界最大的排放國變成最大的綠色能源生產國。預計到2020年，全社會環境保護與生態建設投資預計將達同期GDP的1.5%，進一步強化控制污染物的排放，如「十二五」對空氣質量的衡量標準還是可吸入顆粒物（PM10），「十三五」將會實行細顆粒物（PM2.5）指標的約束。

2017年啓碳排放交易體系

中國工業化起步晚，人均歷史排放比發達國家低很多，但中國的發展也使全球的排放格局及背景發生了重大變化，中美早已達成排放協議，到2030年排放達到峰值，這就意味着中國必須轉向綠色發展、低碳發展。9月底習近平主席與美國總統奧巴馬再次發表中美氣候變化聯合聲明，明確提出將於2017年啟動全國碳

劃定能源消耗「天花板」

「十三五」還將劃定能源消耗的「天花板」，調整能源消費結構。2014年國務院印發的《能源發展戰略行動計劃（2014-2020年）》是未來能源「十三五」規劃的重要指導，該文件提出，到2020年，非化石能源佔一次能源消費比重達到15%，天然氣比重達到10%以上，煤炭消費比重控制在62%以內。



中國未來五年將強化控制污染物的排放。圖為河北省一家發電廠。

健康中國 人均壽命提高至77歲



到2020年，中國將建立覆蓋城鄉居民的基本醫療衛生制度。圖為山東省一家醫院的取藥處。

今年的政府工作報告首次提出「打造健康中國」，「十三五」規劃有望進一步提出「實施健康中國戰略」，預計到2020年，中國要建立覆蓋城鄉居民的基本醫療衛生制度，實現人人享有基本醫療衛生服務，主要健康指標接近高收入國家水平，平均預期壽命再提高1歲，達到77歲，並基本建立覆蓋全生命周期的、總規模10萬億元人民幣以上的健康服務業體系。

完成「十二五」目標。

健康服務業總規模料達10萬億

早先習近平提及「十三五」規劃將在十方面取得突破，「民生改善」正位列其中。健康作為民生之需，實施「健康中國戰略」，將是「十三五」全面建成小康社會的核心目標和發展戰略之一。

「十二五」規劃提出2015年中國人均預期壽命比2010年提高1歲的目標，根據世界衛生組織最新提供的數據，2014年中國人均預期壽命已達到76歲，比2010年提高了1.2歲，提前完成「十二五」規劃預期目標。2013年嬰兒死亡率下降至9.5%，提前

不過，「十三五」中國面臨老齡化加劇、慢性病人數快速上升、環境污染等多方面嚴峻挑戰。有數據預計到2020年60歲以上人口將達到2.48億人，而慢性病已成重大公共衛生問題，慢性病確患病者佔總人口近兩成。工業化、城鎮化導致的環境污染誘發公共健康問題也日益凸顯。由此實施「健康中國戰略」，完善健康保障體系，發展健康服務業及相關支撐產業。

清華大學國情研究院院長胡鞍鋼預計，到2020年，基本建立覆蓋全生命周期、內涵豐富、結構合理的健康服務業體系，健康服務業總規模達到10萬億元人民幣以上，形成多元辦醫格局，重點發展康復、護理等養老服務業，發展商業健康保險，支持醫療、藥品、醫療器械、中醫藥產業迅速發展。

「十三五」規劃制定流程

- 2014年4月17日：編制工作電視電話會議在京召開，宣佈啓動規劃編制。
- 2014年8月底：25個重大課題完成最終研究報告。
- 2014年底：完成起草《基本思路》。
- 2015年10月：中共十八屆五中全會提出《中共中央關於制定國民經濟

- 和社會發展第十三個五年規劃的建議》。
- 2016年1月前後：完成國家「十三五」規劃《綱要》草案文本的起草，上報國務院。
- 2016年3月：提交第十二屆全國人民代表大會第四次會議上審議通過。



專家建言：政府宜減少規劃具體產業

吸取過去國家規劃的經驗和教訓，經濟學家建議，「十三五」規劃對競爭性領域應盡可能不規劃或少規劃，尤其應減少規劃具體產業和項目，轉而重點優先實施創新規劃，強化政府提供公共服務的規劃，從而推進經濟社會轉型。

規劃產業反致產能過剩

「『十二五』當中一個非常重要的教訓，就是過去以政府的選擇來扶持一些產業加以發展的政策，應該說是不成功的。特別是一些新興戰略產業，最後都變成了過剩產業。這裡面有機制問題，一個產業一旦列入了這種產業政策，各級政府都去資助，市場上也在忽忽，一下子就變成了一種過剩產能。」

「『十三五』國家發展規劃專家委員會委員、央行貨幣政策委員會委員樊綱認為，過去政府推出的一些產業規劃和產業政策，通過扶持生產、扶持技術、扶持供給，往往忽視需求，結果造成了市場的嚴重不平衡。

樊綱建議，今後政府不應扶持特定產業，應更多實施普惠式的政策，鼓勵各行各業應用新技術，發明新技術，提升競爭力，提升產業生產能力。

國務院發展研究中心資源與環境政策研究所副所長李佐軍也指出，從過去多年的經驗教訓來看，凡是政府過度規劃的產業往往形成了產能過剩等問題，而那些沒有被規劃的產業則往往獲得了意外的發展。由此，「十三五」產業規劃的重點並非發展什麼產業，而是怎麼實現產業轉型升級。具體發展什麼產業應該由市場和企業去決定，而不是由政府事先去規劃。

創新規劃放較優先位置

同時，對於過去規劃的一個重點——基礎設施建設項目的規劃，李佐軍也指出，「十三五」基礎設施建設規劃將重點放在總體思路規劃上，而不是具體項目規劃上，具體項目要尊重企業和市場的選擇，要有靈活性。

在弱化產業規劃的同時，李佐軍認為，「十三五」必須將創新規劃放在較優先的位置上。「持續多年的粗放發展模式已經走到了盡頭，到了必須尋找新出路的時候了。新的主要出路就是創新。」

此外，「十三五」規劃的一個重點應放在政府公共服務規劃上。李佐軍認為，「十三五」規劃應將政府提供哪些公共服務、如何提供公共服務、如何提高公共服務的效率等納入，並作為重點。

城鎮化不宜人為規劃

另外，李佐軍指出，為了避免各地大搞城鎮化建設競賽，「十三五」還應減少城鎮化水平的約束性規劃。「城鎮化率的提高有其內在規律，不宜人為去規劃。人為規劃一定要提高多少個點的城鎮化水平，就會造成過剩剝奪農土地、趕農民上樓、搞土地財政、建形象工程、推高房價、浪費資源、破壞環境等問題，就會帶來拔苗助長、適得其反的結果。」