

論 心 論

第一章

新發展理念 引領全面建成小康社會

范必

國務院研究室巡視員

「十三五」規劃將五個新發展理念——創新、協調、綠色、開放及共享，貫徹至經濟社會發展的各個領域中，引領中國在2020年全面建成小康社會。



「十三五」這五年，是中國實現全面建成小康社會目標的決勝階段。發展既面臨難得的機遇，也面臨着超過以往的嚴峻挑戰。中共十八屆五中全會根據新形勢新任務，提出了新發展理念，即創新、協調、綠色、開放、共享。這些理念既總結了改革開放三十多年來的發展經驗，也反映出中國對發展規律的新認識，體現了「十三五」乃至更長時期的發展思路、發展方向和發展着力點。在新發展理念指導下，《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》（以下簡稱「『十三五』規劃《綱要》」，或「規劃《綱要》」）。提出一系列重大戰略、重大工程、重大舉措，形成了相互銜接、彼此支撐、並擁有完整配套的政策體系。

創新——引領發展的第一動力

經濟發展的動力來自哪裏？這是經濟學界經久不衰的話題。對發展動力的不同認識，會使決策者制訂不同的發展政策，帶來不同的發展結果。當今世界，愈來愈多經濟學家認識到，創新是引領發展的第一動力，愈來愈多國家把鼓勵創新作為公共政策的重要內容。「十三五」規劃《綱要》中，將創新列在五大發展理念之首。

從投資驅動到創新驅動

古典經濟學認為，勞動分工和資本積累的互動帶來經濟增長和國民財富增加。^[1] 19世紀末，第二次工業革命爆發，科學技術迅速發展，新技術新發明大量湧現，資本主義經濟取得了前所未有的快速增長。對這種現象，用古典經濟學理論一時難以作出有力的解釋。1911年，熊彼特（Joseph A. Schumpeter）發表《經濟發展理論》，提到經濟增長是經濟內部發生的一系列非連續的變化，而內生的研發和創新是推動技術進步和經濟增長的決定性因素，從此誕生了創新發展理論。^[2]

此後曼斯菲爾德（Edwin Mansfield）等從技術的創新、推廣、轉移等角度發展了熊彼特創新思想，形成技術創新學派。^[3] 諾思（Douglass C. North）等把創新和制度結合起來，重點探究制度因

素、企業創新和經濟效益之間的關係，強調制度對經濟發展的重要性，形成制度創新學派。技術創新學派和制度創新學派從內外不同層面研究創新對經濟增長的作用。^[4]

20世紀90年代以後，隨着全球化的推進，世界經濟呈現新變化，高技術產業成為多數發達國家增長的主要動力。創新，在經濟增長、產業發展、企業競爭力提高中，成為最重要的推動力。邁克爾·波特(Michael Porter)系統總結思考之後，認為從競爭力變遷角度看，國家經濟發展一般要經過四個階段：要素驅動階段、投資驅動階段、創新階段和財富驅動階段。前兩個階段中，自然資源（包括廉價勞動力）和投資分別是支撐經濟發展的關鍵動力。隨着資源環境壓力加大、生產要素成本上升、發展的負面代價暴露，依靠大投入推動經濟發展模式難以為繼，經濟發展需要轉向創新動力，即進入創新發展階段。^[5]

加快形成創新動力迫在眉睫

隨着理論和實踐的進步，愈來愈多國家把鼓勵創新作為公共政策的重要內容，這成為很多國家和地區經濟成功轉型升級的重要經驗，在東亞地區尤為明顯。

從二戰結束到上世紀60年代，日本依靠大規模投入勞動、資本和能源資源實現經濟快速發展。然而到了70年代初期，國際上爆發石油危機，國內資源環境壓力加大，生產要素成本提高等因素成為日本持續發展的巨大障礙。在此形勢下，日本政府積極面對，通過財政補貼、稅收優惠、貸款優惠和法律、金融政策，大力推動經濟發展由投資驅動轉向創新驅動。^[5]日本產品成為高科技、高質量、高附加值的代名詞，保持了較強的國際競爭力。

同處東亞的南韓和台灣經歷了同日本類似的發展階段。上世紀50年代以來，南韓政府推出一系列政策，支持本國經濟從要素驅動轉向創新驅動，到80年代中後期，完成了躍升。台灣從上世紀60年代到80年代，先後經歷要素和投資共同驅動、投資驅動為主、創新驅動開始顯現三個增長階段。在此過程中，台灣當局通過大力鼓勵創新研發、創造有利的環境引導經濟轉型，促使創新驅動成為經濟發展主要動力。^[6]

2008 年金融危機後，各主要發達國家都在搶佔新一輪科技革命制高點。美國提出「再工業化」和「美國創新戰略」；歐盟啟動新的研究與創新框架計劃——「地平線 2020」；德國制定「工業 4.0」戰略；日本通過《科學技術創新綜合戰略 2014——為了創造未來的創新之橋》，提出將日本打造成為「全球領先的創新中心」。

中國經濟總量已經躍居世界第二，但產業層次低、發展不平衡和資源環境約束增加等問題十分突出，已經進入必須轉變發展方式的階段。《中國區域創新能力報告 2014》顯示，中國總體上還未進入創新型國家階段。除京津滬蘇浙粵等六個地區已基本進入創新驅動發展階段外，其他省份仍處於投資和要素驅動的階段。其中，魯鄂遼閩川陝等六個省份正從投資驅動向創新驅動過渡。東部仍然是中國創新能力較強地區；中部地區排名穩步提升；東北老工業基地創新活力不足；西部地區整體創新能力仍然偏弱，呈現週期性波動。^[7] 中國在傳統發展動能衰減的情況下，迫切需要通過制定創新戰略以增強發展動力。

《綱要》制定創新驅動戰略

創新是發展的第一動力。《綱要》制定創新驅動發展戰略，提出以科技創新為核心，人才發展為支撐，推動科技創新與大眾創業萬眾創新有機結合，塑造更多依靠創新驅動、發揮先發優勢的引領型發展。

第一，強化科技創新引領作用。中國大型發動機、高端芯片、軸承等關鍵設備、零部件、元器件以及關鍵材料長期落後國際先進水平，極需有所突破。「十三五」期間，國家將啟動「科技創新 2030——重大項目」，在航空發動機、燃氣輪機、深空探測等領域實施國家重大科技專項，在新一代信息通信、新能源、新材料、航空航天、生物醫藥、智能製造等領域加大投入，力爭取得較大突破。國家還將佈局一批高水平國家實驗室，建設一批國家技術創新中心，實施創新企業百強工程，支持北京、上海成為具有全球影響力的科技創新中心。

第二，深入推進大眾創業萬眾創新。中國有十三億多人口，九億多勞動力，人力資源轉化為人力資本的潛力巨大。「十三五」期間，國家將實施「雙創」行動計劃，鼓勵發展面向大眾、服務

中小微企業的低成本、便利化、開放式服務平台，打造一批「雙創」示範基地和城市，全面推進「四眾」，即眾創、眾包、眾扶、眾籌。「四眾」包括推進專業空間、網絡平台和企業內部眾創，加強創新資源共享；推廣研發創意、製造運維、知識內容和生活服務眾包，推動大眾參與線上生產流通分工；發展公眾眾扶、分享眾扶和互助眾扶；規範發展實物眾籌、股權眾籌和網絡借貸等。

第三，實施人才優先發展戰略。人才是創新的根本，也是支撐發展的源泉。「十三五」期間，國家將實施人才優先發展戰略，包括創新人才推進計劃、青年英才開發計劃、「千人計劃」「萬人計劃」提升工程等六項重大人才工程。為了促進人才流動，國家將進一步完善工資、醫療待遇、職稱評定、養老保障等激勵政策。為了使人才真正有條件發揮才幹，規劃《綱要》提出，要保障人才以知識、技能、管理等創新要素參與利益分配，以市場價值回報人才價值。另外，營造崇尚專業的社會氛圍，大力弘揚新時期工匠精神；在人才使用上秉持開放的態度，進一步完善外國人永久居留制度，放寬技術技能型人才取得永久居留權的條件，方便海外人才來華工作、出入境，努力使中華大地成為全世界優秀人才會聚地。

第四，支持戰略性新興產業發展。每一個時代都有一批對經濟社會發展全域起到引領和支撐作用的產業。哪一個國家能早一步提供有效的支持，就能在未來國際競爭中佔據主動的角色。「十三五」規劃就要支持一批這樣的產業。其中包括支持新一代信息技術、新能源汽車、生物技術、綠色低碳、高端裝備與材料、數字創意等領域的產業發展壯大；促進先進半導體、機器人、新一代航空裝備、精準醫療、高效儲能與分布式能源系統等十多個領域加快創新和產業化，在空天海洋、信息網絡、生命科學、核技術等領域培育一批戰略性產業，在新型飛行器、空天一體化觀測、新一代核電裝備等十多個領域打造未來發展新優勢。

第五，拓展網絡經濟空間。信息技術是當今世界創新速度最快、通用性最廣、滲透性最強的高技術之一，互聯網的出現更是從根本上改變了人們的生產生活方式。泛在網（Ubiquitous Network）是能夠實現人與人、人與物乃至物與物之間隨時隨地溝通的全新網絡環境，代表着未來網絡發展的方向。^[8]「十三五」將在全國構建泛在高效的信息網絡，形成萬物互聯、人機交互、天地一體的網絡空間；在城鎮實現光纖網絡覆蓋，大中城市家庭用

戶帶寬達到 100 兆比特以上；4G 信號則實現全面深度覆蓋鄉鎮及人口密集行政村。互聯網是典型的通用目的技術（General Purpose Technologies, GPTs）^[9]，具有技術改進空間大、用途多樣、與其他技術具有較強互補性的特點。「十三五」將實施「互聯網+」行動計劃，帶動生產模式和組織方式變革，形成網絡化、智能化、服務化、協同化的產業發展新形態，實施國家大數據戰略，助力產業轉型升級和社會治理創新。

協調——持續健康發展的內在要求

發展不協調突出經濟社會發展不平衡以及經濟體內部的區域、城鄉間發展不均衡，很多發達國家歷史上都出現過失衡現象。從失衡到平衡，既要充分發揮市場機制的作用，也離不開政府的積極引導。

發達國家失衡到平衡之路

二戰前，美國區域發展嚴重不平衡，北部地區經濟發達，南部落後。內戰（1861–1865 年）以後，南部的政治地位漸衰，與其他地區的經濟差距進一步擴大，逐漸淪落為美國的黑暗地帶和邊緣地帶。^[10]南部地區的邊緣化成為美國最為突出的區域經濟問題。^[11]對此，美國政府加大規劃力度、設立協調促進發展法律、加大財政金融支持、擴大投資，採用多種政策手段推動落後地區加快發展。到上世紀八十年代，基本實現了全國協調發展，共同繁榮的局面。

二戰以後，日本環太平洋帶狀地區高速發展，形成東京、大阪、名古屋三大都市圈。都市圈之外的廣大農村地區因為年輕人口大量外流，出現迅速衰敗的現象。^[12]上世紀 70 年代以後，日本政府開始重視城鄉不均衡問題，通過低息貸款和財政補貼等方式，加大農村基礎設施建設，培育了一大批極具活力的小城鎮，吸引年輕人回流，逐步縮小城鄉差距。到上世紀末，整體實現了城鄉協調發展格局。

歐盟是當前區域經濟一體化範圍最大、程度最高的地區。但在歐盟形成過程中，區域、城鄉發展不均衡十分明顯，英德等

西歐國家發達，東歐國家普遍落後，落後農業區和繁華都市區並存。為此，歐盟實施一系列公共政策推動區域協調發展。比如，2005年通過了「國家援助行動計劃」，提出包括創新和研發、人力資本投資等八個優先援助行動領域，同時簡化區域援助的審批手續等等。^[13]

縱觀美國、日本、歐盟等發達國家和地區，無不經歷過區域發展失衡、城鄉尖銳對立的發展階段，與之相伴，經濟社會發展也呈現較多不協調。在公共政策方面，也幾乎一致採取加大政策支持力度，協調經濟社會之間、區域城鄉之間不均衡，取得明顯效果。

中國發展不平衡問題仍很突出

經過改革開放三十多年的高速發展，中國在取得巨大發展成就同時，一些深層次問題逐漸暴露並日益成為制約發展的瓶頸。從經濟社會到區域城鄉差距，發展中不平衡、不協調、不可持續的問題十分突出。主要表現在三個方面：

一是經濟社會發展「一條腿長、一條腿短」。與持續較快發展的經濟相比，科技、教育、文化、衛生、體育等社會事業發展相對滯後。優質教育資源短缺，教育公平的問題比較突出；醫療服務供給總量相對不足，人民群眾對看病難、看病貴的反映仍比較強烈；社會保障體系不夠完善，一些基本保障制度有待健全。

二是區域發展不平衡。中國地域遼闊、人口眾多，各地區自然條件、社會人文、資源稟賦、經濟基礎的差異很大，經濟發展失衡格局一直未能得到根本性改變。長三角、珠三角以及京津冀等超級城市群的經濟發展水平已經接近發達國家，內陸部分的城市群也在努力追趕，中西部地區整體經濟發展水平依然不高。廣大農村地區、中西部地區，以及革命老區、民族地區、邊疆地區和貧困地區，特別是集中連片特殊困難地區發展滯後。

三是城鄉發展差距較大。其在城鄉居民收入、就業差距大可見。2015年，城鎮居民人均可支配收入為31,195元，農村居民人均可支配收入為11,422元，城鎮是農村的2.73倍。^[14]城鎮居民享受的基本公共服務要遠高於農村地區。農村學校的教育教學、設施設備條件對比城市學校仍存在較大差距。比如，在教育方

面，全國農村小學生均教學儀器設備值為723元，僅相當於城市小學的54.2%；農村初中生均值為1,298元，僅相當於城市初中的67.0%。另外，全國農村小學接入互聯網的比例為74.8%，比城市低20個百分點。^[15]

《綱要》提出協調發展路徑

協調是中國持續健康發展的內在要求。《綱要》提出，未來五年要重點促進城鄉區域、經濟社會協調發展。在協調發展中拓寬發展空間，在加強薄弱領域中增強發展後勁。

第一，推進新型城鎮化。中國農民市民化進展緩慢，農村基礎設施落後。「十三五」期間，國家統籌的城鄉發展工作重點聚焦於農民進城、小城鎮建設和城市轉型發展。

一是加快農業轉移人口市民化。重點是深化戶籍制度改革，推進有能力農業轉移人口舉家進城落戶並全面實施居住證制度，保障進城人員享受基本公共服務。同時，在財政轉移支付、城鎮建設用地供給、農民權益維護等方面制定相關配套政策，完善農業轉移人口市民化的機制；完善住房供應體系，建立購租並舉的住房制度，將居住證持有人納入城鎮住房保障範圍；實行實物保障與貨幣補貼並舉，逐步加大租賃補貼發放力度等。

二是優化城鎮化佈局和形態。「十三五」期間的城市化戰略格局可以概括為「兩橫三縱」，即以路橋通道、沿長江通道為橫軸，以沿海、京哈京廣、包昆通道為縱軸，沿軸合理分佈大中小城市和小城鎮。《綱要》從城市群建設發展、中心城市輻射帶動功能、中小城市和特色鎮三個方面規劃了不同城鎮的功能形態。在城市建設中，重點抓好城市規劃、基礎設施建設、棚戶區和危房改造、提升城市治理水平等工作，從而轉變城市發展方式，不斷提升城市環境質量，打造和諧宜居、富有活力、各具特色的城市。

三是推動城鄉協調發展。「十三五」期間，新型城鎮化建設與新農村建設要採取一致行動，形成城鄉共同發展的格局。重點發展特色縣域經濟，提升其承接城市功能轉移和輻射帶動鄉村發展的能力。在農村開展電網、寬帶、公路、危房、飲水、照明、環