

## 总 序

2023 年 7 月 8 日，全国设有“国民经济管理”本科专业的高校骨干教师聚集成都，完成了一项富有历史性的使命：编写符合新时代所需要的、新型的国民经济管理专业系列教材。

众所周知，国民经济学是研究和阐释一个国家的经济如何运行以及如何管理的经济学科。新中国的国民经济学科起步于 1950 年，经历了三个时期的艰难发展历程：最初通过引进苏联经验，在计划经济时期建立起满足当时国民经济建设和发展所需要的国民经济计划学；进入改革开放时期，又将这种学科理论转型为满足社会主义市场经济所需要的国民经济管理学；进入 21 世纪之后，国民经济学科开始逐步定型。在 2000 年，保留了“国民经济管理”本科专业的七所高校的专业教师聚集北京，集体商定编写了教育部“面向 21 世纪课程教材”之“高等学校国民经济管理专业主干课教材”。该丛书共计四本，列有《国民经济管理学》《宏观经济数量分析方法与模型》《可持续发展战略学》《区域经济管理》。该套丛书得到过老一辈学者钟契夫、刘成瑞、张今声、侯荣华的悉心指导，一些学科前辈如杜肯堂、戴士根、刘起运、李华、江勇等均担纲主编了该丛书。该套丛书在各个高校中使用了 20 多年，获得不少学术奖励，其中部分教材还发行了三版。

时过境迁，当中国经济实践进入经济高质量发展阶段之后，当中国经济理论也进入习近平新时代中国特色社会主义思想阶段时，“面向 21 世纪”的课程教材就需要更新为“新时代”的课程教材。特别是，2022 年 4 月 25 日习近平总书记考察中国人民大学，提出“加快构建中国特色哲学社会科学，归根结底是建构中国自主的知识体系”<sup>①</sup>。面对这场时代巨变和时代呼唤，国民经济学科需要与时俱进，及时更新教学内容并进一步完善学科体系。

本套丛书同样规划为四本，列有《国民经济学原理》《国民经济分析方法》《国民经济发展战略与规划》《国民经济学案例》。不难看出，本套丛书在继承上一套丛书的基础上，更加注重规范和创新。首先，学科与专业区分开来，教材名称更加规范。目前全国高校本科专业设为“国民经济管理”，研究生专业设为“国民经济学”。经过 20 多年教学实践、体验和观察，国民经济学更加符合该学科的应用经济学科性质。国民经济学属于经济学大家庭中的一员，所以从研究对象和研究方法上更多采用经济学科范式。以前的国民经济管理学介于经济学与管理学之间，内容更多偏重管理理论与方法。通过数十年的发展，国民经济学的理论与方法都已经向经济学靠拢，因此丛书各本基本不再采用管

---

<sup>①</sup> 《习近平在中国人民大学考察时强调：坚持党的领导传承红色基因扎根中国大地 走出一条建设中国特色世界一流大学新路》，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/25/content\\_5687105.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/25/content_5687105.htm)，2022 年 4 月 25 日。

理说法。然而，由于国民经济学科本身不仅研究国民经济运行问题，也研究国民经济管理问题，尤其是在中国一直采用发展战略与规划的形式来引导国民经济运行，因此作为该专业的核心课程之一“国民经济发展战略与规划”仍然是富有管理专业性质的。丛书专门编写了富有国民经济管理特色的《国民经济发展战略与规划》教材，这个做法是实事求是的。如今，类似战略与规划课程多数设在“公共管理”专业下，而国民经济专业保留该课程是专业性质和特色所决定的。其次，课程教材体现了中国的国情和经济发展特点。实际上，中国的国民经济学科本身就是土生土长的，与国外的经济学科基本没有学脉关系，所以在编写本套丛书时就继续强调了要总结好中国经验，讲好中国故事。本套丛书专门编写了《国民经济学案例》一书，这本书在全国范围内也不多见，力图更加聚焦中国发展经验与教训，为后人提供丰富的中国教案。最后，本套丛书基本上凝聚了本学科的专业核心内容。四本教材基本上都是在各个高校已经开设的核心课程基础上，为国民经济管理本科专业或国民经济学研究生专业量身定制的，不存在与其他专业课程教材重合、边界不清的问题，学科建设和教学更加专业和规范。

本次新编丛书的教师来自全国设有国民经济管理本科专业和国民经济学研究生专业的高校。这些教师大都年富力强，专业教学科研经验丰富，对中国国民经济管理理论、实践和方法比较熟悉。其中不少教师具有海外留学或研修经历，常年跟踪国内外学术研究前沿进展，对中外学术进展状况比较了解。这种高素质、高素养的编书人才队伍的构成，使得本套教材丛书的编写极有可能进入国内外领先行列。

本套教材丛书在编写过程中参考了国内许多优秀科研专著和教材，同时还借鉴了国内三套具有代表性的国民经济学科系列教材，即张今声等主持的教育部“面向 21 世纪国民经济管理专业教学内容与课程体系改革研究”系列教材、林木西主编的“国民经济学系列丛书”、刘瑞主持的“21 世纪国民经济管理学系列教材”。感谢这些中国化的国民经济学科教材为本套丛书提供了丰厚的学术资源和教案素材。同时，本套丛书的编写也得到了相关学校“十四五”规划教材和教改工程项目的资助，被列入科学出版社“十四五”普通高等教育本科规划教材，部分教材得到了中国人民大学“钟契夫国民经济学科发展基金”出版赞助，借此机会对上述机构及人员表示诚挚的谢意。

编委会

2025 年 4 月

## 前 言

国民经济学作为聚焦国家经济运行与治理的重要学科，其发展轨迹始终与国家经济体系的演进、制度变革的进程及相关基础理论的创新同频共振。从计划经济时期的国民经济计划学，到改革开放后聚焦市场与政府协同的国民经济管理学，再到如今在习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引下，迎来建构中国自主知识体系的全新发展契机，国民经济学理论体系始终随国家发展的脚步变迁演进。

新世纪以来，我国经济历经数十年深耕发展，成功实现了由高速增长转向高质量发展的历史性跨越，已然成为全球经济发展的重要引擎。在此过程中，我国在经济发展诸多关键领域开展了一系列重大实践探索，取得的成就举世瞩目，为国民经济学研究积累了丰富且鲜活的案例素材。当前，我国正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的关键时期，这些重大实践迫切需要学科理论予以回应和支撑。然而，老版本的案例教材普遍存在理论与当前实践结合不够、案例时效性有待加强等问题。在此背景下，编写一部立足中国本土实践、涵盖学科核心领域、彰显新时代鲜明特征的国民经济学案例教材，既是顺应学科发展潮流、推动理论创新的内在要求，也是弥补教材短板、满足国民经济管理专业人才培养需求的迫切之举。

作为新时代高校国民经济管理专业核心课程教材系列的重要组成，本书在国民经济学学科知识体系建设中具有重要价值，具体体现在以下四个方面。

第一，夯实中国本土原创知识根基。本书聚焦我国经济发展的独特实践，精选本世纪以来的十七个核心领域的典型案例，通过系统梳理背景、剖析逻辑、提炼内涵，将分散的实践创新成果转化为系统的学科理论素材，丰富了本土特色领域和新兴领域的案例研究，为理论本土化创新提供了坚实实践支撑。

第二，完善学科体系的系统性与衔接性。本书构建逻辑严密、相互补充的案例体系，既全面覆盖规划、改革、战略、产业政策等传统核心领域，又将之与区域协同、收入分配、扶贫开发、乡村振兴等领域密切结合，实现案例体系与重大实践精准呼应，进一步强化了学科知识体系的丰富性、完整性与时代性。

第三，搭建学科理论与具体实践的桥梁。本书通过深度剖析典型案例，一方面，详细阐释各类宏观经济理论与政策工具，助力学习者精准把握理论应用逻辑；另一方面，有效提炼实践创新经验，驱动学习者以实践经验反哺理论研究。本书为阐释中国实践提供了全新视角，厘清了从基础理论到具体实施的逻辑链条，实现理论与实践的双向贯通。

第四，为其他基础教材提供有力支撑。本书所选案例兼具典型性与实用性，能够

与其他国民经济学基础教材形成互补，为学科教学提供丰富的实践素材，助力构建“理论学习+案例实践”的完整教学体系。同时，本书蕴含政策解读、理论建模、实证分析等方法的应用示范，学习者通过深度研读，可从中获得切实的经济学研究思路与启发。

本书的顺利编撰，离不开各编写团队的辛勤付出与业内专家学者的悉心指导，凝聚了多方智慧与力量。编写团队成员来自全国各地多所高校，他们怀揣建构中国国民经济学科知识体系的使命感，秉持严谨务实的学术态度，广泛搜集权威资料、深入一线开展调研、反复打磨内容细节，确保了案例的真实性、典型性与学术性。编写过程中，各团队充分发挥专业优势，积极开展研讨、密切协同配合，攻克诸多难点问题。在此，谨向所有参与本书编写、审核、校对的团队成员致以最诚挚的感谢！同时，衷心感谢新时代高校国民经济管理专业核心课程教材编辑委员会专家的悉心指导，以及为本书出版提供支持的相关单位与个人，正是各方的鼎力相助，才保障了本书的高质量完成。全书的具体写作分工是：第一章，黄乃静（中央财经大学）等；第二章，尤晶（清华大学）等；第三章，黄乃静（中央财经大学）等；第四章，徐翔（中央财经大学）等；第五章，赵扶扬（中央财经大学）；第六章，赵扶扬（中央财经大学）等；第七章，赵扶扬（中央财经大学）等；第八章，刘松瑞（中国人民大学）等；第九章，徐翔（中央财经大学）等；第十章，余川江（四川大学）等；第十一章，徐翔（中央财经大学）等；第十二章，陈佳莹（中国人民大学）等；第十三章，张博骁（中国人民大学）等；第十四章，陈凌庆（四川大学）；第十五章，余川江（四川大学）等；第十六章，戴宏伟（中央财经大学）等；第十七章，龚勤林（四川大学）等。

由于编撰时间仓促，书中难免存在疏漏之处，恳请广大读者批评指正，以便我们在后续修订中不断完善。希望本书能为国民经济管理专业的教学与研究提供有益参考，为学科人才培养与理论创新发展尽一份绵薄之力。

# 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 第一章 “十三五”规划                | 1  |
| 第一节 引言                     | 1  |
| 第二节 背景                     | 1  |
| 第三节 “十三五”时期中国社会发展思路        | 5  |
| 第四节 “十三五”规划的政策调整           | 12 |
| 第五节 “十三五”时期取得的历史成就         | 17 |
| 第六节 小结                     | 19 |
| 参考文献                       | 19 |
| 第二章 乡村振兴战略                 | 21 |
| 第一节 引言                     | 21 |
| 第二节 背景                     | 21 |
| 第三节 案例分析                   | 26 |
| 第四节 存在的挑战                  | 33 |
| 第五节 小结                     | 36 |
| 参考文献                       | 36 |
| 第三章 中国能源与环境治理政策            | 38 |
| 第一节 引言                     | 38 |
| 第二节 中国能源与环境                | 39 |
| 第三节 中国能源与环境治理政策发展史         | 41 |
| 第四节 现有主要能源与环境治理政策梳理        | 43 |
| 第五节 环境治理政策案例分析——《环境空气质量标准》 | 47 |
| 第六节 小结                     | 55 |
| 参考文献                       | 56 |
| 第四章 从“一带一路”到亚投行            | 58 |
| 第一节 引言                     | 58 |
| 第二节 背景                     | 59 |
| 第三节 发展情况                   | 61 |
| 第四节 主要工作                   | 65 |
| 第五节 存在问题及对策建议              | 67 |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 第六节 小结 .....                       | 72         |
| 参考文献 .....                         | 72         |
| <b>第五章 2008 年金融危机后扩大内需政策 .....</b> | <b>74</b>  |
| 第一节 引言 .....                       | 74         |
| 第二节 2008 年后扩大内需政策的背景 .....         | 74         |
| 第三节 2008 年后扩大内需政策的具体举措 .....       | 75         |
| 第四节 2008 年后扩大内需政策的影响 .....         | 78         |
| 第五节 2008 年后扩大内需政策对当前中国经济的启示 .....  | 81         |
| 第六节 小结 .....                       | 86         |
| 参考文献 .....                         | 86         |
| <b>第六章 供给侧结构性改革 .....</b>          | <b>88</b>  |
| 第一节 引言 .....                       | 88         |
| 第二节 供给侧结构性改革的背景：中国经济新常态 .....      | 88         |
| 第三节 供给侧结构性改革的总体思路 .....            | 93         |
| 第四节 供给侧结构性改革的重点领域 .....            | 96         |
| 第五节 供给侧结构性改革的重点举措 .....            | 98         |
| 第六节 供给侧结构性改革的新思路：与扩大内需战略有机结合 ..... | 99         |
| 第七节 小结 .....                       | 103        |
| 参考文献 .....                         | 103        |
| <b>第七章 国有企业改革 .....</b>            | <b>105</b> |
| 第一节 引言 .....                       | 105        |
| 第二节 国有企业在中国经济中的支撑作用 .....          | 105        |
| 第三节 国有企业改革的背景 .....                | 107        |
| 第四节 国有企业改革的主要方面及举措 .....           | 109        |
| 第五节 新时代以来国有企业改革的深化 .....           | 111        |
| 第六节 国有企业改革的效果评估 .....              | 115        |
| 第七节 小结 .....                       | 118        |
| 参考文献 .....                         | 118        |
| <b>第八章 营改增 .....</b>               | <b>119</b> |
| 第一节 引言 .....                       | 119        |
| 第二节 背景 .....                       | 119        |
| 第三节 “营改增”的改革历程 .....               | 123        |
| 第四节 “营改增”的效果 .....                 | 124        |
| 第五节 小结 .....                       | 130        |
| 参考文献 .....                         | 130        |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| <b>第九章 中国新能源汽车</b> .....  | 132 |
| 第一节 引言 .....              | 132 |
| 第二节 背景 .....              | 132 |
| 第三节 新能源汽车发展历程 .....       | 135 |
| 第四节 存在问题 .....            | 144 |
| 第五节 未来发展趋势展望 .....        | 148 |
| 第六节 小结 .....              | 148 |
| 参考文献 .....                | 149 |
| <b>第十章 中国高铁产业政策</b> ..... | 150 |
| 第一节 引言 .....              | 150 |
| 第二节 高铁产业政策的背景 .....       | 150 |
| 第三节 高铁产业政策的制定与实行阶段 .....  | 151 |
| 第四节 中国高铁产业的发展经验总结 .....   | 159 |
| 第五节 中国高铁产业发展的未来展望 .....   | 163 |
| 第六节 小结 .....              | 166 |
| 参考文献 .....                | 167 |
| <b>第十一章 数字中国规划</b> .....  | 169 |
| 第一节 引言 .....              | 169 |
| 第二节 数字中国规划的背景 .....       | 170 |
| 第三节 数字中国规划的发展历程 .....     | 171 |
| 第四节 数字中国规划的主要成绩 .....     | 174 |
| 第五节 数字中国规划发展展望 .....      | 181 |
| 第六节 小结 .....              | 182 |
| 参考文献 .....                | 183 |
| <b>第十二章 精准扶贫</b> .....    | 184 |
| 第一节 引言 .....              | 184 |
| 第二节 精准扶贫的背景 .....         | 184 |
| 第三节 减贫中的经典争论 .....        | 189 |
| 第四节 精准扶贫提供的中国方案 .....     | 193 |
| 第五节 小结 .....              | 197 |
| 参考文献 .....                | 198 |
| <b>第十三章 两个均等化</b> .....   | 200 |
| 第一节 引言 .....              | 200 |
| 第二节 “两个均等化”的历史背景 .....    | 201 |
| 第三节 “两个均等化”的实践成果 .....    | 204 |

|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| 第四节 “两个均等化”与欠发达地区现代化 .....  | 218        |
| 第五节 小结 .....                | 220        |
| 参考文献 .....                  | 221        |
| <b>第十四章 个人所得税改革 .....</b>   | <b>222</b> |
| 第一节 引言 .....                | 222        |
| 第二节 个人所得税发展历程 .....         | 222        |
| 第三节 个人所得税改革措施 .....         | 225        |
| 第四节 个人所得税的再分配效应 .....       | 228        |
| 第五节 个人所得税案例解析 .....         | 233        |
| 第六节 小结 .....                | 236        |
| 参考文献 .....                  | 237        |
| <b>第十五章 西部大开发案例分析 .....</b> | <b>238</b> |
| 第一节 引言 .....                | 238        |
| 第二节 西部大开发战略背景 .....         | 238        |
| 第三节 西部大开发的三个十年 .....        | 240        |
| 第四节 西部大开发的经验 .....          | 250        |
| 第五节 西部大开发的展望 .....          | 252        |
| 第六节 小结 .....                | 254        |
| 参考文献 .....                  | 255        |
| <b>第十六章 京津冀协同发展战略 .....</b> | <b>257</b> |
| 第一节 引言 .....                | 257        |
| 第二节 京津冀协同发展战略的推进举措 .....    | 259        |
| 第三节 京津冀协同发展战略的成效 .....      | 262        |
| 第四节 政策启示 .....              | 266        |
| 第五节 小结 .....                | 270        |
| 参考文献 .....                  | 271        |
| <b>第十七章 粤港澳大湾区 .....</b>    | <b>273</b> |
| 第一节 引言 .....                | 273        |
| 第二节 粤港澳大湾区的地理范围 .....       | 273        |
| 第三节 粤港澳大湾区的政策体系 .....       | 274        |
| 第四节 粤港澳大湾区的发展状况 .....       | 278        |
| 第五节 粤港澳大湾区的创新案例 .....       | 282        |
| 第六节 粤港澳大湾区的机遇与挑战 .....      | 285        |
| 第七节 小结 .....                | 287        |
| 参考文献 .....                  | 287        |

## 第一章

# “十三五”规划

## 第一节 引言

“十三五”时期是全面建成小康社会，实现我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标的决胜阶段<sup>①</sup>。在总结“十二五”经验，把握“十三五”前期的国内外经济形势的基础上，2016年，十二届全国人大四次会议审查通过了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（简称《纲要》）。

《纲要》提出了在这一时期内的奋斗目标，即在“十三五”期间，实现全面建成小康社会目标，GDP年均增速需保持在6.5%以上，到2020年，国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番。

## 第二节 背景

### 一、“十二五”期间的成就

“十二五”时期是我国经济社会发展进程中的重要阶段。这一时期，我国在应对复杂多变的国际环境和国内经济结构调整的挑战中，取得了令人瞩目的成就，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。

“十二五”期间，我国经济持续保持中高速增长，年均GDP增长率达到7.8%，经济总量稳步扩大。2015年GDP总量达到68.89万亿元，比2010年增长了67.15%。在此阶段，中国的经济构造持续改善，服务业增加值占GDP的比重从2010年的43.0%增长到2015年的50.5%，首次超越了第二产业，成为我国国民经济的首要产业。这一变

---

<sup>①</sup> 《关于〈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〉的说明》，[http://www.qstheory.cn/dukan/2020-06/04/c\\_1126073264.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/2020-06/04/c_1126073264.htm)[2020-06-04]。

化不仅展示了我国经济结构的优化升级，更彰显了我国在全球经济中的重要地位。

“十二五”期间，我国创新驱动发展战略取得了显著成效。全社会研发经费支出占 GDP 的比重从 2010 年的 1.75% 提高到 2015 年的 2.07%。科技发展贡献程度大幅提升，多个领域的科技创新取得了重大突破，已然成为推动经济转型升级的关键因素。高新技术产业和战略性新兴产业的迅速崛起，为我国经济注入了新活力。新兴科技如互联网经济、人工智能和大数据的飞速进步，极大地促进了我国经济的高质量发展，明显增强了我国在全球科技市场的竞争实力。

在人民生活水平方面，我国城乡居民收入稳步增长，生活水平显著提高。2015 年，城镇居民人均可支配收入达到了 31 195 元，比 2010 年增长了 63.25%；农村居民人均可支配收入达 11 422 元，比 2010 年的农村居民人均纯收入（5919 元）增长了 93.0%。贫困人口显著减少，农村贫困发生率从 2010 年的 17.2% 降至 2015 年的 5.7%，累计减少农村贫困人口超过 1 亿人。这些成就不仅改善了人民的物质生活条件，也极大地增强了人民的获得感和幸福感，使社会和谐稳定的基础更加牢固。

我国的基础设施建设在“十二五”期间取得了令人瞩目的进展。高速铁路运营里程和高速公路总里程分别达到了 1.9 万公里和 10.8 万公里以上。这些现代化的交通基础设施不仅方便了人民的出行，也促进了区域经济的协调发展。城镇化的推进带动了城乡一体化发展，显著提高了资源配置效率，进一步缩小了城乡差距，使更多人享受到城市化带来的红利。

在绿色发展与环境保护方面，绿色发展理念深入人心，生态文明建设逐步稳健推进。GDP 的单位能耗总体减少了 18.2%，主要污染物的排放量也有了显著的降低。随着生态环境保护的不断加强，森林覆盖率已经提升到 21.66%，生态文明建设取得了显著的进步。这些举措不仅改善了环境质量，为子孙后代留下了宝贵的生态财富，也展现了我国追求可持续发展的坚定决心。

“十二五”时期是我国经济转型升级、社会全面进步的关键阶段。通过深化改革开放，推动创新驱动和绿色发展，我国在经济、社会和环境等方面取得了全面进步，为实现“十三五”规划目标奠定了坚实基础。这一时期的成就，不仅增强了我国综合国力，也为全球经济的稳定发展做出了积极贡献。

## 二、“十二五”宏观政策的启示

在“十二五”规划实施的五年间，我国在经济和社会领域取得了显著的进展，并创造了新的历史里程碑。国务院总理李克强在 2015 年政府工作报告中指出，我国保持经济稳定增长，经济结构有新的优化<sup>①</sup>。在建设创新型国家方面，我国在多个关键领域，如载人航天、月球探测、深海探索、超级计算和量子信息等方面，取得了重大突破。

在扶贫方面，“十三五”时期我国取得了显著成果。5575 万农村贫困人口成功脱贫，960 多万建档立卡贫困人口通过易地搬迁摆脱了贫困，区域性贫困问题得到解决。

---

<sup>①</sup> 《政府工作报告》，[https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content\\_2835101.htm](https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-03/16/content_2835101.htm)[2015-03-16]。

随着农业现代化的推进，粮食产量持续增长。同时，1 亿农业转移人口和其他常住人口在城镇落户，城镇棚户区住房改造超过 2100 万套<sup>①</sup>。

在区域发展战略和污染防治方面，我国也取得实质性进展。资源和能源利用效率得到提升，生态环境得到改善，金融风险得到有效控制，全面深化改革取得重大突破，供给侧结构性改革持续推进，营商环境得到改善。对外开放不断扩大，“一带一路”建设取得了丰硕成果<sup>①</sup>。

居民生活质量得到显著提升，城镇新增就业超过 6000 万人，建立了全球规模最大的社会保障体系。在教育、卫生、文化等领域，我国也取得了新的突破。教育公平和质量得到显著提升，医疗卫生事业快速发展，文化事业和文化产业蓬勃发展。国防和军队建设水平得到大幅提升，国家安全得到全面加强，社会保持和谐稳定<sup>①</sup>。

在“十二五”规划的五年努力中，主要目标成功实现，为中华民族伟大复兴迈出了重要一步。“十二五”规划的显著特点在于以科学发展为主题，贯穿以人为本、全面协调、可持续发展的科学发展观，以加快转变经济发展方式为主线，着力解决经济社会发展中的不平衡、不协调、不可持续的现实问题。

我国政府明确了未来宏观经济政策的基本导向，包括：扩大国内需求，促进经济稳定和快速发展；增强创新能力，加快经济结构战略性调整；保障和改善民生，建立健全基本公共服务体系；坚持绿色发展，建设资源节约型、环境友好型社会；深化改革开放，增强经济社会发展的动力和活力。这些政策将继续推动我国经济和社会的全面发展。

### 三、当时国际环境及其对中国经济和社会发展的影响

“十三五”时期，全球发展环境变得更加复杂。在全球范围内，和平与发展的时代主题始终不变，世界正朝着多元化发展、经济一体化推进、文化多样性交融、信息技术深度演进的方向持续发展。国际金融危机的影响仍然存在，全球经济在深度调整中经历了曲折的复苏和疲软增长。宏观经济政策和主要经济体的走向出现分化，金融市场波动频繁，大宗商品价格波动剧烈，全球贸易持续低迷，贸易保护主义抬头，新兴经济体面临的困难和风险显著增加。随着新的科技革命与产业转型的推进，全球的能源结构正在经历巨大的变动。全球治理体系发生深刻变革，发展中国家实力不断提升，国际实力差距逐渐缩小，国际投资和贸易规则体系迅速重塑，多边贸易体系正面临区域性高标准自由贸易体制的挑战。部分地区地缘政治竞争日益激烈，传统安全威胁与非传统安全威胁交织，国际关系的复杂性达到新高度。随着外部环境的不稳定性和不确定性不断增加，我国发展面临的风险和挑战也在加大。

### 四、“十三五”规划前的国内经济及社会环境

2015 年是“十二五”规划的收官之年，也是我国经济在新常态下应对复杂多变的国

<sup>①</sup> 《政府工作报告——2021 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content\\_5593438.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5593438.htm)[2021-03-05]。

际环境和内部结构调整的关键一年。我国经济在保持增长的同时，也面临着诸多挑战。

2015 年，我国经济增速达到了 6.9%，基本实现了年初提出的 7%左右的年度经济增长目标。在全球经济的深度变动和我国“三期叠加”的持久影响之下，达到如此的增长速度实属不易。纵观全球，2015 年能够保持超过 6%年增速的国家屈指可数，展现了我国经济的强劲韧性。

在经济增速保持稳定的同时，结构优化成为该年我国经济的一大亮点。经济发展的推动力在消费需求上有着明显的增强，我国的消费需求在推动经济增长方面的贡献率上涨至 66.4%。相较于 2014 年，这个数字上涨了 15.4 个百分点。另外，我国 GDP 中第三产业的比例首次超过了一半，即 50.5%，标志着我国经济结构的进一步优化和转型升级。

2015 年，我国继续推进创新驱动发展战略，经济增长的动力正逐渐从依靠资源环境和劳动成本的传统驱动方式，转向创新驱动。新技术、新业态、新模式的不断涌现，对经济发展的推动作用不断提升，“大众创业、万众创新”的政策极大地推动了经济发展的驱动力的转变。高技术产业增加值提升了 10.2%，高于规模以上工业增加值 4.1 个百分点，显示出创新驱动对经济的强劲推动力<sup>①</sup>。

虽然 2015 年的经济发展步伐稍缓，但是中国民众的生活水平却在持续上升。就业形势稳定，实现城镇新增就业人数超过 1000 万人的目标，医保、社保、扶贫等方面不断取得进步。

我国的基础设施建设继续取得重大进展。高速铁路运营里程和高速公路总里程分别达到 1.9 万公里和 12.3 万公里，现代化交通网络的建设为经济增长提供了强有力的支撑。城镇化进程进一步加快，常住人口城镇化率从 2010 年的 49.95%提升至 2015 年的 56.1%。城乡一体化发展步伐加快，资源配置效率提升，城乡差距逐步缩小。

绿色发展和生态文明建设同样取得了显著进展。单位 GDP 能耗累计下降 18.2%，主要污染物排放量大幅减少，生态环境保护力度不断加大。森林覆盖率提高到 21.66%，生态文明建设取得了积极进展，显著改善了环境质量，展现了我国追求可持续发展的坚定决心。

尽管“十二五”时期我国在经济社会发展方面取得了显著成就，但不可忽视的是，外部环境的复杂性和不确定性也在不断加剧，对我国发展提出了更高要求。全球经济增长乏力，外部环境更加复杂，世界经济整体复苏疲软，经济增长步伐减缓，国际贸易进一步萎缩，全球工业生产陷入低迷，金融市场动荡加剧，大宗商品价格大幅度下滑。

这些外部不利因素给中国经济带来了不小的压力，特别是进出口贸易面临的严峻挑战，倒逼中国加快经济结构调整和转型升级。

中国经济还面临着内部结构性矛盾，特别是产能过剩和去杠杆的压力。化解产能过剩成为推动经济结构调整的关键一环，同时也给经济增长带来了短期压力。为了应对

---

<sup>①</sup> 《2015 年 GDP 增速达预期目标 经济数据呈现四大突出特点》，[https://stock.cnstock.com/stock/smk\\_gszbs/201601/3688608.htm](https://stock.cnstock.com/stock/smk_gszbs/201601/3688608.htm)[2016-01-20]。

这一挑战,我国政府采取了一系列措施,包括推进供给侧结构性改革、优化产业结构、提高资源配置效率等。

2015 年是我国经济在新常态下稳步前行的一年。虽然面临诸多挑战,但中国通过坚持结构优化、创新驱动和绿色发展,实现了经济的稳定增长和社会的全面进步。这一年的成就和经验为未来的发展奠定了坚实的基础,也为全球经济的稳定发展做出了积极贡献。

### 第三节 “十三五”时期中国社会经济发展思路

“十三五”规划,作为我国国家战略规划体系中的顶层设计和核心纲领,为我国未来五年的发展方向和目标提供了明确的指引。它不仅深刻影响了国家的理论发展和实践操作,还在推动国家战略实施、促进经济社会进步、引导国家资源配置等方面发挥了至关重要的作用。“十三五”规划的核心作用可以总体概括如下。

#### (一) 设定国家战略目标,明确发展理念与主线

“十三五”规划明确了中国特色社会主义进入新时代的重大历史任务,将党的十八届五中全会首次提出的创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念作为理论基础,明确提出了到 2020 年全面建成小康社会的战略目标。这些理念和目标为我国未来五年的发展提供了科学指导,并为战略决策、政策设计和资源配置提供了明确方向。

#### (二) 统筹政策,凝聚政府共识,规范市场失灵

“十三五”规划通过明确各项政策举措,形成了全国范围内的战略共识。它不仅统一了政府部门在经济、社会、环保等多个领域的行动思路,也规范了市场失灵的修复机制。通过加快体制改革和推动供给侧结构性改革,有效规划应对了市场机制中的多重问题,包括资源配置效率低下、产业结构单一等,确保了经济持续稳定增长。

#### (三) 引导市场预期,稳定经济信心

“十三五”规划在引导社会各界对经济前景的预期上起到了至关重要的作用。通过对未来经济形势的科学预测和政策预设,增强了企业和民众对经济持续健康发展的信心,为市场和民间投资提供了稳定预期。

### 一、新发展理念

2016 年 1 月,习近平总书记指出,“十三五”时期,我国经济发展的显著特征就是进入新常态。新常态下,我国经济发展的主要特点是: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。这些变化,是我国经济向形态更高级、分工更优化、结构更合理的阶段演进的必经

过程<sup>①</sup>。

与新常态相辅相成,“十三五”规划进一步提出并强调了新发展理念,这一理念以创新、协调、绿色、开放、共享为核心,明确了中国未来发展必须遵循的根本方向和战略原则。新发展理念将创新视为引领发展的第一动力,通过科技创新、制度创新和产业创新的综合推动,激发经济转型升级的内生动力。同时,协调发展被赋予了新的内涵,着力优化资源配置,推动区域协调发展,缩小城乡差距,促进社会和谐与均衡。绿色发展作为实现可持续发展的关键路径,将生态文明建设和环境保护置于更加突出的地位,推动经济增长与资源环境的和谐统一。在全球化和改革开放的持续推进下,开放发展被进一步强调。通过深化“一带一路”倡议,加强国际合作,我国致力于构建更加开放的经济体系,提升国际经济合作与竞争力。此外,共享发展聚焦社会公平正义和民众福祉,通过增进公共服务均等化和扩大社会保障覆盖面,确保发展成果惠及全体人民。新发展理念以系统性和整体性的思维,进一步深化了新常态的内涵,为“十三五”规划设定了更加科学合理的发展路径,推动了经济社会的全面进步。

## 二、稳增长,完善调控

2016 年中央经济工作会议指出,要坚持稳中求进工作总基调,牢固树立和贯彻落实新发展理念,适应把握引领经济发展新常态,坚持以提高发展质量和效益为中心。为了实现这一目标,需优化宏观调控方式,注重结构性改革,加强协调和统筹,推动“十三五”时期中国经济的稳定增长和高质量发展,为全面建成小康社会和实现经济现代化奠定坚实基础。

首先,优化宏观调控方式。宏观调控要更加注重预调、微调和相机调控。在政策的制定和实施过程中,灵活应对经济运行中的新情况、新问题,防范化解重大风险。通过实施更加灵活和精准的财政政策与货币政策,提高政策的前瞻性、针对性和有效性。

其次,实施积极的财政政策。加大财政支出力度,扩大公共投资规模,特别是在基础设施建设、科技创新、生态环保等领域加大投入,发挥财政资金的引导和杠杆作用,带动社会资本投入。同时,保持货币政策的稳健中性,灵活运用多种货币政策工具,保持流动性合理充裕,促进金融资源向实体经济特别是小微企业、民营企业倾斜,降低实体经济融资成本。

再次,促进消费和投资。通过优化消费环境,促进消费升级,鼓励和引导居民消费。加大对制造业和高新技术产业的投资支持,推动传统产业改造升级,培育新兴产业和战略性新兴产业。强化金融风险防控,防范化解系统性金融风险,维护金融稳定。加强金融监管,推进金融机构改革,健全金融风险预警和处置机制,确保金融体系健康运行。

最后,推进区域协调发展。实施区域协调发展战略,推动东中西部和东北地区协调发展,缩小区域发展差距。通过优化区域经济布局,提升区域竞争力和协调发展水

---

<sup>①</sup> 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0510/c64094-28337020.html>[2016-05-10]。

平。通过财政政策、货币政策、产业政策和区域政策的协同配合，优化资源配置，推动区域协调发展和城乡一体化发展。

### 三、供给侧结构性改革

“十三五”规划明确提出以供给侧结构性改革为主线，扩大有效供给，满足有效需求，加快形成引领经济发展新常态的体制机制和发展方式。供给侧结构性改革是中国经济发展进入新常态后的重大战略决策，旨在通过优化供给结构，提升供给体系的质量和效率，以更好地满足人民日益增长、不断升级和个性化的需求。这一改革不仅是解决当前宏观经济供求关系变化的战略选择，也是推动中国经济实现高质量发展的关键途径。

供给侧结构性改革的政策含义在于从提高供给质量出发，用改革的办法推进结构调整，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，更好满足广大人民群众的需要，促进经济社会持续健康发展。

供给侧结构性改革的重点任务包括完成好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大重点任务。这些任务旨在减少无效供给、扩大有效供给，着力提升整个供给体系的质量，提高供给结构对需求结构的适应性。战略上要着眼于打好持久战，坚持稳中求进，把握好节奏和力度；战术上要抓住关键点，致力于打好歼灭战。

中央经济工作会议提出，适应和引领经济发展新常态，推进供给侧结构性改革，要努力实现十个方面工作重点的转变，包括更加注重提高发展质量和效益，更加注重供给侧结构性改革，更加注重引导市场行为和社会心理预期等。

从政治经济学角度而言，供给侧结构性改革强调通过深化经济体制、科技体制改革，着力打通制约新质生产力发展的堵点、卡点，建立高标准市场体系，创新生产要素配置方式，让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动。

### 四、深化经济体制改革

“十三五”时期，是中国经济发展面临转型升级的关键时刻，深化经济体制改革成为推动高质量发展的核心动力之一。《纲要》明确指出，“发挥经济体制改革牵引作用，正确处理政府和市场关系，在重点领域和关键环节改革上取得突破性进展，形成有利于引领经济发展新常态的体制机制”。深化经济体制改革不仅是优化资源配置、提升市场活力、推动创新驱动的重要途径，还是提高社会公平正义、促进可持续发展的重要手段。

深化经济体制改革是“十三五”规划中明确提出的一项重要任务，其目标是建立更加适应经济发展新常态、能够有效支持创新驱动发展的经济体制。改革的主要任务包括完善社会主义市场经济体制，推进国有企业改革，深化金融体制改革、税制和财政体制改革、土地改革，以及完善社会保障体系等多个领域。

首先，完善社会主义市场经济体制是深化改革的核心。完善中国特色社会主义市场经济体制，意味着在充分发挥市场配置资源作用的同时，进一步加强政府宏观调控的

职能，优化资源配置，推动经济结构的战略性调整。“十三五”期间，改革的核心任务之一就是进一步优化市场准入机制，创造公平竞争的市场环境，确保资源能够流向最具创新活力和竞争力的企业和行业。此外，加强产权保护和促进资源的高效配置也是完善市场经济体制的关键内容。我国通过更加完善的法律制度为各类产权提供保障，推动国有企业和民营企业共同竞争与发展。

其次，推进国有企业改革是“十三五”经济体制改革的重要组成部分。国有企业改革的目标是增强国有企业的活力、效率和竞争力，提升其在国际市场中的竞争优势。改革的重点是通过混合所有制改革，引入社会资本，优化国有企业的股权结构，提高其市场化、法治化、现代化水平。与此同时，推动国有资本运营公司改革，整合资源，优化布局，有效提升国有资本的运营效率和资源配置能力。此外，加强国有企业治理结构，实施董事会领导下的管理模式，推动国有企业管理的科学化、精细化，也是改革的重要任务之一。

金融体制改革是“十三五”期间深化经济体制改革的另一重要领域。金融改革的核心目标是建立一个更加高效、包容、公平的金融体系，以支持经济的创新发展和转型升级。金融体制改革的重点包括金融市场化、利率和汇率的市场化改革，加强金融监管体系的建设，防范金融风险，推动普惠金融，增强金融服务的可获得性和包容性。通过改革，将金融资源更多地配置到高新技术产业、现代服务业和战略性新兴产业等关键领域，以支持中国经济高质量发展。

税制改革和财政体制改革在“十三五”规划中也占据重要位置。税制改革的目标是提高税收的透明度和公平性，推动减税降费，降低企业税负，增强市场主体活力。增值税改革是其中的一项核心任务。通过简化税制结构，推动“营改增”（营业税改为增值税）政策的全面实施，消除重复征税现象。此外，推进财税体制改革，优化中央与地方政府的财政关系，完善地方税体系，提升地方政府的财力和发展能力，也是税制改革的重要方向。

在农村土地改革方面，“十三五”期间的重点是完善土地流转机制，推动农业现代化。土地流转市场的完善，能够促进土地资源的高效配置，提高农业生产效益。此外，在土地改革的基础上进一步推动农业供给侧结构性改革，通过支持农民合作社、农业现代化技术和产业化经营，提高农业生产的集约化和高效化水平。

最后，社会保障改革和民生改善是深化经济体制改革的重要方面。随着我国社会发展进入新时代，人民对美好生活的需求更加迫切。在这一背景下，深化社会保障体系改革成为“十三五”期间改革的重要内容之一。具体而言，要通过完善社会保障体系，提高全民医保、养老金的覆盖面和保障水平，推动公共服务均等化，保障人民基本生活需求。同时，要优化教育、医疗、住房等公共服务的供给，提升社会公平性，促进全体人民共享改革发展成果。

## 五、价格形成机制改革

价格形成机制改革是“十三五”规划的重要内容。其旨在通过市场化改革，提升

资源配置效率，激发市场活力。价格机制是市场经济的重要基础，必须充分发挥市场在价格形成中的决定性作用。

要全面放开竞争性领域价格，在电力、石油、天然气、交通运输和电信等领域逐步放开价格管制，让市场在价格形成中起决定性作用<sup>①</sup>。通过减少政府干预，促进市场价格机制的有效发挥，提升资源配置效率和市场竞争力。这一改革不仅有助于消除价格扭曲，增强市场活力，还能更好地引导资源流向效率更高的领域。

在公用事业和公益性服务领域，必须建立健全政府投入与价格调整相协调的机制，确保价格调整的透明度和合理性<sup>①</sup>。通过规范定价程序，加强成本监审和推进成本公开，保障公众利益，促进资源的可持续利用。这些措施不仅提高了价格形成机制的科学性和公正性，也提高了公共服务的效率和公平性。

为促进资源的节约和可持续利用，在电力、水资源和天然气等领域，全面推行居民阶梯价格制度。这一措施旨在通过分档累进收费，鼓励居民节约使用资源，合理引导消费行为。同时，健全物价补贴联动机制，确保低收入群体的基本生活不受价格调整影响。这一改革措施，不仅有助于资源的合理分配，还提升了社会的整体福利水平。

医疗服务价格改革是“十三五”时期的重点任务之一。《国务院关于印发“十三五”卫生与健康规划的通知》强调要“完善不同级别医疗机构的医保差异化支付和价格政策，促进各级各类医疗卫生机构分工协作机制的建立”。这一措施旨在通过优化医疗服务价格结构，促进医疗资源的合理配置，提升医疗服务的整体质量和效率，从而有效缓解“看病难、看病贵”的问题。通过优化医疗资源配置，提升医疗服务水平，确保群众能够获得更优质、更公平的医疗服务。这一改革不仅改善了民生，也推动了医疗行业的可持续发展。

在推进价格形成机制改革的同时，要加强市场监管和反垄断执法。通过健全市场竞争规则，实施公平竞争审查制度，确保市场竞争的公平性和有效性。构建统一、开放、竞争、有序的市场体系，保护消费者权益，维护市场公平竞争，为市场经济的健康发展提供有力保障。

## 六、对外开放水平

“十三五”时期，我国积极推动对外开放，以更加开放的姿态融入全球经济体系。提高对外开放水平，不仅是中国自身发展的需要，更是促进全球共同繁荣的重要举措。

我国积极推动“一带一路”建设，深化与共建国家的经贸合作，扩大基础设施互联互通和产能合作。通过共建“一带一路”，我国不仅可以加强与共建国家的经济联系，也能够为全球经济增长提供新的动力。

在对外开放布局方面，我国在“十三五”时期不断优化区域开放策略，推动东部沿海地区率先发展，同时支持中西部和东北地区加快开放步伐。通过设立自由贸易试验区和综合保税区，进一步提升了区域开放水平，增强了区域经济的协调发展。自由贸易

<sup>①</sup> 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c\\_1118366322.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm)[2016-03-17]。

试验区的设立，为中国对外开放探索了新路径，提供了制度创新的试验田。

提升外资质量也是“十三五”时期的重要任务。要优化外资结构，鼓励外资投向高技术产业、现代服务业和绿色产业。这不仅能够提高外资利用的质量，也能促进产业升级和技术进步。

在国际产能合作方面，加强与发展中国家和新兴市场国家的产能合作，推动高端装备制造、基础设施建设等领域的国际合作项目。通过与这些国家的合作，不仅帮助他们提升了工业化水平，还为全球经济包容性增长注入了新的活力。这不仅有利于我国企业开拓国际市场，也为全球经济的可持续发展提供了支持。

积极参与全球经济治理是“十三五”时期我国提高对外开放水平的重要内容。我国始终致力于打造开放型世界经济，积极参与国际多边贸易体制，以推进全球经济秩序走向更为公平、公正和合理的轨道。《中共中央、国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》中明确指出，要积极参与全球经济治理，推进全球经济治理体系改革，全面参与国际经济体系变革和规则制定，构建多双边、全方位经贸合作新格局。通过参与国际组织和多边机制，我国为全球经济治理贡献了中国智慧和方案，提升了在国际经济事务中的话语权和影响力。

在贸易便利化方面，“十三五”规划采取了一系列措施，通过优化通关流程、简化手续、提高效率，降低贸易成本，增强对外贸易的竞争力。同时，推进跨境电子商务的发展，拓展新的贸易增长点。跨境电商的飞速发展，不仅推动了对外贸易的改革和升级，同时也给予了中小企业开辟全球市场的全新途径。

## 七、脱贫攻坚机制创新<sup>①</sup>

新时期脱贫攻坚时间紧迫、任务艰巨，构建一套坚实有力的体制机制，是如期打赢脱贫攻坚战的有力保障。“十三五”期间，我国脱贫攻坚在机制创新方面迈出了坚实且极具开创性的步伐。

一是精准扶贫脱贫机制。“十三五”规划对建档立卡、精准识别、动态调整、定期核查、退出标准与程序等做出了明确要求。不仅能快速精准锁定贫困对象，退出后的跟踪帮扶机制也进一步优化，持续监测脱贫稳定性，确保扶贫政策的延续精准适配，为长效脱贫筑牢根基。

二是扶贫资源动员机制。突出政府投入的引领作用，全方位动员社会各方资源，以脱贫攻坚任务为核心，推动部门协同、政府与社会联动，促进信息互通、资源整合以及规划协同，构建政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。

三是贫困人口参与机制。除传统的党员干部带头、致富带头人示范外，构建起线上线下融合的培训体系，全面提升贫困人口技能。对自主创业、积极就业的贫困人口给予荣誉表彰，鼓励他们踊跃投身脱贫实践，将脱贫致富的命运牢牢掌握在自己手中。

四是资金项目管理机制。构建完善的扶贫资金、项目信息公开透明机制，使得每

---

<sup>①</sup> 《扶贫攻坚还要啃哪些硬骨头——国家发改委相关负责人详解〈“十三五”扶贫攻坚规划〉》，[http://paper.ce.cn/jjrb/page/1/2017-01/10/16/2017011016\\_pdf.pdf](http://paper.ce.cn/jjrb/page/1/2017-01/10/16/2017011016_pdf.pdf)[2017-01-10]。