

“十三五”规划初稿完成 进入征求意见阶段

编者按

2015年是“十二五”规划的收官之年,也是编撰“十三五”规划之时。这也是中国经济进入新常态以来的第一个五年规划。

作为国民经济计划的重要部分,五年计划在中国经济发展的过程中起到重要作用。而由于处在特殊时期,“十三五”规划的编写又格外受到关注。

“十三五”规划的起止时间是2016至2020年。在“十三五”时期,我国发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新的变化。为此,“十三五”规划与以往有很大不同,因为世情、国情都发生了深刻变化,世界经济进入以弱复苏、慢增长、多风险为特征的新常态,中国经济则进入从高速增长转向中高速增长的新常态。

另外,中国已站在新的更高的起点上。“十三五”时期要确保全面建成小康社会的宏伟目标胜利实现,确保全面深化改革在重要领域和关键环节取得决定性成果,确保转变经济发展方式取得实质性进展。编制好“十三五”规划意义重大而深远。

“十三五”规划多亮点可期

■肖玮 报道

“到2020年全面建成小康社会”的目标在前,让我国的“十三五”(2016-2020)规划充满想象空间。最近,中共中央政治局召开会议,决定今年10月在北京召开中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议,主要议程是,中共中央政治局向中央委员会报告工作,研究关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议。在分析下一个五年时,会议强调认识新常态、适应新常态、引领新常态,保持经济社会持续健康发展,必须有新理念、新思路、新举措。

“十三五”充满新变化

毫无疑问,在两个多月后召开的十八届五中全会上,“十三五”规划将成为聚光灯的焦点。按照惯例,规划初稿将在中共中央全会上提交审议,并确定基本规划思路。2016年,也就是“十三五”开局之年的全国“两会”上,将通过正式的“十三五”规划纲要。

在政治局会议上,也对目前形势和下一个五年的整体情况进行梳理。当前,我国经济发展进入新常态,我国发展既面临大有作为的重大战略机遇期,也面临诸多矛盾相互叠加的严峻挑战,在此大背景下,要准确把握战略机遇期内涵的深刻变化,更加有效地应对各种风险和挑战,继续集中力量把自己的事情办好,不断开拓发展新境界。

在分析下一个五年计划时,会议指出,我国发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新的变化。因此具体规划要认真总结经验、深入分析问题,把发展理念梳理好、讲清楚,以发展理念转变引领发展方式转变,以发展方式转变推动发展质量和效益提升,为“十三五”时期我国经济社会发展指好道、领好航。

特殊时期的规划

不少人认为,“十三五”规划是具有“特殊性”的规划。因为,到2020年全面建成小康社会,是我党确定的“两个一百年”奋斗目标第一个目标。而作为2020年前最后一个五年规划,“十三五”规划的历史作用至关重要。

有分析指出,“复合性目标高”是学界对“十三五”规划的普遍期待。因为“2020年全面建成小康社会”的目标有着丰富的内涵,既包括“经济持续健康发展”(在发展平衡性、协调性、可持续性明显增强的基础上,实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番),也包含经济、政治、文化、社会、生态文明建设等五位一体总布局的重要发展目标。

“总体来看,‘十三五’规划将在调结构、惠民生、加大对外开放程度等方面提出新的要求,”中国社科院区域经济研究所研究员徐逢贤在接受记者采访时称。而国家发改委官员此前公开表示,中国已站在新的更高的起点上,“十三五”时期要确保全面建成小康社会的宏伟目标实现,确保全面深化改革在重要领域和关键环节取得决定性成果,确保转变经济发展方式取得实质性进展。

多亮点可期

虽然“十三五”规划未出,但从各方透露出的信息也可以管中窥豹。此前,有消息称,国务院总理李克强对“十三五”规划做出指示,要推出一批重大项目、一批重大工程、一批重大政策(以下简称“三个重大”)。而国家发改委宏观经济研究院副院长、研究员马晓河也曾解读,中国正处于经济高速增长向中高速增长转换的新常态下,“十三五”要疏通制约经济新增长的软硬件环节。“三个重大”将围绕贴近民生领域、公共基础设施薄弱领域、能拉动消费的基础设施领域,以及围绕实现“一带一路”、“长江经济带”、“京津冀协同发展”等国家重大战略展开投资。

“在下一个五年,各地区收入差距会进一步缩小,其中,西部地区的人均收入增长速度将超过东部地区,由于基数小,西部人均收入可每年提高10%以上。我国将更加和谐发展,在世界上的影响力也随之提高。”徐逢贤说。

另外,也有分析人士建议,目前规划中有关资源环境和人民生活的约束性指标很多,这些指标完成起来很困难,完成以后却未必与老百姓的直观感受一致。例如能耗指标,尽管各地花大力气实现达标,但与百姓的感受和要求仍有较大差距。鉴于“十三五”是我国全面建成小康社会的冲刺期,中央宜在此方面加强对地方的指导,避免各地为完成指标而产生新的“政绩工程”。

习近平谋局“十三五”规划编制

■周锐 报道

中共中央总书记习近平7月20日主持召开政治局会议,决定于今年十月在北京召开中共十八届五中全会。“十三五”规划的编制将成为该次会议的主要议题。

从1953年至今,中国已完成12个五年规划(前十个为五年“计划”)的编制工作。由于2020年既是“十三五”的收官年,也是中国第一个百年梦想实现的时间节点,这份规划将对如期全面建成小康社会的决定性五年作出怎样的安排受到各方高度关注。

值得注意的是,从5月27日至今,习近平接连举行三场座谈会,听取上海、江苏、贵州、湖北、辽宁、吉林等18个省区市党委主要负责同志对“十三五”时期经济社会发展的意见和建议。

在这三场座谈会中,习近平明确了中国在“十三五”期间需要补齐的“短板”,部署了需要取得“明显突破”的十大领域。

“小康不小康,关键看老乡”。两年前,习近平在调研时曾讲过这样一句家常话。此番在贵州调研,习近平专门主持召开集中连片特困地区扶贫攻坚座谈会,并明确强调,全面建成小康社会最艰巨最繁重的任务在农村,特别是在贫困地区。

这意味着,以啃硬骨头的精神和攻坚拔

寨的冲刺,推动扶贫开发工作补“短板”将成为中国官方“十三五”期间的工作重点。

区域经济的“短板”也进入习近平视线。在长春,他重点关注了发展遇到新困难和挑战的东北老工业基地。习近平强调,不能在困难和挑战面前束手无策、无所作为。要找准症结有的放矢、对症下药。

补齐“短板”兜好底的同时,习近平也强调“十三五”期间需要在十个领域取得“明显突破”。

一是保持经济增长。“十三五”时期,中国发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新的变化。习近平要求,挖掘增长潜力,培育发展动力,厚植发展优势,拓展发展空间,推动经济总量上台阶。

二是转变经济发展方式。为实现更高质量、更有效率的发展,中国经济增长将完成三个转变:从主要靠投资、出口变为“三驾马车”协同带动;从主要靠物质资源消耗转变为主要靠劳动生产率的提升。

三是优化产业结构。为提升经济竞争力,中国将改造传统行业、培育战略性新兴产业、发展服务业、并积极培育新的业态和商业模式。

四是深入实施创新驱动发展战略。中国将在科技、产业、企业、市场、产品、业态和管



理等领域全面推进创新。

五是农业现代化加快步伐。相比于工业化、信息化和城镇化,农业现代化是中国当下的薄弱环节。在确保粮食安全的基础上,中国将加快农业发展方式转变和技术创新的步伐。

六是体制机制改革。习近平强调,改革是培育和释放市场主体活力、推动经济社会持续健康发展的根本动力。要围绕破解经济社会发展突出问题的体制机制障碍,全面深化改革,增强改革意识,提高改革行动能力。

七是协调发展。目前中国已经推出了“京津冀”、“长江经济带”等多个区域战略,未来,区域、城乡发展的协调以及基本公共服

务的均等化将成为政策重点。

八是生态文明建设。习近平在调研中强调,扎实推进生态环境保护,让良好生态环境成为人民生活质量的增长点,成为展现中国良好形象的发力点。

九是民生。20日的政治局会议指出必须把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点。习近平也要求全面解决好人民群众关心的教育、就业、收入、社保、医疗卫生、食品安全等问题。

十是扶贫开发。对于这一全面建成小康社会最繁重的工作,习近平要求各地采取超常举措,拿出过硬办法,用一套政策组合拳,确保在既定时间节点打赢扶贫开发攻坚战。

“十三五”规划初稿进入征意阶段

又格外受到关注。

从宏观看,“十三五”规划是以习近平为总书记的党中央编制的第一个五年规划,也是实现十八大提出的“两个百年”目标中第一个百年目标的最后一个五年规划(在中国共产党成立100年时全面建成小康社会)。憧憬今后5年的另一个战略意义在于,十八大报告指出,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。

前述政治局会议强调,“十三五”时期,我国发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新的变化。认识新常态、适应新常态、引领新常态,保持经济社会持续健康发展,必须有新理念、新思路、新举措。

此前记者曾报道,规划编制小组包括中央财经领导小组办公室(下称“中财办”)、国家发改委、财政部、中国人民银行等重要经济部门,此外,地方的主要代表也会全程参与编制。

开篇所述人士对记者表示,目前规划大框架已经完成,下一步将进入到广泛的征求意见和论证阶段。在这一过程中,民主和科学决策将尽可能地发挥作用。有关意见建议会经过统一讨论后再吸收到规划中。

早在今年3月,国家发改委就公布了52位来自不同领域的专家委员会名单。这份名单不仅包含中财办原主任、发改委原副主任王春正,经济学家林毅夫等人,更不乏央企老总和知名企业家。

这名人士介绍,“十三五”规划将注重长

短结合,既要应对当前的经济挑战,完成2020年目标,又要考虑更长远的发展,为经济和社会的转型打下基础。

此外,将具体研究部署一批对经济发展和结构调整全局带动性强的重大工程,这些工程将主要集中在社会建设、生态环保、改善民生等方面,为补短板、促均衡、求发展提供支撑。

高层领导人主抓规划编制

作为新一代党中央领导集体接棒以来的第一个五年规划,这份规划对各方来说都显得尤为重要。

有知情人士对记者透露,主要领导人全程参与、关心“十三五”规划编制,目前来看,一些重点调研和人员配备力度也超过了以往。

记者梳理公开资料发现,就二季度以来,习近平总书记与超过18个省份党政主要负责人的座谈中都将“十三五”规划的编制作为主要议题之一。在考察调研中,习近平也总是最关心各地规划与“十三五”规划的衔接。

例如,在5月份对浙江的考察中,习总书记就曾召集华东七省市党委主要负责同志就“系统谋划‘十三五’经济社会发展”召开座谈会;6月,他又在贵州召集西南7省区负责人谈“谋划好‘十三五’时期扶贫开发工作”;在刚刚结束的长春考察中,习近平又召开东北4省区党委主要负责同志座谈会,听取对振兴东北地区等老工业基地和“十三五”时期经

济社会发展的意见和建议。

这最近一次的东北考察中,习近平再提新常态,强调“适应和把握我国经济发展进入新常态的趋势性特征,保持战略定力,增强发展自信,坚持稳中求新、稳中求进、稳中突破,走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的发展新路,推动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”。

在总书记调研的同时,政治局七常委也马不停蹄。据媒体统计,仅今年两会以来,七常委足迹就已遍布吉林、浙江、江苏、四川、贵州、福建、陕西、河南、湖北、湖南、宁夏、广西、重庆等13个省份,其间多次指导规划部署。

此外,国务院总理李克强也在多个场合强调以改革创新精神编制好“十三五”规划。早在去年9月,国务院常务会议就编制“十三五”规划曾专门召开过会议。会议指出,“十三五”时期要坚持发展第一要务,突出改革创新,着力在推动科学发展、转变发展方式、破解深层次矛盾上奋发有为、取得更大进展,促进中国经济保持中高速增长、迈向中高端水平,实现提质增效升级。

一名接近高层的智囊人士告诉记者,结合2020年的目标来看,“十三五”的任务将侧重提高人民生活水平和民生领域。正如政治局会议强调的,实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是发展的根本目的,必须把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点。

的指示以及各方意见,起草小组开始集中写作。在这过程中还要进行多次讨论和吸收各方意见。

第五步:通过《建议》

2010年10月的中共十七届五中全会,由国务院总理代表中央政治局作“十二五”规划建议的说明,全会审议并通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,并正式对外公布。

第六步:制定五年规划《纲要》

由于在《建议》起草期间,一方面,发改委参与党中央《建议》起草工作,另一方面,发改委也同步起草《纲要》草案。在党中央《建议》正式公布之后,形成《纲要》文本初稿。

第七步:国家规划专家委员会论证

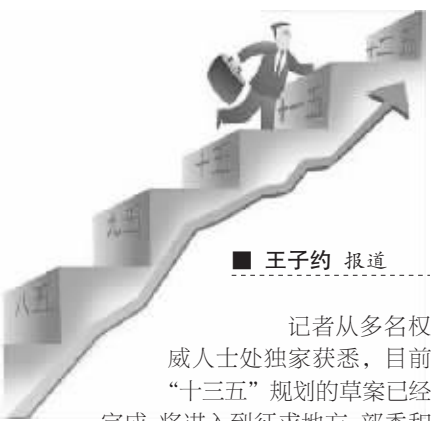
第八步:广泛听取内外部意见

第九步:全国人大审议并批准《纲要》(草案)

第十步:正式公布五年规划纲要

第十一步:规划实施阶段

(北京青年报)



■王子约 报道

记者从多名权威人士处独家获悉,目前“十三五”规划的草案已经完成,将进入到征求地方、部委和专家等意见的阶段。此后,编写团队将根据各方意见建议进行修改完善,在中共中央全会上提交审议。

根据新华社消息,中共中央政治局7月20日召开会议,决定今年10月在北京召开中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议,主要议程是:中共中央政治局向中央委员会报告工作,研究关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议。

“这意味着‘十三五’规划的时间表已经基本明晰,五中全会审议通过后,规划纲要将会在明年两会上提请审议通过,届时规划将正式生效。”权威人士告诉记者,本次规划的特点之一是围绕全面建成小康社会这一目标来部署,同时体现着远近结合以及创新等思路。

初稿已经完成

作为国民经济计划的重要部分,五年计划在中国经济发展的过程中起到重要作用。而由于处在特殊时期,“十三五”规划的编写

▼相关报道

五年规划在中国特有的政治经济体系内发挥着重要的影响力,为国民经济发展远景规定目标和方向。而五年规划的编制过程多少带有神秘色彩,不过,它实际上是一个有一定程序性、较公开的公共决策过程。以“十二五”规划的制定过程为例,五年规划编制过程大体可以分为相互连接的十多个步骤。

第一步:对上五年规划进行中期评估

2008年3月至同年12月,国家发改委组织开展“十一五”规划中期评估,各部委、各地方政府对本部门、本级政府的“十一五”规划实施情况进行评估。

此外,“十二五”编制还首次增加了第三方独立评估程序,国务院发展研究中心、清华大学国情研究中心和世界银行驻华办事处三家机构分别以各自的视角和独立的分析提交评估报告,包括客观的批评建议等。同时,发改委通过广泛听取意见,深入基层进行实地调研,通过问卷调查、召开座谈会等形式广泛征求意见,并向全国人民代表大会财经委员会

作专题汇报,及时接受指导。

此后,国家发改委起草中期评估报告,并向全国人大常委会报告,同时附上三家独立评估报告摘要。

第二步:前期研究

这一过程为期一年,包括基础调查、信息搜集、课题研究以及纳入规划重大项目的论证等前期工作。

在“十二五”编制过程中,发改委提出包含8大领域39个课题的“十二五”规划前期重大问题向全社会公开招标,其中有60个单位的选题入选,加上直接委托研究,发改委系统内部研究,选题大约有数百个之多,参与专家数千名、研究人员达上万人,形成几百万字的研究报告。

有看法认为,这相当于“自下而上”驱动的政策制定模型。这是世界最大规模的公共

五年规划如何出炉?

政策“集体研究”、“密集研究”和“竞争研究”,国家“花钱”购买“公共决策知识”。

随后,发改委吸收各方研究成果起草规划基本思路的初稿,并开始征求专家意见、各部门意见,根据各方的修改意见,发改委对此进行修改完善。

第三步:形成五年规划的《基本思路》

在征求各方面意见后,发改委向党、国务院汇报。中央政治局常委们详细讨论基本思路,达成共识后向各方通报,以统一认识,进行整组动员。

第四步:党中央《建议》起草阶段

《建议》的草案是在中央政治局常委会直接领导下制定。如“十二五”规划的编制,中央于2010年2月成立由李克强担任组长的起草小组,在经过集中学习、专题调研的基础上,起草送审《提纲》,再根据中央领导