

# “十二五”下半场如何续写精彩

本报记者 许跃芝 李万祥

视点

在25日举行的十二届全国人大常委会第六次会议第二次全体会议上,国家发展和改革委员会主任徐绍史受国务院委托,作关于国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要实施中期评估报告。报告指出,《纲要》提出的主要目标、重点任务、重大工程实施进展顺利,24个主要指标大多数达到预期进度要求,少数指标已提前完成,但节能环保方面的约束性指标实现进度滞后。

“十二五”后半期,如何在全面深化各项改革的进程中,进一步巩固已经取得的成绩,继续推动实施下一阶段工作,顺利完成“十二五”各项任务?存在的突出问题和薄弱环节又该如何解决?

关键词 1

## 宏观调控

面对经济下行压力,要进一步健全宏观调控政策体系,合理把握宏观经济政策的调控方向和力度,进一步增强汇率双向弹性,加强财政、货币、产业、土地、环保等政策之间的协调配合,防止出现大的经济波动

## 防止出现大的经济波动

报告指出,受国际国内发展环境和条件变化的影响,我国经济发展进入增速换挡期。经济增速从2011年的9.3%,回落到2012年的7.7%,今年预计在7.6%左右。

“展望未来,我国经济发展长期向好的基本面没有变,发展的重要战略机遇期仍然存在。”国家发展和改革委员会宏观经济研究院常务副院长王一鸣表示。

但报告也同时指出,我国经济增长面临的下行压力不可忽视。从今后两年的国际环境来看,全球经济稳定复苏依然存在变数,国际市场需求难以再现过去的强劲增长。从内部条件看,经济增长的要素和约束

条件正在发生变化,劳动力成本进入上升通道,企业面临的生态环境等外部成本约束加大,传统增长模式面临挑战。

徐绍史强调,面对经济下行压力,要进一步健全宏观调控政策体系,合理把握宏观经济政策的调控方向和力度,进一步增强汇率双向弹性,加强财政、货币、产业、土地、环保等政策之间的协调配合,防止出现大的经济波动。

仅就国内经济发展现状而言,有专家评价认为,宏观调控的主要压力来自于两大方面。

第一类为结构性压力。由于依靠投资

拉动经济增长的模式没有得到根本改变,一些地区为了追求经济增长速度,盲目扩大投资,不顾条件上项目,不仅带来了产能过剩等问题,还导致地方政府性债务扩张较快、财政金融风险加大等隐患。

第二类为风险性压力。由于近年来股票市场融资功能弱化,股权融资与债务融资比重失衡,债务杠杆率偏高。一些金融机构通过影子银行体系提供大量高成本融资,融资期限错配,潜藏着一定的流动性风险。

徐绍史表示,未来要积极防控并妥善化解财政金融风险,按照区别对待、分类监管、疏堵结合的原则,积极稳妥应对地方政府性债务风险,在确保合理融资需求的同时,有效控制整体债务风险;坚持需求管理和供给管理并重,顺应转型升级和提高核心竞争力的迫切要求,不断改善创业创新和营商环境,着力构建内在稳定增长机制。

关键词 2

## 产业升级

依靠市场力量加快推进产业升级的大方向是可以确定的。从局部、短期来看,运用行政手段推动产业升级的确可以取得很好的效果,但其“后遗症”也是比较明显的。而市场则不然,依靠市场实现的产业升级从某种意义上说,更加健康,更加可持续

## 主要依靠市场力量推动

本次提交给全国人大常委会审议的“十二五”规划实施中期评估报告显示,尽管《纲要》实施总体顺利,综合考虑“十二五”前半期实施情况和存在的薄弱环节,全面完成《纲要》提出的各项目标任务,还存在一定挑战。尤其是在结构调整方面,评估报告明确指出,“十二五”规划实施前半期,国民经济结构优化升级进展总体缓慢。现阶段,依靠投资拉动经济增长的模式没有得到根本改变。

“近年来,我国充分利用国际金融危机形成的倒逼机制,加大结构调整力度,为产业结构调整腾出了空间。服务业特别是生产性服务业加快发展,服务业占国内生产总值比重不断提升,正在成为产业转型升级的新亮点。高技术产业和战略性新兴产业迅速崛起,高铁、核电、通讯和航空等产业领域国际竞争力明显提升,对经济增长的支撑作

用增强。”王一鸣指出,尽管结构调整取得一系列积极进展,但产能严重过剩的问题依然在钢铁、水泥、石化、有色等传统行业中普遍存在。而且由于西方发达国家的贸易保护主义以及其他不利因素,风电设备、太阳能光伏等新兴产业领域同样面临较大的过剩压力。

报告分析指出,近两年,消费对经济增长贡献率上升,主要是由于投资增速下降和出口增速下降。传统比较优势正在逐步弱化,新的比较优势短期内难以形成,农业生产面临诸多挑战,服务业增长潜力没有完全释放,战略性新兴产业规模较小。同时,国民经济发展还面临技术、区域、人才、环境承载力等多方面的制约。

“加快推动产业结构升级仍是‘十二五’规划后半期实施的重要内容。”徐绍史

表示,未来应继续加快发展现代农业,加快推进现代产业体系建设,进一步强化信息化与工业化融合,不断提高服务业增加值和就业比重,培育发展战略性新兴产业,改造提升制造业,继续按照“四个一批”的要求化解钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业产能严重过剩矛盾,抑制“两高”行业盲目扩张。

“依靠市场力量加快推进产业升级的大方向是可以确定的。从局部、短期来看,运用行政手段推动产业升级的确可以取得很好的效果,但其‘后遗症’也是比较明显的。而市场则不然,依靠市场实现的产业升级从某种意义上说,更加健康,更加可持续。当然,市场的决定性作用是潜移默化的,要真正发挥好仍然需要一个过程,不可能一蹴而就。”国务院发展研究中心资源所副所长、研究员李佐军建议,“未来可考虑通过强化标准倒逼产业结构调整 and 转型升级步伐的加快。标准提升了,企业的生产和生存压力自然会提升,产业升级步伐也必然会加快。”

关键词 3

## 节能环保

强化节能环保治理措施,事关经济协调健康可持续发展。在接下来的两年半时间里,将实施最严格的资源节约和生态环境保护制度,具体包括强力推进节能降耗,实行能源消费总量和能耗强度双控考核,进一步提高行业能耗准入门槛等

## 实施最严格的制度约束

近两年来,环境污染呈现污染源多样化、污染范围扩大化、污染影响持久化特征。根据专家分析,传统煤烟型大气污染依然严峻的同时,以细颗粒物、臭氧为特征的复合型污染物日益严重。按照在1996年环境空气质量标准基础上增设PM<sub>2.5</sub>浓度限值和臭氧8小时平均浓度限值,调整PM<sub>10</sub>、二氧化氮、铅等浓度限值后的新标准,全国有60%左右的城市空气质量不能达标。水体污染、土壤污染、生态环境压力等方面的问题更加凸显。

强化节能环保治理措施,事关经济协调健康可持续发展。徐绍史指出,在接下来的两年半时间里,将实施最严格的资源节约和生态环境保护制度。强力推进节能降耗,实行能源消费总量和能耗强度双控考核,进一步提高行业能耗准入门槛,严格执行能评

制度,推进重点领域节能,严禁对高耗能企业实行优惠电价,完善节能统计制度。

“我国生态环境的巨大压力要求大力推进制度创新,用制度切实保护生态环境。最迫切的是要加快资源性产品价格改革,以更好地反映资源稀缺程度、市场供求关系、环境污染代价和生产安全成本。与此同时,还要健全生态补偿制度,完善对重点生态功能区的生态补偿机制,推动地区间建立横向生态补偿制度。”王一鸣表示。

“必须要承认的是,节能环保和经济增长速度确实存在一定的矛盾。尤其是在此前很长一段时间里,各地政府在唯GDP政绩观的影响下,将主要精力放在稳增长上,对节能环保的重视程度不够。同时,目前,我国尚未建立起完善的环保制度,政府和

企业的约束机制也没有彻底建立起来。因此,未来需要在体制机制上下更大的功夫。”李佐军表示。

在具体实施中,徐绍史强调,要落实好燃煤电厂脱硝等环保电价政策,对集中显现的大气、水体和土壤污染问题,加大治理和修复力度。同时,完善资源节约和生态环境保护模式,强化全流程保护、大区域保护和社会参与,更多采用法律手段和经济手段,健全资源有偿使用制度和生态补偿制度,完善资源性产品和环境保护定价机制,把高耗能、高污染产品纳入消费税征收范围,逐步将资源税征收范围扩展到占用各类自然生态空间,促进生态环境外部成本内部化。

下一步,将严格监管和执法,强化地方人大监督,加大责任追究和处罚力度。对能源消费增量超控或节能进度滞后地区,暂停核准新上高耗能项目,实行能耗等量或减量置换。对年度减排目标未完成、重点减排项目未按目标责任书落实的地区和企业,实行阶段性环评限批。

关键词 4

## 新型城镇化

对于地方政府而言,土地城镇化可以带来土地财政等巨大利益,而人的城镇化则会带来公共服务和社会保障的责任。从利益到责任,反映出的是政府职能的转变,需要通过全面深化改革方能实现

## 将出台规划及配套政策

作为现代化的“两大引擎”之一,城镇化发展问题已然摆在经济社会发展的重要议程之上。据统计,2012年,我国城镇人口达到7.1亿,城镇化率基本达到世界平均水平。

此次“十二五”规划实施中期评估报告指出,要走以人为本、四化同步、科学布局、绿色发展、文化传承的中国特色新型城镇化道路;以促进符合条件的农业转移人口市民化为重点,兼顾高校和职业院校毕业生、城镇之间异地就业人员和城区城郊农业人口落户需求,统筹推进户籍制度改革和基本公共服务均等化;优化城镇化布局和形态,促进大中小城市和小城镇协调发展;提高城市可持续发展能力,强化城市产业就业支撑,优化城市空间结构和管理格局,推进

绿色城市、智慧城市和人文城市等新型城市建设;推动城乡发展一体化,促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。出台并实施国家新型城镇化规划及相关配套政策。

“制度创新是推动发展的核心动力,是贯彻落实《纲要》主题主线的重要保障,也是化解经济社会发展诸多矛盾和问题的根本出路。”徐绍史指出,“十二五”后半期,既要加快推进《纲要》已经明确的各项改革任务,更要着眼于建立健全有利于促进科学发展的体制机制,围绕发挥市场对资源配置的决定性作用和更好发挥政府作用,在政府治理、统一市场、财税体制、社会保障、金融体系、土地制度、生态环境保护等领域,加快取得改革突破。

图说

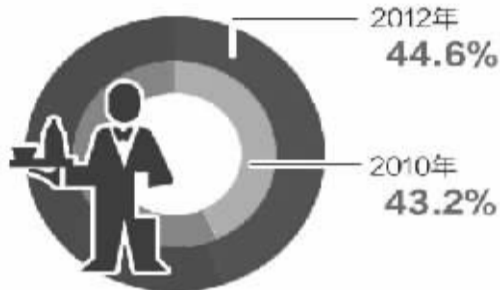
### 经济增长超过预期目标



经济增速高于《纲要》年均增长7%的预期目标。就业、物价、国际收支等主要宏观调控目标也基本实现

### 经济结构调整取得新进展

服务业增加值比重



继续化解钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业产能严重过剩矛盾,抑制“两高”行业盲目扩张

### 新型城镇化建设取得积极进展

2012年城镇化率

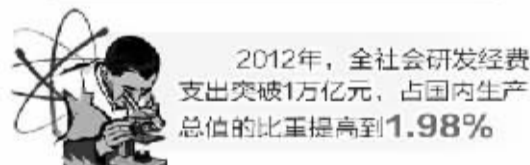
44.6%

2010年城镇化率

43.2%

城乡收入差距趋于缩小,城乡居民收入比从2010年的3.23:1缩小到2012年的3.10:1

### 科技教育水平稳步提高



2012年,财政性教育经费支出占国内生产总值比例首次突破4%

### 资源节约环境保护力度加大



### 人民生活水平不断提高

