

“十三五”时期社会发展主要目标

胡鞍钢 | 清华大学国情研究院院长、公共管理学院教授



【摘要】 改革开放以来，中国社会主义现代化发展经历了“极低收入阶段”“低收入阶段”“下中等收入阶段”“上中等收入阶段”四个时期。“十三五”时期，中国将进入全面建成小康社会时代，社会发展将再上新台阶，在保持6.5%以上经济增长率的基础上，经济发展成果将进一步惠及民生，消除极端贫困人口，推进教育现代化，推进健康中国建设，实现充分就业目标，完善收入分配制度，实现社会保障制度全覆盖等，使全体人民共享发展成果，国民素质和社会文明程度显著提高。

【关键词】 “十三五” 全面小康社会建设 共享发展

一、从“绝对贫困时代”到“小康社会时代”

从改革开放以来，中国的社会主义现代化进程取得令世人瞩目的发展奇迹，至2020年将经历42年，从量变到部分质变再到根本

质变（指不同的发展阶段），将把一个世界最大规模的绝对贫困社会建设成为世界最大规模的小康社会，将一个世界第十大经济体建设成为世界第二大经济体，将世界第二十九位贸易体建设成为世界第一位贸易体。

从国际发展水平比较，中国发展分



为四个重要阶段：第一阶段是极低收入阶段（1978~1990），提前实现国内生产总值（GDP）比1980年“翻一番”的目标，基本解决11亿人民温饱问题。这一阶段是从“绝对贫困时代”进入“温饱水平时代”，按汇率法美元现价计算，我国人均国民总收入从不足200美元上升至330美元，占总人口绝大多数的农村居民家庭恩格尔系数从67.7%（绝对贫困型）下降至58.8%（温饱型）。（见表1）第二阶段是低收入阶段（1991~2000），提前实现国内生产总值比1980年“翻两番”目标，进入“小康水平时代”。人民生活总体上达到小康水平，但还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康。人均国民总收入达到了930美元，城乡居民家庭恩格尔系数已分别下降至39.4%（富裕型）和49.1%（小康型）。根据世界银行的国际贫困线标准，按每人每日支出低于1.25美元计算，1990年到2002年，中国贫困人口从6.94亿人减少至3.6亿人，贫困发生率从60.7%下降至28.1%。第三个阶段是下中等收入阶段（2001~2010），进入了“全面建设小康社会时代”，提前实现国内生产总值翻一番的目标。我国人均国民总收入达到了4300美元，城乡居民家庭恩格尔系数已分别下降至

35.7%的富裕型和41.1%的小康型（见表1），按国际贫困线标准，到2010年我国贫困人口已降至1.23亿人，贫困发生率降至9.2%。（见表2）第四个阶段进入上中等收入阶段（2011~2020），也进入了“全面建成小康社会时代”。其核心目标就是实现国内生产总值和城乡居民人均收入比2010年翻一番，人均国内生产总值从4000美元达到2015年的8000美元以上，再达到2020年的1.2万亿美元以上，接近或达到高收入阶段（门槛）。这里又区分为两个五年：一是“十二五”时期，它的定位是“全面建设小康社会（承上启下）的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期”；二是“十三五”时期，它的定位是“全面建成小康社会决胜阶段”。

二、“十三五”时期社会发展目标

“十三五”规划的根本任务，是要向全国人民解释2020年全面建成小康社会是什么样的图景，如何实现这一目标导向。“十三五”的定位是“全面建成小康社会决胜阶段”，我们将它视为实现这一核心目标的全面决战期、全面决胜期、全面建成期。

表1 城乡居民家庭恩格尔系数变化（1978~2020）

年份	城镇人口 (亿人)	恩格尔系数 (%)	类型	农村人口 (亿人)	恩格尔系数 (%)	类型	全国恩格尔 系数(%)	类型
1978	1.72	57.5	温饱	7.9	67.7	绝对贫困		
1990	3.02	54.2	温饱	8.41	58.8	温饱		
2000	4.59	39.4	富裕	8.08	49.1	小康		
2005	5.62	36.7	富裕	7.45	45.5	小康		
2010	6.70	35.7	富裕	6.71	41.1	富裕		
2014	7.49	30.0	更富裕	6.19	33.6	富裕	31.0	富裕
2015	7.74	29	更富裕	6.08	31.5	富裕	30.6	富裕
2020	8.79	25	更富裕	5.41	30以下	更富裕	27	更富裕

数据来源：国家统计局编1978-2015年数据《中国统计摘要2012》《中国统计摘要2015》，2020年数据系作者估算。

表2 中国国际贫困线人口及发生率(1990~2020)

年份	低于1.25美元		低于2美元	
	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)
1990	69400	60.7	96460	85.0
1993	65066	54.9	94340	79.6
1996	45773	37.4	80600	66.2
1999	45283	36.0	77520	61.9
2002	36095	28.1	64950	50.7
2005	20659	15.8	46970	36.0
2008	16335	12.3	37583	28.3
2010	12336	9.2	31109	23.2
2011	8530	6.3	25061	18.6
2014	4000	3	18000	13.2
2020	0	0	< 3000	< 3

数据来源:世界银行数据库。

“十三五”时期经济社会发展目标充分体现了全面建成小康社会的目标要求,也具体体现了五大发展的核心理念。

“十三五”时期,在保持6.5%以上经济增长率的基础上,经济发展成果将进一步惠及民生,不断增进人民福祉,使全体人民共享发展成果,社会建设再上新台阶,国民素质和社会文明程度显著提高。具体表现为以下方面:

消除极端贫困人口。坚决打赢脱贫攻坚战,我国现行标准下的农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。“十二五”时期,国家制定了现行农村贫困人口标准,即按照每人每年2300元(2010年不变价),高于目前国际贫困线(每人每日支出1.9美元),相当于每人每日支出2.19美元。农村贫困人口从2010年的16567万人消减至2015年的5575万人,减少了10992万人(见表3),到2020年消除国

家贫困线以下人口,也意味着中国提前10年实现联合国提出的2030可持续发展目标(SDG发展目标)中的最核心目标,即消除绝对贫困,贫困发生率小于3%。为此,国家还专门设立了8项脱贫攻坚重点工程,举全国之力实现消除极端贫困人口目标。

推进教育现代化,提升全民教育水平。其核心指标是:劳动年龄人口平均受教育年限从10.23年提高到10.8年。还提出了三个优先指标:义务教育巩固率提高到95%;学前三年毛入园率从2015年的75%提高到2020年的85%。这不仅提前实现了原定2020年70%的目标,而且也高于经济合作与发展组织(OECD)国家的平均水平(82%);高中阶段毛入学率达到90%以上,普及高中教育;高等教育毛入学率达到50%。(见表4)还提出了建设世界一流大学和一流学科等重要目标。^①党中央、国务院提出建设世界一流大学的战略设想仅十多年,就获得了重

① 2015年10月24日,国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》,要求按照“四个全面”战略布局和党中央、国务院决策部署,坚持以中国特色、世界一流为核心,以立德树人为根本,以支撑创新驱动发展战略、服务经济社会发展为导向,坚持“以一流为目标、以学科为基础、以绩效为杠杆、以改革为动力”的基本原则,加快建成一批世界一流大学和一流学科。



表3 全国农村贫困人口及贫困发生率（2000-2020）

年份	2008年标准		2010年标准	
	贫困人口（百万人）	贫困发生率（%）	贫困人口（百万人）	贫困发生率（%）
2000	94.22	10.2		
2001	90.29	9.8		
2002	86.45	9.2		
2003	85.17	9.1		
2004	75.87	8.1		
2005	64.32	6.8		
2006	56.98	6.0		
2007	43.20	4.6		
2008	40.07	4.2		
2009	35.97	3.8		
2010	26.88	2.8	165.67	17.2
2011			122.38	12.7
2012			98.99	10.2
2013			82.49	8.5
2014			70.14	7.2
2015			55.75	
2020			0	0

数据来源：国家统计局编《中国统计年鉴2014年》，第170页；2014~2015年数据来源于国家统计局2014，2015国民经济和社会发展统计公报。

表4 不同年龄段各级教育毛入学率（2009~2020）

年份	学前三年毛入园率	九年义务教育巩固率	高中阶段（15~17周岁）毛入学率	高等教育（18~22周岁）毛入学率
2009	50.9	90.8	79.2	24.2
2010	56.6		89.5	26.5
2011	62.3	92.4	84.0	26.9
2012	64.5	91.8	85.0	30.0
2013	67.5	92.3	86.0	34.5
2014	70.5	92.6	86.5	37.5
2015	75.0	93.0	87.0	40.0
2020（原定目标）	70.0	95.0	90.0	40.0
2020（预期目标）	85.0	95.0	90以上	50左右

注：2020年原定目标系《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010~2020）》，2010年；2020年预期目标系作者估计。

主要数据来源：《中国统计摘要2015》，第156页；其余数据来源于教育部。

大进展，据《泰晤士高等教育》《美国新闻与世界报道》、QS（Quacquarelli Symonds，英国一家教育组织）等多家大学排行，我

国大陆已有30多所大学进入世界前500名，7所大学进入前200名，北京大学、清华大学等跻身前100名。2014年我国高校进入基本

科学指标数据库(ESI)世界排名前1%的学科数近600个,进入1%的学科超过50个。^②到2020年,上述世界排名还会明显提高,与中国在世界上的经济地位大体相当。形象地讲,中国大学必须与中国经济巨人的“大脑”“科学”“技术”“学术”“思想”“理论”“知识”“智慧”“文化”等相适应、相促进,更要为世界的科技进步、文明进步作出中国大学的应有贡献。为此,国家还专门设立了教育现代化重大工程9项。

构建体系完备的终身教育。继续教育参与率大幅提升,从业人员继续教育年参与率达到50%以上。现代国民教育体系更加完善,终身教育体系基本形成,促进全体人民学有所教、学有所成、学有所用。^③

推进健康中国建设,提升全民健康水平。核心指标只有一个——人均预期寿命提高1岁,从2015年的76.34岁提高至2020年的77.34岁,实际可能超过77.5岁。次优先指标4个,分别是一个卫生人力资源投入指标,即每千人口职业(助理)医师数达到2.5名;其他三个指标分别是健康服务产出指标:婴儿死亡率下降至8%,5岁以下儿

童死亡率下降至10%,孕产妇死亡率下降至18/10万,实际可能都会低于上述指标。从国际视角看,除人口预期寿命之外,其他三个指标均接近或达到世界极高人类发展组平均水平。(见表5)健康中国还包括建成全民健康社会和全民健身型社会,为此还提出了青年体质达标率达到95%以上的量化指标。国家还专门设立了健康中国行动计划8项工程。

实现充分就业目标。这始终是五年规划的核心目标之一,从实际完成情况来看,比预期目标要高得多。如“十五”计划曾提出400万人,实际结果为4200万人;“十一五”规划曾提出4500万人,实际结果为5771万人;“十二五”规划曾提出4500万人,实际结果为6431万人。为此,“十三五”规划提出的核心指标是,五年城镇新增就业5000万人以上。这就意味着城镇新增就业人员在1000万人以上,尽管经济增长下行,但是中国创造就业的能力在扩大,这两个相互关联相互重叠的创造就业的因素:一是城镇化因素,最近世界银行一份重要的报告指出,推动城市发展是创造就业引擎。^④2010年我

表5 “健康中国”主要发展指标(2000~2020)

指标	2000年	2010年	2015年	2020年	极高人类发展国家
人口平均预期寿命(岁)	71.4	74.83	76.34	77.34(77.5)	80(2013)
婴儿死亡率(‰)	32.2	13.1	9	8(6)	5(2012)
5岁以下儿童死亡率(‰)	39.7	16.4	10	10(7)	6(2012)
孕产妇死亡率(1/10万)	53	30	20	18(16)	16(2010)
儿童免疫普及率(%)		90	93	95	94

数据来源:2000年、2010年数据来源于国家统计局《中国统计年鉴2014》,2015,2020年数据系作者估算;极高人类发展水平国家数据来源:UNDP, The Millennium Development Goals Report 2014。

^② 教育部:《关于〈国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)〉5年实施情况总结》,2015年。

^③ 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》,2010年7月。

^④ 该报告还举了一个成功的例子:湖南长沙人均国内生产总值从2000年的3500美元到2012年增至超过1.5万美元,在短短的十年间,长沙从一个中下等收入的城市跃升高收入的城市。为此世界银行向世界推荐这一成功范例。世界银行:《具有竞争力的城市促进就业与增长:什么、谁和怎样》,2016年3月10日,引自《经济参考》,2016年3月11日。



国城镇就业人数从2010年的34687万人提高至2015年的40410万人，净增5723万人，平均每年增加1145万人。二是服务业因素，2010年我国服务业就业人数为26332万人，到2014年增加至31364万人，净增5032万人，平均每年增加1258万人。此外，20世纪50年代60年代生育高峰出生的劳动力正在大规模地退出就业队伍，也为新生劳动力腾出了更多的就业岗位。今后，每年仍有700多万大专以上和700多万高中、中职毕业生进入就业大军，从总体上不断提高在职在岗人力资本水平，也会明显地抵消人口红利下降的负面作用。

完善收入分配制度，缩小收入差距。我国已出现城乡收入差距缩小、全国居民收入基尼系数也在缩小的趋势。尽管《纲要》没有提出具体的指标，但是这两个双缩小趋势还会继续下去。我们预计，到2020年城乡居民人均可支配收入相对差距，从2015年的2.73倍缩小至2.35倍；全国居民收入基尼系数从0.462缩小至0.45左右。同时也鼓励沿海地区和有条件的中西部地区加大政府对收入分配调节的力度，争取所辖地区城乡居民人均可支配收入相对差距小于两倍。这也是实现全面建成惠及14亿人口的小康社会的重要标志、最大亮点之一。

实现社会保障制度全覆盖。其核心指标是基本养老保险参保率从82%提高到90%，堪称世界最大的社会保障安全网。次优先指标城乡医保参保率稳定在95%以上，约有13.3亿人口，堪称世界最大的医保安全网，逐步提高个人、社会和财政补助标准^⑤，使制度更加公平、更加合理、更可持续。加快健全城乡社会救助体系，不断提高城乡低保补助标准，为各种特困人员、临时救助人员提供

援助，使他们能充分地分享全面建成小康社会的成果。

完善住房保障体系，城镇棚户区住房改造2000万套。到2020年，基本消除各类棚户区，这也是全面建成小康社会的重要标志。同时，城镇保障性住房覆盖率达到20%以上，为中低收入家庭或外来人口提供租赁房，基本实现住有所居的目标。

构建现代公共文化服务体系，城乡人口全覆盖。实现广播节目综合人口覆盖率、电视节目综合人口覆盖率达到99%，服务人口均超过13亿人口以上；有线广播电视进入农民家庭覆盖率，从目前的1/3左右提高到2/3左右；大力改善市县文化馆、图书馆、博物馆设施条件；提高村级综合文化中心功能和使用效率；贫困地区县县配有流动文化车；加快文化资源数字化建设，推动中华优秀传统文化网上传播；开展全民阅读活动。

三、小结：“十三五”规划本质上是人民发展的规划

总之，“十三五”时期社会发展目标充分体现了全面建成小康社会的目标要求，也具体体现了五大发展理念。在目标制定上，更加注重以人为本，更加注重促进人的全面发展，更加注重促进全体人民的发展，真正体现了以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉作为发展的出发点和落脚点。从这个意义上来看，国家“十三五”规划本质上就是人民发展的规划，也是各级政府有效运用公共资源全心全意为人民服务的规划。 

(责任编辑：赵 雯)

^⑤ 2016年财政补助由2015年的380元提高到2016年的420元，个人缴费从120元提高至150元，人均医保总费用从500元提高至570元。