

# 发展改革动态

2015 年第 09 期

发展规划处

2015 年 7 月 23 日

【聚焦“十三五”规划】

## “十三五”规划思路的十大转变

习近平总书记在参加十二届全国人大三次会议时指出，“我正在集中思考‘十三五’规划。从时间上说，‘十三五’规划，是实现全面小康的规划，是实现第一个百年目标的规划”，对中国未来中长期的发展意义非凡。总体而言，“十三五”的规划思路应有 10 个方面的变化。

### 一、总体发展格局定位和指导思想所发生的变化

#### 1. 总体发展格局定位：四大区域

改变以往国家战略遍地开花的情形，十八届三中全会后确定了四个区域发展战略，即京津冀一体化、丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路以及长江经济带。这四个区域规划基本覆盖了中国未来社会经济发展的重点区域，高层领导一直强调，这四个战略之间“不存在厚此薄彼”。强调区域经济规划不能遍地开花，而是要注重大的区域范围的协调和共赢。

#### 2. 指导思想发生的变化：强调存量规划

区域经济重点正在发生着一些调整，“十三五”规划的指导思想将发生变化。东部转型升级迫在眉睫，“十三五”将会重点考虑发挥东部沿海地区的优势，特别会强化对于东部地区存量的规划，存量规划正式成为法定主流规划的一部分。

存量规划主要回答的是如何将现有的资源，转移给能为城市贡献最大的使用者。减少要素转移的成本，实现社会效益的最大化，是存量规划的主要目标。因此，存量规划是结构调整规划，其核心是产权，在存量规划里，我们必须面对大量既有产权所有人。特别是对国有企业占用的大量低效率使用土地的调整，将涉及到国有企业管理体制的改革，如果能突破这一体制性瓶颈，建立起符合市场经济原则的交易制度，将是我国走向现代市场经济制度极为重要的一步。

### 二、改变以往“领导一动、规划重弄”的局面，强调规划要有连续性，切忌折腾

习总书记对此次规划的要求是：一张蓝图干到底！在去年2月25日视察北京时他指出，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。同时高层领导特别要求规划要重视细节、要重视可操作性。

因此，区域规划必须树立地区发展的基本理念。只有具备了清晰的发展理念，才会有基本的政策体系，才会有清晰的产业规划思路，才会形成区域有序发展运营的机制。同时，区域规划也必须结合当地实际，确立当地的核心资源并资本化运作，形成核心资本、金融资本、社会资本、产业资本大规模深层次地结合，驱动地方发展。因此只有具备基本的理念，才会有连贯的政策性，才会有一系列的操作性思路。正确的理念会将当地的核心资源效用最大化。

“十三五”规划要切实改变“规划规划，纸上画画，墙上挂挂”的对规划不严肃的态度。同时也要从体制改革入手，切实解决由于5年规划与党委政府换届不同步而出现一些地区“三年行动计划”与5年规划不衔接的问题。

### 三、生态文明建设要从口号变为落地规划，要实现理念的具体化、规则化、操作化

从中国所处的当代世界环境看，虽然中国工业化起步晚，人均历史排放比发达国家低很多，但同时也要看到，中国的发展使全球的排放格局及背景发生了较大的变化，我们面临着巨大的挑战，此次中美达成排放协议，到2030年排放达到峰值，如果我们不改变经济发展方式，不走“转型发展”的道路，我们的发展将难以持续。

“十三五”规划强调要将生态文明建设的理念具体化、规则化、操作化。规划的重点内容是在能源、环境双约束下对产业作出选择。在工业新的增长点稀缺、节能减排硬约束加强并叠加制造业周期性衰退的复杂情况下，产业结构调整怎样把握国际新工业革命的趋势，主动调整和被动调整相结合是一个大课题。

### 四、战略性新兴产业的确立要改变以往盲目追求高大上的规划思维，以真实的市场需求、国家安全需求、产业进一步发展需求为规划基础

围绕城镇化、围绕国家安全、围绕具有优势的产业选择战略性新兴产业。

“十三五”期间围绕城镇化推进所需要发展的战略性新兴产业包括：保证城市拓展需要的产业，如轨道交通制造业等；提升城市智慧化运行的产业，保证城市安全运转的产业等。

“十三五”规划中特别要注重由于互联网经济发展所带来的产业安全问题，要大力发展数据安全产业。当前网络战已经突破了传统的战争领域，使战争名副其实地在经济、政治、军事等多个领域展开。经济领域的网络战现在攻势凌厉，特别是金融领域的网络战被称为是现代版的潜银行，例如误发的一封电子邮件一个小时就蒸发英国最大贷款银行三十亿英镑，这些数字都不是危言耸听。

“十三五”规划期间要特别注重保护和培育那些我们已经拥有核心竞争优势和产业化优势的产业。特别是对于欧美经常对我进行“双反”的那些产业，要特别注重保护和扶持。对于拥有核心竞争优势和产业化优势的产业，我们绝对不能放弃竞争，这类具有国际竞争优势的产业就是我们必须扶持的战略性新兴产业。

### 五、改变以往只注重环评而不注重产业损害评估的规划理念

“十三五”规划要树立产业损害的概念。例如引进一个大型服务业项目，我们往往会简单地以“产业拉动论”来解释引进的好处。所谓的“产业拉动论”是指一个大项目的建设直

接能带动多少个相关产业的发展。如项目来了，就会有人测算能带动多少建筑机械、建筑材料、房地产升值幅度等等，无一不以直接的经济指标为评判标准。大型项目的影子还未见着，周边土地拍卖价格已经开始暴涨，在这种思维的支配下，这样的大型服务业项目很可能会成为商务成本迅速拉抬的理由。在拉动一部分产业的同时，很有可能会损害另一部分产业特别是制造业的有序的转型升级步伐。如何权衡一个产业引进对其他产业可能带来的损害，树立产业损害概念，建立立产业损害的评估体系，是“十三五”规划应该重点研究的问题。

## 六、互联网时代产业载体空间规划将从注重 CBD 规划转变为注重功能区块的规划

由于互联网时代的降临，越来越多的以 CBD 集聚作为营运方式的中心城市将呈现出“智慧生存的游牧之城”的形态，城市功能在空间上越来越出现离散化趋势。互联网和无线技术使移动式办公成为可能。

目前，“知识工作者”们只有三分之一的工作时间是在固定的办公室渡过，在“新游牧时代”，工作根本离不开网络。“新游牧族”的工作方式发生了颠覆性的变化，他们没有固定的工作地点和场所，位置和距离变得不重要。这使得虚拟企业变得十分现实。

如在现在的上海张江，已经有许多这样的虚拟研发公司存在，这些企业放弃物理形态的办公室。在“新游牧时代”，人们生产方式和生活方式发生了种种变化，他们的新需求迫使企业作出调整，进而推动产业链的变迁；企业的种种努力和产业链的升级反过来又促进了“新游牧时代”。城市的空间形态和建筑空间形态作出大的调整，也许再过 10 年、20 年，许多 CBD 会成为城市的博物馆和历史遗迹。

“十三五”应该规划建设“智慧生存的游牧之城”，它必须要适应新游牧的特点。未来的城市空间和功能要为新的游牧民族提供一片绿洲，一片专门为“游牧族”提供水草的地方。对于“新游牧族”而言，一片好的绿洲，不仅仅需要 Wi-Fi，而必须成为一个可以聚会的场所，我们的城市将会越来越多地变为城市活动中心和见面中心，大量的专业化 CBD 将会出现在远离市中心区域的郊区小镇。

## 七、“十三五”产业规划主体将要改变政府部门内循环模式，更多地加大企业的话语权

互联网与商业的对接演化成为新的商业模式，电子商务，方兴未艾，野蛮增长，一个马云十五年间造就一个近 2 万亿规模的电子商务王国，社交网络及微信变成了新媒体。商业开发的速度是狂飙式的，如果说 5000 万客户群是成就一个大公司的起点，那么收音机时代要做 38 年，电视机时代做 18 年，计算机时代做 4 年，马化腾的微信只需要做半年。这是一个牛也会弹琴的年代，催生产业管理模式必须发生变化，要彻底改变发改委立项目、经信委会编制产业规划、科委孵化资助项目的体制内选项目、立项目、资助项目的内循环模式。

在信息革命的今天，产业不再是规划出来的，而是规范出来的。准确地说，信息时代的产业不再是由政府单独规划出来，而是由政府有效的产业规制、友善的营商环境、完备的知识产权制度等创新所需的规范性要素所规范出来的。政府再也不单独具备选择和规划产业的能力，一个地区政府的能力将主要体现在其服务的规范性、对市场创新主体和技术的尊重等方面。所以这次《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》中指出要充分发挥企业家的作用，要加强企业家的话语权，“十三五”产业规划，必须使企业家成为产业规划的最主要主体之一。

## 八、要以建设市场带的战略眼光规划“一带一路”

丝绸之路经济带和海上丝绸之路建设，重在面向 21 世纪，实际操作要避免“就古论古”，更不仅仅是地理意义上的路带概念。目前，一些地方争夺丝绸之路始发地的做法意义不大。要从建设跨区域、跨国界市场带的战略角度来规划“一带一路”。

其中还要厘清“一带一路”与长江经济带的战略关系，长江经济带历来是海、陆丝绸之路的商品源头，要极大提升作为“一带一路”和长江经济带联动汇合区长三角在市场带建设中的战略地位，重点建设义新欧、沪新欧、苏新欧三条市场带，实现长江经济带与“一带一路”经济的高强度融合。

### 九、“十三五”规划要进一步丰富完善规划目标体系，实现五有增长：有就业的增长、有声音的增长、有情的增长、有文化的增长、有未来的增长

五有增长是依据人类发展指标而来，“十三五”规划将更加突出以人为核心，因此，五有增长应成为规划目标体系建设的主线。

1. 有就业的增长。工作意味着生活保障，没有工作就等于剥夺了一个人的生活能力和发展自己的能力；缺乏工作机会可能是经济增长缓慢造成的。但是，即使经济增长较快的国家也常常不能增加足够的就业机会。这就与产业选择有关，规划要考虑到劳动力禀赋的实际情况，考虑到产业用地与劳动力安排的相互关系，要考虑到高科技的适用性，要反对简单地提“以机器换人”的口号。

2. 有声音的增长。要更加注重倾听民众的声音。提高民众参与和管理公共事务的能力和空间，这是人类发展的一个重要方面。民众参与和增长不是相互排斥的，而是倾向于相互加强的。

3. 有情的增长。建立更为合理的收入分配制度，注重农村集体用地流转经验的总结，注重对民众投资渠道开放产品的设计和制度性安排。

4. 有文化的增长。保护本土文化，避免因为经济市场化、自由化和国际化的浪潮以及通讯和宣传媒介的迅猛发展导致本地文化被外来文化所淹没和同化。

5. 有未来的增长。对自然生态环境的严格保护规划，实现可持续发展。

### 十、树立全新的 CORE 规划理念，突出规划的连接性、开放性、制度性、开拓性

所谓的 CORE 战略是指 connectivity（连接性）、openness（开放性）、reliability（可靠性）、enterprise（开拓性）的简称。同时 CORE 又有核心的含义。

首先从 connectivity（连接性）看，要努力构建区域化经济发展战略或互联互通发展战略，努力连接接轨任何一个能给它带来利益的地区，精心制定区域拓展战略。

其次从 openness（开放性）看，要对投资、融资结算、人员往来等采取低限制和尽可能对外开放的政策。

再次从 reliability（可靠性）看，要有清晰的、容易操作的制度设计和执行的高效率，树立起值得信任的国家（或地区）的品牌和形象，使人们拥有安全感，愿意将财富留在当地。

最后从 enterprise（开拓性）看，重点要做鼓励企业创新规划和创新资源整合规划，从而增强企业的开拓能力和创新能力。

## 【新动态】

**中国教育发展战略学会国际教育专业委员会成立** 近日，中国教育发展战略学会国际教育专业委员会成立大会暨“一带一路”与教育国际化论坛在北京工业大学举办。在中国教育发展战略学会国际教育委员会成立大会与第一届理事理事大会上，浙江大学常务副校长宋永华当选为国际教育专业委员会首届理事长。神州学人原副总编许珑等12人当选为副理事长。大会还推选教育部国际合作与交流司前司长李东翔为荣誉理事长。大会表决通过了《中国教育发展战略学会国际教育专业委员会章程》。据悉，中国教育发展战略学会国际教育专业委员会由教育部国际司、国家教育发展研究中心、中国联合国教科文全委会秘书处、北京大学、浙江大学、北京师范大学、中国教育科学研究院、神州学人等单位 and 专家学者联合发起与支持。在大会召开的“一带一路”与教育国际化论坛上，教育部国际合作与交流司司长岑建君在致辞中对新成立的国际教育专业委员会提出了几点希望，希望委员会能够做好研究工作，特别是微观研究；能够做好政府的咨询工作，帮助政府解决实际问题；能够加强与国外智库的交流，借鉴对方经验的同时传递中国的声音。（转自《中国教育新闻网》2015年7月21日）

**日本5年科技计划放弃增女科学家量化目标引争议** 最近，日本顶级科学顾问小组发布了一份5年期国家研究计划草案。其放弃了长期存在的增加科学领域女性人数的量化目标，并且引发针对该国承诺重塑这个由男性主导的领域的担忧。这份由日本科学、技术和创新委员会（CSTI）公布的草案引发了关于已存在近十年的目标是否为促成改变的最好方法的争辩。在招募女性加入学术和科技队伍尤其是顶尖研究型大学方面，日本持续处于下风。名古屋大学占据领先地位。截至2013年5月，其女性职工占到全部教员职位的14.5%。这一占比在被认为是日本一流高校的东京大学和京都大学分别为11%和10.6%。日本国立大学协会的数据显示，除去教学助理，日本86所全国性高校中女性教员的平均占比为14.1%。新的2016~2020年计划草案放弃了性别目标，转而提出到目前为止尚未明确的促进女性发展的策略。这种方法引发一些倡导者的忧虑。（转自《中国科学报》2015年7月22日）