

中国“十二五”规划研究

新的起点上，人们往往是在忙着想两件事情，一件是回首，一件是展望，站在“十二五”规划的浪口，我们深知“十二五”规划更具全局性和战略性。房产、汽车、清洁能源、低碳经济、民生、就业、医疗改革、社会和谐……等等问题与建议在“两会”时期已被提上，“五年计划”是中国国民经济计划的一部分，是对中国经济的发展确定航行目标与方向做充足的预言，如何把握中国未来五年中国经济发展走向、如何更快更好促进中国社会发展，五年发展规划责任重大、意义重大。

为此，北京华经纵横咨询有限公司借国家规划、产业开发这个强势东风，特邀众学者、研究专家成立“十二五”规划课题组，对“十二五”前期重大问题研究做详细客观的评述与综合分析。课题组根据“十一五”规划《纲要》实施情况以及“十二五”发展面临的形势和任务，从重点课题项目的提出、前期调研、论证、筛选以及最终确定都具有一整套严格科学的流程和方法，是深入实践科学发展观、全面落实十七大提出的新的发展要求的五年规划，也是承诺实现联合国千年发展目标的五年规划，对实现全面建设小康社会宏伟目标具有重要意义。

在此，本课题成员结合当前“十二五”规划动态，通过整理、筛选、分析和判断整理了当前国家“十二五”规划动向，具有一定的参考价值。

课题组联系电话：010-82252636

网 址：www.chinacir.com.cn

联 系 人：马小姐

本报告目录:

国家“十二五”规划概要..... 2

 【“十二五”规划概要】..... 2

 【“十二五”规划前期重大问题研究】..... 2

 【“十二五”规划研究重大选题一览】..... 3

 【“十二五”规划前期重大问题研究选题参考】..... 4

 【政府“十二五”规划思路和方法】..... 6

 【中国“十二五”规划谋三大转型】..... 6

各部委“十二五”规划动向..... 7

 【发改委：“十二五”规划八大重点】..... 7

 【科技部：“十二五”科技规划六大方向】..... 8

 【商务部：“十二五”规划拟把内贸放重要位置】..... 8

 【交通部：“十二五”规划避免“漏一、挂万”倾向】..... 9

 【住建部：“十二五”规划房地产发展仍以居民消费为基础】..... 9

 【劳动和社会保障部：“十二五”期间实施调查失业率】..... 10

 【农业部：编制 948 计划的“十二五”规划】..... 10

 【文化部：“十二五”末基本扭转文化产品出口逆差】..... 11

 【卫生部：疾控“十二五”规划坚持以人为本】..... 12

各产业“十二五”规划点评..... 12

 【电力行业“十二五”规划重点分析】..... 12

 【中国农业发展存在问题及“十二五”规划思路研究】..... 13

 【钢铁工业“十二五”规划发展思路解析】..... 15

 【能源行业“十二五”规划突出六大重点】..... 16

 【对“十二五”房地产业发展规划的五条建议】..... 17

 【“十二五”规划我国装备制造业的指导原则与目标取向】..... 18

 【“十二五”规划：助中国汽车业由大到强】..... 19

 【医疗器械产业“十二五”规划突出四方面发展】..... 20

 【煤炭行业“十二五”规划将以减产、整合为主题】..... 20

 【中国通信信息产业“十二五”发展规划预测】..... 21

 【中国人民银行：“十二五”期间着重完善金融体系】..... 23

 【碳排放作为约束性指标纳入“十二五”规划】..... 23

主要省市“十二五”规划进程..... 24

 【北京“十二五”规划将呈现建设世界城市细则】..... 24

 【广东：争取粤港合作纳入“十二五”规划】..... 25

 【上海“十二五”规划以创新推动城市全面转型】..... 25

 【四川“十二五”规划促进高地建设】..... 26

 【“十二五”规划成浙江省政治协商重点】..... 26

 【海南省：将跨海工程纳入“十二五”规划】..... 26

 【甘肃省“十二五”规划编制思路】..... 27

 【山西省“十二五”规划九大关注重点】..... 28

 【西藏“十二五”规划：立足实际 超前谋划】..... 29

 【香港自请纳入“十二五”规划】..... 30

 【“十二五”规划聚焦 10 大城市群】..... 31

“十二五”规划展望	31
【中国“十二五”规划总体目标】	31
【“十二五”规划中国民生展望】	32
【“十二五”规划中国经济展望】	32
【“十二五”规划中国社会发展展望】	35
【“十二五”规划中国企业发展展望】	37
【“十二五”规划中国城市发展展望】	38
【“十二五”规划长三角发展展望】	39
各方观点荟萃	41
【吴敬琏:对“十二五”规划的四个意见】	41
【杨万东:“十二五”规划关注低碳经济】	42
【国家行政学院经济学部:“十二五”规划应突出三个功能】	43
【中央党校教授:“十二五”规划应重点解决富民问题】	45
【港报:中国编制“十二五”规划须重视三方面】	46
【罗奇:中国“十二五”规划三大建议】	46
【两会委员:将海西列入“十二五”规划区域发展重点地区】	46
华经纵横“十二五”规划课题观点	47
【北京华经纵横咨询有限公司“十二五”规划重大课题研究项目启动】	47
【“十二五”规划重点在于解决三大问题】	48
【“十二五”规划:扩大内需是主要方向之一】	48

国家“十二五”规划概要

【“十二五”规划概要】

国家是从1953年开始制以五年一个时间段来做国家的中短期规划的，第一个“五年计划”，我们就简称为“一五”。而2006-2010年这个时间段刚好是我们国家提出来的“五年计划”的第11个，所以我们也叫他做“第十一个五年计划”，简称就叫“十一五”。“十二五”也就是第十二个五年计划，它的时间段就是：2011-2015年。“十二五”规划的全称是：中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要。“十二五”规划的起止时间2011-2015年。规划编制工作大体包括前期调研、编制起草、论证衔接、审批发布四个阶段。在制定程序上，各部委省市区在2009年下半年初步完成本领域、本地区的规划统一汇总到国务院，编制全国的“十二五”规划，将在2010年下半年的中共十七届五中全会上讨论建议稿，而后提交2011年3月份的全国两会上审议通过付诸实施。目前，各部委省市区“十二五”前期课题调研均已启动。

【“十二五”规划前期重大问题研究】

国家发展改革委规划司司长李守信介绍开展“十二五”规划前期重大问题研究工作的有关考虑。

第一，开展规划前期重大问题研究的重要意义。启动“十二五”规划编制工作在即。目前，我们需要充分和扎实做好各项前期准备工作，搞好规划前期重大问题研究是其中重要组成部分。即将进入的“十二五”时期，我国仍将处于重要战略机遇期。机遇前所未有，挑战也前所未有，机遇大于挑战。因此，“十二五”规划将是我国妥善应对国内外发展环境重大变化的五年规划，是深入实践科学发展观、全面落实十七大提出的新的发展要求的五年规划，也是承诺实现联合国千年发展目标的五年规划。科学制定并实施好“十二五”规划，对实现全面建设小康社会宏伟目标具有重要意义。为进一步提高规划编制的透明度、民主参与度，广泛凝聚社会各界的智慧，对重大问题形成共识，增强规划的科学性，国家发展改革委决定对“十二五”规划前期重大问题研究进行公开选聘研究单位。每个五年规划的编制工作一般都要经过前期研究、形成基本思路、研究提出规划框架和起草规划草案几个阶段。前期重大问题研究是基础，是否能够做到充分和扎实，直接影响到基本思路的提出，影响到最后形成的规划的科学性、有效性和权威性。

第二，课题研究的主要内容和基本要求。为了做好“十二五”规划前期研究课题公开选聘研究单位工作，发展改革委在课题内容安排上作了改进。按照党的十七大的总体部署和深入贯彻落实科学发展观的要求，在充分讨论和广泛征求专家意见的基础上，提出了一个包含8个领域39个题目的《“十二五”规划前期重大问题选题指南》，供大家申请课题时参考。《指南》选取的这些题目，重点是两个方面：一方面是关于“十二五”规划总体思路研究，发展目标研究等；另一方面是关于需要推动解决的制约经济社会中长期发展的一些重大问题，如转变经济发展方式，统筹城乡发展等，研究重点是寻找破解这些问题路径、方向，提出具体可行的政策举措。项目单位在申报课题时，可以依据自己的研究优势，直接用《研究指南》列出题目，也可以围绕《研究指南》

确定的领域，自行确定研究题目，但是一定要围绕规划编制工作需要，突出关系全局发展的问题，突出战略发展的问题，突出宏观性、政策性方面的问题。要能直接为提出“十二五”时期国民经济和社会发展思路、起草“十二五”规划《纲要》服务，从国家中长期发展的战略高度出发，把问题分析透彻，把解决思路梳理清楚，并提出针对性和实用性强的政策措施。

第三，公开选聘工作的有关安排。具体安排大家可以参考国家发展改革委《“十二五”规划前期重大问题研究公告》或登陆发展改革委门户网站查询。目前，发展改革委课题申请对象仅限于大专院校，科研院所，大型企业、行业协会及国际组织，以及其他经审查符合条件的机构或组织，不面向个人。请有意申请课题的单位，一定要在规定日期前报送课题申请书，以免错过评审。发展改革委将主要依据申请单位选题是否准确，针对性如何；课题方案思路是否清晰，可操作性如何；研究方法是否科学，是否适合选题要求；以及研究单位的资质、研究人员的素质和以往的研究成果等，来确定最终入选课题。为进一步将课题研究与规划编制工作结合起来，增强研究成果的针对性、实用性，发展改革委将在研究期间，组织有关专家听取2-3次课题成果汇报，请各课题负责人能够带头做好研究工作，按要求进行汇报。希望各单位能够继续本着为国家未来发展出谋划策的意愿出发，并撰写出有思想、有深度、有实际可操作性的研究报告，高水平、高质量地完成研究任务。

【“十二五”规划研究重大选题一览】

一、发展环境

1. 世界经济走势及其对我国的影响。
2. 我国宏观经济走势及政策取向。

二、思路目标

3. “十二五”规划总体思路研究。
4. “十二五”规划发展目标研究。
5. 加快转变经济发展方式的思路与对策研究。

三、产业结构

6. 促进产业结构优化升级研究。
7. 提高我国产业竞争力研究。
8. 加快现代服务业发展研究。
9. 走中国特色农业现代化道路研究。

四、城乡区域

10. 粮食安全问题研究。
11. 能源发展战略研究。
12. 交通运输发展战略研究。
13. 进一步促进区域协调发展思路研究。
14. 中国特色城镇化道路研究。
15. 统筹城乡发展问题研究。

16. 优化生产力布局战略研究。
17. 落实主体功能区规划的体制机制和政策研究。

五、科教文化

18. 提高自主创新能力的措施研究。
19. 建设人力资源强国的对策研究。
20. 提高国家文化软实力战略研究。

六、改革开放

21. 深化经济体制改革的总体思路。
22. 深化国有经济改革研究。
23. 健全现代市场体系研究。
24. 深化行政管理体制改革问题研究。
25. 深化社会管理体制改革研究。
26. 资源要素价格改革思路 and 对策研究。
27. 深化财税体制改革研究。
28. 完善金融体系及防范金融风险研究。
29. 构建我国对外开放新格局研究。

七、人民生活

30. 提高城乡居民生活水平研究。
31. 深化收入分配制度改革研究。
32. 完善社会保障体系研究。
33. 构建住房保障体系的思路与对策。
34. 实施扩大就业战略研究。

八、资源环境

35. 生态文明建设战略研究。
36. 节能减排问题研究。
37. 推进循环经济发展的战略研究。
38. 建立完善生态环境与资源补偿机制研究。
39. 我国灾害应急体系建设研究。

【“十二五”规划前期重大问题研究选题参考】

一、宏观经济环境

1. “十二五”世界制造业及工业制成品贸易发展态势研究。
2. “十二五”我国工业、通信业发展环境研究。

二、思路目标

3.工业、通信业和信息化领域“十二五”规划总体思路及发展目标研究。

4.2020年工业、通信业和信息化发展展望。

三、行业发展和结构调整

5.“十二五”促进我国工业结构调整和优化升级的对策研究。

6.“十二五”原材料工业（钢铁、有色、石化、建材等）发展和结构调整的思路、目标、重点及对策研究。

7.“十二五”装备工业（航空、汽车、船舶等）发展和结构调整的思路、目标、重点及对策研究。

8.“十二五”消费品工业（轻工、纺织、食品、生物医药等）发展和结构调整的思路、目标、重点及对策研究。

9.“十二五”电子制造业发展和结构调整的思路、目标、重点及对策研究。

10.“十二五”软件业发展思路、目标、重点及对策研究。

11.“十二五”通信业发展思路、目标、重点及对策研究。

12.“十二五”加快生产性服务业发展的思路及政策措施研究。

13.“十二五”促进高技术工业发展的思路及政策研究。。

14.“十二五”工业园区发展思路及模式研究。

四、技术进步与自主创新

15.“十二五” 加快提升我国工业竞争力的对策研究。

16.“十二五” 工业技术改造思路和重点领域研究。

17.“十二五”提高工业和通信业自主创新能力的措施研究。

18.“十二五”工业、通信业标准化战略与对策研究。

19.“十二五”工业、通信业和信息化领域人才培养战略研究。

五、可持续发展

20.工业重点行业节能减排问题研究。

21.推进工业领域循环经济发展的战略及措施研究。

六、信息化和工业化融合

22.推进信息化和工业化融合的战略研究。

23.推动高新技术改造提升传统产业的对策和途径研究。

七、改革开放

24. 深化工业行业管理体制改革的加强行业管理问题研究。

25.“军民结合、寓军于民”发展战略和实施机制研究。

26.进一步促进中小企业和非公有制经济发展的对策研究。

27.工业和通信业利用外资和“走出去”战略及对策研究。

28.“十二五”保障工业行业产业安全的战略及政策研究。

八、综合管理

29.“十二五”工业和信息化领域规划体系研究。

30.“十二五”工业和信息化领域固定资产投资监测体系研究。

【政府“十二五”规划思路和方法】

“五年规划”是我国国民经济计划的一部分，主要是对全国重大建设项目、生产力分布和国民经济重要比例关系等作出规划，为国民经济发展远景规定目标和方向。2010年是“十一五”规划的最后一年，是中国经济是否能够延续2009年的复苏趋势的关键性一年，也是“十二五”规划的编制年，因此从中央到地方各级政府都高度重视“十二五”规划的编制工作。

国家每个五年规划的编制工作一般都要经过前期研究、形成基本思路、研究提出规划框架和起草规划草案几个阶段。前期重大问题研究是基础，是否能够做到充分和扎实，直接影响到基本思路的提出，影响到最后形成的规划的科学性、有效性和权威性。在“十二五”规划中，把结构调整定为首要目标，社会建设则摆在更加突出的位置。在这样一个关键时期，各级地方政府，尤其是中小城市地方政府应从以下几个方面入手进行本地区的“十二五”规划工作。

1、对面临的机遇、挑战及区域基本情况进行深入调研分析。区域发展战略规划必须立足于本地区目前经济增长深层次问题，明确的区域定位和整体发展战略、明晰的产业组合及布局规划、找到牵引产业集群的切入点，因此在制定“十二五”规划之前，应对本区域基本情况进行全面透彻的研究分析，通过对区域经济基础、发展环境、社会文化和战略地位等关键因素进行对比分析，找到本地区的资源优势、产业优势及区位优势，以及如何根据发展机遇、比较优势、竞争优势及区位特征，确立本地区的独特地位。

2、明确区域定位及整体发展战略。定位是规划的关键，必须以“以人为本”和“全面、协调、可持续发展”高度统一的科学发展观，以“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的“五个统筹”原则为指导，结合本区域基本情况，着眼长远，立足中期，明确区域定位及区域整体发展战略。

3、分析区域产业组合及布局规划。区域的产业布局应以国家产业发展战略为基础，充分抓住国家产业结构调整为契机，结合区域优势，根据区域经济圈的产业布局，充分考虑周边区域的战略定位和竞争影响，开展错位竞争与优势互补，合理定位，抓住机遇，引领发展，成为本经济圈的核心。

4、通过区域营销策划增强区域品牌。为了把“规划”落到实处，实现区域发展战略，必须把加强和全面推行区域营销作为区域发展经营的纲领，不断提升区域的知名度和美誉度。21世纪的城市竞争实际上是包括产业在内的全方位竞争，产业聚集必然导致城市间在资金、技术、知识和知名度等方面的激烈竞争。城市竞争力固然取决于自身的内在质量，但也需要外在的包装宣传。区域营销突出了城市的定位和主导产业，有利于招商引资工作的开展。区域营销是城市发展的新课题，需要各界人士，包括政府、商界、学界、市民等共同参与。

5、制定招商引资、产业园区规划及方案。招商引资和产业园区的发展是地方经济发展的引擎，是规划能否落到实处的关键。招商引资是一个系统工程，涉及到多个咨询领域，因此招商引资规划必须根据本地区产业选择和布局，组织有关专家及人员，换位思考，精心设计项目。

【中国“十二五”规划谋三大转型】

2010年是中国“十一五”收官之年，起草和编制下一个五年发展规划已列入今年政府工作的重要议事日

程。从国务院多部门前期调研透露的信息看，未来五年中国将开启经济与社会的双重转型，以转变发展方式和调整经济结构为主线，部署中国经济社会从外需向内需、从高碳向低碳，从强国向富民的三大转型。

“十一五”结构调整目标料难实现，转变发展方式进展缓慢，投资和出口仍是中国经济的主要推动力，经济增长严重依赖要素投入，增长效益提高不明显。贸易顺差巨大，国际收支失衡，庞大的外汇占款导致货币发行量激增，引发资产价格泡沫风险。此次国际金融危机后，国际经济环境发生了自二战以来最深刻的变化，外需难以恢复到危机前水平。因此，“十二五”期间必须有效扩大国内需求，特别是消费需求，减少经济增长对外部需求的过多依赖。同时工业占 GDP 的比重也达到极限，“十二五”期间工业化亦很难再提速，规模扩张的工业化模式必然要让位于质量提升的增长模式。

如果说改革开放是中国的第一次转型，那么下一个五年将要开始第二次转型。“十二五”中国应谋划从经济大国转变为经济强国，必须推动经济发展方式转变以及社会结构转变，从而为中国下一个 30 年的发展寻找新动力。国家发改委宏观院“十二五”规划研究报告提出，城镇化将是“十二五”期间带动经济增长、抵御国际经济不稳定、改变国内不平衡发展现状的重要动力，城市化将是中国短期宏观经济政策和未来中长期政策的重要结合点。报告还特别强调，国民收入分配调整在“十二五”期间的重要性，将是实现扩大消费、改革二元结构等目标的前提之一。另外，体制改革亦要在“十二五”提上日程。近年来结构调整进展缓慢，也大多是停止在体制改革的门槛前，迈不过去，“十二五”不但要经济转型，还要社会转型，转型关键在于机制，从微观上是企业机制，从宏观上是政府的行为机制。而在政府机制方面，中国最大的特点是政府掌握世界上任何一个政府没有的资源，政府行为正确与否对一个社会发展影响非常大。“十二五”推进改革已成为共识，但要突破深层次体制障碍，对已经形成的经济关系和利益格局进行调整，在当前转型的大背景下，难度更大。

各部委“十二五”规划动向

【发改委：“十二五”规划八大重点】

2009 年 9 月 28 日国家发改委在全国“十二五”规划编制工作电视电话会上指出，“十二五”规划战略重点的选择上，必须根据国际环境的新变化和国内发展的新要求，充分体现科学发展、和谐发展的战略思想，反映全面建设小康社会新要求，从解决经济社会发展的突出矛盾和问题入手，深化对一些全局性、战略性重大问题的研究。“十二五”规划编制要突出体现“统筹兼顾、创新驱动、绿色增长、共建共享”的原则。会议确定了扩大内需，发展绿色和低碳经济等八大重点内容。具体为：

一是要通过扩大内需，特别是要通过建立扩大消费需求的长效机制，保持经济长期平稳较快发展；二是要通过增强创新能力，培育新型战略型产业，优化经济结构；三是要通过推进城镇化和加快新农村建设，调整优化城乡结构；四是要通过优化生产力布局，发挥地区比较优势，促进区域协调发展；五是要通过节能减排，发展绿色经济和低碳经济，增强可持续发展能力；六是要通过完善公共服务，加强社会管理，促进社会和谐稳定；七是要通过深化重点领域和关键环节的改革，完善社会主义市场经济体制；八是要通过转变对外经济发展方式，形成国际合作和对外竞争的新优势。

上述规划重点意味着“十二五”规划指标，将涵盖“十一五”规划中诸如 GDP(国内生产总值)、第三产业比重、森林覆盖率、单位 GDP 能耗、主要污染物减排等多项预期和约束性指标。

【科技部：“十二五”科技规划六大方向】

日前，科技部启动国家“十二五”科技规划战略研究工作，强调突出 6 个重点方向，并就战略研究提出具体要求：

一是以科学发展观为统领。通过对战略性、全局性、前瞻性等重大科技问题的研究，明确以促进科学发展、推动自主创新为主要任务，积极应对当前宏观发展形势变化，突出节能减排、新农村建设、气候变化、科技惠民等战略领域的科技工作，服务于全面建设小康社会的奋斗目标；二是深入实施《规划纲要》。要按照“自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来”的指导方针，把《规划纲要》深入实施作为主线，从建设创新型国家的战略全局出发，在深入研究国内外发展环境的新变化与新形势的基础上，提出“十二五”期间我国科技发展的指导思想、战略目标、重点任务和保障措施；三是强化科技工作的宏观统筹。强化对科技发展的总体部署，加强科技进步工作的宏观管理和统筹协调，切实提高利用规划、政策、制度等整合科技资源、组织重大科技活动的能力。强调市场对资源配置的基础性作用，充分发挥规划对科技资源配置的指导作用和对社会科技资源的引导作用；四是以国家重大需求为导向。《规划纲要》的研究制定必须建立在对经济社会需求分析的基础之上，加强对我国基本国情和制约国家未来发展基本因素的深入分析，特别是要重视当前全球经济动荡引起全球竞争格局变化和产业结构深度调整给我国未来发展带来的影响，坚持不懈地推动关键领域技术的群体突破，促进重要战略产业的整体技术水平跃升，加速我国产业升级和结构调整；五是以体制机制创新为动力。要按照社会主义市场经济规律和科技自身发展规律要求，解放思想，改革创新，对科技管理的体制机制问题进行深入研究。推进国家创新体系建设，把工作的重心和重点向以企业为主体的技术创新体系建设倾斜，推动创新资源向企业集聚；六是坚持科学民主和方法创新。《规划纲要》的编制过程是协调各方意见、形成共识的过程。要采用各种有效措施，动员经济、社会、企业及科研人员等各方专家参与到《规划纲要》研究的讨论制定中来。同时，采用编制技术路线图，实现科技规划的方法创新，切实提高《规划纲要》的前瞻性、指导性和可操作性。

目前而言，“十二五”科技规划战略研究，首先需要对前期科技研究进展给予客观评估。与此同时，战略研究将从宏观上根据社会发展不同阶段，适时调整有关科技政策，营造更加有利于促进科技发展的环境。

【商务部：“十二五”规划拟把内贸放重要位置】

商务部市场建设司司长常晓村透露内贸流通“十二五”指导规划，规划把内贸的作用放在更为重要的位置上，将经济增长模式由“出口依赖型”转变为“发展内外需双轮驱动型”成为规划重要指导思想。

2009 年我国 GDP 增长 8.7%，其中投资、消费、出口对经济增长的贡献分别为 8.0、4.6 和 -3.9 个点，由此可见，2009 年我国经济的增长主要是由于投资所贡献，而出口大幅则为负贡献。有了这些数据，我们就不难理解为什么规划把内贸的作用放在更为重要的位置上，将经济增长模式由“出口依赖型”转变为“发展内外需双轮驱动型”。去年以来，全球经济普遍低迷，需求持续疲软，同时伴随着大量贸易争端，这些都非常不利于我们外贸事业的蓬勃发展。正所谓“靠人，不如靠己”，及时调整发展规划，纠正发展思路，内外需双轮驱动

将更有适合当前经济情况，更有利于国民经济的发展。

【交通部：“十二五”规划避免“漏一、挂万”倾向】

日前，交通运输部召开“十二五”规划编制专题会议，确立了以专题工作会议制度为工作机制的主要协调形式以及规划研究的内容框架，标志着我国公路水路交通运输“十二五”发展规划（简称“十二五”规划）编制工作全面启动。并强调，要准确把握“十二五”期经济社会发展的阶段和形势，在“十二五”规划编制过程中，把握“十二五”规划编制的主要特点，突出其面向全行业发展的指导和引领作用，使“十二五”规划成为指导行业发展的规划。同时要求有关司局按照职能明确分工，加强协调与配合，及时通报编制工作进展，避免“漏一”、“挂万”两个倾向。

目前我国交通运输基础设施仍处于加速成网阶段，总量不足、结构不合理、运输服务水平不高仍是当前和今后一个时期的主要矛盾，保持交通运输快速发展仍是“十二五”期的主要任务。“十二五”是发展方式转变的关键时期，如何促进“十二五”交通运输科学发展，是当前的重要课题。“十二五”既是发展的重要战略机遇期，也是矛盾凸显期，要把思想统一到“快速发展、科学发展、协调发展、安全发展”的高度，为又好又快发展营造良好氛围和环境。交通部“十二五”规划研究内容将涵盖基础设施建设与维护、运输服务、安全和应急、绿色交通、科技进步和行业管理等方面；规划目标体系将扩展到行业发展的各个方面；发展重点既包括行业发展各方面的主要任务，也包括针对行业发展的热点、难点问题提出的阶段性重点工作；政策措施将更加重视和强化多方式、多手段的综合利用。

【住建部：“十二五”规划房地产发展仍以居民消费为基础】

中国城乡建设经济研究所所长陈淮表示：“十二五”期间中国房地产产业发展仍然要以居民住房消费为基础。随着城市化进程和居民收入的提高，“脱困”后的住房消费群体将是房地产业发展的支撑。中国房地产市场保持健康发展，挤掉不必要的泡沫，就必须不断向居民住房消费的水平靠近。目前，国内主要城市的房价增长远远超过居民收入增长水平，但是居民习惯以整个家庭的储蓄和积累来购买房屋。“十二五”住房规划制定时，应该继续坚持对自住型和改善型住房需求给予政策扶植。商品房市场发展是“十二五”住房规划制定的重点。在鼓励自住型和改善型住房需求的同时，“十二五”规划中要对别墅等豪华型房屋或享受型住房需求提出限制性策略。

“十二五”规划期间，中国仍将有大量城镇化的过程。城镇化过程应该是社区资源共享，而不是简单的扩大住房面积。“十二五”住房规划制定中，要对脱困型住房需求进行政策扶植，对改善型需求给予支持，对享受型住宅给予保护，对奢侈性住宅给予抑制。“十二五”期间对大量脱困型住房需求给予税收、公积金等各类政策支持，鼓励这些家庭自住和改善型购房需求。

“十二五”住房规划目标中关于住房保障的目标，应该确定“十二五”的前2-3年，仍然坚持继续“十一五”规划中确定的城市低收入家庭住房保障工作。扩大和增加廉租房、经济适用房建设规模，是“十二五”规划中住房保障工作的重点内容。

“十二五”规划中应加大发展公共租赁房等租赁房产品。夹心层问题将成为“十二五”住房保障工作的重

点。经济适用房等具有销售性质的保障性住房产品可以解决户籍人口等住房问题。而随着越来越多的外来人口涌入城市，以租赁形式为夹心层提供住房保障，成为主要选择方式。

在公共租赁房之外的租赁房市场应该是政府“十二五”规划着重发展的市场。租赁为主的保障形式，可以帮助不具有购买力和过渡性人口获得住房保障。也是实现“住有所居”目标的重要形式。提高住房保障层次，将住房保障人群从最低收入人群，向中低收入人群转移，是一个必然的趋势。“十二五”住房保障规划应该将保障目标从救助性住房需求，转向有一定购买能力，但是与现实购房要求存在一定差距的人群身上。针对这些人群的需求，以土地、金融、税收等各方面政策提供综合的帮助。“十二五”规划将是住房情况从比较低向比较好的一个过渡阶段。

【劳动和社会保障部：“十二五”期间实施调查失业率】

目前，国家有四大调控目标，分别是国内生产总值（GDP）、物价、就业目标和国际收支平衡等。每年政府工作的就业目标有两部分，即每年新增城镇就业数字，和城镇登记失业数字。由于很多真正失业的人不一定去登记，加上农村的农民就业没有包括在里面，因此实际每年公布的登记失业率数字，比调查失业率要低。国家统计局和人力资源和社会保障部提出，在“十二五”正式公布调查失业率。

2011年，即“十二五”规划的第一年，政府工作报告目标，可能要增加调查失业率的控制目标，这个目标可以和城镇登记失业率目标一起公布，但是“未来会逐步以调查失业率目标为主”。具体而言，调查失业率将不仅仅有涵盖城乡的全口径调查失业率，也会有城镇和农村的分项调查失业率。

中国现行的登记失业率虽然能反映大的趋势，但并不能全面反映失业情况。与之相比，调查失业率由于样本科学，所以能确保数据的真实、准确。实施调查失业率更符合市场经济发展需要，也更能为国家宏观调控提供参考。目前实际的城镇调查失业率比公布的登记失业率大约高出1-2个百分点，比社会预想的要低得多，但是这个数字由于更能反映经济的实际，因此就经济趋势而言，是真正有效的经济晴雨表。

【农业部：编制 948 计划的“十二五”规划】

这些年来农业科技立项环境发生了很好的变化，中央财政投入了大量资金，启动了现代农业产业技术体系、行业科技、动植物转基因重大专项等与农业有关的科研项目，这对提升我国农业科技自主创新能力、推动现代农业的发展都创造了良好的环境。同时，对“948”计划创造了良好的发展机遇。

一方面，通过其他项目的启动和实施，丰富了农业技术引进工作的目标 and 需求。“948”计划从国外引进先进技术，在国内消化吸收再创新，用于生产实践，依托于其他的科研计划，结合其他的科研计划，就能够形成一个良性互动的局面。另一方面，也为农业技术引进成果的示范推广提供了一个新的舞台。同时“948”计划经过近三个五年计划的实施，也迫切需要从我国农业科研项目立项环境的变化出发，按照“948”计划自身发展的需要，进一步转型升级、优化结构、明确定位、强化功能。

农业部正在考虑编制“948”计划的“十二五”规划，在项目定位上，农业部将紧紧围绕现代农业产业技术体系构建的完善，与其他项目相互支撑，成果上相互共享，实现各级各类农业科研资源的有效整合，充分体

现 948 项目对农业科技的引导和支撑作用。

【文化部：“十二五”末基本扭转文化产品出口逆差】

文化部党组副书记、副部长欧阳坚介绍了文化部颁布的《关于加快文化产业发展的指导意见》，提出了未来几年文化产业的发展目标，并表示力争文化产业发展速度明显高于同期国内生产总值增长速度，在国民经济中所占比重逐步提高，到“十二五”末实现主要文化产业增加值比 2007 年翻两番。

这个发展目标提出，到“十二五”期末，文化产业结构更加合理，布局更加科学，文化产品和服务更加丰富多彩，文化产品市场和要素市场更加健全，文化市场秩序更加规范，文化产业发展保障体系更加完备，文化产业整体影响力和竞争力明显增强，涌现一批深受人民群众喜爱的文化精品，形成一批具有较强实力的文化企业和企业集团。演艺、动漫、游戏等行业的发展进入世界先进行列。基本扭转文化产品和服务的出口逆差状况，显著提高中国文化产品的国际影响力。完成经营性文化单位转企改制。培育一批文化上市企业。建设覆盖全国主要城市的文艺演出院线，培育一批跨地域的演艺集团公司，打造一批可供市场长年演出的剧目，建成 2-3 个国家级动漫游戏产业综合示范园区，推动建设具有国际影响力的中华文化主题公园，打造一批具有国际影响力的文化会展、节庆活动，培育一批具有国际竞争力的动漫和网络游戏企业。为了实现这个目标，必须在思路上有大谋划，在行动上要有大举措，抓住难得历史机遇，加快文化产业振兴步伐。根据文化产业的内在发展规律和现实发展情况，重点实施以下六大战略：

一是骨干企业带动战略。培育骨干企业，形成战略投资者，既是引领产业发展方向、推动产业创新、增强产业集聚效应的战略举措，也是应对全球化背景下国际文化激烈竞争，加快民族文化产业振兴的迫切需要；二是科技创新推动战略。要从根本上改变我国文化产业核心竞争力不强的状况，走出受制于人的困境，必须立足于自主创新，形成一大批拥有自主知识产权和核心技术的创新型文化企业，让自主创新成为产业发展的最重要的发动机。要运用高新技术创新文化生产方式，培育新兴文化产业和文化业态，加快构建传输快捷、覆盖广泛的文化传播体系，提高文化产业活力与竞争力；三是产业集聚发展战略。建设各具特色的文化产业集群，是整合地域文化资源，形成集聚效应和规模效应，提高我国文化产业的市场集中度，促进文化产业的内部分工与协作，提高文化产业发展的质量和速度的必然趋势。为此，要在提高土地使用效率的基础上，加快重大项目建设、骨干企业培育、配套设施建设、新兴业态培育和运行机制创新，突出主导产业，加强企业集聚，强化分工配套，使各地园区成为吸纳投资的主要土壤和产业扩张的主要增长点；四是文化品牌塑造战略。知名品牌是一个国家的文化符号，代表着一个民族的文化形象。只有牢固树立品牌意识，推出体现民族特色、反映时代精神、具有国际一流水准的文化艺术精品，打造具有核心竞争力和国际影响力的著名文化品牌和知名文化企业，让具有自主知识产权的精品名牌引领国内市场，进军国际市场，才能真正从“中国制造”走向“中国创作”、从“中国制造”走向“中国创造”；五是人力资源开发战略。文化产业发展的源头在创意，而创意来自人的创造力和想象力。能不能建立一支适应文化产业发展需要的人才队伍，直接关系到我国文化产业能否快速健康持续发展；六是文化“走出去”战略。推动中国文化产品和服务出口，是拉动对外文化贸易，优化对外贸易结构，促进国民经济增长的重要途径，也是推进对外文化交流，提升国家文化软实力，扩大中华文化的对外影响的必然要求。现在国际文化市场上主要讲述的还是西方的故事，中国作为东方文明古国，理应在国际上发出自己的声音，展

示自己的文化。争取在“十二五”期间使我国的对外文化贸易有快速的发展，基本扭转文化贸易逆差较大的被动局面。

【卫生部：疾控“十二五”规划坚持以人为本】

目前，疾病预防控制和爱国卫生工作“十二五”规划正在研究制定，重点是加强疾控和爱国卫生工作系统履行基本职责工作能力建设。卫生部副部长尹力在会上说，制定疾控和爱国卫生工作“十二五”规划，首先要坚持以人为本，着眼推进基本公共卫生服务均等化，从改善健康和促进健康公平入手，科学评估分析我国主要公共卫生问题，认真分析问题的可干预性及干预的成本效果。第二，考虑卫生资源的可及性和经济的可承受性，提出适应我国社会经济发展水平、满足实现人人享有基本医疗卫生服务目标需求的疾病防控和爱国卫生的优先领域、工作重点、策略措施，保证策略的可行性和措施的可操作性。第三，建立健全评价体系，评价指标与绩效管理有机结合，反映区域、机构的工作情况、群众健康水平变化情况、社会满意度，以及与推进公共卫生均等化服务相适应的体制、机制、投入、人才、科技、国际合作等保障支撑体系的建立与运行情况。

各产业“十二五”规划点评

【电力行业“十二五”规划重点分析】

为了使电力工业真正实现可持续发展的科学发展，也就是使电力发展与国民经济、社会发展相适应，实现电力的安全发展、经济发展、节约发展和清洁发展。这与电力的科学规划和决策制度有关，其核心是依靠科技创造、推进改革，加快调整电力结构和转变电力发展方式。为此，在“十二五”期间要更多关注如下一些课题，并能正式列入发展规划中：

1. 煤炭等化石燃料转换技术方面

①进一步提高超临界成套设备制造设计的国产化、自主化水平，并提高装机比重，提高设备利用率和运行效率；②组织好煤炭的清洁利用研究。要集中力量在“十二五”建设好一、二个示范工程，在煤的先进气化，气体净化、膜分离技术，碳封存技术，氢气透平，燃料电池/燃气轮机联合循环，先进燃烧技术，副产品利用技术，先进材料技术及控制技术等方面取得突破；③掌握分布式能源发电技术，实现微型燃机、内燃机、外燃机等装备供应和控制技术的自主化与国产化，促进分布式能源的发展；④煤层气的收集与应用技术及煤层气燃气轮机制造技术；⑤解决好热电联产供热（冷）系统的温度、压力、流量的调节控制与计量技术。

2. 可再生能源发电技术

①水力发电技术。重点为水电开发与环境友好技术，以及大型复杂水电站群的优化规划与梯级水电站群及其跨流域优化调度和水文水情预测预报技术；②风力发电。重视风力资源勘测评估技术、风电场规划设计技术以及风电功率的预测系统的建立，以提高风能利用率与风场建设的经济性。规划建设若干海上风电场，掌握海上风电场的设计、设备、材料、建设安装等技术；③太阳能发电技术。提高光伏电池包括薄膜电池和电池组件转换率及其控制系统技术，推进太阳能建筑一体化技术，掌握高纯度硅料的清洁节能生产技术等。另外是研究

掌握太阳热发电技术，建设一、二个示范工程；④生物质能发电技术。研究生物质能利用的全寿命周期能量转换效率，以及大面积低能源密度、季节性供应与连续生产之间的在收集、运输、存储、使用方面的技术经济研究与评估技术。

3. 核电技术

①尽快掌握 AP1000 技术与自主开发 AP1400 技术及其装备的国产化，这是“十二五”核电技术发展的重中之重；②进一步提高百万级二代改进型核电的设计与装备供应自主化、国产化水平，解决批量生产供应的关键问题；③建立完善的能适应于大规模核电发展的核燃料供应体系及落实后处理技术路线等相关问题；④进一步抓好高温堆、快堆等第四代核电示范工程，并开展高温堆的应用规划研究。

4. 电网技术

①提高大电网的规划技术，以及提高电网安全与抗风险能力技术；②全面掌握特高压交直流输电的规划、设计、建设技术，提高成套设备的规模化生产能力及其自主化和国产化水平；③大规模可再生能源的接入系统技术和安全稳定、经济高效的运行技术，并建立相应的入网标准与检测标准；④实现电力系统技术与信息化的高度融合，建设智能电网。通过坚强而灵活的电网的数字化、信息化，把发电、输电、配电、售电服务，以及蓄能与终端用户的各种电气设备和其它用能设施连接一起，并通过智能化控制调节，使整个系统得以优化，以实现多能互补、高效发电、清洁发电、节约用电、舒适用电；⑤储能技术。大容量高效蓄电池技术，抽水蓄能技术，超导储能技术，氢能技术。

5. 需求侧管理技术

一是发展电力需求侧管理的信息化、智能化技术，二是推广先进用电技术，重点突破电动汽车及其推广蓄能式混合动力交通工具的应用，三是大力推进采用高效节能技术和装备，如高效电机、变频调速、绿色照明技术等。

【中国农业发展存在问题及“十二五”规划思路研究】

2010年1月底，国务院发布了2010年一号文件。这是“十一五”期间，最后一个一号文件，与过去4年一样，农业与农村发展所遭遇的种种问题，在文件中悉数被提及，保障国家粮食安全依然被放在第一位，但不同于以往的则是，发展现代农业作为转变经济增长方式的重大任务，同样被视为头等大事。

很多人都知道，中国是世界第一污染大国，但是，很少有人知道，在中国造成第一污染的产业是农业。农业从一个无污染的绿色产业变成了今天高耗能、高污染的产业很大程度上源于化肥的过度使用。整个“十一五”期间，国家对于化肥尤其是氮肥产业的政策鼓励和高额补贴让中国化肥产能急速膨胀，化肥的大量使用，在促进粮食增产、保障了国家粮食安全的同时，也带来了大量污染、高额碳排放。2010年是“十二五”规划制订最关键的一年，农业生产方式的整体转型将如何进行，学界的争论已经相当激烈，而转型顺利与否则事关中国农业的未来。

我们常引以自豪地讲，我们用全世界7%的耕地养活了22%的人口，但实际上我们用掉了世界上35%的化肥。中国农业最大的现实是人多地少，这也让解决粮食问题最大的出路只能寄托于提高耕地单位面积的粮食产量，建国以来，中国政府为实现粮食自给自足，可以说是殚精竭虑，采取的措施包括引进高产作物、提高复种

指数、改善灌溉条件和使用化学肥料等等。1949年以来的中国农业，在提高粮食产量的问题上，在不同历史时期有着不同的最大支撑因素，建国初期是大兴水利，1970年代则主要靠袁隆平的杂交水稻，但1990年代以来，水利条件和高产作物的贡献力都趋于降低，化肥则慢慢成了中国农业年年丰收的最大因素。今天的中国农业，增产主要靠化肥，其他因素的贡献度都不太大。科学家们已经用多种试验证明了这样的现实。2009年年底，绿色和平组织和中国人民大学农业与农村发展学院联合发布了一份研究报告，其中，对于粮食生产与化肥用量的关系做了相当深入的阐述。

粮食连年丰收的同时，中国也一跃成为世界化肥生产和消费量最大的国家，其中主要是氮肥生产，占化肥总产量的80%。1997年，中国的氮肥达到自给自足，到了2007年氮肥过剩近1000万吨。使用量更是从1960年代的50万吨增长到2008年的3000多万吨。氮肥工业是以煤、石油和天然气等不可再生资源为生产原料，生产过程则需要消耗大量水和电，属于典型的高耗能和高污染行业。就中国的具体情况而言，氮肥生产70%要依靠山西晋城的优质无烟煤，因为目前利用低质煤炭生产氮肥的技术仍然不成熟。在国家发改委确定的全国1008家重点能耗企业中，氮肥企业占165家。对于环境而言，农业化肥生产过程中的高能耗还谈不上是最大的污染。中国的耕地经过近30年来的过量使用氮肥之后，农作物对氮肥的吸收利用率已经越来越低，以农业大省河南为例，根据河南农业厅土肥站的一项调查显示，目前，河南全省每年施用的300多万吨化肥中，只有1/3被农作物吸收，1/3进入大气，1/3沉留在土壤中。而中国农科院土肥所的调查则显示，全国有17个省氮肥平均施用量超过国际公认的上限225公斤/公顷。

中国最好的农耕用地大都集中于大江大河流域，也因此，过量的氮肥大部分都流入水体。事实上，农业面源污染对于中国水污染的贡献度远远超乎人们的想象。近年来，中国政府最为头疼且下了最大力气进行的“三河三湖”污染治理中，最大的污染源并非工业污染，而是农业面源污染，南水北调东线工程饱受污染之困，接近不可治理状态，最大的难题同样是农业面源污染。

早在1998年，国务院就下发《关于深化化肥流通体制改革的通知》，规定“有关部门应该优先保证、均衡供应化肥生产所需石油、天然气、煤炭、矿石、电力等原材料和能源；铁路、交通、港口等单位应优先保证化肥及其原材料的运输，对化肥生产、经营和国内短缺品种继续实行税收优惠政策”。2006年时任国家发改委副主任的毕井泉就曾在一次会议上指出，国家的免税、优惠运价、电价、气价等对化肥生产和流通环节进行的补贴政策措施，相当于每年对化肥生产流通环节补贴170亿元，尿素每吨补贴160元左右。一直到今天，这些优惠政策大多仍在执行。当年的政策出台一个很大的由头在于降低农资产品价格、减轻农民负担，达到让农民增收的目的，后来，又开始了新农村建设，在工业反哺农业、城市反哺农村的政策逻辑中，这些被归为农资领域的企业甚至得到了更优惠的补贴。但在执行层面，这些优惠政策造就的最大利润却是被各地大大小小的化肥生产企业和地方政府所攫取。

今天中国的农业生产模式需要扭转，畸形的化学农业需要被遏制，其中很重要的一个阻碍正是在于过往的发展模式中业已形成的利益集团。“其实政策是多种利益团体或者利益集团进行博弈的结果，不同政策导向背后，一定有对某些利益集团更为有利，而对其他群体也许更为有害的、某种隐含的利益诉求。”温铁军说，在40年时间里，国家各个领域都形成了复杂结构的利益集团，为了增加自己的利益份额甩掉成本，而推动各种政策的安排，推动所谓制度变迁。

2010年是中国政府制订“十二五”计划的关键年份，各个领域对于未来政策导向的争论也前所未有的激

烈，农业也不例外。对现有的被扭曲了的农业生产方式的质疑，对化肥工业的诟病也日趋增多。但不管怎样，化肥产业对于中国粮食生产的贡献度都不可否认，尤其是在中国的农业耕地面积不断减少的现实国情下，粮食安全始终被决策者视为心头大患。而在生产层面，中国农民也早已适应了化肥催产的生产方式，甚至大量的农耕地也已经变得“施肥就增产，不施肥就减产”。环境问题当然很重要，但当环境问题遭遇生存问题时，往往会退居其次。中国农业究竟还能否脱离化学工业的支撑，走出一条既环境友好又能保证粮食安全的道路？即使在科学层面，到目前为止，也并不能给出完美可行的解决方案。不过，共识是存在的。中央政府提出的目标是2020年形成“环境友好型、资源节约型”的两型农业。在“十二五”规划制订之前，农业生产方式的根本转型之所以能够被中央政府给予足够的重视，很大程度上在于环境成本的约束，哥本哈根会议的碳排放承诺都是限制因素之一。不难想象，在明年出台的“十二五”规划中，有关农业转型问题会出现更具刚性价值和更多政策支撑的条款。

但是，从现在起到2020年，也不过两个五年计划的时间，在粮食安全的压力下，农业的转型并不是一件轻松的事情，更何况，在传统的产业模式下的既得利益相关方有着强大的影响决策的能力和渠道。首先可以做的是减少氮肥行业的补贴，设定化肥生产和使用的减量目标。其实研究早已能够证明可以在维持现有粮食产量水平的前提下，将现有氮肥使用量减少30%到50%，因此可计划争取到2020年逐步将氮肥使用量减少30%以上。以往农业污染问题的产生根源并不在于农业本身，而是产业资本的形成和扩展所致。农业的化学化污染不过才40年，相对于我们漫长的农业文明史是短暂的，我们稍微有一点历史感就能看到，只要改变了现有的农业生产模式背后支撑的利益结构，农业生产方式的转型就能够完成。农业也能够重新变回一个绿色的吸碳的产业。但改变利益结构从来都不是一件轻松的事情。事实上，早在“十一五”计划，化肥农业迅速膨胀之前，对于生态农业的呼唤和各种各样的试验从未停止过。到今天为止，已经有了相当多的以县为单位的模式，比如浙江湖州市的安吉模式，江苏的华西村试验、湖北恩施等经济相对落后地区也有过长期试验。

而在城市，国际上已经成型的社区支持农业在中国也已经生根发芽，农业是一个污染防治近乎空白的产业，农业污染的治理不可采取末端治理，只有生态农业才是中国解决面源污染减排和农业可持续发展的根本途径。但是，生态农业在中国10多年的试验之路也让人们看到，因其生产周期长、比较收益低，生态农业并没有得到快速发展，仍然需要政府投入大量补贴，鼓励农民进行生态农业实践。在强大的产业资本面前，生态农业还显得十分脆弱，“十二五”的五年，能否引导农业产业资本的转型，为生态农业的成长创造一个良好的制度环境将是中国农业顺利转型的关键。

【钢铁工业“十二五”规划发展思路解析】

在“十二五”规划的制定过程中，将进一步推进国家规划与地方规划的衔接、钢铁行业规划与下游行业规划的衔接，并根据形势变化进行调整，以保证规划指导的及时性。钢铁工业的“十二五”规划制定目前正在积极推进当中，下一步将针对这一规划的具体内容进行更深入和具体的修订，在国家层面上明确钢铁工业发展的具体方向和发展思路，给企业的发展做出更明确的引导。钢铁工业“十二五”规划和企业自身发展方向的焦点主要集中在淘汰落后、产品质量提升、技术改造与创新、产业链建设、整体布局和兼并重组等方面。与会的企业专家普遍认为，“十二五”期间，钢铁行业必须加速淘汰落后产能，进一步提高淘汰落后产能的标准，并通

过提高用钢标准、环保标准、能耗标准等来加快落后产能淘汰。工信部有关人士透露,节能减排将是“十二五”规划的重点,工信部将积极通过提高环保标准来推进钢铁行业淘汰落后的进程。

在产品结构调整方面,“十二五”期间,钢铁工业一方面要积极发展目前国内短缺的高端钢材品种,减少进口,提高自给率;另一方面要用高质量、高性能钢材取代中低档钢材,降低钢材、资源、能源等物资消耗,延长产品使用寿命。

在产业布局方面,“十二五”期间,钢铁工业应按照内陆控制、沿江适度、沿海发展的原则,科学合理地布局,重点在临海港口建设大型钢铁基地。同时,建设沿海大型钢铁基地必须要坚持控制总量、淘汰落后和联合重组相结合的原则。

在联合重组方面,“十二五”期间,钢铁工业应坚持促进兼并重组与控制产能盲目扩张、淘汰落后相结合;坚持尊重市场规则与政府推动协调相结合;坚持鼓励区域内兼并与跨地区兼并相结合,以跨地区兼并为主。要确保国有资产安全,充分兼顾各方利益,重视企业兼并重组后的整合和融合。

在产业链建设方面,在上游资源掌控上,钢铁行业要实现全球布局,建立多元化的原材料供应渠道;在下游产业链条建设上,钢铁企业应跨越企业、行业、区域界限,在细分市场中锁定更多客户资源,取得差异化竞争优势,并使钢铁产业由注重发展规模向注重提升企业价值转变。

同时,钢铁工业应加快技术进步,提升技术创新能力。2010年,工信部还将积极推进钢铁行业技术改造,逐步形成以政府为主导、企业为主体、市场为导向、产学研相结合的钢铁技术创新体系。

【能源行业“十二五”规划突出六大重点】

“十二五”能源规划将突出六大重点:优化能源结构,调整能源产业布局,推进能源科技创新,完善能源宏观调控体系,深化能源体制改革,进一步建立能源可持续发展的政策标准体系。

首先是优化能源结构。不断提高水电、核电、风电、太阳能等清洁能源的比重。倡导清洁节约的能源消费理念,加快发展热电联产,完善城市供气管网设施,合理利用可再生能源,使新增能源消费中非煤能源比例逐步提高。

二是调整能源产业布局。继续加强传统能源资源和新兴能源资源的勘探开发和综合利用,重点推进大型能源基地的开发建设,配套推进能源输送大通道建设。推进能源各行业之间,以及能源与相关产业之间的重组与融合,建立现代能源产业体系,实现能源与相关产业集聚、高效发展。

三是推进能源科技创新。大力发展风能、太阳能、生物质能以及清洁煤利用、核能、智能电网、新能源汽车、分布式能源等新兴能源科技装备技术,逐步向国外输出先进的能源技术、设备和产品,发展中国特色的新能源经济,实现我国由能源大国向能源强国的跨越。

四是完善能源宏观调控体系。构建科学合理的能源开发利用和宏观调控体系,高度重视生态环境对能源开发利用的约束,不断提升应对全球气候变化的能力。健全能源战略储备和应急保障体系,提高国家对能源的综合调控力。不断加强能源基础设施和公共服务体系建设,提高能源的“公共福利”水平。

五是深化能源体制改革。有计划、有步骤地开展能源价格、财税、资源和流通体制等改革,同时积极培育多元化市场主体,形成统一开放、竞争有序的现代能源市场体系。

六是进一步建立能源可持续发展的政策标准体系。加快推进有利于能源产业健康发展的政策、标准体系建设，近期有效缓解能源安全和环保压力，中远期逐步形成新的能源可持续发展系统，实现能源永续发展。

【对“十二五”房地产业发展规划的五条建议】

房地产历来都是议论的热点和主题，无可否认，过去多年的调控政策对进一步促进房地产市场稳定、健康发展起到了重要作用。但也无可否认的是，多年的调控政策大多都是头痛医头、脚痛医脚的短期行为——市场低迷时“救市”，市场高涨时抑制——却没有从产业规划入手。而产业规划恰恰就是可保障市场稳定、健康发展的根本之策。就此提出几点建议：

1.明确目的

制订并推行产业规划的目的是建立产业发展的长效机制，以从根本上（而不是调控政策题目上的一次又一次的“进一步”）保障房地产市场的稳定、健康发展。

2.确定总体思路

总体思路应充分体现如下要点：坚持以科学发展观为指导，要按照国家“十二五”战略的总体部署，以改善民生为目的，以降低能耗为基础，以和谐、生态环保、宜居等为原则。

3.制订并公布明确的产业发展目标，以便监督和控制

“住有所居”无疑是最主要的目标，但却是定性目标，更不是唯一目标。产业目标建议涵盖以下量化目标，并形成目标体系：

规模目标体系：包括年度投资额及对GDP的贡献率，开、竣工、可销售面积等；

价格目标体系：包括不同类型房价的控制目标；

阶段目标体系：包括年度、三年内、五年内和十年远景目标等；

增长目标体系：以上各类指标的同比、环比增长率控制目标；

其他，如能耗降低目标、城乡居民人均居住面积及宜居水平目标，等等。

4.明确面向不同阶层的不同产品结构

在制订产业规划时，在研究、分析未来社会发展及社会阶层变化的基础上，应进一步拓宽产品供应结构，建议涉及四个市场：

增量商品房市场：面向高收入居民；

增量政策房市场：是“有限”的、介乎商品房和保障房之间的市场，面向“夹心层”；

增量保障房市场：面向低收入居民；

存量住房市场：属于过渡型等具有特定居住目的的居民。

在具体规划内容上，应明确各个市场的发展方向、市场目标、具体计划等。

5.建立规划保障体系，制订切实可行的战略举措

为了贯彻执行规划总体思路，实现产业发展目标，相关部委之间、中央与地方之间要紧密协助，制订包括但不限于以下方面的战略举措，并严格执行。

进一步梳理并完善房地产法律、法规等制度体系；

制定、公示与产业规划相匹配的建设用地计划，并严格执行；
继续进行财税制度改革，落实资金投放额度和方式；
建立科学、公开的统计制度；
进一步明确相关部委、中央与地方的职权及权责边界关系；
推行“低碳”建筑标准、新农村住房建设标准等国家或行业标准；
加强与外国及相关国际组织的交流；
其他相关的保障措施。

产业规划，也只有产业规划，才能串联起土地供应计划、资金投入计划、企业发展规划和消费者的置业计划，因此是破解市场不确定性的根本之策。需要强调的是，在制订产业规划时，因为住房涉及国计民生，其中问题错综复杂，非现在的住房与城乡建设部一个部门所能为，应建立类似于国家能源委员会的跨部委组织，以住房与城乡建设部为牵头单位，并吸纳国内外专家。

当前的中国房地产市场可能比任何一个国家，任何我们曾经经历过的历史时期，都要错综复杂。而且中国现在还处于转型阶段，转型阶段本身就会充满很大的不确定性。但是不确定性并不代表我们可以忽视未来，不采取任何行动绝非明智的选择。我们面临的问题是：我们要如何适应？如何更加聪明地整合好各种力量、配置好各种资源？问题的关键不是国际、国内经济形势的不确定性，不是房地产未来走势的不确定性，不是需求的不确定性，不是供应的不确定性，而是所有这些加在一起，是我们如何确保房地产市场稳定、健康发展，以便走上科学发展的道路。

【“十二五”规划我国装备制造业的指导原则与目标取向】

围绕建设装备制造业强国的目标，“十二五”期间应着力抓好以下几个方面工作：一是着力调整产业结构和企业组织结构，带动产业转型和技术升级。二是着力加强自主创新，加快形成自主技术、自主标准和自主品牌。三是着力培育发展战略性新兴产业，促进形成新的竞争优势和新的经济增长点。四是着力推进信息化与工业化的融合，提升装备制造业的整体素质。

做大做强装备制造业，要坚持以下几项指导原则：一是把提高发展质量和效益放在突出位置。按照中国特色新型工业化的总体要求，转变发展理念，创新发展模式，在调整产业结构和转变发展方式上下真功夫，切实提高发展质量和效益，实现发展速度与质量、结构、效益相统一。二是把推进自主创新作为转变发展方式的中心环节。要充分发挥科技引领和支撑作用，着力突破产业核心技术和关键技术，突出抓好国家科技重大专项，大力推进重大技术装备自主化，全面提升产业核心竞争力。三是把优化产业技术结构和企业组织结构作为结构调整的主攻方向。大力发展高端技术和装备，加快淘汰落后技术和工艺，不断提高行业整体技术水平，着力消除体制障碍，支持企业采取多种形式实施兼并重组，提高产业集中度，培育龙头骨干企业。四是把培育发展战略性新兴产业作为抢占国际竞争制高点的重要举措。要把握世界科技和产业发展方向，选择若干战略性和前瞻性重点领域，加大科技投入，强化政策支持，加快形成自主技术标准，促进形成新的竞争优势。五是把加强技术改造和推进两化融合作为提升产业整体素质的长期任务，围绕结构调整和发展方式转变，加快运用高新技术改造提升装备制造业，引导企业加大技改投入，推进信息化与工业化融合，不断增强产业发展的整体素质。

在建设装备制造业强国的总体战略目标指引下，我国装备制造业发展的目标取向：一是自主创新能力显著提高，突破和掌握一批重点领域的核心技术，形成一批自主技术和标准，重大技术装备自主化能力和水平大大提升，科技重大专项取得重大阶段性成果，全行业新产品率超过 30%，获专利授权数年均增速达到 50%，科技进步对经济增长的贡献率大幅提高等；二是产业结构优化升级，传统装备制造业整体素质进一步提高，战略性新兴产业形成局部优势，现代制造服务业实现持续快速发展，形成一批具有国际竞争力的大企业大集团和国际知名品牌，发展一批具有全球影响力的装备制造集聚群，新兴产业产值占全行业工业总产值的比重达到 15%，现代制造业的比重占全行业总产值的 30%以上；三是发展的协调性显著增强，常规装备制造业水平位居世界前列，重大成套装备、高技术装备和高技术产业所需装备自主化率达到 80%左右，基础配套能力大幅提升，关键零部件、基础件自主化率达到 80%左右，通用零部件基本满足国内需求等；四是信息技术应用水平大幅提高，信息技术在研发设计、生产控制、市场营销、企业管理、人力资源开发等关键环节的融合渗透取得长足进步，装备智能化和生产过程自动化、柔性化、网络化水平大幅提升；五是发展质量和效益稳步提高，全要素生产率明显提高，工业增加值率达 35%左右，经济效益综合指数高于全国工业平均水平。在优化结构、提高效益基础上实现装备制造业平稳、协调、健康发展。

加快结构调整和发展方式转变，努力建设装备制造业强国是“十二五”时期我国装备制造业的重大战略任务。具体任务可大体细化为：一是大力推进科技创新，增强自主创新能力。实施国家科技重大专项，跟装备有关的，一个是大型飞机，另一个是高档数控机床和重大装备；要加速重大装备自主化；大力发展基础配套产品。二是实施自主品牌和质量振兴战略，促进“中国制造”向“中国创造”转变。三是推进企业兼并重组，发展具有国际竞争力的大企业大集团。四是加快重点行业优化升级，发展现代装备制造体系。五是大力发展战略性新兴产业，培育新的竞争优势和经济增长点。六是发展现代制造服务业，促进生产型制造向服务型制造转变。七是推进信息化与工业化深度融合，提升信息技术应用水平。八是推进绿色制造，推进节能降耗减排治污。

【“十二五”规划：助中国汽车业由大到强】

目前，中国虽然已经成为世界汽车大国，但还不是汽车强国。要成为汽车强国，必须制定明确的发展战略。这个发展战略不能只管三五年，而是要管十年、二十年，甚至更长时间。汽车界希望国家尽快制定出具体发展战略，然后在此基础上出台相关产业政策，由政策支持战略。

汽车业有大到强，首先要明确战略规划，制定明确的战略目标。如下一个五年发展规划，中国要向成为世界汽车强国努力，那么怎样算是汽车强国，成为汽车强国要具备什么样的条件。要成为汽车强国，我们的着力点应该放在哪里，这些都要说清楚，然后奔着这个目标来做，这样规划才有意义。

在发动机方面，国家应将发动机喷射系统研发技术列入汽车产业“十二五”规划。发动机最核心的技术是能满足国Ⅲ以上排放标准的喷射系统。这项技术目前被国外零部件公司博世、德尔福、西门子等牢牢掌控，国内零部件企业还没有与之抗衡的能力。喷射系统的研发涉及燃油和电控技术，单个企业不太可能完成，因此，需要从国家层面整合资源。选择一批生产关键零部件的、能够代表民族工业发展水平的企业，组建一支“国家队”，以企业为主体，高校支持，进行联合攻关。在下一个五年规划中，要大力支持汽车零部件的再制造，为再制造清除法规上的障碍。

在下一个五年，国家更应该在新能源汽车产业化上下大力气，推动这一新兴战略性新兴产业的发展。第一要在‘十二五’期间建成国家级的新能源汽车试验中心。这种试验中心一般投资规模很大，投资回报周期长，企业的积极性不高。同时，这又是新能源汽车产业化所必须的；其次是对购买新能源汽车给予大力度补贴。以前我们可能有一些顾虑，认为把公共财政补贴一部分买车的人，有失公平，但也要认识到，鼓励个人购买新能源汽车，目的是培育一个新兴的战略性新兴产业。政府还应为新能源汽车产业化创造一个良好的消费环境，建好充电站等基础设施；第三，在新能源汽车关键零部件研发上，要建立起一套系统的支持政策。一般意义上的政、产、学、研，不能对新能源汽车产业化起到足够的作用，由于这种联合攻关体没有跟最终利益挂钩，一旦协调得不好，很难形成成果并进行产业化。因此，在“十二五”规划中，建立成体系的激励机制。比如先期给十家企业相同数额资金的支持，过一段时间，谁获得了成功，就采取减税、返还税收等措施重点鼓励谁。

【医疗器械产业“十二五”规划突出四方面发展】

我国召开医疗器械产业技术创新战略联盟第一次联盟成员全体会议，对我国医疗器械产业未来发展方向做出了概括。这四个发展方向分别是我国医疗器械产业的技术研究、产品研发、平台搭建以及基地建设，这四个发展方向是“十二五”期间我国医疗器械产业的发展重点，也是根据《国家中长期科学和技术发展规划纲要》制订完成的。这四大发展方向分为两个层面，一方面是技术和产品研发，在新医改的稳步推行下，加大医疗器械产品的研发是目前的重点，而对于平台搭建和基地建设来说，只有把我国医疗器械产业的“散、乱、差”的局面有效改善，才能促进其健康发展。我国医疗器械产业朝这四个方面发展的主要思路是要把提高医疗器械企业的技术研发能力为核心、以新医改为契机、以满足需求为导向、以大中型医疗器械产品为开发重点，最终实现我国医疗器械产业的科学发展、健康发展、系统发展、稳步发展。

我国医疗器械产业存在自主创新能力低、企业无序竞争、缺乏体系支撑等问题。“十二五”规划编制在即，部分政协委员建议，医疗器械“十二五”规划应围绕国家战略需求、医疗改革进程，提高我国医疗器械产业的自主创新能力，加强医药器械研发的产学研联合。“十二五”期间，我国将大力调整医疗器械产业的发展方向和产品结构、扶持和发展自主知识产权的医疗器械产业，为我国医疗器械产业搭建良好的发展平台，以推动医疗器械产业的发展。“在‘十二五’规划中医疗器械产业要布好‘人才链’、‘创新链’、‘产品链’、‘产业链’，重要的是，要加大中央及地方财政的支持力度，将医疗器械产业这一新兴战略产业发展起来。”要强化政策支持，加大财政投入，抓紧落实国家重大科技专项，加速具有自主知识产权的医疗器械产品产业化，构建“核心技术——战略产品——工程与规模应用”的创新价值链，形成标志性产品和国际化品牌。

【煤炭行业“十二五”规划将以减产、整合为主题】

国家能源局副局长吴吟在全国煤炭工业发展“十二五”规划编制工作会议上表示，煤炭行业“十二五”规划编制的核心是坚持行业有序与协调，促进煤炭行业绿色生态以及与环境的和谐发展。这意味着煤炭行业不能单纯以扩大产能为发展目标，而是要提高生产效率，降低环境负担，减少生产事故。将全面推广山西煤炭整合方面的经验，在其他产煤区，对小煤矿关停并转，做大做强国有大煤矿，提高煤矿的产出效率。煤炭行业“十二五”规划将以减产、关停、整合为主题，今后的目标是稳定中部地区，对于东部地区不适合开发大型煤矿的，

将不再投资。与此同时，关闭小煤矿也将在东部地区展开。

目前，煤炭行业新的矛盾就是当前煤炭供大于求和具有安全生产保障的产能不足，也就是煤炭总的供应能力比较大，但是具有安全生产保障的生产能力不足，而对于任何一个地区，煤矿安全都是重要问题，小煤矿自然成为焦点。

煤炭“十二五”规划的另一个重要内容关于在建煤矿。未来若干年内，煤炭仍然是保障国民经济平稳快速发展的基础能源，但随着水电、核电、风电等新能源所占比重逐步增加，煤炭的消费比重将逐步下降。据专家预测，国内煤炭需求持续增长，峰值可能出现在 2030 年前后，其中 2007 年-2020 年年均增长 2.4%-3.4%，2020 年-2030 年均增长 1.2%。

【中国通信信息产业“十二五”发展规划预测】

中国的通信信息产业，在经历了市场高速发展、运营商分拆与重组、3G 发牌和放号后，经过不断深化改革和企业重组，形成了中国电信、中国移动、中国联通 3 家全业务基础电信运营商和 2 万多家增值服务商的市场竞争新格局，广大消费者享受到更便捷、更实惠、更满意的通信服务。同时，电信体制改革也促使电信运营商在市场竞争中不断改进服务，以市场需求为导向，加强产品与服务支撑创新，形成了具有中国自主知识产权的第三代移动通信 TD-SCDMA 网络和服务成为 29 届北京奥运会的亮点。通信业不断推进战略转型，数据多媒体等非话音业务占比逐年提高，成为信息化建设的主力军。2009 年是国家两化融合试验区工作的起步年，在全球金融危机的大背景下，各地认真落实了信息化与工业化融合试点三年实施方案和年度计划确定的各项任务，各项工作取得初步成效。展望未来，“两化”融合仍是推进通信产业发展的主线，解决的重点将会是通信产业市场体制和市场法规问题。

通信业在“十一五”规划时期，重点研究内容是把握产业协调发展、行业发展模式、行业监管环境、新技术应用、普遍服务和走出去等六方面的问题。2010 年，站在“十一五”与“十二五”规划的路口，如何理解、认识、预测、判断这一新阶段在市场层面带来的新情况，以及这些新的情况对“十二五”规划的影响，对通信信息投资企业和运营企业制订科学的战略规划是一个不可缺失的前瞻性工作。从我国国际竞争环境与当前通信信息产业发展现状分析，我国通信信息产业“十二五”规划，华经纵横认为应从以下几个方面重点考虑：

1、考虑我国现有通信信息产业体制不完善、不健全现状，“十二五”规划在政策制定机制上、实施上、操作上将重点体现为行政管制与市场管制的角色转换，同时，政策的约束力将重点转向法律的约束力。

2、国务院总理温家宝 2010 年 1 月 13 日主持召开国务院常务会议，决定加快推进电信网、广播电视网和互联网三网融合。因此，对三网融合的预估及分析，对于前瞻性地把握“十二五”规划，实际效果很强。其中，三网融合的主要障碍会在技术融合、业务融合和终端融合三个方面被击破，而业务的融合又会为两化融合的落地奠定基础。

3、2009 年是中国“3G 元年”，这一年三家基础电信企业共完成 3G 网络建设直接投资 1609 亿元，建设规模超过十多年来累计规模的一半，开创了全球电信发展史上建设规模最大、建设速度最快的新纪录。但目前，世界发达国家已正积极研发 4G 发展，因而，在我们还没有走好 3G 时，国际 4G 已经建立起来了，市场发展充满了不确定性。未来五年，我国通信业的发展也面临很多不确定的环境与因素，从 3G 到 4G 的过渡就将会是

“十二五”规划的重点技术规划内容,规划中应充分预知今后几年技术性规划的市场定位和运营方式定位问题,避免出现曾经发生的对 3G 市场过于乐观的不良后果。

4、电信资费一直是热点又敏感的话题。电信业务政府定价范围过广,限制了电信产品的相互替代作用,阻碍了市场竞争。在市场竞争的推动下,属于政府定价目录的电信业务不得不突破替代的限制,突破政府定价,展开价格战,也让自己处于违法的境地。显然,在充满活力的市场面前,现有政府定价目录显然不符合市场经济的要求。因此,电信资费相关监督的法律体系建设将会是“十二五”规划重点之一。

5、数字城市是数字中国的重要组成部分。国家将全力推进以数字中国为总目标的数字城市建设,计划到“十二五”末完成全国地级市和有条件县级市的数字城市建设,力争到“十二五”末建成较为完备的数字中国。其中,数字城市、高密度网络覆盖以及协同建设的技术方案和法律促进,在“十二五”规划中有可能成为一个重要的操作性问题,也是通信信息业由政策约束向法律约束转变的重要突破。

6、农村信息化。21 世纪的今天,人类已经进入信息社会,随着高新科技的发展,信息技术已向各个领域渗透,对行业现代化建设发挥越来越重要的作用。特别是信息技术在农业中的广泛渗透和发展,不但改变了传统的生产方式、经营方式、管理方式和技术服务方式,而且信息化建设在农村发挥着越来越重要的作用。信息化已作为农业现代化的核心内容,成为促进农村繁荣和经济发展的助推器。“十二五”期间,国家农村信息化的投资将会成倍增长,地方政府的投入更会直线上升,其中,选择可行的商业模式和市场模式,将可能成为“十二五”规划中的政策要点。

7、企业端信息化的专项投入规划。这类规划实际已经在工信部的八个两化融合试点城市有所展现,但“十二五”所要做的是企业端的信息化究竟是由电信运营商主导,还是 IT 企业主导,还是放开电信转售业务,放宽市场准入,允许成立虚拟运营商或中小行专业运营商,也正是因为这样一个背景和市场驱动,“十二五”期间还会再完成一次电信重组,由三家变成两家,形成双寡头垄断+中小运营商的最佳平衡结构。

8、对外开放的法规与法律。这些法规和法律主要体现在合资企业股权的配置,法人治理结构的建设方面。在对外开放上,外资直接参股基础电信业的门坎我认为肯定会降低,而中国运营商进入发展中国的步伐会明显加快。中国与发达国家在电信服务业的贸易纠纷和冲突将日趋增加,甚至会激化。对此,在“十二五”产业规划和配套政策中,都应有相应的对策和保障机制。

9、垄断性国有资本的调整问题。未来几年内,中国不会对国有电信运营商实施非国有改造,但会加快股权多元化的步伐。

10、在“十二五”电信规划中,基于有效竞争的号码携带、转售业务、外资进入新的管制与鼓励法规等都会有所调整。

11、融合技术、融合业务、融合终端,以及对两化融合的基础支撑,将是贯穿“十二五”规划的核心内容和主线,电信运营业的产业形态和市场形态都会发生巨大变化。

12、“十二五”规划应有目标地涵盖超前性技术投资和规划,以此保证通信信息产业,融合产业与发达国家缩小差距,力争同步,比如全新的 4G 规划和在融合业务中“云技术”的操作性研究等。

【中国人民银行：“十二五”期间着重完善金融体系】

中国人民银行研究生部日前在“完善金融体系及防范金融风险”论坛上发布报告认为，“十二五”期间我国应着重完善金融体系，防范可能出现的金融风险。受国家发展和改革委员会委托，中国人民银行研究生部承担了“十二五”规划前期重大问题研究课题“完善金融体系及防范金融风险”。

目前我国存在货币信贷增长过快问题，金融管制过度而监管不足，金融机构追求规模扩张而忽视了风险控制，这可能会引起未来金融风险的产生和积累，对“十二五”期间金融稳定、财政稳健和经济可持续发展构成了潜在威胁。未来金融业发展要做到风险与效率的平衡，以往经验表明，金融链条越复杂，在效率提高的同时风险就越高，今后要注意金融业与实体经济层面不能偏离太远。今后一段时间是国际金融体系发生重大变化的时期，全球金融监管将发生根本性变化，这会对我国金融业产生诸多不确定影响，未来我国金融业应研究如何防范因热钱进入、资产价格泡沫积聚、信贷飙升引发的一系列风险。

“十二五”规划课题组将吸收与会专家的建议，争取高质量完成研究课题，为我国金融领域“十二五”规划的制定提出战略性、前瞻性、针对性和可操作性的政策建议，为“十二五”规划期间如何完善金融体系和防范金融风险建言献策。

【碳排放作为约束性指标纳入“十二五”规划】

“十二五”时期，中国将采取四项措施大力发展绿色经济、低碳经济，并在低碳能源上实施多项措施。另外，中国将逐步建立和完善有关温室气体排放的统计监测和分解考核体系，切实保障实现控制温室气体排放行动目标。2009年11月，国务院常务会议决定，到2020年我国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%-45%，作为约束性指标纳入国民经济和社会发展中长期规划。国家发展改革委的报告表示，下一步，将重点抓好以下工作：

一是加强规划引导，完善扶持政策。将绿色经济、低碳经济发展理念和相关发展目标纳入“十二五”规划和相关产业发展规划中，抓紧研究制定《节能环保产业发展规划》《新兴能源产业发展规划》《发展低碳经济指导意见》《加快推行合同能源管理促进节能服务业发展的意见》等。制定促进绿色经济、低碳经济发展的财税、金融、价格等激励政策。

二是扎实推进节能减排，加强生态环保建设。全面落实节能减排综合性工作方案，强化目标责任评价考核，加快节能减排重点工程建设，抓紧出台《固定资产投资项目节能评估和审查管理办法》；大力发展生物质能、太阳能、地热能、风能等可再生能源，有序发展水电，积极发展核电，到2020年非化石能源占一次能源消费的比重达到15%左右；力争到2020年森林面积比2005年增加4000万公顷，森林蓄积量比2005年增加13亿立方米。

三是组织开展循环经济、低碳经济试点。编制再生金属及再制造等重点领域循环经济发展规划，启动“城市矿产”循环利用工程，抓好汽车零部件再制造、秸秆综合利用等工作。选择典型地区和行业，开展低碳经济发展示范试点。

四是建立健全科技、统计、信息等支撑体系。加大对节能、清洁能源、碳捕集利用与封存等技术的研发和

产业化投入。逐步建立温室气体监测统计、气候变化信息共享平台和信息服务体系。

就落实 2020 年控制温室气体排放行动目标的有关问题，国家发展改革委的报告表示，发展改革委组织完成了我国“十二五”规划应对气候变化工作思路研究报告，研究提出了“十二五”应对气候变化战略和发展低碳经济思路，积极推进在“十二五”规划中加强和完善应对气候变化内容，将单位国内生产总值二氧化碳排放作为约束性指标纳入规划。国家发展改革委的《国务院关于应对气候变化工作情况的报告》表示，下一步，有关部门将充分发挥科学技术的支撑和引领作用，完善财税优惠政策，从以下几个方面着手，加快低碳能源的利用和推广：

在妥善处理水电开发与环境保护、生物资源养护及移民安置工作的前提下，因地制宜开发水电资源；逐步提高核电占一次能源供应比重，加快沿海地区核电建设，稳步推进中部缺煤省份核电建设；加快风电发展，逐步建立国内较为完备的风电产业体系；推进生物质能发展，加快推进秸秆肥料化、饲料化、新型能源化等综合利用，在经济发达、土地资源稀缺地区建设垃圾焚烧发电厂；积极推进太阳能发电和热利用，在偏远地区推广户用光伏发电系统或建设小型光伏电站，在城市推广太阳能一体化建筑、太阳能集中供热水工程、建设太阳能采暖和制冷示范工程，在农村和小城镇推广户用太阳能热水器、太阳房和太阳灶；积极推进地热能 and 浅层地温能开发利用，推广满足环境和水资源保护要求的地热供暖、供热水和地源热泵技术。下一步，国家发改委将组织编制“十二五”期间的应对气候变化国家方案；各有关部门和各地区也将根据国务院提出的目标要求，研究制订本部门、本地区应对气候变化、减缓温室气体排放的中长期规划和行动计划，推动国内各领域、各行业减缓和适应气候变化工作。根据国务院提出的把单位国内生产总值二氧化碳排放指标纳入国民经济和社会发展规划并作为约束性目标的要求，将组织编制 2005 年和 2008 年温室气体排放清单，增强我国温室气体排放清单的完整、准确性，摸清我国二氧化碳排放情况，逐步建立和完善有关温室气体排放的统计监测和分解考核体系，切实保障实现控制温室气体排放行动目标。

主要省市“十二五”规划进程

【北京“十二五”规划将呈现建设世界城市细则】

日前，北京“世界城市”现在处于研究阶段，“十二五”规划将呈现建设细则。北京市发改委从农工商各个方面详述了北京与“世界城市”的距离。

目前北京第三产业所占比例已高达 75.8%，但如果按照世界城市的要求，该比例仅为底线(即及格线)，纽约、伦敦等世界城市，第三产业均已超过了 80%。北京的第三产业仍有上升空间，上升“动力”来自第三产业的内部，即调整第三产业的内部结构，发挥京城的文化优势，发展文化创意产业。

按照建设世界城市的要求，北京的都市型农业，第一须形成特色鲜明的特色产业；第二须宜居，有利于环境建设；第三须具有应急保障功能。世界城市的农业具有生态服务价值，北京大农业的生态服务价值和咱们地区的国民生产总值是一样的，1 万个亿。因此开发农业的生态功能，促进循环农业，体现宜居城市，为北京农业的发展方向。世界城市应体现城乡统筹，城乡一体化。北京应围绕污水治理、乡村道路、安全饮水等村一级

五项基础设施建设，提升农村环境建设的速度，“争取用两年时间有一个明显提升。”

按照世界城市要求，北京需从两方面入手，调整能源结构，一个是清洁能源供应，北京每年约烧三千万吨左右煤，还有一部分烧煤的热电厂，下一步结合热电改造，提高天然气等清洁能源的比重；另一方面是可再生资源，以太阳能、热能为主。

【广东：争取粤港合作纳入“十二五”规划】

大珠三角商务委员会《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》(2008-2020年)(《纲要》)的研究报告建议粤港政府联手，向中央提出将粤港合作提升至国家战略层面，争取纳入国家的“十二五”规划。

2009年4月，大珠三角商务委员会成立特别小组，在粤港互惠共赢的大前提下，针对产业和民生事务两大范畴进行近半年的研究、讨论和咨询，最终完成报告，借此促进《纲要》的具体落实。报告围绕产业和民生事务两大范畴，归纳由特别小组提出的7个重点共47项具体政策建议，建议内容涵盖专业服务(法律、金融、会计、物流航运及保险)、中小企拓展内地市场和制造业升级转型、创新科技、文化及创意、检测认证，以及医疗、环保、教育、交通、社会服务共14个领域。为使各项建议转化为具体行动，大珠三角商务委员会还在报告中特别提出短中期、中长期的分阶段跟进机制，推动粤港新一轮的经济融合和可持续发展。例如，针对目前个别服务业在制度上遇到的准入或审批程序等阻碍，大珠三角商务委员会建议，粤港两地政府及业界应共同向中央出谋献策，逐步完善国家相关的法律法规，以促进粤港服务业发展和经济升级转型。报告还建议，粤港两地建立更弹性的沟通渠道，以广东为试点，让广东官员到香港公干，等同在内地出差。

【上海“十二五”规划以创新推动城市全面转型】

2010年是上海“十一五”规划的最后一年，而上海“十二五”规划前期研究业已启动，“十二五”规划的主线是“以创新推动城市全面转型”。

“十二五”时期是上海从工业化向后工业化过渡的重要阶段，“转型”是上海“十二五”发展的关键词。这一“转型”是发展思路、发展模式、发展动力和发展路径的全面转变，这一转型必须依靠创新带动。因此，上海“十二五”规划的主线应是“以创新推动城市全面转型”。

围绕主线，“十二五”时期上海重点是实现发展动力、经济形态、城市布局、发展路径以及发展理念的转变。他说，在发展动力上，实现从投资驱动向创新驱动转变；经济形态上，实现从制造经济向服务经济形态转变；城市布局上，从传统单中心城市向多轴多心城市转变；在发展路径上，实现从自我发展向长三角联动发展转变；发展理念上，实现从单纯强调经济发展向经济社会文化协调发展，并以社会文化发展带动经济发展转变。其中最核心的是要从制造经济向服务经济转变。

“十二五”时期，上海不仅要大力发展服务业，而且要大力推进制造业服务化和服务业制造化，促进产业融合；要针对目前的制度环境有利于制造业，不利于服务业的状况，大力深化改革，逐步建立起有利于服务经济发展的制度环境。

“十二五”期间，上海城市建设重点应转向郊区，中心城区在城市建设上重点是完善“精细化管理”，郊区重点则是推进“精深化开发”。“十二五”时期上海应对新城规划进行调整，重点要在上海主要对外辐射轴

线上打造若干个中等规模的、具有一定辐射力的新城，其能级要高于原来旧的新城规划水平。

【四川“十二五”规划促进高地建设】

如何实现新型工业化、新型城镇化和农业现代化（以下简称“三化”）的良性互动？如何实施充分开放战略？如何加快西部综合交通枢纽建设？如何促进区域经济协调发展？是四川“十二五”规划中面临的四个重大问题。

2009年11月，四川省“十二五”规划编制工作启动，进入前期研究阶段。目前，已形成的《四川省“十二五”规划前期研究成果汇编》，规划已从整体发展思路、投资方向、区域发展、专项发展、产业发展等全方位多角度，对四川“十二五”发展四大问题进行了研究。其中，抓住灾后重建、扩大内需、西部大开发三大机遇，通过推动产业结构优化升级、工业化城镇化“两化联动”、铁路建设、突出南向开放合作等，继续打造“一枢纽、三中心、四基地”建设，成关注焦点。

【“十二五”规划成浙江省政治协商重点】

两会期间，浙江省政协主席周国富结合浙江这些年来的实践，就推进人民政协的政治协商工作的问题表示，政治协商实际上就是中国的创造，也是中国的智慧。新中国成立六十年当中政治协商始终贯彻在国家的政治生活当中，现在的新形势、新世纪，我们要贯彻科学发展观，加强经济发展方式的转变，要担负起我们全面小康建设的任务，这种形势下，政治协商更加重要，不管是经济、社会、政治、文化、生态建设等方方面面，都要进行政治协商。国家政治协商是非常好的一种创造，大家通过社会的各个方面，对一些重大的决策问题，通过共同的协商，来取得一致的意见，既尊重多数人的共同意愿，也照顾少数人的个别的要求。我们都在探索新形势下的政治协商工作，浙江省委也专门开了省委工作会议，专门从2009年7月份就下发了中共浙江省委关于加强和完善政治协商，促进科学民主发展的意见。

我们政治协商的主要问题，既要解决我们的认识问题、内容问题，更要解决它的程序问题，实际上就是规程，什么叫重大决策？什么叫重大方针？你要有一个鉴别。然后协商议题的提出，它的确定，它的活动组织，它的实施，它的意见的处理、反馈，都要有明确的程序。所以从今年开始，按照浙江省委的文件，首先重点是搞两个政治协商内容，第一个就是“十二五”规划，第二个是生态文明建设，这两大问题今年作为省委、省政府重点协商内容。其他的方面，还可以根据不同的层次去推进，所以今后浙江省同其他省市一样，按照政治协商的要求，听取一个省的实际，不断地把政治协商工作不断推向前进，而且做得越来越好。

【海南省：将跨海工程纳入“十二五”规划】

琼州海峡跨海工程是海南团近年来持续关注的项目，今年两会海南代表团再次向大会提交建议，希望国家发改委、铁道部、交通运输部将琼州海峡跨海工程列入国家“十二五”规划，按2012年开工建设，继续加快推进项目前期工作，尽快完成立项批复，并在资金安排上给予大力支持。建议还建议交通运输部、铁道部、广东省、海南省，借鉴港珠澳大桥的经验，着手研究项目法人组建及项目融资模式等，为项目开工做好充分准

备。争取今年完成可研，2012年动工，2020年投入使用。

琼州海峡跨海工程是完善国家南北综合运输大通道的需要，是国家南北综合运输大通道的重要组成部分，是“泛珠江三角洲”地区和中国—东盟自由贸易区快速便捷的综合运输通道，也是国家能源开发和国防安全的交通保障通道。建设琼州海峡跨海工程是促进区域经济可持续发展的需要，将使海南的公路和铁路真正融入国家综合交通运输网络，对加快海南、广东、广西经济社会可持续发展，促进“泛珠三角”、环北部湾地区和中国—东盟自由贸易区的交流与合作具有十分重要的意义。琼州海峡跨海工程是国家南海资源开发需要。南海油气资源丰富，加快南海油气资源开发刻不容缓，建设琼州海峡跨海工程是构筑南海油气资源开发利用综合基地、实现我国能源战略布局的需要。南海是国际海运最繁忙的区域之一，也是我国对外贸易的重要运输通道。

海南建设国际旅游岛已上升为国家战略，未来海南将建成我国旅游业改革创新实验区、世界一流的海岛休闲度假旅游目的地、全国生态文明建设示范区、国际经济合作和文化交流的重要平台、南海资源开发和服务基地及国家热带现代农业基地，与外界的联系日益紧密，岛内外交流更加繁忙，现有交通方式难以适应客货运输需求，急需构建安全、方便、快捷的综合交通运输体系，形成“强大的对外快速工程，便捷的内部环线城际网，共同构成我国南部陆岛城际快速轨道交通网”。目前海南东环铁路2010年年底可正式投运，新建海南西环铁路即将开工建设，岛内轨道交通公文化即将实现。因此，抓紧建设琼州海峡跨海工程，使岛内铁路与全国铁路网融为一体，实现海南至我国内地8小时至16小时的交通圈，显得十分急切和必要。

目前琼州海峡跨海工程已进入立项审批和工程可行性研究阶段。在国家发改委的指导和支持下，铁道部、交通运输部、广东省、海南省自2008年3月7日签署《关于琼州海峡跨海工程建设的会议纪要》以来，两省两省紧密配合、通力合作、快速推进项目前期工作，各研究单位按照统一部署顺利完成琼州海峡跨海工程规划和预可行性研究。今年1月份以来，各研究单位先后抵琼开展调研及地质勘察工作。近日，受国家发改委的委托，中国国际工程咨询公司将在海口召开琼州海峡跨海工程项目建议书评估会，目前的主要研究方案有西线公铁合建桥梁方案、中线公铁合建桥梁方案和中线铁路隧道与西线公路桥梁组合方案。

【甘肃省“十二五”规划编制思路】

一是放开眼界看世界以把握全球发展潮流，使我们的规划防止出现有违于发展大趋势的问题。同时，我们又要准确定位，既要防止亦步亦趋步人后尘的被动局面，也要防止出现超越阶段盲目蛮干的倾向。这两个方面似乎是矛盾甚至冲突的，但却是我们必须注意把握好的一个首要的原则。

二是密切关注国家战略与全国整体发展，使我们的规划顺应国家整体发展战略、融入全国整体发展格局。在这方面研究与吃透国家深化推进西部大开发战略第二个十年的总体考虑与战略重点是首要任务，同时，密切关注东部发达地区的动向，注意与周边省区的合作与互补，这一点同样意义重大。

三是充分利用国家出台支持甘肃发展的《意见》和已经纳入国家规划层面的《关中—天水经济区发展规划》搞好对接。这是我们这次规划编制最直接和现实的机遇与优势。一定要把规划与这两个重要文件从指导思想、基本原则、发展方向、基本政策、区域布局和重大项目紧密对接起来并充分利用政策空间有效拓展甚至借题发挥。

四是切实体现贯彻落实“中心带动、两翼齐飞、组团发展、整体推进”的区域发展战略和实现五个大幅度

(基础设施水平、中心城市辐射带动作用、产业发展层次、可持续发展能力和城乡群众生活质量)提升的目标。是可以考虑提出“走符合甘肃实际、具有地方特色的跨越式发展道路”的时候了。

五是注意处理好发展与改革的关系,始终坚持深化改革、扩大开放的基本方向不动摇。改革开放 30 年的经验告诉我们不改革发展就无从谈起,不开放就寸步难行!因此,规划一定要充分体现“以改革促进发展、以开放带动开发”的基本精神,特别是在前期研究中注意把握改革开放的方向、抓住改革开放的重点、发现改革开放中的问题、拿出改革和开放的总体思路渗透到整体规划之中。比如,金融发展、中介组织的构建与完善、政府职能的进一步完善等等都是进一步建立和完善以社会主义市场经济体制为基础的整体国家体制和社会体制的重要方面,在这些方面“十二五”期间我们不能不有所作为。同时,我们的规划要虚实结合,更具理念引领与政策指导而不是共刚性。

【山西省“十二五”规划九大关注重点】

1、要加快山西经济发展方式的转变,进一步拓宽山西经济社会发展起飞的跑道。“转型发展、安全发展、和谐发展”是山西结构调整几十年得出的科学结论,是用科学发展观指导而形成的发展思路。“十二五”时期,我省应通过“三个转变”来推动山西的“三个发展”,来加快山西经济发展的根本转变。“十二五”期间,推动山西产业结构优化升级,仅仅凭借煤炭、电力,仅仅凭借能源重化工业的产业延伸,将会遇到资源环境的严重制约;将会遇到全国淘汰落后产能等政策的严重制约,山西经济发展既不能快,更不能好。要支撑山西经济平稳较快发展,必须下决心从转变发展方式入手,更加注重推动经济发展方式转变和经济结构调整,认真实行“三个转变”,促进山西经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调推动转变;促进山西增长由主要依靠第二产业向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变;促进山西经济增长由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。

2、举全省之力,做好发展现代农业的加法。拓宽山西经济发展起飞的跑道,关键是要下决心构筑山西现代农业产业体系,充分发挥农业的多种功能,积极向农业的广度和深度进军,发挥山西资源优势,做大做强山西特色农业和特色产业,使农业成为既可以富民又可以强省的重要产业。要加快农业发展手段、发展方式和发展理念的现代化进程,把全省农业和农村发展真正纳入科学发展的轨道。

3、走新型工业化道路,做好发展现代制造业的“加法”。山西转变发展方式,走新型工业化道路,调整优化产业结构,必须加快现代制造业的发展。目前我国工业化、现代化已进入一个新的历史时期,“中国制造”开始向“中国创造”转变,现代制造业已成为全国产业结构调整和工业化核心战略。国际产品分工和产业转移也为制造业的发展提供了支持。“十二五”期间我省必须总结和借鉴国内外工业化的经验教训,顺应世界产业转移调整的趋势,用科学发展观反思山西生产方式、发展方式,主动从以煤炭为主的发展模式,“回归”到以制造业为主的发展道路上来。

4、下决心使山西几个特色农业产业发展取得重大进展。“十二五”期间,山西结构调整和转变经济发展方式的一项重要内容是下决心使山西农业这个弱质产业,变为既可以富民又可以富省的产业。“十二五”期间,山西转变发展方式,调整产业结构,必须积极发展现代农业,立足山西自然和人文优势,培育主导产业,优化区域布局,大力发展健康养殖业,进而健全和发展山西现代农业产业体系。我省特色农业产业发展的领域较宽,

除了苹果、红枣、玉米、小杂粮、马铃薯、核桃之外，还特别适宜发展一些特色养殖。建议在“十二五”规划中作为重点加以研究。

5、以产业集群为目标，以开发区为载体，承接产业转移，发展块块经济。在经济全球化的过程中，世界经济一个引人注目的现象就是区域经济的分工越来越细，各具特色的产业集群和分工不同的块块经济发展成为提升各自竞争力的主要途径。从国内而言，开发区、高新区和各种工业园区的发展又成为中国产业集群的主要载体。产业集群不仅改变着世界的经济版图，也改造着中国的产业地图。山东、江苏、浙江经济发展很快，其中的一个原因就是得益于开发区和产业集群。近几年全国产业集群发展的经验告诉我们，结合山西地区产业布局的优化，以开发区为载体，大力发展块块经济已成为一种经济发展的战略方式，是山西打破“资源诅咒”，走出“煤炭经济小循环怪圈”的有效途径。但是山西多年来对开发区工作和产业集群一直不重视，两项内容也很少进入省的五年规划。建议在“十二五”规划中很好地调查和研究（在2008年我省专门就上述问题搞过两个报告）。

6、以县域经济发展为突破口，形成城乡经济社会发展一体化新格局。“十二五”规划，应突出把城乡统筹作为拓宽发展空间的着力点。要在强化农业基础地位的同时，加大城乡统筹力度，充分发挥工业对农业的支持和反哺作用，城市对农村的辐射和带动作用，建立以工促农、以城带乡长效机制，促进城乡协调发展。

7、山西投资与消费阶段的特征及变动趋势。中央经济工作会议指出：“要继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策”。“要更加主动地坚持扩大国内需求特别是消费需求的方针，实现内需和外需有效互补……”。增强经济发展活力。

8、应急和谋远结合，近抓“三个确保”，长抓“三个转变”，实现“三个发展”。山西经济社会发展战略和思路，在十几年中不断调整，不断科学和完善，“转型发展、安全发展、和谐发展”思路的提出与中央提出转变经济发展方式高度一致。但是山西的“三个发展”还需要进一步细化，进一步可操作，进一步有实质性的措施和政策。所以“十二五”规划应该在认真贯彻落实科学发展观的基础上，应急与谋远结合，理论与实际结合，把工业化、城镇化、农业现代化结合起来，“三化互动，三化互融”，把十七大提出的“三个转变”与山西“三个发展”结合起来，才能使“十二五”发展思路更加科学、更加完善。

9、促进区域协调发展，优化国土开发格局，争取能够提出一个可以进入国家层面的区域规划。在“十二五”规划中，应着重研究“大太原都市圈建设、东西两山贫困地区综合开发实验区、大运高速公路经济带低碳经济实验区……等，统筹区域发展的重大课题，要积极争取搞一两个可以进入和上升为国家层面的规划区域改革和发展的试点。

【西藏“十二五”规划：立足实际 超前谋划】

2009年4月，自治区先于全国启动“十二五”规划编制工作，国家经济社会发展组也赴藏就自治区经济社会发展工作开展大调研，在此基础上，规划办正式起草了西藏自治区“十二五”时期国民经济和社会发展规划基本思路。目前，基本思路处在征求意见和修改完善阶段。西藏自治区政府工作报告指出，科学编制“十二五”规划是今年的一项重要工作，关系着自治区未来的发展。在“十一五”规划的决战之年，“十二五”规划引起了两会会场内外广大干部群众的高度关注。“十二五”时期，是我们全面建设小康社会的关键时期，提

出“十二五”时期西藏经济社会发展思路，必须深入分析当前自治区经济社会所呈现的阶段性特征，面临的机遇、困难和挑战，牢牢把握到2020年与全国一道实现全面建设小康社会的目标，用这个总体目标总揽西藏工作全局和安排西藏各项事业。

西藏自治区“十二五”规划编制工作将坚持六项原则：以科学发展观为指导，以提高城乡人民生活水平为目标，更加重视经济发展方式的转变和经济体制的进一步完善，多搞一些能够直接改善群众生产生活条件的项目，多做一些能够促进社会事业发展的事情；按照到2020年实现全面建设小康社会目标的要求，从全国一盘棋的高度研究西藏经济发展，超前谋划，突出有限目标和重要任务，科学务实地编制规划；按照走有中国特色、西藏特点发展路子的要求，大力实施“一产上水平、二产抓重点、三产大发展”的经济发展战略，坚持速度、结构、质量和效益相统一，着力发展特色优势产业，努力培育战略支撑产业，加快经济发展步伐；从事关实现西藏战略目标和推进跨越式发展的战略高度，加强交通、能源、水利、通信等基础设施建设的战略谋划和统筹规划，改善农牧区通电、通水、通路、通信条件，进一步完善交通、能源基础设施骨干网络体系；把经济与人口、资源、环境协调发展作为“十二五”规划重要目标，着力化解资源、环境约束与经济快速增长的矛盾，促进人口与经济、人口与生态、经济与生态的协调分布和发展，切实建设生态西藏；深入研究解决深层次的体制和机制问题，积极稳妥地推进一些重要领域的改革，促进各项改革协调有序推进，为扩大对外开放创造良好的体制环境、制度环境和政策环境。

【香港自请纳入“十二五”规划】

两会期间，来自香港的30余名全国政协委员就此联名提案，建议中央考虑从国家发展的大局出发，在坚持“一国两制”原则的基础上，在“十二五”规划中为香港未来的发展作出长远规划和定位。今日之香港经济，须臾不可离开内地。

此前，国务院已经通过决定，未来十年将把上海建成与国家实力相匹配的国际金融中心，不少香港人士担心香港的地位会因此改变。作为国际金融中心的香港，如何与上海错位发展、合作共赢，值得深入探讨，早作规划部署。此外，随着长三角地区和珠三角地区的海港和空港的崛起，香港作为贸易和航运中心的优势正在逐渐减退。中央人民政府驻香港特区联络办公室主任彭清华在全国“两会”期间也认为，在海峡两岸直接三通后，香港的中介作用也受到削弱。面对这一严峻事实，香港人越来越认识到融入内地的必要性。而争取将自己纳入中央的“十二五”规划就是一个契机。

2月24日，香港特区政府在发布财政预算案时已经将“十二五”规划以小章节形式单独列出介绍。特区政府财政司司长曾俊华表示，香港要全面配合国家拟定“十二五”规划的工作，并期待将粤港澳合作的相关政策纳入国家规划。

【“十二五”规划聚焦10大城市群】

2009年国务院先后批复了11个区域发展规划，超过了过去4年的总和，速度之快前所未见。2010年是“十一五”最后一年，凸显当局正在做好布局，为“十二五”规划中的区域经济打稳基础。

“十二五”期间，中国区域经济格局将集中于十大城市群，并以城市群来带动八大经济圈的发展，以培养新的经济“增长极”。同时，也将为中国现行的行政区划带来新冲击。国务院今年批覆的10个区域规划，包括了香港息息相关的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》，国家发改委宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所副所长肖金成，在近日召开的中国城市论坛2009年北京峰会上表示，“十二五”期间，中国区域经济格局将集中于十大城市群，并以城市群来带动八大经济圈的发展。

“十二五”规划展望

【中国“十二五”规划总体目标】

中国每个五年计划或规划都有一个相对明确的主题。所谓主题，也就是未来5年需要着力解决的问题。当然，问题最后能否解决或解决的程度如何，取决于诸多因素，但在编制规划的时候，总有个相对集中的主题。具体到“十二五”规划，中国把“富民”作为一个必须解决的问题而提出来，是基于以下几点考虑。

首先，“十二五”规划是新中国60年后的一次再出发。中国刚刚隆重庆祝了60岁生日，进入下一个甲子，应该有一个新的发展思路；其次，“十二五”规划是在国际金融危机后中国实行的第一个五年规划，而此次金融危机无论对世界还是对中国，都提出了一些新的命题；第三，经过30年的改革发展，目前中国人均GDP首次达到3200美元，按照国际标准，当人均GDP达到3000美元以上、开始进入工业化中后期，这一时期的发展思路肯定与过去不同。

所以，“十二五”规划政策的着力点应该转到把提高居民收入、缩小贫富差距、富裕人民群众作为全新思路 and 战略，围绕着如何“富民”问题，制定行动路线图。而经过30年的发展，中国今天的经济实力也已经为解决“富民”问题提供了物质基础。

民乃国之本。对于“民富与国强”的关系，是先有民富而后才有国强，而不是相反。事实上，多少国家兴衰的历史也告诉人们，民富虽然不必然等于国强，但民不富，国家必然不强；即使表现出一定程度的强，也只能是外强中干。只有建立在普遍民富基础上的强大，才是根本性的强大。

因此，中国政府需要更新观念，在政策上，把“富民”作为一个明确的目标和任务。这就有必要在编制“十二五”规划时，制定一个长期的提高福利的战略规划，这个战略规划的目的，是为建立一个有竞争力和公平正义的福利国家打下基础。

【“十二五”规划中国民生展望】

转变经济发展方式的一片“加快”声中，民生由社会政策进入经济政策的主要议程，有望在“十二五”实现整体突破。转变经济发展方式当务之急在扩大国内消费，非此无以保证经济持续增长；而无论调整收入分配还是完善社会保障，都是扩大消费的直接动力。换言之，促民生即是促经济，二者的联系此刻变得尤为紧密和直接。

《瞭望》新闻周刊在两会时采访了一批智库专家，畅谈对“十二五”规划的民生建议。保障和改善民生成

为“十二五”的基调可料，但深层次的体制机制难题能否一举突破犹未可知，意见归而纳之：一是面临转型关键时机，机不可失、时不再来；二是“十二五”的民生主张不宜再零敲碎打，而应整体筹划，进行制度性安排。

缩小收入差距“给个说法”。过去的五年规划对居民收入问题有所关注，但一般只有两个指标：农村居民人均纯收入和城镇居民人均可支配收入，而且后者的增长速度往往高于前者，收入差距不减反增。“十二五”规划应当对缩小收入差距有一个导向，比如“十二五”末基尼系数缩小多少个百分点，应该给一个说法。统筹解决城乡低收入增长的外部环境和政策环境的问题。比如做 GDP 增长规划的同时，也可以做一个居民收入增长，特别是低收入群体收入增长的规划，把它放在同等重要的位置。相信有这样一个重要的战略调整，会使增加居民消费需求的目标得以实现。

遵循社会建设的规律。社会建设不只是一个投入的问题，长远看应着眼体制建设。比如公众非常关注的教育、医疗、养老等民生领域，在现有体制下，如果只是增加投入，能不能提供高效率的公共服务？包括各地正进行的保障住房建设，也需考虑可能伴随的效率低下、权力寻租问题。借鉴一些发达国家向社会购买公共服务的做法，创新政府方式，创造条件让社会资本和社会力量进入到公共服务领域。社会保障也好，公共服务也好，过去都是比较简单地做加法，补丁上加补丁，“十二五”应考虑不再零敲碎打，而是进行一个制度性的安排。

政府转型促整体突破。无论是调整收入分配，还是扩大公共财政支出，势必造成政府一般财务预算盈余的减少。政府让利于民的动力有多大，决定了“十二五”规划能落实多少民生主张。地方有经济增长的政绩压力，但政府要敢于拿出钱来发展民生。比如政府出十个亿成立一个农民发展投资公司，不直接投资，而到银行贷款，放大 8 倍就变成 80 亿，用这些钱支持农业项目，小城镇建设、农业发展，一个一个项目来做，把大压力变成小压力。

【“十二五”规划中国经济展望】

五年一规划，是新中国特有的经济安排与时间节律。当 60 年的风雨刚刚飘过，中国经济也将步入第十二个“五年规划”时期。这是一个新甲子的起点。所处的内外部环境都在发生重大变化，面临的挑战不仅有深化改革问题、有急迫的经济转型问题，更大更复杂的挑战，也许来自人文层面的要求。说“十二五”是新甲子的起点，不只是时间上的巧合，它的意义主要体现在一个历史新进程的开始。也就是随着人均 GDP 超过 3000 美元，并以更大的基数向 5000 至 8000 美元水平提升，中国社会将步入又一个快速升级阶段。这种升级不仅有消费形态上的变化，有经济运行方式的调整，更重要的是，一个与现代市场经济相适应的公民社会的形成。

从国际方面看，在上个世纪的一百年中，国际社会遭遇了两次世界大战和一次漫长的东西方冷战。这是一种以古典的对抗性思维为特征的国际竞争。而在经济上，与之相对应的是，资源的全球性掠夺、核能与 IT 技术的研发，以及迅速从军事工业向民用商业的转化，整个世界因此而飞速发展。在此过程中，中国人民以艰苦卓绝的姿态站了起来，极不容易。现在，当 IT 技术引领的世界经济增长早已步入衰减期，全球经济需要有新的增长点来促发新一轮增长时，以新能源和低碳经济为出发点的绿色经济，正在以全球性对话与协作的方式跃跃欲试。与之相伴的是，国际社会试图通过再平衡的方式，消解由 IT 技术诱发而来的经济与金融泡沫，使失衡多年的世界经济重新步入相对均衡的运行轨道。因此，国际政治经济关系，正在由传统的硬性对抗转变为柔性化的软实力竞争。在此过程中，中国将处在什么位置呢？

从国内情况看,经过前30年的摸索和后30年的非均衡发展,中国经济从几度濒危,到持续高速发展,有了极大跨越。不仅在总量上,而且在结构上都出现了巨大变化。一方面,工业化、城市化、现代化的进程,以前所未有的速度向前推进。从经济层面看,中国社会已经基本完成了从农业文明向工业文明的转变;另一方面,在全球化浪潮中,中国经济也迅速全面地融入了世界经济,在国际舞台上扮演着重要角色。中国经济的国际化进程早已不可逆转。但是在以先行先试的方式在不同领域、不同地区开展的各种改革探索过程中,也积累了不少问题。比如,在应对国内外不同需求的供给结构,以及资源的市场化配置等方面,在投资、消费、进出口结构,以及国民收入一、二次分配等方面,特别在城乡差距、地区差距,不同社会阶层的财富差距等方面,存在的问题,已经到了需要用系统性措施加以治理的关键时刻。全面的结构调整与体制机制的深化改革,需要从经济的体表深入到人文层面,进行深刻的反思与有力推进。零敲碎打显然不能解决问题。

也就是说,“十二五”期间,中国经济面临的挑战与以往相比,无论在难度上,还是在性质上,都有了重大变化。一方面,在全球经济再平衡的大背景下,需要以平衡内外需供求结构为突破口,有效应对国际贸易问题、金融问题,处理好内外需关系;另一方面,在促进经济持续增长的同时,要逐步有效地化解各种影响全局的结构性矛盾。这其中,最关键的是,要从过去的非均衡发展,逐步向均衡增长转变;最大的挑战是,来自经济活动的人文考量,而不是某个局部的问题。由此观察,“十二五”是一个历史新时期的开始。新起点、新环境、新挑战。

面对新形势、新课题、新矛盾和新问题,今后五年要进一步调整发展思路:一是以增强经济发展的稳定性、协调性和可持续性为目标,推动需求结构、产业结构、城乡结构、区域结构的全方位调整。二是以促进和谐社会建设为目标,把社会发展摆在现代化建设更加突出的位置,坚持民生为先,推进公共服务均等化,缩小收入差距,保障社会公平正义。三是促进人与自然资源之间的和谐,树立经济、社会、生态三者空间均衡原则,把经济效益、社会效益,生态效益放在同等重要位置,加快形成节约能源资源和保护生态的增长方式和消费模式,切实扭转生态环境恶化的趋势。四是以建立健全保障科学发展、社会和谐的体制为目标,坚持市场化改革方向,消除不利于市场基础性作用、不利于转变发展方式、不利于社会和谐稳定的体制机制障碍。五是以培育形成国际经济合作和竞争的新优势为目标,统筹国内国际两个大局,丰富开放的内涵,提高开放的质量,完善内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系,在更大范围、更广领域、更高层次上提高对外开放水平。

由于外部需求萎缩,“十二五”时期中国经济增长将主要依靠内需来实现,“新型工业化”道路将成为我国的必然选择,同时表现出与信息化、重化工业化融合发展的趋势;工业化的持续推进将使农业劳动力不断减少,预计“十二五”时期我国将迎来“刘易斯转折点”;工业占GDP比重总体变化不大,但其内部结构将发生剧烈转变,即从“十一五”时期以能源原材料工业为主导向以高加工度、高技术含量制造业为主导转变,同时产品结构会发生由生产资料为主向消费资料为主的转变,其中汽车是其代表性产品。

一、内需逐步对外需的替代将成为基本趋势

长期以来,受各种因素影响,我国经济外向型特征明显。次贷危机在很大程度上为美国“消费过剩”危机,对应的是中国的“生产过剩”困境。此前,美国失衡的经济结构之所以能够维持20年,主要就是以中国为代表的生产过剩对冲了美国的消费过剩。次贷危机使得美国消费能力下降,给中国带来的直接后果表现为出口需求的减少,一旦出口这一动力消失,其给我国GDP直接带来的就有1—2个百分点的损失。以受金融危机影响较大的2009年为例,根据国家统计局最新测算,2009年我国净出口对GDP的贡献率为-44.8%,净出口对

GDP 的拉动为-3.9 个百分点。如果再加上外需减少对投资和消费的间接影响,经济增长下滑的速度将更快。可以预计,在未来相当长的一段时期内,不仅是美国,而且是世界主要发达国家经济都难以出现实质性复苏,国际贸易保护主义将逐步升级。在这样一种情况下,我们只能加速国内的经济调整,把经济发展重心转到刺激内需上。

二、资源环境的约束将迫使中国走上“新型工业化”道路

“新型工业化”道路是指坚持以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。新型工业化道路,就是一条信息化、工业化、城镇化相辅相成,依靠科技进步,广泛运用最新科学技术,充分利用国内国际两种资源两个市场,既高速增长又不大量消耗资源和污染环境,既提升结构又能扩大就业的速度与效益相结合的工业化道路。在资源环境约束下,走“新型工业化”道路既是解决我国经济发展速度与资源承载能力不相适应的必然选择,也是实现经济增长方式由粗放型向集约型根本转变的必然选择。

三、工业化将表现出“重化工业化”与“新型工业化”重叠特征

重化工业泛指生产资料的生产,也就是工业中的重工业,主要是钢铁、有色冶金、炼油、化工、水泥、电力和包括汽车在内的重型装备制造业,建筑业和一次资源产业不属于这一范畴。重化工业产品市场覆盖面广,为国民经济各产业部门提供生产手段和装备,被誉为一个地区经济的“脊梁”,也是一个国家国民经济实现现代化的强大物质基础。

四、主导产业将由重化工业逐步过渡到服务业和信息产业

产业结构的变迁有以农业为主导、轻纺工业为主导、原料工业和燃料动力工业等基础工业为重心的重化工业为主导、低度加工型的工业为主导、高加工组装型工业为主导、服务业为主导、信息产业为主导等几个阶段。在低度加工组装型重化工业为主导的阶段,传统型、技术要求不高的机械、钢铁、造船等低度加工组装型重化工业发展速度较快。在高度加工组装型工业为主导的阶段,由于高新技术的大量应用,传统工业得到改造。技术要求较高的精密机械、精细化工、石油化工、机器人、电子计算机、飞机制造、航天器、汽车及机床等高附加值组装型重化工业有较快发展,成为国民经济的主导产业。在服务业为主导的阶段,第二产业的比重有所下降,但内部的新兴产业和高新技术产业仍有较快发展,服务业发展速度明显加快,并在 GDP 中占有较大或主要份额。在以信息产业为主导的阶段,信息产业获得长足发展,特别是信息高速公路的建设和国际互联网的普及,使信息产业成为国民经济的支柱产业和主导产业,人们也常把这一阶段称为后工业化时期。“十二五”期间,我国产业结构将呈现不断优化升级的基本趋势。第一产业比重呈持续稳步小幅下降态势;第二产业比重先升后降,“十二五”期间仍呈上升趋势,在 2015 年前后达到最高比重,此后开始回落;第三产业比重呈稳步上升趋势。工业内部结构变化较为剧烈,高加工度制造业逐步成为主导产业,其比重由 2005 年的 28.1% 上升至 2015 年的 33.6%;轻工业比重由 2005 年的 21.3% 逐步小幅下降至 2015 年的 19%;能源原材料工业比重由 2005 年的 50.6% 逐步下降至 2015 年的 47.4% 左右。

五、“刘易斯转折点”将在“十二五”期间到来

美国经济学家刘易斯认为,发展中国家普遍存在二元经济格局,由于农业人口众多,农村劳动力持续大规模地向城市非农产业转移,同时劳动力成本保持相对低廉。等到非农产业的发展把农业剩余劳动力吸收殆尽,二元经济就会逐步变成一体化的和均衡的现代经济。劳动力的这种从无限供给到短缺的转变,即二元经济结构

转换,被称为“刘易斯转折点”。“十二五”期间,中国劳动力市场将迎来“刘易斯转折点”

首先,中国的人口增长已经进入了“低出生率、低死亡率、低增长率”的阶段。继人口自然增长率从20世纪60年代中期开始持续下降之后,中国的人口死亡率和自然增长率也降到了较低水平,进入了“低出生率、低死亡率、低增长率”阶段。劳动年龄人口的增长率从80年代也开始了下降的过程,并且在21世纪以来下降速度明显加快,预计在2017年左右停止增长。如果我们把劳动年龄人口看作劳动力供给的基础的话,上述趋势也就意味着在经历了一个中国特色的二元经济增长阶段之后,劳动力无限供给的特征正在消失,刘易斯转折点已经初见端倪。

其次,中国的劳动力市场一体化程度大大加深,近年来劳动力工资出现了较快上涨。随着城乡之间劳动力流动的日益频繁,中国的劳动力市场一体化程度也大大加深。据估计,全国外出就业的农民工已经超过了2亿,这些原来的农业劳动力成为制造业和服务业重要的劳动力来源。此前几年,这种劳动力几乎一直处于一种无限供给状态,工资水平极低。但是,近年来,这种状况已经发生了很大的变化,劳动力工资出现了较快的上涨趋势,这从各地近年来频繁调整最低工资标准可见一斑。

最后,近年来出现在南方的“民工荒”昭示了刘易斯转折点即将到来。中国刘易斯转折点即将到来的一个直接迹象是前几年出现在南方的“民工荒”现象。2004年开始出现的以“民工荒”为表现形式的结构性劳动力短缺现象,已经从沿海地区蔓延到中部地区甚至劳动力输出省份。

【“十二五”规划中国社会发展展望】

作为一个拥有13亿人口的发展中大国,中国的发展对世界发展的影响越来越大,世界对中国也越来越关注。“十二五”时期(2011~2015年)是中国实现全面建设小康社会和社会主义和谐社会目标承前启后的5年,也是实现联合国千年发展目标(MDGS)的最后5年,对中国和世界发展都是关键时期。从目前情况看,中国和世界发展所面临的环境比较复杂,不确定因素较多,把握好“十二五”期间中国的发展方向、主要任务及政策取向,对于中国发展乃至世界发展至关重要。

“十二五”是中国经济社会发展的重要时期,是全面建设小康社会和社会主义和谐社会的目标能否实现的关键时期。由于中国实际经济增长率远高于“翻两番”的增长率(7.2%)和“十一五”规划目标的增长率(7.5%),中国经济增长目标的实现是不容置疑的,因此中国“十二五”时期经济社会发展的方向应是经济结构的优化、人口资源环境的可持续发展和全面的社会发展。他强调,中国是一个社会主义市场经济体制的国家,大的前提是社会主义,要考虑全国各地区和全国各民族人民的全面共同发展,因此,中国的目标不是成为一个中上等的经济体,中国的发展不是以市场化为导向的,也不是以全球经济一体化为导向的。他总结说,中国“十二五”时期发展的总体框架应是以人为本为核心;消费增长、社会保障为主线;人口资源环境可持续发展为条件;体制改革为动力;协调各方面关系为途径;以全面实现小康社会为目标的。

以全面实现小康社会为目标,这是中国相当长一段时间内的目标,也是“十二五”时期的目标。全面实现小康社会,也就是构建社会主义和谐社会,是经济社会的全面发展,而不只是经济增长。以“以人为本”为核心就是要关注民生,促进社会和谐稳定发展,把保障和改善民生作为经济工作的出发点和落脚点,实行更加积极的就业政策、稳定物价政策和社会保障政策,促进教育、医疗卫生、体育、文化事业等改革发展,让全体人

民共享改革开放发展的成果。

在经济发展中，以刺激消费增长为主线，切实提高人民的生活水平，满足城乡居民的消费需求，通过扩大消费来扩大内需、促进第三产业发展、保证经济增长。副线是出口增长，鼓励出口，占领国际市场。在社会发展中，以社会保障为主线，下大力气促进社会保障发展。人口资源环境可持续发展是经济社会全面协调发展的基础、保障和必要条件。以人为本，就要考虑人口资源环境的可持续发展；只有人口资源环境可持续发展了，以人为本全面实现小康社会的目标才能实现。目前中国发展的难点也在人口资源环境的可持续发展。

在深化体制改革中，可以重点关注两个方面。一是在收入分配结构上进行调整：在农村进一步实行“多予、少取、放活”的政策，加大城市反哺农村、工业反哺农业的力度；在东部地区关注“效率”，在中西部地区关注“公平”，加大加快中西部地区的社会保障；加大对贫困地区和低收入群体的扶持力度，提高中等收入群体的收入水平，通过增加工资等各种方式改善城乡居民的收入预期，运用“遗产税”、“赠与税”、“不动产税”等税收和其他形式调节收入差距。二是弱化中央政府的计划职能，赋予地方政府特别是省级政府更多的自主发展经济社会的权力，逐步形成以省级地方政府为主体的经济社会发展的新格局。

在经济增长目标方面，中国“十二五”期间 GDP 年均增长率将达到 8% 左右，“十二五”期末 GDP 总量将超过 42 万亿元，人均 GDP 将接近 3 万元，折算美元将超过 3000 美元，按照世界银行 2004 年标准，中国由下中等收入发展中国家水平进入上中等收入发展中国家行列。专家判断，中国的 GDP 的生产结构在未来 15 年呈现以下趋势：第一产业比重下降至 10% 左右；第二产业比重在波动中趋于下降，达到 45% 左右；第三产业比重将稳步上升，也达到 45% 左右。从 GDP 的使用结构看，在“十二五”期末投资比重将进一步下降到 40% 左右，消费比重则上升到接近 50%。

未来五年中国社会发展具体目标为：

一是人口和城镇化水平。2015 年的人口总量不突破 13.8 亿人，城镇人口突破 8.3 亿人，城市化水平达到 60% 左右。

二是就业率。“十二五”时期，解决就业问题的工作重点要放在促进形成统一的劳动力市场等制度安排上。要继续采取有效措施，千方百计扩大就业，一方面要创造更多的就业机会，把失业率控制在社会可承受的范围；另一方面要更加重视就业中出现的结构性矛盾，要通过发展经济、在结构调整中增加就业岗位。加大政府对就业困难群体的扶持力度，加强就业困难地区的再就业工作。

三是社会保障水平登记失业率。在“十二五”期间，社会保障工作要有实质性推进。尤其要着力解决社会保障建设的不平衡问题。社会保障体系工作重点包括：一，加快完善社会保险制度，完善企业职工基本养老保险制度，加强失业保险、工伤保险、生育保险等制度建设。进一步扩大基本养老保险覆盖范围，力争 2015 年农村参保率达到 80%；在建立和完善基础养老金的省级统筹的基础上，为实现全国统筹打好基础。完善做实个人账户养老金的办法途径。二，加强以农村最低生活保障制度为重点的农村社会保障体系建设；到 2015 年，农村最低生活保障制度覆盖 70% 的农村人口。三，加快完善城乡社会救助体系。“十二五”期间，针对低收入居民的特殊需要和实际困难，逐步增加社会救助资金投入，包括医疗救助、教育救助、住房救助等在内的各项特殊需要救助制度。四是继续加大各级财政对社会保障的投入力度。

四是平均受教育年限，2015 年，大学入学率达到 60%，人均受教育年限达到 12 年。

五是 R&D 投入占 GDP 比重，国家对 R&D 的投入达到 GDP 的 2.5%，科技实力总水平进入世界前 10 名；单

位能源消耗所创造的产值比 2010 年提高两倍；进入全球 500 强的企业达到 10%，企业 R&D 投入的份额占到 70%；半导体晶片产值占全国 GDP 的 1.0%（中等资讯化社会水平）。

六是资源和环境发展目标，从能源总产量与可开采量来看，到 2015 年，煤炭产量达到 33 亿吨以上，石油 2 亿吨以上，天然气 1600 亿立方米以上，地面抽采煤层气 100 亿立方米，铁、铜、铝土矿、钾盐等重要矿产国内保障程度保持现有水平或得到提高：矿产资源合理利用与保护水平明显提高，重要优势矿产开采总量得到有效调控，矿产资源开发利用布局不断优化。到 2015 年，大中型矿山比例达到 10%以上，完成约 50 处重要矿产地储备，矿产资源总回收率与共生矿产综合利用率平均提高约 5 个百分点。矿山地质环境和矿区土地复垦状况明显改善；到 2015 年，新建和生产矿山的地质环境得到全面治理，历史遗留的矿山地质环境恢复治理率达到 35%以上，矿山废弃土地复垦率达到 30%以上。

七是耕地面积与森林覆盖率方面，2015 年的耕地面积不低于 18.1 亿亩，粮食作物播种比重不低于 64.7%，单产要达到 326 公斤 / 亩。在森林覆盖率方面，2015 年森林覆盖率将达到 26%。

八是可再生能源比例应该从现在的 8%再提高十几个百分点；进一步大幅度提高清洁煤炭消费比例：单位 GDP 能耗再提高 10%。二氧化碳排放量减少 10%。

【“十二五”规划中国企业发展展望】

看看世界 500 强的榜单，2009 年世界 500 强中内地企业共有 34 家，2008 年内地企业 25 家，2007 年内地企业 22 家，2006 年内地企业 19 家。透过这组数据可以看到中国企业的发展速度明显加快。从中国企业的发展历程看，从改革开放到现在，许多企业渡过了生存期，海尔们经过多年的高速发展，目前正承受前所未有的“高原反应”。无疑，“十一五”期间这些企业对“不良反应”开始适应，并进入不断探索，以寻求突破。“十一五”时期更多的是试验、探索、纠偏、找路，那么经历了这些之后，中国企业的能力和综合实力会逐步提升。未来的“十二五”将是这些企业调整和突破的关键时期。

中国企业能突破了现有的地位和格局，才能真正在世界舞台上施展才华，赢得一些之地，甚至取得领先地位；不能突破，意味着可能丧失现有的地位，甚至退出竞争舞台。事实上，“十二五”这样一个时间段正好处于承上启下的关键时刻，从中国的发展历史和渗透到中国人骨子里的聪明顽强来看，真正的世界级企业一定会涌现。可以预料“十二五”期间将会有更多的非国有的中国企业跨入世界 500 强行列，华为、海尔、联想、美的等，只有这些企业成为真正的世界级品牌，才能真正展示中国制造的实力，也才能真正说明中国经济的真实实力，也才能说明中国在世界中的地位真正走向复兴。

目前，中国企业又到了要编制“十二五”规划的时候，未雨绸缪，未来的“十二五”将是“中国制造”实现产业转型和跨越提升的关键时期。之所以提到产业转型和跨越提升是基于以下几个方面的判断

1、从“机会派”到“实力派”

中国企业的起家和发展，大多是依靠把握市场机会发展起来的，但发展到现在，市场的机会已经不像以前那样比比皆是，那样易于辨识和把握，企业的竞争正在由以前的“机会竞争”发展到“综合实力”的竞争。目前许多企业仍然是机会导向的思维和竞争模式，显然这是无法适应当前和未来市场环境的要求，综合竞争力才是中国企业未来真正决胜的关键。中国企业需要的是从目前的“机会派”向“实力派”的转型。

2、从“中国制造”到“世界品牌”

低成本劳动力、超强的模仿能力、知识产权保护不力等带来的“中国制造”低成本优势正在大幅提升中国的影响力。随着进一步发展，这种影响力也在制约着中国企业的发展，品牌缺失正在成为制约中国企业发展的因素。下苦力，不赚钱，给别人打工，对于发展中的中国企业来说，毕竟不是长久之计。中国政府首次的全球广告就证明了中国制造需要得到世界的认可，也意味着未来从中国制造向世界品牌转型的开始。接下来的“十二五”将会成为中国的世界级品牌塑造的关键时期。

3、从“跟随者”到“领先者”

中国企业的规模在上升，但其发展的模式仍没有质的突破，在行业中仍然处于跟随者的地位，主要表现在不掌握核心技术、商业模式单一、系统管理能力偏弱、规模大而盈利能力不强。在企业成长和与世界级企业同台竞技过程中，中国企业仍然处在弱势地位。海尔从制造业向服务业的商业模式转型，显示中国企业从跟随者正在走向领先者。联想集团并购 IBMPC 业务显然也是寻求产业地位的提升，并借此一跃成为电脑行业的前三名。可以遇见，未来的“十二五”时期，将会有更多的中国企业真正能完成从行业跟随者到领先者的成长。

4、从“短跑冠军”到“长跑冠军”

中国企业从“十一五”甚至更早就提出了，要做百年企业，要基业常青，但口中喊的是一回事，行动上是一回事。在实际竞争中仍然是以各种短视的招法为主要竞争手段。支配中国企业的管理思维和行为仍然是以短期利益为导向的，综观那些世界级企业，“十二五”期间，中国改革开放中涌现的一批优秀企业都将进入真正的而立之年，而这一时间正是考验企业生死的关键时刻。中国企业能够度过这一时期，并开始和逐步适应“高原反应”，将能真正实现从“短跑冠军”到“长跑冠军”的跨越。

以上几点可以看出，中国企业的转型正处于一个跨越发展能否成功的关键节点，前面无路可寻，成败则影响较大。探索的大幕已经拉开，未来就看能力有没有提升，能不能突破？“十二五”无疑将是转型取得跨越和突破的关键时间节点。有鉴于“十二五”时期的关键和其作用的重要，“十二五”规划对中国企业来说就有着非常特别的意义。因此，中国企业在“十二五”规划制定过程中必须注意企业发展的前瞻性、突破性、创新性。

【“十二五”规划中国城市发展展望】

继 2004 年中国城市论坛北京峰会上推出《中国城市“十一五”核心问题研究报告》之后，中国城市论坛峰会再次发布了北京国际城市发展研究院最新研究成果——《中国城市“十二五”核心问题研究报告》。报告在全面评估中国城市“十一五”规划实施效果的基础上，重点分析了“十二五”时期城市发展面临的主要矛盾和问题。

城市化正在改变我们的生活，并深刻地影响着中国发展的进程，也影响着世界发展的进程。到 2008 年底，我国的城市化率已达到 45.6%，我国的城市人口已达到 6.07 亿。如果按照 1% 的速度增长，到“十二五”期末，我国的城市化率将超过 50%，或者说，我国的城市人口将超过农村人口。城市人口的增长将带来交通、环境、能源、就业等方方面面的变化，这些变化将改变城市的经济结构、消费结构、文化结构和社会结构。”这些结构的变化又将引发新的能源革命、新的产业革命和新的生活方式革命，这三大革命必将成为未来城市发展新的增长点。基于这个判断，“十二五”期间将是城市发展的关键时期。

专家预测,当前,国际金融危机深刻地影响着经济、社会 and 我们的生活,也深刻地影响着中国城市的发展。虽然国际金融危机还具有诸多不确定性,但这场危机必将会过去,中国经济必将率先复苏,并有望成为拉动世界经济复苏的重要引擎。后危机时代将呈现十个方面新的趋势。

一是世界经济“回归实业”。二是世界金融体系正在重建,世界经济政治新格局正在重新洗牌,中国有理由成为国际金融新秩序中的主角之一。三是城市经济进入高成本时代。四是通货膨胀与紧缩并存。五是政府主导作用更加明显。六是世界经济进入“低碳时代”。七是新兴市场国家在危机后占有更大发展先机和空间。八是世界主要发达国家消费率降低储蓄率提高,对于发展中国家来说依靠出口拉动增长已不现实。九是贸易保护主义加剧。十是国进民退导致中小企业发展陷入困难。连玉明解释说,一方面,民营企业在市场寒冬中难以抵御风险,进而濒临破产或转型;另一方面,国有企业不断通过政策优势和资金垄断加速国有化进程,从而使市场化民营化竞争愈加激烈。

【“十二五”规划长三角发展展望】

1、城市化的新趋势

必须要看到,前30年中国推进城市化速度非常快,而后30年城市化会出现新的特点,这跟未来整个经济、整个工业化发展关系非常大,甚至跟整个国际化关系都非常大。这里面可能有几个方面,我们可以来探索。

第一,城市能级。前30年城市化发展速度非常快,但主要是以单体城市或者独立的城市发展为核心,而新一轮城市化主要是以城市群进一步崛起为标志,这可能是一个很明显特点。推动城市群进一步崛起的一个重要支撑点就是交通格局的大提升。以长三角为例,改革开放以后,长三角交通大致已经历了三个时代:第一个是铁路时代,当时长三角交通主要依托的是浙赣和沪杭两条铁路;第二个是高速公路时代,随着上世纪90年代高速公路的大规模建设,高速公路成了连接长三角区域的主要通道;第三个是跨海大桥时代,大桥的建设把长三角的高速公路进一步连起来了,拉近了各城市的距离。从全国来说,也经历了这样一个过程,中国的前一轮城市化依托的主要是高速公路,2004年全国的高速公路规模为2.4万公里,到2008年应该是6.5万公里,大量高速公路建起来,带动城市的快速发展。而新一轮城市化的发展,主要将以城市内部的立体交通和城市之间的轨道交通为主导。从城际轨道来看,长三角除了沪宁高铁和沪杭高铁以外,将来各个城市的城际轨道都会连接,这种连接所带来的新的城市化格局,跟过去的城市化相比显然发生了一个质的跳跃。可以认为,支撑中国前一轮城市化的是水泥、钢筋,而新一轮城市化则需要由高科技来支撑。

第二,城市产业。未来的城市产业将会以城市群的崛起为基础,出现两方面的进化:一是城市产业会更加趋向服务化和高端化,二是城市之间的产业分工会越来越明晰。理由有两条:首先,是我国国际化的进一步深入。自从中国加入WTO以后,市场也好,资源也好,科技也好,产业也好,国际化程度已越来越高,中国将全面融入全球化。其次,是市场化的进一步提升,随着国有经济的进一步改革,中国市场化程度会不断提升。随着国际化和市场化的不断推进,其背后将会产生大量的服务需求。因为在国际化、市场化的条件下,产品的交易、资金的筹措、资源的筹集,已不可能由一个企业或者几家企业完成整个过程,它必须要有大量的服务,这些服务包括金融、贸易、航运,也包括其他一些生活性服务和社会性服务,而这些服务必将由各个城市群尤其是核心城市来完成。因此,相信未来的城市产业会更加注重服务型产业和高端产业的发展。同时,也相信将

来城市产业不仅会向高端化、向服务化这个方向发展，而且随着市场的作用，城市之间的产业分工也会越来越明晰。这是前30年和后30年城市产业发展的一个重要特点。

第三，城市管理。将来的城市管理会越来越复杂，现在这种交通格局和未来的城市化格局，一方面将使人口进一步向城市群集聚，目前老概念的长三角16个城市户籍居民为8600万人，居住半年以上的常住人口至少有3000万人，16个城市的实有人口已接近12000万人，未来还有进一步扩大的趋势；另一方面由于交通的便利化，将使人的流动性越来越大。所以，将来城市管理的难度会越来越大，越来越复杂，这就迫使城市之间制度的一体化，以及其他各方面连接的加强。同时，人口的大规模化和复杂化，将为城市就业、教育、医疗以及其他各方面的社会保障和服务提出更新、更高的要求，城市管理在公共服务方面也会有极大的变化。

2、工业化的新趋势

下一阶段，中国会出现新一轮工业化趋势，将对整个发展起到非常大的影响。那么新一轮工业化到底要解决什么问题，这是搞“十二五”也好、长期思考也好，必须要考虑的。在未来一轮工业化当中必须要突破的有四个方面：

第一，装备工业化。首先要突破工作母机、工作机械，我们什么产品都在生产，但是生产的工具大量依赖于发达国家。我们生产中有大量流水线、工作母机，特别是一些数控机床等，都得从国外进口的，目前机械装备中进口的比例大约还在60%左右。中国如果在新一轮工业化当中不去突破这个环节，那么这个工业命脉永远是掌握在人家手里，这一条非常重要。二是要突破交通设备。交通设备从天上到地下到海里都需要突破，比如轨道交通设备，现在就是一个地铁车厢我们都还得从德国进口，其他方面包括航空设备、水上交通等等，对发达国家的依赖度也很高。中国的工业化如果不提升，不往这个方向努力，将来我们拉动的是西方的工业化。三是要突破装备业的整个控制系统。我们有很多方面的控制系统，目前对国外的依赖度都很高。此外，我们现在虽然是造船大国，但航海设备的控制系统、航空设备的控制系统，很多东西还是依赖于国外。装备工业如果还像过去这样走，肯定是不行的，这是未来几十年里必须解决的问题。

第二，材料工业。目前我们的材料跟国外的材料相比差距太大。我们的钢材生产已是全球的大户，但我们用的高端材料还是得进口，不要看现在进口的规模不大，但进口材料的价格比出口的不知道高多少。譬如说现在已能搞风力发电机了，但据业内人士介绍，国外做的风机叶子可以比我们长、比我们宽，但分量比我们轻，因为材料不一样。没有好的材料，很难生产出好的产品，在下一轮工业化当中必须要突破的是材料工业。

第三，传统消费品工业。中国有不少原来具有优势的传统消费品“死”掉了，比如上海以前的“老三件”，其中有一个是手表，上点年纪的人可能都知道上海的“上海牌”、“春蕾牌”手表。现在上海还有手表厂吗？几乎没有了，仅留下的是杨浦区的一个小企业，有几个老工人，他们给瑞士的手表生产机芯，一个机芯可以卖到8000多元人民币，但是没有规模，等这些为数不多的老工人退休了，这个行业在上海可能也就消失了。类似这种消费品工业是典型的都市型时尚工业，附加价值极高，而且没有污染，物质消耗又不高，随着人们生活水平的不断提高，对这类高档的时尚消费品的需求会越来越大，但是中国却没有自己的品牌。因此，这些消费品中国是需要突破和提升的。

第四，跟进新兴产业。我们有一些新领域必须要跟进，这些东西在未来工业化中应该要花大力气推进，要紧紧跟上国际新兴工业化的潮流。

3、集约化的新趋势

下一轮中国发展必须要集约化。首先是土地的制约，中国 960 万平方公里，容纳了 13 亿以上的人口，而美国 940 万平方公里，人口却刚到 3 亿；加拿大 970 万平方公里，只有 3800 万人口，比上海人口多一点，中国的人口规模之大，是世界上任何一个国家都不能比的。特别是沿海地区，目前长三角 16 个城市土地面积占全国的 1/96，容纳的人口占到全国的 1/10，这种态势迫使你不集约也得集约。现在沿海地区都在叫有项目没土地，像长三角这种地方，将来这个问题会越来越突出。

第二是资源的制约。现在中国用的能源，实际上进口的原油已占到消费总量的 50%，矿石进口在全球海运出口矿石中 52% 是中国人进口的，日本人进口了 12%。在这样一种环境下面，不集约也不行，必须要降低能耗，要降低物耗，提升提高产业附加价值，这是一个必然趋势。

第三是水资源的制约。中国大量城市缺水，随着工业化的进一步推进，水资源会越来越紧张，也必须集约用水。

4、消费高档化的新趋势

改革开放，中国取得了大发展，老百姓富起来了，生活好起来了，中国的恩格尔系数已经从 50% 多降到了 36%，人们对购买高档消费品的欲望越来越强，你看国际上买高档化商品的很多是中国人，这说明了一种趋势，可以说是未来中国的一种必然趋势。我们的工业化也必须适应这种趋势，这也是一个很明确的方向。中国的新一轮城市化趋势、新一轮工业化趋势、新一轮集约化趋势和新一轮消费高档化趋势等四大趋势，在“十二五”规划的制定中，特别是沿海地区必须考虑。

各方观点荟萃

【吴敬琏:对“十二五”规划的四个意见】

著名经济学家、国务院发展研究中心研究员吴敬琏表示，一个好的发展规划应当是吸取之前的经验，对重大问题有持续深入的研究。对“十二五”我们大家有很高的期待，我想提几点意见。

第一要总结“十一五”的经验，我看我们“十一五”规划是个很好的规划，但是他的实际的进展不多，做一个好的规划，怎么样从过去 4 年总结出经验来，我们“十二五”能够制订一个好的规划。

第二是教育，以效率提高为基础的增长方式，已经 30 多年了，30 年中有很多进展，一方面深化，另一方面丰富了。对于干部和群众的教育都是个很大的问题，这个教育要编点教材还是什么，能够一层层展开，一直到落实。要进行全面教育。

第三，对一些重大问题要进行研究，在制订的过程中和执行过程中都会提出很多问题，但是这些问题需要深入的研究，然后根据研究的结果制订具体措施。

第四，我们要学我们过去 30 年一个好的办法，要放手，让各个地方来创造，而我们这些企业家可以跟地方同志相结合，总结各个地方的经验和教训，因为地方有自己的特点，如果能够发挥大家创造性的话可能更好，所以我建议我们要多关注和地方一起创造一些区域性经验提供各地参考，用一定方式交流。

【杨万东：“十二五”规划关注低碳经济】

中国崛起和高碳经济，也形成了一个对应关系，因为中国是以中国制造和世界工厂的形象在最近30年不断崛起的，中国崛起伴随着中国能源消耗不断增加，也是中国对世界的资源依赖越来越严重的过程。”中国人民大学教授杨万东表示。

众所周知，工业革命以来世界制造业由西方工业发达国家主导，几百年间向空气中排放了大量的二氧化碳。令人费解的是，为什么布什政府退出了《京都议定书》，但奥巴马政府高调宣布要加入世界气候谈判，要加入这个气候政治的舞台？这个气候问题已从经济问题变成了政治问题，也就是说美国的核心利益实际上是美元保卫战，通过变碳经济为碳政治，采取碳经济向碳政治的转变来换取美国在国际上的地位。”杨万东认为，“这对中国就是一个外部的压力，因为美国在新能源上已经有了很多的技术储备，美国产业的服务业化和远高于发展中国家的科技水平，使得美国在碳经济方面又可能占先。美国可能通过低碳经济的发展纠正过度偏重金融业的经济结构，通过美国实体产业的竞争力的回升解决美国国内严重的失业问题。所以，中国必须要深度的开发经济，然后通过技术的变迁，通过国际谈判的中应用权益的争取，来赢得自己国内的发展空间。

气候变化有周期因素，有太阳活动，有火山爆发的影响，在工业革命之后则主要是人类活动，除了工业活动，战争、核试验、现代化的生活以及能源结构都是气候变化的原因。2007年年底爆发的金融危机对美国的金融业形成了一个定向爆破，那么这个定向爆破之后美国现在面临一个战略选择，按奥巴马的话说，美国不能继续依靠金融巫术来维持美国经济的发展和美国人民的生活了。美国要调整进入到一种新的发展方向，那么这个新的发展方向就是现在所宣传得比较普遍的低碳经济的发展，是新能源、智能电网和生物技术，这些东西成为美国的新的产业选择和战略选择。

WTO是我国强制性的制度变迁，低碳经济模式又是一次强制性的制度变迁。碳关税最早由法国前总统希拉克提出，针对未遵守《京都协定书》的国家课征商品进口税。意图在欧盟碳排放交易机制运行后，避免欧盟国家所生产的商品遭受不公平竞争。2009年6月22日，《美国清洁能源安全法案》获得众议院通过，该法案规定，美国有权对包括中国在内的不实施碳减排限额国家进口产品征收碳关税。碳关税目前世界上并没有征收范例。但是欧洲的瑞典、丹麦、意大利，以及加拿大的不列颠和魁北克在本国范围内征收碳排放税。

对经济学的挑战主要是温室气体排放的全球性，建立碳排放“限量及交易”(cap-and-trade)机制，内部化碳排放的负面性。从具体的效率标准来看：并不是“帕累托最优”，而是“卡尔多—希克斯补偿原则”意义上的效率标准。按照这一效率标准，在社会的资源配置过程中，如果那些从资源重新配置过程中获得利益的人，只要其所增加的利益足以补偿(并不要求实际补偿)在同一资源重新配置过程中受到损失的人的利益，那么，这种资源配置就是有效率的。

【国家行政学院经济学部：“十二五”规划应突出三个功能】

在制定“十二五”规划过程中，首先应研究的问题，是如何定位“十二五”在未来中国经济与社会发展阶段中的地位和功能。如果“十二五”仅仅是目前发展阶段的延续，那么“十二五”规划就属于在延续现有发展战略与路径基础上的完善性规划。但是，鉴于中国与世界经济的发展阶段与大势，在中国改革开放经历了30

年之后,“十二五”将是中国经济与社会发展的转型期、拐点期。在这样一种背景下,我们对“十二五”规划的研究,就需要一种从战略转型的高度与长周期发展趋势的大视角,来定位“十二五”规划的地位和功能。建议“十二五”规划应当突出三个功能:一是保证不能犯方向性错误的目标导航功能;二是聚焦结构转型战略的奠基功能,三是探索新发展模式的创新激励功能。

一、“十二五”规划是国际经济拐点转型与中国经济社会拐点转型的重叠期

世界经济发展史表明,全球性经济危机往往会成为催生重大科技创新和新兴产业崛起的动力与契机。1857年的世界经济危机引发了以电气革命为标志的第二次技术革命;1929年的世界性经济危机引发了战后以电子、航空航天和核能等技术突破为标志的第三次技术革命;2000年美国的高科技产业泡沫破裂,标志着IT产业作为推动美国与世界经济增长引擎时代的结束,从而演绎出了支撑美国经济增长的赌博式产业:以金融投机为内容的虚拟经济。而今,在百年不遇的金融危机的冲击与催化下,世界经济将面临着以下四方面转型:

一是世界经济格局转型:由单极向多极化转型。这次发轫于美国的世界性经济危机从根本上动摇了20世纪80年代以来美国一国独霸的单极化格局。正在形成的欧盟经济区、美洲经济区、东亚经济区三足鼎立的世界经济新格局,将成为左右未来世界经济发展的新地缘力量。

二是世界经济形态转型:从传统工业经济向生态经济转型。当代人类正处在一个多重危机并发与新经济形态兴起的时期。在当今世界遭受的金融危机与能源环境危机的重压下,探索一种更具有持续性的新兴产业、新经济形态,正逐渐成为世界各国尝试修复危机创伤、应对环境危机的新选择。特别是目前正在兴起的新能源革命、低碳经济、循环经济等酝酿着人类文明史上继工业经济之后的又一次新经济形态革命,这是我国“十二五”期间亟须关注与研究的新趋向。

三是世界经济增长动力转型:以新能源产业、智能产业、低碳贸易、文化产业与有机农业为主导的新型产业,正在成为世界各国争相进入的新领域,获得新优势竞争的新高地。新兴产业的兴起,标志着推动未来世界经济增长的动力正在从传统产业向新兴产业转型。

四是国际社会价值趋向转型:从单一的物质价值观向多元化的生态价值观、文化价值观、人本价值观转型。在经济、能源与环境多重危机的冲击下,当代人类开始从文明的高度反思来自西方主导的文化范式与价值观;推崇天人合一、系统整合、和谐共赢的东方价值观与东方智慧,越来越受到国际社会的认可。在危机催化下的一个多元文化复兴时代正在来临。

上述正在发生的四方面转型,不是局部的转型,而是涉及多重危机催化下的人类文明形态、经济形态、增长模式与文化范式拐点式转型。自工业革命以来,历次技术革命与经济革命,始终是在西方世界范围内进行。目前世界性的拐点转型与前几次有一个根本性的不同,就是正在兴起的东方世界开始进入到世界转型的大势之中。特别是当代中国已经不是这个转型的旁观者,而是成为当代世界转型多极文明力量不可缺少的新成员。此外更需要我们关注的是,同样处在转型发展中的当代中国,所遇到的转型内容与发展难题,与世界经济转型具有高度吻合性。在世界金融危机冲击下,迫使中国必须启动的增长模式转型,能源与环境危机给当代中国带来的压力既超过发达国家,也超过其他发展中国家。中国在世界经济发展格局中的新角色与中国同世界转型的重叠性,是中国进入“十二五”时期遇到的新情况。如何在国内转型与国际转型相协调中,走出一条适合中国的转型之路,是“十二五”期间需要回答的重大战略问题。

二、“十二五”是自改革开放以来中国经济社会发展的第三个奠基时期

经济增长在一定周期内起步阶段的发展，对后期的发展方向与模式具有导向性和奠基性作用。

20 世纪 70 年代末到 80 年代初，是中国改革开放百年大计的第一个奠基期。在这个时期以邓小平为核心的党中央做出了奠定中国改革方向与路径的三大战略决策：一是 1978 年十一届三中全会确立了全党的工作重心转移到以经济建设为中心上来，启动了中国改革开放的新时代，完成了从文化革命到改革开放的拐点转型。二是确立了中国改革开放的方针与模式，这就是在“一个中心、两个基本点”指导下坚定地走中国特色改革开放之路。三是确立了中国改革开放的战略，即增量的渐进式改革战略，而不是东欧式的激进式改革战略。中国改革开放的第二个奠基期，是 1992 年邓小平的南巡讲话，对社会主义可不可以搞市场经济的问题，做了一锤定音的回答。1992 年 10 月，党的十四大确立了中国改革的目标就是建立社会主义市场经济体制。从此使中国改革进入一个以制度创新为核心的快速发展期。经过 30 年改革开放的发展，当代中国正处在第三个奠基时期。在市场经济体制基本确立，中国国力不断加强，社会财富的原始积累已完成的背景下，目前困扰中国经济与社会可持续发展的有四大难题（或矛盾）。

第一个难题，是中国在走向工业化过程中遇到的能源与环境约束。这个难题在工业经济的框架内无法解决，需要探索新的经济发展模式。经过 30 多年的改革开放，当代中国成功地建立了社会主义市场经济。但是，在我们成功地解决了走向工业化的体制障碍后，鉴于资源与环境的约束，又遇到了通过什么样的可持续发展模式实现现代化的新难题。这个难题给中国提出的另一个新命题是：中国走向现代化不仅需要走中国特色的市场经济之路，还需要探索出一条中国特色的可持续发展的现代化之路。要突破传统工业化模式的困境，就面临着从工业经济模式向生态经济模式的转型问题，这是关系到中国未来发展方向的大战略。

第二个难题，是在改革开放 30 年中，中国依靠出口导向、投资拉动的增长动力不断减弱的情况下，如何启动与培育新的增长动力的问题。这个问题如果不能有效解决，在动力缺失的情况下，中国经济将会陷入增长低迷期。从追赶战略下形成的“导入增长模式”向依靠自主原创的“内生增长模式”转型，是“十二五”期间必须启动与推进的新任务。“十二五”面临的经济结构调整，本质上是一个增长模式转型的问题。

第三个难题，是目前中国正在进入社会财富倍增与贫富差距加大同步进行的社会发展不平衡期，如何建立一个福利共享的和谐社会的问题。社会福利公平共享的问题如果解决不好，将会使中国经济与社会发展陷入动荡困局；如果解决得好，中国将会进入一个政治与经济互动、民富与国强同步的和谐发展期。要解决好这个难题，则面临着基于 GDP 最大化的小康社会的发展模式向追求国民福利最大化的文明共享的社会发展模式的转型。

第四个难题，是政府治理国家的理念、方式与制度如何与时俱进的问题。中国经济社会发展遇到的上述三个方面的难题，都对政府管理理念、方式与体制提出了新的挑战。如果政府管理体制不能有重大突破，则会损伤政府公信力，经济与社会管理有失控的风险。中国政府改革面临的挑战，已经不仅仅是政府职能转变的问题，而是政府治理社会模式的转型与创新。

上述四个方面的难题与矛盾，是关系到中国未来长远发展的方向选择与模式创新的战略问题。虽然这些问题不可能在“十二五”期间得到全面解决，但必须在“十二五”期间做出战略性回应。这是关系中国未来一段时间发展的奠基性工作。

三、目标导向、结构调整与模式创新应成为“十二五”规划的重点

“十二五”时期在未来中国经济社会发展的关键性与奠基性地位，决定了我们在制定“十二五”规划时，

应突出“十二五”规划的三个功能：

一是要发挥对未来发展的战略目标导航功能。“十二五”是中国经济与发展转型的拐点期，这个时期关键的问题是，我们不能犯方向性错误。“十二五”规划能否发挥好对中国经济与社会发展的导航功能，尤显重要。

二是我们必须聚焦战略结构调整，发挥“十二五”规划的奠基功能。通过战略结构调整为中国中长期发展奠定基础，是“十二五”的核心任务。

三是要从系统整合的高度，探索中国经济、社会发展新模式。在改革开放的30年中，我们成功地完成了社会主义经济制度与市场经济的嫁接式组合，形成了具有中国特色的市场经济体制。在更高的平台上探索中国发展的新模式，是“十二五”规划应重点解决的难题。

处在转型期的“十二五”，我们需要走出线性、存量思维的定势，从非线性、增量思维的高度探索中国经济与社会发展的新路径与新模式。不可否认，我们在走向“十二五”的过程中面临着一个巨大的思维障碍，就是中国改革开放30年取得的巨大成功。成功的惯性极易使我们陷入对既得利益的保护，对成功模式的过度依赖，导致思维转型受阻，这是值得我们认真思索的大课题。

【中央党校教授：“十二五”规划应重点解决富民问题】

在我国历史上前十一个计划或规划中，政策重点主要集中在经济发展即“强国”的诸领域内，这是由当时经济发展的迫切性决定的。周天勇说，改革开放三十年来，中国经济增长年均9.8%，人均GDP从1978年的200美元增加到了2008年的3200美元，发展取得了令世界瞩目的成就，这为在“十二五”期间乃至更长一段时期，着力解决公平分配和“富民”问题奠定了物质基础。

周天勇提出，要综合和全面地解决分配不公、居民分配在GDP中的比例下降、地区发展不平衡等问题，在“十二五”规划中，一是要制定和实施加速城市化和人口区域间流动的战略，推进农业剩余劳动力和人口向城市和城镇转移，推进中西部地区的剩余劳动力向沿海发达地区城镇转移，进而使剩余劳动力向工业，特别是向服务业转移；二是要制定和实施促进小企业发展的战略规划，这是扩大就业、提高收入、稳定社会的当务之急；三是要制定和实施加速发展服务业的战略规划，并以各部门的体制改善和政策促进相配套，真正使服务业成为我国吸收劳动力就业的领域；四是要制定一个长期的提高国家福利的战略规划，为建立一个有竞争力和公平正义的社会主义福利国家打下基础。

周天勇强调，“十二五”期间要较好地解决分配不公问题、要富裕人民群众，重要的是要解放思想，即分析问题和思考办法要从“公要多一些，私要少一些”、“计划要多一些，市场要少一些”、“政府负主要支付责任，社会居民主要接受国家福利”、“公平重一些，效率轻一些”等传统的思维定式中解放出来。总之，解决问题的大思路、方向和路子一定要正确，要敢于触动政府本身、各部门和各阶层的利益，坚决地推进一系列的改革，才能真正向分配公平、人民富裕的目标迈进，最终建设一个美好的共同富裕的社会主义社会。

【港报：中国编制“十二五”规划须重视三方面】

距离中国2020年全面建成小康社会只有两个“五年规划”期了，“十二五”规划编制和执行得如何，对于中国能否如期实现“全面小康社会”目标，至关重要。《经济导报》载文称：“十二五”规划涉及的全局性、

战略性重大问题一定很多，文章着重关注了三个方面：

一是要切实转变经济发展方式。去年国际金融危机发生后，中央和地方政府以投资拉动经济增长的政策取向一定程度上延缓了优化经济结构的进程。数据显示，1981、2000、2008三个年份全社会固定资产投资总额分别为961亿元、32,917.7亿元、172,291.1亿元，对当年GDP的贡献比例分别为26.7%、34.3%和41.1%，按照支出法计算，同期对GDP贡献的固定资本形成总额分别是1,339.3亿元、33,844.4亿元、126,209.5亿元。随着投资对GDP贡献比例增加，1元钱的固定资产投资对GDP的贡献逐年下降，分别为1.39元、1.03元、0.73元。数据证明，主要依靠投资拉动经济增长难以继续，必须花大力气调整和优化经济结构，转变经济发展方式。

二是要提高企业的创新力。“十二五”规划应当以提高企业创新力为着力点，同时利用社会主义集中力量办大事的优势，组织好若干重大科研项目的攻关，争取“十二五”规划期间在若干前沿科技领域缩小与国际先进水平的差距，提高制造业的整体水平和竞争力。

三是要通过改革和制度创新，充分实现改革、发展成果让全体人民分享。1978-2008年，中国GDP由3,645.2亿元增长到300,670亿元，增长了81.48倍；而同期城镇居民人均可支配收入由1,510元增长到15,781元，仅增长9.45倍；农民人均纯收入由686元增长到4,761元，增幅只有5.94倍。同时，城乡之间、地区之间、城市或乡村不同阶层之间，收入分配差距和社会保障水平更有天壤之别。通过改革和制度创新缩小人民群众的收入和保障水平，直接关系到全面小康社会目标的实现，应当成为“十二五”规划的重中之重。

【罗奇：中国“十二五”规划三大建议】

摩根士丹利亚洲主席史蒂芬·罗奇向中国“十二五”计划提出扩大服务业范围等三大建议，走出旧的经济模式。罗奇认为，2009年中国经济虽然保持了稳定增长，但发展非常不平衡。他个人向2010年即将实施的“十二五”计划提三大建议：一是保障私有财产，增加养老金、失业保险等，减少预防性储蓄；二是支持农村家庭收入。从税收政策等方面增加农民收入；三是规划大规模服务性行业范围。目标是吸收劳动力，将产业从资金密集型向人力密集型转移。

【两会委员：将海西列入“十二五”规划区域发展重点地区】

在本次全国政协会议上，福建省全国政协委员洪捷序向大会提交提案，建议将海峡西岸经济区列入国家“十二五”规划确定的区域发展战略布局重点地区。海峡西岸经济区东与台湾地区一水相隔，北承长江三角洲，南接珠江三角洲，是我国沿海经济带的重要组成部分，在全国区域经济发展布局中处于重要位置。国务院《意见》的出台，表明海西发展战略已从区域发展战略上升为国家战略，海西在全国发展大局中的战略地位更加突出，在促进祖国统一大业中的重大作用更加凸显。提案指出，加快建设海西既是实现福建自身发展的需要，也是中央决策和国家战略的重要组成部分，具有重大的经济和政治意义。

一是有利于完善我国沿海区域经济布局；二是有利于在加快东部发展中发挥福建沿海港口、外向带动、对台合作、生态资源和对内连接等优势；三是有利于更好地服务中部崛起和西部开发，通过构建以铁路、高速公路、海空港为主骨架主枢纽的海峡西岸现代化综合交通网络，为促进中部崛起、西部开发提供快捷顺畅的“新

的对外开放综合通道”；四是有利于加强两岸交流合作，推动和平统一大业。

华经纵横“十二五”规划课题观点

【北京华经纵横咨询有限公司“十二五”规划重大课题研究项目启动】

“十二五”规划是我国妥善应对国内外发展环境重大变化的五年规划，是深入实践科学发展观、全面落实党的十七大提出的战略目标的重要时期，也是全国各城市、各产业积极应对国内外发展环境重大变化，加快推进经济转型升级的关键时期，科学制定和实施好“十二五”规划具有十分重要的意义。

2009年，是编制“十二五”规划的启动之年。为配合各地做好“十二五”规划前期研究工作，北京华经纵横咨询有限公司在充分讨论和广泛征求专家意见的基础上，正式推出“十二五”规划大课题研究”专项课题研究，以便于更好的开展规划研究和编制工作。

2010年，是编制“十二五”规划的关键之年。作为中国未来5年经济和社会发展行动纲领的“十二五”规划的编制被赋予了艰巨的任务，北京华经纵横咨询有限公司积极组织了一批专业的强势团队。现阶段是“十二五”规划制定的关键时期，我公司凭借多年的产业规划与分析经验，在“十二五”规划上已拥有了严格并科学的思路和方法，具体如下：

按照党的十七大提出的发展新要求，分析总结“十一五”经济社会发展主要成绩、存在的问题及“十二五”面临的发展形势，提出“十二五”时期经济社会发展的指导思想和基本原则，明确“十二五”发展的重大战略、主要目标、重点任务和政策取向。

另外我们通过分析“十二五”期间各地区经济社会发展面临的宏观发展环境、战略机遇、有利条件和不利因素，包括国际国内形势变化趋势、国家宏观调控的政策取向对本地发展的影响等。围绕贯彻落实科学发展观，按照党的十七大确定的增强发展协调性、扩大社会主义民主、加强文化建设、加快发展社会事业、建设生态文明、全面建设小康社会要求，研究提出各地区“十二五”规划指标体系，并提出经济、文化、科教三个方面的量化指标，以及结构优化升级、节约能源资源、保护生态环境，发展公共服务和提高人民生活水平等方面的主要目标和量化指标，并对主要目标展望到2020年。

【“十二五”规划重点在于解决三大问题】

金融危机后，怎样制订“十二五”规划？在目前的形势下制订一个好的规划有一定的困难。北京华经纵横咨询有限公司“十二五”规划课题组认为：“十二五”规划对于要干一些什么事，怎么干，干到什么程度，已经很清楚，那就是转变发展方式，发展城市化等。在思想上也都统一了，但对于怎么做却缺乏研究，也缺乏有效的政策和措施。

第一，如何编订有可操作性的方案。有人认为“十一五”规划制订得挺好，但是从几年来的实施情况看，效果并不太理想。这段时间增长更多地偏向于靠投资、出口拉动经济。从产业结构上，本来“十一五”希望服务业更多地带动经济发展，但实际结果是工业发展大大快于服务业的发展。从城市化发展看，“十一五”城市

化的进展不是很理想，主要困难是农民工市民化。另外区域发展方面，“十一五”规划提出来要建设主体功能区，事实上行政主导的，行政区域经济还有所强化。

第二是如何确定“十二五”规划的主要目标。比如GDP，“九五”计划确定增长速度为8%，实际增长是8.6%；“十五”确定是7%，实际是9.5%，计划指标与实际完成差距比较大。这里面原因很多，其中一个重要原因是计划经济留下来的规划体制问题“十二五”期间如果还是按照这种方式做，还是改变不了过去的路径。到底怎么转变发展方式？主要还是一个如何确定约束性指标的问题“十一五”规划将目标分为两类，一个是预期性，一个是约束性，从目前的执行情况看，节能减排两方面效果最好，原因就是作为约束性指标，它落实到了各个地区。“十二五”期间主要污染物减排指标，可能在原来指标的基础上考虑增加指标。

第三个问题，如何推进城市化问题。关于农民工市民化，如果没有农民工市民化，城市化的所有好处就不存在，又会变成土地的城市化，人口半城市化。城市化战略在10年前就提了出来，这10年间城市的变化非常大。但光是土地的城市化，没有人口的城市化，消费起不来，最后还是走回到投资拉动经济的老路上结构。

华经“十二五”规划课题组表示：“十二五”规划的定位十分重要，只有明确好规划的定位才能使规划可行，也只有准确把握好经济、社会体制的发展模式、结构，调整好经济发展与人口、资源、环境相协调的发展关系，才能科学把脉我国经济与社会和谐发展。

【“十二五”规划：扩大内需是主要方向之一】

国际金融危机最初源于2007年下半年美国爆发的住房次级贷款危机，已经从初期的国际金融危机演化为全球性经济危机。对于我国的影响自2008年下半年逐渐显现。这一次经济危机的波及面之广、冲击力之大远远超过1998年爆发的亚洲金融危机，也在许多指标和方面超过上世纪30年代爆发的全球性经济危机，因此可以被看作百年一遇。按照世界经济史上的经济周期规律，一次经济危机自爆发、加深到稳定，再到复苏，长者5-8年，短者3-5年，前后平均5年左右。考虑到21世纪以来知识、技术、信息经济的突飞猛进，极大地增强了世界经济的自我修复和调整能力，这次经济危机的周期乐观估计也要持续3年左右。

目前，我国从整体上看仍然处于工业化和城镇化加快推进阶段，全球经济危机的爆发不会改变我国经济发展总的趋势，但是加入世贸后我国与世界经济的联系日益加强，在这次全球经济危机中不可能独善其身。现在我国距离“十一五”时期结束还有半年的时间，乐观估计在“十一五”末全球经济危机及对于我国的影响发生根本性变化，这样“十二五”规划正好处于经济周期的回升期。但是，也不排除进入“十二五”后全球经济危机的阴霾仍然尚未完全消散，这些可能性情景分析都应在“十二五”规划制定时给予充分的预计和应对之策。

“十二五”时期面对国际形势的新变化、新特点和我国发展面临的新情况、新问题，华经纵横“十二五”规划课题组表示：“十二五”规划要深入研究解决好扩大内需、增强自主创新能力、促进城乡区域协调发展、改善民生、节约资源保护环境、提高开放型经济水平等影响中国长期发展的重大问题，其中扩大内需仍是经济发展的主要方向之一。

“十二五”时期正处于国际金融危机爆发后战略调整的关键阶段，必须将扩大需求的着眼点放到国内需求上来，夯实扩大内需的基础性环节和配套性工作，要着眼于2020年国家一系列战略目标的确定和要求，着力培育和提升国内消费需求对于经济增长的拉动作用。（完）