

“十三五”规划怎么编 五大看点管中窥豹



十八届五中全会将于今年10月召开，会议主要议程是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。

“十三五”规划如何编？经济增速如何定、转型升级如何转、新经济点在哪里、重大领域的改革措施如何推进，都是非常重要的议题。

证券时报记者 许岩

今年是“十二五”规划的收官之年，也是“十三五”规划的谋篇布局之时。

“十三五”规划的时间节点很关键。一方面，“十三五”正处于三期叠加、转型升级的关键时期，同时又是完成第一个百年目标时间节点的最后五年，特殊时点决定了“十三五”目标的重要性。

“十三五”规划的时间节点很重要，一方面，按照中共十八大的要求，到2020年，中国将全面建成小康社会；另一方面，这是本届中央政府领导班子制定的第一个五年规划。经过两年多的当政之后，正是本届领导班子重大执政思路已经明确，进入推进落实政策的时候。

可以肯定的是，制定“十三五”规划也是到了一次全面审视中国经济和发展的重要时刻。

过去两年，以十八大和十八届三中全会为重要节点，本届领导班子提出了全面的经济社会发展方案，各项措施正在陆续落实开展，可以预见，接下来几年将是全面改革方案见成效的时期，经济增速如何定、转型升级如何转、新经济点在哪里、重大领域的改革措施如何推进，都是非常重要的议题。

经济增速：有能力实现“7%左右”增长

中国已经摒弃了唯GDP论的做法，但稳定经济发展仍是第一要务。

在十大目标中，保持经济增长仍然排在第一位，可见，经济增长在本届领导班子的政策取向中仍然具有核心的位置。的确，正如中央指出的，我国发展必须保持一定速度，不然很多问题难以解决。这一点在各级决策层里应是有高度共识的。

到目前为止，“十三五”规划经济增长预期目标是6.5%还是7%仍未确定。但国家发改委发展规划司司长徐林在今年2月的一次会议上表示，要实现十八大提出的两个“翻番”的要求，“十三五”期间的年均GDP增速必须达6.56%。

财政部副部长朱光耀近日在参加某经济学家论坛时表示，在改革开放全面落实，改革创新的举措得到全面推进的情况下，未来五年，也就是在第十三个五年规划期间，中国经济的潜在增长率将保持在7%-8%的水平。

从目前政府各方面透露出的种种信息看，保7将可能是未来五年经济的核心指标。从这一核心目标来看，保增长“仍然是主要任务。而增长质量和‘改革’都要以这个目标为前提。

从过去几个五年计划和规划的情况来看，九五计划确定的增速是8%，最后实际增长8.6%；十五计划确定的是7%，实际增速是9.5%；十一五规划确定的是7.5%，实际增速是11.2%；十二五规划确定的是7%，从目前的4年多的增速看，也将超过7%。从这些历史数据看，实际增速都超过规划速度。

“十三五”国家发展规划专家委员会成员、清华大学国情研究院院长胡鞍钢认为，中国的实际经济增长率基本都会高于预期目标，“十一五”规划确定在7.5%，“十二五”规划确定的是7%，“十三五”或考虑定在7%左右”，左右的含义是正负0.4个百分点，也就是6.6%~7.4%之间，只要在这个范围内，基本都可以实现。

国务院发展研究中心副主任王一鸣表示，中国经济正在经历一次历史性的转型再平衡，从高速增长阶段向中高速增长阶段转换。在“三期叠加”的特定阶段，新旧增长动力交替尚未完成，短期内经济下行压力仍然较大，同时也要看到，积极因

素正在积累发展。只要主动适应发展新常态，坚持改革创新，积极作为，我国经济就能实现7%左右中高速增长。

国家信息中心经济预测部宏观经济研究室主任牛犁则认为，“十三五”经济增速为6.5%左右就可以，这是根据“十三五”期间经济潜在增长能力预测的。主要在于，这个速度有助于各省推进改革和调整结构的目标，这个是相对比较合理的目标。”

尽管存在不同看法，但是有一点非常明确，就是中国经济要想兑现增长潜力，还需进一步释放改革红利。

“十三五”国家发展规划专家委员会成员、中国银行业协会首席经济学家巴曙松表示，“十三五”规划即便设立经济增长目标，更大程度上也主要是一个参考性的指标。在当前的这个转型和走向新常态的阶段，经济增长的质量更为重要。

转型升级：提质增效

目前学界对“十三五”期间究竟该如何定经济增速并没有一致的看法。不少人认为，经济增速要在“十三五”期间达到7%，难度较大。核心的问题是，到底怎么设定经济增速，才不会妨碍经济的转型升级，毕竟未来的增长要靠新动力的出现。

保持经济增长、转变经济发展方式、调整优化产业结构、推动创新驱动发展、加快农业现代化步伐、改革体制机制、推动协调发展、加强生态文明建设、保障和改善民生、推进扶贫开发”，这是国家主席习近平在讲话中曾明确提出的，要在“十三五”时期取得明显突破的经济社会发展十大目标。

习近平提出的上述十大目标中排第二的是“转变经济发展方式”。事实上，包括紧随其后的调整优化产业结构、推动创新驱动发展、加快农业现代化步伐、改革体制机制等目标都可以概括为中国新常态下全方位的转型升级。

转型升级、提质增效是“十三五”规划的主线，原因是我国几乎所有支撑要素投入型增长方式的条件和环境都发生了重大或根本性的变化，中国的发展方式不转就难以以为继。”国务院参事、国家发改委原副主任杜鹰指出。

发展转型，不是一个新提法，从1996年的九五计划开始，历次五年计划都对此提出了要求，但转型的质量不高。究其原因，既与观念转变、政策举措、体制改革不到位有关，也与特定阶段的客观支撑条件尚未根本变化、路径依赖性有关。

如今这些客观条件发生了根本性变化，发展转型不但是“不转不行”，也是解决中国经济当下总需求不足和产能过剩、产业竞争力低、环境资源成本高的“总钥匙”。

海通证券首席宏观分析师姜超认为，转变经济发展方式“位居十大目标榜首。工业化时代，增长动力来自于人口红利、投资、出口。当前人口红利时代已告终结，工业化进入后半段，增长动力将来自于人力资本、创新、改革。工业转型、服务业崛起，实施创新驱动，意味着融资体系会从银行转向资本市场，同时经济结构也将由工业转向服务业。

巴曙松指出，经济增长的方式应当更多依靠内需驱动，依靠创新驱动，而不能继续过于依赖投资驱动。两个“翻番”目标是以转变经济发展方式取得重大进展，发展平衡性、协调性、可持续性明显增强”为前提的，因此“十三五”期间经济体制的改革、经济结构的调整和发展方式的深度转变都更为重要。

“十三五”国家发展规划专家委员会成员、中国(海南)改革发展研究院院长迟福林则表示，如果谋划好、把握好2020年这个“中期”，就能奠定未来10~20年公平可持续增长的坚实基础；如果错失2020年“中期”这个重要历史机遇期，就会失去经济转型与改革的主动权，从而带来系统性的经济风险。总的来看，“十三五”推进中国经济转型升级，关键在于加快服务业主导的转型升级，尽快形成服务业主导的经济新格局。在“十三五”规划中，要明确服务业主导的经济转型目标，并推进相应的转型与改革。

财税体制改革有望成“十三五”规划重头戏

财税体制改革有望成为“十三五”规划的重点之一。

“十三五”期间将基本完成十八届三中全会制定的财税改革目标，建立现代财政制度。财税体制是具有根本性、全局性、长远性作用的制度，历来是全局改革的突破口和主线之一。三中全会提出的新一轮围绕“使市场在资源配置中起决定性作用”的改革，需要在源头上推动财税体制从转轨时期强调经济发展的职能，回归到国家治理基础的定位，这是新一轮财税改革的重要使命。

本轮财税改革主要集中在预算管理体制改革、税制改革和中央与地方政府间关系改革三大领域。巴曙松称，税制改革将是“十三五”期间重点改革的一个方面，包括房地产税推出、消费税征收环节的变化以及个人所得税改革”。

“十三五”面临着如何把十八届三中全会的精神和深化财税体制改革总体方案真正落到实处的考验。“十三五”最重要的事就是把深化财税体制改革总体方案的目标基本实现。”中国社科院财经战略研究院院长高培勇表示。

8月18日召开的中央全面深化改革领导小组第十五次会议强调，要在国企、财税、金融、司法、民生、党建等领域，集中推出一批力度大、措施实、接地气的改革方案。专家认为，“十三五”期间，财税改革方案将接上地气、落到实处。

高培勇表示，目前的预算改革是一个“半截子工程”，除了一般公共预算之外，其他三本预算都是一带而过。“十三五”期间要把另外三本预算做实。虽然全国政府收支都进预算了，但是执行的是不同的管理标准。对于一般公共预算管得非常严，对其他三本预算就降格了。“十三五”期间应该把另外三本预算做实，按照一般公共预算的要求和管理标准来管理其他三本预算。

央地财政关系改革的主要目标是调动中央和地方两个积极性，这个目标的实现必须回到分税制的轨道上来加以解决，不能只想着中央的集中而不考虑地方财政收支体系的健全。”高培勇表示，地方财政收支体系的健全包括两方面：一是地方有相对独立的组织收入、管理支出的权力；二是地方财政有相对独立的平衡自己财政收支的权力。

国企改革：“十三五”深化改革的立足点

习近平主席定调“要深化国企改革”，国企改革将再加速。国企改革是培育和释放市场活力、优化资源配置的重要举措，将继续贯穿“十三五”规划。与此同时，国企改革仍将是经济转型和改革的重要抓手。

目前仅少数房企先行试点国企改革方案，大部分国有企业仍未有实质性方案出台。分析人士指出，国企改革是主要内容，试水深度加大、速度加快，央企参股甚至收购民企和其他国企将成为新思路。

国泰君安高级策略分析师戴康指

1 经济增速如何定？

从目前政府各方面透露出的种种信息看，“保7”将可能是未来5年经济的核心指标。从这一核心目标来看，“保增长”仍然是主要任务。

“十三五”国家发展规划专家委员会成员、清华大学国情研究院院长胡鞍钢：中国的实际经济增长率基本都会高于预期目标，“十二五”规划确定的是7%，“十三五”或考虑定在“7%左右”，左右的含义是正负0.4个百分点，也就是6.6%~7.4%之间，只要在这个范围内，基本都可以实现。

2 转型升级如何转？

发展转型不但是“不转不行”，也是解决中国经济当下总需求不足和产能过剩、产业竞争力低、环境资源成本高、需跨越中产阶级陷阱等具体问题的“总钥匙”。

国务院参事、国家发改委原副主任杜鹰：转型升级、提质增效是“十三五”规划的主线，原因是我国几乎所有支撑要素投入型增长方式的条件和环境都发生了重大或根本性的变化，中国的发展方式不转就难以以为继。

3 财税体制改革怎么改？

“十三五”期间将基本完成十八届三中全会制定的财税改革目标，建立现代财政制度。

“十三五”国家发展规划专家委员会成员、中国银行业协会首席经济学家巴曙松：税制改革将是“十三五”期间重点改革的一个方面，包括房地产税推出、消费税征收环节的变化以及个人所得税改革”。

4 国企改革如何改？

目前仅少数房企先行试点国企改革方案，大部分国有企业仍未有实质性方案出台。分析人士指出，国企混改是主要内容，试水深度加大、速度加快，央企参股甚至收购民企和其他国企将成为新思路。

国资委主任张毅：国资委将带头进行自我改革，把该给企业行使的权力都放给企业，把不该企业负担的包袱都卸下来，切实增强企业作为独立市场主体的活力和竞争力。

5 区域经济如何搞？

“一带一路”、京津冀、长江经济带三大战略作为内需增长点的重大战略部署，将在“十三五”规划中有着浓墨重彩的一笔。

中国人民大学区域与城市经济研究所所长孙久文：三大经济带将是“十三五”区域经济发展的基本途径。其中，长江经济带是支撑中国经济的脊梁；“一带一路”，尤其是其中的丝绸之路经济带，是西部大开发的升级版；京津冀协同发展的目的则是要打造国家区域治理现代化首善之区。

彭春霞/制图

出，伴随着“十三五”规划财税体制改革的不断推进，预测国企的综合税率将逐渐走低，国企对国家财政的贡献也有望以税收为主转向以红利为主。综合税率的降低有助于提升国企的整体业绩，在国企分红率逐渐提升的背景下，国企股权的持有价值将进一步增加。

国企税负减轻和分红率上升将使得国企股权价值大幅提升。一直以来我国国有企业，尤其是大型央企的税收负担高企。国资委研究中心主任楚序平在首届国企改革前沿论坛上表示，2014年1至11月，国有工业企业税负为其他企业的两倍多。税负高企是国有企业，特别是央企盈利水平低于非国有企业的主要原因之一。

今年是国企改革的重要一年，改革进程明显加速，各项政策有序推动。国资委主任张毅称，国资委将带头进行自我改革，把该给企业行使的权力都放给企业，把不该企业负担的包袱都卸下来，切实增强企业作为独立市场主体的活力和竞争力。而在下一步国企改革过程中，要重点规范国有资产评估，完善国有资产定价机制，严格操作流程，确保公开透明，切实防止国有资产流失。

中国企业研究院执行院长李锦表示，2015年，混合所有制、投资经营公司和董事会治理结构会得到推进，企业自身重组和混合经济将“双轮驱动”，带动整个结构调整，结构调整恐怕会出现在2015年下半年，将形成一个比较大的兼并重组浪潮。

区域规划：三大经济带成重心

区域规划有助于促进局部经济结构调整，优化内需。“一带一路”、京津冀、长江经济带三大战略作为内需增长点的重大战略部署，必将在“十三五”规划中有着浓墨重彩的一笔。通过更为主动的对外开放和加快国内区域一体化进行有效的融合，挖掘新的经济增长点，成为本届领导班子发展经济的一大战略举措。

中国人民大学区域与城市经济研究所所长孙久文认为，三大经济带将是“十三五”区域经济发展的基本途径。其中，长江经济带是支撑中国经济的脊梁；“一带一路”，尤其是其中的丝绸之路经济带，是西部大开发的升级版；京津冀协同发展的目的则是要打造国家区域治理现代化首善之区。

京津冀战略为疏解非首都功能提供空间。疏解非首都功能是京津冀协同发展的重中之重。近期北京市政府搬迁至通州区成为热议话题，市场判断此次搬迁将于近期正式开展，并在2017年完成。截至目前，北京市委的正式决定仍未出台。

预计“十三五”规划中会出现推动这一进程的内容。通州区是京津冀发展的重要战略腹地。”戴康指出，“十三五”规划中“东北振兴”有望被提升到国家战略的高度，相关的政策扶持也会陆续出台。振兴东北老工业基地是党中央审时度势、谋划全局，全面建设小康社会的又

一重大战略部署。7月17日，习近平在东北召开“十三五”规划会时强调，振兴东北老工业基地已到了滚石上山、爬坡过坎的关键阶段，国家要加大支持力度，东北地区要增强内生发展活力和动力，精准发力，扎实工作，加快老工业基地振兴发展。

长江经济带”战略是扩大内需与稳增长的最佳着力点。稳增长背景下，大力发展长江经济带是扩大内需的最佳着力点。2015年4月出台的《长江中游城市群发展规划》，明确了“长江经济带”战略未来的实施路径。作为引导产业由东向西梯度转移的桥梁，长江经济带建设被纳入国家“十三五”规划毫无悬念。推动黄金水道功能、建立综合立体交通枢纽是长江经济带的建设重点。

“一带一路”战略是我国对外开放新格局的开端。“一带一路”是中国及周边相关地区和国家互惠互利、共同发展的桥梁。2014年12月5日中央政治局会议上，习近平提出构建辐射一带一路的自由贸易区，表明“一带一路”战略是为了更好地引领中国企业走出去”。

戴康指出，“十三五”规划将对“一带一路”战略进行更全面详尽的布局。中国将用“一带一路”战略携手沿线新兴经济体和发展中国家共筑亚太地区经济新时代。由于这些国家依然拥有广阔的基础设施建设需求，“一带一路”将实施沿线国家基础设施的互联互通。国际工程承包类企业和机械出口类企业有望迎来爆发，尤其是综合性工程机械龙头的出口。