

二次改革 一轮变局

——十二五规划建议简评

发布日期：2010年10月28日

主要观点：

- **十二五规划建议有别于以往的战略规划**，理念转变、思路创新，并再次向改革要动力。这注定十二五规划将是“二次改革”，五年的经济变局大幕将开启。
- **二次改革：理念革新、体制深化改革**。理念出现根本转变：从以经济建设为中心到“保障和改善民生”为目的的全面协调可持续发展。规划首次剔除“经济建设”为中心的描述，不再以GDP为中心。十二五规划再次提出制度改革，二次改革向深水区推进。
- **变局1：经济结构调整，扩内需首次成为单独的战略**。再次明确提升消费率，确定促消费的长效机制。消费提升有望切实推进。投资重结构调整：限制政府投资范围，重在鼓励支持民间投资进入更多领域。
- **变局2：产业结构全面转型，提升制造业和新兴战略产业双向推进；农、工、服务业三次协调发展**。除了新兴战略产业符合市场预期外，工业、服务业定位和理念超市场预期。
- **工业：不再单独强调先进制造业**，要求从上游原材料到中游装备制造到下游加工业整个产业链的提升，使制造业“由大到强”。**服务业：方向不变，重在力度，以战略高度定位服务业**。**能源低碳产业：以新能源和传统能源清洁高效利用两条腿走路**。不仅新能源大有前途，节能减排、循环经济大有可为，并且战略选择。**以发展高铁和航空为重点**，改善交通运输体系建设。规划明确发展高速铁路，改革空域管理体制，这是十一五没有的。**信息产业：从重设备等硬件发展到软件及应用的下游发展**。要求加快各领域信息化，软件产业、电子商务迎良机。**海洋产业：以陆海统筹的战略高度重视海洋产业**。单独提及，超预期。**文化产业：以提升国家软实力的名义推动文化产业成支柱产业**。
- **变局3：经济平衡和主体功能区双重定位，城市格局谋变**。东中西地区形成东部重升级、中部重产业转移、西部重基建和能源，而区域发展不以经济发展为单一标准，更以主题功能区定位。以市民化推动城市化，推动大城市和城市群发展，防止城市病，城市格局谋变。
- **变局4：政府职能转型与公共服务建设**。完善社会保障，推进医疗，完善公共服务。既促进保险、医疗、公共服务发展，也推动消费。
- **变局5：财税金融外贸体制改革**。资源税改革加快推进，房地产税有望出台、利率市场化、汇率浮动、资本项目开放有序推进，实施平衡贸易。

分析师：宏观组

证书编号：S0550210070002

联系人：王国兵

TEL: (8621)6336 7000-305

FAX: (8621)6337 3209

Email: wanggb@nesc.cn

地址：上海市延安东路45号20

邮编：200002

主要事件:

10月27日,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》颁布。

简评:

1、十二五发展理念革新,谋求转型

十二五规划体现了发展理念的根本转变:从以经济建设为中心到“保障和改善民生”为目的的全面协调可持续发展。十二五规划虽然强调发展,但文件首次剔除“经济建设”为中心的表述,不再纯粹发展经济,不再单独强调GDP目标。这是30多年来首次未在规划提出“经济建设”为中心,而十一五规划仍强调“坚持以经济建设为中心,坚持用发展和改革的办法解决前进中的问题”。

可以预见,经济发展的目标和宗旨是惠及民生,促进民众改善生活,提高生活质量,因此,十二五规划提出“应各族人民过上更好生活新期待,以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,深化改革开放,保障和改善民生”。并且,首次在十二五规划中不设置GDP发展目标,强调社会经济的综合发展。

而与此同时,为积极落实发展转型,规划特别强调深化改革。体制的“二次改革”从温家宝总理在年初视察深圳时强调毫不动摇推进改革就已露出迹象,而十二五规划再次提出制度改革,使上层建筑更加适应经济基础发展变化。二次改革路径实际已经在十二五规划明确:收入分配改革、投资体制改革、财税体制改革、社会保障体制改革等诸多经济体制改革,并要求稳妥积极推进政治体制改革。30多年经济快速发展的重要推动力来自于制度变革及其对生产力的释放作用。而随着经济发展,制度改革释放生产力作用弱化,推进经济转型必须要求新的生产关系和制度建设,改革仍是推动经济发展的重要动力。

2、首次规划扩内需战略,推动经济结构转型

扩内需首次成为单独的战略。以从未有的表述和地位确定扩内需,尤其是消费战略,再次明确提升消费率。促消费的长效机制已经描绘:增收减负。增收:增加就业、调整收入分配、提高最低工资;减负:扩大保障、完善公共服务、减少税收支出、加强流通体制。特别是,规划提出“逐步建立健全综合和分类相结合的个人所得税制度”,个人收支结构将有所改变。可以预见,消费的扩大和升级将成为切实的行动。市场所预期的消费升级必将来临。

而消费的扩大和升级惠及多个领域,除了食品、医药、服装、家电等主要消费领域,旅游、文化等服务消费重点推动,节能环保消费品及电子商务等新的消费业态迎良机。

扩内需,重在扩大消费,但改善投资结构也是必须的选择。30年来,投资一直是我国经济发展的支柱,而要改变过分依赖投资的格局,必须改变我国的投融资体制。而十二五规划在根本上作了调整:限制政府投资范围,重在鼓励民间投资。规划明确支持民间资本进入基础产业、基础设施、市政公用事业、社会事业、金融等领域。

3、产业结构全面调整

30多年我国经济发展基本完成了工业化、并且也过分依赖工业发展。2009年,GDP构成中,第二产业占比46.8%,工业占比超过40%,而第三产业仅为42.6%,远低于世界平均水平。而工业结构低附加值、低加工度、高消耗的特征明显,在资源、环境约束增强情况下,产业结构转型是必然。十二五规划谋划产业结构的全面调整。

(1) 产业结构转型：除了新兴战略产业符合市场预期外，工业、服务业定位和理念超预期。工业：不再单独强调先进制造业，要求从上游原材料到中游装备制造到下游加工业整个产业链的提升，使制造业“由大到强”。

(2) 服务业：方向不变，重在力度，以战略高度定位服务业。十二五规划明确提出，把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点。大力发展生产性服务业和生活性服务业，积极发展旅游业。因此，软件、交运物流、信息科技服务以及旅游、文化、医疗保健、家政服务等第三产业发展是重点扶持领域。

(3) 能源产业和低碳产业：以新能源和传统能源清洁高效利用两条腿走路。不仅新能源大有前途，由此衍生的节能减排产业大有可为，并且成为战略选择。

(4) 以发展高铁和航空为重点，改善交运体系建设。规划明确发展高速铁路，改革空域管理体制，这是十一五没有的。十一五规划仅是指出“加快发展铁路、城市轨道交通，进一步完善公路网络，发展航空、水运和管道运输”。相比之下，高铁和通用航空业发展是突出的领域。

(5) 信息产业：从重设备等硬件到软件及应用。信息化和工业化的双向推进在十一五及更早时期已强调，但十一五规划多是强调信息基础设施建设，“要根据数字化、网络化、智能化总体趋势，大力发展集成电路、软件等核心产业，重点培育数字化音视频、新一代移动通信、高性能计算机及网络设备等信息产业群”。但十二五规划在要求和领域方面都有新的突破。规划指出“推动信息化和工业化深度融合，加快经济社会各领域信息化。发展和提升软件产业。积极发展电子商务”。可以看出，信息产业发展从以基础设施建设发展到下游产业的培育和发展。

(6) 海洋产业：陆海统筹的高度重视海洋产业。规划指出，坚持陆海统筹，制定和实施海洋发展战略，提高海洋开发、控制、综合管理能力。科学规划海洋经济发展，发展海洋油气、运输、渔业等产业海洋产业在新兴战略产业中并没有单独提及，但在十二五规划中明确且单独提出，超预期。

(7) 文化产业：以提升国家软实力的名义推动文化产业成支柱产业。在十七届五中全会的公告中已经指出，繁荣发展文化事业和文化产业，满足人民群众不断增长的精神文化需求，基本建成公共文化服务体系，推动文化产业成为国民经济支柱性产业。

4、区域发展与城镇化：新理念、新格局

(1) 东部重升级、中部重产业转移、西部重基建和能源

促进东中西部区域平衡发展仍是十二五的重要任务。但侧重点各有不同，力度也不一样，最大的受惠区域当属西部地区。

规划指出：坚持把深入实施西部大开发战略放在区域发展总体战略优先位置，给予特殊政策支持。而加强基础设施建设及特色产业发展。而中部地区发挥承东启西的区位优势，东部地区则要求转变经济发展方式、调整经济结构和自主创新中走在全国前列。可以预见，西部地区的基建及能源等特色产业发展迎来发展的良好时机。中部地区在承接产业转移发挥重要作用，而东部地区将在产业升级方面形成突破。

(2) 区域发展不局限与经济发展，以主体功能区界定区域要求。十二五规划对区域发展理念最大的突破在于不以经济布局和经济设为中心，而以功能区界定。全国将形成经济开发区、生态保护区及其他形式的功能区。“重点开发经济开发区、限制和禁止生态及其他

功能区。规划指出，“对人口密集、开发强度偏高、资源环境负荷过重的部分城市化地区要优化开发。对资源环境承载能力较强、集聚人口和经济条件较好的城市化地区要重点开发。对影响全局生态安全的重点生态功能区要限制大规模、高强度的工业化城镇化开发。对依法设立的各级各类自然文化资源保护区和其他需要特殊保护的区域要禁止开发”。这意味着经济发展区域将相对集中，而非经济功能区则不再以经济发展来要求。所以，区划规划将因地制宜，不再是每一个区域规划都带来经济的繁荣和投资的圣地。

(3) 城镇化重点向城市集中，以市民化促进城市化，不再强调“离土不离乡”的户籍及乡镇发展模式。规划指出，“以大带小的原则，遵循城市发展客观规律，以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城市和小城镇协调发展”。可以预见，城市格局发生变化，发展大城市和城市群，以此带动中小城市及市镇的发展是新的模式。但过度饱和的大城市受到限制，规划提出了防止城市病的理念。而推动市民化，把符合落户条件的农业转移人口逐步转为城镇居民作为推进城镇化的重要任务。适度规模的城市将是鼓励的方向。

5、政府转型，完善公共服务重要核心

刚才已经提出，十二五规划的重要任务是向改革要动力。而其中重要的领域就是政府行政体制的改革。只有政府职能转变，减少通过投资等形式直接干预经济，而把重点发展公共服务建设，民间投资、消费才能得到长足发展。

规划已经明确方向，规划指出，进一步转变政府职能，深化行政审批制度改革，加快推进政企分开，减少政府对微观经济活动的干预，加快建设法治政府和服务型政府。并明确具体内容：促进和改善就业、调整收入分配、健全覆盖城乡居民的社会保障体系、加快医疗卫生事业改革发展、加强和创新社会管理等。这是我国推进投资和消费、出口协调发展的关键。

6、科技创新和人才培养是促进发展转变的关键

十二五规划明确深入实施科教兴国战略和人才强国战略，加快建设创新型国家。两点改变将对企业发展形成影响：一是加大科技和人才培养的资金投入；二是以企业为主体的创新机制建设。规划明确指出，“强化支持企业创新和科研成果产业化的财税金融政策，加大政府对基础研究的投入，……，加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系”。企业能否抓住并利用好这个时机和举措将直接影响企业竞争力的提高。

7、财税金融、外贸体制改革影响相关产业

厘清中央和地方关系有利于稳定经济发展，并推动地方政府转型。十二五期间有望通过财政税收体制调整实现这目的。规划指出，按照财力与事权相匹配的要求，进一步理顺各级政府间财政分配关系。而在这指引下，相关税制改革不可避免。资源税加快，规划指出“理顺煤、电、油、气、水、矿产等资源类产品价格关系”；而规划指出，研究推进房地产税改革，预计全国范围的房地产税将在十二五出台。

而利率市场改革、汇率形成机制和人民币可自由兑换等金融领域也明确有序推进。

贸易基本平衡将是十二五规划的一个目标，规划指出“发挥进口对宏观经济平衡和结构调整的重要作用，促进贸易收支基本平衡”。出口仍有望得到鼓励和支持，但出口结构面临调整，同时期待净出口拉动 GDP 增长也不可以给予过高期待。

郑重声明

本报告中的信息均来源于公开数据，东北证券股份有限公司（以下简称我公司）对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。报告中的内容和意见仅供参考，并不构成对所述证券买卖的出价或征价。我公司及其雇员对使用本报告及其内容所引发的任何直接或间接损失概不负责。我公司或关联机构可能会持有报告中所提到的公司所发行的证券头寸并进行交易，还可能为这些公司提供或争取提供投资银行业务服务。本报告版权归我公司所有。