
大变革 大转型 大融合 大创新

——关于“十三五”规划的解读与再思考（一）

王思政¹

（上海市发展和改革委员会 200003）

上海“十三五”规划编制历经两年的时间，在上海市委市政府主要领导的亲自关心和指导下，全市方方面面发挥合力，经过全委上下共同努力交出了一份比较满意的答卷，作出了一些创新的尝试。作为一名规划起草小组的成员，本文从十个方面谈一些编后感和对规划的再思考，也希望能对规划的执行落地助一臂之力。

一、我们正在进入一个颠覆变化的时代（change or die）

这些年我们经常讲一个顺口溜，“变化是找死，不变化是等死”。我考证了一下，这个说法实际上来源于西方的一句话叫 change or die, 其本意是不变化等于死，跟我们讲的不完全是一个意思，具有更加积极应对的含义。扎克伯格讲现在最大的风险是不愿冒风险。

编制规划是顶层设计，有一个时间的长度和空间的跨度。每一次编制规划，都要对过去、对未来有一个综合的研判：过去发生了那些变化，还存在那些大的问题，未来是什么样的趋势，会带来多大的影响。“十二五”规划时，也是作了很多的前瞻预判，但是今天这个时代确实有很多更大的变化，甚至是颠覆性的，难以预料，不少人难以适应。

这使我们想起十九世纪英国大文豪狄更斯在《双城记》序言里写道：“这是一个最好的时代，这是一个最坏的时代，……人们正踏上天堂之路，人们正走向地狱之门”。狄更斯那个年代面对的是第一次工业革命大变革带来的困惑，今天面对的是知识革命大变革带来的困惑。比如“十二五”规划编完刚开始执行，就碰到微博突然红了，没想到紧接着又出来一个微信红遍天下。现在 BAT 三巨头，小学生都知道。这是非常颠覆的三个公司：一个是人和信息的交流，一个是人和物的交流，一个是人和人的交流。微信就是人和人的交流。

¹本文根据作者《关于“十三五”规划的思考和解读》报告的发言稿整理。

作者简介：王思政，上海市发展和改革委员会巡视员，党组成员。



图 1 BAT 三巨头

规划的第一步是编制《总体思路》。这些年我们一直讲问题导向，但是认清问题的本质，以及找准产生问题背后的原因，才能解决真正的问题。规划编制之初杨市长就对编写小组强调，“你们要使劲想”，潜台词是想不出也要想。回忆起小时候读书记在笔记上的一句名言，爱因斯坦说想象力比知识更重要。研究思路时我们分析了九大问题，或者说是九大变量，思来考去，认为其中的两大变量可能会决定未来的生存发展环境，未来的学习方法，未来的资源配置，未来的制度供给变革，未来的企业组织架构重组，未来的人力资源素质配备变化等等，而且这两大变量伴生融合在一起，放大了对未来预测的难度。那么是哪两大变量呢？一个是本轮金融经济危机灾难的深重影响，一个是知识经济爆炸式增长的深远影响。

（一）金融经济危机的影响

本轮危机到今天已经八、九年了，好像连底部都没看到。危机爆发的头几年，有个比较流行的观点，认为本轮危机是伴随着互联网经济几何级增长背景下发生的，可能会很快走出来，现在证明这个观点不正确。2007、2008 年危机后，上届政府曾经两次提出某某年可能是最困难的一年，可是到了 2015 年下半年和 2016 年初，媒体上又再次出现 2016 年可能是最困难的一年，甚至悲观地预测说 2017 年可能才是最困难的一年。

前段时间媒体热炒某权威人士说中国经济步入 L 型增长，大家都有点健忘。其实在 2015 年 12 月中央经济工作会议上，总书记就作了两个判断，以前没有这样说过。一是分析中国经济可能步入“L 型”增长，不可能通过短期刺激实现“V 型”反弹。当晚，就有个网民发了个风趣的帖子：“L 型”的增长导致“V 型”反转没了，结果是“LV”没了，意味着要勒紧裤带过几年苦日子。总书记另外一个表述，由于第三波金融危机和经济危机的持续作用，对新兴经济体带来很大影响。我们是搞经济工作的，对这些新的表述很关注。

始于 2007、2008 年的危机发源地是美国，然后第二波影响到欧洲。香港当年用“金融海啸”这个词非常形象，危机是一波一波来的，不少人在第一波海啸中扛住了，但是在第二、第三波危机中倒下了。“金砖五国”中，中国、印度经济增长虽然下了个台阶，但仍然有近 7% 和 7% 以上的增长，2016 年中国经济拉动全球经济占了 30% 的权重，可是其它几国困难重重。巴西经济

面临百年不遇的萧条,货币雷亚尔从2014年6月至2015年底贬值达到70%,GDP增长有可能面临罕见的三连跌,2015年是负3.8%,创了史上最大降幅,2016年上半年是负4.6%。经济的困难又影响了政局的稳定,女总统罗塞夫被高票弹劾,成为巴西历史上第一位被弹劾的总统,连翘首以盼的首次在南美举行的奥运盛会开幕式都没能参加。俄罗斯经济增长迎来了两连跌,卢布贬值超过50%,经济总量已与广东省相当。韩国的经济发展亦碰到很大困难,最终导致朴槿惠成为历史上第二个被弹劾的总统。

本轮危机已表现出明显的新特征,从产品过剩到金融过剩,甚至创新也相对过剩,历史上从未出现过如此之多、之快的创新,使我们错觉创新不够了,不少创新尚未很好应用就被新的创新迭代、替代了。

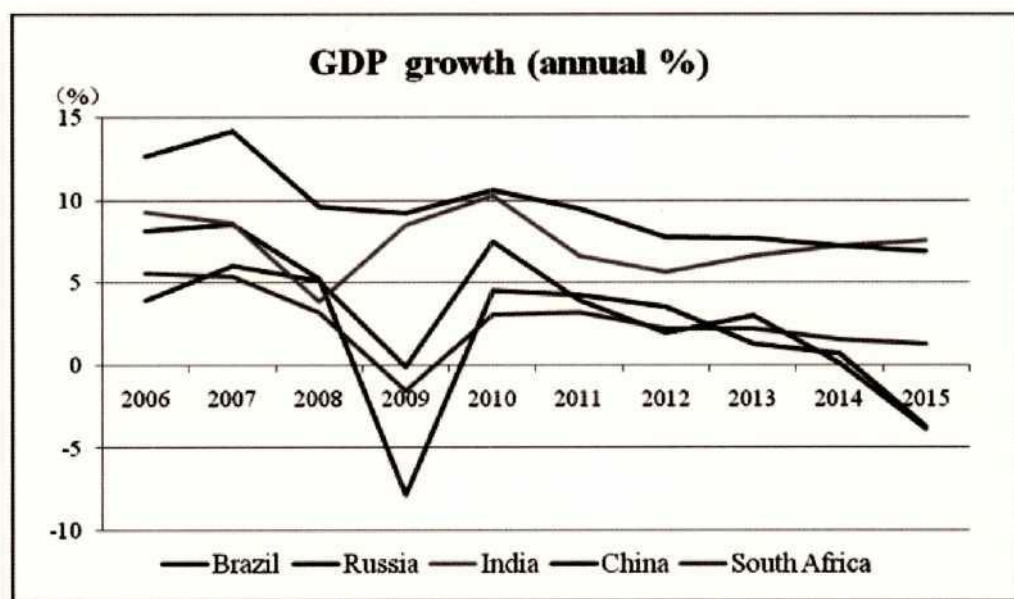


图2 金砖五国 GDP 年增长率一览

（二）知识经济爆炸增长的影响

1、人类知识增添第三来源

大家知道人类的知识来源传统上有两大方面,一个是书本知识,一个是科学实验,用马克思的观点再加句话叫劳动实践,实际两者是一个范畴。但是计算机、特别是大型计算诞生以后,人类的知识来源也颠覆了,增加了第三来源。多年以前,美国人第一个宣布再也不搞实体核试验了,当年中国是反对的,可若干年后我们也不搞了,大家想想到底还搞不搞?实际是转移了阵地,到计算机上继续搞,三维仿真、模拟现实等一直没停过。

上海浦东陆家嘴建设的“上海中心”大厦,是中国第一、世界第二高楼,这么一个新地标建筑,大量的设计都是非标的,用传统的办法已很难顺利建设。于是项目建设单位就引进了国际上一种比较先进的技术叫 BIM,对项目规划、设计建模、施工建设和运营管理等进行全过程辅助管理,真正做到了边设计边施工,大大缩短了建设周期和建造成本。因此,美国有专家激进的观点认为,一切可以软件化的知识都不是知识,这对中国人长期形成的死记硬背的学习方法和思维方式是个极大的挑战。美国前教育部长 Richard Riley 讲了更雷人的话,要教导现在的学生准备胜任还不存在的工作,使用尚未发明的科技,去解决我们还未曾想到过的问题。

2、未来会不会出现新的物种？

由于计算机、特别是人工智能的快速进步，我们必须思考未来是否可能会有新的物种诞生？一种是“生物人”，即我们人类还在，尽管人的智商自计算机诞生以来还出现了轻微下降；一种是“机器人”，这个东西发展很快。2015年初日本孙正义发明的“逗逼软妹”家用机器人，上市后销路不错，“她”不但能读懂人的表情，看懂人的眼神，“她”自己也带表情了。还有谷歌公司的阿特勒斯“猛男”机器人，主要用于军事和野外作业，2015年12月测试，已能独自穿越高低起伏的雪中森林，摔倒后可自如地爬起来，除了“他”的计算能力，“他”的感知能力、人工关节的操控能力已达到很高水准。而且“他”还能倒走，这是智能机器的一大进步。第三种“人”还没想好名称，暂且叫“人机器”，即给生物人的体内装上了各种生物芯片和脑芯片，可以和手机、计算机对话，大大改变了人的生物特性，使人的潜能获得极大释放，人的缺陷能够被最大限度遏制，这样的“人”既不是传统的生物人，也不是机器人，成为“人机器”，新的物种诞生了！孙正义预测，到2018年机器人的智商将达到10000，而生物人的平均智商只有100；到2040年，全球机器人的总量将首次超越生物人的总量，达到100亿台。台湾富士康集团曾宣布要引入100万台机器人替代现有人力。2015年7月在德国大众的一家工厂，一名技术员被一台安装调试中的机器人击中胸部遭遇不幸，发生了全球首例机器人致生物人伤亡事件，由此引发了霍金、比尔盖茨等科学家的担忧。

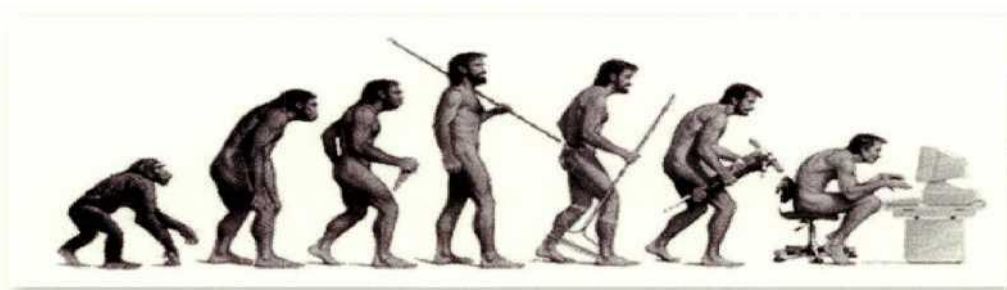


图3 生物人

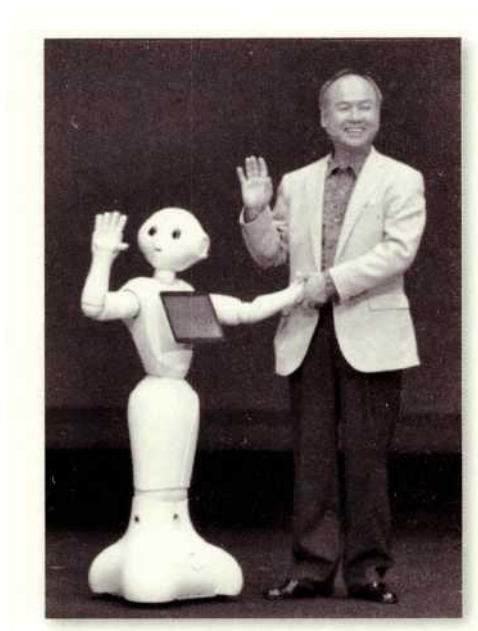


图4 孙正义与家用机器人 Pepper



图 5 “人机器”

3、新需求新文明新制度

做规划要研究未来需求的变化、甚至会不会诞生新的文明？有一幅网络漫画叫马思洛人类需求的 2.0 版，在五个基本需求之下又加了 WiFi 和充电，蛮形象的，这两样东西已经成为当今人类的基本需求和标准配置，片刻不能离开。早在 2010 年芬兰政府第一个立法规定，将宽带上网权上升为基本人权，即所有芬兰公民在公共场所免费享有不低于 1M 的宽带上网权利。以前社会商品零售额是我们观察评估消费的重要指标，现如今信息数据消费成为新的风向标。台湾地区这几年的经济发展止步不前，但有一个亮点全球遥遥领先，网民的每月数据消费达到 10 个 G, 美国网民 2G 多，中国网民近 400M。我国台湾地区政府部门、公共场所和企业院校等机构大多有免费便捷的 WiFi 服务，且不需密码就可联接。



图 6 漫画——人类基本需求 2.0

什么是活跃用户，有两个维度的指标。一个是感受度，活跃用户每天早上起床后先刷微信后刷牙，每晚上床前刷完牙再刷一遍微信。一个是技术指标，活跃用户平均每四分钟低一下头刷微信，一天要低二百多次，无数照片说明我们都成了低头一族，所以现在医院里看眼病、颈椎病的医生生意很好。微信有句口号叫“连接一切”，我看叫“微信 is everything”更确切。马化腾在微信发明之初说：“发明微信是为了用好每个人的碎片化时间。现在这句话应该改一下，微信已使每个人的学习、工作和休闲时间全部碎片化，微信重新发明了存量时间，与 100 多年前爱迪生发明灯泡，延长了人类学习、工作和休闲娱乐时间有异曲同工之妙。

MailOnline

yahoo.com

facebook.com

google.com

youtube.com

bbc.com

© Daily Mail

4、成功是失败之母？

6

亚手机在销售创新高（占全球市场 40%）的情况下也倒下了。

2013 年 9 月微软公司宣布收购诺基亚手机，在新闻发布会上，诺基亚 CEO 说：我们不知道到底做错了什么，但最终的结果是我们输了。说完后与全场 40 多位高管泪流满面。马化腾看了新闻说，当今这个时代巨人倒下时，体温还是热的。大家想想，诺基亚到底做错了什么？根本的错误是你不变别人会把你变掉，你变慢了，“快鱼会吃慢鱼”。统计数据告诉我们，过去 15 年，曾经站上神坛最后坠入深渊的公司比比皆是，中国有句老话“失败是成功之母”现在发现可以反过来说，成功亦是失败之母！

从 1953 年我国第一个五年计划至今，历史上头一回，由总书记亲自担任“十三五”规划建议起草小组组长。习总书记讲：“要以发展理念的转变引领发展方式的转变，以发展方式的转变引领提升发展的质量和水平”，“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”。要看清时代的变化，农耕时代人们只要会耕地、养牲畜，就能活一辈子；工业时代人们只要会一、二门技艺，就能享用一生；知识时代人们必须终生学习、不断更新理念才能立于不败之地。

表 1 过去 15 年曾站上神坛却跌入深崖的公司

企业	创立时间 (年份)	巅峰表现	现状结局
柯达	1880	占据全球 2/3 胶卷市场	2012 年 1 月申请破产保护
诺基亚	1865	巅峰市值 2500 亿美元，全球手机市场份额 40%	2013 年被微软以 54.4 亿欧元收购
摩托罗拉	1928	发明第一部商用手机、手机行业的标准	2011 年 8 月被谷歌以 125 亿美元收购
雅虎	1995	最高市值 1300 亿美元、全球第一家提供互联网导航服务的门户网站	2016 年 7 月核心资产以 48 亿美元出售给 Verizon
雷曼兄弟	1850	全球顶级投行、总资产 6390 亿美元	2008 年 9 月申请破产保护
合俊集团	1996	全球最大玩具代工厂	2008 年 10 月破产
韩进海运	1977	全球海运运力第七大公司	2016 年 8 月 31 日申请破产保护

(续表 1)

企业	创立时间 (年份)	巅峰表现	现状结局
----	--------------	------	------

Borders	1971	美国第二大实体书店	2011 年 2 月申请破产保护
小护士 (丽斯达日化)	1992	中田第三大护肤品牌、欧莱雅在中国收购的 第一个本土品牌	2013 年 12 月被欧莱雅收购
武钢集团	1958	全世界第四大的钢铁企业	2016 年 9 月被宝钢吸收合并
论坛报业集团	1847	美国第二大报业集团	2008 年 12 月申请破产保护
拉手网	2010	创立两年估值达 11 亿美元	2014 年被三胞集团收购
Jawbone	1999	可穿戴设备鼻祖	2016 年 5 月停产
摇摇招车	2011	北京地区占绝对优势，全国排名第三的打车 软件	2013 年底停止服务
无锡尚德	2001	全球最大的光伏产品制造企业、第一家在纽 约证券交易所上市的中国民营企业	2013 年 3 月破产

资料来源：公开资料，新财富整理。

二、新常态与发展转型

新常态是相对于过去的旧常态、甚至是非常态而言。中国自 2008 年、2010 年成功举办奥运会和世博会后，2009 年 GDP 超越日本，目前已坐稳全球第二的位置。人类历史上，从未出现过一个幅员辽阔，人口如此之多的国家，“未富先大”。GDP 全球第二，人均 GDP 全球却排在 80 名左右，与中国足球排位差不多，我们出现了 GDP 成长的烦恼。对外来讲，中国是个经济大国，欧美各国和各大国际组织希望你多尽义务，多缴各种国际组织会费。

我们虽然希望在国际上要发“中国声音”，但面对沉重的国际义务，老百姓还没有做好心理准备，人均收入低水平底气不足。对内来讲，“初生牛犊”用百米冲刺速度连续跑了 30 多年，需要换个节奏喘口气，所谓换挡降速。中国要建设世界强国，那是一个马拉松比赛，用短跑显然不可持续。现状是走在我们前面的国家，认为你与他走得太近了；走在我们周边的国家，认为你走得太快了；走在我们后边的国家，认为你走得太远了。而我们尚无足够的软硬实力，来赢得大家的芳心。经济增速下了个台阶，结构性问题不断显现，解决结构优化与动力转化需要这个过程，需要更大的决心与勇气推进改革与开放。



图 8 漫画——GDP 的烦恼（杨喆倩作）

（一）融合发展

从全球发展趋势看，许多新的企业，甚至包括一些传统认知企业，按照工业时代规律划分，已难以分清一产、二产、三产的界限，一些行业的边界也模糊了，员工不再是企业的，成了行业员工。传统的金字塔型组织架构已难以适应发展需要，一种嵌入式团队（Team）组织普遍出现。在微信群里，人实现了 U 盘式生存，脾气合得拢，谈天说地；彼此性格不对路，潜水憋气，偶尔冒个泡；实在不能忍受，拉黑一走了事。

IBM 的广告语变成了“四海一家的解决之道”，听上去似乎成了一家咨询公司。工业经济时代竞争最主要的手段，以产品细分、市场细分，做差异化而取胜。到了知识经济时代，完全倒过来了，以融合取胜。举个例子，大多数人现在都用智能手机，一个典型的知识时代融合发展的产品。实际上手机已不叫手机了，英文单词表述已改了三次，刚开始叫“Mobile Phone”，后来叫“Smart Phone”，现在叫“Handsets”（手持设备），手机里有很多产品 and 功能融为一体。

1980 年，IBM 公司做了个 20G 的 U 盘，价值 113 万美元，重量近 2 千吨，要放好几间屋子。现在生产一个 20G 的 U 盘，若以芯片重量计约 0.5 克，价值不到 100 元人民币。如果按照工业时代规律，手机里的照相机、录音机、电话机、电视机、游戏机、摄像机，小到计算器、手电筒，只能一个一个生产，不可能发挥融合功能，也无法放进口袋，戴在手上，套在头上，更无法想象将来还要嵌入体内、打进血管。凯文·凯利说，微信真是当代中国一项伟大的发明。在这个平台上，集短信、语音通话、视频通话及会议、分享图片及视频音频、送红包、交朋友、微信医疗、家居银行等无数服务功能于一身，真正做到了融合融化，否则不会有今天超过 800 亿美元的估值。



图9 20世纪60年代IBM巨型硬盘



图10 漫画——融合发展（杨喆倩作）

（二）营造新生态

农业时代人类挖沟渠、建粮仓，修驿站；工业时代人类建原材料库、成品库，修铁路；服务时代人类建物流中心、航运中心和金融中心；知识时代人类建数据库、人才库、云中心。知识经济时代是由大量创新构成的，因此营造“新生态”显得格外重要。改革工匠式教学方法，培育学生问问题的能力；加大金融体制改革力度，打造一个有效支持创新的资本市场；加强知识产权保护，维护创新的积极性；建立和完善诚信体系，提高公民和企业的诚信效率；增加新制度供给，为创新保驾护航等等。还要注意研究知识经济各阶段生态的变化，马云依靠固定互联网做大，实现人和商品的连接；马化腾依靠移动互联网做强，实现人和人的连接；如今美国人又在抢占新的制高点——工业互联网，实现硬件、软件、服务和人的连接。美国正在开启新工业革命时代，积极推行“新硬件”制造，通过智能机器间的连接，最终将机器、数据、服务和人联系在一起，实现新的融合，营造新生态，促进人脑与机器的互动。例如：美国这两年生产的新型拖拉机，耕过地后能够告诉你这块地的化学元素含量（需要施什么肥），土壤结构成份（适合种什么农作物），土壤的含水量（需不需要灌溉）等。美国GE公司在航空发动机里装上传感器，

让产品产生数据，收集的数据可明确告知零部件的生命周期，大大提升资产性能。以上例子使我们看到了何谓制造业的服务化，硬件的软件化，软硬件融合，让机器学会“思考”，学会“说话”（提供数据），为制造业的发展开拓了新路径。目前 GE 公司正在放弃一些传统的核心业务，着力发展工业互联网，打造工业互联网联盟，其背后目的是统一数据的标准，否则物联网技术就失去了价值，当然数据的价值也就无从发挥了。

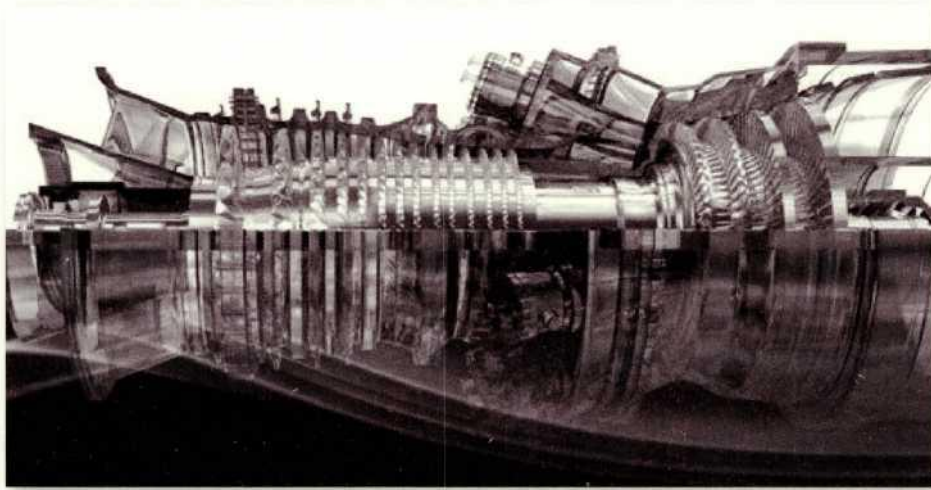


图 11 可以发送电能消耗数据的 GE 动力涡轮机

（三）五大红利进入拐点

改革开放三十多年，过去我们经常讲一个词——红利，巧合的是本轮危机后几乎所有的传统“红利”都出现了拐点，进入下降通道，内外发展环境出现重大变化。

第一，人口红利。世界银行专家认为，中国改革开放最大一块红利来自于廉价的劳动力，贡献率超过 30%。说白了，这就是人口红利，农民兄弟在其中作出了巨大贡献。分析一下，我们的人口总量与结构都出现了新变化。从 2012 年到 2015 年，我国劳动年龄人口（15-59 岁）连续四年下降，累计下降 1300 多万。同时 2015 年，我国首次出现了流动人口下降，下降了 568 万，而 2013 年和 2014 年每年都增加 800 万以上，两个人口双碰头同降非常罕见，与 2015 年 GDP 增速创 25 年来的新低有很大关系，人力资源是拉动经济增长的三大要素之首。流动人口下降也意味着经济的活跃度下降。人口结构方面，我国已步入老龄社会，上海是全国第一个进入深度老龄化的城市，老龄工作已成为政府和人大工作的重要议题。与国外同行交流的时候，人家听不懂，说一般人均 GDP 两三万美元才会进入深度老龄化，上海刚到 1.6 万美元，真是“未富先老”。

预计到 2020 年，上海 60 岁以上户籍老龄人口比重将达 36%，约 540 万人。我们甚至还出现了“未富先寿”，寿命也长了。上海人均期望寿命 2015 年达到 82.75 岁，已连续多年居于世界先进水平，可以挤进世界前十名。上海老年人现在“挂在墙上”的时间（人走了做张照片挂上墙）已达到发达国家先进水平，但是“躺在床上”的时间（生活质量）远超发达国家的老年人，生活质量有不小差距。人住进病房，衣服脱光躺在床上，各种管子插满，任人摆布，躺个五年、十年不在少数，没有任何生命尊严与生活质量可言。我国老年人一年就诊 16-17 次，发达国家老年人一年就诊 6-7 次。

我们的活力老人比发达国家明显处于劣势，国外坐邮轮的泡温泉的旅客以老年人居多，我们以年轻人居多。这次“十三五”规划上海首次提出要建立全生命周期管理的理念，倡导终生体锻，建设健康上海，探索建立健康期望寿命指标，这也是 WHO 力推的一个发展升级指标。初步估算，我国的健康期望寿命约比发达国家低 8-10 年。人口结构方面还有“少子化”的问题，它与

老龄化是一对孪生兄弟，没有少子化就没有老龄化。全球 0-14 岁的少儿人口平均水平是 27%，中国是 16.5%，上海仅有 9.4%，过去这么多年有个规律性现象，全世界已经实现“收入陷阱”跨越的发达经济体，没有一个跨越时少儿人口是低于 20% 的。所以大家要理解为什么短短几年时间我国的计划生育国策会作大幅度调整，从“双独”家庭二孩到“单独”家庭二孩，到鼓励生育二孩是必然规律，现在是鼓励也不愿生了，综合成本太高。人口是编制规划一个非常重要的参数，这个问题不分析透，规划有可能成为无米之炊。当然对人口问题各方面的争议也最大。上海“十三五”规划人口发展的思路是控总量，优结构。



图 12 《南风窗》2011 年第 17 期封面

第二，有形资源红利。工业经济时代有形的资源，大多面临枯竭的境况，透支严重，地大物博已成地贫物薄。中国的钢材、水泥、煤炭等消费量已占全球 50% 左右。中国 2011-2013 年三年时间用掉的水泥，比美国整个 20 世纪（经济社会发展兴盛扩张期）的消耗量还要多，比尔·盖茨感到非常震惊，在个人微博中作过专门阐述。有趣的是这些有形物质吃光用光后，按照物质不灭定理，留下了痕迹——数据信息，新的资源红利出现了，这个资源还可以分享，生产消费更加环保。数据信息哪里最多，发达的地区和大城市最多，上海这方面很有新优势。

全球还有个规律，70%-80% 的数据信息掌握在政府手里，政府是信息数据资源的土豪。上海现有数以万计的企业只以数据信息为生，没有土地、厂房和设备，只有人脑加电脑，生产的原材料是数据信息，生产出的产品仍然是数据信息，但是它是高增值的。上海证交所开放部分数据信息给企业用，催生做大了个证券分析行业，解决了数万人的就业。随着移动互联的快速发展，开发无线频谱资源的重要性摆上议事日程。

例如：700 兆频段一直由文广局占用，历史上主要用于无线电视广播，当电视接收信号改为有线后，这个资源基本闲置。美国比较早意识到这个问题，改为用市场拍卖的办法，来配置无线频谱资源，有时一场拍卖会能成交 200 多亿美元。理论上 700 兆频谱如能拿出来用于上海无线基站建设，现有基站可减少一半，且传播效率更高。上海这块资源基本上是按照早年供给制的办法分配给了十几个部门。这次我们建言献策，提出做好无线频谱资源利用建议被国家“十三五”规划采纳吸收。上海“十三五”规划明确提出：要加大力度做好政府信息资源共享，不但要深化 1.0 的版本，即解决老百姓的知情权，还要升级 2.0 的版本，即解决企业和智库的使用权，激发更多的创新。



图 13 资源衰减

第三，环境保护红利。这次规划之初，通过几个口开展了大量的民调，专家座谈会，征求市民、人大代表和政协委员的民意调查等，许多人说，环境已不是环保问题，是民生问题；专家学者说节能减排生态发展是新的城市核心竞争力。我们认为，这些观点很对，写进规划。

“十三五”规划中有 25 个主要指标，按照市领导要求除环境指标外，全部要跳一跳够得着才算数，唯独环保指标要跳两跳够得着才算数，环保局领导感到压力很大。过去的五年，上海投入大量的人力物力、包括法规制定多管齐下治理雾霾， $\text{pm}_{2.5}$ 下降了近十个点，未来五年 $\text{pm}_{2.5}$ 再要下降十个点，要基本消除劣 V 类水质水体，难度可想而知。雾霾、河水等污染物有本地源、外来源，需要群防群治，各部门、各省市联防联控。

同时还要注重发挥市场机制作用，建立健全用能权、排污权、碳排放权等初始分配制度，深化推行合同能源管理、污染第三方治理、完善生态补偿制度。加强环保理念教育，人是大自然的一部分，要让绿色生产和绿色消费生活方式逐步深入人心。这次市委、市政府将崇明建设世界级生态岛规划工作摆到了前所未有的高度，提出了建设世界级生态岛的要求，将崇明岛打造成长江末端的生态屏障。



图 14 北京一对新人戴防毒面具拍婚纱照

第四，土地资源红利。上海是我国土地资源最为紧缺的城市，可开发空间所剩无几，未来主要从存量上做文章。上海的官方出版物上，全市的土地面积是 6340KM²。即使按照内部调整后的工作数据计算，上海的城市开发率已达 46%，超过纽约、伦敦、巴黎和中国香港 25%左右的水平。什么是城市开发率，即上海的地面将近一半由钢筋混凝土和柏油马路覆盖，再这么层层“摊大饼”开发下去到底行不行？三峡大坝建成后，上海的土地围垦量大约减少了一半。

为了进一步落实好守住“人口、土地、环境和城市运维安全”四条底线的要求，上海首次在规划中提出现状低效建设用地减量 50 平方公里。土地轻度利用方式，着力优化用地结构，以盘活存量、功能融合、地上地下统筹为主要路径，向存量要发展用地。城市发展回归“宜居宜业宜学宜游”本原，规划建设小尺度、紧凑型新型社区，合理设定容积率，推广土地混合利用和建筑功能复合（改变单一功能开放），建设综合管廊，通过功能融合释放发展空间。



图 15 漫画——城市开发边界

第五，制度红利。改革开放以来，大的制度红利有三个，一个是 20 世纪 80 年代初推行的农村土地承包责任制，一个是 20

世纪 90 年代初试行的经济特区，一个 21 世纪初加入 WTO。当年加入 WTO 谈判最严峻的时候，不但我们自己认为做了很大让步，西方国家也是这么认为的。例如与美国完成谈判后，美国的国会议员兴高采烈对着 CNN 的镜头说：“美国政府为美国人民和美国企业赢得了巨大的利益。”记得 2001 年初，上海市委交给当时的市发展计划委员会一项紧急任务，要我们研究加入世贸到底是利大于弊，还是弊大于利，我委会同十几个委办局和部分企业突击加班加点，做了一份厚厚的调研报告，得出了一句“加入世贸利大于弊”的结论，时任领导率先表态，上海坚决支持党中央、国务院加入世贸的决定，上海仔细研究过了，加入世贸利大于弊。十几年过去了，大家有点忘记了，但我是这段经历的亲历者，一直记忆犹新。

许多人都认为加入 WTO 后，中国的农业、银行业、汽车工业、对外贸易等等都会面临重大困难，但是中央领导高瞻远瞩，下定决心加入世贸，以开放倒逼改革。现在回过头去看，中国加入世贸创造了 WTO 历史上的一个奇迹，没有任何一个国家加入后会获得这么大的红利，谁也没想到从 2002 年到 2007 年，中国经济实现了高速增长，外贸出口一度高达 30%-40%，当年甚嚣尘上的“与狼共舞论”变成了“中国威胁论”，舞着舞着我们把“狼”吃掉了。

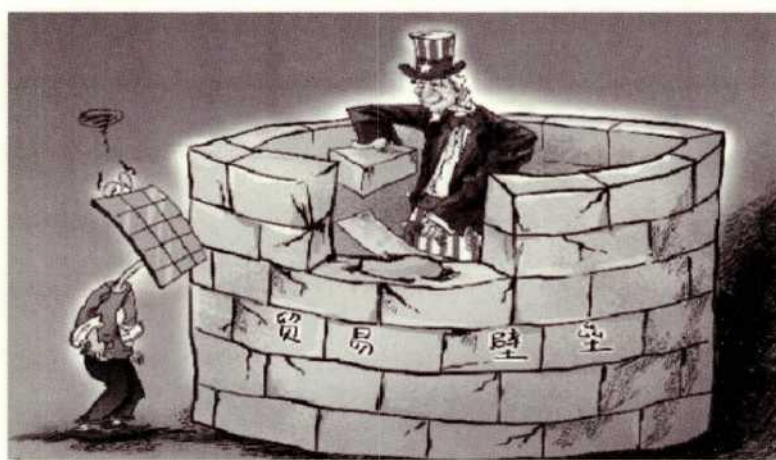


图 16 漫画——贸易壁垒

实际上，在上述这些红利背后，还有一个知识的红利也下降了。改革开放之初，我们执行的是高度计划经济，连 2 分钱一盒的火柴都要凭票供应。市场经济从来没搞过，两眼一抹黑，摸着石头过河，不争论、不讨论，一路走到今天。从计划经济为主到市场调节为辅，从计划调节与市场调节相结合到建立社会主义市场经济体制，一直到党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，我们花费了大量的时间，付出了昂贵的学费。但是面对发展的大变化，知识爆炸，信息泛滥，知识来源颠覆，学习方式颠覆，又要开始重新学习，从零起步。

（四）决战决胜奔小康

国家“十三五”规划的主要任务是全面建成小康社会，还加了个定语“决战决胜”。建设小康社会讲了多年，大家有点听觉疲劳，但这次是从量变到质变。据测算，2015 年中国的人均 GDP 已达 8000 美元左右，到 2020 年将达到或超过 1.2 万美元。按目前世界银行标准，人均国民总收入（与人均 GDP 大致相当）高于 12476 美元为高收入经济体。人类历史上还从未出现过一个人口总量达 14 亿的经济体步入高收入行列，将会对全球的资源配置、经济和社会发展带来不可估量的影响。

习总书记自己计算目前全球发达经济体人口仅有 10 亿。如果中国步入这个行列，那标准一定会重新调整。1950 年至今，全球只有两个经济体实现了“低收入陷阱”跨越，一个是韩国，一个是我国台湾，人口都是千万级的规模。1960 年至今，全球有 13 个经济体实现了“中等收入陷阱”跨越，其中 8 家是欧洲发达国家边上的小国家，人口基本是百万级规模；还有亚洲“四小

龙”（韩国和中国台湾与前面重复），中国香港和新加坡人口不到千万；最大的一个国家是日本，人口 8000 万左右。

如果说，1949 年中国共产党打天下依靠的是亿万劳苦大众，其中贫苦农民占大多数，还有少量工人，那么未来的转型发展我们依靠的主力军是谁？个人认为是亿万中等收入群体，这是需求导向的主要潜力。2016 年 5 月召开的中央财经领导小组第 13 次会议上，习总书记首次将“扩大中等收入群体”这项工作提到了事关“全面建成小康社会目标”、“维护社会和谐稳定”、“国家长治久安”的重要位置。我们有理由相信，在中央部署下，收入分配制度、人力资本培育等改革工作将全面协调推进，“橄榄型社会”建设将步入“快车道”。

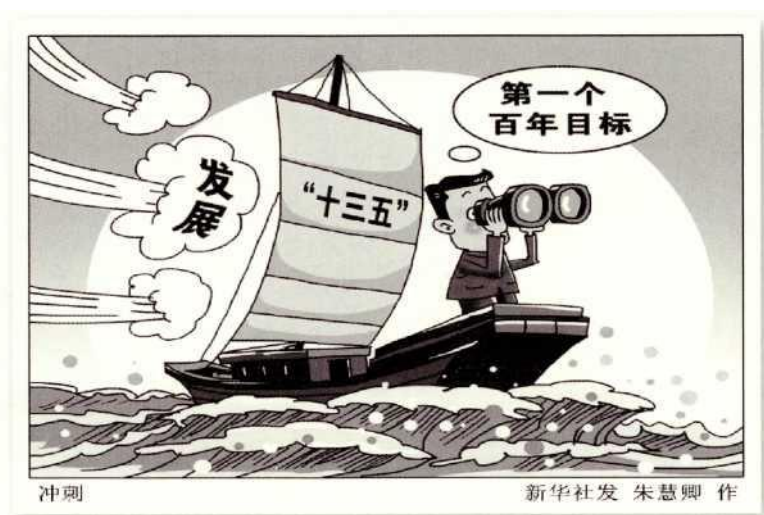


图 17 漫画——第一个百年目标

从全球来看，进入 21 世纪以来，不少发达经济体的中等收入阶层发生了很大变化，中国香港、中国台湾许多人认为收入水平回到了 20 世纪末，德国的中产阶级从 60%多下降到 50%多。美国有智库研究表明，中产阶级占比已从 70%下降至 49%，这次美国大选结果出人意料与此不无关联。我们在思考一个问题，由于本轮危机的巨大影响，发达经济体是否又出现一个“高收入陷阱”跨越问题？

三、民生为本与建设文明社会

党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，首次提出了“五大发展”的理念，并在五大发展理念之前还提出了“六大坚持”。请大家记住与自身利益密切相关的第一大“坚持”，就是坚持以“人民为主体”，用通俗的话讲即规划的出发点和归宿都是为了老百姓。

（一）基本公共服务改革

“基本公共均等化”必须坚持普惠性、保基本、均等化、可持续，合理引导社会预期，其基本思路是尽力而为、量力而行，努力抬高底部，在供需两端同时发力做好制度改革。国务院文件规定，全国基本公共服务有 80 项，各省市在执行落地时可以根据自身条件增加服务项目，提高服务标准，但不能减少项目，降低服务标准。上海“十三五”期间拟对基本公共服务进行重大改革，将 90 多项公共服务基本实现清单化、标准化、制度化，对供需两端的制度安排进行改革调整，尝试实行精准管理。例如，上海已率先进入深度老龄化社会，“十三五”规划提出要形成以居家养老为基础、社会养老为依托、机构养老为支撑，医养相结合的服务格局。

居家养老最能满足亲情需要，符合自然规律，可是按照过去的制度安排，只有住到政府办的养老机构里，才能享受相应补贴，客观上使不少老人想尽办法要往公办养老机构里挤个床位，人为造成本已紧缺的资源雪上加霜。我们研究发现发达国家推崇居家养老取得不错的效果，其理念背后实际是作了制度改革，住在家里养老，只要符合条件照样可享受政府补贴。想想道理也很简单，居家养老实际为政府节约了一笔床位投资和运维费投入，还能与分享经济挂上钩。这样的举措才能真正使鼓励理念落地。“十三五”期间上海将从建立完善统一需求评估制度、合格供应商制度等方面着手，调动全社会力量增加创新的机构供给、服务供给、制度供给，努力做好“基本公共服务均等化”。

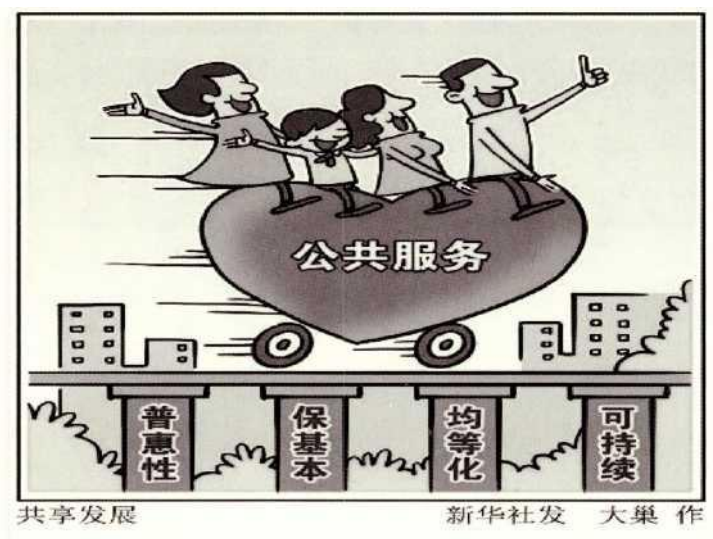


图 18 漫画——共享发展

（二）关爱“五种人”

文明社会是社会进步的表现。以前一讲到这个问题，我们比较片面狭隘地认为干净整洁有秩序就是文明社会，做个文明人就是“五讲四美三热爱”，评比文明区县就是“刷墙增绿捉摊贩”。实际上长期以来我们忽略了一个重要问题，对弱势群体的关爱和他们的实际获得感，尤其是对他们主动参与经济社会活动能力重视不够。一个社会在不同的发展阶段，对妇女、儿童、老人、残疾人和低收入群体等“五种人”的关爱保障反映了文明程度的高低。关爱要区分对象，并不是包办代替。

十三五规划中提了个新理念“积极老龄化”，从“成功老龄化”到“健康老龄化”，再到“积极老龄化”，是全球养老理念的转变提升。“积极老龄化”更突出老年人是社会的财富，要延长活力老人时间段，实现老年人的自我价值，提高生命质量。但是政府要对城市进行“适老化”改造，建设“老年友好型城市”。再者，中国有残疾人 9000 万左右，上海有百万人，但是我们在机场、地铁和公交车等公共活动场所很少见到坐轮椅出行的残障人士。

现实生活中经常会出现残疾人座位被占、盲道被堵的情况。当我们去发达国家的一些城市时，如果仔细观察一下，你会发现他们的公共场所残疾人很多，能够和正常人一样出行活动，其背后是无障碍通行措施的长期执行。难怪有人说：“无障碍通行指数”反映的是“一个城市的良心”。进一步完善最低生活保障制度和特困人员供养制度，调整健全支出型贫困家庭生活救助、受灾人员救助、临时救助政策和社会救助与物价联动机制，坚持托底线、救急难、可持续的原则，促进形成现代社会救助制度体系。



图 19 “五种人”

（三）更高质量就业与提高收入

就业是我国宏观经济重要调控目标，也是西方宏观经济三大平衡之一。实施更加积极灵活的就业政策，促进就业机会更加充分，就业环境更加公平，优化就业结构，和谐劳动关系。完善“灵活就业”政策，鼓励创业带动就业，发展分享经济就业。要注重发挥好民营企业在扩大就业方面的主渠道作用，近年来民营企业创造了大量就业岗位，解决了全国城镇就业的 80%和新增就业的 90%。更好维护劳动者合法权益，加强劳动安全卫生执法监督，完善职工带薪休假制度。

在规划纲要征求意见时，我们吸取基层代表的建议，将“加大对工作环境差、劳动强度大的公用事业行业等一线劳动者的关爱，切实改善其工作条件（建设爱心小屋）”写进规划。多渠道增加城乡居民收入，同步提高劳动报酬与劳动生产率，力争实现人均可支配收入比 2010 年翻一番。深化完善符合不同行业特点与发展规律的分配机制，鼓励知识密集型创造性劳动获得应有的报酬。有序增加居民财产性收入，加快形成以中等收入群体为主体的收入分配框架。

另外如何建立和完善就业与收入的统计评价指标，亦是今后工作的一项重要内容。例如增加使用“中位数收入”指标以更好反映收入水平，采纳国际通行的“调查失业率”指标等。“十三五”规划明确，登记失业率将被调查失业率替代，这个指标是国际劳工组织通用的指标，能够更全面反映失业状况。

由于我国国情的复杂性，该指标在“十三五”规划头一年仍未被正式采用。2016 年 2 月 16 日，李克强总理在国务院常务会议上首次透露，当年 1 月份我国调查失业率统计范围从 31 个大中城市扩大为全国所有地级市后，失业率数据为 4.99%。国家统计局和人社部“十二五”期间作为内部工作开始实施“调查失业率”指标。然而上海市统计局在工作中发现一个悖论现象，基于外来人口众多的中国特色，在经济不景气的年份，人口流动性降低，调查失业率反而低；在经济景气的年份，人口流动性加大，造成就业相对机会降低，调查失业率反而高。



图 20 漫画——带动

四、“一带一路”战略与主动开放

本届中央政府聚焦国家三大战略，即“一带一路”、长江经济带和京津冀协同发展，三大战略均由国家发改委牵头编制规划。

（一）“一带一路”与中国梦

“一带一路”战略是在 2013 年 9 月、10 月习总书记出访哈萨克斯坦和印尼时正式提出的。刚提出时美国认为中国喜欢发明新词，好忽悠，没当一回事。但当早期收获的成果显现后，美国醒悟了，立马进行重大战略调整。特别是亚投行方案设想付诸实施，促使美国与多年宿敌古巴迅速复交。巴基斯坦瓜达尔港项目，就是一个早期收获的重大成果。网络段子说，1840 年以来中国人终于扬眉吐气了，我们在第三国租了一块地，建一个综合性港口码头，租期好几十年。

国家发改委规划到 2030 年，从瓜达尔港到新疆喀什建设一个重大项目，敷设一条铁路线、一条输油管线、一条输气管线，还有一条高速光缆，全长约 2300km。伊朗的油气资源将来经过管道就可运过来。大家知道，我们现在海运是走马六甲海峡，全长约 1.2 万 km，一旦打起仗来，把海峡一封，全线堵死，后果不堪设想。

现有了第二通道，全盘皆活。最近这个项目已正式举行通航仪式。所以瓜达尔港项目无论政治、军事、经济价值战略意义巨大。毛泽东主席当年在延安文艺座谈会上讲，世上没有无缘无故的爱，也没有无缘无故的恨。这个项目计划披露后，美国派了两个舰队先后奔赴南海。从瓜达尔港到新疆喀什，这条线无论在境外还是境内，反恐压力巨大，巴基斯坦为了保护这条线，于 2015 年 11 月专门成立一支特种部队日夜守卫。

“一带一路”战略提出的背景是我国出现了一个重要的新变化。近几年随着我国国力的增强，海外投资大幅增长，2014 年海外投资首次超过利用外资，海外投资超 1000 亿美元，利用外资 900 多亿美元；2015 年海外投资继续扩大，达 1400 亿美元；2016 年 1~11 月海外投资已达 1600 亿美元的水平，成为一个新常态。这意味着我国将从产品“走出去”，开始转向产业“走出去”、产业链“走出去”、资本“走出去”并重，最终实现文化“走出去”。纵观一个大国要成为世界强国，你的文化和文明一定会对别国的发展产生影响，当年英国影响了美国，美国影响了德国、日本，苏联影响了中国和东欧。习总书记提出的“中国梦”有一个宏大的蓝图，我们将从“跟随战略”向“引领战略”转移，这件事多做少说。

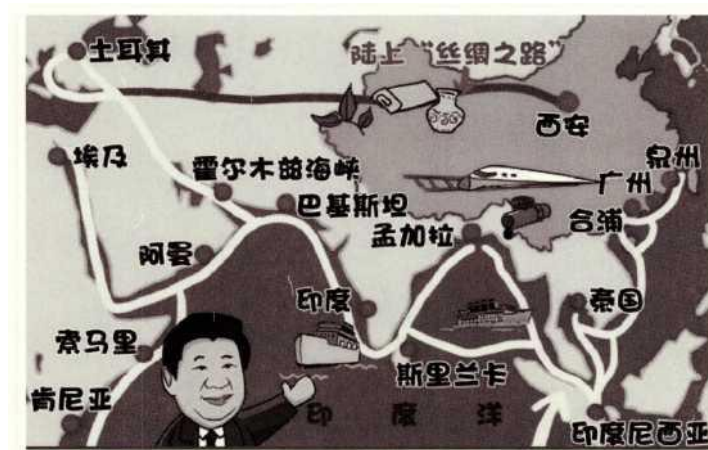


图 21 漫画——“一带一路”战略

（二）自贸试验区制度改革与扩大开放

再说说自贸试验区战略。这个战略实际上是上届政府执政末期定下来的，操作由本届政府开始，但是战略定位作了很大提升。上文提到五大红利中 WTO 红利也没了，美国人痛定思痛，重新主导全球游戏规则，搞了“四大谈判”，即中美双边投资协定（BIT）、跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议（TTIP）和国际服务贸易协定（TISA）。

美国人一开始就给四大谈判设置了高门槛、严标准，并提出除了 BIT 外，其余几个协定不带中国人玩。本届政府高瞻远瞩，忍辱负重，对美国人说不带我玩，我也要跟你玩，看你怎么办。美国政府心知肚明，把一个全球经济总量第二的国家排除在这些协定之外是有问题的，实际双边已谈了几十轮，成效进展缓慢。美国人长了心眼，无非是为了获取更大利益，增加谈判筹码。最近美国总统当选人特朗普想退出 TPP，其真正目的还是为了增加更大的谈判筹码。

举几个例子看看美国人设了哪些高门槛。一个是负面清单管理，美国大多数领域都允许自由投资，所以用排除法思路搞了个负面清单，就一页 A4 纸，日本人有两页。我们以前没搞过，一开始搞出来清单很长，现在 3.0 版缩短不少。美国要求实现企业准入前国民待遇，即对所有的国企、外企、民企待遇一视同仁。美国人认为企业设立是企业的基本权利，他想开就开想关就关，包括注册资金除了少数领域（如银行）外，他想缴多少自主决定，我们原有做法给新设企业的准入门槛过高，不利于大众创业、万众创新。

准入前国民待遇我们一下子不能完全做到，那就搞单项突破，先试行企业注册证照分离，注册资金由核准制改为认缴制，实行商事制度改革。这项改革头一年试下来效果明显，一年新增企业超过了过去 10 年的总和。2015 年 10 月 5 日美国、日本等 12 个国家（经济比重占全球 40%）经过艰苦谈判达成协议，于 2016 年 2 月 4 日在新西兰奥克兰正式签署 TPP 协定，协议里包含了全面市场准入、知识产权保护、法律争端解决，甚至还有内阁成员公布个人财产收入透明度要求等高门槛、高要求内容。中国要加入 TPP，需要进行相应的改革，但心里又没底，需要找个地方试，由中央授权。哪里最有条件试，最后选在了上海。

到 2016 年 9 月底，上海自贸试验区建设已经干了三年，许多改革探索都是中央的顶层设计和新制度供给。这几年，不少外省市同行来上海自贸试验区参观考察，有些人认为上海自贸试验区搞半天没实惠，都是虚的，我就打比方作回应。20 世纪 90 年代初浦东开发开放，首先搞了个金桥开发区，建了一片工厂；若干年后又建了个陆家嘴金融贸易区，建了一群高楼；现在搞自贸试验区，建了一套看不见、摸不着的制度，但这套制度是与全球最接轨，能够按国际惯例规则配置资源。这么一讲，对方似乎明白了不少。以前我们的传统思维方式是与看得见、摸得着的东西打交道，建个工厂，进口设备，搞个开发区驾轻就熟。“十三五”时期我们要做的事很多都是看不见、摸不着的，数据信息成为原材料是看不见的，制度法规建设也是看不见的，再要用

工业经济时代的思维来解决转型期和知识经济时代的问题，恐怕十有八九行不通，转变发展理念的时代到了。



图 22 上海自贸试验区

（三）开放创新是立市之本

2016 年年初“十三五”规划经由市人大全会高票通过后，中共中央国家机关杂志《紫光阁》经由市级机关工委向我约稿，写篇上海“十三五”规划创新的命题作文。接受任务后，心里有点忐忑，这篇文章政治上不能犯错误，要充分反映上海的开放创新，还要写出上海的特色。几经思考修改，成文后由市级机关工委领导审查后报给杂志社编辑部，文章寄出后几个月没有回音。没想到在建党 95 周年之际《紫光阁》7 月号上，文章全文刊登了，几乎一字不改，我这才松了口气。

文章提出上海的开放创新有长时期的历史积淀，文中特别提到了几个人。400 多年前的徐光启和利玛窦近年来在国际上获得重新评价。徐光启是“西学东渐”的开创者，是上海形成“海派文化”的鼻祖。他是中国最早主动翻译研究传播学习西方宗教、科学技术和文化艺术第一人，为上海贡献了科创精神。在他教区内兴建的徐家汇藏书楼是我国最早的中外文化交流机构，至今还保存着在西方国家亦十分罕见的“西文版摇篮本”图书。徐光启还是一位农业专家，所著《农政全书》是我国四大农书，在他亲自主持下，将土豆、番茄和大葱等域外农作物引种成功。

这本曾被作为禁书的农书，18 世纪就被翻译成英法俄等文字，助推了欧洲和俄罗斯的农业进步。利玛窦是世界历史上“中学西渐”第一人，他从中国国情出发首次在绘制世界地图时将中国摆在了中央，将本初子午线画到了边上，以至于今天我们见到许多国外出版的世界地图有点看不懂，是他翻译的“地球”沿用至今。其实追根寻源今天的汉语拼音，是这位“洋大人”最初用拉丁字母为汉字注音使然。

中国的文字虽自秦朝统一，但认字的人不多，各地的方言千差万别，沟通不畅。国人一直挂在嘴边的“地大物博、礼仪之邦、四大发明”等自我赞美之词都是由利玛窦宣扬西方、再“出口转内销”回来的。当年他和徐光启合作翻译出版《几何原本》震动世界，这本书曾对欧洲的文艺复兴和科技大发现产生了重要作用。今天我们朗朗上口的直角、锐角和钝角、对角线、平行线等都是当年这位大学士的“神翻译”。最难能可贵的一点是徐光启主导下的“西学”研究，“崇洋”但不“媚外”，平等互利，各取所长，相互学习，中西融会贯通。利玛窦的学生金尼阁写了《利玛窦中国札记》，也把中国描写为一个了不起的国家。



图 23 徐光启与利玛窦

1843 年上海开埠，李鸿章、盛宣怀等人发展洋务，兴办江南制造总局、商务印书馆（我国最早的翻译机构）、杨树浦发电厂和水厂等，由此诞生了中国最早的工人阶级，上海成为我国民族工业的发祥地。其实上海电话的使用早于纽约，电灯的使用早于东京，20 世纪初电影业与美国同时起步。1918 年，江南船厂就接受订单为美国海军建造四条万吨级的军舰。20 世纪 30 年代上海成为远东的贸易、金融和文化中心。

上海是中国共产党的诞生地，也是中国工人阶级的摇篮。1920 年上海产业工人约有 30 万人，占总人口的 20%，工人反剥削反压迫的运动此起彼伏。随着马克思列宁主义思想的传播，经与工人运动相结合中国共产党诞生了。因此从一开始，开放创新就植入了我党的基因。

中共一大、二大、四大先后在上海举行，中央总部在沪将近 12 年，上海就此成为一座具有中国革命光荣传统的英雄城市。2010 年中国上海世博会成功举办，使上海的开放创新再续辉煌。世博会有句名言叫“万事始于世博会”，历史上无数个产品第一、理念第一均发端于世博会。美国前总统西奥多·罗斯福说：“世博会是人类文明进步的阶梯。”上海世博会创造了多项世博会历史的新纪录，在世博会闭幕日发表的《上海宣言》提出设立“世界城市日”的倡议，经联合国大会决议通过，成为我国政府首个被采纳的“世界日”提议，上海对世界城市的创新发展作出了新贡献。

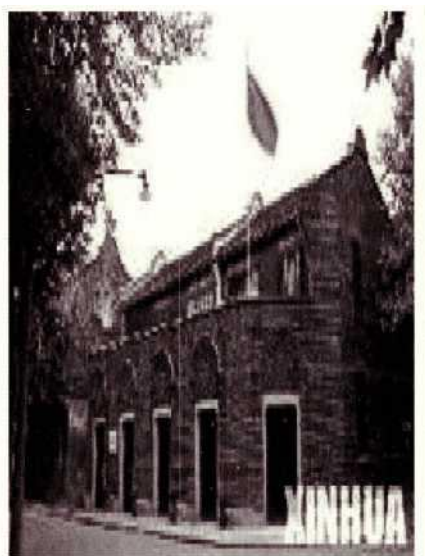


图 24 中共一大会址

巧合的是，2016 年 9 月杭州 G20 峰会上，习总书记在欢迎晚宴的讲话中提到了利玛窦，还首次正面提到了司徒雷登。总书记用汇通中外的历史人物故事，叙说世界各国开放合作、和舟共济要继往开来。