

聊城市經濟規劃要體現“窮則變，變則通，通則久”

吳維海^{1,2}

(1. 國家發改委國際合作中心，北京 100038；2. 國合華夏城市規劃研究院，北京 100038)

受聊城市委託，國家發改委國際合作中心專家組對聊城市“十三五”規劃綱要進行了討論、修訂和反饋，與聊城市有關部門進行了溝通互動。這裡，對聊城市“十三五”規劃理念、戰略構想等提出初步建議，並將其概括為“窮則變、變則通、通則久”。

一、窮則變

聊城的“窮”，是相對的，從全省來看，主要體現在經濟總量、人均收入和單位投資回報水平等方面的相對落後。聊城多年以來，受到交通、地理條件、歷史積累和發展模式等因素的制約，儘管“十二五”期間取得了很大成績與進步，但是，經濟總量和人均水平、總體收入等的全省排名仍然靠後，2015年預計全市地區產值僅2650億元，全市公共財政預算收入僅175.8億元，全市戶籍城鎮化率僅35%，城鎮年人均可支配收入僅21570元，農村年人均可支配收入僅10570元，都遠遠低於全省平均水平。全市經濟提升和改善居民收入的壓力很大。

怎麼變？在規劃草案中也提到了許多。重點可以從觀念、模式、產業、行動、機制五個方面予以推動和轉變。

1. 觀念的轉變

主要從政府、企業、個人三個層次展開，其中：

政府應樹立“創新、協調、綠色、開放、共享”的發展觀，全面推動全市戰略定位、決策流程、服務模式、產業布局、資源投放、業績考核等深層次改革。

企業應摒棄“小富即安、畫地為牢、視野狹窄”等制約發展的突出缺陷，引導、樹立和推動管理創

新、科技創新、模式創新和市場創新等，以產業價值鏈的理念和協調發展、國際化視野等戰略，形成適應現代社會和經濟發展的新思維、新做法、新格局，主動參與企業和產業轉型升級，參與產業價值鏈上下游企業之間的合作與整合、參與研發與市場等要素共享，提高個體和主導產業群的综合競爭力。

個人應立足各自崗位或角色，適應經濟新常態，適應聊城發展新定位，轉變個人發展觀、事業觀、價值觀，主動提高綜合素質，提升專業能力，參與創新創業，參與國內和全球化的職業、事業和創業競爭。作為政府公務人員的個人，也要適應新形勢，主動學習，自覺提升自己的能力和素養，積極參與政府改革和創新發展，通過為工作單位、為輔導與服務的園區、企業和社會提供更好的專業輔導與綜合服務，實現自身價值，促進全市經濟、司機和會發展。

2. 模式的轉變

重點從經濟增長模式、政府服務模式、企業競爭模式 and 個人生活模式等四個方面推動。其中：

經濟增長模式的轉變要堅持“十字”方針，突出“軟硬協同”，硬的更硬，軟得更軟。硬：主要是指聊城市有比較優勢和產業聚集的重點工業類產業集群，如鋼、鋁、銅等金屬和製造產業，應該結合國家產業政策和全球技術變化趨勢，進行系統研究和制定計劃，研究“產能總量過剩”和“結構性不足”的矛盾，立足聊城優勢和潛力，將鋼、鋁、銅等向高硬度、輕型化、新材料等高精尖領域邁進，優先滲透和拓展精密機械、航空航天、各類機器人、新型高端裝備等重点領域，提高這些領域的硬度、強度、

收稿日期：2018-08-30

作者簡介：吳維海，男，國家發改委國際合作中心執行總監，研究員，博士，主要從事政府規劃、產業規劃、企業戰略、鄉村振興等研究。

广度等,同时,实行开放发展,主动融入区域战略、国家战略,与一带一路沿线国家实施产业输出和产业融合,推动国际市场的爆发式增长。软:主要指聊城市有比较优势、产业聚集或发展潜力的阿胶、生态农业、有机农业、运河文化、武训文化等可以发展为生态、养生、有机、休闲、文化旅游等高端、绿色、生态、循环、新兴产业。同时,注重人才的国际化和高端海外人才的批量引进,不断提高人才的“软”能力和优化人才结构。在上述几个方面,“十三五”期间聊城市应该制定专项规划,全市统筹布局,选择重点县市区和产业园,培育重点企业,实行跨园区协同与合作,公共服务平台的共享共建,提高聊城市的“软产业”和软实力。通过智能高端精密制造(产品)、有机精深加工食品(果蔬、肉类)和高端要素聚集(现代)服务业的培育,既提升(经济、社会和生活)品位,又提升(产品和服务)质量,逐步形成以现代服务业为方向的支柱性产业,塑造聊城市“生态”、“(高)品质”的城市名片,打造京津冀协同发展区域经济隆起带。

3.产业的转变

产业的转变,如本规划草案中提到的,主要从三大产业的融合、协调发展,以及各产业的转型升级两个方面入手。

第一是三大产业的融合、协调,主要体现在农业向精深加工的第二产业和流通、贸易的现代服务业发展,工业向产业价值链前端的特色优势有机农业种植、养殖,以及向下游的营销、金融、物流等现代服务业产业缓解延伸和聚集,现代服务业向工业和农业领域的延伸和融合,进而实现以优势产业价值链为导向的“微笑曲线”的高附加值、高盈利环节的转型提升。

第二是各个产业的自我转型提升,具体说,如下:

第一产业的转型提升,主要体现在,第一产业将向生态循环、有机生态农业,休闲体验和观光采摘农业,向循环化、高科技和集约发展的立体农业、现代农业、科技农业、精致农业等方向发展,重点培育现代农业示范县、示范园、示范村和示范企业,通过实施“高品质”农业培育工程,尽快打造有本地特色的“高品质”、有机循环的农产品品牌,努力打造有机粮食、高端果蔬、精品肉类生产和精深加工

的产业价值链,构建中国一流的高品质农副产品供应基地。

第二产业的转型提升,主要体现在结合国家“去产能”的政策导向,传统高耗能、高污染制造业,向自动化、智能化、循环化的循环型工业产业体系转变,尽快实现传统工业产业的科技创新和精密制造,实现基于产业价值链基础上的工业设计、营销、物流、售后服务、金融等各环节“增链”或“强链”,优化传统产业集群,推动产能过剩企业或产业技术升级或工艺改造,推动其产能向省外、国外输出,推动其主动压缩或调整传统产能,实现传统优势产业的“二次创业”。为了塑造和培育核心竞争力,在十三五规划中,提出了包括优势工业产业“高品质”品牌建设工程,对钢、铜、铝、阿胶等优势产业,全力提升品质和品牌,提升在终端、下游企业或消费者心中的地位和认同,实现优势品牌的民族化、高技术和智能创造,尽快抵制和减少大量购买日美等中间或终端产品的尴尬现实,实现民族自豪感。同时,结合国家与省政府的政策要求,不轻言放弃但又不墨守成规,积极推动僵尸企业、过剩产业的成建制盘活、整合、兼并、外迁或清理、关闭,通过腾笼换鸟和管理创新等,尽快实现全市和各县市区工业产业的新型化、智能化、国际化和集群化,推动聊城市“二次工业革命”。到2020年万元全市GDP能耗低于0.6万吨标准煤,达到全面建成小康社会要求。

第三产业的转型提升,主要是传统服务业向高要素聚集、高估价值、规模化、公司化运作,以及围绕优势农业和优势工业产业价值链的服务业“增链”、“补链”或“强链”,以及大健康、大旅游、大医疗等重点产业的聚集发展。通过十三五时期的重点辅导和培育,使其逐步成为全市经济发展的支柱性产业。到2020年该产业的地区产值或收入占比要明显提升。第三产业占比较2015年提高9.9个百分点。

4.行动的转变

主要体现在,政府行为从管理型向服务型转变,从对上服务为主向上级政府为下级服务,下级政府为产业和企业、群众服务,各级政府整体为全市经济和社会服务转变。这是一个巨大的转变,也是一个阵痛和改革创新。聊城市十三五时期在这方面可以大有作为,并且可以探索并走在全省、乃至全国

的前列,我市可以将2016年作为“全市创新改革年”,制定具体行动方案,自我加压,自我创新,规范、精简各类政府机构和内部流程,实施权利清单管理,主动下放权力,推动要素市场改革,实施产业转型升级。积极裁撤或合并职责交叉、重叠的机构、冗员,新设一些服务经济和群众生活、对外“走出去”的新机构、新团队、新网点。精简或调整的原有机构或人员,全部面向经济发展,面向群众服务,面向改进工作作风,面向政府高效、清廉和创新发展。同时,可以在政府智能会议、视频会议、无纸化办公、绿色办公、公共购买企业咨询服务等方面,加大力度和资金投入,全力实现政府围绕企业、产业、群众和市场做事情,在全省率先推动政府机构和行动的示范试点,创建国家级改革创新示范试验城市,以改革创新释放红利,提高发展的活力、质量和效率,尽可能在未来五年内赶超全省的部分地市,将聊城打造成为中原经济区区域中心城市。

5.机制的转变

机制的转变主要推动政府管理机制、企业创新与发展机制、个人提升与创新机制等方面入手。其中:政府管理机制要实现制度化、程序化、规范化、常态化,要出台相关政策和考核办法,推动政府决策和五年规划目标的实现,推动政府廉政和有为、敢为的氛围,推动干部考核的业绩导向和能力导向,集中精力发展经济,服务群众。企业创新要形成政府的鼓励政策、企业的奖励政策和社会的引导政策与机制,通过多层次机制设计与完善,提高企业创新的动力,管理的能力,发展的活力,生存的内生力,培育骨干优势企业和产业,提高全市企业发展的质量和整体竞争力。个人的机制主要是政府、企业出台激励个人创新、发展、勤奋工作的内在动力和责任感,构建符合全市十三五时期经济发展和社会需要的机制保障,以及必要的人才和团队,实现机制对规划和经济社会发展的引导与保障作用。通过创新驱动与机制完善,打造冀鲁豫三省交界的创新发展新高地。

二、变则通

在规划交流过程中,以及通过各种通道和企业的交流,我们专家组得知,聊城市和各县市区有一

支吃苦能干、有创新精神和勤政为民的党委、政府领导班子和优秀的干部队伍。这是做好“十三五”规划目标的前提和基础。

通过制定和全面实施聊城市十三五规划纲要,推动政府、产业、社会等多个维度的创新和改革,将会实现聊城市经济、社会多个领域的“通畅”,具体体现在四个方面。

1.价值观的“通”

通过规划定位、干部培训和群众发动,将会在各级政府的政绩观、干部提拔的价值观、政府职能得到相管方面达成更多的共识和认同,将会更好地凝聚人心和精力,投入到全市经济改革、创新发展和社会进步上来,将会使得政府职能和决策更加有利于经济发展和人民群众福利改善,有利于全市重大战略的实施,将减少内耗和阻力,减少沟通和说服的时间,集中精力和各种要素,全面实现未来五年的规划目标。通过政府规划在各县市区、各产业园、各产业和重点企业的分解、传播和推广,将使企业和社会各界更加清晰地认识到全市发展的目标、定位、路径、机制和模式等,使企业主动布局,协同推动,提高企业自愿投入效率,减少高能耗、高污染等不符合国家产业政策的项目或投资,提高企业经营管理的水平和效率,有利于优化整体的企业和产业布局,增强全市和企业转型升级的速度和效率。

2.战略布局的“通”

通过规划定位和创新改革,实现全市、各县市区、各产业、各园区、各乡镇等战略布局的协同和融合,逐步实现全市产业布局的优化和资源投入的高效率。同时,通过规划制定和各种沟通,向省政府、相邻地市等进行产业定位交流和资源衔接,推动跨区域、跨省市的资源互补和产业协同,提高区域战略和资源的互通互惠,增强区域性综合竞争力,从而为企业发展提供更加积极的外部环境和氛围。到2020年,全市主要经济指标增幅高于全省平均水平,人均GDP达到全国平均水平。全市生产总值年均增长8%,城镇和农村居民人均可支配收入年均分别增长8%和9%。

3.产业协调的“通”

聊城市经济社会发展离不开区县市区的产业统筹布局和资源协调、互利共赢，这就需要大破县区、产业和园区、乡镇等思想、政策、利益的格局和壁垒，积极推动和化解矛盾，提高沟通和合作意识，增强全市范围内资源、产业、企业和政策的支撑力、协同力、品牌力，“攥紧拳头”对外，“五指拢起”发力，避免原有产业、企业之间的各自为政和资源分散现象，提高整体战斗力和竞争力。同时，积极向省政府汇报，与邻近地市政策交流和以市场引导的产业战略合作，尽可能推动相邻地市基于产业价值链的上下游互动、协作，资源与优势互补，聚集和错位发展。到2020年，三次产业比重大体调整为8:45:47，三产占比较2015年提高9.9个百分点。

4. 发展路径的“通”

通过分析以往的发展弊端和缺陷，研究我国经济新常态环境下的聊城经济社会需求，设计顶层布局和产业组合，确立全市、各县市区、各产业和产业园等发展路径和重点工程，围绕有色金属、能源电力、化工、汽车及装备制造、造纸、纺织、食品医药、建材等重点行业，确立发展策略和实施路径，规范未来五年的产业走向、园区目标和企业战略，将有限资源聚集在优势产业和高效企业、优势乡镇和重点园区，实现全市范围产业协同分布、资源高效分配、项目聚集发展、竞争策略动态有效，能够优化全市生态环境，增强全市产业和企业的运营能力和竞争力，推动各项规划目标的全面实现。2020年，全市环境空气质量比2010年改善50%左右，基本达到国家空气质量二级标准。全市常住人口城镇化率达到54%左右，户籍人口城镇化率达45%以上。

三、通则久

聊城市的发展不但是聊城市自己的事情，它更是中小城市综合改革的试点示范，是我国东部沿海省份的内陆地市如何克服区位边缘化劣势，挖掘资源优势，聚集高端要素，改革创新释放红利，推动可持续发展，为全国其他城市做出示范效应的重大探索，同时，也是聊城市如何“大破大立”，在思想和

改革上有所为，通过创新与变革，寻找快速发展的突破口，并且有可能在短短的时间内，实现超越其他地市的唯一的、潜在的重大机遇期。

面对历史的新机遇、面对各种困难与挑战，站在改革创新的十字路口，变与不变，保守与创新，小我与大我，战略与战术，这些都是考验聊城市各级领导、企业家和社会各界的重大、战略性课题与历史性选择。

改革创新充满风险、存在变数，有着很多的压力、阻力、困惑和疑问、甚至责难，或许还有各种利益集团和惯性思维的阻扰、干涉、诽谤……改革创新需要牺牲和积极探索，需要勇气和魄力，同时，改革创新一般来说，没有成功经验可循，它需要坚定的信心，团结开拓的团队，持之以恒的推动，这就是当前大家面临的严峻形势和现实考验。

聊城市十三五规划中谈到了诸多改革和思路，有政府的、企业的、社会的，包括的内容和范围很多。改革需要市委、市政府，各县市区等通力合作，不折不扣地执行和支持，需要大家持续的努力和坚守。通过改革创新，通过社会各界的共同努力，相信将在“十三五”期末，聊城在全省的经济排名、在全社会的品牌形象，以及在老百姓心中的认同和获得感将显著增强，生态聊城、品质聊城将有可能成为全省各地市中未能各项模仿和学习的一面旗帜，更有可能，成为周边省市和全国各城市学习和效仿示范的榜样。

相信聊城市在市委、市政府的正确领导和科学决策下，经过全市上下的共同努力，“十三五”时期，将有更多的创新举措和变革措施，聊城市将会采取更多卓有成效的重大行动和竞争策略，聊城市在2020年将变得更加优美、繁荣、宜居、和谐和高品质，将可能成为山东省，我国北方地区乃至全国改革创新示范和健康发展的一面旗帜、一个符号。

（此文为吴维海在2016年在聊城市“十三五”规划评审会的发言）