

**编者按：**中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要，简称“十四五”规划。2020年7月30日，中共中央政治局召开会议，决定2020年10月在北京召开中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议，研究关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划。我国将于2021年开始实施“十四五”规划。根据习近平重要指示精神和规划建议编制工作安排，有关方面近期将通过多种形式征求干部群众、专家学者等对“十四五”规划的意见建议。

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，谋划好“十四五”时期发展十分重要。习近平总书记对“十四五”规划编制工作作出重要指示强调，五年规划编制涉及经济社会发展方方面面，同人民群众生产生活息息相关，要开门问策、集思广益，把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来，鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式为“十四五”规划建言献策，切实把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收到“十四五”规划编制中来，齐心协力把“十四五”规划编制好。

凡事预则立，不预则废。编制和实施国民经济和社会发展五年规划，是我们党治国理政的重要方式。从1953年至今，在十三个“五年计划/规划”指导下，我国仅用几十年就走过了发达国家几百年的工业化历程，从一穷二白到世界第二大经济体，迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。发展实践充分证明，“五年规划”是引领我国经济实现跨越式发展、取得历史性成就的前进航标。

“十四五”时期在“两个一百年”奋斗目标中承上启下、尤为关键。特别是在疫情冲击下，百年未有之大变局增添诸多变数，我国发展中的不平衡不充分问题依然突出。在此背景下，编制好“十四五”规划意义重大，必须坚持与时俱进破解难题，运用规律引领实践，顺应民心开拓进取，在危机中育新机、于变局中开新局，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。把“十四五”规划编制好，事关国家发展，事关民生福祉，切实让人民智慧在“十四五”规划编制中得到充分体现，让“十四五”规划成为反映民意、人民拥护的好纲领，为我国实现第二个百年奋斗目标奠定坚实基础。

本期推出“‘十四五’规划编制”专题，有针对性选取相关文章，了解“十四五”时期我国将面临的国内外环境的重大变化，分析“十四五”时期的新格局、新结构、新关系、新市场、新基础、新诉求等重要信息，提出“十四五”规划编制工作必须关注的重点、要点与创新点。希望能为盐城市相关政府部门编制“十四五”规划提供一些有意义的参考、思索和方向。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

### 本期专题 · “十四五”规划编制

- 02 分析“十四五”规划要点
- 05 远瞻“十四五”，有哪些重要信息？
- 07 “十四五”时期我国工业的战略任务与重点领域
- 10 “十四五”中国经济发展思路
- 13 “十四五”时期文旅融合体制机制改革的思考

### 经济纵横

- 16 二季度经济增长由负转正意味着什么？

### 历史深处

- 18 五年规划的强国轨迹

### 悦读时光

- 封三 好的文章，怎能“生活在树上”？

主 管：盐城市文化广电和旅游局

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧科

主 编：黄兴港

副 主 编：张安红

责 编：王智芹

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18751431986

邮 箱：417967615@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城微数字文化传播有限公司

印刷单位：盐城银河印刷有限公司

印刷日期：2020年8月14日

印 数：6000-6200

# 分析“十四五”规划要点

2021-2025 是我国国民经济和社会发展第十四个五年计划时期，也是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，对我国国民经济和社会发展具有重要的意义。因此如何编制好“十四五”规划并用于指导未来五年社会经济发展显得尤为重要。

五年规划，全称为“中华人民共和国国民经济和社会发展五年规划纲要”，是中国国民经济计划的重要部分，属长期计划。五年规划主要是对国家重大建设项目、生产力分布和国民经济重要比例关系等作出系统规划，为国民经济发展愿景规定目标和方向。五年规划是社会共同的行动纲领；五年规划是政府履行职责的依据；五年规划是引导资源配置的工具；五年规划是约束市场行为的“第二准则”。



## 时代意义：国际突破价值重塑、国内整合黑马将出

“十四五”时期，是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。

从外部环境来看，中国当前处于最好的发展时期，而世界处于百年未有之大变局。世界经济重心调整、世界政治格局变化趋势加快，科技与产业发展日新月异，全球治理、世界秩序，中国在世界发展格局中的作用日

益凸显，在话语权、影响力逐渐提高的同时国内经济产业空心化初显、区域经济差距加大、国民经济增速放缓、生态环保问题加剧，而中美贸易战则使得外部环境越发严峻，进一步的限制、阻碍中华民族的发展。十四五的五年必将是中国发展变革的五年，也是突破的五年。

从内部环境来看，我国主要矛盾在“十三五”时期已经转变，从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”到“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，民族发展面临新时代、新阶段，新矛盾、新问题，新机遇、新挑战，新目标、新任务等一系列新情况。国内发展面临诸多待调整的板块，经济高速增长背后的隐患逐渐浮出水面，新千禧一代的从信息化的时代成长起来，其世界观、价值观都有了较大的变化，对于经济、社会、发展也有新的认知，十四五期间的发展必须强化对国内新气象的重视，充分重视积压问题的解决，强调新动力的构建，转变并适应政府的新角色，关注并做好新市场的引导，注重新媒体新渠道的应用。十四五的五年，必将是国内经济、格局、发展重塑的五年，必然会涌现出一批黑马，有一批城市、地区发展成为国内经济发展的新亮点。

## 时代形势：新结构、新关系、新市场、新基础、新诉求

**【国际格局】**从全球经济发展形势来看，国际化进入分化期。现阶段，世界经济处于缓慢复苏阶段，仍面临诸多不确定因素，风险日益加深。在不断发展的科技革命和生产国际化的推动下，各国经济相互依赖、相互渗透，全球新一轮产业分工和贸易格局加快重塑，我国产业发展进入从规模增长向质量提升的重要窗口期。把握全球新一轮科技革命和产业变革机遇，推动产业高质量发展，实现新旧动能顺畅接续转换，抢占全球产业发展制高点成为“十四五”时期的重要课题。

**【产业结构】**2018年，我国二产比重小于40%，三产比重超过52%，人均GDP达9785美元。当前我国已经

从重化工业为主导的工业化中期阶段迈入到以创新驱动为主导的工业化后期阶段。产业“空心化”形势严峻、工业发展“大而不强”，实现制造强国的任务十分艰巨。工业智能化发展势不可挡，人工智能对传统制造产业链、价值链带来革命性影响。“十四五”时期将是中国由中等收入阶段迈向高收入阶段的关键时期，新业态、新模式、新场景将不断涌现，对于新消费需求激活新经济形势需要科学预判，有序引领。

**【城市格局】**新型城镇化推进、乡镇振兴、城乡结构性差异及发展不平衡、城市群崛起、都市圈建设、大湾区协同、中心城市辐射、提升城市首位度、户籍改革……等“热度”不断上升目前。我国大城市进入城市化后期、城市化进程放缓，大城市面临有机更新、城市迭代，大量乡村人口涌入城市、同时城市人群也出现反向“归田”的意愿，城市、城镇、乡村发展迎来新的机遇。城市间也由高热度的“资源抢夺战”逐步冷静下来，走向了“产业与地区双向匹配，企业与政府双向选择”的“资源协同发展”新格局，城市间不再是互相争抢资源，而是结合自身特点差异化发展，真正实现“抱团取暖、协同发展”。

**【市场变革】**“十四五”期间，我国市场化进入深度改革期，改革工作中要统筹全局、整体推进，结合实际、突出重点，衡量改革的有效性要从国家改革发展全局出发，既看单项改革执行落实情况，也从战略层面统筹考虑相关制度的集成效果。“十四五”也是进入基于法律和规则的制度完善期。对于各地区政府来说，政府与市场的关系处理到了最为关键的五年，如何摆正政府的角色，“做好管理者、搭建好平台、做好店小二”三重角色定位必须清晰明确。在做好管理者层面，政府必须能够理解市场、懂得企业，密切关注新业态与新商业模式，才能够更好的监管、引导市场发展；在搭建好平台层面，政府应该有效提升财政资源的利用率，避免投资浪费、投资重复的前提下，尽可能的抓住产业及企业发展的痛点、难点，针对性的解决公共问题，促进产业及经济的发展；在做好店小二层面，政府应对服务机制进行创新与探索，转变执政模式与执政思路，既做到有效的服务企业，又避免变成被企业吸血的奶妈、保姆，应制定更加创新、有效的机制与企业保持良好有效的服务关系。

**【信息发展】**3G时代使获取信息的能力在时间和空间上达到了极致；4G通信技术开启了移动互联网产业链的新时代，满足了人们学习、生活、工作等各方面的需求。5G的应用将促进信息产品和服务的创新，智能终端设备

性能将进一步提升，互联网-物联网线上线下融合对生产生活方式的变革。新型技术和新型产业深度融合将全面应用于工业物联网、车联网及其他垂直行业的特殊应用需求，大量信息的采集、处理、分析及管理，将全面应用于智慧城市、环境监测、智慧农业、森林防火等场景。十四五必将是智能发展的五年，各行各业都将新信息技术的升级步入新的发展模式、规划必须充分预测、考虑到可能出现的新机会、新问题、新发展，才能够更有效的复合时代诉求，真正起到规划引导的作用。

**【人口结构】**人口问题历来是影响经济社会中长期发展的大问题。我国人口发展已经进入关键转折期，人口自然增长率长期低于预期、人口老龄化程度不断加深、劳动力老化程度加重等问题凸显，“人口问题”可谓任重而道远。“人口自身均衡发展”这一历史性任务不光是在“十四五”期间有所应对，更应是为来10年、20年考虑的重点。短期来看，鼓励人口增长、提高人口素质、推进家庭能力建设、强化养老保障等将成为“十四五”期间各地区重点着眼的问题。而“人口吸引力”也成为各地区在十四五期间的重要课题之一，吸引多少人、吸引什么人、人来了做什么、可以创造什么等一系列问题都需要系统谋划与解决。各类研究型人才、创新性人才、实用性人才、技术型人才等都会成为未来五年所需要关注的重点，差异定位、精准定位的人才会成为城市实现突破发展的重要“弹药”。

**【社会治理】**当前国家经济之繁荣前所未有的，与此同时对于法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求也达到了历史新高。稳定和发展必须两手抓，两手都要硬，加快社会治理法治化进程，提高社会治理法治化水平至关重要。“服务型政府”建设将成为“十四五时期”主要命题，国家安全体系和法治体系必须持续完善，从根本上保障稳定及发展，实现长治久安。

**【生态建设】**长期以来，粗放型经济发展造成了一系列的环境问题，雾霾、沙尘、水源枯竭/污染、草原退化等生态问题亟需正面应对。“十四五”时期，社会经济发展仍旧必须坚持“绿水青山就是金山银山”的发展理念，无论经济发达地区还是欠发达地区，都必须以“绿色发展”作为一系列建设的前置要求，全面促进区域生态环境保护修复、倒逼企业高质量升级发展，坚定不移走可持续发展之路，为美丽中国建设奠定基础。

#### 五个创新：十四五规划必须关注的五个创新

结合多年政府咨询、区域产业发展的实践经验，“十四五”规划编制必须基于时代发展、突出特色、科学务实、主次分明、定位清晰、路径明确，需要以新思路、

新理念、新视角解读，提出新玩法、拓展新模式、开辟新时代、引领新潮流。

1. 由“外推”变为“回溯”的规划新思路。本次规划要从2035/2050年达到的目标构想现在的发展节奏与规模，目标导向，分步落实。

2. 全局式、战略性的规划新视角。规划要有长远的战略性思维，要有全局式眼光，同时要有务实的作风，全局眼光，务实优先。

3. 以提升经济产业健康度为核心的规划新重点。更关注产业发展的健康度，防止产业空心化、促进新旧动能转换，兼顾发展导向与风险导向。

4. 以“新一代人”为本的规划新原则。新社会环境下，应更加注重新年轻人的综合需求，充分重视新千禧代的成长环境、社会观、生活观把控，考虑新一代年轻人对美好生活的需求及愿景，有效引导新年轻人参与社会发展。

5. 打造价值共同体的规划新愿景。随着中国四大城市群迅速崛起，未来中国各区域经济社会发展的关联度将越来越大，十四五规划过程中应更加注重协同作战思维，寻找区域的抱团发展模式，将本地区发展有效、充分的融入到区域发展中，精准定位、协同创新，以打造价值共同体的思路谋划自身发展。

#### “十四五”规划编制相关要点

总的来说，我国五年规划编制是一项系统性工作，规划由“三级四类”构成。“三级”即国家、省、市县，“四类”即发展规划、专项规划、区域规划及空间规划。国家发展规划。中华人民共和国国民经济和社会发展五年规划纲要，是社会主义现代化战略在规划期内的阶段性部署和安排，主要是阐明国家战略意图、明确政府工作重点、引导规范市场主体行为，是经济社会发展的宏伟蓝图，是全国各族人民共同的行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能的重要依据。

国家发展规划居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总指导。国家级专项规划、区域规划、空间规划，均须依据国家发展规划编制。

国家级专项规划。指导特定领域发展、布局重大项目、合理配置公共资源、引导社会会资本投向、制定相关政策的重要依据

国家级区域规划。指导特定区域发展和制定相关政策的重要依据。

国家级空间规划。以空间治理和空间结构优化为主要内容，是实施国土空间用途管制和生态保护修复的重

要依据

省、市县级规划依据国家及上级发展规划制定，既加强与国家专项规划、区域规划、空间规划的衔接，形成全国“一盘棋”，又要因地制宜，符合地方实际，突出地方特色。

“十四五”规划作为是深入贯彻新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神的第一个五年规划，须以新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，并对“12个强国”等作出具体安排：聚焦发展，促进“制造强国、航空强国、海洋强国、贸易强国”。夯实基础，落实“网络强国、交通强国、文化强国、体育强国”。提升发展，强化“质量强国、科技强国、教育强国、人才强国”。

“十四五”规划虽说是以往五年规划的延续，具有普遍常规性，但目前国内外发展形势纷繁复杂，国家处在历史的关键节点上，必须居安思危、未雨绸缪。2018年底，中共中央、国务院发布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》，指出“以规划引领经济社会发展，是党治国理政的重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现。科学编制并有效实施国家发展规划，阐明建设社会主义现代化强国奋斗目标在规划期内的战略部署和具体安排，引导公共资源配置方向，规范市场主体行为，有利于保持国家战略连续性稳定性，集中力量办大事，确保一张蓝图绘到底”。

可见，无论是顺应社会发展需求，还是满足规划作用提升的要求，“十四五”规划纲要必须科学、严谨、高质、务实，规划编制过程中：必须突出发展规划的统领性作用——注重规划的战略导向作用，增强指导和约束功能，体现科学化、民主化、法治化及规范化；必须由虚转实，注重发展质量——以“高质量发展、高品质生活、现代化建设”为要求，从五位一体出发，系统谋划；必须强化区域协同发展——以“补短板、强弱项、提质量”作为解决发展不平衡、不协调问题的抓手；必须提高规划的信息化水平——利用信息技术引导目标设定和规划决策，建设智能化信息平台提高规划编制和管理的科学性。

十四五”规划编制工作是一项国家到地方、全局到局部、宏观与微观等相互结合的系统性工作。总体来说，“十四五”规划研究制定的编制重点为：客观全面做好总结评估。对“十三五”执行情况进行全面总结评估，客观准确把握区域所处发展阶段及特征。重视区域瓶颈问题的解决。致力于打破制约区域发展的瓶颈，找准突破发展的切入点、解决核心问题，发挥战略导向作用，确保高质量发展。做好近中远期的目标衔接。既要

# 远瞻“十四五”， 有哪些重要信息？

2020年既是脱贫攻坚和全面建成小康社会的收官之年，也是第十三个五年规划的最后一年。在这样一个特殊的年份，我们遭遇到了非常复杂的国内国际形势。接下来，中国经济社会要怎么发展？7月30日，习近平总书记主持召开中共中央政治局会议，分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作，同时会议决定今年10月在北京召开党的十九届五中全会，研究关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议。那么，即将开启的“十四五”我国经济社会发展将有怎样的方向？又对国家治理体系和治理能力提出了怎样的要求？

习近平总书记主持召开的中央政治局会议，对做好当前经济工作作出全面部署，尤为引人关注的是，会议决定今年10月在北京召开党的十九届五中全会。五中全会主要议程之一是研究关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议。

从1953年至今，我国已制定和实施了十三个五年规

年为主，又应预测2035年基本实现现代化的各项目标，以及到本世纪中叶，全面建成社会主义现代化强国的战略安排。重视突出区域自身发展特色。寻找区域与其他地区的异同，挖掘其发展价值，准确把握其发展特色，并在经济社会发展规划中突出区域特色重视规划实施的可操作性。既要站在大区域发展中考虑问题，对未来发展和环境变化有一定的准备，又要切合区域发展实际，稳步推进，实现高质量可持续发展。

“十四五”编制流程应当遵循六个步骤：1、全面调研。开展经济和社会发展的全面系统调研。全面调研是规划有效编制的基础与重要保障。有针对性、全面性的调研工作可以确保规划制定者充分全面掌握现状，找准痛点。2、前期研究。开展“十四五”经济社会重大课题研究和

划。值得注意的是，十九届五中全会除了制定五年规划的建议，还将制定未来十五年的远景目标的建议，这也充分体现出党中央要把十九大战略部署落地、落实的坚定决心。



党的十九大围绕新时代实现中华民族伟大复兴新的历史使命，对新时代推进我国社会主义现代化建设作出新的顶层设计，提出分两步走在本世纪中叶建成社会主义现代化强国的战略安排。第一个阶段，就是从2020年

专项规划编制。一般以产业为核心内容，对于本地区的基础产业进行系统分析研究，形成针对各个产业领域的专项研究成果，梳理本地区的经济发展核心思路。其次针对区域重大社会发展问题进行研究分析，诸如人才发展、环境发展、社会公共服务等领域进行专项研究，以期提升本地区的综合竞争力。3、确定思路。形成“十四五”经济社会发展基本思路并上报上级单位。4、规划编制。结合国家、上级规划思路及要求，编制“十四五”经济社会发展规划纲要。5、规划论证。对“十四五”经济社会发展规划纲要进行论证。6、规划上报。“十四五”经济社会发展规划纲要上报人大通过。

(2020-03-28 中国经济形势报告网)

到2035年，在全面建成小康社会的基础上再奋斗15年，基本实现社会主义现代化。2020年，在应对新冠肺炎疫情冲击且外部环境不确定性持续加大之时，党中央对于中长期发展目标始终没有发生动摇。

7月21日，习近平总书记主持召开企业家座谈会，除了同大家谈谈心、鼓干劲，还要听听大家对当前经济形势、“十四五”时期企业改革发展的意见和建议。他说，从明年开始，我国将进入“十四五”时期，党中央对制定“十四五”规划十分重视，相关准备工作正在进行。紧随座谈会之后，习近平总书记在赴吉林考察时再次谈及“十四五”规划，他指出：希望各地深入调研，聚焦面临的老难题和新挑战，认真谋划“十四五”时期发展的目标、思路、举措。

“十四五”时期是我国全面建成小康社会基础上开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，同时在实现第一个百年奋斗目标后，我国将向着第二个百年奋斗目标继续迈进，因而意义十分重大。

华夏新供给经济学研究院院长贾康说：“从‘十四五’开始，三个五年规划对接的正好是2035年基本建成现代化，这里面一个重大的历史考验是什么呢？我们现在已经看到了很多矛盾凸显带来的经济下行因素，不利因素，但是我们要克服它，形成新旧动能转换之后，跨越中等收入陷阱，‘十四五’阶段对于跨越中等收入陷阱来说意义非常重大。”

对未来发展目标的准确定位取决于对当下发展态势的清醒认识，中央政治局会议用3个“仍然”对当前和今后一段时间的形势给出了判断，指出我国发展仍然处于战略机遇期，和平与发展仍然是时代主题，发展不平衡不充分问题仍然突出。无论是发展的优势和条件还是面临的结构性问题，党中央都有着清醒的认识。

清华大学五道口金融学院副院长田轩说：“发展的不平衡、不充分我觉得体现有几条，一个是地区上的不平衡和不充分，西部一些落后地区人均生活水平、收入还比较低；第二个是产业发展还有很大的不平衡，像线上的一些金融科技产业实际上已经处于世界领先水平，但其它很多产业还比较落后；还有一个不均衡实际上是人民生活收入的不均衡。”

北京大学国家发展研究院副院长余淼杰说：“如果说和平和发展是最重要的时代主题的话，那么矛盾跟冲突就是局部的现象，我国应该集中精力办好事情。从中国的角度来讲，老百姓对生活的美好追求依然是主流，换言之，我们的主要矛盾并没有发生变化。”

在全球新冠肺炎疫情尚未得到有效遏制、外部环境

持续变化之时，中国经济展现出特有的韧性和活力，除了一系列经济增长指标持续回暖，改革开放也在持续释放红利，推动着中国经济继续沿着高质量发展之路不断前行。在迎来自贸港建设开局之年的海南，从货物出入境管理到离岛免税购物，一系列改革开放新措施密集落地。短短两个月，全省新增登记注册主体2.28万户，同比增长62%。在山东青岛新能源汽车推广活动现场，一周以来已接待群众超过三万人次，达成购车意向2700多台。

清华大学五道口金融学院副院长田轩说：“中国经过了40年的高速增长，成为世界第二大经济体，处于很重要的机遇期，有很多很好制度的优势，有非常广阔的市场，有40年来改革开放坚实的基础设施，有非常完善的工业体系，同时有不断提升的营商环境，这些都是改革开放40年来取得的成绩，也是面向未来发展很重要的抓手和基础。”

随着“十四五”时期的到来，中国经济的高质量发展有了更清晰的时间表和路线图，党的领导成为关键一环。中央政治局会议强调，推动“十四五”时期经济社会发展，必须坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，为实现高质量发展提供根本保证。

对于推动“十四五”时期经济社会发展，中央政治局会议还提出，必须把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。必须加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，实现发展规模、速度、质量、结构、效益、安全相统一。这种全面性整体性的要求也被不少专家解读为中国未来的发展将不再片面强调GDP指标，而是更好地追求效率与公平的统一。这无疑也对未来推进国家治理体系和治理能力现代化提出了更高要求。

余淼杰说：“新发展理念强调的一点，我们不只是为了求经济的增速，不是为了片面追求经济的增长，我们强调经济的发展，经济的发展意思就是说不只是强调高的GDP，而是强调人跟自然的和谐，强调的是对环境的保护，既通过经济的手段把蛋糕做大实现效率，同时通过二次分配，把蛋糕分好，做好公平和效率的有效统一。”

中央党校（国家行政学院）教授洪向华说：“发展理念是发展行动的向导，发展理念如果不对，会导致发展失效；发展理念对头，就会取得良好的发展效果和绩效。因此发展理念要贯彻到经济社会发展的全过程，哪一个环节都不能少，特别是新发展理念，创新、协调、绿色、

# “十四五”时期我国工业的战略任务与重点领域

我国工业具有良好的发展基础，也不断面临着新的挑战。“十四五”时期，我们需根据发展条件与环境的变化，适时调整工业在国民经济中的定位，进一步明确发展任务和重点领域，培育壮大工业竞争新优势，在更高水平上加快推进工业现代化。

## 工业对国民经济发展的作用不可替代

未来一段时期，我国工业对拉动经济增长的贡献或将低于服务业，但其对国民经济发展仍将发挥五个方面的不可替代的作用。

一是对全面建成小康社会和建设现代化强国的基础支撑作用不可替代。工业是最主要的物质生产部门，为居民生活、各行业的经济活动提供物质产品，这一重要作用是其他任何产业部门都无法替代的。可以说，没有现代化工业，经济活动就会缺乏运行的物质基础，我国就会在国际竞争中处于被动，就不能有力应对自然灾害、传染病疫情等重大突发事件，亦难以有力有效维护国家安全、保障人民安居乐业。

二是对推动经济持续健康发展的作用不可替代。从全球经济发展的历史看，有的国家在人均GDP为4000至5000国际元、尚远离高收入国家门槛时就陷入停滞，有的国家在人均GDP达到10000国际元左右的发展阶段后难以实现进一步增长，这两种现象分别被经济学家称为

开放、共享的理念是紧密联系在一起。”

田轩说：“这一次中央政治局会议可以说对我们国家经济、社会包括环保、文化各个方面的发展都提出了全局性的、全面的指导和阐述，可以看得出来中央的视野非常开阔，格局非常宏大，站得高、看得远，对于我们国家经济、社会的长期、中长期的发展起到了全局引领性的作用。”

当前经济形势仍然复杂严峻，不稳定性、不确定性因素较多，我们既要有应对当下的策略，也要有立足长远的战略。危机中育新机，变局中开新局，从中央政治

“中等收入陷阱”与“高收入之墙”。其成因就在于一国的竞争优势没有实现适时演进，当初级生产要素的优势丧失后，知识、技术等高级生产要素没有成为新的产业竞争优势与经济增长源泉，这些现象本质上是“技术停滞陷阱”。工业是研发投入最多、技术创新最活跃、辐射带动力最强的产业部门，那些成功跨越“中等收入陷阱”并进入发达经济体行列的国家和地区有一个普遍特征，就是在工业化发展的后期阶段依然保持了较高比重的制造业，这足以说明实现工业健康发展对一国的重要性。

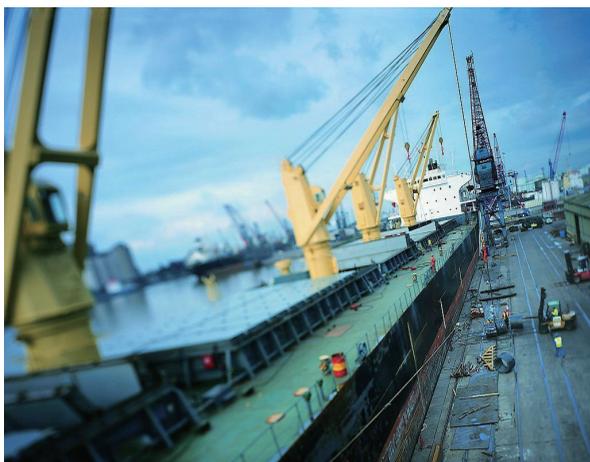
三是国际贸易与投资的关键支撑作用不可替代。制造业是工业的主体。目前，制造业已经成为我国对外贸易的主力军，也是我国吸引外资的重要领域。截至2018年，中国制造业对外投资存量1823.1亿美元，占全部对外直接投资存量的比重从2010年的5.6%提高到9.5%；2019年，中国有129家企业进入世界500强行列，其中四分之一企业的主业是制造业，且中国大型企业中制造业企业的国际化程度相对更高。近年来，随着“一带一路”建设的深入推进，中国工业制成品在帮助更多国家完善基础设施、加强产业配套体系、改善居民生活等方面都发挥了积极作用。

四是新技术与新模式创新的重要载体作用不可替代。

从会议传递出的信息看，在“十四五”和更长的历史阶段，中国经济社会运行将追求“更为安全的发展”，同时力求在稳增长和防风险方面实现长期均衡。回顾2020年过去这大半年，我们应变局、平风波、战疫情、抗洪水，展现出的是强大的战略定力和目标实现能力。登高望远，我们依然需要拿出“不破楼兰终不还”的意志和定力，上下齐心，瞄准“全面建设社会主义现代化国家”新定位，把“十四五”规划开好局、起好步。

（2020-8-5 央视网）

创新活动的人才、资金、硬件设施等，很多都依赖于工业。同时，工业还搭建了创新活动的物理系统，提供创新成果产业化、商业化应用的验证场所，是技术创新的“母体”。即便是制造业比重很低的美国，也有约 70% 的创新活动直接依托于制造业或者间接受到制造业的助力。可以说，工业为技术创新与模式创新等活动，提供了非常重要的载体。



五是带动落后地区经济发展的作用不可替代。工业因其产业链长、带动性广、吸纳就业和技术扩散作用强等特点，成为启动经济快速发展的重要产业部门。结合本地条件选择发展适合本地需求的工业，是国内许多地区推动经济发展的成功经验。当前，我国一些地区的经济发展水平相对滞后，推动经济发展的任务依然较为繁重，需通过发展工业为推动经济社会更好发展提供动力。

#### 明确“十四五”时期工业发展的战略任务

2020 年是“十三五”规划的收官之年，我国将基本实现工业化和全面建成小康社会。按照传统工业化理论和工业化水平的判别方法，实现工业化就意味着进入后工业社会。有观点认为，工业比重下降是国民经济结构优化的表现，甚至认为，在后工业社会，工业化的任务就已经结束，工业的发展变得无足轻重。这种观点值得商榷。需要强调的是，工业是立国之本、兴国之器、强国之基、富国之源，这一定位在任何时候都不应该动摇。基本实现工业化甚至进入后工业社会后，我们不是不要工业或者不推进工业化，而是工业的定位、工业化的方向需要适时改变，推动工业化向更高水平迈进。

当前，全球正在开始一种全然不同于以往的工业化进程，我国面临着改造提升已有产业的“机会窗口”，必须抓住这一重要机遇深入推进工业化。顺应新一轮科技革命和产业变革的趋势，在前沿技术产业和战略性新兴产业，以及绿色化、智能化、服务化等方面抓紧推进，

实现“中国制造”向“中国创造”转变、“中国速度”向“中国质量”转变、“中国产品”向“中国品牌”转变，迈向全球价值链的中高端。具体而言，“十四五”时期我国工业发展应完成以下战略任务：

着力发展先进制造业，保持制造业比重基本稳定。一般来说，工业强国都有一定规模和比例的制造业特别是先进制造业作为支撑。2018 年发布的《美国先进制造业领导战略》提出，先进制造业是美国经济实力的引擎和国家安全支柱；2019 年德国发布的《国家工业战略 2030》提出到 2030 年德国制造业比重从 23% 提高到 25% 的目标。从整个国民经济的层面看，按照传统的统计口径，作为主要物质产品生产部门的制造业，在我国经济由大到强转变的过程中需要保持与经济发展水平相适应的比重，避免制造业空心化的倾向。具体来看，需推动传统产业转型升级、培育新兴产业、壮大先进制造业，到 2030 年，我国制造业占 GDP 的比重保持在约 30% 的水平为宜。

实施创新驱动发展战略，实现工业高质量发展。我国已经是世界第一制造业大国，未来，工业发展需更多依靠技术创新驱动，重点在提升发展质量。从结构的角度看，工业实现高质量发展的重点包括过程质量提升和结果质量提升。过程质量提升，是指在工业的运营过程中减少和优化要素投入，降低对环境社会的不良影响。具体表现为，在资源和能源投入方面，降低一次能源消耗的比重，采用更环保的生产装备和工艺，减少污染物的排放；在资本和技术投入方面，不断提高制造业研发投入强度，重点推进制造业数字化、智能化改造，实现创新驱动；在劳动力投入方面，实现制造业劳动生产率的明显提升和制造业人力资源的明显提升。结果质量提升，则是工业产品和服务的附加值和科技含量明显提升，先进制造业的比重明显提高。

推进工业化深度发展，构建现代产业体系。经过改革开放 40 多年的发展，我国在大多数工业细分领域都实现了从 0 到 1 的突破，但高精尖产品的技术水平、产品性能、稳定性、可靠性等方面在整体上与世界领先水平还存在较大差距，基础不牢、缺乏核心技术成为制约我国工业更好发展的瓶颈。对此，必须持续推进深度工业化，一方面找准关键“痛点”，加强在核心基础零部件（元器件）、关键基础材料、先进基础工艺、产业技术基础以及工业软件等方面的产业基础能力建设，补齐短板；另一方面要抓住机遇及早布局，在战略性新兴产业和前沿技术产业方面实现突破，抓紧占领未来产业竞争的制高点。

实施“智能+”战略，推动产业深度融合。在发达国家的工业化以及我国工业化的大部分时间里，工业的发展主要依靠其自身技术创新而持续形成的动力。信息技术革命推动了信息化与工业化的融合，新一轮科技革命和产业变革又推动信息技术与工业技术深度融合、先进制造业与现代服务业深度融合，互联网、大数据、人工智能等新一代信息技术成为赋能工业的重要力量，服务化转型成为制造业发展的重要方向。“十四五”时期，我国工业结构调整的重点，也应从推动一些特定产业部门产值比重的提高，转向促进工业与其他产业的融合发展，大力推动“互联网+制造”“智能+制造”，加快推进数字化、网络化、智能化、服务化转型，既重视数字经济的模式、业态创新，又着力促进数字经济为实体经济赋能，利用信息技术提高传统产业的创新能力以及效率和效益。

推进全面开放，增强全球价值链掌控力。在工业化的过程中，由于企业实力相对较弱、技术水平相对较低，我国主要通过发挥比较优势、以贸易为主的方式参与全球价值链分工。随着技术水平的提升和企业实力的壮大，中国企业已经具备了通过直接投资方式进行深度国际化的能力，而国内要素成本的快速上涨也给中国企业特别是劳动密集型企业提出了“优化国际化布局”的要求。

“十四五”时期，需继续优化各个产业部门在国内不同发展水平区域间的布局，并且通过国际产能合作、绿地投资、跨国并购等模式加强和优化中国工业企业在全球的布局，逐步构建有中国参与的、最大程度实现双边或多边共赢的国际制造业分工新框架。同时，利用我国在数字技术方面的优势，构建以数字技术为基础的全球制造网络，进而培育一批全球价值链的旗舰企业、“链主”企业。

#### 高度关注未来我国工业发展的重点领域

“十四五”时期，我国工业的发展需立足于传统产业规模大、吸纳就业多的现实条件，着眼于应对新挑战与抢抓新机遇，提升存量与开拓增量并举，在推动传统产业转型升级的同时，加快发展战略性新兴产业，培育壮大前沿技术产业。可考虑在以下几个重点领域切实发力：

一是新科技驱动的战略新兴产业。需加快推动先进技术、前沿技术的工程化转化和规模化生产，在抢占新兴产业发展先机的同时，力争形成一批不可替代的产品，破解“卡脖子”的制约。

二是应用数字技术的智能制造产业。发展好应用数字技术的智能制造产业，是提升制造业竞争力的重要途

径。目前，汽车、家电等行业的自动化和信息化程度相对较高，其他行业也在加快推动自动化和信息化进程。虽然在政府层面的政策制定、企业层面的转型升级、研究层面的技术突破都将智能制造作为重点支持的方向，但我国智能制造在实际应用上还处于起步阶段。缺乏专业化的智能制造解决方案提供商，成为阻碍工业智能化转型的主要障碍之一。加速培育应用数字技术的智能制造产业，不但是推动制造业高质量发展的当务之急，而且该产业本身亦有形成经济增长新动能的巨大潜力。

三是促进生态文明建设的绿色制造产业。绿色制造是指既保证产品质量和生产成本，也能兼顾环境影响和资源使用效率的先进制造模式。我国正处于工业化后期和消费结构升级的重要阶段，工业作为实体经济的主要载体在经济增长中发挥重要作用，但产能过剩、资源浪费、生态破坏、结构不合理等问题仍然十分突出，制约着工业的可持续发展。在此背景下，实现工业集约型增长，加速推进绿色制造，不仅有利于维护节能减排和产业结构调整自主性，而且由于工业节能减排潜力大、技术和市场条件相对较好，能够产生更显著的效果和广泛影响，并催生新的产业部门。

四是高效带动就业的劳动密集型产业。坚持发展高效带动就业的劳动密集型产业，创造更多就业岗位，是推动经济高质量发展的内在要求。一方面，应坚持发展具备国际竞争优势、吸纳就业能力较强的电子产品组装、纺织服装等劳动密集型制造业，通过加速行业整合、减轻企业负担、落实减税降费政策等综合措施，进一步推动劳动密集型行业的供给侧结构性改革。另一方面，需利用数字技术改造传统制造业，提高产品技术含量，拓展产品应用空间，创造更多需求市场，以此稳定和增加新的就业岗位。

五是满足人民美好生活需要的新型消费品产业。充分挖掘内需，发展满足人民美好生活需要的新型消费品产业，不仅有利于减轻国民经济对出口、投资的依赖，为保增长贡献力量，也有利于更好适应科技创新浪潮，为我国在新一轮科技竞争中掌握主动提供条件。可围绕消费需求旺盛、与群众日常生活息息相关的新型消费品领域，重点发展适应消费升级的下一代移动通信终端、超高清视频终端、可穿戴设备、智能家居、消费级无人机等新型信息产品，以及虚拟现实、增强现实、智能服务机器人、无人驾驶等前沿信息消费产品。鼓励企业深度挖掘用户需求，加强创新设计，丰富产品种类，创新营销手段，拓展个性化定制、增值信息服务等服务型制造内容。

(2020-07-17 经济日报)

# “十四五” 中国经济发展思路

与“十二五”、“十三五”时期比，中国经济发展的内外部环境将发生重大变化，即有利于劳动密集型产品出口的国际环境发生了转折性变化，体制改革环境已发生了变化，经济发展方式也正在发生变化，这将使中国经济的原有黄金增长红利迅速消失，中国需要培植新的增长源泉，选择新的改革开放格局。



## 结构转型面临两个关口期

“十四五”期间，与“十二五”、“十三五”时期比，我国经济发展的国际环境已经或正在发生转折性变化，以劳动密集型出口为导向的经济发展模式走到了需要改变的关口期。

一是中国与世界主要大国之间不适应或摩擦度将加大。以美国为首的发达经济体依然将主导世界，但新兴经济体在世界的地位上升。中国的角色地位将明显变化，由过去的追赶型向引领型变化。但是大国之间对此不适应，中国也没有完全备好自己要扮演一个什么样角色。毫无疑问，中国在向世界中心逼近，但我们的体制同世界多数国家差异太大，越走向中心，冲突摩擦阻力越大，我们在无法改变世界情况下，怎么样改革自己的体制机

制，进行适应性改革，同现有国际体系接轨，走向更加开放、自由的市场经济，还是继续保持对市场的控制？现在看来这不仅仅是中国的事情，也与世界大国利益息息相关。既然中国想走向世界中心，实现强国梦，发展成为一流国家，不但世界要适应我们，我们还要更多的适应世界。除非我们放弃强国目标，因为中国的经济增长已与世界市场紧密相联。

二是中国来自两方面国际市场竞争压力会越来越大。一方面美国等发达国家利用良好的营商环境吸引国际资本流向本国市场，同时高端制造在技术创新上竞争力提高和保护强度增加，对中国发展中高端产业形成“高压”效应在变大；另一方面，中低收入国家在中低端制造形成的低成本比较优势对中国市场形成的替代压力，对中国产生的“挤出”效应在不断加大。

三是中美由全面合作为主转向以对抗竞争为主。美国为了保护自身既得国际利益，加大了对中国的不合作程度，特别是转向全面立体多方面遏制中国发展。美国正在下一盘大棋：第一，建立更加自由的世界贸易体系，企图把中国排斥在外。一方面，美国对中国采取单边的贸易保护主义策略，另一方面，对欧盟、北美、日韩等盟友采取更加自由贸易的措施，签署“零关税、零补贴、零壁垒”双边协议。第二，在科技上围剿中国，从中国对外投资、关键零部件购买、高科技商品供应上限制中国，阻挠中国高科技企业在世界市场上的活动，在关键领域限制科学技术人员的交流活动。这就使中国面临两个边缘化风险，即在新一轮贸易自由化过程中被边缘化，在新一轮产业技术革命中科技创新与合作交流被边缘化。

第三，更重要的是，在2019年8月5日，在人民币汇率破7之后，美国财政部将中国认定为汇率操纵国，开始用金融制裁手段对中国的投资活动、汇率市场施压，进而引起股市、大宗产品等市场的波动共振。需要引起

高度关注的是，美国对中国征收惩罚性关税，限定中国企业在美国投资活动，逮捕企业高管，阻止技术转让，限制科技交流，给中国戴上汇率操纵国的帽子，目的就是要削弱甚至中断美国与中国的经济技术以及金融联系，可能造成由贸易摩擦、科技争端和金融制裁引起中美经济、科技、金融“三脱钩”，最终导致我国与世界最大经济体将从过去低成本交易、合作获益，转向摩擦争端、对抗竞争，高成本交易，导致我国经济发展的国际竞争成本将大大提高。

四是，国际贸易规则改变对中国的冲击将会变大。长期有利于中国出口的WTO世界贸易规则将会改变。WTO将会在以下四方面进行改革，第一，对不以市场导向政策和做法起的不公平竞争将进行改革；第二，加强对关于工业补贴和国企扭曲市场行为问题进行约束；第三，对第三国强制技术转让政策和做法，造成不公平、妨碍开发和使用创新技术问题会有新规定。第四，对关于贸易和电子商务的数字贸易保护主义问题将提出规则要求。当前，美日欧等国家正在着手推行“三零”（零关税、零壁垒、零补贴）双边自由贸易协议，这势必会影响到下一步WTO的改革趋向。世界贸易规则的进一步自由化，将对未来中国的出口导向型产业带来新的压力与挑战。

#### 结构性矛盾进一步凸显

国内环境也正在发生变化，过去那种“摸着石头”过河、不管“白猫、黑猫”的环境已经不存在了，结构性矛盾突出进一步凸显，传统的经济发展方式到了需要转变的关口期。

一是，依靠大量资源投入（劳动、资本、土地、环境）推进经济增长已经难以为继。在需求侧，投资、消费增长都面临着下行的风险压力。特别是需求结构转换将会引起经济增长的趋势性下滑。在公共投资走向饱和、高端产业投资技术门槛高的情况下，投资下滑加快，急需社会消费增长来填补增长空间时，但与投资相比，由于消费是慢变量、人人决策、理性分散消费、渐进式见效等特点，决定了经济增长在此阶段不可能太快。特别是，由于制度供给不足，社会消费需求动力还不强，消费引领经济增长还难以成型。在供给侧，传统产业改造缓慢，向东南亚转移加快，虽然新业态、新模式、新技术以及新兴产业发展迅速，但替代不了传统产业衰退留下的空间，同时真正能体现国际竞争力的新兴产业成长并不理想，比如高端装备制造、核心电子软件、芯片、处理器，还有新型材料等产业。

二是民间创新动力严重不足。集中式创新过强，民间分散创新偏弱，缺乏规范化的激励机制，产业转型升级

推动力不够。推动产业转型升级的创新有两种，一种是国家集中式创新，它对产业转型升级起到的是向上拉的作用；一种是民间分散式创新，它对产业转型升级发挥的是整体向上推的作用。因此，一个经济体的产业转型升级需要上拉和下推，把集中式创新与分散式创新结合起来，推进产业中高端化。当前面临的问题是，我国的制度优势是在短期内可以迅速调集资本技术等资源在关键领域和环节进行集中式创新，解决经济发展中的瓶颈问题。但是，由于体制改革滞后，民间创新市场主体自由不充分，审批环节繁杂，许可证发放多；创新机会不公平，买方卖方垄断重重；创新者创新空间受到限制，并缺乏必要的激励机制，最终导致民间分散式创新在产业转型升级中推力不足。

三是体制改革滞后，各级政干预市场、干预企业微观活动有上升趋势，强势政府与建立法治市场发生着尖锐矛盾。从国企看，政府管得越来越多、越来越细，国企的市场竞争力正在迅速消退，仅靠依靠过去的改革红利维持。民企大多拥挤在中低端产业领域，高端进入不足，缺乏高级要素；民企的营商环境比较差，隐形歧视都比较严重；专业热门人才全面缺乏，在公共环境变化后，科研人员不敢去民企兼职、不愿去民营部门。民二代不愿接班，一些极端人士叫喊民营经济完成历史使命，都给民营经济带来恐惧，造成他们信心不足。

一般而言，从迈向发达的高收入国家经验看，从中高收入阶段向高收入迈进过程中，普遍趋向是经济发展要求政府减少干预，赋予企业充分的交换自由和经济自由，建立有法治约束的市场经济体制。“十四五”期间，我国到底要建立一种什么样的市场经济，从世界发展经验看，有两种发展模式，一种是东亚模式，政府主导经济发展，一种是欧美模式，市场主导经济发展。政府主导经济发展，虽然在经济飞起阶段通过集中资源“干大事、补短板”，加快了经济增长。但是，这种方式往往会形成寻租和腐败，造成市场扭曲，带来资源配置效率的损失，伤害经济发展后期潜在生产力的形成。更大的难题是，各级政府主导经济，还会在政府集中关注的一些产业领域，形成运动式上马企业，集中大批量生产同类产品，排浪式供应，市场供求关系收到严重冲击。

此外，经济体制改革与社会、政治体制改革出现明显不协调，社会结构中的矛盾变化严重影响经济增长和结构转型。主要反映在以下方面，第一，国民收入分配结构改革滞后，收入向资本方倾斜，明显阻碍了需求结构调整；城乡、阶层收入明显分化固化，收入在向高收入群体倾斜，使得供给创新和产业转型升级缺乏国内市

场需求的有力支撑，建立橄榄型社会新格局遇到体制阻力。第二，城乡二元体制难以破除，发展不平衡、不充分的矛盾突出，使得中国推进城镇化，建立市民化社会结构有可能错失最佳时机。第三，由于社会保障制度不健全，需要社会赡养的老年人口增长明显快于创造财富的劳动力增长，使得人口红利在加快消失。

四是过去经济长期高速增长积累起来的矛盾，相继到了窗口爆发期，同时新的矛盾又在产生，经济社会进一步发展风险点增多、风险面在扩大，风险燃点在降低。第一，金融风险积累到爆发阶段，社会总杠杆率冲破250%，汇市、股市、债市、房市、大宗产品市场产生波动共振的可能性加大。

第二，社会各个阶层的诉求增多，对公共服务诉求能力不断提高，使得制度供给难以在短期得到完全满足。特别是一个成长着的中产群体，他们要求扁平化的社会治理同不断加强的纵向化管理遇到了矛盾。依赖传统社会管理思维、借用现代技术手段，去法制化的管理中产阶层，遇到了严重的信任危机。他们要求自我表达、自我决策的愿望明显上升，但纵向管理的社会治理体系，仍习惯于想替他们表达、替他们决策，使得社会摩擦的可能风险在增加。我们不能忽视中产群体的这些诉求变化，因为一个成长着的中产阶层的社会预期对中国未来现代化进程至关重要，我们既需要他们的理性、创新，更需要他们的稳定和消费支撑。

第三，在原有国家扶贫标准条件下，中国的绝对贫困问题于“十三五”期末得到基本解决。但在新形势下，中国的贫困问题又出现了新情况，虽然集中连片贫困问题得到解决，但分散花插在城乡之间的零散贫困人口问题需要社会提供帮助；随着农村劳动力的流动及农业转人口市民化，城镇贫困问题越来越突出。还有，因病致贫、因学致贫频繁发生，作为世界性难题也同样困扰着中国贫困人口。另外，伴随着城乡居民生活成本的不断提高，原有扶贫标准已经不能完全覆盖新产生的贫困人口，这些新贫困人口脱贫也亟需政府配置新的资源。

#### “十四五”要坚定不移地推进改革开放

总体思路是，坚持以供给侧结构性改革为主线，大力推进发展方式转变，加快形成内需导向、供给创新、中高端产业主导的经济发展方式。为此，对外要建立更加理性包容的对外开放体系，对内应加快建立有法治约束的市场经济体系，形成对内对外改革开放新格局。

对外，实施更加理性包容的对外开放。一个自由贸易的世界对中国最有利。第一，我们希望世界自由贸易，国内的体制改革方向就应该向更加适应国际自由贸易的

体制目标迈进，即加快改革不适应对外开放的体制。第二，应该加紧跟发达国家和主要经济体签署新的双边和多边自由贸易协议，对主要经济体实行“三零”（零关税、零壁垒、零补贴）协议，首先积极推进中日韩、东盟+中国自贸区形成，然后再与欧盟、拉美国家推进双边自由贸易协议。现在美国跟欧盟、日本、墨西哥、加拿大等国都在签署零关税、零壁垒、零补贴的双边协议，我们也要加快适应这种新变化，否则我国将在时间上失去竞争优势。第三，淡化意识形态宣传，不刻意推销、输出“中国模式”。因为输出“中国模式”的结果是，在劳动密集型产业领域，我们培养了一批市场竞争对手。第四，可考虑全面取消出口退税政策，并主动大幅度降低关税，因为中国可能会很快被取消最惠国待遇。

对内，重启改革新进程。在处理政府与市场关系上，政府可少干预一些，让市场力量健康成长；在处理国企与民企关系上，国企在竞争性领域和环节多退一些，让民企会释放更大活力；在对国企的管理上，政府应减少对企微观活动的干预，赋予国企真正的竞争中性地位；在社会治理上，管理层思想应解放和少管一些，让社会会更加包容开放。具体而言，“十四五”拟采取一下改革发展措施：

第一，建立有法治约束的市场经济，给企业以更大的市场自由权。重新调整国企改革思路，放松对国企的管制和干预，重新落实国企独立经营自主权，同时国有企业改革要有实质性进展，该退的就退够，该进的进够；降低垄断行业门槛，加强民企产权保护，落实支持民营经济发展的各项政策，扩大民营经济发展空间。

第二，继续大幅度减少政府审批和许可发放，努力改善营商环境，大幅度降税减费，给予企业更多的自由，并减轻他们的负担。

第三，大力集聚社会创新资源，全面实施创新驱动战略。有效增加国家研发投入，鼓励企业增加研发投入，有序创建一批国家科技创新中心，部署一批创新工程，培养一批具有综合竞争力的创新型龙头企业，打通研发、孵化、中试、产业化创新链条。鼓励民间创新活动，对所有企业的创新投入全部采取加计加倍扣除企业所得税政策，并对固定资产投资实行等额扣除增值税政策；打造六大公共创新平台支持民间创新，即建立知识产权公共服务、科学仪器设备共享服务、专业技术服务、科技成果转化服务、投融资服务、科技信息服务等平台，为民间创新提供条件。

（2020年9期 中国经贸）

# “十四五”时期文旅融合体制机制改革的思考

国家文化和旅游部的成立，为文化和旅游融合奠定了体制基础，同时也为优化融合机制创造了组织条件。但总体来看，在融合体制机制方面还存在不少问题，亟待“十四五”时期逐步加以解决。

## 一、文化和旅游融合体制机制存在的问题

一是发展诉求差异。文化发展明确强调社会效益优先；旅游发展虽然没有明确提经济效益优先，但旅游在实际运行中更强调市场经济规则。如同效率和公平不能完全兼顾，社会效益和经济效益目标虽然有一致性，但在实际运行中难免会存在一定的冲突。按照党的十八届三中全会的改革要求，要突出经济体制改革牵引作用，要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。尽管经济体制改革是我国改革的主旋律，但在文旅

融合过程中，也不能都放在经济体制改革的框架下进行。因此，如何把握经济体制改革和文化体制改革的边界和“度”，也就成为关系文旅融合改革的重大问题。

二是发展内容差异。虽然文化和旅游都有事业属性和产业属性，但二者又各有侧重。长期以来，文化都是以事业为主导，产业发展为辅，直到1998年8月，原文化部才成立文化产业司，并制定工作规则，这也是政府部门第一次设立文化产业专门管理机构。旅游业虽然早期主要任务是外事接待，但1978年改革开放以后，大体是以产业发展为主要方向；而由于事业属性偏弱，也使得旅游公共服务缺少相应的财政资金支持。如何理顺文化事业与旅游事业、文化事业与旅游产业、文化产业与旅游事业、文化产业与旅游产业发展中的不同机制也必



然成为文旅融合中需要面对的问题。

三是发展方式差异。不管文化还是旅游，归根结底是要落实到人。在我国，主流文化强调长期性，注重长期熏陶，同时文化也更关注对人的教化功能；而旅游具有短期性，注重的是暂时的体验，更关注体验的趣味性。从这个意义上讲，文化有点像慢火炖菜，旅游有点像方便快餐。以故宫参观为例，除少数文化研究者会通过反复鉴赏、细细品味故宫文化之外，多数旅游者在故宫停留时间往往不超过6个小时，只能是走马观花，拍拍照，留个印象。因此在机制设计上，如何给游客在短时间内最深刻的文化感受，进而激发其对文化的持久热爱尤为重要，而这也涉及如何协调长短期文化体验的问题。

四是发展主体差异。一方面，文化和旅游的发展中，涉及政府、行业组织、企事业单位等发展主体，政府关注行业监管与公共服务，着眼于与文化和旅游的整体发展；行业组织关注行业利益，同时在多个行业组织竞争的情况下，也关注自身行业组织的影响力；企事业单位关注自身发展和单位利益，不同利益诉求的协调和整合会长期存在。另一方面，文化和旅游涉及的领域庞杂，仅文化产业就涉及图书出版、新闻传媒、广播影视、动漫、表演艺术、广告、网络文化等；而旅游产业除了传统的旅游景区、旅游饭店、旅行社等外，还有大量新兴的旅游业态。此外，无论是文化还是旅游领域，经营主体既有事业单位，也有企业单位，运行规则不一；同时，党政领域也有诸多部门涉及文化和旅游发展，统筹协调相关部门的行动也面临不小的挑战，这都会给推动相关改革带来很大困难。

五是发展动力差异。文化首先强调保护，只要资源没被人为破坏，就是最大成绩，但这在一定程度上又会阻碍文化资源的合理有效利用。旅游强调开发，发展的动力很强，这意味着旅游发展可以通过经济利益调动各方面积极性，但开发不当，也容易对文化资源造成破坏。有学者将文化旅游资源价值分为本体价值和现实价值。本体价值更多地聚焦于文化旅游资源在其形成过程中对人类历史发展的作用；现实价值则更多地立足于现实人类需要而产生的意义。从文化旅游资源保护与开发的角度来看，保护主要针对文化旅游资源的本体价值，而开发则主要侧重于文化旅游资源的现实价值。虽然在理论上可以对文化旅游资源价值做详细区分，但在实践中，文化旅游资源保护和利用有机统一的问题依然突出，而这也是文旅融合体制机制中最容易引发矛盾和分歧的问题。

## 二、“十四五”时期文化和旅游融合体制机制改革

### 的核心思路

新的历史时期，文旅融合改革应以满足人民群众对美好文化和旅游生活新期待为出发点和落脚点，以文化和旅游治理能力现代化为改革方向，将政府管理、服务和引导的合力，企事业单位创新经营的动力，社会组织协调促进的推力有机结合起来，不断提高文化和旅游改革发展的活力，加快构建党委统筹、政府主导、企业主体、社会参与的文旅融合发展体制机制。

在具体的改革思路上，一是要坚持与时俱进。要借助国家“一带一路”“乡村振兴”等重大倡议和战略平台，顺势而为，积极推动文化和旅游领域的改革；要按照国家行政管理体制改革方向，主动作为，推动一些重大改革举措在文化和旅游领域率先突破；要积极对接财税、国土、发改委等相关部门改革举措，为文化和旅游发展争取更大空间。二是要坚持统筹协调。一方面要加强内部职能的统筹，以旅游为主要工作职能的部门要自觉将文化诉求融入其中，以文化为主要职能的部门要将旅游的诉求充分考虑；另一方面要加强外部职能的协调，并与相关部门就一些专项领域共同开展工作。三是要坚持重点突破。需要根据外部形势和文化旅游业自身发展的需要，列出全年的改革清单，针对一些人民群众反映强烈的关键领域进行改革，争取实现突破。比如借助国家农村集体建设用地改革，积极推动乡村文化和旅游土地政策的完善。比如针对文化和旅游公共服务各自为政的情况，加快推进部分文化公共服务设施增加旅游公共服务内容，推进部分旅游公共服务设施增加文化公共服务内容。四是坚持增量改革。相较于旅游领域的改革，文化领域的改革既涉及利益方面的协调，也涉及意识形态方面的问题，因此面临更大的难度。文旅融合的改革，不可避免会触及文化方面的深层次矛盾。因此，从改革策略上，需要借鉴中国经济体制改革的经验，通过增量改革的方式，予以逐步突破。五是坚持基层创新。中国地域辽阔，各个地方情况不一，很难实现改革的“齐步走”；与此同时，一些条件具备的地方基于发展的需要，自身也有很强的改革动力。因此，要加强对地方文旅融合体制机制改革的指导和监督，鼓励地方积极探索，并将行之有效的经验进行推广。

### 三、“十四五”时期文化和旅游融合体制机制改革的主要任务

一是优化文化和旅游管理方式。要进一步打破行政壁垒、区域壁垒，推动文化旅游发展要素在区域间流动。围绕京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区等重大区域战略，加快在区域内形成统一的文化旅游大市场。积极推进“放

管服”改革，推动将旅游监管方式从事前审批向事中事后监管转变，加强大数据在文化旅游监管中的运用，不断提高监管效率。健全文化旅游“黑名单”制度，发挥信用管理在文化旅游监管中的主渠道作用。积极推动标准化管理，将标准化作为引导文化旅游业态发展的重要管理方式。

二是健全文化和旅游发展的统筹协调机制。推动将旅游部际联席会议工作机制，拓展为文化和旅游部际联席会议机制；推动专项协调机制建立，将国家公共文化服务体系建设协调组拓展为国家公共文化和旅游服务体系建设协调组，并增加与旅游公共服务相关的协调成员单位。合理划分国家、省、市文化和旅游管理职能，充分发挥地方党委政府在发展文化旅游中的积极性和主动性。

三是加强文化旅游产业引导能力。加强对文化旅游产业发展的主动引导，进一步发挥规划在文化和旅游发展中的统领作用，建立文化和旅游发展规划的制定、评估和督查制定。综合考量经济效益和社会效益，推动建立文化旅游产业发展评估体系，探索建立文化旅游项目的文化评估制度。改革文化和旅游统计制度，加强对文化旅游投融资的统计分析，进一步发挥文化和旅游统计数据对文化和旅游投资的引导作用。

四是完善文化和旅游公共服务机制。推动《旅游公共服务保障条例》纳入立法计划。积极开展公共文化场馆和旅游公共服务设施服务内容融合试点。推动旅游“厕所革命”工作从建设逐步转向运营。鼓励和支持经济发达地区在提供免费基本公共服务的基础上，根据需求适当增加个性化、非基本公共服务的供给。进一步完善政府向社会力量购买公共文化和旅游服务机制。完善公共文化和旅游产品和服务采购大会机制，扩大采购规模。

推动旅游集散中心、旅游咨询中心的社会化运营。加快建立公共文化机构和旅游公共服务机构绩效考评制度。

五是建立统筹文化旅游资源的开发和保护机制。积极推进文物旅游融合发展，开展文物保护单位文物资源开发利用试点，推出一批统筹文物旅游保护和开发的典型。积极发展博物馆旅游，鼓励博物馆创建A级景区，建立博物馆开展旅游活动的激励机制，进一步推动博物馆延时开放，错时开放。积极推动非物质文化遗产进旅游景区、旅游度假区，出台支持非遗传承人开辟旅游市场的政策。以生态文化示范区为主要载体，探索区域性非物质文化遗产和旅游利用的体制机制。探索国家文化公园中，促进文旅融合发展的有效机制。创新红色旅游发展方式，着重推出一批反映改革开放中国特色社会主义建设成果的新型红色旅游点。

六是创新文化旅游传播机制。将旅游作为讲好中国故事、传播中国声音的重要渠道。大力发展入境旅游，集中对外推出一批能代表中国文化形象的旅游产品。推动文化旅游部门与对外宣传部门的合作，将“走出去”和“请进来”相结合，进一步提高宣传的实效性。

七是深化文化旅游企事业单位改革。进一步深化文化国有企业改革，稳步推动文化旅游国有企业混合所有制改革。继续开展国有文化院团改革，开展国有文化院团文旅融合改革试点，引导国有文化院团针对旅游市场创造艺术作品。

八是继续推进文化旅游社会组织改革。推动文化旅游协会与政府脱钩后的良性发展。通过政府购买服务等方式，积极引导行业协会扮演好政府和企业间“桥梁”角色。探索将一部分不适合政府履行的职能转移给协会。支持行业协会有效发挥行业自律作用。

(2020年6期 旅游学刊)

(上接第20页)

度规模。在经济下行压力加大情况下，着眼于补短板、惠民生、增后劲，扩大有效投资。农业尤其是粮食生产仍然是不应忽视的薄弱环节，始终要注意防止因农业生产的波动导致经济全局的不稳。

四是正确处理局部与全局、当前与长远的关系。我国经济持续快速增长的一个重要原因，是充分调动中央和地方两个积极性。但另一方面，由于我国地方政府较多地介入经济活动（这一点不同于西方国家的地方政府），因而同宏观、全局的决策也就有可能产生矛盾。所以在发挥地方政府积极性的同时，也要防止由于各个局部推

动发展而导致全局性结构严重失衡和系统性财政、金融风险。

五是正确处理政府与市场的关系。我国经济体制改革的目标，就是市场对资源配置起决定性作用，政府通过经济、法律手段和财政、货币政策对宏观经济进行间接调控。继续推进“放管服”改革和宏观调控部门改革，才能从制度上更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用，减少因政府干预不当或宏观调控失误对经济社会发展所产生的不利影响。

(2019-10-15 瞭望)

# 二季度经济增长 由负转正意味着什么？

当前，统筹疫情防控和经济社会发展工作取得重大成果，今年二季度我国经济增长由负转正，增速达到3.2%，环比增速达到11.5%。对此应怎么看？中国人民大学副校长刘元春教授认为，二季度经济增长由负转正，表明我国经济已经步入稳定复苏轨道且复苏基础扎实，经济运行的内生动力大大提升，充分彰显了我国经济的强大韧性和显著制度优势。

## 恢复性增长和稳步复苏态势基本形成

二季度，我国国内生产总值增速达到3.2%，环比增速达到11.5%，大大超过国内外市场预期。供给侧指标回升迅猛。在全产业链复工复产的作用下，供给侧指标回升迅猛。三大产业生产水平和产能利用率同步回升，工业生产开始步入常态化水平。二季度3.9%的农业（种植业）增加值增速、4.4%的全国规模以上工业增加值增速、1.9%的第三产业增加值增速，表明企业和各类商场市场正在逐步实现全面复工复产复商复市，供给侧复苏态势已基本稳定。

内需逐步回暖。在助企纾困和激发市场活力规模性政策的作用下，内需逐步回暖，降幅明显收窄。二季度，社会消费品零售总额同比下降3.9%，降幅比一季度收窄15.1个百分点。固定资产投资出现了快速提升，上半年全国固定资产投资（不含农户）同比下降3.1%，降幅比一季度收窄13个百分点。从环比速度看，6月份固定资产投资（不含农户）增长5.91%，为三季度累计增速转正奠定了良好基础。

外贸外资好于预期。二季度出口额连续3个月正增长、使用外资连续3个月正增长、外汇储备规模连续3个月上升。这表明我国稳定住了外贸基本盘，抵御住了疫情和外部环境恶化的多重冲击。

市场运行内生动力显现。市场运行的内生动力开始全面复苏。6月份，全国居民消费价格同比上涨2.5%，处于温和上涨区间。企业利润和收益率持续回升。5月份，全国规模以上工业企业实现利润由4月份同比下降4.3%转为增长6.0%，规模以上工业企业营业收入利润率



为6.82%，比4月份提高1.15个百分点。

经济活跃度持续提升。以数字经济为核心的无接触经济在疫情期间得到全面发展；战略性新兴产业逆势增长，上半年规模以上工业战略性新兴产业增加值比上年同期增长2.9%，规模以上高技术服务业、科技服务业和战略性新兴产业营业收入增速分别为4.7%、4.0%和3.8%；高技术产业投资增长由负转正，上半年高技术产业投资增长6.3%。

#### 经济运行的内生动力提升

二季度各类宏观经济指标说明我国经济已经步入稳定复苏轨道，复苏基础扎实。下半年，虽然仍面临许多困难和不确定性，但我国经济将保持稳步复苏态势。

各类先行指标表明我国经济复苏态势将持续。一是中国制造业采购经理指数（PMI）已连续5个月位于50%的荣枯线之上。二是上半年挖掘机销量高达两位数增长。三是全球制造业采购经理指数和外贸先行指数在6月份明显反弹。四是二季度银行家信心指数和经济学家信心指数都明显反弹。这些先行指标表明，我国经济将保持稳步复苏态势。

全面落实宏观经济政策使经济基本盘更加稳固。一是今年财政赤字规模比去年增加1万亿元，同时发行1万亿元抗疫特别国债，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，并确定新增减税降费2.5万亿元，有力支持企业特别是中小微企业纾困、解困难群众之急。这不仅为常态化疫情防控奠定了财政基础，也对有效需求扩张给予了最直接的财力物力支撑。二是今年将通过引导贷款利率和债券利率下行、发放优惠利率贷款等一系列政策，推动金融系统全年向各类企业合理让利1.5万亿元；综合运用降准、再贷款等工具，保持市场流动性合理充裕，加大力度解决融资难问题，缓解企业资金压力。这些政策将有力保证市场流动性合理充裕和金融市场稳定，加大金融服务实体经济的力度，为经济稳步复苏创造条件。三是就业优先政策全面强化，将为保居民就业、保基本民生、保市场主体提供充分的政策支持。

全面深化改革为经济持续复苏和高质量发展提供新动力。上半年出台的《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》等改革举措实施效果，将在下半年陆续显现。这不仅能进一步优化市场环境、提高各类宏观经济政策的微观传

导效率，提升政策实施效果，而且将激发各类微观经济主体的活力和创造力，为高质量发展注入新动力。

#### 我国制度显著优势得到充分彰显

我国经济发展能够在疫情严重冲击和世界经济深度衰退的影响下取得这一系列成就着实难能可贵，再次证明了我国制度的显著优势。

党的集中统一领导是夺取疫情防控和实现经济社会发展目标双胜利的根本保证。面对突如其来的疫情，以习近平同志为核心的党中央高度重视，迅速作出部署，把疫情防控作为头等大事来抓，把人民群众生命安全和身体健康摆在第一位，采取最严格、最全面、最彻底的防控举措，赢得了抗击疫情的战略主动，全国疫情防控阻击战取得重大战略成果，为复工复产和经济复苏提供了前提基础。党中央的这一系列科学研判和战略部署，把握住了我国经济重启时机，为确保夺取疫情防控和实现经济社会发展目标双胜利创造了有利条件。

发挥集中力量办大事的制度优势，保障疫情防控的效率和效果，保障复工复产快速顺利推进。疫情防控中，我们发挥集中力量办大事的制度优势，坚持全国一盘棋，动员全社会力量、调动各方面资源，迅速形成抗击疫情的强大合力。疫情防控阻击战取得重大战略成果后，我们进一步发挥新型举国体制优势，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，有效打通资金流、人流、供应链和产业链的堵点与断点，成功实施全产业链复工复产，全面加速供应链复苏和供给侧恢复；加强科技创新和技术攻关，强化关键环节、关键领域、关键产品保障能力。

社会主义基本经济制度具有激发各类市场主体活力、解放和发展社会生产力、促进效率和公平有机统一、不断实现共同富裕的显著优势，为抵御各种外部冲击奠定了坚实基础。一是较高的宏观储蓄率和居民储蓄水平为疫情防控和保持良好经济社会秩序提供了物质经济基础。二是健全的国内供应链、产业链和生产体系，14亿人口所形成的超大规模内需市场，正处于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化快速发展阶段等，使我们有条件构建完整的内需体系，逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。三是近年来持续深化的供给侧结构性改革，有力保证了我国金融市场稳定，牢牢守住了不发生系统性金融风险的底线。

（2020-8-11 人民日报理论）



# 五年规划的强国轨迹

回顾新中国成立 70 年来的发展成就，中国宏观经济研究院研究员林兆木在接受《瞭望》新闻周刊专访时表示，“我国连续制定和实施的五年规划，是中国共产党领导经济社会发展的重要方式和重要抓手，也是我国社会主义制度的一大优势。”

林兆木说，“五年规划集中体现中国的战略目标，把人民的意志和愿景变为国家的意志和愿景，把党的理论、路线、战略、目标都落到规划里面。迄今还没有哪个国家像中国这样连续制定和执行了十三个五年规划。”

五年规划在中国经济社会发展中的作用，日益受到外界广泛关注。近日，在 2019 中国发展高层论坛专题研讨会上，乔治·布什美中关系基金会主席尼尔·布什表示，“通过一个个五年计划的实施，中国经济取得了前所未有的增长，中国社会也日趋成熟，习近平主席提出的‘中国梦’的愿景正逐渐变为现实。”



## 70 年发展奇迹的规划秘笈

《瞭望》：如何看待长远发展战略和五年规划在 70 年巨大成就中的地位和作用？

林兆木：中国发展奇迹的取得，其中一个重要因素就是，我国有一以贯之的长远发展战略，以及为实现战略目标连续实施的五年规划。中国共产党领导经济社会发展的一个突出特点，就是提出引领中国发展的长远奋斗目标。如 20 世纪 60 年代提出实现四个现代化；80 年代提出“三步走”战略；后来又提出实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦。这些长远奋斗目标，不仅是团结鼓舞全国人民前进的旗帜，也是制定每一个五年规划的基本依据。与此同时，五年规划又都是根据对国情世情变化的正确分析，以及对未来形势的前瞻性判断来制定的，着力破解当时经济社会发展存在的突出矛盾和问题，推动经济社会持续健康发展。

我国的五年规划都是在党中央直接领导下制定和执行的。一般的程序是先由中共中央提出制定五年规划的《建议》，对未来五年国际国内形势作出分析判断，在此基础上提出五年规划的指导思想、主要目标和任务、方针政策、改革举措等。我从“八五”计划到“十三五”规划，都参与中央《建议》的起草工作，一个深刻感受是，五年规划的起草工作充分体现了中国共产党的领导特点，包括深入调查研究、群众路线、民主集中制、党内党外广泛征求意见等。这也是五年规划能够很好地指导五年发展的重要原因。

我国经济社会发展规划，是包括综合规划和专项规划、国家规划和地方规划、中长期规划和年度计划的规划体系。历史经验充分证明，我国有中国共产党强有力的统一领导，可以制定体现经济规律和人民利益要求的经济社会发展规划，并动员、组织全国人民为之而奋斗。党的领导和社会主义制度是独特优势，是新中国成立 70 年来取得伟大成就的重要原因。

《瞭望》：就五年规划制定的特点而言，回顾 70 年

来的十三个五年规划，主要发生了哪些变化？

林兆木：五年规划的变化主要源自三个层次的发展变化。第一，随着我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识不断深化而发生变化，包括党关于社会主要矛盾、根本任务和发展目标认识的深化，五年规划的指导思想、目标任务和政策举措也随之发生变化。

第二，我国经济社会发展的国际环境和国内发展条件发生了重大变化，五年规划的目标、任务和政策举措，也随之发生了重大变化。

第三，我国经济体制经历了从计划经济体制到社会主义市场经济体制的重大变化。这决定了五年规划本身的体制发生重大变化，比如在计划经济体制下主要靠指令性计划，而现在规划提出的目标，主要是发挥市场对资源配置的决定性作用来实现。

### 十三个五年规划的历史变迁

《瞭望》：从“一五”到“十三五”，大体可以分为哪几个阶段？面对其间出现的曲折，最终又是如何调整到正轨上的？

林兆木：五年规划不是孤立地起作用，而是同整个经济体制紧密联系的。从“一五”计划到“十三五”规划，大体经历三个阶段：

第一阶段，计划经济体制下的五年计划。“一五”计划编制工作从1951年开始，先后历时近四年，五易其稿，中央领导人倾注了大量心血。由于“一五”计划切合实际，执行得好，因而促进了经济快速发展。1953～1957年，GDP年均增长9.2%。

“二五”计划时期，经济发展经历重大挫折。受1958年“大跃进”影响，经济发展大起大落。党中央决定从1963年起，用3年时间进行经济调整。1958～1965年这8年GDP年均增长4.1%，是新中国70年中年均增长率最低的时期。

“三五”计划时期，中苏关系逐渐恶化，加上“文化大革命”的冲击，1966～1970年GDP年均增长6.9%。

“四五”计划的制定和执行也经历波折，受“文化大革命”的影响总体上没有很好落实。1971～1975年GDP年均增长5.9%。

“五五”计划时期，1976年受“四人帮”干扰破坏，开局不利。1977年又出现经济建设的急躁冒进。党的十一届三中全会实现伟大转折，会后党中央提出“调整、改革、整顿、提高”的八字方针，重大经济关系失调开始得到纠正。1976～1980年GDP年均增长6.5%。

第二阶段，计划经济体制向社会主义市场经济体制

转轨时期的五年计划。“六五”计划是改革开放后的第一个五年计划。名称由“国民经济发展计划”改为“国民经济与社会发展计划”，从此社会发展作为完整一篇列入计划。经过前几年经济调整，重大比例关系趋于协调，特别是农村改革和随后开展的城市经济体制改革，以及对外开放启动，成为经济发展的强大推动力。1981～1985年GDP年均增长10.6%。

“七五”计划时期，在推进改革开放和经济发展的同时，也出现一些波折，建设和改革都存在急于求成的偏向。1988年9月党中央提出贯彻治理整顿、深化改革方针，经过3年努力，恢复了社会总需求与总供给的基本平衡。1986～1990年GDP年均增长7.9%。

“八五”计划时期，党的十四大首次提出社会主义市场经济，1993年党的十四届三中全会通过建立社会主义市场经济体制的《决定》，随后各方面改革加快步伐。经济发展经历了加快发展和抑制通货膨胀实现“软着陆”。在改革开放有力推动下，1991～1995年GDP年均增长12.3%，经济增速高，年度波动小。

“九五”计划的鲜明特点，是提出两个根本性转变：一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变；二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。“九五”期间，虽然遭遇了亚洲金融危机冲击，但我国经济保持了平稳较快增长，1996～2000年，GDP年均增长8.6%。

第三个阶段，社会主义市场经济体制基本建立后的五年规划。“十五”计划是我国实现全面建设小康社会、向第三步战略目标迈进的第一个五年计划。2001年我国加入WTO，2002年党的十六大提出到2020年全面建设小康社会的目标，改革开放深化，工业化、城镇化步伐加快。2001～2005年GDP年均增长9.8%。我国经济总量在2000年超过意大利之后，于2005年超过法国，从居世界第七位上升至第五位。

“十一五”开始，我国把“五年计划”改为“五年规划”，反映了规划内涵和功能的转变。“十一五”期间发生了国际金融危机，我国及时采取有效措施加以应对，减缓了危机的冲击。2006～2010年GDP年均增长11.3%。我国经济总量分别在2006年超过英国、2007年超过德国、2010年超过日本，从居世界第五位跃升至第二位。

“十二五”时期，2008年国际金融危机的影响持续存在，我国作为全球第一大出口国受到的冲击更大。党的十八大之后，以习近平同志为核心的党中央统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，引领经济新常态，保持经济中高速增长。2011～2015

年 GDP 年均增长 7.9%。我国经济实力又上了一个大台阶。GDP 按平均汇率折算，从 6 万亿美元增至 10.4 万亿美元，稳居世界第二位；占全球经济比重由 9.2% 上升到 13.3%。“十三五”时期我国发展进入了新的阶段。

#### 迈向高质量发展的“十三五”和“十四五”

《瞭望》：如何看待“十三五”规划的时代背景？贯穿新发展理念的这一规划与以往相比有哪些独特之处？

林兆木：“十三五”规划是在我国社会主要矛盾和经济发展阶段发生变化的条件下制定的五年规划，因而具有诸多新的历史特点。“十三五”规划《建议》的起草组，由习近平总书记亲自挂帅担任起草组组长，李克强、张高丽同志担任副组长，规格之高，在历来五年规划《建议》起草工作史上前所未有。特别是习近平总书记在《建议》中首次提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，成为贯穿“十三五”规划的指导思想。五大新发展理念是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，对我国长远发展具有重大指导意义。

“十三五”规划也是承上启下的五年规划，既是全面建成小康社会的最后冲刺阶段，也是为开启迈向第二个百年奋斗目标新征程的连接点，具有重要意义。2016～2018 年，GDP 分别增长 6.7%、6.8%、6.6%，2019 年上半年增长 6.3%。2016～2018 年城镇新增就业分别为 1314 万人、1351 万人、1361 万人，2019 年上半年为 737 万人。居民可支配收入 3 年半累计实际增长 25.4%。在国际经济环境变差的背景下，“十三五”前三年多取得如此成就来之不易。

《瞭望》：适应高质量发展的需要，“十四五”规划将会在哪些方面作出与时俱进的重大部署？

林兆木：“十四五”时期所处的历史方位十分重要。“十四五”规划，是到 2035 年基本实现现代化的第一个五年规划，是打基础的关键 5 年。“十四五”时期也是我国能否顺利跨越“中等收入陷阱”的关键时期。考虑世界银行今后对高收入国家人均收入标准调高的因素，只要我国经济继续保持中高速增长，再用 10 年左右时间我国人均国民总收入就可以达到高收入国家标准，跨越“中等收入陷阱”。这将是中华民族伟大复兴的又一个里程碑。

全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大新发展理念，推动经济高质量发展，建设现代化经济体系，推进供给侧结构性改革，将是“十四五”时期的重大任务。与此同时，全面深化改革、构建全面对外开放新格局，将为“十四五”时期经济社会发展提供强大动力。

制定五年规划时，对未来五年国际国内经济环境和走势的正确判断至关重要。党中央反复指出，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期，强调世界面临百年未有之大变局，变局中危和机同生并存，这给中华民族伟大复兴带来重大机遇。这个重大战略判断，为我们研判“十四五”时期的国际国内经济大势指明了方向。

当前，做好应对各种风险挑战的充分准备同时，也要看到我们面临的机遇也前所未有。包括抓住用好加快经济结构优化升级的新机遇，构建起推动高质量发展和面向未来的现代化经济结构；抓住用好提升科技创新能力的新机遇，在关键核心技术创新上取得突破；抓住用好深化改革开放的新机遇，以改革开放新突破推动社会生产力实现大跃升；抓住用好加快绿色发展的新机遇，推动绿色发展成为我国经济发展的主流形态；抓好参与全球经济治理体系变革的新机遇，为我国发展营造更加有利的国际经济环境，并为全球经济繁荣发展作出更大贡献。

#### 五年规划历史经验的启示

《瞭望》：回顾 70 年来的五年规划，有哪些经验值得总结？对于中国未来的发展乃至其他国家的发展能够带来哪些启示？

林兆木：一是要防止经济发展大起大落。历史经验表明，由于经济周期规律的作用，在经济高涨时期由于通货膨胀因素和结构性矛盾的积累，随之而来的经济增速放缓是不可避免的。这时应当利用需求增长减缓、市场竞争加剧的压力，加大改革和结构调整力度，推动企业和整个经济转型升级。为防止经济过度下滑而采取的经济刺激政策，应当适时适度，避免违背经济规律而人为地去推高速度。

二是要高度重视和大力促进实体经济发展。我们是靠实体经济起家的，也要靠实体经济走向未来。要摆正与虚拟经济特别是金融资本的关系，坚持虚拟经济服务实体经济的本质要求，汲取一些发达国家的教训，防止资本过度流向虚拟经济，造成实体经济空心化。要围绕解决基础研究和源头创新不足、科技成果转化渠道不畅、金融对实体经济和创新支持不够等问题，加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。

三是保持投资适度规模和加强农业。这是防止经济周期大幅波动的两个重点。新中国成立以来几次经济调整 and 治理通货膨胀，都是由于投资过度、粮食生产下降“双碰头”引起的。今后较长一段时间内，投资仍然是决定经济周期的重要因素。关键是保持投资的适当增速和适

(下接第 15 页)