

### 编者按：中国共产党第十九届中央委员会第五

次全体会议，于10月26日至29日在北京举行。主要议程是，中共中央政治局向中央委员会报告工作，研究关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议。在处于“两个一百年”历史交汇期的中国，遇到世界百年未有之大变局之际，这次十九届五中全会的意义非常特殊。

中国执政党每年至少召开一次的中央委员会全体会议，这次全会的重大议题之一是“十四五”规划。这一规划事关中国未来五年乃至更长远的发展。按照惯例，明年“两会”通过后，“十四五”规划将正式实施。通过制定五年规划，中国为国民经济和社会发展确立远景目标和发展方向。这种做法符合中国实际，是中国国家治理的特色和亮点，体现出一个广土众民庞大国家形成共识、制定目标以及凝聚力量实现目标的能力。

规划编制是一个首尾衔接的连贯过程，编制工作启动之初，先要回顾上一个五年规划的实现情况，总结经验教训，根据国内外形势的变化，明确下一个五年的发展方向、发展重点和战略目标。这样可以保证国家发展目标既延续连贯，又不断调适创新。规划开始实施以后，还会根据责任主体和实施步骤，按分工和时间点进一步分解成若干个“小目标”。实施过程伴随着动态监测、评估与考核：“十五”期间首次引入了中期评估，“十三五”引入了年度监测，实时跟踪掌握实施情况，及时调整执行偏差。每个五年规划的实施过程，都是一个持续改进的循环。每五年一个刻度，五年规划标注了中国与时代同行的轨迹，在连贯中突破，在创新中不迷失方向。一个一个五年规划，从制定到完成，叠加出举世罕见的发展奇迹。

这次全会也将讨论2035年远景目标。远景目标一般是在特殊时期、一个大的历史时期去研究。这次十九届五中全会处于一个大的转折期，中国要在全面建成小康社会基础上，转向开启现代化新征程。要通过两个15年来实现现代化，就需要在制定5年规划的时候，也制定2035年远景目标，2035年不仅是开启现代化新征程两个阶段中的第一个阶段，而且它是中国现代化提前15年实现的一个标志性事件。我们把2035年作为远景目标，同五年经济社会发展规划进行统一考虑，其实是非常重大的历史事件，是极其有意义的。

把目光投向世界，疫情加速国际格局演变，我们既面临百年未有之大变局对中华民族伟大复兴带来的机遇，又有严峻挑战。这次全会不仅我们关注，世界也很瞩目。世界遇到疫情，遇到很多困难，有经济学家预计可能今后这3至5年世界经济复苏都很难。现在中国明确要按照新发展理念推动经济从高速增长到高质量发展转变。与此同时，整个经济布局是要以内循环为主体、内外循环相互促进的新发展格局，这个格局是根据百年未有之大变局和中华民族伟大复兴的需要制定的。

本期推出“十九届五中全会”专题，了解这次全会在当前时代背景下的特殊意义，中共中央和党的全会在提出制定规划建议、推动经济社会发展方面发挥的重要作用。在下一个五年的接力赛道上，中国将会有哪些新目标，会给世界创造哪些新机遇，以及2035年远景目标将对什么意味着什么。希望能为盐城市相关政府部门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 · 十九届五中全会

- 02 十九届五中全会传递了哪些重要信号？
- 04 十九届五中全会的重要性和特殊意义
- 07 “十四五”规划了怎样的未来
- 08 五中全会公报的十个“关键表述”
- 09 “十四五”的路怎么走？
- 14 解读五中全会公报
- 16 十九届五中全会为中国作答

### 政坛经纬

- 17 构建公共风险管理机制

### 文化漫步

- 19 推动新时代文化产业可持续发展

### 悦读时光

- 封三 “内卷化”更像是成熟社会

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10月30日

印 数：7000-7200

# 十九届五中全会传递了 哪些重要信号？

中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议，于2020年10月26日至29日在北京举行，审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。针对五中全会精神以及针对十四五规划的相关建议，北京大学光华管理学院院长刘俏教授在第一时间做了相关解读。

## “不变”与“变”

“五年规划”是中国故事和中国发展道路非常特别的一部分，它是“有为政府+有效市场”的重要体现形式，它将顶层设计与底层活力有机组合在一起，是过去40年中国经济高速发展的密码之一。而本次举行的十九届五中全会的重头戏，便是讨论第十四个五年规划。

每个五年规划，一般在上个规划实施的中期就开始制定，制定过程一般持续两到三年，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规划，为国民经济发展远景规定目标和方向。1953年开始实施第一个五年计划，当时的一些重大基础设施的规划和重大工程项目，对中国经济的发展至今还有着重要的意义。如今，我们又到了制定新一个“五年规划”的时间。这是所谓的“不变”——在顶层设计上，给未来较长一段时间描绘经济愿景和立下的发展目标以及相应的发展路径，从而激发底层活力。



今年是全面小康的收官之年，明年将开启实现社会主义现代化的征程，尤其是当今世界正经历百年未有之大变局，外部环境出现更多不稳定性 and 不确定性，在此背景下，在这样一个时间节点，本次全会以及对于十四五规划的建议，有着特殊意义。它是在深入分析了我国发展环境面临的深刻复杂变化，深刻理解了我国所处的重要战略机遇期之后提出来的，可以说，是一个非常积极、主动的回应，对于推动中国经济社会的高质量发展有极其重大的意义。

一方面，中国经济核心逻辑已然改变。在经历了40余年高速发展后，支撑我国经济持续高速增长的诸多因素开始逐步弱化。我国发展模式需要从以往的速度规模型经济增长向质量效益型经济发展进行转变。另一方面，逆全球化、中美贸易摩擦、新冠疫情等都对未来五年的发展提出了全新挑战。

从中长期看，面临的第一个大挑战是：完成工业化进程之后，怎么去进一步提升我们的全要素生产率（TFP）。工业化时代适合全要素生产率（TFP）保持高速增长，但中国工业化进程基本结束，到2035年，服务业的GDP占比将达到65%以上，在服务业领域保持高TFP年增速并不容易。

第二个大挑战在于：如何提升中国经济在全球价值链的位置，在全球化的新阶段形成产业供应链的相对闭环。中国在全球价值链的参与度非常高，但同时也大量地依赖上游进口，如何形成供应链闭环是未来一段时期非常大的挑战。

第三个挑战在于我们的资本、人力、土地等要素流通不畅，与高质量发展的中国经济并不匹配。

机遇又在哪里？第一，中国仍然是全球第二大经济体，我们有4亿新的中等收入群体正在崛起，中国正在

成为全世界最大的消费市场。第二，中国的大国工业，我们的制造业占到GDP的27%-28%，而美国只有11%，如果在未来，我们争取把制造业的比例保持在20%以上，本身就可以释放巨大的全要素生产率（TFP）增长潜能。第三，“再工业化”即产业的数字化转型带来的巨大机会，再工业化本身以及为之提供基础的“新基建”，将带来我国全要素生产率大幅提升的巨大空间；第四，产业结构的变迁与人口流动。根据光华思想力的测算，我国目前城市化率是60%左右，到了2035年会达到75%甚至80%左右。这意味着未来15年还将有20%的人口从农村转移到城市，这个过程中将产生新的庞大的需求。

要回应这些挑战与机遇，就意味着“十四五”规划的思路必须改变：不再追求GDP等总量指标的高增长，而更加关注经济的高质量发展，关注产业结构的均衡，更强调人民福祉，坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，更加依靠“需求驱动”“创新驱动”的发展路径。中国发展模式从来不是一个固定不变的概念或是思维框架，它是一个随时间的变化而不断变化的思维探索和实践探索的集成。中国经济社会所处的发展阶段的不一，就决定了破题思路的不一样。这就是十四五规划“变”的部分。通过对2035年的远景目标的设计，倒推我们在“十四五”“十五五”和“十六五”应该做些什么，“十四五”必须达成什么的目标，才能为未来十几年的目标实现夯实基础。这也是它的特别意义。

#### “创新”的核心地位

全会公报提出，坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，把科技自立自强作为国家发展的战略支撑。创新，对于我们如何形成供应链闭环这一挑战的回应。在全球化一帆风顺的阶段，我们体会不到这种挑战的巨大。如芯片、飞机发动机等制约经济发展的关键核心零部件和技术，通过这一次中美贸易争端反映出来，这是我们面临非常棘手的问题。这一点也是未来形成新发展格局里面很重要的环节，也是“十四五”必须要从长远考量的，怎么去形成产业供应链的闭环。

我们评估一个国家在全球价值链的战略地位的时候，比较的是上游程度。我们跟大量的开放经济体相比，在全球价值链中位处中、下游，对上游原材料、核心技术及核心零部件的依赖度较高。

怎么去解决？公报提出，要强化国家战略科技力量，提升企业技术创新能力，激发人才创新活力，完善科技创新体制机制。加大研发，应当是比较重要的一步。近年来，我们其实很重视研发，去年研发总金额达到GDP的2.2%左右，相当于全世界发达国家的平均水平。然

而，研发又包含研究和开发两个方面。我们在基础研究的比重仅仅5.5%-6%之间，远远低于美国的18%、法国的25%，也就是大量的资金用在了开发上，我们对基础科学和底层技术的研发投入并不够。我最欠缺的底层技术、核心技术，可能需要长年累月的投入。中国对研发的较大投入积累不过20年，“家底”还不够。那在未来5年，未来15年，我们需要怎么样的投入，如何投入，都是需要思考的问题。

#### “国内大循环”与“三农问题”

公报在谈“双循环”时，特别强调了“国内大循环”。公报指出，形成强大国内市场，构建新发展格局。要畅通国内大循环，促进国内国际双循环，全面促进消费，拓展投资空间。

“双循环”其实是描述中国经济所处的一种状态。过去十年，我们出口占GDP的比重从30%以上下降到约17%，2019年进出口只推动了11%的总量经济增长（注：消费同期拉动了57.8%的经济增长），这是和中国这样一个经济体量相匹配的比重。那么，未来我们可能思考地是如何真正畅通国内大循环。真正要推动国内大循环，还应该从以下几方面破题：

第一，继续深化要素市场的改革。从资本来讲，我们考察金融资源的配置发现，往往是那些投资回报高的、具有市场活力的部分并不容易获得资金，反而是一些投资回报低的部分却获得大量资金，资金并没有得到有效配置。这就是著名的“资本逆向流动之谜”，无法破解这个谜，资金的循环很难畅通起来。

第二，从人的要素来讲，一方面，我国未来劳动力要素面临的主要挑战是劳动力数量减少问题，另一方面，是如何处理好农民工的“市民化”问题。光华思想力课题组预测了一下2035年长期的远景目标的规划：农业占比仅为3%左右，就业人口降到6%左右，这意味着未来的十几年时间里面，将会有超过20%的就业人口完成重新配置，需要配置到高端的制造业或者高端的服务业。未来中国会主要形成几大中心城市和都市圈，通过什么样的改革方式将他们吸引到这些地方，与此相配套的“新型基建”也需要规划和设计相应的基础建设及公共服务设施建设。只有利用市场机制实现劳动力在城乡间、地区间以及产业间更有效的配置，充分发挥现有劳动力的潜力，才有可能带来更大的效率改进空间。

与农业人口相关的还有土地市场，找准城乡二元土地制度的症结也至关重要。中国经济结构的变化或者说双循环的格局形成，它不仅仅是概念上的问题，在供给端、消费增长方面，我们需要做出更为具体的实事，农

# 十九届五中全会 的重要作用和特殊意义

中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议于10月26日到29日在北京召开，会议审议中共中央关于制定“十四五”规划和2035年远景目标的建议。在处于“两个一百年”历史交汇期的中国，遇到世界百年未有之大变局之际，这次全会有何特殊意义？中共中央和党的全会在提出制定规划建议、推动经济社会发展方面发挥什么样的作用？2035年远景目标对中国意味着什么？原中央党校副校长李君如接受中新社“中国焦点面对面”专访，作出权威分析。

中新社记者：十九届五中全会将是改革开放以来第九次五中全会。自十四届五中全会以来，审议中共中央关于五年规划（计划）的建议持续不间断地被党的历届五中全会列入议程。如何看待这一规律性、规范性做法的形成？

李君如：中国制定经济社会发展五年规划有一个发展过程，这一过程体现了对发展经济的探索。“五年规划（计划）”制定是一步一步在实践中摸索的。前五个“五年计划”是在摸索中前进，有的计划制定了一年还

业、农村、农民将是非常重要的一环。针对“三农”问题，全会也提出了优先发展农业农村，深化农村改革，全面推进乡村振兴，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重。而消除城乡二元差距，需要将城市化推进与乡村振兴有效结合起来，将农村建设用地的流转与劳动力的自由流动结合起来，这为未来要素市场改革、新型城市化的推进等提出要求，也指明了方向。

## 需求驱动与收入分配制度改革

要形成以“需求驱动”的国内大循环，还需要继续深化收入分配制度改革。收入分配制度主要由初次分配和再分配组成。初次分配是整个收入分配制度中最基础的部分。尽管去年我国人均GDP已破1万美元，并且今年GDP突破100万亿元已几无悬念。但从初次分配来讲，个人和家庭所占GDP的比例只有43.3%，而美国、日本等发达国家高达60%以上。这直接影响到人们的消费意愿和消费能力。

收入再分配方面，我们的资本市场等并没有为人们带来比较好的财产性收入。比如，根据我们的测算，从1991年到资本市场重新启动到2017年底，在尚未考虑通胀等因素的情况下，A股年化名义的收益率仅约为

5.3%。在比如，农村人口很难获得财产性收入，在初次分配存在“剪刀差”的情况下，城乡二元结构痼疾长期得不到消除。我国分配不平等情况仍然严峻。基尼系数是衡量分配不平等程度的重要指标，到目前，我国的基尼系数仍处于一个较高的水平。

那么，未来一段时间，怎么能够通过改善各类分配方式，能够让人们有能力、有意愿消费也应当是“十四五”规划中一个很重要的内容。此外，公报还透露了其他一些亮点。比如，用了很多笔墨来强调“平安中国”，这在五年规划中也是很特别的。我想这里的“安全”，不只是传统意义上的各种领土安全等，它还包括了我们的能源安全、供应链安全、金融基础设施安全等全新的内涵。

此次公报传递了许多重要的指导思想，在接下来，还会有更多具体的细节和目标披露。总体来讲，要实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标，相信依靠中国的智慧，依靠更加彻底、更加果敢的改革开放，把市场作为资源配置的决定性作用更好发挥出来，未来能够抓住战略机遇期，有效破解经济难题，从而真正推动高质量发展。

（2020-10-30 中国日报网）

没制定完，当时的老话叫做“一年制定，制定一年”，有的是计划制定后又调整，叫“计划赶不上变化”，有的计划甚至没有下发，第一个到第五个“五年计划”是探索的过程；第六个“五年计划”开始，我们的一个重要认识是光考虑经济不考虑社会不行，所以“五年计划”改为经济社会发展计划；从“十一五”开始，随着中国由计划经济转移到社会主义市场经济，还搞原来那么多具体细致的计划是不可能的，但没有计划的状态也是不允许的，所以我们把计划改为规划。从没有经验到有比较有经验，从计划经济到市场经济转型，中国逐步完善计划（规划）的制定工作。改革开放以来，经济社会发展越来越好，这种情况下每5年制定一个规划，每届五中全会制定规划，这是非常自然的一个结论。

中新社记者：这次全会的重大议题之一是“十四五”规划。从议事程序看，党的全会审议并通过中共中央关于制定五年规划的建议和来年全国人大会议料将讨论审议并通过相关规划存在何种逻辑关系，为什么要做出这样的程序性、制度性安排？

李君如：党在经济体制改革中认识到，党的职能和政府、政权的职能是不同的，既要坚持党的领导，又要按照党政职能分开的原则来治国理政。治国理政的方式是，由中共中央提出制定经济社会发展规划的建议，请注意这里有“建议”两个字。



中共中央根据国家发展规划需要、经济社会发展存在的问题需要、老百姓对美好生活的向往，提出制定经济社会发展规划的建议。建议提给政权机关，国务院接到中共中央的建议后，组织各部委办以及部委办联系的方方面面包括企业、群众、社会组织等来编制规划。由于政府在全国人大这个最高权力机关领导下，所以规划必须通过人大审议，也就是由人民来审议、修改和通过经济社会发展规划，通过后成为国家意志。党提建议、政府编制规划、人大审议通过规划、全国人民执行人大审议通过的规划，这是中国共产党在国家治理当中创造

的一个非常好的经验。由党来管这事，但党不包办一切。

中新社记者：您怎么看待“十四五”规划对于中国开启第二个百年发展历程的重要性？尤其是当今世界正经历百年未有之大变局，外部环境出现更多不稳定性不确定性，在此背景下，此次全会有何特殊意义？

李君如：这次全会的意义非同寻常，在中华民族复兴历史、在中国现代化历史上，都将留下浓墨重彩的一笔。中国共产党的成立初心是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。无论“幸福”还是“复兴”，其实质是要中国赶上时代，把落后的农业国建设为先进的工业国，进一步迈向现代化的道路。改革开放后，我们把工作重点转移到现代化建设上来，现代化奋斗目标一直在贯彻。

十九大报告说要以全面建成小康社会为基础，开启现代化建设新征程。既要完成打基础工作，即全面建成小康社会，又要开启现代化建设新征程，于是习近平总书记在十九大提出分两个15年的目标来实现现代化，第一个15年是从2020年到2035年，基本实现社会主义现代化；第二个15年是从2035年到本世纪中叶，把中国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

“十四五”规划是在全面建成小康社会提供的条件前提下，开启30年新征程进程中的第一个五年规划。所以这次全会（即将）通过的经济发展规划建议，其意义非同寻常，它是我们直接干现代化的第一个文件，前面都是为现代化打基础。这个5年规划制定得好不好、执行得好不好、能不能如期甚至超额完成，关系到后面25年的现代化。这30年的第一个5年怎么走，就看今天。

中新社记者：这次全会也将讨论2035年远景目标。回顾党史可知，党的十四届五中全会曾提出过中共中央关于2010年远景目标的建议，但讨论远景目标并不是历届五中全会的一道“必答题”，如何看待远景目标这一概念？

李君如：远景目标一般是在特殊时期、一个大的历史时期去研究。这次全会处于一个大的转折期，中国要在全面建成小康社会基础上，转向开启现代化新征程。要通过两个15年来实现现代化，就需要在制定5年规划的时候，也制定2035年远景目标，把5年经济社会发展规划放到15年中通盘考虑，15年规划又以5年规划为基础来提出远景目标。这5年是15年中的第一个5年，要把5年和15年作为一个统一的整体来考虑，所以这次全会除了提出关于5年经济社会发展规划的建议，还要提出关于2035年远景目标的建议。

中新社记者：中国共产党选择在本届全会专门讨论并就2035年远景目标提出建议有何考虑？明确2035年

远景目标对中国的发展意味着什么？

李君如：首先要注意 2035 年，这个年份重要在要“基本实现现代化”。邓小平在上世纪 80 年代根据当时的情况，认为到 2050 年我们能够基本实现现代化。后来党中央做了两大重要战略决策。第一，建立社会主义市场经济体制。第二，全面参与全球化，加入 WTO。这两个重要决策加上当时正在蓬勃兴起的信息化，改革开放举措给中国带来腾飞，实现跨越式发展，2010 年中国成为世界第二大经济体。这样就使我们现在有了非常好的基础，可以把邓小平提出的 2050 年基本实现现代化提前 15 年。2035 年不仅是开启现代化新征程两个阶段中的第一个阶段，而且它是中国现代化提前 15 年实现的一个标志性事件。我们把 2035 年作为远景目标，同五年经济社会发展规划进行统一考虑，其实是非常重大的历史事件，是极其有意义的。

中新社记者：让我们把目光投向世界，疫情加速国际格局演变，中国和世界的发展都面临挑战和机遇。您能否谈谈中国循序渐进制定“十四五”规划、明确 2035 年远景目标，对世界会产生什么影响？

李君如：现在习近平总书记要求我们胸怀两个大局，一个是中华民族伟大复兴关键时期，是国内大局。一个是世界面临百年未有之大变局，是国际大局。我们从这两个大局出发来制定规划，这两个大局是相互促进的。

我们既面临百年未有之大变局对中华民族伟大复兴带来的机遇，又有严峻挑战。这次全会不仅我们关注，世界也很瞩目。世界遇到疫情，遇到很多困难，有经济学家预计可能今后这 3 至 5 年世界经济复苏都很难。中国有序推进复工复产，现在又制定发展规划和 2035 年远景

目标，但我们不能够掉以轻心。

习近平总书记之所以要动员整个社会的力量，方方面面听取大家意见，就是希望能够找到一个最好的规划。规划核心要义就是实现（十一届）三中全会以来、建立市场经济体制以来最大的一个战略转移。三中全会从以阶级斗争为纲转到以经济为中心，邓小平南方谈话、党的十四大以后，计划经济完全转到市场经济，进一步参与全球化。现在中国明确要按照新发展理念推动经济从高速增长到高质量发展转变。与此同时，整个经济布局是要以内循环为主体、内外循环相互促进的新发展格局，这个格局是根据百年未有之大变局和中华民族伟大复兴的需要制定的。

中新社记者：中国共产党即将迎来建党百年，能否谈谈开好这次全会，对于党更好地总结建党百年、迎接下一个百年的意义？

李君如：建党百年是民族复兴的一百年。这一百年我们做了一件大事，把一穷二白的旧中国建成为人民当家作主的新中国，进一步建成了一个全面建设小康社会，迈向现代化的新中国，要倍加珍惜这个百年。第二个百年目标是 1949 年开始的一百年，已经干了 70 年。这 70 年做了一件事就是小康生活，后面的 30 年叫美好生活。要解决发展不平衡不充分来满足人民日益增长的美好生活需要，要通过高质量发展来满足人民美好生活需要。这次全会讨论“十四五”规划也好，2035 年的目标也好，贯穿始终的就是习近平总书记的一个思路，要从“有没有”转向“好不好”，把美好生活作为我们的奋斗目标。

（2020-10-25 中国新闻周刊）

（上接第 7 页）

发展的果实我们自己也不能获得，所以说安全非常重要。这一次报告里面，很重要的一个就是把国家总体安全观向经济领域、社会领域、各个领域进行了具体化，把它进行了升华进行了一些重新的一些定位。在经济方面集中体现在第一个，是我们对于关键技术，核心技术要进行自我发展、自我研究，这个很重要，要突破目前卡脖子这个问题。第二个是我们这一个双循环新发展格局，我们要以国内大循环为主，牢牢抓住我们这一个国内需求的这样的一个出发点和立足点，来进行我们相应的一些战略布局。当然同时我们也要考虑一些极端现象的出现，使我们的基本盘更加坚实，更具有弹性和韧性。

**2035 年达到中等发达国家的国民收入水平，全面实现现代化目标**

中国人民大学副校长 刘元春：我们要达到现代化的目标，第一一定要在增长动力上面做文章。按照目前 2035 的这样一个目标，我们要在 2035 年达到中等发达国家的这样一个国民收入水平，那么按照目前的这种测算，中等发达国家人均 GDP 在 3 万美金左右这样一个状况，而我们现在在今年底可能在 1.1 万亿这样一个水平，那么这个水平，离我们 3 万亿这个差距还很大，意味着我们未来的收入增长空间是非常大的，所以这方面一定要做足文章才能达到这样的一个目标。第二，就是我们中产收入群体要大幅度提升，这个提升主要来源于我们的再分配体系的改革，要在分配上做足文章，所以这一个问题就设在报告里面得到了全面凸显。

（2020-10-30 中央广电总台央视新闻客户端）

# “十四五”规划了怎样的未来

十九届五中全会于10月30日在北京闭幕，在这个会议当中，整个世界高度关注的一个议题就是通过了十四五和2035远景目标的建议。有了这份建议，它当然是针对十四五和2035远景目标的方向和大的骨架，接下来包括发改委具体的部门就要起草更加具体的十四五规划和2035远景目标，然后包括人大审议通过之后，就会去指导整个十四五行进和整个目标的实施。

这是中国的第十四个五年规划，是中国在全面完成了小康这样一个目标之后的第一个五年规划，也是整个世界格局发生了巨大的变化，尤其是疫情又增加了世界发展不确定性之后的中国的第一个五年规划，所以大家的关注自然有其道理。

## 与十九大的指导思想和战略部署是一脉相承的

中国人民大学副校长 刘元春：第一，这个意见与十九大的指导思想和战略部署是一脉相承的。在这个一脉相承的基础上，很重要的将现代化，这样一个原来大家很模糊的一个概念，将它指标化、体系化、战略目标和路径具象化，所以这个是一个很重要的变化。第二，根据当前国际国内的一些情况，要求统筹发展与安全问题，把安全这个概念，在我们的规划中间放到了一个很重要的一个地位来进行凸显。第三，在这样的一些新的视角，新的征程，新的指标下面，对于我们过去所列出的一系列的这种战略举措进行了深化，进行了再定位，再调整，使它能够适应目前所面临的一些主要的矛盾，核心的一些问题。所以说因此这个规划的这个意见，对于我们理解未来的这一个发展环境，未来的发展目标，未来的发展举措，就显得格外重要。

## 十四五指标体系和基本原则要为2035年基本实现社会主义现代化各项目标打下坚实基础

中国人民大学副校长 刘元春：第一，2035的核心是基本实现社会主义现代化，因此就是我们要进入中等发达国家的水平。第二，我们要进入到创新型国家的这样一个前列，那么这几个指标我们就会在十四五的这个指导意见和相应的战略里面得到了很好的体现。比如第一个体现，我们把过去的四个全面的内涵进行了调

整，把全面建设社会主义现代化替代了全面小康，这是十四五规划里面指导思想的新的四个全面，这是很重要的一个。第二个很重要的是我们在创新里面，对于关键技术，核心技术的这种突破，对于我们的这一个创新的三大战略和这四个面向进行了具体化，实际上也是为我们跻身创新型国家前列打好基础。也就是说整个十四五这一个指标体系，基本原则，必须要为我们2035基本实现社会主义现代化各项目标打下坚实的基础，一定要开好局，所以说这就显得它们是一个统筹一体的。

## 国际格局发生深刻变化，中国在群雄并起中突围实现社会主义现代化

中国人民大学副校长 刘元春：这个判断是总书记过去几年反复强调，是他对于整个当前形势的一个科学的一个定位，这个定位很重要。第一，战略机遇期，也就是说我们目前依然具有大量完成我们战略目标的这种基本条件，那么这个基本条件就是我们在十三五，在完成全面小康打下了坚实的物质基础、科技基础、人力资本基础和制度基础，所以这个非常重要。

第二，在国际这种格局发生深刻变化的这样一个状况里面，恰恰是中国能够在群雄并起的状态里面能够突围，实现我们的社会主义现代化，所以这两个方面很重要的就是形成了我们战略机遇期的两个内涵。同时我们也会看到我们战略机遇期它的一些具体的内涵，特别是这种挑战，发生了一些巨大的一些变化，因为这些挑战是我们在成长中间，必须要面临的这样的一些挑战，是我们在实现我们战略目标中间必须要遇到的这样的一些挑战。虽然有一些可能是黑天鹅，但是有一些是必定要来的，比如像中美之间的这种冲突，那么再比如说我们在一系列的世界大变局中间所出现的地缘政治的这种摩擦的激化，未来都要面对。因此这里很强调的一个就是它的机遇和挑战的内涵，发生了很大的变化，我们必须认识到新的这样的一些规律，新的一些变化。

## 统筹发展与安全，让基本盘更坚实 更具弹性和韧性

中国人民大学副校长 刘元春：安全问题实际上是我们发展的一个基本保障基本前提，因为没有安全，我们

(下接第6页)

# 五中全会公报的十个 “关键表述”

中共十九届五中全会公报 29 日公布。从这份逾六千字的公报中，记者梳理出十个“关键表述”，以期观察当前和今后一个时期中国的发展走向。

## ——“十四五”时期经济社会发展主要目标

20 世纪 90 年代以来，由五中全会讨论制定国民经济五年规划（计划）成为惯例。“十四五”规划是在全面建成小康社会提供的条件前提下，开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划，其意义非同寻常。

根据公报，全会提出了“十四五”时期经济社会发展主要目标，包括经济发展取得新成效、改革开放迈出新步伐、社会文明程度得到新提高、生态文明建设实现新进步、民生福祉达到新水平、国家治理效能得到新提升等“新目标”。

## ——到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标

中国即将要在全面建成小康社会基础上进而开启现代化新征程。中共十九届五中全会在讨论制定五年规划时也提出了关切未来十五年中国发展的远景目标。

“经济实力、科技实力、综合国力将大幅跃升”“基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系”“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”“人均国内生产总值达到中等发达国家水平，中等收入群体显著扩大”“人民生活更加美好”……这些都来自于全会面向二〇三五年勾画的“新蓝图”。

## ——中国发展仍然处于重要战略机遇期

当今世界正经历百年未有之大变局。在分析中国发展环境面临的深刻复杂变化之后，全会认为当前和今后一个时期，中国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。

在作出上述判断后，全会要求全党准确识变、科学应变、主动求变，善于在危机中育先机、于变局中开新局，抓住机遇，应对挑战，趋利避害，奋勇前进。

## ——坚持创新在中国现代化建设全局中的核心地位

中共十八届五中全会提出五大发展理念，创新居其首位。如今，中共十九届五中全会又提出坚持创新在中国现代化建设全局中的核心地位。

从创新驱动发展战略到国家创新体系，从企业技术创新能力到人才创新活力，公报中“创新”一词出现了十五次。全会在提出“十四五”时期经济社会发展指导思想和必须遵循的原则时更重申，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。

## ——畅通国内大循环，促进国内国际双循环

“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”，这个外界解读中国经济走向的“最新风向标”也被写入公报。全会提出，要畅通国内大循环，促进国内国际双循环，全面促进消费，拓展投资空间。

## ——巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接

过去五年，五千五百七十五万农村贫困人口实现脱贫。立足当前，全会强调全党全国各族人民要再接再厉、一鼓作气，确保如期打赢脱贫攻坚战。面向未来，全会提出，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

## ——促进经济社会发展全面绿色转型

“坚持绿水青山就是金山银山”已被写入中共十九大报告，回顾“十三五”时期的中国不难发现，生态环境已明显改善。在最新公布的五中全会公报中，“促进经济社会发展全面绿色转型”这一表述引人注目。

从五年后“生产生活方式绿色转型成效显著”，到十五年后“广泛形成绿色生产生活方式”，以及“守住自然生态安全边界”“加快推动绿色低碳发展”“全面



# “十四五”的路怎么走？

经过改革开放时期的经济高速发展，中国已由一个人均国民总收入（GNI）仅 200 美元的低收入国家，迈过了人均 1 万美元关口，1.2 万多美元的高收入国家下限已遥遥在望。正常情况下，“十四五”期间（2021—2025 年）我国将经历向高收入国家门槛的冲击。尽管与全面实现现代化还有遥远的距离，“十四五”会是中国向现代化国家迈进的关键时期。“十四五”期间，中国的发展将面临巨大的挑战。



提高资源利用效率”等系列部署，公报描绘出绿意盎然的美丽中国。

## ——实施积极应对人口老龄化国家战略

随着老年型年龄结构初步形成，中国开始步入老龄化社会。对此，全会提出全面推进健康中国建设，实施积极应对人口老龄化国家战略，加强和创新社会治理。

全会还提出，坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，尽力而为、量力而行，健全基本公共服务体系。

## ——全面加强练兵备战，提高捍卫国家主权、安全、发展利益的战略能力

现代化进程也伴随着一系列经济社会风险和不确定性。对此，全会提出防范和化解影响中国现代化进程的各种风险，筑牢国家安全屏障。

为加快国防和军队现代化，全会提出加快机械化信息化智能化融合发展，全面加强练兵备战，提高捍卫国

## 一、“十四五”期间中国发展将面临哪些挑战？

第一，疫情影响。我国经受了疫情考验，经济正走向全面恢复。但世界疫情形势尚未根本好转，影响可能旷日持久，如果出现重大反复，世界经济衰退可能延续到 2021 甚至 2022 年。在内需方面，居民消费和民间投资仍然疲软，需要更多时间恢复。内外需两方面因素将对“十四五”的经济增长形成牵制。

第二，国际形势。美国在贸易投资科技交流等领域的排华政策和其他一些国家的追随，不会在美国大选后根本改变，将继续对中国经济造成不利影响。

第三，结构失衡制约。过去多年为追求高增长而采取的持续货币刺激和过度投资造成了产能过剩、效率下降、债务大量堆积、消费率过低等诸多结构失衡现象，结果抑制了经济增长。部分失衡问题近年来有所改善，有些并未好转。未来增长形势有赖于市场主导的结构再平衡。

家主权、安全、发展利益的战略能力，确保二〇二七年实现建军百年奋斗目标。

## ——坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放

这份公报多次提及“开放”。其中，全会提出坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，并在“十四五”时期经济社会发展主要目标中明确“更高水平开放型经济新体制基本形成”。

全会强调要高举和平、发展、合作、共赢旗帜，积极营造良好外部环境，推动构建新型国际关系和人类命运共同体。从“依托我国大市场优势，促进国际合作，实现互利共赢”，到“推动共建‘一带一路’高质量发展”，再到“积极参与全球经济治理体系改革”，公报中的这些表述成为“世界好，中国才能好；中国好，世界才更好”的最新注脚。

（2020-10-19 中新网）

第四，市场化改革。迄今为止，世界上所有实现现代化的国家，无一例外都是市场经济国家。这些国家的制度各自也有种种缺陷，但世界近现代史证明，作为核心的市场经济制度是实现现代化的根本保证。我国的市场化改革还未完成，局部走回头路的现象时有发生。“十四五”期间经济能否顺利发展，将取决于能否继续推进市场化改革，落实市场配置资源，形成公平竞争的市场环境。

第五，政府与市场关系。要实现市场主导，必须形成良好的政府与市场关系。政府越位，过多干预市场、干预企业，就会妨碍市场配置资源，导致不公平竞争和低效率。但政府在市场失灵领域必须发挥积极作用，与市场有效互补。这包括提供全民覆盖的公共服务和社会保障，改善收入分配，维护法制和社会秩序，保持良好的营商环境，应对诸如新冠疫情这样的突发非常事件，进行基础设施建设和基础科研，针对市场不能自发解决的关键科技和产业瓶颈推动研发攻关等。但这些政府活动也必须受到社会公众监督，防止滥用权力，纠正错误决策。未来能否推进政府管理体制和政府职能转变，落实依法治国，将是保障经济社会顺利发展的核心要素。

第六，全民共享。中国向现代化迈进，必须是14亿人的现代化，不能只是少数人的现代化。我国收入差距仍然很大，14亿人中估计有3亿人，实际家庭人均可支配收入年收入至少在1万美元以上，平均应超过2万美元，按购买力平价算还会更高，可以说基本进入了现代化生活。约10亿人的人均可支配年收入在6000美元以下，平均不到3000美元（人民币2万元以下）。其中很多人没享受到完整的基本公共服务和社会保障。他们的生活离现代化还很遥远。巨大的收入差距和不完善的公共服务抑制了居民消费，限制了内需对经济增长的拉动力。“十四五”期间，要形成“内循环”为主的“双循环”发展模式，释放发展潜力，必须解决公共服务和基本社会保障全覆盖问题，改善收入分配，实现全民共享。

第七，创新发展。中国人民有很强的学习和创新能力。但迄今在多数科技和高端产业领域还处在模仿阶段，尚未走上创新引领的发展之路。主要阻碍因素有：营商环境不完善，压抑了企业创新研发活力；法治不健全，不能有效保护企业和发明人的知识产权；科研和教育体制僵硬，不利于产学研结合开展创新研发。如果“十四五”期间能通过改革解决这些问题，中国有条件进入一个创新发展的新时代。

## 二、“十四五”应设立什么发展目标？

根据前面的分析，我国“十四五”不应以追求短期

经济增长率为发展目标，而是要推进改革开放，消除体制障碍，完善市场调节，纠正结构失衡，重点改善民生，创建和谐社会，为迈向现代化准备好关键基础条件。

建议“十四五”期间不设经济增长目标，不采取刺激性货币政策和扩张性投资政策。经济领域以推进市场化改革、实现结构再平衡、培养创新发展能力为要务，实现均衡、可持续和充满活力的经济增长。社会和政治领域以理顺政府市场关系、完善公共服务和社会保障、调节收入分配、显著改善民生为目标，实现社会和谐，全民共享的发展。国际关系领域要继续推进对外开放，坚持和平共处、互利互惠，形成与大多数国家友好合作关系，维护和平发展的国际环境。

## 三、关于“十四五”时期发展和改革任务的思考

“十四五”时期要实现上述发展和改革目标，需要有一系列具体办法。

### 1. 公平竞争的市场才是有效率的市场

公平竞争才能优胜劣汰，才能提高效率。因此必须对国企和民企一视同仁，对大中小微企业一视同仁。应在准入、贷款、政府补贴和政策扶持等方面进行彻底的公平性检查，清理各级政府、银行等机构按所有制划线、差别化对待和歧视性政策及例行做法。促进竞争，减少垄断，减少行政干预，减少市场准入限制，撤除对低效企业的保护，形成公平竞争、优胜劣汰、法治健全的营商环境。

对外开放也要对内开放。在放宽外资准入条件的同时，应消除某些领域的民企进入限制。例如银行业已取消了外资股份比例限制，但民营银行进入还很难。据2017年数据，我国有商业银行1469家，其中获批的民营银行和民资控股银行仅20家左右，说明民营资本进入受到严格限制。由于小型民间金融机构未能正常发展，我国实体经济小微企业融资难成为痼疾。尽管近年来政策要求银行扩大对小微企业贷款，但成效仍相对有限。

在汽车行业，全国截至2017年有整车制造企业257家，其中民企据报道只有15家，这限制了汽车业健康发展。只是近年来才有个别民营汽车企业突破重围，脱颖而出。在一些行业对外资开放的同时，应对民资进入打开大门。

此外，还需要正本清源、更新理念、解决旧传统观念遗留的问题。改革开放期间，民营经济快速发展，贡献了我国50%以上的税收，60%以上的GDP，70%以上的技术创新成果，80%以上的就业，企业数量早就占到90%以上。民营经济事实上早已在经济中占有主体地位。而宪法中关于“以公有制为主体”、“生产资料公有制”

界定社会主义的提法至今没有做与时俱进的修正。这已与改革开放以来的新形势不相吻合。“十四五”期间如能做出调整,将有利于落实公平竞争原则,有利于消除民营企业关于不平等地位和“再国有化”的忧虑。也可以避免某些思想僵化的人利用这些提法否定改革成果、扭转改革方向,所谓“民营经济退场论”就是一例。

因此可考虑在适当时机对宪法总纲第六和第七条进行修订,用“中华人民共和国实行以全民共同富裕为目的的社会主义经济制度,为全体社会成员提供公平机会、基本生活保障和基本公共服务,限制过大收入差距”来取代总纲第六条以生产资料公有制来定义社会主义经济制度,和“坚持公有制为主体”的传统表述;用“中华人民共和国实行市场主导的混合经济制度,保障各种经济成分长期共存、平等竞争、共同发展”取代总纲第七条“国有经济……是国民经济中的主导力量”的传统表述。

## 2. 保持货币中性,降杠杆,除泡沫

扩张性的货币和财政政策只能作为短期调节手段有限应用,不能长期作为推动增长的手段。这已被经济学理论和实践反复证明。长期用刺激政策推动增长,必然导致结构失衡,妨碍长期增长。在已面临严重结构失衡的情况下,更应严格限制刺激性货币政策和政府投资扩张政策。我国资本形成率持续过高,消费率过低,财政政策的重点应从扩大投资转向改善民生,并允许市场通过自发调节恢复均衡。在缺乏合理投资机会的情况下,市场导向的企业减少投资是理性的自发调节。在调节过程中应准备承受短时期的低增长,以恢复长期均衡,而不应轻易用刺激政策来阻止这种市场调节。所谓“逆周期”政策,不应当是反市场政策。为此,货币政策需严守中性。

“十四五”期间,广义货币M2和社会融资的年增长率应控制在不超过当年GDP实际增长率2个百分点的水平,争取宏观杠杆率从260%缓和下降到210%左右,逐步化解金融隐患。化解房地产风险,也需要实行中性货币政策,在“十四五”期间促使房地产泡沫缓慢吸收,同时配合土地制度改革,控制总体房价地价不再上涨。

## 3. 城镇化从物到人,加快落户,扩大社保

在城镇化过程中,大量乡村劳动者移居城镇,承担了一半以上的城镇工作岗位,为城市建设和经济发展做了巨大贡献。但他们多数人长期未能取得城镇户籍,大部未被城镇社会保障体系覆盖,未能享受与原城镇居民同等的福利待遇,未能在城镇安家落户,成为漂泊的一代,是重大憾事和亟待解决的重大社会问题。

2019年,户籍人口城镇化率44.4%,比2013年提高8个百分点。但城镇化还在继续,同期常住人口城镇

化率提高了7个百分点,达60.6%,因此城镇无户籍常住人口仍有2.27亿人,6年间几乎没有减少。照此速度,解决新城镇居民市民化问题遥遥无期。“十四五”期间必须加快解决农民工落户和社保、福利问题,实现以人为本的城镇化。设想到2025年常住人口城镇化率达66%,提高5-6个百分点,户籍人口城镇化率应提高15个百分点,达到59%以上,使城镇无户籍常住人口减少1.2亿人。这需要各地政府承担起责任。

同时,还需大幅提高无户籍常住人口养老、医疗、失业等社保覆盖率,大幅提高保障性住房覆盖面,使低收入和中低收入居民住房难问题尽快得到解决。

2019年,住建部安排全国建设保障性住房310万套。“十四五”期间,建议将每年保障性住房供应量提高到700万套以上(不含棚户区改造建的商品房)。五年累计,至少解决1亿低收入和中低收入人口的住房问题。为此需要各地政府积极行动,压缩非必要支出,拿出更多公共资源用于社保覆盖和保障房建设。

## 4. 改革财税体制,转变政府支出,完善公共服务

首先,积极财政政策重点应从投资扩张转向改善民生,解决公共服务和社会保障的缺失,促进新城镇居民安家落户和社保全覆盖,促进消费,带动内需。

其次,改善政府支出结构,重点转向民生。目前政府支出中用于固定资产投资和行政性支出比重过高,用于公共服务和社会保障等民生支出相对不足。以2017年为例,全国一般公共预算支出中用于固定资产投资和行政管理支出分别占公共预算支出的19%和22%,行政费支出比例比发达国家高一倍。此外以土地收入为主的政府性基金规模巨大,据一些案例信息,绝大部分用于投资和行政性支出。两者合计,政府收入中用于投资和行政管理费的支出合计估计占政府支出(一般公共预算支出和政府性基金支出合计)的45%。政府投资中,无效、重复、浪费的投资项目为数不少。

而2017年公共预算中用于社会保障、教育、医疗和住房保障的支出只占上述政府支出合计的26%。这与多数发达国家将政府收入主要部分用于公共服务和社会保障的情况相比,差异显著。只有实现政府支出结构转型,大幅压缩低效无效的政府投资和行政性支出,才能为改善社会保障和公共服务提供所需资金。

设想“十四五”期间,将政府预算中的行政性支出和固定资产投资支出合计比重从45%压缩到31%,把社保、教育、医疗、保障房支出比例从26%提高到40%,基本形成政府支出以民生为中心的格局。每年可增加3-4万亿元民生支出,城镇户籍改革、社保全覆盖、扩大保障

房覆盖等亟待解决的问题都可以迎刃而解。

其三，改革转移支付制度，提高再分配的有效性。我国中央对地方的财政转移支付，意在缩小地区差距，主要应用于补充地方教育、医疗、保障房和社保基金等不足，促进公共服务均等化和社保全覆盖。但专项转移支付占比仍然过高，分配随意性过强，一般性转移支付针对性不强，缺乏统一的标准，难以起到改善收入分配、缩小地区差距的作用。

建议“十四五”期间对转移支付体系进行改革，大幅减少专项转移支付，按各地常住人口数设置全国公共服务最低标准，与一般性转移支付对接。例如公共教育支出应设立大中小学教学设施和生均支出最低标准，落后地区财政教育资金不足部分，由中央对地方的转移支付，按各地在校学生人数补足。公共医疗支出应根据各地常住人口数设定公立医院数、医生数、病床数和医疗卫生费人均最低标准，地方财政不能满足最低标准的部分由转移支付补足。中央对地方的一般性转移支付体系，应根据这些标准重新设计，以提高公共服务均等化程度，促进改善民生、缩小地区差距。

其四，扩大以国有资本金充实社保基金的规模，减轻企业社保缴费负担。我国企业社保缴费负担偏重，近期有减轻，疫情期间又减免了企业社保缴费，对帮助企业渡过难关有显著作用。建议“十四五”期间继续降低社保费率，再拿出相当部分国有资产补充社保基金。可以直接划拨，也可以通过资本市场出让股权，以货币收入充实社保基金。同时改善社保基金管理，医保基金要严格报销制度，解决过度检查、过度治疗、过度开药、药价虚增问题，减少基金浪费和漏失。

其五，针对非自住的一户多房和超大面积住房推行房产税改革；完成个人所得税对工薪所得和非劳动所得综合计征、统一纳税，改变工薪收入多纳税，财产收入和偶然所得少纳税或不纳税的状况，同时下调个税最高税率。加强税收征管，改善收入分配。

### 5. 开放土地市场，稳定地价房价

被称为“土地财政”的现行土地制度，曾弥补了地方财政资金不足，为基础设施和城市建设提供了资金，起过积极作用，但负面作用也越来越大。第一，地方政府独家垄断土地一级市场，带来高额收入，刺激地方政府不断抬高地价，推动房价上涨。一些大城市的天价住房已使工薪阶层完全无法承受。高房租也推高了商业服务业成本，加重了广大居民负担。第二，卖地收入鼓励了地方政府过度投资，大举拆旧城建新城，屡屡强征强迁，侵犯农民居民利益；还导致资金和土地资源浪费，

地方债堆积，金融风险过高。第三，高房价鼓励投机炒房，促进财富向少数人聚集，扩大收入差距，引诱投资者脱实向虚，排挤实体经济。第四，土地资源靠权力配置，诱发官商勾结，助长腐败、资金流失和资源错配。第五，农村闲置土地不能进入市场，浪费了土地资源，农民得不到应有的财产收入，并增加了建设占用耕地。

这些情况说明现行土地制度已到了必须改变的时候，需要开放土地市场，实现市场配置资源。“十四五”期间，应全面落实十八届三中全会提出的农村集体建设用地与国有土地同等入市、同权同价；促进农户闲置宅基地有偿转让，大幅缩小政府征地范围，形成土地供给市场化、多元化。

同时建立跨省市的土地交易市场，允许在农民自愿前提下对土地闲置浪费的村庄进行整理重建，地方政府给予帮助。鼓励节约出来且无建设需求的土地复垦为耕地，复垦验收合格后允许通过土地交易市场转让建设用地指标，以市场机制实现土地占补平衡。但必须严禁政府借村庄整理强制占地、侵犯农民利益。土地交易市场应公开透明、全程监督，并保护农户合法权益不受侵犯。开放土地市场的同时，应对过高的土地出让收入征收土地增值税以平衡收入分配。城市政府的土地增值税收入应优先用于农民工市民化、保障房建设和社保全覆盖。地方政府因土地出让收入减少而导致的收支不平衡，应通过改善政府支出结构和改革财政转移支付制度来解决。

### 6. 调整收入分配，促进消费回升

我国当前的国民收入分配中，劳动者报酬和居民消费占比过低。2017年，居民可支配收入占GDP不到61%，劳动者报酬只占GDP的51%，分别比2000年降低5个和8个百分点，2019年居民消费不到GDP的39%，比2000年下降8个百分点。而政府部门和金融部门收入占比显著上升，投资占比显著上升。同时居民收入差距也在扩大。我国2017年居民收入基尼系数0.467，比2000年上升6个百分点，收入差距大于世界上大多数国家。投资率过高、居民消费率过低，收入差距过大，是结构失衡、内需不足、增长乏力的关键原因。

“十四五”期间，应通过体制改革和政策调整，改善收入分配，缩小收入差距，促进消费回升。设想到2025年，居民可支配收入占GDP的比重，至少要提高到66%，劳动者报酬提高到56%，各提高5个百分点。居民消费占GDP之比回升到45%，提高6个百分点。基尼系数下降到0.40左右。居民收入改善会带动消费，社会保障和公共服务的改善也会改变居民被迫储蓄的状况，使过高的居民储蓄率下降，消费率上升，使消费与投资的

比例合理化，解决长期以来经济增长过度依赖外需和政府投资拉动的局面。

要实现上述目标，最重要的是实现以人为本的城镇化、推进财税改革、改善公共服务和社会保障、改革土地制度。“十四五”期间还应着力解决农民工留守子女教育和家庭关爱缺失问题，解决随迁子女不能在迁入地参加中考高考的问题，提供平等受教育的机会。建议在“十四五”期间从九年义务教育过渡到12年义务教育，2025年全面完成。实现上述目标，将显著提高社会和谐和文明程度，增强内需拉动经济增长的动力，形成国内大循环顺畅的条件。

### 7. 实行调动市场潜力的产业和科技政策

我国历来有鼓励某些产业优先发展的产业政策和鼓励技术进步的科技政策，对促进先进产业和科技进步引领的增长起了一些积极作用，但副作用不少，关键是过多以政府选择代替市场选择，用各种优惠政策和限制性政策推动产业和技术更替，有时会偏离市场选择，还常常带来无效、重复和过度投资，引发寻租腐败，削弱公平竞争，导致资金浪费。

究其原因，一是未经周密调查研究论证的政府选择往往难对未来科技发展路径和市场变化做出准确判断，与身处一线的企业和专业技术人员的判断选择相比未必具有优势，且缺乏企业选择具有的试错机制，一旦判断和决策失误，就会造成全局性影响。政府决策过程繁琐，机制僵硬，对市场变化反应不灵敏，容易矫枉过正，对产业发展形成误导。

二是减免税、财政补贴、价格干预政策等手段尽管能促进某些产业发展，但也容易扭曲要素价格，带来资源错配。在实践中，产业政策的优惠刺激与地方政府的投资冲动相结合，常常导致各地一轮又一轮的重复投资、重复建设，屡屡造成产能过剩，最后不得不靠行政手段进行强制关闭、淘汰，使资源大量浪费。这也是全要素生产率持续下降的重要原因。过多的政策优惠还往往引发企业不计成本盲目投资，和包装炒作骗取补贴的欺诈行为。

三是政府选择往往失之于笼统，只能粗略划定哪些是需要支持的“支柱产业”或“高技术产业”，哪些是要淘汰的落后产能，不能具体区分企业效率高低，具体技术先进落后，经济合理性如何，难免到处撒胡椒面，

难免支持低效率企业、不适用技术。倒是一些并非政策扶持起来的民营企业，屡屡走到产业和技术领先地位。

由此看，“十四五”期间需要进行产业和科技政策转型，从政府选择为主的特惠式产业政策，转向调动市场潜力、市场选择为主的普惠式政策。核心是改善市场环境、规范市场行为、促进公平竞争、完善要素市场，通过市场优胜劣汰、优化资源配置的作用，促进产业结构合理化。政府选择主要解决市场失灵问题，包括推进基础科研，促进人力资源培育；对市场未发挥作用的少数关键领域、关键技术瓶颈，由政府推动或组织研发攻关。具体可考虑以下方面：

- (1) 减少对要素价格的干预，清理减少各类优惠和限制政策，减少行政审批，消除因体制因素和政策倾斜对资源配置的不利影响，以市场调节优化资源配置和产业结构。
  - (2) 实行普惠政策，广泛减轻企业负担，公平对待民营和小微企业，保护公平竞争。
  - (3) 减少政府对企业的干预，减少非必要的政府投资，减少对某些企业的行政保护，让市场唱主角。
  - (4) 降低产业进入门槛，防止行业垄断，消除所有制歧视，鼓励企业在竞争中发展。
  - (5) 加强对企业、个人、科研机构知识产权的法律保护，以良好的法制环境促进企业研发创新。
  - (6) 鼓励风险投资，发展孵化器功能，改革科研体制，促进产学研结合，促进科技成果的产业化应用。
  - (7) 改善人力资源供应，鼓励多形式多渠道的职业教育发展，鼓励企业办学、专家办学，为产业发展服务。纠正教育行政化、官僚化倾向，教育部门不得独家垄断教育。国家要重视基础科学教育，为基础科研和尖端技术发展培养人才。
  - (8) 推动金融市场发育，拓宽融资渠道，尤其要鼓励小型民间金融机构发展，改善小企业融资机制。金融风险控制要从事前的准入限制为主，转向事中事后有效监管为主。
  - (9) 鼓励民间行业组织发展，改善市场信息沟通和政府信息服务，促进市场对产业结构合理化的调节作用。
  - (10) 有关政府部门应加强产业发展的研究，掌握动态，摸清薄弱环节和障碍因素，对企业提供更有针对性的指导帮助。在市场未能及时反应的少数关键产业、关键技术瓶颈领域，选准方向，可由政府推动和组织产、学、研联合攻关。通过上述努力，激发社会活力，实现研发创新和新产业发展由政府推动向市场推动转换，开创创新发展的新阶段。
- (2020-10-28 爱思想)



# 解读五中全会公报

10月29日，党的十九届五中全会在北京闭幕。会议发表6000余字的公报，透露了丰富信息。“四个全面”中的第一个“全面”要改为“全面建设社会主义现代化国家”了。中等收入群体要显著扩大了。我国要实施“乡村建设行动”了……公报中的许多新提法，即将走进我们的生活。



## 新成果：勾画“十四五”发展蓝图

五中全会审议五年规划建议，近年来已成惯例。五年前的同一天，2015年10月29日，党的十八届五中全会审议通过了《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》。

今年的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。这份文件不仅谋划未来5年发展，还勾画未来15年蓝图。在此之前，1995年召开的十四届五中全会曾审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》。

五年规划建议，重在宏观性、战略性、指导性。五年规划建议通过之后，还要根据建议制定五年规划纲要，重在规定具体的工作部署。五年前，十八届五中全会审议通过“十三五”规划建议后，次年3月，十二届全国人大四次会议审议通过了“十三五”规划纲要。审议通

过“十四五”规划建议，是十九届五中全会的最重要成果。明年即将开启的“十四五”时期，是中国向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。“十四五”规划建议将为今后一个时期中国经济社会发展指明方向、勾画蓝图。按照惯例，在五中全会闭幕几天之后，五年规划建议将全文公布。五中全会闭幕当天发布的公报，是外界提前了解五年规划建议的重要窗口。

## 新论断：我国发展仍然处于重要战略机遇期

十九届五中全会公报指出，全会深入分析了我国发展环境面临的深刻复杂变化。今年7月30日召开的中央政治局会议，作出了今年10月在北京召开十九届五中全会的决定。那次会议作出论断：当前和今后一个时期，我国发展仍然处于战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。此次五中全会公报把前半句修改为：我国发展仍然处于重要战略机遇期。新增的“重要”两字，是十分重要的判断。

另一个新提法，7月30日的政治局会议提出“善于在危机中育新机、于变局中开新局”，十九届五中全会公报则提出“善于在危机中育先机、于变局中开新局”。从“育新机”到“育先机”，强化了要下先手棋、抢抓机遇。

《时政新闻眼》发现，在五中全会召开十多天前的中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上，习近平总书记就开始用了“要在危机中育先机、于变局中开新局”这一新提法。分析环境变化，是为了作出科学决策。今年以来，习近平多次强调，必须在一个更加不稳定不确定的世界中谋求我国发展。十九届五中全会审议通过的“十四五”规划建议，就是要为不确定性的世界注入确定性，为中国人民瞻望可以预期的未来。

## 新目标：国力富、人民富、底气足

5年之后，中国将发展到哪一步？15年之后，我们将过上什么样的生活？从十九届五中全会公报中都可以

找到答案和线索。全会提出了“十四五”时期经济社会发展主要目标，主要体现在六个方面：经济发展取得新成效，改革开放迈出新步伐，社会文明程度得到新提高，生态文明建设实现新进步，民生福祉达到新水平，国家治理效能得到新提升。

全会提出了“十四五”时期经济社会发展指导思想和必须遵循的原则。全面建成小康社会胜利在望，“四个全面”战略布局中的第一个“全面”也相应修改为“全面建设社会主义现代化国家”。全会还鲜明提出了发展的“主题主线”和“两个根本”：以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的。

全会还提出了到2035年基本实现社会主义现代化远景目标。三年前，习近平总书记在党的十九大曾展望了到2035年的发展目标。两相对比，新风扑面。党的十九大报告中提出的目标是“我国经济实力、科技实力将大幅跃升”，此次的提法是“我国经济实力、科技实力、综合国力将大幅跃升”。坚实的综合国力，是中国的深厚底气。

十九大报告提出的2035年发展目标之一是“人民生活更为宽裕，中等收入群体比例明显提高”，此次表述为：“人均国内生产总值达到中等发达国家水平，中等收入群体显著扩大”，“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。从脱贫到共富，主题悄然变迁。

**新部署：人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标**  
“十四五”规划建议除了确立发展理念、方向思路，

还明确了发展的重点任务、重大举措。十九届五中全会公报指出，从坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，到坚持党的全面领导，全会在十几个领域作出了全面部署。许多新提法，令人瞩目。

十九届五中全会继续把创新作为推动发展的第一动力。全会首次提出，“把科技自立自强作为国家发展的战略支撑”。今年7月，在吉林一汽集团考察时，习近平总书记就曾强调，“必须加强关键核心技术和关键零部件的自主研发，实现技术自立自强，做强做大民族品牌。”面对“卡脖子”问题，中国科技必当自立自强。

在加快发展现代产业体系领域，全会提出，要坚定不移建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国。把制造强国摆在第一位，重点体现了坚持把发展经济着力点放在实体经济上的理念。在构建新发展格局领域，全会提出，要坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系。培育完整内需体系，这是以国内大循环为主体的必然要求。

“全面促进消费”“扎实推动共同富裕”“新型工农城乡关系”“实施乡村建设行动”“促进经济社会全面发展全面绿色转型”“确保二〇二七年实现建军百年奋斗目标”……这些新提法、新部署体现了鲜明的问题导向，彰显了以人民为中心的发展思想。“好的方针政策和发展规划都应该顺应人民意愿、符合人民所思所盼，从群众中来、到群众中去。”习近平总书记今年9月在基层代表座谈会上强调的这一理念，已经鲜明体现到了“十四五”规划建议之中，也将随着规划实施走进每个中国人的生活之中。（2020-10-30 腾讯新闻）

（上接第20页）

的秩序，加强文化产权交易的规范性，完善市场各方面的机制管理。对于文化产业的发展还制定了很多优惠政策，在人才引进、设备使用和资金投入等方面都给予强有力的支持。对于文化产业的发展来说，人才和资金的需求是当下最紧要的。加强文化建设首先就需要引进大量人才，培养文化人才队伍需要高等院校和科研院所的支持。在资金上，文化产业发展还是需要国家加大扶持力度，提供更多的优惠政策，调动社会人士开展公益性文化项目。加强公共服务载体建设，建立文化产业园区，加强文化产业的培训辅导及财税支持，为中小微型文化产业企业营造良好的发展环境。通过进一步加强文化市场的综合执法力度，提高文化市场的相关管理及执法信

息化水平，进一步规范文化市场秩序。

培育新型文化产业，优化产业结构。文化产业结构直接关系到文化产业的可持续发展，大力发展多层次、多元化的产业模式，带动产业链之间的相互作用。现代市场上出现的“文化+”项目值得推广和借鉴，将文化与商业、旅游、金融、科技、企业等融合在一起，创新新型合作共赢式发展模式，让文化拥有更加宽广的发展空间和便利的交流平台。聚集各种资源，全方位地推动文化产业的发展；融合各类人才，让文化产业结构更加灵活多样。只有做到这些，才能有效推动新时代文化产业的可持续发展。

（2020-10-21 中国社会科学网）

# 十九届五中全会 为中国作答

十九届五中全会于星期四闭幕并发表公报，公报用“6个新”描述了“十四五”时期的主要目标，并且描绘了中国到2035年基本实现社会主义现代化的远景目标。这次全会延续了十九大的总体规划，保持了我国前进的战略节奏和精神面貌，显示出这个国家在变局中十分强大的韧劲和后劲。



众所周知，今年世界局势延续发生着深刻的变化，中国经受了两大挑战，一是来自美国的战略围堵挑战，二是来自新冠病毒的公共卫生挑战。它们来得都很猛烈，并且有向未来延伸的不确定性。“十四五”规划和2035年远景目标是在这一大背景下制定的。

很显然，它们没有将中国这部发展列车冲出轨道，甚至无法对列车的行进速度产生根本性影响。它们提供了新的情况和条件，但是新形势、新挑战促成了中国惊人适应力的爆发性形成，中国人见识更广了，应对挑战的能力体系更加复杂、厚实了，就像是病毒在变异，但我们抵抗力的加强和更新总是能够跑赢它。

这次全会不仅规划“十四五”，实际往前设计了15年。不确定性这么多，这如何做得到？中国这些年的重大成就之一是构建了国家发展的超级稳健性。再大的变量，经过中国的体系性处理，它就缩小了。与美国打压的斗争，与新冠病毒的较量叠加在了一起，这样的负重形成前所

未有的压力测试，也为我们度量未来提供了足够大的尺码。

所以“十四五”规划敢于提出在六大领域都实现新的成就。新冠病毒的影响是不能排除会经年累月的，美国有可能找我们更多麻烦，但中央有信心排除、抑制这些风险对国家经济社会发展的负面影响，而且这种信心是有公众信心的充分呼应的。美国不能把中国怎么样，新冠疫情无论在上世界上怎么闹，但它在中国重新大流行的可能性微乎其微，大多数中国人就是这样看未来的。中国接下来不仅要实现物质进步，人民幸福感最核心的那些指标也在全会公报中得到重点体现，如果用民间视角予以总结，那就是普惠和公平的建设将会加速。从“十四五”的基本公共服务均等化水平“明显提高”到2035年的基本公共服务“实现均等化”，显示出这一普惠建设将持续发力。另外，人民的“平等发展权利”成为国家治理体系和治理能力现代化的重心之一，这些都会让这个国家“以人民为中心”不断落到实处。

五中全会带领整个国家向前看，向未来看，中国有资本和能力这样做，在这个充满动荡的世界上，为我们的方向、目标以及策略进行积极且颇具实际指导意义的梳理。中国的问题很多，但中国的政治哲学是不断滚出正能量越来越大的雪团，让它的重量去化解问题，而不是相反，用问题越滚越大的雪团压灭正能量。

现在是中国问题和挑战最多的时候，但也恰是中国社会自信最多的时候。我们负重，但乐观积极，外部世界输送来了困难，但也提供了我们做得更加出色的大量参照和证据。是啊，在萎缩和负值充斥世界的时候，我们在要求自己真实的全线增长，做到“6个新”，这究竟是本就应该有的难受还是自我鞭策的骄傲呢？也许两者都是吧。

(2020-10-29 环球时报)



# 构建公共风险管理机制

人类社会进入到了风险社会时代。风险社会的基本特征是不确定性。2020年年初暴发，至今仍在全球扩散的新冠疫情就证明了整体不确定性在强化，全球经济深度衰退，全球治理陷入混乱，百年未有之大变局在加剧。这给我们带来了求变、求发展的机遇，同时也意味着巨大的风险。

风险带来的是成本、损害和损失，是对我国可持续发展的威胁。降低整体不确定性，防范化解公共风险，为我国的发展构建起可持续的确定性，成为我国“十四五”期间及以后的重要任务。

**国家发展可持续的确定性，要靠改革开放的深化来构建**

人类的风险意识很早就有，但“风险理性”并未真正发展起来，风险思维不够发达。对比个体风险理性，集体的公共风险理性尤其滞后，临时应急成为基本的集体行动方式。其实，每一次危机都是对我们已经构建的确定性的冲击。2008年发生国际金融危机以来，世界陷入了低增长、低利率、低通胀和高负债、高风险、高度不确定性状态，以确定性世界观为基础的现代经济学体系已难以解释现实和指导实践。疫情带来的冲击更是导致全球治理与发展的混乱、衰退。面对不确定性的充满风险的世界，需要新的认识和理论创新，尤其是公共风险理性，已更是不可或缺。

我们从过去的发展经验中悟出一个道理：在一个不确定的风险世界，国家发展的确定性要靠我们不断努力去构建。除了以探索和创新来对冲公共风险，没有其他的路可走。今年的疫情冲击前所未有，我国对冲这种公共风险取得巨大成效，靠的就是这种探索和创新精神。改革开放的过程实质上就是不断防范化解公共风险，探索、构建国家发展确定性的过程。我们的法宝是：不断解放思想，努力超越过去构建起来的经验确定性和理论确定性，用公共风险意识不断地去构建新的确定性。

回头看历史，都是确定的；抬头看未来，都是不确

定的。过去的成就、经验、理论都只是一种历史的确定性，难以用来应对未来的不确定性和公共风险。只有打破条条框框，才能杀出一条血路。我国40多年快速发展的确定性就是这样构建起来的。创建经济特区、社会主义也可以搞市场经济、多种所有制经济共同发展、实行按劳分配为主的多种分配方式、共治共建共享、绿水青山就是金山银山等等一系列的理论创新和实践创新，才使我国实现了持续发展，稳稳地站立于世界民族之林。只有当我们的思维和意识从不确定性出发时，才能获得我们所需要的集体确定性。相反，若是我们的思考只从确定性出发，思维就会固化，我们得到的就可能是发展的不确定性，甚至面临危机。这就是历史的辩证法，也是发展的基本逻辑。



世界历史进程开启了不确定性模式，解构确定性的速度越来越快于构建的速度，全球秩序与发展的动荡会不断摇晃我国这艘巨轮，甚至会引发大的颠簸。我国的发展好比登顶珠峰，已经到了“半山腰”，越是往上走，面临的各种不确定性和风险就越大，唯有靠改革开放的全面深化和制度创新，才能确保我国发展的确定性、稳定性和可持续性。

**降低发展的成本，关键在于公共风险管理**

从整体来观察，国家发展的成本取决于公共风险。公共风险越大，国家发展的成本越高；公共风险越小，国家发展的成本越低。公共风险转化为公共成本或者说

宏观成本，成为发展可持续的最大约束。从现在仍在全球扩散的新冠肺炎疫情来看，它对全球发展的负面影响变得日益严重。世界多数国家由此陷入了严重的经济衰退和社会动荡，全球分工与协作体系被打破，全球产业链供应链不同程度地中断。加上地缘政治的影响，中美关系的恶化，原有的经济金融全球化逆转为风险的全球化。在小小的病毒面前，原有的秩序不堪一击，疫情这种防控难度很大的公共风险转化为巨额成本，成为全球未来发展的严峻挑战。

公共风险之所以会转化为发展的成本，是因为它改变了人们的预期和行为方式，资源配置偏向于预防可能的损害和损失。例如，银行面对风险，必须有拨备；企业面对风险，必须提减值准备；面对感染风险，必须保持距离和环境消毒，诸如此类都是成本。公共风险水平越高，微观主体的成本就会越高，国家发展的成本就越大。这就需要公共风险管理机制来发挥作用，对冲公共风险，以降低国家发展成本。

公共风险不是从天上掉下来的，而是经济社会活动中内生的。规则与秩序提供确定性，可以对冲公共风险，从而降低公共风险水平，降低宏观成本；一旦原有的规则和秩序被打破，无法提供确定性，公共风险水平就会急剧上升。在这种宏观环境下，微观主体的经营成本、交易成本都会扩大，国家发展就会减速甚至陷入停滞。宇宙学家霍金说，世界的本质是不确定性。我们在一定时空条件下构建的确定性都是暂时的，需要通过公共风险管理机制来实现防患于“未然”，避免出现“已然”，也就是不断升级过去构建的确定性，前瞻性地降低未来的不确定性和公共风险水平，化解发展成本；否则，等待我们的将是公共危机。

新冠疫情突袭，也是我们没有预料到的；核心技术被人卡脖子，供应链被打断，全球化急转弯都超出原有的经济全球化逻辑，如此等等。这些都成为我国发展中的公共风险，转化为发展的成本，拖累我国的可持续发展。之所以出乎意料，根源在于理论上没有一个基于公共风险的分析框架，使我们“看不到”风险，也就谈不上建立公共风险管理机制。

公共风险管理机制不是一个外在独立的东西，而是应内嵌于国家战略、规划和制度之中。适时调整国家战略、完善规划、创新制度，是公共风险管理的根本和基础，也是降低发展成本的关键所在。战略过时带来的风险是最大的风险，制度缺陷导致的风险是源头的风险，这些公共风险往往转化为最大的发展成本。转向以国内大循环为主体的双循环发展，就是防范战略风险的一个战略

举措。平常说的制度成本，其实质就是制度缺陷引发公共风险而导致的各种交易成本和社会成本。所以，构建公共风险管理机制，并非要另起炉灶，而是要把风险思维、预防理念作为战略规划制定、各项制度设计的核心思维和理念，渗透到战略、规划和制度当中去，以公共风险为导向，对战略的实施、规划的实行和体制的运行实时监测，防范风险溢出增大发展成本。

这意味着对改革也提出了新要求。深化改革不应仅仅以“已然”的问题为导向，而应更强调以“未然”的风险为导向。预防做扎实了，应急的事情和难题就会大大减少，大的发展危机就能得以避免。可见，全面构建公共风险管理机制实质上内嵌于全面深化改革和制度创新之中。

进入一个新发展阶段，应以不确定性来把握整体和全局，以公共风险为思考问题的基点来谋划未来，避免片面的“工程思维”渗入到对未来发展的规划当中。传统的确定性在消失，国家发展需要不断构建新的确定性，以降低发展的总成本。发展目标的最大约束是公共风险，公共风险的最小化，是发展成本的最小化，也就是发展目标的最大化。在这个意义上，公共风险管理也就是国家发展的成本管理。要避免发展的波折，提升可持续发展能力，公共风险管理在新发展阶段变得越来越重要。

#### 构建公共风险管理机制，应纳入十四五规划当中

实现第二个百年发展目标，“十四五”是关键的一年，构建公共风险管理机制刻不容缓。

一是“风险导向”应优先于“问题导向”。坚持问题导向是非常正确的，但不全面。一般来说，我们面临的问题都是“已然的”、确定性的，解决了“已然”的问题，不等于可以防范风险。而风险是不确定性的，属于“未然”的问题，有产生潜在损害的可能性。防范风险，是要预防问题的产生。要减少问题，必须把防范风险前置，预防优先。这与减少疾病是一个道理。只有这样才能使我国的发展保持可持续的状态。

二是要对发展过程中的公共风险进行沙盘推演，形成具体的防风险预案。2003年非典之后，各领域都制定了相应的应急预案。这是一大进步。应急预案是危机来临时的行动方案，如确定应急响应等级、储备应急物资等等，但不等于风险防范措施。防范风险的目标是避免危机，不是处置危机，两者性质是不同的。只有防范风险，才能减少应急。减少生病比病后治疗更重要。但这个常识往往被忽视。在当前来说，防风险预案比应急预案更重要。

三是防风险要更重视制度性安排和长效机制。从理

# 推动新时代 文化产业可持续发展

随着经济不断发展、人民生活水平不断提高，经济发展和文化发展日益密不可分，越来越多的人开始热切地希望丰富自己的精神文化生活。中国步入新时代以来，社会主要矛盾也开始转化，人民生活的满足感不仅来自物质生活，也包含着精神生活。但是，目前我们的文化产业发展还存在着诸多不足，如文化产业要素市场不完善、文化产业结构发展不均衡、没有形成自主的文化品牌、各种文化的产品和服务都不够完备，这些因素都制约着文化产业的可持续发展。为了促进文化产业在新时代的制度化建设，分析制约文化产业发展的主要因素，对实现文化产业发展的可持续性具有重要意义。

## 文化产业可持续发展过程中存在的主要问题

文化的竞争力是文化产业得以发展的重要体现。随



着科技的发展，我们置身于全球化的文化体系中，只有坚定文化自信，大力发展文化产业，使其占据文化发展的制高点，方能在激烈的全球竞争中立于不败之地。提升全民的文化自信、增加我国的文化辐射力和影响力，才能将中国文化以全新的面貌推向世界的舞台。为推动

论上看，公共风险与制度缺陷是相伴而生的。生产关系是随着生产力的发展而不断调整的，制度也需要与时俱进。改革是推动制度完善的根本办法，改革滞后，公共风险就会增多。就此而言，唯有加快改革步伐，构建长效机制，才能减少和降低公共风险水平，从而降低发展的成本和阻力。也可以说，当前面临改革和风险赛跑的局面，改革只有跑赢风险，才能赢得我国发展先机。

四是在国家的各项决策中，如出台相关政策、改革方案，都应当加入一道公共风险评估的强制程序。从现实来看，决策产生风险是常见现象，如产生处置风险的风险、部门决策产生“合成谬误”等等。所以，防范公共风险，首先要预防决策风险，避免决策中的风险盲区。在公共风险管理机制中，应规定：凡是没有进行公共风险评估的决策方案，不得发文出台。目前我们在一些重大项目上，已经开始做社会稳定风险评估，但还没有做

对所有的决策进行公共风险评估，应当尽快实现全覆盖。

五是区分公共风险与个体风险，明晰风险责任。防范公共风险是政府的责任，而个体风险则是企业、家庭和个人的责任，两者不可混淆。厘清这两个层次的风险，是构建公共风险管理机制的前提条件。要分清不同主体的风险责任，防止道德风险和风险防范中的相互依赖。一旦出现缺位、越位和错位，公共风险管理就会失效，甚至衍生出更大的风险。

六是连接实体空间与虚拟空间，通过数字技术为公共风险管理提供支撑。公共风险管理需要加快数字政府建设。实体空间应与虚拟空间相结合，将大数据、云计算、人工智能等数字技术与公共风险思维有机融合起来，运用于公共风险管理全过程，提高公共风险的监测、识别和预警能力。

(2020-10-29 思客)

文化产业高水平、高质量发展，我们还需要分析其发展过程中存在的主要问题。

文化产业政策体制不健全。最近几年，虽然国家对文化产业发展进行了大力扶持，并出台相关的政策和实施措施，可是整体上并没有健全的体制，也没有一个文化产业发展的统一模式或者发展结构来引导文化产业走向高质量高标准的发展道路。在文化产业的发展方面，我国还没有相关的立法措施让大部分的文化产业规范发展，无法引起民众的重视而使这些产业得到有效保护。国家对文化产业的发展没有进行过相关评估，没有适合中国国情的文化产业评价体系，这样就无法及时发现、整改文化产业在发展过程中的问题。

文化产品和服务供给不充分。虽然目前我国的文化产品有所增多，文化服务水平也在增强，服务质量有所提升，但是现在的文化产品及服务还是远远满足不了人们的需求。文化产品的增长速度未能跟上经济的发展步伐，民众在文化产业上的消费水平仍然较低，有些文化服务无法吸引消费者。

文化产业市场不完善。文化产业的发展不仅仅要具有传统的要素，更加需要技术、制度、知识、管理和人才等创新要素。高质量发展文化产业除了国家积累的资源，还需要深入到市场当中进行不断的淬炼。而目前我国的文化产业多半还是依赖于国家财政投入或各地区的区域优势，很少有高端的产业链。文化产业的发展在人才、技术和知识积累上也存在着诸多的不完善，导致在市场中的竞争力相对薄弱。现代文化产业市场还没有发育完善，文化市场的监管力度有待提高，目前市场上的一些文化企业相对来说规模较小、科技含量较低，企业没有自主的品牌，这导致企业不能有效地挖掘产品附加值。由于企业生产出来的产品没有原创内容和品牌培育，以至于文化产品在中市场立足困难，无法形成产品的产业链结构。

文化产业结构发展不均衡。随着人们物质生活水平的提高，我国的文化产业结构整体上在不断进步，但是时代在变化，我国文化消费也即将进入一个快速增长的时期，可是文化产业结构依旧制约其发展道路，还存在着一些问题。以动漫为例，从动漫文化产业结构上看，大部分地区的发展还是处于传统的产业形势，以平稳趋势发展，利用高科技手段创新发展的较少。我国的动漫产业链主要是以电影电视传播作为拉动效应，动漫产业链从漫画的制作开始，通过出版社对漫画进行出版发行，漫画具有一定的影响力，再通过对漫画内容进行动画制作，制作完成之后，通过电视、网络等途径进行传播。

文化需要创新，动漫产业同样需要融合数字类业态和创意类的思想。我国动漫融合进更多的中国元素，弘扬中华传统美德，更加适合打造出中国的特色品牌。此外，我国中高端个性化文化产业极少，面对当今的科学技术，只有真正走在科技的前沿，才能更好地发挥文化产业的先进性。由于我国的高端文化产业少之又少，这就导致文化供给与人们的需求出现误差。

#### 促进文化产业可持续发展的有效对策

建立科学的评价和管理体系，立足高质量的发展目标。立足中国国情，建立健全文化产业评价体系。推动文化的产业结构向绿色、开放、创新、共享方向发展，从而使得文化产业结构得到升级和转化。开拓视野，完善我国的文化产品管理体系。建立健全文化产品的质量监管机制，严格控制文化产品的数量及质量，不断优化文化产品，合理调节文化产品的市场，早日获得群众对文化产品的信任和认可。另外，开发多种文化产业投资渠道，增大文化产业的投入，才能更好地挖掘文化产业的潜力，让其整体水平不断提高。

提高产品和服务质量，创造高端文化品牌。目前，我国文化产业最缺少的就是中高端的文化产品，没有自主的文化品牌是无法在竞争激烈的国际市场上绽放光彩的。为了实现文化产业高质量、高效率发展，要将文化产品与文化服务结合起来。首先，树立精品意识。只有高质量的文化产品才能满足当下人们的精神追求。在坚持继承和发扬中华民族传统文化的基础上，增加现代化元素，同时还要融入创新思想，生产出符合当代人需求的文化产品。从企业方面看，树立质量观念，倡导企业文化质量，形成文化建设精神，共同追求卓越的品质，才能在市场上经久不衰。从消费者方面看，现代人的消费水平也在不断提高，对高档次产品的追求脚步从未停止，文化产品的供给随着消费者的需求在不断地变化和调整，因此未来需要提供更加具有实效性和针对性的文化服务和文化产品种类。其次，还要考虑个性化品牌建设。在国际竞争市场上，打造出中国特色的文化品牌，提升企业的品牌意识，增加自主创新能力。中华优秀传统文化是文化产业创新最有利的后盾，要坚持以产品带动产业，提升竞争力的同时不断完善形成产业链发展。我们要学习更加先进的科学技术，并结合中华传统元素，用以指导现代文化产业发展。

提升生产要素水平，完善市场支撑体系。在文化产业发展过程中，政府是资源配置的主体之一。国家通过相关的制度、法律和法规，不断地完善文化产业的机制，为发展文化产业创造更加有利的大环境。规范文化市场

（下接第15页）