【“十四五”规划研究专题】

“十四五”时期重大经济战略问题和总体发展思路

中共中央党校(国家行政学院)“十四五”重大经济战略问题研究课题组

摘　要:“十四五”时期是中国现代化发展由“富起来”阶段向“强起来”阶段战略转变的关键期,其最主要战略任务就是为下一个30年发展开好局,着力解决一些过去长期累积且难以解决的制约中国经济长期发展的难题,为未来实现更高战略目标奠定坚实基础。“十四五”时期经济发展的战略目标可以确定为壮大新动能、释放新需求、增添新动力、激发新活力,全面建立高质量发展的动力机制和体制基础。“十四五”时期的主要思路是加快使中国由全球高增长中心向全球创新中心转变,由世界工厂向世界市场转变,由二元经济结构向一体化协调发展转变,加快使中国社会主义市场经济体制由中低级向高级转变。全面推进这四大“战略性转变”,是摆脱制造业报酬递减约束、根本缓解经济下行压力的根本出路,也是全面推进经济高质量发展,顺利完成“新两步走”战略目标的根本路径。

关键词:“十四五”规划;报酬递增;高质量发展;四大“战略性转变”

中图分类号:F120.4　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:2095-5766(2020)04-0019-12　**收稿日期**:2020-05-21

课题组:课题主要撰写人和首席专家:王小广,男,中共中央党校(国家行政学院)经济学教研部副主任,教授,博士生导师(北京　100091)。

其他执笔人:樊亚宾,男,中共中央党校(国家行政学院)研究生院博士生(北京　100091)。

产健,男,中共中央党校(国家行政学院)研究生院博士生(北京　100091)。

刘莹,女,中共中央党校(国家行政学院)研究生院博士生(北京　100091)。

“十四五”时期,中国经济社会发展面临多重新旧战略转换难题,转换快慢或转换是否成功关系到中国是否能保持长期稳定发展的能力和实现经济高质量发展,关系到第二个百年目标是否能顺利实现。如果转换太慢或不成功,则意味着新动能的严重不足、蛰伏的巨大内需无法释放、新活力没有被有效激发,那么经济下行压力将会继续困扰我们,这一局面如果再与美国战略遏制政策交织,将会成为中国全面建设社会主义现代化强国的巨大“干扰”。为此,我们必须要有强烈的忧患意识,着力破除一些制约中国发展的关键性体制机制性障碍,促进中国经济发展在供给、需求、动力和活力等方面实现重大的历史突破。

一、“十四五”规划的战略重要性

中华人民共和国成立70年来,特别是改革开放以来,中国之所以取得令世人瞩目的伟大成就,一个重要的原因就是始终重视发挥中长期发展规划的引领作用。当代世界内外因素交织性、复杂性空前提高,中国经济发展正处于中华民族伟大复兴的战略全局和世界正处于百年之未有大变局这两个大局交织下,发展的机遇前所未有,长期向好的趋势不变,改革开放累积的综合国力以及蛰伏的巨大发展潜力是中国的最大优势所在,同时,我们面临的挑战也是前所未有的。在新旧动能转换、推进高质量发展过程中我们面临许多结构性矛盾、体制性

矛盾，而外部环境的深刻变化，对中国经济发展和社会稳定形成巨大的风险和挑战。古人云，“凡事预则立，不预则废”，又云，“人无远虑，必有近忧”。“十四五”规划是中国现代化重大战略节点上起承前启后、承上启下的关键作用的中期规划，做好“十四五”规划意义重大。

首先，从时间节点看，“十四五”时期是全面建成小康社会后启动新30年伟大征程的第一个五年规划期，具有打基础、打前站的重要战略地位。其次，中国经济发展正处于重大的战略拐点上，突破制约重大战略转换的多重结构性体制性障碍是最迫切的任务，且只能成功，不能失败。跨越中等收入陷阱在此一役。新动能新动力代替旧动能旧动力，新发展方式代替旧发展方式，全面优化中国经济结构，刻不容缓。“十四五”时期必定是绕不开的“战略攻关期”（转变发展方式、优化经济结构、促进动力转换的攻关期），只有实现这三种战略转变，中国才能真正建立起创新驱动型发展模式，全面实现高质量发展，最终跨越中等收入陷阱，与此同时，解决了一些重大关键的发展瓶颈约束，全面增强了自身实力，也就能最大程度地避免外部世界对中国现代化的“强干扰”。由于未来5—10年在中国实现现代化强国的“新两步走”战略中的重要性，西方反华势力势必加紧对中国的战略遏制，采取各种措施阻挠中国建设创新型国家，因此，“十四五”规划，必须从全球视野来看我们的优势和挑战，制定相应的目标和战略。

中国仍处于重大战略机遇期，发展潜力巨大，前景美好。从经济发展方面看，在世界百年未有之大变局中，我们面对五重难得的历史新机遇：加快经济结构优化升级带来的新机遇，提升科技创新能力带来的新机遇，深化改革开放带来的新机遇，加快绿色发展带来的新机遇，参与全球经济治理体系变革带来的新机遇。尽管目前中国人均水平已达到了1万美元，但与发达国家相比，我们还有很大的差距，中国的人均GDP仅为美国的1/6，需求潜力和产业发展空间仍十分广阔。

超大规模市场和人力资本丰富是中国未来发展两大优势，利用双重优势发展壮大自己是中国推进高质量发展的关键所在。2010年，中国成为世界第二大经济体、世界第一大工业国，2011年中国成为世界第一能源消费大国，2012年成为世界第一出口大国。与此形成鲜明对比的是，中国消费强国建设进程仍明显滞后。从中美两国比较来看，1978年中国居民消费总额为美国的7.3%，比GDP占比仅落后美国1.9个百分点，而到2018年，中国居民消费总额为美国的37.6%，但比GDP占比落后美国28.5个百分点，即中国GDP规模已达到美国的2/3，而居民消费市场仅为美国的1/3略强。1978年中国人均居民消费为美国的1.7%，到2018年这一比重也仅上升到8.8%。按照大多数经济学家预测，中国GDP将在10年后超过美国，而居民消费总额估计20年才能赶超美国，人均居民消费赶超所需时间更长。因此，要实现中国GDP和最终消费总量同步赶超美国，就必须加快推进消费主导型经济发展，消费潜力是中国今后发展的最大潜力。因为从长期发展来看，随着现代化目标的完成，各国人均消费是趋同的。中国人口规模是美国的4.3倍，理论上任何一种消费品规模都能达到美国的2—4倍，当中国居民消费总额超过美国时，中国人均消费水平还不到美国的25%。

中国消费潜力大，主要是人均消费潜力大，即从长期发展看，中国居民消费市场还有10倍以上的增长空间，未来中国真正的优势是市场，这是强国的真正标志。中国人力资源优势则是更重要的优势，人口数量红利已经消失，且老龄化趋势对中国的发展压力正在显现，但人口质量红利（人才红利）却极为巨大。中国不仅人口规模超大，而且经过70年的发展，中国的教育水平与教育质量显著提高，每年新毕业800多万的大学毕业生，十多年累积下来就会达到1亿人。目前中国累计大学毕业生超过5000万人，占全部人口的比重为3.6%，且每年按800多万人递增，这笔财富如果能转化为创新动力，将形成巨大的创新能量。以上两大优势正是中国建设成为创新型国家的强大基础，关键是要破除各种体制机制性障碍，化危为机，化外部压力为内部动力，在“十四五”攻关期取得新的历史性突破。

二、“十四五”时期中国经济发展的战略目标及其依据

“十四五”时期是中国现代化发展由“富起来”阶段向“强起来”阶段战略转变的关键期，其最主要的战略任务就是为下一个30年发展开好局，着力解决过去长期累积且难以解决的制约中国经济长期

发展的一些难题，为未来实现更高战略目标奠定坚实的基础。所谓“攻关期”，就是打“歼灭战”，限时按质完成下一个30年初期的重点战略任务。根据我们的研究，提出将“十四五”时期的战略目标确定为从供给、需求、动力和活力四大方面实现新的历史性突破，即壮大新动能、释放新需求、增添新动力、激发新活力，使中国经济加快实现由要素驱动向创新驱动的重大转变，全面实现动力升级、产业升级、需求升级和活力升级。

中国正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，必须全面建立高质量发展的动力机制和体制基础。国家“由大变强”，从“富起来”走向“强起来”，关键是重构经济发展的动力体系，着力推进动力升级，形成强大的推进高质量发展的新动能。构成新的支撑国家全面高质量发展的动力体系包括三个方面，即建立强大的新供给动力，形成强大的新需求动能，培育强大的区域新动力源。而支持高质量发展的新动力机制的形成，必须着力完善社会主义市场经济体制，使中国社会主义市场经济体制由中低级形态向高级形态转变，从而促进新的动力机制的加快形成。

1.建立强大的新供给动力时不我待

“十四五”时期是中国构建强大新动力的关键期。当前中国经济面临较大的下行压力，估计“十四五”时期还会延续这一走势，甚至面临的下行压力还会进一步加大。现阶段中国经济调整的困难在于当潜在经济增长率出现不可逆转的明显下降的同时，经济增长的报酬递减规律也在同时发挥作用，形成双重压力，这一情况在过去高增长时期从来没有出现过。一方面，当经济增长与效益增长关系不变时，经济增速下滑，必然导致经济效益同步下滑，由于经济增速递减是不可逆转的，那么周期性的刺激政策只能稳增长而不能促进经济增速明显回升，结果企业效益增长受到经济增长回升空间的巨大限制，企业在6%—7%GDP增长下效益最多达6%—7%，这与高增长时期形成巨大的差距，那时，平均GDP增速为10%，企业效益增长至少10%；另一方面，受报酬递减规律的作用，效益下滑速度快于经济增长下滑的速度，即6%—7%的经济增长对应的行业、企业效益增长仅为2%—3%。行业经济或企业经济越困难，经济下行压力自然就会越大。改变这一趋势是无法通过刺激经济增长、提高增速来实现的，唯一的出路只能通过提高创新能力、注入新的报酬递增动能，来根本扭转报酬递减规律的影响，实现由要素投入驱动（主要是投资驱动）向创新驱动的转换。在实现这一过程中，必然经历报酬稳定到报酬递减，再到报酬递增的转换（王小广，2020）。

为了进一步从理论上说清楚这一转换的判断标准，我们创造一种新的衡量方法，即用效益增速与GDP增速之比来确定报酬稳定、报酬递减和报酬递增。即一个百分点的GDP增长能带来几个百分点的效益增长，两者之比长期等于1或在1左右波动时，便定义它为报酬稳定；两者之比明显小于1则说明处于报酬递减期；而大于1，特别是超过1.5或2，便处于明显的报酬递增阶段。在高增长时期，增长质量不高的主要标志是效益与经济增速同比例增长，一般为1:1，即GDP增长1%，企业效益增长1%，GDP增长10%，效益增长10%，速度越高，效益增长越快，速度下降，效益同步下降，呈典型的速度型效益增长特征。在6%—7%的中高速增长阶段，即使报酬稳定，经济发展也会比以前困难，如果出现较明显的报酬递减，必定会“雪上加霜”，即经济增长中高速的背后是效益的长期低迷，从而导致长期发展动力不足，也使政策刺激效果明显递减，无法达到预期。在经济增长面临较低的天花板限制时，要想使经济持续稳定向好，只有改变增长与效益的关系，即提高效益的增速，使经济增速与效益增速之比由1:1提高到1:1.5或1:2以上。如提高到1:2，经济增长率为6%，效益增长率则为12%，此时企业或社会效益增长率将达到或超过高增长时期的效益增长率。经济也就全面向好，来自于内在发展动力不足也就自行解除，经济发展进入新的境界。

我们的实证研究表明：驱动中国经济发展的工业自2012年以来持续处于报酬递减的趋势中，这是导致中国经济下行压力持续加大和发展动力不足的根本原因。2002—2011年，中国规模以上工业利润增速与销售收入增速之比总平均为1.19，其中仅2005年、2008年和2011年三年降至1以下，其他均在1以上，表现出高增长时期明显的速度效益型特征。2012年后则出现了较明显的报酬递减特征，7年间规模以上工业利润增速与销售收入增速之比总平均值降至0.35，其中仅两年超过1，其他年份都在1以下或出现负值（见表1）。

即2012年以来平均一个百分点的销售收入增长，仅能带来0.35个百分点利润增长，与2002—2011年形成鲜明的反差。更进一步分析行业的情况，结果显示，在观察的35个工业行业中，仅有8个行业在2012—2018年仍保持报酬稳定或出现报酬递增，其他27个行业均出现较明显的报酬递减（见表2），巨大的报酬递减压力可想而知，8个报酬稳定或报酬递增的行业，只有3个（医药制造业，电子设备制造业通信设备、计算机及其他，仪器仪表及文化、办公用机械制造业）是由于创新能力提高的作用。我们可以说，只要工业处于持续的报酬递减过程中，经济便不可能出现全面的实质性向好，只有当新旧动能转换完成、产业发展特别是工业发展出现明显的报酬递增趋势时，经济才会真正地走出困境，到时也就真正地跨过了“历史关口”，跨越了“中等收入陷阱”。

表1 1999—2018年全部规模以上工业利润增速与销售收入增速之比变化

年份	利润年增长率(%)	销售收入年增长率(%)	利润增速与销售收入增速比
1999	56.93	8.89	6.40
2000	92.00	20.47	4.49
2001	7.74	11.39	0.68
2002	22.20	16.81	1.32
2003	44.13	30.77	1.43
2004	36.04	31.18	1.16
2005	30.51	32.33	0.94
2006	31.76	26.17	1.21
2007	39.23	27.46	1.43
2008	12.55	25.09	0.50
2009	13.02	8.50	1.53
2010	53.58	28.61	1.87
2011	15.73	20.65	0.76
2012	0.84	10.39	0.08
2013	1.49	10.75	0.14
2014	8.47	7.57	1.12
2015	–2.89	0.25	–11.56
2016	8.66	4.43	1.96
2017	4.16	–2.23	–1.87
2018	–11.43	–7.38	1.55*
2002—2011	29.21	24.55	1.19
2012—2018	1.11	3.20	0.35

注：*2018年利润增速与销售收入增速比超过1，是两个负值相除，负负为正，实际反映的情况是利润下降比销售收入下降更猛，仍然显示出较强的报酬递减特征。

资料来源：根据相关年份《中国统计年鉴》相关数据计算。

2.形成强大的需求新动能具有特殊的战略意义

加快建立消费主导型增长模式符合经济发展阶段转化的普遍规律，是各国经济特别是大国经济进入成熟阶段的一个显著特征。2015年以来，消费成为拉动中国经济增长的首要动力，消费主导型经济正在逐步形成，强大的消费市场将对高质量发展形成强大的需求支撑，今后特别是“十四五”时期的经济发展水平主要取决于消费需求的增长，消费将成为宏观经济运行分析的主导性因素。从新动能的发展来讲，过去我们比较强调供给新动能的培育，而相对忽视需求新动能的培育，而根据经济形势变化的需要，2019年底的中央经济工作会议首次提出产业和消费“双升级”，目的就是培育供需双方的新动能，从供需双方共同发力来推进高质量发展，以克服眼下经济持续下行压力和有效应对来自外部的各种风险挑战。“十四五”期间加快发展消费

主导型经济、形成世界上最强大的消费市场具有极其重要的战略意义。

一是有助于拉动经济长期稳定增长。在当前工业产能过剩和国际市场需求低迷的形势下，必须彻底改变经济增长依靠投资和出口拉动的模式，形成消费主导型增长模式。只要着力实现消费赶超、加快挖掘中国消费的巨大潜力，便能使中国消费对经济增长的拉动作用稳定在4个百分点左右，再加上投资对经济增长作用可稳定在1个百分点以上，那么“十四五”乃至更长时期，无论国际经济形势如

表2　规模以上工业分行业利润增速与销售收入增速之比的区段变化

行业	2002—2011年	2012—2018年
全国总计	1.19	0.35
煤炭开采和洗选业	1.69	1.85*
石油和天然气开采业	0.93	2.38*
黑色金属矿采选业	1.36	2.81*
有色金属矿采选业	1.36	2.32*
非金属矿采选业	1.43	3.06*
农副食品加工业	1.45	–3.13
食品制造业	1.37	0.77
饮料制造业	1.37	1.70
烟草制品业	1.18	0.20
纺织业	1.55	2.90*
纺织服装、鞋、帽制造业	1.36	0.20
皮革、毛皮、羽毛(绒)及其制品业	1.66	0.03
木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业	1.42	–6.55
家具制造业	1.62	0.61
造纸及纸制品业	1.33	0.05
印刷业和记录媒介的复制	1.10	0.36
文教体育用品制造业	1.24	0.96
石油加工、炼焦及核燃料加工业	6.17	7.43
化学原料及化学制品制造业	1.53	0.82
医药制造业	1.13	1.28
化学纤维制造业	1.56	0.29
橡胶和塑料制品业	1.24	–1.54
非金属矿物制品业	1.49	0.81
黑色金属冶炼及压延加工业	0.97	30.26
有色金属冶炼及压延加工业	1.26	–1.07
金属制品业	1.32	0.07
通用设备制造业	1.32	3.98*
专用设备制造业	1.40	–0.41
交通运输设备制造业	1.30	资料不全
电气机械及器材制造业	1.18	0.50
电子设备制造业通信设备、计算机及其他	0.91	0.99
仪器仪表及文化、办公用机械制造业	1.25	2.6**
电力、热力的生产和供应业	0.69	1.91
燃气生产和供应业	6.31	0.73
水的生产和供应业	1.68	1.73

注：*与表1同，这些超过1的数据，是负负为正的结果，显示明显的报酬递减。**如果剔除2018年较大的利润负增长数据，该比值降至1.27，但仍高于前期水平。

资料来源：根据相关年份《中国统计年鉴》有关数据计算。

何变化，中国经济增长率依然可以实现5%以上中速增长，这是中国实现高质量发展、建设现代化经济体系的重要基础条件。

二是有助于产业结构升级和创新驱动发展。消费升级是产业升级的有效驱动力、重要导向和内生动力，产业迈向中高端归根到底是中高端消费带动的结果，只有围绕消费市场的变化趋势进行投资、创新和生产，才能最大限度地提高投资和创新的有效性，提升产业竞争力和附加值（杨天宇、陈明玉，2018）。超大的消费市场能够产生强大的要素集聚能力，并通过规模效应降低企业创新风险，从而提高创新的收益率。

三是有助于畅通国民经济循环，大幅增进人民福祉，显著提高人民的幸福感和获得感。近几年来，中国经济下行压力不断出现，其中一个重要原因是国民经济出现较明显的循环不畅问题，如“生产—消费”比例失衡、“分配—消费”循环不畅、“流通—消费”循环受阻等。一方面，消费主导型经济，也是真正体现消费者是“上帝”的经济，是市场经济的基本形态，社会和企业就会特别注重消费者的自主选择权，保护消费者的权益，促进消费者市场地位上升，促使企业或政府更加重视降低消费环节的成本，这一过程不仅能改善国民经济循环，促进信用社会的形成和完善，而且能大大促进人们幸福感和获得感的提高。另一方面，消费扩大和消费升级便意味着需求的升级，增强创新的动力，倒逼消费产品和服务质量提升。特别是新兴消费业态的发展，“品质化、科技化、绿色化、个性化、多样化”等巨量新消费需求则能大大推动中国原始创新能力的提升。同时，在成熟市场经济体制作用于资源配置的前提下，消费需求的扩大显然会激励厂商追逐最大化的利润，为此会倾向于雇佣人力资本质量水平更高的个体经济人，以期更有可能实现技术水平提升，这将进一步强化个体经济人提升其人力资本质量的激励，进而形成良性循环（刘伟、张立元，2020）。

四是有助于在百年未有之大变局中争取战略主动。一方面，在全球产业链竞争中，形成高端市场和知识产权的优势，才能处于国际经济大循环的顶端并拥有巨大的话语权。拥有市场可以控制技术，可以成为国际市场上某些产品价格制定者而非价格接收者。中国超大规模的市场优势（特别是巨大无比的消费市场潜力）可以为中国企业提高技术创新能力、创造国际品牌提供巨大动力。全球经济既是循环整体，又是分层次的，层次越高，控制力越强，最高端是消费强国（如美国），其次是高端制造业强国（如日本、德国），第三层次是中低端制造业大国（如中国），最下端是资源国或农业国。我们要想在全球经济大循环中占据优势，且在受外部强冲击时能表现出非常强的韧性，就必须着力把中国建设成为世界第一消费强国。另一方面，在当前中美经贸摩擦持久化的大背景下，只要把国内巨大的消费市场潜力转化为超大规模消费市场优势，在世界上建立一个有支付能力的单一最大消费市场，那么中国在塑造国际贸易体制方面就有足够的话语权，就能通过开放市场吸引别国来合作。在当前世界经济发展低迷、单边主义和贸易保护主义抬头的大背景下，发挥中国超大规模市场优势，就能够更好地推动经济全球化向纵深发展。

3.培育强大的区域新动力源是着力解决经济社会发展不平衡、不充分问题的关键举措

从长期发展来看，二元结构问题并不是仅表现为城乡二元结构问题，实际上中国存在较广泛的二元结构问题，除城乡间二元结构问题外，还有区域间、行业内和企业间的二元结构问题，它们都与城乡二元结构问题一样，与生俱来，只不过在早期发展中，没有城乡二元结构问题表现得那么突出，随着经济发展，特别是在经济处于深度调整或重大战略转换期，区域二元结构问题、行业二元结构问题、企业二元结构问题有时比城乡二元结构问题还要突出。

所有的二元结构问题在经济上都表现为生产率、增长率、活力的分化，如地区间发展分化、产业或行业间发展分化、不同规模的企业间发展分化。这种分化既反映了经济结构调整与转型的必然趋势，也反映出分化的另一面（落后方）存在严重的体制机制性问题，阻碍了他们向好的一极分化、进而走向一体化发展的趋势，因而成为新形势下发展的巨大障碍。过去二元结构的矛盾集中在城乡间，从中国改革开放的成功经验看，解决包括城乡在内的所有二元结构问题，都不是主要从二元结构薄弱的一方发力，注重直接的均衡、平衡，相反，最有效的战略就是增强拉力，运用非均衡战略实现均衡发展，如解决城乡二元结构问题，问题表现在农村，但

根子在城市，所以解决的办法就是大力发展城市区域，促进工业化和城镇化，加快农村剩余劳动力的转移，缓解城乡二元结构矛盾。

当前及今后很长一段时间内，二元结构矛盾主要反映为区域间二元结构问题，解决区域间二元结构问题具有重要的战略牵引作用，是解决其他二元结构问题的钥匙，像解决城乡二元结构问题一样，解决区域二元结构问题，重点是提升中心城市的集聚力、竞争力和活力，增强对落后、边缘地区的推力或辐射力。正如习近平总书记所指出的：“新形势下促进区域协调发展，总的思路是：按照客观经济规律调整完善区域政策体系，发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，增强创新发展动力，加快构建高质量发展的动力系统，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”（习近平，2019）。因此，2019年底的中央经济工作会议特别强调培育区域新动力源的重要性。总之，必须统筹有序地解决多重二元结构问题，为经济发展增添新动力。

新形势下着力解决多重二元结构问题有以下重要的战略作用。

一是有利于明显提高经济发展的整体质量和效率。高质量发展要求着力提高发展的协调性和整体性，实现发展质量的整体性大幅提高。当前中国经济分化、极化现象明显，一方面说明我们可以做得很好且还会做得更好，一些向高水平、高质量发展演化的地区、行业和企业便显示出这种分化、极化的积极效果；但另一方面，分化、极化的另一边则表明存在明显的“短板问题”，任其发展，必然影响整体经济质量和效益的提升。大量“短板”的存在也说明中国仍有很大发展潜力尚未发挥，释放这部分潜力将显著提高中国经济的整体发展质量。破除多种二元结构矛盾，就是强优势、补短板，促进区域间、产业间、企业间协调分工发展，形成整体的高效率运行系统。

二是有利于防范系统性风险。发展分化的弱项、弱边，如果长期任其发展，就会不断扩大、传染，形成严重的分化问题，从而可能引发地域性、行业性集中的就业困难、债务风险和产业衰败，进而引发区域性系统风险。这方面国际上有许多教训，如美国对中国挑起的贸易冲突实则是将其国内存在的区域、产业发展不平衡的“分化”问题所造成的政治风险、经济风险隐患向外转嫁，中国应引以为戒，下决心破解多重二元结构难题，防范此类问题蔓延、激化，提升中国整体抗风险能力。

三是有利于释放巨大的内需潜能。城乡间、区域间、行业间和企业间的二元结构问题都是制约扩大内需的重要因素，因为它们都对居民消费增长产生巨大的影响。因此，加快缓解多重二元结构矛盾，便能不断释放巨大的消费潜能，为未来经济长期稳定增长提供需求保障。

四是有利于促进产业升级、提升产业竞争力。经济发展较好的地区，升级转型早，产业结构更为优化，而区域经济较差的地区，主导产业多为资源类、重工业类，产业升级滞后。在诸多二元结构矛盾中，最突出的问题是区域发展环境和产业转型问题，特别是区域环境影响产业结构转型的力度、效果及地区发展的活力。必须着力改善区域发展环境，培育新的区域发展动力源，促进国民经济实现整体升级和质量提升。

4.促进社会主义市场经济体制由中低级向高级转变是将制度优势转化为治理效能的内在要求

形成经济高质量发展的一个重要基础就是制度优，即不断升级和完善经济制度，以适应产业结构优化升级、创新与活力显著提升的需要。高标准的制度体系和环境是形成经济高质量发展的充分必要条件。

首先，建立完善的市场经济体制能大幅降低市场的交易成本，为企业创新活动提供最有效的激励。实现经济高质量发展有三个条件，即动力强、产业优、体制好。经济体制好就是制度设计合理，水准高，充满活力，从而形成强大的制度优势。党的十九届四中全会把社会主义市场经济体制明确为中国社会主义基本经济制度，就是要更好地发挥制度治理的关键作用，并提出高标准建设市场体系的新要求，也就是着力通过完善市场经济体制，促进中低级市场经济向高级市场经济转变来支撑高质量发展，从而保证中国社会主义现代化强国目标的顺利实现。

其次，没有高级的市场经济，就没有强大的发展新动能和高水平的产业经济。国际经验和相关理论都证明，要形成创新驱动型经济、促进产业升

级、发展更高级的经济模式，必须要有更高级的市场经济来推动。按照法国年鉴学派的观点，在发达国家步入高收入阶段的过程中，起决定作用的因素是上层市场组织的发展，如现代企业制度、高级的贸易方式、高级的财税制度和高级的金融制度等体制创新，这些上层市场组织的充分发育和强大，有力地支持和保护了创新活动，使创新的回报率显著提高，使创新内生化。中国市场经济体制升级是整体经济升级的一个重要部分，从制度治理的重要性和治理效能的提高来讲，市场经济体制升级更为重要，可以说起着决定性作用。

我们认为，中国市场经济体制升级就是通过制度创新，大力培育上层市场组织，形成完善发达的上层市场组织体系。上层市场组织的特点是垄断，有人称之为“反市场”，它主要是通过市场垄断而获得超额利润，它与下层的竞争性市场的主要区别就是通过竞争获得垄断性技术和利润。无论用什么标准看，中国的下层市场（商品竞争市场）发展是比较充分的，但上层市场组织如资本市场、要素市场和现代企业制度等，由于行政垄断的影响而发育不良，因此，不能对创新这种高级的经济活动提供有效的激励和保护。总之，无论是从为培育新动能提供有效激励和保障的角度，还是为完善社会主义市场经济体制这一重要目标看，都必须加快发展更高级的市场经济（王小广，2016）。

三、“十四五”时期实现“四新”战略目标面临四大瓶颈约束

综合分析，目前中国在促进多重新旧战略转换、推进高质量发展过程中，存在四大瓶颈约束，它们既是造成当前经济下行压力增大的主因，也是制约中国经济由大转强的长期性障碍。

第一，创新的回报率严重偏低，制约新动能的壮大，成为阻碍要素驱动向创新驱动转换的根本性障碍。新旧动能转换迟迟难以完成的根本原因是投机的回报率严重偏高，而创新的回报率严重偏低。新旧动能转换、形成主要依靠创新驱动的新报酬递增之所以困难，主要是因为我们对传统发展方式的依赖，其中最主要的原因是我们难以摆脱对房地产的过度依赖，从而导致房地产过度占用稀缺的社会资金或资本，进而必然通过挤出效应来遏制创新活动，导致创新回报率明显偏低。早在2007年时，我们就探索出一种衡量资金流动性过剩的方法，即把超过固定资产投资所需的资金供给定义为狭义的流动性过剩，并相应计算资金过剩率。结果显示（见表3），1998年房改以来的21年间，就实体经济投资而言，中国累计流动性过剩总量为29.91万亿元，总资金过剩率为5.6%，其中2002—2014年的13年，中国存在较明显的流动性过剩问题，累计产生流动性过剩量约为28.29万亿元，总资金过剩率为8.0%。21年来房地产平均的资金过剩率为37.9%，过剩资金的房地产偏好为122.8%，即不仅房地产把全部过剩资金吸纳了，而且还在资金不够充裕时期吸纳了非房地产业的资金。房地产是技术含量明显偏低的行业，但因其快捷方便、收益率极高、对短期增长拉动力大等优点，成为社会资金长期追逐的热点，成为地方政府快速增加GDP的主要途径，也成为一部分人投机致富的“摇钱树”。自2008年以来，每当经济下行压力加大时，不少地方政府首先想到的就是如何刺激房地产市场，让其发挥“支柱”作用，而把优化产业结构、促进创新发展及加快新旧动能转换这一要务放在一边，正是这种过度依赖房地产发展、过度偏重短期稳增长的惯性，使得中国经济此轮调整过于漫长，新旧动能转换无法进入快车道。

第二，超大规模的市场潜力不能有效释放将限制中国的潜在增长率水平，也使优化供给结构、提高供给质量与效率成为无源之水。中国是一个超大人口的国家，具有一般国家无法比拟的消费增长潜能，但长期以来中国消费率严重偏低，目前人均居民消费水平不到美国的9%，其主要原因是中国消费增长既面临多方面体制性政策性障碍，也面临消费时空便利化障碍。就体制性政策性障碍而言，至少包括以下方面：一是以间接税为主的税制结构从生产和消费两方面制约了巨大国内市场潜力释放。二是服务业开放程度低导致服务业供给结构失衡、制约服务消费升级发展（张颖熙、夏杰长，2017）。三是资本市场的长期不景气及消费金融市场不完善，对消费合理增长产生了较大的抑制作用。特别是资本市场的长期不景气，产生了较明显的负财富效应。四是宏观经济政策过度地偏好于房地产，对消费产生了较明显的挤出效应。不仅如此，消费还面临日益明显的时空便利化障碍，如城市街道

表3　1998—2018年中国房地产业高资金过剩率及社会资金的过高房地产偏好

年份	总资金过剩量（亿元）	总资金过剩率（%）	房地产资金过剩量（亿元）	房地产资金过剩率（%）	非房地产业资金过剩量（亿元）	非房地产业资金过剩率（%）	过剩资金的房地产偏好（百分比）
1998	310.7	1.1	800.7	22.2	–490.0	–2.0	257.7
1999	–100.1	–0.3	692.7	16.9	–792.8	–3.1	负值不计
2000	192.7	0.6	1013.6	20.3	–820.9	–2.9	526.0
2001	773.5	2.1	1352.3	21.3	–578.8	–1.9	174.8
2002	1547.0	3.6	1959.1	25.2	–412.1	–1.2	126.6
2003	3049.7	5.5	3043.1	30.0	6.6	0.0	99.8
2004	4087.5	5.8	4010.5	30.5	77.0	0.1	98.1
2005	5817.2	6.6	5488.6	34.5	328.6	0.5	94.4
2006	8958.8	8.1	7712.6	39.7	1246.2	1.4	86.1
2007	13479.7	9.8	12189.1	48.2	1290.6	1.2	90.4
2008	10086.9	5.8	8416.2	27.0	1670.7	1.2	83.4
2009	25630.9	11.4	21557.2	59.5	4073.7	2.2	84.1
2010	34095.4	13.5	24684.6	51.2	9410.8	4.6	72.4
2011	34499.1	11.1	23891.9	38.7	10607.3	4.2	69.3
2012	34980.9	9.3	24733.0	34.5	10247.9	3.4	70.7
2013	45318.4	10.2	36109.1	42.0	9209.3	2.6	79.7
2014	31459.9	6.1	26955.9	28.4	4504.0	1.1	85.7
2015	22199.0	4.0	29224.2	30.5	–7025.2	–1.5	131.6
2016	10467.8	1.7	41633.4	40.6	–31165.6	–6.2	397.7
2017	–1869.0	–0.3	46254.1	42.1	–48123.1	–9.1	负值不计
2018	14154.2	2.2	45699.4	38.0	–31545.2	–6.0	322.9
21年合计	299140.2	5.6	367421.4	37.9	–68281.2	–1.5	122.8
其中2002—2014年	282924.3	8.0	225747.7	37.0	57176.6	2.0	79.8

资料来源：根据相关年份《中国统计年鉴》有关数据计算。

经济功能的衰落严重影响到传统生活性服务业发展空间，造成居民消费的不便利和高成本。

第三，经济社会发展不平衡、不充分是制约中国经济全面高质量发展、巨大的需求潜力难以发挥的关键短板。当前地区间、行业间、企业间的分化现象反映出中国经济发展的主要矛盾变化特点，不着力解决这些极化、分化问题，既影响中国经济发展的整体质量，特别是影响中国巨大消费潜能的发挥，还有可能导致巨大的风险隐患。特别是受多重二元结构问题的影响，中国消费发展也存在明显的不平衡、不充分问题，富人消费饱和、而中低收入群体收入增长偏慢导致整体消费不足，特别是中等收入家庭比重提高存在较多的障碍，限制了整体消费能力的提高。

第四，市场经济体制高级化的滞后是多重新旧战略转换难题总也得不到有效解决的根本原因。在所有的对未来经济发展制约因素中，最根本的是体制机制性障碍，是制度创新供给不足，即市场经济体制机制不完善，市场经济体制长期被困于中低端而难以向高端演化，从而引致各种发展阻碍，如动力障碍、需求障碍和新动力源不足，正是这些障碍阻碍了产业升级、需求升级和动力升级。

四、“十四五”时期着力推进中国经济实现四大战略性转变

加快使中国由全球高增长中心向全球创新中心转变，加快使中国由世界工厂向世界市场转变，加快使中国由二元经济结构向一体化协调发展转变，加快使中国社会主义市场经济体制由中低级向高级转变。全面推进这四大转变，是解决近阶段经济下行压力增大的根本出路，也是全面推进高质量

发展、保证国家实现由大变强的战略目标的根本路径。

1.加快使中国由全球增长中心向全球创新中心转变

主要思路是:加快促进要素驱动向创新驱动的根本转变,形成主要依靠创新驱动的新发展模式,从根本上改变多年以来已形成的报酬递减规律的约束,实现显著的报酬递增新局面,形成支持未来长期高质量发展的强大新动能。聚集以下发展重点:着力全面实施创新驱动战略,促进经济发展政策由短期转向长期,关键是降低投机的回报率、提高创新的回报率,真正形成鼓励"大众创新、万众创业"的新局面。着力激发市场活力,依靠市场竞争和政府战略引导全面提升原始创新能力。着力在东西南北中培育若干具有全球影响力的创新中心城市,在全国乃至全球发挥创新的引领和标杆作用。

当务之急是要对宏观经济政策做重大的调整,把宏观经济政策由短期转向长期,着力降低投机的回报率。投机回报率过高的风险不仅在于使资金"脱实向虚",导致工业和中小企业发展困难等难题,而且还会对经济社会发展趋势进行误导和干扰,并降低创新的回报率,导致创新资金的短缺,阻碍创新驱动型经济的建立。因此,要提高创新的回报率,必须尽快纠正过度投机的回报率,遏制房地产泡沫化发展:一是要通过税收杠杆降低房地产投资收益,抑制社会过强的房地产投机倾向。要加快推进房地产税立法并尽快实施。征收房地产税的总原则是只鼓励一户一套住房,应把只鼓励一户一套住房政策写进将要出台的房地产税法中。征收房地产税要坚持"第一套住房长期免税、二套住房低税、三套及以上高税"的基本原则,同时设置3年或5年的过渡期,以防房地产市场出现大落。一旦开始征收房地产税,限购限价等行政性管控措施即刻终止。二是通过长期的金融政策抑制房地产投机行为。根据只鼓励一户一套住房的基本政策,要在房贷利率和首付比例上做出严厉规定,即大幅提高二套以上住房的首付和贷款利率水平,增加炒房成本。

最根本的举措就是加快建立五个促进创新内生化的机制。即风险降低机制、市场动力机制、制度激励机制、政府促进机制以及现代创新发展的爆发性新机制。通过大力发展创新型金融、显著提高创新投入的强度等,形成促进创新发展的风险降低机制。通过完善市场竞争机制(关键是打破行政垄断,全面完成要素市场化改革)、发挥消费升级作为创新的原始动力源、发挥企业家创新的关键作用等,形成促进创新发展的市场动力机制。通过更加有效地实施知识产权保护制度、建立有利于创新发展的长效税收制度、改革与完善现有科技体制等,形成促进创新发展的制度激励机制。通过发挥产业政策和产业规划的积极作用、重构有利于创新的政策支撑体系、建立有利于创新的服务体系等,形成促进创新发展的政府促进机制。在中国的东西南北中各区域培育一批区域创新中心,形成促进创新发展的"大爆炸"机制。

2.加快使中国由世界工厂向世界市场转变

主要思路是:通过深化供给侧和需求侧的结构改革,将蛰伏的巨大消费潜能充分挖掘出来,发挥中国超大规模市场的独特优势,一方面,使其成为推进产业升级、促进创新发展的强大动力源;另一方面,使其成为应对外部重大风险挑战的重要战略工具。聚焦以下发展重点:把宏观经济政策的重点由偏重于刺激投资转向扩大消费和促进就业。即要把发挥消费的主导作用(目前消费对经济增长的基础性作用提法并不足以显现消费对中国未来经济发展的重大战略作用,建议改为发挥消费的主导作用)与投资的关键作用结合起来,从需求机制上构建消费与投资协同驱动的新格局,长期增长政策应把供给侧结构性改革与需求侧结构性改革结合起来(郭克莎、杨阔,2017)。着力从破除消费的体制机制障碍来挖掘巨大的消费潜力,多用改革的办法促进消费,更多地用优化宏观环境特别是优化营商与便民环境的办法稳定消费增长,更多地用理念创新和优化结构的办法来促进国内市场升级发展。加强支持生活性服务业发展的基础设施和公共服务体系建设,提高居民消费的时空便利化水平。

促进世界工厂向世界市场转变,核心是强化和利用中国超大规模市场优势,为中国经济长期稳定持续发展、促进创新型经济发展及应对外部巨大挑战提供强有力的需求支撑(赵昌文、朱鸿鸣,2020)。这一转变实则包括两个必须率先完成的强国建设,即争取在经过未来10年左右的时间把中国建设成为制造强国和消费强国,实现两强并举。其主要对策是:深化财税结构改革,主要是加快构建财产税制度、改革间接税体制,明显提高直接税的

比重，从根本上为企业降负，促进中等收入家庭比重的提高，形成有利于产业和消费双升级的税收激励机制。二是深化影响居民消费行为的金融供给侧结构性改革，优化消费性金融环境。坚定房地产的去杠杆，抑制住房消费信贷过快上涨，这样才能畅通“收入—储蓄—消费”循环，把住房过度消费所带来的挤出效应降至最低，促进非住房消费特别是升级改善型消费较快增长。同时，鼓励金融机构创新消费信贷产品和服务，完善消费领域信用信息共享共用机制推动消费金融专业化发展，完善有利于非住房消费信贷健康成长的机制。三是全面扩大服务业的对外对内开放水平。通过大幅放松服务业的市场准入，形成有利于社会资本参与公共服务的体制机制，依靠创新、融合和集聚等方式，全面提高服务业质量与专业化水平等提升整体公共服务能力和基本公共服务均等化水平。四是全面振兴街道经济，激活传统商业，提高居民消费空间便利化水平。五是大力促进平台经济发展，进一步打破时空限制，创新消费模式。大力鼓励零工经济发展，促进新就业和新消费模式创新。积极培育网络消费、定制消费、体验消费、智能消费、时尚消费等消费新热点。扩大电子商务进农村覆盖面，加快补上农产品冷链物流等农村基础设施和流通网络短板，推动农村居民消费梯次升级。

3.加快使中国由二元经济结构向一体化协调发展转变

主要思路是：适应中国发展进入新阶段、社会主要矛盾发生变化的内在要求，坚定不移地深入贯彻新发展理念，把注意力集中到解决各种不平衡、不充分的问题上，整体性解决中国经济长期存在的多重二元结构矛盾，提高发展的整体性和协调性。聚焦以下发展重点：解决二元结构问题的重点由重视解决城乡二元结构问题转向重视解决区域二元结构问题，抓住区域协调这个新形势下二元结构的“牛鼻子”，是解决各种发展不平衡、不充分问题的关键。解决区域间二元结构问题、城乡间二元结构问题、行业间二元结构问题、企业间二元结构问题等，关键仍在城市，但重点必须发生重大变化，即由过去注重增强城市拉力（促进城镇化、转移农村剩余劳动力）转向未来重点是培植强大的城市推力（集聚力和辐射力），同时强化发展较弱区域内生动力。鼓励区域间开展营商环境的合理竞争，着力破除各种制约生产要素跨地域、跨行业、跨部门流动的体制机制障碍，促进资金、人才和其他各种创新资源向优势地区集聚，通过基于高效资源配置的非均衡发展培育多个强大的区域新动力源，形成强大的区域“辐射力”，缓解及根本解决多种二元结构问题，全面释放国家的巨大需求动能。

一方面，提升中心城市、城市群的发展质量，增强聚集能力，形成强大的区域推力和辐射力，促进区域一体化、分工协作发展。一是打破要素市场化合理流动的体制机制障碍，加快促进优势资源和人才向大城市聚集，在中国的东西南北中各区域形成一批重要的城市增长极，发挥其对中小城市和农村的强大辐射力。二是通过大城市群内城市间分工协作提升城市群整体发展质量和辐射力。三是促进城市空间紧凑化，优化城市空间结构，显著提升城市空间利用效率，增强对腹地的辐射作用。另一方面，在重在培育推力的同时，也要注重培育区域二元结构中较弱一方的内生动力，外部强大的推力和内部不断增强的拉动（内生动力）结合，才是加快解决二元结构问题的最好方式。加快偏远地区的基础设施和基本公共服务建设，培育特色优势产业。切实落实国家的乡村振兴战略，优化广大乡村的经济发展环境、生态环境等，振兴乡村产业。加快传统产业转型升级，切实解决传统产业升级中存在的外部机制障碍和困难。同时，建立完善金融、财税等支持中小微企业的制度框架和有效政策体系（张军扩等，2019），形成中小微企业发展的长效机制。

4.加快使中国社会主义市场经济体制由中低级向高级转变

全面深化经济体制改革，着力建设高标准的市场体系和宏观管理机制，促进上层市场组织的全面充分发展，着力构建市场机制完善、企业组织高级化、宏观调控有度的现代市场经济体制。聚焦以下改革创新重点：加快要素市场化改革，有效打破行政性垄断，完成市场化改革的“最后一公里”，让市场在资源配置中的潜能充分发挥出来，让市场在资源配置中起决定性作用不只是一种政策或改革取向，而是一种内化机制。加快高标准市场体系建设，主要是完善公平竞争制度，全面实施市场准入负面清单制度，改革生产许可制度，健全破产制度。切实深化供给侧结构性改革，坚持巩固、增强、

提升、畅通的方针，将供给侧结构性改革由微观领域全面深入到宏观领域，着力解决宏观层面的体制机制问题，在改革和完善财税制度和金融制度上取得重大突破，促进各类上层市场组织充分发展，税制结构转型是企业降成本、增活力的根本举措，着力发挥资本市场在产业结构和促进创新发展中的关键性作用尤为迫切。

参考文献

[1]习近平，推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是，2019(24).

[2]郭克莎，杨阔.长期经济增长的需求因素制约——政治经济学视角的增长理论与实践分析[J].经济研究，2017(10).

[3]刘伟，张立元.经济发展潜能与人力资本质量[J].管理世界，2020(1).

[4]王小广.促消费抑投资，为“十一五”经济稳健发展开好局——2005年宏观经济回顾和2006年展望[J].管理世界，2006(1).

[5]王小广.高质量发展要聚焦做好哪些大事[J].人民论坛，2020(4).

[6]王小广.加快培育上层市场组织 促进新经济快速发展[J].行政管理改革，2016(9).

[7]习近平.推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局[J].求是，2019(24).

[8]杨天宇，陈明玉.消费升级对产业迈向中高端的带动作用:理论逻辑和经验证据[J].经济学家，2018(11).

[9]赵昌文，朱鸿鸣.打好超大规模市场优势这张“王牌”[N].经济日报，2020—01—08.

[10]张军扩，侯永志，刘培林，等.高质量发展的目标要求和战略路径[J].管理世界，2019(7).

[11]张颖熙，夏杰长.以服务消费引领消费结构升级：国际经验与中国选择[J].北京工商大学学报(社会科学版)，2017(6).

The Major Economic Strategic Issues and Overall Development Ideas of the “14th Five-Year Plan”

Research Group on the Important Economic Strategic Issues of the “14th Five-Year Plan”of the Central Party School of CPC(National School of Administration)

Abstract: The “14th Five-Year Plan” period is a critical period for the strategic transformation of China’s modernization development from the “rich” stage to the “strengthen” stage. Its most important strategic task is to make a good start for the next 30 years of development and focus on solving some of the past long-term accumulation of difficult problems that restrict the long-term development of China’s economy has laid a solid foundation for achieving higher strategic goals in the future. The strategic objectives of economic development during the “14th Five-Year Plan” period can be determined as the expansion of new kinetic energy, the release of new demand, the addition of new impetus, and the inspiring of new vitality, and the comprehensive establishment of a high-quality development mechanism and institutional basis. The main ideas during the “14th Five-Year Plan” period are to accelerate the transformation of China from a global high-growth center to a global innovation center, from a world factory to a world market, from a dual economic structure to an integrated and coordinated development, and to accelerate the transformation of the Chinese socialist market economic system changed from low to high. Promoting these four “strategic transformations” in an all-round way is the fundamental way out of getting rid of the diminishing returns of the manufacturing industry and alleviating the downward pressure on the economy. It is also the fundamental way to comprehensively promote high-quality development and successfully complete the new two-step strategic goal.

Key Words: “14th Five-Year Plan”; Increasing Returns; High-Quality Development; Four “Strategic Changes”.

（责任编辑：晓　力）