

“十四五”时期中国经济发展的 新变化、新挑战

何德旭 汪红驹 马 珺 何代欣 汪德华 赵 瑾
依绍华 刘 奕 李 超 戴学锋 于树一

【编者按】百年未有之大变局叠加百年一遇之大疫情，正在深刻地改变着世界政治、经济和外交格局。“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，同时也是我国积极应对国内社会主要矛盾转变和国际经济政治格局深刻变化的战略机遇期和加快推进生态文明建设和经济高质量发展的攻坚期。为了准确研判“十四五”时期我国经济发展面临的新变化、新挑战，《财经智库》特邀宏观经济、财政、金融、服务、贸易等领域专家撰写笔谈文章。

“十四五”时期金融改革发展的战略选择

中国社会科学院财经战略研究院 何德旭

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》),明确提出了“十四五”时期经济社会发展的指导思想、主要目标、重点任务和重大举措,对我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军做出了战略部署,是指导今后一个时期我国经济和社会发展的纲领性文件,这为做好未来五年甚至更长时期经济社会发展工作指明了方向,提供了根本遵循。

《建议》对“十四五”时期金融改革发展做出了专门部署,提出了明确要求,对于深化金融改革、促进金融发展、保障金融稳定和国家安全、推进金

融治理体系和治理能力现代化、进而实现经济高质量发展具有十分重要的指导意义。

一、“十四五”时期中国金融改革发展的总要求

“十四五”时期，我国金融改革发展总的要求或者说战略选择，就是《建议》明确提出的“建立现代金融体制”。现代金融体制自然是相对于传统金融体制而言的，其本质特征是更加注重金融运行、金融业务、金融服务、金融监管的市场化、法治化、普惠化、绿色化、国际化和数字化。如果从更深层次来理解，“现代金融体制”所强调或要求的是不断地观察世界、系统思考、适应变化，在技术、方法、战略、理念、思维等方面弃旧扬新、与时俱进。从党的十九大提出建设现代化经济体系，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，构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，到党的十九届四中全会提出健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系，再到党的十九届五中全会提出建立现代金融体制，这一演进过程充分表明，在我国社会主要矛盾已经发生明显变化的背景下，要不断满足人民日益增长的金融服务需要，同时解决金融自身发展不平衡不充分的问题；要实现我国由金融大国向金融强国的跨越；要为构建新发展格局提供强有力的金融支持，都需要有现代金融体制的支撑和保障。所以，现代金融体制建设必须在传统金融体制基础之上，着眼于未来，勇于创新、勇于变革。在这个意义上，现代金融体制建设任务繁重而艰巨。

二、“十四五”时期中国金融改革发展的新变化

与“十三五”时期的金融改革发展相比，《建议》对“十四五”时期金融体制改革的论述更加充分地体现了“现代”特征。如果说“十三五”时期更侧重于“分块部署”，在金融机构、金融市场、金融监管等方面分散发力，那么，“十四五”《建议》则更强调“坚持系统观念”，更加注重统筹协调，加强全局性谋划和整体性推进，也就是以服务现代化经济体系建设为引领，以“建设

现代中央银行制度”“完善现代金融监管体系”为基础，以“提升金融科技水平”“构建金融有效支持实体经济的体制机制”为支撑，经济金融一盘棋。这也充分体现了习近平总书记提出的“经济是肌体，金融是血脉，两者共生共荣”的系统思维。为此，与“十三五”时期相比，“十四五”《建议》有三个方面的明显变化。一是金融机构体系从“丰富”到“优化”，在金融业态日趋多元化、金融机构体系日益完整的基础上，提出了深化国有商业银行改革、支持中小银行和农村信用社持续健康发展、改革优化政策性金融的具体策略，这也是对“传统”金融体系短板、弱项进行的改革优化。二是金融市场体系从“健全”到“深化”，在“十三五”时期“创造条件”“规范发展”“稳妥推进”“探索建立”等一系列举措取得明显成效的基础上，“十四五”《建议》明确了“全面实行股票发行注册制，建立常态化退市机制，提高直接融资比重”等资本市场发展的具体方向。三是金融监管体系从“改革”到“完善”，在加强金融宏观审慎管理、完善中央和地方金融管理体制、金融风险监管全覆盖、完善国有金融资本管理等任务基本完成的基础上，“十四五”时期的重点转变为处理好金融发展、金融稳定和金融安全的关系，提升金融监管能力，“提高金融监管透明度和法治化水平”“健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系”。显然，这三大变化均为由量变到质变的深刻转变，是金融改革和发展重心的转换，也与经济高质量发展这一主题相契合。

三、“十四五”时期中国金融改革发展的具体任务

从《建议》可以看出，我国“十四五”时期要实现的金融改革发展的具体任务还包括：建设现代中央银行制度，构建金融有效支持实体经济的体制机制，建立现代银行体系和资本市场体系，推进金融双向开放，完善现代金融监管体系等。这些具体任务充分体现了我国金融改革发展服务于“双循环”新发展格局的基本要求。从宏观角度出发，新发展格局很重要的一点就是加速扩容国内市场、提升国内需求，在全球经贸“交易成本”上升的大环境下大力削减对内交易成本，加速实现关键领域“全产业链”的自主格局。因此，在内循环方面，金融要着力于降低交易成本、减轻融资约束、提升金融服务质效、有效

管理金融风险；在外循环方面，金融双向开放力度要加大，人民币国际化要持续推进。具体而言，包括服务实体经济、发展金融科技、优化金融结构、管理金融风险、加强金融治理和扩大双向开放等。其中，“构建金融有效支持实体经济的体制机制”凸显了金融服务于实体经济这一本源、宗旨，必须要以制度化的手段、体制上的保障来敦促落实；在新一轮科技革命和产业变革深入发展的背景下，人工智能、大数据、区块链等正在深刻改变金融生态，发展金融科技，将大数据、云计算、区块链、人工智能等技术与传统金融业务相融合，提升金融服务实体经济效能和风险管理已迫在眉睫；优化金融结构，提高直接融资比重，在降低企业上市门槛、加速资本市场扩容的同时，建立常态化退出机制，打造健康、高效、透明的资本市场生态，既有助于解决间接融资主导体系下企业杠杆率过高、商业银行风险过大的问题，更有助于应对期限错配和权益错配；管理金融风险，形成融预防、预警、处置、问责于一体的金融风险管理动态反馈系统；提升金融治理能力，既要依托现代科技手段，又要紧密结合法律治理，以完善的现代中央银行制度、完善的现代金融监管体系以及立法、执法、司法的日臻完善夯实治理基础；扩大金融高水平双向开放，加速人民币国际化进程，继续推进资本账户、利率汇率制度改革，促进资本双向流动，促进“双循环”共同发力。

四、“十四五”时期以提升金融改革发展的效率为重点

我们看到，“十三五”时期，对于如何在守住不发生系统性金融风险的同时，充分发挥金融对经济发展的重要牵引作用，我国已经积累了较为丰富的经验；在货币政策与宏观审慎“双支柱”政策框架、金融安全网、信用基础设施建设、金融监管科技等方面也取得了长足的进步。“十三五”时期，我国金融业总资产突破 300 万亿元，其中银行资产规模全球第一，债券市场和股票市场市值全球第二，从绝对规模来看，已属于金融大国。如果说“十三五”时期金融领域量与质并重，量稍占优；那么“十四五”时期依然是量与质并重，在有了“十三五”量的积累之后，可以转变为以提高质量效率为优先。

“十四五”时期要突出和提升金融发展的质量和效能，一是要注重制度建

设。这方面,《建议》明确提出要:“建设现代中央银行制度”、“完善货币供应调控机制”、“健全市场化利率形成和传导机制”、“构建金融有效支持实体经济的体制机制”、“全面实行股票发行注册制”、“建立常态化退市机制”、“完善存款保险制度”、“健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系”、“完善金融支持创新体系”等。二是要回归金融本源。金融要回归服务实体经济的本源,金融的价值或主要功能就在于为实体经济提供融资支持。“构建金融有效支持实体经济的体制机制”正是要对这一本源做出根本性、全局性、稳定性、长期性的界定,这是将制度优势转化为金融治理效能、形成金融与实体经济良性循环的制度基础。三是要注重结构优化。优化金融结构体系,提高直接融资比重,健全风险分散机制,增加长期资金供给,有助于改善融资环境、缓解融资约束,切实降低内、外循环交易成本。特别是,股权融资的长期性和流动性机制有利于企业从事具有一定风险的技术开发与产品研制,实现技术创新向市场价值的转化,为以科技创新促进“双循环”创造条件。四是要财政货币联动。《建议》明确提出要健全“以财政政策和货币政策为主要手段”的高效协同的宏观经济治理体系,就是要在经济高质量发展背景下,加强财政制度和金融制度联动、财政政策货币政策联动、财政部门与金融部门联动,构建更加高效的协调互补机制,不断提升宏观调控政策的效率。五是要数字科技赋能。从“数字货币研发”,到“提升金融科技水平”,有助于破解信息不对称这一长期困扰金融发展的难题,准确捕捉各种要素流转的数字轨迹,提高融资决策效率、提高金融普惠水平、降低金融服务成本,数字科技赋能将成为推动金融服务供给结构变革和金融服务效率提升的重要支撑。六是统筹金融发展与金融安全。《建议》专门用一定的篇幅,对统筹发展和安全作出战略部署,对在复杂环境下更好推进我国经济社会发展具有重大指导意义。安全是发展的前提,发展是安全的保障。就金融领域而言,当前和今后一个时期也是我国金融风险易发高发期,各种可以预见和难以预见的金融风险因素明显增多。因此,必须统筹好、平衡好、协调好金融发展和金融安全,增强风险意识,树立底线思维,有效防范化解各类金融风险,切实维护金融安全,为经济高质量发展提供宽松、稳定的货币金融环境。

五、“十四五”时期必须更加注重发挥金融支持实体经济的作用

特别值得强调的是,《建议》提出的“构建金融有效支持实体经济的体制机制”,充分彰显了制度化建设的核心地位,其基本逻辑是通过制度创新减少金融摩擦,有效降低信息不对称和交易成本,充分发挥金融对协调重大经济结构、优化生产力布局、提高人民生活福祉、提升国家竞争力的重要作用。在此基础上,可以有效提高全要素生产率,激发经济增长潜能,推动经济高质量发展。根据新制度经济学理论,有效率的制度降低了不确定性和交易费用,有利于稳定经济主体对未来的预期,避免其追求短期利益最大化的机会主义行为,从而促进经济增长。因此,“构建金融有效支持实体经济的体制机制”,不仅要响应为建设现代化经济体系提供有效金融服务的要求,建章立制,明确分工,优化监管,夯实金融基础设施,而且要不断加深对新发展格局下金融如何才能有效支持实体经济这一问题的理解,以之为基础不断优化金融体制制度设计,更好地为建设社会主义现代化强国保驾护航。

构建金融有效支持实体经济的体制机制,要在降低融资成本、提高融资可得性、防止金融资源错配上下功夫,着眼于服务新发展格局,着重于以下几个方面。一是准确把握全球供应链、产业链布局,洞察中国经济内外循环变化影响实体经济的运行特征,支持实体经济修复供应链、产业链中可能受到冲击或出现中断的环节,支持实体经济以市场为导向扩大内需,深入研究产业波动规律,处理好金融发展、金融稳定与金融安全的关系,以风险可控为前提创新适应新产业、新业态、新商业模式、“轻资产”特征的金融服务,积极探索适应新经济产业规律的服务模式和渠道,加大对科技创新的金融支持力度。二是维护金融市场健康稳定和良好生态。在持续完善货币政策与宏观审慎“双支柱”宏观调控框架的基础上,微观合规与宏观审慎相结合,以科技手段为支撑,提升综合监管能力,健全金融监管执法体制机制,整治各种金融乱象,培育良性竞争环境。货币政策方面,要把握金融科技发展对货币流通、货币政策施行的影响,完善货币供应调控机制,提升货币政策的精准导向,以金融要素市场化配置为目标,健全市场化利率形成和传导机制,有效调节社会融资成本。资本市场方面,增强资本市场枢纽

功能，以注册制和退市制度改革为抓手，带动发行承销、交易、持续监管、投资者保护等各环节关键制度创新，督促市场主体依法合规经营、完善公司治理，提高价格信号、信息披露、兼并收购等方面的信息传递质量和效率，提高金融市场有效性；要明确并把握各层次资本市场（主板、中小板、科创板、创业板、新三板、区域性股权市场等）的定位，完善差异化的制度安排，畅通转板机制，形成错位发展、功能互补、有机联系的资本市场体系；还要深入推进债券市场创新发展，深化交易所与银行间债券市场基础设施的互联互通，为筹措中长期资金提供有效渠道。三是加大数字化金融基础设施建设力度。金融产品生产和交易过程中涉及远比其他行业更为密集和复杂的契约安排，在市场交易中更容易出现“信息不对称”和“道德风险”问题，而诸如信用基础设施、司法体系、信息披露、监管机制、支付清算、会计审计等市场支持制度是维护契约良好执行、提振投资者信心和交易意愿、防范化解风险的基础。完善金融基础设施不仅有助于减缓信息不对称及由此所致的逆向选择和道德风险，而且有助于推动要素价格市场化，继而促进金融资源的优化配置、切实降低实体经济融资成本，为新发展格局下更好地发挥金融支持实体经济的作用奠定坚实基础。

“十四五”时期我国宏观经济进入新的动态均衡*

中国社会科学院财经战略研究院 汪红驹

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》确定了“十四五”时期我国经济发展的基本方针，对“畅通国内大循环”和“促进国内国际双循环”提出了明确要求。“十四五”时期，全球经济面临疫后重建，中国经济发展将进

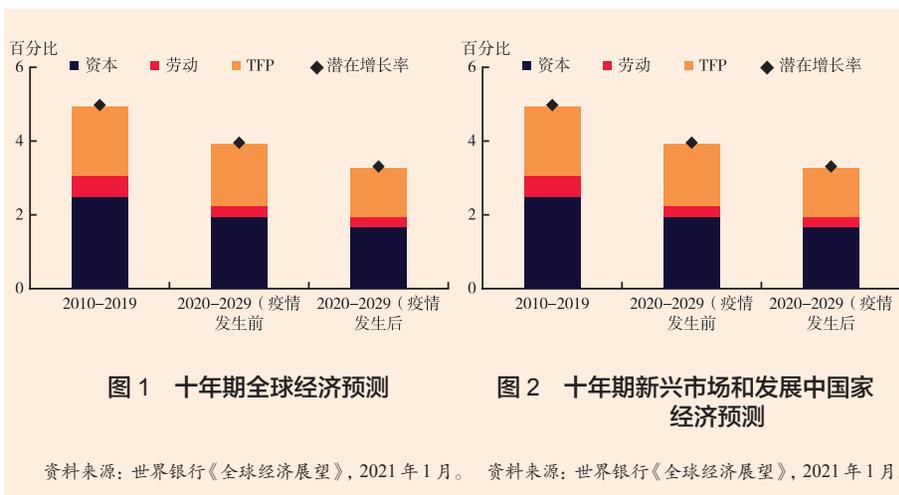
* 本文受国家社会科学基金“一带一路”建设研究专项课题“共建‘一带一路’框架下基础设施投融资研究”（项目编号19VDL015）资助，特此感谢。

入“双循环”新发展格局，我国宏观经济进入新的动态均衡，保守估计，至“十四五”末期我国人均国民收入有望超过 14000 美元。

一、全球经济疫后重建面临三大挑战

（一）新冠疫情大流行对长期经济增长可能产生持久的负面影响

2019 年新冠肺炎疫情暴发导致的公共卫生危机对经济的负面影响已经远超 2008—2009 年的国际金融危机。截至 2021 年 1 月中旬，全球累计确诊感染新冠肺炎病例超过 9 千万人，新冠肺炎累计死亡病例超过 200 万人。^① 2020 年一季度我国经济负增长 6.8%，创下改革开放以来最低季度经济增长记录；美国经济二季度负增长 9%，创下 1949 年以来的最低增速；欧盟、日本、印度、巴西、南非、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国等二季度经济负增长均超过 10% 以上。展望未来，全球经济增长可能会出现“令人失望的十年”。在新冠疫情大流行之前，根据经济增长基本驱动因素的趋势预测，2020—2029 年，全球经济年平均潜在增长率将降低 0.4 个百分点，而新兴市场经济体的年平均潜在增长率将降低 1 个百分点（见图 1、图 2）。新冠肺炎疫情大流行迫使许多国家采取大封锁（Lockdown）措施，扩大社交距离，导致投资和消费增速



① 资料来源：Wind 数据库。

下降，学校关闭，工商业活动受到冲击。叠加新冠肺炎疫情造成的破坏，除非采取果断的政策行动或取得重大技术进步，否则全球经济和新兴市场经济体及发展中国家未来十年的年均潜在经济增长率可能比流行病暴发前的预期分别再降低 0.3 个和 0.6 个百分点。^① 以总产出衡量，在疫苗顺利接种的基准情景下，预计 2025 年全球产出将比疫情暴发前的趋势预测值降低 5%，2020—2025 年累计损失大约相当于 2019 年全球产出的 36%。

（二）债务负担攀升潜藏金融危机

为应对新冠肺炎疫情导致的经济衰退，各国采取了非常措施，通过财政减税、扩大财政赤字和发行政府债务，中央银行购买资产，扩大货币发行，救助企业和家庭。截至 2020 年 9 月，为应对新冠肺炎疫情危机，各国推出财政措施的总规模达到 11.7 万亿美元，接近全球 GDP 的 12%。这些财政举措中，一半是增加支出或放弃收入（包括临时性减税），另一半是流动性支持，包括贷款、担保和公共部门注资等。^② 2020 年，各国政府赤字占 GDP 的比率平均将上升 9%，而全球公共债务规模预计将达到 GDP 的 98.2%，发达国家、新兴市场和发展中国家公共债务占 GDP 比重分别为 124.2% 和 60.8%，均创历史新高（见图 3、图 4）。在经济活动稳步反弹、利率稳定维持低位的基线假设下，全球（除中国和美国）平均公共债务比率预计将在 2021 年稳定下来。新兴市场和发展中国家的债务自 1970 年以来已经进入第四轮的债务积累，前三次都以金融危机的方式结束，最近 10 年的债务积累在新冠疫情的冲击下加快发展，虽然公共债务占 GDP 比重较低，但居民部门债务比重已超过 120%，而且债务占财政收入的比重比发达国家高出 90 个百分点以上。在目前低利率环境下，发展中国家的债务可以付息可以维持，但因其财政和经常账户赤字增加，未来突然的全球冲击，例如利率急剧上升或风险激增溢价，可能导致较脆弱的经济体承受财务压力。中低收入国家债务迅速增加以及对金融市场和非巴黎俱乐部双边债权人优惠已经

^① 资料来源：World Bank, Global Economic Prospects, January, 2021.

^② 资料来源：IMF, Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, 2020.

引起人们对债务透明度和抵押品的担忧。大型新兴市场和发展中经济体（EMDE）中的大规模债务可能会放大不利冲击的影响并触发这些经济体的低迷，给全球和EMDE 增长带来风险。各国财政也面临着前所未有的风险。这些风险来自于疫情前景的不确定性、经济复苏的形势、疫情长期影响的程度、所需的资源再分配情况、大宗商品价格和全球融资环境的前景、隐性 / 显性担保产生的或有负债等。

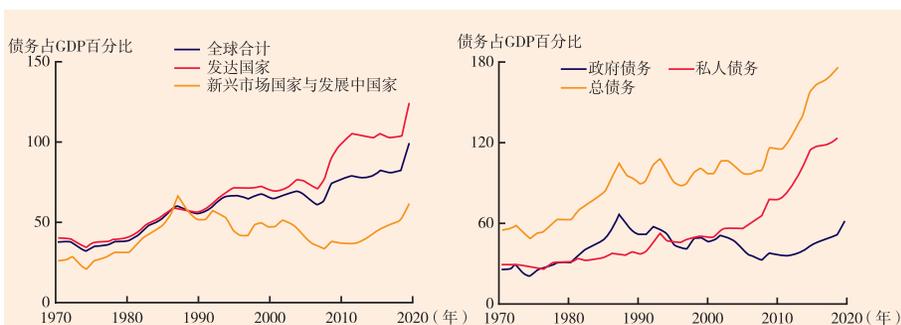


图3 政府债务攀升

图4 新兴市场和发展中国家债务

资料来源：世界银行《全球经济展望》，2021年1月。 资料来源：世界银行《全球经济展望》，2021年1月。

（三）疫情防控产生新贫困人口

在经济全球化过程中，跨国公司发挥利润分配中心职能，全球产业链不断深化，产业外包导致发达国家部分产业空心化，中等收入群体收入增长缓慢，全球收入最高的1%的人（“全球富豪”）的收入大幅增长，财富集中度上升；新兴经济体产业升级，中等收入群体收入快速增长。2008年金融危机后，发达国家量化宽松政策向企业注入了大量资金，债务规模急剧上升，家庭部门获利不多。2020年新冠肺炎疫情之后，全球将产生新的贫困人口，各国已采取措施减轻这种约束，但还远远达不到资金缺口的规模。根据人均收入的下降情况的预测，全球预计将有1亿~1.1亿人陷入极端贫困，这将逆转几十年来极端贫困人口持续下降的趋势。增加社会援助（直接支助贫困人口并缓解经济衰退）预计将产生较小影响，这反映出一些国家的支持力度和支持能力有限。这些措施将使新增贫困人口维持在8千万~9千万人。^①

二、我国经济发展面临的硬约束

“十四五”时期，我国经济发展仍然处于重要战略机遇期，但经济发展存在硬约束。

（一）经济增长速度存在下调压力

1. “十四五”时期我国人口老龄化将进一步加重，但老年人口负担率与发达国家相比仍有一段距离。我国 2019 年总人口 14 亿，工作年龄人口（15—64 岁）9.89 亿人，老年人口（65 岁及以上）1.76 亿人，老年人口负担率（老年人口 / 工作年龄人口）为 17.8%，老年人口负担率比 2010 年上升 5.9 个百分点。^① 据联合国人口署《世界人口展望 2019》的人口预测值^② 计算，至 2025 年，基准情景下我国老年人口负担率将上升至 20.3%。与美国和日本相比，2030 年以后，我国老年人口负担率处于加快上升阶段，但是“十四五”期间，我国老年人口负担率仍处于较低水平（见图 6），应该抓住这一窗口期，用好人力资源，促进经济较快发展。

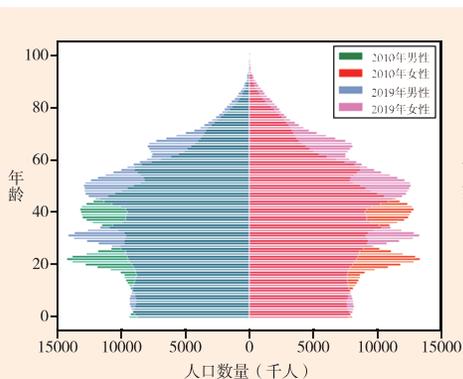


图 5 2010 年和 2019 年中国人口年龄分布

资料来源：联合国《世界人口展望 2019》。

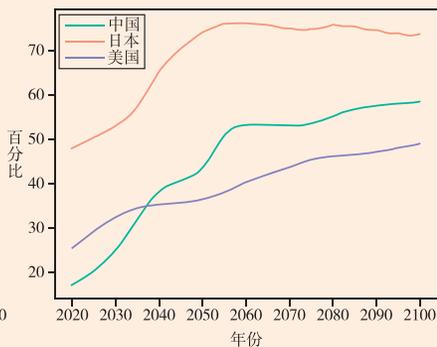


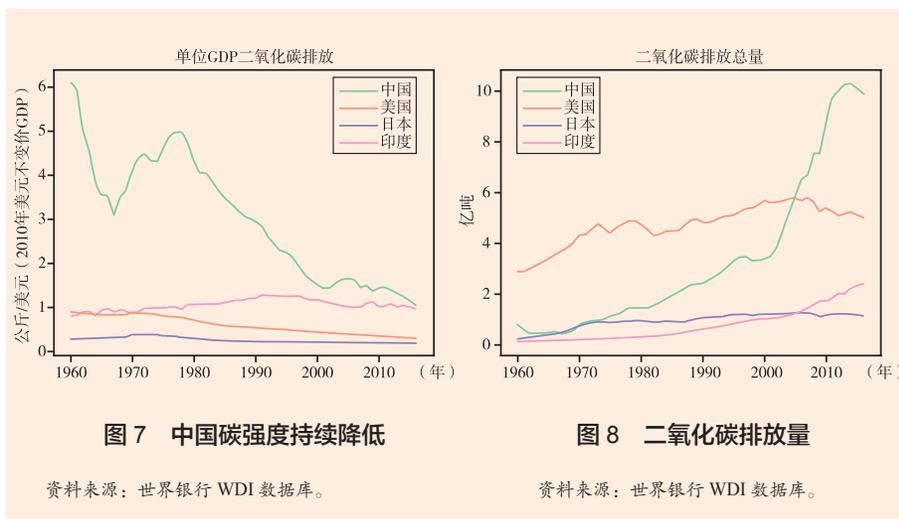
图 6 2020—2100 年中日美老年人口负担率

资料来源：联合国《世界人口展望 2019》。

① 根据国家统计局数据计算。

② 联合国估算的我国总人口数高于我国统计局公布的人口数，2019 年高出 3378 万人，大约为国内统计局公布数的 2.3%。为便于国际比较，我们仍然采用联合国估算的人口预测值。

2. 碳减排力度加大，迫切要求产业结构转型。2020年9月习近平总书记在联合国大会宣布中国二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和，这为中国应对气候变化工作明确了目标。过去十多年特别是“十三五”期间，我国加大生态文明建设力度，绿色发展取得了显著成绩。碳强度持续降低，非化石能源比重持续上升。截至2019年底，中国碳强度较2005年降低约48.1%，非化石能源占一次能源消费比重达15.3%，提前完成我国对外承诺的到2020年的目标。我国人均碳排放量较低，但是与发达国家相比，我国目前的碳强度仍较高，碳排放量居世界前列（见图7、图8）。碳减排、碳吸收的任务仍十分艰巨，需要加大力度促进能源生产和消费结构转型、节能型产品的推广等，这对传统高耗能产业的发展形成约束。



3. 特朗普政府对中国部分企业和单位的经济制裁制约经济发展。特朗普政府执政时期，美国政府扩大了对中国部分企业和单位的制裁。一是技术禁运，主要由美国商务部工业安全局（BIS）实施，限制对中国部分企业、高校及科研机构出口高技术产品。截至2021年1月14日，被列入BIS实体清单的中国大陆实体（包括企业、个人、机构在内）共381个，被列入未经证实名单的大陆实体28个，被列入拒绝人名单的14个。二是限制投资，由财政部外国

资产控制办公室（OFAC）列出特别指定国民和被隔离人员清单（又称“SDN清单”），限制美国投资者对其投资。目前据有关统计，美国财政部共列出了48家中国企业进行财政金融制裁，这些企业及其关联实体不少是在中国香港、甚至美国上市的企业，或者是美国大型投资基金投资的企业，这些受到制裁的企业的市场价值和融资受到冲击。三是军事出口管制，美国国务院国际贸易控制局（DDTC）根据《国际武器贸易条例》（ITAR），授权管理有关国防用品和国防服务的出口监管。由于美国对中国实行全面的武器禁运，因此任何向中国出口武器的企业均违反美国国务院有关规定，会被处罚。2020年12月21日，特朗普当局将58家中国企业列入“军事最终用途”企业清单。美国政府的这些制裁措施严重干扰两国乃至全球正常的科技交流和贸易往来，全球产业链、供应链面临重大冲击。拜登政府是否考虑修正或去除这些政策措施，仍需要一定行政程序和时间。

（二）经济安全存在风险隐患

1. 原油进口依存度持续上升。自从2001年加入WTO以来，中国逐渐强化的“世界工厂”地位，迫使中国必须在全球构建能源安全体系。分大类看，最主要的能源进口项目是石油。我国国内原油生产已于2015年见顶，增加的原油需求主要靠进口满足。2020年中国进口了5.4亿吨石油，增长7.3%，原油进口依存度上升至73.5%。

2. 粮食安全需关注农产品供应链安全。2020年，我国粮食生产实现历史性的“十七连丰”，全国粮食总产量为13390亿斤，比上年增加113亿斤，增长0.9%，产量连续6年保持在1.3万亿斤以上。总体上，我国完全有能力保障粮食和重要农产品供给，但大豆、玉米等农产品需要重点关注。2018年和2019年受中美贸易战影响，我国大豆进口量下降，但2020年我国大豆进口量升至1亿吨，创出历史新高，大豆进口依存度达到81.4%。目前中国粮食方面的良种覆盖率很高，主要由国家自己培育，但仍然存在部分粮食种子、蔬菜种子依赖进口，一些种源培育技术需要攻关的难题。

3. 财政收支平衡压力加大，金融风险隐患较多。第一，财政收支逆差扩

大，财政收支差额占 GDP 比重上升。2020 年我国一般公共预算和政府性基金预算收入合计同比负增长，两者支出合计同比仍正增长，支出增速高于收入增速，两本账收支逆差扩大。2020 年前三季度两本账收支差额合计占 GDP 比重达到负 7.9%；一般公共预算差额和政府性基金预算差额占 GDP 比重分别为负 4.7% 和负 3.2%。第二，地方政府对债务依赖程度提高。2020 年以来，财政收入增速明显放缓。在财政收入增速放缓的同时，逆周期调控要求保证积极财政政策的力度，地方政府显著加大地方债发行规模，导致地方政府支出对地方债依存度再次上升。第三，疫情冲击导致企业债违约风险暴露，中小银行及其信用链条下游相关主体的债务风险和部分银行贷款不良率出现较快上升苗头。

三、促进我国宏观经济进入新的动态均衡

虽然“十四五”时期世界经济和我国经济发展面临一系列挑战，我国经济仍处于战略机遇期，通过深化改革开放，加快构建“双循环”新发展格局，我国宏观经济将进入新的动态均衡。

（一）深化改革开放，促进“十四五”时期我国经济增长速度运行在合理区间

我国经济仍有条件和潜力保持较快增长。“十四五”期间，我国人口总量仍在增长，人口老龄化指标与美日等发达国家相比仍有一段距离，应充分激发人力资源潜能，发挥人民群众创造力和市场活力。我国已经建立了全世界最为齐全、规模最大的工业体系，是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家，应结合供给侧改革进一步发挥制造业供应网络产生的配套效应、规模效应、范围效应以及学习效应，完善我国产业链的自我循环能力。要继续培育我国各经济主体开始拥有基本的创新能力和创新动力，完善政府主导下的基础研究和赶超体系、大市场诱导下的商业创新体系，为中国经济增长注入自我创新的内生动力。在需求层面上，应完善需求侧管理，促进发挥我国全球最大最有潜力市场的需求引导作用，实现规模巨大的国内市

场随着人均国民收入提高而不断升级。在国际经济循环方面，应加快构建新的高水平对外开放格局，增强国际投资吸引力。对外推动《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)和中欧投资协定生效实施，更好发挥 RCEP 和中欧投资协定平台作用，深化和拓展各领域务实合作，促进地区繁荣稳定发展。进一步拓展自由贸易区网络，推进其他自贸协定和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)谈判进程。对内进一步改善营商环境，落实负面清单管理，扩大和推广国内自贸区开放有益经验，在海关程序和贸易便利化、知识产权保护、贸易救济、电子商务、竞争、政府采购、中小企业和经济技术合作等广泛领域，提升自贸区建设水平。

(二) 实施扩大内需战略，促进投资消费结构更趋均衡

在“双循环”新格局下，扩大内需成为战略基点。我国拥有 14 亿人口和 4 亿多中等收入群体，2019 年人均收入已经超过 1 万亿美元，因此我国拥有全球最大最有潜力的市场。实现持久有效扩大内需、畅通国内大循环是一项系统性工程。必须改变过度依赖出口、“两头在外”的生产模式，扩大国内生产国内消费的规模，逐步提高我国居民消费占 GDP 的比重，这在我国国民经济核算恒等式上表现为缩小储蓄 - 投资盈余和经常账户盈余。首先是逐步降低居民储蓄率，这就要求我国政府逐步健全社会保障制度，实现基本公共服务均等化，完善收入分配制度，缩小收入分配差距，进一步壮大我国中等收入群体，让 14 亿人有能力消费、敢于消费。其次，从供给端看，需要通过加强产权保护，吸引全球商品和资源要素，打造我国新的国际合作和竞争优势，对高品质产品的厂商提供更多激励，提高国内消费品市场的质量，健全消费者保护制度，增加我国消费者对国内产品的偏好。最后，在国际贸易规则下，降低进口关税，改善营商环境，促进经常账户平衡。“十四五”时期我国消费率将由 2019 年的 55.4% 上升至 60% 左右，投资率将由 2019 年的 43.1% 下降至 40% 左右。

(三) 加快城乡协调发展，促进城乡均衡发展迈上新台阶

“十四五”时期我国城市化率将从 2019 年的 60% 上升至 65% 左右，新型

城镇化和城乡区域协调发展深入推进。全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，释放农村农民的需求。通过推动城乡要素平等交换、双向流动，增强农业农村发展活力。发挥中心城市和城市群带动作用，实施区域重大战略，建设现代化都市圈，形成一批新增长极。城市群、大湾区发展战略促进新的均衡发展格局，集聚效应和创新发展，开放包容，是城市化进一步深化发展的必然要求，避免恶性竞争，加强分工，深化专业化发展，是促进民生改善、应对人口老龄化挑战的工具，更是促进绿色发展的重要抓手，也是促进经济保持合适增长速度的动力源泉。

（四）完善创新体制机制，促进自主创新取得突破

加快科技自立自强是畅通国内大循环、塑造我国在国际大循环中主动地位的关键。构建完整系统的国家创新体系，促进基础研究、应用研究、成果转化、人才培养、知识产权保护，完善政府和市场的创新资金支持体系、创新创业政策。大力发展数字经济，加大新型基础设施投资力度。我国数字经济发展已经形成强大市场和某些应用层面的比较优势，加大新型基础设施投资力度，可以进一步促进数字经济升级换代，增强国际竞争力。将数字经济发展与传统产业改造升级，促进农业、制造业、流通产业和服务业现代化紧密结合，实现产业融合发展。要强化数字经济领域反垄断和防止资本无序扩张。支持平台企业创新发展，完善数字经济税收制度，积极参与数字经济国际规则和国际税收制定。完善平台企业垄断认定、数据收集使用管理、消费者权益保护等方面的法律规范。要加强规制，提升监管能力，坚决反对垄断和不正当竞争行为。

（五）继续深化供给侧改革，推动产业结构持续升级

推动供给创造和引领需求，着力优化供给结构，改善供给质量，实现产业结构升级和消费结构升级良性互动。坚定不移建设制造强国、质量强国、网络强国、数字中国、健康中国、绿色中国。遵循人口结构老龄化的社会发展规律，推动医疗卫生和养老产业发展；按照“力争2030年前实现碳达峰，

2060年前实现碳中和”的战略部署，加快调整优化产业结构、能源结构，推动煤炭消费尽早达峰，大力发展新能源。促进能源结构转型，用可再生能源、核能等清洁能源替代煤炭、石油、天然气等化石能源。优先改造传统产业，发展战略性新兴产业，加快发展现代服务业。充分发挥微观市场主体活力，让市场在优化供给体系中发挥基础性的核心作用，政府发挥引导和服务作用。

（六）多方位完善收入分配制度，促进补齐民生短板

首先是推动新型城镇化和城乡区域协调发展，缩小我国城乡区域经济发展差距。其次是把住房消费当作决定民生发展的核心要素，要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，坚持租购并举、因城施策，完善长租房政策，土地供应要向租赁住房建设倾斜，促进房地产市场平稳健康发展，防止过高的房价挤压居民的其他消费，挤占企业在其他实体经济的投资。最后要推动扩大就业和提高收入水平。要坚持经济发展就业导向，扩大就业容量，提升就业质量，促进更充分就业。改善收入分配格局，扩大中等收入群体，努力使居民收入增长快于经济增长。健全多层次社会保障体系，支撑投资和消费。完善按要素分配政策制度，多渠道增加城乡居民财产性收入。

（七）完善宏观经济治理，筑牢经济安全底线

“十四五”仍是我国金融风险易发多发期，地方政府隐性债务风险将进一步显现，风险释放的压力将持续增大。“双循环”发展新格局下，宏观经济的新动态均衡将牢牢守住经济安全的底线。一是完善收入分配制度，促进中等收入群体不断壮大，化解因收入差距过大而隐藏的社会矛盾。二是落实能源产业发展和碳减排战略规划，健全能源储备体系，加快新能源产业发展，继续完善多元化石油进口策略，保障能源安全。三是实施农业现代化战略，加快建设现代化农业生产和服务体系，保障重要农产品有效供给和促进农民持续增收，保障粮食安全。四是积极参与全球治理，坚持多边主义，反对单边主义，在国内建设更高水平的对外开放，促进区域经济合作，形成多

中心、密度更高的产业链和供应链，保障产业链和供应链安全。五是中长期财政平衡奠定财政可持续性和财政安全的基础。“十四五”时期我国经济速度与潜在经济增长率一致，有助于合理安排财政收支，实现中长期财政收支平衡，避免财政债务负担过快上涨。六是金融稳定防范系统性金融风险，同时保持物价、股市、汇市、房地产市场稳定，推动金融供给侧改革，加强金融对实体经济的支持。持续推动经济高质量发展和国际收支均衡，促进按购买力平价计算的人均国民收入进一步提升，从中长期促进我国人民币汇率趋向稳定。

四、“十四五”末期中国人均国民收入有望超过 14000 美元

“十四五”时期我国经济迈向新的高质量均衡发展，人民币兑美元汇率将保持基本稳定，我国经济增长率会保持在合理区间。考虑到疫情和其他结构性因素影响，“十四五”时期我国经济将继续减速，预计“十四五”时期年均 GDP 增速将下降至 5.0% ~ 5.5%，在人民币汇率稳定、人口增长减缓的条件下，保守估计“十四五”末期我国人均 GNI 有望超过 14000 美元。

世界银行划定的 2019 年高收入经济体最低标准是人均国民收入（GNI per capita）达到 12535 美元，比 2015 年的最低标准提高 60 美元。考虑到 2020—2025 年全球经济增长速度可能比前五年更低，全球经济格局东升西降特征明显，各等级的最低收入标准在 2020 年受到新冠疫情负面冲击之后有可能缓慢上涨，预计 2025 年高收入经济体门槛线为 12600 美元左右。2019 年我国人均国民收入为 10410 美元^①，据此测算，假设到 2025 年底我国人均国民收入达到 13000 美元，只需要“十四五”期间我国人均国民收入年均增长 4.2% 以上，因此，“十四五”中后期我国人均 GNI 大概率会超过世界银行的高收入经济体最低标准（见图 9）。

^① 数据来源：世界银行。



“十四五”时期税收制度面临的新变化和新挑战

中国社会科学院财经战略研究院 马 珺

在当前和今后一个时期,我国发展环境面临深刻复杂变化,此时“保持战略定力”,“办好自己的事”,才能“在危机中育先机,于变局中开新局”。财政是国家治理的基础和重要支柱,税收的基本功能是为各项公共事务融资,可以说是基础的基础。“十四五”时期是第二个百年奋斗目标第一阶段的开局五年,这五年中进一步完善现代税收制度,切实发挥税收功能作用,将为2035年基本实现社会主义现代化和到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定坚实基础。为此,我们要深刻认识“我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求”和“错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战”,结合“十四五”时期税制改革的主要任务,做好理论和应用研究

研究工作

一、内外部环境变化及发展战略转型

从外部环境看，当前全球化进程遭遇曲折，尤其是 2018 年以来，以美国为首的西方国家采取明显的对华遏制战略，加之受到新冠肺炎疫情的冲击，传统“两头在外”的国际大循环动能明显减弱；从内部发展看，随着中国经济步入高质量发展阶段，持续多年的高速增长已经放缓，老龄化社会到来和环境保护要求提高，支撑传统发展模式的低成本优势难以持续。通过深化各项改革，增加居民可支配收入、优化收入分配结构，带动扩大国内消费需求，将为国民经济持续增长注入新动力。

基于上述背景，“十四五”时期我国经济社会发展战略面临重大转型。一是由外需和投资拉动的外向型发展模式向以扩大内需为战略基点的新发展格局转型，二是由城乡分割的二元经济社会发展模式向以工补农、城乡一体化方向转型，三是由以经济发展为中心的战略向以人民为中心的发展战略转型。终极目标是要通过经济社会的充分、平衡发展，更好地满足人民日益增长的美好生活需要，这决定了未来经济社会政策将更加注重公平、可持续和安全管理。

扩大内需要求在做大经济蛋糕的同时，使收入分配更加公平合理，着眼点是要提高低收入群体收入（“提低”），扩大中等收入群体（“扩中”），以促进国内居民消费。“提低”要求完善再分配体制，加大税收、社保、转移支付等调节力度，特别是要建立农村低收入人口和欠发达地区帮扶机制，并逐步建立解决相对贫困问题的长效机制。“扩中”则要求促进城乡融合，实现农业转移人口市民化。应以城镇常住人口基本公共服务均等化为切入口，最终推动以人为核心的新型城镇化。在各项公共服务中，教育机会公平和社会保障公平是重中之重；疫情之后，公共卫生安全的重要性凸显，中央提出要坚持“基本医疗卫生事业的公益属性”，建立稳定的公共卫生事业投入机制，完善全民健身公共服务体系。内外部环境变化及发展战略转型，对“十四五”时期政府财政支出的规模提出更高要求，意味着财政压力持续升高将成为“十四五”时期中国政府必须面对的新常态。

二、变革社会中现行税制将承受前所未有的压力

中国现行税收制度的基本架构奠定于 1994 年税制改革，此后的 1/4 世纪里，中国初步建立了与社会主义市场经济要求相适应的现代税制。现行税制具有三大特征：第一，它是在中国工业化进程中形成的、与传统工业化社会相适应的税收制度，意味着它需要适应数字时代和工业化进程的新变化而进行调整；第二，它是在中国城乡二元经济背景下，依靠投资和外需拉动的传统经济发展战略形成的税收制度，意味着它在促进国内消费和收入再分配方面先天不足；第三，它是作为后发国家在实现赶超过程中形成的税制，意味着它以传统制造业增加值为其主要税源，以企业为主要课税单位，对自然人所得、利润、利得和财产的课税经验不足。

过去 25 年来，中国和世界都发生了巨变，内外部环境变化和发展战略转型的最大挑战，是现代税收国家能否维持财政可持续和健康发展。叠加全球化和数字时代的新变化对税基和国家征税能力的消极影响，传统税制应对新旧财政压力的能力将经受前所未有的挑战。

首先，传统税基遭遇大幅挤压。在新一轮技术革命引导下，数字经济方兴未艾，实体经济数字化进程加速发展，这既增加了传统税基的隐匿性，也削弱了传统征税原则的适用性。国际税收领域，多年来各主权国家致力于协作解决的双重征税问题的重要性已被双重不征税问题所取代，由此可见一斑。上述情形使现行税制的基础发生动摇，税基在各国竞争中遭到侵蚀，而新税制的未来还不清晰，持续增加的财政压力又要求一个稳定的宽税基税制为其提供支持，各国税制均需对以上变化做好充分准备。

其次，税率提升的潜在空间受限。历史上，各国面对与日俱增的财政压力，要么谋求在现行税制框架内扩大税基、提升税率，或二者兼而有之，要么以更适宜的新税制取代旧税制。而在当今世界，全球化的进展使现行税制能够满足新收入要求的增收空间越来越小，不仅现行税基受到挤压，税率提升的空间也更为受限。数字革命进一步增加了税基的流动性，加剧了全球税率的逐底竞争。自 20 世纪 70 年代末以来，全球消费、所得和劳动的税率均

出现巨大降幅，仅在数次金融和经济危机的打击下，为了应对财政压力，部分国家的消费税率才略有提升。G20/OECD 包容性框架试图通过设定全球最低税标准挽救危局，然即使该行动成功也只能阻止实际税率继续下行，不可能逆转趋势。

第三，观念的转型使税收功能进一步拓展，调控目标更为多元。除了筹集收入，现代社会赋予税收更多的调控功能。这主要是源于全球观念的转向，近十余年以来，倡导自由市场、有限政府和经济效率的自由主义思潮回落，平等主义思潮再度流行，导致政府干预、再分配理念卷土重来，出于对自动化技术、人工智能挤压现有就业空间的预期，全民基本收入设想数度走红。尽管大量研究表明税收调节收入分配的功能远远不及财政支出，但公众却依然对此充满期待，观念的转型使社会能够容忍更高的财政支出水平，对税收制度施加了更大压力。

三、改革和完善现行税制，积极回应当前与未来挑战

“十四五”时期中国税制发展面临的挑战前所未有的，处于内外部环境巨变之中，改革和完善现行税制应找准立足点，积极探索能够容纳新变化、新要求的现代税制。税制建设应坚持社会主义市场经济的改革取向，选择合理的税基结构、税率结构和税种组合，以优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平，并与时俱进优化征管遵从制度，奠定国家长治久安的税收基础。从调控功能来看，税制改革既要注重需求侧有利于扩大内需，实现共同富裕，又要注重供给侧激励创新，推进高质量发展；既要注重改革和完善国内税制，又要积极参与国际税收治理，推进税收治理体系和治理能力现代化。“十四五”期间，基于双循环发展新格局完善现代税收制度应着力于下述四大方面。

一是优化税制结构，适当提高直接税比重。针对畅通内循环的重点和难点，研究如何在发挥税制维护国内市场统一、强化宏观调控职能的同时，提升其在维护社会公平、促进收入再分配方面的作用。通过相对减少生产流环节税收，增加纳税人取得收入和财富积累环节税收，提高直接税在税收收

入中所占比重；健全以所得税和财产税为主体的直接税体系，增强直接税调节收入分配功能，达到扩大内需、特别是扩大居民消费的目标。继续完善综合与分类相结合的个人所得税制，适时推进个人所得税法修订，以包容性的税制设计，使低收入者也能享受扣除优惠，提高其工作参与率；并积极稳妥推进适合中国国情的房地产税立法和相关改革。特别需要注意的是，间接税改革不应局限于降低其在总收入中的占比，而应结合数字经济的未来发展重新评估现行各税种的优劣，重建适应技术变化和时代发展趋势的间接受税体系。

二是建立和完善地方税体系。按照支出责任与财力对等的原则，合理划分中央和地方税收收入；并结合新型城镇化、城乡一体化发展战略的实施，研究与地方公共服务覆盖城市非户籍人口激励相容的地方税体系。后移消费税征收环节并稳定下划地方，让地方分享更大收入份额。因地制宜，在中央统一立法和税收开征权的基础上，赋予地方在财产税税制要素及其实施上更大的自主权。与此同时，统筹考虑非税收入改革，推进政府收入体系规范化和法治化。

三是深化税收征管制度改革，推进税收征管现代化。在数字经济、人工智能迅速发展、第四次工业化浪潮等社会变迁的深刻影响下，研究建立适应新时代要求的公平、高效、自愿、合作的税收征管与遵从制度，是推进税收管理现代化的必然要求。数字经济条件下，社会治理和生产经营形式更加多元，传统纳税主体（企业）的身份趋向模糊，未来应逐步建立面向自然人的征管机制。面向自然人课税使国家权力直接面对公民个人，要求治税理念的根本性革新，从传统基于强制的统治型征纳关系，过渡到现代基于合作的治理型征纳关系。“十四五”时期应以推进《税收征收管理法》修订为契机，补充和完善其中针对自然人征税的相关条款，重视纳税人权利保护，突出法治化原则和程序正义要求。

四是积极探索新兴财源和参与国际税源分配规则制订。未来较长时期内，传统财源收缩与政府责任扩张之间的冲突仍将是困扰主权国家政府的世界性课题。此种情形下，各国政府要么缩减公共支出以应付税收收入的缩减，

要么谋划新的取财之道，寻求新的税源。发达国家、特别是福利支出压力更大的欧洲诸国过去对环保税、目前对数字经济税的浓厚兴趣，正体现了这一方向。

中国政府应站在参与界定全球新兴税基征税权的战略高度，站在参与传统税基征税权重新分配和相关规则制订、维护国家利益的战略高度，整体谋划环境保护税、资源税、数字经济相关税收的制度设计，积极参与国际税收治理，尤其是在数字税收国际规则和标准制定上发出符合中国长远利益的声音，继续以“一带一路”税收征管国际合作机制为抓手，共建全球税收治理体系、提升税收治理能力。

总之，全球化进程深化的长期趋势、数字技术的迅猛发展以及本国各类优先议题，既对主权国家政府提出更大的支出需求，又限制了传统税制的承压能力，使现代税收国家必须面对财政可持续性问题，对各国的国家治理模式提出根本性的挑战。除了致力于探索更有潜力、更稳定的新税源和就税收分配的新规则达成一致，控制财政风险最直接的办法当然还是缩减政府支出和优化支出结构。这要求全面深化改革，以推进国家治理体系和治理能力现代化为目标，建立促进税源增长而又支出有度的现代财税制度，以最小成本实现公民最大福利。

“十四五”时期财政改革的主要任务

中国社会科学院财经战略研究院 何代欣

财政是国家治理的基础和重要支柱，利长远、定基调的作用凸显。党的十九届五中全会提出，全面深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制；坚持和完善社会主义基本经济制度，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，推动有效市场和有为政府更好结合。这使得“十四五”时

期的财政改革要紧扣建立现代财税金融体制的新要求——实现加快现代财政制度建设的既定目标，完成激发各类市场主体活力，完善宏观经济治理等重要任务。

归纳起来，“十四五”时期财政改革有两个基本任务：一方面，财政要做好自身工作，加强财政资源统筹，加强中期财政规划管理，增强国家重大战略任务财力保障，确保财政安全；另一方面，财政要助力健全目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系，围绕保持宏观政策连续性、稳定性和可持续性的总要求，维持好财政空间、防范债务风险。

一、把握财政自身工作的主线索

面对复杂的国际国内形势，《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》指出，要通过进一步深化预算管理制度改革、推动建立现代财税体制的重要举措，解决目前财政预算管理中存在的条块分割、支出固化、绩效不高等问题，促进财政预算的规范统一，即从预算管理切入，优化财务管理、提升工作绩效。本文认为有如下几方面值得关注。

第一，加强财政收支统筹关系财政保障能力。2019年，我国国内生产总值为990865亿元，比2018年增长6.1%；全国一般公共预算收入为190382亿元，同比增长3.8%。全国一般公共预算收入占国内生产总值比重为19.2%。2020年1-10月，全国一般公共预算收入为158533亿元，同比下降5.5%。考虑到2020年前三季度国内生产总值为722786亿元，按可比价格计算，同比增长0.7%。2020年我国经济有望实现正增长，全国一般公共预算收入占国内生产总值比重则可能降至19%以下。财政收入或将出现过去二十年从未有过的减收局面。再看支出，2020年1-10月，全国一般公共预算累计支出为189439亿元，同比下降0.6%。虽然相较于2019年全年，全国一般公共预算支出为238874亿元，同比增长8.1%的情况有所变化，但支出强度并未显著降低，财政支出压力正在增大。

为此，加强财政资源统筹的首要工作便是将政府全部收入与支出纳入预

算管理，执行统一的预算管理制度。这是 2015 年颁布实施的《中华人民共和国预算法》（修正案）的重要内容之一。从收入角度讲，新时代公共资源管理应有新思路，比如，依托行政权力、国有资源获得的收入以及特许经营权拍卖收入等将全面纳入预算管理，以增强财政资源配置的完整性。再如，公共部门和单位的收入统筹也应纳入议程。此外，未来没有纳入预算的收入，被要求不得安排支出，现有自由资金和各类资产也将成为保障公共支出的财力来源。从支出角度说，减税降费背景下更加强调量入为出原则，要求有效控制预算支出规模。在预算编制和预算平衡中，各部门应不断学习运用零基预算方法，逐步完善跨年度预算平衡机制，优化财政支出结构、增强预算编制的指导性和约束性。支出管理中，要全面消除以收定支、专款专用的“顽疾”，规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项的规定，真正实现所有预算资金纳入财政部门统一分配。

第二，加强四本预算统筹有助于提升财政综合效能。优化一般公共预算收支是增强财政保障能力的前提，而综合效能提升则有赖于一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的有效衔接。事实上，政策集成不高、资金协同有待加强是当前四本预算实施收支统筹管理面临的主要挑战。比如，2019 年，全国政府性基金预算收入达 84515.75 亿元，国有资本经营预算收入为 3960.42 亿元，如何加大上述“两本”预算调入一般公共预算的力度？再如，社会保险基金预算改革成本如何通过一般公共预算弥补？这些都是今后有待深入研究的问题。

为此，我们应厘清四本预算统筹的基本逻辑，为提升财政综合效能做好准备。其一，要深刻理解四本预算有效衔接的真正意涵，以推动收支实行“一个盘子”管理，作为强化政策集成和资金协调的主要办法；其二，打通“两本”预算调入一般公共预算的运行通道，有效识别政府统筹使用的政府性基金收入，合理确定国有资本收益上缴财政的比例；其三，充分估计社会保险基金预算改革的困难，科学估算改革所需成本。方式上，可按照精算平衡原则，根据一般公共预算财力状况，适当安排资金补充社会保险基金预算。

第三，加强存量资金和国有资产统筹能够更好发挥政府资产作用。依据《中国政府资产负债表（2019）》的测算，2018年末，财政性存款和机关团体存款合计金额326319.48亿元，若在此基础上加上全国社保基金权益总额20573.56亿元，政府金融资产一项就达到了346893.04亿元，较2017年增长6.32%。这是流动性最好的政府资产部分，如果算上国有经济中国企业净资产及国有金融机构净资产，还有土地资产、油气资产等，则总计约300万亿元。上述资金包含财政结转结余资金等各类存量资金，还统计了行政事业单位和国有企业存量资产、国有资源等。尽管这些财力的流动性具有差异，也不太可能全部变现使用，但相对于一般公共预算收支规模的传统视角，可支配财力的范围增大不少。

为了更好发挥政府资产作用，我们还应推进以下工作。其一，继续贯彻实施对结余资金和连续两年未用完的结转资金一律收回统筹使用的规定。鼓励有条件的地区和部门建立结转结余资金监测系统，减少闲置浪费。未来要进一步建立健全财政存量资金与预算安排统筹资金相结合的机制，对那些结余资金较多的地区和部门适当压缩年度预算安排。其二，全面摸清国有资产基本情况，做好分类统一管理。这一方面能促进国有资产共享共用和全面统筹，推动资产流动和调剂使用；另一方面可以掌握资产规模和流动性强弱，为扩大可支配财力范围做准备。

第四，加强财政信息统筹有助于及时化解财政风险。防范和化解系统性风险尤其金融风险，是过去一段时间的重要工作，也取得了一定成绩。“十四五”时期，防范金融风险与财政风险很可能成为新的工作重点。这是由于财政与金融联系日趋紧密，要共同应对的问题更加复杂所致。实际上，财政安全不仅成为增强国家重大战略任务财力保障的前提，也是确保经济安全的重要构成。具体来看，财政信息统筹既有利于更加高效、准确地监督财政收支情况，又有效避免预算管理迟滞，进一步优化财务管理。

为了实现财政信息统筹，各方需要准确认清当前基本情况，有序推进相关工作。其一，明确财政信息统筹的积极意义。这是提升财政效率、确保财政安全的基础。其二，采取各部门各领域信息集成和分享的有效方式，建立纵向

到底、横向到边、互联互通的财政管理信息系统。其三，做好协调部署，实现内外协同。财政信息统筹关系到财政系统的内部信息整合与外部信息利用。上述工作涉及的部门较多，还应注意工作方式和完成进度。其四，以信息化提升我国财政预算管理的科学化、规范化水平。这是通过加强财政信息统筹，建立制度性的防风险机制，逐步实现财政管理现代化的必经之路。

二、找准财政健全宏观治理体系的发力点

如果说加强财政资源统筹是财政做好自身工作、把握关键环节的主线索，那么健全目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系，保持宏观政策连续性、稳定性和可持续性，则需要找准财政活动的发力点。

当然，我们也要意识到，健全宏观治理体系尤其是完善宏观政策体系的难度不小。这是因为，新时代我国经济转向高质量发展阶段，要推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，需要把宏观调控提升到更加注重经济发展质量、跨周期政策设计和政府市场良性互动的宏观经济治理上来。这就要求包含于宏观政策体系中的财政政策，充分发挥推进结构调整的优势，积极主动作为。财政部门也提出自觉把财政资源配置、财政政策落实、财税体制改革放置于构建新发展格局中考量和谋划。为此，我们认为财政如何发力需注意以下关键环节。

第一，财政应在多目标动态宏观治理体系中找准位置。中国经济的现代化转型举世瞩目。1978年以来，中国实现了年均9%以上的GDP增长。宏观调控尤其是财政政策工具，在平抑经济波动、化解发展困境时起到了至关重要的作用。新时代，我国宏观调控开始向构建宏观治理体系转变。国家发展战略提出要充分体现高质量发展要求，促进经济总量平衡，推动重大经济结构协调和生产力布局优化，兼顾内外经济均衡，实现长期动态平衡。这使得财政政策要能够不断在“总量调节”和“结构调整”中灵活切换，既保证一定经济增速下的经济社会平稳发展，又能推动经济结构调整和实施创新驱动转型。应当讲，多目标任务要求对财政政策的挑战前所未有、需有所准备。

财政政策定位于多目标动态宏观治理体系中核心层级的政策工具。首先，财政政策应将注重经济发展质量作为政策目标之一。推动财政资金向创新驱动发展倾斜，解决那些市场失灵导致的“卡脖子”问题。其次，财政政策应不断摸索跨周期政策设计。在区分经济结构性问题和周期性问题的基础上，有效制定不同取向的财政政策。最终，实现财政政策具备驾驭经济周期、跨越经济周期的功能，以保障经济社会平稳运行。此外，财政政策应成为政府市场良性互动的桥梁。有为政府和有效市场目标下财政活动要找准市场缺位、防范政府越位。在当前坚定实施扩大内需战略背景下，财政政策要强化支持和引导，促进国内市场实现良性循环，不断释放经济增长的内需潜力。

第二，财政要助力完善宏观经济治理政策体系。经过较长时间的探索，我国构建了以财政政策和货币政策作为主要手段的宏观经济治理政策，并以此为基础，拓展了就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策体系。当前，宏观经济治理政策体系仍有优化空间，主要体现在：政策分工还需更加明确，这是减少政策冲突的前提；政策协同还能更加高效，这将有助于发挥政策合力；政策冲突尚需谨慎处置，这有利于减少政策摩擦、降低运行成本。

财政应立足自身，开放包容地推动宏观治理体系完善。其一，有效区分财政政策、货币政策等在宏观经济治理政策体系中的职能分工。最基本的准则是依据政策特点和功能属性，明确核心任务及交叉工作。其二，要处理好财政政策与货币政策的关系，最终实现政策有机协调。主要办法是通过建立财政部门与中央银行之间的经常性沟通协调机制，即在宏观调控的“总量调节”和“结构调整”上发挥自身优势、实现分工合作。其三，妥善处理“财政赤字货币化”等政策分歧。各部门要以长远眼光管控政策分歧，不盲目混淆政策边界、主动承担政策职责。

第三，财政应推动宏观治理迈向高水平。新冠肺炎疫情暴发以来，全球经济的不确定性显著增加，中国经济稳定发展的内外部环境正在发生变化。宏观治理需要以更高水平应对复杂局面。目前来看，全球经济深度触底的趋势还

在延续，中国经济要做好承受周期性波动和结构性冲击的双重准备。财政可在很多具体且关键工作中有所作为。

财政应在逆周期调节中发挥更加突出的作用。其一，财政政策保持适度扩张规模以稳定经济基本面。在风险可控情况下，财政赤字规模不宜短时间内大幅缩减。这是确保财政逆周期作用有效发挥的前提。其二，善于一并化解经济发展中的周期性问题 and 结构性难题。财政支持创新发展战略便是关键领域。财政政策可以在供给侧加强支持力度，在解决创新过程中负担更多成本和承担更多风险；还可以在需求侧牵引创新活动，加强政府采购和实施奖励计划。其三，探索建立财政政策稳定宏观预期的办法。借鉴货币政策预期管理的主要做法，强化财政政策的连续性、稳定性和有效性。

第四，财政要有助于完善宏观经济政策制定和执行机制。科学制定财政政策往往依靠翔实可靠的财政经济信息、有效易行的辅助决策工具及公开规范的政策制定程序。这是完善宏观经济政策制定的新要求。同时，政策执行的体制机制建设也是当前各方关注热点。上述两个环节的难点在于：财政政策制定需要具备宏观视野，而执行落实又要有微观经验；“自上而下”的政策传导与“自下而上”的政策反馈，不仅考验决策的科学性和可行性，而且检验基层部门的组织力和执行力。

财政要在开放宏观视野下做好政策制定工作，并在体制上为政策执行做充分准备。其一，准确认识中国经济在当今全球经济中的地位，重视财政政策制定中的国际因素和溢出效应。财政政策导向、力度既要立足国情需要，又要审视世界动向。我们可以在各国普遍面临经济波动时主动作为，重视国际间的财政政策协调和国际公共物品供给。其二，将深化财政体制改革与财政政策执行机制建立有效衔接。推动财政体制改革、行政体制改革和其他综合改革同步进行，构建更加高效、快捷的财政资金运行及管理模式，真正实现财政政策的有效传导。

此外，财政要尽快适应并掌握宏观治理中的新手段。目前数据资源要素已成为经济发展中的重要组成。宏观治理能力的提升离不开数据资源要素，财政活动更需要各类经济数据支撑。当前，国家宏观经济监测预警平台和国

家数据共享交换平台正在加紧建设。财政风险预警和财政空间分析也有赖于对上述信息的进一步整合与分析。

为尽快适应并掌握宏观治理中的新手段，本文有三个建议。其一，打通各级财政系统内部的条块信息共享渠道。重点实现财政收入、政府债务、社会保障和政府资产等信息的实时互通，以此作为及时研判整体财政形势和财政空间变化的依据。其二，有效利用国家宏观经济治理数据库，评估财政政策效果。这是不断优化财政政策、提升财政治理水平的重要一环。其三，依靠新的数据资源、运用科学方法构建财政风险尤其是债务风险预警系统。通过整合大数据资源获悉更多风险相关信息，利用机器学习不断提高模型精度和算法准确率，进一步提升财政部门防风险能力和预测决策水平。

“十四五”时期国家审计的重点任务

中国社会科学院财经战略研究院 汪德华

“十四五”时期是我国顺利实现第一个百年奋斗目标，乘势而上向第二个百年目标进军的第一个五年。《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》（以下简称《建议》），部署了“十四五”时期国家发展的若干重大战略任务。作为党和国家监督体系的重要组成部分，着眼于国家发展战略全局，推动《建议》所提出的若干战略任务顺利实施，揭示实现发展目标存在的风险点，就成为“十四五”时期国家审计的首要任务。

《建议》虽然没有直接提及国家审计，但在一些发展目标和原则的描述中，实际上对于如何发挥好国家审计的重要功能提出了更高的要求。例如，《建议》提出，“坚持系统观念”是“十四五”时期经济社会发展必须遵循的五

大原则之一。而国家审计在党和国家监督体系中的特点恰恰是信息综合能力强，在《宪法》《审计法》等法律法规的有效支撑下，能够突破政府部门客观上存在的信息孤岛。因此，“十四五”时期国家审计机关应当充分发挥信息集成能力强的优势，坚持系统观念，分析研判国家发展大局中存在的问题或重大风险挑战，更加注重完成战略性、全面性、统筹性的审计监督任务，为党中央、国务院决策提供充分的审计监督意见。再如，《建议》关于“十四五”时期经济社会发展主要目标的表述中，要求“国家治理效能得到新提升”。做好常态化的“经济体检”，对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要作用。因而在“十四五”时期，国家审计机关应当不断拓展审计监督广度和深度，切实发挥好“经济体检”功能，精准“查病”，有效“治已病”“防未病”，为提升国家治理效能做出新贡献。

《建议》为“十四五”时期的国家审计工作指明了方向和重点。近年来，国家审计机关着力推进“两统筹”的工作组织模式创新，已形成以财政审计、重大政策贯彻落实跟踪审计为主要平台，以审计全覆盖为主要目标。作为常态化的“经济体检”，国家审计对国家发展大局的监督是全方位的。但审计全覆盖必须是突出重点的全覆盖。结合“十四五”时期的国家发展重点任务，笔者认为特别要关注以下几个方面。

一是如何以审计监督推动新发展格局的形成。构建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，是“十四五”时期具有纲举目张性质的战略方向选择。但新发展格局的形成涉及面很广，供给侧和需求侧需要同时发力，既需要发挥市场的决定性作用，又需要更好发挥政府作用，因而需要久久为功不断推动。审计监督需要以积极财政政策和财政资金的有效性、重大政策贯彻落实情况等为切入点，注重由表及里分析发现问题背后的深层次原因，发挥信息集成优势诊断出制约新发展格局形成背后的体制性、机制性因素，独立客观地提出审计建议。

二是如何以审计监督为建设科技强国加力增效。《建议》明确提出，科技自立自强是国家发展的战略支撑，加快科技强国建设是“十四五”时期乃至长期内首要的国家战略任务。科技发展，特别是基础研究，离不开财政资

金的支持。需要注意的是，科学研究活动具有难以提前计划、注重灵感突破等特点，与财政资金管理的规范性要求天然存在一定的冲突。近些年来社会上存在一定的误解，认为国家审计机关对科研资金的使用吹毛求疵，提出了很多不合理的要求。但事实上，绝大多数科研项目的审计是由内审机构或聘请的社会审计组织开展的，其审计判断标准并不一定很好地遵循了国家审计机关的要求。需要明确的是，科技强国的建设离不开审计监督的支撑。当然，国家审计机关应当更加注重研究科技创新的特殊性，使审计监督在服务国家战略需要方面发挥更大作用。“十四五”时期，可以考虑以科技创新领域为试点，加强国家审计机关对内审机构和社会审计组织的指导，尊重科技创新的特点，使各类审计监督活动都能以科研创新实际效果为根本判别标准。深入推进科技体制改革、完善科技评价机制、强化国家战略科技力量等，是《建议》提出的“十四五”时期落实创新驱动发展战略的若干重点任务，也是建设科技强国的关键。这些任务的落实，更需要国家审计机关密切跟踪，通过审计监督不断推动。

三是如何以审计监督为安全发展保驾护航。统筹安全和发展，在《建议》中专设一章加以强调，可以说是实现高质量发展的内在要求。国家审计的基本功能就是通过审计监督揭示国家发展和国家治理体系中存在的风险点，因而可以说是实现“统筹安全和发展”目标的重要依靠力量。在“十四五”时期，如《建议》所要求的，除传统安全之外，国家审计机关应当集中力量研究如何通过审计监督揭示非传统安全所存在的风险点，加强经济安全风险预警。例如，审计机关可以用专项审计调查的方式，分析产业链中的短板以及产业体系的抗冲击能力，揭示问题背后的体制机制性因素；粮食安全，能源和战略性矿产资源安全等，更需要国家审计机关密切关注，通过常态化经济体检查漏补缺。国家审计机关一直重视金融安全和财政可持续，在“十四五”时期应当结合财政和金融领域的新变化、新特点，针对性地调整审计策略，更为精准地揭示风险点。在这些方面，美国联邦审计署（即“政府责任署”）有很多经验可供借鉴，其高度重视国家安全问题，出具的大量审计报告都聚焦于国家经济、公共卫生、产业安全等领域。

“十四五”时期中国外贸发展的新变化、 新挑战与新举措

中国社会科学院财经战略研究院 赵 瑾

“十四五”是中国经济步入新时代后第一个五年规划，也是2020年全面建成小康社会后、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。研究“十四五”时期外贸发展的新变化、新挑战，对于探索实现贸易强国的新路径和战略目标具有重要意义。

一、国际市场萎缩、六稳六保新挑战与双循环发展

2008年金融危机以来，世界经济尚未从危机中完全复苏增长，2019年新冠肺炎（COVID-19）全球大流行，全球经济又进入了战后大萧条以来最严重的衰退。国际组织最新预测显示，世界经济已进入深度衰退，2020年世界产出下降4.9%，发达经济体下降8%，新兴市场和发展中经济体下降3%；世界贸易组织预测，2020年世界贸易下降9.2%；联合国贸易和发展会议预测，2020年外商直接投资流入量下降49%，发达国家降幅（75%）超过发展中国家（16%）。2020年12月，国际劳工组织发布报告指出，2020年上半年，由于新冠肺炎疫情，三分之二国家的平均工资水平或增长率面临下行压力。

目前发达国家仍是全球商品市场和服务市场的主体，2019年在全球货物贸易和服务贸易进出口中占比分别为53.9%、64.5%，COVID-19大流行对全球供给与需求的双重冲击，特别是在世界经济增长、国际贸易、国际投资中，对发达国家的冲击超过新兴市场和发展中经济体，意味着国际市场将大幅萎缩。党的十八大以来，我国以五个优化为抓手，贸易结构转型升级加快，国

外市场布局明显优化，2019 年对新兴市场出口占比大幅提升，达到 49.2%，对“一带一路”国家进出口占比提升至 29.4%，但发达国家仍是我国重要的出口市场，欧盟、美国、日本、澳大利亚在我国货物贸易出口中的占比达 37.8%。“十四五”期间，在全球市场萎缩、贸易保护主义抬头、世界经济未来不稳定不确定性增强的背景下，稳外贸、稳外资等“六稳”和保市场主体、保产业链供应链稳定等“六保”任务将面临新的挑战。

为应对外部环境变化的风险与挑战，“十四五”规划建议指出，我国应将发展的立足点放在国内，加快构建以国内循环为主、国内国际双循环相互促进的新发展格局。依托强大的国内市场，贯通生产、分配、流通、消费各环节，破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，以供给侧结构性改革为主线，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平的动态平衡。

二、数字技术加快发展、数字贸易发展新挑战与数字化转型

以 5G、人工智能、大数据、云计算、区块链等为代表的数字技术引发国际贸易规模、内容、结构、速度发生重大变化，未来国际贸易交易主体将由最终产品贸易、中间产品贸易发展到数字产品贸易。

我国是全球贸易大国。2019 年货物贸易进出口总值为 31.54 万亿人民币，服务贸易进出口总值为 5.41 万亿人民币，在全球占比分别为 12% 和 6.6%，是全球第一大货物贸易国、第二大服务贸易国。在数字经济时代，中国能否把握全球数字贸易发展大势，成为全球数字贸易大国，关键是推动数字化转型，实现数字产业化与产业数字化。

实现数字化转型，应积极发挥政府的作用。一是制定旨在提升技术、推动生产和服务数字化发展的数字发展战略与规划，发挥规划对企业投资的引导作用，推动企业打造新型数字化供应链体系。二是加强数字基础设施投资、数字政府建设，提升国家经济和社会治理的数字化智能化水平。三是制定数字政策和法规、完善知识产权保护制度、建立数字化风险防范机制，确保在开放中保护国家、企业、个人的信息安全。

三、国际经贸规则重构、高水平开放型经济新体制挑战与改革开放双轮驱动

当代全球贸易规则处于重大调整中。WTO 改革、数字贸易规则谈判、国际货物贸易规则细化、国际服务贸易规则完善、国际贸易经贸规则重塑将形成全球贸易新版图。

目前国际新一轮高标准开放已经由“边境开放”向“边境内开放”转移，即由关税和非关税壁垒的边境措施开放，向边境内的体制、规制和政策转移，如负面清单管理制度、知识产权保护制度、竞争中性政策等。在美欧日经济体通过全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）、日欧经济合作协议（日欧 EPA）、美墨加协议（USMCA）等区域和跨区域谈判重塑国际贸易投资规则，获得国际竞争新优势的制度竞争中，如何形成我国高水平开放型经济新体制迫在眉睫。

顺应国际经贸规则新变化，我国应实行改革开放双轮驱动。一是全面深化改革，加快推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革，形成高效规范、公平竞争的统一市场，构建高水平社会主义市场经济体制。二是实行高水平对外开放，致力于规则等制度型开放，健全国内经贸法律法规体系，完善外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度。三是建立现代化经济体系，发挥市场在资源配置中的决定性作用，政府在市场化、法治化、国际化营商环境建设中的主导作用。

四、全球环境风险突出、贸易可持续发展挑战与全面贯彻绿色发展新理念

2020 年，世界经济论坛发布的《全球风险报告》对未来十年全球主要风险的预测展望显示，与十年前经济风险是首要风险不同，环境风险将是未来人类面临的重大风险。环境风险突出表现在极端天气、应对气候变化失败、自然灾害、生物多样性丧失、人为环境灾害。

从贸易与环境来看，近年来，我国虽然已经大幅度降低碳排放强度，但自 2006 年以来，一直是全球第一大碳排放国，占全球年排放总量的 28%。我

国是全球制造业大国，欧美酝酿已久的碳关税动议一旦生效，将对具有高排放、高耗能特点的机电产品、纺织品及原料、贱金属及制品、塑料、橡胶等产品出口造成巨大冲击。

可持续发展和保护环境是多边贸易体系的核心目标。WTO 强调支持和维护多边贸易体系，采取行动保护环境和促进可持续发展，两者可以相辅相成。应对全球环境风险突出对贸易可持续发展的挑战，一要全面贯彻绿色发展的新发展理念，推动贸易政策和环境政策协调，共同促进可持续发展。二要实行绿色生产，发展绿色贸易，按照国际先进的环保标准进行生产和制造，获得节能、低碳等绿色产品认证，严格控制高污染、高耗能产品进出口。三要推动绿色投资，设立外资引进红线，严禁引进高能耗、高污染产业；减少高碳、污染性对外投资，实行绿色、低碳的基础设施建设与投资。

五、高水平对外开放、国家安全挑战与预警防范体系建设

“十四五”期间，中国将实施更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放，建设更高水平开放型经济新体制。更大范围的开放将推动共建“一带一路”高质量发展，构建面向全球的高标准自由贸易区网络。更宽领域的开放将有序扩大服务业对外开放，稳慎推进人民币国际化。更深层次的开放将推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，赋予上海等 21 个自由贸易试验区更大改革自主权，实行差别化探索，形成更多制度创新成果；促进商品、资金、人员、数据等要素跨境自由安全便捷流动，稳步推进建设中国特色自由贸易港；完善外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，健全促进和保障境外投资的法律、政策和服务体系等。

当今世界正经历百年未有之大变局。“十四五”时期是我国迈向现代化建设的关键时期，也是我国各类矛盾和风险易发期，各种可预见和难以预见的风险因素将明显增多。树立底线思维，统筹发展和安全，一要加强国际产业安全合作，形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的产业链供应链。二要在数字市场开放中保障国家数据安全，加强个人信息保护。三要在推动“一带一路”高质量发展中，构建海外利益保护和风险预警防范体系。

“十四五”时期流通领域新变化、新挑战

中国社会科学院财经战略研究院 依绍华

“十四五”时期是我国转入新发展阶段、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重要阶段。流通产业作为国民经济的先导性、基础性产业，在加快构建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中，将进一步发挥引导生产、促进消费，畅通国民经济大循环的战略性作用，成为支撑我国经济高质量发展的重要力量。这既为流通业大发展带来新契机和新机遇，但是也面临新变化和新挑战。立足当前，展望“十四五”时期，流通领域面临以下主要变化和挑战。

首先，流通产业地位更加重要。随着科技进步带来生产力水平提高，经济运行体系已由生产主导型转向消费主导型，流通产业与消费端直接对接，拥有获得消费需求信息、把握消费变化趋势的天然优势，能够更好地整合生产资源、优化资源配置效率，从而建立快速响应的需求导向产销对接体系。在这一过程中，流通产业由承接生产部门产品实现商品价值“惊险的一跃”，转变为引领产品生产实现商品价值；不但承担实现价值功能，更参与创造价值过程，并将市场微观主体紧密链接在一起，推动经济体系顺畅运行。流通产业先导性和基础性地位更加突出，成为国内大循环为主体的双循环体系中与生产同等重要的内容。

其次，流通产业功能更加突出。根据马克思的流通本质观，流通产业是“商品交换发达形式”的产业载体，主要针对商品流通及其相关服务领域。随着社会分工的深化和竞争加剧，服务在产品制造过程及商品流通过程中所占的比重日益提高，流通产业内容随之进行扩展，由商品流通拓展到商品及其附带的服务流通过程。在《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》中明确提出“健全现代流通体系”，其内容进一步拓展为商品流通、要素流通、产业流通等在内的大流通范畴，

强调流通产业在扩大内需、形成强大国内市场方面的基础性作用，强化其涉及面广、关联带动效应强的产业功能，使其成为加快培育完整内需体系的载体，充分发挥其在创新高质量供给引领和创造新需求方面的全面性、支撑性功能。

最后，流通产业发展质量提升更显紧迫。在技术进步推动下，以新业态为引领的流通业态创新推动流通现代化水平快速提升，但是与“十四五”时期建设现代流通体系的要求相比，流通产业发展质量和流通产业效率尚存在一定差距。面对复杂严峻的国内外形势，流通产业亟待产业结构、产业规模、发展速度、企业效益和产业安全等方面对标“双循环”新发展格局的目标要求，从长远角度、全局角度规划流通产业发展，将流通产业与国内大循环紧密结合，以更好发挥在国民经济中基础性作用为基点，推动流通产业更好地与生产体系对接，提高流通效率，统筹推进流通高质量发展，为“双循环”体系提供助力。

“十四五”时期，流通产业发展既面临重要的新机遇，也面临诸多的新挑战。这些新挑战将成为促进流通产业发展的激励因素，推动我国进入大流通时代。主要挑战如下。

第一，创新能力不足。创新是引领发展的第一动力，近年来流通创新推动产业发展由传统劳动密集型转变为现代服务业，但是自主创新能力和新技术推广应用普及程度不高，导致流通效率偏低，流通产业竞争力不足。“十四五”时期，继续坚持问题导向、目标导向，把创新贯穿流通业发展的始终，以技术创新为引领，以观念创新为基础，充分利用新一轮科技革命和产业变革的重大机遇，借助数字化、网络化、智能化发展趋势，进一步深化互联网、物联网、云计算、大数据等在流通领域的应用，不断创新流通方式，大力发展流通新业态新模式，以“新”带“旧”，以高效的现代流通体系畅通国民经济大循环。

第二，现代化水平不高。互联网和信息技术等在流通领域广泛应用，推动流通产业现代化水平快速提升，但是整体来看流通产业现代化水平不高，

尤其是在信息服务平台建设和信息采集标准及数据开发技术应用等领域与发

达国家存在较大差距。“十四五”时期，围绕产业发展需求和发展目标，继续加大对信息基础设施建设政策支持力度，完善流通领域制度规范和标准，推动流通技术设施改造升级，促进流通新业态与制造、交通等行业深度融合，打造集产业运行监测、安全监管、数据共享等多功能平台，提高流通自动化、智能化水平，改善流通效率，充分发挥流通产业对国民经济的基础性功能。

第三，产业组织化程度不高。近年来，以电商平台企业为代表的一批流通企业快速成长，但我国流通产业整体集中度仍然较低，集约化水平不高，大部分流通企业服务方式较为单一，市场竞争力偏弱，尚未形成规模效应。在双循环体系中，亟需培育一批具有创新力和带动力的国际性流通企业，与生产企业深度融合并主导产业链、供应链，构建新型产销体系，提升流通产业带动能力。同时充分发挥流通产业链国际国内市场的纽带功能，整合两个市场资源，提高资源配置效率，更好地为经济高质量发展服务。

第四，抗风险能力有待提升。流通产业作为竞争性产业，同时兼具满足人民群众基本生活需求的公益性社会职能。在抗击新冠肺炎疫情过程中，流通产业在稳定和恢复生产生活秩序方面发挥重要作用。当前及未来一段时期，国际环境日趋复杂，不稳定性、不确定性明显增多，长期性、结构性、内外因素交织叠加。应进一步完善储备充足、反应迅速、抗冲击能力强的应急物流体系，在保障基本供应的基础上，提高抗风险能力和抗干扰能力，增强流通产业发展的安全性、稳定性，为保障经济平稳运行和人民群众日常生活需求提供重要支撑。

“十四五”时期，在构建新发展格局过程中，流通产业面临诸多新变化和新挑战。因此要深入贯彻新发展理念，在充分发挥市场机制作用的基础上，积极发挥政府引导作用，补短板、强弱项，解决难点、打通堵点、连接断点，着眼于畅通国民经济循环大局，推动流通产业高质量发展迈入新阶段。

“十四五”时期服务业发展的新变化和新趋势

中国社会科学院财经战略研究院 刘 奕

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出，加快发展现代服务业，推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合，推进服务业数字化。站在“两个一百年”的历史交汇点上，在统筹考虑“十四五”发展目标与2035年远景目标的基础上，需厘清“十四五”期间服务业发展面临的新变化和新趋势，并据此对未来五年服务业发展的主要任务和政策思路进行谋划。

一、准确把握“十四五”期间服务业发展的新趋势

随着经济发展的阶段性转换，我国经济社会发展正经历一系列不同于以往的深刻调整，对于服务业发展而言，面临很多新的发展机遇，产业融合、技术创新和数字经济发展、消费结构升级都是当前和未来五年中国服务业增长的主要动力。

首先，服务业与其他产业深度融合的趋势，使得生产性服务业发展面临诸多挑战。随着科学技术的发展，生产性服务业与制造业的工作内涵具有了越来越多的相似性。智能制造不断发展和企业对价值共创的日益重视，使得制造企业中越来越多的岗位并不直接参加生产活动，而是为制造过程提供服务，包括管理、商业和金融业务、销售相关服务、行政支持、法律及会计、计算机和数学相关服务、研发设计和工程技术等岗位。美国国际贸易委员会（USITC）数据显示，2012年，美国制造企业中从事生产性服务业的岗位大约占到1/3，在计算机及电器相关行业，这个比例更高；技术进步已经使得制造业和服务业之间的产业界限日益模糊。进入工业4.0阶段，制造业面向市场提供的更多是产品全生命周期价值最大化的整体解决方案，即实物产品与全面服务产品的“泛

制造业发展的各个环节，数字技术渗透到制造业价值创造的全过程，制造业和服务业深度融合将成为常态。加之我国制造企业大而全、小而全的现象较为严重，部分生产性服务在制造企业内部自我循环，未能剥离出来成为社会性的服务业，制造业和服务业你中有我、我中有你的情况就更为普遍。目前，全球制造业所处的经济和社会环境正在发生深刻变化，发展的不确定性明显上升，技术和知识发展对经济增长方式带来根本变革，有形产品或无形服务的价值创造将更多地取决于服务要素的投入力度。然而我们也应清醒地认识到，支撑我国制造强国建设的生产性服务业整体水平不高，标准、计量等国家质量基础设施从数量和质量上看，同产业高质量发展的要求还有较大差距，表现在检验检测和认证认可领域，检测设备依赖进口、检测结果缺乏公信力、检测数据无法互认、社会资源无法有效共享等问题较为突出。作为全球唯一的一个拥有完整工业体系的国家，本土工业软件市场规模仅占全球的 5.73%；我国工业软件基本依赖进口，研发设计类软件国产化率不到 10%，中低端生产管控类软件国产化率仅为 50%，高端生产管控类软件的国产化率只有不到 30%^①，威胁产业体系安全。

其次，服务业 4.0 时代的来临，为服务业的智能化发展拓展了想象空间。过去的几十年中，我们已经见证了服务业从手动服务的 1.0 时代发展到有效利用互联网支持服务的 2.0 时代，再到由移动和云技术支持更高连接性的自助服务 3.0 时代。未来，随着新兴技术特别是大数据、人工智能、物联网、认知计算、增强现实和人机协作的发展，服务企业将改变传统交付服务的方式，由新兴技术和产品服务化的融合向“无缝服务”演进，通过多种渠道和共享的开放式基础架构提供以主动、无摩擦、共情、端到端为特征的智能化服务，即服务业 4.0 时代。具体而言，在主动服务方面，以往服务企业在应用技术提高运营效率和提高客户满意度方面远落后于制造企业；以电信服务为例，根据波士顿咨询公司（BCG）的调查，电信是效率最低的服务行业之一，多达 50% 的基础成本被浪费掉了。为了提高满意度并减轻呼叫中心的压力，电信服务企业可以通过对传感器收集的数据进行挖掘和分析，实现对设备的远程监控和故障检

^① 华西证券：《工业软件，中国制造崛起的关键》，<http://news.10jqka.com.cn/20201216/c625418640.shtml>。

测，从而在最大程度减少服务成本和停机时间的基础上，实现从通过远程服务中心提供服务到无缝的全渠道体验的过渡。在无摩擦服务方面，适应消费者对于服务交互简单、直观、主动和个性化的需求，未来的服务将向着能够实时访问多个服务提供商，并跨多个渠道进行无缝交互的方向发展。在共情服务方面，人工智能在服务领域的广泛使用，意味着服务业将向更多共情和认知的方向发展。零售、金融和物流是大量利用人工智能的三个行业。在零售领域，人工智能已用于个性化推荐，执行店铺和人群分析以及管理定价；在物流领域，人工智能可用于管理库存，优化分销路线、任务分配、调度和运输；在金融领域，人工智能已经应用于身份认证和验证、银行交易和支付等领域。在一些服务领域，AI助手正在接受培训，以更好地检测和理解消费者的情绪，分析情绪和情感以便更好地与客户建立联系，并在客户服务方面做出更快的响应。在端到端服务方面，各种应用程序中使用的多云组件服务以及应用程序编程接口（API），以及基于云原生架构的技术生态系统使得服务企业可从一流的提供商处获得组件服务，或为外部各方提供新服务，从而形成一个能够按需提供服务的动态的供应商和外包合作伙伴网络。这意味着服务组织可以变得更加敏捷和灵活，可以访问更广泛的资源生态系统，并更快地交付新服务。在服务领域，通过从无线接入网（RAN）到核心网完全实现虚拟化，可以摆脱对专用硬件和传统基础设施的依赖，使网络和服务提供实现端到端自动化；而通过采用多接入边缘计算（MEC），把类似服务器的设备放在更靠近网络边缘的地方，则意味着更快的速度、几乎无延迟的应用和丰富的媒体内容。

最后，收入和人口结构变化引致的消费结构升级，对服务业的质量和品质提出了更高要求。《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》明确指出，应坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整的内需体系，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。畅通国内大循环、增加需求的内生动力，应紧紧围绕居民消费升级趋势展开。随着经济社会不断发展，中国中等收入群体日益壮大，消费结构正由商品消费向更多的服务消费过渡，对于服务体验及质量提出了越来越高的要求。加之老龄化进程的加快，低龄老年人更加重视生命和生活质量，对新型服务消费的接受能

力也较强。在这样的大背景下，人们的消费观念和消费方式出现了个性化、体验化、社交化和价值化等新的特征和趋势，发展型、享受型的服务消费支出有望快速增长，品质消费将成为未来服务消费的重要方向。而新技术在服务领域的广泛应用，也有望在增加服务的复杂性和IT密集度的同时，显著提升服务业的质量和服务效率。典型工业化国家和地区的发展经验表明，服务消费占整个消费支出的比重与人均GDP呈现显著的正相关关系；与典型工业化国家和地区相比，中国在相同发展阶段的服务消费支出比重相对偏低，未来还有很大潜力可以释放。

二、着眼发展趋势，厘清“十四五”服务业发展的重点任务

“十四五”时期是我国全面建设社会主义现代化强国新征程的重要开端，是我国第二个百年奋斗目标的重要时期、实施创新强国阶段的开局时期、加快形成双循环新发展格局的关键时期。根据“十四五”时期服务业发展的新环境和新趋势，服务业发展应以深入贯彻落实新发展理念为主题，以推动构建现代产业体系和经济体系优化升级为主线，加快实施服务业融合发展和创新驱动战略，不断推动服务业数字化、品质化转型，积极培育新的增长动力，进一步推进服务业的高质量发展。

首先，应抓住新一轮科技革命和产业变革所带来的服务业深度融合的重大变革机遇，以用户需求为导向，从促进科技渗透和两业融合入手，形成服务业与各行业深度融合、互促共进的新局面。一方面，依托科技服务推动服务业与农业、工业、社会、文化在更高水平与更高层次上有机融合，大力构建适应产业间融合协同的生态。以产业升级需求为导向，培育发展工业设计、研究开发、检验检测、认证认可、技术转移、科技咨询等专业科技服务和综合科技服务业，发展壮大高技术服务业，推动生产性服务业专业化、高端化发展，提升产业体系整体素质和竞争力。大力发展工业软件产业，引导工程经验代码化；依托协会、联盟搭建行业云平台和行业大数据应用平台，形成多方参与的可持续发展机制，实现资源共享、数据互认。推动工业互联网创新发展应用，引导企业针对生产全流程向智能化生产、网络化协同等模式转变。另一方面，应推动生产

性服务业与制造业跨界融合，引导制造业服务化、服务业制造化、服务外包、智能制造等模式驱动的全产业链创新，培育发展两业融合新业态新模式，实现制造业和服务业耦合共生、协同共进。鼓励有条件、有实力的制造企业与服务企业突破边界，搭建创业孵化平台和协同创新平台，并与中小企业建立协同创新的产业生态环境。以智能制造系统集成和行业综合集成解决方案为重点，推动行业综合解决方案向服务化、平台化与智能化方向转型。在一些产业基础较好、创新要素集聚的地区，重点打造一批制造业和服务业融合的平台和载体，提升集群内部两业融合协同水平。着眼于构建两业融合的生态体系，从生产要素、行业、区域、空间和制度等方面采取措施，形成制造企业、制造服务企业、新兴技术服务机构与各级政府协同发展、良性互动的产业生态系统。

其次，应把握新技术向新服务转化的大趋势，加快实施创新驱动发展战略，以数据为关键生产要素，推动数字技术与服务业深度融合，培育新模式、新业态，着力推动服务理念、商业模式和服务技术创新，培育服务创新主体，促进服务业结构优化和效率提升。一方面，应以市场需求为依托，以新一代信息技术在服务领域的创新应用为基础，推动服务与技术的深度融合和迭代创新。大力发展供应链管理、企业流程再造和精益服务，加快由单一服务环节向提供全过程服务转变，由提供一般服务向多层次、综合性服务转变。打破垂直分布的产业链及价值链，推动交叉领域多点突破、融合互动和跨界发展。另一方面，应培育服务创新主体，推动商业模式创新。鼓励服务提供商采用生态系统方法，为客户提供全渠道、端到端和无缝的服务体验。支持服务企业利用大数据分析和人工智能技术开展用户消费行为分析，提升精准营销、精细服务水平；引导企业从被动服务转向主动服务。适应消费结构升级，鼓励服务企业开展沉浸式体验服务、无人服务、定制服务，推动形成多层次的服务市场；支持利用 AI 技术开发虚拟服务平台，全方位提升服务能力和用户体验。引导服务企业利用高新技术优化组织结构、再造业务流程，提升跨平台、跨场景综合服务能力。鼓励服务企业利用 XaaS 构建基于自身价值链的服务提供商生态系统。在整体解决方案、技术服务运营、内容提供和定制服务领域重点培育一批服务企业，带动服务业新领域的拓展和新业态的成长。

最后，应围绕营造有利于服务业品质化发展的市场环境、法治环境和文化环境，在持续扩大优质服务供给规模的基础上，完善国家质量基础设施，发挥标准引领作用，提高服务供给体系的质量和品质，增加品牌对服务业发展的贡献度，进一步夯实服务业高质量发展的基础。第一，围绕提升产业竞争力和民生福祉，合理规划服务业标准化体系布局，完善标准化法制、体制和机制。创新评价技术，加强认证认可体系建设。健全服务质量治理与促进体系，推广优质服务承诺标志与管理制度，建立企业服务标准自我声明公开和监督制度。健全涉及人身健康与财产安全的关键标准制修订、服务检验和质量监管。组织开展服务行业数字化相关标准制定，形成对行业数字化转型的路径指导。整合优化全国服务标准信息网络平台，加大标准实施、监督和服务力度，提高标准化效益，推进服务业规范化、标准化，提升服务质量水平。第二，应培育形成以质量取胜、优胜劣汰、激励相容的良性发展机制。健全消费者维权机制、畅通投诉举报渠道、降低维权成本。完善服务业质量协同处理机制，建设服务质量风险监测机制，鼓励第三方服务质量调查。重视构建信用信息共享机制，积极运用大数据技术为征信体系提供多方面的信息来源。加强服务质量诚信制度建设，推行从业机构信息公示和公开承诺制度，建设服务企业及从业人员诚信档案并推动信息共享，引导行业组织开展诚信自律等行业信用建设。第三，推动服务业品牌化建设。引入第三方评价机制，制定“中国服务”系列标准，推进企业自愿认证试点。在各行业培育现代服务业和新兴服务业品牌，围绕“中国服务”品牌建设，大力推进增品种、提品质、创品牌专项行动。强化质量责任意识，鼓励服务企业将服务质量作为立业之本；开展服务品牌培育试点、示范工作，鼓励服务企业建立品牌培育管理体系。

三、顺应发展要求，深化服务业体制机制改革

“十四五”期间，应从推进结构性改革和完善政策支持体系两方面入手，培育壮大服务业新动能，促进服务业发展扩量增质。

1. 持续放宽市场准入，进一步破除隐性壁垒

消除体制机制约束和障碍，促进服务业有序开放和公平竞争。探索通过

负面清单方式建立健全公开透明、平等规范的准入制度，由准入管理职能向促进职能、事后管理职能等转变；清理整顿各项涉及行业许可的规章和规范性文件，规范审批许可行为，避免出现准入后的“弹簧门”和“玻璃门”问题。加快垄断性行业改革，特别是在自然垄断行业的可竞争环节引入竞争机制。以打破垄断为重点推进服务业市场对内开放，生活性服务业领域对社会资本全面放开市场准入；非基本公共服务领域如文化、健康、教育、医疗、养老等对社会资本全面放开市场准入，基本公共服务领域以扩大竞争倒逼品质提升；生产性服务业领域如融资租赁、商务咨询、检验检测、信息技术、研发设计、电子商务、第三方物流、节能环保服务等全面放开市场准入，取消不合理的经营范围限制；进一步放宽融合性服务市场对内对外行业准入。彻底打破服务业的地方保护和市场分割，对本地和外地企业一视同仁；把国有民营平等对待的政策落到实处，清理地方政府对民营服务企业在资质、经验、人员等方面设置的隐形门槛和歧视性政策，建立全国统一开放、竞争有序的市场体系。

2. 创新监管方式，推动多利益相关方协同共治

按照“鼓励创新、包容审慎”的原则，发展与监管并重，加强分类指导，创新监管模式。树立依法依规、独立专业、程序透明、结果公开的现代监管理念，推动监管方式由按行业归属监管向功能性监管转变、由具体事项的细则式监管向事先设置安全阀及红线的触发式监管转变、由分散多头监管向综合协同监管转变、由行政主导监管向依法多元监管转变。推动部门间资源共享、信息互通，促进跨部门跨行业主管部门的联合协同共治，推进服务业跨界融合监管的信息互换、监管互认、执法互助。顺应服务业数字化发展趋势，着力转变监管理念，构建数字化治理体系模式，以信息和技术为政府的监管赋能。平衡规模效应和竞争效应之间的关系，合理制定相关产业政策，为产业高质量发展提供可竞争的市场环境。充分发挥信用体系的约束作用、行业组织的自律作用和消费者组织及社会舆论的监督作用，推动社会共治。

3. 总结推广改革试点经验，构建公平竞争的市场环境

加强对服务业综合改革试点普遍性和共性问题的协调，提出加快开展国

家服务业综合改革试点的政策意见，支持在试点区域推广国家在特殊区域开展改革试点的成功经验，复制在特殊区域的试点政策。支持试点地区率先承接当前在自贸区以及各专项改革试点区的改革创新举措，形成一批支持国家服务业综合改革试点的具体措施，先行先试突破服务业体制机制瓶颈，树立一批全国服务业发展改革的示范区域。由国家发展和改革委员会牵头，对现有服务业优惠政策进行梳理，为服务业发展营造公平规范的市场环境；完善试点城市的管理体制，最大限度下放权力，给予试点城市在国土、投融资、工商、财税等发展要素方面更大的管理权限，拓宽改革创新空间。进一步深化服务业统计改革创新，研究制定“一张表”的统计机制，从制度源头上解决服务业统计“错统”“漏统”等问题；加强对新兴服务业统计制度的研究和实施，完善信息服务、服务贸易、大健康、专业服务 etc 新兴服务业指标设置及统计体系，做到应统尽统、科学规范，真实反映、科学评价服务业新业态、新模式企业的经济社会贡献；支持利用多渠道多来源大数据对服务业总体规模、行业结构、区域分布、经济效益等进行实时追踪和综合研判，及时开展服务业及各重点行业形势分析和预测预警。落实大数据法律监管，积极出台保护数据隐私及信息安全的措施，明确数据安全的保护范围、主体、责任和措施，确保涉及国家利益、社会安全、商业秘密、个人隐私等信息受到合理保护。

4. 强化要素支撑，夯实服务业高质量发展的政策基础

一是提高技术支撑保障。加强前瞻性基础研究，增加源头技术供给，鼓励支持 5G、云计算、边缘计算、大数据、区块链、人工智能等技术在服务业落地应用，形成基于云的低成本数字化解决方案供给能力，降低企业转型壁垒。二是加大对服务业供给侧数字化财政支持力度，对企业上云、数字化设备/服务购买等进行补贴，提高数字化转型资金保障，精准解决中小企业资金短缺难题。三是推进政务数据整合与开放共享，大力推进公共信息资源开放试点建设。制定公开标准和技术规范，落实数据开放和维护责任，稳步推动公共数据资源开放共享。加快各相关领域数据资源的开发利用，引导企业合法合规开展数据资产流通。四是在公共治理中购买数字化服务，加快培育数字化人才。

通过政府购买服务、开放政府资源等为服务业数字化转型提供新的应用场景。

强化基层社区就业人员数字化赋能，开设线上线下结合课程，提高服务从业人员的数字化技能。

“十四五”时期中国城市发展面临的新变化与新挑战

中国社会科学院财经战略研究院 李 超

“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，是实现第一个百年奋斗目标之后、乘势而上向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。深入研究“十四五”时期我国城市发展面临的新变化与新挑战，对于探索新时代具有中国特色的新型城镇化道路和城市发展模式，具有全局而深远的战略意义。

一、突发公共卫生事件与韧性城市建设

城市与瘟疫之间的抗争几乎贯穿于绝大部分人类社会发展史。以本世纪以来两次具有代表性的突发公共卫生事件 SARS 和甲型 H1N1 流感为例，京沪津渝四大直辖市的确诊病例分别占到中国内地确诊病例的 47.5% 和 37.4%。2020 年以来，新冠肺炎疫情对全球经济和城市体系造成了巨大冲击，其后续演变和影响的程度、范围仍有很大不确定性。在新冠肺炎疫情的冲击之下，拥有丰富医疗教育资源、常住人口超过1100万的武汉市“封城”时间长达76天之久。从疫情暴发和全球蔓延形势来看，人口规模越大、建设密度越高的城市，疫情的传播速度和控制难度也明显高于其他中小城市，再次引发了国内外关于城市发展与安全、公民健康与福祉的反思与讨论。

为应对突发公共卫生事件带来的风险与挑战，《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》中，首次明确

将韧性城市纳入国家发展战略规划，将“提高城市治理水平，加强特大城市治理中的风险防控”作为重点内容。与此同时，北京、上海等城市先后将韧性城市理念纳入城市发展总体规划。综合来看，韧性城市是一项复杂的系统工程，包括城市抵御灾害的承受力、受到灾害后的恢复能力以及对灾害发生的适应能力，涉及城市经济、社会、生态、制度、基础设施、治理模式等诸多方面。随着城市高质量发展理念的深入推进，关于有序降低人口与建筑密度、应对突发公共卫生事件、统筹应急救灾物资储备、保持社交距离、做到平疫结合等韧性城市建设和发展理念，逐渐成为城市规划和政府决策需要关注的重点。

二、新型城镇化与城市更新

2019年末，我国常住人口城镇化率已达60.60%，户籍人口城镇化率仅为44.38%。两种口径的城镇化率差异主要来自于大量游离在城乡之间的“半城镇化”人口，他们户籍仍在农村却身在城市工作生活，长期处于城市的边缘、产业的边缘和体制的边缘，是当前新型城镇化所必须重点关注的群体。从目前新型城镇化推进的速度来看，城区常住人口300万以下的城市已经全面取消了落户限制，城区常住人口在300万~500万之间的大城市落户条件正全面放宽，而实际承载流动人口更多、落户意愿更强烈的500万以上人口的超大特大城市，才是我国当前户籍制度改革的难点和重点。因此，加快推进以人为核心的新型城镇化、实施更加全面的户籍制度改革，加快农业转移人口市民化，仍是“十四五”时期我国发展改革领域的一项重要攻坚任务。

我国当前城镇化进程的另一个突出问题就是外延式扩张大于内涵式增长。长期以来，地方政府推行的外延式、增量式、扩张式的城镇化模式，导致我国城市建成区面积的增长速度要远高于常住人口的增长速度。伴随着资源环境压力和地方政府财政压力的日趋上升，城市建成区面积的大规模扩张已接近尾声，传统的粗放型城镇化模式已难以为继，而城市更新、棚户区改造、城中村建设等内涵式发展模式，正逐步成为城市空间优化的重要抓手。“十四五”规划建议首次明确提出“实施城市更新行动”“加快推进城镇老旧小区改造和社区建设”，为优化城市开发建设模式、推进新型城镇化指明了前进方向。在新的发展阶段，

如何通过城市更新推动空间优化、产业升级、功能重塑和品质提升，满足人民群众对美好生活的向往，将是“十四五”时期城市高质量发展的重要内容。

三、城市群、都市圈与区域协调发展

改革开放以来，我国城镇化率不断提高、空间集聚不断加速，城市体系渐趋稳定，但在城市发展进程中也逐步出现了“两极化”倾向。一方面，资源要素日益向全国性和区域性中心城市集聚，中心城市规模迅速膨胀、城市拥挤和高房价等负面效应凸显。另一方面，部分中小城市和小城镇由于集聚效应不足，难以吸引产业和人口流入，城市之间的“马太效应”日趋扩大。以京津冀地区为例，北京、天津由于人口膨胀而面临交通拥堵、房价高企等“大城市病”，但在河北省的部分市县则长期面临发展困境，出现“环京津贫困带”，这也成为国家层面高度重视京津冀协同发展的重要现实背景。如何推动不同规模城市协调发展，有效解决“大城市病”以及部分中小城市集聚不足的困境，是我国城镇化推进和城市体系建设中面临的重要难题。

城市群是推进城镇化快速发展的主体形态，也是区域重点开发及区域协调发展的主要形式。城市群的发展不仅能够形成合理的区域发展格局，而且能够健全区域协调互动机制，并且从政策层面上超越了长期以来“优先发展大城市还是中小城市”的城镇化路线之争。“十四五”规划建议指出，要“优化行政区划设置，发挥中心城市和城市群带动作用，建设现代化都市圈”；“加快城市群和都市圈轨道交通网络化”；“推进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展”。如何健全区域协调发展体制机制，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间布局和支撑体系，将是“十四五”时期进一步完善我国城市和区域经济发展战略的重点任务。

四、房地产市场调控与长效机制建设

房地产是关系国计民生的重要部门，具有“牵一发而动全身”的特点。

在过去十多年来房地产市场的高速扩张时期，由于行业利润率高、资金回笼速

度快，房地产业在投资上很容易出现“潮涌现象”，即众多房地产开发投资像潮水一样，一波接着一波涌向房地产业。在“涨潮”之时，企业对其所做出的房地产投资选择都抱有很高的回报预期，城市政府出于政绩和土地出让金考虑给予相关政策支持，金融机构也在“羊群行为”的影响之下乐意对其融资，各类购房群体也会倾尽几代人的储蓄踊跃购房。伴随着我国房地产及相关部门的高速扩张，大量的非房地产企业将巨额资金投入房地产中，同时也引发了经济“脱实向虚”和国民经济房地化的突出问题。

在近年来房地产市场短期调控与长效机制建设并重的大背景下，投资投机型住房需求得到有效抑制，住房的自住属性和“稳地价、稳房价、稳预期”的政策基调不断得到强化。但由于我国目前城镇化和人口结构影响仍将持续，二孩政策的滞后影响开始显现，存量住房的房屋质量和舒适度有很大提升空间，重点城市的房地产市场供需矛盾还将持续存在。“十四五”规划建议也明确提出，要“推动金融、房地产同实体经济均衡发展”“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，租购并举、因城施策，促进房地产市场平稳健康发展”。因此，进一步落实和完善房地产市场调控的长效机制，有选择性地采用财税政策、货币金融政策、宏观审慎政策、行政政策、土地政策和住房保障政策来熨平房地产市场周期性波动，将是“十四五”时期房地产市场调控与长效机制建设的重要内容。

“十四五”时期旅游业发展的新变化和新挑战

中国社会科学院财经战略研究院 戴学锋

日前，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确指出，“‘十四五’时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启

全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。”进入小康社会后，经济社会进入了一个新的发展阶段，在这个新的发展阶段，旅游产业必将有一个较大的发展，旅游业也必将对我国国民经济，以及满足人民群众日益增长的物质文化需求发挥更为重要的作用。

2019年我国人均GDP首次超过1万美元，根据党的十九届五中全会的预测，2035年我国“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”。那么进入人均GDP万美元时代，旅游休闲度假将有什么样的变化呢？

根据我们对日本、韩国的分析，可以发现，日本在1964—1973年，人均GDP（按2018年可比价格）从9662.84美元上升到17780.99美元，十年间日本出境旅游人数增长了17.88倍，年均增长高达37.77%。韩国在1986—1996年，人均GDP（按照2018年可比价格）从6975美元上升到15056美元，出境旅游增长了10.21倍，年均增长高达26.17%。出境旅游数字最能反映一个经济体高端休闲度假旅游发展的阶段特征。日本和韩国与中国同是东亚国家，历史文化背景相似，消费传统理念也非常相似，比如都有“穷家富路”的说法；而且与中国一样，都是后发国家，在赶超先进国家的途径上也与我国非常类似，都是从世界工厂、低端服务逐步发展起来的。日韩在人均GDP（按照2018年可比价格）一万美元附近，人们生产生活方式发生了巨大变化，不再认为工作是唯一目的，旅游休闲度假逐步成为最高消费比例的消费；政府也开始通过发展大型体育赛事活动等主动迎合居民消费重点的变化；民营资本更开始大量投资旅游休闲度假产业，日本的迪士尼、韩国的造星公司大都是在此发展阶段开始进入旅游休闲行业的。此外，通过对美国、日本、韩国和中国台湾等经济体的比较，我们发现，越是后发的经济体，在按照2018年可比价格同样达到一万美元左右时，其休闲度假旅游的发展水平相对越高。这是因为后发经济体在同样GDP水平下，其基础设施，特别是交通和通讯技术等方面都大大超前于前发经济体。因此，我们可以预测，“十四五”及未来一段时间，将是我国高端旅游休闲度假爆发式增长的时期。

同时，最近这些年由于中国经济的增长，特别是基尼系数相对较高，造

成中国出境旅游超前发展，2018年、2019年中国出境人数分别为1.62亿人次和1.69亿人次，出境花费总额分别为2773亿美元和2546亿美元，人均花费超过1500美元，在世界排名第一。同期我国的入境旅游收入分别只有区区403亿美元和358亿美元。按照正常估计，2020年我国出境人数将达到1.75亿人次，花费总额将达到3000亿美元，大约相当于当年GDP的2%。2020年新冠肺炎疫情在全球蔓延，很多国家“带病复工”，这决定了疫情不可能在未来一两年结束，而中国是极少数基本上控制住疫情的国家，未来中国旅游很有可能出现“孤岛效应”，那些相当于GDP 2%的出境旅游需求，将有相当部分转为内需。最近我们的调研也发现，从2020年7月、8月份开始，很多高端旅游消费，如国家级旅游度假区等都是量价齐升，这说明出境旅游消费正在回流，而这种回流一旦形成“路径依赖”，未来将对我国国内旅游业产生重大影响，也必将对我国形成“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”产生重大影响。因此，我们可以预期，“十四五”，特别是“十四五”前期，将是我国高端旅游休闲度假发展的关键时期。

以人民为中心是党的十九大提出的价值导向，也是《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》明确的“十四五”时期经济社会发展必须遵循的原则。进入小康社会，国民的旅游休闲度假需求将爆发式增长，为此我们必须调整理念和政策，适应新的发展阶段。

第一，必须树立休闲度假旅游发展新理念。进入新的发展阶段，旅游需求不再仅仅是观光旅游，而是观光、度假、休闲、探险、体育等全面的需求，休闲度假消费也将有一个跨越式发展。大力发展休闲度假旅游，不仅对于满足人民日益增长的物质文化需求，而且对于我国形成以内循环为主的双循环格局具有重要的意义。在新的发展阶段，必须转变那种认为旅游休闲度假是不务正业的观念，树立休闲度假旅游是全面小康生活目标的具体化，休闲生活理念、生活态度、生活方式等是进一步丰富全面小康生活具体指标的观念。休闲度假时代的到来，对政府和整个行业带来了新的挑战。尤其是旅游政府部门还没有完全适应这个时代的到来。因此转变整个社会，特别是相关政府部门的休闲度

假旅游发展理念至关重要。

第二，健全国民旅游休闲度假服务体系。《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》明确提出“推动文化和旅游融合发展，建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区，发展红色旅游和乡村旅游。”随着旅游消费升级和城市功能的不断完善，城市旅游休闲业态和旅游客群正在快速崛起，并成为旅游休闲度假的主体，以及各地拉动内需、促进消费的重要引擎之一。以建设购物中心、步行街、文化街区等载体为突破口，建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区、度假区和旅游休闲度假综合服务区，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区，是健全国民旅游休闲服务体系的重要手段，对于未来休闲度假旅游产业的发展具有重要意义。

第三，发挥市场的决定性作用，更好地配置休闲度假相关资源。党的十八届三中全会明确提出“使市场在资源配置中发挥决定性作用”，2020年中共中央和国务院共同发布了《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，核心就是转变政府对资源配置的管理方式，让市场真正发挥作用。反思过去一段时间，中国休闲度假旅游产业的发展，一个重要的问题就是土地、资金、信息等重要的生产要素不能按照市场的需求配置，这也是为什么在我国人均GDP只有两三千美元时，出境旅游即开始爆发式增长的重要原因之一——由于资源不能按照市场的方式配置，造成国内休闲度假旅游产品供给严重不足，很多需求是被挤兑到国外的。我国旅游业内部制约几乎为零，外部制约（土地、资金、信息等）与其他行业一样多，因此旅游业的所有改革突破都将是对外部制约的突破，这对我国全面深化改革具有重要意义。为此，2014年国务院颁布了《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号），实际上是希望旅游能成为全面深化改革的先行阵地。旅游业也不负众望，在2015年底推出了以启动基层改革带动以旅游业为优势产业地区社会经济全面发展理念的全域旅游。“十四五”时期要继续以全域旅游示范区建设为手段，突破制约要素市场化配置的一切障碍，让旅游休闲度假投资能更加顺畅，为国民提供更多更好的旅游休闲度假产品。

第四，加强休闲度假旅游产业规划编制，适时出台新时代国民休闲规划。

2013年国务院颁布的《国民旅游休闲纲要（2013—2020年）》对于全社会转变观念，推动旅游休闲产业的发展起到了重要作用。比如国家级旅游度假区的建设，就是2015年国家旅游局在纲要指导下颁布了《国家级旅游度假区管理办法》，并于同年推出了第一批17家国家级旅游度假区，度假区的建设对我国高端旅游度假区建设起到了极为重要的示范引领作用。“十四五”前期，应针对我国全面进入小康社会，完成两个百年目标，新的阶段特征，尽快推出新时代的国民旅游休闲规划，转变发展理念，破解旅游休闲度假产业发展的各种障碍，引领旅游休闲度假产业的有序发展。

第五，重视新科技、新技术在休闲度假旅游发展中的运用。新时代的一个最大的特征就是信息化、虚拟化、电子化、网络化等新技术的飞速发展，同时，新技术正加快在休闲旅游服务中的渗透，特别是5G时代来临，智慧旅游建设再提速，大数据应用、线上直播、AI技术等旅游度假中变得越来越常见。疫情期间，浙江能最早开放旅游，就与其城市智能化建设不无关系。当前，以旅游业为优势产业的地区，通过全域旅游大数据中心建设，在旅游信息发布、线路组织、旺季人流预警与提前分流等方面做出了表率，疫情期间，“无接触服务”成为焦点，这给机器人技术在旅游行业的应用带来了新的发展契机。全面进入小康社会后，对新科技和新技术的应用将有更大的需求，未来随着5G网络在全国各地更大范围、更快速度的铺开，新技术将为休闲度假产业带来全新的变革。进一步打通新科技、新技术在休闲度假领域的应用渠道，对于休闲度假旅游产业的全面发展具有重要意义。

第六，进一步完善休闲度假旅游发展治理体系。“十四五”时期经济社会发展指导思想明确了要“推进国家治理体系和治理能力现代化”。“十三五”期间文旅部利用全域旅游示范区建设，从启动基层端发力，在推动国家治理体系和治理能力现代化方面起到了重要的示范引领作用。“十四五”期间更应从制度上明确，促进休闲度假旅游发展是党政领导和各部门应有的工作职责（比如有些地方将旅游发展的相关指标纳入党政领导和各部门的考核当中就是很好的做法），并从理论层面上系统研究休闲度假旅游治理能力和治理体系现代化

的具体含义和实现路径。休闲度假旅游治理体系和治理能力现代化意味着治理主体的多元化和治理手段的综合化。发挥政府机构、社会组织、行业协会、民营企业、社会大众、旅游者等的作用，综合运用法律、行政、经济、社会等各种手段，建立立体、高效的休闲度假旅游治理体系，构建休闲度假旅游业现代治理的组织体系、制度体系、运行体系、评价体系和保障体系，是国家治理效能提升在旅游行业的具体体现，这些也是休闲度假旅游发展战略实施的重要保障。

“十四五”时期应用经济学领域马克思主义研究的新变化和新挑战

中国社会科学院财经战略研究院 于树一

党的十九届五中全会对我国经济社会发展的两个关键词非常重视，一是“变化”，二是“挑战”。在世界百年未有之大变局中，我国经济发展阶段和社会主要矛盾均发生转变。在变化的环境中，“十四五”时期的中国需要接受新一轮科技革命和产业变革的挑战，需要补齐与高质量发展尚不适应的短板和弱项，“于变局中开新局”。这要求应用经济学研究更为准确地把握国民经济各部门、各领域经济活动和经济关系的规律，并予以科学的经济效益、社会效益、生态效益分析。为此，我们须在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，深入推进相关研究，进而为“准确识变、科学应变、主动求变”提供强有力的理论支撑。在这样的背景下，我们需要科学认识“十四五”时期应用经济学领域马克思主义研究面临的几个新变化和新挑战，并采取针对性措施积极应对。

一、发展格局的变化与应用经济学领域的马克思主义研究

2020年，新冠肺炎疫情在全世界蔓延，如何防控疫情并最大程度地降低

疫情对经济社会的影响，成为世界各国须共同面对并着力解决的问题。为了战胜危机并实现转“危”为“机”，以习近平同志为核心的党中央针对疫情严重破坏全球产业链、供应链，严重冲击经济全球化进程的现实情况，及时作出“加快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”的战略决策，并将其纳入“十四五”规划建议，为“十四五”时期我国经济社会发展确定新的方向，树立新的目标。这也为我国应用经济学领域的马克思主义研究赋予了新的使命与任务——为构建新发展格局提供理论支撑。

首先，构建新发展格局可寻求马克思社会再生产理论的支撑。根据该理论，致力于打通生产、分配、交换、消费各环节，实现国民经济按比例发展，以此保障社会再生产循环和国民经济循环畅通，夯实国内大循环的基础。

其次，构建新发展格局可寻求马克思空间生产理论的支撑。根据该理论，经济发展天然具有空间需求，当下的逆全球化潮流违背了经济发展的内在规律，而我国力求构建的“双循环”发展格局实际是寻求新的潜在的经济空间，符合经济发展规律。^①而在党的十九届四中全会将数据纳入生产要素的行列后，数字经济的飞速发展将令生产要素循环更加通畅，推动我国全要素生产率得到实质性提升，从而为“十四五”时期我国新发展格局下内外循环的畅通奠定基础。与此同时，数据要素还将有效拓展经济发展的空间、突破经济发展的效率约束，进而丰富马克思空间生产理论和社会再生产理论。

最后，构建新发展格局可寻求马克思经济危机理论的支撑。基于该理论，认识当前全球“有史以来最严重的衰退”，资本主义的固有矛盾又一次被激化，而由疫情引发的危机将推动世界经济格局进行新一轮调整。在疫情中我国较好地发挥了社会主义制度优势，率先控制住疫情，率先有序推动复工复产，率先实现经济止跌回升，积极向有需要的国家提供抗疫物资，确保全球抗疫物资供应链稳定。可见，我国较好地把握了危机后经济复苏的重要战略机遇，适时调整经济发展战略，及时推出新发展格局，成为疫后世界经济复苏的重要支撑，也为畅通国际循环打下牢固的基础。

^① 胡博成、朱忆天：《从〈资本论〉到新时代：马克思空间生产理论及双循环新发展格局构建研究》，《重庆大学学报（社会科学版）》，中国知网首发2020年11月19日。

二、经济社会特征的变化与应用经济学领域的马克思主义研究

“十四五”的宏观背景是经济社会特征的变化，主要表现在两个方面：一是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，二是社会主要矛盾也转化为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。事实上，二者之间存在着因果联系。根据马克思主义基本原理，矛盾运动是推动事物发展的根本动力，经济发展阶段变迁的根本原因是社会主要矛盾的转化。由此可见，“十四五”时期，深刻把握社会主要矛盾转化推动高质量发展的内在机理，在此基础上形成推动高质量发展的可行思路和建议，理应成为应用经济学领域马克思主义研究的着力点。

首先，从社会主要矛盾的视角认识经济高质量发展。深入分析我国社会主要矛盾的内涵之后可以发现：这对矛盾反映着供给与需求之间、总量与结构之间的矛盾运动，反映着经济社会发展以人民为中心，也反映着从量到质的发展要求，而这些内容均是高质量发展的内在要求。“十三五”期间，我国围绕高质量发展所作出的一系列改革发展部署，包括供给侧结构性改革及基础性关键领域改革、创新型国家建设、三大攻坚战、乡村振兴战略及区域协调发展战略、扩大消费和促进有效投资、全面开放、保障和改善民生等，可看作是对社会主要矛盾内涵的逐一回应。党的十九届五中全会提出，“十四五”时期的经济社会发展以推动高质量发展为主题，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。这样的高质量发展必然是致力于缓解社会主要矛盾、以人民为中心的高质量发展。

其次，从马克思主义发展观把握经济高质量发展的逻辑。根据马克思主义发展观分析经济发展阶段的转换可以发现，经济发展从一个阶段到另一个阶段变化是由经济运行中深层次的、结构性的问题所导致，包括经济体制、运行模式、资源配置机制以及经济结构等方面，通过结构调整和创新可以实现经济发展阶段向高阶阶段转换。2008年国际金融危机诱发我国经济运行中深层次的结构性问题，伴随着经济增长速度的回落，我国经济逐渐步入新常态。此后，我国经历了从认识新常态到适应新常态再到引领新常态的过程，开始在推动经

济高质量发展的道路上稳步前进。在经济高质量发展阶段，我国将通过生产效率的提升而不再是通过生产要素的投入来实现经济增长，从总量扩张向结构优化转变，实现创新、协调、绿色、开放、共享的发展。

三、疫情防控常态化与应用经济学领域的马克思主义研究

“十四五”时期应用经济学领域的马克思主义研究不能忽视新冠肺炎疫情的影响。科学研究表明，人类需要三年左右的时间才能全面控制这一疫情。疫情主要影响我国经济外循环，即出口下降、外商直接投资减少、技术引进受阻，同时，全球化进程受到冲击，进而影响要素配置效率。据国家信息中心经济预测部和中宏国研信息技术研究院预测，“十四五”时期我国年均经济增长速（潜在经济增长率）将下降至 5.0% ~ 5.5%。因此，疫情的影响是“十四五”时期我国高质量发展的阻力，也是新发展格局构建的障碍，需要在马克思主义的指导下深入研究破解之道。

首先，从马克思主义生态观中寻求破解之道。马克思主义生态观由生态自然观、生态社会观和生态人学观以及生态经济观、生态政治观和生态文化观构成，包含非常丰富的内容。^① 联合国 2030 年可持续发展目标包括的 17 项内容中，清洁饮水与卫生设施、廉价和清洁能源、可持续城市和社区、气候行动、水下生物、陆地生物等与生态环境直接相关，而消除贫困、良好健康与福祉、负责任的消费和生产等其余各项均与生态环境间接相关。我国已于 2020 年提前 10 年完成消除贫困任务，而要率先实现其他各项可持续发展目标的关键，则是将马克思主义生态观中国化，基于中国国情实施更加务实的行动。

其次，从习近平生态文明思想中寻求破解之道。习近平生态文明思想在继承马克思恩格斯“人与自然辩证统一”生态观的基础上，结合中国实际创造性地提出“环境就是民生”“绿水青山就是金山银山”“生态环境安全是国家安全的重要组成部分”等科学论断，加之绿色发展、循环发展、低碳发展等基本理念，成为新时代中国特色社会主义生态文明建设的思想指引。“十四五”时期，在疫情防治常态化的背景下，更需要深入学习体会运用习近平生态文明

^① 彭喜保：《马克思主义生态观及其现实意义》，《重庆理工大学学报（社会科学）》2013 年第 3 期。
(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.c>

思想，并将其转化为具体行动，推动生态环境在持续改善的基础上根本好转，从疫情暴发的诱因转变为保障人民健康的安全屏障和经济高质量发展的有利条件。

当然，在经济高质量发展阶段，除了疫情防控常态化之外，我国构建新发展格局化解社会主要矛盾的过程仍面临诸多挑战：要素成本持续上升，资源环境的承载能力日益降低，同时，政府与市场的关系愈发复杂，创新驱动对经济发展方式转变更为重要，结构调整任务更为艰巨，经济发展面临更大的不确定性，以上种种挑战让经济发展内循环的畅通面临压力。与此同时，成本和资源环境约束迫使制造业向外转移，其中，中高端制造业向发达国家回流，中低端制造业向成本更低的发展中国家转移，加之外需长期低迷且供给质量与外需欠匹配，导致经济发展外循环的畅通也面临压力。

这些压力的根源在于经济发展过程中还存在很多短板，补齐这些短板有赖于市场化和结构性改革推动相关体制机制进一步完善，而这一过程就是将制度优势更好转化为国家治理效能的过程，需要应用经济学领域的马克思主义研究提供更为科学和可靠的理论依据。“十四五”时期，我们需立足于应用经济学将马克思主义中国化的最新成果——习近平新时代中国特色社会主义思想发扬光大，学懂弄通做实其中蕴含的世界观、历史观和认识论、方法论，学懂弄通做实其中与应用经济学相关的内容，并理解、阐释其同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观之间的继承和发展关系，夯实习近平新时代中国特色社会主义思想理论体系。

middle-income groups. Zhang Zhigang, former Vice Minister of the Ministry of Commerce, pointed out six problems and gaps in China's circulation industry, and gave five suggestions on how to further tap domestic demand. Researcher Huang Qunhui, director of Institute of economics of CASS, put forward five goals and requirements for the new development pattern. Yang Ruilong, a professor at Renmin University of China, believed that the key to smooth internal circulation is to keep the market main body, and the way to keep the market main body is more inclined to adopt the logic of choosing marketization. Professor Yao Yang, president of National Development Research Institute of Peking University, pointed out that opening up is the best way to further implement the "import substitution" strategy in the new era. Researcher Zheng Bingwen, director of the world social security center of CASS, pointed out that China's pension asset reserve is quite different from that of developed countries, and proposed four ways to consolidate the pension wealth reserve.

Key words: New Development Concept, High Quality Development, Domestic Circulation, International Circulation, Double Circulation, New Development Pattern

JEL: E61

New Changes and Challenges in China's Economic Development during the 14th Five-Year Plan Period

HE Dexu, WANG Hongju, MA Jun, HE Daixin, WANG Dehua, ZHAO Jin, YI Shaohua, LIU Yi, LI Chao, DAI Xuefeng, YU Shuyi (National Academy of Economic Strategy, CASS,100028)

Abstract: The great changes that have not happened in a hundred years, combined with the once-in-a-hundred-year epidemic situation, are profoundly changing the world political, economic and diplomatic pattern. The 14th Five-Year Plan period is the first five years after China has built a moderately prosperous society in an all-round way and achieved the first Centennial goal. It is also a period of strategic opportunities for China to actively respond to the changes in the main domestic social contradictions and the profound changes in the international economic and political pattern, and of critical period for the construction of ecological civilization and the development high-quality economic. In order to accurately study and judge the new changes and challenges faced by China's economic development during the 14th Five-Year Plan period, *Financial Minds* specially invited experts in the fields of macro-economy, finance, services and trade to write written articles.