

宏景蓝图工笔画

——评“十四五”规划和2035年远景目标纲要草案

摘要

2021年3月发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要（草案）》（以下简称“《纲要》”）为我们勾画了中国经济和社会的发展蓝图。

与“十三五”时期相比，“十四五”时期将进一步淡化经济发展的数量目标，维持制造业比重基本稳定，提高数字经济核心产业在GDP中的占比。为了满足人民日益增长的美好生活需要，《纲要》增加了每千人医师数、婴幼儿托位数的目标。

与此同时，为了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，《纲要》更加强调筑牢国家的安全屏障，新增了粮食综合生产能力、能源综合生产能力的目标，提出保持宏观杠杆率以稳为主，稳中有降。

关键词：“十四五”

宏观研究部

郭于玮

高级分析师

陈昊

高级分析师

蒋冬英

高级分析师

张文达

分析师

胡晓莉

分析师

钱立华

首席分析师

方琦

分析师

鲁政委

兴业银行 首席经济学家

华福证券 首席经济学家



扫描下载兴业研究 APP
获取更多研究成果

目录

一、发展目标与工作安排.....	3
二、创新驱动，产业升级.....	5
三、形成强大国内市场.....	9
四、建立现代财税金融体制.....	11
五、完善新型城镇化，优化区域布局.....	16
六、迎接老龄化挑战.....	22
七、构建高水平开放型经济新体制.....	25
七、绿色发展.....	26

2021年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要(草案)》(以下简称“《纲要》”)正式发布。本文将围绕纲要中与经济发展相关的内容,从总体发展目标、科技创新与产业升级、形成强大国内市场、财税金融改革、城镇化与区域发展、迎接老龄化挑战、高水平对外开放和绿色发展七个角度入手,解读“十四五”时期乃至2035年我国经济发展的蓝图。

一、发展目标与工作安排

1、“十四五”发展目标

《纲要》为“十四五”时期提出了五个维度的发展量化目标,分别是经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色生态和安全保障。其中,前四个维度分别对应着“十三五”时期经济发展、科技教育、人民生活和资源环境的目标,而第五个维度——安全保障则是新增目标。

从经济发展来看,第一,“十四五”《纲要》弱化了GDP增长的数量目标,仅要求将GDP增长保持在合理区间。第二,《纲要》要求全员劳动生产率增长高于GDP增长。考虑到我国的劳动年龄人口的拐点早已出现,全员劳动生产率增长高于GDP增长是大概率事件。第三,《纲要》提高了常住人口城镇化率目标,但删除了户籍人口城镇化率目标。第四,《纲要》删除了服务业增加值比重指标,表明了维持制造业占比基本稳定的政策目标。

图表1 “十三五”与“十四五”量化目标对比

类别	指标	“十三五”目标	“十四五”目标
经济发展	GDP增长	大于6.5%	保持在合理区间
	全员劳动生产率增长	大于6.6%	高于GDP增长
	常住人口城镇化率	60%	65%
	其他	户籍人口城镇化率、服务业增加值比重	无
创新驱动	全社会研发经费投入增长	R&D经费投入强度2.5%	力争投入强度高于“十三五”
	每万人口发明专利拥有量	12件	高价值发明专利12件
	数字经济核心产业增加值占GDP比重	无	10%
	其他	科技进步贡献率、互联网普及率	无
民生福祉	居民人均可支配收入增长	大于6.5%	与GDP增长基本同步
	城镇调查失业率	无	小于5.5%
	劳动年龄人口平均受教育年限	10.8	11.3
	每千人拥有执业(助理)医师数	无	3.2
	基本养老保险参保率	90%	95%
	每千人拥有3岁以下婴幼儿托位数	无	4.5
	人均预期寿命	提高1岁	提高1岁
其他	城镇棚改方案,城镇新增就业人数,农村脱贫人口	无	
绿色生态	单位GDP能耗	降低15%	降低13.5%
	单位GDP二氧化碳排放	降低18%	降低18%
	地级及以上城市空气质量优良天数比率	大于80%	87.5%
	地表水达到或好于III类水体比例	70%	85%
	森林覆盖率	23.0%	24.1%
其他	耕地保有量、新增建设用地规模、非化石能源占比、PM2.5主要污染物排放总量、劣质水体比例	无	
安全保障	粮食综合生产能力	无	大于6.5亿吨
	能源综合生产能力	无	大于46亿吨标准煤

资料来源:“十三五”规划,“十四五”规划,兴业研究

从创新驱动来看,第一,《纲要》增加了数字经济核心产业增加值占GDP

比重的目标。虽然《纲要》并未解释数字经济核心产业的定义，但根据2018年浙江省统计局等发布的《浙江省数字经济核心产业统计分类目录》，该产业包括了计算机通信和其他电子设备制造业、电子信息机电制造业、专用电子设备制造业、电信广播电视和卫星传输服务业、互联网及相关服务业、软件和信息技术服务业、文化数字内容及其服务业等7大类128个小类行业。第二，《纲要》删除了互联网普及率等目标，这或是由于我国互联网普及率已经较高。

从民生福祉来看，第一，《纲要》将城镇新增就业人数目标替换为城镇调查失业率指标，以更好地刻画就业市场的情况。第二，《纲要》增加了每千人拥有执业（助理）医师数、每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数指标，体现了对医疗、育儿等领域发展的关怀。第三，由于棚改和脱贫工作已经完成，《纲要》删除了城镇棚改目标和农村脱贫人口目标。

从绿色生态来看，第一，《纲要》要求单位GDP能耗和单位二氧化碳排放量进一步下降。第二，删除了耕地保有量、新增建设用地规模等指标。不过，虽然《纲要》不再提及耕地保有量，却提出了粮食综合生产能力指标，且依然要求严守18亿亩耕地红线。与此同时，新增建设用地规模目标虽然从量化目标表中被剔除，但《纲要》的第十一篇“推动绿色发展 促进人与自然和谐共生”部分依然提到，新增建设用地规模控制在2950万亩以内。这一目标较“十三五”时期的3256万亩进一步压缩。

从安全保障来看，报告提出了粮食综合生产能力、能源综合生产能力的指标。这反映出在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之下，政策当局更加重视保障国家的经济安全。第一，《纲要》要求粮食综合生产能力大于6.5亿吨，而2019年全国粮食总产量为6.6亿吨。可见，实现《纲要》目标只需将粮食生产能力保持在现有水平即可。第二，《纲要》要求能源综合生产能力大于46亿吨标准煤。能源综合生产能力指煤炭、石油、天然气、非化石能源生产能力之和。2019年中国一次能源生产总量达39.7亿吨标准煤。由此来看，能源综合生产能力还需进一步提升。

值得注意的是，在《纲要》第五十三章“强化国家经济安全保障”部分，经济安全被分为三个维度。除了上文中提到的粮食安全和能源安全外，金融安全也被列为安全战略的重要组成部分。《纲要》提出：“完善宏观审慎管理体系，保持宏观杠杆率以稳为主、稳中有降。”因此，宏观杠杆率稳中有降也是“十四五”《纲要》所隐含的重要目标。

2、“十四五”工作安排

“十三五”与“十四五”规划均以指导思想和主要发展目标为开篇，以“创新驱动”为工作安排之首。但“十四五”规划的谋篇布局与“十三五”规划也有不同之处。

第一，发展现代产业体系被提至工作安排的第二位，构建现代基础设施网络的相关内容也被合并入其中。可见，产业升级的重要性在“十四五”时期进

一步提升。

第二，增加了“形成强大国内市场 构建新发展格局”的篇章，体现出构建新发展格局的理念。

第三，将农业发展与乡村振兴相结合，将巩固脱贫攻坚成果融入农业与农村发展之中。

第四，更加强调国家安全。《纲要》要求统筹发展和安全，建设更高水平的平安中国。《纲要》从经济安全、公共安全和维护社会稳定三个角度详细阐述如何筑牢国家的安全屏障。

图表 2 “十三五”与“十四五”工作安排对比

篇数	“十三五”规划	“十四五”规划
第一篇	指导思想、主要目标和发展理念	开启全面建设社会主义现代化国家新征程
第二篇	实施创新驱动发展战略	坚持创新驱动发展 全面塑造发展新优势
第三篇	构建发展新体制	加快发展现代产业体系 巩固壮大实体经济根基
第四篇	推进农业现代化	形成强大国内市场 构建新发展格局
第五篇	优化现代产业体系	加快数字化发展 建设数字中国
第六篇	拓展网络经济空间	全面深化改革 构建高水平社会主义市场经济体制
第七篇	构筑现代基础设施网络	坚持农业农村优先发展 全面推进乡村振兴
第八篇	推进新型城镇化	完善新型城镇化战略 提升城镇化发展质量
第九篇	推动区域协调发展	优化区域经济布局 促进区域协调发展
第十篇	加快改善生态环境	发展社会主义先进文化 提升国家文化软实力
第十一篇	构建全方位开放新格局	推动绿色发展 促进人与自然和谐共生
第十二篇	深化内地和港澳、大陆和台湾地区合作发展	实行高水平对外开放 开拓合作共赢新局面
第十三篇	全力实施脱贫攻坚	提升国民素质 促进人的全面发展
第十四篇	提升全民教育和健康水平	增进民生福祉提升 共建共治共享水平
第十五篇	提高民生保障水平	统筹发展和安全 建设更高水平的平安中国
第十六篇	加强社会主义精神文明建设	加快国防和军队现代化 实现富国和强军相统一
第十七篇	加强和创新社会治理	加强社会主义民主法治建设 健全党和国家监督制度
第十八篇	加强社会主义民主法治建设	坚持“一国两制” 推进祖国统一
第十九篇	统筹经济建设和国防建设	加强规划实施保障
第二十篇	强化规划实施保障	

资料来源：“十三五”规划，“十四五”规划，兴业研究

二、创新驱动，产业升级

1、创新驱动发展

与“十三五”时期相比，我国“十四五”阶段对发展质量有着更高的要求。经济高质量发展必须“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”。尤其

是当前，我国内外部发展压力均有所增大的背景下，科技创新的意义进一步。

(1) 科技发展方向

《纲要》延续《建议》的内容，提出在“人工智能、量子信息、集成电路、生命健康、脑科学、生物育种、空天科技、深地深海等前沿领域，实施一批具有前瞻性、战略性的国家重大科技项目”。同时，《纲要》进一步提出，“从国家急迫需要和长远需求出发，集中优势资源攻关新发突发传染病和生物安全风险防控、医药和医疗设备、关键元器件零部件和基础材料、油气勘探开发等领域关键核心技术”。这意味着生物医药、关键元器件、基础材料、油气勘探等领域在科研投入、政策支持上有着更高的优先级。

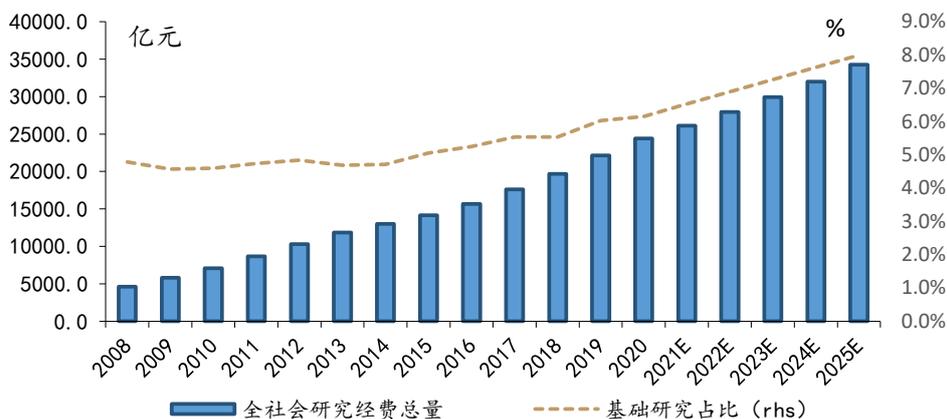
(2) 科研经费支持

在研发经费方面，《纲要》提出了两个目标：

- 全社会研发经费投入年均增长 7% 以上；
- 基础研究经费投入占研发经费投入比重提高到 8% 以上；

根据国家发展改革委主任介绍，2020 年我国研发经费投入总量为 2.44 万亿元；预计到 2025 年那时，按照当时现价计算，当年的研发经费投入总量预计将达到 3.76 万亿^①。而 2020 年基础研究经费占比为 6.16%，合计金额约为 1503 亿元，到了 2025 年按照 8% 计算，则其规模约为 3008 亿元，有望翻番。

图表 3 中国全社会研究经费总量及基础研究占比情况



注：假设按 7% 增长。

资料来源：WIND，兴业研究

(3) 金融工具支持

在金融支持方面，《纲要》则在《建议》的基础上，提出多种专项金融支持工具以支持科技创新，包括：

^①中新网，潇湘晨报，《“十四五”规划纲要草案：研发经费投入年均增长要大于 7%》(2021/03/08)

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1693645661518301383&wfr=spider&for=pc>

请务必参阅尾页免责声明

- 发展知识产权质押融资、科技保险等科技金融产品；
- 开展科技成果转化贷款风险补偿试点；
- 畅通科技型企业国内上市融资渠道，增强科创板“硬科技”特色，提升创业板服务成长型创新创业企业功能；
- 鼓励发展天使投资、创业投资。

2、发展现代产业体系

科技创新的目标和落脚点在于优化产业结构，实现产业升级。对于未来的产业发展方向，《纲要》同样进行了详细的部署。

(1) 产业链供应链安全高效

当前我国制造业面临着占比下降快、产业链转移压力加大，技术突破的要求提升等问题。针对产业链的安全、稳定、高效，《纲要》提出了几方面要求：

第一，“依托行业龙头企业，加大重要产品和关键核心技术攻关力度，加快工程化产业化突破。”

第二，“优化区域产业链布局，引导产业链关键环节留在国内，强化中西部和东北地区承接产业转移能力建设。”

第三，“实施应急产品生产能力储备工程，建设区域性应急物资生产保障基地。”

第四，综合培育具有“生态主导力和核心竞争力的龙头企业”和“专精特新‘小巨人’企业和制造业单项冠军企业”。

《纲要》中罗列了制造业核心竞争力提升的重要技术领域，这些领域将是未来产业升级的主要方向：**高新材料、重大技术装备、工业机器人、航空发动机、北斗产业化应用、新能源汽车、高端医药产业、农业机械装备等。**

对应到不同的产业中，《纲要》亦提出了对应的发展目标。总体来看，强调技术升级、品牌打造、行业结构优化来提升产业竞争力。

图表4 “十四五”不同产业的发展要求

产业分类	产业内容	政策重点	产业趋势
先进制造业	集成电路、数控机床、机器人、医疗产业等	建立产业集群 加快关键核心技术创新应用 增强要素保障能	产业资源倾斜加大 行业龙头受益明显
传统产业	石化、钢铁、有色、建材等	布局优化、结构调整	绿色、低碳、去产能
轻工业	轻工业、纺织业	加快优质产品供给	提质量，造品牌，摆脱简单加工

资料来源：兴业研究

提升制造业结构升级，保持制造业比重稳定，还需要加强政策保障。《纲要》从土地、金融、减税降费等多个领域进行了部署，体现了政策对制造业的扶持

力度。

图表 5 制造业企业优惠政策方向

政策方向	政策内容
土地政策	推广新型产业用地模式
金融支持	扩大制造业中长期贷款、信用贷款规模，增加技改贷款
	推动股权投资、债券融资等向制造业倾斜
减税降费	允许制造业企业全部参与电力市场化交易。
	规范和降低港口航运、公路铁路运输等物流收费
项目服务	重大项目全周期服务机制
	企业家参与涉企政策制定制度
	支持建设中小企业信息、技术、进出口和数字化转型综合性服务平台

资料来源：兴业研究

(2) 数字产业化和产业数字化

“5G 时代”渐行渐近，“6G 时代”已经提上日程。万物互联的数字时代越发清晰。发展数字产业，突破核心技术的要求不断提升，同时传统产业借助数字技术转型升级的趋势日趋明朗。

在数字产业化方面，一方面要加快高端芯片、操作系统、人工智能算法、传感器等领域的技术突破与迭代；另一方面要通过新型基础设施，加快数字产业应用场景落地，完善产业生态布局。

在产业数字化方面，要加紧打造工业互联网平台，加快数字化应用于工业生产各个环节的融合深化，从而推动工业生产的个性化、柔性化、服务化、数字化，实现传统业态的彻底革新。

(3) 加强数据要素保护

数字产业的应用和发展，使得数据的重要性不断放大。2020 年 4 月 19 日，

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_17548



云报告
https://www.yunbaogao.cn

云报告
https://www.yunbaogao.cn

云报告
https://www.yunbaogao.cn