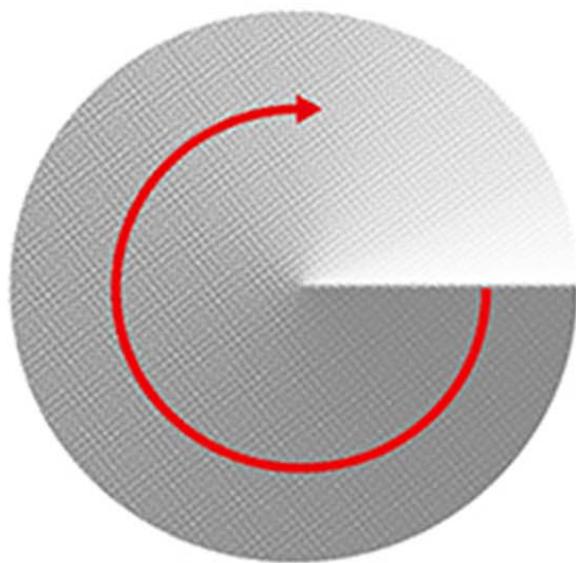


国家智库精选读本

# 读懂 “十四五”

新发展格局下的改革议程



擘画未来5年乃至15年中国发展蓝图

全国政协经济委员会副主任 / 国务院发展研究中心原副主任

刘世锦◎主编

中信出版集团

# 读懂“十四五”

——新发展格局下的改革议程

刘世锦 主编

中信出版集团

# 目录

## 序言 改革再突围

### 总报告 “十四五” 和更长一个时期我国经济社会改革的方向与重点领域

#### 第一篇 新发展阶段 经济社会发展的新目标和新挑战

实现社会主义现代化目标的改革重点

现代化新征程中的新挑战和新问题

区域经济如何在集聚中走向平衡

中国经济结构转型的进展与差距

中国经济增长路径的转变

#### 第二篇 新发展格局 提升经济发展水平的战略抉择

“十四五” 时期中国经济新增长潜能

双循环赋能经济增长的质量与效率

如何完成金融市场化改革

二次房改推动经济新一轮增长

如何扩大中等收入群体

#### 第三篇 新发展理念 引领高质量发展

“十四五” 时期四大战略重点：创新、开放、分配、法治

以全方位创新和开放推进高质量发展

“十四五”必须推进的土地制度改革

经济发展中的市场与政府

聚力于非资源性实体部门，迈进高收入安全区

建设人与自然和谐共生的现代化

## **参考文献**

# 序言

## 改革再突围

刘世锦

全国政协经济委员会副主任，中国发展研究基金会副理事长，国务院发展研究中心  
原副主任

2020年初的时候，中央有关决策部门委托中国经济50人论坛开展了一项关于“十四五”和到2035年我国经济社会重点领域改革的研究，论坛秘书处要求我具体组织。于是，我约请了包括但不限于论坛成员、对改革问题有一定研究基础的学者组成课题组。时至疫情焦灼之际，如往常那样开会讨论已不可能，于是我们就把研究活动搬到了线上。课题组成员认真做功课，提交了一定篇幅的文字材料，并召开了线上研讨会。在此基础上，由我主笔，完成了课题总报告，后又征求论坛秘书处意见建议，修改后正式上报，得到了积极反馈。总报告上报后，课题组成员提出，大家有很多思考和研究积累，何不汇集成册出版。除了课题组成员，我们又约请了几位活跃、年轻实际上也相当资深的学者加盟，这本书就应运而生了。

改革就是突围。习近平总书记总结的深圳等特区改革开放实践经验中，其中一条就是“必须坚持发展是硬道理，坚持敢闯敢试、敢为人先，以思想破冰引领改革突围”。<sup>[1]</sup>所谓突围，就是在不适应生产力发展、不利于社会进步的思想观念和体制机制等重重包围中，披荆斩棘，开出一条新路。40多年来，不论从什么角度看，中国的发展

都堪称奇迹，但每向前走一步都不轻松，都是不断突围的结果，因为在不同时期，都会遇到未曾遇到的阻力，不經由改革突围就会停滞、反复甚至倒退。

经过40多年的努力，中国已经接近高收入国家的门槛，经济增长也经历着关键性转型。表面上看，增长速度由高速转向中速，背后则是增长动能、经济结构和制度规则的全方位转换。在国际上，一些经济体在大体相同的增长节点上，经历了增长动力下降、收入和财产分配差距拉大、资源环境压力加大、社会共识减少乃至撕裂等冲击，以致增长减缓、停滞或后退，落入被称为“中等收入陷阱”的困境。事实上，这些挑战在中国或多或少都出现了。

中国在这个阶段发展的特殊性在于，作为一个超大型经济体，如果中国能够成功进入高收入国家行列，全球高收入人口总数将会扩大一倍。如果发展正常，今后5~10年，按现价美元计算的中国经济总量规模超过美国将是大概率事件。大国经济规模顺序和相应的经济版图的变化，无可避免地会引起利益相关者的种种不适、疑虑乃至惊恐。近年来，中美关系的困难局面就是在这种背景下出现的。

忽略人均和结构水平的总量规模易产生幻觉、误解或误判。即使中国的经济总量规模超过美国，人均GDP水平只相当于美国的1/4。虽然中国创新能力增强了，但与发达国家在科技、高水平教育、产业结构等领域的差距依然不小，有些可能还会延续相当长的时间。历史上的大国争霸曾经历严重冲突，有的演变为战争。但与几十年或一二百年前相比，当今世界结构已经发生了很大变化。一方面，全球化的大幅推进已经使包括大国在内的国家间利益连接空前密切，脱钩往往是损人又害己，相互均无好处。另一方面，核武器使大国的正面冲突不可能有赢家，实际上这也划出了大国冲突的底线。传统和非传统全球性问题清单不断加长，一个超级大国已经无力主宰或主导全球事务，更不可能公正有效地提供全球公共产品。特朗普政府的不断退群与此直接有关。即使中国经济总量规模超过美国，中国也不会、不能更无

必要成为另一个美国。出路就在于形成一个各国普遍参与且高效的全球治理结构。这种治理结构的形成和运转，包括G20（二十国集团）成员国在内的大国，特别是中美欧等主要经济体，负有特殊的责任。然而，这种看起来比较理想的格局并不容易到来，有些势力借助全球化进程中的结构性矛盾背道而驰，人类社会或许将不得不为此付出巨大的代价。中国的国际影响力日趋增加，但似乎很难再回到过去几十年相对宽松和缓的国际发展环境。

在这种背景下，中国将面临双重挑战：一方面，要解决好由中等收入阶段跨越到高收入阶段特有的问题；另一方面，要在百年未有之大变局中找到自身合适的位置。“十四五”时期的改革，简单地说，就是要从这些挑战的压力下突围，踏上高收入阶段的台阶。

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》中提出，到2035年人均国内生产总值达到中等发达国家水平。有些研究认为，要实现这一增长目标，这一时期的平均增速不能低于4.7%或达到6%乃至更高。这些研究通常假定汇率水平不变或仅有小幅（如1%~2%）升值。然而，这个假定忽略了一个至关重要的问题，这就是经济增长的质量。汇率变动是一个复杂的问题，涉及多种变量，从长期看，最重要的变量是劳动生产率，而劳动生产率是增长质量的核心指标。中国与发达经济体之间按现价美元计算的人均收入水平差距的缩小，部分取决于增长速度，部分取决于汇率水平的变动。从潜在增长率看，这一时期平均增速达到4.7%难度很大，但这并不意味着中国不能跻身于中等发达国家行列，重要的是汇率变化，而汇率变化直接与经济增长质量相关。

这方面的国际经验能够提供启示。日本、德国等国二战以后的发展经历表明，一段时期内与先行者人均收入差距的缩小，汇率升值的贡献要大于实际经济增速的贡献。我们的研究团队初步测算，根据宾夕法尼亚大学发布的PWT9.1数据库资料，2019年，中国按购买力平价计算的人均GDP（以2011年为不变价）约为14682国际元，相当于日本

1975年、德国1971年的水平。从1975年到1991年的16年间，日本实际GDP年平均增长4.4%，累计增长99.6%；日元兑美元汇率年平均升值幅度为5.1%，累计升值幅度为120.3%。从按美元计价的日本人均GDP增长来看，日元兑美元汇率升值的贡献要大于GDP实际增长的贡献。从1971年到1987年的16年间，德国实际GDP年平均增长2.3%，累计增长43.2%；德国马克兑美元汇率年平均升值幅度为4.3%，累计升值幅度为95.1%。从按美元计价的德国人均GDP增长来看，德国马克兑美元汇率升值的贡献要远大于德国GDP实际增长的贡献。需要强调的是，中国要实现2035年的远景目标，立足点、注意力应当更多地放在提升增长质量上，而非过度追求难以企及的增长速度。

随着经济恢复到正常增长轨道，宏观政策也要相应回归正常状态。中国与发达经济体的重要区别是，还有相当大的结构性潜能驱动增长，而非主要依赖于宏观刺激政策。在房地产、基建、出口等高速增长期结构性潜能逐步消退后，“十四五”期间要着力发掘与中速增长长期相配套的结构性潜能。

这里我们提出一个“1+3+2”结构性潜能框架。“1”指以都市圈、城市群发展为龙头，通过更高的集聚效应为下一步中国的中速高质量发展打开空间。今后5~10年，中国经济百分之七八十的新增长动能将处在这个范围之内。“3”指实体经济方面要补上我国经济循环过程中的新的三大短板：一是基础产业效率不高，主要是基础产业领域仍然不同程度地存在着行政性垄断，竞争不足，补这个短板将有利于全社会降成本；二是中等收入群体规模不大，今后10~15年时间，中等收入群体应力争实现倍增，由4亿人增加到8亿~9亿人，补这个短板将有利于扩大需求，特别是消费需求，同时扩大人力资本；三是基础研发能力不强，这是我们内循环中的“卡脖子”环节，补上这个短板才能有效应对外部“卡脖子”问题，为建设创新型国家打牢基础。“2”指数字经济和绿色发展，这是全球性且中国具备一定优势的新增长潜能。简单地说，“1+3+2”结构性潜能就是一个龙头引领，补足三大短板，两个翅膀赋能。

然而，这些结构性潜能还不同程度地受到不合理的体制机制政策的束缚，往往是看得见、抓不住。下一步应当通过更大力度、更具实效的改革开放，使这些结构性潜能“变现”。相关重要改革包括：加快农村土地制度改革，推进农村集体建设用地入市，创造条件允许宅基地使用权向集体组织外部流转；推动空间规划和公共资源配置改革，尊重人口流动的市场信号，按人口流向分配用地指标，财政补贴资金，等等，并依照人口布局变化定期调整城市规划；石油天然气、电力、铁路、通信、金融等基础产业领域，在放宽准入、促进竞争上，要有一些实质性、标志性的大动作；加快基本公共服务的均等化，逐步打通农村社保和城镇居民社保的衔接，分期建设主要面向外来人口特别是农村进城人口的安居房工程；深化高水平大学教育和基础研究领域改革，在创新居于前列、科教资源丰厚的若干城市，像当年办经济特区一样，创办高水平大学教育和研发特区。在对外开放中采取更有前瞻性和冲击力的举措，如主动站上“三无”（零关税、零补贴、零壁垒）的制高点，在加入RCEP（区域全面经济伙伴关系协定）的基础上，积极创造条件加入CPTPP（全面与进步跨太平洋伙伴关系协定）等，通过制度规则性开放推动国内高标准市场体系建设。

本书总报告保持文稿原貌，是课题组的集体研究成果；专题研究报告则体现了各位作者对中长期战略问题的思考探索，他们有些着眼于全局性议题，有些则聚焦于某个专门领域。由于研究角度和专业背景的差异，各位作者在一些问题的看法上并不一定相同，而这正是研究的开放性、包容性所特有的；但相同的是，各位作者对国家发展的责任感和研究问题的想象力、创新性与专业精神。希望本书对关心中国改革开放发展的各界读者有所助益。

---

[1] 摘自习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话，2020年10月14日，[http://www.xinhuanet.com/2020-10/14/c\\_1126611290.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-10/14/c_1126611290.htm)。

# 总报告

## “十四五”和更长一个时期我国经济社会改革的方向与重点领域

课题组<sup>[1]</sup>

### 一、基本实现社会主义现代化对经济社会重点领域提出的改革要求

按照党的十九大部署，在全面建成小康社会的基础上，到2035年要基本实现社会主义现代化。从国际比较的角度看，就是要用15年的时间，以2019年人均收入达到1万美元为起点，稳定进入高收入社会，并接近或初步达到发达国家发展水平。

从世界银行的世界发展指数看，2018年我国和美国名义人均GDP（国内生产总值）分别为9800美元和62800美元，我国的水平相当于美国的15.6%。同年，我国和美国的人口分别为13.9亿和3.3亿，我国是美国的4.2倍；我国和美国的GDP分别为13.6万亿美元和20.5万亿美元，我国相当于美国的66%。

有关方面预测，到2035年我国人口为14亿左右，美国3.6亿，我国约为美国的4.1倍。届时，如果我国人均GDP能达到美国的25%，大约相当于2018年智利和匈牙利相对于美国的水平，则我国GDP总量将和美国相当。如果我国人均GDP能达到更高水平，则GDP总量将超过美国。比如，如果届时我国人均GDP水平达到美国的37%，大约相当于2018年捷克、爱沙尼亚、沙特和葡萄牙相对于美国的水平，则经济总规模将达到美国的1.5倍。

从2019年到2035年的17年时间里，我国人均GDP水平能够达到美国的多大比例，对此我们可以从国际经验中有所借鉴，虽然不能机械地加以类比。

我们选取日本和韩国人均GDP相对于美国的水平与我国目前情形接近的年份作为起点。1960年，日本名义人均GDP是美国的15.9%，10年后的1970年达到美国的39%，17年后的1977年达到美国的67%。1986年，韩国名义人均GDP是美国的14.7%，8年后的1994年达到美国的37%，之后的1996年一度达到美国的44%，后来因东南亚金融危机影响，韩国人均GDP相对于美国的水平大幅度回落，但2003年又重新提高到美国的36%。日本和韩国的经验表明，从人均GDP相当于美国的15%开始，如果发展进程顺利，10年就可以达到美国的37%，即使有所反复，17年后也能够达到美国的37%。

类比上述日本和韩国的经验，即使考虑到我国已转入中速增长阶段，只要能够实现高质量、可持续发展，避免大起大落，管理好对外经济关系，从增长潜力上说，到2035年基本实现现代化时，名义人均GDP达到美国的37%、经济总量达到美国的1.5倍，是有可能的。

世界银行、国际货币基金组织（IMF）和经济合作与发展组织（OECD）认为，2018年成为发达经济体的门槛为以现价美元计算的人均GDP达到美国的28.4%。如果这一相对水平保持大体稳定，到2035年，我国人均GDP将达到美国的30%左右，可以认为初步进入发达经济体行列。

在这一时期，经济社会发展动能将会呈现两类特征的交织或融合。一类是常规追赶型经济体固有的特征，另一类则是由发展理念、技术进步和全球化等新因素催生的特征。

前者是中国作为一个后发经济体通常会有的特征，主要包括：

（1）消费占总需求的比重持续上升，比照OECD国家的平均水平，将由2018年的53.4%增加到74.2%，其中居民消费由38.7%上升到53.8%，居民服务消费则由20.7%上升到40.1%，投资比重相应下降；（2）服务业在产业结构中的比重持续上升，比照OECD国家的平均水平，将由2018年的52.2%上升到66.1%，其中生产性服务业、享受型和发展型服务业更有潜力，并与制造业转型升级融为一体；（3）出口增速放缓并趋于稳定，净出口在增加值中占比下降，出口中知识技术密集型产品比重上升；（4）城市化进入都市圈和城市群加快发展阶段，成为经济增长的新引擎，城市人口占比由现阶段的60%上升到80%左右；（5）经济处在追赶阶段，仍有一些已有的先进技术需要引入消化吸收，但面临部分“脱钩”风险，创新在技术进步中的重要性明显上升，并逐步成为主要来源；（6）收入差距扩大对增长和稳定的影响加大，扩大中等收入群体将成为内需市场和经济增长最重要的源泉。

由新因素催生的特征则具有明确的时代印记，是先行发达国家在相同发展阶段未曾有过的特征，例如：（1）数字技术快速发展，不断拓展应用场景，数字技术实体化、实体经济数字化已成潮流；（2）生态文明建设和绿色发展成为社会共识，通过重新界定收益成本，推动发展方式转型；（3）全球化遭受重挫，新冠疫情对全球产业链带来新的冲击，但更高水平的对外开放格局和调整后的全球化愿景仍可期待。这些特征具有明显的“横向”影响力，所波及的并非部分领域，而是所有行业、地区和具体领域，进而使常规经济增长被打上深刻的时代烙印。

两类特征的融合发展提供了理解和评估我国经济发展优势和短板的重要背景，并展示了下一步深化改革的方向和重点。这一时期我国

经济的优势包括超大规模统一市场，市场竞争力逐步增强的多种类型企业主体，产业门类齐全，配套能力强，供应链较为完整，数字技术领域的有利优势，经济内部的巨大对冲功能，等等。短板则既与以往遗留下来的体制性、结构性矛盾有关，也与发展环境变化后的不适应有关，包括人口老龄化、劳动力等要素成本上升、要素市场改革滞后、收入和财产分配差距过大，以及基础研究能力薄弱等。

这一时期的改革应当明确并顺应经济社会发展的规律和特征变化，扬长“补”短。优化资源重点是中高级生产要素配置，持续提高全要素生产率。改革的目标应当是建设对内适应高质量发展、对外引领全球化方向的高标准市场体系。就改革的驱动力来说，可分为三种类型的改革。一是“补短型改革”，主要是应完成但未完成的改革，如国有经济战略性调整和国有企业治理结构改革，要素市场自由流动改革，行政性垄断领域市场开放改革，等等；二是“升级型改革”，如与数字经济、绿色发展等相关的改革；三是“接轨型改革”，重点是在高水平对外开放中，适应并引领国际经贸、投资、金融等领域规则变革而进行的改革。这些改革中的相当多内容应在“十四五”时期重点推进。

## 二、稳定预期、竞争中性为导向的产权制度和公司治理结构改革

稳定预期有着较以往更重要的意义。过去一个时期，在对民营经济的看法上出现混乱，影响到民营企业的生产经营和投资。下一步产业转型升级、创新驱动，首先要有长期稳定预期，对产权保护、公司治理结构有效性提出了更高要求。

**在政治上进一步明确定位民营经济的地位和作用，给民营经济吃长效定心丸。** 十八届三中全会提出，“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础”。在此基础上，能否考虑提出：公有制经济和非公有制经济都是我们党长期执政、领导全体人民建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦的依靠力量。

**把所有制分类与企业分类区别开来。** 按照国有、民营区分企业类型，实际上是市场经济发育程度低的表现。随着市场经济的发展和成熟，企业的股权结构趋于多元化和相互融合，要找到一个单一所有制的企业越来越难。应摒弃按所有制对企业进行分类的传统做法，而应以企业规模、行业归属等进行分类，如大中小企业、工业企业、服务业企业等。同时进行投资者分类，比如中央国有资本投资者、地方国有资本投资者、机构投资者、个人投资者、境外投资者等。

**确立竞争政策的基础性地位。** 除了对为数不多的特定行业和企业实行进入限制或经营活动管制，其他行业和企业一律实行“竞争中性”，切实落实十九届四中全会提出的“各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护”。建立和完善现代企业制度，在市场上公平竞争。国家对所有企业一视同仁，无歧视地平等对待，制定并实施不是针对某种类型企业，而是无差别地对所有企业平等保护、公平竞争的法律。消除由于不公平竞争引起的资源错配，任何企业都不能从免于竞争的保护中获取特殊利益。

**按照“管资本”的思路明确国有经济的作用范围。** 国有资本布局调整和国有企业改革到位，是实现公平竞争的重要前提。落实十八届三中全会精神，国家对国有经济由“管企业”为主转向“管资本”为主。按照党的十九大所指出的，做强做优做大国有资本。国有资本的使命和任务，是服从国家发展战略的需求，对国民经

济发展全局发挥支撑性、引导性作用，为此，国有资本应聚焦于提供公共服务、完善社会保障、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全等。对这些领域进行战略性投资，对其他领域则少进入或不进入，如确有必要进入，也主要是财务性投资，设定退出期限。国家主管部门对国有资本投资领域要进行合规性审查。

**对已有国企全面进行现代公司治理结构改造。**除了为数不多、需要国有资本独资经营的特定企业，普遍推进混合所有制改革。国有资本的特定使命和任务，通过国家安全管理、特定行业管制和企业股东会、董事会等通道得到落实。国有资本持股企业实行董事会、管理层“双轨制”，董事会中的国有资本代表由国有资本管理机构派出，可由行政序列的公职人员担任；管理层人员则通过市场化途径和规则聘任并履行职责。国有资本持股企业的股东会、董事会、管理层，按照法律行使权利、发挥作用。有效发挥国有资本运营公司和投资公司在调整国有资本布局方面的作用，把部分国有股份划转到社保基金或类似持股机构。进一步健全和完善国有资本经营预算制度，加大国有资本收益和国有股转让收入的收缴公共财政的力度，加强对国有资本金注入和转增的规范化管理，对国有资本持股企业实行法治化破产制度。

### 三、治理效能提升为导向的中央地方财税体制改革

国家治理现代化的核心就是建立现代公共财政体制。为了适应发展阶段、产业结构、政府职能转变的需要，改革应从中央和地方各级政府的事权和支出责任界定入手，重新匹配中央和地方的事权财权关

系，在新的基础上，建立权责分明、事权财权相匹配、预算硬约束、可追溯可问责的财政新体制。

**科学合理界定中央和地方政府的事权和相应的支出责任。** 中央政府要加强宏观事务管理，维护国家法制统一、政令统一、市场统一，建设全局性重大社会基础设施体系。针对近期出现的突出问题，应在公共卫生应急管理、食品药品安全、国家安全、跨地区司法公平公正、跨地区环境保护等领域加强中央部门垂直管理能力。与此同时，以公共服务为导向确定地方各级政府的事权和支出责任，加快由建设型政府向服务型政府的转型。增强地方自主权，减少中央对地方的直接行政干预，必要的干预更多通过法律程序进行。顺应城市化发展的趋势，提升城市治理在国家治理体系中的地位和作用。城市不论大小，在生产要素获取、基本公共服务提供、环境建设发展等方面具有平等地位和权利，逐步确立与企业和社会法人类似的城市法人地位，把城市管理者行政级别与城市法律地位分开，不因城市管理者行政级别更高而使城市拥有特殊权力和利益。

**与经济结构转变相适应推进税制改革。** 改革重点是从流转税为主导转向直接税和间接税的混合型框架，从单一针对企业法人征税转向对自然人和法人共同征税，逐步形成纳税人与享受公共福利相匹配的格局。流转税征收环节也要仅从生产环节征收转向生产环节与消费环节共同征收，征收价外型消费税，减轻地方对土地财政的过度依赖。

**规范财政收入来源，形成制度化的稳健的预算收入。** 在预算法基础上，切实打通税收收入、政府基金收入、国有资本所得收入和社保收入之间的联系，做到统一预算。更重要的是统筹支出，特别是建立将国有资产所得收入作为调节社保支出的规范化制度保障。在老龄化的高峰阶段，可通过国有资本变现的办法来弥补社保支出。

**在强化地方预算约束的基础上扩大并稳定地方政府财力来源。** 增加地方性税种，引入房地产税、消费税等，推动服务业增值税由生产型转向消费型，逐步减少地方对土地财政的过度依赖。完善分税制，保持地方财力格局总体稳定。改革转移支付制度，增加一般转移支付占比，压缩专项转移支付。试点推进财政层级“扁平化”，实现中央、省、市三级政府和三级财政，促进城市之间的平等竞争。消除上级政府对下级政府债务的隐性担保，打破刚性兑付，更好地发挥地方人大等机构对地方预算和债务管理的决策监督作用，在此基础上允许拓展与地方发展能力和承受能力相适应的市政债及其他融资渠道。

**提高国家信用利用效率，建立国债弥补的正常化机制。** 重点是形成以稳定财政预算赤字为基础、期限结构合理、有秩序的国债市场，以稳定金融市场预期，必要时可发行特别国债，以弥补非正常支出。这样的国债市场能够促进市场基准利率传导，有利于货币政策由数量调控转向价格调控，也有利于金融结构由间接融资转向直接融资。

## 四、都市圈和城市群发展为导向的城乡间要素流动市场化改革

大都市圈和城市群加快发展是我国经济今后5~10年最重要的结构性潜能，大部分新增长点会出现在这一范围。抓好这个龙头，就要把与此相关的要素市场改革置于优先位置。

**加快推进农村集体建设用地入市和宅基地流转。** 落实十八届三中全会的要求，加快农村集体建设用地进入市场，农村集

体建设用地与国有土地同价同权、同等入市。除特定公共用途要由国家征地外，一般应通过集体土地直接入市满足需求。集体建设用地使用权归原集体成员所有，可实行股份合作制，股份可自由出让。宅基地流转目前仍限于集体组织内部，而真正的需求是在外部。那种认为宅基地属于集体财产、只能在集体组织内部流转的观点，不符合市场经济原则，不利于真正保护和增进农民利益。因此，应创造条件允许宅基地使用权向集体组织外部流转。

**积极稳妥务实地解决好小产权房问题。** 所谓小产权房问题，是在有关部门不承认农民在属于自己土地上应有的建造房屋权利，因而不可能符合城市建设规划背景下形成的。小产权房，特别是以小产权房为主导的城中村，对满足城市化进程中低收入阶层住房需求，降低企业用工成本和城市运营成本，促进产业和城市发展繁荣，客观上起到了重要的积极作用。在正本清源、理顺关系的基础上，应给农民的权利要给，应缴的税费要缴，不符合规划的要纠正，使小产权房成为住房市场上一个正常组成部分。

**农村转让收益优先用于完善社会保障体系。** 过去长时期内，我们把农村土地作为农民安身立命的最后屏障。随着市场经济的成熟和现代社会保障体系的发展，现代社会保障体系完全可以替代农村土地这种原始的、低效率的保障方式，把稀缺的土地资源解放出来。农地入市、宅基地流转获取的收入，应优先用于完善相应地区农村人口的社保体系，解除后顾之忧，使他们与城里人一样不再依赖于土地保障，在提高土地利用效率、增加收入的同时，由更为有效和稳定的社会安全网托底。

**加快农村人口进入和融入城市的进程。** 除个别超大型城市外，取消对农村人口进城落户的限制。逐步取消伴随户籍的控房、控车、控学的限制性政策。农村进城人员对城市发展创造了大量社会财富，为他们提供基本公共服务并非“施舍”，而是他们应有的“城市权利”。与农村人口进城落户相配套，加快推进住房、教育、

医疗、社会保障等基本公共服务的均等化，健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，继续推进并扩展义务教育等基本公共服务随人员流动可携带的政策，逐步打通农村社保和城镇居民社保的衔接。与都市圈建设相衔接，分期建设主要面向外来人口特别是农村进城人口的安居房工程。从长期看，户籍制度应逐步转为人口居住地登记制度。

**既要让农民进城，也要允许城里人下乡。**促进人员、资金、技术、土地等要素在城乡之间双向自由流动。对城里人下乡买房持开放态度，可开展核心城市老龄人口在都市圈范围下乡建养老社区试点。城乡居民宜城则城，宜乡则乡，在小城镇建设中，允许、鼓励城乡人员、资金、技术等要素共同参与，共建共享。

## 五、创新驱动、提高全要素生产率为导向的放宽准入改革

目前仍然存在的低效率领域，大多与不同程度的行政性垄断、缺少竞争有关。这方面的改革已经讲了多年，不能再拖下去了，要有实质性突破。

**包括石油天然气、电力、铁路、通信、金融等在内的基础产业领域，在放宽准入、促进竞争上，要有一些标志性的大动作。**比如，石油天然气行业，上中下游全链条放宽准入，放开进口；通信行业，允许设立一两家由民营资本或包括国有资本在内的行业外资本投资的基础电信运营商。这样的改革既能带动有效投资，更重要的是有助于降低实体经济和全社会生产生活的基础性成本。

**在历来由国有机构经营的高技术领域，如航空航天领域，鼓励民营企业和其他行业外企业进入。**近年来在这方面已有所进展，步子可以更大一些。经验表明，民营经济在高新技术领域的创新具有更大潜能，中国航天领域也有可能出现埃隆·马斯克这样的企业家。

**实施中国的诺奖计划，设立30年30名科学诺贝尔奖和诺奖级别的世界科技大奖，加快补上基础研究滞后的短板。**在创新居于前列、科教资源丰厚的若干城市，像当年办经济特区一样，创办高水平大学教育和研发特区，突破现有体制机制政策的不合理约束，在招生、人员聘用、项目管理、资金筹措、知识产权、国籍身份等方面实行特殊体制和政策，营造有利于自由探索、催生重大科学发现的机制和文化，建成一批有中国特色、与国际一流水准接轨的新型大学教育和研发机构。

**政府传统产业政策向营造高质量竞争环境政策转型。**政府应致力于保护产权、维护市场秩序、反垄断和不正当竞争、提升要素供给质量、研究和发布行业发展信息等，依照法律从环保、节能、产品安全和国家安全等角度进行必要行业准入管理，不再将生产什么、如何生产、投资和设备规模等作为准入条件，不再给地方和企业戴帽子、发牌子，防止寻租和腐败行为。大幅度减少或取消产业补贴，必要的补贴要提高透明度，符合公平竞争原则，并与国际规范接轨。

**促进创新要素流动聚集，形成更多的区域性创新中心和创新型城市。**重要创新往往依托于创新中心和创新型城市，而创新中心和创新型城市并非人为指定，而是在竞争中形成。进一步打破体制机制政策上的束缚和阻隔，推动创新要素在全国范围内合理流动、优化配置。鼓励地方特别是有潜力的城市改善创新环境，由以往的GDP竞争转为创新竞争，重点是保护产权特别是知识产权，稳定企业家、科研人员的预期，加强创新基础设施建设，为创新提供全链条

金融支持等，吸引聚集全球优秀人才，促进原始创新、技术创新、产业创新和制度创新的相互融合，争取形成若干全国性乃至世界性的科学中心和技术创新中心。

## 六、服务实体经济、高质量发展为导向的金融结构和监管体系改革

金融是为实体经济服务的，金融发展状况如何，要以所惠及的实体经济发展状况做出评判。金融改革要坚持市场在金融体系中发挥决定性作用，与经济转型、结构升级、数字化、绿色化、国际化等相适应，并发挥促进引领作用，在此过程中驱动金融体系的变革、创新和稳定发展。

**进一步改进市场准入和退出机制。** 改变长期形成的国有机构为主的金融体系主要为国有企业服务的格局，实行负面清单管理，适当降低准入门槛，给竞争力、创新力强的企业以更多的准入发展机会。与此同时，发挥存款保险制度的作用，以市场化方式将那些生存不下去的金融机构淘汰出局。有序处置信用债违约事件，逐步打破债券市场刚性兑付。构建适合我国国情的金融机构处置和破产制度，完善金融机构法治化、市场化退出机制。通过优胜劣汰、有进有出，在金融机构数量相对稳定的条件下，持续提高金融机构质量。

**构建适应支持经济高质量可持续发展的“最优金融结构”。** 进一步发展多层次、有差异、互补而又相互竞争的银行体系和资本市场，围绕实体经济创新创业、兼并重组、产业升级等需求，推进产品和服务创新，全面提高金融服务的专业化水准。调整优化金融体系结构，形成风险投资、银行信贷、债券市场、股票市场等全方位、多层次的金融支持服务体系。银行体系为主还是资本市场为

主，或者二者相互融合发展，主要由经济社会发展需要和市场竞争决定。

**利用金融科技手段形成有竞争力的服务中小微企业的金融体系。** 认真研究总结推广金融科技企业识别控制风险，降低融资成本，为大量中小微企业提供有效金融服务的成功经验，建设开放银行，加强对民营企业、小微企业和“三农”的金融服务。鼓励金融机构运用人工智能、大数据、云计算、区块链等新技术，优化业务流程，降低服务成本，不断增加金融服务的覆盖面、可获得性和便利程度。稳步发展民营银行和社区银行，增加中小金融机构数量和业务比重，推动城商行、农商行、农信社等中小金融机构回归本源，充分利用熟悉本地客户等优势，根据市场需求提供有针对性的金融产品和差异化服务。

**进一步扩大金融双向开放水平。** 金融开放既要放宽外资金融机构准入，提高股权占比，更重要的是引进国外行之有效的并适合国内金融发展的法规、制度、做法，促进形成规范、公平、法治的金融发展环境。将人民币国际化作为中国金融开放之锚，构建透明、稳健的货币政策框架与汇率体制，从正面清单管理向负面清单管理转变，形成合理的金融市场与金融机构体系。

**建立目标明确、专业性强、可追责的金融监管体系。** 金融监管的目标是保障公平交易、保护金融消费者、维持金融稳定，把发展的责任从监管部门相对分离，避免产生道德风险。在明确责任、与政府相关机构顺畅沟通的基础上，不再把金融监管部门列入政府序列。完善监管追责机制，监管出了问题，必须承担相应的行政、经济甚至法律责任。适当增加监管部门的编制与经费，适应数字技术发展要求，加强监管能力建设。

## 七、社会保护和人力资本提升为导向的社会政策体系改革

无论是供过于求状态下的产业分化重组，还是创新导向的结构升级，都要求改进和完善社会政策，加强公共产品供给体系的改革和建设，使其在“保基本”的基础上，重点转向人力资本的“提素质”。

**把中等收入群体倍增作为全面建成小康社会后的另一个重要战略。**所谓中等收入群体，按官方统计标准，是指三口之家收入处在10万~50万元的人群。目前我国这一群体的规模大约为4亿人。争取10年左右时间实现中等收入群体倍增目标，中等收入群体将会从目前的4亿人增长到8亿~9亿人，占到总人口的60%以上。实施这一战略将为今后相当长一个时期经济增长提供重要动能，也有利于社会长期稳定。

**建立反贫困的长效机制。**在全面脱贫目标实现后，要防止返贫，守住底线，稳定并逐步减少相对贫困人口比重。立足于提高贫困人口的自我发展、创造财富能力，形成反贫困的长效机制。加快城乡融合基础上的城市化是最大的脱贫。要把农村减贫与都市圈和城市群发展、乡村振兴、绿色发展等紧密结合，融为一体。提升年青一代人力资本是农村减贫、阻断贫困代际传递的关键所在，减贫资源要更多转向教育，在完善义务教育的基础上，加强儿童早期发展教育和职业教育，创造更多更好的就业创业发展机会。

**应对老龄化社会挑战，以更大力度把国有资本划转社保基金。**从逻辑上说，国有资本具有全国人民社会保障基金的属性。这一改革有利于补充现有社保基金缺口，有利于减轻企业上缴五险一金的负担，也有利于改进企业股权结构和治理结构。应提高划转比例，养老金支付压力较大的地区划转比例可以再高一些，并与适当

延迟退休年龄、提高统筹层次等改革同步推进。健全完善社会保障体系，在就业、医疗、养老等方面，加快完善覆盖全国的“保基本”社会安全网，推动实现全国统筹、异地结转，增加便利性，为劳动力合理流动提供便利。

**全面加强职业教育培训。** 逐步将职业教育培训作为一项基本公共服务加以提供，使面对结构和技术变化冲击的劳动者能有更强的职业选择能力，增强劳动力市场的活力和韧性，形成与结构转型升级和高质量发展相适应的人力资本支撑体系。

**促进机会公平。** 进一步打破各种各样的行政性管制，开放个人发展权利，疏通社会流动渠道。防止社会阶层固化，拓宽纵向流动通道，改变有些地方对低收入劳动者的歧视性做法。在大体相当条件下，在就业、升学、晋升等方面，给低收入阶层提供更多可及机会。

## 八、绿色发展为导向的资源环境体系改革

绿色发展包括但不限于环境保护和污染治理，正在形成包括绿色消费、绿色生产、绿色流通、绿色创新、绿色金融在内的绿色经济体系。把“绿水青山就是金山银山”的理念落到实处，加快形成包括发展理念、政策目标、重要领域、体制机制在内的绿色发展基本框架。

**以应对气候变化促进经济发展方式转变。** 避免因经济下行压力而放松应对气候变化，制定更有力度的碳减排约束性目标，强化中国国家自主减排承诺。将绿色低碳转型纳入社会经济发展总体规划，持续提高能源资源使用效率，降低单位产值能源资源消耗量，实现人均收入提高与污染物和温室气体排放逐步脱钩。逐步减少煤炭使用量，降低单位能源使用的温室气体和常规污染物排放量。全

面深化经济转型、能源革命、环境治理、气候变化和公众健康的协同管理。将气候适应目标和行动纳入中长期规划，增强粮食生产、城市、基础设施建设、水资源管理等方面的发展韧性。

**形成促进绿色城镇化的体制机制。** 从城市规划、能源、交通、建筑到各类产业发展，都应采用绿色发展的理念、技术、工艺、材料、设备、方法等，如无废城市、海绵城市、分布式可再生能源、被动式建筑等。制定政策激励措施，引导功能型城市向亲自然城市模式转变，保护市区内重要的城市生物多样性和自然栖息地，将生物多样性和生态系统服务纳入城市规划。

**推广重大绿色技术与相应支撑性政策。** 由传统工业化发展方式转向绿色发展方式，从根本上说要靠绿色技术驱动。选择推广较为成熟、能够带来明显经济社会效益、发挥示范引导作用的重大绿色技术，包括绿色城市建设和建筑设计、绿色城市基础设施建设、绿色和可再生能源系统、污水处理绿色技术、绿色交通工具等。在交通、能源、供水、粮食、固废管理等领域，制订并实施碳中和、零废弃物的循环经济试点计划。通过法律、规划、标准、信息披露、财税金融政策等，推动这些技术和计划得以实施并具有可持续性。

**以绿色消费带动形成绿色生活方式。** 将食物、出行、家居、衣物、生活垃圾和废弃物、绿色认证产品作为重点领域，制定实施国家绿色消费战略。以绿色消费为龙头，引领和倒逼生产和消费领域的全链条、全过程绿色化。餐饮、娱乐、物流等重点行业设定降低食物浪费率和废品率目标，并制定相关激励政策。把人均消费碳排放和绿色认证产品比例作为衡量绿色消费的关键指标，并纳入国家经济社会发展规划。完善促进绿色消费的财税金融政策、政府公共绿色采购政策，制定公民绿色消费指南，规范国家绿色产品标准和认证方法，设立绿色消费的国家统计指标体系。

**推动碳排放权交易制度的完善和市场建设。** 把碳定价作为推动绿色低碳循环发展和能源革命的重要手段，促进能源结构

低碳化。加快立法进程，将与碳市场相关的立法需求纳入《环境保护法》修订议程。加快建立和完善重点行业温室气体排放标准体系，把温室气体纳入环境监测和管控体系，使碳市场交易与排污许可证制度相衔接。完善碳定价机制，加强碳价对有效减排、低碳技术研发创新、低碳投资等的激励引导作用。

**形成经济社会环境协同发展的目标体系和核算方法。** 加快探索更具科学性、合理性、实用性的生态资本服务价值核算方法，解决好生态资本及其服务价值的“算账”问题，推动生态资本服务价值可度量、可货币化、可交易，使生态文明建设和绿色发展更多成为企业和居民的日常经济行为。通过发展观转换和核算方式改进，使传统工业化方式中外部化的成本内部化，绿色发展方式中外部化的收益内部化，重新定义、比较经济活动的成本和收益，在协调经济社会环境相互关系的基础上形成更具前瞻性和可持续性的发展目标体系，推动绿色发展成为低成本、可持续、有竞争力的新发展方式。

## 九、引领全球化为导向的开放型经济体系改革

中国是全球化和市场经济的积极参与者、重要受益者。全球化时代的竞争，说到底不同经济体市场经济体系的竞争。在全球市场经济体系竞争中，中国不能落在后面，只能站到前面，这样才能把握大局，赢得主动。

**以长远眼光维护和引领全球化进程。** 全球化遭遇冲击，包括世界贸易组织（WTO）在内的全球贸易投资金融等规则面临重大调整，几大经济体有可能走向“**三零**”（零关税、零壁垒、零补

贴)。中国应以前瞻性、引领性举措，在维护自身利益的同时，推动全球治理结构合理变革，以顺应全球化进程的需要。

**把对外开放的压力转化为对内改革的动力，加快制度规则性开放。** 国际谈判中涉及的一些议题，如打破行政性垄断、公平竞争、国资国企改革、产业政策转型、改革补贴制度、保护产权（特别是知识产权）、转变政府职能、维护劳动者权益、保护生态环境和绿色发展等，并不是别人要我们改，而是我们自己要改，是我们从长计议、战略谋划，从中国国情出发做出的主动选择。对外开放与对内改革相互推动，将有助于形成高标准市场体系，增强我们的长期竞争优势。

**促进开放环境中的“中性竞争”。** 一是在出口和进口之间保持“中性”，通过出口扩大市场，获得规模经济和分工的益处，通过进口引进各种资源，提升国内产业技术水平和竞争力，在更大范围内提高资源配置效率。二是在吸收外资和对外投资之间保持“中性”，吸收外资带来的资金、技术、先进产品、管理经验等，与对外投资带来的投资收益、出口扩大、当地生产优势等同等重要。三是在外资企业和内资企业之间保持“中性”，两类企业持有的优势资源不同，通过公平竞争筛选出竞争力强的企业，有利于促进国内经济发展和国际竞争力提升。

**在“备胎”“互卡”战略下构建技术和产业全球分工新格局。** 近年来美国对我重要企业“断供”、鼓吹技术“脱钩”等，对产业发展战略将产生重要影响，“备胎”“互卡”可能成为重要经济体不得已的选择。这种战略必然降低参与国际分工的收益，但也有利于打破关键技术垄断，增加竞争，同时我国也可利用超大规模市场优势，降低研发和制造成本。应加大基础研究和底层技术研发投入，以企业为主体，加快攻克关键核心技术。由国家集中资源开展的创新项目，应聚焦于公共产品范围内的“卡脖子”问题。坚持经济全

球化、科技对外开放合作不动摇，同时平衡好产业链安全性与扩大开放的关系，在新产业竞争格局中赢得主动。

**对外开放应谋划一些更具想象力和前瞻性的重大举措。**比如把自贸区开放与国内改革相结合，对内对外改革开放的一些重大举措，可在自贸区率先主动试行；在较大范围内，比如海南省或粤港澳大湾区，开展“三无”（零关税、零壁垒、零补贴）的试点，形成高标准市场体系、高水平对外开放的试验田，并与有关国家的部分地区对接，在全球开放中起到引领作用。

## 十、改革方法论：摸着石头过河仍未过时

提出改革仍要摸着石头过河，不少人表示质疑：改革开放已经40多年了，还有这个必要吗？这涉及对改革方法论的理解。

我们经常讲顶层设计和基层试验，顶层设计主要解决两个问题，一是指方向，向东还是向西，方向不能走偏；二是画底线，什么事情不能做，什么局面要避免。在此前提下，何种体制机制政策符合实际、管用有效，还是要靠基层试验，靠地方政府、企业、社会组织和个人去试，通过试错找到对的东西。

说摸着石头过河，是因为在改革开放发展中总是要面对大量未知和不确定的因素，不同时期要过不同的河流，并非只过一条河就可以了。改革开放初期，农村联产承包责任制怎么搞，城市企业改革、价格改革如何推，事先并不清楚，在试的过程中逐步摸出一条新路。许多成功的做法，是地方、企业先试，效果不错，中央发现后总结提高，推广到全国。中国经济进入中速稳定增长期，要实现创新驱动的高质量发展，哪些行业、哪些地方能够率先突破，哪种办法切实管用，也是不大清楚或有很大不确定性的。顶层设计要求过这样一条新

的河流，从此岸到达彼岸，但到底具体如何过，还是要靠基层试验。事后我们知道需要踩着五块石头过河，但开始时看到的是一片茫茫水面。可行的办法是把水面划分为100个方格，逐个试错。如果只有一个主体去试，需要很长时间；10个主体去试，时间只需1/10；100个主体去试，时间就更短了。创新本质上是一个试错过程，真正的改革就是体制机制政策的创新，需要调动社会各个方面去参与、去试验，好的体制机制政策在这个试错过程中才能脱颖而出。

关于政府作用，需要把中央政府和地方政府加以区分。中国是一个超大型经济体，中央政府和地方政府角色差别较大。中央政府在国家安全、发展共识、宏观经济稳定、全国统一市场、全国性基础设施建设等方面发挥主导作用，而地方政府则致力于经营自己管辖范围内的各种不可移动资源，硬的如基础设施，软的如营商环境，还要直接介入招商引资，通过有竞争力的不可移动资源去吸引企业这样的可移动资源。一个地方经济发展得好，是由于地方政府经营的不可移动资源与企业经营的可移动资源形成了高效互补效应。换个角度说，企业面对市场竞争、开展创新，要花大量精力去应对不确定性。而政府经营好不可移动资源，是在减少不确定性。企业在资源一定的情况下，就可以把主要精力分配到市场竞争和创新活动上，这就是好的发展环境的含义。反之，发展环境差，政府经营的不可移动资源问题多，如基础设施短缺、营商环境不稳，不仅不能减少，反而增加了不确定性，企业不得不抽出大量精力加以应对，能够用在市场竞争和创新方面的精力相应减少，市场活力和竞争力必然下降。

在这种格局下，地方政府的领导力、主要领导人的素质，进一步说，地方领导者的企业家精神至关重要。所谓企业家精神，本质上是创新精神，指能够对要素进行重新组合的眼界、胆略和技巧。企业家精神并非企业领导者固有，包括政府在内的各类组织领导者应该也能够拥有。当然，企业领导者也不一定都是企业家，有的只是循规蹈矩乃至平庸的管理者，政府机构领导者亦是如此。

中国特色市场经济的一大特色是地方竞争，这是传统的政府科层组织与市场经济相遇后的产物，或者说是改革前初始条件与改革开始后引入新要素相互融合的产物。地方竞争很大程度上是地方政府领导者之间的竞争，有些地方发展得快且好，是因为当地领导者具有企业家精神，在政府机构形成了有效的激励机制，敢于并善于重新组合当地各种不可移动的要素，也就是想干事、敢干事，而且能干成事。强调发挥地方基层的积极性、创造性，基本的一条就是要把具备企业家精神的人才推到地方政府特别是城市政府的领导岗位上去。有了这样一批人，加上地方之间的竞争，许多意想不到的好东西就会冒出来。

改革就是要理顺关系，理顺解决问题的办法，不同的矛盾问题要用不同的体制机制政策应对，用经济学的观点说，就是要成本低、预期稳且可持续。改革开放以来，我们经常讲的一句话是，要用法律的、经济的和必要的行政办法。有的问题要用法律办法，如产权保护；有的问题要用市场机制办法，如价格调节；还有的问题，如应对突发事件，较多的要用行政性办法。容易出现的倾向，是不适当地倚重行政性办法，这样层层加码、形式主义、走极端就在所难免。比如，治理污染无疑是正确目标，但在有些地方变成了一刀切，以行政命令将小企业或化工企业一律关停，产权保护、成本收益都不讲了，其结果往往事与愿违，甚至一地鸡毛。强调地方探索、基层试验，就是要找到真正符合规律、符合实际、管用有效的体制机制政策，法律的归法律，市场的归市场，行政的归行政，如此才能提高治理效能。

中国仍处在重要的战略机遇期，但黑天鹅式的挑战也不期而遇，如中美贸易摩擦、香港乱局和疫情冲击。这些挑战有很大的不确定性，既带来困难和压力，同时也蕴含机遇。对华为断供，逼着我们的企业去补短板，而这些短板在风平浪静时是不愿去补的。抗击疫情中所显露的诸多漏洞，也将推动公共卫生管理体制乃至整个国家治理体系的改革。能否把挑战转为机遇，关键在于能否调动起社会各界的积极性、创造力，尤其是科技人员、企业界人士和各级政府官员的企业