

# “十四五”时期我国经济社会发展的战略重点

张晓晶 国家金融与发展实验室副主任 中国社会科学院经济研究所

副所长

**摘要：**面临世界百年未有之大变局和国内社会主要矛盾变化，“十四五”时期我国经济社会发展的战略重点应致力于“创新、开放、分配、法治”。一方面，提升国家核心竞争力；另一方面，推动国家治理现代化，从经济基础与上层建筑两方面实现新时代的高质量发展。创新，是提升国家核心竞争力的主要抓手，有助于新常态下增长动力的转换和应对技术脱钩风险；开放，是全球大变局下抓住和用好我国发展重要战略机遇期的内在要求，也是后发赶超走向繁荣的必由之路；分配，是完善基本经济制度的重要内容，既可释放消费潜力，形成强大国内市场，又可努力避免收入差距过大带来的民粹主义思潮和社会不稳；法治，是新时代人民对美好生活的新诉求，是“发挥市场的决定性作用、更好发挥政府作用”的制度保障，亦是把我国制度优势转化为国家治理效能的题中之义。

**关键词：**创新 开放 分配 法治 高质量发展

“十四五”时期，我国面临世界百年未有之大变局和国内社会主要矛盾的变化。就国际而言：新工业革命、逆全球化潮流、民粹主义、全球治理困局、中美经贸摩擦持续；特别是美国的蓄意打压，使得过去中美关系这个对外关系的“压舱石”出现问题，

外部环境趋于恶化。就国内而言：一方面，社会主要矛盾转化给高质量发展提出新要求；另一方面，新常态下经济增速的趋缓，叠加周期性因素和长期体制性、结构性问题的积累，构成了“十四五”期间的主要发展风险。

为回应外部环境恶化、国内风险积累以及人民对美好生活的新诉求，“十四五”时期经济社会发展的战略重点应致力于“创新、开放、分配、法治”。一方面，提升国家核心竞争力；另一方面，推动国家治理现代化，从经济基础与上层建筑两个方面实现新时代的高质量发展，为我国未来发展赢得更长的战略机遇期，为迈向全面现代化开好局。

**创新**，是提升国家核心竞争力的主要抓手，有利于新常态下增长动力的转换，也有助于应对技术脱钩风险；**开放**，是提升国家核心竞争力的重要支撑，是百年未有之大变局下抓住和用好我国发展重要战略机遇期的内在要求，也是后发赶超走向繁荣的必由之路；**分配**，是完善基本经济制度的重要内容，既可释放消费潜力，形成强大国内市场，又可努力避免收入差距过大带来的民粹主义思潮和社会不稳；**法治**，是新时代人民对美好生活的新诉求，是“发挥市场的决定性作用、更好发挥政府作用”的制度保障，是国家治理成现代化不可或缺的重要方面，亦是把我国制度优势转化为国家治理效能的题中之义。

## 一、“踢掉梯子”后的创新发展

德国经济学家李斯特（1841）曾提出著名的“梯子理论”，即把贸易保护形象地比作登高用的“梯子”，以此来分析先发国家主要是英国贸易政策的转变。他指出：“这本来是一个极寻常的巧妙手法，一个人当他已攀上了高峰以后，就会把他逐渐攀高时使用的那个梯子一脚踢开，免得别人跟着他上来。”如果将“梯子理论”用于理解当前中美之间的经贸冲突与技术脱钩背后的动因，也非常贴切——已经攀上高峰的美国要“踢掉梯子”。

**“十四五”时期的创新发展或许面临的**就是美国（将要）“踢掉梯子”后的挑战，中国需要更多依靠自己的力量。尽管这些年我国创新发展取得显著进步，但需要清醒地认识到，创新发展还是我国高质量发展的短板，面临着诸多问题：（1）中国基础科学研究短板依然突出。企业对基础研究重视不够，重大原创性成果缺乏，底层基础技术、基础工艺能力不足。（2）核心技术被卡脖子。工业母机、高端芯片、基础软硬件、开发平台、基本算法、基础元器件、基础材料等瓶颈仍然突出，关键核心技术受制于人的局面没有得到根本性改变。这在本轮中美贸易战中体现得最为明显。（3）中国技术研发聚焦产业发展瓶颈和需求不够，以全球视野谋划科技开放合作还不够，科技成果转化能力不强。（4）中国科技管理体制还不能完全适应建设世界科技强国的需要，科技体制改革许多重大决策落实还没有形成合力，科技创新政策与经济、产业政策的统筹衔接还不够，全社会鼓励创新、包容创新的机制和环境有待优化。

基于国内外形势的变化，“十四五”期间中国全面推进创新发展的政策重点应包括以下五方面相互关联的内容。

### **（一）避免中美全面脱钩，积极应对潜在技术脱钩风险**

中国的开放红利或全球化红利，在于作为后发国家，可以向发达国家学习，从而发挥后发优势，实现赶超。图 1 显示，以知识产权和技术服务的付费来衡量技术进出口，2017 年我国技术进口达 290 亿美元，而出口仅 50 亿美元，出口比进口为 0.2，而同期韩国、德国、日本和美国的技术出口比进口则分别达到 0.8、1.6、2.0 和 2.5。这从一个侧面反映出中国技术进口的国际依存度还是**非常高的**。因此，我们要努力避免中美（技术）脱钩。从理性客观的角度看，中国无意挑战美国，也不想取代美国；美国不能左右中国，更无法阻止中国的发展。从全球视角和长周期看，中美可以合作、应该合作的领域比历史上任何时候都多。因此，避免脱钩的原则：**一是相互尊重，求同存异；二是管控分歧，避免对抗；三是拓展利益，聚焦合作**。在实际操作中，应给予两国在制定产业政策、科技体系和社会标准等方面更大的自由度，允许两国使用精准的政策措施（包括关税和非关税措施）保护本国在产业、技术和社会政策方面的选择，同时避免对贸易伙伴造成不必要或不对称的负担。

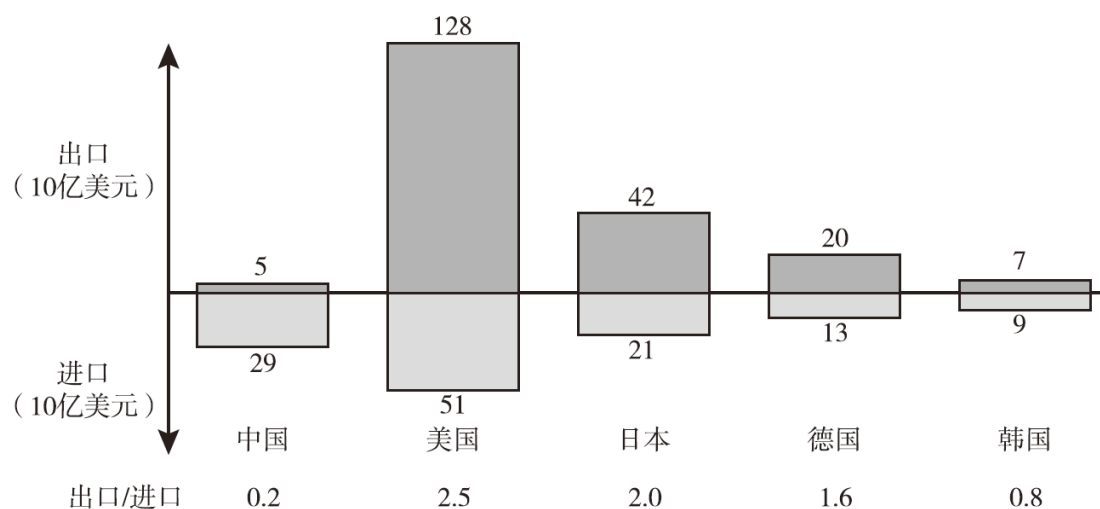


图 1 中国技术进出口的国际比较（2017 年）

资料来源：McKinsey Global Institute (MGI) (2019)。

为应对中美技术脱钩的潜在风险，根本上要促进自主创新，保持产业链和价值链的完整，谨防被美国排除在全球价值链之外。

在国际上，发展区域性价值链。面对美国等西方国家同中国的“脱钩”前景，“十四五”期间应着力通过建设国家创新体系、改进知识产权保护、提高科研院所研发激励与灵活性等制度优化，充分发挥创新的引领作用，特别是要提高关键核心技术的自主可控，防止外方“卡脖子”。同时，利用自身规模优势以及其他国家地区的比较优势与市场（特别如“一带一路”沿线国家），推进产业价值链的延展和升级，打造区域性价值链，最终促成相对独立于美国的市场网络、分工体系以及技术标准系统。需要指出的是，尽管在全球化的背景下，中美完全脱钩可能性不高，并且显然是双输——甚至是多输之举，但我方必须对此有充足准备，

未雨绸缪。从长期看，也只有做足准备，才能根本避免脱钩和全球产业价值链的断裂。

国内看，国家经济技术开发区的创新重点也应从区域为主面向产业价值链为主转变。近年来，作为开放创新的主要载体，各地近二百余个国家级经济技术开发区对于开放创新、技术创新和制度创新发挥了不可估量的积极作用。然而，一些深层矛盾也逐渐凸显。其中，各地近二百余个国家级经济技术开发区，普遍存在碎片化、低水平重复建设、资源利用效率低下等问题，导致经济技术开发区对整个产业价值链的带动提升效果不明显，而往往拘泥于对地方经济的贡献。事实上，近年来中央也出台了若干政策方案，旨在纠正相关缺陷，并顺应形势变化的需要。其中，值得关注的是 2019 年 5 月国务院出台《关于推进国家级经济技术开发区创新提升、打造改革开放新高地的意见》，重点强调了将经济技术开发区建设置于整体的创新驱动和开放升级之中。基于这一政策思路，在未来“十四五”时期，经济技术开发区发展应继续加强顶层设计和整体协调，打破地方-部门的条块分割，使经济技术开发区能够更多面向产业链而非地区。如此才能充分发挥其推进创新发展和产业升级的功能，并能更好地利用广阔国内市场和完整工业体系的优势，这在经济转型升级、外部竞争加剧的背景下尤为重要。

## **（二）探索新时代科技创新举国体制新模式**

科技创新的举国体制曾经为我国的科技发展和进步做出了巨大贡献，典型的如“两弹一星”以及后续的航天工程。但在新的国际国内环境下，需要探索科技创新举国体制的新模式。党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的重要论断，为新时代创新发展指明了根本途径。

在社会主义市场经济体制下，传统“举国体制”与当前科技快速发展的需要表现出不适应性，过于强调政府规划和国家意志，往往对市场不够敏感，目标或课题设定后纠偏较难，忽视了科学研究特别是基础研究存在不确定性的特点。对过于强调政府作用而忽略市场等其他创新要素的传统举国体制进行扬弃和超越，从均衡治理视角构建科技创新的新型举国体制，实现从政府主导型到多元参与型举国体制的转变，注重政府规划性与科学自主性的均衡，发挥政府作用与市场力量的均衡，实现有组织创新与自组织创新的均衡，把政府推动、市场驱动与科技界能动作用结合起来（黄涛、郭恺茗，2018）。

其一，政府可以发挥顶层设计、平台建立、机制协调以及集中资源办大事的优势。构建新型科技创新举国体制需要一系列机制为基础并形成制度框架：建立国家高层次科技宏观决策机制、跨领域横向协调机制、科学家参与决策机制、官产学研联合研究机制；完善合同约束机制、项目责任机制、研发组织机制、成本控制机制、绩效评价机制、融资机制、政府采购制度、市场信号政策激励机制、风险防范机制等。在其指引下，面对复杂的国内

外形势，应充分调动市场主体的创新积极性和创新能力，同时在关涉国家安全、重大核心技术、关键基础设施等一般企业难以涉足的创新领域，应充分发挥政府和国有企业整合、配置资源的特殊作用，集中攻关、重点突破。此外，还要根据不同对象，充分发挥政府投资基金在创新过程中的引导、带动作用。当然，在政府参与创新的全过程中，应当高度重视事前的科学民主决策，以及事中事后的监督问责，切实保证“集中力量办好事”。在此需要指出的是，只有政府和市场、军方与民间、公有制经济和其他所有制经济的密切配合、通力协作甚至相互的良性竞争，才能构成完整的科技创新举国体制。

**其二，突出政府与市场的结合。**风险资本是技术创新的开拓者，但风险资本离不开政府的支持。风险资本经常是在政府投资并承担创新的不确定性和高风险之后才进入的。Mazzucato(2013)提出，发达经济体的政府在创新中应该而且能够发挥非常积极的作用，是产业政策而非自由市场促进了创新。政府作为风险投资家，弥合了公共投资与私人投资之间的鸿沟；政府不仅仅是修复了市场（弥补市场不足），并且还会积极地创造和塑造市场。这实际上颠覆了新古典经济学的一些教条。对美国 IT 革命、生物技术产业和纳米技术的研究说明，大多数私人风险资本集中在风险投资的中间阶段，而在早期阶段则是由美国“小企业创新研究计划”提供融资的。造成这种状况的主要原因是：激进创新的早期阶段在风险投资上具有资本密集、较低的收益预期和需要长期坚



守的特点，而私人风险资本对此却不感兴趣，从而使政府不得不担负起这种风险承担者的职责。如果说，风险资本进入不确定性领域的“第一推动力”可以由政府完成，那么，后续的创新过程则主要由市场驱动。在创新全生命周期的不同阶段，都需要政府与市场不同形式的协调配合。

### **（三）充分发挥企业的创新主导作用**

创新本质上是一个市场现象，市场竞争是甄别创新价值的试金石。如果说在模仿和赶超阶段，政府支持下的流程创新可能有效的话；那么在一个接近技术前沿阶段，自主创新充满着不确定性，这时候，就需要依靠市场机制来探索，由市场来分散风险，企业家也要通过市场机制来获取垄断利润。因此，**发挥市场机制的作用是企业创新得以实现的制度前提。**

要通过改革建立真正“面向市场、依靠市场”的创新要素配置机制。鼓励包括资金、人才、技术在内的一切创新要素自由流动与灵活组合，破除种种不合理的体制机制障碍，如金融管制、（产业）准入限制、户籍制度、人事档案等。最大限度地减少政府对竞争性领域的干预，取消种种不合理的行政审批与许可，降低创业成本，增强对企业家创业失败的宽容度，充分释放微观经济主体的竞争活力。

而在企业创新中，**应给予民营企业以更多支持。**数据显示（见图2），从不同所有制（以及不同规模）企业每亿元研发投资所产生的专利数来看，外资企业处于最高水平，民营企业次之，国有

企业最后。垄断行业的国有企业创新动力往往不足，可以考虑通过放开市场准入，允许民间资本进入这些行业与之开展公平竞争，既给民营企业更大的发展空间，也倒逼国有企业推动创新。还有，中国现在面临的更多是前沿性技术而非模仿性技术。因此，那种按照既定技术路线模仿前进很难做到，就需要更多的企业去尝试、去失败。

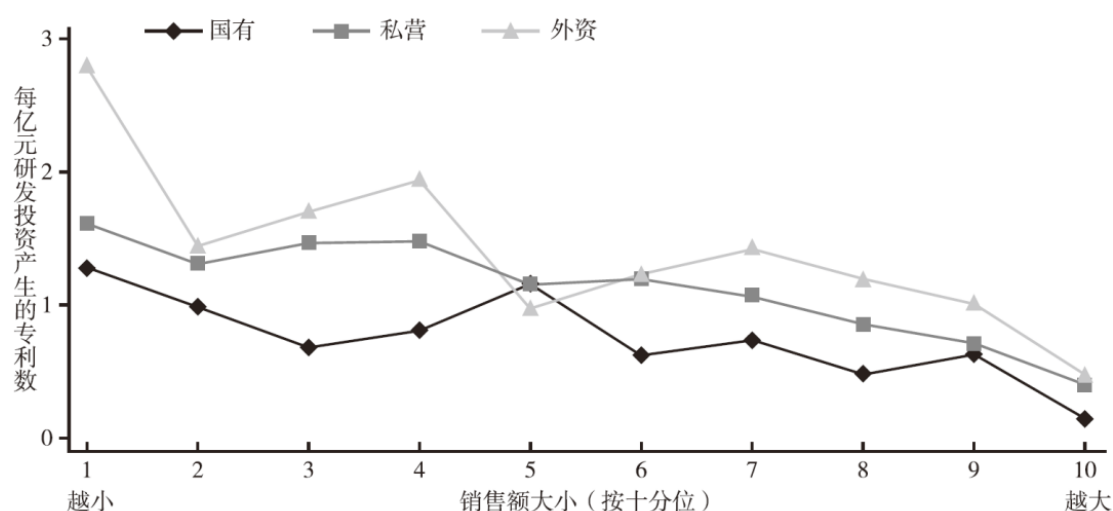


图 2 不同所有制（及规模）企业研发投资的效率

资料来源：Wei et al (2017)。

#### （四）将军民融合发展作为促进科技创新的新动力

1994年9月，美国国会技术评估局（U.S. Office of Technology Assessment）在《军民一体化潜力评估》报告中率先使用了“军民融合”概念，并将其定义为：融合国防工业基础与民用科技工业基础，形成统一的美国国家科技和工业基础的过程。长期以来，我国的军用与民用科技之间存在严格的体制界限，既造成了资源浪费，也影响了军事科研人员的积极性和创造性；同时，还制约着军民两用科技的相互转化和国家整体科技创新能力。

因此，实施军民融合发展促进科技创新，关键在于推进以下变革：（1）打破军事（国防）科技工业和民用科技工业之间的体制界限。（2）建立新的军队订货采购机制，建立新体制下的保密制度，进一步确定知识产权归属，建立军用技术进入市场的机制。

（3）加强军地科技规划计划的统筹衔接。一是加强国家军民融合整体规划与科技领域专业规划的有效衔接，推动建立“经济建设和国防建设融合发展规划”对“科技军民融合专项规划”的指导关系；二是加强国防科技发展规划与国家科技创新规划的衔接，从基础研究和前沿技术研究入手，推动实现军地各类科技计划资源的统筹配置、统筹管理。（4）加大军民科技协同创新的攻关力度。以国家科技重大专项和重大工程为抓手，聚焦经济建设和国防建设重大战略产品和重大产业化目标，军地联合启动新一轮国家科技重大专项论证，共同推进智能无人系统、高密度能量控制技术、空天飞行器等一批事关国家安全和国防安全的重大工程。统筹布局一批面向新型军事能力、产业带动能力强的军民两用性战略高技术，力争在重大关键领域取得实质性突破，实现跨军民、跨部门、跨行业、跨区域的研发布局和协同创新，有效提升军事能力和产业化水平。

#### **（五）在扩大开放中促进创新发展，保证“学习渠道”畅通**

尽管面对上述的“脱钩”可能及后危机时代的全球化逆风，坚定不移地扩大开放，打造开放经济新体制的方向不应改变。同时必须指出，在较长时期内，中国作为发展中国家的地位尚不会

改变，在诸多科技、商业领域同发达国家还有较大差距且会持续一定时间。有鉴于此，中国必须充分、主动、灵活地借鉴利用发达国家的知识外溢和人力资本。当然，面对新的国际形势，要特别注意知识产权保护，各类企业的竞争中性，以及技术转让等活动的合规性。同时，继续加强同包括美国在内的发达国家的教育人文交流、研发合作等，但应注意保持更高的灵活性和开放度。

## 二、进一步扩大高水平开放

进一步扩大高水平开放，建设更高水平开放型经济新体制，加快建设与国际高标准贸易和投资通行规则相互衔接的市场规则制度体系，是全面深化改革的题中应有之意，是获取新的全球化红利的必要前提，也是百年未有之大变局下抓住和用好我国发展重要战略机遇期的内在要求。

### （一）世界面临百年未有之大变局

百年未有之大变局塑造了“十四五”期间我国对外开放的基本语境。

百年未有之大变局的基本要义在于正在发生的“东升西降”的趋势以及由此带来的“东西”之间的角力与冲突。这里的“东”是以中国为代表的东方，主要是发展中经济体；“西”是以美国为代表的西方，主要是发达经济体。这一大变局悄然发生于改革开放以来中国综合国力的不断攀升，凸显于本轮的中美贸易冲突，并将在“十四五”时期及今后较长一段时期进一步演化和深化。

百年未有之大变局蕴含着诸多变化。一是国际格局加速演变。制度竞争是国家间最根本的竞争。国际上两种趋势、两种力量进入全面较量的关键阶段，中美从合作与竞争逐步走向战略僵持阶段，两国将在经济发展、国家能力、科技、网络安全以及全球治理等领域展开全方位博弈。二是新工业革命背景下全球产业发展和分工格局出现重大变革。以美国为首的发达经济体对全球产业链和创新链的重构，将严重影响中国产业转型升级的进程和方向；自动化与智能机器人对于传统劳动力比较优势的削弱，以及越南等新兴经济体在劳动密集型产业方面的竞争，直接动摇我国在国际经贸大循环中连接发达经济体与发展中经济体的枢纽地位。三是世界经济发展的不确定性加大。关于全球长期停滞（secular stagnation）的悲观论调不绝于耳。全球保护主义逆风叠加劳动力要素供给下降和生产技术水平停滞，导致各国潜在增长率不断下降；国际贸易增速前景堪忧，国际直接投资稳定性严重不足；全球债务水平持续攀高，特别是新兴经济体金融市场风险日益集聚；各个经济体增长周期出现分化，主要发达经济体货币政策负外溢性凸显。

“十四五”时期是我国进入世界舞台中央的关键期，也是我国参与塑造全球新格局的战略机遇期。面对复杂的外部环境，我们必须加快发展更高层次的开放型经济，主动参与国际经贸规则制定，推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展，为推动建设开放型世界经济体系贡献中国的智慧和

力量。这既是顺应大势拓展我国自身发展空间的需要，也是主动作为彰显我国大国担当、为全球经济治理做出贡献的需要。

## （二）中国融入世界经济还有相当大的空间

40余年的改革开放，中国已经深度融入了世界经济体系。全球化红利的分享助推了中国发展；中国的强劲增长也贡献了全球GDP增量的三分之一以上。从经济体量上看，中国已跻身全球大国之列；但从融入世界的角度看，仍有进一步整合的空间。这就是为什么“十四五”期间，我们需要实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放。

我国进一步融入全球化的空间主要体现在以下几个方面：一是服务贸易发展严重滞后。中国在服务贸易领域的全球份额尚不及商品贸易——2017年，中国在全球服务贸易总量中的占比为6.4%，约为商品贸易占比的一半（参见图3）；而从全球来看，服务贸易比商品贸易的增速快60%。二是企业走出去还处在起步阶段。中国企业在境外的营收有所增长，但即使是其中的一些全球性企业，其海外营收的比例仍不足20%。相比之下，标普500企业的平均海外营收比例则高达44%。另外，2018年度全球最具价值品牌100强中仅有一家中国企业。三是金融体系全球化还有相当长的路要走。2018年，外资在中国银行系统中的占比仅为2%左右，在债券市场中为2%，在股票市场中约为6%。另外，中国2017年的资本流动输入和输出总额（包括外商直接投资、贷款、债券、股权和准备金）仅相当于美国的30%左右（MGI,2019）。四是全

球治理中我国话语权还缺乏分量。在重要的国际组织如联合国、WTO、世界银行、国际货币基金组织以及 APEC、G20 等，中国的影响力在近年来不断上升，但总体上，这些国际组织与多边组织，还主要处在欧美等发达经济体的主导之下，中国的融入度和话语权都还明显不足。正因为如此，通过扩大开放提高中国与世界经济的融入度，是“十四五”期间的重要任务。不过，在这个深度整合过程中，如何把握整合的节奏、结构性选择以及由此带来的风险，是需要密切关注的，这包括过度依赖全球价值链、创新链可能带来的“卡脖子”问题，海外投资的安全性保障，因合规要求带来的结构性改革压力，以及健全外商投资国家安全审查、反垄断审查、国家技术安全清单管理、不可靠实体清单等制度等方面。

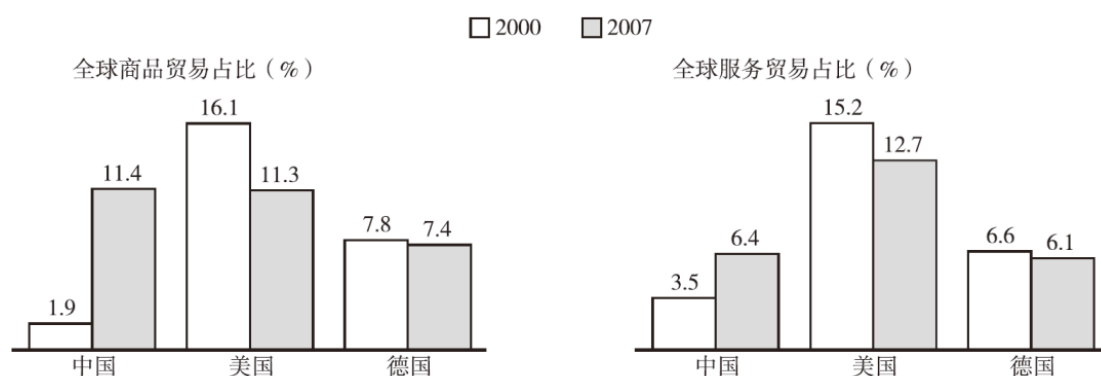


图3 中国服务贸易还有很大发展空间

资料来源：McKinsey Global Institute (MGI) (2019)。

### (三) 实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放

“十四五”期间进一步扩大开放，意味着实施更大范围、更宽领域、更深层次的全面开放。(1) 实施更大范围的开放，就是要优化对外开放的空间布局，包括加快自贸试验区、自由港等对

外开放高地建设；（2）实施更宽领域的开放，就是要大幅放宽市场准入，包括在更多领域允许外资控股或独资经营等；（3）实施更深层次的开放，就是要推动贸易和投资自由化便利化，包括健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理等制度。

这些新内容意味着扩大开放重心的变化，即从之前商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，更加突出规则、规制、管理、标准等制度层面的开放。这是习近平总书记在 2018 年中央经济工作会议上提出的新要求，是更深层次开放的核心要义。制度型开放必然要求大力推进制度变革与创新，在开放领域推动国家治理能力与治理体系的现代化。

**1. 营造更加市场化、法治化、国际化的营商环境。**2019 年 10 月，世界银行《全球营商环境报告 2020》显示，中国营商环境排名大幅提升 15 位，名列全球第 31 位，连续两年入列全球优化营商环境幅度最大的十大经济体(World Bank,2019)。我国出台了《优化营商环境条例》，并于 2020 年 1 月 1 日起实施。一方面，创造良好的营商环境，进一步开放市场、完善“准入前国民待遇+负面清单”管理制度，统筹强化知识产权保护与产权保护，调整政府补贴、环保标准等；适应和对接零关税、零补贴、零壁垒等未来经贸规则变化的大趋势直面关税制度、政府采购公开化等问题。另一方面，以强化竞争政策基础性地位为重点实现市场化改革新突破。全面清理妨碍公平竞争的产业政策，更多采取市场化的手段；确立竞争中性原则，深化国企改革；推动产业政策向普惠化、



功能性转变；实现市场监管的重点由一般市场行为监管向公平竞争审查的转变。

**2. 形成更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放。**对外开放是我国经济发展的不竭动力，我们要努力形成更大范围、更宽领域、更深层次的对外开放。推动对外开放继续往更大范围、更宽领域、更深层次的方向走，应从量、质和制度规则三个方面下功夫。一是扩大对外开放规模。持续扩大服务贸易规模，发展特色服务贸易；实行积极进口政策，利用好中国国际进口博览会等贸易促进平台，向全球扩大市场开放，扩大中国对各国高质量商品和服务的进口。二是提高对外开放质量。稳步提高出口商品的附加值，优化资本品、消费品贸易结构和贸易方式；促进跨境电商等贸易新业态发展，提升外贸综合服务数字化水平；推动服务外包向高技术、高附加值、高效益方向发展，助推服务外包转型升级；鼓励外资投向新兴产业、高新技术产业、现代服务业等领域；深化同“一带一路”参与国家的贸易合作，优化贸易的国际市场和国内区域布局。三是完善对外开放制度。进一步发挥自由贸易试验区的制度创新作用，深化管理体制改革；进一步降低关税和制度性成本，继续缩减外商投资负面清单，提升贸易投资便利化水平；进一步健全“一带一路”相关投资政策和服务体系；进一步强化与国际通行规则的对接，推动构建公正、合理、透明的国际经贸规则体系，推动对世界贸易组织进行必要改革。

**3. 推动服务业扩大开放。**“十四五”期间应加快推进服务业市场的全面开放，强化服务业内外标准对接、资格互认，降低服务贸易边境内壁垒。以中欧、中日韩及亚太区域一体化为重点，加快构建以服务贸易为重点的双边、多边自贸网络。稳步扩大金融市场和机构开放，加快电信、教育、医疗、文化等领域开放进程，放宽外资股比例限制。鼓励跨国公司在华设立地区总部、研发中心、采购中心、财务管理中心等功能性机构，与国内科研机构和企业联合开展技术研发和产业化推广。

**4. 以“一带一路”倡议为抓手，重塑全球经贸与地缘政治格局。**依托“一带一路”倡议，加大对发展中国家特别是最不发达国家援助力度，促进缩小南北发展差距。推动“一带一路”产能合作与服务贸易相融合。通过更加市场化、制度化方式来保证和提高我国在“一带一路”沿线国家的投资安全与投资收益率。在“一带一路”建设中更多地使用人民币来计价与结算，依托“一带一路”倡议推动人民币的区域化、国际化发展。推动共建“一带一路”高质量发展，加强与相关国家发展战略以及市场、产业、项目有效对接，打造全方位互联互通新格局，聚焦重点国家和重点项目深耕细作。总之，在实施“一带一路”倡议中遵循共商共建共享原则，努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，打造国际合作新平台，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放新局面，重塑全球经贸与地缘政治格局。

**5. 自由贸易试验区为迎接国际规则的重塑未雨绸缪。**目前，我国已与 25 个国家和地区签署了 17 个自贸协定，自贸伙伴遍及亚洲、拉美、大洋洲、欧洲和非洲。2019 年，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）15 个成员国整体上结束谈判，标志着世界上人口最多、成员结构最多元、发展潜力最大的自贸区建设取得了重大突破。首次采取负面清单方式开展中日韩自贸区谈判，自贸区建设迈入高标准的“负面清单”时代。我国应该以对标国际基本经贸规则为导向，加快自由贸易试验区和中国特色自由贸易港建设进程，实现对外开放新高地的重大突破，尽快形成新型开放大国高水平开放的新布局。高标准高质量建设自由贸易试验区，充分发挥上海临港新片区等示范引领作用，赋予自由贸易试验区更大改革自主权，以制度创新为核心，持续深化首创性、差别化改革探索，加强改革试点经验复制推广，充分发挥自由贸易试验区的改革开放试验田作用。建立健全海南分步骤分阶段建设自由贸易港政策和制度体系，加快探索建设中国特色自由贸易港，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的对外开放高地。推动与世界主要经济体商建自由贸易区进程，不断扩大自由贸易区网络覆盖范围，加快形成立足周边、辐射“一带一路”沿线地区、面向全球的高标准自由贸易区网络。

**6. 积极参与全球治理体系变革。**开放型经济本质上要求权利与责任的对等性、国际规则的透明性、全球治理的公平性。国际经贸规则与治理结构正处于重构的关键期，我国应防止被排除在

多边贸易体制与全球规则重构之外，积极参与全球治理体系改革和建设。我国应该推动完善国际经贸规则，与国际社会一道共同构建以规则为基础的多边贸易体系，维护多边贸易体制的权威性和有效性。赞成对世界贸易组织进行必要改革，关键是要维护开放、包容、非歧视等世界贸易组织核心价值和基本原则，保障发展中国家发展利益和政策空间。

### 三、从制度层面改善收入分配

无论是美国“中产阶级消失”导致的占领华尔街运动，拉美民粹主义盛行导致经济社会动荡，还是《21世纪资本论》在全球范围内引起的高度关注，都充分反映出收入分配作为“世纪性问题”，关系到国家的长治久安。我国的收入分配状况尽管好于拉美国家，但与同样取得快速增长佳绩的东亚经济体相比，还有差距。从国民收入分配格局看，居民可支配收入与人均GDP差距过大，劳动者报酬呈下降态势（参见图4）。与此同时，居民收入差距、财富差距仍然较大，且这些年并未有较大改观，一些研究表明收入分配状况甚至出现了恶化。这既形成了扩大内需特别是消费的障碍，也带来民粹兴起、“仇富”和社会不安定因素。由此，收入分配成为“十四五”时期绕不开的紧迫任务和完善我国基本经济制度的重要内容。

需要强调的是，改善收入分配是分蛋糕的问题，会触及各方利益，涉及全面的制度调整，不是仅仅靠税收、转移支付等手段就能够解决的。

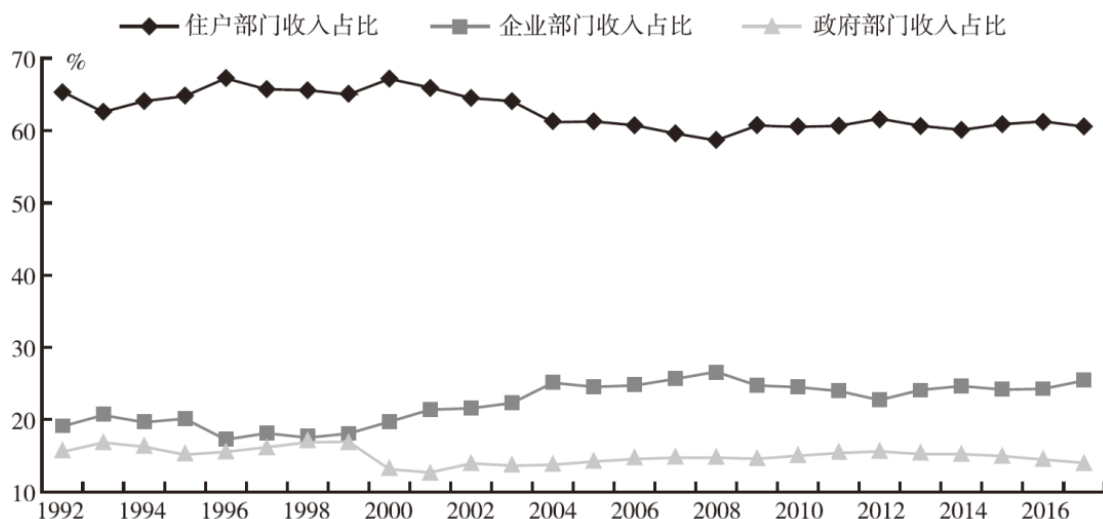


图4 国民收入初次分配格局（1992-2017年）

资料来源：Wind 数据库“资金流量表”。

### （一）提高劳动者报酬比重

劳动力市场的初次分配效应在递减。随着农业剩余劳动力转移速度减慢，城乡就业扩大和资源重新配置都不再像以往那样以急风暴雨式的节奏进行，劳动密集型制造业的比较优势也加速减弱，国际贸易以发达国家为主要对象的特点也趋于淡化。相应地，劳动力市场机制的初次分配功能既不再能够单独解决收入分配问题，也不足以解决民生领域面临的其他问题。需要从以下几个方面入手，努力提高劳动者报酬比重：（1）继续实现居民收入增速与经济发展速度同步、劳动报酬增长与劳动生产率提高同步；同时，在平衡资本与劳动的分配关系上做文章，即完善要素市场环境和机制，破除市场的垄断和价格扭曲，消除市场分割和身份歧视，增加公平机会和竞争。（2）改革城乡分割的户籍制度。推动超大、特大城市调整完善积分落户政策，探索推动在长三角、珠三角等城市群率先实现户籍准入年限同城化累计互认。放开放宽

除个别超大城市外的城市落户限制，试行以经常居住地登记户口制度。（3）建设城乡统一的劳动力市场，促进农民向工业部门和城市的合理流动，根据效率原则配置劳动力资源。（4）深化工资制度改革，健全最低工资标准调整、工资集体协商和企业薪酬调查制度，促进中低收入职工工资合理增长。

## （二）加大再分配调节力度

国际比较发现，我国的收入再分配力度要小于 OECD 国家。剔除 OECD 国家中收入差距较大的智利和墨西哥，这些高收入国家较为合理的收入分配状况实际上是在再分配之后才形成的。例如，经过税收和转移性支付，这些国家的基尼系数从平均 0.473 下降到 0.306，降低幅度高达 35.3%。而我国再分配政策使得收入差距的基尼系数仅缩小 10% 左右（蔡昉，2020）。因此，“十四五”时期必须进一步加大收入再分配调节力度：健全以税收、社会保障、转移支付等为主要手段的再分配调节机制，强化税收调节，完善直接税制度并逐步提高其比重；将保障性住房纳入公共财政范畴，开征房地产税；稳步提高社会保障统筹层次和水平，建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度；完善相关制度和政策，合理调节城乡、区域、不同群体间分配关系。

## （三）纠正金融抑制对居民财产性收入的侵蚀

尽管随着近些年金融的大发展，我国居民财产性收入有所上升，但总体上占比还偏低，群体间的差距也偏大。居民财产性收入与一国的金融市场和制度安排有着直接关系。我国长期以来由

发展型政府主导的金融抑制政策，其初衷是加速动员资源、促进经济更快发展，但由此也带来对居民财产性收入的侵蚀。金融抑制不仅表现在官方利率长期远远低于市场利率，而且表现在国有银行的垄断地位和门槛准入方面。对存款利率上限的管制，虽然一定程度上降低了国有企业的投资成本，也使得中国银行业的不良贷款率恢复至正常水平，但扭曲的资本价格除了误导投资外，也对居民收入产生了负面影响，使得居民储蓄存款收益大幅下降。金融抑制政策形成了一种居民补贴企业和地方政府的财富分配机制，居民财产性收入受到侵蚀，企业和地方融资平台却得到“补贴”，银行业长期扮演着“劫贫济富”的角色。为纠正金融抑制对居民财产性收入的侵蚀，需要减少政府对金融资源定价和分配的干预，进一步推进存款利率市场化，逐步放宽金融市场准入条件，深化以银行为主的金融体系改革，加快发展多层次资本市场，鼓励金融产品创新，开发适宜投资需求的金融产品，拓宽居民利息、股息、红利、租金、保险等财产性增收渠道。

#### **（四）提高国有资本及其收益对公共财政的贡献**

国有资本收益上缴是国际惯例。我国的国有资本或国有企业还享有“结构性优势”：一方面在税收、信贷、产业政策方面享受特别的优惠政策；另一方面在市场准入和政府隐性担保方面具有社会资本所不可比拟的特权。不少国有资本收益特别是一些垄断国有企业的利润在某种意义上相当于“权力租”，即其收益来自垄断牌照和政府赋予的特权。国有资本性质是全民所有，国有

资本收益不能归于某个企业或某个群体，而应归于全社会。因此，一方面，要提高国有资本收益上缴公共财政的比例；另一方面，划转部分国有资本充实社保账户。

2014年底，财政部提出要完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政的比例，在2020年提高到30%，更多用于保障和改善民生。2017年进一步提出划转部分国有资本充实社保基金。2019年全面推开将中央和地方国有及国有控股大中型企业和金融机构10%国有股权，划转至社保基金会和地方相关承接主体，并作为财务投资者，依照规定享有收益权等权利。截至2019年底，中央层面已经完成四批81家中央企业和中央金融机构国有资本划转社保基金的工作，划转的国有资本是1.3万亿元，地方层面划转的工作也正在积极地推进。提高国有资本收益上缴比例以及划转部分国有资本充实社保账户，绝非救急的权宜之策，而是实践社会分红理论、增进民生福祉、促进社会公平的长期性、机制性的制度安排。

#### **（五）落实农民土地财产权利**

缩小城乡收入差距是改善收入分配的重要方面。农民在过去的工业化与城镇化中做出了巨大的贡献和牺牲，因此，在未来的现代化征程中，不能再走牺牲农民的老路。农民走出农村到城镇就业，固然是提高收入的一条途径，但更重要的是在市场化推进过程中，对农民土地财产权利的保护。农村集体土地的产权比较模糊，所有权、承包权、经营权“三权分置”。有专家解释说，



农民土地的承包权在一定程度上相当于所有权，但这只能说是“相当于”，毕竟不是最终的所有权。在土地产权仍然比较模糊的情况下，存在着土地收益如何分配的难题。土地制度改革的核心在于如何保护好农民的利益。这恐怕是农民改变自己命运的最后一次机会。如果土地都市场化了，但是土地增值收益却跟农民没有关系或少有关系，这将是巨大的失误，我们也失去了消除城乡收入差别的重要机会。因此，《土地管理法》的修订，以及在推进土地要素市场化配置体制机制改革过程中，要深化农村土地制度改革，推进宅基地流转、置换方式创新，让农村居民合理分享土地升值收益，真正将农民的土地财产权利落实到位。

#### 四、市场经济法治化的核心在法治政府

法治，是治国理政的基本方式，是国家治理体系和治理能力的重要依托。国家治理要达成现代化的转向，依法治理是不可或缺的一个重要方面，这也是把我国制度优势转化为国家治理效能的题中之义。40余年来市场化取向的改革取得了卓越的成就，中国特色社会主义市场经济体制在逐步发展和完善。但市场化的推进特别是市场经济“野蛮生长”也带来不少问题，而这些问题很多是法治缺失和制度不健全造成的。“十四五”时期围绕高质量发展的战略目标，势必要求市场经济的法治化建设有实质性的进展。这里法治化的重点在于正确处理好政府-市场关系，特别是通过法治化的方式，将“发挥市场的决定性作用、更好发挥政府作用”从制度上固定下来。市场经济法治化的核心在法治政府。

## （一）从“野蛮生长”的市场经济到法治经济

就市场经济几百年的发展史而言，“野蛮生长”是一个必经的阶段。美国“镀金时代”（大约从19世纪70年代至19世纪末20世纪初）的野蛮生长一方面带来经济的突飞猛进，成为美国经济赶超英国的关键时期；另一方面催生出一大批具有国际影响力的垄断企业和社会腐败。因此，有学者指出，“在经济集中和社会失范、大企业的出现和小企业没落之间不可避免的冲突，贯穿了19世纪晚期大多数主要的监管和法律变化”（费希拜克等，2007）。

法治是现代市场经济有效运作的制度保障，一般通过两个作用渠道：第一个作用渠道是对公权力的约束，即约束政府，约束的是政府对经济活动的任意干预；第二个作用渠道是对私权利的约束，即规范经济人行为，其中包括产权界定和保护，合同和法律的执行，公平裁判，维护市场竞争。这通常要靠政府在不直接干预经济的前提下以经济交易中第三方的角色来操作，起到其支持和增进市场的作用。如果没有法治的这两个作用渠道为制度保障，产权从根本上说是不安全的，企业不可能真正独立自主，市场不可能形成竞争环境并高效率运作，经济的发展也不会是可持续的（钱颖一，2000）。

党的十八届四中全会《决定》强调，“社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、

公平竞争、有效监管为基本导向”，并要求全社会“强化规则意识，倡导契约精神”。

区分好的市场经济与坏的市场经济的一个重要标准是有没有法治保障。缺乏产权保护，垄断盛行，腐败猖獗，操纵市场，虚假广告，产品质量问题，食品安全问题，违规排污问题，等等，这些既是市场经济野蛮成长时期的弊病，也是坏的市场经济的重要表现。这些问题，说到底都是与市场规制与法治化不健全密切相关。针对有些问题，中国政府部门专门出台了相关文件和政策，但还没有落实到法律文本和制度保障；有些方面尽管有法律条文，但在执行过程中往往存在偏差，如对非公财产的保护。法治不健全体现的是政府在（作为公共品的）法治供给方面的不足。图 5 显示，中国的法治指数自 1996 年以来总体呈上升趋势，从 33.67 上升到 2018 年的 48.08（指数越高，表明法治状况越好）。特别是 2012 年以来，法治指数一直保持着上升趋势。但这样的指数在全球排名却仍然靠后，中国法治建设还有很长的路要走。

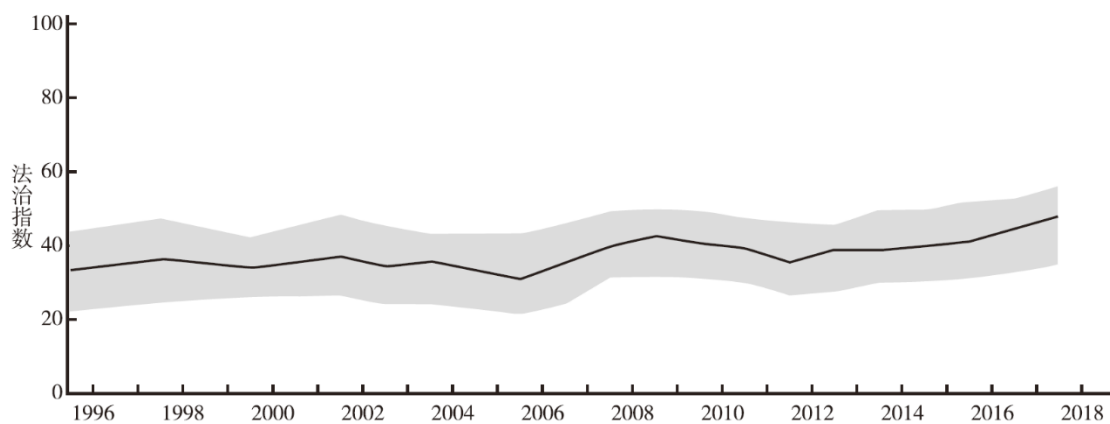


图 5 中国的法治指数变化（1996-2018 年）

注：实线表示中国法治指数，灰色阴影表示误差程度。

资料来源：世界银行 WGI（Worldwide Governance Index）数据库中法治分项。

## （二）现代化市场经济体系离不开法治保障

构建现代化市场经济体系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，是从“野蛮”市场经济到现代市场经济的必然要求。现代化市场经济体系建设离不开法治保障，其中，至关重要的是产权界定保护以及促进公平竞争。

**1. 依法保护产权。**加强产权保护，根本之策是全面推进依法治国。产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。有恒产者有恒心，经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。改革开放以来，通过大力推进产权制度改革，我国基本形成了归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度和产权保护法律框架，全社会产权保护意识不断增强，保护力度不断加大。但**产权保护方面也还存在不少问题**：国有产权由于所有者和代理人关系不够清晰，存在内部人控制、关联交易等导致国有资产流失的问题；利用公权力侵害私有产权、违法查封扣押冻结民营企业财产等现象时有发生；知识产权保护不力，侵权易发多发。解决这些问题，必须加快完善产权保护制度，依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权。**这里要强调的是推进完善平等保护产权的法律制度。**加快推进民法典编纂工作，完善物权、合同、知识产权相关法律制度，清理有违公平的法律法规条款，将平等保护作为规范财产关系的基本原则。健全以企业组织形式和出资人承

担责任方式为主的市场主体法律制度，统筹研究清理、废止按照所有制不同类型制定的市场主体法律和行政法规，开展部门规章和规范性文件专项清理，平等保护各类市场主体。加大对非公有财产的刑法保护力度。增强人民群众财产财富安全感，增强社会信心，形成良好预期，增强各类经济主体创业创新动力，维护社会公平正义，保持经济社会持续健康发展和国家长治久安。加大知识产权保护。高质量发展的一个重要特征是创新驱动，因此，**如何通过保护知识产权，呵护和激励创新的积极性尤为关键。**一是要进一步完善知识产权保护相关法律法规，合理降低入罪门槛，逐步确立对知识产权侵权的惩罚性赔偿机制，以对潜在的侵权行为造成威慑与遏制，完善侵权后的强制补救措施，包括侵权强制令、损害赔偿、销毁货物等制度。二是要加大保护知识产权的执法力度，相关执法部门应着力建立更加透明的工作程序和工作规范，细化规则，严格防范执法的随意性和选择性。三是要尽可能减少政府出于推动技术创新的好意而对专利等进行简单化的干预或将其与特定的产业政策或人才政策挂钩，应逐步完善对其的市场化激励，使得市场力量成为专利数量及质量提升的主要推动力。四是要研究体制内科技人员的人力资本产权界定和保护问题，从有利于创新发展和国家竞争力提升角度制定出适宜的相关法律制度，释放科研人员的创新活力。

**2. 维护公平竞争。**公平竞争是市场经济的核心。要强化竞争政策在国家政策体系中的基础性地位，健全竞争政策体系，完善

竞争法律制度，明确竞争优先目标，建立政策协调机制，倡导竞争文化，推动竞争政策有效实施。

**一是强化反垄断法实施来落实竞争政策。**针对我国反垄断实践中的问题，应着力从两个方面完善反垄断法规范体系：第一，对《反垄断法》本身的规范进行完善，如《反垄断法》实施中争议较大的纵向垄断协议、豁免、经营者集中应报未报处罚力度等内容予以完善；第二，将实践中业已取得良好反响的竞争政策转化为《反垄断法》相关内容，将其基础性地位在《反垄断法》中予以巩固、强化，并尽快将公平竞争审查制度法制化为《反垄断法》的有机组成部分，以增强其实用性和规范性。

**二是整合执法职责、优化《反垄断法》实施。**2018年3月出台的《国务院机构改革方案》整合了原国家工商行政管理总局、国家发展和改革委员会和商务部三个机构所享有的反垄断执法权，并组建国家市场监督管理总局，由其统一行使反垄断执法权。从形式上看，我国反垄断执法实现了机构统一，但机构统一并不意味着执法就能够有效整合，实现执法统一，即规范理解和适用的一致性、相同行为定性统一等内在制度要求。这实际上仍有很长的路要走，其中，最为典型的是《反垄断法》配套制度因此前多机构执法而出现同一法条不同机构出台规章细化，因而难免出现不一致的情形，客观上需要尽快改进，但显然不可一蹴而就。因此，应尽快厘清、优化国务院国家市场监督管理总局内部的反垄断

断执法职责分工，统筹、加强《反垄断法》的配套规章、指南的起草工作，并依此不断完善《反垄断法》实施机制（黄勇，2018）。

**三是实施公平竞争审查制度。**公平竞争审查制度旨在解决政府干预过多、干预不合理而损害竞争的问题，保障各类市场主体平等地使用生产要素、公平参与市场竞争。它是由反垄断执法机构或其他机构通过分析、评价拟订中或现行公共政策可能或已经产生的竞争影响，提出不妨碍政策目标实现而对竞争损害最小替代方案的制度。从欧盟等成熟市场经济体实践来看，大多确立了“竞争政策优先于其他政策”的基本原则，并在此基础上构建了对立法和有关政策进行竞争审查的制度，如审查对象有损公平竞争，应予以调整或废止。我国通过多年的实践，此等制度取得了良好的效果。该制度可以对尚未出台的法律、行政法规和地方性法规、部门规章等进行审查，可以对包含产业政策在内的各项经济政策可能产生的排除、限制竞争效果进行评估并调整，最大限度防止其对竞争带来的不利影响，消除区域贸易壁垒，从而推动全面深化改革。

**四是将公平竞争审查制度法制化与反垄断法修订相结合，**将竞争政策以及作为其实践机制的公平竞争审查制度写进反垄断法并在总则中将其明确作为市场经济的基本规则，以增强公平竞争审查制度的刚性和强制力，从而真正实现维护公平竞争的政策功能。

### **（三）市场经济法治化的核心在法治政府**

“更好发挥政府作用”是完善国家治理的重要方面，需要国家能力（state capacity）与法治政府的共同支撑。缺乏国家能力，难以推进国家治理；国家能力不受约束，则会形成对市场和社会的侵蚀。因此，要用法治政府来对国家能力进行约束和制衡，推进国家治理现代化，提升国家治理效能。

**1. 法治政府是“有限政府”与“有为政府”的有机统一。**一方面，政府要在法定范围内履行职能与行使权力，不得越权。其中，最重要的是明确政府的权力边界。这是“有限政府”的要求。

“有限政府”表明政府不是全能的政府，不能无事不管、无孔不入、无所不能，政府的活动范围要有边界，需要科学划分政府与市场、政府与社会、政府与公民的界限，并依法确定下来；政府的权力来自法律的授予，即权自法出、职权法定；政府的活动要限定在法律的范围内，受到法律制约，不能超出法定的范围、不能不受法律的限制，否则就会损害公共利益或侵害公民的合法权益，就可能破坏市场公平竞争的秩序。另一方面，政府要积极履行职责，不得失职。这是“有为政府”的要求。“有为政府”是指政府对其职能范围内的事项，应该管住和管好，积极作为，提高效能，提供优质高效的服务，更好地满足社会公众的需求。这包括提供社会公平、正义、安全等公共品，保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。这些既是政府积极履职的范围，也是政府不得失职的所在。



**2. 法治政府建设与转变政府职能相辅相成。**政府职能是政府行政活动的灵魂，有限政府与有为政府的有机统一对转变政府职能提出了要求。“把权力关进制度的笼子，让政府在法治轨道上运行”，要从政府职能转变抓起，促使政府依法做正确的事和正确做事。改革开放以来的历次机构改革中，政府职能转变都是重点。虽然取得了一定成效，但总体上看，“重微观、轻宏观”“重审批、轻监管”“重管理、轻服务”的问题尚未真正解决，政府与市场、政府与社会的关系还未完全理顺，“越位、缺位、错位”现象仍然存在，改革的系统集成、协同高效还需增强。总之，政府职能转变还任重道远。因此，“政府职能转变到哪一步，法治建设就要跟进到哪一步。要发挥法治对转变政府职能的引导和规范作用，既要重视通过制定新的法律法规来固定转变政府职能已经取得的成果，引导和推动转变政府职能的下一步工作，又要重视通过修改或废止不合适的现行法律法规为转变政府职能扫除障碍。”

**3. 规范重大行政决策程序是法治政府建设的重要抓手。**习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上强调，要加强法治政府建设，健全依法决策机制。在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中，将行政机关的重大决策纳入规范化、法治化轨道运行，将有力加快法治政府建设进程，让全社会享受到科学民主依法决策带来的高质量社会治理和发展成果。其意义在于：

(1) 规范重大行政决策程序是加快建设法治政府的迫切需要。行

政决策是行政权力运行的起点，规范行政决策行为是建设法治政府的前端，是规范行政权力的重点。（2）规范重大行政决策程序是推进科学民主依法决策的必然要求。推进行政机关科学民主依法决策，迫切需要规范重大行政决策程序，明确重大行政决策事项、主体、权限、程序和责任，着力推动重大行政决策的法治化，以科学、刚性的决策制度约束规范决策行为，努力控制决策风险，及时纠正违法不当决策，切实提高决策质量。（3）规范重大行政决策程序是维护人民群众合法权益、促进社会公平正义的重要保障。重大行政决策往往对经济社会发展有重大影响，涉及重大公共利益或者社会公众切身利益，事关改革发展稳定大局，这就要求决策机关在决策中要妥善处理各方利益诉求，坚决把维护人民群众合法权益和促进社会公平正义摆在更加重要的位置，确保决策能够得到人民群众的广泛认同和支持，确保改革发展成果能够公平惠及人民群众。