

行稳致远 治之有为

——“十四五”规划建议稿详解

摘要

- **“十四五”建设承前启后，为“现代化”奠定基础。**建议稿对于“十四五”时期经济社会发展指导方针和主要目标的描述更加详细，从词频统计来看，进一步推进新经济社会建设发展仍然是主要的目标导向。对二〇三五年远景目标描述中“基本实现现代化”、“强国”和“经济”是出现频次最高。“十四五”期间坚持经济发展与社会建设，是为全面建设社会主义现代化国家奠定基础，开好局、起好步。在跨越十五年的目标设计上，前后关联，步步推进。建议稿中对“十四五”和二〇三五年经济发展目标采取了定性表述，没有给出明确的定量指标，但是在“说明”中提出了“到‘十四五’末达到现行的高收入国家标准、到2035年实现经济总量或人均收入翻一番，是完全有可能的”。我们认为，在明年的正式规划纲要中，会有关于经济增长定量指标的出现，但将以多种形式呈现出对经济增速的目标设定。
- **体系建设与要素完善共同推进经济高质量发展。**本次建议稿中，对“十四五”时期经济社会发展和改革开放重点任务的12项48条详细阐述中，科技依然是重中之重，以科技为引领，现代产业体系兼顾供需两端，明确提出了八大战略性新兴产业，其中，作为既与消费直接相关又是战略发展重点的新能源汽车，近期政策面利好不断，与现代化的产业相适应，建议稿还明确了新基建的三大重点方向：第五代移动通信、工业互联网、大数据中心；以市场为基础，激发经济主体活力，国有企业将成为“双循环”新格局构建中的排头兵，国企改革将从整体上提升经济的活跃度，高水平社会主义市场经济体制要求更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合；从经济发展的中长期来看，除了技术、资本、数据等外，人口也是重要的生产要素之一，目前我国老龄化严重，此前实施的全面“二孩”政策效果不及预期，本次建议稿中在“实施积极应对人口老龄化国家战略”中对生育政策有了更为“包容性”的政策定调。
- **建议稿的新增内容与重点细节解析。**建议稿在此前公报的基础上明确了“十四五”和二〇三五年远景目标及建设规划的细节，新增内容包括：在背景说明增加了对新冠疫情和世界格局的说明；阐述了党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排；在“十四五”时期经济社会发展主要目标中重点强调了“要锚定二〇三五年远景目标，综合考虑国内外发展趋势和我国发展条件，坚持目标导向和问题导向相结合，坚持守正和创新相统一”并且明确了“发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须坚持新发展理念”；对于重点任务进行了细化解释说明。与公报相比，涉及加快国防和军队现代化的说明细化的较少。我们将建议稿与公报进行对比，对重点语句作了进一步解析。
- **风险提示：**外部环境发生剧烈变动，疫情二次暴发，地缘政治风险。

西南证券研究发展中心

分析师：叶凡
执业证号：S1250520060001
电话：010-58251911
邮箱：yefan@swsc.com.cn
联系人：王润梦
电话：010-58251904
邮箱：wangrm@swsc.com.cn

相关研究

1. 变局之下，向阳而生——2021年宏观经济展望 (2020-11-03)
2. 全球疫情蔓延对我国制造业冲击几何？ (2020-10-31)
3. 变局：风物长宜放眼量 (2020-10-30)
4. “十四五”近看什么？远看什么？ (2020-10-30)
5. VR！量子！新经济“动”起来 (2020-10-23)
6. “分裂”的国会，“统一”可期？——2020美国大选之国会篇 (2020-10-21)
7. 当下投资分化的原因在哪里？——9月经济数据点评 (2020-10-19)
8. 多重礼包大派送，经济特区再出发 (2020-10-16)
9. “1时代”会持续多久？——9月通胀数据点评 (2020-10-15)
10. 金融“活水”流动，保实体经济是王道 (2020-10-15)

目 录

1“十四五”建设承前启后，为“现代化”奠定基础	1
2 体系建设与要素完善共同推进经济高质量发展.....	2
2.1 以科技为引领，现代产业体系兼顾供需两端	2
2.2 以市场为基础，激发经济主体活力	3
2.3 以人口长期发展战略完善“人”的要素	3
3 建议稿重点内容逐句解析.....	4

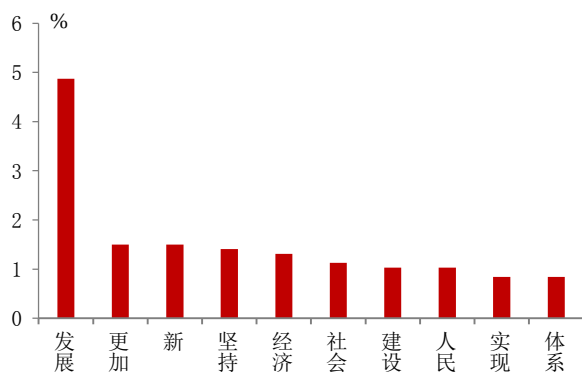
11月3日,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称建议稿)发布,从整体内容来看,建议稿由15个部分构成,分为三大板块:第一板块为总论,回顾成就、分析形势、设定“十四五”的主要目标;第二板块为分论,按照新发展理念的内涵来组织,分12个部分,共计48条,阐述了“十四五”时期经济社会发展和改革开放的重点任务,内容是对此前《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》(以下简称公报)的详细展开;第三板块为结尾,主要阐述加强党中央集中统一领导、推进社会主义政治建设、健全规划制定和落实机制等内容。此外,习近平主席还作了关于《关于<中共中央关于制定国民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>的说明》(以下简称说明)我们对建议稿和说明中的新增内容进行解读,并与此前的公报进行对比,对重点语句进行详解。

1 “十四五”建设承前启后,为“现代化”奠定基础

相比于此前的公报,建议稿对于“十四五”时期经济社会发展指导方针和主要目标的描述更加详细,从词频统计来看,“发展”、“更加”、“新”、“经济”、“社会”、“建设”被提及最多,这表明在“十四”时期,进一步推进新经济和社会建设发展仍然是主要的目标导向。建议稿在对二〇三五年远景目标的阐述中,加入了“党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排,即到二〇三五年基本实现社会主义现代化,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”,远景目标的设定也是服务于第二个百年奋斗目标。“基本实现现代化”、“强国”和“经济”在远景目标阐述中出现频次最高。“十四五”期间坚持经济发展与社会建设,将为全面建设社会主义现代化国家奠定基础,开好局、起好步。在跨越十五年的目标设计上,前后关联,步步推进。

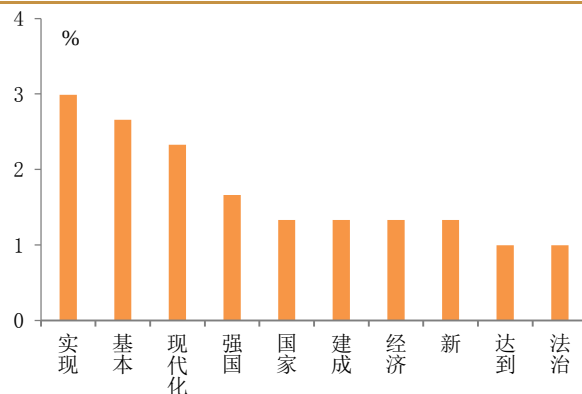
在建议稿中对“十四五”和到2035年经济发展目标采取了定性表述,没有给出明确的定量指标,但是在“说明”中提出了“到‘十四五’末达到现行的高收入国家标准、到2035年实现经济总量或人均收入翻一番,是完全有可能的”。按照“说明”中给出的数据,2020年预计我国国内生产总值超过100万亿元人民币,假设到2035年翻一番计算,未来十五年,年均增速约为4.73%。而“十四五”期间我国的潜在经济增长率为5.5%,在建议稿中也提出“在质量效益明显提升的基础上实现经济持续健康发展,增长潜力充分发挥”,对于经济发展增速依然是有要求的。同时,在“说明”中也强调“中长期规划目标要更加注重经济结构优化,引导各方面把工作重点放在提高发展质量和效益上”,我们认为,在明年的正式规划中,会有关于经济增长定量指标的出现,但将以多种形式呈现出对经济增速的目标设定。

图1:“十四五”指导方针和主要目标重点词汇频率



数据来源:建议稿、西南证券整理

图2:二〇三五年远景目标重点词汇词频统计



数据来源:建议稿、西南证券整理

2 体系建设与要素完善共同推进经济高质量发展

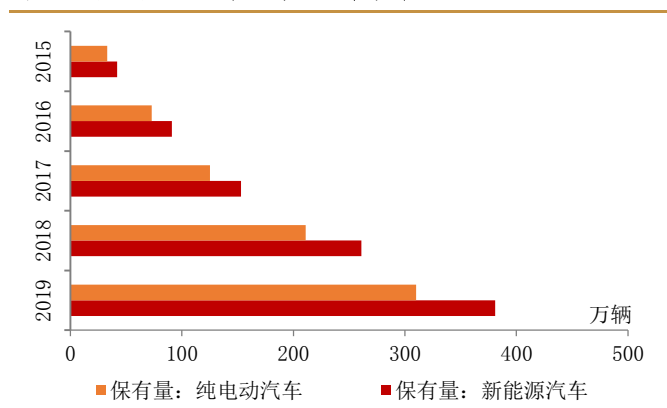
我们在此前的报告《“十四五”近看什么？远看什么？》中认为，科技、农业与民生三大领域的政策推进在短期内将会有显著的效果体现；远期来看，要素改革与绿色发展将为2035年后的“第二步”走打下良好的基础。本次建议稿中，对“十四五”时期重点经济社会发展和改革开放重点任务的12项48条阐述中，“加快发展现代产业体系，推动经济体系优化升级”和“全面深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制”各5条，是涉及条数最多的任务项。从中长期来看，除了技术、资本、数据等外，人口也是重要的生产要素之一，本次建议稿中在“实施积极应对人口老龄化国家战略”中对生育政策有了更为“包容性”的政策定调。

2.1 以科技为引领，现代产业体系兼顾供需两端

科技在建议稿中依然是重中之重，在现代产业体系的打造中，建议稿重点提出了八大战略性新兴产业：新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保以及航空航天、海洋装备等产业。其中，既与消费直接相关又是战略发展重点的新能源汽车，近期政策面利好不断，11月2日，国务院办公厅发布《新能源汽车产业发展规划（2021-2035年）》，提出力争经过15年的努力，使我国新能源汽车核心技术达到国际先进水平，质量品牌具备较强国际竞争力，纯电动汽车成为新销售车辆的主流等，并部署了提高技术创新能力、构建新型产业生态、推动产业融合发展、完善基础设施体系、深化开放合作等5项战略任务，政策方面，将进一步落实新能源汽车相关税收优惠，优化分类交通管理及金融服务等措施，对作为公共设施的充电桩建设给予财政支持，给予新能源汽车停车、充电等优惠政策。

与现代化的产业体系相适应，建议稿在基础设施建设中，提出“构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系，系统布局新型基础设施，加快第五代移动通信、工业互联网、大数据中心等建设”。我们预计2021年基础设施建设将迎来一波小高潮，尤其是新基建的建设，在中性情况下，2020-2025年5G网络、人工智能、工业互联网等重点领域投资规模约为17.5万亿元，年均增速约为21.6%。同时建议稿也强调要加快数字化发展，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。“十四五”期间，在宏观调控领域也要求“加强宏观经济治理数据库等建设，提升大数据等现代技术手段辅助治理能力”。“数据”将成为“十四五”时期重要的生产要素之一。

图3：我国新能源汽车保有量逐年攀升



数据来源：Wind、西南证券整理

图4：国家发改委明确“新基建”范围

信息基础设施	融合基础设施	创新基础设施
• 通信网络基础设施：5G、物联网、工业互联网、卫星互联网 • 新技术基础设施：人工智能、云计算、区块链 • 算力基础设施：数据中心、智能计算中心	• 深度应用互联网、大数据、人工智能等技术，支撑传统基础设施转型升级 • 例如：智能交通、智慧能源	• 支撑科学研究、技术开发、产品研制的具有公益属性的基础设施 • 例如：重大科技基础设施、科教基础设施、产业技术创新基础设施等

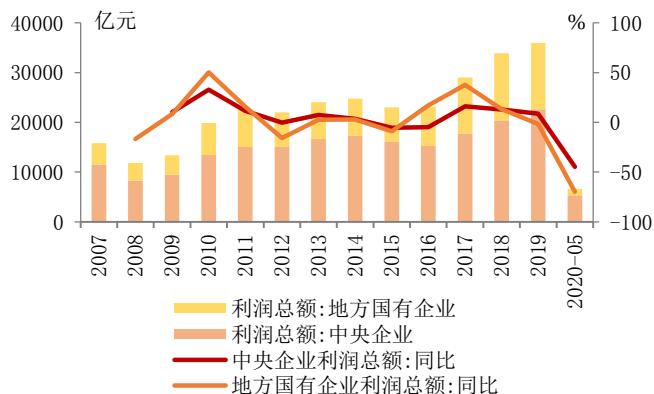
资料来源：国家发改委、西南证券整理

2.2 以市场为基础，激发经济主体活力

“十四五”时期着力打造的“双循环”格局，需要充分发挥国内超大规模市场优势和消费潜力，扩展经济发展空间，实现“扩投资”与“促消费”双轮驱动，国有企业将成为“双循环”新格局构建中的排头兵，被赋予了更多的期待与使命。在国企改革三年行动（2020-2023年）的推动下，“引资本”和“转机制”结合，将促进企业资本生产率的提高，对经济增长产生拉动作用，具体管理中，国企将从“管资产”向“管资本”转变，改变国企过度投资而造成的资本和资源配置的扭曲，提高动态资本配置的效率，从而提升经济增长质量。同时，考虑到国有企业需要服务于“建设现代化经济体系”，“十四五”时期，先进制造与技术服务、医药生物健康、新材料、新能源、数字创意等产业将是国有资本的重点投向，产能严重过剩行业的煤电钢类企业将进行合并重组。同时，在非主责主业的领域也会释放出大量的市场机会，为民营企业、外资、个体工商户等市场主体创造出更多的投资机会，激发他们参与竞争的积极性，提升整体经济的活跃度。

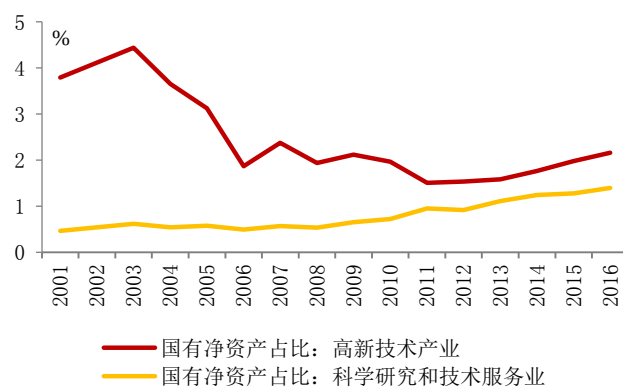
高水平社会主义市场经济体制要求更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。“十四五”期间还将着重健全市场体系基础制度、实施高标准市场体系建设行动、健全产权执法司法保护制度、实施统一的市场准入负面清单制度、继续放宽准入限制、健全公平竞争审查机制。在具体实施中，我们认为在“双循环”的格局下，将大力推进高质量开放，稳住外资基本盘，外贸方面，从劳动密集型出口向技术密集型出口转变，以更高水平的开放参与到国际市场，加大自主创新掌握关键技术，利用全产业链优势促进贸易和经济的发展。同时，在社会管理方面，也将加快转变政府职能，提高决策科学化、民主化、法治化水平。

图 5：2007-2020 年国有企业利润总额与增速



数据来源：Wind、西南证券整理

图 6：高新技术产业国有净资产占比下降，科研类占比上升缓慢



资料来源：国家发改委、西南证券整理

2.3 以人口长期发展战略完善“人”的要素

建议稿中提出“实施积极应对人口老龄化国家战略。制定人口长期发展战略，优化生育政策，增强生育政策包容性，提高优生优育服务水平，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本，促进人口长期均衡发展，提高人口素质”。根据联合国人口老龄化的标准，当一个国家或地区 60 岁以上老年人口占人口总数的 10%，或 65 岁以上老年人口占人口总数的 7%，即意味着这个国家或地区进入老龄化社会。我国第五次人口普查数据显示：2000 年底，中国 60 岁及以上人口占总人口的 10.46%，65 岁以上老年人口占总人口的 7.10%，

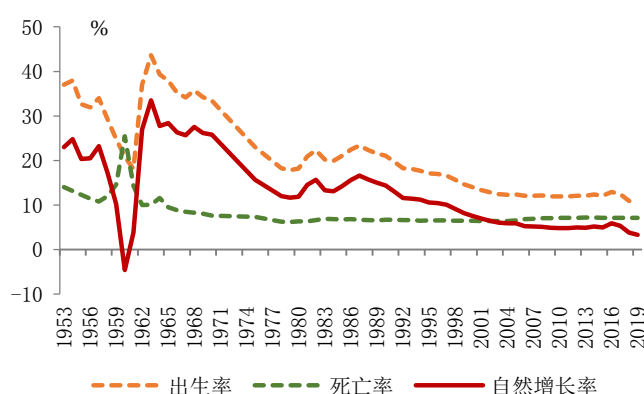
已进入老龄化社会。国家统计局数据显示：2019 年末，我国 60 周岁及以上人口近 2.53 亿，占总人口的 18.13%，其中，65 周岁及以上人口约 1.76 亿，占总人口的 12.6%，高于世界平均水平。为提高总和生育率，解决人口结构问题，我国 2015 年 10 月，中共第十八届五中全会提出“全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，积极开展应对人口老龄化行动”，全面“二孩”于 2016 年 1 月 1 日起正式实施。但除 2016 年外，人口出生规模连续两年出现萎缩，2018 年国内出生率降至 10.94‰，创 1952 年以来新低，政策效果不及预期，对缓解老龄化作用有限。本次建议稿中对生育政策的表述有了趋宽松的表示，“十四五”期间以优化人口结构为导向的优生优育政策或将会有进一步放开空间。

图 7：我国人口老龄化日趋严重



数据来源：Wind、西南证券整理

图 8：2016 年后我国人口自然增长率持续走低



数据来源：Wind、西南证券整理

3 建议稿重点内容逐句解析

建议稿在此前公报的基础上明确了“十四五”和二〇三五年远景目标 and 建设规划的细节，其中，建议稿中新增内容有：一，在背景说明增加了对新冠疫情和世界格局的说明，即新冠肺炎疫情影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁；二，阐述了党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排，即到二〇三五年基本实现社会主义现代化，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；三，在“十四五”时期经济社会发展主要目标中重点强调了“要锚定二〇三五年远景目标，综合考虑国内外发展趋势和我国发展条件，坚持目标导向和问题导向相结合，坚持守正和创新相统一”并且明确了“发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须坚持新发展理念”；四，对于重点任务进行了细化解释说明。与公报相比，涉及加快国防和军队现代化的说明细化的较少。我们将建议稿与公报进行对比，其中黄色字体为建议稿中的细化内容，蓝色字体为建议稿中的新增内容，括号中的红色字体是我们对建议稿中重点内容的解析。

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

(2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过)

“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。中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议深入分析国际国内形势，就制定国民经济和社会发展“十四五”规划和二〇三五年远景目标提出以下建议。

一、全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程

1. 决胜全面建成小康社会取得决定性成就。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段。面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是新冠肺炎疫情严重冲击，以习近平同志为核心的党中央不忘初心、牢记使命，团结带领全党全国各族人民砥砺前行、开拓创新，奋发有为推进党和国家各项事业。全面深化改革取得重大突破，全面依法治国取得重大进展，全面从严治党取得重大成果，国家治理体系和治理能力现代化加快推进，中国共产党领导和我国社会主义制度优势进一步彰显；经济实力、科技实力、综合国力跃上新的台阶，经济运行总体平稳，经济结构持续优化，预计二〇二〇年国内生产总值突破一百万亿元；脱贫攻坚成果举世瞩目，五千五百七十五万农村贫困人口实现脱贫；粮食年产量连续五年稳定在一万三千亿斤以上；污染防治力度加大，生态环境明显改善；对外开放持续扩大，共建“一带一路”成果丰硕；人民生活水平显著提高，高等教育进入普及化阶段，城镇新增就业超过六千万人，建成世界上规模最大的社会保障体系，基本医疗保险覆盖超过十三亿人，基本养老保险覆盖近十亿人，新冠肺炎疫情防控取得重大战略成果；文化事业和文化产业繁荣发展；国防和军队建设水平大幅提升，军队组织形态实现重大变革；国家安全全面加强，社会保持和谐稳定。“十三五”规划目标任务即将完成，全面建成小康社会胜利在望，中华民族伟大复兴向前迈出了新的一大步，社会主义中国以更加雄伟的身姿屹立于世界东方。全党全国各族人民要再接再厉、一鼓作气，确保如期打赢脱贫攻坚战，确保如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，为开启全面建设社会主义现代化国家新征程奠定坚实基础。

（“十三五”主要指标总体将如期实现，农业方面，总量充足结构优化，乡村振兴开局良好，农村改革全面深化，我国脱贫攻坚取得重大成就；工业方面，综合实力再上台阶，创新能力显著提高，产业结构持续优化，优质企业加快壮大，开放水平不断提升；生态环境方面，年底“十三五”生态环保各项目标预计将全面完成；外交和国防方面也取得了显著成绩。）

2. 我国发展环境面临深刻复杂变化。当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，和平与发展仍然是时代主题，人类命运共同体理念深入人心，同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，新冠肺炎疫情影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。（对世界局势中的风险因素进行了强调）我国已转向高质量发展阶段，制度优势显著，治理效能提升，经济长期向好，物质基础雄厚，人力资源丰富，市场空间广阔，发展韧性强劲，社会大局稳定，继续发展具有多方面优势和条件，同时我国发展不平衡不充分问题仍然突出，重点领域关键环节改革任务仍然艰巨，创新能力不适应高质量发展要求，农业基础还不稳固，城乡区域发展和收入分配差距较大，生态环保任重道远，民生保障存在短板，社会治理还有弱项。全党要统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战，增强机遇意识和风险意识，立足社会主义初级阶段基本国情，

保持战略定力，办好自己的事，认识和把握发展规律，发扬斗争精神，树立底线思维，准确识变、科学应变、主动求变，善于在危机中育先机、于变局中开新局，抓住机遇，应对挑战，趋利避害，奋勇前进。（“防风险”、“补短板”，“锻长板”确保国内产业链和供应链稳定运行，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，是当前复杂国际形势下的必然选择。）

3.到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标。党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排，即到二〇三五年基本实现社会主义现代化，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。（2035年是第二个百年奋斗目标第一阶段的截止年份，在2035年第一阶段完成后，将继续向第二阶段的目标推进。）展望二〇三五年，我国经济实力、科技实力、综合国力将大幅跃升，经济总量和城乡居民人均收入将再迈上新的大台阶，关键核心技术实现重大突破，进入创新型国家前列；基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系；基本实现国家治理体系和治理能力现代化，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，基本建成法治国家、法治政府、法治社会；建成文化强国、教育强国、人才强国、体育强国、健康中国，国民素质和社会文明程度达到新高度，国家文化软实力显著增强；广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现；形成对外开放新格局，参与国际经济合作和竞争新优势明显增强；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，基本公共服务实现均等化，城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小；平安中国建设达到更高水平，基本实现国防和军队现代化；人民生活更加美好，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。（“十四五”期间坚持经济发展与社会建设，是为全面建设社会主义现代化国家奠定基础，开好局、起好步。在跨越十五年的目标设计上，前后关联，步步推进。）

二、“十四五”时期经济社会发展指导方针和主要目标

4.“十四五”时期经济社会发展指导思想。高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的总体布局，协调推进全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根

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_1639

