# 双循环是贯穿“十四五”规划的一条主线

——“十四五”规划要点解读

3 月 11 日，全国人大通过“十四五”（2021 年到 2025 年）规划和 2035 年远景目标纲要（以下简称“《纲要》”）。《纲要》全文超过 7 万字，涵盖经济发展、深化改革、生态文明、民生福祉、国家等十九个维度，为下个五年制定了指标、指明了方向，集中体现未来五年国家战略意图和中长期发展目标。由此，准确把握《纲要》精髓，对于理解未来五年乃至中长期宏观政策导向、宏观经济走势具有重要意义。

**一、在形势判断方面，《纲要》认为“当今世界正经历百年未有之大变局”，“十四五”期间需要“统筹发展和安全”。**

主要受科技与产业变革驱动，一段时期以来世界各国经济发展态势、国际力量格局对比发生深刻调整，“东升西降”是大势所趋，并正在引发全球地缘政治格局发生重要演变。这意味着未来五年国际格局演化态势总体对我有利，同时我国经济社会发展面临的外部环境趋于复杂，挑战性上升。这是“当今世界正经历百年未有之大变局”的基本内涵。在这一大的背景下，《纲要》首次设立“安全发展”专篇，要求加强国家安全体系和能力建设，对保障粮食、能源资源和金融安全等作出具体安排，将“安全”上升到重要高度。

**二、在战略规划方面，双循环是贯穿“十四五”规划的一条主线，核心是“独立自主+高水平开放”。**

在《纲要》的概述部分之后，紧接的是“坚持创新驱动发展，全面塑造发展新优势”，“加快发展现代产业体系，巩固壮大实体经济根基”，“形成强大国内市场，构建新发展格局”。以上三个部分既规划了推动经济高质量发展的主要动力，同时也是壮大内循环，实现“独立自主”的三根支柱：科技自主，产业链安全和内需驱动。

首先，在外部环境挑战性增强的背景下，关键技术必须掌握在自己手里。下一步需要通过强化科技自主创新，解决类似芯片领域的“卡脖子”问题。为此，《纲要》提出要发挥新型举国体制优势，打好关键核心技术攻坚战；同时通过科技体制机制改革，提升企业技术创新能力，激发人才创新活力。

其次，《纲要》明确要求“深入实施制造强国战略，坚持自主可控、安全高效，推进产业基础高级化、产业链现代化。”《纲要》取消了“十三五”规划中的“服务业增加值比重”

指标[1]，强调“保持制造业比重基本稳定”，并要求“引导产业链关键环节留在国内”，主要目标是降低可能出现的“断供”风险。我们注意到，2020 年金融机构对制造业的贷款达到此前 5 年之和，未来制造业、特别是高端制造业仍将是政策倾斜的重点。

第三，《纲要》要求“坚持扩大内需这个战略基点”，全面促进消费，拓展投资空间。这意味着未来我国要逐步减少对出口市场的依赖，进一步加大内需对经济增长的贡献率。《纲要》提出“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”，直接目标就是通过增加农民收入，释放农村消费潜力，补齐农村消费短板。而“完善新型城镇化战略”则要实现两个目标:一是继续推进农村人口城镇化，壮大消费基础。2020 年我国城镇人口的年人均可支配收入为 4.4 万元，远高于农村人口的 1.7 万元。根据国家统计局数据，2020 年我国城镇化率（城镇常住人口/总人口）为 60%，在同等发展水平（人均 GDP 在 1 万美元左右）国家中明显偏低。“十四五”期间我国将进一步放开户籍限制、加快农业转移人口市民化，引导更多农村劳动力向第二产业和第三产业转移，提升其劳动生产率及收入与消费水平。二是在新型城镇化建设过程中，教育、医疗、养老等公共服务需要大量资金投入，交通、通讯等基础设施建设也需要持续更新升级，这将为“拓展投资空间”提供重要推动力。

《纲要》提出，要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。而“全面深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制”则是进一步畅通国内生产、流通、分配、消费大循环的关键所在。我们预计，下一步深化供给侧改革将主要围绕“堵点”较多的要素市场化配置领域展开，通过加大土地、资本、劳动力、技术、数据要素的市场化配置，引导国内生产要素禀赋变化，释放国内经济增长的内生动力，夯实扩大内需基础。

第四，《纲要》在第十二篇提出“实行高水平对外开放，开拓合作共赢新局面”。这意味着双循环新发展格局绝非关起门来搞建设。这与《纲要》判断“和平与发展仍然是时代主题”相呼应，意味着未来我国将更好利用国际国内两个市场、两种资源，通过国内和国际市场有效联通，改善经济增长中的全要素生产率。我们判断，下一步我国对外开放的重点有两个：一是依托我国大市场优势，通过扩大商品进口，培育国内消费市场，带动国内制造业转移升级；二是进一步加大服务业开放，全面增强服务业竞争力，打造“中国服务”品牌。

**三、“十四五”期间将淡化经济增速目标，着重推进经济高质量发展。**

与“十三五”规划不同，《纲要》未提出下个五年的经济增长量化指标，而是将 GDP 增长目标改为定性表述，即 “保持在合理区间、各年度视情提出”。这首先体现了我国经济管

[1] 即“服务业增加值/GDP”,设立的主要目的是推动服务业在国民经济中的占比提升。

理重心已从高速度转向高质量，“不以 GDP 论英雄”；同时，在未来五年内外部环境存在较大不确定性的背景下，不框定具体的量化增速目标，有利于更从容地应对各类风险挑战，增强宏观政策的灵活性，也有利于引导各地方、各部门把工作重心放在提高经济发展质量上。

当然，不提目标并不意味着不要经济增长。综合考虑未来一段时期我国人口、资本及全要素生产率的变化趋势，我们判断“十四五”期间我国 GDP 年均增速将保持在 4%至 5%的中高速增长水平。这一方面将确保我国在 2025 年人均国民收入跨过高收入国家门槛，另一方面也有助于宏观经济在稳增长、调结构和防风险之间达到综合平衡，为切实推进高质量发展、绿色发展提供较为充裕的政策空间。

东方金诚首席宏观分析师　王青　　高级分析师　冯琳