中银研究

宏观观察

中国银行 BANK OF CHINA 研究院

2021 年 3 月 18 日　　2021 年第 18 期（总第 341 期）

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作　者：叶银丹　中国银行研究院
电　话：010 - 6659 6874

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤
联系人：叶银丹
电　话：010 - 6659 6874

*　　对外公开
**　　全辖传阅
***　　内参材料

“十四五”时期如何激发经济增长新动能*

“十四五”时期，我国经济发展的外部环境依然严峻复杂，但从内部看，我国投资和消费内需潜力依然较大，产业发展不断向好，数字经济等经济增长新动能不断涌现。总体判断，“十四五”时期我国依然处于重要的战略机遇期。未来，应清醒认识我国经济发展过程中存在的问题，加快构建新发展格局，坚持以我为主扩大内需、优化供给，并通过改革和创新的办法，破除制约我国经济增长新动能释放的因素，实现经济高质量发展。

“十四五”时期如何激发经济增长新动能

“十四五”时期，我国经济发展的外部环境依然严峻复杂，但从内部看，我国投资和消费内需潜力依然较大，产业发展不断向好，数字经济等经济增长新动能不断涌现。总体判断，“十四五”时期我国依然处于重要的战略机遇期。未来，应清醒认识我国经济发展过程中存在的问题，加快构建新发展格局，坚持以我为主扩大内需、优化供给，并通过改革和创新的办法，破除制约我国经济增长新动能释放的因素，实现经济高质量发展。

一、当前制约经济增长新动能释放的主要因素

当前，我国经济增长动能的释放仍面临不少制约因素，不仅包括外部环境对我国的影响，还包括我国经济自身在需求和供给两方面存在的问题。具体来看，主要包括以下四个方面。

第一，外部环境不稳定性不确定性明显增加，传统挑战再添新变化。当前和今后一个时期，我国发展面临的国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加。除了近年来新一轮科技革命和产业变革深入发展、逆全球化趋势加剧、国际经贸规则深度调整以外，我国发展面临的外部挑战出现一些新变化。**一是**疫后全球经济复苏不平衡，新兴经济体面临跨境资本流出、汇率和债务等多重风险，外部需求不稳定性依然较大。**二是**美国拜登政府预计将联合盟国与伙伴国加大对我国的制衡力度，在经贸、金融、科技、安全等领域打造将我国排除在外的不平衡新体系，进而迟滞我国发展。**三是**全球产业链供应链出现裂痕，疫情从主观和客观上均使各国意识到对外依存度过高带来的风险，至使全球产业链供应链风险增大。同时，我国产业链核心环节和技术的对外依存度较高，面临较高的“卡脖子”风险。

第二，收入分配和社会保障不完善等因素制约消费潜力释放，影响经济内生动力激发。我国劳动力供给较为充足、人力成本相对低廉，在工业化发展和资本快速积累的过程中，劳动回报率增长较慢，这在一定程度上扩大了贫富差距。**从人均可支配收**

入的绝对水平来看，2019 年农村居民的人均可支配收入仅为城镇居民的 37.8%，20%高收入户和低收入户的人均可支配收入分别为 7.64 万元和 0.74 万元，二者缺口已升至 6.9 万元的历史高位（图 1）。**从基尼系数来看，**自 2000 年以来中国的基尼系数持续高于 0.4 的国际警戒线，虽在 2008 年至 2015 年期间有所下降，但 2016 年后又呈上升趋势（图 2）。**从区域角度来看，**东西部地区收入水平仍有明显差距，2019 年上海人均可支配收入约为 6.9 万元，而甘肃、贵州的人均可支配收入仅为 2 万元左右（图 3）。此外，高收入群体的边际消费倾向较低，城镇居民人均消费支出占其可支配收入比重明显低于农村居民（图 4）。因此，收入差距持续扩大将导致居民整体边际消费倾向下降，对经济增长的内生动力带来挑战。

图 1：高、低收入户人均可支配收入

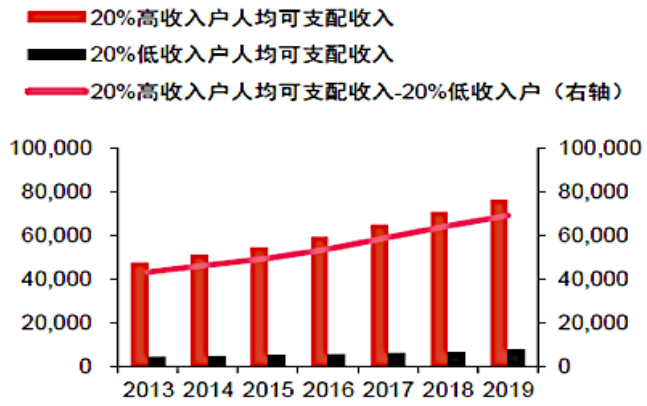
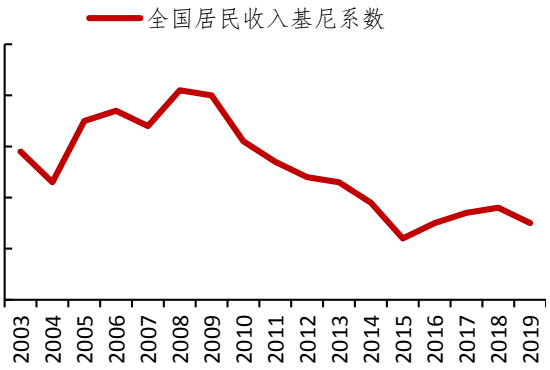


图 2：全国基尼系数情况



资料来源：Wind，中国银行研究院

图 3：各省人均可支配收入

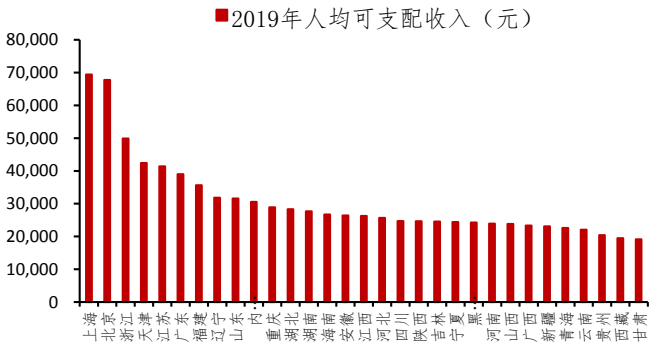
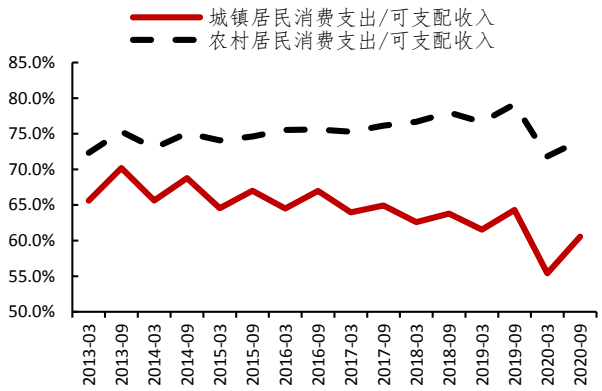


图 4：城乡边际消费倾向

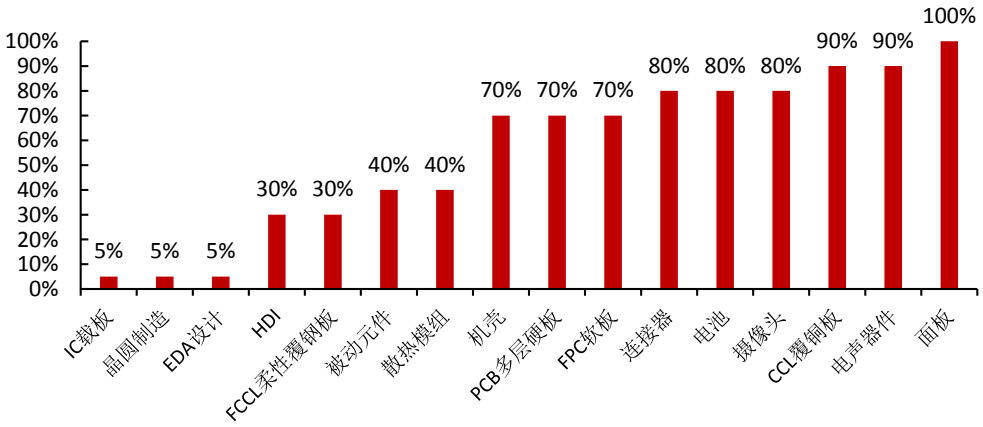


资料来源：Wind，中国银行研究院

第三，投资面临资金来源可持续性和资金使用效率问题。当前，在“财政过紧日子”的背景下，传统的财政主导型投融资方式已较难持续，必须大力推进投融资方式创新。在政府与市场分工上，随着市场决定性作用的增长，在准公共品领域的投融资中，近年来我国正积极探索 PPP、基础设施 REITs 等新模式。但至今其在项目识别和落地上仍缺乏成熟的操作标准，并存在产品设计复杂、实际操作难度较大等问题。此外，受多种因素制约，在这些新型融资项目中，社会资本的作用还未得到充分发挥。

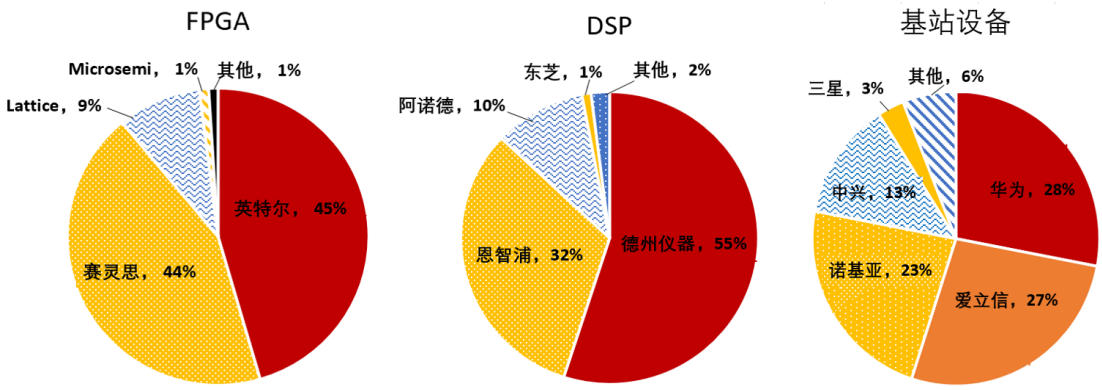
第四，核心领域创新有待突破，产业链局部风险提高。受制于基础科研能力不足，当前我国不少科技含量较高的产业链，其技术、产品自给率呈现出明显的尖金字塔型，即上游核心零部件和技术自给率低，下游产品制造自给率较高。**以电子半导体行业为例，**我国在上游晶圆制造、核心原材料供给、IP 核和 EDA 软件等环节的自给率不足 5%；在中游 PCB、散热模组、连接器等部件的自给率超过 50%，部分产品自给率能够达到 100%（图 5）。**以 5G 产业链为例，**尽管当前华为在 5G 相关通信技术上占据世界领先地位，但在产业链上下游的其它环节，尤其在行业底层技术和开发工具的自给率和全球市场份额占比上仍有不足。FPGA、DSP 等领域全球市场份额前五位均为外国机构，华为在天线和基站设备上占明显优势（图 6）。未来在国际创新合作趋于减弱、各国高技术投资审查趋严的情况下，我国进一步向产业链上游核心技术环节突破的难度更大。

图 5：电子半导体产业链部分产品或工艺环节的自给率



资料来源：Wind，中国银行研究院

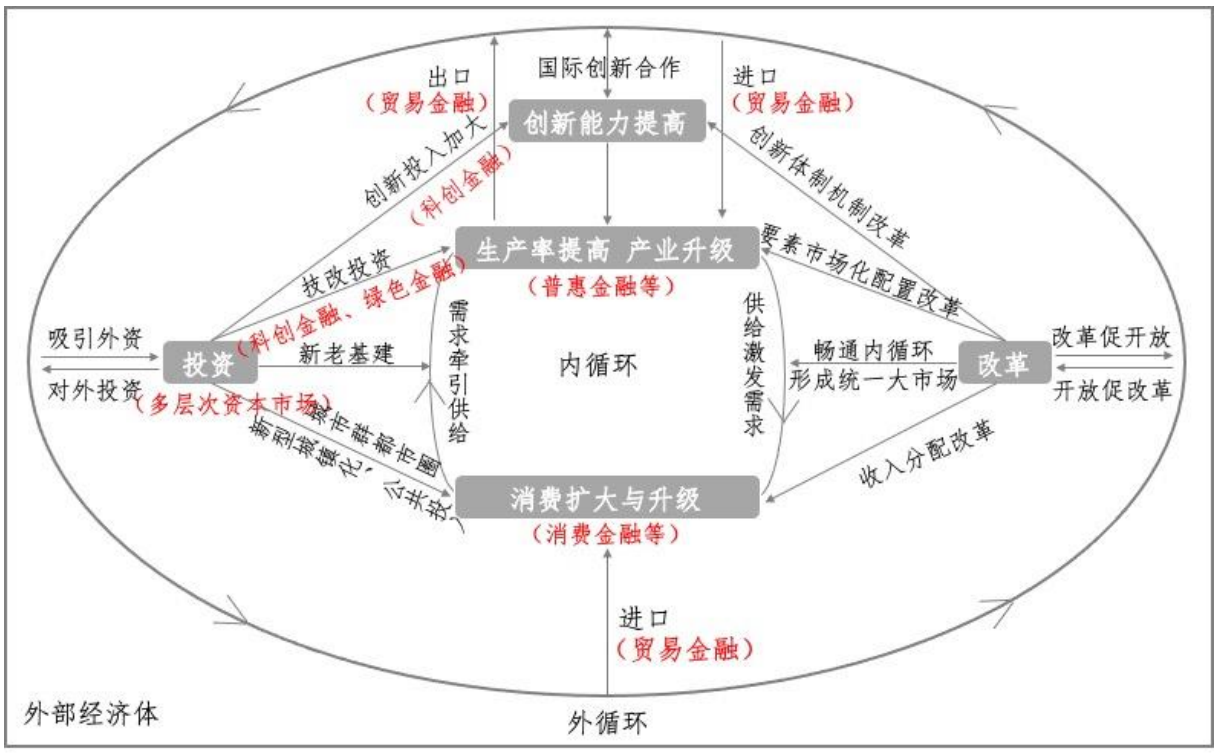
图 6：5G 产业链 FPGA、DSP 和基站设备全球主要企业市场份额情况



资料来源：中国信息通信研究院，中国银行研究院

在国内制约因素以及国际环境变化下，未来我国将加快构建双循环新发展格局，坚持以我为主，扩大内需、优化供给、加强创新、深化改革，同时扩大高水平对外开放，不断激发经济增长新动能（图 7）。一是通过加大创新投入、加快创新体制改革、加强国际创新合作等方式，不断提高我国创新能力。**二是**创新能力提高叠加要素市场化配置改革、技术改造投资加大、新老基建进一步完善、需求升级对供给端牵引作用的发挥等有利因素，促进我国生产率提高和产业升级。**三是**供给优化进一步激发需求，同时收入分配改革推进、国内统一大市场形成、投资带动下新型城镇化和城市群都市圈建设加快，有效激发我国消费潜力。**四是**高水平对外开放积极推进，外资流入不断增多、对外投资更加便利，出口产品竞争力提高，更加丰富和优惠的进口产品有利于国内产业和消费双升级，同时开放还将促进国内改革进程，外循环对内循环形成有力支撑。

图 7：双循环新发展格局示意图



资料来源：中国银行研究院

二、坚持以我为主，扩大内需、优化供给

（一）完善收入分配与社会保障等制度，充分释放消费潜力

第一，完善三次分配制度建设，提高税收调节效率，改善收入分配格局。在初次分配机制方面，当前我国劳动报酬占比仍相对偏低，未来应通过完善最低工资标准等机制来提高劳动报酬占比，做大蛋糕的同时优化分配结构。**在二次分配方面，**未来应进一步突出税收的收入调节功能，平滑初次分配的收入差距，一方面对高收入者增税以促进社会公平，另一方面对企业减税以促进财富创造。**在三次分配方面，**未来应积极鼓励慈善事业发展，营造鼓励个人自愿捐助和投身慈善活动的有利文化环境和制度环境，适当对慈善组织施以税收优惠，同时积极营造健康的社会道德观，增强公民的社会责任感，建立更加科学完善的收入分配格局。

第二，提高土地要素市场配置效率，深化土地产权制度改革，改善财富不均问题。

与收入不均相比，中国社会中的财富不均问题也值得关注。对此，**一方面，**需要坚持“房住不炒”的政策主线，防范房地产持续上涨导致收入分配的“马太效应”。**另一方面，**当前城乡收入差异的一个重要原因是农村地区土地要素的市场化程度偏低。未来应加快健全和落实农村土地产权制度，促进农村土地的流转和增值，使得农村居民能够享受土地增值利益分配，提升农村居民收入水平。

第三，加速新型城镇化建设和户籍制度改革，推动公共服务以及教育资源、医疗卫生等社会保障方面的城乡一体化。未来城镇化将成为缩小城乡发展差距、推动我国经济增长的重要力量。此外，当前城市外来人口居民户籍率普遍较低，部分外来人口难以获得医疗、教育、社会养老等本地福利，从而在一定程度上导致了城市内部收入分布不均。未来在城镇化扩大城市范围的同时，应深化城市户籍制度改革来提升转移人口的市民化比例，并保障劳动力平等就业，以城乡融合方式带动居民融合，实现公共服务、教育体制、医疗卫生和社会保障的一体化。

（二）深化投融资机制改革，促进投资消费平衡发展

未来，在消费持续扩大升级的同时，仍需注重发挥投资在我国经济中的关键作用，保持消费与投资的平衡，夯实经济长期发展的基础。

第一，优化机制，形成更加有效、稳定的投资资金来源。发挥好政府投资的引导和带动作用，并充分发挥政策性、开发性金融机构积极作用。创新融资机制，畅通投资项目融资渠道。专项建设基金应通过资本金注入、股权投资等方式，支持看得准、有回报、不形成重复建设、不产生挤出效应的重点领域项目。同时，财税支持建立健全政银企社合作对接机制，协调金融机构加大对重大工程的支持力度。

第二，优化政府预算资金投资方向和结构，提高投资效率。进一步明确政府投资范围，建立绩效评估与调整机制；并大力规范政府投资管理，建立覆盖各地区各部门的政府项目信息平台和投资项目库制度，完善政府投资信息统一管理与协调机制统筹安排、规范使用各类政府投资基金。扩大政府性基金的引导和放大效应，加快地方融资平台的市场化转型。

第三，积极鼓励引导政府与社会资本合作的新型融资机制创新。对于 PPP 融资，以法治化、阳光化、专业化为规范发展的关键，在交通、环保、医疗、教育、养老、产业化开发建设等领域采取单个项目、组合项目、连片开发等多种形式，积极稳妥加快 PPP 建设，扩大公共产品和服务供给。同时，合理把握 PPP 项目在价格、土地、金融等方面的政策支持力度，发挥工程咨询、金融、财务、法律等专业机构作用，提高项目决策科学性、项目管理专业性和项目实施有效性。**对于基础设施 REITs 融资，**加快完善配套的税收政策，尤其是明确增值税等税种的征收问题，防止在产品运行的不同阶段重复征税，增强项目的吸引力。

（三）加快制造业向产业链中高端攀升，促进服务业高质量发展

第一，适度推进传统产业智能化转型，加快培育新兴产业发展。一是抓住智能化转型机遇，适度推进劳动密集型产业自动化替代。当前，全球制造业正进入“智能化”时代。据埃森哲公司预测，人工智能作为一种全新的生产要素，有望到2035年将英美等国家的劳动生产率最高提升 40%左右。这对于正处于人力成本上升、人口老龄化、传统要素投资回报率递减的中国制造业来说，是一个推动制造业质量变革、效率变革、动力变革的重要机遇。在不引发失业问题的前提下，合理推进劳动密集型产业自动化替代，不仅能增强我国劳动密集型制造业国际比较优势，还有助于拉动高端自动化设备制造等产业发展，并能部分对冲我国老龄化问题对制造业的负面影响。**二是**积极推进智能制造，促进信息化与工业化深度融合，集中力量攻克关键技术装备，增强工业软件等信息技术服务领域的基础能力。**三是**通过实施制造业重大技术改造升级工程等方法，大力支持龙头企业瞄准国际同业标杆，全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等方面的水平。

第二，推动生产性服务业与制造业融合发展，生活性服务业向精细化和高品质转变。一是加快推动生产性服务业与制造业融合发展。积极促进上游产业链由制造环节向前延伸，积极拓展技术研发、产品定制、成果转化等环节，下游产业链向后延伸发展到信息服务、智慧城市、电子商务等现代服务业，甚至市场拓展、产品推广、售后服务等更多环节，形成制造与服务相融合的产业链。**二是**积极推动生活性服务业向精

细化和高品质转变，加快形成便捷、智慧、安全的服务体系，扩大生活性服务业的有效供给，增强消费预期，实现消费升级和产业升级互促共进。**三是**在更多城市探索建立国家服务业扩大开放综合示范区，加大服务业对外开放创新发展的试点力度。

三、以开放促改革，以改革促创新

（一）发挥内循环基础作用和外循环优化带动作用提高创新能力

第一，市场导向与举国创新体制相结合，激发更大创新活力。科技创新的举国体制曾孕育出“两弹一星”等重大成果，为我国科技发展和国家安全保障做出巨大贡献。但在社会主义市场经济活跃的今天，传统举国体制在灵活性、自主性、敏锐性等方面与科技快速发展的需要表现出不适应性。而完全市场导向型的科技创新则可能由于资本的逐利与短视，导致基础研究不足、基础性科技成果应用受限等问题。未来，需要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，以及完全市场导向型的创新体制进行扬弃和超越，从均衡治理视角构建新型举国体制。新型举国体制将创新活动从过去政府主导型逐步转向多元参与型，推动有组织创新与自组织创新的均衡发展。同时，新型举国体制下的创新活动更加注重政府规划性与科学自主性的均衡，平衡好政府作用与市场力量，在基础研究领域更好地发挥政府作用，在应用创新领域更加注重市场导向引领。

第二，积极探索国际创新合作新模式，发展合作新伙伴。通过组织实施国际科技创新合作重点专项等方式，深化基础研究国际合作。利用 RCEP、中欧投资协定等区域贸易协定，加强区域内试验应用创新合作。加大抗病毒药物及疫苗研发国际合作力度。探索国际科技创新合作新模式，例如，创新要素跨境便利流动试点、发展离岸创新创业、探索外籍科学家领衔承担政府支持科技项目等。同时，积极扩大科技领域对外开放，支持有能力的机构和企业布局全球研发网络。

（二）以更大决心深化市场化改革和高水平开放，提高经济增长活力

第一，推动降低各环节交易成本，加快形成国内统一大市场。现代流通体系是资源配置的重要载体，也是衔接生产到消费各环节的纽带与通道。加快建立现代流通系统，是推动各环节交易成本下降的关键。具体措施包括：**一是**加快建设社会信用体系，推动在全社会形成信任机制和环境，从而有效降低各种要素流通过程中的交易成本，达到稳预期、增信心的目的。**二是**加快落实要素市场化配置机制体制改革措施，推动资本、劳动、数据、技术等要素自由流动。**三是**加快完善现代商贸流通体系。推进数字化、智能化改造和跨界融合，加强标准化建设和绿色发展，培育一批具有全球竞争力的现代流通企业。

第二，加快推进财税体系改革，改善财税来源结构。一是加快推进分税制改革，理顺各级政府间的财税关系。积极创造条件推进省以下分税制实施落地，推进财政体制“扁平化”、县级财力保障、地方税体系建设、转移支付改进等措施，这也有助于解决基层财政困难、隐性负债、地方政府土地财政等问题。同时，还要理清各级政府职责，推进事权与支出责任改革，加快形成政府财政事权分担、共担和如何共担的一览表，以及与之在技术性操作上相匹配的支出责任明细单。

二是建立健全地方税体系，完善地方财源建设。**一方面，**积极探索房地产税立法，为地方税体系打造稳定税种，形成未来的重要财源。同时，考虑合理扩大地方税法权，下放必要的税政管理权限，例如，房地产税率可考虑因地制宜调整。**另一方面，**动态优化资源税、环境税，加快形成以经济手段为主，贯穿全产业链、全流程（开采、生产、使用）的内生性节能降耗激励机制，力争在 2030 年前实现碳达峰、在 2060 年前实现碳中和目标。

三是深化税制改革，优化增值税、个人所得税等税收征管。**一方面，**在增值税总体税负减轻的基础上，争取 13%、9%和 6%三档税率转变为两档。**另一方面，**优化个人所得税征收结构，通盘考虑，逐步实行有差别的个人宽免制度，宽税基、低税负、

超额累进，并将源泉扣缴和自行申报相结合。逐步完善家庭赡养系数差别化的征收模式，强化配套措施，加强个税信息化制度建设提升征管效率。

第三，以更高水平开放促进改革，进一步改善营商环境。近年来我国在商品和要素流动型开放方面成效明显，贸易和投资自由化水平显著提高，多领域市场准入不断扩大。未来，制度型开放是高水平开放的重点。制度型开放既是开放更是改革，需在大力推动开放的同时，加大国内相关领域改革力度，加快在法治化水平、知识产权保护、竞争中立、环保标准、劳工标准、营商环境建设等方面与国际接轨。