

未来15年中国经济增长潜力与“十四五”时期经济社会发展主要目标及指标研究

中国社会科学院宏观经济研究中心课题组

[摘要] “十三五”时期中国经济社会发展取得了显著成绩,脱贫攻坚成就举世瞩目,“四新经济”蓬勃发展,营商环境明显改善,对外开放水平显著提高,环境污染治理成效显著,各方面风险管控有力。本文从供给侧角度,基于人口结构的变化预测未来潜在增长率。不断降低的总和生育率和人口老龄化趋势都将对供给侧生产要素产生直接的负向影响,最终会导致潜在经济增长率放缓。本文在情景预测中考虑了产能利用率和不能增加有效生产能力的环境污染治理投资对实际利用资本存量的影响。未来15年,中国经济不仅规模显著增加,而且结构也将发生明显变化。“十四五”时期,推动中国经济社会持续健康发展,应遵循如下几个基本原则:坚持以高质量发展为导向,以创新驱动为基石,以全面深化改革为动力,以更高水平开放为牵引,坚持以人民为中心的发展思想。立足于“十三五”末期的国内外环境,按照开启基本实现社会主义现代化建设新征程的目标要求,“十四五”时期中国经济社会发展的主要目标应该涵盖以下六个方面:创新驱动取得显著进展,产业升级取得显著成效,国内市场得到显著提升,人民生活得到显著改善,绿色发展取得显著进展,国家治理体系更加完善。基于这些主要目标和中国经济未来增长潜力预测,参考国家中长期相关专项规划,并要留有余地,本文对“十四五”时期主要指标的选择及其目标设定给出了具体建议。

[关键词] 未来15年; “十四五”时期; 潜在增长率; 新发展理念; 发展目标

[中图分类号]F123 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2020)04-0005-18

“十四五”时期是中国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期,“十四五”规划是开启基本实现社会主义现代化新征程的第一个五年规划。对未来15年中国经济增长潜力与“十四五”时期经济社会发展主要目标及指标进行研究,对于开启基本实现社会主义现代化建设新征程以及实现第二个百年奋斗目标具有重要而深远的意义。本文首先对“十三五”时期中国经济社会发展取得的成绩进行系统性梳理,总结提炼“十三五”规划在实施过程中积累的经验以及当前经济社会发展过程中面临的困难和挑战;接着从供给侧视角,基于人口结构及其他要素的变化预

[收稿日期] 2020-03-18

[作者简介] 执笔:李雪松,陆旸,汪红驹,冯明,娄峰,张彬斌,李双双。李雪松,中国社会科学院工业经济研究所研究员,博士生导师,经济学博士;陆旸,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员,经济学博士;汪红驹,中国社会科学院财经战略研究院研究员,博士生导师,经济学博士;冯明,中国社会科学院财经战略研究院研究员,经济学博士;娄峰,中国社会科学院数量经济与技术经济研究所研究员,博士生导师,经济学博士;张彬斌,中国社会科学院财经战略研究院助理研究员,经济学博士;李双双,中国社会科学院财经战略研究院助理研究员,经济学博士。通讯作者:冯明,电子邮箱:fengmingthu@126.com。

测未来 30 年中国的潜在经济增长速度,并着重对未来 15 年的经济增长前景和产业结构变化进行情景分析。在此基础上,本文提出“十四五”时期经济社会发展所需遵循的若干基本原则和主要发展目标,并就“十四五”规划的主要指标选择及其目标设定给出具体建议。

一、“十三五”时期中国经济社会发展取得显著成绩

“十三五”时期,面对错综复杂的国际政治经济环境和艰巨繁重的国内改革发展任务,中国经济进入新常态(高培勇和汪红驹,2014),通过实施供给侧结构性改革、打赢“三大攻坚战”、推进经济高质量发展,经济社会发展取得了显著成绩。

(1)脱贫攻坚成就举世瞩目。“十三五”时期,中国经济持续稳定发展,人均 GDP 超过 1 万美元,脱贫攻坚成就举世瞩目。贫困群众人均收入年均增幅远超全国居民平均水平,贫困地区基本生产生活条件明显改善,经济社会发展明显加快,贫困地区出行、用电、饮水、上学、就医、通信等长期存续的“老大难”问题明显改善,呈现出新的发展局面。城乡居民收入稳步增长,增收渠道持续拓展,收入分配格局有所改善。就业创业体系进一步完善,医疗、养老、住房等保障力度持续加大,经济发展成果惠及全体人民。人民生活水平再上新台阶,人均住房面积、百户均车辆拥有量持续增加,多元化消费需求不断得到满足,各项社会事业全面发展。

(2)“四新经济”蓬勃发展。“十三五”时期,中国传统产业转型升级步伐加快,新兴产业快速发展,四新经济(新技术、新业态、新产业、新商业模式)蓬勃发展,增速持续快于 GDP 增速。新兴经济活动持续发展壮大,新动能得到有效释放,成为支撑中国经济迈向高质量发展的重要力量,新旧动能转换明显加快。以网络经济为代表的数字经济建设持续发力,成为发展壮大新动能的主要力量。受益于线上线下服务融合的活跃,各类互联网应用加快向四五线城市和农村用户渗透,使移动互联网接入流量消费保持较快增长。

(3)营商环境明显改善。“十三五”时期,中国坚持市场化、法治化、国际化原则,大力深化“放管服”改革,着力优化营商环境,不断推动简政放权向纵深发展,大力缩减市场准入负面清单,整治各类变相审批。深化了“证照分离”改革,企业注册开办时间明显降低。推进了工程建设审批制度改革,协同推进“放管服”改革和更大规模减税降费,形成优化营商环境合力。健全了制度化监管规则,规范行政执法,对所有市场主体一视同仁,促进公平竞争、优胜劣汰。推进了“双随机、一公开”监管和信用监管、重点监管等结合,推行“互联网+监管”,健全与新兴产业相适应的包容审慎监管方式,对疫苗、药品、特种设备、危险化学品等实行全覆盖、严监管。推进了社会信用体系建设和承诺制。优化了政府服务,打造全国政务服务“一张网”,在更大范围内实现“一网通办”、异地可办。水、气、暖等公用事业大力推行 App(应用程序)办事、移动支付等。着眼民生需要,发挥社区和社会力量作用,推进老旧小区改造,发展家政、养老、托幼和“互联网+教育、医疗”等服务,提高居民生活质量,拓展内需市场。

(4)对外开放水平显著提高。“十三五”时期,沿边开发开放试验区建设工作稳步推进,对外开放区域布局更趋完善。开放型经济新体制综合试点试验初步完成,开放型经济运行管理新模式探索成效初显。两届“一带一路”国际合作高峰论坛成功举办,多元合作机制形成。进口消费品税率大幅调降,两届中国国际进口博览会成功举办,进出口结构更加平衡。海关汇总征税制度优化升级,国际贸易“单一窗口”建设稳步推进,贸易便利化显著推进。出台了《外商投资法》,配套的《实施条例》跟随落地,外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度全面施行。14 个自由贸易区获批增设,海南自由贸易港设立,新时代中国高水平对外开放新平台网络初步形成。金融业开放加速,市场准入、国民

待遇、商业存在、资本项目开放等方面的系列新举措陆续出台。

(5) 环境污染治理成效明显。“十三五”时期,持续推进蓝天、碧水、净土保卫战,地级及以上城市空气质量平均优良天数大幅增加,地表水水质明显改善,土壤污染防治不断加强,应对气候变化和低碳转型进展显著,绿水青山就是金山银山的理念成为全社会共识。共抓长江大保护、黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略,区域协同的绿色发展新优势逐步彰显。环境监测体系更趋健全,数据更加客观真实,环境标准和技术政策体系日趋完善,预警响应体系更趋成熟。成立中共中央环境保护督查委员会,大力开展环境保护督察并常态化,坚守环保红线、生态底线、自然资源利用上限,严明生态环境保护政治责任,人与自然和谐共生的制度体系更加健全,生态文明建设“四梁八柱”稳固构建。

(6) 各方面风险管控有力。“十三五”时期,中国有效防范和妥善应对了一系列国内外重大风险挑战。在国外贸易保护主义抬头的情况下,保持战略定力,更加强调坚持和扩大对外开放,更加强调坚持以我为主,练好内功,做大做强国内市场。有序化解了财政金融领域若干突出风险。结构性去杠杆取得成效,总体杠杆率过快攀升的势头得到一定程度遏制。地方政府存量隐性债务风险得到有序化解。宏观审慎政策框架得到建立和落实。“影子银行”业务、互联网P2P、虚拟数字货币ICO等领域的突出风险得到稳妥处置。有效防范和妥善应对了各类社会风险。安全生产形势总体良好,反腐败工作成效得到巩固和强化,扫黑除恶专项斗争有力推进,涉众型风险事件应对及时得当,社会正义感和人民群众的安全感明显增强。有力地应对了新冠肺炎疫情风险,打赢了疫情防控人民战争、总体战、阻击战,捍卫人民群众生命安全,并为国际社会提供了宝贵经验。

总体看,上述成绩来之不易。“十三五”规划在实施过程中积累的经验表现在如下几个方面。

(1) 更加重视新发展理念引领,注重系统论和全局观。十八届五中全会通过的“十三五”规划建议,首次提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念。新发展理念为经济转型提供了理论基础,深入人心,作用持久。理念是行动的先导,新时代抓发展,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,推动高质量发展;必须适应中国发展进入新阶段、社会主要矛盾发生变化的必然要求,牢牢把握新发展理念推动发展,把注意力集中到解决各种不平衡不充分的问题上。新发展理念有助于我们从系统论出发优化经济治理方式,加强全局观念,在多重目标中寻求动态平衡。“十三五”时期,更加重视国家创新体系建设,加快关键核心技术自主创新,强化战略科技力量,破除“卡脖子”技术封锁。深入实施并拓展区域协调发展战略,包括京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等。推进高水平对外开放,提高现代化经济体系的国际竞争力。加快推动绿色发展,促进经济发展长期可持续。完善初次分配和再分配体系,强化对脱贫攻坚工作的政策支持,让全体人民共享发展成果。

(2) 更加重视全面深化改革,大力推动经济高质量发展。坚持把供给侧结构性改革主线贯穿于宏观调控全过程,不断破除发展面临的体制机制障碍。深化经济体制改革,构建高质量发展的制度基础。坚持社会主义市场经济改革方向,使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用。坚持两个“毫不动摇”,公有制经济和非公有制经济共同发展,都是中国经济社会发展的基础。加快建设高标准市场体系,完善产权制度和要素市场化配置,健全支持民营经济发展的法治环境,完善中小微企业发展的政策体系。加快金融体制改革,完善资本市场基础制度,提高上市公司质量,健全退出机制,稳步推进创业板和新三板改革。坚持巩固、增强、提升、畅通的方针,以创新驱动和改革开放为两个轮子,全面提高经济整体竞争力,加快现代化经济体系建设。落实减税降费政策,降低企业用电、用气、物流等成本,有序推进“僵尸企业”处置。大力培育发展新动能,加快推进数字经济、人工智

能、区块链技术发展;抓住新技术、新业态、新模式、新产业发展的历史机遇,改造传统制造业,推进高端制造业与现代服务业融合发展。健全体制机制,打造一批有国际竞争力的先进制造业集群,提升产业基础能力和产业链现代化水平。

(3)更加重视更高水平开放,全面激发内生动力和市场活力。以开放发展理念作为指导,通过更高水平开放促进改革、创新、合作,促进互利多赢;全面激发内生动力和市场活力,实现经济更平衡、更充分、更具包容性的发展。以主动开放推动改革深化,通过主动对外开放倒逼趟过国内改革“深水区”,与国际接轨的法律和标准体系加快完善,法治、开放、公平、稳定、透明的竞争环境加速营造,市场准入、外资管理、外贸体制、汇率市场化等方面改革显著推进。以双向开放促进创新发展,通过扩大对外合作,引进中国经济转型发展所需的技术和人才,推进合作创新;通过鼓励企业“走出去”,更准确掌握国际市场需求和更深入参与国际竞争,强化企业创新意识意愿与能力,提升新技术新产品新商业模式创新。以公平开放激发市场活力,通过放宽市场准入,构建公平市场竞争环境,提升国内外竞争水平,优化资源配置,激发市场内生动力,增添市场活力。以全面开放促进区域平衡发展,通过推动形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局,加速资源东西向流动,助推中西部地区产业结构调整与升级,缩小国内东西部发展差距,缓解区域发展不平衡的矛盾。以共赢和包容开放拓展国际合作,探索建立开放型经济新体制,共建人类命运共同体,以互利共赢的开放战略赢得国际合作主动,为经济发展拓展新的国际空间。

(4)更加重视保持战略定力,宏观调控有效性显著提高。“十三五”期间,中国经济进入新常态,宏观调控思路有重大转变,即转为主要稳定经济增速、主要防控通货紧缩、主要防范资产泡沫破裂、主要促进转型升级、主要激发市场活力(郭克莎和汪红驹,2015)。中国宏观经济的稳定性增强,GDP增长率的波动幅度有所收窄。这得益于战略定力的保持和宏观调控政策有效性的显著提高,得益于科学稳健把握宏观政策逆周期调节的力度。在财政政策方面,积极的财政政策大力提质增效,更加注重结构调整,坚决压缩一般性支出,做好重点领域保障,支持基层保工资、保运转、保基本民生;提高小微企业和个体工商户增值税免征额;通过研发费用抵扣、新购进固定资产加速折旧等政策鼓励企业加大研发投入和固定资产投资。在货币政策方面,人民银行多次采用了定向降准、抵押补充贷款、中期借贷便利、常备借贷便利等结构性货币政策工具,引导资金流向中小微企业、三农等特定部门;运用宏观审慎评估指标,鼓励商业银行优化信贷结构。同时加快推动金融供给侧结构性改革,疏通货币政策传导机制,增加制造业中长期融资,缓解民营和中小微企业融资难融资贵问题。此外,财政政策、货币政策同消费、投资、就业、产业、区域等政策形成合力,引导资金投向供需共同受益、具有乘数效应的先进制造、民生建设、基础设施短板等领域,促进产业和消费“双升级”。

(5)更加重视发挥规模经济效应,努力建设强大国内市场。当前,中国人均 GDP 超过 1 万美元,总体经济规模位居世界第二,随着人均收入继续提高,市场需求潜力会进一步扩大。深挖消费潜力,促进消费升级,满足人民群众日益多元化的最终需求。提升各类产品质量,让老百姓吃得放心、穿得称心、用得舒心,倡导优质优价,促进境外高端消费回流。加大高品质服务供给,加快“中国服务”品牌的培育和标准建设。挖掘投资需求潜力,发挥投资关键作用,促进产业升级(谢伏瞻等,2020)。完善法制,加强产权和知识产权保护,优化营商环境,增强民营企业投资信心。落实外商投资法和负面清单管理,推动高水平对外开放,让港澳台企业和外资企业放心投资。加大制造业技术改造和设备更新。用好技改专项资金,重点支持制造业企业信息化、数字化、智能化、绿色化改造升级,重大技改升级工程进一步向民营企业倾斜,强化中央财政支持。加快 5G 商用步伐,加强人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设。加大城际交通、冷链物流、市政基础设施等投资力度,加大城镇污

水垃圾处理设施建设力度。稳步推进老旧小区改造,加快完善水电气路光纤及电梯等配套设施和养老、托幼等生活服务设施。加快人口净流入多的大中城市租赁住房 and 商品住房建设。补齐农村基础设施和公共服务设施建设短板,加强自然灾害防治能力建设。

(6)更加重视贯彻以人民为中心的发展思想,发展协调性持续增强。不断拓宽城乡居民增收渠道,通过激发重点群体增收活力,促进农业农村和户籍制度等重点领域改革,稳定工资性收入预期,完善个人所得税制,切实保障居民可支配收入合理提高。坚持就业优先战略,首次将就业政策置于宏观政策层面,注重解决结构性就业矛盾。大规模开展职业技能培训,采取有效激励,鼓励创业带动就业。坚持教育优先发展,财政性教育经费支出占国内生产总值比重连续超过4%,推动城乡义务教育一体化发展,高度重视农村义务教育并着力提高乡村教师待遇,推动义务教育教师工资待遇政策落实,加快改善贫困地区义务教育薄弱学校办学条件,加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设。建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度,提高退休人员基本养老金,深化医疗、医保、医药联动改革,稳步推进分级诊疗体系建设,大力实施健康中国战略。兜住基本生活底线,确保养老金按时足额发放,加快推进养老保险全国统筹。发挥市场供给灵活性优势,深化医疗养老等民生服务领域市场化改革和对内对外开放,增强多层次多样化供给能力,更好实现社会效益和经济效益相统一。

(7)更加重视补短板 and 强弱项,三大攻坚战成效显著。始终以“精准”为指引,以开发式扶贫为主轴,实行从识别到退出的全过程精准管理,形成大扶贫格局,注重将扶志和扶智融入到扶贫过程中,不断强化贫困群体的内生发展动力。在扶贫工作方式和机制上,充分发挥社会主义国家的制度优势 and 大国的资源统筹优势,坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,注重动员全社会的扶贫力量,深入实施东西部扶贫协作,行业部门扶贫联动,扶贫资源总投入持续加大,不断蓄积扶贫攻坚新动能。针对深度贫困地区等重点贫困地区,采取超常规措施,重点攻克、各个击破,始终以实现全面精准脱贫为目标。良好生态环境是最普惠的民生福祉,党中央、国务院坚持把解决突出生态环境问题作为民生优先领域,持续推进生态文明体制改革,不断完善政府为主导、企业为主体、社会广泛参与的环境治理体系。实施环境保护督察并常态化,坚持全民共治、源头防治,全面开展蓝天、碧水、净土保卫战,促进形成绿色生产生活方式,不断推进美丽中国建设。积极参与全球环境治理,落实减排承诺。坚持底线思维,更加重视风险防范,综合施策防范化解重点领域风险。防范金融市场异常波动 and 共振,引导金融业回归服务实体经济之本源。稳妥处理地方政府债务风险,切实加强政府投资项目管理。坚持目标导向,对突出风险点各个击破,进行有针对性的处置。坚持预防为主,注重防范风险的长效机制建设。注重把握好风险处置的节奏,以可控的方式处置风险。防止风险处置力度过猛、冲击宏观经济稳定,避免在处置风险的过程中触发风险扩散,进而引发更大的风险。

尽管“十三五”规划实施取得了显著成绩,但也应该看到,当前中国经济社会发展仍面临不少困难 and 挑战。一是关键核心技术“卡脖子”问题凸显,新旧动能转换任务艰巨。二是传统制造业企业外迁加快,产业发展面临两端挤压。三是全球疫情大流行损害了供应链,产业链供应链安全问题更加突出。四是社会发展短板明显,社会治理体系尚不完善。五是一些基础性改革滞后,资源配置效率和全要素生产率有待提高(中国经济增长前沿课题组,2013)。这些困难 and 挑战在“十四五”时期应予以重点关注,并需加快推动解决。

二、未来15年中国经济增长潜力及结构变化预测

历史经验表明,一些国家在经济发展的特定阶段通常伴随着“人口红利”(Williamson,1997)。特别是,“人口红利”对东亚国家的经济增长至关重要,研究表明,东亚国家的“经济奇迹”中有1/3来

自“人口红利”(Bloom and Williamson,1998;Bloom et al.,2000)。然而,人口结构是动态变化的,当“人口红利”消失时也同样会带来“人口负债”。近年来,中国人口结构的变化趋势超出了人们的预期,两次放松生育政策所产生的效果并没能持续。特别是自2016年开始实施的“全面二孩”政策,效果在逐年递减,总和生育率甚至难以达到1.6,并有进一步下降的压力。这种趋势显然加速了“人口红利”的消失,甚至将逐渐产生“人口负债”。这一因素将对未来中国经济增长潜力带来压力。

1. 潜在增长率预测的主要机制

对未来经济增长潜力的预测通常基于一定的方法(Lucas,2009;黄志钢和刘霞辉,2014;张军等,2016;白重恩和张琼,2017),在文献中多采用趋势外推法或回归到平均值的方法。Eichengreen et al.(2011)通过多国面板数据,对各国人均收入水平和经济增长率之间的关系进行识别,最终发现大约在一个特定的人均GDP水平上,高速增长必然结束,而中国经济当前正处于这样一个阶段。相似的分析方法本质上都是试图通过统计现象得出一般规律,然而却忽视了不同国家特有的要素禀赋变化(例如,人口结构变化导致的长期要素供给潜力的变动),从而没能从供给侧要素变化入手分析未来的增长潜力。

本文从供给侧角度,基于人口结构的变化预测未来潜在增长速度。这种方法抛开了需求侧的因素,仅仅考虑一个国家的要素禀赋(劳动力、资本存量、人力资本和全要素生产率)变化对中长期潜在经济增速的影响。而这四个因素都或多或少与人口因素有关。根据人口预测数据可以估算出各供给侧生产因素的未来变化趋势,进而得出相应的经济增长潜力。虽然短期的实际经济增长率可能高于或低于潜在增长率,但是从长期看,实际经济增长率与潜在经济增长率将趋于一致。基于这种方法估算的潜在增长率可以制定更为合理的经济增长目标及其他相关发展目标。人口结构变化与各供给侧生产因素之间呈现如下长期变化关系。

(1)潜在就业规模可以视为劳动年龄人口、劳动参与率和自然失业率的一个函数(陆旸和蔡昉,2013)。劳动年龄人口、劳动参与率和自然失业率的变化会直接影响潜在就业规模。劳动年龄人口数量与当期的出生率无关,但是却影响着15年后的劳动力供给。劳动参与率在年龄上的分布是倒U型的,随着人口老龄化,总体人口的劳动参与率也会下降。2015年中国男性劳动参与率为73.9%,相比2010年的78.0%降低了4.1个百分点。女性劳动参与率的降幅更为明显,由2010年的63.6%下降至2015年的56.0%,降低了7.6个百分点。根据2015年分年龄和性别的劳动参与率和失业率数据,以及未来人口预测数据可以计算得出未来潜在就业规模变化。从理论上讲,中国老龄化趋势的加剧会自然导致劳动力供给逐年减少。根据本文的测算,从2022年开始中国的潜在就业规模将不足7亿人。当然潜在就业规模并不会急速下降,直到2046年往后中国的潜在就业规模才会低于6亿人。这一数字在2025年为6.9亿人,在2035年为6.4亿人。

(2)资本存量取决于前期的资本存量和当期的新增投资,而投资和储蓄直接相关。根据生命周期理论,人在一生中储蓄消费结构是变化的。一般来说,不满15岁的少年儿童既没有工作也没有储蓄,随着他们进入劳动年龄阶段,工作所取得的收入并不会全部用于消费,储蓄会逐渐增加,特别是当进入40岁年龄段时,储蓄将达到高峰。而当进入退休阶段,储蓄又开始减少。因此,老龄化对储蓄的直接影响是负面的,同时也间接影响了投资和资本存量的积累。当然,一个社会的其他制度因素也会影响储蓄,但年龄结构显然是最重要的因素。通过建立资本形成率和人口抚养比之间的关系,可以预测未来每年的新增资本及资本存量,投资回报率数据来自白重恩和张琼(2014)。

(3)人力资本是“人口红利”理论中常常被忽视的因素。当一个国家人口结构转型开始时,低生育率常常伴随着大量“小家庭”的出现。与生育更多的子女相比,父母会在这些更少的子女身上投

资,自然人力资本会快速增加。“人口红利”出现时通常伴随着国家人力资本的快速积累。按照中国目前的人力资本发展趋势,到2030年中国平均受教育年限能够达到日本2010年的水平。佩恩表提供了各国人力资本指标,其原始数据来自Barro and Lee(2013)的估计结果。Barro and Lee(2013)分别对世界各国15岁以上的分年龄组(每5年划分)的人口平均受教育年限进行了估计,并给出了每个年龄组的平均受教育年限。在这一数据基础上,可以预测出中国到2050年的平均受教育年限。

(4)与上述三个影响机制相比,全要素生产率与人口因素的关系并不明显,其主要取决于制度因素和技术进步。不过,随着中国与世界发达国家之间的人均收入水平差距和技术差距不断缩小,全要素生产率的增长率也将逐渐降低。同时,农村人口向城市流动带来的资源配置效率改进所导致的全要素生产率提升也逐渐减弱。这两个因素的共同作用使全要素生产率递减速度超出了之前的预期,近些年仍然没有改善。

2. 未来30年中国潜在经济增长率预测

根据上述影响机制可以看出,不断降低的总和生育率和人口老龄化趋势都将对供给侧因素产生直接的负向影响,最终会导致潜在经济增长率放缓。基于中国社会科学院人口与劳动经济研究所王广州2019年所做的人口预测数据和2015年人口小普查数据,在陆旻和蔡昉(2014,2016)的模型基础上,本文估算了未来30年间中国潜在就业规模和潜在经济增长率的变化趋势(见表1和表2)。

表1 “十四五”时期中国潜在经济增长率预测

年份	“十四五”平均	2021	2022	2023	2024	2025
潜在增长率(%)	5.50	5.87	5.62	5.46	5.37	5.25
潜在就业(亿人)	6.96	7.02	6.99	6.96	6.93	6.90

表2 2026—2050年中国潜在经济增长率预测 单位:%

年份	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
潜在增速	5.17	4.97	4.82	4.77	4.65	4.57	4.45	4.32	4.28	4.21
年份	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
潜在增速	4.15	4.02	3.91	3.81	3.70	3.56	3.43	3.29	3.16	3.06
年份	2046	2047	2048	2049	2050					
潜在增速	2.91	2.77	2.68	2.55	2.43					

可以看出,“十四五”时期中国的潜在经济增长率会降低至平均5.5%的水平。从2021年开始,中国的潜在增速将降低至6.0%以下,到“十四五”末期,中国的潜在增长率将降至5.3%。从2027年开始,中国的潜在增速会降低到5.0%以下,2035年的潜在增速约为4.2%。根据本文进一步测算的结果,到2050年中国的潜在经济增长率会降低至大约2.4%。

“人口红利”消失导致潜在经济增长率放缓是一个普遍的现象。即使“十四五”时期中国潜在经济增速不再保持6.0%以上,但是按照5.5%左右的经济增长速度,中国的人均收入水平也会不断提高,2025年前后仍将可能进入世界银行标准下的“高收入”国家行列。

3. 未来15年中国经济增长情景预测

基于结构式模型(李雪松等,2016a;李培林和蔡昉,2015),本文在情景预测中考虑了产能利用率和不能增加有效生产能力的环境污染治理投资对实际利用的资本存量的影响,具体思路如下。根

据索洛经济增长模型：

$$y_t = a_t + \beta k_t + \gamma l_t \quad (1)$$

其中, y_t 为 t 期的实际经济增长率, k_t 为 t 期实际利用的资本存量的实际增长率, l_t 为 t 期的劳动力增长率, β 为资本弹性系数, γ 为劳动力弹性系数, a_t 为索洛余值, 即技术进步率。

假定 u_t 为 t 期的产能利用率(本文运用 Peak—Peak 方法进行估计), K_t 为 t 期的资本存量(不变价), 则 t 期实际利用的资本存量的增长率 k_t 为：

$$k_t = \left(\frac{u_t K_t}{u_{t-1} K_{t-1}} - 1 \right) \times 100\%$$

其中, 资本存量 K_t 的计算公式如下：

$$K_t = (1 - \delta) K_{t-1} + (1 - \xi_t) INV_t \quad (2)$$

其中, INV_t 为 t 期的资本形成额(不变价); δ 为资本折旧系数, 本文取值 0.05; ξ_t 为资本存量消减系数, $\xi_t = \frac{IENV_t}{IALL_t}$, 其中, $IENV_t$ 为 t 期的不能增加有效生产能力的环境污染治理投资总额, $IALL_t$ 为 t 期的固定资产投资总额, 该系数用来反映环境污染治理成本对经济增长的制约。

根据发展经济学的规律, 当经济体进入严重产能过剩、劳动力市场出现转折后, 资本产出弹性一般会出现缓慢下降的趋势, 而劳动产出弹性会出现缓慢上升的趋势。根据相关文献, 在对 2021—2035 年做预测时, 本文把生产函数中的资本弹性系数和劳动弹性系数当作变系数处理, 使资本弹性系数取值从 2021 年的 0.55 逐渐缓慢下降到 2035 年的 0.40, 使劳动弹性系数取值从 2021 年的 0.45 逐渐缓慢上升到 2035 年的 0.60。运用上述经济增长机制和中国宏观经济年度预测模型(李雪松等, 2016b), 表 3 给出了未来 15 年中国经济增长的情景预测。可以看出, 尽管增长率将呈现逐渐下降的趋势, 但整体上中国经济仍然能够保持平稳、较快的发展态势。

在基准情景下, 2021—2025 年、2026—2030 年和 2031—2035 年三个时期 GDP 年均增长率将分别为 5.5%、4.8% 和 4.3%。在增长较快情景中, 如果中国全面深化市场化改革, 促进制造业转型升级, 提高产品国际竞争力, 进一步加大财政性教育经费在 GDP 中的比重, 提高劳动者素质, 加强研发投入, 提高产品附加值, 那么中国在 2021—2025 年、2026—2030 年和 2031—2035 年三个时期可能保持年均 5.8%、5.4% 和 5.0% 的较快增长率。在增长较慢情景中, 2021—2025 年、2026—2030 年和 2031—2035 年三个时期 GDP 年均增长率将分别为 5.1%、4.3% 和 3.6%。结合 1960—2013 年 215 个国家和地区的 GDP 年增长率数据判断, 中国未来 15 年经济增长的这三种情景处于中高速或中低速增长区间, 即便是增长较慢情景增长率也不“低”。如果不发生特大经济危机, 按照这些情景假设, 中国经济都能避免“中等收入陷阱”, 顺利进入高收入国家行列(汪红驹, 2015)。

在上述基准情景中, 未来 15 年实际利用的资本存量、劳动力、全要素生产率三个因素对 GDP 增长的贡献率和贡献度如表 4 所示。其中, 实际利用的资本存量考虑了产能利用率和不能增加有效生产能力的环境污染治理投资的影响。

表 4 表明, 未来 15 年, 实际利用的资本存量和劳动力对经济增长贡献率均逐渐下降, 而全要素生产率对经济增长贡献率不断提升, 这说明未来经济增长对科技创新的依赖越来越强, 同时也是中国经济转向高质量发展的必然要求。

4. 未来 15 年中国产业结构变化预测

根据预测, 在基准情景下, 2035 年中国不变价 GDP 规模将是 2020 年的 2.0 倍、2025 年的 1.6

表3 未来15年中国经济增速情景预测 单位:%

年份	基准情景	增长较快情景	增长较慢情景
“十三五”平均	6.4	6.5	6.3
2021	5.8	6.0	5.6
2022	5.6	5.8	5.3
2023	5.4	5.7	5.1
2024	5.3	5.7	4.9
2025	5.2	5.6	4.8
“十四五”平均	5.5	5.8	5.1
2026	5.1	5.6	4.6
2027	4.9	5.4	4.4
2028	4.8	5.3	4.2
2029	4.7	5.3	4.1
2030	4.6	5.2	4.0
“十五五”平均	4.8	5.4	4.3
2031	4.5	5.2	3.9
2032	4.4	5.1	3.7
2033	4.3	5.0	3.6
2034	4.3	5.0	3.5
2035	4.2	4.9	3.5
“十六五”平均	4.3	5.0	3.6

倍。未来15年,中国不仅经济规模显著增加,而且经济结构也将发生明显变化,这是由于三次产业增加值的增长速度不同,经长期积累从量变到质变的结果。未来15年三次产业结构变化趋势如表5所示。

从产业结构看,三次产业在GDP中的比重呈现较为平稳变化的发展趋势,其中,第一产业和第二产业比重逐年下降,而第三产业比重则逐年上升。未来15年,第一产业增加值占GDP比重将下降超过2个百分点;第二产业增加值占GDP的比重将下降大约6.6个百分点;第三产业继续保持其在国民经济中的最大份额,2030年第三产业比重将超过60%。2035年三次产业增加值在国民经济中的比重分别为4.8%、31.7%和63.5%。

在基准情景下,未来15年制造业增加值占GDP比重及常住人口城镇化率预测结果见表6。到2035年,制造业增加值占GDP比重将逐步下降到23.1%,相比2019年的水平下降约4个百分点。制造业在现代经济中发挥着特殊的“枢纽性”作用,很多服务业经济活动是依托于制造业而存在的,农业生产效率提升和农副产品品质提升也高度依赖于制造业发展。未来一段时期,在美国及欧洲一些国家号召“制造业回归本土”的外部压力下,保住制造业“基本盘”、促进制造业转型升级、避免制造业在经济中占比下降过快和“过早去工业化”,将成为中国经济发展过程中需要紧紧把握的一个基本原则。到2035年,中国常住人口城镇化率将上升到72.6%,相比2019年的水平上升约12个百分点。换言之,未来15年时间里中国将基本实现由城镇化中期向城镇化中后期的过渡。而平均每年约0.75个百分点的人口城镇化率提升,既意味着经济发展的潜力所在,同时也对城市布局、市政基础设施建设以及公共服务供给提出了更高的要求。

表4 基准情景下未来15年中国潜在经济增速的贡献分解

年份	GDP 增速 (%)	实际利用的资本存量		劳动力		全要素生产率	
		贡献率(%)	贡献度	贡献率(%)	贡献度	贡献率(%)	贡献度
2016—2020	6.44	75.23	4.84	0.36	0.02	24.41	1.57
2021	5.83	73.74	4.30	-0.52	-0.03	26.78	1.56
2022	5.58	73.41	4.10	-0.69	-0.04	27.28	1.52
2023	5.42	73.01	3.96	-0.84	-0.05	27.83	1.51
2024	5.33	72.55	3.87	-0.98	-0.05	28.43	1.52
2025	5.21	72.05	3.75	-1.11	-0.06	29.06	1.51
2021—2025	5.47	72.95	3.99	-0.83	-0.05	27.88	1.52
2026	5.13	71.49	3.67	-1.23	-0.06	29.74	1.53
2027	4.94	70.88	3.50	-1.35	-0.07	30.47	1.51
2028	4.78	70.22	3.36	-1.46	-0.07	31.24	1.49
2029	4.74	69.51	3.29	-1.56	-0.07	32.05	1.52
2030	4.62	68.75	3.18	-1.66	-0.08	32.91	1.52
2026—2030	4.84	70.17	3.40	-1.45	-0.07	31.28	1.51
2031	4.53	67.94	3.08	-1.75	-0.08	33.81	1.53
2032	4.42	67.08	2.97	-1.84	-0.08	34.76	1.54
2033	4.29	66.18	2.84	-1.92	-0.08	35.74	1.53
2034	4.25	65.22	2.77	-2.00	-0.09	36.78	1.56
2035	4.18	64.22	2.68	-2.08	-0.09	37.86	1.58
2031—2035	4.33	66.13	2.87	-1.92	-0.08	35.79	1.55

三、“十四五”时期经济社会发展需遵循的基本原则和主要目标

1. “十四五”时期经济社会发展需遵循的基本原则

“十四五”时期,推动中国经济社会持续健康发展,应遵循如下几项基本原则。

(1)坚持以高质量发展为导向。进一步巩固现代化经济体系,促进主要经济指标平衡协调。优化区域经济空间格局,提升投资效率和企业生产效率;推进农业现代化,加快实现农业转移人口市民化;提高工业化和信息化融合发展水平,加快发展拥有核心技术的先进制造业,促进高端服务业不断成长;升级优化产业链和供应链;逐步提高内需特别是消费对经济增长的贡献份额;继续改善生态环境;有效控制宏观金融风险;提高经济安全性和发展韧性。

(2)坚持以创新驱动为基石。创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑。“十四五”时期,劳动、资本等要素积累速度将趋缓,因而需要以创新驱动为基石,把创新作为推动经济增长的根本动力,推动经济由要素积累型增长转向创新驱动型发展,提高全要素生产率对经济增长的贡献度。

(3)坚持以全面深化改革为动力。加快完善中国特色社会主义市场经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府作用。建立完善国家治理体系和治理能力现代化的制度

表 5 未来 15 年中国产业结构变化预测 单位: %

年份	GDP 增速	第一产业 增加值占比	第二产业 增加值占比	第三产业 增加值占比
2021	5.83	6.91	38.24	54.85
2022	5.58	6.76	37.57	55.67
2023	5.42	6.60	37.02	56.38
2024	5.33	6.46	36.55	56.99
2025	5.21	6.31	36.09	57.60
2026	5.13	6.17	35.51	58.32
2027	4.94	6.02	35.09	58.89
2028	4.78	5.86	34.71	59.43
2029	4.74	5.72	34.30	59.98
2030	4.62	5.58	33.87	60.55
2031	4.53	5.42	33.42	61.16
2032	4.42	5.26	32.97	61.77
2033	4.29	5.11	32.53	62.36
2034	4.25	4.95	32.14	62.91
2035	4.18	4.82	31.69	63.49

表 6 未来 15 年中国制造业增加值占比及城镇化率预测 单位: %

年份	制造业增加值占 GDP 比重	常住人口城镇化率
2020	27.21	61.50
2021	27.05	62.42
2022	26.82	63.31
2023	26.61	64.18
2024	26.42	65.02
2025	26.16	65.85
2026	25.87	66.66
2027	25.55	67.44
2028	25.23	68.20
2029	24.91	68.93
2030	24.60	69.64
2031	24.29	70.31
2032	23.98	70.95
2033	23.69	71.55
2034	23.38	72.10
2035	23.05	72.62

体系,激发全社会的动力活力,彰显社会主义制度优势。

(4)坚持以更高水平开放为牵引。要坚持开放引领,建设更高水平开放型经济新体制,形成国际先进水平的营商环境,不断提升全球竞争力。坚持推进合作共赢、包容发展的开放体系建设,提升全球经济治理贡献力(国务院发展研究中心课题组,2018)。坚持建立高标准的安全保障机制,更好地提升维护国家安全和发展利益的保障力。

(5)坚持以人民为中心的发展思想。始终把增进民生福祉作为发展的根本目的,为民谋利排忧解难,不断满足人民对美好生活的向往。千方百计增加居民收入,优化收入分配格局,壮大中等收入群体规模,促进共同富裕。加快发展社会事业,增进社会和谐稳定,不断强化人民获得感、安全感、幸福感。持续增进民主法治,完善共建共治共享共发展的社会治理机制,不断推动人的全面发展。

2. “十四五”时期经济社会发展的主要目标

立足于“十三五”末期的国内外环境,按照开启基本实现社会主义现代化建设新征程的目标要求,“十四五”时期中国经济社会发展的主要目标应该涵盖如下六个方面内容。

(1)创新驱动取得显著进展。“十四五”时期经济发展将更加依赖于创新驱动,这既是形势所迫,也是高质量发展的应有之义和主动追求。特别是在中美两国关系发生质变、进入历史性调整的阶段,能否尽快实现关键核心技术的自主可控,将成为影响未来中美关系走向以及中国在全球产业链分工地位的关键变量。因而,在“十四五”规划中,应当着重强调对科技创新的引导、鼓励和支持,强调增强科技进步对经济发展的贡献。要促进创新驱动取得显著进展,重点领域和关键环节核心技术取得重大突破,自主创新能力明显增强,逐步扭转科技创新以跟踪为主的局面,初步形成协同高效、具有中国特色的现代化国家创新体系。继续提高研发投入强度,尤其是要显著加大对基础研究的支持力度。提高每万人发明专利拥有量,尤其是高技术含量发明专利的拥有量。推动科技与经济、科技与社会深度融合,提高科技进步对经济增长的贡献率。

(2)产业升级取得显著成效。“十四五”时期要促进产业升级取得显著成效,加快构建符合新阶段比较优势、适应高质量发展要求、具有较强国际竞争力的产业新体系。应注重保持合理的产业结构,防止制造业占GDP比重过快下滑。应注重从宏观上引导各类要素资源合理布局,建立产业升级与要素配置联动的体制机制,优化要素配置结构,尤其是要避免资金“脱实向虚”,防止经济过度金融化。要大力促进传统产业转型升级,推动制造业智能化、绿色化、服务化转型,推动农业、制造业和服务业高质量发展,推动先进制造业与现代服务业深入融合发展。要利用好新一轮技术革命的机遇,更加注重发展数字经济,形成产业链与创新链之间双向互动的良性循环。要促进产业基础能力和产业链现代化水平显著提高,产业链和供应链安全水平得到明显提升,部分主导产业进入全球价值链中高端。

(3)国内市场得到显著提升。“十四五”时期中国消费升级步伐将明显加快,超大规模市场优势得到进一步体现(国务院发展研究中心课题组,2020)。应不失时机地把握机会,在实现人口城镇化的过程中扩大内需,尤其要在人口流入地区提供足够的基础设施投入和教育、医疗等公共服务,进一步做大中国市场。要充分发挥中国市场规模大、潜力足、韧性强、成长快的优势,促进教育、育幼、养老、医疗、文化、旅游等服务业加快发展。以消费升级需求引领市场主体加大对短板领域和薄弱环节的投资,使5G、大数据、人工智能、物联网、工业互联网等新型基础设施建设得到明显推进。统一开放、竞争有序的市场体系更加健全,投资者和消费者保护制度不断完善。国内消费品质量明显提升,消费品市场更趋多元化。

(4)人民生活得到显著改善。“十四五”时期是全面建成小康社会之后的第一个五年,要继续在以人民为中心的发展思想指引下,加大再分配力度,促进基本公共服务均等化,补齐民生短板,填平社会弱项,促进共同富裕。在脱贫攻坚战取得胜利之后,必须要不断巩固脱贫攻坚成果,壮大富民产业,建立完善低收入群体收入持续增长长效机制。拓宽城乡居民增收渠道,促进城乡收入差距持续改善,缩小收入差距,不断提高中等收入人群比重。持续推进基本公共服务均等化,完善国家基本公共服务项目清单。坚持就业优先战略,将扩大就业和提高就业质量作为宏观政策首要目标,确保就

业比较充分。积极推进教育现代化,促进高中阶段教育逐步走向普及,基本建成终身教育职业教育体系。劳动年龄人口受教育年限继续增加,新增劳动力中接受过高等教育的比例持续提高。大力实施健康中国战略,人均预期寿命和健康寿命均明显延长,提高基本医疗卫生服务可及性,大幅改善农村地区医疗卫生条件,密织养老助残服务网络。进一步完善社会保障体系,增强公平性和可持续性。文化体育事业加快发展,文化体育产业占国民经济比重显著提高,强化中华优秀传统文化教育。全面推进依法治国,社会主义民主法制建设显著提升,人民权益得到积极保障。社会管理制度趋于完善,社会更加和谐有序。

(5)绿色发展取得显著进展。随着收入水平不断提高,人民群众对良好生态环境的需求越来越强烈,对环境友好型发展提出越来越高的要求。“十四五”时期要继续加大力度推进环境污染治理和生态保护。要坚守耕地保护底线。健全自然保护地统一管理机制,正式建立国家公园体制。坚持减量化、再利用、资源化,大力发展循环经济,努力实现各类资源的合理高效利用。加快转变能源生产消费方式,壮大清洁能源产业,非化石能源占一次能源消费比重持续提高。实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动,促进土地资源节约集约利用和空间统筹,确保单位国内生产总值能耗、水耗、地耗持续下降。降低单位产值二氧化碳排放量,完善碳排放权交易机制。深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划,加强生态保护和修复,大力提升空气质量,显著降低空气中细颗粒物浓度,洁净地表水体,土壤污染治理取得突破性进展。生物安全治理能力显著提高,生产和消费绿色化水平显著增进,环境风险防范体系更加健全。森林覆盖率继续提高,环境容量生态空间进一步扩大。

(6)国家治理体系更加完善。“十四五”时期要坚持和完善中国特色社会主义制度,持续推进国家治理体系和治理能力现代化。坚定维护党中央权威,集中统一领导的各项制度更加完善,党的全面领导制度更加健全。坚持和完善社会主义基本经济制度,坚持和完善中国特色社会主义法治体系,提高党依法治国、依法执政能力。坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系,农村治理体系、社区治理体系、城市治理体系更加完善。中央与地方、政府与社会之间的分工协调更加合理,应对突发重大公共卫生事件的能力和水平明显提高。

四、“十四五”时期经济社会发展主要指标选择及目标设定的建议

基于“十四五”时期经济社会发展需遵循的基本原则和主要目标,本文按照如下三个原则,在《“十二五”规划纲要》和《“十三五”规划纲要》的基础上进行调整和完善,得到“十四五”时期国家经济社会发展的主要指标体系:一是删去不符合新时代高质量发展需要或提升空间已经不大的指标;二是新增反映新时代高质量发展需要、有助于化解人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间矛盾等方面的指标;三是根据经济发展情况变化和统计技术改进等因素,对一些指标选择进行调整优化。

考虑到上述六个方面的主要目标中有些为定性目标,不必单独设立定量指标,因此,“十四五”时期国家经济社会发展主要指标体系大体上仍可延续“十二五”和“十三五”规划的框架;在此基础上,根据经济社会发展新形势和新趋势进行一定的删减、补充和调整。调整后的指标体系总体上包括经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色发展四大类。指标分为预期性与约束性两种。

基于主要目标和中国经济未来增长潜力预测,参考国家中长期相关专项规划,并要留有余地,本文对“十四五”时期主要指标的选择和目标设定给出了具体建议,结果见表7。

1. 经济发展类指标选择

“经济发展”大类项下,《“十三五”规划纲要》中共列出4项指标:国内生产总值、全员劳动生产

率、城镇化率(包括常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率)以及服务业增加值比重。“十四五”规划在此基础上可做如下调整。

将“服务业增加值比重”调整为“制造业增加值比重”,并设定为约束性指标。原因如下:2019年中国服务业增加值占GDP比重已达53.9%,虽然仍低于发达国家平均水平,但如果服务业占比增长过快、制造业占比下降过快也可能引发“过早去工业化”的风险。特别是在当前美国等主要发达国家倡导“制造业回归本土”的大背景下,“十四五”时期不宜继续简单将服务业占比作为一个发展目标去追求。相反,制造业比重过快降低容易导致产业空心化,不利于经济可持续发展和社会稳定。尽管相比于其他主要经济体而言,制造业在中国经济中占比到目前为止仍然较高,但是近年来持续下降的势头应当引起警惕。因而,建议“十四五”时期将“制造业增加值比重”列为约束性目标,确立制造业比重下限,防止制造业比重持续过快下滑。

调整后,“经济发展”大类项下,“十四五”规划可设定如下4项指标:国内生产总值、全员劳动生产率、城镇化率(包括常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率)以及制造业增加值比重。

2. 创新驱动类指标选择

“创新驱动”大类项下,《“十三五”规划纲要》中共列出4项指标:研究与试验发展经费投入强度、每万人口发明专利拥有量、科技进步贡献率以及互联网普及率(包括固定宽带家庭普及率和移动宽带用户普及率)。“十四五”规划在此基础上可做如下两点调整。

(1)在“研究与试验发展经费投入强度”之外,新增“基础研究经费占研发经费比例”指标,将两者共同列于“研发投入”项下,设定为预期性目标。一方面,基础科学研究在科技创新体系中具有特殊而重要的作用,是应用性科学和工程技术进步的前提,而基础科学研究恰恰是当前中国科技创新体系的一个短板;另一方面,相比于一般性研发而言,基础科学研究具有更强的正外部性,应当得到更多的鼓励和政府支持。在研发经费投入强度之外,新增“基础研究经费占研发经费比例”指标,有助于树立鼓励基础科研发展的导向。

(2)删去“互联网普及率指标”。主要原因是,该目标已于2018年末提前实现。2018年末,中国固定宽带家庭普及率达到86.1%,移动宽带用户普及率达到93.6%,均大幅超出《“十三五”规划纲要》设定的2020年预期目标。考虑到固定宽带和移动宽带的普及率均已经达到较高水平,进一步上升的空间有限,因而建议“十四五”时期不再将其列入发展目标。

调整后,“创新驱动”大类项下,“十四五”规划可设定如下3项指标:研发投入(包括研究与试验发展经费投入强度和基础研究经费占研发经费比例两个细项)、每万人口发明专利拥有量,以及科技进步贡献率。

3. 民生福祉类指标选择

“民生福祉”大类项下,《“十三五”规划纲要》中共列出7项指标:居民人均可支配收入增长、劳动年龄人口平均受教育年限、城镇新增就业人数、农村贫困人口脱贫、基本养老保险参保率、城镇棚户区住房改造、人均预期寿命。“十四五”规划在此基础上可做如下四点调整。

(1)将“城镇新增就业人数”指标调整为“城镇调查失业率”。就业是最大的民生,城镇新增就业人数计入了新就业的人次,但没有计入原有就业岗位损失的情况,因而难以准确反映就业的真实情况。调查失业率是按照国际劳工组织的规范体系标准设计并实施的指标,具有国际可比性,也更具客观性,是判断和调控宏观经济的有效指标。从2013年开始,中国逐步公布城镇调查失业率,并从2018年开始作为就业统计的一个常规指标逐月公布,说明中国完全具备了开展并发布调查失业率的条件。将其设为预期性指标,有利于形成更加重视就业的社会氛围,也有助于更好地开展宏观经

济调控的目标管理(卢锋等,2015)。

(2)新增“每千人口执业(助理)医师人数”,设为预期性指标。有效解决人民医疗需求,除了良好的硬件条件之外,必须还要有丰富的专业型人力资源。目前中国平均每千人口所对应的执业(助理)医师人数不足3人,而且具有非常明显的地区差距。新增这一预期性指标,有助于更加重视医疗水平提升过程中“人”的因素,引导形成更强的专业队伍。

(3)新增“每千名老年人口拥有养老机构床位数”,设为预期性指标。随着老龄化社会的到来,社会养老需求逐渐释放。增设这一预期性指标,有助于动态掌握养老机构硬件设施相对于老年人口规模的满足状况,提供具有针对性的社会管理。

(4)删去原“农村贫困人口脱贫”“基本养老保险参保率”“城镇棚户区住房改造”三个指标。主要原因是,尽管这三个指标对应的工作极其重要,但主体上已经基本完成,进入巩固阶段,下一阶段主要任务在于保持已有状态而非量的显著提升。专项规划或地区性规划中,可以根据各地实际情况决定是否继续对以上指标进行考核。

调整后,“民生福祉”大类项下,“十四五”规划可设定如下6项指标:居民人均可支配收入增长、城镇调查失业率、劳动年龄人口平均受教育年限、每千人口执业(助理)医师人数、每千名老年人口拥有养老机构床位数以及人均预期寿命。

4. 绿色发展类指标选择

“资源环境”大类项下,《“十三五”规划纲要》中共列有10项指标:耕地保有量、新增建设用地规模、万元GDP用水量下降幅度、单位GDP能耗下降幅度、非化石能源占一次能源消费比重、单位GDP二氧化碳排放量下降幅度、森林发展(包括森林覆盖率和森林蓄积量两个细项)、空气质量(包括地级及以上城市空气质量优良天数占比和细颗粒物(PM_{2.5})未达标城市的浓度下降幅度两个细项)、地表水质量(包括达到或好于Ⅲ类水体比例和劣Ⅴ类水体比例两个细项)、主要污染物排放总量减少幅度(包括化学需氧量、氨氮、二氧化硫和氮氧化物四个细项)。“十四五”规划在此基础上可做如下三点调整。

(1)删去原“新增建设用地规模”约束性指标。从“十三五”规划的执行情况看,在新增建设用地审批手续已经相当严格的条件下,既定约束性目标仍然难以完成,主要原因在于存在结构性矛盾或前期评估不充分。“十四五”时期,重在完善建设用地供地机制、提高建设用地效率,使建设用地与常住人口及其经济活动增加相匹配,实现“人地挂钩”。继续严格控制建设用地规模和强度,不再列出约束性指标,目的在于提高年度之间、区域之间指标配置的灵活性,对重大民生项目、基础设施项目不因指标受约束而搞“一刀切”,删除该指标并不代表整体上控制力度的减弱。

(2)在“森林发展”项下删去“森林蓄积量”细项,保留“森林覆盖率”约束性指标。从“十三五”时期已有经验看,在提高森林覆盖率和科学采伐的前提下,森林蓄积量指标较易完成,未来保持或略高于现有的水平即可,不必再专门列出。另外,森林蓄积量主要体现林业的资源经济特征而不是环境保护特性,采用森林覆盖率指标能够体现森林发展情况(郭迎锋和张永军,2019),简单直观,方便管理对比,也足够说明问题。

(3)与环境质量相关的三个细项指标可做调整:空气质量方面,删去“地级及以上城市空气质量优良天数占比”,保留“细颗粒物(PM_{2.5})未达标地级及以上城市的浓度下降幅度”;地表水水体质量方面,删去“劣Ⅴ类水体比例”,保留“达到或好于Ⅲ类水体比例”;主要污染物排放总量减少幅度,不再单列。随着蓝天保卫战的开展,地级及以上城市空气优良天数占比逐步提高到80%以上,未来主要是努力维持更高水平稳定并继续促进质量提升,不必再将提升幅度作为单列的五年规划管理目标。

表7 “十四五”时期主要指标选择及目标设定建议

指标	2015	“十三五”预期目标		“十四五”预期目标		属性	
		2020	年均 增速(%) ^①	2025	年均 增速(%)		
1. 经济发展							
(1) 国内生产总值(GDP)(万亿元)	68.9	>92.7	>6.5	>130.2 ^②	>5.0	预期性	
(2) 全员劳动生产率(万元/人)	8.9	>12.0	>6.6	>16.9 ^③	>5.1	预期性	
(3) 城镇化率	常住人口城镇化率(%)	56.1	60.0	[3.9]	65.5	[4.0]	预期性
	户籍人口城镇化率(%)	39.9	45.0	[5.1]	50.0	[5.0]	预期性
(4) 制造业增加值比重(%)	29.5	—	—	>25.0	—	约束性	
2. 创新驱动							
(1) 研发投入	研究与试验发展经费投入强度(%)	2.1	2.5	[0.4]	2.4	[0.2]	预期性
	基础研究经费占研发经费比例(%)	5.1	—	—	9.0	[4]	预期性
(2) 每万人口发明专利拥有量(件)	6.3	12.0	[5.7]	23.0	[8]	预期性	
(3) 科技进步贡献率(%)	55.3	60.0	[4.7]	65.0	[5]	预期性	
3. 民生福祉							
(1) 居民人均可支配收入增长(%)	—	—	>6.5	—	>5.0	预期性	
(2) 城镇调查失业率(%)	—	—	—	—	每年<5.5	预期性	
(3) 劳动年龄人口平均受教育年限(年)	10.2	10.8	[0.6]	11.3	[0.5]	约束性	
(4) 每千人口执业(助理)医师人数(人)	—	—	—	2.8 ^④	[0.2]	预期性	
(5) 每千名老年人口拥有养老机构床位数(张)	—	—	—	45.0	[15.0]	预期性	
(6) 人均预期寿命(岁)	76.3	—	[1.0]	78.6	[1.0] ^⑤	预期性	
4. 绿色发展							
(1) 耕地保有量(亿亩)	18.7	18.7	[0]	18.5 ^⑥	[-0.2]	约束性	
(2) 万元 GDP 用水量下降幅度(%)	—	—	[23.0]	—	[23.0] ^⑦	约束性	
(3) 单位 GDP 能耗下降幅度(%)	—	—	[15.0]	—	[15.0]	约束性	
(4) 单位 GDP 二氧化碳排放量下降幅度(%)	—	—	[18.0]	—	[18.0]	约束性	
(5) 非化石能源占一次能源消费比重(%)	12.0	15.0	[3.0]	18.0	[3.0]	约束性	
(6) 全国森林覆盖率(%)	21.7	23.0	[1.4]	24.4 ^⑧	[1.4]	约束性	
(7) 重点城市细颗粒物(PM _{2.5})浓度下降幅度(%)	—	—	[18.0]	—	[12.0] ^⑨	约束性	
(8) 地表水达到或好于Ⅲ类水体比例(%)	66.0	>70.0	—	>80.0	—	约束性	

注:①[]中为预期5年累计数。②该数据为2019年价格计价的GDP。③该数据为2019年价格计价。④每千人口执业(助理)医师人数,中长期2030年预计不低于3.0人。⑤《健康中国行动(2019—2030年)》预期2022年达到77.7岁,2030年达到79.0岁。结合全国实际情况,以及部分城市(如北京、南京等地已超过82岁)的情况,可能会好于《健康中国行动(2019—2030年)》的预期。⑥《全国国土规划纲要(2016—2030年)》预期2030年耕地保有量不低于18.25亿亩。⑦2018年度《中国水资源公报》显示,万元国内生产总值(当年价)用水量66.8立方米,按可比价计算,万元国内生产总值用水量比2017年下降6.6%。根据《全国水资源综合规划》,到2030年万元国内生产总值用水量比2020年降低40%左右。“十三五”规划万元GDP水耗五年降低23%,随着水资源综合利用力度加大,建议“十四五”期间继续以此为目标。⑧《联合国森林战略规划(2017—2030年)》建议森林面积提高3%。⑨“重点城市”指“十三五”期末空气中细颗粒物浓度未达标城市。

而细颗粒物浓度(PM_{2.5})未达标的地级及以上城市仍然较多,需要继续加大力度降低这些城市的细颗粒物浓度。“十三五”期末,劣Ⅴ类水体(废水)比例有望降至5%以下,在“十四五”期间还可能会达到基本消除,因而重点任务在于继续保持该类水体治理强度不减即可,不必再列出具体目标值。明显提高地表水中“好水”的比例在直观上更具民生意义,同时也会客观地压缩“废水”占比,因此,保留“地表水达到或好于Ⅲ类水体比例”。在坚持绿色发展、加大环境保护力度的前提下,单位产出的环境代价必然明显降低,因此也不必在综合性规划中再单独列出主要污染物排放总量减少幅度。

调整后,“绿色发展”大类项下,“十四五”规划可设定如下8项指标:耕地保有量、万元GDP用水量下降幅度、单位GDP能耗下降幅度、单位GDP二氧化碳排放量下降幅度、非化石能源占一次能源消费比重、全国森林覆盖率、重点城市细颗粒物(PM_{2.5})浓度下降幅度以及地表水达到或好于Ⅲ类水体的比例。

[参考文献]

- [1]白重恩,张琼. 中国的资本回报率及其影响因素分析[J]. 世界经济, 2014,(10):3-30.
- [2]白重恩,张琼. 中国经济增长潜力预测:兼顾跨国生产率收敛与中国劳动力特征的供给侧分析[J]. 经济学报, 2017,(4):1-27.
- [3]高培勇,汪红驹. 中国宏观经济运行报告(2014—2015)——面向“新常态”的宏观经济政策和体制机制选择[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2014.
- [4]郭克莎,汪红驹. 经济新常态下宏观调控的若干重大转变[J]. 中国工业经济, 2015,(11):5-15.
- [5]郭迎锋,张永军. 我国2035年基本实现社会主义现代化指标体系构建及评估[J]. 全球化, 2019,(10):60-76.
- [6]国务院发展研究中心课题组. 未来15年国际经济格局变化和中国战略选择[J]. 管理世界, 2018,(12):1-12.
- [7]国务院发展研究中心课题组. 充分发挥“超大规模性”优势推动我国经济实现从“超大”到“超强”的转变[J]. 管理世界, 2020,(1):1-7.
- [8]黄志钢,刘霞辉. 中国经济中长期增长的趋势与前景[J]. 经济学动态, 2014,(8):35-54.
- [9]李培林,蔡昉. 2020走向全面小康社会:“十三五”规划研究报告[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2015.
- [10]李雪松,娄峰,张友国. “十三五”及2030年发展目标与战略研究[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2016a.
- [11]李雪松,张涛,娄峰,张延群. 中国宏观经济模型及经济政策评价[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2016b.
- [12]卢锋,刘晓光,姜志霄,张杰平. 劳动力市场与中国宏观经济周期:兼谈奥肯定律在中国[J]. 中国社会科学, 2015,(12):69-89.
- [13]陆旸,蔡昉. 调整人口政策对中国长期潜在增长率的影响[J]. 劳动经济研究, 2013,(1):35-50.
- [14]陆旸,蔡昉. 人口结构变化对潜在增长率的影响:中国和日本的比较[J]. 世界经济, 2014,(1):3-29.
- [15]陆旸,蔡昉. 从人口红利到改革红利:基于中国潜在增长率的模拟[J]. 世界经济, 2016,(1):3-23.
- [16]汪红驹. 中国中高速增长区间、条件和政策选择[J]. 全球化, 2015,(6):38-52.
- [17]谢伏瞻,蔡昉,李雪松. 2020年中国经济形势分析与预测(经济蓝皮书)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2020.
- [18]张军,徐力恒,刘芳. 鉴往知来:推测中国经济增长潜力与结构演变[J]. 世界经济, 2016,(1):52-74.
- [19]中国经济增长前沿课题组. 中国经济转型的结构性特征、风险与效率提升路径[J]. 经济研究, 2013,(10):4-17.
- [20]Barro, R., and J. Lee. A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950—2010 [J]. Journal of Development Economics, 2013,104(4):184-198.
- [21]Bloom, D., and J. Williamson. Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia [J]. World Bank Economic Review, 1998,12(3):419-456.
- [22]Bloom, D., D. Canning, and P. Malaney. Demographic Change and Economic Growth in Asia [J]. Population and Development Review, 2000,26(2):257-290.
- [23]Eichengreen, B., D. Park, and K. Shin. When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China[R]. NBER Working Paper, 2011.

[24]Lucas, R. E. Trade and the Diffusion of the Industrial Revolution [J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2009,1(1):1-25.

[25]Williamson, J. Growth, Distribution and Demography: Some Lessons from History [R]. NBER Working Paper, 1997.

Research on the Potential Growth of the Chinese Economy in the Next 15 Years and the Main Goals and Indicators of Economic and Social Development during the 14th Five-Year Plan Period

Research Group of the Macroeconomic Research Center of the CASS

(Macroeconomic Research Center CASS, Beijing 100836, China)

Abstract: During the 13th Five-Year Plan period, remarkable achievements have been made in the economic and social development in China, with the historical poverty alleviation attracting worldwide attention, the “four new economies” growing flourishingly, the business environment improving significantly, the economy further opening up, the environmental pollution being treated and prevented effectively, and major risks in key areas being managed properly. In this paper, we make a forecast of the potential growth rate of the Chinese economy in the future from the perspective of supply side, based on the change of population structure. The decreasing total fertility rate and the trend of population aging will cause negative impact on the factors of production on the supply side, which will eventually lead to the slowdown of the potential growth rate. In the scenario prediction, we consider the impact of capacity utilization rate and investment in environmental pollution prevention and treatment which cannot increase the actual productive capital stock. In the next 15 years, while the scale of the Chinese economy will expand substantially, the economic structure will also experience dramatic transformation. During the 14th Five-Year Plan period, to promote the sustainable and healthy development of the economy and society in China, we should follow the following basic principles: promoting high-quality oriented economic development; empowering the economic development by innovation, comprehensively deepening reform, as well as higher level opening-up; and adhering to the people-centered development thinking. Based on the domestic and international environment at the end of the 13th Five-Year Plan period and in accordance with the requirements of the goal of starting the new journey to basically realize socialist modernization, the major goals of China’s economic and social development during the 14th Five-Year Plan period should include the following aspects: making significant progress in innovation-driven economic growth, upgrading the industrial structure, expanding the domestic market demand, improving people’s living standard, promoting green development, and improving the national governance system. To achieve these major goals, and with reference to the scenario prediction of the potential growth rate of the Chinese economy in the future as well as relevant national middle to long-term plans in certain special fields, and considering to leave appropriate leeway, we put forward some specific policy suggestions on the selection and setting of the main indicators during the 14th Five-Year Plan period.

Key Words: the next 15 years; the 14th Five-Year Plan period; potential growth rate; the new development concepts; development goals

JEL Classification: E66 O12 O47

[责任编辑:王燕梅]