

“十四五”时期继续推进全面深化改革的若干建议

国务院发展研究中心宏观经济研究部 | 冯俏彬

2021—2025年是一个崭新的历史时期。百年未有之大变局下，世界将进入一个新时代。从国际环境上看，中美这两个最大经济体之间已经形成既竞争又合作的态势，我国的战略机遇期需要重新定义。从国内发展上看，我国仍然处于转型升级期，经济将继续维持缓慢下行的趋势，新冠肺炎疫情的发生进一步加大了对经济的冲击。在这一特殊时刻，我们要保持定力，做好自己的事，坚守“改革开放是决定当代中国命运的关键一招”的信念，将改革开放进行到底。

继续全面深化改革必须进一步解放思想

习近平总书记指出，“进一步解放思想，核心在于转变观念、更新思路，用创新的思维和办法应对、解决前进路上的新情况、新问题”。“十四五”期间，解放思想应当体现在以下几个方面：一是在“人类命运共同体”的思想指导下，重塑中国与世界的关系，构建更具普适意义的世界观。二是运用马克思主义的立场、观点、方法来研究、解决深化改革中的实际问题，防止对马列著作只言片语的错误理解。三是要从“文化大革命”和“左”的遗毒中解放出来，克服“左”的思想对改革开放伟业的负面影响。四是从唯书、唯上的教条中解放出来，破除迷信和盲从，坚持从实际出发，解决具体问题。五是深刻理解国家治理体系和治理能力现代化的内涵，形成政府、市场、社会之间的良好互动关系，切实补上治理短板。

继续全面深化改革要遵循正确的方法论

（一）目标导向与问题导向相结合，更加重视目标导向。改革开放以来，我国改革的问题导向一直比较

清楚。通常是哪里的问题和矛盾最突出，就重点抓哪里的改革。但随着我国经济系统的日益复杂化和精细化，单纯的问题导向已不能完全满足。“十四五”期间，应在坚持问题导向的基础上，更加重视目标导向。一是根据党的十九大报告所确定的建设社会主义现代化强国的“两步走”目标，树立继续全面深化改革的总目标。二是经济体制改革应当坚持市场化的目标，进一步完善我国市场经济体制。三是以当今世界最先进、最发达、最完善的市场经济体制为参照系，对照检查我们的短板与问题，通过全面深化改革去解决问题。

（二）顶层设计与基层创新相结合，更加重视基层创新。全面深化改革是一项复杂的系统工程，既需要顶层设计和整体谋划，也需要基层创新和重点突破。顶层设计的核心在于夯基垒台、立柱架梁，重点在于明确全面深化改革的总体目标、思路、原则，制定重点领域和关键环节的改革方案，以及明确改革的时间表、路线图等。这在党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中已基本完成，结合近年来改革的进展情况，“十四五”期间更需要在“基层创新”上多做文章，在改革方案的推进、先后顺序的选择、力度的拿捏之上，放手发动基层创新，给基层更大的主动权、更大的容错空间，不宜“一刀切”“齐步走”。

（三）全面改革与重点领域、关键环节相结合，更加聚集后者。我国改革已进入攻坚期，各种问题交织、利益主体多样，且多涉及深层问题、体制弊端，需要进行全面改革。但也要注意在实践中不因全面改革而将改革的注意力分散，抓了芝麻丢了西瓜，抓细节而忽略全局。“十四五”期间，在已有全面改革方案的基础之上，需要更加聚集改革的着力点，集中精力完成做



聚焦海南自贸港。骆云飞摄 来源：中新社

好少数重点领域与关键环节的改革，集中各方面智慧出台方案并组织实施，发挥提纲挈领、“牵一发而动全身”、“四两拨千斤”的枢纽作用。

继续推进全面深化改革要处理好三大关系

（一）进一步协调好党政关系。加强党的领导是全面深化改革的核心。党的十九大报告指出，要“提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽大局、协调各方”，这是对“党领导一切”的最好阐释。“十四五”期间，要以坚持和加强党的全面领导为统领，把加强党的长期执政能力建设同提高国家治理水平有机统一起来。要健全党对重大工作的领导体制，谋大事、议大事、抓大事。加强党政机构职能统筹，发挥好党的职能部门统一归口协调管理职能，统筹本领域重大工作。

（二）进一步处理好政府与市场关系。政府与市场关系过去是、现在是、未来也仍然是我国经济体制改革的主线。党的十八届三中全会指出，要发挥市场配置资源的决定性作用，更好地发挥政府作用。这是全面深化改革中处理好政府与市场关系的思想指南。目前，这方面存在的主要问题仍然是政府对于经济事务的过多介入和直接干预，政府越位、错位屡见不鲜。继续推进全面深化改革应当以“明权”“限界”“法治”作为重点，继续推进政府职能转变，还权于市场、还空间

于市场。

（三）进一步处理好中央与地方关系。“十四五”期间，继续推进全面深化改革一方面需要中央发挥统筹协调的作用，另一方面也要发挥好中央和地方“两个积极性”，激发地方政府主动作为、积极创新。重点是要调整和改变政绩考核机制、干部任用规则、财政分享体制等，做好激励与惩罚相互并重的机制，引导地方政府发挥主观能动性，结合地方实际创造性开展工作。

“十四五”期间继续推进全面深化改革的重点领域

党的十九大报告指出，“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰”。这就指明了“十四五”期间继续全面深化改革的重点与主线。

（一）完善产权制度，平等保护公私财产

现代产权制度是社会主义市场经济体制的基石。建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，是我国改革中一项未竟但现在看十分紧迫的任务。当前我国经济社会发展中出现的一些矛盾和问题，都直接或间接地涉及到产权问题。“十四五”期间应着力解决好这一问题。

一是要对公私财产给予同等的法律地位，并在司法实践中一视同仁地保护。首先，按照“平等保护”的基本原则调整完善有关的法律制度，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。加大对合法取得的私有财产的司法保护力度，切实加强对民营企业的司法保护。

二是要重点加强知识产权保护。在创新日益成为引领发展第一动力的今天，完善的知识产权制度尤为重要，不仅要严格依法保护，还要在有效激励上实现突破，充分发挥知识产权对科技创新和成果转化的长期激励作用。

三是建立我国“专利盒”制度。专利盒是国际上用于鼓励企业开展研发和创新活动的一项政策工具，在促进专利成果向市场和产业转化方面具有独特作用。结合当前的形势，我国可着手建立自己的“专利盒”制度，先将拥有与产业链基础能力高度相关的专利纳入盒子，与专利相关的收入减按 10% 征收企业所得税。

四是大力推进法治政府和政务诚信建设，惩治政府失信违约行为。

（二）啃下要素市场化改革“硬骨头”

我国市场体系建设已取得了长足进步，但与商品和服务的高度市场化相比，要素市场建设相对滞后，已成为经济社会发展的主要障碍。“十四五”期间，应在市场化改革的总体导向下，深入推进要素市场化改革，步步为营，久久为功，力争啃下这一改革的“硬骨头”。

一是深化劳动力市场改革，夯实人口基础。人力资本是经济增长最基本的因素。随着我国人口红利的逐渐消失和老龄化社会压力的逼近，“十四五”期间，应在“放开两孩”后继续优化调整我国人口政策，改革孕期、哺乳期休假制度，加快发展学前教育，降低年轻人养育小孩的社会成本。要努力释放现在人口潜力，通过推迟退休年龄、加快完善社会保障制度改革、加快农村转移人口市场化步伐，以真正形成城乡一体化、全国统一的劳动力市场。

二是深入推进农村土地制度改革，建设城乡统一的建设用地市场。土地制度是国家的基础性制度，关系到国计民生方面重大利益格局的优化，需要长远谋划、审慎把握、持续推进。“十四五”期间，可将土地制度改革的重点集中在农村集体经营性用地入市、农民承包地和宅基地等的流转机制、城乡结合部征地、拆迁补偿等方面，积极总结一些地方政府行之有效的探索（如重庆的“地票”制度、土地收储制度和深圳化解原住民土地与不动产历史遗留问题的实践经验等），并在一定范围内推广。加快建设城乡统一的建设用地市场。坚持农村土地集体所有权，严格用途管制和用地规划管理，完善农村集体经营性建设用地权能，实现与城市建设用地同等入市、同权同价。结合国家已推出并有明确时间表要求的不动产登记、《物权法》规

定的用益物权自动续期，以及十八届三中全会要求加快立法、适时推进的房地产税改革等事项，攻坚克难，化解多种矛盾，缓解社会焦虑，打开通向长治久安的新路。

三是深化金融改革，促进供给主体多元化。金融是现代经济的核心，资金是市场经济运行的血液。针对我国金融体系长期存在的结构性失衡、金融产品的多样化严重不足和金融风险因素频发、中小民营企业长期融资难、融资贵等问题，“十四五”期间应加快金融供给侧结构性改革，加快发展一批民营银行、网商银行、村镇银行、社区银行，践行金融开放的相关承诺，使金融供给主体能尽快多元化。对解决小企业融资难问题有独特作用的互联网金融，要边规范、边发展。要发展多层次资本市场，进一步扩大直接融资的比例。要研究新形势下货币政策的方向与重点，努力服务于实体经济。要加快数字货币的研究，掌握数字世界的金融主动权。

四是深化科技制度改革，切实解决科技与经济“两张皮”的问题。创新对于今日之中国，其重要性无论怎么强调都不过分。“十四五”期间，应牢牢抓住科技成果市场化、产业化这个“牛鼻子”，疏通科技成果转化的“肠梗阻”。在高端“买不来的技术”特定领域要靠原始、自主创新艰难前行，在中高端则依靠全面开放和“拿来主义”，将“引进、消化吸收再创新”与“集成创新”相结合，最终建成“创新型国家”。要进一步改革我国科技管理的人、财、物体制，加大对基础研究的持续投入与支持，完善科研经费管理制度，优化科技成果的产权界定，提高科技成果的转化率。

（三）创新国企改革的理论与实践

国有企业改革是我国经济体制改革中最重要的部分，从某种意义上讲，甚至是继续推进全面改革的风向标。党的十九大报告明确指出，要推动国有资本做强做优做大，深化国有企业改革，发展混合所有制，培育一批具有全球竞争力的世界一流企业。“十四五”期间，国企改革可围绕以下几个方面展开：

一是创新市场经济体制下的国企产权理论，重新阐释“国有”之“有”（主要指所有权）的具体内涵，从

理论上厘清“国有”“国营”“国管”的区分，为国企所有权、法人财产权、经营权、用益权、处置权等多权分离奠定理论基础。

二是引入所有制中性原则，政府在审批、要素取得等方面平等对待国有企业和民营企业、外资企业，通过增强市场化激励与约束的办法，切实解决国有企业预算软约束的问题。

三是适当收缩国有资产的战略布局，逐渐将国有资产集中在与国计民生、经济社会高度相关的公共产品与公共服务领域。

四是加快推进国资监管机构的职能转变，真正实现从管人、管事、管资产向“管资本”转变，为此要完善出资人监督的权力和责任清单，探索将部分出资人的权力授予试点企业，同时依法落实企业的法人财产权和经营自主权。

五是加快改组组建国有资本投资运营公司，要推动国有资本投资运营公司的组织架构、管控模式的改革，进一步打造市场化运作的专业平台，在国有经济战略性重组和布局结构的优化当中发挥更大的作用。

六是积极推进混合所有制和股权多样化改革，以混促改，加快转换企业经营机制，完善公司治理。

七是完善市场化选人用人的激励约束机制，建立职业经理人制度，要积极探索建立与市场接轨的经理层的激励制度、差异化的薪酬体系。

（四）以增进财政可持续性为重点，深化财税改革

财政是国家治理的基础和重要支柱。《深化财税体制改革总体方案》已经描绘出了现代财政制度的蓝图，且经过近几年的努力，现在已完成任务过半。“十四五”期间，财政改革的重点是攻下剩余最难、最复杂的部分，重构中央与地方财政体制。另外，随着财政收入放缓，“十四五”期间财政可持续性更值得关注。为此，要大力调整财政收支结构，增进我国财政安全。

一是完成所有领域的中央与地方事权划分，形成稳定且有约束性的事权划分清单。要重新划分中央与



全国首座220千伏智慧变电站在江苏常州建成。陈晔 摄 来源：人民视觉

地方收入，加快构建稳定可靠的地方收入体系。要进一步完善转移支付体系，可将一般性转移支付的比例提高到80%，专项转移支付也需要进一步整合并管理。

二是调整财政支出结构。重点是收缩财政经济性支出，增加科技、教育、民生等方面的支出，形成对于基础研究、基础教育、基本公共服务方面的稳定投入机制。

三是整理政府收入的“钱袋子”，提高财政部门的综合统筹能力。一方面要协整税费之间、税种之间的关系，进一步提高税收占政府收入的比重到70%左右（现在仅为50%），另一方面要使税收收入成为政府支出的主要来源，坚决杜绝行政部门的税外收费。要大幅度收窄行政性收费的范围，行政性收费应仅限于行政部门在履行其应尽职责时，出于抑制过度使用公共资源目的而收取的成本性费用，如办理证照、许可、实施罚没、监管、诉讼，以及涉外管理等。除此之外的收费，要视情况取消、转出。要进一步改革政府性基金，将其中具有“准税收”和“租”性质的政府性基金调入一般公共预算，提高财政综合统筹能力。其他属于“使用者付费”的政府性基金，应纳入政府价格管制范围。要扩大国有资本经营预算的范围与深度。要提高国有资本收益上缴公共财政比例到30%。要研究四本预算的协调问题，提高财政部门对于政府收入的统筹能力。■

责任编辑 张小莉