

“十四五”规划若干要点研究

来源： 发改大讲堂（微信公众号）

2021-2025 是我国国民经济和社会发展第十四个五年计划时期，也是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，对我国国民经济和社会发展具有重要的意义。因此如何编制好“十四五”规划并用于指导未来五年社会经济发展显得尤为重要。

（一）“十四五”规划研究背景

五年规划，全称为“中华人民共和国国民经济和社会发展五年规划纲要”，是中国国民经济计划的重要部分，属长期计划。五年规划主要是对国家重大建设项目、生产力分布和国民经济重要比例关系等作出系统规划，为国民经济发展愿景规定目标和方向。

五年规划是社会共同的行动纲领。

五年规划是政府履行职责的依据。

五年规划是引导资源配置的工具。

五年规划是约束市场行为的“第二准则”。

时代意义：国际突破价值重塑、国内整合黑马将出

“十四五”时期，是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。

从外部环境来看，中国当前中国处于最好的发展时期，而世界处于百年未有之大变局。世界经济重心调整、世界政治格局变化趋势加快，科技与产业发展日新月异，全球治理、世界秩序，中国在世界发展格局中的作用日益凸显，在话语权、影响力逐渐提高的同时国内经济产业空心化初显、区域经济差距加大、国民经济增速放缓、生态环保问题加剧，而中美贸易战则使得外部环境越发严峻，进一步的限制、阻碍中华民族的发展。十四五的五年必将是中国发展变革的五年，也是突破的五年。

从内部环境来看，我国主要矛盾在“十三五”时期已经转变，从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”到“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，民族发展面临新时代、新阶段，新矛盾、新问题，新机遇、新挑战，新目标、新任务等一系列新情况。国内发展面临诸多待调整的板块，经济高速增长背后的隐患逐渐浮出水面，新千禧一代的从信息化的时代成长起来，其世界观、价值观都有了较大的变化，对于经济、社会、发展也有新的认知，十四五期间的发展必须强化对国内新气象的重视，充分重视积压问题的解决，强调新动力的构建，转变并适应政府的新角色，关注并做好新市场的引导，注重新媒体新渠道的应用。十四五的五年，必将是国内经济、格局、发展重塑的五年，必然会涌现出一批黑马，有一批城市、地区发展成为国内经济发展的新亮点。

时代形势：新各级、新结构、新关系、新市场、新基础、新诉求

【国际格局】从全球经济发展形势来看，国际化进入分化期。现阶段，世界经济处于缓慢复苏阶段，仍面临诸多不确定因素，风险日益加深。在不断发展的科技革命和生产国际化的推动下，各国经济相互依赖、相互渗透，全球新一轮产业分工和贸易格局加快重塑，我国产业发展进入从规模增长向质量提升的重要窗口期。把握全球新一轮科技革命和产业变革机遇，推动产业高质量发展，实现新旧动能顺畅接续转换，抢占全球产业发展制高点成为“十四五”时期的重要课题。

【产业结构】2018年，我国二产比重小于40%，三产比重超过52%，人均GDP达到9785美元。当前我国已经从重化工业为主导的工业化中期阶段迈入到以创新驱动为主导的工业化后期阶段。产业“空心化”形势严峻、工业发展“大而不强”，实现制造强国的任务十分艰巨。工业智能化发展势不可挡，人工智能对传统制造产业链、价值链带来革命性影响。“十四五”时期将是中国经济由中等收入阶段迈向高收入阶段的关键时期，新业态、新模式、新场景将不断涌现，对于新消费需求激活新经济形势需要科学预判，有序引领。

【城市格局】新型城镇化推进、乡镇振兴、城乡结构性差异及发展不平衡、城市群崛起、都市圈建设政、大湾区协同、中心城市辐射、提升城市首位度、户籍改革……

等“热度”不断上升目前。我国大城市进入城市化后期、城市化进程放缓，大城市面临有机更新、城市迭代，大量乡村人口涌入城市、同时城市人群也出现反向“归田”的意愿，城市、城镇、乡村发展迎来新的机遇。城市间也由高热度的“资源抢夺战”逐步冷静下来，走向了“产业与地区双向匹配，企业与政府双向选择”的“资源协同发展”新格局，城市间不再是互相争抢资源，而是结合自身特点差异化发展，真正实现“抱团取暖、协同发展”。

【市场变革】“十四五”期间，我国市场化进入深度改革期，改革工作中要统筹全局、整体推进，结合实际、突出重点，衡量改革的有效性要从国家改革发展全局出发，既看单项改革执行落实情况，也从战略层面统筹考虑相关制度的集成效果。“十四五”也是进入基于法律和规则的制度完善期。对于各地区政府来说，政府与市场的关系处理到了最为关键的五年，如何摆正政府的角色，“做好管理者、搭建好平台、做好店小二”三重角色定位必须清晰明确。在做好管理者层面，政府必须能够理解市场、懂得企业，密切关注新业态与新商业模式，才能够更好的监管、引导市场发展；在搭建好平台层面，政府应该有效提升财政资源的利用率，避免投资浪费、投资重复的前提下，尽可能的抓住产业及企业发展的痛点、难点，针对性的解决公共问题，促进产业及经济的发展；在做好店小二层面，政府应对服务机制进行创新与探索，转变执政模式与执政思路，既做到有效的服务企业发展，又避免变成被企业吸

血的奶妈、保姆，应制定更加创新、有效的机制与企业保持良好有效的服务关系。

【信息发展】3G时代使获取信息的能力在时间和空间上达到了极致;4G通信技术开启了移动互联网产业链的新时代，满足了人们学习、生活、工作等各方面的需求。5G的应用将促进信息产品和服务的创新，智能终端设备性能将进一步提升，互联网-物联网线上线下融合对生产生活方式的变革。新型技术和新型产业深度融合将全面应用于工业物联网、车联网及其他垂直行业的特殊应用需求，大量信息的采集、处理、分析及管理，将全面应用于智慧城市、环境监测、智慧农业、森林防火等场景。十四五必将是智能发展的五年，各行各业都将新信息技术的升级步入新的发展模式、规划必须充分预测、考虑到可能出现的新机会、新问题、新发展，才能够更有效的复合时代诉求，真正起到规划引导的作用。

【人口结构】人口问题历来是影响经济社会中长期发展的大问题。我国人口发展已经进入关键转折期，人口自然增长率长期低于预期、人口老龄化程度不断加深、劳动力老化程度加重等问题凸显，“人口问题”可谓任重而道远。“人口自身均衡发展”这一历史性任务不光是在“十四五”期间有所应对，更应是为来10年、20年考虑的重点。短期来看，鼓励人口增长、提高人口素质、推进家庭能力建设、强化养老保障等将成为“十四五”期间各地区重点着眼的问题。而“人口吸引力”也成为各地区在十四五期间的重

要课题之一，吸引多少人、吸引什么人、人来了做什么、可以创造什么等系列问题都需要系统谋划与解决。各类研究型人才、创新性人才、实用性人才、技术型人才等都会成为未来五年所需要关注的重点，差异定位、精准定位的人才才会成为城市实现突破发展的重要“弹药”。

【社会治理】当前国家经济之繁荣前所未有，与此同时对于法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求也达到了历史新高。稳定和发展必须两手抓，两手都要硬，加快社会治理法治化进程，提高社会治理法治化水平至关重要。“服务型政府”建设将成为“十四五时期”主要命题，国家安全体系和法治体系必须持续完善，从根本上保障稳定及发展，实现长治久安。

【生态建设】长期以来，粗放型经济发展造成了一系列的环境问题，雾霾、沙尘、水源枯竭/污染、草原退化等生态问题亟需正面应对。“十四五”时期，社会经济发展仍旧必须坚持“绿水青山就是金山银山”的发展理念，无论经济发达地区还是欠发达地区，都必须以“绿色发展”作为一系列建设的前置要求，全面促进区域生态环境保护修复、倒逼企业高质量升级发展，坚定不移走可持续发展之路，为美丽中国建设奠定基础。

五个创新：十四五规划必须关注的五个创新

结合多年政府咨询、区域产业发展的实践经验，“十四五”规划编制必须基于时代发展、突出特色、科学务实、主次分明、定位清晰、路径明确，需要以新思路、新理念、

新视角解读，提出新玩法、拓展新模式、开辟新时代、引领新潮流。

1.由“外推”变为“回溯”的规划新思路。本次规划要从2035/2050年达到的目标构想现在的发展节奏与规模。**【目标导向，分步落实】**

2.全局式、战略性的规划新视角。规划要有长远的战略性思维，要有全局式眼光，同时要有务实的作风。**【全局眼光，务实优先】**

3.以提升经济产业健康度为核心的规划新重点。更关注产业发展的健康度，防止产业空心化、促进新旧动能转换，兼顾发展导向与风险导向。**【产业优先，动能转换】**

4.以“新一代人”为本的规划新原则。新社会环境下，应更加注重新年轻人的综合需求，充分重视新千禧代的成长环境、社会观、生活观把控，考虑新一代年轻人对美好生活的需求及愿景，有效引导新年轻人参与社会发展。**【00后思维，新发展视角】**

5.打造价值共同体的规划新愿景。随着中国四大城市群迅速崛起，未来中国各区域经济社会发展的关联度将越来越大，十四五规划过程中应更加注重协同作战思维，寻找区域的抱团发展模式，将本地区发展有效、充分的融入到区域发展中，精准定位、协同创新，以打造价值共同体的思路谋划自身发展。**【区域经济联动，一体化发展】**

(二)“十四五”规划编制相关要点

规划类别：三级四类

总的来说，我国五年规划编制是一项系统性工作，规划由“三级四类”构成。“三级”即国家、省、市县，“四类”即发展规划、专项规划、区域规划及空间规划。

【国家】国家发展规划。中华人民共和国国民经济和社会发展规划纲要，是社会主义现代化战略在规划期内的阶段性部署和安排，主要是阐明国家战略意图、明确政府工作重点、引导规范市场主体行为，是经济社会发展的宏伟蓝图，是全国各族人民共同的行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能的重要依据。

国家发展规划居于规划体系最上位，是其他各级各类规划的总指导。国家级专项规划、区域规划、空间规划，均须依据国家发展规划编制。

【国家】国家级专项规划。指导特定领域发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会会资本投向、制定相关政策的重要依据

【国家】国家级区域规划。指导特定区域发展和制定相关政策的重要依据。

【国家】国家级空间规划。以空间治理和空间结构优化为主要内容，是实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要依据

【省市县】省、市县级规划依据国家及上级发展规划制定，既要加强与国家专项规划、区域规划、空间规划的

衔接，形成全国“一盘棋”，又要因地制宜，符合地方实际，突出地方特色。

遵循原则：三类十二个

“十四五”规划作为是深入贯彻新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神的第一个五年规划，须以新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，并对“12个强国”等作出具体安排：

聚焦发展，促进“制造强国、航空强国、海洋强国、贸易强国”

夯实基础，落实“网络强国、交通强国、文化强国、体育强国”

提升发展，强化“质量强国、科技强国、教育强国、人才强国”

编制要求：四个必须

“十四五”规划虽说是以往五年规划的延续，具有普遍常规性，但目前国内外发展形势纷繁复杂，国家处在历史的关键节点上，必须居安思危、未雨绸缪。2018年底，中共中央、国务院发布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》，指出“以规划引领经济社会发展，是党治国理政的重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现。科学编制并有效实施国家发展规划，阐明建设社会主义现代化强国奋斗目标在规划期内的战略部署和具体安排，引导公共资源配置方向，规范市场主体行为，有利于保持国家战略连续性稳定性，集中力量

办大事，确保一张蓝图绘到底”。可见，无论是顺应社会发展需求，还是满足规划作用提升的要求，“十四五”规划纲要必须科学、严谨、高质、务实，规划编制过程中：

必须突出发展规划的统领性作用--注重规划的战略导向作用，增强指导和约束功能，体现科学化、民主化、法治化及规范化；

必须由虚转实，注重发展质量--以“高质量发展、高品质生活、现代化建设”为要求，从五位一体出发，系统谋划；

必须强化区域协同发展--以“补短板、强弱项、提质量”作为解决发展不平衡、不协调问题的抓手；

必须提高规划的信息化水平--利用信息技术引导目标设定和规划决策，建设智能化信息平台提高规划编制和管理的科学性。

编制重点：五大要求

“十四五”规划编制工作是一项国家到地方、全局到局部、宏观与微观等相互结合的系统性工作。总体来说，“十四五”规划研究制定的编制重点为：

客观全面做好总结评估。对“十三五”执行情况进行全面总结评估，客观准确把握区域所处发展阶段及特征。

重视区域瓶颈问题的解决。致力于打破制约区域发展的瓶颈，找准突破发展的切入点、解决核心问题，发挥战略导向作用，确保高质量发展。

做好近中远期的目标衔接。既要以五年为主，又应预测 2035 年基本实现社会主义现代化的各项目标，以及到本世纪中叶，全面建成社会主义现代化强国的战略安排。

重视突出区域自身发展特色。寻找区域与其他地区的异同，挖掘其发展价值，准确把握其发展特色，并在经济社会发展规划中突出区域特色

重视规划实施的可操作性。既要站在大区域发展中考虑问题，对未来发展和环境变化有一定的准备，又要切合区域发展实际，稳步推进，实现高质量可持续发展。

编制流程：六个步骤

全面调研。开展经济和社会发展的全面系统调研。全面调研是规划有效编制的基础与重要保障。有针对性、全面性的调研工作可以确保规划制定者充分全面掌握现状，找准痛点。

前期研究。开展“十四五”经济社会重大课题研究和专项规划编制。一般以产业为核心内容，对于本地区的基础产业进行系统分析研究，形成针对各个产业领域的专项研究成果，梳理本地区的经济发展核心思路。其次针对区域重大社会发展问题进行研究分析，诸如人才发展、环境发展、社会公共服务等领域进行专项研究，以期提升本地区的综合竞争力。

确定思路。形成“十四五”经济社会发展基本思路并上报上级单位。

规划编制。结合国家、上级规划思路及要求，编制“十四五”经济和社会发展规划纲要

规划论证。对“十四五”经济和社会发展规划纲要进行论证

规划上报。“十四五”经济和社会发展规划纲要上报人大通过。