

育先机开新局确保“十四五”开好局

□ 丁茂战

面对严峻复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是新冠肺炎疫情的严重冲击，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们统筹疫情防控和经济社会发展，加强宏观政策应对力度，经济实现了快速恢复性增长，2020年我国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体。在肯定成绩的同时，必须清醒看到，疫情变化和外部环境存在诸多不确定性，我国经济恢复基础尚不牢固，世界经济形势仍然复杂严峻，复苏不稳定不平衡，疫情冲击导致的各类衍生风险不容忽视。2021年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年，我们要善于在危机中育先机、于变局中开新局，继续推动经济稳定恢复，确保“十四五”开好局。

我国经济恢复比预期要好

经济增长稳步恢复。工业生产基本回归常态。居民消费意愿逐步改善，社会消费品零售总额已经连续4个月实现正增长。固定资产投资增速由负转正，2020年1—11月份累计投资额已恢复到增长2.6%。进出口形势更是好于预期，月度出口增速自4月份开始实现正增长。11月份，出口增长14.9%。全社会用电量、货运量分别连续8个月、7个月实现正增长。社会预期普遍看好。11月份，我国制造业采购经理指数（PMI）为52.1%，连续9个月位于临界点以上。市场活力快速恢复，新设市场主体4月份之后由降转升，社会一度比较担心和关注的市场主体“退出潮”也未出现。

发展质量稳步提升。党的十八大以来，我国经济工作始终是坚持以质量和效益为中心，并且作出了一系列新的战略和新的工作布局，经济发展质量持续提升。经济结构继续优化。夏秋两季粮食再获丰收，工业生产加快，服务业加快恢复，现代服务业增势良好。新产业快速增长，高技术制造业增加值、装备制造业增加值明显快于规模以上工业增长。新业态、新产品长势良好，以互联网经济为代表的新经济业态逆势成长，一些企业加快向线上线下融合转变，移动出行、平台经济等业态也在快速增长，新产品产量高速增长。民生事业稳步发展。国务院扶贫办确定的全国832个国家级贫困县全部脱贫摘帽，我国脱贫攻坚目标任务已经完成。居民收入实际增速由负转正，城乡居民人均收入比值缩小。城镇就业形势好于预期，2020年1—11月份，全国城镇新增就业1099万人，完成全年目标任务的122.1%。

中央农村工作会议强调，要深入推进农业供给侧结构性改革，推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产。这对构建高质量农业供给体系提出了新要求。

高质量农业供给体系具有“三高一强”特征

我国经济社会发展进入高质量发展阶段，总量不足已经不再是农业的主要矛盾，这不仅要求农业功能从单一生产功能向多功能转变，也要求农业供给体系向更好满足“质”的需求、突出解决好结构性问题调整，形成高质量的农业供给体系，让老百姓在保证“吃饱”的基础上吃得更加营养安全。

高质量农业供给体系不仅在产出形态上表现为提供更多优质农产品和服务，也体现在供给结构对需求结构具有高度适应性，供给与需求能够在高水平实现平衡并形成良性循环。高质量农业供给体系具有以下4个显著特征。高匹配性是指农业生产结构、产品结构能够有效满足多元化、个性化、不断升级的消费需求，供需适配；高效率是指劳动力、资本、土地、技术、数据等要素投入质量高，且能够自主有序流动、高效公平配置，从而实现较高的资源利用率和劳

宏观调控富有成效。党中央牢牢把握稳中求进工作总基调，聚焦稳就业、扩内需，积极稳定市场预期。实施更加积极有为的财政政策，保居民就业、保基本民生、保市场主体，为经济恢复提供内生动力。强化公共财政属性，优化财政支出结构。实施更加灵活适度的稳健货币政策，通过降低利率、减少收费、贷款延期还本付息等举措实现实体经济让利，货币政策保持流动性合理充裕，广义货币和社会融资规模实现合理增长，金融对实体经济保持较好的支持力度。宏观调控工具有准备充分，政策精准发力，出手、收手适时、适中、适度，实现了经济恢复和运行平稳的双赢。广义货币M2累计投放已经稳步回落至2020年11月份的10.7%，新增信贷累计增速稳定在20%左右的适中水平，11月末的社会融资规模存量增长13.6%。与此同时，物价水平还实现了平稳回落，生产价格降幅收窄，不存在长期通胀的货币基础。

国内外形势仍然复杂多变

世界经济不确定给我国经济复苏增添变数。在金融危机和重大疫情双重夹击下，世界经济正经历20世纪30年代大萧条以来最严重的衰退，国际贸易和投资急剧萎缩，人员、货物流动严重受阻，不稳定不确定因素层出不穷。当前，全球疫情蔓延加剧，一些国家面临第二波疫情威胁，疫情背景下的巨量宽松财政货币政策回撤难度加大，世界经济能否实现有效恢复充满变数。世界经济运行恐将遭遇二次冲击，全球产业链供应链面临新挑战，美国内外政策面临调整，国际形势给我国经济复苏增添变数。

国内经济全面恢复还面临诸多挑战。我国经济正处在转型期，疫情对经济冲击历史罕见，经济恢复任务艰巨。内需增长动力不足，2020年前11个月，投资累计增长2.6%，消费累计减少4.8%。中小企业、民营经济活力不足。交通旅游、商贸服务、休闲娱乐、餐饮服务等领域的小微企业的经营面临较大压力。11月小型企业PMI低于大、中型企业，反映资金紧张的小型企业占比高达42.3%。部分领域就业压力较大，11月制造业从业人员指数、非制造业从业人员指数均低于荣枯线，部分农民工没有完全就业。财政收支压力也将加大，尤其是部分县域财政收支矛盾突出。金融领域存在潜在风险，中小企业经营风险可能导致银行坏账增多。房地产市场处于结构性调整期，房地产风险

有可能向金融和社会领域传导。

我国经济长期向好的趋势没有变。我国经济总量稳居世界第二位，拥有全球最完整、规模最大的工业体系和强大的生产能力、完善的配套能力。我国拥有1亿多市场主体、1.7亿多受过高等教育或拥有各类专业技能的人才，还有包括4亿多中等收入群体在内的14亿多人口所形成的超大规模内需市场。新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化快速发展。我国大力实施创新驱动发展战略，在前沿领域取得一批标志性、引领性重大原创成果。新中国成立以来特别是改革开放以来积累的雄厚物质技术基础，超大规模市场优势和内需潜力，庞大的人力资本和人才资源，是我国战胜各种风险挑战的重要基础，是我国经济稳中向好、长期向好的坚实基础，是我国经济一定能够实现量的合理增长和质的稳步提升的底气所在。

继续推动我国经济稳定恢复

保持宏观政策连续性、稳定性、可持续性。疫情形势仍然错综复杂，对冲手段不宜大起大落。要保持宏观政策的连续性、稳定性和可持续性，做好政策接续和合理有序调整，不急转弯，激发市场主体活力，稳定市场预期。继续落实好纾困惠企各项减税降费政策，新增的转移地方、直达市县基层的财政资金，既不要截留，也不能沉淀到银行，要落到保居民就业、保基本民生、保市场主体的初衷上。各地减税降费、减租降息、扩大消费的财政安排，要真正兑现、取信于民。货币政策要更加灵活适度、精准导向。根据宏观形势和市场需要，科学把握政策力度、节奏和重点，保持流动性合理充裕。继续挖掘降低利率的潜力，积极推动综合融资成本下降。要创新直达实体经济的货币政策工具，确保新增融资重点流向制造业、中小微企业，改善企业融资便利条件。宏观经济政策要加强协调配合，促进财政、货币政策和就业、产业、区域、投资、消费、环保等政策形成集成效应。

坚持扩大内需这个战略基点。构建新发展格局的关键是挖掘内需潜力。顺应消费升级趋势，提升传统消费，培育新型消费，适当增加公共消费。以质量品牌为重点，促进消费向绿色、健康、安全发展，鼓励消费新模式新业态发展。推动汽车等消费品由购买管理向使用管理转变，促进住房消费健康发展。健全现代流通体系，发展无接触交易服务，促进线上线下消费融合发展，开拓城乡消费市场。发展服务消费，扩大节假日消

费，培育国际消费中心城市。优化投资结构，扩大有效投资，保持投资合理增长。加快补齐基础设施等领域短板，推动企业设备更新和技术改造，扩大战略性新兴产业投资。推进新型基础设施、新型城镇化等重大工程建设，支持有利于城乡区域协调发展的重大项目建设。发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制。

增强产业链供应链自主可控能力。这既关系我国长远发展和长治久安，也是构建新发展格局的条件和基础。提升产业链供应链现代化水平，坚持自主可控、安全高效，推动全产业链优化升级。继续锻造产业链供应链长板，巩固提升优势产业的国际领先地位，锻造一些“杀手锏”技术，拉紧国际产业链对我国的依存关系，形成对外方人为断供的强有力反制和威慑能力。着力补齐产业链供应链短板，实施产业基础再造工程，加大重要产品和关键核心技术攻关力度，打牢基础零部件、基础工艺、关键基础材料等基础，推动产业链供应链多元化，大力加强防灾备灾体系和能力建设，形成必要的产业备份系统，在关键时刻可以做到自我循环，确保在极端情况下经济正常运转。要加强顶层设计、应用牵引、整机带动，强化共性技术供给，深入实施质量提升行动。

坚定不移保就业、稳民生。就业和民生既是发展的目的，也是发展的条件。努力解决居民收入滞后增长的问题，保持居民收入增长与经济增长同步，积极稳妥改善收入分配格局，特别要增加低收入者收入、扩大中等收入群体和调节过高收入来缩小收入差距。加强对重点行业、重点群体就业支持，多措并举推动高校毕业生、农民工等重点群体就业，完善农民工就业服务政策，帮扶困难群体就业，做好退役军人就业保障。把稳住市场主体作为稳就业的关键，坚决落实减税降费政策，继续推动降低企业生产经营成本，坚决整治涉企违规收费。强化对稳企业的金融支持，增加小微企业信用贷、首贷、无还本续贷，严防资金“空转”套利。要积极推进基本公共服务均等化，完善统筹城乡的民生保障制度，健全国家基本公共服务制度体系，解除城乡居民消费之忧。



加快构建高质量农业供给体系

□ 涂圣伟

应用“最后一公里”问题，特别是促进互联网、物联网、人工智能等新一代信息技术与农业深度融合发展。市场发育重点在营造公平竞争的良好市场环境，提升优质优价的市场机制，避免“劣币驱逐良币”，让农民“种好粮、多挣钱”；同时，创新市场化利益联结模式，促进小农户与现代农业发展有机衔接。

促进供需总量和结构“双平衡”

构建高质量农业供给体系，必须立足我国“大国小农”的基本国情，充分考虑保障国家粮食安全、农民就业生计等约束条件，以市场需求为导向，深化农业供给侧结构性改革，加快全产业链、全价值链建设，优化生产结构和生产力布局，促进供给与需求实现总量和结构“双平衡”。

优先保障国家粮食安全。粮食安全是国家安全的重要基础，是构建高

质量农业供给体系的重要内容，也是高质量发展的底线。未来一个时期，消费需求、资源条件、国际经贸形势等将继续发生重要变化，对我国保障粮食安全提出了新的更高要求。随着粮食价格形成机制调整、部分支持政策边际效应下降，继续稳定或提升粮食产量面临重要挑战。我国粮食持续增产或丰产，但粮食供给的波动风险仍然一定程度存在。应深入实施国家粮食安全战略，围绕解决好“谁来种粮”“如何种好粮”的问题，坚持稳定产量与提升产能并举，全面提升粮食供给能力，端牢中国人的饭碗。坚持有保有控、平衡发展原则，保证口粮绝对安全，优化粮食生产供给结构。将质量兴粮理念贯穿于粮食种子研发、种植、收购、加工、流通、消费全过程，打造现代优质粮食供应链。进一步深化粮食收储制度改革，加强粮食市场调控手段的机制化建设，确保市场平稳有序。

巩固提升总量匹配能力。总量匹配是实现供需平衡的基础。受人口增

党的十九届五中全会提出，坚持扩大内需这个战略基点，加快培育完整内需体系，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，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。创造新需求，并非通过刺激政策透支或前置需求，而是要以供给侧结构性改革为主线，通过创新驱动和高质量供给，升级传统需求，培育新兴需求，激发潜在需求，进一步夯实和做强内需市场。

着力完善国家创新体系。要实现创新驱动发展，必须构建完善的创新体系。创新主体上，要充分调动企业创新积极性，支持企业牵头组建创新联合体，推进产学研深度融合，完成国家重大科技项目攻关；创新平台上，要建立产业链上中下游、大中小企业协同，在共性技术上实现突破；创新应用上，要推动科技成果转化和产业项目孵化，将创新科技切实落到具体产品和服务上面；创新人才上，要健全激励和保障机制，激发人才创新活力，从教育培养入手，打造更多世界一流创新团队。

培育壮大新业态新模式。新一代信息技术在不同领域的融合应用，引发了众多行业的革命性变化，随之诞生的新业态和新模式爆发出了巨大的消费潜力，也带动了与其直接相关的投资需求增长。要紧抓风口，大力发展数字经济，培育无人配送、远程医疗、教育、办公等线上服务新业态，普及直播带货、工厂电商、社区零售等新模式，推动线上线下有机融合，提高实物商品网上零售份额，以新动能激活消费新市场。聚焦产业数字化转型，着力对接个性化和多元化消费需求，提升智能制造水平，加快工业互联网建设和创新，将科技优势转化为新业态、新模式成长优势。加大新型消费政策支持力度，加强信息网络基础设施建设，完善商贸流动基础设施网络，优化数字经济营商环境，提高网络治理水平，加快提升新型消费基础设施和服务保障能力。

挖掘民生领域服务需求。高质量发展的根本目的是提高全体人民生活水平，因此要突出民生导向，以科技支撑下的高质量民生服务供给，挖掘民生领域新需求。在消费方面，要下沉网购市场，有效启动超大规模的中小城市和农村消费；要促进产品更新换代，开拓如绿色智能家电等新品消费市场；要扩大服务消费，积极落地“互联网+”“智能+”等应用场景，打造未来消费新增长极。在投资方面，要通过补齐农业农村基础设施和农村公共服务建设短板、引导传统农业经济线上线下融合发展等措施，扩大农村有效投资；要将资金投向集中于改善人民生活品质的重点领域，加大基础设施、生态环保、保障性住房、教育、医疗、养老等领域的投入。

提升产业链现代化水平。虽然我国拥有完备的产业体系，但产业价值链偏低、产业链短板明显，不利于国民经济良性循环。必须大力提升自主创新能力，加快实现关键核心技术自主可控，切实破解各类“卡脖子”和瓶颈问题。必须推动制造业的数字化、网络化、智能化转型，加大应用场景培育力度，做专、做深、做细国内产业链，着重开发高端产业链。必

以创新驱动和高质量供给引领和创造新需求

□ 信瑶瑶

须充分了解上下游行业的需求和产能，根据市场差异和企业情况合理布局产业链，着力打通产业链堵点环节。通过全面提升我国产业链现代化水平，提高产业链的安全性和稳定性，以高质量的产品和服务供给，满足我国不断升级的内需要求，以有效激发并持续释放我国强大的内需市场潜力。

全面开拓高水平开放新局面。扩大内需和扩大开放并不矛盾，应以强大国内市场，形成对全球资源要素的吸附力，利用国内国际两个市场、两种资源进一步提高国内供给质量。另外，要坚持推动国际科技交流合作，加强各国科研人员联合研发，共同解决困扰人类健康和社会发展的共性问题 and 难题。

伴随我国在5G等许多前沿技术领域的不断突破，新兴产业层出不穷，为引领新需求提供了条件。后疫情时代，数字化生产和消费场景的发育进一步促进了新需求的萌生。总之，当前我国既有激发新需求的内在要求，也有引领和创造新需求的基础与条件。“十四五”时期我国必须立足新发展阶段的具体国情，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求，推动形成强大国内市场，加快构建新发展格局，为我国在新一轮科技革命中实现弯道超车添油加码。



农产品保障战略，进一步健全农产品贸易政策体系，拓展多元化进口渠道，通过优胜优出有效调节国内供给与需求。

增强供给结构适应性。供给结构能够适应需求结构变化，是实现供需平衡的关键。构建高质量农业供给体系，重点需要解决优质高端产品供给不足、服务供给同质化问题，提升供给质量水平。其中，调整优化农业结构是现实选择，也是必要途径。应充分考虑资源禀赋、生态条件、产业基础、种植效益、市场需求等因素，强化市场化手段运用，避免“一调就减、一减就慌、一慌就收”，促进粮经饲统筹、种养加一体、农牧渔结合，扩大紧缺和绿色优质农产品供给。同时，按照产业发展与资源环境承载力相匹配的原则，加快构建与资源环境承载力相匹配的产业发展布局，支持优化发展区、适度发展区、保护发展区差异化发展，建立反映市场供求与资源稀缺程度的农业生产布局。此外，产业由大到强，关键在于提升质量安全水平。构建高质量农业供给体系，必须夯实质量基础，守住安全底线。在当前分散的家庭经营仍占主导的条件下，应着力健全监管体系、监测体系、追溯体系，构建生产、流通、加工、消费全程监管链条，提升农产品及其加工产品的质量水平。