

淺析十四五規劃： 主要政策方向

“

2021年3月，第十三屆全國人民代表大會第四次會議通過《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》（以下簡稱《十四五規劃》）。作為規劃未來五年，甚至15年中國國民經濟和社會發展的政策文件，《十四五規劃》對有意了解中國發展及於中國營商的港商而言，自然格外重要。為了讓港商更加深入了解《十四五規劃》帶來的商機，貿發局經貿研究大中華研究團隊籌劃了「淺析十四五規劃」系列，分為四部分。今期《香港印刷》將分享這系列中的主要政策方向的部分，希望藉此協助港商構建政策預期，從而作出精準部署，捕捉市場商機。

中國政府提出「國內國際雙循環發展格局」以來，社會對中國政府如何制訂十四五時期（2021-2025年）發展目標及執行雙循環發展格局有不少關注。本文將會分析《十四五規劃》提出的目標及雙循環發展格局的發展理念。同時，本文會簡介《十四五規劃》中五個與商貿發展息息相關的政策方向：科研創新、市場改革、綠色發展、人力資源及社會平衡發展，也會探討十四五時期粵港澳大灣區建設和香港定位。

文章中當引述《十四五規劃》中的內容時，會以以下方式指出引文位置，方便讀者閱讀正文：（篇數·章數·引言／節數／專欄數）。例如，（1.1.1）是指《十四五規劃》中的第1篇第1章第1節、（3.11. 專欄5）則指位於第3篇第11章中的專欄5，而（3.8. 引言）指位於第3篇第8章的引言。

”

2035年遠景目標

《十四五規劃》提出的目標與過往規劃最大的分別，在於《十四五規劃》加入了規劃期達15年的2035年遠景目標。中共中央總書記、國家主席習近平指出，在制訂十四五時期目標時同時制訂2035年遠景目標，能夠協助政府提出一批具有標誌性的重大戰略，實施具前瞻性、全域性、基礎性和針對性的重大舉措，以及統籌重要領域的接續改革¹。2035年遠景目標在《十四五規劃》中的表達方式以定性表述為主，但也蘊含一些定量指標。主要目標包括：

- 經濟總量和城鄉居民人均收入將再邁上新的
- 大台階。
- 關鍵核心技術實現重大突破，進入創新型國家前列。
- 基本實現新型工業化、信息化、城鎮化、農業現代化，建成現代化經濟體系。
- 廣泛形成綠色生產生活方式，碳排放達峰後穩中有降，生態環境根本好轉。
- 形成對外開放新格局，參與國際經濟合作和競爭新優勢明顯增強。
- 人均國內生產總值達到中等發達國家水平²，中等收入群體顯著擴大（1.3.1）。

從主要目標來看，中國政府未來15年在經濟及社會建設方面將循以下四個方向邁進：

1. 促進科研創新
2. 推動綠色發展
3. 構建現代及開放的經濟體系
4. 總體經濟穩定平衡發展

雖然2035年遠景目標並沒有提出太多明確政策舉措，但港商也不應忽視其重要性。中央政府發佈2035年遠景目標，能夠提高政策可預期性，協助企業更早籌劃未來的營運及投資計劃。

十四五時期主要發展目標

相對2035年遠景目標，十四五時期主要發展目標的表達方式以定量表述為主。主要目標包括：

- 預期國內生產總值每年增長保持在合理區間，各年度視情提出。
- 預期全員勞動生產率每年增長高於國內生產總值增長。
- 預期2025年常住人口城鎮化率達65%。
- 預期每年全社會研發經費投入增長7%，投入強度力爭高於十三五時期實際。
- 預期2025年數字經濟核心產業³增加值佔國內生產總值10%。
- 預期每年居民人均可支配收入增長與國內生產總值增長基本同步。
- 預期城鎮調查失業率年均少於5.5%。
- 單位國內生產總值能源消耗及二氧化碳排放五年須分別累計下降13.5%及18%。
- 2025年地級及以上城市空氣質量優良天數比率須達87.5%。
- 2025年糧食及能源綜合生產能力須分別達6.5億噸及46億噸標準煤（1.3. 專欄1）。

在對比十四五及十三五規劃的主要發展目標時，焦點難免會落在中國政府首次沒有明確提出預期國內生產總值每年增長上。對此，國家發展

¹ 習近平《關於〈中共中央關於制訂國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議〉的說明》，2020年11月。

² 聯合國、國際貨幣基金組織及世界銀行等國際性組織有各自經濟體分類方法，現時並沒有對於「發達國家」水平的統一定義。

³ 有關數字經濟核心產業的分類，可參閱國家統計局於2021年5月發佈的《數字經濟及其核心產業統計分類（2021）》（國家統計局令第33號）。

和改革委員會表示⁴，以「保持在合理區間，各年度視情提出」方式表達，能讓社會在推動經濟增長的同時，也將注意力放在高質量發展上。同時，也有助抵禦國內外環境的各種不確定性。

其實，十四五及十三五規劃的主要發展目標的其他差異同樣值得港商注意。例如：在《十四五規劃》中，服務業增加值比重不再成為主要目標之一（《十三五規劃》中預期2020年服務業增加值比重達56%，2020年服務業增加值比重為54.5%⁵），取而代之的是「保持製造業比重基本穩定」（3.8. 引言）及「形成具有更強創新力、更高附加值、更安全可靠的產業鏈供應鏈」（3.8.2）的表述。這顯示，中國政府希望在十四五時期保持國內供應鏈穩定、全面及強勁，並不希望服務業擠壓製造業的發展空間。

另外，糧食及能源綜合生產能力作為安全保障的一部分列入《十四五規劃》的主要目標，反映中央政府重視糧食及能源安全。港商亦應注意單位國內生產總值能源消耗及二氧化碳排放在《十四五規劃》內繼續是約束性指標之一，顯示政府控制能源消耗及二氧化碳減排力度仍將十分大。

雙循環發展格局的發展理念

《十四五規劃》明確表示「雙循環」發展格局為「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局」（1.2.1）。雙循環發展格局由兩個主要部分組成：國內及國際循環。兩個循環相互連結，並非獨立運作。

《十四五規劃》內對構建兩個循環的發展方向有仔細描述。對於國內大循環，中國將：

- 堅持深化供給側結構性改革，以創新驅動、高質量供給引領和創造新需求，提升供給體系的韌性和對國內需求的適配性。
- 建立擴大內需的有效制度，加快培育完整內需體系，加強需求側管理，建設強大國內市場。
- 堅定不移推進改革，破除制約經濟循環的制度障礙，推動生產要素循環流轉和生產、分配、流通、消費各環節有機銜接（1.2.3）。

對於國際循環，中國將「堅定不移擴大開放，持續深化要素流動型開放，穩步拓展制度型開放，依托國內經濟循環體系形成對全球要素資源的強大引力場」（1.2.3）。中國政府在管理兩個循環時，將通過「強化國內大循環的主導作用，以國際循環提升國內大循環效率和水平」，以「實現國內國際雙循環互促共進」（1.2.3）。

中國政府強調以國內大循環為主體，其實不難理解。在全球新冠肺炎疫情、保護主義盛行等諸多原因影響下，全球經濟復甦過程將會十分漫長。根據國際貨幣基金組織2021年4月《世界經濟展望》報告，全球經濟在經歷2020年衰退3.3%後，雖然有望在2021年及2022年分別增長6.0%及4.4%，但全球經濟體仍存在強弱差距擴大、不確定性因素仍多等問題。因此中國致力通過提振最終消費支出及資本形成總額⁶強化國內大循環，有助國內經濟穩定增長。

⁴ 資料來源：國務院新聞辦公室2021年3月8日新聞發佈會

⁵ 資料來源：國家統計局《中華人民共和國2020年國民經濟和社會發展統計公報》，2021年2月。

⁶ 根據《中國統計年鑒2020》的定義，最終消費支出包括居民消費支出和政府消費支出，資本形成總額包括固定資本形成總額和存貨變動兩部分。

2000-2020年貨物進出口總額佔國內生產總值百分比



註：以上比重以人民幣計算

資料來源：《中國統計年鑒 2020》、《中華人民共和國 2020 年國民經濟和社會發展統計公報》

而且，近年來中國經濟發展的格局已經轉變。近年貨物進出口總額佔國內生產總值百分比呈現漸次下跌趨勢，由 2006 年的 64.2% 下跌至 2020 年的 31.6%，比率是自 2000 以來最低。這顯示近年中國已經改變出口導向型的經濟結構，國內消費和投資有力與對外貿易共同拉動經濟增長。通過強化國內大循環對沖國際經貿環境不明朗因素，以確保國內經濟穩定增長是可行之舉。

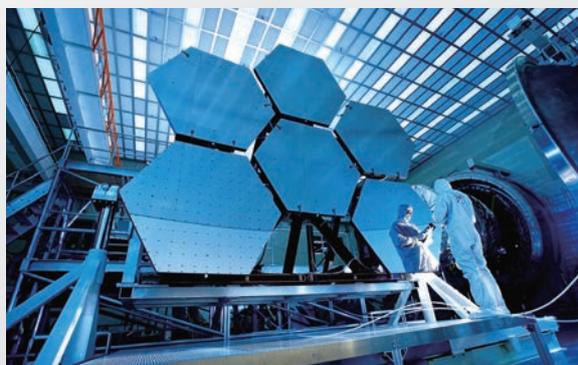
港商也需注意，中共中央總書記、國家主席習近平在《把握新發展階段，貫徹新發展理念，構建新發展格局》文章中指出，雙循環發展格局不是主張在對外開放上進行大幅度收縮，也不是過度刺激消費，更不是開始通過盲目借貸擴大投資進行高能耗、高排放的項目。按照《十四五規劃》，中國政府在推動雙循環發展格局時將重視創新及市場改革，目的是孕育國內經濟發展的新動力及提升經濟運作的流暢度。

五個主要政策方向

要孕育國內經濟發展的新動力及提升經濟運作的流暢度，中國政府主要會在五個方向入手：科研創新、市場改革、綠色發展、人力資源及社會平衡發展。以下是《十四五規劃》內五個政策方向的一些主要政策及分析：

科研創新

- 基礎研究經費投入佔研發經費投入比重提高到 8% 以上（2.4.3）。
- 支持北京、上海、粵港澳大灣區形成國際科技創新中心，建設北京懷柔、上海張江、大灣區、安徽合肥綜合性國家科學中心（2.4.4）。
- 培育先進製造業集群，推動集成電路、航空航天、船舶與海洋工程裝備、機器人、先進軌道交通裝備、先進電力裝備、工程機械、高端數控機床、醫藥及醫療設備等產業創新發展（3.8.3）。
- 推動戰略性新興產業融合化、集群化、生態化發展，戰略性新興產業增加值佔 GDP 比重超過 17%（3.9. 引言）。
- 發展技術和數據要素市場（6.20.2）。



■ 科研創新是《十四五規劃》中的主要政策方向之一。

相對《十三五規劃》設立研究與試驗發展經費投入強度於2020年達國內生產總值2.5%的預期性目標，《十四五規劃》以「每年全社會研發經費投入增長7%，投入強度力爭高於十三五時期實際」方式表述，同時加入「基礎研究經費投入佔研發經費投入比重提高到8%以上」的要求。基礎研究指對基礎科學理論的探索，2019年基礎研究佔中國科研經費支出6.0%⁷。在增加全社會研發經費投入的同時聚焦基礎研究，能讓中國科學發展在從理論到實踐全方面擁有更強的實力。

市場改革

- 發揮國有經濟戰略支撐作用，推動國有經濟進一步聚焦戰略安全、產業引領、國計民生、公共服務等功能（6.19.1）。
- 健全支持民營企業發展的法治環境、政策環境和市場環境，依法平等保護民營企業產權和企業家權益（6.19.4）。
- 進一步放寬民營企業市場准入，破除招投標等領域各種壁壘（6.19.4）。
- 完善促進中小微企業和個體工商戶發展的政策體系，加大稅費優惠和信貸支持力度（6.19.4）。
- 深化簡政放權、放管結合、優化服務改革，全面實行政府權責清單制度（6.22.2）。
- 實施全國統一的市場准入負面清單制度，破除清單之外隱性准入壁壘，以服務業為重點進一步放寬准入限制（6.22.2）。
- 改革生產許可制度，簡化工業產品審批程序，實施涉企經營許可事項清單管理（6.22.2）。
- 建立便利、高效、有序的市場主體退出制度，簡化普通註銷程序，建立健全企業破產和自然人破產制度（6.22.2）。

近年中國政府積極進行市場體系改革，目的是減少市場上的各種壁壘，提高市場效率，推動中國經濟在開放中持續進步。《十四五規劃》表明中國政府將繼續深化市場改革。《十四五規劃》

加入一些近年推出的新政策，例如建立高效的市場主體退出制度及建立健全企業破產和自然人破產制度。深圳是個人破產制度的試點，中國內地第一部個人破產立法《深圳經濟特區個人破產條例》已於2021年3月1日實施。

綠色發展

- 加快發展非化石能源。非化石能源佔能源消費總量比重提高到20%左右（3.11.3）。
- 制訂2030年前碳排放達峰行動方案（11.38.4）。
- 錨定努力爭取2060年前實現碳中和，採取更加有力的政策和措施（11.38.4）。

2020年中國政府正式宣布中國將力爭2030年實現碳達峰，2060年前實現碳中和。對於一個因工業發展能源消費量仍持續上升，2019年煤炭佔能源消費總量57.7%的國家而言，這個目標並非易事。從2015年至2019年，煤炭、石油及天然氣以外的能源佔能源消費總量由12.0%上升至15.3%。於2025年將非化石能源佔能源消費總量比重提高到20%左右，表示中國將以前所未有的速度推動非化石能源發電。這政策方向預示綠色產品和服務，如：綠色製造和綠色金融，將大有發展空間。

人力資源

- 制訂人口長期發展戰略，優化生育政策，以「一老一小」為重點完善人口服務體系，促進人口長期均衡發展（13.45.引言）。
- 完善幼兒養育、青少年發展、老人贍養、病殘照料等政策和產假制度，探索實施父母育兒假（13.45.1）。
- 發展普惠托育服務體系，健全支持嬰幼兒照護服務和早期發展的政策體系（13.45.2）。
- 按照小步調整、彈性實施、分類推進、統籌兼顧等原則，逐步延遲法定退休年齡（13.45.3）。

⁷ 資料來源：《中國統計年鑒2020》。在此文中，如非另有指明，數據資料均來自《中國統計年鑒2020》。

2021年5月發佈的第七次全國人口普查結果顯示，中國2010年至2020年人口年均增長率為0.53%，比2000年至2010年0.57%人口年均增長率下降0.04個百分點，60歲以上人口佔總人口18.7%。國家統計局表示，人口老齡化現已成為中國的基本國情。為了保持人力資源的數量及競爭力，中國政府會通過優化從育兒和產假的各種制度，為父母生育提供更大誘因的同時，致力提高新一代勞動力的質素（2021年5月31日中共中央政治局會議決定，中國將實施一對夫妻可以生育三個子女政策）。中國政府對於延遲法定退休年齡方面傳遞了積極的訊號，但態度謹慎。

社會平衡發展

- 加大反壟斷和反不正當競爭執法司法力度，防止資本無序擴張（6.20.3）。
- 推進房地產稅立法，健全地方稅體系，逐步擴大地方稅政管理權（6.21.2）。
- 放開放寬除個別超大城市外的落戶限制，試行以經常居住地登記戶口制度（8.27.1）。
- 發展壯大城市群和都市圈，分類引導大中小城市發展方向和建設重點，形成疏密有致、分工協作、功能完善的城鎮化空間格局（8.28. 引言）。
- 健全直接稅體系，完善綜合與分類相結合的個人所得稅制度，加強對高收入者的稅收調節和監管（14.48.3）。

早於2017年，中國政府已強調發展不平衡不充分的問題⁸。十四五時期政府會通過反壟斷和反不正當競爭執法、改革稅制、放寬落戶限制、強調區域協調發展等方式促進社會平衡發展。2035年遠景目標中提及中等收入群體需要顯著擴大，中等收入群體數量上升，表示消費者對優質消費品及服務的需求將持續上升；各區域平衡發展也表示港商營運及投資地點的選擇將會增多。

⁸ 資料來源：習近平《決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告》，2017年10月。



■ 香港在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中是區內的國際金融、航運、貿易中心和航空樞紐，《十四五規劃》中提出不少政策鞏固香港作為地區樞紐地位。

粵港澳大灣區建設 和香港定位

2019年發佈的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》指出，建設粵港澳大灣區須「為全國推進供給側結構性改革、實施創新驅動發展戰略、構建開放型經濟新體制提供支撐」。《十四五規劃》有關粵港澳大灣區建設的政策方向仍循以上思路推進。《規劃》指出，京津冀、長三角及粵港澳大灣區將「提升創新策源能力和全球資源配置能力，加快打造引領高質量發展的第一梯隊」（9.30.2）。

高質量發展離不開優越的產業設施及各種基礎建設，因此，十四五時期粵港澳大灣區將「加強粵港澳產學研協同發展，完善廣深港、廣珠澳科技創新走廊和深港河套、粵澳橫琴科技創新極點『兩廊兩點』架構體系，推進綜合性國家科學中心建設，便利創新要素跨境流動」，也會「加快城際鐵路建設，統籌港口和機場功能佈局，優化航運和航空資源配置」（9.31.3）。

在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中，香港作為四個核心城市之一，是區內的國際金融、航運、貿易中心和航空樞紐。《十四五規劃》中提出不少支持香港的政策，為香港鞏固地區樞紐地位提供助力。相關政策包括：

- 支持香港提升國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐地位，強化全球離岸人民幣業務樞紐、國際資產管理中心及風險管理中心功能。
- 支持香港建設國際創新科技中心、亞太區國際法律及解決爭議服務中心、區域知識產權貿易中心，支持香港服務業向高端高增值方向發展，支持香港發展中外文化藝術交流中心（18.61.1）。
- 支持港澳參與、助力國家全面開放和現代化經濟體系建設，打造共建「一帶一路」功能平台。
- 深化內地與港澳經貿、科創合作關係，深化並擴大內地與港澳金融市場互聯互通。
- 高質量建設粵港澳大灣區，深化粵港澳合作、泛珠三角區域合作，推進深圳前海、珠海橫琴、廣州南沙、深港河套等粵港澳重大合作平台建設。
- 加強內地與港澳各領域交流合作，完善便利港澳居民在內地發展和生活居住的政策措施。
- 支持港澳同各國各地區開展交流合作（18.61.2）。

香港服務貿易近年穩定增長，2010年至2019年服務貿易總額年均增長2.3%，服務輸出淨額年均增長8.5%⁹。無論是創新科技研發和技術轉讓、知識產權貿易，或是文化藝術交流，均須運用香港估值、法律、專業顧問、旅遊、金融、資訊科技等一系列服務。更重要的是，相關服務不單會是香港向內地機構或企業單向輸出服務，香港更將會能夠參與國家包括「一帶一路」倡議在內的一系列全面開放和現代化經濟體系建設。由此，香港將比以往有更多機會深度融入全球供應鏈及價值鏈中，香港服務業向高端高增值方向發展的前景將更明朗。

對港商的啟示

《十四五規劃》是以問題導向的。就如《規劃》第一篇所說，雖然中國在十三五時期取得不少發展成果，不少國內外的挑戰和問題仍然存在，例如：世界經濟陷入低迷期、經濟全球化遭遇逆流、中國內部發展不平衡不充分問題仍然突出、創新能力不適應高質量發展要求、城鄉區域發展和收入分配差距較大等（1.1.2）。《十四五規劃》所提出的發展思路和政策，是以應對和解決這些問題作為出發點的。港商在研讀《十四五規劃》時，除了從字面上研究中國內地未來的市場機遇外，理解中國政府制訂政策的出發點將有助企業構建更準確的政策預期及業務部署。

備受市場注目的雙循環發展格局，也不只是單純地擴大或縮小進出口的策略，而是可以說是中國政府對中國國內及國際供應鏈的全面審視和升級，以達到促進國內經濟穩定增長的目的。因此，在領略中國政府提出雙循環發展格局的意涵時，除了深入研究物流、交通、市場改革、對外開放等領域的政策外，也可以關注科研創新、綠色發展、人力資源及社會平衡發展對未來中國供應鏈和價值鏈的影響。

香港早已成為世界發達經濟體之一，在中國政府提出2035年人均國內生產總值達到中等發達國家水平的目標下，香港將會有更多機會向國家提供一個發達國家所需的服務和經驗，深度參與國家經濟發展的空間也將會更大。香港的科研實力備受世界認可，在粵港澳大灣區穩步發展的背景下，香港的科研機構及企業有望從內地獲得更多的支持及更大的發展空間。香港作為國際金融、航運、貿易中心和航空樞紐，也有望在國家推動雙循環發展格局中鞏固國際地位。香港中小企一直以來深諳國際營商之道，對創新、綠色發展、靈活運用人力資源等方面有不少理解。只要港商能夠在內地的業務中展現這些思維，定能在十四五時期的中國內地市場大放異彩。■

⁹ 政府統計處《2019年香港服務貿易統計》，2021年2月。