

影响决定国资国企“十四五”规划的18条要素

国资国企“十四五”规划的全球背景与历史方位

作者 李锦

目前我国国有企业正在做一件大事，编制“十四五”规划。

2021-2025是经济和社会发展的第十四个五年规划时期，也是我国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。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与企业发展显得尤为重要。国务院国资委召开了国资系统和中央企业“十四五”规划编制工作的启动会，做出了具体安排，要认真学习领会，做好企业“十四五”规划与党中央大政方针、国家总体规划、区域发展战略、重大产业政策的衔接，做好与三级国资规划体系的衔接，增强规划的方向性、指导性、针对性和可操作性；做好总体规划、业务规划、专项规划间的衔接。

影响国资国企“十四五”规划的环境要素，在规划中是起决定地位的。因为模式好套，而动态的内容是最难把握的。“十四五”时期外部的环境会更加复杂，不确定性和挑战会更多，机会也更多。企业编制十四五规划，应“站在未来看现在、站在世界看中国、站在中国看行业、站在行业看企业”的视角，提前研判未来发展新趋势、分析新挑战、寻找新机遇、打造新动能和布局新战略。也就是不能只看自己的一亩三分地，而用更长远的战略性思维、用全局的眼光来看待规划，看我们所处的行业怎么发展，要怎么跨界，怎么突破，要看全国甚至全球局势。

以下是影响和决定国资国企“十四五”规划的18条要素，也是国资国企“十四五”规划的客观条件与历史任务。

1. 党和国家政策是国企“十四五”规划的指导思想。习近平总书记明确指出，国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是我们党执政兴国的重要支柱和依靠力量。要求国有企业特别是中央管理企业，在关系国家安全和国民经济命脉的主要行业和关键领域占据支配地位，必须搞好。

党的十八届三中全会《决定》提出，“国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。”十九届四中全会指出，“探索公有制多种实现形式，推进国有经济布局优化和结构调整，发展混合所有制经济，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，做强做优做大国有资本”。

“十四五”规划编制要切实提高政治站位，结合央企实际情况，把服务国家战略，培育发展新兴产业，优化国有资本布局，切实履行好党中央、国务院赋予的历史使命。

2. 世界经济迈入全面的衰退期，是十四五期间面对的现实。多数数量模型的测算已经表明，当前世界经济增速已经步入负增长区间。从目前来看，美国经济分析局已计划宣布美国经济已经步入衰退期。连续两个季度负增长，使得衰退已经无法扭转。

世界经济衰退的幅度和路径也具有不确定性。为了应对不确定性，我们必须在认识和政策上做出再调整，在高度不确定条件下，底线管理是关键，从而引导经济主体在预期稳定中走出不确定性的困境。

3. 从全球化到“逆全球化”是“十三五”规划到“十四五”规划的重大转折。“十一五”跟“十三五”有一个连续性，都是市场空间不断扩张的过程，就是全

球化；新冠疫情后的五年具有很大不确定性，就是“逆全球化”。在美国为首的单边主义和保护主义的冲击下，对外贸易速度放缓、动力削弱、规则改变，国际经贸合作格局将进入艰难重构期。

现在是“逆全球化”与“全球化”的矛盾、斗争的胶着期。全球化进入了一个分化期，由过去的西方为主，产品的全球化，变为一个更加全新意义上的全球化。现在以美国为首在走一种逆全球化的一个道路，它既是一种挑战也是一种机遇。也许美国逆全球化了，中国才有更大的全球化空间。

4. 中美贸易冲突是“十四五”规划的背景。“十四五”规划是以中美贸易冲突为背景进行的。美国政策界对中国的战略定位、威胁认知、策略手段等正呈现冷战结束以来乃至中美正式建交以来最为深刻的变化。一种明显区别于“接触+防范”战略的竞争性对华战略正加速形成。下阶段，美国竞争性对华战略将进一步调整、深化、演进，对抗性或会更强，美方采取的“经济问题安全化”等策略和做法将给中美关系带来新的复杂挑战。

5. 新冠疫情的影响“十四五”规划的直接冲击。全球经济趋势下行，受到新冠疫情的影响，2020年全球经济表现不容乐观，增长速度将可能下降至1%左右。新冠疫情影响经济的方式主要为第三产业大幅衰退，同时全球供应链中断导致企业生产效率下降甚至停滞。

这是一个经济传导性的体现，需求量大幅下降导致产品生产停滞，进而造成企业资金链断裂，随即而来这是金融系统崩溃。我国工业整体受到疫情冲击明显，但涉及民生的行业相对下降较少，工业生产全年的增长压力非常大。面对当前疫情，各国政府为了挽救本国经济，包括美国都采取了许多救市的金融政策，启动了危机工具箱，纷纷释放了多种资源，加快向市场注入。可以预见，会有相当部分资金进入全球市场，寻求较高的回报。

6. 全球产业链重整期是“十四五”规划的重大机遇。随着全球供应链的东移，包括美国、德国、法国等的高端制造业都将东移，这为疫情后今年中国经济仍然稳定增长建立了良好的产业基础。当然，我们应理性地认识到，疫情之后，发达国家将加快弥补和完善各自或区域化的完整产业链，有的甚至在重塑“去中国化”。

目前来看，全球产业链被疫情影响甚至破坏已经在所难免，面对严峻的经济形势，一方面我们要积极抗疫，把中国的抗疫经验与世界共享，尽快遏制全球疫情的发展；另一方面，我们也要看到疫情所导致的产业链重构的机会，以大国的担当，积极布局疫情后的经济发展，在重构全球价值链、恢复世界经济秩序方面作出中国的贡献。

7. 一带一路，在“十四五”期间进入拉锯期和成果涌现期。互联互通的重大项目重大合作，已经得到了一带一路沿线国家的理解和支持，所以一带一路实际上进入了一个进一步的深化时期。供应链冲击将对我们“两头在外”的外向型经济主体和行业带来短期休克式冲击，在复工复产进程中必须高度关注这些行业的变化，要避免这些行业在行政性扶持下全面复产之后遭受外部的超级冲击。“十四五”规划发展的国际视野，应以“构建人类命运共同体”为指导，以“一带一路”建设为引领，以“共商共建共享”为原则。

8. 新型基建是“十四五”的新动能。目前，传统基建对我国的经济增长和供给侧结构性改革起到的作用较为有限，而



2021-2025是经济和社会发展的第十四个五年规划时期，也是我国“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。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与企业发展显得尤为重要。



“新基建”则通过数字经济和高端科技的快速发展为我国提供新一轮工业和科技革命的重要基础，是我国经济高质量发展的必要条件。“新基建”是在经济下行压力大、数字化转型加速发展的大背景下提出来的，既是寻求经济新增长点的现实需要，也是培育经济发展新动能的重要突破口。

“新基建”产业涉及面广，有着高度的产业前后向关联度，可以同社会生产的各个行业的经济活动紧密结合，具有极强的扩散性和渗透性。“新基建”的投入，会对关联生产要素产生新的投入需求，这些行业的投资热潮对经济增长将产生明显的推动作用。基于信息基础设施的持续投入建设，数字化对中国经济的渗透将进一步加速，产业数字化转型将全面升级，公共服务的数字化转型也将进一步提升，由此提升全社会经济主体的运行效率。

9. “十四五”规划处在两个百年的连接点上。在2020年全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的基础上，再奋斗15年，在2035年基本实现社会主义现代化。从2035年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗15年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

当前中国处于近代以来最好的发展时期，世界处于百年未有之大变局，两者同步交织，相互激荡。百年变局有几个特点：一是新格局。西方力量独大的局面不再，新兴国家的群体性崛起；二是中国模式。中国特色社会主义道路打破了西方模式一统天下的局面；三是新工业革命。人类历史上过去的三次工业革命基本上全是西方垄断的，第四次工业，中国部分领域还有领先的势头。

10. 现代化经济体系是“十四五”规划的依托。党的十九大报告提出要建设现代化经济体系，这是在进入新时代对我国经济发展前景的新规划和提出的更高要求。“经济体系”就是指一个经济体系全部，主要包括生产体系、技术体系、分配体系、市场体系、消费体系、区域和城乡经济体系、对外经贸体系，以及制度体系等等。“现代化”的经济体系是指能够充分体现当代主要特征的经济体系。

国有企业是中国特色社会主义市场经济重要的微观基础，国有企业的改革、发展在现代化经济体系建设中能够发挥怎样的作用呢？这要从国有企业的功能定位、承担的主要任务和重点推进的领域等几个方面进行思考。国有经济是我国基本经济制度的重要组成部分和重要的微观基础。如果国有经济不能很好地发挥作用，国有企业缺乏竞争能力，现代化经济体系的建设就会失去重要的力量，也难以获得来自微观层面的有效支撑。所以，围绕三条主线展开的国有企业改革与发展，本质上就是现代化经济体系建设的内生成分。

11. 八大趋势是“十四五”规划的重

要参照。第一，工业化进入后期，进入全新的人工智能制造时期。当前以人工智能技术为标志的第四次工业革命已经到来，其深度和广度将超过以往的前三次工业革命。第二，城市化进入后期，进入城市有机更新和城乡人口双向流动的时期。第三，市场化进入深度改革期，进入基于法律和规则的制度完善期。第四，国际化进入分化期，进入全球治理体系的大变革时期；世界经济发展进入了再平衡时期。第五，信息技术进入新一轮革命期，进入以5G为主要标志的新技术突破期。第六，人口老龄化进入凸显期，劳动力的供给将面临较大问题。第七，生态化建设进入关键期，进入生态环境保护修复与破坏恶化的胶着期，国家将继续加入投入进行环保治理。第八，社会治理现代化进入全面推进期，进入法治国家、法治政府、法治社会一体建设和确保国家安全的新时期。

12. 不平衡不充分的发展是“十四五”规划的主要矛盾。党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为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。这是关于我国社会主要矛盾的新论断。

13. 高质量发展“十四五”规划的重要目标。高质量发展根本在于经济的活力、创新力和竞争力，供给侧结构性改革是根本途径。从2020年起，国资委对央企经营业绩考核将新增营收利润率、研发投入强度指标，形成“两利三率”指标体系，引导中央企业更好实现高质量发展。

14. 要素市场化是“十四五”规划的经济改革方向。“十四五”时期我国产业高质量发展面临的环境将发生深刻变化。2020年4月9日，国务院发布《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，重点强调提升要素流动效率，向改革要红利。

15. 土地要素的市场化，盘活土地存量；

劳动要素的市场化，积分落户制度；资本要素的市场化，股票制度、金融服务供给等等；技术要素创新的市场化，凸显数字经济新产业、数字经济。所以要素市场化这个词可能会在国有企业十四五规划期间比较重要。要素市场化改革的长期意义不可低估，在改革中属于枢纽性或基础性作用，目的是寻求新的增长潜能。

15. “12个强国”“十四五”规划的投资方向。“十四五”规划是深入贯彻新时代中国特色社会主义思想的第一个五年规划。对“14个坚持”和“12个强国”（制造、科技、质量、航天、网络、交通、海洋、贸易、文化、体育、教育、人才强国）要有主体去落实。首先强调的是“制造强国”。“12个强国”，四大区域所形成的每一个产业链集群，都有可能带来千亿、万亿量级的投资，并进而撬动数以万亿计的工业增加值，对国民经济发展产生巨大的带动作用。

编制“十四五”规划，要认真研究国家的产业政策，结合企业的使命、业务现状，明确企业重点发展的产业领域，真正弄清楚哪些领域我们能进，而且资源有能力进，为“十四五”期间培育出有规模、有核心技术、有市场竞争力的业务提供清晰的路径。

16. 九大领域产业是国企“十四五”规划的制定重点。战略性新兴产业分类，包括九大领域。包括新一代信息技术产业、高端装备制造产业、新材料产业、生物产业、新能源汽车产业、新能源产业、节能环保产业、数字创意产业、相关服务业等9大领域。分类规定的战略性新兴产业是以重大技术突破和重大发展需求为基础，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用，知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好的产业，中国的区域产业链集群也是世界的产业链集群，体现的是中国对全球社会治理和经济治理的贡献，也将会是降低全人类经济运行风险、有效抵御新冠肺炎疫情等重大危机事件的重要举措。

17. 5G等新兴技术是“十四五”规划平台与支撑。5G和人工智能等硬的“新基建”与医疗、社会管理等软的“新基建”，适应了互联网化和数字化的需求，有助于培育经济新动能。5G等新兴技术的投入，会对关联生产要素产生新的投入需求，这些行业的投资热潮对经济增长将产生明显的推动作用。

“新基建”有利于高端要素投入，为推动我国供给侧结构性改革创造新动能。新型基础设施建设不同于传统基础设施的土地、资源要素投入，可以拉动新一代信息技术、高端装备、人才和知识等高级要素的投入，为我国战略性新兴产业、现代服务业提供需求载体，为我国以创新驱动的经济转型提供动力。

18. 优化资源配置，在新业务领域取得突破是“十四五”规划的关键。核心产业的选择，是企业战略的基础。在国民经济中处于不同领域，如上游、中游和下游的行业，应对通货膨胀上升和本币币值走强能力显著不同。上游行业在通货膨胀上升过程中处于相对有利地位，而中下游行业则明显处于弱势。

在产业选择的过程中，既需要关注宏观调控政策，还需要参照以下六个方面的选择标准：一是产业的规模。二是产业的组织结构。三是产业有没有现实的盈利模式。四是产业的资源和资产是如何分布的。五是产业政策和准入管制情况。六是产业的技术走势。

（作者系长江商学院大企业治理与创新研究中心研究员）