**党的十九届五中全会《建议》学习辅导百问**

为帮助广大党员干部群众深入学习贯彻党的十九届五中全会精神，中央有关部门组织编写了《党的十九届五中全会〈建议〉学习辅导百问》一书。本书收录了党的十九届五中全会的重要文件、中央领导同志重要讲话、有关领导同志文章，通过对100多个问题的解答，深入浅出、系统全面地阐释了全会精神。本书通俗易懂，是广大党员干部群众学习领会全会精神的权威辅导材料。自今日起，本网将以精简的方式刊发问答内容，以飨读者。

　　**问：1.“十三五”时期决胜全面建成小康社会取得了哪些决定性成就？**

　　**答：**党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》）指出，“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段。面对错综复杂的国际形势、艰巨繁重的国内改革发展稳定任务特别是新冠肺炎疫情严重冲击，以习近平同志为核心的党中央不忘初心、牢记使命，团结带领全党全国各族人民砥砺前行、开拓创新，奋发有为推进党和国家各项事业，决胜全面建成小康社会取得决定性成就。《建议》对决定性成就作了盘点和总结。

　　第一，“全面深化改革取得重大突破，全面依法治国取得重大进展，全面从严治党取得重大成果，国家治理体系和治理能力现代化加快推进，中国共产党领导和我国社会主义制度优势进一步彰显”。

　　第二，“经济实力、科技实力、综合国力跃上新的大台阶，经济运行总体平稳，经济结构持续优化，预计二〇二〇年国内生产总值突破一百万亿元”。

　　第三，“脱贫攻坚成果举世瞩目，五千五百七十五万农村贫困人口实现脱贫”。

　　第四，“粮食年产量连续五年稳定在一万三千亿斤以上”。

　　第五，“污染防治力度加大，生态环境明显改善”。

　　第六，“对外开放持续扩大，共建‘一带一路’成果丰硕”。

　　第七，“人民生活水平显著提高，高等教育进入普及化阶段，城镇新增就业超过六千万人，建成世界上规模最大的社会保障体系，基本医疗保险覆盖超过十三亿人，基本养老保险覆盖近十亿人，新冠肺炎疫情防控取得重大战略成果”。

　　第八，“文化事业和文化产业繁荣发展”。

　　第九，“国防和军队建设水平大幅提升，军队组织形态实现重大变革”。

　　第十，“国家安全全面加强，社会保持和谐稳定”。

以上10个方面的成就，是“十三五”时期我国发展和安全成就的主要方面。这标志着“十三五”规划目标任务即将完成，全面建成小康社会胜利在望，中华民族伟大复兴向前迈出了新的一大步，社会主义中国以更加雄伟的身姿屹立于世界东方。

　 《建议》特别强调，全党全国各族人民要再接再厉、一鼓作气，确保如期打赢脱贫攻坚战，确保如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，为开启全面建设社会主义现代化国家新征程奠定坚实基础。

**问：2. 当前和今后一个时期我国发展环境面临哪些深刻复杂变化？**

　　**答：**《建议》指出，“当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化”，“全党要统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战”。这为我们精准认识理解当前和今后一个时期我国发展环境面临的深刻复杂变化提供了科学指引。

　　首先看世界百年未有之大变局给我国发展环境带来的变化。《建议》对世界百年未有之大变局进行的科学分析表明，世界百年未有之大变局，决不是一时一事、一域一国之变，而是世界之变、时代之变、历史之变。

　　其次看我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求。《建议》对我国转向高质量发展阶段后的优势和短板进行了深入分析，强调指出：一方面，我国继续发展具有多方面优势和条件，制度优势显著，治理效能提升，经济长期向好，物质基础雄厚，人力资源丰富，市场空间广阔，发展韧性强劲，社会大局稳定。另一方面，我国发展不平衡不充分问题仍然突出，重点领域关键环节改革任务仍然艰巨，创新能力不适应高质量发展要求，农业基础还不稳固，城乡区域发展和收入分配差距较大，生态环保任重道远，民生保障存在短板，社会治理还有弱项。

　　综合来看，可以得出两个结论：一是尽管当今世界正经历百年未有之大变局，但和平与发展仍然是时代主题，人类命运共同体理念深入人心，各国相互依存加深、加强交流合作的动能依然强劲，经济全球化不可逆转。二是尽管我国发展的内外环境发生了深刻复杂变化，但我国仍处在成长上升期，发展的内生动力依然强劲，实现中华民族伟大复兴的历史进程不可阻挡。特别是我国经济稳中向好、长期向好的基本面没有变，我国经济潜力足、韧性大、活力强、回旋空间大、政策工具多的基本特点没有变，我国发展具有的多方面优势和条件没有变。我们需要坚定信心，保持战略定力，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，更好推动经济高质量发展和社会全面进步。

　　问：3. 为什么说当前和今后一个时期我国已转向高质量发展阶段，同时我国发展不平衡不充分问题仍然突出？

　　答：《建议》指出，当前和今后一个时期，我国已转向高质量发展阶段，继续发展具有多方面优势和条件，同时发展不平衡不充分问题仍然突出。 对此，可从以下4个方面加深理解。

　　第一，我国已转向高质量发展阶段，并不意味着我国已经实现了高质量发展，而是指我国发展已经到了必须以高质量发展为主要目标要求的阶段。

　　第二，发展不平衡不充分问题是现阶段我国社会主要矛盾的一个重要方面，将贯穿今后相当一个历史时期。这既是我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情所决定的，也是基本国情在新时代、新发展阶段的体现。

　　第三，我国发展的不平衡不充分在现阶段表现在很多方面。《建议》列出了我国发展不平衡不充分问题的主要表现：重点领域关键环节改革任务仍然艰巨，创新能力不适应高质量发展要求，农业基础还不稳固，城乡区域发展和收入分配差距较大，生态环保任重道远，民生保障存在短板，社会治理还有弱项。这些短板和不足，既有长期想解决但还没有解决好的问题，也有工作中重视不够而没有解决的问题；既有许多中长期的困难和问题，也有不少迫在眉睫的问题。

　　第四，我国进入新发展阶段，解决发展不平衡不充分问题更加迫切。党的十九届五中全会提出我国发展进入新阶段。 这个新发展阶段是指我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的阶段。

问：4. 如何理解“十四五”时期要善于在危机中育先机、于变局中开新局？

　　答：进入新发展阶段，国内外环境的深刻复杂变化对我国发展既带来一系列新机遇，也带来一系列新挑战。《建议》强调，要善于在危机中育先机、于变局中开新局，抓住机遇，应对挑战，趋利避害，奋勇前进。

　　第一，在危机中育先机，首先要看到危机并存、危中有机、危可转机，从而积极努力地去发现机遇、抓住机遇、塑造机遇。习近平总书记反复强调，危和机总是同生并存的，克服了危即是机。形势的剧烈变动往往是破旧立新、格局重塑的重要推手。当今世界正经历百年未有之大变局，对我们既有机遇也有挑战。

　　第二，于变局中开新局，就要善于准确识变、科学应变、主动求变。古人讲：“谋先事则昌，事先谋则亡。”在应对大变局中能否抓住机遇、应对挑战，关键要看我们是否有识变之智、应变之方、求变之勇。我们需要增强忧患意识，强化战略思维、历史思维、辩证思维、创新思维、法治思维、底线思维，加强对国际国内形势和世界发展大势的分析研判，准确把握机遇和挑战的发展变化，积极从全局上、战略上予以应对。

　　第三，于变局中开新局，重在防范化解重大风险。习近平总书记一再告诫我们：“中华民族伟大复兴，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。”没有一个国家、民族的现代化是顺顺当当实现的。如果迈不过去风险挑战这一关，一切工作努力和发展成果都将前功尽弃。我们需要更加注重抓好发展和安全两件大事，继续打好防范化解重大风险攻坚战，密切关注那些可能迟滞甚至中断中华民族伟大复兴进程的重大风险，通过综合研判、统筹谋划、有力应对，尽最大努力避免其发生。对经济社会各领域面临的具体风险，需要增强预见性和主动性，提前制定应对预案，尽可能将其消除在萌芽状态。

第四，于变局中开新局，就要提高构建新发展格局的能力和水平。我们要坚决按照《建议》提出的要求，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力和水平，努力在应对世界百年未有之大变局中开创全面建设社会主义现代化国家和实现中华民族伟大复兴的新局面。

问：5. 怎样理解到2035年基本实现社会主义现代化远景目标？

答：党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排，即到2035年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶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。《建议》立足基本实现社会主义现代化的主客观条件，从9个方面对到2035年基本实现社会主义现代化的远景目标进行了更加清晰的展望和顶层设计。

第一，我国经济实力、科技实力、综合国力将大幅跃升，经济总量和城乡居民人均收入将再迈上新的大台阶，关键核心技术实现重大突破，进入创新型国家前列。未来15年，我国经济将保持持续健康发展，经济发展实现由数量和规模扩张向质量和效益提升的根本转变。

第二，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化，建成现代化经济体系。同步推进这“新四化”是我国现代化的基本路径，也是我国实现现代化的重要目标。

第三，基本实现国家治理体系和治理能力现代化，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，基本建成法治国家、法治政府、法治社会。 党的领导制度体系、人民当家作主制度体系、中国特色社会主义法治体系、中国特色社会主义行政体制、社会主义基本经济制度、繁荣发展社会主义先进文化的制度、统筹城乡的民生保障制度、共建共治共享的社会治理制度、生态文明制度体系、党对人民军队的绝对领导制度、“一国两制”制度体系、独立自主的和平外交政策、党和国家监督体系等各方面制度将更加完善。

第四，建成文化强国、教育强国、人才强国、体育强国、健康中国，国民素质和社会文明程度达到新高度，国家文化软实力显著增强。人民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高，我国将建成社会主义文化强国，迈入教育强国行列，进入人才强国前列，体育治理体系和治理能力实现现代化，主要健康指标进入世界前列。

第五，广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国建设目标基本实现。我们党和国家要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化。届时，我国生态文明制度体系将更加完善，绿色生产方式和生活方式蔚然成风，空气质量和水环境质量根本改善，土壤环境安全得到有效保障，山水林田湖草生态功能稳定恢复，蓝天白云、绿水青山成为常态。

第六，形成对外开放新格局，参与国际经济合作和竞争新优势明显增强。我国将坚定不移扩大开放，开拓合作共赢新局面，建设更高水平开放型经济新体制，共建“一带一路”将在高质量发展中不断走深走实，参与全球经济治理体系改革能力显著增强。

第七，人均国内生产总值达到中等发达国家水平，中等收入群体显著扩大，基本公共服务实现均等化，城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小。实现人均国内生产总值达到中等发达国家水平，意味着我国将成功跨越中等收入阶段，迈入高收入国家行列。

第八，平安中国建设达到更高水平，基本实现国防和军队现代化。现代社会治理格局基本形成，形成人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，社会将充满活力又和谐有序。

第九，人民生活更加美好，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。 在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得进步，人均预期寿命提高到80岁左右，达到世界先进水平。共同富裕是中国特色社会主义的根本原则，要着力改善收入分配结构，把不断做大的“蛋糕”分好，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕的目标稳步迈进。

问：6. 如何理解“十四五”时期经济社会发展指导思想？

答：对“十四五”时期经济社会发展指导思想，可着重从以下3个方面深刻体会。

 第一，坚持以科学的指导思想为引领。马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“ 三个代表” 重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想是我们党和国家必须长期坚持的指导思想。只有始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定不移走中国特色社会主义道路，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，才能使我国发展始终沿着正确的方向前进。

 第二，坚持统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局。党的十八大以来，我们党形成并统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局，形成并协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”战略布局，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局相互促进、统筹联动，是事关党和国家长远发展的总战略。

 第三，坚持把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，推动和引领高质量发展。我国已转向高质量发展阶段，全面建设社会主义现代化国家，要求以新发展理念为引领，扭住高质量发展不放松。高质量发展，就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。

问：7. 怎样理解“十四五”时期以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线？

答：《建议》提出，“以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线”。这个主题主线，紧紧把握了我国社会主要矛盾变化，具有很强的现实针对性、长远指导性，是“十四五”时期经济社会发展指导思想体现鲜明时代特色的突出亮点。

第一，《建议》提出科学的主题主线，对指导“十四五”时期经济社会发展至关重要。回顾历史，“九五”计划强调推动经济增长方式从粗放型向集约型转变，“十五”计划突出把发展作为主题、把结构调整作为主线，“十一五”规划提出以科学发展观统领经济社会发展全局，“十二五”规划提出以科学发展为主题、以加快转变经济发展方式为主线，“十三五”规划提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。

第二，以推动高质量发展为主题，是事关我国新时代发展全局的一场深刻变革。在整个社会主义初级阶段，“发展是解决我国一切问题的基础和关键”。《建议》强调，“发展必须坚持新发展理念，在质量效益明显提升的基础上实现经济持续健康发展”，也就是高质量发展。对“十四五”时期坚持以推动高质量发展为主题的必要性、紧迫性，可以从3个方面来认识。一是实现经济持续健康发展，要求推动高质量发展。二是解决我国社会主要矛盾，要求推动高质量发展。三是遵循经济规律，要求推动高质量发展。

第三，以深化供给侧结构性改革为主线，是实现高质量发展的必然要求。当前和今后一个时期，我国经济发展面临的问题，在供给和需求这两侧都有，但矛盾的主要方面在供给侧。我国一些行业和产业，一方面产能严重过剩，另一方面又有大量关键装备、核心技术、高端产品还依赖进口。

问：8. 如何理解“十四五”时期加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局？

答：《建议》在关于“十四五”时期经济社会发展指导思想中提出，“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。这个新发展格局是根据当前和今后一个时期我国发展阶段、环境、条件的变化提出来的，是重塑我国国际合作和竞争新优势的战略举措。对此，可着重从以下3个方面深刻体会。

第一，加快构建新发展格局是积极应对国内外形势变化的主动选择。改革开放以来特别是加入世界贸易组织以来，我国加入了经济全球化条件下的国际大循环，市场和资源“两头在外”，形成“世界工厂”发展模式，这对我国抓住机遇快速提升经济实力、改善人民生活发挥了重要作用。

第二，加快构建新发展格局是充分发挥我国超大规模市场优势的内在要求。大国经济的优势是内部可循环。我国是全球超大规模消费市场，强大的国内市场是我国最大的竞争力，也是我国稳定经济发展和抵御外部风险的根本依托。

第三，新发展格局是坚持深化改革开放的国内国际双循环相互促进的统一体。扩大内需同扩大开放并不矛盾。对外开放是我国的基本国策，我国对外开放的大门不会关闭，只会越开越大。

问：9. “十四五”时期经济社会发展为什么必须遵循坚持党的全面领导的原则？

答：《建议》把“坚持党的全面领导”作为“十四五”时期我国经济社会发展必须遵循的五大重要原则中占统领地位的第一条原则，体现了中国特色社会主义最本质的特征和中国特色社会主义制度的最大优势，体现了对社会主义现代化建设规律的成功把握和自觉运用。对此，我们可从以下3个方面加深理解和把握。

第一，办好中国的事情，关键在党。坚持和完善党的全面领导，是党和国家的根本所在、命脉所在，也是全国各族人民的利益所系、幸福所系。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，是最高政治领导力量。坚持党的领导、服从党的领导、维护党的领导，把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节，是我们做好一切工作的根本政治前提和根本政治保证。在任何时候任何情况下党的领导都不能削弱、不能动摇，否则就会犯方向性、原则性甚至颠覆性错误。

第二，中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。在中国特色社会主义新时代，在全面建设社会主义现代化国家新征程上，坚持党的全面领导、加强党中央集中统一领导，归根结底就是要推动全党增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”；就是要坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局能力和水平，为实现高质量发展提供根本保证。

第三，坚持党的全面领导，为全面建设社会主义现代化国家提供坚强政治保证。确保党中央决策部署有效落地落实，加强党的集中统一领导是关键。我们要认真学习贯彻《建议》的部署和要求，深入总结和学习运用中国共产党100年的宝贵经验，教育引导广大党员、干部坚持共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，不忘初心、牢记使命，为党和人民事业不懈奋斗；加强干部队伍建设，提高各级领导班子和干部适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定水平和专业化能力；激发全体人民积极性、主动性、创造性，增进民生福祉，不断实现人民对美好生活的向往；在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，团结起来为实现“十四五”规划和2035年远景目标而奋斗。

问：10. “十四五”时期经济社会发展为什么必须遵循坚持以人民为中心的原则？

答：《建议》提出，“十四五”时期经济社会发展必须遵循坚持以人民为中心的原则，这是由我们党的根本宗旨、我国经济社会发展的根本目的和人民在我们国家的主体地位决定的。

第一，全心全意为人民服务是中国共产党始终坚持的根本宗旨。习近平总书记在党的十九大报告中开宗明义地指出：“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。这个初心和使命是激励中国共产党人不断前进的根本动力。”以人民为中心，是我们党坚持以经济建设为中心的最高价值表达；是我们党坚持为人民执政、靠人民执政，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的崇高价值追求。同时，以人民为中心，也是我们党和国家在经济社会发展中长期坚持的根本原则，是确保经济社会发展朝着正确方向前进的准绳。

第二，满足人民日益增长的美好生活需要，是我国经济社会发展的根本目的。随着经济发展水平的提高，人民对美好生活的需求在不断提升，经济社会发展就要向着不断满足人民更高需求的方向迈进。“十四五”时期，我们要着眼更好满足人民多方面日益增长的美好生活需求，着力提升发展质量和效益，提高供给体系对需求升级的适配性，努力创造更多高质量的物质和精神财富，把社会生产力的发展有效转化为人民群众更多更切实的获得感、幸福感、安全感，更好促进人的全面发展和社会全面进步。

第三，人民是历史的创造者，是经济社会发展的主体。“十四五”时期，随着全面建设社会主义现代化国家新征程的深入推进，我国社会结构、社会观念、社会行为都将继续发生深刻变化，但始终不变的是人民在经济社会发展中的主体地位。这表明，以人民为中心的发展思想同以人民为主体的执政理念是有机统一的。只有充分依靠人民的力量，保护和调动全体人民的积极性、主动性、创造性，才能全面建设社会主义现代化国家，才能使一切有利于发展的力量源泉充分涌流，才能促进全体人民共同富裕，使发展成果充分由全体人民共享。

问：11. “十四五”时期经济社会发展为什么必须遵循坚持新发展理念的原则？

持新发展理念的原则，这是适应当前和今后一个时期我国发展阶段和环境变化，战胜我国发展环境深刻复杂变化带来的各种困难、矛盾和挑战，构建新发展格局、实现高质量发展的必然要求。

第一，理念是行动的先导，发展理念是否对头，从根本上决定着发展成效乃至成败。党的十八届五中全会《建议》首次提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，经过“十三五”时期的发展，决胜全面建成小康社会取得决定性成就，全党全社会对新发展理念的认识和实践不断丰富提升。“十四五”时期将开启全面建设社会主义现代化国家新征程，我国发展进入新阶段，面临新的形势和任务，更需要坚定不移贯彻新发展理念，把新发展理念贯穿“十四五”和今后更长时期发展全过程和各领域。

第二，从外部发展环境看，当今世界正经历百年未有之大变局。特别是新冠肺炎疫情全球大流行使这一变局更加复杂化，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。同时危中也有机，和平与发展仍然是时代主题，经济全球化仍然是当今世界生产力发展的必然方向。我们需要坚持以新发展理念为引领，努力化危为机、把握机遇，善于在危机中育先机、于变局中开新局，实现新发展阶段更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

第三，从国内发展环境看，我国发展不平衡不充分问题仍然突出。全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，使我国物质基础更加雄厚、发展韧性和潜力更大，为全面建设社会主义现代化国家奠定了坚实基础。同时，我国发展不平衡不充分问题仍然突出，重点领域关键环节改革任务仍然艰巨，创新能力不适应高质量发展要求，农业基础还不稳固，城乡区域发展和收入分配差距较大，生态环保任重道远，民生保障存在短板，社会治理还有弱项。我们需要深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，把握发展规律，以新发展理念为引领，加快构建新发展格局，全面塑造发展新优势。

第四，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，需要坚持贯彻新发展理念。到2035年，我国将基本实现社会主义现代化，这将是继全面建成小康社会之后，中国共产党和中国人民干成的又一件了不起的大事，将推动我国实现前所未有的历史性进步。但这个过程绝不会一帆风顺，需要付出更加艰苦的努力。除了应对外部风险挑战，还要解决一系列制约高质量发展的结构性、体制性、周期性问题，深入推进质量变革、效率变革、动力变革，培育强劲、持续的发展新动能。正是从这个意义上讲，贯彻新发展理念，构建新发展格局，是“十四五”时期实现经济行稳致远、社会安定和谐，为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步的必然要求。

贯彻新发展理念需要从以下几方面着力：在创新发展方面，需要坚持创新是第一动力，深化创新驱动发展战略，推进创新型国家建设，充分发挥中国特色社会主义制度优势，打好关键核心技术攻坚战。在协调发展方面，需要坚持统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，加强顶层设计和战略布局，增强发展的整体性、协同性，科学统筹推动各方面工作。在绿色发展方面，需要坚持绿水青山就是金山银山的理念，深化对人与自然是生命共同体的认识，更好平衡人与自然的关系，加快形成人与自然和谐共生的格局，促进经济社会发展全面绿色转型，为人民创造良好生产生活生态环境。在开放发展方面，需要坚持对外开放的基本国策，把握好开放和自主的关系，在坚持扩大对外开放中更加重视国内国际市场一体化发展，构建高水平制度规则，建设更高水平开放型经济新体制。在共享发展方面，需要强化全体人民共同富裕的发展导向，改善人民生活品质，坚持经济发展就业导向，扩大就业容量，提升就业质量，扩大中等收入群体，积极推进教育、卫生、社保、养老、育幼等各方面工作，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

问：12. “十四五”时期经济社会发展为什么必须遵循坚持深化改革开放的原则？

答：《建议》提出，“十四五”时期经济社会发展必须遵循坚持深化改革开放的原则，这是更好统筹国内国际两个大局、进一步解放和发展社会生产力、持续增强发展动力和活力的必然要求。

第一，改革开放是党和人民大踏步赶上时代的重要法宝，是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路，是决定当代中国命运的关键一招。《建议》强调，“十四五”时期要坚定不移推进改革，坚定不移扩大开放，加强国家治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，持续增强发展动力和活力。

第二，改革是解放和发展我国社会生产力的关键，是推动国家发展的根本动力。“十四五”时期，随着我国迈入新发展阶段、构建新发展格局，改革也面临新的任务。我们需要继续用足用好改革开放这个关键一招，围绕坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，推动更深层次改革，以更大的勇气、更有力的举措破除深层次体制机制障碍，以深化改革激发新发展活力。

推动更深层次改革，需要守正创新、开拓创新，善于运用改革思维和改革办法，统筹考虑短期应对和中长期发展，在战略上布好局，在关键处落好子，大胆探索国家未来发展之路。

第三，扩大开放是推动高质量发展的必由之路。我国经济持续快速发展的一个重要动力就是对外开放。“十四五”时期我们构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，决不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。我国经济同世界经济的联系会更加紧密，为其他国家提供的市场机会将更加广阔，成为吸引国际商品和要素资源的巨大引力场，在世界经济中的地位将持续上升。

“十四五”和今后更长时期，我们要坚持对外开放的基本国策，全面提高对外开放水平，建设更高水平开放型经济新体制，继续放宽市场准入，主动扩大优质产品和服务进口。同一切愿意与我们合作的国家、地区和企业积极开展合作，形成全方位、多层次、多元化的开放合作格局，以高水平对外开放打造国际合作和竞争新优势。

问：13. “十四五”时期经济社会发展为什么必须遵循坚持系统观念的原则？

答：《建议》提出，“十四五”时期经济社会发展必须遵循坚持系统观念的原则，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，这为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步，为到2035年基本实现社会主义现代化远景目标提供了方法论指引。

第一，系统观念是根本性、基础性的思想和工作方法。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持系统谋划、统筹推进党和国家各项事业，从理论和实践上系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义等基本问题，根据新的实践需要，在经济、政治、法治等各方面形成一系列新方略、新布局，带领全党全国各族人民取得了改革开放和社会主义现代化建设的历史性成就，推动党和国家事业发生历史性变革。在这个过程中，系统观念是根本性、基础性的思想方法和工作方法。

第二，坚持系统观念是增强发展的整体性协同性的必由之路。经济社会体系是一个普遍联系、多维多元的复杂系统，从系统观念出发优化治理，加强顶层设计和战略布局，增强发展的整体性协同性，才能使各领域发展有机统一、相互促进。

第三，党的十八大以来，我们党在坚持和运用系统观念方面积累了很多成功经验。比如，坚持统筹推进经济建设、政治建设、文化建设等；坚持贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念；着眼于构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系；坚持加强党的全面领导；等等。运用好这些宝贵经验，对推动“十四五”时期经济社会发展具有重要的指导意义。

第四，坚持系统观念是实现全面发展、全面进步的现代化的必然选择。我们要建设的社会主义现代化是全面发展、全面进步的现代化，也需要从系统观念出发，统筹推动经济社会各领域发展，促进人的全面发展和社会全面进步。

“十四五”时期推动经济社会发展，有很多系统性工作摆在我们面前。比如，完善国家创新体系，加快建设科技强国；加快发展现代产业体系，推动经济体系优化升级；加快培育完整内需体系，构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局；等等。这些都要求突出系统观念，从整体和联动角度出发，全面推进各领域各方面各环节的现代化建设。

问：14. 如何理解“十四五”时期经济发展取得新成效、改革开放迈出新步伐？

答：《建议》强调，要“锚定二〇三五年远景目标，综合考虑国内外发展趋势和我国发展条件，坚持目标导向和问题导向相结合，坚持守正和创新相统一”，提出“十四五”时期经济社会发展要努力实现的六大主要目标，经济发展取得新成效、改革开放迈出新步伐是排在最前面的两大主要目标。

第一，经济发展取得新成效。《建议》提出，发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须坚持新发展理念，在质量效益明显提升的基础上实现经济持续健康发展，增长潜力充分发挥，国内市场更加强大，经济结构更加优化，创新能力显著提升，产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高，农业基础更加稳固，城乡区域发展协调性明显增强，现代化经济体系建设取得重大进展。

党的十九大提出，“我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变”。从综合发展水平看，在创新能力、劳动生产率等方面，我国同发达国家仍有很大差距。需要坚持把发展作为第一要务，紧盯到2035年人均国内生产总值达到中等发达国家水平的目标，实现经济持续健康发展，努力使经济增长速度与潜在增长率基本保持一致，推动我国经济总量和城乡居民收入不断迈上新的大台阶。

发展必须是高质量发展。要以现代化经济体系建设为先导，培育更加完整的内需体系，建设更加强大的国内市场；加快建设创新型国家，着力解决创新能力不适应高质量发展要求的突出矛盾；加快建设制造强国，提升产业链供应链现代化水平；推动城乡融合发展和区域协调发展，切实增强发展的协调性。

第二，改革开放迈出新步伐。《建议》提出，在“十四五”时期，要实现社会主义市场经济体制更加完善，高标准市场体系基本建成，市场主体更加充满活力，产权制度改革和要素市场化配置改革取得重大进展，公平竞争制度更加健全，更高水平开放型经济新体制基本形成。

改革开放是我国经济持续健康发展的根本动力。“十四五”时期，要紧紧围绕构建高水平社会主义市场经济体制，以完善产权制度和要素市场化配置为重点，加快建设高标准市场体系，进一步健全公平竞争制度，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，充分激发各类市场主体活力。

《建议》提出，“十四五”时期要紧紧围绕建设更高水平开放型经济新体制，坚持实施更大范围、更宽领域、更深层次对外开放，开拓合作共赢新局面。

问：15. 如何理解“十四五”时期生态文明建设实现新进步、民生福祉达到新水平？

答：生态文明建设实现新进步、民生福祉达到新水平，是《建议》提出的“十四五”时期经济社会发展要努力实现的两大主要目标。

第一，生态文明建设实现新进步。《建议》提出，“十四五”时期，要实现国土空间开发保护格局得到优化，生产生活方式绿色转型成效显著，能源资源配置更加合理、利用效率大幅提高，主要污染物排放总量持续减少，生态环境持续改善，生态安全屏障更加牢固，城乡人居环境明显改善。

生态文明建设是关乎人民福祉、关乎民族未来的千年大计。“十四五”时期需要牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，强化国土空间规划和用途管控，落实生态保护、基本农田、城镇开发等空间管控边界，多措并举推动生产生活方式绿色转型取得显著成效。需要全面提高资源利用效率，推进资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用；需要深入打好污染防治攻坚战，不断改善空气、水、土壤等环境质量；需要坚持山水林田湖草系统治理，着力提升生态系统自我修复能力和稳定性；需要大力发展绿色经济，完善绿色发展政策体系，协同推进经济高质量发展和生态环境高水平保护。

第二，民生福祉达到新水平。《建议》提出，在“十四五”时期，要实现更加充分更高质量就业，居民收入增长和经济增长基本同步，分配结构明显改善，基本公共服务均等化水平明显提高，全民受教育程度不断提升，多层次社会保障体系更加健全，卫生健康体系更加完善，脱贫攻坚成果巩固拓展，乡村振兴战略全面推进。

增进民生福祉是我国发展的根本目的，也是我们党立党为公、执政为民的本质要求。顺应我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，“十四五”时期保障和改善民生需要紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，统筹做好就业、收入分配、教育、社会保障、医疗卫生、巩固脱贫等方面工作，让群众看到变化、得到实惠。要着力健全国家基本公共服务体系，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设；实施就业优先政策，稳定就业总量，改善就业结构，提升就业质量；拓展居民收入增长渠道，不断提高中等收入群体比重，努力缩小收入分配差距，推动形成橄榄型的收入分配格局；加快推进教育现代化，构建高质量教育体系；全面推进健康中国建设，构建强大公共卫生体系，为人民提供全方位全周期健康服务；织密扎牢多层次社会保障体系，稳步提高保障水平；接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接。

问：16. 如何理解“十四五”时期社会文明程度得到新提高、国家治理效能得到新提升？

答：社会文明程度得到新提高、国家治理效能得到新提升，是《建议》提出的“十四五”时期经济社会发展要努力实现的两大主要目标。

第一，社会文明程度得到新提高。《建议》提出，要使社会主义核心价值观深入人心，人民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高，公共文化服务体系和文化产业体系更加健全，人民精神文化生活日益丰富，中华文化影响力进一步提升，中华民族凝聚力进一步增强。

文化是一个国家、一个民族的灵魂。“十四五”时期的文化建设要把社会主义核心价值观融入经济社会发展各领域，大力弘扬中国精神、传播中国价值、凝聚中国力量，推动形成适应新时代要求的思想观念、精神面貌、文明风尚、行为规范，不断提升人民思想觉悟、道德水准、文明素养和全社会文明程度；要健全公共文化服务体系，提升公共文化服务水平，全面繁荣新闻出版、广播影视、文学艺术、哲学社会科学事业，不断推出反映时代新气象、讴歌人民新创造的文艺精品，保护好传承好利用好文物古迹和非物质文化遗产，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展；要深化文化体制改革，健全现代文化产业体系和市场体系，培育发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式，扩大优质文化产品供给；要推动中华文化走向世界，讲好中国故事，增强国家文化软实力。

第二，国家治理效能得到新提升。《建议》提出，在“十四五”时期，要实现社会主义民主法治更加健全，社会公平正义进一步彰显，国家行政体系更加完善，政府作用更好发挥，行政效率和公信力显著提升，社会治理特别是基层治理水平明显提高，防范化解重大风险体制机制不断健全，突发公共事件应急能力显著增强，自然灾害防御水平明显提升，发展安全保障更加有力，国防和军队现代化迈出重大步伐。

中国特色社会主义制度具有强大生命力和显著优势，是当代中国发展进步的根本保证。“十四五”时期，要锚定到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化，基本建成法治国家、法治政府、法治社会的目标要求，按照党的十九届四中全会《决定》作出的顶层设计，推动各方面制度更加定型、国家治理效能得到新提升。

问：17. 为什么要强化国家战略科技力量？

答：国家战略科技力量是在重大创新领域由国家布局支持，具有基础性、战略性使命的科技创新“国家队”。《建议》提出要“强化国家战略科技力量”，这是新时代实现我国科技自立自强，支撑全面建设社会主义现代化国家的必然选择，也是加快建设科技强国的重要任务。对“强化国家战略科技力量”的极端重要性，可从以下4个方面来认识。

第一，从世界竞争格局的发展演变看，强化国家战略科技力量是世界强国提升科技实力的有效路径。美国通过组建国家实验室，开展基础性、前沿性和战略性的跨学科研究，并从武器研发扩展到能源、信息等重大科学前沿，引领世界科技发展。日本以立法形式确立国立科研机构的独特地位和治理机制，还通过高强度持续支持基础研究，催生了日本获诺贝尔奖的“井喷现象”。德国组建了以亥姆霍兹国家研究中心为代表的跨学科综合性战略研究机构，以项目为纽带，形成国立科研机构联合体。

第二，从当代科技发展趋势看，强化国家战略科技力量是应对科技革命和产业变革的关键举措。以新一代信息技术为引领，生命健康、先进制造、新材料、新能源等相互促进、交叉融合，科技创新进入大融通时代，颠覆性技术不断涌现。应对新科技革命的快速演进、研究范式的变革，我们亟待强化国家主导，在战略关键领域系统谋划、整合资源，优化国家战略科技力量布局，增强国家科技创新的体系化能力。

第三，从我国发展阶段看，强化国家战略科技力量是实现高质量发展的需要。加快建设现代化经济体系，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，保障产业链供应链安全稳定，科技创新是关键。

第四，强化国家战略科技力量需要通过深化改革、创新机制、系统推进来实现。一是推进国家实验室建设。二是加强国家技术创新基地建设。三是推进科研院所、高校和企业科研力量优化配置和资源共享。四是持续增强科技创新能力。五是建设各具特色的区域创新增长极。统筹国家战略科技力量布局，建设若干综合性国家科学中心和区域性创新高地。

问：18. 如何理解健全社会主义市场经济条件下新型举国体制？

答：在“十四五”时期，集中力量打好关键核心技术攻坚战，在战略必争领域实现自主可控，对推动我国经济社会持续健康发展、建设现代化经济体系具有极其重要的意义。《建议》提出“健全社会主义市场经济条件下新型举国体制”，就是强调充分发挥我国社会主义制度能够集中力量办大事的优势，形成关键核心技术攻坚体制，以体制创新为科技创新提供动力。

第一，要准确把握新型举国体制的科学内涵。所谓举国体制，就是在特定领域实现国家意志的一种特殊制度安排。新中国成立以来特别是改革开放以来，我国发挥社会主义制度能够集中力量办大事的优势，先后在“两弹一星”、载人航天等重大科技创新领域取得举世瞩目的成果。同计划经济体制下的举国体制相比，新型举国体制是面向国家重大需求，通过政府力量和市场力量协同发力，凝聚和集成国家战略科技力量、社会资源共同攻克重大科技难题的组织模式和运行机制，其特征是充分发挥我国制度优势，并综合运用行政的和市场的诸种手段，尊重科学规律、经济规律和市场规律。

第二，构建新型举国体制就是要形成新时代、新发展阶段、新发展格局下集中力量办大事的协同机制。一是通过部门间协同，制定跨部门协同攻关方案，系统整合资金、技术等创新资源；二是通过中央和地方协同，中央侧重抓基础、抓关键，地方更多抓应用、抓产业，明晰各级政府分工与职责，定期考核；三是通过产学研用金结合，同步部署关键核心技术攻关与产业发展任务，同步推进创新链、产业链、资金链和政策链建设；四是通过军民协同，打通种种制度壁垒，协同推动国防高技术发展和产业核心技术攻关。

第三，加快构建市场经济条件下关键核心技术攻关的新型举国体制。一是聚焦国家需求建立战略性任务决策机制。围绕国家安全、产业链安全和民生保障，锁定关键核心技术和“卡脖子”领域，形成国家战略布局。二是发挥市场在资源配置中的决定性作用。充分发挥好政府财政资金的杠杆作用，利用市场机制撬动企业和其他社会资金的投入。三是强化责任落实机制。健全主管部门向国家负责、牵头单位向国家主管部门负责、参与单位向牵头单位负责的责任体系。四是用好规模巨大的国内市场。要依托我国超大规模市场和完备产业体系，建立健全支持攻关成果应用和产业化的政策体系，加速科技成果向现实生产力转化。

问：19. 怎样理解强化企业创新主体地位，促进各类创新要素向企业集聚？

答：《建议》提出，要“强化企业创新主体地位，促进各类创新要素向企业集聚”。这是推动创新链和产业链有效对接、提高国家创新体系整体效能的重要战略举措。对此，需要从以下4个方面深入理解，以便把握规律、精准贯彻。

第一，强化企业创新主体地位是把科技研发能力转化为经济发展实力的核心要义。企业最具备成为创新主体的特征和条件。首先，企业最本质的特征就是从事创新活动。其次，企业直接面向市场，时时刻刻都需要考虑科技成果产业化应用和商业化推广，接受市场和用户检验，得不到市场和用户认可，企业就无法生存。此外，企业又是创新要素配置的主体，掌握资金、技术、人才等创新要素，拥有对创新要素优化配置的主导地位，最有条件成为创新活动主体。

第二，企业是否拥有创新主体地位决定性地影响一个国家和地区的创新能力。党的十八大以来，我国企业创新能力明显提升，涌现出一批具有国际竞争力的创新型企业，但从总体上看，企业创新主体地位还不够突出。主要表现在：规模以上工业企业研发投入强度仍显著低于发达国家水平；企业基础研究投入不足，技术“拿来主义”多；企业利用和整合外部资源有限，集中了全国大量创新资源的高校、科研院所开放度低；科研成果多、专利多同符合市场需要的技术供给不足并存；等等。这些问题均需要着力加以解决。

第三，强化企业创新主体地位需要多措并举。一是推改革。支持企业承担国家重大科技项目，使企业真正成为技术创新决策、研发投入、科研组织实施和成果转化的主体。二是强激励。完善推动科技捐赠发展的专项税收优惠政策，健全政府采购等支持政策。三是有倒逼。倒逼企业投资研发、加快产业技术升级。四是优环境。营造公平竞争市场环境，使企业创新投入能得到合理回报。

第四，关键是深化改革，促进技术、人才、资金等创新要素向企业集聚。一是加快科研院所改革。扩大科研自主权，提高科研院所科研活动服务经济主战场的积极性、主动性、创造性。二是健全有利于科技人才向企业流动的体制政策环境。支持龙头企业整合科研院所、高等院校力量，建立创新联合体。三是完善金融支持创新体系，发展创业板、科创板、新三板等直接融资，促进各类资金向创新活动配置。

总之，强化企业创新主体地位，要推动成长起一批核心技术能力突出的创新型领军企业，培育出一批掌握产业“专精特新”技术的隐形冠军企业，发展出一批活跃的科技型中小微企业群体，推动我国经济高质量发展。

问：20. 为什么要加强共性技术平台建设？

答：习近平总书记指出，要建立共性技术平台，解决跨行业、跨领域的关键共性技术问题。《建议》强调，“加强共性技术平台建设”，这是提升企业技术创新能力的一项重要举措。共性技术是介于基础研究和应用研究之间，在多个领域内已经或未来有可能被广泛采用、对多个产业发展能起到根基作用的基础技术，它具有通用性、关联性和系统性特点，是发展创新链和产业链的基础。对加强专门用于开展共性技术研发活动的共性技术平台建设的重要性和紧迫性，可从以下4个方面加深认识和理解。

第一，共性技术平台是实现科技与经济紧密结合、推进产学研深度融合的重要桥梁和纽带。跨越从基础研究到技术创新的“死亡谷”是各国创新活动普遍面临的一个难题。共性技术平台大多是从事技术成熟度介于3—6级之间的有关实验室成果中试熟化、应用技术研发升级等活动，它能天然地将产学研用组织结合起来，有助于协同突破产业技术共性瓶颈、降低后续应用技术研发风险，弥合科技和经济间可能的断裂，支撑产业和产业链向中高端迈进。

第二，推动建设共性技术平台是主要发达国家和地区的成功经验。德国弗劳恩霍夫应用研究促进协会通过研发跨行业应用的共性技术，成为德国中小企业创新的重要依托；欧盟成立的5G公私合作联盟，推动了5G技术同产业共生体系发展；日本超大规模集成电路技术研发合作产业联盟，引领日本取代美国成为世界集成电路产业领跑者；等等。

第三，共性技术平台是加强我国国家创新体系建设的重要环节。我国一批原先下属行业部门的专业化科研院所在集中转企后，共性技术创新主体缺位。对共性技术平台进行顶层设计与政策引导，加强共性技术平台建设，解决跨行业、跨领域的关键共性技术问题，成为“十四五”时期亟待加强的重要工作。

第四，加强前瞻谋划和统筹协调，集中力量整合、提升一批关键共性技术平台。主要路径有：一是对已经下放给企业的科研院所，要以增强共性技术研发能力为目标，实行精细化的分类改革，凡是能提供共性技术的，可让其回归公益属性。二是鼓励企业特别是大型领军企业，联合上下游企业，通过重组、合作等方式自主自愿组建共性技术企业类平台，可以联合政产学研力量共同组建。三是由政府、研发实力较强的高校和科研院所、企业等共同发起建设一批共性技术新型研发机构（可以是事业单位或民办非企业单位），实行投资主体多元化、管理现代化、运行机制市场化、用人机制灵活的制度。四是发挥行业协会、学会等社会组织作用，引导企业和其他社会资金投入，开展长期制约本行业高质量发展的共性技术攻关。五是支持建设公益服务类平台，提升计量、标准等质量基础设施水平。

问：21. 怎样理解健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系？

答：人才评价体系对于科技人才的培养、选拔、使用具有重要导向作用。《建议》强调：“健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系。”这对于充分调动科技人才积极性主动性创造性、促进科技人才潜心研究和创新、推动实现创新驱动发展具有关键性作用。对此，需要从以下3个方面深入理解和全面贯彻。

第一，遵循科研规律和创新发展需要，推动科技人才评价转向创新能力、质量、实效、贡献导向。长期以来，我国科技人才评价体系存在评价标准不科学、评价社会化程度不高等问题，“唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项”的情况突出。需要完善以坚守学术诚信为基础，以创新能力、质量、实效、贡献为导向，有效发挥同行、用户、市场等多元评价主体作用的科技人才评价体系，有效反映科技成果的原创性、科学价值、经济价值、社会效益。

第二，建立与科技活动属性相适应，按照创新能力、质量、实效、贡献导向分类设置的人才评价体系。对基础研究人才，宜以同行学术评价为主，强化国际同行评价，着重评价其提出和解决重大科学问题的原创能力、成果的科学价值等。对应用研究和技术开发人才，宜突出市场评价，着重评价其技术创新与集成能力，取得的自主知识产权和重大技术突破等。对从事社会公益研究、科技管理服务和实验技术的人才，宜强化用户和社会评价，重在评价考核工作实效、服务质量、支持能力。同时，对各类人才还需要突出品德评价，加强对科研人员职业道德的评价考核。

第三，适应调整优化评价体系导向的要求，改进科技人才评价配套方式方法。一是优化评价周期。注重过程评价和结果评价、短期评价和长期评价相结合，突出中长期目标导向，克服评价考核过于频繁的倾向。二是畅通评价渠道。畅通非公有制经济组织、社会组织和新兴职业等领域科技人才申报评价渠道。三是减轻人才负担。宜简化评价程序，建立评价专家责任和信誉制度，实施退出和问责机制。

近年来，我们党和国家在科技人才评价体系改革方面已经做了大量工作。科技人才评价政策涉及科技、教育等多部门，高校、科研院所、企业等多主体，要按照《建议》要求，进一步增强改革的系统性、整体性、协同性，加强部门、地方统筹协调，推动科技人才评价改革落实、落细、落准，真正见到实效，从而不断增强科技人才获得感。

问：22. 为什么要完善科研人员职务发明成果权益分享机制？

答：《建议》提出，“完善科研人员职务发明成果权益分享机制”，这一看似小切口的改革，却是强化我国科技成果转化激励的一项大政策，对于激发科研人员创新创业积极性，促进科技与经济深度融合具有重要的牵引作用。

所谓职务发明，其突出特征就是科研人员于在岗状态下，或执行单位指派任务，或利用单位物质技术条件开展创造性活动，所形成的发明创造。但一直以来存在发明技术质量不高、科技成果转化率较低等问题。其深层次原因，就是缺乏激励相容的权属关系和利益分配机制。

近年来，在职务发明成果权益分享相关机制改革上，已采取了若干改革措施。在此基础上，需要进一步完善权益分享机制，其必要性和有效性主要有以下3个方面。

第一，科研人员分享职务发明成果权益适应了创新时代发生的要素稀缺性的重大变化。人力资本和物质资本是价值创造的两大来源。进入创新时代，人力资本成为稀缺资源，是价值创造的重要来源，因此要更多地将职务发明创造权益归属于作出实质贡献的“人”。我国创新驱动发展形势迫切，更需要充分调动科研人员积极性。

第二，科研人员分享职务发明成果权益有利于加快科技成果转化。一是科研人员可以分享成果权益，有助于促进科研人员从立项到科研全过程注重成果可转化性，减少职务发明无效供给。二是让职务成果发明人通过权益分享纽带全程深度参与科技成果转化，可以有效提高科技成果转化成功率。三是财政资金投入科研活动，其目的是激发创造、发展科技、造福国民。只有成果转化了，国有资产才能增值，才能创造税收和就业机会。

第三，使科研人员能够进一步分享职务发明成果产权是更为彻底的激励措施。科研人员分享职务发明成果产权，同“三权”下放到单位相比，可避免单位决策冗长等问题；同奖励权相比，可解决在实际操作中存在的奖励口径难以达成共识、知情权难以保障等问题；同股权激励相比，可避免对职务发明人股权激励设置的一些限制、造成股权奖励延迟和强度弱化等问题。总的看，“权属”分享的激励作用更大、更精准、也更持久。

2020年5月，科技部等9部门印发了《赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点实施方案》，选择40家高等院校和科研机构开展试点。要按照《建议》要求，在试点基础上形成可复制可推广的经验做法，完善发明成果权益分享机制，在包括国有企业在内的更大范围全面推开，更有力激发科研人员创新积极性。

问：23. 如何理解改进科技项目组织管理方式，实行“揭榜挂帅”等制度？

答：《建议》提出：“改进科技项目组织管理方式，实行‘揭榜挂帅’等制度。”这是新时代对科技管理改革提出的新要求，其目的就是要建立既符合科技发展规律、又体现国家战略需求的科技项目组织管理新制度。对此，我们可从以下4个方面加深认识和理解。

　　第一，实行“揭榜挂帅”等制度是新时代完善科技创新体制机制的必然要求。国家科技计划项目是国家推动科学研究、解决经济社会发展和国家安全重大科技问题的重要手段。需要通过加强需求导向和问题导向，深化科技项目管理改革，采取“揭榜挂帅”等新的制度，加快攻克关键核心技术，实现更多“从0到1”的突破，大力提高国家科技项目的创新供给能力。

　　第二，要从国家紧迫需要和长远发展出发，建立需求导向和问题导向的项目形成机制。一是按照国家战略与安全、产业竞争力、重大民生需求确定科技攻关任务的优先顺序，强化政府在国家战略与安全方面自上而下的重大任务的顶层设计，紧紧围绕产业发展短板及战略必争领域，聚焦生命健康、环境保护等民生领域重大需求凝练任务。二是注重从产业和社会发展实践中凝练应用研究任务，组织一线专家从现实需求中抽象出科学和技术问题。三是充分发挥科学家在基础研究选题中的作用，注重在新兴学科和交叉学科方向凝练科学问题，鼓励自由探索，建立非共识项目的专门安排机制。四是推动各类项目信息共享，加强基础研究和应用研究相互促进、有效衔接。

　　第三，分类施策，改革完善项目组织实施方式。对国家战略与安全类项目，一般宜由国家战略科技力量牵头实施。对产业、工程类重大科技创新项目，宜建立企业牵头主导的科技攻关机制。对重大前沿、应用研究项目，宜通过择优委托国家实验室、国家重点实验室或研究机构牵头实施。对自由探索类的基础研究，一般采用开放竞争方式。同时，对国家重大项目应建立分级责任和契约机制，对前沿研究、基础研究和颠覆性技术创新还应建立容错机制，应建立科学的评价体系，鼓励科研人员大胆探索。

第四，建立重点项目攻关“揭榜挂帅”制度。《建议》倡导的“揭榜挂帅”制度，主要是针对关键核心技术等重点攻关项目，要积极建立选贤任能、让能者脱颖而出的制度。需要建立以能够解决问题为评价标准的新机制；需要以更加开放的方式选拔有能力、有担当的团队承担任务；需要简政放权，建立服务于目标实现的管理方式和资金使用制度；需要建立责权统一、激励和约束并重的管理机制。

问：24. 怎样理解完善金融支持创新体系，促进新技术产业化规模化应用？

答：《建议》提出，要“完善金融支持创新体系，促进新技术产业化规模化应用”，这项举措的目的就在于，推动构建全方位、多层次、多渠道科技金融体系，更好地支持科技成果转化、企业关键技术研发和科技型中小微企业发展壮大。在具体落实中，需要注意抓好以下3个方面工作。

第一，完善信贷支持科技的体制机制。一是大力发展科技信贷业务，采取差异化监管政策，设立广为覆盖的科技金融专营机构。二是建立支持科技企业的信贷产品体系，为承担国家重大科技项目的企业提供长期限、低成本的融资支持。三是制定专门的科技企业信贷政策、业务运营机制和流程，推动大数据、区块链、人工智能等技术在科技企业征信、风险评级、成果评估等方面的应用。

第二，畅通科技企业市场融资渠道。一是完善多层次资本市场，促进科技企业生命周期融资链的无缝衔接。持续推进创业板、科创板、新三板和区域性股权市场的制度创新，完善股权融资的资本市场体系。二是促进创业投资发展。鼓励更多社会资本设立创业投资、股权投资和天使投资，支持引导投资机构聚焦科技型企业开展业务，持续加大对创新成果在种子期、初创期的投入力度。三是支持科技企业发行公司债、企业债、短期融资券、中期票据、中小企业私募债、小微企业增信集合债等债务融资工具，推动开展可交换债、并购债券试点，满足科技企业多样化融资需求。

第三，完善科技融资担保体系和配套制度。一是创新科技融资担保模式，构建适应科技型企业特点的风险保险控制体系，加大对科技融资担保机构资本支持和风险补偿力度。二是鼓励保险机构开发首台（套）重大技术装备及关键研发设备的财产保险、产品责任保险、产品质量保证保险、专利保险等产品，为科技企业、国家重大科技项目提供保险保障服务。三是培育发展科技金融中介服务体系，推动地方政府牵头搭建地方征信平台，加强区域征信互联互通。四是加强跨境资金管理政策支持，提高科技企业跨境融资便利化程度。研究建立金融监管沙盒机制，探索支持前瞻性、高风险、高成长科技企业的创新金融政策。

问：25. 如何理解实施产业基础再造工程？

答：《建议》提出“实施产业基础再造工程”，这是坚决打赢产业基础高级化攻坚战、推动我国制造业高质量发展的必由之路。我国制造业规模居全球首位，有220多种工业产品产量排世界第一，是全世界唯一拥有全部工业门类的国家。但同世界工业强国相比，我国产业基础不牢问题仍相当突出，特别是在核心基础零部件（元器件）、先进基础工艺、关键基础材料、产业技术基础（以下简称“四基”）等方面，对西方国家的依存度高，产业基础投入严重不足，亟待通过加快实施产业基础再造工程，补齐上述短板。

《建议》对“十四五”时期推进我国产业基础再造工程的主要思路是：充分发挥集中力量办大事的制度优势和超大规模市场优势，以自主可控、安全高效为目标，以企业和企业家为主体，以政策协同为保障，坚持应用牵引、问题导向，坚持政府引导和市场机制相结合，坚持独立自主和开放合作相促进。通过综合施策、多管齐下，高质量完成产业基础再造工程。

第一，加快实施产业基础再造工程，需要做好顶层设计。加快构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关的新型举国体制，提出产业基础高级化的战略目标、任务和实施重点，并制定指导意见和规划。

第二，加快实施产业基础再造工程，需要注重系统推进。一是加强提升产业基础能力的协同创新。通过分行业查找“四基”问题的重点、难点和痛点，调动部门、企业等各方力量，畅通产业链、创新链、资金链和人才链的链接，构筑有利于产业基础能力尽快提升的产业生态体系。二是着力培育“专精特新”隐形冠军企业。引导民营企业掌握独门绝技，培育一批具有独特专长、能够生产某些关键设备和先进材料的中小企业。三是整合重构一批共性技术平台。通过充分利用现有骨干企业、科研院所、高校、用户和第三方机构，建设一批产业技术基础公共服务平台、试验检测类公共服务平台、产业大数据公共服务平台，完善产业技术基础的公共服务体系。四是出台精准支持政策。持续加大基础研究投入，设立“产业基础再造工程”专项资金，鼓励采用“揭榜挂帅”等新机制。增加政府采购力度，创造“四基”产品应用生态。五是强化竞争政策基础地位，加强知识产权和产权保护，培育有利于提升产业基础能力的市场竞争环境。

问：25. 如何理解实施产业基础再造工程？

答：《建议》提出“实施产业基础再造工程”，这是坚决打赢产业基础高级化攻坚战、推动我国制造业高质量发展的必由之路。我国制造业规模居全球首位，有220多种工业产品产量排世界第一，是全世界唯一拥有全部工业门类的国家。但同世界工业强国相比，我国产业基础不牢问题仍相当突出，特别是在核心基础零部件（元器件）、先进基础工艺、关键基础材料、产业技术基础（以下简称“四基”）等方面，对西方国家的依存度高，产业基础投入严重不足，亟待通过加快实施产业基础再造工程，补齐上述短板。

《建议》对“十四五”时期推进我国产业基础再造工程的主要思路是：充分发挥集中力量办大事的制度优势和超大规模市场优势，以自主可控、安全高效为目标，以企业和企业家为主体，以政策协同为保障，坚持应用牵引、问题导向，坚持政府引导和市场机制相结合，坚持独立自主和开放合作相促进。通过综合施策、多管齐下，高质量完成产业基础再造工程。

第一，加快实施产业基础再造工程，需要做好顶层设计。加快构建社会主义市场经济条件下关键核心技术攻关的新型举国体制，提出产业基础高级化的战略目标、任务和实施重点，并制定指导意见和规划。

第二，加快实施产业基础再造工程，需要注重系统推进。一是加强提升产业基础能力的协同创新。通过分行业查找“四基”问题的重点、难点和痛点，调动部门、企业等各方力量，畅通产业链、创新链、资金链和人才链的链接，构筑有利于产业基础能力尽快提升的产业生态体系。二是着力培育“专精特新”隐形冠军企业。引导民营企业掌握独门绝技，培育一批具有独特专长、能够生产某些关键设备和先进材料的中小企业。三是整合重构一批共性技术平台。通过充分利用现有骨干企业、科研院所、高校、用户和第三方机构，建设一批产业技术基础公共服务平台、试验检测类公共服务平台、产业大数据公共服务平台，完善产业技术基础的公共服务体系。四是出台精准支持政策。持续加大基础研究投入，设立“产业基础再造工程”专项资金，鼓励采用“揭榜挂帅”等新机制。增加政府采购力度，创造“四基”产品应用生态。五是强化竞争政策基础地位，加强知识产权和产权保护，培育有利于提升产业基础能力的市场竞争环境。

问：27. 怎样理解构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎？

答：《建议》提出，“构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎”，这是发展我国现代产业体系、切实解决区域发展不平衡不充分问题、推动高质量发展的一项重要任务，对形成高质量发展的区域经济布局，具有现实和长远的重大意义。在“十四五”期间，我国将以提升竞争力和产业集中度为导向，通过让“极点”区域率先发展、引领示范，统筹推进区域重大战略、区域协调发展战略和主体功能区战略，发挥地区比较优势，推动要素自由流动和高效集聚，壮大新一代信息技术、生物技术、新能源、新材料、高端装备、新能源汽车、绿色环保以及航空航天、海洋装备等产业，推进战略性新兴产业集群发展，优化重大生产力布局，打造更多能够带动全国高质量发展的增长极。

第一，构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎，需要通过构建现代化产业体系，培育引领高质量发展的重要增长极。一是在空间发展上，需要根据我国主体功能区定位，明确优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发的空间管控单元，推动传统产业高端化、智能化、绿色化转型升级。二是在空间格局上，需要立足资源禀赋优势和产业基础条件，发挥各地区比较优势，以产业链、供应链、创新链、资金链、人才链为纽带，以先进制造业集群为抓手，优化生产力布局。三是需要打造都市圈，增强中心城市和城市群的辐射带动作用。四是需要进一步发挥自由贸易试验区、自由贸易港等既有载体功能，打造有利于战略性新兴产业发展的对外开放新高地。

第二，构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎，需要大力培育先进制造业集群，加快构建质量更高、效益更好、协同更畅通的战略性新兴产业发展格局。一是长三角地区需要通过强化区域优势产业协作，重点围绕电子信息、生物医药、航空航天、高端装备、新材料、汽车、绿色化工、纺织服装等领域，加快新旧动能转换，形成若干世界级先进制造业集群。二是成渝地区双城经济圈和长江中游、关中平原、中原等城市群，需要加快发展高质量、专业化的先进制造业集群。三是全面振兴东北地区等老工业基地，以优化营商环境为基础推进市场化改革，建设具有全国影响力的重大技术装备制造业基地，进一步巩固提升东北生态建设、粮食生产等绿色发展优势。四是需要制定差异化的区域政策，推动产业梯度转移，防止重复建设。

问：28. 为什么要加快发展现代服务业？

答：《建议》提出：“加快发展现代服务业。”这是构建我国现代化经济体系、推动经济高质量发展的内在要求，也是提升我国创新力和国际竞争力的重要举措。

第一，加快发展现代服务业是产业结构调整优化的内在需要。党的十八大以来，我国服务业持续快速增长，在三次产业中已成为国民经济第一大产业。特别是“十三五”时期，我国服务业增加值从2015年的35万亿元增加到2019年的53.4万亿元，年均增速7.8％，高于国内生产总值增速1.2个百分点；服务业增加值占国内生产总值的比重已从50.8％上升到53.9％。2019年末，全国服务业就业人员达到36721万人，比2015年末增加3882万人，占全国全部就业人员比重从2015年末的42.4％上升到2019年末的47.4％，是全国三次产业中唯一实现就业人员增长的产业，已然成为我国吸纳劳动力就业的主渠道。

第二，加快发展现代服务业是适应人民群众消费需求升级的内在需要。随着我国经济发展的阶段性变化，居民消费结构升级的特征十分显著，从生存型消费加快向发展型、享受型消费转变。预计在“十四五”时期，养老、旅游等服务业市场需求将继续保持快速增长。为了适应居民消费特别是服务消费升级的趋势，增加生活性服务业有效供给，提升服务质量，更好满足人民对美好生活的新期待，迫切需要“推动生活性服务业向高品质和多样化升级，加快发展健康、养老等服务业，加强公益性、基础性服务业供给”。

第三，加快发展现代服务业还是构建新发展格局的内在需要。在“十四五”和今后更长一个时期，我国要着力推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这是根据我国发展阶段、环境、条件变化作出的战略抉择。《建议》提出：“推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，推动各类市场主体参与服务供给，加快发展研发设计、现代物流、法律服务等服务业，推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合，加快推进服务业数字化。”在“十四五”时期，推动研发设计、商务咨询等现代服务业与制造业融合发展，发挥其人力资本、技术、管理等优势，有助于提升我国制造业产业链、价值链水平，打造中国制造核心竞争力的新优势。

问：29. 如何理解统筹推进基础设施建设？

答：基础设施包括交通、能源、水利等传统基础设施和以第五代移动通信、工业互联网、大数据中心等为代表的新型基础设施，在经济社会发展全局中具有先导性、基础性、战略性作用。《建议》提出：“统筹推进基础设施建设。”一方面，加强传统基础设施建设，补齐目前存在的突出短板；另一方面，推进新型基础设施建设，为经济社会数字化转型发展提供有力支撑。这是基于我国基础设施发展现状、适应经济社会未来发展趋势和人民日益增长的美好生活需要，提出的一项重大战略举措。

第一，我国基础设施建设成效显著，但仍存在一些短板和弱项。“十三五”时期，我国基础设施网络布局不断完善，整体质量明显改善，综合效率快速提升，全国已形成超大规模基础设施网络。我国基础设施建设虽然已取得举世瞩目的成就，但同高质量发展的要求相比，仍然存在一些突出短板，需要加快补齐。比如，基础设施在全国区域间、城乡间发展尚不平衡，城市群、都市圈互联互通水平还不高，水利基础设施建设仍相对滞后，交通综合运输能力也相对薄弱，基础设施绿色安全发展水平有待提高，等等。

第二，新型基础设施加速发展，成为经济社会数字化转型的重要支撑。新型基础设施是以信息网络为核心基础，综合集成物联网、云计算、大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术，面向社会生产生活的广泛需要而提供感知、传输、存储等数字能力的新一代信息通信基础设施，也是制造强国、质量强国、网络强国、数字中国建设的重要组成部分和支撑基础。“十三五”时期，我国已建成全球规模最大的第四代移动通信和光纤宽带网络，第五代移动通信正在进入商用部署。我国互联网数据中心规模也实现持续增长，并向规模化、大型化发展，云数据中心占比逐年提高，同大数据、物联网等融合发展的新一代云计算平台设施正在加速构建，云计算平台融合服务能力持续提升。

第三，突出重点，统筹推进基础设施建设。一方面，需要“系统布局新型基础设施，加快第五代移动通信、工业互联网等建设”；另一方面，也需要针对传统基础设施领域的突出矛盾和关键制约，精准做好补短板、强弱项工作。比如，强化交通基础设施网络功能，提高农村和边境地区交通通达深度；再如，加强国内油气勘探开发，加快形成区域管网和天然气枢纽中心；又如，建设智慧能源系统，提升向边远地区输配电能力；还如，实施国家水网工程，提升水资源优化配置和水旱灾害防御能力；等等。

问：30. 为什么要发展数字经济？

答：数字经济就是以数据为关键生产要素、以现代信息网络为重要载体、以数字技术应用为主要特征的经济形态。《建议》提出：“发展数字经济，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。”这为“十四五”时期我国数字经济发展指明了方向。对此，我们可从以下3个方面加深认识和把握。

第一，发展数字经济是新一轮科技革命和产业变革的大势所趋。当前，数字技术创新和迭代速度明显加快，成为集聚创新要素最多、应用前景最广、辐射带动作用最强的技术创新领域。数字技术同制造、能源、材料等技术加速交叉融合，智能制造、分布式能源、生物芯片等领域的渗透创新蓬勃发展，正在引发多领域系统性、革命性、群体性技术突破，孕育工业互联网、能源互联网等新产品新模式新业态新产业。近年来，世界各主要经济体纷纷出台中长期数字化发展战略，力图依托各自信息、科技等领域的优势，构建数字驱动的经济体系。是否加快发展数字经济，关系到能否抓住新一轮科技革命和产业变革机遇，赢得未来发展和国际竞争的主动权。

第二，发展数字经济是推动我国高质量发展的重要途径。一是有利于推动产业结构优化升级。推动数字技术与实体经济深度融合，有助于牵引生产和服务体系智能化升级，带动产业向中高端迈进。二是有利于加快新旧动能转换。数字经济成为推动经济增长的重要引擎。三是有利于推动发展方式转变。发展数字经济，能够显著降低经济运行成本，从而提高全要素生产率。

第三，发展数字经济是增强我国经济发展韧性的客观要求。在防控突如其来的新冠肺炎疫情过程中，数字经济发挥了重要作用。在后疫情时代，我们需要按照《建议》指引的方向、提出的要求，加快我国数字经济优势从应用端向基础端、技术端拓展，强化数字技术创新能力，抓紧补齐基础技术、通用技术发展短板。通过加快传统产业数字化步伐，推广先进适用数字技术在农业生产、经营、管理等环节应用，引导企业加快工业网络和装备的数字化升级。通过加快建立数据资源产权、交易流通、跨境传输等基础制度和标准规范，推动数据资源开发利用。与此同时，“加强个人信息保护。提升全民数字技能，实现信息服务全覆盖。积极参与数字领域国际规则和标准制定”。

问：31. 为什么要加强数字社会、数字政府建设？

答：《建议》提出：“加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。”数字社会是新一代信息技术同社会转型深度融合的产物，也是推动精细化社会管理的手段和方法创新。数字政府是运用信息技术和大数据，创新行政管理、服务监管方式，实现政府效能优化提升的新型治理模式。在新时代、新发展阶段，加强数字社会、数字政府建设，对于优化社会服务供给、创新社会治理方式、推进国家治理体系和治理能力现代化，都具有重大而深远的意义。对此，我们可从以下3个方面加深理解。

第一，有利于推动社会服务模式创新和均等化。在教育方面，慕课提供的大量优质视频课件资源、在线答疑及交互性社区，可以有力有效促进教育均等化。在医疗方面，数字技术促进远程诊疗、远程手术的广泛应用。在文化方面，数字技术为文化传播带来新活力、新体验。在家政服务方面，通过建立覆盖从业人员的数据库，实现同需求方的高效精准匹配，大幅提升了服务满意度。

第二，有利于推动社会治理模式创新。一方面，在数字技术推动下，以民主参与、集体协作、自组织和自我调节为特征的网络社会正在加速形成。在传统社会组织和结构向扁平化、多中心模式发展演化过程中，基于在线合作、分享互助的协作社区逐步形成。另一方面，互联网平台成为民众参与政治议程、公共政策和政府感知社情民意的重要渠道。网上听证、网络民意调查等网络化、数字化方式不断拓展公众政治参与的广度和深度。

第三，有利于推动政府职能转变和效能提升。随着政府数据资源共享积极推进，各省级政务数据共享交互平台陆续建成。依托国家数据共享交换平台，各部门提供的在线数据查询核验，支撑着跨部门、跨区域数据共享交换。与此同时，政府数据对社会开放不足，数据共享机制尚不完善，数据碎片化、数据孤岛等问题依然不同程度地存在。鉴于此，《建议》提出：“扩大基础公共信息数据有序开放，建设国家数据统一共享开放平台。”值得一提的是，“十三五”时期我国建成的数字化监管系统成效初步显现，国家“互联网＋监管”平台主体上线运行后，实现了对违法行为早发现、早提醒、早处置；全国“12315”平台正式上线，推动了建立集行政执法监管、经营者自律、社会监督为一体的消费者维权社会共治体系。

问：32. 如何理解加快培育完整内需体系？

答：《建议》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。”这是在我国发展环境面临深刻复杂变化的新形势下，依托国内市场优势，保持经济长期持续健康发展、行稳致远的需要，也是满足人民日益增长的美好生活期待的需要，同时也是面向未来的战略抉择。

第一，从此种战略抉择的必要性看，当前和今后一个时期，我国发展仍处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的变化。我国已转向高质量发展阶段，发展具有多方面优势和条件，但发展不平衡不充分问题仍然突出，加上新冠肺炎疫情严重冲击，我国经济运行面临较大压力。同时，我们还面对世界经济深度衰退、国际贸易和投资大幅萎缩、一些国家单边主义和保护主义盛行等不利局面，我国发展的外部环境不稳定性不确定性明显增加。我们遇到的很多问题是中长期的，必须从持久战的角度加以认识。我国要在一个更加不稳定不确定的世界中谋求“十四五”时期和今后更长时期发展，就需要在危机中育先机、于变局中开新局，作出新的战略抉择。

第二，从此种战略抉择的支撑可能性看，大国经济的优势就是内部可循环。我国有14亿人口，人均国内生产总值已超过1万美元，有4 亿多中等收入群体，这是全球最有潜力的超大规模消费市场；同时，我国发展正处于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化快速发展阶段，投资需求潜力巨大。因此，基于国内超大规模市场和内需潜力的优势，加快培育完整内需体系，把我国经济最大潜力释放出来，打造自主可控、安全可靠的产业链供应链，形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势，我们拥有充分的主动权，而且是完全有条件的。这是我们经过长期累积培育形成的大国经济的最大优势和潜力，也是我国经济能够从容应对风险挑战的最大底气。

第三，从此种战略抉择的实现路径看，加快培育完整的内需体系，涉及国内各类需求构成的全领域、多层次的综合体系。按照《建议》就此提出的一系列大思路、大举措，主要的实现路径有4个方面。一是大力推进科技创新及其他各方面创新；通过新型举国体制全面解决重大“卡脖子”技术和产品问题；加快推进数字经济、智能制造等战略性新兴产业，以高质量供给引领和创造新的需求。二是畅通国内大循环，加快构建以内需为主的国民经济循环，完善内需主导、内生增长发展模式。三是全面促进消费和拓展投资空间。增强消费对经济发展的基础性作用。要通过拓展投资空间，优化投资结构，形成高质量内需供给体系。四是牢固树立安全发展理念，加快完善安全发展体制机制，维护产业链、供应链、价值链安全可控，增强应对外部风险的免疫力。

问：33. 怎样理解畅通国内大循环？

答：《建议》提出，要“畅通国内大循环”，“形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡”。这是“十四五”时期构建新发展格局的首要方面，是经济领域的重大战略性任务。

国民经济运行是一个周而复始的循环过程。大国经济的一个重要特征就是以国内经济循环为主体，同时与国际经济循环紧密联系、相互促进。自2008年国际金融危机以来，我国国内经济大循环的地位和作用日益重要，经济增长已经转向主要依靠内需拉动。“十四五”和未来一个时期，国内经济大循环的重要性会进一步上升，将吸引更多国际商品和要素流向我国。这不仅有利于满足国内市场需求，也有利于提升我国供给体系质量和水平。畅通国内大循环，是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的首要方面。

目前，我国经济运行还存在一些堵点、淤点，使得国民经济循环还不够畅通，国民经济比例关系存在一定失调。受此影响，我国经济运行中产能过剩与需求外流并存，资金“脱实向虚”问题较为明显，全社会交易成本和要素成本偏高，经济发展的潜力没有得到充分发挥，也影响了民生福祉的改善。

畅通国内大循环，要求坚持扩大内需这个战略基点，依托强大国内市场，贯通生产、分配、流通、消费各环节，打破行业垄断和地方保护，形成国民经济良性循环。要明确供给侧结构性改革的战略方向，以更好的供给质量和效率满足不断升级的国内需求。要促进国民经济各部门均衡协调发展。坚持把发展经济的着力点放在实体经济上。深化金融供给侧结构性改革。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，促进房地产市场健康发展。重视保持农业、制造业等主要产业门类间合理的比例关系，实现上下游、产供销有效衔接。加快要素市场化改革和流通体制改革。完善扩大内需的政策支撑体系，发挥好宏观经济政策的调节作用，使国内市场成为最终需求增长的主要来源。

畅通国内经济循环同参与国际经济循环是内在统一、相互促进的，而不是割裂或对立的。推动宏大顺畅的国内经济循环，就能更好吸引全球资源要素，有利于我们更好地参与国际经济大循环，形成参与国际经济合作和竞争新优势。

总之，在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中，扩大内需战略同深化供给侧结构性改革、建设现代化经济体系、推动高质量发展、扩大对外开放是高度统一的，共同带动各领域高质量发展，共同推动“十四五”时期为全面建设社会主义现代化国家新征程开好局、起好步，共同推动经济行稳致远、社会和谐稳定。

问：34.如何理解完善内外贸一体化调控体系，促进内外贸法律法规、监管体制、经营资质、质量标准、检验检疫、认证认可等相衔接，推进同线同标同质？

答：《建议》提出：“完善内外贸一体化调控体系，促进内外贸法律法规、监管体制、经营资质、质量标准、检验检疫、认证认可等相衔接，推进同线同标同质。”在我国新时代、新发展阶段，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，立足国内大循环，充分发挥比较优势，协同推进强大国内市场和贸易强国建设，以国内大循环吸引全球资源要素，充分利用国内国际两个市场两种资源，积极促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展，促进国际收支基本平衡，实现内外贸一体化是关键。

第一，完善内外贸一体化调控体系，着力建设全国统一大市场。一是健全内外贸相关法律法规，制定内外贸、内外资统一的维护公平竞争的法律、法规、规章、制度，促进内外贸双循环，强化竞争政策作用。二是进一步理顺相关部门监管职能，坚持各类市场主体权利平等、机会平等、规则平等，加快形成内外贸统一、法治、透明、均衡、协调的监管体制。三是打破地方保护和市场壁垒，实行全国统一的市场准入负面清单制度，形成全国统一高效的市场体系。统筹城乡商业网点布局，推动提升城乡市场一体化水平。促进各类经济区和城市群率先实现区域内的资源要素优化配置和产业分工合作。四是政府履行好为市场提供公共服务的职能，推进技术标准、质量标准、检验检疫、认证认可的国内国际对接，形成供需互促、产销并进的良性循环。五是推进经营一体化，探索内外贸融合发展新模式。完善商业用房、企业登记审批等体制机制，深化“放管服”改革。加快流通业物联网、大数据等信息技术的应用，形成稳定的经济产业链和生态圈。

第二，加强质量供给侧结构性改革，深入推进“质量革命”。一是用一套标准、一套管理模式、一套评价工具监管产品和服务质量。建设一批为同线同标同质服务的公共平台，优化供需结构。二是扩大同线同标同质适用范围至一般消费品、工业品领域。三是建立产品质量标准细则，加快发展第三方质量检验检测和认证服务，从监管层面严把产品和服务质量关。

问：35. 怎样理解增强消费对经济发展的基础性作用？

答：消费是最终需求，是我国经济增长的重要引擎。《建议》强调，“全面促进消费。增强消费对经济发展的基础性作用”。这是应对国内外经济形势变化的不确定性、加快培育完整内需体系的必然要求，也是全面小康社会建成之后，顺应人民群众对美好生活向往的必然要求，对于缓解经济短期下行压力、保持经济长期持续健康发展、不断促进民生福祉达到新水平，都具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

我们即将踏上全面建设社会主义现代化国家新征程，全国人均国内生产总值已经超过1万美元，正在向着高收入国家迈进。按照《建议》提出的思路和举措，重点是在以下7个方面综合施策并形成合力。

第一，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。在供给上需要充分考虑消费需求的变化趋势，向高收入国家消费和服务品质看齐。在政策上鼓励消费者更多消费绿色消费品。通过深化航空、铁路、水运体制改革，鼓励发展通用航空、邮轮、游艇等产业，推动消费新模式新业态发展。

第二，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。“十四五” 时期将通过减少城市限购和改革消费税、车辆购置税征收及分配方式等措施，更多释放全国消费者的汽车消费需求。同时，坚持“房住不炒”的定位，健全房地产市场健康发展长效机制，通过发展住房租赁市场等满足住房消费需求。

第三，健全现代流通体系，通过发展无接触交易服务，降低企业流通成本，促进线上线下消费融合发展。利用5G、物联网等新技术，发展线上消费，打造“小而美”的网络新品牌。提倡电子商务普遍进农村、到末端，通过农产品进城提高乡村消费能力，通过工业品下乡释放乡村消费潜力。通过完善全国农产品流通骨干网，加快农产品冷链物流建设。发展乡镇商贸，打通联结城乡消费的重要节点。

第四，发展服务消费，放宽服务消费领域市场准入。推动生活性服务业向高品质和多样化升级，加快发展健康、养老、育幼、文化、旅游、体育、家政等服务业，推进服务业标准化、品牌化建设，满足人民群众日益增长的服务消费需求。

第五，完善节假日制度，落实带薪休假制度，扩大节假日消费。近年来，人们利用节假日集中购物、集中消费的从众行为形成带动了供给、市场、经济发展的假日经济，涉及衣食住用行游玩，要通过充分发挥假日消费的积极作用，开展特色创新的营销活动吸引更多消费者。

第六，培育国际消费中心城市，通过改革出入境管理体制和离境退税制度，发展免税业务和跨境电商，为加快国际消费中心城市建设创造体制环境、做好制度安排。着力建设辐射带动性强、资源整合有优势的区域消费中心，加强中小型消费城市的梯队建设，不同层级消费中心衔接互动、梯次发展、优势互补，构成覆盖全国大市场的消费地区格局。

第七，改善消费环境，健全质量标准，强化消费者权益保护。加强政府对市场的监管，严厉处罚侵害消费者权益行为，发展更好保护消费者权益的组织，完善维权机制，切实保护消费者合法权益。

问：36. 如何理解发挥投资对优化供给结构的关键作用？

答：深化供给侧结构性改革，是“十四五”时期我国经济社会发展的主线。《建议》提出，优化投资结构，保持投资合理增长，发挥投资对优化供给结构的关键作用。拓展投资空间、优化投资结构，是“十四五”时期一项关系全局的重大战略举措，需要谋划好、落实好，取得积极成效。

第一，加快补齐基础设施、市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板。新冠肺炎疫情凸显了我国投资领域的短板弱项。比如，公共卫生设施有待完善，应急医疗物资的储备设施严重不足，城镇污水处理、垃圾处理等市政设施服务供给能力短缺，特别是对医疗垃圾的处理能力亟待提高。此外，交通、水利等领域基础设施水平偏低。因此，加大力度尽快补齐这些领域短板十分迫切十分必要。

第二，推动企业设备更新和技术改造，扩大战略性新兴产业投资。通过深入开展质量提升行动，健全制造业高端化标准体系，实施“中国制造”品牌提升工程。加快壮大新一代信息技术、生物技术、新材料、高端装备、新能源汽车、航空航天、绿色环保等产业，推动互联网、大数据、人工智能等同各产业深度融合，推动先进制造业集群发展，促进平台经济、共享经济健康发展。

第三，积极支持和着力推进重大项目建设。特别是既能促消费惠民生又能调结构增后劲的新型基础设施、新型城镇化、交通水利等重大工程建设。支持有利于促进城乡区域协调发展的重大项目建设，实施川藏铁路、西部陆海新通道、国家水网、北斗产业化等重大工程。加强重大项目用地（用海）保障，按照要素跟着项目走的要求，推动重大项目尽快开工建设。

第四，加强重大项目储备。加快谋划一批强基础、增功能、利长远的重大项目建设，抓住时机，积极推进。重点集中在重大科研设施、重大生态系统保护修复、公共卫生应急保障、重大引调水、防洪减灾、送电输气、沿边沿江沿海交通等领域的重大项目。通过完善滚动接续的工作机制，不断提高储备项目质量。

第五，发挥政府投资“四两拨千斤”的撬动作用，更好激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制。加大中央预算内投资对短板领域支持力度，聚焦关键领域和薄弱环节。充分发挥促进民间资本投资工作机制和向民间资本推介项目长效机制作用，引导民间资本参与公共卫生、仓储物流等短板领域建设，对已列入重点投资项目清单的民间投资重大工程、重点项目，政府要积极落实建设条件。继续规范有序推广政府和社会资本合作项目模式，推动项目尽快落地实施。

问：37. 激发各类市场主体活力主要有哪些要求？

答：改革开放以来，我国社会主义市场经济体制逐步建立和不断完善，各类市场主体蓬勃成长，各种所有制经济健康发展。截至2020年9月底，全国登记在册市场主体1.34亿户，较2019年底增长9％。这些市场主体是我国经济活动的主要参与者、就业机会的主要提供者、技术进步的主要推动者，在国家发展中发挥着十分重要的作用。《建议》在“全面深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制”部分专列“激发各类市场主体活力”条目，强调要“毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”，并提出了一系列具体举措。对《建议》提出的具体要求和举措，可从以下4个方面来理解和把握。

第一，深化国资国企改革。着眼于推动国有企业成为具有核心竞争力的市场主体，必须加快完善中国特色现代企业制度，加强党的领导，落实董事会职权，积极稳妥深化国有企业混合所有制改革，规范有序发展混合所有制经济；着眼于加快我国国有经济布局优化和结构调整，必须坚持有进有退、有所为有所不为，推动国有资本更多投向关系国计民生的重要领域和关系国家经济命脉、科技等领域，发挥国有经济战略支撑作用；着眼于加快健全管资本为主的国有资产监管体制，深化国有资本投资、运营公司改革，拓展改革试点的广度和深度；着眼于稳步推进自然垄断行业改革，推进能源等行业竞争性环节市场化改革；等等。

第二，优化民营经济发展环境。对各种所有制企业平等对待，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长。全面实施市场准入负面清单制度，完善诚信建设长效机制，健全对新业态的包容审慎监管制度。实施好民法典和相关法律法规，依法平等保护国有、民营等各种所有制企业产权和自主经营权，依法保护企业家合法权益。全面落实公平竞争审查制度，对在中国注册的企业一视同仁。

第三，构建亲清政商关系。加快完善构建亲清政商关系的政策体系，建立规范化机制化政企沟通渠道，各级领导干部光明磊落地同企业交往。鼓励民营企业参与实施重大国家战略。同时，坚决防止权钱交易、商业贿赂等问题损害政商关系和营商环境。这些都是为保证正确而可持续地激发各类市场主体活力，对各级党委和政府、各级领导干部提出的明确要求。

第四，弘扬企业家精神。习近平总书记指出，优秀企业家必须对国家、对民族怀有崇高使命感和强烈责任感，把企业发展同国家繁荣、民族兴盛、人民幸福紧密结合在一起，主动为国担当、为国分忧。鼓励支持企业家做创新发展的探索者、组织者、引领者，带领企业奋力拼搏、力争一流，实现质量更好、效益更高、竞争力更强、影响力更大的发展，努力成为新时代构建新发展格局、建设现代化经济体系、推动高质量发展的生力军。

问：38. 为什么要推进能源、铁路、电信、公用事业等行业竞争性环节市场化改革？

答：《建议》提出：“推进能源、铁路、电信、公用事业等行业竞争性环节市场化改革。”这对构建高水平社会主义市场经济体制具有重要意义。我们可从以下3个方面来理解和把握其重要意义。

第一，这是发挥市场在资源配置中的决定性作用的内在要求。能源、铁路、电信、公用事业等行业，极易把本应由市场配置资源的竞争性环节业务也纳入垄断经营范畴，这就会导致出现扭曲市场行为的现象。《建议》明确提出推进这些行业竞争性环节进行市场化改革，目的就是进一步剥离自然垄断企业的竞争性业务，引入市场竞争，其实质就是让价值规律、竞争和供求规律等市场经济规律发挥应有的作用。

第二，这是激发各类市场主体活力的重要举措。一是能源行业。在电力方面，需要进一步放开经营性发用电计划，推动形成全国统一电力市场。在石油天然气方面，推动实现上游油气资源多主体多渠道供应，中间统一管网高效集输，下游销售市场充分竞争。二是铁路行业。通过深化铁路行业改革，促进铁路运输业务市场主体多元化和适度竞争。三是电信行业。支持民营企业参股基础电信运营企业。实现电信网络独立运营和各业务领域的开放竞争。四是公用事业行业。通过加大供水、供电等公用事业领域的开放力度，完善特许经营、政府和社会资本合作机制，鼓励社会资本参与城市公用事业建设。

第三，这是更好发挥政府作用的重要任务。一方面，要减少政府不当干预；另一方面，推进能源、铁路、电信、公用事业等行业竞争性环节市场化改革，需要坚持引入竞争同加强监管并举，将竞争性业务有序全面推向市场。一是推动自然垄断环节同竞争性环节分离。依据竞争条件采取拆分、重组等不同方式，引入更多市场主体参与公平竞争。二是完善竞争性环节的市场竞争规则。通过反垄断和反不正当竞争执法司法，加强对竞争性环节市场主体的监管。三是加强对自然垄断环节的技术标准、产品质量、服务水平等监管，通过特许经营权拍卖等激励性监管措施，增强竞争性和提高效率。加强公用基础设施网络监管，保障公用网络无差别无歧视开放。

问：39. 如何理解健全目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系？

答：《建议》提出，健全“目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系”，这是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措，也是同全球经济治理有机衔接的客观要求，具有重要而深远的意义。

在我国经济处于高速增长阶段时，国家对经济管理的主要方式是宏观调控，调控侧重于经济增长速度，强调逆周期调节，较多采取国家引导市场的做法。新时代我国经济转向高质量发展阶段，要推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，需要把宏观调控提升到更加注重经济发展质量、跨周期政策设计和政府市场良性互动的宏观经济治理上来。贯彻《建议》要求，健全目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系，需要采取以下5个方面的关键举措。

第一，优化宏观经济治理目标体系。要坚持以国家发展规划为战略导向，充分体现高质量发展要求，促进经济总量平衡，推动重大经济结构协调和生产力布局优化，兼顾内外经济均衡，实现长期动态平衡。

第二，完善宏观经济治理政策体系。宏观经济治理政策以财政政策和货币政策作为主要手段，也包括就业、产业、投资等政策。财政政策和货币政策等需要根据各自目标合理分工，在此前提下发挥自身优势，形成协同效应。各类政策既不能各自为战，也不能盲目混淆边界造成责任不清。

第三，提升宏观经济治理水平。在经济高速增长阶段，我们遇到的主要问题是实际增速围绕潜在增速的短期波动问题，通过逆周期管理总需求，使实际增速向潜在增速靠拢，以合理熨平经济波动。而在经济转向高质量发展阶段后，我们遇到的很多问题是中长期的，特别是潜在增速的回落问题，需要加强长期谋划，侧重跨周期改善总供给。当前和今后一段时期，宏观经济治理的基本点是以第二个百年奋斗目标、2035年远景目标以及“十四五”发展目标为导向，设计和实施跨越经济周期短期波动的中长期政策，提升经济潜在增速和可持续发展能力。

第四，完善宏观经济政策制定和执行机制。强化对预算编制的宏观指导，完善货币供应调控机制，重视预期管理，加强国际宏观经济政策协调，以增强宏观经济治理的前瞻性、战略性、系统性、有效性。我国经济作为大国经济，所进行的宏观经济治理需要有全球经济视角，充分考虑我国宏观经济政策的溢出效应和溢回效应，同时考虑其他国家的溢出效应，这既是中国承担国际责任的体现，也有利于我国自身经济发展。

第五，提升宏观经济治理能力。要加强宏观经济治理基础设施建设，优化宏观经济治理数据库，建设国家宏观经济监测预测预警平台和国家数据共享交换平台，推进统计现代化改革，提升大数据、云计算、区块链、人工智能等现代技术手段辅助治理能力。

问：40. 如何理解加强财政资源统筹？

答：《建议》提出：“加强财政资源统筹，加强中期财政规划管理，增强国家重大战略任务财力保障。”这是进一步深化预算管理制度改革、推动建立现代财税体制的重要举措，对有效解决目前财政预算管理中存在的条块分割、支出固化、绩效不高等问题，促进财政预算的规范统一具有重要意义。主要包括以下6个方面内容。

第一，加强财政收入统筹。政府的全部收入和支出都应当纳入预算，执行统一的预算管理制度。通过加强公共资源综合管理，把依托行政权力、国有资源资产获取的各项收入以及特许经营权拍卖收入等，按规定全面纳入预算管理。强化部门和单位收入统筹管理，把其取得的各类收入全部纳入预算，未纳入预算的收入不得安排支出。

第二，加强财政支出统筹。积极运用零基预算理念，打破支出固化僵化、预算安排只增不减的格局。优化财政支出结构，推动国家重大战略、重点改革和重要政策落实落地。完善跨年度预算平衡机制，增强中期财政规划对年度预算编制的指导性和约束性。全面取消一般公共预算中以收定支、专款专用的规定，根据实际需要和财力可能妥善安排支出。严格落实党中央、国务院关于清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项的规定。统一预算分配，逐步将所有预算资金纳入财政部门统一分配。

第三，加强四本预算统筹。进一步完善政府预算体系，增强一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算这四本预算的有效衔接，推动收支实行“一个盘子”管理，强化政策集成和资金协同。加大政府性基金预算、国有资本经营预算调入一般公共预算的力度，把应当由政府统筹使用的政府性基金收入转列一般公共预算。按照精算平衡的原则，推进社会保险基金预算改革，一般公共预算可以根据需要和财力适当安排资金补充社会保险基金预算。

第四，加强财政存量资金统筹。全面盘活用好结转结余资金等各类存量资金，减少闲置浪费，把低效无效的资金充分利用起来。对结余资金和连续两年未用完的结转资金，一律收回统筹使用。建立健全财政存量资金与预算安排统筹结合的机制，对上年末存量资金规模较大的地区或部门，适当压缩下年预算安排规模。

第五，加强国有资产统筹。全面摸清行政事业单位和国有企业存量资产情况，建立健全新增资产预算与存量资产挂钩机制，减少不必要的新增资产购置，所有资本性支出都需要形成资产并予以登记。加强国有资产分类管理，促进共享共用和全面统筹，推动那些长期闲置、低效运转或者超标准配置的资产，在部门内部或部门间进行调剂，及时按规定处置不需再使用且难以调剂的资产，让闲置不动的资产充分流动起来。

第六，加强财政信息统筹。加快财政信息化建设，推进各部门各领域信息集成和共享，建立纵向到底、横向到边、互联互通的财政管理信息系统，通过信息系统加强对财政收支的动态监控，为预算管理提供信息支撑，以信息化提升我国财政预算管理的科学化、规范化水平。

加强财政资源统筹，既需要立足当前，着力盘活用好沉淀和闲置的资金资产，缓解财政收支紧张状况，充分发挥财政资金效益，又需要着眼长远，建立健全优化财政资源配置的长效机制，夯实制度基础，提升财政预算管理水平，更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

问：41. 怎样理解健全地方税、直接税体系？

答：《建议》提出：“完善现代税收制度，健全地方税、直接税体系，优化税制结构，适当提高直接税比重，深化税收征管制度改革。”这是完善我国现代财税体制的重要举措。党的十八届三中全会以来，我国税制改革成效显著，在优化结构、完善功能、减轻负担、健全法治等方面取得长足进步，但地方税、直接税体系仍不够健全，税制结构还需进一步完善。从地方税来看，地方主体税种存在短板，收入规模仍然偏小，税制设计不尽合理，税权配置还需优化，法治化水平有待提高；从直接税来看，虽然近年来我国直接税比重稳步提高，但仍明显低于主要发达国家水平，税收对国民收入分配的调节作用、税收作为自动稳定器的机制作用，尚未得到充分发挥。按照《建议》的部署和要求，“十四五”时期将深化税收制度改革，加快健全地方税、直接税体系，以推动构建与国家治理体系和治理能力现代化相适应的现代税收制度。

健全地方税体系。一是统筹优化中央与地方政府事权、支出责任和收入划分。完善中央对地方转移支付制度，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。增强基层收入稳定性和公共服务保障能力。二是深化地方税制改革。统筹安排地方专享税和中央地方共享税各税种的衔接，科学合理确定专享税的制度规范和共享税的标准依据。稳步推进消费税征收环节后移改革，逐步将条件成熟的消费税品目后移征收环节并下划地方。积极稳妥推进房地产税立法和改革。推进其他地方税种改革。统筹推进非税收入改革。三是合理配置地方税权。在中央统一立法和税种开征权的前提下，通过立法授权，适当扩大省级税收管理权限，依法确定地方税具体税率、税收优惠政策等事项。

健全直接税体系。一是统筹研究合理调整完善直接税和间接税制度。直接税和间接税各有特点、互为补充，科学合理确定调整税收政策和提高直接税比重的方向、步骤和路径。二是进一步完善综合与分类相结合的个人所得税制度。扩大纳入综合征税的所得范围，适时将个人经营所得纳入综合所得范围。完善专项附加扣除项目，优化扣除办法。健全个人所得税反避税制度。三是合理调整完善企业所得税政策。进一步完善支持创新发展的企业所得税优惠政策体系。四是积极稳妥推进房地产税立法和改革。五是清理规范税收优惠政策。增强税制完整性、规范性和公平性。六是加强税收征管。直接税的征收难度远高于间接税，在改革完善直接税制度的同时，还需要加强对直接税的征管。

问：42. 如何理解建设现代中央银行制度？

答：金融制度是经济社会发展中重要的基础性制度，货币是金融的根基，中央银行负责调节货币总闸门。因此，现代中央银行制度是现代化国家治理体系的重要组成部分。《建议》提出“建设现代中央银行制度”，这是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大任务，是推动高质量发展的内在需要，也是应对国际中央银行制度演变挑战的必然要求。

近年来，我国有效实施货币政策，防范化解重大风险攻坚战取得重大阶段性成果，但仍存在货币政策易松难紧，政策传导效率有体制性和机制性梗阻，中央银行对系统性金融风险的统筹监管不足等问题，这些都同中央银行制度还不完全适应高水平社会主义市场经济体制有关，需要抓紧建设现代中央银行制度。

现代中央银行制度，是中央银行为实现币值稳定、充分就业、金融稳定、国际收支平衡这四大任务而设计和实施的现代货币政策框架、金融基础设施服务体系、系统性金融风险防控体系和国际金融协调合作治理机制的总和。现代中央银行制度的“现代”主要有3层含义：一是相对于主要向政府提供融资的古典中央银行而言，现代中央银行的主要责任是通过调节货币供应量和利率来维护币值稳定和充分就业。二是2008年国际金融危机之后，相对于以币值稳定和充分就业为主要目标的传统中央银行而言，现代中央银行又增加了关注金融稳定和国际协调合作的目标。三是我国的现代中央银行制度需要为开启全面建设社会主义现代化国家新征程提供战略支撑。建设现代中央银行制度需要认识和把握以下4个要点。

第一，健全现代货币政策框架。一是完善货币供应调控机制。以币值稳定为首要目标，更加重视就业目标，完善中央银行调节银行货币创造的流动性、资本和利率约束的长效机制，保持广义货币供应量和社会融资规模增速同反映潜在产出的名义国内生产总值增速基本匹配。健全法定数字货币法律框架。健全结构性货币政策工具体系。防止财政赤字货币化，避免承担企业信用风险。二是健全市场化利率形成和传导机制，完善以公开市场操作利率为短期政策利率和以中期借贷便利利率为中期政策利率的央行政策利率体系，健全利率走廊机制。深化贷款市场报价利率改革，使央行政策利率通过市场利率向贷款利率和存款利率顺畅传导。

第二，建设金融基础设施服务体系。中央银行通过金融基础设施为金融体系和社会提供最基础的金融服务，金融基础设施是中央银行实现四大任务的重要支撑。

第三，构建系统性金融风险防控体系。一是通过建设宏观审慎管理体系，加强对系统重要性金融机构、金融控股公司、金融市场、金融基础设施的统筹监管；二是完善审慎监管基本制度，强化金融监管协调机制；三是指导行为监管，保护金融消费者合法权益。从事中处置看，需要建立权威高效的重大金融风险应急处置机制。从事后问责看，需要建立重大金融风险形成的问责机制，对金融机构、监管部门、地方政府的相关责任进行严格追究和惩戒。

第四，完善国际金融协调合作治理机制。推进金融双向开放，在金融领域加快实现准入前国民待遇加负面清单管理。在坚持金融业务和金融机构持牌经营的前提下，统一准入标准，鼓励各类资本依法平等进入金融行业。稳慎推进人民币国际化，坚持市场驱动和企业自主选择，营造以人民币自由使用为基础的新型互利合作关系。保持人民币汇率弹性，发挥好宏观经济自动稳定器功能，实现内部均衡和外部均衡的平衡。

问：43. 怎样理解构建金融有效支持实体经济的体制机制？

答：习近平总书记关于“金融活，经济活；金融稳，经济稳。经济兴，金融兴；经济强，金融强。经济是肌体，金融是血脉，两者共生共荣”的重要论述，深刻揭示了金融与实体经济的辩证关系。《建议》提出，“构建金融有效支持实体经济的体制机制”，这是从战略和体制机制建设的高度，为我国新时代金融工作进一步指明了方向，具有现实和长远的指导意义。

金融是实体经济的血脉，为实体经济服务是金融的天职，也是金融工作的出发点和落脚点。在新发展阶段，金融工作要主动适应高质量发展要求，主动适应全面建设社会主义现代化国家新形势，主动适应深化供给侧结构性改革主线，把更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节。实体经济是金融的根基，金融支持实体经济也是金融自身持续健康发展的内在要求。只有形成金融和实体经济的良性循环，才能从根本上防范系统性金融风险。如果金融机构脱离实体经济去搞“以钱生钱”的自我循环，就会引发系统性金融风险甚至金融危机，最终也会危害金融自身发展。按照《建议》的部署和要求，在“十四五”时期引导金融支持实体经济需要从体制机制建设入手，着力采取以下3个方面重要举措。

第一，在宏观和微观两个层面强化金融有效支持实体经济的体制机制。在宏观层面，完善货币供应调控机制，保持广义货币供应量和社会融资规模增速同反映潜在产出的名义国内生产总值增速基本匹配，保持总量适度，健全市场化利率形成和传导机制，深化贷款市场报价利率改革，疏通货币政策传导机制。在微观层面，中央银行通过引入激励相容机制，设计和创新结构性货币政策工具，引导金融机构优化信贷结构，支持国民经济重点领域和薄弱环节，疏通金融体系流动性向实体经济的传导渠道。

第二，在金融工作中深入贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。围绕创新链和产业链打造资金链，发挥资本市场支持科技创新的重要作用，健全支持创新发展的资金链“多级火箭”，形成金融、科技和产业良性循环和三角互动；坚持协调发展，健全农村金融服务体系；坚持绿色发展，推进碳排放权市场化交易；坚持开放发展，推进金融双向开放，稳慎推进人民币国际化；坚持共享发展，引导金融机构加大对小微企业、民营企业、“三农”、制造业的信贷支持，增强金融普惠性。

第三，优化金融体系结构。坚持以强化公司治理为核心，深化国有商业银行改革，建立中国特色现代金融企业制度，更好服务小微企业、民营企业。从完善货币、监管、税收等制度入手，促进中小银行和农村信用社回归当地、回归本源，建立有效的治理制衡机制，健全资本补充的长效机制，规范存款市场竞争秩序。改革优化政策性金融，实施政策性业务与商业性业务分账管理。改善融资结构，大力发展债券市场和多层次资本市场，全面实行股票发行注册制，建立常态化退市机制。统筹规划金融基础设施，构建适应金融双向开放的金融基础设施管理体系。

问：44. 健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系主要有哪些要求？

答：《建议》提出，“健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系”，这是维护我国金融安全，坚决守住不发生系统性金融风险底线的重大举措。党的十九大指出，要坚决打好防范化解重大风险攻坚战。遵照“稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹”方针，“十三五”时期我国防范化解重大金融风险攻坚战取得重要阶段性成果。2019年我国宏观杠杆率为254.5％，两年内累计仅上升2.8个百分点，远低于2008—2016年年均10.6％的涨幅。我国金融市场在新冠肺炎疫情冲击下仍保持平稳运行，影子银行规模较历史峰值压降了20万亿元，2017—2019年银行系统共处置不良贷款5.8万亿元，“明天系”等高风险金融集团和包商银行等部分高风险中小银行风险得到化解。但我国面临的内外部环境依然复杂多变，随着存量风险“水落石出”，金融风险形成过程中伴随的腐败和违法犯罪行为突出，新冠肺炎疫情导致银行不良贷款增加，外部不确定性增加，金融风险防控仍面临严峻挑战，防范化解重大金融风险攻坚战收官后将由金融安全战略接续，需要继续打好持久战。按照《建议》的部署，“十四五” 时期防控金融风险的重点主要有以下3个方面。

第一，健全金融风险预防预警体系。预防金融风险的关键是要建设现代金融监管体系，最大限度减少金融监管部门的自由裁量权。金融监管部门对违法违规行为坚持零容忍。对银行体系开展全覆盖的压力测试，根据压力测试结果，要求高风险中小银行及时通过市场化方式补充资本。严肃查处资本市场违法违规行为。严厉打击非法金融活动。尽快构建宏观审慎加微观审慎的跨境资本流动风险管理体系。完善金融风险预警机制，做到早发现、早预警、早处置。

第二，建立权威高效的金融风险处置机制。建立市场化、法治化的金融机构退出机制，对风险外溢性不强的高风险金融机构，尽可能有序退出。构建以存款保险为平台的高风险金融机构有序处置机制，同司法破产程序实现有序衔接。研究制定重大金融风险应急处置办法，加强再贷款资金的使用监督，严格地方政府专项借款、各金融行业保障基金等公众资金的使用条件和标准。加大银行体系不良资产核销力度，分类施策补充银行资本。

第三，强化金融风险问责机制。通过加快健全金融风险处置责任体系，压实股东、各类债权人、地方政府和金融监管部门责任。出现重大风险后，问题金融机构的股东应首先承担损失，包括依法依规缩股、转让股权或股权清零等，高管层要通过延迟支付抵扣、降薪以及事后追偿等承担相应责任。要压实地方政府属地责任，还要压实金融监管部门责任。对金融机构、地方政府、监管部门的责任进行严格追究和惩戒，坚决查处金融风险形成背后的腐败问题。

问：45. 怎样理解实施高标准市场体系建设行动？

答：《建议》提出：“实施高标准市场体系建设行动。” 这是建设新时代高标准市场体系的一项重要举措和具体行动。

实施高标准市场体系建设行动，对形成高效规范、公平竞争的国内统一市场具有现实和长远的重要意义。一是构建高水平社会主义市场经济体制的内在要求。要更加强调健全市场体系基础制度，更加强调坚持平等准入、公正监管、开放有序、诚信守法，更加强调要素市场化改革，更加强调完善市场环境和规则。二是为构建新发展格局提供基础支撑。建设高标准市场体系，贯通生产、分配、流通、消费各环节。推动金融、房地产同实体经济均衡发展，促进农业、制造业等产业门类关系协调，畅通国内大循环。三是为推动我国经济高质量发展提供动力。坚持平等保护各类所有制经济产权，健全产权执法司法保护制度，实现企业优胜劣汰，使要素资源向先进生产力和优势企业集聚，提高经济质量效益和核心竞争力。

实施高标准市场体系建设行动，要立足于高标准市场体系建设的重点内容开展以下3个方面工作。一是加快基础制度建设。加大对非公有制经济产权的刑法保护力度。全面落实“全国一张清单”管理模式，畅通市场主体对隐性壁垒的意见反馈渠道和处理回应机制。建立公平竞争审查举报处理和回馈机制，加强反垄断和反不正当竞争执法司法。二是加快要素市场化改革。推动经营性土地要素市场化配置，推动劳动力要素有序流动，提高直接融资比重，大力发展技术、数据要素市场。三是加快完善现代市场监管机制。只有健全要素市场运行机制，完善要素市场交易规则和服务体系，提升市场综合监管能力，完善对新业态的包容审慎监管，才能不断提高市场监管的科学性和有效性。

实施高标准市场体系建设行动，要坚持问题导向、目标导向相结合，在工作层面推动各项任务落实。一是围绕重点任务抓落实。主要是落实好市场体系基础制度建设、要素市场化改革、现代市场监管等重点任务。二是强化示范引领抓落实。选择一些具有较好基础的地区作为建设高标准市场体系的示范点。三是凝聚各方合力抓落实。各地区、各部门需要围绕重点任务，通力合作、上下联动，完善工作机制，提升建设能力，形成行动落实与建设成效互促共进的良好局面。

问：46. 为什么要健全产权执法司法保护制度？

答：《建议》提出：“健全产权执法司法保护制度。”产权制度是我国社会主义市场经济的基石。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视产权保护工作，2016年印发了《中共中央、国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》。各地区、各部门在贯彻落实过程中，产权保护力度加大，产权保护制度体系不断完善。2020年民法典正式颁布以来，同产权保护密切相关的合同编、侵权责任编、物权编等进一步完善，已修订实施的中小企业促进法、反不正当竞争法进一步强化产权保护内容，正在推进的刑法修正案也加大了对非公有制经济的产权保护，等等。产权保护相关立法工作取得突破性进展。“十四五”时期，需要按照《建议》的部署和要求，加快健全产权执法司法保护制度，推动产权保护进一步制度化法治化。

我国在依法平等保护各类所有制经济产权等方面取得明显成效的同时，也还存在一些薄弱环节，尤其是执法司法实践中仍然存在一些难点问题。一是历史形成的涉产权冤错案件问题仍然存在。甄别纠正此类冤错案件是产权保护工作的风向标。二是执法不规范造成侵害产权的问题仍然存在。三是知识产权侵权违法成本低、维权成本高的问题仍然存在。四是影响公平竞争的市场壁垒问题仍然存在。五是少数行政机关产权保护意识不强的问题仍然存在。等等。

按照《建议》的部署和要求，“十四五”时期，需要聚焦产权保护执法司法实践中存在的突出问题，加快补短板、强弱项，不断完善产权执法司法保护制度，建立健全产权保护长效机制，进一步提高产权保护制度化法治化水平。需要重点抓好以下5个方面体制机制建设。 一是建立健全推动涉产权冤错案件依法甄别纠正常态化机制。做到错到哪里纠正到哪里。二是建立健全涉政府产权纠纷问题治理长效机制。加强行政、执法等各方面的统筹协调和协同联动，依法妥善解决涉及政府为主要当事人的产权纠纷问题。三是建立健全产权执法司法平等保护机制。严格区分经济纠纷与经济犯罪，依法审慎适用刑事强制措施，严格规范涉案财产的保全和处置措施。严厉打击针对企业家和严重危害民营企业发展的违法犯罪行为。四是建立健全知识产权执法司法保护制度。尽快完成专利法、著作权法修订。建立侵犯知识产权强制执法绿色通道。五是建立健全营造产权保护良好社会氛围工作机制。加强对产权保护的普法教育和政策宣传，常态化发布涉产权执法司法保护典型案例。

问：47. 推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革主要有哪些重点？

答：《建议》提出：“推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革。”其要点、亮点和关键点主要体现在以下3个方面。

第一，实现要素市场化配置。按照《建议》部署和要求，“十四五”时期，着力推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素实现市场化配置。

土地要素方面，一是建立健全城乡统一的建设用地市场。积极探索实施农村集体经营性建设用地入市制度。二是改革完善农村宅基地制度。探索宅基地所有权、资格权、使用权分置实现形式。三是加快发展建设用地二级市场。在符合国土空间规划前提下，推动土地混合开发利用、用途合理转换。

劳动力要素方面，一是加快农业转移人口市民化。深化户籍制度改革，降低落户门槛，拓宽落户通道。二是完善公共服务资源配置机制。建立城镇教育、就业创业、医疗卫生、社会保障等基本公共服务与常住人口挂钩机制，推动公共资源按常住人口规模配置。三是完善技术技能评价和人事管理制度。

资本要素方面，一是完善股票市场基础制度。坚持市场化、法治化改革方向，全面实行股票发行注册制，建立常态化退出机制。二是加快发展债券市场。稳步扩大债券市场规模，丰富债券市场品种，推进债券市场互联互通。三是主动有序扩大金融业对外开放。稳步推进人民币国际化和人民币资本项目可兑换。

技术要素方面，一是健全职务科技成果产权制度。深化科技成果使用权、处置权和收益权改革，开展赋予科技人员职务科技成果所有权或长期使用权试点。二是完善科技创新资源配置方式。推动项目、基地、人才、资金一体化配置。建立市场化社会化的科研成果评价制度。三是建立促进各类创新要素向企业集聚机制。支持企业牵头组建创新联合体。发挥企业家在技术创新中的重要作用。

数据要素方面，一是建立基础性制度和规则。建立数据资源产权、交易流通、跨国（境）传输和安全保护等基础制度和标准规范，推动数据资源开发利用。二是建立数据开放共享机制。扩大基础公共信息数据有序开放，建设国家数据统一开放共享平台。三是建立统一监管制度。完善数字经济相关经营者集中申报、审查、附加限制性条件等制度。建立数据安全审查制度。

第二，健全要素市场运行机制，完善要素交易规则和服务体系。一是完善主要由市场决定价格的机制。通过市场竞争形成价格，最大限度减少政府对价格形成的不当干预。二是健全规范的社会信用体系。加强征信体系建设，完善个人和机构的信用记录。建立信用惩戒机制。三是统一交易平台和交易规则。建立要素交易服务平台，鼓励要素平台与各类金融机构、中介机构合作，形成涵盖产权界定、价格评估等业务的综合服务体系。四是提升要素交易监管水平。支持各类所有制企业参与要素交易平台建设，规范交易平台治理。健全交易风险防范处置机制。

第三，健全要素评价分配机制。一是改革完善工资制度。健全最低工资标准、工资指导线制度，健全工资合理增长机制，强化工资收入支付保障制度，健全工资集体协商制度，增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬，提高劳动报酬在初次分配中的比重。二是建立落实以增加知识价值为导向的收入分配制度。健全各类生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。

问：48. 如何理解实施涉企经营许可事项清单管理？

答：《建议》提出，“实施涉企经营许可事项清单管理”。这是加快转变政府职能，深化简政放权、放管结合、优化服务改革的一项重要举措，有利于明晰政府和企业的权责关系，更好发挥政府作用，扩大企业经营自主权，降低企业制度性交易成本，对优化营商环境、激发市场主体发展活力和创造力、推动我国经济高质量发展具有重要意义。

对涉企经营许可事项实施统一的清单管理，把中央和地方层面设定的涉企经营许可事项全部纳入清单，逐项列明事项名称、设定依据、审批层级和部门，明确下一步改革方式、具体改革举措、加强事中事后监管措施等内容，政府部门在清单范围内依法实施许可管理，在清单之外严格落实“非禁即入”要求，企业可不受限制自主开展经营活动。清单管理制度主要包括以下5个方面内容。

第一，对涉企经营许可事项进行分类改革，尽量减少审批事项。对各种涉企经营许可事项，坚持按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务4类方式进行改革。对具备相应条件，能取消审批的直接取消审批，能改为备案管理的改为备案管理，能由企业作出符合许可条件承诺的实行告知承诺。对关系国家安全、公共安全、金融安全、生态安全等重大公共利益，仍需实施行政审批管理的事项。

第二，对清单实行动态调整，根据形势发展变化及时更新完善。在确定清单时需要对中央和地方层面设定的各种涉企经营许可事项进行全面清理和排查梳理，凡是设定依据、效力、层级不足的一律不得纳入。清单确定后实行动态调整更新，定期进行评估、清理、规范和压减，最大限度减少对企业自主经营行为的不合理限制。对事关重大公共利益、仍实施行政审批管理的事项，经评估具备相应条件后，也及时由审批分别转为取消、备案或告知承诺管理。

第三，对清单一律实行公开公示，以公开倒逼行政审批制度改革。建立健全涉企经营许可事项清单公示制度，把政府部门实行审批管理的全部涉企经营许可事项的清单向社会公布，并接受社会监督。畅通企业和社会公众意见反映渠道，有关部门对反映的意见应及时作出反馈和回应。

第四，对审批事项优化服务，提高服务质量和效率。对确需保留的行政审批事项，需要推进政府部门审批服务标准化规范化，精简审批环节，提高服务效率，降低企业办事成本。加强对审批行为的监管，健全企业评判机制，服务质量好不好由企业说了算。做好行政审批与事中事后监管的衔接，防止“只批不管”。

第五，对清单实行分级分层管理，逐步实现全覆盖。把中央和地方层面设定的涉企经营许可事项全部纳入清单管理，并在总结试点经验基础上逐步推开。对中央层面设定的涉企经营许可事项，需要研究制定全国版和自由贸易试验区版两张清单，全国版清单原则上需要将试点分类改革举措在全国推开，实现区域全覆盖，同时根据自贸试验区的改革需求，研究制定自贸区版清单，增加改革试点内容。

问：49. 为什么要健全重大政策事前评估和事后评价制度？

答：《建议》提出，“健全重大政策事前评估和事后评价制度”，这是健全决策机制、提高决策科学化民主化法治化水平的一项重要制度安排，对在新时代、新阶段提高党的执政能力和领导水平，推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。党的十九届四中全会明确提出：“健全决策机制，加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估，强化政策执行、评估、监督。”十九届五中全会《建议》在此基础上，进一步提出健全重大政策事前评估和事后评价制度，是对健全决策机制、提高决策水平的更明确要求。

第一，加强重大政策制定和实施的评估评价，是保障决策科学合理的必要前提。在政策实施中，需要密切跟踪监测执行情况，深入分析政策执行中出现的问题、政策执行效果和产生的影响，及时提出改进办法，有针对性地调整完善，确保政策达到预期效果。政策执行完成后需要进行事后评价，将政策设定的目标和实际取得的效果进行对照分析，总结经验和不足，评价结果作为今后制定相关政策的重要依据和参考。

第二，严格履行重大政策制定的行政决策程序，是保障决策依法规范的必然要求。《重大行政决策程序暂行条例》已经作出具体规定，重大决策事项应当充分听取社会公众意见，特别是充分听取政策直接涉及的利害关系人意见；对专业性、技术性较强的决策事项，应当组织专家、专业机构进行论证；决策的实施可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，应当评估其风险可控性；决策草案应当进行合法性审查，并由决策机关集体讨论决定。公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定都是事前评估的必要环节和程序，必须按照党中央部署和条例要求，将各项程序严格履行到位。

第三，对重大政策制定和实施实行全过程绩效管理，是保障决策经济高效的必要举措。《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》明确要求建立全过程预算绩效管理链条。对新出台重大政策需要开展事前绩效评估，重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性和筹资合规性等。做好绩效运行监控，建立重大政策绩效跟踪机制，对存在严重问题的要暂缓或停止预算拨款，督促及时整改落实。对政策实施效果要开展绩效评价，对照政策目标评判完成情况，以及资金投入和使用情况等，评价结果要加强反馈和应用。

做好重大政策事前评估和事后评价，在实际工作中需要把握好以下3点。一是着重提高评估和评价的质量，把工作做深做细做实，防止评估和评价流于形式。二是推进事前评估和事后评价的制度化、规范化、标准化，使评估和评价工作有章可循。三是评估和评价要做到定量和定性分析相结合，尽可能量化，使其可衡量、可考核、可比较。

问：50. 为什么要加快农业农村现代化？

答：实现农业农村现代化，是国家现代化的重要组成部分，也是国家现代化的重要标志。现代化进程中城的比重上升、乡的比重下降，是客观规律。但不管工业化、城镇化发展到哪一步，农业都要发展，乡村都不会消亡，城乡将长期共生并存，这也是客观规律。综观世界，主要发达国家在实现工业化和城镇化的同时，基本上消除了工农和城乡发展差距，实现了农业农村现代化。但有的国家在现代化进程中没有处理好工农关系、城乡关系，农业农村发展滞后，农产品供应不足，不能有效吸纳农村劳动力，大量失业农民涌向城市贫民窟，乡村和乡村经济走向凋敝，工业化和城镇化走入困境，甚至造成社会动荡，最终陷入“中等收入陷阱”。对于像我国这样拥有14亿人口的大国来说，如果“一边是繁荣的城市、一边是凋敝的农村”，社会主义现代化是不可能取得成功的。正因为如此，《建议》明确提出，“十四五”时期，要“加快农业农村现代化”。

目前，全国人均粮食占有量超过世界平均水平。我国用不到全球10％的耕地养活了全球18％的人口。农业生产实现了从主要依靠人力畜力向主要依靠机械动力的转变，全国农作物耕种收综合机械化率超过70％，农田有效灌溉面积超过10.24亿亩。全国基本实现村村通公路、通电力、通电话、通有线电视和宽带，农村社会保障体系逐步健全，实现了从温饱不足到丰衣足食、从绝对贫困到全面小康的历史性跨越。

但是，由于我们国家大、历史欠账多，再加上多种因素制约，农业农村现代化仍然是“四化同步”发展中的短板和弱项。中低等耕地占比超过七成，农业科技贡献率显著低于农业发达国家；农业规模小，组织化程度较低，农业竞争力不强；农业资源环境压力较大，耕地退化和污染问题突出；城乡差距仍很明显，2019年城乡居民收入比仍高达2.64∶1，农村基础设施和文化等均显著落后于城镇。

“十四五”时期是全面建设社会主义现代化国家开局起步的重要时期，也是调整我国城乡关系和推进农业农村现代化的历史窗口期。具体讲，需要着重抓好3个“同步推进”。一是同步推进土地产出率和农业劳动生产率的提升，以深化农业供给侧结构性改革为重点，推动农村一二三产业融合发展。二是同步推进农业现代化和农村现代化，以实施乡村建设行动为抓手，在夯实现代农业物质技术基础的同时，花更大气力改善农村面貌、提高农民生活水平。三是同步推进农村生产力现代化和乡村治理现代化，以健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系为导向，构建起适合农村特点的、高效率的现代治理体系。

问：51. 如何理解提高农业质量效益和竞争力？

答：提高农业质量效益和竞争力，是我国转入高质量发展阶段的内在要求，是保障重要农产品安全的战略举措，是推动乡村产业振兴的重要途径，也是推进农业农村现代化的重要任务。《建议》对提高农业质量效益和竞争力作出了系统部署、提出了明确要求。对此，可从以下5个方面认识和把握。

第一，健全农业支持保护制度。《建议》提出，要“适应确保国计民生要求，以保障国家粮食安全为底线，健全农业支持保护制度”。落实这一要求，需要围绕农业高质量发展和绿色发展导向，统筹考虑保供给、促增收和适应世界贸易组织规则要求，深化农产品价格形成机制和收储制度改革，优化农业补贴制度，完善粮食主产区利益补偿机制，加快形成覆盖全面、指向明确、重点突出、措施配套、操作简便的农业支持保护政策体系。

第二，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略。实施高标准农田建设工程是提高我国农业综合生产能力的重大举措，需要完善标准、创新方式、加强管理，健全核查追溯机制，确保建一块成一块，真正建成集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强、与现代农业生产和经营方式相适应的高标准农田。农业要向科技要产能、要质量、要效益，健全农业科技创新和技术推广体系，实施现代种业提升工程，加快推进农业机械化向全程全面高质高效升级，切实把农业发展转到依靠科技创新和劳动者素质提高的轨道上来。近年来，非洲猪瘟、禽流感等给农业健康发展带来重大威胁，需要健全动物防疫和农作物病虫害防治体系。

第三，推动农业供给侧结构性改革。在“十四五”时期需要强化绿色导向、标准引领和质量安全监管，推动示范区建设扩面提质增效，打造引领农业农村现代化建设的排头兵。农业对自然资源和生态环境高度依赖，只有坚持因地制宜、适地而种，才能顺应自然规律和经济规律。这就要求优化农业生产结构和区域布局，加强粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设，推动形成主导产业集聚、扶持政策集成、强县富民统一的农业发展格局。

第四，保障重要农产品供给安全。需要实施重要农产品保障战略，通过增加供给总量、优化供给结构、拓展供给来源、提高供给质量，构建科学合理、安全高效的重要农产品供给体系，保障粮、棉、油、糖、肉等重要农产品供给安全，提升收储调控能力，开展粮食节约行动，确保中国人的饭碗始终牢牢端在自己手上。

第五，推动农村一二三产业融合发展。当前和今后一个时期，农民增收任务艰巨。增加农民收入需要丰富乡村经济业态，全方位拓展农民增收空间，围绕发展县域经济，用全产业链开发的思维，将发展特色农业与农产品加工、乡村旅游、农村电商等统筹布局、一体发展，通过以工补农、以商补农、以游补农，带动更多农民参与受益。