

对话经济学家

在中国式现代化进程中绘制新蓝图

——对话清华大学中国发展规划研究院常务副院长董煜

本报记者 顾 阳

“十四五”规划即将收官。近年来,百年变局加速演进,改革发展稳定任务之艰巨前所未有。在以习近平同志为核心的党中央领导下,中国经济经受住了考验,经济社会发展实现大幅跃升,中国已成为世界发展最稳定、最可靠、最积极的力量。在此背景下,中国经济如何继续稳中求进、“十五五”规划如何更好谋篇布局,成为各方关注焦点。本期“对话经济学家”邀请清华大学中国发展规划研究院常务副院长董煜,为我们深度解读经济热点与政策逻辑。

读懂增量政策接续发力的现实逻辑

记者:今年4月25日中央政治局会议后,各部门密集出台政策,这是继去年9月一揽子增量政策出台后的新一轮政策“组合拳”。增量政策的脉络及背后逻辑是什么?

董煜:看清楚中央增量政策的脉络,首先要做一点回顾,看一下中央在每个时间节点是如何及时出台宏观调控举措的。关于短期的宏观调控,主要是通过中央政治局会议进行研究。其中,每年4月和7月下旬的会议分别是根据当年一季度和半年度经济形势的变化,对后续经济工作作出部署,是对年度安排与时俱进的调整。当然,在不同的年份还会根据形势变化适时灵活调整。

去年9月26日召开的中央政治局会议,在我国宏观调控历史上具有重大意义——党中央研判经济增长面临的挑战,及时出台增量政策“组合拳”,稳住中国经济基本盘。深入观察这次宏观调控的脉络,其前端部署在去年年中就有铺垫,7月30日的中央政治局会议已经明确提出“及早储备并适时推出一批增量政策举措”,也就是说,“增量”二字在当时就已经提出。经过两个月的时间准备,在9月下旬时间窗口到来时,中央及时推出一揽子增量政策。

今年4月25日召开了中央政治局会议,随之出台的新的增量政策,是为应对美方在经贸领域突然发难背景下作出的新部署,可以通过“4+5”的脉络去看待。“4”就是“四稳”方针,即稳就业、稳企业、稳市场、稳预期。这是对经济面临的突出矛盾和问题的概括,也是对工作着力点的根本要求。在具体工作抓手中,有5方面的“组合拳”,又可分为“2+2+1”的结构:第一个“2”是短期举措,即稳住就业、稳住外贸企业,第二个“2”是中长期政策组合,即促进消费、扩大投资,一个“1”则是指具有基础性作用的良好发展环境。

这个“2+2+1”的政策“组合拳”,推出时间是在今年4月,而在去年年底的中央经济工作会议上就有伏笔,同样是前瞻部署的结果。其政策效能会在全年的经济运行中得以体现,为实现经济社会发展目标起到重要的支撑作用。

记者:您刚刚提到了“四稳”,您如何看待这几个“稳”之间的关系?

董煜:看待“四稳”,不光是看举措本身,更重要的是通过其架构去看整个宏观经济治理的背后逻辑。当时看到“四稳”的提法后,我的第一反应是想到5年前的4月份,在新冠疫情冲击下,中央政治局会议上提出了“六保”工作,其中第一条就是“保居民就业”。而这次“四稳”方针的第一位也是稳就业。这意味着,面对外部环境变化,就业首先会受到影响,因而中央政策政策的出发点首先会聚焦到稳就业上。

稳企业也是非常重要的。今年以来,企业特别是中小微企业受到的冲击比较大,一些企业特别是中小微企业应对能力较弱,需要政府支持。在这方面中央强调了“一力一策”,即针对每一个企业所遇到的具体困难和问题,争取政策精准滴灌式地到达受冲击的企业。企业稳住了,也就稳住了外贸基本盘。

市场可以看作是企业和就业的大环境,稳市场的内涵很丰富。要通过加快全国统一大市场建设,破除要素流动的各种制约,使外贸企业和内需市场能够更好对接,已有的面向内需的企业不至于因为外贸转内销而受到太多冲击,在市场中形成互补发展的良好态势。

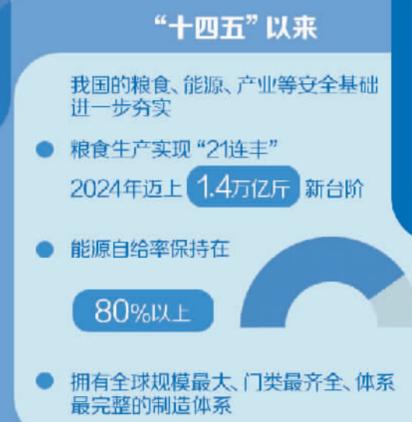
稳预期是近年来中央在宏观调控中特别重视的一个点。预期关乎人们对就业的期望,关乎企业是否扩大投资、扩大招工等。预期不稳,经济就会出现大问题。所以,抓经济工作中的预期,实际上就是在抓住先导作用的关键环节。在这方面过去我们是缺乏经验的,而现在已经把预期管理放到整个宏观经济治理体系中一个前所未有的重要位置,今后在政策制定、出台、实施等环节,会根据对预期的可能影响,改进一些方式,改变一些做法。

如果再去拆解“四稳”的话,那么“稳就业”是稳住最重要的群体,“稳企业”是稳住最重要的基本盘,“稳市场”是稳住整个发展环境,“稳预期”是为经济持续平稳健康发展创造良好条件。

这些虽然是短期的举措,但和中长期发展也有密不可分的关系。每一次宏观调控面对短期问题时拿出的解决方案,都会为今后的经济工作提供宝贵的经验和借鉴。特别是围绕政策力度和着力点的思考,对改进宏观经济治理有着积极意义。而总结工作不用等到将来,在政策推进的过程中就可以及时进行阶段性回顾,从而不断提升宏观调控的敏锐性、针对性和有效性。

记者:通过观察上半年主要宏观数据,稳中有进是一个突出特征。您认为中国经济的“稳”主要体现在哪些方面?

董煜:经济运行的基本盘,主要是通过四大目标进行衡量,即经济增长、就业增加、物价稳定和收支平衡。今年以来,这四个方面总体上都在一个平稳状态。也就是说,中国宏观经济运行的基本盘是比较稳定的,这是无论怎么唱衰中国都改变



董煜,清华大学中国发展规划研究院常务副院长、研究员。曾在国家发展和改革委员会、中央财经委员会办公室工作。参与过多个五年规划编制,目前担任多个部委“十五五”专家委员会成员。

不了的事实。相反,某些国家的四个指标无论在稳定性还是协调性上都达不到像中国这样的状态。

当然这是一个基本盘,基本盘稳并不意味着所有微观主体的感受都一定是稳的。在真实的经济政策制定中,从来都不是只盯数据,而是一定要深入到工厂、车间、港口,去了解各个领域、各个行业、各类企业、各种岗位的真实情况,了解到底是哪个领域、哪部分企业和群体遇到的困难最大,政策就要努力在他们最关切的问题上找到结合点。

做经济工作时刻要有底线思维,上半年的经济运行态势是好的,但也要随时准备应对下一步可能出现的变化。当前最重要的就是“两个坚定不移”,即坚定不移办好自己的事、坚定不移扩大高水平对外开放,这个态势和路径是不会变的。

充分认识五年规划的不可替代作用

记者:今年是“十四五”规划收官之年,也是“十五五”规划谋篇布局之年。习近平总书记指出,科学制定和接续实施五年规划,是我们党治国理政一条重要经验,也是中国特色社会主义一个重要政治优势。如何充分认识五年规划在我国发展全局中的作用?

董煜:有西方国家领导人访华时曾说:“我对中国最好奇的就是你们的五年规划。”这个“好奇”反映的是世界对中国发展模式思考:为什么中国可以持续编制实施这么多个五年规划?为什么五年规划能发挥这么大的作用?要回答这些问题,就需要对五年规划的作用机理进行深入分析,找出中国经济增长的重要“秘诀”。

一部发展史,也是一部规划史。新中国成立以后,除1950年至1952年国民经济恢复期,1963年至1965年国民经济调整期外,我国都编制实施了五年规划(计划)。这些五年规划(计划)对促进经济社会发展发挥了重要作用。

改革开放之后,五年规划(计划)的任务从经济领域进一步拓展到民生、社会等领域。也就是说,五年规划(计划)开始在发展当中兼顾到国民经济和社会发展的方方面面,各个领域,已成为我国经济社会发展的一个总战略。

从“十一五”开始,五年计划变成了五年规划。这一字之差,意味着更加突出宏观性、战略性、指导性,更加强调与社会主义市场经济发展进程的紧密结合。

党的十八大以后,我们实施了两个五年规划。“十三五”时期,完成了全面建成小康社会的伟大壮举,“十四五”时期,开启了全面建设社会主义现代化国家新征程。科学编制和实施五年规划,已成为坚持走中国特色社会主义道路的重要体现,在整个国家发展中具有不可替代的作用。

记者:与“十四五”规划相比,您认为即将出台的“十五五”规划最大的不同会是什么,又将有哪些新的要求?

董煜:“十五五”规划和“十四五”规划相比,在规划背景上的最大变化,就是党的二十大作出了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的伟大部署。“十五五”时期在基本实现社会主义现代化的进程中,处于承上启下的关键阶段,需要为实现这一宏伟目标积蓄力量,打好基础。各级规划都要把践行中国式现代化的新要求作为规划研究的首要任务。要深入贯彻党的二十大精神,自觉更新规划理念,在规划中予以充分体现和落实。

人口规模巨大的现代化,要求把满足民生需求放到更加突出位置。规划目标任务要充分体现在人民为中心,这是对各级规划的一个总体要求,在落实中要和新的形势紧密结合,变成实实在在的举措。在当前国际环境发生较大变化的情况下,“十五五”时期需要把扩大内需作为最重要的任务之一,做大做强国内大市场,对冲外部风险挑战,通过激发14亿多人的消费潜力,为中国经济高质量发展提供最坚实的支撑。这就需要规划研究中注入“需求侧”思维,全面了解群众的多样化需求,不断丰富和创造消费场景,实现需求和供给在更高层次上的动态平衡。

物质文明和精神文明相协调的现代化,要求在发展中更加注重“软”的一面。在不断夯实物质基础的同时也要看到,相比制造业、基础设施等“硬”的一面,软实力目前是我国发展的“短板”,在文化领域还有很多事情可做。这就要求在规划中把供给侧结构性改革的思路引入文化发展领域,结合数字赋能的动力,激励广大文化工作者创造出更加优质丰富多样的产品。这两年文化领域涌现出一些爆款作品,但这只是一个新起点,更需要思考的是如何厚植文化传承创新的土壤,为更多“国潮”文化符号的转化和传播提供助力。在公共服务领域,智能化技术的加快普及利用使相关工作的内涵发生了很大变化,如何既提升国内居民家庭生活的便利性、舒适性,又面向全世界展示好“中国式生活”新潮和时尚的一面,也需要在五年规划中加以积极引导。

人与自然和谐共生的现代化,要求在发展中不断增添“绿”的成色。在我国生态文明建设取得历史性、转折性、全局性变化后,美丽中国的前景越来越清晰可见。但也要看到,生态环境领域一些根源性、趋势性压力还有待缓解,经济社会发展绿色转型内生动力还不足,需要久久为功、持续推进。2030年是我国面向国际承诺的碳达峰目标实现年,这是“十五五”规划一个重要的叠加目标,在规划中要对新型能源体系建设、清洁低碳转型、碳市场发育等作出部署,确保按时实现碳达峰。在降碳的同时,还要协同推进减污扩绿增长,通过精准治污降低新型污染物等的危害,通过保护修复生态筑牢自然生态屏障,努力让城乡居民创造更加美好的家园,推动绿色低碳生活方式成为人们的自发选择。

走和平发展道路的现代化,要求坚定不移推进高水平对外开放。外部环境越是变化,中国越要保持战略定力,坚持对外开放的基本国策,坚持成为世界和平发展的守护力量,这在当下具有十分重大的意义。要让各方认识到,五年规划不仅能为中国发展注入确定性,也是在为世界发展注入稳定性。规划中的很多内容,都是为全球投资者提供中国的“机会清单”,通过贸易、投资等商业往来,既利用中国大工厂努力满足全球客户需求,也借助中国大市场积极为全球厂家提供订单和就业机会。近年来中央反复强调“制度型开放”,就是在规则、规制、管理、标准等方面主动与国际对接,打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。在这个过程中,各地都要主动服务开放大局,积极加强对外经贸往来、人文交流和参与共建“一带一路”,不但要保持大门开放,各个窗口、各个地区也都要展示开放的心态和姿态。

发展新质生产力是“最大加法”

记者:各方现在都十分关心,“十五五”规划将会谋划出哪些新的产业图谱。比如,人工智能产业在“十四五”规划当中并没有被过多提及,您认为“十五五”规划可能会在哪些产业上做出更有针对性、前瞻性的规划?

董煜:“十五五”时期,我们所面临的产业和创新格局,相比“十四五”时期发生了很大变化,但其中最关键的是要以发展新质生产力为牵引。也就是说,要围绕如何培育壮大新质生产力,在“十五五”规划中去具体布局,从新兴产业、未来产业和传统产业三个方面谋划好具体路径。从新兴产业看,目前有一部分产业已处在世界领先地位,要做的是加快更新迭代,让它们继续保持领先。在国内市场,要避免这些领域的企业把注意力过多放在价格竞争上,而是要更多关注提升产品品质、营造良好产业生态。与此同时,也有一部分产业如高端装备、生物医药等,还处在追赶阶段,需要不断地用新技术去赋能,让它们加快发展壮大。

未来产业方面,其本身是以更加前沿的科技为引领,有一部分产业只是初具形态,还没有形成规模化、产业化态势。在规划工作中,要听取各方意见,分析研判量子信息、人工智能、脑机接口等领域的技术条件如何,产业化到了什么阶段。在此基础上勾画出中国未来产业发展的图谱,明确“十五五”初期资源重点投入的方向,并

在规划期内根据科技产业形势变化滚动更新。

在人工智能加快发展的背景下,传统产业改造升级有了完全不同的基础性支撑条件,“十五五”期间的升级步伐一定会加快。去年7月的中央政治局会议后,中央关心的一个事情就是独角兽企业和瞪羚企业的培育。现在不少企业具备了相应的条件,要从中去发现一些好苗子,加快AI赋能产业转型升级,形成一批能够带动行业发展的新企业,进而使整个传统产业都能加快向以人工智能为引领的技术方向转型。

“十五五”时期,我想产业发展一个大的趋势是,会有一大批中小科创企业冒出来。以杭州“六小龙”为例,在新技术赋能下,在大力推进新质生产力的背景下,科技成果到产业发展之间的通道越来越畅通,很多年轻企业、小企业,只要有想象力,只要能够抓住市场机会,就有可能在未来的市场竞争中脱颖而出,成为新的明星企业。

从各地政府的部署看,在“六小龙”等企业成长案例的激励下,纷纷加大了对个人和科创企业的支持力度,我认为这种“卷环境”的做法值得肯定。今天,我们把培育新质生产力的土壤夯实了,肥料施足了,未来各个领域都有可能涌现出一批让世界吃惊的企业。

记者:您曾说过,发展新质生产力是经济工作中最大的加法。“十五五”时期,该如何发展好新质生产力,做好这个最大加法?对于“十五五”规划的重大工程项目,您有什么建议?

董煜:五年规划中,无论是培育发展新质产业、未来产业还是推动传统产业改造升级,都要去谋划一系列重大工程和举措。这些工程和举措会变成五年规划中的“风口”,被市场所关注。围绕这些“风口”,相应的资金就会跟进去,相应的资源就会投进去。这些都是为经济做加法的,会成为拉动经济增长的新增量。

工程项目是五年规划中非常重要的一个内容。从“十一五”规划开始,规划形式上的一个重大创新是设立专栏,把一些重大工程放到其中。这些专栏中的重大工程,成为我们推动实施五年规划的重要抓手。

以最近两个五年规划为例,“十三五”规划推动实施了165项重大工程,“十四五”规划推动实施了102项重大工程。这里的每一个重大工程,都是由一个个具体的项目集中而成。102项重大工程的背后,是5000多个具体项目,遍布在各个领域、各个地方。推动实施这些重大工程,已成为我们实现五年规划落地的一个重要法宝。

目前,各部门、各地区都在汇总梳理面向“十五五”的重大工程项目,通过把这些纳入各个领域、各个层级的规划中,就会形成一个个“机会清单”,为各方投资者提供中长期投资发展的指南。

打通政策举措落地“最后一公里”

记者:“十五五”规划既是“国事”也是“家事”,您认为“十五五”规划未来会如何影响亿万老百姓的钱袋子,该如何提升老百姓的幸福?

董煜:五年规划中,民生工作被放到了越来越重要的位置。我们看待民生工作不能把它简单地等同于公共服务和社会事业。实际上,五年规划中的很多内容都是直接围绕提高居民收入去进行的。“十五五”规划中有一个“同步”的要求是非常重要的,就是“坚持居民收入增长和经济

增长基本同步”,这是规划者理念的重要体现。我相信,在这次“十五五”规划中,居民收入增长和经济增长同步依然会被放到非常重要的位置。

具体该如何实现?首先要稳住经济基本盘,给经济发展不断注入活力。也就是说,既要让在企业里工作的人能够获得稳定收入并敢消费,也要创造出新的岗位,为就业市场上的年轻人提供更多机会。打造全国统一大市场,也是要让中国的市场规模尽快成长起来。我国现在是世界第二大消费市场,“十五五”期间要努力成为世界第一大消费市场,这对于中国经济未来前景至关重要。从消费端看,统一大市场能够满足人民群众不断增长的消费需求,也会给广大中小企业特别是服务消费领域企业带来业务增长的机会,给个人带来更多的就业机会。

回到民生本身,就公共服务来说,人工智能赋能后,人们享受更高质量公共服务的机会明显增多了。下一步,我相信各地政府在这方面还会持续加大力度,不仅是简单增加财政投入,提升公共服务的投入产出比也要成为一个重要命题。要努力用更低的成本、更高的效率,为人民群众提供更加优质的服务。

记者:在这个过程中,如何确保涉及民生的各项政策举措能够实实在在地落地见效?

董煜:在政策的落实过程中,特别强调打通“最后一公里”。五年规划中会有很多任务和举措是直接对居民家庭起作用的。在这方面,各地都在加快相关政策体系的构建。不管出台什么政策,首先要看的是这个政策能不能取得实效,如果不能,该如何去加以改进。

五年规划是有完整传导体系的。当国家总体规划提出任务之后,各个专项规划会在各个领域细化落实,然后通过各级规划层层做分解,确保总体规划中的每一句话都能变成一个专项任务。国外不少官员对中国五年规划的实施效果感到惊讶,其实是我们不理解其中的机理。我们的五年规划远远不只是一个文本,而是一个完整的体系去落实其中的任务。

记者:民营经济促进法从提出到正式颁布速度非常快,在经济立法史上具有里程碑意义。您怎么看这部法律在稳定市场和企业预期方面的作用?

董煜:民营经济促进法之所以能够快速出台,恰恰说明了党中央的高度重视。在整个立法过程中,中央充分听取了各方意见,特别是民营企业家的意见,充分考虑到了民营经济各方面实际需要解决的问题,也充分考虑到了民营企业家的各种顾虑和担忧。

信心不是从天上掉下来的。民营经济要有安心的环境,首先就要打造一个公平发展的法治环境。法治环境在所有环境当中是最具基础性的,需要一部基础性的法律作为引领。与此同时,各部门相应的规章制度等都要按照民营经济促进法的相关条文去落实和执行。今后,民营企业遇到一些具体问题时就有了一个可以依据的法律,做事情也可以更放心。

随着民营经济促进法的出台,我们会发现其中关于保障民营企业权益、维护民营企业合法权益方面的条款正在得到积极落实。未来,要通过一个个具体事例,让民营企业和企业家们能够不断增强法治信心 and 安全感,在“十五五”时期大显身手,为推进中国式现代化作出新的更大贡献。