电话:0433-7537167 E-mail:tumenjiangbao@163.com www.tmjnews.cn 编辑:赵颖 李伟 版式:孙明娟

在提高政策协同中促进高质量发展

朱旭峰

当前,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。高质量发展不仅是经济社会发展领域的深刻变革,更是对国家治理体系和治理能力的全面考验。党的十八大以来,习近平总书记反复强调"政策协同"。以习近平同志为核心的党中央将增强宏观政策取向一致性、提高政策协同作为推动高质量发展的重要举措,2023年中央经济工作会议提出"要增强宏观政策取向一致性。加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策协调配合,把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估,强化政策统筹,确保同向发力、形成合力",2024年4月习近平总书记主持召开的中共中央政治局会议提出"要做好宏观政策取向一致性评估,加强预期管理",2024年12月习近平总书记主持召开的中共中央政治局会议进一步强调"打好政策'组合拳',提高宏观调控的前瞻性、针对性、有效性",等等。这些重要要求是习近平新时代中国特色社会主义思想世界观和方法论的生动体现,也为我们在新时代新征程上推动高质量发展提供了科学指引。

政策协同通常是指多个政策在目标、手段、实施效果等方面相互支持、相互配合、形成合力,而不是相互孤立、相互冲突或相互抵消。改革开放初期,我国的政策制定和实施以各个部门为主,政策碎片化现象较为突出。不同部门不同领域的政策之间在目标、实施路径等方面存在差异,导致政策效应有所抵消或削弱。例如,在一些地区,经济部门在制定经济政策时不考虑环境保护,环保部门在制定环保政策时没有考虑经济发展,导致经济政策与环保政策之间存在冲突。随着经济社会发展,我国逐渐认识到政策协同的重要性,一些重要政策文件"组合拳"通过多部门联合决策联合发文的方式加强协同,一些重要领域政策通过组建跨部门领导小组的方式协商统一多部门意见。同时,近年来我国在宏观调控中不断探索跨周期和逆周期调节的有效机制。例如,2024年12月习近平总书记主持召开的中共中央政治局会议明确提出"充实完善政策工具箱,加强超常规逆周期调节",2024年中央经济工作会议强调"协同推进政策实施和预期引导,提升政策引导力、影响力"。这显示出我国在宏观调控中更加注重政策的前瞻性和灵活性,通过短期政策与中长期政策的协同配合,实现稳中求进、以进促稳,标志着政策协同在理论和实践上的深化与拓展。

高质量发展对政策协同提出新的要求

提高政策协同是确保政策组合效果最大化的关键。推动高质量发展,要努力提高包括政策目标之间、政策工具之间、短期政策与中长期政策之间以及多元政策取向之间的一致性。

政策目标一致性:锚定高质量发展这个新时代的硬道理。习近平总书记指出:"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。"这一重要论述明确了高质量发展的目标内涵,要求我们从单纯追求经济增长速度转向更加注重经济结构优化、创新驱动发展和资源配置效率提升,也为政策协同提供了方向指引。具体来看,财政政策需要更加注重对科技创新、产业升级和民生保障的支持;货币政策需要精准发力,引导资金流向实体经济的重点领域和薄弱环节;产业政策需要聚焦新兴产业培育和传统产业转型升级,推动产业高端化、智能化、绿色化;区域政策需要强化区域协调发展,实现区域优势互补和协同发展;科技政策需要围绕创新驱动发展战略,加大对基础研究、前沿技术研发和科技成果转化的支持力度,提升国家整体科技创新能力;环保政策需要坚决贯彻绿色发展理念,推动经济社会发展全面绿色转型,实现人与自然和谐共生。

政策工具一致性:优化政策协同路径。政策工具的一致性是实现政策目标的重要保障。在实现高质量发展目标的过程中,不同领域的政策都需要选择合适的政策工具,确保相互之间协同配合。比如,财政政策可以通过减税降费等手段,引导企业加大研发投入,推动产业转型升级;货币政策可以通过调整利率、准备金率等工具,调节市场流动性,支持中小企业发展;产业政策可以通过制定产业规划、设立产业基金等手段,统筹推动传统产业改造升级和新兴产业发展壮大;区域政策可以通过制定区域协调发展规划、设立区域合作基金等手段,提高区域发展的协调性;环保政策可以通过征收环境税、推行碳排放权交易等手段,推动企业节能减排,促进绿色发展。近年来,我国在增强政策工具一致性方面进行了积极探索。例如,设立国家科技成果转化引导基金,通过财政资金的杠杆作用,引导社会资本投入科技成果转化项目;等等。这些政策工具协同配合,为高质量发展提供了有力支撑。

政策周期一致性:兼顾短期与中长期调控。高质量发展要求我们在宏观调控中兼顾短期与中长期政策的协同一致,增强跨周期和逆周期调控政策的协调配合。短期政策的目的是减缓经济周期波动影响、稳定经济增长,主要可以通过减税降费、扩大政府支出等财政政策手段刺激需求,通过调整利率、准备金率等货币政策工具调节市场流动性。中长期政策则更注重经济结构优化、创新驱动发展和可持续增长,通过产业政策引导产业结构升级,通过科技政策提升国家创新能力,通过区域政策促进区域协调发展。短期政策的实施必须与中长期发展目标相一致,避免短期政策对经济结构和长期增长带来负面影响。近年来,我国在宏观调控中不断探索跨周期和逆周期调节的有效机制。比如,通过发挥国家发展规划战略导向作用,加强中期财政规划管理,包括发行特别国债和专项债券支持重大项目建设,前瞻布局产业政策、推动新兴产业和新质生产力发展,发展绿色金融支持低碳经济发展等。

政策取向一致性:统筹宏观政策领域。政策取向的一致性,是指在政策制定和实施过程中,对经济、社会、环境等不同领域的政策在目标、手段和实施效果上进行统筹,实现相互协调、形成合力,这也是确保政策协同的重要环节。为此,需要加强宏观政策取向一致性评估,从政策目标、政策工具、政策周期等多个维度进行综合评判,确保政策之间的系统性、整体性、协同性。近年来,我国在政策制定上越来越注重政策取向的一致性。例如,为促进绿色经济发展,不仅推出了一系列环保政策,还配套了税收优惠、资金扶持等经济手段,同时在社会层面加强对公众环保意识的培养。这些政策在一致性评估基础上形成合力,共同推动我国经济高质量发展。

提高政策协同的策略与路径

在推动高质量发展过程中提高政策协同,党的领导是根本保障。这既是因为党的领导能够确保改革发展沿着正确方向前进,保持政策目标的连续性和长期性;又是因为党的领导能够发挥集中智慧和民主决策优势,提高政策的科学性和有效性。同时,还应加强制度建设、完善政策协同机制,强化顶层设计、优化政策组合、完善评估体系、加强预期管理,最终推动并实现高质量发展。

强化顶层设计,构建协同一致的政策框架。在党的领导下,加强宏观政策顶层设计对于提高政策协同至关重要。只有强化顶层设计,才能确保各政策领域在高质量发展中的职责与定位清晰明确,构建协同一致的政策框架。为此,可建立跨部门政策协调机制,加强财政、货币、产业等部门之间的沟通与协作,通过多种方式及时解决政策实施过程中出现的问题,确保政策制定与执行过程中的协同性。在总体框架下,也可鼓励提高各地内部和相互之间的政策协同,助力全国形成推动高质量发展的统一布局,实现全国一盘棋的战略目标。

优化政策组合,提升政策组合效应。通过优化政策组合,确保各领域政策能够相互支撑配合,可以强化政策之间的协同联动,放大组合效应,形成推动高质量发展的合力。以科技创新这个高质量发展的根本支撑为例。近年来,我国通过税收优惠、货币政策支持等政策组合,推动科技创新与产业创新深度融合;通过定向降准等货币政策手段,为科技企业提供低成本资金支持;等等。这些政策的协同配合,有效推动我国科技创新能力大幅提升。

完善评估体系,加强政策一致性评估。建立科学合理的政策取向一致性评估体系是提升政策组合效果的重要保障。评估体系应包括政策目标一致性、政策工具一致性、政策周期一致性、政策取向一致性等多维度指标。通过开展政策一致性评估,并加强对评估结果的应用,将评估结果作为政策调整与优化的重要依据,将推动政策协同水平不断提升。比如,国家发展改革委2022年牵头建立了政策文件评估机制,开展新出台政策与宏观政策取向一致性评估工作,国务院各部门出台文件凡涉及宏观经济稳定和市场预期稳定的,由国家发展改革委开展宏观政策取向一致性评估。评估工作开展以来,各项政策的协同性明显提升,与宏观政策取向的一致性不断增强。

加强预期管理,稳定市场预期与信心。加强预期管理是提高政策组合效果的重要手段。通过开展政策宣介、加强市场沟通等方式,可以稳定经营主体预期,增强市场信心,为高质量发展营造良好的市场环境。近年来,我国在加强预期管理方面采取了一系列措施。例如,政府定期召开新闻发布会,对政策进行细致解读,及时回应市场关切,增强市场信心;中国人民银行通过定期发布货币政策执行报告,向市场传递货币政策意图,稳定市场预期;等等。这些措施多管齐下,有效稳定了市场预期,为我国经济平稳有序运行筑牢了坚实根基、提供了有力支撑。

总的来说,提高政策协同是实现高质量发展的必然要求。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,建立并完善提高政策协同的体制机制,我们一定能够推动高质量发展取得更大成效,为实现中华民族伟大复兴奠定坚实基础。

(转载于《人民日报》)(作者为清华大学公共管理学院教授、院长)

学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

以人工智能赋能高质量发展

戎珂

人工智能是新一轮科技革命和产业变革的重要驱动力量,将对全球经济社会发展和人类文明进步产生深远影响。习近平总书记指出:"中国高度重视人工智能发展,积极推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,培育壮大智能产业,加快发展新质生产力,为高质量发展提供新动能。"面向未来,我们要深入贯彻落实习近平总书记关于人工智能的重要论述,不断推动人工智能与传统产业深度融合,充分发挥人工智能在催化孕育未来产业方面的重要作用,为推动形成新质生产力、推动高质量发展注入持久动能。

人工智能是赢得全球科技竞争主动权的重要战略抓手

人工智能在新一轮科技革命和产业变革的浪潮中,既是推动效率提升的工具,更是重构人类生产生活方式的重要力量,推动生产方式全面变革。人工智能通过重构生产要素配置,推动人类从依赖体力与经验的生产模式向数据与算法驱动的智能模式跃升,实现生产效率的跨越式提升。同时,人工智能依靠其超强关联能力与计算能力进行科学探索、解决复杂问题,成为科学发现加速器,开启人机协同、数智融合的全新范式,重新定义人类智慧与生产生活疆域。

习近平总书记指出:"谁能把握大数据、人工智能等新经济发展机遇,谁就把准了时代脉搏。"作为一项通用技术,人工智能是提升国家竞争力、维护国家安全的重要抓手,已成为国际竞争的焦点。当前,世界主要国家加紧出台人工智能领域相关规划和政策,力图在新一轮国际科技竞争与全球发展变局中掌握主导权。美国颁布《2020年国家人工智能倡议法案》、更新《国家人工智能研发战略计划》等,旨在确保美国在人工智能领域的领先地位;欧盟成立人工智能办公室,通过《人工智能法案》,旨在以高水平人工智能治理推动人工智能发展;我国先后出台《新一代人工智能发展规划》《科技部关于支持建设新一代人工智能示范应用场景的通知》等重要规划文件。以更开放的姿态拥抱技术红利,同时通过全球协作构建更具包容性的治理框架,使人工智能成为推动构建人类命运共同体的加速器,让世界共享人工智能发展红利,不仅关乎技术进步,更是对人类智慧、伦理与协作能力的重要考验。

人工智能推动传统产业焕发新生机

习近平总书记强调:"巩固传统产业优势,大力推动转型升级"。传统产业技术路径明确、产业发展成熟,具有分工细、产业链长、领域多、劳动力较为密集等特征,催生大量就业岗位,是我国打造自主可控、安全可靠、竞争力强的现代化产业体系的基石。建设具有完整性、先进性、安全性的现代化产业体系,推动传统产业转型升级是应有之义。

目前,传统产业转型升级正面临一些问题和挑战。从国际局势来看,当今世界不稳定性不确定性上升。全球经济在"软着陆"轨道上低速前行,据世界银行预测,2025年和2026年全球经济增速将稳定在2.7%。同时,逆全球化沉渣泛起、保护主义明显抬头,进一步缩小传统产业转型升级空间。国内方面,我国人口老龄化程度加深,劳动力、土地等资源要素成本抬升,进一步增加了传统产业转型升级的难度。面对科技革命和产业变革趋势,如何把握传统产业转型升级的基本逻辑与规律,推动传统产业转型升级范式发生根本性变革,成为重要问题。

习近平总书记指出:"实施创新驱动发展战略,既要推动战略性新兴产业蓬勃发展,也要注重用新技术新业态全面改造提升传统产业。"当前,以人工智能赋能传统产业转型升级成为破局关键。推进数智基础设施建设,构建数据要素全国统一大市场,促进数据要素价值释放,用好多层次、立体化的人工智能技术体系,通过"人工智能+数据要素"这一创新组合,面向传统产业各领域、各场景进行全方位、全角度、全链条改造,推动传统产业在研发设计、生产制造、采购销售、运营管理等方面实现技术运用、资源配置、流程设计等创新性突破,使制造业在生产效率、产品质量、创新能力等方面实现质的飞跃,在努力实现降本增效的同时,形成新业态新模式,使传统产业焕发新生机。

人工智能培育未来产业新高地

习近平总书记指出:"要瞄准未来科技和产业发展制高点,加快新一代信息技术、人工智能、量子科技、生物科技、新能源、新材料等领域科技创新,培育发展新兴产业和未来产业。"未来产业主要聚焦于未来制造、未来信息、未来材料、未来能源、未来空间、未来健康等领域,代表着新一轮科技革命和产业变革的前沿方向。未来产业由前沿技术驱动,具有战略引领性、前沿颠覆性、场景突破性等显著特征,其技术边界持续动态演进、应用场景加速裂变拓展。当今世界,主要经济体正围绕低轨卫星通信、无人机物流、元宇宙空间等一系列新赛道展开战略布局,加速培育未来产业,将技术优势的积累加速转化为未来发展主动权。

作为引领新一轮科技革命和产业变革的战略性技术,人工智能通过颠覆性创新实现新技术新产品新场景的大规模应用示范,加快培育未来产业,有效拓展生产可能性边界,实现生产力质变和跃迁。通过技术优势,人工智能为前沿领域注入强劲动能,推动未来产业发展。在航天领域,人工智能驱动的微波雷达确保了天舟货运飞船与空间站精准"牵手","卫星智能工厂"实现了从总装到测试的全过程自动化,为完成复杂任务提供强大助力;在产业互联网领域,人工智能可以赋能产业互联网平台建设,推动产业资源协同利用,推动全产业链智能化,助力企业降本增效;在低空经济领域,人工智能可以赋能物流无人机、空中出租车等场景的智能调度、路径规划,助力低空经济"高飞";在虚拟现实领域,通用人工智能技术为虚拟场景生成、人机交互等环节提供强大的技术支持,深度优化教育、医疗、娱乐等领域的虚拟场景;等等。在人工智能驱动下,这些前沿领域形成的未来产业矩阵正在构建新型发展空间,成为推动人类文明发展的重要引擎,为破解资源环境约束、重塑全球竞争格局提供全新可能。

携手迈进更加美好的"数字未来"

习近平总书记指出:"当前,新一轮科技革命和产业变革迅猛发展,人工智能等新技术方兴未艾,大幅提升了人类认识世界和改造世界的能力,同时也带来一系列难以预知的风险挑战。我们应当把握数字化、网络化、智能化发展大势,把创新作为第一动力、把安全作为底线要求、把普惠作为价值追求,加快推动网络空间创新发展、安全发展、普惠发展,携手迈进更加美好的'数字未来'。"新时代新征程,解决人工智能技术带来的各种风险和复杂挑战,使人工智能为高质量发展提供源源不断的新动能,必须加强人工智能治理、构建人工智能生态体系,不断提升人工智能技术的安全性、可靠性、可控性、公平性。

构建多层次技术生态。从大模型技术突破到生成式人工智能的创新应用,从具身智能等新范式快速发展到通用人工智能等前沿技术领域发生革命性突破,技术发展正在驱动技术生态构建。构建起多层次的人工智能技术生态,首先要打造涵盖算法框架、算力资源、数据要素的通用技术池。在此基础上,依托行业龙头企业向垂直领域深耕,将通用能力转化为适配垂直行业应用场景的专用技术模块。这种"基础层共享、应用层深耕"的模式,可以打通行业壁垒,加速技术渗透,形成创新合力,推动传统产业转型升级和未来产业培育。

深化开源开放。开源开放是破除技术壁垒、实现普惠发展的关键路径。开源开放可以打破闭源人工智能生态围栏,使中小企业能以更低成本获取先进技术,让人工智能带来的技术创新人人可用、处处可及。深化开源开放,要在合法合规前提下,构建语料开放、模型开源服务体系,推动基础模型、算法和数据资源的共享与开放。同时,持续倡导包容开放,鼓励更多开发者投身于人工智能技术的研发、转化与应用。

筑牢信任基石。安全是护航人工智能健康发展的"底板"。筑牢人工智能信任基石,要秉持"以人为本、智能向善"原则,以保障社会安全、尊重人类权益为前提,建立并完善人工智能伦理准则、规范及问责机制,确保技术发展以造福人类为初衷。数据与算法安全是人工智能安全的核心,要将安全治理嵌入研究开发应用的全过程,提高人工智能治理的技术能力,赢得全球范围内对人工智能技术可靠性和价值创造能力的信任。

加强国际治理和合作。人工智能的发展孕育着推动国际社会携手应对全球性挑战的合作机遇。加强人工智能国际治理和合作,要推动落实《全球人工智能治理倡议》,秉持共商共建共享的理念,共同加强人工智能战略对接和政策交流,倡导制定人工智能发展的国际标准和伦理规范,合力突破关键技术瓶颈,合作推动数据依法有序自由跨境流动,推动建立兼顾安全与发展、公平与效率的人工智能全球治理框架。

(转载于《人民日报》)(作者为清华大学社会科学学院经济学研究所所长)

加大力度『投资于人』

形成经济发展和民生改善的良性循环

胡杰成

习近平总书记指出:"要顺应人民群众对美好生活的期待,坚持人民主体地位,把人口高质量发展同人民高品质生活紧密结合起来,把'投资于物'同'投资于人'紧密结合起来"。今年的《政府工作报告》提出"推动更多资金资源'投资于人'、服务于民生",明确了强化宏观政策民生导向,将经济政策的着力点更多转向惠民生、促消费,这有利于形成经济发展和民生改善的良性循环,更好促进高质量发展。

我国经历了快速的工业化和城镇化进程,大量资源被投入基础设施建设、工业生产等领域,有力推动了经济社会发展。随着发展阶段、环境条件的深刻变化,过度依赖"投资于物"的方式,难以持续支撑高质量发展,需要把"投资于物"同"投资于人"紧密结合起来。把更多资金资源"投资于人",在加强基础性、普惠性、兜底性民生建设和解决群众急难愁盼问题上多办实事,在健全社会保障体系、增强基本公共服务均衡性可及性上再上水平,有助于提高人民生活品质,实现在惠民中发展、在发展中惠民。"投资于人",支持扩大就业,促进居民增收减负,以消费提振畅通经济循环,以消费升级引领产业升级,有利于增强经济增长内生动力、助力实现供需更高水平动态平衡。畅通教育、科技、人才的良性循环,强化人才驱动,有利于充分释放全社会创造潜能,塑造发展新动能新优势。我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等明显的趋势性特征,通过教育、培训等"投资于人",有助于提高人口整体素质,更好释放人口红利和人才红利。

推动更多资金资源"投资于人"。今年的《政府工作报告》提出了一系列惠民生的政策举措,及时有效回应群众需求和关切。在民生建设方面,城乡居民基础养老金最低标准、居民医保和基本公共卫生服务经费人均财政补助标准分别再提高20元、30元、5元。一项项增加财政补助的措施,体现了细致贴心的惠民服务、切切实实的民生关怀。要坚持尽力而为、量力而行,持续优化政府资金支出结构,更多投向有利于惠民生、促消费、增后劲的领域和事项,以政府过"紧日子"让群众过"好日子",用"真金白银"化解"急难愁盼"。加大中央财政对困难地区和欠发达地区的倾斜支持,让发展成果更多更公平惠及全体人民。引导更多民间资本投入社会民生领域建设,拓宽"投资于人"的资金来源。

结合发展所需、民生所盼"投资于人"。习近平总书记指出:"建立健全覆盖全人群、全生命周期的人口服务体系"。人民群众对美好生活的向往是具体的、现实的,只有将人民群众的婚嫁、生育、养育、教育、就业、就医、住房、养老等一体考虑,系统完善社会保障和公共服务,才能促进人的全面发展、全体人民共同富裕。要聚焦解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题,强化就业优先政策,促进充分就业、提高就业质量,巩固"民生之本"。着力增加低收入群体收入,稳步扩大中等收入群体规模,进一步健全医疗、养老等社会保障体系,加大保障性住房供给,兜牢民生"安全之网",化解消费"后顾之忧"。实施健康优先发展战略,促进医疗、医保、医药协同发展和治理,更好保障人民健康。加快建设高质量教育体系,以教育发展促进人口素质提升,支撑人才培养,赋能科技创新。

全面与重点相结合"投资于人"。"投资于人"是一项复杂的系统工程。一方面,人口服务体系要覆盖全人群、全生命周期,基本公共服务要更加均衡可及;另一方面,要着力加强对重点群体的公共服务投资,着力提高投资效益。聚焦"一老一小",加快完善社区居家养老、失能老年人照护、老年助餐等服务,采取发放育儿补贴、发展托幼一体服务、逐步推行免费学前教育等措施,加大生育支持力度。青年人是推动社会发展的生力军,也处于人生发展关键期,要从求学、就业创业、住房、婚恋、社会融入等青年人现实问题入手,强化青年人发展保障,加强青年科技人才、拔尖创新人才培养,充分激发其创新创造活力。科学有序推进农业转移人口市民化,全面推进常住地提供基本公共服务。统筹各类资金资源,加强对低收入人口、欠发达地区的分层分类帮扶。

"投资于物"与"投资于人"是辩证统一的关系。基础设施建设、技术改造、设备更新等"投资于物",目的在于服务经济社会发展和满足人的需求,同时也需要劳动者素质提升、人才培养作为保障。当前,应根据新发展阶段的新要求,坚持系统观念,科学统筹"投资于物"与"投资于人",保持"投资于物"的合理规模和水平,巩固和提升"投资于人"的物质基础,同时推动更多资金资源投资于公共服务、教育发展、医疗健康等关乎人的全面发展各领域,实现资源的合理有效配置,不断满足人民对美好生活的向往。

(转载于《人民日报》)(作者为中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所研究员)