

董煜谈“十五五”规划:为世界提供确定性的“中国方案”

证券时报记者 孙璐璐 韩忠楠

自5月20日起,“十五五”规划编制工作开展为期一个月的网络征求意见活动。通过互联网就“十四五”规划编制向全社会征求意见和建议,在我国五年规划编制史上是第一次。相比于“十四五”规划编制,此次网络征求意见活动开始时间早,持续时间长,充分体现出规划编制工作注重把顶层设计和问计于民统一起来,广泛凝聚共识。证券时报记者近日专访清华大学中国发展规划研究院常务副院长董煜,他以多次五年规划编制工作参与者的视角,详谈五年规划的意义和影响,并对“十五五”规划的编制建议详谈自己的思考与见解。

董煜曾在国家发展改革委、中央财经委员会办公室工作,深度参与国家五年规划编制工作,是国家“十一五”、“十二五”规划纲要起草组主要成员,党的十八届五中全会“十三五”规划建议起草组正式成员,中央“十四五”、“十五五”规划总体思路研究课题组主要成员,多个领域“十五五”规划基本思路研究课题组组长,担任多部委“十五五”专家委员会成员。

以五年为周期 衔接短期与长期发展目标

证券时报记者:作为近几年五年规划编制工作的主要参与者之一,您认为五年规划对于我国经济社会发展有何重要性?

董煜:五年规划之所以重要,是因为中国历来注重中长期思维,我们党的执政理念也特别注重在重大方针路线上用中长期思维进行传承和创新。

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。世界上越来越多的国家关注中国的五年规划。过去,国外对于中国经济为什么能够持续发展的经验规律研究并不多,但随着中国经济不断取得新的突破和成绩后,越来越多的人看到五年规划在其中所发挥的突出作用。

证券时报记者:编制规划为何会选择每五年作为一个周期?这在时间的安排上有什么特别考量?

董煜:之所以选择每五年作为一个时间节点制定发展规划,是因为从宏观经济治理看,短期调控政策可以熨平经济波动,中长期愿景可以提供稳定预期;从政策和工程实施看,无论是研究制定政策还是实施重大工程,大都有一定时间要求并需要保持连续性;从规划调整的需要看,目标、任务、政策、工程在经过一段时间后,都需要与时俱进更新优化,既不能间隔太长又不能朝令夕改。

五年的周期介于短期和长期之间,是一个比较合适的时间段。同时,我们党在治国理政中注重长远目标的牵引,以五年为单位可以较好地安排跨周期甚至是跨世纪的蓝图。党的全国代表大会提出重大目标后,经过认真研究和准备,由五年规划转化为具体的路线图,在时间衔接上也比较契合,这已经在近几年五年规划中得到了很好体现。

证券时报记者:投资机构、企业等市场主体看五年规划,更关注其中透露的行业发展机遇,您认为解读规划的正确方法是什么?如何才能正确找寻其中透露的确定性机会?

董煜:过去市场机构解读五年规划的惯性思维是去看规划中的新提法,眼睛里只盯着一些“新话”,将之看作是重要的政策内容,但是从规划编制者的视角看,真正的重点是找规划中的长久性机会。有些表述虽然不一定是新提法,但其中有体现发展目标和政策导向的延续性和拓展性,这恰恰是关注中长期发展机会的市场人士需要关注的。

尽管我们身处全球经济格局剧烈变化时期,但机会是留给有准备的人。党中央强调“坚定不移办好好自己的事情,坚定不移扩大高水平对外开放”,这两个“坚定不移”实则有着一层很深的内涵和重要性,需要引起重视。在不确定性加深的当今世界,“十五五”规划恰恰是提供了确定性的“中国方案”,这本身对各方都是发展的机遇。

“十五五”规划的变与不变

证券时报记者:5月底开始,“十五五”规划编制工作开展为期一个月的网络征求意见活动,这相比于“十四五”规划编制时期的网络征求意见开始得更早、持续时间更长,这是有何考虑?

董煜:我们常说的五年规划实际上分为“建议”和“纲要”两部分。如2020年10月党的十九届五中全会通过《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》,2021年3月十三届全国人大四次会议表决通过了关于国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的决议。建议是体现党中央的决策部署,纲要则落实建议的部署,“十四五”期间,我国第一次在中央全会起草阶段通过互联网方式征求对五年规

- ▶ 我们党在治国理政中注重长远目标的牵引,以五年为单位可以较好地安排跨周期甚至是跨世纪的蓝图。
- ▶ 过去市场机构解读五年规划的惯性思维是去看规划中的新提法,眼睛里只盯着一些“新话”,将之看作是重要的政策内容,但是从规划编制者的视角看,真正的重点是找规划中的长久性机会。
- ▶ 党中央强调“坚定不移办好好自己的事情,坚定不移扩大高水平对外开放”,这两个“坚定不移”实则有着一层很深的内涵和重要性,需要引起重视。在不确定性加深的当今世界,“十五五”规划恰恰是提供了确定性的“中国方案”,这本身对各方都是发展的机遇。
- ▶ 我们常说的五年规划实际上分为“建议”和“纲要”两部分。建议是体现党中央的决策部署,纲要则落实建议的部署。
- ▶ 我们党做经济工作从来都是短期与中长期相结合,即使经济面临短期稳增长的压力,但也从未耽误中长期的谋划。今年“十五五”规划相关工作节点比以往开始得还要早,充分显示出党中央对五年规划的重视。
- ▶ 编制“十五五”规划所面临的内外部环境比“十四五”期间更加复杂,规划的编制思路要适应这种变化做出相应调整。规划的编制工作有变与不变,从变的角度看,根据最新的形势变化,一些发展目标要更加突出,予以加强,其中最重要的就是扩大内需。
- ▶ “十五五”规划需要向社会释放一个明确信号——不管是否给出GDP年均增速具体目标,稳增长在全盘工作中依然是重中之重。要让外界看到,中央对经济增长的重视,更多会体现在宏观政策的实施上,让各方通过宏观政策来看中国未来增长的可能区间。
- ▶ 可以从居民收入结构角度出发,为不同收入阶层创造更多适宜的消费场景,尤其是通过取消或减少消费限制来释放潜在的消费需求,这种举措往往不需要财政资金的投入就能产生经济撬动效应。
- ▶ “软建设”方面的重要性在当下不亚于“硬工程”。所谓“软建设”,本质是要“优化制度”和“投资于人的内涵”,既有关注人的成长,也要帮助人拓展能力,还要创造良好的生活环境、生育环境。
- ▶ “十五五”规划是一个“机会清单”,市场经营主体能否把握住发展机会,关键还是要看进一步全面深化改革能否落到实处。
- ▶ 当下及今后一段时间,健全宏观经济治理体系的着力点要特别关注两方面:一是宏观政策取向一致性评估。二是预期管理,有必要将其进一步放在宏观经济治理体系的核心位置。



董煜

划的建议。今年网络征求意见工作开始得更早,为的就是尽可能多听取各方意见。到了下半年,按照编制程序,进入纲要编制阶段后也会通过多种方式听取意见建议,把社会期盼、群众智慧吸收到“十五五”规划纲要中。

我们党做经济工作从来都是短期与中长期相结合,即使经济面临短期稳增长的压力,但也从未耽误中长期的谋划。今年“十五五”规划相关工作节点比以往开始得还要早,充分显示出党中央对五年规划的重视。

证券时报记者:您认为当前制定“十五五”规划的内外大环境相较于“十四五”期间发生了哪些明显变化和趋势?

董煜:从国际环境看,当前有四大变化会在未来产生深远影响:一是大国博弈明显加剧,二是科技革命加速,三是全球经济格局正在重构,四是全球治理面临变革。外部环境的重大变化必然会对“十五五”规划的编制思路带来一些变化。

从国内环境看,相比于“十四五”规划,党的二十大报告根据形势的变化和认识的深化,在2035年远景目标的阐述上作出一定调整,进一步明确了基本实现现代化的方向指引,这也为“十五五”规划的编制锚定目标方向。此外,当下国内经济面临的稳增长压力比五年前更复杂,一些中长期的困难和挑战已经浮现,比如人口问题、外部的输入性风险等。

在研究编制“十四五”规划时,为了应对当时的内外部环境变化,核心是通过三个“新”——新发展阶段、新发展理念、新发展格局。新发展理念在“十三五”规划时就提出,“十四五”期间是要继续坚持;新发展阶段是一种带有概念性质的形势判断,而应对方法就是所提出的新发展格局。因此,站在研究编制“十五五”规划的角度回看,“十四五”规划提出的新发展格局是非常具有前瞻性的。

新发展格局强调以国内大循环为主体,今年5月中旬国务院召开做强国内大循环工作推进会,明确提出把发展的战略立足点放在做强国内大循环上,以国内大循环的内在稳定性和长期成长性对冲国际循环的不确定性。这也反映出,编制“十五五”规划所面临的内外部环境比“十四五”期间更加复杂,规划的编制思路要适应这种变化做出相应调整。

证券时报记者:正如您所说,当前编制“十五五”规划比五年前面临的内外挑战更多更复杂,在不确定性加大的背景下,规划的编制工作应如何准备,做好应对?

董煜:规划的编制工作有变与不变。从不

变角度看,“十五五”规划要落实党的二十大的部署,因此党的二十大报告提出的重大部署会按既定目标开展,不管外部发生怎样变化,一些中长期的规划会继续做下去。比如党的二十大报告提出的“加快建设教育强国、科技强国、人才强国”目标,“十五五”规划中会根据顶层设计保持定力,持续推进;再如,近两年大力推进的“两重”、“新质生产力”等预计也会在“十五五”规划中占据重要位置。

从变的角度看,根据最新的形势变化,一些发展目标要更加突出,予以加强,其中最重要的就是扩大内需。做强国内大循环非一朝一夕之功,需要在五年规划中围绕这一目标做出系统性部署。2025年政府工作报告将扩大内需列为年度工作的首要任务,“十五五”规划中会更加凸显扩大内需的重要性。此外,面对诸如人口问题、民生保障等领域出现的中长期新挑战,“十五五”规划也要有针对性地做出安排。

编制五年规划还要考虑阶段性特点,比如一些嵌套性目标的衔接问题。“十五五”期间会与2029年完成进一步全面深化改革、2030年要力争实现碳达峰等关键性目标节点重叠,因此,编制“十五五”规划时也要与相应目标契合。

“十五五”规划是否要出GDP定量指标

证券时报记者:“十四五”规划纲要没有设定五年GDP年均增速指标,而是表述为“保持在合理区间、各年度视情提出”,您认为“十五五”规划纲要是否有必要重新设定五年GDP年均增速指标?

董煜:从规划的编制工作角度看,肯定会做定量目标的研究测算。考虑到当下不确定性上升的大背景,目标测算需要对区间幅度进行调整,既要明确底线在哪里,也要考虑与中长期目标相结合。很多涉及经济发展的量化指标之间是相互联动的,GDP增速往往是很多其他量化指标的分子。因此在规划编制中,肯定需要对未来的经济增速做预判,甚至需要分析不同情景下的多种可能。但最终公布的规划纲要是否需要体现这一量化指标,是可以再稳妥考虑的。

“十四五”规划纲要没有设定五年GDP年均增速指标,而是表述为“保持在合理区间、各年度视情提出”。我认为“十五五”规划可以考虑采取类似的方式,但在其他相关联的量化指标测算方面要心中有数,更为重要的是,“十五五”规划需要向社会释放一个明确信号——不管是否

否给出GDP年均增速具体目标,稳增长在全盘工作中依然是重中之重。

习近平总书记指出,“必须更好统筹质的有效提升和量的合理增长。”经济量的合理增长在“十五五”期间非常重要。“十五五”期间仍需让各方看到,稳增长作为重要的工作任务,会依然保持相应的宏观政策力度。要让外界看到,中央对经济增长的重视,更多会体现在宏观政策的实施上,让各方通过宏观政策来看中国未来增长的可能区间。

证券时报记者:扩大内需不是权宜之计,而是战略之举,扩内需又以提振消费为着力点,您对“十五五”期间提振消费方面有何政策建议?

董煜:“两新”等现有政策在提振消费、扩大内需方面发挥了一定作用,但近期服务消费的重视程度不断提升。服务消费之所以重要是因为,一方面,服务消费对稳增长的带动作用不亚于实物消费;另一方面,服务消费与就业的关联性更大,提振服务消费对稳就业具有重要意义。在外部环境冲击加剧的背景下,稳就业在就业的重要性不仅仅在于短期,其中在中期也始终是经济工作关注的核心目标,所以提振服务消费也要放在更加重要的位置,进行中长期规划。比如,生活性服务业可以在提高民生品质方面做“加法”,生产性服务业要与新质生产力结合。

除了服务消费,提振消费还可以重点从创新多元化消费场景入手,下一步需要加大政策支持力度。我认为,可以从居民收入结构角度出发,为不同收入阶层创造更多适宜的消费场景,尤其是通过取消或减少消费限制来释放潜在的消费需求,这种举措往往不需要财政资金的投入就能产生经济撬动效应。《提振消费专项行动方案》中明确提出要“有序减少消费限制”,这不仅在汽车、住房等领域存在改善的空间,在诸如高端医疗、精品旅游等领域同样可以通过供给侧改革来创造新的需求。

证券时报记者:重大工程项目依然是扩内需的重要抓手,您认为相较于“十四五”规划,“十五五”规划在重大工程项目的选定方向上应重点聚焦哪些领域,突出哪些特点?

董煜:内需的另一个重要方面就是投资,五年规划中必然会针对新建重大工程开出清单。从领域看,能源、水利、交通基础设施等是传统的重点项目,现在的“两重”项目有一个突出特点——要与经济社会发展的新部署做更紧密的结合,比如城市更新、地下管网、沿江高铁、中欧

班列等。

不过,上述这些属于“硬工程”,而“软建设”方面的重要性在当下不亚于前者。所谓“软建设”,本质是要“优化制度”和“投资于人的内涵”,既有关人的成长,也要帮助人拓展能力,还要创造良好的生活环境、生育环境。人口问题的严峻性是不能回避的,如果能创造良好的生育环境,让人们有条件更好平衡工作与生活,这对稳住人口减少趋势、对经济的中长期发展都具有重大意义。高层已提出要推动建设生育友好型社会,“十五五”规划中如何做好落实值得期待。

在我看来,“投资于人的内涵”既有关人的成长,也要帮助人拓展能力,还要创造良好的生活环境、生育环境。人口问题的严峻性是不能回避的,如果能创造良好的生育环境,让人们有条件更好平衡工作与生活,这对稳住人口减少趋势、对经济的中长期发展都具有重大意义。高层已提出要推动建设生育友好型社会,“十五五”规划中如何做好落实值得期待。

改革路线图已定 重在落实落地

证券时报记者:除了发展目标的规划,政策与改革也是外界最为关注的。党的二十届三中全会确定的进一步全面深化改革任务要到2029年完成,正好也在“十五五”期间,请问“十五五”规划与进一步全面深化改革任务有何相呼应的关系?又有何不同?

董煜:关注改革不仅要改革的方向和内容,更要关注相关的领域如何具体落实改革。“十五五”规划是一个“机会清单”,市场经营主体能否把握住发展机会,关键还是要看进一步全面深化改革能否落到实处。

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)共提出300多项重要改革举措,目前正在陆续出台实施,“十五五”规划也会将与之相关的改革举措纳入其中。特别是《决定》对“完善市场经济基础制度”作出的部署安排非常重要,涵盖产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用体系等四个基础性制度。这关乎我国市场经济的竞争力和社会信心,近期有关的法律规定已陆续出台,“十五五”期间各地各有关部门要将这些基础性制度真正贯彻落实,才能为经济发展带来积极效应。从下一步可以重点推进的改革看,公平竞争和竞争政策是值得特别关注的。

证券时报记者:健全宏观经济治理体系是《决定》的重要改革举措之一,在不确定性加大的外部挑战下,您认为对“十五五”期间健全宏观经济治理体系应着重从哪些方面不断完善?

董煜:宏观经济治理体系是包含“1+2+N”的宏观调控制度体系,“1”代表以国家发展规划、重大战略为导向,“2”代表以财政政策、货币政策为主要手段,“N”代表投资、消费、产业、价格、就业、区域等政策协同发力。可以看出,五年规划在宏观经济治理体系中具有引领地位。

健全宏观经济治理体系是《决定》中的重大改革举措之一,近年来,它更加强调宏观调控关注中长期视角,要注重跨周期调节;宏观政策的出台要注重熨平经济短期波动与中长期发展相结合。反过来看,中长期规划也要关注对短期经济运行的影响,即便是一项中长期的改革政策,也要注重考虑其对短期的经济运行、市场预期可能带来的影响。

我认为,当下及今后一段时间,健全宏观经济治理体系的着力点要特别关注两方面:一是宏观政策取向一致性评估。要不断完善评估的科学性、合理性,更注重对政策从起草出台到落地实施的全链条评估,尤其是在政策实施过程中要与时俱进跟踪出现的问题和新情况,要有纠偏机制。目前一致性评估的实施更多体现在政策出台前,政策实施中的效果及后续影响的一致性评估机制还需要研究建立,“十五五”规划可考虑将其作为健全宏观经济治理体系的重点改进方向。

二是预期管理。市场经济很大程度也是预期经济,预期管理在宏观调控中现已居于非常重要的位置,我认为有必要将其进一步放在宏观经济治理体系的核心位置。做好预期管理的基础是经济基本面向好,政策科学合理,但从战术角度看,预期管理的侧重点可以放在政策出台前做好内容研判,政策实施过程中加强与市场的沟通。政策要有“需求侧”的思维,从政策所面向的主体角度出发,思考政策可能带来的影响。过去很长一段时间,市场波动多是源于政策信息传递的桥梁出现了问题,市场对一些政策信息的理解出现偏差或者被“带节奏”,如何客观、准确、真实地传递政策信息对于做好预期管理也很重要。



专家建言“十五五”规划