

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以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期的硬道理。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基础、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。

(作者为清华大学公共管理学院教授、院长)

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

处在由大变强、爬坡过坎的重要关口 共同汇聚起推进新型工业化的强大力量

张伯起

工业化是现代化的前提和基础。习近平总书记指出:“没有坚实的物质技术基础,就不可能全面建成社会主义现代化强国。”当前,经济社会数字化转型加速,信息技术、生物技术、制造技术创新活跃、加快演进。牢牢把握这一趋势,走中国特色新型工业化道路,加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系,关系我们在未来发展和国际竞争中赢得战略主动。新时代以来,在以习近平同志为核心的党中央领导下,我国新型工业化迈出了坚实步伐,为实现高质量发展、加快建设制造强国打下坚实基础。

工业体系更加健全完善,实体经济底座不断夯实。党的十八大以来,我国工业体系持续完善,形成全、多、大的优势。“全”主要体现在体系全。我国工业已经拥有41个大类、207个中类、666个小类,是全世界唯一拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家;“多”主要体现在品种多。在全球500种主要工业产品中,我国有220多种产品产量位居全球第一。“大”主要体现在规模大。2013—2024年,我国全部工业增加值由21.07万亿元增长至40.54万亿元,年均增速高于同期全球工业增加值年均增速,占国内生产总值(GDP)比重在30%以上,制造业总体规模连续10多年保持全球第一。我国工业经济正以完备产业体系 and 强大规模优势,为经济增长和中国式现代化奠定坚实物质基础。

结构持续优化升级,工业发展质效显

著加强。党的十八大以来,我国工业结构调整与转型升级按下“加速键”。2024年,高技术制造业增加值占规模以上工业增加值比重为16.3%,比2012年提高6.9个百分点;装备制造业增加值占比为34.6%,比2012年提高6.4个百分点。充满活力的科技型中小企业是我国新型工业化发展的重要动力。近年来,我国加大对科技型中小企业培育力度,支持专精特新企业打造新动能、攻坚新技术、开发新产品,强化产业链配套能力。目前,我国累计培育专精特新“小巨人”企业1.46万家,形成300个国家级中小企业特色产业集群。同时,我国加快推进工业节能提效,提升工业生产能源资源利用效率。2013—2023年,我国以年均3.3%的能源消费增速支撑了年均6.1%的经济增长,能耗强度累计下降26.1%,是全球能耗强度降低最快的国家之一;2023年我国万元工业增加值用水量较2014年下降55.1%,2024年万元工业增加值用水量同比下降5.6%,工业发展质效在结构优化与转型升级带动下持续提升。

数智化水平快速提高,“数实融合”发展向纵深迈进。当前,互联网、大数据、云计算、人工智能等数字技术加速创新,日益成为改变世界竞争格局的重要力量。我们高度重视发展数字技术、数字经济,出台《网络强国战略实施纲要》《数字经济发展战略纲要》等,从国家层面部署推动数字经济发展。近年来,我国数字经济发展较快,数字技术在经济社会发展中

的战略性、基础性、先导性地位更加凸显。在此基础上,我国大力推动互联网、大数据、人工智能等和实体经济深度融合。截至2024年二季度,我国规模以上工业企业数字化研发设计工具普及率达83.1%、关键工序数控化率达64.9%;截至2024年三季度,累计培育421家国家级智能制造示范工厂,建成万余家省级智能工厂,推进近万家中小企业数字化改造。工业互联网实现工业大类全覆盖,具备行业、区域影响力的工业互联网平台超340个,连接工业设备超9600万台(套)。我国“数实融合”发展加速向纵深迈进,正在成为推进新型工业化的强劲引擎。

重点领域创新成果加速涌现,工业科技创新能力持续提升。新型工业化的核心动力是科技创新。党的十八大以来,我国深入贯彻新发展理念,坚持创新驱动发展战略,以科技创新推动产业创新,加快培育和发展新质生产力,大国重器频频上新。比如,C919大型客机实现三大航司同时运营,国产首艘大型邮轮正式开启商业首航,第三代自主超导量子计算机“本源悟空”上线运行,“嫦娥六号”任务实现人类首次月球背面采样返回,首套25兆瓦级风电主轴承下线……我国工业领域科技创新能力持续提升,科技创新效率明显提高,为提升产业链供应链韧性与安全水平、提高国家创新体系整体效能提供了重要支撑。

我国工业发展虽然取得长足进步,但

仍处在由大变强、爬坡过坎的重要关口。从国内看,制造业发展不平衡不充分问题仍然突出,在关键核心技术、产业基础能力、产业链供应链安全稳定等方面还存在短板。从国际看,个别国家针对我国先进制造业不断遏制打压。

党的二十届三中全会《决定》提出“加快推进新型工业化,培育壮大先进制造业集群,推动制造业高端化、智能化、绿色化发展”,为新时代新征程推进新型工业化指明了方向。贯彻落实这一重要部署,要坚持创新驱动发展,坚持“四个面向”,统筹强化关键核心技术攻关,推动科技创新力量、要素配置、人才队伍体系化、建制化、协同化。守住安全底线,抓紧打造自主可控的产业链供应链,健全强化重点产业链发展体制机制,全链条推进技术攻关、成果应用。推进新型工业化是一个系统工程,要强化企业科技创新主体地位,建立培育壮大科技领军企业机制,加强企业主导的产学研深度融合,共同汇聚起推进新型工业化的强大力量。

(作者单位:上海社会科学院经济研究所)

ZHUAN TI SHEN SI
专题深思

人民是我们党的生命之根、执政之基、力量之源。习近平总书记指出:“做好群众工作,保持党同人民群众的血肉联系,是当前全党重大而紧迫的政治任务,各级党委和每个党组织、每个党员、每个干部都要身体力行地密切党群关系、干群关系。”早在1998年,浙江绍兴嵊州市发起旨在密切党群干群关系的“民情日记”活动,要求乡干部深入基层、深入群众,“串百家门,知百家情;解百家难,连百家心;办百家事,致百家富”。这一活动取得了良好效果,并逐步向浙江全省推广。2004年,时任浙江省委副书记的习近平同志到嵊州市调研考察,提出“让‘民情日记’更有生命力,取得更好的实效”。2005年,习近平同志在接受《求是》杂志采访时,再次对“民情日记”给予高度肯定,指出“民情日记”活动“这一转变干部作风、密切党群干群关系的群众工作方法取得了明显效果”。多年来,嵊州市坚持传承发展“民情日记”,让全过程人民民主重要理念变得具体可感,有效赋能经济社会发展和社会稳定,实现了从“浙东小城”向“全国百强”的跨越,不断书写着中国式现代化县域实践的精彩篇章。

“民情日记”在新时代继续焕发强大生命力

党的十八大以来,习近平总书记深入阐述以人民为中心的发展思想,必须坚持人民至上成为习近平新时代中国特色社会主义思想世界观和方法论的重要内容,这为传承发展“民情日记”,让“民情日记”在新时代继续焕发强大的生命力提供了根本遵循、指明了前进方向。

创新记录形式:从“纸上民情”到“线上民情”。多年来,嵊州市坚持“开门纳谏、主动问计”,动员干部走村入户了解情况,掌握需求,帮助群众解决问题。随着互联网技术的迅猛发展,“民情日记”也逐步从“纸上”向“线上”迭代,先后推出“民情微群”“民情脚印”,进一步畅通了社情民意渠道。近年来,嵊州市又依托5G、云计算、人工智能等技术手段,开发上线数字版“民情日记”,创新打造“民情大脑”平台,构建了新时代“民情日记”135工作体系,形成了“民情全整合、治理全协同、力量全统筹、处置全闭环”的基层治理新模式,切实将“小本子”发展成“大数据”。

创新管理机制:从“简单记录”到“全程闭环”。针对传统“民情日记”存在的“记”与“办”脱节、后续效难以跟踪闭环管理等问题,嵊州市在“民情日记”中构建了“民情触发、民情分析、民情处置、民情评价、民情榜单、以事识人”业务闭环。坚持深入一线,将全市划分为1046个网格,建立网格常态化走访、机关干部先锋亮旗、民情微心愿认领等机制,党员干部进农村、社区、企业开展走访服务。坚持精准服务,依托“民情大脑”自动抓取高频事项,实时分析周一周数据,形成“民情热词”,智能生成和推送民情分析报告,为党委政府决策施政提供参考,推动从“解决一件事”升格为“解决一类事”。坚持事要解决,构建“村社—镇街—部门”分级流转办结模式,建立问题“发现—交办—办理—反馈”闭环机制,打造基层整体智治模式,确保“事事有回音,件件有着落”。

创新服务载体:从“单打独斗”到“系统集成”。嵊州市坚持系统观念、全局观念,全力打通淤点堵点,增强“民情日记”服务群众的整体效能。加强数据全量归集,依托浙江省一体化智能化公共数据平台,在“民情大脑”中打通政法委、公安、民政、人社等24个部门数据,贯通民呼我为、兴村治社、人民建议征集等7大平台的39万余条数据,“一户一档”建立涵盖退役军人、残疾人、低保户、“一老一小”等标签的数字档案72.1万余份,进一步夯实民情数据基础。强化部门联动,构建集成指挥调度平台,创新协同治理场景应用,细化联动事项标签,对疑难问题实行联合作战、集体攻坚。

续写“民情日记”新篇章

“民情日记”是党的群众路线的生动实践,在新时代成为“家门口的全过程人民民主”,筑牢了以人民为中心的社会根基,丰富了坚持人民至上的实践形式,在基层彰显出强大的生命力。我们要切实传承发展“民情日记”,坚定走好新时代党的群众路线,在中国式现代化建设新征程上不断取得新成效。

坚持“身”入一线、“心”入群众,密切党群关系。群众路线是我们党的生命线和根本工作路线,是我们党永葆青春活力和战斗力的重要传家宝。“民情日记”坚持“访民金、记民情,想民心、议民事,解民难、帮民富”,是为民造福的正确政绩观的直接体现,架起了干部与群众之间的“连心桥”,凝聚了党团结带领群众干事创业的澎湃力量。新时代新征程上,要坚持把人民放在心中最高位置,把群众呼声作为第一信号、群众利益作为第一目标、群众满意作为第一追求,对攸关群众切身利益的大事小情做到事事有回音、件件有着落,用“民情日记”不断密切党群干群关系,形成推动发展的强大合力。

坚持问计于民、问需于民,推进“家门口的全过程人民民主”。我国构建了多样、畅通、有序的民主渠道,全体人民可以依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务。“民情日记”说到底是一群群众自己的“日记”,是老百姓心心思心愿意的直接反映。各级领导干部记好用好“民情日记”,在基层社会治理实践中体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,实际上就是贯彻落实好人民当家作主的全过程人民民主。新时代新征程上,要紧贴民心、尊重民意、集中民智、汇聚民力,鼓励广大群众以各种方式建言献策,以“民情日记”汇集群众好建议、金点子,有效保障人民当家作主的权益,进一步探索基层“家门口的全过程人民民主”新路径,使“民情日记”成为基层推进全过程人民民主的生动实践。

坚持以人为本、便民惠民,促进经济社会发展。发展的最终目的是造福人民。“民情日记”坚持以人民为中心,与党委政府中心工作紧密结合,从解决群众实际困难向服务企业、助力共同富裕全面拓展,有力助推经济社会发展。新时代新征程上,要坚持以人民为中心的发展思想,以“民情日记”赋能经济发展、乡村全面振兴、共同富裕等工作,助力缩小“三大差距”,切实把“民情日记”写在共同富裕上、发展路上,不断满足人民日益增长的美好生活需要。

坚持真抓实干、破解难题,优化党风政风。在“民情日记”推动下,广大党员干部直击现场、直面群众、直视问题,把实事求是、好事办好、难事办妥,充分展示了为民务实、踏实干事的良好形象。新时代新征程上,要传承弘扬“民情日记”精神实质,持续发扬“勤廉并重”的工作作风,推动党员干部既身入群众又心到群众,真抓实干、埋头苦干,以良好党风政风带动形成良好社风民风,为扎实推进中国式现代化凝聚强大力量。

(作者分别为浙江省党的建设研究会会长、中共嵊州市委组织部部长、中共嵊州市委组织部部务会议成员)

传承发展『民情日记』 走好新时代党的群众路线

浙江绍兴嵊州市坚持传承和发展『民情日记』

王永昌 周勇 姜金涛