

自主创新和科技自立自强是“十五五”期间的战略主轴

——二十届四中全会公报要点解读

10月23日，二十届四中全会公报发布。本次会议提出了“十五五”时期经济社会发展的指导方针、主要目标和发展战略。会议公报要点解读如下：

一、在形势判断方面，全会认为，“‘十五五’时期我国发展环境面临深刻复杂变化，我国发展处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期”，但推动我国经济社会较快发展的基础性优势没有变。首先是外部环境方面，主要受科技与产业变革驱动，一段时期以来世界各国经济发展态势、国际力量格局对比发生深刻调整，我国经济社会发展面临的外部环境也趋于复杂，挑战性上升。这主要包括美国在全球范围内大幅上调关税，对我国的高科技限制措施越来越多，一些国家强调“去风险”，经济全球化遭遇逆流。这意味着“十五五”期间我国必须实现科技自立自强，强化产业链安全，更多依靠内需拉动经济增长，加强国家安全体系和能力建设，重点是粮食安全、能源安全和金融安全，把“安全”上升到新的高度。

需要指出的是，尽管外部风险和挑战在增加，但“十五五”期间我国经济基础稳、优势多、韧性强、潜能大，长期向好的支撑条件和基本趋势没有变，中国特色社会主义制度优势、超大规模市场优势、完整产业体系优势、丰富人才资源优势会进一步彰显，我国完全能够在激烈国际竞争中赢得战略主动，推动事关中国式现代化全局的战略任务取得重大突破。

二、在战略规划方面，自主创新和科技自立自强是“十五五”规划的战略主轴。全会提出，“十五五”期间要构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系；增强自主创新能力，加快高水平科技自立自强；建设强大国内市场；加快构建高水平社会主义市场经济体制。以上四项发展战略规划了推动经济高质量发展的主要动力，其中的核心是自主创新和科技自立自强。

强调自主创新、科技自立自强，有内外两方面原因：外部方面，现阶段面临美国高科技封锁，技术引进的难度增大，我国技术进步要更多依靠自主创新，关键技术必须掌握在自己手里，产业链关键环节要留在国内，切实解决类似芯片领域的“卡脖子”问题。内部来说，我国经济发展已基本达到高收入国家水平，下一步再依靠大规模资源投入的发展模式，会受到资源总量和环境承载能力的限制，难以持续，必须转向创新驱动，转向以高技术制造业和

服务业为代表的新动能。这也意味着，尽管当前房地产等旧动能调整带来一定经济下行压力，但培育壮大新质生产力，坚持创新驱动，推动新旧动能转换的发展战略不会动摇。与此同时，在外部经贸环境波动加大的背景下，着眼于充分发挥我国超大规模经济优势和内需潜力，“十五五”期间必须坚持扩大内需，也就是大力提振消费、扩大有效投资，减少对海外市场的依赖。总体上看，实现科技自立自强，构建现代化产业体系，全面扩大内需，是“十五五”期间高质量发展的三根支柱。

三、“十五五”期间，要继续“扩大高水平对外开放，开拓合作共赢新局面”。这意味着增强国内大循环，强化内需驱动绝非“关起门来搞建设”，未来我国将更好利用国际国内两个市场、两种资源，通过国内和国际市场有效联通，改善经济增长中的全要素生产率。我们判断，下一步我国对外开放的重点有两个：一是依托我国大市场优势，通过扩大商品进口，培育国内消费市场，带动国内制造业转型升级；二是进一步加大服务业开放，全面增强服务业竞争力，打造“中国服务”品牌。“中国制造”在开放竞争中崛起，未来推动“中国服务”增强国际竞争力，开放竞争仍是必由之路。

四、“十五五”期间将继续淡化经济增速目标，着重推进经济高质量发展。会议公报没有提出下个五年的经济增长量化指标，强调推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。这首先体现了我国经济治理重心已从高速度转向高质量，“不以 GDP 论英雄”。同时，在未来五年内外部环境存在较大不确定性的背景下，不框定具体的量化增速目标，有利于更从容地应对各类风险挑战，增强宏观政策的灵活性，也有利于引导各地方、各部门把工作重心放在提高经济发展质量上。

当然，不提目标并不意味着不要经济增长。可以看到，“十四五”前四年，我国 GDP 平均增速是 5.5%；今年前三季度 GDP 增速是 5.2%，全年实现 5.0%左右的目标难度已经不大。这样整个“十四五”期间 GDP 的平均增速是 5.4%。综合考虑未来一段时期我国人口、资本及全要素生产率的变化趋势，我们判断“十五五”期间我国 GDP 年均增速将保持在 4.5%至 5.0%左右。这一方面将确保我国经济持续处于中高速增长水平，在全球主要经济体中处于前列，另一方面也有助于宏观经济在稳增长、调结构和防风险之间达到综合平衡，为切实推进高质量发展、绿色发展提供较为充裕的政策空间。

五、全会要求“完善宏观经济治理体系”。作为宏观经济治理体系的重要组成部分，“十五五”期间财税金融系统有两个主要任务：一是为完成国家重大战略提供财政、金融资源保障。着眼于构建现代化产业体系，强化自主创新和科技自立自强，未来五年财政政策的

重点包括综合运用税收、专项资金、政府采购等政策工具，支持现代产业体系建设，扩大科技支出。政府投资方面，未来将更加重视质效，加力补齐市政工程、民生保障等领域短板，重点支持有利于城乡区域协调发展的重大基础设施项目建设，更加注重发挥政府投资对社会投资的牵引带动作用。总的来看，未来财政资源会更多从投资转向就业、社保、教育、医疗等民生支出，投资于物和投资于人紧密结合。货币金融政策方面，未来五年的重点是大力发展科技金融，主要包括银行加大科技贷款投放，扩大科创债发行规模，鼓励科技型企业股权融资及创业投资等，监管部门将通过设立和优化结构性货币政策工具、调整金融机构考核指标等方式，引导更多资金流向科技创新和产业转型升级领域，推动资本市场健康发展。

财税金融系统的第二个任务是通过财政政策、货币政策实施逆周期调节，稳定宏观经济运行。综合考虑宏观经济运行环境及新旧动能转换的复杂性——主要是现阶段房地产、基建等一些传统动能正在减弱，而以高技术制造业和服务业为代表的新动能尚在培育和壮大过程中，还不能完全弥补传统动能减速的缺口，未来一段时间积极有为的宏观政策将在扩大内需方面持续发力。其中，积极的财政政策将综合运用赤字、专项债、特别国债等财税政策工具，大力提振消费，扩大有效投资。货币政策方面，未来一段时间有望保持适度宽松的主基调，更加注重政策利率的价格型调控作用，畅通利率传导机制，持续引导企业和居民融资成本下降，激发市场主体内生性融资需求。这是当前促消费、扩投资、推动房地产市场止跌回稳的一个重要发力点。不过，未来宏观调控还会注重“跨周期设计”。这意味着“十五五”期间财政政策和货币政策都不会搞大放收，避免给将来留下高通胀、政府债务负担过重以及金融风险隐患等问题。总体上看，“十五五”期间财税金融政策会保持较强的稳定性和连续性。

最后，今年年底前宏观政策有望发力稳增长。针对当前的经济形势，全会要求坚决实现全年经济社会发展目标，继续强调“四稳”，部署宏观政策要持续发力、适时加力。我们判断，综合考虑外部环境波动、国内经济增长动能变化、物价走势，以及更大力度推动房地产市场止跌回稳的要求，着眼于稳定四季度及明年一季度宏观经济运行，四季度出台新一轮稳增长政策的必要性上升，核心是财政加力、货币宽松、更大力度推动房地产市场止跌回稳。可以看到，9月末以来5000亿元新型政策性金融工具加快推进，10月进一步安排5000亿元地方政府债务结存限额，用于化解存量债务及扩大有效投资。两个“5000亿”显示财政稳增长政策正在加力。我们判断，未来促消费政策有望进一步加码，年底前央行可能实施新一轮降息降准，房地产支持政策有望在供需两端全面加码，居民房贷利率有进一步下调空间。

东方金诚首席宏观分析师 王青 研究发展部执行总监 冯琳