

## 坚持民生优先的发展导向

### 國是 策 (4)

■ 于海纯

今年的政府工作报告通篇心系百姓与民生, 出台了一系列为民、利民、惠民的务实政策与举措, 集中体现了人民为本的价值取向。

5月28日, 十三届全国人大三次会议闭幕后, 国务院总理李克强在回答记者提问时表示, 疫情过后民生为要, 我们要把保障基本民生放在极为重要的位置; 各级政府都要以人民利益至上, 以万家疾苦为重, 每出一策都要考虑是否有利于千家万户、有利于民生。

**人民至上的发展理念: 把人民生命安全和身体健康置于优先地位**

民惟邦本, 本固邦宁。

习近平总书记在参加十三届全国人大三次会议审议政府工作报告时强调, 中国共产党的根基和血脉在人民。必须坚持人民至上、紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民, 并落实到各项决策部署和实际工作之中, 落实到做好统筹疫情防控和经济社会发展工作中去。

政府工作报告提出, 坚持把人民生命安全和身体健康放在第一位。当前, 疫情防控取得重大战略成果, 而坚守“生命至上”原则是取得疫情防控阻击战重大战略成果的关键。虽然, 我们也付出了一季度经济负增长、人们生产生活秩序受冲击的重大代价, 但政府工作报告指出“生命至上, 这是必须承受也是值得付出的代价”。生命是一切发展的基础, 这生动践行了中国共产党人民至上、生命至上的国家治理理念。

政府工作报告指出, 在疫情防控中, 为打赢武汉和湖北保卫战, 果断实施严格管控措施, 举全国之力予以支援, 调派4万多名医护人员驰援, 不惜一切代价全力救治患者。这充分说明, 党和国家切实把人民的生命和健康放在最优先保障的位置。抗疫之战取得决定性成果后, 考虑全球疫情依然严峻的大背景, 公共政策的核心矛盾、基本盘仍然坚持民生优先, 而非强烈刺激经济。在择机推进复工复产的同时, 发放抗疫一线和困难人员补助, 将价格临时补贴标准提高1倍; 加强公共卫生体系建设。坚持生命至上, 改革疾病预防控制体制, 完善传染病直报和预警系统; 居民医保人均财政补助标准增加30元……

必须坚持人民至上、紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民, 并落实到各项决策部署和实际工作之中, 落实到做好统筹疫情防控和经济社会发展工作中去。

这些民生措施使上亿人受益, 使群众在就业和生活两端都有所保障。

**民生优先的目标导向: 从追求GDP数字增长到优先稳就业保民生**

改革开放以来, 国务院政府工作报告一般都会提出全年经济增速目标, 但今年的政府工作报告没有提出全年经济增速量化目标。鉴于当前疫情形势的不确定性, 一季度经济出现负增长, 不提GDP具体增长目标是实事求是的安排。

政府工作报告虽未提GDP增速指标, 但对保民生提出了很多量化指标。例如, 政府工作报告39次讲到“就业”, 提及频率较去年政府工作报告增长30%, 成为优先民生目标的重中之重。政府工作报告提出, 城镇新增就业900万人以上, 城镇调查失业率6%左右, 城镇登记失业率5.5%左右。其他民生目标举措随处可见, 例如, 今年赤字率拟按3.6%以上安排, 财政赤字规模比去年增加1万亿元, 同时发行1万亿元抗疫特别国债。2万亿元财政资金直达市县基层、直接惠企利民, 主要用于保就业、保基本民生、保市场主体; 支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资; 全年为企业新增减负超过2.5万亿元; 宽带和专线平均资费降低15%; 将参保不足1年的农民工等失业人员都纳入常住地保障; 基本民生支出只增不减; 减免国有房产租金, 鼓励各类业主减免或缓收房租, 并给予政策支持; 对低收入人员实行社保费自愿缓缴政策, 涉及就业的行政事业性收费全部取消; 坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位; 压实“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制等。

在诸多民生目标中, 政府工作报告中提出的关键目标是精准脱贫: 现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽。这是今年必须坚决啃下的

“硬骨头”。但现行标准下的农村贫困人口尚有551万人, 还有7省区的52个贫困县未摘帽, 精准脱贫的目标任务不因疫情冲击而改变时间节点。国家将通过就业、消费、资金、分类等多途径完成脱贫攻坚的目标任务。

无论从宏观政策安排, 还是保就业、保民生、保市场主体等各项具体工作部署, 今年的政府工作报告都体现了民生优先、突出民生福祉的鲜明目标导向。不唯GDP并不是去GDP, 诸多硬性指标的实现在于GDP增长。例如, 报告设定了城镇新增就业目标为900万, 这是个约束性目标, 如果没有一定的GDP增长作支撑, 这个目标就无法实现。因此, 更为重要的是, 要把GDP增长带来的成果惠及人民群众, 增进人民群众福祉。

**民生优先的政策底线: 从“六稳”到“六保”**

政府工作报告最大亮点是突出了“六稳”“六保”。要求今年要优先稳就业保民生, 保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转。“六保”是民生优先的政策底线, 必须守住。守住“六保”底线, 就能稳住经济基本盘, 底线保不住, 何来经济发展?“六稳”与“六保”的关系是: 唯有兜住“六保”底线, 方能稳住经济基本盘, 实现今年中国经济正增长。“六保”是今年4月17日中共中央政治局会议首次提出, 是充分研判疫情新形势作出的果断决策, 集中体现了党中央坚持实事求是, 以人民为中心的发展思想。

“六稳”与“六保”之首要者均指向就业, 这揭示了就业为民生之本、安邦之策的深刻内涵。李克强总理在上述记者招待会上表示: “就业是最大的民生, 对于一个家庭来说这是天大的事情。”为什么说就业是最大的民生? 因为“民以食为天”, 就业解决的是亿万百姓的“饭碗问题”, 是每个家庭“天大的事情”。只有劳动者有其业, 劳动者才能有其得, 衣食住行才能有保障。

政府工作报告指出, 就业优先政策要全面加强, 清理取消对就业的不合理限制, 促就业举措应出尽出, 拓岗办法能用尽用。政策必须发挥合力, 财政、货币和投资等政策要聚力支持稳就业。今年稳就业主要从三方面推进, 即努力稳定现有就业, 积极增加新的就业, 促进失业人员再就业。加强对重点行业、重点群体的就业支持, 聚焦高校毕业生、退役军人、农民工、残疾人、零就业家庭等困难群体, 加大帮扶力度。政府把稳定就业列为民生工作中的优先地位, 体现了最大的民生情怀。

**民生优先的目标实现: 实施扩大内需战略与改革创新双驱动**

如何实现报告提出的新增就业900万等一系列

稳企业保就业民生目标? 政府工作报告提出, 民生目标将通过扩大内需、改革创新等路径实现。

其一, 把扩大内需战略置于优先级重要位置。受全球疫情冲击, 世界经济衰退明显, 全球经济呈现很大的不确定性和波动性, 外部需求和投资需求锐减。中国是人口众多的发展中大国, 国内需求是拉动经济可持续健康发展的重要力量。所以, 面对疫情后的全球经济大势, 提出实施扩大内需战略既是势所必然, 又是实事求是, 亦考虑了人民对日益增长的美好生活的需要。习近平总书记在参加全国政协十三届三次会议经济界联组会讨论时指出, 要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点, 加快构建完整的内需体系, 逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

其二, 坚持以供给侧结构性改革为主线, 坚持以改革创新为动力推动高质量发展, 激发内生发展动力。今年以来, 改革步伐明显加快。5月18日, 《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》公开发布, 提出坚持以供给侧结构性改革为主线, 坚持以人民为中心的发展思想。

政府工作报告也明确提出: 要用改革开放办法, 依靠改革激发市场主体活力, 要深化供给侧结构性改革, 突出民生导向, 使提振消费与扩大投资有效结合、相互促进。一方面, 消费是内需的半壁江山, 提振消费本质上仍须稳就业、促增收、保民生, 创新援企稳岗中的价、税、费等环节改革思路与举措, “加大减税降费力度”, 提高居民消费意愿和能力; “各级政府必须真正过紧日子”, 老百姓要过好日子; 发展养老、托幼服务, 拓展农村消费。另一方面, 重点支持新型基础设施建设、实施老旧小区改造、新一代信息网络建设、新型城镇化建设、交通与水利等重大工程建设, 增加国家铁路建设资本金1000亿元, 同时支持民企平等参与。“新基建”、交通水利等重大工程建设充分体现了以供给侧结构性改革为主线、以扩大内需为战略基础、以民生目标为导向的要求。而扩大内需的最大潜力则在城镇化。城镇化既可增加投资, 又能拉动消费, 更方便群众就业、出行、生活, 是中国经济发展的重要引擎, 这些具体施政措施无不与老百姓的生活密切相关。

习近平总书记在参加十三届全国人大三次会议内蒙古代表团审议时强调, “人民至上、生命至上, 保护人民生命安全和身体健康可以不惜一切代价。”这是中国共产党对人民的深情与担当。只要我们始终坚持以人民为中心, 任何时候都把群众利益放在第一位, 中国的发展必将充满希望, 中华民族伟大复兴的“中国梦”就一定能够实现。

(作者系对外经济贸易大学公共管理学院院长、教授)

## 建设创新型国家须不断提升支撑能力

### 國是 策 (5)

■ 龙海波

2020年是我国进入创新型国家行列的关键节点。最新统计数据显示, 全社会研发经费支出占GDP比重为2.19%, 科技进步贡献率接近60%, 国际科技论文发表数量连续8年居世界第二, 专利申请和授权量位居世界第一, 科技研发人员总数达到400万人/年。应当看到, 这些丰硕成果的背后离不开科技创新的有力支撑。

今年的政府工作报告指出, 要提高科技创新支撑能力, 在研发投入、机构优化、科技合作、产权保护和实施机制上逐步完善, 进一步夯实创新型国家建设基础。

**创新型国家建设的支撑能力不断增强**

近年来, 我国研发经费投入和科技进步贡献率已有较大幅度增长, 世界知识产权组织发布的全球创新指数排名, 中国从2015年的第29位快速升至2019年的第14位。科技创新步入跟跑、并跑、领跑“三跑并存”的新阶段。

基础研究和关键核心技术攻关取得新突破。加大基础研究支持力度, 去年在前沿基础研究投入增长超过10%。瞄准“从0到1”的原始创新, 加强数学、物理等基础学科建设。实施科技创新2030重大项目和国家重点研发计划等, 加强包括先进计算、核心软件、宽带通信、区块链、光电子、微纳电子、人工智能、新材料等在内的前沿技术和关键核心技术攻关。

科技创新为高质量发展注入强大新动能。科技

提高科技创新支撑能力, 在研发投入、机构优化、科技合作、产权保护和实施机制上逐步完善, 进一步夯实创新型国家建设基础。

重大专项持续攻关, 在培育战略性新兴产业方面发挥了重要作用。集成电路实现14纳米工艺产业化, 5G研发应用和产业化全面推进。国家自创区和高新区成为培育高新技术产业的核心载体, 169个高新区生产总值达12万亿元, 经济总量占全国的十分之一以上。全国高新技术企业达到22.5万家, 科技型中小企业超过15.1万家。

科技体制改革和创新生态建设加快推进。一批基础性的科技制度逐步建立, 科技、金融、产业和成果转化通道更加顺畅。通过改进项目评审、机构评估、人才评价, 着力破除“四唯”倾向, 进一步突出质量贡献绩效导向的科技评价体系。继续实施“一带一路”科技创新行动计划, 推进科技人文交流、共建联合实验室、科技园区合作和技术转移4项行动, 着力构建开放创新生态体系。

**继续加大基础研发投入等硬支撑**

从主要创新指标看, 研发支出强度达到2.5%的预期仍有难度, 尤其是研发支出结构亟待进一步优化。对外技术依存度还较高, 原始创新能力不足, 重

点产业关键核心技术受制于人的局面还没有彻底扭转。因此, 必须尽快补齐短板, 特别是在加大企业研发投入和优化科研机构上提供有力支撑, 在这方面今年的政府工作报告已有明确表述。

一方面, 稳定支持基础研究和应用基础研究, 引导企业增加研发投入。基础研究是科技创新的根基, 没有足够的基础研发投入就不会有明显的科技进步, 从国际经验看亦是如此。大多数科技发达国家的研发强度都很高, 尤其是在基础研究投入上。2018年, 美国、德国的研发投入占GDP比重为2.84%, 日本达到了3.5%。相比之下, 我国研发投入与科技发达国家还有一定差距。只有持续加大研究开发投入力度尤其是企业研发投入, 进一步优化R&D支出结构, 才能不断提升科技投入产出水平。

另一方面, 加快建设国家实验室, 重组国家重点实验室体系, 发展社会研发机构。国家实验室是大科学时代的科研组织模式, 成为各国抢占科技创新制高点的重要载体, 是国家战略科技力量的第一梯队, 目前还处于遴选布局阶段。国家重点实验室主要是基于现有学科方向和行业发展需要设立的, 但近年来在人员规模、协同创新、技术转化等方面逐步暴露出一些问题, 科技发展也出现了很多新的领域, 需要综合科技创新需求、实验室自身发展和国家财政投入情况进行优化调整。社会研发机构更加聚焦科技创新需求, 强调科技与产业深度融合, 是健全以企业为主体的产学研一体化的新型载体, 同时积极探索社会研发机构和国家战略科技力量的合作机制。

**强化知识产权保护等软支撑**

研发投入和科技进步贡献率之间具有内在联系, 但加大研发投入并不意味着科技进步贡献率一定会提升, 往往还受到其他重要因素影响, 比如知识产权保护、人力资本水平, 以及鼓励创新的激励机制

等。下一步, 要将知识产权保护和项目实施激励作为软支撑的重点, 切实改善研发投入绩效。

加强知识产权保护是科技创新的关键。近年来, 我国以前所未有的力度保护知识产权, 政府工作报告再次明确“加强知识产权保护”。因此, 要在知识产权的获取、归属、分配等方面提高知识产权价值, 特别是重点领域关键核心技术的知识产权运用, 支持企业构建产业化导向的专利组合和战略布局。完善专利审查制度, 加强专利代理行业监管, 强化知识产权质量导向。进一步加大执法力度, 提升执法规范性和透明度, 严厉打击盗版、假冒等侵权行为。营造良好的知识产权应用环境, 做好与知识产权国际规则对接, 使之更加符合市场经济规律和国家利益, 助力更高水平对外开放。

探索“不拘一格降人才”的项目实施机制。目前, 工信部在一些重点产业创新任务中已经开始探索揭榜挂帅, 国家自然科学基金设立的原创计划探索项目也是这种机制的有效探索, 进一步丰富了揭榜挂帅机制的内涵。政府工作报告提出“实行重点项目攻关‘揭榜挂帅’, 谁能干就让谁干”, 是新型举国体制在组织方式上的重大创新, 关键在于“设好榜、选好帅”。在这个过程中, 如何发挥好政府和市场作用至关重要, 必须回答好如何揭榜、谁来揭榜、哪些领域揭榜三个问题。如何揭榜应从具体执行层面设立一套符合市场化的运作机制, 是继续沿用以往的项目招标、自由探索, 还是市场需求导向。谁来揭榜就是要“英雄不问出处”, 放开对揭榜人的学历资历等背景限制, 但也要考虑万一接了榜没有成功怎么办, 如何进行科学评价在实际操作中具有一定难度。当然, “揭榜挂帅”并不适用于所有技术项目和领域, 主要集中在一些关键核心技术项目和重大应急攻关项目, 这是由技术所处的发展阶段和产业领域决定的。

(作者系国务院发展研究中心创新发展研究部研究室副主任)