

对话经济学家

把握宏观经济形势推动高质量发展

——对话北京大学经济学院教授、国民经济研究中心主任苏剑

本报记者 栾笑语

2025年中央经济工作会议提出,国内供需矛盾突出。今年的《政府工作报告》精准部署各项任务举措,提出了发展的主要预期目标。立足“十五五”开局之年,如何进一步认识我国发展的内外部环境 and 宏观经济形势?如何进一步明晰更加积极有为的宏观政策指向?本期“对话经济学家”邀请北京大学经济学院教授、国民经济研究中心主任苏剑进行深度解读。

促进供给和需求良性互动

记者:进入“十五五”时期,我国发展面临的内外部环境以及宏观经济运行态势都有一些变化。从去年到今年,供需矛盾突出成为我们分析研判国内经济形势绕不开的话题。您认为形成这一矛盾的深层次原因是什么?

苏剑:就市场经济运行的一般情况看,供给和需求经常处于不平衡的状态。有的时候供给强、需求弱,有的时候供给弱、需求强。不同经济领域、不同经济部门、不同行业中的供给和需求孰强孰弱,态势也是不同的。所说的供需矛盾突出,是就总供给和总需求而言的,总体上看是有效需求扩大的速度跟不上供给扩大的速度。

从消费看,需求恢复慢是“供需”的主要原因。一是人口总量和结构正在发生变化。我国人口老龄化程度加深、少子化趋势明显,必然会影响到消费人群规模和消费倾向,住房、家电等传统大宗消费需求相对减弱。二是社会保障有待完善。居民对就业、收入、养老、医疗等还存在担忧,预防性储蓄上升,消费更趋谨慎。三是不确定性增加。这使得居民倾向于压缩非刚性支出,进一步降低消费意愿,消费恢复持续缓慢。

从投资看,投资增长动力不足使得“供需”加剧。一是房地产市场仍在深度调整,行业上下游关联面广,开发投资、土地购置、上下游产业链投资同步走弱,成为投资增长的重要压力源。二是人口老龄化、劳动力人口减少等使得人口红利减弱,企业制造成本上升,资本边际回报率逐步下降,企业的扩张意愿也随之下降,特别是制造业投资增速进一步放缓。三是预期转弱、不确定性上升使得民间投资信心不足,投资决策更趋保守。四是市场准入、要素流动等方面的体制机制约束仍在,制约投资活力释放。

从出口看,世界经济运行、国际经贸合作面临的不稳定性不确定性因素仍然突出。全球经济复苏乏力、贸易保护主义抬头、地缘政治冲突加剧,这些使得企业订单不稳、产能利用不足,形成国内供给相对充裕、外部需求承接能力下降的局面。加之外部环境变化带来的不利影响加深,内需增长短期难以弥补外需缺口,国内供需矛盾矛盾被进一步放大。世界贸易组织(WTO)3月19日报告显示,预计2026年全球货物贸易增速为1.9%,相比2025年增速下滑较大。作为全球第一货物贸易大国,未来我国在这方面仍会面临一定压力。

以上说的都是需求侧。就供给侧而言,我国拥有完整产业体系,生产能力本来就不弱。近年来,随着现代化产业体系建设持续发力,科技创新能力显著增强,供给能力和水平稳步提升。而需求侧受多重约束,恢复相对缓慢,最终凸显供需矛盾这一矛盾。

记者:从经济运行态势看,当前的供需矛盾矛盾不仅存在,而且“突出”,这主要体现在哪些方面?

苏剑:供需矛盾在物价水平、产能利用、就业状况、企业经营等方面的指标上均有清晰体现,集中反映为需求恢复滞后于供给修复的突出矛盾。

一是物价持续低位运行。2021年以来,居民消费价格指数(CPI)涨幅持续偏低,2021年为0.9%,2022年为2.0%,2023年为0.2%,2024年为0.2%,2025年全年与上年持平,连续多年低于合理区间。再看工业生产者出厂价格指数(PPI),2023年、2024年连续下降,2025年同比下降2.6%,充分说明终端需求不足、市场议价能力偏弱,供大于求的状况抑制了价格水平上涨。

二是工业产能利用率持续走低,供给相对过剩。全国规模以上工业产能利用率自2021年高位后逐年回落,2022年为75.6%、2023年为75.1%、2024年为75.0%、2025年为74.4%,持续低于合理区间。房地产业上下游、传统制造业等行业设备闲置、库存较高的现象突出,国内需求难以充分消化现有产能,供给增长显著快于需求增长。

三是就业结构性压力凸显,用工需求偏弱。2021年至2025年全国城镇调查失业率均值在5.1%至5.6%区间波动,2025年为5.2%,总体平稳但结构性矛盾仍在。青年群体就业压力较大,部分行业用工需求不足,企业因订单不足、盈利下降而扩张意愿减弱,就业扩容提质的能力下降,居民收入预期不稳,进一步抑制消费。这在客观上容易形成“需求不足—用工放缓—消费偏弱”的不良循环。

四是企业盈利能力偏弱,市场活力不足。需求不足导致产品价格低迷,企业营收增长缓慢、利润空间被挤压,投资扩产意愿降低。部分行业出现同质化竞争、“内卷式”竞争,资源配置效率下降,创新投入受限,制约产业升级和新动能培育。

我们通常将投资、消费、出口形象地比喻为拉动经济增长的“三驾马车”。投资方面,民间投资活力不足;消费方面,居民消费倾向偏低,大宗



苏剑

北京大学经济学院教授、国民经济研究中心主任,北京市新世纪社科理论人才“百人工程”学者;现任北京外国经济学说研究会会长、中国民主同盟中央经济委员会主任、中国民主同盟北京市委经济委员会主任。主要研究领域为宏观经济、国际经济。

消费持续低迷;出口上,受全球经济增长放缓、贸易保护主义影响,难以有效消化国内产能。三大需求的协同拉动效应不足,供需失衡矛盾就进一步凸显。

记者:您认为怎样才能有效缓解供需矛盾,促进供给和需求良性互动?

苏剑:首先要看到,无论是供强需弱,还是供弱需强,都是相对而言的。我们追求的供需平衡是相对的、动态的,供需之间不平衡是长期存在的。缓解供需矛盾,需要加快培育和发展新质生产力。

新质生产力是创新起主导作用,摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径,具有高科技、高效能、高质量特征,符合新发展理念的先进生产力质态。科技创新和产业创新,是发展新质生产力的基本路径。在实践中,我们要锚定扩大有效需求的目标,推动科技创新和产业创新深度融合。再具体一些看,推动产品创新、工艺创新是有效抓手。

产品创新就是为消费者发明新产品。传统产品的消费迟早会达到饱和,在这之后,消费当然就不够旺了。而对新产品,消费者的需求通常比较旺盛,新产品能够激发消费者的消费热情。消费者以前没有这方面的明确需求,但新产品出现了,新需求也就被创造出来了,这也能给消费者带来非常好的体验和满足感。以电子产品为例,即使人们不缺手机,但是如果喜欢的品牌出了新型号,很多消费者还是想要以旧换新的,甚至有的新品还需要人们排队抢购。这就是新供给创造新需求。

反过来看,也是这个道理。我们日常生活中的各种物品乃至生活必需品,曾经都是新产品。例如,传统消费中的服装、家用电器等,现在在人们生活中不可或缺,并且发展成国民经济中非常重要的行业。但是,一方面,现有产品已经难以适应消费升级的趋势,人们希望有更舒适、更体现个人风格的服装,希望能够使用智能家电、绿色家电等,这些新的消费需求会推动传统产业向高端化、智能化、绿色化转型,促使供给侧提供新的产品和服务。另一方面,市场对新产品的需求旺盛,企业就有意愿扩大投资,增加产能以及不断提高技术水平,持续降低成本,供给侧生产或者提供服务的规模会进一步扩大。这些都是新需求引领新供给的体现。

“十五五”规划纲要提出,“以新需求引领新供给,以新供给创造新需求,促进消费和投资,供给和需求良性互动,实现供需更高水平动态平衡”。我们应该明白,就经济运行规律而言,供需之间不平衡是长期存在的,平衡反而不常出现。更好使用财政政策和货币政策,有助于短期内缓解这个问题,把供需差距控制在一定范围内。长期来看,保持经济持续健康稳定增长,就必须在培育和发展新质生产力的上下功夫。通过持续创新,不断发明新产品,特别是要坚持扩大内需这个战略基点,使我国超大规模市场建设成为可持续的历史过程。反映到市场上,就是推动新产品、新服务、新模式、新业态不断涌现。

既谋当下更谋长远

记者:您刚才提到保持经济健康稳定增长,今年的《政府工作报告》提出我国经济增长预期目标为4.5%至5%。将经济增长预期目标设定在一个区间的情况并不多见,您认为这主要是出于什么考量?

苏剑:一般来说,每年《政府工作报告》提出经济增长的预期目标,设的都是固定值,我认为这是设置了一个下限。今年的《政府工作报告》将经济增长预期目标设定在一个区间,显然有更深层次的考量。

我的理解,为经济增长预期目标设下限,目标指向是保持经济稳定增长。我国是发展中国家,发展是第一要务。无论是实现各个领域的发展预期,还是统筹推进扩大就业、改善民生、防范化解风险等工作,抑或为进一步全面深化改革提供支撑和条件,都需要经济增长保持一定的速度。

将经济增长预期目标设定在一个区间,说明我们对经济增长的长期性、可持续性有更多考量。一方面,我国的经济总量已突破140万亿元,保持4.5%至5%的增速,增长的规模还是很大,这个成绩在世界主要经济体中也能够名列前茅。另

一方面,一味追求速度很可能会引发其他方面的问题。我们不片面地以经济增长速度论英雄,而是希望推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。打个比方,推动经济增长就像一个人跑步,速度不能太慢,跑慢了,难以按时抵达目的地;但也不能太快,跑快了,人的心脏负荷不了。

并且,在一个合理区间保持增长速度,还能够为实现其他方面的目标任务留出空间,例如调结构、防风险、促改革等。这兼顾了当前与长远,既能为今后更好发展打牢基础,保障经济实现更加健康、更可持续的增长,也能与经济发展的远景目标顺畅衔接。今年是“十五五”开局之年,目标的设定体现了“十五五”时期夯实基础、全面发展的要求。

记者:今年的《政府工作报告》提出:经济增长4.5%—5%,在实际工作中努力争取更好结果。对于后半句话,您怎么看?

苏剑:提出“在实际工作中努力争取更好结果”非常重要,对“更好结果”的期待是符合我国经济增长潜力的。过去5年,我国经济年均增速达到5.4%,对全球经济增长的贡献率保持在30%左右,增长速度并不低。这让我们更有余力去解决一些中长期问题以及质量和结构上的问题。在“十五五”开局之年,我们稳扎稳打,把结构调整得更优、质量提升得更高、风险化解得更好,有了良好的基础和条件,以后几年我国经济增长的预期目标有可能进一步提高。

总体来看,今年我们对经济增长预期目标的设定,眼光更加长远,更加注重中长期发展,是把一个年份的经济问题放在更长期的框架中去考量和安排,而不是仅仅解决眼下短期的问题。

实施更加积极有为的宏观政策

记者:实现经济更好发展,离不开宏观政策的有效衔接、接续发力。今年我国继续实施更加积极的财政政策。您认为今年以及今后一个时期,财政政策的主要着力点应该放在哪些方面?

苏剑:我认为,财政政策重点主要关注以下几个方面。

第一是扩内需。今年的《政府工作报告》提出:设立1000亿元财政金融协同促内需专项资金,综合运用贷款贴息、融资担保、风险补偿等方式,支持扩大内需。这是我们当前必须要做的一件事,既能有效缓解供需矛盾,又是保障经济长期稳定发展的务实举措。今年年初推出财政金融协同促内需一揽子6项政策,其中4项定向支持民间投资、2项支持居民消费。专项资金的设立能够为这些政策提供更好保障。

第二是防风险。当前,我国经济稳中向好,但仍存在一些风险,基础仍需巩固。一是房地产市场需进一步稳定。房地产销售、投资持续偏弱,房企资金链紧张,上下游产业受到拖累,财富效应减弱,直接影响消费、投资以及财政收入。二是地方政府债务风险需进一步化解。部分地区财政收支压力较大,偿债高峰期相对集中,隐性债务化解任务较重。三是中小金融机构的风险化解仍需持续推进。在资产质量下行、净息差收窄、不良贷款上升的压力下,部分城商行、农商行、农信社资本充足率承压,抵御风险的能力偏弱,易受行业、企业经营波动的影响。四是外部冲击的风险上升。全球经济复苏基础仍需巩固,地缘政治冲突带来更多不确定性,能源资源价格波动,国际经贸摩擦纷争增多,这些都会导致外部输入性风险加大。有效防范和化解这些风险,要坚持底线思维,统筹发展和安全。既要因城施策支持居民刚性和改善性住房需求,扎实推进保交楼工作和实施城市更新;又要在解决存量债务风险的同时,坚决遏制新增隐性债务,优化债务结构,提高财政运行的可持续性;还要强化金融监管,加快推动中小金融机构改革化险,牢牢守住不发生系统性风险的底线。此外,要坚持科技自立自强,保障能源资源安全,稳定外贸外资,以高质量发展的确定性应对外部环境急劇变化的不确定性。

第三是保民生。民生保障是重中之重,社会保障需进一步完善。同时要看到,保障民生也能起到扩内需的作用。当前,有效需求不足的一个重要方面,就是居民消费意愿和能力还有待提升,人们还有一些后顾之忧,倾向于增加储蓄保障家庭。在这样的情况下,民生保障就不仅仅是单纯地解决民生问题、补足民生短板,还涉及到有效扩内需以及推动经济长远发展的科技。

第四是促创新。特别是要推动科技创新和产业创新深度融合,抓紧发展壮大新质生产力。科技创新是扩大优质需求的根本方式。上一轮科技革命中,计算机、互联网、无线通信等信息技术兴起,拉动巨大的需求。现在,新一轮科技革

命和产业变革加速演进,我们要抓住新的机遇。

记者:在实施财政政策过程中,您认为需要格外注意哪些方面?

苏剑:实施更加积极的财政政策,必须统筹兼顾、突出重点、精准发力,确保政策实施有力、有效、可持续,为经济平稳运行保驾护航。

要把握好度。坚持积极有为、量力而行,既充分发挥财政政策逆周期调节作用,又不搞“大水漫灌”,严控债务风险,保持财政的可持续性,做到力度适中、不越底线。

要把握好方向。坚持政策导向精准,聚焦扩大内需、产业链升级、民生保障、风险化解,重点支持新型基础设施建设、先进制造业集群发展、科技创新以及保基本民生、保就业、保基层运转,坚决不投向落后低效产能。

要把握好总量和结构的关系。保持必要支出规模稳定宏观经济大盘,同时优化支出结构,严控一般性支出,重点保障外交国防支出、科技教育支出、中央储备支出、国债付息支出。提升资产配置效率和使用效益,实现总量足、结构优。

要把握好短期和长期的关系。短期着力稳增长、稳预期、稳就业;中长期聚焦高质量发展,推动科技自立自强、产业升级、绿色转型。实现短期托底、长期增效。

要把握好数量和质量的关系。不只注重支出规模,而且注重政策实效和资金效益,强化绩效管理激励约束,杜绝资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费等现象,以高质量的财政支出推动高质量发展。

记者:今年我国继续实施适度宽松的货币政策。2025年实施适度宽松的货币政策,效果怎么样?今年的政策着力点跟去年相比有什么不同?

苏剑:2025年实施适度宽松的货币政策,实现了宏观调控的目标。货币金融环境总体较为宽松,存量政策持续发挥作用,在此基础上,中国人民银行2025年5月宣布实施了一揽子金融支持举措,以巩固经济回升向好势头。我们看到,货币金融政策支持实体经济的效果明显,金融市场运行平稳,金融总量较快增长,社会综合融资成本进一步降低,金融结构也不断优化。总体来看,2025年经济发展形势不错,经济运行较为平稳,实现的经济增速也符合预期。

2026年继续实施适度宽松的货币政策,我认为在结构性问题上可能会考虑更多。例如,在科技创新方面加大投入,进一步支持中小微企业等。与其他国家相比,我国的货币政策有一个很大的优势。世界上一些国家的货币政策只关注总量,不关注结构。但我国的货币政策既关注总量又关注结构,能够有针对性地解决一些问题,政策实施效果也就更好。

时刻关注国际形势深刻变化

记者:刚刚讨论了国内的发展态势,接下来我们把目光转向国际。要想牢牢把握发展主动权,必须综合研判国际经济形势。近几年,国际局势的深刻变化传导至国内,对国内经济发展的影响日益加深。您觉得,当前我国发展的外部环境,有哪些变化最值得关注?

苏剑:“十五五”规划纲要提出:“大国关系牵动国际形势,国际形势演变深刻影响国内发展,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。”这些表述是非常深刻的。具体到经济领域,我认为最需要关注的是世界经济体系的重构和国际经济合作方式的变化。

首先,需关注国际贸易体系的变化。中国加入WTO后,面临一些挑战,但更重要的是抓住了发展机遇,经济增长速度一直很高。但是近年来,WTO逐渐被边缘化,一些国家开始建立自己的贸易“小群”,有的干脆跟各国进行双

边谈判,要搞适合自己国家的贸易体系。我国一直是在多边贸易体系中发展经济,国际贸易体系的这些变化可能会对我国未来发展形成一定挑战,需要认真思考如何应对。

其次,需关注更加复杂激烈的大国博弈。特别是面对国际经济贸易领域的经贸摩擦,需要拓展多元化国际市场来应对外部环境的不稳定性不确定性。“十四五”时期,我国货物贸易进出口总值先后突破40万亿元和45万亿元关口,2025年达到45.47万亿元,比2020年增长41.1%,年均增长7.1%。我国已成为全球160多个国家和地区的主要贸易伙伴,比2020年增加20多个。未来要更加密切关注大国博弈态势,坚持扩大高水平对外开放,广泛开拓全球市场,更好联通国际循环。

再次,需关注地缘政治冲突对经济领域的影响。举个例子,前段时间,美以伊战事延宕反复,中东能源供给体系遭到严重破坏,国际油价持续高位震荡。国际能源署署长法提赫·比罗尔近期表示,中东战事导致有史以来最严重的全球能源供应中断,中东地区迄今已有80多个石油和天然气设施遭到破坏。能源是经济社会运行的基础和动力,与世界各国经济运行息息相关。此前我们也遇到过这样的情况,受地缘政治冲突等影响,国际大宗商品价格持续走高,带动国内石油、有色金属等价格上涨,中下游行业企业面临较高成本压力。因此,国际输入性影响对国内经济发展来说,是非常重要的因素。

记者:新形势下,我国要更好参与国际分工、塑造在国际大循环中的新优势,哪些方面是需要重点发力的?

苏剑:新形势下,我国要更好参与国际分工、塑造在国际大循环中的新优势,应该从以下几个方面重点发力。

其一,集中精力把自己的事情办好,筑牢参与国际循环的坚实基础。坚持高质量发展不动摇,保持制造业合理比重,加快建设现代化产业体系,推动产业高端化、智能化、绿色化转型。强化科技自立自强和产业链自主可控,发展壮大新质生产力,提升供给质量,增强国内大循环内生动力和可靠性,为参与国际分工提供底气与支撑。

其二,为企业营造稳定、可预期的外部环境,激发参与国际竞争的内在动力。持续优化市场化、法治化、国际化一流营商环境,稳定政策预期,保障各类企业公平竞争、合法权益受法律保护。加强对经贸合作,妥善应对贸易摩擦,维护企业海外利益,降低跨境经营风险,让企业敢闯敢投、安心深耕国际市场。

其三,继续拓展多元化贸易空间。高质量共建“一带一路”,巩固传统市场,开拓新兴市场,引导企业优化全球市场布局。用好《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等,持续扩大面向全球的高标准自贸区网络,大力发展跨境电商、海外仓等新业态,推动货物贸易与服务贸易协同升级,实现贸易更畅通、更稳定、更可持续。

其四,稳步推进制度型开放。主动对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等高标准经贸规则,聚焦规则、规制、管理、标准等领域扩大开放,放宽市场准入,强化产权执法司法保护,推进标准制度与国际接轨,吸引全球高端要素,提升我国在国际分工中的地位和话语权。

其五,积极参与全球经济治理。坚定维护多边贸易体制,主动参与全球经贸、贸易、产业、数字、绿色等领域的规则制定,推动构建更加公正合理的全球治理体系。积极主动参与国际宏观经济政策沟通协调,稳妥有序推进人民币国际化,为我国企业参与国际大循环创造稳定、友善、有利的国际制度环境。