

构建适应高质量发展要求的宏观调控体系

□ 教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

科学有效的宏观调控是完善社会主义市场经济体制、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。推动高质量发展，是当前和今后一个时期我国确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。适应高质量发展要求，需要创新和完善宏观调控，建立与之相适应的宏观调控体系。

在探索中形成中国特色宏观调控

宏观调控是市场经济条件下政府的一项重要经济职能，旨在利用经济、行政和法律手段对社会供求总量和结构进行调节和干预，弥补单纯市场调节固有的自发性、盲目性、滞后性等弊端，实现经济协调稳定运行。由于发展水平、历史传统、社会制度不同，宏观调控有不同的模式。

二战后，西方国家普遍加强了政府对宏观经济进行调控的职能，在实践中逐步形成了需求导向的间接宏观调控体制，其主要特点是：在调控目标上，经济增长、充分就业、稳定物价和国际收支平衡被视为主要目标；在调控方式上，强调政府调节需求，需求引导供给，具有明显的间接性；在调控手段上，主要运用货币政策、财政政策等政策工具进行宏观调控。由于西方宏观调控体制侧重需求侧调控，故被称作宏观调控的需求管理体制，简称需求管理。西方宏观调控体制是在西方

资本主义市场经济环境下形成并运行的，其在逆周期总量调控上有一定优势，对熨平经济波动和缓和经济危机具有一定的积极作用，但是缺陷也是非常明显的：对宏观经济的结构性失衡无能为力；调控手段的诱致性有余，强制性不足，调控力度弱；除了货币和财政政策外缺乏更多的政策选择，调控工具选择余地小。这些不足大大制约和抵消了宏观调控的能力和效果。

改革开放以来，我们不断探索和完善适应社会主义市场经济发展要求的宏观调控。我们既学习和借鉴西方宏观调控的有益经验，将经济增长、充分就业、稳定物价、国际收支平衡等作为宏观调控目标，重视利用货币和财政政策对社会总需求进行间接调控，同时，继承我国在社会主义建设实践中形成的行之有效的宏观管理原则和办法，如统筹兼顾和综合平

衡、制定国民经济和社会发展长期规划等，不断完善宏观调控。随着我国经济进入新常态和供给侧结构性改革不断深入，在保持和发挥宏观调控的需求管理功能的同时，加强了宏观调控的供给管理功能，形成了中国特色宏观调控。与西方宏观调控相比，我国现阶段宏观调控特色鲜明，主要表现是：宏观调控目标和内涵进一步扩展，在实现经济增长、物价稳定、充分就业、国际收支平衡基础上，加入结构优化、收入公平等目标；调控方式进一步发展，形成了需求管理与供给管理并重的调控模式，重视相机调控、区间调控、精准调控、结构调控、预调和微调，不搞大水漫灌式调控；调控手段进一步丰富，在重视货币和财政政策的同时，高度重视经济规划、产业政策、收入分配政策及行政和法律手段等的综合运用，确保国民经济健康稳定运行。

高质量发展对宏观调控提出新要求

经过40多年的艰苦奋斗，我国稳定解决了十几亿人的温饱问题，总体上实现小康，即将全面建成小康社会。党的十九大作出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的判断，深刻揭示了新时代我国经济社会发展的内在要求，提出了新时代需要解决的新问题，这就是转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力，解决好发展不平衡不充分问题，实现经济高质量发展。高质量发展对创新和完善宏观调控提出了新的要求。

一是控制经济下行，保持中高速增长。改革开放以来我国经济保持了平均9.5%的增长速度。随着经济发展进入新常态，经济增速开始由高速向中高速转变，这是合乎规律的。高速增长既不可持续，也没有必要，在保证质量和效益的前提下，控制经济下行态势，实现中高速增长是我国经济发展的内在逻辑，也是我们的主动选择，这就要求宏观调控以提高质量和效益为抓手，着力保持经济平稳健康发展。

二是稳定就业水平，提高就业质量。改革开放以来，我国工业化水平不断提高，城镇化进程不断加快，极大地提高了我国的劳动就业水平，就业规模不断扩大，失业率长期保持在较低水平。随着经

济发展转向高质量发展阶段，产业结构升级换代加快，智能化成为国民经济各个部门技术进步的方向，智能技术与劳动就业矛盾凸显，同时企业运营外部环境的不确定性加大，就业形势严峻。这就要求宏观调控既要着力稳就业，又要着力提高劳动者技能，以满足高质量发展对高质量劳动者的需求。

三是纠正结构失衡，实现结构优化。当前我国经济运行仍面临一系列突出矛盾和问题，实体经济供求结构失衡、金融业发展与实体经济失衡、房地产业发展与实体经济失衡的风险加大，这就要求宏观调控工作思路必须更多聚焦实现经济持续健康发展，加快建设现代化经济体系，夯实实体经济发展根基，提高金融服务实体经济水平，实现房地产平稳发展，优化经济结构，切实提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，更好满足广大人民群众的需要，促进经济社会持续健康发展。

四是保持物价稳定，降低制度运行成本。随着供给侧结构性改革的不断深化，我们要在“巩固、增强、提升、畅通”八个字上下功夫，巩固“三去一降一补”成果，推动更多产能过剩行业加快出清，降低全社会各类营商成本，加大基础设施等领域补短板力度，这就要求宏观调控在保持物价总水平稳定的前提下，把降低制度运行成

本作为调控目标，着力调节各类市场商品和服务的价格水平和收费标准，将减税降费政策落到实处，切实降低制度运行成本，为稳增长注入强大动力。

五是保障和改善民生，实现共同富裕。民生是人民幸福之基、社会和谐之本。实现高质量发展，归根结底是要让人民过上幸福美好生活，这就要求宏观调控聚焦人民对美好生活的需要，着力加强保障和改善民生，精心做好就业、教育、住房、医疗、养老、食品药品安全等各类民生工作，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。

六是统筹内外市场，用好两种资源。实现经济高质量发展，要求高质量对外开放，着力提高引资的质量，支持我国企业扩大对外投资和贸易，推动装备、技术、标准、服务走出去，提高我国在全球产业链、价值链、供应链的位置，着力开展国际产能合作。这就要求宏观调控加强政策协同，统筹好国内和国外两个市场，利用好国内和国际两种资源，加强国际财政、货币、贸易、外汇等宏观经济政策的协调，促进贸易和投资自由化便利化，为高质量发展创造良好外部环境。

正确把握宏观政策取向

间，防范化解各种经济风险。从中长期看，要着眼于改善中长期供给能力，大力实施创新驱动发展战略，培育新的经济增长点、增长极、增长带，加快推动经济结构优化，不断提高要素产出效率，促进经济提质增效，提升经济潜在增长能力，为实现经济高质量发展奠定坚实基础。

第三，坚持国内和国际相统筹。我国经济已经深度融入世界经济，宏观调控必须具备全球视野，统筹两个市场、两种资源。一方面要进一步扩大对外开放，以高水平对外开放促进深层次改革，大幅度放宽市场准入，优化营商环境；另一方面要积极参与国际宏观经济政策协调，努力开展多双边国际经济合作，不断提升与经济实力相匹配的制度性话语权，推动国际宏观经济治理结构改革，促进国际经济秩序更加公正合理。“一带一路”建设是我国参与和推动国际经济合作、扩大国际经济联系的重要举措，是我国开展国际宏观经济调控的重要平台。我们要在推进“一带一路”建设中坚持共商、共建、共享，加强政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，不断拓展合作领域，努力实现各国共同发展、互利共赢，为世界经济发展作出积极贡献。

第四，增强宏观调控的精准性。决定宏观调控成效的关键是精准性，精准调控要求准确把握政策的方向、力度和节奏，对调控目标准确发力，务求取得实效。当前，由于外部环境的不确定性

增强，扩大内需对保持经济稳定运行具有特别重要的意义。宏观调控要积极主动作为，精准发力扩大内需。在消费方面，要加大对教育、养老、医疗、文化、旅游等服务业发展的支持力度，改善消费环境，增强消费能力；在投资方面，要加快制造业技术改造和设备更新，加快5G商用步伐，加强人工智能、工业互联网、物联网等新型基础设施建设，加大城际交通、物流、市政基础设施等投资力度，补齐农村基础设施和公共服务设施建设短板。

第五，增强宏观政策的协同性。实现经济高质量发展对宏观调控提出了一系列新任务，如保持经济中高速增长、提高就业质量、推动结构优化、降低制度运行成本、保障和改善民生、用好两个市场两种资源等，具有明显的叠加性和复合性。为了确保宏观调控任务的完成，必须从这一特性出发，完善宏观调控政策体系，综合运用宏观调控政策手段进行调控，提高调控的协同性。宏观政策体系包括财政政策、货币政策、产业政策、区域政策、收入政策、投资政策、贸易政策等，每项政策的实施方式和实施效果都有所不同。为了提高宏观调控的效果，各种政策要科学搭配、有机结合，形成有机整体。总的来看，要增强宏观调控的前瞻性、针对性、协同性，把握好各类政策的方向、力度、节奏和出台时机，形成调控合力，避免政策效力过度叠加或相互抵消。

（执笔：何自力）

当前全球经济面临巨大不确定性，形势复杂多变，存在“灰犀牛”风险，冲击世界经济安全。面对当前复杂国际形势对我国经济的冲击，必须要有战略思维，采取正确措施积极应对，才能化危为机，维护国家经济安全。

异常复杂严峻的国际形势

总的来看，当前全球经济形势复杂多变，挑战前所未有。

一方面，全球经济增长势头逐渐减弱。2018年，美国经济增速约为2.9%，但这一经济表现几乎完全得益于减税和增支等大量财政刺激手段，这种趋势很难持续。欧洲政治上的不确定性对经济影响大，导致市场信心下降。这些不确定性包括英国脱欧、法国马克龙政府面临的挑战以及德国议会的政治危机等。信贷紧缩和贸易紧张局势等经济因素更使欧元区经济雪上加霜。在长期增长疲软的经济环境中，日本经济增长出现周期性下降。其他如巴西和墨西哥等国家，政治不确定性亦不断增加，严重影响经济发展。

另一方面，全球商品和金融市场风险增大。据相关报告预测，大宗商品价格将持续波动，石油价格存在下行风险。美联储的加息缩表进程是影响人民币汇率的最重要因素之一。尽管美联储加息缩表有减缓态势，但2019年仍会加息缩表。关于2019年人民币对美元汇率走势，我们需要高度关注。

此外，还需要看到的是，影响全球经济的另一个重要风险源是世界贸易增速的急剧下降，已由2018年初的超过5%降至几近为0。随着贸易冲突可能升级，世界贸易萎缩会进一步拖累全球经济。与此同时，资本和商品市场的波动均意味着全球金融环境在收紧。当前，美国等主要经济体的误判是全球经济增长的最大威胁。随着全球经济增速的进一步放缓，一些主要经济体相互误判造成的损害风险将会在未来持续攀升。

2008年国际金融危机之后，西方并没有完全从衰退中走出，收入差距进一步拉大，失业率上升，导致民粹主义兴起、政治极化、社会撕裂。与之相对应的，中国经济依然保持较快增长速度，一跃成为全球第二大经济体。在此背景下，西方针对中国的猜疑加深，对中国经济发展的误判加重。特别是一些政治势力利用扭曲的国际贸易数据等，歪曲事实，煽风点火，联合相关国家遏制中国，对中国经济安全形成较大威胁。

全球经济不确定性对我国的冲击

总的来看，全球经济不确定性对我国来说，既有危，也有机，最重要的在于要防止和防范外部环境触发我国风险链的汇聚扩大和升级。

首先，要高度警惕“灰犀牛”风险的形成。风险的最大特征是呈链状或网状结构。风险在风险链和风险网传递中会逐渐扩散放大，如控制不当或受外部冲击，就可能引爆某个风险点，导致系统性风险。当前，我国各领域风险链正在衍生，并有可能交叉形成风险网。对此，我们需要高度警惕，防微杜渐。

其次，西方一些大国向外转移风险使全球不确定性倍数放大，我们要密切关注。当今世界处于百年未有之大变局，且全球经济进入“新平庸时代”。以美国、欧洲部分国家为中心，西方国家内部经济结构失衡、社会两极分化等诸多矛盾累积。加上新技术革命及气候危机等因素的影响，未来国际经济和全球治理面临极大不确定性。在上述背景下，一些国家试图将风险和不确定性转移给其他国家。全球风险的分担机制变成风险的“互害”机制，使得全球风险呈几何级数放大。处在这样一种格局下，我国面临的外部冲击和挑战也在加大，相关风险发生的可能性亦会增大。

此外，经受贸易摩擦和化解债务风险双重考验，产生政策失误的风险增加；民粹主义传染性和危害性大，财税问题更为敏感，亦是我们需要高度重视的问题。

财政在应对外部冲击中大有可为

在全球经济的不确定性中，找到自身发展的确定性，要有战略思维和忧患意识，居安思危、未雨绸缪、有守有攻。财政是国家治理的基础和重要支柱，也是应对外部冲击的中流砥柱，在当前复杂的国际形势中维护国家经济安全，必须注重发挥财政的作用。

第一，发挥财政的风险分散机制作用。在应对外部冲击过程中，防风险最有效的方式是分散风险。对于中国经济整体来说，目前的外部风险冲击是完全可控的。但对于局部来说，如果不合理分散风险，则可能会造成严重后果。合理分散风险是实现风险综合平衡的艺术，在应对外部冲击过程中，要综合平衡国家、企业和个人之间的风险，综合平衡实体部门与虚拟部门之间的风险，综合平衡短期与长期的风险。

对抗外部冲击，仅靠政府或某一方面的力量是不够的，必须发挥多元主体的积极性，这也是我们讨论“治理”常有的题中之义。财政在调节各种关系中发挥着基础性作用，因此也是配置和分散风险的基础性制度安排。财政通过预算、税收和财政政策，可以调节政府与市场以及政府与社会的风险配置关系；通过财政体制，还可以调节政府之间的风险配置关系。财政通过上述风险配置关系的调节，形成应对风险冲击的治理结构，将各种力量的作用发挥到最大，构筑起应对外部冲击的重要防线。

第二，可考虑借鉴“三线建设”思维，强化国家经济治理核心能力建设。抵御外部风险冲击、维护国家经济安全应该有多道防御线。与上世纪60年代“三线建设”的“三线”是地理空间纵深意义上的“三线”不同，我们现在讲的新“三线”是经济形态纵深的概念。从经济形态纵深来看，“线”是商品市场和贸易，是传统上讲的“实体经济”；“二线”是金融市场和汇率，是传统上讲的“虚拟经济”；而“三线”实际上是国家经济治理核心能力，表现为经济动员能力和资源配置能力。“三线”既是“一线”和“二线”的战略支撑，又是“一线”和“二线”的后台系统。

强化“三线”（国家经济治理核心能力）建设是一项系统工程，其中财政是枢纽和转换器。增强国家经济治理核心能力，表现为增强经济发展动员能力和经济资源优化配置能力。利用财政作为政治、经济和社会的转换器功能，充分发挥中国特色社会主义的制度优势和中国共产党组织优势，并不断转化为经济优势。因此，构筑国家经济安全体系，关键要完善基本财政制度，更好地发挥财政的转化功能。

第三，在进攻中防守，利用大国财政“合纵连横”，扩大“统一战线”。变局中危和机并存，世界经济发展有不确定性因素，但也有确定性因素，即绝大多数国家和人民是反对逆全球化的。我们一定要在国际经济较量中，争取主动权。利用我国的经济体量和市场优势等，积极参与和引领国际经济和贸易相关规则的制定。同时，通过深入开展“一带一路”建设等，在国际上争取更多的国家和组织与我们共商、共建、共享。

中国提出的构建人类命运共同体的理念和主张，得到国际社会的普遍认同。从财政的角度来说，世界各国之所以能成为命运共同体，关键在于各国之间具有共同利益，面临共同的公共风险。致力于构建新型大国关系，大国财政要主动作为促进形成命运共同体，在国际经济和财政金融问题上寻求更广泛的共识，通过合作共赢实现利益最大化和风险最小化。

第四，提升风险识别和处置能力，避免“合成谬误”。在防范外部冲击中，关键在于要避免政策失误。政府自身能力不足是政策失误的重要根源，因此需要提高政府的战略定力、风险识别能力，把握政策措施力度和节奏的精准性，提升政策之间的协调性。

防范化解风险，重要的是避免在防范化解金融风险的过程中无意中触发风险链中的风险点，同时要对风险进行分隔，防止风险传递相互叠加。对政府或财政来说，重要的是观察而不是出手，不是将所有的风险都搬到政府或财政手中。需要做的是观察监测微观领域的风险、个体的风险、各个机构的风险、市场参与者的风险等之间是怎么关联的，他们的交叉传递会不会引发系统性风险或公共风险。发现系统性风险，就要对既有的规则进行完善，通过规则切断风险在链条中的传递，避免引发“多米诺骨牌效应”。

在防风险的过程中，从某个部门或者从局部来看，一项措施可能是对的。但是各个部门或者各个方面从自身角度认为是对的措施整合在一起，从整体和长远来看则很可能是错的。这就是风险管理的“合成谬误”。避免风险管理“合成谬误”的关键在于，要通过推动相关改革，提升政府治理能力和水平，实现风险治理在更高层次上的统筹，避免防风险“各守一摊”，要分工协同行动，对每个部门出台的改革和政策事项都应该进行公共风险评估，防患于未然。

（作者单位：中国财政科学研究院）