

名家专论

加快完善推动高质量发展的体制机制

□ 高培勇



提要:高质量发展在发展目标、发展理念、经济运行、宏观政策主线、宏观调控手段等方面具有一系列大不相同的实实在在的内容,应当在全面而准确地把握其基本内涵的基础上,尽快完善推动经济高质量发展的体制机制。

“坚持和完善社会主义基本经济制度,推动经济高质量发展”,这是党的十九届四中全会围绕经济工作所作出的战略部署。可以由此断定,在坚持和完善社会主义基本经济制度的前提下,推动经济高质量发展不仅是中国经济发展的新阶段的“总纲”,而且是新时代中国经济工作的“牛鼻子”。

问题在于,该如何由“总纲”、牵“牛鼻子”入手,将推动经济高质量发展落到实处?

认识到经济高质量发展系有着一系列实实在在内容的科学范畴,推动经济高质量发展亦是一个专业性极强的精细活儿,可以明白无误的一点是:将推动经济高质量发展落到实处,就要有务实管用的举措与之匹配,就要有能接地气的方案与之契合。这一切,在很大程度上取决于我们能否在全面而准确地搞清、弄懂、吃透经济高质量发展基本内涵的基础上,加快完善推动经济高质量发展的体制机制。其中,首当其冲,又在于明确推动经济高质量发展的主攻方向和重点任务。这可谓重中之重、基础之基础。

适应发展目标变化:

以解决不平衡不充分发展问题、满足人民日益增长的美好生活需要为主攻方向和重点任务

发展目标事关经济工作的出发点和归宿,也可说是经济工作的靶心,直接决定着经济发展的方向。

与高速增长阶段相对单纯、主要是吃饱穿暖之类的物质文化需要有所不同,在高质量发展阶段,随着物质条件极大改善,人民需要的内涵大大扩展,结构也在悄然变化。人们不仅期盼吃好穿美,而且期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的生活环境,期盼孩子们成长得更好、工作得更好、生活得更好。随着人民转向对质量的更高追求,越来越多的人的需求已经从物质文化领域扩大到物质文明、精神文明、社会文明、制度文明和生态文明等各个领域。

适应于发展目标的变化,转向高质量发展阶段的经济工作,要以解决不平衡不充分发展问题、更好满足人民日益增长的美好生活需要为主攻方向和重点任务。比如:

第一,不仅物质文化产品供给要升级换代,而且应着力于增加和优化以民主法治、公平正义和安全环境等为代表的政策和制度产品供给,从而满足人民更高层次、更广范围的美好生活需要。

第二,不仅要“使市场在资源配置中起决定性作用”,而且要“更好发挥政府作用”,将解决不平衡不充分发展问题的责任,同时落实于政府和市场。

第三,不仅要瞄准解决不平衡不充分发展问题持续发力,而且须在继续推动经济发展的同时,抓住人民最关心、最直接、最现实的利益问题,更好实现各项社会事业全面发展,让人民有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感。

第四,不仅要满足人民的生存权和发展权,而且要关注人民在生存和发展基础上的参与权、表达权等。

从这个意义上讲,高质量发展就是能够更好满足人民日益增长的美好生活需要的发展。推动经济高质量发展,就在于着力破解发展不平衡不充分这一主要制约因素,以实现更好满足人民日益增长的美好生活需要的发展目标。

适应发展理念变化:

以提升经济发展质量和效益为主攻方向和重点任务

作为管全局、管根本、管方向、管

长远的东西,发展理念是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。发展理念是否对头,直接决定着发展成效乃至成败。

与高速增长阶段简单“以GDP论英雄”的情形有所不同,在高质量发展阶段,对GDP增速的关注和追求,已经让位于坚持质量第一和效益优先。坚持质量第一,就是在经济运行的各个领域和各个环节,要严格把好质量关,促进微观产品和服务质量以及宏观经济质量“双提高”,为推动高质量发展奠定坚实基础。

坚持效益优先,就是要抓住经济运行中的生产要素高效配置这个关键,推动生产要素向优质高效领域流动,实现各方面效益的最大化。

进一步说,以提升经济发展的质量和效益为出发点和归宿,就要坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,让创新成为引领发展的第一动力,让协调成为持续健康发展的内生特点,让绿色成为永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现,让开放成为国家繁荣发展的必由之路,让共享成为经济发展的根本目的。

适应于发展理念的变化,转向高质量发展阶段的经济工作,应在全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念的前提下,将主攻方向和重点任务锁定于提升经济发展质量和效益。比如:

第一,将新发展理念作为指挥棒、红绿灯,不断矫正不适应、不适合甚至违背新发展理念的认识和行为,真正做到崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享。

第二,质量和效益指标不仅要引入,而且要放在首位。要从看GDP增速有多“快”转变为看质量和效益有多“好”,让“质量第一、效益优先”成为整个经济评价体系的中心线索和核心内容。

第三,加快形成有利于推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核办法并使之成为主导经济工作的重要力量,创建和完善有利于高质量发展的制度环境。

从这个意义上讲,高质量发展就是体现新发展理念的发展。推动经济高质量发展,就在于以不断推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革以及加快建设现代化经济体系的努力,实现更高质量、更有效率、更加公平和更可持续的发展。

适应主要矛盾和矛盾主要方面的变化:

以改善供给结构、提升供给质量为主攻方向和重点任务

结构与总量、供给与需求是市场经济内在关系的两个重要方面,是既对立又统一的辩证关系。不过,在不同的发展阶段,矛盾的凸显状况不同,在经济运行中的作用不同,主要矛盾和矛盾的主要方面也就有所不同。抓主要矛盾和矛盾的主要方面并有针对性地解决,以求“牵一发而动全身”的功效,既是唯物辩证法的基本原理,也是做好经济工作的基本功和看家本领。

在高速增长阶段,突出矛盾是物质短缺,唯有侧重于解决总量性问题和需求侧问题,通过需求牵引供给,增加经济总量。在高质量发展阶段,我国经济发展面临的突出矛盾和问题,不是或主要不是物质短缺,而是产能过剩;不是或主要不是需求不足,而是需求变了,供给的产品却没有变。经济形势的变化,不是或主要不是周期性和短期性因素的作用,而是越来越呈现为周期性变化和趋势性变化相叠加、短期性变化与长期性变化相交织。因而,从根本上来说,我国经济运行中的主要矛盾,是结构问题而非总量问题,矛盾的主要方面在供给侧而非需求侧,根源是重大结构性失衡导致的经济循环不畅。有针对

性地解决供给体系不适应需求结构变化、经济难以实现良性循环的矛盾和问题,是实现高质量发展最应关注的核心要素。

适应于经济运行主要矛盾和矛盾主要方面的变化,转向高质量发展阶段的经济工作,应当将主攻方向和重点任务锁定于改善供给结构、提升供给质量。比如:

第一,在关注短期性经济波动的同时,引入长期性结构因素,将“熨平”需求侧的短期波动与解决供给侧的长期结构性问题巧妙结合。

第二,在关注供求总量平衡的同时,追求供给结构的优化,将诊断和医治表现在总量性失衡上的“急性病”与以产业结构失衡、区域发展失衡等一系列重大结构性失衡为代表的“慢性病”紧密对接。

第三,把改善供给侧结构性改革作为主攻方向,从生产端入手,提高供给体系质量和效益,扩大有效和中高端供给,增强供给侧结构性改革对需求变化的适应性。

从这个意义上讲,高质量发展就是以改善供给结构、提升供给质量为主攻方向和重点任务的发展。推动经济高质量发展,就在于聚焦结构和供给侧问题持续发力,实现由低水平供需平衡向高水平供需平衡的跃升。

适应宏观经济政策主线的变化:

以推进供给侧结构性改革为主攻方向和重点任务

面对错综复杂的矛盾和问题,我们选择实施的宏观经济政策,往往不是单一的。在由多条政策所构成的相互协调、互为依托的政策体系中,必有一条是主要线索,它的实施和运行决定或影响着其他方面政策的存在和运行。供给侧结构性改革便是这样一条政策主线。这是由高质量发展的阶段性特征所决定的。

与高速增长阶段侧重以逆周期调节为特征的需求管理政策取向有所不同,在高质量发展阶段,固然不可排除针对总需求和需求侧相应调整的必要,但毕竟经济运行的主要矛盾已经由总量转变为结构,矛盾的主要方面已经由需求侧转变为供给侧。鉴于此,宏观经济政策的主要立

足点自然要从需求侧转向供给侧,更加注重在供给侧发力;主要聚焦点自然要从供求总量平衡扩展至供求结

构平衡,更加注重结构性调整,更加

注重激发经济增长活力。这就决定了,供给侧结构性改革必然要取代需求管理而成为宏观经济政策的主线。

适应于宏观经济政策主线的变化,转向高质量发展阶段的经济工作,也应以推进供给侧结构性改革为主攻方向和重点任务。不仅要始终“坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇”,而且要按照“巩固、增强、提升、畅通”的总要求,进一步深化供给侧结构性改革。比如:

第一,要巩固“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。

第二,要增强微观主体活力,发

挥企业和企业家主观能动性,建立公

平开放透明的市场规则和法治化营

商环境,促进正向激励和优胜劣汰,

发展更多优质企业。

第三,要提升产业链水平,注重利

用技术创新和规模效应形成新的

竞争优势,培育和发展新的产业集

群。

第四,要畅通国民经济循环,加

快建设统一开放、竞争有序的现代市

场体系,提高金融体系服务实体经济

能力,形成国内市场和生产主体、经

济增长和就业扩大、金融和实体经济

良性循环。

从这个意义上讲,高质量发展就

是坚持以供给侧结构性改革为主线

的发展。推动经济高质量发展,就在

于以供给侧结构性改革为主线,推动

我国供给能力更好满足人民日益增长、不断升级以及个性化的生活需要。

适应宏观调控操作的变化:

以推动经济体制机制变革为主攻方向和重点任务

科学有效的宏观调控是完善社会主义市场经济体制、提升国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

与高速增长阶段主要依靠政策调整“对冲”周期性波动和供求总量失衡的操作有所不同,在高质量发展阶段,面对主要根源于体制机制障碍的供给侧结构性矛盾和问题,固然不可排除以逆周期调节实现短期平衡的必要,但体制机制性的障碍只能用体制机制变革的办法来清除;相对于医治以结构失衡为代表的“病症”,经济下行和需求不足之类的“病症”已退居次要位置,必须脱出政策性操作的局限而伸展至体制机制层面——主要依托于改革行动;供给侧结构性改革的核心和关键,是在识别供给侧结构性改革及其失衡的基础上,通过改革来改善总供给结构、提高总供给的能力和质量。

这实际上警醒我们,作为一项匹配高质量发展的经济工作主线,供给侧结构性改革虽仍属宏观经济政策范畴,但绝不限于政策层面。除此之外,还要包括制度变革,甚至更重要的是依靠改革推动。将政策调整与改革行动巧妙结合,注重以供给侧结构性改革的办法稳需求,更多采取改革的办法,更多运用市场化、法治化手段,才是高质量发展阶段实施宏观调控的必由之路。

适应于宏观调控操作的这一变化,转向高质量发展阶段的经济工作,也应以推动经济体制机制变革为主攻方向和重点任务。比如:

第一,要看构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制的成效,让“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”落到实处。

第二,要看坚持和完善社会主义基本经济制度的成效,让公有制经济与非公有制经济相辅相成、相得益彰落到实处。

第三,要看营造法治化、国际化、便利化营商环境的成效,让简政放权、放管结合、优化服务以及建设统一开放、竞争有序的现代市场体系落到实处。

第四,要看推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革以及建设现代化经济体系的成效,让更高质量、更有效率、更加公平和更可持续的发展落到实处,如此等等。

从这个意义上讲,高质量发展就是主要依托于改革行动实施宏观调控的发展。推动经济高质量发展,就在于以推进各种基础性改革为供给侧结构性改革创造条件、保障经济持续健康发展和社会大局稳定。

相关的内容还可列出一些,但相

对而言,在推动经济高质量发展的主

攻方向和重点任务清单上,上述的几

条肯定是最主要的,也是互为关联、

彼此依存的统一体。

总之,推动经济高质量发展,是当前和今后一个时期确定发展思

路、制定经济政策、实施宏观调

控的根本要求。把握高质量发展

的基本内涵,既要全面,又须准确。

明确高质量发展阶段经济工作的主

攻方向和重点任务,既要接上地气,

又须务实管用。完善推动经济高

质量发展的体制机制,既要契合时

代潮流,又须顺应历史规律。只有自

觉与高质量发展的要求对标、对表,

尽快完善推动经济高质量发展

的体制机制,方可以避免出现一些似

是而非的决策或南辕北辙的结

果,才可能走好、走稳推动经济高

质量发展的道路。

(作者系中国社会科学院副院

长、学部委员)

理论驿站

预期管理是宏观调控的重要内容,发挥好预期管理作用,稳定和引导市场预期,增强投资者信心,对于落实“六稳”政策,促进经济平稳运行和高质量发展,具有十分重要的意义。习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上强调,要“加大舆论引导力度”“加强市场心理分析”“善于引导预期”。这充分表明中央对加强和改善我国宏观经济预期管理的高度重视。

把理论与实践联系起来看,加强和改善我国宏观经济预期管理,应当注重和把握好以下几个着力点。

完善宏观经济预期管理的政策体系

分析来看,由于理论研究不足,实践过程较短,当前我国宏观经济预期管理的政策体系还不健全,主要表现在:一是预期管理主体范围比较狭窄。这导致预期管理政策的覆盖面较小,部分领域存在信息沟通的“真空区”,使相关领域市场预期的波动较大。二是预期管理主体权责不明确。一些部门缺乏政策沟通意愿,与市场沟通存在敷衍了事,甚至互相推诿的现象。三是预期管理主体间缺乏协调机制。四是预期管理程序的制度安排不完善。以上这些问题及原因,与我国宏观经济管理部门之间的体制分割有较大关系。完善我国宏观经济预期管理体系,重点要加强以下几个方面的建设。

一是扩大我国宏观经济预期管理的范围。总的来看,我国宏观经济预期管理的范围不仅有货币政策,还包括财税、产业、区域等方面政策。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,要以供给侧结构性改革为主线,把稳增长与推动高质量发展结合起来,更需要各项政策相互搭配和协调。政府部门应该重视与公众沟通,引导和协调公众预期,使各项政策能够被公众所理解,避免政策实施过程中对市场预期产生冲击。我国的预期管理主体应扩大到一系列具有宏观调控职能的经济管理部门。同时,适应中国经济运行的实际情况,政策实施需要地方政府的积极配合,地方政府部门也应重视和支持宏观经济预期管理,并进一步推动政务公开,加大同公众的信息沟通。

二是明确预期管理主体的权责并加强协调。在政府与公众沟通方面,要发挥预期管理的作用,一个关键点是信息要准确、清晰,以便降低公众加工、处理信息的成本,减少预期异质性。这要求预期管理主体之间明确责任,不同领域的信息沟通应指派主要的承担主体,以利于公众及时准确地获取相关信息。同时,对于政策交叉的领域,不同主体应加强相互之间的协调,在沟通信息方面取得一致性,避免市场莫衷一是,难以形成稳定的预期。

三是完善适应公众预期的调查统计制度。要对公众预期进行有效管理,需要收集公众预期数据进行深入分析。目前我国公众预期的调查统计范围比较狭窄,调查统计方法相对落后。在国内外经济形势复杂多变的情况下,宏观经济预期管理的范围不断扩大,对信息沟通灵活度的要求不断上升,对公众预期数据的多方位性和准确性要求更为严格。因此,必须加快完善公众预期的调查统计制度,扩大公众预期的调查统计范围,利用大数据等新的技术分析工具,提高重要数据的调查频率,实行差别的调查统计方法以提高数据的有效性。

注重宏观经济预期管理的方式方法

预期管理在政策承诺和沟通方面都有一定的规律性,需要科学研究、精准设计才能有效实施。科学或有效实施预期管理不是一件简单的事情,而是需要政府部门运用智慧和技巧才能完成的艰巨任务。做好宏观经济预期管理,可行的方法方式有:

一是实施差异化的沟通策略。不同市场主体受制于自身的特点,对经济形势的判断能力是不一样的,他们的预期距离理性预期有不同的差距,我们称之为“预期时滞”,不同市场主体的预期时滞不同,导致政府协调预期的难度也不同。由于存在这些差别,政府要协调不同市场主体的预期,在进行信息沟通时就不能“一刀切”,而是要进行群体分割,善于分析沟通对象的特殊性,选择差异化的沟通方法,提高信息沟通的效率。

二是积极开拓信息渠道,重视双向沟通。要强化政府与公众的沟通,对公众预期进行引导和塑造,信息渠道的构建至关重要。一般来说,公众预期的形成在双向沟通和信息交流中能得到更好体现,所以重视双向沟通是现代预期管理的必然要求。双向沟通要求政府在沟通过程中必须及时获取公众信息,跟踪公众预期变化,并将此作为下一步沟通的基础和修正依据,以便更好地完成对公众预期的塑造。