

# 宏观政策将怎样跨周期调节

本报记者 曾金华 陈果静 敦 蓉

## 视点 中国新闻奖名专栏

做好下半年经济工作，应对国内外复杂形势，宏观政策如何发力？“跨周期调节”成为重要关键词。继7月底中共中央政治局会议部署做好宏观政策跨周期调节，9月1日国务院常务会议再次要求统筹做好跨周期调节。

作为宏观政策主体，财政、货币和就业政策备受关注。这些宏观政策如何更好实施跨周期调节，怎样更好协同配合？就相关热点问题，记者采访了专家学者。

### 财政政策：加快预算支出进度

保持经济运行在合理区间，必须着力做好宏观政策跨周期调节。“宏观政策跨周期调节的定位说明，后疫情时代，经济波动频率在增加，不确定性风险压力没有实质性减弱。实现经济增长跨期稳定，是宏观政策跨周期调节的主要目标。”中国社科院财经战略研究院财政研究室主任何代欣说。

粤开证券研究院副院长、首席宏观分析师罗志恒也认为，实施跨周期调节主要是基于当前的国际国内经济形势，特别是经济恢复的基础不牢、恢复不均衡，必须未雨绸缪，处理好稳增长、调结构和防风险的关系。

今年以来，积极的财政政策体现出“提质增效、更可持续”的特点。统计显示，1月至7月累计，全国一般公共预算收入137716亿元，同比增长20%，比2019年同期增长9.6%。支出方面，前7月全国一般公共预算支出137928亿元，同比增长3.3%。

专项债发行使用一直受到广泛关注。截至7月末，全国发行新增地方政府债券18833亿元，其中一般债券5287亿元、专项债券13546亿元。由于今年专项债券恢复常态化管理等原因，发行进度较去年明显放缓。

对于下一步财政政策如何发力，财政部在近日发布的上半年财政政策执行情况报告中表示，“将保持财政政策连续性、稳定性、可持续性，统筹做好今明两年财政政策衔接，切实提升政策效能和资金效益”，并提出了加快下半年预算支出和地方政府债券发行进度等措施。

“跨周期调节就是要综合考虑财政空间和财政风险，既不能透支未来，也不能不顾当前下行压力。”罗志恒说，相较此前的逆周期调节，本轮跨周期调节更注重财政政策的结构性作用，要求提质增效。

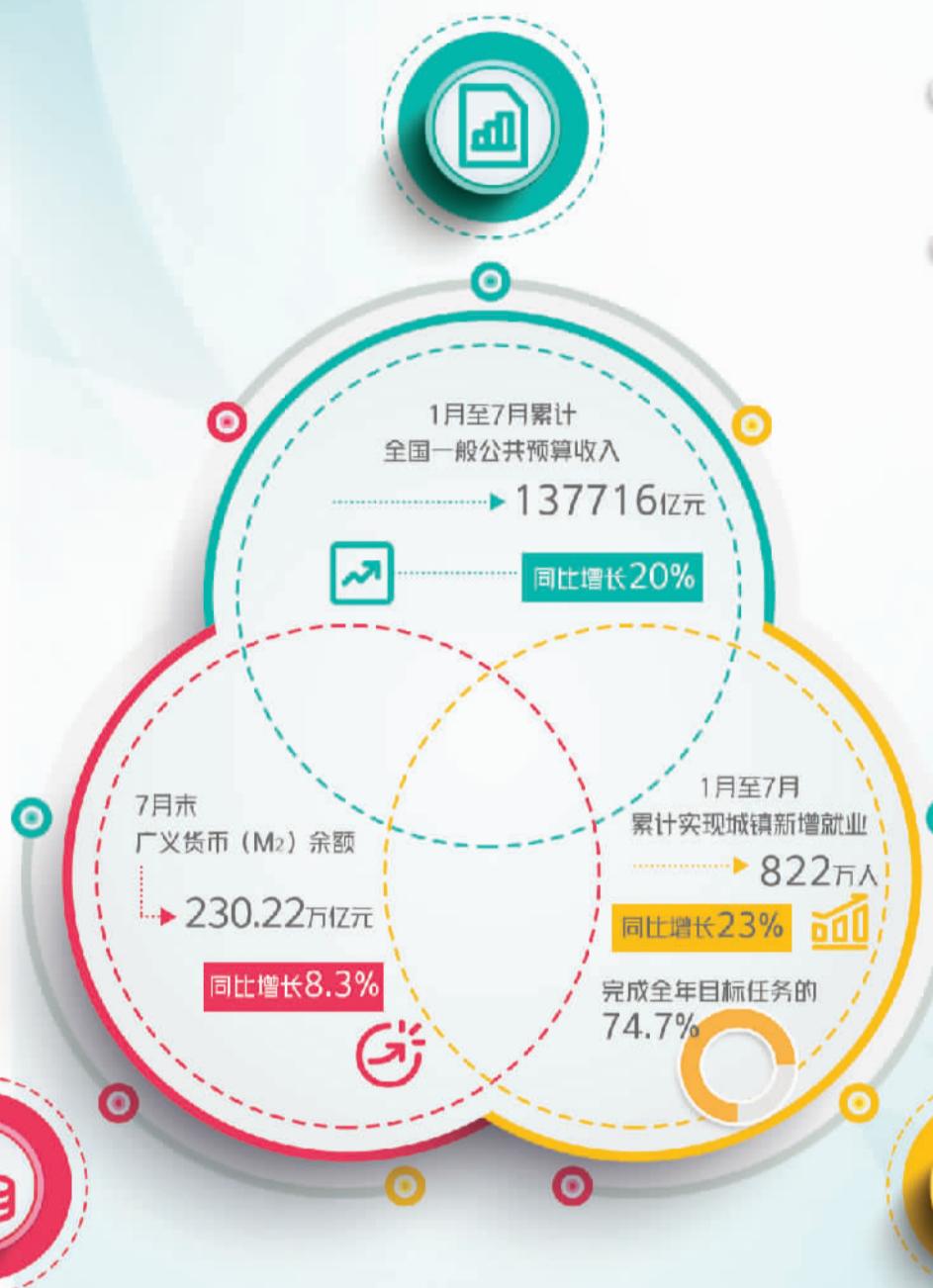
对于具体举措，罗志恒认为，要加快专项债发行节奏，推动今年底明年初形成实物工作量，扩大有效投资；同时，继续落实减税降费，部分受损严重行业和恢复不及预期行业可定向、阶段性减免和延迟缴税。

何代欣表示，下半年跨周期调节应该关注一些重点工作，比如基础设施投资和防疫复工复产，财政金融政策要加大帮扶力度；要注意政府投融资项目和企业前期融资较多项目的还本付息压力传导，财政、金融、工信等部门应协调起来，统一决策部署，采取精准应对措施。

### 货币政策：保持信贷平稳增长

9月1日召开的国务院常务会议部署加大对市场主体特别是中小微企业纾困帮扶力度，加强政策储备，做好跨周期调节。

“强调‘跨周期’与当前宏观经济和金融形势密切相关。”招联金融首席研究员董希淼认为，尽管上半年我国经济运行总体上呈



现出稳中加固、稳中向好的良好态势，但在全球疫情持续演变、外部环境复杂严峻，国内经济恢复仍不稳定、不均衡的大背景下，经济增长仍面临一定压力。这一方面要增强信贷总量增长的稳定性，另一方面更要强化对小微企业的支持力度。

近期，央行召开金融机构货币信贷形势分析座谈会，强调“保持信贷平稳增长仍需努力”。

7月金融数据中，人民币贷款和社会融资的增量和增速都低于预期，市场担心，如果这样的短期收缩态势没有得到明显改善，下半年信贷平稳增长将面临一定压力。

在此情况下，需要进一步保持信贷总量平稳增长，把服务实体经济放到更加突出的位置，以适度的货币增长支持经济高质量发展。

在保持总量平稳的同时，仍需要强化对国民经济薄弱环节的支持力度。“支持企业尤其是中小微企业的政策不应贸然退出。”董希淼认为，保市场主体，是保居民就业、保基本民生、保产业链供应链稳定的基础和前提，具有十分重要的意义。

当前，不少小微企业和个体工商户生产经营仍较为困难。“在此时加大对市场主体特别是中小微企业纾困帮扶力度，有助于稳定市场主体的信心和预期，进一步巩固前期政策效果。”董希淼表示，下一步，金融管理部门应根据国务院部署，及时出台和细化措施，特别是要通过再贷款、再贴现等工具，加大对中小银行的定向支持，确保对小微企业和个体工商户金融支持力度不减。

此外，还应加快提升对小微企业和个体

- 财政政策：**坚持积极的财政政策提质增效、更可持续
- 货币政策：**统筹做好今明两年宏观政策衔接，保持货币政策稳定性，增强前瞻性、有效性
- 就业政策：**扩容就是坚持经济发展就业导向，提质就是推动劳动报酬提高与劳动生产率提高基本同步

下半年，面对一些看得见和难以预料的风险挑战，需要继续推进就业的短期和中长期政策措施的落实，稳住就业基本盘。

在近日推出的《“十四五”就业促进规划》中，进一步明确把保障就业放在宏观政策的首位，将稳定和扩大就业作为宏观调控的优先目标和经济运行合理区间的下限，加强与其他各方面宏观政策支持就业的导向，实现与就业政策的协同联动。

中南财经政法大学数字经济研究院执行院长、教授盘和林认为，规划更多聚焦就业质量问题，通过提供更多有效就业，让群众更有获得感。

扩容和提质已成为下半年与整个“十四五”时期就业工作的着力点。人力资源社会保障部副部长李忠表示，扩容就是坚持经济发展就业导向，财政、货币等宏观政策聚力支持就业，千方百计扩大就业容量；提质就

是推动劳动报酬提高与劳动生产率提高基本同步，健全覆盖城乡劳动者的社会保障体系，努力消除就业歧视，切实保障妇女在就业创业等方面合法权益，促进平等就业。

这些统筹疫情防控和经济社会发展的超常规之举，既能在短期内纾困和激发市场活力，从长期来看，又是以精准滴灌的方式帮助劳动者和市场主体适应高质量发展的需求。

盘和林认为，未来就业工作的难点之一在于大量新就业来自新兴产业，不少劳动者还没有足够的技能适应就业环境的变化。“要以市场主体和经济发展来促进就业扩量提质，核心是以适度的竞争推动劳动者与时俱进，并让劳动者能够适应未来发展，培养专业能力。”

“从总体上看，要实现跨周期调节，保持宏观政策连续性、稳定性和可持续性，突出财税、货币、区域、产业、就业政策协同。当前，特别要瞄准实体经济和中小企业进行精细化帮扶。同时，要统筹好发展与安全的关系，协调多方力量及时解决风险点，将防风险和实现实物工作量两个任务目标有机统一。”何代欣说。

## 热评

《意见》给科研经费

充分“松绑”，解决了科研经费在申请、管理、使用方面存在的“难点”“堵点”“痛点”，让每一分钱都花出效率，产出效益，科技创新才能按下快进键，跑出加速度。

姜天骄

日前发布的《关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》，释放利好消息，其中提出了加快经费拨付进度、绩效工资向承担国家科研任务成效突出的科研人员倾斜、加大科技成果转化激励力度等举措，是对“把科研经费花在刀刃上”的最好诠释。

“刀刃”就是服务国家战略，解决当务之急。当前，解决“卡脖子”难题、建立自主可控的产业链体系是当务之急。只有加强对基础研究的重视，才能真正从根本上解决这一问题。

过去，我国科研经费管理导向使得科研人员更倾心“短平快”课题，热衷于短期就能出成果的“交账”式研究，而一些重大基础性问题因为周期长、见效慢，成为“冷板凳”。《意见》提出，围绕国家重大战略需求和前沿科技领域，遴选全球顶尖的领衔科学家，给予持续稳定的科研经费支持。“持续稳定”给那些甘坐“冷板凳”的科研人员吃了一颗定心丸，释放出国家加强重大基础研究的坚定决心。相信有了持续稳定的经费支撑，我们一定能在重大关键问题上有所积累并最终实现突破。

“刀刃”就是科研效率，就是投入产出比。此前，科研人员经常为了“争经费”而“编”预算，最终导致“买酱油的钱花不完，买醋的钱又不够”。这些问题暴露出我国科研经费管理制度方面程序繁琐、花钱不便、约束太死等问题。科研经费管理僵化，创新不灵活，关键核心技术的突破就会成为无源之水、无本之木。《意见》给科研经费充分“松绑”，解决了科研经费在申请、管理、使用方面存在的“难点”“堵点”“痛点”，让每一分钱都花出效率，产出效益，科技创新才能按下快进键，跑出加速度。

“刀刃”就是科研人员的积极性和创造性。人是最大的生产力，突破“卡脖子”，锻造“撒手锏”，关键在人。《意见》提出由领衔科学家自主确定研究课题，自主选聘科研团队，自主安排科研经费使用等，这些举措进一步为科研人员减负、放权、赋能，有利于科研人员到更广阔的天地施展才华，有利于让领军人才脱颖而出、挂帅出征，有利于激发和释放科研人员的创新潜力，有利于引导和激励更多科研人员投身原创性基础研究和关键核心技术攻关，这是未来我们实现关键核心领域重大突破的澎湃动力。

党的十八大以来，包括中央财政经费在内的全社会研发投入逐年快速增加，有力支撑了科技创新的跃升。面对鼓起来的钱包，科研人员更应该自珍自爱，力争让每一分钱都花在刀刃上，让科研经费更好地为科技创新服务，为高水平科技自立自强提供有力支撑。

# 歇业制度来了！企业也能“停机保号”

本报记者 郭静原

日前发布的《市场主体登记管理条例》首次设立了歇业制度，允许市场主体适度

“休眠”，目的是给经营困难企业提供一个缓冲性的制度选择，降低市场主体维持成本。《条例》同时明确，市场主体应当在歇业前向登记机关办理备案，登记机关向社会公示歇业期限、法律文书送达地址等信息，通过公示加强对歇业企业的监督和监管。

利于中小企业持续经营，有利于社会经济稳定发展，也有利于完善信用体系建设。”中国市场监督管理学会秘书长吴海峰说，《条例》正是借鉴了英国企业休眠制度和我国香港特别行政区“不活动公司”制度等经验，设立了市场主体歇业制度，为有关部门出台相关帮扶政策措施提供了制度基础。

为构建和谐劳资关系，《条例》也明确了市场主体应当在歇业前向登记机关办理备案，登记机关通过国家企业信用信息公示系统向社会公示歇业期限、法律文书送达地址等信息，通过公示加强对歇业企业的社会监督和信用监管。同时，在歇业期间开展经营活动的，则视为恢复营业。

“歇业”是为了休养生息，但与“停业”有何不同？专家分析称，企业停业，多见于我国行政处罚中，如责令停产停业，通常是指暂时的停止营业。设立歇业制度为商事登记行为赋予了新内涵。歇业，并不必然导致市场主体被注销，而是基于现实考量，让市场主体在一定时间内可以停止营业，保

留市场主体资格，经过一段时间之后再恢复营业。“法律是有温度的。为帮助处于危机阶段的困难企业获得喘息休整之机、协助此类企业降低市场主体资格的维持成本，《条例》首次设立了歇业制度，允许市场主体适度‘休眠’。”中国人民大学法学院教授刘俊海表示，为增强市场主体活力，处于歇业期间的市场主体若遇到适当的商业机会也可抓住机遇，开展经营活动，提前结束歇业状态。

刘俊海建议，市场主体登记管理制度再好，倘若束之高阁，也难以实现制度的既定目标。《条例》的法律效力取决于登记机关的建章立制、登记服务、动态跟踪、日常巡查、行政指导与行政处罚，也取决于市场主体的慎独自治。市场主体歇业制度的落地生根需要得到市场监管部门、税务部门、人力资源和行业监管部门的通力配合与政策扶持，也离不开行业协会的严格自律和相关监管部门的同频共振，更离不开公众和媒体的协同共治。



9月2日，在位于江西九江市彭泽县的九江红光国际港，工作人员正进行装卸搬运作业。当日，从九江城西港起航的“荆淮99号”集装箱货轮在红光国际港靠岸，标志着两港集装箱“穿巴航线”正式开通。该航线的开通对推进长江区域港航一体化发展将起到重要支撑作用。

袁昕摄(中经视觉)