

学习贯彻中央经济工作会议精神

# 健全宏观经济治理体系的改革重点

陈彦斌

科学有效的宏观经济治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的客观要求,也是构建高水平社会主义市场经济体制的重要组成部分。近年来,我国在宏观经济治理实践上取得了一系列创新性成果,宏观经济治理的内涵不断明晰、实践不断丰富,体系不断健全、成效不断显现。党的二十届三中全会围绕进一步全面深化改革,对健全宏观经济治理体系作出重要部署,强调“科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”。中央经济工作会议提出,要“实施更加积极有为的宏观政策”“充实完善政策工具箱,提高宏观调控的前瞻性、针对性、有效性”。“宏观经济治理体系”是习近平经济思想的重要内容,是对宏观调控理念和思路的重要创新,是中国经济学自主知识体系的重要成果。宏观经济治理体系内涵丰富、目标多元、工具多样,除了涵盖宏观经济政策体系,还涵盖地方政府经济治理和区域协调发展战略机制,以及从根本上改善宏观政策效果的改革举措,在解决复杂调控问题时更有效。实践中,要从全局出发、从系统出发,充分认识蕴含其中的重要内涵,找准改革重点,确保宏观经济治理的科学性、有效性和可持续性。

## 从宏观调控到宏观经济治理的必然性

改革开放以来,我国宏观调控体系不断完善,对保持经济高速增长发挥了重要作用。近年来,随着国内外宏观经济环境的显著变化,宏观经济运行的相关逻辑已经发生改变。传统宏观调控方式的有效性出现了一定下降,需要不断完善创新并突破原有范畴局限,进一步升级到宏观经济治理的新高度,以更好地适应经济发展规律,推动经济量质齐升。

**这是应对日趋复杂的宏观经济环境的需要。**当前,我国经济面临的内外外部环境复杂多变。就外部环境而言,全球经济增速放缓,地缘政治冲突频发,贸易环境严峻。就内部环境而言,我国正处在经济结构转型的关键阶段,周期性矛盾和结构性矛盾相互交织,需求侧冲击和供给侧冲击相互叠加,人口老龄化等重要因素对经济短期与中长期发展均带来影响。为了应对多样化的经济冲击,政策目标会有所增加,而政策工具也应随政策目标的增加而增加,否则宏观政策就会面临少数工具在多数目标之间的权衡取舍问题,调控效率必然下降。因此,面对更为多元、复杂的经济冲击,需要从宏观调控转为宏观经济治理,兼顾多重目标,统筹各项政策,如此方能显著提升宏观政策的效率。

**这是破除制度瓶颈和机制障碍的需要。**现阶段,我国经济运行中仍存在一些深层次障碍,这是货币政策和财政政策等宏观政策本身难以解决的,需要从体制机制入手才能更好地予以应对。例如,总需求结构中的居民消费占比偏低,单靠货币政策难以应对,需要不断完善扩大消费长效机制。又如,实施积极的财政政策要以税收制度调整和央地财政关系优化为支撑,而这需要持续深化财税体制改革。体制机制障碍一定程度上阻碍了宏观政策的传导,削弱了调控效果。宏观经济治理体系不仅包含宏观政策体系,如财政政策、货币政策等调控工具,还涵盖一系列改革举措与制度安排。各部分之间的

相互协调,有助于疏通宏观政策的传导渠道,使宏观调控更高效地发挥作用。因此,从主要运用传统政策工具的宏观调控升级为融入体制机制改革举措的宏观经济治理,有助于打破既有制度瓶颈和机制障碍,进一步释放市场活力,从而提高宏观政策效能。

**这是适应新质生产力培育和蓬勃发展的需要。**传统宏观政策理论是在工业经济时代经济运行规律基础上提炼形成的,与之相配套的宏观政策体系适应的是传统生产力。新质生产力主要由人工智能等技术革命性突破所催生,能够形成全新产业组织形态并带来生产要素组合方式的巨大变化,这对宏观调控方式提出了新要求。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确强调,健全相关规则和政策,加快形成同新质生产力更相适应的生产关系,促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚。有鉴于此,变革传统宏观调控方式,将宏观调控升级为宏观经济治理,才能够更好地适应数字经济时代的经济运行规律,推动新质生产力发展。

## 构建宏观经济治理体系的条件和优势

从宏观调控体系向宏观经济治理体系的转型升级,不仅是时代之需,更是发展之要,而构建这样一套体系所需的基础条件同样至关重要。综合来看,我国已经具备了构建宏观经济治理体系所需的多方面条件,不仅拥有稳固而雄厚的物质基础作为支撑,还兼具独特的体制优势、科学的方法论以及长期的实践积累等要素。

**集中力量办大事的优势有助于宏观经济治理体系中的众多政策有效形成合力。**集中力量办大事的优势主要体现在国家应对重大任务、解决复杂问题、推动关键项目时的强大执行力。各部门能够迅速协调、统一行动、形成合力,从而确保战略决策迅速落地并取得实际成效。这一优势已经在新中国成立以来重大科技攻关、重大工程建设等过程中得到了充分彰显。集中力量办大事的优势为构建宏观经济治理体系提供重要保障,使得我国能够构建更为立体丰富的宏观经济治理体系,有效集中宏观经济政策、其他经济政策以及非经济性政策的调控力量,增强宏观政策取向一致性,确保多类政策有效形成合力。

**坚持系统观念和抓主要矛盾的科学方法有助于宏观经济治理准确锚定核心目标。**系统观念是具有基础性的思想和工作方法,坚持系统观念能够从全面、整体、关联的视角剖析问题和寻求对策,抓住问题的核心和关键,进而探索出更为精准有效的解决之道。抓主要矛盾是应对复杂问题的重要工作方法,如果从源头上找到解决问题的症结,其他次要矛盾也会迎刃而解。只有坚持系统观念,才能更好地将宏观经济治理的各组成部分有机结合,处理好存量政策和增量政策之间的关系,处理好宏观政策和改革举措之间的关系。只有抓住主要矛盾,才能在宏观经济治理体系的多重目标中根据经济形势变化找到核心目标,以重点领域或重点目标的突破来带动整个宏观经济治理效果的改善。

**兼顾多重目标和统筹多项政策的长期实践有助于宏观经济治理体系扎实落地。**改革开放以

来,我国构建的宏观调控体系与西方宏观经济政策体系明显不同,在调控目标与调控工具上突破了单一目标、单一工具的调控框架。在政策工具上,我国宏观调控除了货币政策和财政政策等短期稳定政策,还包含五年规划等长期增长政策以及多种结构政策。在政策目标上,我国宏观调控除了以短期经济和金融稳定为主要目标的西方宏观经济政策体系存在明显差异。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡,促进重大经济结构协调和生产力布局优化,减缓经济周期波动影响,防范区域性、系统性风险,稳定市场预期,实现经济持续健康发展。从经济学角度来看,这包含三大宏观调控目标。一是短期经济和金融稳定目标。经济稳定即“保持经济总量平衡”和“减缓经济周期波动影响”,金融稳定即“防范区域性、系统性风险”。二是长期经济增长目标,即“实现经济持续健康发展”。三是经济结构优化目标,即“促进重大经济结构协调和生产力布局优化”。可见,我国宏观调控体系围绕短期稳定、长期增长和经济结构优化等维度进行了丰富的实践探索,具备更强的政策统筹能力。兼顾多重目标与统筹多项政策的实践优势,有利于我国在宏观经济治理中构建更全面更系统的政策体系,更好地发挥政策统筹优势,从而更有力地保障宏观经济运行。

## 坚持系统观念聚焦重点改革综合施策

健全宏观经济治理体系是一个复杂的系统工程,需要从“大宏观”视角把握经济发展内在规律,坚持系统观念,聚焦重点改革,从多个维度综合施策,从而提升宏观经济运行整体效率。

**第一,健全国家经济社会发展规划制度体系,发挥国家发展规划战略的导向作用。**习近平总书记明确指出,用中长期规划指导经济社会发展,是我们党治国理政的一种重要方式。从宏观调控的角度来看,国家发展规划能为引导经营主体预期和行为提供方向,并为经济社会发展提供稳定、连续的长期性战略指导。这不仅有助于明确长期增长目标,还有助于通过优化生产力布局等措施来实施结构政策,提升货币政策和财政政策的效率,并改善预期管理效果。在我国经济发展历程中,20世纪80年代制定的“三步走”战略和后来提出的新“三步走”战略均发挥了重要作用。下一阶段,完善国家经济社会发展规划制度体系仍是健全宏观经济治理体系的重点改革,需要把握好以下几个方面。一是完善国家战略规划体系,确保国家战略规划得到有效执行,推动国家重大战略深度融合,确保各项战略之间形成协同效应,从而发挥发展规划和重大战略对宏观调控的引导作用。二是围绕国家发展规划促进财政、货币、产业、价格、就业等政策协同发力,推动经济健康发展。三是加强对发展规划实施过程的监测和评估。这既有助于确保国家发展规划按照既定蓝图坚决执行,也有助于坚持问题导向并采取动态调整机制,从而顺利实现宏观经济治理的目标。

**第二,深化财税金融体制改革,为宏观经济治理体系提供体制机制层面的关键支撑。**财税体制改革方面,需要保障财政收支平稳运行,以确

保财政政策更加积极有效。具体来说,既要健全预算制度,加强财政资源和预算统筹,又要健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度,优化税制结构。在此基础上,应进一步建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,适当加强中央事权、提高中央财政支出比例,适度缓解地方政府面临的收支与债务压力,从而起到疏通财政政策传导渠道的效果。金融体制改革方面,应积极发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融,提高金融服务实体经济的能力,健全投资和融资相协调的资本市场功能,畅通货币政策传导机制。同时,加快完善中央银行制度,完善金融监管体系,健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架。由此,能够为宏观经济治理体系提供财税和金融领域体制机制层面的关键支撑。今年的中央经济工作会议提出,实施更加积极的财政政策,实施适度宽松的货币政策,打好政策“组合拳”。从宏观经济治理体系的系统视角来看,这结合了对明年经济工作的谋划考虑,关键要形成政策合力,进一步加大对重点领域和薄弱环节的支持力度,引导更多资金投向实体经济、科技创新、民生消费等领域,更好激发全社会内生动力和创新活力,从而实现更好的宏观经济治理效果。

**第三,增强宏观政策取向一致性,推动各项宏观政策形成合力。**2022年中央经济工作会议提出“加强与宏观政策取向一致性评估”,2023年中央经济工作会议强调“增强宏观政策取向一致性”,2024年中央经济工作会议进一步提出“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估,统筹政策制定和执行全过程,提高政策整体效能”。在推动经济高质量发展的过程中,增强宏观政策取向一致性有助于推动经济主体形成一致预期和促使各类宏观政策形成合力,从而更好地统筹短期稳定、长期增长、经济结构优化三大重要目标。我国在协调稳定政策、增长政策、结构政策方面具备较多实践经验,通过宏观政策“三策合一”能够为增强宏观政策取向一致性的落地提供重要保障。当然,与政策协调配合的顶层设计还有待加强,需要进一步从理论层面加强对“宏观政策取向一致性”基本特征和制度保障的理解,设计有效实现路径,避免陷入认识误区,从而在实践中确保有效执行。

**第四,健全预期管理机制,营造经济稳定发展的良好预期。**我国的预期管理机制是不同于发达国家预期管理的一项重要创新,既涵盖了相关部委对人们预期的短期引导,也涵盖了中长期规划对预期的长期指引。近年来,中央不断完善预期管理机制,积累了不少宝贵经验,取得了良好成效。例如,通过政策解读、信息公开、新闻发布会等方式,加强与公众的信息沟通,有效引导、协调和稳定社会预期。又如,突出发挥中长期规划的预期引导作用,对经济长期增长路径进行有效指引。下一步,要深化预期管理体制和机制改革,进一步发挥我国预期管理体系的优势,将短期预期管理和长期预期引导相结合,稳定社会预期。尤其是加强适应性预期管理,切实扭转社会预期,形成经济改善和预期增强两者之间的良性循环,推动微观主体预期改善,进而从预期管理机制层面健全宏观经济治理体系,提升宏观经济治理成效。

(作者系教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、首都经济贸易大学副校长)

科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须完善宏观调控制度体系,统筹推进财税、金融等重点领域改革,增强宏观政策取向一致性。

围绕实施国家发展规划、重大战略促进财政、货币、产业、价格、就业等政策协同发力,优化各类增量资源配置和存量结构调整。探索实行国家宏观资产负债表管理,把经济政策和非经济性政策都纳入宏观政策取向一致性评估。健全预期管理机制。健全支撑高质量发展的统计指标核算体系,加强新经济新领域统计覆盖。加强产业活动单位统计基础设施建设,优化总部和分支机构统计办法,逐步推广经营主体活动发生地统计。健全国际宏观政策协调机制。

——《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》

中央经济工作会议提出——

明年要坚持稳中求进、以进促稳、守正创新、先立后破,系统集成、协同配合,充实完善政策工具箱,提高宏观调控的前瞻性、针对性、有效性。

要打好政策“组合拳”。加强财政、货币、就业、产业、区域、贸易、环保、监管等政策和改革开放举措的协调配合,完善部门间有效沟通、协商反馈机制,增强政策合力。把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估,统筹政策制定和执行全过程,提高政策整体效能。

# 以深层次改革促高水平开放

王跃生 马相东

因素增多,我国在外贸出口和对外投资方面面临着较大挑战。一些国家出于保护本国产业或者战略竞争的考虑,对我国企业出口和海外投资设置障碍,借口反补贴加征关税,干预或限制我国对外投资。可以说,显著改善我国外部经贸环境,助力经济高质量发展,仍是我们面临的紧迫课题。

目前来看,攻克这一课题并不容易。一方面,经济全球化遭遇逆流,开放创新合作生态遭到一定破坏,加上多边贸易体制式微,建立稳定、公正、开放的国际经贸秩序面临挑战。另一方面,全球贸易区域化、碎片化严重,排他性小集团林立,特别是一些发达经济体意图通过相关经贸规则为自身牟利,排斥发展中国家。这就使我国面对的外部环境更加复杂严峻。

从国内看,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,对开放理念、开放模式、开放布局等提出更高要求,迫切需要实施更大范围、更高层次、更深层次的对外开放,实现全球范围资源要素优化配置,为高质量发展提供强劲动力。实践证明,只有高水平对外开放,才能加快适应全球新一轮国际经贸规则变革重构的大趋势,积极参与全球经贸秩序重塑,并把规则制定的主动权,与更多国家和地区开展经贸合作;只有高水平对外开放,才能通过国际合作充分利用国内国际两个市场两种资源,为推动高质量发展特别是提升创新能力创造条件;只有高水平对外开

放,才能更好以国际循环提升国内大循环效率和水平,改善我国生产要素质量和配置水平,为经济转型升级、提升国际竞争力提供支撑。

高水平对外开放是我国经济实现高质量发展的必要条件。眼下一些国家对我国的限制、孤立和打压,成为我国与主要发达经济体建立高水平经贸合作关系的主要障碍。但也要看到,试图与中国完全脱钩或者出于战略目的打压中国的毕竟是极少数国家。我们完全有可能通过自身努力,改革那些与国际高标准经贸规则不相容的制度、规则,在高水平对外开放中构建更加互惠互利的双边和区域经贸关系。

这里特别要提到对于改革和开放辩证关系的认识。在我国几十年的改革开放历程中,对内改革与对外开放是相辅相成、相互促进的,广义的改革本身就包括开放内涵,而改革深化又是寓于开放之中的。我们强调“以开放促改革”,我国加入世界贸易组织大大促进了市场化改革,就是重要证明。当前,面对日趋复杂的外部形势,强调“以深化改革促进扩大开放”,进一步深化经济体制改革,破除制约发展的体制机制障碍,更好对标对接国际高标准经贸规则,亦是题中应有之义。实践证明,没有更深入的市场化改革,没有在生产权保护、环境标准、劳动保护等方面取得显著进展,就难以实现与国际高标准经贸规则的相衔接相兼容,高水平对外开放也就难以推进和拓展。

站上新历史起点,要聚焦制度规则、贸易投资等重点领域深化体制机制改革,不断完善高水平对外开放体制机制,以深层次改革助推高水平对外开放,进一步提高对外开放的深度、宽度、广度。

**稳步扩大制度型开放,进一步提高对外开放的深度。**这些年来,我国积极推动对外开放,开放范围、领域和层次持续拓展,与世界经济的联系更加紧密,高水平对外开放新格局加速形成。然而,从全球经贸发展趋势看,我国对外开放仍然存在深度不足、高度不够的特点,这特别表现在制度型开放上。眼下,国际经贸规则从以往的“边境上”规则向“边境后”规则深度拓展。以深层次改革助推高水平对外开放,就要更加重视“边境后”管理制度改革,建立同国际通行规则衔接的合规机制,打造透明稳定可预期的制度环境,塑造更高水平开放型经济新优势。

**提升服务业开放水平,进一步提高对外开放的宽度。**我国已全面取消制造业领域外资准入限制,但服务业开放仍相对滞后,特别是服务业要素型开放尚处于试点阶段,对接高标准经贸规则的制度型开放也是刚刚起步。服务业贸易是国际贸易的重要组成部分和国际经贸合作的重要领域,以深层次改革助推高水平对外开放,应将服务业作为重点领域,既要深化国内服务贸易

领域改革,规范服务领域许可、资质和技术标准,简化许可审批程序,提高监管政策透明度,降低跨境服务贸易成本,又要深化外商投资管理制度改革,合理缩减外资准入负面清单,大幅放宽市场准入,创造开放公平的市场竞争环境,推动电信、互联网、教育、文化、医疗等领域有序扩大开放,提升跨境服务贸易的开放水平。

**拓展高水平开放合作空间,进一步提高对外开放的广度。**当前,我国区域开放布局仍存在不平衡问题,中西部对外开放潜力尚未充分发挥。以深层次改革助推高水平对外开放,就要不断向纵深拓展开放空间,通过体制机制改革创新,引导各地立足产业结构、资源禀赋、创新能力等方面的基础条件,找准自己的功能定位,发挥比较优势,优化要素资源配置和开放功能分工,培育新的开放发展势能,打造形态多样的开放高地。在巩固东部沿海地区开放领先地位的同时,着力提高中西部和东北地区对外开放水平,加快形成陆海内外联动、东西双向互济的全面开放格局。

(作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员)

本版编辑 欧阳优 李子娇  
美编 高妍  
来稿邮箱 jrbll@sina.com

要坚持改革和开放相统一,稳步扩大制度型开放,主动对接国际高标准经贸规则,深化外贸、外商投资和对外投资管理体制变革,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

——习近平总书记2024年10月29日在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届三中全会精神专题研讨班开班式上的讲话

习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届三中全会精神专题研讨班开班式上强调,“要坚持改革和开放相统一,稳步扩大制度型开放,主动对接国际高标准经贸规则,深化外贸、外商投资和对外投资管理体制变革,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。这为把握改革和开放的辩证关系、坚持改革和开放相统一提供了根本遵循。新时代新征程,我们既要理解以开放促改革、促发展的理论内涵,又要充分认识改革在高水平对外开放中的重要作用,在深层次改革中推动开放向更大范围、更宽领域、更深层次拓展。

今年以来,我国多措并举巩固外贸外资基本盘,外贸出口质升量稳,进口规模稳步扩大,高水平开放迈出坚实步伐,对经济增长作出积极贡献。前三季度,我国国内生产总值同比增长4.8%,与货物贸易进出口总值超过32万亿元、出口增长6.2%的贡献密切相关。但需要看到的是,眼下世界经济增长动能偏弱,外部不确定不稳定