

完善制度体系提升宏观经济治理效能

李春根

不断完善宏观调控制度体系

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。健全以国家发展规划为战略导向，以财政政策和货币政策为主要手段，就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策紧密配合，目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系，是以习近平同志为核心的党中央对宏观调控理论和实践作出的重大创新。习近平总书记强调，“健全宏观经济治理体系，发挥国家发展规划的战略导向作用，加强财政政策和货币政策协调配合，着力扩大内需，增强消费对经济发展的基础性作用和投资对优化供给结构的关键作用”。党的二十届四中全会提出“坚持和完善社会主义基本经济制度，更好发挥经济体制改革牵引作用，完善宏观经济治理体系，确保高质量发展行稳致远”，强调“提升宏观经济治理效能”。这一系列重要部署，是立足中国式现代化全局、应对新时代宏观经济治理挑战的战略安排，为破解经济运行中的深层问题提供了遵循。

改革开放以来，我国实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的历史性转变。党的十四大明确我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，提出要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。之后，我们党根据实践拓展持续深化对政府和市场关系的认识。党的十五大提出，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。党的十六大提出，在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用。党的十七大提出，从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用。新时代以来，以习近平同志为核心的党中央进一步深化对政府和市场关系的认识。党的十八大提出，更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用。党的十八届三中全会把市场在资源配置中的“基础性作用”修改为“决定性作用”。党的十九大再次强调，使市场在资源配置中起决定性作用。党的二十届三中全会审议通过的《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》强调，“必须更好发挥市场机制作用，创造更加公平、更有活力的市场环境，实现资源配置效率最优化和效益最大化，既‘放得活’又‘管得住’，更好维护市场秩序、弥补市场失灵，畅通国民经济循环，激发全社会内生动力和创新活力”。历史和实践证明，推动有效市场和有为政府更好结合，是符合我国国情、适应生产力发展要求的必然选择。

健全宏观经济治理体系，提升宏观经济治理效能，一个重要前提就是处理好政府和市场的关系。首先，精准界定政府和市场的职责边界。更好发挥政府作用，关键在于加快转变政府职能，防止政府职能错位、越位、缺位。继续深化行政审批制度改革和商事制度改革，深化权力清单、责任清单管理，同时强化事中事后监管。其次，加快推进政府治理体系和治理能力现代化。既要推进数字政府建设，运用大数据、人工智能等技术提升宏观调控精准性；又要完善法治保障体系，为经营主体营造稳定可预期的制度环境和公平有序的竞争生态；还要坚决破除依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争的各种障碍，促进民营经济健康发展、高质量发展。最后，着力完善协同机制。需建立沟通协调机制，及时反映市场诉求，吸纳企业建议，优化、调整宏观经济政策。同时，增强宏观政策取向一致性，避免政策碎片化，更加注重各项政策之间同向发力、协调配合，增强整体效能。

统筹推进重点领域改革

财税政策和金融政策是连接政府宏观调控与微观资源配置的纽带，更是传导政策意图、配置社会资源、稳定经济大盘的重要政策工具。统筹推进财税、金融等重点领域改革，是提升宏观经济治理效能的重要抓手。

深化财税体制改革，需聚焦三个方面。一是

加强财政资源和预算统筹，大力推进财政科学化精细化管理。深化零基预算改革，统一预算分配权，完善预算公开和监督制度、政府综合财务报告制度，强化对国家重大战略任务和基本民生财力保障，提升预算管理的统一性和规范性，确保财政资源精准高效配置。二是优化税收制度体系。围绕建设全国统一大市场等目标，优化税制结构，研究适合新业态发展的税收政策，全面落实税收法定原则。健全直接税体系，规范各类所得税收政策，进一步深化税收征管改革，为重点领域发展提供精准支持。三是进一步理顺中央和地方财政关系。形成权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系，既要适当加强中央事权、提高中央财政支出比重，减少委托地方政府代行的中央财政事权，又要拓展地方税源、适当扩大地方税收管理权限，完善财政转移支付体系和地方政府债务管理制度，提升市县财力同权相匹配的程度。确保财政运行安全可持续，充分发挥中央和地方两个积极性。

深化金融重点领域改革，需各方面协同发力。一是完善金融机构定位和治理，健全服务实体经济的激励约束机制，推动金融资源向实体经济重点领域和薄弱环节倾斜，强化金融对科技创新、产业升级、民生保障的支撑。二是健全资本市场健康发展的相关机制，围绕防风险、强监管目标，优化资本市场的投融资功能，支持长期资金入市，通过提高上市公司质量、强化退市制度和投资者保护、规范大股东行为等，维护资本市场秩序，增强市场内在稳定性。三是强化开放条件下金融安全机制，制定金融法、完善金融监管体系，建设安全高效的金融基础设施，稳健扎实推进人民币国际化，稳妥推进数字人民币研发和应用，有效防控系统性风险，在保障金融安全的前提下推动金融高水平开放，提升金融治理的效能。

增强宏观政策取向一致性

系统观念是具有基础性的思想和工作方法。党的十八大以来，面对错综复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，以习近平同志为核心的党中央有效应对一系列重大风险挑战，推动党和国家事业取得新的重大成就，我国经济实力、科技实力、综合国力跃上新台阶。同时，新形势新问题新挑战也对宏观政策的系统性、协同性提出了更高要求。

增强宏观政策取向一致性是推动高质量发展的务实之举。从国际看，全球经济复苏乏力，贸易保护主义、单边主义抬头，地缘政治冲突加剧，外部环境不确定性不稳定性日益突出，我国面临的外部输入性风险明显增加。面对复杂局面，必须保持政策取向一致，统筹财政货币政策的逆周期调节、重点产业链群培育、稳步扩大制度型开放，形成政策组合拳，增强经济发展韧性。再看国内，

要深化经济体制改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，加快构建新发展格局，构建全国统一大市场，健全宏观经济治理体系，激发各类经营主体活力，加快形成有利于高质量发展的体制机制。

——习近平总书记2023年12月在纪念毛泽东同志诞辰130周年座谈会上的讲话

决定稿对健全宏观经济治理体系作出部署。提出完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制；统筹推进财税体制改革，增加地方自主财力，拓展地方税源，合理扩大地方政府专项债券支持范围，适当加强中央事权、提高中央财政支出比例；完善金融机构定位和治理，健全投资和融资相协调的资本市场功能，完善金融监管体系。

——《关于〈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〉的说明》

我国经济发展短期面临有效需求不足、部分行业产能过剩、地方政府债务风险化解等压力，长期看还需实现创新驱动、推进供给侧结构性改革。对此，同样要保持政策取向一致，统筹好短期增长和中长期发展。此外，经济社会各领域联系日益深入，往往牵一发而动全身，必须增强宏观政策取向一致性，把经济政策和非经济性政策统一纳入一致性评估，确保政策从顶层设计到逐级传导、再到落地见效始终同向发力。

增强宏观政策取向一致性，需强化顶层设计，形成高层次政策协调机制，抓好任务分解和职责分工。重大政策出台前需开展宏观政策取向一致性评估。做好中央和地方政策的衔接，允许地方结合实际形成差异化实施方案，既坚持全国一盘棋，又发挥地方特色。需优化传导机制，用技术手段整合政策执行的相关数据，监测政策实效，精准掌握卡点堵点。同时，加强政策解读与预期引导，用通俗方式讲清政策导向，提升政策透明度，避免经营主体因信息不对称产生误判。需坚持动态调整，考虑建立宏观经济形势常态化研判与预警机制，整合多领域数据及时捕捉经济运行新情况、新问题。明确政策动态调整的触发条件与操作流程，外部环境或经济指标出现重大变化时快速响应。健全政策后评估制度，定期评估政策效果，确保政策始终与经济发展实际需求相契合。需完善监督考核，把政策协同效果纳入地方和部门绩效考核体系，对政策协调不力造成不良影响的，依规追究责任。同时畅通企业、行业协会等的意见反馈渠道，使相关政策既契合宏观调控目标，又贴近市场实际需求。

（作者系江西省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员、江西财经大学副校长）

有效市场和有为政府协同发力

如何正确处理政府和市场的关系，是我国经济体制改革的核心问题，也是经济学上的世界性难题。习近平经济思想创造性提出推进完善社会主义市场经济体制，强调使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，超越了西方经济学关于市场与政府对立的观点，开拓了中国特色社会主义政治经济学新境界。

“有效市场”主要体现在三个方面：通过价格信号反映各种生产要素的稀缺程度，让资源流向需要的地方；依托竞争机制倒逼企业创新，激发微观主体活力；通过供求动态平衡，实现资源配置效率的最大化。“有为政府”则体现为“看得见的手”在战略引领、科学调控、制度供给、风险防控、公平保障等方面积极主动作为，既弥补市场失灵，又为市场高效运行创造稳定环境。使市场在资源配置中起决定性作用，政府要管

深刻把握中国积极扩大进口的重大意义

魏 浩

中国开放的大门不会关闭，只会越开越大。在扩大开放方面，中国将采取大幅度放宽市场准入、创造更有吸引力的投资环境、加强知识产权保护、主动扩大进口等重大举措。

——习近平主席2018年4月在博鳌亚洲论坛二〇一八年年会开幕式上的主旨演讲

中国主动扩大进口，不是权宜之计，而是面向世界、面向未来、促进共同发展的长远考量。中国将顺应国内消费升级趋势，采取更加积极有效的政策措施，促进居民收入增加、消费能力增强，培育中高端消费新增长点，持续释放国内市场潜力，扩大进口空间。

——习近平主席2018年11月在首届中国国际进口博览会开幕式上的主旨演讲

坚持开放合作、互利共赢是中国式现代化的必然要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚定不移扩大对外开放，实行更加积极主动的开放战略，更加重视进口的作用，坚持实施扩大进口战略。大幅度放宽市场准入、创造更有吸引力的投资环境、加强知识产权保护、主动扩大进口等重大举措接续落地，以中国进博会为代表的开放平台影响力持续提升，进口和出口、货物贸易和服务贸易、双边贸易和双向投资、贸易和产业协调发展的态势日益巩固。

进博会是全球首个以进口为主题的国家级展会，举办进博会是中国主动向世界开放市场的重要举措。新近闭幕的第八届进博会，是党的二十届四中全会胜利召开后举办的首场重大经济外交活动，释放了中国坚持开放合作、互利共赢的强烈信号。中国主动单方面扩大市场开放，成为实施这一举措的首个发展中大国和世界主要经济体，既为中国经济发展提供支撑，又为世界经济增长扩大空间。正如习近平总书记强调的，“中国主动扩大进口，不是权宜之计，而是面向世界、面向未来、促进共同发展的长远考量”。

《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》提出“扩大自主开放，有序扩大我国商品市场、服务市场、资本市场、劳务市场等对外开放，扩大对最不发达国家单边开放”，体现了新形势下加快推进高水平对外开放的新要求。一方面，自主开放更加强调“主动”，是立足我国自身发展需要的开放，是有节奏、有范围、有层次的主动开放。另一方面，自主开放还强调“合作”，在满足自身需求的同时兼顾与世界的良性互动，实现互利共赢、共同发展。积极扩大进口正是我国扩大自主开放的重

要内容。

积极扩大进口，是遵循经济发展规律的必然选择，也是满足自身发展需要的务实举措。这将更有效率地实现国内外市场联通、要素资源共享。以进口带动国内国际两个市场两种资源联动，使国际资源要素更好服务我国产业转型升级，以进口缓解国内部分消费品供给不足，使国际消费品更好满足我国消费升级需求。推动国内国际资源互动，优化要素配置，能够进一步增强国内大循环内生动力和可靠性，有效应对外部风险挑战，增强经济发展韧性。

积极扩大进口，我国具有一系列显著优势。市场是最稀缺的资源。基于14亿多人口、超4亿中等收入群体，每年实现近50万亿元的消费、超过20万亿元的进口，我国超大规模市场优势日益彰显。超大规模市场催生了旺盛的进口需求，不仅包括资源能源、重要设备、关键零部件等生产性物资的进口需求，研发设计、节能环保、环境服务等生产性服务的进口需求，而且包括优质科技产品、品质生活产品、食品等消费品的进口需求。我国已连续16年稳居全球第二大进口市场，“十四五”时期货物和服务进口将超15万亿美元。同时，我国完整产业体系优势、丰富人才资源优势明显，新技术新业态新模式能够在产业链条和广阔市场中迅速迭代升级，更好发挥优质商品和服务进口的互补效应、竞争效应和示范效应。

与此同时，我国扩大市场开放能够以开放促合作促共赢，以自身开放促进世界共同开放。一是以中国新发展为世界提供新机遇。进口贸易是连接国内循环和国际循环的关键纽带。积极扩大进口，可以充分发挥国内需求的巨大潜力，使国内市场和国际市场更好联通，更好

利用国内国际两个市场、两种资源。既根据自身需要使我国成为吸引国际商品和资源要素的巨大引力场，又为世界其他国家提供更广阔的市场空间和合作机遇。习近平总书记说，“中国市场这么大，欢迎大家都来看看”。我国通过积极扩大进口把超大规模国内市场打造成为世界共享的大市场，不仅使世界各国通过扩大对中国的出口提升了自身经济实力，而且为全球经济复苏和增长注入新动能。2024年，中国对联合国统计分组中几乎全部国家和地区都有进出口记录，对160多个国家和地区的贸易伙伴实现进出口增长，是150多个国家和地区的贸易伙伴。

二是有利于加快落实全球发展倡议。习近平总书记提出全球发展倡议，强调坚持发展优先、坚持以人民为中心、坚持普惠包容、坚持创新驱动、坚持人与自然和谐共生、坚持行动导向，倡导构建全球发展命运共同体，系统回答了一系列事关全球发展的重大理论和实践问题。积极扩大进口正是加快落实全球发展倡议的务实之举。中国积极扩大进口为世界各国产品和服务提供了广阔的出口市场，有利于各贸易伙伴国充分发掘自身比较优势，推动出口贸易发展，创造更多投资机遇和就业机会，释放经济发展潜力。特别是我国扩大对最不发达国家单边开放，愿意与最不发达国家分享发展机遇和广阔市场。组织贸易促进团到最不发达国家进行采购、为最不发达国家在进博会中提供免费展位等一系列举措，缓解了最不发达国家对外贸易发展中的瓶颈制约，提高了共享数字贸易红利的能力，切实助力这些国家大力发展出口贸易，开拓全球市场尤其是中

国市场。我国自2024年12月1日起，对原产于中国建交的最不发达国家100%税目产品适用税率降为零的普惠税率。

三是有力推进经济全球化健康发展。长期以来，经济全球化是由生产力发展和生产关系变革共同推动的历史进程，符合客观规律，符合世界各国整体利益，是不可逆转的历史大势和历史潮流。然而近年来，世界变乱交织、动荡加剧，地缘冲突易发多发，单边主义、保护主义抬头，国际经济贸易秩序遇到冲击，经济全球化健康发展面临巨大挑战。中国积极扩大进口，向国际社会传递出坚定扩大开放、共享市场机遇的明确信号，倡导平等有序的世界多极化、普惠包容的经济全球化，引领经济全球化正确方向。一方面，为全球产业链供应链发展提供了广阔而稳定的大市场，有利于推动国际分工深化和全球价值链发展，激发国际市场活力。另一方面，进一步促进贸易平衡，缓解贸易摩擦，有利于增强世界各国积极参与经济全球化、推动经济全球化的信心。与此同时，中国不断提升进口贸易的便利化水平，更好建设进口贸易促进创新示范区，推进边境贸易进口商品落地加工，持续探索并创新跨境电商零售进口的监管制度和业务流程，推进双边、区域和多边合作，促进国际宏观经济政策协调，在主动对接国际高标准经贸规则、创新监管方式、完善通关政策、优化服务措施等方面积累了大批创新成果和成功经验，为发展中国家参与经济全球化提供了中国经验。

（作者系北京师范大学经济与工商管理学院副院长、国家进口研究中心主任）

本版编辑 李笑语 美编 高妍