

中国宏观经济治理体系：演进逻辑与理论内涵

倪红福,王树森

摘要:宏观经济治理体系是习近平经济思想的重要组成部分。根据经济发展阶段特征和政策文件,改革开放以来中国宏观经济管理的变革大致可划分为四个时期:传统计划经济体制下的“综合平衡”阶段、从“综合平衡”到“宏观调控”的过渡阶段、中国宏观调控体系发展和完善阶段、健全宏观经济治理体系阶段。“宏观经济治理”概念的提出,标志着治理理念从传统宏观调控向更全面、系统的方向迈进,是对经济发展阶段和社会主要矛盾变化的深刻响应,也是对政府与市场关系的不断深入认识。同时,“宏观调控”并未被新兴的“宏观经济治理”所取代,而是得到了进一步的丰富与完善,成为治理体系中的核心组成部分。健全宏观经济治理体系是一个复杂而系统的工程,需要从多个维度进行综合施策,以确保宏观经济治理的科学性、有效性和可持续性。实践中,应从全局出发、从系统出发,在多重治理目标中寻求动态平衡,实现相向发力。

关键词:综合平衡;宏观调控;宏观经济治理;宏观政策取向一致性

中图分类号:F124 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2024)11-0105-10

一、引言

改革开放以来,中国创造了经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹,逐步跻身世界经济强国之列,成为世界第二大经济体。当前,中国从高速发展阶段进入高质量发展阶段,经济发展面临着很多长期性、结构性、体制性、周期性问题,诸如收入分配不均、环境污染、经济周期波动等,需要社会主义市场经济体制进一步完善,需要更为精细和高效的宏观经济治理体系,可见对健全宏观经济治理提出了更高的要求。

近年来,“宏观经济治理”成为党中央文件中的高频词汇,是中国特色社会主义政治经济学的基本范畴和中国经济学自主知识体系中的重要成果。2020年5月发布的《中共中央 国务院关于

新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出“宏观经济治理”概念,并指出,“完善宏观经济治理体制”“进一步提高宏观经济治理能力”“健全以国家发展规划为战略导向,以财政政策、货币政策和就业优先政策为主要手段,投资、消费、产业、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系,增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性”。党的十九届五中全会和“十四五”规划纲要进一步明确提出,“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”,从经济政策的“协同发力”变为“紧密配合”,经济政策中增加了环保政策,突出了绿色发展的要求,赋予“宏观调控”更加丰富的内涵。2022年10月,党的二十大报告强调“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。”党的二十大报告提出了健全宏观经济治理体系的目标,并强调了国家发展规划的战略导向作用,以及财政政策和货币政策协调配合的重要

基金项目:国家社会科学基金重大项目“新发展格局下构建开放型经济体系研究”(22ZDA063)。

作者简介:倪红福,中国社会科学院大学应用经济学院教授,中国社会科学院经济研究所研究员、博士生导师,经济学博士;王树森,通讯作者,中国社会科学院大学应用经济学院讲师,经济学博士。

性。2024年7月,党的二十届三中全会再次强调健全宏观经济治理体系的重要性,会议审议通过的《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》第五大部分的标题为健全宏观经济治理体系,并明确指出“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。”这充分体现了党中央以健全宏观经济治理体系促进经济社会高质量发展的决心和信心。

宏观经济治理体系作为习近平经济思想的重要组成部分,是对宏观调控理念与思路的重要创新。鉴于此,本文将对宏观经济治理这一基本范畴的演进逻辑、理论内涵,以及健全宏观经济治理体系的思路和方法进行全面系统的阐述。

二、改革开放以来中国宏观经济管理的演进逻辑

改革开放以来,中国宏观经济管理经历了深刻变革。根据经济发展阶段特征与政府政策文件,可以将宏观经济管理的核心范畴演进历程大致划分为四个时期^①。

(一) 传统计划经济体制下的“综合平衡”阶段(1978—1984年)

1978年党的十一届三中全会至1984年党的十二届三中全会期间,中国正处于经济体制转型的关键阶段,正在探索市场化改革的道路。1984年10月,党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,提出和阐明了经济体制改革的一些重大理论和实践问题;突破了把计划经济同商品经济对立起来的传统观念,提出社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律,是在公有制基础上的有计划的商品经济;突破了把全民所有同国家机构直接经营企业混为一谈的传统观念,提出“所有权同经营权是可以适当分开的”。这是党在计划与市场关系问题上取得的新认识。尽管市场化改革逐步推进,但传统的计划经济体制仍具有深远的影响力。苏联政治经济学范式深刻地影响了我国的宏观经济管理政策,使得从计划经济向市场经济的转变并非一蹴而就^[1]。

• 106 •

这一时期,政府的宏观经济管理思想和政策依然沿袭了传统经济体制下的“综合平衡”体系^[3]。综合平衡的根本任务是正确安排国家建设和人民生活(积累与消费)的关系,反映这种关系的农业、轻工业、重工业之间的关系,以及这些部门内部的比例关系^[4]。政府通过直接管理的方式,向国有生产部门下达计划指令,规定生产产品的种类、数量及资源配置,旨在实现国家经济资源的有效配置和社会经济活动的稳定运行。这一时期,政策文件中频繁使用的是“计划管理”“经济管理体制”等术语,而不是“宏观经济”等名词^[2]。因此,这一时期的宏观经济管理实质上是“计划管理”,其核心任务包括财政平衡、信贷平衡、物资平衡和国际收支平衡^②。尽管综合平衡体系在一定程度上保障了经济的基本稳定和有序发展,但其弊端也逐渐显现。指令性计划难以有效熨平经济波动,同时过度依赖中央计划和指令性管理导致资源配置效率低下,企业缺乏自主性和创新动力,经济活力不足。随着改革开放的深入推进,传统计划经济体制下的综合平衡体系逐渐暴露出其无法适应市场化改革要求的问题。

总之,在传统经济体制下的“综合平衡”阶段,宏观经济管理以计划管理为核心,通过直接行政干预实现各类经济活动的综合平衡。这种方式为中国的经济社会发展提供了一定保障。然而,随着时代的进步和经济体制改革的深化,这一阶段的管理方式逐渐显现出局限性,为后来的改革提供了宝贵的经验和教训。

(二) 从“综合平衡”到“宏观调控”的过渡阶段(1984—1992年)

随着经济体制的深刻变革,我国宏观经济管

^① 国内一些研究也将中国宏观经济管理划分为三个时期:综合平衡、宏观调控和宏观经济治理^{[1][2]}。综合平衡和宏观调控阶段,中国在工业化、城镇化、全球化等方面借鉴了先发国家的经验教训和政策工具,结合本国国情,制定了适应实际需求的发展规划和目标^[2]。

^② 财政平衡关注国家财政收支的平衡,信贷平衡涉及银行信贷资金的合理分配,物资平衡关注生产资料和生活资料的供需平衡,国际收支平衡则关注对外贸易和国际收支的稳定。

理理论经历了一次重要的范式转换。这一时期从传统计划经济体制向社会主义商品经济,进而向社会主义市场经济的转型,为我国宏观经济管理带来了新的理论和实践挑战。

1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》为现代经济学范式的引入铺平了道路,我国宏观经济管理理论开始突破单一的苏联政治经济学范式,向更加多元化和市场化的方向发展。与传统计划经济体制或苏联政治经济学范式不同,现代经济学范式在经济体制和运行方面要求“放权”,即扩大企业经营管理自主权,允许企业进行资源配置,而非政府计划^①。

“巴山轮”会议的召开,不仅是我国经济体制改革进程中的一个里程碑事件,更是宏观调控思想形成和发展的重要推手。在探索社会主义市场经济建设的初始阶段,中国的经济决策者、经济学家及社会各界对市场经济运转和调控,以及从计划经济向市场经济转型的方式非常陌生,尤其是在计划经济体制下引入市场机制的作用。为解决上述难题,由国务院批准,中国经济体制改革研究会、中国社会科学院与世界银行于1985年9月联合召开了“宏观经济管理国际讨论会”,即“巴山轮”会议。会议汇聚了国内外专家学者的智慧,达成了宏观经济管理应从直接管理为主转变为间接管理为主的共识,这一转变对于我国后续经济政策的制定和实施产生了深远的影响。

1986年,中共中央、国务院发布的“七五”计划中明确提出,第七个五年计划时期,我们将遵循建设有中国特色的社会主义的总要求,遵循对内搞活经济、对外实行开放的总方针,继续推进经济发展战略和经济管理体制由旧模式向新模式的转变。1988年的政府工作报告中,提出要发挥中央银行“在宏观经济调控中的重要作用”。自此,“宏观调控”的提法在党和国家重要文献中正式出现。1992年,党的十四大第一次明确提出了建立社会主义市场经济体制的目标模式,把社会主义基本制度和市场经济结合起来,建立社会主义市场经济体制的改革目标,强调了市场在资源配置中的基础性作用,以及国家宏观调控的重要性。这不仅体现了对市场机制和价值规律作用的深刻

认识,也为我国经济改革和发展提供了清晰的理论指导和实践路径。

至此,我国宏观经济管理完成了从“综合平衡”向“宏观调控”的重大转变。这一转变不仅标志着国家经济管理方式的重大调整,也反映了对市场机制和价值规律作用的重新评估和认识。通过逐步放松对经济活动的直接控制,转向更多依赖市场机制和价值规律,中国成功地推动了经济的快速增长和结构优化。这一阶段的理论和实践探索,为后续的宏观经济管理改革积累了宝贵的经验,也为我国经济的持续健康发展奠定了坚实的基础。

(三) 中国宏观调控体系的发展和完善阶段(1992—2020年)

1993年11月,党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,标志着我国宏观经济管理进入了一个新的发展阶段。会议要求“转变政府职能,建立健全宏观经济调控体系”,并提出“社会主义市场经济必须有健全的宏观调控体系”。会议确定了宏观调控的主要任务是:保持经济总量的基本平衡,促进经济结构的优化,引导国民经济持续、快速、健康发展,推动社会全面进步。宏观调控主要采取经济办法,近期要在财税、金融、投资和计划体制的改革方面迈出重大步伐,建立计划、金融、财政之间相互配合和制约的机制,加强对经济运行的综合协调。

随着一系列改革措施的陆续展开,我国宏观调控思想和体系在这一时期正式形成并快速发展。这一时期,我国政府创造性地把“调”和“控”两类工具有机结合起来,将宏观调控作为正确处理改革、发展、稳定关系的重要抓手,构建起中国特色宏观调控体系^[6]。1994年分税制改革的实施,为政府运用财政政策进行宏观调控奠定了坚

^① Coase(1937)曾在论文中引用 Sir Arthur Salter 的表述,“正常的经济体制自行运行,它的日常运行不在集中控制之下,它不需要中央的监查。就人类活动和人类需要的整个领域而言,供给根据需求而调整,生产根据消费而调整,这个过程是自动的、有弹性的和反应灵敏的。”^[5]

实基础。随后,金融体制、外汇管理体制、投资体制、社会保障制度等一系列改革措施相继展开,逐步构建起我国宏观调控体系的基本框架。

在具体的政策应用中,我国开始尝试运用凯恩斯式需求管理政策来实现对经济运行的间接调控。1997年亚洲金融危机之前,我国实施了以反通胀为主的紧缩政策;1998年以后,转向实施“积极的财政政策”与“稳健的货币政策”,这些政策的转变和应用,体现了我国宏观调控体系在实践中的创新与成熟^[1]。中央政府在实际运用中持续吸收借鉴现代经济学思想和西方发达经济体的经验教训,不断调整和总结政策经验,初步形成了我国政府的总需求管理政策,逐步完善了我国的宏观调控体系,提高了政策的针对性和有效性。

特别注意的是,中国的宏观调控体系与现代宏观经济学的“需求管理政策”内涵存在明显差异。首先,我国宏观调控政策不仅涵盖传统的财政与货币政策,还包括产业政策、就业政策、区域政策等中微观层面的经济管理政策。政府通过国有银行、城乡二元土地制度、户籍制度等,对资本、土地、人口等生产要素具有直接干预和配置的权力。虽然这是一种中微观层面的干预,但其影响却具有宏观层面的经济效应。党的十四届三中全会提出,运用货币政策与财政政策,调节社会总需求与总供给的基本平衡,并与产业政策相配合,促进国民经济和社会协调发展。其次,我国的宏观调控体系不仅关注短期经济波动和增长,还从中长期发展规划视角,通过优化经济结构,实现经济的长期、稳定增长。2003年党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出“转变政府经济管理职能……加强国民经济和社会发展中长期规划的研究和制定,提出发展的重大战略、基本任务和产业政策,促进国民经济和社会全面发展,实现经济增长与人口资源环境相协调。”

党的十八大以来,我国经济发展进入了新时代,形成了以新发展理念为重要内容的习近平新时代中国特色社会主义思想。这一时期,经济发展的特点是增长速度放缓、结构调整加快、动力转换升级。面对2008年全球金融危机的冲击,

中国政府实施了扩张性的需求刺激政策,特别是通过大规模投资来应对外部冲击,这在当时对稳定经济增长、防止经济衰退起到了关键作用。然而,随着时间的推移,这一政策的副作用也逐渐显现,如资产价格泡沫、产能过剩、地方政府债务累积等问题日益严重。经济学理论与实践经验表明,单纯依靠凯恩斯式的需求刺激政策来推动经济增长是不可持续的^[7]。需求管理在总量扩张上能起到较好的作用,但对于结构转型与结构优化所起作用甚微^[8]。这种政策虽然能够短期内提升总需求,但无法从根本上解决经济的结构性问题。因此,供给侧结构性改革应运而生,成为宏观调控的新亮点。供给侧结构性改革的核心在于优化经济结构,提高经济的潜在增长率,促进技术创新和产业升级,推动经济向更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向发展。

2008年全球金融危机之后,中国经济经历了短暂的回升,但随后经济增速开始持续下行。2012年,经济增速跌破8%,2013年进一步下滑,这一现象引起了社会各界的广泛关注和担忧。面对经济下行的压力,2013年,习近平总书记在中央政治局常委会会议上总结出,我国经济正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期叠加的阶段,加上世界经济也在深度调整,发展环境十分复杂,要正确认识我国经济发展阶段性特征,实事求是进行改革调整。2014年,习近平总书记作出了“新常态”的重要判断,并指出,认识新常态、适应新常态、引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。这一判断标志着我国宏观调控思路的重大转变:不再单纯追求经济增长的高速度,而是更加注重经济的高质量发展,把深化供给侧结构性改革作为新常态背景下经济工作的主要任务。在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革成为宏观调控的新要求。习近平总书记强调,“供给侧和需求侧是管理和调控宏观经济的两个基本手段。需求侧管理,重在解决总量性问题,注重短期调控,主要是通过调节税收、财政支出、货币信贷等来刺激或抑制需求,进而推动经济增长。供给侧管理,重在解决结构性问题,注重激发经济增长动

力,主要通过优化要素配置和调整生产结构来提高供给体系质量和效率,进而推动经济增长”“放弃需求侧谈供给侧或放弃供给侧谈需求侧都是片面的,二者不是非此即彼、一去一存的替代关系,而是要相互配合、协调推进”。在实际操作中,宏观调控在供给侧以“三去一降一补”五大任务为核心抓手,即去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。这些措施与货币政策、财政政策有效协同,保证了中国经济的平稳运行,推动了经济结构的持续优化。通过这些政策的实施,中国经济不仅在短期内保持了稳定,更在中长期实现了结构的优化和质量的提升。

中国宏观经济调控体系的演进体现了从直接管理到间接调控,从需求侧刺激到供需两端协调,从短期总量调节到中长期结构优化的战略转变。这一体系在不同阶段针对经济发展的实际需求,不断进行创新和完善,有效应对了各种内外挑战,保持了经济的稳定增长,为中国经济的持续健康发展提供了坚实的政策保障和理论指导。

(四) 健全宏观经济治理体系阶段(2020年至今)

自2020年5月中共中央、国务院印发《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》以来,“宏观经济治理”这一概念被正式提出并逐渐成为国家治理体系的重要组成部分,蕴含着宏观经济管理理念的重大战略转变。宏观经济治理强调创新政府管理和服务方式,要求完善政府在经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等多方面的职能。它主张构建一个有效协调的宏观调控新机制,更加关注国家重大发展战略和中长期经济社会发展规划的制度建设。这一点在“十四五”规划中得到了进一步的强调和体现,将宏观经济政策框架纳入国家治理体系和治理能力现代化的全局中进行系统谋划。

随后,2022年10月党的二十大报告提出了“健全宏观经济治理体系”的目标,并强调了国家发展规划的战略导向作用,以及财政政策和货币政策协调配合的重要性。报告中虽未直接提及“宏观调控”,但其精神和要求已融入到宏观经济治理的各个方面,特别是在着力扩大内需和优化

供给结构的策略中。2023年12月中央经济工作会议,对2024年的经济工作进行了全面部署,特别强调了“加大宏观调控力度”,以及统筹扩大内需和深化供给侧结构性改革的必要性。这表明,尽管宏观经济治理的概念在不断演进,宏观调控依然是实现经济稳定增长的关键工具。

进一步地,在2024年7月召开的党的二十届三中全会上,再次强调健全宏观经济治理体系的重要性。会议明确提出,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。同时,会议也提出了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,以及增强宏观政策取向一致性的具体要求。这些连续的政策演进和战略部署表明,“宏观调控”并未被“宏观经济治理”所取代,而是被进一步丰富和发展,成为宏观经济治理体系中不可或缺的有机组成部分。在新时代的背景下,中国正致力于构建一个更加系统、协调和高效的宏观经济治理体系,以促进经济的持续健康发展,并实现国家的长远发展目标。

总而言之,宏观经济治理体系的提出,是对宏观调控体系存在问题的积极回应,也是对经济发展新阶段需求的主动适应。相比于宏观调控,宏观经济治理的政策体系更加系统,更加强调政策间的统筹和协调。在治理目标、治理方式、政策体系、开放性经济治理能力等方面,我们面临着非协同性问题的挑战^[2]。这要求我们在政策制定和执行过程中,避免政策的短期化、地方化、碎片化,防止出现政策“合成谬误”,确保政策实施效果与预期目标一致,不断增强宏观政策取向一致性,加强政策协同。

(五) 小结

宏观经济管理的目标和工具随着中国经济的发展而不断演进。这一演进是经济体制改革的直接体现,其根本动因在于时代主题的演变和社会主要矛盾的转变^[6]。从最初的“综合平衡”,到“宏观调控”,再到“宏观经济治理”,每一次转变都是对经济发展需求的深刻响应,也是对政府与市场关系的不断认识。

宏观调控体系的发展和完善,为中国经济的稳定与发展提供了坚实的政策支撑。在市场经济

体制下,政府通过宏观调控手段,对市场进行必要的干预和引导,以补充市场机制的不足,确保经济的平稳健康运行。然而,随着经济全球化和市场多元化的深入发展,这一体系在实践中也逐渐暴露出一些问题。例如,政策目标的多元性不足、政策工具的单一性,以及不同政策间的协调性有待加强等。这些问题的存在不仅影响了宏观调控的效率,也制约了经济的高质量发展。面对这些挑战,中国宏观经济治理体系的提出,标志着对宏观调控体系的进一步深化与完善。宏观经济治理体系强调了多元发展目标的纳入,如经济增长、结构优化、民生保障和生态治理等,体现了更为全面和协调的发展观念。同时,政策协同性的提升,成为新体系下的关键要求。通过加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策的协调配合,新体系旨在形成政策合力,提高宏观经济管理的整体效能。在宏观经济治理体系的健全和发展中,宏观政策取向一致性的重要性日益凸显。它不仅是统筹宏观调控和其他目标的重要手段,更是实现经济高质量发展的必经之路。增强宏观政策取向一致性,意味着要在更高维度上统筹宏观政策及其工具,避免不同部门政策目标和政策工具的潜在冲突,促进各类宏观政策形成合力。2022年中央经济工作会议和2023年中央政治局会议的召开,进一步强调了宏观政策取向一致性的重要性。会议提出,要将非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估,强化政策统筹,确保同向发力、形成合力。这不仅是对政策制定和实施方式的创新,也是对宏观经济管理理念的深化。总之,中国宏观经济治理体系的演进和形成,体现了经济发展阶段和社会主要矛盾的变化。在新时代背景下,宏观经济治理的概念和实践不断深化和拓展,逐步形成了具有中国特色的现代化经济治理体系,构成了中国经济学自主知识体系的重要成果,是习近平经济思想的重要组成部分,为实现国家长远发展目标奠定了坚实基础。

三、中国宏观经济治理体系的理论内涵

(一) 更具系统性的宏观经济治理

习近平总书记指出“治理和管理一字之差,

• 110 •

体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^①与宏观调控相比,宏观经济治理更强调系统性思维,不仅着眼于经济增长和结构优化等传统目标,更广泛地涵盖了民生保障、生态治理等关键领域。

第一,“宏观经济治理”在目标设定上展现出多元性和复杂性,追求在多重治理目标间实现动态平衡。中国经济已迈入高质量发展的新阶段,不再单纯追求经济增长速度,而是注重推动经济的高质量发展,这包含了多元化和动态化的目标体系。这些目标必须坚持以人民为中心的发展思想,以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念来指导、衡量和推动发展。同时,必须坚持全国“一盘棋”的大局观念,妥善处理当前与长远、整体与局部、个人与集体、短期与长期的关系,更好地协调经济质的提升与量的增长,不断提升经济治理的艺术和水平。

第二,“宏观经济治理”在政策工具的运用上更为广泛和深入。《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中提出的宏观调控制度体系,强调了以国家发展规划为战略导向,以财政政策、货币政策和就业优先政策为主要手段,并要求投资、消费、产业、区域等政策协同发力,以增强宏观调控的前瞻性、针对性和协同性。“宏观经济治理”在此基础上进一步要求,把财政政策和货币政策作为主要手段,同时注重就业、产业、区域、投资、消费、科技、环保、民生、社会、改革、开放等多维政策工具的合理分工与紧密配合,实现对经济活动的高效引导、调节和控制。

第三,“宏观经济治理”在政策体系构建上更加注重系统性和协调性。在“宏观调控”阶段,政府治理面临的挑战之一是非协同性问题,这在治理目标、治理方式、政策体系、开放型经济治理能力等方面尤为突出。2023年中央经济工作会议对此提出了明确要求,即“增强宏观政策取向一

^① 参见《习近平在参加上海代表团审议时强调 推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理》,《人民日报》2014年3月6日。

致性”强调加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策的协调配合,并将非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估,以强化政策统筹,确保政策同向发力、形成合力。

(二) 健全宏观经济治理体系的内容框架

针对如何健全宏观经济治理体系,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》从完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制、深化财税体制改革、深化金融体制改革、完善实施区域协调发展战略机制四个方面提出了全面深化改革的要求。

1. 构建“增强宏观政策取向一致性”的宏观调控新机制。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。促进高质量发展是宏观经济治理的主要目标,以供给侧结构性改革为主线,坚持以人民为中心,正确处理政府和市场关系,健全完善宏观调控目标体系、政策体系、决策协调体系、监督考评体系和保障体系。宏观经济是复杂的有机整体,各类政策要同向发力、形成合力,防止顾此失彼。要立足全国一盘棋,要追求重大战略之间、宏观政策之间、重大战略与宏观政策之间的联动效应、叠加效应,乃至牵引撬动的乘数效应,在多重治理目标中寻求动态平衡,追求各类经济改革举措、宏观政策的“最优解”,实现经济治理成效最大化。

2. 健全发展战略和发展规划体系。构建国家战略制定和实施机制,加强国家重大战略深度融合,增强国家战略宏观引导、统筹协调功能。健全国家经济社会发展规划制度体系,强化规划衔接落实机制,发挥国家发展规划战略导向作用,强化国土空间规划基础作用,增强专项规划和区域规划实施支撑作用。以国家发展规划为战略导向是我国宏观治理体系的重要创新之一。从结构体系看,党中央、国务院的系统谋划和战略部署,主要包括经济社会发展重大战略、重大规划。在重大战略方面主要有“三步走”战略、区域协调发展战略、乡村振兴战略、新型城镇化战略,重大规划主

要是国民经济和社会发展规划,还包括在此基础上的细分领域专项规划,如《数字中国建设整体布局规划》《健康中国2030规划纲要》。编制和实施国民经济和社会发展规划是党治国理政的重要方式。通过编制和实施五年规划,有效解决各阶段面临的突出矛盾问题,接力落实社会主义现代化建设的长远战略目标。因此,国家发展规划是链接宏观经济治理短期目标和长期目标的关键。宏观经济治理要按照短期调控目标服从长期发展目标、短期政策与长期政策衔接配合的要求。要加强中期财政规划、年度预算与规划实施的衔接协调,货币政策取向要充分考虑规划目标、经济发展形势等,以市场化手段引导金融资源支持规划明确的重点领域和薄弱环节。

3. 深化财税体制改革,建立现代财税制度。党的十八届三中全会报告中提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”的重要论断,深刻揭示了财政在国家治理体系中的重要地位和作用。财政通过预算支出、税收、债务等政策工具,为国家治理的顺利实施、经济的高质量发展、社会的和谐安定提供财力支撑。财政具有政治、经济、社会等多重属性。在计划经济时期,财政主要通过政府投资等指令性措施落实计划调控,并在微观上直接干预企业经营和利润分配等活动;在社会主义市场经济条件下,为了适应政府职能转变,财政逐步从直接调控转向间接调控,从被动调控转向主动调控,从单一手段转向多元化手段,同时不断创新调控的政策组合体系,更加注重提高政策效能,财政宏观调控能力不断提升,为我国经济社会健康发展作出了积极贡献。进入新时代以来,围绕建立现代财政制度,加快推进预算管理、税制、财税体制改革,连续实施积极的财政政策,坚持稳中求进的总基调,实现逆周期和跨周期调节相结合,保持政策连续性和稳定性,不搞“大水漫灌”式强刺激,提高政策的前瞻性、灵活性、针对性,适时适度预调微调,有效降低了经济周期波动影响,有力促进了经济社会持续健康发展。完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度,全面实施预算绩效管理,提高财政资金使用效率。优化政府间事权和财权划分,建立权责清晰、财力协调、区域均衡

的中央和地方财政关系,形成稳定的与各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度。健全地方税体系,调整完善地方税制,培育壮大地方税源,稳步扩大地方税管理权。

4.深化金融体制改革,强化货币政策、宏观审慎政策和金融监管协调。货币政策是宏观经济调控的两大核心手段之一。在新中国成立之初,中国实行集中统一的计划经济体制,中国人民银行运用综合信贷计划和现金管理计划等计划和行政手段控制信贷总量和现金总量。改革开放之后,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,中国对货币信贷管理体制进行了多次改革,建立以间接调控为主的货币政策框架。宏观审慎政策是宏观审慎管理的政策目标、评估、工具、传导机制和治理架构等一系列组合的总称,主要内容为金融系统监管和对宏观经济系统的调控。加快完善中央银行制度,畅通货币政策传导机制。积极发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融,加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的优质金融服务。健全投资和融资相协调的资本市场功能,防风险、强监管,促进资本市场健康稳定发展,建立增强资本市场内在稳定性长效机制。完善金融监管体系,依法将所有金融活动纳入监管,强化监管责任和问责制度,加强中央和地方监管协同。建设安全高效的金融基础设施,统一金融市场登记托管、结算清算规则制度,建立风险早期纠正硬约束制度,筑牢有效防控系统性风险的金融稳定保障体系。

5.精准实施产业政策,完善区域政策体系。有效的产业政策是国民经济健康发展、产业转型升级的强力支撑,其核心是处理好“有效市场”和“有为政府”的关系和作用。近年来各国的产业政策实践表明,国家在携手本土企业共谋全球价值链发展策略中的作用愈发凸显。内外部形势变化下,中国产业政策面临若干新约束和新要求,推动产业政策转型优化,要减少对特定产业的直接干预,更加关注 ESG 表现,密切关注新兴领域的新议题;以实现碳达峰碳中和目标为引领,改造升级传统产业,加快推动新兴产业绿色高起点发展,前瞻布局绿色低碳领域未来产业,锻造绿色竞争

新优势;把维护产业安全作为重中之重,锻长板补短板,加快构建自主可控、安全稳定的产业链供应链;在财政资金投入受限的情况下,更加精准有效地利用有限的财政资源,聚焦重点产业和关键领域。在发挥市场机制的决定性作用上,提高产业政策的有效性,精准实施产业政策,加强产业政策与竞争政策的协同,使产业政策能够有效配合财政政策和货币政策的实施。

推动区域协调发展是新时代国家重大战略之一,是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把促进区域协调发展摆在更加重要的位置,提出并实施了“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等诸多重大战略。随着这些国家战略的不断实施推进,一个要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展新格局正加快形成。未来,要建立更加有效的区域协调发展新机制,形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的区域经济布局。健全城乡融合发展体制机制。构建国土空间开发保护新格局,推动区域协调发展,推进以人为核心的新型城镇化。

总之,基于中国宏观经济实践的“宏观经济治理”,是一个更为丰富完整的体系,宏观经济治理体系是中国自主的经济学知识体系的重要内容之一。完善宏观经济治理体系是社会主义市场经济体制的进一步完善和发展的要求,要完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能,创新和完善宏观调控,进一步提高宏观经济治理能力,健全宏观经济治理体系。

四、健全宏观经济治理体系面临的问题和应对策略

(一) 宏观经济治理面临的问题和挑战

随着国内外经济环境的不断演变,中国宏观经济治理体系也在不断地进行自我革新与完善。党的二十届三中全会的胜利召开,为我们提供了一个全面审视和前瞻中国宏观经济治理的契机。中国宏观经济治理体系正处于一个关键的发展阶

段,面临着前所未有的挑战和压力。

首先,世界百年未有之大变局加速演进,中国发展进入战略机遇和风险挑战并存、外部冲击频发、不确定和难预料因素增多的时期,外部环境的复杂性、不确定性增加,全球动荡源和风险点明显增加,对我国科技自立自强、宏观政策自主性、经济增长可持续性、产业链供应链韧性、初级产品供给安全和金融体系稳定性等方面均构成严峻挑战。其次,经济结构的转型升级是一个长期而复杂的过程,构成了中国宏观经济治理的核心课题。随着全球经济环境的变化和国内经济发展阶段的转变,如何平衡传统产业的调整与新兴产业的培育,成为宏观经济治理的一大难题,也考验着治理体系的智慧和能力。再次,国家战略规划体系集中体现了党和国家的战略意图和中长期发展目标,具有全局性、长远性、根本性的影响。然而,当前仍存在国家战略融合不足,规划目标与政策工具不协同,专项规划对总体规划支撑不足,财税、金融、产业、区域等政策与国家战略、国家发展规划统筹协调不够等问题,影响了国家战略和规划作用的更好发挥。最后,国内面临的收入分配不均、区域发展不平衡、城乡二元结构、地方债务问题依旧显著,这不仅影响社会和谐稳定,也制约了经济持续健康发展。人口老龄化的挑战,要求我们必须完善社会保障体系,增强劳动力市场的适应性和灵活性。同时,环境治理和绿色发展的新要求,也促使我们在经济增长与生态环境保护之间寻找新的平衡点。

(二) 健全宏观经济治理的发展方向 and 策略

中国特色的宏观经济治理体系必须深植于中国的具体国情之中,准确把握中国经济的特点和发展趋势。这要求我们对现有的宏观经济学理论进行深刻的反思和创新,同时结合中国的经济实践,发展出新的理论框架和政策工具。该体系需要更加注重政策的前瞻性、灵活性和协调性,以适应经济全球化和市场多元化的发展趋势,同时有效应对内外部环境的复杂变化。

在构建这一体系的过程中,我们必须对宏观经济学的微观基础进行重新审视,深入考虑技术进步、市场结构变化以及非传统经济因素对宏观

经济的影响。宏观经济政策工具的创新也迫在眉睫,不仅包括传统的财政和货币政策,还应涵盖宏观审慎监管、供应链管理、数字经济政策等新领域。此外,中国特色的宏观经济治理体系应强调政策目标的多元化和动态平衡,坚持以人民为中心的发展思想,推动经济高质量发展,并在社会公平、环境保护和可持续发展等方面实现协调并进。这要求我们在制定和实施政策时,不仅要考虑政策的经济性目标,还需考虑其对社会民生等非经济性目标的间接影响,避免政策重复和冲突,确保政策同向发力,形成合力。通过这种系统性的重构和创新,我们能够更有效地应对当前和未来的经济挑战,促进经济的长期稳定和繁荣。具体来看,中国宏观经济治理体系的发展方向 and 策略需要进行相应的调整和优化。

第一,进一步完善国家战略规划体系 and 政策统筹协调机制。完善国家战略规划体系是加强宏观经济治理体系的重要方式,迫切需要发挥好国家战略规划体系的引领和指导作用。首先,健全国家战略深度融合推进机制,加强国家重大战略深度融合,增强国家战略宏观引导、统筹协调功能。其次,健全国家战略规划衔接落实机制,强化专项规划、区域规划、空间规划、地方规划与国家发展规划的有机衔接。最后,健全政策统筹协调机制,围绕实施国家战略 and 国家发展规划,加强宏观政策协调配合,增强宏观政策取向一致性,推进财政、货币、产业、价格、就业、投资、消费、环保等政策协同发力,最大限度调动各方面积极性,形成政策合力。

第二,坚持深化供给侧结构性改革 and 着力扩大有效需求协同发力。供给侧结构性改革聚焦经济结构的优化与升级,以科技创新为引领,推动生产力迭代升级,赋能产业转型,培育新质生产力。需求侧通过财政 and 货币政策的精准调控,对经济增长进行短期调节,以适应市场变化。同时辅以产业政策、区域政策、投资政策、消费政策、价格政策等各类经济政策,不断提高宏观经济治理能力。供给侧 and 需求侧双向发力 with 协调配合,旨在实现供需动态平衡,促进经济高质量发展,构建现代化经济体系,确保经济稳定运行,实现社会长期繁荣

发展。

第三,中国宏观经济治理要始终贯彻“稳中求进”的工作总基调,稳定社会预期。稳中求进是习近平总书记多次强调的工作总基调,这既是治国理政的重要原则,也是做好经济工作的根本方法。做好经济工作,必须“坚持稳中求进工作总基调,坚持实事求是、尊重规律、系统观念、底线思维,把实践作为检验各项政策和工作成效的标准”。把握好“稳”与“进”的辩证统一关系,要正确处理改革发展稳定的关系。此外,随着人们对于经济运行状况的关注度和敏感度持续上升,社会预期的变化对经济运行的影响越来越大。政府通过经济性政策和非经济性政策及时应对大众关切,引导并稳定社会预期,对宏观经济治理的效果有事半功倍之效。

第四,健全宏观经济治理体系,要更加注重系统集成。系统观念是具有基础性的思想和工作方法,是辩证唯物主义的重要认识论和方法论。党的二十大报告系统阐述了习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论,其中之一是“坚持系统观念”。坚持系统观念是落实各项改革任务、加强系统集成和实现协同高效的关键路径。系统集成是指将各个独立的部分或组件有机结合在一起,形成一个整体,以实现更高效、更协调地运行。宏观经济是复杂的有机体,各类政策要同向发力、形成合力,防止顾此失彼,在改革过程中,系统集成的重要性不言而喻。因此,健全宏观经济治理体系注重系统集成是题中应有之义。

第五,中国宏观经济治理体系需要更加灵活地应对外部冲击,加强国际宏观经济政策的协调。世界百年未有之大变局,国际环境的变化对中国经济的影响日益显著。全球经济增长放缓、贸易保护主义抬头、地缘政治冲突加剧等因素都可能对中国的外贸出口、外资引进以及国际合作造成影响。同时,全球金融市场的波动也可能对国内经济稳定构成威胁。在这种背景下,中国的宏观经济政策需要更加注重开放性和适应性,积极拓展内需市场,降低对外部环境的依赖。一方面,通过积极参与国际经济合作和竞争,提升中国经济

的国际竞争力和影响力;另一方面,通过深化国内改革,增强经济的内生动力和抵御外部冲击的能力。政策制定者还需加强对国际经济形势的监测和分析,及时调整政策取向,确保中国经济能够在复杂多变的国际环境中保持稳定和活力。

总之,中国宏观经济治理体系有望在未来实现更加稳健的发展,为全面建设社会主义现代化国家提供坚实的经济基础。健全宏观经济治理体系是一个复杂而系统的工程,需要从多个维度进行综合施策,以确保宏观经济治理的科学性、有效性和可持续性。实践中,从全局出发、从系统出发,在多重治理目标中寻求动态平衡、实现相向发力。这不仅需要政策制定者的智慧和勇气,更需要全社会的共同努力和参与。通过科学决策、精准施策、有效执行,我们能够确保宏观经济治理体系在实践中发挥最大效能,推动中国经济在复杂多变的国际环境中保持稳定和活力,推动实现高质量发展。

参考文献:

- [1] 张琦《改革开放以来中国宏观经济理论与政策的演变》,《经济与管理研究》2019年第4期。
- [2] 程霖、岳翔宇、夏艳秋《宏观经济管理理论创新与中国式现代化:标识性概念演进的视角》,《经济研究》2023年第1期。
- [3] 董昀《中国宏观调控思想七十年演变脉络初探——基于官方文献的研究》,《金融评论》2019年第5期。
- [4] 薛暮桥《中国社会主义经济问题研究》,北京:人民出版社1979年版。
- [5] Coase R. H., “The Nature of the Firm” ,*Economica* , vol.16 no.4 ,1937.
- [6] 董昀《中国特色社会主义宏观调控的实践探索与理论创新》,《马克思主义研究》2020年第8期。
- [7] 刘元春《大时代下宏观经济学面临的挑战与变革》,《上海财经大学学报》2022年第4期。
- [8] 中国经济增长与宏观稳定课题组、张平、刘霞辉等:《后危机时代的中国宏观调控》,《经济研究》2010年第11期。

[责任编辑:房宏琳,曾博]