

# 论新发展阶段的中国特色宏观调控

董昀 国家金融与发展实验室国际政治经济研究中心主任

时间：2023年2月1日 来源：《中共中央党校（国家行政学院）学报》

2023年2月第27卷第1期

**摘要：**宏观调控是协同推进改革发展稳定的重要抓手。经过长期探索，一套富有中国特色的宏观调控体系已初步建立，为实现经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹作出了重要贡献。当前，我国已进入新发展阶段，社会主要矛盾发生转化，世界正经历百年未有之大变局，对宏观调控提出了新的更高要求。站在新的历史起点，我们要以推动高质量发展为主要目标，以统筹发展和安全为重大原则，以加强财政政策和货币政策的协调配合为重要途径，以坚持党中央集中统一领导为根本遵循，持续完善中国特色宏观调控体系，推动中国经济行稳致远。

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。改革开放初期，党和政府将市场化取向的“宏观调节”与行政色彩较浓的“宏观控制”两种提法有机结合，形成了“宏观调控”新提法，并强调社会主义市场经济体制必须有健全的宏观调控体系。党的十八大以来，我国经济发展进入新常态。党中央“完善宏观经济治理，创新宏观调控思路和方式，增强宏观政策自主性”。经过长期努力，我国宏观经济治理体系基本框架业已形成，宏观调控的目标、工具和机制趋于成熟，基于我国实践的宏观调控思想、理念

和经验持续积累，为实现经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹作出了重要贡献。

当前，我国已进入新发展阶段，国情世情发生深刻变化，前进道路上面临更多逆风逆水的环境，对宏观调控提出了新挑战、新要求。党的二十大报告明确提出，要“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”，为新发展阶段的宏观调控指明了方向。此后召开的中央经济工作会议又对当前的宏观调控政策框架进行了系统谋划。本文拟在总结我国宏观调控特色的基础上，对新发展阶段中国宏观调控的主要目标、重大原则、重要途径和根本遵循等重大问题进行分析和阐释。

## **一、“宏观调控”的中国特色**

经过四十多年的探索，中国在宏观调控的目标、工具和施策取向等方面积累了丰富经验，形成了鲜明的特色。

### **（一）政策目标：协同推进改革发展稳定**

在西方经济学体系中，宏观经济学是一个学科范畴，其主要任务是在给定经济长期增长的趋势之下，分析总需求的短期波动导致的实际经济运行偏离潜在产出水平和非自愿失业率攀升等现象。相应地，宏观经济政策主要指通过实施总需求管理政策来熨平经济波动的一类特殊的稳定化政策。进一步看，对于西方发达经济体而言，市场经济体制趋于成熟，后发赶超和工业化进程也已结束。在转型与发展两大任务均已完成的前提下，新凯恩斯主义宏观经济学聚焦于总量平衡和稳定增长；相应地，宏观政策的目标任务也趋于单一化，即运用总

需求管理工具拾遗补缺、弥合产出缺口，其基本特征可概括为重总量轻结构、重短期轻长期、重需求轻供给、重态势轻机制。

**与西方发达经济体不同，中国宏观调控的目标是多元化的，涵盖改革发展稳定三个维度。**决策者需要在保持宏观稳定的前提下，同时推进经济发展和体制转型两大任务。从长期看，改革发展稳定是辩证统一的：改革为发展和稳定提供体制保障和动力支撑，发展为改革和稳定提供物质基础、拓展回旋余地，稳定则构成改革和发展的基本前提。在短期内，三者之间也有相互掣肘的一面：追求稳定可能会牺牲一定的发展速度，强调发展速度可能会导致经济过热和大起大落，深化改革也可能触动既得利益，进而对经济社会稳定带来压力。Aguiar 和 Gopinath (2007) 的经验分析证实，剧烈的结构性变化导致大多数发展中经济体和转型经济体的潜在增速呈现强幅波动态势，从而阻碍资源配置效率的提升和宏观稳定的实现。鉴于改革发展稳定之间的复杂关联，宏观调控决策者必须结合改革和发展的现实状况来讨论中国的宏观稳定问题。

**改革开放以来的中国宏观调控体系是联结改革发展稳定的一套政策框架，力图从中国经济转型和发展的实际出发，突破西方经济学中的稳定化政策的窠臼，促进体制转型、经济发展和宏观稳定三大目标的协同推进。**党的十八届三中全会指出：“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”。从中可见，中国宏观调控的目标任务既有总量

平衡，又有结构优化；既有短期平稳波动，又有长期持续发展；既有防风险，又有稳预期；长短结合、总量与结构并重、态势与机制兼顾，涵盖了改革发展稳定各个方面。在实践操作中，决策者根据具体情况在发展的速度、改革的力度和经济社会可承受的程度等多目标之间统筹考量，把握动态平衡。

## **(二) 政策工具：以多样化工具实现多重目标**

协同推进改革发展稳定意味着宏观调控需要兼顾多重目标。政策目标的增加意味着政策工具箱中的工具也要相应增加，宏观调控目标多元化必然要求宏观调控的政策工具趋于多元化，以解决不同类型的问题。党的十四届三中全会提出：“建立计划、金融、财政之间相互配合和制约的机制”，这表明中国致力于建设计划、金融与财政“三位一体”的宏观调控体系。

党的十九届五中全会提出，“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”。这表明，党的十八大以来，**在“三位一体”宏观调控体系的基础上，我国正着力构建并完善由三层架构组成的宏观经济治理体系**：一是作为战略导向的国家发展规划，二是作为主要手段的财政政策和货币政策，三是作为必要工具的就业、产业、投资、消费、环保、区域等其他政策。在这一体系中，既有西方发达国家常用的稳定化政策工具，用以实现宏观稳定目标；同时又有体现中国特色的国家中长期规划，用以引导市场预期、凝聚社会共识；还有产业、就业、区域

等非常规政策工具，用以实现结构调整、风险防范、民生福祉改进等多重政策目标，构成中国宏观调控的一大特色。

### **(三) 施策基调：稳中求进**

党的十八大以来，坚持稳中求进工作总基调成为党治国理政的重要方法论。从理论上说，经济发展是在存量与增量关系的动态变化中实现的。存量应具有总体上的稳定性；而增量只能在存量“稳定”的基础上通过“进取”来实现。“稳”的重点是稳定经济运行，“进”的重点是深化改革开放和推动经济结构调整。与单纯强调熨平波动的稳定化政策理念相比，彰显中国特色的“稳中求进”总基调蕴含着更加丰富的内涵：既强调宏观调控“要稳”“有度”，又不片面地强调“稳”，而是将“稳”与“进”有机联系起来，把宏观经济的“稳定”作为在促改革、调结构、转方式等方面实现“进取”的基础条件。

在调控实践中，党和政府注重把握力度和节奏，在稳定的前提下以积极进取的态度推进改革，努力实现既“稳”且“进”：一方面以“稳”定大格局，在经济波动较为剧烈时，坚持把稳定经济运行作为高质量发展的前提，保持经济在合理区间运行，既守住充分就业和不发生系统性风险的底线，又防止触及通货膨胀和资产价格过快上涨的天花板；另一方面以“进”定新方位，用深化体制机制改革的办法提升宏观调控效能、增强市场主体活力，以培育和增强新动能为抓手提升全要素生产率和潜在增长率，对冲经济下行压力。总之，在稳中求进工作总基调指引下更加注重宏观平衡和增长赋能，是中国宏观调控的又一鲜明特色。

## **二、新发展阶段对宏观调控提出的新要求**

习近平总书记指出，新发展阶段就是全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的阶段。进入新发展阶段之后，国内外环境更趋复杂，改革发展稳定任务更加繁重，宏观调控也面临诸多新挑战。我们必须在总结成功经验的基础上系统把握新发展阶段的科学内涵，全面认识新发展阶段对宏观调控提出的新要求，以处理好效率与公平、发展与安全、政府与市场三组重大关系为主线，健全宏观经济治理体系。

### **（一）以推动高质量发展为主题，协调效率与公平**

党的二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，并强调要坚持以推动高质量发展为主题。这是基于新时代我国发展实际提出的重大战略判断。

新发展阶段我国经济社会发展的主要任务是破解人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。说到底，不平衡不充分本质上就是发展质量不高，尚不能很好满足人们的美好生活需要。如果说在实现第一个百年奋斗目标过程中，主要解决的经济问题是量的积累问题，那么立足新发展阶段，站在新的历史起点上，则必须解决好质的问题，在质的大幅提升中实现量的持续增长。

增长与发展委员会的研究显示，从 20 世纪 50 年代到 21 世纪初，全球一百多个经济体中只有十三个在 25 年或更长的时间段维持了年均 7% 以上的持续增长；而在这十三个经济体当中，又只有六个在达到中等收入水平之后继续成长，进入高收入经济体行列；与此形

成鲜明对照的是，从中等收入经济体向高收入经济体转型的失败教训比比皆是。那些取得成功的经济体的秘诀在于，经历高速增长阶段之后实现了经济发展从量的扩张转向质的提高；与之相反，那些徘徊不前的经济体均未能实现从量的扩张到质的提高的根本性转变。正反两方面经验表明，实现高质量发展是一个经济体穿越中等收入陷阱、步入高收入经济体行列的根本保证。由此可见，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的必然要求，是新发展阶段改革发展稳定各项工作的主题，也应成为新发展阶段宏观调控的主要目标。

**在新发展阶段推动高质量发展，一条鲜明的主线是正确处理效率与公平的关系，实现最大多数人的社会效用最大化。**新发展阶段，我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程，基本实现社会主义现代化，这既是社会主义初级阶段我国发展的要求，也是我国社会主义从初级阶段向更高阶段迈进的要求。在新发展阶段对于社会主义的规定性肯定有更加明确的要求，而共同富裕正是社会主义的本质要求。因此，协调效率与公平，实现全体人民共同富裕是新发展阶段着力推动高质量发展的一个显著标志。

如果说以往的宏观调控更多强调效率优先、兼顾公平的原则，将经济平稳较快发展作为优先目标的话，**那么新发展阶段的宏观调控则应把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置。**就是要以高水平宏观调控促进高质量发展，在高质量发展中促进共同富裕，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。从效率一端看，要从供需两侧协同发力实施调控，应对各种趋势性及周期性变化带来的经济下行压力，保护

市场主体，稳定经济增长速度，不断做大蛋糕。从公平一端看，在宏观调控中要更加注重运用财税和金融杠杆调节收入分配，构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，体现共同富裕这一社会主义的本质要求，把蛋糕分好。

## **(二) 应对世界百年未有之大变局，统筹发展和安全**

我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件随时可能发生。近年来，百年变局与世纪疫情叠加，导致世界进入新的动荡变革期，突出表现为旧的利益格局被打破，新的平衡尚未建立，全球动荡源和风险点明显增加。今后一个时期，全球经济将在长期停滞泥潭中缓慢复苏，资本主义和社会主义两种制度的竞争空前激烈，大国博弈向交往受限的“平行体系”演进，全球化逻辑从跨国公司主导、效率和市场原则驱动转向突出国家色彩、安全考量和地缘战略兼容性，“去全球化”和“去中国化”逆流来势汹涌。乌克兰危机也给动荡的世界地缘政治格局增加了新的变数，而且严重动摇了后布雷顿森林时代国际货币体系的信用基础，同时还造成粮食、能源供给缺口增加和全球滞胀压力加大。**上述诸多方面的变化增加了我国发展的外部环境的复杂性、不确定性等，对科技自立自强、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。**

在复杂性、严峻性、不确定性上升的外部环境之中，我们已经很难将经济问题与包括国家安全在内的更广泛的国家利益考量截然分



**开，必须统筹考虑高质量发展与高水平安全，做好应对更加复杂困难局面的准备。**当前和今后一个时期，我们要按照党的二十大报告的要求，加快构建新发展格局，同时以新安全格局保障新发展格局，从而打造稳固的基本盘，实现高水平自立自强，维护经济循环的畅通，在化解外部冲击带来的负面影响的同时，形成对全球要素资源的强大吸引力和在国际竞争中的强大竞争力，确保中华民族伟大复兴进程不被迟滞甚至中断。

在不稳定不确定的环境中实施宏观调控，必须抓住“实现高水平的自立自强”这一新发展格局的本质特征，从发展和安全两个维度系统把握各类冲击因素对我国现代化建设事业的影响，在经济增长潜力提升、产出缺口缩小、通胀率稳定和 risk 可控等多重目标之间寻求动态平衡，从而在极端情况下保证我国经济正常运行和社会大局稳定。在应对复杂局面的过程中，我们要注重利用这些随机事件或不可预测的冲击、压力和波动来锻造自我修复和学习转化能力，增强宏观经济治理体系的韧性。

### **（三）健全宏观经济治理体系，正确处理政府与市场关系**

新发展阶段是经过几十年积累、站到了新的起点上的一个阶段。在新起点上构建高水平社会主义市场经济体制，意味着我们要在强调市场经济一般规律的同时，更加注重市场经济的“社会主义”特征和价值内涵，在坚持中国共产党领导这一中国特色社会主义本质特征的前提下利用好市场经济体制中的分散化、多元化决策机制。

健全宏观经济治理是构建高水平社会主义市场经济体制的题中

应有之义。要以发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用为基本遵循，在党中央集中统一领导下健全宏观经济治理体系，把握好宏观调控的度，在尊重市场规律的前提下提高宏观经济治理效能。健全的宏观经济治理，是在政府与市场之间建立顺畅的反馈、协调和互动机制，把“看不见的手”和“看得见的手”都用好，确保宏观经济平稳运行。具体看，一是加强党对宏观调控的集中统一领导，以加强发展规划、财政、货币等各类政策工具之间的协调配合为重点，以法治化规范化为方向，推进中国特色宏观调控体系建设。二是在发挥市场在资源配置中的决定性作用的前提下，明确宏观调控的边界，将调控的着力点放在解决市场无法自动解决的经济波动、结构调整、风险防范、预期管理等方面。三是减少行政性调控手段的使用，更多使用市场化的政策工具来实现调控目标，防止政府以宏观调控名义随意干预投资、信贷等微观经济活动，减少对市场机制的扭曲。

#### **（四）新发展阶段中国宏观调控的基本特色**

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，故而也是新发展阶段中国宏观调控的主要目标。高质量发展，不仅是更高效率的发展，也是更加公平的发展；不仅是保持必要速度的发展，也是更可持续、更为安全的发展；不仅要求强化市场机制，也要求更好发挥政府作用。围绕上述要求，**宏观调控要致力于协调效率与公平、统筹发展与安全，厘清政府与市场的边界**。如果说协调效率与公平是提高发展质量的必然要求，厘清政府与市场的边界属于深化体制改革范畴的话，那么相较于此前宏观调控强调改革发展稳定三维目标，安全

则是新发展阶段宏观调控需要加入的新维度。

长期以来，“安全”与威胁、风险、控制等概念相关联，被划入国际关系、地缘政治和战略研究的领域。但世界进入百年未有之大变局之后，地缘冲突、经济停滞和社会矛盾之间的交互影响越来越明显，发展与安全的联系越来越紧密。例如，乌克兰危机可能通过影响大宗商品价格、全球金融体系秩序、外汇储备安全、军费开支规模和行为主体预期等不同渠道来冲击全球经济体系的稳定运行。因此，将安全维度纳入宏观调控目标体系，与改革、发展、稳定并列，具有重要的战略意义。

政策目标的实现需要政策工具的支撑。宏观调控目标维度的增加，意味着有必要对政策工具箱进行丰富和完善，增加一些新工具。但如果政策工具之间缺乏有效的协调机制，那么政策工具越多，就越有可能出现政出多门和宏观调控泛化等现象，不仅造成调控政策效果不佳，且不利于宏观调控的规范化制度化建设。因此，**加强各类政策工具之间协调配合势在必行**。党的二十大报告强调，要加强财政政策和货币政策协调配合，这表明在我国的宏观调控体系中，财政政策和货币政策是居于核心位置的主要政策工具，两者之间的协调配合是我国宏观调控政策工具协同高效配合的关键所在。

办好中国的事情，关键在党。在中国特色社会主义制度体系中，经济领域重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进和督促落实都是在党的领导下开展的。因此，加强各类宏观调控政策的协调配合，增强宏观调控的权威性和穿透力，归根到底要靠坚持和加强

党中央对经济工作的集中统一领导。

**归结起来，新发展阶段中国宏观调控的基本特色至少包括以下四个方面：**以推动高质量发展为主要目标，以统筹发展和安全为重大原则，以加强财政政策与货币政策的协调配合为重要途径，以坚持党中央的集中统一领导为根本遵循。其中，以推动高质量发展为主要目标，是全面建设社会主义现代化国家的战略需要；统筹发展和安全是在协同推进改革发展稳定基础上对我国宏观调控目标体系的进一步优化；加强财政政策和货币政策的协调配合，是运用多样化政策工具实现多元化政策目标，增强宏观调控协同性和有效性的主要抓手。加强党的领导是协调各方、形成合力，确保实现调控目标的制度保障。

**总之，新发展阶段的中国宏观调控，既要充分借鉴以往四十多年的成功调控经验，继续坚持稳中求进，协同推进改革发展稳定；同时又要从实际出发，根据新形势拓展调控视野，优化调控目标体系，完善决策和协调机制，健全政策工具体系，加快推进宏观经济治理体系现代化。**

### **三、高质量发展：新发展阶段宏观调控的主要目标**

将高质量发展作为宏观调控的主要目标，意味着要以增进民生福祉、增强经济稳定性和激发经济长期增长动能为主攻方向，协调效率与公平、兼顾短期稳定与长期发展，推动发展质量持续提升。

#### **（一）在宏观调控中贯彻以人民为中心的发展思想**

在 2008 年全球金融危机爆发之前，西方发达国家中央银行的首要目标大多是防通胀，愿意牺牲就业以换取价格稳定。与西方国家执

政者不同，中国共产党始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。从根本宗旨上说，高质量发展就是以人民为中心的发展。在宏观调控中，必须把保障民生作为施策的出发点和落脚点，一是坚持就业优先，二是守住社会公平底线。

**首先要将稳就业放在宏观调控的优先位置。**就业是民生之本，稳增长归根到底是为了稳就业、保民生。劳动力市场信号既反映民生状况，也是对宏观经济运行态势的刻画。我们要充分借鉴国际经验，把城镇调查失业率、就业增长情况等就业指标作为宏观调控的重要决策依据，把就业优先作为宏观调控的优先目标，根据自然失业率、经济增长率与通货膨胀率之间的联动关系确定宏观调控的取向、力度和节奏。同时要运用结构性政策工具减少结构性失业和摩擦性失业，持续增进民生福祉。

**其次要发挥宏观调控政策的社会托底功能，守住基本民生、基层运转和社会公平正义的底线。**当前，各种外部冲击因素在供需两端给经济带来负面影响，对中小微企业和低收入群体的冲击尤为强烈。要注重发挥宏观调控在保市场主体和消费主体中的关键作用，将政策发力点前移至个人、家庭和市场主体。具体而言，就是要加大减税降费力度，运用降息手段减少居民与企业的债务负担，同时运用财政资金补贴受疫情等冲击影响严重的受损企业、受损人员以及中低收入群体。这些着眼于社会托底的政策既可避免企业大规模倒闭，助力企业恢复生产经营，从供给侧激发创新活力；又可为低收入群体纾困，增强其信心，稳定其预期，从而扩大消费需求，促进国民经济良性循环。

## **(二) 加大逆周期调节力度，从供需两侧发力增强宏观经济稳定性**

高质量发展是宏观经济稳定性增强的发展；对于我们这么大的经济体而言，保持经济平稳运行至关重要。**从历史视角看**，完成了起飞的经济体在经历经济高速增长阶段后往往出现剧烈的经济波动，阻碍社会财富的持续积累，降低生产要素配置效率，从而使这些经济体难以跨越“中等收入陷阱”。与之相反，成功迈入高收入经济体行列的新兴经济体则能够在经济发展过程中保持宏观稳定。

**从国际视角看**，在全球经济充满不确定性的现实环境下，宏观稳定已成为稀缺资源。受乌克兰危机等因素叠加影响，未来世界经济增长预期具有高度不确定性，且下行可能性大。从国内视角看，进入新发展阶段，我国宏观经济波动的基本特征已从改革开放初期的“反复过热”转向“易冷难热”。主要成因有二：总需求不足和供给侧约束。在需求侧，曾经支撑中国经济高速成长的资本密集型重化工业部门产能过剩，发展速度大幅放缓，盈利能力明显下降，这些产业的投资和信贷扩张速度相应大幅放缓，总需求随之持续萎缩。在供给侧，当传统制造业出现产能过剩之时，知识密集型的服务业和高端制造业的发展却明显滞后，供给体系的结构和质量不能适应需求的变化，从而导致增长动能不足，潜在增长率下行。

宏观经济政策的核心功能就是逆风向行事，多退少补，熨平经济波动、实现宏观稳定。面对新挑战，必须坚持底线思维，把握总供求关系的动态变化，把扩大内需这个战略基点同深化供给侧结构性改革

这个主攻方向有机结合起来，实施逆周期调节。政策的节奏和力度要能够对冲内外部各类冲击因素的影响，防止短期冲击演变成趋势性变化。

**以深化供给侧结构性改革为主攻方向**，关键是通过优化经济结构提升经济稳定性，以供给能力的增强和供给质量的提升来畅通国民经济循环堵点、消除瓶颈制约，从而创造就业、增加收入、提升供给体系与国内需求的适配性，持续增强需求能力和消费意愿，畅通国内大循环。施策目标不仅包括防止潜在增长率的急速下降，也力求通过高质量供给创造有效需求。

**以扩大内需为战略基点**，基础性任务是把稳增长放在更加重要的位置，坚定不移实施扩张性财政政策，保持流动性合理充裕，缓解需求制约，推动实际增长率接近潜在增长率水平，防止经济运行滑出合理区间。更具战略性的长期任务是培育完整的内需体系，最终形成强大国内市场，推动国内需求持续稳定增长，实现高水平的供需良性循环和动态平衡。围绕这一任务，一是保持居民收入与 GDP 增长同步；二是改善收入分配结构，打破阻碍消费的分配效应；三是加大再分配力度，实质性缩小收入和基本公共服务供给差距。

### **（三）搞好跨周期调节，提升中长期发展潜力**

高质量发展是可持续性增强的发展。在新发展阶段坚持“稳中求进”工作总基调，要求我们坚持系统观念，注重宏观调控政策的长期动态效果，兼顾短期内的宏观稳定与中长期的改革发展安全等多重目标，强化政策衔接，保持政策连续性。这就意味着在宏观调控中要有

跨周期思维，调控措施要兼顾稳定性增强与增长潜力提升，不断提高发展的自主性、安全性和可持续性。在实施跨周期调节过程中，要注重发挥好发展规划、财政、货币和其他各类政策工具的比较优势，克服政策短视，保持政策的可持续性。

**第一，中长期发展规划在跨周期调节中的发挥好战略指引作用。**

在规划编制、实施和评估过程中做好预期管理、加强与市场沟通、凝聚社会共识，从而提高宏观调控的艺术性，形成良好投资预期和稳定消费预期，激发市场主体创新活力，促进供给与需求的高水平动态均衡。

**第二，积极的财政政策要将短期内的扩大内需效应与中长期内增加有效供给效应有机结合起来。**既要通过扩大投资需求来稳定经济增速，又要通过增加公共基础设施、基础科学研究等公共物品的有效供给来穿透国民经济循环中的堵点和断点。此外，还要从应对未来不确定性和促进中长期发展着眼，预留一定的政策空间，不要一次性把子弹打光，避免形成新的过剩产能和不良资产，有效防范重大财政金融风险。

**第三，货币政策也要关注人口、技术和制度等中长期因素对经济运行的影响。**要保持货币供给量、社会融资总量与潜在经济增长速度的基本匹配，通过保持流动性的合理充裕使得经济保持在潜在产出附近，不追求高于现有潜在增长率的 V 型反转，避免寅吃卯粮，防止未来经济运行的大起大落。

**第四，产业政策、科技政策、社会政策等各种结构性政策工具要**



**在提升长期增长潜力和安全生产能力方面发挥支撑作用。**一是加快攻克“卡脖子”技术,维护产业链供应链安全,打通生产、分配、流通、消费各环节,创造更适宜的“创造性破坏”机制,以结构政策促国民经济畅通循环。二是实施积极应对人口老龄化国家战略,运用各类政策工具提升家庭生育意愿和能力,提升老年人的实际劳动参与率,提升劳动年龄人口劳动生产率,推广劳动节约型技术的开发与应用,多措并举保持我国经济潜在增长率的基本稳定。

#### **四、统筹发展和安全：新发展阶段宏观调控的重大原则**

党的十九届五中全会正式把统筹发展和安全纳入“十四五”时期我国经济社会发展的指导思想,将“实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展”与坚持新发展理念紧密联系起来。党的二十大进一步强调,要以新安全格局保障新发展格局。可见,安全是高质量发展的题中应有之义;相应地,统筹发展和安全,也应成为新发展阶段中国宏观调控的重大原则。根据 Baldwin(1997)的定义,安全意味着对一国所追求的发展价值的威胁的消失。有力维护国家安全,要求有效管控威胁国家发展的各种内外部因素,增强自身抵御风险的能力,从而使得发展过程更有质量、更可持续、更加稳定。将安全维度纳入宏观调控目标体系,要求宏观调控决策者统筹协调、平衡把握,坚持发展和安全的辩证统一,把握稳增长和防风险之间的动态平衡。

##### **(一) 坚持发展和安全的辩证统一**

在宏观调控中坚持发展和安全的辩证统一,体现了世界百年未有

之大变局中的国家总体利益考量。要求我们从发展和安全的对立统一过程中把握事物发展规律，克服极端化、片面化、短视化。既要推动经济平稳较快发展，以经济实力的持续壮大来实现主动安全、动态安全；同时也要精心维护好国家安全，加强安全能力建设，穿透循环堵点、消除瓶颈制约，增强经济韧性，为推动高质量发展营造安全稳定的经济社会环境。

**一方面，坚持发展才是最大的安全，不断增强抵御风险挑战的硬实力。**党的二十大报告强调，没有坚实的物质技术基础，就不可能全面建成社会主义现代化强国。这一论断表明，发展始终是解决一切问题的基础和关键，是最可靠的安全保障。只有继续保持更快的经济增长，才能真正增强综合国力，改变力量对比，提升威慑实力，为抵御各类风险挑战提供雄厚的物质基础，确保第二个百年奋斗目标如期实现。因此，要将实现经济平稳较快增长作为新发展阶段中国宏观调控的重要目标，在持续推进体制改革和结构调整的同时，实行更具扩张性的宏观政策，顶住经济下行压力，争取实现尽可能高的经济增长速度。

**另一方面，牢牢守住安全底线，形成全面可靠的发展安全保障体系。**近年来迅速发展的韧性理论为我们理解国家安全能力提供了新视角。Brunnermeier (2021) 提出“韧性社会”概念，强调一个国家、一个社会面对外部风险冲击时的稳健性、适应性和创造性是一个经济体安全发展能力的重要体现，其核心理念是开放包容、能屈能伸、防患于未然。面对动荡的世界经济政治格局，要推动宏观调控的战略重

心从“事后应对”转向“事前预防”，在安全能力建设上投入更多资源，制定切实管用的应对预案及具体可操作的举措，做到防患于未然，稳定宏观经济大盘和安全底盘，增强制度韧性。

为了实现上述战略目标，一是在实施积极财政政策的进程中优化投资结构，适度超前布局有利于引领产业发展和维护国家安全的关键基础设施和重要战略性资源，加快提升应对极端情况的能力，守住不发生系统性风险底线；二是综合运用财政资金和市场化投资，促进科技、产业、金融三大体系之间的高水平循环，聚焦重大需求突破关键核心技术，提升产业链供应链韧性，在关系国家安全的领域和节点实现自主可控；三是在构建双循环发展格局进程中严密防范跨境资本异常流动风险，落实外商投资安全审查办法，在开放条件下维护国家经济安全。

## **(二) 把握稳增长和防风险之间的动态平衡**

在宏观调控中实现稳增长与防风险之间的动态平衡，体现了后危机时代宏观经济学思潮的新动向。2008 年全球金融危机爆发以来，主流经济学家逐渐意识到，即便实现了通胀率和产出的稳定，如果不考虑资产价格和金融稳定，宏观经济的持续稳定也难以实现。2008 年全球金融危机爆发前的“大稳定”时期，通胀与产出缺口波动都十分平稳，但结构失衡和金融风险却在不断滋生，资源配置效率受损，最终导致危机的爆发。在深刻反思的基础上，后危机时代多国将金融稳定纳入宏观政策目标，国际货币基金组织等机构则开展宏观金融关联分析，把金融与宏观经济放在一个统一的框架中加以研究，着重刻

画金融风险对未来经济增长的影响。**我国可借鉴这一新思路，将传统宏观政策目标中的通胀与失业之间的权衡转换和拓展为经济增长与风险防范之间的权衡。在调控中应加强预期引导，努力走在市场变化和 risk 暴露之前，将宏观经济平稳运行的目标建立在宏观杠杆率平稳和债务风险可控的基础之上，实现稳增长与防风险的长期均衡。**

以此为取向，一是强化财政政策和货币政策的逆周期调节作用，确保经济在合理区间运行，为防范化解风险提供稳定的经济环境和必要的物质基础。二是高度重视各类风险之间的互动、传染、叠加和放大，加强重点领域的风险防范与处置，防止资本无序扩张，避免“大而不倒”，稳定宏观杠杆率，精准化解房地产、中小银行、平台经济等领域重大风险。三是注重强化市场纪律，硬化地方政府和国有企业的预算约束，推动风险定价市场化，提高金融资源配置效率，为稳增长提供新动力。四是以《金融稳定法》的出台为契机，按照市场化、法治化原则建立动态稳定、协调有效的风险管理框架。

## **五、加强财政政策与货币政策的协调配合：新发展阶段宏观调控的重要途径**

2022 年中央经济工作会议强调：“要继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加大宏观政策调控力度，加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力”。这进一步凸显了加强政策协调配合在宏观调控中的极端重要性。而在各类政策工具之中，加强财政政策和货币政策的协调配合尤为关键。

### **（一）加强财政政策与货币政策协调配合的重大意义**

财政政策和货币政策是世界各国的主要宏观政策工具，两者之间的协调配合是决定宏观政策效力的关键环节。Dixit 和 Lambertini(2003)证实，若财政部和央行相对独立，而且政策目标各不相同，就会导致纳什均衡之下的产出水平和通货膨胀率均无法达到最优；故而必须加强两大政策的协调配合，方可改进效率、增进社会福利。2008 年全球金融危机以来，特别是新冠疫情大流行之后，世界经济进入了一个高度依赖流动性的阶段，财政政策与货币政策紧密相连、相互支撑，共同创造流动性，扩大总需求。

在我国的宏观调控体系当中，财政政策和货币政策同样是主要的政策工具；财政政策重在通过政府收支的规模与结构变化直接干预经济运行；货币政策则通过影响资金可得性或资金成本影响私人部门开支，借助市场力量影响经济运行。**这两大政策体系收支规模极其庞大，全面而深刻地影响国民经济运行的方方面面，是其他各类宏观调控政策工具落地实施的重要支撑。**一方面，发展战略中的目标蓝图需要通过预算安排和信贷资金来具体落实；另一方面，产业、投资、消费、环保、区域等政策工具的运用，也离不开财政资金和金融资源的支持。具体而言，无论是产业发展、生态环保，还是区域协调、消费扩张，都要通过具体项目来推进，而项目的落地实施往往是与预算安排、信贷支持直接挂钩的。因此，加强财政政策和货币政策的协调配合，自然成为健全宏观经济治理体系，实现政策体系高效协同的枢纽环节。

## **(二) 加强财政政策与货币政策协调配合的战略路径**

在市场主体预期转弱、风险偏好降低和信用紧缩的大环境中，一

是发挥财政政策在稳增长中的关键作用，大规模使用政府财政手段扩投资稳内需；二是通过货币金融环境的改善来降低融资成本，便利政府融资，扩大收入来源，提高支出效率，促进财政政策效力的发挥，抵消信用紧缩对总需求的抑制作用。财政政策与货币政策两大体系必须实现协调联动，方能有力对冲经济下行压力。

**第一，根据宏观形势变化适时调整货币政策取向，为国债增发创造适宜的货币环境，应对经济下行和减税降费带来的财政资金来源不足问题。**在有效需求不足、经济增速低于潜在增速的情况下，需要财政政策更加积极有为。在经济减速和减税降费政策落地的背景下，财政支出的增长将更多地依赖于国债发行收入的支撑。在财政部扩大国债发行规模的同时，中央银行应当进入二级市场进行公开市场操作，扩大购买国债规模，从而压低利息率和国债收益率，降低国债利息成本，减少扩张性财政政策对私人投资的挤出效应，从而更有力地推动经济增长。

**第二，用好央行结存利润，扩大财政资金来源。**2022年初，中国人民银行向中央财政上缴近年来的结存利润，预计全年上缴数额超过1万亿元，这是经济下行期扩大财政资金来源的积极探索，开启了财政政策与货币政策协同发力的新阶段。央行上缴利润用于财政支出的政策工具创新，经济效应相当于基础货币投放，预计拉动2022年广义货币(M2)增速约0.5个百分点。要发挥好这一工具的作用，同时用好上年度财政结余资金(即财政在央行的存款)，把资金从中央银行转移到财政部门，增强财政可用财力，支持助企纾困、稳就业

保民生，帮助各类市场主体修复资产负债表，进而扩大有效需求。

**第三，充分发挥结构性货币政策工具和政策性金融的作用，与扩张性财政政策协同发力。**变局之下，全球中长期通胀预期变动不居，发达经济体货币政策方向存在高度不确定性。在美联储加息与缩表预期持续升温的背景下，我国货币政策的空间受到一定限制，单纯使用降息的办法可能带来更大的资本外流和人民币贬值压力，引发汇率波动。有鉴于此，要更加重视发挥结构性工具和政策性金融作用，综合运用普惠金融、绿色金融、科技金融以及相关的央行再贷款工具，加大资金定向投放力度，直达市场主体，与扩张性财政政策同向而行。这一宏观政策取向在短期内有利于增加市场流动性，形成稳增长合力，缓解经济下行压力；在长期内则可助力经济结构的优化，补齐短板，促进创新发展、绿色发展和共享发展。

**第四，发挥央行支付清算系统优势，提高财政资金划拨和使用效率。**当前，在调控过程中存在财政资金和专项债券资金闲置、被挤占挪用、分配不够科学精准等问题。要加强财政部与人民银行之间的信息共享与沟通，建立国库现金流量预测机制，动态跟踪财政资金的分配、拨付和使用情况。同时发挥人民银行直达基层、数据丰富、技术完善等优势，利用数字化手段，通过央行的国库和支付系统投放财政资金，提升财政资金投放精准度，把财政资金注入那些最需要资金的主体。

**第五，推进宏观调控法治化规范化建设，为加强财政政策与货币政策协调配合提供体制机制保障。**纵观发达经济体的宏观政策史，决

策部门之间的协调配合机制和程序均通过立法形式加以明确，降低了协调沟通成本，使得宏观政策协调机制趋于成熟定型。《中华人民共和国宪法》第十五条明确规定：“国家实行社会主义市场经济。国家加强经济立法，完善宏观调控。”我们要以宪法为准绳，推进宏观调控法治化进程，在时机成熟时制定一部既符合我国国情，又充分借鉴有益国际经验的宏观调控法，夯实宏观政策协调配合的法治基础。

## **六、加强党中央集中统一领导：新发展阶段宏观调控的根本遵循**

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。发展是党执政兴国的第一要务，加强对各项经济工作的集中统一领导是党的使命所在，也是中国发展进步的根本保证。经过长期探索，我国业已形成一系列党领导经济工作的制度化、常态化机制安排，包括党中央经常性审议关系经济发展全局的重大问题、定期分析研究经济形势，中央政治局会议、中央政治局常委会会议、中央财经委员会会议、中央经济工作会议决定经济工作大政方针，党的五中全会提出国民经济社会发展五年规划建议等，为科学实施宏观调控奠定了制度基础。

党的十八大以来，我国改革发展稳定各项工作取得历史性成就、发生历史性变革，宏观调控实现新突破，经济实力再上新台阶，从根本上说，是源于党统领一切，协调各方。这是中国特色社会主义政治经济学最为核心、最为本质的理论，是对西方经济学理论的超越。在我国，党中央坚强有力的领导是更好发挥政府作用的制度基石。正是有了这一基石，中国的宏观调控在实践中交出了令世人惊叹的“优秀成绩单”。



**进入新发展阶段，国际环境更加复杂多变，国内发展不平衡不充分矛盾依然突出，对宏观调控的系统性、权威性、协同性提出了更高要求。**中国宏观调控必须统筹两个大局，通盘考虑政治、经济与社会，平衡把握改革、发展、稳定与安全。只有更加充分地发挥党中央总揽全局、协调各方的核心作用，才能破除既得利益的藩篱，突破部门与地方能力局限，避免调控的碎片化和执行不到位，从而确保各大调控部门、各类调控工具和各级党委政府朝着党中央确定的调控目标协同发力，确保调控的权威性，确保中央政令畅通。

更进一步看，面对风高浪急甚至是惊涛骇浪的重大考验，以党中央集中统一领导为基本遵循，构建灵活高效、富有韧性的宏观经济管理制度框架是确保新发展阶段中国经济航船行稳致远的重要基石。值得注意的是，党的十九届五中、六中全会和二十大均采用了“宏观经济治理体系”新提法来代替之前普遍采用的“宏观调控体系”提法，用于指代社会主义市场经济体系中的宏观经济管理系统；而“宏观调控”提法则继续在中央经济工作会议等专业性较强的重要会议中出现，用于标识具体情景之下的施策取向、力度和节奏。如果说“调控”二字更加突出“调节”与“控制”两类政策工具的特性、功能和定位的话，那么“治理”提法则意在刻画宏观经济管理活动的制度框架和组织结构，将宏观调控放在国家治理体系与治理能力现代化战略全局中加以系统谋划。提法的变化标志着我国的宏观政策体系建设已从以打造多样化的调控工具箱为主线的起步成长阶段转入以健全治理机制为主线的成熟完善阶段。

**立足新发展阶段，我们要把坚持党中央对宏观调控的集中统一领导作为中国特色社会主义宏观调控的最大制度优势，长期坚持并不断加以丰富和完善，为健全目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系提供坚强有力的支撑。**一是不断增强党在宏观调控等经济工作中把方向、谋大局、定政策、促改革的能力，更好发挥中央财经委员会、中央经济工作会议等重要制度安排在宏观经济治理顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进等方面的作用。二是加强党中央及其经济工作部门对宏观调控政策的评估督导，开展跟踪问效，增强政策贯彻落实的有效性，以实践结果评价宏观调控成效。三是发挥党领导经济工作的制度优势，在宏观调控中引导好市场预期，讲清楚政策导向和原则，稳定市场信心。四是在党中央集中统一领导下健全国家安全部门与宏观调控部门之间的沟通、协调及配合机制，形成权威高效、灵活顺畅的发展和安全工作统筹协调机制和指挥体系，办好发展和安全两件大事。