

# 新发展格局下宏观调控政策体系的构建

◇ 张 霞

## 一、双循环的宏观背景及内在逻辑

构建新发展格局是以习近平同志为核心的党中央针对中国所面临的复杂政治环境和经济形势,尤其是在全球经济不稳定性、不确定性日益增强而中国仍处于重要战略机遇期的背景下,为推动中国经济持续、协调、健康、稳定发展所作出的一项重大战略部署。其内在逻辑是在充分释放中国内需潜力的前提下,在提高对外开放主动性的同时,加快畅通国内大循环,以内促外,促使内外循环良性互动,更好地保证中国经济稳定增长。

## 二、新发展格局下宏观调控政策取向的变化

(一)以扩大内需为基点,加快构建完整的内需体系

中国经济正在向着高质量发展前进,在新发展格局下,在稳中求进的总基调下,宏观调控政策要以扩大内需为主,以扩大就业和提高居民收入为基础,向“以内为主、以内促外、内外联动”的战略转变,深化供给侧结构性改革,加快构建完整的内需体系,更好地发挥政府在扩大内需、维护市场中的作用,使积极的财政政策更加积极有为,稳健的货币政策更加稳健有力,积极的就业政策更加灵活多样。

(二)以推动创新为核心,强化高质量目标引领

创新作为一个国家进步的“永动机”,是加快建设现代化经济体系的“助推剂”。伴随着全球新技术革命的加速,创新在经济发展中的占比与日俱增,加快建设创新型国家已经成为中国赶超世界的重要战略目标,也是中国建设社会主义现代化强国的内在要求。在全面深化改革的背景下,中国已迈向经济高质量发展阶段,创新作为推动高质量发展的重要

战略支撑,在新发展格局下,已经在中国现代化建设全局中居于核心地位。

(三)以供给侧结构性改革为主线,促进供需动态平衡

近年来,中国供给侧结构性改革进行得如火如荼,显著改善了一些行业产能过剩的情况,提升了中国经济循环的水平和质量,但是在新冠肺炎疫情的冲击下,部分传统行业的产能又出现了一些新问题。面对产能过剩中出现的新问题,要在统筹兼顾供给与需求的同时,通过适当调整宏观调控政策来进行供给侧结构性改革,消纳产能,通过需求升级带动供给质量提升,通过提升供给质量来扩大升级需求,使供给与需求良性互动,促进供需动态平衡。

## 三、构建新发展格局下宏观调控政策体系的思路与建议

(一)更好发挥财政政策作用

### 1.继续实施大规模的减税降费

首先,聚焦“降成本”;其次,做好减税降费相关政策的宣传和解读;最后,加强部门协同联动,建立追踪和监测机制,确保所有行业税负只减不增。

### 2.继续优化财政支出结构

首先,要扩大财政支出的覆盖范围,完善财政投入机制;其次,加大财政转移支付力度,尽力缩小城乡公共服务的差距;最后,增加科研经费支出,利用科技进步的力量带动经济发展。

### 3.进一步强化税收管理,完善现代税收制度

首先,扩大预算绩效管理的覆盖范围,惠及更多的民生相关行业;其次,进一步科学合理划分中央与地方财政的事权和支出责任,尽快建立更有效的税收监督机制,进一步规范税收标准,预防出现地方乱

收费现象;最后,加快推动财税、金融等相关领域的协调配合,提供优质的公共服务,改善营商环境,进一步吸引外资,激发市场活力。

(二)健全货币政策与宏观审慎政策“双支柱”调控框架

1.进一步健全货币政策,调整货币政策目标和工具

第一,优化货币政策的最终目标,推动价格型工具改革与利率市场化。

第二,加快人民币汇率机制改革,着力保持人民币的坚挺地位,推进人民币国际化。

2.健全宏观审慎政策

第一,加强金融监管。首先,进一步科学评估影响金融体系稳健性的相关系统重要性金融机构,通过对其合理认定,确定监管对象;其次,拓展系统重要性金融机构的监管途径,加大监管的力度,在不断增强其持续经营能力的同时,降低其发生重大风险的可能性;最后,构建特别处置机制,确保其应急机制安全有效畅通,以防发生重大风险时,无法确保其关键业务与服务的连续性。

第二,强化逆周期调节。首先,在宏观审慎管理中,充分发挥中央政府的主导作用,利用其职能,不断降低宏观政策的顺周期性;其次,进一步完善逆周期的宏观调控机制,利用信息效应,建立综合指标体系,通过科学分析,确定逆周期中周期的时点选取;最后,在强化逆周期引导的基础上,扩大逆周期监管的范围,选取差异化的监管指标,提高监管的效率。

3.加快“双支柱”政策的协调配合

第一,健全“双支柱”政策的目标协调机制。

第二,健全“双支柱”政策的工具协调机制。

第三,健全“双支柱”政策的传导渠道协调机制。

(三)推动实施就业优先政策

1.依据宏观经济运行情况,精准把握就业形势

首先,在顶层设计上,扩大就业政策制定的参与范围,鼓励公众参与,以充分地了解公众的就业诉求。其次,设立常态化的就业调研机构,提高就业形势分析的科学性。要根据宏观经济的变化,在动态调整中,组建关于就业形势的专业化分析团队,规范

常态化样本,构建科学缜密的就业数据库,从而准确地把握就业形势。

2.依据劳动力供求变化形势,积极拓展就业空间

首先,加快中国劳动力供求动态研究,以更好地完善中国劳动力市场。要从总量和结构两个方面深入剖析造成中国劳动力供求失衡的原因及其影响因素,为精准把握未来劳动力供求变化提供依据,以构建更好的劳动力市场。其次,结合就业缺口,打破就业与培训之墙,大规模开展与经济高质量发展要求相匹配的职业技能培训,并依据新业态的需要,在加快经济转型升级中,提供更多的就业岗位。最后,坚持民生导向,织牢社会保障网,不断提高社会政策托底水平,在稳定重点群体就业的前提下,进一步为就业困难人群提供就业援助,充分体现中国特色就业政策的全面性与优越性。

(四)有效增强产业政策对技术创新和产业结构升级的作用

1.加快“卡脖子”技术的研发与应用

第一,加强基础科学研究,鼓励原始创新,挑战“无人区”。

第二,加快提升企业自主研发能力。

第三,加快建立现代化科研人才体系,为突破“卡脖子”技术提供人才支撑。

2.推动战略性新兴产业发展

第一,科学谋划布局,制定预期可行的战略规划,推动战略性新兴产业的振兴。

第二,不断创新金融供给方式,着力完善高效融资体系,努力为战略性新兴产业繁荣发展提供有力的金融服务和灵活多样的金融支持。

3.加快技术改造工程,加速淘汰落后、过剩产能

第一,大力发挥企业在技改中的主体作用,赋予技改新内涵。

第二,鼓励企业积极主动进行技改创新,提高供给质量和效率,推动绿色安全生产。

第三,创新高技能人才培养模式,为技改工程的深入推进提供人才支撑。

4.推动产业政策向普惠性和功能性转型,促进其与竞争性政策协同

第一,依据政府与市场的最新定位,进一步简政放权,调整产业政策取向,使其既以市场需求为导向,与市场机制接轨,又以人民群众更多的获得感为其政策调整的根本标准,继而转变产业政策目标,加快构建普惠性和功能性产业政策模式。

第二,进一步强化竞争性政策的基础地位,推动其与产业政策协同。首先,厘清产业政策、竞争性政策的定位,找准其各自的着力点,为推动二者的协调配合奠定基础。其次,大力实施公平审查制度,以确保竞争性政策的顺利实施。

#### (五)强化内外安全政策

##### 1.构建与完善外部风险分类分级预警制度。

第一,科学识别、确认及评估各类各级影响国家经济安全的外部风险因素。

第二,构建与完善国家外部风险预警系统。

第三,统筹国内国际两个大局,强化内外安全政策。

##### 2.推动重点领域预警

第一,加快农业风险防范预警体系构建。

第二,着眼于战略性物资储备,加快建立战略性物资风险预警体系。

第三,基于国家战略性物资储备的现状,加强对战略性物资的动态储备研究。

##### 3.打好金融风险攻坚战

第一,要以结构性“去杠杆”为基本思路,处理好“稳增长”和“防风险”的关系。

第二,要加快构建金融风险预警机制。

第三,要牢固树立党管金融的思想,发挥党组织的监管作用,构筑金融领域党建一盘棋格局,并牢牢依靠群众,走出一条具有中国特色的全国一盘棋的防范化解金融风险之路。

#### (六)加强政策间的协调配合

1.推动政策资源集中和倾斜,形成调控政策合力

第一,要聚焦产业转型升级,在加快建设现代化经济体系、强化国家统一规划的前提下,聚焦国家战略、发展规划的各类重点,不断推动现有各种政策资源集中和倾斜,以形成调控政策合力。

第二,要科学编制目录清单,明确国家战略、发展规划的各类重点和要点,比如重点领域、区域、改革和项目等,通过功能定位,为资源整合提供条件,避免交叉重复和矛盾冲突。

##### 2.增强政策间的协调配合能力

第一,结合财政、货币政策各自的优势,提高二者的协调配合能力。

第二,不断创新财政、货币政策工具,进一步为产业、就业、区域、投资、消费、民生、安全等政策提供相应的支出保障。

作者简介:张霞,河南大学中原发展研究院副教授,博士,硕士生导师。

(摘自《改革与战略》2021年第4期)