

新发展阶段我国宏观经济治理体系的构建^{〔*〕}

王思琛¹, 任保平²

(1. 西北大学 经济管理学院, 陕西 西安 710127;

2. 西北大学 中国西部经济发展研究院, 陕西 西安 710127)

〔摘要〕构建与新发展阶段相适应的宏观经济治理体系是确保我国经济在高质量发展道路上行稳致远的内在要求。新发展阶段我国宏观经济治理目标取向的阶段性特征表现在促进经济发展的动能转换, 推进供给侧结构性改革, 提高经济发展的质量和效益, 推动构建新发展格局。新发展阶段的宏观经济治理体系需要在宏观经济治理理念的创新、治理目标的调整、治理方式的转变、治理手段的完善四个方面统筹协调推进, 从而形成“四位协同”的基本架构。新发展阶段我国宏观经济治理体系的基本职能主要定位在制定质量型的宏观政策和实施高质量的经济治理两个层面, 依据职能定位最终建立起宏观经济治理的标准体系、指标体系、政策体系、绩效评价体系和政绩考核体系。

〔关键词〕新发展阶段; 宏观经济治理; 新发展格局; 高质量发展

DOI: 10. 3969/j. issn. 1002 - 1698. 2021. 08. 007

为确保我国经济在高质量发展的道路上行稳致远, 就要在充分发挥市场资源配置决定性作用的同时, 佐之以高质量的政府宏观经济治理, 从而实现有效市场和有为政府的更好结合。我国经济已转入新发展阶段, 按照中共十九届五中全会的部署要求, 构建“目标优化、分工合理、高效协同”^{〔1〕}的宏观经济治理体系已势在必行。在明确进入新发展阶段以来我国宏观经济治理目标取向阶段性特征的基础上, 构建起涵盖标准体系、指标体系、政策体系、绩效评价体系和政绩考核体系的我国宏观经济治理体系, 从制度体系的

根本上全面提升政府对宏观经济的有效调控能力、监测预测预警能力和风险防控处置能力, 从而为胜利完成“十四五”规划和二〇三五年远景的既定目标, 推动我国经济高质量发展提供有力支撑和坚实保障。

一、新发展阶段我国宏观经济治理目标取向的阶段性特征

习近平总书记指出: “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。”^{〔2〕}进入新时代以来, 伴随着不同阶

作者简介: 王思琛, 西北大学经济管理学院博士研究生; 任保平, 西北大学中国西部经济发展研究院(教育部人文社会科学重点研究基地)院长、教授、博士生导师。

〔*〕本文系国家社会科学基金重大研究专项项目“新发展阶段中国特色社会主义基本理论问题研究”(18VXK002)的阶段性成果。

段经济发展面临的新形势、出现的新变化,我国宏观经济治理的目标取向也呈现出显著的阶段性特征。

(一)促进经济发展的动能转换

进入新时代以来我国经济总量升至世界第二位,制造业规模、进出口规模和外汇储备均跃居世界第一位。然而,与此同时我国经济也逐渐步入到“三期叠加”的发展阶段:增长速度换挡期意味着经济发展进入到了一个面临动能调整的关键节点,亟待充分激发能够持续驱动增长的全新动能;结构调整阵痛期意味着经济结构面临优化与调整,加快发展中高端产业产能,推动低端产业产能提质增效,改造或淘汰落后产业产能已迫在眉睫;前期刺激政策消化期强调的是前一期宏观经济政策对当期的影响依然存在,必须告别单纯依赖要素资源投入和规模扩张的“外延型”经济增长驱动模式,进而逐步转变到依靠全要素生产率提高,依靠创新驱动的“内涵型”经济增长新模式。^[3]由此而论,在经济发展面临动能转换的背景下,我国宏观经济治理的目标取向是在充分认识和积极把握经济发展动能转换及其特征的前提下,明确其给我国经济带来的机遇和挑战,充分发挥政府在维持宏观经济总体平稳运行方面的作用。

(二)推进供给侧结构性改革

政府宏观经济治理的一个重要目标是保持总量平衡的同时促进经济结构优化,考虑到我国的现实国情及所处的发展阶段,要在社会主义市场经济条件下实施有效的宏观经济治理,就必须首先厘清市场和政府的关系。中共十八届三中全会对于发挥市场和政府作用的表述,是对社会主义市场经济体制认识的一次重要突破,也为后来中共十八届五中全会作出推进供给侧结构性改革的重大战略决策作了必要的理论准备。^[4]党的十九大将供给侧结构性改革确定为我国现代化经济体系建设的主线加以推进。进入发展新阶段后,发展方式粗放、产业结构失衡、城乡及区域间发展不平衡、居民收入分配差距拉大、生态

环境治理效能低下等我国经济发展长期积累的深层次矛盾日益突出。为更好地解决以上矛盾,必须要把握供给侧结构性改革微观、中观和宏观的系统性特征,做到有的放矢。马克思在《资本论》第二卷中就系统阐述了社会总资本再生产中的两大部类协调发展的思想,认为两大部类间保持一种均衡的关系在维持宏观经济的平稳运行中发挥关键作用。事实上,供给侧结构性改革的目标就是力求达到一种协调均衡的市场状态。就具体方式而言,通过“三去一降一补”的方式优化产业结构、培育发展新动能、提高全要素生产率、降低系统性风险并保持供需平衡,^[5]从而促进更多高质量的供给,增强供给体系对需求体系变化的适应力和适配性,最终的政策取向仍要落脚到激励科技创新、发展实体经济、保护和治理生态环境、保障和改善民生等方面。

(三)提高经济发展的质量和效益

党的十九大作出了我国经济已转入高质量发展阶段的重大历史性判断,为我国宏观经济治理目标取向的调整指明了方向,即宏观经济治理要以提高发展的质量和效益为出发点和落脚点。不可否认的是,长期以来依靠要素资源投入的发展方式固然对助推我国经济腾飞,促进人民增收致富功不可没。但从长期来看,粗放式的经济发展方式已经成为提高全要素生产率、激发创新活力、推进资源节约和环境保护的主要掣肘。此外,我国发展过程中不平衡不充分的问题日渐凸显,为优化经济结构、满足人民美好生活需要和增进社会福祉带来障碍。于是乎,必须坚持质量第一、效益优先,改变传统上把数量增长和规模扩张作为衡量经济发展水平的根本标准的状况,转而将质量和效益奉为评判经济发展优劣的圭臬。在新发展阶段背景下,宏观经济治理致力于提高发展的质量和效益,以建设现代化经济体系为目标。由此而论,亟需将提高发展的质量和效益作为当前和今后很长一个时期内确定发展思路、制定宏观经济政策过程中最为鲜明的价值追求和目标取向。^[6]

(四) 推动构建新发展格局

当今世界正经历百年未有之大变局,在经济单边主义和贸易保护主义日益抬头、新冠肺炎疫情持续蔓延等诸多复杂因素的共同作用下,全球经济面临的不确定性显著增加,国际经济格局和经济治理体系都面临着深刻变革。在此背景下,我国需求体系发生重大变化:国际大循环动能严重削弱导致外部需求急剧减少,而我国内需体系日益完善、内需潜力不断释放,国内市场主导国民经济循环已是大势所趋,我国经济已然转入一个新发展阶段。对此,中共十九届五中全会提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,成为今后很长一个时期我国宏观经济治理的实践指南。而中长期发展规划作为国家实施宏观经济治理的根本指引,既能充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,又能更好发挥政府作用,^[7]同时也是“目标优化、分工合理、高效协同”的宏观经济治理体系构建所不可或缺的。发展战略规划对宏观经济治理体系构建具有引领作用;反之,科学完善的宏观经济治理体系也有助于国民经济和社会发展重大战略目标的实现。

二、新发展阶段我国宏观经济治理体系的基本架构

构建新发展阶段的宏观经济治理体系是一项系统性工程,需要在宏观经济治理理念的创新、治理目标的调整、治理方式的转变、治理手段的完善四个方面统筹协调推进,从而形成“四位协同”的基本架构。

(一) 新发展阶段宏观经济治理理念的创新

理念是行动的先导,进入新发展阶段亟需加快促成宏观经济治理理念的创新与转变。一方面要继续坚持新发展理念;另一方面要统筹兼顾,处理好发展和安全二者的关系,树立起安全发展的理念。

1. 激发创新这个第一动力。科技自立自强是国家发展的战略支撑,需要促成从传统的增长

激励转向创新激励,不断完善与新发展阶段相适应、与新发展理念相契合、与新发展格局相统一的自主创新体制机制,汇聚各类优势资源,疏通那些阻碍创新资源人才自由流动和高效配置、妨碍创新链和产业链有效衔接的堵点,破除科技成果向现实生产力转化的一切体制机制壁垒。鉴于此,新发展阶段的宏观经济治理应更加注重激发企业和个人的创新活力,通过创新驱动提高潜在经济增长率,促进结构转型升级,进而重塑供给侧的新动力。^[8]此外,政府还需在创新资源共享、创新成果价值转化、创新政策协调配合等方面有所作为。

2. 把握协调这个内生特点。新发展阶段的宏观经济治理应该把促进经济结构优化升级,增强经济短期稳定运行和长期持续发展的协同性作为重要着力点。宏观经济治理需按照党的十九届五中全会强调的系统观念原则,以现代化为战略引导、以推动经济高质量发展为目标追求,系统科学地为新发展阶段我国经济发展谋篇布局。一方面要在平衡供给体系和需求体系、畅通国内大循环和国内国际双循环、协调中央和地方关系等方面通盘考量、协同推进,另一方面要促进各项宏观经济政策相互协调配合、共同落地见效,充分发挥“规模效应”,最大限度释放政策红利。

3. 适应绿色这个普遍形态。高能耗、高污染的粗放发展模式已成为明日黄花,健全生态环境保护体制机制是新发展阶段开辟我国经济发展光明前景的内在要求和必然选择。新发展阶段的宏观经济治理应致力于引领走出一条“经济建设与生态文明建设协同推进、人与自然和谐共生”的绿色发展道路。一方面是通过推动产业生态化和生态产业化,建立完整的生态经济体系,提高生态产品的附加值和市场竞争力;另一方面是通过完善体制机制促进生态环境治理的提质增效,在促进资源有偿使用和生态补偿方面作出更为合理的制度安排,有效发挥宏观政策的导向作用,助力于形成决策科学、激励有效的生态环

境治理体系。

4. 坚持开放这条必由之路。历史有力地证明了,实行对外开放是让我我国经济发展取得举世瞩目伟大成就的正确抉择,进入新世纪以来顺应历史发展趋势、主动融入经济全球化的滚滚大潮也是中国奇迹得以造就的康庄大道。目前我国稳居世界货物贸易第一大国和第一大外资流入国地位,在全球经济治理体系中的参与度持续提升、影响力空前增强。新发展阶段,我国宏观经济治理要加强贸易政策和产业政策的协调配合,充分利用两个市场两种资源促进国内国际双向相互循环,依托超大规模市场优势扩大规则等制度型开放,提升在全球经济治理体系中的制度性话语权,在新一轮科技革命和产业变革引致的国际分工格局加速调整中赢得战略主动。

5. 践行共享这个价值导向。马克思早在19世纪就对他所预见的未来社会作了生动的描绘——“社会生产力的发展将如此迅速,以致尽管生产将以所有的人富裕为目的”,^[9]恩格斯也强调,“通过社会生产,不仅可能保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活,而且还可能保证他们的体力和智力获得充分的自由的发展和运用”。^[10]面对收入分配格局不合理、基本公共服务不均衡、社会保障制度不健全等突出问题,仍需秉持“让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点”^[11]这一基本理念。与之相呼应,新发展阶段的宏观经济治理要致力于完善发展成果共享的体制机制,一方面要坚持按劳分配,保障劳动报酬与劳动生产率同步提高,完善要素按贡献参与分配的机制;另一方面要在就业、收入、教育、医疗等与民众生存发展息息相关的领域作出更为有效的制度安排,推进基本社会服务均等化,深化社会保障制度改革,不断增强人民群众获得感、幸福感和安全感。

6. 统筹发展和安全这个矛盾统一体。唯有居安思危、未雨绸缪,方能行稳致远。在新一轮科技革命和产业变革的催生下,以经济和科技实力为基础的综合国力竞争和大国战略博弈日趋

激烈,加之新冠肺炎疫情蔓延等因素的影响,我国经济发展面临复杂多变的外部环境及其带来的风险挑战。自党的十九大以来,“统筹发展与安全”日渐被提上议事日程。这表明同发展机遇一样,影响并制约我国经济高质量发展的不确定因素也伴随转入新发展阶段而不断增多,二者犹如鸟之两翼、车之双轮,发展这个“第一要务”与安全这个“头等大事”已形成一种对立统一的关系,可谓是危机并生、危中有机、危可转机。鉴于此,新发展阶段的宏观经济治理需统筹处理好安全与发展的关系,实现高质量发展与高水平安全的有机统一和协调推进。一方面,要通过高效的宏观经济治理提高发展的质量和效益,更好地解决发展的不平衡不充分问题,为保障安全积累物质基础;另一方面,要把安全发展贯穿于宏观经济治理的各领域和全过程,^[12]借自主创新之力实现高水平自立自强,增强风险预测预警和防控处置能力,筑牢经济高质量发展的安全屏障。

(二)新发展阶段宏观经济治理目标的调整

新发展阶段的宏观经济治理应以在保持经济在合理区间运行的同时解决好发展不平衡不充分问题,补足各项短板为核心目标取向。总的来看,需着眼于宏观、中观和微观三个层面:

1. 宏观层面:促进国民经济良性循环,推动构建新发展格局。过去,面对落后的社会生产力水平,我国宏观经济治理的目标是通过政府调节市场、市场引导企业,实现生产的快速扩张以提供充足的产品服务,满足人民群众日益增长的物质文化需求。正是在这一目标的指引下,我国实现了由“站起来”到“富起来”的伟大跨越,数亿人民摆脱了生活长期处于贫困线以下水平的窘境,过上了幸福的好日子。当前,我国面临由“富起来”向“强起来”转变这一关键历史任务,然而发展的不平衡不充分问题仍然凸显,加之外部环境发生深刻复杂变化,国际大循环动能空前减弱,我国经济就此转入新发展阶段。因此,实行有效的宏观经济治理,一方面要立足国内市场、畅通国内大循环,提高供给结构的适应性和灵活

性,打通阻塞生产、分配、流通、消费的社会再生产环节的堵点,更好地适应和满足国内市场需求,同时发挥好需求对供给的牵引作用和供给对需求的引致作用,有效匹配供给端与需求端,维持更高水平的供求动态平衡。另一方面,要内外兼顾、畅通国内国际双循环,其本质就是以全球化视野实现劳动力和生产资料的更好结合,凭借我国超大规模市场更多地吸引全球优势资源要素,实现内外循环双轮并驾齐驱。借助更高水平的对外开放,不仅有助于满足庞大的国内市场需求、加快培育完整内需体系,还有利于塑造我国积极投身全球治理体系变革、参与国际市场合作竞争的独特优势。

2. 中观层面:构建现代产业体系,助力制造强国建设。构建新发展格局的核心在于畅通国民经济循环,而国民经济循环主要表现为产业链循环,产业链上的各个环节会形成各自的供应链,这些蕴含着不同附加值的环节又会催生出相应的价值链。长期以来,我国主要是通过嵌入全球产业链的方式参与国际经济循环,许多产业还处于全球价值链的中低端。目前,个别产业链关键环节缺失、一些核心技术受制于人的窘境并未得到根本改变。就中观层面而言,新发展阶段的宏观经济治理要以推动创新链、产业链、供应链、价值链有效衔接,加快构建现代产业体系为目标。一方面,要围绕产业链部署创新链,其核心在于把准“风向标”,发挥现代产业体系对科技创新的引领作用。瞄准产业链中高端环节的关键技术,加强基础研究和攻关,借助新型互联网数字技术促进新产业、新业态和新商业模式的形成和应用,推动处于价值链低端的环节向中高端攀升。^[13]另一方面,要围绕创新链布局产业链,其核心在于扶稳“顶梁柱”,发挥科技创新对现代产业体系的支撑作用。通过基础产业高级化和产业链现代化推动产业链向中高端延伸,打造更多拥有自主知识产权、掌握核心技术的优势产业,增加更多高质量产品供给,助推我国由制造大国向制造强国稳步迈进。

3. 微观层面:激发自主创新活力,培育高质量发展新动能。传统意义上以粗放式要素投入换取经济高速增长的发展方式在新发展阶段已难以为继,要解决好发展不平衡不充分的问题,根本途径在于增强自主创新能力,“不能总是指望依赖他人的科技成果来提高自己的科技水平,更不能做其他国家的技术附庸”。^[14]当前我国的创新能力仍不完全适应高质量发展的要求,在诸多领域还存在“卡脖子”问题,加之近年来我国科技发展面临的外部打压和遏制持续加剧,亟待通过提升自主创新能力赢得竞争的主动权。鉴于此,新发展阶段的宏观经济治理要在激励创新方面作出更为有效的制度安排,强化国家战略科技力量,从国家层面加强对核心技术科研攻关的规划和治理,对企业和个人的创新研发活动给予充分激励。一方面要将企业打造成为创新要素集成、科技成果转化的主力军,切实增强其核心创新力和市场竞争力;另一方面要健全科技创新体制机制,破解知识产权保护和创新成果转化的堵点、痛点和难点,打破阻碍创新型资源和创新型人才自由流动和高效组合的桎梏,最终促使科教资源优势转变为创新发展优势,共同形成企业主导、市场引导、政府调控、社会参与、产学研深度融合的创新发展强大合力。

(三) 新发展阶段宏观经济治理方式的转变

由于传统的短期逆周期总量调控的方式已难以为继,为保证宏观政策的长期效果,进入新发展阶段政府需着眼于宏观、中观和微观三个层面的治理目标,在合理区间内适时适度地实行预调、微调,避免过度调控,从三个方面实现其角色的转变,从而提高宏观经济治理的效能。

1. 从市场经济的直接指令者转变为资源配置的间接引导者。作为宏观经济治理的决策者和执行者,政府应该改变传统上过度使用行政手段直接干预市场经济运行的宏观经济治理方式,转而让“看得见的手”更多在引导资源配置,规范市场主体行为方面发挥作用。自我国推行经济体制改革以来,政府与市场的关系演变经

历了一个漫长的过程,理论界关于市场调节和政府调控的争论始终不绝于耳,“看得见的手”和“看不见的手”甚至曾长期被错误地对立起来。更好发挥政府作用实际上是对市场机制作用进行必要的补充,“管好那些市场管不了或管不好的事情”。^[15]由此可见,若能实现有效市场和有为政府更好结合,推动形成有效市场和有为政府相互补充、有机统一的生动局面,善莫大焉!但其困难之处就在于找准市场机制有效发挥和政府治理精准发力的最佳契合点。对此,新发展阶段的宏观经济治理要按照现代化建设和高质量发展的要求指引,发挥国家发展规划的战略导向作用,更多地采取间接引导的方式来实行宏观经济治理。一方面要完善财政政策和货币政策手段,健全各项宏观政策制定、实施和紧密配合的机制,从而实现宏观经济治理的目标优化、分工合理和高效协同;另一方面要在产业政策制定方面作出更有效的安排,通过产业基础高级化和产业链现代化增强我国实体经济的核心竞争力,进而维持经济总量及结构的协调平衡,^[16]保障宏观经济的总体平稳运行。

2. 从粗放式的总量调控者转变为精准化的过程调控者。由于改革开放初期我国社会生产力水平较低,宏观经济存在的矛盾是供给不足、需求难以得到满足的矛盾,因此亟待通过总量调控引导生产,从而保障供给,解决基础的民生温饱问题。正是依靠这样的方式,我国数亿人民成功实现脱贫,转而在“奔小康”的道路上阔步前行。但随着我国发展阶段的变化和经济结构的调整,传统上对宏观经济进行总量上的、逆周期的调控方式日渐显露其弊端,同时对我国经济活力释放和人民福祉增进带来阻碍。当前我国经济存在的结构性矛盾较为突出,这在很大程度上跟长期以来粗放式总量调控的方式密不可分,因此凯恩斯所提倡的需求侧调控方式便不再完全适用于我国的发展现实。“天下大事,必作于细”,新发展阶段对宏观经济治理的针对性与精准度提出了更高要求,要在以总量调控保持宏观

经济稳定发展的基础上,更加注重预期管理和精准化的过程调控,通过总量调控和过程调控二者的协同配合真正实现定向施策,确保各项政策举措落地见效。一方面是激励自主创新活动,通过完善科技创新的激励机制和支撑体系,形成对创新的正向激励,提高创新链整体效能,加快开展前沿领域的战略性技术攻关,促进产业数字化和数字产业化;另一方面是推动实体经济高质量发展,要通过减税降费、优化营商环境等有力举措降低市场交易成本,激发新发展阶段的企业家精神,为中小企业健康发展营造有利环境,从而解决好不平衡不充分的结构性问题,促进经济发展脱虚向实。

3. 从相机抉择的调控者转变为制度激励的设计者。相机抉择以凯恩斯主义经济学为理论基础,主张根据宏观经济的运行状况,适时灵活地对财政政策和货币政策加以调整,从而维持宏观经济的基本稳定与繁荣。自20世纪30年代的“罗斯福新政”将深陷大萧条泥潭中的美国经济成功拯救以来,相机抉择长期以来被奉为宏观经济治理的重要信条。但从长期来看,相机抉择的治理方式不利于帮助民众和市场主体形成稳定的预期,进而会对政策实施的长期效果和政府公信力产生负面影响。^[17]新发展阶段我国的宏观经济治理应当致力于作出更为科学有效的制度安排和机制设计,有力保障宏观政策实施的长期功效,最大限度地发挥制度的激励作用。一方面要厘清大逻辑,构建高标准市场体系,通过市场制度的创新完善、规范各类市场主体行为,引导社会形成稳定的市场预期,打破阻碍市场机制有效发挥作用的制度藩篱,营造公平竞争的市场环境;另一方面要瞄准大目标,一切宏观经济治理制度机制的设计及激励政策的制定要以适应新发展阶段的目标要求为根本出发点,以提高发展的质量和效益为最终落脚点。具体而言,通过作出更为合理的产权制度安排,并增加更高质量的公共产品服务供给,激发经济主体从事创新活动的积极性,促进全要素生产率提高。

(四)新发展阶段宏观经济治理手段的完善

治理手段是有效实施宏观经济治理的重要抓手,新发展阶段要把完善宏观经济治理手段的重点放在质量和效益治理、长期治理、系统治理三个方面。

1. 完善质量和效益治理的手段。新发展阶段的既定发展目标不是轻轻松松敲锣打鼓就能实现的,需完善宏观经济治理手段,使之更加适应新发展阶段的要求。总的来看,我国经济仍然处于向高质量发展阶段转型的关键期,国内外大环境的变化也对畅通国民经济循环,构建新发展格局提出了要求。鉴于此,一方面要继续按照新发展阶段要求,完善以发展质量和效益为导向的治理手段,着力培育发展新动能、优化经济结构、增强发展的永续性、提高经济开放度和实现发展的普惠性,并在此基础上统筹处理好发展与安全的关系,以最强手段确保我国经济的绝对安全;另一方面要完善新发展阶段质量和效益治理的手段,优化供给结构、增加更多高质量供给,更好满足国内市场需求,从而实现推进供给侧结构性改革的供给质量提升效应和构建新发展格局下的国内大市场需求引领效应有机结合,助力形成更高水平的供求动态平衡。

2. 完善长期经济治理的手段。新发展阶段是我国经济实现由量变积累向质变提升转化的关键时期,因而宏观经济治理手段的完善不但要立足当前,不折不扣地完成各项短期任务,更要着眼于长远,做好未来的谋篇布局,以现实矛盾与问题为导向,及时完善治理手段,采取有力的政策措施,进而为实现稳增长、调结构、促改革、惠民生和防风险各项工作目标夯实基础。转入新发展阶段后,要以国家发展规划为战略导向,完善长期宏观经济治理手段,目的是使经济增长的潜力充分发挥,国内市场更加强大,经济结构持续优化。重点是在提升创新能力,稳固农业基础,提高产业基础高级化和产业链现代化水平,建设现代化经济体系等领域的顶层设计上实行更为有效的治理,从而更好地实现固根基、扬优

势、补短板、强弱项。例如,通过制定长远的科技强国行动纲要,完善国家创新体系,增强科技创新实力,从而蓄积发展新优势,抢占全球科技领域的制高点和下一个阶段各国经济竞争的主动权。

3. 完善系统治理的手段。党的十九届五中全会强调要坚持系统观念,从而使中央、地方和各方面积极性得到更好发挥。我国幅员辽阔,不同地区经济发展状态存在差异,因而推进高质量发展的过程不能等而视之,也无法完全用一套固定的标准来衡量发展成效。新发展阶段完善宏观经济治理的手段,一方面,中央的统筹考虑、整体构思和统一部署是各项举措落地见效的根本保证,其关键在于寻找到各地发展的最大公约数,必须树立党中央权威,同时利用合理的制度设计激励地方政府间的良性竞争,有效解决城乡和区域间发展不平衡不充分的问题,从而形成推动高质量发展的强大合力;另一方面,要根据各地不同资源禀赋和发展特征,结合实际采取定向化、差别化的政策手段,在合理可控范围内给地方下放经济决策的自主权,充分发挥地方禀赋优势,提高要素资源配置效率,引导各地探索走出一条符合新发展格局要求和自身实际的经济高质量发展路径。

三、新发展阶段我国宏观经济治理体系的构建

新发展阶段我国经济面临着新的机遇和挑战,这对加快构建与新发展阶段要求相适应的宏观经济治理体系提出了迫切要求。鉴于此,本文从政策制定和政策实施两个层面来明确宏观经济治理体系的职能定位,在此基础上构建起新发展阶段的我国宏观经济治理体系,具体涵盖标准体系、指标体系、政策体系、绩效评价体系和政绩考核体系五个部分。

(一)新发展阶段我国宏观经济治理体系的职能定位

构建与新发展阶段要求相适应、与高质量发展要求相契合的宏观经济治理体系,基本职能主

要定位在制定质量型的宏观政策和实施高质量的经济治理两个层面。^[18]

1. 制定质量型的宏观经济政策。传统调控政策侧重于通过调控税收、公共支出和货币供应量等手段来对宏观经济加以干预,但是由于信息不对称、外部性等因素,价格信号和供求信息受到扭曲,资源错配状况出现,直接或间接地增加了政策制定和实施成本,使得宏观政策的实施效果大打折扣。因此,新发展阶段采取投资人力资本、鼓励创新创业、产业结构升级等质量型的调控政策,更能通过创造内生动力来促进经济发展,激发经济主体的创新活动以及追求自身利益最大化的市场行为。例如,近年来我国一些大城市纷纷出台了吸引人才落户的政策举措,利用丰厚的奖励和优越的条件吸引人才在本地安家立业,一批又一批高学历、高素质的人才出于对生活环境的青睐及事业发展的乐观期望,选择到心仪的城市安家落户,开启事业发展新篇章。

2. 实施高质量的宏观经济治理。构建与新发展阶段要求相适应的我国宏观经济治理体系,重点在于精细化制定调控的政策,精细化管理调控的过程,这便对调控过程与结果的质量提出了更高要求。新发展阶段我国宏观经济治理需要更多地依靠能真正反映发展质量和效益的指标。就宏观经济而言,需重点调控的指标有就业率、收入水平和企业利润增长率,以及物价水平、系统性风险的程度等等。在调控过程中,要更多使用法治化手段,一方面要保护知识产权,建立健全创新研发的成果激励和风险补偿等切实有效的制度机制,为经济主体的创新研发活动提供可靠保障;另一方面要通过提升市场综合监管能力,有效遏制垄断和不正当竞争,为各类经济主体营造出一个准入畅通、开放包容、竞争充分、秩序规范的良好市场环境。要以法制化为基础,在调控手段和方式的选择上审慎灵活,使经济手段、行政手段和法律手段相配合,将法律和政策的制定与实施相衔接,不折不扣地做到令行禁止,以合理有效的宏观政策引导各主体的行为,

做到激发市场活力和维护市场秩序二者的统筹兼顾。

(二)新发展阶段我国宏观经济治理体系的具体构成

新发展阶段的我国宏观经济治理体系是由标准体系、指标体系、政策体系、绩效评价体系和政绩考核体系这五个部分有机构成的。^[19]

1. 宏观经济治理的标准体系。新发展阶段我国宏观经济治理的目标取向和价值追求要由数量型转向质量型,就亟需构建与高质量发展要求相适应的标准体系。要广泛吸收借鉴国内外先进经验,充分考虑当前调控对未来发展的影响,做到未雨绸缪,避免寅吃卯粮;在保证适用性的前提下增强标准的理论性和前瞻性,建立调控标准体系自我完善和纠错的长效机制。一方面,宏观经济治理标准体系的构建要通盘布局、统筹考量,并且及时加以调整完善,从而避免个别领域出现调控标准的缺失,充分保障政府宏观经济治理的标准保持在合理的阈值内。另一方面,宏观经济治理标准体系要充分体现出创新、协调、绿色、开放和共享的新发展理念的要求,统筹处理好发展和安全二者的关系,把质量提升与否作为评判发展成效的圭臬,把经济发展的活力和动力、经济结构的合理化水平、经济发展的成本代价、经济的开放程度、发展带来的福利改善状况和永续性发展的安全保障作为衡量宏观经济治理成效的基本维度,从而构建起新发展阶段符合高质量发展要求的宏观经济治理标准体系。

2. 宏观经济治理的指标体系。传统上宏观经济治理指标体系的构建主要拘泥于经济增长速度和社会财富总量两方面,而对民众福祉改善、生态环境保护、社会进步等方面的考察则相对匮乏。鉴于此,新发展阶段的我国宏观经济治理的指标体系应考虑并选取能够充分反映经济发展质量和效益的指标,从而更好地衡量产业、行业和区域间发展结构的协调性和要素资源配置的合理性,以及民生和环境状况的改善情况。指标体系建立的前提和基础是构建并且完善调

控的统计体系,加强对发展质量和效益状况的统计,要借助新一轮科技革命催生下互联网数字技术迅速发展的良好契机,切实提高信息统计能力和信息获取质量,为明确发展现状、判断未来趋势、构建指标体系提供可靠支撑。调控指标体系的构建应在保留传统基础性指标的基础上切实增强指标的灵活性、针对性、精准性和实效性,着眼于增强创新活力、促进结构协调、提倡绿色生态、扩大开放合作、落实成果共享和保障发展安全六个方面,增加对全要素生产率、研发投入强度、创新力和创新转换能力、资源能源消耗和环境治理、营商环境等能够更多体现发展质量指标的权重,引导我国宏观经济治理体系的完善过程同新发展阶段高质量发展要求相适应。

3. 宏观经济治理的政策体系。构建与新发展阶段要求相适应的宏观经济治理政策体系,重点在于通过制度创新和体制机制健全,降低市场存在的制度性交易成本。针对目前还广泛存在的低水平竞争、价格机制扭曲和市场垄断等问题,宏观经济治理的政策体系应当以激发市场主体的创新力和竞争力为主要目标,要提高政策供给的质量,实现政策在数量和质量、长期与短期、正向引导同负向约束三方面的有机结合。一方面是促进宏观经济治理的目标优化,理清捋顺一揽子政策工具,使各项政策合理分工、各得其所,更加注重现代化产业政策、市场有效竞争激励政策、科技创新培育政策、人力资本政策等多方面政策的高效协同,形成与新发展阶段要求相适应的宏观政策协调机制,并突出产业政策对实体经济高质量发展的助推作用,实现产业基础高级化和产业链现代化;另一方面是利用大数据等新一代互联网数字化技术提升政府宏观经济治理能力,加强对新发展阶段我国宏观经济内外循环变化趋势的监测预警,^[20]完善宏观经济政策执行和监督管理的体制机制,为构建新发展阶段的宏观经济治理政策体系提供有益参考,为确保各项政策真正落地见效提供有力保障。

4. 宏观经济治理的绩效评价体系。一方面,

宏观经济治理的绩效评价实际上就是对发展规划和公共政策实施情况好坏的综合研判,涉及发展规划和公共政策两个层面:在发展规划层面,宏观经济治理的绩效评价重点关注的是宏观经济的基本均衡状况、经济社会发展的可持续状况、社会资源的动员和配置状况;在公共政策层面,宏观经济治理的绩效评价维度注重区域协调性、产业结构、科技和人才创造力的激发等方面。另一方面,宏观经济治理政策的绩效评价,实质上就是对宏观政策的“投入”与“产出”,即政策投入状况和实施效果加以分析判断。新发展阶段,要更多着眼于社会资源的分配状况、经济主体行为的规范状况、社会矛盾的解决状况以及发展规划和发展目标的实现状况,从而保证绩效评价体系的战略性、前瞻性和导向性,力求能够对我国经济发展的绩效加以全面而准确地研判,应着重对五个方面进行考察:一是经济效率,这是绩效评价体系的首要指标,集中体现在劳动生产率水平和全要素生产率水平;二是产业结构,这是绩效评价体系的主要参考,集中体现在产业核心竞争力、企业在国际分工体系和价值链中的地位、全球市场占有率等方面;三是自主创新能力,这是绩效评价体系的核心所在,集中体现在专利数、科研论文的数量和影响力及科技成果转化率;四是发展的永续性,这是绩效评价体系的重要基石,集中体现在资源和环境的代价、民众的福利状况和社会文明程度等方面;五是发展的安全性,这是绩效评价体系的关键考量,集中体现在重要产业、基础设施、战略资源、核心科技等关系到国家经济安全的风险预测预警能力和防控处置能力的方面。

5. 宏观经济治理的政绩考核体系。伴随着我国经济转入新发展阶段,宏观经济治理的目标取向亟待转变到提高经济发展的质量和效益上来,通过转变政府职能和健全权责清单制度,构建起职责明确、依法行政的宏观经济治理体系。^[21]因而对各级地方政府在经济领域的政绩考核标准也要相应地转变到注重经济发展质量

的综合绩效上来。要进一步完善政绩考核体系,赋予相关指标更多权重,把应对新发展阶段的新机遇新挑战、构建新发展格局、催生新发展动能、激发新经济发展活力、打造国际合作和竞争新优势、拓展社会发展新局面作为政绩考核指标体系的核心维度。首先,明确政绩考核体系的目标任务,按照构建新发展格局的要求改进考核方式,加强对考核结果分析研判。再者,通过政绩考核指标体系的完善,引导政府官员树立以发展质量和效益为导向的政绩观;建立科学的晋升激励机制和重大决策行为的终身负责制,减少宏观政策实施过程中的短视行为,从根本上有效克服经济发展规划长期性与宏观经济治理成效短期性之间的矛盾。最后,从顶层设计着手,增加更多高质量的宏观经济治理制度供给,更多运用间接引导和精准调控的方式加强对市场经济运行的监督治理,帮助各市场主体形成稳定预期,从而保证宏观政策的前瞻性和可操作性,使得新发展阶段我国宏观经济治理的核心价值取向始终不偏不倚地保持在正确轨道上。

注释:

[1]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,北京:人民出版社,2020年,第18页。

[2][11][14][15]《习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)》,北京:学习出版社、人民出版社,2016年,第150、213、152、150页。

[3]郭克莎、汪红驹:《经济新常态下宏观调控的若干重大

转变》,《中国工业经济》2015年第11期。

[4]王一鸣:《40年来中国宏观经济政策的演进与创新》,《中国经济报告》2018年第12期。

[5]杨伟民:《贯彻中央经济工作会议精神 推动高质量发展》,《宏观经济管理》2018年第2期。

[6]宋瑞礼:《中国宏观调控40年:历史轨迹与经验启示》,《宏观经济研究》2018年第12期。

[7]习近平:《在经济社会领域专家座谈会上的讲话》,《人民日报》2020年8月25日。

[8]任保平:《“十四五”时期我国高质量发展中供给侧的动力重塑和新动能培育》,《学术研究》2020年第12期。

[9]《马克思恩格斯全集》第46卷,北京:人民出版社,1980年,第222页。

[10]《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社,1995年,第633页。

[12]冯鹏志:《深入把握发展和安全的辩证法》,《学习时报》2021年2月26日。

[13]洪银兴:《促进创新链与产业链深度融合》,《光明日报》2020年10月20日。

[16]付一婷、刘金全、刘子玉:《论宏观经济调控向宏观经济治理的战略转换》,《经济学家》2021年第7期。

[17]师博:《中国特色社会主义新时代高质量发展宏观调控的转型》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

[18]何自力:《构建适应高质量发展要求的宏观调控体系》,《经济日报》2019年7月3日。

[19]任保平、李禹墨:《新时代我国高质量发展评判体系的构建及其转型路径》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

[20]张涛:《利用大数据提升宏观经济治理能力》,《红旗文稿》2021年第4期。

[21]李景治:《准确把握“新发展阶段”的历史方位和科学内涵》,《学术界》2021年第5期。

[责任编辑:刘毅]