

深化新时代宏观经济治理体系改革

□ 张 斌

习近平总书记在主持召开企业和专家座谈会时强调，进一步全面深化改革，要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面。其中，明确提出健全宏观经济治理体系。过去十年我国经济持续稳健发展，经济进入新的发展阶段。新的发展阶段，人民对美好生活的需求在提高，产业升级的动力来源在转换，对外经济合作交流的环境发生巨大变化，新的困难和挑战也随之而来。宏观经济治理体系需要随着时代变化及时调整，抓住主要矛盾，解决关键问题，才能确保经济增长动能充沛，不断巩固和增强经济回升向好态势。

面向新时代的宏观经济治理体系改革主要包括三方面的目标：一是提升经济增长动能；二是保持宏观经济稳定；三是促进社会公正。这三方面目标分别对应着与之匹配的政策工具。提升经济增长动能，主要是通过营商环境政策、对内和对外贸易政策、产业政策、基础设施建设等政策工具提升科技水平和优化资源配置，进而提高生产效率。保持宏观经济稳定，主要是通过货币和财政的逆周期政策工具，让总需求与总供给平衡，促进物价稳定和充分就业，实现合理的劳动收入增长和企业盈利增长。促进社会公正，主要是通过再分配政策、社会福利和公共服务等政策，提高低收入群体生活福利和公平竞争机会。实践中，需要明确问题的类型，找到与之匹配的政策工具，各种政策目标和工具之间相互配合、相互衔接，不宜混为一谈。

顺应新时代变化，提升经济增长动能

当前我国经济增长动能与过去最大的不同，就是不再通过大规模投资带动生产率进步和经济增长。在前一个高速增长长时期，我国实现经济增长的主要方式是通过在工业和建筑业部门的大规模投资，带动了这些领域内的快速技术进步，迅速缩小了与发达国家的生产率差距。市场化改革和对外开放极大地激发了民营经济的活力并使其积极参与到这个进程中，确保了这个过程的效率；政府长期以来对工业发展、对各种优惠政策环境则是这一过程的加速器。

进入新发展阶段以后，我国工业和建筑业部门达到了相对较高的生产率水

平，形成了充裕的供给能力，充分满足了市场需求，这些部门的增长潜力也随之显著下降。这是经济增长到一定阶段以后自然发生的现象，欧洲、日本、韩国在相同发展阶段也遇到过类似现象。与工业和建筑业部门增长潜力下降的趋势相对应，新发展阶段经济增长的动力来源会逐步转向知识和技术密集型的行业，比如高端制造业、教育、科研、医疗健康、体育文娱、商业服务、金融、社会公共服务等行业。这些行业一方面能够满足更高收入水平上的消费升级需要，另一方面能够满足更进一步的产业升级需要，具备更高的增长潜力。这些行业的共同属性是需要更多的知识和技术投入，需要更多人力资本。因此，市场机制和对外开放仍然是促进这些新行业发展必不可少效率保障，但政府促进新行业发展的政策不能再像过去那样把优惠政策集中在工业部门和投资领域。

顺应新发展阶段的需要，政府提升经济增长动能的工作重点是做好市场不会做、做不好、做不了的事，主要内容是进一步改善营商环境，促进市场公平竞争，提升科研和技术能力，完善基础设施和公共服务。中央政府和地方政府需要合理分工：中央政府要建立和维护好全国统一大市场，确保公平竞争市场环境，推进基础研究和重大科研项目攻关，完善全国性的重大基础设施建设；地方政府的经济工作重点是在搞好自己的营商环境，完善基础设施和公共服务，因地制宜发展地方经济。一些有财力支撑、有管理经验和管理能力的地方政府可以在新兴产业培育方面积极作为。地方政府要注意不越界，不与市场争利，避免造成市场扭曲。

做好总需求管理，保持宏观经济稳定

当前和未来一段时间，总需求管理工作的主要挑战是防止经济偏冷和物价水平偏低，这是由发展阶段特征决定的。在经济发展和工业化的初期、中期，供给能力偏弱，经济更频繁遇到需求过度和通货膨胀的困扰，宏观经济的特征是“易热难冷”。经济发展和工业化水平达到一定高度以后，供给能力大幅提高，经济更容易遇到需求不足和物价水平偏低的困扰，宏观经济的特征是“易冷难热”。发展阶段决定了过去的主要任务是防止过热，现在的主要任务是

防止过冷。持续的需求不足环境下，企业盈利和居民收入增长乏力，新增就业困难，经济增长的获得感不强，对未来的信心和预期会持续减弱，金融风险和社会不稳定也会增加。需求不足的危害，不仅使资源得不到充分利用，还影响到信心和预期。所以要高度警惕和坚决阻断持续的需求不足。

做好总需求管理，关键是用好、用足规范的货币和财政政策工具。触发需求不足的因素有很多，可能是外需的突然下降，可能是资产价格泡沫破灭，可能是债务难以持续。无论需求不足的触发因素是什么，都会形成收入下降、支出下降、信贷紧缩之间的不断发酵和恶性循环。打破需求不足局面，关键在于打破这种恶性循环。国际和国内的经验显示，只要逆周期政策用到位，用超出市场预期力量改变市场预期，就能走出需求不足局面。

货币政策要尽可能发挥政策利率调节总需求的作用。政策利率是威力巨大，最灵活、最精准的逆周期政策，也是世界各国在逆周期调控中最倚重和最常用的政策。应该看到，无论是人民币汇率、资本流动还是银行业经营，最根本的支撑还是我国经济基本面，通过降低政策利率改善经济基本面，对汇率、资本流动和银行业经营都是更根本性的支撑。货币政策坚持以我为主，就应该把走出低通胀、改善经济基本面放在突出位置。

财政政策要发挥逆周期政策功能，用好政府信用，低成本举债增加支出。当前我国财政收入增速放缓，特别是地方政府的综合财力增速放缓更明显，这给政府支出增长带来了困难，政府支出难以发挥逆周期功能。这种局面下，政府需要通过扩大债务支持政府支出增长，真正发挥财政支出的逆周期功能。要汲取过去刺激政策的教训，对于公益和准公益的政府投资项目，避免从商业金融机构进行高成本、短周期融资，更多发挥政策性金融机构对基础设施建设的融资支持功能。

让农民工在城市安居，促进社会公正

我国目前仍有超过1.8亿的农村外出务工人员。这些人员中的大部分不可能再回到农村工作和生活，但同时也难以在工作所在地城市真正安家，难以享受

城市的社会福利保障和各种配套公共服务。把这部分农村外出务工人员群体培育为新市民，培育为新的中等收入群体，使上亿个家庭生活发生翻天覆地的变化，是民心所向，是对社会公正的极大促进。

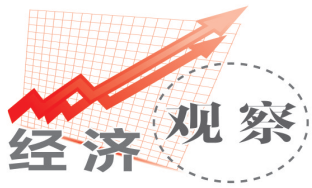
我国已经处于工业化的中后期，具备一定的让农村外出务工人员定居在城市、享受城市生活的能力。农村外出务工人员进城的住房保障、基础教育和医疗服务、社会福利保障方面，要靠“两条腿”走路。一方面，是通过降低准入门槛鼓励和支持社会资本投入，运用市场自发力量满足需求；另一方面，是扩大都市圈圈的住宅用地供应，完善都市圈基础设施和公共服务，对于刚进城或者低收入家庭给予适当的补贴。

拉长时间看，农村外出务工人员在工作地定居并不会带来更大的公共财政负担。农村外出务工人员进城安家会带动城市的规模经济效应和消费能力提升，提高税基。无论是从中国过去经验来看还是从国际经验来看，更多人口进城生活带来的是财政支出和收入的同时快速增长，并不影响到公共财政的可持续性。

在新发展阶段，很多传统看待事物的角度跟不上新时代发展，很多过去曾经发挥了重要作用的传统做法不再适用，这要求我们必须深化改革。与此同时，应该看到人有惯性，社会也有惯性，改变传统的观念和做法很难在短期内全面完成。在推动改革过程中，不能寄希望于各个领域都在一夜之间完成改革。务实的做法是找到问题的主要矛盾，点上突破，以点带面。我国过去改革过程中的渐进式改革模式、改革试验区模式，遵循的就是这种改革智慧，取得了巨大成就。

面向未来的宏观经济治理体系改革是个系统工程。推动宏观经济治理体系的改革过程中，需要确保方向正确，也需要根据当时的宏观经济环境分清轻重缓急。提升经济增长动能和促进社会公正是结构性改革，是长期挑战，久久为功才会见效。通过提升总需求水平实现宏观经济稳定是近期的迫切挑战，政策力度够了可以起到立竿见影的效果。

（作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长）



如何破解『大国小农』之困

□ 张铁军

“大国小农”是我国的基本国情和农业现状。据统计，在我国经营耕地10亩以下的小农户约2.1亿户，占农业经营户总数的98%以上，占农业从业人员的90%，小农户经营耕地面积占总耕地面积的70%。然而，这种小规模、分散的生产模式与现代农业的发展要求存在突出矛盾，即“小农”经济形式导致农业生产方式落后、生产效率低下、农产品市场竞争力不足、抗风险能力较弱，成为制约农业现代化进程的重要因素。如何破解“大国小农”困境，促进小农户与现代农业发展有机衔接，已成为当前农业政策和农村发展的重大课题。中央全面深化改革委员会第五次会议强调，“要统筹支持小农户和新型农业经营主体，加强政策扶持、服务引导、利益联结，促进小农户和现代农业发展有机衔接”。小农户经营是我国当前农业发展和粮食生产的基本力量，促进小农户和现代农业发展有机衔接，直接关系到提高我国农业质量效益和竞争力，对保障国家粮食安全和重要农产品有效供给具有重要作用。

促进小农户与现代农业的有机衔接，需要构建一个全面、多层次、宽领域的政策支持体系，以促进小农户生产方式转变，实现经济效益和社会效益的双重提升。首先，土地政策的创新与完善是关键环节。土地是农业生产的基础，土地经营权流转是促进小农户与现代农业发展衔接的重点。完善土地流转市场，鼓励和引导小农户将土地经营权通过流转、入股等形式集中，扩大生产规模，提高土地利用效率。相关政府部门应提供法律和政策保障，确保小农户的土地权益不受侵害，增强其参与现代农业发展的信心和动力。其次，技术支持与服务是现代农业生产发展的基石。现代农业离不开科技支撑。建立农业技术推广体系，组织农技培训，提供科技咨询服务，使小农户能及时获取现代农业技术，提升生产技术水平。在智慧农业和生态农业等领域，通过政府引导和支持，小农户可以更好地应用现代信息技术和生物技术，提高农业生产的智能化和绿色化水平。再次，金融支持与保险是保障小农户生产的重要保障。设立农业支持基金、提供贴息贷款、鼓励金融机构开发适合小农户的金融产品，增强其融资能力。创新农业保险产品，为小农户提供风险保障，降低其生产经营风险。最后，市场准入与保护是政策支持的重要组成部分。政府应建立农产品质量安全体系，提升小农户产品的市场竞争力；通过搭建电商平台、组织农产品展销活动等形式，为小农户的产品开拓更广阔的市场，保障产品顺利销售。

在促进小农户与现代农业有机衔接过程中，科技创新与应用起着重要的推动作用。科技进步不仅能推动农业生产方式现代化，还能通过提高小农户的生产效率和产品竞争力，促进其与现代农业的深度融合。首先，智慧农业的推广应用至关重要。随着信息技术的快速发展，智慧农业已成为现代农业发展的主要方向。小农户可以引入智能农业设备和信息管理系统，如智能灌溉系统、农业无人机、大数据分析平台等，实现精准农业生产。这不仅提高了小农户的生产管理效率，减少了资源浪费，还提升了农作物的品质和产量。其次，生物技术在农业生产中的应用日益广泛，为小农户带来了新的发展机遇。使用抗病虫害的转基因作物种子、生物农药和生物肥料等，小农户能有效减少农业生产中的化学品使用，

推动生态农业发展。同时，生物技术能帮助小农户改良品种，提高农作物的适应性和抗逆性，增强农业生产的可持续性。

最后，农业技术培训与知识普及是科技推广的基础。科技推广和应用离不开相应的技术培训和知识普及。通过组织农业技术培训班、线上线下农业知识普及活动等，帮助小农户掌握先进的农业技术和管理知识，提升科技应用能力。在家庭农场和农民合作社等新型农业经营主体的带动下，小农户能更快地学习和应用新技术，促进生产方式的现代化。

市场机制的有效运用，不仅为小农户提供了更广阔的销售渠道，增强了产品的市场竞争力，也为其融入现代农业发展注入了持续的活力。首先，建立农产品销售平台是实现农对接的重要步骤。相关部门通过线上电商平台和线下农贸市场等方式，为小农户提供稳定的农产品销售渠道。利用互联网技术，将小农户生产的农产品直接链接到消费者，提高销售效率和小农户的收益水平。其次，品牌建设与质量提升是提高小农户农产品市场认知度的有效途径。政府和相关机构应提供品牌建设指导和支，帮助小农户建立自身品牌。通过质量认证、有机产品认证等方式保证农产品品质，增强消费者对小农户农产品的信任度，提高其市场竞争力。农业产业链的整合是实现产业升级和增值的重要环节。建立“农户+合作社+企业”的合作模式，将小农户生产的原料供应给下游加工企业，不仅能够提供稳定的原料供应链，还可以使小农户分享产业链上游的附加值，进而提高其经济收入。此外，增强小农户的市场适应能力是确保其在现代农业发展中稳定增收的重要因素。通过提供市场信息服务、培训小农户进行市场分析和预测、传授其灵活调整生产策略等方式，可以帮助小农户准确把握市场需求，优化其生产计划和销售策略。



推进数字经济与健康产业深度融合

□ 申 坤

健康产业是一种有巨大市场潜力的新兴产业，涉及医药产品、保健用品、营养食品、医疗器械等多个领域，被称为“财富第五波”，属于典型的朝阳产业。随着5G和大数据等新技术的推广，健康产业呈现出智能化和高端化特征，并与文化旅游产业融合发展，跑出了加速度。近年来，健康产业与数字经济结合日趋紧密，大数据等技术逐渐被应用到各领域，远程诊疗兴起。数字健康产业以产业链为纽带，以规模化为主要特征，涵盖医药、诊疗和康养等多方面，打造“数字+”健康产业发展新模式。

当前我国健康产业特征和数字融合堵点

从生产环节来看，我国健康产业呈现井喷式发展，不少地方在市场和政府的推动下，提供了大量的产品和服务，经济效益显著。健康产业的发展以健康生活为导向，以生物医药产业为主，逐渐与第一产业中的药物种植以及第三产业中的旅游业形成产业融合。但我国健康产业的总体和分类市场集中度都不高，产品差异化程度不高，数字技术赋能不足，除生物医药等存在政策性和技术壁垒外，大部分领域进入门槛较低。从分配环节来看，健康产业的生产资料和产品及服务分配已逐渐成熟，以人民群众的需求为导向，社会效益凸显，兼具生态效益。但健康产业的生产资料还是以劳动力为主，对数字等要素以及研发投入的重视度不够，且部分产品处于价值链的中低端。从流通环节来看，以

药品和食品为代表的健康产品已通过流通体系销售到全世界，具有广阔的市场覆盖面，呈现为“线下+线上”的模式。但仍反映出了地方保护主义特点，多地呈现出对健康产业代表区域的模仿状态，并未基于当地的资源禀赋，也没有将数字技术运用到流通环节。从消费环节来看，随着人们健康意识的提高以及日益增长的健康需求，对健康产品和服务的消费呈现出稳步增长的态势，老龄化社会的加剧成为对健康产业的有效刺激，年轻人对数字健康产品的消费也急剧增长。国内大市场是对健康产品消费的有效保证，再加上国际市场，已现现出“大循环”“双循环”的强大消费力。但目前以电商的健康产品消费和实体店以及体验式消费为主，虽然在品牌打造方面呈现出多样化的特点，但缺少具有国际影响力的品牌以及优质的数字健康产品，普遍存在人才、服务和价格竞争，且对广告营销等的关注有待提升。

我国健康产业发展模式和数字融合需求

目前来说，我国健康产业发展的主要模式有以下几种。一是产品加服务模式。不少地方供给健康产品和服务，其中产品以医药、器材、保健品等为主，服务以康养、养生等为主，涵盖一二三产业，与种植业、加工业和旅游业联系紧密，在加快供给侧结构性改革步伐的同时，不断延伸产业链。二是市场加政府模式。不少地方围绕市场需求提供相应的健康产品和服务，地方政府发挥调

控作用，解决市场失灵问题，但部分地方政府还充当规划和指导角色，“大政府、小市场”现象依旧存在，地方政府具有推动健康产业发展的动力，然而也在一定程度上阻碍了该产业的稳定发展。三是区域加资源模式。不少地方依托当地资源优势，打造“资源+健康产业”模式，经济发达地区表现为技术资源，经济欠发达地区则表现为气候和环境资源。四是主导加附属模式。我国大部分地区均以生物医药产业作为主导产业，以保健品和绿色食品以及休闲度假等作为附属产业，形成全产业链布局。但部分地区将房地产业也作为其附属，已出现主导产业的研发被忽视且附属产业所占比重过大的局面，不利于健康产业长期战略目标的实现。

然而，健康产业在发展过程中也存在同质化、附加值不高、数字化不足和产业链衔接不够紧密等问题。我国各地的健康产业资源禀赋呈现出极大的相似性，大部分地区都瞄准初级市场，在附加值不高的市场中进行激烈竞争，且不注意上中下游产业链之间的衔接，制约着健康产业的发展。因此，各地可以立足区域资源禀赋优势，覆盖生物医药、医学诊疗和休闲康养等多个方面，持续推进数字经济与健康产业深度融合，推动数字健康产业高质量发展。

数字经济与健康产业深度融合的着力点

推进数字经济与健康产业深度融合，首先要强调数字经济推动力。在一