



健全宏观经济治理体系的侧重点

□ 吴 萨 李清彬

党的二十届三中全会审议通过的《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》（以下简称《决定》）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，并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作出针对性部署。以深化改革、完善机制来健全宏观经济治理体系，将有效增强宏观经济治理效能，有力促进经济持续健康稳定发展。

强化战略规划引领，促进政策统筹协调

制定实施战略规划在我国经济发展中占据重要位置、发挥了重要作用，也是我国宏观经济治理体系的重要特色。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，是推动实现国家长治久安、高质量发展的重要依托。党的十八大以来，我国国家战略体系、规划体系更加科学完善，有效助力实现第一个百年奋斗目标，推动全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。但也要看到，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。

新时代新征程上，面对严峻复杂的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，迫切需要发挥好国家战略规划体系的引领和指导作用，进一步完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制。在战略体系方面，我国已推动实施一系列重大战略，取得积极成效，下一步需要促进相互之间更好融合衔接、形成合力。为此，要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。在规划体系方面，规划要充分体现战略意图，推动国家重大战略深度融入国家发展规划中。要准确把握不同规划的功能定位，国家发展规划是战略导向，空间规划是基础，专项规划、区域规划是实施支撑，强化各类规划与国家发展规划的有机衔接，发挥好各自功能。在政策体系方面，促进政策间的统筹协调是重中之重。要围绕实施国家战略和国家发展规划，加强宏观政策协调配合，增强宏观政策取向一致性，将经济政策和非经济性政策都纳入宏观政策取向一致性评估，统筹把握好政策出台的时机、力度和节奏，强化各方面对政策的理解、执行和传导，

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。

深化财税体制改革，夯实国家治理基础

财政是国家治理的基础和重要支柱，财税体制和政策是宏观经济治理体系的重要工具。适应推动高质量发展、推进中国式现代化等新任务新要求，《决定》突出问题导向，从健全预算制度、健全税收制度和完善中央和地方财政关系等方面作出改革部署，拉开了新一轮财税体制改革的序幕。

在预算方面，我国预算分配权不够统一，一些领域财政支出不够规范透明，超出财力进行承诺和安排，必须进一步破除体制机制障碍，加快健全预算制度。实行全面预算管理，把依托行政权力、政府信用、国有资产获取的收入全部纳入政府预算管理，不留死角。加强资源统筹，完善集中力量办大事的财政保障机制。统一预算分配权，打破基数概念和支出固化格局，增强预算编制的科学性和准确性。深化预算绩效管理改革，强化公共服务事前功能评估，强化绩效评价结果运用。完善权责发生制政府综合财务报告制度，加强数据分析应用，提升预算可持续性。

在税收制度方面，税收收入占国内生产总值比重相对较低、地方税种普遍收入规模较小、直接税体系不够完善、各种变相的税收优惠政策大量存在，要沿着有利于高质量发展、社会公平、市场统一的方向，加快健全税收制度。全面落实税收法定原则，加强税收立法修法工作，研究同新业态相适应的税收制度，积极稳妥推进非税收入立法研究，规范税收优惠政策，完善对重点领域和关键环节支持机制。健全直接税体系，完善综合和分类相结合的个人所得税制度，规范经营所得、资本所得、财产所得税收政策，实行劳动性所得统一征税。深化税收征管改革，进一步加强征规范性、便捷性和精准性，坚决防止收“过头税费”。

在中央和地方财政关系方面，部分领域中央和地方财政事权划分还不够清晰、地方自主税源不够稳定、一些地方对上级转移支付依赖程度过高，转移支付激励约束机制尚不健全，要按照权责清晰、财力协调、区域均衡的要求，进一步调整优化中央和地方财政关系。在权责清晰方面，完善中央和地方财政事权和支出责任划分，适当加强中央事权、提高中央财政支出比例，减少委托地方代行的中央财政事权。在财力协调方面，推进消费税稳步下划地方，优化共享税

分享比例，清理规范专项转移支付，增加一般性转移支付，建立促进高质量发展转移支付激励约束机制，进而增加地方自主财力，提升市县财力同事权相匹配程度。

在区域均衡方面，要根据各地所处发展阶段、资源禀赋、公共服务提供成本等多方面因素，科学测算均衡调节财力分配，加强对履行特定功能地区的财政支持。同时，针对仍在攻坚期的政府债务风险问题，《决定》强调完善政府债务管理制度，建立全口径地方债务监测监管体系和防范化解隐性债务风险长效机制，加快地方融资平台改革转型。

深化金融体制改革，更好服务实体经济

金融是国民经济的血脉。近年来，我国金融业发展加快，金融领域持续创新，金融体系复杂度、开放度不断提升，同时也面临风险隐患较多、金融服务实体经济质效不高、金融乱象和腐败问题屡禁不止、金融监管和治理能力薄弱等突出问题。《决定》锚定建设金融强国目标和牢牢守住不发生系统性风险底线的要求，对深化金融体制改革作出重大部署，从体制机制层面有效解决这些问题，促进金融更好服务支撑中国式现代化建设全局。

一是完善中央银行制度。中央银行是金融体系的中枢，中央银行制度是一国最重要的货币金融管理制度。必须加快完善中央银行制度，健全货币政策和宏观审慎政策体系，发挥好货币政策工具总量和结构双重功能，畅通货币政策传导机制。二是提高服务实体经济质效。服务实体经济是金融的本源。完善金融机构定位和治理，健全服务实体经济的激励约束机制，健全尽职免责规定，建立敢贷愿贷能贷会贷的长效机制，着力打造金融机构、市场、产品和服务体系，努力做好金融“五篇文章”。三是建设强大的资本市场。资本市场事关经济长期健康发展，也关系到居民财产性收入增长和财富积累。我国资本市场健康平稳发展的基础尚不牢固，主要股指较为低迷，股民获得感不强，股市的投资、融资功能存在失衡。《决定》提出要健全投资和融资相协调的资本市场功能，直指“病灶”所在，为进一步深化资本市场改革指明了方向。四是强化金融监管。金融领域风险隐蔽性、复杂性、突发性、传染性、危害性强。要依法将所有金融

活动纳入监管，全面强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，做到“长牙带刺”、有棱有角。在监管过程中，建立风险早期纠正硬约束制度，健全权责一致、激励相容的风险处置责任机制，更好预防和化解风险。五是推动金融高水平开放。一方面，加快完善相关体制机制和规则，以制度型开放为重点推进金融高水平对外开放；另一方面，强化开放条件下的金融安全机制，推进自主可控的跨境支付体系建设，建立统一的全口径外债监管体系。六是加强金融法治建设。制定金融法，及时推进金融重点领域和新兴领域立法，加大金融执法力度，对各类违法违规行为零容忍，健全维护国家金融安全的法律工具箱。

完善制度机制，推动区域协调发展战略实现新突破

区域差异大、发展不平衡是我国基本国情，实施区域协调发展战略是我国宏观经济治理体系的重要内容。近年来，以习近平同志为核心的党中央把统筹区域协调发展摆在突出重要的位置，部署实施一系列区域重大战略，取得令人瞩目的重大成就。但在实践中还存在不少问题，如地区分割保护、跨区域协同难、地区间基本公共服务均等化程度不足等，背后症结就在于相关机制仍不完善。适应新时代新征程对区域协调发展战略提出的更高要求，《决定》就实施区域协调发展战略机制作出改革部署，将有力推动相关战略实现新突破。

在区域经济布局方面，以什么样的价值导向进行空间安排是关键。早在2019年8月，中央财经委员会第五次会议就明确提出要推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局，要求根据各地区的条件，落实主体功能区战略，走合理分工、优化发展的路子。此次《决定》再次强调“优势互补”，要求健全制度和政策体系、优化机制，推动既定区域重大战略部署发挥各自优势功能，实现新的突破。在跨区域协作方面，《决定》特别提出，要完善区域一体化发展机制，构建跨行政区划合作发展新机制等，这将进一步破除跨区域合作的各类障碍，促进资源要素跨区域高效流动和优化配置，有利于不同地区发挥各自优势形成发展合力，有利于促进先发地区带动后发地区共同发展，实现共同富裕。

制造业是国家经济增长的主要驱动力之一，是城镇化进程中吸纳农村富余劳动力的主要领域，也是稳定就业基本盘和拓展就业新增长点的重要基础，在稳就业促就业方面贡献突出、潜力巨大。习近平总书记主持中央政治局第十四次集体学习时强调，“促进高质量充分就业，是新时代新征程就业工作的新定位、新使命”。制造业高质量发展会带来积极的就业促进效应。

首先，制造业高质量发展通过提升企业效益和产品质量对就业产生积极影响。一方面，企业生产经营效益的改善提升会使企业获得更多的利润，企业因此拥有了充足的资金去扩大生产规模，实现规模效应，从而大幅增加了劳动力的需求。另一方面，企业产品质量的提高会使企业在市场中获得竞争优势，市场对其产品需求量的增加会倒逼企业扩大生产规模，也同样增加了对劳动力的需求。

其次，制造业高质量发展通过推进产业转型升级对就业产生积极影响。伴随着新一轮科技革命和产业变革的深入推进，那些技术先进、生产工艺提升迅速的制造业行业会凭借其技术优势大幅降低生产成本，在市场中获得竞争优势，并持续提升其产品的市场占有率，在扩大生产规模的同时，也增加了对劳动力的需求。此外，在制造业的转型升级过程中，高技术产业等处于价值链中高端的产业会获得快速发展，从而大幅增加了对高素质、高技能劳动力的市场需求。

最后，制造业高质量发展通过推动新旧动能转换对就业产生积极影响。新旧动能持续转换是推动制造业高质量发展的关键，伴随着新技术、新产业、新业态、新模式对旧技术、旧产业、旧业态、旧模式的替代，必然会加大对高素质劳动力的市场需求。同时，也扩大了市场边界和市场规模，创造了新的消费需求，进一步增加了生产需求并带来了就业规模的扩大。

当前，受到我国劳动力供给持续减少、实体经济“脱实向虚”、人工智能技术在制造业的推广应用、年轻人选择制造业就业意愿较低等多种因素影响，我国制造业从业人数呈现持续下降态势，就业形势严峻。为此，必须积极采取措施推动制造业高质量发展，力争在提升制造业就业质量的同时，保持制造业就业基本稳定。

一是不断增强制造业竞争力，保持制造业比重基本稳定。应继续实施创新驱动发展战略，重点培育发展战略性新兴产业，依托科技创新能力打造制造业竞争新优势，推进制造业高端化智能化绿色化发展。持续推进金融业供给侧结构性改革，督促金融部门回归本源，树立服务制造业等实体经济意识。此外，还要努力保持制造业需求稳定增长，可以推动实施国民收入倍增计划，完善社会保障体系建设，充分释放居民消费潜力，同时积极开拓海外市场，推动制造业出口平稳增长。

二是加快培育高技能人才，深入推进产教融合。当前，应从人才供给侧入手，持续加大相关经费投入，为制造业企业培育出更多符合企业发展需要的实用型技能人才，进而为制造业的产业基础再造、提升产业链现代化水平提供人才支撑。与此同时，政府相关部门可以对那些主动吸纳年轻人就业的制造业企业从政策层面减轻企业劳

放大制造业带动就业效应

□ 张厚明

动力成本负担。深入推进产教融合，通过建立校企合作机制，提升制造业人才供需匹配度。

三是加强人工智能技术在制造业中的推广应用，采取措施缓解其对制造业就业的冲击。为了有效提升制造业智能化发展水平，应加快推进人工智能技术在制造业中的推广应用，可以采取在先进地区先行先试的办法，成功后再向其他地区推广经验，以创造出更多高质量的就业岗位。同时，着力加强对人工智能相关人才的教育和培训，以提升制造业从业者的技能和水平。加快健全和完善社会保障体系，对因人工智能技术应用导致的失业人群发放生活补助金和失业保险金并提供再就业培训，缓解人工智能技术应用对制造业就业的负面冲击。

四是转变社会就业观念，提升制造业对劳动者的吸引力。当前，应在全社会加大对制造业高技能人才政策的宣传力度，纠正长期以来对职业教育、职业技能人才等的偏见和错误认识。充分发挥制造业企业工会的作用，为劳动者提供生活保障、合法权益维护，合理提升制造业从业人员的薪资待遇等，提升年轻人的获得感和对企业的归属感。着力推进技能人才流动和退出机制改革，畅通各类技能人才的职业发展通道，增强制造业对各类人才的吸引力。

经济时评

（上接1版）目前，我国科创债券和科创票据的发行主体主要是信用等级较高的金融机构或者投资公司，这些机构将所筹集的资金进一步投向科技企业，而真正由信用等级偏低的科技企业发行的高收益债券还非常少，高收益债券市场发展方面还处于起步阶段。三是创投发展仍有较大空间。我国创投发展近30年，累计管理规模超14万亿，但总量规模仅有美国1/6，创新资本供给严重短缺，资金结构亟待优化。

科技金融体系的金融功能有待强化。一是银行体系缺乏针对科技企业有效的风险识别、定价手段。企业的信息分散且数据难以获取，银行对于科技企业的评估局限于某个时间“切片”，缺少更多判断企业“好”与“坏”的锚点。二是风投体系呈现一定的“去风险化”特征。近年来，我国风险投资市场中市场化资金急剧减少，经营主体更替带来的直接变化是市场风险偏好的显著下降。三是资本

市场缺乏现代金融思维。资本市场对于拟上市科技企业的评价方法仍局限于与相近企业的历史表现作比较，一些科技企业的产品虽然在国际上遥遥领先，但因为找不到可以对标的美国同行，往往难以获得融资。四是国有资本的作用发挥不够。国有资本管理中较为强调保值增值；对于国有资本投资科技企业的事后审计巡查趋于严格，风险容忍度偏低，没有真正形成尽职免责的容错机制。

健全完善科技金融体制的关键举措

健全完善科技金融体制，是加快形成同新质生产力更相适应的生产关系的重要举措。

探索建立商业银行通过股权方式投资科技企业的绿色通道。一是扩大投资联动试点范围，允许更多符合条

件的银行开展针对科技企业的投贷联动业务，做大投贷联动业务规模。二是完善《商业银行资本管理办法》，对于商业银行通过间接方式投资科技企业形成的股权资产，在计算资本充足率时适当降低风险权重，减少对银行资本的消耗，提高银行开展投贷联动业务的积极性。三是放开金融资产投资公司开展股权投资业务的限制，允许金融资产投资公司在市场化债转股业务之外开展针对科技企业的其他股权投资业务，更好地发挥投贷联动在支持科技创新中的作用。四是做好股权投资业务的风险隔离，严格要求针对科技企业的股权投资业务由独立于银行的法人主体来执行，从制度层面做好风险隔离，防止股权投资业务风险向银行体系传染。

破除长期资本进入风险投资市场的制度阻碍。一是引导保险资金、企业年金、养老金等长期资金进入创投市场，适度降低私募股权投资基金在

“偿二代”体系中的风险因子，提高保险公司积极性，探索允许符合条件的头部创投机构管理部分年金。二是鼓励银行理财等市场化资金进入创投行业，引导银行理财子公司开发与创投特点相匹配的长期投资产品。三是支持合格创投管理机构发行中长期的创投专项债券，拓展创投管理机构中长期资金来源。四是允许符合条件的创业投资管理机构的长期投资产品，在考核中更多地采取打包考核的方式，减轻对项目逐一考核时偶然因素造成的干扰。三是推动容错机制真正落地，在国家层面出台政策，完善国有资本投向风险投资领域的容错机制，提高风

险容忍度，营造尽职尽责的良好氛围，推动“三个区分开来”真正落地。打好科技金融服务的“组合拳”。一是支持银行体系牵头建立广泛的科技金融合作网络。支持大型银行发挥平台资源优势，在依法合规、风险隔离可控前提下强化与内外部投资、证券、融资担保、保险等机构合作，以增强银行放贷意愿等。二是增强多层次资本市场支持科技企业上市融资的合力，增强金融市场的多层次性，推动资本市场各板块差异化发展，形成功能互补，发挥转板机制对科技企业创新发展的激励促进作用。三是引导金融机构根据不同发展阶段科技型企业的需求，进一步优化产品和服务体系，为科技型企业提供“天使投资—创业投资—私募股权投资—银行贷款—资本市场融资”的多元化接力式金融服务。

（作者系中国社会科学院金融研究所所长、国家金融与发展实验室主任）