2024年9月，中央政治局召开会议，研究并部署了一揽子增量政策。随着这些政策的落地见效，社会信心有效提振，部分主要经济指标回升，从当前经济运行情况看，其积极成效仍在发挥，发展态势持续向新向好。围绕充实完善政策工具箱、持续发挥政策效能，学习时报高端智库版进行深入探讨。

持续发挥一揽子增量政策的积极作用

提升政策工具组合效能 推动经济持续回升向好

□ 郭春丽 李清彬

治理之道

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。依托科学高效的宏观经济治理体系，运用各类政策工具组合，能够充分发挥我国超大规模市场、完备产业体系、丰富人力人才资源等诸多优势，推动经济平稳运行和高质量发展。

从一揽子增量政策看我国宏观政策工具运用特征

我国在宏观经济管理实践中不断深化认识，逐步构建起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。相比传统宏观调控，宏观经济治理目标更多元、统筹更全面、手段更丰富，而且相关政策工具还在实践中不断拓展。从近年来的实践看，各类宏观政策工具的组合运用具有鲜明的治理特性，这在2024年9月中央政治局部署推出的一揽子增量政策中体现得尤为明显。

一是注重短期调控目标和中长期发展目标相结合。近期目标与中长期目标不是割裂的，必须统筹考虑。传统宏观调控在面对经济短期波动时，更强调尽快通过财政货币手段进行逆周期操作，以快速推动经济恢复到预期增长轨道，实现短期调控目标。然而，过度关注短期目标，容易导致政策超调和变动频繁，透支未来政策空间，还可能加剧风险，不利于经济长远发展，反过来也会影响短期目标的实现。我国宏观政策工具运用强调统筹好“近”与“远”的关系，既有效应对当下困难挑战，也更加重视解决中长期发展中的重大问题，实现短期目标和中长期发展目标的有机结合。一揽子增量政策，不仅及时有效应对当前问题，通过加大宏观政策逆周期调节等举措推动实现年度目标，还通过落实“两重”“两新”等重大举措，加大补短板、惠民生领域投资，增强经济发展内生动能，为长远发展打牢基础、夯实根基。

二是注重需求管理和供给管理相结合。供需动态平衡是经济平稳健康运行的理想状态。传统宏观调控主要是调节总需求，突出需求管理，解决有效需求不足问题，以熨平经济波动。我国宏观政策工具运用则针对经济发展中的主要矛盾，强调供给与需求并重，既注重发挥我国超大规模市场优势扩大内需，也注重深化供给侧结构性改革改善供给，努力推动形成“需求牵引供给、供给创造需求”的动态循环。在一揽子增量政策中，既使用消费、投资政策工具有效扩大国内需求，也注重通过建立未来产业投入增长机制、健全促进实体经济和数字经济深度融合制度等措施来优化供给。

三是注重逆周期和跨周期调节相结合。与逆周期调节相比，跨周期调节具有时间跨度长、政策手段多样、调控目标长远等特点。与传统宏观调控以逆周期调节为主不同，我国宏观政策工具运用注重统筹逆周期调节和跨周期设计：一方面，科学运用财政、货币等宏观调控主要政策工具努力保持经济运行在合理区间；另一方面，注重通过发展规划、人口政策、体制改革等中长期工具，着力解决生产力布局、产业结构调整、人口老龄化、系统性风险等中长期、深层次问题。一揽子增量政策中，在大力度逆周期调节政策基础上，还系统部署了生育支持政策体系、全国统一大市场建设、高水平对外开放等政策举措，给逆周期调节提供了更长远的跨周期指引。

四是注重总量调控和结构调整相结合。传统宏观调控往往将经济过热、过冷视作总量问题，而忽略其背后对应的结构调整需要。我国宏观政策工具运用则将总量调控与结构调整紧密结合起来，既通过总量政策促进供需更好匹配，也采取结构性政策工具促进结构调整升级，推动高质量发展。关注一揽子增量政策，不仅要看到可以量化的超常规逆周期调节财政货币政策规模，更应看到产业、投资、消费等政策对于推动经济结构平衡的作用，还应特别注意针对地方隐性债务、房地产市场、资本市场等经济运行中的突出结构性问题的有效治理。正是将解决总量与结构问题紧密结合起来，才能更大程度地发挥出政策效能，促进经济行稳致远。

五是注重短期应对措施和长期制度建设相结合。与将短期目标和中长期目标相结合类似，我国宏观政策工具运用不仅关注短期如何应对，更注重通过长期制度建设来破除制约经济平稳健康运行的各类障碍因素，在调控中实现经济制度体系科学组合和优化升级，进而提升经济运行效率、实现经济发展质量的跃迁。一揽子增量政策，不仅涉及各领域短期性举措，还坚持用改革精神、创新举措解决发展问题，注重加快推出一批条件成熟、可感可及、有利于实现经济持续健康发展的改革举措，进而提振市场信心、提升发展质量效益。如，制定全国统一大市场建设指引、修订扩大鼓励外商投资产业目录、实施更加开放的过境免签政策、出台健全社会信用体系意见等，进一步改善营商环境，不断释放和激发经济社会发展动力活力，为经济高质量发展注入源源不断的新动能。

此外，我国宏观政策工具运用还特别注重政策组合与协调配合。就单个政策而言，政策是否务实管用，出台的时点、力度和节奏是否合理是影响政策效果的关键。就整体政策而言，政策取向是否一致、是否协同发力至关重要。一揽子增量政策打出的是一套“组合拳”，统筹财政、金融、消费、投资等领域，兼顾经济运行各领域各方面，是针对经济运行各领域的新情况新问题进行的一次综合性系统性部署。在政策实施中要求用好一致性评估工作机制，提升各领域政策目标、工具、力度、时机、节奏的一致性和匹配度，不断增强宏观政策取向一致性，进而形成共同推动高质量发展的强大合力。

一揽子增量政策效能持续释放

面对持续加大的经济下行压力，2024年9月，中央政治局召开会议，以习近平同志为核心的党中央果断部署推出一揽子增量政策，使社会信心有效提振、经济明显回升，为顺利完成2024年经济社会发展主要目标任务发挥了决定性作用，同时，相关政策效能也在持续释放，为2025年乃至更长时间经济平稳运行和高质量发展注入“强心剂”。

增长目标顺利完成。2024年经济运行呈前高、中低、后扬态势。一季度经济开局良好，但受国内外多方面因素影响，二、三季度主要指标连续走低，下行压力加大，实现预期目标难度明显加大。随着一揽子增量政策的及时推出和落地见效，四季度国内生产总值同比增长5.4%，比三季度加快0.8个百分点，最终全年经济增速5%的目标顺利完成。

国内需求显著提振。在消费品以旧换新政策加力带动下，2024年四季度社会消费品零售总额同比增长3.8%，比三季度加快1.1个百分点。2025年1—2月份，消费品以旧换新政策继续显效，社会消费品零售总额同比增长4.0%，比上年全年加快0.5个百分点。在“两重”建设和大规模设备更新带动下，2024年基础设施投资增长4.4%，比前三季度加快0.3个百分点；设备工器具购置投资增长15.7%，比上年加快9.1个百分点，拉动全部投资增长2.2个百分点。2025年1—2月份，效果继续释放，基础设施投资同比增长5.6%。

产业发展显著加快。需求端的有效扩大带动工业和服务业增长加快。2024年四季度，全国规模以上工业产能利用率为76.2%，比三季度上升1.1个百分点。规模以上工业增加值同比增长5.7%，比三季度加快0.7个百分点。2025年1—2月份，全国规模以上工业增加值同比增长5.9%，比上年全年加快0.1个百分点。2024年四季度服务业增加值同比增长5.8%，比三季度加快1个百分点，房地产业增加值也由三季度的负增长转为全年增长2%。

物价水平温和回升。在消费需求提振拉动下，2024年四季度以来至2025年1月，扣除食品和能源以后的核心CPI涨幅连续回升。工业产销改善也带动价格回稳，2024年11月份和12月份PPI降幅连续收窄。2025年1月，工业生产者出厂价格降幅与上月持平，2月份同比、环比降幅均有所收窄。

楼市股市逐步改善。政策组合效应不断释放，楼市、股市状况有了不少积极变化。2024年四季度，房地产市场止跌回稳，新建商品房销售面积、销售额同比实现正增长；2025年1—2月份，全国新建商品房销售面积同比下降5.1%，降幅比上年全年收窄7.8个百分点；新建商品房销售额下降2.6%，降幅收窄14.5个百分点。2024年四季度，资本市场活跃度显著上升，沪深两市股票成交量、成交金额分别比三季度增长1.1倍、1.6倍，市场情绪逐渐回暖；2025年以来，资本市场表现良好，人工智能、人形机器人等科技领域的亮眼表现带动市场继续活跃。

债务风险有效缓释。在力度空前的地方隐性债务置换政策支持下，地方实现了隐性债务显性化、高息债务低息化，资金压力、利息支出压力、化债压力大大减轻，既兜住基层“三保”底线，也使地方政府腾出更多资金发展经济，增强了经济发展动能。截至2025年3月5日，地方已发行置换债券2.96万亿元。债务置换有效带动平台退出，2024年四季度平台减少4680家，占全年减少总数的三分之二以上，有效降低了地方债务风险。

此外，经济运行回升向好，各部门收入有所好转，带动了各方面预期信心增强。

优化提升政策效能推动经济持续健康发展

必须清醒看到，我国经济高质量发展面临的外部环境更趋复杂严峻，不确定、难预料情况增多，对全球产业链供应链稳定、市场预期和投资信心都可能产生负面影响，对我国贸易、科技等领域造成冲击。同时，我国经济回升向好基础还不稳固，还存在有效需求不足特别是消费不振、部分企业生产经营困难、群众就业增收面临压力等问题和困难。为此，要按照中央经济工作会议和2025年《政府工作报告》部署，提高宏观调控的前瞻性、针对性、有效性，进一步充实完善政策工具箱，强化系统思维，提升宏观政策实施效能，推动经济持续回升向好和高质量发展。

一是将更加积极有为的宏观政策落实到位。实施更加积极的财政政策，按照既定预算安排，加快各项资金、额度下达拨付，尽快形成实际支出，切实提高资金使用效益。实施适度宽松的货币政策，强化货币政策支持性功能，使社会融资规模、货币供应量增长同经济增长、价格总水平预期目标相匹配。将经济政策的着力点更多转向惠民生、促消费，着力做好扩大内需、因地制宜发展新质生产力、扩大高水平对外开放、有效防范化解重点领域风险等各项重大任务，进一步巩固经济发展和民生改善的良性循环。坚持以进一步全面深化改革调动各方面积极性，加快研究部署一批有利于拓展宏观政策发力空间、发展新质生产力、激发市场活力、经济增长效应明显、可感可及的改革措施，实现宏观政策和改革措施同频共振、同向发力。

二是强化政策工具组合运用和协调配合。科学研判宏观经济大势和微观主体政策需求，加强综合统筹和综合平衡，强化财政、货币、产业、投资、就业、消费、区域等领域的政策协调，提高宏观政策的组合效应。合理确定政策出台时机、力度和节奏，建立健全政策有序退出机制，做好新旧政策的衔接。增强宏观政策取向一致性，把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，健全“政策出台前评估—实施中跟踪分析—实施效果反馈调整”的全链条动态化评估调整机制，强化政策统筹，确保同向发力、形成合力。出台实施政策要能早则早、宁早勿晚，与各种不确定性抢时间，看准了就一次性给足，提高政策实效。加强上下联动、横向协作，促进政策从“最初一公里”到“最后一公里”衔接畅通。此外，预期管理至关重要，要注重倾听市场声音，及时了解不同类型微观主体的政策诉求并作出回应，协同推进政策实施和预期引导，创新政策宣传解读工作，以易懂的语言、合理的方式，在合适的时机向社会公众准确说明政策意图，提高宏观政策实施效果。

三是强化政策工具前瞻储备。加强对国内外中长期经济形势的前瞻性研究和预测研判，利用大数据分析、人工智能分析、大模型分析等新技术手段加强经济监测预警，提前发现经济运行中的潜在问题和风险。发挥国家发展规划的战略导向作用，推动宏观调控的短期目标与发展规划确定的中长期目标相协调，并根据经济形势变化加强政策预研储备，做到提前布局、靠前发力。顺应存量经济对宏观调控影响加大的形势，探索将宏观资产负债表管理融入宏观经济治理，推动做优增量和盘活存量的政策协同发力，形成存量经济与增量经济共同推动经济持续回升向好和高质量发展格局。加强对主要经济体宏观经济政策的前瞻研判，加强国际政策协调，有效防范其他国家相关政策的外溢效应。

（作者分别系中国宏观经济研究院副院长，中国宏观经济研究院经济研究所研究员）

进一步放大增量政策组合的叠加效应

□ 李 猛

观而思

针对我国短期经济运行中的突出矛盾，以及中长期经济发展中的结构不优、动力不足等问题，2024年9月，中央政治局会议果断部署了一揽子增量政策，推动经济明显回升，社会信心有效提振。

一揽子增量政策涉及加力提效实施宏观政策、进一步扩大内需、加大助企帮扶力度、促进房地产市场止跌回稳、努力提振资本市场等方面。政策实施效果体现在“量”的层面，如我国经济规模稳步扩大，对全球经济增长的贡献率保持在30%左右，就业总体平稳，城镇新增就业1256万人，国际收支基本平衡，外汇储备超过3.2万亿美元等；也体现在“质”的层面，如集成电路、人工智能、量子科技等领域不断取得新成果，高技术制造业、装备制造业增加值持续实现快速增长，单位国内生产总值能耗进一步下降，地级及以上城市细颗粒物（$PM_{2.5}$）平均浓度进一步下降、优良天数比例进一步上升，地表水优良水质断面比例进一步上升等。

当前，要继续放大增量政策组合的叠加效应，就要按照中央经济工作会议部署，坚持稳中求进工作总基调，促进经济“质”“量”互变，进而推动高质量发展。在促进“质”“量”互变的过程中，抓好政策统筹，促进供需两侧同步优化，加快落地速度，以量变积累实现质变，进而以质取胜。

进一步加强政策统筹。影响社会预期和市场信心的因素不仅包括财政、货币、产业、区域、贸易、就业、收入分配、资本市场、房地产市场政策等直接作用于经济运行的政策，还包括科技、教育、人才、文化、医疗卫生、环境保护、司法执法政策等不直接作用于经济运行但对经济基础产生间接影响的非经济性政策。这些政策的制定和执行主体不仅涉及发改、财政、金融、住建等经济部门，也涉及一些非经济部门。当前，应以“积极有为”为导向，调动各部门推出增量政策的积极性、主动性、创造性，形成“多箭齐发”的生动局面，把党中央、国务院提出的一系列工作任务细化为政策方案，转化为增量政策。在此过程中，既需把不同部门制定的经济政策纳入一致性评估，也要把经济政策和非经济性政策纳入一致性评估，统筹一揽子增量政策制定和执行的全过程，提升一揽子增量政策目标、工具、时机、力度、节奏的匹配度。

促进供需两侧同步优化。扩大内需既关系经济稳定，也关系经济安全，不是权宜之计，而是战略之举。2024年，1500亿元超长期特别国债带动了汽车、家电、家装、电动自行车等销售额超过了1.3万亿元。2025年，党中央、国务院将“大力提振消费”作为政府工作的首要方面，并提出了“安排超长期特别国债3000亿元支持消费品以旧换新”等新举措。总体而言，这些举措偏重于供给侧，对于增加优质供给大有裨益。当前，还要在需求侧发力，不断提升居民的消费能力。可以通过收入分配政策、财政政策等，提升居民收入水平，并在住房、教育、医疗、养老等领域加大投入，将《政府工作报告》中提出的“居民收入增长和经济增长同步”“多渠道促进居民增收”“更大力度稳定和扩大就业”“让多劳者多得、技高者多得、创新者多得”“优化支出结构”“加大保障和改善民生力度”等落到实处，提升老百姓消费能力、减少“后顾之忧”，切实补上消费短板，使内需成为拉动经济增长的主动力和稳定锚。

进一步加快落地速度。面对更趋复杂的外部环境、回升向好基础还不稳固的国内经济，党中央、国务院提出了一系列更加积极有为的举措。比如，赤字率拟按4%左右安排、比上年提高1个百分点，赤字规模5.66万亿元；拟发行超长期特别国债1.3万亿元、比上年增加3000亿元；拟发行特别国债5000亿元，支持国有大型商业银行补充资本；拟安排地方政府专项债券4.4万亿元、比上年增加5000亿元，重点用于投资建设、土地收储和收购存量商品房、消化地方政府拖欠企业账款等。这些举措反映了市场声音，塑造了积极的社会预期。当前，需加强上下联动、横向协作，促进更加积极有为的宏观政策从“最初一公里”到“最后一公里”衔接畅通。在此过程中，各个政策制定和执行主体要能早则早、宁早勿晚，与各种不确定性抢时间，看准了就一次性给足，以“只争朝夕”的态度和行动让一揽子增量政策的积极效果及时、充分体现为我国经济质的有效提升和量的合理增长。