



以体制机制改革 健全经济政策协调机制

□ 权 衡

核心阅读

我国经济社会发展必须正确处理好政治与市场的关系、短期与长期的关系、国内与国际的关系、总量与结构的关系等，这就更加需要一个科学完善的宏观调控体系和宏观经济政策协调机制，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定。

中央全面深化改革委员会第八次会议提出，要创新和完善宏观调控，加快建立同高质量发展要求相适应、体现新发展理念的宏观调控目标体系、政策体系、决策协调体系、监督考评体系、保障体系；会议强调要发挥国家发展规划的战略导向作用，健全财政、货币、就业、产业、区域等经济政策协调机制，保持经济运行在合理区间。这为推动新时代我国宏观调控体系创新发展，完善宏观经济政策协调机制提出了新要求、指明了新方向。

宏观经济调控体系亟待创新和完善

从宏观经济学框架来看，一国宏观调控主要是运用宏观货币政策、宏观财政政策以及收入政策、就业政策、产业政策等各种经济手段和政策工具，通过对利率、税收、就业、物价、汇率等各种宏观经济变量进行调节，进而通过这些宏观经济变量之间的相互关系，作用于宏观经济增长和发展，确保经济稳定增长、充分就业、汇率稳定和国际收支平衡等目标实现。一般而言，多数发达国家运用这样的政策范式，发挥宏观调控作用，推动经济增长。中国经济在改革开放40多年过程中，宏观调控体系也是在借鉴国际经验的同时，始终立足中国经济发展实际，围绕改革开放创新，不断健全适应于社会主义初级阶段生产力生产关系发展规律和社会主义市场经济发展新特点新趋势的中国特色宏观调控体系，综合发挥财政政策、货币政策、收入政策、产业政策、区域政策等作用，有效实施宏观调控，为中国经济增长与创新发展，提供了保驾护航的重要作用。

进入新时代，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。如何确保迈向高质量发展，对改革宏观调控体系、完善宏观经济政策协调机制提出了新要求。一是宏观调控和政策协调机制亟待从注重速度规模扩张向质量效率提升转变，在稳定经济增长的同时，更好引导经济发展高质量和效益；二是宏观调控和政策协调机制亟待从注重总量调控转向结构性调控，引导经济总量平衡的同时，更好地实现经济结构平衡；三是宏观调控和政策协调机制亟待从注重经济增长单一目标转向更加注重经济社会等协调平衡发

展，更好推动城乡协调平衡、区域协调平衡、产业结构协调平衡、收入分配协调平衡、国内外经济关系协调平衡等多层次协调和平衡发展；四是宏观调控和政策协调机制亟待从传统的注重投资驱动型追赶式发展向注重消费驱动、创新驱动等效率型追赶模式转型，引导中国经济以创新驱动和消费驱动迈向高收入经济体。由此可见，实现经济高质量发展的核心命题和时代任务，决定了我们必须加快创新和改革宏观调控体系，完善宏观经济政策协调机制。

国内外复杂环境亟待需要完善宏观经济政策协调机制

当前，国际环境发生深刻变化，尤其是国际上贸易保护主义不断上升，各种贸易摩擦冲突不断升级，国际投资、贸易、金融等发展仍然存在各种不确定性。这些变化给我国发展与改革开放带来了很多不稳定因素。国内改革发展与稳定也面临很多新情况，各种短期因素和长期因素、内部因素和外部因素、总量因素和结构因素、周期性因素和趋势线因素等综合交叉、相互影响。与此同时，供给侧结构性改革正在进入关键期，我国经济社会发展必须正确处理好政治与市场的关系、短期与长期的关系、国内与国际的关系、总量与结构的关系等，这就更加需要一个科学完善的宏观调控体系和宏观经济政策协调机制，统筹稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定。也正是在这个现实背景下，我们一方面需要完善宏观调控体系，另一方面需要健全各种宏观经济政策之间的协调机制，积极发挥发展规划的战略引导作用，健全财政政策、货币政策、就业政策、产业政策、区域政策和收入分配政策协调机制，确保宏观经济稳定和可持续发展。事实和经验教训一再证明，在创新驱动与转型升级发展的关键时期，面对国内外各种不确定因素的影响，单靠某个单一的政策变量，难以实现上述多种发展目标 and 良好经济预期。

在深化改革过程中完善经济政策协调机制

完善宏观调控体系，健全宏观经济政策协调机制，不仅仅是完善宏观经济政策调控体系和协调机制，更是需要根据新时代我国经济社会发展的阶段性目标和任务，深化改革经济政策的体制机制，以体制机制改革完善经济政策协调机制。

改革和完善经济政策协调的目标导向。传统宏观经济学提出的GDP指标以及与之相适应的宏观财政政策、货币政策等所谓的“相机抉择”思维方式，已无法适应高质量发展的指标体系和评价体系。进入新时代，改革和创新宏观调控体系，既需要加快建立与高质量发展要求相适应的政策体系、决策协调体系、监督考核评估体系和保障体系，也需要不断完善高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩效考核，在实践发展中不断推动这些指标体系相互补充、相互引导、相得益彰，确保宏观调控体系、政策协调目标导向与高质量发展相互适应、相互作用、共同引领。

改革和完善经济政策协调的传导机制。传统宏观经济政策往往依据利率、汇率等中间变

量和政策工具，发挥传导机制，作用于市场主体。但是，需要思考和解决的问题就是，如何确保经济政策中间层面的传导机制能够畅通无阻，防止政策工具和变量传导过程中出现梗阻现象，这就需要完善经济增长协调机制的传导机制。

改革和完善经济协调的市场和政府关系。各种政策及其协调机制能否发挥好作用，以及如何有效发挥作用，核心问题就是需要处理好政府与市场的关系。政府的政策变量和工具，本质上体现的是政府意志，但是这种政府意志和政策信号如何引导并作用于市场主体，一个核心问题就是必须始终坚持市场在资源配置中发挥决定性作用，不能以政策信号替代市场价格信号；否则，就会出现以往出现过的指令经济的直接调控方式和后果。

改革和完善经济协调的微观机制。经济政策协调机制能否发挥好作用，很重要的一点就是需要有一个对市场信号和政策信号反映特别灵敏的微观经济主体。如果微观经济主体失灵，或者对宏观经济政策没有反应能力，那再好的政策机制也无法体现出好的效果。因此，当前仍然需要加快市场机制改革和完善，同时需要进一步健全市场经济微观主体的自主经营、自负盈亏、自主创新等能力，确保各类市场微观主体能够及时有效捕捉到市场信号，也同样能够及时有效捕捉到政策信号。

改革和完善经济政策协调的决策体系和机制。面对新时代中国经济发展的多目标、多元化的宏观调控需要和现实，我们需要探索发挥各种宏观经济政策变量和工具如何更好形成合力并实现同频共振，形成各种政策的相互支持、相互配套和相互引领的机制和作用，而不是相反。显然，中国经济从单一的追求高增长的模式转向高质量发展的新模式，发展导向、发展目标的多元化和现实需求的多元化以及需要解决的问题的复杂性和艰巨性，仅仅依靠单一的经济政策工具或者手段，实际上难以起到政策协调和综合发力的作用。因此，完善政策协调机制，亟待需要探索和形成政策协调的共同合力机制，这就必须深化改革和完善先后决策体系、决策机制，确保各种政策和决策的主体、平台、渠道等相互配套、相互支持，而不是出现所谓“政策打架”现象。

改革和完善经济政策协调的工具和变量。宏观经济政策协调机制必须综合运用各种工具和变量，从长期趋势与短期调整入手，体现宏观调控的动态性和灵活性，努力体现长期发展的战略定力，也及时反映短期变化的政策灵活性，使得各类政策与宏观调控能够给市场和地方政府的可预期性。面对当前复杂多变的国内外经济环境，发挥宏观经济增长协调机制的作用，一方面要坚持发挥市场机制在资源配置的决定性作用，另一方面也要发挥国家发展规划对长期发展的引领作用，更加注重健全财政、货币、就业、产业、区域等经济政策协调机制，确保经济运行在合理区间，推动经济长期高质量发展。



今年以来，我国实施更大规模减税降费，小微企业普惠性减税、增值税改革等措施相继落地，减税效应持续显现，实施减税降费正成为我国经济发展的重要推动力。理论上，减税降费是一国在特定时期内，为实现既定调控目标，立足现行税费结构框架，通过对具体税费要素的优化调整，调低纳税人特定税费的负担水平，简化征管流程，提升征纳效率，最终降低纳税人实际负担的系统性政策操作。从类型上看，减税有普惠性减税与结构性减税、实质性减税与名义性减税、制度性减税与权宜性减税、周期性减税与竞争性减税之分。在我国税费结构中，企业纳税人的税费贡献度长期高达90%以上，增值税、所得税、社会保险费等构成我国现行财政收入的主要来源，同时也是企业主要的负担来源。为应对国际金融危机的深度冲击，我国于2008年、2015年、2016年先后作出“实行结构性减税”“实行减税政策”“在减税、降费、降低要素成本上加大工作力度”的决策部署。总体来看，政策操作以密集出台的差异化税费优惠为主抓手，呈现出相机权宜、周期调控的轨迹特征，但在政策效果上表现为“受益不均”的减负异质性，尤其是民营企业、中小企业以及制造业、交通运输业等行业纳税人获得感不强，由此也表明政策操作在设计与执行上仍存在进一步优化提升空间。

当前，中央提出要“实施更大规模的减税降费”，实质性降低纳税人实际负担，不是单纯对前期减税降费政策的惯性延续和简单加法，而是在复杂多变的国内外经济形势下，立足高质量发展的鲜明诉求，以整体性、普惠性、有效性为原则，瞄准当前经济运行的痛点、难点、盲点，以更高姿态、更大手笔、更大力度进行的系统性政策操作，以实现制度性减税降费的规模突破、路径突破与效果突破。政策设计与执行各方应群策群力，科学筹划，务实操作，充分挖掘释放新一轮减税降费的多元政策实效。

一是通过对主要税费负担的大力度降减，形成对纳税人普惠性、实质性减负效应。我国前期减税降费政策主要以数量庞杂、区别对待的增值税和所得税优惠为主，社会保险费减负也是通过费率微降的过渡性方式操作，总体呈现为对既定税费体系进行“规则内选择”的碎片化操作，一定程度上形成名义上减税降费条目林立但实际税负“痛感”难消的悖论。当前，我国实施更大规模的减税降费，以统一、普惠的顶层设计对税费结构进行“规则间选择”的整体制度建设，瞄准增值税、所得税和社会保险费等主要税费种类，对小微企业实施普惠性税收减免，实质性降低增值税标准税率，统筹降低社会保险综合费率，可形成对所有企业纳税人的大力度减负效应。

二是通过对各项税费要素的系统性操作，形成税制与税费体系优化效应。实施更大规模的减税降费，需要对税基与税率、税制与征管、税费结构进行协同联动的系统性操作。通过深度清理增值税、所得税优惠筑宽税基，大幅降减名义税率铺就低税负，可形成低负担、宽税基的优良税费体系；通过降低增值税标准税率，将13%、9%、6%三档税率简并统一，缩减小规模纳税人比重，提升一般纳税人规模总量，可形成普遍征收、环环抵扣、单一税率的现代增值税制体系；通过落实社会保险费的税务统一征收，加快推进基础养老金全国统筹，在全面摸清社会保险收支基数基础上，精准降减社会保险费率水平，推进社会保险“费改税”改革，可进一步优化我国税费体系与税制结构。

三是通过对税费环境的制度性重构，形成标准营商环境塑造建效应。在当前错综复杂的国际经贸关系格局下，打造法治化、高标准、低负担的营商环境是高质量发展的内在要求。其中，交易成本高低是衡量一国营商环境的重要标准。通过整体推进现代税费制度改革，实施更大规模的减税降费，更有效降低各类制度性交易成本，实行更加简约高效的增值税发票管理制度，更加规范透明的社会保险费、残疾人就业

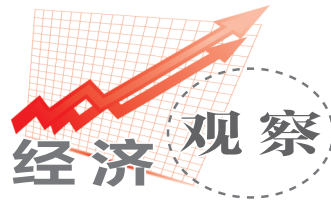
充分释放更大规模 减税降费的多赢效应

□ 袁红英

保障金、工会经费收支配体系，更加便捷人性化的税费征纳体系，打造宽税基、低负担、简税制、严征管的法治化税费环境，有助于全面提升我国税费体系的国际竞争力，与其他改革形成合力，形成高质量营商环境虹吸效应。

四是通过了对财政再平衡的控制性约束，形成现代化财政治理倒逼效应。作为镶嵌于现代政府与纳税人之间的“楔子”，对纳税人而言，税收是不可避免的公共负担，对政府而言，税收则是其提供公共产品的对价。实施更大规模的减税降费，对纳税人是减负受益，对政府则意味着财政收入减少、赤字规模的扩大及债务水平的攀升，对财政再平衡与有效治理提出更高要求。一方面，倒逼政府通过全面实施预算绩效管理，提升财政支出与政策治理能力，向节支、提质、增效要收益；另一方面，倒逼政府建立健全自然人税费征管体系，夯实综合与分类所得税、房地产税、遗产赠与税等直接税征管平台，实施规范、透明、可控的债务管理，向挖潜、开源、增收要效益，形成收支联动的现代财政治理体系和治理能力。

五是通过了对供需两侧的乘数性传导，形成经济高质量发展的撬动效应。财政是国家治理的基础和重要支柱，财政政策对经济运行具有重要的调控、引导与保障作用。其中，财政支出政策主要作用于需求侧，通过直接刺激总需求，促进经济周期反转；减税降费政策通过市场机制间接作用于经济运行，具有调控供需两端的复合功能。为因应2008年国际金融危机，我国采取了以财政支出扩张为主、结构性减税为辅的政策操作路径。与之不同，当前实施更大规模的减税降费，凸显出供给侧结构性改革“减收让利”为主鲜明特征，通过降成本、促创新、激活力，促进供给侧产业“增量崛起”与“存量变革”双向发力，推动需求侧“有效投资”与“消费升级”互促互进，进而通过乘数传导机制实现新旧动能转换，促进经济高质量发展。



(上接1版)

在新时代对客观规律的认识和把握上为我们树立了典范

习近平总书记在领导推动中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程中，对自然规律、历史规律等各种规律都有着深刻认识，并不断丰富拓展对各种规律的具体把握，为我们树立了典范。

一是创造性地提出了各领域客观规律的新范畴。关于经济活动，他提出了“经济规律”“市场规律”“经济建设和国防建设协调发展规律”等；关于科研工作，他提出了“科研规律”“科技管理规律”“技术发展规律”等；关于人才教育和青少年工作，他提出了“人才成长规律”“教育规律”等；关于文艺工作，他提出了“文艺规律”“艺术规律”等；关于宣传思想工作，他提出了“新闻传播规律”“网络传播规律”等；关于党的建设，他提出了“管党治党规律”“从严治党规律”等；关于战争，他提出了“战争规律”“现代战争规律”“战争指导规律”“国防和军队建设规律”等；关于人类社会，他提出了“人类文明进步规律”“人类社会政治演进规律”；等等。

二是对各领域的相关规律作出深刻阐释。对于各种规律，习近平总书记不但提出新的概念，而且作出深刻的论述。比如，对经济运行规律，他指出：“经济运行中还存在其他一些

风险，如杠杆率高企、经济风险上升等，都对经济增长形成了制约。同时，随着经济总量不断增大，增长速度会相应慢下来，这是一个基本规律。”对人才培养规律，他指出：“人才培养一定是有育人和育才相统一的过程，而育人是本。人无德不立，育人的根本在于立德。这是人才培养的辩证法。办学就要尊重这个规律，否则就办不好学。”对文艺规律，他指出：“古今中外，文艺无不遵循这样一条规律：因时而兴，乘势而变，随时代而行，与时代同频共振。在人类发展的每一个重大历史关头，文艺都能发时代之先声、开社会之先风、启智慧之先河，成为时代变迁和社会变革的先导。”对于文明传播发展规律，他指出：“任何一种文明，不管它产生于哪个国家、哪个民族的社会土壤之中，都是流动的、开放的。这是文明传播和发展的一条重要规律。”对社会主义发展规律，他在对中国特色社会主义建设规律深刻把握的基础上，将改革开放前和改革开放后的两个历史时期，看作是既相互联系又有重大区别的时期，明确提出不能用改革开放后的历史时期否定改革开放前的历史时期，也不能用改革开放前的历史时期否定改革开放后的历史时期，鲜明地强调二者在本质上都是我们党领导人民进行社会主义现代化建设的实践探索，深刻揭示了我国社会主义革命、建设和改革的内在规律，廓清了人们思想上的一些迷雾。

三是大力提倡加强探索和把握各领域规律。他要求广大干部特别是领导干部探索规律，加强对事物的规律性认识和把握。对于改

革，他指出：“必须从纷繁复杂的事物表象中把准改革脉搏，把握全面深化改革的内在规律，特别是要把握全面深化改革的重大关系。”谈到全面建成小康社会时，他提出：“要全面提高全面建成小康社会的规律性认识，不断研究新情况、解决新问题，最大限度调动各方面积极性、主动性、创造性。”谈到深化改革时，他指出：“我们要不断深化对改革开放规律性的认识，勇于攻坚克难，敢于迎难而上，坚决破除各方面体制机制弊端，奋力开拓中国特色社会主义更加广阔的前景。”谈到国际形势和世界格局时，他指出：“世界格局正处在加快演变的历史进程之中，产生了大量深刻复杂的现实问题，提出了大量亟待回答的理论课题。这就需要我们对当代资本主义的研究，分析把握其出现的各种变化及其本质，深化对资本主义和国际政治经济关系深刻复杂变化的规律性认识。”他在对领导干部提出要求的同时也向广大社会科学工作者指出方向。他指出：“我国哲学社会科学应该以我们正在做的事情为中心，从我国改革发展的实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论，加强对改革开放和社会主义现代化建设实践经验的系统总结，加强对发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明以及党的执政能力建设等领域的分析研究，加强对党中央治国理政新理念新思想新战略的研究阐释，提炼出有学理性的新理论，概括出有规律性的新实践。”习近平总书记对客观规律提出的新范畴和深刻论述为我们提供了

重要遵循，我们一定要按照习近平总书记指明的方向和提出的要求探索和把握客观规律。

在新时代运用客观规律指导治国理政实践上为我们树立了典范

认识客观规律的目的是运用规律，也就是指导治国理政的实践。习近平总书记深刻认识发展规律，准确把握中国国情，不断在建设和发展中国特色社会主义的实践中研究探索规律，围绕改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等方面面，形成了一系列治国理政的新理念新思想新战略。

无论是新发展理念、“四个全面”战略布局的提出，还是依法治国基本方略的确立，全面从严治党的推进，都是建立在深刻把握客观规律的基础上的。对此，他都有着明确的阐释。对于新发展理念，他指出：“党的十八大以来，党中央提出树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。这五大发展理念，是在深刻总结国内外发展经验教训、深入分析国内外发展大势的基础上提出来的，集中反映了我们党对中国经济发展规律的新认识。”对于战略布局，他指出：“‘四个全面’战略布局集中体现了当代中国共产党人的全局视野和战略眼光，蕴含着对世界发展大势的科学判断，对中国发展方略的深邃思考，对人民根本利益的深切关怀，标志着我们党对共产

执政规律、对社会主义建设规律、对人类社会规律的科学把握进入一个新境界。”对于治国理政基本方略，他指出：“改革开放以来，我们深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，走出了一条中国特色社会主义法治道路。这条道路的一个鲜明特点，就是坚持依法治国和以德治国相结合，强调法治和德治两手抓、两手都要硬。这既是历史经验的总结，也是对治国理政规律的深刻把握。”对于全面从严治党，他指出：“从严治党更有其自身规律。我们党在长期实践中，不断总结自己正反两方面经验，也积极借鉴国外执政党建设的经验教训，深刻认识到了一些从严治党的规律，这些都要继续运用好。”这些既是通过党治国理政的规律性进行艰难探索后得出的深刻认识，也是依据客观规律对党治国理念和执政方略的丰富发展。

为了更好地运用客观规律，加强对治国理政实践的指导，他要求广大领导干部按照客观规律开展治理，解决问题。他指出：“要深入分析和准确判断当前世情国情党情，从我国实际出发，遵循治理规律，把握时代特征，加强和创新社会治理，更好解决我国社会出现的各种问题，确保社会既充满活力又和谐有序。”他要求：“全党同志要坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，在实践中认识真理、把握规律，用发展着的马克思主义指导新的实践，用新的实践丰富和发展马克思主义，努力开创事业发展新局面、马克思主义发展新境界。”