



# 区分“目标政策”与“工具政策” 构建高效协调的宏观调控新机制

□ 冯俏彬

宏观调控是党和国家治理经济的重要方式。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国宏观调控有效应对了国内外复杂多变的外部冲击，突出保经营主体、保民生就业两大主题，积极稳妥化解国内结构性改革压力，取得了突出成就。今后一个时期，还要加强政策目标、工具之间的协调配合，不断完善有效协调的宏观调控新机制，保持经济在合理区间运行，为实现经济高质量发展营造良好的条件与环境。

## 合理分解战略目标，明晰年度宏观调控任务

加快建立与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，是健全宏观经济治理体系的重要内容。对于宏观调控目标，可围绕不同时期党中央确定的重大战略任务，在时空上做出分解，确定年度工作目标与重点任务。根据某一时期的具体情况，按照轻重缓急进行排序，明确某一时期的关键目标，避免同一时期目标多元化，尽可能将年度宏观调控要达到的政策目标清晰化。对重大政策调整和改革措施预先进行“沙盘”推演，对不同政策选项的经济和社会后果做到心中有数。在此基础上，进一步完善宏观经济政策协调机制，加强各部门在政策时序、边界、工具、方向、目标上的协调，形成调控合力，力避“合成谬误”和“分解谬误”。进一步完善中央和地方在宏观调控上的分工协调机制，防止出现“宏观调控地方化”倾向。中央层面根据国内外形势与经济社会发展需要，确定好宏观调控的目标任务。地方层面要强化对宏观经济政策的理

解、执行和传导，引导经营主体积极响应和实现宏观政策意图。

## 合理区分宏观调控中的目标政策与工具政策

在我国宏观调控政策中，除了传统的财政政策、货币政策，还有西方国家所没有的就业政策、投资政策、产业政策、区域政策、改革政策、社会政策、开放政策等。政策体系的多样化，一方面扩展和丰富了宏观调控的政策工具箱，提高了调控的灵活度，但另一方面也使政策组合的可能性更加多样化、反应机制复杂化，大大提高了政策协调难度。在我国经济政策体系中，要区分“目标政策”与“工具政策”。区域政策、改革政策、社会政策、开放政策等主要属于目标政策范畴，即一定时期内通过各方面的努力要达到的目标。财政政策、货币政策属于工具政策范畴，是实现上述目标所要倚重的手段和工具。要进一步理顺政策传导机制，清除政策传导中的淤点堵点，缩短政策时滞。要基于统计数据、调查数据、即时数据，不断完善各类经济预测模型，必要时设立国家经济政策实验室，对政策效应与影响进行科学的评估和监测。

## 加强财政政策和货币政策的协调配合

宏观调控中发掘并加强财政政策的总量调节功能、货币政策的结构调节功能，是近年来我国宏观调控手段有别于传统宏观调控的重要特点。一方面，要看到在特定的发展阶段和历史背景下，这种非传统的宏观调控方式增强了调控的精准性，促进了结构

优化，并在协调稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定等多重目标时，找到了一个动态平衡点。以财政政策为例，通过连续实施大规模的减税降费、增加地方政府专项债等，对宏观经济的总量调节起到了一定的作用。在货币政策方面，通过创立专项再贷款、普惠型中小微企业贷款等结构性工具，重点针对经济社会发展中长期存在的结构性问题，如实体经济、中小企业、民营企业融资难融资贵的问题以及创新与绿色发展的资金需求问题等，加大支持力度，改善经济结构。今后，还要深入研究财政政策、货币政策在总量与结构上的双向作用，仔细分析其中的利弊得失、节奏力度、边界范围和限制条件。长远而言，要发挥财政政策在结构调整方面的优势，瞄准重大结构性问题发力，在促进区域协调发展、加快基本公共服务均等化、改善收入分配、加大重大基础设施建设等方面努力作为。同理，货币政策还是要充分突出其在总量调节方面的优势，努力保持货币增量与经济增速之间的基本一致，既不能过少也不能过多，保持物价总体稳定，同时要用好利率这一市场经济的神经中枢，引导和调节各类经济行为。

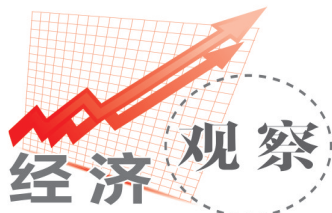
需要指出的是，无论是过去还是现在、未来，财政政策与货币政策的交集都是“政府债务”部分。过去主要集中在国债，当下则主要集中在地方政府债务上。要全面认识地方政府债务具有的财政、金融双重属性，财政部门要着力防止地方政府债务的过快增长；货币部门则要加快建设政府性债券市场机制，相互协调配合，控制和管理好这个影响经济循环的堵点。围绕今后我国经济发展的主线，财政和金融

都要找准自己的位置，即财政投资要突出基础性、公共性、结构性，重在弥补市场失灵和市场缺位；货币政策则要突出总量控制、相机抉择、灵活机动的优势，保持流动性的合理充裕。

## 进一步做好宏观调控中的预期管理

信心比黄金更重要，预期管理是宏观调控的重要内容。市场经济条件下，经营主体众多，利益多元，做好预期引导和沟通工作对于稳定宏观经济具有重要意义。预期管理做得好，事半功倍，反之事倍功半，甚至可能造成相反的效果。要加强制度建设，良好的制度是稳定预期的根本来源。增强对经济增长与经济运行规律的把握，唯其如此，才有可能提高宏观调控的前瞻性与可预见性。尽力保持政策的连续性、稳定性，减少不确定性。提高公共政策透明度，重大政策出台前要在一定范围内公开，做好舆论铺垫，主动回应社会重大关切，及时澄清模糊或不实信息，防止和化解舆论误导与炒作。强化经济监测预测预警能力，充分利用大数据、人工智能等新技术，建立重大风险识别和预警机制，加强社会预期管理。适时应对各种短期冲击因素，正确引导社会预期。

（作者系国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长）



（上接1版）

在推动常态长效上下功夫。把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育期间形成的好做法好经验转化为长效机制，完善党委（党组）理论学习中心组以及领导干部学习班、读书班学习机制，推动理论学习走深走实。发挥“关键少数”的示范带动作用，每年分期分批安排省管领导班子“一把手”到党校（行政学院）参加党的创新理论教育和党性教育，实现年内全员轮训。将学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想情况作为考核领导班子和衡量领导干部思想政治素质的重要内容，引导领导干部真学真懂真信真用。

## 坚持把加强政治训练贯穿干部成长全周期，不断提高干部政治判断力、政治领悟力、政治执行力

干部教育培训本质上是政治教育、政治培训，必须突出旗帜鲜明讲政治的要求，把提高政治觉悟、政治能力作为重中之重，教育引导广大干部不断深化对“两个确立”决定性意义的认识，转化为做到“两个维护”的高度自觉。海南坚持着眼“绝大多数”、聚焦“关键少数”、突出“年轻干部”，通过深入实施“‘一把手’旗帜鲜明讲政治专题培训计划”、举办省管干部严重违纪违法典型案例通报暨“一把手”党性教育专题会、组织中青班学员参观省党风廉政研修基地等形式，教育引导广大干部始终做政治上的明白人。海南自由贸易港是中国特色社会主义的自由贸易港，必须坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，坚持维护国家安全特别是政治安全，教育引导党员、干部时刻绷紧讲政治这根弦，自觉站在党和国家大局上想问题、办事情，确保自由贸易港建设沿着正确政治方向行稳致远。

把准重点内容。围绕坚定拥护

“两个确立”、坚决做到“两个维护”，加强干部理想信念教育、政治纪律和政治规矩教育，突出党章党规党纪学习，引导党员干部自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。加强党的宗旨教育，引导干部树立和践行符合新发展理念的政绩观、发展观。加强党风廉政教育，用身边案例警示教育干部，引导干部知敬畏、存戒惧、守底线。

抓好重点对象。实施“‘一把手’政治能力提升计划”，着力提高“一把手”政治觉悟和政治素养。抓好新晋升任职领导干部培训，突出党性教育、政绩观教育和民主集中制培训，帮助干部掌握履职要求，提高政治能力。实施“年轻干部理想信念强化计划”和年轻公务员“新苗”培养计划，高质量办好中青年干部培训班，帮助年轻干部在政治上尽快成熟起来。

讲求实际效果。深入挖掘红色资源的时代价值，打造历史与现实相结合的现场教学点，注重通过开展党性分析、过政治生日、重温入党誓词等方式，不断增强政治训练感染力、震撼力、穿透力，帮助干部锤炼党性修养、提高政治觉悟。

## 开展精准化、实战化履职能力培训，着力提升干部推动自由贸易港建设的能力水平

自觉服务党和国家事业发展大局，是组织路线服务政治路线的重要体现，也是干部教育培训应有的政治站位、政治担当。海南始终坚持把干部能力建设作为事关推动高质量发展和自由贸易港建设成败的战略任务来抓，持续开展“查堵点、破难题、促发展”“能力提升建设年”“比学赶超”等活动，把深化拓展作风能力建设作为今年主题教育自选动作，深入实施能力提升计划，分领域分专题开展一系列专业培训，取得良好效果。聚焦弥补干部知识弱项、能力短板、经验盲区，持续抓好干部履职能力培训，

让干部能力素质更好适应自由贸易港建设的要求。

聚焦“国之大者”。围绕落实习近平总书记关于海南工作的系列重要讲话和指示批示精神扎实开展专题培训，实施“海南自由贸易港干部履职能力提升计划”，加强封关运作压力测试、高标准对接国际经贸规则、生态文明建设、经略南海等方面业务知识的学习培训。有序组织干部赴境外培训，学习借鉴国际自由贸易港的成功经验，探索更加体现中国特色的海南自由贸易港发展模式。

注重因需施训。坚持“干什么精通什么、缺什么补什么”，准确把握不同类别、不同层次、不同岗位干部的实际需求，建立健全分层分类教育培训机制，精准开展差异化、个性化的能力培训，提高机关干部抓谋划、抓部署、抓督察、抓落实等能力，提高基层干部推动发展、依法办事、化解矛盾、做好群众工作等能力。持续开展全省村（居）党组织书记提级培训、全员轮训，增强村（居）干部推进乡村全面振兴、创新基层治理的本领。

突出实战训练。大力开展形式多样的实战化培训，邀请领导干部、专家学者、基层干部、先进典型等授课，让懂政策的人讲政策、有经验的人谈经验、会方法的人教方法。聚焦以制度集成创新破解自由贸易港建设实践问题，综合运用沙盘推演、情景模拟等方式，在干部培训中探索以组团形式进行集中攻关研讨；精准选调业务骨干探索开展行动学习，组织干部深入重点园区、重点企业、重点项目等开展现场教学，引导干部带着问题来、带着收获回，提升干部解决实际问题的能力。

## 深化教育培训体系改革创新，持续提升干部教育培训质量和活力

培训体系建设是干部教育培训事业持续健康发展的基础性工作，

没有完善的干部教育培训体系作支撑，高质量教育培训干部就无从谈起。坚持以体系改革为动力，推动软硬件同步建设、同步提升，充分利用各种培训资源开展自由贸易港建设专题培训，组织编写、开发海南自由贸易港特色培训教材和课程，利用数字技术推动好课程、好讲座向基层延伸覆盖，培训基础保障能力不断增强。构建完善的干部教育培训体系需要多措并举、综合施策、久久为功。强化系统观念，紧紧抓住教育培训的基本阵地、宝贵资源、关键要素、重要方式等加大改革创新力度，夯实培训保障基础。

加大优质资源供给。实施干部教育培训机构质量提升计划，持续加强各类党员干部教育培训机构规范管理，深化市县党校办学体制改革，构建全省党校一体化办学体系。深入实施“优秀师资培养计划”，将干部教育培训师资纳入自由贸易港人才政策支持范畴，探索建立符合干部教育培训特点的师资队伍考核评价体系和职称评审制度。紧跟自由贸易港建设实际开发优质课程教材，逐步形成独具海南特色的课程体系。

完善培训制度机制。健全需求调研机制，根据实际需要选派学员、设置课程、调配师资，开展订单式培训，提高培训的针对性有效性。优化考核评估机制，把干部接受教育培训情况作为干部考核的内容和任职、晋升的重要依据，加强对干部教育培训机构、班次、课程的质量评估，推动以评促改、以评促建。

大力推进网络培训。实施干部网络培训提质增效计划，丰富海南省干部在线学习中心平台课程内容，严把网络课程的政治关、质量关，开发、上线更多精品网络课程，运用移动互联网新技术对线上学习平台进行迭代升级，进一步推动优质线上学习资源共建共享，满足党员干部对学习手段多样化、学习时间即时化的需求，提升干部教育培训管理数字化水平。

（作者系海南省委常委、组织部

近年来，以5G、人工智能、虚拟现实等通信和数字技术为代表的新一轮科技革命突飞猛进，催生了以数据为关键生产要素、数字服务为核心、数字订购与交付为主要特征的数字贸易。习近平总书记近日在向第二届全球数字贸易博览会致贺信中指出，“中国积极对接高标准国际经贸规则，建立健全数字贸易治理体系，促进数字贸易改革创新，不断以中国新发展为世界提供新机遇”。当前，数字贸易蓬勃发展，《数字贸易发展与合作报告2023》显示，2022年，我国数字服务贸易净出口规模达467.5亿美元，同比增长55.8%。数字贸易为经济全球化带来新机遇、注入新动能，成为推进高水平对外开放的重要引领。

与传统贸易相比，数字贸易强调贸易与数字技术深度融合，极大降低贸易成本，并催生信息、技术、服务等贸易新业态，拓展了全球贸易的对象和方式。党的二十大报告强调要“发展数字贸易，加快建设贸易强国”。把握数字贸易发展新机遇、加快形成数字贸易竞争优势，增强国内国际两个市场两种资源联动效应，对我国深度参与全球产业分工合作，加快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，具有重要意义。

把握数字贸易发展新机遇是发挥我国资源优势、把握我国发展阶段特征的内在要求。我国发展数字贸易优势明显。从网络基础设施建设看，我国互联网宽带接入端口数量达11.1亿个，互联网普及率达76.4%，网民规模达10.79亿人，数据资源丰富，贸易数字化应用场景广泛，发展数字贸易条件优越。从生产供给方面看，我国已经形成较为独立完整的现代工业体系，是全世界唯一拥有联合国产业分类中所列全部工业门类的国家，能够生产绝大多数工业产品。我国接受高等教育的人口达到2.4亿，新增劳动力平均受教育年限达13.8年，劳动力素质结构合理。借助人工智能、虚拟现实等数字技术，发展数字贸易，有助于进一步拓展国际市场、发掘我国人力资本和产能优势，快速形成有效市场供给，拉动经济向好快发展。从需求方面看，我国人口超过14.1亿，中等收入群体超过4亿，规模均为世界最大；人均生产总值突破1万美元，是全球最大也是最有潜力的消费市场。当前，我国已经历史性地解决了绝对贫困问题，社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民美好生活需要从“有没有”转向“好不好”，对来自世界各地更加多样化高品质的产品、技术、服务提出更多需求。借助数字贸易，更好利用国际市场满足人民美好生活需要，有利于使国内国际市场互联互通、相互促进，更好争取开放发展中的战略主动。

加快形成数字贸易竞争新优势，要加强数字贸易平台建设。总体看，数字贸易包括贸易方式数字化和贸易对象数字化，二者都离不开平台建设。数字贸易平台是数字贸易中供需双方发布和获取市场信息、浏览商品、完成支付结算等交易环节的数字化场所，是数字贸易的市场形式和重要依托。数字贸易平台建设对降低市场准入门槛、扩大市场范围、增强贸易秩序和规范性、防范和控制贸易风险，至关重要。通过数字贸易平台，供给端各类企业尤其是中小企业借助数字技术接入全球市场、拓展海外业务，能够更好实现产品和服务的市场价值，驱动国际循环。同时，数字贸易平台能够显著提高需求方搜寻市场信息的针对性，降低搜寻成本、提高市场效率。因此，数字贸易平台建设是降低数字贸易交易成本、提高供需匹配效率、促进贸易快速发展的关键环节。要积极引导数字贸易平台扩展数字贸易新业务。传统贸易与数字技术深度融合，数字产品、数字服务、数字技术等新兴产业和新模式方兴未艾，为发展注入强劲动能。对于相关产业，各级政府应在软硬件建设、人员培训和宣传推介等领域对重点平台给予支持引导。同时，协调税收、银行、保险等相关部門提供业务便利，多措并举支持数字贸易平台建设，形成有利于数字贸易发展的社会环境。此外，应逐步探索和完善内、外部

监督相结合的平台监督机制，促进行业规范发展。平台应切实承担监管主体责任，面对企业违规、违法行为，平台应主动报告、及时处理，积极配合相关部门处理。

加快形成数字贸易竞争新优势，要完善数字贸易治理体系。数字技术引起贸易对象和贸易方式变革。数据贸易等全新业态，对数字贸易治理提出新要求、新挑战。当前，完善数字贸易治理最为重要的是数据确权问题。产权明晰是市场有效的前提。数据作为生产要素，其本身的产生涉及生产、分配、流通、消费，以及社会管理、社会服务等多领域多主体。在数据的传输、应用中，又产生新的数据。其权属如何划分，相关领域法律建设相对滞后。因此，探索兼顾效率和公平的有效数据产权制度，对推动数字贸易尤其是数据贸易发展至关重要。从国内外先进经验来看，数据确权的基本逻辑是探索数据要素市场化“共用共享”机制。基本思路是，明确经营主体持有、使用数据要素获取收益的权利，依法保护数据来源主体的合法权益，推动基于法律授权形式的数据流通和使用，调动经营主体供给数据要素积极性。同时，兼顾数据处理、分析、使用过程中相关主体权益。与此同时，全球数字贸易治理体系尚不成熟，主要国家对数字贸易规则、规制仍未达成有效共识。面对数字贸易治理中的新问题新挑战，要牢牢把握共商共建共享的全球治理观，扎实推动制度型开放。一方面，推动“国际制度国内化”，主动对标高标准经贸规则和技术标准，尤其是在知识产权保护、技术标准确立、数据流动监管等领域不断发力，进一步完善相关法律法规，提高我国数字贸易规范性，降低跨国数字贸易制度性交易成本。另一方面，推动“国内制度国际化”，积极参与国际数字经贸规则标准制定。通过多边对话、平等协商等渠道，把握数字贸易窗口机遇，积极参与全球治理，加快形成凝聚各国共识、尊重多方利益的全球数字贸易治理框架。尤其要在反对数字霸权、保障数据安全、弥补数字鸿沟等方面发声建言，提高我国数字贸易话语权和影响力，加快构建有助于我国数字贸易发展的全球治理体系。

