

# 新发展阶段健全宏观经济治理体系： 理论内涵、现实挑战与完善路径

张军<sup>1</sup>, 邓燕飞<sup>2</sup>

(1. 复旦大学经济学院, 上海 200433; 2. 浙江财经大学经济学院, 浙江 杭州 310018)

**摘要:** 本文系统阐述从“宏观调控”到“宏观经济治理”的范式转变及其理论内涵, 剖析新发展阶段宏观经济运行的“弱平衡”等六大复杂性特征, 揭示传统凯恩斯主义政策框架在新形势下的局限性, 形成一个包含现代化中央银行制度、超越常规的政策工具、多元政策工具协同及宏观经济预期管理等四大支柱的宏观经济治理体系分析框架。最后, 结合党的二十届四中全会关于健全宏观经济治理体系的战略部署, 提出以国家战略规划为导向、深化财税金融体制改革、强化政策一致性评估和预期管理的实践路径, 旨在为构建中国特色、顺应新发展阶段要求的宏观经济治理体系提供理论方向和政策参考。

**关键词:** 新发展阶段; 宏观经济治理; 多元政策工具; 政策协同; 预期管理

**中图分类号:** F82     **文献标识码:** A     **文章编号:** 1004-4892(2026)01-0003-09

## 一、从“宏观调控”到“宏观经济治理”的范式转变

党的十八大以来, 中国经济进入一个以“三期叠加”(增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期)为标志的新发展阶段。这一阶段的核心特征是经济从高速增长向中高速乃至中低速增长过渡, 呈现显著的“L形”增长态势。与之相适应, 党中央对我国宏观经济管理的顶层设计也实现从“宏观调控”到“宏观经济治理”的范式转变。

事实上, 这一范式转变绝非简单的术语更新, 而是蕴含着丰富的理论内涵和实践指向。“宏观调控”主要源于凯恩斯主义经济学, 核心思想是通过财政政策和货币政策进行逆周期调节以平抑短期经济波动, 其目标相对单一(如控制通货膨胀、促进就业)。而“宏观经济治理”则是一个更具系统性、综合性和根植性的概念, 意味着治理目标的多元化(不仅包括周期平稳, 更涵盖结构优化、风险防控、中长期发展等)、治理主体的协同化(党集中统一领导下的多部门协调)、治理工具的多样化(超越传统财政和货币政策的产业、区域、环保等政策)及治理方式的现代化(强调预期管理、一致性评估)。

从理论渊源看, 这一范式转变体现了对西方主流宏观经济学局限性的超越。2008年,

---

收稿日期: 2025-10-31

本刊网址: <http://cjlc.zufe.edu.cn>

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(24&ZD043); 教育部“构建自主知识体系”重大专项(2023JZDZ018); 浙江省哲学社会科学规划重点项目(24NDJC17Z)

作者简介: 张军(1963—), 男, 安徽亳州人, 复旦大学经济学院教授, 国家文科一级教授; 邓燕飞(1983—), 男, 江西吉安人, 浙江财经大学经济学院校聘副教授, 通信作者。

全球金融危机和随后的欧洲债务危机已暴露了新凯恩斯主义 DSGE 模型的根本缺陷——忽视金融部门的作用、简化处理异质性主体、低估非理性行为等<sup>[1]</sup>。中国提出的“宏观经济治理”概念在吸收国际经验教训的基础上，更注重经济系统的复杂性、结构的异质性和制度的根植性，是对宏观经济学理论的重要创新<sup>[2]</sup>。

此外，这一范式转变的根本动因在于新发展阶段我国宏观经济运行复杂性的急剧上升。当前，我国经济面临宏观总量“弱平衡”、宏观稳定与长期发展的矛盾、投资增速回归常态、技术冲击和结构分化、外部不确定性及防范风险的重要性急剧上升等六大复杂性特征<sup>[3]</sup>。传统的、相对单一的宏观调控模式已难以有效应对周期性问题与结构性矛盾、内部平衡与外部冲击、短期稳定与长期目标等相互交织的复杂局面。需要特别指出的是，这种复杂性不是暂时的、周期性的，而是结构性的、趋势性的。从发展经济学的视角看，中国正经历从中等收入阶段向高收入阶段跨越的关键时期，同时又面临着人口结构转变、技术范式变革、全球化进程调整等多重转型压力的叠加。从制度经济学的视角看，中国的市场化改革进入深水区，需处理好政府与市场的关系、中央与地方的关系、公平与效率的关系等深层次制度问题。所有这些都使宏观经济管理的任务空前复杂，因此健全宏观经济治理体系成为关乎中国式现代化全局的一项重大而紧迫的时代课题。

## 二、新发展阶段宏观经济运行的核心特征与治理挑战

深刻认识宏观经济运行的新特征是健全治理体系的前提。以下系统概括的六大复杂性特征是分析新发展阶段健全宏观经济治理体系的基本出发点。

### (一) 宏观总量“弱平衡”成为新常态

与过去长期存在的“需求过热”和“供给不足”不同，新发展阶段宏观经济的一个突出特点是总量上趋于“弱平衡”。从供给侧看，经过四十多年的高速发展，中国已基本完成工业化进程，制造业总体进入过剩时代，供给侧瓶颈基本消除。从需求侧看，人口结构变化（老龄化加速）、收入分配格局畸形（居民部门收入占比偏低）、社会保障体系不完善等因素抑制了消费需求增长，投资回报率下降、房地产周期转向、外部环境不确定性增加等因素制约了投资需求扩张。这一供需格局的根本性转变使经济自然增长率显著下移。因此，该“平衡”并非健康的、充满活力的平衡，而是一种需求侧持续偏弱、物价水平长期在低位徘徊的脆弱平衡。

国家统计局的相关数据显示，GDP 平减指数现在只有五年前的 95% 左右。目前，中国的 GDP 平减指数已连续多个季度为负，CPI 持续在低位运行，2024 年核心 CPI 同比增速仅为 0.5%，PPI 更是连续负增长。“弱平衡”状态使传统的、以抑制总需求为核心的紧缩性政策失去用武之地，而单纯的需求刺激政策又因结构性“梗阻”而效果不彰甚至风险加剧，从而对政策的精准性和协同性提出了极高要求。

### (二) 宏观稳定与长期发展的矛盾凸显

在新发展阶段，宏观治理不仅要关注短期稳定，更要服务于科技自立自强、产业升级、

绿色转型等长期发展战略目标。这常常导致政策目标之间的冲突，具体表现在三个维度。首先是稳增长与防风险的矛盾。为防范金融风险而维持相对较高的利率水平，可能与支持科技创新型融资、降低政府债务利息负担的长期发展目标发生矛盾。特别是在地方政府债务化解的过程中，如何平衡化债进度与基建投资稳增长的关系成为治理的难点。其次是稳物价与促转型的矛盾。推动绿色转型需碳定价和环境规制，可能在短期内推高企业成本和终端价格，进而与稳物价的目标产生一定的冲突。同样地，支持战略性新兴产业发展也可能因特定领域需求的集中释放而带来结构性价格上涨的压力。最后是稳就业与提质量的矛盾。在推动产业升级和技术进步的过程中，劳动生产率的提升可能对传统就业岗位产生挤出效应，而新兴产业创造的就业机会在技能、地域等方面与传统劳动力供给存在错配。

这种“稳当前”与“谋长远”之间的张力要求宏观治理体系必须具备跨周期设计和逆周期调节的能力，而不能局限于短期的“微调”。因此，亟需建立一套科学的目标准入和退出机制，明确不同时期的主要矛盾和次要矛盾，实现政策目标的动态优化。

### (三) 投资增速回归常态与增长动能转换

以房地产行业深度调整为主要标志，中国超常规的、两位数的高投资增长阶段已经结束。固定资产投资增速从 2011 年的 23.8%逐步回落至 2024 年的 3.2%，并可能成为今后一个时期的新常态。

从发展阶段看，中国资本存量与 GDP 之比已从 1990 年的 1.5 左右升至 2023 年的 3.5 以上，远高于大多数发达国家水平，资本深化的空间渐渐收窄<sup>①</sup>。从结构上看，房地产投资占比过高的趋势正在调整。2024 年，房地产开发投资下降 10.6%，对整体投资形成明显拖累。从效率的角度看，增量资本产出率(ICOR)从 21 世纪初的 3 左右升至近年来的 7 以上，意味着单位 GDP 增长所需的投资大幅增加，投资效率明显下降<sup>②</sup>。这表明过去单纯依靠刺激投资来快速拉动总需求的宏观管理模式效力大减。宏观治理必须适应增长动能从要素驱动向创新驱动转换的现实，需更加注重提升全要素生产率、激发潜在的消费需求及畅通内循环，而非简单地追求投资规模的扩张。同时，投资政策的重点应从“量”转向“质”，从“传统基建”转向“新基建”和“软基建”(如研发、教育、健康等)。

### (四) 技术冲击加剧产业结构性分化

以人工智能、数字经济为代表的新一轮科技革命正对宏观经济的运行产生巨大冲击。这种冲击的不平衡性导致了显著的结构性分化。首先是产业分化。高技术产业、数字经济核心

---

<sup>①</sup> 中国在 1990—2023 年呈现高达 30%~40% 的投资率(资本形成总额占 GDP 的比重)。资本存量的增速长期高于 GDP 的增速，其比率必然持续上升，从 1990 年的较低起点(约 1.5，改革初期资本匮乏的体现)升至 2023 年的 3.5 左右，完全符合这一投资驱动型增长模式。关于资本存量的测算方法，可参考张军等(2004)的思路。

<sup>②</sup> 增量资本产出比(ICOR)衡量的是每增加一单位 GDP 所需投入的资本量，其计算公式为  $ICOR = \text{投资总额}/GDP \text{ 增量}$ 。21 世纪初，中国年均 GDP 增速较高(常常超过 10%)，投资率却相对较低。例如，2002 年，资本形成总额约 4.5 万亿元，GDP 增量约 1.1 万亿元， $ICOR \approx 4.1$ 。这一时期的 ICOR 普遍在 3~4 之间，表明投资效率较高。随着经济增速放缓和经济结构转型，ICOR 呈现显著的上升趋势。以 2015 年为例，资本形成总额约 29.8 万亿元，GDP 增量约 3.2 万亿元， $ICOR \approx 9.3$ 。2021—2024 年，受新冠肺炎疫情及其后续影响，ICOR 波动较大，但始终维持在 7~9 的高位区间。

产业保持较快增长。2023年，规模以上高技术制造业增加值比上一年增长7.5%，高于全部规模以上工业3.7个百分点<sup>①</sup>，而传统制造业、建筑业等领域增长乏力甚至萎缩。其次是区域分化。数字经济基础好、创新能力强的地区(如长三角、珠三角)保持较强韧性，而传统产业占比高、转型慢的地区面临较大的增长压力。最后是群体分化。掌握数字技能的高素质劳动者收入增长较快，而从事程序化工作的劳动者面临较大的就业压力和收入停滞。

同时，各种分化使就业结构性矛盾突出。一方面，高校毕业生等重点群体就业压力持续增加；另一方面，制造业企业普遍反映“技工荒”。2023年，求人倍率(岗位需求与求职人数之比)保持在1.2以上，但结构性错配严重<sup>②</sup>。

中国的宏观治理必须直面严重的结构性问题。某些行业(如新能源)需大力扶持以实现“追赶”，而另一些行业(如传统建材)则面临严重的产能过剩。“一刀切”的总量政策往往适得其反，因而结构性政策的地位和作用空前提升。宏观治理必须更加精准，针对不同产业、不同区域、不同群体采取各种差异化政策。

#### (五) 外部环境的高度不确定性与“去工业化”挑战

地缘政治冲突加剧、全球产业链供应链重构及一些国家提出的“去工业化”战略，使外部环境对中国经济的影响从周期性因素转变为结构性和长期不确定性因素，具体包括：俄乌冲突未泯，中东局势变幻莫测；新冠疫情后各国更加重视产业链安全，出现“本土化”“友岸外包”等趋势，中国在全球产业链中的位置面临挑战。2023年，中国占美国商品进口的份额从2017年的21.6%降至13.9%<sup>③</sup>。

国际社会关于“去工业化”的讨论对中国的警示意义在于要避免制造业过早、过快地萎缩。这里，我们需区分两种“去工业化”：一种是经济发展到高收入阶段后，服务业占比自然上升的良性“去工业化”；另一种是在中等收入阶段因竞争力下降、成本上升导致的恶性“去工业化”。中国要坚决防止后一种情况的发生。特别是，作为“世界工厂”的中国过度扩张模式在引发国际反弹的同时，面临着内部资源配置扭曲、投资回报率下降等问题。

宏观治理必须统筹发展与安全，在推动高水平对外开放的同时，有效应对来自外部的各种冲击和打压。注重保持制造业比重基本稳定，推动制造业高端化、智能化、绿色化发展，提升产业链供应链的韧性和安全水平。

#### (六) 金融风险和地方政府债务风险成为核心约束

与过去不同，当前宏观政策的出台往往首要考量的是防范和化解风险(尤其是系统性金融风险和地方政府债务风险)。其中，地方政府债务风险来源复杂，涉及财政、金融、国资平台等多个领域。从规模看，地方政府显性债务余额约为40万亿元、隐性债务估算在30~50

<sup>①</sup> 数据来源于2023年全年国民经济运行情况新闻发布会及《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》。

<sup>②</sup> 数据来源于人力资源和社会保障部定期发布的全国招聘大于求职“最缺工”的100个职业排行及相关就业市场分析报告。

<sup>③</sup> 美国商务部的数据显示：2017年，美国从中国进口的商品总额约为5255亿美元，而美国当年进口总额约为2.34万亿美元，中国的份额约占21.6%；2023年，美国从中国进口的商品总额约为4272亿美元，而美国当年进口总额约为3.07万亿美元，中国的份额降至13.9%。

万亿元之间<sup>①</sup>。从结构看，专项债偿还高度依赖土地出让收入，而房地产市场的深度调整使这一偿还基础受到严重冲击。从区域分布看，中西部、东北地区部分省份的债务率远超警戒线，还债能力严重不足。

目前，风险形态还呈现一些新的特征。一是联动性增强。房地产风险、地方债务风险、金融风险相互交织，容易形成风险传导的负反馈循环。二是隐蔽性加大。部分风险通过通道业务、“明股实债”、异地融资等方式隐匿，增加了识别和监测难度。三是处置难度提高。在经济增速放缓、财政收入承压的背景下，风险处置的资源约束更加明显。

因此，宏观政策在实施过程中显得更审慎甚至“缩手缩脚”，如何在不触发区域性、系统性风险的前提下实现宏观目标是治理体系面临的最大挑战之一。

### 三、构建宏观经济治理体系的四大核心支柱

面对上述挑战，中国亟需构建一个系统、协调、灵活的宏观经济治理体系。为此，我们的课题项目——新发展阶段健全宏观经济治理体系的理论与实践研究——设计了四个子课题，恰好构成了这一体系的四大核心支柱。

#### (一) 建设与现代经济相适应的中央银行制度

现代化的中央银行制度是宏观经济治理的“总闸门”，其核心任务已从传统的保持币值稳定并以此促进经济增长扩展为在多目标(如增长、就业、物价、国际收支、金融稳定、结构优化)下寻求动态平衡。

我国的中央银行制度经历了从计划经济时代的“大一统”模式到1984年专门行使中央银行职能，再到1995年颁布的《中华人民共和国中国人民银行法》确立现代中央银行制度的历史演进。特别是2008年全球金融危机后，宏观审慎政策被引入并在2017年正式形成“货币政策+宏观审慎政策”的“双支柱”调控框架。这一框架本质上是对传统单一价格稳定目标的超越，体现了对金融周期与经济周期不同步性的深刻认识。货币政策主要针对经济周期和物价稳定，而宏观审慎政策主要针对金融周期和系统稳定，二者相互补充、相互强化。近年来，中央银行不断完善宏观审慎评估体系(MPA)，将表外理财、跨境融资等纳入评估范围，建立房地产贷款集中度管理制度、增加系统重要性银行附加监管要求等，丰富了宏观审慎政策的“工具箱”。

当前，货币政策传导仍面临诸多突出矛盾，主要表现为：利率传导不畅，短期政策利率向债券和信贷市场利率的传导存在阻滞；信用传导分层，大型企业与中小企业、国有企业与民营企业的融资条件差异显著；银行风险偏好下降，资本约束、监管要求和资产质量压力制约了银行的信贷投放能力。为此，我们构建一个包含结构性和常规性政策的DSGE模型，以模拟不同情景下(如叠加财政政策)的政策效果，为疏通传导机制提供理论依据。该模型特别关注银行异质性和金融摩擦的作用，通过引入大银行与小银行在负债结构、客户群体、风控

---

<sup>①</sup> 根据财政部发布的数据，截至2023年末，全国地方政府债务余额约为41万亿元。

能力等方面差异，更真实地呈现中国货币政策传导的特殊性。我们拟建议：完善“利率走廊”机制，增强短期政策利率的引导作用；深化贷款市场报价利率(LPR)改革，增强其与政策利率的联动性；健全市场化利率形成机制，进一步放开存款利率上限约束；发展多层次资本市场，降低对银行间接融资的过度依赖。

## (二) 创新与国情相匹配的超越常规政策的“工具箱”

这里的“超越常规”并非特指西方中央银行在危机后采取的以零利率或量化宽松(QE)为主的“非常规”政策，而是指一切服务于中国宏观治理目标、不拘泥于教科书范式的政策创新。中国人民银行的“超越常规”更多地体现在结构性货币政策工具上。这些“工具”旨在精准滴灌重点领域和薄弱环节(如小微企业、绿色发展、科技创新)，是对总量政策的有益补充，在结构性问题突出的新发展阶段具有长期存在的合理性。在金融摩擦和市场分割的经济中，“总量+结构”的货币政策组合很可能是最优解。通过构建包含“双轨制”金融市场的理论模型，证明结构性货币政策在特定条件下能弥补总量政策的不足、提高社会福利水平。我国的结构性货币政策工具不断创新、工具体系日益完善，从早期的支农(小)再贷款、再贴现，到创设普惠金融定向降准、中期借贷便利(MLF)、定向中期借贷便利(TMLF)，再到碳减排支持工具、科技创新再贷款、交通物流专项再贷款等。我国中央银行的相关数据显示，截至2023年9月末，结构性货币政策工具余额约为7万亿元，在支持特定领域的发展方面发挥了积极作用，但需关注可能带来的资源错配、道德风险等问题，建立科学的评估和退出机制。

针对市场上对结构性货币政策工具“扭曲市场”的质疑，需从理论上论证其在解决市场失灵(如金融摩擦、外部性)方面的积极作用。通过构建包含金融摩擦和异质性企业的动态随机一般均衡模型，证明结构性货币政策在信贷配给的情况下能改善资源配置效率。DSGE模型的关键创新在于：引入银行的差异化风险偏好和企业的异质性融资约束，模拟结构性货币政策工具对特定群体的定向支持效果。采用事件研究法、双重差分法(DID)等因果推断方法，评估结构性货币政策工具对目标变量(如小微企业贷款、绿色投资)的实际影响。例如，通过比较获得再贷款支持的银行与未获得的银行在信贷投放行为上的差异来识别政策效果。我们拟构建“中国货币政策立场指数”，以综合反映各类货币政策工具(包括价格型、数量型、结构性)的总体立场，解决单一指标(如政策利率)无法全面衡量中国货币政策态势的问题。该指数的构建可采用主成分分析法，综合多个货币政策变量(如政策利率、存款准备金率、MLF利率、再贷款规模)，最终生成一个综合指数。

同样地，财政政策也需创新。消费补贴、育儿补贴、超长期特别国债等都是中国在特定发展阶段探索出的有效政策工具。比如，消费补贴的优化设计，我们利用大语言模型等新技术进行低成本、高效率的政策评估。具体而言，通过分析社交媒体数据、消费者评论等非结构化数据，评估消费补贴政策对消费者态度、购买意愿的影响，为政策优化提供实时反馈。再如，特别国债的机制创新。超长期特别国债(如30年期、50年期)的发行不仅是为特定项

目融资，更是为市场提供无风险收益率曲线上的关键期限点，完善收益率曲线。我们建议进一步创新特别国债的使用机制(如建立“项目收益自求平衡”的运作模式)，将部分特别国债用于那些现金流稳定的重大项目，以降低财政负担。

无论结构性货币政策还是特色财政政策，其灵魂均在于“本土化”。它们应深深植根于中国特定的制度环境、发展阶段和结构性问题，应是中国特色宏观经济治理体系的生动体现，其成功经验亟待进行系统化的理论总结。

### (三) 强化国债在宏观经济管理中的核心功能

国债市场是现代金融体系的基石，其功能远不止于为财政赤字融资。(1)基础货币投放的补充工具。目前，在以MLF为主的基础货币投放模式下，成本较高、对中小银行覆盖不足等问题突出。央行在二级市场买卖国债可成为一个有益的补充。具体而言，建立国债定期滚动操作机制并作为流动性管理的常规工具，以降低整体操作成本，更好地向中小银行体系注入流动性。(2)利率曲线调控的关键抓手。在短期政策利率(如OMO)接近下限时，通过买卖国债来影响中长期利率，更好地疏通利率传导机制，引导中长期贷款利率下行，为实体经济融资降低成本。我们建议进一步发展国债收益率曲线上的关键期限做市商制度，增强各期限国债的流动性，为货币政策的利率传导提供坚实基础。(3)危机应对和预期管理的“备用工具”。尽管中国目前进行大规模量化宽松的必要性不强，但将买卖国债作为稳定金融市场、保障政府融资能力的备用工具具有重要的预期管理意义，向市场传递政府拥有充足工具应对极端风险的信心。我们建议明确国债买卖的触发条件、操作规则和退出机制，以增强政策的透明度和可信度。

但是，国债上述功能的发挥须有一个深度、广度、流动性俱佳的国债市场。这涉及到一系列基础性工作：首先，改革发行机制，建立更透明、可预期的国债发行计划公布机制，优化国债期限结构，增加关键期限国债的发行规模和频次，为市场提供充足的标准化产品；其次，完善做市商制度，强化做市商的义务与权利对等，提供必要的流动性支持，改善做市商的盈利能力，增强其做市意愿和能力；再次，优化投资者结构，在保持商业银行作为国债持有主体的同时，扩大保险、养老金、外资等长期投资者的参与度，增强国债市场的稳定性；最后，探索与数字货币的融合，随着数字人民币的推广，探索国债在数字货币系统中的新功能(如数字人民币的发行准备、在数字货币系统中进行国债交易结算)，提升国债市场的现代化水平。

### (四) 建立科学与艺术相结合的宏观经济预期管理

预期管理是现代宏观经济治理的“倍增器”。在新发展阶段，“信心比黄金更重要”，因而需将管理好预期摆在更加突出的位置。

与发达国家主要通过央行进行沟通不同，中国的预期管理呈现多部门(如中国人民银行、财政部、国家发展改革委等)、多目标(如稳增长、调结构、防风险等)、多工具(如货币政策公告、产业政策规划、政府工作报告、领导人座谈会等)的鲜明特色。这种“立体式”沟通

提供了更丰富的信息维度，但也带来理论上的挑战。比如，信号协调问题，多部门发布的信息可能存在不一致甚至矛盾，如何确保信号协调一致？信息过载问题，过多信息可能使市场主体难以识别核心政策意图，如何突出关键信号？承诺可信性问题，多目标之间可能存在权衡，如何保证对每个目标的承诺都是可信的？

现有文献大多基于单一部门、单一信息的贝叶斯学习模型，难以刻画中国的复杂现实。我们拟构建一个包含多部门、多信号的理论模型，分析信号精度(质量)与信号之间的相关性(一致性)如何影响微观主体的决策和社会福利，为理解政策一致性评估的重要性提供严谨的数理基础。该模型假设经济中存在多个企业，每个企业基于不完全信息做出生产决策，其利润不仅取决于自身的决策，还取决于其他企业的决策(战略互补性)和经济的基本面状况。每个企业只能观察到经济基本面的一个噪声信号，而多个政府部门会发布关于经济基本面的公共信号。这一模型的关键变量具体包括：信号精度，即各部门发布信号的质量；信号相关性，即各部门信号之间的一致性程度；信号权重，即企业如何将不同信号组合成总体判断。通过数学推导，我们发现社会福利不仅取决于各部门信号的精度，还取决于信号之间的相关性。当信号相关性较低时，即使单个信号的精度很高，也可能因信号冲突而降低社会福利。此结论为理解政策一致性评估的重要性提供了严谨的数理基础。

一个更深入的拓展是将政府部门视为拥有自身利益诉求的行为主体，研究其如何内生地选择发布信息的质量及与其他部门的信号的协调程度。这将预期管理研究从技术层面推向政治经济学层面，更能揭示中国政策制定过程的真实逻辑。为此，假设不同部门具有不同的目标函数(如央行更关注物价稳定、财政部更关注经济增长)，各部门在发布信号时考虑信号对自身目标的影响，通过构建信号发布的博弈模型分析部门间互动的均衡结果。这一拓展具有的制度设计涵义在于：改善预期管理效果不仅需技术层面的沟通技巧改进，更需制度层面的协调机制设计。例如，建立跨部门的政策协调委员会、统一的信息发布平台等均可改变各部门的博弈支付，促使他们发布更协调一致的信号。

#### 四、健全宏观经济治理体系的实践路径

理论构建最终要服务于实践。党的二十届四中全会明确提出，加快构建高水平社会主义市场经济体制，增强高质量发展动力。坚持和完善社会主义基本经济制度，更好发挥经济体制改革牵引作用，完善宏观经济治理体系，确保高质量发展行稳致远。要充分激发各类经营主体活力，加快完善要素市场化配置体制机制，提升宏观经济治理效能。这集中体现了新发展理念和中国式现代化的要求，指明了我国宏观经济治理体系构建的方向。

##### (一) 完善国家战略规划体系与政策协调机制

这一机制是宏观治理的“导航系统”，必须强化国家中长期发展规划的战略导向作用，确保宏观政策与国家战略意图保持一致。因此，需提升战略规划的科学性和约束力，建立健全宏观政策一致性评估机制。

1. 引入更多实证研究和情景分析，增强规划的前瞻性和科学性，吸收企业、智库、公众

的意见，以完善规划的编制方法。建立规划实施的监测、评估、调整机制，将规划目标分解为年度计划并与年度宏观调控目标有效衔接，建立规划中期评估和修订机制，根据环境变化适时调整，以强化规划实施机制。将重要规划目标纳入政策考核体系，建立规划实施的问责机制，加强各级人大对规划实施的监督，定期听取规划实施情况报告，以增强规划的约束力。

2. 在国务院层面建立常设性的评估机构或机制，对各部门拟出台的重大经济政策进行事前协调、评估，确保其在方向、力度、时序上相互配合、形成合力，避免互相掣肘。建议设计“宏观政策一致性评估矩阵”，从四个维度评估政策协调性：政策是否符合国家战略规划目标(目标一致性)，政策工具是否与其他政策工具冲突(工具兼容性)，政策出台时机是否与其他政策协调(时序协调性)，政策力度是否与整体宏观态势匹配(力度适当性)。同时，还需优化评估流程：建立政策影响评估报告制度，重要政策出台前必须提交评估报告；建立跨部门的政策协调会议制度，对存在重大分歧的政策进行协调；建立政策追溯评估机制，对已实施的政策进行“回头看”，总结经验教训。

## (二) 深化财税体制改革，重塑中央与地方的财政关系

财政是国家治理的基础和重要支柱。当前，宏观治理的许多“堵点”和风险点的根源就在于财税体制。

1. 明确事权和支出责任。应适度上收事权，特别是将基础教育、基本养老、医疗卫生等跨区域、外部性强的公共服务事权更多地集中到中央，减轻地方政府负担，促进基本公共服务均等化。分领域制定中央与地方在事权和支出方面的责任划分方案，明确各级政府的责任边界。建立事权划分动态调整机制，根据经济社会发展阶段的变化适时调整。完善省级以下财政体制，推动财力下沉，增强基层政府的保障能力。

2. 健全地方税体系。在事权上移的同时，赋予地方政府更稳定的税源，减轻其对土地财政和招商引资的依赖，引导其行为从GDP竞争转向高质量发展竞争和公共服务竞争。培育地方主体税种，如适当扩大消费税征收范围并逐步划归地方。完善财产税制度，建立覆盖住房等不动产的房地产税制度。改革资源税制度，将水资源等纳入征收范围，增加地方财政收入。健全地方税立法机制，在中央统一立法的基础上赋予地方适当的税收管理权限。

3. 系统性化解地方政府债务风险。须对地方政府债务进行全口径、穿透式监管。化债方案不能搞“一刀切”，要区分不同风险类型，按照“谁家孩子谁抱走”的原则，中央、地方、市场协同发力，通过债务置换、资产盘活、财政重整、绩效提升等“组合拳”逐步化解存量、严控增量。具体而言，债务置换是指通过发行地方政府再融资债券置换存量隐性债务，降低利息负担。资产盘活是指推动地方政府盘活存量资产，通过资产证券化、PPP等方式化解债务。财政重整是指对高风险地区实施财政重整计划，严格控制支出，优化支出结构。绩效提升是指提高债务资金使用效率，确保债务对应的资产产生稳定现金流。此外，通过与金融机构协商展期、降息等方式实现债务重组。因此，需建设长效机制：硬化预算约束，打破政府兜底预期；完善地方政府债务风险评估和预警机制；建立地方政府信用评级体系，强化市场

约束；健全地方政府债务信息披露制度，提高其透明度。

### (三) 深化金融体制改革，提升服务实体经济的“质”和“效”

金融是实体经济的“血脉”，而改革的核心是让金融回归本源。

1. 稳步推进利率市场化。在关注银行息差合理水平和金融体系稳定性的前提下，进一步完善LPR形成机制，畅通政策利率向市场利率的传导，最终实现市场在金融资源配置中起决定性作用。因此，改革的重点是：培育市场基准利率，健全国债收益率曲线，强化其作为定价基准的作用；深化LPR改革，增强其与政策利率和市场利率的联动性；稳妥推进存款利率市场化，强化利率自律机制的作用；健全央行政策利率体系，完善“利率走廊”机制。

2. 完善金融监管体系。坚持党中央对金融工作的集中统一领导，强化金融监管的穿透性、协调性和权威性。据此，监管改革的方向包括：完善宏观审慎政策框架，将更多的金融活动、金融机构和金融市场纳入宏观审慎管理；强化功能监管和行为监管，实现对同类业务的统一监管，消除监管套利；健全金融风险处置机制，明确风险处置的责任和资金安排；压实地方政府的金融风险处置责任，形成央地协同监管合力。

3. 大力发展资本市场。优化融资结构，提高直接融资比重，建设规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，为科技创新和产业升级提供更高效的金融支持。为此，重点发展的领域有：全面实行股票发行注册制，提高其透明度和效率；健全多层次资本市场体系，满足不同类型、不同发展阶段的企业的融资需求；深化债券市场创新发展，完善违约处置机制；丰富资本市场产品工具，满足投资者多元化需求。

### (四) 强化预期管理，增强政策的透明度和可预见性

预期管理需从“艺术”转变为“科学”，纳入宏观治理的常规“工具箱”。

1. 建立常态化的沟通机制。规范关键部门的信息发布流程和口径，建立定期、不定期的信息发布制度，通过货币政策委员会季度例会、财政政策吹风会、宏观经济形势分析会等形式主动引导和稳定市场预期。统一沟通语言，制定关键政策术语的标准化解释，避免因理解偏差导致预期混乱。培训沟通人才，加强对政策部门发言人的专业培训，提高沟通效果。

2. 提高政策制定的前瞻性。加强经济监测、预测，完善宏观经济监测预警体系，提高对经济走势预测的准确性。建立政策前瞻性指引，在政策出台前做好充分的市场沟通和铺垫，明确政策目标和可能工具，给市场足够的调整时间。规范政策调整程序，建立政策调整的透明程序和标准，避免“急转弯”“猛刹车”，留给市场充足的喘息时间。

3. 善用多元化的沟通工具。在媒介上，不仅依靠传统媒介，也要善用数字化平台，精准传递政策意图，及时澄清不实传闻，牢牢掌握预期管理的主动权。在沟通上，对专业机构进行定向沟通，对普通公众开展通俗易懂的政策解读。同时，在正式沟通之外，适当利用背景吹风、专家解读等非正式沟通方式。

## 五、结论与展望

健全新发展阶段的宏观经济治理体系是一项复杂的系统工程，是构建中国自主的经济学知识体系的重要组成部分。本文基于开题论证系统论述了这一体系的理论必然性和实践紧迫性，得到如下的几个核心观点。第一，中国宏观经济已进入一个以“复杂性”和“弱平衡”为标志的新发展阶段，传统的宏观调控范式必须向现代宏观经济治理范式升级。这一转变不仅是术语更新，更是理论基础、目标体系、工具体系和协调机制的全面革新。第二，一个健全的治理体系应以现代化的中央银行制度为中枢，以超越常规的政策工具箱为“羽翼”，以强大的国债市场功能为支撑，以科学的预期管理为“倍增器”，这四大支柱相互关联、缺一不可。第三，宏观治理复杂性的量化测度和效能评估是提高治理科学性的重要基础，而复杂性指数和效能评估框架将为治理实践提供可操作的参考工具。第四，实践路径需紧紧围绕党的二十届四中全会的战略部署，以完善国家战略规划为引领，以深化财税金融体制改革为动力，以强化政策协调和预期管理为保障，进行全局性、整体性的推进。

中国宏观经济治理体系的健全过程本身就是一个伟大的理论和实践创新过程。它没有现成的教科书可以照搬，必须扎根于中国大地，在守正创新和回应“时代之间”中不断提炼和总结具有中国特色、反映时代特征的宏观经济治理理论。这不仅可为中国式现代化的伟大实践保驾护航，也必将为世界宏观经济理论的发展贡献独特的中国智慧。

因此，我们建议在以下几个方面继续加以深化。加强对数字经济、人工智能等新技术条件下宏观经济运行规律的研究，探索新形势下的治理范式创新。加大对中央与地方财政关系的研究，设计一套激励相容的制度安排，充分调动二者的积极性。推动宏观治理的数字化转型，利用大数据、人工智能等技术提高治理的精准性和有效性。强化国际比较研究，在借鉴国际通行做法的同时总结和归纳中国特色的治理经验，为世界宏观经济理论的发展贡献中国方案。

随着宏观经济治理体系的不断完善，中国必定能更好地应对内、外挑战，平稳跨越中等收入阶段，成功实现中国式现代化和中华民族伟大复兴的宏伟目标。

---

### 参考文献：

- [1] Stiglitz J. E. Where Modern Macroeconomics Went Wrong[J]. Oxford Review of Economic Policy, 2018, 34(1-2) :70-106.
- [2] 刘伟, 陈彦斌. 建设中国经济学的科学生态体系——以教材体系为突破、以知识体系为基础构建中国经济学学科、学术和话语体系[J]. 管理世界, 2022, (6) :1-10.
- [3] 张军, 吴桂英, 张吉鹏. 中国省际物质资本存量估算：1952—2000[J]. 经济研究, 2004, (10) :35-44.

---

Establishing a Sound Macroeconomic Governance System in the New  
Development Stage: Theoretical Connotations, Practical Challenges,  
and Improvement Paths

ZHANG Jun<sup>1</sup>, DENG Yanfei<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Fudan University, Shanghai 200433, China; 2. School of Economics,  
Zhejiang University of Finance and Economics, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** This paper systematically elucidates the paradigm shift from "macro-control" to "macroeconomic governance" and its theoretical implications. It analyzes six complex characteristics of macroeconomic operations in the new development stage, such as "weak balance", and reveals the limitations of the traditional Keynesian policy framework under new circumstances. The study constructs an analytical framework for a macroeconomic governance system comprising four pillars: a modern central banking system, unconventional policy tools, coordination of diverse policy instruments, and macroeconomic expectation management. Finally, in alignment with the strategic deployment of the fourth plenary session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China on improving the macroeconomic governance system, it proposes a practical pathway guided by national strategic planning. This includes deepening reforms in the fiscal, tax, and financial systems, strengthening policy consistency evaluation, and enhancing expectation management. The aim is to provide theoretical direction and policy references for building a macroeconomic governance system with Chinese characteristics that meets the demands of the new development stage.

**Key words:** New Development Stage; Macroeconomic Governance; Diverse Policy Tools; Policy Coordination; Expectation Management

(责任编辑:化木)