

宏观政策取向一致性评估探析： 基于健全宏观经济治理体系的视角

陈小亮

摘要：基于健全宏观经济治理体系的视角，“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”不仅是必要的，而且是可行的。就必要性而言，中国宏观经济治理体系的经济目标更加多元，只靠短期稳定政策不足以实现多元经济目标，需要纳入更多类型的经济政策。考虑到非经济性政策可能对宏观经济治理体系的目标产生“误伤”，因而也要将非经济性政策纳入评估范畴。就可行性而言，中国特色宏观调控和宏观经济治理的实践经验为宏观政策取向一致性评估提供了丰富的实践基础；基于中国政策实践所提炼的宏观政策“三策合一”理论，为宏观政策取向一致性评估提供了可参考的学理基础。为了确保宏观政策取向一致性评估高效推进，需要构建科学的评估体系并成立专门的评估机构，基于“统一评估+自评估”的评估模式，对宏观政策取向一致性进行事前、事中、事后全覆盖评估。

关键词：宏观政策取向一致性；经济政策；非经济性政策；宏观经济治理体系；宏观政策“三策合一”

中图分类号：F124 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-7543(2025)01-0016-10

近年来，中央提出了“宏观政策取向一致性”新调控理念，在党的二十届三中全会、2024年中央经济工作会议等重要会议中强调要“增强宏观政策取向一致性”。为切实增强宏观政策取向一致性，中央要求“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”。这是健全宏观经济治理体系的内在要求，也是中国宏观经济治理体系不断完善和宏观经济治理能力不断提升的重要表现。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》）“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”作为“健全宏观经济治理体系”的重要工作。这也意味着，要想全面准确地把握“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”的必要性和可行性，需要站在宏观经济治理体系的全局性高度。

“宏观政策取向一致性”新调控理念提出后，学术界开始了探索性研究，取得一定进展。已有文献主要针对宏观政策取向一致性的重要意义、评估标准、着力点^[1-3]，以及增强经济政策和非经济性政策取向一致性的难点等方面进行研究^[4]。

基金项目：国家自然科学基金专项项目“人口老龄化进程中的经济动态平衡与最优调控政策框架设计”（72342033）；中宣部马克思主义理论研究和建设工程重大项目（国家社会科学基金重大项目）“健全宏观经济治理体系研究”（2024MZD018）；教育部哲学社会科学研究重大专项项目“中国宏观经济学的自主知识体系构建研究”（2023JZDZ025）。

作者简介：陈小亮，中国社会科学院经济研究所编审，中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员。

总体来看,已有文献对于理解宏观政策取向一致性评估大有裨益,同时也存在两方面有待拓展和完善之处:一方面,中国特色宏观调控体系已经升级为宏观经济治理体系^[5],不过已有研究主要在宏观调控体系下探讨宏观政策取向一致性,尚未在宏观经济治理体系的新视角下进行新思考;另一方面,已有研究主要从政策实践和政策操作层面进行探讨,鲜有研究探讨宏观政策取向一致性评估的学理基础,其背后的学理性研究有待进一步加强。

本文立足“健全宏观经济治理体系”的新视角,深入分析“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”的必要性,并从实践基础和学理基础两个层面探寻宏观政策取向一致性评估的可行性。在此基础上,给出宏观政策取向一致性评估机制需要具备的要件,从而为决策部门提供参考和借鉴。

一、宏观政策取向一致性评估何以必要

根据西方宏观政策理论,宏观政策主要锚定短期稳定目标,依靠的主要政策工具是短期稳定政策。与之不同,中国为应对日趋复杂的国内外经济形势,正在构建和完善宏观经济治理体系,其目标更加多元、工具更加多样,因而有必要将经济政策与非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估。

(一)西方宏观政策理论与实践主要锚定短期稳定目标,使用短期稳定政策即可应对,对其他经济政策和非经济性政策的重视程度较低

1936年凯恩斯出版《就业、利息和货币通论》,标志着宏观经济学的创立,也标志着西方宏观政策理论的创立。从1936年到2008年国际金融危机之前的70多年里,西方宏观政策理论主要使用货币政策和财政政策实现短期经济稳定目标^①。从政策实践来看,西方宏观政策理论取得一定成效,20世纪90年代美国等全球主要经济体的“大缓和”就是在西方宏观政策理论指

导下取得的重要成效。

2008年国际金融危机之后,不论是学术界还是政策部门,普遍意识到宏观政策只关注短期经济稳定目标是不够的,还要关注金融稳定目标^[6-7]。如果金融体系的风险爆发,也可能会传导至实体经济,引发经济与金融系统的双重风险。正因如此,各界对宏观政策所要追求的目标进行了反思,并基本达成新共识,那就是宏观政策既要追求短期经济稳定目标,又要追求金融稳定目标。根据丁伯根法则^[8],政策工具的数量要与政策目标的数量相匹配,既然增加了政策目标,那就要增加相应的政策工具。从理论和实践经验来看,宏观审慎政策能够较为有效地防范和应对金融风险,从而助力实现金融稳定目标。因此,宏观审慎政策成为宏观政策工具箱的重要“成员”。

总体来看,西方宏观政策理论框架旨在使用货币政策、财政政策和宏观审慎政策等短期稳定政策,重点追求短期经济稳定和金融稳定的“双稳定”目标。此外,西方宏观政策理论将研究限定在经济运行范畴内,很少考虑非经济性政策对经济运行可能产生的影响,因而也很少关注非经济性政策。

(二)中国宏观经济治理体系的经济目标更加多元,只靠短期稳定政策不足以实现多元经济目标,需要纳入更多类型的经济政策

西方宏观政策理论是基于工业经济时代欧美国家的经济规律提炼而来的,对中国经济的适用性本就偏弱。面对2008年国际金融危机之后长期增速放缓、多种宏观经济结构失衡交织的复杂局面,西方宏观政策理论对中国经济的适用性进一步减弱。第一,中国经济潜在增速呈现持续下滑的态势,已经从国际金融危机之前2005—2007年的10.5%左右下降至2022—2024

^①短期经济稳定目标主要包括产出稳定和物价稳定目标。近年来,越来越多的经济体实施通胀目标制,其重点在于追求物价稳定目标。

年的5.3%左右^①。然而,西方宏观政策理论将潜在增速视为外生且较为稳定的指标,很难给出有效策略应对潜在增速放缓的态势。第二,中国经济尚处于转型时期,总需求结构、收入分配结构等多种经济结构有待完善。以总需求结构为例,中国长期呈现投资率偏高、居民部门消费率偏低状况。2014—2023年,中国居民部门消费率平均为38.2%,同期全世界平均水平为56.1%,高收入国家和中等收入国家的平均水平分别为58.4%和51.2%^②。然而,西方宏观政策理论较少关注宏观经济结构,因而难以指导中国如何优化经济结构。第三,中国经济面临的问题既来自需求侧,又来自供给侧。然而,西方宏观政策理论主要从需求侧进行调节和管理,很少从供给侧进行调节和管理,因而难以解决中国经济在供给侧面临的问题。

为了更好地应对经济运行所面临的复杂局面,中国正在不断构建和完善宏观经济治理体系。宏观经济治理体系的目标更加多元,主要包括三大类目标。一是短期稳定目标。《决定》要求“深化财税体制改革”和“深化金融体制改革”,这主要是为了提升财政政策和货币政策的传导效率,更好地实现短期稳定目标。二是长期增长目标。《决定》要求“完善国家战略规划体系”,国家战略和重大发展规划主要锚定长期目标,这意味着宏观经济治理体系高度重视长期增长目标。三是宏观经济结构目标。《决定》要求“完善实施区域协调发展战略机制”,包括“完善区域一体化发展机制,构建跨行政区合作发展新机制,深化东中西部产业协作”等具体举措。这不仅有助于优化区域经济结构和产业结构,而且会对投资结构、收入分配结构产生不容忽视的影响。事实上,“十四五”规划和2035年远景目标纲要在“完善宏观经济治理”这一节也阐述了宏观经济治理的目标是“促进经济总量平衡、结构优化、内外均衡”,与上述三方面目标高度相似。

为了更好地实现宏观经济治理体系所涵盖

的短期稳定、长期增长和宏观经济结构等多元经济目标,需要将更多的经济政策纳入工具箱。对于短期稳定目标,可以参照既有理论和实践做法,主要使用货币政策、财政政策、宏观审慎政策等短期稳定政策加以调控。对于长期增长目标,可以使用与国家重大战略规划相配套的增长政策加以调控。《决定》在部署“健全宏观经济治理体系”的重要工作时,要求“构建国家战略规划制定和实施机制,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”,其本质是更加强调以国家重大战略为代表的增长政策在宏观经济治理体系中的作用。对于宏观经济结构目标,可以使用结构政策加以调控^③。

(三)非经济性政策可能对宏观经济治理体系的经济目标产生“误伤”,因而要将非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估的范畴

到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化,是进一步全面深化改革的重要目标之一。推进国家治理体系和治理能力现代化,除货币政策、财政政策等多种经济政策外,还需要多种非经济性政策的支持。其中,经济政策的直接目标是经济目标,旨在助力“健全宏观经济治理体系”;非经济性政策的直接目标是非经济性目标,旨在助力实现国家治理体系中除宏观经济治理目标之外的其他重要目标。非经济性政策包括社会政策、文化政策、教育政策等多种政策。以教育政策为例,其重要目标是提升教育质量,推进教育现代化,为此国家在人才培养、教师队伍建设等方面出台了大量教育政策。再如,文化政策的重要目标是促进文化事业的繁荣发展和中华文化影响力的进一步提升,为此国家出台了针对文物保护、非物质文化遗产传承、文化公园

①潜在增速数据引自宏观政策“三合一”数据库(www.mpt-index.cn),根据生产函数法计算得到。

②中国的数据根据国家统计局的数据计算得到,国外数据根据世界银行数据库的数据计算得到。

建设等多方面的政策。

虽然非经济性政策的直接目标是非经济性目标,但也可能会对经济目标产生间接影响^[10],甚至是“误伤”。以教育政策为例,与高校招生规模和招生专业相关的政策调整,会对高校毕业生的数量、就业方向和工作效率产生影响,而这会间接影响全社会就业率等经济稳定目标的实现。若高校招生专业设置不合理,与社会需求不匹配,则高校所培养的毕业生可能难以实现就业,影响高校毕业生就业率,从而影响经济稳定目标的实现。尤其是伴随着人工智能的快速发展,一部分传统就业岗位有可能被人工智能设备和技术所取代,与此同时也会有一些新的就业岗位被创造出来。这就需要实施科学合理的教育政策,对高校的专业设置和课程体系进行调整。否则,高校毕业生就可能难以适应人工智能时代的需求,那不仅会引发高校毕业生的就业难题,而且会因为人才匮乏而阻碍人工智能等产业的发展,进而阻碍新增长点的培育和发展。

为了避免非经济性政策对宏观经济治理体系的经济目标产生“误伤”,需要将非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估的范畴。正因如此,党的二十届三中全会强调“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”。需要指出的是,这并非意味着要将非经济性政策直接纳入宏观经济治理体系的工具箱,而是要评估非经济性政策是否对经济政策的目标产生干扰和“误伤”,进而阻碍宏观经济治理目标的实现。

二、宏观政策取向一致性评估何以可能

中国不仅具备“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”的丰富政策实践经验,而且可以将基于中国宏观调控实践所提炼的宏观政策“三策合一”理论作为宏观政策取向一致性评估的学理参考,因而能够开展宏观政策取向一致性评估。

(一)中国特色宏观调控和宏观经济治理的实践经验为宏观政策取向一致性评估提供了丰富的实践基础

中国特色宏观调控已经走过近四十年的历程,且已从宏观调控体系升级为宏观经济治理体系^[5]。不论是中国特色宏观调控体系,还是宏观经济治理体系,都高度重视政策之间的协调配合,这为宏观政策取向一致性评估提供了丰富的实践基础。例如,“十一五”规划强调要“统筹协调政策目标和政策手段,搞好财政政策、货币政策、产业政策、区域政策、社会政策和政绩考核间的配合”。再如,2024年中央经济工作会议指出,要“加强财政、货币、就业、产业、区域、贸易、环保、监管等政策和改革开放举措的协调配合”。

更重要的是,中国特色宏观调控和宏观经济治理的实践经验与西方宏观政策实践存在明显不同之处,与宏观政策取向一致性评估的内在要求更为契合。

第一,中国特色宏观调控和宏观经济治理既注重加强货币政策和财政政策之间的协调配合,又注重加强其他经济政策与货币政策、财政政策的协调配合,还日益重视非经济性政策对经济政策的影响。例如,“十三五”规划指出,“完善以财政政策、货币政策为主,产业政策、区域政策、投资政策、消费政策、价格政策协调配合的政策体系,增强财政货币政策协调性”。“十四五”规划和2035年远景目标纲要强调,宏观经济治理体系要“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”。这一方面表明,中国特色宏观调控和宏观经济治理体系涵盖的经济政策种类明显多于西方宏观政策体系;另一方面,将环保政策和社会政策等非经济性政策考虑在内,且2022年以来中央高度重视并多次强调要把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估。由此,为宏观政策取向一致性评估奠定了坚实的实践基础。

第二,中国特色宏观调控和宏观经济治理

不仅注重对短期稳定目标的调控,而且注重对长期增长目标的调控,倡导加强短期政策与长期政策的协调配合。中国特色宏观调控和宏观经济治理涵盖的经济政策种类多样,货币政策和财政政策等短期政策主要对经济产生短期影响,增长政策和结构政策等长期政策主要对经济产生长期影响。非经济性政策既会产生短期影响,又会产生一定的长期影响。正因如此,中国特色宏观调控和宏观经济治理倡导加强短期政策与长期政策的协调配合。“十二五”规划明确要求“把短期调控政策和长期发展政策有机结合起来”;“十四五”规划和2035年远景目标纲要强调,“完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制”,“围绕实施国家发展规划、重大战略促进财政、货币、产业、价格、就业等政策协同发力”。本质上,这都是要加强以国家重大战略为载体的长期增长政策与货币政策、财政政策等短期稳定政策之间的协调配合。注重短期调控与长期调控相配合的宝贵实践经验使得宏观经济治理体系可以更好地兼顾短期稳定目标和长期增长目标,确保宏观政策取向一致性评估落地。

第三,中国特色宏观调控和宏观经济治理不仅注重对经济总量的调控,而且注重对经济结构的调控,追求“经济向上结构向优”的双重目标。中国向来高度重视调结构,“七五”计划就提出要“进一步合理调整产业结构”。调结构也是中国宏观调控体系和宏观经济治理体系的重要目标。例如,“十二五”规划要求“提高宏观调控的科学性和预见性,增强针对性和灵活性”,“实现经济增长速度和结构质量效益相统一”。再如,国家发展和改革委员会在解读2024年9月下旬中央所出台的一揽子增量政策时,指出其目标在于“推动经济向上结构向优”。为了实现“经济向上结构向优”的双重目标,中央逐渐加强了对结构政策的使用。2017年中央经济工作会议在要求“统筹各项政策,加强政策协同”的同时,专门强调“结构性政策要发挥更大作用”。2021年和

2022年中央经济工作会议均强调,“结构政策要着力畅通国民经济循环”。注重总量调控与结构调控相配合的宝贵实践经验使得宏观经济治理体系可以更好地兼顾总量目标和结构目标,进一步增强了宏观政策取向一致性评估的可行性。

(二)基于中国政策实践所提炼的宏观政策“三策合一”理论,为宏观政策取向一致性评估提供了可参考的学理基础

在进行宏观政策取向一致性评估时,重点在于评估货币政策、财政政策、增长政策、结构政策等各类经济政策是否实现了较好的协调配合,进而共同实现宏观经济治理体系所追求的短期稳定、长期增长和宏观经济结构优化等重要经济目标。提高宏观政策取向一致性评估的科学性和有效性,需要为其找到学理基础和理论支撑。有了扎实的理论支撑,方能构建起科学的评估体系,对各类政策取向一致性进行准确研判,找到有待改进之处,进而提升宏观经济治理体系的治理能力。

西方宏观政策理论对中国宏观经济治理体系的适用性较弱,很难为宏观政策取向一致性评估提供学理基础^[1]。第一,西方宏观政策理论的政策协调工具局限于短期稳定政策范畴,主要是货币政策、财政政策的协调以及货币政策、宏观审慎政策的协调,没有考虑其他经济政策与短期稳定政策的协调。在中国宏观经济治理体系下,宏观政策取向一致性评估不仅涵盖货币政策、财政政策和宏观审慎政策等短期稳定政策,还包括增长政策和结构政策等长期政策,以及其他经济政策。因此,不能简单照搬西方宏观政策理论作为宏观政策取向一致性评估的学理基础。第二,西方宏观政策理论的政策协调目标局限于短期经济稳定与金融稳定目标,没有考虑长期增长目标和宏观经济结构目标。中国宏观经济治理体系下的宏观政策取向一致性评估的目标不仅包括短期经济稳定和金融稳定目标,而且包括长期增长目标和宏观经济结构目标等重要经济目标,

这超过了西方宏观政策理论目标范畴,进一步表明西方宏观政策理论无法成为宏观政策取向一致性评估的学理基础。

基于中国政策实践所提炼的宏观政策“三策合一”理论^[12],与宏观经济治理体系的契合度更高,有助于为宏观政策取向一致性评估提供可参考的学理基础。将宏观政策“三策合一”的理论内核与宏观经济治理体系的丰富内涵进行对照可知,二者契合度较高。第一,宏观政策“三策合一”理论能够较好地实现宏观经济治理体系所追求的多元目标。宏观政策“三策合一”理论与西方宏观政策理论的本质差别之一是不再将政策目标局限于短期稳定目标,而是致力于实现短期稳定、长期增长和宏观经济结构优化三大类重要目标。这与《决定》对宏观经济治理体系多元化目标的阐述较为契合。第二,宏观政策“三策合一”理论能够较好地满足宏观经济治理体系对多样化宏观政策工具的要求。宏观政策“三策合一”理论与西方宏观政策理论所追求目标的差别,决定了它们依靠的政策工具是不同的。宏观政策“三策合一”理论不再将政策协调的工具局限于货币政策和财政政策等短期稳定政策,而是致力于使用短期稳定政策、增长政策和结构政策三大类宏观政策,并通过加强政策协调配合实现“三策合一”^[13]。根据丁伯根法则,综合使用三大类政策能够满足三大类目标对政策工具数量的要求,进而满足宏观经济治理体系对多样化宏观政策工具的要求。

需要补充说明的是,虽然宏观政策“三策合一”理论框架没有涵盖非经济性政策,但是仍然能够为“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”提供学理参考。第一,“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”,并不意味着要用非经济性政策来实现经济目标,而是重点评估非经济性政策是否会对经济目标产生不利影响。如果非经济性政策会“误伤”经济目标,那么就需要对非经济

性政策进行优化调整,从而实现与经济政策的取向一致性。第二,与西方宏观政策理论相比,宏观政策“三策合一”理论对经济目标体系进行了升维,有助于更全面地评估非经济性政策是否会“误伤”宏观经济治理体系的多元经济目标。在短期稳定目标、长期增长目标和宏观经济结构目标这一新的政策目标体系下,可以对非经济性政策的操作方向、政策力度进行重新定位,从而为非经济性政策制定部门提供底层逻辑和决策依据。

三、宏观政策取向一致性评估的三个要件

宏观政策取向一致性评估机制的科学性,决定了评估结果的准确性和合理性。只有给出准确的评估结果,才能对各类经济政策和非经济性政策的方向进行优化。反之,如果评估结果不够准确甚至是错误的,那么在此基础上进行的政策调整也将是错误的。科学的宏观政策取向一致性评估机制至少需要具备三个要件。

(一)构建科学的评估体系

开展政策评估离不开评估体系,科学的评估体系是宏观政策取向一致性评估的基础。“十四五”规划和2035年远景目标纲要首次明确提出要“健全宏观经济政策评估评价制度”,并将其作为“完善宏观经济治理”的重要举措之一。宏观政策取向一致性评估体系的构建,有助于“健全宏观经济政策评估评价制度”,因而具有重要的意义和价值。

基于前文所阐述的宏观政策取向一致性评估的目标,其评估体系需要涵盖四个重要指标。一是政策目标。宏观政策取向一致性的最终目标在于,促使经济政策更好地实现经济目标,并避免非经济性政策“误伤”经济目标。因此,评估体系中应主要纳入宏观经济治理体系所关注的短期稳定、长期增长和宏观经济结构三大类目标,据此评估各类经济政策和非经济性政策对三大类目标的影响。二是政策力度。确定宏观经济

治理体系的政策目标之后,需要综合考虑各类经济政策的效率高低和空间大小,进而对各类经济政策的合理力度进行研判,避免出现政策力度过大或过小的情况。三是政策协调性。不同经济政策的传导机制并不是相互独立的,而是存在密切关系。提高整体调控效率,需要对各类经济政策的协调性进行评价,以避免不同经济政策之间相互掣肘。同时,也要对非经济性政策与经济政策的协调性进行评价,避免非经济性政策阻碍经济政策的传导机制。四是预期管理评价。“十四五”规划和2035年远景目标纲要将“重视预期管理和引导”作为“完善宏观经济治理”的主要工作之一。进一步地,《决定》将“健全预期管理机制”作为“健全宏观经济治理体系”的主要工作之一。这充分彰显了预期管理对于宏观经济治理的重要性。站在“健全宏观经济治理体系”的视角,需要将预期管理纳入宏观政策取向一致性的评估体系^①。

(二)成立专门的评估机构

中国宏观经济治理体系涵盖了货币政策、财政政策、增长政策、结构政策等多种经济政策。其优点在于,在实现特定目标时可以有更多的政策选择。不过,也可能出现政出多门、“九龙治水”的局面。要想真正实现宏观政策取向一致性,并且“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”,建议成立专门的评估机构。

如果评估机构只是对各个部门已经制定好的、拟出台的政策进行单一性的、零散性的评估,那么其出具否定性评估结果的概率可能会较高。不仅如此,各个部门可能会陷入“试错”困局,即通过反复尝试方案,最终在某种“偶然巧合”下才恰好实现非经济性政策与经济政策的取向一致性。这是因为,一个部门很难事先预判其他部门会对政策进行怎样的调整,也就难以制定与之匹配的政策。如果按照这样的思路进行评估,那么宏观政策的整体决策效率将会偏低,效果将会

欠佳。

为提高评估效率,建议采取“统一评估+自评估”的评估模式。所谓统一评估,指的是评估机构站在宏观经济治理体系的全局高度,秉持系统观念,对各个部门制定的经济政策以及可能影响经济目标的非经济性政策统一进行评估。这要求评估机构基于国内外经济形势,给出宏观经济治理体系的政策目标。然后,基于政策目标来制定最优的经济政策组合。通过将最优的政策组合与各个部门制定的政策进行对照,即可完成统一评估。所谓自评估,指的是各个部门在将拟出台的政策方案提交给评估机构之前,先基于评估机构制定的政策目标和政策组合进行自我评估,提前避免潜在的政策取向不一致问题,然后再提交给评估机构。“统一评估+自评估”模式,能够避免各个部门陷入“试错”困局,更好地服务于宏观经济治理体系的全局目标。

(三)进行事前、事中、事后全覆盖评估

宏观经济运行随时可能出现新的冲击,因而需要宏观政策进行相应的动态调整。同时,宏观政策还存在时滞,其真正的调控效果在事先很难进行准确评估,需要政策落地后的一段时间才能更准确地进行评估。有鉴于此,宏观政策取向一致性评估并不局限于政策出台前的评估,而是要由评估机构在事前(政策出台前)、事中(政策执行过程中)以及事后(政策落地后)进行全过程评估。

事前评估的重点是,各类经济政策是否准确锚定了宏观经济治理体系的经济目标、政策力度是否恰当,以及各类非经济性政策是否会对宏观经济治理体系的经济目标产生“误伤”。评估机构将各类经济政策和非经济政策的决策部门所制定的方案进行汇总,并将其与宏观经济治理体系的全局目标进行对照,以评估经济政策是否准确

^①结合中国特色宏观调控的实践经验,在进行预期管理评价时,需要综合考虑短期货币政策预期管理、年度预期管理和中长期预期管理^[14-15]。

锚定宏观经济治理体系的经济目标,也要评估非经济性政策能否与之在目标上保持一致方向。此外,评估机构还要对各类经济政策的力度进行评估,避免力度过大或过小的情形出现。

事中评估的重点是,各类经济政策和非经济性政策是否按照事前预定方案在执行,以及是否要根据最新经济发展状况对政策组合和政策力度进行动态调整。如果经济运行中没有出现新的冲击,那么评估机构的评估重点是各类经济政策和非经济性政策是否按照事前预定方案在执行。对于偏离预定方案的政策操作,评估机构应该及时提醒并予以纠正。如果经济运行过程中出现了新的冲击,那么评估机构的评估重点是各类经济政策是否要对政策组合和政策力度进行动态调整,并根据最新政策组合方案对各个决策部门进行指导。

事后评估的重点是,各类经济政策是否实现了最初预定的目标,其效率、空间、协调性如何,以及各类非经济性政策是否产生了预料之外的溢出效应。当一轮政策落地后,评估机构需要系统评估:各类经济政策作为一个整体,是否实现了宏观经济治理体系的整体目标;每一类经济政策是否实现了自身既定目标,是否对其他经济政策产生了预料之外的干扰;非经济性政策是否对经济政策目标产生了预料之外的干扰。不仅如此,政策部门还要对各类经济政策的效率、空间进行评价,并对各类经济政策之间的协调性进行评价,这样才能全面了解宏观政策的整体运行情况,从而为下一轮宏观政策的制定做好准备。

四、结语和展望

本文基于健全宏观经济治理体系的视角,秉持系统观念,深入剖析了“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”的必要性和可行性。西方宏观政策理论与实践主要锚定短期稳定目标,使用短期稳定政策即可实

现。与之不同,中国宏观经济治理体系的经济目标更加多元,不仅包括短期稳定目标,而且包括长期增长目标和宏观经济结构目标。只靠短期稳定政策不足以实现多元经济目标,需要纳入更多类型的经济政策。不仅如此,文化政策、教育政策等多种非经济性政策可能对宏观经济治理体系的经济目标产生“误伤”,因而需将非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估的范畴。由此可见,在健全宏观经济治理体系的视角下,的确有必要“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”。进一步的研究表明,中国不仅具备了“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”的丰富政策实践经验,而且可以将基于中国宏观调控实践所提炼的宏观政策“三策合一”理论作为宏观政策取向一致性评估的学理参考,因而能够开展宏观政策取向一致性评估。为了确保宏观政策取向一致性评估高效推进,需要构建科学的评估体系、成立专门的评估机构,基于“统一评估+自评估”的评估模式,对宏观政策取向一致性进行事前、事中、事后全覆盖评估。

下一阶段,需要开展更加深入的学理研究,为宏观政策取向一致性评估提供坚实的学理支撑。第一,加强宏观政策数据库建设,为宏观政策取向一致性评估的指标体系构建和量化测算提供基础性数据支撑。宏观政策取向一致性评估不仅要展开定性评估,而且要开展精确的定量评估,因而需要翔实的数据支撑。“十四五”规划和2035年远景目标纲要指出,要“加强宏观经济治理数据库等建设,提升大数据等现代技术手段辅助治理能力”。宏观政策“三策合一”数据库定期发布潜在增速、潜在增速合理水平、产出缺口、潜在增速缺口、经济结构指数、货币政策力度指数、财政政策力度指数、货币政策空间指数、财政政策空间指数、稳定政策效率指数、全要素生产率增速等重要指标,能够为宏观政策取向一致性评估提供一定的基础数据参考。未来还要进一步

强化宏观政策数据库建设,将更多经济政策和非经济性政策的重要指标纳入数据库。第二,充分借助机器学习和人工智能算法等前沿方法,研究经济政策和非经济性政策协调配合以实现宏观经济治理目标的最佳方案。基于宏观经济治理体系的视角,宏观政策取向一致性评估的本质是求解多目标、多政策工具的最优化问题。传统实证方法能够涵盖的变量个数有限^[16],以动态随机一般均衡模型(DSGE)为代表的宏观模型也很难涵盖现实中存在的多种经济政策和非经济性政策,且难以挖掘各类政策之间复杂的作用机制。机器学习和人工智能算法的求解能力得到了大幅提升,并且可以处理变量之间复杂的非线性关系^[17],因而更加适用于研究多目标、多政策工具的最优化问题。第三,加强预期管理研究,通过提升预期管理能力,使得各类政策能够“事半功倍”地实现取向一致性。宏观经济治理能力提升的重要表现之一是能够对公众预期进行科学有效的管理和引导。正因如此,“十四五”规划和2035年远景目标纲要将“重视预期管理和引导”作为“完善宏观经济治理”的重要举措。《决定》进一步将“健全预期管理机制”作为“健全宏观经济治理体系”的重要举措。加强预期管理,有助于提升各类政策的有效性,使得各类政策更容易实现取向一致性。

客观而言,“把经济政策和非经济性政策统一纳入宏观政策取向一致性评估”作为应对当前经济形势的特定举措是有必要的,有助于更好地协调增量政策与存量政策,助力经济回升向好。从中长期视野来看,将其纳入宏观经济治理体系并长期坚持,有助于更好地完成到2035年“基本实现社会主义现代化”等重要目标,因而也有其重要意义。不过,也要注意,宏观经济治理体系的主要目标是明确的、有限的,因而需要使用的政策工具数量也是有限的。不应过于泛化经济政策和非经济性政策的范畴,而应基于学理支撑“抓主要矛盾”,选择与宏观经济治理目标最为相

关的经济政策和非经济性政策进行评估。这样可以兼顾评估的全面性和有效性,确保宏观政策取向一致性评估高效落地。**Reform**

参考文献

- [1]陈彦斌.增强宏观政策取向一致性的重大意义[N].光明日报,2024-01-02(011).
- [2]郑新立.增强宏观政策取向一致性[J].宏观经济管理,2024(9):8-9.
- [3]王海成.增强宏观政策取向一致性[J].经济研究参考,2024(9):5-8.
- [4]朱成全,朱奕帆.宏观经济政策与非经济政策取向一致性:理论逻辑、现实困境与实践进路[J].宁夏社会科学,2024(1):82-90.
- [5]陈彦斌.健全宏观经济治理体系的改革重点[N].经济日报,2024-12-26(010).
- [6]BLANCHARD O, DELL'ARICCIA G, MAURO P. Rethinking macroeconomic policy [J]. Journal of Money Credit and Banking, 2010, 42: 199-215.
- [7]CECCHETTI S G. On the separation of monetary and prudential policy: How much of the precrisis consensus remains? [J]. Journal of International Money and Finance, 2016, 66: 157-169.
- [8]TINBERGEN J. On the theory of economic policy [M]. North-Holland Publishing Company, 1952.
- [9]陈小亮,陈彦斌.结构政策的内涵、意义与实施策略——宏观政策“三策合一”的视角[J].中国高校社会科学,2022(3):62-72.
- [10]韩文秀.巩固和增强经济回升向好态势[N].人民日报,2024-01-02(009).
- [11]陈小亮,吴韬.宏观政策“三策合一”理论的政策协调思想及其对中国的启示:基于三种理论的对比[J].政治经济学评论,2024(5):95-112.

- [12] 陈彦斌. 宏观政策“三策合一”新理论框架[J]. 经济研究, 2022(11): 29-47.
- [13] 陈彦斌. 宏观政策“三策合一”与潜在增速提升: 宏观政策取向一致性的视角[J]. 中国人民大学学报, 2024(6): 10-19.
- [14] 陈小亮, 刘哲希, 陈彦斌. “三重压力”下宏观政策的效应评估——宏观政策评价报告 2023[J]. 改革, 2023(1): 51-71.
- [15] 宏观政策“三策合一”与宏观政策评价课题组. 经济恢复发展进程中的宏观政策效应评估——宏观政策“三策合一”指数与宏观政策评价报告 2024 [J]. 改革, 2024(1): 1-22.
- [16] FAN J, HAN F, LIU H. Challenges of big data analysis[J]. National Science Review, 2014, 1(2): 293-314.
- [17] ATHEY S, IMBENS G W. Machine learning methods that economists should know about [J]. Annual Review of Economics, 2019, 11: 685-725.

Analysis of Consistency Evaluation of Macro Policies Orientation: Based on the Perspectives of Improving the Macroeconomic Governance System

CHEN Xiao-liang

Abstract: From the perspective of improving macroeconomic governance system, it is not only necessary but feasible to integrate economic and non-economic policies into macro policies orientation consistency evaluation. In terms of necessity, the economic objectives of China's macroeconomic governance system are more diversified, and short-term stability policies alone are not enough to cope with the diversified economic objectives, and more types of economic policies need to be incorporated. Considering that non-economic policies may mistakenly hurt the economic objectives of macroeconomic governance system, non-economic policies should also be included in the scope of macroeconomic policy orientation consistency evaluation. In terms of feasibility, the practical experience of macroeconomic regulation and macroeconomic governance with Chinese characteristics provides a rich practical basis for macro policies orientation consistency evaluation. What's more, macro-policy trinity theory provides a theoretical basis for macro policies orientation consistency evaluation. To ensure the efficiency of macro policies orientation consistency evaluation, it is necessary to build a scientific evaluation system and set up a special evaluation agency, based on the mode of "unified evaluation+self-evaluation", to conduct a full-coverage evaluation before, during and after the evaluation system.

Key words: macro policies orientation consistency; economic policy; non-economic policy; macroeconomic governance system; macro-policy trinity

(责任编辑: 罗重谱)