

# 跨周期调节如何促进经济行稳致远

□ 贺 洋

## 齐鲁策论

7月30日召开的中央政治局会议提出：“做好宏观政策跨周期调节，保持宏观政策连续性、稳定性、可持续性，统筹做好今明年宏观政策衔接，保持经济运行在合理区间。”8月16日召开的国务院常务会议也强调：“针对经济运行新情况加强跨周期调节。”未来一段时期内，跨周期调节将作为我国宏观经济调控的基本理念，这也标志着我国宏观经济管理思想取得了又一次重大创新。

### 准确把握“跨周期调节”的科学内涵

习近平总书记指出，当今世界正经历百年未有之大变局，国际经济、科技、文化、安全、政治等格局都在发生深刻调整，世界进入动荡变革期。如何针对国际经济新形势和国内经济运行新情况，加强跨周期调节，推动我国经济行稳致远？首先要准确把握其科学内涵。

跨周期调节是应对复杂内外新变局的内在需要。

2008年国际金融危机爆发以来，发达经济体相继开启量化宽松搞“大水漫灌”式经济刺激，陷入债务驱动型增长泥潭，宏观经济中长久积累的体制性、结构性问题持续恶化。近年来全球大国博弈持续升级叠加保护主义、单边主义抬头，全球产业链在“安全”与“效率”的权衡中重新布局。2020年以来新冠肺炎疫情全球大流行进一步加剧了全球经济的确定性。

新变局下，我国宏观调控既要严防系统性风险的“底线”，又要积极推动经济高质量发展突破结构性“上限”。传统的逆周期调节主要依靠财政政策和货币政策组合熨平短期经济波动，在应对收入分配失衡、人口老龄化等结构性问题时往往捉襟见肘。新变局面临的新挑战要求经济调控开出新药方。跨周期调节立足当前、着眼长远，正好满足了这一要求。

跨周期调节是对我国一直以来宏观经济管理实践经验的总结和升华。

新中国成立以来，我国在社会主义建设中逐步探索出适应国情的宏观经济调控思路。从1956年《论十大关系》中对重工业和轻工业、农业、沿海工业和内地工业关系的论述，到1961年国民经济调整中的“调整、巩固、充实、提高”八字方针，再到改革开放以来逆周期调节框架的不断完善，我国宏观经济调控始终坚持以短期调控与中长期结构性改革相结合，在一以贯之的继承和创新中不断丰富，形成了“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、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系”，保障了长期内我国经济跨周期持续

健康发展，创造了举世瞩目的中国经济奇迹。十八大以来，我国进一步形成了以供给侧结构性改革为主线，以货币政策和财政政策等逆周期需求管理工具为重点，守住不发生系统性风险为底线的宏观调控政策框架，有效应对了国内外复杂挑战。2020年我国成为唯一实现经济正增长的大型经济体和全球外商直接投资(FDI)最大流入国，顺利开启国内国际双循环新发展格局。跨周期调节是立足近年来中国特色宏观经济调控实践基础上的理论创新，标志着我国宏观经济调控理念的进一步成熟。

跨周期调节是我国社会主义制度优势的又一次体现。

从本质上讲，脱胎于西方资本主义市场经济的逆周期调节，很大程度上受多党制政治周期的影响，时常被用于服务西方政党政治选举。如执政党为谋求连任，在大选前倾向采取实施相对宽松的财政政策和货币政策，以便在大选期间交出亮丽的经济成绩单赢取选票。又如，2020年3月美国开启量化宽松，进一步拉大了社会财富分化，逆周期调控的政策红利更多进入了富人的“腰包”。

与西方不同，我国在中国共产党的领导下始终坚持以人民为中心的发展理念，宏观调控从来不为任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层谋私利。我国具备保障宏观经济政策连续性、稳定性、可持续性的客观制度基础和主观政治意愿。疫情发生以来，我国果断实施“六稳”“六保”，有效缓解了疫情对经济社会发展的不利影响。可以说，跨周期调节是极具中国特色的宏观调控理念，根植于中国特色社会主义市场经济实践，也必将助力我国经济在未来行稳致远。

### 加强跨周期调节，弥补逆周期调节短板

跨周期调节与逆周期调节相对，二者在调控目标、时间跨度、政策手段、实施方式等方面有所区别。在实践中，跨周期调节和逆周期调节互为补充，统筹服务于经济短、中、长期协调发展。

从调控目标看，逆周期调节聚焦短期周期性波动问题，跨周期调节剑指中长期体制性、结构性难题。“逆周期”调控的目的是降低传统经济周期的波动性，逆经济周期而动，在面对经济下行压力时积极托底，在经济发展过热时适度降温。跨周期调节旨在解决产业结构调整、人口老龄化、系统性风险等长期性问题，更加关注传统经济周期之上的长周期、大环境变化。

从时间跨度看，逆周期调节存续于短期，跨周期调节在长期内持续发力。逆周期调节追求短期效果，有相对成熟完备的政策目标，如失业率、通货膨胀率、经济增速等，调控结果便于观察和评估。跨周期调节追求中长期目标，如缩小贫富差距，促进人口结构均衡、化解系统性风险等，最终效果会在中长期显现，具有“功成不必在我，功成必定有我”的特点。

从政策手段看，逆周期调节主要依赖货币政策和财政政策，跨周期调节还需要国家中长期规划和多项政策协同实施。从我国现有跨周期调节工具箱来看，既包含国家中长期发展规划、收入分配政策、人口政策、就业政策、产业政策、环境保护政策等中长期调控工具，也包含财政政策、货币政策等短期调控工具。未来随着跨周期调节顶层设计的不断完善，相应政策手段还将进一步丰富。

从实施方式看，逆周期调节讲究定向精准、灵活施策，跨周期调节要求顶层设计科学合理，稳定执行。逆周期调节实施的重点在于政策实施时间节点精准、力度合适，实践中往往因难以做到而留下诸多“后遗症”。跨周期调节实施的重点在于顶层设计的科学、合理，更加强调系统化原则，既需要多项政策组合实施、多个管理部门协同发力，也需要短期调控和长期调控的协调，如短期调控应为长期调控预留充足的政策空间。

### 创新运用跨周期调节，解决中长期结构性问题

当前，我国已实现第一个百年奋斗目标，防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战取得决定性成就，全面建成了小康社会，这为运用和加强跨周期调节奠定了坚实基础。未来，我国经济社会发展目标将更多转向“逐步实现全体人民共同富裕”，而制约我国运行的主要问题，也将从短期的经济周期性波动，转变为中长期体制性、结构性难题。

创新运用跨周期调节，解决中长期结构性问题，促进我国经济行稳致远，重点在于处理好以下几方面问题。

优化收入分配结构。习近平总书记在中央财经委员会第十次会议上强调：“共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。”一段时期以来，我国国民收入分配格局存在一定失衡，居民收入和劳动者报酬在国民收入分配中占比持续走低。未来应加强收入分配跨周期调节，加大税收、社保、转移支付等调节力度，充分发挥三次分配作用，推动收入分配更加公平合理。

平衡实体经济与金融。近年来尤其是国际金融危机后，金融业在国民经济占比不断提高，借助金融资源垄断形成对实体经济的“侵蚀”，同时金融体系内资金空转导致的金融乱象积累了大量潜在风险。未来应进一步强化金融服务实体经济定位，严防发生系统性金融风险，推进普惠金融发展，有序推动金融业向实体经济让利，实现实体经济与金融的良性循环。

持续提升经济增长活力。高质量发展离不开高活力经济的支撑。首先，要建立完善的就业保障制度，让每一位劳动者有尊严地工作、有品质地生活；其次，构建良好的竞争环境，严格执行反垄断政策，防止资本无序扩张，为所有市场主体提供公平的竞争平台；再次，建立推动科技创新长效机制，解决关键技术领域“卡脖子”问题，以创新驱动经济长期

增长。

积极应对人口老龄化。第七次全国人口普查结果显示，我国老龄化趋势明显，“未富先老”的程度有所加深。为此，一方面，应全面扫除影响居民生育意愿的障碍，推进住房、教育、医疗一体化改革，形成育儿友好型的社会环境，促进人口长期均衡发展。另一方面，应提前布局应对老龄化社会的来临，建立扩大消费需求长效机制，调动社会资源参与养老事业，构建老年友好型社会，发挥好老年群体潜力。

协调城乡、区域发展。经济发展不平衡是未来需要解决的重大问题之一。一方面，中心城市资源过度集中爆发一系列“城市病”问题；另一方面，农村、边远地区的持续衰落严重制约我国经济长期增长潜力。未来应加大城乡、跨区域统筹协调力度，推进城乡公共服务结构和产业布局，培育不同区域立足资源禀赋差异化竞争，形成人口、资源合理有序流动新格局。

推进绿色低碳发展模式。我国已明确宣布“碳达峰”“碳中和”目标，这也是推进绿色发展，建设美丽中国的应有之义。未来应进一步从全局把握绿色低碳发展目标，持续优化经济结构和产业结构，大力发展清洁能源，推进适合我国国情的低碳经济和碳金融标准制定，积极探索绿色发展的中国道路。

### 推进跨周期调节实践创新和理论创新，为全球经济发展贡献中国方案

国际金融危机以来，西方传统的宏观经济理论面临前所未有的信誉危机。时至今日，主要发达经济体仍未完全走出国际金融危机的影响。由于既得利益阶层的阻碍，西方发达经济体始终难以出台真正触及经济发展核心痛点的结构性改革政策，愈发依赖量化宽松下的债务驱动型增长，社会阶层日趋固化，经济增长动力日渐衰落。

从历史上看，全球性经济金融危机往往孕育着经济发展理论和实践的大变革。新中国成立以来，我国经济建设取得举世瞩目的成就。根据世界银行标准，2025年我国将进入高收入国家行列，2035年会成为中等发达国家，开创了大国和平崛起的“中国路径”。

跨周期调节植根于中国经济发展以来的宏观经济调控实践，是中国新成立以来的最新体现，是对传统的逆周期调节的进一步完善和超越，也经受住了实践的考验。未来面对新变局、新挑战应进一步加强跨周期调节顶层设计，不断丰富调控政策工具箱，强化系统观，形成宏观调控新实践与新理念的深化互动，为全球经济持续健康发展贡献中国智慧和中國方案，进一步提升我国的国际影响力，为新发展格局营造良好的外部环境。

(作者单位：国务院发展研究中心金融研究所)

8月3日，国务院发布《全民健身计划(2021-2025年)》，提出到2025年，全民健身公共服务体系更加完善，带动全国体育产业总规模达到5万亿元。8月19日，山东省发布《山东省全民健身实施计划(2021-2025年)》，按照山东体育产业“十四五”规划目标，到2025年全省体育产业总规模将超过6000亿元。

作为全球瞩目的体育盛事，东京奥运会已经顺利闭幕，北京冬奥会进入筹办冲刺期，奥运会正在掀起体育产业发展的大热潮，山东应充分把握新一轮“奥运机遇”，推动体育产业实现大发展，再上新台阶。

### 体育产业增加值占GDP仅约1%，仍有巨大发展空间

目前，我国体育产业增加值占GDP仅约1%，对标发达国家2%—3%的比例，成长空间依然很大。“十四五”期间，我国将进一步优化体育产业结构，加快形成以健身休闲和竞赛表演为龙头，高端制造业与现代服务业融合发展的现代体育产业体系。

为克服疫情对体育产业带来的冲击，我国也会加速推进体育产业数字化、智能化的转型升级，鼓励体育企业“上云用数赋智”，推动数据赋能全产业链协同转型。大力发展运动项目产业，积极培育户外运动、智能体育等体育产业，催生更多新产品、新业态、新模式。

在体育企业培育方面，将促进体育资源向优质企业集中，在健身设施供给、赛事活动组织、健身器材研发制造等领域培育一批“专精特新”中小企业，“瞪羚”企业和“隐形冠军”企业，鼓励有条件企业以单项冠军企业为目标做强做优做大。

我国体育消费市场增长空间广阔，在国家体育消费试点城市基础上，将择优确定一批国家体育消费示范城市，充分发挥试点城市、示范城市作用，鼓励各地创新体育消费政策、机制、模式，产品，加大优质体育产品和服务供给，促进高端体育消费回流。

### 历史最好成绩，山东体育产业取得长足进步

在中国奥运金牌的版图上，许多省市成绩耀眼，显示了背后雄厚的体育“家底”。

浙江省延续了浙江“届届奥运有金牌”的殊荣，其针对体育产业推出的政策也十分具有创新性。其中一个名为“浙里炼”的体育公共服务平台集成培训指导、赛事活动等十几项线上服务，受到7万多名活跃用户的信任。此外，浙江省也在全面推广长三角体育一体化，完善长三角地区联合办赛体制机制，提升联合办赛能力，共同申办国际性重大体育赛事。

广东省获得5枚金牌，位列全国第五，但其相关上市公司数量居全国第一，反映出广东省更加注重体育行业背后的商业效益。

山东是传统的体育大省，也是奥运金牌大省。在本届奥运会中，山东获得金牌数量、参赛人数、参赛项目数量均位列全国第一，反映出我省体育产业的长足发展。

体育产业政策保障体系日趋完善。“十三五”期间山东先后制定了《关于进一步规范和规范山东省体育产业基地建设工作的意见》《山东省省级体育产业发展资金管理暂行办法》等若干文件。此外，山东还编制了《体育产业发展报告》《体育竞赛表演产业报告》《体育产业基地发展报告》《城乡居民体育消费调查报告》《体育旅游发展现状与规划纲要》等规划文件。

体育产业集群优势加快形成。“十三五”期间山东体育产业总规模已经超过2400亿元，共创建22个国家体育产业基地，命名108家省级体育产业示范基地，形成德州乐陵、庆云和天津体育用品制造产业园、青岛即墨体育科技创新园、威海核心蓝区渔具制造产业园、济宁嘉祥运动手套产业园、滨州惠民体育绳网等具有规模优势的产业集群。

体育产业融合发展不断提速。“十三五”期间山东省体育局与山东省文旅厅创建3个国家体育旅游示范基地和精品赛事，67个中国体育旅游精品项目；与山东省卫生健康委共同实施“体医融合”试点工程；加强“互联网+体育”创新实践，打造了山东体育产业公共服务平台、山东体育产业资源交易平台和山东体育知识产权大数据平台。

体育产业载体平台成效明显。2020年以来山东先后成立了山东省体育产业联合会，组建了山东省体育产业集团，举办了首届山东(临沂)体育用品博览会、中国(青岛)时尚体育产业大会、中国(德州)体育产业交流大会、中国体育智能制造创新大赛，为全省体育产业高质量发展提供了广阔舞台。

### 推动“体育+科技”“体育+金融”创新融合发展

把握体育产业发展大机遇，推进体育产业高质量发展，山东应在以下方面加以着力。

加快发展壮大优势体育企业，提高产业集聚水平。以组建山东省体育产业集团为契机，支持各市打造体育类产业集团，构建以龙头企业为牵引，产业链衔接配套、各环节高效协作的体育产业生态。充分利用体博会、文博会等重大活动，开展多渠道推介，重点扶持一批辐射带动能力强的体育产业项目。加快山东省体育产业基地、重点体育产业园区建设，有针对性地开展赛事和活动，发挥青岛地区集中、突出核心区，拉长产业链条，形成配套集聚优势。

培育高水平传统体育赛事，深化跨区域产业协作。继续在结合地区体育传统和优势项目上做文章，重点培育凸显区域自然生态优势，融入地方传统文化的自主IP赛事。大力培育冰雪、自行车、山地户外、水上运动等具有广阔前景的体育赛事。加强黄河流域、大运河流域、沿海地区体育产业协作，策划开展联动赛事和活动，发挥青岛地区优势，加强与韩国、日本等国的民间体育产业交流。

继续做好体育产业创新发展，重点推动“体育+科技”“体育+金融”，优化山东“体教融合”“体卫融合”“体旅融合”发展路径，下一步着重在科技、金融支持体育产业方面发力。在“体育+科技”方面，实施一批体育产业领域重大科技攻关项目，加快推进山东省体育产业创新发展共同体建设，提高体育产品和服务的科技含量。在“体育+金融”方面，结合资本市场特点，以股权投资基金方式，探索建立体育产业投融资平台。促进银企合作，探索体育品牌、知识产权等评估质押，不断创新体育金融产品。

准确把握体育消费发展趋势，促进体育消费扩容提质。以重点人群为突破口，着力提升青少年、女性和老年人体育消费，依托体育场馆、商业购物中心等载体，打造综合性的体育消费聚集区。以青岛、日照建设国家体育消费试点城市为契机，鼓励市场主体在资源整合、业态融合、消费升级、商业模式创新等方面大胆探索，尽快推动一批消费试点项目。积极运用新一代信息技术，开发健身健身、云赛事、云健身、智慧体育客户端等新产品和新模式，提升线上体育消费水平。

(作者系山东社会科学院财政金融研究所副研究员)

# 把握好体育产业大发展的时代机遇

□ 王 朔

# 为“三孩”政策落地提供有力法治保障

□ 钟丽娟

8月20日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议表决通过关于修改《中华人民共和国人口与计划生育法》以下简称“人口计生法”的决定。这是人口计生法实施以来的第二次修改。此次修改立足优化生育政策，促进人口长期均衡发展，重点围绕实施三孩生育政策、取消社会抚养费、配套实施积极生育支持措施进行了修改。

### 于法有据，依法实施

人口发展是关系中华民族发展的大事，计划生育是我国的一项基本国策。人口计生法作为调整我国人口政策的主要法律，于2001年12月通过，2002年9月起施行。

党的十八大以来，党中央根据我国人口发展变化形势，先后作出实施单独两孩、全面两孩政策等重大决策部署。2015年实施全面两孩政策时，全国人大常委会对该法作了第一次修改。

十九年来，人口计生法在落实计划生育基本国策、促进人口与经济、社会、资源、环境协调发展上发挥了重要作用。与此同时，人民群众的生育意愿也发生了显著变化，近年来我国每年新出生人口数量持续下降，我国人口老龄化程度不断加深。根据国家统计局发布的数据，我国出生人口2017年为1723万人，2018年为1523万人，2019年为1465万人，而2020年为1200万人。“不愿生”“生不起”“养不起”，相关经济社会政策措施不配套、不衔接，成为制约群众生育意愿的关键。

为适应我国人口与经济社会发展的新形势，党的十九届五中全会提出，优化生育政策，增强生育政策包容性，促进人口长期均衡发展。2021年5月31日，中央政治局会议审议通过了《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，明确实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施。7月，《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》发布，提出“修改《中华人民共和国人口与计划生育法》，提倡适龄婚育、优生优育，实施三孩生育政策”。

为贯彻落实党中央决策部署，坚持重大改革于法有据、依法实施，全国人大常委会

对人口计生法进行了第二次修改。

### 取消社会抚养费，清理和废止相关处罚规定

修改后的人口计生法将第十八条规定的“国家提倡一对夫妻生育两个子女”修改为“国家提倡适龄婚育、优生优育。一对夫妻可以生育三个子女”，三孩生育政策正式入法。

自主生育是公民生育权利的重要内容。公民可以自主选择是否生育，生育一个、两个还是三个以及生育间隔。由于我国人口众多的国情没有变，人口与资源环境的紧张关系没有变，我国目前并没有全面放开生育，三孩政策也是计划生育政策。

“适龄婚育”是对“晚婚晚育”的修正。长期以来，我国提倡晚婚晚育，平均初婚初育年龄不断推后。过度的晚婚晚育使育龄人群的生育时限进一步压缩，是我国生育水平低迷的一个重要因素。此次修法明确国家提倡适龄婚育，也是推动实现适度生育水平的必要措施。

社会抚养费是在控制人口过快增长时期生育政策的辅助措施。2001年通过的《人口计生法》规定，不符合法定条件生育子女的公民，应当依法缴纳社会抚养费。党的十八大以来，随着生育政策的调整完善，我国积极推进社会抚养费的改革。《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》明确提出：“取消社会抚养费，清理和废止相关处罚规定。将入户、入学、入职等与个人生育情况全面脱钩。”此次修法贯彻决定精神，取消社会抚养费，删除相关处罚规定，删除与三孩生育政策不适应的规定。社会抚养费作为特定历史阶段的产物，正式退出了历史舞台。

### 支持“积极生育”，强化权益保障

生育既是千家万户的家事，也是关系中华民族繁衍发展的国之大事。全面两孩政策实施后，经济负担重、儿童无人照



料、女性难以平衡家庭与工作的关系等原因让许多家庭“不敢生”。为有效提升社会生育意愿，修改后的人口计生法积极回应社会期待，配套实施积极生育支持措施，在全社会培育友好的生育环境。这也是此次修法新增条款最多的部分。

明确国家采取配套支持措施。与三孩生育政策相配套，此次修法增加规定：“国家采取财政、税收、保险、教育、住房、就业等支持措施，减轻家庭生育、养育、教育负担。”生、养、教作为一个整体，需要一体考虑，统筹部署。教育、住房、就业等是影响家庭生育抉择的关键因素，需要相关政策作出调整和回应。制定系列配套支持措施，合力破解生育养育教育难题。

加强育龄妇女权益保障。加强对女性健康、就业等合法权益的保障，是积极生育支持政策的重要内容。例如围孕期、孕产期的保健，对于优生优育、保护母婴健康至关重要；对于高危孕产妇而言，科学监护和指导尤为必要。在“计划生育服务”一章，修改后的人口计生法明确规定，医疗卫生机构应当对育龄妇女开展围孕期、孕产期保健服务，承担计划生育、优生优育、生殖保健的咨询、指导和技术服务。对于因生育带来的职场性别歧视，此次修法明确予以回应，新增规定“国家保障妇女就业合法权益，为因生育影响就业的妇女提供就业服务。”

建立普惠托育服务体系。托幼难题是影响年轻人生育意愿的重要因素。建设一批方便可及、价格适中、质量可靠的托育服务机构，是民之所盼、政之所向。此次修法增加规定，“推动建立普惠托育服务体系，提高

婴幼儿家庭获得服务的可及性和公平性。”

“国家鼓励和引导社会力量兴办托育机构，支持幼儿园和机关、企事业单位、社区提供托育服务。”为确保托育服务质量和安全，此次修法在“法律责任”一章新增了托育机构违反托育服务相关法规和规章，有虐待婴幼儿行为的处罚规定，确保托育行业的服务质量。

支持有条件的地方设立父母育儿假。婴幼儿照护服务是生命全周期服务管理的重要内容。2019年国务院办公厅印发《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》，鼓励地方政府探索试行与婴幼儿照护服务配套衔接的育儿假、产休假。“三孩”生育政策出台后，中央文件多次明确，支持和鼓励有条件的地方探索开展育儿假试点。此次修法新增“国家支持有条件的地方设立父母育儿假”，为有立法权的的地方据此对育儿假作出进一步规定提供了法律依据。

配备母婴设施及婴幼儿活动场所。完善母婴设施的配套建设是一项重要的民生工程。此次修法规定：“县级以上地方各级人民政府应当在城乡社区建设改造中，建设与常住人口规模相适应的婴幼儿活动场所及配套服务设施。”“公共场所和女职工比较多的用人单位应当配置母婴设施，为婴幼儿照护、哺乳提供便利条件。”这一规定，将为构建母婴友好社会提供有力的法治保障。

在国家提倡一对夫妻生育一个子女期间，广大计划生育家庭对控制人口过快增长作出了重要贡献。此次修法，对全面两孩政策实施前的计划生育家庭，在现行法律规定的奖励扶助措施基础上，进一步完善相关规定，包括在老年人福利、养老服务等方面给予必要的优先和照顾；独生子女发生意外伤害、死亡的，按照规定获得扶助；明确县级以上各级人民政府建立、健全对这些人群的生活、养老、医疗、精神慰藉等全方位帮扶保障制度。

人口计生法的修改，是对党中央关于优化生育政策、促进人口长期均衡发展重大决策部署的贯彻落实，适应了我国人口形势的新变化，体现了以人民为中心的发展思想，必将对我国经济社会发展产生广泛而深远的影响。

(作者系山东省委党校政治和法律教研部教授)