

中国宏观经济管理的演变和创新发展

黄志钢

(中国社会科学院经济研究所 100836)

内容摘要：中国宏观经济治理现代化是推进和拓展中国式现代化的重要基础，对它形成的历史逻辑进行学理分析具有十分重大的意义。本文以经济史为基础，以揭示人类社会发​​展规律的唯物史观为方法论，对计划经济总供求管理下的综合平衡阶段及其转向市场体制下宏观调控体系的过渡期的宏观经济管理、社会主义市场经济体制总需求管理下的宏观调控阶段及其转向需求侧与供给侧并重的过渡期的宏观经济管理、新时代以供给侧结构性改革为核心的宏观经济管理，以及新发展阶段推进宏观经济治理现代化等四个阶段和两个过渡期的宏观经济管理思想演变进行了梳理，将宏观经济治理主要特色概括为：注重顶层设计，突出宏观经济治理的战略导向；增加跨周期政策设计、在短期波动和长期增长之间进行科学抉择；注重从供给侧发力，推动需求侧管理与供给侧改革有效协同等三个方面。

关键词：综合平衡；宏观调控；供给侧结构性改革；宏观经济治理现代化

中图分类号：F129 文献标识码：A 文章编号：1005-1309(2023)12-099
DOI:10.19626/j.cnki.cn31-1163/f.2023.12.004

一、引言

2020年5月，《中共中央、国务院 关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出了“宏观经济治理”概念，继而“十四五”规划和2035年远景目标纲要将“完善宏观经济治理”作为“提升政府经济治理能力”的首要内容，党的二十大报告中又明确提出要“健全宏观经济治理体系”。那何为“宏观经济治理”，又如何才能提升宏观经济治理能力，宏观治理体系与宏观调控体系的关系如何，宏观治理体系现代化内容是什么，以及如何才能实现治理体系现代化等问题，自然就摆上了桌面。显然，宏观经济治理体系不是空穴来风，实是改革开放以来我国宏观经济管理的经验、教训与成果的综合创新，是社会主义市场经济体制下宏观调控体系的全面升华，是有中国特色的社会主义宏观经济治理能力在新时代的全面升级。故此，要解析与回答这一系列新问题，就非常有必要铺陈一下我国宏观管理的发展脉络，全面总结过去，反思过去、提炼过去，回头看才能更好地向前走。

纵观改革开放以来我国四十余年的宏观管理，总体上可划为三大阶段，其中包括两个过渡期，即计划经济总供求管理下的综合平衡阶段（1978—1992年）及其转向市场体制下宏观调控体系的

收稿日期：2023-11-6

作者简介：黄志钢（1971—），男，江西景德镇人，中国社会科学院经济研究所，助理研究员，研究方向：经济增长理论、经济史。感谢匿名评审人提出的修改建议，笔者已做了相应修改，本文文责自负。

过渡期(1993—1996年);社会主义市场经济体制总需求管理下的宏观调控阶段(1997—2007年)及其转向需求侧与供给侧并重的过渡期(2008—2012年);以及新时代需求与供给并重,国家规划、财政、货币、产业政策协调发展的宏观治理阶段(2013年至今)。具体而言:第一大阶段 1978—1996年,这是计划经济体制改革,走向并确立社会主义市场经济体制时期。18年时间虽不太长,但对中国经济而言,却是跌宕起伏。在这个市场取向探索进程中,先后迈出了从传统计划体制到以计划经济为主、市场调节为辅;再到建立有计划的商品经济;直至确立社会主义市场经济体制方向并初步建立的三大步。在宏观管理上,虽然市场手段运用越来越频繁,但行之有效的依旧是行政命令,并未脱离计划体制下的综合平衡。1992—1996年是走向社会主义市场经济体制的转轨期,也可谓从计划体制总供求管理下的综合平衡到总需求管理下宏观调控体系建立的过渡期。第二大阶段 1997—2012年,这是社会主义市场经济体制初步确立后,我国宏观调控由扩张性总需求管理到相机抉择总需求管理的实践期,也是我国外向型经济不断壮大的时期。此时,我国经济面临的挑战与机遇不仅来自国内、更有外部冲击。先是遭受 1997 年亚洲金融危机冲击,2001 年中国加入 WTO 后带来了一系列发展机遇,外贸在经济增长中的贡献与日俱增,但外贸依存度超过 60% 的我国,2008 年则不得不面对世界金融危机的挑战。此后到 2012 年是我国宏观调控由总需求管理为主转向需求侧总量管理与供给侧结构性调整并重的过渡期,为后续构建新时代宏观治理体系奠定了基础。第三阶段 2013 年至今,可谓新时代宏观治理体系的构建与完善期。

本文将依此发展脉络,来分析并总结我国宏观管理的得失,以回答宏观经济治理一系列的相关问题,为当前有效推进并健全宏观经济治理体系,提升宏观治理能力和治理现代化水平,促进经济高质量发展而抛砖引玉。

二、计划经济体制改革进程中总供求管理下的综合平衡

十年“文革”后,在粉碎“四人帮”的大好形势鼓舞下,我国经济开始了大幅反弹。1976—1978年的“洋跃进”导致国民经济严重失调,就在 1978 年全面性危机爆发之时,党的十一届三中全会及时召开,拉开了改革开放的大幕。改革主题之一就是要打破计划体制下“条块经济”框框,走出经济发展条块分割、地区封锁、重复生产、“一放就乱一收就死”的恶性循环。

(一)经济体制改革与宏观经济“冷热”交替运行

在计划经济体制改革大背景下,宏观管理一方面要适应体制改革的要求,一方面必须应对总供求失衡的“冷热”现象。于是,就在计划体制改革主线与经济“冷热”交替主线交织的进程中,我国开启了多轮次的宏观管理。

总体上,在从计划经济走向社会主义市场经济的改革进程中有五个重要节点(1978年、1982年、1984年、1987年、1992年)与四轮调控,其不仅是体制改革实质性前行的标志,也是不同轮次宏观管理的分水岭。一是 1978 年党的十一届三中全会提出经济体制改革,将重心转移到社会主义现代化建设上。以综合平衡来解决因“洋跃进”导致的经济过热,并提出精简经济行政机构,重视价值规律作用,下放更多经营管理自主权给地方和企业。随后,1979—1981 年实施了“调整、改革、整顿、提高”八字方针,以应对国民经济比例的严重失调,开启了首轮宏观管理。二是 1982 年召开的党的十二大提出了“建设有中国特色的社会主义”的重大命题及“计划经济为主、市场调节为辅”的原则,提出力争使全国工农业年总产值翻两番以及 20 世纪末实现小康的奋斗目标。同时提出了计划与市场相结合,意味着我国开始在实践中突破经典理论束缚,就如陈云所言^①:整个社会主义时期必须有两种经济:(1)计划经济部分(有计划按比例的部分);(2)市场调节部分(即不作计

^① 陈云文选(1956—1985)[M],北京:人民出版社,1986:245.

划,只根据市场供求的变化进行生产,即带有盲目性调节的部分)。并以“鸟笼”比喻二者关系,强调在计划指导下搞活经济,由此形成了“主辅板块论”。在新目标、新思想激励下,在农村家庭联产承包责任制成功以及城市国企“放权让利”改革的鼓舞下,各级政府“提前翻番”的热情高涨,于是1982—1984年又掀起了投资热潮,国民经济重大比例再次失调。就在经济转入过热之际,1984年召开的党的十二届三中全会又迈出了突破性一步,将社会主义与商品经济挂钩,提出了有计划的商品经济。接着1985年9月召开了对我国宏观经济管理具有重大意义的“巴山轮会议”,不仅对正处于过热的经济达成了紧缩管理共识,更重要的最大共识是我国宏观经济应从直接管理为主转变为间接管理为主,由此也启动了第二轮宏观管理。这轮管理,在思想认识上虽有质的飞跃,也有意识地运用了一些经济杠杆,但主要举措仍是综合平衡且时间短,仅仅一年后,由于经济下滑,于是银根放松,匆匆结束了此轮宏观管理。三是1987年召开的党的十三大在有计划的商品经济基础上提出了“国家调控市场,市场引导企业”的论断,即国家不再直接管理企业生产,主要运用经济杠杆、经济政策调节市场,通过市场机制来引导企业生产什么、生产多少。若说1992年是构建社会主义市场经济体制的行动年,那此思想理论至少在1987年就已基本形成。1987年2月6日,邓小平同几位中央负责同志谈话说,“我们以前是学苏联的,搞计划经济。后来又讲计划经济为主,现在不要再讲这个了”^①,这与1992年强调的“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别”^②无疑是前后呼应的。故此,党的十三大新论断,反映的正是邓小平关于计划与市场的认知,也可谓对“巴山轮会议”间接宏观管理共识的回应。然而,道路是曲折的,思想理论的突破并不必然使实践行动获得成功。由于1986年轻易过快的放松管制,又一轮投资过热和比例失调迅速抬头,再次重蹈“放乱收死”的覆辙;同时“板块论”逐渐发展成“双轨制”,又导致游刃于两种体制间的“官倒”腐败现象盛行。基于以上共识与论断,中央这次不再如以往那样运用行政手段强制降温,而决定实施价格工资“闯关”,意在消除“双轨制”价差,将价格形成机制由计划转换为市场,实现二板合一、体制并轨,使国民经济按价值规律运行,迈向市场经济。然而实践中,本应主要是生产资料价格并轨的“闯关”,却不恰当地急于放开了消费资料价格,造成严重通胀预期,物价狂飙并蔓延为全国的抢购风潮,价格“闯关”被迫中止。于是,1989—1991年不得不重回综合平衡论,开始了第三轮紧缩性宏观管理。

(二)总供求管理下的综合平衡

计划体制下,整个国家经济运行就如一个巨型企业,决定了其宏观管理本质上是总供求管理:如供给侧、生产端的企业本身就是各行政管理部门及地方政府的附属机构,没有独立经营权,生产资源与技术供给、产品数量与结构等都是计划事前决定,生产三要素——劳动力、资本和土地被全面计划管理,以实现“有计划按比例”的社会总供给;由此决定了需求侧的投资与消费,如固定资产投资规模和方向、消费基金总额及其增长也必是计划管理的,并且派生于生产计划,而外贸更是全面性垄断管理。至于如何保障“有计划按比例”,则依赖于陈云著名的综合平衡论。陈云认为国民经济中有众多比例关系,存在多重平衡,并将国民经济平衡关系分为四层,即单一资源的供求平衡、某生产领域的局部平衡、社会生产各环节间的平衡以及社会总供求平衡^③。社会总供求平衡就是综合平衡,具体由财政、信贷、物资和外汇四大平衡来反映。也即要保证总供求的总量与结构平衡,就须在总供求两端,如财政信贷综合平衡、物资供应、国际收支和投资与消费基金等保持综合平衡,宏观管理的中心任务是保持国民经济的综合平衡,综合平衡的核心就是保持社会最终产品总需求与总供给的平衡(宋则行,1984)。故此,计划经济体制的宏观管理,可谓总供求管理下的综合

① 邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:203.

② 邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:373.

③ 吴微,苟大金.略论陈云的综合平衡理论.陈云和他的事业(上)[M],北京:中央文献出版社,1995:361.

平衡。

虽然计划经济的核心思想是“有计划按比例”，核心理论是综合平衡，但现实经济运行中，计划总跟不上变化，平衡往往败于失衡。社会总供给虽事前由计划制定，但短期内最终产品的社会总供给实际由社会总需求所决定，总需求决定了总供求水平。因为短期内总供给给定，总需求却可变，宏观管理主要就是熨平总需求变化带来的短期波动。凯恩斯宏观理论建立在短期分析基础上，陈云综合平衡论同样重点着眼于短期，即：综合平衡必须是短线平衡，“就是当年能够生产的东西，加上动用必要的库存，再加上切实可靠的进口，使供求相适应”^①，短线平衡才是真正的综合平衡，是切合实际的平衡。此外，二者都突出了财政金融政策的重要性，其中财政政策至为关键。凯恩斯强调了以扩张性财政政策弥补有效需求不足，综合平衡则通过财政、信贷、物资和外汇四大平衡来反映，其中财政平衡又是陈云综合平衡论的核心(黄志钢,2020)。虽如此，两种体制下宏观管理面临的问题却截然相反：凯恩斯否定萨伊定理与新古典关于工资与价格能自动调整到充分就业水平的信条，强调有效需求不足；公有制基础上的计划经济，却常常总需求过度，即无论社会总供给水平多高，社会总需求却总会以更快的速度扩大，从而形成短缺或通货膨胀(樊纲,1992)。由此，就决定了综合平衡宏观管理常态化的紧缩性特征。

从前三轮宏观管理看，每轮都因经济过热，物价高涨，而不得不紧缩降温，以保证各指标的综合平衡。随着改革的深化，虽逐渐尝试经济杠杆，但总体上仍主要依据国民经济综合平衡理论进行直接的行政干预(宋瑞礼,2018)。如首轮八字方针的具体措施有：(1)调整国民经济计划，降低各项指标。(2)压缩固定资产投资和基本建设规模，停建缓建一批基本建设项目，严禁上新项目。(3)加强物价管理，调整价格结构。(4)加强银行信贷管理、严格控制货币发行。(5)严格财政管理、压缩国防经费和行政管理费用，冻结企业存款，控制集团购买力等。第二、三轮管理，虽侧重点有所不同，管控措施差异不大。第二轮主要以稳定物价为核心，除了控制投资，还强制紧缩消费需求，在微观层面严控企业工资、奖金发放和补贴，严控社会集团购买力。同时一方面大幅削减指令性计划，形成了指令性计划、指导性计划和市场调节三种管理方式；另一方面加强利率、税率等经济杠杆的运用。第三轮由于“闯关”失败，1988年9月中央决定展开新一轮“治理整顿”，具体手段不变，但行政干预力度更大、频度更高，如清理整顿公司、停止对乡镇企业贷款，限制与冻结重要生产资料价格，对部分商品实行专营与控购乃至凭(票)证供应等，导致了通胀率与增长率“双减”骤降的“硬着陆”。

此间的宏观管理，虽不断在需求侧尝试压缩财政支出、控制货币发行，实现总量收缩；但更多更有效的则是从供给侧入手，直接管控微观企业，压缩基建项目与规模及固定资产投资，乃至冻结企业存款，实质是通过强制收缩个量需求，加总来实现总量收缩。也即计划体制下的过热，虽由总需求过度引发，但宏观管理入手处却在供给侧，直接强制企业停工停产停建，既削减微观供给又压缩个体需求，以收缩总需求。如此，总供求管理下的综合平衡，降温经济固然迅速，但也导致企业失去活力动力，地方和企业丧失积极性，难以避免“放乱收死”的循环。故此，计划体制下宏观管理的核心特点，可谓在供给侧直接管控，通过个量加总来实现总量管理；与市场体制下，在需求侧以间接方式，通过总量调控影响个量供求的宏观管理正相左。其实，当从供给侧直接管控微观企业时，总供求管理下的综合平衡就绝非仅是宏观管理，而是包罗万象的全面管理：既管钱又管物，既管人又管地；既管理国民经济计划，也干预企业生产计划；既有需求侧总量管理，也有供给侧结构调整。

(三) 社会主义市场经济体制宏观调控体系的探索

虽然三年“治理整顿”导致经济下滑、市场疲软；然而，在此疲软环境下，曾经失败的价格“闯

^① 在中央财经小组会议上的讲话，陈云文选(1956—1985)[M]，北京：人民出版社，1986：202。

关”却在市场板块价格自然下跌,计划价格有意识提高的过程中,不经意间顺利完成,至 1991 年底基本完成 80% 的价格并轨。不过,在所有制基础未变、“双轨制”与经济萧条情况下实现的价格并轨,不仅不稳定,且是失真的。一旦经济复苏,在计划夹缝中生存的市场板块,又将形成新的市场高价,此时计划价格必处于两难境地:若不跟进,将会再次脱轨;若跟进,由于市场价格的频繁波动,意味着核算困难而难以事前制定国民生产计划,综合平衡将无从谈起。其实短短几年,由“板块论”发展而成“双轨制”,实已表明计划之“笼”难以跟上并容纳市场之“鸟”的成长,体制转轨势在必行。自 1978 年以来,我国体制改革虽不断强化市场取向,但资源配置基础仍是计划,不管指令性或指导性计划,配置手段仍主要是行政命令;在公有制企业,尤其是国营企业一手遮天态势下,企业只是各级部门或地方政府的附庸,宏观管理也必然伸至微观个体,从供给侧直接命令、干预、限制企业投资、消费来实现总量平衡。如此,无论是“巴山轮会议”间接管理的共识,还是党的十三大新论断都只能沦为空谈。故此,体制改革深化至所有制层面已刻不容缓,没有发达的民营经济,就没有大量真正竞争的市场主体;而“双轨制”价格并轨成功,正为冲破计划牢笼,建立市场经济体制创造了极好条件。

1992 年初邓小平南方谈话,吹响了构建社会主义市场经济体制的号角,再加上党的十四大的召开,一时间压抑了三年的热情重新迸发,尤其地方政府干劲冲天,经济又再度火热起来。1992—1994 年出现了所谓“四热、四高、四紧、一乱”^①,似将重掀新一波“过热”浪潮。从高涨的成因看,与前三次并无本质差别,都是计划体制下,尤其是所有制基础并未根本改变的产物;但由于市场经济体制方向已确立,中央不再依赖行政命令降温,而代之大刀阔斧的体制改革,试图跳出“放乱收死”的恶性循环。这意味着我国宏观管理开始探索从计划体制下总供求管理的综合平衡,转向市场体制下总需求管理的宏观调控。与先前相比,本轮宏观管理则存在诸多差异及过渡性特征。首先,由于摆脱了计划羁绊,在宏观调控的同时,也是财税、金融、投资、物价、计划等进行大幅体制改革之时,其中最具根本意义的是所有制层面,对国企进行了“政企分开”“抓大放小”“关停并转”建立现代企业制度的改革。其二,目标明确、手段清晰。明确了降低通胀率为调控目标,以总量控制为主,以间接方式调控总需求;以紧缩性货币政策为主要手段,压缩货币供应量和调整货币结构,来遏制投资需求。其三,主次分明,松紧搭配。除治理通胀的主目标外,还兼顾适度经济增长,避免如前的全面性收缩;除在需求侧总量调控外,也通过有紧有松的政策进行供给侧结构调整,积极扶持新增长点、加强农业、交通通讯、能源等“瓶颈”部门的供给等;除了紧缩性货币政策外,也通过清理预算外资金、税制改革等控制财政支出总规模,把财政赤字控制在预算之内。其四,大量运用经济杠杆,大幅减少行政命令。除注重运用利率、存款准备金率、公开市场业务等市场性货币政策以及价格、税率、汇率、发行国债等经济杠杆外,还辅以必要的行政手段。如用行政审批办法调控固定资产投资规模;以行政性货币政策强制信贷投放、停止银行贷款、制止乱集资;以行政性财政政策停止财政补贴,严控社会集团购买力、控制社会消费支出等。综合如上措施,经过三年多努力,1996 年底第四轮宏观调控目标胜利完成,并成功实现了经济“软着陆”。

围绕增长率与通胀率,通常有四种组合,即过热、过冷、滞涨与软着陆。所谓“软着陆”,是指“高增长低通胀”的宏观态势。计划体制下,经济常常运行于“过热与过冷”两端,所谓“高高低低”的“大起大落”;市场体制下,在扩张性政策下,尤其财政政策过度扩张则易产生低增长高通胀的滞涨。相比而言,高增长低通胀的“软着陆”是十分难得的,若能持续稳定更是难上加难。实际上,若拉长周期看,此次“软着陆”更像一个过渡阶段。如图^②,1996 年我国经济“软着陆”后,增长率与通

^① 刘国光,刘树成.论“软着陆”[N].北京:人民日报,1997(001).四热,即房地产热、开发区热、集资热和股票热;四高,即高投资膨胀、高工业增长、高货币发行和信贷投放、高物价上涨;四紧,即交通运输紧张、能源紧张、重要原材料紧张、资金紧张;一乱,即经济秩序混乱,特别是金融秩序混乱。

^② 资料来源:刘树成.我国五次宏观调控比较分析[J].经济动态,2004(09):4—7.

胀率都在持续下降,直至 1999 年左右才开始触底反弹。

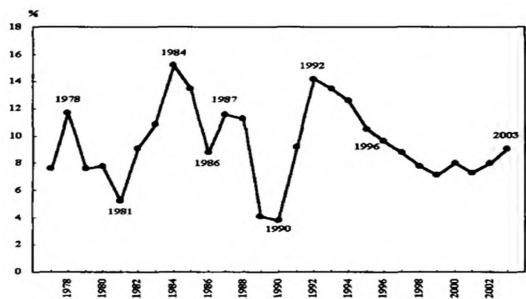


图 1 中国经济增长率波动曲线
(1977—2003 年)

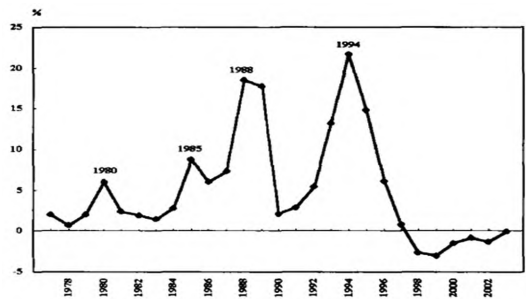


图 2 中国商品零售价格上涨率
(1977—2003 年)

这种情形,当然是多重因素的综合结果,但根本上是社会主义市场经济体制及其宏观调控体系初立之时,诸多关系并未理顺、诸多政策时机把握不当,形势判断偏差、宏观调控经验不足以及外部冲击等造成的。尽管如此,伴随着体制转轨进程,我国宏观管理也基本完成了由总供求的综合平衡到总量管理间接调控的根本性转变,进入了社会主义市场经济体制下总需求管理的宏观调控阶段。

三、社会主义市场经济体制下总需求管理的宏观调控

“软着陆”固然令人欣喜,但随后增长率与通胀率双双持续下降,又似有渐入“过冷”态势。从历史经验看,每轮调控后经济必然复苏并趋向过热,前三轮基本是“热—冷—热”运行模式的反复,第四轮却呈现出“热—冷—冷”的新局面。表象看似令人失望,实质却令人欣慰。因为这恰恰表明了体制改革的成效,跳出了计划体制“放乱收死”的框框,转入了市场体制下凯恩斯理论有效需求不足的运行轨道。由短缺束缚转为需求不足,由卖方市场转入买方市场,也决定了我国宏观调控方式根本性转变的必然性。

(一)有效需求不足与扩张性宏观调控

“软着陆”后出现的总需求不足,即投资、消费和出口需求不足,本质上是体制转轨过程中所必然承受的阵痛。首先,由于投资体制与金融体制的市场化改革,资金约束由“软”趋“硬”。国企预算的“硬约束”,必然自觉压缩不计回报的盲目投资与重复建设,投资率下降;强化了市场风险约束机制的金融机构,在银行信贷“硬约束”和明确的风险责任制下,虽抑制了滥贷现象,却也导致银行“惜贷”;同时,企业大量商品积压与滞销,投入产出率低,在没有形成新增长点情况下,致使国企“惜借”。于是,在银企双方“硬约束”共同作用下,导致投资需求不足。其次,对需求不足产生的更大冲击,则是所有制改革,即大规模“国退民进”“抓大放小”“关停并转”的国企改革。从长远看培育了市场型主体,具有相当的经济效应,但短期内大量国企改制不仅使之一时丧失了生产能力,失去了投资机会、愿望和能力,加剧了投资需求的萎缩;同时大量职工下岗加剧了失业,大量城镇职工家庭即期和预期收入下跌;而通缩时农产品价格下降,农民收入增幅下降,又加剧了消费需求不足。然而,“屋漏偏逢连夜雨”,1997 年 7 月亚洲金融危机爆发,在亚洲各国货币贬值之时,我国承诺维持汇率不贬值,加大了出口阻力,也导致出口需求不足。如是,“三驾马车”都畏缩不前,总需求不足则成必然。

此外,体制转轨不仅在客观上带来了种种变更与不适,在主观上也带来了诸多困惑,这在宏观管理惯性思维上体现甚为明显。以紧缩性政策抑制通胀,是计划体制常态化的宏观管理手段,前三轮之思想与政策莫不如是,“软着陆”同样如此,只是调控手段更加务实灵活,并配以体制改革助

力的结果。然而,“软着陆”之所以能“低通胀高增长”,很大程度上在于非国有经济增长的重大贡献。从“三驾马车”看,非国有经济投资需求对总需求的刺激作用不断加强,其提升速度远大于国有经济;1996年消费品零售总额中,非国有经济所占比重达72%;1996年外商出口与乡镇企业出口两项合计占全国外贸出口高达76.7%,表明出口需求主要是由非国有经济创造的(刘伟,1998)。可见,“软着陆”是紧缩性宏观政策、非国有经济贡献与市场化体制改革红利的综合结果,并非单一抑制通胀的紧缩性宏观政策所致。但鉴于旨在消除通胀与紧缩性常态化思维的强大惯性,“软着陆”后,有效需求不足态势虽已显现,但1997年党的十五大报告中写了“适度从紧”政策,1998年3月,九届全国人大一次会议政府工作报告仍提出继续“适度从紧”,直至当年7月中共中央、国务院下发12号文件转发《国家发展计划委员会关于今年上半年经济运行情况和下半年工作建议》(王顺华,2003),才决定实施积极财政政策,扩大内需。然而,持续的从紧政策,既导致了通货紧缩与市场疲软,也抑制了乡镇企业、非国有经济发展的活力动力,削减了其提振经济增长的能力,故此,通胀率与增长率的持续双降,就不难理解。可见,第四轮宏观调控后,所呈现的“热—冷—冷”局面,是体制改革,尤其是所有制改革后,市场“硬约束”的客观效应与惯性思维、决策偏差滞后的综合结果。不过,一旦明确了问题所在,随着扩大内需的战略性调整,我国开启了第五轮宏观管理,即总需求管理下的扩张性宏观调控。

对我国而言,扩张性宏观政策可谓驾轻就熟,似乎已成本能,多轮次的宏观管理主要为了抑制此冲动。那究竟是以货币政策还是财政政策的扩张为主?货币政策虽是治理1993年以来通胀的最大功臣,而在1998年货币政策的有效性却大大降低了(余永定,1998)。这一方面因为出口受阻,外汇占款急剧下降,造成基础货币增速下降;一方面银企的“惜贷”与“惜借”,又造成金融机构贷款增速缓慢,二者综合,导致货币政策扩张效用大打折扣。至于财政政策,虽然赤字是造成我国长期通胀的罪魁祸首,却是治愈过冷、治理通缩的灵丹妙药,二者相较,以扩张性财政政策为突破口,显然更为适宜。1998年中期后,中央财政向商业银行连续发行长期建设国债,以政府投资为主,重点放在农田水利、基础设施建设上,并鼓励和引导民营企业增加投资。同时,增加收入启动消费需求,提高出口退税率等鼓励出口和促进消费,重新激活了总需求的“三驾马车”。通过这轮扩张,经济增速从1998年的7.8%逐步提升到2002年的8.3%与2003年的9.1%,消费价格指数由1998年的0.8%上升到2003年的1.2%,我国国民经济开始迈入相对快速且平稳的增长期。本轮调控可谓典型意义上凯恩斯主义理论的宏观调控,以积极的扩张性财政政策为突破口,并辅以宽松稳健的货币政策,灵活运用存款准备金率、公开市场业务和利率等工具,充分体现了总量控制、间接调控为主的总需求宏观管理特征。

(二)相机抉择逆向调节的宏观调控

随着经济运行重回“高增长低通胀”轨道,第五轮扩张性宏观调控任务顺利完成。2002年,党的十六大召开,提出了宏观调控四大目标——促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡,扩大内需成为长期的基本立足点;2003年党的十六届三中全会又提出国家计划和财政、货币政策相协调的宏观调控体系,并明确了财政政策主要任务是促增长、调结构,货币政策主要任务是保稳定、保平衡^①。至此,具有中国特色总需求管理下的宏观调控体系基本成型,其特点可谓相机抉择、逆向调节,即根据经济波动态势,及时灵活采取逆向调节的宏观政策,熨平短期波动,以保持宏观经济运行的稳定性,也即“反周期逆经济风向调节”的宏观调控。

进入21世纪,我国迎来了难得的经济发展机遇。就在2001年加入WTO,为外需打开新天地的同时,国内城市化与新型工业化进程也同时推进,相得益彰,成为新的增长点。摆脱“吃穿”困境的我国,进入了解决“住行”问题的阶段,以房地产与轿车为主导产业的城市化和以重化工业为主

^① 十六大以来重要文献选编(上)[M]. 北京:中央文献出版社,2005:471.

导的工业化全面启动,二者的相互促进及外需内需的同时扩张,导致了新一轮总需求的快速膨胀。2003 年固定资产投资增长 27.7%,M2 增长一度达到 20%,推动经济增速回升到 10%(王一鸣,2018),这是否预示社会主义市场经济体制建立后,仍将重蹈计划体制下“过热”的覆辙?客观讲,完全避免不现实,但也异中有同,同中有异。首先,表象看这轮经济高涨依旧是固定资产投资过度造成,但绝非计划体制下的全面过热,而是局部过热:即部分行业和地区投资增长过快,是城市化与工业化快速推进下的房地产、汽车、钢铁、电解铝和水泥等制造业的过热;过热也主要集中在长三角、珠三角的东南部发达地区。其次,继续实行的扩张性财政政策与银行贷款扩张的推波助澜,依旧是固定资产投资膨胀的主要推手,但不同的是加入 WTO 后出口快速增长,经常账户和资本账户的“双顺差”,迫使央行购汇释放出大量基础货币,人民币流动性过剩也为投资过热创造了条件。其三,造成固定资产投资过热的主体,并非如前仅是地方政府和国企,民营企业也成为主体之一,如著名的“铁本”事件,即可明证。不过,值得一提的是,地方政府仍是最主要角色,与计划体制时并无本质不同,这也是“过热”难以完全避免的根源所在。地方政府干劲冲天,经济运行极易步入“过热”轨道,反之,则反。计划体制下“放乱收死”的根本在于地方政府行为的消极与积极,社会主义市场经济体制下依旧如此,地方政府仍是经济发展实质意义上的龙头,差异在于由政府控制型经济转为政府主导型经济,“铁本”事件的幕后正是当地政府。1987 年党的十三大曾提出了“国家调控市场,市场引导企业”,国家当然就是指中央政府,因为地方政府既然是经济发展的主动力,当然实行宏观调控的终极主体是中央政府,地方政府是宏观调控的客体(刘瑞,2006)。由此,决定了我国宏观调控的实质逻辑是:中央政府调控地方政府,地方政府影响市场,市场引导企业。也即我国宏观调控目标的实现与否,首要且关键在于中央能否有效调控地方,这可谓有中国特色的宏观调控体系一个本质性特征。

基于 2002 年以来趋向“过热”的宏观态势,中央开启了第六轮宏观管理,即相机抉择逆向调节的宏观调控。首先,吸取以往教训,加强了宏观态势的预见性和前瞻性,科学预测、及早动手,一发现问题及时预警,中央就向有关地方和部门打招呼,连续发出“黄灯信号”,防止苗头性、局部性问题的蔓延(陈东琪,2007)。其次,既是局部过热,就不能“一刀切”,强调“点刹车”。如通过土地管理、清理整顿开发区,提高住房贷款首付比例,抑制房地产热;调整过热投资项目资本金比例收缩固定资产投资;同时减免农业税,加快农业发展及扶持高附加值、高新技术制造业;在给发达地区降温的同时,促进中部崛起与西部大开发,推动地区均衡发展,所谓“有保有压、有扶有控”(课题组,2010)。其三,相机抉择财政货币政策的组合。从 2005 年起,通过减少政府支出、财政赤字与长期国债发行规模,将扩张性财政政策从积极转为稳健;并依宏观态势,提高存款准备金率、存贷款基准利率,逐步将货币政策由稳健调整为适度从紧;将二者组合从“松财政稳货币”转为“双稳健”,进而又转为“稳财政紧货币”;并辅以出口退税、进口优惠与关税政策来缓解外贸顺差,缓解流动性过剩,抑制总需求。其四,宏观调控采取“适时适度、微调渐进、多次小幅”的逆向调节方式,逐步降低国债发行规模、出口退税率、存款准备金率与利率等经济参数,缓慢降温经济,减轻宏观政策带来的冲击与振荡。

应该说,2004—2007 年总需求管理下的宏观调控是及时且成功的。本轮逆向调节、微调渐进、有保有压、有针对性的相机抉择宏观调控,有效地防止了经济增长由偏快转为过热,由局部过热变为全面过热;也防止了问题由苗头性演变成趋势性,价格结构性上涨演变为明显的通货膨胀。不过,总量调控虽然成功,结构性矛盾在持续高增长中不断加剧,也是不争的事实。同时,2001 年我国加入 WTO 后外贸顺差不断加大,外贸依存度由亚洲金融危机时期 1998 年的 31.8%攀升到 2008 年的 67%(王一鸣,2009),又酝酿了外部冲击的巨大风险。正当 2007 年我国开始实行“稳财政紧货币”的政策组合,以进一步回调降温经济时,2008 年爆发了世界金融危机。一时,外需出口猛然下降,严重冲击了加工贸易业,加速降温了正处于回调周期的国内经济,同时房市、股市的急

剧下降,又冲击了建材、钢铁等重化工业,造成内需不足。2008 年底,国务院出台了四万亿投资计划以应对由美国次贷危机引发的世界金融风暴带来的外部冲击。四万亿投资计划连同宽松的货币政策表明我国宏观调控转向需求侧管理政策。

四、新时代转向以供给侧结构性改革为核心的宏观经济管理

虽然以四万亿投资为标志的需求侧管理政策为我国赢得了“一枝独秀”的美誉,但是宏观内外需双双下降的严峻形势,对我国刚刚成型的总量管理、间接调控为主的总需求宏观调控体系带来了严重挑战,尤其是需求侧管理政策的边际作用大幅降低、经济结构失衡问题严重,而不得不直面结构性矛盾与供给侧问题。由此,我国宏观管理也由总需求调控为主,开始转入需求侧总量调控与供给侧结构调整并重的新阶段。

(一) 新时代供给侧结构性改革的思想

以新发展理念为引领,推进供给侧结构性改革,是适应和引领经济发展新常态的重大创新和主动选择,是问题倒逼之下解决中国中长期经济问题的根本之道,是推动经济高质量发展的必然选择。对此,习近平总书记指出:“当前,我国经济发展虽然有周期性、总量性问题,但结构性问题最突出,矛盾的主要方面在供给侧。产能过剩、库存高企、杠杆偏高、成本过高、短板突出等问题解决,只刺激需求,经济拉不上去,即使短期拉上一点,也不可持续。”(中共中央文献研究室,2017)

对于供给侧结构性改革的主要内容,习近平总书记指出:“重点是解放和发展社会生产力,用改革的办法推进结构调整,减少无效和低端供给,扩大有效和中高端供给,增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高全要素生产率。这不只是一个税收和税率问题,而是要通过一系列政策举措,特别是推动科技创新、发展实体经济、保障和改善人民生活的政策措施,来解决我国经济供给侧存在的问题。”(中共中央文献研究室,2017)

对于供给侧结构性改革的措施和手段,习近平总书记指出:“推进供给侧结构性改革,要从生产端入手,重点是促进产能过剩有效化解,促进产业优化重组,降低企业成本,发展战略性新兴产业和现代服务业,增加公共产品和服务供给,提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性。简言之,就是去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。”(中共中央文献研究室,2017)

对于供给侧结构性改革的目的,习近平总书记指出:“供给侧结构性改革的根本,是使我国供给能力更好满足广大人民日益增长、不断升级和个性化的物质文化和生态环境需要,从而实现社会主义生产目的。”(中共中央文献研究室,2017)

(二) 转向供给侧结构性改革的思想

在经济发展进入新常态下,我国处于爬坡过坎的重要窗口期和跨越“中等收入陷阱”的关键节点。在这个阶段,我国经济出现了以下几个显著的特点。

第一,需求侧管理政策作用大大减弱。原来推动经济增长的“三驾马车”——投资、消费和出口已经发生了很大变化。个性化、多样化消费已经成为主流,模仿型排浪式消费阶段已经基本结束;传统产业和房地产投资已相对饱和,投资带动经济的难度增大;出口的比较优势逐步消失,对经济带动作用减弱。因此,在新常态下,传统刺激经济的需求管理边际效果弱化。货币政策的刺激进入了“流动性陷阱”边缘,货币常常改道流向虚拟经济,导致资产泡沫;财政政策的刺激不仅难以发挥“乘数效应”,而且由于投资机会减少,还对私人投资产生了部分甚至全部的“挤占效应”。

第二,结构失衡问题严重。根据对进入经济发展新常态之前的 20 年的测算,尽管我国经济发展取得了很大的成就,但是经济结构失衡问题依然没有解决。我国经济结构失衡指数从 1991 年的 0.5644 下降到 2000 年的 0.4513,然后提高到 2011 年的 0.6173,总体处于次级不均衡状态,其中二级指标之一投资消费结构连续六年进入失衡预警状态,2011 年失衡指数高达 0.96,进入完全

失衡边缘(刘迎秋、吕风勇,2012)。

第三,生产方式发生了变化。在新常态下,农村剩余劳动力逐渐被现代工业部门所吸收,人口红利消失,劳动力市场由过剩转向短缺,即所谓刘易斯拐点出现,工资的快速上升也必然意味着收入分配状况开始出现好转,即出现库兹涅茨曲线的拐点,生产方式基本完成从劳动密集型向资本密集型的转移,此时,进一步的增长将使工资快速上升。这个阶段,我国的比较优势将消失,“雁行理论”将失效,迫切要求以技术进步为特征的新要素供给来推动经济增长。

总的来说,我国跨越“贫困陷阱”时期的优势在进入中等收入阶段已经不复存在,要跨越“中等收入陷阱”阶段,满足新时代人们对美好生活的需要,推动经济高质量发展,单靠传统的需求侧管理办法已经无法做到,必须进行供给侧结构性改革。

五、推进宏观经济治理现代化

2020年5月,《中共中央、国务院 关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出了“宏观经济治理”概念,首次提出“完善宏观经济治理体制”,并做出“进一步提高宏观经济治理能力”部署。^① 2020年10月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中对“完善宏观经济治理体制”做出全面部署,要求“健全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、环保、区域等政策紧密配合,目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系”。2021年11月,《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》把“完善宏观经济治理,创新宏观调控思路和方式,增强宏观政策自主性”归结为党的十八大以来经济建设方面的重要成就之一。2022年10月,党的二十大报告明确提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,将中国式宏观经济治理现代化纳入中国式现代化的语境中。从以“调”和“控”为主的宏观经济调控到步入规范化、制度化、法治化轨道的宏观经济治理现代化,标志着国家治理能力和治理体系现代化进入一个新的阶段(黄群慧、周倩,2023)。

(一)注重顶层设计,突出宏观经济治理的战略导向

马克思的社会资本再生产理论清晰地表明,以自发性、盲目性和滞后性为主要特征的市场经济,很难满足再生产的条件,生产过剩的经济危机不可避免,这就要求社会主义市场经济建设要充分利用社会主义的优势,更好地发挥政府作用,做好顶层设计。

坚持系统观念,统筹谋划地方发展战略,科学制定发展规划,是习近平总书记工作的一大特色。早在正定工作期间,他就领导制定了《正定县经济、技术、社会发展总体规划(草案)》,其“半城郊经济”的战略定位、中长期发展的战略规划助力正定成为北方县域经济中最耀眼的“明珠”。到厦门工作后,他负责对厦门经济特区发展模式、建设思路、城市定位、战略重点等进行规划,牵头组织编写了全国经济特区中最早编制的经济社会发展战略规划——《1985年—2000年厦门经济社会发展战略》(含21个专题报告)。在主政福州期间,他继续以系统观念谋划地方发展战略,制定了“3820”战略工程,对福州3年、8年、20年的发展蓝图进行了科学规划,推动福建经济社会发生历史性变革。在福建省委省政府工作期间,他依然坚持谋划地方发展。2001年成立“数字福建”领导小组,进行了“数字福建”的顶层设计,在全国超前进入“数字经济”时代;2001年专门成立生态省建设领导小组,对福建进行全面生态保护调查,并于2002年亲自推动编制《福建生态省建设总体规划纲要》,为福建水、空气等生态指标持续领先全国创造了条件(郭冠清,2023)。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,坚持问题导向和系统思维,注重顶层设计,

^① 中共中央、国务院 关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见[M].北京:人民出版社,2020:12.

不仅制定经济发展中期规划,而且还加强长期(到 2035 年)和超长期(到 2050 年)的目标的设计,不仅制定国家战略规划,而且也制定行业规划和专项发展规则,克服了传统宏观调控以短期的经济目标为导向的内生缺陷,构建了“以国家发展规划为战略导向”为主要特征的宏观经济体系。

(二)增加跨周期政策设计,在短期波动和长期增长之间进行科学抉择

尽管逆周期调节经济的西方宏观经济理论,在熨平面短期波动方面,功不可没,但是通过紧缩或宽松的操作不仅让产出缺口与通胀缺口恢复至零附近已经很难,更不要说兼顾长期增长的目标,何况数十年来的各国宏观调控实践凸显了逆周期调节的局限与不足。这是为了让产出缺口与通胀缺口迅速回归至零附近,在逆周期调节思路的指导下,宏观政策力度可能会过大,从而导致金融风险加剧等一系列问题。

新兴新古典经济学在熨平短期波动和保持长期增长的智慧,以及全球数十个国家的卓越实践(郭冠清,2013),为我国提供了可借鉴的范例。通过跨周期政策设计,我们找到了既利用社会主义制度优势又发挥市场经济配置资源效率优势的法宝,初步解决了宏观经济治理短期和长期抉择的难题。从 2020 年 7 月中央政治局会议首次提出“要完善宏观调控跨周期设计和调节”,到 2021 年 7 月中央政治局会议再次强调“要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”,跨周期调节成了我国宏观经济治理的有力工具,借助这把利器,诸如平衡经济增长、防范金融风险、调整经济结构等多个目标至少从理论上都可以统筹安排,为更好地保证经济运行在合理区间之内奠定了基础。

(三)注重从供给侧发力,推动需求侧管理与供给侧改革有效协同

在 1997 年我们以人均 GNI750 美元跨越贫困陷阱的时候,我们已不再是“供给创造需求”的时代,尽管如此,在公有制为主体的情况下,扫除计划经济阻碍生产力发展的障碍,如清理僵尸企业,仍是不可忽视的事情,供给侧结构化问题依然突出,供给侧结构性改革依然是宏观经济治理的大事和难题,而其思想逻辑与美国的供给学派根本不在一条路上,其差别在于在一个自由主义资本主义的王国,大市场小政府的模式使得美国的供给学派根本走不下去,只能昙花一现。

注重供给侧结构性改革,并不意味着我们会放弃需求侧管理。传统宏观调控是以凯恩斯主义的调节总需求为核心,主要运用货币政策和财政政策等总需求管理手段,对经济进行细调和微调,以熨平经济的波动。新时代的宏观经济治理则是供给与需求并重,推动供给侧结构性改革和需求侧管理的有效协同。供给侧结构性改革的主攻方向是提高供给质量,减少无效供给,扩大有效供给,着力提升整个供给体系质量,提高供给结构对需求结构的适应性。需求侧管理主要以货币政策和财政政策为主要手段,注重通过结构性政策解决中长期经济发展问题,进而培育完整内需体系和构建强大国内市场。□

参考文献:

1. 陈云文选(1956—1985)[M]. 北京:人民出版社,1986.
2. 邓小平文选(第 3 卷)[M]. 北京:人民出版社,1993.
3. 陈云和他的事业(上)[M]. 北京:中央文献出版社,1995.
4. 宋则行. 关于宏观经济的计划管理问题[J]. 经济研究,1984(06):3—10.
5. 黄志钢. 陈云对中国工业化道路的探索[J]. 上海经济研究,2020(12).
6. 樊纲. 论经济效率、总供求关系与经济体制——兼答胡汝银、张军同志[J]. 经济研究,1992(03):16—22.
7. 宋瑞礼. 中国宏观调控 40 年:历史轨迹与经验启示[J]. 宏观经济研究,2018(12):5—17.
8. 刘国光,刘树成. 论“软着陆”[N]. 北京:人民日报,1997(001).
9. 刘树成. 我国五次宏观调控比较分析[J]. 经济学动态,2004(09):4—7.
10. 刘伟. 经济“软着陆”与非国有经济[J]. 经济研究,1998(04):66—70.
11. 王顺华. 从抑制通货膨胀到治理通货紧缩[D]. 武汉:华中科技大学博士论文,2003(77).

12. 余永定. 中国宏观经济管理的新阶段[J]. 改革, 1998(09).
13. 十六大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2005.
14. 王一鸣. 改革开放以来我国宏观经济政策的演进与创新[J]. 管理世界, 2018(03): 1-10.
15. 刘瑞. 宏观调控的定位、依据、主客体关系及法理基础[J]. 经济理论与经济管理, 2006(05): 17-23.
16. 陈东琪, 宋立. 我国历次宏观调控的经验和启示[J]. 宏观经济管理, 2007(02): 12-17.
17. 中国经济增长与宏观稳定课题组. 后危机时代的中国宏观调控[J]. 经济研究, 2010(11): 4-20.
18. 王一鸣. 宏观调控: 短期政策应与中期调整战略相结合[J]. 宏观经济管理, 2009(03): 8-12.
19. 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义经济建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017.
20. 刘迎秋, 吕风勇. 中国宏观经济运行报告 2012[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
21. 中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见[M]. 北京: 人民出版社, 2020.
22. 黄群慧, 周倩. 论中国式宏观经济治理现代化[J]. 北京社会科学, 2023(04): 4-14.
23. 郭冠清. 习近平经济思想在福建的孕育与实践[J]. 东南学术, 2023(03): 1-17+246.
24. 郭冠清. 新兴的新古典综合学派和最优货币政策规则[J]. 经济学动态, 2013(02): 122-135.

The Evolution and Innovative Development of Macroeconomic Management in China

HUANG Zhi-gang

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences 100836)

Abstract : The modernization of China's macroeconomic governance is an important basis for promoting and expanding the Chinese-style modernization, and it is of great significance to analyze the historical logic of its formation. This paper is based on economic history and takes historical materialism, which reveals the law of the development of human society, as its methodology. The article reviews the evolution of macroeconomic management thoughts in four stages and two transitional periods, including macroeconomic management of the comprehensive equilibrium stage under the aggregate supply and demand management of the planned economy and its transition to the macro-control system under the market system, macroeconomic management of the aggregate demand management of the socialist market economy and its transition to the demand side and the supply side, macroeconomic management of the new era with the supply-side structural reform as the core, and modernization of macroeconomic governance in the new development stage. The main characteristics of macroeconomic governance are summarized as follows: pay attention to top-level design and the strategic orientation of macroeconomic governance; increase cross-cyclical policy design and make scientific choices between short-term volatility and long-term growth; focus on generating force from the supply side and promoting effective coordination between demand-side management and supply-side reform.

Keywords : Comprehensive Balance; Macro-control; Supply-side Structural Reform; Modernization of Macroeconomic Governance