

改革开放以来中国宏观经济理论与政策的演变

张琦

内容提要:从1978年到1992年,中国宏观经济思想完成了从“综合平衡”到“宏观调控”范式的转换,宏观经济政策主要表现为治理三次经济过热的实践。1993年到1997年,中国宏观调控的思想基本形成,并成功运用于经济“软着陆”。1998年到2012年,中国特色宏观调控充分展现,突出表现为应对两次外部经济冲击。2013年至今,中国经济发展进入新常态,供给侧结构性改革成为宏观调控的新亮点。中国的“宏观调控”这一概念,在内涵上远大于宏观经济学中的“需求管理政策”。除财政政策和货币政策之外,区域政策、产业政策、土地政策等也都被纳入宏观调控的范畴当中,这是中国特色宏观调控最典型的特征。中国特色宏观调控有利的一面在于,当面临外部冲击时,政府可以动用一切能够动用的政策工具,将外部冲击导致的总需求下滑迅速调整到经济的潜在增长率水平,甚至超过潜在增长率水平;不利的一面在于,以牺牲各种生产要素的配置效率为代价来换取经济的长期增长,是不可持续的。供给侧结构性改革,成为中国特色宏观调控新的亮点。

关键词:改革开放 综合平衡 宏观调控 宏观经济思想 供给侧结构性改革

中图分类号:F061.2;F123.16

文献标识码:A

文章编号:1000-7636(2019)04-0003-11

改革开放以来,从“国民经济到了崩溃边缘”的局面,到成长为世界第二大经济体,中国在经济建设上取得的成就举世瞩目。中国特色社会主义经济建设的伟大实践,也为经济学理论的创新和发展提供了丰厚的土壤。而改革开放以来,中国宏观调控政策的演变以及宏观经济思想的发展,无疑是中国特色社会主义政治经济学的重要组成部分。本文拟从经济思想史和经济史相结合的角度入手,以时间为序,对改革开放以来中国宏观调控理论与政策的发展脉络进行梳理、归纳和总结。中国改革开放以来的宏观调控思想和实践,大致可分为四个时期^①:(1)1978—1992年:这一时期是中国经济转型期,宏观经济思想完成了从“综合平衡”到“宏观调控”范式的转换;(2)1993—1997年:这一时期,中国社会主义市场经济体制基本确立,宏观调控思想基本形成并成功运用;(3)1998—2012年:这一时期的主题是应对两次外部冲击,中国特色宏观调控政策充分展现;(4)2013年至今:这一阶段仍在进行中,突出特征是中国经济发展进入新常态,供给侧结构性改革成为宏观调控的新亮点。

收稿日期:2019-03-11

作者简介:张琦 中国社会科学院经济研究所副研究员,北京,100836。

^① 做这样的划分,主要是为了便于论述宏观经济政策的发展和演变,并不意味着本文认为改革开放40年应当如此划分阶段。

作者感谢匿名审稿人的评审意见。

一、经济转型期的宏观经济思想和实践(1978—1992年)

(一)传统体制下的综合平衡(1978—1984年)

自1978年十一届三中全会开始,到1992年十四大,这一时期是中国经济体制转型的第一阶段。^①在这一时期,中国已经步入市场化的改革道路,但是传统的计划体制仍然占据着较强的影响力。与此同时,中国的经济学研究正在摆脱苏联政治经济学范式的束缚,向现代经济学范式转化,宏观经济理论也初步完成了从“综合平衡”到“宏观调控”的范式转换。

传统计划经济的特征,是由政府部门直接在各个国有生产单位(所谓的“企业”)之间配置资源,决定他们生产什么、生产多少和为谁生产。因此,并不存在微观经济与宏观经济的区别,可以说,所有经济问题都是“宏观经济问题”^[2]。不过,在传统计划经济体制下,宏观层面的经济管理一般称作“计划管理”,而微观层面的管理一般称作“经济管理体制”。其中,“计划管理”的核心任务便是“综合平衡”。综合平衡的内容,通常包括财政平衡、信贷平衡、物资平衡以及国际收支平衡^[3]。

从经济学研究文献来看,改革开放初期阶段(1978—1984年),关于“国民经济综合平衡”出现了大量研究成果,且充满了各种争论。例如,关于综合平衡的任务,大多数人认为,“国民经济综合平衡的基本任务,在于解决社会生产和社会需要之间的矛盾”;有人认为,“综合平衡的任务不仅是求得平衡,并且是求得最大的经济效果”;乌家培认为“把社会生产过程中的各种比例关系,说成是社会生产和社会需要的矛盾的具体体现,而后拿社会生产和社会需要的矛盾作为国民经济平衡理论的研究对象,这是不妥当的”;刘国光提出,“如何把社会经济内部的平衡同人类社会与自然环境之间的平衡结合起来,妥善处理,这是国民经济计划平衡的一个新的课题,需要大力展开研究。”^[4]可以看出,这些争论涉及的问题是,综合平衡仅指总量平衡、还是既包括总量平衡和比例合理;综合平衡仅指宏观平衡、还是既包括宏观平衡和微观效率。而刘国光的观点,则更多地带有资源和生态平衡的超前理念。其实,早在20世纪五六十年代,学术界关于平衡和不平衡就有过争论,有人强调不平衡,认为“不平衡是经常的,并且,不平衡是推动国民经济进一步发展的动力。”^[5]而强调平衡的人认为,“绝不能以不平衡的绝对性作为依据,来否定保持相对平衡的重要性,……更不能把由于扩大主观能动性,违反了有计划按比例发展规律而造成的不平衡,当作是客观事物发展的不平衡。”^[4]改革开放后,孙冶方尖锐地批评了所谓“平衡是相对的,不平衡是绝对的”这一观点,指出过去的做法是“以‘平衡是相对的’这句哲学格言代替了客观经济规律,否定了搞经济计划必须遵守的综合平衡原则。……把不平衡搞成平衡,这是计划工作的起码要求,可是唯意志论者却只迷信权力,不懂得这点起码的常识,结果给国民经济带来反复的破坏,……把国民经济拖到了崩溃的边缘。”^[6]关于平衡与不平衡争论的核心,其实是经济增长速度和宏观经济均衡之间的关系。此外,关于综合平衡与经济结构、经济效果、经济体制的关系,关于综合平衡与经济发展速度的关系,关于综合平衡的出发点和归宿点等问题,也都出现了不少研究成果。尤其值得一提的是,董辅初较早地意识到综合平衡与经济结构的关系,他认为,“过去,我们对于国民经济平衡问题很少从经济结构的角度来考虑,而是较多地离开经济结构而着眼于一些物质生产部门之间、一些产品的供求之间、财政收支之间等方面的平衡。……如果经济结构是不合理的,失调的,那么,这种种方面

^① 改革开放的阶段划分,目前尚无官方标准,学术界则有不同看法。关于改革开放的第一阶段,本文参照李铁映(2008)^[1]的观点。此外,也有人认为第一阶段应为1978年中共十一届三中全会到1984年十二届三中全会,第二阶段为1984年十二届三中全会到1992年十四大。

的平衡就很难长期保持。我们目前面临的许多经济上的严重不平衡,归根到底都同国民经济结构的不合理分不开”。^[4]

若以后见之明的眼光来回顾,当年关于综合平衡的研究和争论,似乎更多的是在纠缠概念甚至咬文嚼字,且显得十分落伍。然而,这样的看法是不正确的。因为即便是在市场经济条件下,也存在如何实现总需求和总供给平衡、财政收支平衡、国际收支平衡等问题。所以说,综合平衡之于计划经济,就如同宏观调控之于市场经济。至于实践中综合平衡能否实现,则取决于计划经济体制本身是否可行,而不取决于综合平衡这一理念正确与否。正如薛暮桥(1979)所说,“综合平衡是我们计划工作的首要任务。……综合平衡的根本任务,是正确安排国家建设和人民生活(积累的消费)的关系,反映这种关系的农业、轻工业、重工业之间的关系,以及这些部门内部的比例关系。”^[3]应当说,在改革开放初期的几年里,即便是较早主张发挥市场作用的经济学家,在如何实现综合平衡方面或许有不同意见,但总体上仍然赞同综合平衡这一理念^[8]。因此,只要在传统计划经济框架内,综合平衡就是必然的选择^[9]。

(二) 宏观经济思想的范式转换(1985—1992年)

关键的转折点出现在1984年十二届三中全会。这次会议通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出,“社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律,是在公有制基础上的有计划的商品经济。”社会主义商品经济地位的确立,距离市场经济只有一步之遥了。自此之后,企业改革、价格改革、宏观经济管理体制等迅速铺开。当然,社会主义商品经济论的提出,也经历了复杂而曲折的过程^[10]。

社会主义商品经济地位的确立,自然就要求宏观经济管理体制进行相应的变革。这既是改革开放初期阶段(1978—1984年)经济理论探索的结果,也是迫于解决现实经济问题的需要。从十一届三中全会的会议公报来看,形成的最大共识当然是“全党工作的着重点应该从一九七九年转移到社会主义现代化建设上来”,而在经济体制改革方面形成的共识则是“放权”,即扩大企业经营管理自主权。1978—1984年的改革实践,主要表现为两方面:民间自发先行、官方逐步确认的农村经济体制改革即家庭承包制,另外就是以“放权让利”为主要内容的企业经营权下放。在这一时期,宏观经济出现了1979—1980年、1984年底两次“过热”。这里面固然有经济学家所谓的“新跃进”或“洋跃进”(指1979—1980年的过热)因素^[2],但其中更深层次的原因在于,在传统计划经济框架下,“放权”和“综合平衡”是无法同时实现的。如果采取行政手段强行干预经济,以丧失经济活力为代价,综合平衡当然可以实现,但这就等于“收权”而不是“放权”;而一旦真正“放权”,就不可能实现综合平衡。这正是所谓“一放就乱、一统就死”的根源所在。正如邹至庄(2017)指出,这一时期由货币供给增加导致的通货膨胀,并非是“有意的政策”,而是“放权”的自然后果^[11]。

在这样的背景下,如何改革宏观经济管理体制,成为一个重要的问题。时值此际,对中国宏观经济管理体制具有深远影响的“宏观经济管理国际讨论会”即“巴山轮会议”于1985年9月召开。这次会议形成的最大共识是,宏观经济管理应从直接管理为主转变为间接管理为主^[12]。从参会经济学家的发言记录和会议综述来看,“巴山轮会议”讨论的内容非常丰富,既有对宏观经济理论的介绍和讨论,也有对各国改革经验以及宏观经济政策的介绍。从对中国后来改革方向和政策的影响来看,亚诺什·科尔奈在会上提出的四种协调机制,即直接行政协调(IA)、间接行政协调(IB)、没有宏观控制的市场协调(IIA)和有宏观控制的市场协调(IIIB),很大程度上影响了中国改革目标模式的选择,即“有宏观控制的市场协调”^[13]。诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·托宾在会上介绍了“需求管理政策”的主要内容,即财政政策和货币政策的混合使用;并建

议中国在中央银行制度尚未完善之前,不要以货币总量作为总需求管理的指标,而应直接控制利率和信贷规模来实现投资和储蓄的平衡^[14]。托宾讲的这些内容,对当时走向开放不久的中国经济学家和经济工作者来说仍感到耳目一新。因此,“巴山轮会议”不仅对中国宏观调控思想的发展、宏观调控政策的形成具有深远的影响,同时也标志着中国宏观经济学研究范式的转换——从苏联政治经济学范式转向现代经济学范式。

20世纪80年代末,中国出现了改革开放以来的第三次经济过热,即1987—1989年的经济过热。从消费价格指数(CPI)来看,1987年就达到了7.3%,1988年则进一步上升至18.8%,在当时成为改革开放后乃至中华人民共和国成立以来最严重的一次通货膨胀,1989年的通货膨胀率仍高达18%,至1990年降至3.1%,这一轮经济过热才结束。^①1987—1989年经济过热的主要起因,仍然是投资需求和消费需求的膨胀,以及与之相伴的货币供给量的上升。但这一次与前两次即1979—1980年、1984年的经济过热相比,还增加了一个新的因素——通货膨胀预期。1988年6月,决策层决定进行物价-工资改革即“价格闯关”,由此引发了强烈的通货膨胀预期。原本已经过热的经济,再加上通胀预期,结果导致了1988年的“抢购风潮”。由于预期价格放开后物价将全面上涨,人们纷纷抢购一切能够抢购的商品,并且不惜将银行存款取出,购买商品进行囤积,由此进一步引发了挤兑银行存款现象^[15]。面对这种现象,1988年下半年,国务院发出《关于当前做好物价工作和稳定市场的紧急通知》,实际上叫停了“价格闯关”改革。同时,采取了一系列紧缩性政策来治理严重的通货膨胀,包括压缩固定资产投资规模、控制信贷规模、提高存款利率等。经过1988、1989年两年的“治理整顿”,至1990年,严重的通货膨胀已经得到控制。但这一轮紧缩性政策的代价极大,控制通货膨胀的同时,导致了经济增速的大幅下降,因此这一轮紧缩性政策也被称之为经济“硬着陆”。

应当说,1987—1989年的经济过热,固然有经济转型期“一放就乱、一统就死”的典型特征,但经济政策上的失误也是造成严重通货膨胀的原因之一。这指的是,在1987年已经开始经济过热的情况下,进行“价格闯关”其实并不恰当^[8]。关于这一问题,当时经济学界曾有过激烈的争论,但主张以高通胀为代价进行“价格闯关”的观点最终得到了决策层的认可^[16]。1988年上半年,薛暮桥在国家计划委员会的一次座谈会上提出了“釜底抽薪”的观点,即用三年的时间压缩基础建设投资,降低货币发行量,停止通货膨胀并逐步消化积存下来的隐性通胀,在此基础上再逐步理顺价格;他认为,不能靠通货膨胀来维持不正常的高速度,在通货膨胀下也不可能理顺价格、深化改革^[15]。而就在决策层决定进行“价格闯关”之前,也有多位经济学家表达了不同的意见。例如,刘国光认为,由于连续几年以通货膨胀支持增长,当前居民的通胀预期正在形成,如果立即进行价格改革,势必促成通胀预期全面形成和爆发全面的抢购风潮。所以应当用一两年的时间治理好经济环境,再进行价格改革。吴敬琏也表达了类似的观点,认为“先通胀、后治理”需要以居民存在货币幻觉为前提,而1988年上半年已经出现了零星的抢购现象,说明货币幻觉正在消失,通胀预期正在加速形成;在这种宏观形势下实施激进的价格改革方案,可能会出现银行挤提和恐慌抢购。张卓元也提出,深化改革需要有稳定经济的措施相配套,要治理通货膨胀,校正宏观经济政策^[15]。此外,“价格闯关”前后,经济学界关于中国经济转型期通货膨胀的研究也出现了一批较深入的研究成果。如杨仲伟等(1988)提出,当前的通货膨胀既有政策操作上的原因,又有体制上的根源。从体制上来说,旧体制下经济增长计划在各个行政层次上的多主体扩张,迫使贷款规模不断扩大,是通货膨胀的深层根源。因此总需求方面,出现消费需求和投资需求双膨胀;总供给方面,由于价格信号失真,导致资源配置扭曲和经济结构失衡,造成有效供给不

① 本文中引用的数据,除注明出处的,一律来自国家统计局网站:<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

足。供需缺口一旦遇到政府为保持高增长而大量增发货币,便导致通货膨胀进一步加剧^[17]。戴根有(1989)也认为,1984年以来,中国经济一直发展过热,投资和消费需求双膨胀是这一时期的主要问题。而造成这一局面的原因之一,是改革和建设中存在急于求成的思想,同时宏观调控的机制不健全,突出表现为中央银行的力量太弱,无法独立进行必要的逆向调节^[18]。

“价格闯关”的教训表明,深化改革必须要与相应的宏观调控手段相配合,而宏观调控机制本身也需要进一步改革,否则不仅会造成严重的宏观经济问题,而且“单项突进”式的改革也无法取得成功。1992年,十四大明确建立社会主义市场经济体制的改革目标,并指出“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,……同时也要看到市场有其自身的弱点和消极方面,必须加强和改善国家对经济的宏观调控。”至此,中国宏观经济思想完成了从“综合平衡”到“宏观调控”的转变。

二、宏观调控思想基本形成和政策运用(1993—1997年)

1993年十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,“宏观调控主要采取经济办法,近期要在财税、金融、投资和计划体制的改革方面迈出重大步伐,建立计划、金融、财政之间相互配合和制约的机制”。随后开展的一系列改革措施,基本上是按照《决定》提出的任务进行的,而中国的宏观调控思想和机制,也在这一时期正式形成的。

从1992年初邓小平发表著名的“南方谈话”,到同年10月十四大明确提出“中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”,最高决策层释放出强烈的市场化改革信号,直接促成了新一轮经济活动的高涨。而经济高速增长的同时,也导致了严重的经济过热,突出表现为通货膨胀率的急速上升。从消费者价格指数(CPI)来看,1992年为6.4%,1993年上升到14.7%,1994年进一步攀升至24.1%;1995年开始回落到17.1%,1996年继续下降到8.3%。1993年6月,中共中央和国务院发出《关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》,提出了严格控制货币发行、稳定金融形势等十六条措施来为过热的经济降温。从内容上来看,这十六条宏观调控措施包含了货币、金融、投资、财政、外汇等多方面的举措,但其核心是货币金融政策,目标是要在短期内纠正混乱的金融秩序,控制过热的经济形势。紧接着是1994年出台的税收、银行、外汇、投资体制的改革办法,成功地实现了经济“软着陆”,同时,也确立了宏观调控在中国经济中的地位。例如,银行的改革是转向商业银行,实行“旧账不清,不借新账”的办法。外汇管理体制实行以“汇率并轨”为核心的改革,取消官定汇率,实行“以市场汇率为基础的、单一的、有管理的人民币浮动汇率制”。

关于1993—1994年的经济过热以及宏观调控问题,当时经济学界也出现了一大批研究成果。尤其是,关于这一轮通货膨胀的认识提出了新的见解。如果说,20世纪80年代的几次通货膨胀主要是由于“消费投资双膨胀”即需求拉动型,那么20世纪90年代初的通货膨胀则主要是由于成本推动或价格冲击。唐杰和宋雷磊(1995)认为,中国的渐进式改革是影响宏观经济稳定的深层原因,因为渐进式改革首先放开供给价格弹性较高的产品,而对农产品、基础原材料等供给价格弹性较低的产品继续保持控制,这样就把原有价格体系调整产生的冲击分解为多次,从而造成价格水平长期上升的压力^[19]。郭树清(1995)也提出,“过去是一种硬的通货膨胀,现在是一种软的通货膨胀。过去有总体上的商品供求缺口,这是硬的约束,现在主要是少数部门不能满足需求;过去没有资产通货膨胀,现在资产价格影响很大;过去价格上涨的传导机制比较简单、直接,现在传导机制比较间接,影响范围也明显扩大。”^[20]此外,由于1994年汇率并轨导致的外汇占款增加,进而导致基础货币供给被动增加,也成为造成通货膨胀的新因素^[9]。

20世纪90年代,宏观经济体制改革方面最重要的改革措施之一,是1994年开始的以分税制为核心的财税体制改革。分税制改革最直接的动因,是20世纪80年代“分灶吃饭”的财政包干制导致的中央政府财力不断弱化^[2]。从某种意义上讲,财政收入占GDP比重下降、中央财政收入占全国财政收入比重下降,是20世纪80年代“放权让利”改革不得不付出的代价^[21]。然而,财政收入的下降特别是中央政府财力的弱化,导致政府事实上无法实施有力的财政政策来进行宏观调控,进而稳定宏观经济^[22]。而且,分税制改革前的财政承包制,特别是政府与国有企业之间的税收承包制,实际上具有更强的顺周期特征。原因在于,如果实行企业所得税制,那么在经济扩张时期,政府的税收收入也会增加,从而可以发挥反周期的“自动稳定器”作用;但是承包税制特别是实际操作中将全部税金统统包死的做法,导致政府在经济繁荣期也无法增加税收收入。也就是说,相对于经济的扩张程度,政府的税收收入反而较少;因而分税制改革前的税制,实际上是顺周期的。财政政策工具的缺乏,意味着政府在治理经济过热时,不得不主要依靠货币政策。1993年5月,世界银行驻中国代表处撰写的一份宏观经济报告,敏锐地指出了这一困境^[23]。此外,原有财政包干制还导致企业之间面临不公平的税费、地方保护主义凸显从而妨碍国内统一市场形成、中央与地方关系缺乏规范性等不适应社会主义市场经济体制要求的种种弊端^[24]。分税制改革,为中国运用税收工具对国民经济进行管理、为中央政府加强宏观调控能力,发挥了重要的作用^[10]。

从理论和实践两方面来看,1994年的财税体制改革并非从一开始就是明确的,而是经历了一个过程。面对20世纪80年代中后期以来财政收支日益困难的局面,解决的思路无非两条,一是增加收入,二是削减支出。20世纪90年代初,无论是学术界还是实践层面,最初倾向于采取第二条思路即削减支出规模来缓解财政压力。而这一思路也恰好与典型市场经济国家财政职能范围相对较窄的特征相吻合^[10]。另一方面,面对财政收入占GDP比重不断下降的事实,有人从“国家能力”的角度入手,认为从财政收入占比来看,中国的政府已成为世界上最弱的政府,中国的中央政府也是最弱的中央政府;一旦形成弱中央、强地方的诸侯经济格局,中国甚至将面临国家分裂的风险。对这种危言耸听的观点,有人针锋相对地指出,这种论调的实质是国家万能论和政府高明论。凡此种种争论,都反映了当时学界对社会主义市场经济框架下财政职能乃至政府职能的认识仍然存在着分歧甚至对立的看法^[9]。

财政收入占GDP比重下降,不仅关系到政府是否有足够的财力通过财政政策进行宏观调控,也不仅仅是一个“大政府”还是“小政府”的理论问题;更重要的是,如果政府在经济转型过程中必须承担最低限度的、甚至是具有一定刚性的改革成本和公共服务支出,那么财政收入下降本身就会导致严重的宏观经济后果。对这一问题,余永定(1996)从宏观经济各部门资金流量的关系出发,进行了分析。他指出,在其他条件不变的情况下,财政收入的下降必然导致政府向银行透支的增加或公债发行量的增加;而且,在财政收入减少的情况下,政府为减少财政赤字而减少原来由财政支出的项目,就迫使企业相应增加了向银行的借款。而银行多发的这部分贷款实际上是财政赤字的转移,即“准财政赤字”。银行贷款的增加,直接导致经济中的货币量增加,进而导致通货膨胀。分析表明,财政收入下降本身就是导致宏观经济不稳定的原因之一^[25]。

如果说,以分税制改革为主要特征的财税体制改革奠定了中央政府运用财政政策进行宏观调控的基础,那么,始于1993年底并延续到20世纪90年代末的一系列金融体制改革措施,则意味着中国逐步具备了在市场经济条件下运用货币政策进行宏观调控的能力。这方面改革最突出的内容,是中央银行地位的真正确立以及与之相伴随的货币政策目标、货币政策工具和中介目标的改革。1993年12月25日,国务院发布《国务院关于金融体制改革的决定》,提出“深化金融体制改革,首要的任务是把中国人民银行办成真正的中

央银行。”应当说,这一提法是有针对性的。早在改革开放初期的1983年,中国政府就明确了中国人民银行的中央银行地位;在此前后,四大国有专业银行也陆续恢复建立。此外,20世纪80年代中期之后,股份制商业银行、保险公司等非银行金融机构也开始陆续建立。从形式上看,中国的金融体系已经类似于市场经济国家,但实质上仍有很大差别。其中最突出的一点,是中央银行既缺乏独立性,又缺乏清晰的政策目标,而且政策工具的运用也并不合理。中央银行缺乏独立性,表现在两方面:一是中国人民银行按行政区划设置的分支机构受到地方政府的影响,全国统一的货币政策难以施行;二是中国人民银行与其他专业银行和其他金融机构的关系,更像是上下级的行政关系^[2]。此外,直到20世纪90年代上半期,中国人民银行仍然承担着多重政策目标。根据1986年国务院颁布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》第一章第三条,“中央银行、专业银行和其他金融机构,都应当认真贯彻执行国家的金融方针政策;其金融业务活动,都应当以发展经济、稳定货币、提高社会效益为目标。”在实际操作中,当各种政策目标相互冲突时,往往以牺牲“稳定货币”为代价而追求“发展经济”。因此,20世纪90年代的金融体制改革特别是对中央银行及其货币政策目标、政策工具的改革,就显得十分必要且及时。1995年第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国中国人民银行法》第一章第三条规定,“货币政策目标是保持货币币值的稳定,并以此促进经济增长”,从法律上明确了中央银行货币政策目标从多重目标转变为单一目标^[26]。

与此同时,货币政策中介目标也开始由“贷款额度”转变为“货币供应量”。从以下两方面来看,这一转变都是十分必要的。一方面,《关于金融体制改革的决定》除了提出“要把中国人民银行办成真正的中央银行”之外,还提出“把国家专业银行办成真正的商业银行”,也就是说,要对体制内专业银行进行企业化改革^[27]。在这种趋势下,继续对商业银行进行“信贷额度控制”并不恰当。另一方面,从20世纪90年代初开始,股票市场、证券公司、保险公司等非银行金融机构逐渐发展起来,通过银行体系间接融资的比重不断下降,直接融资的比重不断上升,仅对银行体系的“信贷规模”进行控制就越来越不够了。1998年,中国人民银行取消了对国有商业银行的贷款规模的控制,标志着中央银行的调控方式由直接调控转变为间接调控、由行政手段转变为经济手段。

可以说,十四届三中全会之后,以财税体制改革为突破口而全面展开的金融体制改革、外汇管理体制改
革、投资体制改革、社会保障制度改革等逐步奠定了中国宏观调控体系的基本框架。而在具体政策运用上,无论是1997年亚洲金融危机之前以反通胀为主的紧缩政策,还是1998年开始的“积极的财政政策”与“稳健的货币政策”,都表明中国已经开始尝试以需求管理政策来实现对经济的间接调控。尽管这一时期紧缩的货币政策仍然通过行政手段控制信贷额度和直接的利率管制来实现^[11]。

三、中国特色宏观调控政策的充分展现(1998—2012年)

就在1996年中国经济成功实现“软着陆”后不久,1997年7月爆发的亚洲金融危机,从外部对中国经济造成了严重的拖累。从净出口对经济增长的贡献率来看,1999—2004年,除2002年仅有微弱的4.6%之外,其余年份全部为负。当然,净出口对需求拉动作用的下降,很大程度上是由于中国政府在亚洲金融危机期间坚持人民币不贬值所致。而中国经济之所以在亚洲金融危机中未受到严重的冲击,应归功于1998年开始实施的“扩大内需”政策。

这是改革开放以来中国综合运用凯恩斯式需求管理政策拉动经济增长的第一次总演练。其中,名为“积极的财政政策”以发行国债为主要内容,1998—2001年共发行国债约5100亿元,主要用于投资基础设

施建设;名为“稳健的货币政策”以降低利率为主要手段,几年间连续七次下调存款利率,以此来促进消费和投资^[16]。除了需求管理的“标准工具”财政政策和货币政策外,其他各种政策也纷纷出台以拉动内需。例如,实行延长法定节假日的消费政策,每年设三个7天长假即“黄金周”,鼓励民众旅游、消费;再如,1999年开始高校开始进行扩招,一方面增加了消费,一方面延缓了青年学生进入劳动力市场的时间;又如,区域政策方面,2000年开始实施“西部大开发”战略,通过投资基础设施建设来拉动需求^[15]。此外,1999年起全国范围内彻底结束福利分房制度,全面开启了商品住房时代,这一政策直接导致了房地产投资长达20年的繁荣期(仅有极个别年份有所回落),并一直延续至今。从其拉动经济增长的实际效果来看,“扩大内需”政策无疑是非常成功的。1998—2002年,中国经济在外部需求疲弱的情况下,仍然保持了较高的经济增长率,五年平均增长率达到了8.24%,同时平均通货膨胀率几乎为零,其中三年(1998年、1999年、2002年)甚至为通货紧缩状态。

从这次扩张性宏观调控的实践中,可以看出,中国的“宏观调控”这一概念,在内涵上远远大于宏观经济学中的“需求管理政策”。除财政政策和货币政策之外,区域政策、产业政策、土地政策等,也都被纳入“宏观调控”的范畴当中。可以说,这是“中国式宏观调控”最典型的特征。究其根源,在于政府部门仍直接掌握着大量的经济资源,并且拥有对经济进行直接干预的巨大权力。例如,中国城乡二元土地制度使得各级政府事实上成为“城市国有土地”的唯一所有者;也就是说,土地这种生产要素几乎完全掌握在政府手中,政府几乎可以完全根据自己的发展思路增加或减少土地供给,决定谁将得到土地、得到多少。再如,中国长期存在的户籍制度以及附着于户籍之上的各种利益(如就医、子女入学等),导致非户籍人口的实际工资被人为压低,从而妨碍了劳动力这一生产要素的最优配置。又如,政府对整个商业银行系统或明或暗的各种控制和影响,以及长期存在的对银行存款、贷款利率的管制,在中国以间接金融为主的金融体系下,严重扭曲了资金这一生产要素的配置效率。

政府对各种生产要素的干预甚至管制,严格来讲并不该属于宏观调控的范畴,而属于对微观经济层面的干预;然而,这些微观层面的干预和管制,又确实会造成宏观经济后果。因此,“中国式宏观调控”可谓利弊并存。有利的一面在于,当面临外部冲击时,政府可以动用一切能够动用的政策工具,将外部冲击导致的总需求下滑迅速调整到经济的潜在增长率水平,甚至超过潜在增长率水平。而不利的一面在于,以牺牲各种生产要素的配置效率为代价,来换取经济的长期增长,是不可持续的。正如吴敬琏(2016)指出的,“从短期的观点看,只要有足够的需求,就能支持一个国家的经济高速度地增长。但是,从长期的观点看,情况却不是这样。宏观经济的短期均衡是受制于经济的长期发展的,而经济的长期发展最终取决于各种生产要素是否具备和能否被有效率地使用。”^[16]

始于1998年的“扩大内需”政策中的“积极的财政政策”到2004年开始逐步减弱,然而货币政策却并未出现收紧的迹象。2004—2008年,货币供给量(M2)年均增长率仍达16.74%。2007年,宏观经济形势已经出现过热的苗头,全年通货膨胀率为4.8%;2008年2月,消费者价格指数(CPI)达到了8.2%,已经属于较严重的通货膨胀。然而,就在政府准备采取紧缩性宏观经济政策治理经济过热时,一场突如其来的世界金融危机打断了这一过程。2008年底,国务院出台了著名的4万亿投资计划,以应对金融危机带来的外部冲击。当然,完整的刺激计划,还应当包括信贷规模,2009年全年新增信贷9.59万亿,比2008年的4.9万亿激增95.7%,因此人们也将4万亿计划称作“4万亿加10万亿”。从这一反周期政策的实际效果来看,拉动经济增长、防止经济衰退无疑是成功的,但这一计划引发的“后遗症”却在接下来的几年逐步显现出来,如资产

价格继续上升、产能过剩进一步加剧、地方政府债务问题凸显等。最关键的是,这种凯恩斯式的需求管理政策,如果不是进一步恶化,至少也是掩盖了中国长期存在的经济结构不合理的问题。

四、供给侧结构性改革与宏观经济政策(2013年至今)

为应对2008年金融危机而采取的扩张性的需求刺激政策,特别是通过增加投资来拉动经济增长的做法,对中国来说并不陌生。改革开放以来的历次“经济过热”,背后几乎都可以看到投资驱动的影子。依靠扩张性的需求刺激政策来拉动经济增长,本质上仍属于粗放型经济发展方式。长期以来,这样的政策尽管对中国经济总量的扩张发挥了重要的作用,但其副作用也十分明显。其一,需求刺激政策即便有效,往往也只能导致经济实现“量”的膨胀而非“质”的提升,也就是说导致低水平的经济增长。其二,经济学理论表明,如果没有技术进步,资本的边际收益必然是递减的,也就是说,投资驱动经济增长的效果必然越来越差;而凯恩斯式的需求管理政策,本质上并不包含任何技术创新的内容。据测算,中国每创造1亿元的GDP所需的固定资产投资额在“六五”时期为1.8亿元,“七五”时期为2.15亿元,“十五”期间则上升到了4.99亿元^[28]。因此,理论和实践都表明,依靠需求刺激政策推动经济增长是不可持续的。

另一方面,自2012年起,中国经济增速一直保持在7%左右,2015年以来则一直在7%以下,这与金融危机爆发前中国经济连续数年保持两位数的高增长速度形成了鲜明对比(2003—2007年中国经济年均增速为11.6%)。关于中国经济长期增长速度的下降,经济学界给出的一种较有影响力的解释是“结构性减速”观点。所谓“结构性减速”,是指随着工业化向城市化发展,产业结构发生由第二次产业主导向第三次产业主导的变化,由于服务业劳动生产率增长速度低于工业劳动生产率增长速度,从而导致经济整体潜在增长率呈下降趋势^[29]。因此,中国的宏观经济政策和制度机制选择,也就必须在“结构性减速”的背景下展开^[30]。当然,并非所有人都认同中国长期增长速度下降是由于“结构性减速”,例如有人提出三次产业全要素生产率对经济增长的贡献率同时下降,才是中国经济增长速度放缓的真正原因^[31]。但无论如何,自2012年以来的中国经济增速放缓并非仅仅是周期性的经济衰退,而是长期潜在经济增长率的下降,基本上成为中国经济学界的共识。

如果说需求管理政策和经济增长速度主要关系到中国经济的总量问题,那么更加严峻的则是中国经济发展中的结构问题。中国的经济结构问题由来已久,早在计划经济时期就多次遇到“农业、轻工业、重工业”的比例问题,而改革开放以来,历届中央委员会和中央政府几乎都会强调“优化经济结构”“调整产业结构”等。然而这一问题长久以来并未得到真正解决,“调结构”一旦遇到“促增长”,几乎总要让步于后者。包括产业结构、收入分配结构、需求结构、产品结构等在内的经济结构问题,其根源在于市场机制尤其是生产要素市场机制的不健全,也就是说,各种体制机制障碍导致了生产要素市场无法有效配置经济资源,从而造成经济结构的扭曲。此外,扩张性的需求刺激政策往往使得长期存在的结构问题更加恶化。

面对应对国际金融危机冲击的政策所带来的负面影响,决策层对宏观经济形势做出了一个正确的判断,即“三期叠加”(增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期政策消化期),并进而对宏观政策做出了积极的调整。2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出,“宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡,促进重大经济结构协调和生产力布局优化,减缓经济周期波动影响,防范区域性、系统性风险,稳定市场预期,实现经济持续健康发展。”2014年,中共中央总书记习近平第一次提出了“新常态”的概念;2015年底中央经济工作会议指出,“稳定经济增长,要更加注重供给侧结构性改革

革”。除了经济增速换挡之外,新常态还有其他几个特点:一是发展方式从规模速度型转向质量效率型,二是经济结构调整从增量扩能为主转向调整存量、最优增量并举,三是发展动力从主要依靠资源和低成本劳动力等要素转向创新驱动^[32]。可以说,新常态是供给侧结构性改革的背景,供给侧结构性改革是引领经济发展新常态的政策选择^[33]。

供给侧结构性改革,在当前主要体现为“三去一降一补”政策,即去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。但供给侧结构性改革的政策含义并不仅限于此。供给侧结构性改革不同于西方经济学中的供给学派,其内涵要比供给学派最核心的“减税”主张丰富得多。供给侧结构性改革,是要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,通过结构调整提高全要素生产率^[32]。不难看出,供给侧结构性改革并非“应急”之策,而是具有长期性,重在解决结构问题,这是供给侧管理的特点。与之相对,需求侧管理则具有短期性,重在解决总量问题。供给侧管理和需求侧管理,二者是互补而非替代的关系。

“供给侧结构性改革”的提出,标志着中国宏观经济思想发展到了一个新的阶段。

五、结束语

改革开放以来,中国宏观经济理论与政策的发展,经历了从改革初期的“综合平衡”到“宏观调控”的转变,到通过财税体制改革、金融体制改革、投资体制改革建立起与社会主义市场经济相适应的宏观调控体系,再到财政政策和货币政策配合运用的宏观需求管理,直到目前需求管理和供给管理并重的供给侧结构性改革。这一历程具有鲜明的实践特征,即从改革开放的伟大实践当中,不断探索适合中国经济发展的宏观调控理论和政策。从开始学习、吸收、模仿西方经济学中的宏观经济理论和政策,到跳出西方经济学“宏观需求管理”的窠臼,最终形成了中国特色的宏观经济思想。

参考文献:

- [1]李铁映. 中国的改革——纪念改革开放30周年[C]//郑东涛,等. 中国经济体制改革基本经验. 北京:中国人民大学出版社,2008.
- [2]吴敬琏. 当代中国经济改革教程:第1版[M]. 上海:上海远东出版社,2010.
- [3]薛暮桥. 中国社会主义经济问题研究[M]. 北京:人民出版社,1979.
- [4]《经济研究》编辑部. 建国以来社会主义经济理论问题争鸣(1949—1984):上[M]. 北京:中国财政经济出版社,1985.
- [5]成方. 财管理体制与计划平衡[J]. 新建设,1958(8).
- [6]孙治方. 谈谈搞好综合平衡的几个前提条件[J]. 经济研究,1981(2):14-18.
- [7]刘国光. 国民经济综合平衡的若干理论问题[M]. 北京:中国社会科学出版社,1981.
- [8]刘国光. 国民经济管理体制改革的若干理论问题[M]. 北京:中国社会科学出版社,1980.
- [9]张卓元,冒天启. 论争与发展:中国经济理论50年[M]. 昆明:云南人民出版社,1999.
- [10]张卓元. 新中国经济学史纲(1949—2011)[M]. 北京:中国社会科学出版社,2012.
- [11]邹至庄. 中国经济转型:第3版[M]. 北京:电子工业出版社,2017.
- [12]张卓元,王伟光. 中国经济学30年(1978—2008)[M]. 北京:中国社会科学出版社,2008.
- [13]赵人伟. 1985年“巴山轮会议”的回顾与思考[J]. 经济研究,2008(12):17-28,49.
- [14]中国经济体制改革研究会. 宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际讨论会言论选编[G]. 北京:经济日报出版社,1986.
- [15]彭森,陈立,等. 中国经济体制改革重大事件[M]. 北京:中国人民大学出版社,2008.
- [16]吴敬琏. 当代中国经济改革教程:第2版[M]. 上海:上海远东出版社,2016.

- [17] 杨仲伟,张曙光,王诚,等. 中国通货膨胀的治理[J]. 经济研究,1988(6):58-64,42.
- [18] 戴根有. 1988年通货膨胀成因及治理建议[J]. 中国金融,1989(5):33-36,1.
- [19] 唐杰,宋雷磊. 渐进式改革过程中的价格冲击与宏观经济稳定[J]. 经济研究,1995(2):8-12,7.
- [20] 郭树清. 当前经济形势和加强宏观调控问题[J]. 经济研究,1995(6):3-11.
- [21] 高培勇. 奔向公共化的中国财税改革——中国财税体制改革30年的回顾与展望[J]. 财贸经济,2008(11):53-61,126.
- [22] 诺顿. 中国经济:转型与增长[M]. 安佳,译. 上海:上海人民出版社,2010.
- [23] 华而诚. 中国经济的软着陆:1992—1997[M]. 北京:中国财政经济出版社,1997.
- [24] 贾康,赵全厚. 中国经济改革30年——财政税收卷:1978—2008[M]. 重庆:重庆大学出版社,2008.
- [25] 余永定. 国民收入分配、金融结构与宏观经济稳定[J]. 经济研究,1996(12):34-40.
- [26] 王广谦. 中国经济改革30年——金融改革卷:1978—2008[M]. 重庆:重庆大学出版社,2008.
- [27] 李志辉. 中国银行业改革与发展:回顾、总结与展望[M]. 上海:格致出版社、上海人民出版社,2018.
- [28] 肖林. 新供给经济学:供给侧结构性改革与持续增长[M]. 上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2016.
- [29] 袁富华. 长期增长过程的“结构性加速”与“结构性减速”:一种解释[J]. 经济研究,2012(3):127-140.
- [30] 张平. “结构性”减速下的中国宏观政策和制度机制选择[J]. 经济学动态,2012(10):3-9.
- [31] 杨天宇,曹志楠. 中国经济增长速度放缓的原因是“结构性减速”吗? [J]. 中国人民大学学报,2015(4):69-79.
- [32] 习近平. 习近平谈治国理政:第二卷[M]. 北京:外文出版社,2017.
- [33] 金碚. 供给侧结构性改革论纲[M]. 广州:广东经济出版社,2016.

The Evolution of China's Macroeconomic Theories and Policies Since the Reform and Opening-up

ZHANG Qi

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836)

Abstract: From 1978 to 1992, China's macroeconomic thought had finished the paradigm shift from overall balance to macro-control, and the macroeconomic policies were aimed at controlling the overheating economy for three times. From 1993 to 1997, China's macroeconomic thought began to take shape and was successfully applied to the economic soft-landing. From 1998 to 2012, the macro-control with Chinese characteristics was fully displayed in meeting external shocks twice. Since 2013, China's economic development has entered a new normal and the supply-side structural reform become the new highlight of macro-control. In China, the concept of macro-control is much wider than the demand management policy in macroeconomics. In addition to fiscal and monetary policies, regional policy, industrial policy and land policy are all included and become a typical feature of the macro-control in China. The advantage of China's macro-control is that the government can resort to all kinds of policy tools to quickly pull the economy to the potential output level or even beyond it when encountering external shocks; while the disadvantage is the unsustainable economic growth at the expense of allocative efficiencies of the factors of production.

Keywords: reform and opening-up; overall balance; macro-control; macroeconomic thought; supply-side structural reform

责任编辑:宛恬伊