

中国宏观调控思想七十年演变脉络初探*

——基于官方文献的研究

董 昀

〔摘要〕本文以准确把握决策者的宏观调控理念为中心任务,通过系统梳理我国官方政策文献和学术文献,对七十年来中国宏观调控思想的演变脉络进行了初步的提炼总结。研究表明,第一,中国宏观调控思想持续发生着重大变化,在探索中逐步形成了中国特色宏观调控体系。在1978年之前,决策者倾向于对经济运行实施行政干预和直接控制。改革开放以来,市场化调控手段逐渐占据主导地位,而行政性调控手段仍被保留下来,计划和市场在宏观调控体系中有机结合起来,构成我国宏观调控的一大特色。2012年以来,在适度扩大总需求的同时,我国将供给侧结构性改革作为宏观调控的主线,实现了宏观调控理论的新突破。第二,中国的宏观调控从来不是孤立的,它是经济政策总体框架的一部分,是正确处理改革、发展与稳定关系的重要抓手。第三,中国的宏观调控思想和政策框架体系是决策者从国情出发,长期艰辛探索的产物,尽管借鉴了发达国家理论与实践中的有益成分,但从未照搬照抄。

关键词:宏观调控 经济思想 体制转轨 官方文献

JEL 分类号:E60 O23 P21

一、引言与文献概览

新中国成立七十年来,特别是改革开放四十年来,中国经济走过了波澜壮阔的历程。在宏观经济运行方面,有两个典型化事实值得高度关注:第一,中国经济持续高速增长,1979年到2018年GDP年均增长9.46%,GDP总量从1978年的世界第11位跃居世界第2位;第二,中国经济波动逐步趋于平稳化,以GDP增长率的标准差为例,1980年之前为9.92%,1980年到1989年为3.46%,1990年到1999年降为3.22%,2000年到2009年降为1.83%,2010年到2018年则进一步降为1.32%。以上事实背后蕴含着有待探究的重大现实问题:我国经济为何能够形成“高位-平稳”良好运行态势?中国的宏观调控政策在这其中发挥了什么样的作用?

围绕上述问题,已有大量文献研究了中国宏观调控的特质,涵盖从理论到政策再到经济运行的方方面面。本文仅选择其中一个角度,为准确理解中国宏观调控提供新的思路。我们认为,宏观经济政策是由中央政府决策当局制定的;决策者的思想理念是决定宏观经济政策目标、方向、手段、力度和节奏的直接因素,殊为重要。经济形势、社会思潮、制度结构等深层次的重要因素在很大程度上都要通过影响决策者的思想理念来影响宏观政策。据此,本文以准确把握决策者的宏观调控理念为中心任务,对七十年来中国宏观调控思想的演变脉络做一个初步梳理和分析,为学术界更加精准地把握中国宏观调控的特质提供研究线索和事实依据。

* 董昀,中国社会科学院金融研究所副研究员,国家金融与发展实验室国际政治经济学研究中心主任。本文得到中国特色社会主义协同创新项目的支持。

在西方学术界,宏观经济政策学的研究重心在于运用演绎推理和计量检验的方法分析宏观经济形势或研究宏观政策对经济绩效的影响;对政策制定者的思想理念关注甚少,对官方的政策文件亦缺乏系统的研究。贝纳西-奎里等四位法国学者合著的《经济政策:理论与实践》是一本富有开创性的教科书,努力将经济政策实践与主流经济学基本理论进行融合,填补了经济理论与经济工程学之间的鸿沟;但该书仍缺乏对经济政策当局重要文件的解读分析。这在一定程度上反映了当下西方经济学界的研究风格(贝纳西-奎里等,2015)。

面对这一现状,艾肯格林指出,以演绎推理为主要方法开展经济政策学研究固然重要,但却不够充分。经济学界还需要以史为鉴,运用历史类比方法,充分利用官方决策机构的历史文献,研究决策者经济思想与经济政策的演变脉络(Eichengreen,2012)。我们认为,官方决策机构的政策文件是阐述政府经济政策的一手权威文献,也能够直接地反映决策者的经济思想。对这类文献进行描述、梳理与分析应当成为经济学者研究经济政策时首先应开展的基础性工作,是有效提炼相关典型化事实的前提条件。

罗默夫妇的开创性论文(Romer and Romer,2002)是为数不多的成功运用这一方法的经典文献。该文利用历年《美国总统经济报告》和美联储《联邦公开市场委员会纪要》梳理了二战后五十余年美国宏观经济思想的演变历程,发现美国宏观经济政策的变化主要源于政策制定者对经济如何运行和政策如何起效的信念发生了变化。虽然政策制定者的最终目标都一样,但是如果其对经济运行方式的理解不同,就会导致不同的政策选择和不同的经济后果。Primiceri(2006)综合运用理论、历史和计量方法证实,决策者宏观管理理念的变迁通过影响宏观政策的变化导致了20世纪80年代初期美国通胀率的大幅降低。Donihue and Kitchen(2000)则对美国联邦政府宏观经济决策的“三驾马车”——总统经济顾问委员会、财政部、管理预算办公室的运行机制和互动过程进行了描述性分析,并着重刻画了经济学实证模型在美国财政政策制定和宏观预测中的作用。

国内研究当代中国宏观调控思想的文献大体可分为三类,第一类文献从理论演进脉络出发,致力于研究西方经济学思潮变化对我国宏观经济思想的影响与启示,如杨昌君(2000)、樊纲(2003)、吴敬琏(2011)等;第二类是亲身参与宏观经济决策咨询的资深经济学家对我国宏观调控历程和决策过程的回忆,如赵人伟(2008)、刘国光(2010)、张卓元(2012)、吴敬琏(2018)、高尚全(2018)等;第三类文献基于中国宏观经济运行的典型化事实,提炼出若干具有中国特色的宏观调控思想或理念。这类文献数量最多,其中近年来有代表性的研究包括刘树成(2008)、张晓晶等(2010)、方福前(2014)、卢锋(2016)、刘伟等(2017)、庞明川(2009,2018)等。

除了上述三类文献,也有一些研究者重视官方文献在经济政策研究中的作用。杜润生(2005)曾准确地记录了1978-1986年之间我国官方政策文件中有关农村产权制度的提法不断变化的过程。在宏观调控领域,高培勇(2018)运用2012年以来党中央重要会议的报告、公报等资料勾勒出新时代中国宏观调控思想与实践的变化脉络。李朱(2019)强调,中央的重要会议精神和重要文件文献是我们深刻理解当前宏观经济形势和经济政策的权威背景资料。但总体而言,目前这类文献尚不多见。

本文力图通过对官方文献的分析研究,并辅之以相关学术文献,来梳理我国决策层宏观调控思想的演变脉络,在一定程度上弥补上述缺环。我们在文献搜集过程中发现,我国虽缺少类似于《美国总统经济报告》之类的对宏观经济决策做详细描述的专业化、常规化、系统化的政策文献;但党中央、国务院发布的有关经济工作的政策文献和国家领导人有关经济政策的重要讲话集中体现了我国经济政策制定者的思想理念,对其进行分析研究仍可较完整地反映中国宏观调控思想和政策的变迁轨迹。本文引用的官方文献主要包括四类:一是党的重要会议(如党的代表大会、中央全会、中央政治局会议、中央经济工作会议、中央财经领导小组会议等)的报告、决定和公报;二是国

董昀:中国宏观调控思想七十年演变脉络初探

务院总理在全国人民代表大会全体会议上作的政府工作报告^①;三是公开出版的领导人文集和讲话实录;四是新华社、人民日报等权威媒体发布的重要会议和领导人活动的报道以及社论等。

二、“宏观调控”释义

在西方传统中,“宏观经济学”其实是一个范围很窄的学科分支,并不像它的名称所显示的那样无所不包。面对大萧条的腥风血雨,宏观经济学创始人凯恩斯声称“从长期看,我们都死了”。这一名言意在阐明,“理性”这一人类行为假设前提并不牢靠,人们在现实生活中往往被“动物精神”驱使着,对未来的预期充满着不确定性并深感忧虑,这种不稳定的行为方式将导致产出缺口扩大,经济进步缓慢;人性的上述弱点使得短期内的总需求不足和经济波动问题成为经济生活中的固有属性和头等大事,若不设法克服眼下的经济衰退,就不可能有未来的繁荣。为了破解上述难题,凯恩斯在《通论》中力图将动态的经济过程暂时凝固住,从而声称这个所谓的“短期”可能持续很长时间,在此基础上设计一些稳定的函数,让中央政府据此有意识地管理和控制投资、就业、产出等宏观变量(斯基德尔斯基,2006)。从这个意义上说,宏观经济学主要关注短期内的总供求关系失衡及其导致的经济周期性波动问题,宏观经济政策则力图通过调节总需求来逆风向行事,设法拾遗补缺、雪中送炭,从而弥合产出缺口,熨平经济波动,实现经济稳定增长。

凯恩斯对宏观经济学的“狭义”处理方式在经济大萧条的背景下有其合理性,但也不可避免地带来了重视短期忽视长期、重视总量忽视结构、重视波动忽视增长、重视态势忽视机制等弊端。因此,半个多世纪以来,宏观经济学家们力图突破原有的狭窄范围,把经济长期增长问题纳入视野。当代主流经济学家普遍认为,宏观经济学研究作为一个整体的经济如何运行,如何对特定政策,以及来自供给侧和需求侧的各类冲击做出反应,它既要分析经济短期波动的起因与影响,又要预测经济的长期走势;但值得注意的是,需求侧因素引发的短期波动问题始终是宏观政策当局关注的焦点与核心(斯诺登和文,2009;泰勒和伍德福德,2010;戴曼德,2016;吴超林,2001)。

宏观经济理论与政策在中西语境中存在明显差异。在中国发展和转型的不同阶段,“宏观调控”一词的内涵也有很大区别。在20世纪80年代中期之前,我国官方文献和学术文献中都难以找到“宏观”二字的踪迹,也不存在“宏观”与“微观”的分野。这是因为,在20世纪50年代社会主义改造完成之后,政府计划取代了市场机制,成为配置资源的主要方式。从生产什么到生产多少,再到如何生产,直至为谁生产,政府都要事无巨细地进行管理和控制。面对经济运行中的波动,中央政府采取的手段并非以稳定市场为目的的“总量调节”,而是用行政性手段直接控制消费、投资和信贷等指标,进而改变资源配置的总量与结构,来改变经济运行的态势。在这一套政策体系中,调整经济结构、优化产业布局等微观政策工具常被用于应对投资增长过快、经济过热等宏观运行问题,且宏观活动都受到国家计划的控制,很难依照现代经济学的规范将这一时期的中国宏观政策与微观政策清晰地区分开来,也不存在凯恩斯语境中的宏观调控操作。

更进一步分析,中国经济面临经济发展和体制转轨双重任务,所谓中国“宏观”经济问题,不只包含经济波动问题;国民经济中所有具备战略性、全局性、紧迫性、普遍性的重大问题都被视为宏观经济问题(王诚,2004)。在应对上述重大问题时所采用的各种政策,包括产业政策、区域政策、就业政策、投资项目审批政策、企业经营监管政策等各种非常规政策,都属于广义的“宏观调控”范畴。这种广义的宏观调控远比西方宏观经济学理论中的稳定性政策要丰富得多,至今仍是中国宏观调控的一大特

^① 中华人民共和国中央人民政府网站发布了《历年国务院政府工作报告(1954-2017年)》, http://www.gov.cn/guoqing/2006-02/16/content_2616810.htm。其中,缺少1961-1963年,1965-1974年,1976-1977年3个时段,共计15年的《政府工作报告》。

色。在计划经济年代,这些政策都是国家指令性计划的一部分,属于非市场化的行政性手段。

从20世纪80年代初起,伴随着改革开放进程的开启,市场化因素越来越多地注入到传统计划体制当中,政府与市场关系开始得到重构。市场机制逐步在微观领域的资源配置中发挥作用,市场竞争带来的无序状态衍生出国民收入超分配、货币超发和通货膨胀等宏观经济领域新问题,沿用过去的指令性计划老办法已经难以奏效了。与此同时,中国掀起了学习国外经济学的热潮。到20世纪80年代中期,中国经济学家的学术视野和学术素养已大大提高,他们充分借鉴西方经济学中的有益成分并将其用于分析中国经济问题,逐渐形成了中外经济学家共同探索中国改革道路的局面。在1985年召开的巴山轮会议上,中外学者一致认为,国家对企业微观经营活动的干预必须放开,同时必须加强宏观经济的间接控制,其核心是有效管理总需求,并建立和完善各种间接调控的手段(中国经济体制改革研究会,1986)。

在决策层和经济学家的共同努力下,1984-1988年,党中央国务院重要文献中前所未有地先后出现“宏观调节”、“宏观经济”和“宏观调控”新提法,将宏观调控的主要方式确立为以间接管理为主,即主要运用经济和法律手段辅之以行政手段进行管理。

1993年十四届三中全会进一步明确,宏观调控的目标是实现总量平衡与结构优化,宏观调控主要采取经济办法,计划部门、财政部门 and 中央银行是主要实施者。在社会主义市场经济体制的框架下,我国决策层对市场机制和宏观调控的认识不断深化。市场的定位从20世纪90年代的“在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”逐渐上升为2013年党的十八届三中全会提出的“在资源配置中发挥决定性作用”。科学的宏观调控则被定位为是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。此次全会对政府的宏观调控内涵进行了精准的界定:“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”,要“健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系”。2015年十八届五中全会则提出,宏观调控的总要求是“总量调节和定向施策并举、短期和中长期结合、国内和国际统筹、改革和发展协调”。

可见,主要依靠财政政策和货币政策,注重管理预期和防控风险,从而保持总量平衡,实现宏观稳定已成为新时代中国宏观调控的主要政策取向。在这一点上,中国宏观调控与西方现代宏观管理理念是一致的。与此同时,中国宏观调控依然保有自身特色,这首先体现为把结构协调和生产布局优化等发展目标作为宏观调控的任务,并保留了产业政策等非常规政策工具。另外,在一个像中国这样的从计划经济向市场经济的过渡经济体之中,保持宏观稳定是一个事关改革成败的重大问题,而宏观稳定的实现既需要以找到引发经济波动的体制成因并加以改革为前提,也有赖于决策当局对原有的宏观经济管理体制不断进行改革,进而形成科学、高效的宏观调控决策体系和决策理念。因此,在中国讨论宏观调控显然也离不开对体制改革问题的系统研究。这表明中国宏观调控的覆盖面虽已有所收窄,但仍比西方经济学语境中的宏观经济政策要宽泛得多,总供求均衡、经济增长、经济发展、体制变迁和民生改善等方面的政策都涵盖在内。以货币政策为例,我国央行既注重实现物价稳定等传统目标,也重视金融稳定和结构优化等其他目标;既注重发挥货币政策作为总需求管理工具的基本功能,又把结构性改革放在重要位置,尝试把PSL等结构性政策工具作为总量工具的补充,并为供给侧改革创造适宜的货币金融环境(陈雨露,2019)。

尽管中国宏观调控仍承担着多重目标任务,但自党的十八大以来,经济稳定在宏观调控目标体系中的优先地位已经充分彰显。十八届三中全会将保持宏观经济稳定列为政府职责和作用之首。十九大报告指出,“着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制”。党中央还多次强调,“宏观政策要稳、微观政策要活、社会政策要托底”。这些提法表明,熨平经济波动、实现经济稳定是中国宏观调控的首要目标,宏观调控的要义是把握好度,在方向上要避免雪上加霜、火上浇油;在力度上要避免过犹不及;在机制上要避免政府干预微观主体的资源配置活动,把宏观

政策、微观政策与社会政策的边界及主攻方向厘清。

上文的概念界说显示,制度结构的变化直接导致宏观调控内涵的变化。我们借用维克塞尔关于经济周期的一个精妙比喻进一步揭示中国宏观调控与发达国家宏观政策的本质差异:如果你用棍棒击打摇摆木马,木马的运动和棍棒的运动轨迹会截然不同。这一比喻巧妙提出了经济周期的“冲击-传导”问题。木马是经济体系本身,它决定了冲击的传导机制以及其所导致的经济波动形态;棍棒是外部冲击,它为经济周期波动提供动力。在发达经济体,木马是既定的;宏观政策的任务是理解木马的性质,然后决定如何施加外力以使木马运行得更平稳。与此形成鲜明对照的是,中国的木马本身是在不断变化的;决策当局不但要使木马更好运行(维护宏观稳定和推动经济发展),同时还要不断修理和改造木马(推进体制改革)。修理改造不能妨碍正常运行,运行又要为修理改造创造条件。这是由中国经济体系的过渡性特征决定的,体制转轨的方向与速度直接影响着木马的性质与构造,也改变着宏观调控的手段、对象和效果。有鉴于此,本文的中国宏观调控思想梳理工作将以体制转轨为基本背景展开。

我国宏观调控历程可大致分为以下几段:(1)1978年之前,我国国民经济基础薄弱,赶超发达国家是经济发展的主要目标。经济政策的主要导向是通过中央计划体制动员资源,刺激投资增长,从而推动重工业优先发展。期间,反复出现投资过热引起的经济波动,并导致政府出手进行强力干预。(2)1978-2012年,我国一共经历了七次完整的宏观调控^①周期。其中,1978-1991年,我国市场机制尚未发育成熟,且计划体制依然强大,以计划经济为主市场经济为辅的双重体制成为经济运行的常态环境,其间我国经历了以治理通胀为主要任务的三次完整的宏观调控周期。(3)1992年,党的十四大确立了社会主义市场经济的改革目标,市场开始在资源配置中发挥基础性作用。1992-2011年,我国经历了四次以总需求管理为主要着力点的宏观调控,既遭遇了经济过热的局面,也积累了治理通货紧缩的经验。(4)从2012年开始,我国在进入经济新常态之后启动了新一轮宏观调控。由于新一轮经济下行压力主要来自供给侧,因此宏观调控的主线从总需求管理转向供给侧改革。

据此,我们将七十年宏观调控历程划分为四个阶段,对决策者宏观调控思想的演变轨迹进行梳理。

三、中国宏观调控思想(1949-1977):加强国家计划控制

新中国成立之初,我国实行新民主主义经济制度,即在“节制资本”的前提下允许非公有制经济成分的存在,其本质是一种政府主导的市场经济体制。这一时期,中国宏观经济面对的最大问题是过高的通胀率,从1949年11月到1950年2月,物价涨幅超过150%。此时,中央政府把保持物价稳定视为比经济发展更加重要的经济政策目标^②。为遏制通胀发生的体制基础,中央政府上收了地方政府的税收管理权限,建立了集中统一的财政制度,并努力扩大税基,提高征税效率,从而推动政府收入持续增加。与此同时,中央还努力削减投资和其他非军事支出。双管齐下的措施使得政府不必再用货币超发的办法来解决巨额赤字问题(拉迪,1990)。从1951年开始,通货膨胀得到了有效控制。1954年《政府工作报告》强调:“过去几年来我们在改善人民生活方面的一个重大收获,是稳定了金融和物价,保证了广大人民生活的稳定”。

1953年,中央提出过渡时期总路线,随后社会主义改造全面推行,私有制被消灭,公有制成为国民经济的唯一基础。在这种新的制度基础之上,我国迅速建立了以高度集中的行政协调为基本特征的计划经济体制。这种体制的要义在于,政府计划的有形之手取代了市场机制的无形之手,决

^① 关于我国宏观调控次数的具体划分,学界基本没有分歧,可以参见刘树成(2004)、王健(2008)和庞明川(2009)。

^② 陈云曾提出“抗美、稳定、建设”的方针,作为抗美援朝开始后财政工作的基本方略,参见《陈云文稿选编(1949-1956)》,第98-107页。

定着资源配置和经济运行。1954年《政府工作报告》指出：“目前工业方面的重要问题之一是计划性不足”，“我国伟大的人民革命的根本目的，是……使我国国民经济能够沿着社会主义的道路而得到有计划的迅速的发展，以便提高人民的物质生活和文化生活的水平”。

计划经济体制下，生产、资源分配以及产品消费等经济活动都按照政府的指令性计划展开。如：1953年10月16日，中共中央通过《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》，这一决议是根据陈云的意见，由邓小平起草的。所谓“计划收购”被简称为“统购”；“计划供应”被简称为“统销”。11月15日又作出《关于在全国实行计划收购油料的决定》，后来国家又对棉花、纱布和食油实行了计划收购和供应。

在计划经济体制全面形成之后，国家预算、银行信贷和国营企业财务并存的社会性资金的分配和使用体系也相应形成。在财政和金融的关系上，呈现“大财政、小银行”的格局，金融体系高度简化。财政部门是计划体系中负责配置资金的部门，而金融部门只是计划体系的一个辅助性部门，配合财政体系在国家计划的控制下开展资金筹措和配置，监督和调控资金使用（谢旭人，2009）。用更通俗的话说，国家计划委员会在资源配置中发挥着中央政府代理人的决定性作用，财政部只是配合计委进行资源配置的“出纳”，而中央银行充其量不过是财政部的“助手”。在这种制度结构之下，不存在现代宏观经济学意义上的财政政策，更不存在独立的中央银行和货币政策。

虽然没有现代宏观调控体系，但计划经济体制下也有经济波动问题，商品供求不平衡、物价上涨、投资增速过快等问题反复出现。1954年《政府工作报告》指出：“由于人民消费力增长的速度超过了消费品生产发展的速度，形成了供应和需要之间的不平衡”。1955年《政府工作报告》进一步预测：“在一个相当长的时期内，人民购买力的增长速度将超过消费品生产的增长速度……许多商品供不应求的现象在一个时期内是很难避免的”。1957年《政府工作报告》则认识到，是投资增长过快导致了商品供求失衡：“在造成物质供应紧张的原因中，主要是基本建设投资额大了一些，‘摊子’铺得多了一些，这样就多增加了财政的开支，多增加了职工人数和工资总额，也就多增加了生产资料和生活资料的消耗”。

从上述官方文献出发，我们可以对计划经济时期中国经济波动的根源和对策作进一步学理分析。借用著名的“费尔德曼-马哈拉诺比斯”模式来刻画计划经济时期的中国经济波动，决策者面临的最重要选择是，投资于生产资料部门，还是投资于消费品部门^①。珀金斯（1992）清晰地指出，该模式有两个基本假定：一是资本-产出的比率是固定的，因此对生产资料的投资越多，经济增长就越快；二是对外贸易与总投资及经济规模无关，因此生产资料必须在国内制造，否则生产资料供给不足将导致经济增长停滞。在以赶超发达国家为目标的前提下，经济增长速度是最重要的发展指标^②。为了加快发展，优先发展重工业就成为了决策者的必然选择。如1955年《政府工作报告》所说：“优先发展重工业的政策，是使国家富强和人民幸福的唯一正确的政策，实行这个政策，将为我国建立起社会主义的强大的物质基础”。对生产资料的投资增加了，对消费品的投资便会减少，在短期内势必出现供给瓶颈，难以满足消费者需求。不过，在决策者看来，生产资料部门的快速成长最终会带动消费品部门的成长，满足人民群众的物质文化需要，符合国家和人民的长远利益。如1954年《政府工作报告》所说：“当前国家需要集中主要力量建设重工业、奠定社会主义基础的时候，我们全国人民都必须把注意的重点放在长远利益上面……我们必须了解，增加生产对于我们全体人民，对于我们国家，是具有决定意义的”。

为了发展社会主义经济这一长远目标，应对短期内价格波动和供求失衡的主要策略是加强国

① 关于该模式的详细介绍，参见琼斯《现代经济增长理论导引》，商务印书馆1994年版。

② 1956年《人民日报》发表元旦社论，首次提出要把“又多、又快、又好、又省”作为指导各项工作的普遍原则。1958年5月，中共八大二次会议正式提出“鼓足干劲、力争上游、多快好省地建设社会主义”的总路线。1958年6月21日，《人民日报》发表题为《力争高速度》的社论，强调“快，这是多快好省地中心环节”，“速度是总路线的灵魂”。可见，经济增长速度最大化是赶超战略下的必然选择。

家计划,控制消费需求。1955年《政府工作报告》系统地阐述了这一思路:“解决某些消费品供不应求的问题,根本的道路是发展工业农业生产……除努力增加生产外,国家必须分别主要商品生产的不同情况,逐步地推行计划收购和计划供应的政策,以便有计划地掌握货源和组织供应”,“我们必须说服工人阶级和其他缺粮人民,说服一切粮食消费者,尽量地节约粮食,减少国家的供应”。

这些政策进一步强化了指令性计划在资源配置中的决定性作用,也更高效地动员着资源流向重工业部门。直至经济出现过热,农业和轻工业部门产量急速下降,人民基本需要得不到有效满足,政府才不得不进行干预。20世纪50年代之中期之后,我国的投资率急速增长,从“一五”期间的年均24%增加到1958-1960年期间的年均34%;1960年粮食产量比1957年下降26%,是1950年以来的最低水平。面对“大跃进”引发的经济波动,中央政府采取了双管齐下的办法。首先是努力控制投资的水平和比率。1957年《政府工作报告》中强调:“我们就吸取这个教训,缩减了一部分基本建设投资,适当地增加了国家的后备”。第二,恢复农业生产,加大对农业和与之相关的化肥等工业部门的投资比重,积极加大短缺商品供给。1964年《政府工作报告》指出:“我们集中主要力量,加强了农业战线,努力增加人民生活必需品的生产;调整了工业和农业的关系,并且使工业和其他部门的工作转移到以农业为基础的轨道上来;调整了工业内部的关系,加强了薄弱环节,发展了新兴工业。”上述政策调整对经济稳定产生了积极效果。1964年《政府工作报告》认为通过调整,我国经济已经实现了“商品供应状况显著改善,物价稳定,财政收支平衡,货币信用提高”。

在形势趋于稳定之后,经济赶超再度成为决策者的主要目标,优先发展重工业因而重又成为主要战略。从1962年到1965年,投资增速再次攀升,分配给农业的投资比重却持续下降。为了给重工业部门提供更多资金,农产品价格也被压低。在经济的周期性波动过程中,国家计划始终是政府控制经济运行的最主要手段。

1966-1977年期间,官方的决策文献十分匮乏。有限的一些文献也未能提出新的理念或思路,仍延续着过去的政策思路。如1975年《政府工作报告》提到:“必须坚持鼓足干劲,力争上游,多快好省地建设社会主义的总路线,继续执行以农业为基础、工业为主导的方针和一系列两条腿走路政策”。因此,本文不再赘述这一时期的宏观调控思想。

中国经济学界长期关注这一时期的宏观经济波动问题。早在1956-1957年,马寅初就对以重工业优先发展战略为核心的苏联经济发展模式进行了反思,认为单纯强调加快发展工业可能付出高昂的经济代价,应采取“综合平衡和按比例发展”思路,更加重视农业和轻工业,并且在生产中注意发挥价格机制的作用(马寅初,1956,1957)。

孙冶方、于光远和薛暮桥等经济学家从1960年前后起,就组织力量从理论上总结“大跃进”的教训。他们认为,有两个问题至为重要:一是社会主义再生产问题,即“大跃进”中“以钢为纲”的政策造成的国民经济比例严重失调问题,因为农轻重比例严重失调问题是这一轮经济波动的重要成因。因此,与马寅初的观点类似,孙冶方等人也认为,要实现经济稳定,必须从大力恢复和发展农业生产入手。二是经济核算和经济效果问题。孙冶方等人认为,“大跃进”时期不计工本,算政治账不算经济账的错误思想和做法是经济剧烈波动的又一根源,因此必须严格经济核算,讲究经济效果(包括投资效果),减少浪费和损失(经济所史编写组,2019)。

改革开放之后,中国学者运用现代经济学分析工具对传统计划体制下的经济波动问题进行了进一步分析。樊纲、张曙光等(1990)发现,在传统的计划经济体制中,经济波动的典型形态是以总需求膨胀为起点,以经济调整紧缩为终点的经济运动过程,经济增速在其间经历了由高到低的波动。这一时期的经济波动主要源自计划者追求短期高增长率目标的行为。但除此之外,向地方分权的行为也对经济剧烈波动产生了影响。有学者(如谢伏瞻,2019)观察到,从1958年到1976年,中央政府进行了多次“体制下放”,通过向各级地方政府放权让利来激发活力。樊纲、张曙光等(1990)认为,分权后

各地区有权进行自主投资,形成多元主权机制,对经济过热起到了推波助澜的作用。待经济过热超出中央政府承受限度后,中央在实施紧缩性政策的同时,又把下放的一部分权力收回,中央计划重新得到加强。这种放与收的交替,与经济热与冷的变化是高度一致的。可见,传统计划体制下的宏观调控与权力下放行为相依相伴,陷入“一放就活、一活就乱、一乱就收、一收就死”的循环。

四、中国宏观调控思想(1978-1991):由直接控制转向间接调控

(一)1978-1983年:“有计划按比例”和“综合平衡”

1978年12月,十一届三中全会召开,中国开启改革开放新航程。全会指出:“实践证明,保持必要的社会政治安定,按照客观经济规律办事,我们的国民经济就高速度地、稳定地向前发展,反之,国民经济就发展缓慢甚至停滞倒退”^①。可见,除了经济增速之外,经济运行的稳定性也开始成为决策者关注的重要政策目标。

在改革开放初期,强调计划经济的重要性仍是官方文献的主基调。1978年《政府工作报告》指出:“计划经济是社会主义经济的一个基本特征。我们必须……把经济活动纳入有计划按比例发展的轨道。制订计划要走群众路线,中央部门和地方都要加强调查研究,切实搞好综合平衡,把计划建立在既积极又可靠的基础上,把人力、物力和财力用到最必需的地方去,使国民经济各部门协调发展。”可见,在20世纪70年代末到80年代初,“有计划按比例”和“综合平衡”是指导中国宏观调控的主要理念。

“有计划按比例”之所以成为计划经济的金科玉律,是因为在马克思主义经典作家的论述中,消除资本主义经济周期和经济危机是共产主义社会的题中应有之义,这将通过有计划按比例的生产来实现。“综合平衡”的重要性则在于,当时的人们认为,如果经济在总量和结构方面都平衡了,各个比例也就协调了;同样,如果各个比例都协调了,总量和结构也就平衡了。

1978年以后,中央向基层的分权不仅下放到地方,也下放到企业,并且既放权又让利。地方和企业的自主权在收收放放的交替循环过程中逐步增加,引发总需求膨胀的因素变得越来越多且难以控制,短缺和过度追求增长成为常态,这构成改革开放初期经济反复过热的体制根源(卢建,1987;樊纲、张曙光等,1990)。

1979年到1981年,全国各地“大干快上”的建设热情和投资冲动导致宏观经济出现过热,1980年CPI上涨7.5%,形成我国改革开放后的首次通货膨胀。在计划经济体制没有明显松动的情況下,宏观调控仍依靠行政手段开展:压缩基建规模、减少财政支出、加强银行信贷管理、冻结企业存款。从1981年起,通货膨胀率开始下降,1983年落至谷底。

当然,随着传统计划体制弊端的逐步暴露,正确认识和处理计划经济和市场调节的关系成为这一时期最为关键的问题。陈云等经济工作领导人敏锐地意识到,“无论苏联或中国的计划工作制度中出现的主要缺点:只有‘有计划按比例’这一条,没有社会主义制度下还必须有市场调节这一条。”^②市场调节和价值规律开始受到重视,1981年的《政府工作报告》指出,“在坚持实行社会主义计划经济的前提下,发挥市场调节的辅助作用,国家在制定计划时也要充分考虑和运用价值规律。”1982年召开的中共十二大正式提出,要“贯彻计划经济为主、市场调节为辅原则”,这是党的重要文献中首次使用“市场”提法,相当于在计划经济的壁垒中打开了一个突破口,是我国经济体制改革的一个重要事件。

(二)1984-1986年:市场化间接调控思想开始萌芽

1984年十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》提出,要“改革计划体制,

① 载中共中央文献研究室,《三中全会以来重要文献选编》,人民出版社1982年版。

② 陈云,《〈计划与市场问题〉的讲话提纲》,1979年3月。

董昀:中国宏观调控思想七十年演变脉络初探

首先要突破把计划经济同商品经济对立起来的传统观念,明确认识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。”该决定以党的正式文件形式把社会主义商品经济作为改革目标确定下来,市场的作用得到了官方一定程度的认可,计划的作用则有所弱化。《决定》指出:“实行计划经济不等于指令性计划为主,指令性计划和指导性计划都是计划经济的具体形式……指导性计划主要依靠运用经济杠杆的作用来实现,指令性计划则是必须执行的,但也必须运用价值规律”。这促使全党上下解放思想,突破命令经济的旧框框,为推进市场取向的改革开辟了空间。邓小平同志对此给予高度评价,认为该决定“写出了—个政治经济学的初稿,是马克思主义基本原理和中国社会主义实践相结合的政治经济学”^①。

该决定激发了各地各类微观主体的活力,尤其是各级地方政府发展经济的意愿被极大调动起来,这既推动了市场活跃程度的提升,也导致了“大干快上”局面的形成。1985年,CPI上涨9.3%,改革开放以来的第二次通货膨胀来临。经济学界对中国经济是否过热有过激烈争论,1985年9月巴山轮会议形成了要坚决实行财政、货币、收入“三紧”政策以应对经济过热的共识,并提出要实现宏观调控从直接管理向间接管理的转变,这对宏观政策紧缩政策的出台和经济体制改革的深化发挥了重要作用。

由于决策者和经济学家形成了共识,加之人们对计划体制下直接行政管理的弊端深有体会,决策层对宏观调控的设想主要是使用经济杠杆进行间接调控。市场化间接调控的理念正是在此时萌芽。1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》指出,“越是搞活经济,越要重视宏观调节,……我们过去习惯于用行政手段推动经济运行,而长期忽视运用经济杠杆进行调节。”1985年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》则指出,“国家对企业的管理逐步由直接控制为主转向间接控制为主,主要运用经济手段和法律手段,并采取必要的行政手段,来控制 and 调节经济运行。”

在计划经济色彩趋于淡化的情况下,20世纪70年代末强调的“有计划按比例和综合平衡”思想中的“有计划”被逐渐弱化,实际上成为“按比例和综合平衡”。比如,1985年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》指出,“坚持社会总需求和总供给的基本平衡,使积累和消费保持恰当的比例。……做到国家财政、信贷、物资和外汇的各自平衡和相互间的综合平衡。”^②

另外,这一时期的官方文献开始关注体制改革与宏观稳定之间的关系。1985年的《政府工作报告》特别提到,“采取任何比较重要的改革措施时,都要周密考虑可能引起的各种反应,拟定出保证改革健康进行的相应的规定和办法。”这表明中央政府开始注意体制改革对宏观经济造成的影响,并开始注重通过深化改革消除宏观经济波动的体制障碍。另一方面,中央政府也认识到宏观经济稳定对深化体制改革的重要支撑作用。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》指出:“为了改革的顺利进行,必须合理确定经济增长率,防止盲目攀比和追求产值产量的增长速度,避免经济生活的紧张和紊乱,为改革创造良好的经济环境”。^③为了给改革创造宽松的环境,中国宏观调控力图采取稳健的总基调。后来的宏观调控实践证明,实施稳健的宏观政策不仅可为顺利推进经济改革的提供有利环境,也是经济平稳运行的必要保证。

总体来说,这一阶段是我国市场化改革的起步阶段,同时,也是间接调控思想的萌芽时期。当然,此时市场化的调控手段还不具备充分发挥作用的体制基础,政府仍必须主要依靠行政手段来调控经济。1985年9月,邓小平强调:“一定要控制固定资产的投资规模,不要把基本建设的摊子铺大了”^④。为了抑制经济过热,政府运用各种行政手段来压缩投资规模、控制消费基金。当然,政府

① 邓小平:《在中央顾问委员会第三次全体会议上的讲话(一九八四年十月二十二日)》,载《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社2001年版。

② 中共中央文献研究室编,《十二大以来重要文献选编(中)》,人民出版社1986年版。

③ 中共中央文献研究室编,《十二大以来重要文献选编(中)》,人民出版社1986年版。

④ 邓小平:《在中国共产党全国代表会议上的讲话(1985年9月23日)》,载《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社2001年版。

也开始注重在调控中引入经济措施,譬如连续两次通过调高利率来实施紧缩性的货币政策。这些政策使得工业生产和经济增长出现下滑迹象。经济学界的总结和反思表明,在市场经济条件下解决通货膨胀问题的通行办法是运用宏观经济政策的杠杆来限制过度的需求,从而限制物价上涨的速度。由于此时的中国经济体制仍以中央的指令性计划为主导,市场化调控措施难以有效发挥作用。加上决策者缺乏熟练运用经济杠杆调控通胀的经验,对政策的方向、力度与节奏的把握尚不精准,导致这次宏观调控措施未能完全执行到位(珀金斯,1992)。

(三)1987-1991年:经验积累与思想融合

在1986年经济过热稍有缓解之时,一些经济学家以经济滑坡为由,主张放松信贷。1986-1988年期间还出现了“通货膨胀有益无害”的观点,认为通胀的出现无可避免,适度的温和通胀有利于发展。而且,货币政策的第一要务是促进经济增长,而非稳定经济,因此无需收紧(徐雪寒等,1988)。受这种思潮的影响,1986年第二季度之后,政府放松了对银行信贷的控制,为新一轮过热埋下了伏笔。在紧缩性调控措施没能实施到位的同时,1987年,对国有企业的“放权”改革进入全面“承包制”阶段,微观主体投资与消费活力增强,经济再次出现过热征兆。1988年的“价格闯关”更使得社会大众普遍形成通胀预期,导致情况急剧恶化,出现了严重的挤兑和抢购风潮。全年居民消费价格指数上涨18.8%,形成了改革开放后的第三次通货膨胀。

这一时期,政府已经积累了一定的宏观调控操作经验,对宏观经济的复杂性有了新的认识。这些经验包括:(1)用频繁的小调整来避免情况严重时的“大调整”^①;(2)进行有预见性的及时调整^②;(3)树立中央政府在宏观调控方面的绝对权威^③;(4)不能过早放弃行政手段^④。

这一时期是计划经济思想和市场经济思想激烈碰撞和相互融合的时期。一方面,市场化的宏观调控手段逐步成长;另一方面,计划手段的直接干预仍继续发挥作用。1987年,十三大报告提出建立“‘国家调节市场,市场引导企业’的机制。国家运用经济手段、法律手段和必要的行政手段,调节市场供求关系,创造适宜的经济和社会环境,以此引导企业正确地进行经营决策。”这就表明社会主义商品经济是计划与市场相结合的模式;在宏观调控中,市场调节只能在一定的程度和范围内起作用,计划干预和国家控制仍是必不可少的。

行政性手段在本轮宏观调控中依然发挥了重要作用。政府从1988年第三季度开始急剧压缩固定资产投资规模,清理整顿信托投资公司,控制社会集团购买力,强化物价管理,对重要生产资料实行最高限价,同时抑制民营经济发展。央行也严格控制和检查贷款,一度停止了对乡镇企业的贷款,同时实行保值储蓄。本轮调控中,市场化调控手段发挥的仍是辅助性作用,譬如央行提高存款准备金率,两次提高利率等。

由于措施严厉,调控很快见效。货币供给增长率明显放缓,CPI迅速回落,经济增速滑落到4%左右。也正是由于措施严厉,这次调控的结果是国民经济出现“硬着陆”,市场需求疲软,出现失业高峰。

对于这一轮经济波动与宏观调控,中国经济学界也进行了总结反思。关于经济剧烈波动的成因,薛暮桥、刘国光、吴敬琏等学者均认为“价格闯关”对经济过热起到了火上浇油的作用,不应在通胀已经十分严重的情况下实行价格市场化,而应在停止货币扩张和治理好宏观经济环境后再推进价格改革(薛暮桥,1988;刘国光,2010;吴敬琏,1999)。关于宏观调控的经验教训,薛暮桥

① 1987年《十三大报告》:“以经常性的小调整来避免比例严重失调情况下被迫进行的大调整。”

② 1988年《十三届三中全会报告》:“近几年我们在控制预算内基本建设规模方面取得了一定成效,但预算外基建规模的膨胀远远没有控制住,而且愈演愈烈。如果今年年初抓紧解决这个问题,就会更好一些。看来,我们还是见事迟了,抓得晚了。当然,现在解决还来得及,如果再犹豫不决,当断不断,那就会出大问题。”

③ 1988年《十三届三中全会报告》:“邓小平同志最近指出:宏观控制要体现在中央能够说话算数。”

④ 1988年《十三届三中全会报告》:“在新旧体制转换时期,尤其不能过早地轻率地放弃行政手段,以免出现经济生活的混乱。”

(1996)指出,用行政限价的办法对付通胀,导致过量货币不能被物价上涨所冲销,形成“隐蔽的通货膨胀”,并导致物价体系新的扭曲。例如,短缺的原材料的计划价格被限制住了,但议价部分则猛涨,从而导致“官倒”、“私倒”盛行,市场秩序混乱。因此,要先紧缩总需求,管住货币;再放开价格,让市场发挥更大作用。关于下一步改革发展稳定战略,刘国光、张卓元等中国社会科学院学者提出了“稳中求进”思路,即首先要努力消除经济不稳定因素,紧缩货币发行,控制通胀,稳定物价,以稳定的经济环境来保证改革的顺利推进;然后再把改革的步子迈得大一些,用深化改革的办法提高宏观调控水平,消除经济波动根源,实现经济稳定(刘国光,1988)。“稳中求进”的思路逐步被采纳为党中央治国理政的总基调,为中国经济的平稳运行做出了贡献。

纵观国际经验,在经济高速发展的起飞时期,有效地控制通货膨胀也至为重要。二战后的联邦德国迅速恢复经济并持续高速增长,其关键就是在严格限制货币总量的前提下取消价格管制,更充分地发挥市场的作用(艾哈德,1983)。日本战后的经济起飞时期也得益于控制货币供应、保持物价稳定的政策(铃木淑夫,1995)。而那些因实施民粹主义政策而导致高通胀的拉美国家,最终都因为物价水平上涨导致价格信号紊乱,并致使预期不稳定、资源配置效率下降,最终无法实现持续健康发展(Sachs,1989;樊纲和张晓晶,2008)。结合正反两方面的国际经验,可以发现,中国经济学家提出的“稳中求进”等改革发展思路是符合经济规律的正确建议。

总体而言,改革开放初期的三次宏观调控有以下基本特点:第一,三次通货膨胀的主要原因都可以概括为“计划者冲动”以及“多元主权机制”造成的“软约束竞争”这两类因素,也都伴随着货币超发。这两大因素交织在一起,诱发了通货膨胀,致使宏观经济反复出现“活-乱”循环。第二,政府的调控工具越来越多元化,既有行政手段,也有市场手段。第三,政府紧缩措施中最常用、也最管用的是两个直接控制手段,一是压缩投资,二是压缩贷款规模;但行政性手段的弊端已经凸显。下一步改革的重点势必从放权让利转向体制机制变革,从而在更大程度上发挥市场的作用。

五、中国宏观调控思想(1992-2011):构建社会主义市场经济体制下的宏观调控体系

(一)1992-1996年:正确处理政府宏观调控与市场机制的关系

1992年初,邓小平同志发表南方谈话,要求进一步推动改革开放。同年秋季召开的十四大正式确立社会主义市场经济的改革目标。计划和市场的关系问题获得了彻底解决。市场在资源配置中的基础地位得到正式确认,计划的其部分功能则逐步被纳入宏观调控的范畴,成为宏观调控的重要手段之一。

十四大报告指出:“我们要建立的社会主义市场经济体制,就是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。”可见,国家宏观调控和市场机制都是社会主义市场经济体制的重要组成部分,二者缺一不可。市场经济体制下的宏观调控要厘清宏观与微观的分工:宏观调控保证总量和全局平稳健康,而微观层面的资源配置则更多地依靠市场发挥作用。

1993年,十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》详细阐述了宏观调控的主要任务、政策手段和机构体系:“宏观调控的主要任务是:保持经济总量的基本平衡,促进经济结构的优化,引导国民经济持续、快速、健康发展,推动社会全面进步。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,加强对经济运行的综合协调。”至此,中国特色宏观调控体系初步成型。在调控目标方面,除了总量平衡之外,还强调结构优化、经济发展和社会进步。在调控手段方面,强调市场化手段的主导作用,并注重运用体制改革的办法推动宏观调控质量的改善。在调控体系方面,明确要求建立计划、货币和财政分工明确、协调配合的三位一体宏观调控体系。

这一体系中既有常规的财政与货币政策,还包括主攻中长期发展的战略规划,体现出鲜明的中国特色。相较于西方国家而言,这种安排更有利于短期政策与中长期战略规划的衔接与配合,拓展了宏观调控的视野。在国家计划委员会(国家发展和改革委员会的前身)、财政部和中国人民银行这“三驾马车”中,国家计委(发改委)是宏观调控的主导部门,其职能覆盖了国民经济运行中的绝大多数领域,由其具体编制和实施的国家战略和规划始终是各类具体调控政策的导向和指针。究其根本,五年规划等中国特色的中长期规划本质上是一种有效的预期管理方法。预期管理自20世纪50-60年代起,进入了西方经济学家的视野,旨在通过决策机制、政策发布和信息沟通等方式的调整优化来有效引导、协调和稳定预期,使政策在某种程度上可被市场主体预见,从而减少不确定性,防止经济波动。西方的预期管理集中在短期的货币政策领域。而中国的预期管理战略视野更长,覆盖领域更宽,采取目标导向与问题导向相结合的方式谋划长远发展,有利于凝聚社会共识,稳定各方预期,调动微观主体的积极性,为实现中长期发展目标而努力。值得注意的是,在20世纪中后期,法国、印度、前苏联等国家都制定并实施了五年规划,而美国、日本等主要发达经济体均推行了产业政策。自20世纪80年代以后,随着自由化的浪潮席卷全球,这些中长期政策一度淡出,宏观政策聚焦于短期波动问题上,缺乏长期视野。

与中国三位一体宏观调控体系相对照,美国自肯尼迪政府之后就形成了由财政部、总统经济顾问委员会、行政与预算局组成的经济决策分析“三驾马车”。其中,财政部占主导地位,在决定经济政策方向和发布公开声明方面承担领导角色;经济顾问委员会通过每年一次的《总统经济报告》来提供对当前重大经济问题的分析;行政与预算局的职员则要研究各项政策议案背后的财政含义。美国的“三驾马车”负责对经济形势的分析和大部分经济政策的制定;但这些政策中既不包括美国不常使用的中长期规划战略,也不包括货币政策。在美国的宏观调控体系中,美联储在不受政治干扰的情况下独立地制定货币政策。美联储与总统、财政部长和总统经济顾问委员会主席之间通过共进早餐或午餐、参加会议、组建专门委员会或工作组等方式进行沟通协调(董昀,2019)。

回到中国现实,十四大之后,我国经济又迅速启动,并很快步入新一轮过热。这次过热被总结为“四热、四高、四紧、一乱”^①。虽然理论界就经济是否过热问题发生了激烈争论,不过决策层紧缩政策仍很快出台。1993年6月24日,中共中央下发六号文件,强调统一认识、加强宏观调控,并提出了“十六条”相关措施,紧缩经济的措施正式启动。

与以往不同,这次紧缩是伴随着经济体制改革的深化而进行的,决策者力图用市场化取向的改革来消除通货膨胀反复出现的微观基础,建立市场经济条件下的宏观调控体系,从而对宏观稳定起到积极作用。在财税体制方面,1994年实行分税制改革,按税种划分中央和地方财政收入,增加了中央的财政收入,也增强了中央的宏观调控能力。在金融体制方面,积极、稳妥地分离政策性银行和商业性银行,增加中央银行的独立性,成立货币政策委员会,并把保持币值稳定置于促进经济增长之前,作为货币政策的优先目标,同时为央行的市场化调控积极创造条件。1996年《政府工作报告》强调:“新的宏观调控体系的框架初步建立,加强和改善宏观调控取得明显成效”。

在新型宏观调控体系初步成型的同时,决策层在实际操作层面也获得了成功。到1996年,CPI下降到8.3%,经济增长率仍维持在较高位势,成功地实现了经济“软着陆”。刘国光、刘树成(1997)指出,“软着陆”是在政府及时削峰、适度从紧、适时微调、抓住主线的正确方针下实现的。经济学界对“软着陆”政策的经济效应进行了全面讨论,并提出了一些有益建议。樊纲(1996)的实证分析显示,1993年6月“十六条”出台后,货币政策急速收紧,而企业经济活动并未立即减少,货

^① “四热”是:房地产热、开发区热、集资热、股票热;“四高”是: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”是:交通运输紧张、能源紧张、重要原材料紧张、资金紧张;“一乱”是:经济秩序混乱,特别是金融秩序混乱(刘国光、刘树成,1997)。

币供应无法满足企业支付的需求。这就使得原来预期可以偿还的债务因资金紧张而无法偿还,企业间债务出现爆发式增长。过高的企业间债务可能导致经济在“软着陆”后继续低迷,企业负担过重会推迟经济复苏的步伐。袁钢明(1996)认为,我国不同区域之间经济结构和体制环境差异很大,对“软着陆”政策的承受能力和反应能力也有很大差别。应根据这些差异酌情调整信贷松紧程度,对不同地区实行差异化政策,使得各地区经济都能真正实现“软着陆”。

(二)1997-2002年:总需求管理政策框架初步成型

党的十四大解决了计划和市场的关系问题,1997年党的十五大则解决了公有制的实现形式问题。十五大报告提出,“公有制为主体、多种所有制经济共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。”以此为契机,国企改革进入攻坚阶段。1999年,十五届四中全会通过《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》,深刻阐释了国企改革和宏观调控之间的关系。首先,宏观调控要“保持经济总量基本平衡。扩大内需,开拓城乡市场,增加就业,促进国民经济持续快速健康发展,防止经济增长的大幅度波动,为国有企业发展创造有利的宏观经济环境。”其次,“国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位,支撑、引导和带动整个社会经济的发展,在实现国家宏观调控目标中发挥重要作用。”也就是说,一方面,宏观调控要为国企改革和发展创造稳定的宏观环境;另一方面,国企要在实现宏观调控目标方面发挥作用。

1997年,我国宏观经济形势出现了前所未有的根本性转变,以往频现的货币超发和“一放就活”现象消失了,取而代之的是信贷萎缩、通货紧缩和需求不足等新现象。这表明我国经济体制改革推动了宏观经济体系发生了某些阶段性、根本性变化,进入买方市场时期,经济从供给约束转为需求约束(韩文秀,1998)。更进一步分析,有什么样的经济体制,就有什么样的宏观经济特征。传统计划经济体制下典型的问题是需求增长快于供给增长,导致短缺和通货膨胀频繁出现;而现代市场经济条件下微观主体活力被充分激发,供给增长快于需求增长成为常态,物价下跌、通货紧缩和产能过剩则成为新的特征性问题。中国经济学家还注意到,在20世纪90年代全球化、市场化、民营化浪潮席卷全世界之后,全球普遍出现供给能力提升和产能过剩现象,这是中国宏观经济运行态势发生根本性转折的现实背景(李扬,1999;谢平、沈炳熙,1999)。宏观形势的转变促使政府宏观调控政策发生转向。

从1998年开始,政府宏观调控的主题变为扩大内需,实施“积极的财政政策”和“稳健的货币政策”,通过几年的实践探索,总需求管理框架逐渐成型。这主要表现在以下四个方面:

第一,由于我国经济发展阶段发生了根本性转折,决策层逐渐认识到扩大内需是一项长期任务,总需求管理成为宏观调控的主要抓手。1998年中央经济工作会议明确指出:“扩大国内需求、开拓国内市场,是我国经济发展的基本立足点和长期战略方针”^①。2002年的十六大报告继续强调,“扩大内需是我国经济发展长期的、基本的立足点。坚持扩大国内需求的方针,根据形势需要实施相应的宏观经济政策。”总需求不足和产能过剩并非中国独有的现象。马克思早就观察到,工业革命之后的欧洲国家在技术持续进步、效率不断改善的情况下反复出现供给大于需求和产能过剩的情况,这在很大程度上抑制了投资需求的增长,引发总需求不足和通货紧缩(马克思,1863)。随着市场机制的不断发育完善,中国宏观经济运行的基础发生了根本性转变,也势必经常面临产能过剩和总需求不足的困扰。事后看,除了2003-2007年出现了经济过热情况外,从1998年起,中国宏观调控主要任务已从抑制总需求过快增长转变为适度扩大总需求,防止经济滑出底线。

第二,积极的财政政策在总需求管理中处于至关重要的位置。经济学界的研究显示,由于国有商业银行的不良资产比例偏高、金融体制改革尚未完成、亚洲金融危机造成的国际金融动荡等原

^① 江泽民:《关于一九九九年经济工作的总体要求》,载中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》,人民出版社2000年版。

因,货币政策的实施颇多掣肘。虽然对于中国是否陷入“流动性陷阱”存在很大争议,但经济学界一般认为在通货紧缩时期单靠扩张性货币政策难以实现复苏,在短期内要加强财政政策和货币政策的协调配合,用好财政政策时滞较短的优势,加大政策力度,动员闲置资源以增加产出;而货币政策的主要作用则是提供必要的流动性,防止出现经济恐慌,并配合财政政策的实施(北大中国经济研究中心宏观组,1998;中国社科院经济所宏观组,2000;范从来,2000)。可见,在货币政策不能充分发挥作用的前提下,财政资金在扩大内需中发挥着四两拨千斤的关键作用。决策层意识到,只要财政偿还债务的能力有保障,实施积极的财政政策是扩大内需最直接和有效的手段^①。下面一段话十分清晰地体现了决策者的思维逻辑:“我们采取加强基础设施建设、扩大财政投资的办法……这些建设回报期长,只能靠国家来投资……这样就可以把过剩的生产力利用起来……这种由国家采取扩张性财政政策、通过扩大需求来促进经济发展的理论,发明者是凯恩斯、开始执行者是罗斯福。政府的钱如何用好,有艺术^②。”

与中国对财政政策的倚重不同,自20世纪90年代初到2008年全球金融危机爆发前,财政政策被美国学术界和决策层认为在灵活性、执行速度、可逆性、独立性等方面均不如货币政策。主流学界普遍认为,即便逆周期财政政策是有用的,但是只应该依赖财政政策的自动稳定器效应,而不能依靠相机抉择(Taylor,2000)。2008年的危机后,这种理念受到巨大挑战。在危机的早期阶段,货币政策面临流动性陷阱,且已经无所不用其极。由于深度衰退之下的流动性陷阱和名义利率的零下限严重抑制了货币政策有效发挥作用,相机抉择的财政政策重新被视为抵抗衰退的利器。费尔德斯坦(Feldstein,2009)指出了问题的关键:“在正常情况下,我反对增加预算赤字、提高政府支出水平……,尽管如此,我支持美国的财政刺激政策,因为当前的经济衰退比之前的经济衰退更严重和不同。”

第三,关注和防范政策风险。在实施积极财政政策的同时,决策层一直密切关注财政风险问题。2003年《政府工作报告》指出,“坚持财政收支平衡和量入为出,是经济工作应当遵循的重要原则。这几年实施积极的财政政策,发行长期建设国债,是在特定情况下实行的特殊政策。我们始终坚持以经常性预算不打赤字,建设性预算赤字不突破年初确定的规模。”

我国在宏观经济管理活动中一直注重贯彻综合平衡思想。如前所述,从“七五”计划开始,保持财政、信贷、物资和外汇的各自平衡和相互间的综合平衡就成为宏观经济管理活动中的重要原则。黄达(1984)系统地阐述了财政信贷综合平衡思想,认为综合平衡的根本目的是为了保持货币流通的稳定和市场供求的基本协调,而实现综合平衡的关键是量力而行,保持建设资金的供求平衡。因此,1998年中央政府增加债务,实施积极财政政策的做法引起了各界对中国经济风险的担忧,也引发了学术界的争论。

一些学者认为,我国整体负债水平尚不高,政府发债还有余地。如樊纲(1999)的测算显示,中国国家综合负债率比其他亚洲国家都要低,政府债务占GDP占比更低,利率也低于经济增速;因此增加赤字不仅可推动经济增长,也不至于引发债务爆炸。另一些学者的测算则表明,积极的财政政策是不可持续的。如马栓友(2001)对公共部门偿债能力的测算表明,我国政府部门赤字空间很小,积极财政政策不可持续。正是出于对重大金融风险的担忧,中央政府在发行国债启动内需的同时,又在体制层面采取了一些集中化、行政化手段,具有收缩经济的效应。中国社科院经济所课题组(1999)的研究发现,这些体制性收缩的做法很大程度上抵消了积极财政政策的扩张效应,延缓了经济复苏的步伐。总体而言,从1998-2002年,政府坚定地实施了积极的财政政策,用推动经济增长、做大分母的办法防止了政府负债率的过快攀升。陈诗一和陈登科(2019)对我国财政支出乘

① 2000年《政府工作报告》。

② 引自《关于当前经济形势的若干问题(1998年10月20日)》,载《朱镕基讲话实录(第三卷)》。

数进行了测算,结果表明,我国经济低迷时期的财政支出乘数很高,1998年之后几年间的财政支出乘数接近历史峰值,财政政策有效发挥了推动经济增长的积极作用。当然,就如2003年《政府工作报告》所言,这几年的积极财政政策毕竟是特定情况下的特定政策,一旦经济走出低谷,积极财政政策就要适时退出,否则将偏离综合平衡原则,导致结构失衡和经济扭曲。郭庆旺和贾俊雪(2006)的研究显示,我国从2003年起,已通过实施增加财政收入为主、削减财政支出为辅的财政稳固措施,成功地实现了财政政策从积极向稳健的转型。

除了财政领域外,中央政府还出台了金融机构分业经营、贷款五级分类、清理整顿非银行金融机构等一系列措施,积极防范金融风险。决策层认识到,化解金融风险可以为日后发挥货币政策的作用创造条件^①。

第四,体制改革推动着宏观调控能力显著增强;并从供给侧激发了市场活力,为经济复苏提供了支撑。通过推行一系列宏观调控体制改革(财政分税制改革,明确中央银行的地位和任务,实现政策性银行和商业银行的分离,实现外汇管理的浮动汇率制度,取消贷款额度限制等),我国在这一时期已初步形成了成计委、财政部和中央银行相互配合的中国特色宏观调控体系,调控能力大幅提高。同样重要的是,中国决策层与经济学家都意识到,只靠积极财政政策无法从根本上解决由生产效率低、生产成本低造成的企业亏损问题,必须从供给侧施策,用体制改革和结构调整的办法激发微观主体活力(余永定,1999)。这一时期采取的国有经济战略性调整、加入WTO和乡镇企业民营化等微观领域改革开放措施从供给面激发了市场活力,对经济走出低谷也发挥了重要作用(樊纲,2003)。

(三)2003-2011年:宏观调控体系逐步完善

这一时期,党的文献很少对宏观调控进行专门论述;而在《政府工作报告》中,关于宏观调控的论述却越来越多。这表明在基本政策框架层面上,决策层的宏观调控思想已经相对稳定。在具体操作层面上,经济形势的新变化导致政府对宏观调控越来越重视,宏观调控的内涵也越来越宽泛。

在此期间,我国经历了两轮宏观调控。2004年,我国经济走出此前的通缩阴影,出现了投资膨胀、能源供应紧张、民工荒等新现象。“积极的财政政策”淡出,转而实行“稳健的财政政策”。央行反复强调继续执行“稳健的货币政策”,并先后出台了一些紧缩措施。决策部门采取了“有保有压、区别对待”的方针,采取点刹车的方式来调控经济运行。

2008年四季度,国际金融危机进一步加剧。同年11月,我国政府提出要实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策,并陆续出台了一系列刺激措施。这些措施迅速起效,使得我国经济很快走出低谷,实现复苏。但也应注意,为了避免经济深度衰退,本轮总需求刺激政策付出了地方政府负债率上升、产能过剩加剧、通胀率与资产价格上升压力增加等代价。

这一时期宏观调控中有以下几个倾向值得关注:

第一,调控的经验越来越丰富,技巧日趋成熟,特别注重在繁荣期实施紧缩性的适度预调微调。比如,2004年的《政府工作报告》就指出,“在调控中,注意适度微调和区别对待。……搞好宏观调控,既要保持宏观经济政策的连续性和稳定性,又要根据经济形势发展变化,适时适度调整政策实施的力度和重点。适时,就是把握好调控措施出台的时机,见微知著,防患于未然;适度,就是松紧得当,不急刹车,不一刀切。”在实践中,当经济出现过热苗头时,中央政府总是未雨绸缪,通过适时适度、有节奏的多次小步微调,给每次调控以一定的消化、吸收过程。繁荣期的适度调控扼杀了大泡沫的出现,从而避免了中国经济的剧烈波动。反观同一时期的美国和其他西方国家,在危机爆发后虽仍会实施反周期的扩张性宏观政策,以弥补市场失灵;然而在经济繁荣期却采取自由放任政策,特别

^① 2000年《政府工作报告》:“深化金融改革,整顿金融秩序,强化金融监管和法治,防范和化解金融风险,努力提高经营效益,为进一步发挥货币政策的作用创造良好条件。”

是不针对资产价格泡沫进行任何的系统性政策介入,至多只是采取一些微调的办法。由于调控当局没有履行好逆风向调节的职责,忽视了对经济的调控和监管,从而导致泡沫越鼓越大,直至爆发自20世纪30年代大萧条以来最严重的经济危机。可见,“管理繁荣”是中国宏观调控的一大特色。

第二,直接的行政手段和结构性调控工具仍然发挥着巨大作用,在宏观调控体系中必不可少。比如,2005年《政府工作报告》指出,要“严把土地审批和信贷投放两个闸门,控制投资需求膨胀,遏制部分行业盲目投资和低水平重复建设。”2007年《政府工作报告》指出,“加强和改善宏观调控。重点是控制固定资产投资和信贷规模,在优化结构中促进经济总量平衡。”由于我国经济转型还未完成,经济体制仍处于过渡进程中,经济结构也处于剧烈变动之中,异质性很强;因而行政性调控与市场化调控并用、结构性调控与总量调控并重的调控方式是符合国情的管用实招,为中国经济稳定增长发挥了重要作用。2008年危机之后,西方主流经济学家也发现,发达国家也存在投资消费失衡、收入分配恶化、经常账户赤字等诸多结构性问题,仅依靠总量调节的办法无法解决这些结构性问题。因此,中国等新兴经济体的宏观调控经验值得主流理论借鉴学习(Blanchard et al,2010;Frankel,2010)。

需要注意,全面深化经济体制改革的目标是让市场在资源配置中发挥决定性作用。在市场发育尚不成熟,市场异质性很强的情况下,采取结构性、行政性调控手段固然有效,但毕竟是一种无奈之举,不可长期使用。否则会强化异质性,导致人为地分割市场,既不利于市场发育程度的进一步提高,也无法消除经济反复波动的体制成因。

北京大学中国经济研究中心宏观组(2004)就曾指出,在土地转让权含糊不清和银行产权约束不力的背景下,土地和信贷市场的价格机制无法在资源配置中有效发挥作用。地方政府、企业和银行三方势必共谋土地和贷款这两种关键生产要素,从而导致投资过度 and 宏观经济波动。蔡昉等(2004)则发现,中国宏观经济政策在促进就业方面效果并不显著,其根源之一是土地、资金等资源价格扭曲,以及劳动力市场发育不完善,导致高投资、低就业发展模式难以转变。根据上述分析,在保持宏观总量平衡的前提下推进产权、要素市场等基础性制度的改革,并把握好行政性、结构性调控的边界,应成为中国宏观调控进一步优化的方向。十余年来,随着市场在资源配置中的决定性作用越来越突出,市场化的总量调控手段在中国宏观调控中也发挥出越来越重要的作用。

第三,资产价格,尤其是房价,成为宏观调控重点关注的目标。2006年和2007年的《政府工作报告》都提出要加强监管和调控,抑制房地产价格过快上涨。另外,节能环保和就业等民生发展指标在宏观调控政策目标也越来越重要,宏观调控的目标进一步泛化。与中国不同,这一时期发达经济体的宏观政策目标越来越单一、集中。以货币政策为例,在2008年危机爆发之前,美联储以及大多发达经济体的央行,货币政策只有一个目标——控制通胀;所使用的政策工具也只需一个——短期利率。本次危机的爆发暴露了货币政策单一目标的缺陷。主流经济学家们发现,通胀与产出缺口之间的联系并非想象的那么紧密,资产价格和金融稳定亦对经济稳定有决定性影响。因此,应把通胀预期、产出的构成、资产价格变化、杠杆化水平等诸多目标都纳入决策者视野。在这方面,中国经验亦值得借鉴(张晓晶、董响,2013)。

中国决策者和经济学家也注意到,宏观调控目标的多元化也可能导致多目标之间彼此掣肘乃至冲突。此外,根据丁伯根法则,一项政策工具只能解决一个问题;目标增加,就意味着政策工具箱里要储备更多的工具。因此,目标多元化必然导致宏观调控工具泛化。如前所述,这将可能妨碍改革深化甚至客观上促成旧体制某些因素复归。

第四,决策者对宏观调控的内涵的理解依然比较宽泛,“宏观调控”成为与“市场机制”相对应的一个概念,泛指政府出台的各类弥补市场失灵的重要政策。更多发挥政府作用的重点在于加强和改善宏观调控。2011年的《政府工作报告》指出,“健全的市场机制,有效的宏观调控,都是社会主义市场经济体制不可或缺的重要组成部分。市场作用多一些还是政府作用多一些,必须相机抉择。在应对国际金融危机冲击中,我们加强和改善宏观调控,及时纠正市场扭曲,弥补市场失灵,防

止经济出现大的起落,实践证明是完全正确的。”

究其根本,宏观调控实质上是政府对市场的某种干预,这种干预必须建立在尊重市场规律的基础上,按市场规律办事。宏观调控的前提是尊重市场、相信市场,宏观调控不能包打天下。因此,推进市场化改革,夯实宏观调控的微观基础,完善政策传导机制,更多地依靠市场化手段调控经济,始终是中国宏观调控体系发展转型的主攻方向。

这一时期宏观调控思想的主要特点包括:第一,决策层的宏观调控基本思想趋于系统化、稳定化,主要提法不再有大的变化。第二,这一时期国际经济环境相对复杂,外部冲击对我国经济的影响明显增大,中央政府积极应对各种挑战,利用宏观调控政策实现了经济平稳较快增长。第三,改革开放初期宏观调控主要是应对经济过热和通货膨胀,这一时期的宏观调控既要应对内需不足、产能过剩,又要应对资产价格泡沫和物价上涨。这使得决策层不仅有了紧缩的经验,也有了扩张的经验。宏观调控水平的提升促进了经济波动的平稳化。许多研究表明,20世纪90年代中期以后,中国经济一改之前大起大落的运行态势,总体上实现了在适度高位的平滑波动(郭庆旺、贾俊雪,2004;殷剑峰,2010)。

六、中国宏观调控思想(2012-2019):以供给侧结构性改革为主线、适度扩大总需求

(一)新常态:中国经济发展的大逻辑

2012年党的十八大召开后,中国宏观调控全面走出反危机的政策轨道,经济运行进入经济增速换挡期、结构调整阵痛期和前期政策消化期“三期叠加”的新轨道。其中,经济增长速度的下降引起了国内外广泛关注。自2011年起,中国经济告别两位数增速,在波动中持续下行,到2018年已降至6.6%。

新形势、新变化呼唤新理论。2014年5月,习近平总书记首次使用新常态概念来概括当前中国经济发展的特质:“我们要增强信心,从当前我国经济发展的阶段性特征出发,适应新常态,保持战略上的平常心”^①。同年11月,在APEC工商领导人峰会上,习近平集中阐述了我国经济发展新常态下速度变化、结构优化、动力转化等三大特点。2014年中央经济工作会议进一步明确:“认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑”^②。可见,新常态是决策者对中国经济发展新阶段的战略判断和精当概括。

经济发展的新常态概念,尽管从表述来看借鉴自西方^③,但已经按照中国的语境进行过创造性转化,具有全新的内涵。它重在刻画一种趋势性、不可逆的发展状态,意味着中国经济已进入一个与过去三十多年高速增长期不同的新阶段,因而是一个具有历史穿透力的战略概念。

首先,一个“新”字,将改革开放以来的中国经济发展划分出存在系统性差别的两个不同时期。在2014年中央经济工作会议上,习近平总书记从消费需求、投资需求、出口和国际收支、生产能力和产业组织方式、生产要素相对优势、市场竞争特点、资源环境约束、经济风险积累和化解、资源配置模式和宏观调控方式等九个方面,详尽阐述了中国新常态的基本特征^④。

我们进一步分析“新”字的内涵。就外在特征而言,两个时期的经济增长率存在高低之别,自

^① 《习近平在河南考察时强调:深化改革发挥优势创新思路统筹兼顾 确保经济持续健康展社会和谐稳定》,《人民日报》2014年5月第1版。

^② 《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话 张德江俞正声刘云山王岐山张高丽出席会议》,《人民日报》2014年12月12日第1版。

^③ 在国际上,新常态一词最初是与经济衰退联系在一起的。2008年全球金融危机后,这一概念迅速传播开来,成为诠释危机后世界经济特征的流行词汇。其隐含的意蕴,如果不是消极的,至少也是无可奈何的。

^④ 限于篇幅,本文没有详细引用原文。有关经济新常态在九个方面的具体表现,可参阅《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话 张德江俞正声刘云山王岐山张高丽出席会议》,《人民日报》2014年12月12日第1版。

然地,与之内洽的宏观经济变量,诸如就业、物价、利率、汇率、国际收支、财政收支、货币供求等等,均呈现出不同的水平。就内在根源而论,支持经济长期发展的实体基础,诸如科技创新及其产业化水平、人口结构、要素供给效率、储蓄与投资关系、以及储蓄投资均衡状态下的真实利率水平等等,都彰显出不同的“新”性状。

其次,“常态”的判断,揭示出当前及未来一段时期中国经济发展的基本底色。习近平总书记秉持马克思主义的方法论,从长周期和大历史的高度对我国经济发展历程进行了战略思考:“从历史长过程看,我国经济发展历程中新状态、新格局、新阶段总是在不断形成,经济发展新常态是这个长过程的一个阶段。这完全符合事物发展螺旋式上升的运动规律。”^①。这表明经济新常态的出现符合事物发展的客观规律,并不意外,绝非偶然。

它提醒我们,“旧常态”在大概率上已经很难回归。因此,面向未来,我们必须全面调整理念、心态、战略和政策,主动适应新常态,学会在新常态下生产和生活。在此基础上,我们要积极地引领新常态向着设定的“形态更高级、分工更优化、结构更合理”^②的更高目标发展。

毫无疑问,新常态蕴含着发展的新动力。发现、挖掘并运用好这些动力,需要我们对习以为常的发展方式进行革命性调整,必须对扭曲的经济结构进行壮士断腕式改革,也同样需要对既有宏观调控体系中不适应新常态要求的部分进行及时调整。

(二) 供给侧结构性改革:新时代中国宏观调控的主线

把握了新常态这个经济发展的大逻辑,就可对中国经济减速的成因有精准的判断。习近平指出:“经济发展面临速度换挡节点,如同一个人,10岁至18岁期间个子猛长,18岁之后长个子的速度就慢下来了^③”。这一生动的比喻表明,中国经济减速不是经济短期波动或外部冲击因素作用的结果,而是发展阶段变化导致的结构性、长期性因素使然,符合事物发展客观规律。

习近平总书记反复强调:“要深刻理解时代背景,当前我国经济发展中有周期性、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^④”,“当前,我国经济下行压力很大,这其中有全球性、阶段性因素的影响,但根本上是结构性问题……如果不注重转方式调结构,只是为短期经济增长实行刺激政策,必然会继续透支未来增长”^⑤。党的十九大报告进一步指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾……更加突出的问题是发展不平衡不充分,这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素”。^⑥

可见,我国决策层对当前经济社会发展的主要矛盾已经形成了清晰的判断,对经济下行压力加大的成因也已有精准把握。减速的主要原因是来自供给侧的一系列结构性问题。这就使得新常态下中国宏观调控的政策取向发生了根本变化。此前,中国宏观经济波动的主要原因是实际产出与潜在产出之间的差距变动不居,因而宏观调控的主要方式是通过管理总需求来缩小产出

① 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,《人民日报》,2016年5月10日第2版。

② 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,《人民日报》,2016年5月10日第2版。

③ 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,《人民日报》,2016年5月10日第2版。

④ 《习近平主持召开中央财经领导小组第十三次会议强调 坚定不移推进供给侧结构性改革 在发展中不断扩大中等收入群体 李克强刘云山张高丽出席》,新华社北京2016年5月16日电。

⑤ 习近平:《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选)》,《求是》2016年第1期。

⑥ 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日第1版。

缺口。新常态下,经济减速的主要原因并非总需求变化导致的产出缺口波动,而是供给侧的结构性因素导致的潜在产出下降。经济学的研究也证实了这一判断。蔡昉等(Cai and Lu, 2013)的估算表明,在1979-1994年期间和1995-2010年期间,中国的潜在产出增长率分别为9.66%和10.34%;2011-2015年,潜在产出增速已降至7.55%,2016-2020年,则进一步降至6.2%。徐忠等(2019)的测算也显示,从1993-2018年,中国潜在产出增速呈逐步放缓态势,如果不推动供给侧结构性改革,未来5-10年我国潜在产出平均增速仍将缓慢下降。

正如习近平总书记所言:“供给侧和需求侧是管理和调控宏观经济的两个基本手段……纵观世界经济发展史,经济政策是以供给侧为重点还是以需求侧为重点,要依据一国宏观经济形势作出抉择”^①。经济形势的重大转变推动着决策者宏观调控理念发生深刻变革。既然当前中国经济下行压力主要来自供给侧因素引发的潜在产出下降,那么,运用总需求管理的办法去管理产出缺口显然没有抓住矛盾的主要方面,全面刺激政策的边际效果势必递减。因此,“在当前全球经济和国内经济形势下,国民经济不可能通过短期刺激实现V型反弹,可能会经历一个L型增长阶段。致力于解决中长期经济问题,传统的凯恩斯主义药方有局限性,根本解决之道在于结构性改革,这是我们不得不采取的重大举措。”^②

在新形势下,必须要全面把握我国总供求关系新变化,方能科学实施宏观调控。2015年11月,中央财经领导小组第十一次会议明确提出:“在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革”^③,这是对我国经济发展思路和工作着力点的重大部署,是新时代中国宏观调控的工作主线。把握这一重大战略部署的要义,关键是要正确把握供给侧与需求侧的关系,要明确“供给侧是主要矛盾,供给侧结构性改革必须加强、必须作为主攻方向。需求侧起着为解决主要矛盾营造环境的作用,投资扩张只能适度,不能过度,决不可越俎代庖、主次不分”^④。这就意味着,宏观调控首先发挥好供给侧改革在提升效率、优化结构方面的主导作用。

供给侧结构性改革,关键在供给侧,在生产方。生产函数的基本构成因子是劳动、资本、技术和自然资源等要素,它们的积累变化是长期过程,决定经济的潜在增长率。从这个意义上说,供给侧结构性改革是长期问题。这就要求我们在更加成熟、更加定型的社会主义市场经济体制的支撑之下,我们要把发展经济的着力点放在实体经济上,把提高供给体系质量作为主攻方向,以创新发展解除“供给抑制”,提高长期潜在增长率,增强我国经济质量优势。

不破不立,鼎新与革故是一体的。创新需要以破除束缚发展的旧体制机制,使市场在资源配置中发挥决定性作用,充分释放宝贵资源和市场空间为前提。因此,我们要贯彻落实党的十八届三中全会精神,用全面深化改革的办法有效化解产能过剩、房地产库存增加、杠杆率上升、债务负担加剧等风险隐患,挤掉经济中的水分,使中国经济运行呈现出健康的面貌。我国决策层对此有着深刻的认识:“旧的不去,新的不来,这是事物新陈代谢的客观规律,是社会主义市场经济竞争性原则的要求,要敢于和善于进行这种‘创造性创新’”^⑤。这也正是供给侧结构性改革战略提出伊始,中央要求抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务的战略要义所在。

随着供给侧结构性改革的推进,我国过剩行业的价格水平正在回归均衡水平,供求关系明显改

① 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,《人民日报》,2016年5月10日第2版。

② 《七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干》,《人民日报》2016年1月4日第2版。

③ 《习近平主持召开中央财经领导小组第十一次会议强调 全面贯彻党的十八届五中全会精神 落实发展理念推进供给侧结构性改革 李克强刘云山张高丽出席》,新华社北京11月10日电。

④ 《开局首季问大势——权威人士谈当前中国经济》,《人民日报》2016年5月9日第1版。

⑤ 《七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干》,《人民日报》2016年1月4日第2版。

善,宏观杠杆率趋于稳定,大量经济资源从低效率部门中释放出来,创新活力明显增强。当然也要看到,我国的供给侧结构性改革任务尚未完成。市场机制的作用发挥得还不够,政府干预仍然过多,是引发各种结构性矛盾的主要原因。因此,2018年中央经济工作会议强调:“必须坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇,更多采取改革的办法,更多运用市场化、法治化手段,在‘巩固、增强、提升、畅通’八个字上下功夫”^①。即在巩固“三去一降一补”成果的基础上,着力增强微观主体活力,提升产业链水平,畅通国民经济循环,从而推动经济高质量发展。这表明我国的供给侧结构性改革正向纵深地带推进,当前和今后一个时期,政府将致力于用改革的办法打破一切阻碍资源自由流动和市场主体充分竞争的藩篱,降低制度性交易成本和生产成本,稳定市场主体预期,增强市场主体信心。在此基础上,我们将有望持续提升创新力,促进新旧动能接续转换,打通国民经济循环中的堵点,形成新的国家竞争优势。

(三)适度扩大总需求:新时代中国宏观调控的题中应有之义

强调经济运行中供给侧因素的重要性并不意味着可以不顾需求侧,以供给侧结构性改革为主线也不意味着放弃总需求管理。习近平总书记强调:“供给和需求是市场经济内在关系的两个基本方面,是既对立又统一的辩证关系,二者你离不开我、我离不开你,相互依存、互为条件”^②。因此,“放弃需求侧谈供给侧或放弃供给侧谈需求侧都是片面的,二者不是非此即彼、一去一存的替代关系,而是要相互配合、协调推进”^③。

可见,中国的决策者认为不应把供给与需求对立起来、也不应把短期宏观稳定与中长期增长对立起来。就当前看,采取积极的财政政策和稳健的货币政策,从而适度扩大总需求仍然是维持宏观稳定的必要手段,而宏观经济形势稳定则是供给侧结构性改革顺利推进的必要前提。由此可以认为,适度有效的总需求管理是我国经济持续健康发展的重要政策保障。

习近平总书记指出:“需求侧管理,重在解决总量性问题,注重短期调控,主要是通过调节税收、财政支出、货币信贷等来刺激或抑制需求,进而推动经济增长”^④。从凯恩斯创立宏观经济学理论的初衷来看,总需求管理要义的确就是根据当前的总供求关系,综合运用各种短期的总量调节手段,解决总需求偏离潜在总供给导致经济出现波动这样一类问题。施策的根本目的是使得总需求以及实际产出尽可能地与潜在总供给持续保持一致,从而推动经济平稳运行,为长期经济发展做出特殊的贡献。余永定(2016)的分析显示,加强宏观需求管理与深化和加速结构改革并无矛盾,执行扩张性财政政策,稳定经济增长,总体上有利于结构改革的推进。

从这个意义上说,总需求管理政策的作用就是拾遗补缺、多退少补,必须逆风向而动,即必须根据当前总供求关系状况来确定施策的方向和力度。在经济新常态下,经济下行压力持续加大。究其原因,除了潜在产出本身的增长乏力之外,总需求持续低于潜在总供给这一因素也不可完全忽略。因此,实施逆周期调节,适度扩大总需求是必要的政策选择。此前,我国宏观调控中存在缺乏预判和传导机制不畅等问题,导致宏观政策有时会出现顺周期调节的情况。2013年以来,党中央国务院反复强调“宏观政策要稳”,近期还特别强调“要强化逆周期调节,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策,适时预调微调,稳定总需求”^⑤,这是深刻把握我国经济发展现状,透彻认识宏观经济政策作用后的战略抉择。

① 《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话》,新华社2018年12月21日电。

② 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,《人民日报》,2016年5月10日第2版。

③ 同上。

④ 同上。

⑤ 《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话》,新华社北京2018年12月21日电。

区间调控是新时代我国宏观调控目标和战略方面的一项重大创新。所谓区间调控,就是并不简单地确定一个绝对数,而是设定一个有限的区间范围作为宏观调控的目标。相关政策文献完整地展示了决策者的思路:“宏观调控要立足当前、着眼长远,使经济运行处于合理区间,经济增长率、就业水平等不滑出‘下限’,物价涨幅等不超出‘上限’”^①。可见,区间调控就是要使得宏观经济运行守住稳增长、稳就业的“下限”,控制好防通胀的“上限”。围绕总需求与潜在产出水平保持一致的中轴,我们可以根据经典的菲利普斯曲线关系来确定“上限”和“下限”的具体数值。

在不同的经济运行态势下,宏观政策的取向也有所不同。“当经济运行保持在合理区间内,要以转变经济发展方式为主线,以调结构为着力点,释放改革红利,更好发挥市场配置资源和自我调节的作用,增强经济发展活力和后劲;当经济运行逼近上下限时,宏观政策要侧重稳增长或防通胀,与调结构、促改革的中长期措施相结合,使经济运行保持在合理区间^②。”这就意味着,当经济运行过冷或过热时,我们要综合运用总需求管理和供给管理的办法,将经济增长速度稳定在潜在增长率区间,并依据它的趋势变化进行增速目标调整,宏观经济政策绝不刻意追求超越潜在增长率。当经济运行在合理区间内,我们则不必被某个宏观指标的短期波动所影响,而应努力保持宏观政策的连续性和稳定性,致力于通过深化供给侧改革来提升发展质量,用质量和效益的提高来弥补经济增长速度下降的缺口,从而满足人民日益增长的美好生活需要。

这正是“稳中求进”总基调这一党中央治国理政原则在经济政策方面的具体表现。在2014年12月1日召开的党外人士座谈会上,习近平总书记阐明了坚持稳中求进工作总基调的内涵,指出“稳的重点要放在稳定经济运行上,进的重点是深化改革开放和调整结构。”^③如果经济运行平稳了,就可以为调整经济结构、深化改革开放营造非常好的宏观环境,如果调整经济结构和深化改革顺利进行了,就可以为经济社会平稳运行创造良好预期。“稳中求进”是新时代宏观调控的基本遵循。

七、总结与评论

七十年宏观调控思想变迁历程显示,中国决策者的宏观调控思想持续发生着重大变化,在探索中逐步形成了中国特色宏观调控体系。在1978年之前,对经济运行的行政干预和直接控制是调控的最主要方式。改革开放以来,从“有计划按比例和综合平衡”到“国家调节市场、市场引导企业”,再到“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”,市场调控手段逐渐在我国宏观调控体系中占据主导地位,而计划调控手段仍被保留下来并发挥独特的战略引领作用。两种手段都成为社会主义市场经济体制下宏观调控体系的重要组成部分。此后,我国逐渐形成了计划、财政和金融三位一体的宏观调控体系,计划和市场在宏观调控体系中有机结合起来。这是我国宏观调控体系的一大特色。从20世纪90年代中期到2012年,这一体系的基本框架大体保持稳定,又有一些新的发展和完善,决策层对积极财政政策的功效、繁荣期调控的必要性、行政性调控的适用性等问题有了更清晰的认识。

党的十八大以来,在中国经济新常态的现实背景下,中国宏观调控思想有了新的重大突破,在适度扩大总需求的同时,供给侧结构性改革成为宏观调控的主线。在实践中,党中央“坚持适应我

^① 《李克强主持召开部分省区经济形势座谈会时强调 统筹推动稳增长调结构促改革 完成全年经济社会发展任务》,新华社南宁2013年7月9日电。

^② 《李克强主持召开经济形势专家和企业负责人座谈会强调 正确认识形势 科学统筹施策 推动经济持续健康发展》,新华社北京2013年7月16日电。

^③ 《征求对经济工作的意见和建议 中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话 李克强通报有关情况 俞正声刘云山张高丽出席》,《人民日报》2014年12月6日第1版。

国经济发展主要矛盾变化完善宏观调控,相机抉择,开准药方,把推进供给侧结构性改革作为经济工作的主线”,这构成了习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分^①。

七十年宏观调控思想变迁历程显示,中国的宏观调控从来不是孤立的,它是经济政策总体框架的一部分,需要服从于经济工作的总体安排与思路。从本质上说,中国经济转型与发展的历程是改革、发展与稳定三者统一的进程,而宏观调控则是正确处理改革、发展与稳定关系的重要抓手。尽管三者兼顾的办法可能会牺牲一点增长速度、付出一些短期成本,但最终却实现了持续稳定的增长。与片面强调快速的私有化和严格的财政纪律的休克式疗法相比,人们会发现,中国能够取得长期稳定增长的局面,恰恰是和坚持改革、发展、稳定的统一,和渐进的改革路径以及因地制宜的宏观调控政策有着密切的关系。这种三维统一与西方主流经济学强调效率的一维视角迥然相异,也可以看作是中国宏观调控的特色所在。正因如此,发达国家决策当局高度关注的潜在产出、通胀率与失业率之间的关系,仅仅是中国决策者宏观调控思想的一个组成部分;体制改革对宏观经济的影响、宏观调控体系的构成、长期发展与短期稳定的关系等问题在中国宏观调控思想中占据更为重要的位置。

七十年宏观调控思想变迁历程显示,中国的宏观调控思想和政策框架体系是决策者从国情出发,采取摸着石头过河和顶层设计相结合的办法进行长期艰辛探索的产物。期间也不断从发达国家的宏观经济理论和宏观政策操作中获得启发,汲取养分,但从未原封不动地照搬照抄发达国家的宏观管理模式。这一历史进程展现了中国领导人的勇气和远见,他们把国外新的理论和经验与中国国情巧妙结合,并将其转化为适用的经济政策和改革方略(林重庚,2018)。

当然,宏观调控思想的最终价值并非理论上的自洽和完备,它必须转化为有效的宏观调控政策,而宏观调控政策必须要为解决实际经济问题服务。尽管七十年来的中国宏观调控积累了丰富的经验且形成了自身特色,但中国的宏观调控体系仍不能完全适应新时代中国经济高质量发展的需要。譬如,调控理念、机制、工具等都还有待完善;特别是在经济转型发展快速的变迁中,宏观调控还未能完全跟上时代步伐。我们要把特定发展阶段和体制结构下的那些过渡性政策与可供世界各国借鉴学习的中国宏观调控经验区别开来,在新的历史条件下进一步创新与完善中国特色社会主义宏观调控,不断提高调控的针对性和有效性。这既是实现中国经济高质量发展的必然要求,也是充分彰显中国特色宏观调控理论价值的实践基础。

参考文献

- 艾哈德(1983):《来自竞争的繁荣》,商务印书馆。
- 北京大学中国经济研究中心宏观组(1998):《货币政策乎?财政政策乎?——中国宏观经济政策评析及建议》,《经济研究》第10期。
- 北京大学中国经济研究中心宏观组(2004):《产权约束、投资低效与通货紧缩》,《经济研究》,第9期。
- 贝纳西-奎里等(2015):《经济政策:原理与实践》,中国人民大学出版社。
- 珀金斯(1992):《中国的经济政策及其贯彻情况》,载麦克法夸尔、费正清主编《剑桥中华人民共和国史(下卷)》,中国社会科学出版社。
- 蔡昉、都阳、高文书(2004):《就业弹性、自然失业和宏观经济政策——为什么经济增长没有带来显性就业?》,《经济研究》,第9期。
- 陈诗一、陈登科(2019):《经济周期视角下的中国财政支出乘数研究》,《中国社会科学》,第8期。
- 陈雨露(2019):《四十年来中央银行的研究进展及中国的实践》,《金融研究》,第2期。
- 陈云(1982):《陈云文稿选编(1949-1956)》,人民出版社。
- 戴曼德(2016):《宏观经济学的起源与历史》,载杜尔劳夫、卢布姆主编《新帕尔格雷夫大辞典(第五卷)》,经济科学出版社。

^① 《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话 张高丽栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正出席会议》,新华社北京2017年12月20日电。

董昀:中国宏观调控思想七十年演变脉络初探

- 邓小平(2001):《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社。
- 杜润生(2005):《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》,人民出版社。
- 董昀(2019):《论美国的宏观调控决策协调机制及其对中国的启示》,《当代金融家》,第10期。
- 范从来(2000):《论通货紧缩时期货币政策的有效性》,《经济研究》,第7期。
- 樊纲(1996):《企业间债务与宏观经济波动》,《经济研究》,第3、4期。
- 樊纲(1999):《论“国家综合负债”——兼论如何处理银行不良资产》,《经济研究》,第5期。
- 樊纲(2003):《通货紧缩、有效降价与经济波动——当前中国宏观经济若干特点的分析》,《经济研究》,第7期。
- 樊纲、张曙光等(1990):《公有制宏观经济理论大纲》,上海人民出版社、上海三联书店。
- 樊纲、张晓晶(2008):《“福利赶超”与“增长陷阱”:拉美的教训》,《管理世界》,第9期。
- 方福前(2014):《大改革视野下中国宏观调控体系的重构》,《经济理论与经济管理》,第5期。
- 高培勇(2018):《理解和把握新时代中国宏观经济调控体系》,《中国社会科学》,第9期。
- 高尚全(2018):《亲历社会主义市场经济体制的建立》,《中国金融》,第8期。
- 郭庆旺、贾俊雪(2004):《中国潜在产出与产出缺口的估算》,《经济研究》,第5期。
- 郭庆旺、贾俊雪(2006):《稳健财政政策的非凯恩斯效应及其可持续性》,《中国社会科学》,第5期。
- 韩文秀(1998):《买方市场条件下的宏观调控》,《管理世界》,第5期。
- 黄达(1984):《财政信贷综合平衡导论》,中国人民大学出版社。
- 经济所史编写组(2019):《九十年的奋进与荣光——中国社会科学院经济研究所简史》,中国社会科学出版社。
- 拉迪(1990):《恢复经济和第一个五年计划》,载麦克法夸尔、费正清主编《剑桥中华人民共和国史(上卷)》,中国社会科学出版社。
- 李扬(1999):《通货紧缩问题的宏观思考》,《光明日报》,7月30日。
- 李朱(2019):《如何正确认识当前的经济形势和经济政策》,《财经智库》,第4期。
- 林重庚(2018):《亲历中国经济思想的对外开放》,《中共党史研究》,第4期。
- 铃木淑夫(1995):《日本的金融政策》,中国发展出版社。
- 刘国光(1988):《稳中求进的改革思路》,《财贸经济》,第3期。
- 刘国光(2010):《改革开放新时期的宏观调控》,《百年潮》,第1期。
- 刘国光、刘树成(1997):《论“软着陆”》,《人民日报》,1月7日。
- 刘树成(2004):《我国五次宏观调控比较分析》,《经济日报》,6月29日第9版。
- 刘树成(2008):《五年来宏观调控的历程与经验》,《人民日报》,4月2日第7版。
- 刘伟、陈彦斌(2017):《十八大以来宏观调控的六大新思路》,《人民日报》,3月1日。
- 卢锋(2016):《宏调的逻辑》,中信出版社。
- 卢建(1987):《我国经济周期的特点、原因及发生机制分析》,《经济研究》,第3期。
- 马克思(1863):《资本论》中文版第1-3卷,人民出版社2004年版。
- 马栓友(2001):《中国公共部门债务和赤字的可持续性分析——兼评积极财政政策的不可持续性及其冲击》,《经济研究》,第8期。
- 马寅初(1956):《联系中国实际来谈谈综合平衡理论和按比例发展规律》,《人民日报》,12月28日、29日。
- 马寅初(1957):《联系中国实际来再谈谈综合平衡理论和按比例发展规律》,《人民日报》,5月11日、12日。
- 庞明川(2009):《中国特色宏观调控的实践模式与理论创新》,《财经问题研究》,第12期。
- 庞明川(2018):《改革开放四十年来中国特色宏观调控理论的创建》,《东北财经大学学报》,第6期。
- 琼斯(1994):《现代经济增长理论导引》,商务印书馆。
- 斯基德爾斯基(2006):《凯恩斯传》,三联书店。
- 斯诺登、文(2009):《现代宏观经济学:起源、发展与现状》,江苏人民出版社。
- 泰勒、伍德福德(主编)(2010):《宏观经济学手册(第1A卷)》,经济科学出版社。
- 王诚(2004):《中国宏观经济分析面临新挑战》,《经济研究》,第11期。
- 王健(2008):《透视改革开放以来的六次宏观调控》,《前线》,9月5日。
- 吴超林(2001):《宏观调控的制度基础与政策边界分析》,《中国社会科学》,第4期。
- 吴敬琏(1999):《当代中国经济改革:战略与实施》,上海远东出版社。
- 吴敬琏(2011):《经济学与中国经济的崛起》,《比较》,第4期。
- 吴敬琏(2018):《社会主义市场经济:认识进展与制度构建》,《中国金融》,第24期。
- 习近平(2016):《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选)》,《求是》,第1期。
- 习近平(2016):《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,《人民日报》,5月10日第2版。
- 习近平(2017):《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,10月18日第1版。

报告》,《人民日报》,10月28日第1版。

谢伏瞻(2019):《中国经济学的理论创新:政府与市场关系的视角》,《经济研究》,第9期。

谢平、沈炳熙(1999):《通货紧缩与货币政策》,《经济研究》,第8期。

徐雪寒、赵效民、陈东琪、王绍飞、杨培新、李成瑞等(1988):《稳定通货、稳定物价——关于我国通货膨胀问题的讨论》,《财贸经济》,第3期。

徐忠、贾彦东(2019):《中国潜在产出的综合测算及其政策含义》,《金融研究》,第3期。

薛暮桥(1988):《通货膨胀与物价上涨之关系》,《改革》,第4期。

薛暮桥(1996):《薛暮桥回忆录》,天津人民出版社。

谢旭人(2009):《中国财政60年》,经济科学出版社。

杨君昌(2000):《宏观经济思想演变与我国宏观调控政策选择》,《上海财经大学学报》,第6期。

殷剑峰(2010):《二十一世纪中国经济周期平稳化现象研究》,《中国社会科学》,第4期。

余永定(1999):《打破通货紧缩的恶性循环——中国经济发展的新挑战》,《经济研究》,第7期。

余永定(2016):《供给侧结构性改革不是大杂烩》,《财经》,第16期。

袁钢明(1996):《地区经济差异与宏观经济波动》,《经济研究》,第10期。

张晓晶、董响(2013):《重构宏观经济政策框架:反思与争论》,《比较》,第3期。

张晓晶、李成、常欣、张平(2010):《后危机时代的中国宏观调控》,《经济研究》,第11期。

张卓元(2012):《新中国经济史纲(1949-2011)》,中国社会科学出版社。

赵人伟(2008):《1985年“巴山轮会议”的回顾与思考》,《经济研究》,第12期。

中国经济体制改革研究会编(1986):《宏观经济的管理和改革——宏观经济管理国际研讨会言论选编》,经济日报出版社。

中国社会科学院经济研究所宏观课题组(1999):《投资、周期波动与制度性紧缩效应——当前中国宏观经济分析》,《经济研究》,第3期。

中国社会科学院经济研究所宏观课题组(2000):《寻求更有效的财政政策——中国宏观经济分析》,《经济研究》,第3期。

中共中央文献研究室编(1982):《三中全会以来重要文献选编》,人民出版社。

中共中央文献研究室编(1986):《十二大以来重要文献选编》,人民出版社。

中共中央文献研究室编(2000):《十五大以来重要文献选编》,人民出版社。

朱镕基(2011):《朱镕基讲话实录(第三册)》,人民出版社。

《开局首季问大势——权威人士谈当前中国经济》,《人民日报》,2016年5月9日第1版。

《七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干》,《人民日报》,2016年1月4日第2版。

Blanchard, O., G. Dell'Ariccia, and P. Mauro (2010): "Rethinking Macroeconomic Policy", *IMF Staff Position Note*, SPN/10/03, February 12.

Cai, F. and L. Yang (2013): The End of China's Demographic Dividend; the Perspective of Potential GDP Growth, in Garnaut, Ross, Fang Cai and Ligang Song (eds) *China: A New Model for Growth and Development*, ANU E Press, Canberra, 55-74.

Donihue, M. and J. Kitchen (2000): "The Troika Process: Economic Models and Macroeconomic Policy in the United States", In *Empirical Models and Policy Making: Interaction and Institutions*, eds. Frank A. G. den Butter and Mary S. Morgan, London: Routledge.

Eichengreen, B. (2012): "Economic History and Economic Policy", *Journal of Economic History*, 72, 289-307.

Feldstein, M. (2009): "Rethinking the Role of Fiscal Policy", NBER Working Paper, No. 14684.

Frankel, J. (2010): "Monetary Policy in Emerging Markets: A Survey", NBER Working Paper, No. 16125, June.

Primiceri, G. (2006): "Why Inflation Rose and Fell: Policymakers' Beliefs and US Postwar Stabilization Policy." *Quarterly Journal of Economics*, 121, 867-901.

Romer, D. C., and D. Romer (2002): "The Evolution of Economic Understanding and Postwar Stabilization Policy," NBER Working Paper, No. 9274.

Sachs, J. (1989): "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", NBER Working Paper, No. 2897.

Taylor, J. (2000): "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 14, 21-36.

(责任编辑:周莉萍)

The Co-movement of RMB and Emerging Market Currencies

HE Qing YU Jishuang TU Yonghong

(School of Finance, Renmin University of China, Beijing, 100872, China)

Abstract: In the context of Renminbi (RMB) internationalization, this paper combines the two-step regression method with the piecewise regression based on the standard Frankel-Wei framework, and takes July 21, 2005—December 31, 2018 as the sample interval to explore the linkage degree and structural changes between the RMB and currencies of emerging market countries. The study finds that the RMB is a “regional important currency” and has strong co-movements with Southeast Asian and American countries. Time-varying weights at the regional level suggest that the RMB’s co-movements with emerging market currencies is, for the most part, weaker than the dollar’s. After the reform of the exchange rate system in 2010, the RMB has shown positive co-movements with more emerging market currencies. The reform of the exchange rate system in 2015 has a greater impact on the co-movements between the RMB and the emerging markets in the Americas. Our paper has valuable policy implications for the RMB internationalization.

Key Words: Emerging Market Currencies; RMB; Co-movement; Reform of Exchange Rate System

JEL Classification: E58; F31; F33; F41

Seventy Years’ Evolution of China’s Macroeconomic Regulation and Control——A Survey Based on Official Documents

DONG Yun

(Institute of Finance and Banking, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100028, China)

Abstract: This article makes a survey of China government’s thoughts on macroeconomic regulation and control based on official documents and achieves some conclusions. First, there has been a constant change in Chinese government’s thoughts on macroeconomic regulation and control: before 1978, the government tended to control the economy directly; after the start of reform and opening-up, market-based regulation became the dominant instrument but administrative intervention retained its place; since 2012, supply-side reform has become the new keynote of macroeconomic regulation and control. Second, macroeconomic regulation and control is part of China’s economic policy framework and an important tool to balance reform, development and stability. Third, China’s macroeconomic regulation and control system has its own characteristics and unique features as a result of long-term exploration.

Key Words: Macroeconomic Regulation and Control; Economic Thoughts; Economic Transition; Official Documents

JEL Classification: E60; O23; P21

Legalization of RMB Digital Currency: Practice, Influence and Policy

HE Dexu YAO Bo

(National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100028, China)

Abstract: This paper discusses the development of digital money and analyzes the possible influence of legalization of