

宏观政策的性质、效应与“政策—制度”的演进逻辑

庞明川

(东北财经大学 经济与社会发展研究院,辽宁 大连 116025)

摘要:本文首先对政策期限与结构、政策组合与目标等宏观政策的性质与政策效应之间的关系进行理论分析,再以1998年中国应对亚洲金融危机中的政策表现作为典型案例来进行验证。在此基础上,对宏观政策组合、宏观调控制度与政策效应之间的关系进行分析,以揭示宏观调控“政策—制度”的演进逻辑,即向实现稳定的“短期+长期”政策效应转化。研究发现:以需求管理为主、供给管理为辅,以总量为主、结构性为辅的政策搭配与组合可以实现短期为主、长期为辅的最佳政策效应,应成为宏观政策组合在期限与结构上的最优选择。我国在长期的政策实践中已初步形成了这一政策优势,但还需将这一政策优势固化和定型为制度优势以持续地实现更高水平的供求动态平衡及总量与结构平衡。相较于西方主流理论对短期效应的偏好迎合其政党制度和选举周期,中国宏观调控则通过总量与结构的双轨并行实现了“短期+长期”的政策效应,这与政党性质与社会制度追求短期利益与长远利益相结合的目标相一致。

关键词:宏观经济政策;宏观调控制度;宏观政策组合;供给管理;需求管理

中图分类号:F123.16 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2020)05-0028-12

一、引言

宏观经济政策是政府为了达到一定目标对经济活动进行主动调节的重要工具。自20世纪30年代凯恩斯主义诞生以来,其在理论层面掀起了一场对自由放任经济思想的“革命”,并逐渐演进为主流理论;在实践层面,由政府干预市场所衍生出的宏观政策在应对诸如大萧条、石油危机以及多次金融危机等重大冲击时发挥了十分重要的作用,有力地促进了世界各国的经济发展。然而,由于经济环境的复杂多变和对宏观经济政策认知不足,政策实践中经常出现期限错配、结构错配以及政策工具与目标之间的“动态不一致性”等现象,导致“政府失灵”与干预过度等后果。一般来说,宏观政策的核心就是政策的效应问题,而宏观调控过程中除了将政策效应作为首要的因素进行考量之外,还必须考虑包括政策的期限、结构以及政策组合与政策目标之间的关系及其演变等诸多因素。否则,政策效应的递

收稿日期:2020-07-09

基金项目:国家社科基金重大项目“中国特色社会主义政治经济学中的国家理论研究”(19ZDA056);部省共建长期合作研究项目“完善财政宏观调控推动结构改革政策研究”(12118007)

作者简介:庞明川(1963—),男,四川南充人,东北财经大学经济与社会发展研究院研究员,博士生导师。

减、失灵与干预不当等问题将长期存在,并引发新的宏观问题、提高宏观调控成本,使得政府不得不启动新一轮宏观调控进行对冲,最终使宏观调控常态化。

上述问题在发达国家的稳定化政策以及我国的宏观调控实践中都长期存在,区别仅在于在不同的经济发展阶段和不同的外部冲击面前,其显性化程度不同。西方主流理论将宏观政策的效应简单地分为短期效应与长期效应,并将有效需求决定产出的短期效应作为经济决策的唯一考量^{[1](P23-34)}。这种过度关注短期需求管理的政策虽然带来了二战后较长时期的持续繁荣,但也因期限错配最终导致了20世纪70年代的“滞胀经济”,并在应对2008年美国金融危机后的长期衰退中陷入束手无策的窘境。来自主流阵营的批评认为,金融危机产生的原因就在于宏观政策只关注总量调控而忽视了结构调控^{[2](P644-648)[3]}。与之形成鲜明对比的是,我国的宏观政策同时将短期的总量波动与长期的结构变动作为目标,这种针对多重目标的宏观调控政策组合一方面表现出总量与结构双轨并行的特点^{[4][5][6][7][8]},另一方面也体现出短期与长期政策效应的有机结合,形成了宏观调控的中国特色,创造了经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。然而,在实践中也多次出现过短期政策长期化与长期政策短期化的期限错配问题,因政策类型选择失当造成的结构错配问题,以及宏观政策组合与多重目标对应不当等问题,从而导致因“政策冲击”而倒逼多轮宏观调控的连续实施。因此,深化对宏观政策的性质及其运行规律的认识迫在眉睫。

宏观政策的最终目标就是要促进宏观经济中的供给与需求在总量和结构上实现平衡。然而,政策固有的短期性与不稳定性使得这一平衡的实现难度增加。十九届四中全会提出了“健全宏观调控制度体系”的重大战略任务,其实质就是要实现由宏观政策向宏观调控制度的转变,并通过制度体系所具有的长期性、稳定性和系统性特点持续地发挥作用,以实现政策效应上短期与长期的结合。而为此提供学理化阐释,揭示其隐含的“政策—制度”运行规律与演进逻辑,是学术界面临的一项重要任务。

需要指出的是,本文将宏观政策的特征简单地界定并区分为政策的期限与结构、政策组合与政策目标。以此为基础,本文将对宏观政策性质的一般性理论分析划分为两个部分:第一部分为宏观政策的期限、结构与政策效应的关系;第二部分为宏观政策组合、政策目标与政策效应的关系。在本文的第三部分,将1998年中国应对亚洲金融危机的政策实践作为典型案例进行系统性回顾,对上述理论分析得出的结论进行验证;第四部分为宏观政策组合与宏观调控制度体系的政策效应,通过对宏观政策组合与宏观调控制度体系的政策效应进行对比来揭示“政策—制度”的演进逻辑;第五部分为总结性评论。

二、宏观政策的期限、结构与政策效应

(一)宏观政策期限的政策效应

在宏观经济理论中,任何宏观政策都存在一定的期限。凯恩斯所谓“长期来看,我们都死了”的本意虽在质疑古典主义提出的市场会自动调节且长期会趋向均衡的论点,也在客观上揭示了需求管理政策的短期性。张平等首次提出了宏观政策期限结构问题。他们并将期限结构定义为由不同层面的因素所累积成的宏观问题的期限数量关系,认为期限结构是宏观经济问题的一种时间维度,尽管它本身并没有构成一个单独的研究主题,却暗含在所有宏观问题研究之中。他们将宏观政策的期限结构分为短期、中期和长期三类^[9]。为了简化分析,本文按照政策实施周期和政策发挥效应周期的长短将宏观政策简单地分为短期政策与长期政策。基于宏观政策与政策效应之间的对应关系,政策效应相应地划分为:着眼于长期的宏观政策具有短期与长期相结合且以长期为主的政策效应,着眼于短期的宏观政策则只具有短期效应。

在西方经济理论中,马歇尔首次提出并区分短期与长期的概念。他在构建均衡价格理论的过程中,着重考察了时间因素对均衡价格的影响,将时间分为暂时、短期和长期三类,相应的价格分别为:瞬时价格、短期价格和长期价格。他指出:“就一般而论,我们所考虑的时期愈短,就愈需要注意需求

对价值的影响;时期愈长,生产成本对价值的影响将愈加重要。因为生产成本变动对于价值的影响与需求变动的影响比较起来,一般需要更长的时间才能表现出来。”^{[10](P274—275)}

在哈罗德—多马模型中,多马关于投资的两重性揭示了投资既为当期需求,又为下期供给^[11]。即在短期,投资可以提高国民收入以增加总需求;在长期,投资可以提高生产能力以增加总供给。

上述马歇尔和多马对于需求与供给在短期与长期中的分野在主流经济学中逐渐形成了一致的意见。据此可以引申出以下结论:需求管理政策属于短期政策,因此只具有短期的政策效应;相反,供给管理政策属于长期政策,因而具有短期与长期相结合且以长期为主的政策效应。由于需求与供给是市场经济内在关系的两个基本方面,需求管理重在解决总量性问题,而供给管理重在解决结构性问题。总量政策与结构性政策既有联系又有区别。在政策的期限与效应上,总量政策属于短期政策,因而具有短期的政策效应;结构性政策则属于长期政策,因而具有短期与长期相结合且以长期为主的政策效应。这样,根据政策的期限和效应不同,宏观政策可以区分为需求管理政策与供给管理政策、总量政策与结构性政策两大类。

(二)宏观政策结构的政策效应

宏观政策的结构可以从多个角度进行区分。本文将宏观政策的结构界定为宏观政策的组成部分及其相互关系。由于不同的宏观政策之间可能存在一定程度的“政策冲突”现象,故宏观政策中的结构安排与政策搭配尤为重要,20世纪70年代治理“滞胀”的宏观政策的两难就是典型例证。当然,对宏观政策结构的分析实际上就是对宏观政策组合进行解剖,因为任何单一政策都不存在结构问题。一般来说,宏观政策的结构体现为两种情形,分别具有不同的政策效应:

其一,由同一类型的政策所构成的宏观政策结构。这里所说的同一类型的政策是指同属于需求管理政策或供给管理政策、同属于总量政策或结构性政策,如中外宏观调控实践中长期使用的财政政策与货币政策组合,二者同属于需求管理政策或者总量政策。在由同一类型政策构成的政策组合中,政策的结构体现为两种或多种政策之间相互作用的大小与政策效应的强弱。比如,在由财政政策与货币政策构成的宏观政策组合中,政策的结构特征可分为三种情况:财政政策为主货币政策为辅、货币政策为主财政政策为辅以及财政政策与货币政策平衡发力。同一类型政策的宏观政策组合的政策效应由具体政策自身的性质所决定。

其二,由不同类型的政策所构成的宏观政策结构。这里所说的不同类型的政策包括由需求管理政策与供给管理政策构成的宏观政策组合、由总量政策与结构性政策构成的宏观政策组合两种情况。在由需求管理政策与供给管理政策构成的宏观政策组合中,政策的结构体现为三种情况:以需求管理政策为主供给管理政策为辅、以供给管理政策为主需求管理政策为辅以及需求管理政策与供给管理政策平衡发力。从总体上看,由不同类型的政策所构成的宏观政策结构具有“短期+长期”的政策效应,但由于上述结构上的差异,这种“短期+长期”的政策效应也相应地体现为:短期效应为主长期效应为辅、长期效应为主短期效应为辅、短期效应与长期效应的平衡。从理论上说,总供求均衡要求短期与长期都要实现供求的均衡。现实经济中经常出现以需求管理政策为主供给管理政策为辅、以总量政策为主结构性政策为辅的宏观政策组合,虽然也具有“短期+长期”的政策但这种效应体现出短期效应为主长期效应为辅的特点。

将上述关于宏观政策的期限、结构与政策效应关系的分析简单总结如下(参见表1)。

表1 宏观政策的期限、结构与政策效应之间的对应关系

	类别	政策效应
宏观政策期限	总量政策或需求管理政策	短期效应
	结构性政策或供给管理政策	短期+长期(以长期为主)
宏观政策结构	同一类型的政策组合	短期或长期
	不同类型的政策组合	短期+长期

(三)总结与经验事实

长期以来的政策实践从正反两方面为上述分析提供了大量经验事实,甚至构成了一种经验性的常识。我国宏观调控的长期实践,即由总量调控与结构性调控相结合的宏观调控所带来的政策效应同时实现了短期的总量增长与长期的结构优化,取得了良好的政策效果。反面的例证表现在:第一,在宏观政策的期限与政策效应之间经常出现期限错配现象,表现为短期政策的长期化、长期政策的短期化两种情形。在中外宏观调控的实践中屡见不鲜的是短期政策长期化现象,典型案例包括20世纪50~60年代已成功走出大萧条的发达国家持续采用扩张型的财政政策以拉动内需和平抑短期的经济波动、1998年中国在应对亚洲金融危机的过程中积极财政政策退出的滞后以及2008年美国在应对金融危机过程中推出的多轮量化宽松政策等。至于用长期政策来处理短期问题,虽然短期内可以取得一定效果,但是会产生当前不能观测到的长期成本。对此,张平等认为,如果宏观政策不能对应宏观问题的期限结构,可能会导致宏观经济政策难以达到预期效果,或者提前透支未来的政策效果,导致由于政策本身引发的“调控出来”的经济波动^[9]。因此,期限错配的结果可能是延缓问题的发生,更有可能累积更多宏观成本和导致新的问题,最终不得不采用新的政策去对冲发生期限错配的政策。第二,在宏观政策的结构与政策效应之间出现结构错配现象,从而导致政策的“短期+长期”效应不稳定。典型案例包括1998年和2008年中国应对两次金融危机与2008年美国应对金融危机的宏观政策组合中的总量政策与结构性政策的配置比例不合理。与期限错配同理,结构错配的结果,一方面必然导致宏观政策难以发挥出对应的政策效应;另一方面,会进一步加剧经济结构的失衡。张平等认为期限错配的原因在于,以往的宏观经济政策决策的核心是政策效果问题,忽视了政策期限结构这一个技术维度。例如长期以来,针对财政政策和货币政策在平抑经济周期效果上的争论,往往只是关注到何种政策更加能够在短期内见效,却忽视了这种政策本身所具有的期限问题,从而导致政策期限错配^[9]。从实质上看,“忽视了政策期限结构”仅仅是一个表象,根源在于对宏观经济政策及其作用缺乏科学的认识,同时也是受政治制度因素制约的客观反映,结构错配的形成原因也与此相同。

三、宏观政策组合、政策目标与政策效应

(一)宏观政策与政策目标的动态演进

在西方宏观经济理论的演进过程中,凯恩斯不仅首次提出财政政策在短期稳定中具有重要作用,而且其扩张性需求管理政策也注重政策的短期效应。弗里德曼提出的“货币数量论”则突出强调了货币政策的短期效应,政府可以在短期通过控制货币的增长来遏制通胀。在这里,无论是财政政策还是货币政策,都能针对单一的政策目标产生作用,因而属于单一的宏观政策。此时的宏观政策与目标之间呈现出简单的“一对一”的线性关系。

从20世纪70年代开始,随着经济环境变得复杂多变,影响宏观调控与政策目标关系的因素显著增多,导致宏观政策与政策目标的关系发生了新的变化。

从宏观政策的角度看,仅仅依靠单一政策来实现政策预期目标的可能性大大降低,单一政策逐渐被政策组合所替代。这种政策组合可分为两种结构:其一是同一类型政策构成的宏观政策组合,如在中外宏观政策的实践中被普遍运用的财政政策与货币政策之间的协调配合,同属于需求管理政策或总量政策;其二是由不同类型政策构成的宏观政策组合。例如,十八届三中全会提出的“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,推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化,加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合”;十九大报告指出的“发挥国家发展规划的战略导向作用,健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制”等。

从政策目标的角度看,经济环境的复杂变化使单一政策目标逐渐被单一目标和多重目标并存替代。发达国家20世纪70年代出现“滞胀”,应对经济衰退与通货膨胀同时成为宏观政策的目标,表明稳定性政策四大目标中的权衡已由过去选择其中的一个目标转变为选择其中的两个甚至三个目标。我国的宏观政策长期以来面对的都是多重目标,在经济发展的不同阶段先后将房地产价格稳定、土地

粮食安全、节能减排、环境保护、系统性金融风险防范等作为目标,形成了独具中国特色的宏观调控目标体系。如,十八届三中全会提出的“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”;2015年以来中央提出的统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定;2018年7月中央政治局会议提出“六稳”即稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期等等。可以看出,“总量目标+结构目标+其他目标”已成为我国多重目标的具体结构形式。

一方面,宏观政策组合具有单一政策所不具备的综合优势,因为宏观政策组合中各种政策本身具有不同的特征和相对优势,政府可以根据政策目标的要求,对政策效应进行基本预判,再按照一定的期限与结构灵活自由地对这些政策进行搭配,进而形成政策合力以最大化地发挥宏观政策效应,同时也为应对政策的多重目标提供了可能;另一方面,不同政策之间存在的“政策冲突”“政策加成”也可能导致政策效应的相互抵消或过度叠加,从而出现政策之间的协调性不足或者“超调”等问题。因此,宏观政策组合能否发挥出对应的政策效应,主要取决于三个方面的影响:一是内部各组成部分之间能否做到相互协调配合,这又取决于各项具体的宏观政策之间是否存在“一致性”偏好,包括类型一致性、目标一致性、作用机制一致性等等。相对来说,针对单一目标的同一类型政策构成的宏观政策组合较为容易形成相互协调配合机制,针对多重目标的同一类型政策构成的宏观政策组合难度较大,针对多重目标的不同类型政策构成的宏观政策组合的难度最大。二是政策目标的影响。政策单一目标容易使得宏观政策组合发挥出相对应的政策效应;而多重目标之间的相互矛盾在很大程度上制约了宏观政策效应的释放。三是从政策到目标之间的传导机制。无论是具体的宏观政策还是宏观政策组合,在作用于一定的经济问题时都有一个传导机制。由于本文的重心在探讨宏观政策的性质与政策效应的关系,因而暗含了从政策到目标之间传导机制顺畅、不存在任何阻碍的假定。

(二)宏观政策组合的政策效应及其比较

上文的分析表明,宏观政策组合包括两种情形:一种是由同一类型的政策构成的政策组合;另一种是由不同类型的政策构成的政策组合。这两种宏观政策组合分别具有短期或长期、“短期+长期”的政策效应。下面结合宏观经济运行特点对三种不同宏观政策组合的政策效应进行分析:

1.由同一类型政策中的需求管理政策或总量政策构成的政策组合具有短期的政策效应。这种宏观政策组合与政策效应的关系体现出只注重短期效应而忽视长期效应、存在缺少供给管理政策或结构性政策的明显缺陷,因而虽然短期有效但长期而言会对宏观经济运行造成损害。典型案例为发达国家政策实践中居于主流地位的凯恩斯主义需求管理政策。

2.由同一类型政策中的供给管理政策或结构性政策构成的政策组合具有短期与长期相结合且以长期为主的政策效应。这种宏观政策组合与政策效应的关系体现出只注重长期效应而忽视短期效应、存在缺少需求管理政策或总量政策的明显缺陷。显然,无论在理性经济人假设条件下还是在现实社会经济生活中,这种只顾长远利益不顾眼前利益的行为根本就不会出现。也正因为如此,供给学派仅仅着眼于中长期政策效应的学说大多只能停留在理论层面。

3.由不同类型政策即需求管理政策与供给管理政策、总量政策与结构性政策构成的政策组合都具有“短期+长期”的政策效应。这种类型的政策效应具体又包括三种情况,即短期效应为主长期效应为辅、长期效应为主短期效应为辅、短期效应与长期效应平衡发力。一般而言,注重短期效应与长期效应的平衡不仅是总供求均衡所要求的一种理想状态,也是宏观经济稳定的客观要求,但是在现实中很难实现;而长期效应为主短期效应为辅的政策效应如同上述的供给管理政策或结构性政策构成的政策组合同样不可取;短期效应为主长期效应为辅的政策效应既兼顾了短期与长期,又在心理层面为高层决策者与社会大众所广泛接受,成为宏观政策组合的最佳结构。

(三)宏观政策组合、政策目标与政策效应的对应关系

1.宏观政策组合与政策目标的对应关系。上文的分析表明,由于宏观政策组合对单一政策的替代、多重目标与单一目标并存对单一目标的替代,政策与目标之间的对应关系就转换为宏观政策组合

与多重目标和单一目标的对应关系。从总体上看,随着经济环境的变化,宏观政策与政策目标之间也出现了新的变化:(1)任何单一的目标都不能通过单一的宏观政策来实现,而往往需要通过多种政策的协调配合。过去宏观政策与政策目标之间存在的“一对一”的对应关系已不复存在,政策组合与政策目标之间表现为“多对一”的对应关系;(2)当出现需同时面对多个政策目标的情形,更需要发挥宏观政策组合的作用,政策组合和政策目标之间表现出“多对多”的关系。

2.宏观政策组合、政策目标与政策效应的对应关系。加入政策目标因素,宏观政策组合与政策效应之间的关系就比宏观政策的期限、结构与政策效应关系复杂得多。可以简单地将宏观政策组合、政策目标与政策效应的对应关系归结如下(参见表 2)。

表 2 宏观政策组合、政策目标与政策效应之间的对应关系

宏观政策	政策结构	政策目标	政策效应
同一类型的政策组合	需求管理、总量管理		短期
	供给管理、结构性管理	单一目标	长期+短期
不同类型的政策组合			短期+长期
同一类型的政策组合	需求管理、总量管理		短期
	供给管理、结构性管理	多重目标	长期+短期
不同类型的政策组合			短期+长期

(四)总供求均衡与总供求失衡条件下的宏观政策组合及其政策效应

1.总供求均衡条件下的宏观政策组合与政策效应。在宏观经济运行中,总供求均衡是一个理想化的状态,也是宏观经济政策应该追求的政策目标。西方主流理论分别运用 IS-LM 模型和 AD-AS 模型来描述总供求均衡时各种宏观经济变量的变动关系。其中,IS-LM 模型揭示了产品市场与货币市场都处于均衡状态时利率与产出的各种组合。其政策含义为:(1)在短期,财政政策和货币政策都可以作为扩大产出的手段,分别通过影响 IS 曲线与 LM 曲线来实现政策目标;但在长期中,单纯通过财政政策和货币政策扩大需求,难以促进产出的持续扩大。(2)在短期,财政政策与货币政策必须同时协调使用,形成总需求管理政策组合。单独使用任意一种经济政策都可能对经济产生不良影响。AD-AS 模型则将总需求与总供给结合起来解释国民收入和价格水平的决定,考察价格变化的原因以及社会经济如何实现总需求与总供给的均衡。这就意味着无论在短期还是长期,都应该同时考虑到需求端与供给端,并保持二者之间的平衡。因此,在总供求均衡的条件下,不仅需要宏观政策组合同时包含需求政策和供给政策,且不同类型的政策还需要做到短期效应与长期效应一致,二者同等大小的特点。显然,这一极端的政策组合也会导致极端的政策效应。

2.总供求失衡条件下的宏观政策组合与政策效应。总供求失衡是宏观经济运行的常态。从理论上说,总供求失衡包括总供给大于总需求和总供给小于总需求两种情形。发达国家由于生产力高度发达使得总需求不足成为一种普遍现象;对于中国来说,改革开放初期出现的“短缺”现象的实质是供给不足需求旺盛,随着社会生产力高度发展,产能过剩成为经济发展的一大障碍,具体表现为中低端产品过剩而高端产品供给不足的结构性问题,出现“供需错位”。因此,总供求失衡通常表现为总供给与总需求之间的总量失衡与结构失衡。导致总供求失衡的原因分为需求冲击与供给冲击两种情况,比如 2008 年美国金融危机与 20 世纪 70 年代的石油危机就分别源自需求冲击与供给冲击。在不同冲击下,不同性质的宏观政策组合分别具有不同的政策效应及效应结构,这种宏观政策组合与政策效应在总供求失衡与总供求均衡状态下又呈现出不同特点(参见表 3)。从上述分析中还可以看出:(1)宏观政策组合中的以一种政策为主另一种政策为辅、以一种效应为主叠加另一种效应的情形可以通过政策作用、政策力度和政策效应的大小等来进行衡量。比如,宏观经济中经常出现的为应对重大的需求冲击而采取的以需求管理政策为主供给管理政策为辅的政策组合,就意味着在这一政策组合中

需求管理政策的作用、力度与政策效应更大。(2)总供求均衡要求宏观政策组合内部达到平衡,这种平衡不仅要求不同类型政策达到平衡,而且要求在政策组合所具有的综合政策效应中,短期效应与长期效应之间也要达到平衡。可以看出,总供求均衡导致宏观政策组合与政策效应的关系更趋复杂化,在现实经济中几乎不可能实现。

表 3 总供求失衡与均衡下宏观政策组合的政策效应

条件	原因	政策组合	政策效应
总供求失衡	需求冲击	同一类型的需求管理政策	短期效应
		需求政策为主供给政策为辅	短期效应为主+长期效应
		总量政策为主结构性政策为辅	短期效应为主+长期效应
总供求均衡	供给冲击	同一类型的供给管理政策	长期效应为主+短期效应
		供给政策为主需求政策为辅	长期效应为主+短期效应
		结构性政策为主总量政策为辅	长期效应为主+短期效应
总供求均衡	需求+供给冲击	需求政策+供给政策	短期+长期(同等大小)
		总量政策+结构性政策	短期+长期(同等大小)

(五)相关的经验事实

相关的经验事实可以分为两类:

一类是宏观调控组合对应政策的单一目标,可以通过 2008 年中国与发达国家应对金融危机的案例予以说明。首先,从政策目标来看,这一案例的主要政策目标都是针对宏观经济增速下行或经济衰退的单一目标。其次,从政策组合来看,美国采取的宏观政策合同属于短期需求管理政策,表现为以货币政策为主财政政策为辅。其中,货币政策方面先后推出四轮量化宽松政策,财政政策方面先后采取了大幅退税、提高银行存款保险限额、减债及帮助借款者重组债务、对濒临破产的公司进行并购及资助等措施;而中国采取的是不同类型政策的组合形式,具体包括以财政政策为主货币政策为辅的总量政策、以产业政策及区域政策为代表的结构性政策。积极财政政策和适度宽松的货币政策,如“四万亿刺激计划”属于典型的总量政策;“十大产业振兴计划”作为产业政策则属于典型的结构性政策。最后,从政策效应上看,美国的政策组合只具有短期的政策效应,因而不能解决长期的经济衰退问题;而中国的政策组合既包含了总量政策也包含了结构性政策,因而具有短期与长期相结合的政策效应。

另一类是宏观政策组合对应政策的多重目标,可以通过 20 世纪 70 年代美国应对“滞胀”的案例来予以说明。20 世纪 70 年代发达国家普遍出现生产停滞、失业率增加和通货膨胀并存的独特经济现象,宣告了只具有短期效应的凯恩斯需求管理政策失效,使得宏观政策第一次面临同时应对多个政策目标的严峻考验,并引发了新凯恩斯主义、货币主义与供给学派之间的论战。尼克松、福特和卡特等三任政府都在“滞胀”的困境中束手无策,不得不尝试性地施行了渐进的经济恢复政策,先后推出减税、拨款举办公共服务事业与紧缩的货币政策等措施,但未能取得预期效果。直到里根政府推出“经济复兴计划”,采取结构性财政政策和紧缩性货币政策实施减税、削减政府开支、减少政府干预和控制货币增长率等措施,到 1983 年才使美国经济走出了历时 13 年的“滞胀”困境。里根政府的政策组合中既包含了总量政策也包含了结构性政策,是一个由不同类型政策构成的政策组合,该政策组合本应具有短期与长期效应相结合的特点,但由于里根政府在具体的政策实践中推行大规模扩张的赤字财政导致通货膨胀恶化,最终使得美国经济再次陷入衰退,未能取得预期的政策效果。

四、案例分析:对 1998 年中国应对亚洲金融危机的系统性回顾

上述关于宏观政策特点与政策效应之间的分析,可以通过 1998 年中国在应对亚洲金融危机中的政策表现及其效果来予以经验验证。

首先,从宏观政策的期限与结构上看,从 1998 年 7 月政府正式决定开始实施旨在扩大需求的积

极财政政策到2004年起开始趋向稳健,历时7年。虽然每一年财政政策的具体措施都不尽相同,但都保持在“积极”的总基调之下。从政策结构上看,以大规模增发国债扩大财政支出和减税的积极财政政策为主,辅之以调整利率和再贴现率、加大公开市场操作等宽松和稳健的货币政策;在总量调控中,还实施了结构性调整的措施,如调整支出结构向农村、中西部地区转移和向科技教育、生态环境建设倾斜,调节收入分配政策,加大对下岗职工和城市贫困人群的保障,降低部分税种的税率促进高新技术产业发展等。根据上文的分析,立足于扩大总需求的积极财政政策与宽松稳健的货币政策均属于短期需求管理政策。当然,由于在积极财政政策中增加了结构调整的内容,也可以在结构上将这一时期的宏观政策组合看成是由总量性的积极财政政策和宽松稳健的货币政策与结构性财政政策构成的政策组合。

其次,从政策目标上看,宏观政策的目标是应对1997年下半年特别是亚洲金融危机爆发以来中国经济运行出现的增长趋缓与通货紧缩。1998年3月朱镕基在九届全国人大第一次会议记者招待会上提出了确保1998年经济增长实现8%的目标。因此,从政策目标上看,宏观政策应对的是由增速趋缓与通货紧缩构成的多重目标。

最后,从政策效应上看,由总量性的以积极财政政策为主货币政策为辅构成的政策组合与结构性积极财政政策一起构成的宏观政策组合,具有“短期+长期”的政策效应,并且以短期效应为主。从应对危机的现实结果来看,以积极财政政策为主货币政策为辅的政策组合实现了短期的政策目标,起到了启动增长的预期效果,1998~2004年GDP增速分别为7.8%、7.7%、8.5%、8.3%、9.1%、10.0%和10.1%。其中,根据国家统计局的测算,积极财政政策每年直接拉动经济增长1~2个百分点(1998年为1.5%,1999年为2.0%,2000年为1.7%);通货紧缩也得到了明显遏制,同期CPI分别为-0.80%、-1.40%、0.40%、0.70%、-0.80%、1.20%和3.90%。刘玉辉和孙宏基于此将其作为一个短期政策长期化的成功范例^[12]。然而,这一宏观政策组合本应具有长期政策效应却未能得到实现,其主要原因可以归结为两点:(1)政策期限错配,即一个典型的短期政策被长期化使用,不仅未能实现长期政策效应,还提高了政策成本。国债负担率从1997年的7.93%提高到2003年的近20%,政府的债务风险加大;加剧了经济结构特别是投资与消费结构、产业结构与区域结构的矛盾等。不仅如此,根据张平的研究结论^[9],期限错配还导致了“由于政策本身引发的‘调控出来’的经济波动”,即2003~2007年的经济波动,并带来了新的问题:7年间共发行长期建设国债9100亿元,不仅导致部分行业投资规模膨胀,刺激了投资盲目扩张的冲动,而且导致生产资料价格持续攀升、涨幅较大,居民消费价格水平波动剧烈,以至于“最终不得不采用新的政策去对冲发生期限错配的政策”,开启新一轮(即2003~2007年)的宏观调控。(2)在政策结构上存在两个问题:一是虽然结构性政策得到一定程度的应用,但力度较小;二是缺少供给管理政策,仅从需求侧进行调整。与宏观政策组合的最优结构所要求的以需求管理政策为主供给管理政策为辅,或以总量政策为主结构性政策为辅相比较,既缺少供给管理政策,且结构性政策的作用也明显不足,因而未能取得长期的政策效应。

五、宏观政策组合与宏观调控制度体系的政策效应

十九届四中全会首次提出了健全宏观调控制度体系的重大战略任务,其实质就是要实现由宏观政策向宏观调控制度的转变,并通过制度体系所具有的长期性、稳定性和系统性特点持续地发挥作用,以实现政策效应的短期与长期相结合。下文通过对比宏观调控制度体系以及其与宏观政策组合的政策效应,来揭示从宏观政策向宏观调控制度体系演进的逻辑。

(一)宏观调控制度体系的政策效应

首先,宏观调控制度体系是由不同的宏观调控制度按照一定秩序和内部联系组合而成的有机整体,是各种宏观调控制度的系统集成,具有系统完备、结构合理与协调配套等特点。由此可见,宏观调控制度体系不仅囊括了宏观调控全过程中的所有的宏观调控制度,而且在内部结构上也按照各种宏观调控制度的作用和特点进行有机组合。

其次,宏观调控制度是政府运用一定的宏观经济政策对经济运行进行主动干预和调节以实现预期政策目标的制度。宏观调控制度总是与一定的社会制度相联系,体现出不同社会制度背景下的特征。比如,中国的宏观调控制度必然体现出社会主义的特殊制度性质与宏观调控的一般特点。只有这样建立起来的宏观调控制度,才符合我国国情特点,才能发挥出相应的政策效果。

最后,宏观调控制度体系的性质决定了在宏观调控制度体系中,既包括不同政策期限的制度,也包括不同政策结构的制度;既包括由同一类型政策构成的宏观政策组合的相关制度,也包括由不同类型政策构成的宏观政策组合的相关制度,因此,其政策效应组合必然呈现出两大特点:一是因为囊括了所有的宏观调控制度,故可以有效地应对所有的宏观经济问题,并发挥出相应的政策效应;二是由各种不同宏观调控制度有机组合而成的宏观调控制度体系不仅可以有效地规避政策之间的冲突而形成协调配合机制,而且可以通过这一机制形成制度合力与综合的制度优势,并通过长期、稳定地发挥出最大化的政策效应来实现预期的政策目标。

(二)宏观政策组合与宏观调控制度体系政策效应的比较

对于宏观调控制度体系的政策效应来说,由于宏观调控制度体系是所有宏观调控制度的有机结合,不仅覆盖了宏观调控的全过程与所有重要领域,还包括了所有的宏观经济政策及其组合,因而也就具有所有的政策效应及其组合(参见表2),是各种政策效应的集合,体现出系统性和全面性的特点。

与宏观政策组合的政策效应相比较,宏观调控制度体系的政策效应具有两个方面的明显优势:一方面,由宏观调控制度体系的政策效应所具有的系统性和全面性特点所决定,宏观调控制度体系的政策效应不仅包含了宏观政策组合的各种政策效应,特别是由不同类型政策构成的政策组合在应对政策的单一目标和多重目标时具有的“短期+长期”的政策效应,而且还具有其他的政策效应,是各种政策效应的集合。另一方面,由制度所具有的稳定性特点可以推演出宏观调控制度体系也具有稳定性,而宏观调控制度体系的稳定性在客观上保证了各种宏观政策效应的稳定发挥。

(三)“政策—制度”的理论逻辑与实践逻辑

从宏观政策到宏观调控制度体系,具有内在而又必然的理论逻辑。这可以从两个方面来进行理解:一是从宏观政策与宏观调控制度体系的联系与区别来看,二者都属于政府用来干预与调节经济运行以实现预定政策目标的重要工具;区别在于宏观政策与宏观调控制度在期限、稳定性以及综合性等方面的差异。一般来说,制度作为一种相对成熟、稳定的规则或规范体系,具有长期性和稳定性特征,而政策的期限相对较短且因为易变而稳定性不足;制度特别是由多种制度集成的制度体系因其具有的全面性和系统性可以发挥出综合效应,而政策在实施过程中无论在数量方面还是在政策效应方面都相对单一。因此,实现从宏观政策到宏观调控制度体系演进的政策意图是运用更加稳定、更具综合效应的宏观调控制度体系来替代宏观政策在经济调节中所造成的短期行为和影响,以持续地发挥宏观调控的制度优势和作用。二是从二者的性质及其政策效应的比较来看,宏观调控制度体系不仅囊括了各种政策效应,而且可以稳定地发挥出这些政策效应,因而宏观调控制度体系比宏观政策组合更具有优势,不仅能实现短期的经济增长效应,而且也能实现长期的结构调整效应,做到短期效应与长期效应的有机结合。

从宏观政策到宏观调控制度体系,具有丰富而又深刻的实践逻辑。从政策实践的角度看,中国的宏观经济政策经历了两次重大转变:一是从单一政策向宏观政策组合的演进。1997年9月召开的十五大成为这一转变的关键转折点。在此之前,十四大报告提出宏观管理的方法和手段包括计划、投资、财政、金融等;从十五大报告开始,完善国家计划和财政政策、货币政策等的协调机制就成为健全宏观调控体系的重点;十八大报告提出“加强宏观调控目标和政策手段机制化建设”;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》提出“推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化,加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合”;十九大报告提出“发挥国家发展规划的战略导向作用,健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制”;2019年5月中央全面

深化改革委员会第八次会议审议通过的《关于创新和完善宏观调控的指导意见》提出“发挥国家发展规划的战略导向作用,健全财政、货币、就业、产业、区域等经济政策协调机制”。上述“机制化建设”“经济政策的协调机制”都是宏观政策组合的主要体现。二是从宏观政策组合到宏观调控制度体系的转变。2019年10月召开的十九届四中全会成为新的关键转折点。十九届四中全会提出“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、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系”。2020年5月11日中央发布的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》进一步提出“构建有效协调的宏观调控新机制”“健全以国家发展规划为战略导向,以财政政策、货币政策和就业优先政策为主要手段,投资、消费、产业、区域等政策协同发力的宏观调控制度体系,增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性”,不仅强调了宏观调控的有效协调和协同性,而且将就业优先政策上升为主要手段。由此可见,“单一政策—宏观政策组合—宏观调控制度体系”演进过程充分展示了“政策—制度”的实践逻辑。

六、总结与评论性引申

从上文对宏观政策的期限和结构、宏观政策组合和政策目标等宏观政策的性质与政策效应关系的分析中,可以得出以下结论:

第一,宏观政策的决策不仅要重点关注政策效应这一核心问题,还要充分考虑到政策的期限和结构、政策组合与政策目标等诸多因素的重要性,从时间维度、结构维度以及政策与目标的对应关系上进行考量,否则,就会不可避免地出现短期政策长期化与长期政策短期化等期限错配、政策类型与效应上的结构错配以及政策组合与政策目标之间对应失当等问题,不仅会造成政策失灵或效应衰减,增加宏观成本,而且还会引发新的宏观经济问题,从而倒逼政府启动新一轮宏观调控来进行对冲,最终成为宏观调控常态化的重要原因。

第二,在充分考虑政策期限和结构、政策组合与政策目标等宏观政策性质的情况下,可以根据宏观政策的性质与政策效应之间的关系推演出长期中的最优宏观政策组合,这一政策组合需要满足两个条件:一是由不同类型政策如需求管理政策和供给管理政策、总量政策和结构性政策组成;二是在政策结构上分别体现出以需求管理政策为主供给管理政策为辅、以总量政策为主结构性政策为辅的特点。这样的宏观政策组合能够发挥出最优的政策效应,即短期效应与长期效应相结合并以短期效应为主长期效应为辅,形成短期与长期的主辅结构效应。

上述由不同政策期限、不同类型政策与不同结构形成的宏观政策组合不仅有助于促进宏观经济中的供给、需求在总量和结构上平衡的实现,而且可以以此为基准,根据宏观经济运行状况进行短期中的动态调整:如出现重大需求冲击,则可以通过强化需求管理政策或总量政策的作用与效应、适当弱化供给管理政策或结构性政策的作用与效应加以调整;如出现重大供给冲击,则可以通过强化供给管理政策或结构性政策的作用与效应、适当弱化需求管理政策或总量政策的作用与效应加以调整。在总供求基本平衡的情况下,则宜采用上述由不同类型政策构成的宏观政策组合,以实现短期效应与长期效应相结合并以短期效应为主的政策效应。

由上述分析可以引申出三点评论和结论:

一是创新对宏观政策及其运行规律的认识,推进以追求平衡为目标的宏观政策组合的构建,树立注重平衡的经济哲学思维。从上文得出的第二条结论中可以看出,最优宏观政策组合就意味着期限上的短期与长期平衡、结构上的不同政策之间的平衡以及政策组合与政策目标之间的平衡。这三个平衡不仅必然会促进供给与需求、总量与结构的平衡,而且也揭示了宏观政策组合是短期与长期效应之间的一种动态平衡。

这种以追求平衡为目标并兼具短期与长期效应且以短期为主的政策思路,与西方主流理论只强调短期效应忽视长期效应的传统相比较,其本质区别就体现在是否具有平衡的、系统的经济哲学思维。西方宏观经济理论中的各大学派虽然在认识短期稳定政策的作用上存在重大分歧,但在否认宏

观政策的长期效应方面却不约而同^{[13](P61-63)[14]}。这一思想不仅长期影响发达国家的政策实践,也给中国经济理论界带来了深刻影响,一度成为影响宏观经济政策的主导思想。比如樊纲指出“宏观政策所针对的,以及宏观经济学本身所研究的对象,主要就是短期内总供求关系的变化与调节问题”^[15]。吴超林指出:“如果宏观调控作用的仅仅是宏观经济总量,就不能要求它去解决结构问题;如果宏观调控政策的本义只是一项短期的稳定政策,又岂能冀望它来实现长期的经济增长?”^[16]然而,这一立足于短期的总需求管理政策在应对20世纪70年代的“滞胀”和2008年美国次贷危机中都显得无能为力,以至于次贷危机爆发后,乔治·阿克洛夫(George Akerlof)、奥利弗·布兰查德(Olivier Blanchard)、戴维·罗默(David Romer)、约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)等主流阵营的大批一流宏观经济学家纷纷对“先行的做法与早期的经验”进行反思^[17]。而中国长期以来的宏观政策则表现为另一番图景:在指导思想,既没有沿袭西方主流理论设定的路径也没有接受国内学术界流行观点的影响,而是把马克思社会再生产理论中国化的重要成果作为宏观政策的指导思想。这一理论所揭示的总量平衡与结构平衡相结合思想在建国初期的经济建设中被毛泽东、陈云等发展为“综合平衡”,十八大以来,习近平又将其发展为统筹与协调的思想。在政策实践上,综合平衡和统筹与协调思想表现出注重供给与需求之间的平衡、注重总量与结构之间的平衡的特点,并形成了重要的政策优势,成为构建中国特色宏观调控制度体系的政策基础。实践表明,在一个较长的时期内取得经济快速发展与社会长期稳定“两大奇迹”,仅仅依靠需求管理政策是不可能的,必须依靠需求管理与供给管理、短期和长期管理的有机结合才能实现。

二是充分认识宏观经济政策在政府经济调节中的地位和作用边界,协调政府的其他职能,并坚持发挥市场的决定性作用。宏观经济政策是政府用来进行经济调节的重要工具,在以经济建设为中心的前提下,经济调节是政府作用中一个极其重要的方面。要实现市场在资源配置中的决定性作用与政府作用的有机结合,那么政府在制定和运用宏观经济政策时需要处理好三个层次的作用边界问题:(1)经济调节的作用边界。一般来说,政府调节经济的手段包括经济手段、行政手段和法律手段,其中,经济手段就是通过运用宏观经济政策来达到预期的政策目标。在社会主义市场经济中,虽然经济手段得到了强化,但仍然存在三种手段作用边界划分与权衡问题;(2)通过经济调节协调好政府作用中其他职能如市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等的关系,以及与其他职能之间的作用边界。(3)政府作用与市场决定性作用之间的作用边界。政府宏观政策的突出问题是政府和市场的关系没有完全理顺,政府对微观经济干预过多,在政策实践中具体表现为短期政策长期化、政策效应叠加带来的干预过度等,既反映出对宏观政策性质的认识与运用存在不足,也反映出政府干预过度与宏观调控泛化问题。为此,2020年5月11日中央印发的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》将坚持正确处理政府和市场关系作为加快完善社会主义经济体制的一项基本原则,明确提出要最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的直接干预,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府作用,有效弥补市场失灵。

三是正确认识不同社会制度背景下宏观政策及其政策效应之间的差异,大力推进以追求动态平衡为目标的新时代中国特色宏观调控政策体系与宏观调控制度体系的构建。

从不同社会制度背景下的宏观政策来看,西方关注短期的主流宏观政策思想具有其特定的经济基础和制度背景。从经济基础来看,发达国家长期工业化带来了高度发达的社会生产力,完善的供给体系已经使得供给总量不会构成经济发展的障碍,致使总需求不足成为普遍现象。而市场经济发展的悠久历史也使得发达国家市场机制健全、市场体制完善,经济中的结构性问题并不突出,只是在遭遇重大外部冲击时才显性化。因此,短期中的宏观政策无需关注由供给管理与结构性改革带来的长期效应。从社会制度来看,西方国家的政党制度和选举周期也决定了追求短期效应的凯恩斯需求管理政策能够成为主流,因为长期效应不符合官员和决策者的利益。中国的宏观政策实践中表现出来的总量调控与结构性调控双轨并行、需求与供给并重的特点,同样与特定的经济基础与制度背景有紧密联系。从经济基础来看,社会主义制度背景下的市场化改革解放和发展了社会生产力,从工业化的

落后者到引领者使得中国成为世界第一大工业国与世界第二大经济体,但生产力水平与发达国家相比还存在较大差距,且产业结构不合理,区域、城乡差距仍较突出,有效需求不足与大量低端供给与无效供给导致需求端与供给端都存在不少问题,经济体系易受到外部冲击的影响。从社会制度来看,中国的政党制度与社会主义性质决定了追求短期利益与长期利益相结合才符合广大人民群众的根本利益。政府宏观政策的制定就要坚持政策效应的“短期+长期”结合,从而实现供给与需求、总量与结构、短期与长期等的动态平衡。

从宏观经济政策的制定与运用来看,2019年5月29日中央全面深化改革委员会第八次会议通过的《关于创新和完善宏观调控的指导意见》、十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》和2020年5月中央发布的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》不仅分别提出了加快建立宏观调控政策体系与制度体系的重大战略任务,还明确了国家发展规划、财政政策、货币政策、就业优先政策以及投资、消费、产业、区域等政策在这一体系中的不同地位和作用,符合需求与供给、总量与结构平衡的要求,是构建以追求平衡为目标的新时代中国特色宏观调控政策体系与宏观调控制度体系的基本原则。在此基础上,继续推进马克思社会再生产理论中国化,将总量平衡与结构平衡相统一、综合平衡与统筹的思想贯穿到宏观政策的制定与运用的全过程,是构建以追求动态平衡为目标的新时代中国特色宏观调控政策体系与宏观调控制度体系的根本性指导思想。

参考文献:

- [1] Keynes, J.M. The General Theory of Employment, Interest and Money[M]. London: Macmillan, 1936.
- [2] Romer, D. Advanced Macroeconomics[M]. New York: McGraw-Hill, 1996.
- [3] Blanchard, O. J., Giovanni, D., Paolo, M. Rethinking Macroeconomic Policy[J]. Journal of Money, Credit and Banking, 2010, 42(6): 199—215.
- [4] 樊纲, 张曙光, 王利民. 双轨过渡与“双轨调控”(上)[J]. 经济研究, 1993, (10): 15—26.
- [5] 樊纲, 张曙光, 王利民. 双轨过渡与“双轨调控”(下)[J]. 经济研究, 1993, (11): 3—9.
- [6] 程秀生. 健全结构政策 改善总量调控[J]. 求是, 1994, (12): 16—17.
- [7] 庞明川, 郭长林. 中国特色结构性调控范式的实践模式及其理论贡献[J]. 财经问题研究, 2015, (12): 3—16.
- [8] 庞明川. 为丰富和发展宏观调控理论贡献中国智慧[J]. 红旗文稿, 2017, (5): 20—22.
- [9] 张平, 付敏杰. 稳定化政策基准、期限和激励政策组合[J]. 经济学动态, 2011, (11): 4—10.
- [10] Marshall, A. Principles of Economics[M]. London: Macmillan, 1890.
- [11] Domar, E.D. Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment[J]. Econometrica, 1946, 14(2): 137—147.
- [12] 刘玉辉, 孙宏. 一个短期政策长期化的成功范例——1998年以来中国实施积极财政政策的回顾与展望[J]. 中共中央党校学报, 2002, (2): 25—30.
- [13] Modigliani, F. The Debate Over Stabilization Policy[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- [14] 托马斯·萨金特. 最佳宏观经济政策: 稳定还是效率[J]. 中国经济报告, 2016, (10): 10—12.
- [15] 樊纲. 经济学中的“长期”与“短期”问题 [J]. 经济研究, 2001, (6): 85—89.
- [16] 吴超林. 宏观调控的制度基础与政策边界分析 [J]. 中国社会科学, 2001, (4): 54—63.
- [17] 乔治·阿克洛夫, 奥利弗·布兰查德, 戴维·罗默, 约瑟夫·斯蒂格利茨. 我们学到了什么? 次贷危机后的宏观经济政策[M]. 周瑞明, 胡承晨, 江争红, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2017.

(责任编辑:姜晶晶)