

# 适度扩大总需求与产业结构调整升级<sup>\*</sup>

郭克莎

**摘要:**本文认为,在我国经济发展进入新常态或新阶段的条件下,国内需求增速下行使经济增长面临较大下行压力,相当一段时期内保持L型增长也主要是依靠宏观调控的作用。为了推进产业结构调整升级,必须坚持实施适度扩大总需求的政策,创造稳定的环境和有利的条件。适度扩大总需求是为了适度稳增长,使实际增长率不过多偏离潜在增长率,使经济运行保持在合理区间。完善需求管理政策的基本取向是贯彻落实稳中求进的工作总基调,根据形势变化加强政策的微调预调。依靠深化需求侧结构性改革,促进投资稳定增长和消费较快增长,积极扩大出口和引进外资,保持价格总水平相对稳定,防范结构性通缩与结构性通胀的交错影响。发挥需求侧协同政策对产业结构调整升级的作用,要协调好总量政策与结构政策的关系,协调好稳增长政策与防控金融风险的关系,协调好国内宏观政策取向与国际政策环境变化的关系。

**关键词:**适度扩大总需求 产业结构 调整升级 政策协调

## 一、引言

我国在新时期如何推进产业结构调整升级?党的十九大报告中的有关表述是:加快建设制造强国,加快发展先进制造业,推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合;支持传统产业优化升级,加快发展现代服务业,瞄准国际标准提高水平;促进我国产业迈向全球价值链中高端,培育若干世界级先进制造业集群。这就是推进产业结构调整升级的主要内容。在中国经济发展进入新常态或新阶段的条件下,推进产业结构调整升级,需要实施需求侧协同的政策,一定时期内和一定程度上缓解总量供求矛盾,为产业调整升级创造稳定有利的环境。面对经济增速下行的压力,需求侧协同的基本政策取向,就是解决如何适度扩大总需求的政策问题,并处理好总量政策与结构性政策等方面的关系。

扩大总需求是一个总量问题,产业结构调整升级是一个结构问题,两者并不在一个层面上运行。但是,结构矛盾可以引起总量矛盾,总供求问题也会影响结构性问题。笔者把两个方面放到一起研究,重点是分析总量政策对于改善结构问题的作用。为什么提出要适度扩大总需求?这是因为,我国经济发展进入新常态或新阶段,相当一段时期内会出现总需求不足的问题,这将影响经济运行和增长,进而影响产业结构的调整升级。从国际上有关国家或地区的历史经验看,产业结构的有规律变化,需要一个相对稳定的宏观经济环境,经济波动幅度过大,包括经济增长过快或增速下行过多,会对产业结构合理变动产生不利影响,甚至带来较大的负面冲击。就这个角度说,适度扩大总需求的基本作用,就是保持经济平稳运行和增长,为推进产业结构调整升级提供稳定环境和有利条件,稳定的环境有利于产业投资正常进行和投资结构持续调整,有利的条件可支持产业投资较快增长和投资结构较快改善。

<sup>\*</sup> 郭克莎,华侨大学经济发展与改革研究院,邮政编码:361021,电子邮箱:guokeshaa@263.net。本文受国家自然科学基金重大项目“‘十三五’时期供给侧改革与需求侧协同下的我国产业结构调整与升级研究”(16ZDA004)资助。感谢匿名审稿人提出的修改意见,文责自负。

如何界定适度扩大总需求中的“适度”?这需要一个基本的判断依据。从理论上说,主要有两种衡量方式:一是以稳定经济增长来衡量。扩大总需求是为了稳增长,适度扩大总需求是为了适度稳增长。这个适度的经济增长率,就是实际增长率不过多偏离潜在增长率。经济学理论认为,潜在经济增长率是指一个国家(或地区)在各种资源得到充分利用和有效配置条件下实现的经济增长率。在宏观经济分析中,由于假定年度实际增长率会围绕潜在增长率上下波动,一般使用一个较长时期的年均经济增长率来替代潜在经济增长率。由此可以看出,潜在增长率是一个比较长期的概念,也是一个动态的概念。一般来说,当社会总需求小于社会总供给时,社会生产潜力得不到充分发挥,实际增长率低于潜在增长率;“适度”扩大总需求,可以使实际增长率接近潜在增长率,经济运行于合理区间。如果扩大总需求使实际增长率超过潜在增长率,引起经济出现过热,就超出了“适度”的范围。二是以稳定价格总水平来衡量。稳增长是为了稳就业,也是稳物价。在经济面临较大下行压力的条件下,“适度”扩大总需求可以防止经济出现通货紧缩,但如果总需求的扩大使价格总水平出现持续大幅上涨,引起了明显的通货膨胀态势,就超出了“适度”的区间。

笔者查阅了扩大总需求与产业结构变动关系的文献,发现几乎找不到相关的资料或论述,原因大概在于,两者不是直接发生关系的,而是被一个或一些其他因素所隔离,它们之间的逻辑关系是:扩大总需求作用于宏观经济稳定,而宏观经济稳定有助于产业结构变动。这个逻辑关系基本上是不言自明的。要论证产业结构调整升级为何要适度扩大总需求,或者适度扩大总需求如何对产业结构调整升级起作用,只要论证稳定宏观经济环境是否需要适度扩大总需求,就可以大体说明问题。应当指出,扩大总需求本身并不能直接促进产业结构调整升级,只有具体的需求内容如消费需求、投资需求或出口需求才能具有这样的作用,但这些不是本文要研究的对象,同时也已有很多文献进行了分析。

对于为何和如何适度扩大总需求的问题,目前国内各方的认识并不一致,经济学界和政策部门都存在着较大的分歧。这是笔者提出这个问题,并与产业结构调整升级联系起来进行研究的主要动因。这兼有学术研究与政策研究的性质。那么,本文试图解决什么问题呢?主要有三个方面:第一,讨论现阶段适度扩大总需求的必要性。如果这对于保持经济平稳运行和增长是必要的,对于支持产业结构调整升级也是必要的。第二,分析适度扩大总需求的政策取向。在深化供给侧结构性改革的同时,还要加强和完善需求管理的政策,既保持政策的稳定性、连续性,又适应形势变化及时微调预调。坚持扩大内需为主和优化需求结构,促进民间投资扩大以稳定投资增速,依靠深化改革等长期政策推动消费较快增长,并保持价格总水平相对稳定,防范结构性通缩与结构性通胀的交错影响。第三,探讨促进产业结构调整升级的思路。主要是讨论宏观经济政策的关系问题,即如何在适度扩大总需求的基础上,发挥好需求侧协同政策的作用,搞好总量政策与结构性政策、防风险政策、应对外部冲击等政策的协调配合。文章的主线是总量政策与结构政策的关系,重点是第一个问题怎样为第三个问题提供有利的环境和条件,但并不意味着确定了第一个问题就能够解决第三个问题。需要说明的是,本文只是提出倾向性观点和政策主张,缺乏深入的实证分析和具体的实施方案。

## 二、为什么要适度扩大总需求

习近平同志指出:“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。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。”<sup>①</sup>适度扩大总需求,主要是从需求侧促进经济稳定增长,减缓经济下行的压力。根据国际经验,一个国家在经济发展进入工业化后期阶段之后,经济增速都出现了大幅回落,经历过经济高速增长时期的国家或地区,经济增速回落的幅度更大。以日本、韩国和中国台湾为例,他们在工业化过程中都有过长达25年以上的高速经济增长,

<sup>①</sup>习近平:《推进供给侧结构性改革》,载《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第253页。

年均增速都超过了8%，但在工业化后期阶段，经济增速均显著回落，在高增长期结束后的17~20年期间，日本、韩国和中国台湾地区的GDP年均增速分别回落到4.3%、4.2%和4.5%，都由高速增长下降到中速增长(郭克莎,2016)。经济增速回落既有总量原因也有结构原因，主要制约因素是国内需求尤其是投资需求的增速大幅下行，引发了总供求矛盾和结构性矛盾，需求增长由高速下行到中速，使经济增长由高速回落到中速(郭克莎、杨阔,2017)。最近几年，中国经济发展发生了同样的变化，随着经济进入新常态或新阶段，经济增速大幅度回落，GDP增长率从2010年的10.4%下行到2018年的6.6%，主要原因也是内需特别是投资增速大幅下行，其中既有需求总量问题也有供给结构问题。因此，我们在以供给侧结构性改革为主线，积极推进产业结构调整升级的同时，也要适度扩大总需求，稳定需求特别是内需增速，减缓经济增速下行压力，使产业结构调整升级有一个相对平稳的宏观经济运行环境。显然，如果需求增速下行幅度过大，经济运行环境不稳，产业结构调整升级将面临较大的困难和阻力。

2016年第四季度到2017年，中国经济增长出现了一波反弹，2017年GDP增速回升为6.9%，比上年提高0.2个百分点。从经济回升的产业构成看，2016年第四季度的经济回升主要是服务业拉动的，2017年的经济回升主要是由第二产业尤其是工业拉动的，特别是周期性强的部分能源、原材料工业，从供求关系到价格走势反弹力度都较大。面对以上经济走势，国内经济学家和市场研究机构作出了不同的分析和判断。一些比较偏激的观点认为，我国经济已开启了新的周期；<sup>①</sup>一些比较乐观的判断也认为，国内经济出现了L型中一横的增长趋势。<sup>②</sup>对于这些观点，我们有必要进行更为深入的分析，因为这关系到宏观经济政策的基本取向。如果我国经济已进入了新周期的回升轨道，稳增长的政策就需要逐步退出，相应地，适度扩大总需求的政策需要调整转变。为此，笔者曾在有关会议和报纸上专门发表了自己的看法和主张(郭克莎,2017)。

如何看待中国经济是否已开启新的周期？2017年上半年，“新周期论”的提出者认为，中国经济已经或正在开启一个新周期，即产能或投资走向扩张的新周期。按照经济学教科书关于经济周期的阶段性划分，新周期的开始也就是经济运行进入由复苏到繁荣的阶段，经济增长进入了一轮新的上升期。当时和此后的一段时间，虽然有些部门和市场机构支持这种判断，但许多经济学家对此并不认同，笔者也明确表示不同意这种观点。经济新周期的判断是否符合中国经济的实际走势，我们可以从以下两个角度来进行分析。

第一个判断：从近期看，中国经济还难以走出周期性问题的困扰。

从经济周期的理论看，按照各种周期的时间和性质划分，主要有以下几种类型：一是基钦周期。这是一种短周期，时间大体为3~4年，性质上属于库存周期。二是朱格拉周期。这是一种中周期，时间大体为10~12年，性质上属于设备投资周期。三是库兹涅茨周期。这是一种中长周期，时间大体为20~25年，性质上属于建筑周期或房地产周期。四是康德拉季耶夫周期。这是一种长周期，时间大体为50~60年，性质上属于科技发展周期(熊彼特也称其为综合性周期)。现在“新周期论”者所说的正在开启的新周期，指的应该是也只能是朱格拉周期或一种中周期。对这种周期起作用的设备投资，主要来自工业及相关部门的设备投资或固定资产投资。然而，我国经济现在的状况是，工业及相关行业的产能过剩问题尚未缓解，很多实体企业特别是民营企业对市场前景总体上并不看好，对扩大设备投资或固定资产投资缺乏意愿和动力。

2017年我国经济增速有所反弹，主要是工业增长出现一定程度的回升，这与政策所起作用 and 短

<sup>①</sup>“新周期论”是任泽平2017年4月在《站在新周期的起点上，来自产能周期的多维证据》一文中提出来的。参见2017年4月19日《金融街》名家专栏，<http://www.jrj.com.cn/>。随后，这种判断也得到一些市场研究机构和政府部门的支持。

<sup>②</sup>“权威人士”在《人民日报》上谈经济形势时，曾提出中国经济可能会经历一个L型增长阶段；主要是针对国内外对中国经济的不同看法而指出，我国经济运行不可能是U型，更不可能是V型，而是L型的走势。参见《人民日报》2016年1月4日、5月9日。对于这个综合判断，许多市场人士和经济学家给予了比较乐观的解读。



期因素变化有很大关系。原因有两个方面：一方面，去产能、去库存和加强环保监管的政策产生了调节作用。2016年以来，中央着力推进供给侧结构性改革，各级政府积极落实“三去一降一补”的任务，特别是，去产能政策在钢铁、煤炭等重点行业得到强有力实施，房地产业的去库存政策取得了较快进展，对工业等行业尤其是高污染企业的环保督查和监管也全面加强，这些政策措施的效果使部分行业的市场供求关系迅速发生了变化。同时，工业生产者采购价格和出厂价格(PPI)经过长时间下跌已逐步从底部企稳回升，在供求关系变化的影响下出现了大幅反弹，促使很多中下游企业转向补库存、扩大需求量，进一步拉动了工业生产规模的超短期扩张。另一方面，国际环境回暖等因素拉动了我国外贸进出口较快增长。2017年，以发达经济体为主导的世界经济出现了明显复苏，带动了国际贸易和投资的一定好转，而我国制造企业外贸结构逐步改善，也对利用国际市场变化扩大出口发挥了作用。同时，外贸政策的持续实施使政策效应得到增强，特别是在“一带一路”倡议及相关政策的推动下，我国对“一带一路”沿线国家的出口出现了快速增长。

但是，以上两个方面的可持续性都不强，国内外市场的不稳定、不确定性因素仍较多，拖累经济增长的需求不足问题仍占主体地位并产生较大的影响。从经济运行的实际过程看，到了2017年第三季度，我国一些主要需求指标如投资增长率、出口增长率等已开始出现较明显回落。总体上看，整个经济还远没有形成足以持续回升的主流趋势，能拉动经济回升的重大因素也并没有出现，在这种情况下，说我国经济要走出周期制约或开启新的周期，显然缺少有力的依据或可靠的力量。从国际上看，世界经济仍缺乏持续复苏的动力。全球经济增长率从2010年的5.4%下滑到2016年的3.1%，2017年在美国经济增长加快、欧洲和日本经济超预期好转情况下，全球经济增速出现了较大反弹。但受总需求依然不足等诸多因素的制约，尤其是在美国挑起与多国贸易摩擦、贸易保护主义抬头的影 响下，世界贸易和投资难以走出经济周期的困扰。2018年以来全球经济增长已出现再度回落的态势，2017年可能成为未来几年的一个增长高点。这种外部环境对中国经济增长趋势形成了明显的制约。从国内情况看，当前和未来一段时间，中国经济走势仍受到一系列周期因素如工业周期、房地产周期、地方政府作用周期等的负面影响，不可能在短期内开启一个新的经济上升周期。

第二个判断：从根本上说，中国经济面临的深层问题是新常态而不是新周期。

当前的大环境是，中国经济发展进入新常态或新阶段，总量问题与结构问题交织在一起并相互影响，其中更突出的问题是结构性矛盾，除了我国经济长期存在的产业结构问题即工业比重过高、服务业比重偏低外，一个新的重要因素是人均GDP达到中高收入水平，工业化进入了后期阶段，需求结构发生了新的变化，供给结构不适应需求结构的矛盾更加突出，经济有效增长受到了更大的制约。在经济新常态与经济周期的相互影响中，新常态是我们面临的重大形势，是经济运行中的主要矛盾。

现在中国经济的运行状况与2000年前后的情况相比，表面上有不少相似之处，实际上却有本质差异。当时中国经济运行也有一些与最近几年相似的特征，例如，经济结构不合理，工业产能严重过剩，固定资产投资低迷，经济增长下行压力较大。然而，那时我国的人均GDP水平仍较低，工业化、城市化的发展还处于较低阶段，内需增长特别是扩大投资还有很大空间。也就是说，当时中国的经济发展还达不到进入新阶段的条件，经济增速回落并不是“新常态”的表现，而主要是受到周期性因素的困扰。因此，当我国在2000年基本完成住房制度改革和2001年底加入WTO之后，国际市场空间得到了拓展，国内商品房市场开始热起来，两大激发需求的事件使外需和内需交错发力，有力地拉动了投资、出口持续大幅扩张，经济增长随之在2002—2007年开启了一个新的周期，一直到2008年受到国际金融危机冲击才终止。而现在的经济情况就完全不一样了，中国人均GDP已进入中高收入国家行列，工业化水平基本进入了后期阶段，城市化水平若包括农村进城常住人口和短期流动人口在内(与国际上相比)总体上也已比较高，经济发展已实实在在进入了新阶段或新常态。在这种条件下，根据其他国家和地区的历史经验，我国国内需求从高速增长大幅回落、转向中高速或中速增长是必然趋势，即使世界经济复苏带来外部环境好转，内需特别是投资增长也不可能像过去一样出现大规模扩张或持续性扩张，结构性矛盾引发的总供求矛盾成为经济增速的主要制约因素，并可

能在波动中延续相当长的时间。在这段时期内,相对于经济发展阶段的转变,周期性因素的影响明显较小,特别是固定资产投资周期的拉动作用明显减弱,基本上被大的阶段性变化所冲淡以至淹没。因此,可以说,不论我国经济是否开启新的周期,对经济运行和增长的影响都不是主要的问题。或者说,在经济新常态的矛盾没有化解的情况下,不大可能出现一个开启新周期并产生影响的问题。

还有一种观点认为,中国经济增长已经开始企稳向好,进入了L型的增长状态,虽然增速难以出现较大回升,但已经不会再下滑了。在2016年底到2017年期间,这种判断拥有比较大的市场,也对决策层产生了一定影响。应当指出,这种观点具有积极的一面,看到了经济运行稳中向好的表现,但没有看到这是政策因素起了重要的作用,短期内改变了市场的走势,因而忽视了经济下行的较大内在压力。由于这种判断也可能引发宏观经济政策调整的风险,可能导致企业经营发展行为的不适当调整转变,因此也需要给予重视和分析。

如果说经济增速已经没有了下行的压力,那么中央政府的稳增长政策就可以淡出。但是,不论是2017年还是2018—2019年,如果稳增长政策开始退出,或政府给出稳增长政策退出的信号,经济增速将很快出现新的下行,或者说,经济下行压力将进一步加大。事实上,2018年上半年政府加强金融市场监管、控制地方政府融资平台、加大对企业环保监管力度等做法引起经济运行和增长态势变化,已经表明了这一点。而这与外部环境变化的关系不大,或者说中美贸易摩擦的影响还没有表现出来。从国际经验看,经济发展进入新阶段或新常态之后,长期经济增速的变动与内需增速的变动基本上是一致的,投资增速下行对经济下行产生了最大的影响。中国经济增速的变化也面临着同样的问题,虽然政府对总需求的宏观干预一直存在,但受经济运行内在矛盾的影响,目前投资增速下行的压力还没有消除,这又会进一步影响到消费和出口的增速,因此经济下行压力并没有从根本上化解。进一步从理论上分析,L型的经济增长可以表现为两种情况:一种是主要依靠市场力量实现的L型增长,另一种是较多依靠政策作用实现的L型增长。目前我国经济的运行和增长总体上仍处于后一种情况,只有加强宏观调控短期政策与改革开放长期政策的协调配合,特别是坚持不断深化供给侧结构性改革,才能推动经济增长由后一种状态向前一种状态转变。而在这个过程中,客观上仍然需要而且必须依靠适度扩大总需求的政策。

在经济进入新常态或新阶段的条件下,相对于高速增长时期,潜在增长率的下降是必然的趋势,但潜在增长率下行幅度多大或速度多快,却是一个难以分析判断的问题。这个时候依靠历史数据进行回归分析,往往会出现较大的偏差,缺乏准确性和可信度。中国近几年的实际增长率已下行到7%以下,处于6.5%~7%的区间,这个实际增长率是高于还是低于潜在增长率?虽然这其中已包含了经济刺激即扩大总需求政策的作用,但毕竟实现的是年度增长率,起了抵消短期影响因素包括市场预期变化以至恐慌因素的作用,并不等于就高于具有长期性质的潜在增长率。如果说现在的实际增长率已经超过潜在增长率,那就没有必要再扩大总需求了。问题在于,如何理解经济发展阶段变化后实际增长率与潜在增长率的变动关系。在一般的经济周期波动中,实际增长率是围绕着潜在增长率波动的,当经济过热时,实际增长率高于潜在增长率;当经济收缩时,实际增长率低于潜在增长率。但是,发展阶段变化引起的是经济增长率持续、大幅下行的趋势,实际增长率与潜在增长率的变动关系将表现出完全不同的特点,这个特点对我们把握宏观经济走势和政策取向具有重要意义,值得深入研究和讨论。

笔者认为,在经济新常态或新阶段引起的增长率下行过程中,基本的变动关系应该是:实际增长率先下降,然后引起潜在增长率下降;短期看,实际增长率下降较快和较大,潜在增长率下降较慢和较小;但潜在增长率下降之后,短期内就难以回升,并制约实际增长率的回升幅度,可能引起实际增长率持续下行。根据这种认识作出判断,当前中国的潜在增长率可能仍在6%~7%之间,经济刺激政策或扩大总需求政策只是使实际增长率靠近潜在增长率,使经济运行保持在合理区间。由于实际增长率与潜在增长率的交互作用,经济还有持续下行压力,继续实施适度扩大总需求政策是必要的,

这有利于使部分相对过剩的存量资产发挥作用,一定程度上稳定实际增长率,并遏制潜在增长率过快下行。

应当指出,对于潜在增长率的测算,可以只考虑供给因素,也可纳入需求因素。现代增长经济学的理论模型一般只限于供给领域,抽象掉需求因素,忽视了长期经济增长的需求因素制约,导致增长理论不能较好地解释和解决现实增长问题(郭克莎、杨阔,2017)。如果潜在增长率的测算只考虑供给因素,那么当实际增长率低于潜在增长率时,为了使两者趋向基本一致,就需要适度扩大总需求,这主要是短期性的需求调控政策;如果潜在增长率的测算包含了长期需求的变动,那么当实际增长率低于潜在增长率时,为了促进两者变动的均衡,不仅要适度扩大短期总需求,而且要通过深化改革来改善需求体制,完善需求增长机制,这属于长期性的需求管理政策。

### 三、适度扩大总需求的政策取向

习近平同志指出,“供给侧和需求侧管理是调控宏观经济的两个基本手段。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。”<sup>①</sup>从总体上或本质上说,近几年中国一直在实施适度扩大总需求的政策,在“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”的五大政策组合中,多数政策的排序位置都发生过调整变化,只有“稳增长”政策一直放在第一位,至今没有调整过位置,这不仅是应对经济周期波动的需要,更是应对经济进入新常态或新阶段后增速下行压力较大的需要。2017年中央经济工作会议在确定2018年的宏观政策取向中,没有再出现“适度扩大总需求”的政策表述,但提出“积极的财政政策取向不变”,“稳健的货币政策要保持中性”,两大政策的表述与上一年适度扩大总需求框架下的表述完全一样,这样的政策组合,反映出的取向仍然是适度扩大总需求的内涵,并没有发生变化。2018年中央经济工作会议确定的2019年宏观经济政策,提出“宏观政策要强化逆周期调节,继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策”,不再提货币政策要“保持中性”,同时提出要“适时预调微调,稳定总需求”。这又回到适度扩大总需求的基本表述上来,并强调要保持总需求管理政策的稳定性。

根据中央经济工作会议的精神,2019年要坚持稳中求进工作总基调,统筹推进以稳增长为首的五大政策组合,保持经济运行在合理区间,进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期,提振市场信心。“六个稳”政策中,“稳就业”反映的是稳增长的出发点和落脚点,中间的四个“稳”基本上是稳需求的主要内容,最后的“稳预期”也很重要,就是通过稳定经济运行引导市场预期,增强投资者信心。这些年,具有扩大总需求内涵的政策由短期政策演变为中期政策,同时由应对国际金融危机初期的大规模刺激转变为适度刺激,这既反映了新形势下宏观调控任务的艰巨性和复杂性,也反映了中央把稳增长与防风险结合起来的政策考虑。从现在到2020年,我国要全面建成小康社会,实现GDP和城乡居民收入翻一番的目标,而世界经济复苏进程仍艰难曲折,国内经济增速还有较大下行压力,同时要为促改革、调结构营造相对稳定的环境,因此,围绕稳增长而实施的扩大总需求政策还要继续保持,并根据形势变化适当加大政策力度,提高政策的针对性、有效性。

根据中央经济工作会议确定的2019年宏观经济政策,以适度扩大总需求为主线的政策取向,主要涉及三个方面政策的适度调整。预计这些政策措施将持续一段时间,并将适应经济形势变化继续调整完善。下面我们对主要政策取向进行简要的分析和讨论。

财政政策适度调整的主要取向是:积极的财政政策要加力提效,实施更大规模的减税降费,较大幅度增加地方政府专项债券规模。<sup>②</sup>这就是,要合理扩大积极财政政策的规模和作用,适度提高预算赤字率,主要用于更大范围、更大力度的减税政策,减轻实体经济尤其是中小微企业的税负,支持供给侧改革中降成本举措的有效推进;同时,较大规模扩大地方政府专项债券发行,支持补短板方面

①习近平:《推进供给侧结构性改革》,载《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第253页。

②《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2018年12月22日第1版。



的基础设施投资稳定增长,助力推进和落实好PPP项目,发挥政府性投资对全社会固定资产投资的带动效应。与2018年关于“切实加强地方政府债务管理”“加强地方投融资平台监管”的政策相比,2019年对地方政府性债务和投融资平台的政策取向体现了扩大空间和规范管理相结合的特点,形成了更加积极的财政政策取向,也有利于把稳增长政策与调结构政策更好结合起来。

货币政策适度调整的主要取向是:稳健的货币政策要松紧适度,保持流动性合理充裕,改善货币政策传导机制,提高直接融资比重,解决好民营企业和小微企业融资难融资贵问题。<sup>①</sup>这就是,货币供给要保持适当水平,使市场流动性相对充裕,并适应广义货币M2与经济运行相关性下降的趋势,发挥好货币信贷和社会融资规模的调节作用,满足经济社会发展的基本资金需求。与2018年关于“管住货币供给总闸门”的提法相比,2019年的货币政策取向显然转向相对宽松。同时,进一步强调促进多层次资本市场发展,增强直接融资的功能和效应,进一步缓解民营经济尤其是小微企业的融资困难。这抓住了经济运行中面临的主要矛盾,有利于支持小微企业度过经营发展难关,避免小微企业过多停产关闭可能带来的社会就业压力,但也要防止货币信贷短期内过度扩张,加大银行体系的后续金融风险。

改革政策相对加强的主要取向是:结构性政策要强化体制机制建设,坚持向改革要动力,强化竞争政策的基础性地位,创造公平竞争的制度环境。<sup>②</sup>这就是,要坚持运用深化改革的办法解决经济增长中的动力机制问题,从搞活微观基础、要素投入机制等层面推进重点领域和关键环节改革,特别是创造各种所有制经济、大中小企业公平竞争的制度条件,为落实好适度扩大总需求的政策措施,使市场在配置资源中起决定性作用和更好发挥政府作用提供良好的体制机制环境。这是把稳增长政策与促改革政策结合起来的重要体现,只有立足当前,着眼长远,下决心、下力气解决制约经济发展的深层次体制机制问题,才能从根本上化解当前经济运行中的突出矛盾,更好地实现稳增长政策的效果。

未来几年是国内外经济形势变动比较复杂的时期。在实施以上政策措施的过程中,还要适应形势变化调整完善需求管理政策。

从国际形势看,世界经济复苏的进程呈现波动性,刚刚有所回升的势头受到多种不稳定因素的拖累,不确定因素还在增多。根据一些国际大机构的预测,全球经济增长在2017年冲高、2018年回落之后,2019年和2020年仍将出现小幅下滑,而引起增速下滑的导因主要在于发达经济体。

世界经济走势不稳的原因主要有三个方面:一是大部分经济体复苏的基础不牢固,总需求不足的矛盾难以较快缓解,这些继续制约着世界经济复苏的进程。二是美国等国家货币扩张政策的退出、新贸易保护主义的兴起,引起了国际金融市场的动荡,使国际贸易和投资的格局受到新的干扰。三是各国经济增长不平衡的态势仍在延续,国际大宗商品价格波动、地缘政治等事件的发生发酵,对世界经济复苏进程带来了不利影响。

发达经济体中,美国的经济复苏趋势是相对确定的,货币政策退出的方向也是明确的,但退出节奏是不确定的。美国经济将在美联储收紧政策与特朗普扩张政策的矛盾中前行。美联储将根据美国经济走势调整货币政策取向,包括加息、缩表等手段的逐步实施,货币政策环境从宽松走向中性,阻止经济增长过快、出现过热和通胀。但特朗普政府的政策重点放到增加就业、扩张经济上,推行大规模减税、贸易和投资保护等政策,如果这些政策得到有效实施,对搞活微观经济、吸引资本回流有一定作用,将加强美国经济回升的势头,同时也加大美国与其他国家经济走势的差异。欧元区、英国的情况大不一样,经济还没有真正走好,而政策却被迫开始回收。大多数欧洲国家经济走势的方向仍是不确定的,但政策走势受到美国政策的影响,处于推动经济复苏与防范债务风险的矛盾过程,同时英国经济还受到退欧因素的影响。未来几年欧元区、英国的经济增长速度难以持续回升,难以比2017年更好,经济走势和政策走势面临双重不稳定性,小幅波动是主要特点。日本经济总体上还受内在矛盾困扰而不能走出低迷的泥潭,国内需求不足的长期问题仍找不到解决的出路,对外部环境

<sup>①②</sup>《中央经济工作会议在北京举行》,《人民日报》2018年12月22日第1版。

的依赖度较高。

大多数新兴市场和发展中国家的经济增长虽得益于内部需求的增长潜力,但受国际市场环境的影响也相当大,仍受发达国家经济走势的制约,美国的经济政策尤其是加息政策走势、减税政策效应,将对部分新兴市场和发展中经济产生持续性冲击,带来多种不稳定、不确定因素。一些资源型国家总体上有望受益于国际石油等大宗商品价格的波动回升,但价格回升趋势受市场需求不强、美元币值走强等因素约束将比较曲折而缓慢,对经济增长的拉动作用相对有限。

由于以上情况,未来几年我国经济发展的外部环境难以有明显好转,受国际贸易保护主义的影响还可能加大,特别是中美贸易摩擦将对我国外贸格局带来较长时间的冲击,引起国内供应链和产业结构的被动调整。我们在坚持扩大内需为主的政策框架下,需要利用外部需求条件,积极稳定继续推进一带一路倡议和对外开放战略的实施,多渠道扩大出口和引进外资。同时,我国的需求管理政策要适应其他国家政策变化的影响,特别是货币政策要应对美联储政策波动性收紧可能带来的冲击,在坚持从自身的实际情况出发、调控国内经济运行为主的前提下,根据国际政策环境变化的趋势与特点,适时对需求管理政策进行微调预调,减弱和缓解外部政策环境的影响。

从国内形势看,需求管理政策要适应经济走势与价格走势的综合变化,根据平衡两者关系的要求调整完善政策。未来几年,我国经济增速仍存在下行压力,主要原因是内需增速还在缓慢下滑,特别是投资增速下滑的压力仍较大。我国全社会固定资产投资增速从2011年的23.8%下行到2017年的5.7%,6年间下降幅度达到76%。有的研究报告指出,由于固定资产投资统计口径的变化(趋严),2017年投资增速指标数据失效,与GDP增长趋势出现背离,测算季度固定资本形成数据可发现问题,如2017年前三个季度,固定资本形成增速同比上升而固定资产投资增速同比下降(阮健弘、郑桂环,2017)。对此需要进行深入分析。从统计角度说,固定资产投资增速包含了土地购买及其价格的变化,固定资本形成增速扣除了这些变化,能较好反映经济增速的变化。表1的数据表明,从2011年到2017年,我国固定资产投资占支出法GDP的比重从64.1%大幅上升到79.0%(其中2016年高达81.3%),经济增长日益依赖于固定资产投资的增长;而固定资本形成占支出法GDP的比重从45.2%下降为42.7%,这表明固定资本形成对经济增长的作用在降低。然而,以固定资本形成作为投资指标,其增速也是大幅下降的,2011年,固定资本形成名义增长18.2%,而到2017年增速只有8.9%,其中2015年和2016年的增速分别只有3.9%和5.5%。与固定资产投资增速的下降相比,固定资本形成增速的下降趋势基本上是一致的,只是2017年可能因特殊原因出现了较大的增速反弹(见表1数据)。

表1 固定资产投资与固定资本形成变动比较(亿元、%)

	支出法 GDP		全社会固定资产投资		固定资本形成总额		固定资产投资占比 (2)/(1)	固定资本形成总额占比 (3)/(1)
	绝对值(1)	名义增长率	绝对值(2)	名义增长率	绝对值(3)	名义增长率		
2008	319936	17.8	172828	25.9	128002	21.8	54	40
2009	349883	9.4	224599	30	156735	22.4	64.2	44.8
2010	410708	17.4	251684	12.1	185827	18.6	61.3	45.2
2011	486038	18.3	311485	23.8	219671	18.2	64.1	45.2
2012	540989	11.3	374695	20.3	244601	11.3	69.3	45.2
2013	596963	10.3	446294	19.1	270924	10.8	74.8	45.4
2014	647182	8.4	512021	14.7	290053	7.1	79.1	44.8
2015	699109	8	562000	9.8	301503	3.9	80.4	43.1
2016	745632	6.7	606466	7.9	318084	5.5	81.3	42.7
2017	812038	8.9	641238	5.7	346441	8.9	79	42.7
2018	900309 <sup>①</sup>	6.6 <sup>①</sup>	635638 <sup>②</sup>	5.9 <sup>②</sup>			70.6 <sup>(②/①)</sup>	

注:①为国内生产总值数据。②为全国固定资产投资(不含农户)数据。

资料来源:《中国统计年鉴》(2018)、国家统计局发布的2018年数据。



未来几年,影响投资增速的因素主要有以下几个方面:

一是制造业投资增长可能仍低位徘徊。我国制造业固定资产投资增速2010年为25.5%,2018年下降为9.5%,但制造业占全国固定资产投资(不含农户)的比重为33.4%,依然是对投资增长影响最大的行业。未来较长一段时期,我国制造业投资主要是结构优化过程,增速下行空间不大,也难以明显回升。其中投资增速加快的主要是高技术制造业、部分战略性新兴产业<sup>①</sup>;投资稳定增长的主要是体现产业升级的技术改造投资、由消费升级拉动的高端产品投资;投资增速下行的主要是环保监管强化的高耗能制造业和产能过剩行业<sup>②</sup>。由于后者比重较大,会对制造业投资增速产生较长时间的拖累。

二是房地产投资增速将呈缓慢回落趋势。我国房地产业投资占全社会固定资产投资的比重2017年为22.8%,与2010年相比变化不大,依然是对投资增速影响较大的行业。2018年房地产开发投资(房地产业投资的主体部分)增长仍保持在9.5%的较高水平,比全国固定资产投资(不含农户)增速高出3.6个百分点。但是,受房地产市场调控和因城施策的影响,未来几年各地房地产投资增速会出现分化,总体增速变化趋势将是小幅缓慢回落,出现明显回升的可能性较小,但不能排除出现大幅下降的情况。

三是基础设施投资高位增长难以持续。我国政府主导的基础设施投资连续多年保持20%以上的高速增长,占全国固定资产投资(不含农户)的比重也达到20%以上。但2018年受控制地方政府融资平台等原因的影响,基础设施投资增速大幅下降到3.8%,对整个投资增速产生重大冲击。随着2019年宏观调控政策调整和积极财政政策力度加大,由政府投资支持的基础设施投资增速会有所回升,但再度提高到两位数增长的可能性已经较小。由于政府资金投入的约束日益加大,PPP项目的推进不如预期,特别是地方政府性债务负担及风险上升,基础设施投资增长的总体趋势将逐步回落。

四是服务业投资活跃但比重较小。从国际上其他国家和地区的历史经验看,我国服务业正进入一个高速发展时期,投资空间大、机会多、前景看好。在“双创”政策的引领推动下,各类市场主体积极进入各种服务业尤其是现代服务业、新兴服务业,加上服务业与制造业的融合发展,新业态、新模式不断涌现,投资范围和规模不断扩大。但应当看到,与工业部门的固定资产投资相比,大多数服务业固定资产投资的比重相对较低,未来一段时间对整个投资增长的拉动作用仍较小。

在以上国民经济投资格局中,全社会投资的增长越来越取决于民间投资的动向。近几年民间投资增速大幅下滑,2016年增速下降到只有3.2%,2017年虽有所回升但仍低于全部固定资产投资增速。2018年民间投资增长回升到8.7%,比全国固定资产投资(不含农户)增速高出2.8个百分点,占后者的比重回升到62.0%,但仍比2015年下降2.2个百分点。未来几年,民间投资依然是影响全国投资走势的最重要因素,如果民间投资增长不能稳定回升,整个投资增速下滑的趋势就难以扭转。因此,需求管理政策要调节投资格局、稳定投资增速,政策重点要放在促进民间投资上。适度扩大总需求的政策措施要更多地向民间投资倾斜,从财税、金融、投资、用地等政策上支持民间资本进入新的投资领域,降低中小微企业的税费负担、融资成本和交易成本,增强民间投资的动力和活力。

在内需变动格局中,消费增长总体上比较稳定。但受消费环境、消费热点、供给结构等影响,特别是受收入分配差距较大、住房支出比重过高以及投资增速大幅下行等中长期因素影响,近几年消费增速呈现较大的下降趋势。社会消费品零售总额增长率2010年为18.3%,2018年下降为9.0%,降幅超过了50%。虽然最终消费增长已转为快于资本形成增长,对经济增长的贡献率明显提升,但

<sup>①</sup>按照国家统计局高技术制造业(2013)分类统计,高技术制造业包括医药制造业、航空航天器及设备制造业、电子及通信设备制造业、计算机及办公设备制造业、医疗仪器设备及仪器仪表制造业和信息化学品制造业等六大类,这些行业包含多数新兴制造业。

<sup>②</sup>高耗能制造业包括石油加工、炼焦和核燃料加工业、黑色金属冶炼及压延加工业、有色金属冶炼及压延加工业、非金属矿物制品业和化学原料及化学制品制造业,这些制造业包含多数产能过剩行业。

必须看到,这主要是因为资本形成的增速降幅更大,反映的只是经济下行过程的相对贡献水平,以最终消费增长所拉动的实际经济增长率来衡量,作用是明显下降的。从长期趋势看,我国经济的稳定增长取决于最终消费的持续稳定增长。未来几年,消费能否保持稳定增长,既取决于短期因素也取决于中长期因素,房地产市场的新一轮调整可能对消费增长产生较大影响。在这种条件下,需求管理政策要适应消费增长的趋势和特点,政策重点要立足当前、着眼长远、兼顾短期和中长期。由于加快居民消费增长很大程度上依赖收入分配体制改革、国民收入分配格局调整、城乡户籍制度改革以及居民消费环境改善等大的变化,调整完善需求管理政策要依靠深化经济和社会体制改革,特别是积极推进需求侧结构性改革。

价格形势是需求管理要重点考虑的另一半内容,价格总水平的变动趋势将影响适度扩大总需求的政策取向。我国的CPI涨幅从2011年以来明显回落,近几年经常出现同比涨幅在2%以下的情况,2017年涨幅为1.6%,2018年为2.1%,2019年1月同比涨幅为1.7%。2012—2016年,PPI连续5年下降,出厂价格指数累计下降12.6%,购进价格指数累计下降13.4%;2016年10月开始PPI环比转正上涨,2017年初PPI开始同比大幅上涨,全年出厂价格指数上涨6.3%,购进价格指数上涨8.1%。但2018年PPI涨幅已转向回落,出厂价格指数和购进价格指数分别上涨3.5%和4.1%。2019年1月,PPI上涨趋势已成强弩之末,出厂价格指数和购进价格指数同比只上涨0.1%和0.2%,而环比则下降0.6%和0.9%。

未来几年,我国价格总水平的走势如何?国内不少人担心的通胀周期会不会到来?从外部因素看,如上述分析,世界经济复苏依然缓慢曲折,在多种因素综合影响下,国际上石油等大宗商品价格难以持续大幅上涨,对国内价格的输入性影响相对有限。值得注意的是,从近两年美国及部分欧洲国家的情况看,经济与物价的走势出现脱节现象。如美国在经济明显回升、失业率大幅下降的情况下通胀水平迟迟没有上行,这反映了经济与价格传导机制的新变化。究其原因,一方面是全球需求回升趋势比较弱,另一方面是市场预期没有升温。所以,未来世界经济即使缓慢回升,通胀走势仍可能更加迟缓,国际通胀周期还看不见到来的时点,甚至可能再度出现通缩的威胁。从国内因素看,未来一段时间,工业品价格走势仍受产能过剩的制约,去产能政策会对供求关系产生一定冲击,但引发的只是短期性价格反弹,价格涨幅回落到低水平以至负增长将是大概率趋势;农产品相对过剩制约食品价格上升,使CPI上涨的趋势不强;同时电商等新的网络平台广泛发展也对消费价格起了抑制作用。

笔者判断,当前和今后一段时间,我国经济运行中的主要矛盾不是通胀而是通缩,来自通缩的挑战将大于来自通胀的挑战,这是我们要坚持实施适度扩大总需求政策的一个主要依据。当然,在以上大背景之下,国内多数服务价格仍可能较快上涨,国际上粮食、石油等大宗商品价格可能阶段性上涨并产生输入性传导,国内流动性较多而可投资领域较少使市场投机炒作的氛围较浓,这些因素虽不至于引起价格总水平持续性大幅上涨,但可能在一定时间内和一定程度上推动某些商品价格结构性上涨。因此,需求管理政策在以防范通缩为主的条件下,也要关注引发结构性通胀的因素,在保持货币信贷平稳增长的条件下,更多采用非货币手段调节供求结构,包括搞活市场流通,引导市场预期,加强市场监管,防控投机炒作,及时抑制部分地区、部分商品价格的不合理上涨。

总地看,调整完善需求管理政策的基本取向是,贯彻落实稳中求进的工作总基调,既保持政策的稳定性、连续性,又根据形势变化加强微调预调。要依靠深化改革特别是需求侧结构性改革的办法,促进投资需求稳定增长,促进消费需求较快增长,积极扩大出口和引进外资,保持价格总水平相对稳定,防范结构性通缩与结构性通胀的交错影响。

#### 四、发挥好需求侧协同政策对产业结构调整升级的作用

实施适度扩大总需求的政策,从根本上说是为了适应经济进入新常态或新阶段的趋势和要求,为产业结构调整升级创造有利的条件和环境。在我国经济高速增长时期,增速容易过快,引起经济过热,不利于结构调整升级;在经济进入新常态之后,增速大幅回落,下行压力较大,也不利于结构调

整升级。只有实施以适度扩大总需求为基本取向的需求侧协同政策,促进经济稳定运行和增长,支持供给侧改革深入推进,才能有效推动产业结构调整升级。

发挥好需求侧协同政策的作用,就是以适度扩大总需求的政策促进经济稳定运行,形成支持产业结构调整升级的有利环境。但需要指出的是,适度扩大总需求只是提供了一个稳定的总量经济环境,要在此基础上推进产业结构的调整升级,还需要加强总量政策与结构性政策、防风险政策、应对外部冲击政策等的协调配合。为此,必须注重处理好以下几个方面的关系问题。

第一,协调好总量政策与结构政策的关系,为推进产业结构调整升级提供有利的宏观政策环境。

我国使用的宏观调控概念,含义范围比较宽,<sup>①</sup>宏观经济政策包括总量政策和结构政策,这为协调两者的关系提供了有利的体制条件。需求侧协同政策在调控总需求的过程中,也要注重采取差别性的政策取向,致力于促进结构调整优化。从理论上说,协调总量政策与结构政策的关系,重要的是协调好短期政策与中长期政策的关系。

一是加强宏观政策的结构效应并规定一个较长的时间区间。财政税收政策具有明显的结构效应,需要加大政策力度,强化实施过程。货币信贷政策的结构效应较弱,虽然央行可以对不同行业规定差别信贷政策,但在实际执行过程中往往容易变通和走样,需要研究切实可行的结构性政策并加强有效监管。问题在于,产业结构调整升级是一个中长期过程,宏观政策的结构效应需要保持较长时间才能有效发挥作用。必须努力减少财税、信贷政策的短期化和随意性,规定一个相对长的政策实施过程,这个过程中要保持政策的稳定性和连续性。这样,通过一段时间内稳定实施兼顾总量与结构取向的政策,包括在适度扩大总需求、稳定经济增长的条件下限制产能过剩行业、支持需求扩大产业、促进新经济发展和传统经济改造升级的财税政策和信贷政策,才能使宏观政策的结构效应持续发挥出来。这些政策可以有实质性的政策措施内容,也可以只给出一些明确的政策引导信号,两者的关系和组合需要深入研究,并根据经济形势变化有所侧重,在实践中不断调整完善。

二是加强总量政策与区域政策、城乡政策、产业政策的协调配合。区域、城乡、产业的结构失衡是相互关联的,都是发展不平衡的表现。协调总量政策与区域政策、城乡政策和产业政策的关系,就是要把解决发展不充分问题与解决发展不平衡问题结合起来。如果区域差距、城乡差距不能逐步缩小,产业结构调整升级会受到制约,经济稳定增长也会受到制约。实施需求协同政策要在统筹全国大市场的基础上,兼顾培育中西部市场和乡村市场,促进中西部经济发展和乡村经济振兴,从而支持全国产业结构调整升级的顺利推进。区域政策、城乡政策和产业政策总体上都属于中长期政策,几大政策之间的协调配合,要有一个较长的时间安排和合理的规划设计,总的原则是立足当前,着眼长远,围绕近期面临的突出问题,实施综合解决根本矛盾的战略举措。

三是加强需求侧协同政策对需求结构调整优化的作用。需求侧协同政策是相对短期的,而需求结构调整是一个长期性问题。近几年,我们在适度扩大总需求的过程中,也经历了需求结构的迅速调整变化,投资比重持续下降,消费比重较快上升,出口比重波动回落。未来一段时间需求结构继续调整仍是必然趋势。需求侧协同政策既要稳定投资增速,保持出口平稳增长,更要促进消费较快增长,推动需求结构调整优化,而后者是更为重要的长期性问题。把短期政策与中长期政策结合起来,需求侧协同政策要加强扩大内需尤其是扩大消费对经济增长的拉动作用,必须依托需求侧结构性改革,推动国民收入分配格局调整,提高城乡居民特别是低收入居民收入水平,加快缩小居民收入差距,不断增强居民消费能力。

第二,协调好稳增长政策与防控金融风险的关系,使产业结构调整升级得到一个中长期、可持续的稳定经济环境。

<sup>①</sup>改革开放以来,中央政府部门在有关文件中先采用了广义的宏观调控概念(相当于宏观领域的政府干预),定义范围包括总量调控、结构调控、区域调控等等,初期阶段经济理论界仍按西方经济学的常用定义,把宏观调控的含义限定在总量调控的框架内。但时至今日,这种广义的宏观调控含义已基本上为国内学术界所默认并使用,成为一个具有中国特色的“宏观调控”概念。



2017年底的中央经济工作会议确定,按照党的十九大要求,今后3年要重点抓好决胜全面建成小康社会的防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战。打好防范化解重大风险攻坚战,重点是防控金融风险。这里提出要防控的金融风险,不是经济运行中一般意义上的金融风险,也主要不是来自国际金融危机冲击带来的金融风险,而是前几年在稳增长过程中因地方政府性债务再度扩张、经济总体杠杆率上升而形成的新的金融风险。2018年底的中央经济工作会议进一步指出,当年三大攻坚战初战告捷,2019年要针对突出问题,打好重点战役,其中打好防范化解重大风险攻坚战,要坚持结构性去杠杆的基本思路,防范金融市场异常波动和共振,稳妥处理地方政府债务风险,做到坚定、可控、有序、适度。如果说实施稳增长政策是为了防止经济过度下滑,为产业结构调整升级创造稳定的环境,防控金融风险则是为了防范稳增长过程中出现新的金融波动,对产业结构调整升级产生新的冲击。

在应对这一轮国际金融危机冲击和随后应对国内经济下行压力的条件下,以稳增长为中心的货币信贷政策、财政税收政策、投资政策、消费政策、房地产政策等的实施,导致政府部门、企业部门、家庭部门的杠杆率上升,带动了金融部门的大幅扩张。有关资料显示,从2006年至2016年的10年间,我国银行业总资产由44万亿元增加到232万亿元,增长5.3倍;债券市场托管规模从9.25万亿元增加到63.7万亿元,增长6.9倍;信托业信托资产规模由0.35万亿元增加到20.22万亿元,增长57.8倍。增速均远高于GDP增速和M2增速。我国金融业增加值占GDP的比重2005年不足5%,到2015年和2016年达到8.4%和8.3%,2017年也有8.0%,而美国和日本这一比值的历史高位分别为7.7%和8.5%。从国际比较看,我国作为一个金融体系以银行业为主导的发展中国家,<sup>①</sup>金融业的发展规模和比重显然已经过度扩张。我国金融业的快速扩张具有以下几个特点:一是金融部门出现比较突出的脱实向虚、自我膨胀趋势;二是金融企业很大程度上助推了政府性、政策性资产的持续膨胀;三是金融机构与国有企业、地方政府利益交错,共同推动了金融扩张;四是金融行业与实体经济尤其是制造行业相比投资收益差距很大,不断吸引包括实业资金在内的社会资金以各种可能渠道流入金融领域;五是金融企业的创新性扩张某种程度上利用了国内相关法律法规的漏洞,而金融监管的制度和机制难以及时发挥有效的制约作用。这些特点使我国面临的债务风险和金融风险不断累积,已经到了不容小觑的地步。所以,中央反复强调守住不发生系统性金融风险的底线,并把防控金融风险列为需要重点抓好的三大攻坚战之首。

未来几年要继续实施稳增长政策,又要抓好防控金融风险工作,两个方面将出现一定的矛盾,因为稳增长需要货币信贷相对宽松,而防控金融风险则需要货币信贷有所收紧。需求侧协同政策要协调好两者关系,既防止货币政策出现不适当收缩,对实体经济投资发展产生较大制约,又防止债务压力和资产泡沫继续增大,带来更大范围和更多隐患的金融风险。必须处理好结构性去杠杆和总体杠杆率相对稳定的关系,处理好保持市场合理流动性、降低资金成本与引导资金流向、搞好金融市场监管的关系,促进形成金融和实体经济、金融和房地产、金融体系内部的良性循环,从而支持产业结构调整升级的顺利推进。

第三,协调好国内宏观政策取向与国际政策环境变化的关系,减弱外部因素变动对我国产业结构调整升级的负面影响。

未来几年,国际政策环境将更加复杂多变,发达国家的宏观政策可能出现分化,美国的政策取向呈现多样性特征,货币政策与财税政策出现背离,对其他国家产生复杂性影响,国际政策环境面临更多不确定问题。美国的政策取向主要包括三个方面:一是美联储的加息政策。美国货币政策回归正常化的趋势是相对确定的,但加息的频率可能因美国经济回升过程的波动而调整变化。二是特朗普的减税政策和扩大基建投资政策。其中对国际影响较大的是大幅减税政策及其可持续性问题。三

<sup>①</sup>一般来说,一个国家的金融体系以银行业为主导,其金融资产和金融业增加值占GDP的比重会明显低于金融体系以资本市场为主导的国家。

是特朗普的贸易保护主义政策。这项政策可能因多种因素制约而有所波动,但美国加强国内市场保护的趋势是相当明显的,中美贸易摩擦及特朗普的相关政策还将持续,带来的影响具有一定复杂性和长期性。美国的以上政策将影响发达国家、新兴市场和发展中国家的政策取向,引起国际政策环境的变化和波动,并对我国的宏观政策取向产生新的干扰,对国内经济运行、产业结构调整升级进程产生新的冲击。

需求侧协同政策必须重视这种国际政策环境的影响,从我国经济进入新常态或新时代的发展趋势出发,在坚持以做好自己事情为主的前提下,研究采取适当的应对策略。一是针对美国加息政策产生的国际影响,深入分析其他主要国家宏观政策分化的特点,根据我国稳定经济增长、推动高质量发展和产业结构调整升级的需要,保持我国货币政策的稳定性、连续性,努力减弱外部政策环境、短期资本流动的影响,使我国银行基准利率、人民币汇率保持在相对稳定的合理水平。二是针对美国大幅度减税政策的国际影响,深入分析中美两国税收体系的差异,进一步实施加大减税降费力度的基本政策,降低企业尤其是产业政策支持企业、中小微企业的成本负担,积极提升对外开放水平和引进外商直接投资,推进我国产业结构调整升级的进程。三是针对美国贸易保护主义政策的国际影响,特别是对中国经济制造贸易摩擦,实施知识产权保护、限制技术转让等政策带来的冲击,深入分析国际市场竞争、开放与保护的格局,一方面继续坚持全球化的战略取向,争取更多类型国家的支持和合作,依托“一带一路”倡议下国际合作的有效推进,采取有理有节有利有序的贸易应对策略,推行更加灵活多样的进出口竞争政策;另一方面,根据国际贸易竞争和合作的新趋势新特点,利用国际环境变化带来的压力促进实体企业加快创新发展,调整进出口结构,合理扩大对外直接投资,推进国内产业结构调整升级。

## 五、结束语

我国经济增速面临较大下行压力,根本原因是经济发展进入新常态或新阶段,国内需求增速大幅下行,总量矛盾与结构矛盾交错在一起。为了缓解结构性矛盾,推进产业结构调整升级,需要提供一个相对稳定的宏观经济环境。从这个基本思路出发,本文论述了三个方面的问题。

第一,适度扩大总需求的必要性和重要性。有关国际经验表明,一个国家(或地区)经济发展进入工业化后期阶段之后,国内需求增速大幅下行会引起经济增速大幅下行。当前我国正处于这样的发展阶段,经济下行压力将持续一段时期。在这种条件下,如果经济增速没有经历一个大幅下降和市场出清的过程,不可能在短期内出现经济回升的“新周期”,保持经济L型增长也主要是依靠宏观调控的作用。由于我国发展、改革和稳定的条件尤其是社会保障制度经不起经济大幅下行的折腾,因此要把稳增长放到一个重要的位置。

这就是适度扩大总需求的必要性。稳增长需要扩大总需求,而适度扩大总需求只是为了适度稳增长。原因在于,受多种因素特别是总需求不足的影响,稳增长政策在世界上的大多数国家已经由短期政策演变为中长期政策,面临的财政和金融风险也在增大。如何从理论上界定适度扩大总需求的“适度”区间?一是在经济下行压力加大的情况下,适度扩大总需求是要使实际增长率接近潜在增长率,使经济运行在资源得到有效利用和配置的合理区间,如果实际增长率超过了潜在增长率,使经济出现部分基础资源短缺的过热状态,就超出了“适度”的范围。二是在经济下行导致物价下跌的情况下,适度扩大总需求是要防控通货紧缩,使价格总水平保持相对稳定,如果总需求的扩大引起物价普遍性上涨,出现明显的通货膨胀态势,就超出了“适度”的范围。

第二,适度扩大总需求的主要政策取向。自从中央确认我国经济进入新常态以来,宏观调控在实质上一直推行适度扩大总需求的政策取向。由于国际经济形势的变化,不稳定不确定因素增多,2018年底中央经济工作会议确定的2019年宏观政策框架,在强调“六稳”政策的基础上,对适度扩大总需求的政策取向进行了适度调整加强,包括积极的财政政策更加积极,稳健的货币政策更加稳健,并以改革为动力强化了竞争政策、制度建设的取向。这些政策取向的加强是适时的和正确的,预计

将会持续一段时间,并在经济运行中调整完善。

在适度扩大总需求的框架下完善需求管理政策,要贯彻落实稳中求进的工作总基调,既保持政策的稳定性、连续性,又根据形势变化加强微调预调。基本取向是:更多依靠深化需求侧结构性改革的办法,促进投资稳定增长和消费较快增长,积极扩大出口和引进外资,保持价格总水平相对稳定,防范结构性通缩与结构性通胀的交错影响。

第三,发挥好需求侧协同政策的结构效应。在适度扩大总需求的基础上推进产业结构调整升级,还需要加强总量政策与结构性政策、防风险政策、应对外部冲击等政策的协调配合。这里的关键问题是,要加强宏观政策的结构效应并规定一个较长的时间区间,加强需求侧改革政策对需求结构调整优化的作用,处理好结构性去杠杆与总体杠杆率相对稳定的关系,努力减弱外部因素变动对我国产业结构调整升级的负面影响。

把以上三个方面联系起来,笔者要表明的是,缓解总量矛盾需要缓解结构矛盾,解决结构问题也需要总量政策的支持,深化供给侧改革需要与推进需求侧改革相结合。

#### 参考文献:

- 郭克莎,2016:《中国经济发展进入新常态的理论根据——中国特色社会主义政治经济学的分析视角》,《经济研究》第9期。
- 郭克莎,2017:《抓纲新常态,慎言新周期》,《中国证券报》9月6日。
- 郭克莎 杨阔,2017:《长期经济增长的需求因素制约——政治经济学视角的增长理论与实践分析》,《经济研究》第10期。
- 阮健弘 郑桂环,2017:《固定资产投资目前为何不是判断经济形势的好指标?》,http://www.sohu.com/a/209062902\_257448。

## Moderate Expansion of Aggregate Demand and Adjustment and Upgrading of Industrial Structure

GUO KESHA

(Huaqiao University, Xiamen, China)

**Abstract:** This paper holds that as China's economic development has entered a new normal or new stage, China's economic growth is facing downward pressure due to weak domestic demand. It is difficult to have a "new cycle" of economic recovery in the near future and the L-shaped growth mainly depends on the effect of macro-control. In order to promote industrial restructuring and upgrading, we must adhere to the policy of moderately expanding aggregate demand and create a stable environment. The purpose of moderately expanding aggregate demand is to achieve moderate growth, so that the real growth rate would not deviate too much from the potential growth rate and the economy would be within reasonable range. The basic orientation of improving demand management policy is to act upon the general principle of pursuing progress while ensuring stability and strengthen the fine-tuning and predictive adjustment of policies according to the changes in economic situation. We need to depend on deepening demand-side structural reform, promote steady growth of investment and relatively faster growth of consumption, increase exports and introduce FDI actively, keep a relatively stable price level, and prevent the crossing effect of structural deflation and structural inflation. To give full play to the role of demand-side coordination policy in industrial restructuring and upgrading, we should coordinate the relationships between aggregate policy and structural policy, between stable growth policy and preventing financial risks, and between domestic macro-policy orientation and changes in international policy environment.

**Keywords:** Expanding Total Demand Moderately; Industrial Structure; Adjustment and Upgrading; Policy Coordination

(责任编辑:谭易)

(校对:何伟)