

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2025.02.009

中国宏观经济调控政策工具的新型 组合模式与重点突破方向

张杰

(中国人民大学 中国经济改革与发展研究院,北京 100872)

摘要:探索如何构建与中国高质量发展相匹配的中国宏观经济调控政策工具的新型组合模式与重点突破方向,已成为当前中国经济学理论与政策研究领域的前沿议题。在全面剖析中国当前经济下行压力背后的核心驱动因素及可行突破方向的基础上,尝试通过科学揭示和深入剖析宏观经济调控政策领域内可能存在的重大认知误区,为中国宏观经济调控政策的新工具开发、新型组合模式的改革与创新,提供可行的理论基础和具体实施方向。依据中国现实逻辑,重点围绕“地方政府债务过高拖累经济增长”“单一货币政策与财政政策缓解经济下行压力”“地方政府产业政策的‘有害论’”“中国经济向消费驱动模式转型”等四大理论与实践认知误区,展开全面而深入的探讨与论证。在此基础上,进一步论证并阐述了当前中国为应对经济下行压力所采取的一系列增量政策措施,以及可能的宏观经济调控政策工具的新型组合模式与关键突破方向。

关键词:中国宏观经济调控政策;中国特色政策工具;新型组合模式;重点突破方向

中图分类号:F015

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2025)02-0063-10

当前,中国正处于宏观经济调控政策全面调整和改革的关键时期。探索如何构建与中国高质量发展相匹配的中国宏观经济调控政策工具的新型组合模式与重点突破方向,已经成为中国经济学理论与实践领域最为突出的前沿研究领域。需要高度认识到的是,中国已经从顶层设计层面,提出了推进中国宏观经济调控政策工具的新型组合模式与重点改革突破的可能探索方向:一方面,国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出,“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、环保、区域等政策紧密配合,目标优化、分工合理、高效协同的宏观经济治理体系”;另一方面,二十届三中全会提出了与“健全宏观经济治理体系目标”相匹配的“宏观调控制度体系”,重点落在与宏观经济调控政策工具运行基础条件有效性紧密相关的财税、金融等领域的统筹改革,进而增强宏观政策取向一致性。尤其提出了把“经济政策和非经济性政策都纳入宏观政策取向一致性评估”的重大改革方向。

如何采取一系列、一揽子有效的宏观经济调控政策工具,尤其是开创性地采取中国特色宏观经济调控政策工具的最优组合模式,为配合和支撑今后一定时期内的合理中高速增长水平经济增长目标设定和维持,创造良好的政策空间和发展基础,这是摆在中央决策者面前的最为紧迫任务。我们观察到,传统的以货币政策和财政政策为核心的宏观经济调控政策工具,在应对当前中国经济所面临的复杂负面冲击时,难以发挥其应有的作用。特别是面对“消费需求疲软+投资需求快速下滑+出口需求急剧下降预期”三重叠加因素对中国经济造成的下行压力冲击,迫切需要对现有的宏观经济调控政策工具进行革新,将产业政策、金融政策以及一系列非经济政策工具与货币政策和财政政策进行全新的优化组合,进而有望开拓出应对上述三重因素叠加所引发的短期内有效需求全面下滑和经济增长困境的新思路、新工具和

收稿日期:2024-11-18

基金项目:中国经济改革与发展研究院重大攻关项目(ICERD18Z01)

作者简介:张杰(1972—),男,江苏兴化人,博士,教授,博士生导师,主要从事产业经济学、创新经济学和中国重大问题研究。

新政策。

一、科学看待当前中国经济持续下行压力的核心驱动因素与关键突破方向

(一) 科学辨析当前中国经济下行压力的核心驱动因素

第一,高度重视中国经济在“消费需求持续下滑+投资需求持续下行+出口需求预期负面冲击”三重因素的叠加效应和刺激作用之下,已经逐步呈现出的较大概率进入到通货紧缩通道的苗头。这三重因素具体表现在:(1)当前,中国经济呈现出的消费需求增速下滑的核心驱动机制,本质上在于自新冠疫情冲击以来,包括部分地区公务员和事业编制、多数金融机构、国有企业和龙头企业部门的从业人员,至少有1亿多规模中高收入群体的真实工资收入水平发生下降现象,导致这些消费群体真实消费能力下滑,诱发了全社会消费者信心和消费预期逆转现象发生;(2)需求侧的消费需求持续下滑压力已经逐步传导到供给侧,造成投资需求持续下行压力,形成了“消费—投资”双重需求相互联动式的下行态势,实质上来看,中国当前仍然暴露出供给侧与需求侧之间严重结构不对称问题,尚未形成供给侧—需求侧相互支撑的良性经济发展模式,这是导致中国当前面临经济持续下行压力的核心因素;(3)美国总统特朗普上台可能会对2025年中国出口需求造成重大短期负面冲击,迫使中国陷入“消费需求持续下滑+投资需求持续下行+出口需求预期负面冲击”三重因素叠加困境。针对特朗普的选前一系列言论分析,我们判断,特朗普大概率会针对中国所有进口商品实施至少40%以上进口关税政策,这是2025年中国经济所面临的重大不确定因素。

第二,全面认识当前中国经济主要支撑省份地区发生了投资增速水平较大幅度弱化的突出现象,这是导致中国当前经济下行压力加大的重要因素。深入观察和分析中国各地区的固定资产投资指标变化趋势,可以发现的一些新现象是:(1)东部区域投资动力机制的弱化,是造成当前中国经济持续下行压力的主导因素。2024年前三季度,东部地区投资同比增长2.5%,中部地区投资增长4.5%,西部地区投资增长1.0%,东北地区投资增长3.8%^①。当前,高科技产业、战略性新兴产业、未来产业加速向超大规模城市、省会城市、重点城市以及东部沿海发达地区集聚的趋势越来越凸显,这些数据透露出的重要信息是,本应投资增速处于中高速水平的东部地区,发生了投资增长动力全面弱化的突出现象,背后反映的是当前东部地区在推动新旧动能转换过程中可能面临一系列突出的机制体制性障碍。(2)作为中国经济核心支撑的重点地区投资发生了快速弱化的突出现象。2024年1—8月,广东省固定资产投资同比下降2.9%,江苏省同比增速为2.3%,浙江为3.2%,山东为4.2%、河南为6.6%、四川为0%、湖北为5.8%、福建为4.2%、湖南为3.6%、安徽为4.1%、上海为7.8%、北京为8.4%^②。这些数据深刻表明,除了北京、上海、河南、湖北之外,大多数全国经济规模领先省份地区均出现了投资动力活力弱化的问题。(3)民间投资偏向房地产部门的扭曲结构性特征,极大地制约了民间资本对高技术产业投资的活力与动力。2024年前三季度,民间投资下降0.2%,扣除房地产开发投资后民间投资增长6.4%。该数据背后揭示的重要信息是,当前民间投资大部分分布在房地产及其相关产业部门之中,而在高技术产业、战略性新兴产业部门的民间投资分布较少,深刻说明当前民间资本不愿意或者难以进入高技术产业、战略性新兴产业部门的重要事实。

第三,深刻理解当前中国经济正处于新旧动能、新旧产业、新旧模式转化的关键过渡期,呈现出的短期经济持续下行态势的必然性,深刻认识到此阶段激活和促进全社会大规模研发投入和制造业部门先进生产设备投资,对维持中国未来一段时期内中高经济潜在增速水平和全要素生产率水平的决定性支撑作用。不能将当前中国经济下行的驱动机制,简单归结为受制于当前中国GDP规模扩大到一定体量阶段,所蕴含的经济潜在增速水平必然呈现下滑规律,进而陷入国外流行的人口老龄化和地方政府债务会降低中国经济潜在增速水平的理论陷阱。而是要科学认识到,当前中国经济正处于新旧动能、新旧产

①数据来源:国家统计局。

②数据来源:各省市统计局网站。

业、新旧模式转化的关键过渡期,在新产业、新动能、新模式占 GDP 比重超过一定门槛之后,短期经济持续下行态势就会被逆转,中国经济就会进入到一个稳定的中高速增长阶段。按照我们提出的“经济结构动态变化决定不同经济潜在增速水平”理论研究表明,在 2020 至 2035 年这十五年期间,中国经济潜在增速水平具有处于 4.5%至 5.0%区间的发展机会;而在 2035 至 2050 年这十五年期间,经济潜在增速水平仍然具有处于 3%至 3.5%区间的发展空间。能否将今后一段时期内的经济潜在增速水平稳定在中高速合理水平,关键就在于当前新旧动能、新旧产业、新旧模式的转换转化进程之中,能否激活全社会大规模研发投入的较快增长,激发先进制造业和高科技产业部门先进生产设备投资的大规模更新扩张。以高强度研发投入和大规模先进生产设备投资为主要特征的新产业、新动能、新模式转换转化速度越快,就会推高当前的经济潜在增速水平和全要素生产率水平,进而越是能够对冲当前中国经济下行压力,最终将中国 GDP 增速水平支撑在一个合理的中高速水平。

(二)精准识别造成和应对当前经济持续下行压力的关键方向

第一,多数地方政府干预和刺激当地经济新产业、新动能、新模式的财政能力和产业政策工具的全面弱化甚至大面积坍塌,是造成此轮中央部署的宏观经济调控政策实施效果有限的核心因素。我们构建的理论框架认为,中国情形下中央和地方政府形成的特定债务关系,在国家能够保证持续发行货币的前提下,只要不引发恶性通货膨胀,并不必然会带来重大发展风险。相反,当前我们已经陷入西方布局的政府债务风险的话语权陷阱之中,严重干扰了中国特色优势的宏观经济调控政策的制定和实施。实质上,当前中国已经陷入“地方政府债务必然会拖累地方经济增长”的认知误区,进入到通过严格限制地方政府的大规模显性或隐性债务增长,试图在短期内消化消除地方政府债务风险的政策误区之中。这就会造成的必然结果是,在中国各级政府迫切需要利用“财政资金+产业政策”工具组合,来促进和扶持地区传统产业转型升级、特色优势产业培育壮大、高科技产业全面布局的关键发展时期,绝大多数地方政府面临财政资金能力严重弱化和常用产业政策工具无法使用和全面失效的困局。简单认为完全依靠市场竞争机制就可以充分孕育和促进传统产业转型升级、新兴产业培育壮大、未来产业前瞻布局的逻辑,既不符合经济规律,也脱离中国已经形成的经济发展机制体制模式。事实上,各级政府以财政补贴和税收返还为主的产业政策工具,仍然是中国新旧功能、新旧产业、新旧模式转换过程不可或缺的重要力量,这就是“有为政府”“有效政府”的根本内涵。一旦我们陷入西方所宣扬的“政府债务会拖累经济增长”的理论陷阱,忽略了在中国多数地方政府在推进新旧功能、新旧产业、新旧模式转换的关键机遇期,多数地方政府主动引导和扶持地方产业的财力能力和产业政策工具抓手的丧失,造成的结果必然是由于无法得到地方政府的配合和执行,中央宏观经济调控政策对 GDP 的刺激和拉动作用急剧衰减的严重问题。

第二,高度重视中国经济发展阶段所蕴含的大规模、大范围“中高收入就业岗位创造型”投资驱动增长机制,对解决当前中国经济下行压力的极端重要性。当前,国内流行的一些所谓共识是,中国包括产业投资和政府投资在内的投资已经全面过剩,不仅仅是多数产业产品领域出现了产能过剩现象,政府在各类基础设施领域的投资,也发生了成本严重大于收益的要素边际报酬递减现象。由此判断,中国的投资驱动发展模式已经不可维系,需要将政府财政资金转向以发放大规模消费券为主要形式的消费刺激型政策举措。我们认为,一味强调中国当前经济发展由投资驱动模式转向消费驱动模式的判断,是完全误判了中国经济当前所处的特定阶段性特征。需要高度认识到的一个基本事实是,当前中国经济正处于由创造中低收入水平就业岗位的新动能,向大规模创造中高收入水平就业岗位的新动能的关键时期,要促进能够创造大规模中高收入就业岗位的新产业、新动能、新模式在 GDP 比重逐步提高进程中,必然要依赖将大规模金融资金、社会资金和政府资金,引导进入和满足这些新产业、新动能、新模式培育和壮大所产生的巨额外部融资需求。事实上,导致中国经济下行压力的核心因素,表面上看是多数居民群体的消费能力不足问题,实质上是部分居民群体工资收入下滑以及中国中高收入就业岗位供给相对不足的深层次因素造成的。因此,中国经济短期和中长期均表现出来的突出问题是,如何尽快摆脱“中高就业岗位创造能力不足+消费扩张和消费结构优化升级能力不足+有效需求相对不足”的恶性循环

机制。

第三,要优先激活超大规模城市、省会城市、重点城市以及东部发达地区的中高速经济增长潜力,防止陷入一味试图通过拉动东中西部不同区域板块的均衡型发展模式,来强化中国经济增长内生动力机制和降低经济发展风险的固化思维之中。我们的判断是,2024年前3季度,东部地区所暴露出来的投资弱化困境,背后反映的深层次问题是,东部地区由于规模相对更为庞大的显性或隐性政府债务所面临的中央“去风险”政策,迫使政府运用财政补贴促进和刺激地方产业发展的财政资金能力和产业政策空间受到更大的制约,造成东部地区培育和壮大高科技产业、新兴产业和未来产业的基本能力弱化甚至丧失。需要高度认识到的一个基本规律是,由于超大规模城市、省会城市、重点城市以及东部发达地区,在产业链创新链资金链人才链综合领域所拥有的绝对领先优势,必然会导致高科技产业、战略性新兴产业和未来产业加速向这些地区转移和集聚,因此,中国省会城市和非省会城市、南方和北方区域板块、东中西东北地区、东部沿海发达地区和非东部沿海发达地区之间的经济发展差距非但没有缩小,相反,却呈现出持续扩大的规律性现象。这些区域之间持续扩大的发展差距,已经无法通过区域均衡化发展政策加以解决。基于这样的发展规律认识,我们认为,维持今后一段时期内中高速经济增速的主要支撑力量,仍然要聚焦在超大规模城市、省会城市、重点城市以及东部沿海发达地区,要全面鼓励产业、资金、人口、人才、技术、知识、数据、土地等关键要素向这些地区的进一步转移和集聚,采取不合理人为政策强制推动东部产业向中西部转移,可能最终会严重削弱而非增强中国作为全球最大的超大规模经济体的全国统一大市场优势。

二、高度重视当前中国宏观经济调控政策领域面临的重大认知误区与新政策逻辑

第一,避免陷入中国经济困境完全是由地方政府债务拖累的认知误区,进而导致将当前宏观经济调控政策一味陷入处理地方政府大规模隐性和显性债务的狭隘思维。实际上,我们应该客观地认识到,当前中央出台的一些宏观经济调整政策面临实施效果暂时还未达到预期的困局,其中不可忽略的一个关键因素在于,由于一些地方政府遭遇地方财政能力弱化和财政来源短缺问题,致使地方政府在执行中央部署的宏观经济调控政策时,其能力、动力和活力存在局限性。这种局限性无疑会对中央政策的落实力度和刺激效果产生显著的制约和拖累效应。

依据我们的深入研究和思考,我们认为,从理论角度来看,中国很有可能陷入对地方政府债务风险的过度夸大的认知误区,即高估甚至不合理过度担忧地方政府债务短期风险,堕入到中国特定中央-地方关系所决定的行政机制体制模式下的地方政府债务“有害论”。针对中国特定的中央和地方政府治理关系和二者之间财政体制而言,我们提出一个全新科学认识和理解中国地方政府债务问题的理论框架,即“地方政府债务未必会严重冲击中国经济”假说。事实上,从当前中国中央和地方政府之间债务负担形成机制来看,是中央将以纸币成本形式的人民币,通过中央转移支付、专项债、重大项目建设、各种经济刺激计划政策等渠道转移给地方政府执行和完成各种经济社会发展任务,从而对中国GDP形成一个显著扩张和支撑作用。即便地方政府已经通过这些合理渠道甚至其他不合理渠道积累了巨额显性或隐性地方债务,完全超过地方政府长期财政收入能力,演变成地方政府不可能偿还中央政府债务的负面循环机制,并且需要中央财政的持续转移来维持地方政府机制体制正常运行,进而导致地方政府债务规模可能无限增长的发展困局。然而,在我们看来,只要这些地方政府债务扩张所形成的中央超发货币,能够有效快速进入股票市场或房地产市场等货币“蓄水池”,而不是渗透进入各类产品和服务主导的消费市场,就不会最终传导到消费市场而引发恶性通货膨胀现象。客观事实是,中国地方政府债务对经济发展可能蕴含的重大风险,并不在于地方政府债务自身所存在的偿还压力,而在于其所蕴含的中央货币超发行为能否造成恶性通货膨胀,是其可能带来的恶性通货膨胀对经济发展带来直接负面冲击风险。因此,这就隐含的一个重要逻辑是,只要中国地方政府包含显性债务和隐性债务在内的政府债务扩张,不会传导到产品市场和要素市场诱发引发恶性通货膨胀,就不要无端判定和过度担忧地方政府债务扩张的内在风险。在我们看来,中央和地方政府之间这种以“中央通过增加纸币→转移给地方政府→

实现干预经济和创造GDP”模式,即使地方政府存在财政资金使用效率低下、投资乘数效应降低等问题,但是,其本质上并不会造成中国真实经济发展风险。而从全球主要西方发达国家来看,日本、英国、法国、德国、韩国乃至美国一直在实施的超宽松货币刺激计划以及所带来的政府巨额债务持续增加现象,并未对国家经济正常运行造成实质性影响。相反,这些国家依靠这些货币宽松刺激政策,均程度不等地逐步摆脱了经济增长长期停滞和消费增长动力长期不足的发展困境。

不容忽略的客观事实是,当前,面对中国式现代化新征程战略部署所提出的2035年相比2020年人均GDP翻一番的经济增长任务要求,要深刻理解能否维持中国式现代化建设的未来关键三十年期间内的合理中高速增长水平目标的重要性,要远远高于当前地方政府债务规模扩张以及可能带来的次生风险的重要性。按照我们的理解,倘若能够通过地方政府债务规模扩张渠道,换来针对当前中国经济持续下行压力的对冲和阻断效应,换来中国当前以新产业、新动能、新模式为主的现代化产业体系的加速培育和形成,换来中国经济在今后关键机遇期内维持合理中高速增长水平和激活经济内生型增长动力机制,那么,就不要过度强调中国地方政府债务在短期内的所谓各类风险。由此,我们的判断是,要真正激活和强化中央当前部署的各类宏观经济调控政策的实施效果,必须从根本上扭转和解决“地方政府债务拖累中国经济”的认识偏差和认知误区,尽快研究依靠缓解严重的地方债务负担压力,进而加快释放多数地方政府利用各种产业政策扶持地方产业和经济高质量发展的新一揽子政策举措。

第二,避免将中国特色宏观经济调整政策的核心工具,仅仅局限于依靠货币政策和财政政策及其组合就能有效应对经济增速下滑的认知误区,进而导致中国错失当前通过针对产业政策、金融政策以及一揽子非经济政策工具进行政策组合,设计并实施对冲经济下行压力加大和三重因素叠加带来的有效需求不足问题的机遇窗口期。事实上,当前中国已经面临货币政策和财政政策弱化的困境,其核心原因在于中国经济所遭受的三重因素叠加的负面冲击仅靠传统货币政策和财政政策工具难以快速解决。因此,我们迫切需要探索一种以货币政策和财政政策为基础,同时结合产业政策、金融政策以及其他非经济政策工具的新型宏观经济调控政策组合体系。

需要高度认识到的是,来源于西方经济学理论的货币政策和财政政策主导的宏观经济调控工具,很大程度上已经不适应中国这样的超大规模发展中国家的复杂经济形势和问题。在我们看来,从理论研究角度来看,中国各级政府所运用的宏观经济调控政策工具,在一定程度上已经局限在货币政策和财政政策这两种主要工具的固化僵化思维逻辑之中。而且,从中国当前的货币政策和财政政策使用的实际效果来看,或多或少已经陷入以降低基准利率和市场利率为主的货币政策传导机制失效,以强化基础设施投资为主的财政政策边际刺激效应弱化的双重困境^①。依据我们的长期调研和深入思考,从各级政府对短期经济增长乃至中长期经济发展的现实干预手段和实践操作工具角度来看,通常依靠的是以干预地区内金融机构特别是国有性质银行机构的贷款决策行为为主的金融政策,依靠的是以各类政府财政补贴和税收返还为主的产业政策。更为重要的是,中国的宏观经济调控政策在各级政府的实际落实过程中,已经发生了金融政策、产业政策相比货币政策、财政政策更为有效的现实逻辑。而且,倘若没有地方政府金融政策和产业政策的全面配合和内在支撑,在一般情形下必然会造成中央的货币政策和财政政策实施效果的下降甚至失效现象发生。由此,在我们看来,从中国当前宏观经济的内在运行机制体制角度来看,能够支撑或者说是放大中国货币政策和财政政策实施效果的是,从中央到地方的产业政策、金融政策以及一系列非经济政策,尤其是地方政府采取的以财政补贴和税收返还为内核的产业政策、以支持地方金融机构加大对地方产业和项目融资力度导向的金融政策,以及类似城投平台、地方产业政府引导基金、专项债等在内的非经济政策,实质上已经演变为中国各级政府当前所运用的干预和刺激地区GDP增长和各项民生工程建设的核心工具。

当前,有些专家学者一直强调要实施10万亿大规模刺激计划来对冲当前经济持续下行压力,在我们看来,中国当前面临的经济问题完全不同于2008年,即便实施10万亿大规模刺激计划,非但难以解

^①张杰:《探索构建中国特色宏观经济调控政策的新体系与新方向》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2023年第2期。

决有效需求不足的深层次机制体制问题,带来的巨大资源配置扭曲作用也更难以在短期内加以有效消化。我们的判断是,鉴于中国已经形成的以中央层面的货币政策、财政政策为基础工具,以中央和地方政府的产业政策、金融政策以及其他一揽子非经济政策为主要工具的中国特色宏观经济调控政策新型组合体系的客观事实,深层次激发激活当前宏观经济调控政策工具体系的立足点,就必须不能忽视中国各级政府已经形成且事实上在大量运用的这些特定政策工具。即便这些政策工具存在诸多弊端,也不能成为否定这些中国特色政策工具的理由,而是要尽可能控制和消除这些政策工具的可能弊端和风险,激发这些政策工具的优势和刺激作用。

第三,避免进入到中国经济被地方政府采取财政资金补贴和税收返还为主的产业政策所带来的扭曲效应以及产能过剩问题拖累的认知误区,进而导致当前宏观经济调控政策陷入地方政府配合执行能力弱化的困局。中国当前客观存在的中央到地方政府独特行政机制体制,使得各级政府所依靠的以财政补贴和税收返还为主的各类产业政策,在所有宏观经济调控政策体系之中处于主体工具地位。倘若当前中央宏观经济调控政策限制了地方政府的产业政策实施空间和操作手段,带来的结果只能是严重削弱宏观经济调控政策工具的实施效果。

值得高度关注的是,当中国国内部分学者正在全面反思甚至否定产业政策的时候,美国等西方发达国家一面批评和限制中国等发展中国家采取产业政策,一面纷纷采取各种产业政策来干预和扶持本国的重点产业的技术创新和产业发展。其中,最具有代表性的就是美国2022年出台的《芯片和科学法案》和《通货膨胀削减法案》,其实质就是美国等西方发达国家为了维护自身在全球产业体系的优势地位,而采取政府资金补贴主导的产业政策加以扶持和激励的发展思路。针对当前产业政策的矛盾看法,Liu的研究尤为具有开拓性的启发意义^①。他指出,既有文献的产业政策研究,一个重要的缺陷是并未考虑市场扭曲和基于投入产出关系组合而成的生产网络型产业体系这个重要背景。在考虑一个具有产业链上下游投入产出关系的生产网络体系的封闭经济体之中,上游行业面临的市场摩擦通过生产网络传递到下游行业,此时对上游环节的企业进行补贴,能够有效促进产业整体福利水平的改善和提高。这不仅可以解释类似韩国、中国这样的国家所采取的产业政策的合理性,也给该领域的前沿研究就带来的一个重要启发是,传统的局限与特定企业或行业范畴的产业政策研究逻辑,很有可能具有误导性。极有必要彻底转换研究视角,重新研究和审视类似中国这样的发展中国家以及发达国家所采取产业政策的必要性和合理性。客观来看,具有科学合理动能定位且具有动态调整机制的产业政策体系,是中国模式的重要组成部分,是中国“有为政府”的核心调控工具,是中国经济学理论体系的重要创新贡献。客观事实是,产业政策已经发展和演化成为最为符合中国各级政府运行机制特点的、最为不可或缺的重要宏观调控政策工具之一。在中国经济全面进入以创新驱动发展战略为主导的高质量发展阶段之中,产业政策作为中国特色宏观经济调控政策工具之一,对中国宏观经济所具备的有效调控作用,在一定程度上甚至已经逐步超过了货币政策和财政政策。尤其是产业政策通过与金融政策、财政政策的深度融合组合,不仅仅是中国各级政府短期内干预经济下行压力的有效手段,更是构成中国各级政府在中长期内推动经济中高速增长的最为有效的宏观经济调控政策工具。

不容忽略的是,当前以财政补贴和税收返还为内核的产业政策,已经演化为中国各级地方政府在落实中央部署的“促经济增长”“抓产业发展”“对冲短期经济下行压力”“稳定当地税收收入”“保就业、保企业、保经营主体”“保基本民生、保工资、保运行”“促进新旧动能转化”“培育和打造现代化产业退休”“促进科技创新能力”等多重短期宏观经济调控政策和中长期经济发展政策进程中的最为主要手段。由此,在我们看来,当前针对中国产业政策调整和改革方向的核心原则,并不能将各级政府所实施的以财政补贴或税收返还为主的产业政策,简单或狭隘地定义为违背市场公平竞争原则的行为,进而“一刀切”式地取消或禁止地方政府针对产业企业所普遍采用的财政补贴和税收返还政策,而是要依据构建产业链供应链创新链资金链一体化为导向的现代化产业体系特征,重新在顶层设计层面重构和推动动

^①Liu E. "Industrial Policies in Production Networks", *The Quarterly Journal of Economics*, 2019, 134(4): 1883-1948.

态变化调整的新型产业政策体系。

第四,避免进入到针对中国消费领域实施重大刺激计划就可以对冲和缓解有效需求不足困局的认知误区,进而导致宏观经济政策偏离依靠实施“中高收入就业岗位创造导向型”大规模投资刺激和促进政策,方可有效缓解经济下行压力的核心方向。客观事实是,中国各级政府当前的宏观经济调控政策和经济高质量改革发展政策的制定和实施进程中,或多或少地存在对消费和投资关系认知不足甚至割裂的现象,这也是导致中国各级政府的各项经济调控政策和经济发展政策还未化解中国经济持续下行压力的关键原因之一。

当前,国内不少学者将当前中国经济所面临的核心症结归结为“生产过剩、需求不足”因素,进而将中国经济下行压力的原因归结为“投资过剩、消费不足”问题,由此提出当前中国宏观经济调控政策要着眼于促进消费扩张。在我们看来,当前中国经济下行压力的成因,本质上是由“创造中高收入就业岗位的投资不足、缺乏收入可持续增长支撑的消费能力不足”形式的投资—消费双不足因素造成的^①。依据我们对中国居民消费支出决策行为的影响因素观察来看,与传统的消费假说理论有所不同,预期到的收入中长期增长因素是决定短期内多数居民群体消费支出决策的最重要、最核心、最根本因素。换言之,只有多数居民群体预期到自身收入在中长期内具备可持续增长的机会和空间,方可从根本上刺激和释放短期消费需求。相反,一旦部分居民群体预期到自身收入在中长期内出现了增长空间不足甚至可能下滑的现象,必然就会造成居民群体通过采取强化短期内储蓄决策行为,来应对未来收入不确定的决策行为,进而导致短期内消费需求弱化和下滑现象的发生。受制于中国消费决策行为函数的这种基本逻辑,可以得到的基本判断是,即便当前各级政府采取大规模发放消费券的短期消费刺激计划政策,也难以从根本上起到刺激短期消费恢复性增长的功能作用。这就意味着,中国消费者群体长期形成的这种独特消费决策行为和消费函数内在特征,决定了中国短期消费刺激政策的局限性。更为需要深入认识到的基本事实是,当前中国消费需求短期内下滑态势的核心因素,表面上来看,是当前包括部分公务员和事业编制人员、金融业从业人员、国有企业部门就业人员等为主的1亿多中等收入群体工资收入逐步下降所造成的真实消费能力下降,以及其对其他居民群体的消费预期和消费信心短期内造成的较大范围负面冲击,所带来的消费需求下滑双重因素叠加效应所造成的。而从深层次来看,是在中国仍然占据主导地位的旧产能部门,多数只能创造和提供年收入在4—6万元的中低工资水平就业岗位,而提供年收入在30万元以上的研发岗位和年收入在10万元以上的技术岗位的新动能仍然在培育和转化过程中,尚未形成对中国经济增长的主要支撑作用这个关键因素造成的。因此,这就决定着解决当前中国消费需求下行压力持续加大和消费不足困局的政策,不能仅仅桎梏和局限在能否实施大规模消费券导向的刺激政策,而是要瞄准如何促进多数国民群体的收入水平可持续提高以及相应的中高收入就业岗位创造能力培育和壮大方面。事实上,中国居民储蓄和消费偏好与美国居民存在根本性差异,因此,针对消费者大规模发放现金或消费券可以短期内刺激美国消费扩张,却难以刺激中国消费大规模扩张。恰恰只有坚定不移地、持续性地通过居民群体工资收入的增长刺激政策以及相应的中高收入就业岗位创造计划,方可在短期内乃至中长期内扭转多数消费者群体的消费信心和消费预期,最终达到推动消费可持续扩张的政策实施效果。

我们的基本判断是,维持中国今后三十年经济中高速增长的内生型动力基础,核心就在于能否尽快大范围有效促进“企业创造高收入就业岗位→内需持续扩大和消费者需求持续提升→为企业高质量产品和高技术产品提供市场→企业进一步创造高收入就业岗位”的良性循环机制形成。消费和投资是推动中国经济高质量发展一个硬币的“两面”,本质上是“中高收入就业岗位创造导向型”投资决定了中国消费持续扩展和优化升级空间,决定了中国能否维持中高速水平的经济增长态势。

^①张杰:《如何科学认识当前中国经济增长动力源泉与改革突破口》,《学术月刊》2024年第4期。

三、探索中国特色宏观经济调控政策的重点实施方向与相应政策建议

(一) 探索中国特色宏观经济调控政策的重点实施方向

第一,尽快实施针对那些具有传统产业转型升级、新兴产业培育壮大、未来产业前瞻布局优势机会和空间的超大规模城市、省会城市、地级城市以及县区城市的政府债务置换计划。核心在于将地方政府的高利率负担水平的地方债务置换和转化为低利率负担水平的地方债务,从而降低地方政府的债务利息支付成本在地方财政收入中的比重,释放地方政府用于促进地方经济社会产业发展的真实可用实际财力,极大地促进地方政府在落实中央各种一揽子增量政策举措的金融政策、产业政策等配合能力和落地实力提升。尤其是在考虑到中国各级政府具备在2024年末乃至2025年主动积极应对自身经济可能遭遇到更大强度、更大范围的由外向内传播的突发事件负面冲击,所需要的前瞻性、提前量式的大规模刺激政策布局,建议尽快大范围地实施地方政府的债务置换计划,提早释放、激活、换取地方政府配合中央政府实施大规模刺激政策的能力和空间。

第二,加快探索以货币政策、财政政策为基础工具,产业政策、金融政策以及其他一揽子非经济政策为主要工具的中国宏观经济调控政策新型组合体系。中国货币政策和财政政策作为基础性工具的定位是,持续择机快速推进多轮以降低基准利率和市场利率为主的积极货币政策,持续推进以激励企业产业大规模研发投入和先进生产设备更新替换投资为主导的积极财政政策。与此同时,激活激发产业政策、金融政策以及其他一揽子非经济政策等主要工具的着力点在于:一方面,抓紧探寻货币政策、金融政策和产业政策的密切结合点。主动利用中国金融市场当前市场利率持续降低机会,通过激励各级政府主动运用利息补贴政策,引导和强化金融机构对地区企业产业巨额研发投入和先进生产设备投资所产生的贷款融资需求的全面支撑;另一方面,探索货币政策与非经济政策、产业政策的密切结合点。积极利用当前中国金融市场融资利率持续下降的契机,鼓励地方政府依靠主动推动使用相对低利率负担水平的政府债务,对既有高利率负担水平政府债务的置换和替换,全面降低地方政府债务的巨额利率负担,进而通过释放和提升地方政府的真实有效财力,增强地方政府运用各类财政补贴主导工具定向针对地区传统产业转型升级、新兴产业培育壮大、特色优势产业布局建设为导向的产业政策能力和空间。

第三,加快推进以各类政府产业引导基金为导向的、体现金融政策和产业政策深度融合的新型产业政策。将引导各地方政府各机构部门分散化的各类政府补贴资金加以汇集和集中,明确鼓励各级政府和各类市场化的种子基金、天使基金、风险基金、公募私募基金、金融投资公司等金融企业,按照各自出资股份份额比例原则成立针对培育和壮大各类特定产业的企业化经营性质政府产业引导基金,将之作为替代各级政府以财政补贴和税收返还为主的既有产业政策工具,积极发挥政府产业引导基金的“耐心资本”和追求长期收益最大化原则的示范作用,充分激发金融政策和产业政策深度融合的新型产业政策。在我们看来,相应的改革突破口和具体建议是:一方面,明确在设计和实施中国各级政府各种类型政府产业引导基金运行机制中,彻底扭转和取消对国有资本主投或参投资项目以短期回报最大化和国有资本保值增值导向的不合理不科学考核要求。在遵循资本市场追求中长期投资收益最大化的客观规律前提下,营造针对国有资本通过各类政府产业引导基金主投或参投的企业产业项目短期投资亏损和失败风险的容忍度和宽容度,主动推进以政府国有资本的中长期总体投资回报收益盈亏为基准的新型考核机制的重大调整;另一方面,制定各级政府各类产业引导基金运行体制之中国有资本的多样化多渠道退出机制,着重构建各类政府产业引导基金运行体制中的“政府以及本地产业政策针对重点企业项目进行股权投资→企业上市或政府所持股权转让→政府收回股权投资国有资本金以及适当收益”的良性循环机制加速形成。鼓励通过产业引导基金所参与企业的国有资本,通过企业最终上市途径实现国有资本股份股权市场交易回收渠道;针对那些非上市企业,鼓励产业引导基金所参与企业的国有资本通过股份出让或股权赎回渠道;鼓励各级政府产业引导基金和主板市场、创业板市场、中小板市场等多层次股票市场实现深度相互结合,进而加快构成完整的资金链闭环。

第四,尽快推动中国宏观经济调控政策关键立足点和内在运行逻辑的全面转型,全面消除对消费和

投资关系认知不足甚至割裂的现象,将打造和促进“持续扩大和升级换代的内需市场规模→中高端投资扩张”良性循环机制的形成,设定为从中央到地方的各级政府今后一段时期内经济调控政策的重要改革方向。为此,我们建议,一方面,尽快从顶层设计层面将打造当前国内“持续扩大和升级换代的内需市场规模→中高端投资扩张”良性循环机制的形成,设定为中央宏观经济调控政策和经济高质量发展改革和发展政策的基准和原则。尤其要将中央政府层面的“促投资”“稳投资”政策,与促进中高收入就业岗位创造和释放功能紧密结合起来,将之作为今后一段时期内中央“促投资”“稳投资”政策的基本原则;另一方面,尽快纠正和扭转中国各级地方政府将刺激消费和鼓励投资两大政策问题割裂化孤立化片面化的各项政策举措,尤其要鼓励地方政府层面探索和创新将“促投资”“稳投资”政策,与促进中高收入就业岗位创造和释放功能紧密结合起来新型政策举措。

(二)重点改革突破口与具体政策建议

第一,超越“地方政府债务拖累中国经济增长”的狭隘思维判断,摆脱短期内采取强硬手段控制和处理地方政府债务风险的冒进做法,尽快全面激活和释放地方政府培育和促进新产业、新动能、新模式的财政能力和产业政策空间。为此,我们的具体建议是:(1)加快推进针对那些仍然具有促进培育和壮大高科技产业、战略性新兴产业、未来产业优势空间的地方政府显性和隐性债务置换计划,通过实施促进这些地区的高利息负担水平政府债务向低利息负担水平政府债务的大规模置换行动,降低这些地区的政府债务巨额利息支付压力,尽快释放地区运用于促进地方产业发展的定向财政资金活力和能力;(2)鼓励各地区政府探索引导和扶持本地产业企业高质量发展的、因地制宜、因势利导的新型产业政策工具。尤其在当前多数地区迫切需要依靠既有的财政补贴和税收返还为主要形式的产业政策工具,应对地区经济下行压力的前提下,不要操之过急地采取全面禁止或“一刀切”否定地方政府的各类财政补贴和税收返还政策行为,相反,在当前中国经济处于新旧动能、新旧产业、新旧模式转换的关键时期,要适当激活激发地方政府引导和扶持新动能、新产业、新模式培育和壮大的财政能力和产业政策工具运用空间。

第二,全面将“中高收入就业岗位创造型”和“工资收入增进型”导向的投资刺激政策举措,设定为从中央到地方政府当前一揽子增量政策的核心举措。为此,我们的相应政策建议是:(1)建议即便在部分地方政府面临财政收支严重压力的情形下,不提倡采取针对地方政府公务员和事业编制人员工资水平大幅度降低的应对策略,允许部分地方政府利用专项债来筹集短期地方公务员和事业编制人员工资正常发放的财政资金缺口,尽量控制和消除由于部分地方政府公务员和事业编制人员工资水平大幅度下降甚至无法正常按时发放,对全社会消费信心和预期的重大负面冲击效应;(2)全面加大针对以促进全社会研发投入和先进生产设备投资为导向的投资刺激政策范围和力度。一方面,建议全方位深度推进鼓励大规模设备更新的投资刺激政策,可以考虑尽快进一步推出针对全领域先进生产设备和科研设备的、更大力度的税收抵扣和财政补贴刺激计划;另一方面,将强化全社会的基础研究、应用基础研究以及企业部门的研发投入、工程化研究和商业化产业化研究投入,建议当前可以提高中央政府财政赤字率一个百分点,将之所释放的财政资金,主要定向运用到对以上两个重点领域的大范围财政支持;(3)尽快启动实施以“中高收入就业岗位创造型”和“工资收入增进型”为导向的中国本土高科技企业培育计划。具体目标是:尽快培育和打造 20 家创造 10 万个年收入 60 万元以上研发就业岗位(再造 20 家“华为”计划)、50 家创造 2 万个年收入 40 万元以上研发就业岗位、100 家创造 1 万个年收入 30 万元以上研发就业岗位、100 家创造 30 万个年收入 20 万元以上高技术就业岗位、200 家创造 10 万个年收入 15 万元以上高技术就业岗位、500 家创造 2 万个年收入 10 万元以上高技术就业岗位为导向的中国高科技本土企业。

第三,尽快研究出台专门针对超大规模城市、省会城市、重点城市以及东部沿海发达地区的区县级城市的投资激活导向的一揽子政策举措,充分释放这些重点城市和地区对当前中国经济中高增速水平的核心支撑作用。为此,我们的相应政策建议是:确立在关键时期内维持中国经济中高速增长水平目标的重要性,要远远高于地方政府债务累积风险处理的任务目标,深刻理解只有维持中国经济中高增速水

平增长进程中,方可逐步探究有效处理地方政府债务风险的“先立后破”原则。适度调整和转向容忍这些重点城市的地方政府债务增量规模以及可能的所谓债务风险的态度。尽快激活和释放这些重点城市的地方政府运用各类产业政策,刺激地区新旧动能转换、新旧产业替换、新旧模式转变的财力和能力。具体的实施领域是:一方面,目前不宜针对这些重点城市地区的政府,强制实施政府债务“去风险”政策举措,优先针对这些地方政府债务实施大规模置换计划,通过降低地方政府巨额高成本政府债务利息负担水平,释放地方政府可运用于刺激地区产业和经济的财政能力空间,适当解除套在这些重点城市政府头上的不合时宜的“紧箍咒”;另一方面,尽快放开和鼓励这些重点城市利用发行政府专项债,来筹集设立地方政府产业引导基金的政府资本金来源,填补各类产业引导和补贴资金的政府财政资金缺口,强化针对地区内各类主体的基础研究、研发投入、工程化研究投入、产业化商业化研究投入、技术改造升级等领域的补贴和扶持力度。

Explore the New Combined Model and Key Breakthrough Directions of China's Macroeconomic Regulation and Control Policy Tools

ZHANG Jie

(Institute of China's Economic Reform and Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Exploring how to construct a new combination model and key breakthrough directions of China's macroeconomic regulation and policy tools that are compatible with China's high-quality development has emerged as a core frontier issue in the field of China's economic theory and policy research. Based on a comprehensive analysis of the core driving forces behind China's current economic downward pressure and the viable breakthrough directions, this paper endeavors to provide a feasible theoretical foundation and specific implementation directions for the development of new tools, as well as the reform and innovation of the new combination model of China's macroeconomic regulation and policy tools. By scientifically revealing and deeply analyzing the possible major cognitive misunderstandings in the realm of macroeconomic regulation and policy, in accordance with China's practical logic, this paper focuses on the following four major theoretical and practical cognitive misunderstandings, namely, “the excessive local government debt hindering economic growth”, “using a single monetary policy and fiscal policy to mitigate economic downward pressure”, “the ‘harmful theory’ of local government industrial policies”, and “the transformation of China's economy towards a consumption-driven model”, and conducts a comprehensive and in-depth discussion and demonstration. On this basis, this paper further demonstrates and elaborates on a series of incremental policy measures adopted by China to address the economic downward pressure, as well as the possible new combination model and key breakthrough directions of macroeconomic regulation and policy tools.

Key words: China's macroeconomic regulation and policy; policy tools with Chinese characteristics; new combination model; key breakthrough directions

(责任校对 王小飞)