

提高宏观经济政策效率,实现稳增长目标

杨瑞龙

摘要:在经济下行压力下,为了有效提振内需,我国不仅要加码增量宏观经济刺激政策,更要不断提高宏观经济刺激政策的实施效率。为此,要提高宏观经济政策手段的效率,实现短中长期经济政策的优化组合,探寻结构性政策的有效边界。提高宏观经济政策的效率,离不开地方政府作用的有效发挥。要重塑地方政府发展经济的动力机制,使针对地方政府官员的激励和约束对称化,调整中央与地方政府的财权和事权,更好发挥地方政府在推进现代化产业体系构建中的作用。

关键词:宏观政策效率;稳增长;地方政府行为

中图分类号:F124 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2025)06-0001-12

2025年上半年的宏观经济统计数据表明,我国经济整体上处于回稳复苏的状态,但回稳的基础仍然不够稳固,例如,消费需求仍然比较低迷,价格在低水平徘徊,PPI长时间负增长,国民收入平减指数为负,特别是特朗普2.0版的关税战对我国的外贸形成负向冲击。实现稳增长目标,还需进一步加强逆周期刺激政策的力度和强度。近年来,尽管我国推出了一系列增量宏观经济刺激政策,但整体效果不尽如人意,其中一个重要的因素是宏观经济政策的边际效率在下降。就像经济增长有量的增加和质的提升一样,宏观经济政策同样有量和质的问题,既可以加码增量刺激政策,也可以通过提高经济政策的实施效率来达到政策目标,后者就是高质量宏观经济政策的含义。提高宏观经济政策效率,关键是要健全宏观经济治理体系。习近平总书记提出了健全宏观经济治理的重要命题^[1]。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出,科学的宏观调控、有效的政府治理是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。

一、提高宏观经济政策手段的效率

一般来说,同一个政策目标可以通过不同的政策手段来实现,此时决策者面临选择问题,即选择哪种政策手段最有利于实现既定的政策目标,这实际上是一个政策手段的效率评估问题。在选择不同的政策手段时,以下若干原则可以作为关键考虑因素:其一,对政策手段反应及克服不合理经济现象的作用大小。主要考察目标变量对某一给定政策手段的反应大小,以及这一反应与决策者预期是否一致,结论是应选择最有力,并对不合理经济现象(如产能过剩、价格低迷等)直接起到决定性作用的政策手段。其二,政策手段显效的速度和结果。政策手段的选择应考虑预期效果能否实现以及实现预期目标需要多长时间,结论是应选择能够较快实现政策目标并能够迅速显现政策效果的手段。其三,资源成本。政策手段往往需要一定的资源成本,包括直接成本和间接成本,结论是应选择能够实现一定政策目标,且成本花费较小的政策手段。其四,选择性和变动性。由于政策手段具有灵活性,随着经济运行状况的变化,宏观调控部门可以通

作者简介:杨瑞龙,中国人民大学经济研究所联席所长,国家一级教授、博士生导师。

过调整政策措施的作用方向和政策强度来提高政策效率,结论是偏好于具有一定变动性的政策工具。其五,间接效益和社会效应。某些政策措施在实施过程中可能会产生间接效应或社会效应,结论是应从社会整体效益的角度来衡量,选择能够最大化社会利益,同时最小化社会政策成本的政策手段^[2]。

为了实现稳增长的目标,我们在宏观经济政策手段的选择上需要着重考虑六方面的问题。

(一)政策的发力重点:投资端抑或消费端

一般来说,在需求不足的情况下,财政政策的效果大于货币政策,且起效较快;在通货膨胀环境下,货币政策的选择空间更大。目前我国宏观经济面临的主要问题是需求不足,物价水平低迷,通过财政手段的有效启动,可以改善企业和家庭的预期,从而提振投资信心和消费信心。财政政策可分为收入政策和支出政策。与支出政策相比,目前收入政策的使用空间相对有限,通过税收制度改革或税收政策调整来刺激需求的成本较高。相对而言,通过财政支出政策刺激投资和消费的操作空间较大,包括扩大财政赤字、增发专项债等^[3]。

财政支出政策可从投资端和消费端发力。在当前内需不足的宏观环境下,适当扩大财政赤字来加大财政支出的力度有助于向市场传递明确的信号,从而改善微观主体的预期。但通过扩大财政支出来刺激内需应考虑财政赤字的可持续性,过度扩大财政赤字可能对未来经济发展产生负面影响。在有限的财政预算规模下提高财政支出刺激内需的效果,财政支出重点要在投资和消费之间作出权衡。政府在基础设施等方面的投资对经济发展具有拉动作用,但一些专家也提出了对当前基础设施等投资效率的担忧,尤其是有投资价值的基础设施项目越来越少。有些地方虽建设了机场,但每年的客流量不能覆盖其运行成本,不得不动用财政资金弥补其亏损。不仅如此,一些地方重复建设问题突出,

造成资源错配和浪费。

基于以上分析,短期财政支出政策的重点应更多集中于消费端。然而,有专家认为,消费是慢变量,投资是快变量,在短期有效提振需求方面,投资的作用更为显著,因而要更多通过投资端来拉动经济。从经济学原理上来说,消费取决于收入,而收入受制于就业,就业则决定于企业对劳动力的需求,这又与企业投资有关。相较于投资而言,消费是慢变量,即它要经过一个循环才能影响消费。但财政支出政策可以让消费成为快变量。如果通过财政手段使居民的永久性收入得到提高,这一政策就能在短期内对消费产生显著效果。如消费补贴、以旧换新政策等,特别是通过向居民发放消费券、加大社会保障的资金注入、成倍提高农民的退休金等方式能够改善居民的预期,在较短的时间内提振消费。应对当前需求不足,需要改变习惯性思维,在消费端采取更加有力的措施。过去,我们通常习惯于通过投资端发力来推动经济增长,已经形成思维惯性及相应的政策体系和配套措施。现在则应从消费端发力来刺激内需,通过财政支出政策来促使消费这一慢变量转变为相对的快变量,通过投资端和消费端的同时发力,共同推动投资需求和消费需求的增长,从而促进经济的可持续稳定发展。

(二)更加强调经济政策与非经济政策的一致性取向,防止“合成谬误”

近年来,如何确保宏观政策取向的一致性,已成为学界和业界普遍关注的重点问题。我国的政策体系庞大而复杂,既包括财政、货币、产业、价格、就业等一系列经济政策,又涉及养老、医疗、社会安全等社会政策。由于各类政策的实施主体分属不同的政府部门,如果缺乏协调,从某个部门角度考量合理的政策也许会与其他部门实施的政策发生冲突或相互抵消,从而看似合理的单项政策叠加后,整体效果却低于预期,甚至适得其反。也就是说,如果经济政策与非

经济政策在宏观政策取向上缺乏一致性,或者相互制约,政策合力就难以形成,甚至可能出现“合成谬误”,这会大大降低宏观经济政策的效率。

2024年底召开的中央经济工作会议特别强调要强化系统思维,注重政策的相互配合。党的二十届三中全会也明确提出,要完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制。这一命题的提出,意味着未来我们将在更高层面上构建国家战略实施机制,加强国家重大战略的深度融合,增强国家战略宏观引导、统筹协调功能,通过这样一个顶层设计,把经济政策和非经济政策都纳入宏观政策取向一致性评估,避免宏观政策在实施过程中因取向不一致而产生“合成谬误”问题,提高宏观经济政策的实施效率。

(三)畅通宏观经济政策的传导机制,提高政策的实施效率

宏观经济政策的效率高低与政策的传导机制是否畅通有关。如果政策工具不能通过传导机制有效传达至各类经济主体,那么就难以实现预定的政策目标。近年来,宏观经济政策的边际效率下降与政策的传导机制出现梗阻有关。因此,党的二十届三中全会在阐述健全宏观经济治理体系时强调要完善中央银行制度,畅通货币政策传导机制。

传导机制是指政策在发挥作用的过程中,各类政策工具通过某种媒介相互作用形成的一个有机联系的整体。自动稳定器与相机抉择构成财政政策的主要传导机制,而其重要的媒介就是收入分配、货币供给及价格等。因此,深化收入分配制度改革和税收制度改革、进一步发挥市场在资源配置中的作用以及货币政策和财政政策的相互配合对于畅通财政政策的传导机制非常重要。货币政策的传导机制就是中央银行运用货币政策工具影响中介目标,进而实现既定政策目标的传导途径和作用机理。利率、信贷、资产价格、汇率是重要的中介变量,央行的政策

工具通过增加或减少货币供应量影响利率、信贷、资产价格、汇率的走向,进而引导微观主体的行为,实现预定的货币政策目标。提高货币政策的效率就必须畅通货币政策的传导机制,为此需要进一步完善中央银行制度,通过产权制度改革和银行治理机制的完善优化商业银行的行为,同时进一步推进利率市场化改革步伐,健全汇率制度,同时强化中央银行政策利率的引导作用,打通从金融机构和金融市场,到企业、居民等非金融部门的各类经济行为主体,再到社会各经济变量(如物价、就业等)的传导机制,提高货币政策的实施效率。

(四)健全预期管理机制,提高政策的有效性

企业、家庭乃至金融机构都会基于过去的经验对未来将要发生的事情进行判断,从而提前作出适应性反应,进而调整投资、生产或消费行为。如果这些预期与宏观政策的作用方向相背离,就有可能通过他们提前作出的适应性反应来抵消宏观政策的预期效果,政策的实际效果就可能大打折扣。这也正是近年来政策效果不及预期的重要原因之一。

为此,需要健全预期管理机制。其一,提振信心是提升政策效果的关键。如果市场主体对未来经济发展持悲观态度,即使政府出台了刺激政策,市场主体的行为也可能不会发生相应调整,政策效果自然会被削弱。因此,对于稳增长目标来说,信心比黄金还重要。提振信心最重要的是改善预期。其二,在预期管理方面,政府可以有所作为。政府可以通过政策解读、信息公开、新闻发布等方式,加强与公众的信息沟通,有效引导、协调和稳定公众预期。这方面政府可以通过各个窗口,在事前、事中、事后向公众传达解读一些政策变化和政策内涵,这有助于加强预期管理。其三,保持政策的连续性和稳定性同样是预期管理的重要方面。民众或企业会从政府发出的政策信号中作出适应性预期,政府政策的易变性和不稳定性会导致微观主体预期的不

稳定性,从而会降低政策效率。因此,政府应通过政策的连续性和稳定性,向公众提供稳定的信号,这有助于稳定市场主体的预期。

(五)提高宏观刺激政策的强度,打破存量受损情况下的负向循环

近年来,中国经济增速放缓。在此背景下,企业和家庭不仅在增量上受到影响,而且在存量上也经历了一定程度的损失。换句话说,当前的经济低迷不仅影响了企业的新增投资和居民的新增消费,而且过去积累的资产在价值上也受到了一定冲击。最典型的例子就是家庭、企业和地方政府资产负债表受损^[4]。近几年,房地产市场下行,房价下跌,导致企业、家庭和地方政府的资产负债表都受到了不同程度的冲击。在这种情况下,即使央行降息,实际利率仍处于较高水平,债务压力仍然较大。因此,企业和家庭的借贷意愿普遍较低,更多的是考虑如何修复自身资产负债表,而不是扩大投资和消费。

在这样的背景下,仅依靠小剂量的增量政策,很难打破这种负向循环。如果政策力度不够,就如同“挤牙膏”式地推出刺激措施,最终可能难以逆转市场主体的负向市场预期。在当前经济形势下,需要推出更大力度、更具冲击力的一揽子刺激政策,并通过政策窗口向市场传递明确的信号,以扭转悲观预期,打破存量受损情况下的负向循环,形成正向循环。虽然大规模刺激政策可能会带来一定的副作用,但相比之下,“挤牙膏”式的逆周期政策在付出一定成本情况下可能仍难以达到预期的政策目标,总体政策成本可能更高。因此,提高当前宏观政策的刺激效率,不仅需要合理的政策工具,更需要足够的政策强度和力度。

(六)政策目标与政策工具的匹配

提高宏观经济政策的效率,必须确保政策目标与政策工具的有效匹配。诺贝尔经济学奖得主丁伯根提出,政策目标和政策工具之间必须保持对应关系,这就是所谓的“丁伯根法则”,即

政策工具的数量或控制变量数至少要等于目标变量的数量;而且这些政策工具必须是相互独立(线性无关)的。然而,我们面临的实际情况往往是政策目标多元,在同一时点上既要这样、又要那样,而实际可用的政策工具有限。在许多情况下,不同政策工具之间还存在一定的冲突,导致政策的实施效果大打折扣。

要提高政策效率,就必须聚焦核心目标,并针对重点目标配备足够的政策工具。同时,不同政策工具之间应保持一定的独立性,以确保每项政策能够精准落地,真正实现宏观调控的目标。如果政策目标与政策工具之间缺乏合理匹配,即便方向正确,也很难达到预期效果。

二、短中长期政策的优化组合

为了实现稳增长目标,必须实施足够强度的短期逆周期政策,通过刺激总需求让实际增长率接近潜在增长率。但目前中国面临的经济下行压力不仅仅是短期周期性因素造成的,还包括许多中长期因素,特别是由于传统增长动能的衰减,新的增长动能未能及时有效补位,导致潜在增长率下降。通过新旧动能的转换来提高全要素生产率,提升潜在增长率,就要依赖一系列中长期政策,尤其是要坚持社会主义市场经济方向的改革。虽然短期逆周期政策对于当前经济的复苏及增长至关重要,但必须注意其与中长期政策的匹配关系,特别要警惕短期政策对长期政策可能造成的负面影响。换句话说,短期逆周期政策的实施最好能有利于未来的结构性改革,有助于进一步推进市场化进程。短期政策与中长期政策的协调配合,是提高宏观经济政策效率的重要环节。

(一)短期政策:实施超常规逆周期调节政策,全方位扩大内需

应对当前内需不足特别是消费需求不足的局面,实施超常规的宏观刺激政策非常必要。

在财政政策的实施上,要实施“更加积极的财政政

策”。这一表述在以往“积极财政政策”的基础上进一步强化了财政政策力度和强度。此外,为加大财政刺激力度,应增发超长期国债,增加地方政府专项债券的发行和使用规模,以有效缓解地方政府债务压力并推动重点领域的投资和支出。一般来说,在逆周期调节中,财政政策相较于货币政策可以更加直接有效刺激总需求^[5]。

在货币政策上,中央向市场传递了更加明确的信号,那就是从过去多年定位的“中性货币政策”转向“适度宽松的货币政策”,这标志着政策取向的重要调整。中央银行将进一步通过降准、降息等工具的运用,保持市场流动性合理充裕,使社会融资规模、货币供应量增长同经济增长、价格总水平预期目标相匹配,进一步支持实体经济发展。这次把价格总水平纳入货币政策的目标是非常重要的,因为价格走向与经济复苏关系紧密。价格既包括消费品价格指数(CPI)和生产者物价指数(PPI),又包括资产价格。一般来说,物价下跌表明需求不足,资产价格下跌会恶化家庭和企业的资产负债表,价格的持续回落导致国民收入平减指数为负,预示着经济存在通缩的风险。因此,货币政策要把价格的适度回升作为调节目标之一,通过社会融资规模及货币供应量的合理增长,从需求层面上推动物价总水平适当回升。货币政策向“适度宽松”转向,旨在与财政政策形成合力,共同发挥逆周期调节作用,稳定宏观经济运行。

(二)中短期政策:从政策驱动型复苏向市场自主型复苏转变

经济复苏有两种不同的类型:一种是政策驱动型经济复苏,即在一系列政策刺激下出现的经济复苏;另一种是市场自主型复苏,即微观主体因资产负债表改善、预期转好而导致的投资、需求能力提升。我们需要通过一系列中短期政策的实施,逐步实现从政策驱动型复苏向市场自主型复苏转变,其核心在于修复资产负债表,稳定预期,以实现经济的内生稳定增长。

第一,提振消费。提振消费需求既需要出台一系列短期政策,如通过财政支出政策向居民家庭发放消费券、信贷支持消费、“以旧换新”促消费等。同时应该看到,消费是收入的函数,没有收入的支撑,持续提升消费是困难的,而收入取决于就业,包括就业率和就业质量。为此,要出台一系列中期政策提振消费,包括收入政策、就业政策、社会保障政策及民生的改善政策,也可以通过消费结构调整等途径提升消费质量。

第二,稳楼市稳股市。房价、股价等资产价格的变化会显著影响企业的投资行为、家庭的消费行为以及地方政府的财政收支平衡。房地产行业对我国宏观经济的整体运行具有重要的影响,过去几年房地产市场的下行对经济基本面形成显著拖累。房地产价格的持续下跌导致了居民、企业和地方政府资产负债表弱化,再加上股市一直在低位徘徊,资产价格的下行拉低了企业的投资需求,弱化了家庭的消费需求,同时也大大减少了地方政府土地出让金的收入及相关税收收入,导致地方政府财政亏空现象较为普遍。无论是稳投资、提振消费还是平衡地方政府的财政收支状况,都需要稳楼市、稳股市。

第三,稳外贸外资。过去几年,在投资、消费、出口“三驾马车”中,我国出口总量增长、出口总量占世界的比重一直表现得相对强劲,为我国经济趋稳作出了贡献。扩大外资规模及提高引进外资的质量对于我国经济高质量发展十分重要。未来实现“以进促稳”的目标,需要继续发挥外贸外资对于稳定宏观经济的重要作用。目前,全球贸易环境的不稳定性、世界经济发展趋缓以及地缘政治风险的加剧,特别是特朗普 2.0 版关税政策带来的冲击,增加了中国外贸增长和外资引进的不确定性。为应对当前外部环境的不确定性,2024 年中央经济工作会议及党的二十届三中全会明确提出进一步扩大高水平对外开放,强调了自主开放、单边开放、制度型开放等。其中的单边开放和制度型开放,充分表明了我国

坚定进一步对外开放的信心和决心。

第四,防范风险。2024 年底召开的中央经济工作会议特别强调要防范风险,牢牢守住不发生系统性风险的底线,这一任务的重要性将贯穿 2025 年乃至随后几年。当前面临的一些风险,主要包括房地产市场下行引发的风险,与楼市相关的金融风险特别是中小金融机构的风险,以及地方债务风险等。同时,我们要关注国际资本流动、外汇储备的变化及国际收支平衡状况,保持人民币汇率在一个合理区间内波动,防范汇率风险。

(三)中长期政策:深化改革,推动新旧增长动能转换,提高潜在增长率

稳增长既可以通过逆周期调节政策刺激总需求,推动实际增长率逼近潜在增长水平,又可以通过中长期结构性改革挖掘新增长动能,提高潜在增长水平。

中长期政策的重要内容之一就是要因地制宜发展新质生产力,推动新旧增长动能转换。当前,中国已进入中等收入发展阶段,人均 GDP 在 2021 年已达到 1.2 万美元左右。根据国际经验,当人均 GDP 达到 1 万美元左右时,经济增速通常会面临不同程度的下行过程,持续时间长短不一,有的国家或地区甚至可能经历多次下行。中国当前经济下行的重要原因之一就是由这一结构性因素所导致的潜在增长率下降。跨越中等收入陷阱,应继续发挥旧动能的作用,同时培育新的增长动能,提高全要素生产率,推动经济高质量发展,提高潜在经济增长水平。中国的经济增长奇迹很大程度上源于改革红利、全球化红利、人口红利和工业化红利等的释放,到了 21 世纪初这些传统增长动能开始衰减,但余威还在,需要进一步发挥其作用。与此同时,也要不断发掘新动能。如推动创新驱动发展、提振消费能力和水平、加速新型工业化进程、实现经济结构转型、推进新型城镇化、稳固供应链产业链并提升结构性效益、挖掘结构性人口红利、推进

高水平对外开放等^[6]。这些新动能一旦得到有效挖掘和释放,且与旧动能的余威形成协同效应,中国经济在较长时间内继续保持 5% 左右的增长率是有可能的。这也从根本上支撑了中国经济长期向好、韧性充足的物质基础。

科技创新是引领新质生产力发展的核心抓手,要以科技创新为引领,建设现代化产业体系,推动高质量发展。这一过程的关键在于推动创新和产业深度融合,特别是实体经济和数字经济的协同发展,以及人工智能技术的广泛应用等。通过这些举措,有望实现经济结构的转型升级和消费水平的升级,进而推动经济迈向高质量发展阶段。

实现新旧增长动能转换,必须全面深化改革,构建高水平社会主义市场经济体制。全面深化改革不仅是激发微观主体活力的关键,还是构建“微观放得活、宏观管得住”高效经济治理体系的必要途径。无论是新旧增长动能转换、全要素生产率的提高还是高质量发展,都必须以进一步全面深化经济体制改革为前提。进一步全面深化改革的核心目标是构建高水平社会主义市场经济体制,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,从而在微观上“放得活”,在宏观上“管得住”。党的二十届三中全会为构建高水平社会主义市场经济体制设定了一个明确的时间表,即到 2029 年全面完成各项改革任务。鉴于这一改革目标的艰巨性和系统性,必须以“钉钉子”的精神,“真刀真枪”推进改革,确保改革举措落地生根。

三、提高宏观经济政策效率离不开结构性政策的优化

发达市场经济国家的宏观政策通常只关注总量目标,如经济增长、通货膨胀等,而后发国家通常同时把结构优化视为宏观经济的调控目标,产业政策是宏观调控政策的重要内容之一。我国的产业政策在宏观经济政策体系中占据重要

地位。提高政策效率自然包括结构政策的优化,而结构政策优化的关键是处理好政府和市场之间的关系。

(一)经济转型中的结构性政策

“结构性政策”一词并非中国原创。早年流行的新古典经济学认为,一个具有充分弹性的价格体系能够自发出清市场、实现资源配置,因而它不会有结构性问题。后来,人们发现市场没有那么完美,凯恩斯主义由此诞生并流行起来。基于市场的不完美性,凯恩斯主义提出政府可以干预经济,产生了所谓的需求管理理论,这是一种总量管理。在凯恩斯主义的宏观调控体系中有四个目标:经济增长、价格稳定、充分就业、国际收支平衡。政府主要运用财政政策和货币政策,通过一些经济参数影响市场供求,再由市场引导企业行为,从而实现政策目标。

然而,无论是新古典经济学还是凯恩斯主义,在应用于发展中国家时都遇到了问题。由于市场扭曲、市场发育不健全等原因,发展中国家的市场无法像发达国家一样,拥有自发实现资源最优配置的能力。按照西方的平衡增长理论或者大推进理论,后发国家若要走出贫困的恶性循环,就必须对不同产业部门同时投入资本,驱动经济进入增长轨道,但它难以逾越资本短缺等难题。在此背景下,赫希曼在《经济发展战略》及系列论文中提出了非平衡增长理论,将结构问题纳入分析框架。他认为,一个后发国家的工业化进程并非是所有产业部门同步发展的,而是按照不同次序先后发展的,其中一个或者若干个产业部门起到了关键作用,它通过前向联系和后向联系带动其他产业部门发展,这些前向联系和后向联系系数高的关键部门就是所谓的支柱产业。因此,即使后发国家资本短缺,也可以把有限的资金投入关键部门,并由这些关键部门通过前向联系和后向联系带动其他产业发展,以此实现经济的迅速增长^[7]。

将有限的资本投入关键部门,需要政策的

支持和引导,这就逐渐演化成后来的产业政策。政府微观化的金融和财政政策,或者直接动用行政手段把有限的资本引导至支柱产业,通过这些关键部门的市场传导,带动其他部门发展。赫希曼的理论主要是以南美国家的经验为基础,但该理论真正得到大规模的应用是在日本。当时日本通产省内的一批经济学家吸收非平衡增长理论,制定产业政策,通过对金融系统的控制及财政政策,支持把价格相对廉价的资金投入由财阀集团控制的重化工业部门,实施重化工业优先发展战略,从而迅速走出“二战”后的经济萧条,实现快速的经济增长。这些在政府部门从事政策研究的经济学家形成官厅学派,其中的代表性经济学家筱原三代平提出了优先产业投资的三基准原则,即通过生产率弹性基准、收入弹性基准和出口弹性基准来判断哪些产业部门应该优先发展。在该理论的指导下,日本出台了一系列产业政策^[8]。产业政策后来又被大规模地应用于后发国家的宏观政策中,尤其是亚洲部分国家和地区凭借有效的产业政策,带动了整个产业部门的发展,实现了经济的快速增长。

从1953年制定第一个五年计划开始,我国就通过实施一系列产业政策贯彻重化工业优先发展战略。改革开放以来,伴随着市场化改革的不断深入,我国的产业政策更加注重市场导向和产业升级。党的十八大以来,我国功能性产业政策逐渐发力,产业创新政策愈发重要。近年来,我国通过推进产业基础高级化、产业链供应链优化升级,加快发展数字经济、人工智能等新兴产业,因地制宜发展新质生产力,推动经济迈向高质量发展。

(二)关注结构性政策可能带来的副作用

依靠产业政策,一批后发国家实现经济的快速增长,这表明结构性政策是有效的。但实践证明,产业政策也存在着诸多问题。比如日本所谓的“失去的三十年”,其背后的重要原因就是政府主导的产业政策对经济的过度干预,导致国

民经济体系较为脆弱。美日发生贸易冲突后签署了《广场协议》，导致美元贬值、日元大幅升值，日本的支柱外贸急剧下挫，冲击了日本的金融体系和有关产业，日本经济体的薄弱环节由此暴露，经济发展趋于停滞。“亚洲四小龙”在20世纪末也先后出现了问题，最典型的事件就是亚洲金融风暴。亚洲金融风暴的主要诱因正是政府在实施产业政策时对市场的过度干预导致了金融系统及经济体系的脆弱，以及对资源在不同产业部门的转移进行人为干预导致资源错配，国际游资对亚洲国家和地区进行大肆攻击，引发金融危机。亚洲金融风暴出现之后，很多国家和地区都受到了冲击。21世纪初以来，东亚各个经济体都先后进行了改革，改革的核心就是反思东亚模式及产业政策，通过改革更多地发挥市场机制的作用。

产业政策失灵的背后，是政府对结构形成过程的过度干预，导致了结构性扭曲和资源错配。从一些个案的研究中发现，当市场机制发生扭曲时，产业政策发力最重的地方，通常也是产业扭曲得最厉害、资源错配最严重的地方。经济结构的调整本质上是利益结构的调整，利益结构的调整是需要通过市场化改革来推动的。如果不能通过改革校正市场的扭曲，利益结构就具有刚性，那么利用“看得见的手”来调结构，只能是“按下葫芦浮起瓢”，难以真正实现结构优化。对于后发国家来说，产业政策是有用的，但并非都是有效的，利用不恰当，产业政策也有可能产生副作用。因此，结构性政策优化的核心问题就是正确处理政府和市场之间的关系，坚持党的十八大以来确定的基本原则，那就是建设高水平社会主义市场经济体制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。之前的说法是“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，党的二十大报告将“和”改成了逗号。这一改动非常重要，这表明在正确处理政府和市场关系时，首先要充分发挥市场

在资源配置中的决定性作用，然后要更好地发挥政府作用。只有处理好政府和市场的关系，才能既充分发挥结构性政策的优点，又避免政府过度干预引致的资源错配。

（三）结构性政策的有效边界

对于我国来说，不能期待通过市场解决所有问题，包括结构性问题。因为当前高水平社会主义市场经济体制尚未完全建立，市场还不完美，仍然需要把结构优化目标纳入宏观经济调控目标之中，通过实施结构优化政策实现经济高质量发展。然而，也要清晰地认识到，过度使用产业政策，特别是利用行政化手段对经济结构进行调整，有可能导致市场机制的扭曲和资源错配。市场失灵既有市场本身的因素导致的，如有限理性、信息不完全、外部性等，也可能是由政府干预造成的，如行政性垄断、对价格形成机制的干预、对进入和退出的干预等。我们既要相信市场不是万能的，也要相信政府更不是万能的。政府对于经济的干预一定要有合理性边界。就产业政策而言，也需要有合理性边界。产业政策到底有没有用，似乎没有必要讨论，产业政策对于一个后发国家肯定是有用的，我们更需要讨论的问题是产业政策在什么条件下是有效的，即产业政策的有效边界。我们不能把政府干预与宏观管理等同起来，政府对经济活动的干预既有宏观调控，又有微观管理。结构性政策本质上是微观政策。政府既可以选择微观化的货币、财政政策引导资源流向政府优先发展的方向或限制资源流向政府不希望发展的方向，也可以采用行政手段直接鼓励或限制某些产业的发展，以实现结构优化目标。结构问题本质上是微观问题，主要应该由市场机制来协调^[9]。在市场存在缺陷的条件下，需要产业政策发挥作用。实施产业政策或结构优化政策的目的是不是替代市场，而是弥补市场的不足，因而在实施的过程中，要更多地使用经济手段而非行政手段。

总体来说,由于结构性问题本质上是微观问题,在将其纳入宏观调控体系的过程中,不仅在实践上考验着宏观管理机构的调控水平,而且在宏观经济理论体系的构建上也会面临一系列难题,这恰恰给经济学理论创新提供了空间。

四、提高宏观经济政策效率离不开地方政府功能的有效发挥

有效提振内需,不仅要增强政策强度,更要注重政策效率。在经济相对低迷的情况下,政府在基础设施建设和公共服务供给方面的投资对于稳增长的重要性不言而喻。政府投资既包括中央政府投资,又包括地方政府投资。以2022年为例,中央与地方财政收入占比分别为46.6%和53.4%,而财政支出占比分别为13.6%和86.4%。地方政府的支出能力和行为直接影响中央政府刺激投资和消费需求的效果。现有证据表明,地方政府支出能力不足导致投资乘数显著下降。2019年,政府投资乘数为6.45,而2022年和2023年分别降至1.95和1.65。投资乘数下降的一个重要原因是地方政府财政资金配套能力不足,甚至一些地方难以保证其事权范围内的事务。因此,宏观刺激政策不仅要增强强度,更要关注效率,尤其是要重视如何发挥地方政府在放大政策效应方面的作用。

(一)地方政府在放大宏观经济政策效应方面的作用不可或缺

在中国,讨论政府作用时应该明确区分中央政府与地方政府,二者行为模式不同,不能混为一谈。许多国外学者难以回答中国增长之谜,是因为其在很大程度上不能理解中国地方政府的独特作用。其实,中国的地方政府与西方国家的地方政府存在本质区别。西方国家的地方政府与市场有明确的分离边界,一般不干预企业活动,而中国的地方政府与市场的边界较为模糊。20世纪80年代至21世纪初,地方政府总

体上扮演了积极角色。一方面,地方政府官员具有强烈的经济发展动机,通过追求GDP增长实现升迁目标,由此产生地方竞争。为追求GDP增长,地方政府有强烈的招商引资动机,此时地方政府类似于一个集团公司,可将投资于本地的各类企业视作子公司,因为这些企业创造的价值计入地方GDP,且地方政府可参与企业在当地的纳税分成。因此,为了在招商引资中占得先机,地方政府具有强烈动机改善投资环境,如地方投资基础设施和公共服务设施的积极性空前高涨,中国大部分高速公路均由地方政府筹资建设。地方政府还有意愿推动自发制度创新,通过竞争改革优先权构建制度高地,形成特有的政商关系,激发企业投资。过去几十年地方上许多有效的制度创新,大多是企业和政府合作推动的结果^[10]。

在此背景下,地方政府总体上扮演着积极的角色。中央政策稍有动向,地方政府便会迅速响应并加以落实。例如,2008年中央推出4万亿元经济刺激计划,通过国有企业和地方政府两个关键环节的传导而放大投资乘数,最终促使2009年第一季度经济就实现触底反弹。然而,近年来,地方政府的这种积极角色发生了一些变化。

(二)地方政府的收缩效应对宏观经济政策的抵消作用

近年来,宏观经济政策的边际效率递减已是一个不争的事实。尽管刺激强度不断增加,但刺激效果逐渐下降。虽然多次出台类似“4万亿元”的经济刺激计划,但未能再现2009年的经济快速反弹效应。其原因复杂多样,其中地方政府的放大功能有所衰退是一个重要的因素。

首先,地方政府的促经济增长功能有所收缩。尽管地方政府仍对GDP增长有一定追求,但这种追求更多是出于“棘轮效应”,即为了避免经济增速过低而被问责,而非像以往那样具有内在的、积极的冲动。由于约束与激励不对称,有的政府官员不敢作为、不敢担当,将不出

事、求安全作为首要目标;以“文件”落实“文件”、以“会议”落实“会议”的形式主义现象仍然存在。这些因素共同导致地方政府的促经济增长功能有所收缩。

其次,地方政府的投资功能有所收缩。作为基础设施与公共服务设施投资的重要主体,地方政府在为本地区经济发展创造良好投资环境方面发挥着关键性作用。然而,这一功能的有效发挥既需要一定的权力下放,又需要资金支撑。过去,地方政府通过“土地财政”和地方融资平台获得了相对充足的资金,再加上国家的政策支持,推动了诸多投资项目的落地。但近年来,随着房地产市场的低迷和房价下降,“土地财政”模式难以为继:一方面,土地出让金收入减少;另一方面,与房地产相关的税收收入大幅下降,直接影响了地方政府的财政收入。同时,地方融资平台也面临诸多问题,债务急剧上升,且存在“新官不理旧账”的现象。如今债务问题愈发严重,显性债务和隐性债务均居高不下。中央政府高度重视债务的化解问题,并出台了化债方案,但地方债规模过大,化债将是一个长期的过程。为防止债务率继续攀升,中央要求对融资平台新的举债实行终身追责。地方政府在资金来源方面面临困难,投资能力有所下降,投资功能也相应收缩。

再次,地方政府的支出能力正在收缩。根据相关数据,2024年全国一般公共预算支出增长3.6%,其中中央一般公共预算本级支出增长6.5%,而地方一般公共预算支出增长3.2%,明显低于中央一般公共预算本级支出的增长水平。2023年,31个省级行政区的广义财政收支缺口合计达到14.6万亿元。财政亏空主要依靠中央转移支付和发行债券来弥补,但目前这两方面都面临较大困难。这种财政亏空状况对地方政府的支出能力产生了显著影响,从而影响了投资和消费。

最后,地方政府对企业投资的带动作用有所

收缩。改革开放后的较长一段时间内,地方政府竞争改革优先权以获取减税等优惠政策,从而吸引企业在本地投资。然而,近年来改革试验区的实质性税收等优惠政策逐渐减少,不再像以往那样对投资具有明显的吸引力。当财政亏空难以通过转移支付和发行债券来弥补时,地方政府只能通过增加非税收入来弥补亏空。2018年,全国税收收入占85.3%,非税收入占14.7%;2022年,税收收入下降至81.8%,非税收入上升至18.2%;2024年全国一般公共预算收入比2023年增长1.3%,其中税收收入下降了3.4%,非税收入增长了25.4%。非税收入范围较广,包括政府性基金、彩票公益金、国有资源或资产有偿使用收入、罚没收入。非税收入的增加对企业投资会产生“挤出效应”。

传统的通过发掘地方政府经济功能实现增长的模式在新时代面临诸多挑战,转型已成为必然选择。若仍沿用旧模式,可能导致地方之间恶性竞争加剧、腐败滋生、政商关系恶化、资源滥用、环境污染等一系列问题。因此,实现发展模式的转型非常必要。我们欣喜地看到,在发展模式转型的过程中,一些困扰我国多年的难题得到有效遏制和克服,如生态环境改善、政商关系净化、政治与经济生态优化。但我们也应正视转型过程中出现的一些新问题,如地方政府收缩性行为等。在需要通过高强度政策刺激经济时,若地方政府的经济功能收缩而非增强,可能会削弱宏观经济政策的预期效果。

(三)提高宏观经济政策效率应发挥地方政府的作用

发挥刺激政策的作用,有效提振内需,不仅要关注企业投资和家庭消费,还要关注地方政府功能发挥。中国的发展和改革道路具有独特性,当前及未来一段时间,继续发挥地方政府功能仍有其必要性。

1. 重塑地方政府发展经济的动力机制

过去地方竞争、政商关系存在种种弊端,需

要严查贪污、整顿作风、问责债务,这些都是非常必要的。同时,也非常有必要转换发展模式,激发地方政府发展经济的内在动力。2035年我国要构建高水平社会主义市场经济体制,基本实现中国式现代化目标,与这一发展阶段相适应,地方政府发展经济的作用不可或缺。当下我国仍需强化对地方政府的 GDP 考核,重塑地方政府发展经济的动力机制。

2. 对地方政府官员的激励和约束需要对称化

强化对地方政府官员的约束固然重要,但同时必须优化激励机制。激励与约束不对称,会扭曲地方政府官员的行为。当前,约束机制较为刚性,存在多项一票否决制,即使官员在其他方面表现良好,也可能因某一项考核不达标而被全盘否定。尽管某些项目确实重要,需要一票否决制,但考核目标的日益增多和追责压力的层层加码,使地方政府官员更关注问责风险和避免“踩线”。与此同时,激励机制相对不足。在当前形势下,鼓励创新至关重要。发展新质生产力不仅需要科技创新,更需要制度创新,通过制度创新为科技创新提供助力。创新不仅需要企业参与,地方政府也应积极参与其中,地方政府在制度创新中可以扮演重要的制度企业家功能。然而,创新过程中难免犯错,因而不仅要建立纠错机制,还要引入容错机制。地方政府曾经在制度创新中发挥了重要作用,其自发的制度创新为企业注入增长动力,未来仍需继续发挥地方政府在制度创新中的积极作用。

3. 调整中央与地方政府的财权和事权,摆脱地方政府长期财政亏空的“窘境”

地方政府的财权与事权不匹配,是地方财政亏空较为严重的原因之一。若不能及时推进税收制度改革,中央适当上收部分事权和适当增加地方政府的财权,地方政府的收缩行为就可能影响经济增长从而影响财政收入增长,进而会影响中央宏观刺激政策效应的发挥。为此,

要建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,增加地方自主财力,拓展地方税源,适当扩大地方税收管理权限,完善财政转移支付体系。同时,加大化债力度,规范非税收入管理,适当增加中央事权。

4. 更好发挥地方政府在推进现代化产业体系构建中的作用

企业在构建高水平产业体系、因地制宜发展新质生产力中固然重要,地方政府的作用同样不可或缺。回顾过去 40 多年的产业现代化进程,地方政府发挥了重要作用。无论是在产业转型还是产业现代化体系建设方面,地方政府都积累了丰富的经验。以苏州新加坡工业园区的创立和发展为例,苏州市政府在产业现代化发展方面发挥了重要作用。昆山作为全国百强县,在大力发展新质生产力的大背景下,政府仍然积极作为,不仅与清华大学联合建立了高科技园区,还与中国科学院、中科控股集团合作,在当地打造了以信息技术和芯片为核心的产业园区。此外,昆山还“无中生有”,成功培育了咖啡产业。不种咖啡豆的昆山,目前已集聚全球 30 多家咖啡头部企业,囊括了中国近 60% 的生豆进口量、60% 以上的生豆烘焙,形成千亿级全产业链生态。这些成就的取得,离不开地方政府的积极推动。地方政府在未来的产业转型、产业升级、产业创新中仍然扮演着重要的角色,关键在于如何调动其积极性。地方政府功能的发挥需要资金支持,但当前“土地财政”和地方融资平台均面临困境。为此,应提升地方政府的市场化融资能力。

在推进中国式现代化的进程中,发展模式需要不断优化,既要消除过去政府和市场关系中的一些弊端,又要创新发展模式,发挥地方政府的作用,让有效市场和有为政府有机结合,使宏观刺激政策能够通过地方政府产生更大的乘数效应,从而有效对冲特朗普关税战对中国经济的负向冲击,实现“稳中求进”。**Reform**

参考文献

- [1]中共中央党史和文献研究院.习近平经济文选:第一卷[M].北京:中央文献出版社,2025.
- [2]渡部经彦.现代经济政策[M].东京:岩波书店,1969.
- [3]余永定.投资驱动还是消费驱动?——基于经济理论与中国实践的分析[EB/OL].(2025-06-03)[2025-06-15].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1833911910054289826&wfr=spider&for=pc>.
- [4]宁磊,王敬博,罗扬煌.收入不确定性、家庭部门资产负债表调整与宏观经济波动[J].管理世界,2024(3):37-62.
- [5]高培勇.宏观经济分析中的财政政策[M].北京:中国社会科学出版社,2013.
- [6]毛振华,杨瑞龙,刘元春,等.十年宏观、十年政策、十年理论——“中国宏观经济论坛”十周年[M].北京:中国社会科学出版社,2016.
- [7]阿尔伯特·赫希曼.经济发展战略[M].曹征海,潘照东,译.北京:经济科学出版社,1991.
- [8]杨治.产业经济学导论[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
- [9]杨瑞龙.宏观非均衡的微观基础[M].北京:中国人民大学出版社,1994.
- [10]杨瑞龙.我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为[J].经济研究,1998(1):3-10.

Improve the Efficiency of Macro Economic Policies and Achieve the Goal of Stable Growth

YANG Rui-long

Abstract: In the face of economic downturn pressure, in order to effectively boost domestic demand, China not only needs to increase incremental macroeconomic stimulus policies, but also continuously improve the implementation efficiency of macroeconomic stimulus policies. To achieve this, it is necessary to improve the efficiency of macroeconomic policy measures, optimize the combination of short, medium, and long-term economic policies, and explore the effectiveness boundaries of structural policies. Improving the efficiency of macroeconomic policies cannot be achieved without the effective role of local governments. We should reshape the driving mechanism of local government's economic development, symmetrize the incentives and constraints for local government officials, adjust the financial and administrative powers between the central and local governments, and better leverage the role of local governments in promoting the construction of a modern industrial system.

Key words: macroeconomic policy efficiency; stable growth; local government behavior

(责任编辑:杨果)