

“泰山智库讲坛”第十讲

当前宏观形势与宏观政策

□刘尚希

观察我们国家的财政经济问题，仅仅看财政本身是远远不够的。国家发展到目前这个阶段，整体性特征、整体性要求越来越鲜明。社会问题、生态环保问题等对经济的影响、对企业的转型升级、对产业发展的制约性越来越明显，这些都会影响到整个经济的走势。经济作为一个系统，它是嵌入到整个社会这个大系统当中，并相互影响和彼此制约的，孤立地讨论经济问题是不够的，尤其在当下这个阶段，更需要开放性的整体观。所以，我们讲宏观经济形势，其实也包括了社会形势、国际形势；讲宏观经济政策，既有经济政策，也有社会政策、民生政策以及其他几大方面的相关政策。

一、背景分析：2018年的转折

从2008年到现在过往的十年，我国的宏观政策既保持了连续性，也经历了明显的调整。宏观政策的这三次调整可以概括为三个关键词：需求、供给、预期。

第一次调整在2008年—2015年。2008年，在国际金融危机、经济危机的大背景下，我国再次启动积极的财政政策，目标主要是稳增长，预期增长目标都在7%以上，到2015年确定为7%左右。宏观政策的基调就是扩大社会总需求，主要是要扩大内需。

第二次调整在2016年—2018年。2015年底，我国出现了严重的产能过剩，面对经济结构、产业结构越来越扭曲的严峻现实，中央提出了供给侧结构性改革。2016年开始，我国主要实行“三去一降一补”的调结构的政策。随着后期风险问题越来越严重，防风险又被提上了议事日程。所以这个时期的政策目标主要是调结构、防风险，预期增长目标进一步下调到7%以下。宏观政策的基调就是供给侧结构性改革，主要在结构上做文章。

在2018年，发生了一个重大的历史转折。主要是在外部关系上，中美关系急转直下，政治、经济、金融以及国际关系的重大变化，标志着2018年的转折是历史性的，这种变化将是长远的、深刻的。

2018年下半年开始宏观政策的第三次调整，提出“六稳”政策。进入到2019年全国“两会”，政策目标进一步清晰，主要是保就业，第一次把就业放在宏观政策层面，置于优先位置。预期增长目标进一步下调，底线是6%。宏观政策的基调就是2018年7月底中央政治局会议上提出来的6个“稳”，重点是稳预期。

这三次调整都是基于形势变化中的主要矛盾和问题。三次调整具体的政策措施是三个字：扩、去、减。第一次针对的是总量问题，主要是总量性政策；第二次是结构问题，主要是结构性政策；第三次是针对不确定性，主要是稳定性政策，稳人心、稳经济、稳国际关系。

二、当前宏观形势：不确定性凸显

整体上看，当前宏观形势的基本特征是不确定性比以前大得多，而且超出了市场，也超出了国内。

1.2018年以前，中央对宏观形势的判断是“稳中有进”。

2013年—2017年，我国的年均增长达到了7.1%。2017年8月，美国贸易代表办公室宣布对中国发起“301调查”，中美关系开始发生重大转折。2018年，中美贸易战正式爆发。中美之间的关系，表面看是贸易问题、技术问题；深层次的问题是体制问题、制度问题、价值理念问题，最终是国家战略利益和国家战略地位问题。中美贸易战实际上是以美国为首的西方制度和中国共产党领导下形成的独特的发展方式、发展道路之间的竞争。世界上两个最大的经济体之间的碰撞，对整个国家、对人类文明发展产生的影响

巨大。这意味着要实现我国发展“稳中有进”越来越难，需要克服的阻力越来越大。这需要新的思维方式去认识、去应对。

2.从2018年7月中央政治局会议，到当年年底中央经济工作会议，中央对于宏观形势的判断是“稳中有变、变中有忧”。

这个变是百年未有之大变局，不仅是指中国，而且是指整个世界和全人类的命运，这意味着人类社会的发展真的进入了一个新时代，即风险社会。我们过去适应的认识和观念，以及体制、机制，都要大调整、大变革。这个“忧”则意味着大变局、大转折中的巨大的不确定性和复杂性，难以认识和把控。

3.形势的复杂性加大。

这个不确定性是分层次的、分类的。我们从计划经济走向市场经济，是有意识地引进了不确定性，但这种不确定性是内部的，从而是可控制的，具有巨大的正面效应，可以调动大家的积极性、创造性、主动性。但当不确定性溢出市场的时候，经济社会就会发生剧变，甚至有可能变成各种危机。所以当前整个全球经济未来怎么样，是难以预测的。自然科学研究发现，不确定性是世界的本质，而不是牛顿时代认为的确定性。人类经济社会发展的现实越来越有力地证明了这一点。

这种不确定性意味着公共风险的不断扩大，所以防范化解重大风险的任务更加繁重，世界百年未有之大变局在挑战我们的能力和信心。2019年1月，习近平总书记在中央党校省部级班专门做了一个报告，主题就是“以底线思维防范化解重大风险”，提出七个方面的风险。我认为，这7种风险都是不确定性引发出来的各个方面的公共风险。公共风险跟市场领域的风险是有区别的，公共风险是宏观上、整体性的风险，而市场领域的风险是微观的、市场主体可应对承担的风险。

从风险社会的基本特征和不确定性上来看，新时代的财政既要应对不确定性，也要注入确定性。财政的使命就是防范化解公共风险，这是财政的基本职责。现代社会，财政要真正肩负起国家治理的基础性作用，如一根扁担，一头挑着效率，一头挑着公平，成为一个整体，把二者融合起来，而不是通常所说的“兼顾”。如此，这个社会才能健康地往前走，这关系到一个国家的长治久安。

三、当前宏观政策：稳预期

1.从大变局中寻找确定性。

要看到大的变局，才能找到作为确定性参考的预期。世界大变局是没有规律可循的。大变局中唯一可以确定的就是不确定性。不确定性是本质，是普遍的、绝对的、永恒的；确定性是现象，是特殊的、相对的、暂时的。对于当前的这种不确定性，我们必须抛弃一劳永逸的确定性思维，也难以用规律性的周期性波动来解释。

进入风险社会，这种不确定性越来越大。这就要靠我们自身的努力去应对，要靠我们的制度更加完善去应对。当前很重要的避免外部和内部的不确定性叠加，一旦叠加就会加剧我们各个方面的风险，不仅仅是经济领域，还包括社会领域甚至政治领域。

2.调整预期。

——放慢发展速度，转向高质量。要稳预期、调整预期，首要的一点是要主动放慢发展速度，转向高质量发展。现在的预期增长目标是史上最低的，在6%—6.5%之间。主动调低和被动调低预期增长目标是不一样的，我们在经济增速上的战略定力应当说增强了。现在增长一个百分点，跟五年前或十年前增长一个百分点的含义是不一样的，所需要的资源投入、市场容量、污染排

放等，已经今非昔比。现在我们在经济增速上增强战略定力，强调高质量，不在乎一时的快慢，这实际上是政策理念上的重大调整。这将改变市场预期的参照系，避免单一地以经济增速来确定预期和判断经济形势。

——调整政策目标：就业优先替代速度优先。2019年全国“两会”政府工作报告里有一个大的变化，就是就业优先替代速度优先，首次置于宏观政策层面。现在的稳增长是为了保就业，稳增长是手段，保就业是政策目标。把就业作为首位的政策目标是为了稳定大众的预期。大众预期中最重要的就是就业。目前我国结构性的变化、结构性的失业问题越来越严重，为了解决这种结构性的错位，今年“两会”提出大力来发展职业教育。

就业的问题在我们国家不仅有数量问题，还有稳定性问题。目前就业的不稳定性，导致人力资本难以持续积累，以至于企业转型升级困难，尤其是制造业，面对员工频繁跳槽，难以培养熟练工人和技术工人。户籍不同、身份不同，造就了就业的不平等，已经成为一个社会问题。在城乡二元经济结构的大背景下，就业不只是一个劳动力市场问题，还是一个重大社会问题，是社会公平正义的基础。对于经济社会发展来说，就业不但是最大的民生，也是经济增长的基础，人力资源、人才资源即人力资本的配置及其效率将决定未来的发展。

——实施稳预期的财政政策和货币政策。中央的提法是继续实施积极的财政政策、稳健的货币政策。积极的财政政策和稳健的货币政策，在不同时期的内涵是不一样的。当前的财政政策着力点是要稳预期，政策本身必须要有可预期性，必须是透明的、稳定的，这个预期必须是能稳长远的。所以，稳预期的财政政策，其操作难度和对我们政策制定的科学性、针对性的要求比以前扩内需、降成本的财政政策的要求更高，而且对货币政策等各项政策的配合，要求都在大大提升。市场主体看到的不是财政政策，也不会只看到货币政策，它看到的是各个部门的政策。现在部门之间的政策协调比以往任何时候都变得更重要，不然就会制造风险，加大市场的不确定性。

3.扩大公共消费，把经济政策和社会政策统一起来。

我们过去的经济政策、社会政策是分离的，甚至是对立的。经济政策追求效率，社会政策追求公平，很容易造成发展失衡，扩大不确定性，导致公共风险。财政政策，绝不只是一个经济政策，它同时还是一个社会政策。积极的财政政策能够很好地利用经济政策和社会政策，把效率和公平融合起来。

我们现在稳预期，关键是稳人的预期，就业就是大众的预期，扩大公共消费实际上就是公共服务的消费。这一点恰恰也符合现在中央提出的以人民为中心的发展思想。人民中心论，转换成经济学的语言，就是发展的目的和主要的手段都在人。如果人的技能提升了，能力提高了，那就是人力资本。但人力资本来自于消费。除了教育、健康等私人消费，还有公共消费。公共消费、私人消费结合在一起，更有助于人力资本的积累、加快、公平。我们促进基本公共服务的均等化，其实就是促进公共消费的均等化，促进人力资本积累的均等化。这样，这个社会就更加公平了。大家在一个更加公平的起点上去参与经济循环，那么社会的收入差距、贫富差距就会缩小。

我们发展的目的是什么？不就是为了人吗？人发展了，人力资本积累了，质量更高了；人发展了，目的实现了，又为经济发展增加后劲。所以，从我们国家的发展实践来看，我们在政策制定上越来越转向人民，



4月4日，由山东智库联盟、山东省财政厅、山东社科院联合主办的泰山智库讲坛第十讲暨财经讲坛在济南举办，邀请全国政协委员、中国财政科学研究院院长刘尚希围绕“当前宏观形势与宏观政策”作主题报告。 刘珊珊 摄

刘尚希简介

刘尚希，中国财政科学研究院院长，全国政协委员，国家监委第一届特约监察员，博士生导师、研究员，中国财政学界著名专家。刘尚希主持了多项国家重大财经课题研究，成果丰硕，为丰富我国财政理论体系、完善财政体制机制作出了突出贡献。他对世界各国的财政体制和财政政策都有深入研究，对国内经济社会发展特别是财税问题有独到的分析和深入系统的思考。

发展依靠人民，发展为了人民。

四、当前政策的着力点：激发活力与防控风险

1.微观主体活力是调结构、转型升级动力所在。

从政策的着力点来说，激发活力，不是简单的逆周期操作，也不是用行政手段直接去调整结构，最重要的就是把微观主体的活力激发出来。因为市场活力、市场配置资源的决定性作用体现于微观主体，只有微观主体活力激发出来了，调整结构、转型升级才有动力。政府与市场、社会不是一种线性的关系，而是整体中的一种结构关系。不同的组合，会形成一个国家不同的发展组织形式，也会产生不同的发展动力。

2.政府改革，优化营商环境，降低制度性成本。

制度性成本，单靠企业自身是无法消化的。所以，优化营商环境，政府要有自身的改革，来降低制度性成本。包括负面清单的管理、公正的监管、产权的保护和政策的协调等等。

3.大幅度减税降费，减低涉企收费和税费成本。

目前宏观政策在大幅度减税降费，包括涉企收费、税费成本。这与稳预期并不矛盾。从制度性的角度去降成本，不是临时性的减负，不是简单的针对当前的情况渡过难关。这些措施更重要的是对长期预期有改善作用。

4.金融市场化改革，降低中小微企业融资成本。

只有市场化改革，才可能真正解决市场的问题。尽管从国家层面到地方层面来解决中小微企业融资的问题，出台了许多的政策措施，但归根结底，市场的问题要以市场的方式去解决。金融科技的发展，为解决中小微企业的融资成本问题，以及融资难、融资贵的问题提供了一个方向。蚂蚁金服有个网商银行，给小微企业贷款，频度高，规模小。按照传统的金融机构的做法是无法满足的，因为它成本高、风险大，难有收益。但通过模式创新却解决了这个问题。它信息对称，围绕大数据通过智能算法，解决了信息不对称和风险控制问题，将不良率控制在1%以内。财政政策也应当朝着这个智能化的方向走。

所以激发活力和防控风险两者是统一的，只有活力出来了，才能真正的防控风险。调整结构、转型升级，也是以微观主体的活力为前提。活力首先是预期，指眼前的预期和未来的预期。只有眼前的预期就是维持生产，不会扩大投资，不会搞研发创新。只有未来的预期稳定了，这个时候企业才会扩大投资，去引进人才搞研发，去培育品牌，这个经济才会有后劲。

我们宏观政策的针对性、精准性、拿捏的力度、协调性，都是需要改善的。政策自身怎么样避免成

为风险的来源，是需要我们政策制定者密切关注的。政府越位、错位、缺位，都会制造公共风险，加大不确定性。所以从这一点来说，我觉得政府自身要避免成为风险的来源，这在以不确定性为特征的风险社会变得无比重要，即避免政府在防控风险中制造风险。

我国40年改革开放取得的伟大成就，其实与政府、市场的分工合作形成的与世界其他国家不同的、有中国特色的发展方式有很大关系。这种独特的发展方式，我们过去是有优势的，但是这个优势要可持续，政府自身改革、防止制造风险，是至关重要的。

五、公共风险形成的倒逼机制

1.减税降费政策，财政风险倒逼政府转职能提效能。

大规模的减税降费，造成财政风险加大。化解财政风险，需要政府过紧日子，优化支出结构，倒逼政府职能转变。现在行政开支一般要降10%。政府各部门手里原有的那把“米”现在都可以借这个机会调整，没有压力，财政支出结构的优化就成为一句空话。现在财政的规模越来越大，大规模减税降费，可以减轻负担、引导预期，同时它的另一个作用，就是倒逼政府自身改革。

2.扩大开放，外部风险倒逼国内市场化改革。

今年全国“两会”审议通过了《外商投资法》，对外企开放的对民企也要开放，那么国内市场化的改革就得提速。金融更进一步扩大开放，金融体制的市场化改革也得提速。只有改革，风险才会缩小。这意味着外部风险倒逼着改革，压力就会变成动力。

3.美好生活需要，环境风险倒逼发展方式转变。

从政治层面上讲，人民对美好生活的需要就是我们努力奋斗的目标，这是一个政治承诺。美好生活首先体现在环境层面，环境要美好，就倒逼发展方式的转变。但是美好生活不仅仅是一个环境，其内涵还有物质文化、公平正义、民主法治，这些作为政治承诺，都要求实现，如果做不到那也是风险。所以这种政治承诺本身就是倒逼发展方式的转变。

现在进一步的改革再改革、高水平的开放，也是风险在推着我们走。我在总结改革开放40年的时候曾经讲一个内在的逻辑，其实就是公共风险逻辑。这些公共风险在推着我们、逼着我们往前走。这种风险倒逼机制的形成，意味着我们的改革会提速，尤其是市场化的改革会提速。这也是宏观形势里面的重要内容，意味着政策和改革已经紧紧结合在一起。

(本文由山东社科院智库研究中心贺剑根据录音整理，已经本人审阅。)