

反周期政策能成功吗？

——对经济持续、稳定、协调增长的思考

黄文灼

为减轻或防止经济运行的剧烈波动，以保持经济稳定增长，人们提出“逆向微调”的反周期对策。经济运行的大起大落会浪费大量社会劳动与财富，给国民经济造成巨大损害，甚至会危及到整个社会的安定。反周期政策追求的目标无疑是正确的。然而，一项成功的政策必须是必要与可能的结合，在当今中国的条件下，反周期政策能不能实现其基本目标呢？这值得我们认真探讨。

一、需要什么条件？

所谓反周期政策，意味着在经济高涨并趋于“过热”时实施抑制或收缩政策，在经济低落并趋于过冷时实行刺激或扩张政策，以此使经济运行进程不致于过分剧烈，以做到所谓的“熨平曲线”。怎样来判断经济的“热”与“冷”？西方国家曾流行用菲利普斯曲线进行相机选择的办法。即根据菲利普斯所提出的所谓通货膨胀率与失业率存在反向关系，如果通货膨胀率上升到某一临界点，就采取紧缩性的财政与货币政策，使过热的经济降温。反之，如果失业率上升到某一临界点，则采取扩张性的财政与货币政策。如果通货膨胀率与失业率处于临界点之内，政府就不必采取任何措施。中国的国情与西方国家有很大区别，显然不能套用上述方法，我国的一些研究者认为，可以使用工农业总产值、社会总产值、国民收入、货币发行量、货币工资、积累与消费的比例以及重要部门的资源短缺状况等一整套综合指标作为宏观经济的预警指标，从而为经济政策提供行动的指南。

实行反周期政策决非易事，从需求方面对国民经济进行精细微调，对于政府管理国民经济的能力，对于一个社会经济体制的效能都是严峻的考验。反周期政策的成功必须具备以下几个条件。

首先，它要求能准确把握国民经济运行的态势，并据此正确预测经济运行的走向，这是反周期政策顺利实施的前提。这就需要收集到足够的、失真度较少的经济信息，再对此进行加工处理，以对近期国民经济运行作出总量分析，这种总量分析通常须以既定的经济与政治体制不变为假定前提。在此基础上，须对近期经济运行中出现的波动情况作具体分析和判断，如果这种波动是暂时现象，一般可以通过市场运动或经济政策中的自行调节职能来解决。如果这种波动是趋势性的动向，还须判断它是否会超出一定“阈值”，只有那种会超出一定“阈值”的趋势性经济波动，才需要政府为改变当前管理的方向和力度进行积极干预。

其次，反周期政策的实施必须有一定的提前量，以做到及时、恰到好处。这意味着反周期政策对时间性有着严格的要求。任何政策从摸清情况、定下决心到政策出台和作用生效都有一个“时滞”问题。如果“时滞”过长或变幻不定，反周期政策就可能在不恰当的时间和场合上发挥错误的作用，从而违背了当初制订政策的初衷。时滞可以分为三类：认识时滞，是指从收集信息到信息加工、分析这段时间；行政时滞，是指政策制定者经过协商统一看法

定下决心到实际政策措施出台所花费的时间；外部时滞，是指政策出台到政策产生实际效果所经历的时间。如果信息收集、处理和加工的时间拖得很长，决策者意见不能统一，决心迟迟不能定下，原来正确的判断也会变成“昨日黄花”而失去应有的效用。因此，反周期政策的成功要求尽量缩短认识时滞和行政时滞。在稳定的体制环境中，外部时滞大致是稳定的和可预期的，反周期政策强调有一定的提前量就是要适应这种外部时滞。

第三，它要求有与之相适应的社会经济体制。我们知道，反周期政策需要对经济运行进行精细的微调，这就要求在政策的制订、推行和贯彻方面具备高度的灵活性和机动性，以便在需要的时候能及时地改变政策实施的方向和力度而不致受掣肘。但是，经济政策的实施不可能在超脱一切利益关系的“真空”中进行。实际生活中，一项经济政策的出台对不同阶层的利益会产生不同作用，这反过来又影响着人们对政策的不同态度，从而使经济政策或者能顺利推行，或者受到冷遇甚至夭折。为此，设计反周期政策时还必须考虑到特定的社会经济体制是否能适合这种政策的实施。

二、我们具备这些条件吗？

在我国当前情况下，上述反周期政策成功的条件是否具备呢？情况不容乐观。

我们现在还很难达到反周期政策所需的正确预测经济运行走向的要求。因为，一方面，我国的市场发育尚有待时日，市场体系不够完整，加上市场机制被扭曲，这使得经济信息的质量不高，失真度较大。另一方面，我国目前的国民经济管理体制正处于改革之中，功能还不健全。这样，宏观控制体系对信息流的收集、加工和处理的能力相当薄弱。信息质量不高和信息加工能力较低决定了总量分析很难做到反周期政策所要求的准确无误。

我国现行经济体制的效能也难以保证做到反周期政策所要求的及时性。就认识时滞而言，由于经济信息质量差和管理水准较低等原因，使有关部门对宏观经济形势的分析判断不能在较短时间内完成。就行政时滞而言，情况不明难下决心，众说纷纭，各种意见不能统一，中央、地方与有关部门出于自己不同的利益对宏观经济形势有不同的见解，甚至有截然相反的评价，这更增加了决策的困难，从而影响经济政策的修订与出台往往要经历相当长的时期。这对实行有一定提前量的反周期政策颇为不利。

不可忽视的是，变革中的经济体制和发展中的社会经济给反周期政策所依据的总量分析带来很大困难。我们知道，在西方国家，进行短期总量分析是以既定不变的经济体制为假定前提的，他们对经济波动已积累了上百年的历史资料，有着丰富的理论和经验。即使这样，进行微调的反周期政策也有很大难度，谬误常有发生。中国的国情与西方有很大区别，对此更要谨慎。首先，中国的经济波动与西方国家的波动在性质、特点上有明显差异。改革前，我国的经济波动属于行政计划的类型，扩展与收缩的力量主要源于中央一级的计划。改革以来，原来的计划体制导入了市场因素，企业自主权的扩大、地方权力的增加，使得我国经济波动不再是原先那种较单纯的行政计划型的波动，而带有计划型与市场型双重因素，情况更为复杂。在这种情况下，显然不可以简单地套用西方国家的理论工具和政策经验。其次，变革中的经济体制深刻制约着国民经济的运行，制度因素的变化与调整往往导致了宏观经济变量的变化。这些问题是现有的总量分析难以解决的。

更重要的是，我们还不具备一个平衡的贯彻反周期政策的动力机制，缺乏一个反周期政策所必需的政策环境。在微观经济方面，中国经济仍是一种以短缺为特征的资源约束型经

济，软预算约束使下级单位和企业对经济资源有着难以遏制的过度需求，对经济扩张无需多少刺激措施就能闻风而起，甚至可以把实际经济扩张远远推进到计划规定的范围之外。但是另一方面，对于经济收缩，企业和下级单位则易持冷淡的态度，因此，一般性的收缩手段不易见效，往往要拖到情况紧急，宏观决策者使用非常强硬的措施，才能把过热的势头控制住。政府的决策动力在经济扩张和经济收缩两方面也不是平衡的。各种压力的力量对比会影响到宏观决策者的偏好和目标选择。他们在权衡经济扩张或经济收缩时有两个不能忽视的经济因素，一是政府的财政收支状况，二是政府对社会经济发展目标的理解与偏好。关于一，财政收支状况直接关系到政府机构的运转，关系到政府机构的支配力、效能乃至政府工作人员的收入和士气。一般讲，经济扩张时，财政收入随之增加，政府支出也逐步增加，这种增加被视为是政府对经济运行影响的增加。经济扩张到“过热”阶段，社会经济扩张的边际成本大大增加，扩张的社会边际收益大大下降。此时，财政收入的增加又落后于支出的增加，财政收入状况恶化。这种情况迫使政府开始考虑对经济扩张实施抑制。然而，经济收缩时财政收入往往随经济收缩而下降或增长放慢，但财政支出由于刚性较大却难以降下来，因此，在经济收缩时财政的日子可能更难过。上述情况容易导致政府对经济扩张比较热心，而对经济收缩则疑虑重重。关于二，宏观经济诸目标中，经济增长得到特别重视，经济增长不仅直接影响到财政收入的增加，它还是完成各项社会、政治和军事目标的物质基础。可是，在以往的增长战略格局下，政府往往用经济扩张来拉动经济增长，结果在增长的同时又导致物价上涨和短缺加剧。物价稳定和短缺状况也是政府必须加以考虑的因素，但是物价上涨和物资短缺开始时并不构成对政府的强大压力，它直接损害的是消费者的利益，消费者由此产生的抱怨通过各个渠道迂回曲折地传导到宏观决策层次，当这种抱怨还不十分厉害时，宏观决策者仍不愿放慢经济扩张的速度。只有到了经济膨胀十分严重，短缺蔓延到国民经济的一切主要部门，物价上涨的压力十分强大，不仅严重影响到居民的生活，而且也严重影响到国民经济的正常运行，此时，才形成对宏观决策者的巨大压力，迫使其定下经济收缩的决心。

所以，无论在宏观层次还是在微观层次，经济扩张的动力都十分充沛，而经济收缩却阻力重重，在这种体制环境中，设计得再周全的反周期政策，在实际推行中也会失去平衡而偏于极端，从而失去“微调”那种强调走钢丝式操作的本来意义。可以想象，当经济扩张到临近“过热”阶段时，本来正是实施有一定提前量的收缩时机，但在这种体制环境中，无论是宏观层次还是微观层次，要在“大好形势”下让其自行刹车，不啻是与虎谋皮。

问题还不止于此。在不具备成功条件的情况下勉为其难地实行反周期政策，所招致的风险远不止该项政策的失败，它还会带来更为严重的后果。

我们必须充分估计到政策预期在政策实施中的作用，及其政策失败对政策预期造成的消极冲击。现代宏观经济理论认为，宏观经济政策的有效性与人们对此的预期密切相关。人们对经济政策的效应以及其变化总有着某种前向的预期。如果人们预期政策规则在未来会改变，则会对当前政策作出调整性反应。当前实施的政策如没把这层因素估计在内，原定的政策目标便有可能落空。这种情况决不可忽视，例如，企业对银根紧缩不仅有一定的承受能力，而且有某种预期，企业一般预期银根收紧期为1—2年，过后宏观经济决策者又会再度推行银根放松的政策，而在此期间企业一般可以通过动用后备资金、筹款、向上级伸手或相互拖欠贷款来渡过难关，却不必在提高经济效益、调整产品与技术结构上作更为艰苦的努力。这样，原定的通过收缩银根来调整产业结构、促进经济效益提高和增加有效供给的政策目标便

可能落空，而在企业的等待与拖欠贷款等对策中隐伏着新一轮扩张浪潮的契机。

总之，政策规则的频繁变动前后不一，会引起人们对政策稳定性的怀疑，人们会寄希望于政策规则的变化，并据此预期来指导行动。这种情况的出现又使得经济政策效应的不确定性大为增加，干扰了政策的实施和政策目标的实现。我们知道，反周期政策的特点是收缩与扩张交替使用，是随机微调。但是，如果这一政策所赖以成功的基本条件都还不具备，那它在实施中对人们将会作出的预期和反应就更难以估计和控制了。这不仅仅增加了该项政策的不确定性和实施难度，还会在实施中严重动摇人们对经济政策的信赖度，放大政策失败的消极作用，从而给以后的国民经济管理和经济运行带来不利的影响。

有人把经济周期分成两类：自然周期与行为周期。他们认为，由经济体制内在因素造成的经济周期性波动是一种自然周期，相对自然周期而言，政府的干预是外生变量，由政府行为的变化所导致的经济波动构成行为周期。如果经济波动仅仅出于自然周期，这种波动一般不会太剧烈，而且也能自行得到调节。但是，如果由政府不当的干预所造成的行为周期与自然周期相叠加，则会使经济波动放大而产生剧烈的振荡。

把经济周期划分为自然周期和行为周期有一定的积极意义，它使人们警惕到政府干预不当会对经济波动产生推波助澜的作用，可能对国民经济造成更大的危害。但是，上述说法也有不足之处。在中国，政府行为与整个经济的运行密切相关，政府行为与其它经济单位的合力构成中国经济运行中扩张与收缩的力量，因而，政府行为在中国经济中不应作为外生变量来处理。为此，对上述说法需作一点修正。我们认为，如果政府对经济的干预只是常规性的，属于正常国民经济管理的过程，在这种情况下出现的经济周期性波动，属于自然周期。如果政府干预超出常规性质，带有强烈的扩张经济或收缩经济的企图，使用超出一般的手段，由此造成的经济剧烈波动可称为行为周期。

如果上述假定可以成立，可进一步推论，政府在实施稳定经济的政策时应该追求的目标是：第一，尽量减少自然周期所造成的不利影响。第二，注意干预方式和时机的得当，避免因干预不当而形成危害更大的行为周期。应当充分估计到，不成功的反周期政策，不仅不能抑制自然周期的波动，反而可能引发更强烈的行为周期，造成经济的大起大落。

三、怎么办？

听任经济波动自行演化总归是一种消极的办法，“自然无为”不符合我们这个处于经济发展关键时刻的国家的需要，政府的干预是现阶段经济发展必不可少的条件，问题只是在怎样干预。

稳定的政策规则是经济稳定增长的必要条件，抑制经济波动的经济政策如欲取得成功，必须确立稳定可行的政策规则，使之操作有据和实施有信。从这一点出发，有什么方案可供选择呢？

把潜在国民收入水平作为宏观经济调节的参照系是一种可选择的方案。潜在国民收入是指一国经济在正常条件下生产能力合理充分的发挥所能提供的产品和劳务。从理论上讲，当一国的实际总需求与总供给的平衡点接近潜在总供给时，经济资源就得到了较为合理充分的利用。国民经济管理如能设法始终把增长着的总需求与总供给的平衡点调整在增长着的潜在国民收入水平附近，国民收入便可认为进入稳定增长的轨道。因此，可以设想把总需求调节在潜在国民收入水平上，使实际产出接近潜在国民收入的水平，以此作为一项稳定的政策规

划。如假定, 已知潜在国民收入为10000亿, 当前生产为9900亿, 存在100亿的缺口, 政府可通过扩张总需求, 促使生产达到10000亿的水平。反之, 如现实产出已超出潜在国民收入水平, 则宜采取收缩手段。这一方法的特点是, 它注重生产能力的合理发挥, 如果现实生产没有达到这个水平, 即使此时总需求大于总供给, 政府也不应采取收缩政策, 反之现实生产如超出潜在生产能力, 即使总需求与总供给已经平衡, 也应采取收缩政策。

但是, 上述设想存在着重大的缺陷。首先, 怎样估计潜在国民收入水平是个麻烦的问题, 西方国家一般以充分就业率作为估算潜在国民收入水平的主要根据, 但在中国显然不宜套用这个指标。因为, (1) 企业中存在大量“隐性失业”, 就业率并不确切反映资源被利用程度。(2) 农业经济的就业率更难估算。(3) 在中国, 资源充分利用的瓶颈不是劳动力, 而可能是物质资本尤其是短线部门的物质资本。理论上可设想用短线资源的利用水平作为计算潜在国民收入水平的依据, 但实际运用上同样存在着麻烦。由于体制上的原因和结构性障碍, 短缺与滞存往往同时并存。如有人估计, 即使在经济高涨年份, 我国固定资产利用率也仅达70%左右。这种矛盾的现象甚至可以并存于同一短缺部门。而且, 短线资源与其它资源存在互补、替代与无关三种基本关系, 由这三种关系又可衍生出种种组合, 这些不同的组合直接关系到潜在生产能力的发挥。无怪乎有人说, 在这种情况下, 潜在生产能力这一概念的含义极为含糊不清。其次, 在潜在国民收入概念难以把握的情况下, 现行社会经济体制又存在偏好于经济扩张的动力机制。不难想象, 这一政策如付诸实行, 很容易对潜在国民收入及其增长作出过于乐观的估计, 从而使社会经济偏离正常的轨道。最后, 应该看到, 仅仅用总需求的管理来调节国民经济这一思路, 存在严重缺陷。如刘小玄所指出, 泛泛地使用一般的总需求和总供给概念不能很好地理解和分析宏观经济问题。^①从总供给方面, 可以分为名义供给、无效供给、有效供给与潜在供给。有效供给是潜在供给的体现和发挥。无效供给势必造成滞销与积压。名义供给则是有效供给与无效供给之和。由于供给包含着这几个层次, 才使经济运行中短缺与滞存成为一种常态。收缩需求时, 有效供给与无效供给都同时受到波及, 甚至有时有效供给受到的冲击更烈。反之, 刺激需求来拉动供给时, 却会更多地促使无效供给增加, 从而使无效供给增加得比有效供给更快。因此, 需求的变动即使能对有效供给有所触动, 但要以消耗大量资源为代价。需求管理对潜在供给及其增长的作用更十分有限。因此, 通过对需求的调控来引导供给而维持经济稳定这一思路难以解决中国经济中需求过度与有效供给不足的矛盾。以潜在国民收入为参照系来调节总需求的设想看来也不能摆脱“刺激则膨胀, 压缩则停滞”的困境。因此, 我们需要另辟蹊径。

一种可行的选择是, 通过对政府财政预算和中央银行的信贷计划实行硬的约束, 使宏观决策者只能在划定的框架之内使用财政政策和货币政策, 以此保证政策规则的稳定。其主要措施为: 第一, 用法律形式规定, 政府每年提出的财政预算方案必须把财政赤字控制在某个限额之内, 否则便视为自动失效, 人大会议不能接受讨论, 更谈不上批准。第二, 人大会议的相应机构应定期核查预算的执行情况, 如果预算赤字超出原定限额, 应认定属于责任事故, 立即追究有关方面的责任, 同时, 在下一期预算中予以弥补。第三, 保证中央银行的相对独立地位, 避免银行成为政府财政政策的附属工具, 这已成了老生常谈, 但有必要强调。可设想建立中央银行向人大负责的制度, 或者建立中央银行负责人长期任命、不得随意变换的人事制度。同时, 改变目前在每一行政地区设立相应的人民银行分支行的做法, 而要按经济区域的中心城市设立有限的人民银行分支机构。这样, 使地方政府不易利用行政权力随意干

预中央银行的货币政策的实施。第四,使货币供给量及其增长尽量稳定。按国民收入水平及其增长、或国民生产总值及其增长来核定相应的货币供给水平及其增长,使两者保持一个稳定的比例关系。不管使用那个变量为主要依据,一经确定便具有法规意义,如果信贷计划的运用超出这一限度,就要追究有关方面的责任。人大会议应有专门机构负责监察核定计划的执行情况。第五,上述规定在一般情况下应认定为不能随便逾越的制度。只有在非常情况下(如处于战时紧急状态)才能由人大会议宣布暂停执行。

上述设想还很粗糙,把这种设想变成可操作的具体政策方案,还须做深入细致的探讨。但我们相信,确定政府执行经济政策的活动范围,限制政府运用现代财政和货币手段率先在宏观层次发动经济扩张的权利,会有助于我们摆脱仅仅着眼于需求管理上找出路的框框,对经济进入持续稳定和协调增长的轨道是有帮助的。

限定政府的活动范围是否会给经济增长带来不利影响?答案是否定的。有些人以为在中国不给政府一点搞通货膨胀或经济扩张的方便,那么经济就很难保持较高的增长速度。这实在是一种偏见。经济扩张与经济增长是不同的事物。经济增长意味着国民财富的持续增长,这是一个长期的过程,潜在国民收入的增长是经济增长的可靠基础,它取决于技术进步、资本积累和劳动力增加三个因素,而技术进步起着日益重要的作用。经济扩张只是经济周期性波动上半期的表现,它是现有生产能力充分利用或超额利用的结果。经济扩张往往由政府扩张性的财政政策和货币政策所引致。在经济扩张的热潮中,人们往往误以为这便是经济高速增长的实现,但当高潮过去,低谷接踵而来,一切又水落石出,实际经济增长远不如当初所想象的那样美妙。因此,政府如欲大力推动经济增长,就必须精心培育潜在国民收入的增长,诸如产业结构的调整,扶持教育、研究和开发这些对技术进步有长期重大影响的部门,以及对人力资本和物质资本的形成和分配作精心组织和引导等。然而,经济扩张所引起的宏观经济膨胀的热潮,会迫使政府把注意力放在紧急的“救火”工作上,难以有多少精力去组织国民经济的实际增长上。问题还不止于此,经济扩张导致经济过热,经济过热会使本已失调的经济结构进一步恶化,长线更长短线更短,结果无效供给增长迅速,名义供给虽然增长很快,有效供给却没有增长或增长不快甚至减少。

进而言之,限定政府运用经济政策的范围对经济体制改革也是有益的。我国经济中存在的一些问题如产业结构失调,只有革去经济体制的弊端,我国经济增长才能切实跃上高质量的轨道,从中长期来说,这是唯一的选择。政府如可以方便地动用现代财政和货币手段,也可用经济扩张办法来暂时缓和当前的矛盾。相对来说,这是比较简易的。但它却会推迟经济体制改革的进程。我们可以通过逐步深化改革和结构调整从而使我国经济的增长进入一个新的境界,也可以再次动用扩张性财政和货币手段,使经济运行回到冷热交替的旧轨道上。两种可能性都存在,如果我们能限制政府动用扩张性经济政策的便利,滑回旧轨道的可能性便能大大减少。

总之,实现中国经济持续、稳定和协调地增长,需要有一个稳定的宏观经济环境,更需要在结构调整和体制改革上作深入细致的努力。稳定的政策规则固然减少了需求调节上的方便与机动,却能迫使人们在如何深化改革和优化产业结构上多下功夫。因此,对于中国经济的长远发展来说,不无裨益。选择什么政策处方来治理经济波动关系到经济的长远发展大计,实在需要我们三思而后行。

①刘小玄《论宏观经济分析的基本范畴和基本关系》,《经济研究》1988年第5期。