

新中国经济结构调整的类型变迁与政策逻辑

肖昊宸¹ 张克非²

(1. 北京师范大学历史学院 100875; 2. 兰州大学历史文化学院 730000)

内容摘要: 经济结构调整是贯穿新中国 70 余年经济发展史的主线之一,呈现出鲜明的阶段演进轨迹和系统的政策逻辑。从历时性的角度看,随着经济基本面的持续向好和发展任务要求的扩充与提高,中国经济已经从新中国成立初到改革开放前的恢复性调整阶段,进入当前新常态下以供给侧结构性改革为中心的全方位战略性调整阶段。从共时性的角度看,通过分析以往几次大的调整和当下正在进行的供给侧结构性改革,可以提炼出维护稳定的安全原则、保持增长的发展原则、改善民生的普惠原则三条政策原则。同时还可以总结出四个方面的具体经验和启示,即以宏观调控保障和促进结构调整、以微观结构调整托举和深化宏观结构调整、以培育新的经济增长点作为防风险与稳增长的结合点、以制度创新与结构调整的融合作为政策的未来长期取向。

关键词: 经济结构调整 类型变迁 政策逻辑 发展方式转变 经济体系现代化

中图分类号:F129 文献标识码:A 文章编号:1005-1309(2020)06-117

DOI:10.19626/j.cnki.cn31-1163/f.2020.06.010

经济结构调整与经济体制变革是新中国 70 余年经济发展史的两条主线。新中国成立以来,中央根据经济基本面情况与经济发展形势对国民经济的结构进行了多次大的集中调整,包括 1949—1952 年、1961—1965 年、1979—1984 年、1988—1991 年、1993—1997 年、2004—2007 年等多次调整。2008 年国际金融危机发生后,中国对经济结构进行了持续时间更长的战略性调整。2016 年以后,供给侧结构性改革成为经济工作的中心,这是改革与调整的深度融合,是“用改革的办法推进结构调整”(习近平,2017)。

70 余年来的经济结构调整,与经济体制改革共同塑造了当今中国经济的基本格局与总体面貌,积累了丰富、厚实、管用的发展经验。深入研究新中国经济结构调整的历史,对其所蕴含的方法予以总结提炼,能够为供给侧结构性改革的进一步深化、经济治理政策体系的进一步完善,提供新的经验参考、理论依据、评价尺度与观察视角。本文对从新中国成立之初直到当前的经济结构调整的背景、动机、政策与效果的概况进行长时段的考察,梳理出调整的三种类型。进而分析、提炼历次调整的基本共性因素,概括调整的政策框架,以初步讨论调整中的几种复杂关系范畴,探寻调整政策措施背后的逻辑。

收稿日期:2020-5-19

作者简介:肖昊宸(1991—),男,湖南邵东人,北京师范大学历史学院,博士研究生,研究方向:中华人民共和国经济史;张克非(1956—),男,河南伊川人,兰州大学历史文化学院,教授,研究方向:中国近现代史、区域经济社会发展。感谢匿名评审人提出的修改建议,笔者已做了相应修改,本文文责自负。

一、调整的三种类型

经济结构调整是发展中的动态调整,调整的内容、手段、方式都是与时俱进的,但可以根据不同时期经济基本面情况以及所面临的发展任务的差别来区分调整的不同类型。经济基本面是一定时期国民经济素质的综合表现,对经济基本面情况的科学评估,能够判断当时经济发展总体水平、发展趋向和风险程度,是决定调整政策基调松紧缓急的主要因素之一。立足于经济基本面,结合国内外市场竞争形势,可以提出阶段性的经济发展任务并设定相应的发展目标。发展任务和发展目标,不仅体现了结构调整的政策偏好,更直接预示了政策的深度以及政策的稳定性、连续性和可预期性。越是着眼于长远的调整,其政策就越深入、持久与稳定,市场的可预期性也就越强。根据 70 多年来中国经济基本面层次的升级,以及不同阶段经济发展任务与发展目标的突出特征,本文认为中国的经济结构调整可以划分为恢复性调整、适应性调整与战略性调整三种不同类型。

(一)经济基础薄弱条件下的恢复性调整

改革开放前的两次调整,即 1949—1952 年的调整和 1961—1965 年的调整,都是薄弱的经济基础遭受破坏之后的恢复性调整。1949 年,新中国成立时,中国刚刚经历了连续 12 年的大规模战争和不断强化的恶性通货膨胀。国民政府时期的货币信用体系已被战争和通货膨胀摧毁,金融剧烈动荡,物价严重失调,市场秩序混乱,商品流通不能正常进行。农业作为国民经济的基础产业和天然的弱质产业,所受影响最深,粮食紧缺直接威胁国民生存和国家经济安全。工业作为国民经济的支柱产业,发展程度极为幼稚,大机器生产仅限于个别地方,尚未形成独立的现代化工业体系与工业产业集群。一、二、三次产业之间关联度低,整个经济结构基础脆弱、组织松散。

1949 年开始的调整,目的是整治经济金融乱象,将国民经济拉回到稳定发展的轨道,恢复工农业生产,安排好城乡居民生活,挽回经济损失,争取国家财政经济状况的基本好转。此次调整中,政府的主要措施,一是防范打击商人囤积居奇行为和金融投机行为,维护人民币信用,改善货币流通结构。二是抛售大宗农产品平抑物价,平衡供需结构。三是改进企业管理方式,保障工人权利,引导工人参与管理,激励工人扩大生产,通过调整微观经济结构,激发人力资本的效能。四是调整工商业,国家对私营工厂加工订货,并决定企业产品结构。五是提高工人工资待遇,保价收购农产品,调整收入分配结构。经过三年调整,到 1952 年底,战争创伤得到医治,经济基础得到夯实,主要经济指标达到历史最好水平。

1961 年至 1965 年,为克服经济困难,中央实行了“调整、巩固、充实、提高”的八字方针。主要措施包括:调整劳动力结构。精简城镇职工,动员新增富余城市劳动力返乡。全民所有制职工人数从 1960 年底的 5044 万人压缩到 1963 年底的 3293 万人,减少约三分之一。调整生产力布局,淘汰落后产能,清理“小土群”(小高炉、土法炼铁、群众运动)工程(黄达,2009)。调整农业结构,贯彻“农业六十条”,调整农业政策,维持和扩大农业生产。整顿工业,缩短基本建设战线,贯彻“工业七十条”。此次调整实行的是紧缩政策,成功实现了国民经济的“硬着陆”,促使国民经济走出低谷、企稳回升。

上述两次调整,都旨在修复被战争、恶性通胀或经济决策失误破坏的经济机体。这是两次调整被定义为恢复性调整的理由所在。1949 年新中国成立伊始到 1957 年一五计划完成期间,国家同时着手新型经济体制的创建,经济政策的计划性越来越突出。上述两次调整的大部分政策,都是以计划指标和行政指令的方式执行的。

(二)国内地方发展竞争态势下的适应性调整

中国是在经济技术明显落后于世界先进水平的情况下开始大规模经济建设的,增长潜力巨大、空间广阔,各类经济主体普遍具有较为强烈的发展动机和竞争动力。改革开放后,政治变化造成经济机体功能性损伤的可能性得以消除、防止或减轻。政治因素在经济增长中的作用,由不可预估的变量趋向常量化,由扰动性因素转为助推性因素。从长周期看,中国社会由此形成了稳定、良好的发展预期,投资与消费的增长动能在长期抑制后得到迅猛释放。经济体制改革从放松管制与让度利益的激励机制起步,强化了地方与基层加大资源投入的意愿。行业、企业、区域等层面均形成了制度化、常态化的竞争态势。地方政府的“公司化”是中国经济在 1978 年以后强劲增长的秘诀所在。但地方政府间的竞争,既是经济发展的动力源和经济活跃度的保证,同时也容易导致大量盲目、无序、重复建设和无效、低效投资。美国经济学家艾伯特·赫希曼(1991)认为:不发达国家政府的投资决策中最普遍的倾向是,更为热衷于将资金分散投入到遍布全国的许多小项目,而不是将资金集中于个别示范性的大项目。分散的项目占用过多资金,也产生多重经济泡沫,造成结构失衡,集聚经济风险。金融的顺周期性则起到了扩大与叠加风险的作用。周期性因素可能造成经济体再次功能性损伤,引致增长趋势的逆转。这就需要中央政府以宏观调控的方式进行总量控制与结构调整,使增长的高速度、规模的扩张与市场的容量及经济体的平稳性相协调,这是新的发展任务对适应性调整的历史定位。

从经济基本面来看,经过改革开放前近三十年的投入,中国已经建立起独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系。并且由于国家在 60 年代以后注意保持农村政策的稳定,持续加大对农村基础设施的投入,农业生产能力有所提升。70 年代农村剩余劳动力就业问题的凸显,也是农业生产进步的反映。改革之初相比于新中国成立之初,经济基本面已经发生改变,特别是工业经济的骨架更为坚实,调整的主要任务不再是从损失中复原、修补,而是要在巩固农业这一基础的同时,控制发展规模与发展节奏、保持经济持续稳定健康发展。恢复性调整是治理功能性损伤,适应性调整则是防止功能性损伤。

1979—1984 年、1988—1991 年、1993—1997 年、2004—2007 年的四次调整,都是适应性调整。这几轮调整都出现在投入增加的高潮之后。70 年代的基建扩张导致 1979—1984 年的调整;1984—1988 年的快速增长之后是 1988—1991 年的治理整顿;1992—1993 年的经济过热引起了 1993—1997 年的调整;2003 年的投资热之后是 2004—2007 年的调整。四次调整都以防止或治理通货膨胀、遏制经济过热、稳定物价为短期政策目标。主要措施包括:压缩固定资产投资规模、保证重点工程,改善投资结构;严格财政预算,削减政府和事业单位行政费用,改善支出结构;控制信贷总量和方向,调整货币流通结构;增加民生投入,优化需求结构与收入分配结构;加强国有企业治理、提高企业技术水平,夯实微观经济基础。改革释放发展的动力,调整化解发展的风险。改革开放后的 30 年,中国经济在政策的宽松与从紧的转换中起伏。宽松政策产生突进上升期,从紧政策产生平台期、消化期、蓄势期。每经一段改革、一轮调整,经济发展水平就上一个新的台阶。邓小平(1994)在 1992 年南方谈话时表示,中国的经济发展“总是要在某一个阶段,抓住时机,加速搞几年,发现问题及时加以治理,尔后继续前进”。1979 年,陈云(1995)认为调整就是步伐调整,“该踏步的踏步,该下的下,该快马加鞭的快马加鞭”。邓小平的阶段性调整论和陈云的步伐调整论,指出了适应性调整的本质和精髓。

(三)后危机时代全球化进程中的战略性调整

20 世纪 90 年代以后,两极对立的国际格局被打破,经济全球化进程加速,国家间以经济实力与科技实力为基础和主要内涵的综合国力的竞争快速加剧。随着市场开放水平的提高,以跨国公司为主导,生产要素特别是资本要素在全球范围内和区域之间大规模、高频率、宽领域流动。资本的全球循环,强化了发达国家在全球产业链、价值链中的前沿高端位置,同时也推动了

包括中国在内的新兴市场国家经济的迅速成长。2001 年中国加入 WTO 以后,以制造业为主体的中国经济进一步与国际市场对接,中国逐步成为“世界工厂”与贸易顺差大国。由于美国贸易与财政“双赤字”的急剧膨胀以及金融创新的失范等因素,2007 年的次贷危机引发了 2008 年的国际金融危机。金融危机发生后,主要发达国家经济失速,新兴市场国家经济下行、市场疲软。中国出台了一系列高强度的提振措施,一度将经济维持在高位。但政策退出后,经济再次进入下行通道,反映出经济内生动力的缺失(吴振宇,2013)。激发内生动力、重塑动力机制需要从中长期因素着手。

国际金融危机持续振荡并扩散蔓延,国内经济深度承压,促使中国加快调整经济结构、转变发展方式。胡锦涛(2016)指出,调整经济结构,“对加快经济发展方式转变具有决定性意义,也是提升国民经济整体素质、在后国际金融危机时期赢得国际经济竞争主动权的根本途径”。早在 1995 年,中国就提出了到 2010 年实现经济增长方式从粗放型向集约型转变的远景目标。并指出转变经济增长方式的目标,就是要从根本上改变传统的主要靠增加投入、上新项目,偏重追求经济数量和速度,忽视提高生产要素质量和使用效率,消耗高、质量差、效益低的生产力发展方式和状态。1999 年,中国又提出要对经济结构进行战略性调整。明确战略性调整与适应性调整的区别在于,不仅要调整低水平、污染环境和浪费资源的落后生产能力进行压缩,又要加快发展短缺、技术含量高和有国际竞争力的生产能力,特别要发展高新技术产业。不仅要调整产品结构、产业结构和企业结构,还要对地区和城乡经济结构进行合理调整。不仅要解决当前的市场供求问题,更要提高国民经济的整体素质与效益,着眼长远发展(江泽民,2006)。

原世界银行副行长、经济学家霍利斯·钱纳里(1991)将生产要素使用的转变分为三个层面,较为全面地概括了发展方式转变的内涵。这三个层面是:“由实物资本和技术积累而引起的整个生产要素比例的改变;这些生产要素在生产部门进行再分配而发生比例上的变化;生产部门总的生产要素生产率的增加”。21 世纪初,中国经济的发展方式在这三个层面的转变上虽已取得部分突破,但由于受到以 GDP 为核心指标的经济绩效考核体系的制约,政府在实际经济操作中更重视和强调总量控制而不是结构调整,生产要素投入组合的优化程度,距离国家提出的转变发展方式的要求仍有较大差距。

从发展的任务来看,金融危机倒逼中国政府把结构调整摆在优先地位。从经济基本面来看,2010 年中国 GDP 总量跃居世界第二,这是中国经济向发达经济体追赶进程中的一个里程碑,也意味着进入了一个新的、更复杂的瓶颈期,中等收入陷阱成为中国向高收入国家迈进的主要障碍。经过 60 余年的发展特别是 30 多年的改革,国内基本消费需求增速趋缓,所提供的市场空间趋于饱和;投资的关键问题在于优质项目稀缺,而不再是资本稀缺;常规技术进步缓慢,核心技术创新困难。中国经济问题的症结已不是产能不足的问题,而是产能过剩和供需结构不匹配的问题。这种过剩与供需错位不是局部性的,而是整体性的,标志着经济基本面的显著改变。

中国政府应对国际金融危机冲击的思路,经历了从偏重宏观调控到以经济结构战略性调整为主攻方向的转变,强刺激的做法在事实上被放弃。这种转变为供给侧结构性改革的提出和实行准备了条件。经过数年的前期调整的探索,2015 年底,中央经济工作会议正式提出了供给侧结构性改革的经济工作方略。2016 年 1 月,习近平指出:供给侧结构性改革“重点是解放和发展社会生产力,用改革的办法推进结构调整,减少无效和低端供给,扩大有效和中高端供给,增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高全要素生产率”(习近平,2017)。供给侧结构性改革的主要内容是“三去一降一补”,即去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板,这些措施既是改革,也是调整,兼容了适应性调整的内容且政策体系更完整、实施更精准,是全方位的战略性调整。

当前,供给侧结构性改革正在向纵深推进,具体地看,至少已经在四个方面取得了明显进展,这四个方面也是未来结构调整政策可以继续突破的方向。一是产业基础的重塑。淘汰、压缩落后、过剩产能,腾出空间,促进产业融合,重点是线上、线下两种产业形态的融合,实现互联网产业实体化、实体经济部门和基础设施在线化。二是防风险取得初步成果,债务结构合理,宏观杠杆率维持在安全可控水平,同时保持了流动性合理充裕。三是生态文明战略与居民基本消费需求升级换代相对接。比如发展新能源汽车、更新汽车技术参数与型号的国家标准等措施,既有利于防治大气污染,又有利于内需的适当扩大。四是不同层次技术创新体系分工更明确、配合度更高,基础性创新、颠覆性创新、微创新同步发展。

二、调整的政策原则

调整的三种类型,刻画了结构调整的历史演进轨迹,预示了未来经济发展趋向。但不论何种类型,都有着以一以贯之的政策原则。具体来说,新中国成立以来的经济结构调整,都体现了安全、发展与普惠的原则,始终沿着经济体系现代化的方向推进。

(一) 维护稳定的安全原则

经济稳定是经济发展的前提,对起点低、起步晚、发展不平衡不协调的中国经济来说,尤其如此。在结构调整中坚持维护稳定的安全原则、筑牢国家经济安全底线,是中国经济发展水平与经济发展普遍内在规律的要求。在深化改革、扩大开放条件与复杂外部环境下,保护和拓展国家经济利益更需要坚持安全原则。

从中国经济的发展水平看,三种类型的调整都把经济稳定与安全作为首要的追求,70多年来始终贯彻了维护稳定这一底线思维。恢复性调整本身就是在经济形势已经有所不稳的情况下进行的,目的是先恢复稳定再谋求发展。适应性调整是未雨绸缪,在有可能发生经济危机的情形下预先调整,防患于未然。战略性调整是从全球视野、全局视野和历史视野出发,从战略高度谋划国家经济安全。中国经济经过70余年的发展,已经成为发展中国家的翘楚,经济发展的质和量都已有了大幅度提升,但仍然属于发展中国家的梯队。中国的科技创新能力与科技成果市场转化能力总体上仍然低于世界领先水平,市场成熟度、资源配置效率和全要素生产率方面与发达国家的差距更加明显,经济发展的社会成本与生态环境成本仍然高昂。经济发展的质量还有较大的改进与提升空间。总之,中国经济经不起折腾,只有坚持安全原则才能确保经济稳定运行,为治本赢得充足时间、准备充分条件。

从经济发展的内在规律看,所有经济体都有其脆弱性。经济体的脆弱性源于经济基本面本身的不足以及公共权力负向作用的强大。经济风险的防范与化解始终是一个难题。改革开放前,经济振荡的原因是政治干扰,传统式的农业和分割状态的工业政策消化能力和市场风险承受能力偏低。改革开放后,中国经济的市场化程度不断提高,逐步培育起自己的市场机制与市场体系,成长为一个市场经济体。海曼·明斯基(2010)在分析市场经济体的内在脆弱性时指出,在承认自由市场产权的同时,必须认识到“有效率的和合意的自由市场范围是有限的。我们必须发展某种经济制度,用以限制和控制债务结构,特别是控制金融机构和需要大量资本投资的生产过程的债务”。也就是说,市场本身并不完美,必须有一种市场之外的力量来控制财务杠杆、防止投资过热与经济的过度金融化。这就需要发挥政府的作用。市场经济体的风险来自市场的自发性,它造成结构失衡和总量失控并不断加剧,而政府作用的缺位与应对的滞后,将使结构偏差得不到及时纠正,最终可能滑向危机。社会主义市场经济同样有属于一般市场经济体的共有风险,但中国具有强有力的执政党和高效率的政府这一特有的制度优势。政府能够根据经济走势对经济结构进行及时、合理乃至超前的调整,是这一制度优势在具体机制上的体现,也是中国得以避免西方周期性经济危机

的原因所在。

调整需要更好地发挥政府作用,对政府的经济管理能力有很高的要求。政府应当懂得、尊重并遵循经济规律与市场规则,按经济的办法引导和管理经济,以免使市场承受由于决策失误和执行走样所带来的经济后果,这种后果将由全社会承担,也会损害政府自身的公信力。因此,政府在经济管理过程中一定要具备专业技术与知识,力求将风险和干扰降到最低。对政府经济管理专业性、规范性的要求,是安全原则的另一方面。

(二)保持增长的发展原则

调整不可避免地要面对经济规模、经济增速等数量指标,调整的手段与成效也要通过这些数量指标来评价。数量是质量的载体。前者偏向于标示经济增长结果,后者偏向于说明经济发展程度。认识、处理经济增长与经济的关系,既是发展观的问题,也是结构调整政策制定的原则问题。经济增长是一个数量概念,是指以 GDP(国内生产总值)为核心指标的国民经济总量与各项经济指数的增加。GDP 作为世界通用的宏观经济指标,反映的是经济活动的总规模,具有综合性强与简便易行的优点。改革开放前,中国的经济统计长期只讲工农业生产总值,不讲国内生产总值和人均国内生产总值。这种统计观念与统计体系同现代经济发展不相适应。因此,改革开放后,逐步确立了以 GDP 为核心指标的国民经济核算制度。新型国民经济核算制度融入了政绩考核体系之中,对于中国经济加速发展的作用不可低估。但 GDP 也存在较多局限性,主要是难以体现最终数量背后运行中的经济结构差异,注重存量而容易忽视流量,不能用于评估市场机制以外的资源配置与经济活动,缺乏生态环境效益与社会效益的量化指标(刘伟, 2018)。

经济发展是基于数量的质量概念,不仅包括单纯的经济效益,还包括经济发展带来的社会、生态与文化方面的居民福利改善与正外部性。对人自身而言,经济发展是比经济增长更科学、更全面与更友好的概念。但增长是发展的基础。曾任朴正熙政府“经济智囊”的韩国经济学家朴圣相(1991)认为,“经济发展仅仅是全部社会发展的一个方面,但从实际人均收入角度来考察一个国家文化发展的程度,或用这个概念来进行国与国的比较,仍然是很可行的”,“‘人均收入’是一个表明经济发展程度的数量指标,生产技术的进步是考察经济发展的主要质量指标”,“经济发展本身是推动整个人类文化进步的一个关键性因素。经济活动的作用一直是达到非经济目标的手段……没有达到一定的经济发展,要想实现更高的文化目标是不太可能的”。在这里,朴圣相将经济发展等同于经济增长,但他将国家经济实力的增强与社会总财富的增加作为社会全面发展的基石,并将人均收入作为衡量增长与发展的指标,这对当今仍处于发展中阶段的中国具有现实启发意义。

考虑到中国是一个处于社会主义初级阶段的最大发展中国家,经济发展不能片面追求高速度,但仍然需要一定的速度,而且是比较高的速度。无论是过往数十年的超高速增长,还是近些年来中高速增长,都不是缓慢的匀速前进。对于中国这样发展程度不足的庞大经济体,各项指标、各种压力最终都会汇集到速度上来。如果速度偏低,就可能导致风险的积聚与危机的爆发。从改革开放前历次调整注重工农业产值的增加,到改革开放后的调整突出“稳增长”的主题,再到供给侧结构性改革下,政府要求对冲经济下行压力、保持经济运行在合理区间,都离不开速度。

结构调整的目的之一就是提升经济效益,持续的、较高的速度是经济效益的证明与保证。结构调整期间,为稳定起见,一些平时用于刺激增长的政策工具可能由于高风险性而被搁置或放弃,政策工具箱也在不断更新与丰富之中。当前,不搞大水漫灌式的强刺激,已成为政策制定者和社会各界的共识。与此同时,从上到下对经济发展的合理速度也同样抱有期待。

关于调整期间的速度问题,在 1981 年的调整中曾经有过广泛的讨论,马洪(1981)的文章具有

代表性,他认为 60 年代的调整,因为是恢复性调整,所以经过两年治理,“1964 年、1965 年速度一下子就上去了,同上一年相比,1964 年增长 17.5%,1965 年增长 20.4%,1966 年增长 17.3%”。80 年代初的调整并非恢复性调整,而是要从根本上调整工业结构和加强技术改造,扭转片面发展重工业和技术设备落后的局面,因此调整期间不会有很高的速度。但“速度也不能过低,而要有一个经过努力可以达到的经济效益比较好的扎扎实实的速度”。争取一个效益好的、扎实的速度,这一观点即便在当今也并未过时。

其实,恢复性调整的过程可以被看作是“V”型路径,经济走势从急转直下到触底反弹后迅速回升。而改革开放后中国经济长时间内呈现为“W”型,即在一个较大的区间内同时具有高增长性与高波动性。新常态下,中国经济可能正在经历“L”型路径,需要通过深层次的结构性改革和战略性调整实现筑底回升。不论呈现哪种形态,70 余年的结构调整特别是当前正在进行的供给侧结构性改革,都坚持了保持合理增长的发展原则。结构性改革之中,政府既重视数字指标所标示的财富积累和所预示的宏观走向,用以定位政府在其中所扮演的角色,评价政府官员的贡献,分析消费者个人所得;又摒弃以产值论英雄或“唯 GDP 论”,抑制用旧的方式、手段再现高增长的想法。在深入推进供给侧结构性改革的过程中,政府更加倾向以经济发展观念统领经济增长的观念,以新发展理念代替过时的发展理念。

(三)改善民生的普惠原则

“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”(中共中央文献研究室,2014)。经济发展归根结底是为了满足人民日益增长的物质需求 and 精神文化需求。反过来说,只有当经济更好地满足了人的需求时,才能得到良性的发展。从历史经验来看,民生困境本身就是引起结构失衡、促使调整政策出台的重要因素,改善民生是结构调整的应有之义。新中国成立初期的调整,是在经济残局上进行重建,保障生活必需品的供给,将居民从战争造成的饥饿线与死亡线上拉回来。50 年代末到 60 年代初,全民大炼钢铁运动挤占了农民从事农业劳动的时间,侵害了农民保有家庭财产的权利,冲击了农村生产秩序,损害了农村经济结构,使农业基础受到重创。因而 60 年代的调整,其农村政策就是要恢复农村正常的经济结构,理顺国家、集体经济组织与农民之间的经济利益关系,争取农业增产。在此过程中,农民的收入在事实上也有所提高。

改革开放后,中国告别了重生产、轻生活的发展思路,走上了以改善民生为导向的经济发展道路,民生问题在结构调整中所占分量更重。1979—1980 年,为扭转高积累、低消费的趋向,政府在财政赤字加剧的情况下,仍然连年提价收购农产品、减轻农民税费负担、向城市居民提供物价补贴、安排新增劳动力就业、增加企业职工工资。1988—1991 年的治理整顿着重解决居民反响强烈的物价腾贵问题。1992 年底至 1993 年,不少地方出现开发区热、房地产热和金融投机热,一些项目侵占了大片农地,妨害了农民切身利益;而由于地方财政的虚弱,一些地方政府又将用于收购粮食的款项、发放公务员与教师工资的款项用于投资新项目,甚至向辖区内城乡居民摊派集资。高利吸储和非法集资盛行,局部金融秩序紊乱,通货膨胀抬头。随后的调整将农民的减负增收和治理通货膨胀列为优先事项。2004—2007 年的调整中,国家废除了沿袭多年的农业税,进一步加大了对农业的财政投入,农民的生存境况有了历史性的改善。同期城镇居民的收入也有进一步提高。2009 年以后,为抵御国际金融危机,中国政府推行“转方式,调结构,惠民生”的方针。党的十八大以来,国民经济逐渐进入高质量发展的新阶段,就业、教育、医疗、环保等领域民生投入继续增加,投入方式和渠道更加多样,民生支出结构更加优化,人的获得感大为增强。

在结构调整中坚持改善民生原则,首先是防范化解经济风险、保持乐观稳定发展态势的需要。持续改善民生能够稳定社会预期,防止非理性狂热与悲观倾向;同时也能够藏富于民,增强经济韧劲与扩大回旋空间,从而强化经济体对风险与危机的抵御、承受能力。其次,改善民生也是结构转

型升级的途径之一。民生投入的多寡实质上是内需结构的问题。所谓拉动经济发展的三驾马车,投资、消费与出口,都属于市场需求。其中,投资与消费共同构成国内总需求,出口是国外需求。扩大就业、提高劳动者收入、调节物价上涨都有培育消费市场与增强居民货币购买力的政策涵义,使经济动能由投资更多地向最终消费转移,缓解经济发展的投资依赖症。更重要的是以最终消费引导和影响投资方向,改善投融资结构,带动经济体整体转型。

不过,尽管最终消费对应着广阔的市场需求,但消费市场终究是经济发展的外部推动力量,技术创新才是经济发展的内在驱动力量。市场无疑能刺激技术创新,但技术进步也有其自身特定的路线与规律,特别是核心技术的突破性成果未必能在短期内转化为产品,因此也不能完全以消费者剩余和短期的市场回报作为结构调整的依据。此外,民生需求具有刚性,其趋势是正向加强与上升,这就需要政府不断地作出新的承诺和兑现原有承诺,造成财政赤字的扩大。因此改善民生要与经济发展和财政增收同向、同步进行,不宜过度承诺与超前承诺。坚持改善民生的原则,主要是针对投资结构畸形、投资方式不合理与产业结构市场化程度低而言的。经验表明,民生与经济应当并且可以并行不悖,实现改善民生促发展、推动发展惠民生。

三、经济结构调整政策的内在关联

安全、发展与普惠三条原则,贯穿于 70 余年结构调整的政策实践。在政策制定、实施与修正的过程中,政府还会权衡诸多重大关系,使调整政策更具系统性、协调性、针对性与适用性。其中包括防范化解风险隐患与保持经济平稳发展的关系,短期实时宏观调控与长期持久结构调整的关系,宏观与微观的关系,以及制度创新与结构调整的关系。这些关系在事实上是互相交叉的,可以从四个方面进行综合把握。

(一) 总量控制围绕结构调整进行

总量控制与结构调整是政府实施经济政策的两大途径。总量控制的对象是国民经济的规模、速度与数量,如信贷规模、投资规模、GDP 增长指标等;结构调整的对象涉及面更广,包括需求结构、产业与行业结构、投资结构、国有企业的资产结构和产品结构以及企业组织结构等。总量控制具有即时性、短期性的特点,结构调整具有持久性、长期性的特点。突出的经济风险,往往发端于结构失衡,然后产生总量问题与结构问题的交织与恶性循环,即结构失衡导致总量失控,总量失控加剧结构失衡,最后危及整个经济体。所以在历次调整中,总是先以总量控制稳定形势,再以结构调整巩固成果并从源头上治理风险。总量控制是为结构调整创造条件并提供保障的,是沿着结构调整的方向进行的。比如政府确定了发展和扶持技术密集型项目、加强环境保护的调整政策,就会从总量上限制、淘汰低技术含量的项目和高污染产业、企业。

在改革开放前,总量控制主要是通过国家计划与行政性指令完成的。1949—1952 年的调整、1961—1965 年的调整都是典型体现,并且两次调整都还带有战时经济管制的遗留特征。改革开放后,随着市场经济的发育,宏观调控政策体系逐步形成,总量控制成为宏观调控的重点。在经典的现代经济学中,宏观经济政策主要指货币政策与财政政策。成熟的市场经济更多地使用“宏观经济政策”而非“宏观调控”(易纲,2009)。在中国,宏观调控不仅包括货币政策与财政政策,还包括其他经济手段、法律手段与必要的行政手段。不论计划经济体制还是市场经济体制,都无法保证经济的零风险或低风险,当风险系数上升到一定程度,都需要发挥总量控制的安全阀功能。就宏观调控而言,区别在于调控方式是以直接方式为主还是以间接方式为主,调控手段是以行政手段为主还是以经济手段为主。1978 年以来,中国的宏观调控经历了从以直接调控和行政手段为主到以间接调控和经济手段为主的转变。目前,中国的宏观调控已经能够较为快速、准确地把握经济脉搏,以预调、微调为主,从而最大程度避免政府行为对市场机制的越界干涉与扭曲。尽管中国还

没有成熟意义上的宏观政策,但中国政府宏观调控的科学性与灵活性均已达到较高水平,能够更好地配合结构性改革。

(二) 微观调整是宏观调整的深化与依托

总量控制往往局限于宏观层面,难以向微观领域下移和渗透,而结构调整不仅有宏观层面的内容,也有微观层面的内容。宏观与微观的关系,是经济结构整体系统与个体单位的关系。微观调整是宏观调整的深化与依托。

70 余年的经验证明,每一轮调整的重心都存在从宏观向微观转移的过程,使两者的衔接配套更为紧密。其机理在于,经济运行机制作用于经济循环的各领域与全过程,宏观与微观是其两个终端环节。调整政策传导渠道的通畅以及调整政策效果都由这一机制来保证。宏观调整改变了企业生存的政策环境、市场环境与社会环境,微观经济组织的生产、经营、管理都需要作出相应调整才能与新的宏观环境相适应,维持企业的生存发展,并巩固宏观调整的成果。例如,50 年代初的调整开始将企业纳入计划经济的轨道,使企业逐渐成为计划经济下的非独立生产单位。60 年代前期的调整,在计划经济体制下,稳固了国家与企业的关系,是对经济结构微观基础的修补。1979—1984 年的调整,宏观层面的农产品提价、增加工资等措施,改变了企业长期依靠低价的原材料、廉价的农副产品和较低的工资支出维持生产的状况,使得企业生产经营不善、管理落后的弊病充分显现。为配合调整与改革,1982 年初,国家对全部国有企业进行了为期 3 年的全面整顿。围绕提高经济效益的目标,着重调整了企业的领导班子、产品结构,整顿了财务纪律,取得了良好成效。这次整顿实际上是新时期对微观经济的一次综合治理。1993—1997 年的经济“软着陆”,最大的危险仍然是财政与信贷的失控。因此,政府在调整时注重掌握财政与信贷的总闸门,宏观层面严控预算和货币投放,建设强有力的中央银行,推动专业银行向商业银行转型。微观层面取消企业对政府财务金融部门的依附关系,提高金融业务准入门槛,禁止非金融企业及不合规的金融企业经营金融业务。同时加快国有企业改组与技术改造,优化企业管理。供给侧结构性改革期间,企业如何进行微观层面的自我调整,还需要进行更多的设计与探索。

有研究者认为,只有市场经济才存在真正意义上的宏观管理。计划经济体制下,企业是政府的附属物,市场完全受行政力量控制支配,经济指标通过行政系统层层分解下达,没有独立的总量管理(楼继伟,2008)。这一观点有力地证明了改革的必要性。但中国作为一个庞大的经济体,其经济运行必然分为宏观与微观两个层面,这是大型经济系统本身天然具有的经济分层现象。微观管理要落实宏观决策,宏观决策要提升微观绩效。尽管不同时期经济体制与运行机制不同,但宏观经济与微观经济之间互相反馈的作用关系,是存在于结构调整始终的。

(三) 新的经济增长点是政策结合点

调整,意味着政府对经济虚热的降温,而过热一般集中于固定资产投资领域,金融的紊乱也往往是由投资热所引致。例如去库存重点是对房地产热的调节,去杠杆则是扭转债务高企的趋势,其措施包括打击非法集资和炒房行为,使资金从虚拟金融平台与房地产之间来回投放的乱象中抽离,更多地进入到具有科技创新能力的实体经济部门。调整期间,固定资产投资项目往往会有一个从大干快上到全面叫停再到有保有压的过程,这说明了稳定与发展、短期政策取向与长期政策取向之间的张力。英国经济学家阿列克·凯恩克劳斯(1990)认为,“处理不确定性的主要问题之一是力求在长期和短期之间达到平衡”。在中央政府强有力的制度条件下和国内市场庞大的规模优势下,可以通过积极的财政政策与相应货币政策扩大内需,以重大项目为载体与轴心,辐射带动

相关产业链的发展。但大规模的投资一旦启动,也容易导致各地盲目铺摊子、上项目的冲动,产生和增大经济风险。经济形势处于经常性的变动之中,只有充分考虑经济社会承受能力与发展潜力,把握好调整的政策边界、力度、方向,才能做到既保证经济安全又持续推动发展。政府在选择项目时应看两个标准。一是是否符合工业化与经济体系现代化的发展方向;二是是否具备市场前景与经济效益。据此标准对项目进行排序与取舍,可以集中有限的资金,保障重点项目。正确取舍,储备、实施一批重大管用项目,是防风险与稳增长的结合点,也是短期实时宏观调控与长期持久经济结构调整的结合点。

(四)制度创新与结构调整趋于融合

从改革自身的逻辑看,80年代的主要任务是打破计划经济体制的束缚,90年代到21世纪初的主要任务是建立并初步完善社会主义市场经济体制,当前的主要任务是在社会主义基本经济制度的边界内和市场经济体制的框架下,建立现代化的经济体系,而现代化的经济体系必须以现代化的经济结构为支撑,因此经济体制改革取向与经济结构调整方向高度一致。从实现经济高质量发展的要求来看,单纯依靠增加投资做大经济规模促进增长的时代已经过去,现在规模效应也要通过科学、高效的经 济结构才能更好实现,改革所催生的动力必须落到经济结构上来。换言之,经济结构已成为改革的着力点。中央的判断认为“目前的问题主要不是周期性的”(习近平,2017)。就中国经济的历史表现来说,宏观经济的周期性波动往往是由重大经济结构失衡所引发的,因此经济结构调整是比熨平周期波动的宏观调控更为重要和根本的问题。周期性还包括外部周期,在全球经济一体化的背景下,虽然外部周期性经济波动对中国经济有一定影响,但起决定作用的还是中国内部因素。综合历史经验和内外因素来看,经济治理的主要问题是结构性问题而不是周期性问题,这一点在当前尤为明显,这也是供给侧结构性改革的重要依据。

正因为中国经济发展中调整与改革之间的内在关联性、互补性与同向性,自从改革开放以来,经济结构调整与经济体制改革相互融合的趋势不断加强。1979—1984年的调整,调整是核心,改革步伐一度放慢;1988—1991年的治理整顿,目的在于通过调整为深化改革创造环境、条件;1993—1997年的调整,是在确立社会主义市场经济体制的同时进行大力度的经济结构调整,两者同步发力、相辅相成。当前正在进行的供给侧结构性改革,既是改革,也是调整,是更为深入的全方位战略性调整。这标志着调整与改革二者合为一体。调整与改革从分立到逐渐协同,最终实现一体化,表明了随着经济体市场化程度的不断提升,经济结构调整政策与经济体制改革均在不断深化、磨合,更说明了中国党和政府对经济发展规律与特点认识的深化,以及驾驭市场经济的能力和促进协调发展、高质量发展能力的不断提高。□

参考文献:

1. 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京:外文出版社,2017.
2. 黄达. 财政信贷综合平衡导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009.
3. [美]艾伯特·赫希曼. 经济发展战略[M]. 潘照东,曹征海译. 北京:经济科学出版社,1991.
4. 邓小平. 邓小平文选(第二卷)[M]. 北京:人民出版社,1994.
5. 陈云. 陈云文选(第三卷)[M]. 北京:人民出版社,1995.
6. 吴振宇. 增长阶段转换的实质、机制及其对宏观经济的影响[N]. 中国经济时报,2013-1-14(5).
7. 胡锦涛. 胡锦涛文选(第三卷)[M]. 北京:人民出版社,2016.
8. 江泽民. 论社会主义市场经济[M]. 北京:人民出版社,2006.

9. [美]霍利斯·钱纳里. 结构变化与发展政策[M]. 朱东海, 黄钟译. 北京: 经济科学出版社, 1991.
11. [美]海曼·明斯基. 稳定不稳定的经济[M]. 石宝峰, 张慧贲译. 北京: 清华大学出版社, 2010.
12. 刘伟. GDP 与发展观——从改革开放以来对 GDP 的认识看发展观的变化[J]. 经济科学, 2018(2): 9-10.
13. [韩]朴圣相. 增长和发展[M]. 蔡坚, 陈晓希译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1991.
14. 马洪. 经济调整与发展速度[N]. 人民日报, 1981-12-29(5).
15. 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014.
16. 易纲. 中国金融改革思考录[M]. 北京: 商务印书馆, 2009.
17. 楼继伟. 楼继伟改革论集[M]. 北京: 中国发展出版社, 2008.
18. [英]阿列克·凯恩克劳斯. 经济学与经济政策[M]. 李琮译. 北京: 商务印书馆, 1990.

The Change of Type and Logic of Policy in Economic Structural Adjustment in China

XIAO Hao-chen² ZHANG Ke-fei²

(1. School of History, Beijing Normal University 100875;

2. School of History and Culture, Lanzhou University 730000)

Abstract: Economic structure adjustment is one of the principal lines of more than 70 years of economic development history in PRC. It presents distinct stages of evolution and systemic policy logic. From the diachronic perspective, with the development of economic fundamentals achieving sustained sound growth and the changes of mission requirements, China's economic structural adjustment has developed from the stage of restorative adjustment to the stage of strategic adjustment centering on the supply-side structural reform. From the synchronic point of view, we can refine three policy principles include maintaining stable security, maintaining growing development and improving people's livelihood inclusivity. At the same time, we can sum up four aspects concrete experience and enlightenment. It contains using macro-control to ensure and promote structural adjustment, supporting and deepening macro-adjustment through micro-adjustment, cultivating new economic growth points as a combination of risk prevention and steady growth, and the integration of institutional innovation and structural adjustment is the future long-term orientation of the policy.

Keywords: Economic Restructure Adjustment; Type Change; Policy Logic; Change in the Pattern of Development; Modernization of Economic System