宏观观察

# 经济新常态下宏观调控的创新与演进

□张晓晶

改革开放30余年来的宏观调控，有经验也有教训。但总体上宏观调控是逐步完善并彰显出“正能量”的。而且，从最初向成熟市场经济体蹒跚学步，到现在西方学者提出“向中国学习宏观调控”，中国的宏观调控开始建立起难得的自信。不过，中国的宏观调控体系还不健全，调控机制、手段等都还有待完善；特别是在经济转型发展与快速的结构变迁中，宏观调控还未能完全跟上步伐。

经济新常态，要求创新宏观调控思路和方式，丰富完善新的调控方式，使中国经济在进入新常态后继续保持稳定健康发展。经济新常态下的宏观调控，是一个动态的演进过程，具有以下几个方面的特征。




## 突出供给思维 应对潜在增速下滑

首先，当前中国经济面临的主要矛盾是中长期减速问题，因此，供给管理思维更见重要。中长期看，中国经济在人口与劳动、资本和金融，资源和产权、技术与创新、制度与分工等方面都存在各种“供给抑制”。通过放松人口生育控制、放松户籍制度、减少资本与金融管制、优化土地与资源产权结构、推动国有企业等低效率领域的制度改革等措施，解除“供给抑制”，方可提高经济的长期潜在增长率。

其次，经济运行中的很多问题，也需要供给思维才能得到根本性的解决。比如产能过剩问题。从产能过剩的成因来看，尽管有周期性因素影响，但更重要的是体制性的、供给面的原因。这主要体现在地方政府为获取产业优惠，加紧扶持和竞争（比如提供土地、资金、税收等方面的优惠），出现产业政策导向上的趋同，使得各地区之间出现较为普遍的产业结构同质化现象，进而导致大量产能过剩。因此，要想从根子上解决产能过剩，还需要突出供给管理的思维。

再次，强调供给思维不是要抛弃需求管理，但扩大需求有时候也要依赖供给管理。尽管在经济低迷阶段，扩大需求很有必要，但扩大内需仅仅依靠需求管理是不够的。扩大内需一靠投资二靠消费。就投资需求看，主要问题不在于总量而在于结构。未来看，重要的投资方向应是基础设施建设，但这方面，需要调整投资结构。就消费需求看，如果收入分配结构不调整，产业结构与要素投入结构不转变，扩大消费需求的目标就很难实现。从这个角度，扩大内需也不单纯是需求管理，还要依靠供给管理。政府应降低微观主体对需求扩张政策的严重依赖，积极发挥供给政策的激励，着眼于结构优化与可持续发展。

## 明确“上限”“下限”和“底线” 完善区间调控

所谓区间调控，就是并不简单地确定一个绝对数（比如增速目标8%），而是在有一定约束的区间内可以适当调整。这个约束就是“上限”“下限”和“底线”。更准确地说，区间调控是守住稳增长、保就业的“下限”，把握好防通胀的“上限”，决不突破民生与金融风险的底线。

“底线”从文字上的理解应比“下限”还要低，同时两者有不同的侧重。当经济增速和就业下滑乃至超出下限时，这时宏观政策就要发力，避免触及就业和民生的底线。底线思维是主动适应新常态的一个重要思想。底线思维至少涉及三个方面：一是社会底线。即“社会政策要托底”。社会政策托底即是保证低收入群体拥有基本生活保障，大多数群众生活稳定，维护社会的稳定。没有社会稳定就没有经济的平稳增长。二是增长底线。在增长合理区间上，强调了上限、下限、底线。其中，为确保到2020年全面建成小康社会，实现GDP比2010年翻一番的目标，这样今后几年GDP年均增长速度至少要达到6.5%以上，这是底线。三是金融风险底线。在金融风险方面，要防止出现区域性、系统性风险。特别是，十三五期间，要守住的底线就是不能爆发金融危机。

“上限”“下限”“底线”划定了宏观经济运行的合理区间，区间调控，可令调控较为从容，不会因宏观指标的短期波动而频繁“出击”。只要经济运行在合理区间，就可保持宏观政策基本稳定，不搞强刺激，不进行大的政策调整，给市场主体稳定的预期和信心。坚持区间调控，还能够在合理增长区间内，更多地关注结构调整和改革。

## 理解经济异质性与增长非均衡 重视结构性调控

与成熟市场经济体相比，发展中经济体的一个重要特征是经济异质性强以及增长的非均衡，这就使得结构性问题非常突出。

中国经济的结构性问题，归纳起来有两个：一个是体制结构，涉及国有与非国有、体制转型与双轨过渡、中央地方关系、政府与市场关系等；另一个是经济结构，包括产业结构、地区结构、分配结构、增长动力结构、城乡二元结构、人口年龄结构等等。正是因为存在着一系列的结构问题，并且还处于结构剧变的过程中，这使得结构性调控变得非常有必要：首先，结构剧变意味着宏观调控基础的变化以及政策传导机制的变化，这可能会导致总量调控的失效；其次，快速结构变动引起要素回报的变化以及要素的流动，在价格信号不准确、不完善的情况下，易于导致结构性失衡，这使得结构性调控必不可少；再次，结构剧变与结构失衡，使得很多问题并不单纯是一个短期的宏观稳定问题，而是涉及短期宏观调控与中长期发展之间的协调，结构调整对于中长期的可持续发展而言尤为关键。

不同的结构问题会形成不同的结构性调控思路。对于体制结构问题，鉴于经济转型还未完成，存在着双轨过渡，与之相应的是形成双轨调控的思想，即行政性调控与市场化调控并用。经济结构问题的存在，使得结构性调控与总量调控并重，有明显行政性干预色彩和结构性调控特点的产业政策、贸易政策、汇率政策、资本管制、严格的金融监管和平衡财政等政策，均为促进经济增长与宏观稳定发挥了重要作用。

经济进入新常态，体制结构问题会逐步减弱，但经济结构问题却仍会长期存在。因此，结构性调控仍然不可少。事实上，即便发达经济体，也会有很多结构性问题（本轮危机使之全面暴露），也需要结构性改革和相关的结构性政策来应对。所以，坚持结构性调控将是宏观调控的一个重要特征。

## “牵手”战略规划与财政货币政策 拓宽宏观调控视野

宏观经济政策常常被理解成更多地关注短期波动，这就是为什么被誉为宏观经济学鼻祖的凯恩斯有句名言，长期而言我们都将死去。事实上，以财政与货币政策为最主要组成的西方稳定化政策，也确实以熨平短期波动为主要任务。增长经济学以及新增长理论的出现，宏观经济学及宏观政策才把目光聚焦到中长期问题上。不过，在主流教科书中还没有一个“专管”长期的相应政策出现。

在中国，宏观调控由 “三驾马车”组成，即国家发展和改革委员会、财政部和中国人民银行。这就不仅有传统上的财政货币政策，而且增加了专管长期的战略规划。这样，就实现了远近结合、短期与中长期衔接，延展了宏观调控的视野。美国学者萨克斯就非常“羡慕”中国的五年规划。他认为，世界上增长最快的经济体中国依赖公共投资的“五年规划”，美国没有类似的机构。但如今所有国家都需要五年规划甚至更多；它们需要20年、跨越一代人的战略以构建二十一世纪的技能、基础设施和低碳经济。

具体来说，要加强国家发展战略和规划的宏观引导、统筹协调功能，充分发挥国家发展规划对政府公共预算安排、金融资本运用、国土空间开发、资源合理配置等政策措施的综合协调作用。规划主要是指明未来的发展方向和重要的着力点，很多规划、投资项目是与预算安排直接挂钩的。因此，制定规划的时候，应考虑到财政能力以及支出结构。同时，货币政策的松紧也要与规划目标相适应。再有，财政、货币政策也要与发改委的产业、价格等政策手段协调配合，比如发改委的产业政策直接牵涉到财政政策的预算安排与税收优惠，而发改委的价格改革可能会影响到货币政策的立场。

新常态阶段要改变过去频繁调控的方式，更多强调以一种改革的思路和方法，寓改革于宏观调控之中，把短期调控政策和长期发展政策有机结合起来，把稳增长与调结构有机结合起来，切实解决深层次、结构性问题，促进中国经济平稳健康均衡发展。

## 确立调控新指挥棒 重启地方竞争

2015年初有一个现象值得关注，就是各地纷纷下调GDP目标。在经济进入结构性减速新常态的大背景下，出现这样的情况应属意料之中。从一定意义上讲，这还是一大进步。因为经济进入新常态，追求增长的效益和质量才是关键，关注社会发展、环境生态才更显重要。这恰恰表明“不以GDP论英雄”的宏观调控新指挥棒起了作用。问题在于，如果地方竞争不以GDP为指挥棒，还可以有什么的激励机制来调动地方的积极性？

我们认为，新常态下的地方竞争应从竞争GDP转向竞争公共产品和服务。从竞争GDP到竞争公共产品和服务，就意味着弱化对地方政府的GDP考核机制，而将地方公共服务、市场监管、就业水平、社会保障、维护治安、环境保护等指标置于更为突出的位置。

“不以GDP论英雄”的新指挥棒只是指明了竞争的方向，但还没有提供竞争的激励。因此，重启地方竞争，还需要在增强正向激励上做文章，关键是理顺中央地方权责关系，建立激励相容的机制。一是扩大地方立法权，使之能够酌情处置地方事宜。二是中央政府部门应进一步集中其财力的使用方向，减少专项转移支付也相应降低对地方政府的不当干预。三是允许地方政府在不违反国家政策统一性的前提下，结合本地实际，开征部分地方性税种。四是推进消费税改革，在征收上从生产环节后移到零售环节，并改由地方征收。消费税原来百分百归中央，现在能否考虑划归地方（或者主要归地方）。五是提高地方在增值税中的分成比例。目前增值税的中央地方分成比例为三比一，可否考虑调整为五五分成，从而扩大地方财权，激发地方活力。

## 考量利益博弈 把握宏观调控政治经济学

首先，承认各利益主体的能动性，谨防政策超调。发展到今天的社会主义市场经济，已经形成了多方的利益主体，其中包括地方（政府），也包括市场。如果决策部门过于紧张，政策频频出台，到了地方或市场再做出反馈，有可能因反应过度而出现政策超调了。

其次，利益博弈对宏观调控决策形成的影响。宏观调控一般有两个方向：一个是扩张，另一个是紧缩。扩张的时候，就会涉及哪些部门行业或人群会受益；而紧缩的时候，就会涉及哪些部门行业或人群会受损。因此，无论扩张还是收缩，都会有人来游说，来做各种分析和提出“建议”。这就需要宏观调控时要认真权衡，把提高百姓福祉作为宏观调控的出发点。

再次，宏观调控执行过程中的中央地方角色。在市场经济中，地方在拥有相当数量的可支配资源和决策权之后， 逐渐显露出其独特的经济利益，博弈于是产生。地方政府在执行中央政策的过程中，再也不像过去那样不折不扣了，而是根据自己的利益和偏好有选择、有偏差地予以执行，如此一来，宏观调控的效果就会大打折扣。这就需要规范地方政府行为，调整地方政府考核评价体系，通过制度化、法制化增强中央政府的权威等等，使得政令畅通、宏观调控更有效。

把握宏观调控的政治经济学，就是强调新常态的宏观调控应具有博弈思维，在制定和实施政策时须冷静观察，谨慎从事，思考博弈各方的利益诉求和他们的可能反应，在加深对宏观调控微观基础与运作机制理解的前提下，尽量做到调控政策的“公允”与“有效”。

## 关注大国溢出效应 践行负责任的宏观政策

经济全球化的发展形成了不同经济体之间的相互依赖。尽管危机以来有一种“去全球化”的声音（包括美国国内的“孤立主义”声音），但实际上，这种相互依赖不会消失。有了相互依赖，就会有溢出效应。而且，中国成为一个大国、世界第二大经济体，一举一动对世界产生的影响亦即溢出效应是无法忽略的。大国溢出效应要求加强国际政策协调和敦促各国践行负责任的经济政策。

首先是加快形成参与国际宏观经济政策协调的机制。密切跟踪国际经济金融形势和主要经济体宏观经济政策变化，认真评估分析其对我国宏观经济和政策实施的影响，主动加强与主要经济体的政策协调和沟通，更加积极地参与多双边国际经济合作，提升国际话语权，推动国际宏观经济治理结构改革，促进国际经济秩序更加公正合理，营造于我有利的制度环境，拓展发展空间，维护开放利益。

其次是敦促各国践行负责任的经济政策。一方面，关注世界发展的中国因素，即中国无论是发展规划还是宏观政策的制定，都需要将其对外部世界的潜在影响考虑进去。尽管我们奉行独立自主的政策，中国的事自己管，但中国的政策不再是中国一家的事，这是一个负责任大国的自觉意识。另一方面，关注外部因素对中国的影响和冲击，要求相关国家也要采取负责任的经济政策。比如美国，就要关注本国经济金融政策的外溢性影响（如货币政策正常化可能带来的全球性冲击），采取负责任的经济政策。这就需要自我约束，也需要一定的机制（如G20等）相互监督和协调。

## 尊重“市场决定论” 宏观调控不能包打天下

在中国，宏观调控的范围一直没有说得很清楚。根据最权威的提法（十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》），宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产力布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定社会预期，实现经济持续健康发展。由于宏观调控如此多的目标（远超过一般教科书上讲的产出、就业、物价与国际收支），政策手段也要一样多才行（“丁伯根法则”）。考虑到中国尚处在转型、发展与剧烈的结构变迁之中，加上目前宏观调控体系不完善，手段不健全，宏观调控的泛化就难以避免了。

这里特别要指出的是，宏观调控泛化有一种自我加强的逻辑。一方面，在经济体系不完善、还不能完全能够依靠市场手段解决问题的时候，就会想到各种招数比如土地闸门、信贷闸门，有时候“乌纱帽”也用上，然后发现这么做很“有效”。另一方面，随着宏观调控的泛化，往往会对市场机制发挥作用本身形成制约，从而不利于市场机制的真正形成。这反过来，又为宏观调控的泛化创造了条件或“借口”。

或许总是处在宏观调控之中，亦或许是总要“依赖”宏观调控（比如经济不好的时候指望刺激），除了某些部门认为宏观调控是万能的，连一般的市场参考者、被调控的对象也以为宏观调控能够包打天下。事实上，宏观调控的最高境界是人们感受不到它的存在（所谓“润物细无声”）。那些指望经济中的大事小情，如有个波动、出个行情，都要靠宏观调控来解决的想法是有问题的。宏观调控不能包打天下，特别是要让市场在资源配置中发挥决定性作用的今天。

宏观调控实质上是政府对市场的某种干预，这种干预必须建立在尊重市场规律的基础上，按市场规律办事。宏观调控新常态就是要把“市场决定论”作为基本出发点，推进市场化改革，夯实宏观调控的微观基础，完善政策传导机制，更多地依靠市场化手段调控经济。

## 推进“机制化”建设 构筑宏观调控基本遵循

实现宏观调控决策与实施的机制化，才能做到以不变应万变，才能有定力，才能谋定而后动。缺乏机制化，就会眉毛胡子一把抓，各种政策频频出台，各个部门一起来，各类工具一起上，甚至会以情况特殊为借口，突破一些常规限制，这就使得宏观调控非常“任性”，造成以后的被动：一是问题成堆需要“消化”；二是没能提供一个正面、好的遵循，再以后仍会这样“任性”下去，没有“规矩”。宏观决策缺乏机制化，恐怕是宏观调控机制不成熟的一个最重要的标志。推进机制化建设，应从以下几个方面着手。

一是探索建立一般政策规则。首先是货币政策规则。一般有通货膨胀目标制（很多国家都盯住通胀），或者就业优先（比如失业率降到多少才会实现货币政策的正常化，如美国）。其次是财政政策规则。主要有两类：一类是直接规定赤字、债务规模或比率的上限，如美国设定了联邦政府债务上限，只有经国会批准才能调整；另一类是通过编制中长期预算，来保障财政收支在经济周期内保持平衡，允许经济衰退期采用增加赤字和债务的财政政策，促进经济复苏，但要以经济高涨期的财政盈余偿还债务。

二是决策机制化。推进宏观调控目标和政策制定机制化。建立健全经济形势分析研判机制，合理确定宏观调控预期目标；建立健全重大问题研究和政策储备工作机制；建立健全民主决策机制、政策评估和调整机制。

三是协调机制化。推进宏观调控政策统筹协调机制建设。宏观调控部门之间、宏观调控部门与其他有关部门之间均要建立多层面的政策沟通协调机制，统筹进行政策特别是重大政策调整的综合评估和协调，避免单项政策各自为政，政策之间效力相互抵消或过度叠加。为防止协调或“会签”过程中出现某些部门不配合从而延误政策出台的情况，应由足够权威和拍板能力的机构来负责协调沟通，提高决策的效率。

四是约束机制化。建立健全相关制约和监督机制。建立健全相应的问责、质询、纠错等制度，加强党内监督、法律监督、舆论监督等监督，引导和促使各级政府、政府有关部门坚持科学决策、民主决策、依法决策，正确行使宏观调控权。

经济时评

# 明天向谁买机票

□王 东

近期，南航、国航、东航三大航空公司先后发布了业务通告，将中国大陆销售国内客运票证代理手续费率从1%下调至0。此事引发了大量讨论，机票代理人是否还有利润空间？机票代理人该何去何从？机票代理行业将是重新洗牌还是从此日薄西山？民航机票代理渠道转型正当其时。

国内电子商务的迅速发展为机票销售的渠道转移创造了条件。目前各公司营销部门已做了电子商务销售占比达到50%的指标。从2000年航空客票开始推行电子客票到现在已有15年，即使从2007年年底全球实现100%BSP电子客票算起，也有7年多的准备时间。应该说行业的准备已经充足。而航空业作为一个高投入低收益的资本密集型行业，对成本控制的要求也比较高。票代佣金下调，将为航空公司节省一笔销售费用。中国国航2013年报数据显示，销售费用为71.99亿元，其中系统及代理业务手续费占比超过七成，达到52.27亿元；南方航空2013年销售费用高达78.55亿元。2013年，南航和国航的佣金比例分别为8%和7.3%，这意味着每下调1%的票代佣金都可节省数亿元销售费用。据估算，通过提高直销比例，仅南航就可节约代理费9亿元。观察世界民航业，早在几十年前，发达国家就已不存在纯粹的机票代理，国外机票销售无非是通过航空公司、电商和旅行社进行销售，而代理机构则是通过收取服务费进行盈利。

根据民航资源网对旅客购买机票的方式进行的连续调查，公众的购票习惯随着信息化的发展也发生巨大的变化：网络订票已成为中国民航旅客预订机票的主要途径，占到81%；手机APP也已全面超过电话订票等传统渠道，成为新趋势。

面对这样的环境，相关利益方应该如何应对？

航空公司一方面要加快自身信息化建设，完善官方网站和呼叫中心，客观上为旅客购票渠道的转移提供保障；另一方面要重视“粉丝经济”，主观上重视旅客体验，加强与旅客的互动。目前各航空公司在发展常旅客、开发大客户，应该也是基于这一考虑。

代理人面对这次行业洗牌则应该做好自身定位，规模较大、有实力的代理人应该从产品驱动走向价值驱动，把机票作为流量入口，通过机票获得旅客资源，在此基础上叠加其他业务或者产品，销售机票可能没有利润，但由机票引发的其他业务或者产品却是盈利点，如机票+旅游、机票+酒店等。更多的去考虑在旅客出行整个链条里扮演商旅出行专家的角色。手中握有客户资源的中小型代理则应该迅速实现角色转换，由原来的航空公司供给产品“代售”角色转换为客户需求产品的“代购”角色，适当收取服务费。目前四川、青海、海南等地行业协会已经有文件发出，允许机票代理人向旅客收取一定服务费。从政府监管的角度来看，则需要尽快出台相关的行业标准，特别是服务费的收取标准，放开或者控制这一行业的从业资质。

总之，民航市场的政策调整是市场规律，是大势所趋；不管航空公司同不同意，代理支不支持，都已不可逆转、势在必行。无论是航空公司还是机票代理都应对此有充分的认识，对后期有清晰的市场判断。