

编者按：2022年1月6日，《国际经济评论》编辑部、中国世界经济学会联合组织召开“如何加强政策统筹协调，促进中国经济稳中有进？”研讨会。中国进入目标多元、政策多元的新发展阶段，需要进一步加强社会转型与经济转型、经济转型跟绿色转型、政府转型和发展转型的匹配度，避免极端化、短期化、指标化的刚性考核机制，着力解决“合成谬误”和“分解谬误”的问题。在宏观环境不确定的条件下，经济政策更需顶层决策与基层自主相结合，为政策留有更多余地和弹性，政策执行要考虑短期和长期后果，做好风险评估。不应低估GDP增长的重要性，但要跳出统筹环境和经济增长之间的关系。

如何加强政策统筹协调， 促进中国经济稳中有进？

黄益平 刘尚希 张永生 王 勇

经济政策需顶层决策与基层自主相结合

黄益平（北京大学国家发展研究院副院长）

如果做一个简单的划分，经济政策决策过程可能有两种类型：一种是自上而下的顶层决策；另一种是自下而上的基层自主。中国过去渐进式改革大部分都是自下而上的，而加入世界贸易组织（WTO）、国有企业改革等是自上而下的。

好的决策需要两方面相结合。解释中国改革开放背景之下的经济增长理论强调放权加上地区之间的竞争。更宏观就涉及政府和市场、中央和地方之间的关系。我最近琢磨的是，下一步经济改革当中如何更好地处理上述关系。渐进式改革是自下而上的，但能做的事情存在边界，如果关键的一步老是不迈，那么改革始终就没有完成。

2021年中国经济增长的态势变化非常明显，除了一般性的市场原因外，比如新冠肺炎疫情的冲击等，政策也是经济减速非常重要的因素。对于平台经济治理

的误解，使得部分投资者开始怀疑中国的经济政策方向是不是改变了，是不是不喜欢民营企业了，是不是不喜欢资本了，是不是不喜欢科技公司了，等等。短期内，投资者信心不足造成比较大的经济下行压力。

中国经济进入新发展阶段，追求高质量增长，因此2021年中国出台了許多政策，目的是提升经济发展的质量，以实现可持续增长。但导致的结果却是经济增长短期态势受到明显打压，中长期造成对投资前途的迷茫。每一项政策似乎都有道理，看上去都是将来需要做的事情，但却使得投资者对政策方向产生了怀疑。主要原因是缺乏政策的统筹协调，最后导致意料之外的结果。如果政策协调这个问题不解决，将来会有很大隐患。

此外，除了顶层决策外，也需要进一步扩大基层自主的空间，政策执行时需要考虑短期和长期后果。如果不改变决策实施机制，不能改善统筹协调，今后一段时间中国会进入经济高度震荡的时期，有可能会出阶段性增长乏力甚至金融风险频发。

构建政策协同的生成机制

刘尚希（中国财政科学研究所所长）

政策协同缺乏生成机制，就是打乱仗，就会带来更大的经济不确定性。

（一）目标多元、政策多元的新阶段与多元政策的体制基础不健全间的矛盾

中国进入目标多元、政策多元的新发展阶段。过去追求高速增长，现在追求高质量的发展。从发展经济学的角度，就是从单纯追求增长转向了追求发展。增长只是规模做大的数量概念。而发展不仅仅是规模、数量的问题，还有质量、结构的问题；不仅仅是经济问题，还有社会、生态环保的问题。中国在新发展阶段的整体性特征越来越明显，现在仅有国内生产总值（GDP）增长并不行，经济社会的各个方面相互关联，彼此制约，都要考虑，所以发展的整体性特征衍生出多元目标和多元政策。追求高质量发展不是某一方面、某一领域、某一区域，而是一个整体的、全方位的、长期的高质量发展。高质量发展这个新时代的主题也为各级政府、各个部门出台运动式政策提供了合法性，结果持久战打成了突击战。

从过去以增长目标为主的阶段转向增长目标、民生目标、安全目标等多目标阶段，并且提出这些目标，并没有明确的先后顺序和分层分类的轻重缓急排序，实际部门往往是各自齐头并进地推进，这就意味着政策越来越多元化。不仅

综合经济部门制定和实施的经济政策、市场监管政策，而且教育部门、科技部门、卫健部门、环境部门、宣传部门、网信部门等其他部门出台的非经济类政策和社会监管政策，对经济产生的影响越来越大。

在这一过程中，目标多元、政策多元的新阶段与多元政策的体制基础不健全的矛盾凸显，体现为“三个转型不匹配”。

其一，社会转型与经济转型不匹配。过去40多年的改革开放主要改变了计划经济，但过去不仅仅是计划经济，而是在计划经济基础之上有一个“计划社会”。迄今为止，计划社会体制并没有进行真正的大改革，目前遇到的很多问题是计划社会体制带来的问题，而不是计划经济的问题。计划经济因素依然存在，比如要素市场化配置的问题，但更大的制约因素是计划社会体制的问题，对市场的深化产生了严重阻碍，这是社会转型没有跟上经济转型导致的结果。新发展阶段追求很多目标，如更高效率、更加公平、更加美丽，能否顺利实现，依赖社会转型，但社会转型没有跟上。

其二，经济转型跟绿色转型不匹配。从社会转型和经济转型来看，经济转型在前面，社会转型在后面；而从经济转型和绿色转型来看，绿色转型冲在前面，经济转型落在后面。绿色转型如何避免运动式，是一个有待解决的治理层面的问题。运动式的做法在现实中以不同方式在不同部门反复出现，今后能否真正避免仍是一个问号。

其三，政府转型和发展转型不匹配。这些年一直强调加快政府职能转变，但政府职能转变了哪些？转变得到底怎么样？政府职能有经济职能、社会职能，站在国家治理的高度来说，政府转型是国家治理的转型，这恰恰是党的十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确定的全面深化改革所追求的目标。政府转型需要进一步跟上发展转型的整体要求。

这三个转型的不匹配导致了现在的多元目标、多元政策体制基础缺失。全面深化改革的大框架都已经搭好了，但从全社会的角度来看其实有很多问题，比如过去计划经济基础上的计划社会体制还需要突破性改革。计划社会体制遗留下来的事业单位体制基本框架没变。教科文卫体的微观基础很多是事业单位，涉及几千万人，是知识密集型的一个群体。在事业单位体制里发挥人员创造性，释放创造性还有困难。教育、医疗、就业等许多民生问题难以通过政策方式来解决，根源就在于此。

（二）避免政策的“合成谬误”“分解谬误”和工程化的思维倾向

在现在的多元目标下，政策刚性化考核容易导致追求极端化、短期化、指标化。如果过度追求指标化就有点类似过去的计划指标，目标很多，政策也很多，每个指标都要考核，一项没做好就被否决。政策上的过度指标化还导致了地方缺乏必要的因地制宜的政策创新空间。在政策多元且刚性的情况下，地方政府财力有限，又不能变相融资，自主空间日渐收窄。地方政府难以充分发挥主动性、积极性、创造性。在严格的问责机制下，地方政府做任何事情都要有依据，需要等文件、指示或者通知，否则就可能被判定为“变通”“打折扣”或“乱作为”，这种越来越大的岗位责任风险不自主地导致地方政府的创造性行为全面收缩，而极端化、机械性的行为反而多了，不像过去那么有活力了。

在这种情况下，政策的实施方式带来了“合成谬误”和“分解谬误”。“合成谬误”就是，从各个部门看政策都是对的，都有一定道理，但合起来看，齐头并进的推进下，“上面千条线，底下一根针”，这就没法儿办了，可能就错了。“分解谬误”就是，不该分解的系统性任务被分解了，有的分解到各个部门、各个地方，有的分解到各个时间段。比如减污降碳问题，如果五年一考核，地方有些弹性空间，来得及做必要的准备，企业也就有了明确的预期，知道应该如何转变调整；如果半年一考核，地方就只好采取强硬的行政措施，导致发展停滞，这就形成了“分解谬误”。过多过细的任务分解，本以为可以更好地明确责任，迫使压力变成动力，但实际上压力没有变成动力，反而造成了整体无序。

从深层次来看，这与工程化的思维倾向直接相关。以工程化思维解决社会问题可能导致一系列的混乱。盖房子可以分得很细，甚至由几个单位同时进行，因为可以进行精确计算，施工位置、所需材料如钢筋和水泥都有非常精确的标准。但如果把社会目标、社会政策、社会问题的解决当成工程去实施，进行指标化分解，一个个分得越细，这不仅不会带来确定性，反而增加了不确定性。要改变工程化思维，千万不要以为为了避免基层走样，顶层设计得越细越好、指标越多越好，这样一来反而可能带来严重问题。由于经济社会问题有很多不确定性以及信息不对称性，随着时间的推移，难以完全充分地预见可能的变化，因此在这种情况下需要预留一点模糊地带。社会耦合不是物理学意义上的精准耦合，而是一种模糊耦合，故要允许存在模糊耦合，否则会适得其反。

因此，在宏观环境不确定的条件下，需要为政策留有更多余地和弹性，政策考核方向是引导而不应过分追求指标化。

（三）构建政策协同的生成机制

条块关系的政策协同。党中央文件一直呼吁给予地方更大自主权和治理权，但现在“条条”的文件把地方的自主权给削弱了，动不动就是一票否决，任何一个部门都对地方有生杀予夺的权力。有人调侃是“上面千把刀，底下一颗头”，就像前面讲的“上面千条线，底下一根针”。从国家治理的角度要把地方当作一级治理主体来看，赋予治理上的自主决策权。在大的国家战略、大政方针上，地方应根据当地的实际情况创造性地转化落实，而不是机械地、教条式地照搬中央政策。

条条关系的政策协同。条条之间的协同首先是经济部门和非经济部门的政策协同。照理说，中国更具备部门之间协调的政治优势和体制条件，但从结果来看，协调不好。如果都有大局意识，条条之间的协调应该是轻而易举的事。条条之间还有一个特别重要的关系，就是事和钱的关系。现在由于缺乏有效的协调机制，实际上很多非财政部门出台的政策都要求地方政府增加支出，都在给未来的财政增加很多潜在支出。如果地方受财力约束，其政策执行打折扣，地方就会受到问责。于是地方只能想方设法筹资，甚至违规融资举债，导致出现隐性债。为了实现地方防控金融风险、承担主体责任的目标，地方就会把财政和金融统归一起，把地方国有企业平台机构和财政绑到一起，统筹使用财力。但这样一来，会导致地方政企不分，政府和市场没有分工，反而会导致更大的风险。

因此，各个部门出台政策应该有事前评估，要算未来财政支出的账，跟未来的财政能力匹配，形成一盘棋纳入未来预算统筹考虑。如果很多政策出台没有考虑未来预算约束的条件，要么到时候做不到，要么地方财政乱套，增加财政压力，这是高质量发展需要考虑的重大风险问题。政策出台时要少一点想当然，多一点不确定性，对政策多做风险评估，可能就会避免很多不该发生的事情。

“双碳”目标下的中国宏观经济形势

张永生（中国社会科学院生态文明研究所所长）

大部分标准经济学家，尤其是宏观经济学家，在进行经济分析时并不太考虑生态环境问题。很多经济学家甚至不认为环境问题是一个真问题，觉得环境能源资源等问题都可以由市场自动解决；很多人则简单地将环境问题当作一个外部性问题。目前，标准经济学大都是用经济学“帝国主义”的思维看待环境问题，简

单地将标准经济学理论引入环境领域，将其作为一个分支或边缘学科。与此同时，一些从事可持续发展经济学研究的学者，则用不同于经济学的分析框架和话语体系研究环境问题。这使得主流经济学和可持续发展经济学缺乏共同的逻辑基础，二者往往难以对话。实际上，简单地将标准经济学方法引入生态环境领域，很难解释和解决全球面临的生态环境危机。解决生态环境问题，不能只是简单地将标准经济学的理论和方法引入生态环境领域，而更应从生态环境危机的角度，对经济学的一些基本问题包括价值理论和分析视野进行重新思考。

（一）对宏观经济学的反思

宏观经济学家通常不太考虑环境问题，但现在却非常关心“双碳”问题。不过，他们关心“双碳”问题，不是因为真的关心环境问题，而是认为“双碳”问题可能影响经济增长，而经济增长又是宏观经济学家关心的首要目标。现在宏观经济学家经常讨论如何平衡“双碳”和增长的关系。这个讨论隐含的假定前提是，“双碳”和经济增长相互冲突。一些宏观经济分析的基本论调是，因为减碳会影响经济增长，而现在经济增长不好，所以要在能源“双控”（即强度和总量控制）和“双碳”目标上放松一些。

“双碳”和增长的关系，本质是环境和增长之间的关系。在理论上，过去一直认为二者是倒U型曲线关系，即经济增长过程中会牺牲环境，当经济发展到一定水平，有能力负担治理环境的成本，就可以改善环境。现在很多研究显示，这种倒U型曲线虽然在一些发达国家存在，但并不是经济发展的普遍规律，其实不同国家出现了不同的形状。在碳排放的维度，现在130多个国家承诺碳中和，其中70%以上为发展中国家。这意味着，随着新能源快速发展，经济发展可以在低碳状态下起飞，并不需要走一条“先高排放、后减排”的倒U型路径。但是，现在很多研究和政策，都是建立在这个倒U型传统认识的基础之上。所谓“先污染（发展）、后治理”的发展路径，也建立在这个认识基础之上。

在环境与发展关系问题上，中国早就走出了“先污染、后治理”的传统发展理念，即从过去的发展与环境保护相互冲突，到后来相互兼容，再到十八大后提出生态文明、绿色发展、新发展理念、“绿水青山就是金山银山”等新理念。正是有了这些新的发展理念，十八大后中国才大刀阔斧地保护环境，不再担心保护环境会影响经济增长。事实证明，十八大后中国采取严厉的环保政策，并没有影响经济增长，反而创造了大量新的绿色增长机会，提高了经济发展质量。但是，2021年下半年出现“拉闸限电”后，一些人基于环境与发展相互冲突的传

统认识，想当然地将原因归咎于“双控”和“双碳”。实际上，如果深入调查就会发现，“拉闸限电”同“双控”和“双碳”政策基本无关。

20世纪30年代大危机，出现严重的有效需求不足，标准的微观经济学难以解释这种供求失衡，凯恩斯的宏观经济学应运而生。宏观经济学的首要目标，就是解决有效需求不足，以保持经济增长和物价稳定。但是，有效需求不足问题，实际上从农业社会向工业社会转变之时就早已出现。在农业时代，由于生产力低下，人们养成了节俭的习惯，而且人的消费总量受到生理的限制。但是，工业革命后的大生产方式带来生产力的跃升，节俭的消费习惯和消费的生理限制就成为工业化的障碍。因此，从农业社会向工业社会转变的一个重要前提，就是推动社会心理和消费习惯的巨大转变。通过将物质消费同满足心理需求相挂钩，彻底改变人和商品之间的关系，把人逐渐从“节俭的公民”转变成“饥渴的消费动物”。因此，现代经济就是建立在消费主义和过度消费的基础之上。在这个阶段，解决有效需求不足基本上还是通过市场力量去激发人的欲望。

20世纪大危机后，仅仅靠市场自发力量，已经很难解决高生产力水平下大规模出现的有效需求不足，凯恩斯主义政府大规模干预直接进场。有限需求不足的根源，在于作为生物学意义上的个体消费的有限性与资本追逐利润的无限性之间的矛盾。出现有效需求不足时，解决的方向有两个：第一个方向是供给内容的转型，即从满足已经饱和的物质需求转向更多地满足人们短缺的物质以外的需求。这就是现在强调的绿色转型，可以大致理解为新兴服务业。第二个方向是，在不改变原有发展方向的前提下，动用政府手段刺激需求。凯恩斯主义正是第二个方向。打一个比喻。吃饱喝足后，需求就减少，经济就难以增长。此时，一个方向是转向健康的生活方式，这种生活方式同样产生需求，带来经济增长。但是，这一方向需要消费习惯、生产和消费内容、商业模式等方面进行系统而深刻的转型。另一个方向是让人们吃得更多，吃胖吃病然后再去减肥以及治病。这个过程因为有“经济增长”，看起来很美，但福祉和环境后果却很差。实际上，相当一部分所谓现代经济活动，本质上都是凯恩斯意义上的“挖沟填沟”产生GDP，只是表现形式不一样。

因此，我们必须对经济增长问题进行深刻反思，回到发展的初心。发展的根本目的或初心是提高人们的福祉，GDP只是实现目的的手段。现在全球范围开启的碳中和共识与行动，标志着工业革命后形成的传统的工业化模式的落幕，一个新的发展范式的开启。相应地，研究范式也要进行转变。现有标准经济学的内

容，很大程度上是传统工业时代的产物并为其服务的。我们需要对经济学包括价值理论和分析框架在内的一些基本问题进行重新思考。一旦我们思考这些基本问题，目前关于环境与增长关系的很多传统认识就不再可靠，相应的政策含义也会发生改变。

（二）如何保持绿色转型的战略定力是现在面临的最大问题

“双碳”目标是“中央深思熟虑后做出的重大战略决策”，不是短期的战术性考量，更不是国际施压的结果，而是因为传统发展道路不可持续，新的绿色发展代表未来方向，关系中华民族的伟大复兴和永续发展。改革开放到现在的第一个40年，中国取得发展奇迹的一个重要原因，在于学习工业化国家的发展经验。然而，这个传统发展模式会遇到所谓的现代化悖论，即这种传统工业化模式可以让世界上少数人口过上非常丰裕的生活，但一旦扩大到全球就会带来各种各样的问题。比如，气候变化危机。中国实现第二个百年奋斗目标，不是过去40年经济发展模式的简单延伸，也不是欧美现代化模式的复制，而是发展范式的根本转变。现在经济学的很多理论，都是传统工业时代的产物并为其服务的。就如同我们不能用农业时代的理论和思维去思考工业时代的问题一样，我们现在面临工业革命以来最全面而深刻的发展范式的转变，需要跳出传统工业时代的框架进行思考。

“双碳”是一个“创造性毁灭”的过程。现在中国年排放大概100亿吨二氧化碳，2030年前碳达峰时，排放量应该不会比现在高太多。“双碳”目标意味着，很多产业会推倒重来，包括汽车、能源等。这给中国很多产业提供了换道超车的机会。如果看2021年中国新能源汽车和新能源的例子，就可以清楚地看出“双碳”和经济增长之间的关系。2021年，中国新能源汽车销量超过350万辆，同比增长约1.6倍。正是因为新能源汽车井喷式增长，2021年中国汽车才结束2018年以来连续三年产销量下降的局面。新能源车背后是一个庞大的基础设施和产业体系，会成为新的重要经济增长来源。此外，新能源等其他领域也是呈现高速发展之势。从汽车的例子可以看出，如果没有新能源汽车，传统汽车产业就是负增长；有了新能源汽车，汽车就成为拉动中国经济增长的新引擎。这些行业井喷式发展背后，就是“双碳”目标在驱动。

“双碳”是中国发展的重大战略机遇，背后也蕴含相应的风险和挑战。碳中和不是简单的能源转型问题，也不是简单地填补“新能源供给和总能源需求之间差额”的问题，而是一个发展范式的系统性转型问题。传统工业化模式下的经济

体系，包括经济结构、财政体系、就业体系等，很大程度上是在化石能源基础上形成。如果能源转型过快，同其他领域的转型不协调，就可能带来很大的风险。因此，“先立后破”就非常关键，实现“双碳”目标不能搞“休克疗法”。此外，在碳中和目标下，市场的预期会发生很大变化，政府、企业、居民的资产负债表都会被重新定价。这会带来很大的机遇与风险，尤其是对部分地区、企业和居民而言。

（三）加强统筹协调，明确统筹政策

首先，将保护环境纳入宏观经济增长的主要政策目标中，并让“双碳”目标成为促进经济增长的新动力。当经济增速放缓时，尤其要保持战略定力。我们最近的一次大规模网络调查结果显示，虽然近几年中国GDP增速在放缓，但人们的福祉却在上升。民众福祉水平和经济增长出现背离的情况。这些事实同传统经济学理论不太一致。GDP作为发展的手段很重要，但更重要的是GDP增长能够提高人们的福祉。中国的发展战略从GDP导向的增长转到以人民福祉为中心的发展，正是回到发展的初心。

其次，宏观政策几大传统目标的统筹协调，比如GDP、物价、就业、国际收支等目标。在新的复杂的国内外经济形势下，这些目标的协调难度进一步加大。尤其是，既要避免走传统发展模式下靠刺激投资、消费、出口实现经济增长的老路，也要避免走简单扩大所谓“绿色投资”的绿色凯恩斯主义道路。

最后，多维度协调各类环境政策。现在更多是从碳的维度讲“双碳”。但是，只是“为减碳而减碳”的话，减碳就可能引发生态环境资源等问题，在一些情况下反倒会加剧不可持续。因此，必须将减碳纳入生态文明建设整体布局，让碳排放、环境保护、资源利用等环境目标相互促进。

不应低估GDP增长的重要性

王 勇（北京大学新结构经济学研究院学术副院长）

GDP增长只是一个表现，要实现宏观GDP增长，中观要有产业升级，微观要有企业活力。从产业升级角度来讲，基本是两个方向：绿色发展和创新。绿色发展和经济增长有很多共同发力点，分产业看创新则有许多短板。一是高端制造业、制造业内部产业升级是短板，很大原因是受到技术限制，国内配套跟不上，地缘政治形势导致技术演进出现断点。二是政策限制导致服务业供需不匹配。服

务业可分成上游生产性服务业、消费性服务业和社会性服务业三类。消费性服务业，如酒店、宾馆、娱乐等行业的市场化程度高，发展程度相当不错。上游生产性服务业，例如通信、金融等领域存在瓶颈。社会性服务业是和人力资本相关的产业，教育、医疗、养老都是最影响老百姓幸福指数的产业，但由于政策限制，巨大的市场需求和潜在的供给能力不匹配。

中国现在到了高质量发展阶段，对于实现高质量发展的速度和方式尚在摸索，地方上出现了很多运动式的做法，把目标当手段，把目标当方法。很多决策层和专家对GDP增长的重要性是严重低估的，过去40年的高增长经历使之误以为高增长很容易。试想一下，如果未来20年中国的GDP增速一直比较慢，不断下降，我们的国际朋友可能更多还是更少？长期发展是更加容易还是更加不容易？毕竟目前中国的人均GDP还只是美国的20%。我非常赞同GDP增长率之外还有很多其他目标，但如果没有GDP增长，就没办法约束和问责。在目前的体制下，一个显性的GDP增长目标还是很重要的，当然可以把绿色发展的权重调高，但弱化GDP是不对的，而且GDP下降以后再上升将是非常困难的。

运动式监管的长期影响是企业家精神和企业家信心。例如，民营企业看到中国庞大的养老市场和消费潜力，很愿意投资但又很犹豫，担心将来会出台政策说该产业涉及国计民生而面临多方面的限制。现在的企业家和20世纪80-90年代改革开放初期的企业家不一样，他们是年轻人，有国际视野和技术能力，洞悉年轻人的需求。运动式的毁灭性监管政策将严重影响民营企业家的信心，外国人更是看不懂，不知道政策导向。

实体部门的额外约束是地缘政治压力突然加大，产业政策和技术演进更加复杂，国有企业被赋予了新的使命，即要进军“卡脖子”产业。令人担心的是，国有企业以前在垂直产业链的上游，但最近发现很多国有企业在往下游延伸，这一过程中市场化的力量被遏制。面对现在的形势，需要思考怎样才能更好地开放。

中国现在正是长块头的时候，需要做好经济增长的增量，做好高质量发展中的增量，做好绿色发展中的增量。我比较担心，如果失去了GDP增长这一重要的锚，中国会越来越被动。当蛋糕不再做大、分蛋糕变成主要矛盾时，只会让问题变得更加艰难。■

（责任编辑：崔秀梅）