CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

CMF宏观经济热点问题研讨会（第30期）

需求侧管理的内涵与落实

主办单位：
中国人民大学国家发展与战略研究院
中国人民大学经济学院
中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：
中国人民大学经济研究所

2021年7月

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

CMF 宏观经济热点问题研讨会（ 第 30 期）

需求侧管理的内涵与落实

报告人：陈彦斌

2021年7月7日

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司
承办单位：中国人民大学经济研究所

需求侧管理是一个新提出的重要概念

- 2020年，中央经济工作会议首次提出“需求侧管理”新概念：“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重**需求侧管理**”。
- 2021年，《“十四五”规划纲要》将需求侧管理作为“十四五”时期经济社
会发展的战略导向之一：“必须建立扩大内需的有效制度，加快培育完整内需体系，加强**需求侧管理**，建设强大国内市场”。
- 2021年5月1日，习近平总书记文章《把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局》：“要根据我国经济发展实际情况，建立起扩大内需的有效制度，释放内需潜力，加快培育完整内需体系，加强**需求侧管理**，扩大居民消费，提升消费层次，使建设超大规模的国内市场成为一个可持续的历史过程”。

一、提出需求侧管理的背景与意义

新发展阶段：

- “十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。
- 党的十九大报告对实现第二个百年奋斗目标作出了分两个阶段推进的战略安排。“第一个阶段，从二〇二〇年到二〇三五年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。第二个阶段，从二〇三五年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。”

- 《“十四五”规划纲要》：“展望2035年，我国将基本实现社会主义现代化”，
“人均国内生产总值达到中等发达国家水平”。其中，到2035年我国“人均国内生产总值达到中等发达国家水平”这个新要求，比党的十三大报告提出的“三步走”战略要提早了15年。



提出需求侧管理具有重要意义：

第一，加强需求侧管理有助于构建新发展格局，推动中国经济高质量发展。

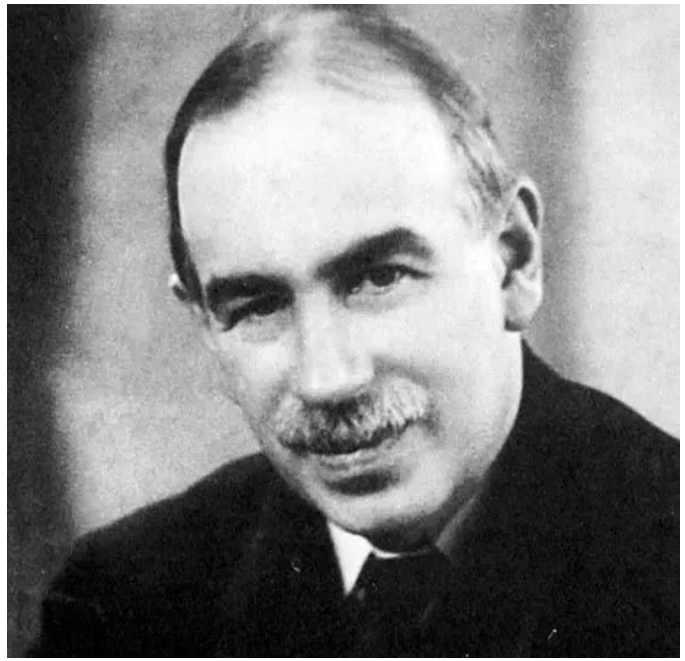
- 《“十四五”规划纲要》：十四五时期推动高质量发展，必须立足新发展阶段、贯
彻新发展理念、构建新发展格局。
- 关于构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的双循环新发展格局，《“十四五”规划纲要》进一步指出，“必须强化国内大循环的主导作用，以国际
循环提升国内大循环效率和水平，实现国内国际双循环互促共进”。构建新发展格局侧重国内大循环，强调把发展的立足点更多地放到国内来。而需求侧管理正是要以扩大内需为战略基点，构建消费和投资需求旺盛的强大国内市场，进一步畅通国内大循环并带动国内国际双循环。
- 因此，加强需求侧管理，有助于落实双循环新发展格局的形成，从而促进经济高质量发展。
- 习近平总书记的新文章《把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局》：“把握新发展阶段是贯彻新发展理念、构建新发展格局的现实依据，贯彻新发展理念为把握新发展阶段、构建新发展格局提供了行动指南，构建新发

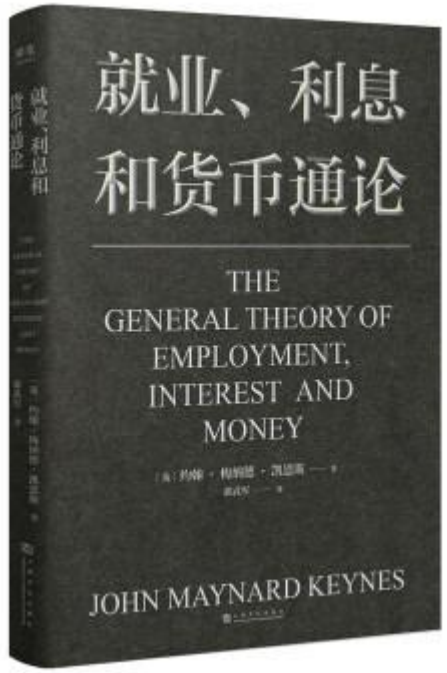
第二，加强需求侧管理有助于释放经济增长动力，确保第二个百年奋斗目标顺利实现。

- 刘伟和陈彦斌（2020，2021）：要想实现“到二〇三五年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”这一宏伟目标，那么**到2035年中国人均实际GDP水平要比2020年翻一番，到2050年中国人均实际GDP水平要比2020年翻两番**。
- **刘伟和陈彦斌（2020）指出，中国2020—2035年GDP的年均增速需要达到4.8%**。但是，按照当前中国的经济增长趋势，未来十五年的年均经济增速将只有3.8%左右，较难达到基本实现社会主义现代化的经济增速支撑要求。
- 需求侧管理通过加快培育完整内需体系，增强消费对经济发展的基础性作用和投资对优化供给结构的关键性作用，能够强化经济增长的内在动力，从而确保我国顺利实现第二个百年奋斗目标。

二、需求侧管理与总需求管理的区别

总需求管理以凯恩斯主义宏观经济学的有效需求原理为基础，强调运用货币政策和财政政策等宏观调控手段，对需求总量进行逆周期调节，旨在熨平短期经济波动。





需求侧管理和总需求管理都是着眼于“管理”经济体的“需求”。然而，需求侧管理与总需求管理存在许多不同。

表 1　总需求 管理和需求 侧管理的主要区别

类别	总需求 管理	需求 侧管理
调控范围	内需+外需	以内需为主
调控目标	总量调节	总量调节+结构调整
调控策略	短期战术性政策	长期战略性政策
调控对象	经济 主体	经济 主体+市场
调控工具	货币政策+财政政策	货币政策+财政政策+结构性政策

第一，从调控范围来看，总需求管理关注包含内需和外需的全部总需求，而需求侧管理更着眼于调控内需。

当需求不足时，总需求管理通过扩张性的财政政策和宽松的货币政策不仅能刺激居民消费和企业投资等内部需求，而且还能有效带动出口企业扩大生产并增加出口。因此，总需求管理，尤其是货币政策，通常能够同时对内需和外需进行调节。

然而，根据《十“十四五”规划要》的要求，需求侧管理是与建立扩大内需的有效制度、培育完整内需体系和建设强大国内市场相对应的。因此，需求侧管理更强调以内需调控为主，其在调控范围上与总需求管理存在一定差异。

表 1　总需求 管理和需求 侧管理的主要区别

类别	总需求 管理	需求 侧管理
调控范围	内需+外需	以内需为主
调控目标	总量调节	总量调节+结构调整
调控策略	短期战术性政策	长期战略性政策
调控对象	经济 主体	经济 主体+市场
调控工具	货币政策+财政政策	货币政策+财政政策+结构性政策

第二，从调控目标来看，总需求管理旨在对需求总量进行调节，而需求侧管理不仅注重总量调节，而且注重结构调整。

- 总需求管理所依赖的货币政策和财政政策均是总量型政策，其政策操作主要对需求总量产生影响。值得关注的是，虽然2018年以来中国采取了大量的结构性货币政策，加大对小微企业和“三农”等薄弱环节的支持力度，但是结构性货币政策更多是非常规时期的权宜之计，并不是货币政策的常态化手段。
- 而需求侧管理则强化了对需求结构调整的要求。《“十四五”规划纲要》在谈及“加快培育完整内需体系”时，强调要“深入实施扩大内需战略，增强消费对经济发展的基础性作用和投资对优化供给结构的关键性作用”。
  - 就消费结构而言，需求侧管理的目标在于“促进消费向绿色、健康、安全发展”，在稳步提高居民消费水平的前提下推动居民消费结构升级。
  - 就投资结构而言，需求侧管理的目标在于进一步优化投资结构，“发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制”。

第三，从调控策略来看，总需求管理强调短期的战术性调控，而需求侧管理更注重长期的战略性调控。

- 总需求管理通过短期的总量型政策调整，以快速达到稳定经济波动的目的。然而，如果宏观调控仅着眼于短期的战术性调控，那么可能会给长期经济增长留下一定的隐患。例如，2008年全球金融危机之后，中国提出了“4万亿刺激计划”。这一政策在当时实现了扩大需求规模和重振经济增长的预期效果，但是最终也造成了资源利用效率较低和产能过剩等一系列长期问题。
- 需求侧管理不是着眼于短期的逆周期调节，而是聚焦于解决经济社会发展长期性、结构性的问题，致力于培育完整的内需体系和构建强大的国内市场，因此就具有了长期战略性政策的属性。



第四，从调控对象来看，总需求管理的调控对象以企业、居民和国外部门等经济主体为主，而需求侧管理的调控对象不仅包含经济主体，还包含市场本身。

- 当经济下行时，总需求管理旨在通过扩张性的财政政策和宽松的货币政策刺激经济主体的投资和消费需求，进而稳定经济增长。
- 与之不同，需求侧管理在建立扩大内需的有效制度的同时，还强调要建设强大的国内市场。

当前，我国市场尤其是要素市场上仍存在信息不对称、价格管制、供需不匹配等问题，这些问题的出现导致资源错配并且利用效率较低（中国人民大学“完善要素市场化配置实施路径和政策举措”课题组，2020）。《“十四五”规划纲要》在谈及“形成强大国内市场”时明确指出，要“破除制约要素合理流动的堵点，矫正资源要素失衡错配，从源头上畅通国民经济循环”。需求侧管理就是要有针对性地解决市场本身存在的问题，从而推动国内统一大市场的构建。





第五，从调控工具来看，总需求管理主要依赖货币政策和财政政策进行逆周期调节，而需求侧管理不仅依赖货币政策和财政政策，还需要结构性政策予以协调配合。

从需求侧管理的调控目标和对象来看，需求侧管理在有效扩大内需规模的同时，还要改善总需求结构并且培育完整的内需体系。要顺利实现这一目标，仅使用货币政策和财政政策是难以奏效的。这主要是因为，改善经济结构失衡问题并不是货币政策和财政政策等总量型政策重点关注的对象。因此，相比于总需求管理，有效落实需求侧管理不能缺少结构性政策。

两者差异的小结：

总需求管理和需求侧管理各有侧重：

- 总需求管理更注重于使用总量型政策进行短期的逆周期调节，进而稳定短期经济波动；
- 而需求侧管理更注重通过结构性政策解决经济在中长期发展中的问题，进而培育完整内需体系和构建强大国内市场。

需求侧管理的提出并不是要取代总需求管理，两者在宏观调控中的作用都很重要，相互协调有助于共同推动经济高质量发展。

表 1　总需求 管理和需求 侧管理的主要区别

类别	总需求 管理	需求 侧管理
调控范围	内需+外需	以内需为主
调控目标	总量调节	总量调节+结构调整
调控策略	短期战术性政策	长期战略性政策
调控对象	经济 主体	经济 主体+市场
调控工具	货币政策+财政政策	货币政策+财政政策+结构性政策

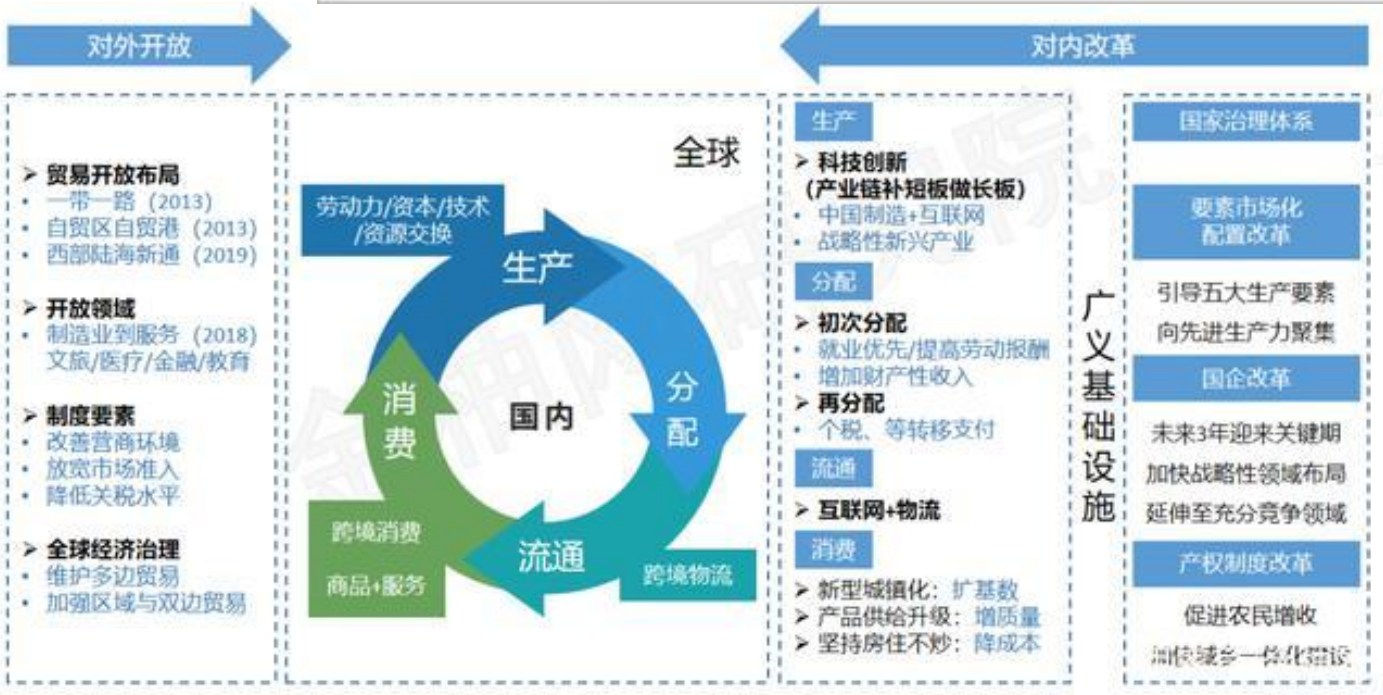
三、需求侧管理与供给侧结构性改革的配合

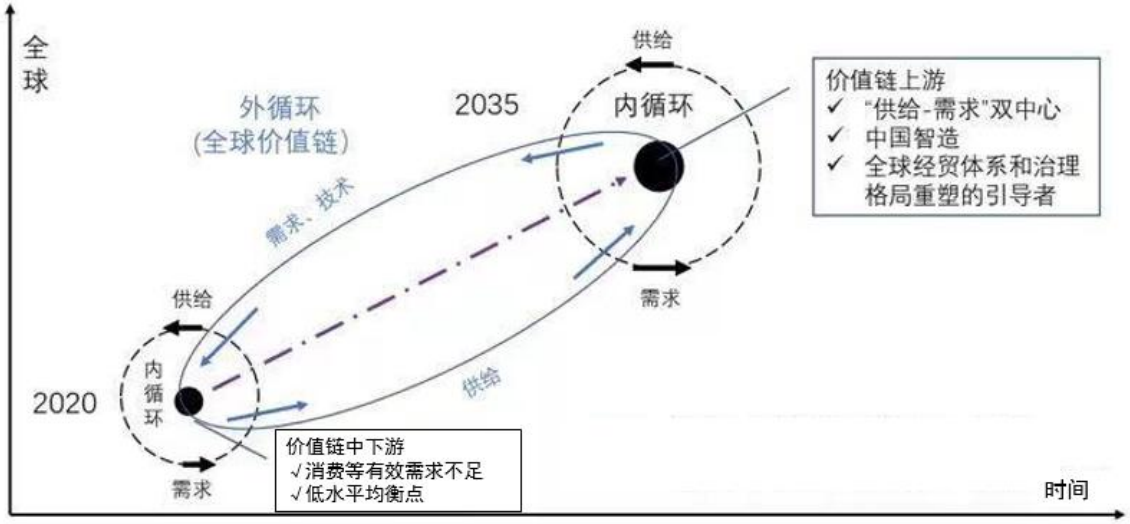
需求侧管理和供给侧结构性改革都是近十年来提出的宏观调控领域中国特色范畴。两者都不是简单照搬西方理论而得出的理论，也不是脱离中国实践而凭空创造出来的抽象概念；而都是基于中国实践经验、面向中国发展中所存在的不平衡不充分的机制体制问题。

需求侧管理和供给侧结构性改革并不是相互割裂的关系，而是相辅相成、相互促进的。当前我国经济运行存在的问题不仅在需求侧，而且在供给侧，这必然要求需求侧管理与供给侧结构性改革相互协调配合。

2020年中央经济工作会议提出，“要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，提升国民经济体系整体效能”。中国持续多年的供给侧结构性改革已经取得了明显的成效，但高品质产品供给不足、企业负担较重、宏观杠杆率攀升等问题还未从根本上得到解决。与此同时，需求侧存在的有效需求不足和需求结构失衡等问题，又对供给侧结构性改革产生了一定的抑制作用。因此，需要将需求侧管理和供给侧结构性改革相结合，从而推动“需求牵引供给、供给创造需求”的动态循环，助力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。


需求侧
供给侧
制造业投资赤字
消费需求及欲望下降
错综复杂的国际环境
投资
消费
出口
劳动力
土地
资本
创新
人口红利消失
土地要素已达极限
人民币问题
迟来的必然选择
GDP增加


对外开放
对内改革
贸易开放布局
一带一路（2013）
自贸区自贸港（2013）
西部陆海新通（2019）
开放领域
制造业到服务（2018）
文旅/医疗/金融/教育
制度要素
改善营商环境
放宽市场准入
降低关税水平
全球经济治理
维护多边贸易
加强区域与双边贸易
全球
劳动力/资本/技术/资源交换
生产
分配
流通
消费
国内
跨境消费
商品+服务
跨境物流
生产
科技创新（产业链补短板做长板）
中国制造+互联网
战略性新兴产业
分配
初次分配
就业优先/提高劳动报酬
增加财产性收入
再分配
个税、等转移支付
流通
互联网+物流
消费
新型城镇化：扩基数
产品供给升级：增质量
坚持房住不炒：降成本
广义基础设施
国家治理体系
要素市场化配置改革
引导五大生产要素向先进生产力聚集
国企改革
未来3年迎来关键期
加快战略性领域布局
延伸至充分竞争领域
产权制度改革
促进农民增收


全球
时间
2020
2035
外循环
(全球价值链)
内循环
供给
需求
需求、技术
供给
需求
供给
内循环
价值链上游
✓ "供给-需求"双中心
✓ 中国智造
✓ 全球经贸体系和治理格局重塑的引导者
价值链中下游
√消费等有效需求不足
√低水平均衡点

需求侧管理与供给侧结构性改革的配合。

第一，在畅通国内大循环方面，需要需求侧管理与供给侧结构性改革相配合。

a) 随着经济社会的发展，人们对高品质、高科技含量、高附加值产品的需求不断提升，而国内生产的许多产品已经难以有效满足消费者的消费需求。习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班上的重要讲话中指出，要“全面优化升级产业结构，提升创新能力、竞争力和综合实力，增强供给体系的韧性，形成更高效率和更高质量的投入产出关系，实现经济在高水平上的动态平衡”。通过供给侧结构性改革，能够有效淘汰落后产能，推动产业结构优化升级，实现高质量产品的生产要求，从而满足人民日益增长的美好生活需要。

b) 需求侧管理能够改善总需求结构失衡的困境，提升居民消费的规模和质量，从而对供给侧形成牵引作用。因此，需求侧管理和供给侧结构性改革的相互配合才能够推动国内大循环的形成。

第二，在促进国内国际双循环方面，需要需求侧管理与供给侧结构性改革相配合。

- 《“十四五”规划纲要》提出，促进国内国际双循环应该“协同推进强大国内市场和贸易强国建设，形成全球资源要素强大引力场”。改革开放以来，中国依靠着
“高储蓄—高投资—高出口”的战略，迅速成长为“世界工厂”，在国际产业链中具有不可替代的作用。
- 然而，随着贸易保护主义势力抬头和疫情冲击等多重因素的影响，外需有长期疲软的可能性，国际产业链面临重构压力。在此背景下，通过深化供给侧结构性改革提高产品供给质量，有助于稳固中国在国际产业链中的作用，维持中国“世界工厂”的地位，为国际大循环提供动力。
- 与此同时，中国拥有世界上规模最大的中等收入群体，需求侧管理能够持续释放消费潜力，使中国成长为“世界市场”，推动国际大循环运行更加顺畅。在需求侧管理和供给侧结构性改革的共同推进下，中国“世界工厂+世界市场”的新模式将进一步带动国内国际双循环，从而促进新发展格局的构建。

四、如何落实需求侧管理

在构建新发展格局和向第二个百年奋斗目标进军的大背景下，需求侧管理是一个长期的战略性政策。在实际政策操作中，不仅要改善总需求结构，更要培育完整内需体系和建设强大国内市场，从而实现经济的高质量发展。

当前中国经济的总需求结构失衡问题较为凸显，主要表现为居民消费占比较低。2010—2019年，中国居民消费占GDP的比重持续位于40%以下的较低水平，而同期世界平均水平位于58%左右，OECD国家达到了60%左右。

总需求结构失衡主要是由收入分配结构失衡和投资驱动型的长期经济增长模式所造成的， 而传统的总需求管理难以有效应对需求侧深层次的结构性问题，也就不能实现需求侧管理的预期目标。因此，照搬总需求管理的办法难以有效落实需求侧管理。

2019 年 GDP 各组成部分占比

	中国	美国
居民消费	39%	68%
投资	43%	21%
净出口	1.20%	-2.90%
政府消费	17%	14%

数据来源：世界银行

只有创新与完善中国特色宏观调控体系，统筹稳定政策、增长政策和结构政策，在宏观政策“三策合一”的新框架下才能真正助力推进需求侧管理，从而落实十四五时期和到2035年的“新阶段、新理念、新格局”下的发展目标与发展任务。

第一，“三策合一”框架能够有效扩大内需，提升消费质量和投资效率，从而有助于落实需求侧管理。中国具有超大规模的市场优势，充分激发内需潜力是需求侧管理的具体目标，也是构建新发展格局的必然要求。传统的总需求管理通过强刺激政策，不仅未能有效提升居民消费，还造成了资金“脱实向虚”，抑制了稳定政策的调控效率。在“三策合一”框架下，不仅能够通过结构政策减轻居民收入分配不平衡对消费产生的抑制作用，还能够疏通稳定政策对消费和投资的传导渠道，从而有效落实需求侧管理。

第二，“三策合一”框架能够解决总需求结构失衡的问题，从而有助于推进需求侧管理。

总需求结构失衡根源于收入分配结构失衡和投资驱动型的长期经济增长模式。

就收入分配结构失衡而言，可以通过结构政策调控，扭转初次分配失衡，提高劳动者报酬占GDP的比重，并扭转二次分配“逆向调节”的局面，切实提高中等收入群体收入水平。

就长期经济增长模式而言，可以通过增长政策调控，加速经济增长动力转换，推动经济增长方式由投资驱动型转向消费驱动型。通过稳定政策着力创造宽松的宏观政策环境和宏观经济运行环境，在做大GDP的情况下，提高居民的消费水平，改善总需求结构失衡的局面。因此，在“三策合一”的框架下，三种政策协调配合可以从根本上解决总需求结构失衡的问题，从而有助于推进需求侧管理。

第三，“三策合一”框架能够有效推动需求侧管理和供给侧结构性改革的配合，从而有助于构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局。

构建新发展格局的关键在于“形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡，提升国民经济体系整体效能”。在“三策合一”的框架下，不仅能够从根本上化解抑制居民消费的因素，有效释放潜在消费需求，助力需求牵引供给的实现，而且还可以通过改善经济增长结构，推动制造业等产业转型升级，从而落实供给创造需求的要求。宏观政策“三策合一”能够进一步推动需求侧管理与供给侧结构性改革共同发力，为需求和供给相互促进的良性循环提供充足动力，从而为构建新发展格局奠定良好的基础。

总结

1. 需求侧管理是“十四五”规划的重要战略导向，旨在建立扩大内需的有效制度、培育完整内需体系并建设强大国内市场，有助于中国实现到2035年的增长目标和到本世纪中叶的第二个百年奋斗目标。
2. 与传统的总需求管理不同，需求侧管理在调控范围、调控目标、调控策略、调控对象和调控工具等方面均具有许多新的特征。
3. 提出需求侧管理并不是要取代总需求管理，两者在宏观政策调控中都具有重要的作用，两者的协调配合很关键。在实际政策操作时，需求侧管理还要与供给侧结构性改革相互配合，这有助于构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。
4. 有效落实需求侧管理不能照搬总需求管理的方法，需要进一步创新与完善中国特色宏观调控体系，统筹稳定政策、增长政策和结构政策，在宏观政策“三策合一”新框架下才能真正助力推进需求侧管理。

CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

聚焦“需求侧管理的内涵与落实”，第30期CMF中国宏观经济专题报告发布！

7月7日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的CMF宏观经济热点问题研讨会（第30期）于线上举行。**百度APP、网易财经、新浪财经、财经、凤凰网财经、搜狐财经、WIND、和讯财经、中国网、好看视频、同花顺财经**等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数**近百万**人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席**杨瑞龙**主持，聚焦**“需求侧管理的内涵与落实”**，知名经济学家**王小鲁、毛振华、钟正生、徐奇渊**联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学国家经济学教材建设重点研究基地执行主任、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员**陈彦斌**代表论坛发布CMF中国宏观经济专题报告。

报告围绕四方面内容展开：**一、提出需求侧管理的背景与意义； 二、需求侧管理与总需求管理的区别；三、需求侧管理与供给侧结构性改革的配合；四、如何落实需求侧管理。**

2020年中央经济工作会议首次提出了“需求侧管理”的概念。会议指出，“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理”。 2021年发布的《“十四五”规划纲要》对需求侧管理进行了系统论述，并将需求侧管理作为“十四五”时期经济社会发展的战略导向之一：“必须建立扩大内需的有效制度，加快培育完整内需体系，加强需求侧管理，建设强大国内市场”。2021年5月1日，习近平总书记的文章《把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局》指出，“要根据我国经济发展实际情况，建立起扩大内需的有效制度，释放内需潜力，加快培育完整内需体系，加强需求侧管理，扩大居民消费，提升消费层次，使建设超大规模的国内市场成为一个可持续的历史过程”。

基于以上需求侧管理重要的依据和参考材料，报告对需求侧管理的背景与意义、需求侧管理与总需求管理的区别、需求侧管理与供给侧结构性改革的配合及如何落实需求侧管理进行了研究。

一、需求侧管理提出的背景与意义

我国当前所处的新发展阶段是提出需求侧管理的重要背景。“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。党的十九大报告对实现第二个百年奋斗目标作出了分两个阶段推进的战略安排。“第一个阶段，从二〇二〇年到二〇三五年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化。第二个阶段，从二〇三五年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。”《“十四五”规划纲要》进一步指出，“展望 2035 年，我国将基本实现社会主义现代化”，“人均国内生产总值达到中等发达国家水平”。其中，到 2035 年我国“人均国内生产总值达到中等发达国家水平”这个新要求，比党的十三大报告提出的“三步走”战略要提早了 15 年。基于以上背景，需求侧管理的提出具有两方面重要意义。

第一，加强需求侧管理有助于构建新发展格局，推动中国经济高质量发展。《“十四五”规划纲要》中明确指出，十四五时期推动高质量发展，必须立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局。除此之外，我国积极推进构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的双循环新发展格局，这一格局侧重国内大循环，强调把发展的立足点更多地放到国内来。而需求侧管理正是要以扩大内需为战略基点，构建消费和投资需求旺盛的强大国内市场，进一步畅通国内大循环并带动国内国际双循环。**因此，加强需求侧管理，有助于落实双循环新发展格局的形成，从而促进经济高质量发展。**

第二，加强需求侧管理有助于释放经济增长动力，确保第二个百年奋斗目标顺利实现。根据刘伟和陈彦斌（2020，2021）的系列研究，要想实现“到二〇三五年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化

强国”这一宏伟目标，那么到2035年中国人均实际GDP水平要比2020年翻一番，到2050年中国人均实际GDP水平要比2020年翻两番。具体而言，刘伟和陈彦斌（2020）指出，中国2020—2035年GDP的年均增速需要达到4.8%。但是，按照当前中国的经济增长趋势，未来十五年的年均经济增速将只有3.8%左右，较难达到基本实现社会主义现代化的经济增速支撑要求。需求侧管理通过加快培育完整内需体系，增强消费对经济发展的基础性作用和投资对优化供给结构的关键性作用，能够强化经济增长的内在动力，从而确保我国顺利实现第二个百年奋斗目标。

二、需求侧管理与总需求管理的区别

总需求管理的本质就是凯恩斯主义的宏观经济学，核心逻辑就是当外在总需求冲击发生之后，政府需要使用货币政策和财政政策等宏观调控手段对总需求的损耗加以弥补，实现所谓的逆周期调节，从而熨平短期经济波动。**总需求管理与我国新提出的中国特色范畴需求侧管理有共同的特点，但是总体而言两者存在一定差异，具体体现在调控范围、调控目标、调控策略、调控对象、调控工具五个方面。**

第一，从调控范围来看，总需求管理关注包含内需和外需的全部总需求，而需求侧管理更着眼于调控内需。当需求不足时，总需求管理通过扩张性的财政政策和宽松的货币政策不仅能刺激居民消费和企业投资等内部需求，而且还能有效带动出口企业扩大生产并增加出口。因此，总需求管理，尤其是货币政策，通常能够同时对内需和外需进行调节。而需求侧管理是与建立扩大内需的有效制度、培育完整内需体系和建设强大国内市场相对应的。因此，需求侧管理更强调以内需调控为主，其在调控范围上与总需求管理存在一定差异。

第二，从调控目标来看，总需求管理旨在对需求总量进行调节，而需求侧管理不仅注重总量调节，而且注重结构调整。总需求管理所依赖的货币政策和财政政策均是总量型政策，其政策操作主要对需求总量产生影响。而需求侧管理则强化了对需求结构调整的要求。《“十四五”规划纲要》在谈及“加快培育完整内需体系”时，强调要“深入实施扩大内需战略，增强消费对经济发展的基础性作用和投资对优化供给结构的关键性作

用”。

第三，从调控策略来看，总需求管理强调短期的战术性调控，而需求侧管理更注重长期的战略性调控。总需求管理通过短期的总量型政策调整，以快速达到稳定经济波动的目的。然而，如果宏观调控仅着眼于短期的战术性调控，那么可能会给长期经济增长留下一定的隐患。需求侧管理不是着眼于短期的逆周期调节，而是聚焦于解决经济社会发展长期性、结构性的问题，致力于培育完整的内需体系和构建强大的国内市场，因此就具有了长期性和战略性政策的属性。

第四，从调控对象来看，总需求管理的调控对象以企业、居民和国外部门等经济主体为主，而需求侧管理的调控对象不仅包含经济主体，还包含市场本身。当经济下行时，总需求管理旨在通过扩张性的财政政策和宽松的货币政策刺激经济主体的投资和消费需求，进而稳定经济增长。与之不同，需求侧管理在建立扩大内需的有效制度的同时，还强调要建设强大的国内市场。

第五，从调控工具来看，总需求管理主要依赖货币政策和财政政策进行逆周期调节，而需求侧管理不仅依赖货币政策和财政政策，还需要结构性政策予以协调配合。从需求侧管理的调控目标和对象来看，需求侧管理在有效扩大内需规模的同时，还要改善总需求结构并且培育完整的内需体系。要顺利实现这一目标，仅使用货币政策和财政政策是难以奏效的。这主要是因为，改善经济结构失衡问题并不是货币政策和财政政策等总量型政策重点关注的对象。因此，相比于总需求管理，有效落实需求侧管理不能缺少结构性政策。

三、需求侧管理与供给侧结构性改革的配合

需求侧管理和供给侧结构性改革都属于中国特色范畴，并且**需求侧管理和供给侧结构性改革这两个新概念并不是相互割裂的关系，而是相辅相成、相互促进的。**要做好需求侧管理与供给侧结构性改革的配合，需要从两方面着手：

第一，在畅通国内大循环方面，需要需求侧管理与供给侧结构性改革相配合。一

方面，随着经济社会的发展，人们对高品质、高科技含量、高附加值产品的需求不断提升，而国内生产的许多产品已经难以有效满足消费者的消费需求。另一方面，需求侧管理能够改善总需求结构失衡的困境，提升居民消费的规模和质量，从而对供给侧形成牵引作用。

第二，在促进国内国际双循环方面，需要需求侧管理与供给侧结构性改革相配合。《“十四五”规划纲要》提出，促进国内国际双循环应该“协同推进强大国内市场和贸易强国建设，形成全球资源要素强大引力场”。改革开放以来，中国依靠着“高储蓄—高投资—高出口”的战略，迅速成长为“世界工厂”，在国际产业链中具有不可替代的作用。然而，随着贸易保护主义势力抬头和疫情冲击等多重因素的影响，外需有长期疲软的可能性，国际产业链面临重构压力。在此背景下，通过深化供给侧结构性改革提高产品供给质量，有助于稳固中国在国际产业链中的作用，维持中国“世界工厂”的地位，为国际大循环提供动力。与此同时，中国拥有世界上规模最大的中等收入群体，需求侧管理能够持续释放消费潜力，使中国成长为“世界市场”，推动国际大循环运行更加顺畅。在需求侧管理和供给侧结构性改革的共同推进下，中国“世界工厂+世界市场”的新模式将进一步带动国内国际双循环，从而促进新发展格局的构建。

四、如何落实需求侧管理

传统的总需求管理难以有效应对需求侧深层次的结构性问题，也就不能实现需求侧管理的预期目标，因此，照搬总需求管理的办法难以有效落实需求侧管理。只有创新与完善中国特色宏观调控体系，统筹稳定政策、增长政策和结构政策，在宏观政策“三策合一”的新框架下才能真正助力推进需求侧管理。第一，“三策合一”框架能够有效扩大内需，提升消费质量和投资效率，从而有助于落实需求侧管理。第二，“三策合一”框架能够解决总需求结构失衡的问题，从而有助于推进需求侧管理。第三，“三策合一”框架能够有效推动需求侧管理和供给侧结构性改革的配合，从而有助于构建“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局。

论坛第二单元，结合CMF中国宏观经济专题报告，围绕“需求管理的内涵与落实”这一主题，各位专家发表了自己的观点。

一、需求侧管理提出的背景和想解决的问题，以及需求侧管理的内涵

国民经济研究所副所长**王小鲁**认为，一个时期以来，我国除了存在供给侧结构性失衡问题以外，也存在需求侧的结构失衡。**在我国目前的情况下，投资率和资本形成率仍然过高，消费率仍然过低。当外需相对走弱，不能起到拉动经济增长的作用时，就会出现内需不足、产能过剩、增长疲软等结构失衡的现象。**此外，随着疫情情况的改善和国际市场需求的回升，我国的出口额加速增长。但是一旦外需回落，内需不足的问题还会再次出现，所以我们更需要未雨绸缪，做好需求侧管理。这也是我国需求侧管理提出的主要原因。

而需求侧管理的关键点就是要恢复消费需求和投资需求之间的结构平衡，纠正过度投资、低效投资的情况，让消费需求对经济增长起到更好的带动作用，促使经济增长回归到健康可持续和充满活力的增长轨道。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长**毛振华**认为，**当我国推进国民经济内循环时，需求端的短板比较明显，存在诸多需要调整和改进的地方，这也是这一战略提出的重要背景。**但是需求侧管理和供给侧结构性改革两者存在很大的关联。**以投资需求为例，短期是需求侧改革，中长期就是供给侧的问题。**需求侧管理非常重要的问题是提振有效需求，更为关键的是消费需求，消费需求的提升和支付能力有很大的关系。而提振有支付能力的消费需求又与完善国民收入再分配、优化就业质量问题以及家庭的资产负债问题都有很大的关系。所以在当下提出需求侧管理应该是很合乎需求和需要的。

平安证券首席经济学家**钟正生**引用了中共中央政治局会议上提出的**“需求牵引供给，供给创造需求”。**钟正生表示要注重需求侧管理，即增加有效需求。今年以来我国的消费增长和制造业投资表现非常低迷，所以需要我们搞清在传统的总需求管理范畴之外，消费和制造业投资领域还会存在哪些问题？这些恰恰是目前需求侧管理需要着重解

决的问题。消费方面，我国的收入差距可能有扩大的倾向，这也要求相关政策应有所倾斜；对于制造业投资领域，怎样稳定供应链、提升供应链的韧性，怎样优化营商环境，让企业家能够更愿意和更敢于投资，这显然是需求侧管理的范畴。**所以需求侧管理在当前就是要增加有效需求，这不仅涉及单纯的财政政策和货币政策，可能也涉及到产业政策，也包括一些体制机制改革红利的释放。**

中国社科院世经所经济发展室主任**徐奇渊**重点分析了需求侧改革提出的背景，需求侧改革的提出除了国内因素的影响，也受到外部环境变化的影响。**简而言之，中美贸易战及疫情的双重影响是需求侧管理被提出的大的外部环境。除此之外，供给侧结构性改革进行到一定阶段以后，回顾需求端政策的改革也经历了一个否定之否定的过程。**在供给侧结构性改革取得阶段性成果之后，我们发现在需求端也确实存在一些问题，比如供给需求不匹配、有效需求不足，包括对消费的一些限制、分配不平衡等等。此外，在有效需求不足的同时，我们还面对债务率提升、资产价格较高的情况。这时候单纯依赖货币政策、财政政策甚至加上供给侧改革这些政策工具是不够的，需要引入一个新的政策工具。

二、如何将供给侧结构性改革同需求侧管理相结合？如何通过创新中国的宏观调控体系实施需求侧管理？

王小鲁认为，**我国目前存在需求结构失衡的情况，主要表现在投资率过高、消费率过低，这和过去长期持续的货币宽松有关，和相当长一个时期内政府投资的大规模扩张有关。**在一个时期以内投资率上升反过来挤压了居民消费，消费率一直在下降，从而迫使居民储蓄率也在不断提高。一方面，政府加大了投资，同时也加大了政府储蓄；另一方面，投资对消费产生挤压，也导致了居民的储蓄率居高不下，而消费增长乏力，这种情况下需要的是结构性管理，通过一系列的政策降低过高的投资率，使那些效率不高、必要性不大的投资退出，同时把投资重点放在改善民生、改善居民消费条件、促使消费回升等方面。

我国的投资率最终要恢复到 2000 年前的 30%-40%这一水平，这是比较合理的；消

费率则要回升到60%-70%的水平。在政府公共服务、社会保障等一系列措施的刺激下居民消费率的回升，对于长期经济增长的持续动力而言是非常必要的。

毛振华认为**不能把需求侧管理和总需求管理严格分开，因为需求侧的供需不平衡或需求短板既有总量问题，也有结构性问题。**这也要求我们在着力解决结构性问题的同时对总量问题给予一定关注。

此外对于“需求侧管理”这一概念，管理是重点。**管理在于要提高需求的水平，同时要改善需求的结构。此外还要提高需求和供给的契合度，来维持内循环，做好需求跟供给的匹配。**要正视目前局部领域出现的非市场化的方向，坚持市场在整个资源配置中起决定性作用。通过市场中消费领域的交易交换、价格机制的形成来推动结构的改善。

钟正生以下游制造业投资为例，论述了供给侧结构性改革和需求侧管理之间难以割裂、辩证统一的关系。要解决中国出口高景气难以拉动下游劳动力制造业、原材料价格上涨挤压下游制造企业这一问题，首先需要考虑对下游企业的纾困政策的退出问题。其次，在货币政策方面，面对美联储考虑削减资产购买的情况，我国是否要亦步亦趋？要考虑这样做给企业融资带来的困难。再次，面对欧美国家加速复工复产，我国的产业政策如何去呵护中下游的劳动密集型制造业企业，特别是外向型的制造业企业，这也是需要关注的。最后，面对大宗商品价格上涨，平衡“向绿色转型的中长期目标”以及“短期商品价格或材料价格的部分攀升”二者之间的关系，这又涉及到供给方面的问题。

通过以上论述旨在说明：**需求侧管理和总需求管理，需求侧管理和供给侧结构性改革之间不是割裂开来的关系，它们是辩证统一的关系，不要简单的割裂，不要因为提出需求侧管理就把传统的总需求管理的政策丢掉，也不要把通过供给侧结构性改革来提高供给的质量和供给的效率这些目标丢掉。**

徐奇渊指出，**要以国内循环为主，内需应该发挥更大的作用。**通过分析经济活动中的四个环节，与消费需求直接相关的是分配和消费环节。对于收入分配环节，备受大家关注的就是和房地产相关的一些政策。从二次分配、再分配的角度看，房地产市场与需求侧管理相关的两个政策需要着重关注：一方面是房地产税，可以以人均住房面积为标

准，有序推进房地产税改革；另一方面是政策保障房中的租赁房、共有产权房等与商品房有所区别，遵循“十四五”规划中提出的“住有所居”的要求。

三、推进和落实需求侧管理中最需要注意的重点是什么？

王小鲁认为**落实需求侧管理当前重点需要解决以下问题：第一**，货币政策要回归中性，逐步消解金融泡沫和房地产泡沫，逐步降低债务杠杆率。**第二**，财政政策需要从过去以政府投资为主转向改善民生为主，减少不必要的、低效率的政府投资，花更大的力气做好公共服务和社会保障。**第三**，建议大幅度放宽城市外来人口的落户标准，简化落户程序，通过加大国有资产来补充社保基金的缺口，来减轻企业的社保缴费负担。**第四**，建议制定全国统一的公共服务最低标准，逐渐解决教育医疗、保障性住房等问题。**第五**，加快土地市场化改革，推进土地制度的改革。

毛振华分析了消费需求方面的管理和改革问题。**第一，建议发放消费券**，从而提高消费水平，确保民生和低收入阶层的生活水平。**第二，对现在家庭负债率上升，个人负债上升引发消费力下降的问题予以关注，**特别是对个人家庭负债中房地产负债要实行更为严格的管理。**第三，对中小微企业要给予关注和支持**，从而保障低收入阶层的收入与消费。这也需要有关部门治理一些超级企业垄断和挤压中小企业生存空间的问题。**第四，继续深入推进乡村振兴，**落实土地制度改革。力争让资本返乡、人才返乡，让一部分人告老还乡，从而进一步刺激需求。

钟正生提出五大建议。**第一，中国的货币政策应该以我为主，**中美货币政策完全脱钩是比较难的，但至少要做到不与美联储亦步亦趋。**第二，财政政策方面，**政府消费对居民部门的私人消费是可以挤入的，不是一个挤出的效果，这也会使得老百姓的预防性储蓄的动力会减弱，本身的消费意愿和倾向就有可能会提升。**第三，房地产需要规范发展，抑制房价快速攀升的势头。第四，市场政策方面还是要继续加强营商环境建设，**把竞争中性原则贯彻得更细更实。**第五，政府继续务实地推进第二阶段中美经贸谈判。**中国出口的高景气程度多维持一段时间，就会为我们提供更多的稳增长、低压力的窗口期，让我们更多地推进一些体制机制的改革。

徐奇渊对这一问题提出两点看法。第一，需求侧管理和供给侧结构性改革有不一样的地方，供给侧结构性改革是一个手段，**虽然需求侧管理也是政策手段，即促进经济结构更加合理并推动经济可持续增长，但同时它也是一个目标。**第二，需求侧管理既是手段又是目标，这个目标要实现就要考虑到其与供给侧结构性改革的区别。供给侧结构性改革主体是企业生产环节，因为企业数量有限，总体而言改革效果都是不错的。**但需求侧管理广义上既包括政府和企业投资，又包括居民创造的需求，这也决定了需求侧管理更多地要依靠市场的力量。**政府要做的事情是减少市场的扭曲，或者是完善规范市场的运作，具体包括房地产市场的规范、户籍管理的规范、社保等一系列改革、公共服务的供给等等。

毛振华：需求侧管理应与供给侧改革统筹兼顾

毛振华　中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长

以下观点整理自毛振华在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 30 期）上的发言

在加快形成国内经济大循环的背景下，需求侧管理是和供给侧管理相对应的概念，加强供给侧结构性改革和需求侧管理的协调和配合，是推动我国经济高质量发展的重要路径。

一、关注需求侧存在的多重结构性问题

我国经济的需求侧不仅存在总量性的问题，还存在多重结构性问题，既有供需结构的不平衡，也有需求内部结构的不平衡。其中，需求内部的不平衡又包含两个方面的内容：一是投资需求与消费需求之间的不平衡；二是投资内部的结构性问题和消费内部的结构性问题。

从供需不平衡来看，我国总消费率和发达国家相比长期偏低，疫情冲击后生产端虽然较快修复，但消费修复的力度相对缓慢，因此当前经济需求侧首先存在一定的总量不足问题，特别是与构建国内经济大循环的要求相比，消费领域存在一定的不足和短板。

从需求内部结构来看，长期通过投资拉动经济的宏观政策使得投资需求对消费需求形成一定挤压，而消费需求却受制于收入结构不平衡而难以扩大。在居民收入增速方面，全国居民可支配收入的实际增速近年来呈逐年下降趋势，且自 2018 年开始低于 GDP 增速。在国民收入分配结构方面，近年来在国家、企业和居民三大部门分配中，居民收入的占比也呈现出降低的趋势。在居民收入来源方面，主要吸纳中低收入群体就业的中小企业仍在经营和成本等方面存在一定困难，超级平台企业的市场渗透也对其形成了一定挤压。

从投资内部结构来看，在以投资拉动经济的过程中形成了大量的在建项目和闲置资金，其中国有企业和政府平台吸纳了大量资金，包括以负债方式获得的债务工具融资和信贷融资主要进入了投资领域。同时在投资领域中边际收益较高的好项目并不多，带来较严重的投资效率偏低和资金空转的问题，没有充分发挥对于资金的资源配置作用。

从消费内部结构来看，我国居民消费仍存在多重制约，尤其需要关注居民部门债务攀升对消费的挤出效应。2008 年我国居民部门杠杆率为 18%左右，2020 年该数据已经上升至 68%，在十几年时间内家庭负债占比上涨了 50 个百分点，居民债务压力明显加大。其中家庭负债的主要投向是房地产，2019 年有负债的家庭中住房贷款占家庭总负债的比例为 76%，家庭对于房产的购置需求对其他消费需求形成了显著的挤出效应。

二、需求侧管理与供给侧改革应当统筹兼顾

需求侧管理和总需求管理并不能严格分开。总需求管理一般指的是通过扩大投资或消费对于需求总量进行扩张，以解决经济低增长或经济衰退阶段的有效需求不足问题。而需求侧管理是和供给侧结构性改革相对应的概念，在构建国内经济大循环的背景下，供给与需求两端都需要补短板、调结构，实现供给和需求的动态平衡。受全球疫情冲击影响，当前我国经济缺口和信用缺口同时存在，政策性因素的边际弱化与市场性因素修复较慢共同交织，导致投资尚未恢复至正常水平，总需求的扩张仍具有一定的空间，同时总需求的扩张对于结构性问题的缓解也有积极作用。

需求侧管理不仅关注总量问题，还关心需求内部的结构性问题。投资需求在总需求层面具有积极的作用，较高的投资形成率在推动我国基础设施建设以及城市化进程中发挥了重要作用，而且在经济危机阶段有力的扩张了总需求、稳定了经济增长。但是也应看到在投资边际效率递减的情况下宏观政策也应当有所调整，需求侧管理的提出正是政策有所调整的表现。从当前宏观经济整体看，总供给和供给侧、总需求和需求侧两方面的问题都存在，缓解结构性不平衡应是政策发挥作用的具体着力点。

解决结构性的问题需要加强管理和改革，需要供给侧和需求侧统筹兼顾。需求侧管理相比传统的总需求理论，还涉及投资结构、消费结构、管理结构、市场畅通机制等

多方面的改革和管理问题，具有新的内涵。通过改革和管理提高供给和需求的契合度具有重要的作用，因为供给侧和需求侧之间并不是割裂的，投资需求在短期看是需求，长期看投资会转化为供给，如果长期使用或者仅仅使用投资需求扩张政策，反而会加剧供给和需求之间的不平衡，因此需求侧管理和供给侧改革应当统筹兼顾。

三、政策多管齐下促进消费需求

构建国内大循环为主体的新发展格局离不开供给侧改革与需求侧管理的相互配合，但当前的主要矛盾还是集中在总需求结构内部，特别是需要缓解有效消费需求领域的结构性失衡，针对有效消费需求不足产生的多种原因，需要政策多管齐下形成合力。

第一，建议无差别、广范围地发放消费券。在疫情发展过程中我曾建议通过发放消费券以稳定民生和低收入群体的生活，此后各地也陆续根据实际情况发放了少量的消费券，取得了一定拉动消费的效果。美国更是通过“直升机撒钱”式的消费券发放直接刺激了家庭消费，相比之下我国的对冲政策更多的将资源用在了生产端，这也在一定程度上导致了当前供需修复的不平衡。在当前消费需求修复较弱的情况下，无差别、广范围地发放消费券仍然是可行和有效的。

第二，建议加大家庭负债的管理力度。房地产价格持续攀升是家庭负债快速上涨的重要原因，遏制家庭负债规模和增速的过快攀升需要坚持“房住不炒”基调，这一方面有助于减缓家庭负债对于消费的挤出效应，也有助于减轻房价下跌时对家庭资产负债表的冲击。

第三，加大对于小微企业的政策呵护，防止垄断平台对小微企业的挤压。小微企业的活跃是中低收入群体收入增长的源泉，而低收入群体的边际消费倾向往往较高。通过反垄断等相关政策，遏制超级平台企业采取低价占领市场的手段挤压中小企业生存空间，防止资本和垄断的结合对中小企业的发展环境带来不利的影响。

第四，加快推动乡村振兴和“三乡”工程。从消费需求的角度看，随着乡村振兴全面推进和农民收入提高，农村需求潜力大的内在优势日益凸显，需求层次也在逐渐向多

元化、中高档的新兴消费转型。从投资需求的角度看，乡村建设是乡村振兴的核心内容，也是扩大内需的重要环节。推进人才回乡、资本到乡、告老还乡“三乡”工程，有助于拓展新的投资和消费领域，也有利于解决我国全面建成小康社会后中国的相对贫困问题。

王小鲁：需求侧管理的关键是恢复消费需求和投资需求间的结构平衡

王小鲁　国民经济研究所副所长

以下观点整理自王小鲁在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 30 期）上的发言

需求侧管理提出的背景、内涵和意义？

为什么要提出需求侧管理？在我看来，一个时期以来，我国除了存在供给侧结构性失衡问题以外，也存在需求侧的结构失衡。

供给侧结构失衡主要表现在**市场配置资源和公平竞争机制受到干扰，导致了资源配置失当、效率下降，出现结构性供给不足和供给过剩等现象。**

需求侧结构失衡的主要表现是**消费需求和投资需求之间的结构失衡。**在我国目前的情况下，投资率（或称资本形成率）仍然过高，消费率仍然过低。当外需相对走弱，不能起到拉动我国经济增长的作用时，就会出现内需不足、产能过剩、增长疲软等结构失衡的现象。

从世界各国的情况来看，世界平均水平和大部分国家的水平，消费率都长期保持在 80%以上，投资率低于 20%。我国在改革开放后的 80-90 年代期间，消费率大体保持在 63%左右，投资率大体在 36%左右，上下波动仅在几个百分点范围内。这个比例对我国来说大体合理。但在 2000 年-2010 年这段时间，我国投资率大幅上升至 47%，消费率下降至 49%，这期间就出现了需求结构的失衡。其中在 2008 年-2010 年期间，我国曾一度货币政策极度宽松，政府投资大规模扩张，加速了这样一个需求结构失衡的趋势。和改革开放早期相比，2010 年我国的投资率上升了十几个百分点，消费率下降了十几个百分点。

在 2010 年以后，伴随着外需减弱，我国就出现了严重投资过度、产能过剩、效率

下降、债务杠杆率过高等一系列结构失衡现象。随着经济增长率逐年走低，2015 年以后我国经济脱离了高速增长轨道，而且增长率还在继续下降。根据国家统计局的数据，2019 年 GDP 增长率降到 6.0%。2020 年我国投资率是 43%，比 2010 年的水平有所回落，但是仍比 2000 年前高出七八个百分点，比世界平均水平高了 23 个百分点以上；2020 年我国消费率是 54%，比 2000 年前低八九个百分点，比世界平均水平低 24 个百分点以上，所以，**目前我国投资率仍然过高，消费率仍然过低，不利于启动内需，不利于恢复经济增长的内生动力。**

今年我国出现了一个情况，就是经济增长加快。随着疫情情况的改善和国际市场需求的回升，我国的出口额加速增长。但是未来一旦外需回落，内需不足的问题还会再次出现，所以我们更需要未雨绸缪，做好需求侧管理。

在我看来，**需求侧管理的关键就是要恢复消费需求和投资需求之间的结构平衡，**纠正过度投资、低效投资的情况，让消费需求对经济增长起到更好的带动作用，促使经济增长回归到健康、可持续、和充满活力的增长轨道。

如何将供给侧结构性改革同需求侧管理相结合？如何通过创新中国的宏观调控体系实施需求侧管理？

供给侧改革主要针对的是市场配置资源受到干扰的问题，比如存在垄断、过度保护、公平竞争的市场原则受到干扰等现象，或者有些企业受到来自政府的过度干预，对企业按照市场原则进行经营产生了一定的影响等等。这些情况会导致资源配置效率下降、配置不合理，出现一系列供给侧的问题。对于这些情况，我认为**供给侧改革应侧重于加强市场在资源配置中的决定性作用，保障市场公平竞争。**

需求侧管理针对的情况有所不同。首先，需求侧管理和总需求管理不是同一个概念，总需求管理讲的是总量，比如说总需求不足，居民消费过低，储蓄率过高，这种情况下投资低于储蓄，怎么办？通常的办法就要刺激投资，使得总投资等于总储蓄，由此来提高总需求。这是过去传统意义上总需求管理的主要内容。

但是需求侧管理针对的情况是不同的。我国目前存在需求结构失衡的情况，主要表现在投资率过高、消费率过低。**而投资率过高是怎么造成的呢？和过去长期持续的货币宽松有关，和相当长一个时期内政府投资的大规模扩张有关。**这些现象使得一个时期内投资率不断上升，反过来挤压了居民消费，消费率一直在下降，从而迫使居民储蓄率也在不断提高。一方面，政府加大了投资，同时也加大了政府储蓄；另一方面，投资对消费产生挤压，也导致了居民的储蓄率居高不下，而消费增长乏力。这种情况下需要的是结构性管理，**需要在需求结构方面进行调整，通过一系列的政策，降低过高的投资率，使那些效率不高、必要性不大的投资退出，提高投资效率和精准度，同时把政府支出重点放在改善民生、改善居民消费条件、促使消费回升等方面。**

在这方面其实还有一些理论问题有待解决。凯恩斯主义理论讲，总需求不足就需要刺激，他的假设前提是投资需求和消费需求之间可以完全替代。若消费者的储蓄率高，消费率低，怎么办？就扩大投资需求来代替消费需求。但实际上**这两者之间只有短期的替代性，短期扩大投资可以暂时扩大总需求，但是从中长期来看，持续的货币宽松、持续的政府投资扩张就会导致供给侧的扩张，产能过度扩张会进一步导致供过于求，产能过剩，结构失衡，而且会对居民消费产生挤出效应，迫使居民储蓄率进一步提高。**所以，在高投资率的情况下，持续的刺激政策会导致内需更加不足。

因此，我认为凯恩斯主义的政策实际上只适合**在某些特定条件下，作为短期政策来应用，而长期持续地应用就会导致需求结构失衡。**我国还有一个特殊情况，和世界平均水平相比，本来我们的投资率一直较高，消费率一直较低，在这种情况下再去刺激投资、再持续搞货币刺激和政府投资扩张，带来的需求结构失衡情况就会更严重。因此，这种持续的凯恩斯主义政策带来的负面效应就会表现得特别显著。

根据我们过去对长期经济增长的研究，我个人认为我国的投资率最终要恢复到2000年前的30%到40%之间这一水平，这是比较合理的；消费率则要回升到60%到70%之间的水平，相对而言这是更合理的。同时，要考虑到在经过了长期的、大规模的基础设施建设投资以后，我国在很多领域的基础设施体系已经建立起来了，未来在基础设施领域的投资空间不会太大，在这种情况下所需的投资率可能还可以降得更低些。**而政府**

在公共服务、社会保障等方面还有非常大的改善空间。通过一系列措施，促使消费率回升，对于长期经济增长的持续动力而言是非常必要、非常关键的。

在推进和落实需求侧管理时的重点是什么？

落实需求侧管理，我认为当前重点需要解决几个问题：

第一，**货币政策要回归中性，逐步消解金融泡沫和房地产泡沫，逐步降低债务杠杆率。**我们的货币政策不能跟着美国走，美国搞宽松我们也搞宽松，美国货币宽松带来的负面效应实际上是由世界各国替美国承担的，因为美元是国际货币；**而我们持续宽松造成的负面效果完全由国内老百姓自己承担，这一点和美国有非常大的不同。**

第二，**财政政策需要从过去以政府投资为主转向改善民生为主，减少不必要的、低效率的政府投资，花更大的力气做好公共服务和社会保障。**现在未获得城镇户籍的新城镇居民有 2.3 亿人左右。没有纳入到城镇职工各项基本社保的城镇劳动者人数，在 1.3 亿-2.4 亿人之间，基本上都是没有户籍的外来劳动者。他们长期在城市就业，但很多人没有养老保险、医疗保险和失业保险，失业以后生活没有着落，基本不能享受住房保障，子女上学的困难很多。如果这些问题不解决，启动内需就不能落到实处。因此财政政策要转向，**主要通过改善公共服务和社会保障促进居民消费，扩大内需。相应的，政府支出结构要转型，改变过去投资过多、行政支出过多，而社会保障有重大的缺口、公共服务不到位的状况。**

第三，**建议大幅度放宽城市外来人口的落户标准，**包括大城市在内，基本上做到在城市就业三到五年可以落户，社会保障覆盖要跟进，通过加大国有资产补充社保基金的力度，来减轻企业的社保缴费负担。

第四，**建议制定全国统一的公共服务最低标准，**对城镇而言要以全部常住人口为基数，不要以户籍为区分。首先要包括医疗教育等方面的最基本的服务条件，下一步还要解决保障性住房对中低收入和低收入居民充分覆盖的问题，解决九年义务教育向十二年义务教育过渡的问题。

财政转移支付要根据各地财政达到公共服务最低标准的能力和社保基金的缺口来制定方案，财政转移支付要跟着公共服务和社会保障走，要建立统一标准，通过这样一个转变来实现公共服务均等化和社会保障的全覆盖。

最后还要**加快土地制度的市场化改革，建立城乡统一的建设用地市场，抑制高地价高房价，**这对于纠正供给侧结构失衡、纠正需求侧结构失衡都会有很大的帮助。

钟正生谈如何落实需求侧管理：需聚焦五大重点

钟正生　平安证券首席经济学家

以下观点整理自钟正生在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 30 期）上的发言

需求侧管理提出的背景、内涵和意义？

中央文件里面提到了一句话：**“需求牵引供给，供给创造需求”。**这是非常好的一对辩证关系。当下的中国需要增加有效供给，这就是供给侧结构性改革要做的事情。即**打破体制机制的障碍，促进生产要素更加自由地流动、更加深度地融合，并以此形成一些新的增长极，促进全要素生产率的提升。**

举个例子。现在都在提新型城镇化，它的内涵就是未来大城市和都市圈的发展。我国常驻人口城镇化率已经达到 65%，按照西方发达经济体的经验，在此基础上未来的城镇化只能依靠大城市和都市圈的发展。但在其推进过程中会对土地制度有进一步的要求，因为需要土地要素更加自由地流动；同时也会对户籍制度提出更高的要求，因为需要劳动力要素更加自由地流动。所以，**要想形成新的增长极，体制机制改革就要发挥更大的作用，要增加有效供给。2016 年底后，按照国务院发展研究中心的测算，中国的全要素生产率触底回升，应该说这就是供给侧结构性改革开启后，中国经济开始提质增效的表现。**

而需求侧管理就是增加有效需求。今年初以来，几个宏观经济数据是比较超预期的：比如出口的高景气维持到现在是很不易的，当然这也由于海外疫情的不断反复和中国疫情的控制得力。但有两组数据比我们的预期要差很多：比如消费，很多人预测到今年年底消费增速都达不到新冠疫情冲击前的水平；再比如制造业投资，今年制造业投资被寄予了很高的期望，甚至被认为是投资中唯一的、非常确定的向上力量。但现在看来，制造业投资以及其中占主体的民间投资表现依然低迷。

从传统的总需求管理角度看，在新冠疫情冲击后，我国的财政政策和货币政策不可

谓不积极。这些总需求管理的政策做得非常到位，最近一些类似正常化的调整也非常合宜。所以，我们必须要思考一个问题：**在传统的总需求管理范畴之外，消费和制造业投资领域还存在哪些问题？这些恰恰是目前需求侧管理需要着重解决的问题。**

展开一下，**消费增速为什么还没有达到疫情前的水平？**换个角度看，中国城镇居民的储蓄倾向或预防储蓄的倾向依然非常高。从去年一季度开始，中国城镇居民的储蓄倾向提升得很快。一度认为这是短期现象，因为疫情限制下人们无法外出和社交，所以储蓄倾向被迫提升。但到现在为止，我们的生产和生活早就恢复正常，或者说接近恢复正常了，可居民预防储蓄的倾向还是没有降低。怎么解释这个问题呢？观察两组数据就可看出一些端倪：一是，城镇居民人均可支配收入的增速要比人均可支配收入中位数的增速更高。从这个层面看，收入差距可能有扩大的倾向。二是，在疫情冲击下，我国房地产的景气程度非常高，多地房价表现强劲。而只要房价快速上涨，一国居民的财富差距就可能也有扩大的趋向，这就是经常讲的已经上车和还没上得了车的差别。但是，居民可支配收入平均数与中位数增速的差距，以及房价的持续攀升，这些问题是传统的总需求管理政策无法去很好解决的，此时就需要发挥需求侧管理的作用。所以，怎样进一步解决收入和财富分配的问题，怎样去规范房地产的发展，在消费层面总需求管理和需求侧管理究竟哪个发力更有效果，问题的答案还是比较明确的。

至于制造业投资，目前结构性货币政策在支持，财政政策的支持程度也非常高，为什么制造业投资仍然没有太多起色呢？在中美经贸关系仍然存在变数的情况下，尤其在疫情冲击导致全球供应链尚存重整压力的情况下，企业的投资意愿和投资模式是否会发生一些变化？这是值得思考的。此外，目前改善营商环境是否需要更多地去做细做实？这些显然不是传统的总需求管理政策覆盖的范畴。**怎样稳定供应链，提升供应链的韧性，怎样优化营商环境，让企业家能够更愿意和更敢于投资。这不是传统的总需求管理范畴，而是需求侧管理范畴。**

总结一下，**需求侧管理在当前就是要增加有效需求。**这不仅涉及单纯的财政政策和货币政策，也涉及到现在已经不再讳言的产业政策，还包括一些体制机制改革红利的释放。**而供给侧结构性改革就是要增加有效供给。如果供给和需求两端都比较有效率，**

就容易形成供给和需求间的良性循环。这就是需求侧管理和供给侧结构性改革之间辩证统一的关键所在。

如何将供给侧结构性改革同需求侧管理相结合？如何通过创新中国的宏观调控体系实施需求侧管理？

供给侧结构性改革和需求侧管理之间是辩证统一的关系，很难完全割裂。我举一个例子：从宏观经济的角度看，目前中国经济复苏的“高低脚”现象非常明显：出口和工业生产的表现非常优异，但制造业投资和消费表现非常差。我们选择一个短板中的短板——下游制造业投资作为例子来分析。

目前，我国制造业投资相比疫情前 3%左右的增速还有明显的差距，尤其表现在民间投资的复苏乏力上。**中国出口的高景气对不同产业的拉动是不平衡的，**它基本拉动的是中游的装备制造，以及医药和汽车行业，近期因为大宗商品涨价对上游的原材料行业也有所拉动，但对下游的劳动密集型制造业基本没有多大拉动。这从上下游工业企业增加值增速和整体利润的数据来看都是非常明显的，下游制造业对整体制造业投资有非常明显的拖累。再叠加一些因素，比如近期大宗商品价格波动。大宗涨价从上游行业向中下游行业传导，但下游行业处在非常不利的位置上。因为终端的消费需求不强，所以对于下游行业来说，上游的原材料价格上涨无法通过产品涨价传导出去，**这显然会对下游的制造业企业造成挤压。**

那么，怎么解决下游制造业企业的短板呢？第一，财政政策上，**对于中小企业、下游企业和民营企业纾困扶持的政策要不要退出？什么时候退出？退出以后会不会造成这些企业的整体生产经营状况的“断点”？**这一点在财政政策上需要评估。

第二，货币政策上，目前美联储在考虑削减资产购买，中国的货币政策是否要亦步亦趋？目前下游制造业企业面临三重冲击：上游原材料在涨价、前段时间人民币在加速升值、未来外需订单还有不确定性。**如果货币政策正常化节奏太快，很可能会造成企业融资成本进一步上行。**所以，我国货币政策是不是要跟美联储亦步亦趋呢？货币政策的变化也会最终作用到下游制造业这个短板上。

第三，产业政策上。随着欧美加速实现群体免疫，他们就能更快复工复产，其进口结构就有可能发生变化，对中国出口的拉动情况也会发生变化。我们经过分析后发现，如果美国实现了更快的复工复产，它的需求会从过去的消费品、资本品向半成品转移，对中国出口行业的拉动就会从中游的装配制造业向上游的原材料行业转移。可见，**不管美国的进口结构如何变化，下游的劳动力密集型行业并不会自然而然地受益。所以，在这种情况下，我国的产业政策如何去呵护下游的劳动密集型制造业企业，特别是外向型的制造业企业，**这一点是产业政策上要考虑的。

第四，结构政策上。为什么前段时间大宗商品价格涨得那么快？其实与我国之前推行的一些行政限产措施也有关。这个时候，怎么平衡向绿色转型的中长期目标与“短期内商品价格的快速攀升”二者之间的关系？这也是一个供给的问题。

这个例子说明，下游制造业企业目前是中国经济修复短板中的短板，它显然也是需求侧管理要关注的内容，但要解决它的问题显然**需要财政政策、货币政策、产业政策、结构政策等一系列政策的合力。**

举这样一个例子旨在说明，**需求侧管理和总需求管理，以及需求侧管理和供给侧结构性改革之间不是割裂开来的关系。它们是辩证统一的关系，不要简单地割裂。不要因为提出需求侧管理了，就把传统的总需求管理政策丢掉，也不要把通过供给侧结构性改革来提高供给的质量和供给的效率这一目标丢掉。**

在推进和落实需求侧管理时的重点是什么？

第一，货币政策。中国的货币政策仍然应该“以我为主”。中美货币政策完全脱钩是比较难的，但至少要做到不跟随美联储亦步亦趋。尤其近期美联储的货币政策即将转向，在它的政策正常化节奏加快时更要做到以我为主。毕竟，中国和美国的经济、金融周期都不在同一个位置上。

第二，财政政策。新冠疫情以来，我国**政府支出中用于民生的支出比例确实在明显提升，用于基建投资的支出比例在下降，**这从最近两年基建投资增速一直比较低的事实

中也可观察到。我们和很多学者的研究均说明，**政府公共消费对居民部门的私人消费有“挤入”，不是“挤出”的效果。**很明显，当政府花了该花的钱，老百姓预防性储蓄的动力就会减弱，本身的消费意愿和倾向就有可能会提升。

第三，房地产。市场对房地产的关注度一直非常高，但**政府的政策肯定是希望房地产平稳转型，而不是希望房地产轰然倒塌。**要转向需求侧管理，就需要逐渐形成消费引领的经济模式。但最近几年持续攀升的房价促进了我国居民杠杆率的明显攀升。据 2019 年《中国金融稳定报告》中的数据，中国居民杠杆率每上升一个百分点，社会零售品消费总额增速有可能下降 0.3 个百分点。这表明房价高企对于消费的制约非常明显。所以，**房地产需要规范发展，抑制房价快速攀升的势头，为消费腾出更多的空间。**

第四，市场环境。市场方面还是要继续加强营商环境建设。新冠疫情后，中国的营商环境在全球排名有所提升，但这个工作要继续推进。这一轮原材料涨价对上游行业非常有利，而从企业的所有制分布来看，上游企业更多是国有企业，因此未来在企业的利润和投资回报的表现上，国企与民企间的缺口可能会进一步拉大。在这种情况下，**怎样把竞争中性原则贯彻得更细更实，这是要摆上议事日程的。**

第五，提个希望。希望在第一阶段中美经贸谈判顺利推进之后，政府能够务实有效地推进第二阶段中美经贸谈判。**中国出口的高景气多维持一段时间，就会为我们提供更长的稳增长压力相对较小的窗口期，从而让我们更多地推进一些体制机制的改革。**形象地说，让子弹多飞一会，我们就可以更加从容地推进转型和改革。

徐奇渊谈需求侧管理：住房问题是不可回避的重点领域

徐奇渊　中国社科院世经所经济发展室主任

以下观点整理自徐奇渊在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 30 期）上的发言

需求侧管理提出的四个背景：

我们在 1998 年、2008 年也分别提出过“扩大内需”，尤其在 2008 年推出了强劲的刺激政策。与之前两次扩大内需的政策背景相比，当前的形势发生了四方面变化。**一方面是中美博弈和竞争。**在这一背景下，无论是今年发布的“十四五”规划，还是去年以来不同的会议、场合上，需求侧管理这个新名词多次被提及，这一政策思路的提出有其特殊背景。2018 年是中美贸易冲突第一年，当年年底的中央经济工作会议上就提出了“强大国内市场”。

第二方面，在地缘政治风险和疫情冲击下，我国应对产业链外压的挑战，也需要强大国内市场、稳定内需。2020 年初，我国面临疫情冲击时，国内外观察者对于产业链从中国外移的担忧也在上升。《“十四五”规划纲要》中特别强调了一点，就是要立足于国内巨大的市场，在此基础上对全球资源要素形成强大的吸引力，要将巨大国内市场形成我国的一个竞争优势。所以进行需求侧管理、扩大内需战略，这对于巩固产业链也非常重要，可以同供给侧改革形成呼应。

第三方面背景是供给侧结构性改革取得了阶段性的成就。2015 年末，我国提出供给侧结构性改革，到 2018 年已经取得重要的阶段性成果。同时，2018 年美国开始对中国加征关税，当时这对国内企业出口预期冲击比较大。所以 2018 年末，我们提出了强大国内市场。总体看来这一政策和中美博弈有关，但它更多还是从需求端本身出发的，是对供给侧改革取得阶段性成果基础上的一个政策视野的扩展。

另外在疫情之前，供给侧结构性改革基本告一段落，不管是去产能还是去库存，甚至是去杠杆，这一政策在 2019 年都已经取得了阶段性成果。在 2019 年经济工作会议上

提到了供给侧结构性改革的成果，在这个基础上“三去一降一补”转变为“八字方针”，即巩固、增强、提升、畅通。特别是畅通方面，大家发现供给侧结构性改革任务完成之后，需求端也需要有所作为。在需求端也确实存在一些问题，比如供给需求不匹配、有效需求不足，包括对消费的一些限制、分配不平衡等等。总体上这个“堵点”不仅在供给端，而且在需求端。所以在 2019 年经济工作会议上，“畅通”这一方针的提出其实给后面的双循环和需求侧管理都埋下伏笔。

第四个背景是关于需求方面本身的问题，不仅是有效需求不足的问题，而且有效需求不足与资产价格持续上涨对政策形成了两难挑战。如果仅仅是有效需求不足的话，宏观调控、货币政策、财政政策都可以去刺激，在短时间内增加有效需求。但是目前情况是有效需求不足的同时，我们还面对资产价格较高的情况。这时候单纯依赖货币政策、财政政策甚至加上供给侧改革这些政策工具是不够的。因为供给侧改革不能直接影响资产价格，甚至需求侧的财政、货币政策扩张会引发资产价格的新一轮上升。在前面这些政策不能完全解决现有问题的情况下，我们就需要引入新的政策工具，这就是在强大国内市场的基础上，做好对需求的“堵点”进行疏通，具体包括对分配不平衡、消费限制、供需不匹配的“堵点”打通。这也就是我们所讨论的需求侧管理。

实施需求侧管理、激活内需，住房问题是不可回避的重点领域之一

现在中国经济一定程度上过度依赖外需，这与疫情背景下我国出口份额增加有关系。但是需求侧管理是在双循环新发展格局的背景下提出来的，也就是说要强大国内市场。**要以国内循环为主，内需应该发挥更大的作用。**从一些暂时性因素来看，我国确实更多依赖外需，内需仍然比较弱。观察社会零售和固定资产投资等指标的月度季调环比指标，其增速仍然显著弱于疫情之前的表现。不仅比 2019 年弱，甚至比 2011 年到 2019 年平均月度绩效环比增速弱。所以我国内需的扩张处在较低水平。它不仅跟短期的疫情冲击有关，也和结构性因素有关，比如收入分配在疫情后也有一些结构性问题。所以还是要推动需求侧管理。

对于落实需求侧管理的政策，我们看经济活动通常用四个环节概括，也就是生产、

流通、分配、消费这四个环节。**其中，供给侧改革和生产端有关，剩下和需求直接有关的是分配和消费。**消费端的一些行政限制影响到了需求，如汽车购买限制。分配环节更加至关重要，“十四五”规划和政府工作报告里多次提到分配政策，不管是初次分配还是二次、三次分配，都存在一定的改进空间。

在收入分配当中，备受大家关注的就是房地产相关的政策。从二次分配角度看，**房地产市场的两个政策与需求侧管理非常相关。一是房地产税，**从时机看来，中短期还是有一个时间窗口期。今年我国经济的增长压力较小，预计全年增速比较乐观。在此背景下，推动房地产税立法和试点工作存在相应的宏观环境。目前全国人均住房面积在 40 平米左右，房地产税试点可以考虑以此为参照系，比如起征点可以考虑定在高于人均住房面积的水平，从而在对大部分居民影响较小的情况下有序推进。

二是推进政策性保障住房建设。“十四五”规划中提出了“住有所居”，这在一定程度上借鉴了新加坡的经验，但是和新加坡的“居者有其屋”又有一定区别，这一规划是根据我们的国情提出的。它也借鉴了香港以往的教训，致力于让年轻人看到在城市里生存发展的希望。政策性住房方面，“十四五”规划中提到了租赁房、共有产权房等比较多的内容。

总体看来，商品房市场的房地产税的立法推进、试点改革，以及保障性住房的相关改革在“十四五”期间将会有明显的进展，它也是需求侧管理一个非常重要的环节。推进需求侧管理，要注意到其与供给侧改革的推进思路不同

需求侧管理和供给侧结构性改革有重要不同。第一，供给侧结构性改革是一个政策手段，当然需求侧管理也是一种政策手段，即促进经济结构更加合理并推动经济可持续增长，但同时需求侧管理也是一个目标。人民群众日益增长的对美好生活的需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，这是现阶段社会发展的一个主要矛盾。我们发展经济、发展生产力，也是为了满足人民群众对美好生活的需要。

所以，需求侧管理既是手段又是目标，这个目标要实现就要考虑到其与供给侧结

构性改革的第二个区别。供给侧结构性改革落实的关键是企业，比如说去产能，可以盯住企业。因为企业总体数量有限，都有主管部门负责，包括环保督察和产能直接干预，总体而言效果都是不错的。但需求侧管理广义上来看包括政府和企业投资，也包括居民消费需求。或者说全国所有的老百姓都是消费需求的主体。这个区别，决定了需求侧管理更多地要依靠市场的力量。政府并不比老百姓更清楚他们需要消费的是什么、要消费多少。老百姓是按照自己的预算约束和效用函数做出决策，每个人的决策各不相同。所以，**政府要做的事情是减少市场的扭曲，或者是完善、规范市场的运作，具体包括房地产市场的规范、户籍管理的规范、公共服务的改善、社保体系的完善等一系列改革。**总之和供给侧结构性改革有所不同，需求侧管理更多要靠市场的力量，减少扭曲、减少对需求的抑制、理顺分配机制，把潜在的需求真正激活、释放出来。

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

把脉中国经济　传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forcasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站：http://ier.ruc.edu.cn/

微信公众号：