

## 如何理解需求侧管理？<sup>1</sup>

### 要点

“需求侧改革”着眼于中长期，而“需求侧管理”则同时包括了长期以及中短期的政策考虑。

中央经济工作会议明确“坚持扩大内需这个战略基点”为重点任务，其中既包括了传统的总需求调控，也包括了需求侧改革，因此给出了“需求侧管理”的描述方式，以包括中短期总需求调控的内容。

当前我国经济金融形势面临的挑战，除了供给侧亟需补短板之外，还有一方面是有效需求相对不足，制造业投资和居民消费增长乏力，疫情冲击之下这一问题更是凸显；另一方面则是资产价格相对较高，尤其是房价对消费、投资行为都产生了一定影响。

在这种复杂、困难的权衡当中，供给侧结构性改革十分必要，但无法解决全部问题。同时，宏观调控手段也难以在有效需求不足、资产价格较高之间找到完全一致的调控方向。近期，关于CPI是否要纳入资产价格因素的讨论，也从另一个角度反映了这一棘手的挑战。

在有效需求相对不足、资产价格相对较高的困难权衡中，需求侧改革能够发挥重要作用，为宏观调控提供更大的政策空间。或者说，需求侧改革越是成功，货币政策宽松的压力就越将在某种程度上得到缓解。

---

<sup>1</sup> 本文已于1月18日发表于《财经》杂志。

## 正文

2020年11月25日，权威人士在《人民日报》发表署名文章首提“需求侧管理”。之后，12月11日召开的中央政治局会议提及“需求侧改革”。12月18日发布的中央经济工作会议通稿再次提到“需求侧管理”，并进一步指出：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，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。

双循环相互促进的新发展格局，这是党中央根据我国经济新发展阶段、新历史任务、新环境条件作出的重大战略决策。供给侧改革、需求侧管理是打通堵点、补齐短板的重大战略性思路，是加快构建新发展格局的两大抓手。需求侧管理的提出，经历了总需求刺激、供给侧结构性改革、需求侧改革的否定之否定的过程，是新发展格局的实现手段之一。不仅如此，需求侧管理本身对宏观经济政策也具有重要意义。

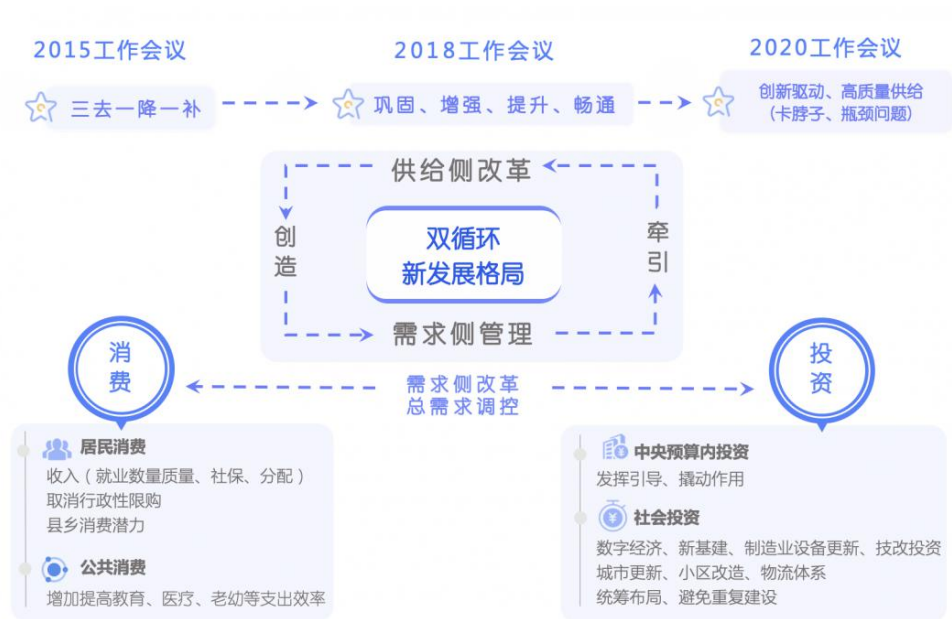
### 从总需求刺激到供给侧改革

十八大以来，基于国内外形势的变化，以及对新常态背景下强刺激、拼投资等老办法的反思，党中央提出了推进供给侧结构性改革的重大战略性思路。其中，2015年末的中央经济工作会议提出了“三去一降一补”的工作思路，2018年末的中央经济工作会议提出了“巩固、增强、提升、畅通”八字方针。按照上述具体思路，供给侧结构性改革不断深化，有效改善了供求关系和经济结构（刘鹤，2020）。

从酝酿阶段开始，供给侧结构性改革就是对过度依赖总需求刺激政策的反思。当前的经济政策也是这一反思的延续。“当前和今后的一段时期，我国经济运行面临的主要矛盾仍然在供给侧”，因此仍然要坚持“深化供给侧结构性改革作为主线”。2020年10月党的十九届五中全会公报和《十四五规划建议稿》进一步提出深化供给侧结构性改革，以“创

新驱动、高质量供给”引领和创造新需求。12月的中央经济工作会议更是将“强化国家战略科技力量”、“增强产业链供应链自主可控能力”置于最重要的地位。

但是从国民经济循环畅通的总体来看，我们所面临的堵点既存在于供给侧，也存在于需求侧，甚至分布在生产、分配、流通、消费诸个环节。因此，供给侧结构性改革也不能解决所有的堵点问题。



### 从供给侧改革到需求侧改革、需求侧管理

2020年初以来，疫情冲击之下全球经济陷入深度衰退，全球化遭遇逆流、单边主义盛行；与此同时，我国经济面临较大压力，但是国内基本盘总体稳定。在此背景下，2020年5月的中央政治局常委会，基于供需视角首次公开提出了“双循环”：要深化供给侧结构性改革，充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。

可见，超大规模市场优势、巨大的内需潜力，这是我国构建新发展格局的重要基础和出发点。为了构建新发展格局，供给侧改革需要与需求侧改革协调推进。尤其是十九届五中全会强调“坚持扩大内需这个战

略基点，加快培育完整内需体系”。如果说扩大总需求是一个宏观调控问题，那么培育完整的内需体系这就是一个结构性改革问题。

本次中央经济工作会议中提到的重点任务之三“坚持扩大内需这个战略基点”，其中既包括了传统的总需求调控，也包括了需求侧改革。其中，属于传统**总需求调控**的内容有：促进就业；合理增加公共消费；发挥中央预算内投资的撬动作用；扩大制造业设备更新和技术改造投资。同时，其他更多内容则属于**需求侧改革**，例如：完善社保、优化收入分配结构；有序取消一些行政性限制消费购买的规定；完善职业技术教育体系；提高教育、医疗、养老、育幼等公共服务支出效率；大力发展数字经济；建设现代物流体系等等。

中央经济工作会议提及的“扩大内需”，兼有上述两方面内容，显然不能以“需求侧改革”来概括，因此给出了“需求侧管理”的描述方式，以包括中短期总需求调控的内容。可见，“需求侧改革”着眼于中长期，而“需求侧管理”则同时包括了长期以及中短期的政策考虑。

### 需求侧改革为政策权衡提供了新的空间

需求侧改革不仅是构建新发展格局的需要，而且对宏观调控政策的权衡空间也具有重要意义。当前我国经济金融形势面临的挑战，除了供给侧亟需补短板之外；还有一方面是有效需求相对不足，制造业投资和居民消费增长乏力，疫情冲击之下这一问题更是凸显；另一方面则是资产价格相对较高，尤其是房价对消费、投资行为都产生了一定影响。

在这种复杂、困难的权衡当中，供给侧结构性改革十分必要，但无法解决全部问题。同时，宏观调控手段也难以在有效需求不足、资产价格较高之间找到完全一致的调控方向。近期，关于CPI是否要纳入资产价格因素的讨论，也从另一个角度反映了这一棘手的挑战。

在有效需求相对不足、资产价格相对较高的困难权衡中，需求侧改革能够发挥重要作用，为宏观调控提供更大的政策空间。例如中央经济工作会议提到的：在收入端，优化收入分配结构，扩大中等收入群体。

在公共产品端，完善社保，提高教育、医疗、养老、育幼等公共服务支出效率。在投资需求端，放宽市场准入，激发全社会投资活力。此外，有序取消一些行政性限制消费购买的规定，规范发展第三支柱养老保险，推动个人投资者从买房养老走向金融投资养老。

当然，推动需求侧改革同样并非易事。尽管如此，需求侧改革的提出以及这方面的政策努力，仍将为宏观调控的艰难平衡提供新的政策空间。或者说，需求侧改革越是成功，货币政策宽松的压力就越将在某种程度上得到缓解。

**免责声明：**

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。