

◎ 韩 康 主编

中国宏观调控三十年

——纪念中国改革开放三十周年文集

Thirty Years of Macro-economy Adjustment in China
——a Collection in Memory of Chinese Reform and Open Policy



经济科学出版社
Economic Science Press

中国宏观调控三十年

——纪念中国改革开放三十周年文集

Thirty Years of Macro-economy Adjustment in China

——a Collection in Memory of Chinese Reform and Open Policy

韩 康 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国宏观调控三十年/韩康主编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7654 - 5

I. 中… II. 韩… III. 宏观调控 - 概况 - 中国 - 1978 ~ 2008 IV. F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 168643 号

责任编辑: 张和群 夏 红

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

中国宏观调控三十年

——纪念中国改革开放三十周年文集

韩 康 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 6 印张 180000 字

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7654 - 5/F · 6905 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

韩 康

为纪念我国改革开放三十周年，国家行政学院经济学教研部在 2008 年 4 月召开了“中国宏观调控三十年理论研讨会”。国家行政学院、中国社会科学院、中共中央党校、国家发展和改革委员会、国家外汇管理局、中国银行等部门的专家、学者和在国家行政学院参加培训的学员共 50 余人参加了研讨会。收入本书的文章，就是国家行政学院经济学教研部的教师参加这次理论研讨会的研究成果。在《中国宏观调控三十年——纪念中国改革开放三十周年文集》一书出版发行之际，我也就宏观调控问题谈些自己的思考。

从学理上讲，宏观调控是一个政府管理市场经济的概念。当一个国家的经济运行方式和经济体制的市场化程度很低的时候，是不可能具有真实意义的宏观调控的——尽管在习惯称谓上可以这样讲。中国在进入市场化改革后的一个较长的时间里，由于市场化程度比较低，民营经济尚在发育初期，国有企业部门的经济活动占有相当优势，这个时候政府最重要、最管用的经济管理方式，实际上并不是宏观调控。在20世纪80年代和90年代初的一段时间里，政府当局对经济周期活动出现的问题，如对投资过热、资源产品供给短缺、通货膨胀等，常常采取“关、停、并、转”和紧缩信贷额度的办法。这种方法至少在短期内常常是有效果的。在这一时期，可以经常听到理论界对政府的行政性经济管理方式提出批评，认为应当积极借鉴西方发达国家宏观调控的管理办法，例如更多的使用利率等货币政策的杠杆等。其实在改革开放的推动下，政府当局早就在研究探索并开始使用宏观调控的各种方式对国民经济进行管理了。至于为什么人们总是感觉政府经济管理方式的市场化改革步伐比较慢，我始终认为，决定的因素并不是管理者的主观认识和理性水准，而是社会经济运行方式的变化。

随着中国改革开放的发展，社会经济活动的市场化程度不断深化，政府当局开始越来越多和越来越有效地使用宏观调控的经济管理方式了。我认为这里有两个重要因素在起作用。一个是中国的政府管理者非常善于学习。宏观调控是从西方经济学和凯恩斯学派那里传来的东西，对传统的政府管理方式来说是完全不同和完全陌生的东西。但我们的政府管理者并不排斥，而是采取“拿来主义”，从头学习、认真借鉴、探索实践、逐步完善。现在看，凯恩斯主义工具箱里的几乎所有最管用的东西，我们都可以比较熟练的加以运用了。另一个重要因素就是我们的宏观调控立足中国国情，注意不照搬发达国家的现成办法和现成经验。这里一个经常遇到的问题，就是学界往往认为政府在经济调控过程中的行政管理行为还是太多，例如对投资项目和贷款规模的松紧度管理、直接价格控制等。

这些批评是有道理的。但也要看到，这种政府实施市场化的宏观调控加以行政性管理的办法，是一种不得已而为。也许政府管理者并没有从理论上认识到中国市场经济是一个竞争程度并不充分的市场经济，或者是一个还很不成熟的“准市场体制”，但在目前发展水平的中国市场经济条件下，完全依赖标准的宏观调控方式，在许多方面行不通。例如，很多产业、行业的大规模投资项目都有政府机构的背景，它们的投融资渠道既来自市场方式——商业银行和商业投资机构，也大量来自各种自筹方式，你仅仅运用调控利率的方法是不灵的。相反，大量民营中小企业的投融资活动只能依靠规范的和不规范的市场方式（如地下钱庄），调控利率可能起到较大作用。在这种情况下，采取某些行政调控的方法应该是一个具有合理性的选项。因此，今后问题的关键可能不是如何进一步改革和完善政府的宏观调控方式（当然这也很重要），而是如何进一步推进中国市场化发展，进一步改造现有的经济体制。

2008年9月美国金融危机的爆发，对全球经济的影响非常深远。可以预见，当狂风暴雨过去之后，新一波理论思想的论争就会开始。这里，在如何看待和选择政府的经济管理方式问题上，将会是久已沉寂的凯恩斯主义和自由主义争论的又一场“对决”。在美国金融海啸的风波浪涛之后，无论自由主义的学者们怎样辩白这一切同他们的学说理念毫无关系，但芝加哥学派以主流自居的往日威风毕竟要大大折扣了。我认为，对中国来讲，这里要特别注意把握好问题的尺度。美国五大投资银行的失败和金融危机的发生，至少说明过度放任银行家们无限使用金融衍生工具扩大投融资活动是不可取的。尽管在这之前的很多教科书都对此称誉为“金融深化的创举”。我认为，金融深化或金融创新并没有错，错在这种复杂的金融活动存在着严重的信息不对称现象。对那些茫然入市的大量普通投资者们来说，这套“把戏”的复杂机制和内涵的巨大风险毫不知晓，所知道的仅仅是投机家们兜售给他们的信息。想要指望玩这套“把戏”的投机家们自我约束是根本不现实的。问题出在政府身

上，出在严重的政府管理缺失。这就需要回到对市场失灵进行政府调节的一些最基本问题上去，例如对信息不对称的管理和矫正，等等。美国金融危机之后，凯恩斯主义或新凯恩斯主义或新新凯恩斯主义肯定会夺回大量失地，甚至扬眉吐气于一时。但实事求是的原则是一个永恒的真理。我们的政府宏观调控最好不要简单地跟着人家总结教训。我的最后结论是：这次美国金融危机对发达国家的教训可能是自由放任过度而政府有效管理不足，但这不应该成为我们思考问题的方向，因为我们存在的主要问题，仍然是如前所讲的市场经济发展不足和更好的改进政府的市场化经济管理方式。

2008年10月

(韩康 国家行政学院副院长、教授、博士生导师)

目 录

中国宏观调控三十年

前言 中国改革开放三十年宏观调控回顾

王 健 / 1

第一部分

宏观调控职能与政策

1. 政府经济调节职能与加强和改善宏观调控
周绍朋 / 19
2. 防止宏观经济“大起大落”的探讨
张占斌 / 30
3. 货币政策有效性的市场主体行为分析
徐 杰 / 41
4. 从紧·积极·稳健：中国财政政策三十年变迁
樊继达 / 50

第二部分

宏观调控与制度创新

5. 价格管制与宏观调控
董小君 / 63
6. 宏观调控的供给管理与储备制度创新
张 青 / 77
7. 宏观调控：在现有体制下有效的政策
时红秀 / 84
8. 当前宏观调控政策困境下的制度转型
李江涛 / 89

第三部分

宏观调控与经济发展

9. 中国经济发展战略的回顾与展望
张孝德 / 103
10. 以国际视野治理热钱与通胀的棘轮效应
王 健 / 116
11. 宏观调控与国有企业改革
李雪峰 / 128
12. 我国转型时期分配正义问题
蔡春红 / 147
13. 美国次贷危机对中国经济的影响与启示
马小芳 / 169

参考文献 / 179

前言

中国改革开放三十年宏观调控回顾

王 健

改革开放三十年来，经济体制改革极大地激发了中国经济的活力，国民经济以前所未有的速度发展，期间也经历了多次宏观经济波动。中央政府审时度势地进行宏观调控，熨平了宏观经济波动，实现了经济平稳快速增长，中国经济获得了令世人瞩目的成就。

由于国民经济在改革中发展，因而中国宏观经济波动，既有经济周期性因素，也有经济转轨时期经济体制的因素。1978年以来，经济体制改革不断深化，

宏观经济运行随之变化，经济也出现新特征，所以，每次宏观经济波动呈现的问题不尽相同。中央政府依据经济运行特征和经济体制基础，针对宏观经济波动中出现的问题，先后进行了六次宏观调控：第一次，1979～1981年；第二次，1985～1986年；第三次，1989～1990年；第四次，1993～1995年；第五次，1998～2002年；第六次，2004～2007年上半年。其中，除第五次是扩张型宏观调控外，其余五次都是收缩型宏观调控。本文回顾和总结这六次宏观调控面临的问题、经济运行和经济体制的阶段性特征及宏观调控政策的特点。

一、1979～1981年“计划式”宏观调控

1. 第一次宏观调控面临的问题

1978年党的十一届三中全会提出，将党的工作重心转移到社会主义现代化建设上来，全国各地“大干快上”的建设热情和冲动，导致宏观经济出现经济过热：一是当年经济增长率高达11.7%，供不应求的矛盾突出。二是投资过热和投资品价格上涨。当年投资率为38.2%，由于投资超出了计划，计划之外的产品供给，相当一部分是高于计划价格的议价产品，从而抬高了物价指数。三是财政出现赤字。迅速增长的基建投资使财政支出大大增加，1978年财政节余10.1亿元，而1979年财政赤字207亿元。四是外贸出现较为严重的赤字。为了满足国内投资需要，大规模引进国外先进技术设备，扩大进口，1979年外贸赤字为11.4亿美元。五是消费增长和物价上涨。为提高企业和职工的积极性，政府增发了工资、奖金和补贴，社会购买力快速增长，供不应求的状况更加严重，国家调高了多种产品的价格，1980年商品零售价格上涨率达6%。投资和消费增长导致通货膨胀严重，出现了改革开放以来物

价上涨的第一个高峰。

2. 当时经济和经济体制的特点

一是短缺经济，总需求大于总供给是主要矛盾；二是就业随着经济同步增长，1978 年就业率高达 98.7%；三是消费强劲增长，1978 年最终消费率达 62.1%；四是宏观经济的微观经济基础是国有经济占主导地位，1978 年公有制经济所创造的产值占全国国内生产总值比重为 98%；五是计划经济体制占主导地位，以公有制为基础的有计划的商品经济经济体制改革刚刚揭开序幕。1978 年中央提出，应当坚决按照经济规律办事，重视价值规律的作用，开始了以市场为取向的经济体制改革。改革的基本思路是“计划经济为主，市场调节为辅”。

3. 第一次宏观调控的指导方针和主要措施及成效

1979 年，中央提出“调整、改革、整顿、提高”八字方针，进行改革开放以来的第一次宏观调控。1980 年国家计划委员会（以下简称“计委”）等部门以计划手段调整了国民经济计划，降低各项计划指标，减少政府和企业的固定资产投资和基本建设项目；以行政手段压缩中央和地方的财政支出，压缩国防经费和行政管理费用；以行政手段加强银行的信贷管理，冻结企业存款，向企业推销国库券 48 亿元。这些宏观调控措施较快地压缩了总需求、遏制了通货膨胀，1981 年商品零售价格上涨率下降到 5.2%；1981 年经济增长率较快地回落到 5.2%，国民经济从高速增长转为稳定增长。

4. 第一次宏观调控的特点

一是宏观调控体系是计划经济下的国民经济管理体系。宏观调控的部门以计委为中心，财政部和中央银行的调控措施都服从和服务于计委调整国民经济计划的需要。二是宏观调控的手段是行政手

段。整顿经济秩序，克服生产、建设、流通、分配领域的严重混乱等问题都以行政手段为主，行政性财政政策强制控制财政支出，控制固定资产投资规模；行政性货币政策强制控制信贷投放；对经营不善、长期亏损的国有企业，在停止财政补贴的同时，停止银行贷款，对落后的小企业进行整顿和关停并转等；加强行政部门对物价的管理和监督检查，坚决制止乱涨价之风等。三是调控决策滞后。在发现宏观经济出现的问题后，中央政府各部委之间、中央政府和地方政府之间关于是否要调整经济计划的看法不一，在连续召开中央政治局会议、国务院财经委会议和中央工作会议后，中央政府各部委和地方政府领导人关于调整经济形成了统一认识，但此时宏观经济过热和通货膨胀的势头已经延续了一段时间，错过了最佳调整时机。四是宏观经济调整措施出台后，见效快。采用行政手段紧缩财政和信贷、压缩社会总需求、增加有效供给和控制物价上涨的长处是快速有效，经济过热很快得到抑制，通货膨胀率快速下降。五是宏观调控加剧了经济波动。由于以行政手段为主的调控难以协调各方面利益，往往影响不同利益主体的积极性，没有彻底地解决宏观经济中的问题，潜伏了导致经济过热的因素，强化了宏观经济波动。

二、1985~1986年“双紧式”宏观调控

1. 第二次宏观调控面临的问题

在1982年9月召开的中国共产党第十二届全国代表大会上，明确了从1981年到20世纪末的20年间中国经济建设总的奋斗目标：在不断提高经济效益的前提下，力争使全国工农业年总产值翻两番。各地为“翻两番”而大干快上，经济在经历短暂调整之后转为快速增长：一是1984年经济增长率达到15.2%，总需求大于总供给，国民经济比例关系严重失调；二是投资膨胀，投资率为

34.5%，外贸赤字高达149亿美元；三是信贷过度扩张引发通货膨胀，在中央银行规定以1984年的贷款实际发生额作为基数的激励下，专业银行1984年下半年盲目扩张信贷规模，货币供给迅速增加，1984年下半年开始明显的通货膨胀；四是机关和事业单位纷纷突击提高工资、发奖金和消费品，加剧了通货膨胀，1985年物价迅速上升，通货膨胀率达8.8%，出现改革开放以来物价上涨的第二个高峰。

2. 当时经济和经济体制的特点

一是短缺经济，总需求大于总供给仍然是主要矛盾。二是就业与经济同步增长，1984年就业率高达99.51%。三是消费强劲增长，1984年最终消费率达65.5%，出现了投资需求和消费需求“双膨胀”。四是宏观经济的微观经济基础——国有经济仍然占主导地位。然而，随着经济体制改革的推进和地方政府及国有企业的自主权扩大，乡镇企业、个体经济、私营经济和三资企业逐步发展起来，1984年公有制经济所创造的产值占全国国内生产总值比重为97%，比1978年下降一个百分点。五是经济体制开始转向有计划商品经济。1984年9月召开的党的十二届三中全会讨论并通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，扭转了计划经济思想的回潮，确立了有计划商品经济的改革方向、性质、任务和方针政策。

3. 第二次宏观调控的主要措施和效果

1985年实施了“双紧式”宏观调控：一是紧的货币政策，中央银行加强了贷款额度的控制，两次上调存贷款利率。二是紧的财政政策，以行政手段控制基本建设规模和国民收入超额分配。同时，以行政手段控制物价水平。1986年经济增长率下降到8.8%，1986年通货膨胀率下降到6.2%。在通货膨胀率下降的同时实现国民经济较健康地发展。

4. 第二次宏观调控的特点

6 一是宏观调控开始尝试运用财政政策和货币政策。以计委为核心的宏观调控格局有所改观，形成计委、财政部门 and 中央银行联合调控宏观经济的体系。二是以行政手段为主，辅之以经济手段进行宏观调控。以行政手段压缩基本建设投资规模，行政部门仍然加强对物价的管理和监督检查，严格制止乱涨价，同时，以紧缩的货币政策控制信贷投放和货币供给量。三是调控决策滞后，在发现宏观经济过热后，仍然需要统一中央政府各部委和地方政府领导的认识，在经济过热和通货膨胀较严重时才作出宏观调控的决策。四是宏观经济调整措施快速有效，经济过热很快得到抑制，通货膨胀率快速下降。然而，这次宏观调控持续时间不长，在工业生产遇到流动资金不足、地方政府和企业要求增加信贷的压力下，“双紧政策”很快地转向放松信贷的政策，经济又迅速地增长。

三、1989 ~ 1990 年“硬着陆式”宏观调控

1. 第三次宏观调控面临的问题

1988 年 5 月，中央政治局常委会决定，用 5 年时间实现价格和工资改革的“闯关”。“价格闯关”使物价指数迅速上涨，大多数商品由较低的政府定价转变为较高的市场价格，同时，价格上涨预期又导致抢购风潮，通货膨胀严重，商品零售价格指数同比上涨 18.5%，创下历史纪录，出现改革开放以来的第三个物价上涨高峰。随着银根松动，投资猛增，1988 年投资率为 37.4%；经济过热，经济增长率为 11.3%；进口增加，外贸赤字为 77.5 亿美元。

2. 当时经济运行、微观基础和经济体制的特点

一是存在总供给小于总需求的缺口，仍然有明显的短缺经济特点。二是经济增长带动就业增加，1987年就业率99.48%，与1984年几乎持平。三是消费增长势头强劲，1989年最终消费率64.1%，高于1978年的62.1%。四是宏观经济的微观经济基础变化，国有经济占国民经济比重有所下降，公有制经济所创造的工业总产值占全国的比重由1980年的98%下降为1990年的90.2%。五是1987年中央提出社会主义商品经济理论，形成了公有制基础上的计划经济与市场调节相结合的经济体制。

3. 第三次宏观调控的指导思想、主要举措和结果

1989年，中央政府提出“治理经济环境，整顿经济秩序”，开始改革后的第三次宏观调控，采取强硬的宏观调控政策抑制总需求：严格项目审批等措施压缩投资规模；对重要生产资料实行最高限价；坚持执行紧缩信贷的方针，中央银行严控信贷规模，一度停止对乡镇企业贷款，并提高存款准备金率和利率；坚持执行紧缩财政，解决好国民收入超额分配的问题；大力调整产业结构，增加有效供给，增强经济发展后劲。坚决压缩总需求的宏观调控政策措施，迅速地抑制了经济增长和通货膨胀，经济实现了“硬着陆”：1990年经济增长率迅速下降到3.8%，当年商品零售价格指数增长率急剧下降到2.1%。宏观经济调控措施快速有效，经济增长速度骤然下降，通货膨胀率急速降低。

4. 第三次宏观调控的特点

一是主动运用财政政策和货币政策进行宏观调控，尝试计划、财政政策和货币政策配合使用，形成计委、财政部门 and 中央银行共同调控宏观经济的体系。二是在这一轮宏观调控中，行政手段和经济手段并举，紧缩的货币政策控制信贷和货币投放，紧

缩的财政政策控制基本建设规模和国民收入超额分配。以行政手段整顿经济秩序，继续下大力量清理整顿各种公司特别是流通领域的公司，克服生产、建设、流通、分配领域的严重混乱现象，严格制止乱涨价。三是宏观调控决策受到急于“闯关”思想的影响，“先治理，再闯关”建议被搁置，直到通货膨胀严重，抢购风四起时，才决心进行调控，宏观调控的预见性较差。四是宏观经济“硬着陆”的后遗症明显，经济中出现了商品库存积压严重、企业生产陷入困境、“三角债”蔓延、市场销售疲软等现象，造成经济波动剧烈。

四、1993 ~ 1995 年“软着陆式”宏观调控

1. 第四次宏观调控面临的问题

从1991年开始，为了解决上一轮宏观调控的后遗症，中央政府实行了中央银行下调存贷款利率、扩大货币供应量和信贷规模等刺激经济增长的宏观调控政策，经济开始回升。1992 ~ 1993 年上半年经济生活中出现了：“四热”，即房地产热、开发区热、集资热、股票热；“四高”，即高投资膨胀、高工业增长、高货币发行和信贷投放、高物价上涨；“四紧”即交通运输紧张、能源紧张、重要原材料紧张、资金紧张；“一乱”，经济秩序混乱，特别是金融秩序混乱；物价上涨越来越快，通货膨胀呈加速之势，通货膨胀率在1993年和1994年分别达到13.2%和21.7%，是改革开放以来物价上涨的第四个高峰，也是新中国成立以来物价上涨的最高峰。外贸赤字为679.4亿美元，创历史新高。

2. 经济运行、微观基础和经济体制的特点

一是就业随着经济同步增长，1993和1994年就业率分别高达