

宏观调控目标和政策手段 机制化

*Strengthening Institutional Procedures for
Setting Macro-economic Targets and
Employing Policy Tools*

王 元 等著

非
外
借

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

宏观调控目标和政策手段 机制化

*Strengthening Institutional Procedures for
Setting Macro-economic Targets and
Employing Policy Tools*

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

宏观调控目标和政策手段机制化/王元等著. —北京:
经济科学出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7552 - 3

I. ①宏… II. ①王… III. ①宏观经济调控 - 研究
IV. ①F202

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 289795 号

责任编辑: 张 频

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏

宏观调控目标和政策手段机制化

王 元 等著

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
总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

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

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

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京中科印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 11.5 印张 150000 字

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7552 - 3 定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010 - 88191586)

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

改革开放以来，随着我国社会主义市场经济体制的建立和不断完善，宏观调控体系也已确立了基本框架，并在实践中逐步调整和改进，也取得了一定成效，积累了一些经验。但是，由于现行宏观调控体系建立时间不长，实践中反映出有待解决的问题和有待改进的方面仍然较多，特别是宏观调控的稳定性、连续性和灵活性、应变性之间的权衡水平不高，宏观调控的机制化程度亟待加强。我国经济体制仍在转轨和逐步健全完善的过程中，宏观调控体系所面临的环境、条件和要求，既不同于计划经济时期，又不同于成熟市场经济体制，因此没有现成的经验可以套用。对如何完善宏观调控体系、建立适应我国经济实际情况和阶段特征的宏观调控机制，还需要我们进行系统、深入的研究。在此背景下，国家发展和改革委员会宏观经济研究院设立了“宏观调控目标和政策手段机制化研究”重点课题，由国家发展和改革委员会经济研究所承担。本书是在此项课题及相关后续研究成果的基础上编写而成。

课题组围绕宏观调控目标和政策手段机制化这一主题，从宏观调控的决策机制、目标体系、政策手段和工具运用、政策传导机制、部门间协调等方面，进行了较为系统的研究，形成了以下主要观点：

(1) 宏观调控目标和政策手段机制化，是指形成宏观调控系统各组成部分之间互相协调的运行方式，核心是形成促进宏观调控作用有效发挥的内在力量。对应于宏观调控体系的各环节，宏观调控目标和政策手段机制化包括以下几个层次：一是宏观调控决策机制的建立和完善；二是调控目标确定和排序的机制化安排；三是调控政策手段搭配和工具

选择的机制化安排；四是政策传导渠道的建立和完善。基于我国经济体制、宏观调控制度和实践的实际情况，现阶段我国宏观调控目标和政策手段机制化应从提高决策科学性、执行有效性的基本要求出发，推进宏观调控决策和实施的制度化、程序化和法制化，推进的重点应放在以下几个方面：第一，在明晰政府与市场作用边界的基础上，推进宏观调控决策机制化建设，形成必要的法律和制度约束，着力降低决策的随意性和部门间决策不协调；第二，从兼顾总量和结构目标的要求出发，形成宏观调控目标制定的原则和程序；第三，进一步调整完善宏观调控的基础性制度，形成更加规范的财政政策和货币政策框架，合理界定产业政策、价格政策、贸易政策等政策手段在宏观调控中的作用和运用方式；第四，通过市场体系的健全和市场在资源配置中的决定性作用的发挥，以及中央与地方政府间关系的理顺，使宏观调控政策的传导机制得以顺畅，减少执行和传导中扭曲。

(2) 改革开放以来，我国宏观调控在实践中完善体系、探索模式，机制化的程度也获得了一定程度的提升。但是，从各个层面来看，仍然存在一些问题。一是宏观调控决策机制方面，多部门参与决策同时缺乏有效的协调机制，影响决策及时性；主要政策手段的决策机制仍不健全；缺少相机抉择和规则间的合理结合运用；二是宏观调控目标设定方面，中长期发展战略和规划的导向作用未能充分发挥；对外部均衡目标不够重视，导致外部失衡影响内部均衡的被动状况；总量目标与结构目标未能合理兼顾，存在总量调控恶化结构问题的状况；目标值预测和确定的科学性仍有待提升；目标评估与调整机制尚未建立；三是政策手段搭配方面，对不同政策手段效果的叠加或抵消效应的重视不够，出现“超调”或效果弱化的问题；四是政策工具运用方面，自动稳定器机制尚未建立起来；行政手段的运用阻碍机制化程度提高；五是政策传导机制方面，生产要素市场价格体制未理顺制约政策传导机制形成；信贷传导渠道受银行体系结构影响存在扭曲；中观传导环节的传导机制没有理顺。

(3) 我国宏观调控面临的内外部和条件正处于阶段性转变过程中,影响宏观经济形势的因素更复杂、变动的不确定更大,由此对宏观调控目标和政策手段进一步向机制化方向转变,强化宏观调控的有效性,提出了更高的要求。一是宏观调控决策机制面临加强协调的要求,要处理好相机抉择与规则的关系;二是经济结构调整优化的压力更大,要求宏观调控处理好总量平衡与结构优化的关系;三是宏观经济面临的内外失衡形势可能更加复杂,要求提升宏观调控应对开放条件下经济失衡的能力,处理好内部平衡与外部平衡的关系;四是财政货币政策的操作空间可能变化,要求宏观调控更加注重价格杠杆的运用,处理好数量型工具与价格型工具的关系;五是宏观调控面临强化传导机制的要求,要处理好宏观决策环节与中观传导环节的关系。

(4) 针对宏观调控存在的问题,建议着力加强宏观调控目标和手段机制化建设:一是通过研究制定《宏观调控基本法》及加快制定完善与宏观调控职能履行相关的专项法律,全面推进宏观调控法制化;二是设立国务院宏观调控委员会和财政政策委员会,与货币政策委员会共同构成“一综两专”的宏观调控决策框架,进一步明晰宏观调控职能的部门分工,形成有效的决策协调机制;三是建立财政政策委员会,设置中期预算平衡的财政政策规则,完善财政政策决策机制;四是改革货币政策委员会制度,探索货币政策价格规则和宏观审慎管理措施的运用,完善货币政策决策机制;五是通过对目标排序及其调整进行机制化安排、提高目标值设定的科学性、兼顾内部均衡与外部均衡目标以及建立评估调整机制,形成宏观调控目标体系的机制化安排;六是通过进一步完善财政政策和货币政策间的协调搭配,以及探索其他政策手段与财政货币政策的协调搭配,形成宏观调控政策手段协调搭配的机制化安排;七是通过形成自动稳定器作用、合理定位行政手段以及提高政策工具运用的精细化程度,形成宏观调控政策工具运用的机制化安排;八是通过加快推进市场化改革,以及调整中央与地方政府间关系,理顺宏观调控传导机制。

本书在课题及相关后续研究成果基础上形成，各章执笔者分别为：第一章，王元；第二章，王元、曹玉瑾、李清彬、刘志成；第三章，曹玉瑾；第四章，李清彬；第五章，王元；第六章，王元；第七章，曾铮。

在课题研究过程中，宋立研究员对研究框架和思路给予了悉心指导，林兆木、白和金、王一鸣、张燕生、肖金成、杨宜勇、毕吉耀、孙学工等专家提出了宝贵意见建议，特此表示感谢。限于研究水平和工作深度，本书难免有不当和错漏之处，敬请读者批评指正。

作 者

2016 年 11 月

第一章 加强宏观调控目标和政策手段机制化建设的思路与建议 / 1

一、导言 / 2

(一) 我国宏观调控的作用和范畴 / 2

(二) 宏观调控目标和政策手段机制化的基本内涵 / 4

二、宏观调控目标和政策手段机制化的相关理论和国际经验借鉴 / 6

(一) 宏观调控目标和政策手段机制化的相关理论 / 6

(二) 相关国际经验借鉴 / 9

三、我国宏观调控目标和政策手段机制化的进展和存在的问题 / 12

(一) 改革开放以来我国宏观调控历程及效果分析 / 12

(二) 宏观调控目标和政策手段机制化方面的已有进展 / 18

(三) 宏观调控目标和政策手段机制化方面存在的问题 / 25

四、建立适应我国实际的宏观调控政策框架和机制化安排 / 38

(一) 新阶段宏观调控面临的内外部环境、条件和要求 / 38

(二) 完善宏观调控政策框架、推进宏观调控目标和政策手段机制化的主要任务 / 42

第二章 1998 年、2008 年两轮稳增长宏观调控的经验、教训和启示 / 52

一、两轮稳增长宏观调控的主要政策操作 / 52

(一) 亚洲金融危机后的宏观调控政策操作 / 52

- (二) 2008 年国际金融危机后的宏观调控政策操作 / 54
- 二、两轮稳增长宏观调控的政策效果分析 / 56
 - (一) 亚洲金融危机后稳增长政策效果 / 56
 - (二) 国际金融危机后稳增长政策效果 / 61
- 三、稳增长政策的经验和教训 / 64
 - (一) 取得的经验 / 64
 - (二) 应吸取的教训 / 66
- 四、从两轮稳增长政策操作中得到的启示与相关建议 / 69
 - (一) 保持政策定力, 综合平衡总量与结构目标 / 69
 - (二) 统筹使用短期调控和中长期改革措施 / 70
 - (三) 要恰当把握政策出台和退出时机 / 70
 - (四) 应同步推进扩大投资与扩大消费 / 70
 - (五) 多管齐下防范和应对政策可能的后遗症 / 71

第三章 宏观调控机制化的国际经验 / 73

- 一、美国宏观经济政策的机制化安排 / 73
 - (一) 财政政策 / 74
 - (二) 货币政策 / 77
 - (三) 财政政策与货币政策协作 / 82
- 二、欧盟宏观经济政策的机制化安排 / 83
 - (一) 财政政策 / 83
 - (二) 货币政策 / 85
 - (三) 财政政策与货币政策协作 / 87
- 三、日本经济政策的机制化安排 / 88
 - (一) 财政政策 / 88
 - (二) 货币政策 / 94
 - (三) 财政政策与货币政策协作 / 96
 - (四) 产业政策 / 96

- 四、各国宏观经济政策机制化实践经验对我国的启示 / 97
 - (一) 建立健全宏观调控的法制体系是机制化的基础 / 97
 - (二) 有必要建立健全政策之间的协调配合机制 / 98
 - (三) 预期管理是货币政策机制化的重点 / 98
 - (四) 发挥和扩大自动稳定器在平滑经济周期中的作用 / 99
 - (五) 财政规则的设立要符合国情与经济现实 / 99

第四章 财政政策机制化相关问题研究 / 101

- 一、财政政策机制化的相关理论基础 / 103
 - (一) 公共选择理论 / 103
 - (二) 时间一致性理论 / 104
 - (三) 动态随机一般均衡框架 / 106
- 二、我国财政政策实践分析 / 106
 - (一) 改革开放以来财政政策的运用 / 106
 - (二) 财政政策的决策机制 / 107
 - (三) 财政政策的调控模式 / 109
- 三、我国财政政策机制化的实现路径 / 110
 - (一) 机制化路径一：专业研判 + 协商决策 / 110
 - (二) 机制化路径二：构建调控规则 / 113
- 四、财政政策机制化的配套政策建议 / 114
 - (一) 促进基础数据公开缩短时滞 / 114
 - (二) 深化财税体制改革 / 115

第五章 货币政策机制化相关问题研究 / 117

- 一、货币政策机制化的相关理论基础 / 118
 - (一) 对货币政策机制化的理解 / 118
 - (二) 相机抉择与政策规则的争论和融合 / 119
- 二、我国货币政策调控的历程、特征与效果分析 / 122
 - (一) 货币政策框架的建立完善 / 122
 - (二) 现行货币政策框架初步确立以来政策操作的基本历程 / 124

(三) 我国货币政策框架与政策操作的特点 / 127

三、我国货币政策有待改进的方面 / 131

(一) 政策连续性、稳定性与灵活性、应变性之间的平衡机制
有待建立完善 / 131

(二) 政策决策机制存在的问题 / 132

(三) 政策目标存在的问题 / 134

(四) 政策工具使用的问题 / 135

(五) 政策传导机制存在的问题 / 136

(六) 与其他政策手段协调搭配的问题 / 138

四、推进我国货币政策机制化的政策建议 / 139

(一) 完善货币政策决策机制 / 139

(二) 形成兼顾货币政策多重目标的机制 / 140

(三) 提高货币政策工具运用的机制化程度 / 141

(四) 完善相关制度, 畅通货币政策传导机制 / 142

(五) 建立货币政策与其他政策手段的协调机制 / 143

第六章 发挥宏观审慎管理作用、完善宏观调控机制的相关建议 / 145

一、宏观审慎的提出 / 146

二、宏观审慎管理对宏观调控的影响 / 147

(一) 宏观审慎管理与传统意义的宏观调控具有一致的
最终目标 / 147

(二) 宏观审慎管理与货币政策能够互相促进 / 148

三、对我国吸收宏观审慎理念完善宏观调控机制的相关建议 / 149

第七章 宏观调控部门协调的现状、问题及对策建议 / 152

一、改革开放以来我国宏观调控部门调整的历史 / 153

(一) 宏观调控职能部门初步确立 / 153

(二) 宏观调控主体部门框架初步建立 / 154

(三)	以综合部门为核心的组织体系基本建立 / 154
(四)	宏观调控主体间协调机制初显雏形 / 155
二、	我国宏观调控部门体系的现状 / 156
(一)	综合经济部门成为宏观调控主体体系的核心 / 158
(二)	专业职能部门作为宏观调控主体体系的组成部分 / 158
三、	我国宏观调控部门协调存在的突出问题 / 160
(一)	宏观调控政策权威性和统一协调性不高 / 160
(二)	中央综合经济部门间宏观政策协调不够 / 160
(三)	综合经济部门与专业部门政策协调不足 / 161
(四)	中央宏观调控与地方经济政策协调不畅 / 162
四、	我国宏观调控部门协调性不够的主要原因 / 162
(一)	相关法律尚不健全 / 162
(二)	协调机构还未形成 / 163
(三)	协调机制有待强化 / 164
(四)	运行程序仍旧缺失 / 164
五、	优化我国宏观调控部门协调性的对策建议 / 164
(一)	探索制定《宏观调控基本法》 / 165
(二)	加快制定相关部门的综合性法律 / 165
(三)	设置宏观调控部门之间的协调机构 / 166
(四)	加强宏观调控部门之间的协调配合 / 166
(五)	充分发挥省级政府在宏观调控政策执行落实中的 积极作用 / 167

第一章

加强宏观调控目标和政策手段 机制化建设的思路与建议

内容提要：宏观调控目标和政策手段机制化，是指形成宏观调控系统各组成部分之间互相协调的运行方式，核心是形成促进宏观调控作用有效发挥的内在力量，包括宏观调控决策机制的建立和完善、调控目标确定和排序的机制化安排、调控政策手段搭配的机制化安排、政策工具选择的机制化安排、政策传导渠道的建立和完善五个层次。改革开放以来，我国宏观调控在实践中完善体系、探索模式，机制化的程度也获得了一定程度的提升。但是，在决策机制、目标设定、政策手段大盘、工具运用及传导机制等方面仍然存在一些问题。加强宏观调控目标和政策手段机制化建设，要求处理好相机抉择与规则、总量平衡与结构优化、内部平衡与外部平衡、数量型工具与价格型工具、宏观决策环节与中观传导环节这五大关系。按照提高决策科学性、执行有效性，推进宏观调控决策和实施的制度化、程序化和法治化的基本要求，建议通过全面推进宏观调控法制化，建立“一综两专”三大委员会构成的宏观调控决策框架，形成有效的决策协调机制，完善财政政策和货币政策决策机制，实施必要的政策规则，形成宏观调控目标体系及政策手段协调搭配的机制化安排，理顺宏观调控传导机制，来推动实现宏观调控目标和政策手段机制化。

一、导 言

党的十八大报告中提出“健全现代市场体系，加强宏观调控目标和政策手段机制化建设”，给新时期宏观调控的研究、政策决策和操作实践提出了新的课题。明确我国宏观调控及宏观调控目标和政策手段机制化的基本涵义，是破解这一问题的首要环节。

（一）我国宏观调控的作用和范畴

“宏观调控”是一个中国特有概念，最早提出于 20 世纪 80 年代，其基本内涵与西方经济理论和西方市场经济国家政府经济管理实践中的“宏观经济政策”相近。凯恩斯主义经济理论为政府采用宏观经济政策对经济运行施加影响提供了理论依据。凯恩斯将古典经济理论认为仅在微观层面存在的市场失灵，扩展到宏观层面，认为市场失灵也会体现在总供求失衡的问题上，产生这一问题的根源是有效需求不足。面对宏观层面的市场失灵，就需要政府发挥宏观经济政策的作用，促使经济回到总供求均衡的状态。

我国的宏观调控同样要发挥促进经济总量平衡的作用，但由于经济体制、发展阶段等方面的特殊性，对宏观调控作用的要求，进而宏观调控的范畴，与西方经济理论和西方成熟市场经济国家的政策实践还存在一定的差异。目前我国经济体制处于转轨时期，一方面，已经不属于计划经济体制，因此宏观调控必然不应再具有计划经济体制下政府干预的微观化、行政化、实物化特征；另一方面，市场经济体制还不够成熟和完善，还处在深化经济体制改革的过程中，对于受体制现状制约而尚未使市场配置资

源决定性作用充分发挥出来的领域，政府借助宏观调控手段形成补充有其合理性，也就是说，与成熟市场经济体制下的宏观调控相比，转轨时期对宏观调控的要求更多、更高，随着经济体制改革深化推动市场经济体制完善，宏观调控的范围将有所收缩。

对我国宏观调控范畴的界定，在国内经济学界存在不同的观点。一类典型的观点认为宏观调控是政府干预的总和，将政府针对市场失灵采取的所有经济措施都归入宏观调控的范畴，也就是说，宏观调控既包括为促进经济总量平衡而采取的财政货币政策，也包括为确保市场有序运行而针对企业行为进行的微观管制（马洪，1993；曹玉书，1995；邱晓华，2004）。另一类典型观点是将宏观调控等同于西方市场国家的宏观经济政策，即运用财政政策 and 货币政策调节总供求（黄达，1999；张鸿岩，2004；汤在新，2006；许小年，2007）。

根据一般理论对宏观调控功能和作用的界定，以及我国经济体制现状和发展阶段特征，我们认为，首先，微观管制尽管也是市场经济条件下的政府职能之一，但它具有与宏观调控不同的性质，宏观调控需要随着经济的周期性波动而相应调整，而微观管制需要坚持统一标准从而为市场运行及企业行为建立起规则。将微观管制纳入宏观调控可能造成微观管制规则的不稳定，影响管制效果。其次，由于我国具有发展中国家和转轨中国家的双重属性，除了总量问题，还面临与之存在交叉影响的结构问题和体制问题，迫切需要解决，因此宏观调控的范畴不能仅限于总供求调节，而是要涵盖总量调控和结构调整两个方面。最后，与发达市场经济国家已形成较为稳定的经济制度框架和经济运行模式不同，我国面临的诸多发展问题，使制定实施中长期战略规划的重要性凸显，由此产生了理顺和明确国家发展战略和规划与宏观调控间关系的需要。国家发展战略和规划以全局视角对中长期经济

社会发展的方向和重点任务等进行设计，因此应对宏观调控发挥导向作用。这种导向作用主要体现在，国家发展战略和规划明确了宏观调控的最终目标和总体方向，宏观调控目标制定和政策操作不应出现违背国家发展战略和规划的目标、方向的情况。

总结起来，我国宏观调控的特定范畴体现在调控目标和政策手段上，调控目标方面，要在西方经济理论中所列的宏观经济政策四大目标——经济增长、物价稳定、充分就业、国际收支平衡基础上，增加结构优化目标；同时，宏观调控目标要体现国家发展战略和规划的导向性。政策手段方面，有必要在财政政策和货币政策这两大总量政策外，增加产业政策、价格政策、贸易政策等结构调整政策。

（二）宏观调控目标和政策手段机制化的基本内涵

1. 宏观调控目标和政策手段机制化的理论涵义

“机制”一词的本义是指机器的构造和动作原理。对机制的涵义理解应重视两方面内容，一是机器由哪些部分组成和为什么由这些部分组成；二是机器是怎样工作和为什么要这样工作。“机制化”则是指建立机制的过程。将“机制化”引申到宏观调控领域，结合宏观调控的内涵和特点，宏观调控目标和政策手段机制化的基本内涵可以明确为：形成宏观调控系统各组成部分之间互相协调的运行方式，核心是形成促进宏观调控作用有效发挥的内在力量。

由于宏观调控的对象是复杂变化的经济形势，决定了宏观调控目标和政策手段机制化不能是建立固定不变的规则，而是要通过一系列机制化的设计和安排，使宏观调控政策对经济波动做出及时有效的反应，降低政策决策的随意性，更好地运用各类政策手段，以及在调控的最终目标、中间目标和政策手段间建立起有

机的联系,使宏观调控兼具稳定性、连续性和灵活性、应变性,保障宏观调控的实际效果与预期一致。

由于宏观调控包含从设定目标到政策操作再到政策传导的多个环节,宏观调控目标和政策手段机制化可以分为以下几个层次:(1)宏观调控决策机制的建立和完善;(2)调控目标确定和排序的机制化安排;(3)调控政策手段搭配和工具选择的机制化安排;(4)政策传导渠道的建立和完善。

2. 我国宏观调控目标和政策手段机制化的内容和重点

对宏观调控目标和政策手段机制化理论涵义的理解,为进一步明确我国宏观调控目标和政策手段机制化的内涵提供了基础。我国已建立了与市场经济体制相适应的宏观调控体系,因此在宏观调控目标和政策手段机制化的内涵及其包含的不同层次内容方面,与前述理论分析一致。但是,由于我国经济体制仍在转轨和逐步健全完善的过程中,现行宏观调控体系建立时间不长,还在适应经济体制、内外部环境条件变化调整和完善。基于这一现状,现阶段我国宏观调控目标和政策手段机制化应从提高决策科学性、执行有效性的基本要求出发,推进宏观调控决策和实施的制度化、程序化和法制化,推进的重点应放在以下几个方面:(1)在明晰政府与市场作用边界的基础上,推进宏观调控决策机制化建设,形成必要的法律和制度约束,着力降低决策的随意性和部门间决策不协调;(2)从兼顾总量和结构目标的要求出发,形成宏观调控目标制定的原则和程序;(3)进一步调整完善宏观调控的基础性制度,形成更加规范的财政政策和货币政策框架,合理界定产业政策、价格政策、贸易政策等政策手段在宏观调控中的作用和运用方式;(4)通过市场体系的健全和市场在资源配置中的决定性作用的发挥,以及中央与地方政府间关系的理顺,使宏观调控政策的传导机制得以顺畅,减少执行和传导中扭曲。