

宏观调控 机制创新

曹玉书 著

中国计划出版社

宏观调控机制创新

曹玉书 著

中国计划出版社

1995 北 京

图书在版编目(CIP)数据

宏观调控机制创新/曹玉书著. —北京:中国计划出版社,1995

ISBN 7-80058-436-4

I. 宏… II. 曹… III. 宏观调控-经济机制 IV. F123.16

中国版本图书馆CIP数据核字(95)第19999号

宏观调控机制创新

曹玉书 著



中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区月坛北小街2号3号楼)

(邮政编码:100837)

新华书店北京发行所发行

东华印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 7印张 156千字

1996年2月第一版 1996年2月第一次印刷

印数1—3000册



ISBN 7-80058-436-4/F·270

定价:10.00元

内容提要

本书旨在探索社会主义市场经济宏观调控机制的创新。建立社会主义市场经济必须搞好宏观调控。对此,在理论上基本已成共识。但是,如何认识社会主义市场经济体制下的宏观调控,我国应选择什么样的宏观调控模式,特别是如何处理计划、金融、财政三者之间的关系,则是一个虽已提出却尚未解决的问题。本书以正确处理计划、金融、财政三者关系为切入点,剖析宏观调控机制创新的理论和实践问题。

本书的逻辑顺序是:首先从回顾经济学说史特别是当代经济学说的宏观调控理论开始,通过对主要经济学流派的思想观点和政策主张的分析,在理论上寻求宏观调控的一般规律;在此基础上,对一些市场经济国家的宏观调控进行实证分析,对计划主导型、金融主导型、财政主导型宏观调控模式进行比较研究;接着,对我国改革前特别是改革以来处理计划、金融、财政三者关系的实践进行纵向分析和横向考察。最后,提出宏观调控机制创新的总体构想。

本书的基本观点是:宏观调控模式的选择必须从国情出发,并充分考虑经济发展、体制变迁、历史传统、社会环境、文化习俗等各种因素;宏观调控机制的建立,必须综合运用计划、金融、财政等各种经济政策和经济杠杆,在主要运用经济办法的同时,不排除行政手段;并运用动态方法,构筑特定历史时期的模式。

本书的核心论点是:我国在经济起飞和体制转轨时期,应

建立以计划为主导的计划、金融、财政三者并用的职责明确、分工合理、协调配合、相互制约的宏观调控机制,新的宏观调控机制的主要特点是:目标一致、政策协调、手段互补、职责明晰、体系制衡、操作规范、主体协同、工作配合。

应该强调的是,为更贴近现实,增强操作性,本书构想的宏观调控模式,其限定条件是“经济起飞和体制转轨”时期。这一时期,由于种种原因,在宏观调控中,财政力不从心,作用日减;金融作用虽然日增,但仍存在一系列障碍,使之短期内难以居于主导地位;计划则具有发挥主导作用的若干条件。当然,本论文强调计划在经济起飞和体制转轨时期的作用,也是有前提的。这个前提就是这里所说的“计划”,已经不是我国原有计划体制下的“计划”,而是各市场经济国家通用的“计划”概念,特别是突出宏观性、战略性和政策性的“计划”。

宏观调控模式的演进具有历史性、动态性的特征。待我国实现经济起飞、完成体制转轨以后,随着经济的发展,社会的进步,条件的变化,金融在宏观调控中的作用可能会加强,届时,宏观调控模式也许会随之发生变形。但是,由于论题所限,本书对此略而不论。

目 录

导 论	(1)
第一编 宏观调控理论的回顾	(11)
第一章 “凯恩斯革命”之前的国家干预学说	(12)
第二章 凯恩斯主义的宏观调控理论	(20)
第三章 反凯恩斯主义的理论观点和政策主张	(30)
第二编 国外处理计划、金融、财政三者关系的实证分析	(47)
第一章 计划主导型宏观调控模式	(48)
第二章 财政主导型宏观调控模式	(78)
第三章 金融主导型宏观调控模式	(98)
第四章 各种模式的比较与借鉴	(121)
第三编 我国处理计划、金融、财政三者关系的历史考察	(129)
第一章 三个阶段的模式演变	(130)
第二章 三个侧面的纵向分析	(137)
第三章 三次宏观调控的横向探讨	(152)
第四编 建立计划、金融、财政协调制约机制的总体构想	(168)
第一章 理论	(169)
第二章 计划主导论	(181)
第三章 金融调控障碍论	(190)

第四章 新型宏观调控机制的特征.....	(196)
引用文献.....	(207)
参考文献.....	(214)

导 论

当人类历史跨入 20 世纪 90 年代的时候,一种崭新的经济体制,犹如一轮红日,在东方的地平线上冉冉升起。1992 年,中国共产党第十四次全国代表大会明确提出,在中国建立社会主义市场经济体制。这种经济体制,吸收了市场配置资源的有效性,继承了社会主义制度的内在优越性,力求使二者有机地结合起来。这是具有中国特色的经济体制,是人类社会发展史上的又一创举。江泽民在中共十四大报告中明确阐述道:“我们要建立的社会主义市场经济体制,就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化;通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效益较好的环节中去,并给企业以压力和动力,实现优胜劣汰;运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点,促进生产和需求的及时协调。同时也要看到市场有其自身的弱点和消极方面,必须加强和改善国家对经济的宏观调控。”

加强和改善宏观调控,是社会主义市场经济体制的重要组成部分。建立健全宏观调控体系,是建立社会主义市场经济体制的重要内容,是国民经济持续发展和健康运行的根本保证。

关于宏观调控的定义,由于角度不同,表述也不一样。有人认为,宏观调控是为使国民经济沿着预先安排的轨道合理、健康、协调地运行,或者是在经济运行出现了不良行为以后采

取措施,使其恢复健康运行状态的措施和行动,是国家运用一些经济杠杆改变经济运行的方式和状况,对微观经济产生直接和间接影响的活动,即通过对经济总量的调节以控制经济运行的节奏和方向。^①有人认为,“所谓宏观调控,严格地说,是指政府为实现宏观(总量)平衡,保证经济持续、稳定、协调增长,而对货币收支总量、财政收支总量和外汇收支总量的调节与控制。由此扩展开来,通常把政府为了弥补市场失灵采取的其他措施也纳入宏观调控范畴。”^②还有人认为,“宏观调控是指国家从社会整体利益出发,为了实现宏观经济总量的基本平衡和经济结构的优化,引导国民经济持续、快速、健康发展,对国民经济总体活动所进行的总体调节和控制。宏观调控的主体是国家;调控对象是国民经济总体活动,并通过对市场的调控来实现;调控方式是总量调控和参数调控;调控的职能是调节和控制;调控的目的是实现总量平衡和结构优化,保证国民经济持续、快速、健康发展”。^③就宏观调控的内容来讲,从法律的角度看,它主要包括:规划,即对全局战略性问题的宏观调控;协调,即对总量平衡、结构优化、利益关系调整的协调;监督,即对宏观经济运行的正常与否进行预测和监督;服务,即对市场主体提供服务和引导^④。

我们认为,所谓宏观调控,是指在市场经济条件下,政府从宏观经济的角度,主要运用经济手段、法律手段,并辅之以必要的行政手段,为保持国民经济向着预期目标发展,维护经济健康运行所进行的调节和控制。

按照这一定义,宏观调控首先是一种政府行为,严格地说是中央政府的行为。这是因为,宏观调控的主要政策工具掌握在中央政府手中,宏观调控的方针政策和主要措施出自中央政府。地方政府的经济调节,从属于中央政府的宏观调控,不

能算是严格意义的宏观调控。

按照这一定义,宏观调控是以市场发挥配置资源的基础性作用为前提的。市场配置资源与政府宏观调控,是市场经济体制的一对范畴。二者相辅相成,相互作用。宏观调控绝不是取消市场作用,而是使市场更好地发挥作用。正如美国纽约储备银行行长杰瑞尔德·考瑞根概括的:“市场经济很大程度上是在发挥个人主动性的前提下进行的。市场经济可以有很多不同,如政府控制多少可以不等,但所有市场经济的前提是相同的,即政府不破坏个人主动性。”^⑤

按照这一定义,宏观调控属于宏观经济范畴。“宏观”是英文 Macro 的意译,源于希腊文 Makro,本意是“大”。在“经济”前面冠之以“宏观”二字,旨在强调它是一种高层次的、带全局性的经济活动。所谓宏观经济,是指国民经济的总体及其发展变化状态。“宏观经济”与“微观经济”是一对范畴。西方经济学提出这对概念,目的是将社会经济活动区分为两个层次。因此,阐述宏观调控是以不直接联系微观活动为假定前提的。

按照这一定义,宏观调控的手段主要是经济手段和法律手段,同时也包括行政手段。在经济手段上,主要是指经济总量平衡,金融、财政政策和计划手段以及各种经济杠杆,包括总投资、总消费、总储蓄、总就业、总供给、总需求,也包括重大经济结构和比例关系以及价格、税收、信贷、工资、利润、利息、汇率等。宏观调控重视法律手段,不排斥行政办法。

按照这一定义,宏观调控的内容包括两大领域:一是保持国民经济向着预期目标发展,即相对长期性;二是维护经济健康运行,搞好即期调控,熨平经济周期,防止大的波动。与此相关的,宏观调控不仅包括“总需求管理”,而且包括“总供给调控”。我们不赞成把宏观调控局限于短期调控和只包括总需求

管理的观点。吴明远认为,宏观调控是“当宏观经济失控或面临失控的潜在威胁时,为使宏观经济恢复均衡所采取的一种经济政策。”^⑥这一概念表述,只讲了宏观调控的一个侧面,而未讲另一个侧面,我们不取这种定义。

按照这一定义,宏观调控包括“调节”和“控制”两个方面,不仅包括“调节”,而且包括“控制”。当然,这种“控制”,更多的是运用经济办法,进行总量控制,但是,并不完全排斥行政办法。

社会主义市场经济体制下的宏观调控,与高度集中计划体制下的国民经济管理是有明显区别的。在传统的经济体制下,经济管理的主要特征:一是宏观管理与微观管理合二为一。计划、财政、银行既负责国家的宏观管理,同时又直接组织安排企业的经济活动,宏观目标是通过微观的直接干预来实现的。二是计划、财政、银行实行分级管理。计划管理由国家、部门、地方三个体系构成;财政收支中地方占相当大比重;信贷计划虽然相对集中,但是具体执行中地方和部门仍有一定影响作用。三是财政、银行完全依附于实物计划体系,钱随物走,货币是实物的影子。四是“大财政、小银行”。银行信贷资金与财政资金没有实质区别,银行信贷资金服从于财政资金,信贷计划被视为国家第二预算。财政从银行透支,事实上没有约束。五是财政统管国营企业的资金和财务。六是政府通过包罗万象的计划,统管资源配置,无视市场机制的作用。在市场经济体制下,宏观调控的主要特征在于:承认企业独立的主体地位,经济运行以此为前提;宏观调控注重间接性,除法律法规特殊规定之外,不直接干预企业内部正常的生产经营活动;法律所调整的经济关系没有隶属性,它不是针对哪一个企业的,因此,宏观调控不是对企业的宏观调控,不能把宏

宏观调控再恢复到过去的那种管理上去。

社会主义市场经济体制下的宏观调控与高度集中计划体制下的计划管理也不相同。宏观调控与计划管理的主要区别有以下几点：一是赖以存在的体制基础不同。计划管理的体制基础是高度集中统一、排斥市场作用的计划经济；宏观调控的体制基础是分权化的、以价值规律为核心的市场经济。二是主要采用的方式和手段不同。计划管理主要采用直接管理方式，使用手段以行政办法为主，辅之以经济和法律手段。宏观调控尊重被调节者的创造性和自主性，主要采取间接的调控方式，以经济、法律手段为主，辅之以必要的行政手段。三是活动形式不同。计划管理往往带有大起大落的“运行色彩”，“一刀切”难以避免。宏观调控则具有经常性、连续性、平稳性的特征。四是淘汰机制不同。计划管理主要是行政的、外在的淘汰机制，企业难以把握自己的命运。宏观调控则主要是利益的、内在的破产淘汰机制，企业有把握自己命运的充分机会。

社会主义市场经济体制下的宏观调控与市场经济的一般意义的经济管理也不相同。有人把管理和控制混同起来，认为管理就是控制，把宏观经济管理视为宏观经济控制，这是不正确的。因为管理具有更加广泛的内涵，而控制仅仅是管理活动的一种形式。宏观调控与一般意义的经济管理活动相比，具有不同的性质、内容和方法。因此，应该明确区别和划分国家政府机关的管理职能、手段与宏观调控的职能、手段，区别和划分管理的具体行政行为与宏观调控行为。这就要分清什么是宏观调控，什么是管理。许多业务部门有管理职能，但并没有宏观调控职能。从概念的内涵上讲，宏观调控是不能任意扩延的。从法理上讲，“管理是行政法的范畴；宏观调控是利用国家的公权力，来直接影响原来的平等者之间的关系，无论是调控

市场还是调控企业,都涉及到这一问题。”^⑧另一方面,在宏观调控中不能排除“管理”,不能排除“控制”。有人认为,“在经济理论中,不宜再使用宏观调控这个术语。宏观调控=宏观调节+宏观控制。市场经济条件下的政府经济行为本质上只能是调节、服务,不应有‘控制’之意,因此,应将‘宏观调控’改为‘宏观调节’。这样更能接近市场经济条件下的政府宏观经济行为的本质。”^⑨我们不赞成这种观点。“控制”是宏观调控的不可分割的内容。

宏观调控的理论基础是:由于存在市场失灵、市场缺损、市场成本等问题,单纯靠市场本身的力量不能实现宏观目标,因此,必须引入政府的宏观调控。所谓市场失灵,主要是指当存在不完全竞争、外部影响、社会目标等情况时,即使完善的市场机制也不能对资源实现有效配置。所谓市场缺损,主要是指市场机制自身不健全,不能正常运行,从而无法实现有效的资源配置。所谓市场成本,主要指市场机制调节经济运行付出的代价,包括经济活动总量的周期波动,以破坏为代价而进行的结构调整,各种价格向均衡值收敛过程中的波动与时滞等。具体讲,有以下几个方面:

第一,垄断。垄断行业或企业,可以左右投入,支配价格,从而人为增加利润。中国的社会主义市场经济,由于历史的延续性作用,垄断比比皆是。工交方面的铁路、邮电、交通、电力、石油、矿产,农业方面的粮食、棉花、烤烟、猪肉,服务业的旅游等,都存在不同程度的垄断现象。与可以平等竞争的行业相比,垄断的行业和企业更为普遍。

第二,外部经济效益。可以概括为两种:一是指一个项目的效益被与该项目无关的人所享有。三峡工程,直接受影响的是移民。但是间接得到好处的是防止洪水和因可灌溉而提高

了产量的农民,因有水资源可以办工厂的企业。“引黄工程”、“引青工程”也是如此。还有京九铁路,也使沿途居民受益。虽然,在理论上可以提出对所有受益者享有的外部效益收费,但在实践上如无政府介入,是很难操作的。由于控制这些设施的利用难度很大,成本很高,很难确定哪些是受益人,受益程度更不易确定。因此,私人投资者无法自行从这类工程的产出中获得收益。加之工程耗资巨大,回收期限很长,私人投资者不愿进行投资,因而只能由政府来投资。二是指若干行业同时起步,资源互补,以期避免生产能力闲置,提高效益。重庆缺电,碱化工厂开三停四。电力供足以后,产值可以翻两番。西藏的物产运不出来,修成铁路,价值才会得以实现。这是“平衡增长战略”的关键。若干行业协调起步,才能得到这种外部效益。一个私人投资者是很难依据市场机制的作用完成这些投资的。只有政府才能保证这些外部效益的实现。

第三,外部经济损失。空气和水污染是工业化过程中的突出问题。排出废气污染环境者并未为此支出相应的费用;将污水排入大海大江者也未打入成本。如果由排放污染者承担减少和治理污染的费用,那么受益者却不只是他们自己,而是平摊到所影响地区的所有人头上,因此排污者对控制污染动力不足。如果政府不介入,整个社会环境必将发生恶化。

第四,发展的动态效应。幼稚工业,由于国家实行保护性关税和创业补贴,使之逐步壮大,随着生产率的提高,成本下降,收益增多。就整个行业而言,当经过训练的有经验的员工离开一个单位而就业于另一单位时,这第二个单位就受益于第一个提供训练的单位。

第五,国家的目标。市场经济之所以需要政府干预,在很大程度上不仅是因为市场自身有其缺陷,而且是因为社会使

其肩负的国家目标,即使市场作用得以充分发挥,这个目标还是无法实现的。自从进入 20 世纪 80 年代以后,这一点尤为突出。一般说来,在市场经济中,增长往往是由那些业已获得成功的人士与地区引导的,结果自然也是有利于他们的,因此至少在一个时期内会出现收入集中的现象。于是人与人之间、地区与地区之间的差距,不仅是经济问题,往往又带有政治色彩。因此,为实现收入分配的相对均等化,进行宏观调控则被认为是必要的。^⑨

同时,我们也应该充分注意到宏观调控的局限性:

第一,决策的主观性。宏观调控是国家自觉的调控行为,带有决策者的主观价值判断色彩。而市场调节则以民间的、市场的经济交往、平等的权利为动力,是自发的调控行为。

第二,目标的公益性。宏观调控以国家利益为依据,其目标总是与结构、公平、社会保障等公益性联系在一起。在实行统一政策措施过程中,在保护绝大多数主体利益的同时,必然会对某一部分个体的积极性造成损伤。

第三,调控效益的间接性。效益越直接,其刺激作用越快。与市场调节直接地创造效益相反,宏观调控只能是间接地创造效益,并需通过市场使其得以实现。

第四,效益的限制性。宏观调控本身可能对某些效益尤其是局部效益带来损伤。

第五,合理预期的抵消性。企业特别是各地方、各业务主管部门对中央采取的调控措施,有的采取“上有政策、下有对策”的做法,影响宏观调控措施的预期效应。

从我国目前的情况看,宏观调控方面存在的问题至少有三个:一是宏观调控被庸俗化。中央讲宏观调控,地方也讲宏观调控;省市讲宏观调控,甚至乡村也讲宏观调控。国务院搞

宏观调控,综合部门搞宏观调控,专业部门搞宏观调控,一些垄断性大企业也搞宏观调控。二是宏观调控主体多元化。各个部门都争宏观调控权,都摆宏观调控的架势,实际还是各干各的,既不协调,又相掣肘。三是宏观调控空心化。国务院理所当然是宏观调控的最高执行者,但中国的事情千头万绪,错综复杂。国务院组成人员,除总理、副总理和国务委员之外,就是41位各部委首脑。除此之外,就是国务院办公厅了。国务院办公厅的主要责任是联系各部委,起协调作用。一两个人负责几个部委方面的工作,力不从心,因此,主意还是来自各个部委。各个部委往往从本部门利益出发,各执一端。综合部门好一些,本应能从整体出发考虑问题。可是,综合部门又太多,国家计委、国家经贸委、国家体改委,自不必说,还有中国人民银行、财政部等一系列综合部门。各个部门都自称负有宏观调控职责,群龙无首。于是,真正在宏观调控上起作用的,不知是谁,实际上,宏观调控的综合协调成了狂风的轴心,漩涡的中心,形成空心化。政府能否有效地进行宏观调控,克服其局限性,使之更为科学有效,关键是能否建立高效灵活的宏观调控机制。目前看来,宏观调控的主体有两个“三角”关系:一是国家计委、国家经贸委、国家体改委之间的关系;二是计划、金融和财政之间的关系。本书简略阐述将国家计委、国家经贸委和国家体改委合而为一,组建宏观调控委员会,作为计划主体。在此基础上,深入探讨计划、金融、财政三者之间的关系,借鉴国外做法,总结以往经验,构筑符合我国实际的宏观调控机制。

回顾市场经济的宏观调控理论,纵观各市场经济国家进行宏观调控的实践,我们看到,实行市场经济体制的世界各国,在进行宏观调控的过程中,往往会遇到如何处理各宏观调

控主体之间或调控政策手段之间的关系问题。市场经济国家的宏观调控史表明,只有正确处理好计划、金融、财政三者之间的关系,选择符合本国国情的模式,才能达到预期目的,才能实行有效的宏观调控。总的看来,在处理计划、金融、财政三者关系上,可以概括为三种模式,即:计划主导型宏观调控体系,金融主导型宏观调控体系,财政主导型宏观调控体系。这三种调控体系,各有长处,很难笼统地说哪一种模式“好”或“坏”,关键是要适应本国国情要求。而且,即使是同一国家,对宏观调控模式在不同历史时期也有不同的选择。是宏观调控模式服从国家经济发展和经济运行的要求,而不是相反。宏观调控模式的选择,取决于一定的社会经济背景和历史传统,与具体的社会经济制度没有必然关系。宏观调控模式的选择必须遵循的基本点是:使宏观调控体系框架更符合社会经济运行的内在规律的要求;最大限度地提高经济运行的效率;不断提高国民物质生活水平;有效克服经济生活中出现的矛盾和问题,熨平经济周期;弥补市场不足,纠正市场失灵,促进有限资源的最佳配置;发挥后发展优势,促进国民经济的持续、快速、健康发展。

按照这一思路,考察我国改革以来的历史,特别是1988年开始的治理整顿,1993年开始的加强和改善宏观调控,1995年开始的完善宏观经济管理体制,不难发现,在中国的经济起飞时期,特别是在社会主义市场经济体制建立时期,我国必须选择计划主导型的宏观调控模式,建立起以计划为主导的,计划、金融、财政三者并用的,职责明确、分工合理、协调配合、相互制约的机制。