

加强和改善

本书编写组

宏观调控政策

读本



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

加强和改善

本书编写组

宏观调控政策

读本

格登·奇佩尔

1. 加
第1册

号 013263 第

(附光盘) ISBN 955-0-00000-0

地址: 100001 网址: www.dzhuo.net

新华书店经销

北京四联书店印刷厂印刷 河北保定三河丰泰印刷厂承印

2000年3月第1版 2000年3月第1次印刷

开本: 700毫米×1000毫米 1/16 印张: 15.52

字数: 185千字 印数: 1—2000册



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

加强和改善宏观调控政策读本/《加强和改善宏观调控政策读本》编写组编. —北京:中共中央党校出版社, 2009. 2

ISBN 978-7-5035-4105-6

I. 加… II. 加… III. 宏观经济—经济调节—经济政策—研究—中国 IV. F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 013562 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京四季青印刷厂印刷 河北省三河丰华装订厂装订

2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月第 1 次印刷

开本: 700 毫米×1000 毫米 1/16 印张: 12.25

字数: 182 千字 印数: 1—5000 册

定价: 22.00 元

目 录

第 一 章 近年来宏观调控的提出和成效	(1)
一 近年来宏观调控的缘起	(1)
二 近年来宏观调控取得的成效	(3)
三 近年来宏观调控的基本经验	(7)
第 二 章 加强和改善宏观调控的极端重要性	(10)
一 贯彻落实科学发展观的必然要求	(10)
二 完善社会主义市场经济体制的必然要求	(11)
三 保持我国发展良好局面的必然要求	(12)
四 应对国际复杂多变形势的必然要求	(13)
第 三 章 按照科学发展观的要求搞好宏观调控	(15)
一 科学发展观对宏观调控具有重要指导作用	(15)
二 在又好又快发展上下功夫	(17)
三 实现更长时间、更高水平、更好质量的发展	(20)
第 四 章 把保持经济稳定增长作为宏观调控的首要任务	(24)
一 采取灵活审慎的宏观经济政策	(24)
二 着力解决经济运行中的突出问题	(27)
三 增强宏观调控的预见性、针对性、灵活性	(30)
四 把握好宏观调控的重点、节奏、力度	(32)

第 五 章 加快推进经济发展方式转变	(34)
一 加快推进经济发展方式转变的重要性	(34)
二 加快产业结构优化升级	(37)
三 必须提高自主创新能力	(39)
四 加紧推进节能减排工作	(42)
第 六 章 推进新形势下农村改革发展	(48)
一 我国近年来宏观调控是从加强农业开始的	(48)
二 当前“三农”工作面临的形势	(50)
三 全面推进农村发展各项工作	(51)
四 坚持最严格的耕地保护制度	(53)
五 确保国家粮食安全	(57)
第 七 章 扩大国内需求特别是居民消费需求	(60)
一 扩大内需对保持经济增长至为重要	(60)
二 加大投资力度和优化投资结构	(63)
三 千方百计扩大居民消费需求	(65)
四 调整国民收入分配格局	(66)
第 八 章 充分发挥财政手段的重要作用	(72)
一 强大的财政实力是宏观调控的物质基础	(72)
二 发挥积极财政政策的宏观调控功能	(75)
三 实行有利于科学发展的财税制度	(79)
第 九 章 充分发挥金融手段的重要作用	(81)
一 金融手段对调控经济的特殊重要性	(81)
二 推动金融业持续健康发展	(83)

三	切实加强金融监管	(86)
四	促进资本市场健康发展	(88)
五	保持房地产市场稳定	(90)
第 十 章	积极推进重点领域和关键环节改革	(96)
一	宏观经济中的问题往往是改革不到位造成的	(96)
二	完善社会主义基本经济制度	(99)
三	积极推进重点领域的改革	(102)
四	加快行政管理体制改革	(104)
第十一章	努力拓展对外开放广度和深度	(108)
一	对外开放与宏观调控的关系	(108)
二	加快提高开放型经济水平	(109)
三	稳定和完善外贸政策	(112)
第十二章	着力保障和改善民生	(115)
一	宏观调控从根本上说是为了解决民生问题	(115)
二	解决“所教所得所医所养所居”问题	(117)
三	解决民生问题要实际出发	(123)
第十三章	有效应对世界金融危机对我国的影响	(125)
一	世界金融危机的产生和危害	(125)
二	世界金融危机对我国经济带来的冲击	(133)
三	最大限度地化解金融危机对我国经济的影响	(135)
第十四章	切实加强对宏观调控的领导	(141)
一	高度重视做好宏观调控工作	(141)
二	形成科学权威高效的宏观调控体系	(143)

三 营造有利于宏观调控的良好环境	(146)
四 完善我国的宏观调控理论	(147)
附录 1：近期加强和改善宏观调控重要论述摘编	(149)
附录 2：近年来宏观调控大事记	(166)
后 记	(190)

第一章 近年来宏观调控的提出和成效

2008 年以来,我国经济继续保持了平稳较快的增长势头,但也出现了一些新的困难和挑战,特别是美国次贷危机引起的全球金融市场动荡、世界经济增长放缓、外部需求收缩,给我国部分外向型出口企业造成了影响。这些都对加强和改善宏观调控提出了新的要求。回顾近年来宏观调控的历程,推动宏观经济保持正常有效运行,实现经济又好又快发展,是当前的一个十分重大的课题。

一、近年来宏观调控的缘起

宏观调控的主要任务是保持经济总量的基本平衡,促进经济结构的优化,引导国民经济快速健康发展,推动社会全面进步。每当出现经济过热、需求不足、市场秩序混乱等现象时,都是党中央、国务院总揽全局,果断决策,运用多种政策工具实行灵活有效的宏观调控,充分发挥市场配置资源的基础性作用,化险为夷,将中国经济引向健康发展的轨道。我国确立社会主义市场经济体制改革目标以来,已经进行了多次集中性的宏观调控。1992 年邓小平南方谈话调动了各方面发展的积极性,但由于传统体制“投资饥饿症”的弊端尚未革除,不久即出现经济过热,1994 年居民消费价格指数上涨率达 24.1%。中央采取有力措施,治理通货膨胀,克服经济过热。在这个过程中,中央特别强调,一定要处理好发挥市场作用和加强宏观调控的关系。宏观调控不单单是计划手段,还有好多手段,包括金融、财政等。在中央正确领导下,这次集中性的宏观调控取得了成效。从 1995 年 3 月起,宏观经济运行出现重大转机,经济逐步走向稳定和协调。1996 年,我国经济顺利实现“软着陆”。

1998 年,为应对亚洲金融危机的冲击,党中央提出了扩大内需的方针,实施积极的财政政策和稳健的货币政策。从 1997 年起,我国告别了短缺经

济和商品卖方市场，出现了商品供给过剩和买方市场，商品零售物价指数持续小幅下降，通货紧缩趋势开始显露。改适度从紧的宏观经济政策为扩张性宏观经济政策，以抑制经济增幅下滑的趋势，刺激经济持续快速增长。我们很多人可能还记得当时发行许多国债的情形。1998—2001年，增发的长期建设国债分别拉动GDP增长1.5、2.0、1.7和1.8个百分点。至2001年底，国债项目已累计建成公路通车里程2.55万公里，全国高速公路已达1.9万多公里，跃居世界第二位；建成铁路新线4007公里，复线1988公里，电气化里程1063公里；新建、扩建机场37个；对2400多个县进行了农网建设和改造。通过不断加大对中西部地区的国债投资比重，较好地促进了中西部地区经济的发展，支持了西部大开发战略的实施，缩小了地区发展差距。通过实施积极财政政策拉动经济增长，每年可解决150万~200万人的就业问题，极大地缓解了社会就业压力。

从2003年下半年开始，我国经济运行中出现部分行业投资增长过快、粮食供求关系趋紧、煤电油运紧张等问题。具体来说，由于工业化、城镇化进程加快和消费结构升级，拉动了对住宅、汽车和城镇基础设施的需求迅速增长，引起对钢材、水泥等生产资料的较大需求；同时，由于市场机制不完善，企业自我约束机制不健全，银行贷款增速偏高，部分行业和地区投资增长过快，导致煤电油运供应紧张，能源、原材料价格上涨。粮食产量连续4年下降，部分地区市场粮价上涨。这些问题虽然是局部性的，但如果任其发展下去，就有可能形成全局性的问题，导致通货膨胀和经济的大起大落。党中央、国务院见事早、行动快，在2003年下半年开始及时果断地采取了一系列宏观调控的政策措施。这些政策措施包括：加强农业、鼓励粮食生产；全面清理各类开发区，制止乱征滥占耕地；提高金融机构存款准备金率，控制货币信贷过快增长；采取规范市场准入等措施，抑制钢铁、水泥、电解铝、房地产开发等部分行业过度投资；以多种措施缓解煤电油运和重要原材料供应紧张状况等。^①

^① 曾培炎：《树立和落实科学发展观，实现全面协调可持续发展》，《求是》2004年第18期。

这次宏观调控的重点非常明确：控制固定资产投资的过快增长和加强农业特别是粮食生产等薄弱环节。一方面，严把信贷和土地两个闸门，解决投资增长过快、规模过大和低水平重复建设严重这个突出矛盾；另一方面，采取更直接、更有力的措施，支持农业特别是粮食增产，促进农民增收。这次宏观调控在主要以经济手段进行调控的同时，依据法律法规和相关政策，认真清理固定资产投资项目，彻底清理整顿各种开发区，加强了对经济运行的调节。^①

二、近年来宏观调控取得的成效

2003 年以来的宏观调控，有效防止了苗头性问题演变为趋势性问题、局部性问题演变为全局性问题，避免了经济的大起大落，取得了明显成效。

一是保持了经济平稳较快发展。2003 年以来，我国经济进入新一轮快速增长期。2003 年到 2007 年的 5 年间，国民经济持续保持平稳快速发展，呈现出经济增长较快、质量效益提高、结构协调性增强、群众实惠增多的良好态势，实现了又好又快发展。

二是迎来了我国农业的新发展。党中央按照统筹城乡发展的要求，采取了一系列支农惠农的重大政策。2004—2008 年，连续集中出台了五个指导农业和农村工作的中央一号文件，它们的主题分别是促进农民增收、提高农业综合生产能力、推进社会主义新农村建设、发展现代农业和切实加强农业基础设施建设。这五个一号文件共同形成了新时期加强“三农”工作的基本思路和政策体系，推出了一系列具有划时代意义的重大举措。经过全党全国人民的共同努力，农业和农村发展呈现出难得的好局面。

三是深化了对社会主义市场经济规律的认识。社会主义市场经济体制的本质，是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，它包括了两个不可分割的方面：“市场对资源配置的基础性作用”与“国家对经

^① 李德水：《树立和落实科学发展观的重大实践》，《求是》2005 年第 7 期。

济的宏观调控”，二者相辅相成、互相促进、缺一不可。市场配置资源必须在国家宏观调控下进行。因为市场不是万能的，市场作用有其盲目性的一面。作为一个发展中国家，必须实施正确的国家发展战略及其配套的方针、政策，引导资源配置，以弥补市场机制的“空缺”，克服市场调节的偏差。通过宏观调控，我们对此有了更加深刻的认识。

四是为加快推进社会事业发展打开了大门。以宏观调控为契机，我们进一步认识到社会事业发展的重要性，进而明确提出了构建社会主义和谐社会的重大战略思想和重大战略任务，使中国特色社会主义事业成为包括社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设在内的四位一体的总体布局。在这个过程中，我们从解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手，加大对保障和改善民生的投入，并注重制度建设，建立长效体制机制，努力实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的目标，使人民生活水平不断提高。

这些成绩的取得，是中央正确决策的结果，是全党全国各族人民共同努力的结果，是各地区各部门认真落实加强和改善宏观调控各项政策措施的结果。实践证明，中央所采取的宏观调控政策措施是及时的、正确的、有效的。在这次宏观调控中，我们以科学发展观为指导，充分运用以往积累的成功经验，适应实际情况的变化，不断提高调控水平。

一是这次宏观调控是具有预见性的主动调控。党中央、国务院见事早、措施果断。2002年中央经济工作会议就对出现低水平重复建设问题提出预警。2003年我们针对经济发展中出现的苗头性问题，适时加以调控。2004年“两会”以后，根据经济运行中出现的投资膨胀加剧、物价回升加快等新情况，紧紧把住信贷和土地两个闸门，及时加大了调控力度。下半年以来，随着加强和改善宏观调控取得积极成效，又明确提出宏观调控仍处于关键阶段，多次强调要注意防止出现反弹。由于调控及时，避免了局部性问题演变成全局性问题，避免了发生大的波动和损失。

二是这次宏观调控是把握全局、有抑有扬的调控。既坚决抑制部分行业的盲目投资和低水平扩张，又采取得力措施加强农业特别是粮食生产，加强

经济社会发展的薄弱环节。既控制投资过快增长、信贷过度投放和土地过多占用，又强调从实际出发。区别对待、有保有压，不搞“一刀切”。既加强供求总量调控，又注重调整结构。在解决一方面问题的同时，注意防止出现另外一种倾向，从而增强了调控的针对性和有效性。

三是这次宏观调控是主要运用经济和法律手段的调控。考虑我国经济市场化程度明显提高，市场主体多元化、利益关系复杂化的新情况，注重实际效果，综合运用经济手段和法律手段和必要的行政手段，重视发挥市场机制作用，正确引导市场主体的行为，从而达到调控的目的。

四是这次宏观调控是治标与治本相结合的调控。在调控中我们不失时机地推进改革，使经济运行的体制环境得到改善。归结起来，这次加强和改善宏观调控是贯彻落实以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观的重大实践，根本目的是要求各地区、各部门把加快发展的重点转向优化经济结构，加快转变经济增长方式，逐步消除可能导致经济大起大落的体制性、机制性障碍，以充分利用好重要战略机遇期，实现经济又快又好发展。

这次加强和改善宏观调控不仅保持了经济平稳较快发展，更重要的是使全党同志深化了对科学发展观的认识，增长了驾驭社会主义市场经济的本领。各地区、各部门在贯彻落实中央关于加强和改善宏观调控的政策措施时，自觉地按照科学发展观的要求，结合本地区、本部门的实际情况，转变发展思路，调整工作部署，有很多新的起色。从长远来看，我们在思想认识上取得的收获更为珍贵，影响也更深远。

第一，加深了对科学发展观是我国经济社会全面发展重要指导思想的认识。科学发展观是以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，进一步总结我国现代化建设的历史经验，从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发，提出的重大战略思想和指导方针。我国经济社会发展中出现的种种矛盾和问题，反映出经济工作的不少方面还不符合科学发展观的要求。无论是消除当前经济运行中的不健康不稳定因素，还是解决经济社会发展中的深层次矛盾，都要求我们全面准确地把握科学发展观的深刻内涵，并切实加以贯彻落实。实践充分证明，科学发展观是符合我国实际的，是全面建设小康社会

和推进现代化建设始终坚持的重要指导思想。在深化改革、促进发展、保持稳定的各项工作中，凡是符合科学发展观的事情我们就应当全力以赴地去做，凡是不符合的就应当毫不迟疑地去改。

第二，加深了在社会主义市场经济条件下防止经济增长出现大幅波动的认识。由于社会供求受市场机制以及其他因素的影响，社会主义市场经济条件下经济运行出现周期性波动是客观存在的。实践表明，在经济周期的上升阶段，容易出现投资膨胀乃至整个社会需求过度扩张，甚至引发严重通货膨胀。而在经济周期的下行阶段，则容易出现有效需求不足，引起价格水平回落，甚至形成通货紧缩。这两种情况都要尽力避免，关键是善于认识和把握市场经济运行的规律和特点，提高应对经济波动的预见性和针对性，不断增强驾驭社会主义市场经济的能力。

第三，加深了对发挥市场机制作用和加强宏观调控关系的认识。在发展社会主义市场经济、推进现代化建设的过程中，市场机制与宏观调控是相辅相成的。我们自始至终要充分发挥市场配置资源的基础性作用，同时要根据不断变化的经济运行情况加强和改善宏观调控，两者都是不可或缺的。发挥市场机制的作用，要注意克服市场本身的缺陷。加强和改善宏观调控，要自觉遵循市场经济规律。只有正确处理发挥市场机制作用和加强宏观调控的关系，才能既保持经济发展的活力，又保持经济运行的平稳，促进国民经济持续快速协调健康发展。

第四，加深了对我国国情和走新型工业化道路的认识。我国人口众多，人均资源占有量少，正处在工业化、城镇化、市场化、国际化程度不断提高的发展阶段，我们既面对加快发展的机遇，也面临很大的资源环境压力。这些年来，我们实现了较快增长，但也不可避免地付出了消耗资源和增加污染的较大代价，在某些方面已经超出我们的承受能力。不加快转变经济增长方式，今后面临的压力会更大、困难会更多。我国的基本国情不允许我们继续走粗放型增长的路子，必须努力避免和克服传统重化工业发展所带来的问题，以技术创新和制度创新突破资源环境的瓶颈约束，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的

发展新路子。

三、近年来宏观调控的基本经验

加强和改善宏观调控的实践，使我们增强了驾驭经济社会发展全局的本领，获得了对经济社会发展具有长远指导意义的经验。特别是，2003年以来宏观调控取得的重大成效和宝贵经验，给我们上了一堂生动的科学发展观的课，加深了我们对实现科学发展重要性的认识。

党中央多次对加强和改善宏观调控的实践进行总结。比如2004年召开的中央经济工作会议，深刻总结了一年来宏观调控的经验，认为一年多来中央所采取的宏观调控政策措施是及时的、正确的、有效的。这次宏观调控以科学发展观为指导，是具有预见性的主动调控，是把握全局、有抑有扬的调控，是主要运用经济、法律手段的调控，是治标与治本相结合的调控。2008年3月，温家宝总理在第十一届全国人民代表大会第一次会议上所作的政府工作报告中总结指出，要加强和改善宏观调控，坚持主要运用经济手段、法律手段，发挥各种政策的组合效应；坚持区别对待、有保有压，不搞一刀切，不搞急刹车；坚持不断总结经验，及时调整政策，注重实际效果。这些总结进一步加深了我们对社会主义市场经济条件下，适时适度综合运用多种政策手段，保持经济平稳快速增长的认识，进一步丰富了我们搞好宏观调控的经验，极大地增强了对我国经济发展前景的信心。

综合起来说，加强和改善宏观调控的经验，主要有以下七点：

第一，要坚持把又快又好发展作为搞好宏观调控的根本要求，既要保持适度较快的经济增长速度，以发挥各方面的积极性，又要努力做到速度、结构、效益的统一，做到全面协调可持续发展。经验表明，坚持用发展的办法解决前进中的问题，是宏观调控的一条宝贵经验。目前一些国有企业经营困难，下岗失业人员增多，农民收入增长缓慢，居民收入和地区经济差距拉大。如果经济增长速度降得过低，就业矛盾将会进一步加剧。只有保持国民经济的较快增长，才有条件增加就业岗位，缓解就业压力。但是发展必须是

科学的发展，实现全面协调可持续发展。

第二，坚持把区别对待、分类指导作为搞好宏观调控、促进科学发展的重要原则，充分考虑不同地区、行业的实际情况，把握全局，有保有压，抓住经济发展中的突出矛盾和关键环节，准确把握调控的方向、时机和力度。我们知道，加强宏观调控不是限制经济发展，而是为了及时消除经济发展中的不稳定、不健康因素，把各方面加快发展的积极性保护好、引导好、发挥好。这就必须坚持从实际出发，有保有压，加大对经济社会发展薄弱环节的支持力度，保持经济发展的良好势头。

第三，坚持把着重运用经济和法律手段作为搞好宏观调控、促进科学发展的主要方式，辅之以必要的行政手段，形成调控合力，增强调控效果。宏观调控体现国家意志，保证经济发展的社会主义方向，促进国民经济充满活力、富有效率、健康运行。因此，在宏观调控中，必须适应市场经济发展的要求，从当前实际情况出发，主要运用经济、法律手段等综合措施，辅之以必要的行政手段，形成最好的调控效果。

第四，坚持把推进结构调整和转变增长方式、实现总量平衡作为搞好宏观调控、促进科学发展的重要着力点，既要促进供求总量基本平衡，又要大力推进结构调整，加强薄弱环节，加快转变经济增长方式。在坚持搞好总量平衡的同时，加大结构调整力度，抑制某些行业盲目投资和低水平重复建设，继续支持有市场、有效益的企业正常发展，支持符合国家产业政策和市场准入条件的建设项目，支持农业、水利、能源、交通、生态环保、社会事业等薄弱环节，切实走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源得到充分发挥的新型工业化路子。

第五，坚持把深化改革、完善体制机制作为搞好宏观调控、促进科学发展的重要保障，加大改革力度，及时推出有利于稳定增长、改善结构的改革措施。宏观经济发展中出现的障碍，有很多正是来自制度性障碍，需要用改革的方式加以解决。实践证明，靠深化改革、完善体制机制才能为科学发展提供持久的保证。

第六，坚持把维护群众利益、提高人民生活水平作为搞好宏观调控、促

进科学发展的出发点和落脚点，实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益。加强和改善宏观调控与改善民生是联系在一起的，我们提出的宏观调控政策，目的就是为顺应各族人民的新期待，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

第七，坚持不断总结经验，及时调整政策，注重实际效果。加强和改善宏观调控是一个持续的过程，旧的矛盾解决了又会产生新的矛盾。这就要求我们以发展的眼光，不断总结新经验，制定新政策，克服新矛盾，使加强和改善宏观调控的过程成为推动经济社会又好又快发展的过程。

从长远来看，我们在思想认识上取得的收获更为珍贵，影响也更深远。我们要十分珍惜这些来之不易的经验，把它作为今后搞好经济工作的重要指导原则。

第二章 加强和改善宏观调控的极端重要性

现代化经济是一个复杂的系统组成的机器，真正驾驭好它，并不容易。当前世界金融危机的发生蔓延更加证明了这一点。深刻认识当前加强和改善宏观调控的极端重要性，对于我们把握现代经济规律，实现经济社会又好又快发展具有重大意义。

一、贯彻落实科学发展观的必然要求

加强和改善宏观调控，保持经济长期平稳快速增长，是深入贯彻落实科学发展观的基本要求。

科学发展观是我国发展新的阶段性特征的反映。进入新世纪新阶段，我国发展呈现一系列新的阶段性特征，主要是：经济实力显著增强，同时生产力水平总体上还不高，自主创新能力还不强，长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变；社会主义市场经济体制初步建立，同时影响发展的体制机制障碍依然存在，改革攻坚面临深层次的矛盾和问题；人民生活总体上达到小康水平，同时收入分配差距拉大趋势还未根本扭转，城乡贫困人口和低收入人口还有相当数量，统筹兼顾各方面利益难度加大；协调发展取得显著成绩，同时农业基础薄弱、农村发展滞后的局面尚未改变，缩小城乡、区域发展差距和促进经济社会协调发展任务艰巨；社会主义民主政治不断发展、依法治国基本方略扎实贯彻，同时民主法制建设与扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应，政治体制改革需要继续深化；社会主义文化更加繁荣，同时人民精神文化需求日趋旺盛，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强，对发展社会主义先进文化提出了更高要求；社会活力显著增强，同时社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生