

ZHONGGUO JINGJI ZHENGCE YANJIU
JINJI XUE YANJIU SUO
JINJI XUE YANJIU SUO

中国宏观调控体系的 演变与改进

郑 涛 张义方 张 洋 王文轲 李建平 著



人 民 出 版 社

Z HONGGUO HONGGUAN TIAOKONG
TEXT DE YANBIAN YU GAIRY

中国宏观调控体系的 演变与改进

郑 涛 张义方 张 洋 王文轲 李建平 著



人 民 出 版 社

责任编辑：邵永忠

封面设计：胡欣欣

责任校对：吕 飞

图书在版编目 (CIP) 数据

中国宏观调控体系的演变与改进 / 郑涛 等著. —北京：人民出版社，
2017. 12

ISBN 978 - 7 - 01 - 018301 - 5

I. ①中… II. ①郑… III. ①宏观调控政策—研究—中国 IV. F123. 16
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 238175 号

中国宏观调控体系的演变与改进

ZHONGGUO HONGGUAN TIAOKONG TIXI DE YANBIAN YU GAIJIN

郑 涛 张义方 张 洋 王文轲 李建平 著

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方 (北京) 印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：18. 25

字数：300 千字

ISBN 978 - 7 - 01 - 018301 - 5 定价：58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

版权所有 · 侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：(010) 65250042

四川师范大学学术著作出版基金资助

前 言

改革开放以来，宏观调控一直是学术界研究的热点之一。学者们或基于西方经济学理论，试图构建我国宏观调控的理论基础；或立足国内经济实践，总结我国历次调控的成败得失；或对比发达国家经验，探讨其对中国调控的借鉴意义；或考察微观基础和传导机制对调控的影响……相关研究在取得丰硕理论成果的同时，也存在诸如对宏观调控概念的理解泛化、对我国制度转型背景的重视不够、忽视宏观调控的公共政策属性等不足。与此同时，中国宏观调控实践中所存在的“央地博弈”反复拉锯、权力主体间冲突频发等问题以及微观调控对象和国内外经济环境等变化，亟待从理论上予以回应和廓清。在经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的新阶段，作为宏观经济的顶层制度安排，如何落实十八届三中全会所确定的“推进国家治理体系和治理能力现代化”目标要求，全面深化宏观调控改革，成为理论和实务界的重大历史任务。

在此背景下，本书尝试站在国家经济治理的高度，以改革开放后中国八轮大的宏观调控为线索，构建起一个囊括调控目标、调控手段、调控组织（包括决策、实施、监督）、调控绩效评价在内的宏观调控体系，并综合运用经济学、管理学、法学等多学科的研究方法，结合多种测度指标，通过定性和定量分析以期实现以下几重目的：一是促进学界对西方宏观调控理论与实践经验的批判吸收，二是回应国内调控“央地博弈”“政出多门”等现实问题，三是为中国宏观调控体系的本土化自信寻找证据支撑，四是为“新常态”下中国宏观调控体系的完善提供参考建议。

基于上述背景和目的，全书在结构上分为四大部分：第一部分为导

论、理论基础与研究现状，即本书的第一章和第二章，交代选题背景、研究目的、逻辑框架和所用方法，回顾西方宏观调控理论发展的历史进程和新中国宏观调控指导思想变迁的演化脉络，梳理宏观调控体系的国内外研究成果，界定本书所理解的宏观调控等概念。第二部分为本书的主体，包括第三章、第四章、第五章以及第六章，从系统论的角度出发，对我国宏观调控整体体系所包含的目标、手段和工具、组织架构在改革开放以来的历次调控中的实际运用进行了深入考察、梳理和绩效评价。第三部分即第七章，以美国、日本、欧盟为参照，对发达市场经济体的宏观调控目标、调控手段、组织实施、监督协调等进行了全面比较。第四部分即第八章，在归纳当前宏观调控体系成就与不足的基础上，结合国际经验，对“新常态”背景下中国宏观调控体系的完善提出建议并对后续研究进行了展望。

本书的完成，得益于学界前辈、专家、同行的相关前期研究，撰写过程中所参阅的文献成果，均以脚注等形式予以注明，谨以致谢。由于我国的宏观调控理论与实践仍处于不断的探索中，囿于视野和研究能力，本书仅能在力所能及的范围内提出观点和建议，敬请广大专家、学者斧正。

目 录

第1章 导论	1
1.1 选题的背景与意义	1
1.2 本书的立意	5
1.3 本书的研究方法与结构安排	7
1.4 本书的主要创新之处	9
第2章 理论基础与研究现状	12
2.1 宏观调控理论及其发展	12
2.1.1 西方宏观调控的理论基础	12
2.1.2 中国宏观调控的指导思想	16
2.2 宏观调控体系的构成及其内涵	19
2.2.1 宏观调控的目标和手段	20
2.2.2 宏观调控的作用机理	21
2.2.3 宏观调控的组织架构	25
2.3 宏观调控体系的相关研究现状	27
2.3.1 宏观调控的研究现状	27
2.3.2 宏观调控体系的研究现状	34
2.3.3 本书几个核心概念的界定	39
第3章 中国宏观调控体系调控目标的演变逻辑	43
3.1 中国式目标的演变过程（1978—2015）	44
3.1.1 官方表述的语义进路	44
3.1.2 调控实践的阶段划分	48

3.2 对中国式调控目标的再认识	55
3.2.1 调控目标的内容框定	55
3.2.2 调控目标的层次结构	58
3.2.3 调控目标的顺序排位	61
3.2.4 目标体系的建构理据	62
 第4章 中国宏观调控体系政策工具的现实考察	66
4.1 中国调控的本土实践	67
4.1.1 历次调控的过程回顾	67
4.1.2 调控手段的阶段特征	74
4.1.3 手段特点的横向比较	79
4.1.4 政策工具的取舍组合	82
4.2 中国特色调控手段运用的典型例证	84
4.2.1 法定存款准备金率的频繁使用	84
4.2.2 公开市场业务中的一级交易商制度	88
4.2.3 短期扩张性财政政策的作用长期化	91
4.2.4 房价调控中的限购措施及土地政策	93
4.3 对中国宏观调控手段的再认识	96
4.3.1 手段多元的体制性基础	96
4.3.2 行政手段的阶段合理性	97
4.3.3 是政策化还是法律化	100
4.4 货币政策工具的数量与价格之争——基于SVAR模型的实证	102
4.4.1 指标的选择	102
4.4.2 模型的设计	103
4.4.3 样本选择与数据的处理	104
4.4.4 利率、存款准备金率对中间目标M2、LOAN的影响	108
4.4.5 利率、存款准备金率对最终目标CPI和GDP的影响	114
4.4.6 实证结论	123

第5章 中国宏观调控体系调控组织实施的博弈分析	125
5.1 调控组织架构的演化路径	125
5.2 “决策”中调控权力的横向配置	132
5.2.1 “三驾马车”的基本架构设计	132
5.2.2 其他权力主体的“时空性”介入	135
5.2.3 现行架构下调控权力冲突的根源	139
5.3 “运行”中调控权力的纵向延伸	140
5.3.1 基于利益的“央地关系”演进	141
5.3.2 “放权让利”政策的得与失	145
5.3.3 调控中地方政府功能异化的机理	148
5.4 “监督”的现实困境与制约因素	154
5.4.1 宏观调控监督的理论和现实必要	155
5.4.2 宏观调控监督的现行途径及不足	155
5.4.3 宏观调控监督机制完善的制约因素	156
5.5 宏观调控政策实施的博弈分析	157
5.5.1 中央政府与地方政府间的演化博弈	158
5.5.2 宏观调控政策与公众间的信息博弈	164
第6章 中国宏观调控体系演变中的绩效评价	168
6.1 宏观调控绩效的内容和特点	168
6.1.1 宏观调控绩效的分类	169
6.1.2 宏观调控绩效的特征	172
6.2 调控绩效的主要影响因素	172
6.2.1 体制转轨	173
6.2.2 权力主体	173
6.2.3 调控对象	174
6.2.4 调控目标	175
6.3 宏观调控绩效的评价原则	175
6.3.1 系统性原则	175
6.3.2 及时性原则	176

6.3.3	长短期兼顾原则	176
6.3.4	可操作性原则	177
6.4	宏观调控绩效评价分析	177
6.4.1	专项目标绩效评价	177
6.4.2	综合目标绩效评价	181
6.4.3	基于 DSGE 模型的货币政策绩效分析	187
第7章	宏观调控体系演变的国际比较及其启示	194
7.1	从美国经验看西方调控目标的历史嬗变	194
7.1.1	各个时期的经济背景与调控目标	194
7.1.2	对美国宏观调控目标的几点梳理	198
7.2	不同市场经济体的调控手段选择	201
7.2.1	经济高速增长期的日本	202
7.2.2	2008 年金融危机中的美国	208
7.3	调控组织实施的一般性考察	212
7.3.1	机构设置与权能划分	213
7.3.2	权力理念及实现途径	214
7.4	决策过程的合理性比较	215
7.4.1	多学科视角下的宏观调控决策	216
7.4.2	发达经济体调控决策模式比较（美国、日本、欧盟）	220
7.5	决策、实施的监督与制约	230
7.5.1	司法监督	230
7.5.2	公众监督	232
第8章	中国宏观调控体系建设的成就、问题及改进建议	233
8.1	中国宏观调控体系建设的基本成就	233
8.1.1	目标内容不断丰富	233
8.1.2	手段体系稳中出新	234
8.1.3	组织架构逐渐强化	235
8.2	当前调控体系的主要问题	236

8.2.1	目标、手段体系的本土化自信不足	236
8.2.2	调控权力主体间协同配合不够	237
8.2.3	手段、工具整合运用不力	238
8.2.4	调控决策的封闭性强, 开放性较低	239
8.2.5	宏观调控的法治化水平亟待提高	241
8.3	经济“新常态”对宏观调控的新要求	242
8.3.1	中国经济“新常态”的外部压力	242
8.3.2	中国经济“新常态”的内部挑战	246
8.3.3	经济“新常态”对宏观调控的新要求	251
8.3.4	宏观审慎监管与货币政策的关系处理	253
8.4	调控体系的改进方向与实现路径	257
8.4.1	加强部门协调, 改良顶层设计	257
8.4.2	理顺央地关系, 疏通中观传导	260
8.4.3	推进决策过程的多元表达与参与	262
参考文献		265
后 记		281

第1章 导论

1.1 选题的背景与意义

党的十八届三中全会翻开了我国全面深化改革的新篇章。毫无疑问，这是以 30 多年改革开放的系列成就为基础，中国经济、社会站在新的历史起点上，自我进化的重大战略抉择，是中华民族实现伟大复兴的坚实砥砺。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出：经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府、市场的关系，是市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。《决定》同时指出：“健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的‘宏观调控体系’，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化，加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合，提高相机抉择水平，增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。”^①显然，在深化改革的大背景下，如何进一步完善我国的宏观调控体系，是经济学界在当前复杂的国内外环境下所面临的重要课题。

本书展开基于的历史和空间背景主要包括以下几个方面：

1. 调控对象渐趋多元

长期以来，由于国有经济在中国的战略产业、基础产业、主导产业依然

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过），《求是》2013 年第 22 期，第 3—18 页。

占有主体地位，在很长时间内国有经济仍然具有影响力与控制力。所以，凭借国有经济优势而进行宏观调控，一直是中国的国民经济管理特色之一。但是，自 20 世纪 90 年代后半期进入产权改革阶段以来，中国的经济活动微观主体已发生了深刻变化。如图 1—1 所示，截至 2007 年上半年，非国有企业在投资中的比重已经上升到 72.3%，与此同时，在出口中的比重已经上升到 80.9%，在工业产出中的比重已经上升到 82.9% 了^①。

经济活动主体结构的变化必然会带来宏观调控机制的变化，随着国资委启动央企混合所有制改革试点^②，可以预见的是“一刀切”式的硬调控将很难在宏观经济领域复制，取而代之的必然将是更多的“统筹兼顾”。

“国家调控市场，市场引导企业”这个党的十三大提出的新型调控模式，本身也是中国经济体制改革中追求的目标。因此，作为原则性的制度安排，在经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的新阶段，如何引导非国有经济多元化的微观主体行为使其符合改革大局，既是有效实现宏观调控的目标，同时也是切实改善政府治理的一大课题。

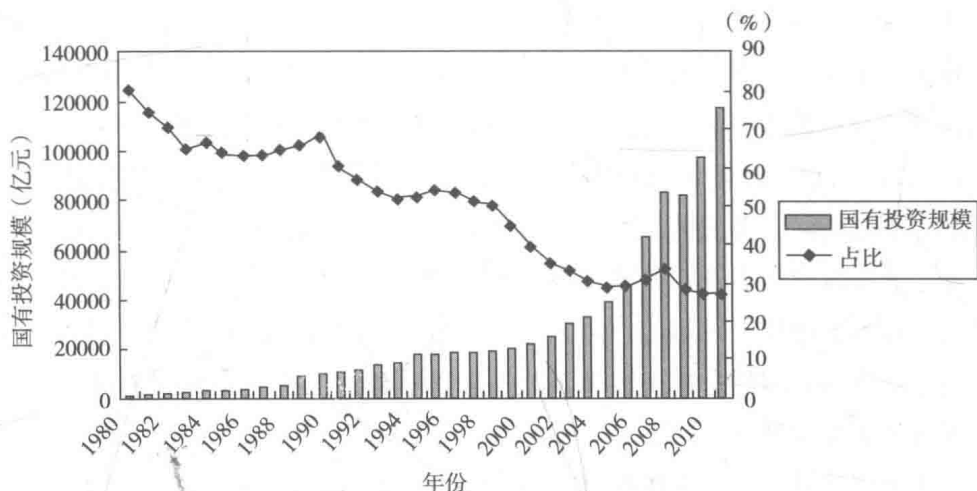


图 1—1 我国国有投资及其在全部固定资产投资中占比变化

资料来源：国家统计局。

① 王健：《宏观调控必须转轨》（上），《改革内参》2007 年第 28 期，第 6—9 页。

② 2014 年 7 月中旬，国资委宣布在国家开发投资公司、中粮集团有限公司、中国医药集团总公司、中国建筑材料集团公司、新兴际华集团有限公司、中国节能环保公司等 6 家公司启动四项改革试点。

2. “央地博弈”反复拉锯

改革开放 30 多年来,通过中央政府的“放权让利”,地方政府对国民经济之影响较之计划经济时代大大增强。一方面,地方政府对当地经济繁荣和社会发展具有无可推卸的责任,在经济组织和个人对当地社会经济发展抱有较高预期的前提下,地方政府必须努力促使这种预期实现。另一方面,由于幅员辽阔的国情,每个地方政府所在区域几乎都能形成一个相对独立的经济体系,而且彼此之间存在较大的差异,这在客观上使得中央宏观调控的手段及结果对地方、区域经济具有较大差异和效应不一。于是,在宏观调控问题上出现了地方政府与中央政府博弈的对峙局面,18 亿亩耕地红线反复受到冲击,地方政府融资平台和债务的膨胀以及近年来国家房地产调控目标的一再落空都是鲜活的注解。党的十八大以后,随着反腐与改革的深入推进,宏观调控中的中央与地方之关系又呈现出诸多新特点;而党的十八届三中全会则站在“国家治理”的高度,对宏观调控体系和调控能力完善提出了新的要求。尽管“央地博弈”的历史大戏在中国这片土地已经上演了数千年,尽管“利益集团”(Interest Group)早已被从政治学领域引入经济学范畴并被西方主流社会所接受,转轨时期,洞藏于中国经济宏观调控中的央地博弈这一“新酒”仍然值得仔细研读与品究。

3. 权力主体间冲突频发

以房地产调控为例,央行负责从金融风险和经济稳定的角度出台房地产领域的政策,而建设部被认为是更多地代表行业利益的权力部门。2003 年以来,二者出台的政策发生了两次直接冲突。

第一次冲突发生于 2003 年:6 月 5 日,央行发布《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》(银发〔2003〕121 号,以下简称“央行 121 号文”),文件要求对空置量大、负债率高的房地产企业,要严格审批、重点监控。央行 121 号文出台之后,房地产界一片风声鹤唳。两个多月后的 8 月 12 日,国务院发布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发〔2003〕18 号)(以下简称“国务院 18 号文”)。该文件的第 14 条规定:对符合条件的房地产开发企业和房地产项目,要继续加大信贷支持力度。国务院 18 号

文,让房产商一片欢呼。权威信息显示,这个18号文,是建设部起草的。第二次冲突是关于期房销售问题:2005年8月15日,央行发表《2004年中国房地产金融报告》,其中明确提出,由于预售房制度存在严重的金融风险,建议取消商品房预售制度。8月24日,住建部在其官方网站明确表态,国家近期不会取消商品房预售制度。在不到三年时间里,央行和住建部在房地产领域两度“政见不和”,成为宏观调控权力主体间冲突频发的一个缩影。

4. 危机应对西方调控突破“经典”

就在国内部分学者拒绝将“结构”内容纳入宏观调控目标并对中国政府部分宏观调控手段横加指责甚嚣尘上之时,面对空前的危机,美国政府及联储除了大幅放松财政货币政策外,还大量采用了非市场化的调控手段,例如:(1)政府直接收购金融机构的问题资产和股份。政府直接插手改变竞争性企业的股权结构的做法,明显背离了其一贯教导别人的市场原教旨主义。(2)颁布卖空禁令。2008年7月16日,在房利美和雷曼兄弟等大型金融股连续大跌的背景下,证券交易委员会发布紧急禁令,限制对包括房利美在内的19家金融机构股票的卖空行为。9月19日又进一步将限制卖空的金融机构股票扩展到799只金融股;10月2日又将暂停时间延长至30天。(3)颁布限薪令。2009年2月4日,奥巴马总统与财政部长盖特纳一起宣布:凡获得政府救助的金融企业,高管年薪不得超过50万美元,以敦促参议院尽快通过新的经济刺激法案。上述种种,与亚洲金融危机期间其对马来西亚临时资本管制和香港干预外汇市场的严厉指责和威胁构成了鲜明的对比。而在稍后的几年中,以美国为首的西方发达国家在经济管理中更加强调分配的公平性,强调对市场机制,尤其是金融市场的管束,宏观调控呈现出一轮“向左转”趋势。^①

5. 中国经济进入“新常态”

就在西方各国为修复危机创伤,不断调整社会经济体制的同时,中国的关键性经济指标也在悄然发生着变化。一方面,中国经济总量在全球的比重稳步上升,并在2010年成为全球第二大经济体;另一方面,中国经济的增长

^① 李稻葵:《什么是中国与世界的新常态?》,《金融经济》2014年第10期,第19—20页。

速度在 2012 年迎来了历史拐点,“新常态”由此被反复用来描述中国经济发展的新阶段。对于中国经济的新常态,虽然对于中国经济处于经济增速换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”的表征已有共识,但对于表象背后的本质因素学界的分野明显。仅就经济增速下降的原因,就有“人口红利说”(蔡昉,2013)、“工业化红利说”(黄群慧,2014)、“新老增长点交替说”(李稻葵,2014)、“结构重构与动力重塑说”(王一鸣,2015)等众多观点。与此同时,亦有学者认为目前中国经济的性质并非“新常态”,而是处于与新旧常态之间的一个“过渡态”(李佐军,2015)并且将这一时期锁定为“从 2012 年到 2016 年或者 2017 年,估计约 5 年时间”^①。无论争议几何,在 2014 年中央经济工作会议“认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑”的基调下,宏观调控如何调整和完善以适应这一新的历史新阶段,无疑是“经济理论界对于当前首要任务的担当”^②。

1.2 本书的立意

基于上述背景,本书的研究目的有四:

1. 促进对西方宏观调控理论与实践经验的批判吸收

列宁说:睁开眼睛来看资产阶级科学,注意它,利用它,批判地对待它,不放弃自己完整的和确定的世界观。不可否认,西方经济学在宏观调控领域取得了丰硕的研究成果,战后几十年来,各主要发达市场经济国家/体根据本国国情分别建立了各具特色的经济模式及与之相适应的宏观调控体系,研究其得失成败将为我国建立健全有效的宏观调控体系提供有益的借鉴。同时,我们应切忌“食洋不化”,盲目照搬西方经济学教科书及其实践经验来评价和

^① 李佐军:《引领经济新常态走向好的新常态》,《国家行政学院学报》2015 年第 1 期,第 21—25 页。

^② 钱津:《中国经济理论研究与中国经济发展》,《河北经贸大学学报》2015 年第 4 期,第 1—6 页。

“改良”我国的宏观调控。诚如陈岱孙教授所指出的：“我们既要承认外国经济学在其近年的发展，在其推理分析、测算技术、管理手段等等方面有若干值得参考借镜之处，又不要盲目推崇，全盘搬套。”^① 因此，有分析、有批判地参考和利用西方经济学相关理论成果及西方发达经济体调控实践的有益经验，是本书的出发点之一。

2. 为中国宏观调控体系的本土化自信寻找证据支撑

一切关于问题对与错的争论必须回归于其特定的历史、社会环境。坚持中国范式的实践性和认同感，防止被另一个范式所阉割（盛美娟，2011），对于中国这样一个幅员辽阔、情况复杂的大国而言，显得尤为重要。这种本土化的自信除了来自于西方学者对主流理论缺陷的反思（Blanchard et al., 2010, 2013; Frankel, 2010; Stiglitz, 2014）和“向中国学习宏观调控”（罗奇，2012）的呼声外，更多的还是要基于对中国宏观调控实践的深入理解和事实证据的全面掌握，这是本书的出发点之二。

3. 回应调控实践“央地博弈”“政出多门”等问题

如前所述，在目前的宏观调控架构下，无论是决策环节的中央权力主体间还是执行阶段的地方权力主体与中央权力主体间都存在协同不力甚至博弈的缺陷样态。其存在之危害在于：不仅减损了宏观调控的整体绩效，恶化了市场对调控预期的认知，同时还加深了公众对政府权威的质疑。虽然在最近两年，上述缺陷样态的典型案例有所减少，但是考虑到反腐高压态势下，一些地方官员担心改革引发矛盾，导致对自身类似问题的调查^②从而不愿冒头的非常态因素，本书坚持认为有必要深入分析此类缺陷样态滋生的常态化体制根源、机理，在此基础上探讨消解的可行途径以及可持续长效机制的建立。这对于解决本轮改革所面临的“自下而上”的动力不足问题具有重要意义。

① 陈岱孙：《现代西方经济学的研究和我国社会主义经济现代化》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）1983年第3期，第2—5页。

② 李稻葵：《什么是中国与世界的新常态？》，《金融经济》2014年第10期，第19—20页。