

李含琳 编著

宏观经济政策学

民族出版社

95
F019.6
3
2

宏观经济政策学

李含琳 编著

XA A 0066

民族出版社



C 074368

(京)新登字154号

宏观经济学

李含琳 编著

民族出版社出版发行 各地新华书店经销
甘肃省党校印刷厂印刷

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 7.62 字数: 186000

1993年10月第1版

1993年10月兰州第1次印刷

印数: 0001—1500册 定价: 5.00元

ISBN 7-105-02115-2/F·62

(738)

前 言

宏观经济政策是宏观控制的一个重要方面。研究宏观经济政策，对于我们深化对宏观控制问题的认识，提高宏观控制的主动性和质量是非常重要的。但是近年来，我国在宏观控制问题的研究上还显不足，主要的还是对应急性、分散性和个体性的宏观经济政策的研究及其实施。我编写本书的目的，就是为了从较高的理论层次、较完整的体系结构以及操作运转等方面，对宏观经济政策进行系统全面的研究，为创立中国特色的宏观经济政策学抛砖引玉。

本书偏重从宏观经济政策的基础理论、体系结构和操作运转三个层次进行探讨。其内容极为适合从事经济理论研究和教学的同志，更适合党政部门的领导干部、研究人员和管理人员阅读参考。

在编写过程中，我充分地汲取了近年来我国对宏观经济政策研究的新成果，参阅了中国人民大学教授魏杰先生的《大杠杆——宏观经济政策分析》、南京大学教授王国刚先生的《经济政策学概论》、曹钢等同志编著的《当代中国经济政策论纲》以及黑龙江省委党校刘剑锋副教授主编的《理论探讨》杂志中的政策学专栏的有关文章，在此表示真诚的感谢。

此外本书的出版还得到了我的同窗好友、甘肃省农民企业家、西峰市新兴建材公司经理白汝麒先生的大力资助，在此也表示诚挚的谢意。

作 者

一九九三年十月于兰州

目 录

上篇 宏观经济政策理论

第一章 宏观经济政策的性质界定

- 一、研究宏观经济政策的必要性……………(1)
- 二、宏观经济政策的基本属性……………(5)
- 三、宏观经济政策的内涵和外延……………(9)
- 四、宏观经济政策的研究内容……………(12)

第二章 宏观经济政策的关系配置

- 一、宏观经济政策的基本特征……………(17)
- 二、宏观经济政策与经济理论……………(22)
- 三、宏观经济政策与经济体制和发展战略……………(28)
- 四、宏观经济政策学与经济科学……………(31)
- 五、宏观经济政策与法律规范……………(36)

中篇 宏观经济政策体系

第三章 宏观经济政策的形成机制

- 一、宏观经济政策制定的根据和原则……………(42)
- 二、宏观经济政策的制定是解决经济矛盾的需要……………(45)
- 三、宏观经济政策的制定必须充分考虑群众的

心理承受力	(49)
四、宏观经济政策的制定要全面了解社会对政策的要求	(56)
五、宏观经济政策的制定要注意调查研究	(60)
六、宏观经济政策制定的程序	(64)
七、宏观经济政策的选择	(73)
八、宏观经济政策决策行为的约束机制	(80)
九、宏观经济政策与群体决策	(85)

第四章 宏观经济政策的体系结构

一、建立宏观经济政策体系的必要性和原则	(92)
二、宏观经济政策的内在联系	(97)
三、宏观经济政策的系统分析	(102)
四、宏观经济政策的体系构造	(107)
五、宏观经济政策体系的运转	(110)

第五章 宏观经济政策的主要形成

一、宏观分配政策	(114)
二、宏观产业政策	(116)
三、宏观货币政策	(119)
四、宏观财政政策	(121)
五、宏观投资政策	(123)
六、宏观消费政策	(125)
七、宏观技术政策	(127)
八、宏观对外经济政策	(128)

下篇 宏观经济政策调节

第六章 宏观经济政策的内在功能

一、宏观经济政策的调节目标	(131)
---------------------	---------

二、宏观经济政策目标与手段的协同	(135)
三、宏观经济政策的内在功能	(141)
四、宏观经济政策的综合规范	(146)

第七章 宏观经济政策的操作规则

一、宏观经济政策的贯彻原则	(153)
二、宏观经济政策的监督机制	(155)
三、宏观经济政策的国家操作	(158)
四、宏观经济政策的运行特征	(165)
五、宏观经济政策的配合操作	(167)

第八章 宏观经济政策的运行调节

一、宏观经济政策的运行变形	(171)
二、宏观经济政策的消极效应	(175)
三、宏观经济政策的稳定要求	(179)
四、宏观经济政策的倾斜策略	(185)
五、宏观经济政策的利益调控	(191)
六、宏观经济政策模型的优化	(191)

第九章 宏观经济政策的效应评价

一、宏观经济政策的效应特征	(201)
二、宏观经济政策的反馈机制	(202)
三、宏观经济政策的评估机制	(206)
四、宏观经济政策的调节成本	(212)

第十章 宏观经济政策的调整控制

一、宏观经济政策的控制	(219)
二、宏观经济政策的调整	(224)
三、宏观经济政策的整合	(228)
四、宏观经济政策调整的新变化和新矛盾	(234)
五、改革进程中宏观经济政策的新选择	(239)

上篇 宏观经济政策理论

第一章 宏观经济政策的性质界定

一、研究宏观经济政策的必要性

宏观经济政策，从最一般的意义上讲，就是国家根据国民经济计划调节各种宏观经济变量的基本原则和方针，其基本含义是指能够对某个经济问题或某个经济领域的总体活动起主导性调节作用和推动作用的全局性经济政策。

宏观经济政策作为一门研究经济政策运行规律的系统科学，在西方发达国家早已形成，从早期斯密的《国富论》到现代凯恩斯的《货币通论》，以及新凯恩斯主义、供给学派理论、货币主义、制度学派理论等，无不都是对宏观经济运行及其规范问题研究的突出成果。可以这样认为，现代西方经济学中的大部分内容都是研究宏观经济控制问题的。这主要是因为，随着市场经济向高度化发展，总量平衡和结构平衡越来越重要，宏观控制和总体平衡问题成了国民经济发展的首要难点或核心问题。不仅如此，一国国民经济的发展已远远超过了国界、洲界，走向了世界经济的大循环圈，从而使宏观控制的难度也大大增强了。为此，发达资本主义国家不仅经济理论界把主要精力投入到对宏观经济控制的研究，就连政府的职能部门也把相当的注意力集中到了对宏观经济问题的研究和解决上。经济学家们既从事理论分析，又参与现实经济活动的决策，这也正是西方经济学比较行之有效的一个主要原因。我国在进入社会主义建设以后，党和国家也十分重视宏观经济政策的研究。但是，由于种种原因，却忽视了把宏观经

济政策作为一门系统理论来进行研究和探索。建国四十多年来，我们在宏观经济政策研究方面有三个明显的缺陷：其一是政策研究偏重对具体政策的研究，需要什么样的政策，就研究制定什么样的政策；贯彻哪方面的政策，就研究哪方面政策贯彻中的问题，加之政策制定本身的官方性质和研究上的神秘主义，以致使这种研究更多地成了一种体现“政治任务”的活动，而与政策理论或学术活动无缘。二是政策研究偏重静态控制，忽视动态控制。任何一种宏观经济政策的制定，出台和实施，都是为了达到协调、控制特定经济活动方向、经济运行秩序和预期目标的手段，这就要求政策体系要具备充分的动态调节功能，在运动中实现调节目的。但我们的政策时效性非常强，就事论事，缺乏长时期的、动态的调节效力。三是把经济政策理论研究同经济思想研究和经济政策宣传混在一起。一方面采取简单化的做法把经济政策和经济理论结合在一起，另一方面又把经济政策研究等同于对既定的现行经济政策的正面注释或理解，结果不仅使经济政策的神秘色彩得到强化，而且在实际工作中也否定了经济政策作为一门学术研究应该揭示的一般规律和理论的系统性。这就是我们几十年来天天讲经济政策、用经济政策，却未能使经济政策的研究深入下去，甚至完全取消这门学科研究的真实根源。

社会主义的经济体制改革同宏观经济政策也有十分密切的关系。一方面，经济政策的贯彻必须通过经济体制去实现，一定的经济体制是一定的经济政策发挥作用的前提；另一方面，经济政策又通过人们的经济活动重新表现为经济关系，反过来成为经济体制构成的前提。所以，从经济体制改革的需要来说，研究和制订适应社会主义市场经济新体制的经济政策就是体制改革的客观要求。首先从经济体制改革的目标选择说，我国的改革就是要由长期以来形成的带有自然经济色彩的产品经济体制转变为商品经济体制，从传统的计划经济制度向市场经济制度过渡。无论哪种

转变或过渡，都是由一整套的经济政策所维系或作为前提的。因而，在这个意义上讲，经济体制改革目标的选择，首先是经济政策的选择，没有经济政策的选择，就难以推进体制改革。换句话说，从计划经济向市场经济的过渡，也就是由计划经济政策体系向市场经济政策体系的过渡。但是，要完成这种全社会性的系统性的经济政策转变的设计，并达到基本合理，离开完整的中国社会主义宏观经济政策学作指导是不行的。四十年来经济改革实践已经证明，那种边改边看，边看边改，缺乏系统的经济政策体系设计的做法既是难以持久生效的，也是改革缺少经济政策学指导的典型表现。所以，大力开展对宏观经济政策的研究，是达到经济体制改革目标合理化的必要条件。其次从经济体制改革的推进过程看，它也始终离不开宏观经济政策作指导。国家的每个改革部署，都应通过一次次具体的经济政策去实现，然而每项经济政策制定得是否恰当，贯彻是否有力，所需监督是否得到配合，反馈是否及时，应该调整的部分是否得到了调整，又都是受从事改革活动的人们的经济政策水平的制约。实践证明，某些改革部署就是因为经济政策的推进不当出了问题，未能达到预期的目的。可见，认真研究宏观经济政策也是实现经济体制改革正常进行的重要条件。最后认真开展对宏观经济政策的研究，也是增强人们改革意识和改革承受能力的需要。改革不仅需要制定和贯彻政策的各级领导的经济政策水平的提高，而且有赖于全社会人们对经济政策的正确理解和消化吸收。国内和国外的改革实践都说明，人们的改革意识对改革的承受能力，都与全社会的文化水准、理论素质尤其是经济政策水平直接相关。因此，广泛开展对宏观经济政策的研究，对提高人们承受改革的能力，切实有效地实施改革对策有直接的促进作用。

重视对宏观经济政策的研究，其意义还在于我国社会主义宏观经济政策学的特殊性。首先，我们所研究的宏观经济政策具有

鲜明的阶级性。经济政策直接是为发展和巩固一种特定的生产方式服务的，这种作用在很大程度上又是在生产力结构，生产关系结构的渐变过程中逐步体现出来的。而生产力结构的历史继承性、生产关系以及由此规定的利益分配关系的复杂性，决定了这种渐变过程具有很大的难以逆转性，它会反过来制约经济政策的调整，或者阻碍新经济政策的实施。其次，研究宏观经济政策的目的，不仅是为了解决现实社会经济生活中存在的问题，而且是为了经济发展的动态规律性及其未来发展趋势。不论我们的主观愿望如何，经济政策研究本身具有超前性质。它作为政策实施后，这种超前性就会在经济规律的作用下，以不同的方式表现出来。与经济规律相适应的经济政策得到实施后，经济就将顺利发展；反之可能在短期内经济有所发展，但是长时期内则将导致社会再生产关系的紊乱。这就在客观上要求经济政策的研究必须具有超前性。要做到这一点，就要求从事经济政策研究的同志必须具有扎实的经济理论功底，深刻认识经济规律体系运动的表现形式，以及生产力发展的规律。再次，宏观经济政策的重要性还在于它的可操作性。宏观经济政策的实施，直接制约着生产力结构的形成和转换，直接制约着各方面的经济利益关系。我国改革和发展中出现的一些重大失误，一个不可忽视的重要原因，就是片面以阻力大小来决定经济政策的取舍，只顾近期效果，忽略了政策实施后所形成的长期效果；只注重浅层次经济矛盾的解决，而忽视深层次经济矛盾的认识。这些方面的教训是深刻的。如搞价格双轨制，当初在很大程度上就是从所谓易于实施，逐步过渡到理顺价格关系考虑的。但是，却因一物多价而搞乱了正常的市场运行机制，破坏了经济秩序，成为国有大中型企业陷入困境的一个重要原因。最后，宏观经济政策的研究是一个系统工程，它涉及到诸多的领域。随着国民经济结构的复杂化、决策过程的复杂化、利益关系的复杂化，客观上要求经济政策研究工作必须向定量化的方向发

展，必须能够用数量关系描绘出政策实施后的国民经济发展趋势。这就要求我们的经济政策研究的方法要有很大的创新和突破，必须学会将现代科学技术、现代数据处理技术引入经济政策的研究工作和实践工作中来。这方面国内的许多部门已经做了大量的工作，但是总体说来还是处在探索阶段，还没有真正进入决策运用过程。

二、宏观经济政策的基本属性

宏观经济政策的基本属性是它的实践性，具体表现在三个方面。（1）涉及范围的宏观性。宏观经济政策的制定和下达的主体是政府，对下属单位具有很普遍的约束力。微观经济学如企业，经济甚至部门经济也研究经济政策问题，但只是在政府与部门、政府与企业关系的限度内，并不是企业自身规定的政策。诸如企业的竞争政策、消费政策、收入和价格政策等并不只属于个别企业，而是政府部门为所有企业规定的通用政策。企业为自身规定的某些行为规范，只是一种规划和对策，并不涉及其它企业。微观经济领域分析政策，只是贯彻和执行问题，只是在政策允许的限度内发挥自身的主动性和创造性，在制定政策上并没有什么任务。宏观经济政策的根本性质在于它的统一性，而不是各自为阵。经济政策本质上是宏观经济的产物。但是，经济政策一经产生，也要经历自己的发展过程，不仅要在宏观经济领域不断完善，而且会在局部地区和部门细化，从而制定出某些局部范围的经济政策。局部地区和部门虽然是国民经济的一个组成部分，但仍具有宏观性质。只是政策涉及的领域不象一国的宏观经济那样广泛而已。中观经济政策可以看成是宏观经济政策的分解和具体化，但按其活动范围来说，它只适合于特殊的部门和地区，具有相对的狭小性。

(2) 具体内容的差异性。我们经常说,没有区别就没有政策。这就是说,对于政策所涉及的领域,要根据部门和地区的不同特点和条件做出若干灵活的规定,既要有一般的宏观经济政策,又要有特殊的宏观经济政策。在这里,我们要把根据一般政策所做出的灵活反应和根据局部领域特点制定的特殊政策区别开来。前者只是主观表现,后者则有明文规定。差异性经济政策的产生主要来源于两种情况:第一,自上而下的形式。根据中央政策规定中某些体现差异的条文,部门和地区再细化、补充和完善,制定出某些特殊政策。第二,自下而上的形式。根据局部领域实践中遇到的一些特殊问题,概括出某些特殊规定,然后申报上级批准备案,付诸实施。宏观经济政策的差异性大体有两种表现:第一,纵向差异。系指某些部门和地区的政策与中央政策的差异,如沿海经济区和全国的差异,农业部门、能源部门价格政策和全国统一价格政策的差异,特区开放政策和全国开放政策的差异等等。这是局部和整体之间的政策差异。第二,横向差异。系指部门和部门之间、地区和地区之间的政策差异,如内地和边疆的政策差异,发达地区和落后地区的政策差异,特区和非特区的政策差异,农业、工业和第三产业之间的政策差异以及各种产业内部的政策差异。这是局部和局部之间的政策差异。我们过去在经济工作中有政策过分集中和一刀切的倾向,根本原因之一就是忽视了政策的差异性。国家的宏观经济政策只能在差别中统一,不可能是无差别境界。

(3) 较大的灵活性。所有的宏观经济政策都有灵活性,但局部经济政策则有更大的灵活性。灵活性并不排除稳定性,政策多变是经济生活的大忌,它会使人无所适从,消极等待。所谓稳定,就是总的方针政策在一定时期之内的连续性和继承性,总政策的局部调整,并不意味着基本原则的改变。总政策的改变,往往是一个历史时期的现象,比如我国从“一大二公”到“联产承

包”，从封闭政策到开放政策，从计划经济政策到市场经济政策，都经历了一个大的历史转折时期。宏观经济政策的灵活性变动是一个较长时期的现象，一旦制定，不宜轻易改变。作为一个部门或一个地区的特殊政策，涉及的内容较少，涵盖的领域较小，可以根据已经变化了的情况及时加以调整，制定出新的政策，取得经验可以在面上推广，总结教训又可以引为前车之鉴。在未取得充分根据之前，不妨先制定局部政策，起到先行作用，有了比较成熟的经验，再对全局性政策进行调整。

为了进一步分析宏观经济政策的基本属性，我们有必要对现行体制下国民经济运行过程进行一些分析。现行体制下的国民经济运行分为三个层次，第一个层次是制约国民经济总体运行的宏观经济变量，包括国民收入与分配量、货币供应与需求量、财政收支量等。第二个层次是市场运行变量，包括价格、利率等市场信号。第三个层次是企业微观经营变量，包括企业收支量，投资与消耗量等。这三个层次的经济变量的关系是，宏观经济变量是制约国民经济总体活动的高层次经济变量，市场经济运行过程中的市场经济变量是中介经济变量，企业微观经营变量是最基础的变量。根据宏观经济变量、市场运行变量、企业微观经营变量三者之间的这种内在联系，国家对于国民经济运行的宏观调节，就可以通过调节宏观经济变量来实现，而调节宏观经济变量的最有效手段就是宏观经济政策。由此可见，宏观经济政策的直接调节对象是内在地连接市场运行变量但又高于市场运行变量的宏观经济变量。通过宏观经济变量与市场运行变量之间的内在关系，使计划得以贯彻到市场机制的运行之中，不能通过外在的强制或者破坏市场机制的运行来实施计划。也就是说，宏观经济政策可以使宏观经济变量的变动体现国家计划的要求，并通过宏观经济变量同市场机制运行的函数关系，对市场进行有效的计划调节。因此，宏观经济政策实质上是量化的国家调节经济运行的行为准则。国家在

调节宏观经济运行中主要是对两种宏观经济变量的调节：一是反映国民经济发展趋势的预期总量，即计划期内国民经济的预期总产值、国民收入量、投资量、消费量、财政收支量、货币供应量和产业发展规模。另一种是宏观经济运行总量，包括总产值，国民总收入及投资规模和消费规模等。

政府运用宏观经济政策调节国民经济运行，从表面上看国家对国民经济的控制不那么直接了，其实不然。这是因为，国家运用宏观经济政策调节国民经济要比国家直接控制企业的调节面大得多，调节的难度也大得多。在国家直接控制企业的时候，不可能对为数众多的企业全部顾及，对国民经济的调节面比较狭窄。但在通过宏观经济政策调节国民经济运行的条件下，国家通过宏观经济政策调节宏观经济变量，通过宏观经济变量再间接调节市场运行关系，因此就可以通过纵横交错的市场关系网络，使所有经济实体的生产经营活动都置于可调节控制的环境下，这就大大扩大了国家宏观调控的覆盖面。同时，国家运用宏观经济政策调节国民经济运行，使国家的调节硬度加强了。在国家直接管理企业的条件下，国家直接调节的对象是企业，从而与企业之间形成了软预算约束关系。当国家运用宏观经济政策调节时，国家并不直接和企业发生关系，而是通过宏观经济政策的威慑力来影响企业，通过调节市场运行状况来作用于企业。由于市场机制作为市场活动的内在机理的反映，是一种极强的客观制约力量，企业在市场活动中应能顺应市场机制的作用，按照市场需求变化开展经营活动，因此，国家运用宏观经济政策调节国民经济运行，就带有硬约束的性质。不仅如此，国家在以宏观经济政策为杠杆调节经济运行时，摆脱了直接管理企业生产经营活动的繁琐事物，可以集中力量去调节运行的方向和秩序，使国家一方面可以提高宏观调节的科学程度，另一方面可以提高宏观调节的艺术水平。

宏观经济政策在现实中表现为包括各种宏观经济政策在内的

政策体系。由于所有的宏观经济变量是相互作用并内在地联系在一起，而任何一个宏观经济政策又都是只具有直接调节某一类宏观经济变量的功能，所以国家不可能通过某个宏观经济政策的单独作用实现预期的总调节目标。宏观经济变量之间的这种内在联系及单个经济政策的作用局限性，使得各种宏观经济政策有机地互相配合，才能有效地实现调节控制的目标，这样就形成了宏观经济政策体系。

三、宏观经济政策的内涵和外延

宏观经济政策从一般意义上说，是一个国家或地区在一定的经济计划时期，为实现国民经济发展目标而付诸实施的各项经济指导方针和行为准则的总称。由于本书所要讨论的宏观经济政策不是一般意义上的，而是特指我国的宏观经济政策。因此，有必要对我国有中国特色社会主义条件下的宏观经济政策做以性质界定。

中国特色社会主义条件下的宏观经济政策，是指中国共产党和国家政府，在进行建设有中国特色社会主义的事业中，为实现经济与社会综合发展的目标和任务，由中央政府制定并付诸经济活动的各项指导方针、行为准则、规章制度以及各种行政性措施的总称。这个总称也可叫做中国的宏观经济政策体系，它的构成要素有六个方面：（1）政策主体。政策主体是指我国宏观经济政策的制定组织。因为中国共产党是执政党，党的中央委员会同国家机关（国务院）都具有宏观经济政策的制定权。但一般来说，党中央在政策制定中规定大政方针、发展方向和基本原则，而国务院则具体制定政策细则。（2）政策客体。宏观经济政策的客体，是指被责成对宏观经济政策的贯彻执行负有职责的组织和个人。它也有狭义和广义之分，狭义的政策客体主要是指被指定对

经济政策贯彻承担直接职责的组织和领导者，如各种经济实体，各级行政主管部门以及各级领导人员等。广义的政策客体包括经济政策贯彻中所涉及到的一切社会组织和个人。因此，经济政策的客体不是指特定的一个组织或特定的某一个人，而是由多层次组织机构、多方面领导者以及个人组合而成的政策执行群体。由于宏观经济政策客体是由其主体责成而成立，并承担主体责令要求完成的任务和采取一定工作措施的职责，体现了党内或国家机关各部门之间的领导关系，是借助党的组织原则和国家权力进行的，所以，宏观经济政策客体及其职责的确立，表明了经济政策的强制性特征。（3）政策目标。不论政策的具体内容如何，任何政策都是为达到一定的预期目的而制定和实施的。我国宏观经济政策的预期目标包括两个方面，一方面协调经济关系，另一方面是促进经济发展。经济政策目标是经济政策的纲领，因此政策目标的规范必须清楚准确，才能保证实施得当。（4）政策成因。宏观经济政策成因意即政策产生的原因或提出问题的基点，也可以说是政策制定的历史背景和客观依据。经济政策的制定和出笼一方面要有充分的理论依据，即在理论上要能立得住脚，另一方面符合客观发展需要，即应按建设有中国特色社会主义的实际需要来制定，这是我国宏观经济政策的实践性要求。（5）政策手段。宏观经济政策手段是政策主体和客体联系，政策成因向政策目标过渡的中介，是必备的政策实现条件。政策手段包括政策工具和运用工具两个方面。经济政策工具主要是指那些表现或调节价值形式的经济变量，如价格、工资、利息、地租、利率、税率、汇率、投资等；表现和调节价值形式具有影响作用的各项经济制度如财政预算制度、税收制度、金融制度、审计制度、会计制度、统计制度、社会保障制度等；还有表现和保障经济正常运行的经济法规等。由于这些工具的变化、变更都会导致社会利益关系格局的改变，所以经济政策主体常常是顺应经济发展的客观规律，