

叶森 楼继伟 张小冲 主编

中国  
宏观  
经济  
管理

国际  
研讨  
会论  
文集

ZHONG GUO HONG GUAN JING JI GUAN LI  
GUO JI YAN TAO HUI LUN WEN JI

ZHONG GUO HONG GUAN JING JI GUAN LI  
GUO JI YAN TAO HUI LUN WEN JI

改革出版社

# 中国宏观经济管理国际研讨会论文集

叶 森 楼继伟 张小冲 主编

改革出版社

206/10

(京)新登字 053 号

责任编辑 陈贤经  
封面设计 刘志豪

中国宏观经济管理国际研讨会文集

叶 森 楼继伟 张小冲 主编

\*

改革出版社出版

(北京东城安德里北街 23 号)

新华书店发行所发行

北京燕山联营印刷厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开本 6.125 印张 165 千字

1993 年 12 月第 1 版 1993 年 12 月第 1 次印刷

印数: 4 000 册

ISBN 7-80072-525-1/F·294

定价: 5.00 元

## 前 言

加强宏观经济管理是使经济能够得到稳定持续发展的重要手段，变过去以直接行政手段为主的管理为以间接经济手段为主的管理是我国经济体制改革的重要内容。1993年6月10日至12日，国家体改委、财政部和世界银行在大连共同举行了一次中国宏观经济管理国际研讨会，主要议题是宏观经济管理的内容，宏观经济政策手段及其运用，以及机构和体制改革等。参加这次会议的有国家体改委、财政部的领导同志和来自政府宏观综合部门及研究机构的专家、学者23人，有来自世界银行及世界各国的知名专家、学者15人。国家领导人对此次会议很重视，江泽民主席、朱镕基副总理和李铁映国务委员分别会见了部分或全部与会外宾。

这次会前，中方专家分专题撰写了系统的论文并寄送给中、外专家，请他们提交书面评论意见。由于准备工作做得比较充分，且参加会议的都是在宏观经济管理方面有丰富的实践经验或有深入研究的专家、学者，会议开得很成功。会上，代表们还对如何判断去年夏季以来中国的经济形势和如何加强对中国经济的宏观调控进行了热烈讨论并提出许多有现实意义的政策措施建议；对近中期的经济改革，也提出了一系列建设性意见。本书收集了会上所有的论文和评论意见以及专题发言和总结性材料，并加以整理和

编译。其内容涉及宏观经济管理的各个领域，包括金融体制的改革和金融政策手段的运用、财政税收体制的改革、收入分配体制的改革、社会保障体系的改革，以及国有资产管理制度的改革等，不仅有对我国经济体制的分析和改革的设想及建议，还有世界各国和地区的经验介绍。相信有志于我国改革事业的读者会从中得到教益和启迪。

编者

1993年9月

# 目 录

## 前言

- 发展中国的宏观经济管理…………… 郭树清(1)
- 评“发展中国的宏观经济管理”…………… 刘遵义(13)
- 为实现中国经济长期增长和短期稳定所应采取  
的宏观经济政策…………… 刘遵义(26)
- 转向市场经济过程中的中国货币政策…………… 吴晓灵 谢 平(40)
- 中国的货币政策和金融改革…………… 克·阿尔索普 林至人(53)
- 适应社会主义市场经济发展要求,强化财政的宏观  
经济管理职能…………… 刘克崮(64)
- 中国的市场经济与税制改革…………… 许善达 马 林(74)
- 评“中国的市场经济与税制改革”  
…………… 阿·侯赛因 尼·斯特恩(86)
- 向市场经济过渡中的分配体制改革…………… 李 元(95)
- 对李元关于分配体制改革论文的评论  
…………… 阿·侯赛因 尼·斯特恩(106)
- 中国经济转轨时期的产业政策…………… 苏 宁(111)
- 评“中国经济转轨时期的产业政策”…………… 尼·拉迪(122)
- 经济体制改革的不同道路…………… 周小川(128)
- 国有资产管理——对周小川文章的评论…………… 彼·哈罗德(152)
- 国有资产管理…………… 彼·哈罗德(156)
- 台湾经济发展的成果与面临的问题…………… 李国鼎(170)
- 中国宏观经济管理国际研讨会综述…………… (181)

# 发展中国的宏观经济管理

郭树清<sup>①</sup>

宏观调控这一术语在中国经济界流行开来,迄今为止还不到10年。但是,今天的中国政府官员、企业家和经济学家使用这个术语的经常程度,可能超过了世界上任何其他国家。这自然意味着,人们给这个概念所赋予的含义是十分广泛的,因而也可以说是非常混乱的。出现这种局面具有很大的必然性。因为在长达30年的计划经济体制下,国民经济是一个行政集中统一体,我们称之为“大一统经济”,不存在独立的微观机制,也不存在独立的宏观机制。经济改革的过程,就是一个不断分离开微观机制和宏观机制的过程,这个过程到现在为止尚未结束。

然而,中国经济改革已经进入到中后期,我们已经明确的目标是建立社会主义市场经济体制。在商品已经基本市场化,生产要素面临着完全市场化的情况下,在非国有经济通过市场竞争日益发展强大,国有经济除进入市场而别无出路的情况下,政府管理经济的职能和方法的转变,成为十分关键的问题。在此背景下,我们确实需要认真研究和澄清宏观经济管理的内涵,为中国宏观管理的发展确定明确的方位。

---

① 郭树清,原为国家计委经济研究中心研究员,现为国家体改委综合司司长

## 一、宏观经济管理的范围界定——一般定义

本节的讨论以一般市场经济为前提。

宏观经济管理是市场经济发展的产物。因此,关于宏观经济管理的经验和理论首先来自于西方国家。对此我们是不能忽视的。但是,要在西方经济文献中找出一个简洁明确的关于宏观经济管理的定义,似乎也并不容易。

大概可以为绝大多数经济学家接受的想法是,宏观经济管理并不简单等同于政府对经济的管理。政府从许多方面参与经济,因而也在多种意义上管理着经济。例如,政府要维护市场经济的秩序,通过立法、执法和行政监督保证公平竞争;政府要建设和管理公用设施和公用事业;政府要监督国有企业的财务状况和国有资产的保值增值,此外,政府直接提供的社会服务也可以看作是一个特殊的经济部门。政府的这些经济活动或与经济有关的行为,并不应当被归入宏观经济管理。

那么,宏观经济管理是指什么样的政府行为呢?在相当长的一段时期内,经济学家认为,所谓宏观经济管理就是指对经济总量的管理,例如总消费、总储蓄、总投资以及货币供应量、财政收支、国际收支等等。但是,一些国家的实践表明,除总量之外,政府还应注意主要的产业结构问题,因为现实中的市场都不是完善的。尤其值得重视的是,日本和韩国的产业政策取得了令人瞩目的经济成就。此外,一些经济学家认为,收入分配问题也具有独立的经济社会意义,也是政府宏观调控所不能忽视的。许多国家的政府也确实把收入政策作为宏观调控的一项内容。

在把宏观经济管理单纯理解为总量管理的时候,事实上同时也把总量管理等同于总需求管理。在许多经济学家看来,计划经济



是一种资源约束型经济，而市场经济则是一种需求约束型经济，因此对市场经济的宏观调控也就是对需求的调控，所谓货币政策和财政政策，影响的正是总需求。但是，经济运行的实际表明，虽然市场经济经常面临需求不足的压力，但是，宏观政策如果以刺激需求为手段来抑制萧条和危机，最终却可能导致通货膨胀下的经济停滞，即滞胀。另一方面，从理论上说，需求和供给也并不是截然分离的，需求可以拉动供给，供给也可以创造出需求。因此，今天大概有更多的经济学家认为，宏观管理不仅只是对需求的管理，而应当是对需求和供给的双方面管理。

与上述问题不无联系，传统的宏观经济理论和实践，事实上为宏观管理设定的任务是短期经济的稳定和均衡，而长期经济发展则被排除在宏观管理的视野之外。但是，首先是对那些处于发展中的市场经济国家来说，长期发展的战略和导向是政府不可推卸的职责，而且，他们会认为，保证长期的持续稳定高速增长比之消除短期的经济波动可能来得更重要。其次，即使是对于发达国家来说，不研究和考虑长期发展趋势并采取相应的政策，恐怕也会造成不良的后果。因此，越来越多的人会同意，宏观经济管理应当同时兼顾短期和长期的经济问题。

总结以上讨论，我们如果从宏观经济管理的范围这一角度来确定一个定义的话，那么也许可以这样概括：宏观经济管理，即是对影响国民经济整体或全局的各种问题采取相应的政策措施，以促进国民经济的稳定、均衡和有效增长。

## 二、中国现阶段宏观经济管理的特殊性

在中国建立和实施宏观经济管理，必须充分考虑中国经济的特殊之处。

首先,中国是一个发展中国家,而且是一个搞了 30 多年行政命令的国家。虽然经过近 10 年的改革开放,中国经济已发生了巨大变化,但是;二元经济、瓶颈制约、货币化程度低等等不发达经济所共有的特征仍然是中国经济的基本特征。中国经济还存在着与其他发展中国家相比明显的不同之处。例如,重加工工业的比重很高,而服务业的比重却异乎寻常地低。更为奇特的是,中国的产业技术水平从原始的生产方式到最尖端的工业领域都一概包罗无遗,这在世界上是独一无二的。

其次,中国经济是一个大国经济。从人口规模来看,中国是世界最大的国家。在这样一个大国发展市场经济,不能不遇到市场的区域性和整体统一性的矛盾,不能不遇到地区之间发展的严重不平衡问题,不能不遇到中央和地方的关系问题。

第三,尤为特殊的是,中国现阶段是一个体制处于转轨时期的经济。从过去的计划经济转向市场经济,中国和东欧的经验都证明,并不是可以在短时间内完成的。中国虽然取得了很大成功,但是在今后相当一段时期内,经济体制仍将具有明显的过渡性质。

上述三点,决定了中国的宏观经济管理必须与其他国家有所不同。即使与不发达的市场经济国家相比,中国的宏观经济管理也应当在重视总量关系的同时,更重视结构调整;在注重短期问题的同时,更注意长期问题;在充分运用各种政策手段的同时,必须把体制改革作为非常重要的变量来把握。

### 三、现阶段中国宏观经济的基本内容

和其他国家一样,中国目前的宏观经济管理,首先把实现短期内的总量均衡当作一项重要内容。但是中国现在的年度总量调控,缺乏十分明确的数量概念。通常的说法是,维持总供给和总需求的

基本平衡。而在大多数西方国家的经济文献中,总供给和总需求是自动永久平衡的,这里关键是新增库存这个重要变量在中国的统计和计划管理中没有受到应有的重视。我们的建议是,短期总量管理的目标应当是:实现有效总需求与潜在总供给的平衡。与之相近的另一种更通俗的说法是:消费和投资者也应保持在国力可以承受的水平。

尽管制订政策的当局也强调增加供给的重要性,但是实际的宏观政策似乎更重视对需求的管理。目前最受重视的变量是固定资产投资规模、银行信贷规模和进出口贸易的平衡情况。但是这些变量的合理数量指标的确定却存在很大问题,即简单地以各自上一年的情况为基础,凭感觉加以调整(通常是适当增加一个数字),然后就作为计划目标来实施控制。其实这些变量是互相制约的,它们的关系,在总储蓄等于固定资产投资加净出口这个公式中以明确的方式表示出来。然而,直到最近一年内,人们才开始了解和使用总储蓄这个概念,而现行的国民经济核算体系中,尚无总储蓄这个指标。另外,信贷规模指标也确实不如货币供应量指标更有现实意义。但是什么是合理的货币需求量成为一个有争议的问题。一种普遍流行的看法是,货币供应量的增加幅度应当等于经济增长率加计划的价格水平上涨率。其中,一个非常重要的因素被忽视了,这就是发展中国家的货币化进程。

在短期管理中,国际收支平衡具有非常特殊的意义。所谓国际收支平衡,必须是经常帐户和资本帐户统一的完整的收支平衡。在中国存在着一种非常奇怪的现象,即过度重视经常帐户而严重忽视资本帐户。为了保证国际收支的平衡,中国迄今对外贸外汇实行政务管制,人们对经常帐户发生逆差非常担心,面对资本帐户出现的逆差(即资本净流出)却毫不理会。而在我们看来,现阶段中国国际收支的合理结构应当恰恰相反。

中国确实需要而且可能实施有效的长期发展战略。这对于一

个追踪和赶超发达国家经济技术水平的落后国家来说,对于一个市场机制处于很不完善的发育时期的国家来说,对于一个国土辽阔、人口庞大的国家来说,无疑具有重要意义。1979年开始,我们从传统的发展模式中摆脱出来,即从以重工业为中心转变为以轻工业和农业带动重工业,从进口替代转变为出口导向和进口替代并重,从单一的国家积累转变为多种积累并举,通过持续的努力,新的发展战略取得巨大成功,提前实现了国民生产总值10年翻一番的战略目标。

90年代中国进入一个新的成长时期,即从低收入水平过渡到中等收入水平,也就是通常所说的从“温饱”步入“小康”。我们面临的任务是要加快基础设施和基础工业的建设,缓解和消除瓶颈制约,迅速扩展服务业,实现工业和农业的技术水平全面升级。这也意味着要在继续发展有竞争力的劳动密集型产业的同时,加快资本技术密集型产业的发展,加快农村城市化进程,把工业化和信息化更紧密地结合在一起。进一步深化改革和扩大开放是我们实施上述战略构想的基本途径。但是如何具体贯彻这个发展战略,我们面临着许多新的挑战。简单沿袭80年代的做法是不行的,因为经济运行机制已发生实质性变化,市场化程度比过去有很大提高,与国际市场的联系已非常紧密,所有这些还将有新的更大发展。不适应这种新形势,我们的发展战略导向就会变成空洞的抽象的政策号召。

就业问题在西方往往被看成是短期宏观调控的问题,但是在中国,可能更具有长期性质。中国迄今为止还是一个存在着严重的隐性失业的经济,就是说,在工厂,特别是在农村,至少有三分之一的劳动力属于多余的就业者。把这种隐性失业转变为公开失业是社会无法承受的,基本的途径是加速经济发展,创造出更多的产业和就业岗位,这条道路已经为事实所证明是走得通的。

无论是短期还是长期的宏观经济管理,中国都强调产业结构

政策的重要性。在这个领域,我们有很成功的方面,也有很不成功的例子。由于过去多年的计划经济传统,在制定和实施产业政策时,我们往往倾向于尽可能地全面完整,结果成为包罗万象的政策计划,而这样一来又与改革和开放的基本方向发生冲突。另外一个最重要的教训是,我们曾经十分愿意学习日本和韩国的经验,但是忘记了一个基本的前提条件是不同的,日本和韩国的企业并不是我们这种机制的国有企业。尽管如此我们仍然认为,在90年代,对产业结构的调控仍旧是宏观经济管理所不可缺少的内容之一,只要认真吸取教训,改变方式方法,产业政策是可以大有作为的。

在现阶段的宏观经济管理中,收入分配也是一个不能回避的领域。改革开放以来,我们始终把控制工资水平作为抑制需求膨胀和价格上涨的重要手段。我们还希望在一方面打破平均主义分配方式的同时,限制或消除由于竞争条件不同所造成的收入分配不公平。在合理的按劳分配和按要素分配的前提下,允许一部分个人先富起来,但要同时发展共同富裕。在一部分乡镇企业发达的农村地区,收入分配的情况看上去非常令人满意。但是总体情况不尽理想。一方面,在国有企业和政府机构及部分集体企业中,工资和福利的总水平高速攀升,经常快于经济增长,但是,平均主义仍然是主要倾向;另一方面,在整个社会上出现了较为严重的“寻租”现象,即“双轨”制伴生的狂热追逐非经营性利润的行为。收入分配的不合理,影响到经济效益的改善,同时还势必会引发某种社会问题。现在为经济学家们普遍关心的另一个问题是,随着地区经济发展的不平衡,收入水平的地区差别越来越突出。不能简单地抽肥补瘦,拉平地区之间的收入差别,但是显然也不能完全任其自然,我们面临着具体到数量概念的抉择。

除上述内容之外,中国的政府部门还保留着对企业特别是国有企业的控制和干预权力,例如厂长经理的任免,经营目标的承包谈判确定,以及对国有资产保值增值的监督,等等。但是,我们认为

这些行为不应被看作是宏观经济管理活动。

然而,维护和改善经济秩序,特别是市场秩序,却是现阶段宏观调控所不可推卸的责任。在成熟的市场经济中,经济秩序主要是由法律和契约、习惯和道德来维护的,而在体制处于转换时期的中国,政府的经济综合部门不得不依靠一定的行政性办法来监督和检查市场活动,当然要加快法治建设的进程。

## 四、当前宏观经济管理的实际操作及其问题

过去十多年的经验证明,在实际实施宏观管理的过程中,我们会遇到一个重要矛盾,这就是经济增长与体制改革有时会要求不同的宏观政策取向。从理论上说,改革是为了更长远的发展,因此应当以改革为重心,但是在实际过程中,人们往往又不愿意牺牲短期收益,不愿意放弃任何马上可以获得的经济增长成果。

更复杂的问题还在于,在目前阶段上,体制改革不只是外在于宏观调控,而且还内在于宏观调控,就是说,我们要达到某一宏观调控目的,需要和能够采用的不仅有通常所说的一般政策手段,而且还有改革措施这样一些特殊政策手段。两种手段并用且取得明显成效的经验,尤其来自于产业结构调整、国际收支平衡等等领域。

在宏观调控的方法手段中,经常发生的问题是如何恰当搭配直接控制办法和间接控制办法。由于经济体制需要而且事实上也确实不断发生变化,如何处理好这个问题就更加困难。学术界和企业界总是呼吁要多采取间接办法,而政府却自觉不自觉地更倾向于多采取直接办法。很可能两方面都各有偏颇。

今天的情况已发生了巨大变化。不管人们认识与否,对商品的生产及销售及投资活动的直接计划或行政命令,在大多数场合已

失去效力。政府如果要对国民经济有所影响的话，那么可以利用的主要手段只有信贷、财政、税收以及建立在对生产要素垄断基础上的其他工具，例如利率、汇率、土地租金等等，还有证券发行规模审批、进出口审批等等。从这个角度来看，中国目前的宏观经济管理已经在很大程度上间接化了。

以需求管理为例，对居民消费的票证管制已接近完全废除。虽然对社会集团（政府机构和企业）购买消费品还保留着所谓“控制审批”制度，但是实际上也不发挥多大作用。对固定资产投资还保留着分地区分部门的政府审批，对超过一定投资的建设项目还要求由不同级别的政府审批，但是实际上的控制影响力也已非常脆弱，在许多时候形同虚设。对工资和其他个人收入的调节，看上去高度依赖于行政性的办法，实际上效果非常有限。对国有企业控制最严格，一般要求使工资增长低于利税增长和劳动生产率增长，然而实际执行结果几乎完全超过了计划和承包指标。

从供给和结构的角度来观察，直接控制的成效更成问题。计划安排总是要照顾短线行业，各方面的政策优惠要扶持具备规模经济基础条件的大中型企业。然而，实际执行结果往往是越支持，越落后，越不管，发展越快。同样，要限制长线，压缩库存，往往非常困难，直到去年，国有企业的产成品占压资金又增加数百亿元。

在直接控制办法逐渐失灵的情况下，那些可以间接调控国民经济的手段又如何呢？情况也不容乐观。财政和税收由于没有根本性的改革，其调控经济的能力非常薄弱。财政收缩和扩张的余地极小，税收体系也陈旧繁杂，发挥不了多少调控作用。外贸和外汇的改革有所进展，但是由于采取了很不规范的办法，形成种种例外情况，整体运作的效能也很不理想。这从关税征收和外汇管制的混乱可见一斑。

事实上，更不为人们所注意的巨大变化，还发生在迄今为止被政府视作宏观调控最大一张王牌和金融领域的金融领域。过去，国家信贷计划

可以基本覆盖或支配整个金融活动。改革开放以后,银行信贷之外的金融活动逐渐成长起来,各种形式的社会集资规模不断扩大,而到最近一两年,证券和信托投资规模出现了爆炸性的增长。虽然现在还要求证券发行必须得到政府许可,纳入国家的规模计划,但是由于缺乏严格执行的手段,更由于各级地方政府为自己区域的经济利益所驱动,这种控制在一定时期是不起任何作用的。另一方面,即使在银行信贷内部也出现漏洞。各级专业银行为追求自身的利益或迫于地方政府的压力,千方百计地要扩大自己的信贷规模,国家计划确定的信贷增长规模或者被暗中绕过或者被公开突破,这已经成为尽人皆知的事实。

由于过去的经济体制是一种行政命令经济,因此它高度依赖于各级政府的直接组织和管理。改革开放以后,虽然引进市场机制并向企业下放权力,但是国民经济的总体管理依然在很大程度上要依赖于各级政府体系,特别是宏观经济发生剧烈波动的时候。这样就自然形成了所谓要求宏观管理层次负责的观点和实践。但是根据上面所陈述的目前经济运行的实际,地方政府可以发挥的宏观管理的积极作用已基本不存在了。现在既无可能也无必要让各级地方政府再对零售物价上涨率负责,对投资规模负责,对利率水平负责,对信贷规模负责,对平均的工资率负责。地方政府确实还在引导区域内的投资结构方面发挥着较大作用,但是这种影响究竟是利大于弊,还是弊大于利已经成为问题。地方政府还需要花许多精力来监管农业,组织农村经济的市场化,但是,就宏观管理上的农产品保护价格和储备制度而言,可能还是由中央政府及其派出机构统一实施为好。总之,目前似乎已经到了这样的时刻,即彻底明确宏观管理由中央政府负责,在不太长的时间内结束已往形成的所谓分级调控格局。这当然并不意味着取消地方政府的经济性职能,恰恰相反,我们的目的是让地方政府能够更好地发挥其本来应当承担的经济职责,例如集中精力于基础设施建设,创造更好



的投资环境,管理好自己的预算和各项事业。

## 五、中国宏观经济管理和进一步改革

维持目前的宏观经济管理体制而不做根本性的改革,可能会为中国经济今后的平稳发展带来巨大威胁。从加速市场经济体制建立的角度来看,宏观管理的改革更是刻不容缓。

进一步改革的方向应当说是清晰的,这就是按照发展市场经济的需要,在现阶段更具体地说,就是要素市场化的需要,改进宏观调控的方法和制度,及时取消那些已经过时的直接控制手段,加强和完善间接控制手段。

以加快要素市场化改革和国有企业机制转换为基本配套条件,宏观经济管理体制近期需要采取的措施是:

1. 统一宏观管理的组织体系,明确界定政府各综合管理部门的职责和相互协调的关系,改变目前涣散和各自为政的局面。

2. 严格区分财政预算和银行信贷的职责,属于财政应当负担的支出,绝不能再挤占银行贷款,宁肯以发行更多国债的办法来弥补全部赤字,也不应再向银行借贷和挂帐。

3. 财政应从所谓“建设财政”的幻想中摆脱出来。从原则上说,财政没有必要向一般工业和基础工业提供资金支持。对基础设施也应区别对待。财政只为那些不可能进行商业性开发和经营的基础设施提供资金。但是财政预算对公用事业支出的规模和债务的规模要有更大的灵活性,即根据国民经济状况而经常调整。中央和地方政府在划分事权的基础上,实施分税制。地方财政在征税和发债方面必须受中央财政节制。

4. 扩展增值税,统一企业所得税,建立规范单一的个人所得税制度,使税收体制尽快适应已经发生巨大变化的国民收入分配格