

中国市场经济建设全书

第三卷

宏观调控

主编

魏礼群

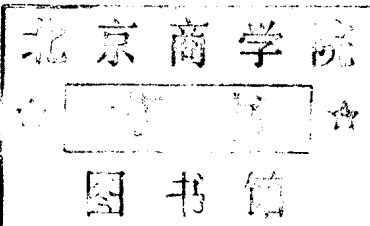
中国经济发展研究会副会长
中央财经领导小组办公室副主任、教授

赵劲夫

山西省人民政府秘书长、高级经济师

林兆木

国家计委宏观经济研究院副院长、研究员



北京商学院 09916283

第一篇

改革探索

一、社会主义市场经济条件下的宏观调控

社会主义市场经济条件下的宏观调控包含三个层次的问题：一是发展社会主义市场经济要不要宏观调控，宏观调控是应该加强还是削弱？这是个前提。二是宏观调控，调控些什么？三是怎样进行宏观调控。

把建立社会主义市场经济体制作为我们的改革目标，这是党的十四大提出来的。十四大根据邓小平同志视察南方重要讲话，以及实践的发展和认识的深化，明确提出了这个改革目标。当时对这个目标的具体提法是，所谓社会主义市场经济体制就是要使市场在国家的宏观调控下，对资源配置起基础性作用。十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步提出建立社会主义市场经济体制的基本框架。这个基本框架有五根支柱或者说四根支柱，如果收入分配和社会保障合在一起，就是四根支柱。即：企业、市场、宏观调控和收入分配及社会保障。那么，这里边也是把宏观调控转变政府职能，建立并完善以间接调控手段为主的宏观调控体系，作为社会主义市场经济体系的必不可少的组成部分。但是，尽管文件上是这么说的，实际生活中（无论是实际工作还是理论讨论中），常常有一种看法：既然是市场经济，就应该是小政府，大社会，政府就应该弱一点，不要老是加强宏观调控。或者每当形势需要，加强宏观调控出台一些措施时，常常会受到一种指责，认为又是计划体制的复辟。所以，有必要从理论与实践的结合上来研究建立社会主义市场经济体制，是不是必须加强和改善宏观调控。

（一）加强和改善宏观调控， 是发展社会主义市场经济的内在要求

从计划经济体制向市场经济体制转变，当然意味着要强化市场机制的作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化，促进生产和需求及时协调，实现企业的优胜劣汰，从而提高资源配置的效益。但是我们在强调市场对资源配置的基础性作用时，并不意味着可以忽视乃至否定国家对经济的宏观调控。因为，即使在西方国家，在实行市场经济的时候，也都把宏观调控同市场、企业、社会保障连在一起，作为它不可缺少的组成部分。也就是在发挥市场这只“看不见的手”的作用的同时，必须要加上一只“看得见的手”，即借助于政府的干预来实现市场经济运行的相对平衡。所以，现代的市场经济实行的都是有宏观调控的市场经济。在私有制基础上实行市场经济都要宏观调控，更何况我们要建立的市场经济是和社会主义制度结合在一起的社会主义市场经济体制。这当然不能退回到亚当·斯密时代那种单纯依靠市场自发调节的市场经济，应当而且也必须重视国家对

经济的宏观调控,从而更好地发挥计划和市场两种手段的长处,使社会主义条件下的市场经济能够比资本主义条件下的市场经济运转得更好一些。

从理论上说,实行市场经济必须进行宏观调控。道理就是单靠市场这一种手段,不可能消除由于市场信号的滞后性、暂时性和不确定性所产生的社会生产的盲目性和自发性,以及这种盲目性和自发性对社会生产的消极作用。同时,也不可能消除各个市场主体建立在自身利益基础上的微观决策同稳定宏观经济环境、维护社会整体利益和长远利益之间必然会产生出的矛盾。也就是说,市场并不是万能的。市场机制非常重要,有它的积极性,但也有弱点和消极方面。何况理论上关于市场调节能够导致供求平衡、产销协调之类,都有一系列非常严格的假定条件,而这些理论上的严格的假定,在实践中常常是不存在的。尤其在中国这个具体情况下,这种假定大概更多的只是一种抽象,很难在实践中找到这种现象。所以,市场的作用在我国常常会在道理上应当发挥作用的地方出现失灵,或者没有发挥出应有的作用。因此,为了促进市场经济的健康发展,使社会资源配置更加合理有效,除必须充分发挥市场作用以外,还应加强和改善对宏观经济的调控。那种认为一说加强国家对经济的调控,就好像没有摆脱传统观念的束缚,好像要复辟计划经济体制的看法,既不符合世界范围内现代市场经济的理论和实践,更不符合建立健全社会主义市场经济体制的内在要求。

(二)市场经济实践要求加强和改善宏观调控

加强和改善对经济的宏观调控,不只是一个可作一般讨论的抽象的理论问题,而且更重要的是一个直接影响我国改革、发展和稳定的重大实践问题。实践是检验真理的标准,从党的十四大提出建立社会主义市场经济体制这个改革目标以来的实践,可以看出在发展社会主义市场经济的过程中,宏观调控应该说是政府不可缺少的经常性工作。只有坚定不移地加强和改善国家对经济的宏观调控,才能实现国民经济持续、健康的发展。在这方面,1993年的经济发展很能说明问题。1993年,我国国民经济运行,应该说明地存在一种阶段性的特点。上半年经济在快速增长中出现了一系列突出的矛盾和问题,主要是基建规模过大,金融秩序混乱,乱拆借、乱集资,等等。而且更重要的是,这些过大的基建规模和用高息拆借来的资金,没有用到应该用的地方去。因此,出现一种现象:该热的没有热起来,不该热的则热得烫手。比如,开发区热、房地产热、炒股票热,这类具有相当浓厚的“泡沫经济”味道的方面热得比较厉害。但是,重点建设、基础设施、农业这些关系国民经济全局并且对于长远发展具有十分重要意义的产业和部门却一点不热。不但向农民收购农副产品“打白条”的问题得不到解决,甚至出现了邮局汇款不给兑现,“打绿条”,出现了相当大面积的拖欠教师工资。这些现象是建国以来所没有过的。1993年财政收入增加了几百个亿,而且主要是地方增加的,最后反而没钱给教师发工资,对此如何理解?这种情况如果继续下去,后果是不堪设想的。下半年,由于中央及时采取了措施,以金融为突破口,大力整顿金融秩序,加强和改善宏观调控,这样才使经济形势逐步稳定下来。因为抑制住了贷款规模过大和货币投放过多的势头,所以整体经济发展仍保持了良好的势头,并且为1994年经济持续发展和改革顺利推进提供了必要的条件。1993年的宏观调控至少在三个方面显示出它的作用:

一是调整了投资结构,改善了产业结构。由于加强宏观调控,使乱拆借、乱集资得到了制止,将国家的资金放到重点建设方面,所以应该说1993年是重点建设部门投资资金到位空前高的年份,像铁路、邮政之类得到比较大的资金投入,获得了比较快的发展,这对于缓解快速发展中的“瓶颈”制约起了重大作用。这也是资源配置问题,而这个资源配置显然不是单纯靠市场配置,而是通过在

发挥市场作用的基础上加强宏观调控实现的。

二是保证了农副产品收购资金的需要,使喊了多年的不准打白条的问题基本得到解决。这对于稳定粮食生产,提高农民的生产积极性,从而稳定作为国民经济基础的农业的意义是十分重要的。

三是稳定了人民币的汇价,调整了国家外汇储备结构。1993年上半年人们对人民币的汇率都看涨,从1:9、1:10到1:11,相当多的人在预期会达到1:12—1:15。如果真的这样发展下去,显然是十分危险。由于加强了宏观调控,迅速将汇率控制在1:8.7左右,而且持续了很长一段时间,并且为1994年初开始的汇率并轨这一重大改革措施的出台创造了条件。

这些显著效果表明,加强和改善宏观调控,确实是保证市场经济正常运行所必需的,而且也是使资源配置合理有效所必需的。那么,为什么有了这些成绩,认识还不一致呢?问题在于,由于加强了宏观调控以后,有相当一部分的地方和企业反映资金紧张,而由于资金紧张,运转就发生困难,效益就下降,相互拖欠严重。相应地,停工停产、半停工半停产的数量也在增加。有些同志根据这种现象认为,加强宏观调控使发展停滞下来,而且带来很多困难,甚至认为如果这样搞下去的话,很可能会出现滞胀。对这些问题应该进行具体分析。1993的投资还不能说是紧缩的,因为1992年投资实际完成7855亿元,1993年原来计划是8000亿元,实际完成11800亿元,增加近3000亿元,所以不能说投资是紧缩的。那么,从银行贷款看,是不是资金不够是减少贷款的结果?从贷款看,1992年实际完成钱行贷款为3572亿元,1993年原计划3800亿元,实际完成4500—4600亿元,比1992年增加了1000多亿元贷款。从货币发行看,1992年货币实际投资1158亿元,1993年希望控制在1000包元,或者最多不超过1500亿元,最后达1500多亿元。所以不能说银行有钱不投,因而导致资金紧张。因为实际发放的贷款也好,货币的投放也好,都大大超过了1993年计划数。

为什么各地、各单位还在反映资金紧张呢?可能有这样几个原因:(1)有相当一部分资金沉淀于上半年的开发区热、房地产热之中,或者被什么股票给套牢了。比如,1993年钢铁企业本来上半年形势非常好,钢材涨价很厉害,那么下半年即使下降一点,用上半年涨价赚的钱来增加流动资金,也不会有困难。为什么一紧张就有困难了呢?因为这笔钱用到别的地方去了。(2)除此之外,与投资规模过大,超过国力分不开。现在各地有相当大面积的县连工资都发不出来,为什么?1993年财政预算增加了这么多的收入,而且主要是地方增加收入,怎么最后连工资都发不出去?不光是教师工资发不出,而且连干部工资也发不出。从根源上讲,无非是两条:一条是想办的事情太多,超过了财力的可能,因为每任领导都希望办一些实事,都想搞些东西。另一条是养的人太多,这几年机构膨胀得很厉害。一个材料上说,现在吃财政饭的有2500万人,从1985年以来,几乎每年以增加100多万人的速度膨胀。那么这种“食之者众,生之者寡”的状况,当然难以维持。这不是靠增加投资、增加贷款所能解决的,如果这些要求都要满足,无论增加多少钱都不行。所以从总体上说,与投资规模过大,超过国力分不开。(3)而相当一部分企业发展困难,除了机制、历史包袱、社会包袱等以外,最突出的矛盾是出在市场上。也就是说,这些企业生产的东西不能适销对路,发生销售困难。真正紧俏的产品很少有拖欠的问题。由于产销不对路,在市场上缺乏竞争能力,生产出来的产品处于积压中间,流动资金老不够,资金始终紧张。当然,企业占领不了市场的原因很复杂,尤其是国有企业,原来创造的利润被国家拿走,没有给它留下技术改造的条件,现在面临激烈的竞争,它的老产品、老设备比不过人家。但最核心的问题还是它的产品不行。所以这些问题的出现,并不是国家加强了宏观调控的结果。相反,正是因为我们长期以来由于种种主客观原因对投资规模和产业结构的宏观调控无力,才造成这种现象。那么解决问题也不能简单地靠放松银根、放宽信贷、增加投资,因为本来投资规模就过大了。1994年国家提出的固定资产投资计划是13000亿元,这已经比1993年实际完成11800亿元,增加了1000多亿元,但看起来各地仍觉得很不够。那么我们在建的规模已经有30000多亿元了,这种情况靠放宽信贷、投资能解决吗?显然不能解决,因为投资已经超过了国力,再增加就会又引起一次大起大落。比如,企业的产品不对路,你放宽了贷款,给它钱,生产以后还是积压,这是个无

底洞,也解决不了问题。所以看起来这些问题不是因为加强宏观调控而产生的,恰恰是因为在产业结构的调整上,在投资规模的控制上,在信贷规模的控制上,宏观调控没有强有力的手段所造成的。所以解决这些问题,恰恰应该是深化改革,包括加强和改善宏观调控。江泽民同志强调,在发展问题上,应该有新思路,而不能老是保持原来那种思路,进行外延的扩张。所以,1993年一年的经济发展过程,比较明显地证明,如果不加强宏观调控,我们的经济不可能作到持续、快速、健康发展。此外,1993年年终(11—12月)局部地区的粮食涨价很说明问题。本来粮食供应并没有紧张到那种程度,为什么一下子就会有一连串的反应?开始局部地区,后来蔓延到许多地区。原因当然是多方面的,但与宏观调控手段没有跟上分不开。

所以从中国市场经济发展的实际看,加强和改善宏观调控,是保持国民经济持续、快速、健康发展的必要条件。进一步看,我国经济改革和发展过程中,还会出现一些非常复杂而且相当难以解决的矛盾。主要有三大矛盾:一是城乡之间的矛盾;二是地区之间的矛盾;三是居民收入分配之间的矛盾。我们的改革从农村开始,农民当时是改革的受益者,所以农村生产和农村经济发展得到强有力的推动。但是随着时间的推移,工农业产品的剪刀差在扩大,农业的比较利益在下降,农村和城市收入增长的差距在拉大,这就造成农民种粮、种棉积极性不高,农业投入不足,农业基础不稳固,农业的后劲不足,这是城乡的矛盾。东、中、西地区之间本来就存在发展不平衡的问题。改革以来,由于种种主、客观因素,经济增长速度和收入差距在扩大。这方面的矛盾处理不好的话,不仅影响发展,而且直接关系到民族团结,边境安全,国家稳定。至于居民收入之间的矛盾,随着市场经济的发展,除了马克思所讲的按劳分配本身所固有的劳动能力和赡养人口的事实上的不平等以外,又增加了市场经济下价值规律用作所产生的不同劳动同社会必要劳动差异的不平等,以及因为所有制的差别所产生的由财产占有不平等引起的收入不平等。这些收入差距,我们既要承认又要加入调整。

所有这些社会矛盾,即使在以私有制为基础的市场经济国家,也不是市场能够解决的,而是强调政府通过财政政策、社会保障政策来调解。那么,发展社会主义市场经济,我们既要依靠市场解决效率优先问题,同时也要依靠国家的宏观调控,来解决兼顾社会公平的问题,最终向共同富裕这一目标迈进。所以,从这个方面来看,解决这些社会矛盾并不是市场能做到的,而必须依靠国家力量来解决。

除此之外,还可以从提高国民经济整体素质的角度,来看加强宏观调控的重要性。因为中国现在要实现工业化和现代化所面临的整个外部环境,世界格局是一个新的情况;必须考虑整体国民经济素质的问题。现在关于发展问题,国际上提出了一个理论,叫作持续发展理论或者叫作可持续发展理论。提出持续发展或可持续发展,是针对全世界工业迅速发展后,产生了一系列危及地球存在、人类生存的问题,如环境问题、资源问题、大气污染等,因此提出这样一个问题,究竟世界经济还有没有可能持续不断发展下去,所以全世界都在研究可持续发展的理论。根据这个理论发展问题不能单纯考虑经济问题,而必须同时考虑生态、环境、资源、人口、社会等各方面。

我国改革开放以来,随着市场作用不断得到加强,我国的经济增长速度在全世界应该是名列前茅的,但如果从可持续发展这个角度看,不能不承认我们这种速度,是以生态被破坏、环境污染、资源浪费为代价取得的。近十几年来,废水、废气、废渣“三废”排放不断增加,水土流失面积和沙漠化面积在扩大,草场不断退化,湖泊面积日益缩小,还有盲目开采矿产资源导致的严重浪费,可以说比比皆是。因此,防止环境污染,制止生态破坏,整治国土资源,实现可持续发展的任务十分艰巨,而实现这一任务显然不是市场的功能,不是市场自发发展所能实现的,这方面国家有不可推卸的责任,而且也只有国家才能负起这个责任,这显然与国家的宏观调控分不开。

当然,提到国民经济整体素质时,还涉及到加强和超前发展社会基础设施,正确选择重点产业,组织重大战略性科研的攻关,提高国民素质,加强人才培养等等问题。这些方面,特别在我国发展的现阶段,还必须主要依靠国家力量来实现。所以,从以上这些方面来说,保持经济的持续、快速、健康

发展也好,解决发展过程中不可避免地存在的一些社会矛盾也好,提高整个国民经济素质,保持可持续发展也好,都离不开加强和改善宏观调控的问题,这是为中国的经济实践所证明的。

(三)必须提高中央政府的调控能力

在市场经济条件下,加强和改善国家的宏观调控,从本质上说,是在尊重价值规律的基础上,从社会整体利益和全局利益出发,来抑制或缩小市场的盲目性和自发性对社会生产的消极作用,并且在市场失灵和无能为力的方面发挥作用,以保证经济的顺畅运行,健康发展。那么,能够代表社会整体利益和全局利益的,只能是中央,在我国就是党中央和国务院。因此,宏观经济调控的主要决策权,只能集中在中央。

由于我国幅员辽阔,人口众多,各地区发展又很不平衡,中央政府在实施宏观调控时,必须处理好中央与地方的关系,合理划分中央和地方的事权和财权,发挥中央和地方两个积极性。但是就对经济的宏观调控来说,必须加强中央的权威,提高中央政府的调控能力。过去毛泽东同志曾经讲过,如果手上没把米,喂鸡鸡也不来。陈云同志也强调过,中央的政治权威是建立在经济权威的基础上的。邓小平同志更是多次讲过维护中央权威的问题。《邓小平文选》第三卷有篇文章,题目就是《中央要有权威》。文章明确指出,不能搞“你有政策我有对策”,宏观管理要体现在中央说话能够算数。邓小平同志还反复强调要树立全局观念。他明确指出,社会主义的优越性就在于能够集中力量办大事。

当前,最突出的问题,就是国家财政收入占国民生产总值的比重和中央财政收入占财政收入的比重严重下降。这就不能不影响到中央的权威,不能不影响到中央调控的能力。许多问题看到了,但解决不了,这与中央调控的经济实力被削弱是分不开的。因此,要真正加强和改善宏观调控,必须采取措施,逐步增强这两个比重,这样国家才能承担起宏观调控所应该做的一些事情。

二、建立健全宏观经济调控体系

我国实现建立社会主义市场经济体制的目标,必须通过深化改革,使市场在资源配置中发挥基础性作用;同时,还必须加强和改善国家对经济的宏观调控,建立健全适合市场经济发展要求的新的宏观调控体系。充分发挥市场机制的作用和加强国家宏观调控,都是社会主义市场经济体制的本质要求,二者是统一的,相辅相成和相互促进的。在经济体制改革进入整体推进和重点突破的新阶段,进一步重视和加强宏观调控体系的研究与建设,有着极大的现实意义和深刻意义。

(一) 努力建立符合我国国情的宏观调控体系

一般说来,国家实行宏观调控的目的,在于求得社会资源供求总量大体平衡和经济结构的优化,创造良好的经济发展环境,以利于国民经济从总体上实现资源的优化配置和持续健康发展,促进社会稳定和进步,保证实现国家确定的发展目标和任务。

宏观调控体系是由多方面构成的,包括宏观调控目标、宏观调控内容、宏观调控对象、宏观调控方式、宏观调控手段、宏观调控组织机构和宏观调控方法等。不同的市场经济国家,宏观调控模式不同。西方市场经济国家的宏观调控,主要在于需求调控和经济总量调控。从运用宏观调控政策、手段和宏观调控职能机构设置的特征看,国外市场经济国家大体可分为:财政主导型、金融主导型、计划主导型、混合型等四类。财政主导型比较有代表性的是法国和英国,财政政策在各种宏观调控手段中发挥主导作用,财政部或财政经济部在国家宏观调控职能机构中处于最重要的核心地位。金融主导型比较有代表性的是德国,货币政策对经济稳定增长的调控作用非常突出,其联邦银行独立性很强。计划主导型的典型代表是韩国,该国经济企划院是最主要和最权威的宏观调控机构,产业政策、财政政策、货币政策以及国际经济政策都作为计划的有机组成部分,并由经济企划院统一协调。混合型国家的有两种情况:一种以美国为代表,财政政策和货币政策并重,财政部门 and 中央银行在宏观调控中同时承担最重要的职能;另一种以日本为代表,宏观调控的主要职能机构是大藏省、通产省和企画厅,分别主管财政货币政策、产业政策和拟定计划并综合协调经济的基本政策。财政主导型、金融主导型和混合型的市场经济国家有些不设计划机构,也不制定国家计划;有的虽然有计划机构并制定计划,但计划机构并不担负实际的宏观调控职能。日本和韩国之所以重视产业政策计划的作用,形成其特有的宏观调控机构设置,是因为他们在借鉴欧美国家市场经济模式时,根据本国国情和贸易立国、出口导向发展战略的需要加以改造,并吸收了计划经济体制的某些长处。

我国宏观调控模式的选择,必须充分考虑以下几点:

①逐步建立社会主义市场经济体制,发挥市场在资源配置中的基础性作用。②从我国经济所处的发展阶段出发,有利于促进经济社会发展战略的实现。③宏观调控体系的建设,必须与我国整个经济体制和运行机制转换相适应。④体现我国社会经济制度的特点,有利于发挥社会主义制度的优越性,集中力量办大事,有利于发挥我国的政治、文化优势。⑤在宏观调控的目标、内容和调控手段以至机构的配置上,充分考虑我国的国情,大胆借鉴和吸取国外这些方面的合理部分,但不能照抄照搬国外模式。考虑以上各点,我国所要建立的新型宏观调控体系,应以国家综合计划为指导,国家计划确定宏观调控的目标、任务,以及需要配套实施的经济政策,建立计划、金融、财政之间相互配合和制约的机制,综合协调地运用计划、投资、财政、货币政策和手段,合理有效地引导与调控市场运行,以求达到总量平衡、结构优化、效益提高和社会进步的目的。其主要特征主要有:一是宏观经济决策的主要目标,不仅仅是保持社会供求总量的平衡;而且要选择正确的经济社会发展战略,引导和调节国民经济和社会发展的方向;二是宏观经济调控的内容。也不仅仅是经济总量增长,而且要重视资金、劳动和自然资源的有效利用,促进经济结构的调整和优化,合理布局生产力,协调地区之间、城乡之间的关系以至对外经济关系等,还要促进经济与社会协调发展;三是宏观调控的主要手段,不仅仅包括间接的需求管理,即财政货币政策,而且包括直接的供给管理,即产业政策和投资政策等;从更广义上说,我们在主要运用经济手段和法律手段的同时,还要运用政治的、行政的、文化的力量,从各方面为促进社会经济的健康发展创造有利条件。

我国宏观调控目标的确定,应充分体现社会主义生产目的和我国经济发展阶段及其战略目标的要求。国外一些国家宏观调控目标都有自己的特点。例如,联邦德国宏观调控目标为:经济适度增长,币值稳定,充分就业,国际收支平衡。这四大经济总量平衡目标,被他们视为“神秘的四角”。北欧一些国家,则在德国的四大宏观调控目标基础上,加上社会公正分配这个目标。从中国具体情况出发,借鉴国外宏观管理经验,我国宏观调控目标应当包括以下几个方面:①在保证经济和社会全局稳定的基础上,充分发挥资源的潜力,争取经济持续较快增长。②保持社会总供求的基本平衡,合理确定固定资产投资率和货币供应量,严格控制财政赤字。努力做到财政收支、信贷收支、外汇收支基本平衡,保持货币币值基本稳定。③促进一、二、三产业以及基础产业与制造业协调发展,加快支柱产业和高新技术产业的成长,推动产业结构的合理化和逐步升级。④在扩大对外贸易和国际经济技术交流的同时,保持国际收支基本平衡。⑤在发展经济和提高效益的基础上,不断提高人民生活水平,改善生活质量,按照兼顾国家、集体、个人三者利益以及兼顾效率与公平的原则,确定国民收入分配的基本比例关系,合理拉开收入差距,防止两极分化。⑥发挥劳动力资源的优势,把城镇待业率控制在社会能够承受的范围内,有步骤地促进农村劳动力向非农产业转移。⑦严格控制物价总水平上涨幅度。⑧严格控制人口增长,搞好环境保护,保持生态平衡。

改变传统计划经济体制下宏观调控的对象。传统的计划经济模式,实际上是把企业作为直接管理的对象。在发展市场经济的条件下,宏观经济调控除了对极少数大型骨干企业和某些特殊企业外,政府不再直接干预企业的生产经营活动。这样,宏观经济调控的直接对象就转向了市场。国家调控市场,使市场活动和企业活动符合国家总体目标;维护市场秩序,保证市场活动规范化和正常化;调控市场外部环境,即通过实现和保持宏观经济的平衡协调和稳定发展,为企业经济活动创造良好的市场环境。

宏观调控的方式,要逐步由直接管理为主向间接管理为主转变。在传统体制下,宏观管理主要是对实物产品进行计划、分配和组织衔接,实行的是实物平衡和直接计划管理。在发展市场经济条件下,应主要进行价值平衡和间接管理。其基本原则是,运用经济计划、经济政策、经济杠杆、经济法规、经济信息、经济参数和必要的行政办法进行宏观经济管理。基本手段是计划手段、财政手段、金融手段、法律手段和政策手段。在转换国有企业经营机制的基础上,还要重视发挥国有企业在宏观调控中保持总量平衡、促进结构协调和社会全面进步等方面的重要作用,在新旧体制转换过程中,坚持逐步扩大经济手段和间接调控的方向,但不能忽视必要的行政手段,包括必要的指标控制、额度管理、按权限审批项目等。要根据经济生活的实际变化,相机果断行事,以求得经济全局的稳定。这样做,有利于新旧体制的顺利转换,也有利于国民经济持续、快速、健康发展。

我国宏观调控的基本政策体系是:①以短期需求调节为主的总量政策。包括经济总量平衡和调节市场景气波动的反周期政策,主要是财政政策和货币政策。②以供给调节为重点的中长期结构政策,主要是产业政策和区域发展政策。③收入分配政策。在市场经济条件下,国民收入的初次分配原则上在国家政策指导和约束下,由企业自主确定,国家对收入分配的宏观调控重点放在再分配环节,通过再分配合理调节不同经济主体的可支配收入,调节总消费、总储蓄、总投资。④社会保障政策。国家要根据经济增长和物价水平合理确定居民社会保障标准,对待业保险、医疗保险、养老保险等保险基金的形成和运用进行宏观调控。⑤涉外经济政策。主要是进出口贸易政策、技术引进政策、利用外资政策、国际经济技术合作政策、汇率政策和国际收支政策等。

宏观调控的组织体系,应是精干、高效的行政组织系统与各种经济组织系统以及市场中介组织系统的有机结合。在发展市场经济条件下,宏观经济调控的主体仍然需要由一定的政府机构来承担,逐步形成以宏观经济综合管理部门、产业主管部门和经济监督部门为主体的精干的行政组织系统。同时,要充分发挥各种经济组织和市场中介组织参与制定国家计划和宏观经济政策,协调各方面利益关系的积极作用。

为了提高宏观决策的科学性,要积极应用现代经济数学方法和电子计算技术,建立和完善宏观决策支持系统。这个系统的基本功能至少应当包括:宏观经济分析和预测。长远规划和年度计划方案的优化,经济总量平衡测算,经济景气动向监测分析,宏观政策模拟和评估,重要商品的供求平衡测算和市场预测重大投资项目的宏观效益分析评估,国际经济环境对国际经济影响的分析预测等。

建立健全新的宏观调控体系,必须不失时机地深化改革。党的十四届三中全会通过的《决定》,特别强调了近期要在财税、金融、投资和计划体制改革等方面迈出重大步伐,并明确提出了各项改革的目标和任务。在财税体制改革方面,一是把现行地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制,建立中央税收和地方税收体系;二是按照统一税法、公平税负简化税制和合理分权的原则,改革和完善税收制度;三是改进和规范复式预算制度。在金融体制改革方面,要建立“三个体系”,实现两个“真正”。即建立在国务院领导下,独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系;建立政策性金融与商业性金融分离,以国有商业银行为主体,多种金融机构并存的金融组织体系;建立一个统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。把人民银行办成真正的中央银行,把专业银行办成真正的商业银行。在投资体制改革方面,逐步建立法人投资和银行信贷的风险责任,按不同的投资领域实行不同的投融资方式,逐步使企业成为投资主体,发挥国家开发银行政策性投融资的职能。在计划体制改革方面,要求进一步转变计划管理职能,国家计划要以市场为基础。计划工作的任务,是合理确定国民经济和社会发展的战略、宏观调控目标和产业政策,搞好经济预测,规划重大经济结构、生产力布局、国土整治和重点建设。计划工作要突出宏观性、战略性、政策性,把重点放到中长期规划上,综合协调宏观经济政策和经济杠杆的运用。建立新的国民经济核算体系,完善宏观经济监测预警系统。以上这些,都是深刻总结实践经验并借鉴国外有益经验提出的改革任务和措施,也是建立符合我国国情的宏观调控体系的基本方向 and 任务。搞好这些改革,就可以建立起我国社会主义市场经济体制宏观调控体系的基本框架。

(二)合理划分中央与地方经济管理权限

建立健全符合我国国情的宏观经济调控体系,还必须合理划分中央与地方经济管理权限,充分发挥中央与地方两个积极性。

这里,首先需要明确,宏观经济调控权只能在中央,不能在中央与地方两级。在理论研究和实际工作中,经常看到中央与地方两级宏观调控的观点。这种观点是不妥当的。通常所讲的宏观经济活动,是指涉及整个国家全局和长远发展的经济活动,包括经济总量平衡和经济结构的协调,包括全国统一的政策、法律和市场准则。宏观经济总量平衡和结构协调,形成全国统一市场,这是全国经济持续、快速、健康发展的必要前提条件。对经济进行宏观管理,是基于全国经济为有机联系着的,存在着全局利益和局部利益、当前利益与长远利益的矛盾。协调全国经济联系和利益格局的权力和责任只能在中央,地方政府由于管辖的范围所限,难以了解和分管全局性经济活动。从这种意义上讲,宏观经济调控权只能在中央一级,而不能由地方分权。

但是,我们强调宏观经济调控权在中央,决不意味着可以忽视地方管理经济的积极性,包括不能忽视地方对宏观经济调控决策与措施实现的重要作用,而必须高度重视和充分发挥地方的积极性。这是因为,我们国家幅员辽阔,人口众多,各地区自然条件和经济发展基础差异很大,只有发挥地方的积极性、进取性,才能使各地方经济因地制宜和生动活泼地得到发展;中央宏观调控的决策和措施要真正贯彻落实并取得应有成效,也必须依靠地方的努力,有的需要地方直接负责承担,有

的需要地方组织传达和贯彻落实,没有地方的积极性,中央宏观调控的决策和措施也难以达到预期目的。从我国历史经验看,中央统得过多,地方积极性得不到发挥,整个经济缺乏活力,会妨碍生产力发展。改革开放以来,扩大了地方经济管理权限,从而极大地调动了地方发展经济的积极性,这是我国综合国力明显增强,经济建设迈上新台阶,人民生活显著改善的重要原因。我们应当认真总结历史经验,解决目前存在的问题,更好地发挥中央与地方两个积极性,促进整个国民经济既快又好地发展。

目前,我国中央与地方经济关系中矛盾的因素很多,但从根本上说,是由于传统的计划经济体制没有从根本上加以改革,新的社会主义市场经济体制尚未建立起来,必须通过深化改革,进一步理顺中央与地方经济关系。这方面改革应遵循以下基本原则:

第一,以市场为基础配置资源原则。新的中央与地方经济关系,要充分体现从传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨,有利于保证市场在资源配置中发挥基础性作用。过去在计划经济基础上长期形成的中央集中程度过高、包揽过多的状况,以及在体制转轨过程中出现的某些权力过于分散和人们所谓的“诸侯经济”现象,都是不利于国民经济持续、快速、健康发展的,应当切实加以改变。要保证全国经济的统一性和市场的开放性、统一性和有序竞争性。在中央统筹规划和宏观政策指导下,促进各地方因地制宜,合理分工,扬长避短,优势互补,共同发展。

第二,中央与地方权责对称原则。在新的中央与地方经济关系中,中央和地方的经济管理权力和财力最终支配权应与事权相对称。换句话说,也就是要使事权与财权、决策权相适应,改变目前某种程度上事权与财权、决策权相脱节的现象。同时,建立中央、地方经济管理权力与责任相一致的制度,做到权责结合、权责统一。

第三,集中与分散相协调原则。坚持适度集中和合理分散相结合,协调好集中与分散的关系,正确发挥中央与地方两个积极性。要保证中央维护国家利益,进行宏观经济调控所必需的权力与实力;同时,合理引导和调动地方的积极性,充分发挥地方优势和资源潜力。

第四,法律规范保护原则。中央政府与地方政府事权、财权、决策权、管理权的具体划分和调整,都要有明确的法律保障,经过法律程序,明确规范,保持相对稳定。

我国中央与地方经济关系新体制的总体目标应当是,建立符合发展社会主义市场经济要求的、有利于发挥中央和地方两个积极性,合理分权的新体制和新机制。为了实现这一目标,需要完成以下任务:

①宏观经济调控权必须集中在中央。宏观经济调控权,包括全国性的产业政策和生产力布局,收入分配政策,财税政策,货币政策和货币的发行,基准利率的确定,汇率的调节和重要税率的调整,以及涉外经济政策等,这些权力必须集中在中央。这是保证经济总量平衡、经济结构优化和全国市场统一的需要。

②明确中央与地方的权限与责任。在划清事权、财权、投资权,保证中央宏观调控的统一性和权威性,保证国家的计划实施和全国市场统一的前提下,合理确定中央和省级政府在经济管理方面的权力、职责及相互关系。

大体说来,中央政府宏观调控的主要职责是:保持全国经济总量平衡和主要比例、结构的大体协调;统筹规划和协调全国性及跨地区的重大基础设施、基础产业、支柱产业和高新技术产业项目的建设;制定正确的政策,并运用中央直接掌握的部分财力、物力,合理引导全社会资金的投向,帮助建设和调控全国性及大区域性的中心市场;促进各地区经济因地制宜,合理分工,优势互补,共同发展;制定全国统一的对外经济政策,协调关系国民经济全局和整体利益的涉外经济活动;确立并维护全国统一的国税制度和中央银行统一调控全国金融货币的制度;制定并监督执行全国性的经济法规和市场规范;确定国民收入分配的总格局,建立和维护全国统一的社会保障制度。

地方经济调控,主要是指省、自治区、直辖市以及计划单列城市,在一定地区范围内对经济发展

和市场运行的调节。地方一级调控的主要职责是:按照国家的法律、法规、规划和宏观调控的目标与政策,发挥地区优势,促进经济健康成长;统筹规划和组织地区性的重要基础设施和优势产业的建设与发展,促进地区之间的经济交流和联合;为本地区内企业生产经营和市场运行创造良好的投资环境和外部条件;运用地方税收、财政资金和其他地方性收入,调节和促进地区经济和社会发展;制定并监督实施地方性经济法规等。

在划清中央与地方经济调控范围和职权的基础上,建立起各级政府相应的权责统一制度,以及自我平衡、协调、约束的机制,使各级经济调控各负其责。

③下放和转移中央政府的一部分事权,将那些宜由地方政府、市场中介组织及企业行使的职权转出去。在传统计划经济体制下,许多本应由地方政府、市场中介组织及企业行使的职权的事务长期由中央政府包揽下来,虽然经历了十多年的改革,但这种包揽过多的格局并未完全打破。应按照财税体制改革的原则,进一步改变这种状况。例如,可以将相当一些基础设施建设和大部分文化教育事业的事权下放给地方政府。在教育方面,中央可只保留一批重点院校,明确它们为国立院校,其余院校放给地方。又如,可以将社会保险、信息咨询、资信评估、会计服务等事务转给市场中介组织。

④建立扶持后进地区经济发展的合理机制。为了缩小地区差距,中央运用一定的人力、财力、物力扶持后进地区,是完全必要的。但是要按照发展社会主义市场经济的要求,建立起合理的、规范化的扶持体制和机制。包括实行分税制后,建立适当的财政支付转移制度,按一定标准向欠发达地区倾斜;将过去直接调拨的“输血机制”,进一步转为培育市场环境和促使受扶持地区改善投资条件的“造血机制”。中央对后进地区的扶持主要是帮助这些地区进行基础设施建设,改善投资环境,特别是修建铁路、公路、机场,以加强这些地区与发达地区的联系,加强中西部地区与东部地区的经济联系。最重要的是,要探索如何建立协调地区经济共同发展的合理机制。

在完成以上任务的同时,还要把中央与地方经济管理权限的划分纳入法制轨道。为了使中央与地方经济关系规范化,需要研究制定《中央与地方经济关系法》,对中央政府与地方政府的事权、财权、投资权、涉外经济管理权和经济调节权等作出明确规定,使合理分权的体制规范化、法制化、制度化。

(三)转变政府职能,改革政府机构

建立健全与发展社会主义市场经济相适应的宏观调控体系,必须进一步加快政府职能的转变,推进行政机构的改革。改革前,政府经济职能是建立在高度集中的计划经济体制为中心的基础上的。政府是经济活动的主体并渗透到国民经济的各个方面。无论是宏观经济还是微观经济,事无巨细,都由政府决策和管理。这些也是传统计划经济体制的基本特征和主要支柱。改革开放以后,对政府管理经济的职能逐步进行了一些改革,在政企分开等方面作了不少探索,取得了一定进展,但还远不能适应建立和发展市场经济的需要。要实现新旧体制转换的重大任务,必须在加快职能转变方面取得实质性的进展。

在发展社会主义市场经济条件下,政府的经济职能有哪些呢?概括起来说,主要有以下几个方面。

①制定经济社会发展计划。为了实现现代化建设的长远战略目标,既快又好地发展国民经济,促进社会全面进步,有必要根据党和国家的总路线和总目标要求,按照客观经济规律,制定国民经济和社会发展规划。国家计划是党在一定时期的纲领、路线、方针、政策的具体化,是宏观调控的主

要依据。制定科学的中长期计划和年度计划,能够为社会各方面指明共同的发展目标,运用计划和市场两种手段引导部门、地方和企业的活动,协调重大结构和利益关系,保证国民经济持续快速健康发展。考察国外一些市场经济国家,包括日本、韩国、法国、瑞典、巴西、墨西哥、土耳其等国家,都重视运用计划手段管理经济。我国实践经验也证明,国家计划是管理经济社会发展的重要形式和手段,问题在于过去的计划工作思想观念和做法,是建立在忽视商品经济、排斥市场作用基础上的,因而计划缺乏科学性。我国运用计划手段积累了正反两方面的丰富经验。现在搞市场经济,要充分发挥市场对资源配置的基础性作用,决不是要排斥和放弃计划手段,而是要按照发展市场经济的要求改革计划工作,转变观念,改进形式和方法,提高计划管理的水平 and 质量,使国家计划富有科学性、指导性和有效性。

②确定宏观调控目标和政策。国民经济是错综复杂的有机联系的整体,它受到一定时期内国际国内形势变化的影响,受到政治的、社会的和自然条件多种因素的制约,也受到经济周期运动规律的支配作用。要使整个经济能够长期持续快速健康发展,必须综合考虑各种条件和环境变动趋势,提出正确的宏观调控目标以及与之相应的政策措施,以及时有效地指导经济的运行,解决存在的和可能出现的各种矛盾和问题。制定经济政策,主要是财政政策,货币政策,产业政策,投资政策,分配政策和涉外政策,特别是适时适度地调整利率、税率、价格等经济杠杆。这一点,我们从1993年国民经济运行的轨迹可以看得清清楚楚。这一年上半年,经济某些方面出现过热现象,金融秩序混乱,固定资产投资增长过快,不少地方忽视农业生产,整个经济生活不稳定因素增加。针对这种情况,中央及时提出并制定宏观调控的目标和若干政策措施。由于采取这一重大举措,控制了投资的过快增长,整顿了金融秩序,加强了农业这个薄弱环节,缓解了经济生活中的突出矛盾,保证了国民经济继续沿着快速、健康方向发展,为进一步深化改革开放创造了较好的社会经济环境。

③搞好某些方面资源配置特别是基础设施建设。这是为经济发展和市场运行创造良好环境的重要环节。在市场经济条件下,大量的资源配置主要靠市场作用来实现。凡是应当和能够由市场发挥作用的资源配置,都要发挥市场的功能和作用,政府不要直接参与。但是,有些领域的资源配置必须由政府直接参与或提供帮助。这里包括:交通、通信、能源、水利等基础设施建设。因为这些部门具有投资规模大、建设周期长、资本回收慢的特征,完全依赖竞争性市场提供难以做到。否则,就会影响这些方面的建设规模和速度。政府参与这些部门的投资和提供帮助是十分必要的;帮助人力资源开发和社会事业发展所必需的资金、物品和服务,主要包括教育发展、职工培训、文化建设、医疗保健、环境保护、国土整治、人口控制等。这些人力资源开发和社会协调发展的投资,对促进经济健康发展与社会全面进步具有重要意义,客观上需要政府介入;帮助和支持某些战略部门的发展,主要包括基础研究、关键技术开发、支柱产业和高新技术产业的开拓等;为合理布局生产力,支持和帮助经济欠发达地区发展经济,促进全国各地经济共同发展。要搞好国有资产的监管,防止国有资产流失,促进国有资产的合理重组。这些方面做好了,就可以创造良好的经济发展环境,保证整个经济更好地发展。

④进行信息引导,促进信息畅通。市场经济实际上是由多种利益主体进行分散化决策,要使数以亿万计的经济主体的决策和行动与国家宏观经济目标和政策的要求相协调,一个重要方面是发布和传递各种信息,引导部门、地方、企业、个人进行合理决策。由于各种条件的限制形成的经济信息传递和市场反应的时滞和不确定性,可能给国民经济造成一定的损失。政府给企业提供与其生产经营决策有关的全部信息,可以使单个企业的生产经营更符合社会需求,更接近政府引导选择的发展方向,从而使整个国民经济的运行比较协调。改善市场的信息结构,减少经济活动的不确定性和校正市场协调失灵的信息,可以减少市场经济波动的幅度。国际经验表明,及时提供大量的信息服务,促进各类信息通畅,是政府调控和管理经济的极为有效的形式和手段。市场经济越发达,信息的快捷传递就越重要。

⑤培育和完善的市场经济体系。发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,必须培育和发展市场经济体系。我国目前市场经济体系不健全,市场功能受到很大限制,政府对促进市场发育和建立市场竞争秩序负有责任。政府培育和促进市场发育,包括打破地区、部门的分割和封锁,规范市场行为,反对不正当竞争,创造平等竞争的环境,形成统一、开放、竞争、有序的大市场;包括统筹规划,合理布局,协助建立生产资料市场,劳动力市场,金融市场,技术市场,信息市场,房地产市场等;包括根据商品流通的需要,构造大中小相结合、各种经济形式和经营方式并存、功能完备的商品市场网络,推动流通现代化;包括加强市场管理,维护市场正常秩序等。在当前和今后相当一个时期,政府应当把培育和发展市场经济体系作为一项重要任务。

⑥调节社会分配和组织社会保障。社会分配领域引入市场竞争机制,有利于提高效率,促进生产力发展。前面已经讲过,市场机制不可能自动使社会的收入分配、社会生活质量的提高和地区的发展等方面达到公平和相互协调。而如果处理不好效率与公平的关系,就会造成社会的不稳定。因此,政府经济职能中十分重要的方面,是建立合理的个人收入分配和社会保障制度。包括个人收入分配要坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度,体现效率优先、兼顾公平的原则,坚持鼓励一部分地区一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来的政策,提倡先富带动和帮助后富,逐步实现共同富裕。建立多层次社会保障体系。社会保障政策要统一,管理要法制化。同时,要使社会保障水平与我国社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应。

转变政府经济职能,必须相应进行政府机构改革。我国行政管理体制的主要弊端是,政企不分,宏观调控不力,微观经济干预过多,阻碍企业经营机制的转换,影响经济效率的提高。应当按照转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率的目标,切实推进政府机构改革。市场经济对行政机关的要求越来越高。应当配合推行公务员制度,充实知识结构新、管理水平高的人才。从根本上说,国家机关应当进一步加强综合经济部门,逐步撤销合并过细的行业部门机构,并理顺各部门的职能职责及其相互关系,以增强宏观调控的统一性、科学性和有效性。地方政府机构,应尽量减少层次,不必与中央机构对口设置。同时,应充实和加强各级审计、法律和监察部门的力量,以逐步实现整个经济管理的法制化、规范化。

(四)宏观调控的主要内容

所谓宏观调控,即国家对国民经济运行的总体管理,引导国民经济的运行走势和方向,消除各种消极因素,为微观经济的运行创造一个公平、合理、顺畅的宏观环境,以达到维持市场经济的正常运行,合理配置资源,促进国民经济的发展。其主要内容是:

①调控国民经济总量,达到总供求大体平衡。如果仅靠价值规律的调节,其结果只能是造成周期性震荡和频繁的危机。因此,必须通过宏观调控,保持国民经济的持续、快速、健康发展,避免大起大落造成的巨大浪费。一方面要注意需求约束因素,不仅要注意国内,还要注意国际市场需求。从长远看,国内市场需求是主导型,同时要大力开拓国际市场。从国内市场看,农村的潜力很大,一定要给予充分注意。从需求结构看,既要保持消费需求的合理增长,又要保持投资需求的适度增长。另一方面,要注意资源约束因素,经济增长要考虑能源、交通和原材料供应的可能。总量平衡除总供求平衡外,还要注意财政、信贷、物资、外汇四大平衡。

②调控产业结构,以达到重大比例协调。社会化大生产要求重大比例协调,这是不以人们的意志为转移的客观规律。单靠市场自发调节必将付出高昂的代价,这也是一再被实践所证明了的。我

们必须通过宏观调控,通过政府制定和实施正确的产业政策,对国民经济重大比例,包括三大产业之间的关系,农轻重之间的关系,加工工业与基础工业、基础产业的关系,以及投资与消费的关系等不断进行调整,使其保持合理的发展比例。90年代国家产业政策的重点是:加强农业基础地位和加强基础工业与基础设施,加快发展支柱产业,合理调整对外经济贸易结构,加快高新技术产业发展,继续大力发展第三产业。尤其是农业是弱质产业,在建立农业保障体系前,不能简单地将农业推向市场。原因是农业本身的生产周期长,自然因素制约大,经济投入大,效益低,自然风险与经济风险同时并存。在体制上的原因是,在旧体制交替的过程中,按照市场经济体制的目标要求衡量,目前还有很大距离。主要表现在:市场主体发育不充分;市场体系不健全,一是产品市场体系不健全,农产品的市场建设、贮运设施设备、加工手段等都较为落后。二是农业生产要素(资金、劳动力、技术等)市场体系还不健全;政府的宏观调控机制不健全。同时,为了保持90年代国民经济持续快速健康发展,投资结构要适应以重工业为主导的供给增长格局,要选择汽车、数控机床、光纤通讯、电子计算机、石油化工及大型成套设备等作为先导产业,从而在较短时间内实现对国民经济技术基础装备的全面更新和改造。调整产业结构和产品结构,是一个不断的持续过程,一个不断地由不协调走向协调的过程,而不是一次就可以完成的。

③调控物价,以达到通货的基本稳定。恶性通货膨胀的危害不仅在于会对消费者造成巨大损失,会引起社会不稳定,还在于会导致价格信号的混乱,破坏价格机制在配置社会资源方面的正常功能。因此,政府除必须确定合理的货币供应量,保证币值的基本稳定外,还必须在社会主义市场经济价格形成中扮演以下角色:少数资源垄断产品和自然垄断产品、公共产品价格和一些重要的服务收费标准的制订者,市场失效的干预者,市场法规的制定者和组织实施者,宏观价格即物价总水平的调控者。调控物价的目标是,保持市场价格总水平的相对稳定,到2000年,年平均零售物价上涨幅度保持6%左右,一般不应超过10%。同时,要考虑理顺价格的任务。一是以解决能源产品价格偏低问题为龙头的生产资料价格改革;二是以理顺粮食购销价格为中心的农产品价格改革;三是以提高公有住宅租金为重点的居民消费品和生活服务价格改革。

④调控失业率,以达到相对充分就业。市场机制的优势之一在于微观经济活动的高效率。而这一高效率主要是通过微观单位的优化组合来实现的。它容不下过多的冗员。随着改革的不断深化,市场经济将逐步到位,加上人口压力,就业问题将会越来越突出。全国农村有1.6亿剩余劳动力,城市有6000万富余劳动力都要统筹安排。近几年,每年有5000万人的“民工潮”,从农村涌向城市,带来不少社会问题。如何实现相对充分就业,使之保持在一个社会可接受的较合理的水平上,是宏观调控的重要内容之一。

⑤调控分配,以保障效率优先,兼顾公平。社会分配关系的“效率原则”,是指分配制度、分配政策应当促进社会生产力的发展,促进企业和社会经济效益的提高。市场机制不可能自动实现社会公正,它只能在等价交换意义上实现机会均等的平等精神。这在一定的界限内有利于提高效率 and 促进社会进步,但超出了一定的界限,势必导致贫富悬殊和两极分化。当前分配领域中仍存在一些问题亟待解决:国家、集体、个人之间,中央与地方、城镇与农村之间分配关系有待进一步理顺,国有制内部平均主义仍是主要倾向,“低工资、多补贴、多福利”的分配格局尚未根本改变;社会范围内收入高低悬殊现象日益突出,地区收入差异扩大,城镇居民东中西的差异为:1993年城镇居民消费差距为1.3:0.9:1(以西部地区为1,下同);农民人均纯收入为1.8:1.2:1。因此,必须通过税收、产业政策等手段,克服现行收入分配上的平均主义,合理拉开收入差距,同时防止高低收入过分悬殊,并通过社会保障体系保证低收入阶层的基本生活。

⑥调控进出口,以维持国际收支基本平衡。随着对外开放日益扩大,对外经济交流对整个国民经济的发展愈来愈具有重要意义。我们要继续扩大对外贸易,积极调整贸易结构,发挥比较优势,大力提高出口效益,以促进产业结构的调整和优化,增强国际竞争能力,保持国际收支的基本平衡。国

家对出口的政策是,对以下产品鼓励扩大出口,具有比较优势的农副产品、轻工产品和纺织产品,国内生产技术趋于成熟的家用电器和其他机电产品;具有高附加值和国防竞争力的产品、高新技术产品。对以下产品国家不鼓励出口,国内紧缺的大宗资源性产品,初级产品和能源含量高的产品,有些将要限制和禁止出口。国家对进口的政策是:鼓励进口新技术和相关的设备、关键零部件,适应扩大进口国内短缺的某些初级产品;支持幼稚产业加快引进、消化、吸收新技术以及生产新设备和关键零部件。国家鼓励高档消费品的进口。关于国际收支平衡,当前影响国家外汇储备的主要是三个方面:一是资本流入的增加,二是出口创汇与进口用汇的平衡,三是旅游等非外贸创汇的增加。

⑦调控竞争环境,以保护公平竞争。市场机制本身并不能保证实现完全竞争和合理竞争。必须通过实施反不正当竞争法和反垄断法等途径来保护公平竞争。

⑧调控生态环境,以实现经济效益与社会效益的统一。在市场机制下,微观经济单位的经营活动的直接目的是经济效益最大化,往往造成“外部不经济”,其后果是破坏了生态环境,危害人类生存的基本条件,必须通过宏观调控加以解决。

⑨在建立社会主义市场经济体制的条件下,控制人口增长属于政府调控的职能。

上述宏观调控的主要内容是互相联系、互相矛盾、互相补充、互相协调的统一体。总起来看,宏观调控就是要处理好改革、发展与稳定的关系,总供给与总需求的关系,国民经济重大比例关系,经济增长与通货稳定的关系,充分就业与经济增长的关系,提高生产效率与促进社会公平的关系,经济效益和社会效益的关系,近期利益和长远利益的关系等,必须根据经济发展的实际情况,搞好宏观调控。

(五)实现宏观调控的主要手段

社会主义市场经济的宏观调控方式,应当是以间接调控为主要方式,应以经济手段、法律手段为主,同时辅以必要的行政手段,并充分利用思想工作的政治优势。

①经济手段。主要是指通过利用经济杠杆调控经济。经济杠杆在金融信贷、财政税收、收入分配、汇率、价格等。这些经济杠杆的功能有:一是调节功能,包括调节社会再生产各个环节(生产、分配、交换、消费)各个产业的关系和调节国家、集体、个人之间的利益关系;二是控制功能,通过税率、利率、价格等经济杠杆,引导各项经济活动向国家(或社会、地区)的总体目标靠拢;三是核算功能,即借助价格、税收、工资、利润等经济杠杆,核算劳动耗费,比较投入与产出,平衡社会供给与需求;四是监督功能,借助会计、统计、审计、银行监督、稽查等手段,根据法律的规章,对企业的经济活动及其与政府、职工、相关企业的关系进行监督管理。

市场经济就是货币经济。因此,在各种经济杠杆中,最为重要的是金融政策和财政政策。在金融政策的运作上,中央银行要在关注短期需求的微观调控的同时,十分重视宏观经济环境的长期稳定。

②法制手段。市场经济就是法制经济。当前要加快市场经济立法的四个方面:一是规范市场主体的立法;二是调节市场主体关系、维护市场公平竞争的立法;三是改善和加强宏观调控,促进经济协调发展的立法;四是建立和健全社会保障制度的立法。

③行政手段。行政手段是调节经济的必要辅助手段。承认政府在市场经济中“骑手”、“总管家”的地位,就不能否定行政手段在宏观调控中的必要性。属于行政管理失察、失职、失控、失灵,都必须通过行政手段加以纠正。但是必须强调,行政手段的设置和使用,应当适应经济发展的需要,符合经