

省级 宏观调控

SHENGJI
HONGGUAN TIAOKONG

新视角 新思路

XIN SHIJIAO XIN SILU

杨庆育 黄朝永 等著

重庆大学出版社

省级宏观调控

新视角 新思路

杨庆育 黄朝永 等著

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

省级宏观调控:新视角、新思路/杨庆育,黄朝永等著.

—重庆:重庆大学出版社,2006.3

ISBN 7-5624-3571-5

I. 省... II. ①杨... ②黄... III. 宏观调控—研究
—中国 IV. F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 156925 号

省级宏观调控

新视角 新思路

杨庆育 黄朝永 等著

责任编辑:姚正坤 版式设计:梁 涛

责任校对:任卓惠 责任印制:张 策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:张鸽盛

社址:重庆市沙坪坝正街 174 号重庆大学(A 区)内

邮编:400030

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn (市场营销部)

全国新华书店经销

重庆科情印务有限公司印刷

*

开本:880×1230 1/32 印张:7.5 字数:195 千

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—1 000

ISBN 7-5624-3571-5 定价:15.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

序



宏观调控是政府管理经济的重要方式。随着政府职能转变和企业投资决策自主权的落实,如何加强对微观经济主体的引导,促进生产要素合理流动,改善社会资源配置,避免短期行为造成经济大起大落,是当前宏观调控面临的大问题。从长远看,随着中国进入人均GDP 1 000 ~ 3 000 美元的转型发展期,产业结构将快速调整,社会利益格局剧烈变化,机遇与挑战并存,繁荣与风险并行,促进经济社会协调发展的任务十分艰巨,统筹兼顾各方利益的难度加大。加强宏观调控是贯彻落实科学发展观,加快推进结构调整,着力改变增长方式,促进经济协调健康发展的战略举措,是党中央、国务院在新的发展阶段提出的工作要求。它既是全国发展大局的需要,也是各地经济健康发展的需要;既是当前经济建设的需要,也是长远可持续发展的需要。

按照完善社会主义市场经济体制的要求,作为政府调控主要方式的行政干预将逐步弱化。比较 2004 年与 2005 年的宏观调控,我觉得有两大区别:①2004 年的宏观调控主要是通过“四控制一清理”,抑制投资过快增长,包括控制新项目开工、控制银行贷款、控制土地征用、控制土地价格过度优惠,清理在建项目,打的是“组合

拳”。2005年的宏观调控主要是通过“土地和信贷两个闸门”，控制房地产投资过快增长，打的是“点击拳”，表明宏观调控更加注重精确打击和命中率，体现对不同行业调控的区别对待。②2004年的宏观调控主要从上游控制，就是延长项目审批时间，放慢国债计划下达进度，加强对金融机构的窗口指导等，主要采取行政干预手段，目的是控制总量供给增长。2005年的宏观调控更强调从下游调节，通过市场约束、资源环境约束两大“倒逼机制”，调整供给结构，这体现了中央改善宏观调控的思想。可见，宏观调控体系需要在发展中不断完善，最终将形成由行政、经济、法律手段共同构成的综合调控体系。

省级调控与国家宏观调控有明显不同。一方面，省级政府在计划、财政、价格、土地、产业政策等方面有一定的调控权，也存在地方的利益取向，在贯彻落实中央宏观调控政策的同时，如何最大限度利用好省级调控体系，谋求地区经济“既快又好”的发展，需要专门研究。另一方面，省级调控比国家宏观调控的范围窄、手段少、力度弱，特别是利率和贷款规模由央行控制，省级政府几乎没有多少金融调控手段；财政、税收虽然是宏观调控的重要方面，但目前不少省区仍然是“吃饭财政”，尤其是西部省市对中央财政转移支付的依赖较大，自身的调控空间有限。如何健全适应省级政府运行体制和机制的调控体系，增强地方政府的调控能力，提高调控效果，也需要深入研究。

目前，专门针对省级调控的研究成果很少。为了适应宏观调控的新要求，既要及时总结近年来省级政府调控的经验教训，也要探索经济转型过程中出现的新问题。为加强和改善省级调控服务，2003年底，重庆市发展和改革委员会策划启动了《完善省级宏观调控体系的对策研究》课题，课题组同时向重庆市科委申请软科学课题立项并获得批准（合同号8637）。在有关方面的大力支持下，课题组完成了研究报告。作为课题组长，我所做的工作是策划发起、组织协调、统稿修改。各章都由执笔人独立完成，并承担相应文责，不代表

作者所在单位和项目下达单位的意见。有些观点还可以斟酌,但作为学术研究,应该允许发表不同意见。

总体上看,课题涵盖了省级宏观调控的主要方面。案例分析选择了重庆,主要是考虑到资料容易取得和情况相对熟悉,实际上很多问题对各省市都具有普遍性。研究结论可供有关方面参考,并引起讨论,使更多的人关注省级宏观调控问题。

杨庆育

2005 年 11 月 1 日

目 录



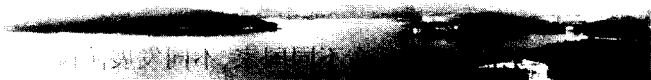
第1章 宏观经济调控理论	1
一、宏观调控体系	1
二、国内外研究综述	6
三、我国宏观调控回顾	12
四、省级和国家调控比较	16
第2章 省级宏观调控正经历重大变革	18
一、省级经济周期演变规律	18
二、省级宏观调控在经济周期不同阶段的行为选择	27
三、重庆市宏观调控历程回顾	28
四、改革开放以来重庆宏观调控政策综合效力评估	32
五、新经济运行形态对省级宏观调控提出了更高要求	40
第3章 新时期的省级宏观调控体系	46
一、省级宏观调控体系	46
二、重庆宏观调控目标体系	51
第4章 计划调控	54
一、省级计划调控中的主要问题	55

二、不同经济状态下的计划调控	68
三、重庆实施计划调控的依据	71
四、完善省级计划调控的措施	76
第5章 财政金融调控	79
一、市场失灵、财政调控与经济发展	79
二、金融调控、资本汇聚与经济发展	89
第6章 价格政策调控	100
一、价格政策在宏观调控中的作用	100
二、省级价格调控回顾	103
三、省级价格调控中存在的问题	112
四、加强和改善省级价格调控的对策	115
第7章 土地政策调控	121
一、土地政策是省级宏观调控的重要手段	121
二、新一轮土地调控回顾	124
三、重庆市土地利用现状与问题	126
四、重庆土地调控效果评估	130
五、完善省级土地调控的对策	132
第8章 产业政策调控	139
一、地区产业竞争力分析	139
二、发展现代制造业	158
三、调整生产力布局	169
四、发展现代服务业	172
五、推进农业产业化	176
第9章 居民收入分配调控	179
一、公平促进、收入分配和政府合法性	179
二、收入分配不公挑战和谐社会构建	181
三、加强调控力度促进收入分配公平	187

第 10 章 区域政策调控	196
一、应对区域合作新态势	196
二、重构重庆经济区	205
三、行政区划调整刍议	215
四、合理确定区县的权责	219
参考文献	223
后记	228

第1章

宏观经济调控理论



宏观调控指从经济运行全局出发,为实现总量平衡,保持经济持续、稳定、协调、健康发展,对主要物资供求和货币、财政、外汇收支的调节与控制。宏观调控由主体、目标、手段、方式和政策等各种要素构成。

一、宏观调控体系

(一) 调控主体

从狭义上讲,宏观调控的主体是中央政府。一方面中央政府是国家政权机构,实施宏观调控的目标、方针、主要政策工具和法律手段,都掌握在中央政府手中。地方政府对经济的调节仅仅是落实中央宏观调控政策或对中央宏观调控的延伸、扩展和具体化,任何一级地方政府不可能从全国范围内对经济全局进行调节、干预和控制;另一方面,中央政府也是生产资料公有制的代表,具有行使经济权利(所有权)所有者的职能。

从广义上讲,宏观调控分为中央、省级和县级调控。中央政府是宏观调控的主体;省级政府具有制定本省国民经济发展战略计划、发展政策等职能,是中央宏观调控任务的重要承担者,也是中央宏观调控的客体;县级政府是宏观调控的最基层承担者,组织对县域经济的调控,也是省级调控的客体。

(二) 调控目标

宏观调控目标体系在不同国家、不同发展阶段虽有不同,但基本目标是相近的。西方经济学将经济增长率、通胀率、就业率和国际收支作为宏观调控的四大目标,它们相互联系、相互影响、相互制约,且难以同时达到人们期望的理想状态,因此被称为“神秘的四角”。

我国在长期探索、借鉴国际经验的基础上,确立了宏观调控目标,即适度的经济增长率、经济结构动态优化、较低的通货膨胀率和物价上涨率、较高的就业率、国际收支大体平衡。经济增长是衡量经济全面发展的主要指标,是一个综合的概念,投资、消费需求的变化最终都会体现到经济增长变化上来。适度经济增长率就是要符合科学发展观的要求,既要考虑经济发展的需要,也要考虑到经济发展所面临的制约因素。经济结构的动态优化就是在经济发展过程中注重经济增长动力结构、产业结构、所有制结构等的优化。较低的通货膨胀率和物价上涨率是经济健康、稳定发展的标志。较高的就业率要求在经济增长过程中充分利用劳动力要素,促进城乡居民收入增长,这是社会公平和稳定的体现。国际收支是一定时期内一个国家与其他国家商品、服务贸易和资本流动的结果,实现国际收支基本平衡是保持国家宏观经济稳定的重要条件。

(三) 调控手段

宏观调控手段是实现宏观调控目标和任务的工具,包括计划手段、经济手段、法律手段和行政手段。

1. 计划手段

就是通过制定长期、中期和短期经济计划,对国民经济运行和发展进行宏观调控。在社会主义市场经济体制下,计划的形式主要是指导性计划,突出其宏观性、战略性和政策性。计划在宏观调控中的地位和作用主要有以下几点:第一,计划是宏观调控的主要依据。确定宏观调控的目标是国家计划的基本职能。第二,计划是宏观调控的重要手段之一。计划具有导向性,计划提出国民经济和社会发展的目标、任务的同时,也提出了需要配套实施的经济政策;计划可以协调各类经济主体的利益;计划可以增强调控的预见性。第三,国家的产业政策是计划手段的重要内容。通过计划,可以使我国产业结构发展绕过发达国家走过的弯路,加快产业结构升级。

2. 经济手段

指政府按照客观经济要求,借助价格、财政、税收、信贷等经济杠杆的调节作用,间接影响市场主体的经济行为,从而达到调节宏观经济运行的目的。其特点在于间接性和诱导性。经济手段主要包括两大体系:

(1)经济政策体系,即是国家按照宏观调控目标要求制定的组织、调节、控制经济活动的规范和准则,主要有财政政策、金融货币政策、产业政策和土地政策。财政政策调控是通过预算和税收,对社会资金和收入进行分配和再分配来协调各个利益主体的关系,调节国民经济运行。如通过预算、税收、转移支付、补贴、国债、增减赤字等

手段来调节供需,通过调整财政收入和支出构成来调节总供给和总需求结构,通过所得税制度对国民收入进行再分配;通过转移支付调节中央和地方的财力分配。金融货币政策调控是通过央行调节准备金率、再贴现和公开市场业务来调节货币供应量,通过调整利率调控需求,控制通货膨胀。货币政策具有全面性、灵活性、稳定性,但货币手段不能调节收入分配和行业、地区差异,不能调节低利、无利的公共产品领域。产业政策调控是政府根据经济发展需要,为促进各产业部门均衡发展而采取的政策措施及手段的总和,由产业布局政策、产业结构政策、产业技术政策和产业组织政策等组成。土地政策调控是指通过合理调控建设用地总量、土地供应结构、不同地区和同一地区不同区域的供地政策以及土地需求,使国民经济发展与土地供给数量与结构保持均衡。

(2)经济杠杆系统,指对社会经济活动进行宏观调控的价值形式和价值工具,是各项经济政策的延伸或某项经济政策的具体落实手段,主要包括价格、税收、信贷等。价格杠杆通过价格变动调节生产和投资方向,调节商品流通和消费结构,调节国民收入再分配,促使企业加强经济核算,改进生产技术和经营管理,增强适应市场供需变化的竞争能力。税收杠杆影响企业及个人的经济利益和经济活动,最终起到调节生产流通、市场供求、进出口贸易关系等作用。信贷杠杆通过调节存贷款利率控制投资规模,引导投资方向,调节社会总需求,保持价格总水平的稳定。

每种经济政策和经济杠杆手段都有其优点和局限性,它们作用的范围、方向和程度都有所不同,单独运用一种经济政策或经济杠杆进行宏观调控,常常难以达到预期目标。因此,在进行宏观经济调控时,要综合利用各种经济手段。

3. 法律手段

指国家依靠法制力量,通过制定和运用经济法律来调节经济活

动。法律手段具有权威性、稳定性和公开性,包括经济立法和经济司法。经济立法由立法机关制定各种经济法规,保护市场主体权益。经济司法由司法机关按照法律规定的制度、程序,对经济案件进行检察和审理,制止和纠正经济发展过程中的消极现象,打击和惩办各种经济犯罪活动,实现市场经济的有序化和规范化,为国民经济正常运行和健康发展提供法制环境。法律手段使经济活动有法可依,将经济主体行为纳入法制轨道,引导经济主体活动,预防、打击违法行为,保障和创造良好的经济秩序,实现经济调整的预期目标。

4. 行政手段

指国家凭借政权的力量和权威,以行政部门体系为渠道,通过发布强制性的命令、指示、规定等行政方式来调节经济活动。行政手段具有权威性、直接性、强制性、速效性,是宏观调控的辅助手段。当整体和个别利益不一致时,当企业局部利益和国家全局利益发生冲突时,由政府根据社会和公众利益采取一定的行政手段来调节,效果明显;在间接调控不易发生作用的领域,如生态平衡、资源保护等,以及在应对突发事件,如重大灾害等,行政手段快捷、明确、奏效快等优势就显现出来,可减少不必要的损耗;当经济手段滞后,法律手段不足时,运用行政手段可以保证及时灵活的调节。但行政手段是短期的非常规手段,必须反映客观经济规律要求,不能片面强调和过多运用;否则,将不利于市场作用的正常发挥;甚至会产生消极后果。

(四) 调控方式

宏观调控方式是宏观调控手段的具体应用,即在调控过程中所采取的政策措施。根据不同的划分标准,宏观调控方式类别多种多样。

按宏观调控是否利用市场因素,分为直接调控和间接调控。直

接调控就是国家运用行政手段直接协调和控制经济主体的经济行为;间接调控就是主要依靠经济手段等,通过调节经济运行主体的利益关系引导经济活动符合或接近国家宏观调控目标的要求。目前,我国宏观调控主要采用的是间接调控。

依据宏观调控行为的实施时间,分为事前调控、事中调控和事后调控。事前调控可以分为两种形式:一是提前编制经济社会发展计划,制定产业政策,决定税率、利率、汇率及信贷投资规模等;二是预调,即在局部问题有所显露、但还没有演化为全局性问题时就采取调控措施,防患未然。事中调控也叫过程调节,即在宏观调控实施过程中根据某些先期指标变动情况,及时地调整宏观调控政策,对未来可能出现的经济波动进行微调。成功的事中调控会减小经济周期波动幅度,从而降低经济波动带来的损失。事后调控就是在经济事件发生后,及时总结经验教训,改善调节。事前调控和事中调控具有指导性,事后调控具有补救性、奖惩性。从调控效果来看,由于政策效应存在时滞,事前和事中调控比事后调控更有效率,因而应努力提高事前和事中宏观调控水平,以提高宏观调控效率。

二、国内外研究综述

(一) 国外研究概述

以亚当·斯密为代表的古典主义理论,主张完全自由竞争。斯密提出了理性经济人假定,认为经济人行为能带来资源的最佳配置,应当让市场价格机制这只“看不见的手”来引导社会经济运行,奉行“政府对经济生活干预越少越好”,政府只需要扮演守夜人的角色,国家在市场经济中的经济职能被限制在最小范围内。斯密认为,“把资本用来支持产业的人,所盘算的只能是自己的利益,他受一只

看不见的手的指导,去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的,也并不因为事非出于本意,就对社会有害。他追求自己的利益,往往使他能比真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益”。由于古典主义的完全自由竞争市场经济模型有效地促进了市场经济的发展,在相当长的历史时期里成为资本主义经济领域占主导地位的意识形态。

以马歇尔为代表的新古典经济学派,主张采取由政府控制信用手段对付经济危机和失业,同时还建立了需求与供给共同决定价格的理论。在新古典经济学派经济模型中,储蓄、投资、利息是确保经济体系的充分就业均衡的重要机制。他们认为,可变利息率、可变价格和可变工资一起构成三个自动调节器,使得在完全竞争市场经济中的总需求等于充分就业水平的产品的总供给,从而使整个宏观经济处于充分就业均衡状态。

20世纪30年代,西方经济产生全面危机,将整个资本主义世界推到了崩溃的边缘,新古典经济学却无法解释该现象。在这种背景下,凯恩斯主义应运而生。凯恩斯认为生产过剩的危机的根源在于经济自由运行中有效需求不足,指出新古典经济理论的前提假设是市场完全竞争,供给会自动创造需求,市场价格机制会自动调节经济实现充分就业均衡,但这一假设是不现实的。凯恩斯认为市场不是万能的,如果没有国家的宏观管理,市场经济就会成为万恶之源,资源也会遭到破坏,政府可以通过经济政策对经济运行进行调控以减少经济波动,使总体经济的均衡始终处于理想状态。凯恩斯提出要全面增强国家的作用,政府不仅仅是社会秩序的消极保护人,而且还应该是积极干预者,在充分肯定市场机制配置资源的基础上,采取一定的经济政策调控宏观经济总量,即总供给和总需求,以减少宏观经济的波动,实现充分就业的经济均衡。凯恩斯的国家干预主义实际上是关于国家对宏观经济调控的一般职能,其中心内容为:政府通过行政手段和法律手段来保证市场秩序,通过制定有效的财政政策和

货币政策指导消费和投资,使二者相互配合适应。在凯恩斯理论政策化的过程中,逐步形成了人们广泛接受的政府宏观干预方式,即政府“相机”运用财政、金融政策。所谓相机的财政政策,是指萧条时期减税、增加财政开支,运用赤字政策;高涨时期增税、减少财政开支。相机的货币政策,是指萧条时期增加货币投放,降低利率;高涨时期采取相反的政策措施。同时,为了缓冲财政、货币政策的力度,可以采取二者“松紧搭配”的方式。

20世纪70年代以来,资本主义经济出现凯恩斯主义难以解释的“滞胀”,所谓“滞胀”是指经济萧条,大量失业同严重的通货膨胀同时并存的经济现象。在此背景下,原来扮演次要角色的经济学家、经济学流派便纷纷登场,提出各种新的理论以解决现实经济中的问题。

现代货币主义是作为凯恩斯主义干预理论的对立物而产生和发展的,其中心思想是“货币最重要”,反对凯恩斯主义的通货膨胀理论,提倡实行“稳定的货币供应量增长”政策。主要代表人物是弗里德曼。现代货币主义认为各国政府推行凯恩斯主义政策,用需求管理政策来对付经济萧条,使得政府开支增加,而政府开支的增加则主要靠印发纸币来弥补,这就必然导致货币增长率超过产量增长率,引发通货膨胀。以增加货币供给来对付失业只会加剧通货膨胀,增加货币供给在短期可以增加就业,但随着公众形成对货币供给增加的适应性预期,货币供给增加对就业增加的效果边际递减,要增加等量就业所需付出的通货膨胀代价就越来越高。因此,政府必须始终保持货币供给与实际产量增长的一致,并且长期坚持下去,才能既避免通货膨胀,又能将就业保持在自然失业率水平上,从而实现经济运行的稳定。

供给学派是与凯恩斯的合理需求理论相对立的,认为滞胀来源于凯恩斯主义政策。主要代表人物有费尔德斯坦、罗伯茨、拉弗等。供给学派强调经济结构中供给方面的重要性,并从中寻求对策的理