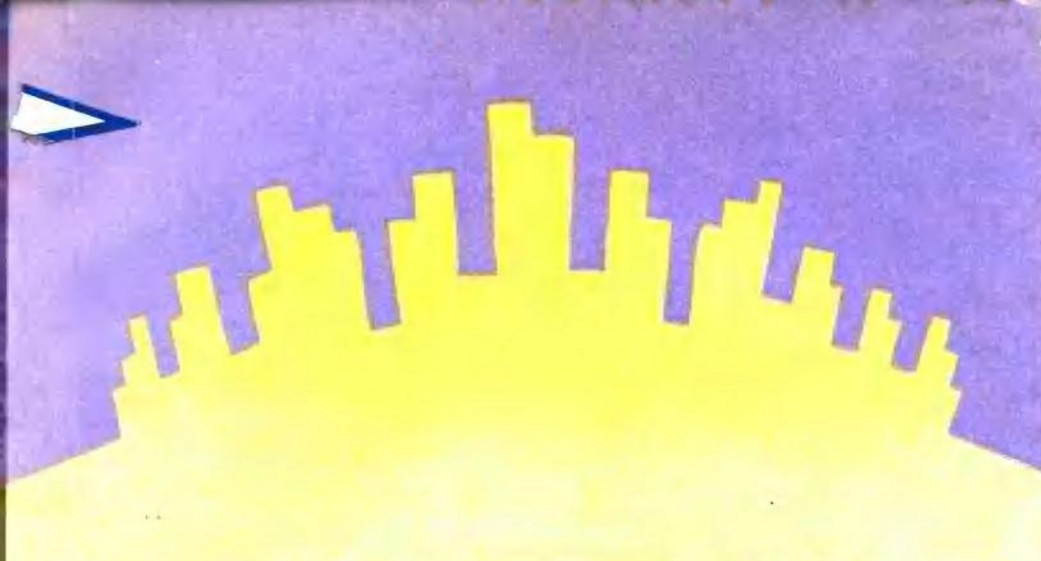




王梦奎
林兆木 等
郭树清

新时期 我国经济的 宏观调控

人民出版社

新时期

我国经济的

宏观调控

王梦奎

林兆木 等

郭树清

人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期我国经济的宏观调控 / 王梦奎等著,

XIN SHIQI WOGUO JINGJI DE HONGGUAN TIAOKONG

-北京:人民出版社,1994.4

ISBN 7-01-001825-1

I.新...

II.王...

III.宏观经济管理—中国—研究报告

IV.F123.16

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街166号)

三河市潮河印刷厂印刷 新华书店北京发行所经销

1994年4月第1版 1994年4月北京第1次印刷

开本: 850 × 1168毫米 1/32 印张 11.375

字数: 272千字 印数: 1—3,000册

定价: 11.50元

前 言

新时期我国经济的宏观调控这个研究课题,从 1990 年年中开始,到 1992 年年中完成,其间时作时辍,用了两年时间。虽然尔后理论和实践都有进一步的发展,书中所表述的见解还是站得住脚的,仍然可以作为一家之言,为读者提供一种参考。我们希望,它的出版能够对改善和加强国民经济的宏观调控,贡献一份力量。

研究成果分总体研究报告和专题研究报告两部分。由于课题组由多人组成,虽经研究和写作过程中的反复切磋,注意采纳每个成员的意见,在大的方面是一致的,但总体研究报告仍然难于充分反映每个成员的所有意见,也不是每个人都同意报告中的所有观点。十一篇专题研究报告虽然比较充分地反映了各自作者的意见,但未必为其他人所完全赞同。中国经济处在大变动之中,不同意见的存在和讨论是正常的,也是有益的。我们相信,通过不同意见的讨论和实践经验的总结,将使认识得到深化。

我在国家计委经济研究中心工作的时候,曾经根据上级的指示,同几个同志一起,作过关于“八五”计划和十年规划总体构想的课题研究。这个研究报告没有公开发表过,主要是讨论经济发展战略,这正是本书所缺少的内容,作为附录,供读者参照阅读。

我们期待着读者的批评。

王梦奎

1993 年 5 月 4 日

目 录

前 言	王梦奎
-----------	-----

总体研究报告

新时期我国经济的宏观调控	1
--------------------	---

专题研究报告

我国计划体制格局的历史性变化	42
国民收入分配与使用结构的演变和对策	61
宏观经济调控中的财政问题	92
金融宏观调控的发展与未来政策取向	122
投资管理的体制与政策	162
积极慎重地推进价格改革	192
经济发展中的国家宏观调控与物力	220
产业结构调整中的若干问题及其对策建议	236
增加就业与深化改革	259
工资福利和社会保障制度的变换及政策选择	276
关于加强对外贸易宏观调控的问题	297

附录:

“八五”计划和十年规划总体构想	326
-----------------------	-----

总体研究报告

新时期我国经济的宏观调控

改革开放 14 年来,我国国民经济的运行机制发生了一系列重大变化。目前的宏观管理方式是一种明显的处于机制转换时期或过渡时期的宏观管理方式,其最基本的特征是新旧体制的两种因素同时并存。我国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制。新型的宏观调控方式,应该以间接调控为主,以经济手段为主,以财政货币政策为主,但同时根据需要配之以一定的直接调控形式,即行政性办法和其他政策手段。这就是我国宏观管理体制的过渡方向。“八五”和“九五”时期,是我国经济发展十分关键的时期,在此期间,宏观管理不仅面临着自身体制的转轨任务,还肩负着保证总量基本平衡,结构能够调整升级的艰巨使命。这两个方面本质上是一致的,但具体操作中会有一些矛盾,因此必须统筹安排,谨慎处理,争取最大限度的协调一致。

1. 1979年改革开放以来,经过十多年曲折、反复和艰难的探索,我国国民经济的运行机制发生了实质性的进步,经济和社会发展虽然并非尽如人意,但是总体成效却是举世公认的。90年代中国经济成长有巨大潜力,要使这些潜力充分发挥出来,主要途径是进一步深化改革,扩大开放,实现经济机制的转轨。

2. 经济机制转换包括形成新的充满活力的微观机制和与之

相适应的宏观调控机制。这两个方面是不可分割的。改革的目标是建立起微观和宏观既相互独立又有机统一的社会主义市场经济体制。改革的起点是传统的以直接行政协调为基础的集中计划体制，在这种体制中，宏观与微观处于大一统的状态。从这个意义上可以说，改革的过程就是不断分离微观和宏观的过程。没有新的宏观调控机制来取代过去的直接命令形式，微观机制的分离是不可能的。没有市场机制取代过去的行政性计划指令，宏观机制的分离也是不可能。这就是为什么我们在许多时候面临一种两难选择的原因，即，一方面明知应当把一些经济决策权下放给企业，另一方面又不敢或难以下决心把这些权力交给企业。在企业层次也如此。尽管原则上说，国营企业早已具备联合、兼并和宣告破产的权力，具备招聘、任命、解雇职工的权力，但是现实中很少有企业敢于或能够行使这些权力，除其他社会原因之外，缺乏与之相适应的宏观经济的制度环境是根本性的原因。总之，在重新塑造微观经营机制的同时，必须重新塑造宏观调控机制，以改善和加强宏观调控。这是十多年改革的一条基本经验。

3. 过去十多年里，中国改革走过了一条渐进、迂回和边际突破为主的道路，地方和企业探索新体制方面比之中央的统一部署，往往更为主动和灵活多样。形成这种局面的原因十分复杂，是非曲直也难于简单评判。但是，一个基本的事实不容忽视，这就是，建立新型宏观调控体系的步伐相对滞后。为此我们付出了沉重的代价。这个事实对于研究确定今后的改革方针具有重要意义。

一、经济体制格局和运行机制的演变

4. 今后建立和完善新型宏观调控体系的努力,必须从目前经济体制的现实状态出发。尽管经济机制的转轨尚未完成,但是目前的经济体制格局和运行方式比之70年代末改革起步时期,已经发生一系列重大变化,其中若干方面的变化具有根本性意义。主要是:

5. 由单一的公有制(包括全民所有制和集体所有制)演变为目前的多种所有制成分并存的局面。根据我们推算,大体说来,国民生产总值的所有制结构1990年与1980年相比,全民所有制所占比重由54%下降到40%,集体所有制由44%上升到50%,其他经济成分由2%上升到10%。工业总产值的所有制结构1990年与1980年相比,全民所有制所占比重由76%下降到55%,集体所有制由24%上升至36%,其他经济形式由不足1%上升到9%。全社会商品零售总额的所有制结构1990年与1980年相比,全民所有制所占比重由51%下降到不足40%,集体所有制由45%下降到32%,其他经济形式由4%上升到28%。显然,非国有经济在全社会经济活动中的地位已不止是半壁江山,全民所有制、集体所有制、其他所有制三足鼎立的局面已经形成。

6. 经济活动中计划调节比重明显下降,市场调节比重明显上升。例如,国家计委下达的工业生产指令性计划产品品种,已由1984年的123种减少到目前的54种,其产值比重只占11.6%,其中完全得以执行的比重更小。农业中带有指令性计划性质的管理方式,仅包括合同订购的粮食和统一收购调拨的棉花等少数品种,在产值中的比重也只有15%左右。在商品流通中,国家计委平衡

分配的重要物资已由1984年的256种减少到22种。价格形成方面，农副产品价格、消费品零售价格、生产资料价格基本上由市场供求确定的比重，已分别达到80%、90%和70%左右。市场调节的范围继续扩大已经成为不可逆转的趋势。

7. 投资主体日益社会化、分散化，投资资金来源日益多样化、金融化。改革前投资主要是国家投资，投资渠道主要是财政，投资方向主要是全民所有制投资外，城乡集体单位投资、城乡个人投资、三资企业和其他经济成分的投资都已成为总投资中不容忽视的因素。根据统计资料，全社会固定资产投资结构1990年与1980年相比，全民所有制所占比重由82%降至66%，集体所有制由5%升至12%，城乡个人投资由13%升至22%。这种格局的变化与投资资金来源的多样化相伴随。全社会固定资产投资资金来源结构1990年与1981年相比，国家投资由28.1%降至8.7%，国内贷款由12.7%升至19.6%，利用外资由3.8%升至6.3%，自筹及其他投资由55.4%升到65.5%。需要指出的是，自筹及其他投资中有相当一部分资金实际上是信贷资金，这意味着，贷款在固定资产投资中的地位越来越重要，投资资金来源金融化倾向愈益明朗。

8. 国民收入分配结构持续向个人倾斜，居民储蓄成为银行资金和社会资金的主要来源。根据我们的测算，GNP分配结构1990年与1980年相比，政府部门所占比重由12%降至11%，企业由19%降至10%，居民由69%升至79%。与此相对应，全社会总储蓄结构1990年与1979年相比，政府部门所占比重由42.0%降至12.1%，企业由33%降至23.9%，居民由23.1%升至72.7%。目前银行资金来源的一半以上、新增资金来源的绝大部分是由居民储蓄提供的。如何将居民手中的闲置资金最大限度地集中起来有效地用于经济建设，是今后宏观调控需要认真解决的一大课题。

9. 封闭半封闭型经济已逐渐演变为开放型经济,国际交换在国民经济运行中起着越来越大的作用。按当年汇率计算,我国对外贸易依存度(进出口总额/国民生产总值)1980年为12.8%,1990年跃升至31.4%。由于现行国民生产总值统计存在遗漏,因而得到的外贸依存度数值可能偏高,但依存度的大幅度提高,确实表明中国的对外开放已迈出了惊人的步伐,中国经济与国际经济的关系比过去密切多了。在对外开放过程中,中国通过国际交换获得了国内短缺的原料、先进设备,引进了资金、技术、人才和管理经验。对于某些消费品的引进存在着混乱和浪费现象,但在客观上也丰富了人民的生活,刺激和示范了国内生产以增加品种、提高档次、改进质量。近年来,增加出口成了缓解国内总供求矛盾、摆脱市场疲软的一条重要途径。今后对外开放、国际交换在中国国民经济发展中的影响只会进一步增强,而不可能弱化。

10. 以上述变化为标志,中国经济改革正在步入一个新的阶段,在这个阶段上,经济运行机制已经发生并且在继续发生实质性变化。

11. 经济活动的基本协调方式,由过去的以实物量调节为主,逐步让位于以价值量调节为主。生产和消费中的实物分配、实物调节是与商品经济不发达直接相联系的,这是改革前传统经济体制的本质特征之一。经济活动中的价值调节则是与商品经济密不可分的。十多年来的改革过程,同时也是商品经济发展的过程,经济货币化程度不断加深的过程,市场机制不断拓宽作用范围和增强作用力度的过程。因此,从过去以实物量调节为主转为以价值量调节为主是一个自然的过程。目前,即使农民消费,也有60%属于商品性消费,纳入了价值量调节的范围。估计全社会经济活动的80%以上属于价值量调节的范围。

12. 经济活动的规模决定，过去以资源约束为主，目前需求约束已经发挥着越来越积极的作用。在传统体制下，价格是由政府决定的，企业的预算约束是“软”的，普遍存在着盲目扩大投资的倾向，需求经常处于膨胀状态，加之生产效率低，供给增长慢，整个经济体系必然处于一种严重的供不应求状态。在这种体制下，经济增长完全取决于有多少可供增加投入的经济资源。改革以后，随着市场竞争机制的引入，企业预算约束开始“硬化”，居民可支配收入比重的提高，对外经济联系的飞速扩展，资源约束的作用开始下降，需求约束的作用日益突出。当宏观政策从刺激需求转变为抑制需求时，整个经济的状况受制于有效需求规模的特性就更加充分地显露出来。治理整顿以来出现的持续性的市场疲软是需求约束发挥作用的明证。从目前我国的经济演变态势看，需求约束还继续增强其影响。因此，宏观调控必须以新的眼光来看待和把握经济运行方式的转变。

13. 财政主导型资金供应已转变为金融主导型资金供应。传统体制下企业生产建设资金供应包括财政资金、银行资金、自有资金三个渠道，但由于统收统支，所谓自有资金实际上取决于财政而不取决于企业，同时银行也只不过是财政的出纳，银行资金和自有资金均打着财政的烙印，在这个意义上可以说，过去的资金供应属于财政主导型。十多年的改革已使资金供应机制逐步演变成成为金融主导型。目前，在企业流动资金中，财政资金已微乎其微，自有资金平均在15%以下，绝大部分流动资金靠银行贷款。没有银行贷款，企业生产就会立即陷于瘫痪。在投资活动方面，许多项目的投资者对于争取足够的财政资金并不抱很大希望，对于有限的自有资金也往往只视之为全部资金需要的一个补充，真正决定项目能否上马、能否完工的还是能否争取到必要数量的银行贷款或社会集资，或引进外资。资金供应的金融主导体现在金融

资金对生产建设活动的决定意义上。

14. 在经济决策权限上，由中央大权独揽，集中决策，转变为中央、地方、企业分享权限，决策主体多元化。传统体制下，地方和企业本质上属于执行机构而非决策单位。与苏联和东欧不同，在中国的传统计划体制下，地方（主要是省、直辖市、自治区）也拥有一定的经济权力，但是地方政府本身对中央是高度依赖的，地方政府更象是中央的派出机构，企业只是一个车间。最初的改革即从中央放权起步，十多年后的今天，虽然中央本来要放给企业的许多权力，事实上有很大一部分旁落于地方，但地方和企业确实都扩大其经济决策权限。而对于飞速发展的非国有企业来说，它们已经实现了自主经营。可以这样来概括目前的格局：中央已从整体上削弱了经济决策权，但其宏观调控却亟待加强；地方目前还拥有一些本不应当属于它的经济决策权，需要进一步调整；企业微观决策权已明显增大，但仍然不够。经济决策权限格局的这种演变所带来的积极意义远大于其负面影响，目前的格局需要进一步调整则属于另一层次的问题。

二、 目前我国宏观管理方式及其主要问题

15. 中国目前的宏观管理方式为整个经济体制状况所决定，是一种明显的处于机制转换时期或过渡时期的宏观管理方式。其最基本的特征是新旧体制的两种因素同时并存，即：一方面保留着传统的直接调控的方法和手段，另一方面产生了新型的间接调控的方法和手段，也可以说，目前的宏观调控存在着两种作用机制，是两种机制的混合。

16. 从宏观经济运行的实际结果来判断，目前的宏观管理方

式既有其适应国民经济发展要求的一方面，也有其很不适应的一面，换言之，各种宏观管理方式既有其成功之处，也有其不甚成功甚至失败之处。之所以说其适应或成功，是因为迄今为止，虽然改革和开放带来了经济生活的深刻变化，宏观经济也出现过较为剧烈的波动，但是并没有引致经济运行秩序的瘫痪或崩溃，出现的不稳定也没有达到改革前曾经发生过的最严重的大起大落的波动幅度，因而能够保证国民经济取得举世瞩目的成长实绩。在这个方面，中国与原来的苏联和东欧国家形成了反差极其强烈的对照。之所以说有其不适应或不甚成功甚至失败的一面，是因为国民经济周期起伏仍然较大，同时还存在着严重的产业结构失衡问题和收入分配不公问题。虽然原因是复杂的，但主要原因无疑在宏观调控方面。诚然，无论是成功还是失败，都有非体制的因素，如宏观经济决策、政策取向、操作艺术等等，但是体制是基础，在现行体制的框架内，许多重要宏观管理目标的实现是很困难的，或者是不可能按照预期来实现的。

17. 过渡时期的宏观管理方式，只能是新旧两种体制因素的结合。不能简单地看待这两种因素。例如，不能把新的方法和手段都看成是必要的、起积极作用的，而把旧的方法和手段都看作是不必要的、起消极作用的。但是，一个合理的过渡模式，必须是一个能够保证新体制不断生长壮大，不断替代旧体制的混合体，否则就失去了其“过渡”的意义。综合起来说，两种因素存在的合理性和它们结合方式的合理性是由以下两点来决定的：（1）能够保证宏观经济的基本稳定；（2）能够有利于整个经济体制（包括宏观管理体制自身）的顺利转轨。这是衡量评价我国目前宏观管理体制的基本标准。

18. 与战后西方国家取消统制经济和最近几十年东欧国家实施改革过程中所采取的过渡时期的宏观管理方式相比，我国在现

阶段体制转换时期所采取的混合型宏观管理体制是非常独特的。首先，我们依然保留着总量指标的直接计划管理形式。主要是：国民经济的增长速度、固定资产投资总规模、信贷增长总规模、价格总水平指数、外贸发展速度、社会商品零售总额，等等。这些指标往往还要被分块切划给地方和部门，从理论上说是十分严格的。但在实际中，除信贷总规模等少数指标外，其余指标对经济活动的指导和约束作用是有限的。因为，一方面，在确定这些指标时，往往余地留得过大，低于实际可能达到的水平，从而使这些指标失去了可信性，另一方面，由于这些指标严重偏离实际，各级经济管理机构一开始就没有完全贯彻落实的准备，而且许多总量指标的调控也缺乏直接手段，因而往往指导作用不强。第二，与其他国家转轨时期财政政策发挥了主导作用的情况不同，中国除直接计划之外，新生长出来的一个有力的间接调控手段是货币信贷政策。在80年代后半期中，对宏观经济进行的调节中，货币信贷政策是最有效的。其所以如此的一个重要原因是，中国经济过去的集中程度也相对较低一些，而且改革后又迅速形成一个实力日益强大的非国有经济部门，它们与国家财政的关系远不如和银行信贷的联系紧密。货币信贷政策的主要内容是贷款规模和结构，以及利率水平等等。就金融自身而言，仍然是直接控制为主，但就国民经济整体而言，这种调节已属间接控制。第三，政府对国有经济部门的一些经济活动保持着较为强硬的直接干预。这些直接干预途径主要是：（1）中央对地方实行财政包干，外贸包干，对一些具有垄断性的基础行业实行部门经营和投资包干；（2）各级政府对所属企业实行承包制，即通过谈判确定企业的上缴利税指标（有时还包括其他指标），并将企业职工工资总额与之挂钩，然后监督执行；（3）对基础部门的国营大中型企业，采取计划内外的“双轨制”，计划内的部分，其生产、价格和销售除

一部分指导性计划外，均由政府统一以指令性计划的形式直接管理；（4）对投资项目（主要是国营企业的投资项目），按照行业性质、概算数额归各级部门审批，从原则上说，未经审批而上马的投资项目是非法的；（5）对国营企业的经营状况实施审计监督，各级审计部门的主要审计对象是国有经济单位，审计内容不仅包括检查企业是否执行国家的财务制度和法律法规，而且还包括评价企业经营是否正常，是否有效益。尽管采取了上述措施，国家依然对国营企业的经营结果和行政事业单位的收支平衡负有全责。第四，政府的财政税收政策对整个国民经济也发挥了一定的调节作用。例如，征收建筑税（现已改为投资方向调节税）和能源交通建设基金，对于控制投资膨胀和结构失衡具有积极意义；开征预算调节基金对于抑制需求膨胀和平衡财政预算起到了某种作用；扩大国债发行，增加对基础产业的投资支持，对经济摆脱不景气的低谷，产生了良好效果。第五，初步形成了一个按商品经济规则组织运行的经济监督体系。主要组成部分是：工商行政管理，审查企业的经营资格，打击违法经营；税务检查，依法征收税款，抑制跑冒滴漏；一般技术标准监督和商品质量检查，制止假冒伪劣和商业欺诈；海关缉查，防止走私贩私和国际诈骗；还有一些由各专业部门实施的特殊技术性监督，例如医药卫生，等等。此外，经常使用的一种不规范但似乎又不可替代的监督办法，是“财政税收物价”大检查，近乎一种政治运动的形式。第六，各级经济主管部门和统计、咨询机构，行业协会等中介组织，还向企业和个人提供了一定的信息服务，对于经济活动的正常化和决策的合理化发挥了一定的引导作用。

19. 将目前的宏观调控体系与国民经济的现实格局进行对比分析，不难看出，二者之间存在着很大距离。首先，国民经济已经基本上从实物型经济转变为商品货币经济，价值管理无疑已经取

代了实物管理的主导地位，但是目前的宏观调控方式依然过多地依赖传统的计划管理和直接行政控制，至少从体制形式上是如此。其次，目前的宏观管理，依然偏重于对国有经济的管理，但在整个国民经济中，国有经济的比重已低于一半，即使对国有经济的管理都是必要而且有效的，这仍然不是完整意义上的宏观经济管理。第三，在对国有经济的管理中，指令性计划的覆盖范围只有一少半，这部分处于直接调控，总体上采用承包或包干制，基本执行手段是“谈判”或“讨价还价”。第四，一些完全可以加快发展和扩大运用的手段，没有受到应有的重视，例如建立健全信息系统，为企业提供更好的信息咨询服务等等。为更清楚地认识目前宏观管理的问题所在，有必要对现行宏观管理手段和方式进行更具体的分析。

20. 计划仍然没有完全突破过去的计划概念范围，因而显得被动。诚然，对经济活动直接计划管理的范围在不断缩小，但对于留在计划内的部分，基本上还是依据过去的方法、模式、标准来编制计划，主要是指令性计划和国有经济计划，而不是真正意义上的全社会规划，是定指标、分投资、批项目的生产投资计划，而不是全面而具有科学预见性的经济和社会发展战略计划。但是，随着改革的进行，指令性计划的影响范围在逐渐缩减，非国有经济的力量在不断壮大，与此同时，指导性计划还没有定形，尚未能体现其特殊功效。至于对其他领域、其他经济形式恰当而有效的计划调节，也还没有找到有效的办法。于是过去意义上的计划陷入日渐萎缩状态。目前编制的国民经济总量计划，其指标确定还不够科学，存在着使用的价格尺度不统一，排斥非物质部门等问题。缩小指令性计划是计划体制改革的组成部分，但这远非全部，甚至远非计划体制改革的主要内容。计划不等于指令性计划，在指令性计划覆盖全社会的状况消逝并日益缩减其影响的今

天，人们翘首以待一种新的计划形式，以便在新的经济格局和经济运行机制下找到其发挥重要作用的立足点和方式。

21. 财政在宏观调控中作用弱化的趋势迄未扭转。在一般意义上说财政收入过程和财政支出过程，都是财政作为宏观调控手段发挥作用的过程。财政收支规模及其在国民收入中的比重，很大程度上影响到财政宏观调控作用之强弱。改革以来，我国财政收入占国民收入的比重不断下降，中央财政收入占全部财政收入的比重也不断下降，这自然要影响到财政政策在宏观调控中的地位和作用。应当看到，财政收入占国民收入比重的下降有其合理性，因为这是对国营经济实施政企分离、强化独立核算的必然结果，但是下降的幅度是否应当如此之大，则是一个需要研究的问题。有些部门从预算中独立出来，并不一定有实质意义。例如，公路部门的收支列为预算外科目，而在大多数国家，公路建设和维护都是由财政统一监管的。更值得注意的是，在整个财政收入中，中央财政收入所占比重不过一半，这是极不合理的。在大多数国家，地方财政支出事实上都占绝大比重，然而收入则主要由中央财政来组织，然后再以多种形式分配给地方，这样就为中央财政调节整个经济提供了充分的余地。中央财政收入的低比重，严重影响着财政宏观调控作用之发挥，而且由于地方政府掌握着较大的财政收入决定权，还会发生税赋不平等、税收政策违反宏观经济管理目标等不合理现象。不实行规范的分税制，这种局面难以扭转。

22. 税收作为宏观调控手段所存在的问题主要是：一、国营企业承包制把税利捆在一起，税收所具有的规范性淹没在以讨价还价为主要特征的承包制的不规范之中，税收应当具有的经济调节作用势必被削弱；二、不同所有制企业的税负水平不够公平合理。目前我国各种所有制形式的所得税不一样，流转税的征收事实上