

中国经济体制改革研究会基金资助项目

中国省级经济调控 发展研究

ZHONGGUO SHENGJI JINGJI TIAOKONG
FAZHAN YANJIU

杨庆育 余 猛 著



重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国省级经济调控发展研究 / 杨庆育, 余猛著. --
重庆: 重庆大学出版社, 2023.6

ISBN 978-7-5689-4037-5

I. ①中… II. ①杨… ②余… III. ①区域经济—经
济调控—研究—中国 IV. ①F127

中国国家版本馆 CIP 数据核字(2023)第 133067 号

中国省级经济调控发展研究

杨庆育 余 猛 著

策划编辑: 许 璐

责任编辑: 杨 扬 版式设计: 许 璐

责任校对: 关德强 责任印制: 张 策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人: 饶帮华

社址: 重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编: 401331

电话: (023)88617190 88617185(中小学)

传真: (023)88617186 88617166

网址: <http://www.cqup.com.cn>

邮箱: fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆升光电力印务有限公司印刷

开本: 720mm × 1020mm 1/16 印张: 16.25 字数: 236 千

2023 年 6 月第 1 版 2023 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—1 500

ISBN 978-7-5689-4037-5 定价: 78.00 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

作者简介

杨庆育,高级经济师,博士,目前系清华大学中国发展规划研究院高级研究员,中国经济体制改革研究会高级资深专家。2006年以来,其先后在西南政法大学、重庆工商大学、重庆大学、西南财经大学、南京航空航天大学 and 清华大学担任硕士生导师,博士生导师,兼职教授和研究员。其曾长期在重庆市发展改革委、重庆市人大常委会等部门任职;主要研究区域经济、发展规划、经济体制改革、宏观调控等;独著、合著《生态经济与生态产品》《中国省级五年规划发展研究》等14部专著。

余猛,正高级工程师,注册咨询工程师,现任重庆图强工程技术咨询有限公司副总经理,长期从事区域经济、战略规划、政策咨询、项目策划等相关研究工作,主持编制了《重庆市推进农业农村现代化“十四五”规划(2021—2025年)》《重庆两江新区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》等重大规划,并主持了“重庆都市圈发展研究”等课题,获得全国优秀工程咨询成果奖3项。

前 言

当《中国省级经济调控发展研究》放在我面前的时候,我不禁想起了作者近两年出版的《中国省级五年规划发展研究》(中国计划出版社2019年1月版)和《中国省级产业政策发展研究》(中国计划出版社2020年12月版)。规划发展、产业政策和经济调控都是我国省级政府重要的工作职能,作者在多年工作实践的基础上,潜心研究,结合实际和相关理论完成了这部丛书,衷心推荐大家一读。

如果说,前两本书更多的是从省级政府工作职能角度进行的探索研究,那么,研究市场经济条件下的经济调控则更多的是带有经济体制改革的色彩。我国最早的经济体制改革,本质上就是对不适应生产力发展的政策制度进行的改革,从而释放了潜在的生产力,而对政策制度的改革过程同时创新着经济活动的调控方式。所以,改革使我国经济从计划经济走向有计划的商品经济,再发展到社会主义市场经济。市场也由从属于政府转为对资源配置起基础性作用,最终发挥决定性作用。这一切是我们党和政府从中国的实际情况出发,通过改革开放实现对中国经济的引领和宏观调控。

我国关于市场经济条件下经济调控的著述不多,而本书从多个角度将中央和省级政府调控进行了比较,这是很有意义的。进入21世纪

20年代,国内外的形势日渐复杂多变,百年变局与世纪相互交织,各种不确定性大大增加。针对这种局面,我国中央政府的调控力度不断加大。作者在书中并没有回避这个问题,而是对社会主义市场经济条件下,中央政府和省级政府两级调控的特点和认知以及逻辑性做了比较分析。值得一提的是,作者结合新形势,从全面深化改革的角度,研究了省级经济调控在新发展格局下的新任务。

面对新形势,研究新问题。今天的省级经济调控,在中央“顶层设计”的背景下,其内容更加丰富,作用更为明显。尤其在面对突发事件的时候,如何充分发挥中央政府和省级政府的积极性,是个不能回避的重要问题。在中美贸易摩擦等影响下,作者提出了中央政府主导下的省级政府调控问题。我认为,这是基于新形势下的实际情况所进行的实证性研究,与传统理论中片面强调政府作用有本质的区别。

我国省级经济调控一直是一个非常重要的层级,所以在新形势下要赋予其新内容。作者从经济现代化和高质量发展的高度,提出了省级经济调控的体系结构与制度创新;鉴于我国的省(区、市)情差异较大,其又研究了调控方式的差异,并从全面深化改革的角度,提出了调控体系与调控目标的实现路径。

由于长期在重庆从事发展改革和综合咨询服务工作,作者在分类研究中,选取了自己最为熟悉并且直接参与工作的川渝地区和成渝地区双城经济圈作为研究的对象,这更加强了本书的实证价值。

我国研究省域经济的专著不多,由于作者有着丰富的实践经验加上潜心的研究,这本书从某种意义上填补了我国区域经济研究中的一个空白。当然,由于我国省域经济发展差异较大,企图把不同区域、不

同省(区、市)情的各省(区、市)经济都置于研究之列是不可能的。所以,有关课题需要作者继续深入总结研究和思考。

我要特别说明的是,作为作者之一的杨庆育同志在发展改革战线工作了30多年,长期担任重庆市发展和改革委员会的主要领导,这部丛书的谋划凝聚了他在实践中的体会与心得,他还长期担任我们研究会的高级资深专家,看到这样的成果我也深感欣慰。

是为序。

国家发展和改革委员会原副主任
中国经济体制改革研究会会长



2022年5月30日

目 录

第一章 经济调控及其调控的逻辑

第一节 市场经济运行是完美的吗? ——基本特点和缺陷	1
一、市场经济	1
二、现实与理论的冲撞	3
第二节 克服市场经济缺陷——调控干预回归正常	10
一、政府的经济职能及边界	10
二、关于政府调控	16
三、政府经济管理行为	18
四、新时期政府治理的主要内容	20
五、努力实现政府调控的有限有为	24
第三节 政府调控的特点及其认知——中央和省级的比较	27
一、中央政府和省级政府经济调控的差别	27
二、中央政府与省级政府经济调控的比较	31
第四节 经济调控有规律可寻吗? ——调控逻辑的分析	36
一、经济调控是有规律的?	36
二、规律性在几大调控中的表现	39
三、国家宏观经济调控的逻辑	47
四、省级政府经济调控的逻辑	52

第五节 全面深化改革——省级政府经济调控的新任务·····	54
一、新发展理念与省级政府经济调控·····	54
二、新特点、新特征·····	56
三、新发展格局下省级政府经济调控的新任务·····	58

第二章 省级政府经济调控的历史及各种条件下的调控

第一节 中央政府和省级政府经济调控——21世纪以来的两个阶段·····	63
一、21世纪以来中央政府和省级政府的主要经济调控·····	63
二、省级政府经济调控在农村土地上的案例分析·····	67
第二节 省级政府经济调控的周期性——与改革关系的特征分析·····	71
一、关于经济周期的认识·····	71
二、我们应对经济周期的本质是改革·····	72
三、先行省份的经济调控往往伴随发展的创新·····	76
第三节 常规状态下的省级政府经济调控——处理好政府与市场的关系 ·····	80
一、如何面对政府与市场·····	80
二、处理好政府与市场关系的难点·····	86
第四节 正确理解和发挥市场在资源配置中的决定性作用·····	87
一、决定性作用的本质含义·····	87
二、决定性作用的表现形式·····	88
三、怎样发挥好决定性作用·····	89
第五节 针对突发事件的省级政府经济调控——政府主导的调控·····	90
一、省级政府经济调控的优势·····	90
二、突发事件中的省级政府经济社会调控·····	91
第六节 中央政府主导下的省级政府调控·····	92
一、特殊条件下中央集权的客观性·····	92
二、对涉及面较广的个别问题进行及时调控·····	93

三、中央政府主导下的省级政府经济调控模式的形成·····	94
第七节 我们的目标·····	94
一、实现市场经济条件下的有效政府·····	94
二、国有资本配置要以公益性为重点·····	95
三、政府行为应纳入法治轨道·····	95
四、建设省级公共服务型政府·····	95

第三章 省级政府经济调控的体系及其目标追求

第一节 省级政府经济调控体系的构成——面向现代化经济和高质量发展的调控体系·····	97
一、规划体系·····	98
二、目标体系·····	102
三、运行体系·····	107
四、政策体系·····	108
五、项目体系·····	112
六、监测体系·····	113
第二节 省(区、市)际经济调控的差异——影响调控体系方式的变化·····	114
一、省(区、市)际经济调控的历史演变·····	114
二、不同发展阶段对省级政府经济调控的影响·····	115
三、经济发展周期对省级政府调控的影响·····	120
四、重大事件对省级政府经济调控的影响·····	124
第三节 调控体系实现的路径——全面深化改革·····	132
一、省级政府调控要力促客观经济规律决策·····	132
二、调控要坚持深化经济体制改革·····	133
三、坚持供需同向发力·····	137
四、形成区域经济协调发展的局面·····	140

第四节 经济调控目标偏差——影响因素的分析	144
一、外部环境	144
二、投融资环境	145
三、产业结构	146
四、资源要素	147
第五节 调控目标的实现——寻求有效途径和改革的必要性	148
一、准确把握国家宏观调控要求	149
二、实现规划纲要与年度计划的有效衔接	151
三、推进重大项目建设	153
四、加强产业政策宏观引导作用	158
五、创新省级经济调控手段	160
六、针对区域差异科学施策	162

第四章 省级专项经济调控分类研究

第一节 省级财政收支——调控与改革	168
一、成渝地区财政调控面临的主要挑战	169
二、成渝地区财政调控路径选择	175
三、加大对成渝地区双城经济圈建设的财政支持力度	178
第二节 省级金融——风险调控与体制改革	180
一、成渝地区金融调控存在的问题	180
二、成渝地区金融调控路径选择	181
第三节 省级房地产——调控定位与分级	188
一、房地产经济和实体经济存在失衡	189
二、省级房地产调控的关键	190
三、成渝地区房地产调控措施	194
第四节 省级产业政策——政府的指导性调控	196
一、成渝地区产业政策调控情况	196
二、成渝地区产业政策路径选择	201

三、成渝地区产业政策调控重点	205
第五节 省级经济发展周期——逆周期与减少波动幅度	207
一、经济周期的影响和调控	208
二、成渝地区逆经济周期调节	210
第六节 域内和毗邻地区——构成一体化和城市群的发展	212
一、成渝地区一体化的进程	212
二、一体化和城市群建设的有效路径	215
三、构建成渝地区合作功能平台示范	219
第七节 综合性调控——致力于域内主体功能的实现	222
一、加快实施一批支撑性、基础性、战略性重大项目	223
二、抓住供给侧与需求侧结合部关键点持续发力	226
三、成渝地区双城经济圈经济与行政区适度分离改革	233

后 记

主要参考文献

第一章 经济调控及其调控的逻辑

历史发展总是曲折向前的,但它必须遵循历史发展规律。经济发展同样如此,从近代史看,无论国家或地区,在这两个问题上,都有着极其尖锐的对立和斗争。经济调控就是在经济出现问题的情况下,政府对宏观经济总量进行调节和控制的行为。本章从研究市场经济的特点出发,剖析其在历史上的功绩和缺陷,对我国的国家政府和省级政府进行经济调控的特点、规律和逻辑进行探索,努力争取通过全面深化改革寻求省级经济调控的新内容、新路径。

第一节 市场经济运行是完美的吗? ——基本特点和缺陷

一、市场经济

(一)认识市场经济

这是我国已经讨论了40多年的话题,尽管如此,仍然存在着分歧。市场经济的发展会随着历史的进程呈现新特征。市场经济的运行机制,通过市场进行交易来实现,这种组织活动方式充分体现了市场对资源的配置功能。市场经济的行为主体是具有相对独立特征的经济人(包括自然人和法人),经济活动的全过程由经济人的独立决策完成。市场经济进行资源配置,交易双方是主体,以价格机制为准则,在相关法律的约束下得以自由进行。市场经济在一定条件下,其制度设计是

保障人的自由和权利,从而充分调动市场主体的主观能动性,让生产力得以解放。在理论上,政府和市场经济的关系,不完全是排斥的,如同亚当·斯密所认为的,高效的市场也是能够自我调节的,政府不应该以行政权力来影响市场的运行;他认为,政府主要应该实现其三大职能,即保护国家安全、保护社会和公民安全、建设和维护公共设施和公共事业,他并不认为政府应该履行经济调节的职能。

(二)关于市场体制

以市场为中心的制度安排,无论任何经济行为都面向市场,通过市场来实现目标,市场成为社会经济运行的中心。价值规律在市场体制下起着巨大的作用,供求、价格和竞争是核心三要素。与供给相对应的是需求,两者对市场体制而言是最基本的要素;价格是市场体制的核心要素,价值是市场体制的实现形式;竞争是市场体制发挥作用的重要条件。这三要素相互联系、依存和作用,又为实现市场经济合理配置社会资源,调节资源实现在部门间的合理流动和分配。

市场体制的决策分配或决策结构是分散的,生产者和消费者自己决定生产和消费,并由自己承担决策后果,政府在经济决策中不起任何决定作用。但是,生产者和消费者的决策,不是随心所欲的,受到若干软硬约束,如效用最大化或利润最大化,可用于投资的资金数量的制约,以及相当多的信息支撑才能保证决策的合理性。所以,市场体制本身具有分散结构的特点。

(三)完美市场存在的基本条件

自由竞争的市场经济要自发地完成社会资源的优化配置,其建立在个人理性和行为的基础上,夹杂着与自然原则的和谐关系,也有功利主义的价值判断。关于这些基本条件有不少经济学家进行了研究,其中,新古典经济学派建立的一般均衡分析模型被称为经典标准模型。其基本假设有:单个企业的生产是可分可加的,生产的边际收益递减,生产的规模收益不变。单个消费者的消费偏好具有传递性、相关性和连续性。没有一种消费组合可以让消费者完全满足。

(四)市场如何解决三大经济问题

当所有的商品进入市场,市场将会同时运作,并通过实现价格和产量的一般均衡,即同时解决生产什么、如何生产和为谁生产三个问题。生产什么商品取决于消费者购买偏好,同时,企业还会受利润最大化愿望的驱使,如果利润低,企业就会离开这个行业,转而生产需求量大的商品。如何生产取决于生产者的竞争,如以价格竞争来取得最大利润,企业会采用效率高的技术来降低成本。无论是渐进式的技术革新,还是新技术产生巨大的变革,企业都会以获取最大利润为基本目标来进行选择。为谁生产则取决于要素市场的供给与需求,生产要素市场决定了工资、地租、利息和利润的水平。一个人可以从不同的渠道获得工资、利息和租金等。所以,收入在消费者中的分配主要取决于他们所拥有要素的数量和价格。

二、现实与理论的冲撞

(一)从亚当·斯密到约翰·梅纳德·凯恩斯

亚当·斯密可能是最早认识到市场经济在组织供需双方时所存在的能量。斯密认为,每个人都想以自己的资本产出最大的价值,此时,他们并没有考虑增进公共福利,只要自己的私利。但他们的行为受到一只“看不见的手”的引导,去实现另外的目标,也就是说在追逐个人利益的同时,其也在增进社会的利益,这说明了公众利益和私人利益之间的一致性,即在一个良好运转的市场机制中,追求私人利益可以增进公共福利。斯密坚定地认为,在所有可以采取的方式中,这是最好的,他武断地指责政府对市场竞争的任何干预都是有害的。

在经历了近两个世纪的实践后,人们终于认识到该理论在现实中的局限性,实际的市场经济存在着许多诸如垄断、分配不均、外部性问题、公共产品供给不足和信息不对称等“市场不灵”的现象,它们直接导致市场不可能总会形成完全市场化条件下的效率。1933年西方爆发了空前的经济危机,曾一度被认为万能的市場也束手无策,“完美市场”从

而终结。在约翰·梅纳德·凯恩斯的《就业、利息和货币通论》(1936)中,其对经济萧条成因进行全新的阐释,其中一个重要的结论就是发挥政府的作用。凯恩斯经济理论纲要主要包括六点:一是决定国民收入的主要是消费、投资。二是消费倾向与收入主导了消费。三是消费倾向相对而言是稳定的。四是投资与资本边际效率是正相关的,而与利率则成反向关系。五是货币数量和流动偏好直接决定着利率。六是资本边际效率的决定因素有两个,一个为预期收益,另一个为重置成本或者是资本资产的供给价格。

按凯恩斯的理论基础,西方国家出现经济萧条的最根本原因是,总需求不足导致的就业不充分,这是边际消费倾向小于1和资本边际效率长期递减综合而致。如何解决这一难题,纯粹依靠市场已不可能,此时就需要政府发挥宏观调控职能,通过实施财政政策和货币政策,以减税增加需求,以提高货币供给量降低利率,从而刺激投资,带动收入增加。凯恩斯对市场不灵的最严厉指责是,市场根本不考虑收入分配的后果,这在政治道义上是无法接受的。基于这些分析,政府必须出面干预,弥补“看不见的手”的不足。

(二)战时共产主义政策到新经济政策

1918年苏维埃政权刚刚诞生就面临严重的国内外危机。国内的地主和资产阶级组织叛军叛乱。14个资本主义国家也开始武装干涉苏维埃政权,苏俄3/4的国土被占领,其重要的产粮区、工业原料产地被切断,国内陷入严重的经济危机和政权危机。为了保证战争需要,苏维埃政府提出了“一切为了前线,一切为了胜利”的原则,推出了一系列适应战争需要的军事共产主义性质措施,称为“战时共产主义”政策,主要有:全部工业实行国有化,剥夺剥夺者;对余粮进行收集,不准粮食私下交易;在商业上同样国有化,对私人贸易进行限制;推行平均共产主义分配制度等^①。

战时共产主义政策是在特殊历史条件下的产物,它的最大优势就是能为短期取得战争胜利、巩固苏维埃政权提供物质条件。但这种政

^①中共中央宣传部理论局.世界社会主义五百年:党员干部读本[M].北京:学习出版社,2014:81.

策明显具有临时性和过渡性,如果在非战争条件下仍然实行这样的政策,就会违反经济社会发展规律,与当时的生产力水平不相吻合,必然挫伤人民的生产积极性,甚至引发社会的不满情绪。从1920年下半年开始,苏俄发生了多起农民暴乱、水兵叛乱等。这使列宁和布尔什维克党对战时共产主义政策进行了深刻反思。列宁深入基层调查,阅读群众来信,接待来访群众,面对大众的疾苦和诉求,列宁坦诚“现实生活说明我们错了”。“我们在经济进攻中向纯社会主义形式和纯社会主义分配直接过渡,是我们力所不及的”。为了改变这种严峻的形势,布尔什维克党决定实行新经济政策。

新经济政策用粮食税制取代余粮收集制,允许私人自由贸易,恢复商品货币关系,允许私人小工业企业发展,采取租让制、租赁制、合作制、代购代销制等国家资本主义形式;改革工业管理体制,以盈利能力作为评价企业的重要依据,对职工实行物质奖励,多劳多得,改变平均主义的分配方式。新经济政策很快在实践中取得了明显成效,在实施后的第二年,苏俄工农业产值大幅度增长。

(三)我国从计划经济向市场经济的转变

我国从新民主主义向社会主义转变完成后,也面临如何在一个经济文化相对落后的国家建设社会主义的问题。由于苏联是社会主义国家,在实践中积累了经验,我国的建设学习苏联符合逻辑,也是党和国家领导人的共识。早在1950年初毛泽东就说:“苏联经济文化及其他各项重要的建设经验,将成为新中国建设的榜样。”^①刘少奇也提出:“要认真学习苏联的先进经验。”^②毛泽东后来说过,在新中国没有经验的情况下,学习苏联是符合逻辑的,“这在当时是完全必要的”^③。到了1956年,苏联共产党第二十次代表大会全盘否定斯大林,

①中共中央文献研究室.建国以来毛泽东文稿:第一册[M].北京:中央文献出版社,1987:266.

②中共中央文献研究室,中央档案馆.建国以来刘少奇文稿:第五册[M].北京:中央文献出版社,2008:48.

③中共中央文献研究室.毛泽东文集:第八卷[M].北京:人民出版社,1999:305.