

积极探索建立转型开放宏观调控体系

<http://www.crifs.org.cn> 2009年8月5日 宋 立

[内容提要]作为发展和转轨中国家，我国的宏观调控不仅要面对总量问题，也不得不面对结构和体制问题。西方宏观经济理论和发达国家实践经验提供不了比较成熟的理论指导和经验借鉴，要从根本上解决我国宏观调控中面临的问题，必须在宏观调控理论和方法方面有所突破。宏观调控体系要兼顾长期经济发展和短期稳定、协调经济发展和社会发展，与体制改革、结构调整密切结合、良性互动的进行复合调控。在调控目标方面要内部均衡与对外均衡兼顾，总量目标与结构目标并重，经济目标与社会目标并重；在调控方式方面要注意短期措施与中长期措施结合，需求管理与供给管理结合；在政策工具方面要在注意运用财政、货币、汇率等常规政策手段的同时，适当发挥产业、贸易政策的协同作用和规划、计划手段的导向作用，同时配以深化改革加强政府管制等相关措施。由于开放宏观经济中，调控目标之间可能存在的冲突要求在政策工具之间进行必要的分工。为了实现政策工具的有效分工以及政策组合作用的最优化，则需要宏观管理部门的协调合作。

一、加快建立健全适应转型开放需要的宏观调控体系

改革开放以来，我国在探索建立社会主义市场经济体制过程中，以“边学边干”的方式，逐步尝试运用现代经济学意义管理宏观经济，探索适合中国国情的宏观调控方法。近年来，我国经济社会发展步入了新的重要战略机遇期，体制改革不断深化，对外开放和开放型经济进入新阶段，工业化、信息化、城市化、国际化程度进一步提高，经济发展阶段和体制环境发生了越来越大的变化，宏观调控面临新的任务和挑战。对内面临能源资源供给紧张，环境承载能力下降，以及经济与社会发展、区域与城乡发展不平衡等非传统宏观经济问题。对外面临开放程度和对外贸易依存度的逐步提高、外部发展空间不断扩大的同时，对外失衡持续加大的压力。如何在实现总量均衡的同时形成促进结构调整和增长方式转变的有效机制，如何在经济增长的同时扩大就业、实现公平分配，使越来越多的人共享经济发展和改革开放的成果，以及如何协调国内均衡与对外均衡，在经济全球化和开放度不断提高的背景下实现又好又快发展，都是宏观调控面临的新任务。

一是作为发展中国家国家，我们不仅面临成熟市场经济国家尤其是发达国家所面临的总量问题，同时也面临发展中国家所普遍面临的结构问题，并且往往是总量问题和结构问题交织在一起，结构问题制约着总量问题，结构问题不解决，总量问题难以解决。现阶段学术界和决策界接受比较多的现代西方宏观经济理论，也主要据此来评价我国的宏观调控。现代西方宏观经济理论和发达国家宏观经济管理实践基本上都着眼于实现短期均衡、采取短期措施的被动性干预活动，对长期均衡和长远发展等问题基本没有考虑，对发展中、转轨中经济中普遍存在或者新出现的新问题缺乏针对性。因此，一些符合西方主流宏观经济理论的政策措施效果并不明显，而我们从实际出发探索的一些具有一定针对性的政策手段和具体措施虽然效果比较好，但并未完全得到社会舆论认同。

二是作为转轨国家，我们在宏观调控中不仅要面对发展中国家经常面临的总量和结构问题，同时也不得不面对转轨国家所普遍面临的体制问题，体制问题也经常和结构问题交织在一起，且体制问题往往是结构问题的根源，体制改革不深化，结构问题难以彻底解决。这些困难和问题是其他国家尤其是发达国家以及成熟宏观经济理论所没有经历的，发达国家的经验和传统宏观经济理论提供不了比较成熟的理论指导和经验借鉴。

三是作为新兴市场经济国家，我国的对外开放程度不断提高，对外经济平衡问题也成为宏观调控的重要目标，对外经济失衡不仅带来了新的问题和挑战，也在一定程度上将对外失衡转换成为内部失衡，内外经济同时均衡面临严峻挑战。我们关于宏观调控体系框架和对宏观调控的基本认识仍然停留在封闭宏观经济学时代，对开放状态下的宏观调控的特殊性认识不足，调控目标排序、手段选择以及调控重点等出现一定偏差，政策措施针对性不强，影响了政策效果的发挥。

四是作为人口众多、幅员辽阔的大国，各地区经济发展不平衡，要实现城乡、区域，以及经济社会、人和自然的协调统筹发展，建设和谐社会，宏观调控面临巨大的挑战。我们宏观调控所面临的挑战是空前的，同时解决这些问题矛盾重重、困难重大。

要从根本上解决现阶段宏观调控中面临的问题，必须突破传统宏观经济理论的结论或西方发达国家的经验范式和条条框框，探索发展出更加符合发展中、转轨中国国家现实的宏观调控模式。必须具有更加长远的视角，把最优经济增长建立在资源环境可承受范围和可持续发展基础之上，将经济增长放到经济社会发展的大背景和大系统之中，从超宏观的视角来观察、思考宏观经济管理问题，将短期经济增长与长远经济发展统一起来，将与短期增长和稳定相关的宏观调控与长期发展相关的体制改革、对外开放、技术进步、制度变迁等结合起来，形成兼顾长期经济发展和短期稳定、协调经济发展和社会发展，并与体制改革、结构调整密切结合、良性互动的复合宏观调控体系：在调控目标方面要经济目标与社会目标并重，内部均衡与对外均衡兼顾，总量目标与结构目标并重；在调控主体方面，要充分发挥中央政府在宏观经济管理与调控的主体定位与主导作用，同时发挥地方政府的在宏观调控中的积极作用。在调控方式方面要注意短期措施与中长期措施结合，需求管理与供给管理结合；在政策工具方面要在注意运用财政、货币、汇率等常规政策手段的同时，适当发挥产业、贸易政策的作用，同时配以深化改革加强政府管制等相关措施。

二、目标体系：对内与对外目标协调、最终目标与中间目标兼顾

1、总量目标排序：内部与对外均衡目标并重、经济目标与社会目标兼顾

（1）在我国现阶段内外经济失衡严重的情况下，甚至可以把国际收支平衡目标放到更加优先的位置。开放经济条件下宏观调控的目的是同时实现内、外部均衡，国际收支平衡是与经济增长、通货膨胀以及就业同样重要的宏观经济政策目标。在宏观经济政策的四大总体目标中，我们过去比较重视经济增长和物价稳定目标，对就业目标重视不够，国际收支平衡目标基本上没有进入宏观政策的目标体系。不仅对社会发展等目标关注不够，也由于过分注重国内问题和内部均衡，对国际收支和对外均衡问题同样重视不够，带来了一定的片面现象。探索适应改革开放新阶段的宏观调控体系的一个重要任务是建立开放宏观调控体系，为此，不仅要按照以人为本的科学发展观要求，把就业目标提高到与经济增长、价格水平稳定同样重要的位置来，同时也要求把国际收支平衡目标提到同样重要的位置。在我国现阶段内外经济失衡严重的情况下，甚至可以把国际收支平衡目标放到更加优先的位置。

(2) 既要注重经济发展, 处理好经济增长与发展的关系, 又要处理好经济发展和社会发展的关系, 注重经济与社会协调发展, 推动社会和谐建设。传统宏观经济理论和发达国家宏观调控实践中, 宏观经济管理的基本目标中, 经济增长、物价稳定、充分就业以及国际收支平衡, 可以说以经济目标为主, 虽然就业涉及社会问题, 但仍然主要作为经济问题来看待。在开放程度不太高的封闭经济中, 宏观经济政策的主要目标基本上是经济增长和物价稳定等与国内均衡相关的目标, 对国际收支平衡或者说对外均衡问题考虑不多。我国长期以来实行的是赶超型的经济发展战略, 服从和服务于长期经济发展战略, 改革开放以来, 宏观经济政策的目标也基本上以经济增长为主导, 兼顾物价稳定目标, 一方面以短期的经济增长代替全面的经济发展, 甚至出现了片面追求经济增长的“唯GDP”倾向。在一些时期和情况下, 由于片面追求GDP增长, 其结果陷入了“没有发展的增长”。另一方面在相当一段时间内对充分就业和国际收支均衡目标重视不够, 甚至在有些地方形成了忽视甚至依靠牺牲社会事业和公共服务而追求经济增长的现象, 对社会发展等目标关注不够, 还带来了资源、环境等多方面的负面影响以及由此引起的社会问题。虽然社会发展问题需要主要依靠制度来解决, 但宏观调控可以适当加以配合。落实科学发展观, 要求我们必须兼顾经济目标和社会目标, 要在避免片面追求经济增长速度而忽略经济发展的同时, 也要尽量避免片面追求经济增长速度和发展目标时对社会发展、社会事业和公共服务等的忽视甚至牺牲, 要既注重经济发展, 又注重经济社会协调发展与社会和谐。

2、目标操作: 最终目标与中间目标的兼顾, 既要注重总量调节, 又要注重结构优化和体制改革

发达国家宏观经济政策一般面临的主要是总量问题, 虽然在有些情况下尤其是在老牌的工业化国家, 也有可能伴随结构问题, 但总体来看, 总量矛盾是宏观经济面临的主要矛盾, 因此, 宏观经济政策的基本目标都是总量目标。但作为发展和转轨中国家, 我国不仅存在总量矛盾, 同时也存在结构和体制矛盾, 且结构因素和体制因素对总量目标的实现影响比较大, 要实现总量目标, 经常需要得到结构因素和体制因素的支持, 理论上有必要将结构因素和体制因素作为实现总量目标的中间目标。转型开放调控理论的调控目标对象是总量与结构并重的复合目标体系, 总量目标是宏观调控的最终目标, 结构目标是为了实现最终目标而采纳的中间目标。总量目标包括: 经济增长、价格水平稳定(应该包括商品价格、资产价格稳定)、就业增长(包括城镇就业、农村就业, 东部和中西部), 以及国际收支平衡等四大目标。中间目标包括结构目标和体制目标, 结构目标包括产业结构、区域结构、城乡结构以及内外结构等, 体制目标是指形成促进结构调整和增长方式转变、有利于宏观经济稳定的体制机制。结构因素和体制因素对总量目标的实现影响比较大, 要实现总量目标, 经常需要得到结构因素和体制因素的支持, 理论上有必要将结构因素和体制因素作为实现总量目标的中间目标。转型期的发展中国家, 不仅面临总量、结构、体制、模式交替矛盾问题, 在加入世界贸易组织, 对外全面开放的条件下, 宏观管理还面临比较突出内外失衡压力, 因此, 现阶段不仅面临比较严重的总量尤其是内外失衡问题, 也存在严重的结构失衡和深层次的体制障碍。由于市场发育不充分, 市场机制不完善, 在此复杂背景下, 转型期的发展中国家宏观经济管理或宏观调控, 不能只注重总量问题, 还必须注重结构问题和体制问题。在一定意义上可以说, 平衡总量是宏观经济管理或宏观调控的基本目标和最终目标, 优化结构、改革体制等问题可以也应该成为宏观经济管理或宏观调控过程中为了实现最终目标而采纳的中间目标。

三、政策工具与手段: 需求管理和供给管理并行, 短期措施与长期措施并重, 标本兼治

作为发展和转轨中国家, 我国体制转轨尚未完成, 市场发育并不充分, 市场体系不完善, 市

场机制不健全，存在比较明显的市场失灵和市场缺位，利率、汇率、准备率、贴现率和税率等传统或者说常规的财政货币政策手段开始发挥作用，但受体制条件和外部环境等因素的影响，政策传导不顺畅，企业等市场主体对市场信号的反应不太敏感，利率、汇率、准备率、贴现率和税率等传统或者说常规的财政货币政策手段的效力受到一定的限制。针对体制转型和扩大开放过程中总量、结构、体制、模式交替的特殊矛盾，不仅需要常规的经济手段——财政、货币政策手段，也需要建立或放松管制等行政性手段与措施的配合。要在注意运用财、货、税、费、信等间接手段的基础性作用的同时，又不拘泥于使用间接手段，配以必要的行政手段和改革措施，用间接手段解决经济问题，用行政手段解决地方政府层面的行政管理问题，用深化改革的方法解决突出存在的体制问题。需要在充分发挥财政、货币政策等常规经济手段的同时，注意适当发挥行政和法律等必要的辅助手段，并注意宏观调控与微观规制、深化改革相结合。尤其是以必要的行政手段克服了中观环节在宏观调控中的逆调节作用，且能够顶住压力，从转轨阶段的实际出发，有效运用经济、法律和必要的行政手段，既能够体现宏观调控的间接特征，又可以有效地克服了中观环节的地方政府在宏观调控中的逆调节作用。

1、解决总量和结构交织问题要注意发挥供给政策的主导作用

发达国家宏观经济运行中的矛盾主要是短期的总量矛盾，即需求不足的矛盾，因此，宏观经济政策主要是需求管理政策。在矛盾比较突出的时候，配合以一定的供给政策。从西方发达国家的政策实践来看，需求管理是宏观经济管理的主要政策手段。总体来说，成熟市场经济国家，宏观经济方面的问题一般都是总量问题，总量问题一般通过短期的需求管理可以解决，因此，需求管理政策是发达国家宏观经济管理的主要政策手段，供给政策本身还没有成型，处于不断的探索 and 变化之中，也没有成为宏观经济调控的主要手段。作为发展中国家国家，我们虽然基本告别了短缺经济时代，但需求矛盾和供给矛盾同时存在，相互交织，客观上需要宏观调控过程中需求管理政策与供给管理政策并重。与需求变化的短期性不同，受生产周期等因素的影响，供给变化过程相对比较长，且受结构、体制因素的制约比较明显，因此，供给政策既有短期政策措施，也有中长期的政策措施，且以中长期的政策措施为主。在具体政策操作中需要注意短期措施与中长期措施的结合和配套。

2、解决总量和结构交织问题，要发挥规划、计划的导向及产业政策、贸易政策等的协同作用

在成熟市场经济国家，宏观经济问题主要总量问题，最多是总量和结构性问题交织，一般情况下通过常规性的财政、货币政策手段即可以基本解决，遇到结构性问题时需要其他方面的配合。在发展中国家国家，往往在总量问题之外存在严重的结构问题，转轨中国家又存在严重的体制问题，因此，在转型期的发展中国家宏观经济问题不仅经常表现为总量问题，而且常常与结构问题、体制问题等交织在一起。解决总量和结构交织问题，除了充分发挥财政、货币、汇率的应有作用之外，还可以发挥长远规划、年度计划以及产业政策、贸易政策的导向和协同作用。长期规划和年度计划是最具有中国特色的发展政策，长期规划和年度计划中的引导性指标可以对宏观调控发挥一定的协同作用。尤其是年度计划制订时一般会考虑当前的宏观经济形势及其发展趋势来制订年度指标尤其是引导性指标，在现阶段常规财政、货币政策手段作用受到一定限制的情况下，可以也有必要发挥长远规划和年度计划对宏观调控的导向作用。产业政策、贸易政策也属于长期的经济发展政策的内容，同样可以对宏观调控发挥一定的协同作用。作为促进产业发展和结构升级的产业政策，与生产能力和供给密切相关，可以作为供给管理的手段完成总量和结构调整目标。贸易政策可以配合汇率政策、财政政策和货币政策，在调节内外均衡中发挥一定的导向和协同作用。

3、宏观调控要与微观规制相结合，发挥行政、法律手段的辅助作用

严格来讲，政府管制属于微观范畴，因此，理论上又称为微观管制，是与政府的宏观管理（宏观调控）对应的重要政府职能。管制虽然不属于宏观调控的内容，不应该随宏观经济形势变化而变化，即不应该成为常规性的宏观政策手段，但在有写情况下是必要的。但与宏观调控具有一定的互补作用。美国80年代结构调整中，在财政货币政策有效性逐渐减弱的情况下，为了克服“滞胀”矛盾，放松管制政策曾经发挥了重要的作用。与美国情况不同的是，我国现阶段既需要放松和撤消对产业活动不必要的管理与限制，尤其是对非公经济、中小企业和中西部地区等带有一定歧视性质的不必要的管理和限制，同时也要抓紧建立与市场经济体制相适应的规范的政府管制。以宏观调控为契机，不失时机地深化包括垄断行业的经济性管制和普遍涉及卫生、安全、环境、资源等的社会性管制，建立符合我国国情的政府管制体系。通过管制的作用来解决不利于经济结构调整、经济增长方式转变和宏观调控的各种行为，克服管制缺位情况下无序投资所带来的负面作用和对宏观经济的不利影响。

4、宏观调控要与深化改革良性互动，发挥协同效应

体制转轨时期宏观调控受制于体制环境，体制改革不到位在一定程度上影响宏观调控的效果，因此，宏观调控需要体制改革的协同与配合。我国近年来宏观调控的特殊之处在于，由于经济发展模式与财政、金融体制，以及外汇管理体制等共同构成了近年来宏观经济运行中诸多问题的动因，财政、货币政策等传统宏观调控手段和工具在体制张力面前都是苍白的。解决这些问题，短期需要运用财政货币政策，以及必要的行政手段，但这些措施虽然是必要的，但就实质而论，只能治标，不能治本。从长远来看，要从根本上解决问题，必须深化财政、金融、外汇管理和价格改革，需要通过改革，积极推动经济增长方式转变和经济发展模式升级，形成具有内在稳定机制的经济增长方式和发展模式。深化改革、转变发展模式和增长方式如同建立健全微观管制一样，本身虽然不属于宏观调控的范围，但可以为调控创造有利的条件，同时，通过体制、管制等的约束作用以及新的发展模式和增长方式的自稳定机制与宏观调控形成合力，这是转轨时期宏观调控的特殊需要。

四、宏观经济政策分工与宏观管理部门的协调合作

开放宏观经济中，调控目标之间可能存在的冲突要求在政策工具之间进行必要的分工。为了实现政策工具的有效分工以及政策组合作用的最优化，则需要宏观管理部门的协调合作。

1、宏观经济政策分工配合要求宏观经济管理部门机制性协调

开放经济条件下，宏观经济均衡不仅包括内部均衡（无通货膨胀的充分就业等），也包括外部均衡（国际收支平衡），需要内、外部同时均衡。国际收支均衡成为与经济增长、物价稳定、充分就业同样重要的宏观经济政策目标。开放宏观的政策目标体系，有些目标之间是兼容的，有些目标之间则存在冲突——正如经济增长与通货膨胀之间可能存在交替关系一样，经济增长、物价稳定与国际收支均衡之间也存在交替关系。在开放宏观经济的特定运行区间：衰退失业、经常账户逆差和通货膨胀、经常账户顺差两种情形中，会出现内外均衡目标之间政策方向的需求存在冲突。据此，我们可以将开放条件下宏观调控分为两种情况：当内外均衡对宏观经济政策取向的要求之间不存在冲突的情况下，宏观调控的主要政策工具——财政政策和货币政策可以采取“双松”或“双紧”政策组合，二者可以齐抓共管，相互之间不需要分工，各个宏观经济管理部门可以各司其职、各行其

是，不需要特别协调。但当内外均衡对宏观经济政策取向的要求之间存在冲突、需要财政、货币政策等采取“松紧搭配”组合时，按照开放宏观经济学理论，为了解决政策目标之间的冲突、同时实现内部和外部均衡，需要对政策工具进行必要的分工，一些政策调整内部均衡，一些政策调整外部均衡。政策工具分工的意义不仅在于提高某项政策的针对性和有效性，也可以通过不同政策的组合实现整体调控目标，尤其是多个政策目标之间存在冲突的情况下，可以运用某个政策工具实现特定政策目标，同时以其他政策工具来对冲前者可能引发的负面影响，从而实现整个政策组合作用的最大化和调控效果的最优化。为了实现不同政策工具之间的分工配合，宏观经济管理部门之间需要统筹协调、分工协作，建立制度化的协调机制。

2、建立制度化的宏观经济管理部门协调机制

宏观经济管理部门协调合作的主要任务是交流宏观经济分析与预测意见，并同时分别从政策需求和政策供给的角度讨论政策组合和不同政策工具的分工。宏观经济管理部门协调机制包括宏观经济政策综合统筹部门和宏观经济政策工具主管部门。工具主管部门包括主导政策主管部门和辅助政策主管部门，主导政策工具主管部门主要是财政政策、货币政策主管部门以及规划和投资主管部门等，辅助政策工具主管部门包括相关的产业、贸易主管部门和有关监管机构。宏观经济管理部门协调机制可以分两个层次，第一层次为综合统筹部门和主导政策主管部门之间的协调机制，是主要和核心协调机制，可以称之为协调机制Ⅰ——“1+2”协调机制。第二层次为综合统筹部门、主导政策主管部门与辅助政策工具主管部门的协调机制，可以称之为协调机制Ⅱ——即“3+X”协调机制，是对“1+2”核心机制的补充。宏观经济政策综合统筹部门是协调机制的协调人或召集人，主要负责综合分析宏观经济运行态势，并提出对宏观调控政策的总体需求预案，在与宏观经济政策工具主管部门进行协商基础上进行政策分工和统筹协调。宏观经济政策主导工具主管部门，主要负责根据宏观调控的总体需要和主管的政策工具的分工需求，从政策供给及可行性角度提出政策措施预案，与与会各方进行讨论协商，并负责政策工具的相关决策和具体执行。辅助政策工具主管部门主要从对政策工具的需求以及特定政策工具的可能影响等方面反馈意见，供综合统筹部门和主导工具主管部门决策与协商参考。

（作者单位：国家发展和改革委员会经济研究所）

文章来源：中国宏观经济信息网 （责任编辑：Hlh）