

## 关于实施稳健宏观调控政策的十个问题

综合开发研究院（中国·深圳）公共政策课题组  
中国社会科学院经济研究所宏观经济研究室

一、对宏观经济调控的效果要予以科学评价。改革开放以来中国宏观经济运行被公认为已经出现过五次波动；这五次波动被形象地认为是“五次被一块石头绊倒”，即无论经济波动过热还是过冷，它的基本表现、内在机理、形成的根本原因、政府宏观调控的手段等都具有相似之处，实质性的区别不是太大。但第五次政府宏观调控的手段有自身的特点，取得了重要成效，应当予以肯定。某些宏观决策职能部门可能存在机制性的缺陷，其行政手段往往过于宽泛；类似环境污染、生产要素遭到破坏这些问题，几乎每次国民经济大的波动中都会出现。这恰恰折射出两个方面的特征，一是说明中国市场化取向的改革确实有了很

大的进步，中国商品市场化的进程基本完成。二是说明中国在宏观体制塑造、微观制度改革方面确实还存在问题或者说严重滞后。政府的宏观调控还缺乏比较市场化的协调制度，调控对象还不是完全的竞争性市场主体。此外，国有经济中垄断部门的存在使国家的宏观调控尚不能产生及时的正面效应。中国的投资过热之所以一再出现，实际上就是中国还没有真正解决宏观和微观的资源协调配置问题。从这方面讲，宏观调控还缺乏严格意义上的制度基础。2004年宏观调控确实采用了一些经济手段，但仍然主要采取的是行政性机制运作的方式，客观上产生了一些负面的影响。即使是必要的行政手段，在运作当中也存在针对性不够强的问题。中央政府针对地方政府行为所采取的规范纠正的措施，实际上可能对所有市场主体产生负面效应。所以，在充分肯定宏观调控成绩的同时，对宏观调控的效果不应抱过份乐观的态度。对宏观调控政策措施的评价，既要注意科学性，也应考虑阶段性。

二、要从深化改革的高度反思宏观调控。其一，宏观调控和市场调节是社会主义市场经济不可分割的两个重要组成部分。宏观调控不是一时一事的事，它贯穿于中国建立社会主义市场经济体制的全过程。因此，需要对宏观调控做充分的判断，对以往的宏观调控进行全新的认识和反思，包括它的内涵、机理和方式。其二，在中国宏观调控政策实施的过程中，表现出政策的多元化或者泛化的鲜明特点，如财政政策、信贷政策、产业政策、土地政策等等。

这些政策是中国特色还是短期行为？是不是存在于中国社会主义市场经济发展的全过程，值得研究。其三，宏观调控的政策指向内涵应当有“保”有“压”。在中国这样广大的国度，每个地区文化氛围、地理条件、经济基础、发展状况等等存在着很大的差别。因此，宏观调控应该通过什么样的导向手段才能有“保”有“压”或者“保压相济”？是以区域为中心还是以产业为中心实践这种导向？应当继续讨论。其四，中国经济生活中总是出现一些不健康的因素，多次采取措施都解决不了所谓的“反弹问题”，有目共睹。在建立社会主义市场经济体制的过程中，往往是出现“过热”就“紧缩”，紧缩以后马上又出现投资过低、需求不足，于是又出现“扩张”的政策。所以必须解决体制问题，否则固定资产的膨胀、重复建设或者反过来经济过冷的状况发生或者反弹就可能永远恶性循环下去。

三、应当稳健地把握转型经济中综合调控的力度。中国经济社会处在转型过程中，客观上存在着需要协调转型与失衡的问题。宏观调控是要解决防止全局失控的问题，宏观调控是一种全局调控或者叫做综合调控，它应当包括政治调控、法律调控。综合调控要有“算大帐、调大结构”的概念。中国经济还不是成熟的市场经济，总体上判断就是发展热、改革凉。在发展中间，相对而言又是投资热、消费凉。所谓投资热就是“两块热”，第一块是房地产加市政建设；第二块就是中国的大市场带动了全球投资的预期热。无论是哪一块热，当然都要具体分析，不能简单说好

与坏。但是，如果经济社会总的体制和机制框架没有发生适应市场经济体制的根本转变，就会给“过热”提供机遇。所以，综合调控必须加大改革的力度。要具体分析中央政府与地方政府的博弈中，财政税收和银行金融体制的制度弊端，对症下药；要具体研究宏观调控政策对民营经济的保护措施，正确引导国内外投资的市场合理收益预期，适度降温；还要具体分析国内市场与国际市场逐渐“并轨”进程中，“两岸四地”经济政治关系的磨合、演进与发展，努力融风险于和谐之中。

四、在宏观调控中建立和完善健全的信息引导机制。随着国民经济信息化的逐步实现，信息利用不好也会加大经济波动的风险。现在的问题主要在于政府是某种程度上的信息孤岛，政府部门之间通常相互保密；政府部门把很多信息资源垄断在手里，客观上造成宏观调控互相博弈、乱出牌的现象。政府部门对很多信息的收集存在问题，例如，很多重要的信息，政府部门未去收集，或者没有明确这些信息应该由谁来收集，更不要说由哪些部门向社会发布。因此，企业往往对政府出台的政策摸不着头脑。政府的信息首先应该透明。对社会能起到引导作用的信息，今后应该通过法规责成有关部门收集和公布。许多与投资有关的信息需要中介组织通过企业化的途径来收集，这方面应该进一步开放。要在宏观调控中建立起健全的信息引导机制。最重要的，是让政府和市场的力量，包括中介组织，共同形成更好的信息资源共享机制，这样才可以避免在宏

观调控中付出不必要的代价。

五、实现稳健的宏观调控要善于抓主要矛盾。中国经济目前和今后相当长时期将面临两个主要问题，一是经济增长方式的转变，这涉及到很多方面，包括人口、能源、环境、原材料、效率、体制问题。二是涉及社会稳定的收入分配。其他很多问题都可以归结为这两大类问题。由于中国经济将可能在较长时期内处于上升阶段，所以就宏观调控而言应当努力把握好四个环节，一是“控”，即根据实际情况使国民经济增长控制在适度的范围内。二是“促”，要采取有效的手段促进国民经济各个环节良性循环。三是“导”，要对国民经济各个行业和产业精心安排、周密疏导。四是“改”，要通过改革不断解除制约经济发展的体制瓶颈。宏观调控面临着诸多挑战，例如面对未来对重化工产品、高资源消耗、高能源消耗产品的巨大市场需求，国家宏观调控政策应该怎么办？“虚拟资源”是一个重要的概念，未来的宏观调控政策应当很好地消化和包容这一概念。虚拟资源不是没有资源，而是要从全球的角度考虑潜伏存在的资源。比如钢铁是能源的载体也是矿产资源的载体，在国际贸易中如果一国进口了部分钢铁，实际上就是进口了外国的煤炭和电力能源。中国现在国家外汇储备持续上涨，宏观调控政策就不应只盯住汇率一个因素，而应考虑调整对外贸易方针。例如，大幅降低关税，从根本上改变加入世界贸易组织后政府疲于保护国内产业、保护国内市场、过分消耗本国资源的被动局面。如果外贸平衡性外汇储备

增长的压力得到减弱，人民币汇率的压力也就相对缓解。宏观调控要更多地思考、研究和落实此类大手笔、大策略。

六、宏观调控在货币政策方面应该保持连续性。应当改变发生重大调控行动时由国务院“直接指挥”的局面，让央行、商务部、环保局等职能部门承担更多的责任。央行采取紧缩政策以后，货币供应量增长明显降低，M2 增长率已经降到 14% 以下。因为货币供应量增长在过去一段时间过高，矫枉过正也应该有一段时间；但是矫枉过正时间太长也会有问题。如果能够采取措施在政策上适当松一点，使货币供应量增长率提高到 16% 的水平，或许更为适宜。为什么货币增长率要偏高一些，过去是用经济货币化来解释；今天继续用经济货币化来解释，说服力越来越弱。当然还有一个很重要的解释，就是金融体系要具备多种功能，比如把储蓄变成资金的功能，提供风险投资的功能，提供流动性的功能等等。关于把储蓄变成投资的融资功能现在主要靠银行，债券市场除了国债和开发银行债其他的债基本不让上。“卡”着的结果，是银行在提供融资的同时还提供着货币创造的功能，这是同时进行的。所以要完成储蓄向投资的顺利转化，就不得不容忍相应的货币创造，导致货币供应量要多增加。贷款总量增加了，货币总量也要增加，透过银行体系进行融资的时候不可避免会带来货币量的创造。正因为这样，现在不得不忍受货币量的增长率趋高的结果。货币供应量持续的趋高带来的影响是长远的，如果出现不良后果也可能是严重的，应当注意及早防范。

七、宏观调控在土地政策方面应当维护稳定性。第一要落实土地总量的控制。只有土地总量的控制能得到落实，才会有经济增长方式的转变，才会有整个经济的平稳发展。第二要通过国土规划调整国土资源的有效配置。现在表面问题是土地资源不够用，实际上是整个经济发展的格局有问题，这在实际上已经构成了非常严重的挑战。协调落实国土规划，是应对挑战的重要举措之一。第三要正确协调国土资源调动中的利益关系。在国家实现工业化、城镇化的过程中，如何兼顾中央政府和地方政府、国家和公民、城市和乡村等诸方面利益，是建立社会主义和谐社会的重要内容。第四要研究涉及土地的资金如何向农村转移的问题。这方面目前存在的问题一是只考虑转移而不考虑经济效益，二是没有考虑资金向农村和农业经济转移与提高社会生产力的关系。关于土地资金注入后提高粮食综合生产力的农业经济分析表明，对农民耕种基本农田，需要给予适当利率补贴，这样在粮食价格不产生较大波动的情况下，可以提高农业生产力，从而维护农民的利益，协调处理好国家和农民的关系。

八、宏观调控在外贸政策方面的取向应当是继续扩大开放。从 2002 年开始到 2004 年，中国扩大外贸、吸引外资的形势持续走好。在美元、人民币汇率环境不发生重大变化的条件下，中国外贸应当抓住机遇，继续深化和扩大开放。有关的宏观调控要关注到：第一，外资对中国经济所产生的“外部竞争压力”效益，持续的外部新增压力将

持续地促进经济发展；第二，在很多过去不尽熟悉的行业领域积累经验，为外贸的扩大做好必要专业准备；第三，重视技术模仿对中国技术进步的重要意义，拓展技术再造的新领域；第四，掌控整个外资进入所产生的体制变迁效应，引导技术创新向体制创新转化。在对外开放的传统政策空间已经非常有限的情况下，要研究、引领新的政策调控领域，例如内外资所得税的并轨、在区域经济振兴进程中利用外资、开放型经济与扩大外资规模等等。对外贸易中宏观调控的重大挑战是汇率调整，与此相关需要讨论“货币政策的调控目标究竟是信贷还是汇率”？如果人民币汇率机制要向弹性的汇率机制转化，那么应当明确弹性的汇率制度一定是以高度市场化为基础的浮动汇率制。就中国的现实情况而言，这样的汇率机制，第一需要健全的外汇风险防范体系；第二需要严格监管；第三需要整个银行体系得到真正市场化意义上的改革。显然，外贸政策领域的宏观调控依然任重道远。

九、宏观调控在财政领域应当实现名实相符的稳健政策。首先，2004年中央经济工作会议之后的亮点之一是财政政策的转向，即“松紧适度”和“减赤字、减长期建设国债”。“双减”受到各方高度关注，2005年不过是在2004年的基础上再减一点；所以，“双减”也可以说是“两个减一点”。其次，制约财政政策的有关因素没有发生大的变化，例如在建工程的后期资金投入、保持长期建设国债的规模、既得利益的格局调整、在社会发展方面保持一定的资金投



入等等。第三，如果 2004 年的财政政策被称之为“名为积极，实为稳健”，2005 年则应实现名实相符的稳健财政政策。最后，稳健的财政政策发力的方向应是推动改革。稳健财政政策的具体表述是“压缩赤字、调整结构、推进改革、增收节支”，其中最重要的内涵应是推进改革。压缩赤字的空间是有限的；调整结构或者说优化结构只是主观的愿望，真正优化结构还得靠推进改革来落实；增收节支则是常规性财政平衡工作。所以，在稳健的财政政策当中应当加大推进改革的力度，只有深化改革才能解决更多实际问题。

十、需要研究和解决的若干具体问题：一是关于投资反弹问题。经过 2004 年的宏观调控以后，投资又出现反弹怎么办？现在新的情况是，新的电站项目重复建设比较严重，长江流域尤其严重。还有一些地方不沿江就搞火电站，这又加剧了运煤的成本压力。因此需要认真研究，当宏观调控过去以后，如果投资出现了反弹或者某些新的行业中投资出现了反弹，怎么监控、怎么治理？究竟怎样才能尽量采取市场手段？例如应当研究，如何通过网上资料监控钢铁热、电站热？现在的问题是，基本上没有这样的网站，没人管这类网站的建设。二是关于物价上涨压力问题。按照历史经验，经济增长的高峰在前一年，物价的高峰在后一至两年。2003 年 GDP 增长率为 9.3%，2004 年如果再达到 9% 以上，则 2005 年的物价可能受到相关因素的推动。第一个因素是上游产品物价对下游产品的传导和影响；第

二个因素是房地产价格攀升的不确定性；第三个因素是国际油价的起伏变化；第四个因素是粮食价格走势的影响。三是关于群众利益问题。目前群体闹事比较多，居民收入差距比较大，安全事故频繁发生。处理不慎，这些消极影响会波及全局。四是关于汇率问题。建立更加富有弹性的汇率形成机制应当是中国汇率机制的目标，有了目标就要有方案，有了方案就要讲出台的时机。但最根本的是要考虑中国人民的利益，进一步要考虑人民币汇率机制对世界的影响。需要认真研究人民币汇率在何时应当动？一旦动起来，会有什么情况？还要考虑，美元贬值究竟要贬多久、贬到什么程度？对欧元、日元、人民币的冲击将达到什么程度？如果是市场机制导致美元贬值，或者是美国背后有战略意图，应当采取哪些应对措施，才能做到既不低估也不高估其冲击和影响？所有这些问题，显然需要更加深入地讨论和研究。五是房地产价格增长过快的的问题。2000年到2002年房地产增长23%，2003年突然上了一个台阶达到30%，2004年在高增长的基础上增长了28%。所以，2005年房地产投资规模将比较大，如何稳健控制必须做到心中有数。而且从现在来看，房地产投资所需要的钢材占全社会需求的15%，电解铝大概是40% - 50%，这对固定资产投资规模的膨胀，对钢铁、水泥、电解铝这些产品价格的上升都将起到很大的拉动作用，因此控制房地产投资规模是必要的。但是房地产毕竟是重要的支柱产业，怎样让它稳定发展，增长周期应当更长一些或是应当适当放缓

它的需求，要具体分析研究。六是关于煤、电、油、运的问题。2004年煤、电、油、运非常紧张，但是最紧张的可能是铁路运输。有些企业、电厂好象是没有煤，实际上是铁路运输运不过来，所以一定要加强铁路运输能力。至于电力紧张，需要具体分析。2004年全国有二十几个省拉闸限电，但是山东省没有，因为山东省前几年在中央政府规定电力产能不许增加的情况下，采取了逆向调节措施。在整个中国工业化、城镇化、市场化、现代化发展过程中，能源发展的山东模式有什么经验教训，值得思考。在中国的经济预测、发展规划和经济政策研究中，能源战略到底怎么掌握？火电、核电、水电，这里面有复杂的安全问题，必须在社会广泛征求意见。国家综合经济决策部门应当明确相关项目审批的可行性，否则科学执政的基础就会出问题。

执笔：

夏汛鹤 综合开发研究院(中国·深圳)公共政策组研究员

王 诚 中国社会科学院经济研究所宏观经济研究室研究员

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

---

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn>

联系人： 郑宇劼 电邮：[zyj@cdi.com.cn](mailto:zyj@cdi.com.cn)

责任编辑：张朝中 电邮：[zhangchzh@cdi.com.cn](mailto:zhangchzh@cdi.com.cn)