大改革视野下中国宏观调控体系的重构

主报告执笔人：方福前

内容提要：我国的宏观调控一直建立在“可控性”的信念基础上。我国的宏观调控的目标是二重的：第一重目标是改革，发展和稳定，第二重目标是促进经济增长，增加就业，稳定物价和保持国际收支平衡。后一重目标要服从并服务于前一重目标。“可控性”的信念与市场在资源配置中起决定性作用的要求不相融，并且自改革开放以来，政府对政策工具和相关经济变量的控制能力在不断衰减。宏观调控目标的多重性往往造成调控目标矛盾、多变，调控滞后和调控结果失衡，从而导致政策目标难以实现和经济不稳定。重构我国的宏观调控体系包括宏观调控理念，宏观调控目标和宏观调控架构的重构。本报告第三部分对当前的宏观调控提出了若干建议。

第一部分 重新审视我国的宏观调控：逻辑与实践

我国的宏观调控实践是伴随着改革开放出现的，在高度集中的计划经济年代，主要的宏微观经济活动都是受计划控制的，没有宏观调控的余地和必要性。1984 年 10 月党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》正式提出“宏观调节”的概念，1988 年 9 月党的十三届三中全会报告正式使用了“宏观调控”的提法，1993 年 11 月党的十四届三中全会提出要建立社会主义市场经济的宏观调控体系。

一．我国宏观调控背后的逻辑

在现代世界上，一个国家的宏观经济政策（在我国则叫做“宏观调控”[1]）都是受两个方面因素支配的：一是经济政策目标，二是政策倡导者和决策者的信念或社会哲学。经济政策目标包括短期目标和长期目标，其中最重要的目标是经济稳定和经济发展。政策倡导者和决策者的信念则是根源于对现行的经济制度和（或）经济体制的性质、特征和优势的认识，并且这些认识往往是被固化的或深信不移的。一般说来，经济政策目标是可变可调整的，特别是短期目标。但是政

[1] 我们把宏观调控体系视同宏观经济政策体系，本报告将在同等意义上使用“宏观调控”和“宏观经济政策”。

策决策者的信念则是相对固定的，不易变化的。因此，一个国家的经济政策基调主要是由决策者的信念决定的，而其政策变化是由经济政策目标调整决定的，政策目标调整则是根据经济社会形势的变化做出的。正因为如此，所以一个国家在某一时期的经济政策是由上述两个方面的因素支配的。

1．我国宏观调控目标的二重性

我国的宏观调控体系自20世纪90年代中期初步建立以来就一直承载着二重目标，这在很大程度上决定了我国宏观调控的特色、走向与成效。

我国宏观调控的一重目标是：改革，发展和稳定。另一重目标是：促进经济增长，增加就业，稳定物价和保持国际收支平衡。需要指出的是，前一重目标中的“稳定”包括经济稳定、政治稳定和社会稳定，但主要是后两种稳定。

改革、发展、稳定的关系最初是党的十四届五中全会（1995 年 9 月）提出和系统论述的。这次全会把正确处理好改革、发展、稳定的关系看作是“正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系”中第一个必须要处理好的关系。

十四届五中全会认为，改革、发展、稳定三者存在着不可分割的内在联系。发展是硬道理。中国解决所有问题的关键要靠自己的发展。增强综合国力，改善人民生活；巩固和完善社会主义制度，保持稳定局面；顶住霸权主义和强权政治的压力，维护国家主权和独立；从根本上摆脱经济落后状况，跻身于世界现代化国家之林，都离不开发展。我们有充分条件继续实现经济的较快增长，因此必须抓住机遇，珍惜机遇，用好机遇，加快发展。改革是经济和社会发展的强大动力，是为了进一步解放和发展生产力。经济建设的巨大成是在改革中实现的。实现未来的奋斗目标，关键仍在于深化改革。改革是社会主义制度的自我完善和发展。它的决定性作用不仅在于解决当前经济和社会发展中的一些重大问题，推进社会生产力的解放和发展，还要为未来我国经济的持续发展和国家的长治久安打下坚实的基础。稳定是发展和改革的前提，发展和改革必须要有稳定的政治和社会环境。当前我国正处于经济体制转轨时期，人们思想观念的转变需要一个过程，各方面利益关系变动较大，各种矛盾可能会比较突出，保持稳定更具有重大的现实意义。没有稳定的政治和社会环境，一切无从谈起。五中全会提出，我们要做到在政治和社会稳定中推进改革和发展，在改革和发展的推进中实现政治和社会的长期稳定。

十四届五中全会以后，历次党的代表大会和党的重要会议都强调要正确把握和处理好改革、发展、稳定的关系。

在改革、发展、稳定这三者关系中，稳定是压倒一切的。正如五中全会强调的：“稳定是发展和改革的前提，发展和改革必须要有稳定的政治和社会环境，……。没有稳定的政治和社会环境，一切无从谈起，……。”近几年我们党的文件更多地强调“和谐社会”建设和“稳中求进”，这些提法的核心还是“维护稳定”。

我国宏观调控的另一重目标是促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡。2003 年党的十六大报告第一次明确提出将这四个目标作为宏观调控的主要目标。此后历年政府工作报告都会提到这些目标，不过会根据当时的国内外形势对这四个目标的先后次序进行调整。这四个目标可以概括为经济增长和经济稳定两大目标。

在我国经济政策的二重目标中，前一重目标是上位目标或最高目标，后一重目标是下位目标或从属目标。虽然改革、发展和稳定不完全是宏观调控目标，但

是在我国现阶段，改革、发展、稳定是总揽全局的政治任务，是最高的政策目标，包括宏观调控在内的一切工作和政策必须服从改革、发展和稳定的总目标，同时又必须有利于促进或推动改革、发展和稳定，一切政策都必须围绕这个最高目标来制定和实施。促进经济增长、增加就业、稳定物价和保持国际收支平衡必须既要服从于又要服务于改革、发展和稳定这个最高目标。特别是“稳定”这个目标对经济政策的四个目标约束最大。稳定是发展和改革的前提，当然也是宏观调控的基础和前提。宏观调控措施何时出台？宏观调控的对象和重点是哪些？宏观调控的力度多大？宏观调控持续时间多长？经济政策的四个目标如何排序？都必须根据是否有利于稳定来加以抉择。这使得我国的宏观调控具有明显的相机抉择的特点。

2．可控性——中国经济政策制定者的信念

我国经济政策制定者和相关政府部门一直持有一个基本信念：资源配置，经济比例关系，经济结构，宏观经济指标（总量）乃至经济规律，经济发展趋势都是可控的或可调节的。只是这个信念的强弱程度在不同时期有所变化而已。这个信念对我国的宏观调控影响很大，很大程度上决定了我国宏观调控的特色。

“可控性”这个信念并非空中楼阁，它既有客观物质基础作为依据，也有某些认识或判断作为支撑。

首先，我国社会主义制度的优势和特色。

我国社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，在社会主义初级阶段，我国的基本经济制度是公有制为主体、多种所有制经济共同发展。其中，国有经济是国民经济中的主导力量，在国民经济运行中起主导作用；国有企业是我国国有经济的微观基础，是我国宏观调控的主要支点。再加上我国的政治纪律是下级服从上级，全党服从中央。这就使得我国社会主义制度具有强大的动员能力、组织能力和调配资源的能力，我们能够比较容易地调整一些主要的宏观经济总量和一些重要的经济比例关系，从而比较容易实现我们经济政策的数量目标；我们能够对重大突发事件和来自外部的经济冲击做出快速反应，较快地出台应对措施，并且可以出重拳、大力度地应对危机和突发事件。我们应对 1997 年发生的亚洲金融危机和 2007 年爆发的国际金融危机对我国经济的冲击，我们抗击 1998 年特大洪涝灾害、2003 年的“非典”传染病和 2008 年 5·12 汶川大地震这些重大和突发灾害，2008 年我们在北京成功举办第二十九届奥林匹克运动会，就是很好的例证。

其次，我国的土地和自然资源（矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等）这些基本的经济资源属于国家所有和集体所有。与私有制占统治地位的市场经济国家不同，我国政府凭借土地和自然资源的国家所有和集体所有就对资源配置拥有很大的调控权。上项目，办企业都需要土地，而土地的审批权掌握在政府手里。

再次，我国宏观调控体系的主体构成与发达的市场经济国家有很大不同。目前，我国宏观调控体系中的实施主体是“三驾马车”，这就是国家发展和改革委员会、财政部和中国人民银行；我国的宏观调控手段，不但有其他国家通行的财政政策和货币政策，还有绝大多数市场经济国家所没有的政府计划和行政手段。我国的国家发展和改革委员会通过主管经济发展计划（包括发展任务和目标），制定并监督实施区域和产业发展规划，制定国民经济重大比例关系计划，审批重大项目和一些规章政策，来对经济活动进行干预和调控。我国的中央银行（中国人民银行）是国务院的组成部门之一，它在制定和实施货币政策方面不具有高度

的独立性。不久以前，我国不同类型、不同期限结构的存贷款利率都是中国人民银行直接控制的。在我国宏观调控的“三驾马车”中，国家发展改革委是领头者、主导者，我国财政部和中国人民银行无论是制定政策还是实施政策都要受国家发展和改革委员会的指导和约束，经济政策要服从国家计划；没有发展改革委批准立项和批给土地，财政部的钱和银行贷款也无法变成投资。在我国宏观调控体系中，最高或最终决策者是中央财经工作领导小组和国务院。

最后，我国实行了 40 多年的计划经济体制，计划经济思想和传统还在相当程度上影响着我们的宏观调控。我们的资源配置，我们的经济发展“可以做到有计划按比例”这种意识理念不时再现在我们的宏观调控中。

这种基于以上物质基础和认识的“可控性”信念在我国不同的发展阶段的表现形式是不同的；随着改革开放的深化发展，“可控性”的信念强度是在逐渐衰减的。在计划经济年代，我们把“国民经济可以实现有计划按比例发展”看作是计划经济的优越性之一，认为我们可以通过国家计划对经济中的重大比例关系做好综合平衡，认为一切经济活动都应该在政府（计划）的掌控之中，由政府指挥和导演就可以唱好资源配置和经济发展这台大戏。

在改革开放以后，我们开始大力发展商品经济，主张经济活动应当放开搞活，但是我们认为商品经济（市场经济）也是可以计划的，因此提出了建设“有计划的商品经济”设想，提出了“计划调节为主，市场调节为辅”的宏观调控模式，甚至还有人提出了“把市场调节关进计划控制的笼子里”的思路。在 20 世纪 90 年代中期以前，我们还认为政府应当在资源配置中起决定性作用，政府是资源配置和经济发展的最终操控者，市场和企业只是经济舞台上的表演者，于是我们有了“国家（政府）调节市场，市场引导企业”的提法。

1992 年 10 月党的十四大提出“建立社会主义市场经济体制”的改革目标，强调在社会主义市场经济体制下，“要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。这里虽然提出了市场在资源配置中起基础性作用，但是市场的这种基础性作用还是被置于“国家宏观调控下”。更值得注意的是，进入 21 世纪，在我们党的十六大（2002 年）宣布我们初步建立了社会主义市场经济体制以后，特别是在我国经济比较成功也比较快地从 1997 年开始的亚洲金融危机冲击中恢复过来以后，我国学术界和管理层就有人宣称“我们具备了驾驭市场经济的能力”。可见。“可控性”的信念虽然衰减了，但在我们的主流意识中还顽强存在。

二．我国宏观调控的实践与经验

改革开放以来我国经历了 7 次宏观调控[2]，分别是 1979—1981 年，1985—1987 年，1989—1992 年，1993—1997 年，1998—2002 年，2004—2007 年，2008—2011 年的宏观调控。其中，1998—2002 年和 2008—2011 年这两次宏观调控是扩张性的——通过实施积极的财政政策扩大内需，其他五次宏观调控都是紧缩性的——控制经济过热和通货膨胀。

总体上看，这 7 次宏观调控基本上是成功的，在主要方面达到了政策制定者的预期目标，特别是应对亚洲金融危机的 1998—2002 年的宏观调控和应对国际金融危机的 2008—2011 年的宏观调控，使中国经济快速止跌回升并回稳，避免了经济的大衰退和大萧条。应对我国改革开放以来最严重的通货膨胀的 1993—1997 年的宏观调控也是成功的，通过实施双紧政策，通货膨胀率很快从 1994 年

[2] 也有学者认为是 6 次。

的 24.1%回落到 1996 年的 8.3%，1997 年进一步回落到 2.8%，不到 3 年时间就战胜了高通货膨胀。

从改革开放以来我国宏观经济的运行轨迹来看，20 世纪 90 年代中期以后我国的宏观经济走势明显比 90 年代中期以前平稳得多（见图 1）。用标准差来衡量，1978-1993 年和 1994-2009 年我国 GDP 的波动幅度（%）分别为 3.450 和 2.094，在这两个阶段，第一、二、三产业（增加值）的波动幅度（%）分别是 6.131，6.260，3.911 和 4.455，4.158，3.656[3]。

根据我们的研究，我国宏观经济运行在 20 世纪 90 年代中期以后之所以趋于平稳化，一方面是由于我国经济结构（主要是产业结构、区域结构和所有制结构）的变化 ，另一方面是得益于我国宏观调控的贡献。

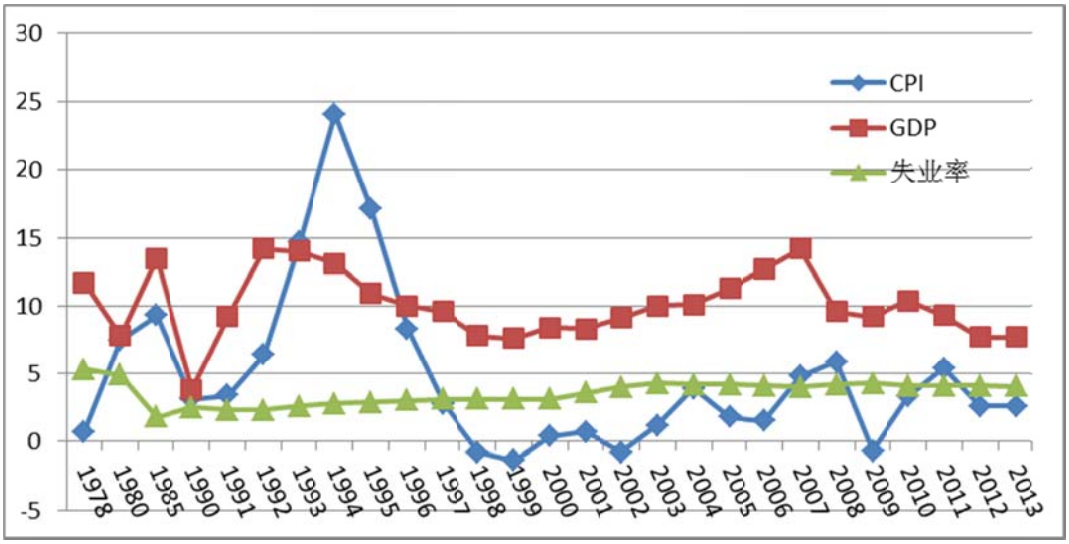

图 1. 1978-2013 年我国的 GDP、CPI 和失业的变化

不难看出，虽然我国宏观调控的历史还不长，实践还不多，但是宏观调控水平和质量在不断提高，而且提高得很快。

我国改革开放以来的 7 次宏观调控，3 次发生在我国开始建立社会主义市场经济体制之前，这 3 次宏观调控的计划和行政干预色彩较浓，不能算做规范的宏观调控。2004—2007 年的宏观调控主要是应对“非典”对经济的负向冲击和经济过热，这一轮宏观调控较为及时，也较为成功。但是，我国建立社会主义市场经济体制以来的另 3 次宏观调控却存在明显的不足，这些不足主要表现为我国宏观调控的矛盾性、多变性、滞后性和失衡性。

1．我国宏观调控的矛盾性

如前所述，我国宏观调控的目标是二重的。在改革、发展和稳定这一重目标中，稳定是压倒一切的；在第二重目标中，又包括四个目标，其中经济增长是核心。这使得我国宏观调控的目标具有多重性和矛盾性。

经济增长率较高，经济运行平稳，当然有利于政治和社会稳定；但是，一旦经济失衡，发生较大的波动或衰退时，宏观调控二重目标之间的矛盾和冲突就会凸现。这时政府一方面要维稳，另一方面要通过治理整顿、改革甚至刺激来复苏经济。而治理整顿和改革，不可避免地对一些行业、地方、企业和个人的利益造成负面影响，抱怨之声和不满情绪随之高涨，维稳的力度不得不加大；于是，为

[3] 方福前，詹新宇：“我国产业结构升级对经济波动的熨平效应分析”，《经济理论与经济管理》2011 年第 9 期。

了维护政治和社会稳定，经济治理、整顿和改革只得放缓脚步，减少力度甚至暂缓。近几年我国的经济结构调整走走停停，进展缓慢，就是一例。

从国民经济的长期健康、可持续发展来看，经济结构调整、整顿是必要的，并且从近几年结构失衡的严重程度看也是迫切的；经济结构失衡必然要压缩过剩的产能，关停一些“三高”企业，淘汰一些落后的产品和设备；但是这样做的结果又必然使一些人失业，引起一些老板“跑路”，这又导致了社会不稳定。于是，一些地方政府为了维稳，又竭力保护这些从效率原则上说应当淘汰的企业和产品；也有一些地方政府打着维稳的旗号，实际上是为了维护本地的 GDP 和税收、维护自己的数字指标政绩而甘当“僵尸”企业的保护神。这就使得淘汰过剩产能和经济结构调整进展缓慢。

从另一个角度看，经济结构调整是第一重目标中的改革和发展的内容之一，它和第二重目标中的(经济)增长核心又是相冲突的。经济结构调整好比“磨刀”，经济增长好比“砍柴”，虽然从长期来看，磨刀不误砍柴功（夫），但是从短期来看，磨刀必然耽误砍柴，我们的地方领导和国有企业领导，很多都是“凯恩斯型”的，只看重短期而不看长期。

2．我国宏观调控目标的多变性

与 20 世纪 80 年代和 90 年代前期经济政策及其目标“朝令夕改”、频繁调整不同，近 20 年来我国的宏观经济政策追求连续性和稳定性。这些年我们政策的连续性和稳定性是不断提高的。但是，由于我们的宏观调控目标具有多重性和矛盾性，宏观调控不只是玩跷跷板实现两头平衡，而是要实现多头平衡和多目标平衡，这就导致宏观调控目标的多变性——由于实现多头平衡和多目标平衡的难度极高，多数情况下实际上不可能实现，于是导致宏观调控经常在多目标之间来回切换。而调控目标的变化又必然引起宏观经济政策松紧、力度和组合的调整。

我国每年的宏观调控目标和任务都是由上一年 12 月的中央经济工作会议定调的。请看近 10 年我国宏观调控目标的变化（表 1）。

表 1. 我国宏观调控目标与政策组合（2002-2014 年）

年　份	宏观调控目标	政策组合
2014	稳增长、调结构、促改革	积极的财政政策和稳健的货币政策
2013	稳增长、转方式、调结构	积极的财政政策和稳健的货币政策
2012	稳增长、调结构、控通胀	积极的财政政策和稳健的货币政策
2011	稳物价、保增长、调结构	积极的财政政策和稳健的货币政策
2010	调结构、保增长、防通胀	继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策
2009	扩内需、保增长、转方式、调结构	积极的财政政策和适度宽松的货币政策
2008	控总量、稳物价、调结构、促平衡	稳健的财政政策和从紧的货币政策
2007	保持国民经济又好又快发展	继续实施稳健的财政政策和货币政策
2006	保持宏观经济政策的连续性和稳定性，着力提高经济增长的质量和效益，实现又快又好发展	坚持实施稳健的财政政策和货币政策
2005	保增长、稳物价	实行稳健的财政政策和货币政策
2004	保持宏观政策连续性	继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策

2003	扩内需、调结构	继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策
2002	扩内需	继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策

由表 1 我们看到，2008 年以来，我们两次把稳物价放在经济政策目标的第一位，一次把调结构放在第一位，四次把稳增长放在第一位。2009 年 12 月的中央经济工作会议提出把“促进发展方式转变”作为 2010 年经济工作的重点，并且强调 2010 年的经济工作“特别是要更加注重提高经济增长质量和效益，更加注重推动经济发展方式转变和经济结构调整，……”。党和国家领导人在 2009 年下半年和 2010 年上半年纷纷发表讲话和文章，提出要把调整经济结构，转变经济发展方式放在 2010 年经济工作的突出位置。但由于 2010 年年中我国 CPI 涨幅突破 3%的警戒线，11 月更达到 5.1%，这使得 2010 年 12 月的中央经济工作会议把 2011 年的经济工作重心转移到控物价上，调结构便被“冷冻”起来。宏观经济目标之所以做这样的调整，主要是出于“稳定”的考虑；因为政府担心物价不断攀升，既造成经济秩序不稳，也造成人心不稳。事实上，当时的物价问题并不是首要的经济问题。CPI 年涨幅 4%-5%只不过是温和的通货膨胀。

实际上，自 2009 年以来我国经济中的突出问题是经济结构失衡。我国经济结构中一直存在着产业结构、工业内部轻重工业结构、区域结构和城乡结构的失衡；2009 年以来又出现总需求结构（内需与外需）失衡，内需结构中的投资与消费比例关系失衡，分配结构失衡，实体经济不景气，虚拟经济过度膨胀。这些结构失衡集中表现为产能大面积过剩并且在多数行业产能只增不减，甚至一些新兴行业也出现严重的产能过剩；经济活动中的投机盛行，泡沫过多；人们对收入分配和社会不公抱怨增多。从这些方面来看，我们的经济政策目标早就应该把调结构放在优先位置。同时，调整和优化经济结构也是保证我国经济稳定、持续和健康发展的必要条件，没有合理良好的经济结构，经济发展只能是走走停停，经济增长必然是在摇摆中前行。可是大多数时候我们都把稳增长，实际上在 2012 年以前是把追求高增长作为第一位的经济任务，作为第一位的经济政策目标。之所以这样，还是为了“稳定”：政府的理念是：有了较高的经济增长率，就能够为社会稳定和政治稳定提供物质保证，就能够缓解甚至遮蔽一些社会矛盾。

3．我国宏观调控的滞后性

1993—1997 年的宏观调控是应对经济过热和通货膨胀的。前面说过，这次宏观调控在战胜高通货膨胀方面是成功的，但是这次宏观调控对通货膨胀的迅猛程度预见性不足，出手过迟过慢，以至于 1994 年的通货膨胀率高达 24.1%。

1992 年初，邓小平同志的“南方谈话”掀起了新一轮改革开放的春风，同时快速地活跃了市场，极大地刺激了经济。1992 年第二季度，我国经济开始迅速升温，1992 年上半年 GDP 实现了两位数增长，达到了 10.6%；1992 年第四季度的经济增长率又比第三季度加快 3 个百分点，全年 GDP 增长率高达 14.2%，比 1991 年的经济增速（9.2%）加快整整 5 个百分点！这种超高速增长的背后是投资需求和消费需求急剧膨胀，以及金融秩序混乱和生产资料市场秩序混乱，由此引发新一轮通货膨胀。自 1991 年年中开始，我国物价水平涨幅就开始突破当时的 3%警戒线，连续 7 个月上升至 4%左右。1992 年 1 月物价又比上年同期上涨 5.1%，第一季度突破 5%，4 月份进一步加速上涨到 6.2%，全年涨幅为 6.4%。1993 年第一季度物价上涨率又突破 10%，1993 年上半年的通货膨胀率高达 10.8%。

1992 年伊始，我国的通货膨胀现象就已经非常明显，并且通货膨胀加速的势头也越来越清楚；更何况 1993 年第一季度物价上涨率又突破了 10%大关，达到了两位数。但是，直到通货膨胀发生一年半以后的 1993 年 6 月 24 日，中央和国务院才联合发出《关于当前经济情况和宏观调控的意见》，出台包括提高存贷款利率为主要内容的十六条宏观调控措施。由于调控滞后，加上高通货膨胀的惯性，导致我国 1993 年和 1994 年的通货膨胀率（CPI）分别高达 14.7%和 24.1%。

从 1997 年亚洲金融危机和 2007 年美国次贷危机对我国经济的冲击来看，我国的宏观调控也是滞后的，经济政策的决策时滞过长[4]。

我们先看应对亚洲金融危机的宏观调控。

1997 年 7 月泰国货币危机爆发，很快演化成亚洲金融危机和经济危机。这场危机对我国经济的冲击主要表现在两个重要的宏观经济指标的下滑上：（1）出口增速下滑。1997 年 7 月到 1998 年 6 月我国出口增长率由 1996 年 7 月到 1997 年 6 月的 17.39%下降到 12.38%，下降了 5 个百分点。1998 年 1 季度我国出口增长 12.8%，4 月份只增长 7.8%，5 月份则出现 22 个月来的负增长，6 月份仅增长 1.6%，上半年仅仅增长 7.6%，大大低于 1997 年同期的 26.2%和全年的 20.9%。（2）经济增速下滑。GDP 增长，1997 年 1 季度为 11.1%，1997 年上半年为 11.5%，1997 年前三个季度为 11.5%，1997 年第四季度则下降到 1 位数，达 8.6%，比第三季度下降大约 3 个百分点；1998 年 GDP 增长速度进一步下降，第一季度为 7.2%，第二季度为 6.8％，上半年为 7%，同比回落 2.5 个百分点。

这些情况清楚地说明，1997 年冬到 1998 年春我国经济由前几年的“过热”转变为“过冷”。在这种经济形势下，我们的宏观调控做出了什么样的反应呢？

1998 年 3 月 5 日九届人大一次会议的《政府工作报告》在谈到 1998 年的宏观调控时提出：今年“继续实行适度从紧的财政政策。……控制债务规模，继续压缩财政赤字。”“继续实行适度从紧的货币政策，改善金融调控方式，注意适时适度微调。”即继续实行 1993 年 6 月以来的“双紧搭配”的宏观调控。

显然，财政政策和货币政策的双紧搭配不适合当时经济已经进入下行通道的形势要求：经济已经转向下行，政策继续紧缩只会加速经济下滑。1998 年 7 月，国务院提出实施积极的财政政策。1998 年 8 月 29 日，九届全国人大常委会第四次会议通过了国务院的政策调整方案，扩大内需、拉动经济的积极的财政政策正式启动。

由上我们可以看出，从 1997 年 7 月泰铢危机爆发到 1998 年 8 月（实际上是 9 月）我国正式实施积极的财政政策，时滞为 13 个月；从 1997 年第四季度我国经济增长大幅下滑到宏观经济政策调整，时滞为 10 个月。

再看应对美国次贷危机和随后的国际金融危机的宏观调控。

2007 年 2 月美国抵押贷款风险开始浮出水面，次级房贷公司大面积亏损。次贷危机很快波及到资本市场，2007 年 3 月美国几大股指大幅跳水。2007 年 8 月，为了防止美国次贷危机引发严重的金融危机，美国等发达国家开始联手救市，美联储、欧洲央行、日本央行和澳大利亚央行等向市场大量注入资金。

到 2008 年，美国次贷危机开始对我国经济形成负向冲击，首先是造成我国出口市场萎缩，一些出口企业开始亏损甚至倒闭，其中对经济外向型程度较高的“珠三角”和“长三角”影响最大；继而是打压了我国的经济增长。自 2008 年 4 月开始，我国出口增长一直低于上年同期水平。2008 年 1-3 季度我国 GDP 按

[4]方福前：“缩短政策时滞，提高宏观调控水平”，《教学与研究》2009 年第 7 期。

可比价格计算，同比增长 9.9%，增速回落 2.3 个百分点。其中，第一季度比上年同期增长 10.6%，第二季度增长 10.2%，第三季度增长 9%，中国经济增速自 2006 年以来首次降至个位数，第四季度只增长 6.8%，经济增长逐季走低，第四季度比第一季度下降了近 4 个百分点。

这些数据和经济表现提示我们，中国经济已经步入衰退。在这种经济形势下，我国的宏观调控还是坚持 2007 年 6 月以来实施的旨在控制经济过热和物价上涨过快的稳健的财政政策和从紧的货币政策搭配。虽然我国的宏观经济政策由 2008 年初的“双防”（防止经济过热和防止通货膨胀）调整为年中的“一保一控”（保经济增长，控制物价过快上涨），但是财政政策和货币政策没有进行大的调整和转向。直到 2008 年 11 月 5 日的国务院常务会议才决定对我国宏观经济政策进行重大调整，由稳健的财政政策和从紧的货币政策转变为积极的财政政策和适度宽松的货币政策，正式出台 4 万亿刺激计划。

我们看到，从 2007 年 2 月美国次贷危机爆发到 2008 年 11 月我国宏观经济政策做出重大调整，时滞为 21 个月；从 2007 年 8 月美国等发达国家救市到我国宏观经济政策调整，时滞为 14 个月；从 2008 年 4 月我国出口增长大幅下滑到实施扩大内需政策，时滞为 7 个月。

我国宏观调控的滞后性这些事实说明了我们长期坚守的“可控性”信念是有很大疑问的。

4．我国宏观调控的失衡性

我国宏观调控的失衡性主要表现在两个方面，一是反衰退型的宏观调控的副作用和后遗症较多，有些还很严重。二是有些年份的宏观调控目标与宏观经济政策组合匹配不协调。

从我国宏观调控的实践来看，以反衰退为目标的宏观调控可以较好地解决数量（包括规模和速度）问题，较快地拉动经济，使经济止跌回升，但是却造成经济质量下降，经济结构失衡，流动性过剩和经济过热，于是，为了经济稳定和社会稳定，我们不得不放慢改革的步伐和经济发展速度，进行修复式、补救式再调控。1998 年和 2008 年两度反衰退宏观调控比较突出地反映了这个特点。

1998 年 9 月我国正式出台积极的财政政策来扩大内需。经过一年多的战衰退、抗洪水，我们终于在 2000 年实现了“保 8”（保证年经济增长率不低于 8%）目标。但是这一轮的扩张性的宏观调控也产生了一些副作用，主要表现在工业内部结构失衡，轻重工业比例关系失调。

改革开放之初，在我国工业内部轻重工业的比例大体上是 3:7，轻工业发展滞后，发展不足，居民消费品高度短缺，许多消费品要凭票证供应。这是我国长期实行优先发展重工业的发展战略的结果之一[5]。为了改变这种局面，20 世纪 80 年代中期，国务院出台了一系列措施和优惠政策，鼓励发展轻工业。这样，经过几年发展，到 1990 年我国轻重工业的比重大体相当，各占 50%。但是，1998 年实施的积极的财政政策，国债资金主要投向了基础设施、交通通讯、电网改造和重大项目装备国产化等方向，这使得我国重工业从 1999 开始呈现快速增长势头，工业增长再度形成以重（化）工业为主导的格局。2002 年以后，重工业在工业增加值中的比重迅速上升，由 2002 年的 62.6%上升为 2005 年的 69.0%，轻工业则从 2002 年的 37.4%回落到 2005 年的 31.0%。轻重工业的比例差距明显拉大，重（化）工业化趋势日益显著。我国轻重工业比例关系又回到 3∶7。

[5] 笔者认为，在新中国成立以来的一段时间里，优先发展重工业是建立我国独立、完整的国民经济体系所必须的，因而是合理的。问题是实施这种发展战略持续了 30 多年。

2008 年的反衰退调控到 2009 年开始见效。从 2009 年第二季度开始，我国 GDP 季度增长率持续回升。2009 年的经济增长率达到 9.2%，好于“保 8”的预期目标。

这一轮大规模刺激计划产生了两个明显的副作用：一是通货膨胀“后遗症”（见图 2），二是大面积产能过剩（见图 3）[6]。

图 2 显示，除了 2008 年第 4 季度到 2009 年上半年我国出现短暂的通货紧缩之外，此后便进入通货膨胀上升通道[7]。这导致 2009 年 12 月的中央经济工作会议把“防通胀”列为 2010 年的宏观调控目标之一，2010 年 12 月的中央经济工作会议进一步把“稳物价”作为 2011 年宏观调控的首要目标，货币政策也由适度宽松调整为稳健。

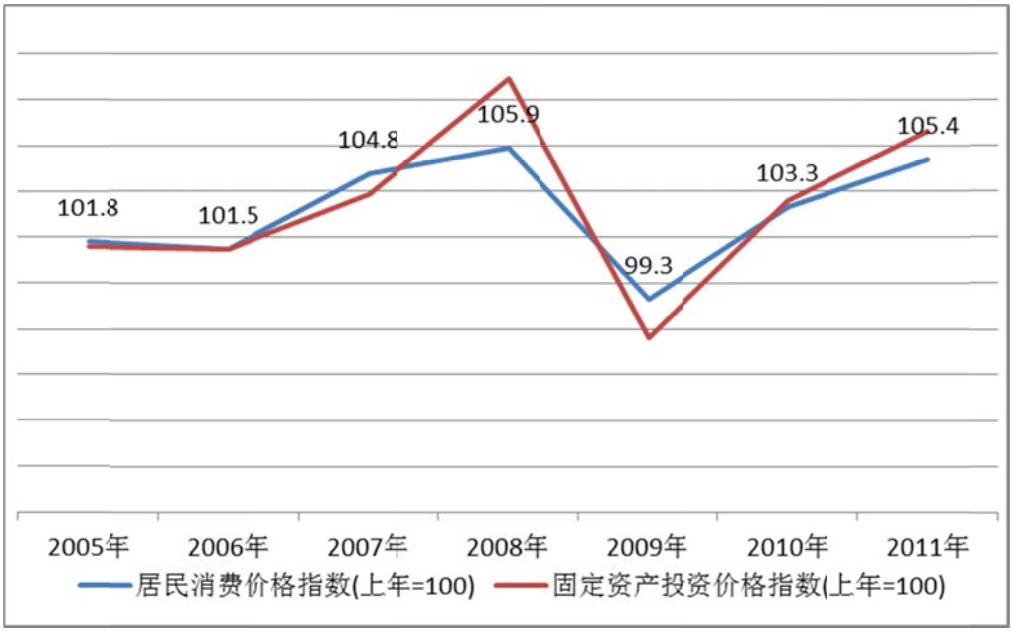

图 2 . 2005-2011 年我国物价走势。数据来源：国家统计局

如图 3 所示，我国钢铁产量仅在 2008 年 9 月至 2009 年 1 月之间呈现负增长，而后迅速反弹，并远远超过 2008 年国际金融危机之前的水平，并且带动了电力增长率的持续攀升。

最近几年持续存在的产能过剩，固然有历史原因和内外需增速放缓的原因，也有我们主动和被动调低经济增长率扩大了产出缺口的原因，但是，不可否认，4 万亿刺激计划也是产能过剩的贡献者。

[6] 参见分报告三：2008 年反衰退措施评估。

[7] 我们认为，2010-2011 年的通货膨胀只是温和的通货膨胀，这是扩大内需复苏经济难以避免的副作用。

图 3. 2008 年财政刺激后的钢铁和电力增长。数据来源：国家统计局

再从近几年宏观调控目标与宏观经济政策组合的匹配性来看，我们的宏观调控还是有较大的改进空间。2009 年 12 月的中央经济工作会议提出 2010 年的主要经济任务和宏观调控目标是“调结构、保增长、防通胀”，而我们的政策组合却是“继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策”。我们知道，经济结构调整需要一个紧的市场环境和紧的宏观经济环境，否则落后的产品、技术和企业就无法淘汰，更何况还把“防通胀”放在突出位置。2010 年 12 月的中央经济工作会议把“稳物价”放在 2011 年宏观调控三大目标的首位，但是这一年的政策组合却是“积极的财政政策和稳健的货币政策”。中央经济工作会议对 2012 年和 2013 年的货币政策定调的是“稳健的货币政策”，但是实际执行的还是比较宽松的货币政策。2012 年我国 M2 增长 13.8%，同比提高了 0.2 个百分点。2013 年中国人民银行试图收紧货币政策，但是由于银行间金融市场三度闹“钱荒”，中国人民银行最后又不得不开闸放水（钱），结果是，2013 年 M2 增长 13.6%，与 2011 年持平。

近几年我国经济结构调整进展缓慢，其中的一个原因可能是经济体系中的流动性过于宽松[8]。货币是经济体系中的血液，供血充足会使得应当死亡的细胞仍然可以存活。

第二部分 重构中国的宏观调控体系

自我国正式启动建立社会主义市场经济体制伟大进程以来，我国的宏观调控体系也在不断发展完善，宏观调控的成效不断提高。在近 20 年的经济运行和经济发展中，特别是在应对亚洲金融危机冲击和国际金融危机冲击中，我国宏观调控的贡献是值得肯定的。但是，目前我国的宏观调控体系还是适应“市场在资源配置中起基础性作用”的，它难以适应“市场在资源配置中起决定性作用”的需要，难以适应大改革大发展的需要。我们需要重构中国的宏观调控体系。我们要打造的是适应“市场在资源配置中起决定性作用”的宏观调控体系。如果说适应“市场在资源配置中起基础性作用”的宏观调控体系是 1.0 版，是旧版的话，那么适应“市场在资源配置中起决定性作用”的宏观调控体系则是 2.0 版，是升级

[8] 目前我国经济中是否存在流动性过剩，国内学术界意见不一。请参见《经济理论与经济管理》2014 年第 3 期范从来教授的文章。

版。

一．为什么要重构中国的宏观调控体系

首先，重构中国的宏观调控体系的最大理由就是通过全面深化改革，使市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用，而我国目前的宏观调控体系是为了适应“市场在资源配置中起基础性作用”而构建起来的。

其次，自启动建立社会主义市场经济体制以来，我国的经济体制和经济活动中的重要关系已经发生了很大变化，全面深化改革必将使我国的经济体制和经济关系发生更大更深刻的变化。这些变化都将削弱中央政府对宏观调控目标的可控性。其中的一个重要变化就是微观经济主体，无论是消费者还是生产者，他们的经济决策的自主性和独立性都大大增强了，他们的经济活动更多的是听命于市场而不是政府，这就削弱了政府通过行政手段和（或）命令方式去控制他们，去指挥他们的能力。另一个重要变化就是简政放权改革以来、特别 1994 年实行分税制以来，地方政府的利益被强化了，加上地方政府的财权和事权不对称，导致地方政府的策略性行为增加，地方政府经常和中央政府进行博弈，地方政府不再像过去那么“听话”，这使得中央政府的调控能力下降，中央政府的政策往往被地方政府的对策化解掉，中央政府的调控目标被打了折扣甚至可能会落空。18 亿亩土地红线反复受到冲击，地方政府融资平台和债务暗中膨胀，各种污染物边治理边排放，2013 年我国的房地产市场调控目标落空，……，都是明证。再一个重要变化就是通过建立现代企业制度和全面深化改革，国有企业将和其他类型的企业一样成为规范的市场主体，它们的发展将主要依靠市场而不是政府，它们对政府的依赖将会越来越少，这使政府宏观调控的一个重要支点被削弱。国有经济一直是我国宏观调控的重要支柱，但是随着国有经济在国民经济结构中的比重下降，这个支柱的力度也在下降。图 4 说明，改革开放以来，我国国有投资在全部固定资产投资规模中的比重是不断下降的，由 1980 年的 81.89%下降到 2013 年的 25.88%。这说明国有经济在我国宏观经济中的影响力和控制力在不断下降。

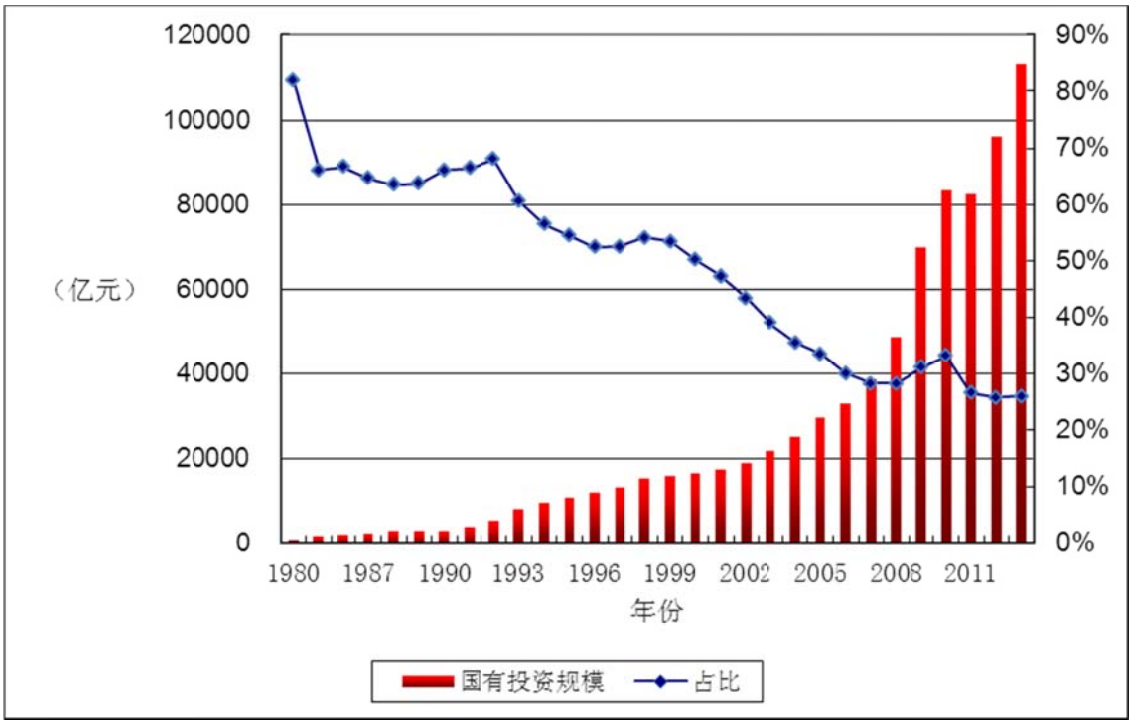

图 4. 我国国有投资规模（单位：亿元）及其占比变化（1980～2013 年）

最后，财政政策和货币政策中的许多政策工具的可控性降低了。

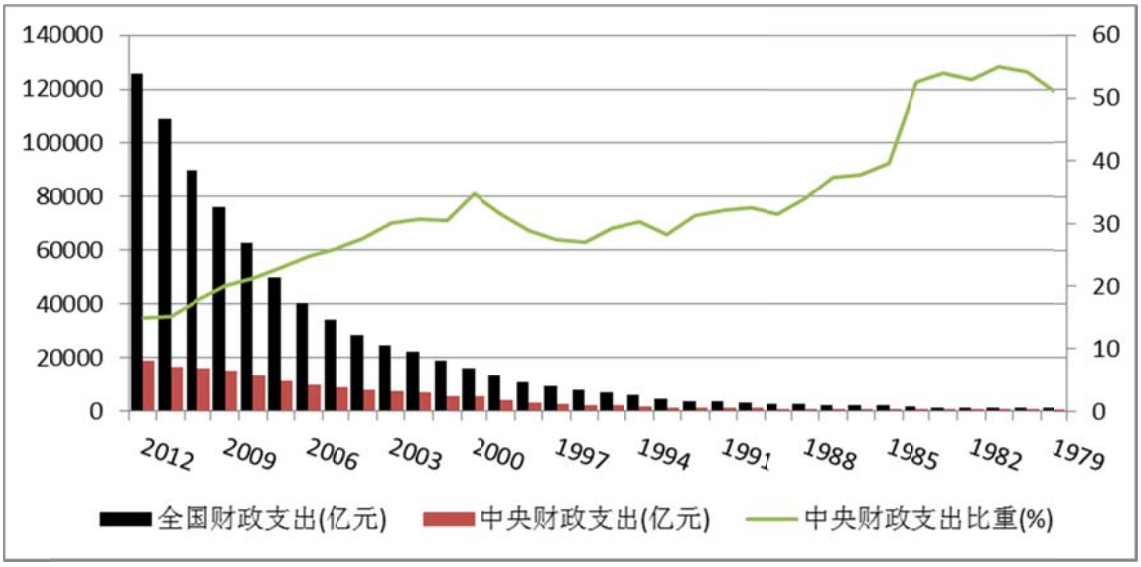

图 5. 1979-2012 年中央政府支出规模及其在全部财政支出中所占的比重

2004-2011 年我国财政收入年均增长在 20%以上，但是 2012 年和 2013 年财政收入分别只增长 12.9%和 10.1%。2012 年和 2013 年的税收收入增长分别为 11.2%和 9.8%，持续 10 多年的 20%左右的税收超常增长似乎已经成为历史。

中央政府的财政支出是我国最重要的总需求调节工具。改革开放以来，中央政府的财政支出在全部财政支出中的比重是不断下降的，目前已经下降到 15%以下。见图 5。

通过调节货币供应量（增长率）来控制流动性进而影响实体经济活动，这是中国人民银行的惯常做法。但是现在的货币供应量指标既不能很好地反映流动性状况，也不能完全由中央银行控制。银行学派、瑞典学派、后凯恩斯主义经济学家早就发现，货币供应量不是一个纯粹的外生变量，其内生性很强。现代经济和金融的一个显著特点是货币内生于经济[9]。并且，在我国现行的结售汇制下，外贸顺差（外汇占款）会迫使中国人民银行“被动地”、“意外地”增加基础货币从而在货币乘数作用下成倍增加货币供应量。并且，货币乘数和货币流通速度并不是常数，它们的变化也是中国人民银行无法控制或预测的。所以，中国人民银行控制货币供应量及其增长实际上是力不从心，往往达不到目标。由表 2 可以看出，自中国人民银行 1994 年公布货币总量目标以来，它对 M1 和 M2 的控制就一直不理想。由于货币政策目标是一个具体的数值（量）目标，要严格达到这个数量目标是不太可能的。为了判断货币政策目标的实现程度，Geiger（2006）以目标值上下浮动 1 个百分点构成目标区间，如果货币政策执行的结果是货币总量落在这个目标区间内，就认为货币总量的控制目标实现了；否则就是控制目标没有实现。根据这一标准，近 20 年来，我国的 M2 仅有 6 次（年）达标，在有些年份，货币增长率与其目标值相差甚远[10]。

表 2. 1994-2013 年我国货币总量目标的实现情况（单位：%）

[9] 参见分报告二：中国货币政策的理论基础重构与未来实践。
[10] 参见分报告二：中国货币政策的理论基础重构与未来实践。

年份	M1 增长率		M2 增长率	
	目标值	实际值	目标值	实际值
1994	21	26.2	24	34.5
1995	21-23	16.8	23-25	29.5
1996	18	18.9	25	25.3
1997	18	16.5	23	17.3
1998	17	11.9	16-18	15.3
1999	14	17.7	14-15	14.7
2000	15-17	16	14-15	12.3
2001	13-14	12.7	15-16	14.4
2002	13	16.8	13	16.8
2003	16	18.7	16	19.6
2004	17	13.6	17	14.6
2005	15	11.8	15	17.6
2006	14	17.5	16	16.9
2007	—	21	16	16.7
2008	—	9.06	16	17.82
2009	—	32.35	17	27.68
2010	—	21.19	17	19.72
2011	—	7.9	16	13.60
2012	—	6.5	14	13.8
2013	—	9.3	13	13.60

资料来源：中国人民银行历年《中国货币政策执行报告》。

于是中国人民银行这几年又使用社会融资规模这个指标来衡量流动性[11]，来衡量金融体系对实体经济的支持。但是，在社会融资规模中，中国人民银行能够控制的只是人民币贷款，其余的部分则难以控制，甚至难以监测，因为这部分社会融资是影子银行活动的结果和金融机构的表外业务的扩大。中国人民银行虽然能够控制人民币贷款，但是自 2002 年以来，人民币贷款规模在社会融资规模中所占的比重就一直是下降的，而且下降的速度很快，由 2002 年的 91.9%下降到 2013 年的 51.4%。11 年间下降 40 个百分点以上！见图 6。

图 6 清楚地显示，我国货币当局对货币信用供给的控制能力是逐年下降的。况且，中国人民银行目前监测统计的社会融资规模指标还不包括民间借贷融资，而我国民间借贷融资规模现在有多大，只有天知道，中国人民银行当然也就无法知道，更谈不上可控了。

[11] 中国人民银行于 2011 年 4 月第一次使用社会融资规模指标。

图 6. 2002—2013 年我国人民币贷款总额以及在社会融资规模中所占的比重

上述宏观调控的控制力下降是 30 多年来不断改革开放和市场化程度不断提高的必然结果，可以预见的是，随着全面深化改革的推进，未来我国经济运行和发展的可控性会进一步下降。这种可控性的下降不是坏事，它是我国社会主义市场经济体制逐渐走向成熟和完善的标志，因为市场经济本质上是一种建立在微观经济主体独立、自由、自主的决策基础上的经济。虽然我国社会主义市场经济体制有自己的特色，政府和国有经济未来还将发挥着调节作用，但是这种调节作用应当是以不损害、不限制微观经济主体独立、自由和自主决策为前提为限度的。这种微观经济主体独立、自由和自主决策既是“市场在资源配置中起决定性作用”的重要内涵，也是最大限度地调动个人和企业积极性、创造性和冒险精神从而铸造经济发展动力所必须的。

二．重构中国的宏观调控体系的基本设想

我们的上述分析表明，建立在“可控性”信念基础上的宏观调控体系正面临来自我国经济体制和经济结构深刻变化的挑战。“可控性”很大程度上是计划经济体制下的思维，经济运行和经济发展必须纳入政府的“掌控”之中的理念是与“市场在资源配置中起决定性作用”是不相容的。要真正实现“市场在资源配置中起决定性作用”，我国现行的宏观调控体系必须改革，必须重构。

1．重构宏观调控理念

就人类社会已经实践过的经济体制来说，市场经济体制是最优的。就资源配置和调节经济运行来说，由于存在信息约束和政治约束，再考虑到政策时滞和公众预期，政府总体上不可能比市场做得好；市场机制仍然不是万能的，是有缺陷的，但是它是一种自动、灵敏、有效的机制；在有些时候和一定的条件下，政府行动可以改善市场结果。我国社会主义市场经济体制有自己的特色，也有自己的优势。因此，我们未来的宏观调控，必须尊重并充分发挥市场这只“看不见的手”的作用，管好用好政府这只“看得见的手”。

在上述理念指导下，我国未来的宏观调控的总体思路或要求是：在资源配置、

经济运行、经济结构调整、经济发展中市场机制起决定性作用，政府的宏观调控只是补缺性的和救急性的。所谓补缺性，是指在市场机制调节失灵的时候，在市场机制调节不能覆盖的领域，需要使用政府这只“看得见的手”。所谓救急性，是指经济遭受大的外部冲击、依靠自我调节经济恢复的时间可能过长，代价可能过大，在这种情况下需要政府出手。即便在这种两种场合，政府干预或宏观调控也必须审慎决策、科学决策，不能受某些利益集团的利益和个人意愿所左右。

在市场起决定性作用下，如何更好发挥政府作用，党的十八届三中全会决定已经做出了明确界定：“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。”

2．重构宏观调控目标

通过全面深化改革，未来我国宏观调控的目标应主要定位于经济稳定。所谓经济稳定，就是减少减缓经济波动，使经济运行和经济发展平稳化。

实践表明，宏观调控不宜设定过多的目标，特别是不要为宏观调控设置多重目标。目标过多，目标交叉重叠，往往导致宏观调控顾此失彼，宏观调控在多目标之间的往返切换常常成为经济不稳定的根源；并且，目标过多，政府干预必然是多方面的，广泛的，这会削弱市场的决定性作用。同时，多重目标的宏观调控有可能使公众混淆政府的承诺，不利于公众对政策作出正确的响应和反应，不利于提高政府和政策的可信度。

通过宏观调控减少减缓经济波动，主要是要减少减缓主要宏观经济总量（总需求、经济增长、就业、物价、进出口）的波动，减少减缓经济结构的周期性失衡。经济稳定的主要内容是物价稳定，宏观调控要把中期的物价涨跌稳定在一个安全区内。

在市场起决定性作用的经济中，经济稳定有助于稳定微观经济主体的预期，减少经济活动的不确定性，而经济增长的动力源泉来自市场机制提供的激励机制和竞争机制。

如前所述，我国近些年来的宏观调控目标主要是稳增长、调结构和控物价。随着我国城镇化和城乡一体化的建设和发展，大量的农村人口将转化为城镇人口，失业问题将可能成为我们这样一个人口大国的突出问题，未来我们应当把促进和稳定就业放在宏观调控的突出位置。我们现在的宏观调控策略是通过保增长来保就业，我们认为，未来的宏观调控策略应当调整为通过促就业来稳增长。至于经济增长和结构调整则应更多地依靠市场而不是宏观调控。

3．重构宏观调控架构

在我国宏观调控的“三驾马车”架构中，未来应以货币政策为主导，逐步淡化计划调节的作用，重新定位财政政策的功能。计划调节和财政政策在经济活动中覆盖范围过大，干预的力度过大，不利于发挥市场在资源配置中起决定性作用。

目前的国家发展和改革委员会事实上是我国宏观调控的综合部门，它的职能和作用几乎覆盖了全部的微宏观经济活动。国家发改委目前还承担着国民经济中的重要比例关系和重要商品总量的平衡，调整和优化重要的经济结构，编制重要农产品、工业品和原材料进出口总量计划并监督执行，重大项目审批等职责。我国实行过差不多 40 年的计划经济体制，事实证明，政府可以做到“有计划”，但是难以做到“按比例”，因为经济中的各种比例关系是由需求和需求结构决定的，计划部门无法掌握这些需求信息[12]。经济结构调整主要是靠市场竞争、优胜劣汰

[12] 方福前：经济结构调整的双重路径：市场化与政府转型，《学习与探索》2011 年第 1 期。

来实现的，靠市场机制的自动清除、自动调整的功能来完成的。由于没有足够的需求信息作依托，政府制定的“比例”计划和调结构方案其实都是盲人摸象。

未来的改革应当逐步取消发改委“定比例”，“调结构”的职责，取消其编制计划并监督计划实施的功能，大幅度减少其审批权，重大项目的立项审批可以委托专业机构或第三方机构来评估认定。未来发改委的主要职责是制定发展规划和提供决策咨询。

经济建设和经济增长一直是我国财政政策的主要任务。在我国财政预算的大盘子里，经济建设性支出占我国财政支出的比例一直保持在 30%以上，地方政府又通过土地出让金、地方政府融资平台等融资渠道不断给经济建设性支出加码。按全口径测算，经济建设性支出在我国全部财政支出中的比重接近 50%，大大超过发达国家 10%左右的比重[13]。从全面深化改革的视角来看，未来我国财政政策的任务应当与社会主义市场经济下的政府职能想对应，这就是保护国家安全，维护公平正义，提供公共产品和保护弱者。就经济目标来说，未来我国的财政政策应当定位于经济结构调整和经济发展这些中长期目标和反衰退的短期目标。在城乡经济结构、区域经济结构和产业结构调整中财政政策还应发挥其积极的作用，财政政策通过支持教育和科技发展为长期经济发展提供内生动力。财政政策（特别是税收政策）的长期目标应当是通过税收改革和税率调节来激励劳动者和企业的积极性，增加总供给。在短期反衰退中财政政策才着重于扩大总需求。至于短期经济稳定的任务则应更多地交给货币政策，经济建设和经济增长的职能则归还给市场。

4．重新定位货币政策目标

目前我国的货币政策还承担着经济增长和经济结构调整的任务，这与货币政策的功能是不太相称的。在大改革背景下，货币政策目标应主要定位在稳定物价，与这个目标相适应，主要政策工具（中间目标）是调节短期名义利率。

在市场起决定性作用的经济中，货币政策的主要任务是通过稳定物价来稳定人们的预期，从而保持宏观经济的稳定性和经济发展的持续性。只要物价是稳定的，产出缺口就会小而且是稳定的，货币政策就能够实现其稳定经济和保证效率的目的。

鉴于货币供应量和社会融资规模是两个不太“靠谱”又难以控制的变量，我国的货币政策工具应逐步用价格型工具来替代数量型工具。我国经济一个明显的特征事实是，货币工资、名义利率、价格和信息在短期都具有较大的粘性，这就提示我们，中国人民银行可以通过调节名义利率来影响实际利率，进而达到影响短期总需求的目的。

要通过调节短期名义利率来实现货币政策稳定物价的目的，需要具有一定的前提条件，这些条件包括：提高中国人民银行的独立性，深化金融体制和完善资本市场，逐步实现利率市场化和人民币国际化，通过全面深化改革重塑微观经济主体，使微观主体关心市场价格信号并对其做出灵敏的反应。此外，还需要确立适合我国宏观调控需要的货币政策规则，货币政策按照这种规则操作，这样有利于提高货币政策的可信度，同时要强化货币政策的前瞻性操作和透明化操作。

5．改革宏观调控体制

在这方面我们有两点设想：

一是设立大部制的金融委员会，整合现在的中国人民银行、银监会、保监会

[13] “如何推进中国财税改革？”，FT 中文网，2013 年 11 月 7 日。转引自分报告五：滞胀、宏观调控失灵与中国大减税。

和证监会，以利于实行统一协调的货币金融政策，以利于强化对金融活动的审慎监管[14]。

二是在国家层面上设立非官方的、组成人员定期更换的宏观经济政策咨询机构。

为了给中央和国务院的宏观调控提供集中的、直接的信息来源，建议国家设立一个非官方的宏观经济政策研究和咨询机构。这个机构不是国务院或任何一个政府部门的附属机构，它不占编制，其成员也不是国家公务员，他们在自己人事关系所在单位拿工资，其职务职称也由原单位评聘。这些人是受聘到这个机构进行研究，在这个机构的工作也不是终身职业，他们有一定的聘期，机构成员定期按照一定比例进行更换。这样设立的机构不会代表任何利益集团，也不具有任何部门利益偏向，它提出的政策建议就可能比较客观比较科学。这个机构可以叫做“经济政策顾问委员会”或“经济学家委员会”，它的主要任务是向中央和国务院不定期提供经济研究报告和政策建议，其职能类似于美国的总统经济顾问委员会。这个机构不同于目前的中国人民银行的货币政策委员会，也不同于国务院发展研究中心。中国人民银行的货币政策委员会目前还是一个“官员俱乐部”，它的 15 名委员中只有 3 位独立经济学家，其余 12 位都是省部级官员。这种成员结构很难保证货币政策决策的独立性和利益上的中性。

第三部分 对当前我国宏观调控的若干建议

党的十八届三中全会决定和本次两会的《政府工作报告》已经明确了我国宏观调控的任务和目标。在此基础上，我们就当前我国宏观调控提出如下建议：

1．宏观调控的对象由需求管理为主转向需求管理和供给管理并重

2008 年国际金融危机以来，我国的宏观调控的主色调是通过积极的财政政策扩大内需，这种扩张性的需求管理已经持续了 7 个年头了。虽然我国经济再次下行的风险仍然存在，但是经济结构失衡，劳动力成本上升形成通胀压力[15]，经济结构变化导致劳动生产率下降[16]等供给方的问题更加突出。这就要求我们的宏观调控对象应当进行调整，由需求管理为主转向需求管理和供给管理并重。当前的供给管理主要是要通过全面深化改革为个人和企业减负。我这里所说的“减负”不但是指结构性减税，还包括通过减少行政审批、减少劳动力、资源和产品自由流动的障碍来减轻个人和企业从事经济活动的负担（成本）；通过减负，最大限度地激发个人和企业劳动、投资、创业、发明创造的积极性。

2．设立和调控中国的痛苦指数（misery index）

当前，老百姓最关心（担心）的经济问题是失业、通货膨胀和收入分配不公，为了有针对性解决或缓解大多数社会成员最关切的问题，我们可以借鉴发达国家的经验，结合中国的实际，设立中国的痛苦指数，宏观调控的目标之一就是降低这个痛苦指数。建议中国的痛苦指数[17]设为：

中国的痛苦指数=通货膨胀率+失业率+吉尼系数×10

3．宏观调控以规则为基础兼顾灵活性

宏观调控无论是使用财政政策还是货币政策都必须遵循某种规则，以克服政

[14] 更详细的讨论请见分报告二：中国货币政策的理论基础重构与未来实践。

[15] 参见分报告五：“中国式滞胀”与总需求管理失效。

[16] 参见分报告一：中国宏观调控目标的演进与优化；分报告七：产业结构变迁、政府主动调控和中国劳动生产率增长放缓。

[17] 发达国家（例如美国）的痛苦指数通常是：通货膨胀率+失业率，或通货膨胀率+失业率-人均收入增长率。

策实施中的随意性和利益偏向；政策实施需要强调稳定性和持续性，但要兼顾灵活性。宏观经济政策应以规则为基础，但也要有一定的灵活性；不能让规则捆住宏观调控的手脚，不能只强调政策的稳定性和持续性而放弃或忽视政策的灵活性，这是本轮国际金融危机带给我们的启示，也是我国 1993 年、1998 年和 2008 年三次宏观调控的滞后性提供给我们的经验教训。

如何做到以规则为基础兼顾灵活性呢？一般来说，当经济增长率和失业率处在安全范围内时，宏观调控应以稳定物价为首要目标；当经济运行超越安全边界时，才动用灵活的调控政策将经济增长率和失业率等指标拉回到安全范围内。

4．宏观调控要把经济结构调整放在突出的位置

我国近两年的经济增速下滑，经济下行的风险在积聚，经济发展方式转变缓慢，盖源于经济结构失衡迟迟不能得到化解，并且在不少方面经济结构失衡还在不断恶化。如果我国的经济结构不能在近期得到明显的改善，将会进一步加大经济下行的压力，将会造成经济发展的停滞而不是可持续。这绝不是危言耸听。

虽然从长期来看，未来的经济结构调控要更多地依靠市场机制，但是当前，宏观调控还需要承担调结构的任务。

5．物价稳定的安全线可以提高到 4%

本次《政府工作报告》提出，今年宏观调控的目标是经济增长率达到 7.5%，物价涨幅控制在不超过 3.5%。为了使我国的宏观调控有一定的弹性，也为了给经济结构调整预留空间，我们建议，年经济增长率保持在 7%—8%之间，年物价（CPI）涨幅控制在不超过 4%。这两个指标的季度变化和月度变化的区间还可以适当扩大一些。

6．当前财政政策的着力点主要是：一是提高防范债务风险的力度，特别是地方政府债务和各种隐性债务；二是通过全面深化改革塑造和强化财政政策自动稳定器的调节功能；三是加快建立民主财政、透明财政和公共财政；四是切实落实税费的依法征收和财政资金使用的依法监管，既要力求减少税收征管方面的跑、冒、滴、漏，也要力求减少财政资金使用上的跑、冒、滴、漏。特别是财政资金使用上的浪费、造假、公款私用长期没有得到很好解决。

7．我们对当前的货币政策有如下建议：一是加快推进存贷款利率市场化；二是建立政策利率及相应的利率调控框架[18]；三是把风险管理纳入货币政策框架内，防范并抑制金融风险和房地产市场泡沫；四是通过深化金融体制改革来降低个人和企业的融资成本[19]；五是明确并落实我国的宏观审慎监管主体。

8．减少行政干预，更多地依靠经济手段和市场调节

这是一个老话题，但是目前在我国的宏观调控中，政府还习惯还偏好使用行政干预。近几年房地产市场调控和 2011 年控制物价的案例说明，行政干预要么无效（例如 2013 年政府控房价的承诺落空），要么收效于一时，政府一松手，价格仍然往上走[20]。

参考文献

1．Blanchard, Olivier，Giovanni Dell Ariccia, Paolo Mauro（2013）. Rethinking

[18] 参见分报告二：中国货币政策的理论基础重构与未来实践。

[19] 参见分报告四：非常规货币政策：理论和实践。

[20] 参见分报告八：冲突与协调：政府与市场关系的反思与前瞻；分报告一：中国宏观调控目标的演进与优化。

Macro Policy II: Getting Granular, IMF, April 15.

2. Blanchard, Olivier，Giovanni Dell Ariccia, and Paolo Mauro（2010）. Rethinking Macroeconomic Policy，IMF, Feb.12.

3．Caballero，Ricardo J.（2010）. Macroeconomics after the Crisis: Time to Deal with the Pretense-of-Knowledge Syndrome. MIT Department of Economics Working Paper No. 10-16.

4．Fontana，Giuseppe（2009）. Whither New Consensus Macroeconomics? The Role of Government and Fiscal Policy in Modern Macroeconomics, The Levy Economics Institute of Bard College，Working Paper No. 563.

5. Galí, Jordi（2008）. Monetary Policy, Inflation, and the Business Cycle. Princeton University Press.

6．Modiliani, Franco(1986). The Debate over Stabilization Policy, Cambridge University Press.

7. Woodford, Michael (2009). "Convergence in Macroeconomics: Elements of the New Synthesis", American Economic Journal: Macroeconomics，1 (1): 267 – 79

8. 金人庆：《中国科学发展与财政政策》，中国财政经济出版社，2006 年 7 月。

9．周小川：“新世纪以来中国货币政策的主要特点”，财新网-新世纪，2012 年 11 月 26 日。

10.《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社，2013 年 11 月。