

中国经济发展成就、机遇与挑战

——纪念中国共产党成立 90 周年笔谈

编者按：2011 年 7 月 1 日，是中国共产党成立 90 周年纪念日。当前，我国正处于“十二五”规划的起步阶段，全面建设小康社会和深化改革开放、加快转变经济发展方式的关键时期。为纪念中国共产党成立 90 周年，从我国社会主义市场经济建设的角度，回顾党 90 年来走过的光辉历程，展望充满期待的未来，本刊特邀请我国著名的专家学者撰写主题为“中国经济发展成就、机遇与挑战”的一组笔谈文章，以飨读者。

改革开放以来我国宏观调控的实践和理论创新^{*}

谢伏瞻

党的十一届三中全会开启了我国改革开放的伟大历史进程。经过 30 多年探索和实践，我国初步建立了充满活力的社会主义市场经济体制。在传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转换的过程中，发挥市场在资源配置中的基础性作用，与加强和改善宏观调控，一直是相辅相成的两个重要方面。

一、宏观调控与市场经济相伴而生

在传统计划经济体制下，政府对经济的管理主要靠行政手段和指令性计划，不分宏观与微观，也就谈不上宏观调控。“宏观调控”这一概念是党的十三届三中全会首次明确提出来的。报告指出：“治理经济环境，整顿经济秩序，必须同加强和改善新旧体制转换时期的宏观调控结合起来”，“必须综合运用经济的、行政的、法律的、纪律的和思想政治工作的手段，五管齐下，进行宏观调控”。此前，中央文件多次采用的比较相近的概念是“宏观调节”和“宏观控制”。

十一届三中全会后到党的十四大之前，我国宏观调控的理论已经取得了一些重要突破。1984 年，十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》就明确指出：“越是搞活经济，越要重视宏观调节，越要善于在及时掌握经济动态的基础上综合运用价格、税收、信贷等经济杠杆，以利于调节社会供应总量和需求总量、积累和消费等重大比例关系，调节财力、物力和人力的流向，调节产业结构和生产力布局，调节市场供求，调节对外经济往来，等等。”这些表述既是我国经济体制改革的指导原则，也是建立宏观调控体系的重要理论基础。其中“宏观调节”与“宏观调控”只有一字之差，从其内涵来看，已经包含了对宏观调控手段、任务、主体以及宏观调控与微观搞活关系的全面系统阐述。1989 年，十三届五中全会通过的《关于进一步治理整顿和深化改革的决定》明确提出：“进一步深化和完善各项改革措施，逐步建立符合计划经济与市场调节相结合原则的，经济、行政、法律手段综合运用的宏观调控体系。”“向地方、企业放权让利，以利于搞活经济，是改革；合理协调各方面

^{*} 谢伏瞻，国务院研究室党组书记、主任。

的利益关系,健全宏观调控体系,也是改革,而且是更加艰巨的改革。”中央关于经济体制改革的重要思想,反映了我国宏观调控理论的一系列重大创新。最主要的创新有三点:一是明确提出要运用经济杠杆调节经济运行。这反映了政府管理经济的方式必须从直接的行政性的计划控制向间接的经济手段调控转变的重要认识。二是明确提出越是搞活经济,越要重视宏观调节。这是对市场机制和宏观调控的辩证关系的重要认识。三是明确提出放权让利、搞活经济是改革,健全宏观调控体系也是改革。这反映了从制度层面对建设宏观调控体系的思考。

二、社会主义市场经济条件下宏观调控不断成熟

我国确立社会主义市场经济体制改革目标后,中央准确把握社会主义市场经济的本质要求,正确处理市场与政府、市场调节与宏观调控的关系,逐步建立起与我国社会主义市场经济相适应的宏观调控体系。

十四大以来,中央对宏观调控认识和理论的升华主要表现在两个方面:

第一个方面是明确了宏观调控是社会主义市场经济体制内在的质的规定性。这是最为关键的。十四大指出:“我们要建立的社会主义市场经济体制,就是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。”这就从根本上提出了社会主义市场经济体制的两个不可分割的内在要求:一个是市场对资源配置的基础性作用,这是社会主义市场经济体制与计划经济体制的根本区别;一个是国家对经济的宏观调控,这是社会主义市场经济与自由放任市场经济的根本区别。十四届三中全会进一步指出:“国家宏观调控和市场机制的作用,都是社会主义市场经济的本质要求,二者是统一的,是相辅相成的、相互促进的。”十五大提出“坚持和完善社会主义市场经济体制,使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”;十六大提出“在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用”,“加强和完善宏观调控”;十七大提出“深化对社会主义市场经济规律的认识,从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用,形成有利于科学发展的宏观调控体系。”这些说明,我们在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,始终准确地把握了社会主义市场经济体制两个方面的本质要求,把建立健全宏观调控体系作为改革的重要内容。

第二个方面是对宏观调控内涵的阐述日益完备和清晰。一是明确了宏观调控的目标和任务。十四届三中全会提出宏观调控的主要任务是,“保持经济总量的基本平衡,促进经济结构的优化,引导国民经济持续、快速、健康发展,推动社会全面进步”。十六大进一步提出,“要把促进经济增长,增加就业,稳定物价,保持国际收支平衡作为宏观调控的主要目标”。二是明确了宏观调控的手段和方式。十四届三中全会以来,中央始终强调,宏观调控主要运用经济手段和法律手段,并辅之以必要的行政手段。三是明确了宏观调控的政策体系。十四届三中全会提出,“要在财税、金融、投资和计划体制的改革方面迈出重大步伐,建立计划、金融、财政之间相互配合和制约的机制,加强对经济运行的综合协调。”十五大、十六大都提出,要完善国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系。十七大提出,要发挥国家发展规划、计划、产业政策在宏观调控中的导向作用,综合运用财政、货币政策,提高宏观调控水平。从上述思想中,可以看出我国宏观调控的重要特征:第一,目标和任务是多元的,既有总量平衡,也有结构优化,还有其他方面;第二,强调主要运用经济手段、法律手段,但并不排斥必要的行政手段;第三,宏观调控的政策工具日益丰富。

我国在社会主义市场经济体制下已经先后完成了四轮宏观调控。一是1993—1997年。针对1992年后出现的经济过热、严重通货膨胀,实行“适度从紧”的财政政策和“从紧”、“适度从紧”的货币政策。既有效抑制了通货膨胀,又保持了经济的较快增长,较好地实现了“软着陆”。二是1998—2003年。针对亚洲金融危机冲击下的增长减速和通货紧缩,实施“积极的财政政策与稳健的货币政策”,实际上是实施扩张性的财政货币政策。这是改革开放后我国第一次治理经济偏冷

和通货紧缩,把扩大内需作为重要目标,政策力度大、针对性强、实施时间长,注重运用多种手段,逐步实现了预期目标。三是2004—2007年。为防止经济增长出现偏快或过热,及时将积极的财政政策转为稳健的财政政策,逐步将稳健的货币政策转为从紧的货币政策。这次调控强调前瞻性,坚持区别对待、有保有压,注重预调、微调,不搞“一刀切”和“急刹车”,有效防止了苗头性问题演变成趋势性问题、局部性问题演变成全局性问题,使我国经济在较长时期呈现高增长、低通胀的良好格局。四是2008—2010年。应对国际金融危机的冲击,实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策,实施一揽子计划,包括大规模增加政府支出和实行结构性减税,大范围实施重点产业调整振兴规划,大力推进自主创新和加强科技支撑,大幅度提高社会保障水平和保障改善民生。这次调控的鲜明特点是,政策力度大,兼顾当前和长远,把保增长和调结构紧密结合起来,把促进经济发展与增加就业和改善民生紧密结合起来,收到了较好的效果。社会上有人把宏观调控作为治理经济过热的代名词,有人认为宏观调控应该只调节总量,有人认为宏观调控过多采取了行政手段,这些都是不准确的。从我国这些年的实践看,宏观调控是既防“过热”,也防“过冷”,既解决增长问题,也解决结构问题,主要运用经济手段熨平大幅周期波动,促进经济平稳健康发展。

三、应对国际金融危机深化了对宏观调控和市场机制关系的认识

这次面对百年罕见的国际金融危机冲击,各国政府普遍采用了扩张性财政货币政策。我国2008年年中开始,就前瞻性地把宏观调控的首要任务从“两防”调整为“一保一控”,四季度果断实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策,全面实施并不断完善应对国际金融危机的一揽子计划。由于及时采取一系列强有力、有针对性的措施,我国在较短时间内扭转经济增速下滑趋势,在世界率先实现回升向好,既战胜了特殊困难、有力地保障和改善了民生,又为长远发展奠定了坚实基础,还为全球经济复苏提供了强劲动力。

应对国际金融危机的实践再次证明,推动我国经济又好又快发展,必须坚持宏观调控与市场机制有机统一。既要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,又要充分发挥宏观调控的作用,弥补市场缺陷,纠正市场失灵。市场作用多一些还是宏观调控作用多一些,必须相机抉择。经济环境发生重大变化、经济发展出现重大起伏时,应采取强有力的宏观调控,保持经济平稳较快发展。

四、新形势下加强和改善宏观调控需要重点解决的问题

当前我国经济运行中不平衡、不协调、不可持续的问题十分突出,宏观调控面临的“两难”问题越来越多,任务越来越重。一是必须尽快理顺投资消费关系,解决经济增长过度依赖投资、过度依赖能源资源消耗,投资率偏高、消费率偏低的问题,使经济增长的持久动力建立在最终消费的基础上。二是必须尽快扭转城乡、区域发展不平衡和居民收入差距扩大的问题,使经济增长建立在合理分配的基础上。三是必须着力促进国内发展与对外开放均衡协调,更好地利用两个市场、两种资源,牢牢把握经济全球化的机遇,全面提高国家整体竞争力。

这就要求我们进一步深化改革,理顺政府和市场的关系。要坚持市场取向的改革,按市场经济规律办事,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,加快形成统一开放竞争有序的现代市场体系,提高国民经济活力和效率。要深化财税、金融、投资体制改革,健全财力与事权相匹配的财税体制,完善转移支付制度,扩大增值税征收范围,全面推进资源税改革,构建逆周期的金融宏观审慎管理框架,稳步推进利率市场化改革,完善以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制度,逐步实现人民币资本项目可兑换,更好地发挥政府调节经济运行的作用。要加快收入分配制度改革,规范分配秩序,努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步,逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初步分配中的比重,促进社会公平正义。