

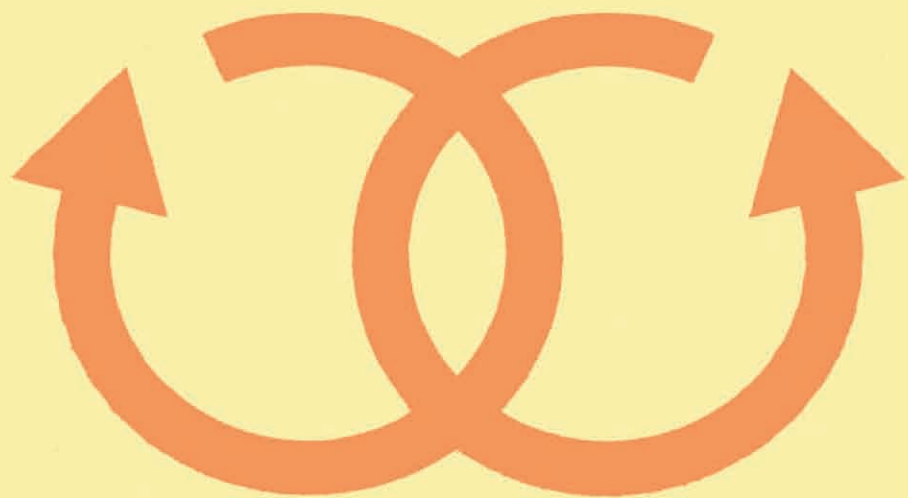


SHUANG WENJIAN  
ZHENGCE

# 双稳健政策

—中国避免大萧条之路

陈东琪 等著



人民出版社

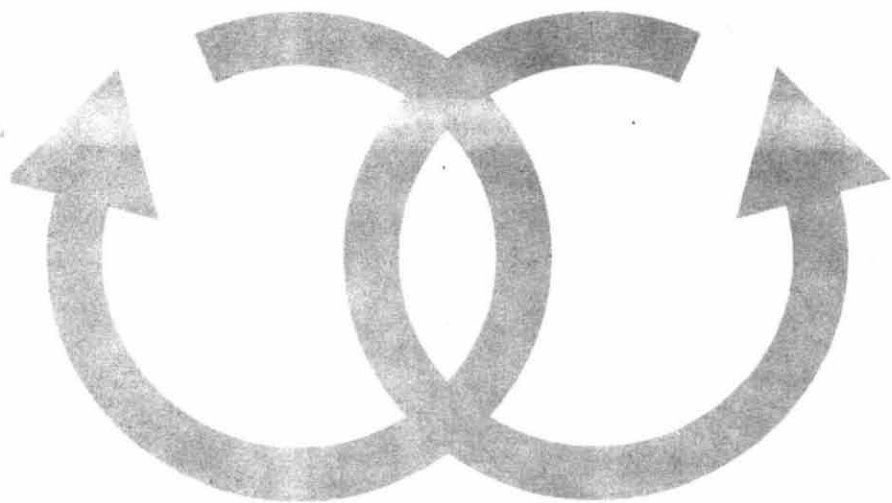


SHUANG WENJIAN  
ZHENGCE

# 双稳健政策

——中国避免大萧条之路

陈东琪 等著



人民出版社



责任编辑:张文勇

装帧设计:肖 辉

版式设计:卢永勤

### 图书在版编目(CIP)数据

双稳健政策/陈东琪著.

-北京:人民出版社,2005.2

ISBN 7-01-004796-0

I. 双… II. 陈… III. 财政政策-中国;货币政策-中国

IV. ①F812.0②F822.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 008289 号

## 双 稳 健 政 策

SHUANG WENJIAN ZHENGCE

陈东琪 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.75

字数:192 千字 印数:1-10000 册

ISBN 7-01-004796-0 定价:20.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



# 作 者

## 主 笔

陈东琪 国家发改委宏观经济研究院副院长兼经济研究所所长、研究员

## 参加编写人员

- 杨宜勇 国家发改委经济研究所副所长、研究员  
吴晓华 国家发改委经济研究所副所长、研究员  
石 康 国家发改委宏观经济研究院科研管理部副主任、研究员  
宋 立 国家发改委经济研究所室主任、研究员  
王小广 国家发改委经济研究所室主任、研究员  
王学庆 国家发改委经济研究所室主任、副研究员  
王岳平 国家发改委产业经济研究所室主任、研究员  
刘立峰 国家发改委投资研究所室主任、研究员  
叶辅靖 国家发改委对外经济研究所室主任、副研究员  
樊彩耀 国家发改委经济研究所室副主任、副研究员  
刘泉红 国家发改委经济研究所副研究员  
陈长缨 国家发改委对外经济研究所副研究员  
王 元 国家发改委经济研究所实习研究员  
曾智泽 国家发改委经济研究所副研究员  
王云平 国家发改委产业与技术经济研究所副研究员  
罗 蓉 国家发改委宏观经济研究院科研管理部助理研究员





## 前 言

### 一、从一个需要正视的预言谈起

“入世”以后,中国经济快速增长格外引人注目。对这个快速趋势的反应和评价,国际上的声音不绝于耳。时而有“中国传递通货膨胀”的声音,时而又有的“中国传递通货紧缩”的声音;时而有“中国威胁”的声音,时而又有的“中国即将崩溃”的声音。近日,《全球财经观察》杂志发表了一篇标题醒目的文章:《中国经济的萧条风险》。这篇文章,再一次吸引了人们的眼球,引起强烈震撼,因为它提出了我们正在寻求解决方案的大问题:中国经济是否可以避免一次大萧条?

这篇文章的作者克拉斯穆尔·佩佐夫(Krassimir Petrov)是保加利亚人,也是一位奥地利经济学派的信徒。他在美国生活了9年,今年夏天在位于美国阿拉巴马州的奥地利经济学米塞斯研究院(Mises Institute of Austrian Economics)做研究工作。据北京大学中国经济研究中心陈平教授介绍,佩佐夫是奥地利学派斯蒂芬·罗斯巴德(Stephen J. Burrows)的学生,而罗斯巴德又是冯·米塞斯的学生。以米塞斯等人为代表的“奥地利学派是极端的自由主义学派,比货币主义还自由。货币主义至少还承认中央银行,奥地利学派把中央银行都废掉了。1929年大萧条来临之前,奥地利学



## 2 双稳健政策

派预言了大萧条的到来,所以名声很大”。(杨晓宇:《解读〈中国经济的萧条风险〉——专访北京大学中国经济研究中心陈平教授》,载2004年11月22日《全球财经观察》第57—59页,以下只注页码)。

提醒人们的是,奥地利学派早期代表曾经提出的“美国大萧条预言”变成了现实,这一次作为奥地利学派新信徒佩佐夫的“中国大萧条预言”是否会变成为现实?如果佩佐夫的预言成为现实,那么,我们有几代人,中国,乃至整个世界,将要承受多么刻骨铭心的痛苦!

因此,在2008年前后这样一个敏感的时期,我们应正视佩佐夫的“中国大萧条预言”,宏观调控应当特别谨慎,政策取向选择和措施操作应当特别稳妥。正是基于这一考虑,我们现在要在细致分析这一预言的基础上,来看今后几年为什么要选择双稳健政策,稳健政策应当如何正确操作,如何有效地发挥政府干预和宏观调控的作用,并通过这种有效调控,为中国经济避免一次可能使人恐惧的大萧条。

### 二、“中国大萧条”预言的提出

今年8月,佩佐夫在读完罗斯巴德的《美国大萧条》(America's Great Depression)一书,将美国20世纪20年代与今天的中国经济进行比较后得出结论:一个崛起的经济巨人——中国,“将不可避免地陷入一次大萧条,如同美国在20世纪30年代所经历的”。

什么时候出现呢?

他预测:“将会在2008—2009年间某个时刻发生”,“基于我



的奥运会时间点,我将崩溃定在 2009 年”,当然,“崩溃可能更早或更晚发生”。

中国为什么会在这个时候发生大萧条呢?

佩佐夫在接受《中国经济的萧条风险》中译文译者简非先生的专访时说,2008 年的奥运会,“对于中国事关威望。奥运会将向世界表明,中国是世界上能与美国相抗衡的惟一超级大国。只有在奥运会之后,世界才真正明白中国的变化,中国才会获得世界上一般人的尊敬。因此,中国将会尽其所能保证繁荣继续,而这需要做一件事——保证信贷每年 20%—30% 的增长”(第 56 页)。

中国大萧条的时间定好了,那依据是什么呢?

佩佐夫依据的是奥地利学派的商业周期理论,这个理论的核心是通货膨胀性信贷繁荣。这个理论认为,过度投资必然引发通货膨胀性信贷繁荣,在通货膨胀性信贷繁荣之后,必然出现泡沫破灭,经济陷入崩溃。他说:“萧条是过去犯下的错误的结果:这是错误投资的结果,是银行向企业提供那些最终被证明为无法收回的成本昂贵的优先贷款的结果,是存款减少和在繁荣时消耗资本的结果,是过度消耗再生成本很高的自然资源的结果,是当日渐升高的生产成本超出升高的消费价格时,利润危机无可避免地到来的结果”(第 56 页)。佩佐夫将中国 2001—2004 年与美国 1921—1929 年进行比较,认为二者之间惊人相似:“过去美国所犯下的每一个重大错误,今天中国都在重复。”因此,中国必然走 80 多年前美国走过的路,必然步美国 1929—1933 年大萧条的后尘。

佩佐夫这个耸人听闻的预言会不会变成成为现实呢?一个预言,哪怕是一个不能被后来实践验证的预言,对其结果来临前的政策和行动也是一个很好的警示,是一个有用的刺激。它提醒我们,



应当采取更好的措施加以防范。宁可信其有,不可信其无,人类的成功永远属于那些有准备的人。

### 三、表象虽相似,但历史前提变了

佩佐夫的“中国大萧条”预言,是将今天的中国、美国与 80 年前的美国、英国相比较而提出的。这些简单类比,从表象看有些相似,但实际情况相差甚远。今天的中国和当时的美国不可简单类比。

中国崛起走的是和平道路,依靠的是和平发展,而不是战争。这与当时的美国是不同的。与战争崛起不同,和平崛起的路途更远,时间会更长。中国在这条路上还只是起步。

中国目前 GDP 总规模占全球份额只有 4% 左右,还不是强国,还不是真正意义上的“经济巨人”。美国呢? 在 1900 年左右就达到了 50%, 在大萧条到来之前,它就是一个强国,是一个要与英国分庭抗礼的帝国。

国家排位方面,中国前面除美国外,还有日本、英国、德国和法国,在相当长时期内,中国不可能和美国争第一,这与过去美英争霸不可同日而语。实际上,美国 GDP 总量在 1895 年左右就已经跃居世界第一了(麦迪森著:《世界经济二百年回顾》;薛伯英、曲恒昌著:《美国经济的兴衰》,湖南人民出版社 1988 年版)。这要比美国出现大萧条早 20—30 年!

中国目前还处在从低收入经济体到中收入经济体的过渡期中,还刚刚迈出全面建设小康社会第一步。它的人均 GDP 刚刚超过 1000 美元,有近 3000 万农村人口处于绝对贫困中,还有 1.5 亿



左右农业剩余劳动力滞留在农村,珠三角等地农民工的月工资还只有 800 元左右,几乎只有发达国家工人月工资的三十分之一至五十分之一。与当时富裕的美国相比,中国的差距还很大。这个发展差距,一方面促使中国在相当长的时期内保持平稳较快的发展势头,一方面也为抵御大萧条提供强大的内在动力。这是因为,巨大的潜在需求(包括劳动需求、投资需求和消费需求等)会带动一个充满持久活力的市场。如果加上正确的政策选择和操作,加上正确的宏观调控,这个巨大潜在需求的成长就会以相对动态均衡的形式而不是以过度繁荣后的大萧条形式出现。

不错,今天的美国和 80 多年前的英国极为相似:为防止帝国衰落,过度扩张军事,在储蓄不足基础上形成了巨额国家债务,由此形成了巨额外贸和预算赤字,以货币大幅贬值来向有贸易盈余的净债权国转嫁债务。一旦债权国拧紧水龙头,将资本抽回国内,世界经济运行就会产生“多米诺效应”,在这场多米诺游戏中,内外债务缠身的帝国的大厦就有可能倒塌。

按照佩佐夫的判断,在这场游戏中,美国会迅速出现致命倒塌,但中国也难脱其身。为什么呢?因为今天的中国也和当年的美国一样:银行问题严重,信贷过度增长,不断扩大的出口制造过大的外贸盈余和外汇储备,不断购买美国国债,用钉住美元的政策支持高估的美元……,萧条是无法避免的。

问题是:中国和美国,会不会在“不同点上走入同一条河流”呢?历史会不会重演呢?要正确回答这个问题,不必求助于决策者的智慧和能力,而应看历史前提是否已经变化。

除了前面提到的几点外,我们看到一个最重要的变化,今天的全球市场经济,已经不是 80 多年以前那样的放任市场经济



了。1935年“罗斯福新政”，1936年诞生的凯恩斯主义，开辟了政府干预经济的新时代。后来，尽管新货币主义和包括奥地利学派在内的新自由主义，主张“政府什么都不用干”，但是，正如陈平教授正确地指出的那样：“实际上，没有一个政府是会不干事的”（见《全球财经观察》第58页）。没有一个政府不会根据国内外形势的变化灵活运用财政政策和货币政策。美国、日本是这样，欧盟各国是这样，中国当然更是这样。

#### 四、政府到底有无能力避免大萧条？

让市场自由竞争，自由放任，让经济自由波动，以过度繁荣纠正衰退和萧条，以衰退和萧条纠正过度繁荣，这是奥地利学派效法卢梭自然法则的理论逻辑。这个逻辑的核心是：政府是无能为力的，也应当是无所作为的。

作为奥地利学派的信徒，佩佐夫认为，就像人感冒一样，经济由冷变热到发高烧，是必然的，不可抗拒的，政府不应当也没有能力来干预这个过程。所以他说：“萧条是无法避免的。政府没有办法避免危机。……软着陆根本不存在：要么就货币和信贷增长，经济繁荣；要么就货币和信贷停止增长，萧条来临”（第56页）。不仅如此，“政府将会把萧条变成‘大萧条’”（第57页）。

佩佐夫关于“中国政府没有办法避免萧条”的结论，是用老眼光看新形势得出来的，显得过于武断，过于脱离实际。佩佐夫没有来过中国，他的预言更多的是猜测，是奥地利学派学院式的推理。他没有看到或是不愿意看到：中国成功地抵御了1997—1998年的亚洲金融危机；成功地战胜了2003年“非典”对经济的冲击；



2003—2004年的宏观调控成功地防止了过度繁荣,从而为避免陷入“硬着陆”泥坑创造了条件。

1997—1998年亚洲金融危机时,有一位美籍华人写了一本《中国即将崩溃》的书,作者章家敦当时预测中国经济不要几年就会陷入大崩溃。实际情形呢?到目前为止,我们还没有看到中国崩溃,章先生的预言没有实现。章先生在中国经济低潮时预测中国崩溃,但预言没有实现,佩佐夫在中国经济高潮时预测萧条,这个预言会不会应验呢?也不会。因为中国政府正确地运用宏观调控,不仅可以在低潮时防止经济下滑,在萧条来临之前防止出现绝对衰退,也可以在高潮时防止投资和信贷膨胀,消除因“总体过热”和过度繁荣带来的衰退和萧条隐患。这一点已经被2004年“加强和改善宏观调控”的实践作了回答,今后几年,中国的宏观调控同样不会让经济运行出轨。“平稳较快”将是这几年始终如一的经济发展目标。

### 五、政府不是万能的,但没有政府又是万万不能的!

到目前为止,中国经济仍然走在市场化途中,市场取向改革的任务还未完成,但改革的目标并不是、事实上也不可能是追求“自由放任的、无政府状态的市场经济”。实际上,现在无论是德国、法国、日本的市场,还是美国、英国的市场,都不是完全自由放任的,不是无政府状态的,而是有政府意志影响的市场,除了美联储、欧洲央行运用利率、汇率等杠杆操作货币政策外,美、欧各国都在用财政、货币政策调控经济活动总量的变化。中国经济还是一个正在逐步完善的市场经济,还处在转型过程之中,它的政府干预力



要比美、欧等成熟市场经济国家更强一些，而这正是避免萧条的一个十分重要的力量。这个力量，为避免陷入 1997—1998 年亚洲金融危机做出了贡献，同样，也应当会为 2008 年避免萧条做出贡献。政府干预，在奥地利学派等自由主义经济学理论中，是不必要的，但在现实中，使用得当，是有用的，不能放弃的。

在现代市场经济条件下，政府不是万能的。就像市场有缺陷一样，政府也有缺陷，它不可能解决所有问题。但是，没有政府又是万万不能的，就如同市场不是万能的，而离开市场又是万万不能的一样。

对于一国的国民经济管理来说，应当看到，凯恩斯主义并不是放之四海而皆准的理论，但是，它提供了一种可能的选择，或者说它给了我们如何注意、修正市场错误的提醒。当我们在快速推进市场化改革，在强调加快建立健全竞争市场机制的时候，我们不应当忘了市场并不是万灵药，它的某些缺陷需要正确的政府干预来弥补。在计划经济条件下，政府会犯大起大落的错误；在自由放任经济时代，比如在 1935 年罗斯福“新政”和 1936 年凯恩斯主义产生以前，市场同样犯了大起大落的错误。1929—1933 年的大萧条实际上是对无政府状态的自由市场经济的否定。

## 六、回到自由放任，出现大萧条倒真有可能

从 1776 年英国经济学家亚当·斯密出版《国富论》，提出市场自由观以来，东、西方经济学界一直保留着市场自由主义的强大声音，最近几年的诺贝尔经济学奖大多给了主张经济自由的学者，说明这种声音的影响力，说明人类对自由的不尽渴望和无限追求。





中国 1978 年以来的市场取向改革,实际上也反映了这个渴望和追求,也充满着这样一个精神。最近几年,我们强调转变政府职能,强调减少政府行政审批,就是要使计划经济遗留下来的政府统制,转向更多的市场自由,转向更多的个人和企业的自主。追求自由,是人类发展的一个巨大推动力。和美国人、欧洲人一样,中国人更为迫切地需要自由的市场竞争精神。但是,这并不是说要市场,要自由,就不要政府,就必须以取消宏观调控为代价。

如果中国在 2008 年前后按照佩佐夫的建议,政府不干预经济,或者政府对过度繁荣束手无策,没有办法,倒真有可能出现“大起”以后的“大落”,出现过度繁荣后的衰退甚至萧条。正如诺贝尔经济学奖得主、美国学者斯蒂格利茨所提醒的一样:如果我们在推进市场化时放弃了政府,忽视了“政府可以在纠正市场机制方面发挥更积极的作用”,如果走市场原教旨主义的路,或者像亚洲金融危机时泰国、印度尼西亚那样听从国际货币基金组织的“自由化”指令,就有可能给经济带来灾难性后果(斯蒂格利茨:《全球化及其不满》)。因此,如果回到奥地利学派主张的市场自由放任,中国倒真有可能在 1997—1998 年和 2008 年前后陷入萧条。

## 七、政府干预应当适时适度

现代经济离不开政府干预,但是在政府干预下,也有可能产生大起大落,也有可能出现衰退或萧条。中国原来的计划经济应当说存在极端化的政府干预,但 1953—1978 年也还是出现了三次古典型衰退。其实,这三次都可以看成是萧条,是绝对衰退,因为经济增长速度出现了负增长,经济活动量出现了绝对下降。可见,就



同只有自由市场而没有政府干预会出现经济萧条一样,只有政府而没有市场也会出现经济萧条。比较好的选择是什么呢?是市场机制加政府干预,是在市场发挥配置资源的基础性作用同时,合理地发挥宏观调控的作用。

在市场经济条件下,政府宏观调控的合理、有效,主要表现在调控政策取向的选择,调控时间的把握,调控措施的组合,以及调控手段和调控方式的运用,集中起来看就是要适时适度。无论是向上调控还是向下调控,都要把握好时机、节奏和力度。

就“时”而言,既要注意预见性,打提前量,有准备性,更多地进行预防性调控,不要等到矛盾和问题已经非常严重时才动手,防患于未然是其精髓;又要注意措施出台的时点、节奏安排。中国人出行、做事喜欢讲“天时”,强调要注意和利用好大的气候,要适应气候变化,不能逆潮流而动,但是,政府又可以在一定程度上“造势”,可以创造和推动潮流。因此,政府宏观调控在考虑“时”的因素时,要将主、客观统一起来,不能只是跟着形势走,更不能只是被别人牵着鼻子走。特别是在中国对世界的影响愈益增大的新形势下,这一点尤为重要。

就“度”而言,要注意四点。一是要注意宏观调控措施的力度,就是一般意义上的松紧度,这个松紧度要根据当前形势和未来发展趋势来定。二是要注意宏观调控措施是综合的,还是单一的。综合措施的效果要看措施的配套和协调性,配套协调得好,调控效果就好,反之就不好。三是要注意宏观调控措施是同向的,还是反向的。同向措施会产生共振的力度,反向措施会产生抵消的力度。四是要注意宏观调控措施是一次性实施,还是分步实施,一次性实施是“用空间换时间”,调控力度较大,对经济的震动强度也比较



大。分步实施一般指的就是微调,就是小步渐进,是“用时间换空间”,调控力度较小,对经济的震动强度也比较小。

今后政府的宏观调控,如果注意了适时和适度,就可以促进经济平稳增长,减少波动,既防止过度繁荣,又避免经济危机和萧条,当然也就可以避免佩佐夫所讲的“2008年中国大萧条”,过好这个坎。

## 八、双稳健政策可以为避免“大萧条”做出贡献

2004年12月3—5日的中央经济工作会议,正式提出从2005年开始实施稳健的财政政策和稳健的货币政策。1998—2003年的“积极的财政政策和稳健的货币政策”中的“稳健”是一个“单稳健”,因为积极的财政政策实际上是扩张的,是为扩大内需、刺激经济回升而设计的。现在正式转为“双稳健”,可见中央和国务院追求稳健的态度和决心。

为什么要从“单稳健”转到“双稳健”呢?这是形势发展之必然。

2004年,积极财政政策主要做了两个微调,一是取消执行了几年且成功达到目的的提高出口退税率政策,二是将长期建设国债发行额在2003年已经减少100亿元基础上,再继续减少300亿元,发行1100亿元。这两个调整,实际上已经意味着财政政策从“积极”转到了“稳健”,政府不再像1998—2003年那样以大规模发债和出口减税方式来扩大投资和刺激出口了。到年底看,这是非常及时、正确的政策调整。为什么?因为如果继续以同样力度增加政府投资和刺激扩大出口,就会使2004年总的固定资产投资规模更多,投资增长率就可能不是27%,而是30%以上,这会造成



投资需求膨胀。因为如果以同样的减税力度扩大出口,2004年的贸易顺差就会更大,外汇储备增长的压力就会更大,面临的美元贬值风险也就会更大。控制投资过热也好,管理外汇储备也好,我们工作的难度就会更大。

在实施减少国债投资和取消出口退税的政策措施后,2004年的经济增长快、稳、好,经济增长没有“着陆”,仍保持了平稳较快势头,GDP增速与2003年的9.3%基本持平。这说明,一年来财政政策从“积极”到“稳健”,财政、货币政策从“单稳健”到“双稳健”的过渡在实践上是平稳的、顺利的、成功的。在这个基础上,正式改变提法,明确宣布新的政策取向,就能够得到各方的认同,不会产生大的思想震动。

从纯周期理论角度看,“双稳健”政策属于短期政策,属于整个稳健政策中的一种组合形态,适应时间不会很长。但是,考虑到稳健措施具有较大的弹性,就像1998年以来的稳健货币政策具有较大弹性一样,我们可以运用这个政策取向来应对未来几年的经济形势,可以用这个政策取向来应对2008年前后可能出现的不确定性变化,从而避免佩佐夫预测的“2008年中国萧条”。

1998年在设计积极财政政策时,考虑只是作为一个暂时的选择。结果呢?使用了近6年!现在正式提出“双稳健”,也没有太长时间的考虑,因为一开始定的时间过长,不利于以后根据新的形势变化做出必要的调整。但是,从趋势看,这个“双稳健”政策可能不只是实行一年、两年,而有可能实行几年,直至过好2008年这个坎。只要我们不断改善宏观调控,提高宏观调控的技巧和水平,调控好一些主要的经济指标,比如:每年国债发行800亿元左右, $M_2$ 和信贷增长15%左右,投资和消费增长分别为15%和9%左



右,农业、工业和服务业分别增长 4%、13% 和 10% 左右,CPI 在 3% 左右,登记失业率 4% 左右等,就可以将经济增长速度稳定在 8%—8.5% 左右的水平。使经济增长既不要过于偏离潜在增长率(1978—1985 年为 10.1%,1986—1995 为 9.3%,1996—2004 年为 8.6%,2005—2010 年预计为 8.5% 左右),又不要出现“当前对未来的透支”,既防止出现过热,又防止过冷,我们就可以拉长经济周期的时间,就可以减缓经济波动,实现长期的平稳快速增长。

在现代市场经济条件下,一国经济和社会的平稳发展,对政府的要求越来越高,对宏观调控的要求越来越高。对中国来说,不仅要面临和解决市场经济的共同问题,又要面临和解决一些人家没有的特殊问题。比如,进一步消除计划经济遗留下来的体制缺陷,完成体制转型;加快二元经济世界观转换,逐步实现城乡经济一体化;在兑现 WTO 承诺基础上,逐步完成国内市场与国际市场的接轨;等等。要在完成“共同任务”基础上妥善解决这些“特殊任务”,要求我们的政府有更多的智慧,更好的战略眼光,实施更有效的策略,来更好地做好国民经济和社会发展的管理。这对我们的政府当然是一个考验!

2008 年前后,中国有能力避免一次大萧条,我们正在关注着。



# 目 录

<b>第一章 为什么要实施双稳健政策？</b> .....	<b>( 1 )</b>
<b>第一节 宏观调控有哪些政策组合模式？</b> .....	<b>( 2 )</b>
宏观调控的性质和类型/财政、货币政策的一般 组合模式 /	
<b>第二节 什么是双稳健政策？</b> .....	<b>( 6 )</b>
双稳健政策的内涵 / 双稳健政策的特征 / 双稳健 政策的基本意识 /	
<b>第三节 为什么要实行双稳健政策？</b> .....	<b>(10)</b>
必然性 / 必要性 / 目的和意义 /	
<b>第四节 如何实施双稳健政策？</b> .....	<b>(13)</b>
实施时间 / 实施方式 / 实行几个“结合” /	
<b>第二章 稳健的财政政策操作</b> .....	<b>(16)</b>
<b>第一节 财政政策有哪些选择类型？</b> .....	<b>(16)</b>
财政政策三种类型 / 财政政策类型的选择 /	
<b>第二节 财政政策为什么要从“积极”转到“稳健”？</b> .....	<b>(18)</b>
从“积极”到“稳健”的实践 / 从“积极”到“稳健” 的理论和现实意义 /	



## 2 双稳健政策

- 第三节 怎样进行稳健财政政策的措施操作 ..... (21)
- 合理确定建设国债规模 / 合理确定财政赤字规模 /  
合理确定财政支出的比重和投向 / 合理确定税收  
增长区间 / 加快税制改革, 建立健全财政风险防  
范机制 /

### 第三章 稳健的货币政策操作 ..... (31)

- 第一节 货币政策为什么要继续坚持“稳健”取向? ..... (31)
- 从货币政策特征谈起 / 适应经济平稳较快增长的  
需要 / 适应物价基本稳定的需要 / 适应对外经济  
稳定发展的需要 /
- 第二节 稳健货币政策的的环境、目标和原则是什么? ..... (36)
- 背景 / 目标 / 原则 /
- 第三节 应当如何操作货币政策工具? ..... (39)
- 稳定货币和信贷增长 / 微调利率 / 灵活操作公开  
市场业务等间接货币政策工具 / 汇率基本稳定 /

### 第四章 均衡增长 ..... (46)

- 第一节 什么是均衡增长? ..... (46)
- 均衡增长的性质 / 均衡增长的基本原则 /
- 第二节 如何实现均衡增长? ..... (50)
- 正确认识均衡增长的规律 / 确立均衡增长的政策 /

### 第五章 积极就业 ..... (59)

- 第一节 什么是积极就业政策? ..... (59)



	内涵 / 基本内容 /	
第二节	为什么要实施积极就业政策? .....	(61)
	基于对中国国情的深刻把握 / 党的执政能力的重要 组成部分 / 有利于改善“投资率高、消费率低” 的不合理格局 / 有利于最大限度地利用劳动力资 源 / 有利于城镇化进程的加快 / 有利于缓解知识 型失业现象 /	
第三节	怎样实施积极就业政策? .....	(67)
	正确处理好五个关系 / 深化劳动就业体制创新 / 千方百计拓宽就业门路 / 大力发展服务业 / 改善 自主创业环境 / 国有企业改制中做好富余人员安 置 / 加强职业教育和再就业培训 / 建立公共就业 服务制度 / 改善城、乡劳动力转移的服务环境 /	
第六章	适度投资 .....	(75)
第一节	什么是适度投资? .....	(75)
	“适度投资”概念 / 投资“适度”的原因 / 1979— 2003 年投资增长的轨迹 / 适度投资的经验区间 /	
第二节	为什么要走适度投资的道路? .....	(80)
	促进经济的平稳较快增长 / 促进经济与社会协调发 展 / 实现与资源环境的协调和可持续发展 / 抑制地 方政府的盲目投资 /	
第三节	如何实现适度投资? .....	(85)
	稳定重化工业投资, 扩大服务业投资 / 稳定一般产 业投资, 加大社会类基础设施产业投资 / 建立投资	





适度增长的新机制 /

第七章 扩大消费 ..... (92)

第一节 为什么要扩大居民消费? ..... (92)

消费落后现状 / 扩大居民消费的必然趋势 /

第二节 扩大居民消费的政策途径是什么? ..... (96)

改善宏观经济管理,促进居民消费稳定增长 / 调整  
消费与投资关系,提高居民最终消费率 / 增加就业  
和收入,提高居民购买能力 / 增加有效供给,提高  
居民消费意愿 / 促进消费结构升级,拓宽居民消费  
空间 / 缩小消费差别,提高大众消费水平 / 扩大消  
费信贷,提高居民消费能力 /

第三节 扩大居民消费的制度途径是什么? ..... (103)

建立健全社会保障制度,改善消费者预期 / 优化消  
费体制环境,稳定居民消费信心 / 落实科学消费观,  
促进居民消费可持续发展 /

第八章 产业协调发展 ..... (106)

第一节 什么是产业协调发展? ..... (106)

产业协调发展的内涵 / 产业协调发展的外延 /  
“农业稳国、工业强国、服务富国”的产业协调发展  
战略 /

第二节 怎样实现农业稳定增长? ..... (109)

农业稳定增长的必要性 / 农业稳定增长的途径和  
措施 /



第三节	怎样走新型工业化道路? .....	(112)
	制造业发展的空间和局限 / 要更多地依赖技术进 步 / 要加快信息化带动工业化 / 要在建立分工协 作机制基础上培育大工业集团 / 要建立一个自由、 多元化的人力资本形成机制 /	
第四节	怎样加快发展服务业? .....	(116)
	服务业的分类 / 服务业发展的现状 / 实施“服务 富国”战略的意义 / 实施“服务富国”战略的可行 性 / 加快发展服务业的途径和措施 /	
<b>第九章</b>	<b>价格基本稳定</b> .....	<b>(123)</b>
第一节	什么是价格基本稳定? .....	(123)
	价格变化衡量指标 / 价格总水平变化的微观基础 / 价格基本稳定的内涵 / 价格基本稳定的数量界定 /	
第二节	价格总水平为何只能实现“基本稳定”? .....	(127)
	信息不对称造成价格波动 / 市场攀比和示范效应 造成价格波动 / 垄断产生通货膨胀倾向 / 技术进 步引起价格下降 / 通货膨胀和通货紧缩周期性交 互换位 /	
第三节	怎样实现价格基本稳定? .....	(131)
	宏观调控和市场调节相结合 / 实施好“逆风向调 节” / 控制好“两个垄断” / 利用好“两种资源”、 “两个市场” /	
<b>第十章</b>	<b>国际收支基本平衡</b> .....	<b>(136)</b>
第一节	什么是国际收支“基本平衡”? .....	(137)



## 6 双稳健政策

第二节	怎样实现国际收支“基本平衡”？	(138)
	经常账户和资本账户的组合 / 经常账户基本平 衡 / 资本账户基本平衡 /	
第三节	什么是合理的外汇储备规模？	(146)
	外汇储备的必要性和风险 / 选择合理的外汇储备 规模 /	
第四节	怎样实现人民币汇率“基本稳定”？	(149)
	“基本稳定”不是一成不变 / 走“渐进升值”之路 / 逐步实现汇率机制转轨 /	
附录一	西方经济学者论财政、货币政策	(155)
	一、西方主要经济学派及其财政、货币政策 主张	(155)
	二、当代西方经济学者有关财政、货币政策 的主要观点	(164)
	三、基本的研究结论	(172)
附录二	中国学者论财政、货币政策	(175)
	一、关于财政政策的相关论述	(175)
	二、关于货币政策的主要研究论述	(184)
	三、关于财政政策与货币政策协调配合的 论述	(191)
	四、基本研究结论	(197)
附录三	1929 年以来美国宏观经济政策的演变	(199)
	一、美国大萧条和罗斯福“新政”	(199)
	二、“新政”之后美国宏观经济政策的演变	(203)
	三、美国财政、货币政策的主要职能与基本	



经验 .....	(209)
四、美国财政、货币政策对我国的启示 .....	(213)
附录四 1978 年以来中国宏观经济政策的演变 .....	(215)
一、1978—1986 年经济政策的实践 .....	(216)
二、1987—1991 年宏观经济政策的探索 .....	(220)
三、1993—1997 年“适度从紧”的财政、货币政策 .....	(225)
四、1998—2003 年积极的财政政策和稳健的 货币政策 .....	(229)
五、2004 年财政、货币政策的调整 .....	(233)
六、历次宏观调控和宏观经济政策运用的经验 教训 .....	(238)
参考文献 .....	(241)
后记 .....	(254)



## 第一章 为什么要实施双稳健政策？

自1993年正式提出建设社会主义市场经济以来，中国经济正在加快向社会主义市场经济转型。在这个转型的过程之中，之后，面临的最大问题是如何有效地进行宏观调控，而提高宏观调控效果的最重要途径是选择最合适的宏观政策取向。近10年来，中国宏观经济政策取向大致有三次大的变化。

第一次是从1993年年中到1998年年中，这一次实行的是“两个适度从紧”，即财政政策和货币政策都是从紧的。这个政策组合取向的目标是，控制经济过热和通货膨胀，使投资、消费、工业和整个国民经济运行回到正常的均衡增长轨道。

第二次是从1998年年中到2003年年底，这一次实行的是“积极财政政策和稳健货币政策”的组合，就是说，这期间的货币政策操作虽然在季度、月度上有时偏紧，有时略松，但年度来看基本精神是稳健、中性，而财政政策一直保持以扩张为基本特征的“积极”姿态。这个政策组合取向的目的是，刺激投资、消费、工业和整个国民经济，走出通货紧缩，实现经济的回升和繁荣。

第三次是从2004年开始，政策组合取向调整的实践变化从2004年初开始，提法变化是在2004年12月3—5日召开的中央经济工作会议。这一次实行的是“稳健的财政政策和货币政策”，也就是“双稳健政策”。为什么要实行双稳健政策？如何实行双稳



健政策？在实行双稳健政策中，要解决哪些突出的矛盾和问题？这是本书各章要研究的内容，本章先从一般角度来讨论。

### 第一节 宏观调控有哪些政策组合模式？

#### 一、宏观调控的性质和类型

在成熟市场经济的理论和现实中，宏观调控实际上只是一种总量调控，追求和实现的经济平衡属于总量平衡。因此，成熟市场经济理论和现实中的宏观调控政策，实际上是一种努力追求总量平衡的总量调控政策，一般不包括结构调整。在成熟市场经济条件下，无论是微观结构调整，还是宏观结构调整，通常均由市场调节来完成。在宏观调控中赋予较多结构调整的内容，是处于体制转轨和结构转型过程中中国宏观经济管理的重要特征之一。因此，我们在研究宏观调控及其政策选择时，除了包括一般市场经济理论和实践中实现总量平衡的总量调控外，还在一定程度上包括政府调整宏观结构的意图。

一般来说，宏观调控政策由财政、货币政策组成。从单一角度看，无论是财政政策还是货币政策，都会随着经济景气度的变化而做出松紧度不同的选择，一般有“松”（扩张型）、“中性”和“紧”（紧缩型）三种姿态（状态）。就是说，有松（扩张型）的财政政策、中性财政政策、紧（收缩型）的财政政策，也有松（扩张型）的货币政策、中性货币政策、紧（收缩型）的货币政策。从综合角度看，财政政策和货币政策可以有多种组合模式，有多种搭配。既可同向搭配，又可交叉搭配。不同的组合、搭配模式，决定总量调控政策不同的松紧度。



## 二、财政、货币政策的一般组合模式

现以  $j, z, s$  分别表示“紧”、“中性”和“松”三种姿态,以集合  $A$  表示财政政策集合,则有:

$$A = \{A_j, A_z, A_s\}$$

以集合  $B$  表示货币政策集合,则有:

$$B = \{B_j, B_z, B_s\}$$

根据乘法原理,追求总量平衡的宏观调控政策一般选择模式集合  $P$  即为  $A$  与  $B$  的笛卡儿乘积,即有:

$$P = A \times B = \{A_j, A_z, A_s\} \times \{B_j, B_z, B_s\}$$

其结果有  $C_3^1 \times C_3^1 = 9$  种组合,如下表所示:

货币政策B \ 财政政策A	紧(j)	中性(z)	松(s)
紧(j)	<b>AjBj</b>	AjBz	AjBs
中性(z)	AzBj	<b>AzBz</b>	AzBs
松(s)	AsBj	AsBz	<b>AsBs</b>

上表中,9种财政、货币政策组合模式,可以分为如下3种类型:

第一种类型为“极端化模式”,居表左上角的  $A_jB_j$  为财政、货币政策“双紧”,居表右下角的  $A_sB_s$  为财政、货币政策“双松”,即:

紧缩型财政政策 + 紧缩型货币政策 ( $A_jB_j$ );

扩张型财政政策 + 扩张型货币政策 ( $A_sB_s$ )。



#### 4 双稳健政策

上述 2 个极端化模式,突出特征是措施选择完全同向,政策组合总的扩张力度和紧缩力度都很大,一般要在经济处于典型“过热”和典型“过冷”时才可选择。当投资和消费两大内需膨胀,经济结构矛盾突出,某些行业泡沫化,市场过度亢奋,总供求关系明显失衡,出现严重的通货膨胀,经济明显过热的时候,财政、货币政策均可选择紧缩取向,政策组合选择“双紧”(AjBj);当投资和消费两大内需不足,生产普遍过剩,投资者和消费者信心不足,市场低迷,出现明显的通货紧缩,经济明显“过冷”或出现萧条的时候,财政、货币政策均可选择扩张取向,政策组合选择“双松”(AsBs)。

第二种类型为处于表中心位置的“双中性模式”,即:

中性财政政策 + 中性货币政策(AzBz)。

财政、货币政策“双中性”模式的突出特征是,措施组合均采用中性姿态,走中间道路,其政策意图突出一个“稳”字,总的政策倾向既不明显扩张又不明显紧缩。这个政策组合模式,通常适应于国民经济运行和发展比较平稳的时期,总供求关系基本平衡,经济增长基本落在长期均衡轨道<sup>①</sup>附近,通货膨胀和通货紧缩的程度不高,就业较充分,国际收支基本平衡,经济的景气周期运动处于黄金期。这是财政、货币政策 9 种组合模式中非常重要的一种,也是下面重点要研究的对象。

第三种类型为处于“极端”和“中性”之间的“过渡模式”,表

---

<sup>①</sup> 1978—2003 年经济年均增长 9%,1978—1985 年年均增长 10.1%,1986—1995 年年均增长 9.3%,1996—2005 年年均增长预计为 8.6%。每隔 10 年年均经济增长减速 0.7 个百分点左右,因此,“十一五”期间经济的平均增长趋势在 8% 略高一点水平上。





现为财政政策的“紧”、“中性”和“松”与货币政策的“紧”、“中性”和“松”之间实行相互交叉的搭配组合,即:

扩张型财政政策 + 紧缩型货币政策 ( $A_s B_j$ );

扩张型财政政策 + 中性货币政策 ( $A_s B_z$ );

中性财政政策 + 紧缩型货币政策 ( $A_z B_j$ );

中性财政政策 + 扩张型货币政策 ( $A_z B_s$ );

紧缩型财政政策 + 扩张型货币政策 ( $A_j B_s$ );

紧缩型财政政策 + 中性货币政策 ( $A_j B_z$ )。

在这6个松紧交叉搭配的组合模式中,财政政策和货币政策操作的功能、方向、力度存在一定的差异,有一部分“力量对冲”:A紧一点,B松一点;A松一点,B紧一点;A选择中性时,B可以选择偏紧或偏松;B选择中性时,A可以选择偏紧或偏松。

这种“对冲”的重要目的和意义是,在追求和实现总量平衡时,可以获得“试探”或“试错”的空间、余地,在财政、货币政策选择和操作中,即使其中一个与现实要求相比存在一定偏差,也不会使整个经济运行系统产生过强振动,不会造成过大代价,因为财政、货币政策不是“同步试错”,而是“交叉试错”,其中一个错了再进行“回调”不会发生同步振动,一方面单个措施变化的影响范围较小,波及面较窄,另一方面措施操作的不完全同步性可以抵消一些波动。

松紧交叉搭配的组合模式总的政策意图是,通过交叉用力和一定程度的“力量对冲”来达到微调的效果,从而促使国民经济以渐进变化方式运行在宏观调控政策的预期轨道上,减轻经济波动的强度,促使经济增长在平稳协调中保持较快的势头。



## 第二节 什么是双稳健政策？

### 一、双稳健政策的内涵

什么是双稳健政策？顾名思义，“双稳健”有三个涵义，一是“稳”，就是政策取向要保持平稳、稳重，不发生大的、急剧的变化；二是“健”，就是政策操作要健康，要注意科学；三是稳健不单指一个，而是财政政策和货币政策两个都要稳健。严格理论意义上的双稳健政策，是指财政、货币政策都采取中性姿态，在前述9种政策模式中选择“双中性模式”，即选择中性财政政策+中性货币政策(AzBz)的组合搭配模式。所以，双稳健政策实际上就是双中性政策，只是双稳健政策的提法比双中性政策更通俗化、更口语化一些，更容易被大众接受。

### 二、双稳健政策的特征

在前面描述的9种政策组合中，除了财政、货币政策“双松”和“双紧”的极端化模式外，其余7种都属于稳健政策理论体系的范畴，它们都包含追求稳健的政策意图。因为双稳健处于各种“过渡模式”的中心位置，与“双松”和“双紧”相距较远；所以，双稳健政策更能体现稳健的精神。追求平稳运行，是双稳健政策的第一个重要特征。

与“过渡模式”相比，双稳健政策的第二个重要特征是组合模式中的财政、货币政策选择的取向相同。尽管财政、货币政策内部的具体措施会有松紧交叉的搭配组合，比如财政政策在实行减税（倾向于从松）措施时可能减少预算支出（倾向于从紧），货币政策



在实行加息(倾向于从紧)时可能采取偏松的窗口指导;但是,这种具体措施的交叉搭配,不影响财政、货币政策在总体上的**同向追求**。

双稳健政策的第三个重要特征是,其操作方式和手段更为强调**中性、中庸**,强调在经济周期变化的一定阶段宏观调控不得**不走中间道路**。就是说,财政、货币政策双稳健保持既不扩张、又不收缩的宏观调控总体姿态和意图。

### 三、双稳健政策的基本意识

作为稳健政策的一种较为典型的形式,双稳健政策更为强调**均衡、区间和微调**这样三个基本的意识。

#### 1. 均衡(协调)意识

双稳健政策首先追求短期总量平衡和结构协调,希望通过政策上的努力,缓解总供给和总需求之间不断出现的新矛盾,按照**统筹兼顾思想**,在城乡之间、区域之间、内外经济之间、产业之间以及各个经济利益集团之间,实现相对均衡和协调发展,进而使国民经济实现静态均衡。同时,又希望短期的政策取向和措施操作,不要与长期可持续发展相矛盾,不要给长期稳定增长设置障碍,短期宏观调控要为长期动态均衡做出贡献,在短期静态均衡和长期动态均衡之间形成良性互动。

#### 2. 区间(走廊)意识

和整个稳健政策一样,双稳健政策在努力实现经济长期稳定增长目标时,倾向于区间选择,在一个经验形成的“走廊”或“政策调控箱”内实现稳定目标。通过观察和分析1978—2003年这25年的经济轨迹变化,可以发现中国经济实际上运行在以下几个重



要的“走廊”内,这些“走廊”具有比较强的拉力作用,某一经济指标超越“走廊”,出现“越轨”现象,就会有一股很强的力量在一定时间将其拉到“走廊”以内,然后继续运行。表现最为突出的经济走廊是:

(1) 经济增长走廊: GDP 增长率为 7%—10%, 中值为 8.5% 左右。当经济增长速度由低到高变化, 向上越过中值 8.5% 左右, 接近或达到“走廊”的上限 10% 时, 实施反向操作的措施选择是向下微调; 当经济增长速度由高到低变化, 向下越过中值 8.5% 左右, 达到或接近走廊的下限 7% 时, 实施反向操作的措施选择是向上微调。增长政策应当努力延长在中值附近停留的时间。

(2) 物价走廊: CPI 上涨率为 1%—5%, 中值为 3% 左右。当 CPI 上涨由低到高变化, 向上越过中值 3% 左右, 达到或接近“走廊”的上限 5% 时, 实施反向操作的措施选择是向下微调; 当 CPI 上涨率由高到低变化, 向下越过中值 3% 左右, 接近或达到走廊的下限 1% 时, 实施反向操作的措施选择是向上微调。因此, 这是一个“双防”的政策, 当 CPI 上涨率在比较理想的 3% 附近时, 既要防止通货膨胀风险放大, 又要防止演化出通货紧缩。

(3) 货币走廊:  $M_1$ 、 $M_2$  和信贷增长率为 12%—20%, 中值为 15% 左右。 $M_1$ 、 $M_2$  和信贷增长由低到高变化, 向上越过中值 15% 左右, 接近或达到“走廊”的上限 20% 时, 实施反向操作的措施选择是向下微调; 当  $M_1$ 、 $M_2$  和信贷增长由高到低变化, 向下越过中值 15% 左右, 达到或接近走廊下限 12% 时, 实施反向操作的措施选择是向上微调。政策操作应当努力使货币、信贷增长在 15% 附近的停留时间延长。在财政政策为中性的条件下, 这是有效实施稳健货币政策的关键。



三次产业发展特别是农业、工业和服务业的发展,自然失业率和实际失业率变化,以及城乡居民收入、投资、消费和对外贸易增长,从长期来看,都按一定运行轨迹变化,都有一个区间或“走廊”。

稳健政策特别是双稳健政策强调“走廊意识”,强调政策导引下的经济指标要尽可能落在经验形成的“走廊”以内,上、下调控都不要突破“政策箱”,不要越出“走廊”,这就可以使经济保持持续稳定增长趋势,防止出现大起大落。尽管季度、月度难免出现比较明显的波动,经济不可能走完全线性的道路,但在稳健政策指导下,特别在“走廊意识”的引导下,可以防止出现年度大波动,因为这种年度大波动会通过季度、月度的小波动加以稀释。

### 3. 微调意识

作为稳健政策的一种较为典型的形式,双稳健政策更为强调政策措施出台的时机、节奏、力度、频率和组合搭配的科学把握,更为强调“双向微调”。<sup>①</sup>

所谓“双向微调”,就是根据国民经济景气变化的不同趋势或“风向”,做出“逆风向”的向上或向下的微调。经济偏冷时,为抑制经济下降趋势,采取向上微调方式,稳健调控的功能是推动经济逐渐向上运行,直至出现和延续繁荣。经济偏暖时,为抑制经济过快扩张趋势,采取向下微调方式,稳健调控的功能是适当压低经济增长速度,不让经济继续向上运行,防止出现过热,直至回到均衡增长区间。交叉搭配的组合模式,在政策姿态上体现为稳健,有一

---

<sup>①</sup> 陈东琪:《强波经济论》,中国人民大学出版社,1992年,第267—269页。



定的柔性,具有比较鲜明的相机抉择特征,可以提高政府宏观调控对现实变化的敏感反应度,更及时地解决经济运行过程中出现的一些苗头性问题,防患于未然,既防止“大起”,又防止“大落”,促使经济平稳较快增长。

### 第三节 为什么要实行双稳健政策?

#### 一、必然性

从市场经济发展的历史进程来看,一国经济的运行、发展路径和轨迹不是完全线性的,而是有起伏变化的,所不同的只是有的经济体起伏波动大一些,有的经济体起伏波动小一些。横向看,市场发育程度较高的西方经济起伏波动小一些;市场发育程度较低的转型经济如中国、俄罗斯、东欧等经济的起伏波动大一些。这主要是由于后者的市场内在稳定器还没有真正建立起来,过多的政府直接干预加剧了经济波动。纵向看,新中国成立以来的55年中,1978年改革开放以前的经济波动较大,强波特征非常明显;1978年改革开放以来的经济波动出现收敛趋势。如果再将近25年划分为两个阶段,20世纪90年代以前的短缺经济波动大一些;20世纪90年代以来整体上进入需求不足的经济波动进一步变小。这是因为,20世纪90年代中期走出短缺后,市场内在稳定器逐渐形成,政府直接干预逐渐减少了。这是一个极为重要的经济背景变化,这个变化为政府宏观调控政策整体上趋于稳健提供了前提,当然也为实行双稳健政策提供了**第一个充分条件**。

实行双稳健政策是经济周期发展到一定阶段的必然要求,这是**第二个充分条件**。数据显示,改革开放以来的中国经济运行和



发展,表现出每隔 10 年一次的中周期波动(中波)。第一个中波从 1979 年到 1990 年,周期峰谷落差  $15.2\% - 3.8\% = 11.4$ (百分点);第二个中波从 1990 年到 1999 年,周期峰谷落差为  $14.2\% - 7.1\% = 7.1$ (百分点)。从第一个中波到第二个中波,峰谷落差缩小 4 个百分点。目前处在从 1999 年开始的第三个中波的中间阶段,经济增长速度连续两年在近 25 年的年平均增长  $9.4\%$  附近。物价变化趋势和经济增长变化趋势类似。当经济运行和发展进入中波中期阶段的时候,执行短期平衡的财政、货币政策,就应当适应这一周期阶段性变化的趋势,就应当“更倾向于稳健、中性一些,尽可能不走‘双紧’的全面紧缩道路和‘双松’的全面扩张道路,而是在‘双紧’和‘双松’之间寻找灵活多样的政策组合,体现‘双稳健’精神。调控着力于避免大起大落,减少经济波动,尤其是避免强波震荡,在结构、质量和效益改进上做更多的文章,努力突破‘七上八下’增长区间,在高平台上‘稳中求进’”。<sup>①</sup>

## 二、必要性

实施财政、货币双稳健政策,既适应了经济周期阶段性变化的客观趋势,有其必然性;又符合宏观调控政策的主观追求,符合科学发展观的精神,有其必要性。

在科学发展观指导下,提高驾驭市场经济的能力,对政府的基本要求是:要在加快创新宏观调控机制基础上,努力改善宏观调控

---

<sup>①</sup> 国家发改委经济研究所和交通部规划研究院联合课题组:《国家宏观经济、政策走势对交通运输发展的影响研究》,2003 年 11 月,第 12—17 页、第 113—199 页。



决策,减少宏观调控政策失误,通过提高政策选择和操作的技巧、水平来提高宏观调控的质量和效果;要按照与时俱进的精神,对仅仅适应周期前一阶段的、目的在于启动社会投资的“积极财政政策和稳健货币政策”做出及时、有效的调整,使新阶段的短期平衡政策符合新阶段的现实和趋势变化的需要,特别是使政府投资和快速增长起来的社会投资之间保持一种良好的均衡、协调,减少政府投资对社会投资的“挤出效应”。在这种情况下提出实行双稳健政策,是非常必要的、及时的。

### 三、目的和意义

双稳健政策的基本目的是,在实现短期总量平衡基础上,努力争取长期动态意义上的可持续增长,在进一步减少周期波动的同时,提高国民经济运行的质量和效率。

从目前的实际情况来看,中国经济仍未完全从强波中走出来,仍面临出现大起大落的压力。解决这个问题的“治本”的途径,当然是要加快推进包括企业、市场在内的微观机制和宏观调控机制的制度创新,但必须看到,制度创新是一个长变量、慢变量,它需要有一个较长的过程,在这个过程之中,我们同样可以在减少经济周期波动上有所作为。可供选择的努力方向是,从改善宏观调控本身努力,减少政府政策本身的过度波动,通过政策微调实现政策组合的平稳转换,从而减少政策大调整带来经济大波动的代价。

从1998—2003年积极财政政策和稳健货币政策转向2004年实际上已经开始的财政、货币双稳健政策,应当说基本上是一个比较平稳的过渡,属于政策微调,这种政策的平稳过渡和微调,既适应当前经济增长处于中性、较理想水平的客观现实需要,有助于维





护 2003 年以来经济平稳较快增长趋势,又可以为实现更为平缓一些的长波运动做出贡献。在双稳健政策体系中,无论是财政政策的取向和操作,还是货币政策的取向和操作,都采取中性姿态,都贯彻稳健精神,这无疑有利于延长经济周期的繁荣时间,缩短衰退时间,可以获得削峰填谷的熨平周期波动的效果,同时,还可以为促进经济增长方式转变、加快经济结构调整留下更多的空间和时间。

#### 第四节 如何实施双稳健政策?

##### 一、实施时间

作为一项短期政策,财政、货币双稳健政策的适应期不会很长,涵盖经济中波的一个阶段。

从严格理论意义看,一旦经济发生较为明显的冷热变化,比如 GDP、CPI 等主要经济指标的变化突破“走廊”的上、下限,需要财政、货币政策中的一个做出由“中性”到“偏松”或“偏紧”的调整,以“双中性”为特征的双稳健政策就将做出相应调整,这个时候双稳健政策的周期阶段性任务就完成了。

从现实应用角度看,只要经济不出现持续性的“过热”或“过冷”,主要经济指标突破“走廊”只是短暂的,没有连续超过半年,在这种情形下,财政、货币政策继续采取“中性”姿态,不改变“双稳健”提法,也是可以的。这样,实际上“双稳健政策”的时间就拉长了,就涵盖了前面讲到的各种“过渡模式”,如果要调整的话,就直接向“双紧”或“双松”的“极端化模式”调整。



## 二、实施方式

和所有反周期政策一样,双稳健政策也实行反向操作,只是反向操作的力度不大,调控动作的幅度较小,柔性度比较好,富有弹性和灵活性。

双稳健政策下的调控力度虽小,但间隔时间比较短,操作频率比较高,用小调整代替大调整,以小波动防止大波动。

就操作的时机而言,双稳健政策下的微调,无论是向上微调还是向下微调,都在时间上打提前量,用预调方式调控市场参与者的预期,调节经济指标变化的速率。

## 三、实行几个“结合”

双稳健政策不仅要完成总量平衡的任务,要尽可能拉长经济增长“平稳较快”的时间,同时也可以推进宏观结构调整方面有更大作为,从而可以在**总量平衡和结构调整相结合**方面做更多的文章。考虑到目前经济运行和发展的中观、微观基础依然具有较强的行政化色彩,特别是地方行政直接干预依然制约整个国民经济结构的调整和优化,在这种情况下,中央宏观调控还不得不承担一定程度的结构调整义务。三次产业之间、制造业和基础产业之间的结构协调,能源、原材料在空间布局上的协调等,仍然需要中央政府按照公平和效率兼顾原则进行总体安排和指导。政策稳健和经济平稳增长时期,是加快推进宏观结构调整的最佳时期。

为了使“宏观调控”和“经济运行”之间保持互动,并通过互动延长经济“平稳较快”增长的时间,要求政府政策操作既要注意运用需求管理调控需求的形成和变化,调节总供求关系变化中的短



期趋势,又要注意运用供给管理调节供给的形成和变化,在提升供给水平基础上,不断提高总供求均衡点,在向上变化的动态趋势中实现新的供求均衡。一般来说,需求管理运用更多的是货币供应、利率和汇率等货币政策手段,通过货币供应、利率和汇率等参数变化,来相机调节信贷、投资和消费需求,从短期意义上影响总需求的形成和变化,实现短期供求均衡;而供给管理运用更多的是税率等财政政策手段,相对于货币供应、利率和汇率而言,税率是一个慢变量,它主要是从影响投资和消费成本的角度改变供给的水平和结构,这种“改变”通常有一个较长的时滞,所以主要是为实现长期供求均衡做出贡献,而这对于经济长期稳定增长具有深远意义。相对于其他政策组合而言,双稳健政策可以有更多时间和机会实行供给管理和需求管理相结合,实现短期均衡目标和长期均衡目标相统一,同时可以腾出时间和精力在体制改革上做更多的事情。

经济要保持长期稳定增长,最根本的途径是转变经济增长方式,提高增长的质量和效益,因为过度依赖数量扩充来支撑的经济增长通常会在受到资源瓶颈约束时而放慢。这就需要有政府政策的引导,需要宏观调控与促进节能、节约原材料等方面的技术进步相协调,政府政策操作应当为提升经济增长的质量和效率留下足够的空间。相对于调节“过热”和“过冷”的“双紧”和“双松”政策而言,双稳健政策可以获得更多这方面的回旋空间和余地,因为它所面临的经济环境较为宽松,面临的通货膨胀和通货紧缩风险和压力也小一些。



## 第二章 稳健的财政政策操作

财政政策是政府进行宏观调控,实现经济总量平衡,促进结构调整和经济增长的基本手段之一。在经济周期的不同阶段,财政政策取向的选择是不同的。政府通常可采用“逆调节”措施,调节经济景气度,通过“削峰填谷”方式,在一定程度上熨平经济周期,减缓波动,防止大起大落,避免“过热”和“过冷”的循环往复,促使经济保持平稳较快增长。

那么,财政政策选择有哪些基本类型?为什么在积极财政政策之后要选择稳健财政政策?稳健财政政策的主要内容和实施途径是什么?本章将回答这几个问题。

### 第一节 财政政策有哪些选择类型?

#### 一、财政政策三种类型

财政政策是国家在一定时期内,为了实现社会经济的持续稳定发展,综合运用各种财政手段,调节经济总量变化的政策。财政政策包括收入和支出两个方面,操作手段主要有税收、预算支出、转移支付、公债、赤字和盈余等。就其调控姿态而言,财政政策通常有松(扩张型)、中性和紧(紧缩型)三种类型。

扩张型财政政策的目的是扩大政府需求,降低企业和消费者



成本,增加就业机会,刺激经济增长,防止过冷和通货紧缩;手段主要是减税,增加预算开支,增发长期建设国债等。这个政策一般适应于经济周期的低潮期和从低潮转向回升的初期。

**紧缩型财政政策**的目的是在收缩政府需求的同时,控制社会投资需求和居民消费需求,防止经济过热和通货膨胀;手段主要是加税、减少预算开支、缩减或停发长期建设国债等。这个政策一般适应于经济周期的高潮期,以控制经济过度繁荣。

以“中性”为特征的**稳健财政政策**一般出现在两个过渡时期,一是从“扩张”到“紧缩”的过渡,另一个是从“紧缩”到“扩张”的过渡。从其内容和目的看,稳健财政政策追求基本的预算收支平衡,尽可能减少对市场运行的干扰,不主动刺激或收缩经济,既不追求膨胀效应,又不追求紧缩效应,努力维护总供求的内在均衡关系。

## 二、财政政策类型的选择

财政政策类型的选择,应当根据一定时期的宏观经济状况来酌情决策。在经济衰退时期,企业开工不足,部分资源得不到利用,经济正常运行和发展主要受需求不足的限制。这时,政府一般应采取**扩张型财政政策**,增加公共支出、降低税率、缩小税基、减少征税范围,同时带动工资、利润的增加,刺激私人消费和投资,增加社会需求,促使经济走出衰退,转入回升和繁荣。

在经济高涨时期,社会经济资源已被充分利用,甚至出现短缺,经济正常运行和发展受到资源供给不足的限制。这时,政府一般应采取**紧缩型财政政策**,减少财政支出、提高税率、增加税收,以抑制总需求,最终使私人消费和投资水平下降,控制通货膨胀,防



止经济过热。

在总供给和总需求基本均衡,经济运行在长期均衡增长轨道上时,政府一般应采取倾向于中性的财政政策,也就是采用稳健财政政策。所以,稳健财政政策适应于较为均衡的经济运行和发展环境,这个时候的经济既没有出现明显的过热,又没有出现明显的过冷,既没有出现严重的通货膨胀,又没有出现令人头疼的通货紧缩。

## 第二节 财政政策为什么要从“积极”转到“稳健”?

### 一、从“积极”到“稳健”的实践

1998年设计的以增发长期建设国债为主要内容的积极财政政策,是针对亚洲金融危机冲击和国内有效需求不足的形势做出的,主要手段是增发长期建设国债,扩大公共投资需求,带动以民间投资和外资为主要内容的社会投资,同时,通过提高出口退税率刺激企业出口,从而达到扩大内需、增加外需、刺激经济增长的目的。

经过5年多的实践,上述目标基本达到。2003年第四季度和2004年第一季度,投资和工业进入过快增长区间,出现过热苗头;经济增长突破1998—2002“七上八下”的区间,接近10%;物价(CPI)接近3%并存在向上攀升趋势;对外贸易和外商直接投资保持持续快速增长势头;消费也进入常规的快速增长区间;等等。在这种情况下,如果不对财政政策的“积极”度进行调整,就有可能加剧投资和工业过快增长、煤电油运紧张、物价上涨等方面的矛盾,就有可能使“局部过热”变成为“总体过热”,引发通货膨胀。



为此,中央和国务院决定,2004 年降低财政政策的“积极”度,缩减长期建设国债的发行规模,在 2003 年比 2002 年减少 100 亿元(从 1500 亿元减到 1400 亿元)基础上,再减少 300 亿元,为 1100 亿元。同时,原来用于“千方百计扩大出口”的提高出口退税率措施,也相应作了全面调整。

一年的实践证明,对原来用于扩大内需、引导社会投资的积极财政政策作相应调整,是必要的、成功的。在总结 2004 年宏观调控经验的基础上,2004 年 12 月中央经济工作会议正式提出将“积极的财政政策”调整为“稳健的财政政策”,与“稳健货币政策”一起,形成“双稳健”组合,是适应经济形势变化,特别是适应经济周期变化的趋势、防范财政和经济风险、避免大起大落、实现平稳较快增长的客观需要。

## 二、从“积极”到“稳健”的理论和现实意义

一般来说,一项用来实现短期总量平衡的宏观调控政策,持续时间不能太长,通常在 3—4 年比较合适。美国学者保罗·萨缪尔森和威廉·诺德豪斯的研究表明:反映经济周期一定阶段平衡要求的财政政策的作用,会在财政政策实施 3 年或 4 年以后全部被挤出。<sup>①</sup> 这个政策效应周期,不仅反映在西方成熟市场经济中,而且也反映在处于进一步完善的中国社会主义市场经济之中。最近 25 年中国宏观调控史表明,一种向上或向下的政策取向会在一定的时滞后产生正效应,然后是效应递减直至“全部被挤出”,整个

---

<sup>①</sup> 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学》(上),第 12 版,中译本,中国发展出版社,1992 年,第 584 页。



过程一般也在3—4年左右。“积极财政政策”在实施了5年左右后，“积极”目标基本达到后，根据形势做出相应调整是必要的，是符合经济周期性变化新阶段的实际情况的。如果不这样，就有可能为今后经济过热及过热后的经济衰退埋下隐患。

2004年，长期建设国债发行明显减少，提高出口退税率政策也已经取消，为什么不马上改提“稳健财政政策”，而仍沿用上一届政府“积极财政政策”的提法呢？主要有两方面的原因。一方面因为，新一届政府开始工作时，人们首先关心的是政策是否保持连续性、平稳性，如果马上改变重要提法，就可能引起不必要的担心和疑虑，这会在一定程度上挫伤市场信心，影响刚刚转入回升的经济增长；另一方面因为，当时公开报刊发表有关“积极财政政策淡出”的看法后，各界争论还比较多，未在足够大的范围内形成共识，在此情况下匆忙改变提法，可能会在理论界产生不必要的反弹，从稳妥谨慎起见，改提法还可以等一等、看一看。经过一年的实践，时机成熟了，2004年12月中央经济工作会议明确提出“稳健财政政策”，应当说是水到渠成。

财政政策取向的变化，从“积极”转到“稳健”，既不继续“扩张”，又不直接转到“从紧”，而是在“扩张”和“从紧”之间进行选择，采取“中性”姿态，也就是走中间道路。首要的意义是，要在实现短期财政平衡，从而为整个短期宏观经济平衡做出贡献的基础上，为减轻未来财政金融风险，促使经济实现长期动态均衡增长，拉长经济周期做出贡献。同时也意味着，这一次调整积极财政政策的重点是降低“积极度”，而不是要取消财政政策的常规手段。比如发行长期建设国债，这是财政政策的常规手段，“积极”还是“不积极”表现为数量规模的大小，而不是有无，不是要取消、要停





发。从现实需要看,需要政府支持的公共基础设施供给还是很不足的,今后几年还要继续支持,每年发行 800 亿至 1000 亿元左右长期建设国债还是必要的。

如果考虑到 2008 年可能交替出现“奥运前景气”和“奥运后萧条”,财政政策选择稳健、中性的取向,走既不扩张又不收缩的路,有利于在防范通货膨胀的同时注意保持一定的经济景气度,避免出现通货紧缩,防止经济大起大落。一方面,如果奥运前实施持续扩张的财政政策,这种扩张效应会与“奥运前景气”叠加,会造成过度繁荣,影响财政平衡的可持续性;另一方面,如果采取过度的紧缩措施,其紧缩效应可能会以滞后形式与奥运后的向下调整叠加,加剧经济衰退,甚至引发奥运后的经济萧条。在此背景下,宏观调控对稳健财政政策的姿态和操作具有复杂的结构性要求,既不能持续扩张下去,扩大赤字规模、继续大规模发行国债、延续税收持续超经济增长的局面;也不能一下子转为紧缩,不能全部停发长期建设国债,不能放弃近年来所采取的、被实践证明具有“稳定经济和结构优化相结合”效果的“结构性减税”措施,而要把握一定的度,实行稳健的财政政策。

### 第三节 怎样进行稳健财政政策的措施操作?

从当前经济形势和未来发展趋势来看,下一步宏观调控的总体要求应该是:“**稳定预期、保持景气、防控通胀和通缩**”,要将宏观经济政策的重心从目前以需求管理为主转变为短期需求管理与中期供给管理相结合方面来,采取财政货币政策“**双稳健**”组合。双稳健政策强调微调,保持政策操作的弹性和灵活性十分重要。



同时,双稳健政策要求做到总量平衡和结构调整相结合,供给管理和需求管理相结合,以及实现短期均衡目标和长期均衡目标相统一,因此在稳健的财政政策基调下,各项操作措施要进行有机的搭配,在致力于实现长期目标的税制改革、长期建设国债逐步淡出等措施实施过程中,也要注重运用预算收支政策、国债政策和税收措施,对宏观经济运行进行向上或向下的“微调”,并确保短期的政策操作不给长期稳定增长设置障碍,力求短期宏观调控为长期动态均衡做出贡献,实现短期静态均衡和长期动态均衡之间的良性互动。应该运用预算支出政策进行短期的需求管理,用调节短期需求量的办法实现短期供求平衡;用税收政策来调节中长期供给量变化,改善供给结构,实现中长期供给稳定和结构优化。

“双稳健”政策组合下的国债和财政支出政策如何操作呢?

### 一、合理确定建设国债规模

大规模发行长期建设国债不能持续下去,因为国债投资过多参与竞争性、营利性的投资领域,会抑制民间投资的发展,阻碍市场机制的建立和完善。适当缩小长期建设国债发行规模,实现国债投资“相应淡出”,是形成市场经济内在的自主成长机制,确保经济长期快速健康发展的必要措施。随着宏观经济形势转暖,尤其是在面对投资增长过快、工业局部过热、通货膨胀压力加大的情况时,大规模发行国债也有悖于控制投资增速的短期调控目标,可能进一步加大投资增长过快的势头和通货膨胀压力,在这种经济形势下,减少建设国债发行非常必要。

但是,长期建设国债规模的缩减,要有一个“度”,不是越少越好,更不是完全停止。当然,可以在“转型”上做一些文章,就是建



设国债多减一些,中央预算内建设资金投入增加一些。比如,2004年国债减少300亿元,中央预算内建设资金增加50亿元,实际政府投入只减少250亿元。2005年,国债减少300亿元,新增中央预算内投资100亿元,实际只减少200亿元。如果2005年以后几年社会投资增长放慢了,经济增长速度造成企业和个人所得减少了,中央财政的税收增长就可能减速,这时,不仅“转型”步子要慢一点,而且未转部分的国债发行恐怕还要增加一些,因为要弥补社会投资增长减速加快经济增长减速的影响。

一般的原则是,当市场景气度上升时,政府的投资就应当减少,特别是长期建设国债规模就随之有所减少;当市场景气度下降时,政府的投资就应当增加,特别是长期建设国债规模就随之有所增加。

增加多少呢?要看具体情况。有一点应当明白的是,在GDP规模只有8万亿元、9万亿元时,发行1500亿元国债,表明财政政策的“积极度”很高,而在GDP规模扩大到13万亿元、14万亿、15万亿元时,如果国债发行还是1000亿元左右,财政政策就没有什么“积极度”了,因为分子变小了,分母变大了,相应地,国债发行的“率”也就明显降低了。从这个意义上说,财政政策从“积极”到“稳健”的转变,要实现的是国债投资“相对淡出”,而不是“绝对淡出”。

## 二、合理确定财政赤字规模

稳健财政政策在赤字安排方面,可适当保持“有效赤字”规模,不必因经济出现较快增长而对赤字规模做较大幅度缩减,更不必一味追求“零赤字”,走“适度赤字”的路,既可行,又有效。可考虑设立“有效赤字区间”。1991—2003年,赤字率(财政赤字占



GDP的比例)为1.6%,其中1991—1998年为1%,1999—2003年为2.6%。从防范财政风险和促进经济发展两方面的需要看,今后的“有效赤字区间”可设定为1.5%—2.5%,特殊情况下可放宽到不超过3%<sup>①</sup>。

今后几年对中国经济来说是一个重要的战略机遇期,在这个机遇期内,经济发展、结构调整、体制改革等方面的任务十分艰巨,经济社会发展中有一些薄弱环节和重点领域亟待加强,需要财政加大对这些薄弱环节和重点领域的支持力度;同时,国内外政治经济环境也面临一些不确定因素,需要财政资金作为国家经济安全保障的一道屏障。2005年,中央财政预算赤字安排在3000亿元左右,按照8%的GDP增长率推算,财政赤字大约占GDP的2.2%左右,比较适合“双稳健”政策组合的要求和当前经济发展形势。2006年以后的几年呢?还要坚持这种务实精神,保持必要的赤字。市场经济条件下的财政平衡,既要有静态的考虑,又要有动态的考虑,财政动态均衡是稳健财政政策的精髓。

### 三、合理确定财政支出的比重和投向

建立正常的政府投资机制和稳定的资金来源渠道,稳定中央政府投资总量,也是财政政策向“稳健”转变的需要。近年来,中国财政收入增长较快,从财政预算内解决政府投资资金来源问题完全具备财力。应在一段时期内保持财政基本建设支出占财政支出的比重,以及中央财政基本建设支出占财政基本建设支出的比重的基本稳定,这是保持国家宏观控制力、完善政府社会管理和公

---

<sup>①</sup> 欧元区的趋同标准规定3%,目前有些学者将其视为参考的警戒线。



共服务职能、进一步健全宏观调控体系的需要。

长期建设国债投资方向的调整也十分必要,要以“有保有控”作为基本原则。其中,“保”体现为国债投资要考虑的是市场不能有效提供的公共产品与公共服务。“控”则是指对于一般竞争性、营利性的投资项目,国债资金应退出,令市场得以不受干扰地发挥其应有作用。结构调整在未来几年内仍然是宏观经济政策要实现的重要目标之一,为此,应在保持一般性支出零增长的基础上,将财政支出的重点放在对重点领域和薄弱环节的支持上。中央政府投资的重点投向:一是保证在建国债项目按期完成,发挥效益。主要包括青藏铁路、南水北调、治淮工程、病险水库除险加固、农村人畜饮水、县际和农村公路、采煤沉陷区治理等在建项目;二是加强农业基础设施和重大水利项目建设,支持粮食生产;三是加大对基础教育、公共卫生体系、公检法司、生态建设和环境保护、资源节约和循环经济等方面的建设项目;四是支持西部开发、东北地区等老工业基地调整改造和中部崛起的重点项目;五是加强边境国防安全、能源安全和反恐安全的基础设施建设。要加强项目前期工作,搞好重大项目储备,及时下达投资计划,确保重点项目资金需要。加强建设项目的稽查监管,不断提高投资效益。

#### 四、合理确定税收增长区间

近年来,为了配合积极财政政策,中国税收收入持续超经济增长,在一些年份税收增长甚至高达经济增长速度的3倍。税收进而财政收入占GDP的比重不断提高,目前均已经创记录地达到了20%。税收收入过快增长不仅客观上是对原来实施的积极财政政策作用的某种抵消,如果持续下去,将对经济持续稳定增长构成长



期慢性紧缩影响。尤其是会在加强政府财力的同时,对市场主体的投资和消费活动产生抑制作用,不利于经济发展内在动力的培育。为了在经济增长和财政收入之间建立均衡协调机制,可以考虑将财政收入和税收增长幅度控制在一定区间内。从多年的数据看,财政收入和税收增长“调控区间”定在15%—20%比较合适。同时,鉴于当前财政税收形势比较好,有必要也有条件对税制进行调整。

### 五、加快税制改革,建立健全财政风险防范机制

由于历史原因,中国现行税制在很大程度上抑制了国内企业这一重要的经济主体的活力,不利于形成经济内在的自主成长机制和社会主义市场经济的长期健康发展。近年来,宏观经济形势及财政收支状况有所改变,为税收体制改革创造了较为有利的可能条件。增值税转型和内外资企业所得税并轨的改革措施,对给不同类型的企业创造平等的竞争环境、促进企业的投资积极性,进而释放企业主体的活力具有重要意义,有助于形成经济内在的自主成长机制,使经济获得长期持续快速发展的内在动力。

稳健框架下的税收政策,要继续推进被实践证明行之有效的、具有“稳定经济和结构优化相结合”特点的“结构性减税”措施,以便一方面通过对税制的调整在长期中实现降低总体税负、调动微观主体积极性的目标,使税收政策发挥其供给管理的基本作用,另一方面通过税制调整缓解经济运行中的总量失衡和结构矛盾。在税收调整中,要做到有增有减,利用一些补充措施加以配合。同时,作为微调措施的税种开征、停征以及税率变化,不能给致力于经济长期健康发展动力培育的税收体制改革设置障碍,不能与长



期可持续发展相矛盾,而要为长期动态均衡做出贡献。

下一步税制改革措施主要可包括:

1. 推进增值税转型,扩大试点范围。

生产型增值税对固定资产存在重复征税问题,相对增加了企业投资和生产成本,降低了企业的利润空间,削弱了企业的投资和发展能力,并在客观上造成技术含量比较高的产业税负相对偏重,不利于产业升级和结构调整。与此相反,消费型增值税允许企业抵扣固定资产所含的进项税金,能够在长期中降低企业的生产成本,提高企业投资能力和发展后劲。中国现行的生产型增值税制度是在1993年经济过热、通货膨胀的背景下制定的,带有抑制投资和消费膨胀的目的。但随着时间的推移,宏观经济环境不断发生着变化,生产型增值税制度抑制企业自主投资的弊端无疑将在长期中对经济产生不良影响。实行稳健的财政政策要进一步推进增值税转型,将目前进行的东北老工业基地增值税转型试点扩大到中西部相关地区的老工业基地,以此促进未来一段时间这些地区投资需求回升和全国投资需求基本稳定。

2. 统一内外资企业所得税,为内资企业创造公平的税赋环境。

目前,中国内资企业33%的所得税率,在世界范围属于中等偏高水平,并且内外资企业实际所得税负担存在很大差距,抑制了内资企业的发展和投资的积极性。统一内外资企业所得税,降低内资企业所得税负担,具有多方面的积极作用:一是有利于所有企业在统一税率基础上进行竞争,释放企业尤其是内资企业的发展潜力,促进经济发展。二是对结构性调整和缓解通货膨胀压力也能发挥积极的作用。可在消除内外资企业之间税收差别的基础



上,实行按产业标准区别对待的税收政策,有利于解决当前部分行业投资过热的结构性问题。三是所得税并轨使内资企业所得税率下降,能够降低企业成本,扩大利润空间,从而增强企业内部消化生产资料价格上涨的能力。四是在上调利率背景下,所得税并轨可以使企业利息成本的上升得到一定补偿。

3. 调整进出口税率,开征燃油税,提高车辆购置税,缓解资源瓶颈。

能源原材料紧缺是中国经济发展的主要瓶颈因素,增加利用国外资源是克服此瓶颈制约的必然选择。最近一个时期,由于国际市场主要能源和工业原料的价格持续较高,引致中国部分能源原材料产品出口增长较快。为了改变这种局面对国内供求状况的不利影响,可以考虑提高能源原材料出口税率、降低进口环节税率来控制出口。

开征燃油税对理顺中国道路税费关系、促进能源消耗的节约、节能技术的发展和环境保护都具有积极的作用。今年以来,在中国出现了煤电油运短缺、进口需求越来越大的情况下,世界原油价格持续上涨,导致中国油价大幅上涨,对经济运行和通货膨胀压力形成造成了一定的负面影响。依靠燃油税这种经济手段调节能源需求,缓解供求之间的矛盾是比较好的选择。

近年来快速增长的汽车消费不仅是中国石油价格上涨的重要原因,也带来了城市道路交通拥挤、塞车等问题。可考虑配合燃油税的开征,采用提高车辆购置税率的方式进一步抑制能源产品需求,促进节能技术开发,缓解能源紧张的局面。同时,加大车辆购置税税率差别,较大幅度提高高排量汽车的购置税税率,以调节汽车产业结构和消费结构,促进低排量、低污染车型发展。





#### 4. 调整个人所得税、利息税,为稳定消费需求增长创造条件。

投资快速增长、消费需求与投资需求不对称是中国这一轮经济景气周期和宏观经济运行中一个值得注意的问题。改革目前起征点过低、税率层级多、最高税率偏高的个人所得税制度,有利于增加居民可支配收入,从而促进消费增长,缩小消费与投资增长的差距。可以考虑在适当时机,适当调整个人所得税以刺激消费。

由于物价不断上升,导致较严重的负利率局面,致使部分存款分流,并引起了房地产市场需求过旺、价格大幅度上涨等问题。为此,央行在2004年10月提高了存贷款利率。但由于提高的幅度比较有限,带有一定的信号性质,因此效果如何还有待进一步观察。如果负利率局面长时间维持,在难以继续加息的条件下,作为可行的配套或补救性措施,可以考虑降低存款利息税。

#### 5. 降低股票交易印花税,促进资本市场稳定发展。

2003年以来,股票市场持续低迷导致直接融资比例持续提高趋势发生了逆转,加大了对银行贷款等间接融资的需求,在一定程度上导致了2003年下半年到2004年上半年银行信贷投放的过快增长和局部范围的供求失衡。为了改变这种局面,有必要降低股票交易印花税,保持资本市场有效运行和股票融资稳定发展,在一定程度上弥补近期银行贷款迅速收紧对未来经济的不利影响。

#### 6. 加快建立财政风险防范机制。

实施稳健框架下的财政政策,要注意防范财政风险,提高国家风险应急和危机管理能力。应在实施总量措施时,加强对国债风险的监测与控制,研究实行国债余额管理,在合理控制国债余额的前提下,丰富国债发行品种,增强国债的流动性,完善国债的金融调控功能。尽快摸清各级政府的债务规模和结构,加快研究探索



化解政府存量债务的措施和办法,防范化解财政风险。与此同时,要从长计议,建立国家经济、财政和金融风险防范、化解和救援机制,提高国家的风险应急和危机管理能力,保持国家在开放条件下的经济安全和稳定发展。

同时,要在财政体制创新基础上,进一步推进部门预算、国库集中收付制度、政府采购和收支两条线改革,研究建立科学的政府收支分类体系。严格控制一般性支出,保证重点支出需要,各项财政支出都要精打细算。同时积极探索建立财政资金绩效评价制度,加强监督检查,严格管理,坚决制止铺张浪费行为,切实提高财政资金使用的规范性、安全性和有效性,增强财政管理的透明度。明确界定各级政府的财权、事权,完善转移支付制度,合理调整省以下财政管理体制,加大对地方特别是县乡政府的转移支付力度。在中央对地方进行纵向转移支付的过程中,要考虑到不同地区自然、经济条件的差异,使转移支付资金发挥加强区域经济协调发展的积极作用,而不是拉大区域间政府可用财力和经济发展的差距。



## 第三章 稳健的货币政策操作

和财政政策一样,货币政策也是进行宏观调控、实现经济总量平衡、促进结构调整和经济增长的基本手段之一。货币政策也可采用“逆调节”方式,通过调节经济景气的变化方向,起到熨平周期、减缓波动、防止大起大落、避免“过热”和“过冷”的循环往复、促使经济保持平稳较快增长的作用。但是,和财政政策相比,货币政策具有更大的弹性和灵活性,具有更为明显的相机抉择性质。国债和税率等财政工具的变化,通常以“年”为单位,而利率、公开市场业务操作、窗口指导等货币政策工具的变化可以以年、季、月或周为单位,所以货币政策的变动频率较大,在年度稳健框架内,可以出现季度、月度的从紧或从松的反向变化。同时,货币政策面对的不确定性更多,操作难度更大,也更受人关注。

为什么要继续实行稳健货币政策?稳健货币政策下一步的目标是什么?如何操作?这是本章要回答的问题。

### 第一节 货币政策为什么要继续坚持“稳健”取向?

#### 一、从货币政策特征谈起

货币政策是需求管理政策的主要组成部分,一般具有短期性质,目的在于通过政策的作用来增加或减少包括投资和消费需求



在内的总需求,以达到或恢复总供给与总需求的均衡,降低或克服经济的不稳定性,减少甚至熨平经济周期。

货币政策工具主要包括利率、准备金率、再贴现率、公开市场业务以及窗口指导业务等,其中,准备金率、再贴现率和公开市场业务被认为是货币政策传统的三大法宝。20世纪90年代以来,准备金率由于作用过猛发达国家已经不多用,而过去不太使用的价格手段、利率杠杆则越来越成为各国货币政策的主要甚至首选工具<sup>①</sup>。同时,起源于日本的“窗口指导业务”也越来越受欢迎。中国目前除了直接的利率管制和准备金率、再贴现率及公开市场业务等工具之外,近年来还根据国际金融体系改革要求和中国实际需要,探索出了中央银行对金融机构再贷款和差别准备金率等具有一定独创性的政策工具或手段。

从调节的方向看,和财政政策一样,货币政策也倾向于“逆经济风向”行事,由此可分出扩张型和紧缩型两种货币政策姿态。当经济过热、通货膨胀时,一般采取紧缩型货币政策,以减少投资和消费需求,给经济降温;当经济衰退、通货紧缩时,一般采用扩张型货币政策,以刺激投资和消费需求,给经济升温。扩张型货币政策通常使用降低利率、准备金率和再贴现率,以及在公开市场业务中直接扩大货币供给等措施。紧缩型货币政策通常使用提高利率、准备金率和再贴现率,以及在公开市场业务中直接回收基础货币等措施。

从调控的目标看,和财政政策相比,货币政策对稳定当前的短

---

<sup>①</sup> 当然发达国家并不直接规定利率,而是通过货币市场操作来调节货币供求,促使利率到达某一预期水平。



期需求更具有意义。在宏观经济政策中,货币政策发挥作用的外部限制较小,对短期平衡的功能更为明显。但是,和财政政策不能单独完成整个宏观经济平衡的职能一样,货币政策也需要和财政政策配合使用,因为增加就业、稳定物价、促进经济平稳较快增长这些总量经济指标的协调互动,不是财政政策或货币政策单一作用能实现的。当然,在货币政策和财政政策的组合中,相互之间可以是同向的,也可以是不同向的,措施力度可以是均匀的,也可以是不均匀的。

从调控的方式看,财政政策无论是增减国债还是增减预算支出和税收,相机抉择只表现在一个较长时间段的起点上,在这个时间段内,没有多大变化。与此不同的是,货币政策具有更为明显的相机抉择特征,这种相机抉择是非常灵活的,频繁变化的,应用时段短,变化时点多。由于存在这个特点,货币政策操作得当可以直接减少经济波动,操作不当则有可能放大或加剧波动。

为了弥补财政政策变化刚性和货币政策变化弹性的缺陷,发挥其优势,“二战”后,各国政府越来越注意货币政策措施和财政政策措施的搭配组合。从1998年开始,中国的宏观调控也在努力探索这种调控方式。实施稳健货币政策和稳健财政政策的组合,正是根据经济周期变化的阶段性需要选择的一种组合方式。

## 二、适应经济平稳较快增长的需要

改革开放以来的实践表明,中国宏观经济的不稳定性与货币供应和贷款增长具有较强的关联度。因此,保持货币供应和贷款的稳定和适度稳定增长,对于实现宏观经济基本稳定、避免大起大落十分必要。



1998年面对亚洲金融危机的冲击,中国货币政策并没有采取单纯放松或单纯紧缩的取向,而是选择了倾向于中性的稳健取向,这个取向对实现经济平稳较快增长发挥了重要保障作用。从2003年第三季度到2004年第二季度,经济运行和发展中出现了局部过热趋势,钢铁、电解铝、水泥、房地产等行业的投资增长过快,在这种情况下,货币政策尽管从季度、月度上采取了“适度从紧”的操作姿态,但也没有改变年度意义的稳健取向。现在回过头来看,这两次选择都是非常正确的。

货币政策为什么要一直保持“稳健”的基本取向呢?首先是由经济增长的实际情况决定的。从1978年到2004年,中国经济增长年平均为9.4%,但是,这个9.4%的实现有两个重要特征。一是周期波动呈现收敛趋势,峰谷落差在20世纪80年代超过了11个百分点,20世纪90年代也达到了7个百分点;二是经济增长呈长期减速趋势,按每个10年内的年平均计算,1985年以前年均增长为10.1%,1986—1995年年均增长为9.3%,1996—2004年年均增长为8.6%,就是说,每隔10年经济的年平均增长速度减速0.8个百分点左右。在这种情况下,即使是采取“顺周期”操作,近期的信贷和货币供应增长也应当低于20世纪80年代和90年代的水平,要求货币政策应趋于稳定一些。

如果将“逆风向调节”考虑进来,货币政策还应当为平稳较快增长做出贡献。这就需要提供能够满足“平均经济增长速度”的信贷和货币供应量,而不是提供满足“高峰和低谷时期经济增长速度”的信贷和货币供应量。当经济增长超越平均增长轨道时,信贷、货币供应增长就应当减速;当经济增长低于平均经济增长轨道时,信贷、货币供应增长就应当加速。



从2003年和2004年保持9%略高一点的经济增长态势看,信贷和货币供应量增长尽管出现了月度和季度超越“政策调控箱”上限和接近下限的情况,但年度一直保持向“政策调控箱”中值收敛的趋势,这说明这期间的货币政策操作的年度稳定性是比较好的,没有必要对前期实行的稳健货币政策做方向上的改变。

### 三、适应物价基本稳定的需要

货币政策取向不仅要适应经济增长的需要,而且要适应物价基本稳定的需要,既不推动通货膨胀,又不带来通货紧缩。

针对2002年居民消费价格上涨率(CPI)为负,经济运行中通货紧缩的压力增大的情况,中央银行在稳健货币政策框架下,实行短期性放松, $M_2$ 和信贷增长从2002年底的15%—16%提高到2003年第三季度的20%以上,不仅使过冷的经济升温了,而且改变了通货紧缩格局,CPI从2002年的-0.8%上升到2003年的1.2%。由于考虑到投资和工业增长过快、煤电油运紧张,2003年下半年和2004年上半年加大了货币和信贷的短期紧缩力度,中央银行在2004年第二季度提出“适度从紧”,其结果不仅遏制了投资和供给的过快增长,防止了“局部过热”演变为“总体过热”,经济增长从2003年第四季度的9.9%和2004年第一季度的9.8%下调到了2004年第四季度比较正常的8.5%左右,而且也控制了物价攀升的势头,CPI在2004年7、8月达到最高的5.3%后开始转降。从2004年全年看,CPI控制在4%以下。在这种物价形势下,货币政策的总体取向不必作过大调整,可以继续保持稳健的姿态。

在稳健姿态下,即使是物价发生一些幅度不大的向上或向下



的变化,货币政策也可以以微调方式灵活应对,而不必改选完全从紧或完全从松的取向。同时,从对未来趋势的预计来看,只要采取与稳健财政政策相配合的稳健货币政策取向和操作,物价上升或下降的空间都不会太大,至少都可以在可控之中。

#### 四、适应对外经济稳定发展的需要

除了国内经济的稳定需要外,对外经济稳定发展的需要也是非常重要的。

根据 1998 年以来稳健货币政策的经验,这个政策可以为吸引外资、推动进出口贸易快速增长提供一个较为宽松的环境。由于货币政策的变化弹性较大,对市场的影响比较大,如果政策保持稳健的取向,就可以在一定程度上稳定市场信心,稳定投资者和贸易商对中国市场的预期。另一方面,即使是这个时期要对利率和汇率这样一些敏感参数进行调整,稳健货币政策也暗示将会采取微调的方式,将会以不对市场产生过强振动为前提。因此,稳健货币政策可以为防范外部冲击带来的金融风险做出贡献。

### 第二节 稳健货币政策的环境、目标和原则是什么?

#### 一、背景

总体来看,经过前一阶段的宏观调控,目前已经到了一个比较复杂和敏感的关口,物价继续“上升”和经济“下行”的可能性和压力同时存在,这对宏观经济政策操作具有更为复杂的要求。经济运行中既要缓解物价上涨和信贷资金紧张这种双重的短期压力,又要保持“稳中求进”的中期发展势头。在今后 3—5 年内,中国





经济运行和发展存在过热与萧条两种风险,如果投资、工业增长进一步加速,就会出现信用过度膨胀的经济繁荣,而如果出现信用过度膨胀的经济繁荣,在一定的时滞之后,可能又会诱发衰退或萧条的经济风险。特别是在 2008 年奥运会前后,存在这两种可能。

## 二、目标

在 2008 年奥运会前,由于受市场的共同预期影响,加上经济已经进入新一轮增长周期的上升阶段,投资和消费的激情很容易激活,市场很容易亢奋,在这个背景下,如果央行的信贷、货币采取放松的做法,就有可能加剧奥运前的信用膨胀,推动过度投资,而奥运会一过,人们的投资预期变了,前期过度投资积下的泡沫就会随之破裂。但是,另一方面,如果货币政策从 2005 年开始实行过紧的操作,可能又会过早的中止正常的经济增长周期。因此,无论是从 2005 年度短期政策操作来看,还是从 3—5 年周期性政策角度来看,都需要货币政策采取稳健一些的取向,只有这样,才能有效地避免出现“奥运前景气”和“奥运后萧条”。

既防止信贷、投资和经济出现过度繁荣,又防止出现衰退和萧条,在就业不断增加、物价基本稳定和国际收支基本平衡基础上,实现经济平稳较快的增长,是 2005 年和随后几年实施稳健货币政策取向和操作的基本目标。

## 三、原则

### 1. 要坚持“总体稳健、松紧适度、结构优化”原则

下一步货币政策,要在继续保持“稳健”基调的同时,对具体操作原则进行必要调整。可以考虑从目前的“适度从紧”转变为



“总体稳健、适度放松,有紧有松、结构优化”。与2002—2003年相比,2005年稳健的货币政策属于适度仍然带有一定程度的“适度从紧”的性质,但与2004年相比,则需要适度放松。考虑到资金供给已经比较紧张而物价回落有一定的滞后期,不宜出台新的总量性紧缩措施,可根据实际情况适时适度微调。中长期来看,为了避免信贷过快增长可能导致不必要的经济波动和不良资产比例提高,需要保持信贷增长和货币供应的适度、稳定增长。

### 2. 措施操作要注意“斟酌使用、协调配合”

如果说2004年宏观调控带有“进中求稳”性质的话,那么2005年的宏观调控需要“稳中求进”、“稳中保进”。货币政策措施不仅要与财政政策措施搭配使用、协调配合,同时也要实现货币政策内部措施的搭配、斟酌使用,利用正向作用,避免负面影响。如果物价水平继续居高不下,可在保持政策总体姿态不再收紧的前提下,出台一些对冲措施消除其负作用。未来3—5年,进入新一轮增长周期上升阶段的中国经济将继续保持比较快的增长速度,宏观经济的基本面比较好,但汇率改革、金融风险甚至其他非经济的不确定性因素在进一步凸现,导致经济波动加大的可能性将越来越大。货币政策与财政政策之间、货币政策内部个措施之间的搭配使用、协调配合,具有更为重要的意义。

### 3. 在时间上要注意连续性、稳定性与灵活性、应变性有机结合

由于宏观调控依然面临物价继续“上行”和经济“下行”的矛盾,加上国际投资者对中国经济特别是人民币的过高预期,2005年和未来3—5年,宏观经济的机遇和挑战同时存在,出现各种不确定的内外部冲击的可能性很大。在这种新形势下,既要保持货



币政策措施操作必要的连续性和相对稳定性,以巩固前一阶段宏观调控的成果;又要有一定的灵活性和应变性,相机抉择、斟酌使用,以应对下一步、包括中长期经济运行中可能出现的新情况、新问题,尤其是应对各种重大干扰因素或意外的外部冲击。

### 第三节 应当如何操作货币政策工具?

从货币政策工具操作的层面来看,稳健货币政策就是“中性”、“中庸”、适中的政策,追求货币金融与宏观经济的平稳运行。为此,需要树立均衡、区间和微调意识,并落实到实践中。2005年和未来3—5年,货币供应量和贷款增长速度要保持在历史平均水平左右,建立具有一定弹性和明确规则的“货币走廊”,并根据实际情况进行适当的调整。利率、公开市场业务、准备金率和再贴现率等货币政策工具的运用,要尽量进行微调,避免大动作造成不必要的波动甚至大起大落。

#### 一、稳定货币和信贷增长

“货币走廊”或“货币政策箱”是稳健货币政策重要的基本构架,也是均衡、区间和微调意识的制度保障,在财政政策为中性的条件下,这是有效实施稳健货币政策的关键。“货币走廊”或合理区间的安排应该在货币供应量和贷款增长速度的历史平均水平左右,并适当考虑货币化过程所需要的一定百分点的超额货币供应。当货币供应量和信贷增长率向上变化接近或达到“走廊”的上限时,实施反向操作的措施选择是向下微调;反之,当货币供应量和信贷增长率向下达到或接近走廊的下限时,实施反向操作的措施



选择是向上微调。政策操作应当努力使货币、信贷增长在区间中值附近。

### 1. 稳定货币供应量

从历史趋势来看,1992—2003年经济增长率平均为9.3%,消费物价指数平均为6%,二者之和为15%, $M_2$ 增长率为22.4%, $M_1$ 增长率为19.6%,货币供应量增长率减经济增长率和物价上涨率之后的超额货币供应平均为7.1个百分点。考虑到中国经济的货币化过程仍然在继续之中,每年依然需要一定百分点的超额货币供应来支持完成货币化进程的需求,因此,现实中的货币供应量安排应该在“预期经济增长率、物价上涨率之和”和长期平均水平之间安排,并适当考虑超额货币供应量。目前的全社会资金总体供求形势比较接近1997年和2002年的水平,上和下的可能性同时存在,但从方向来看,更接近1997年的水平,下行的可能性比较大,因此,2005年不能继续紧下去,可以适当放松一些,但也不能放得太松。基于这种考虑,我们认为,2005年货币供应量增长率和贷款增长率可适当高于2004年水平,低于1992年以来平均水平,可安排在12%—20%的中值附近,以17%左右为宜。未来3—5年考虑到货币化进程的逐渐减速,货币供应量区间可适当收窄。

### 2. 稳定信贷增长

根据奥地利学派的周期理论和一些国家的经验教训,信贷长期过快增长之后有可能形成一定程度的衰退甚至萧条。中国改革开放以来的经验也表明,信贷波动是经济波动的重要影响因素,因此,保持信贷投放的稳定增长对宏观经济十分重要。贷款增长区间或走廊的确定也应该以历史平均水平为基准,根据当年实际情



况进行适当的微调。1990—2003 年全部金融机构各项贷款增长率平均水平 18.9%。2004 年二季度全部金融机构各项贷款本外币并表余额同比增长 13.7%，比 1990—2003 年平均水平低 5 个百分点，仅高于 1999—2001 年通货紧缩时期水平。2005 年贷款增长率也需要适当松动 2—3 个百分点，预期目标可设定为 16%—17% 为宜。今后 3—5 年可以根据经济增长的形势适当地加以收缩。

### 3. 适时微调利率

从中国当前的复杂的宏观经济形势来看，可根据实际需要适当扩大公开市场货币投放、降低准备金率和再贴现率，同时进一步运用差别准备金率调整信贷结构，以缓解可能出现的资金紧张局面，并对冲提高贷款利率在总量方面产生的紧缩影响和信号作用。如果物价回落比较缓慢，负利率局面持续存在，必要时可以再次单独提高存款利率，以消除其不利影响。考虑到信贷可获得性与利率配合作用的特点，在信贷已较紧的情况下，贷款利率至少近期内不宜继续提高。

## 二、微调利率

从周期趋势看，为了不断释放物价上涨风险，避免出现高额通货膨胀，使 CPI 保持在 1%—5% 这样一个“价格调控箱”以内，最好使其保持在 3% 左右，可以灵活运用利率杠杆来调节。一般来说，经济周期性繁荣过程中，为了遏制经济过热和物价上涨，利率将会进入一轮“调升期”。但是，由于预期通货膨胀的上限会在 5% 或略高一点，利率上升上限也应适时掌握在一个对应的水平，比如一年期存款利率最高达到 5% 左右。同时，要采取微调方式



来实现,并走波浪的路线,在这个时期,可以出现上调和下调的反复。

从时间来看,以奥运会为界,之前可能要以加息来给经济降温,缓解通货膨胀压力;之后可能要以减息,来刺激经济,避免陷入“奥运后萧条”。如果发生比较大的意外冲击或重大不确定性事件影响,利率的变化将更加复杂。但无论是提高利率还是降低利率,都需要体现微调意识,尽量做到适时、灵活并果断。是加息还是减息,变动幅度多大,都要看条件的变化,要看形势的许可。

### 三、灵活操作公开市场业务等间接货币政策工具

公开业务、准备金率与再贴现率是货币政策重要的间接手段。灵活运用这些手段是稳健货币政策的重要内容。无论短期还是中长期来看,按照均衡、区间和微调意识的要求,公开市场业务、准备金率与再贴现率等手段的运用,同样需要进行微调。考虑到此次单一使用利率工具,没有其他政策工具的必要配合和对冲作用,在发挥应有和预期的正向作用的同时,也发送了进一步紧缩的信号。加上近期信贷和货币供应进一步收紧,下一步形势不容乐观。为了消除提高贷款利率的紧缩效应,需要适时出台降低准备金率、再贴现率和扩大公开市场操作等措施,以解决企业面临的流动性困难,同时对冲提高贷款利率在总量方面可能产生的紧缩影响和信号作用。同时,为了调控总量、优化结构,有必要继续运用差别性的政策工具。差别准备金率是中国货币政策的创造性尝试,符合巴塞尔协议精神和中国防范金融风险的需要,应该进一步加以运用,并在实践中加以完善,以调节优化信贷结构,防范金融风险。



#### 四、汇率基本稳定

随着对外开放程度的进一步提高,汇率政策在货币政策中的地位越来越重要。2005年和今后几年,汇率问题不能回避,是一个很现实的问题。这个问题如何来考虑呢?总的来看,2005年和今后几年汇率这个问题总是要有所解决的,关键是看国内外经济气候,要看条件、利弊权衡、风险可控程度以及国内各利益体的不同意见。

有两件事可以考虑:一是渐进展开汇率机制市场化,适时逐步放宽浮动区间;二是适时微调汇率水平。所以,一个是“改制”,一个是“调率”。看来,“改制”和“调率”不能截然分开,更不应孤立“升率”。最好是在“改制中调率”。这要特别注意措施操作的技巧。

随着中国经济的持续快速增长,人民币升值的压力在逐年累积,这个压力总有一天是要释放的。人民币保持合理均衡水平上的“基本稳定”不是“一成不变”。如果调的话,怎样调呢?从一个较长时期的角度看,我们不赞成一次到位,仍主张走微调或“渐进升值”的路,用小步的方式,选择合适时机进行微调可能是一个较好的选择。为什么不能一次到位呢?一次到位,不确定性因素太多,震动太大,风险也会很大。20年前日本的做法不适应中国,因为中国现在的经济还很脆弱,和当时的日本不可比。何况日本一次性大幅度升值后也陷入了持续十来年的经济不振。对于出口依赖度很高的国家来说,汇率变化幅度,无论是贬值还是升值,步伐都不能太快,只能是试着来,边试,边看,边调。这样,我们的回旋余地就比较大,就可以获得较大的调控主动权。



从2004年5月以来外贸盈余规模不断扩大的情况看,人民币实际上开始进入“低风险调整期”,这个时间段可能会比较长,对于我们来说,是一次很好的机会。在这个时期某个时点,先做出一点小调姿态,看看各方面的反应,可能会争取到经济和政治方面的主动。当然,时点很重要。至于什么时候调,调多少,不仅要看经济气候,要考虑经济因素,还要看政治气候,要考虑包括地区稳定在内的政治因素,调汇率很大程度上要表现一种政治姿态。

当然,面对那些私利意识很强的国外压力,你越要我调,我就越不动;你不给压力了,我再考虑怎么动。这是一个很重要的博弈,需要智慧,需要勇气,也需要有耐力。2003年以来,我们没有因为日本、美国等国多次施加压力而盲目升值,实践证明是正确的、有效的。如果这方面的国际呼声小了,就可以相机抉择。

在宏观调控过程中,有强烈的防范风险意识,这是非常重要的。但是,还要有效率、效益意识,尤其是要从成本和收益分析中找到能使国家利益、国民利益最大化的选择方案。经济学理论的基本原则表明,经济活动中任何一种选择总是要付出一定代价或一定风险的,无风险、无代价的收益方案理论上存在,但现实中很少,这就迫使我们只能尽可能找到一个风险较小的次优解决方案。在给定收益假设下,多弊权衡取其轻。

表1 1985年以来中国经济增长、物价水平与货币供应

时间	GDP	CPI	RPI	M <sub>1</sub>	M <sub>2</sub>	GDP + CPI	M <sub>2</sub> - (GDP + CPI)	贷款
1985	13.2	109.3	108.8	5.8	17.0	22.5	-5.5	—
1986	8.5	106.5	106.0	28.1	29.3	15.0	14.3	—





时间	GDP	CPI	RPI	M <sub>1</sub>	M <sub>2</sub>	GDP + CPI	M <sub>2</sub> - (GDP + CPI)	贷款
1987	11.5	107.3	107.3	16.2	24.8	18.8	6.0	—
1988	11.3	118.8	118.5	22.5	20.9	30.1	-9.2	—
1989	4.2	118.0	117.8	6.2	18.4	22.2	-3.8	—
1990	3.8	103.1	102.1	20.2	28.0	6.9	21.1	23.1
1991	9.2	103.4	102.9	23.2	26.5	12.6	13.9	20.7
1992	14.2	106.4	105.4	35.8	31.3	20.6	10.7	23.4
1993	13.5	114.7	113.2	21.0	24.0	28.2	-4.2	25.2
1994	12.6	124.1	121.7	26.8	34.4	36.7	-2.3	21.4
1995	10.5	117.1	114.8	16.8	29.6	27.6	2.0	26.4
1996	9.6	108.3	106.1	18.9	25.3	17.9	7.4	21.0
1997	8.8	102.8	100.8	16.5	17.1	11.6	5.5	16.7
1998	7.8	99.2	97.4	11.9	15.3	7.0	8.3	15.5
1999	7.1	98.6	97.0	17.7	14.7	5.7	9.0	12.5
2000	8.0	100.4	98.5	16.0	14.0	8.4	5.6	13.4
2001	7.5	100.7	99.2	12.7	14.4	8.2	6.2	11.6
2002	8.0	99.2	98.7	16.8	16.8	7.2	9.6	15.4
2003	9.2	101.2	99.9	18.7	19.6	10.4	9.2	21.4
1990— 2002	9.3	106.0	104.4	19.6	22.4	15.3	7.1	18.9
1985— 2003	9.4	107.3	106.1	18.5	22.2	16.7	5.5	—
2004— 09/10	9.5	104.1	—	12.6*	13.5*	13.6	0.3	13.6

\* M<sub>1</sub>、M<sub>2</sub> 为 2004 年 10 月数据,其余为 2004 年 9 月数据。

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴》各期,中国统计出版社。



## 第四章 均衡增长

实施双稳健政策最根本的目的是要使经济保持平稳较快增长。一方面,经济增长不能过快、过热,又不能太慢、太冷,要有一个既使资源得到充分有效利用又不加剧资源和环境矛盾的适度快速增长;另一方面,这种快速增长应当是平稳、协调和可持续的,避免大起大落。我们把这种平稳较快增长叫做均衡增长。均衡增长有什么特征?如何实现均衡增长?这是本章要讨论的主要问题。

### 第一节 什么是均衡增长?

#### 一、均衡增长的性质

在静态的经济总量平衡意义上,均衡增长首先是指物价和就业形成均衡状态下的经济增长。在这种增长格局下,劳动力、资本和其他生产要素得到充分利用,资源既不闲置又不短缺,社会劳动力处于充分就业状态。因此,这种经济增长实际上是一种充分反映潜在水平的增长。

同时,潜在水平得到充分发挥并不会产生超过“物价自然增长率”的通货膨胀,因为这种增长过程同时要求要素的需求与供给保持均衡,就是说,均衡增长的“均衡”同时意味着经济总供给和总需求之间的均衡,不出现供大于求或求大于供的缺口。通货



膨胀缺口和通货紧缩缺口在现实中总是会或多或少地存在,但严格意义上的均衡增长,是不存在这两个缺口的。

从动态角度看,均衡增长的基本性质是平稳,这种平稳表现为一种增长状态向另一种增长状态的渐进过渡,比如从增长的高潮向低潮过渡,或从增长的低潮向高潮过渡,都表现出渐进、缓慢地移动,不会出现突然下降或大幅飚升,不会出现大起大落。

除了时间意义上的平稳外,均衡增长还体现为空间意义上的协调,即在城乡之间、地区之间、产业之间、各不同收入层之间,保持一种积极的和谐,尽管是有差别的,但差别被控制在机会均等的条件下,受经济和社会总体公平目标的约束。因此,差别是在一定公平价值基础上的差别,是一种趋势和谐的差别。正是在这个意义上,我们所讲的均衡增长实际上是一种平等增长。

## 二、均衡增长的基本原则

在新一轮经济周期中,要在实行双稳健政策下实现均衡增长,就要根据科学发展观的内在要求和过去经济发展的经验,制定科学的经济增长政策,确定合理的增长目标。应当坚持三个基本原则,即要体现稳健性、协调性和可持续性的“三性”原则。“三性”是实现均衡增长目标的重要原则。

### 1. “稳健性”原则

这个原则主要包括两个方面的要求。一是经济的平均增长率目标要定得适中。二是经济增长率调控目标的确定要有合理的浮动区间(围绕着平均值合理波动)。

历史经验告诉我们,经济增长目标定得太高,不仅将可能造成经济的过度波动,破坏经济增长的稳定性(主要是造成经济增长



的大起大落,造成恶性的通货膨胀及通货紧缩交替),同时,还会带来巨大的宏观经济效益损失和微观经济效益损失、经济增长质量不高、结构性矛盾突出等。同样,在追求经济增长目标上也不能过于保守,将目标定得过低,未来中国经济既有实现快速增长的条件,更有实现快速增长的必要和内在要求。在2020年以前的10多年中,能不能保持较快增长速度,关系到建设全面小康社会宏伟目标的实现,关系到能不能真正地把握历史赋予的战略机遇期,实现中华民族的伟大复兴。

确定一段时间内经济的平均增长率目标时,主要分两步。第一步,根据过去的经验,特别是根据经济周期波动规律,确定未来的走势;第二步,根据未来的走势及一些决定性因素的变动趋势,包括结构、体制等供给因素和需求因素等,来确定一个适中的经济平均增长率。之所以要确定一个经济增长调控的浮动区间,主要是因为经济增长是存在内在波动的,不可能按照一个速度匀速前进,且这种波动是有规律的,即周期性。区间或走廊的确定,主要依据历史经验和政策的价值取向,考虑未来经济增长的内在合理要求。

## 2. “协调性”原则

这个原则主要体现经济增长目标在增长质量和效益方面的要求。包括两个方面:一是经济增长率的调控目标,要与增加就业、物价稳定和国际收支平衡的控制目标相一致,要体现经济发展的综合要求;二是经济增长的数量级变化,要与经济结构的转型和升级协调,要体现结构变化的要求。只有考虑了这两方面的协调性,经济增长的速度和质量、效益才可以统一起来。

从宏观平衡层面看,经济增长不只是追求单一的GDP指标增



长,而要同时实现就业率提高、生活水平和质量改善,要使人的全面发展指标同时获得改善。比如,最近两年,经济快速增长,2003年和2004年都在9%以上,但是,就业水平没有以同样的增速提高,就业增长明显滞后于经济增长。又比如,经济增长主要依赖投资增长,而消费增长相对缓慢。再比如,工业特别是制造业对经济增长的贡献率很高,而服务业发展缓慢。这些不协调、不均衡,不仅会限制经济增长潜力的充分发挥,制约速度的持续提升,破坏经济和社会运行系统的稳定性,而且会妨碍经济增长质量和效益的改进。

### 3. “可持续性”原则

这个原则主要体现经济增长的长期要求。按照这个原则,经济增长要既快又好,还要能够在长期内可持续,从而实现长期的动态稳定性。

国内外经验和教训表明,在促进经济增长特别是快速增长过程中,既要充分考虑能源、资源和生态环境的短缺承载能力和长期可承受性,在与自然和谐相处中实现增长,又要充分考虑增长成果在“当前”和“未来”均衡分享,不能在谋求快速增长时牺牲后代的利益。中国改革开放20多年来经济获得了快速增长,但是,没有处理好与资源环境、与后代的关系,存在着透支环境、透支未来的问题。2003年提出科学发展观后,人们开始认识到这些问题,开始认识到人与自然的和谐,经济发展与人口、资源、环境的和谐,当前和未来的和谐,是经济增长的题中应有之义,但要贯彻落实,还要做许许多多细致的工作。

提高经济增长的长期能力,走可持续增长道路,要求努力减少当前经济增长的资源和生态代价,要求资源生态的利用要处



理好当代与后代的关系,既要满足人类当前的利益,又要保留人类未来的利益,当前的经济增长不能以牺牲子孙后代的发展能力为代价。

## 第二节 如何实现均衡增长?

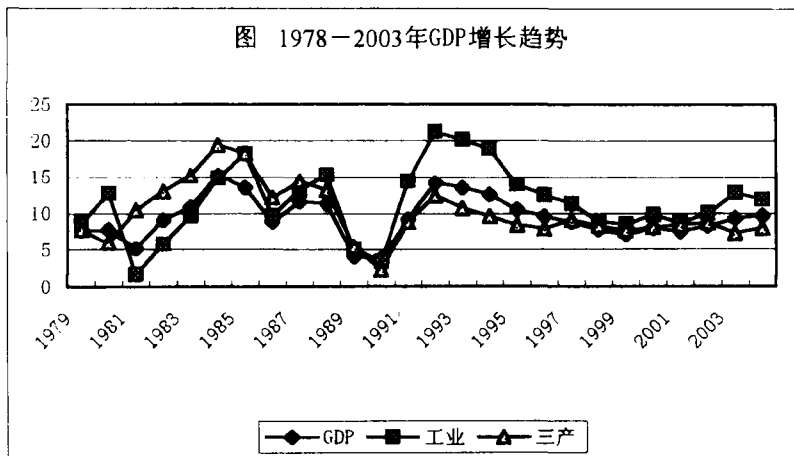
### 一、正确认识均衡增长的规律

实现均衡增长的首要途径是确定合理的目标。按照均衡的要求,经济增长目标不能定得太高,也不能太过于保守,要符合实际、科学合理,既要符合过去经济增长的趋势,又要反映未来发展的潜力。经济均衡增长目标,既包括年度的短期目标,又包括中长期目标。在确定短、中、长期目标时,采取“以长看短”,更为科学、可靠。

#### 1. 认识长波、中波规律

确定经济增长中长期目标要考虑两方面因素:一是过去的长期平均增长水平和未来的增长潜力,二是把握经济增长的中长期波动趋势。在从1978年开始的26年中,中国经济实现了年平均9.4%的增长速度,根据市场经济长波假设,中国经济从1978年开始经历一个持续时间为50年左右的长周期,经济快速增长的趋势将延续到2020年前后,之后可能进入一个增长速度明显放慢的新一轮长波前的调整期。

在50年长波中,又会出现大约每10年一次的中波。从20世纪80年初以来,中国经济已经完成两次“中波”增长,第一次是从20世纪80年代初期到20世纪80年代末期,第二次是从20世纪90年代初期到20世纪末期。从21世纪初开始,进入到第三次“中波”增长(见下图)。



结合五年规划来看,“十一五”处于新一轮中波的后半段,“十一五”末期可能会出现中波内的调整期。这是中波规律的表现,尽管“周期的非规则性”会使这个调整期起点、时间长度和幅度无法确定,但调整趋势存在。

## 2. 把握稳健增长趋势

从经济增长的年度归类看,从1978年到2003年的经济增长可以分成两部分。第一部分由稳健增长的年份组成,取经济增长区间为7%—10%,第二部分由不稳健或不够稳健增长的年份构成,恰巧都为13年,结果为:稳健增长的13年经济的年平均增长率为8.4%,不稳健增长的13年经济的年平均增长率为10.6%(见下表)。在稳健的增长率水平上增长的13年中,三次产业增长相对协调,通货膨胀率相对温和,没有发生恶性通货膨胀,即经济增长具有协调性、可持续性特征。相反,在不稳健或不够稳健的13年中,尽管经济增长率平均值比稳健增长水平要高,但伴随着



产业增长的剧烈波动和不平衡,通货膨胀率在经济增长率超过10%的年份趋于恶化,付出了高昂的社会和经济成本,因此,是不可取的,是难以持续的增长。

表2 两个13年的经济增长比较

稳健增长的13年				不够稳健增长的13年			
年份	GDP	工业	三产	年份	GDP	工业	三产
1979	7.6	8.7	7.8	1978	11.7	16.4	13.7
1980	7.8	12.7	5.9	1981	5.2	1.7	10.4
1982	9.1	5.8	13	1983	10.9	9.7	15.2
1986	8.8	9.6	12.1	1984	15.2	14.9	19.4
1991	9.2	14.4	8.8	1985	13.5	18.2	18.3
1996	9.6	12.5	7.9	1987	11.6	13.2	14.4
1997	8.8	11.3	9.1	1988	11.3	15.3	13.2
1998	7.8	8.9	8.3	1989	4.1	5.1	5.4
1999	7.1	8.5	7.7	1990	3.8	3.4	2.3
2000	8.0	9.8	8.1	1992	14.2	21.2	12.4
2001	7.5	8.7	8.4	1993	13.5	20.1	10.7
2002	8.3	10	8.7	1994	12.6	18.9	9.6
2003	9.3	12.8	7.3	1995	10.5	14	8.4
平均 增长率	8.4	10.3	8.7	平均 增长率	10.6	13.2	11.8
26年 平均	9.5	11.8	10.3				

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴》各期,中国统计出版社。





过去 26 年中,有的年份经济增长稳健性较好,有的年份经济增长稳健性较差。从上述稳健性较好的 13 年的增长水平看,8.5%左右是一个稳健型增长水平。但是,这个平均是一个大平均,没有考虑阶段性变化。

### 3. 发现中期减速特征

如果将阶段性变化考虑进来,就会发现,改革开放以来的中国经济的平均增长呈现“略为下降”趋势。在 1985 年前的 8 年中,年平均增长率为 10.1%,1986—1995 年这 10 年的年平均增长率为 9.3%,1996—2004 年这 9 年的年平均增长率为 8.6%,就是说,大约每隔 10 年经济的年平均增长率降低 0.7 个百分点左右。按照这个分析结果,从 2006 年开始的 10 年,经济增长的年平均趋势是 8%左右。将加速城镇化、消费结构升级、地区协调发展战略、加快中西部发展等因素考虑进来,实际的经济增长业绩可能会略高于 8%,但如果将前述进一步快速增长的制约因素考虑进来,超过 8%也不会太远。一般来说,头 5 年会略高一些,后 5 年会略低一些。因此,“十一五”经济年平均增长估计在 8.5%左右。

### 4. 确立短期增长“走廊”

经济增长通常不是线性的,而是非线性的。在年度意义上,实现经济的均衡增长,要有一个区间选择概念,而不能每年都在一个固定的点上。比如“十一五”年平均增长 8.5%,实际上意味着各年会呈现多样化。但是,为了实现 8.5%这样一个潜在增长趋势,宏观调控就要有一个区间,要有一个“走廊”。

“十一五”期间前述增长的“走廊”多宽合适呢?按宽一点的要求,可以选择 6%—10%;按窄一点的要求,可以考虑选择 7%—9%。从 1999—2004 年的实践情况看,7%—9% 这个区间比较合



适。1999年和2001年当经济增长达到或跌破7%时,出现了市场疲软,通货紧缩,失业率明显提高,经济增长过冷;2003年和2004年当经济增长达到或超过9%时,出现了局部过热和通货膨胀抬头的情形。

7%—9%,既可以看成是“十一五”期间实际经济增长的“走廊”,又可以看成是政府对经济增长政策的“调控箱”。当经济达到或超过9%时,宏观调控就要偏紧一些,让经济不再加速,防止过热;当经济增长达到或跌破7%时,宏观调控就要偏松一些,让经济不再减速,防止过冷。

## 二、确立均衡增长的政策

无论是在中长期规划和一般政策思路的设计中,还是在具体的政策措施制定和落实中,无论是制定增长速度的政策措施,还是选择结构调整和增长方式转变的政策措施,都要体现均衡增长要求。

### 1. 保持平稳较快的增长速度

均衡增长不是追求人为的低水平平衡,而是要努力在较高水平上实现全面、协调和可持续增长,这就要求保持必要的经济增长速度。从必要性看,在总体上存在劳动力过剩压力的背景下,如果没有一个平稳较快的经济增长速度,就会出现庞大的失业大军,经济和社会就难以稳定。从可能性看,城镇化和新型工业化的速度加快,城乡居民消费量的扩张和质的提升带来巨大的消费需求,基础设施和制造投资需求扩大,都会促使经济增长保持一个比较快的速度。

“平稳较快”是目的和手段的统一,“快”是目的,“稳”是手



段。在今后相当长时间内,中国经济增长速度还将是比较快的。其原因,一是人口规模大,城镇化进程加快,以及人均收入水平提高促使消费水平提高,会使全国总消费需求保持较长时期的扩大趋势;二是农村和公有部门的过剩劳动力逐步转移并获得有效利用,低劳动力价格在国际市场上的比较优势,会使全国就业保持较长时期的快速增长趋势;三是工业化、城镇化及服务业发展加快,交通基础设施及生态和环境设施建设加快,工业制造设备进入固定资产全面更新的周期等等,都会使固定资产投资保持较长时期的快速增长趋势。因此,“较快”仍然是今后经济增长的重要特征。但是,要使“快”有效,并且可持续,就要求“平稳”,要求在“当前”和“未来”之间保持一种时间上的均衡,“当前”不能透支“未来”。“平稳”是实现“较快”的重要保证。

## 2. 加快经济结构调整

这是经济转型期宏观政策措施稳健性的重要表现。首先是要加快产业结构升级,既要按照产业协调发展精神,走“农业稳国、工业强国、服务富国”之路,又要加快发展基础产业。财政投资政策方面,要在稳健基调下更多地体现结构导向。政府的财政投资既要继续重点支持军事、战略性的基础和应用技术研发、具有很强外部性的国家重大工程和项目投资(大江大河的治理、国家重大的生态工程、节水工程等),又要对战略性产业及在促进经济结构的战略性调整上,提供必要的财政、税收支持及技术支持(像欧盟一直对空中客车公司的发展提供有效的财政支持那样);财政税收政策方面,要在满足增长结构导向的同时,体现国家的发展战略意图,目的是提高经济的长期发展能力。要通过产业政策和货币政策的“窗口指导”等,坚决制止各地不顾资源承受力和经济承受



力,上一些环境污染大、技术水平不高的大项目。

要继续加快城镇化和二元结构转换。国内外的经验表明,不减少农村人口,仅靠从农业、从土地获得收入,农民收入增长的空间有限,缩小城乡收入差距的目标难以实现,经济增长主要依赖于消费的机制难以形成。增加农民收入,逐步缩小城乡居民的收入差距,促进城乡二元经济向一元结构转换,必须提高城镇化水平,通过减少农民和农村人口,提高农民人均占有的耕地水平和劳动生产率。“三农”问题是中国经济发展在特定阶段特定时期的一个重要现象,它的根源主要不在农村,而在城市,是城市化水平低、城市吸纳农民的能力低的一种体现。所以加快城镇化,关键是要提高城市的经济效率,形成解决“三农”问题的大通道。城镇化的加快发展既是城市加快基础设施建设,提高工业和服务业发展水平的过程,也是加快人口由农村向城市转移的过程。近几年这两者明显脱节,城市投资和经济的快速增长并没有带动就业同步快速增长,造成农民无法加快向城市转移。这种脱节,一方面反映了中国近几年城市发展的宏观效率低下,另一方面反映了农村人口城市化面临许多制度上和政策性的内在障碍。“十一五”要在这两方面加快创新,降低人口城市化的门槛,加快农村人口向城市的合理有序转移。

### 3. 促进增长方式转变

近几年,经济增长方式转变取得了一定成效,但问题仍很突出。能源消耗、土地消耗、水资源消耗以及污染物的排放也大量增加,煤电油运全面紧张,“高增长、高消耗、高排放、不协调、难循环、低效率”的粗放型经济增长方式依然存在。如果不加快促进经济增长方式的转变和体制的转变,经济增长加速与资源供给不



足、环境质量下降的矛盾将越来越突出,这对经济实现长期稳定快速增长将构成巨大的瓶颈约束。这就要求,今后在制定经济增长政策时,要更多考虑加快促进经济增长方式转变,要更多考虑建立全面、协调、可持续的增长新机制。

要通过优化产业结构来缓解资源瓶颈约束及提高资源配置效率。经济进入重工业化阶段是一种升级,但要防止升级浅层次化。浅层次的重工业化发展将会使资源消耗过度、资源利用率下降,真正的产业升级应该是工业技术和结构的全面升级,以及三次产业结构的协调发展。近几年重工业中钢铁工业超高速增长,一方面反映了重工业化阶段对钢铁需求增长的加快,另一方面则反映了钢材技术水平、产品质量不高,使钢铁消费量增多,最终导致社会能耗的大量增加,因此,要通过提高钢铁技术水平和优化钢材结构来降低耗能系数,减轻能源和资源损耗。

要加快技术进步,这是增长方式转变的关键。近几年技术创新上暴露的问题表明,工业产业的技术升级缓慢,亟待在较短时间内有显著突破,尽管最近两年中国重工业得到了快速的发展,但科技含量高的关键装备基本依赖进口,明显缺乏自主研发和生产能力,如2003年中国集成电路芯片、石油化工、轿车、数控机床等制造装备的70%以上均依赖进口。在经济结构升级和全面建设小康社会的新阶段,科技瓶颈约束越来越强,成为经济长期可持续发展的主要障碍。正是由于科技创新能力差、产业核心竞争力弱,才使得中国在国际经济分工中处于较低位次,制造的是低附加值及高资源投入和能耗的产品,赚取的是少量的劳务费。核心技术和品牌的严重缺失,同时还造成产业链条短、就业不足的宏观低效率,在一些重要的甚至是战略性的工业部门如汽车行业中不能形



成较完整、发达的产业链,必然造成“高增长低就业”的困境,这对经济的长期持续增长是一个巨大的挑战。另外,服务业的发展严重滞后,不仅意味着社会交易成本高、增长结构不合理,而且也使经济过度依赖工业而造成社会能耗过大。

要缓解资源瓶颈问题,建立高效节约型的社会。这就要求采取各种促进产业结构升级的战略和政策,加快产业结构升级。一是要按照新型工业化道路的要求,加快战略装备和制造业的发展,同时,大力发展高技术产业,用高新技术和先进适用技术改造传统产业和传统工艺,加快淘汰落后的设备、工艺和技术;二是要把服务业的发展放在更加突出的位置,不断扩大服务业规模和提高服务业的整体水平;三是要提高企业和国家技术创新能力,促进国家产业核心竞争力明显提高,国家的技术发展政策和长期增长政策要在“提高科技持续创新能力”和“促进产业技术升级”两个层面进行战略部署。

要大力发展循环经济。循环经济是一种新的发展理念和模式,强调资源的循环利用,体现了科学发展观的新要求。基本原则是资源的减量化、再利用和资源化,重点是发展清洁生产、推行资源节约和开发资源综合利用。要根据循环经济的原理,改进产品设计和制造工艺,促进废弃物的再利用。在新上项目和工业园区建设中,应充分考虑资源的循环利用,建设生态型的工业园区。国家要制定相应的法律法规、优惠政策,促进循环经济的推广和升级。



## 第五章 积极就业

就业是民生之本。实施积极的就业政策,千方百计解决好群众的就业问题,是全面建设小康社会最为艰巨的任务。今后,特别是“十一五”时期,要在双稳健政策精神指导下,继续贯彻落实积极就业政策,这是落实科学发展观,构建社会主义和谐社会的关键,是政府经济管理工作的重中之重。

### 第一节 什么是积极就业政策?

#### 一、内涵

积极的就业政策是相对于消极或被动的就业政策而言的。消极就业政策的出发点是,在市场经济条件下实现充分就业是不可能的,有规律的周期性经济衰退带来的失业,以及经济结构大规模调整过程中的失业是无法避免的,即便可以通过政策调整在短期内减少失业人数,也将以降低经济运行效率为代价。因而,消极的就业政策侧重于建立起一套完善的社会保障体系,对失业者进行必要的救助,保证他们能维持基本的生活水准,从而在保证整个社会经济运行效率的前提下实现社会公平。

所谓积极就业政策,是指在制定和实施宏观调控政策时要更为突出就业,要以实现充分有效的就业为宏观调控的主题,采取积



极的政策措施,创造更多就业机会,提高总就业水平。既要通过创造宽松的投资和产业环境、加快发展来创造更多的就业岗位,又要对失业者进行必要的物质救助和技术救助,提供更多的创业救助和社会关怀,通过改善再就业环境来普遍增加失业者的再就业信心和机会。

从宏观调控层面上看,积极的就业政策是指以促进就业为取向的宏观政策体系,即不仅要就业作为经济增长的前提和经济运行的结果,而且要将就业作为经济发展的基本目标,在产业结构和产业布局的调整以及经济增长方式和增长速度的确定等重要决策中,充分考虑各项措施的就业效应,将能否促进就业增长作为宏观经济决策的基本原则。在双稳健政策下,一方面要实现经济持续快速健康的生长,另一方面要实现就业的有效增长,逐步缓解因经济结构调整和体制转型带来的严重的失业问题。

从政府规制的角度看,积极的就业政策主要体现在政府对劳动力市场的主动干预上。通过政府对市场的主动干预来引导市场行为,弥补市场功能的缺陷,从而实现整个社会福利的最大化,是十分必要的。具体来说,政府对劳动力市场的积极干预包括鼓励发展劳动力密集型产业以创造更多的劳动力需求,通过发展正规教育、提供职业培训和劳动中介服务来影响劳动力供给水平和供给结构,提高劳动者的就业能力,通过立法的手段反对就业歧视,保证不同群体有公平的就业机会等。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 徐林清:《积极的就业政策的基本内涵》,《南方日报》,2003年11月26日。





## 二、基本内容

一般来说,积极就业政策体系可以概括为5项基本内容:一是以提高经济增长对就业的拉动能力为取向的宏观经济政策,这类政策主要是鼓励扩大就业总量、创造就业岗位;二是以重点促进下岗失业人员再就业为取向的扶持政策,这类政策主要是运用政策杠杆将所创造的岗位优先用于下岗失业人员再就业;三是以实现劳动力与就业需求合理匹配为取向的劳动力市场政策,主要是通过就业服务和职业培训促进劳动力市场供求之间合理匹配;四是以减少失业为取向的宏观调控政策,主要是规范企业减员、引导大企业分流富余人员,减轻社会失业压力;五是以保障下岗失业人员基本生活为取向的社会保障政策,主要是安排以下岗失业人员为主的就业困难群体的社会保障问题。

### 第二节 为什么要实施积极就业政策?

扩大就业,促进再就业,关系改革发展稳定的大局,关系人民生活水平的提高,关系国家的长治久安,不仅是重大的经济问题,也是重大的政治问题。我们必须从巩固执政党地位的高度,从统筹经济社会协调发展的视角,从关心群众疾苦、密切党与人民群众血肉联系的要求着眼,不断深化认识,自觉实施积极的就业政策。

那么,为什么要实行积极就业政策呢?

#### 一、基于对中国国情的深刻把握

中国有近13亿人口,劳动力供大于求将长期存在,就业问题



比世界上其他任何一个国家都要复杂,扩大就业的任务比世界上其他任何一个国家都要繁重。当前主要表现在劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾并存,城镇就业压力加大和农村富余劳动力向非农领域转移速度加快同时出现,新成长劳动力就业和失业人员再就业问题相互交织。就业方面的主要矛盾,归根到底是劳动者充分就业的需求与劳动力供给过大、素质不相适应之间的矛盾。

“十一五”期间,每年城乡新增劳动力将升至峰值,加上现有城镇下岗失业人员,每年城镇需要安排就业的达到 2400 万人,而每年新增就业岗位仅 800 万个,年度供大于求的缺口 1600 万个。同时,农村还有 1.5 亿富余劳动力需要转移,城乡就业压力并存。在这种情况下,我们不得不把改革与稳定、经济发展与社会发展有机结合起来,把扩大就业放在经济社会发展更加突出的地位。这客观上要求我们必须改变单纯追求 GDP 的片面做法,把经济增长的就业效果作为衡量经济社会协调发展的关键性指标。

近年来,随着经济增长方式的转变,产业结构的优化升级,经济增长对就业的拉动作用正在下降。加入世贸组织后,国际经济波动和世界经济结构调整对中国影响更直接,劳动力供求的矛盾也更加突出。特别是 2005 年将实行稳健的财政政策和货币政策,坦率地讲,由于财政政策的宽松性被挤压,这也增加了实施积极就业政策的难度,我们一定要有充分的估计和准备。只有以更加积极的姿态实施更加积极的就业政策,才有可能为“十一五”的发展创造一个良好的环境。

## 二、党的执政能力的重要组成部分

就业对老百姓来说就是天大的事。就业这个问题解决得好



坏,是对党进一步提高执政能力工作的最好检查。广大群众只有安居乐业,党和政府才能赢得最广大人民群众的支持和拥护。我们要充分认识现阶段做好就业和再就业工作的重要性和紧迫性,切实把关系群众切身利益的就业问题作为一件大事抓紧抓好。特别是在“十一五”期间,继国有企业和机关改革之后,事业单位改革将全面启动,再就业工作难度将进一步加大。

在面对就业这个世界性难题的同时,我们既要看到其长期性、艰巨性和复杂性,又要看到目前的有利条件:一是党和政府一贯高度重视就业和再就业工作。党中央、国务院召开的全国再就业工作会议和下发的《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》(中发[2002]12号,以下简称《通知》)明确了就业和再就业工作的目标任务、政策措施和基本要求。二是中国经济发展正处于高速成长阶段,经济持续快速健康发展为我们解决就业问题提供了巨大空间,预计“十一五”期间,将新增就业岗位5000万个。三是经济结构调整对就业岗位的开发创造了条件。一方面第三产业的就业潜力巨大,2003年中国第三产业从业人员占全部从业人员的比重为29.7%,而发达国家占70%;另一方面私营个体等非公有制经济已成为增加就业的主要渠道,中国新增就业岗位的85%来自中小企业。四是中央确定了“鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效、实施再就业工程”方针,建立了国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障“三条保障线”和养老、医疗保险制度,为进一步做好就业和再就业工作奠定了坚实基础。五是不少地方结合本地实际,在促进下岗失业人员再就业方面创造了一些成功的经验,有了一个比较好的工作基础。这些有利条件是我们推进积极就业政策的重要基石,也是积极就业



政策成功的保障。

### 三、有利于改善“投资率高、消费率低”的不合理格局

政府进行宏观调控的主要目标是实现经济增长、维持充分就业、稳定物价水平和实现国际收支平衡。伴随经济全球化过程中国际经济竞争的日益加剧以及各国国内产业结构调整速度的不断加快,世界各国政府都普遍把充分就业或者促进就业作为优先发展目标。2003年以来,虽然中国宏观经济一直保持较高的增长水平,但就业增长却不尽如人意。因此,在保持宏观经济稳定增长的同时,还要实行积极的就业政策,保持就业总量的稳定增长和就业局势的基本稳定。特别在双稳健的宏观经济政策基调下,我们一方面要防止通货膨胀,另一方面又要防止失业率继续攀升,所以更加积极的就业政策应该成为缓解就业问题、实现比较充分就业的重要工具。

党的十六大针对中国的基本国情,提出了比较充分就业的目标。比较充分就业是什么样一个概念?结合中国现状,在双稳健政策下,可以从三个方面进行表述:一是人力资源得到较充分的开发和合理利用。二是就业渠道通畅,劳动者自主择业、自由流动、自主创业的环境更加良好。三是要使有劳动能力和就业意愿的劳动者都能够得到就业机会或处于积极准备就业的状态。中国现在理论上比较充分就业状态下的失业率为5%—6%(实际为7%—8%)。中国目前正处在历史上首次经济增长与就业目标难以兼得的时期。我们应该充分利用双稳健政策下经济平稳较快增长的有利条件,努力转变经济增长方式,不仅要追求经济可持续发展,而且要追求经济与社会的协调发展,把失业率控制在社会可承



受的范围之内。

虽然目前中国经济处于上升期,但是就消费需求不足的基本态势而言,只有具有就业意愿和就业能力的劳动者实现就业,人们才可能有相对稳定的收入预期,并将各种潜在的消费能力转变为现实消费,进而持续带动由消费需求引致的投资需求,经济增长才具备持续的基础。所以,实施积极的就业政策有利于改善“投资率高,消费率低”的不合理格局。在当前特定背景下,很难想像仅仅依靠政府通过宏观调控,实施双稳健的宏观经济政策就能够扩大内需并实现比较充分的就业目标。必须将积极的就业政策与有保有压的宏观调控政策紧密结合,才能在促进消费需求增加并保持经济持续增长的同时,实现比较充分的就业。<sup>①</sup>

#### 四、有利于最大限度地利用劳动力资源

丰富的劳动力资源是我们国家一笔巨大的社会财富。近年来,中国快速的经济的发展在很大程度上得益于廉价的劳动力资源与广阔的消费市场,如何进一步充分有效地利用劳动力资源,也是政府的就业政策所要考虑的要点之一。众所周知,劳动力资源和其他社会资源不同,劳动力资源如果不被使用,就会永远消失;即便其不被使用,作为其载体的劳动者仍然要消耗社会财富。因此,通过实施积极的就业政策,最大限度地利用劳动力资源,从而弥补中国其他社会资源的不足,是实现经济稳定增长的重要基础。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 王廷惠:《刺激内需还须充分就业》,《南方日报》,2003年11月26日。

<sup>②</sup> 徐林清:《积极的就业政策的基本内涵》,《南方日报》,2003年11月26日。



在 21 世纪,就业不仅仅是人们赖以生存的基本前提,更是人们融入社会,实现自我价值,以及给后代带来希望的重要手段。“要工作”在当前不只是经济上的概念。如果一个社会有大量的失业人员,而他们又只能靠失业救济去维持生存,那么,不仅对全社会,而且对失业者个人都会造成严重的创伤。因为失业保险只是让失业人员有一个基本的生活保障,这道防线维持的仅是人们的生存。如果失业人员长期靠失业保险维持生活,失去的则是融入社会、实现自我、为社会创造价值的机会,社会将为此付出极大代价。根据当前的工作重点,积极的再就业政策明确规定了实施再就业扶持政策的对象范围是有劳动能力和就业愿望的下列人员:国有企业的下岗职工、国有企业的失业人员、国有企业关闭破产需要安置的人员、享受最低生活保障并且失业一年以上的城镇其他失业人员。我们一方面要扎实工作,另一方面要根据可能不断扩大再就业扶持政策的对象范围。

### 五、有利于城镇化进程的加快

目前城镇化进程的加快,一方面有助于统一的劳动力市场的形成,这是市场经济发展的内在要求。另一方面,在相当长时期内都会构成中国就业形势严峻的重要原因。只有将城市边界的扩展、市场机会的扩大与农村剩余劳动力的转移有机地结合,才有可能真正解决农民的就业问题,也才能够真正解决“三农”问题。农村人口能否通过多种方式和渠道顺利转移到城镇,不仅直接关系到农民的生存和发展,更关系到全面建设小康社会和共同富裕目标的实现。因此,农村剩余劳动力转移问题的解决必须与城乡二元结构的转变、城镇化、社会保障制度的建立与完善、统一劳动力



市场和其他要素市场的建立与规范等重要问题紧密结合起来,不能停留于一般意义上的就业政策和相关措施,必须采取更为积极有效的就业政策。<sup>①</sup>

## 六、有利于缓解知识型失业现象

所谓知识型失业,是指受过一定教育,具有一定技术、技能的知识劳动者虽然有就业意愿和就业能力,却无法找到工作的现象。中国近年高校扩招,储备和提供了相当数量的知识劳动者。由于高等院校专业设置、管理体制等方面存在种种问题,加上经济体制改革的深化、产业结构调整、有效需求不足等因素的交织作用,通过大学毕业生就业困难所表现出来的知识型失业现象在“十一五”期间仍将存在,并将成为中国失业问题中具有时代特征的一种持续现象。如果缺乏积极的就业政策,完全依靠市场机制配置劳动力资源,同样会存在宝贵的人力资源无法得到有效配置的问题,挫伤社会对人力资本进行投资的积极性,可能会进一步加剧中国劳动力结构不平衡的矛盾,进而对经济与社会的正常运行构成现实威胁。<sup>②</sup>

## 第三节 怎样实施积极就业政策?

实施更加积极的就业政策,是宏观经济政策变动的客观要求。积极的就业政策不仅要关注就业岗位数量的增长,而且要注重促

<sup>①</sup> 王廷惠:《刺激内需还须充分就业》,《南方日报》,2003年11月26日。

<sup>②</sup> 王廷惠:《刺激内需还须充分就业》,《南方日报》,2003年11月26日。



进有效就业需求的扩张,实现生产性就业的有效增长,要在“十一五”期间开创一个就业机会更多、就业更加公平、就业效率更高的新局面。

### 一、正确处理好五个关系

在双稳健条件下,实施更加积极的就业政策,形成全面扩大就业的总体思路,必须正确处理好五个关系:一是处理好发展经济和扩大就业的关系,通过发展经济扩大就业,通过扩大就业推动经济发展,促进发展经济与扩大就业的良性互动。二是处理好经济结构调整和扩大就业的关系,使经济结构调整和劳动力调整协调推进。三是处理好深化改革和扩大就业的关系,坚持减员增效和促进再就业相结合、职工下岗分流和社会承受能力相适应。四是处理好城乡经济协调发展和扩大就业的关系,把引导农村富余劳动力转移和解决“三农”问题紧密联系起来。五是处理好完善社会保障体系和扩大就业的关系,实行“两个确保”,解决保障基本生活的当务之急;促进再就业,解决下岗失业人员的根本出路;完善社会保障体系,为深化改革和扩大开放提供保障。

在宏观上,始终要有一本清晰的就业账。2005 年要建立城镇劳动力抽样调查制度,定期开展全国城镇劳动力抽样调查,及时反映全国及各地的就业和失业动态变化。同时,建立失业预警机制,通过分析相关指标变动情况,预测失业变化对社会稳定和经济发展的影响,在下岗失业总量接近警戒线时,各级政府就要及时采取措施缓解矛盾,防止出现大的问题。

在微观层面,国企改革既要坚持减员增效的改革方向,也要根据社会承受能力,把握好裁员的规模和节奏,规范操作,平稳推进。





实施政策性关闭破产的企业,职工安置方案必须经职工代表大会讨论通过,并报当地政府企业兼并破产和职工再就业工作协调小组审核批准。凡职工安置方案和社会保障办法不明确、资金不到位的,不得进入关闭破产程序。正常生产经营企业成规模裁减人员,人员裁减方案要经企业职工代表大会讨论。凡不能依法支付解除劳动合同的经济补偿金并妥善解决企业拖欠职工债务的,不得裁减人员。国有大型企业一次性减员超过一定数量和比例的,事前要向当地人民政府报告。

## 二、深化劳动就业体制创新

深化改革与实施积极的就业政策相辅相成。深化劳动就业体制改革是解决就业矛盾的重要途径。在实施积极的就业政策的同时,要努力改善创业和就业环境。要坚持劳动者自主择业、市场调节就业和政府促进就业的方针,鼓励企业创造更多的就业岗位,改革发展和结构调整都要与扩大就业紧密结合。我们要善于把市场机制的调节作用和政府的促进作用很好地结合起来,这是解决中国就业和再就业问题的正确选择。从扩大就业再就业的要求出发,在产业类型上,注重发展劳动密集型产业;在企业规模上,注重扶持中小企业;在经济类型上,注重发展非公有制经济;在就业方式上,注重采用灵活多样的形式。完善就业服务体系,加强职业教育和技能培训,帮助特困群体就业。规范企业用工行为,保障劳动者合法权益。认真抓好这些改革举措的落实,就能逐步建立起社会主义市场经济条件下的新型劳动就业体制,为解决就业再就业问题积累新的经验、开创新的局面。

加强领导是落实积极就业政策的关键。各级党委、政府对本



地区就业和再就业工作负主要责任,要把控制失业率和增加就业岗位作为宏观调控的重要目标,纳入国民经济和社会发展规划。要把净增就业岗位、落实再就业政策、强化再就业服务、加大再就业资金投入和帮助困难群体就业作为具体工作目标,层层分解,督促落实,并作为政绩考核的重要内容。

在双稳健政策下,落实再就业扶持政策,必须继续加大资金投入。各级政府要调整财政支出结构,加大再就业资金投入,将促进再就业资金列入财政预算,一定要宁肯少上几个项目,也要拿出钱来帮助下岗失业人员实现再就业。对中西部地区和老工业基地,中央财政将在原国有企业下岗职工基本生活保障专项转移支付资金项下,增加再就业补助奖金,支持地方促进再就业工作。

### 三、千方百计拓宽就业门路

一是大力发展第三产业,继续拓展商贸、餐饮等传统服务业领域的就业渠道,努力发展旅游业,增加就业,尤其要积极开发社区服务业的就业岗位。二是鼓励发展个体、私营、外商投资、股份合作等多种所有制经济扩大就业,积极发展有市场需求的劳动密集型中小企业,继续发展劳动就业服务企业,更多吸纳下岗失业人员。三是促进跨地区的劳务协作和对外劳务输出。鼓励就业压力大的地区特别是资源开采型城市和独立工矿区,按市场需求发展接续性产业,组织下岗失业人员到有劳务需求的地区就业,到农村承包荒山、荒地,从事种植业和养殖业。四是鼓励有条件的国有大中型企业在进行结构调整、重组改制和主辅分离中,利用非主业资产和闲置资产,通过多种方式分流和安置企业富余人员,对破产企业要利用其有效资产安置职工。五是鼓励下岗失业人员通过非全



日制、临时性、季节性、弹性工作等灵活多样形式实现就业。通过发展劳务派遣、就业基地等组织形式,为他们灵活就业提供服务和帮助。

#### 四、大力发展服务业

服务型企业就业容量大,要充分发挥其扩大就业的作用。对现有的服务型企业(国家限制的行业除外)新增加的岗位,当年新招用下岗失业人员达到职工总数 30% 以上,并与其签订 3 年以上期限劳动合同的,3 年内根据招用人数按年度应缴税额的一定比例减征企业所得税。

对新办的服务型企业(国家限制的行业除外)当年新招用下岗失业人员达到职工总数 30% 以上,并与其签订 3 年以上期限劳动合同的,3 年内免征企业应缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加税和企业所得税。当年新招用下岗失业人员不足 30% 的,根据招用人数,按应缴所得税额的一定比例减征企业所得税。在实行减免税收政策的同时,对各类服务型企业(包括商贸、餐饮、服务业企业,国家限制的行业除外)新增岗位新招用国有企业下岗失业人员,并与其签订 3 年以上期限劳动合同的,从再就业资金中按招用人数提供为期 3 年的社会保险补贴。补贴标准按单位应为所招人员缴纳的养老保险费和失业保险费之和计算,个人应缴的养老保险和失业保险费仍由本人负担。

#### 五、改善自主创业环境

为了鼓励扶持更多的下岗失业人员从事个体经营,减轻他们的税费负担,规定对下岗失业人员从事个体经营(国家限制的行



业除外)的,3年内免征营业税、城市维护建设税、教育费附加税和所得税,并免收属于管理类、登记类和证照类的所有各项行政事业性收费。

从实际情况看,下岗失业人员自谋职业、自主创业很需要启动资金和流动资金。国家支持下岗失业人员自谋职业和自主创业的,向商业银行申请小额贷款,由当地政府确定的担保机构负责担保,贷款担保基金主要由同级财政筹集资金建立。贷款额度一般掌握在2万元左右。贷款期限最长不超过2年,到期确需延长的,可申请展期1次。贷款利息按照中国人民银行公布的贷款利息率确定。对从事微利项目的,由中央财政据实全额贴息,展期不贴息。对下岗失业人员合伙经营和组织起来就业的,可根据人数和经营项目扩大贷款规模。同时,为了给下岗失业人员自谋职业和自主创业提供开业及场地上的便利,要求各地简化下岗失业人员开业的相关手续,有关行政审批部门应根据需要和条件,设立专门窗口,提供“一条龙”服务,提高服务效率。

政府鼓励劳动者通过灵活就业的方式实现就业,并且提供相应的服务和帮助。灵活就业与正规就业相比,在劳动关系、工资支付、社会保险和就业服务等方面,有不同特点和要求。应当制定相应的政策措施,保障劳动者合法权益,创造适宜的发展条件。

## 六、国有企业改制中做好富余人员安置

国有大中型企业实行主辅分离和辅业改制,盘活企业闲置土地和资产,发挥内部潜力分流安置富余人员,而不是直接把富余人员推向社会,不仅有利于促进企业精干主体,提高竞争力,也有利于保持企业和社会稳定。今后对国有大中型企业通过主辅分离和



辅业改制分流安置本企业富余人员兴办的经济实体(国家限制的行业除外),符合条件的,3年内免征企业所得税。具体条件是:利用原企业的非主业资产、闲置资产或关闭破产企业的有效资产;独立核算、产权清晰并逐步实现产权主体多元化;吸纳原企业富余人员达到30%以上;安置的职工变更或签订新的劳动合同。

### 七、加强职业教育和再就业培训

要根据劳动力市场变化和产业结构调整的需要,大力加强职业教育和再就业培训。要充分利用全社会现有的教育资源,组织开展多层次、多形式的再就业培训,提高下岗失业人员的就业能力。要增强再就业培训的针对性、实用性、有效性,使更多的下岗失业人员通过培训打开再就业的通道。对从事技术性工作的劳动者开展的技能培训,应与推行和规范国家职业资格证书制度相结合。对有开业条件的人员,要开展创业培训和开业指导,并提供项目咨询、跟踪扶持等服务,帮助他们创业取得成功,并带动更多的下岗失业人员实现再就业。

### 八、建立公共就业服务制度

要建立公共就业服务制度,对城镇登记失业人员和国有企业下岗职工,提供免费职业介绍。在各级公共职业介绍机构中,要实行求职登记、职业指导、职业介绍、培训申请、鉴定申报、档案管理、社会保险关系接续“一站式”就业服务。要加快就业服务信息化建设,健全劳动力市场信息网及其公开发布系统,提供及时、便捷的就业信息服务,把就业信息更直接地送到下岗失业人员面前。

要建立再就业援助制度,为就业困难对象提供专门的帮助和



服务。大龄就业困难对象是指有劳动能力和就业愿望的男性 50 周岁以上,女性 40 周岁以上,就业困难的下岗失业人员。各级政府要把大龄就业困难对象作为再就业援助的主要对象,提供即时岗位援助等多种帮助。由政府投资开发的公益性岗位要优先安排大龄就业困难对象。在社区开发的公益性岗位安排原属国有企业大龄就业困难对象就业,从再就业资金中给予社会保险补贴。补贴标准按单位应为所招人员缴纳的养老保险费和失业保险费之和计算,个人应缴的养老保险和失业保险费仍由本人负担。同时,各地可根据实际提供适当比例的岗位补贴。

### 九、改善城、乡劳动力转移的服务环境

做好青年就业工作,实行劳动预备制度,加强职业教育和培训,有利于提高企业竞争力,有利于提高劳动者的整体素质。对城镇新成长的劳动力,要引导和帮助他们参与市场竞争就业,对城镇未能继续升学的初、高中毕业生要普遍实行劳动预备制度,加强职业教育和培训,延缓就业压力,积极促进大学毕业生的就业工作。做好农村富余劳动力转移工作,引导农村劳动力实现有序转移,可以有效提高农民收入,对于农村经济结构调整和推进城镇化也有重要意义。加强对农民工利益的保护,是今后一项重要工作,在政策、管理和服务上都要体现公平原则。对农村劳动力进城就业要公平对待,合理引导,完善管理,搞好服务,认真清理不合理的限制政策,切实保障他们的合法权益。各类企业招用农民工,应签订劳动合同,必须依法缴纳社会保险费,按时发放工资。



## 第六章 适度投资

扩大内需是中国经济实现平稳较快增长的根本途径。在内需中,投资是最基本的组成部分。一般来讲,投资增长越快,经济增长也就越快,反之亦然。但是,投资快速增长又不可能永无止境,总是有限度的。尤其是对于长期过分依赖投资且瓶颈制约程度愈益提高的中国经济来说,这种有限性愈益明显。在加快经济增长方式转变和努力提高经济增长质量的过程中,如何选择适度投资的发展模式越来越重要。在实施双稳健政策时期,这个重要性也越来越突出了。

什么是适度投资?为什么要走适度投资的道路?适度投资增长面临什么样的新形势和挑战?如何实现适度投资,促使经济平稳较快健康增长?这是本章要讨论的问题。

### 第一节 什么是适度投资?

#### 一、“适度投资”概念

在20世纪80年代初期,中国经济学界就提出并讨论过“适度投资”概念,但至今仍未形成共识,仍未落实到具体的政策措施和行动中,在树立和贯彻落实科学发展观的今天,重提这个概念,重新统一人们对投资的认识,仍有必要。



什么是适度投资？所谓适度投资，是指满足某些经济约束条件，符合经济全面、协调和可持续发展需要的投资，是既不出现过热，又不出现过冷，保持中性增长姿态，并与消费需求保持协调互动趋势的投资。

投资是经济增长的动力。美国经济学家曼昆，在对 15 个国家 1960—1991 年间的经济增长率和投资率进行研究后得出结论：“增长与投资之间是相关的，把 GDP 中相当大的部分用于投资的国家往往有高的增长率，把 GDP 中一小部分用于投资的国家往往增长率也低。”<sup>①</sup>曼昆的研究结论在中国得到了印证。中国经济保持快速增长势头，一个重要的动力源是高投资率，是对规模不断扩大的投资的依赖。

问题是，投资是否有一个极限？

## 二、投资“适度”的原因

从经济增长效率看，资本受到收益递减规律的制约，当资本—产出比例迅速上升，一定的产出量需要更多的资金投入时，进一步高速增长的代价提高。因此，由高投资引起的经济高速增长并不是无休无止的，而是有一定的极限。投资既推动经济增长，又必须反映经济增长的内在需要，必须反映成本—收益变化的需要。

除了效率原因外，投资的增减还取决于市场上投资机会的多少。良好的投资机会意味着较高的收益率，甚至是资本边际收益递增。“在经济发展的早期阶段和起飞阶段，非常高的投资率可

---

<sup>①</sup> 曼昆：《经济学原理》（下册），北京大学出版社，1999 年，第 152—153 页。





以维持较长时间而不致耗尽投资机会。”<sup>①</sup>但是,这种机会不是不变的。就其总量而言,投资机会也会随着经济景气度的变化而变化。

在既定的条件下,投资增长空间并非无限,投资扩张受到制约的更为主要的原因在于“因素制约”。一是国民的储蓄水平和习惯,通常国民储蓄水平高、储蓄意愿强,适度的投资水平就高;二是储蓄转化为投资的方式与渠道,如果货币市场与资本市场发达,储蓄就能够通过多种渠道实现向投资的转化,适度的投资水平就高;三是通货膨胀程度,投资扩张可能会导致社会总需求扩张,因而助长通胀压力,如果通货膨胀水平已经很高,投资继续扩大应受到抑制;四是资源与环境的承载力,如果资源与环境的承载力强,则适度投资水平也可能达到较高水平,反之,资源与环境约束严重,则适度投资水平低;五是财政与金融的负担能力,在政府债务严重以及银行不良资产大量增加的情况下,财政与银行投资风险上升,引发社会动荡与危机的可能性增大,适度的投资水平就低,反之则高。

投资必要性与经济可能性之间存在内在关系。一方面,投资促进经济增长,拓展经济的可能发展空间,因此是必要的。快速而高效的投资会大大增强经济增长活力,提高国民收入及国民储蓄水平,增加具有增值能力的社会财富,扩大生产能力与物资供应,防止通货膨胀,提高财政的可支付性和负担能力,降低金融风险。这样看,投资必要性可以提高经济可能性。

---

<sup>①</sup> 阿瑟·刘易斯:《经济增长理论》,上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第122页。



但是,投资必要性又离不开经济可能性,投资的空间受到经济可能性的制约。尤其是,过快的投资增长,会引起宏观不平衡,给经济运行造成过热;投资需求膨胀会导致基础产业和设施供给不足,引发通货膨胀;在经济增长方式相对落后的情况下,投资膨胀还会使资源与环境受到严重破坏,削弱经济持续发展的能力;在政府及银行投资行为不规范的情况下,盲目过快的投资扩张还会带来财政风险和金融风险。因此,把投资控制在合理的、社会能够承受的限度之内,是经济可能性的必然要求。

由于投资形成机制的内在复杂性,以及不同发展阶段、经济体制、发展模式、人口结构、文化传统、贫富差距等多种因素的影响,从数量上很难对一个国家某一时期的适度投资水平做出准确判断,也难以根据其他国家的经验对其进行推论。但是,与潜在经济增长率的判定相似,适度投资增长率实际上就是在充分考虑经济必要性以及可能性条件下实现的最大程度的投资增长水平。比较方便而又科学的办法是,用投资增长的长期趋势(年均增长率)来判定一定时期投资的适度增长水平。

### 三、1979—2003 年投资增长的轨迹

改革开放以来,中国经济大约经历了5个增长周期。在这5个周期中,只有1988—1992年间的投资增长低于经济增长,其他周期的投资增长均高于经济增长。投资增长超前于经济增长将是中国经济发展的基本态势。从1979—2003年的平均水平看,GDP实际增长率和投资实际增长率分别为9.4%和12.1%,投资率以及投资对GDP的增长弹性分别为32%和1.29(见下表)。一般认为,中国的潜在经济增长水平应在9%左右,这与改革以来的长期



趋势基本吻合。如果以投资对 GDP 的增长弹性的长期趋势 1.29 计算,则适应潜在经济增长水平的适度投资增长率应为 11.6%,或约为 12%,这只是一个长期平均增长值,改革开放以来投资长期平均增长率略低。

表 3 改革以来中国投资与经济指标(可比价)

时期	GDP 增长率 (%)	投资增长率 (%)	投资率 (%)	投资对 GDP 的增长弹性
1979—1984	9.30	10.80	24.49	1.16
1984—1988	12.08	18.60	32.17	1.54
1988—1992	8.52	5.40	29.11	0.63
1992—2003	9.73	14.90	36.85	1.53
1979—2003	9.39	12.10	32.16	1.29

资料来源:国家统计局:《中国统计年鉴 2004 年》,中国统计出版社。

和经济增长一样,投资增长的长期轨迹不是线性的,而是有起伏波动的。即使是适度投资的增长,其年度变化也有一个上下波动的区间。按照严格的适度投资观念,实际的年度投资增长应该围绕 12% 这样一个长期平均值上下波动。区间多大呢?波动的上限和下限是多少呢?现将 1992—2003 年投资的年平均增速(14.9%)的约数 15% 作为上限,因为这一时期的投资增长波动幅度较小,波动峰谷趋于收敛,投资实效也最为显著。由于存在乘数效应,投资增长一般应适当快于经济增长,这是一个一般的规律。为了贯彻“适度”的精神,实际的年度投资增长应该在经济增长的



长期平均值以上,也就是在9.4%以上,取约数为10%作为适度投资增长的下限。

#### 四、适度投资的经验区间

这样,从经验数据分析中得出的适度投资增长年度波动区间是:10%—15%,中值为12%。当然,在季度和月度的意义上,波动的区间会略微大一些,上限高一些,下限低一些,如果上下各增加2个百分点为合理的月度、季度波动差,那么,月度、季度的适度投资增长的波动区间就是:8%—17%。每年在对投资进行宏观调控时,既要把握年度区间,又要把握月度、季度区间,通过调节月度、季度值的变化趋势,来达到稳定在月度、季度区间以内的调控目的。

### 第二节 为什么要走适度投资的道路?

#### 一、促进经济的平稳较快增长

经济与投资紧密相关。投资保持快速增长趋势仍然是形成较长时期经济快速增长的必要条件。按照全面建设小康社会的基本目标,本世纪前20年中国GDP年均增速至少要达到7.2%,分阶段看,一般前一阶段会高一些,后一阶段会低一些。大致的配置是,后10年经济年均增长7%左右,前10年要接近8%,而“十一五”要在8.5%左右。这在全世界范围都是比较快的经济增长速度。根据客观需要选择了一个有别于绝大多数国家的、相对特殊的长期快速增长道路,在选择投资发展模式时,就不能不充分考虑这种长期增长的特殊要求,就不能不选择较高的投资率水平。



进入 21 世纪以来,中国经济进入一个重要的战略机遇期:新型工业化、城镇化、西部大开发、振兴东北老工业基地以及中部崛起等将为经济与投资增长提供新的动力;经济全球化为国内经济发展提供良好机遇,加上投资环境改善,跨国公司不断增加在华投资,本国投资的国际化程度不断提高,更多的产品供应全球市场。所有这些因素,都会促使投资快速增长,都会促使制造业和基础设施产业大幅度投资。所以,从经济快速增长的内在需要看,出现投资快速增长具有一定的客观必然性。

但是,经济快速增长要实现可持续,避免大起大落,就要求投资适度,要求投资增长要保持可持续性,防止大起大落。既要避免由于过度投资造成通货膨胀,又要避免由于投资不足引起通货紧缩。改革开放以来,中国投资增长的起落幅度比改革以前的计划经济时期要小一些了,但还是存在强波趋势。经济高潮期,投资以更高的速度增长,但持续时间不长,在短时间的高速增长后接着而来的时间较长的投资增长下降,有时甚至出现投资市场疲软的情况。1989—1990 年是这样,1998—1999 年还是这样。投资增长的大起大落,又促使经济增长大起大落,投资大波动带动经济大波动。而每一次投资的大落又是由“大起”引起的,是由投资的过度增长引起的。因此,选择适度投资的发展模式,是实现投资和经济持续快速稳定增长的需要。

## 二、促进经济与社会协调发展

全面建设小康社会要在经济发展基础上实现社会全面进步,它的目标应该是经济、社会、文化等全面发展。社会与文化的发展标志着人类享受更好的卫生保健、更高的受教育水平、更健康的精



神生活、更多的闲暇时间和更和谐的社会氛围,这是经济发展的根本目标,也是投资发展的根本目标。

与经济快速增长相比,中国各类社会与文化建设仍相对滞后,在一定程度上制约了未来的经济发展。教育方面,国民总体教育水平与科学文化素质偏低,教育与培训渠道狭窄,公共教育经费支出比重偏低,人力资源开发保障机制不力,动员社会多元投资渠道不畅,优质教育资源供给匮乏,区域教育均衡化水平偏低,处境不利人群受教育困难与受教育机会不公平,教育与人才培养结构不合理,九年义务教育普及任务在西部农村仍然艰巨,各种因素造成中小学辍学学生数量剧增。医疗卫生事业方面,基础设施建设供给不足,看病的人不断增加,医院、病床、医生、护士增加很少,公共卫生体系不健全,疾病预防控制体系不完善,公共卫生投入水平低等。

根据劳动和社会保障部的资料,中国目前享有医疗卫生保障的人口只占总人口的15%,85%的人没有医疗卫生保障,或者说是没有靠得住的医疗卫生保障。据世界卫生组织统计,中国卫生分配公平性在全世界排名中居第188位,列倒数第4。在广大农村,由于没有建立起市场经济条件下新的合作医疗体系,贫困家庭难以享受起码的医疗服务。在城市,由于医疗费用的大幅度增加和医疗保险制度的不完备,贫困家庭面临无力支付医疗费用的窘境。

除了文化教育和医疗卫生发展落后外,其他方面的社会事业也十分薄弱。这些情况,不仅直接影响人们的生存和生活,而且也制约了经济的可持续发展。如果长期让这个“短腿”更短,忽视教育和卫生等外部性与再分配效应很强的部门的投资与建设,就可



能为此付出沉重的代价,甚至从根本上逆转经济与社会发展的进程,破坏业已形成的良好的国内经济发展环境。所以,适度投资就是要在适当约束经济基础设施建设的同时,加大发展公共卫生事业的投入力度,不断提高民族和国民的素质。

### 三、实现与资源环境的协调和可持续发展

中国投资的过快增长,是以环境、资源和能源过度消耗与浪费为代价的。2003年,中国GDP占世界的4%,但消耗了世界41%的水泥、31%的原煤、25%的钢材和铁矿石、7.4%的石油。中国单位GDP的能耗比世界平均水平高2.4倍,是德国的4.97倍,日本的4.43倍,甚至是印度的1.65倍;每单位GDP产生的氮氧化物是日本的27.7倍,德国的16.6倍,美国的6.1倍,印度的2.8倍。大气、水资源、土壤等破坏严重。<sup>①</sup>根据水利部的统计,2003年,万元GDP用水量为465立方米,是世界平均水平的4倍,用水效率非常低下。

以高投入、高消耗和低效率为基础的高投资增长,加剧了钢铁、电解铝和水泥等行业的盲目发展,固化了目前这种以低生产要素效率为特征的生产方式,固化了工业粗放型发展模式,从而阻碍了经济增长方式的转变,纵容经济低水平循环、结构失衡和落后生产方式的延续。在落后的经济增长条件下,过度投资被当作一种“常态”,它与落后形成为一种恶性循环。这种恶性循环的运行轨迹是:工业过度投资→对工业生产资料的过度需求→工业原材料

---

<sup>①</sup> 何磊:《资源消耗“触目惊心”,政府错位加剧“过热”》,《中国青年报》,2004年6月11日。



出现瓶颈→工业通货膨胀→更多的工业投资需求→……。2003年以来的煤电油运紧张状态表明,这种过度的工业投资增长难以以为继,不可能持续下去,因为它不仅会造成宏观经济的短期失衡,而且更为重要的是会进一步加剧资源和环境的矛盾。从过度投资转向适度投资,既是经济短期平衡的需要,也是资源环境协调、实现可持续发展的需要。

#### 四、抑制地方政府的盲目投资

在过度投资增长中,地方政府是重要的推动者。全国范围的开发区热、城建热、房地产热、汽车热、钢铁热的背后,都有地方政府的影子。各地政府热衷“经营城市”,热衷于圈土地、铺摊子、搞项目。

在目前财政分灶、市场分块的体制下,地方政府存在盲目投资的饥渴和冲动。加上缺乏硬的预算约束,地方政府往往会比较容易地开展各种满足短期行为的投资活动。比如在地方政府主导的城建投资中,往往会超越当地经济发展需要无限度地扩张与举债,达到本来就脱离实际的本届政府的政绩目标。目标达到后,一般不会考虑未来是否还债以及如何还债。

近年来,地方政府招商引资过程中的无序、恶性竞争空前激烈,甚至出现零地价外加送水电。各地的招商引资大战实际上极大地降低了企业的投资成本,地方政府的行为相当大程度上扭曲了市场信号,包括土地、资金、劳动力和资源在内的生产要素价格被严重低估,从而实际上误导了企业(包括民营企业)的预期。这意味着即使在正常的市场条件下无利可图的投资机会,在各地政府的优惠政策下,又变成有利可图的。企业市场行为的扭曲进一





步刺激了从原材料工业到加工工业等行业非理性投资冲动,加大了相关产业投资过热的风险。地方政府很容易将公共资源转移给个别企业,造成企业在投资决策时低估成本,高估收益,进一步推高企业的投资热情。在成熟市场经济条件下,地方政府的基本职能是对外部不经济的严格管理,外部成本强制性地内部化,但在目前的现实中,中国地方政府却偷偷地将更多本应属于企业的内部成本外部化了。这又会进一步增加投资需求。在现行投资体制下形成的过度投资,很大程度上是以地方政府为主导实现的。实行适度投资的政策导向,就是要通过制度规范抑制地方政府的盲目投资倾向,使全社会投资转到合理、适度和理性发展的轨道上来。

### 第三节 如何实现适度投资?

**适度投资的政策导向,主题是“适度”,核心是“均衡、协调”,**就是说,要按照适度和均衡协调发展精神,正确处理好城乡之间、地区之间、产业之间的投资关系,处理好投资(积累)与消费之间的关系,保证投资既较快增长,又不破坏各种必要的平衡关系。在这些关系中,处理好产业间的投资关系十分重要。

#### 一、稳定重化工业投资,扩大服务业投资

在产业间的投资关系中,最重要的是三次产业发展关系,是农业、工业特别是重化工业和服务业之间的投资关系。在如何增加农业投资,特别是增加对农业的基础设施投资方面,各方面已经形成共识。但在如何处理好工业特别是重化工业与服务发展的投资关系上,在实施适度投资政策时,工业特别是重化工业和服务业



在投资力度上的轻与重的选择上,人们的认识还不很一致。这也是实施适度投资政策导向要明确的重要问题。

到目前为止,中国还没有完成工业化的任务,重化工业的发展还要较大的空间,从一个较长的时间跨度看,还不能放弃对重化工业发展的投资支持。这不仅是国民经济保持平稳较快增长的需要,也是实施“工业强国”战略的需要。进一步稳定工业制造业投资,特别是稳定重化工业投资,应当是未来较长时期中国产业发展政策的基本导向之一。从现实情况看,各方面增加重化工业投资的热情已经很高,企业是这样,地方政府是这样,中央政府各部门的长期规划和产业政策安排也是这样。但在强调重化工业发展的投资导向时,人们比较忽略对服务业发展的投资。这种情形应当改变。

服务业发展不仅为经济增长做出贡献,而且重要的是增加更多的就业机会。在制造业吸纳就业的能力明显下降的情况下,加快发展服务业,增加对服务业的投资,具有十分重要的意义。1979—1985年,工业增长的就业弹性系数为0.82,1986—1990年为0.44,1991—1997年为0.15,而1998—2003年仅为-0.11<sup>①</sup>。这说明片面强调工业化,特别是重化工业无助于就业的增加。本世纪前20年,中国新增劳动力将在1.1亿人左右,估计农村剩余劳动力为1.5亿,国有企业富余人员大约有2500万,非国有企业中大约有1000万,这都有待消化。而即使年均经济增长率达到7.2%,每年新增的工作岗位也只有800多万个,每年劳动力供需

<sup>①</sup> 江小涓等:《中国产业结构调整升级的重点》,中经网,2003年6月5日。



差距都将在 1000 万人以上。因此,不加快发展服务业就将无法应对日益加剧的就业压力。

在现代制造业增加值中,只有 10%—15% 的利润集中在生产环节,而 35% 的利润被品牌所有者拿去,还有 55% 的利润被设计环节和销售环节分走。因此,发展现代服务业有利于激励产品升级和技术创新,使产业向价值链的两端延伸,增加附加价值,提高盈利率。应该充分利用信息技术的广泛应用,降低各个产业部门的生产成本,特别是交易成本。近年来,中国信息产业一直保持着 3 倍于 GDP 的速度增长,信息技术的频繁创新、广泛应用,信息资源的开发利用,可以改变经济增长方式,加快经济全球化和市场化进程,用包括信息技术在内的高新技术对传统产业进行改造,也将给传统产业带来新的生命力和竞争力。从这个角度看,增加对服务业的投资,具有战略意义。

## 二、稳定一般产业投资,加大社会类基础设施产业投资

在产业发展的投资关系中,处理好一般产业与基础设施产业之间的关系也变得越来越重要。实现经济与社会的协调发展,就要促进经济与社会类基础设施的共同发展。“八五”计划以来,中国的基础设施投资迅速扩张。人们真正感受到基础设施建设的巨大进展是在 1998 年实施积极财政政策以后。但是,持续多年的高强度国债投资,也带来部分地区经济基础设施有效性不足以及社会基础设施发展严重不足的问题。有关研究表明,随着收入的增长和对生活质量的追求,人们对公共基础设施的需求会趋于上升。因此,中国经济基础设施投资强度不应减弱,而应在重点上有所调整。经济基础设施建设要有利于社会效益的提高。例如,城市基



基础设施建设的重点应转向环境与生态,应高度重视城市污水和垃圾处理设施建设。在继续完善水、电、气等服务设施的同时,城市亟需加强对防范地震、火灾、风灾、洪水、地质破坏、传染病及其他城市灾害的防灾减灾设施和系统的建设。在加大城市基础设施投资的同时,必须努力改善与农民生活、农业生产和农村发展相关的基础设施状况。要以改善投资环境为基本目标,营造一个适宜外来投资者开展商务活动、满足公共事业发展要求和人民群众生活质量提高要求的基础设施条件。为此,要重点加强教育、卫生保健、环境保护方面的投入。到2020年,医疗卫生公共投入占GDP的比例应提高到5%以上,全社会教育经费占GDP的比例上升到7%左右,以适应社会对人才素质和生命健康的需求。

要实现投资的持续、平稳增长,就要加强和改善对一般产业投资的宏观调控。在市场化 and 法制化程度不断提高的今天,进行投资项目的行政性清理,难度是相当大的。依靠行政性手段和数量控制方式可能在短期内收到效果,却难以使调控效果保持长久。未来应更多采用利率、税率、地价、水价、电价等经济性手段和价格杠杆对投资活动进行调节,实现经济手段、法律手段与行政手段并用,以经济手段为主的政策格局。行政手段应重点用于约束地方政府行为,抑制超前城市化。当前,最应该停缓建的项目是脱离实际、盲目超前、透支未来、以满足少数利益集团需要、损害公众利益为代价的地方城建项目。只有相关城建项目停下来,才能真正遏制与之相关的强制性城市拆迁以及房地产项目建设,才是标本兼治之策。

应该对各地地价、水价和电价的减免政策进行清理,根据资源稀缺程度和环境与生态保护的要求,由中央政府及省级政府确定



各地真实的要素基准价格,地方政府只能在规定的范围内进行调整。例如,在水资源稀缺的地区大幅度提高工商业用水价格,以抑制相关产业的过度发展。应加强政府部门对投资项目的环 境评价与监督。设立容易造成环境破坏的投资项目的环保听证制度,实施环保一票否决制度。探索建立防止地方政府投资冲动的长效机制,包括在政府官员政绩考核中加入外部性及可持续发展、就业以及社会事业进步等方面的内容;增强地方人大对政府投资项目以及债务融资的民主监督与制约;提高社会公众对城市规划、建设的民主参与程度。

考虑到 2003—2004 年经济运行已达到潜在增长水平,积极财政政策的适时转型十分必要。长期建设国债的减少不会影响业已形成的增长局面,且有利于抑制部分行业的投资过热、地方政府的债务风险和商业银行的信贷膨胀。2005 年,国家将压缩长期国债的发行规模,由 2004 年的 1100 亿元调减为 800 亿元左右;2006 年以后,还将根据经济形势的变化调减长期建设国债,并进一步减少赤字规模,实现财政政策由扩张性向中性的转变。财政政策的转型并不是简单的减发建设性国债的问题。应当从建立符合社会主义市场经济体制要求的公共服务型政府的需要出发,从调整财政支出结构和方向入手,重新认识财政政策的稳健性。“稳健”的财政政策,并不意味着财政从建设投资领域全盘退出,而是通过适当控制和减少财政赤字和国债规模、优化国债支出方向、适当增加社会公共开支,达到有效地规避财政风险和减少国债资金使用中的负面影响的效果。在空间分布上,国债及其他财政资金要向西部和东北地区倾斜,大力支持西部大开发和东北老工业基地的振兴,努力缩小已经存在的发展差距;在行业分配上,国债及财政资金支



持的重点要进一步集中。应当在继续加大对环境整治和天然林保护等生态建设投入的同时,从基础设施建设为主转变为社会保障、住房、教育、公共卫生等社会公共事业的发展为主;在城乡关系上,应当加大对农业的投入和对农民的支持,转变农村公共产品供给格局,国家财政将更多地承担农村义务教育和医疗卫生的支出责任,增加以农田水利为主导的“六小”工程、良种良法科研和市场营销信息网的投入。

国有投资主要集中在交通、邮电、能源、资源、城市基础设施、教育、科技和卫生等关键性和垄断性行业中。由于上述行业投资主体相对单一,国有投资在此次调控中受到比较大的抑制,势必影响这些行业的发展,因而不利于缓解瓶颈制约。因此,要认真贯彻落实十六届三中全会以来关于鼓励民营经济发展的方针政策,即要大力发展和积极引导非公有制经济,允许非公有制资本进入法律法规未禁入的基础设施、公用事业及其他行业和领域,扩大民营经济的发展空间。通过对民间资本开放那些其过去进入较少、国有垄断程度较高的行业,引导民间资金配置到国民经济最紧缺的部门,提高相关行业的发展水平,避免相关行业在宏观调控中受到不必要的损害。不断推进税制改革是财政政策转型的重要内容,也是创造宽松与公平的竞争环境,促进民营与外商投资的重要条件。目前,增值税改革已在资本密集型企业较多的东北老工业基地先行试点,预计要到2006年才会在全国全面推广。

从国际经验看,绝大多数实行消费型增值税的国家,都曾对投资品做过特别的过渡性规定。中国的改革将首先在采掘业、电子、化工等资本密集型行业中进行,将设备的进项税额予以扣除。自1998年实施积极财政政策以来,中国财力有了超常规发展,2004



年前三季度全国财政收入已增收 4200 亿元,其中,中央财政增收超过 2000 亿元,比年初的预算安排超收 1000 亿元。2004 年,财政收入有望超过 2.6 万亿元,占 GDP 比重接近 20%。宽松的财政资金环境为增值税税改的加快进行创造了条件。如果这一改革措施能在全中国范围内广泛推开,将极大地促进民营及外商投资的发展。

### 三、建立投资适度增长的新机制

《国务院关于投资体制改革的决定》颁布实施后,有利于中国建立由市场主导的投资资金配置机制,有利于运用经济和法律手段完善投资的宏观调控,实现投资的适度增长,因而是一次有价值的体制创新。

本次投资体制改革的意义,不仅在于扩大了企业的投资自主权,还在于突出地强调了外部性与公共性的问题,强化了政府对企业投资项目公共利益等方面的审核。当前很多项目的上马是以牺牲公共利益为代价的,因此,只要对投资项目事关公共利益的审核中严格坚持现行的各项法律规章制度,正确运用保护公共利益这一有效方法,就可以把相当一大批不合格的项目拒之于门外。在核准目录中,要提高钢铁行业的进入门槛。要进一步明确政府投资范围,不断改进国有投资项目审批制度,完善政策性投融资功能,建立政府的投资责任约束机制。要创造有利的投资环境,高度强调不同监管部门之间的协同配合,注重发挥地方、行业协会的监督积极性。



## 第七章 扩大消费

中国未来的需求管理政策应当实现两个重要转变,一个是从内需和外需关系看,从“外需为主”转变为“内需为主”;从投资和消费两大内需看,从“投资为主”转变为“消费为主”。不断扩大消费需求,提高人民生活水平,既是全面建设小康社会的必然要求,也是实施双稳健政策时期实现经济平稳较快增长的客观需要。在适度投资和净出口增长趋于稳定的条件下,要扩大内需,就要不断扩大消费,特别是要通过增加农民和城镇中低收入者的收入,不断扩大城乡居民消费。

为什么要扩大居民消费?通过什么样的政策和制度途径扩大居民消费?这是本章要讨论的问题。

### 第一节 为什么要扩大居民消费?

#### 一、消费落后现状

上个世纪末,中国基本上实现了小康,但这个小康还只是总体上的,是从平均值来衡量的,是一种低水平、不全面的小康,它的发展还不牢固、不平稳。到2003年,虽然人均GDP超过1000美元,达到1090美元,但是,农村仍然有3000万人口处于绝对贫困状态,没有解决温饱问题。城镇绝大多数居民的生活水平还处于生





存型消费阶段,有一部分生活在最低保障线以下。全国只有极少数人进入发展型和享受型消费阶段。

从消费规模看,在按支出法计算的 GDP 中,2003 年为 67051 亿元,比 1978 年的 2239 亿元扩大 29 倍,但这期间的最终消费率(最终消费占 GDP 的比重)反而从 62.1% 降到 55.4%,资本形成率从 8.2% 提高到 42.9%。如果与世界各国进行比较,中国的消费率也是比较低的。按照世界银行的统计,2003 年,全球平均固定资本形成率约为 23%,最终消费率约为 77%,中国要比世界平均水平低 22 个百分点左右。最终消费率水平低,说明在 GDP 的分配和使用中,消费的扩张力低,尤其是居民消费的扩张力低。中国经济增长主要的推动力来自投资,同时投资又吃掉了大部分经济增长的成果,消费增长和投资增长不协调,消费增长在两大内需增长中长期处于明显滞后状态。

从人均消费水平看,2003 年,全国居民的人均消费水平为现价 4058 元,按当年汇率计算,只有 490 美元,仅比 1978 年提高了 4.4 倍,而同期人均 GDP 提高 6 倍。全国居民人均消费水平提高的速度,明显慢于人均 GDP 提高的速度。与国际水平比,目前中国人均消费水平大概只相当于欧美发达国家的 1/20 到 1/30 左右。尽管按照购买力平价算,中国居民的实际消费量要高于按货币价格计算的消费量,但在各国的比较中也还是处于偏低水平。

从消费结构来看,中国目前的水平也明显偏低。2003 年,全国居民消费的恩格尔系数(食品开支占总消费开支的比重)平均为 41.4%,其中,城镇为 37.1%,农村为 45.6%。按照联合国粮农组织对贫富国家生活水平的评价标准,恩格尔系数大于 59% 为贫困型,50%—59% 为温饱型,40%—50% 为小康型,30%—40% 为



富裕型,30%以下为最富裕型。中国目前整体上处于小康型阶段,老百姓的生活开支更多用于生存型消费上,食品消费开支还占较大比例,非食品开支,特别是用于住、行、文化教育、医疗卫生和其他发展型、享乐型和娱乐型的消费所占的比例还比较小。2003年,城、乡人均住房面积还分别只有23.7和27.2平方米;城镇居民每百户拥有汽车仅1.4辆,大大低于美国每户2.2辆的水平。

消费中的结构矛盾不仅表现在消费品上,而且表现在消费主体上。一是在居民消费和政府消费中,政府消费比重偏大、居民消费比重偏小。改革开放以来,政府的职能范围大幅度缩小了,很多职能直接转给了企业、市场和家庭个人,但是政府消费在GDP中的比重不仅没有缩小,反而提高了,从1978年的78%提高到2003年的78.6%,居民消费比重缩小了0.6个百分点。二是在人均消费水平的城乡比中,城镇提高,农村降低。城、乡人均生活消费支出比,1978年为2.68:1,2003年提高到3.35:1,城乡消费差距呈扩大趋势。20世纪90年代以来,农村居民人均消费增长落后于城镇居民人均消费增长的现象更为显著。2004年,农民消费随就业和收入增长有所提高,但基础不牢固,还未完全建立可持续的保障机制。三是在各收入分组的居民消费中,城乡中低收入者消费增长明显慢于高收入者的消费增长,二者之间的差距扩大。

## 二、扩大居民消费的必然趋势

无论是从以人为本的科学发展观和全面建设小康社会的要求看,还是从经济增长的可持续性需要不断增加消费需求来看,扩大居民消费,提高人们的生活水平,都是非常必要的,是必然的。扩大居民消费既要作为宏观调控实现短期平衡的重要目标,又要作



为一项长期战略,在国民经济和社会发展的中长期规划和战略安排中,要特别突出消费的地位和影响。

现代发达国家的经验表明,健康的经济增长主要依靠消费拉动,消费是现代经济增长的主要源泉。在一定的发展阶段,特别是在工业化和市场化中期以前,出现消费增长慢于投资增长趋势有一定的必然性,因为这个时期难以从根本上改变以高资金投入为特征的大规模外延型投资,难以从根本上提高投资的效率。这个特征在全面短缺和普遍存在软预算约束的经济中,会表现得更为突出。但是,随着经济发展阶段和体制的逐步转换,特别是进入全面建设小康社会这样一个以消费为主导的新型社会中,消费增长滞后于投资增长的趋势就会发生变化。伴随这个新趋势出现的必然结果是,在投资保持适度稳定增长的前提下,在消费与投资之间形成新的协调、均衡关系。这就必然要求扩大消费需求,特别是扩大居民消费需求,提高居民消费率,实现更快的居民消费增长。

在消费和投资之间建立起新的平衡关系后,国民经济中形成消费的能力就会提高,“人均 GDP”转换成“人均消费”的比例就会提高,全国人均消费的水平就会提高,总规模就会快速扩大。

随着就业、税收和社会保障制度的不断完善,农民和城镇中低收入者收入增长加快,城乡之间、城镇中低收入者之间的消费差距缩小,农民、城镇中低收入者的消费能力提高,这也会促使大众消费规模扩大,从而促使社会消费总需求扩大。同时随着政府职能的转变,在社会总消费中,政府消费所占份额会降低,居民消费份额会提高。

2004 年以来,随着经济继续保持 9% 以上的快速增长,居民消费出现了加速增长势头。不仅家庭住宅、私人汽车等居民大宗消费成为热点,成为带动总消费需求的主要动力,而且其他小宗的常



规型消费也出现了加速增长的趋势。不仅老百姓的衣、食、住、行等传统型、生存型消费增长加快,而且电子信息、文化教育和保健等现代型、发展型消费也出现了持续加速增长趋势。从经济发展前景看,社会总消费特别是居民消费增长加快,不会是短期的、暂时的现象,而将成为可持续的长期趋势。

当然,要使这一前景性趋势变为现实,还需要有政策和制度上的促进,要通过改善宏观经济调控,实行更有利于扩大消费的政策取向和政策操作,进一步完善包括社会保障制度在内的制度环境来实现。

## 第二节 扩大居民消费的政策途径是什么?

### 一、改善宏观经济管理,促进居民消费稳定增长

扩大消费首要的政策途径是,在政府的经济管理和宏观调控中要突出消费的地位,更多地发挥扩大消费在扩大内需中的作用。

首先,在提出和实施扩大内需的政策措施时,要减少投资冲动,提高消费理念,宏观的需求管理中应更多注意消费需求管理,加强对消费需求的调控和平衡,发挥消费需求对整个宏观经济短期平衡的作用。一般来说,当消费需求增长偏离(高于或低于)扩大消费的平衡目标时,政府可利用税率、利率、汇率、工资等间接调节工具来进行调节,引导消费者行为,为稳定消费需求增长创造一个良好的宏观环境。当市场价格持续下降,居民消费信心不足,消费需求偏淡时,政府宏观调控可采取降低利率、减税、增加居民收入等措施,促进消费需求增长。1998—2003年,政府运用多次降息、增加企事业单位在职及离退休人员工资、提高“三条保障线”、



增加低收入群体收入、加大对农村居民财政转移支付力度等措施,扭转了消费需求不足状况,逐步扩大了消费需求,带动了经济回升。当经济明显回升,价格持续上升,居民消费需求比较旺盛时,政府宏观调控可采取提高利率、加税等措施,控制“排浪式”消费,防止出现消费需求过旺,实现消费需求长期可持续增长。目前和今后相当长时期内,宏观需求管理的工作重点应当是努力扩大城乡居民的消费需求,更多更好地发挥居民消费需求对经济稳定增长的作用。

其次,在长期平衡意义上,要在中长期规划比如五年规划中,突出消费发展,要围绕如何提高居民消费水平、改善人民生活来制定经济增长、投资、产业和其他经济指标,而不能脱离消费来制定这些经济指标,消费应当成为经济和社会发展规划的核心内容。“十一五规划”应当是一个加快居民消费发展的规划。

最后,在市场调节中,政府的基本职能应当是努力为消费者创造一个公平、公开、公正的秩序,提供一个自由选择的环境,切实保护消费者权益。政府在履行公共管理职能时,要弱化投资意识,改变政府部门一抓经济工作首先考虑的是抓投资项目、抓赚钱项目的状况,要对那些审项目、定预算、批资金的主管部门进行严格的规范。

## 二、调整消费与投资关系,提高居民最终消费率

从消费增长明显落后于投资增长的现实情况看,今后扩大消费的另一个重要措施,是要调整消费和投资的关系,适当降低投资率,提高消费率。可以考虑将最终消费率从2003年的55.4%提高到2010年的60%左右,全面建设小康社会后10年进一步提高到



65%以上。从长期看,虽然很难像美国等发达国家一样达到80%左右的最终消费率水平,但在全面建设小康社会实现后逐步提高到70%左右是可行的,只有这样,才能在消费和投资实现良性循环基础上,保证经济稳定增长和人民生活水平不断提高。

在“十一五”规划统筹考虑主要经济指标之间的配比时,可以考虑,GDP年均增长8.5%左右,全社会固定资产投资年均增长15%左右,全社会消费品零售总额年均增长10%或更高的水平。在指标设计时,让投资增速降一点,消费增速升一点,这样来实现经济平稳较快增长的目标,来满足全面建设小康社会对“十一五”的要求。这里也体现了一个这样的思想:调整消费和投资之间的关系,在二者之间实现均衡和协调,不是要以牺牲经济增长为代价,也不是要大幅度压低投资率和投资增长速度,因为这样做不符合实际需要,会违反经济规律。在城镇化、工业化以及全面建设小康社会加快发展过程中,投资率和投资增长速度保持适度水平,是必然的,也是必要的。

### 三、增加就业和收入,提高居民购买能力

扩大消费,特别是扩大居民消费,既要在“平衡、协调”上做文章,改变不协调、不平衡、以牺牲消费为代价的情形,更重要的是努力提高社会消费者特别是城乡居民的购买能力。这就需要努力采取政策措施增加就业和收入,尤其是为那些购买能力很低的农民和经常处于失业和半失业状态的城镇居民提供更多的就业岗位,不断提高他们的收入水平。

达到此目的的宏观政策选择,首先是更好地实施积极就业政策。既要以较快的经济增长速度来保证总就业水平提高,通过调



整和优化产业结构,比如大力发展以服务业为主的劳动密集型产业,提高整个产业安排的就业弹性,拓宽就业渠道,用同一元钱GDP吸纳更多的劳动量,又要通过加大职业教育和培训力度,提供足够的劳动供求信息,提高劳动者的就业能力。只有全社会就业水平提高了,城乡居民的人均收入和实际购买能力提高了,扩大消费需求才有稳定的基础和来源。

#### 四、增加有效供给,提高居民消费意愿

中国改革开放时期的经济以年均9.4%的速度增长,其总规模在2003年以后,每年扩大1万亿元以上,投资增长更是达到20%以上,而实际的消费需求每年增长率在10%以下,产成品库存2003年为11.7%,2004年前三季度分别为17.8%、19.9%和21.5%。从这些数据,人们首先得到的印象是:消费需求不足。其实,消费需求不足并不能解释现象的全部。因为现实存在“需求不足和供给过剩并存”的情形。这种“并存”的产生,并不完全是需求不足造成的,除了需求原因外,还有供给方面的原因,还有供求严重不对称的原因。突出表现在有一部分供给不是有效供给,不是消费者愿意接受、愿意用钱购买的供给。

要扩大居民消费需求,还必须改善和优化消费品的供给结构,还必须促使生产者为消费者提供有效供给,提供称心如意的消费品,还必须改变供求严重不对称的状况。有效供给增加了,市场上的商品和服务都是消费者愿意接受的,消费者的选择就多了,实际的购买量就会增加。因为只有市场供给为有效供给,商品和服务的选择多样化的时候,消费者的实际购买才会达到或接近意愿购买。宏观调控的政策和制度安排,应当促使企业改善供给结构,



提供有效供给水平,努力降低供求不对称的程度,使消费者的潜在需求更多地转化为实际需求。

### 五、促进消费结构升级,拓宽居民消费空间

在人均收入水平快速提高、恩格尔系数不断下降的背景下,消费结构升级是一个客观趋势。这个趋势主要表现为,一方面食品开支占消费开支的比例下降,另一方面非食品开支中生存性消费开支比例下降。

以食品开支中的粮食消费为例,城镇居民购买粮食从20世纪90年代初以来就逐渐下降,从平均每人全年购买超过100斤降到目前80斤以下,农民消费粮食从本世纪初开始出现下降,从2000年的250斤降到2003年的223斤。

除了食品开支占消费开支的比例下降外,非食品开支中的发展类、享受类消费开支的比例也在提高,甚至在温饱不足时期被当作“奢侈品”的消费品也在逐步变为“必需品”。

20世纪80年代中期,中国人把彩电当作奢侈品,后来成为普及的必需品了,20世纪90年代中期突破一户一台彩电,2003年达到一户1.3台。2003年一百户农民家庭也有67.8台了。电脑、移动电话和汽车在20世纪90年代中期被当作高档消费品,1998年一百户家庭分别只有3.8台、3.3台和0.3辆,2003年分别达到了27.8台、90.1台和1.4辆。几年前,化妆、美容等还被当作奢侈的消费行为,但现在越来越成为更多人的选择了。这说明人均收入水平提高必然加快消费结构升级,改变人们原来的消费观念,增加新的消费意愿,使居民消费需求不断扩大。

汽车也是一样。发达国家的经验表明,一国人均收入超过





1000 美元时,汽车消费进入高速成长期。2002 年中国汽车市场出现的“井喷式”增长,预示着汽车大众消费时代来临。中国城镇家庭虽然不可能像美国一样每百户拥有 220 辆汽车,但目前每百户只有 2.1 辆的水平显然很低,即使是达到美国的十分之一,也应当在未来某一时期达到每百户 22 辆以上,与现在每百户 2.1 辆相比也有巨大的发展空间。和住宅、汽车一样,电子通信、教育、医疗保健、文化娱乐、旅游和其他发展型消费,也会越来越成为人们的基本消费选择。

但是,客观趋势要完全变为现实,还要有相应政策措施的刺激,要在社会中形成一种氛围,产生示范效应,使少数人的消费行为变成大众消费行为。到目前为止,中国人的消费还存在各种各样的障碍,客观趋势和实际之间还存在较大的差别。举例来说,当恩格尔系数在 0.4—0.45 之间时,住宅消费比重大约为 18%。中国 2003 年城镇居民的恩格尔系数只有 0.37,但住宅消费的比重还只有 10.7%,不到国际平均水平的一半,比客观趋势水平的 18% 要低 7 个多百分点。这说明,近两年住宅消费成为城镇居民的消费热点,还不过是少数人的行为,还未真正惠及大众。同时也说明,今后城镇居民的住宅消费还有很大增长潜力。住宅是这样,汽车是这样,其他消费也是这样。需要采取有效措施来促使消费的客观趋势转化为现实,让老百姓增加购买和消费选择,在提高生存型消费质量的基础上,进一步提高发展型、享乐型消费的水平。

## 六、缩小消费差别,提高大众消费水平

中国的消费增长整体上慢于投资增长,表现为消费需求长期不足,还有一个重要原因是过大的收入差距造成过大的消费差距。



从区域看,东、中、西部地区的人均 GDP 之比,1987 年为 1.7:1.2:1,2000 年扩大为 2.3:1.3:1,2003 年进一步扩大为 2.5:1.3:1,其中东部地区人均 GDP 是西部地区的 3 倍。甘肃宕昌不足上海浦东的五分之一。

从行业看,2000 年平均劳动报酬最高行业与最低行业的报酬之比为 2.62 倍,2003 年扩大为 3.98 倍,2004 年进一步扩大到 4.25 倍。

从城乡看,城乡收入比从 1978 年的 2.58:1 提高到 2003 年的 3.23:1,城乡消费比也从 2.68:1 提高到 3.35:1,城乡收入差距扩大导致城乡消费差距扩大。在城乡各自的内部,高收入差距导致高消费差距的现象也很明显。1998 年,城镇居民最高收入户和最低收入户的收入相差 4.4 倍,2003 年扩大为 8.5 倍,2004 年上半年进一步扩大为 9.5 倍。农村居民最高收入户与最低收入户的收入 2000 年相差 5.5 倍,到 2003 年扩大为 7.3 倍。

要扩大全国居民的消费需求,还应当在完善收入分配体制、缩小收入差距的基础上,建立公平消费模式,促进高、中、低收入群体的消费协调增长。一方面,要继续鼓励高收入地区和人群进一步增加消费,使高收入群体的消费不断增长;另一方面,要扩大中等收入层的人口群体,尽快形成一个数量庞大的“中产阶级”,在全社会形成一个购买能力很强的消费者中间主体群体。中等收入群体包括公务员以及各种类型企事业单位科技人员、经济管理人员及技术工人等。同时,还要通过政策支持和体制改革促使落后地区、农村和城镇低收入群体不断增加收入,提高实际购买能力。无论从平均消费倾向还是从边际消费倾向看,提高低收入群体的收入水平和购买能力,对社会消费需求所起的作用都远远超过全社会范围收入普遍增加。可行的具体措施包括:完善城镇最低生活



保障制度,不断提高最低工资标准,切实保障城镇困难家庭的基本生活;增加对低收入户特别是困难户的救济、补贴;通过减税、支持创业等手段增加各类困难户的收入,提高他们的消费能力和水平。

### 七、扩大消费信贷,提高居民消费能力

当居民消费结构升级进入到住、行为主的消费阶段后,信用消费将成为消费需求实现的主要形式。人均 GDP 超过 1000 美元时,消费信贷规模一般占 GDP 的 1% 左右。中国由于信用、信贷体系还不健全,社会信用机制不完善,信贷消费水平较低,目前消费信贷规模占 GDP 明显低于 1%,个人消费信贷占全部商业银行贷款余额的比重不到 10%,明显低于美国等发达国家 50% 的水平。

扩大居民消费,促进社会消费需求稳定增长,在宏观调控中还要注意利用好信贷杠杆,通过增加消费信贷来提高居民的购买能力和消费能力。今后,应当在加快建立健全个人信用体系的同时,加强对个人消费信贷的调节,促进个人消费信贷均衡增长。为了保证个人消费信贷长期均衡增长,发达国家一般将个人消费信贷占个人总收入的比例控制在 30% 左右,我们可以略为高于这个指标。从均衡、协调增长的需要来看,短期内,中国的个人消费信贷占个人收入总水平的比例可以按 30%—50% 来调节,长期目标逐步调整到 30% 左右。

## 第三节 扩大居民消费的制度途径是什么?

### 一、建立健全社会保障制度,改善消费者预期

扩大居民消费,不仅需要政策方面的鼓励、刺激和引导,而且



需要有一个良好的制度环境。首先是要建立一个让居民没有后顾之忧或者后顾之忧较少的制度,这就是社会保障制度。

目前,因社会保障制度不健全,除了农民没有进入国家统一的社会保障制度框架以外,就是城镇的社会保障制度也是很健全的,几乎只有公务员才足额享受国家提供的社会保障。这个有缺陷的社会保障制度对消费影响很大,主要是限制了居民收入转为消费,导致居民将收入的大部分变为银行存款。1978年末,城乡居民人民币储蓄存款余额占GDP的比重为5.8%,2003年超过90%。在庞大的储蓄压力下,即使企业和地方政府加快投资,全社会投资增长超过20%,也难以改变银行的巨额存贷差,这个差额近几年一直保持在5万亿元左右的规模。

改变这个现状的重要途径之一,就是加快建立健全社会保障制度,减少人们对未来的恐惧和担心。人人都有社会保障了,生活和生命安全就有了一定程度的保障,未来预期就会改善,担心就会减少,就会降低储蓄存款意愿,提高购买和消费意愿。

## 二、优化消费体制环境,稳定居民消费信心

扩大消费的另一个重要的制度途径是,加快消费体制改革,彻底清除各种抑制消费的制度安排,建立鼓励居民消费的新机制。除了前面讲到的建立和完善个人消费信贷等体制外,从制度改革和建设角度促进消费的措施还包括:调整个人所得税制度及房地产(二手房交易)相关税费制度,降低交易成本;加快生活消费基础设施建设,包括供电、供水排水、道路交通、停车场等生活服务设施的建设;建立健全社会诚信体系,从制度上消除各种产生假冒伪劣的根源;在打破公用事业垄断、加快发展服务业基础上,建立健



全包括公用事业在内的社会服务消费体系,使城乡居民能够在—个公开、透明、便利、安全的环境中扩大公用事业等方面的服务消费;同时,要加快城镇化,加快二元经济结构转型,在不断减少农民基础上扩大城市消费群,从而不断扩大社会消费总需求容量。

### 三、落实科学消费观,促进居民消费可持续发展

扩大居民消费,还要在可持续消费上努力。可持续消费,是全面落实科学发展观的客观要求。在消费中落实科学发展观,实现可持续消费,最重要的是要使人的消费与自然、环境相和谐,消费不要以掠夺资源、破坏环境为代价。按照联合国环境开发署 1994 年出版的《可持续消费的政策因素》报告,可持续消费,是指“提供服务以及相关的产品以满足人类的基本需求,提高生活质量,同时使自然资源和有毒材料的使用量最少,使服务或产品的生命周期中所产生的废物和污染物最少,从而不危及后代的需求”。可持续消费是在满足基本需求的前提下,建立在人类整体意义上的少投入、高品质、不牺牲环境的消费。

落实科学消费观,实现可持续消费,还要求提高消费的效率,选择节约型消费模式,力争用最少的商品和服务数量使消费者获得最大的效用,实现最多的满足,得到最大的快乐,在快乐指数和节约指数之间建立良性关系。如果在消费品数量减少的基础上,达到既节约又快乐,就能够在提高消费者满足程度的同时,减少对资源的消耗和对环境的影响。在这样一个新的消费模式下,消费才可持续,进一步扩大消费才可以获得更大的空间。



## 第八章 产业协调发展

产业协调发展,是科学发展观的基本要求,也是稳健政策在产业政策中的具体体现。第一、二、三产业之间,工业和农业之间,一般产业和基础产业之间,劳动密集型产业和资本、技术密集型产业之间,以及现代产业和传统产业之间的协调发展,既要体现现代化的要求,促使代表未来趋势的产业优先发展,又要使各产业在互联、互动中保持协调发展的趋势。

什么是产业协调发展?未来中国产业协调发展的国家战略是什么?怎样实现农业稳定增长、走新型工业化道路和加快发展服务业?这是本章要讨论的问题。

### 第一节 什么是产业协调发展?

#### 一、产业协调发展的内涵

产业协调发展是指各产业的发展要保持**互惠互动、协调推进**趋势,某些产业的繁荣发展不应当以牺牲其他产业为代价,避免出现长腿越长、短腿越短的非均衡产业发展格局,即使是代表现代化要求的产业,其优先发展也不能脱离实际,不能超越发展阶段,不能走盲目冒进的道路。

产业协调发展不是**平均发展**,就是说,不是各类产业只能以同



样的速度发展。有先有后,有快有慢,有轻有重,有多有少,是产业发展的必然趋势。从这个意义上说,产业协调发展是有一定程度的差别式发展。在加速工业化过程中,工业发展的速度一般总是要快于农业发展的速度。从1979年到2003年,第二产业年平均增长11.3%,其中工业增长11.5%,第一产业只增长4.5%,第三产业增长10%。这个长期趋势,反映中国产业成长的内在规律,特别是反映工业化发展的规律。这个长期平均增长趋势和规律表明,第一、二、三次产业之间,工业和农业之间,增长的步伐是不一样的,是有差别的。如果增长步伐一样,速度一样,没有差别,怎么能够实现工业化目标呢?怎么能够进入服务化社会呢?

但在一定时期、一定阶段,产业增长的差别又不能太大,应当在一个较长时期内完成的工业化任务不应当在几年内完成,不能走大跃进、大冒进的路,大跃进、大冒进只能带来暂时的工业繁荣,不可能持续下去。

1958年以大炼钢铁、实行工业冒进为主要内容的“大跃进”,1978年以重工业优先增长为主要内容的“洋跃进”,实践证明过分追求产业非均衡发展,过分强调工业单兵直进,都是不可能持续的。单一的工业冒进,必然牺牲农业和服务业的正常发展,必然失去相关产业的支撑,最后工业本身必然出现冒进后的、持续时间很长的大调整,甚至出现工业的衰退和萧条,使工业化过程出现中断,最后影响整个国民经济的持续增长,加剧经济周期的波动。

## 二、产业协调发展的外延

从外延看,产业协调发展包括各类产业。既要在第一、二、三次产业发展之间,在工业、农业、服务业发展之间,在农业和非农产



业发展之间,在重工业和轻工业发展之间保持协调,又要在一般产业和基础产业(交通基础设施)发展之间,在制造业和能源原材料产业发展之间保持协调,还要在劳动密集型产业和资本、技术密集型产业发展之间,现代产业和传统产业之间,以及其他产业发展之间保持协调。

在所有这些产业的协调发展,最重要的是农业、工业与服务业发展之间保持协调。在制定、实施产业政策,对三大产业实行优先顺序安排时,既要注意顺应发展的历史潮流,遵照国际的产业发展历史规律,坚持加快工业化、服务化的发展方向,又要充分认识到工业化、服务化不能脱离农业的发展,更不能以牺牲农业为代价,因为农业不仅能为工业、服务业发展提供资源,提供食品和相应的原材料,在供给上作为工业化和服务化的支撑,而且还可以为工业和服务业发展提供市场,创造需求,农业可以为工业和服务业提供市场平台。这就要求工业化、服务化的加快推进,要获得农业的支撑,要与农业发展保持协调。没有农业的支撑,没有农业的稳定增长,工业化和服务化进程就可能中断。

### 三、“农业稳国、工业强国、服务富国”的产业协调发展战略

目前,中国是一个大国,但还不是一个强国,更不是一个富国。从大国经济的长远发展以及在国际市场上的竞争战略来看,中国既要走强国之路,又要走富国之路,而强国、富国又要以稳定为前提。从产业角度看,国家的强大和富裕需要工业和服务业,而国家的稳定需要农业。因此,未来中国产业发展国家战略应当是:在稳定农业增长的基础上,加快发展工业和服务业,加快推进工业化和服务化进程。





“农业稳国、工业强国、服务富国”战略,是一个适合中国国情的产业协调发展战略,也是一个稳妥可行的国家产业振兴战略。按照这个战略精神,中国未来的产业发展,就可以在稳定环境中,使工业化、服务化进程不间断地推进下去,防止因大起大落带来的工业化、服务化进程的中断,最终缩短工业化、服务化推进的时间,尽早走出农业社会,全面分享全球发达经济体现代化的成果。

## 第二节 怎样实现农业稳定增长?

### 一、农业稳定增长的必要性

实现新的国家产业发展战略,首先要考虑的是如何落实“农业稳国”的战略。从目前的情况来看,中国经济长远发展中的最大问题就是农业缺乏稳定增长的基础,无论是农业产量增长,还是农业结构转换,都存在比较明显的反复和波动。农业的综合生产能力与新的国家产业战略的要求不相适应。

粮食生产能力方面。20世纪80年代和90年代出现了快速增长,在一个较短时期内,粮食产量连续迈过两个大的台阶。但从20世纪90年代中期开始,这个快速趋势中断了5年左右,1999年以后的粮食产量增长明显减速了。2004年,中央和国务院相继出台了一系列大力支持“三农”的政策措施,如实施农业减税、直补、增加国债资金投入、维护粮价上升等,农业特别是粮食产量增长加快。但是,粮食生产不仅仍未摆脱“靠天吃饭”的状况,抵御自然灾害的能力较弱,而且,抵御市场波动的生产机制还没有完全建立起来。

农副产品结构方面。改革开放以来,结构调整步伐加快。农牧渔业中,渔、牧业所占比重上升,由1980年的18.4%和1.7%提



高到2003年的32.1%和10.6%，种植业所占比重由75.7%下降到50.1%；种植业中，附加值大的农副产品种植面积比重提高，附加值小的农副产品种植面积下降；粮食种植中，一般性品种比重下降，优质小麦、优质水稻比重上升；同时，农产品的优质化、专用化、规模化趋势增强，并向优势产区集中。但是，与农业稳定增长的要求相比，中国农业的结构水平还很低。

农业基本建设方面。尽管政府保持了一定的资金投入，但因欠账较多，农业设施供给仍很短缺。农村道路不足，水利设施严重老化失修，一些地区地下水过度开采，土地荒漠化加剧，一些地区水土流失严重，农业生态环境恶化。

农业增长方式方面。整个农业增长方式还是粗放型，投入产出水平低，农业内部的产业链条短，加工度不高。以水果为例，缺乏深加工，后期处理率低。美国的水果后期处理率100%，中国只有1%；美国水果深加工比例是35%，中国不到10%；美国优质果率是80%以上，中国只有30%，高档果率不到5%。由于种植、加工缺乏一条链式的科技支持，农副产品的质量低。加上过量使用农药、化肥，甚至违法使用激素等，影响了出口，降低了市场竞争力。

以上情况表明，中国农业的可持续发展面临越来越大的挑战，需要采取旨在推动农业长期稳定增长的政策，建立相应的稳定增长机制。没有政策的稳定，没有机制的稳定，农业稳定增长的目标就难以实现。

## 二、农业稳定增长的途径和措施

### 1. 提高粮食综合生产能力

从中长期看，中国农产品需求将呈稳步增长态势，由于耕地减



少,农产品特别是粮食的供求形势趋紧,在努力稳定耕地、不断提高单产前提下,需要适度进口来保证供求基本平衡。但对进口不能有过高期望,这就要在保护和提高粮食综合生产能力上作更多的文章。要增加粮食直接补贴资金规模,加快农业税减免步伐。扩大良种补贴区域,明显增加大型农机具补贴。要为稳定粮食生产提供更好的基础设施,通过多种渠道加大农业基础设施投入,通过大江大河堤防建设、农田水利建设及节水工程、生态工程的建设,提高农业生产抗自然灾害的能力。同时,要灵活掌握好粮食增产节奏,避免粮食产量大起大落,在健全粮食流通体制基础上建立粮食安全保障机制。

## 2. 全面调整农业经济结构

农业结构中,重点要调整好种植和养殖结构;大力发展优质、高产、高效、生态、安全农业,提高农产品质量和竞争力;推进优势农产品产业带建设,积极发展畜牧业,切实做好高致病性禽流感等动物疫病的防治工作;发展农产品加工业等农村非农产业,壮大县域经济;要重点支持主产区发展粮食生产,启动优质粮食产业工程,建设稳产高产基本农田基地,带动农业产业结构调整与升级。

## 3. 扩大农业产业化经营

实现产业化经营,是农业可持续发展的必由之路。要充分调动民间资本的积极性,鼓励民间资本进入农业领域,用大资本整合农业产业化链条。要建立种植、养殖和加工相结合的农业产业链条。重点培育和扶持一批了解市场、懂得贸易、能进行农产品深度加工、为农民提供服务、带动农户发展商品生产的“龙头”企业,扩大生产规模,提高产品层次,改善经营管理水平,促进走向国际市场。



要加强农产品基地建设,促进农产品生产区域化和经营产业化。大力抓好“无公害食品”、“绿色食品”、“有机农产品”等基地建设,做好服务工作,并在税收、信贷政策等方面给予支持。要加快农产品流通市场化进程。鼓励粮食、棉花流通企业的兼并、联合,增强抵御市场风险的能力。

要加大对农业技术创新的支持力度,并支持建立农业科技服务支持体系、农产品信息服务体系和农产品质量检测体系;发展农村专业合作组织,并在财政、信贷、税收等方面实行优惠政策,为农业稳定增长创造政策和制度条件。

### 第三节 怎样走新型工业化道路?

#### 一、制造业发展的空间和局限

工业化水平是决定一国综合实力和现代化水平高低的关键。加快工业化,实现工业强国,是中国产业发展的必由之路。有强大的工业特别是制造业,就可以大幅度提高国家的制造能力和水平,就可以加快技术进步,带动国家的研发水平,推动国家的科技和国防现代化。从这个角度看,在一些地方建立制造基地,形成制造中心,有一定的必要性和合理性。中国制造业发展的空间巨大,没有必要排斥制造中心,没有必要排斥制造工厂。

但是,在一定时期内,无限制地发展制造业,各地都建立结构趋同的制造基地,会遇到严重的能源和资源制约,包括土地、水、油、气、矿石等。这就要求我们要走新型工业化道路,要尽快转变工业增长方式,要走一条土地占用少、能源消耗少、污染排放少、资金投入少的工业增长路子,这就要求在技术进步带动工业增长上



作更多的文章。

## 二、要更多地依赖技术进步

目前,中国工业的技术水平比较低。在装备技术方面,许多行业的核心技术和关键设备基本上依赖国外,缺乏具有自主知识产权的关键性技术和技术装备。近些年,工业设备的60%是靠进口。虽然机电产品和高技术产品出口有较快增长,但多采取贴牌生产,仅承担高技术产品中的劳动密集型环节,处于附加价值低端。2003年,高新技术产品出口中,进料加工贸易所占比重达到76%,来料加工装配所占的比重为14%,二者合计高达90%,一般贸易方式出口比重仅为7.2%。所谓“中国制造”主要还停留在低技术水平的组装业上。结果,一方面是低水平生产能力过剩,大量中低档产品市场严重供过于求,另一方面是技术含量高、附加值高、档次高的产品严重短缺,必须从国外大量进口。

今后,要创新工业发展思路,更多地依赖技术,更少地依赖投入,通过技术进步提高长期可持续增长能力。依托重点项目、重点工程,大力发展电子信息产业,加快大型装备制造业的发展,加快设备自主制造的进程等。尤其是,要大力发展生物技术和医药产业、新材料、新能源等战略产业。要集中优势力量,按照“有限目标”,努力培育一批具有未来高增长潜力和优势的产业,在某些高技术产业领域领先发展。要根据现有的国力和产业基础,集中力量在信息技术、生物技术、新材料技术、先进制造技术、航空航天技术等关键领域取得突破,在一些关系国家经济命脉和安全的高技术领域,提高自主创新能力;力争在亚微米深亚微米集成电路的设计和制造、高性能计算机、航空航天、光电子材料与器件、



生物工程药物、生物芯片、农业生物工程、新能源、新材料等领域实现产业化；在数字电视、下一代互联网、第三代移动通信系统、软件、生物及新医药等方面形成规模，提高高技术产业在国民经济中的份额。

要积极利用先进技术改造提升传统产业，积极运用现代科学技术，改组改造传统工业，推动传统工业的新型化进程，加快工业增长方式的转变。着力抓好石油化工、钢铁、有色金属等行业中技术含量较高、市场紧缺品种的生产和节能降耗，大力发展新型材料。加快对装备制造业的更新改造和技术创新。要依托重大项目，加快重点装备制造企业的技术改造，开发市场急需产品。发展适合中国国情的汽车工业，在轻量、小型化、新产品开发上下功夫，加快建立标准化、系列化、通用化的汽车、摩托车零部件生产体系。对于资源型产品，围绕增加品种、改善质量、节能降耗、防治污染和提高劳动生产率，鼓励采用高新技术和先进适用技术改造传统产业，带动产业结构优化升级。对于传统的劳动密集型产品，强化设计能力，加强品牌建设，鼓励提高产品开发和深加工能力，提高产品档次，增加附加价值，优化产品结构。

要进一步提高对技术创新的支持力度，特别是加强对机械装备工业自主创新能力的培育支持，继续鼓励高技术产业发展；加大政府对关键共性技术的支持力度和联合攻关。要加大知识产权保护、技术诊断服务体系、技术信息网络等公共品投资和法规建设，提高企业的技术获得能力。

### 三、要加快信息化带动工业化

中国目前仍处于工业化中期阶段，要同时完成工业化和信息



化的双重目标,但新科技革命,特别是信息技术革命,为完成这个双重目标带来了机遇:可以通过信息化带动工业化,通过信息技术改造传统产业;可以通过大力发展以信息产业为龙头的高技术产业,加快制造业升级进程;可以通过信息技术的应用,推动产业研究开发和设计水平的提高以及工艺技术的变革;可以通过电子商务特别是企业间电子商务的应用,推动营销、运输和服务方式的变革,降低成本,扩大工业品市场规模;可以通过促进信息产品与传统产品的融合,以及信息技术在新产品中的广泛应用,增加产品的信息技术附加值,加速企业生产、经营管理的信息化进程;可以通过网络信息平台实现不同技术之间的相互融合,开发出有较高科技含量、较低资源消耗和环境污染的新型产品,建立起适合中国国情的“资源节约、环境友好型”的工业化可持续发展机制。

#### 四、要在建立分工协作机制基础上培育大工业集团

在生产主体上,要努力培育自己的工业跨国公司,促进建立自主研发、自主工业营销体系。要在建立全球工业生产体系中,积极培育代表国家形象的跨国公司。像重视外资那样,制定相关政策,探索适应全球化趋势的多种工业组织模式,改变企业单纯依靠价格竞争参与国际贸易的状况,为建立海外营销体系、海外研发基地提供条件和制度保障。同时,要强化行业协会的协调功能,规范企业行为,避免国内企业之间的恶性竞争。

要推进专门化分工协作,形成以大带小、分工明确的企业组织体系。大企业通过产品协作关系,把大量中小企业纳入到专业化体系中,并以此带动向中小企业扩散先进技术和方法。大力改善中小企业发展环境,建立健全以工商、税务、银行、司法、海关、



审计、信贷、保险、法律、外贸、专利、技术市场、信息咨询、人才交流与培训等领域为支撑的服务体系,尤其要加快金融体系改革,促进非国有金融机构和非银行金融机构的发展,为民营经济、中小工业企业提供融资渠道。在新的分工协作体系中,建立“小”变成“大”、“大”变成“强”的企业成长机制。

### 五、要建立一个自由、多元化的人力资本形成机制

要从制度激励、人才培养、服务支撑等方面,鼓励企业自主技术开发和各种创新活动。关键是对人力资源的利用与培育并重,既要培养大量优秀的科技人才,又要培养大量优秀的管理人才,还要培养大批优秀的技术工人,使劳动力资源得到更加充分的利用,使人才结构更加趋于合理,使中国的人力资源优势真正得以发挥,实现科教兴国战略与劳动力充分利用战略的良性互动。

## 第四节 怎样加快发展服务业?

### 一、服务业的分类

目前,中国服务业大致分为三类:第一类是目前已得到较好发展的传统服务业(如传统物流和餐饮旅馆业等);第二类是发达国家早已发展而中国在改革过程中才出现的现代服务业(如金融保险、会计、律师服务、证券服务等);第三类是信息技术推动成长的新兴服务业(如综合物流、电子商务、互联网通信等)。由于各行业特性、市场发育和开放程度不同,对不同类型的服务业应有不同的政策和措施。对于第一类服务业,政府有许多成熟的管理经验,并制定了一系列管理条例。今后重在规范服务行为和诚信服务,





提高服务水平。对于第二类服务业,虽然制定了一些条例,但难以适应开放条件下服务业的发展要求,应在不断开放和实践过程中学习,并逐步向国际惯例靠拢。对于第三类服务业,国际上还没有成熟的规制经验。合理制定这类服务业的管理规则,一方面要加强国际交流,另一方面要加强探索和研究。

## 二、服务业发展的现状

改革开放以来,尽管政府比较重视服务业发展,先后出台了一系列加快服务业发展的政策,但是,受城市化滞后及体制性约束等多方面的影响,第三产业发展相对滞后,即使是在第三产业发展政策出台较多的最近几年,服务业发展还是落后于经济特别是工业发展的速度,使第三产业增加值在 GDP 中所占比重长期偏低,上个世纪 80 年代末期以来一直在 30%—35% 以内。教育、卫生、金融、保险等方面的供给不足,与一般工业品价格持续下降相反,许多服务价格不断上涨。

从服务业内部来看,传统服务业如传统商贸流通业、餐饮业以及其他生活性服务保持较快增长趋势;生产性服务,特别是新兴服务,如通信增值服务,资讯科技及多媒体服务,互联网零售服务,金融保险服务,中介及咨询服务,科学和综合技术服务,商贸流通和仓储服务,农林牧渔业服务,地质勘查业和水利管理服务,电信、铁路、航空、广播电视、文化教育和卫生服务,以及城市公用事业和其他垄断领域的服务等增长缓慢。

## 三、实施“服务富国”战略的意义

从国家竞争角度看,发达国家对发展中国家的剥削已走过了



“工业剥削农业”的阶段,走过了掠夺和瓜分“地矿”的阶段,现正处在“服务业剥削工业和农业”阶段,处在争夺和抢占“脑矿”、人力资本阶段。现代国家直接的经济竞争,其实不是地矿资源拥有量的竞争,甚至不是物力资本的竞争,而是人力资本的竞争。如果一国在人力资本积累上不占有优势和先机,这个国家的相对落后就会是注定的,很难改变的,而服务业是一个人力资本积累和使用较多的产业。如果中国不掌握服务业发展的先机,不鼓动国内资本特别是国内私人资本掌握服务业发展的重要领域,一旦外资大举进入,庞大的服务业市场就有可能很快被外资瓜分掉。这不仅是一个严重的经济问题,而且也是一个需要我们从战略高度来认识的民族问题、政治问题,是一个涉及到国家利益的问题。

在美、欧、日等发达国家,服务业占 GDP 的比重在 75% 以上,美国为 80% 左右,美国 12 万多亿美元的 GDP 有将近 10 万亿美元是服务业创造的。作为发展中国家的印度,这几年服务业特别是现代服务业发展也加快了。目前印度服务业占 GDP 的比重已经达到了 48%,科技服务业增长明显快于制造业增长,软件服务出口增长也很快,印度正在以惊人的速度从“服务剥削工业和农业”中得到越来越多的好处。中国在国际产业竞争中面临越来越大的挑战。

从就业角度看,制造业就业减少、服务业就业增加是一个世界现象。从 1995 年到 2002 年,20 个主要发达国家制造业就业共减少 2200 万人,其中,美国 1998 年 3 月制造业工人 1760 万,2003 年 7 月为 1460 万,下降 17%,每年减少 200 万人,为 -11%;巴西为 -20%;日本 -16%。中国的下降幅度更大,在 1995—2002 年这 8 年中制造业就业绝对规模减少近 1500 万人。这期间,制造业的产



值保持快速增长,对 GDP 的贡献率不断提高,每个工人的产出上升,用更少的工人生产更多的产品,这会增加失业。在发达国家,制造业就业减少靠服务业就业增加来补偿,中国今后也要走这条路。

从资源角度看,在目前服务业被抑制基础上的粗放型工业增长,存在高消耗、高投入、高污染问题,造成煤电油运极度紧张,也加大了进出口贸易负担,因为工业规模增长要求更多的运输,要求更多的船只、更多集装箱、更多码头,要支付更高的租船、租港成本。在同样创造一美元的外贸价值中,中国的运输成本大约是美国的 5—10 倍,因为美国的外汇收入创造主要来源于服务业和科技含量很高的少量工业品;而中国服务出口水平很低,高科技含量的工业品出口份额也不高。同时,粗放型工业增长,要耗费工业用矿石、油料和电水等资源,如果工业过度增长,这些领域必然紧张。如果改变这一非均衡产业增长格局,在适当调减工业外延型增长速度同时大力发展服务业,既可缓解煤电油运等方面的紧张状况,又可以保持经济快速增长。

从开放角度看,随着国内服务市场的逐渐开放,今后大部分高科技附加值的服务将由外国提供,这对我们是一个十分现实的挑战。现代国家之间的经济竞争主要表现为产业竞争,这种产业竞争已不再是工业对农业的优势,而是谁拥有服务业优势,谁的服务化程度高,谁在国际产业部门就能掌握主动地位,就有市场优势,因为服务业的劳动价值高,对地球资源的依赖度低,它的发展不是传统工业化发展所依赖的“地矿”,而是“脑矿”,是由人力资源转化而来的“人力资本”,是技术、知识、经验和一切与人的智慧相关的脑力劳动,而不是以人的肢体耗费为基础的体力劳动。



#### 四、实施“服务富国”战略的可行性

有人说,中国还是一个发展中国家,工业化水平不高,加快服务业发展条件不成熟。这是一个十分陈旧的观点。按照这个观点来制定宏观经济政策特别是产业政策,可能会使我们丧失服务业发展的机遇,同时,也很难从根本上摆脱我们比发达国家相对落后的格局。

目前,中国加快发展服务业,实施“服务富国”战略具备了条件,存在现实可行性。人均 GDP 过 1000 美元后,消费结构升级,恩格尔系数下降,特别是生存阶段完成,实现“总体小康”,进入全面建设小康社会,人们对服务的消费需求增加。发展经济学认为,跨入人均 1000 美元的门槛,消费结构变化会出现“转折”,进入快速升级阶段,生存型向发展型、享受型转变,原来的奢侈品如高质量住房、汽车、手机等均自然而然地变为人们的必需品。这已先后被英国、美国、德国、法国、日本等西方发达国家以及后来的亚洲新兴工业经济体的发展史所验证,但对 21 世纪的中国来说,这种“转折”的内容会更多,变化速度会更快,特别是服务消费将会在“转折”中获得更多、更快、更好的发展。

随着人们的收入增加,生活水平提高,生存型消费转到发展型消费,会扩大对服务的消费需求,促使文化、教育、旅游、电信等服务消费快速发展。随着城市化加快,城市人口规模增大,社会对服务的需求增长加快。目前,中国一个市民的服务需求量大约是三个以上农民的水平,与 20% 的城市化率相比,40% 以上的城市化率将产生巨大的服务消费需求。生产的社会化水平提高,也会增加服务需求,会要求更多的金融、保险、商务、物流等专业化的咨询



和服务。当制造业发展到一定的水平,制造能力达到相当高水平时,制造品价格持续下降,这会使得消费者可以用同样的消费预算,购买更多的服务,增加服务消费开支。

**加快发展服务业,不是以此消彼长方式“放弃制造业”,而是强调要在统筹考虑三次产业的均衡协调增长同时,将愈益增多的精力转移到服务业发展。**我们不能老是把眼睛盯在上钢铁、电解铝、水泥、建材、汽车和其他需要高投入、高能耗、高污染和低就业弹性的制造业建设项目上,而应当更多考虑投入少、能耗小、环境污染少、就业弹性高的服务业。

### 五、加快发展服务业的途径和措施

为了加快发展服务业,中央政府各部门应积极主动地改善服务业发展的体制和政策环境,降低服务业创业门槛,减少服务业经营耗费,优化服务业融资环境,从财政和金融方面支持城乡服务业的快速发展。在考虑产业选择和产业组织时,要注意协调性,要全面考虑农业与服务业、工业特别是制造业与服务业的产业链条延长。各地在实施市县经济可持续发展战略和政策时,要充分考虑给服务业发展留下更多机会,留下更大发展空间,在改善服务业创业和发展环境上做更多努力。

要努力在服务业领域降低市场准入条件,打破垄断,促进竞争。要加大金融、电信、交通、教育、旅游等垄断性行业的改革力度,开放市场,增加市场主体,建立多元化竞争机制。除极少数涉及国家安全和必须由国家垄断经营的领域外,所有服务业均应允许非国有资本(外资和民营资本)不同程度地进入。同时,服务业领域应当实行公开、透明和宽准入、严管理的政策。



政府可以通过多种途径奠定服务业发展的基础,如发展技术基础设施建设,为技术创新奠定“平台”;通过体制创新,加快信用体系建设,促进专业化分工,推动生产性服务业的发展。通过市场化、产业化、社会化改革,放松管制,降低税费,规范服务标准和管理,积极开拓如社区服务、汽车服务、旅游、租赁、娱乐、各种信息咨询和计算机服务、房地产物业管理等领域的增长空间。促进运用现代经营理念和经营方式改造传统服务业,创新发展模式,提升服务业的整体素质和水平。



## 第九章 价格基本稳定

稳健的财政、货币政策在价格方面要实现的目标,是维持价格总水平的基本稳定,既要防止出现过高的通货膨胀,又要防止出现通货紧缩,达到“双防”的目的,为经济平稳较快增长创造一个良好的市场环境。

什么是价格基本稳定?价格总水平为何只能实现“基本稳定”?怎样实现价格基本稳定?这是本章要讨论的主要内容。

### 第一节 什么是价格基本稳定?

#### 一、价格变化衡量指标

价格指数,即衡量价格变化的指标,是指从买者和卖者角度分别反映不同时期货物和服务商品价格总水平变动趋势的相对数。目前由国家统计局编制的价格指数有居民消费价格指数(CPI),主要从消费者角度综合反映市场供求关系和价格总水平的变化趋势;还有商品零售价格指数(RPI),它主要是从流通角度反映市场价格变化趋势;另外,还有生产资料价格指数(PPI)和工业品出厂价格指数(FSI),这两个指标主要从生产者角度反映市场价格变化趋势,只是PPI包括工业品和农业品,而FSI只含工业品。此外,还有固定资产投资价格指数、房地产价格指数和农产品



价格指数等。

中国人民银行也自行编制了一套价格指数——企业商品价格指数(CGPI),但常用的是国家统计局编制的价格指数。在这些价格指数中,CPI用得最为普遍,世界各国基本上都用这个指数,因为它不仅能够反映市场供求惯性变化和价格总水平的变化趋势,而且能够反映消费者对市场的预期、信心和行为的变动趋势,而这正是宏观经济形势和政策分析重点要把握的重要信号。

## 二、价格总水平变化的微观基础

在市场经济条件下,价格不会长期固定在一个水平上不动,而会不断变化。无论是从微观角度看,还是从宏观角度看,价格每时每刻都会变化。价格变化是一种常态。为什么呢?

从微观层面看,买者和消费者希望价格越低越好,卖者则希望价格越高越好。实际的市场呢,总是会在买者和卖者的意愿之间形成一种平衡,微观经济学将这种平衡叫做“均衡”。在这个“均衡”位置上产生的价格就是“均衡价格”。按照微观经济学原理,符合买者意愿的购买数量和符合卖者意愿的出售数量相等时的价格就是均衡价格。但是,实际上的市场价格并不完全是这种买者数量和卖者数量“相等”时的产物,现实总是会存在买量大于、等于或小于卖量的情形,出现微观意义上的非均衡。正是由于不断出现的新的非均衡代替旧的非均衡,才引发了微观价格的变化。

价格总水平是各种微观价格数据加总后的结果。当微观层面有的价格上涨,有的价格下跌时,即使可以看到比较剧烈的微观价





格变化,但宏观层面的价格总水平可能没有多大变化,这主要是因为微观层面存在“抵消”和“权重”的影响。只有当微观层面各类价格变化在“抵消”后表现为一种较强的上涨或下降倾向时,宏观层面的价格总水平才会出现明显的上涨或下降的变化。因此,在分析和判断宏观层面的价格总水平变化时,既要看到微观价格变化的影响,又要看到这种微观价格变化不能完全等同为宏观层面价格总水平的变化。

### 三、价格基本稳定的内涵

价格基本稳定中的“价格”,指的是从宏观层面来把握的价格总水平。无论是CPI,还是RPI、PPI或其他指标,都是从宏观上来把握的价格总水平,反映市场价格变化的总体趋势。

价格基本稳定中的“基本稳定”,指的是一种状态,一种趋势。这是一种频繁波动、不断变化的状态和趋势,就是说,价格总水平存在一定的起伏波动。但是,波动的幅度不大,无论是上涨还是下降,居民可容忍,社会可承受。根据这个观念,可以确立一个区间概念。就是说,如果价格总水平在居民、社会可承受的区间内波动,就可以看成是实现了价格基本稳定。

严格说来,物价上涨不等于通货膨胀,物价下跌不等于通货紧缩,因为只有当通货发行过多或过少时引起的物价上涨或下跌才是真正意义上的通货膨胀或通货紧缩。但在现实中,人们常常将物价上涨和通货膨胀等同起来,将物价下跌和通货紧缩等同起来。沿用这样一个观念,价格总水平的基本稳定指的是不存在超越居民、社会承受能力的通货膨胀和通货紧缩。因此,价格基本稳定表现为价格总水平变化偏向“中性”,这也是具有“双中性”特征的双



稳健政策的重要追求。

#### 四、价格基本稳定的数量界定

价格总水平变化在多大幅度内才算实现了基本稳定呢？不同的发展阶段，有不同的定量标准。参考国内外上个世纪90年代以来的数据，中国未来5—10年大致可以定在CPI上涨1%—5%，其中，3%可以看成是自然通货膨胀率，高于或低于3%可以看成是由经济周期波动、政策和其他需要调控的“非自然因素”造成的，是应当调控的物价波动部分。从经验上看，CPI上涨3%是一个比较理想的价格基本稳定的水平。

现实中的物价基本稳定，不可能在时间序列上始终固定在3%这样一个不变的水平上，总是会围绕这个值上下波动的，这是因为周期变化和政策效应往往要以一定的时间延续和惯性方式出现。根据经验，大致可以将这种惯性带来的物价变动幅度定在上、下2个百分点，即1%为下限，属于转向通货紧缩的分水岭，接近、达到或低于1%可以理解为进入通货紧缩区间；5%为上限，是今后较长时期内通货膨胀的“警戒线”，接近、达到或超过这个水平可以看成是进入比较典型的非自然型通货膨胀，应当加大宏观紧缩的力度。

当然，上述指标都是年度指标。月度、季度指标可能会比年度指标更有弹性一些。比如，有的年份可能出现连续几个月超过5%的情形，当出现这种情形时，应当及时采取短期从紧措施予以纠正，通过对月度、季度指标的及时纠正，使年率控制在“警戒线”以内，最好是1%—5%的中值附近。



## 第二节 价格总水平为何只能实现“基本稳定”？

### 一、信息不对称造成价格波动

价格总水平不可能永远固定不变,而只能实现“基本稳定”,只能在一定的区间内波动。为什么只能实现“基本稳定”?这是由市场和经济运行自身的规律决定的,宏观调控可以认识、利用甚至在一定程度上影响这些,但不能改变这些规律。

结构变化规律是市场和经济运行中最基本的规律。现实中,时刻会有结构变化,无论是供给结构还是需求结构都会不断变化,而这种结构变化往往表现为一定的摩擦,表现为从一种旧的结构状态向一种新的结构状态过渡。在结构变化中,会产生信息不对称。实际上,市场上供求关系的变化是一种信息量变化的反映,买者的购买量和卖者的销售量都属于“事后信息量”,而这种“事后信息量”是对“事前信息”反映的结果,由于时间差和信息随时间推移出现漏损等方面的原因,实际提供的货物和服务就有可能与现实的需求不一致,形成缺口,引发物价上涨或下降。

就价格的形成和变化而言,经济运行中普遍存在的信息不对称是供求信息不对称。当供给结构和需求结构发生变化,旧的结构状态向新的结构状态过渡时,都会出现信息不对称,供给方实际得到的需求信息可能会多于或少于实际所需要的需求信息,需求方实际得到的供给信息可能会多于或少于实际所需要的供给信息,这种“多于或少于”会造成供求不对称、不平衡,造成供大于求或供不应求,从而导致物价的下降或上涨。

如果将时滞因素考虑进来,信息不对称程度会提高,不对称持



续的时间也会延长。这又会加剧供求不平衡和延长供求不平衡的时间,最终必然造成价格总水平的起伏变化。经济信息化水平提高后,信息不对称现象有某些缓解,比如在网络经济条件下,买者可以从网上收集到更多的供给信息,卖者也可以通过网上调查了解比以前广泛的买者意愿,但是,这并不能最终解决信息不对称的问题。

## 二、市场攀比和示范效应造成价格波动

攀比和示范是市场经济运行中经常存在的现象。当市场上出现一种能够吸引人们注意力的新的货物和服务时,消费者的购买有可能在示范效应下,以攀比的心态进入,这无疑会导致暂时的“拥挤”现象,使得市场需求迅速增长,并超过供给,这会引起物价上涨。等到生产者同样以攀比心态和拥挤方式进入后,供给快速增加,但这时需求快速增长的势头减缓了,按前期需求增长确定的供给可能会超过一段时期以后的实际需求,这会引起物价下降。

由于生产者的需求信息获取时间和消费者的供给信息获取时间不是完全相同的,他们之间有一个“时间差”,这就使得他们的行为之间产生不一致,在攀比和示范的强化下,这种“不一致”会被放大,向下的“拥挤”和向上的“拥挤”都会变得更厉害,这会提高微观的供求非均衡程度,最终强化总供给和总需求非均衡的矛盾,从而影响到总价格水平的变化。

## 三、垄断产生通货膨胀倾向

在市场经济下,总是会存在或多或少的来自市场本身的大公司垄断。这种大公司垄断,会因为政府的反垄断法有所减少,但不



会消除。有大公司联盟就会有垄断,欧洲、日本是这样,自由主义气氛较浓的美国也是这样。微软垄断软件市场的经营和价格就是典型的案例。这种大公司垄断在中国更为突出。除了这种属于经济性垄断的大公司市场垄断外,中国还存在行政性垄断,就是以政府部门或者部门与行业总公司合谋而形成的“准政府垄断”。

这些经济性垄断和行政性垄断,都会在一定程度上导致物价上涨。它们要么是为满足部门利益而直接以行政方式提价,要么是以价格联盟形式保价。垄断是价格上涨的重要原因。尽管政府在控制垄断方面采取了许多措施,在一定程度上遏制了垄断通货膨胀势头,但是不可能完全消除垄断价格行为。垄断是通货膨胀产生的重要因素之一。

#### 四、技术进步引起价格下降

与垄断不同,技术进步会推动物价下降,形成通货紧缩倾向。技术进步的直接结果是全要素生产率提高,成本下降,产量增加,供给增加。在一个较为稳态的市场格局下,技术进步加快会产生供给增长快于需求增长的情形,出现供大于求的通货紧缩缺口。

自上个世纪90年度中期以来,中国出现了以外资和民营资本为主要推动力量的制造业技术进步加快的趋势,制造业生产能力大幅度提升。这不仅引起单位制造业产值吸纳的劳动量减少,制造业的就业弹性下降,而且也对物价总水平形成了巨大的下压力量。1999—2001年出现通货紧缩现象,除了需求不足原因外,一个重要的原因是制造技术和制造能力大幅度提高导致制造品供给迅速增加,因而出现了制造品价格的持续下降。即使是在2004年第二、三季度出现物价总水平过快上涨的情况下,制造品价格也还



是处于下降之中,表现为负增长,可见技术进步对物价上涨形成明显的制约。

只要技术进步存在,就会对价格总水平变化产生影响。在其他条件一定时,技术进步不变,价格总水平就不变;技术进步速度加快,价格总水平就会下降,反之,就会上升。从21世纪初以来,由于制造技术、信息技术以及各种有利于技术进步的因素不断增加,中国的技术进步速度明显加快,这就对价格总水平的上升形成了越来越大的制约。从这个角度看,中国未来的价格总水平有长期下降的可能。

### 五、通货膨胀和通货紧缩周期性交互换位

在短缺经济条件下,通货膨胀是市场和经济运行的一种常态,因为短缺经济整体上面临短缺,存在较大的投资和消费需求双膨胀压力,总需求整体上大于供给。走出全面短缺后,尽管资源品和基础设施的供给仍然不足,但竞争性制造品会出现供求相对均衡,有时甚至会出现供大于求的情形,这主要是因为制造业的技术进步加快,制造生产能力明显提高。由于城乡居民的收入增长只能与平稳较快的经济增长相适应,社会总需求扩大和国民购买力总水平提高尽管会快于发达国家的速度,但也只能是一个渐进的过程。长期来看,中国未来经济发展整体上面临一个趋势性需求不足形势,这就难以出现长期的通货膨胀,这和上个世纪90年代中期以前经常出现两位数通货膨胀的情形是不同的。从这个意义上说,今后价格基本稳定的上限要比10年以前明显下移。

但由于经济增长仍然遵循周期性变化轨迹,经济低潮时,总需求相对不足,价格下降的压力增大,存在通货紧缩的风险;经济高



潮时,总需求相对旺盛,价格上升压力增大,存在通货膨胀的风险。从一个较长的时间跨度看,会随着经济的景气度变化,出现通货膨胀和通货紧缩交互换位的趋势。所以,在一个较长的时间跨度内,我们会看到价格总水平的起伏波动。如果宏观调控政策取向不对,操作不当,就会加大这种起伏波动的幅度;反之,则可以缩小。

### 第三节 怎样实现价格基本稳定?

#### 一、宏观调控和市场调节相结合

怎样才能实现价格基本稳定?

从调节机制看,应当实行市场调节和宏观调控相结合。首先是完善市场经济的微观基础,建立健全市场调节机制。一方面要通过加快产权制度创新,促使企业真正成为自主反映价格信号的市场主体;另一方面要通过建立全国统一的竞争市场体系,促使生产要素自由流动。只有市场主体对价格信号的反应灵敏了,要素自由流动了,市场价格变化中才能真正体现市场调节的作用,也才能使价格总水平的变化真实反映总供给和总需求关系的变化。

其次是完善宏观调控机制。中央政府要正确履行宏观调控职能,既要在政策取向、措施的选择和操作上努力,又要求承担宏观调控义务的部门,要在制度创新基础上,规范好自己的职能,要在部门间形成比较好的协调工作机制,互相之间不要错位、越位和缺位,如果各部门按照分工的要求各司其职,就可以为经济运行和发展的总量平衡做出贡献,也就可以为价格基本稳定做出贡献。

在健全的市场调节机制和健全的宏观调控机制下,政府在履行宏观调控职能时,要注意与市场的分工,不要出现错位、越位和



缺位的情况。如果出现了“三位”现象,就有可能加剧通货膨胀或加剧通货紧缩,因为政府干预和市场调节之间分工不合理,出现行为重复,就会产生“共振”,这当然会加剧价格总水平的波动。

## 二、实施好“逆风向调节”

不当的宏观调控,会加剧价格波动;正确的宏观调控,有利于价格基本稳定。实行怎样的宏观调控才能有利于价格稳定呢?可为的空间很大,可做的事情很多。其中,最重要的是对宏观经济运行进行“逆风向调节”。当经济走向过热,通货膨胀风险渐显时,有意识地通过宏观调控给经济降温,缓解价格上涨趋势;当经济走向过冷,通货紧缩风险渐显时,有意识地通过宏观调控给经济升温,遏制价格下跌趋势。这种“逆风向调节”,可以通过财政、货币政策操作来实现,在转型期还能够通过制度创新式改革措施来实现。

从成因角度看,既要抑制由需求波动造成的价格波动,又要抑制由成本推动造成的价格上涨。本书第二、三章,在分析政府如何在操作财政、货币政策实现经济平稳较快增长时,实际上已经提到了如何通过需求管理来减缓经济波动和价格波动。现在要进一步从“控制成本”的角度,强调通过逐步减税,来降低生产者和消费者成本,为稳定价格提供长期条件。

从生产者角度看,中国企业目前的平均坏账率高达10%,远高于欧美国家的0.5%,这里无疑有体制缺陷和企业管理不善等方面的原因,但企业承担过高税负增加了实际成本,加大了企业提价的压力。从消费者角度看,也有税负过重提高了购买成本的问题。特别是,个人所得税起征点(800元)一直维持了十多年,全国





多数地区没有改变,这对这些地区消费者特别是工薪消费者的影响是很直接的。从 21 世纪初以来,财政收入一直保持 20% 以上的增长速度,有的年份 30% 左右,要比 1978—2000 年财政收入年均增速明显加快。这说明,经济增长的质量和效益明显提高,但也说明,经济周期性变化中的“繁荣收益”被政府财政过多地占有,而留给企业的偏少,可是企业因高潮期上游产品涨价比低潮期面临更多的成本上涨压力,在这种情况下,为了防止企业转嫁成本推动的涨价压力,政府应当通过减税措施,降低企业成本,提高它们的生产和再生产能力。这是减轻成本型通货膨胀压力,稳定总价格水平的长期条件。

### 三、控制好“两个垄断”

实现价格总水平基本稳定的重要措施之一是控制垄断。一方面,要控制政府对提价过程的“行政性垄断”,这就要求弱化各级地方政府的行政定价权,严格限制各地、各部门人为的行政式提价。2004 年 3 月份提出、4 月开始落实的“两条控制线”,要求当一个省(自治区、直辖市)的 CPI 环比超过 1%,或者同比累计连续 3 个月超过 4% 时,该地即暂停出台政府提价项目。当 CPI 月度值超过 5%,通货膨胀超过“警戒线”时,为了防止通货膨胀风险放大,应将“暂停”调整为“在未接到通知前停止”。这样做,不仅可以控制物价总水平上涨,而且可以消除物价变动中的行政性影响,对地方政府和各垄断部门的非市场化提价行为进行更严格的约束。去年以来的价格上涨实际上不完全是市场供求关系变化的结果,其中很大部分是政府部门从各自局部利益出发人为提价造成的。在物价上涨到警戒线水平时,一定要杜绝地方政府的非市场



化提价行为。

另一方面,要建立健全竞争价格秩序,严格控制大公司“价格联盟”的垄断定价行为,防止出现垄断式通货膨胀。尽管现在已经有《价格法》来限制定价中的垄断行为发生,但据媒体披露,去年以来,仍然有一些行业的厂商,特别是大公司搞维护自身垄断利益的“价格联盟”。比如汽车厂商实施禁止经销商暗自降价的措施,钢铁、电解铝、水泥、航空、房地产行业一些商家也在宏观调控促使价格下降时实施价格保护措施,有的行业的大公司甚至采取“价格攻守同盟”,对中央的宏观调控采取共同的“对策”,这些大公司的行为看似为了“稳定价格”,实际上是从保护自身垄断利益的目的出发促使价格上涨。这不仅会放大宏观层面的通货膨胀风险,而且会破坏微观层面的价格竞争秩序,侵害消费者权益,使价格的信号和调节功能失真。严格限制大公司的“价格同盟”行为,控制价格垄断,是实现价格基本稳定的一项长期性制度措施。

#### 四、利用好“两种资源”、“两个市场”

为了实现价格总水平基本稳定,还要努力利用好“两种资源”、“两个市场”:一个是国内的资源和市场,另一个是国际的资源和市场。在经济处于低潮、国内需求不足、物价下跌压力大时,要适当扩大相对过剩物资的出口,减少进口;在经济处于高潮,国内需求旺盛,物价上涨压力大时,要适当减少相对紧缺的物资的出口,增加进口。

从最近几年进出口调节的情况看,政策操作得当、有效,为缓解国内价格总水平的波动做出了贡献,但还有潜力。今后,特别是在 WTO 后过渡期,仍要灵活运用配额和其他数量措施,合理调节



国内市场货物和服务供求的缺口,真正利用好国际市场来调节国内市场,通过减少国际通货膨胀传递来缓解国内市场的价格波动压力。在实施进出口调节操作时,还要有周期考虑。比如,在石油价格暴涨的时候,正确的政策操作应当是在控制国内石油消费扩张势头、加快推进石油能源替代进程、鼓励节油基础上,适当减少用于石油储备的购入量,等到油价周期性下降时再扩大购入量,应当迅速改变目前在国际油价高涨时石油进口量反而大幅度增加,低潮时反而明显减少的状况。



## 第十章 国际收支基本平衡

国际收支不平衡<sup>①</sup>,特别是出现过大的不平衡,不但会因外部不确定性带来金融风险,激发国内经济矛盾,增大失业压力,加剧物价波动,而且会影响宏观调控政策特别是货币政策的有效性,降低国民经济运行的效率。稳健的国际收支政策,应当是实现国际收支的“基本平衡”。所谓“基本平衡”,就是既无赤字,又无过多盈余,在“略有赤字”和“略有盈余”中进行选择。实施这个稳健的国际收支政策,对发展中国家来说尤为重要。因为发展中国家既存在发展经济学所讲的“两缺口”(储蓄缺口和外汇缺口),需要较多一些的外资和进出口来支持国内经济发展,增加就业,调节国内市场的供求缺口,又存在抗风险能力较弱的缺陷,需要有一定的储备来防范和控制外部冲击带来的风险。

那么,什么是国际收支“基本平衡”?怎样实现国际收支“基本平衡”?怎样实现人民币汇率合理均衡水平基础上的“基本稳定”?这是本章要探讨的主要课题。

---

<sup>①</sup> 在本章国际收支分析中,不考虑误差和遗漏账户。



## 第一节 什么是国际收支“基本平衡”？

国际收支是一国的对外账户,主要包括经常账户、资本金融账户和储备资产账户三大部分。经常账户下有贸易、投资收益和经常转移三个子账户,资本金融账户(简称资本账户)下有资本、直接投资、证券投资和其他投资四个子项目,而储备资产账户主要包括货币黄金、特别提款权和外汇,记录的是储备资产的变动额,应该等于经常账户余额与资本金融账户余额之和。

从理论上讲,国际收支平衡是指一个国家在一定时期内的经常项目收支差额与资本金融项目收支差额相加等于零,即国际收支差额等于零。但在现实中,国际收支差额刚好为零的情况比较少见,只要略大于零或略小于零,即略有顺差或略有逆差即可,因此,实现国际收支“基本平衡”是一个更为现实的选择。

对于经济实力弱小的发展中国家来说,国际收支持续出现逆差会面临较大风险。上个世纪90年代,拉美和东亚一些国家和地区,由于出现持续的较大规模的国际收支逆差,结果发生了比较严重的债务危机和货币危机。为了吸取这些教训,中国自1994年汇率并轨后一直保持较大的顺差,走上了国际收支存在较大盈余的道路。国际收支有较大的盈余,可以保持很高的抵御外部冲击的能力,但是也可能存在另外一种风险,即发生因国际市场波动引起国际收支账户上出现“收益损失”的风险,如美元大幅度贬值引起以美元资产形式(美国国债)持有的外汇储备资产的贬值。因此,对于像中国这样的发展中国家来说,其国际收支尽可能不要出现赤字,但追求过大的盈余,也是很不值得的,应当实现“略有顺差”



或“略有逆差”的国际收支“基本平衡”。

“略有顺差”或“略有逆差”的规模应当多大？国际上没有统一的标准，这要根据具体情况来决定。基本的要求是，既要有足够的力量抵御外部不确定性带来的冲击，满足国内市场稳定的需要，又要满足国内经济发展的需要，“抗风险”和“保稳定”不能以牺牲“促发展”为代价。这也是稳健的国际收支政策的基本精神。

## 第二节 怎样实现国际收支“基本平衡”？

### 一、经常账户和资本账户的组合

#### 1. 两个账户组合的一般选择形式

国际收支基本平衡，并不要求经常账户和资本账户绝对平衡，可以是逆差和顺差并存。实现路径通常有三个：一是经常账户顺差、资本账户逆差；二是资本账户顺差、经常账户逆差；三是经常账户和资本账户双平衡，或者是双顺差，或者是双逆差。

一般来讲，双逆差存在较大的金融风险，双顺差有可能降低对外经济效益。双顺差的国际收支结构意味着，国家在引入国外资本之后，没有用所获得的外国货币去购买外国的物质产品，相反却将本国急需的实际资源通过贸易顺差形式大量输往海外，进而换取更多的外国货币和对外债权。这是把高成本引入的外资变成低收益、高风险的外汇资产<sup>①</sup>。双顺差会导致资源配置扭曲，造成实际收益损失，对于发展经济来说是不可取的。可供选择的合理组

---

<sup>①</sup> 余永定：《关于外汇储备和国际收支结构的几个问题》，《世界经济与政治》，1997年10期。



合是：经常账户顺差、资本账户逆差；或者，经常账户逆差、资本账户顺差。

## 2. 中国如何选择两个账户的组合

中国今后为什么应该选择经常账户逆差、资本账户顺差的组合？这是由实际需要和可能性决定的。其理由，一是在对国际资源的依赖度不断提高的新形势下，扩大进口有利于更好地利用外部资源；二是在 WTO 过渡期后，服务业的国际竞争力较弱，服务贸易逆差可能增加；三是利用外资大于对外投资的格局将维持较长时期，投资收益账户的逆差会继续扩大；四是经济的高成长性和本币升值预期，会促使外商直接投资、证券投资和其他投资流入增加，在对外投资规模扩大不足的情况下，资本账户会保持顺差趋势。

总之，在对外经济往来的新形势下，选择经常账户逆差、资本账户顺差的组合，作为国际收支“基本平衡”路径选择，对中国既是比较有效的，也是比较现实的。

## 二、经常账户基本平衡

无论是从国内经济发展的需要看，还是从对外部冲击风险的防范看，中国都不宜追求长时期的外贸大顺差，争取实现进出口贸易“基本平衡”是比较好的选择。外贸长时期保持大顺差，虽然可以提高抗外部风险的能力，但这要付出比较大的代价。在目前国家外汇储备规模已经很大的情况下，贸易顺差进一步大幅度增加，势必要继续增加外汇储备，这会使外汇储备超过合理规模水平，加大储备资产结构选择负担。如果外汇储备结构选择不当，持有比例较大的储备资产出现大幅贬值，这个储备的实际价值就会减少，



**国家利益就会损失,这是一个很大的风险。**

进入 21 世纪以来,中国的外贸顺差每年增加 200 亿—300 亿美元左右,促使外汇储备每年大幅增加。在 2001 年超过 2000 亿美元后,近 3 年年均增加 1100 亿美元,到 2004 年底接近 5500 亿美元。先不说这个外汇储备规模是否合理,就以增加速度来看,也明显过快。由于速度过快,很容易出现外汇储备管理操作不当带来的损失。这不仅会加大市场对人民币升值的预期,给人民币汇率政策带来愈益增大的压力,而且还有可能出现因储备结构选择错误而发生资产缩水。在 2003—2004 年美元对非美元大幅度贬值期间,中国外汇储备遭受巨大损失,要么是持有美元资产比例过大引起直接资产缩水,要么是在非美元货币大幅度升值时以高价购进非美元资产。可见,贸易大顺差促使外汇储备大幅度增加的风险是非常大的,而且这个风险还在增加。

今后的外贸政策导向应当调整,应当对适应于“积极财政政策”时期的“千方百计扩大出口”的政策作必要调整。具体措施是:适当控制出口数量增长速度,减少缺乏比较优势的产品出口,在优化出口产品结构基础上,提高出口产品的技术含量和附加值,培育民族品牌,增强出口竞争力;鼓励适当扩大进口,在优化进口商品结构基础上,实现重要战略物资和关键技术进口来源多元化;在经常账户中,货物和服务贸易账户实现基本平衡,贸易账户特别是货物贸易账户不必要求绝对平衡,即使是顺差,也不应当太多,不必每年持续在 200 亿—300 亿美元这样高的水平。

从发展和平衡的需要看,中国追求“略有盈余”比较合理、可行。一般来看,经常账户中的服务贸易和投资收益的逆差,很大程度上由发展水平决定,短期内难以消除,如果货物贸易收支出现逆





差,那么经常账户的逆差就会更大。墨西哥和泰国的教训说明,经常账户过大逆差会加大货币危机的风险。另外,中国经济增长对净出口依赖度较高,经济要保持较高增长速度,就需要净出口支持和拉动。再者,中国的出口保持快速增长,规模不断扩大,既有扩大出口政策的激励,又有竞争力不断提高等客观上的原因。人为地限制出口既不符合市场经济原则,又不利于参与国际分工与合作,不利于利用国际市场来合理配置资源。最后,中国的出口与进口相关性很高,过分压抑出口,可能会引起进口大幅度减少。

当然,这不是说净出口规模越大越好,不是说贸易顺差越多越好,应当在扩大出口的同时,积极鼓励进口,特别是增加资源和高技术产品等短缺品的进口,缩小顺差规模,实现外贸基本平衡。作为大国经济,扩大内需特别是扩大国民消费需求尤其重要,外需的扩大不能是无止境的。

### 三、资本账户基本平衡

#### 1. 资本项目开放的现状

到2004年10月底,中国累计利用外资5550多亿美元,外资存量约3000亿美元。近几年,外资每年汇出利润200亿—300亿美元,占当年吸收外资的一半左右。尽管贸易规模增长很快,顺差并不大,若剔除利润汇出和转移收支背后的可疑因素和不可持续因素,经常项目顺差更小。若今后的贸易顺差只能用来抵消投资收入的汇出,所输出的实际资源将完全作为外国人的收入而被外国人占有,那时连外汇储备的增加都无法实现,就会形成“贸易项目顺差、经常项目逆差、资本项目平衡(或略有顺差),外汇储备不变(或减少)”的国际收支格局。这意味着必须减少国内投资以



便省出实际资源支付外国投资者的利润收入,外资的存在成为经济的负担而不是增长的推动力。要尽早防止这种格局的出现。

就吸收外商直接投资而言,目前中国的开放程度甚至高于一些发达国家,资本账户开放程度实际上已经很高。在国际货币基金组织划分的43个资本交易项目中,已经有近一半的资本项目交易基本不受限制或较少限制,有较多限制的仅16项,严格管制的仅5项左右。进一步解除资本账户下的资本流动管制,促使资本账户进一步自由化,取消跨境资本交易的管制以及与资本交易相关的外汇管制,可能会迅速增大金融风险,包括投资利润汇出引发的国际收支失衡的风险、外债风险、“热钱”涌入的风险和资本外逃的风险。如果这些风险得不到有效防范和控制,就有可能引发货币危机和金融危机。

## 2. 资本项目顺差过大的风险

近几年来,中国的国际收支顺差总规模不断扩大,资本净流入逐步成为其主要来源。在2000—2003年间,国际收支顺差分别为109亿美元、446亿美元、742亿美元和1170亿美元,其中,资本净流入分别为19亿美元、348亿美元、323亿美元和527亿美元。在2004年上半年670亿美元的顺差中,资本净流入的贡献达到668亿美元。

资本项下的国际收支顺差增加,固然代表综合国力增强,既有利于增强国际清偿能力,提高海内外投资者的信心,又有利于应对国际金融风险的冲击。但是,持续较大的顺差,不仅会和持续较大的逆差一样,带来本币贬值等问题,而且还会因资本、货币市场的波动造成资本损失。一方面,跨境资本流动冲击风险加大,汇率变化前后,资金大规模流进、流出,这种大进大出可能引发货币金融



危机;另一方面,外资在短期内大进大出,会影响货币政策的主动性和独立性,破坏国民经济运行的内部均衡,对实体经济造成严重损害。

国际经验表明,资本项下的国际收支顺差过大的危害,在开始时并不明显,等到人们认识到危害并不得不采取措施时,问题已经很严重了,这时只好采取更大幅度的调整措施,这种重大调整必然会引起过大的波动,造成较大的经济损失。

### 3. 应当实现资本项目基本平衡

加强资本流入和流出管理,实现资本项目基本平衡,是非常重要的。这个“基本平衡”,也应当是“略有顺差”或“略有逆差”,而不必是绝对平衡。

应当继续支持资本流入,包括支持直接资本流入和证券资本流入。外商直接投资不仅能带来资金,还能带来先进的技术和市场机会,可以促进机制转换、结构调整和产业升级。在提高外资质量基础上,稳定外商直接投资增长速度,避免大起大落,具有深远意义。

证券资本流入管理也是很重要的。直接投资特别是跨国公司的直接投资,与证券投资密不可分。中国应当逐步提高国际证券投资比重,通过利用国际证券投资,扩大外资流入渠道,促进产业和企业改革,遏制外商直接投资的“独资化”倾向,同时,还可以增加管理资本金融账户的回旋余地。

加强资本流入管理,要限制与人民币发生交易的短期资本流入,首先是要加强对短期资本流动的监控和限制,抑制投机性热钱的流入。由于以贸易和投资名义进入的短期资本很难剔除,实施直接限制的效果有限,所以,应在灵活运用非价格手段基础上,更



多发挥利率、租金和税率等价格信号的调节作用,调控短期资本流入的数量和结构。

加强资本流出管理,变得越来越重要。扩大对外直接投资既有利于缓解国内的资源矛盾,又有利于改善国际收支平衡状况。在国内储蓄持续增长、外资大量流入、国内资金相对过剩的形势下,如果不扩大资本流出,就有可能加剧国内资产泡沫。今后应当扩大资本流出,逐步放宽资本流出的限制条件。在体制上,要有选择地、分步骤地放宽对资本流出的限制,鼓励和支持有条件的企业走出去,更多更好地利用国外资源和国际市场。在操作上,要既积极,又稳妥,注意把扩大资本流出同缓解国内资源矛盾和分散资本金融市场风险结合起来,提高资本流出的效果。

#### 4. 防范和控制资本项目开放的风险

##### (1) 基本原则

为了防范和控制扩大资本开放带来的风险,需要坚持以下原则:一是要**审慎开放,走渐进式开放之路**。外商直接投资、债务融资、证券融资等项目要逐步开放;要先流入,后流出;先开放长期资本,后开放短期资本;先放开对金融机构的管制,后放开对非金融机构和居民个人的管制;先放开有真实背景的交易,后放开无真实背景的交易。二是要把防范国际游资冲击作为中国国际资本流动的监管重心。三是要保留在适当情况下恢复资本管制的权利。四是要保持合理的外债规模,提高清偿能力,防范外债风险。五是要建立和完善金融监管体系,借鉴国外监管经验,提高监管能力。

##### (2) 严格控制外债风险

随着资本进出自由度的提高,中国外债风险特别是短期外债风险增加。2004年上半年,外债净流入227.7亿美元,约为上年



同期的6倍。6月底的外债余额为2209亿美元,其中短期外债余额989亿美元,短期外债占外债余额的44.8%,远高于25%的国际警戒标准。其重要原因是,资本账户自由化使外资金机构的资金进出频繁。为了防范和控制短期外债风险,要掌握好资本账户自由化的节奏。

为了防范债务风险,无疑需要有一定的外汇储备。按照国际标准,外汇储备与外债总额之比理想区间为30%—50%,警戒线为30%,不足30%可能产生债务危机。外汇储备与短期债务比例的理想值是100%,这是国家快速偿债能力的重要标志,这个比例意味着,国家外汇储备应当确保能够彻底清偿全部短期外债。该比例过低,会影响外资信心,可能引发金融危机;比例太高,表明外汇储备规模过大,会造成金融资源闲置,蒙受经济损失。从这个角度看,国家的外汇储备和短期债务,要稳定在一个合理的规模水平。

#### 5. 严格管理国际资本流动

流入方面,在经常账户实现了可兑换之后,投机资本就已经有了进入中国的通道。资本账户开放度提高以后,投机资本进入的幅度将会加快。2002年下半年以来,中国投资收益账户利润汇回和经常转移账户顺差都出现大幅度增加,证券投资和其他投资账户也有类似情况,有时甚至超出常规,这里面有投机资本的影响。应当严格监控投机资本的变化动向,加强流入的管理和控制,防止出现意外风险。

进入21世纪以后,中国的资本流出增加。在资本流出中,有正常的流出,也有不正常的资本外逃,其动机主要是转移非法所得、逃避管制、趋利避险。资本外逃往往与投机性资本流入联系在



一起,投机完成后,立即撤走。这种资本外逃的严重危害是,阻碍正常的资本流入,造成结构性赤字,加剧国际收支不平衡,放大本国货币汇率的波动,冲击资本市场,积累金融风险。对资本流出进行严格监管,打击资本外逃,是今后扩大资本账户开放时要做的一项重要重要宏观调控工作。

#### 6. 控制好几个重要的指标

经常项目盈余与 GDP 的比例:控制在  $-5\%—0$ 。

外国直接投资(FDI)加经常项目盈余与 GDP 的比例:理想区间为  $-2.5\%—+5\%$ 。

币值高估或低估的幅度:理想值为正负  $10\%$ 。

经常项目赤字与 GDP 的比例:小于  $5\%$ 。

偿债率(当年偿债额/出口额):小于  $20\%$ 。

利息率(当年付息额/出口额):小于  $20\%$ 。

债务率(年末债务余额/出口额):小于  $100\%$ 。

负债率(外债总额/GDP):小于  $20\%$ 。

以上指标是防范和控制金融风险的临界值。在实际操作中,应当努力做到不要超过临界值。超过临界值,就有可能放大金融风险,诱发金融危机。这是在对外经济管理中必须高度重视的,是执行稳健政策、加强和改善宏观调控的必要功课。

### 第三节 什么是合理的外汇储备规模?

#### 一、外汇储备的必要性和风险

外汇储备是国家储备账户中最主要的项目。国际收支平衡是从流量角度观察外汇储备,一般不考虑误差和遗漏,国际收支差额



是当年储备资产的变动额,主要指外汇储备变动额。

按照稳健政策的精神,国际收支基本平衡并不要求外汇储备额不变,它可以有增减,但要注意这种增减对外汇储备存量的影响。储备增减大变动可能放大金融市场的风险。<sup>①</sup>如果外汇储备因为顺差增加而快速累积,就说明储蓄有太大的部分投资于没有收益的资产,或者仅能获得微薄的收益。如果外汇储备因为逆差而太低,那么就会面临被私人投机者围攻的危险,或者中央银行被迫在不合适的时间里仓促行事。

几乎每个国家都必须有一定数量的外汇储备。其目的,一是保证国家在发展对外经济关系的过程中具有一定的流动性;二是用于干预外汇市场,以维持汇率稳定(在实行浮动汇率制度的国家,理论上是不需要为干预外汇市场而储备外汇的)。中国是一个发展中的大国,处于经济高速增长和体制转轨时期,不确定因素较多。外汇储备充足,人民币汇率稳定,既有利于增强国际清偿能力,维护国家和企业的对外信誉,提高海内外对中国经济和中国货币的信心,又有利于应对突发事件,防范金融风险,维护国家经济安全。但是,外汇储备过多,增长过快,又会产生新的风险,比如外汇资产大幅度缩水等。

## 二、选择合理的外汇储备规模

一国的外汇储备不是越多越好,应该有一个合理的规模。多少合理呢?各国的情况千差万别,没有适用所有国家外汇储备规

---

<sup>①</sup> 蒙代尔:《政策选择的本质》,《蒙代尔经济学文集》第3卷(国际宏观经济模型),中国金融出版社,2003年,第62、63页。



模水平的统一标准。一般认为,外汇储备支持进口时间的警戒线为3个月,理想区间为3—6个月,发展中国家可以适当长一些。合理外汇储备规模是一个动态概念,会随着影响因素的变化而变化。一国合理外汇储备规模应随影响因素的变化而有所调整。

外汇储备本质上是为了满足某个时点预防性外汇需求的,而预防性外汇需求不仅取决于国际收支的各种正常因素,还取决于汇率制度、国际收支账户的开放程度以及其他随机因素。

在剔除国际收支中外汇供给与外汇需求能够正常相互抵消的部分之后,决定合理外汇储备规模水平的因素,一是维持3个月正常进口的用汇需求,二是投资收益汇出的用汇需求,三是短期外债所需外汇,四是一年内将要到期的长期外债所需外汇,五是外国直接投资和证券投资资产中的资本外流,六是海外公司在海外通过当地金融机构融通的资金量,七是干预外汇市场的用汇需求,八是随机扰动因素引起的外汇需求。

根据这8个因素来计算合理外汇储备规模,中国2003年的合理规模水平应当是“ $984 + 79 + 770 + 200 + 100 + 50 + 150 + 50 = 2383$ (亿美元)”,实际上,2003年的外汇储备规模为4033亿美元,大大高于理论的合理规模水平。到2004年底,中国的外汇储备接近5500亿美元,变得更加不合理、不经济了。

根据因素变化对外汇储备合理规模水平进行调整,近几年中国外汇储备应该保持在2500—3500亿美元之间,这是一个比较理想的选择区间范围。即使考虑随机扰动因素影响,实际值也不能过多地偏离理论上的合理值,偏离过大,会对经济运行和发展产生不利影响。在亚洲金融危机中,中国之所以能够保持人民币稳定,避免陷入金融危机,主要是因为实行资本管制,而不是因为拥有大





量外汇储备,尽管外汇储备是必不可少的。

动用外汇储备干预处于过大波动中的外汇市场,以维持汇率稳定,是必要的,这是有管理浮动汇率制度的特征之一。但在外汇储备规模比较合理时,一般不要轻易动用外汇储备。特别是在本币被严重高估的情况下,动用外汇储备来干预市场、稳定汇率,是非常危险的事情。因为在用完外汇储备后,还是不得不使货币贬值,外汇市场风险还是要释放。上个世纪90年代的泰国、印度尼西亚和阿根廷,就有这方面的教训。面对国际投机者的强大攻势,有两种选择,要么是贬值,像1992年的英国一样;要么是恢复或加强对资本流动的管制,像1997年亚洲金融危机时的马来西亚一样。

#### 第四节 怎样实现人民币汇率“基本稳定”?

##### 一、“基本稳定”不是一成不变

灵活有效的汇率杠杆,既是财政、货币政策的重要补充,也是实施稳健政策的重要措施之一。这几年,中国顶住国际压力,实行人民币汇率合理均衡水平上的基本稳定,实践证明是成功的。但是,“基本稳定”不是固定化,不是长期一成不变,而应当根据情况和条件进行适时适度的上下调整。人民币在内在升值压力不断累积的情况下,总有一天要释放这种压力。

##### 二、走“渐进升值”之路

怎么释放?是一次性大调整、大释放,还是小步慢调,走“渐进升值”之路?看来应该走稳健的道路,应该选择合适时机进行



“有节制升值”或“渐进升值”<sup>①</sup>。走“渐进升值”之路，逐渐释放升值压力，虽然会有小波动，但冲击比较小，调整代价也比较小，并且不会改变快速前行的经济增长趋势。如果实行大调整，对长期积累的压力进行一次性总释放，必然带来类似于日本 1985 年那样的大波动，大波动必然付出大代价，甚至使经济加速增长过程出现长时间中断，出现漫长的通货紧缩。

“渐进升值”成功的关键是条件和时机的选择。这要考虑几个重要因素。一是国内供给相对偏紧，通货膨胀和要求进口的压力增大。在这个时候，如果使人民币适当升值，可在适当减少出口的条件下缓解通货膨胀压力。二是就业形势较好，能够承受出口减少带来的就业机会减少的冲击。三是国内消费需求形势转好，可以消化升值带来的部分出口转内销的压力。四是净出口不断扩大，外贸盈余逐月增加，可以缓解升值带来的出口紧缩压力。五是应对投机资本流入的准备比较充分，热钱在有效的控制之中，可以抵御短期冲击。六是升值预期和舆论偏向缓和，等等。一旦条件和时机成熟，就可以择机行动。

“渐进升值”的幅度多大？目标值很难准确计算，但可以考虑多次微调来完成，每一次的幅度可以尽可能小一些。用空间换时间，用不确定的小调整来实现总目标。并通过这种调整的不确定性，来应对投机资本的豪赌，稳住外商直接投资，延长所有外资在中国停留的时间，达到既稳定市场又促进发展的目的。

“渐进升值”的时间多长？不固定。既可以是 2—3 年，也可

---

<sup>①</sup> 陈东琪：《下一步宏观调控要过好“两难”关》，学术论坛，2004 年 9 月 1 日。



以是5—8年,具体时间长短取决于升值压力释放、经济周期形势的变化及各方面的承受能力。

以渐进方式释放人民币升值压力,对中国是有利的。既可以遏制因升值预期引起的外汇投机,缓解国外反倾销不断给外贸增加的外部压力,在一定程度上争取到国际贸易谈判主动权,又可以从战略上提升人民币的强势地位,逐渐使人民币成为世界货币,使国内企业和居民在“走出去”时减少实际汇兑支出,在向海外投资、旅游、留学时获得“升值收益”,同时使国内企业和居民在进出口贸易中获得“升值收益”,用同样的货币购买到更多的进口商品。

### 三、逐步实现汇率机制转轨

对于人民币的未来发展来说,更为重要的不是汇率的“水平问题”,而是汇率的“机制问题”,是建立有政府管理的市场化浮动汇率制。亚洲金融危机后,中国实际上采取的是钉住美元的固定汇率制。国际经验表明,在汇率自由化、资本自由流动和独立的货币政策三者之中,只能取其二。作为一个大国,中国必须保持独立的货币政策,资本项目自由化也只能选择渐进之路。这样,未来人民币汇率的目标机制就只能选择相对自由一些的浮动汇率制。因此,汇率“改制”是必然的。

在目前和今后相当长时间内,中国金融体系的脆弱性,以及经济结构和经济体制上的缺陷,仍不可能根本改变。在这种情况下,难以承受巨大的汇率波动,很难快速完成从固定汇率制到自由浮动汇率制的转换。所以,在体制转轨期实行有管理的浮动汇率制度是比较现实的选择。近中期的“改制”任务,是扩大人民币对美



元的浮动范围,并控制浮动区间的制度安排,增加人民币汇率弹性。浮动范围可以考虑从目前的0.3%扩大至3%。同时,要寻求配套的制度安排,一方面是统一外汇市场,另一方面是改变强制结售汇制度。

目前金融机构间的外汇交易市场(上海外汇交易中心)与外汇指定银行和居民企业交易的柜台市场是完全分割的,其定价机制并不一样。在柜台交易中,央行向外汇指定银行确定一个中间价,并规定一个买入卖出价差进行交易。但外汇指定银行一般是按照交易区间的两个限制端进行交易,具有很强的价格垄断权。在这种形势下,一旦扩大汇率目标区间,外汇指定银行就会在最高价卖出,最低价买入,形成两端交易。在现行制度下,汇率中间平滑波动的目标难以实现。要最终做到汇率由市场决定,就必须将两个外汇市场统一起来。这在资本管制的情况下有一定的难度,但可以将外汇指定银行不仅仅作为企业和居民外汇交易对手,而是作为外汇交易中心的终端。外汇指定银行仍有权利审查交易的资格,保持对资本项目的管制,但外汇交易中心的所有交易价格都在终端公布,进场的居民和企业可以直接进行相互间的交易,也可以卖给外汇指定银行,外汇指定银行仅充当交易中介。为防止外汇指定银行的垄断,还可扩大外汇指定银行的数量。

现行结售汇制也必须改革。因为在现行的结售汇制下,企业额度以外的外汇必须卖给外汇指定银行,而外汇指定银行也有头寸限制,多余的外汇余额必须卖给中央银行,这样阻碍了价格的形成。如果改变强制结售汇制度,放松外汇指定银行的指定头寸,企业和银行就能拥有外汇自主权,就为外汇交易市场基础的扩大提供了前提,汇率才会真正浮动起来。



在“改制”中,人民币要不要与美元脱钩?从近中期的利弊权衡角度看,与美元脱钩的条件还不成熟,还要继续钉住美元,而不是钉住一篮子货币。如果钉住一篮子货币,人民币汇率的确定就不是反映人民币的市场供求,而是根据篮子中其他货币的汇率变动来定价,定价方式和形成机制完全市场化就有困难。加上,目前中国90%以上的进出口产品以美元计价,设计一篮子货币的汇率时,美元权重过大,会失去钉住一篮子货币的意义;美元权重过小,实际的影响不能充分反映出来。另外,在目前的国家经济体竞争格局中,美国仍起举足轻重的作用,其地位和作用,别的经济体仍难以取代,为了增强经济的抗风险能力,中国还需要维持“借势借力”的现状。这既是短期的战术需要,也是长期的战略需要。



## 附录一

### 西方经济学者论财政、货币政策

财政、货币政策是现代西方经济理论中宏观经济政策的主要内容,也是西方国家的政府进行宏观经济管理的重要手段。西方学者关于财政、货币政策的观点和主张,对我们认识和理解市场经济条件下的宏观经济调控,科学制定财政、货币政策具有一定的借鉴意义。

#### 一、西方主要经济学派及其财政、货币政策主张

从工业革命以来的400年中,伴随着西方国家市场经济的发展过程,西方经济学在不同的发展时期,形成了不同的经济学流派。20世纪30年代以前,古典学派和新古典学派,以研究微观经济活动为主,虽然也涉及到财政、货币问题,但并没有形成现代意义的财政货币政策。20世纪20年代末的大危机之后,随着凯恩斯经济学的出现,宏观经济被纳入西方主流经济学派的研究视野,财政、货币政策逐渐成为西方国家调节经济的重要手段和宏观经济政策的主要内容。

##### (一) 凯恩斯经济学派的政策主张

1929年,美国爆发了空前严重的经济危机,并迅速波及整个



资本主义国家。为了尽快摆脱危机的造成的混乱局面,1933年初,美国总统罗斯福实行“新政”,对财政、金融、货币和产业部门等进行干预和“调节”。“新政”被认为是西方国家政府全面干预的开始,但并没有现成理论的支持。为了解释大危机的原因,并从理论上给出国家干预的理由。英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯在1936年出版了《就业、利息和货币通论》,提出了“有效需求”理论,创立了宏观经济学基本理论框架,出现了现代意义上的财政、货币政策。

凯恩斯指出产生严重经济危机的根源是有效需求不足,市场的自动调节已经无法增加有效需求,实现供需平衡和充分就业。他主张国家对经济实行全面干预和调节,认为挽救危机的唯一办法是“让国家之权威与私人之策动力量互相合作”。凯恩斯学派认为财政政策是增加有效需求的重要手段,否定了亚当·斯密以来西方经济学坚持的平衡财政收支政策,主张实行以扩大政府开支、举债花费和赤字预算为主要内容的膨胀性财政政策,并将财政政策深入到就业、外贸、社会福利等各个方面。凯恩斯学派不同意新古典经济学关于货币均衡和物价稳定的观点,指出有效需求不足必然表现为流通中没有足够的货币量去购买商品,主张实施由货币当局降低利率的扩张性货币政策。凯恩斯学派认为适度的通货膨胀既有利于刺激消费,又能够刺激投资,有利于经济的增长和就业的增加<sup>①</sup>。

---

<sup>①</sup> 凯恩斯:《就业、利息和货币通论》,商务印书馆1964版,第257页、252页。



## （二）奥地利经济学派的政策主张

奥地利经济学派(Austrian School of Economics)是富有争议的学派,曾经成功地预言了20世纪30年代的大萧条。奥地利经济学派虽然没有否定国家的作用,但强调彻底的经济自由主义,反对凯恩斯主义的赤字和通货膨胀政策。1974年度诺贝尔经济学奖获得者F·A·哈耶克(F. A. Hayek)认为,国家干预是萧条和大量失业的根源,也是通货膨胀的根源。默里·N·罗思巴德(Murray N. Rothbard)进一步提出,信贷扩张制造的繁荣背后必然是萧条,信贷扩张是一种内在的机制,政府干预也无法避免萧条的出现。<sup>①</sup>哈耶克认为,“货币不是通过控制其数量而能得到一定的可预见结果的政策工具”,主张废除国家货币制度,让私营银行发行竞争性货币。<sup>②</sup>奥地利经济学派比货币主义更加自由,实际上是否定了中央银行的作用。

奥地利经济学派的政策主张虽然从未被政府采纳,但不能因此忽视其对财政货币理论的贡献。一是其理论事先预测并证实了凯恩斯学派的财政货币政策的负面影响,对政府干预经济的政策选择及其程度起到了警示作用;二是强调政府的职能是“保证自由竞争的平等机会”。这两点对政府的宏观调控具有十分重要的借鉴意义。

---

① 克拉斯穆尔·佩佐夫:《中国经济的萧条风险》,《全球财经观察》2004年11月22日。

② 外国经济学说研究会编:《国外经济学讲座(第4册)》,中国社会科学出版社1981年版,第281页。





### （三）新古典综合派的政策主张

新古典综合学派产生于第二次世界大战之后，面对经济增长速度迟缓、失业人数增加、物资供给严重不足、物价上涨等难题，一些凯恩斯主义经济学家，将古典经济学的合理内容融入凯恩斯宏观经济学，形成了“新古典综合经济学”，又先后自称“后凯恩斯主流经济学”和“现代主流经济学新综合”。

在凯恩斯的“需求管理”理论和扩张性财政政策思想的基础上，新古典综合派进行了两个方面的创新。一是主张采取“逆经济风向行事”的财政货币政策，以减少经济周期对经济发展的不利影响。20世纪50年代，汉森提出了以“反经济周期”为目的的“补偿性财政政策”（compensatory fiscal policy）和“补偿性货币政策”。“补偿性财政政策”不追求每一财政年度的收支平衡，只求在经济周期的整个期间实现收支平衡。在经济萧条时，主张采用膨胀性财政政策，同时中央银行放宽信用，增加货币供给量，降低利息率，可以变萧条为繁荣；在达到充分就业、出现通货膨胀时，实施相反的紧缩性财政政策，同时紧缩信用，减少货币供给量，提高利息率，以求得萧条与繁荣时期的相互补偿，防止经济危机的爆发。二是主张在经济上升期实行赤字预算、发行国债，刺激经济快速增长。20世纪60年代，肯尼迪总统经济顾问委员会主任海勒提出了“增长性赤字财政政策”。他将潜在国民生产总值和潜在的增长率作为测算财政赤字的基准，认为只要连续两年的实际国民生产总值小于推算出来的潜在的生产总值时，即使在经济上升时期，也可以将赤字财政作为常规手段，连年不断的实行，从而挖掘生产潜



力，减少产量缺口<sup>①</sup>。汉森和新古典综合学派最重要的代表人物萨缪尔森都非常赞成这个办法，并称之为“新经济学”<sup>②</sup>。

在财政政策与货币政策的关系方面，新古典综合派有两个基本主张。一是财政政策比货币政策更为重要。萨缪尔森指出“由于现代政府的巨大规模，没有财政政策就等于宣布死亡”。汉森认为货币政策具有非对称性，他说，“货币武器确实可以有效地用来制止经济过热”，但“恢复经济增长仅仅靠廉价的货币扩张是不够的”。所以，他主张以财政政策为主刺激经济的增长。新古典综合派的又一重要代表人物托宾也指出，财政政策和货币政策的作用不同，可相互补充，应配合使用，但运用扩大预算支出和赤字理财的财政政策比起实施操纵利息率的货币政策更能迅速直接地刺激经济扩张。新古典综合派的第二个主张是，财政政策与货币政策应“相机抉择”<sup>③</sup>。由于财政政策和货币政策各有特点，作用的范围和程度不同，因此在使用哪一项政策时，或者对不同的政策手段搭配使用时，没有一个固定的模式，政府应根据不同情况，灵活地决定。

#### （四）货币主义学派的政策主张

20世纪60年代末和70年代初，西方国家出现了经济停滞和

- 
- ① 刘涤源、谭崇台主编：《当代西方经济学说》，武汉大学出版社1983年版，第267—268页。
- ② 外国经济学说研究会编：《国外经济学讲座（第4册）》，中国社会科学出版社1981年版，第155页。
- ③ 相机抉择是指依据不同情况和不同时间制定调控政策，但它并不试图提前去商讨未来的政策决策。



通货膨胀并存的“滞胀”局面,新古典综合派的政策主张无法应对“滞胀”,以芝加哥学派为代表的货币主义政策主张逐步得到重视。货币主义学派(Monetarist School)更加重视市场机制的作用,主张最低限度的政府干预<sup>①</sup>,信奉“自由主义”。

货币主义学派强调货币政策的极端重要性,反对用财政政策干预经济。货币主义代表人物米尔顿·弗里德曼认为,扩张性财政政策具有“挤出效应”(Crowing-Out),是西方国家出现“滞胀”的主要原因。相机抉择的货币政策增加了货币供应的不稳定,加剧了经济波动。货币主义学派反对新古典综合派的“相机抉择”理论、“反周期”理论和把利率作为调节经济的中介指标,主张简单而明确的货币政策。<sup>②</sup>

弗里德曼认为,抑制通货膨胀,实现经济稳定,最根本的措施就是控制货币供应量的增长率,主张实行控制货币供应量增长率的简单规则(Simple Rules)。<sup>③</sup>为了坚持明确的货币政策和固定速度的货币增长,货币主义学派甚至对通货膨胀也采取了容忍的态度。弗里德曼说,“通货膨胀率”并不可怕,可怕的是“通货膨胀变化率”。<sup>④</sup>

可以看出,货币主义学派虽然强调货币政策的重要性,但并不主张干预性的货币政策,而是遵守具有浓厚自由主义色彩的非干预性规则。弗里德曼确信:这是“在目前的知识水平上”,“能够向

① 欧文:《经济魔杖——50位经济学家如何影响和改变世界历史》,中国社会科学出版社1997年版,第417页。

② 弗里德曼:《货币最优量和其他论文》,1969年英文版,第48页。

③ 《论货币》,《世界经济译丛》,1981年第5期,第29页。

④ 《重温货币主义》,《证券时报·财经周刊》,1998年8月22日。



货币政策提出的最高要求”。

### （五）供给学派的政策主张

供给学派(Supply-School)产生于20世纪70年代中期,是在解决“滞胀”问题过程中兴起的“新自由主义”经济学派。与货币主义学派相似,供给学派重视市场机制的作用,主张将政府干预限制在最低限度。

供给学派认为造成“滞胀”的原因是赤字财政带来的高税率,特别是高额累进税率。他们主张用持久地降低税率来调动人们发展经济的积极性,认为减税是保持经济长期稳定的最重要政策。他们承认减税的实际效果存在“时差”,刚开始时政府的税收会缩减,但他们坚信“时差”不会很长,一旦经济活动扩大后,政府的税收将会大幅度增加。

供给学派主张实施“限制性货币政策”。认为只要控制货币供应量的增长,使之与经济增长相适应,就不会引起物价上涨。但是供给学派也认识到了控制货币量的困难,认为在现实的货币信用制度下,无法控制货币数量。

### （六）理性预期学派的政策主张

理性预期学派(Rational Expectation School),即新古典宏观经济学派,是从货币主义学派分离出来的一个经济学流派,崇尚经济自由,反对政府过多干预经济,特别反对政府通过财政扩张和货币扩张来提高产量和增加就业。

“理性预期”理论是理性预期学派的重要特点。他们认为,理性的经济人会利用一切信息去预测和改善他们的预期,导致政府



政策无法发挥预期效应。也就是说,政府在制定宏观经济政策时要考虑人的“理性”判断对政策效果的影响。基于以上分析,理性预期学派针对财政货币政策提出了两个非常有价值的观点。一是财政货币政策应保持稳定,要考虑政策发挥效应的“时滞”。理性预期学派的代表人物卢卡斯认为,财政政策的目标应该是防止或减少通货膨胀。政府应该制定并公布一些永久不变的规则,使经济行为主体不因财政政策的频繁干预而产生持续的通货膨胀预期,从而稳定价格水平。二是财政货币政策要简单,便于公众的理解,以引导“预期”向合理的方向发展。宾基德兰德和爱德华·普雷斯科特主张,在一个民主社会中,政府应该选择简单而易于被公众理解的政策规则,同时保持对政策的坚定承诺,提高政策的稳定性和可信性。

### (七) 新凯恩斯学派的政策主张

进入 20 世纪 80 年代以来,在技术进步加快,市场竞争更加激烈,国际贸易纠纷不断的情况下,西方一批中青年经济学者综合凯恩斯理论以来各学派的观点,逐步形成了“新凯恩斯学派”(New-Keynesian School)。新凯恩斯学派主张国家干预主义,重申“需求管理”政策的有效性,在政策工具的选择和搭配上坚持“相机抉择”,并主张“相机抉择”和规则的有机结合。主张实施以利率为目标的货币政策,同时承认货币供给量的重要性。新凯恩斯学派有以下四个方面的特点。

一是新凯恩斯学派的观点更加折衷,虽然他们主张政府干预,但没有片面夸大政府干预的作用,重视政府干预的适度性。他们指出,若无紧缩政策,通货膨胀会更严重;若无扩张政策,失业会更



严重<sup>①</sup>。大多数新凯恩斯主义者倾向于赞同货币主义者和新古典经济学家的观点,即政府如果干预得太多,政府会得到比它干预较少时所得到的更坏的后果。<sup>②</sup>

二是主张在综合考虑政策的长期效应与短期效应的基础上,制定财政货币政策。他们认识到,财政货币政策在长期与短期目标之间是不一致的,财政货币政策都可以影响总需求,从短期效应看,财政货币政策的变动会引起产量和物价的短期波动,从长期效应来看,财政政策会影响储蓄、投资和长期经济增长,货币供给会影响长期的物价水平。对此,他们以工资粘性、价格粘性和非市场出清的假设为前提,主张抑制价格粘性,使价格更具弹性,来解决市场机制失灵问题,稳定总产量;主张货币政策应使工资更有弹性,促进就业水平提高。

三是承认财政货币政策的局限性,更加重视政策组合。新凯恩斯学派认为财政政策和货币政策都重要,但二者的作用不同,应选择合适的政策组合。新凯恩斯学派的重要代表、世界银行前副行长斯蒂格利茨说,“财政政策工具或货币政策工具并不能完全符合主要的宏观经济政策目标的需要:充分就业、高增长和物价稳定。选择最优的政策工具组合因此成为政策制定者的一项重要工作”<sup>③</sup>。

四是吸收了理性预期派的观点,特别重视公众预期对政策效

① 顾钰民、陈思明编著:《西方经济学流派》,同济大学出版社2003年版,第57页。

② 斯蒂格利茨著:《经济学(下册)》,中国人民大学出版社1997年版,第354页。

③ 同上,第356页。



应的影响,主张政策的稳定性。新凯恩斯学派指出,通货膨胀和失业之间短期内具有交替关系,在长期中会逐渐消失,供给冲击<sup>①</sup>会使这种交替关系移动。因此建议政府加强在公众中的诚信,保持政策稳定,以有效降低通货膨胀的短期成本。

## 二、当代西方经济学者有关财政、货币政策的主要观点

从最新的发展趋势来看,西方不同经济学派的学者对财政货币政策的作用方面逐渐达成共识,不再争论财政政策重要还是货币政策重要的问题,而是讨论在什么情况下应该运用财政政策,什么情况下运用货币政策,二者应该如何配合与协调等问题。他们的论述代表了西方财政货币政策理论方面的发展趋势与主流观点。

### (一) 财政、货币政策的定义

20世纪60年代以来,随着凯恩斯主义经济政策的日益流行,经济学者开始对财政政策的定义进行讨论,提出了许多有代表性的观点。

60年代初,V·阿盖迪提出,财政政策可以认为是税制、公共支出、举债等种种措施的整体,通过这些手段,作为整个国家支出组成部分的公共消费与投资,在总量与配置上得以确定下来,而且私人投资的总量与配置受到直接与间接的影响。<sup>②</sup> 60年代后期,

<sup>①</sup> 萨缪尔森指出,供给冲击(supply shock)是指在宏观经济学中对总供给产生未曾预料到的重大影响的生产成本或生产率的突然变动。

<sup>②</sup> 转引自郭庆旺、三好慎一郎、赵志耘:《现代西方财政政策概论》,中国财政经济出版社1993年版,第8页。



希克斯夫人指出,“财政政策是指公共财政的不同要素在把履行其职责放在首位的同时,共同适应各项经济政策目标的方式、方法”。<sup>①</sup> 她所指的政策目标,一是在高就业水平基础上的稳定,二是生产力的稳定提高,以利于在充分利用资源的基础上求得最大增长。<sup>②</sup> J·F·都认为,财政政策是“政府收支的调整,以达到经济更加稳定,实现预期经济增长。”<sup>③</sup> N·F·凯塞指出,“财政政策就是政府的税收、支出以及债务政策对生产、就业、收入以及价格等水平的影响。”<sup>④</sup> 据此,H·M·格劳维斯认为,财政政策一词已经形成一种特殊的思想和研究领域,即研究有关国家资源的充分有效利用及维持价格水平稳定等问题,财政政策的短期目标是防止通货膨胀,中长期目标是消除经济周期,同时为经济增长提供有利的环境。<sup>⑤</sup>

20世纪80年代,美国的经济学者更加强调财政政策在实现充分就业、稳定物价水平、对付衰退和通货膨胀方面的作用,从与作用联系的角度定义财政政策。O·埃克斯坦指出,财政政策是“政府为了实现充分就业和稳定物价等短期目标而实行的各种税收和财政支出的变化”。<sup>⑥</sup> 萨缪尔森和诺德豪斯在其编著的第十二版《经济学》中写道,“我们所说的财政政策是指制定税收和公

---

① Hicks, 1967, *Public Finance*, Macmillan and Company Ltd., Bombay, 第2页。

② 同注1,第8页。

③ 同注1,第9页。

④ 同注1,第9页。

⑤ Groves, 1962, *Financing government*, Holt, Rinehart and Winstan, Inc. New York.

⑥ 埃克斯坦:《改革财政学》,中国财政经济出版社1983版。





共开支的过程,其目的是,(a)抑制经济周期的波动以及(b)有助于维持增长的高度就业的经济,而与此同时又避免高度的和难以控制的通货膨胀”。<sup>①</sup>

如果说财政政策已经形成了比较严格的概念的话,那么对货币政策则主要是进行描述性的定义。一般认为,货币政策是指一国货币当局(主要是中央银行)为实现其预定的宏观经济目标,对货币供给、银行信用及市场利率实施调节和控制的具体措施。萨缪尔森曾指出,中央银行“采取行动来控制活动力强大的准备金,从而控制社会的货币与信用的供给……货币政策‘具有逆对现行经济风向的任务’,扭转不足的或过多的需求支出的总额,以便导致最优的实际的经济成长和价格水平的稳定。”<sup>②</sup>

## (二) 财政、货币政策的作用

西方经济学者将货币政策与财政政策作为宏观经济政策的两种主要工具<sup>③</sup>,既可以用来追求低通货膨胀的适度经济增长目标,也可以用来缩短衰退过程(像1991年)和防止经济过度繁荣。<sup>④</sup>但是,两者作用的领域、机制及目标存在着明显的差异。

首先,财政政策和货币政策的初始作用不同。多恩布什和费

---

① 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学(第12版)》(中文版),中国发展出版社1992年版,第285页。

② 保罗·萨缪尔森:《经济学(上册)》(中文版),商务印书馆1979年版,第445页。

③ 同注①,第577页。

④ 多恩布什、费希尔:《宏观经济学(第6版)》(中文版),中国人民大学出版社1997年版,第102页。



希尔认为,财政政策的初始作用是在产品市场上,货币政策的初始作用是在资产市场上,但是由于产品和资产市场是紧密联系着的,货币和财政政策都会同时影响到收入水平和利率。<sup>①</sup>

其次,财政政策和货币政策的作用机制不同。多恩布什和费希尔指出,货币政策是通过刺激总需求的利率敏感性成分(主要是投资支出)来起作用的。有足够的证据证明,货币政策的早期影响是在住宅建设上。与此相反,财政政策的运作方式恰恰取决于政府购买了什么产品或者改变了何种税收和转移支付。如国防支出这样的政府产品和劳务购买,企业利润税、销售税的削减,社会保险捐助。<sup>②</sup>

第三,财政政策和货币政策的作用目标不同。蒙代尔指出,“财政政策定义为政府对本国商品开支的增加(减少)创造的预算赤字;或者主要影响本国消费水平的税收下降(提高)。如此定义的财政政策,将只能显著地影响内部平衡线的位置”。因此,财政政策应当用于实现内部经济稳定,货币政策应该用来达到期望的国际收支水平。相反的政策体系将导致失业和国际收支状况恶化。……将财政政策用于外部目标,货币政策用于内部目标是错误的,违背了有效市场划分原理。<sup>③</sup>

第四,开放条件下的财政、货币政策作用。开放宏观经济学的

- 
- ① 多恩布什·费希尔:《宏观经济学(第6版)》(中文版),中国人民大学出版社1997年版,第102页。
  - ② 多恩布什·费希尔:《宏观经济学(第6版)》(中文版),中国人民大学出版社1997年版,第112页。
  - ③ 蒙代尔:《蒙代尔经济学文集第三卷——国际宏观经济模型》(中文版),中国金融出版社2003年版,第133、81页。



主要理论——蒙代尔—弗莱明模型表明, 财政政策和货币政策作用的大小取决于资本流动的完全程度。由于现实世界中资本具有不完全流动性, 资本流动性越大, 财政政策的作用越小, 而货币政策的作用越大; 反之, 资本流动性越小, 财政政策的作用越大, 而货币政策的作用越小。<sup>①</sup>

### (三) 财政、货币政策的运用

根据政策调节经济周期的方式, 西方学者将宏观经济政策分为两种类型——自动稳定器(automatic stabilizers)和相机抉择。自动稳定器是指税制和政府支出所具有的能够自动稳定经济的作用。但凯恩斯主义经济学者认为, 自动稳定器的作用虽然能缓和波动, 但不能消除经济波动, 还应该采取相机抉择即“斟酌使用”的政策。相机抉择政策可以分为扩张性财政、货币政策和紧缩性财政、货币政策。多恩布什和费希尔指出, 降低货币增长率或者政府支出这种减少总需求的紧缩性政策, 倾向于降低通货膨胀以及产量水平, 而扩张性政策将同时增加通货膨胀和产量水平。<sup>②</sup>

90年代以来, 西方学者开始寻求相机抉择与规则兼顾的政策框架。相机抉择与规则分别是凯恩斯主义者和货币主义者的政策主张, 两者各有优势。用简单规则制定政策, 通过向公众提供稳定的政策预期可以避免不必要的经济波动, 而“相机抉择”有助于处

① 国家统计局:《如何把握财政与货币政策的协调运用》, 国家统计局网站。

② 多恩布什·费希尔:《宏观经济学(第6版)》(中文版), 中国人民大学出版社1997年版, 第115页。



理事先无法预期的突发波动,赋予经济政策必要的灵活度(Flexibility)。新凯恩斯主义吸收两个学派的观点,提出了不同于货币主义常数货币政策规则、基于规则又适度相机抉择的复数规则和政策框架,将政策的连续性、稳定性与灵活性、应变性有机结合起来。原斯坦福大学教授约翰·泰勒(John Taylor)接受凯恩斯学派的利率中介目标观点,提出泰勒规则(或称利率规则),主张以产出和兼顾数据来指导货币政策,通过调整实际利率来对经济实施宏观调控。当前,泰勒规则已经成为发达国家中央银行制定货币政策的理论依据和主流货币政策的最权威规则<sup>①</sup>。

西方学者同时十分注重财政、货币政策的选择时机。萨缪尔森等指出,虽然财政政策的作用会在财政政策实施3年或4年以后全部被挤出,但是积极的财政政策挤出投资所达到的程度取决于经济周期的状况。如果积极的财政政策是在严重衰退冲击时加以采用的,那么这种财政政策最终可以促进投资而不是挤出投资”。<sup>②</sup> 如果对经济小扰动作为非常积极的政策,那么可能导致经济的不稳定。因为货币政策与财政政策在混合使用时,如扩张性财政政策和紧缩性货币政策组合可能会产生冲突,降低政策的预期作用。

萨缪尔森以美国为例指出,当生产缩减时,国会投票赞成永久性减税,赞成增加用于社会安全和食物票证的转移支付,并通过就

① 由于在货币政策研究方面的突出成就,约翰·泰勒教授于2001年初,被布什任命为美国财政部主管国际事务的副部长(under secretary for international affairs),并有望成为格林斯潘的接班人。

② 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学(第12版)》(中文版),中国发展出版社1992年版,第594,589页。



业计划和公共工程法案。这种松弛的财政政策会迫使货币政策不断紧缩,以致实际利率变得越来越高。<sup>①</sup>多恩布什和费希尔认为,紧的货币政策与松的财政政策的配合,可能会倾向于产生国际收支赤字。财政扩张会导致利率上升,因而将替代或挤出一定的私人投资。扩张性的财政政策在增加收入的同时却会减少投资。<sup>②</sup>对此,他们认为针对小的干扰试图连续稳定经济的微调是有较大争议的。如果采用微调,则要求实行小的政策反应以减轻经济波动,而不是完全消除波动。

#### (四) 财政、货币政策的若干概念

当代西方主要经济学者在讨论财政、货币政策时,直接使用过“积极财政政策”、“扩张性或松的财政、货币政策”、“稳定财政、货币政策”等概念,而没有直接使用“中性财政、货币政策”的提法。与“中性”相关的财政、货币概念只有中性税收(Neutral Taxation)和货币中性(Neutrality of Money)。

积极财政政策和稳定财政政策同属相机抉择范畴。英国经济学家詹姆斯(James)在《税收词典》中,将积极财政政策(active fiscal policy)定义为政府对财政政策中相机抉择因素的积极运用。<sup>③</sup>萨缪尔森在其著名的《经济学》中指出,积极的财政政策要和稳定

- 
- ① 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学(第12版)》(中文版),中国发展出版社1992年版,第584、599页。
  - ② 多恩布什·费希尔:《宏观经济学(第6版)》(中文版)中国人民大学出版社1997年版,第102页。
  - ③ 郭庆旺等:《积极财政政策及其与货币政策配合研究》,中国人民大学出版社,第10页。



的货币政策合作,它们的目标是高度就业和经济增长,同时又没有需求拉动型的通货膨胀。<sup>①</sup> 美国经济学者将实现经济稳定的财政政策称为稳定化政策(Stabilization Policy)。萨缪尔森和诺德豪斯指出,“从理论上讲,财政政策可以被用来制服经济周期”。当经济大大高于或低于其潜在的 GNP 时,就需要采用宏观经济“稳定化政策”。如果所需要的稳定性政策迫使赤字和债务不断增加,需要将财政政策与货币政策配合。<sup>②</sup>

最早提出“税收中性”思想的是亚当·斯密。李嘉图、马歇尔以及供给学派经济学家的理论中也有明显带有“税收中性”思想。经过三个世纪的发展,“税收中性”从最初“避免消费者因纳税而遭受额外负担”的初衷,扩展到“减少税收对消费、劳动、储蓄、产业、投资等领域的影响”更大范畴,其目的旨在将税收在各领域产生的不良影响减至最低限度。“税收中性”的目的是让市场在不受扭曲或干扰的条件下发挥作用,但在现实生活中市场失灵往往是不可避免的,需要由市场以外的力量加以弥补或矫正,税收对纳税人的收入效应和替代效应不可避免。所以,“税收中性”只是西方税收学中的一项基本原则,用来衡量政府利用税收干预经济的程度。

“货币中性”是货币数量论的一个基本命题的简述,即流通中货币数量的变化会引起绝对价格水平发生相应的变化,而不影响

① 保罗·萨缪尔森:《经济学(上册)》(中文版),商务印书馆 1979 年版,第 505 页。

② 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学(第 12 版)》(中文版),中国发展出版社 1992 年版,第 268、577 页。



相对价格、利率、真实收入、真实财富以及真实产出的水平<sup>①</sup>。“货币中性”是古典经济理论最为坚硬的内核之一，被货币主义学派和理性预期学派加以发扬光大。萨伊、穆勒、弗里德曼和卢卡斯等经济学者大都认为，从长期来看，货币对产量没有影响。萨金特和华莱士等理性预期学派经济学家甚至认为，无论从长期还是短期，货币都是中性的，意味着货币政策是无效的。第二代理性预期学派代表，基德兰德和普雷斯科特用博弈论，温特劳布和卡尔多用货币内生论，发展了货币中性理论，最后的结论依然是一脉相承的货币政策无效性。有意思的是，理论预期学派提出的按某种规则制定的货币政策与“货币中性”本身就是一个悖论，也许货币“非中性”比“中性”更具实际意义。

### 三、基本的研究结论

通过对西方学者关于财政货币政策的理论、观点和政策主张的认识和了解，我们可以得出以下结论。

第一，不同时期形成的财政货币政策，有其特定的宏观经济背景和微观经济基础，因此具有特定的时效性。凯恩斯学派的扩张性财政政策和货币政策，为西方国家摆脱经济危机的影响，以及战后的恢复与重建，促进经济增长发挥了巨大作用。新古典综合学派相机抉择的财政货币政策使美国的物质财富在 20 世纪 60 年代达到顶峰。货币主义学派、供给学派的限制性货币政策主张，有效

---

<sup>①</sup> 唐·帕廷金(Don Patinkin):《新帕尔格雷夫货币金融大辞典》第三卷，经济科学出版社，第 17 页。



地抑制了经济滞胀,在短期内刺激了英美两国的经济增长和失业率下降。各学派的观点是基于当时的历史背景提出的,在西方国家的经济发展中都发挥了重要作用,具有一定的时效性,同时也具有一定的局限性。

第二,主流经济学派对财政、货币政策的认识逐渐从相互对立走向相互补充、综合协调。古典学派、货币学派、供给学派和理性预期学派是自由主义的奉行者,而凯恩斯学派、新古典综合学派和新凯恩斯学派崇尚国家干预主义。经济学派之间的争论实际上是两种思潮之间的较量,作为第一个从理论上阐述国家干预主义思想的先行者,凯恩斯的扩张性财政政策是一次经济学“革命”,凯恩斯学派的学术观点和政策主张突破了古典学派一些基本理论的束缚。而凯恩斯学派之后发展起来主流经济学派,对财政货币政策在经济稳定中的作用已是不言而喻,所以,与之对立学派关于采取何种政策的争论也逐渐趋向缓和。例如,货币主义学派在否定凯恩斯学派的扩张性财政政策的同时,并不否认财政政策对通货膨胀有重要的作用。新古典综合学派在主张增长性赤字政策时,也承认货币政策的重要作用。新凯恩斯学派更是在吸收了理性预期学派的部分理论的基础上,完成了新的综合,呈现出各学派相互补充的综合特征。

第三,西方经济学家对财政货币政策效应的全面系统的认识,经历了一个漫长而曲折的过程。在凯恩斯学派之前,古典学派和新古典派对财政和货币主要限于微观经济活动,认为市场机制可以使经济自动均衡。新古典学派虽然提出了用税收调节贫富差距的政策主张,但从根本上说,这仅仅是实现社会公平的手段,并非调节经济运行的工具。从罗斯福“新政”和凯恩斯学派开始,





财政货币政策成为政府干预经济、调节总需求的工具,但这时的财政货币政策主要着眼于短期效应,在促进经济发展,缓解社会矛盾的同时,也带来高赤字、高债务、高利率和高贸易逆差问题。经济“滞胀”的出现,显示出只注意政策短期效应给经济发展带来的问题。从货币主义学派和供给学派开始,政府从长期目标出发考虑财政、货币政策。新凯恩斯学派在综合以往经验教训的基础上,更加重视全面认识财政和货币政策的作用以及带来的利弊,综合考虑政策的长期和短期效应,主张决策者需要斟酌使用。

第四,从西方经济学的发展历程可以看出,财政、货币政策的运用并没有固定的程式,其相互间的配合非常复杂,需要具体情况具体分析。政府对市场经济的适当干预是必要的,若对失业和通货膨胀问题放任不管,会导致社会的不稳定。但从长期来看,如果政府干预过多,将会破坏市场机制发挥作用的体制基础,使经济问题变得更为严重。政府是市场经济体系中的一个构成要素,所以,以“政府干预”为前提的财政货币政策必须以保证市场机制能够正常发展作用为前提。政府的作用是巨大的,但绝不是万能的,财政货币政策尤如“双刃剑”,需要运用得当才能发挥其最大效应。



## 附录二

### 中国学者论财政、货币政策

传统计划经济时期,我国没有一般意义的财政货币政策,学者对财政、金融问题的研究主要集中在财政、信贷方面。改革开放伊始,中国即经历了1980~1982年的通货膨胀,和1984年之后严重和持续的通货膨胀,我国理论界和决策界开始重视宏观经济政策。1985年专门讨论中国宏观经济的“巴山轮会议”,给中国经济学界带来了新的思维,对财政、货币政策的研究在我国深入展开。我国学者对于财政、货币政策的研究,大致可以划分为两个阶段:第一阶段从80年代中期到1992年,是对国外财政、货币政策理论与实践经验的介绍、引进和学习阶段。第二阶段是1993年以来的,根据我国宏观经济管理的需要,进行有针对性的深入系统的理论研究和政策研究阶段。如果说,第一阶段基本上是对国外经验的简单学习和模仿的话,那么第二阶段则已经开始了创造性的探索和运用。总体来看,我国学者对财政、货币政策的研究,包括三个方面的主要内容:一是关于财政政策内容与运用的研究;二是关于货币政策内容与运用的研究;三是关于财政、货币政策协调与配合的研究。

#### 一、关于财政政策的相关论述

财政政策是政府追求经济与社会发展目标、实施宏观经济调



控的重要政策手段。广义财政政策被定义为“政府依据客观经济规律制定的指导财政工作和处理财政关系的基本方针和基本准则”。原中国社科院研究生院陈东琪、李茂生等学者在《社会主义市场经济学》一书中,对财政政策的目标和手段进行了界定:“在我国,通过建立社会主义市场经济体制,将来在发展市场经济中,财政政策也将主要通过增减调整税种税率、公共支出和转移支付,以调节社会总需求与总供给的平衡,合理配置资源并优化经济结构,同时缩小收入分配差距实现社会公平,进而达到社会安定和经济稳定高效增长的目标。”<sup>①</sup>

改革开放 20 多年来,我国学者在积极借鉴发达市场经济国家经验的基础上,结合我国各个时期宏观经济运行的具体情况,对财政政策进行深入系统的研究。尤其是 90 年代社会主义市场经济体制基本框架建立以来,我国学者适应国家宏观调控的需要,围绕“适度从紧的财政政策”、“积极的财政政策”和“稳健或中性财政政策”等现实议题,提出了若干关于财政政策取向的主张和一系列政策建议。

### (一) 适度从紧的财政政策

1993 年开始中国经济出现了新一轮过热现象和严重的通货膨胀。为了及时有效地调控经济,并改变过去那种“一松就热、一紧就冷”的传统做法,做到既要为经济过热降温,也要保证国民经济的正常发展速度,防止经济运行中的大起大落现象再次发生。

---

<sup>①</sup> 陈东琪、李茂生:《社会主义市场经济学》,湖南人民出版社 1997 年第二版,第 447—448 页。



基于这样一种思路,中央适时提出了“适度从紧”的财政政策。

“适度从紧的财政政策”,就政策姿态而言,首先属于紧缩性的财政政策。这是我国经济体制转轨时期的宏观经济政策取向的必然趋势。对此,陈东琪、李茂生等学者进行过精辟的论述:考虑到旧体制的惯性和长期积累的较大的通货膨胀压力,目前财政还存在为数甚巨的财政赤字,因此,政府和主管部门提出近期内要实行偏紧的财政政策。这方面可以采取的措施,包括提高非公有制经济对财政收入的贡献率和加强税收特别是个人所得税的征管工作以增加财政收入,还可以通过精简机构和人员压缩行政管理费支出。<sup>①</sup>

就政策操作力度而言,“适度从紧的财政政策”是松紧适度的政策选择。意味着在实施财政政策进行宏观调控中,要恰如其分地掌握好政策实施的力度,在消除经济剧烈波动的同时,又保持住经济的平稳增长,即实现经济运行中的“软着陆”。因此,“适度从紧的财政政策”的首要目的是对付1993年以来出现的空前的通货膨胀,保持国民经济适度增长是另一重要目标。主要措施包括:控制支出规模,压缩财政赤字,以及对财政信用周转金进行清理整顿,减少财政信用资金对生产企业的投入等。

中国人民大学安体富教授认为,“适度从紧”的财政政策首先强调的是一种紧缩性的财政政策,而紧缩性财政政策的措施一般包括两个方面,一是增加税收,二是削减支出。根据我国当时的财政经济形势,主要通过增加税收来实现。更为重要的是,我们要正

---

① 陈东琪、李茂生:《社会主义市场经济学》,湖南人民出版社1997年第二版,第448页。



确理解“适度从紧”财政政策中的“适度”。“适度从紧”的财政政策不是一味地削减支出,而是在适当增加收入的基础上,保持预算赤字水平不变或有所降低的前提下,优化财政支出结构:控制行政管理费等消费性支出,削减价格补贴和企业亏损补贴这种转移性支出,增加有利于物质资本积累、人力资本形成、基础设施建设以及技术进步的财政投资。<sup>①</sup>

## (二) 积极的财政政策

积极财政政策是在东南亚金融危机波及中国、通货紧缩成为中国经济主要威胁的形势下实施的。其主要意图是通过财政上的增债、扩支来拉动需求,推动经济的增长。无论学界还是官方,在积极财政政策等于扩张性财政政策这一点上,都是颇为认同的。积极财政政策就是扩张性财政政策,只不过是出于当时客观环境的考虑而使用了这个带有模糊色彩的称谓。就这一点而言,与适度从紧的财政政策具有异曲同工之妙,意在避免经济大起大落。

中国社科院特邀顾问刘国光教授认为,1998年从过去“适度从紧”的政策到开始实施宏观政策的转变时,所谓“积极的财政政策”和“稳健的货币政策”,都是中国条件下“扩张性”政策或“松动性”政策的一种变换的提法。“积极财政政策”的扩张性实质是无疑的。<sup>②</sup>

原任财政部长项怀诚曾用“政治智慧”解释“积极”二字的由

<sup>①</sup> 安体富、郭庆旺:《内生经济增长理论与财政政策》,《财贸经济》,1998年11期。

<sup>②</sup> 刘国光:《宏观调控政策宜转向中性》,中国财经信息网,2004年4月21日。



来:在先后于1997年9月召开的党“十五大”和1998年3月举行的九届全国人大一次会议,确定继续实施“适度从紧”的财政政策不久,一下子改弦更张为扩张性的财政政策,人们很可能一时难以接受。出于避免引致不必要震荡的考虑,便采用了其本意在于扩张需求的所谓积极财政政策的模糊说法。因此,就其含义而言,积极财政政策就是扩张性财政政策的代名词。就其内容而言,积极财政政策可以概括为“增债+扩支”。

财政部财科所所长贾康研究员认为,积极的财政政策是一个有中国特色的表述,是为我国在1998年之后在宏观上实行反周期调控而实施的一种扩张性的财政政策。<sup>①</sup>其主要内容或代表性事项是以扩大内需、经济扩张为导向,通过长期国债筹资增加财政支出及调整税收政策,刺激经济增长和促进社会稳定发展。人们所关注的长期建设国债政策是积极财政政策的重要组成部分,但从总体上看,积极财政政策是国债投资、税收、收入分配、财政贴息补助、转移支付等多种手段的有机结合,并不仅限于发行长期建设国债一种形式,不同年度各种政策手段组合方式和侧重点也有所不同。<sup>②</sup>

中国社科院财贸所已故所长刘溶沧研究员认为,在经济紧缩或经济偏冷时期,由于货币政策的时滞期较长,政策的传导环节较多,而且结构调整的效果不如财政政策明显,体现政府的调控意愿和鼓励方向也不如财政政策那么直接,因此各国都倾向于更多地

① 贾康:《关于积极财政政策的若干认识》,《中央财经大学学报》,2003年第4期。

② 贾康:《我国实施积极财政政策的背景、目标和重点》,载《财税与会计》,2002年第11期。



使用财政政策手段,特别是通过扩大政府支出规模,来拉动投资和消费的增长,刺激经济的回升,以达到反周期的目的。同时,也要注意适时的政策转换。包括进入扩张性财政政策的时机把握,以及逐步退出直至最后放弃此种政策的时机的选择,都需要进行认真的形势分析和利弊得失判断。一般地说,进入时机的迟误,将对经济的发展出现缺位的现象,从而不利于增长与就业;而该退出时不适时退出,则又不仅容易产生“挤出效应”,导致经济过热和通货膨胀的逆转,而且还将造成不应有的财政负担或财政拖累。<sup>①</sup>

### (三) 中性财政政策

中性财政政策是我国经济学者提出的具有一定创造性的概念。最早提出“中性财政政策”的是陈东琪、李茂生等学者。他们在《社会主义市场经济学》(第1版)一书中从两个角度提出并讨论了中性政策。一个是从财政政策选择的角度,另一个是从总体的宏观经济政策选择角度。<sup>②</sup>

从财政政策选择角度,他们指出:“财政政策通常有扩张性、中性和紧缩性三种类型。典型的扩张型财政政策,是搞赤字预算,在财政支出规模不变的前提下减税,或在收入不变的情况下扩大政府支出,甚或既减税又扩大财政支出,旨在反经济萧条、解决社会总需求不足,或消除通货紧缩缺口(Deflation gap)。所谓中性财政政策,从纯财政角度看,是量入为出、保持预算平衡的政策,但在

---

① 刘溶沧主编:《中国财政政策与货币政策理论与实践》,中国金融出版社,2001年1月。

② 陈东琪、李茂生:《社会主义市场经济学》,湖南人民出版社,1995年。



市场经济条件下,其实质就是不干扰市场机制的作用,不主动利用财政手段去影响总供需之间的关系。在当代,当总供给与总需求失衡,经济不稳定时,仍取中性政策让市场经济自动去取得均衡、达到无通货膨胀的充分就业已很罕见。中性财政政策,多在供求大致均衡,经济基本上呈稳定增长态势的宏观环境中实施。紧缩性财政政策,顾名思义,就是通过增税或消减财政支出,或二者并用,以抑制总需求的膨胀或径直减少总需求,消除通货膨胀缺口(Inflation gap),实现经济的稳定和健康发展”。“中国应当选择什么样的财政政策?这应当根据一定时期的宏观经济状况来酌情决策”。

从总的宏观经济政策选择角度,他们指出:“从调控周期的观点看,为了既防止过热又避免过冷,经济增长既不走上过度扩张的道路,又不致于陷入过度衰退的境地,实施中性政策是政府宏观经济管理的必然选择。”“所谓中性政策就是不走极端,不因为强调一方而忽视另一方,其要点包括:(1)宏观管理目标是双重的。……一是控制通货膨胀,保证市场稳定;二是控制失业,保证持续增长。……(2)总量平衡实行供给管理和需求管理相结合。……(3)实行总量平衡与结构调整相结合。”“‘中性政策’主张特别强调微调,强调宏观调控应以小步渐进的方式,无论是向上调整还是向下调整,力度都不要太大,时间都不宜过长。”(第 525 页)“一个是调控紧缩过度,一个是紧缩不足,这都是教训。‘中性政策’正是旨在改变这两种宏观指导方式,实行微调,而且是双向微调。”即:“(1)向下微调。……(2)向上微调。”“无论是向上微调还是向下微调,都应考虑下面几个原则:一是尽量采用经济办法,运用市场参数,少用或避免行政调控;二是更多地采用结构管理,尤其





是在出现产业景气的交叉变动时,要让‘热’产业的资金向‘冷’产业分流,避免一刀切;三是紧缩时间一般在6至9个月比较合适,过热程度高时,紧缩时间可考虑三个季度,过热程度不高时,紧缩时间为两个季度亦可;四是上下微调都不要希望一步到位,应用多次小调整代替一次性大调整,避免强振荡。”“实施中性政策和微调,对实现持续、快速、健康的经济增长意义重大。政府干预经济的方式不能过度,扩张不能过度,紧缩也不能过度,走中间道路比较稳妥,比较适合持续稳定增长的目标。”

直接讨论中性财政政策的官员有财政部长金人庆等。2004年5月27日,财政部长金人庆宣布我国财政政策将由“积极”转向“中性”。由于牵涉到我国1998年以来实行的多年的积极财政政策在取向、内容及实施方式方面的重大调整,“中性财政政策”一词不胫而走,引起了学术界和决策部门的热烈讨论。财政部长金人庆提出我国财政政策转为“中性财政政策”的说法之后,国内关于中性财政政策的讨论多了起来。关于中性财政政策的比较有代表性的观点主要有:

财政部财科所所长贾康研究员认为,“中性”是指财政政策在总量上既不扩张也不收缩的一种定位,具体到我国当前情况下,对于“中性”的理解应当是:总量控制下的结构性调整,对有些项目降低、放缓支持或不支持,对有些项目继续支持。以这种区别对待的方式,通过调整财政支出的流向而达到中性财政政策的效果。<sup>①</sup>

中国社科院财贸所副所长高培勇教授指出,中性财政政策的根本就是财政收支保持平衡,财政收支不给经济运行施加扩张性

<sup>①</sup> 贾康:《中国经济周刊》,2004年6月23日。



或者紧缩性的影响。就当前宏观经济调控的主要任务而言,对中性财政政策的基本要求,就是不给经济运行带来扩张性的影响。<sup>①</sup>

著名经济学家刘国光对中性的宏观经济政策作了解释。所谓中性的宏观经济政策,是相对于扩张性政策和紧缩性政策而言的,是一种有松有紧、松紧适度的政策。他强调,由“从松”转向“中性”就是要求适度收紧。积极的财政政策要调整方向,稳健的货币政策也要从紧一些,但不能太紧,不能像治理严重通货膨胀时采用的刹车手段。对一些消费热点和投资重点还要继续支持,对过度的低水平重复投资要“削峰”。要坚持上下微调,松紧适度。<sup>②</sup>

财政部财科所副所长刘尚希研究员认为,财政政策的“作为”不是体现在扩张性上,而是表现在对经济的积极影响,只要是能对社会总供需平衡和经济结构优化有正面的刺激作用,就可以判断财政政策是有效的。因此,转向“中性的财政政策”,不但不是“不作为”,而是大有可为。<sup>③</sup>

从上述分析可以看出,我国学者最早提出并讨论中性政策,从单一的财政政策及财政、货币政策组合两方面都有所考虑,既可看到与西方货币主义者关于财政、货币政策主张在一定程度上吻合的某些痕迹,又可看出他们力图在分析中国最新的宏观调控实践基础上做出某些具有创新意识的概括。

- 
- ① 高培勇:《由“积极”转向“中性”:财政政策经历艰难抉择——近期财政政策取向问题的讨论》,《财贸经济》,2004年第8期。
  - ② 刘国光:《宏观调控政策宜转向中性》,中国财经信息网,2004年4月21日。
  - ③ 高培勇、贾康、袁钢明、刘尚希等:《财政政策如何从“积极”转向“中性”》,《中国经济周刊》,2004年第24期。



## 二、关于货币政策的主要研究论述

货币银行理论在我国兴起较晚,从上世纪 80 年代初期开始,西方的现代货币银行理论开始进入我国。此前我国只有对于信贷问题的研究,而没有现代意义上的货币银行理论。整个 80 年代基本为学习引进阶段,主要工作是“引进”和理解西方的现代货币理论和货币政策经验,从学术规范来看基本以文献介绍为主。80 年代中期尤其是进入 90 年代以来,随着改革实践的逐步深入和货币政策实践方面问题的日益突出,货币政策研究开始从学习引进到消化吸收即本土化研究推进,货币政策进入实质性研究阶段。

### (一) 货币政策的基本框架

上世纪 80 年代中期,我国开始学习发达国家的货币政策理论与实践经验,并开始探索以此为参照建立中国的货币政策框架。20 世纪 90 年代初期的通货膨胀,引发了对货币政策框架的反思和检讨,形成了货币政策研究的一个高潮。

由于发达国家的示范和凯恩斯主义的影响,我国在相当长的一个时期内,既促进经济增长、又保持物价稳定的“双重目标论”占据主导地位。在关于货币政策目标的重新讨论中,单目标观点终于战胜了多目标观点,形成了“稳定币值,并以此促进经济增长”的准单一目标,并最终由 1994 年出台的《中国人民银行法》加以法律上的确定。

在货币政策的中介目标讨论方面,中国人民银行的吴晓灵主张,应增强货币供应量作为监测指标的作用,逐步以货币供应量取



代贷款规模作为货币政策中介目标。针对我国目前的金融市场尚不发达,各种金融工具的流动性还受到很大的限制,货币供应量对经济的相关程度是比较高的状况,在贷款规模控制的有效程度降低的情况下货币供应量是较好的货币政策中介目标。<sup>①</sup>

1999年之后出现的通货紧缩,促成了货币供应量中介目标的再次讨论。国务院发展中心夏斌等人通过对货币政策中介目标理论与历史的回顾,以及中国货币政策中介目标实践进行实证研究后深刻指出,几年来的实践证明,货币供应量在指标可控性、可测性及与最终目标的关联度方面,与当初的预期相去甚远,出现了明显的问题,货币供应量中介目标客观上已经不合时宜,应该尽快废止。<sup>②</sup>

为了既能够反通货膨胀,又能够防通货紧缩,一些学者提出了借鉴“物价稳定目标制”(通货膨胀盯住目标制)货币政策框架的建议。虽然从我国的现实来看,现阶段采用“物价稳定目标制”有一定的困难,但该框架所包含的“区间”思想,微调思想,协调思想,以及规则和相机抉择结合做法值得我们认真学习。该框架既能够反通货膨胀,又能够反通货紧缩的作用,以及连续性与灵活性、稳定性与应变性结合的特点,对我们避免经济大起大落具有重要的启示。

## (二) 不同时期货币政策的取向

上世纪80年代中期以来,我国中央银行针对各个时期的经济

- 
- ① 吴晓灵:《论本币政策与外币政策的协调》,《中国外汇管理》,1996年第4期。
- ② 夏斌、廖强:《货币供应量已不宜作为我国货币政策中介目标》,《经济研究》,2001年8期。



金融形势,特别是针对通货膨胀治理的实际情况,分别采取了适度从紧的货币政策、稳健的货币政策等不同的货币政策取向。关于适度从紧的货币政策、稳健的货币政策等,一些学者和官员都作过比较精辟的论述。

### 1. 适度从紧的货币政策

为治理通货膨胀,实现经济的“软着陆”,我国于1993年以来实行了适度从紧的货币政策。原中国人民银行行长戴相龙指出:适度从紧的货币政策是一项内容完整的宏观调控政策,指的是充分运用间接调控手段,控制货币供应量,使物价涨幅低于经济增长率,从而保证国民经济持续、快速、健康发展的货币政策<sup>①</sup>。贯彻适度从紧的原则,并非一味简单地紧缩银根。它包括以下主要内容:一是货币政策目标适当,首先要使物价涨幅低于经济增长率;二是货币供应要适度,既要控制物价涨幅,又要促使经济增长保持一定的速度;三是要逐步用间接调控方式调控货币供应量,要注意预调和微调,防止经济起伏过大;四是及时制定和执行信贷政策,充分发挥信贷政策引导资金投向,促进经济结构调整的作用。同时,还必须进一步加快改进金融调控方式,有效防范和化解金融风险。<sup>②</sup>

中国人民银行研究局的景学成等认为,适度从紧的货币政策是具有中国特色的混合型货币政策,是世界各国宏观调控经验与中国金融宏观调控具体实践相结合的历史产物。适度从紧的货币

<sup>①</sup> 戴相龙:《正确理解和认真执行适度从紧的货币政策》,《求是》,1996年第6期。

<sup>②</sup> 戴相龙:《继续实行适度从紧的货币政策》,《求是》,1997年第6期。



政策不是一项短期政策,而是一项中长期政策。重点控制总需求,同时努力增加有效需求,促使总需求与总供给的基本平衡,这是适度从紧货币政策的重点内容。适度从紧的货币政策具有明显的创造性。首先,从适度从紧货币政策的目标界定上看,适度从紧的货币政策目标,既不是货币政策关于经济增长、物价稳定、充分就业和国际收支平衡这传统的四大目标,也不是像某些西方著名的中央银行那样只把抑制通货膨胀作为金融调控目标,而是在把抑制通货膨胀作为首要目标的同时,充分发挥货币政策对经济结构的调节功能,照顾到有质量的、适度的经济增长;其次,适度从紧货币政策使稳定币值的目标得到具体化;再次,适度从紧的货币政策,在货币供应量的结构划分和货币流动性的分析上具有独到之处。在严格控制各层次货币供应增长总量的同时,密切注意各层次货币供应量的相对变化,使  $M_0$  与  $M_2$ 、 $M_1$  与  $M_2$  保持合理的比例,在此基础上,既对经济运行实施微调 and 预调,又把适度从紧的中长期政策和短期的调节巧妙地结合起来。<sup>①</sup>

对外经济贸易大学吴军教授从质的规定性上对“适度从紧”的货币政策处理稳定与增长的关系方面进行了分析,结论是:“适度从紧”的货币政策的基本思想不在于迅速制止通货膨胀,更不在于刺激经济的高速增长,而是旨在抵御经济波动,即实现并维持经济的稳定增长。从这一经济目的出发,“适度从紧”的货币政策在处理稳定物价与经济增长的关系上,主张以稳定为主、兼顾增长。这一思想可从政策的定位上得到解释:“从紧”,体现着中央

---

① 景学成、沈炳熙、郑耀东:《关于适度从紧货币政策问题的思考》,《财贸经济》,1997年第5期。



银行始终将稳定币值放在首位,始终盯住物价水平目标;“适度”,则体现着中央银行在实施货币政策过程中,以维持货币的基本稳定为前提,兼顾经济增长目标。根据这样的思想,“适度从紧”的货币政策以物价上涨率略低于经济增长率为基本目标模式。<sup>①</sup>

## 2. 稳健的货币政策

实行稳健的货币政策,是朱镕基总理于1999年3月在九届全国人大二次会议所作的《政府工作报告》中提出来的。稳健的货币政策要求“银行既要坚持商业信贷原则,保证贷款质量,防范金融风险;又要努力改进金融服务,拓宽服务领域,运用信贷杠杆,促进扩大内需和增加出口,积极支持经济增长。”

国务院研究室的丛明认为,货币政策要“稳健”,包括两个方面含义:一方面要支持经济增长,努力改善金融服务,按照经济发展和结构调整的需要积极发放贷款;另一方面要防范金融风险,不能盲目放贷,因为银行的不良贷款率比较高,要通过健全金融体制和经营机制,加强监管,逐步降低不良贷款率。“稳健”的核心是要正确处理支持经济增长与防范金融风险的关系。主要把握好三点:一是银行要积极发放国债项目的配套贷款。为加快国债项目的建设,银行在审贷时要本着快捷、简便的原则行事,不要用一般商业性贷款审贷的程序来套用;二是商业银行要积极支持正常企业发展所需的贷款要求。中央要求银行不能“惜贷”,必须大力改善金融服务,通过积极支持经济增长来主动防范风险,而不是用“惜贷”的方式被动防范风险;三是中央银行要保证经济发展对货

---

<sup>①</sup> 吴军:《“适度从紧”的货币政策:基本思路》,《金融研究》,1998年第1期。



币需求量的投放。中央银行主要运用多种政策工具,如通过公开市场买进债券,通过外汇市场买进外汇,通过再贷款、降低法定存款准备金率等方式,向社会投放基础货币。但中央银行要始终注意防止通货膨胀的反弹,不能因此盲目投放货币,而是要合理、适度地投放。<sup>①</sup>

戴相龙指出,实行稳健的货币政策,既不是对银根进行全面紧缩,也不是盲目放松。在稳健的货币政策下货币调控的短期目标是,对阶段性的货币供应过多或过少实行平稳调节,而不是忽紧忽松;货币政策的中长期目标,是把货币供应量控制在国民经济有效的持久的增长速度和社会可以承受的通货膨胀率之内,坚持总量控制和结构调整,保持国民经济持续、快速、健康地发展。<sup>②</sup>

中国人民银行的戴根有认为,中国货币政策目标是保持货币币值稳定,并以此促进经济增长。实现这一目标,必须坚持货币政策的稳健原则。实行稳健的货币政策,就是要以币值稳定为目标,正确处理防范金融风险与支持经济增长的关系,在确保贷款质量的前提下,保持货币供应量和贷款的适度增长,支持国民经济发展。这几年的货币政策操作,虽然许多措施是十分具有扩张性的,但在“度”的把握上,目标仍然是保持货币供应量和贷款总量的适度增长;与此同时,积极推进货币市场建设,调整信贷政策,完善货币政策传导机制,提高金融效率。<sup>③</sup>

① 丛明:《正确认识我国实施的积极财政政策和稳健货币政策》,《思想理论教育导刊》,2002年第4期。

② 戴相龙:《坚持实行稳健的货币政策》,《求是》,1994年第4期。

③ 戴根有:《中国稳健货币政策的实践与经验》,《管理世界》,2002年第6期。





### (三) 人民币汇率政策

汇率是开放宏观经济政策的重要内容。随着我国对外开放程度的进一步提高,人民币从改革开放前的无声无息日益成为世界所不能忽视的一种货币,汇率政策在宏观经济政策中的分量越来越重。近年来,人民币汇率以及自由兑换问题逐渐成为国际社会关注的热点问题,自然而然地成为我国学者研究的重点,很多专家学者都阐述了自己的观点。

谢平等对不同汇率体制下汇率政策的采用做出了一些分析。指出,在完全的浮动汇率体制下,国际收支不平衡仅导致汇率水平的变化,而货币当局基础货币供给则不受其影响。在可管理市场汇率体制下,市场供求主导汇率水平,而政府以间歇性干预降低汇率波幅。因此,基础货币供给在长期内受国际收支不平衡的影响可以有汇率变化抵销。而我国实行结汇制和资本项目外汇管制的条件下,中央银行通过不断购入外汇的方式向社会注入基础货币,这种基础货币供给方式是很被动的。<sup>①</sup>

中国人民银行谢多博士认为,不同汇率政策所追求的目标大体相似,主要包括保持出口竞争力、实现国际收支平衡与经济增长、稳定物价和防止汇率过度波动对金融体系的冲击等。我国采用的是盯住名义汇率的政策,其主要目标是为了防止汇率波动对外贸的冲击和稳定物价。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 谢平、俞乔:《中国经济市场化过程中的货币总量控制》,《金融研究》,1996年第1期。

<sup>②</sup> 谢多:《国际资本流入下的汇率政策选择》,《国际经济评论》,1996年第11—12期。



黄达教授指出,人民币汇率稳定,合理均衡,实际上对中国有利,对国际上也有利。从长远看人民币的升值是必然的。如何释放升值的压力需要我们把短期的政策和长期的政策结合起来。<sup>①</sup>在国家的汇率决策中,无论是升值、贬值,还是基本稳定,均需全面、综合权衡经济、政治得失,如实估计保持汇率目标所必须具备的经济实力;如果实难做出准确的判断,则静观便是最优选择。人民币必须成为完全可兑换的货币,但完全可兑换包含着必然与之相伴的风险,因此,决策时应明确并保留最后的“自我防卫”手段。<sup>②</sup>

### 三、关于财政政策与货币政策协调配合的论述

货币政策和财政政策的协调配合问题,不仅是个理论问题,同时也是重要的政策实践问题。我国理论界和实际部门一直在对此问题进行持续研究,并已经取得了十分有价值的理论成果,对我国的宏观经济调控体系的完善和调控水平的提高、调控艺术的成熟发挥了重要的指导作用。

#### (一) 财政、货币政策的配合使用

原东北财经大学夏德仁教授认为,总体来看,财政政策与货币政策对经济的影响是多方面的,二者作用的出发点有着明显的区

---

① 黄达:《论人民币完全可兑换及其经济地位》,《国际金融研究》,2004年第7期。

② 黄达:《人民币的风云际会:挑战与机遇》,《经济研究》,2004年第7期。



别。财政政策是从分配环节出发对经济进行调节,而货币政策则是从流通环节出发对经济进行调节。因此,货币政策所主要关心的问题是市场是否平衡,即社会总需求和总供给是否平衡,其主要功能是实行总量的调节;而财政政策的主要功能是结构性的调节。在一定条件下,财政政策可以配合货币政策进行总量调节,财政政策的结构调节也需要有货币政策的配合。<sup>①</sup>

黄达教授在1994年撰文指出,应努力改变财政政策和货币政策配合不紧密的局面。因为用于宏观调控的财政措施很少有不需要通过金融环节的;而金融的宏观调控行动,成败与否最后兜底的也还是国家财政。所以,讲求两者的相互配合才有利于改革,有利于提高效益和降低实施调控的成本。<sup>②</sup>

中国社科院财贸所刘溶沧研究员1996年和1999年曾分别撰文指出,在财政政策与货币政策的配合上,应注重两者的双向协同。在现代市场经济条件下,作为宏观调控主要手段的财政—货币政策,虽然各有其特定功用,但又有着紧密的内在关联,不宜单向思维与决策。<sup>③</sup> 财政、货币政策的有效选择与灵活运用,以及两大政策手段之间的协调配合,是现代市场经济运行的必要条件。<sup>④</sup>

① 夏德仁:《我国市场经济中财政政策与货币政策的分工配合》,《财贸经济》,1994年第3期。

② 黄达:《财税金融体制改革漫议》,《财贸经济》,1994年第8期。

③ 刘溶沧:《扩大内需的财政、货币政策运用:经验、启示和进一步政策探讨》,《财贸经济》1999年第7期。

④ 刘溶沧:《关于财政、货币政策协调配合的两个问题》,《财贸经济》,1996年第7期。



中国社科院金融所所长李扬研究员认为,关于货币政策和财政政策的相互配合问题,可以从两大政策的松紧搭配角度进行研究。将松的、紧的、中性的货币政策和松的、紧的、中性的财政政策进行排列组合,我们可以得到各种配合模式。为了支持国民经济增长,我们需要更多地依赖财政政策。问题是,当我们转向财政政策寻求刺激经济增长的手段时,财政部门根本就没有能力来承担如此重大的责任。要想让财政获得充分的财力从而为刺激经济发挥更大的作用,增加税收是不可行的,因为增税是一种紧缩性政策手段。减少支出同样也是一种紧缩性措施,因而也不可行。更重要的是,在货币供应总量不变的条件下,政府通过财政赤字来增加支出,至多只能在平衡预算乘数的范围内发挥作用。如果不伴之以扩张性的货币政策,其扩张性是很微弱的。有鉴于此,通过增发政府债券来为财政支出筹措资金,并使得大部分国债货币化,几乎是唯一可行的途径。这样,面向金融部门发行国债就成为了一种可能的选择。<sup>①</sup>

对二者配合的政策选择最为完整的论述来自陈东琪、李茂生等学者。他们在《社会主义市场经济学》一书中指出,财政政策与货币政策二者之间在作用的领域、方向、后果等方面都具有一定的差异,各有长处与不足,这也决定了它们在宏观管理中都不能包打天下,而必须协调配合、优势互补。根据国民经济中可能出现的总供给和总需求的态势,并在运用两种政策进行调控时兼顾当前利益和长远利益,他们之间的配合大致有九种(参见下表)。作者进

---

<sup>①</sup> 李扬:《货币政策与财政政策的配合:理论与实践》,《财贸经济》,1999年第11期。



一步指出,在具体的宏观管理中,究竟选择何种组合,必须具体深入分析一定时期的宏观经济状况,根据宏观经济目标,来权衡决策,而不可犯教条主义。<sup>①</sup>

政策		财政政策		
类型		松(扩张性)	中性	紧(紧缩性)
货币 政策	松	社会总需求严重不足,商品价值实现普遍困难,生产能力和资源得不到充分利用,失业严重	社会总需求不足,供给过剩,企业投资不足,主要的经济比例结构无大的问题	社会总供求大体平衡,但公共消费偏旺、投资不足,生产能力及资源方面有增产潜力
	中性	社会总需求略嫌不足,供给过剩,经济结构有问题,主要是公共消费不足,公用事业及基础设施落后(投资不足)	社会总供给与总需求基本平衡,社会的比例结构也基本合理,经济社会的发展健康、速度适中	社会总需求大于社会总供给,经济的比例结构无大问题,财政支出规模过大,非生产性积累与消费偏高
	紧	社会总供给与总需求大体平衡,公用事业及基础设施落后,生产力布局不合理	社会总需求过大,有效供给不足,经济效益较差,已出现通货膨胀,但财政在保障社会公共需要上正常	社会总需求大大超过社会总供给,发生了严重的通货膨胀

<sup>①</sup> 陈东琪、李茂生:《社会主义市场经济学》,湖南人民出版社1997年第二版,第512—514页。



## （二）“双稳健”的财政、货币政策组合

2003年以来,我国宏观经济形势出现了较大的变化,出现了国民经济局部过热的现象。针对宏观经济运行中出现的这些新情况,中央及时地实行了一系列紧缩性货币政策手段,控制货币信贷增长,进而抑制投资过热趋势。因政策实施及时且采取了多种措施,本轮宏观调控取得了明显的成效。为了保持经济稳定增长,避免大起大落,需要对于实行了5年多的积极财政政策和稳健货币政策组合进行必要的调整。

国家发展和改革委员会经济研究所与交通部规划研究院联合课题组在这方面也进行了初步的探索。该课题组在2003年底提交给交通部的研究报告中提出:“作为总量调控政策的财政政策随货币政策集群有多种模式。对应‘松’、‘中性’和‘紧’三种状态”。今后几年特别是到“十一五”初期,宏观调控的总量政策应当“更倾向于稳健、中性一些,尽可能不走‘双紧’的全面紧缩道路和‘双松’的全面扩张道路,而是在‘双紧’和‘双松’之间寻找灵活多样的政策组合,体现‘双稳健’精神。调控效果着力于避免大起大落,减少经济波动,尤其是避免强波振荡,在结构、质量和效益改进基础上,努力突破‘七上八下’增长区间,在高平台上实现‘稳中求进’。”<sup>①</sup>

在上述研究基础上,国家发展和改革委员会宏观经济研究院形势分析课题组在公开发表的相关研究报告中做了进一步分析。

---

<sup>①</sup> 国家发展和改革委员会经济研究所、交通部规划研究院:《国家宏观经济、政策走势对交通运输发展的影响研究报告》,2003年11月。



在2003年9月,该课题组提出:“下一步宏观调控政策可考虑从‘扩张型’向‘双稳健’微调,即由积极的财政政策和稳健的货币政策,向‘稳健的财政货币政策’转变,以确保国民经济持续健康快速发展”。<sup>①</sup>

关于双稳健政策的内容,国家发展和改革委员会经济研究所课题组的研究报告指出,根据我国当前的宏观经济形势,我们认为下一步“双稳健”组合中的财政、货币政策,应该将宏观经济管理重心从目前以需求管理为主转变为短期的需求管理与中长期的供给管理相结合方面来,货币政策主要用来完成“防控通胀”的任务,即解决短期通货膨胀和经济增长压力等稳定问题;财政政策主要用来完成“保持景气”的任务,即在解决短期稳定问题的同时,主要是解决中长期的供给稳定问题。要求财政政策与货币政策要合理搭配使用,同时也要求财政政策和货币政策本身必须微观化,并讲究内部组合;既要求财政政策和货币政策要有明确的总体性取向,又要求财政政策和货币政策各自在内部结构上要“有松有紧”。<sup>②</sup>

---

① 国家发展和改革委员会宏观经济研究院形势分析课题组:《经济处于新一轮增长期,宏观政策宜实行“双稳健”》,载《国有资产管理》,2003年第11期;《今年V型反转,明年牛势不改》,载《中国证券报》,2003年9月30日。课题顾问兼指导陈东琪,课题组长王小广,执笔樊彩耀,课题组成员孙学工、刘国艳、常兴华、曾智泽。

② 国家发展和改革委员会经济研究所课题组:《再论双稳健政策——关于财政政策的相关概念及下一步财政、货币政策取向》,《经济学动态》,2004年第12期。



#### 四、基本研究结论

从我国国内学者对财政、货币政策的相关论述中,我们可以得出以下一些启示:

**第一,针对经济发展的不同阶段,应采用不同的宏观经济政策和手段。**

建国以来,我国经济曾多次出现大的波动,尽管原因很复杂,但均与宏观调控政策和手段尤其是财政货币信贷政策的松紧失度密切相关。目前我国社会主义市场经济体制刚刚建立,很多方面还需要进一步完善,在经济运行中既带有原有计划经济体制下的一些特点,又带有市场经济体制下的一些特点,还带有不成熟市场经济的一些特点。在这种情况下,综合运用经济手段、法律手段和行政手段,对症下药,确保宏观调控取得预期效果,是最佳的选择。吸取历史经验,我们的宏观调控政策操作,应注意在经济发展的不同阶段和时期,针对不同的现实经济问题,适度地采用不同的宏观调控手段和措施。

**第二,运用调控政策时,应注重财政政策和货币政策的协调配合。**

财政、货币政策的有效选择与灵活运用,以及两大政策手段之间的协调配合,是现代市场经济运行的必要条件。由于我国的政府财政还不是像西方发达国家那样是“公共财政”,而是“综合财政”,所以,一个时期以来,确实是用财政政策工具来紧缩或刺激经济,比用货币政策工具见效要快一些。但是,我们不能因此忽视货币政策的作用。财政政策要想达到预期的效果,也离不开货币





政策和金融运行机制的良好配合。要使财政、货币政策发挥最大的效应,最为重要的是要注意两种调控手段以及调控工具和指标如赤字率、税率、利率、准备金率等的相互协同和配合,同时,二者之间的“松紧”搭配也非常重要。

**第三,要贯彻“微调”意识,注意“适时适度”。**

宏观调控目标应该是拉动经济增长在上升周期的一个区间内,保持国民经济持续、快速、健康发展的方向。为了平衡经济,宏观调控政策宜采取双向微调,即向上和向下都采取微调方式,注意掌握力度。在宏观经济政策意义上,微调的内容是指所出台的政策措施,如税率、利率、汇率、工资、价格等市场参数的变化率比较小。<sup>①</sup>同时,调整中还注意相机抉择,掌握灵活性,打提前量。我国经济发展正处于一个相当敏感的时期,结构性矛盾十分突出,宏观调控要特别注意调控的节奏和技巧,要“适时适度”,以避免经济发展出现“大起大落”。

---

<sup>①</sup> 参见陈东琪:《微调论》,上海远东出版社,1999年。



### 附录三

## 1929 年以来美国宏观经济政策的演变

美国是 20 世纪全球经济总量最大和最发达的国家,也是运用宏观经济政策调节经济最为广泛的国家之一。在运用财政和货币政策调节经济方面,美国既有成功的经验,也经历了失败的教训。分析美国宏观经济政策产生的原因、理论基础和实施效果,将有助于我们更好地理解“双稳健”政策。

### 一、美国大萧条和罗斯福“新政”

#### (一) 罗斯福以前的美国经济政策

美国从建国到 20 世纪 30 年代初,在经济上一直奉行自由主义的思想,政府对经济的干预很少,经济运行主要依靠“看不见的手”,即市场机制的自发调节。政府对经济活动的介入主要目的是为了保证市场体制的有效运作,例如,通过立法限制垄断等。一般情况下,财政只起到“守夜人”的作用,满足政府最基本的收支需要,国防支出是财政支出中最重要的部分。在此阶段,平衡预算是财政的基本原则。但是在某些时候,政府也存在诸如农业援助、兴建工程、支持卫生保健福利等支出。同时,美国政府通过税率来调节企业的生产行为,例如 20 世纪 20 年代美国曾经四次降低税率鼓励企业进行生产。这时使用的财税手段,虽然和“新政”以后



的财政政策在表面上有类似之处,对经济的作用也基本相似,但两种政策本质上存在很大差别。可以说,在 20 世纪 30 年代前的美国,还没有形成需求管理或宏观经济管理的概念和现代意义上的财政政策和货币政策,财政支出和税收手段并不是为了影响总需求或总供给,也不可能有意地主动通过财政支出和税收政策来解决宏观经济问题。

## (二) 1929 年美国“大萧条”和“新政”出现的背景

直到 1929—1933 年爆发了美国、乃至整个资本主义历史上最严重的一次经济危机,人们才认识到缺乏政府干预的、自由市场经济的危害性。大萧条是在美国 20 年代持续将近十年的经济繁荣之后突然爆发的,直接的导火索是 1929 年 10 月股市崩溃。股市崩溃一方面造成了美国人手中资产严重缩水,消费和投资因此大幅度下降;另一方面造成银行纷纷倒闭,1930 年和 1931 年美国银行先后出现了两次倒闭风潮。美国经济受到严重影响,最终导致生产严重过剩,产品大量积压,失业空前增加。据统计,美国国民产出在这场危机中下降了 30% 左右,失业率最高时达到了 25%。

造成这场大萧条的根本原因是市场机制本身的不稳定性。具体来说,大萧条的直接导因是 20 年代美国短期信贷规模扩张速度过快,而缺乏宏观经济管理意识和政府干预的失当使得源于股市的危机演变成为一场全面的金融和经济危机。信贷规模过度扩张,虽然推动了美国 20 年代经济的繁荣,但也积累了越来越大的风险,蕴藏着危机的可能。20 年代后期,美国股市投机活动盛行,股票价格短期内迅速上升,导致股市泡沫的最终破灭。在股市出现问题之后,政府虽然本能地采取了一些稳定措施,但由于当时缺



乏宏观经济管理的意识和经验,更由于缺乏系统的宏观经济理论指导,政府不但没有运用扩张性财政政策对经济进行积极的干预,并且美联储在货币供给方面出现了严重的错误:不但没有增加货币供给,反而在英国宣布放弃金本位制后,为支持美元,采取了提高再贴现率和银根全面紧缩的政策。财政和货币政策双双失策导致美国金融和经济状况进一步恶化,原本也许可以控制在一定范围的股市危机演变成为一场难以控制的全面金融和经济危机。

### (三) 罗斯福“新政”的主要内容

萧条最初阶段,时任总统胡佛仍然坚信市场的自发调节作用,奉行消极的不干预政策,致使大萧条持续了相当长的一段时间。1933年,罗斯福总统执政以后,力主国家对经济进行调节和干预,实行了以克服经济危机、减少失业为主要目标的“新政”。与美国以往历届政府自由主义的思想截然不同,罗斯福“新政”强调要使政府在经济中发挥积极的作用。

罗斯福“新政”主要由两个“百日新政”构成。第一个“百日”始于1933年3月,主要目的在于复兴受萧条影响的经济;第二个“百日”始于1935年5月,主要目的是进行改革。罗斯福“新政”的主要内容可以简单概括为三个部分:一是以整顿联邦信用为基础,所采取的政策措施包括维持银行信用、实现美元贬值,这是联邦政府实行全面管理经济的前提条件;二是为恢复购买力而进行救济穷人和兴建公共工程,包括兴建公共工程、以工代赈、以扩大就业来提高社会购买力等;三是为持久繁荣而采取一系列农业和工业政策,包括维持农产品价格、规定协定价格以减少企业间的竞争等。救济穷人和兴建公共工程是罗斯福“新政”中有关财政政



策的重要内容。罗斯福执政后,在全国开展了有史以来最大的救济运动,批准各州直接进行失业救济,并要求国会拨款项给各州,用以解决失业问题。此外还制定了社会保险计划。罗斯福在第二任期内,逐渐感到救济政策的负面影响,主张政府制订创造就业机会的计划,将政府拨款用于一项长期的公共工程计划来取代直接救济。

“新政”虽然不是严格意义上的凯恩斯主义的产物,但显然在很多方面受到凯恩斯思想的影响。“新政”的核心内容是实行反萧条的扩张性财政政策,扩大公共开支,实行赤字财政。扩张性的财政政策摒弃了财政预算平衡原则,公开提出赤字财政,并且强调财政政策的极端重要性,把货币政策降低到辅助的地位。当时美联储只是美国财政部的一个附属机构,实行消极的钉住利率的货币政策,通过变动贴现率来稳定货币,货币政策对经济的调节作用比较有限。

#### (四) 罗斯福“新政”的意义

首先,“新政”取得了较好的效果,在罗斯福第一个任期结束时,农业生产有了很大改善,农业收入增加近一倍,许多工业部门恢复到了萧条前水平,金融危机得以控制,最重要的是“新政”把整个国家从大萧条的谷底中拯救出来。

其次,“新政”改变了以往政府不干预经济的自由主义的经济传统,为凯恩斯主义的国家干预理论形成提供了实践经验。罗斯福“新政”在实践上开了国家干预经济的先河,“新政”的成功为凯恩斯理论提供了实践上的佐证。1936年英国经济学家凯恩斯在《就业、利息和货币通论》中系统地提出了政府干预经济的理论基



基础,从理论上拉开了以政府调节经济为特征的现代宏观经济学的序幕。

第三,“新政”实践使凯恩斯主义的需求管理和扩张性财政政策被人们广泛接受,从此奠定了财政政策在美国宏观经济管理和宏观经济政策中的重要地位,并标志着凯恩斯国家干预主义的兴起。

## 二、“新政”之后美国宏观经济政策的演变

### (一) 凯恩斯主义盛行时期

“新政”以及凯恩斯主义的盛行,对美国宏观经济政策制定产生了深远的影响。美国从罗斯福“新政”之后直到 20 世纪 70 年代初期,在宏观经济思想上一直以凯恩斯关于政府调节需求的理论为主。虽然随着经济形势的变化,在政策运用上、特别是财政政策和货币政策的运用方面,政策制定者不断采取不同的政策组合和工具来实现宏观经济的调节目标。

#### 1. 补偿性财政政策和“相机抉择”货币政策阶段

第二次世界大战后,美国面临的首要问题是失业问题,同时面临较大的通货膨胀压力,简单的赤字财政政策已经不适合新的经济形势的需要。

在此背景下,美国凯恩斯主义者汉森和英国牛津大学希克斯,根据凯恩斯理论,将商品市场和货币市场的关系纳入到同一个分析框架中,创立了 IS—LM 模型。IS—LM 模型分析得出的政策结论是,政府对宏观经济的调节不仅要重视财政政策的作用,而且要重视货币政策的作用。政府决策者据此提出了“补偿性的财政政



策”和“相机抉择的货币政策”的建议,即政策调节应该“逆经济风向行事”,在经济过热的时候采取紧缩性的政策,反之则采取扩张性的政策。

所谓“补偿”的含义就是财政扩张时所造成的赤字可以由财政紧缩时盈余进行“补偿”,显然,补偿性财政政策并不拘泥于当年的财政预算平衡,而着眼于实现预算的周期性平衡。补偿性财政政策的主要思想是在经济萧条时期,政府应当增加财政支出,以扩大有效需求,增加就业量;而在经济高涨和通货膨胀时期,政府则应当减少财政支出,实现预算平衡或结余,以便降低有效需求,控制通货膨胀。补偿性财政政策和货币政策在杜鲁门和艾森豪威尔总统时期得以付诸实践。

“相机抉择”的货币政策的思想与补偿性财政政策大致相若,即根据经济形势变化,在经济萧条时采取扩张性的货币政策,在经济过热时采取紧缩性的货币政策。在艾森豪威尔执政时期,美国出现了三次经济萧退,此时美联储采用降低贴现率、购进公债等扩张性货币政策;而在1955—1957年的经济高涨时采用的是紧缩性货币政策。由于该时期美联储重视通货膨胀问题,所以紧缩性货币政策经常被运用,但在经济萧条时则采取扩张性的货币政策。在此阶段,货币政策在美国开始受到重视。在1950年—1951年的通货膨胀之后,美联储开始逐步从财政部独立出来,逐渐获得了对货币政策的主动权。

由于这一阶段采取了补偿性的财政政策,而不是持续扩张性的财政政策,并灵活地采用了松紧搭配的财政和货币政策,使美国经济在二战之后到60年代初期,在没有出现严重的通货膨胀的同时,出现了数个财政年度的预算盈余,使前一阶段财政赤字规模不



断扩大的趋势得到很大抑制。但是补偿性的财政政策并未消除失业和经济周期波动,美国经济增长反而放缓。1953—1960年美国的国民生产总值年平均增长率仅为2.5%,低于其它主要发达国家,面对这种局面,美国凯恩斯主义者不得不对补偿性财政货币政策进行修改,以刺激经济增长。

## 2. 增长性财政、货币政策阶段

60年代是凯恩斯主义经济政策在美国最流行的时期,肯尼迪、约翰逊总统将宏观经济政策和国家干预经济的规模扩大到空前的程度和范围。

面对经济不景气和失业的增加,1961年上台的肯尼迪政府,对补偿性财政政策失去了耐心。肯尼迪认为,为刺激经济增长,政府预算不仅不能搞年度平衡,而且也不能搞周期平衡,而应以充分就业下的预算为目标,实行增长性赤字财政政策。即为了刺激经济增长,财政赤字应该成为常规手段,连续不断地实行。同时,为了使扩张性财政政策不至于失败,必须辅之以扩张性的货币政策。当然,此时的货币政策仍然是辅助手段,美联储通过控制利率以及货币供应量来刺激经济增长。增长性经济政策意味着将凯恩斯主义短期、最多中期的扩张性的政策向长期扩张性政策转变,也标志着凯恩斯主义宏观经济政策已经超出了单纯防止经济危机、反萧条的目的,而且被作为促进经济增长的重要手段。

长期赤字财政政策成为美国政府在20世纪60年代刺激经济增长的主要手段,即便在经济正常时期,也实行赤字财政政策以刺激经济增长。增长性财政货币政策促成了美国战后第一次长时期的经济扩张,从1961年2月到1969年12月美国经济持续106个月保持增长,这段时期被公认为是战后美国的黄金时期,标志着凯





恩斯主义在美国取得了巨大的胜利。

## （二）凯恩斯主义的衰落和“里根经济学”的出现

增长性财政货币政策导致政府赤字规模不断扩大、货币供给增加,以致 60 年代末 70 年代初,美国出现了“滞胀”现象,即失业率和通货膨胀率同时出现,且都上升到两位数。尤其是整个 70 年代,受内外部因素影响,美国遇到了非常复杂的经济情况,导致政府政策目标变换不定,财政和货币政策时紧时松,经济也基本仍处于“滞胀”的过程中。由于凯恩斯主义经济学并不能解释“滞胀”现象,自由主义的经济思潮重新兴起,向凯恩斯主义的经济理论发起挑战,货币政策在宏观经济政策中的地位变得越来越重要。

1981 年里根就任美国总统,里根政府所采取的经济政策后来被称之为“里根经济学”。里根经济学以供给学派的财政政策对付经济停滞,以货币学派的货币政策对付通货膨胀。基本内容可以概括为四大支柱,即减税、压缩非国防性财政支出、紧缩货币供给以降低通货膨胀,以及放松对工商业管制。

里根经济学在哲学思想上,特别是在财政政策方面,抛弃了凯恩斯主义的国家干预主义原则和需求管理思想,改为实行“供给管理”政策,即财政政策的作用应该影响供给方而不是影响需求方,也就是创造条件让企业进行广泛的自由竞争。供给学派认为,供给能够创造自己的需求,企业家精神是经济增长的关键因素,过高的边际税率、过多的管制将抑制人们的创业、工作热情,使得人们宁可选择休闲而不愿意去工作,因此应该选择较低的税率水平。另一方面,供给学派用拉弗曲线来说明降低税率不一定带来财政收入的下降,因而主张采取适当的减税措施,以增加政府财政收



人,推动预算平衡。

在货币政策方面,里根政府深受了货币主义的影响。货币主义认为,通货膨胀与过度紧缩都是错误的货币信贷政策所致,流通中的货币数量大幅度波动引起需求的大起大落。因此长期内控制货币总量,使之与经济总量的扩大速度保持一致,最终可能实现稳定的没有通货膨胀的经济增长。中央银行最好按照一个固定的速度向市场供应货币,以保持价格稳定。在实际操作过程中,里根执政之初采取的重要措施之一就是提高银行利率等措施来控制货币供应量和紧缩信贷,以降低通货膨胀率。在里根执政时期,美联储的独立性越来越强,其运用的货币政策对经济的调节作用也越来越显著,货币政策已经具有了和财政政策同等重要的地位和作用。

从政策效果看,“里根经济学”使美国经济摆脱了“滞胀”困境。20 世纪 80 年代,美国 GDP 增长率比西欧主要国家高出 0.5%—1%,失业率则低 2%—4%,并且出现了连续 92 个月的经济增长,形成了美国战后第二次经济繁荣时期。然而在减税的同时,政府支出并没有减少,导致财政赤字仍然居高不下,拉弗曲线所预期的财政平衡并没有出现。

### (三) 克林顿政府的平衡财政政策和中性货币政策

进入 90 年代以后,西方发达资本主义国家先后陷入经济衰退中,经济增长率明显下降。美国更是高利率、高外贸逆差、高财政赤字并存,经济增长速度明显放慢。面对这样的形势,克林顿采纳了新凯恩斯主义经济学的一些观点和政策主张,即认为政府必须干预经济,尤其要进行财政干预,以实现充分就业和经济增长的战



略目标。简单地说,克林顿政府的经济政策主要由平衡财政政策和中性货币政策两个部分所组成。

80年代以后,美国政府受到巨额财政赤字的困扰,1992财年美国联邦政府赤字更是达到了创纪录的水平。大量的财政赤字不但挤压政府调节宏观经济的空间,而且占用了私人资金并导致利率升高,经济增长减慢。为摆脱财政赤字的困境,克林顿政府上台之后实行了以平衡预算为目标的财政政策,目标是优化财政开支结构,逐步减少财政赤字,最终实现财政盈余。

克林顿政府主要通过增收与节支两个方面大规模削减财政赤字。增收方面主要是实施增税方案,如提高公司所得税、提高高收入阶层的所得税;节支主要是削减国防预算、医疗保健费用,裁减联邦雇员、压缩行政费用等。因冷战结束,80年代耗资巨大的“星球大战”计划也停止了。“平衡财政政策”效果非常显著,联邦政府财政赤字逐渐下降,并从1998财政年度开始转为财政盈余。显然,克林顿平衡财政政策是一种紧缩性的财政政策,但在当时这种政策在美国却取得了良好的效果,一方面财政赤字减少促进了长期利率的下降,有利于企业扩大固定资产投资,另一方面,财政盈余也使美国联邦政府有更大的财力来调控经济。虽然财政支出总量上减少了,但联邦政府对科技、教育、培训及基础设施等领域的拨款却增加了,这为经济增长尤其是“新经济”的出现奠定了坚实的基础。

美联储在90年代对其货币政策进行了重大调整,将没有通货膨胀的经济增长作为货币政策的目標。在操作上,美联储放弃了实施近20年的以货币供给量作为中介目标的做法,而改为将利率、尤其是联邦基金利率作为货币政策的中介目标,形成了以实际



利率为中介目标的“中性”货币政策,就是使利率水平保持中性,即根据经济增长率和通货膨胀率等指标来决定利率水平,利率对经济既不发挥刺激作用,也不发挥抑制作用,从而使经济在潜在产出增长率和低通货膨胀条件下实现持久稳定增长的货币政策。“中性”货币政策在操作实践中,呈现出了两个特点:一是货币政策既要防止“经济过热”,又要防止“经济过冷”,对宏观经济波动提前采取行动;二是以微调为主,1995—2000年,利率的变化幅度一般不超过0.25个百分点,这种做法减轻了利率调整对经济和金融市场带来的冲击,消除了不必要的经济波动,也使人们对利率调整形成了较为合理的预期,刺激了投资的增加。

克林顿执政前后,出现了美国经济发展史上的第三次长期繁荣,也是持续时间最长的空前繁荣——长达120个月的“新经济”繁荣。“新经济”的出现,与美国日益成熟的宏观经济政策,尤其是美联储成功的货币政策的实践有着紧密联系。

### 三、美国财政、货币政策的主要职能与基本经验

#### (一) 美国财政、货币政策的职能、工具和实施机制

##### 1. 财政、货币政策的职能

和大多数发达市场经济国家一样,美国货币政策主要职能是总量调节,财政政策的职能除了总量调节外,还可以起到调节经济结构的作用,如对不同的行业采取不同的差别税率。当然,财政政策的职能和财政的职能是有所不同的,财政的职能除了对宏观经济的调节作用外,还包括资源配置和分配两个主要的职能。

##### 2. 财政、货币政策的工具



从工具看,美国财政政策的主要工具包括税收和政府支出。政府支出包括政府直接购买的商品和劳务,兴建公共工程,政府的补贴和转移支付,如对穷人的救济等。税收包括直接税和间接税等各类税种。

美国货币政策的主要工具,一是公开市场业务,由美国联邦储备理事会即美联储在公开市场上买卖政府债券等金融工具调节货币供给量,公开市场业务具有很强的灵活性,随时可以调整,是美联储最常用的政策工具。二是调整中央银行的再贴现率,主要是对联邦储备体系的成员银行提供贷款,确定贷款利率以及调整联邦基金利率。三是改变法定准备金率,由于这一措施对信贷波动太大,现在已经很少使用。

### 3. 财政、货币政策的实施机制

从实施机制看,美国财政政策是由总统办公室、预算办公室对财政开支、税收计划等提出年度计划建议,有关部门对预算计划进行修订,再经过国会辩论等程序,最后以法律形式获得批准。财政部只是财政政策的执行机构。在一般情况下该过程是进展缓慢的,因此财政政策对宏观经济不能做出迅速调节,它更侧重于长期经济调整。

美联储负责制定货币政策,在这方面目前美联储已经获得了相当大的独立性。美联储不需要向国会和总统报告某项决议,与他们及财政部门的协调、交流是非正式的。美联储负责主要操作的公开市场委员会每六周开会一次,可以对宏观经济连续做出较快反应,债券买卖每天都在按照委员会的要求进行,因此货币政策更偏重于短期调节。

### 4. 财政、货币政策的协调与配合



由于联邦储备理事会的独立性已经大大增强,因此美国货币政策与财政政策严格意义上的协调是不存在的。例如,目前美国政府需争取美联储货币政策与其政策取得协调时,通常采取总统约见美联储主席的方式进行。不过在一般情况下,美联储希望与政府结成松散的联盟,即通过上面提到的与政府非正式的协调和交流,来实现货币政策与财政政策的配合。

## (二) 美国财政、货币政策的基本经验

考察 20 世纪 30 年代以来美国宏观经济调节的历史,可以明显地发现一条脉络,政府运用财政政策和货币政策对宏观经济运行的干预,经历了由兴到盛、由盛转衰、再由衰到盛的曲折过程。在此过程中,政府宏观经济管理的思想认识不断深化、政策措施逐渐完善,调节宏观经济的能力逐渐增强,并体现出了一定的艺术性。90 年代国家干预理论的再次盛行与第一次盛行有很大的差别,不再是单一的凯恩斯主义观点,而是融入了很多其它学派的观点。与此同时,美国政府对财政政策和货币政策的態度及运用,也经历了由开始比较重视财政政策忽视货币政策,到逐渐认识货币政策的辅助作用,再到将财政政策和货币政策看成是同等重要,到最后则更加强调货币政策作用的变化过程。

从财政政策发展脉络看,从 30 年代到 70 年代,基本上是在建立在凯恩斯主义基础之上的,期间不同阶段的政策差别主要是对凯恩斯扩张性政策是一种短期,还是长期政策有着不同的看法。罗斯福“新政”时期,扩张性财政政策最初只是一种短期政策,但由于二战爆发,这种短期扩张政策持续了很长时间,赤字规模也不断扩张。50 年代所采取的补偿性财政政策也是一种短期政策,基本



上建立在一个经济周期内应该交替采取扩张和紧缩性的财政政策的理念基础上,以保证财政收支的周期性平衡。在实行补偿性财政政策阶段,美国确实没有出现大规模的赤字。60年代美国改为采取增长性的财政政策,事实上将原来短期使用的扩张性财政政策作为一种长期政策使用,这种政策虽然促成了美国经济的繁荣,但最终导致了70年代长达十年的“滞胀”和经济不稳定。80年代的里根政府则抛弃了凯恩斯的需求管理政策,其财政政策的重心转为通过减税和减少国家干预来刺激总供给的增长。里根政府虽然在刺激供给方面取得了效果,但由于没有相应地减少政府支出,也同样造成了巨额财政赤字。90年代克林顿上台后采取了平衡财政政策,其思想是秉承了凯恩斯的国家干预和需求管理的思想,并吸取了包括供给学派、理性预期等学派的理论的新凯恩斯主义,最终促成了美国“新经济”的出现。

50年代以前,美国货币政策机制发育尚未成熟,货币政策的最终目标也不确定。美联储只是财政部的一个附属机构,根据经济周期的变化运用再贴现率政策进行简单的逆向操作。1951年,美联储脱离财政部的束缚,开始独立制定货币政策。公开市场业务是美联储实施货币政策的主要手段,要进行公开市场业务操作就要有能起作用的目标指导,因此确定货币政策的中间目标对美联储、尤其是公开市场委员会来说极为重要。概括起来,美联储的货币政策中间目标的实践经历了五个阶段:第一个阶段是50年代初至60年代上半期,以银行信用作为货币政策的中间目标;第二个阶段是60年代后半期,货币政策的中间目标是以银行信用为主、多元化的中间目标,货币供应增长率这时开始受到重视;第三个阶段是1971—1982年,以货币供应增长率作为货币政策的主要



中间目标;第四个阶段是1983—1993年,美联储采用以货币供应增长率为主的多元中间目标体系;第五个阶段是1993年以来,美联储采用以利率为主的多元中间目标体系。

#### 四、美国财政、货币政策对我国的启示

第一,美国不同发展阶段、不同发展时期的政策主张和政策措施,是为适应当时经济发展的需要而产生的,具有一定的适用性和时效性。在当时情况下能够起到预期的作用,但随着内外部环境的发展变化,在宏观经济出现了新问题、新变化的情况下,原来有效的政策可能又难以适应新要求,甚至会起到完全相反的作用。随着中国改革开放的不断深化和市场经济体制的逐步建立,宏观经济环境不断发生变化,过去一段时间制约中国经济的内需不足的情况已经不存在了,客观上要求不断根据变化的形势调整、完善宏观经济政策。如2003年下半年以来,随着投资的快速增长和物价的逐步回升,困扰中国多年的通货紧缩结束,通货膨胀的压力有所增加,前几年采取并被实践证明行之有效的积极财政政策和稳健货币政策的政策搭配组合,也需要进行相应的调整 and 变化,以适应新形势的需要。

第二,美国财政、货币政策实践表明,“双紧”或“双松”的政策搭配,容易造成宏观经济大幅度波动;而“一松一紧”或“中性”的政策搭配,则比较有利于保持经济的稳定增长。历史上,“双紧”和“双松”的政策组合往往会使宏观经济迅速变冷或过热,或造成长期的经济问题。例如,20世纪60年代美国实行“双松”的财政、货币政策,最终导致了70年代的长期“滞胀”。此后,美国政府比





较注意两种政策的“一松一紧”或“中性”的搭配,而较少地采取“双紧”或“双松”的政策组合。而在90年代克林顿政府时期,更是采取了倾向于“中性”的政策组合。我们建议的“双稳健”政策,基本上是一种“中性”的政策组合。从美国的经验看,这种政策组合对保持经济长期稳定增长是非常有利的。

第三,货币政策的中介目标需要根据经济发展阶段的变化而调整。美国在20世纪60—80年代,货币政策都将货币供应增长率作为货币政策的中间目标,因为货币供应增长与宏观经济变量之间存在较为稳定的关系。但是后来由于美国大量的金融创新活动,两者之间的关系变得不稳定了,美联储转而采取直接以利率为货币政策的中间目标。中国1994年确定了货币供应增长率作为货币政策的中间目标,经过10年的发展变化,货币供应增长与经济增长和物价水平之间的关系变得不太稳定,货币供应增长率中间目标面临挑战,需要考虑引进或参考其他中介目标。但相比之下,由于中国金融创新活动有限,货币供给增长率和宏观经济变量之间仍然存在一定关系。在稳健的货币政策中,货币供应增长率仍然可以作为货币政策的中间目标,但需要引进其他的参考目标。

第四,美国90年代新经济繁荣时期,货币政策最成功的经验是对利率采取微调方式。微调不但可以使经济波动幅度减小,也为政府可能的判断失误留下纠错的空间。我们提出“双稳健”政策需要具备的“双向微调”意识的意义就在于此,相信可以起到同样的效果。



## 附录四

### 1978 年以来中国宏观经济政策的演变

1978 年以前,中国实行的是单一的计划经济体制,政府对宏观经济的管理和调控主要依靠行政和计划手段来实现,虽然财政、信贷手段是政府调控经济的重要工具,但并没有形成真正的财政、货币政策实践。改革开放以来,特别是 80 年代中期“市场取向”的改革模式确立以来,中国经济运行环境和条件不断变化。政府对宏观经济的管理越来越多地采用经济手段,逐渐出现了一般意义上真正的财政、货币政策。

改革开放以来,中国宏观经济调控和财政、货币政策实践的演变,大致可以划分为两个阶段。1978—1991 年为第一阶段,即对传统计划经济旧体制的改革阶段,中国处于短缺经济状态,宏观经济管理的主要任务是治理通货膨胀,采用的主要是行政和计划办法,开始引进财政、货币政策的概念和做法。这一阶段经历了 1978—1981、1982—1986 和 1987—1991 年三次经济波动,采取了 1980—1981 年的调整、1986 年“软着陆”,以及 1989—1990 年的“治理整顿”和“双紧”政策。这一阶段的经济波动,与经济体制改革有比较大的关系,经济周期和改革周期基本同步或连续,1978 年的“拨乱反正”、1984 年信贷体制改革和 1988 年的价格改革闯关,都在一定程度上推动了经济增长和通货膨胀的发展。

1993—2004 为第二阶段,即市场经济体制初步建立阶段,短



缺经济逐渐结束,在有些方面出现了过剩现象,既有通货膨胀的压力,又存在出现通货紧缩的可能,政府的宏观经济管理由原来的以直接的行政和计划手段为主,发展成为以经济、法律等间接手段为主,辅助以必要的行政、政府投资等直接手段,财政货币政策的作用越来越大。其间经历了1993—1996年的通货膨胀,1997—1998年的亚洲金融危机,1999—2002年的通货紧缩,以及2003—2004年的局部过热。相继采取了1993—1997年的紧缩和适度从紧的财政货币政策,1998—2003年的积极财政政策和稳健货币政策,以及2004年以来的稳健的财政政策和稳健货币政策。

从财政货币政策的组合来看,中国1988年治理严重通货膨胀时,采取了财政货币“双紧”政策,实际上是中国第一次有意识地采用财政、货币政策组合。1994年以后实行的“适度从紧”的财政货币政策,是在中央银行制度比较完善条件下,选择的财政货币政策“双紧”组合,在调控力度和调控水平方面比80年代有了明显的改进和提高。1998年以来积极财政政策与稳健的货币政策,则基本上属于财政货币政策“双松”组合,是首次在通货紧缩条件下的财政货币政策搭配使用。2003年下半年以来,根据经济形势的变化,中国及时对积极财政政策的内容“积极度”进行了适当的调整,同时实行近期“适度从紧”的货币政策,收缩货币供应和贷款投放,为财政、货币政策赋予了一定的灵活性和前瞻性,体现出了比较高的调控水平和一定的调控艺术。

### 一、1978—1986年经济政策的实践

1978—1986年,中国处于短缺经济状态,随着计划控制的放



松和价格改革的推进,短缺经济时期所隐藏的隐性通货膨胀压力逐渐释放出来,致使整个80年代一直面临着严重的通货膨胀,宏观经济管理的主要任务是治理通货膨胀。前期采用的主要是行政和计划办法,从80年代中期开始,随着中央银行制度的建立,开始引进财政、货币政策的概念和做法。

### (一) 1978—1986年经济形势变化的特征

1978—1986年,中国处于从计划经济体制向市场经济体制的过渡阶段。如1978年提出改革开放目标框架,1982年提出“以计划经济为主,市场调节为辅,三种管理(即指令性计划、指导性计划和市场调节)相结合”,1984年明确体制改革的目标是建立“有计划的商品经济”,1987年提出“国家调节市场,市场引导企业”。1978—1986年,中国经济出现了两次过缓和波动。

#### 1. 1978—1981:基建投资快速增长,引发经济大起大落

随着拨乱反正的开始和党和国家工作重心逐渐转移到经济建设方面来,国家建设和投资步伐加快。1978年,基本建设投资比上年增长37%,GDP增长11.7%,成为1978—1981年经济波动的波峰。由于基建投资增长速度过快,战线过长,项目过多的问题初现端倪。因此,从1979年到1981年“急刹车”,相继停建、缓建了一批大中型项目,其中,1981年基建投资比上年压缩20.6%。当年GDP增长率回落到5.2%,零售物价指数回落到了2.4%,形成了这轮经济波动周期的波谷。

#### 2. 1982—1986:经济持续增长,通货膨胀再次出现

为了保持经济稳定增长,1982—1983年贯彻执行“调整、改革、整顿、提高”的方针,在保持物价水平基本稳定的同时,国民经



济稳定增长。

1984年,中国提出进一步“对内搞活经济,对外实行开放”,出现了改革开放以来最快的15.3%经济增长率,固定资产投资同比增长21.8%,基本建设投资同比增长23.8%。1984年,固定资产投资规模偏大,市场物价上升,有些商品价格上升幅度较大。同年,新成立的中央银行发布了《信贷资金管理试行办法》,这是符合市场取向改革的一大进步,但客观上造成了1984年底以来的信用膨胀和货币发行失控,直接导致了1985年零售物价指数(RPI)和消费物价指数(CPI)分别高达8.8%和9.3%的通货膨胀,成为改革开放以来物价上涨的第二个高峰。固定资产投资规模继续增大,全国城乡投资比上年增长38.7%,基建投资同比增长42.8%。

为了抑制经济过热、控制通货膨胀,1985年实行了货币、信贷“双紧”政策,在抑制总需求的同时,也导致了经济增长速度下滑。1986年,固定资产投资增长过快势头得到初步控制,同比仅增长16.7%,GDP增长率也随之降低到8.8%,成为波谷。

## (二) 1978—1986年经济政策的基本取向和措施操作

在1978—1986年间,中国根据不同的经济运行态势和体制环境,相应进行了两次宏观调控,相继采取了1979—1983年整顿和1985—1986年的“紧缩”。

### 1. 1979—1983年的调整和“急刹车”

针对1978年的经济过热,虽然强调基本建设必须积极地而又量力地循序进行,不可一哄而上。由于从中央到地方对调整的认识不统一,虽然1979年停建、缓建了一批大中型项目,1980年继



续停建、缓建了一批项目,但基建总规模没有减下来,地方和企业财权扩大后盲目上项目,财政大量赤字,货币发行过多。最终在物价大幅上涨的情况下,不得不在1981年采取“急刹车”措施,进一步大幅压缩基建投资规模。这一阶段宏观调控的主要手段是行政和计划手段。

## 2. 1985—1986年的“紧缩”

针对1984年的经济过热,当年11月,国务院发出通知,要求各地各部门严格控制财政支出和信贷投放。

财政支出方面,从1985年初开始,中国就强调必须严格控制财政支出,并对行政经费和社会集团购买力等非生产性开支采取了下达控制指标和紧缩开支的措施。从1985年8月开始,在全国范围内开展了税收、财务、物价大检查。1986年6月间,国务院要求从中央到地方,都要重新核定财政收支,压缩开支,量入为出。后来,国务院又发出关于抓紧增收节支,确保财政收支平衡的通知,提出了实现财政收支平衡的措施,确定了全年的收入奋斗目标和支出控制指标,要求各地区、各部门贯彻执行。10月,国务院又发出关于开展税收、财务、物价大检查的通知,并派出工作组帮助地方开展大检查工作。

信贷控制政策方面,中央银行开始建立综合运用经济的、行政的和法律的调控手段,如建立存款准备金制度。由于缺乏必要的政策操作实战经验,对于调控力度把握方面失当,1985年货币、信贷“双紧”政策在抑制总需求的同时,也导致了经济增长速度下滑,被迫改为比较宽松的政策,取消了对专业银行贷款规模指令性控制。



### (三)对 1978—1986 年经济政策的认识

1978—1986 年间的两次整顿,是短缺经济状态下的宏观调控。目标都是防止经济过热、通货膨胀,但并没有真正意义上的财政、货币政策。

第一,经济、法律等间接手段没有形成,整顿手段都是单一的行政性办法。如行政性财政政策,强制控制财政支出;行政性货币政策,强制控制信贷投放;对经营不善、长期亏损的国有企业,停止财政补贴,停止银行贷款;对落后的小企业进行整顿和关停并转等。

第二,往往在头一两年内犹豫不决,前期力度不足,缺乏提前量和前瞻性,延误了最佳时机,最后不得不“急刹车”进行全面超强紧缩。如针对 1978 年经济过热进行的宏观调控,直到 1981 年才对投资和消费实行力度较大的全面紧缩,结果往往是 GDP 增长率从调控前的高位迅速大幅回落,经济在短暂繁荣后陷入长时间衰退。

第三,80 年代刚开始初试运用宏观经济政策进行宏观调控时,由于没有经验,不够坚定,加上受当时比较流行的凯恩斯主义思潮影响,基本上采取的是“相机抉择”政策。政策变化过快、调整过于频繁,缺乏连续性和稳定性。从效果来看,当时的经济波动比较大,调控效果不太理想。

## 二、1987—1991 年宏观经济政策的探索

1987—1991 年,是中国经济体制改革的“双轨制”阶段,也是



中国中央银行制度建立以来首次有意识运用财政货币政策的时期。由于出现了严重的通货膨胀,为此,不得不从1987年开始紧缩,1988年进行“整顿”,并实行财政货币“双紧”政策。而市场疲软、经济滑坡的出现,又不得不从1989年8月开始放松银根,启动市场。

### (一)1987—1991年宏观经济形势变化的特征

#### 1. 1987—1988年的严重通货膨胀

1987年,固定资产投资增速比1986年进一步趋缓,同比仅增长16.5%。但是,通过开展“增产节约、增收节支”运动,生产持续稳定发展,GDP增长率仍高达11.6%,构成新一轮经济波动的波峰。由于社会总需求大于社会总供给,部分商品特别是主要副食品供应偏紧,物价水平重新开始上涨。

1988年,在当时势不可挡的“价格闯关”因素和放开价格预期的推动下,货币供应和信贷投放从上半年起迅速增长,造成了前所未有的严重通货膨胀。虽然固定资产投资仅比上年增长2个百分点,但是,由于社会需求过旺,供求总量矛盾和结构性矛盾加剧,物价上涨过猛,出现了明显的通货膨胀。1988年零售物价指数和消费物价指数分别高达18.5%和18.8%,形成了80年代的最高水平和改革开放以来物价上涨的第三个高峰。

#### 2. 1989—1991年的市场疲软、经济滑坡

从1988年的第四季度起,中国开始对经济实行严厉的“治理整顿”,价格增速迅速下降。1989年,全社会固定资产投资比上年增长11%(扣除物价因素,实际接近20%),零售物价总水平同比上涨17.8%,其中新涨价因素为6.4个百分点,GDP仅增长





4.1%，商品销售由上年过快增长转向局部疲软。与此同时，中国经济增长也陷入了一年多的滑坡与衰退，1989年经济增长率仅为4.2%。

1990年经济增长速度再创新低，进一步下降为3.8%，成为改革开放以来最慢的增长率。全社会固定资产投资比上年增长4.5%，零售商品价格仅比上年增长了2.1%。为防止经济进一步下滑，中央银行又不得不从1989年8月开始放松银根，罕见地在一年多的时间里先后3次调低了存贷款利率，加大中央银行贷款投入。从1991年开始，固定资产投资和经济增长速度明显回升，固定资产投资同比增长18.6%，GDP增长率达到9.2%。

## （二）1987—1991年宏观经济政策的基本取向和措施操作

### 1. 经济紧缩、治理整顿和“双紧”政策

针对1987—1988年的经济过热，1988年9月，党的十三届三中全会正式提出，把改革和建设的重点突出地放到治理经济环境和整顿经济秩序上来，并开始探索运用现代意义上的财政、货币政策进行宏观经济调控。

财政政策方面，为了把1985年以来过高的支出盘子压下来，国务院早在1987年3月即做出决定，1987年除用于价格补贴、抚恤和社会救济、偿还国内外债务本息等必需支出的经费以及某些特定的专项拨款外，其余各项开支都要在去年预计支出数的基础上节减10%。同时，对社会集团购买力要进一步严加控制。要立即停止增设行政机构和不是非增不可的事业机构，停止扩大人员编制，停止机构升格。

1988年，为了平息8—9月份出现的抢购风潮，中国继续实行



紧缩政策,严格控制各项支出。根据治理经济环境和整顿经济秩序的要求,国务院先后发布了《关于从严控制社会集团购买力的决定》和《关于开展税收、财务、物价大检查的通知》。1989年,中国继续贯彻治理整顿、紧缩财政的政策。年初,财政部根据国务院的要求,向各地区、各部门下达了支出控制指标。7月份,国务院又根据当时情况的变化,要求中央财政采取进一步紧缩的措施,除少数非保不可的项目外,其他各项支出一律在当年预算的基础上压缩5%;同时要求各地区也参照这个比例进行压缩。此外,中国调整支出结构,增加了能源、交通、农业、教育、科技等重点投入;结合治理整顿工作,全面开展了税收、财务、物价大检查。

货币信贷政策方面,从1986年下半年开始国民经济再次升温,1987年中央银行不得不再次执行紧缩货币政策,并尝试了诸如提高法定存款准备金率、调高对专业银行的存贷款利率、回收再贷款等多种间接调控手段,开始重视对基础货币供应的调控。

1988年初,中央银行提出“控制总量,调整结构”的货币政策,决定继续紧缩银根。但不久之后迫于各方面压力放弃了紧缩政策,严重通货膨胀和抢购风出现后,不得不从1988年9月份开始采取带有比较强的计划色彩的紧缩政策,两次提高存贷款利率,并将法定准备金提高到13%,建立了备付金制度;整顿结算纪律,严格货币发行的指令性计划管理和现金管理;严格压缩信托公司信贷规模,并加紧对信托机构进行清理;严格控制再贷款的资金来源及投向,向重点行业和产业倾斜。

1989年11月,党的十三届五中全会通过《中共中央关于进一步治理整顿和深化改革的决定》,采取了“双紧”的财政和货币政策,如一面清理固定资产投资项目,压缩社会集团购买力,一面严



格控制贷款规模等。此后两年,宏观调控措施仍然是进一步贯彻执行治理整顿和深化改革的方针。

## 2. 财政、货币实施“松动”措施

在1988—1989年计划性的紧缩政策作用下,加上“'89风波”之后的大背景变化,严重通货膨胀被迅速有效地抑制,但中国经济增长也陷入了一年多的市场疲软和经济滑坡,为了防止经济下滑、保持经济稳定增长,又不得不进行适当的松动。

财政政策方面,1990年继续进行治理整顿,并采取了一些深化改革和适时调整宏观紧缩力度的政策措施。1991年,继续坚持紧缩方针,调整支出结构,并结合价格改革,减轻财政负担;在确保收入稳定增长和支出合理安排的基础上,切实控制财政赤字。

货币政策方面,中央银行又不得不从1989年8月开始放松银根,罕见地在一年多的时间里先后3次调低了存贷款利率,加大中央银行贷款投入。从1991年开始,经济增长速度趋于回升。虽然零售物价指数和消费物价指数,仍然基本保持稳定的同时处于2.9%和3.4%,但1991年GDP增长了9.2%,基本上恢复到了1982年的水平。

### (三)对1987—1991年宏观经济政策的认识

1987—1991年是中国第一次有意识地运用财政、货币政策手段进行间接调控,也是第一次自觉地进行现代意义上财政、货币政策搭配使用。

第一,改变了原来单一的行政性办法,逐渐引入经济、法律等间接手段,开始进行现代意义上的财政货币政策的尝试。虽然从效果来看,仍然存在各种不足之处,但毕竟开始了中国财政货币政



策搭配使用的历史。

第二,由于经验比较缺乏,采用了各国一般不轻易采用的财政、货币“双紧”政策组合,用力过猛,刹车太急,虽然使得物价水平迅速回落,但也导致经济增长急剧减速,改革开放的大好形势受到一定影响。

### 三、1993—1997年“适度从紧”的财政、货币政策

1992年邓小平同志南方谈话后,中国开始全面推进和深化经济体制改革。1992年10月12日,党的十四大报告明确指出:中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制;1993年11月,党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,勾勒出了社会主义市场经济体制的基本框架。1994年,中国进行了分税制体制改革,初步划分了中央和地方的事权、财权和预算约束;中央银行制度进一步健全,货币政策框架开始建立,为中国及时有效地运用财政、货币政策组合调控经济,创造了必要的制度基础和有利的体制环境。这一阶段的宏观经济政策,是在社会主义市场经济体制基本框架逐步建立过程中,运用行政、经济和法律并重的手段治理通货膨胀。

#### (一) 1993—1997年宏观经济形势变化的特征

在一系列松动措施的作用下,中国经济从1991年开始加速增长。1992年初,在“南方谈话”的鼓舞下,各地经济发展再次加速,新一轮经济过热再次出现。1992年经济增长14.2%,创改革以来次高记录。1993—1994年,GDP增长速度分别保持在13.5%和



12.6%的水平。到1993年,由于投资急剧膨胀,特别是全国掀起了一股房地产热和开发区热,全社会固定资产投资同比增长61.8%,商品零售价格同比上涨13.2%,居民消费价格同比上升14.7%。到1994年,商品零售价格同比上涨21.7%,创下建国以来的最高记录,出现了改革开放以来最严重的通货膨胀。

## (二)1993—1997年宏观经济政策的基本取向和措施操作

针对1992年以来出现的经济过热和严重通货膨胀,1993年6月,《中共中央、国务院关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》发布,简称“十六条”,其中最关键的三条是:紧缩信贷、开仓放粮和压缩项目。为了严格控制投资,基建项目要经中央政府主管部门审批;并提高利率,实行保值储蓄;不仅控制资金的供给总量,而且控制资金的流动,严禁资金流向房地产,实行由中央直接将资金贷给重点企业和重点工程,连银行间的正常拆借也一度停止。为整顿金融秩序,当年还颁布了《国务院关于金融体制改革的决定》。1994年,党中央、国务院进一步明确把抑制通货膨胀作为宏观调控的首要任务,并先后推出了财政、税收、金融、外汇、投资等方面的综合改革,构筑起新型宏观管理体制的基础框架。1994年汇率并轨,同时成立国家开发银行、中国进出口银行和中国农业发展银行等三家政策性银行;1995年,通过《中国人民银行法》、《商业银行法》和《保险法》;1996年,颁布《国务院关于农村金融体制改革的决定》,并实现人民币经常项目下的完全可兑换;1997年,颁布《中国人民银行货币政策委员会条例》。

财政政策方面,为了抑制经济过热,1993年下半年,中央果断地出台了针对固定资产投资增长过快等的一揽子宏观调控措施,



核心是采取适度从紧的财政政策,即控制支出规模,压缩财政赤字。1994年实施分税制改革。1995年完善和深化财税体制改革,积极配合国有企业改革和其他配套改革;通过加强和改善财税管理工作,努力挖掘增收潜力,使财政收入增长与经济增长水平相适应;进一步调整支出结构,在保证国家政权建设和事业发展支出适度增长的同时,加大农业投入,严格预算约束,继续抑制投资及消费需求。1996年,从开源和节流两个方面采取措施,努力压缩财政赤字。1997年继续实行适度从紧的财政政策,促进经济结构的调整和优化,全面强化税收征管,使财政收入继续保持较快的增长速度;坚持量入为出,控制支出总量,优化支出结构,保证重点需要,反对铺张浪费,使财政支出的增长幅度低于收入的增长幅度;进一步压缩财政赤字,控制债务规模;大力整顿财经秩序,继续深化财税改革。

货币政策方面,1993年6月开始,中央银行按照中央的“紧缩”要求,采取了带有严厉行政色彩的信贷控制措施,1994年实现“继续从紧”的货币政策。于1993年5月和7月两次提高存贷款利率,并采取了诸如整顿信托业、加强金融纪律、限制地区间贷款等急刹车措施。总需求初步得以抑制,经济增长速度逐年回落,但物价水平仍然在上涨惯性中,1994年零售物价指数和消费物价指数分别达到21.7%和24.1%,创历史最高记录。为了防止紧缩中的大起大落,实现经济“软着陆”(Soft-landing),根据《关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》的要求,中央银行从1996年5月开始采取“适度从紧”货币政策。1996年经济增长水平回落到了10%之内,零售物价指数接近6%的调控目标。1997年消费物价指数涨幅下降到了2.8%,零售物



价指数涨幅则进一步下降到了0.8%。

### (三)对1993—1997年宏观调控的认识

与前几次相比,这次宏观调控有五个显著特点:

第一,不再单纯依靠行政手段,开始注重运用经济手段和法律手段。在调控初期,采取了较多的直接行政操作方式。而之所以这样做,是为了尽快治理当时混乱的金融秩序。在后期,就更多地运用利率、存款准备金率、公开市场业务等市场性货币政策和从紧的财政政策来进行调控,达到控制总需求的目的。

第二,注重不同政策间的配合。一方面,政府通过有选择地紧缩基本建设项目,控制社会投资规模;另一方面,中央银行采取从紧的货币政策,强化对投资需求的间接调控作用。同时,国家规定财政不再向中央银行透支,使投资规模得到控制。如果不改革财政向中央银行透支的惯例,货币政策的利率、再贷款等工具对控制投资规模是不会起作用的。

第三,虽然也是对投资和消费实行全面紧缩,但不是急刹车;而是“适度从紧”,货币政策和财政政策都是“适度从紧”,使经济增长率从两位数的高峰平稳地、逐步地回落到10%以内的适度增长区间,避免了以往经济发展大起之后的大落现象。

第四,在做出治理通货膨胀的决定后,雷厉风行地贯彻实施,并注意保持政策的稳定性、连续性。仅仅用了3年时间,中国就从经济增长和通货膨胀“双高”的危险境地,平稳地走到了高增长、低通胀“一高一低”的安全地带,成功地实现了经济“软着陆”。

第五,受货币主义在全世界范围内流行的影响,1993—1994年以后连续多年实现的“适度从紧”的财政货币政策,基本上奉行



“简单规则”，虽然比较有效地控制了经济过热和通货膨胀，但在1997年亚洲金融危机的外部意外冲击面前，则显得缺乏应变性、灵活性。

#### 四、1998—2003年积极的财政政策和稳健的货币政策

1997—1998年，东南亚等国家相继发生了金融危机。在亚洲金融危机的冲击下，中国从1998年开始出现了经济增长减速、物价下降等现象，遭遇改革开放以来的第一次通货紧缩。为了应对金融危机的冲击，抑制日益加深的通货紧缩趋势，中国从1998年开始，实施积极的财政政策和稳健的货币政策，启动国内需求。一直持续到2002—2003年，逐步改变了经济减速和物价负增长的局面。

##### （一）积极财政政策和稳健货币政策提出的背景

###### 1. 通货紧缩迹象明显

受亚洲金融危机的影响，从1997年10月开始，中国物价总水平开始下滑，到1998年，全社会商品零售物价指数上涨率出现负增长，为-2.1%；1999年进一步下探到-3%。刚刚走出通胀阴影不久的中国经济，转而陷入了前所未有的通货紧缩状态。这种局面直到2003年才从根本上得以扭转。

###### 2. 生产能力明显过剩

90年代中期以来，随着中国改革开放的进一步深化和经济的快速发展，困扰中国几十年的短缺经济状况逐渐结束，开始出现了一些过剩现象。据第三次工业普查资料，早在1995年，主要工业





品生产能力利用率充分的就只占 36.1%，并且集中于能源、原材料和部分名优产品；产能闲置  $1/5$ — $1/3$  的占 27.2%；闲置一半的占 18.9%；处于停产半停产状态，产能利用不到一半的占 19.1%。1997 年，工业企业中亏损企业占 25.6%，亏损企业数比上年增长 5.68%。国有工业企业中亏损企业占 39.2%。

### 3. 国内需求不足

1998 年上半年，中国供不应求的商品为零，供过于求的商品达 25.8%，供求平衡的商品占 74.2%。到 1999 年，社会供需总量已经明显不平衡。时至今日，需求不足仍是中国最重要的宏观经济背景之一。

## (二) 1998—2003 年宏观经济政策的基本取向和措施操作

针对 1997 年经济偏冷的情势，从 1998 年开始，中国宏观调控政策由“适度从紧的财政政策和货币政策”，调整为“积极的财政政策与稳健的货币政策”的新组合。

### 1. 积极的财政政策

(1) 增发长期建设国债，适当扩大财政赤字规模。1998 年当年就发行国债 5900 亿元，是建国以来发行最多的一年。从 1998 年到 2003 年，中国政府一共发行了 8000 亿元长期建设国债，用于加快基础设施建设、重点项目建设和企业技改。

(2) 调节税率、减轻税负、鼓励投资。1998 年，提高了出口退税率、降低关税税率、清理整顿收费。1999 年，中国进一步加大出口退税力度，两次提高出口退税率；为吸引外商投资，从 1999 年 7 月 2 日起，对从事能源、交通、港口建设项目的外商投资企业，按 15% 的优惠税率征收企业所得税；为鼓励固定资产投资，从 1999



年7月1日起,固定资产投资方向调节税按现行税率减半征收,从2000年1月1日起,暂停征收;为鼓励房地产投资和促进房地产市场发展,从1999年8月1日起,对涉及房地产的营业税、契税、土地增值税给予一定的减免。为鼓励证券投资,1999年调低了B股证券交易印花税税率,2001年11月16日起调低了对A股和B股的证券交易印花税税率;为鼓励消费,调节个人收入差距,1999年9月30日,国务院颁布《对储蓄存款利息所得征收个人所得税的实施办法》,规定从1999年11月1日起,对储蓄存款利息恢复征收个人所得税。2002年,金融保险营业税税率由7%下调为6%,并对实际呆账损失超过呆账准备经核实允许据实列支。

## 2. 稳健的货币政策

(1)降低存贷款利率。1998年就在9个月内降息3次,由5.76%下调到3.78%。累计从1996年到2002年,央行连续8次降低银行存贷款利率。

(2)取消对四大商业银行贷款限额的控制,逐步实行自求平衡的资产负债比例管理和风险管理,借以扩大商业银行的信贷规模。

(3)下调再贷款、再贴现利率和存款准备金率。1999年11月,存款准备金率下调2个百分点,金融机构相应增加2300多亿元可用资金。

(4)调整对个人消费信贷政策。如1999年1月发布关于开展个人消费信贷的指导意见,把消费信贷业务放开给所有商业银行去办;调整对农村的信贷政策,为解决农民贷款抵押难问题,1999年3月发布关于农村信贷的指导意见,允许农村信用社向农民发放信用贷款。



(5) 进一步发挥再贷款政策的作用。过去再贷款只提供给国有商业银行和农业发展银行,从 1999 年开始对农村信用社和中小商业银行发放再贷款。

### (三) 对 1998—2003 年宏观调控的认识

这是中国宏观调控历史上第一次治理通货紧缩,也是第一次运用扩张型的财政、货币政策组合,其突出的特点主要有:

第一,针对具体经济形势,灵活调整既定政策。1998 年年初确定的财政政策,并不是扩张性的,预算赤字减少了 100 亿元。但在预算执行过程中,发现经济过度下滑,内需严重不足,所以及时调整了预算。并于 1998 年 8 月,增加发行 1080 亿元特别国债,用于基础设施建设。

第二,注重运用各种可以运用的手段,形成合力。如积极的财政政策与灵活的货币政策相结合,扩大内需与增加出口、利用外资相结合,增加投资与启动消费相结合,扩大经济总量与提高效益、调整结构相结合,必不可少的行政手段与各种经济杠杆和法律手段相结合,促进经济增长与深化各项改革相结合。

第三,政策搭配之间存在矛盾,减弱了合力。作为积极的财政政策的各个组成部分,包括增发国债、扩大财政支出,调整税收、减轻税负等,在姿态和取向上应当是统一有效的。但 1998 年以来,中国实行的积极财政政策侧重于增发国债与增加支出,在税收方面执行的实际上是一种增税政策,对经济具有潜在的长期慢性紧缩影响,与扩大内需的目标相矛盾。



## 五、2004年财政、货币政策的调整

从2003年开始,在各种有利因素的影响下,中国经济开始加速。但由于地方政府的竞争性干预,出现了局部过热现象,煤电油运等供给趋于紧张,以致在通货紧缩刚刚结束的背景下,通货膨胀的压力明显加大。为了防止经济过热和大起大落,中国及时对财政政策和货币政策进行了必要的调整,以适应既防通胀,又防通缩的需要。

### (一)2004年财政、货币政策调整的背景

#### 1. 固定资产投资明显过热

十六大以来,各地在全面建设小康社会目标的激励下,发展经济的干劲十分高涨。但是,由于盲目投资和不合理重复建设,一些行业过热苗头在2003年就开始若隐若现。到2004年前两月,固定资产投资增幅超过50%,创同期建国以来之最,其中中央项目投资只增长12.1%,而地方项目投资增长却高达64.9%。一季度的资料显示,固定资产投资在2003年增长26.7%的基础上,增幅达43%,创历史新高。就算扣除一季度投资品价格上涨的因素,固定资产投资实际增长也高达35.5%。而在1993年经济过热时期,扣除投资品价格上涨因素后,固定资产投资实际增长也只有35.2%。这就是说,2004年一季度,中国的固定资产投资增幅已经超过1993年经济过热时期的增幅。

#### 2. 货币信贷增长过快

在2003年信贷增长超出控制目标的基础上,2004年第一季度



度,中国的新增贷款就达 9131 亿元,在四分之一的时间里已经消耗全年三分之一的新增信贷额度。而且,在新增贷款中,中长期贷款占比提高,与以短期贷款为主的银行贷款常态相违背。据估计,在钢铁、水泥、电解铝等过热行业中,资金来源有一半左右是银行贷款。而在占全国所有投资近四成的房地产投资中,有近七成靠的是银行贷款。一旦投资泡沫破灭,银行将产生大量不良资产。这个潜在的、巨大的金融风险不可忽视。

### 3. 钢铁、电解铝、水泥等制造业过热

2003 年下半年开始,在一些地区和行业,特别是钢铁、电解铝、水泥等制造业出现一定程度的过热迹象。但总体来看,过热只是局部问题。一方面,中国经济总体上仍然承接 1998 年以来的态势,表现为供大于求、有效需求不足。另一方面,又存在局部过热,特别是一些部门投资过多的现象。但综合起来看,中国实际经济增长率还在潜在增长率的范围以内。

## (二) 2004 年财政、货币政策调整的措施操作

### 1. 财政政策实际上由“积极”走向“稳健”

(1) 减少国债投资,调整财政支出方向。在财政收入多年保持高速增长的情况下,长期建设国债规模调减到 1100 亿元,并确定了向农村倾斜、向中西部地区倾斜、向科技教育和生态环境建设倾斜的国债投资方向。

(2) 提高部分行业固定资产投资项目资本金比例、严格控制新开工项目。4 月 25 日,国务院决定提高钢铁、电解铝、水泥、房地产开发固定资产投资项目资本金比例;4 月 26 日,中共中央政治局会议发出政令,强调各地区各部门要集中精力,落实中央确定



的各项宏观调控政策措施,严格控制新开工项目。

(3)开展土地市场治理整顿。4月28日,国务院办公厅发出紧急通知,决定集中半年左右时间,深入开展土地市场治理整顿。

(4)对建设项目进行全面清理。4月29日,国务院命令各地区、各部门和各有关单位对所有在建、拟建固定资产投资项目进行一次全面清理。重点清理钢铁、电解铝、水泥、党政机关办公楼和培训中心、城市快速轨道交通、高尔夫球场、会展中心、物流园区、大型购物中心等项目,以及2004年以来新开工的所有项目,为期1个半月。

## 2. 货币政策表现出较大的灵活性

虽然继续实行稳健的货币政策,但在具体操作和近期姿态上进行了必要的调整,实施“适度从紧”,具体表现为既适当收紧银根,防止经济增长大起大落,同时注意防范金融风险。

(1)通过公开市场回收基础货币。从2003年4月开始,中国人民银行连续18周通过发行央行票据对冲投放的基础货币。

(2)提高准备金率、实行差别准备金。今年3月24日,央行宣布,将从2004年4月25日起实行差别存款准备金率制度,同时实行再贷款浮息制度。4月11日,央行又宣布,将从4月25日起上调存款准备金率0.5个百分点。这是近7个月来,央行第三次调整存款准备金率。

(3)对商业银行的信贷投放进行强力的“窗口指导”。4月13日,中国银监会发出通知,决定派出5个检查组,就广东、浙江等7省部分银行业金融机构对部分行业贷款情况,进行重点检查;其后,为进一步控制信贷规模、降低信贷风险,中国人民银行、国家发改委、银监会联合下发了《关于进一步加强产业政策和信贷政策



协调配合,控制信贷风险有关问题的通知》。4月30日,中国银监会发出通知,要求商业银行适时、适度对钢铁、电解铝、水泥以及房地产、汽车等过热行业贷款进行合理控制,对于盲目投资、低水平扩张、不符合国家产业政策和市场准入条件,以及未按规定程序审批的项目,一律不得发放新的贷款,已给予授信和已发生贷款的要采取适当、稳妥的方式予以纠正。6月份,出台了加强房地产信贷业务管理的措施。

(4) 提高存、贷款利率。10月28日,央行宣布9年来的首次升息,将一年期贷款基准利率从5.31%提高到5.58%,一年期存款基准利率从1.98%提高到2.2%。

### (三) 对2004年宏观调控的认识

经济热中有冷、热少冷多,是这次宏观调控背景的主要特点。在吸取以往几次宏观调控经验、教训的基础上,这次宏观调控表现出五大特点:

#### 1. 见事早,动手快

早在2003年一季度,中央就及时察觉到了经济运行中的不稳定、不健康因素,指出“这些问题总体上看还是局部的、苗头性的,要有针对性地采取措施”。所以,2003年6月到9月,国家从规范房地产发展、土地管理、提高存款准备金率等方面相继采取了措施。

#### 2. 先预警,渐加力

2003年8月中旬和10月下旬,国家发改委分别就钢铁、建材、有色、汽车等行业投资过热问题连续发出“黄灯信号”,希望引起各方重视。到11月底,中央经济工作会议又特别强调,“对新出



现的苗头性和局部性问题,要见微知著,防患于未然,采取果断措施,努力加以解决”。总体看,这次宏观调控的力度掌握得较好,用的是“点刹”而不是“急刹”。虽然2004年4、5月份对土地和信贷的控制措施较严,动作过急、过猛,但随后有所改变。<sup>①</sup>

### 3. 判断准确,措施到位

由于发现早,所以有时间继续观察,利于形成准确判断;由于先有预警,所以有缓冲时间和跟进手段。从4月9日到30日,3个星期之内,中央接连推出一系列宏观调控措施,其频率之密、涉及面之广、手段之多样、力度之强硬,均为近年来未有。

### 4. 区别对待,有保有压

在科学发展观指导下,既严格控制钢铁等部分行业过度投资盲目发展,又切实加强和支持农业等经济发展中的薄弱环节;既坚决控制投资需求膨胀,又要努力扩大消费需求;既着力解决当前的突出问题,又着眼长远发展;既从宏观上把该管的管住管好,又充分发挥市场机制的作用。由于克服了以往那种“急刹车”、“一刀切”的简单、粗暴的做法,所以经济保持在适度增长区间内既平稳又较快地可持续发展,经济周期不仅被及时熨平,而且经济周期的上升阶段得到延长。

### 5. 注意政策的连续性、稳定性与灵活性、应变性的有机结合

2004年以来在保持政策连续性与稳定性基础上进行的适度微调,具有连续性、稳定性与灵活性、应变性的有机结合,既能够反通货膨胀,又能够防止通货紧缩的特点,显示了越来越高的调控水

---

<sup>①</sup> 陈东琪:《对今、明年经济发展和宏观调控的四点看法和建议》,《经济决策参考》第50期,2004年11月8日。





平和调控艺术。

## 六、历次宏观调控和宏观经济政策运用的经验教训

通过对 1978 年以来 20 多年宏观调控,尤其是以财政、货币政策等为主的间接调控体系建立以来的政策实践的回顾和总结,我们可以得到许多宝贵的历史经验,也有不少值得认真吸取的教训。

**第一,经济体制转轨时期的宏观调控需要多种手段有机组合,应该以经济等间接手段为主,辅以必要的行政等直接手段。**

由于单一的政策工具作用是有限的,因此,实现日益复杂的宏观经济调控目标,需要借助于多种政策手段,必须“多管齐下”,形成合力。1978—1991 年期间的三次宏观调控,针对的都是经济过热,采用的都是行政性手段,操作上主要表现为压缩基建投资规模、控制贷款规模,利率等间接调控手段根本没有采用。这种调控方式的优点是操作简便,立竿见影。但缺陷也十分明显,由于“急刹车”、“一刀切”、“单打一”,结果矫枉过正,不但未能熨平经济周期,反而导致经济在短暂大起之后迅速大落,陷入较长时期的衰退。1992 年以来进行的三次宏观调控,尽管仍然采用了行政手段,但这些行政手段的作用已退化为“发信号”、“打招呼”,在此基础上,越来越注重发挥经济手段和法律手段的主导作用,避免了经济的强波振荡。在 1998—2003 年的宏观调控中,增发国债与减轻税负若能有效组合,扩大内需的目标就有可能更快、更好地实现。

**第二,宏观调控要有区间意识,财政货币政策目标要分阶段设定具有一定弹性的合理区间。**

由于经济情况在不断变化,人们的心理预期将与其他各种影



响因素互动,所以,有时调控手段无需一步到位,调控目标就可能渐渐到位。因此,对宏观经济进行艺术高超的调控,一方面应分解目标,另一方面应组合政策工具,通过多种方式进行多次微调,使经济逐渐平稳过渡到目标区间。如果一开始就用尽全力直奔目标,期望一蹴而就,往往会走“过头”,常常从一个极端走向另一个极端。1978—1992年间的几次宏观调控,就是因为急于追求“功德圆满”而导致经济剧烈波动的。

**第三,宏观经济政策要有前瞻性和周期考虑,立足当前,着眼长远。**

宏观经济政策要注意前瞻性、进行预调。但也注意使短期调控目标与长远改革和发展目标相衔接。年度财政支出、货币发行量、固定资产投资额等,对短期经济波动起着直接的影响作用。所以,宏观调控侧重于通过财政政策、货币政策等的不同组合来熨平短期经济波动。但是,从根本上说,短期经济波动的根本性原因,实际上是中、长效因素造成的,如短期的供求变化,在相当程度上是由既定体制下经济活动主体的行为及其经济结构决定的。所以,在制定宏观调控方略时,应尽量把经济体制、产业结构、国民收入分配格局等中期因素考虑进去,最好还应把文化教育、生态环境等长效因素考虑进去,以免造成小周期的因素累积到一定程度,引发形成一个中周期。

**第四,要根据形势变化对调控力度和方向要及时调整,适时、适度进行“微调”。**

经济形势在不断变化,经济运行条件也在时时更新,再考虑到政策实施存在滞后效应,所以,宏观调控要相机抉择,及时调整力度甚至方向,才能使调控更加灵活、更加准确。如1996年中国经



济“软着陆”后,就应该马上调整经济调控力度,降低紧缩程度,至少适度放松货币政策,防止经济过冷。但由于当时没有考虑到20世纪80年代与90年代的经济背景已大不相同,害怕出现80年代的“一紧就冷,一松就热”的状态,所以1997年仍然采用双紧政策,结果导致其后几年物价出现负增长,经济增长率也不断下滑,国内经济内需不足,通货紧缩。2004年以来,根据宏观经济形势发展变化的需要进行微调,并且在操作上越来越灵活,体现了一定的调控水平和艺术。



## 参 考 文 献

### 第一章 为什么要实施双稳健政策？

陈东琪：《强波经济论》，中国人民大学出版社，1992年

国家发改委宏观经济研究院经济研究所课题组：《国家宏观经济、政策走势对交通运输发展的影响研究》，2003年12月

### 第二章 稳健的财政政策操作

保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》（上），第12版，中译本，中国发展出版社，1992年

陈东琪、李茂生：《社会主义市场经济学》，湖南人民出版社，1995年

陈东琪、宋立执笔：《再论双稳健政策——关于2005年财政货币政策的基本取向与若干建议》，《中国经济时报》，2004年12月6日

国家发改委经济研究所课题组：《“稳健财政政策”姿态下的税收政策取向与建议》，《经济决策参考》，2004年11月1日（第49期）

### 第三章 稳健的货币政策操作

陈东琪、宋立执笔：《再论双稳健政策——关于2005年财政货币政策的基本取向与若干建议》，《中国经济时报》，2004年12月



6 日

凯文·多德等(主编):《金融与货币经济学前沿问题》(中译本),中国税务出版社,2000年

宋立、王元:《利率调整后的金融形势与下一步货币政策取向与建议》,《经济决策参考》2004年11月12日(53—54期)

宋立:《货币政策理论研究的历史演进与前沿进展》,国家计委经济所研究人员专业定向报告,1998年

夏斌、廖强:《货币供应量已不宜作为当前我国货币政策的中介目标》,《经济研究》,2001年第8期

谢平:《新世纪中国货币政策面临的挑战》,《金融研究》,2000年第1期

中国人民银行:《中国货币政策执行报告》,《金融时报》,相关各期

#### 第四章 均衡增长

陈东琪:《怎样继续加强和改善宏观调控——中央经济工作会议召开后的一些想法》,《经济决策参考》,2004年第61期

国家发改委宏观经济研究院经济研究所课题组:《国家宏观经济、政策走势对交通运输发展的影响研究》,2003年11月

宏观研究院经济形势分析课题组:《结构导向,进中求稳——当前经济形势及明年的政策取向》,《经济决策参考》,2004年第41期

王小广:《“两部门问题”抑制通胀发生》,《经济决策参考》,2003年第44期



## 第五章 积极就业

Chari, V. V. , 1983, Involuntary Unemployment and Implicit Contracts, *Quarterly Journal of Economics* 98 supplement.

Friedman, M. , 1968, The Role of Monetary policy, *American Economic Review* 58.

Lindbeck, A. and Snower, D. J. 1988, *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, The MIT press.

Shapiro, C. and Stiglitz, J. , 1984, Equilibrium Unemployment as a Worked Discipline Device, *American Economic Review*, Vol. 74 (3).

爱得蒙德·S. 费尔普斯著,费剑平、叶虎译:《结构性萧条—失业、利息和资产的现代均衡理论》,中国经济出版社 2003 年

凯恩斯:《就业利息和货币通论》,商务印书馆,1983 年

厉以宁、吴世泰:《西方就业理论的演变》,华夏出版社,1988 年

迈克尔·P. 托达罗:《经济发展与第三世界》,中国经济出版社,1992 年

杨宜勇:《中国转轨时期的就业问题》,中国劳动社会保障出版社,2002 年

袁志刚、陆铭:《隐性失业论》,立信会计出版社,1998 年

袁志刚:《失业经济学》,三联书店、上海人民出版社,1997 年

张车伟:《失业率定义的国际比较及中国城镇失业率》,《世界经济》,2003 年第 5 期



## 第六章 适度投资

阿瑟·刘易斯:《经济增长理论》,上海三联书店、上海人民出版社,1994年

顾列铭:《地方政府暗助房价暴涨?》,《中国商报》,2004年9月3日

何磊:《资源消耗“触目惊心”,政府错位加剧“过热”》,《中国青年报》,2004年6月11日

胡朝辉:《通货膨胀压力日增 积极财政政策艰难“转型”》,《中国经营报》2004年11月14日

江小涓等:《我国产业结构调整升级的重点》,中经网,2003年6月5日

刘立峰:《2004年投资形势及未来趋势》,宏观院课题报告

刘立峰:《当前投资形势分析及未来展望》,宏观院课题报告

刘立峰:《对关于投资体制改革的决定的评价》,《中国投资》,2004年第8期

刘立峰:《投资的主要问题及未来趋势》,宏观院课题报告

曼昆:《经济学原理》,北京大学出版社,1999年

严丽梅:《加息后货币政策紧缩,积极财政政策顺势淡出》,《新闻晚报》,2004年11月8日

张毅:《中国原油进口超亿吨忧思,价格越高缘何进口越多》,《环球时报》,2004年11月22日

## 第七章 均衡消费

H. 钱纳里等:《发展的型式,1950—1970》,经济科学出版社,1988年



樊彩耀:《加快收入分配机制改革,努力提升大众消费水平》,《经济决策与参考》,2003年第26期。

范剑平:《居民消费与中国经济发展》,中国计划出版社,2000年

谭耀武:《论可持续发展消费观》,《经济与社会发展》,2003年4月

国家发改委宏观经济研究院经济研究所课题组:《国家宏观经济、政策走势对交通运输发展的影响研究》,2003年11月

《国家发改委第四届中青年干部经济研讨会论文汇编》,2004年6月

何磊:《资源消耗“触目惊心”,政府错位加剧“过热”》,《中国青年报》,2004年6月11日

国家发改委宏观经济研究院形势分析课题组:《结构导向,进中求稳》,2004年9月

王哲:《生活梦想让房价居高不下》,焦点房地产网,2004年9月3日

## 第八章 产业协调增长

陈佳贵等:《中国工业现代化问题研究》,中国社会科学出版社,2004年

马晓河、王为农、蓝海涛:《2005年我国农业发展形势展望》,《产业发展报告》(内部稿),2004年11月

## 第九章 价格基本稳定

罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯:《经济学》,中国发





展出版社,1992年

国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组:《2004年上半年价格形势分析及下半年价格预测》,王学庆执笔

国家发展和改革委员会宏观经济研究院课题组:《2004—2005年价格形势及政策建议》,王学庆执笔

### 第十章 国际收支基本平衡

陈东琪:《下一步宏观调控要过好“两难”关》,50人论坛,2004年9月1日

蒙代尔:《政策选择的本质》,《蒙代尔经济学文集》,第三卷(国际宏观经济模型)

余永定:《关于外汇储备和国际收支结构的几个问题》,《世界经济与政治》,1997年第10期

### 附录一 西方经济学者论财政、货币政策

凯恩斯:《就业、利息和货币通论》,商务印书馆,1964年

外国经济学说研究会编:《国外经济学讲座(第四册)》,中国社会科学出版社,1981年

刘涤源、谭崇台主编:《当代西方经济学说》,武汉大学出版社,1983年

欧文:《经济魔杖——50位经济学家如何影响和改变世界历史》,中国社会出版社,1997年

弗里德曼:《货币最优量和其他论文》,1969年英文版

弗里德曼:《论货币》,《世界经济译丛》,1981年第5期

顾钰民、陈思明编著:《西方经济学流派》,同济大学出版社,



2003 年

斯蒂格利茨著:《经济学(下册)》,中国人民大学出版社,1997年

郭庆旺、三好慎一郎、赵志耘:《现代西方财政政策概论》,中国财政经济出版社,1993年

Hicks, 1967, *Public Finance*, Macmillan and Company Ltd., Bombay

Groves, 1962, *Financing Government*, Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York

埃克斯坦:《改革财政学》,中国财政经济出版社,1983年

保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯:《经济学(第12版)》(中文版),中国发展出版社,1992年

保罗·萨缪尔森:《经济学(上册)》(中文版),商务印书馆,1979年

多恩布什、费希尔:《宏观经济学(第6版)》(中文版),中国人民大学出版社,1997年

蒙代尔:《蒙代尔经济学文集第三卷——国际宏观经济模型》(中文版),中国金融出版社 2003年

国家统计局:《如何把握财政与货币政策的协调运用》,国家统计局网站

郭庆旺等:《积极财政政策及其与货币政策配合研究》,中国人民大学出版社

萨缪尔森:《经济学(上册)》(中文版),商务印书馆,1979年

唐·帕廷金(Don Patinkin):《新帕尔格雷夫货币金融大辞典》第三卷,经济科学出版社



姜维壮主编:《当代财政学主要论点》,中国财政经济出版社,1987年

世界经济编辑部:《荣获诺贝尔奖经济学家》,四川人民出版社,1985年

吴俊培主持:《积极财政政策问题研究》,经济科学出版社,2004年

西蒙·詹姆斯等著《税收经济学》,中国财政经济出版社1988年版。

《重温货币主义》,《证券时报·财经周刊》,1998年8月22日

克拉斯穆尔·佩佐夫:《中国经济的萧条风险》,《全球财经观察》,2004年11月22日

#### 附录二 中国学者论财政、货币政策

安体富、郭庆旺:《内生经济增长理论与财政政策》,《财贸经济》,1998年11期

陈东琪、李茂生:《社会主义市场经济学》,湖南人民出版社,1995年

陈东琪、李茂生:《社会主义市场经济学》,湖南人民出版社,1995年第一版,1997年第二版。

陈东琪:《微调论》,上海远东出版社,1999年

丛明:《正确认识我国实施的积极财政政策和稳健货币政策》,《思想理论教育导刊》,2002年第4期

戴根有:《中国稳健货币政策的实践与经验》,《管理世界》,2002年第6期

戴相龙:《继续实行适度从紧的货币政策》,《求是》,1997年



## 第6期

戴相龙:《坚持实行稳健的货币政策》,《求是》,1994年第4期

戴相龙:《正确理解和认真执行适度从紧的货币政策》,《求是》,1996年第6期

高培勇、贾康、袁钢明、刘尚希等:《财政政策如何从“积极”转向“中性”》,《中国经济周刊》,2004年第24期

高培勇:《由“积极”转向“中性”:财政政策经历艰难抉择——近期财政政策取向问题的讨论》,《财贸经济》,2004年第8期

高培勇:《由“积极”转向“中性”:财政政策经历艰难抉择——近期财政政策取向问题的讨论》,《财贸经济》,2004年第8期

国家发展和改革委员会宏观经济研究院形势分析课题组:《今年V型反转,明年牛势不改》,《中国证券报》,2003年9月30日

国家发展和改革委员会宏观经济研究院形势分析课题组:《经济处于新一轮增长期,宏观政策宜实行“双稳健”》,《国有资产管理》,2003年第11期

国家发展和改革委员会经济研究所、交通部规划研究院:《国家宏观经济、政策走势对交通运输发展的影响研究报告》,2003年11月

国家发展和改革委员会经济研究所课题组:《再论双稳健政策——关于财政政策的相关概念及下一步财政、货币政策取向》,《经济学动态》,2004年第12期

黄达:《财税金融体制改革漫议》,《财贸经济》,1994年第8期

黄达:《冷静思考经济紧缩带来的启示,重新审视我们对待经济、金融问题的思路》,《财贸经济》,1999年第8期



黄达:《论人民币完全可兑换及其经济地位》,《国际金融研究》2004年第7期

黄达:《人民币的风云际会:挑战与机遇》,《经济研究》2004年第7期

贾康:《关于积极财政政策的若干认识》,《中央财经大学学报》,2003年第4期

贾康:《关于积极财政政策的若干认识》,《中央财经大学学报》,2003年第4期

贾康:《我国财政政策的简要回顾与效应评析》,《财经论丛》2003年第1期

贾康:《我国实施积极财政政策的背景、目标和重点》,《财税与会计》,2002年第11期

景学成、沈炳熙、郑耀东:《关于适度从紧货币政策问题的思考》,《财贸经济》,1997年第5期

李扬:《货币政策与财政政策的配合:理论与实践》,《财贸经济》1999年第11期

刘国光:《宏观调控政策宜转向中性》,中国财经信息网,2004年4月21日

刘溶沧、赵志耘主编:《中国财政理论前沿Ⅲ》,社科文献出版社,2003年

刘溶沧:《关于财政、货币政策协调配合的两个问题》,《财贸经济》,1996年第7期

刘溶沧:《扩大内需的财政、货币政策运用:经验、启示和进一步政策探讨》,《财贸经济》1999年第7期

刘溶沧主编:《中国财政政策与货币政策理论与实践》,中国



金融出版社,2001年

宋立等著:《中国货币政策传导机制与金融体系重构》,中国计划出版社,2004年

吴军:《“适度从紧”的货币政策:基本思路》,《金融研究》,1998年第1期

吴晓灵:《论本币政策与外币政策的协调》,《中国外汇管理》,1996年第4期

夏斌、廖强:《货币供应量已不宜作为我国货币政策中介目标》,《经济研究》,2001年8期

夏德仁:《我国市场经济中财政政策与货币政策的分工配合》,《财贸经济》1994年第3期

谢多:《国际资本流入下的汇率政策选择》,《国际经济评论》,1996年11—12期

谢平、俞乔:《中国经济市场化过程中的货币总量控制》,《金融研究》,1996年第1期

### 附录三 1929年以来美国宏观经济政策的演变

陈宝森:《美国经济与政府政策——从罗斯福到里根》,世界知识出版社,1988年。

赫伯特·斯坦:《美国总统经济史——从罗斯福到克林顿》,吉林人民出版社,1997年。

### 附录四 1978年以来中国宏观经济政策的演变

财政部科研所课题组:《中国经济周期性波动及反周期宏观经济政策》,《财政研究》1995年第6期



陈东琪、李茂生主编：《社会主义市场经济学》，湖南出版社  
1995年8月版

陈东琪：《宏观经济政策转变的基本思路》，中经网，2003年7  
月16日

陈东琪：《近期宏观经济政策操作思路》，中经网，2003年6月  
30日

陈东琪：《强波经济论》，中国人民大学出版社，1992年

陈东琪：《微调论》，上海远东出版社，1999年

董藩：《1998—2001年财政政策反思》，《科学决策》2003年第  
6期

董辅初：《近年来中国的宏观经济政策和改革》，《甘肃经济管  
理干部学院学报》，1999年第3期

国研中心：《近几年货币政策过程回顾》，国研网2002年9月  
14日

何乘材：《积极财政政策的回顾与评价》，国研网2003年12月  
5日

刘树成：《比较分析五次宏观调控：从被动调整到未雨绸缪》，  
新华网2004年8月6日

马凯：《国家发改委主任马凯回应宏观调控八大疑问》，网易  
财经网2004年11月5日

乔海曙：《过剩经济下宏观经济政策研究》，《湖南财经高等专  
科学学校学报》1998年第4期

桑琳、周振宇：《90年代我国宏观经济政策分析及评价》，《经  
济经纬》2001年第6期

沈巍：《中国20世纪80—90年代宏观调控特点比较分析》，



《华北电力大学学报(社会科学版)》2001年第4期

吴晓求:《关于我国的主流宏观经济政策》,《经济改革与发展》1998年第2期

谢涛:《1978年以来我国经济政策的变迁与经济绩效》,《江汉论坛》1999年第6期

杨来科:《改革开放以来我国经济非良性波动的原因及对策》,《财经研究》1999年第12期

朱幼平:《质疑财政政策与货币政策》,中宏网2002年9月23日





## 后 记

2003年1月,国家计委(现国家发改委)经济研究所和交通部综合规划司成立了“国家宏观经济、政策走势对交通运输发展的影响研究”课题组,该课题组11月在提供给交通部的最终报告中提出,“十五”后期和“十一五”的政策取向应当走“双稳健”之路。报告写道:“按照以人为本,全面、协调和持续的新发展观,推进全面建设小康社会头十年各项工作。总量调控政策方面,坚持扩大内需方针,增加投资、消费需求和就业,稳定物价,实现国际收支平衡,促使经济持续快速增长。措施操作更倾向于稳健、中性一些,尽可能不走全面紧缩和全面扩张的道路,在‘双紧’和‘双松’间寻找灵活多样的政策组合,体现‘双稳健’精神。调控效果着力于避免大起大落,减少经济波动,在结构、质量和效益改进基础上,努力突破‘七上八下’增长区间,在高平台上实现‘稳中求进’。”在提出“双稳健”政策的中期设想后,我们又在后来的短期形势和政策分析中进一步完善了“双稳健政策”思想,并在此基础上确立了“双稳健政策课题”。本书就是该课题研究的最终成果,也是我们对今后几年如何有效地操作“双稳健政策”的系统想法和认识。

本书由国家发改委宏观经济研究院部分研究人员完成。各章的主题、思路、内容和体系结构由陈东琪统一设计,陈东琪、宋立对全书各章作统一修改,王元统一校对文字和形式设计。参加各章研究写作的人员有(按各章先后):陈东琪、宋立、王元、王小广、杨



宜勇、刘立峰、樊彩耀、王岳平、王云平、王学庆、叶辅靖、罗蓉、石康、刘泉红、陈长缨、吴晓华、曾智泽。

在全书写作过程中,得到了国家发改委经济研究所的大力支持,办公室主任张鹏同志、科研秘书刘荣章同志为全书收集资料和打印做了大量工作,向他们表示衷心感谢!我们要感谢人民出版社,感谢该社张文勇博士和张昌台等同志,他们为本书的编辑出版付出了辛劳。