

改革开放以来 政府宏观调控的经济背景与功能择定

□成丽敏 李宏

自改革开放以来,我国的宏观经济形势总体上呈现出复杂而又多变的局面,社会经济发展运行的总体环境与基本特征决定了政府宏观调控理念、方式与手段等的选择。依据宏观经济运行的基本走势及政府宏观调控实践的发展变化,笔者就当前宏观调控的政策目标与功能择定作出分析。

宏观经济运行基本走势

经济结构逐步趋于高级化。首先表现在产业结构的升级换代方面。1978年,我国三次产业增加值的比重分别为28.2%、47.9%、23.9%;2012年上述比重则分别为10.1%、45.3%和44.6%(国家统计局,2013)。农业的基础产业地位不断得到强化,以工业为主的第二产业实现了持续和快速发展,而第三产业即服务业则一路迅速地发展壮大。其次表现在消费结构的变化上。在告别“短缺时代”之后,我国居民的消费水平逐渐上升,已经由当初的“温饱型”消费发展为现在的“发展型”和“享受型”消费。

经济运行逐步走向市场化。主要表现为市场机制在资源配置过程中决定性作用的发挥、民营经济逐步的发展壮大以及卖方市场的逐渐形成。经过在国有企业经营机制、市场体系培育、政府职能转变等多个领域内的“渐进式”改革,

我国的社会主义市场经济体制基本框架逐步得以确立,政府的宏观经济调控形式也逐渐由直接调控向间接调控转变。市场机制在资源配置过程中决定性作用的发挥体现在价格改革、生产要素市场培育以及竞争机制完善等多个方面。在高度集中的计划经济体制时期,大多数商品都是由政府来定价,因此逐步放开价格就是建立健全市场竞争机制的首要任务。1979年以后,我国逐步缩小了政府定价的范围,部分商品完全放开,另外也辅之以“国家指导价”的形式。到2008年政府定价的项目已经减少到13种,90%左右的商品和服务价格均由市场形成,基本实现了由政府定价体制向市场价格体制转轨。在商品市场欣欣向荣的同时,资本市场与劳动力市场的发展与完善同样取得了巨大的进展,市场化程度大大提高。

经济发展快速迈向国际化。主要表现在对外开放深度和广度的拓展方面。1979年,广东与福建最先被列入对外经济活动优惠政策享受区域;1980年,深圳、厦门、珠海和汕头四个经济特区的成立则标志着对外开放事业的正式起步。经过十多年的发展,对外开放范围不断扩大,逐步形成了由“沿海”向“沿江”和“沿边”地区直至内地逐步推进的态势。自2001年加入WTO以后,我国的对外开放逐渐进入到一个全新的发展阶段,全方位开放的格局开始形成,国

际化发展趋势呈加速态势。具体表现在对外贸易规模的增长和贸易结构的不断优化。

政府宏观调控模式选择

以市场自发调节为主要基础。这是改革开放以来政府宏观调控模式的基本特征。1978年以后,我国的计划管理体制逐渐解体,指令性计划的范围逐渐缩小。同时,由于企业和家庭作为独立的经济主体,其经营活动渐渐脱离了政府的干预,市场调节的范围也就越来越大。1978—1984年,主要是以“农村家庭联产承包责任制”的建立和推行为重点内容。1985—1992年,改革进入全面探索时期,从提出“有计划的商品经济”,到“深化企业改革”,再到“一个中心,两个基本点”的社会主义初级阶段基本路线,最终确立了“建立社会主义市场经济体制”的目标。

以间接性的调控为主要方式。完善的市场经济体制条件下,要发挥市场机制对于各类资源配置的决定性作用,就必然要求政府实行以间接方式为主的调控模式,以避免对于经济运行的过多干预。在价格机制作为信号调节供求关系,促进资金、技术以及人力资源自由流动和优化配置的状态下,直接调控方式往往容易导致价格机制的扭曲,降低资源配置的效率。相应地,在以间接调控为主的宏观调控模式下,企业和个人

更容易发挥自身的积极性和主观能动性,在利润和福利最大化原则的支配下,“看不见的手”可以发挥出应有的调节和支配作用,实现经济效率的提升和社会经济的发展。另外,政府的直接调控相对间接调控来说,一般都有更高的干预成本,并且行动相对迟缓,使得在非“市场失灵”的情形之下,直接调控行为往往很难优于间接调控行为。随着经济体制改革的不断深化、市场化程度的不断提高,间接调控方式逐渐显现出其与市场经济体制内在适应的特征。

以经济政策为主要手段。在改革之初的“短缺”时期,我国的政府宏观调控主要是以行政手段为主,经济政策与法律法规等手段相对缺乏。应当说,在20世纪80年代中期,由于没能掌握经济政策手段的运用规律,某种程度上“助长”了经济波动的幅度,调控效果并不理想。进入90年代以后,才逐渐引入了经济、法律等间接调控手段。如90年代初面对“经济过热”和通货膨胀,政府采取了“适度从紧”的财政货币政策,成功地实现了“软着陆”。自此,经济政策作为主要的调控手段,才开始真正地发挥主导作用。如在1997年亚洲金融危机的影响下,我国出现了经济增长减速和通货紧缩,为了启动内需,积极财政政策开始登上了历史舞台。2003—2007年,由于全球化的推动,我国在工业化、城市化和市场化等方面的发展步伐开始加快,经济的快速增长同时也伴随着结构、能源与环境等方面的问题。在这种形势之下,不但财政政策与货币政策需要及时的调整,而且相互之间协调与配合的重要性也更加清晰地显现出来。

现阶段政府宏观调控的政策目标与功能择定

缓和周期波动,拉动经济增长。改革开放以来,我国经济运行呈现出周期性波动的态势。具体来看,受投资冲动、



消费与信贷扩张、通货膨胀等因素影响,经济运行经常是呈现出波动现象。特别是初期以行政计划手段为主导的调控时期,调控政策自身的缺陷还加剧了经济的波动程度。纵观而言,经济波动多属于发展和体制方面的问题,财政政策与货币政策作为政府宏观调控的主要政策内容,其目标与功能首先应定位于缓和经济的周期性波动和拉动经济增长,这也是符合我国长期以来经济运行的趋势和背景的。

维持供需平衡,促进结构优化。社会总需求与总供给之间的平衡,是宏观经济平稳运行,实现资源优化配置和产业结构升级等目标的重要前提。但两者之间的失衡往往是常态,均衡状态通常都只是暂时性的状态而已。对于社会总供求之间长期平衡的追求,只能是通过不断地调节与控制以实现连续性的短期平衡而获得。一般而言,判断社会总供给与总需求之间是否达到平衡的标志主要就是失业率和通货膨胀率,主要是通过价格总水平、货币供给量、信贷总量与结构以及财政收支平衡等方面来加以衡量。从改革开放以来到20世纪90年代,

我国一直受到社会总需求膨胀的困扰,“短缺型经济”一度是宏观经济运行状况的代名词;90年代以后,则又受到社会总需求不足的制约,因此才有旨在刺激和扩大内需的积极财政政策的出台。长期看,打造中国经济升级版,宏观调控应逐渐由需求管理向供给管理转变。

贯彻调控意图,实现持续发展。向市场经济体制转轨,并非一味地依赖市场,因为市场同时也极有可能在垄断、外部性和提供公共产品与服务等方面存在着各种失灵问题。在市场经济条件下,政府宏观调控尽管必然要选择以间接调控为主要方式,但这并不意味着政府自此又成为了“守夜人”。从我国改革开放以来的发展实践情况看,宏观管理思想发挥了重要的作用,其中之一就是宏观调控中央必须具有权威性。总体而言,政府宏观调控的地位和作用是很重要的,而更为重要的是如何经由宏观经济政策来实现对整个经济良性运行与不断改善的间接调控。□

(作者单位:中国人民公安大学
中共大连市委党校)

责任编辑 韩璐