

加强和改善宏观调控的几个问题

吴佩钧

一

由直接控制为主转向间接控制为主是发展社会主义商品经济的要求。

管理经济是社会主义国家的一项基本职能。这种职能主要是通过各级政府和经济主管部门来实现的。社会主义国家的经济职能发挥的状况如何,是否正确,直接影响社会主义经济发展的方向、速度和效益。建国以来我们的国家机构在领导和组织社会主义经济建设中,是起了重大作用的。但是,国家机构特别是经济管理部门究竟应该管哪些方面的内容,管到什么程度,采取什么方式去管,还是一个需要认真加以解决的问题。也就是说,政府经济职能的内涵是什么,经济管理体制应该是什么样的,还有待于进一步弄清楚。

过去在相当长时期里,把政府机构管理经济的职能理解为不仅控制宏观经济,而且要直接管理企业、办企业,对企业的产供销和人财物样样都管得很具体,企业的生产任务由国家下达,产品由国家分配,设备由国家调拨、利润全部上交,支出由国家安排,亏损也由国家承担。在计划管理方面,采取指令性计划,主要依靠行政手段,重点放在分资金、分物资上,忽视商品货币关系,排斥市场机制,忽视运用经济杠杆来调整经济利益关系,忽视利用法律手段和经济监督办法来指导经济运行。其所以如此,有很深的思想渊源和历史原因。

在相当长时间里,我们的社会主义经济管理体制概念的来源,同社会主义概念的来源一样来自两个方面:一个是马克思、恩格斯对共产主义低级阶段的一般特征的论述,以及列宁在某些著作中的发挥;另一个是世界上第一个社会主义国家苏联的“样板”。

从理论方面看,列宁与传播马克思主义的许多著名人物(如拉法格、倍倍尔、普列汉诺夫等),都以马克思、恩格斯对未来社会的设想为依据,认为在公共所有的基础上,将是直接生产、直接分配和消费,没有商品货币关系的体制。经典作家把未来社会看成是一个辛迪加、一个大工厂,主张通过“一个社会中心”对全社会的资源统一进行合理分配。斯大林晚年虽然肯定了社会主义社会必然存在商品生产和商品交换,但还认为全民所有制内部并不存在真正的商品货币关系,生产资料不是商品,仅具有商品外壳。在特定的历史条件下,整整一代马克思主义者几乎都接受了斯大林的理论。在这种思想指导下,经济管理体制必然排斥商品货币关系和市场机制,突出行政力量的作用,不仅控制宏观经济,而且直接控制微观经济。

从实践方面看,苏联的社会主义经济是在战争和物资极其缺乏的条件下建立的,当时简单易行的办法就是用行政命令手段直接控制生产和消费。新经济政策取代战时共产主义后,在某种程度上容许商品货币关系的发展;但此后不久,在三十年代帝国主义包围和战备形势下,为了取得优先发展重工业以实现社会主义工业化所必需的巨额资金,又回到并加强了行政命令方式。这种高度集中的体制,在短期内取得明显效果,以总产值计算的增长速度很高,于是一度认为这种体制是社会主义经济管理的唯一模式。

我国和东欧社会主义国家在社会主义建设初期，都沿用苏联在斯大林时期形成的高度集中的管理体制，政企职责不分。随后各国都在探索改革。我国在社会主义改造基本完成以后，计划经济和市场关系出现问题，日益暴露出高度集中的管理体制的缺点。从1958年至1978年的二十多年中，我国的改革经历了曲折过程，多次反复地在中央集权和地方分权之间“大上大下”，整个经济管理体制在“一统就死，一死就放，一放就乱，一乱就统”的圈圈里打转，始终没有取得突破性的变化。随着社会主义实践的发展，政企职责不分的、高度集中的管理体制，越来越束缚社会生产力的发展，其弊病越来越显露出来。

第一，从决策方式看，微观经济活动的决策权集中在政府手中，企业生产什么、生产多少、如何生产，都由计划机关决定，几乎都以指令下达。政府机构对企业的生产经营活动管得过多、统得过死，使企业缺乏应有的自主权和活力，实际上成了行政机构的附属物，市场机制对企业不起任何作用。在与决策方式相适应的信息传递中，上下之间的纵向传递是主要的，而由市场供求关系和价格信号形式横向传递的信息却甚微。通过这种方式传递的信息不仅不充分，而且往往失真，从而导致决策失误，不能合理利用资源，产品不能适销对路。

第二，由于企业生产经营成果同企业利益不挂钩，劳动数量、质量与劳动报酬不相符，由于“软预算约束”的影响，造成了企业吃国家的“大锅饭”、职工吃企业的“大锅饭”的局面，这样不可能刺激和调动企业和职工的积极性和创造性。

第三，部门、地区多头管理，条块分割，互相扯皮，不可能发展社会主义的统一市场，不可能有效地促进企业之间的合作、联合和竞争，也不可能提高宏观和微观经济效益。

第四，国家经济管理机构，特别是专业主管部门，把主要精力放在对企业的直接管理上，包揽了许多不应由它们管的事，而放松了许多必须由它们管好的事。也就是说，忙于应付、处理微观经济活动，对宏观经济却缺乏有效的全面管理。而对微观经济活动的管理又不可避免地存在严重的主观主义和官僚主义。这样势必严重削弱政府机构管理经济的应有作用。

高度集中的经济管理体制的最主要特点是宏观和微观经济活动的决策权集中在国家手中。按弗·布鲁斯的说法，集权模式的所有其他要素都是从单一级的决策这一特点派生的。也可以说，政企职责不分是集权模式的核心词题。政企不分抹煞了企业作为商品生产者经营者应有的经济实体的地位。

社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济。这是对社会主义经济的科学概括，也是我国经济体制改革、包括宏观经济管理体制改革的 basic 理论依据。围绕增强企业活力这个中心环节，必须建立国家和企业之间的正确关系，不能固守以直接管理为主的僵化体制，而要代之以间接管理为主的灵活体制。否则，企业就没有自主权，必然压抑企业的生机和活力；企业之间就没有真正的商品货币关系，市场难以形成；这样，有计划的商品经济体制也无法建立和发展。

适应社会主义有计划的商品经济的发展，各级政府机构管理经济的主要职能应该是：制订经济和社会发展的战略、计划、方针和政策；制订资源开发、技术改造和智力开发的方案；协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设；汇集和传播经济信息，掌握和运用经济调节手段；制订并监督执行经济法规；按规定的范围任免干部；管理对外经济技术交流和合作。至于就企业和政府的关系来说，今后各级政府机构原则上不再直接经营管理企业。^①上述政府机构管理经济职能的主要内容，都是对国民经济全局有重大影响的，这表明政府机构对经济的管理应该是宏观的、综合的，主要通过确定各种大政方针，运用经济调节手段，发挥“统筹、协调、监督、服务”的作

用。这样就把政府职责与企业职责明文规定分开了。

中共中央关于“七五”计划建议提出，必须用间接控制体系来调节社会主义商品经济的运行，国家对企业的管理逐步由直接控制为主转向间接控制为主。建立新的社会主义宏观经济管理制度，是经济体制改革的一项重要任务。②十三大报告明确提出：“新的运行机制，总体上来说应当是‘国家调节市场，市场引导企业’的机制。”即国家通过市场或以市场为中介，运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，调节市场供给和需求的总量和结构，为企业开展竞争创造适宜的经济和社会环境，以此引导企业正确的进行经营决策，保证国民经济有计划按比例地发展。这是在总结历史经验和探索改革之路的基础上，选择的适应有计划的商品经济发展要求的运行机制。

国家对企业的管理，由直接控制为主转向间接控制为主，是改革的方向。

二

建立新型的宏观间接调控体系是复杂的、长期的任务。

要实现运行机制的转换，必须解决紧密相连的三个方面的问题：真正确认社会主义企业是独立核算的商品生产和经营单位；搞活市场，加快建立和培育社会主义市场体系；改革宏观经济管理，逐步健全以间接管理为主的宏观经济调节体系。

从改革宏观经济管理方式、由直接控制为主转为间接控制为主这方面来分析，必须具备三个条件。

第一，企业要成为宏观间接调控的微观基础。国家通过调节市场来引导企业，就要求企业是市场活动的主体，能接受市场的引导，对国家调节市场的措施能灵敏地作出反应。在社会主义商品经济条件下，企业应成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者，具有自我改造和自我发展的能力，成为具有一定权利和义务的法人。企业具有健全的内部约束机制，并摆脱政府机构的束缚，有旺盛的生机和活力，才能接受市场的引导。增强企业活力，特别是增强全民所有制的大、中型企业的活力，是以城市为重点的整个经济体制改革的中心环节，而关键在于要对以国家为代表的全民所有制进行有效的改革。

第二，市场要成为有效地联结国家和企业的中间环节。市场要能引导企业的经济活动，它本身必须是一个开放的、完善的体系。社会主义企业作为独立的商品生产者和经营者，不仅应当具有自主权，而且要求有相应的市场。企业要在市场上获得原材料、设备和销售产品，要通过市场融通资金、交流技术和人才。我国现阶段要大力发展商品经济，必须改变过去那种基本上只限于消费品的商品市场的状况，建立并逐步完善计划指导下的社会主义统一市场体系，包括商品市场（既有消费品又有生产资料）、资金市场、劳务市场、技术市场、信息市场和房地产市场等；这种社会主义市场体系还必须是竞争的和开放的。社会主义全民所有制的根本任务就是：根据国家计划和市场要求，发展商品生产，创造财富，增加积累，满足社会日益增长的物质和文化生活需要。

第三，要有科学的、综合配套的宏观调控手段。国家对企业的管理以间接控制为主，就是主要运用经济手段和法律手段，加强各种监督，做到有效地控制市场，并通过市场导向企业。

经济杠杆是用经济方法管理经济的基本手段。它的范围广泛，包括价格、税收、信贷、利率、补贴、关税、汇率、工资、奖金等。其中主要是价格、税收、信贷。运用经济杠杆，就是自觉运用价值规律，国家通过调整经济利益的方式，引导企业经济活动不断提高效益，沿着国家计划目标发展，使宏观经济正常运行。运用法律手段，以法律规范来影响管理对象

的活动,或者说影响企业行为,是间接控制的重要保障。法律手段具有强制性,采取法律、法令、条例等形式,通过立法机构立法、司法机构执法来实行。实施经济法是用法律手段管理经济活动的主要形式。经济监督是对经济活动的监察和督导,是间接控制必不可少的手段。实行经济监督有利于坚持社会主义方向,保证实现国民经济计划,促进企业提高经济效益。

我国历史上商品经济很不发达,又实行了几十年的行政控制,致使目前经济的商品货币化程度很低,市场体系尚未形成;同时,我们在运用经济杠杆的理论、知识和干部等方面还缺乏充分准备,适合商品经济的法律、法令等才开始制订;因此,在我国由直接控制为主转向间接控制为主的经济体制,是一个极为复杂的渐进过程。我同意这样一种观点:要在五年内实现“国家调节市场、市场引导企业”的新的改革目标模式是不可能的,至少在本世纪末以前不可能实现。^③

转向以间接控制为主,主要运用经济手段和法律手段来调控经济运行,但这决不是完全否定、取消行政手段对经济的管理,必要的行政手段是不可缺少的。实践中任何一个国家都在程度不同地运用行政手段来管理经济。西方国家的学者也承认这一点。例如,凯恩克劳斯等认为:需要采取硬性的行政控制的原因在于:(1)货币控制依赖高度发达的财政金融机构。如果银行很少,又缺乏完善的金融市场、那么,货币政策就没有支配力,而预算控制的影响也极有限,因此必须借助行政控制。(2)市场力量控制主要依赖价格对供给的影响。如果供求对于价格变化的反映过于缺乏弹性,那么,行政办法可以起到价格刺激所不能起的作用。(3)间接控制依赖于完全竞争的市场。如果在市场上竞争不充分甚至缺乏竞争,就必须采用行政控制。^④社会主义经济是有计划的商品经济,国家机构必须在运用经济、法律手段的同时,还运用行政手段,以保证国民经济的社会主义方向和重大比例的协调,并及时地、有效地解决经济建设出现的严重问题和突然事故。

我国现处在新旧体制同时并存和交替的过程中,必然出现双重体制之间的矛盾、摩擦甚至某种真空地带。因此,在转换的过程中,尤其不能忽视、更不能否定行政手段的作用。既要逐步建立竞争性的市场体系,学会运用经济手段和法律手段;又必须继续运用必要的行政手段来维持经济活动的有秩序进行,尽力防止自发势力对经济活动的猛烈冲击。如果过早地轻率地放弃行政手段,势必出现经济生活的混乱。党中央指出:这次治理经济环境、整顿经济秩序,必须同加强和改善宏观调控结合起来,必须“五管齐下”,综合运用经济的、行政的、法律的、纪律的和思想政治工作的手段。加强行政手段的目的,是为了更好地推进改革,而不是走老路。^⑤

三

社会总供给与社会总需求基本平衡是宏观调控的总目标。

国家调节市场的重点包括:保持适当的经济增长速度,以改善市场环境;保持社会总供给和总需求的总量和结构基本平衡。社会总供给和总需求是否平衡,关系到国民经济重要比例关系能否协调,经济建设能否稳定增长,也涉及物价的基本稳定。

在我国实际工作中,组织社会总供给与总需求之间的平衡,就是组织财政、信贷、物资、外汇的综合平衡。这一综合平衡包括财政收支平衡,财政收支与信贷收支的统一平衡(即国内资金的平衡)财政、信贷与外汇资金的统一平衡(即国内外资金的统一平衡),财政、信贷、外汇资金与物资的平衡(即全部可利用的资金与物资的平衡)。只有财政收支、信贷收支、外汇收支同物资供求在总量上和构成上都实现平衡,使建设规模与国力相适应,保持社

会总需求与社会总供给的基本平衡，才能保证国民经济有计划按比例发展，实现经济稳定增长，并使人民得到实惠。这涉及宏观经济的各个方面，是极其繁杂而艰巨的任务。

在社会主义经济运行中可能出现供求失衡的状况。所谓失衡是指社会总需求与社会总供给之间的不平衡达到了影响国民经济正常运行的程度。失衡有总量失衡和结构性失衡。总量失衡是从总量的角度表明社会总供给与社会总需求之间的严重不平衡。结构性失衡是从部门结构的角而言，由于若干主要产品的产量比例失调，导致国民经济不能正常运行。

我国当前总量平衡的态势是需求大大超过供给，表现为市场供给短缺、物价上涨幅度过大、通货膨胀明显，这决定了我国在增加有效供给的同时，总量控制的重点是压缩社会需求，抑制通货膨胀。当前也存在结构不平衡问题，表现为产品供求比例不协调，有些产品供不应求，有的产品却供过于求，因此，调整产业结构，并促进产业结构和产品结构向高级形态发展，也是宏观调控的重点。

实现社会总供给与总需求基本平衡的一个方面是控制和管理固定资产投资。这是关键所在。从宏观上管理固定资产投资规模的前提是，正确处理积累和消费的比例关系，管住固定资产投资总额，并按国民收入的增长幅度和积累的增长幅度，恰当规定固定资产投资的增长幅度。我国的社会主义建设实践也证明了这一点。建国以来由于固定资产投资规模多次失控，造成社会总供给与总需求失衡。固定资产投资规模失控和结构失衡的具体原因是多方面的，而根本原因是经济过热。这里仅从投资管理体制的角度略作分析。

在旧体制下，投资是由国家计委和各级政府机构的计划部门统一安排，投资项目按行政系统下达给企业，资金由财政拨款，企业无偿使用，不承担任何投资风险，形成“软预算约束”。这样就促使企业不断地争项目、争投资，产生“投资饥渴”现象。

近几年来，我国投资体制改革取得一些成绩；但是，“投资饥饿症”没有根本解决，投资规模仍然失控。其中一个新问题就是预算外投资大幅度上升。随着城乡经济体制改革的发展，投资渠道发生了变化，地方、企业的自筹投资和银行贷款迅速增加，个体户的投资也增加，财政拨款相对减少，约占社会总投资的四分之一。多元投资主体的形成使得投资需求更加膨胀，投资规模大大突破。在这种情况下，即使宏观直接控制管住了预算内投资，但却往往管不住预算外投资。

例如，从1984年第四季度开始，经济增长出现过热现象，工业生产发展速度过快。1984年第四季度比上年同期增长16.7%，1985年上半年的增长速度达到23.1%；经济过热的最集中表现就是基建规模过大，全社会固定资产投资额1984年为1832.9亿元，1985年为2543.2亿元。这种增长速度大大超过了能源和原材料供应的可能。后经过努力加强宏观控制，才使经济过热现象有所改变。但是，总需求膨胀的问题并未根本解决。1988年前三季度，全国工业总产值增长达17.5%，为近三年来同期最高的增幅；全民所有制单位完成固定资产投资1238亿元，比上年同期增长16%。目前全民所有制单位在建工程总规模突破1万亿元大关，超过财力、物力的供应能力，再加上集体所有制单位和城乡个人投资，更超过了国力的可能。

为了解决固定资产投资规模过大的问题，就要压缩投资规模，特别是要压缩楼堂馆所的投资，调整投资结构。当前这是治理经济环境最中心的环节。不仅如此，还必须从逐步转向间接控制为主的思路出发，进一步改革投资的管理体制。首先，要建立完备的固定资产投资规模的计划、平衡与控制程序。对固定资产投资总规模、国家预算拨款、部分银行贷款投资仍保持直接计划管理。对预算外自筹投资的总量也进行指标控制。其次，综合运用各种经济杠杆，用控制投资经济效果来控制固定资产投资规模，引导资金投向。

当前投资体制的改革，重点是通过建立和完善固定资产投资基金制，全面推行项目设计施工的招标制，以达到提高工程质量，节约投资，缩短工期，改善投资结构，提高投资效益，合理控制固定资产投资规模的目的。今后建设资金要从多种渠道筹集，并实行有偿使用。要逐步做到国家只掌握关系全局的基础设施和基础工业的投资，并配合财政金融体制的改革，把经营性投资的主体逐步转向企业。^④

实现社会总供给与总需求基本平衡的另一个重要方面，是控制和管理消费基金。总的原则是：坚持在生产发展的基础上，从总体上使人民的实际生活水平继续有所提高，但城乡居民实际收入总量的增长，不能超过国民收入的增长速度；职工实际平均工资和收入水平的增长幅度，必须低于劳动生产率的增长幅度。如果消费基金的增长速度过快，就会导致消费膨胀，引起货币投放过多，市场供应紧张，物价上涨，造成社会总需求与总供给的失衡状况。

党的十一届三中全会以来，随着生产的迅速发展，人民生活得到较大改善。但是，在改革过程中出现了消费需求膨胀问题。从居民货币收入看，“六五”计划期间，前三年每年以10%左右的速度递增，但到1984年却猛增29.5%，1985年又增26.6%，1986、1987两年也大幅度增长。1988年前三季度，由于各地自行增发奖金补贴，滥发钱物现象相当普遍，全国职工工资总额1509亿元，比去年同期增长20.1%，其中奖金251亿元，增长46.6%。社会集团购买的消费品额也大幅度增长。所谓社会集团购买力，就是指机关、团体、部队、学校、企业和事业等单位购买公用消费品的货币支出。它由国民收入初次分配和再分配所形成的企业管理费、行政管理费等开支。据统计，1987年社会集团购买力总额高达553亿元，1988年前三季度达487亿元，比去年同期增长21.3%。连续几年消费基金的增长都大大超过了国民收入增长的速度，消费膨胀已超过了国民经济的承受力，严重影响了国民经济的正常运行。

为了解决消费膨胀问题，必须从下述几方面进行合理控制：第一，坚持在生产发展和劳动生产率提高的基础上提高消费水平，国家根据生产增长情况，制订并下达工资总额计划，加强对消费基金的宏观统一管理。对企业职工工资总额则实行由各级政府机构分级管理的办法。第二，要抑制膨胀的消费需求，当前必须坚决压缩社会集团消费，特别是要采取有力措施防止年终、过节突击花钱。这样不仅可以保护居民正常的消费需求，而且有利于转变奢侈浪费之风。第三，征收所得税、个人收入调节税和奖金税等，从再分配环节上缩小不合理的收入差距，兼顾经济效益和社会公平。第四，对国家合同定购的农副产品，严格执行国家规定的价格政策，不得随意提价和压价。此外，还要充分发挥审计、金融、工商行政管理的监督作用。通过上述各项政策措施有效地控制消费要求，才能保证社会总供给与总需求的基本平衡。

当前治理经济环境，主要就是压缩社会总需求，抑制通货膨胀，协调社会总供给与总需求的关系。既要有利于治理经济环境，促进经济稳定发展，又要体现改革的要求，有利于搞活微观经济。

(1988年11月10日完稿)

注释：

① 参看十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》。

② 参看赵紫阳《关于第七个五年计划的报告》。

③ 参看《全国经济体制改革理论研讨会观点介绍》，《经济学周报》1988年10月23日。

④ 参看“宏观经济管理国际讨论会”评述之二，《人民日报》1985年12月30日。

⑤ 参看赵紫阳《在中国共产党第十三届中央委员会第三次全体会议上的报告》。

⑥ 参看李鹏《政府工作报告》(1988年3月25日在第七届全国人民代表大会第一次会议上)。