

# 政府宏观调控与社会主义市场经济\*

刘 溶 沧

作者根据中国20余年的改革开放实践,探讨了现代市场经济与政府宏观调控的关系,论述了两者如何做到和谐的双向促进与相互完善的实践经验,并就政府宏观调控的立足点、调控手段、调控目标等,提出了自己的研究结论。

现代市场经济离不开政府的宏观调控,二者之间存在着共生性的内在关联。这已成为当今中国人的一种共识。在艰苦探索的转轨经济过程中,政府宏观调控与社会主义市场经济的发展之间,又如何做到和谐的双向促进与相互完善,其基本原则和有待解决的关键性问题又是什么?这些方面都是我们应该认真总结、深入思考和继续探索的。它不仅具有中国意义,而且将为所有的转轨经济国家所瞩目。

## 一、理论创新与观念转变:中国的历程

在中国20余年的改革开放实践中,对政府宏观调控与发展市场经济之间的辩证关系的认识,可以说经历了一个艰苦的探索过程,并付出了一定的代价。

首先,从对改革目标模式的探索过程,特别是从处理计划与市场的关系和态度来看。

中国的改革开放初期,传统的计划经济理论和观念占据主导地位,因而把国家计划等同于宏观调控,以计划调控代替政府宏观调控的认识,在相当长的一段时间内都是经济体制改革的主流意识或指导思想。围绕着计划与市场这一核心问题,最早在党中央的正式文件中表述的经济体制改革思路,是十二大政治报告里所提出的判断,即经济体制改革要坚持“计划经济为主体,市场调节为补充”的原则,并认为这是“经济体制改革的一个根本性问题”。在此之前,连社会主义商品经济的提法及其相关理论,都受到了多方的责难甚至批判。当时的所谓主流看法依然是,“国民经济的有计划发展是社会主义经济的一个基本经济特征”,如果“放弃计划经济,必然导致社会生产的无政府状态,导致对社会主义公有制的破坏”;“实行指令性计划是社会主义计划经济的根本标志,是我国社会主义全民所有制在生产的管理上的重要体现”,“取消指令性计划,取消国家对关系国计民生的生产资料和消费资料的生产 and 分配的直接管理,取消国家对骨干企业的直接指挥”,“国家就难以掌握必要的经济力量来保障国民经济按照全社会的利益和要求健康发展,就无法避免社会经济生活的混乱”,因此,他们认为,“经济体

\* 本文是作者为中俄第二次经济学家研讨会提供的会议论文。

制改革的中心问题是坚持贯彻计划经济为主,市场调节为辅的原则”<sup>①</sup>。可以说,直到中共十二届三中全会之前,这些观点和理论在中国还具有“正统”和主流地位。

1984年10月,中共十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》,明确提出了社会主义经济是有计划的商品经济的论断。《决定》指出:“就总体说,我国实行的是计划经济,即有计划的商品经济。”“社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律,是在公有制基础上的有计划商品经济。商品经济的充分发展,是社会经济发展的不可逾越的阶段,是实现我国经济现代化的必要条件。只有充分发展商品经济,才能把经济真正搞活,促使各个企业提高效率,灵活经营,灵活地适应复杂多变的需求,而这是单纯依靠行政手段和指令性计划所不能做到的。”与以往的认识相比较,这是理论上的一个升华和重大突破。然而这又是一个有限的进步和突破,还未能根本摆脱传统的、僵化的意识形态的束缚。因为它不仅继续保留了“社会主义计划经济”的概念,而且在“商品经济”前还加上了“社会主义”的限定,紧接着还加了说明:“在我国社会主义条件下,劳动力不是商品,土地、矿山、银行、铁路等等一切国有的企业和资源也都不是商品。”就是说,基本上是把对市场的理解,限定在商品市场的范围之内,而把生产要素市场排除在市场的框架之外。但是,无论如何,1984年的《决定》,的确具有重大的理论突破,对于解放人们的思想,对于弱化计划调控的“紧箍咒”,扩大市场机制的作用,增加经济的活力,从而促进经济的快速发展和人民生活水平的提高,都起了明显的推动作用。比如,从1980年到1983年,中国GDP每年的平均增长额最多者仅为35亿元,而从1984年到1987年,每年平均增长则在137亿元以上,是前几年增长水平的两倍多;再看职工的平均工资,1980—1983年,全部职工每年平均工资增长最多不超过28亿元,而在1984—1987年间,每年平均增长都在150亿元左右,即使扣除物价因素,后四年的平均增长率也是前几年平均增长率的3.5倍。

正是沿着这种思路继续开拓,在商品经济实践的推动下,1985年9月召开的中共全国代表大会提出了“逐步完善市场体系”的构想,强调要发展商品、资金、劳务(即劳动力)和技术四大市场,这就使我们对“商品经济”的理解,更加趋近于由市场配置经济资源的科学命题。

在这以后的几年中,邓小平对中国经济改革理论的进一步创新,起了决定性的作用。在准备党的十三大报告的过程中,他针对当时的有关争论指出:“为什么一谈市场就说是资本主义,只有计划才是社会主义呢?计划和市场都是方法嘛。只要对发展生产力有好处,就可以用。”同时还说:“我们以前是学苏联的,搞计划经济,后来又讲计划经济为主,现在不要再讲这个了。”<sup>②</sup>有鉴于此,中共党的十三大报告没有再提计划经济,完全突破了改革开放以来把计划和市场完全对立起来,或各分一块的老框框,转而明确强调:“计划和市场的作用范围都是覆盖全社会的,新的经济运行机制,总体上来说应当是‘国家调节市场,市场引导企业’的机制。”这就为进一步的理论突破和认识上的更高升华奠定了基础。

1992年1—2月间,邓小平视察南方几省(市),针对当时的国际国内形势,以及中国经济界和决策层重新围绕着计划与市场关系在理论上存在的某些尖锐争论,他又直截了当地阐明自己的观点:“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。”随后,他又在中共中央政治局会议上明确指出:“计划和市场,都是经济手段。要善于运用这些手段,加快

① 参见张卓元等主编《20年经济改革回顾与展望》,中国计划出版社1998年版,第7—8页。

② 见《邓小平文选》第3卷,第203页。

发展社会主义商品经济。”在这样的背景下,中国经济学界的一些有识之士建议,应把中国经济改革定位在建立现代市场经济的目标上,这样才能准确表达经济体制改革的实质,即以市场机制为基础的资源配置方式,取代以计划和行政命令为主的资源配置方式。1992年10月召开的中共十四大正式作出决定:中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并且明确指出:“社会主义市场经济体制,就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化,通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效益较好的环节中去,并给企业以压力和动力,实现优胜劣汰;运用市场对各种经济信号反应比较快的优点,促进生产和需求的及时协调。”<sup>①</sup>

可以说,直到这时,长达十几年关于计划与市场的反复论争才基本上宣告结束,有了一个明确的结论,建立社会主义市场经济体制的目标才算得以确立。也只有在这个前提下,政府宏观调控与市场经济关系的讨论,才有了明确的体制和制度框架基础。

综上所述,从中国的改革历程,我们似可得出如下的两点结论:

第一,对转轨经济国家来说,政府的宏观调控,是在改革传统的社会主义计划经济体制的前提下,所提出的一个新课题和新任务。因为在计划主宰、计划统制的条件下,超计划的,以市场为基础、为中介的政府宏观调控,可以说既无存在的客观需要,也无存在的空间和基础。在中国20余年改革开放的进程中,如果没有对计划与市场关系在认识上的重大突破和理论上的创新,没有对计划经济体制和资源配置方式的根本性变革,政府的宏观调控问题,就将因无所不包的计划控制而摆不上议事日程。第二,正如市场机制作用及其资源配置功能的发挥,市场经济的发展和体制的完善,是一个渐进的过程一样,对政府宏观调控的理论认识、观念转变,及至调控目标的确定、调控方式、手段与政策的选择等,也必然要经历一个渐进的摸索、“磨合”过程。一般地说,对适合本国国情的现代市场经济的认识越深刻,理论越成熟,体制框架越清晰,政府宏观调控的作用就将越到位,其调控效果也将越明显。

## 二、政府宏观调控与社会主义市场经济:中国的实践

伴随着经济体制转轨和资源配置方式转型步伐的加快,伴随着社会主义市场经济的发展,政府宏观调控体系的建立和健全,也就自然而然地提上了改革的议事日程。因为二者间存在着紧密的共生性或内在关联,是一种相辅相成、相互为用和相互促进的关系。如顾此失彼或重此而轻彼,使二者不能相互适应,那就不仅各自的作用不能得以有效发挥,而且市场经济体制也不可能协调运行。在这方面,中国的改革实践已完全证明了这一点。特别是由于以下的几个重大转变,为加强和改善中国新时期的宏观经济调控,提出了客观需要和紧迫任务。

### (一)资源配置方式的重大转变

资源配置方式或稀缺资源的配置问题,历来是现代经济中具有决定性意义的重要问题。因为有限资源如何在不同地区、不同部门和不同经济单位之间进行配置,使之得到最为充分和有效的运用,直接关系到一个国家的经济效率和生产力的发展能力。

在当今世界的社会化大生产中,有两种基本的资源配置方式:一种是以行政手段为基础的行政配置方式,又称计划经济或命令经济配置方式;另一种是以市场机制为基础的市场配置方式,又称市场经济配置方式。长期实践证明,社会主义计划经济体制的根本缺陷就在于,以行政手段为基础的资源配置方式,经常造成资源的误配置和生产低效率,因此必须用市场配置加

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第3卷,第373页。

以取代,实现资源配置方式的根本转变。这是中国经济体制转型的基本含义和本质所在。

中国改革开放 20 年来,随着传统计划配置力度的逐步减弱,市场机制作用的日渐增强,资源配置方式也经历了一场深刻的革命性变化,并取得了极大的成功。其中,价格管理体制方面的改革和变化尤为明显。比如,在社会农副产品的收购总额中,国家定价的比重已由 1978 年的 94.4% 降低到 1997 年的 15% 以下,除粮食、棉花以外,其他农产品价格已全部由市场调节;在社会商品零售总额中,国家定价的比重由 1978 年的 97% 降为 5% 以下;在工业品出厂价格中,按市场价格销售的生产资料比重也已占 96% 以上。此外,国家通过指令性计划分配的物资(生产资料)品种,改革开放初期有 791 种,目前除了为保证军需而保留了 5 种计划管理的品种以外,其它的物资都完全进入了市场流通的轨道<sup>①</sup>。显然,在今天的中国,市场的资源配置格局可以说已基本形成。

资源配置方式的转变,必然伴随着相应的制度安排、法规设定和政策转变。理论和经济转型国家,包括中国的实践表明,资源配置方式转变对政府宏观调控所产生的影响,主要集中在国家进行宏观调控的基础和政策取向上的明显变化。所谓调控基础的变化,就是指国家调控要经历一个过去主要为计划配置、政府配置服务,到现在主要为市场配置提供规则、创造条件的变化,即政府调控的立足点或出发点发生了根本的变化。在市场经济条件下,政府宏观调控必须尊重市场配置的内在要求和客观规律,并为市场机制作用的有效发挥提供法律、法规和政策支持,而不是相反地去限制、干扰或破坏市场的基础性配置功能。此外,所谓调控政策取向上的转变,就是鉴于市场和政府在社会资源配置中所处的不同地位,公共政策的作用方向和政策效应,主要是解决所谓“市场失灵”(market failure),即重在解决那些不能由市场去解决,或市场解决成本过高,没有比较优势的方面和问题,而不是实行过去那种排斥市场、替代市场、政府配置包打天下的管理和政策。

## (二)政府经济角色的重大转变

美国经济学家斯蒂格列茨(Stiglitz)认为,“作为一经济组织的政府和其他组织相比有很多不同之处;在这些不同之处中,政府有两大显著特性:第一,政府是一对全体社会成员具有普遍性的组织;第二,政府拥有其他经济组织所不具有的强制力。”<sup>②</sup> 在计划经济条件下,政府的经济角色和政治角色在很大程度上是合二而一的。其经济角色的显著特征,就是以单一的公有制特别是国有制为基础,以行政命令、计划指令为手段,对国民经济实行全面统制。其结果,就是政经不分、政企不分,国家既是最高行政当局,又是所有者和经营者,整个社会是一个无所不包、无所不为、无所不管的大工厂。显然,这与市场经济的特征和规律格格不入。

因此,随着社会主义市场经济体制的确立,政府的经济角色也必须实现从政经合一、政企合一向政经(职能)分离、政企分开的方向转变。就是说,要按照市场经济的要求,彻底转变政府职能,把企业的生产经营权切实地交给企业,实行政企分开;建立适应市场经济的行政管理体制,减少对经济活动的行政干预,培育和发展社会中介组织和市场中介组织。与政府角色的这种转变相适应,政府的宏观调控也必须从旧体制下那种政经角色不分、职能不分,以干预微观经济活动为己任的状态中彻底摆脱出来,转到切实分清政府的行政管理职能和所有者职能,以弥补市场缺陷、充分发挥市场机制作用为基本着眼点,为各种所有制企业、各类市场主体和

<sup>①</sup> 参见 1998 年 9 月 26 日、10 月 1 日《经济日报》。

<sup>②</sup> [美]斯蒂格列茨著:《政府为什么干预经济》,中国物资出版社 1998 年版,中文本第 45 页。

投资主体创造公平竞争环境,为全社会提供必要公共产品和公共服务的轨道上来,以充分体现政府的“社会性”和调控的非市场性,体现现代市场经济中政府应有的经济角色职能和地位。

### (三)所有制结构的重大转变

经济体制改革以来,中国逐渐打破了所有制结构单一、僵化,公有制特别是国有制一统天下的局面,形成了以公有制经济为主体、多种经济成分共同发展的新形势和新格局。

表 1 的情况说明,在中国 GDP 的所有制结构中,来源于国有经济的 GDP 比重,已经从 1978 年的 56% 下降到 1996 年的 40.8%,来源于非国有经济的比重,则从 1978 年的 44% 急剧上升到 1996 年的 59.2%。据有关部门预测,到 2000 年,国有经济在 GDP 中所占的份额将进一步下降到 37.2%,到 2010 年还将下降到 34.7% 的水平。与此相适应,中国在各种所有制经济中的就业结构也发生了深刻的变化。表 2 的统计资料说明,1998 年在国有经济中的就业人数为 9058 万人,只占中国城乡从业人员总数(69957 万人)的 12.9%,占城镇从业人口总数(20678 万)的 43.8%,其余的均在各种非国有经济单位中工作,而且后者的增长势头还将持续下去。

这种从单一公有制特别是国有制向多种所有制并存、共同发展的转变,对政府调控政策的制定及其作用的发挥,提出的新任务和新要求是:

——为各类所有制经济的发展,创造公平竞争的市场环境和同等市场条件,逐步消除这方面的政策偏斜乃至政策歧视。这是保证多种所有制并存和共同发展的一个重要条件。

——打破各种所有制界限,在政策上允许和鼓励不同所有制经济之间的相互渗透与相互融合。因为在现代企业制度下,只有如此,才符合公平竞争的原则和市场经济的内在要求。

表 1 中国国内生产总值的所有制结构 单位:%

年 份	国 有 经 济	集 体 经 济	非 公 有 制 经 济
1978	56	43	1
1993	42.9	44.8	12.3
1996	40.8	35.2	24

注:1978、1993 年数字见陈元生《我国所有制变化趋势和改革重点》,《理论前沿》1997 年第 24 期。1996 年数字见《人民日报》1997 年 9 月 14 日。

表 2 中国城乡从业人员数量及构成变化 单位:万人

年 份	合 计	城 镇 小 计						
			国 有 单 位	集 体 单 位	股 份 合 作 单 位	联 营 单 位	有 限 责 任 公 司	股 份 有 限 公 司
1978	40152	9514	7451	2048				
1980	42361	10525	8019	2425				
1985	49873	12808	8990	3324		38		
1990	63909	16616	10346	3549		96		
1995	67947	19093	11261	3147		53		317
1996	68850	19815	11244	3016		49		363
1997	69600	20207	11044	2883		43		468
1998	69957	20678	9058	1963	136	48	484	410

年 份					乡村小计			
	私营企业	港、澳、台商 投资单位	外商投资 单位	个 体		乡镇企业	私营企业	个 体
1978				15	30638	2827		
1980				81	31836	3000		
1985			6	450	37065	6079		
1990	57	4	62	614	47293	9265	113	1491
1995	485	272	241	1560	48854	12862	471	3054
1996	620	265	275	1709	49035	13508	551	3308
1997	750	281	300	1919	49393	9158	600	3522
1998	973	294	293	2259	49279	7449	737	3855

注:1990年及以后各年从业人员合计数及城镇、乡村小计数据人口调查资料推算。

资料来源:《中国统计摘要 1999》

#### (四)利益分配格局、分配机制的重大转变

计划经济在分配问题上所特有的平均主义、“大锅饭”弊端,以及企业的非独立利益主体地位,使得命令经济条件下的政府,可以说既无调控的需要,也无调控的空间与可能。然而,改革开放以后,随着平均主义、“大锅饭”弊端的逐步破除,随着各种利益主体、投资主体多元化,收入分配多渠道化格局的形成和发展,特别是企业作为法人实体、市场主体和独立利益承担者的地位的逐步确立,全社会的利益分配格局和分配机制也随之发生了根本性的变化。这种变化,从国民收入分配的大格局来看,就是国家所得的绝对数额增加,但其相对比重呈现出持续下降的趋势(由1978年的32.7%下降为1995年的14.1%),企业(集体)所得的比重有所增加(由1978年的16.1%增加到1995年16.8%),城乡居民所得的份额大幅度地上升(由1978年的51.2%上升到1995年的69.1%)。此外,随着市场机制在个人收入分配中作用的日渐增强,城乡居民之间、城镇居民或居民群体之间,以及地区之间的收入分配差距,也出现了逐步扩大的趋势。

这种分配格局和分配机制的变化,无疑给中国的宏观经济调控和公共政策转变,提出了新的课题与必然要求,集中表现在:1.处理好市场经济条件下的国家、企业和个人三者之间的分配关系,使国家必要的财政能力保证,企业积累和激励机制的建立,以及居民生活与福利水平的提高均能得以兼顾;2.通过收入分配和再分配政策、社会保障政策等的制定与调整,防止和解决个人收入、地区间收入分配差距过大的问题,以促进社会公平。

总之,从中国经济体制改革20余年的实践来看,在政府宏观调控与市场经济发展二者的相互关系上,我们似可得出如下三点结论:

1. 计划经济时期的宏观调控,就是计划调控、行政调控。财政、税收、金融等政策手段的运用,也是以计划为转移,以计划为轴心,因而实际上是一种有计划而无市场,只有计划和行政刚性的“控”,并无市场和其他经济参数的“调”的经济运行方式。在这种情况下,政府的“控”除了保证计划目标实现的功能之外,其可调性乃至有效性是难以捉摸、难以体现的。然而,改革开放以来,随着中国经济市场化进程的推进,市场机制作用的不断增强,宏观经济调控的必然性

和重要性也随之凸现出来。可以说,市场化的程度愈高,市场机制的作用愈强,市场作用的覆盖面愈宽愈广,市场失灵的现象和问题暴露得愈充分,政府宏观调控的必要性也更容易为人们所理解和重视。前者是后者的基础。

2. 政府宏观调控的有效性,调控水平的高低,直接关系到市场机制的作用效果,以及市场经济的可能发展程度。中国的长期实践表明,没有与市场经济的发展要求相适应的政府宏观调控能力和调控水平,就容易出现“一放就乱→一乱就收→一收就死→死了再放……”的恶性循环,甚至严重影响经济运行秩序,造成失真的市场信号,不仅为市场经济的健康发展设置障碍,而且又将使宏观调控因缺乏可靠的市场信息而陷入混乱。

3. 因此,政府宏观调控与市场机制作用的双向协同与相互适应,才是现代市场经济得以健康运行、协调发展的唯一途径。理论和中国的实践一再证明,在宏观调控和市场机制的问题上,如片面强调前者,可能无的放矢,起不到弥补市场缺陷、矫治市场失效,为市场资源配置功能正常、有效发挥创造条件的应有作用,甚至造成“市场窒息”;而如片面强调后者,则又可能产生因政府功能、政府配置缺位而导致的市场畸形和市场混乱。

### 三、社会主义市场经济条件下的政府宏观调控:原则和目标

政府宏观调控要实现从以计划为基础到以市场为基础的适时转变,充分、有效发挥宏观调控在整个经济运行中的应有作用,就要在新的环境下加以重新定位,实现自身的功能更新。为此,政府宏观调控的基本原则和主要目标是:

#### (一)政府宏观调控的立足点:遵循不违背市场运行客观规律和内在发展要求的原则

现代市场经济,就其运行状况或调节方式而言,的确是一种“市场+政府”的混合经济,即一方面是资源配置方式的市场化,把市场作为资源配置的基础或立足点;同时又因市场作用的局限性,而又不能缺少政府的调控和干预。正是有鉴于此,现代市场经济中的政府宏观调控,就具有如下的双重功能:即它一方面必须有助于、有利于市场资源配置作用的充分、有效发挥,而不是人为地改变乃至扭曲这种作用;另一方面,政府又要通过宏观经济调控,特别是通过公共政策的制定和实施,以克服和矫治市场的固有缺陷,解决那些市场解决不了或解决不好的问题。在这种情况下,如何处理好市场配置与政府配置、市场调节与政府调节、市场机制与政府引导、控制之间的关系,就成了市场经济各国普遍面临的一个重要课题,也在很大程度上成了决定一国经济运行状况和资源配置效率的一个关键性因素。

理论和中国市场化改革的经验表明,尽管世界各国在具体国情、经济发展模式及其发展水平等方面有诸多差异,因此在处理市场与政府的关系,以及调控方式、调控手段的运用和选择上呈现出一定的区别,然而,这并不妨碍其在处理市场与政府调控的关系上,毫无例外地都遵循和恪守如下的共同原则,这就是以弥补市场缺陷为出发点,以市场机制作用的正常、有效发挥为归宿。这可以说既是现代市场经济条件下政府调控的首要原则,也是宏观调控的一个基本要求和显著特点。事实证明,符合这一要求,即可收到政府宏观调控与市场机制作用双向协调、共同促进、相得益彰的良好效果;否则就将造成两败俱伤、相互扭曲的结局。

总之,在现代市场经济条件下,市场始终是资源配置的基础,政府活动不能破坏这个基础,而只能促进、补充和有利于市场配置基础作用的有效发挥。市场失灵为政府介入和公共政策作用的发挥提供了需要与可能,但却不能代替市场的效率和功能。这就是为什么在发达的市场经济条件下,一方面是日益成熟、发达的市场,另一方面则是日渐频繁、日益扩展的政府宏观调控活动。这种“共生现象”的产生与存在,这种双向性或双关性,既是不可抹煞和回避的,也

正是政府宏观调控要不断加以研究和解决的。

## **(二)政府宏观调控手段的运用：“法律 + 政策”的原则**

我们知道,在世界上绝大多数的现代国家中,国家的立法和政府的执法关系是很清楚的。国家的“法制”行为,就是国家通过其最高立法权力机关来制定宪法及其它各种法律的行为;而政府的“法治”行为,则是政府作为国家最高权力机关的执行机构,在执行法律、依法治理方面的行为。

具体地说,二者的联系和区别主要在于:第一,尽管国家和政府都有各自的立法权,但其权限不同。前者拥有制定法律的权力,后者则只有根据宪法和既有法律来制定行政措施、行政法规、发布决定和命令的权力。第二,国家和政府尽管都有权立法,但其效力不同。国家立法制定的法规性文件就是法律,而政府立法制定的法规性文件则只能算是法规。从法律地位上讲,法规低于法律,因而其效力也次于法律。并且,若政府法规与现行法律相抵触,国家立法机关有权予以撤销。

现代市场经济是法制经济。现代市场经济条件下的政府管理,也强调主要运用法律手段来管理社会经济生活,规范社会经济秩序。但是,由于法律所涉及的范围总是有限的,其条款也只能是原则性的,因而需要某种更为灵活,同时又较为规范的方式来加以弥补或调节,这就为宏观调控政策的产生提出了需求,奠定了基础。它的制定和实施,既解决了政府在某些无法可依情况下的被动与无奈问题,同时又能在变幻莫测的市场、经济变动和某些社会冲突中,大大增强政府宏观调控的相机抉择能力,适时化解那些经济和社会发展中的矛盾和障碍。

然而,正是有鉴于国家立法和政府执法之间所存在的上述关系,政府的宏观调控一方面必须在国家相关法律的框架内行事,应以法律为准绳,不能有超法律,乃至践踏法律的主观随意性和长官意志;另一方面,又要善于面对变化了的新情况和新问题,适时地提出应对新形势的政策主张,为校正和修改不合时宜的法律奠定基础。这既是现代市场经济条件下政府宏观调控的一个基本原则和显著特点,也是一个更新更高的要求。就中国当前的情况而言,法律与政策的这种有机结合所要解决的紧迫课题,突出地表现在两个方面:一是通过相关的法律法规和政策手段,逐步健全市场规则,消除市场障碍,打破地区经济封锁和部门、行业垄断,以便尽快形成统一开放、竞争有序的市场体系,并为建立健全国家调控市场、市场引导企业的宏观调控机制和调控体系奠定基础。二是在深化财政、金融、计划体制改革的同时,逐步建立适应现代市场经济要求的宏观调控政策体系和政策协调机制,以有利于保持经济总量平衡,抑制通货膨胀或通货紧缩,促进经济结构的调整与优化,实现国民经济的持续稳定增长。

## **(三)宏观调控目标:以实现效率、公平、发展要求为重点**

在不同的市场经济成熟条件,不同的经济、社会发展阶段和不同的国情状况下,各国的宏观调控目标及其侧重点固然也有所区别,但从总体上讲,效率、公平和发展方面的要求,却往往跨越发展的时空差距和国别界限,而带有诸多共性,成为市场经济国家公共政策所追求的主要目标。

先看效率目标。在现代市场经济条件下,政府宏观调控对提高效率的作用和影响,从根本上说,来自于市场失灵所造成的效率干扰和效率损失。比如,一个企业可以通过提高价格如同增加生产一样地赚取高额利润;有的企业污染空气或者倾倒有害废物,致使其它厂商受损;由于社会公共产品、公共服务的提供不充分,致使投资者缺乏必要的生产经营环境和基础性条件。显然,这些都将导致全社会低效率的生产或消费。而这些弊端的矫治,主要是对妨碍市场

竞争、影响市场效率的垄断现象的消除;对社会必要公共产品的充足提供,以及对公共坏产品即外部负效应的克服;为所有企业创造平等竞争的有利环境等方面,政府活动与公共政策的调节,都是至关重要、不可或缺的。事实上,要使市场机制正常发挥作用,有利于提高经济效率,就必须有政府这只“看得见的手”与市场这只“看不见的手”的相互配合,以便相互为用地促进效率目标的实现。

再看公平目标。理论和实践证明,自由放任的市场经济,必然会相伴产生高度不平等的收入和消费差距。根据保罗·A·萨缪尔森的意见,原因就在于:收入决定于遗产、不幸事件、勤奋工作和要素价格的任意形式。随着现代市场经济的发展,大多数西方学者认为,市场机制主要解决效率问题,而政府行为则要侧重于解决社会公平问题。如果说前者是经济运行的基本问题,那么后者则是社会运行的基本问题,二者共同构成经济运行的环境系统,是融为一体的。社会公众对不公平的承受能力是有限的,否则就会造成严重的社会冲突和秩序混乱。因此,在保持效率的同时促进公平,就成了现代政府和公共政策的一项重要职责。这方面的主要政策手段,包括实行累进所得税制,建立转移支付和社会保障制度等。

最后是发展目标。国民经济的持续稳定发展,无论对发达国家还是发展中国家来说,都是至关重要的,只不过对后者来说,其重要性更为突出罢了。而在知识经济时代和经济全球化趋势不断发展的条件下,政府适时、有效的宏观经济调控和公共政策选择,对于保持一国经济、社会的可持续发展势头,较强的市场竞争能力,则是问题的关键之一。然而,政府调控及其公共政策的作为又可能是两面性的,正如道格拉斯·C·诺思(Douglass·C·North)所说:“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”。<sup>①</sup>各国的实践表明,政府的公共政策选择及其有效性程度,将对一国经济发展目标的实现有着至关重要的影响。

#### 主要参考文献:

1. 张卓元等主编:《20年经济改革回顾与展望》,中国计划出版社1998年版。
2. 陈建:《政府与市场》,经济管理出版社1995年版。
3. 吴大英主编:《西方国家政府制度剖析》,经济管理出版社1996年版。
4. [美]罗伯特·赖克著:《国家的作用》,上海译文出版社。
5. [美]斯蒂格列茨著:《政府为什么干预经济》,中国物资出版社1998年版。
6. [美]丹尼尔·W·布罗姆利著:《经济利益与经济制度——公共政策的理论基础》,上海三联书店、上海人民出版社1997年版。
7. [美]曼瑟尔·奥尔森著:《集体行动的逻辑》,上海三联书店、上海人民出版社1996年版。
8. [德]威廉·冯·洪堡著:《论国家的作用》,中国社会科学出版社1998年版。

作者单位:中国社会科学院财贸经济研究所

责任编辑:赵俊

① [美]道格拉斯·C·诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店、上海人民出版社1994年中文版,第20页。

## SYNOPSIS

### Liu Rongcang: Government Macro – control and Socialist Market Economy

Based on 20 years' practice of reform and opening up in China, the author tries to explore the connection between modern market economy and government macro – control, sums up the practical experience of how to realize harmonious mutual improvement and mutual perfection, and sets forth his findings about the standpoint of government macro – control, control means and control target, etc. .

### Chang Li: Four Critical Problems in Reforms of State – owned Enterprises and Their Counter measures

There are four critical problems to be solved in current reforms of state – owned enterprises: < Absence of Boss > , indistinctiveness of right of property, which requires personification of representatives of right of state capital; firms exclusively invested by the state taken as first choice of system reform, which lowers efficiency of capital operation; superficiality of reform of state – owned enterprises; and capital operation blindly pursue size, annexation, and marketing. The right way to realize added value is to choose proper way of operation in accordance with principles of capital.

### Lu Ling: Reflection On Constructing Market Order in The Process of Economic Transformation

Under planned economic system, construction of market order was mainly achieved by administrative measures. Namely, direct administrative control of micro – economic subjects is effected by administrative channels and approaches through a system of administrative organizations and different control levels. In the process of transformation from planned economy to market economy, owing to the overwhelming power of department control prevailing in every process and every link, department control and trade control overlap, making duties of control hard to define, functions of government control and that of trade organizations indistinct. Control through trade organizations as an independent control level has not been established. The conclusion is that a new model of market order control system has to be established as it is one of the basic systems of market system.

### Wang Ou: Realization of Latecoming Superiority and Role of Government of A later Developed Country

#### ——About the Development of China's Telecommunication and System Reform

In trying to overtake the advanced countries, the government of a later developed country must have played a critical role. But history shows at the same time that long term and steady economic growth of a developing country must base its resource distribution on market mechanism , which means repositioning of the government is the key to reform of organization system, Beginning with the history of development of China's telecommunication, the author analyzes the paradox in the reform of organization system of China's telecommunication, pointing out that to develop China's telecommunication and reform its system of organization, action of the government is indispensable.

### Zhang Jong: Profound Evolution of Chinese Literature in The past One Hundred Years

By reviewing the profound evolution Chinese literature underwent in the past one hundred years, the author finds that from 19th to 20th century, Chinese literature experienced great changes in its concept, object, form, nature, and scale of production and consumption. It is these changes that help it to develop from being classical to modernity, completing its epoch – making transition from old to new. And this transition actually brings the brilliant morning glow of the 21th century over the horizon of Chinese literature.

### Lin Fei: Reflections on Prose, Travel Notes, and Essay