# 宏观调控的制度基础与政策边界分析

来源：网络 作者：蓝色心情 更新时间：2024-05-28

*\" 摘要：中国扩大内需的宏观调控政策效应不理想主要不是政策本身的原因，而是政策背后的市场基础与制度条件方面的问题。文章从宏观调控政策是一种典型的政府制度安排的观点出发，通过比较内生安排与外生安排的宏观调控政策的不同绩效，给出了一个解释中国宏...*

\" 摘要：中国扩大内需的宏观调控政策效应不理想主要不是政策本身的原因，而是政策背后的市场基础与制度条件方面的问题。文章从宏观调控政策是一种典型的政府制度安排的观点出发，通过比较内生安排与外生安排的宏观调控政策的不同绩效，给出了一个解释中国宏观调控政策效应的理论框架，并在此基础上进一步通过对政策边界的明晰界定，从理论上揭示了短期的总量稳定与长期的经济增长的关系，以及如何正确地把握宏观调控政策的问题。

关键词 宏观调控 政府安排 制度基础 政策效应 政策边界

与20年来的市场化改革进程相伴随，中国的宏观调控也先后经历了总需求大于总供给背景下的抑制需求型和总需求小于总供给背景下的扩大需求型两个阶段。如果说1997年以前，面对总需求大于总供给的情形还能通过强制的行政手段、法律手段和经济手段压制总需求来实现宏观经济总量均衡的话，那么，1997年以后，面对在市场机制作用不断扩大基础上形成的总需求小于总供给的宏观总量非均衡情形，尽管政府实施了更为市场经济意义上的一系列积极的财政政策与货币政策，但三年来的宏观调控政策效应与预期结果仍相距甚远。对宏观调控政策效应的实证分析和政策的规范研究业已引发出大量的研究成果。然而，目前学术界大多数关于宏观调控的研究往往因暗含宏观调控政策能完全解决经济衰退的假定前提以及由此演绎的逻辑推论而陷入了宏观调控认识的误区。本文基于宏观调控政策也是一种制度安排的观点，依据现代宏观经济学理论，在对市场经济宏观调控政策有效性的制度基础与边界问题进行深入分析的基础上，试图构建一个解释中国宏观调控政策效应的理论框架。

一、作为一种制度安排的宏观调控政策：内生与外生的绩效

当新制度经济学家们摒弃制度是外生或中性的新古典假设从而将经济运行分析由“无摩擦”的新古典框架转向“新制度”的框架下进行时，市场被描绘成一种为降低交易成本而选择的制度安排（Coase，1937，1960；North，1981，1990）。在将制度分析引入新古典的生产和交换理论并更深入地分析现实世界的制度问题中，新制度经济学家同样给出了各种非市场形式的制度安排理由，这就是，有限理性和机会主义的客观存在使对市场的使用存在成本，因而，为把有限理性的约束作用降到最小，同时保护交易免于机会主义风险的影响，经济主体必然会寻求诸如政府安排的制度（Williamson，1975）。任何特定制度的安排与创新无非是特定条件下人们选择的结果，而有效的制度安排无疑是经济增长（绩效）的必要条件。正是通过对产权、交易成本、路径依赖等问题的强调，使新制度经济学得以将经济增长问题纳入制度变迁的框架中作出深刻的解释。由于制度安排的范围相当宽泛，这里，笔者并不打算涉及所有正规和非正规的制度问题，而只是运用新制度经济学的分析方法和某些术语（这些术语可能并不一定具有相同的内涵），在阐述宏观调控政策也是一种典型的政府制度安排的基础上，就它相对市场基础而言是内生还是外生的角度来解释中国宏观调控政策的有效性问题。

众所周知，宏观总量是由微观个量组成，宏观经济不可能离开微观基础而存在，宏观调控也必然要依赖于现实的微观基础和制度条件。我们可以简单地从宏观调控是否具有坚实的微观基础和制度条件出发，将宏观调控区分为内生的制度安排和外生的制度安排两类。市场经济内生安排的宏观调控意指宏观经济政策具有与市场制度逻辑一致的传导条件和能对政策信号作出理性反应的市场化主体。相对而言，如果市场经济意义上的宏观经济政策是在没有或不完善的市场基础和传导条件下进行的，那么宏观调控显然就是一种外生于市场制度的安排。一般地，在有效的边界范围内生安排的效应显著，而外生安排的效应则会受到极大的限制。有基于此，我们可以给出一个分析中国宏观调控政策效应为何不理想的理论框架。

事实上，中国仍处于从计划经济向市场经济转轨的进程中，市场制度基础的建设取得了长足的进展但还不完善。中国以增量促存量的渐进式改革方式形成了微观基础的二元格局：一方面，改革后形成的增量部分——非国有企业——基本上是按照现代企业制度的要求建立起来的，它们具有产权明晰的特征，能对市场价格信号作出灵敏的反应，其行为由市场机制调节，是市场经济意义上的微观主体；另一方面，改革后仍然保存的存量部分——国有企业——虽然历经不断深入的改革也日益向现代企业制度转变，但其积重已久的深层问题并非短期内能得到彻底解决，无论在产权结构还是在治理结构中，国有企业都存在着明显的政企难分的特征，因而其行为具有对市场与政府的双重依赖性，是不完全市场经济意义上的微观主体。目前国内经济学界对这种二元格局的另一种流行划分法是所谓的体制内的国有企业与体制外的非国有企业。其实，这是相对计划经济体制而言的，如果相对市场经济体制而言，则体制内的就应该主要是非国有企业，而体制外的是传统的国有企业。

金融市场制度的局限使得中国货币政策的传导实际上更主要是通过信用机制来进行的。理论上，货币政策的信用传导机制主要有银行借贷和资产负债表两种典型的渠道。Bernankehe和 Blinder（1988）的CC-LM模型从银行贷款供给方面揭示了前一种渠道的作用机理，Bernankehe和Gerfier（1995）从货币政策态势对特定借款人资产负债状况的影响方面阐明了后一种渠道的作用机理。信用机制能否有效地发挥传导作用，其关键的问题是如何降低在信息不对称环境下存在于借贷行为过程中的逆向选择或道德风险等问题，从而使信用具有可获得性。就中国的现实而言，体制内外不同的微观主体的信用可获得性是完全不同的。市场体制内的微观主体（非国有企业）因金融市场的制度歧视被隔绝在以银行为主的金融体系之外，货币政策相对于它们是一种外生的安排，效应当然无从谈起。市场体制外的微观主体（国有企业）的反应则可从两方面来分析，一方面是，对于那些效益和资信状况均良好的主体，它们并非惟一地依赖银行借贷渠道融资，这就意味着信用传导机制所必需的银行贷款与债券不可完全替代的前提难以成立，即使这类主体不受市场的制度歧视，而且金融机构也愿意与它们发生借贷行为，但货币政策对它们的效力相当微弱；另一方面，对于那？┬б婧妥市抛纯鼍涣嫉闹魈澹捎谒谴嬖谘现氐牡赖路缦蘸凸蟮募喽匠杀荆鹑诨钩鲇谧陨砦冉「囊螅滞辉赣肫浞⑸璐形孕纬梢衅毡榈摹跋Т被颉吧鞔毕窒螅醣艺叨哉饫嘀魈宓耐蹲室找膊幻飨？只是较大地减轻了它们的利息负担）。由此可见，中国货币政策效果不显著并不是（或主要不是）货币政策本身的原因，而是政策背后的微观基础和制度条件问题。

关于积极财政政策为何难以有效地拉动民间投资需求增长的原因，学术界已展开深入的探讨并提出了多种解释。其中大多数的分析都将问题的症结归咎于基础设施的产业链太短以及整个产业结构不合理方面，强调正是基础设施的产业关联性差，当把财政资金集中投向本来就已存在生产能力严重过剩的基础原材料部门，并且主要又是以政府大包大揽而不是贴息、参股和项目融资等方式投入的情况下，民间投资自然不可能参与进来，最终的结果是积极财政政策的乘数效应不大，经济启而不动。无疑，中国积极财政政策效应在现象层面表现出来的因果关系确实如此。但根本的原因却正如张曙光教授（1999）所指出的，是政策扩张与体制收缩的矛盾。如果从财政政策是一种典型的政府制度安排的观点出发。我们可以就它与微观基础的关系对政策效应作出进一步的解释。这就是，由于财政政策与政府关系紧密的行为主体（特别是国有主体部门）具有较强的内在一致逻辑（这种较强的内在一致逻辑恰恰又是人们所担心的计划体制复归的重要表现），积极的财政政策对这类主体的投资引诱效果相对明显；由于财政政策相对市场体制内的微观主体是一种典型的外生制度安排，积极财政政策的各种乘数效应受到体制的摩擦，因而对民间投资和居民消费需求的拉动效应不明显，亦即IS曲线移而不动。

上述给出的仅仅是制度基础的分析框架，它并不是宏观调控分析的全部内容。如果到此为止，则很容易使人误解为：只要宏观调控政策是内生的制度安排，就可以实现经济持续稳定的增长。其实，即使是内生安排的宏观调控政策，也并不必然意味着它能够解决所有的问题（凯恩斯主义政策70年代在“滞胀”面前的失灵就是明证）。因为，如果宏观调控作用的仅仅是宏观经济总量，就不能要求它去解决结构问题；如果宏观调控政策的本义只是一项短期的稳定政策，又岂能冀望它来实现长期的经济增长？这实际上也就涉及宏观调控政策是否存在一个有效的边界问题，内生安排的宏观调控政策效应也只有在有效的边界范围内才能得以释放出来。

二、宏观调控政策的期限边界：短期还是长期

关于宏观调控政策的长期与短期之争，实质上也就是关于政府经济职能边界的理念之争。在西方，现代宏观经济学各流派之间对此也展开过激烈的论争，从凯恩斯主义到货币主义再到新古典宏观经济学派和新凯恩斯主义\" ，其政策理论的核心实际上也可归结为宏观调控政策的期限边界问题。比较分析各流派不同的政策理论主张，应该会有助于我们对这一问题的理解。

（一）短期边界论：凯恩斯主义、货币主义及新凯恩斯主义的政策主张

在20世纪30年代大萧条背景下，凯恩斯从不变的价格水平可以存在不同的总产出水平及相应的就业水平的现实出发，以现实存在的货币工资刚性、价格刚性、流动性陷阱和利率在长期缺乏弹性等作为分析前提，把经济分析的重点放在宏观总体的真实变量上，指出宏观经济总量的非均衡主要是总需求波动（有效需求不足）的结果，市场力量并不能迅速有效地恢复充分就业均衡。根据总需求决定原理，凯恩斯进一步推论出，只有通过政府制定积极的财政政策和货币政策引导消费倾向和统揽投资引诱，并使两者互相配合适应，才能解决有效需求不足的问题，从而使经济在充分就业的水平上保持稳定。

在凯恩斯看来，针对有效需求不足的总需求管理政策是相机抉择的短期政策，因为“在长期我们都死了”。关于宏观调控政策的短期边界论，我们可用标准凯恩斯主义的AS一AD模型加以说明。在图1中，假设总需求曲线AD0与总供给曲线AS相交的A点表示经济最初处于的充分就业均衡水平（Yn），当经济受到现实总需求的冲击，即AD0左移至AD1之后，由于现实中存在着货币工资刚性和价格刚性，必然导致厂商削减产量和就业量（从Yn减到Y1），这时，经济将在小于充分就业水平的B点实现均衡，而不可能任由价格的自由下降调整到C点的充分就业均衡水平。正是投资者不确定预期及由此形成的有效需求不足，使得AS在A点以下演变为一条具有正斜率的总供给曲线，它意味着完全依靠市场力量很难迅速有效地将Y1恢复到Yn.因此，要使经济在较短的时间内从B点回复到A点，最有效的办法是通过政府实施积极的财政政策和货币政策使AD1，移动到AD0.在有效需求不足问题解决后，AS曲线恢复到古典的垂直状态，市场价格机制继续发挥作用，此时如果继续实施积极的政策会加剧价格水平的上涨（通货膨胀）。从凯恩斯主义的AS一AD模型中不难看出，总需求管理政策的边界只限于 AS曲线具有正斜率的部分，亦即存在于有效需求不足的状态。

在20世纪60年代末到70年代初，正当凯恩斯主义需求管理政策在“滞胀”面前日益失灵的情况下，以弗里德曼为代表的货币主义学派提出持久收入假说和自然率假说来解释“滞胀”现象，并对凯恩斯主义的需求管理政策发难。货币主义者认为，长期菲力普斯曲线是一条起自自然失业率的垂直线，不存在失业率与通货膨胀率之间的交替关系。虽然短期内通过政府积极的财政政策可以影响产量和就业量，但就长期而言，财政政策的“挤出效应”使得财政扩张的量不过是对私人部门支出的量的替代，税收的变化也因不能影响持久收入而仅有非常微弱的乘数效应。货币政策也同样只会在短期内当人们按错误的价格预期决策时对产量和就业量产生影响，而在长期一旦错误的价格预期得到纠正，即“货币幻觉”消失之后，实际工资、产量和就业量都将复归到各自的自然率水平。因而任何通过政府相机抉择的需求管理政策试图保持较高的和稳定的产量和就业量水平的努力，最终只会导致通货膨胀的加速上升和经济的更不稳定。与重视财政政策作用的凯恩斯主义者不同，货币主义者从稳定的货币需求函数出发，坚持经济在遭遇需求冲击后仍会相当迅速地恢复到自然率的产量和就业水平附近，强调即使是短期的需求管理政策也不会使事情变得更好，因为政策制定者为了某种政治利益而操纵经济导致的政府失灵可能比市场失灵更糟。因此，为了稳定经济，应该用旨在稳定价格预期的货币规则取代相机抉择的需求管理政策。

（二）零边界论：新古典宏观经济学的政策主张

建立在理性预期、自然率假设和市场连续出清基础上的新古典宏观经济学包括以卢卡斯为代表的货币经济周期学派和以巴罗、基德兰德、普雷斯科特等为代表的实际经济周期学派。前者从需求冲击、信息不完全及闲暇（劳动）的跨期替代效应方面建立起解释经济周期波动的原因和传导机制的货币经济周期模型，认为在短期内，虽然不完全信息下发生的意料之外的货币冲击会导致经济总量的波动，但在长期中，由于人们能够根据不断获得的信息去修复错误的预期，经济将自行恢复到自然率的增长路径。基于预期到的货币冲击对经济没有实际的影响，因而旨在稳定经济的货币政策在任何时候都无效。这种货币政策零边界的推论可由图4说明。

在图4中，垂直的LAS曲线表明具有理性预期的经济主体行为完全由市场价格机制调节，每一条倾斜的SAS曲线则由相应的预期价格水平给出。假设现期发生了出乎意料的总需求增加（货币冲击使AD0移到AD1），则货币工资和价格水平必然会因商品和劳动市场存在超额需求而上升。此时，如果具有不完全信息的厂商（工人）误将一般物价水平（货币工资）的上升当做相对价格（实际工资）的上升并相应地增加产品（劳动）供给，那么经济将暂时“意外”地沿SAS0曲线从A点移动至B点。然而，一旦经济主体理性地认识到实际工资和相对价格并未发生变化并完全调整预期，则SAS0会迅速移到SAS1，产量和就业复归到自然率水平（C点）。因此，除非货币政策不被意料到，否则，无论长期还是短期的货币政策都归无效，而意料之外（欺骗公众）的货币政策本身只能进一步加剧经济波动。如果用“适应性预期”替代“理性预期”概念，则图4也是一个货币主义的AS—AD模型。

实际经济周期学派坚持货币中性论，认为货币对实际经济变量没有影响，因为是产出水平决定货币变化而不是相反，所以货币政策的作用为零。他们主要从生产函数与总供给的关系方面建立起分析模型，强调实际因素（尤其是技术）冲击是经济周期波动的根源。在他们看来，当一个部门出现技术进步后，它必然会通过部门性的波动源传导到经济的其他部门，技术冲击的随机性使产出的长期增长路径出现随机性的跳跃，产量和就业的波动实际上并不是对自然率水平的偏离，而是对生产可能性变化的最优反应，因此，任何反周期的政策都是反生产的没有意义的。关于实际经济周期模型的政策含义，巴罗通过复活李嘉图等价命题\" ，认为公债是中性的，经济主体的预期理性会抵消政府无论是以公债还是税收等方式筹资的效应，因而试图刺激经济扩张的积极财政政策无效。基德兰德和普雷斯科特则通过比较有无约定条件下的均衡解，从政策的时间不一致性和政府信誉方面论证了凯恩斯主义的相机抉择政策是无效的。

由上可见，凯恩斯主义为政府提供了市场经济中反萧条的最初的政策理论，并将其边界严格地界定在短期，它的效应也被战后西方国家20多年的实践所证实。新古典宏观经济学将宏观经济政策的期限边界定格为零，虽然这种政策主张远离现实，但作为政策理论却为反思传统的宏观调控政策效应提供了一种路径。现代宏观经济学中，几乎没有任何一派是把宏观调控政策当做长期的政策。

三、宏观调控政策的对象与目标边界：总量稳定还是结构增长

作为一种制度安排，宏观调控政策必然会存在一定的作用对象与目标。关于宏观调控政策作用的对象究竟是总量还是包括结构？它的目标究竟是稳定还是增长？对此的不同认识显然直接影响到对宏观调控政策有效性的评价，而在更宽泛的意义上则影响到能否正确地认识市场经济中市场与政府的作用。

（一）宏观调控政策的对象是宏观经济总量

现代市场经济中的政府制度安排或经济职能从总体的内容层次上可以区分为一般的市场条件的创立与维护、微观经济规制、宏观经济调控三大类。与基于市场失灵外在地要求政府干预经济的微观规制安排不同，宏观调控是市场经济内在机制充分发挥作用并导致经济总量严重非均衡基础上形成的政府安排。由于动态经济中经济出现周期的波动是不可避免的，虽然市场机制如果假以时日能够自动调节经济至自然率的均衡水平，但在经济达到均衡之前可能需要经历一个较长时期的萧条意味着必须付出总体社会福利损失的严重代价，因此，现代市场经济一般内在地要求通过政府运用一定的宏观经济政策（主要是财政政策和货币政策）去调控经济总量，以减少市场机制调节时滞产生的高昂成本。从宏观调控的内涵来看，它作用的对象显然是总量方面，但其作用的结果又必然会间接地影响到具体微观主体的行为。而正是这种直接对象与间接结果的传导表明了宏观调控政策的有效性，这也是为什么说有效的宏观调控必须有坚实微观基础和传导条件的原因。有必要说明的是，如果依据作用结果来界定政策边界，那么也许可以把结构列为宏观调控的对象。不过，随之而来的问题可能就会陷入体制认知的误区（这点将在后面说明）。将宏观调控政策的对象边界严格界定为总量的观点也明确地反映在现代西方宏观经济学的分析框架中。

（二）产业结构是市场配置资源的结果

前已述及，宏观调控政策作用的结果不仅会而且应该影响到微观主体的行为决策和产业结构的相应调整。但宏观调控政策的对象却并不针对具体的行业和部门，否则宏观调控就等同于微观规制。理论和实践的发展表明，对市场机制在资源配置中起基础性作用的普遍认同，推动了市场经济在世界范围内的广泛发展。在市场经济中，通过市场竞争和价格机制对供求关系进行调节，生产要素的自由流动使资源在各产业和部门间得到有效配置，产业结构的形成和优化正是市场在产业间配置资源的必然结果。历史地看，产业结构的形成和调整也曾在不同的体制下完全或主要由政府来安排（通过产业政策），由此形成了典型的计划经济体制及所谓的政府主导型市场经济体制（如日本和韩国等）。不过由政府取代市场、通过产业政策干预市场机制在产业间的资源配置而形成的产业结构从长期看是非常脆弱的，日本和韩国经济（金融）危机不断，中国重复建设问题严重，政府安排的产业政策不能不说是其中的重要原因之一。

由于产业政策在实质上是政府依据自己确定的经济变化趋势和目标设想来干预资源在产业间的配置，产业政策在资源配置的方式上与计划经济是相同的，计划经济所固有的缺陷必然会重现于产业政策的制定上（汤在新、吴超林，2001）。政府对具体产业的干预应以市场失灵为依据确定。如果将产业政策当做一种宏观调控政策，显然它相对市场基础是一种外生的安排，其绩效将存在体制的制约。不仅如此，如果将产业结构作为宏观调控的对象，也与产业结构是市场配置资源的结果存在逻辑上的矛盾。应该承认，中国当前的经济问题主要是结构问题，但结构问题不是宏观调控直接的对象，结构问题的解决有赖于市场基础的发展和完善，这也是理解为什么要大力发展市场经济的关键之所在。

（三）宏观调控政策的目标是为市场对资源的基础性配置创设稳定的外部条件

对于通过宏观经济政策减少经济周期波动、促进经济总量均衡从而为市场机制有效进行资源配置创设稳定的外部条件的目标业已获得广泛的认同，并为当今世界各国政府所采纳（除新古典宏观经济学派反对外），不过，关于经济增长是否应该作为宏观调控政策的目标则在理论上和实践中都存在重大的分歧。严格地说，经济增长属于总供给的范畴，它取决于生产要素的投入与组合，在市场经济发达国家，一般坚信构成总量内容的总供给方面是市场配置资源的结果。即使出现总供给冲击的经济周期波动，认为也应该由市场机制来调节。在现代西方宏观经济理论中，宏观调控政策归属于总需求的范畴，政策的目标被界定在因总需求冲击引起经济周期波动后的稳定方面，而且强调的是短期。如果说凯恩斯主义所强调的积极财政政策的乘数效应中包含了一定的经济增长目标，那么这种增长主要也是随积极财政政策稳定投资者预期而来的私人部门的增长，公共财政支出的增长本身在相当大的程度上仍然属于稳定的手段，目标是为民间投资的启动创设良好的外部环境。在主要发达国家的货币政策实践中，货币政策事实上也一直是以稳定通货而不是经济增长为目标。

最近10年来，随着现代宏观经济学的发展，特别是内生经济增长理论的发展，越来越多的经济学家对政府安排的宏观调控政策能够产生合意的长期经济增长表示怀疑，认为过分关注短期稳定的需求管理政策忽视了长期经济增长的问题。他们指出短期的产量波动虽然具有重要的福利后果，但长期经济增长的福利含义远远超出任何短期波动的影响（Romer，1996），强调现代经济分析的重点应该从总需求转向总供给方面（因为总量非均衡都是微观扭曲的结果）。这种从对短期稳定的关注转向长期经济增长路径探讨的理论发展方向所给出的政策含义是，政府既能够积极地也能够消极地影响长期经济增长，而积极政策的作用主要体现在为经济的最优增长路径提供良好的外部条件。

四、简短的结语

在中国的经济发展进程中，我们一向重视政府制度安排的作用，这无疑是中国客观现实的要求。与此同时，我们又必须对政府制度安排在经济的不同领域和层次内容上的差异有一个清晰的认识。事实上，就宏观调控政策作为一种政府制度安排而言，它在西方国家的理论和实践中具有比较清楚的界定，而国内对其内涵和目标等问题上的认识则是相当含混或者说是相互矛盾的。基于以上的分析，我们对宏观调控问题的基本认识是：

——市场经济有效配置资源是以产权明晰的市场主体行为和形成理性预期从而能对市场价格信号作出灵敏反应为基础的。针对经济总量非均衡的宏观调控如果没有坚实的微观基础，那么，作为一种外生的制度安排的政策效应释放必然受到极大的制约。宏观调控政策的传导还需要相应有效的市场传导条件或机制。在中国，由于市场结构并不完全，特别是资本市场和货币市场在相当大的程度上仍属管制市场，缺乏有效的市场传导机制使宏观调控成为一种外生于市场条件的政府安排。因此，宏观调控政策能否发挥作用已不仅仅是政策本身的问题。

——市场经济宏观调控政策的目标主要是短期经济稳定进而为市场配置的长期经济增长创设前提条件，政策目标并不必然包含长期经济增长。宏观调控政策作用的对象是总需求为主的总量方面，它虽然会影响到微观经济主体的行为，但却不是针对具体的产业部门和结构。结构增长与总量稳定从某种意义上可以说是支撑现代经济学演进的两条重大支柱。而如何处理好针对短期总量稳定的宏观调控政策与长期经济增长的关系则是当今经济理论和实践所面临的重大课题。这也是人们能否正确地认识市场经济中市场与政府作用边界的核心问题。

——宏观调控中的积极财政政策的目的主要在于通过政府支出的扩大进而拉动民间投资的增长，如果民间投资启而不动而又长期依赖财政扩张，那么，一方面是政府复归为投资的主体，而财政政策的扩张与收缩演变为经济周期波动的根源；另一方面是财政扩张在长期的可持续性将成为严重的问题。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn