

# 建立计划与金融、财政的新型协调制度

曹玉书

计划、金融、财政是宏观经济调控的三大支柱。建立计划、金融、财政之间互相配合和制约的机制，建立计划与银行、财政的新型协调制度是构筑社会主义市场经济体制下宏观调控体系的关键。总结十五年经济改革取得的成功经验，借鉴国外适合我国国情的好的作法，按照社会主义市场经济的要求，理顺计划、银行、财政的关系，建立三者之间的新型协调制度，是中国进一步深化改革的当务之急。

## 一、计划、财政、银行三者关系的现状

在改革以前，计划、财政、金融的关系充分体现并适应计划经济体制的要求。建国以后，一直到七十年代末，中国实行以国营经济和集体经济为基础的高度集权的中央计划管理体制。在这种体制下，计划、财政、金融三者关系的特点是：经济发展的速度和规模，保证这种速度和规模的主要固定资产项目的形成，相应地绝大部分生产和产品分配的实物量指标等等，都是由中央经过统一平衡后确定的。同时，计划安排实现这些实物量指标的财力，亦即计划的资金保证，包括国家财政可以取得多大规模收入，其中有多大部分可用于经济建设，以及银行的资金来源将会有怎样规模的增长。当实物方面的计划与货币方面的计划取得协调后，则按国家行政系统层层分解下达，作为各级地方政府、各经济管理部门、直至各企业、各财政和银行基层单位必须严格执行的计划。实行高度集中的财政体制，集权于中央财政，企业的绝大部分利润乃至折旧的全部或部分都要上缴财政，所以财政的分配在财政金融系统中占主导地位。而通过银行调剂的资金则占次要地位。具体讲，财政解决固定资产形成

需要的投资、技术更新改造所需要的投资、新建企业所需要的流动资金以及老企业扩大经营必需补充的经常占用的流动资金。而银行信贷则主要用来支持商品流通的资金需要。如农副产品收购、商业部门对工业消费品和农业生产资料的收购结算过程所需资金，至于对工业的资金需求，银行则主要支持其季节性生产和原材料的季节性储备。由于经济的发展以实物计划为主导，所以财政、金融的主要任务是“保证供给”，通过货币资金的分配过程监督计划的执行，未列入计划的需求不予拨款和贷款；通过财政收支和银行信贷收支所反映出来的矛盾提出信号，促进计划任务适时调整。这样的财政金融系统，对它依以产生并为之服务的中央计划体制应该肯定是相当有效率的。问题是，原有的计划体制作为一个整体，集中过多，不利于充分调动地方和基层单位的积极性，不利于市场机制作用的发挥，压抑了整个经济的活力，也就是说，从总体上缺乏效率。

经过十五年的改革，原有的体制被打破。从计划来说，计划管理的范围、方式、手段都发生了很大变化，指令性计划比重已很小，行政管理手段逐步削弱，经济手段、经济政策和经济法规的作用不断增强，计划管理职能有了较大转变。从财政来说，与高度集中的计划经济体制相适应的财政统收统支格局被打破，代之而起的是以“分灶吃饭”为特征的中央和地方财政包干制，并在全国部分省、自治区和直辖市进行了财政“分税制”试点以至全面推行“分税制”。从银行来说，作为计划和财政的资金出纳地位已经有了根本改变，单一的人民银行体制和主要行使商业银行职能的局面已经有了根本改变，代之而起的是逐渐形成以人民银行为领导、各

专业银行和多种金融机构并存的格局。

目前存在的主要问题是：第一，从计划体制看，计划仍然没有完全摆脱传统的计划范畴，指令性计划比重大大缩小，但没有相应地建立起与新体制相适应的宏观调控体系，特别是指导性计划尚未定型，在制度和方法上没有解决问题，在很小的范围内实施的指令性计划，使用财政和金融手段，主要侧重于定指标、分投资、批项目，而更大范围的经济活动没能纳入计划，与财政、金融机制未能很好结合，事实上存在着计划空档或计划与财政、金融掣肘的现象。特别突出的是，投资决策权仍然过分集中在各级政府部门，管理方法仍以行政手段为主，以控制规模为主，以审批项目为主。特别是投资项目的决策、筹资、建设和生产经营以及偿还债务相互脱节，投资活动缺乏明确的责任和风险约束机制。导致盲目投资，重复建设，效益低下，浪费严重。第二，从财政体制看，财政收入制约与财政支出扩张，致使财政赤字越来越大，国家财政收入在国民生产总值中的比重，由1978年的31%下降到1991年的18%，比西方经济发达国家的平均水平低10个百分点以上，比亚洲“四小龙”的平均水平差约7个百分点。1978—1991年期间，我国GNP总值按现价计算增长5.5倍，而实际财政收入只增长2.8倍，GNP增长比财政收入多近一倍。这与国外财政集中度日渐提高正好相反。另一方面，在现行体制下，国家财政不只是为了要保证行政、国防、文教等方面的支出，还要在相当程度上保证能源、交通等基础产业和基础设施的投资，大江大河的治理，大型农田基本建设的投资，以及重大科学基金项目所需要的资金。因此，财政赤字越来越大。从1979年到1992年十四年间，除1985年有20亿元的财政结余外，其余年份均有赤字，十四年累计赤字总额1426亿元，如包括国家举借的国内外债务，1979—1990年我国预算赤字总额2576亿元。而且各年份的软赤字占同期的GNP比重有十年突破了国际上公认的2%的警戒线。财政收入规模是政府宏观调控能力的显示器。从国外多数国家的情况看，财政收入主要由中央财政组织，然后再以各种方式分配给地方，从而为中央政府利用财政手段调节经济活动、实施国家计划，创造物质条件。改革以来，我国财政收入占国民收入的比重不断下降，中央财政占全部财政收入的比重也不断下降，在整个财政收入中，中央财政不过一半。国家财政特别是中央财

政收入比重不断下降，使国家在宏观调控中力不从心，很难支撑计划实施。第三，从金融体制看，金融宏观调控主要方式依然是直接指令性质的全国信贷计划和进一步划分为条条块块的各种信贷规模指标，对于间接调控手段如再贴现和公开市场业务等还只是刚刚尝试。银行的信贷规模、利率水平和利率结构，缺乏灵活性。在十四届三中全会以前，金融体制的目标职能界定不清，中央银行实行经济增长与稳定货币的比重目标，并将经济增长目标放在首位，常与稳定通货发生冲突，政策性银行与经营性银行不分，中央银行承担过多的经济增长和结构调整职能，往往同需求管理的目标相矛盾，专业银行的运行机制仍具有浓厚的行政色彩，缺乏活力。因此，当总需求过度膨胀时，既缺少有效的货币政策工具，也缺乏实现货币政策目标的金融体制，仍不得不靠行政办法。结果，既管不住计划外的货币，又伤害了可以管住的国家计划内的重点建设，导致经济结构恶化。

就计委与财政、银行部门的关系而言，改革以前，在高度集中的计划体制下，计委与财政、银行部门的关系是明确的。随着经济体制改革的推进，打破了计划与财政、银行之间关系的传统理论、协调模式和制约机制，并强烈要求在实践中探索形成适应社会主义市场经济体制要求的新的关系。特别是近几年，通过机构调整和“三定方案”，对各部门的职能重新划分，使计委与财政、银行这三个部门的关系有很大改善。但是目前计划与财政、银行之间的关系尚未完全理顺，三者之间尚未建立一套相互协调、相互促进、相互配合和相互制约的机制，在实践中则反映出互相掣肘、互相弱化、互相摩擦。这是在计划经济体制向社会主义市场经济体制转换的过程中出现政策经济管理断裂，国家宏观调控弱化的现象的重要原因。从计委与财政、银行部门之间的关系看，主要问题表现为五个不协调。

一是三部门在编制计划方面不协调。计委编制计划，财政和银行部门也在编制计划。计委所编的国民经济与社会发展计划主要是从国民经济的综合平衡出发，兼顾发展、改革和稳定，着眼于国民经济持续、快速、健康发展，在保持经济以适度规模增长的同时，着力于结构优化和效益提高，因此，总是希望财政、银行方面能多筹集一些资金用于计划安排的重点建设。而财政、银行多从资金的来源和运用上考虑，认为，计划部门安排的项目，考虑

产业政策，发展农业、能源交通、通讯等基础性行业，而这些行业由于价格等因素的约束，收益较小。由于银行希望使其筹措的资金有尽量好的回报率，财政希望减轻支出负担。因此，就出现了计委抱怨银行和财政在资金上不支持计划，而财政和银行则抱怨计委在制定计划时，不顾资金的可能，与实际脱节。每年的计划往往因此在一些关键问题上迟迟落实不下来。

二是三大部门在资金的使用和投向方面不协调。在现行体制下，计委、财政和银行对国家资金的使用和投向的决策上都有一定的权力。但是，由于各自的立足点和出发点不同，经常发生矛盾。计委希望财政和银行优先满足国家重点建设项目的资金需要，财政却要优先安排日常生活需要和本部门的专项资金需要，银行则考虑资金运营效益，不愿将资金投向周期长、见效慢、贷款难以及时收回的基本建设项目。

三是三大部门在配套使用经济杠杆方面不协调。按照国务院制定的“三定”方案。计委具有综合运用各种经济杠杆的职能，财政、银行分别具有运用财政、税收和利率、汇率等经济杠杆的职能。在实际工作中，涉及财政、税收、利率、汇率杠杆运用时，主管部门不同意或不积极配合就运行不通，经常因此致使有些事关全局的政策、措施不能起到预想的作用。对一些国民经济运行中的问题，由于缺乏协同一致的调节，甚至出现逆调节现象，错过了解决问题的时机。

四是三大部门在综合运用经济政策方面不协调。为实现一项宏观调控目标，应该在计划、金融、财政各领域采取多项政策措施。按照原来的职能规定，国家计委实行委员会制，计委、银行、财政等综合经济管理部门的主要负责同志组成委员会，该委员会负责研究协商和讨论决定国民经济和社会发展中的重大问题，但在实际工作中，委员会的预期作用并未发挥出来。由于目前三大部门尚未形成正常有效的工作协商和信息交流制度，致使一些政策不能很好协调，许多本来可以由三个部门互相协调解决的问题，也不得不提交国务院办公会议上解决，而这种解决又往往是在缺乏深入研究和论证情况下的妥协或决策，很不利于提高宏观调控的质量。

五是三者在职能运作上不协调。可以概括为三句话：第一句话是计划活动微观化，把一些本应由

企业筹集的资金也纳入计划安排，计划替代了经营性银行的职能。第二句话是信贷资金财政化。在财政实行“两步利改税”，“分灶吃饭”和“企业利润承包”等改革步骤时，未充分考虑企业自补和财政拨款补充流动资金的需要，从而使银行一方面要满足企业的全部流动资金及部分固定资产投资的需要，另一方面还要满足财政直接拨款和透支的需要。第三句话是财政资金信贷化。财政方面在挤占银行信贷资金的同时，设立财政信贷机构，将一部分财政资金用于计划控制之外的各种信用放款。据有关方面统计，截止1991年底，各种财政信用（不包括国家债券和基建“拨改贷”部分的资金来源已涉及到国家预算内资金科目近20个，还涉及预算外资金和部分银行信贷资金（通过拆借），财政拨款（计划内的拨改贷除外）余额相当大。

## 二、国外可资借鉴的经验

市场经济国家对宏观调控已经进行了多年的探索和实践。从我国的国情出发，吸取国外的经验，特别是经济起飞时期宏观调控中的做法，对我国正确处理计划、金融、财政三者关系，构筑新的宏观调控体系是非常必要的。

韩国实行以计划为主导的宏观调控体系。韩国是一个市场经济国家，资源的配置和企业的运行，主要依据市场经济的原则。在不损害市场功能的前提下，政府对经济进行大力干预。特别是在工业化的过程中，政府干预经济的程度相当高。韩国政府干预经济主要是通过以计划为主导，综合运用计划、金融、财政等各种手段，进行强有力的宏观调控。韩国经济企划院是宏观调控的重要综合部门，经济企划院在韩国政府机构中处于超级部的地位。政府唯一的副总理兼任企划院院长。他通过自己在内阁中的重要地位和影响，统一掌握财务、工商、农林、建设等主要政府机构业务的权限。经济企划院负责起草经济社会发展计划，编制国家预算，协调各种经济政策。经济企划院制定经济和社会发展五年计划和年度执行计划，目标是为了合理配置有限的资源，实现“经济增长、物价稳定、提高效益、公平分配和增进福利”。随着工业化的进展，市场的发育和私人资本的积聚，计划内容和方式也在不断改变。到目前为止，企划院已编制了七个五年计划。

财政政策和货币政策是促使计划实现的两大基本手段。在财政方面，财务部负责编制收入预算，

并组织其实现。预算支出计划由企划院预算办公室负责,通过编制预算支出计划,使经济和社会发展计划与资金供应计划更好地衔接,使发展计划的实现有所保证。所有外国政府贷款和国际金融组织贷款以及政府通过其它渠道筹集的国外资金,全由企划院统一分配。在金融方面,韩国的管理体制是:在总统之下设立金融通货运用委员会,负责统一管理金融货币政策。该委员会由9人组成,由财务部部长任主席,中央银行总裁任副主席,另7名成员由有关部门包括企划院1名组成。在六十年代到七十年代初期,政府为了集中资金实现工业化计划,将银行执行预算的决定权收归政府。银行按计划确定的投资方向,将从国内外筹集的资金以低利率贷给国家计划重点发展产业,特别是其中的大企业。当时市场贷款利率高达30--40%,而政府控制的贷款利率仅7--10%。政策性贷款计划有力地支持了工业化计划的实行。韩国产业银行是一个专门执行政策性贷款职能的长期信用银行,产业银行贷款在项目选择和决策方面,由企划院定计划、编预算、管协调。其操作程序是:年初,由企划院根据企业主管部门上报的投资计划,起草下一年度的投资计划大纲,于6月30日送产业银行。产业银行根据其信贷资金来源和贷款计划对投资企业大纲提出修改意见,转交财务部,财务部进行检查、调整、修改,于9月30日前退企划院。企划院调整后,正式编制年度投资企业计划。10月份交国务院讨论。11月份提交国会讨论,通过后交财政、银行实施。政府要求产业银行每年3月20日前将上年贷款执行情况报财务部和企划院,以便政府监督。

韩国经济高速度发展的一条重要经验,是妥善处理计划、金融、财政三大宏观调控手段的关系,形成了互相协调和互相约束的机制。在三者关系中,计划居于主导地位,企划院是政府主导下的市场经济体制的中枢。企划院承担制定计划、协调政策、编制预算和维护发展四大职能。企划院通过制定六个五年计划,提出不同时期的发展目标、发展战略和重要政策,指明宏观调控的方向,动员各方面力量为实现政策目标而努力奋斗,使解决经济发展中的重大关键问题成为举国一致的行动。同时,企划院负责编制预算计划,将编制发展计划与预算支出计划结合起来,以预算支出计划支持发展计划、动员财政资金和信贷资金,国内资金和国外资金,用以保证发展计划的实施。特别是在六、七十年代经

济起飞时期,把银行资金也纳入政府计划管理的范围之内,要求银行以政府规定的利率向指定的企业和建设项目贷款,这种宏观调控权限的高度集中和计划、金融、财政的协调统一,使有限的资源集中于重点发展部门,保证了大规模建设的资金供应。这种宏观调控体系被认为是高效灵活的,是成功的,对韩国经济的高速增长起了非常重要的作用。

韩国目前实行的第七个五年计划(1992—1996),已与六、七十年代实行的各五年计划有了很大改变,强调计划的预测性、政策性和诱导性,银行可以自主决定贷款方向,政府对利率的控制也逐步放开,但是,计划仍然规定金融政策的方向,在这个《五年计划》中,明确写道:“大力推进金融自由化”,“计划期间,金融部门要真正实行利率自由化,通过金融机关内部经营的自由化来引导金融自由化,同时外汇及资本市场也逐步自由化,以此大力推进金融自由化。但是,考虑到是否拥有有效地通货管理手段问题以及银行拖欠债权问题、政策金融问题、金融市场不稳定等制约因素,金融自由化措施将有步骤地进行,还要同时采取补充措施来尽量减少副作用。”这个计划还对“改善通货信用政策”、“建立金融机关的使用经营体制,加强监督职能”、“改善政策金融体系”等作了明确规定。由此可见,韩国不仅在经济起飞时期,而且在经济比较发达时期,都很注重处理好计划与财政、金融之间的关系,搞好市场经济的宏观调控。韩国的实践,为在市场经济条件下搞好宏观调控提供了成功的范例。

日本战后经济体制转换时期也非常注重财政、金融政策的协调运用。日本从战后统制经济向市场经济过渡的转折点是从1949年3月开始实行的“道奇计划”。二次大战以后,日本经过三年统制经济制度,尽管物价上涨幅度很大,经济上过分依赖美国进口,但工矿业生产已恢复到战前水平的三分之二,出现了经济稳定增长的势头。这时,美国底特律银行董事长道奇作为美国总统特使和盟军总部经济顾问,来到日本。他坚持主张一举实现向市场经济过渡,并提出“道奇计划。”道奇计划“在财政、金融方面采取了强硬措施。为了稳定币值,抑制物价上涨,消除财政对通货膨胀的压力,编制了超均衡预算方案。日本1948年赤字1419亿日元,而1949年编制的预算是结余1569亿日元,结余额占当年整个预算的6.2%。为防止信用膨胀,减少货币

流通量，撤销了复兴金融仓库。制定单一汇率。“道奇计划”实行后的第一年，为避免过度紧缩，日本采取了将超均衡预算吸收上来的资金（即财政收支顺差）、通过商业银行的贷款和对国债的买卖，再返还给商业银行的资金市场，以商业银行的贷款形式为经济重建、复兴、自立提供必需的资金。在“道奇计划”中日本制定了新的产业政策，将电力、钢铁、煤炭、造船等基础行业指定为四大重点行业，在几年时间里，运用财政、金融政策进行重点扶持和发展。由于电力不足，不得不采取有计划地安排用电。从1952年开始，对四大重点产业实行加速折旧和大幅度减税的措施，企业只负担20%的法人税，使企业的税赋减少近一半，企业如不按法定年限折旧（当时法定年限十年），收40%的加速折旧税。后来，日本的计划逐步由指导性计划向战略性计划转移。七八十年代日本政府在制定产业政策时，曾明确规定了具体目标，到了八九十年代，制定经济计划时不再规定具体指标，而着重描述经济前景，指明国家在未来年代的经济发展方向，并相应地把具有战略意义的关键领域作为“优先行政项目”（目标项目）。例如日本通产省在九十年代产业政策构想中，只提出一个“优先行动项目”——研究与发展，并把研究与发展的公共支出翻了一番，增加到占GNP的1%。至于这些开支如何分配，用于发展哪些新技术，计划制定者并未具体化，他们宁肯用诸如“有利于大自然的研究与发展”和“应付社会老龄化的措施”之类的措辞。但是，用历史唯物论观点来看，日本历史已经证明，“道奇计划”对其经济恢复和发展起了关键性作用，而“道奇计划”所体现的计划、金融、财政三者关系的处理办法，成为我们应该认真研究借鉴的宝贵经验。

法国政府从1946年开始，为医治战争的创伤，集中调动一切可调动的力量恢复经济。为更有效地运用美国给予的援助资金，执行了相当严格的经济计划管理体制，首先对国营经济（当时的国营经济占整个国民经济的比重一度达到40%以上）实行指令性计划，其次对财政拨款给地方政府的各项资金的运用实行指令性计划，还对国民经济的某些重要的综合性经济指标实行了指令性计划。持续到八十年代初期，法国经济已彻底恢复，经济发展态势很好，法国开始取消指令性计划，改为劝说性计划，但一直很重视计划与金融、财政的协调。财政是计

划落实的真正体现者。对于法国的计划，法国计划署只起监测作用，而财政部则依据议会通过的计划制定具体执行计划。由于财政部所执行的计划配有资金，因此财政部有能力落实其执行计划。财政部在拨给地方和各部门执行计划所需资金的同时，与对方签订了计划合同，因此使计划的落实有了法律保障。

### 三、新型协调机制的构想

为了适应建立社会主义市场经济体制的需要，更好地发挥计划、金融、财政在宏观调控中的作用，建立新的宏观调控体系，促进国民经济持续、快速、健康发展，必须通过深化改革，理顺计划、财政、金融三者关系，建立起以计划为核心的计划、金融、财政三者并用的职责明确、分工合理、协调配合、相互制约的机制。这种新的机制应该具有以下一些特征。

#### 1. 目标的一致性。

计划、金融、财政作为宏观调控的三大支柱，必须在宏观调控的目标上具有一致性。计划、研究提出国民经济、科学技术和社会发展总体战略目标以及重大的方针政策，根据经济运行中出现的新情况、新矛盾和新问题，及时地研究提出宏观调控的目标和方针以及政策措施。计划提出目标体系，不仅确定宏观调控的总体目标，而且还要确定与之相应的财政收支及赤字水平、信贷及货币发行量规模、物价上涨率、国际收支平衡及外汇储备等一系列指标。并通过制定中长期计划、年度计划指明这些目标。金融和财政，要根据国民经济和社会发展计划确定的宏观调控目标编制各自的计划，确定各自的具体宏观调控目标。计划在确定宏观调控目标时，要充分考虑经济和社会发展的需要，又要充分考虑金融、财政力量的可能。

#### 2. 政策的协调性。

计划、金融、财政三方面政策的协调性，是宏观调控取得预期成效的保证。计划在制定宏观经济调控目标时，相应地提出一系列政策，包括以调节社会总供求为重点的货币政策、财政政策以及物价政策和国际收支政策，以产业政策、投资政策为核心的经济结构调整政策，兼顾效率与公平的收入分配政策等等。计划不能代替各项经济政策，但在总体上应包括金融、财政等各项基本的宏观经济政策，制定和实施计划的过程应成为综合协调各种宏观经

济政策的过程,并力求通过综合运用这些政策实现宏观调控目标。在调节总供求平衡,特别是抑制需求过快增长方面,更多地运用货币政策,辅之以财政政策和货币政策,通过紧的货币币政策,严格控制货币供应,抑制需求膨胀。在调整产业结构方面,更多地运用财政政策,辅之以货币政策和其他政策,以财政直接投资、税收调节,刺激有效供给,抑制长线产品发展。这里的关键是计划、金融、财政三大支柱形成合力。例如对于结构性调整,特别是一些部门呈“瓶颈”状态,仅通过总量调整很难解决,而必须按照国家计划和产业政策,通过国家财政的预算支出对“瓶颈”部门进行重点投资,通过税收等杠杆予以支持,才能逐渐实现调控目标。即使是计划、财政的这种调节,也需要货币政策的配合。这种配合,主要体现在:一是在中央银行实施货币政策过程中,通过“窗口指导”、“特殊信贷管制”、贴息等手段,保证货币资金的运动适应国家产业政策的要求;二是货币政策在一定条件下以一定的货币投入规模来支持财政的结构调节,包括透支或借贷。既注意发挥计划对金融和财政的引导作用,又注意发挥金融、财政对计划的支撑作用。计划要加强对经济运行的监测,并针对经济运行中出现的矛盾和问题,提出综合运用经济杠杆进行宏观调控的建议,包括调控着力点、调节方式、调节力度的选择等,促使经济杠杆发挥互补功能,协调运用,形成合力。

产业政策是计划的主要内容,也是宏观调控的重要依据。产业政策必须以有力的财政、金融政策为支撑,才能得以实施。在计划的制定和实施中,要搞好产业政策与财政、金融政策的协调,力求使建设性预算支出能够支持产业政策目标的实现,银行政策性信贷体现产业政策规定的优先顺序,税收政策按产业政策有所倾斜和体现差别。

建立计划与金融、财政的协调制约机制,必须明确计委、财政、银行之间的权、责、利关系。例如,要明确划分国家大中型建设项目的资金供应渠道。在职能上,按社会主义市场经济的要求划分清楚,各司其职,各尽其能。对建设方面的投资,计委订计划,定规模,定限额,在此基本上实现财政信贷综合平衡。对建设财政赤字,应主要通过向社会发行债券筹资来弥补,向银行透支应主要用于临时调转。

### 3. 手段的互补性。

· 34 ·

在社会主义市场经济体制下,国家在总体上实行指导性计划,但仍保有必要的财力、物力,在某些领域保留必要的审批权和可以直接控制的指令性计划。包括国家财政资金、政策性贷款,统借外债,少数重要物资的国家订货、储备和投放,某些重大项目和重大经济活动的审批。这是利用计划机制直接调控经济运行的杠杆。这些手段与税率、利率、汇率、价格等杠杆配套使用,是实施宏观调控经济政策的操作手段。计划、财政和金融三种政策手段在宏观调控上都各有其局限性:指令性计划已经很少,指导性计划弹性很大;货币政策必须考虑信贷收支的期限结构。一旦当利率低到一定程度,再调低利率,生产性投资也不会扩大,而只是导致金融投机和持币待购现象的加剧;财政调控受财政收入制约能力有限。因此,必须充分发挥计划、财政、金融各种调控手段的互补性,使三者宏观调控中各有侧重。计划注重运用经济、法律和行政手段,包括投资、物价以及产业政策、区域规划等政策手段促进总量平衡和结构优化;货币政策主要是通过总量调节促进结构改变;财政政策则主要在增量调节中发挥作用。货币政策具有长期稳定性的特征。如果货币供应增长率紊乱,大起大落,就会破坏市场流通的正常秩序。这样,货币政策的长期稳定性则与经济运行中出现的短期波动形成尖锐的矛盾。这就需要通过财政政策来缓解这一矛盾,以弥补货币政策的不足。财政在这方面的配合作用,主要从两个方面入手:一是借用财政的内在稳定器来调节;二是通过结构性税收、预算、补贴来调节。

### 4. 职责的明晰性。

计划的主要职责是:研究战略、制定规划、综合平衡、培育市场、宏观调控、重点建设、协调服务。重点是合理确定国民经济和社会发展的战略目标,搞好经济发展预测、总量调控、重大结构与生产力布局规划,集中必要的财力物力进行重点建设,综合运用经济杠杆,促进经济更快更好发展。其主要任务是:

研究提出国民经济、科学技术和社会发展总体战略目标、以及需要配套实施的经济政策;编制国民经济和社会发展中长期规划、年度计划,以及国土整治开发规划、资源节约和综合利用规划、重点产业专项规划和区域经济发展规划;搞好计划综合平衡,包括社会总需求和总供给的经济总量平衡,积累和消费、一、二、三产业结构、经济建设和社会

发展等重大比例和结构的协调；研究制定和组织实施国家产业政策，协调和建立以产业政策为核心的经济政策体系；在制定中长期规划、年度计划和国家产业政策中，综合协调各种经济政策和经济杠杆的运用，并合理安排使用国家直接掌握的投资、财力、外汇、价格、工资、信贷和重要战略物资，形成预测性、政策性、指导性计划体系；大力培育和发展市场与市场体系，搞好各类大型市场的规划、布局和建设，建立统一、开放的市场体系，促进计划和市场的有机结合；合理确定固定资产投资总规模，负责安排和协调重大投资项目，引导和调控全社会投资的方向和结构；监控物价总水平，运用国家储备和调节基金进行调控。加强对经济运行总体态势的跟踪分析，对出现的重大问题及时提出政策建议，为微观经济活动提供信息咨询服

务。财政的主要职责是：运用预算和税收手段，着重调节经济结构和社会分配。实行中央财政对地方的返还和转移支付制度；调节分配结构和地区结构。主要任务是：制定和执行国家财政、税收的方针政策及其他有关政策，拟定全国的财政、预算、税收、财务、会计方面的法律、法令和基本管理制度；根据国民经济和社会发展战略，拟定国家财政发展战略和中长期财政计划，拟定国家年度预算草案，执行批准的国家预算，编制国家年度决算，并负责对预算内和预算外的国家资金进行综合平衡；掌握和运用财政、税收、补贴等经济杠杆，以及中央财政直接掌握的资金和外汇，对国民经济的运行和国民收入的分配进行调控；管理全国各项税收和其他财政收入，制定国有资产的各项管理制度，监督国有资产的完整无缺和经营性资产的增值。

中央银行的主要职责是以稳定币值为首要目标，调节货币供应量，并保持国际收支平衡。中央银行在国务院领导下独立执行货币政策，从主要依靠信贷规模管理，转变为运用存款准备金、中央银行贷款利率和公开市场业务等手段，调控货币供应量，保持币值稳定；监督各类金融机构，维护金融

秩序，监督各地区的财政收支和各部门的财务活动；负责拟定全国金融工作的方针、政策和法规；掌管货币发行，调节货币流通；管理存贷款利率、人民币汇率等；编制国家信贷计划，集中管理信贷资金；管理外汇、金银和国家外汇储备、金银储备；经理国库、代理发行政府债券，管理金融市场。

#### 5. 体制的制约性。

制约与协调是对立统一的。没有制约，就没有协调。在深化体制改革的过程中，既要促进计划、金融、财政三者之间的协调、配合，也要促进三者之间形成制约机制。

首先，计划对金融和财政要有约束。这充分体现在银行信贷投放规模、基础货币投入规模、财政收支和赤字必须纳入国家计划。财政、金融对计划的约束，体现在如无财政和银行的支持，国家计划无法实现。

国家重大建设项目和重点支持的项目，国家计委提出备选建设项目，国家开发银行根据计划清单和资金可供量的实际情况，择优选定项目，待计委审批后，发放政策性贷款。对社会公益性建设项目，主要由计委提出项目，由财政筹集资金。计划要通过调节银行投资贷款和债券、股票发行的调节，规范自筹资金来源，调节建设资金供应量和投资方向。

#### 6. 操作的规范化。

为切实建立起计划、金融、财政相互协调、相互制约的机制，必须强调在操作上的规范化。从组织建设角度讲，应建立部门之间的协调机构，从日常协调角度讲，应该建立健全协调会议制度，三大部门定期或不定期地就有关问题进行协调，力求达成共识，动作一致；从具体工作角度讲，应该努力作到程序化，重大问题，应该以法律的形式固定下来，以便有所遵循。

(责任编辑 王冰)