

科技发展对宏观调控的影响及其应对 ——兼论宏观调控中的信赖保护

王新红

(福建师范大学法学院, 福建福州, 350117)

摘要: 科技发展给宏观调控带来了机遇和挑战, 由于时间序列和公共产权的影响, 挑战大于机遇, 宏观调控本身充满了风险。树立有限政府、有限调控的理念; 各宏观调控主体对自身的宏观调控能力保持适度的谦卑, 谨慎行使宏观调控权; 对调控受体的信赖予以保护; 肯定和支持宏观调控中地方政府在法律限度内与中央政府的博弈行为等, 有利于降低宏观调控风险。科技发展引领社会经济进入了大数据和全球化时代, 宏观调控也应与时俱进。担负宏观调控职责的机构应关注科技发展, 自觉利用科技发展的最新成果, 最大限度地提高自身的宏观调控能力和水平, 形成回应型的宏观调控机制, 并寻求宏观调控的国际合作等, 是改善宏观调控的基本策略。

关键词: 科技发展; 宏观调控; 有限调控; 信赖保护

中图分类号: D912.29

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2015)04-0083-08

继《“十二五”规划纲要》提出“加强和改善宏观调控”之后, 十八届三中全会提出“健全宏观调控体系”, 十八届四中全会则提出“依法加强和改善宏观调控”。在科技发展日新月异的今天, 研究科技发展对宏观调控的影响及其应对, 是“依法加强和改善宏观调控”的题中之义, 也是宏观调控法治化不可忽视的问题。但是, 从近年来的相关研究文献看, 有关利用宏观调控鼓励、引导科技发展的著述颇多, 而对于科技发展对宏观调控的影响鲜有研究, 至于其应对措施, 更是缺少关注。

一、科技发展对宏观调控的影响

科技发展, 是指人类为了更好地生存和发展, 解决资源的稀缺性问题, 在认识世界、顺应客观规律的基础上, 不断创造出的新理论, 以及利用资源的新工具、新方法。科技发展使人类能够创造更多的财富, 改善人们的福祉, 推动社会的文明和进步。科技发展对经济、社会以及政府治理等, 均有重大影响。如瓦特发明蒸汽机, 引领手工业经济进入近代工业化经济时代, 生产效率显著提高。“科学技术是第一生产力”, 小平同志的这一著名论断充分揭示了科技发展对社会

经济的重大影响。现代科技发展, 特别是电子信息技术的飞速发展, 不仅导致了生产力的显著进步, 而且带来了政府治理革命, 提升了政府的治理能力。但科技发展对政府治理的影响是双面的, 在提升政府治理能力的同时, 也为政府治理提出了新的课题。

宏观调控是“政府为了促进国民经济协调、稳定和发展, 依法调整运用其掌握的某些经济变量(如财政支出、货币供给)和行政权力, 来影响市场经济中各种变量的取值, 从而影响微观经济行为的过程”^[1]。宏观调控是政府引导经济发展的重要手段, 必须建立在对社会经济发展规律正确认识的基础上。科技发展状况, 是政府采取宏观调控措施必须考虑的因素。对宏观调控及其法治化的理论研究, 必须充分关注并深入研究其受到科技发展的影响。

(一) 宏观调控是科技发展到一定阶段的产物

虽然我们说宏观调控“是中国经济体制改革中‘土生土长’的一个概念, 打上了‘中国特色’的烙印, 我们不能用西方宏观经济学的宏观经济政策的概念去限定它……”^[1]但西方经济学中的宏观经济政策无疑是最典型的宏观调控表现形式。一般认为, 凯恩斯的《就业、利息和货币通论》是宏观经济学的奠基之作。在该书中, 凯恩斯提出了国家干预理论, 彻底颠覆了亚当·斯密的古典自由主义理论, 史称“凯恩斯革

收稿日期: 2014-11-17; 修回日期: 2015-05-16

基金项目: 教育部人文社科一般项目“宏观调控中的信赖保护研究”(12YJA820077)

作者简介: 王新红(1967-), 男, 湖南邵阳人, 博士, 福建师范大学法学院教授, 主要研究方向: 经济法

命”。资本主义在亚当·斯密的古典自由主义经济理论指导下,在一百多年的发展历史中取得了辉煌的成就。但1929年发生的资本主义经济危机,使亚当·斯密“看不见的手”不再神奇。“曾被人们认为是万能的市场调节,在19世纪末生产社会化和垄断形成以后,不再像从前那样充分有效了,开始‘失灵’了。”^[2]

肇始于18世纪的工业革命,是建立在瓦特发明蒸汽机这一重大科技发明的基础之上的,工业革命使机器大工业取代了手工业;而19世纪以电的运用为标志的科技发展,使社会分工更加精细化,生产效率因专业化而得以明显提高。随着分工的不断细化,人们要获得生存和发展,必须用自己生产的产品通过市场交换来实现,也即生产不是直接满足自己的需要,而是为社会提供产品,并通过市场这一媒介,以为社会提供的产品换回自己需要的产品。如果生产的产品不能转化为社会产品,为他人所接受,个人劳动就无法转化为社会劳动,生产者就会遭受损失。也就是说,社会化是科技发展到一定程度的产物。生产社会化程度提升到一定高度后,亚当·斯密提出的“看不见的手”失灵了,于是有了国家干预的需要,凯恩斯的国家干预理论应运而生。宏观调控作为国家干预经济的主要方式之一,是为应对科技发展带给社会经济的影响而出现的,也就是说,宏观调控是科技发展的产物。

(二) 科技发展能提升政府的宏观调控能力

社会化市场经济条件下,经济发展需要政府的宏观调控。但仅有需要是不够的,政府还必须具备宏观调控的能力:一是比较准确地判断经济形势和预测经济运行趋势的能力。宏观调控是根据经济形势采取相机抉择的应对措施,对经济形势的准确判断至关重要,如果对经济形势判断有误,采取的宏观调控措施就可能是南辕北辙。二是采取正确的调控措施的能力。在准确判断经济形势的基础上,政府尚需要具有采取正确的调控措施的能力。政府这两方面能力的提升,均与科技发展密不可分。例如,20世纪末迅速发展的电子信息技术,将人类带入了“大数据时代”,政府收集和處理数据的能力空前提升。而对宏观经济形势的判断,以及采取相应的宏观调控措施,均是建立在经济运行的各种数据的基础上。因此,科技发展,尤其是电子信息技术的迅猛发展,提升了政府的宏观调控能力。

(三) 科技发展使宏观调控面临新的挑战

科技发展带来许多新情况、新问题,使宏观调控面临新的挑战。例如,电子信息技术的发展,导致了虚拟经济的繁荣,加速了经济的全球化,各国政府在宏观调控时如何应对突如其来的虚拟经济的发展和经

济全球化,至今仍显得准备不足。许多在此前行之有效的宏观调控措施,在虚拟经济和经济全球化的新背景下失灵了。政府发现,保持经济协调、稳定和发展在很大程度上超出了自己的能力范围。1997年发生的亚洲金融危机和2008年的全球金融危机,都是典型例证。研究亚洲金融危机的论著汗牛充栋,这些论著对亚洲金融危机成因的分析尽管见仁见智,但几乎所有的论著均提到了“国际游资的冲击”。本来,中央银行凭借其“三大法宝”在一国范围内有能力维持币值的基本稳定。但在经济全球化背景下,国际游资的冲击使中央银行维护货币稳定的能力显得不够了。始于2007年的美国“次贷危机”在全球范围内迅速蔓延,导致了2008年的全球金融危机。这再次证明,在经济全球化的背景下,一国政府仅仅依靠自身的力量在全球经济危机中独善其身、保持经济的稳定和发展变得越来越难,宏观调控出现了国际化的趋势。

(四) 政府宏观调控能力的提升不足以应对宏观经济中出现的新问题

科技发展带来的宏观经济环境的复杂性与其所要求的政府宏观调控能力的提升并不同步,后者总是落后于前者。这种不同步固然与时间序列有关,总是经济生活中出现了新情况、新问题,政府在应对这些新情况、新问题的过程中寻找到恰当的宏观调控方法,提升其宏观调控能力。除了时间序列的原因外,政府对科技发展反应迟钝也是重要原因。“当存在的是资源的公共产权时,对于获得高水平的技术和知识几乎没有激励。相比之下,排他性的产权将激励所有者去提高效率,或者,在更根本的意义上讲,去获得更多的知识和新技术。”^[3]政府宏观调控是由政府官员代表政府决定和实施的,宏观调控的绩效与政府官员没有直接的利害关系,这与公共产权无异,政府官员对科技发展的敏感度不如私人产权主体。这样,科技发展所导致的社会经济环境发生变化、对政府宏观调控提出新要求时,政府由于还没有革新治理技术,无法满足对新情况下市场出现的新问题的调控,导致政府的宏观调控能力不足。

(五) 科技发展导致宏观调控中的信赖损失日趋严重

相机抉择的宏观调控,可能导致调控受体的信赖损失。根据基德兰德和普莱斯科特的“时间一致性”理论,宏观调控政策存在时间的不一致性,以期初数据制定的作为一个最优计划组成部分的有关未来政策的决策,在单个经济主体对其形成理性预期并影响个体行为后,此政策就不再是最优的。在政府不受约束的条件下,政府将可能背弃原来所做的政策,选择其

他的政策。由于宏观调控政策存在时间的不一致性，信任该政策的调控受体将会遭受信赖损失。理性的调控受体就会从一开始就不相信政府的宏观调控政策，使政府的宏观调控目的无法实现。

尽管宏观调控以相机抉择为特点，宏观经济学的奠基人凯恩斯认为，宏观经济政策就是短期的，“长期来说，我们都死了”是他的经典名言。但是，毋庸置疑的是，随着科技的发展，经济发展变化的速度越来越快，宏观调控的频次逐渐增多、宏观调控政策的变化时间越来越短。由此带来的恶果是，因为宏观调控政策变化导致的信赖损失越来越大、越来越多、越来越常见；随之而来的是，人们对政府宏观调控政策的信任度越来越低，逆宏观调控行事的调控受体越来越多，宏观调控的效果因此遭受越来越大的影响，实现宏观调控的目的变得越来越难。

二、科技发展对宏观调控影响的应对措施

（一）有限政府，有限调控

面对科技发展带来的宏观调控难题，政府首先应当树立的理念和采取的措施是，不应凭着“人定胜天”的豪气滥施公权力，而应保持对市场机制的尊重和对自身能力的谦卑，在划定市场与政府的行为边界的基础上，谨慎采取宏观调控措施，即“有限政府，有限调控”。

有限政府是指权力、职能、规模和行为都受到宪法和法律明确限制的政府，在宪法和法律之外，不存在政府权力和政府职能。政府的权力来源于人民通过代议制机构的立法授予，人们为了防止政府权力“为恶”，只授予政府有限的权力。有限政府要求政府的权力和职能受到事先确定的规则限制，在法治社会，这种规则就是宪法和法律。需要特别指出的是，有限政府的有限性是开放的、发展的。在不同历史时期，政府享有的权力和承担的职责是不同的。在古典自由主义时期，政府只要做消极的“守夜人”，管得最少的政府是最好的政府。“所有的法律都免不了邪恶，因为这是对个人自由的违背；而一般来说，政府的各种职能也同样邪恶。因为这些都是必要的邪恶，所以必须将其降到最低范围。”^[4]但19世纪末20世纪初社会化以来，个体本位观念被社会本位观念所取代，经济自由主义受到限制，相应地，有限政府的含义发生了变化，在实践中体现为政府对经济与社会生活的大幅度干预和福利国家的产生。为了发展公共福利，体现社会公正，政府必须积极能动地参与和干预社会经济生活。

“古典自由主义把政府从市场中驱逐出去，现代自由主义又将政府招了回来，这一次是为了保护公民，使之避免经济体系中某些时候的不公正。”^[5]“国家的义务是创造这样一些经济条件，使身心没有缺陷的正常人能通过有用的劳动使他自己和他的家庭有食物吃，有房子住和有衣服穿。‘工作权’和‘基本生活工资’权利和人身权利或财产权一样的有效。这就是说，它们是一个良好的社会秩序不可或缺的条件。”^[6]这样，政府的权力和职能都大大地扩展了。

就宏观调控来说，人们通过法律授予政府的宏观调控权是有限的，从而决定了政府只能进行有限的调控。科技发展导致经济生活中出现新情况、新问题，这些新情况、新问题可能超出政府宏观调控能力范围。应对这种状况，首先需要考虑的是，这些新情况、新问题是否属于政府宏观调控的范围。如果根本就不属于宏观调控的范围，采用宏观调控措施来应对，药不对症，自然难有成效。

1. 宏观调控不宜直接干预私人经济

私人经济是指私人的消费活动、投资活动和经营活动，属于私人自治的领域。“关于可以把资本用在什么种类的国内产业上面，其生产物能有最大价值这一问题，每一个人处在他当时的地位，显然能判断得比政治家或立法家好得多。如果政治家企图指导私人应如何运用他们的资本，那不仅是自寻烦恼去注意最不需注意的问题，而且是僭取了一种不能放心地委托给任何个人、也不能放心地委之于任何委员会或参议院的权力。把这种权力交给一个大言不惭地、荒唐地自认为有资格行使的人，是再危险也没有了。”^[7]“一般说来，生活中的事务最好是由那些具有直接利害关系的人自由地去做，无论是法令还是政府官员都不应对其加以控制和干预。那些这样做的人或其中的某些人，很可能要比政府更清楚采用什么手段可以达到他们的目的。即使政府能够最全面地掌握个人在某一时期内积累的有关某一职业的全部知识(实际上是不可能的)，个人也要比政府对结果具有更加强烈得多、更直接得多的利害关系，因而如果听凭他们选择，而不加以控制的话，则手段会更有可能是得到改进和完善。”^[8]亚当·斯密和约翰·穆勒的这些论述，是基于社会化以前的社会经济环境，但对社会化以后的社会经济，仍然具有警醒价值。

私人经济的总和构成宏观经济，但私人的理性并不一定能带来社会的理性；个人利益的最大化并不一定导致社会资源配置的整体优化。为此，政府需要采取包括宏观调控在内的经济调节措施。但是，必须注意的是，宏观调控措施是通过影响社会经济环境来间

接影响私人经济的。它只是私人经济自由选择的影响因素,私人在进行自由选择时必然会考虑这种因素,也即私人经济已经受到了政府宏观调控的影响。但是,宏观调控不是私人经济行为选择的唯一影响因素。如果政府使用了针对私人经济的直接干预手段,则宏观调控成为经济决策的惟一影响因素,是回到计划经济的老路上,与我国“从计划经济走向市场经济”的经济体制转型南辕北辙。

2. 宏观调控限于市场力量不及或市场失灵的领域

市场是资源配置最基本的机制,依靠私人自治,市场能够发挥优化资源配置的作用。由于私人的理性并不能集成社会理性,私人自治有力所不及的地方,市场调节也有失灵的时候。在市场力量不及或市场失灵的领域,才是宏观调控发挥作用的地方。“关于国民个人知道得更清楚、更加擅长的那些事,国家并没有越俎代庖;相反地,他所做的是,即使个人有所了解,单靠他自己力量也无法进行的那些事。”^[9]并且,政府面对市场失灵也能够有所作为。萨缪尔森说:“我们不能影响天气,但是公共经济政策的明智与否确可以对我们未来生活水平产生重大的影响。”^[10]

宏观调控虽然是必要的,但宏观调控并不是范围越广越好,而应限于:①市场机制不能发挥作用或不能有效地发挥作用的领域;且②符合公平原则,即政府的宏观调控必须能够在一定程度上矫正市场机制产生的“马太效应”,使社会分配更加公平;且③符合效率原则,也即政府采取和实施宏观调控政策和措施所产生的社会总收益大于社会总成本。但这并不是一件容易的事。“国家的存在对于经济增长来说是必不可少的;但国家又是人为经济衰退的根源。”^[11]“诺思悖论”揭示了政府干预经济可能存在的风险。恩格斯分析指出,“国家权力对于经济发展的反作用可以有三种:它可以沿着同一方向起作用,在这种情况下就会发展的比较快;它可以沿着相反方向起作用……”^[12]有限政府的有限性是开放的、发展的,并没有一个固定的标准确认有限政府的权力和职能范围。“政府作用的范围和特征是一系列因素综合作用的产物。”^[13]不同国家、同一国家不同时期,因政治、经济和社会生活条件不同,政府作用的范围也是不同的。

虽然西方国家宏观经济政策干预经济的领域可资借鉴,但我国转型时期的经济状况及其所需要解决的问题与成熟市场经济国家的经济状况及其所需要解决的问题显然差别很大,以成熟市场经济国家对政府干预经济的领域为样板来确定我国转型时期的宏观调控作用领域,难免出现削足适履的情况。经过20多年市

场经济体制建设和对市场的培育,十八届三中全会将十四大提出的“使市场在资源配置中起基础性作用”修改为“使市场在资源配置中起决定性作用”。并指出,我国现阶段“宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡,促进重大经济结构协调和生产布局优化,减缓经济周期波动影响,防范区域性、系统性风险,稳定市场预期,实现经济持续健康发展。”这既是对政府宏观调控任务的下达,也是对政府宏观调控边界的设定,政府只能在这一边界范围内“有限调控”。

3. 宏观调控权限于法律的规定

“一切有权力的人都容易滥用权力,有权力的人们使用权力一直到有界限的地方才休止。”^[14]法律无疑是设定政府权力边界的最有效手段。在十八届四中全会提出“全面推行依法治国”的背景下,宏观调控必须依法进行。法律应当授予调控主体与其履行职责相当的宏观调控权。但在立法实践中,不可避免会出现法律授予政府的宏观调控权与宏观调控的实际需要不相吻合的情况:授权不足或者授权过度。授权不足,政府无法完成其宏观调控的使命;授权过度,为政府滥用职权打开了方便之门。

从我国现行宏观调控法律制度来看,对政府宏观调控权的授予,授权不足和授权过度的情况并存,但以授权过度为主。在授权过度的情况下,政府干预了许多不该干预的事情。在授权不足的情况下,政府要么无所作为,要么超越有限政府的局限,自我“加冕”、积极行动,行使法律没有授予的权力。对于前一种情况,我国政府在转型过程中正不断退出不该干预的领域,随着转型的逐渐完成,并通过修订法律使这一情况逐渐得到改善。对于后一种情况,必须认识到,授权不足是与有限政府如影随形的一种现象,在“全面推进依法治国”“依法加强和改善宏观调控”的“新常态”下,我们在享受有限政府带给我们自由和安全的同同时,必须容忍这种政府可能因授权不足而无能的现象。如果我们纵容政府在授权不足时超越其职权范围,则政府在别的时候也会超越职权,那么,有限政府不复存在,人们的自由和安全也将不复存在。^[15]

(二) 相对分权、相对独立与协调配合

“有限政府,有限调控”主要解决政府宏观调控和市场调节的边界问题。在政府宏观调控的范围内,由于科技发展所带来的社会经济的复杂性,政府仍然可能由于自身的理性限制不能采取正确的宏观调控措施,从而影响社会经济的健康发展。为了降低宏观调控的风险,相对分权、相对独立与协调配合是必要的制度安排。

1. 相对分权

分权是相对于集权的一个概念,它是权力社会化、民主化的需要和体现。分权有利于监控权力、制约权力,防止权力滥用和权力腐败,有利于降低权力错误行使的危害。宏观调控权是一项对资源配置起重要影响的权力,集中统一行使,弊害很大。因此,宏观调控权需要采取分权的形式。

“宏观调控”一词1993年写入我国《宪法》,但宏观调控权的行使主体包括哪些,法律并无明文规定,学界争议颇大。从横向看,宏观调控的决策主体仅限于政府及其所属部门,还是包括了立法机关和司法机关?从纵向看,宏观调控的决策主体仅限于中央,还是包括地方?均有争议。唯一没有争议的是,国务院及其部分部委,如财政部、中国人民银行、国家发展和改革委员会(以下简称“发改委”)是宏观调控决策主体。国务院是最主要的宏观调控决策主体;财政部、中国人民银行、发改委等部委也有一些宏观调控权。中国人民银行“依法制定和执行货币政策”,财政部制定财政政策,发改委制定价格政策、产业政策……可见,我国对宏观调控决策采取的是分权体制。但是,根据《宪法》第89条的规定,国务院规定各部和各委员会的任务和职责,统一领导各部和各委员会的工作,各部委要服从国务院的统一领导,这种统一领导,决定了分权的相对性。

2. 相对独立

对于宏观调控决策权实行分权,其目的在于防止集权的弊害。各宏观调控权行使主体的相对独立,是分权制度的基本要求。如果各宏观调控主体完全听命于某一宏观调控机构(如国务院),则宏观调控权实际上由一个主体行使,回到了集权的老路上。

西方经济学对中央银行应当保持对中央政府的独立性以维护货币政策的信誉有深入的研究。由于各政党的执政理念不同,在每次出现政权更迭时,新上台的执政党往往采取与以前不同的经济政策,产生政治周期,使得通货膨胀难以预测,扩大经济波动的幅度。因此,要阻止政治周期的出现,就应保持金融政策制定上的独立性,即:具有充分独立性的中央银行可以不接受来自政府的指令,也不必与政府协商,无条件地拥有自主决定维持或变更现行货币政策的权力。^[16]

在我国宏观调控的实践中,宏观调控权行使的独立性没有受到尊重。国务院采取扩张性经济政策时,不仅财政政策、货币政策是扩张性的,土地政策、投资政策、能源政策等也是扩张性的,并不顾及各自的独立价值目标,甚至环保执法、安全执法、金融监管执法等也顺应扩张政策变得宽松,对违法行为视而不

见。这看似国务院的宏观调控意图得到全面贯彻,而实际上是法律所确认的基本规则被破坏了。国务院正确的宏观调控政策也会因这种过于一致的响应破坏了宏观调控政策与措施发生作用的环境,变得不那么正确;而一旦国务院的宏观调控政策出现偏差,将产生极其严重的不良后果。因此,保持宏观调控权行使的相对独立性是必要的。

保持宏观调控权行使的相对独立,还需要区分宏观调控政策的执行和法律的执行。宏观调控政策是相机抉择、灵活多变的,而法律是稳定的。实践中常常出现的问题是,为了宏观调控政策的执行,而放弃法律的执行,这是与法治精神相违背的。尽管对法律的解释可能受到政策的影响,但是,法律的执行总是优于政策的执行,不能为了政策的执行放弃法律的执行。就国务院各组成机构来说,第一,要区分享有宏观调控决策权的机构和不享有宏观调控决策权的机构。对于不享有宏观调控决策权的机构,它们只负责执行相关的法律,宏观调控决策的变化与其执法活动没有直接联系,不能因宏观调控政策的变化与其执法的尺度就发生改变。如环保机关、金融监管机关、工商行政管理机关、质量监督检验检疫机关、审计机关等,其执法活动不应因宏观调控政策的变化而随之发生变化。第二,对于享有宏观调控决策权和执法权的机构,其宏观调控决策的执行与其担负的执法任务要分开。

3. 协调配合

十八届三中全会提出:“加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合。”宏观调控权行使的“相对分权”和“相对独立”,强调各宏观调控机构在法律规定的职权范围内要独立自主地做出宏观调控决策和采取宏观调控措施,这是依法调控的基本要求。但协调配合也很有必要。各宏观调控机构相互沟通、交换信息,了解其他调控机构已经制定或采取的宏观调控政策或措施、将要制定或采取的宏观调控政策或措施,是各宏观调控机构制定正确的宏观调控政策、采取正确的宏观调控措施的重要保证。

特别需要指出的是,不能把相对分权、相对独立与协调配合对立起来。相对分权、相对独立要求各宏观调控机构在自己的职权范围内独立自主地做出宏观调控决策,各宏观调控机构既不能越权进行宏观调控或者迫使其他宏观调控机构违背自己的意志采取宏观调控措施,也不能放弃自己的宏观调控职能或者按别的宏观调控机构的意志进行宏观调控。这是宏观调控法治化的基本要求。不能以协调配合为由损害各宏观调控机构之间的相对独立和相对分权。协调配合应当

且只应当体现在以下两个方面:①信息共享,这里所说的信息,包括市场信息,也包括宏观调控机构拟采取的宏观调控措施的信息;②在不同宏观调控机构协商一致、并均认为有必要同时采取或轮换采取宏观调控措施的,可以按协商一致的内容采取宏观调控措施。

(三) 对调控受体的信赖保护

1. 信赖保护的必要性与重要性

调控受体是受宏观调控政策、措施影响的主体。调控受体主要是指经营者,但在中央政府为调控主体的情况下,地方政府也是重要的调控受体。虽然宏观调控政策与措施不针对某一具体的调控受体,但事实上,在很多情况下,因宏观调控政策和措施变动遭受利益影响的,只是小群体。宏观调控的终极目的是促进国民经济协调、稳定和又好又快的发展,宏观调控政策和措施变动带来的部分人的信赖损失,属于宏观调控的成本。按照公共负担均等化的原则,这种成本应由社会共同承担,而不能由少部分人承担。应当对这些小群体因宏观调控政策和措施的变动遭受的损失予以补偿。

宏观调控的绩效最终取决于调控受体对调控信号的反应与调控主体所追求的目标的一致性程度。如前所述,为适应科技发展带来的冲击,宏观调控政策和措施变动越来越频繁,可信性减弱,调控受体对宏观调控政策和措施的可持续性产生了怀疑,未能形成稳定的预期。提高宏观调控的绩效,必须保护调控受体对宏观调控的政策和措施的信赖。通过信赖保护,使政策和措施的变动不会造成调控受体的信赖损失,从而降低调控受体受宏观调控政策和措施变动遭受不利影响的风险,自觉接受宏观调控的引导。

2. 信赖的一般保护方法

宏观调控中信赖保护的方法有两种:一般保护方法和个别保护方法。这里论述一般保护方法,接下来再阐述个别保护方法。

一般保护方法是针对不特定的调控受体采取的保护方法。主要有三种基本方法:

(1) 宏观调控行为维持的方法。宏观调控以相机抉择为实现手段,灵活多变,但并不意味着可以朝令夕改,宏观调控行为应在其明示或默示的合理期限内得到维持。当宏观调控行为有明示的存续期间时,调控主体有在明示的期间内维持宏观调控行为效力的义务,调控主体一般不得改变或者废止宏观调控行为。宏观调控行为没有明示的存续期限的,宏观调控行为应在合理的期限内得到维持。只有这样,宏观调控行为才能赢得调控受体的信任,并得到调控受体的响应。

(2) 释明保护方法。宏观调控行为的释明,是指

调控主体在做出宏观调控行为时,释明行为所依据的经济形势,宏观调控行为的目标,宏观调控行为与目标之间的关系等。释明有利于宏观调控行为赢得调控受体的信任和响应。

(3) 过渡期保护。在跨期行为中,调控受体基于原有政策、法律法规采取行动,在新的宏观调控行为生效后才成就原有政策、法律法规规定的要件,此时适用新的政策、法律法规会导致调控受体的信赖损失。而这种信赖损失的风险还必然影响到调控受体行动之初的决策,从而不利于调控受体信任和响应宏观调控行为。过渡期保护的措施包括:①规定某些延续旧的政策、法律法规效力的情形;②新政策、法律法规分段实施;③延后新政策、法律法规生效;④渐进落实新政策、法律法规;⑤规定某些减轻新政策、法律法规冲击的具体办法等。

3. 信赖的个别保护方法

宏观调控中信赖的个别保护,是指对特定调控受体的信赖保护。只有在穷尽一般保护之后,特定个体仍有值得保护之信赖利益时才采取个别保护的方法。个别保护法主要有两种保护方式。

(1) 存续保护方法。对于特定调控受体依据的政策、法律法规所取得的利益允许其继续存续不至于损害公共利益的,允许其在合理的信赖期限内继续存在。

(2) 财产保护方法。对于值得保护、但不适合采用存续保护的特定调控受体的信赖利益,采用补偿其信赖损失的办法。

(四) 优秀的宏观调控队伍、先进的装备和技术

完成任何一项工作,优秀的人才、先进的装备和技术都是有益的。三百六十行,莫不如此。但无论是优秀的人才,还是先进的装备和技术,都是有限的。尽管如此,笔者还是要强调担负宏观调控职责的部门应当有最优秀的人才和最先进的装备和技术。这不仅是因为宏观调控是极其复杂、极具技术含量的工作,更主要是因为宏观调控对国民经济的发展具有极其重大的影响。加强和改善宏观调控,要求正确判断经济形势、正确使用调控工具。对经济形势的错误判断、调控手段的错误使用,会葬送健康向上的经济的发展,会使危机中的国民经济雪上加霜,更难走出低谷。

1. 宏观调控队伍建设

加强宏观调控队伍建设,无非采取以下措施:①激励和吸收优秀人才加入宏观调控队伍;②加强对从事宏观调控工作的公务人员的培训,保障从事宏观调控工作的公务人员随着科技发展不断更新知识和提升能力;③建立与宏观调控相关岗位的准入制度;④在宏观调控决策中突出专家的作用;等等。

2. 宏观调控机构的装备配备

为了克服政府对科技发展不敏锐的弊病,紧跟科技发展的步伐,宏观调控机构应始终保持使用最先进的技术和装备。在当今的大数据时代,保障宏观调控机构及时、准确地获得经济运行的数据,必须以先进的设备和信息技术作保障。技术手段的欠缺,会导致宏观调控机构难以及时获得准确的经济运行数据,不能对经济形势做出正确的判断;缺乏有效的监控技能和先进的监控工具,宏观调控措施难以充分发挥其功能。

(五) 回应型的宏观调控

宏观调控本身就是对生产社会化背景下市场机制出现失灵情况的一种回应。这种回应是否正确,需要在国民经济的实践中去检验。经济形势总是在不断变化之中,宏观调控政策和措施也必须随之变化。要做到这一点,必须建立宏观调控跟踪、反馈系统,及时把握经济运行动态,并根据经济形势的变化及时调整宏观调控政策和措施。

(六) 宏观调控的国际化视野和寻求宏观调控的国际合作

科技发展降低了经济往来的成本,导致了经济的全球化。在经济全球化背景下,国民经济的发展受到了国际社会经济发展的重大影响。国与国之间的经济竞争趋于白热化,但与此同时,各国经济的联系也变得越来越紧密,以至于达到了“一荣俱荣、一损俱损”的程度。竞争与合作共同构成国际社会经济运行的主旋律。十八届三中全会提出“形成参与国际宏观经济政策协调的机制,推动国际经济治理结构完善”。

1. 宏观调控的国际化视野

政府在制定宏观调控政策和采取宏观调控措施时,必须具有国际化视野,充分考虑国际社会因素的影响。例如,拉动经济增长的方式有投资、出口和消费“三驾马车”,我国长期依赖投资和出口拉动经济增长,消费没有对经济增长发挥其应有的作用。在全球经济危机的背景下,出口受到重大影响。《“十二五”规划纲要》适时提出了“坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向。构建扩大内需长效机制,促进经济增长向依靠消费、投资、出口协调拉动转变”。这就是宏观调控国际化视野的表现。

2. 寻求宏观调控的国际合作

“在20与21世纪之交,(市场经济)又正在进入国际市场经济阶段。国际市场的调节机制是三元化,即除市场调节、各国的国家调节外,还需要并早已产生国际调节。”^[17]这里的“国际调节”并不是指由国家之上的调节主体来调节全球经济,因为并不存在这

样的主体。国际调节实际上就是国家(地区)之间在经济调节方面的合作。

宏观调控是国家调节的主要方式。宏观调控中的国际合作,主要采取以下两种方式:①签订一些宏观调控及与宏观调控有关的协议,并共同遵守。②两个或两个以上的国家或地区共同建立具有宏观调控功能的国际组织,或者加入其他已经创设的具有宏观调控功能的国际组织,由该组织采取调控措施。“国际组织实施的宏观调控行为,例如世界贸易组织(WTO)、国际货币基金组织(IMF)和世界银行(WB)等针对国际贸易、国际金融、国际投资等领域的宏观调控行为。”^[18]

三、结语

科技发展既提升了政府的宏观调控能力,也为政府宏观调控提出了新的问题,带来了新的挑战。由于时间序列和公共产权的原因,科技发展带给政府宏观调控能力的提升总是赶不上其带给社会经济的新变化。这使得政府宏观调控充满了风险。为此:

(1) 宏观调控应当更加谨慎,在“有限政府、有限调控”的理念下,规范政府的宏观调控权,实行调控机构的相对分权、保持各调控机构行权的相对独立,并在此基础上寻求宏观调控的配合协调;允许地方政府与中央政府依法博弈等,是降低宏观调控风险的重要措施。

(2) 优秀的宏观调控队伍、先进的装备和技术,是宏观调控的人才和物资技术条件的保障。

(3) 回应型的宏观调控、寻求宏观调控的国际合作,是改善宏观调控的重要策略。

参考文献:

- [1] 王新红. 在经济学和经济法学共同话语下界定宏观调控[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2012(2): 39-45.
- [2] 漆多俊. 经济法基础理论(第四版)[M]. 北京: 法律出版社, 2008: 15.
- [3] North, Douglass C. & Thomas, Robert Paul. The first economic revolution [J]. *Economic History Review*, 1977(30): 241.
- [4] 圭多·德·拉吉罗. 欧洲自由主义史[M]. 杨军译. 长春: 吉林人民出版社, 2001: 93.
- [5] 迈克尔·罗斯金, 等. 政治科学[M]. 林展, 等译. 北京: 华夏出版社, 2001: 109.
- [6] 霍布豪斯. 自由主义[M]. 朱曾汶译. 北京: 商务印书馆, 1996: 80.

- [7] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下卷)[M]. 郭大力, 王亚南译. 北京: 商务印书馆, 1979: 27-28.
- [8] 约翰·穆勒. 政治经济学原理(下卷)[M]. 胡企林, 朱泱译. 北京: 商务印书馆, 1991: 535.
- [9] 弗里德里希·李斯特. 政治经济学的国民体系[M]. 陈万煦译, 北京: 商务印书馆, 1961: 169-170.
- [10] 萨缪尔森、诺德豪斯. 经济学(上册)[M]. 北京: 中国发展出版社, 1992: 130.
- [11] 道格拉斯·诺思. 经济史上的结构与变迁[M]. 上海: 上海三联书店, 1994: 25.
- [12] 马克思恩格斯选集(第4卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 701.
- [13] 斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济[M]. 郑秉文, 等译. 北京: 中国物资出版社, 1998: 19
- [14] 孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 张雁深译. 商务印书馆, 1963: 154.
- [15] 王新红. 转型时期宏观调控法治化的障碍及其法律对策[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2012(1): 48-53.
- [16] 曹华. 通货膨胀目标制研究[M]. 北京: 金融出版社, 2006: 103-106.
- [17] 漆多俊. 转变中的法律——中国经济法的时代特征[C]// 经济法论丛(第四卷). 北京: 中国方正出版社 2001: 9-10.
- [18] 张德峰, 李立新, 古小刚. 宏观调控决策的法律责任制度研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2005(5): 597-605.

Effect and response of technological development on macro-control: also on trust protection in macro-control

WANG Xinhong

(School of Law, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, China)

Abstract: Technological development has brought opportunities and challenges to macro-control. But because of the influence of time series and public property, challenge is greater than the opportunity, and macro-control itself is full of risks. Some measures can help reduce the risks of macro-control. First, we should set up a concept of limited government and effective control. Second, every subject of macro-control should maintain appropriate sense of humility about their abilities and exercise the power of macro-control discreetly. What is more, we should affirm and support the gaming behaviors of local governments on macro-control, within the limits of law, with central government. So, macro-control should advance with the times when the technological development has led our society to the age of Big Data and Globalization. And the institutions shouldering the responsibilities of macro-control should focus on the development of science and technology, make use of the latest achievement consciously, maximize their levels and abilities of macro-control, form a responsive macro-control mechanism, and seek international cooperation. All of these are basic strategies to improve macro-control.

Key Words: technological development; macro-control; limited control; trust protection

[编辑: 苏慧]