



No. C1999005

1999-3

## 宏观政策调整与坚持市场取向

— 1998年中国经济政策回顾与思考

杨目 赵晓 江慧琴

本文不求面面俱到，重在讨论基本问题。

### 一、1998年宏观经济形势与政策回顾

#### 1、一个有意思的问题：1997年中国人怎么看1998？

总体上，1997年的中国人是非常看好1998<sup>1</sup>的。对于国内经济，不少人认为，1998年有“宏观软着陆”奠定的良好局面，又是香港回归和党的“十五大”后的第一年，各地将大干快上，经济会很快探底回升，新的增长周期即将开始。基于上述判断，包括国家权威部门在内的各家普遍看好1998年的经济增长，GDP增长的平均预测值超过了8%，部分预测在9%以上。对于国际局势，特别是对于亚洲金融危机，主流的意见是，经过第一波（东南亚）、第二波（香港、台湾）和第三波（韩国、日本）的震荡，到1998年2月，亚洲金融危机已经见底回升，形势在向好的方向转化。对于国际局势变化对中国经济尤其是出口的影响，多数人认为，由于中国经济发展主要靠内需，又是个半封闭的大国，因此外部冲击（shock）对国内的影响不会太大，经过努力，中国的出口仍然可以维持高速增长（权威部门估计10%）。

现在看来，“看好”的意见不全错，但明显存在三个“低估”：一是低估了国内经济矛盾的暴露以及所面临的困难，二是低估了亚洲金融危机将扩大的可能性以及严重性，三是低估了外部冲击对我国经济发展的影响（从而低估了我国20年对外开放所取得的成就）。

#### 2、1998：宏观经济政策取向的变化

针对国内外环境发生的变化，中国政府在1998年作出了重大的政策调整，相比“宏观软着陆”时期，以及“九五”计划的基本方针，宏观经济政策取向有明显变化。对于变化后的1998年的宏观政策的基本取向，可以概括为两句话：一是以保持国民经济的快速增长为目标；二是以实施积极的财政货币政策扩大内需为手段。

1 按民间谐音说法，“1998”即是“要久久发”，是大吉大利的年数。

观察宏观政策的演变，从对总需求的紧缩到扩大内需，从适度从紧的财政货币政策到积极的财政政策配以适当的货币政策，确实是具有转折性的意义。如果扩大内需的政策成为今后的一项基本政策（郑新立，1998），这种转折性更是具有中长期的意义。

宏观政策取向的变化经历了一个起承转合、逐步形成的过程。

- - 先是承继“宏观软着陆”下的形势判断，继续适度从紧的政策取向。主要标志一是年初出台的减免税收、鼓励进口的政策，这是1998年的第一个宏观政策。二是1998年3月，九届人大通过了新的财政预算案，要求1998年中央财政的支出预算增长率比上年降低3.2个百分点，预算赤字减少100亿元，显示出宏观政策仍然是适度从紧的取向。

- - 然后是政策取向的初步调整。1-2月份的经济指标显示，预期中的新增长周期并未启动，经济在下滑。国民经济越过“高增长低通胀”下限，出现了增速不高（一季度GDP增长仅7.2%，远远低于上年同期9.4%的增长）、物价为负（全国商品零售价指数增长-1.53%，1997年第一季度为2.6%）的情形，形势非常严峻。宏观经济政策面对国内外环境的变化，作出了扩大内需的重大决策，主要标志是开始放宽项目审批以鼓励地方投资从而扩大内需的具体措施。

- - 接着是积极的货币政策的启动。由于体制及市场环境的变化，地方并未对扩大内需的信号作出足够反应。于是才有了调增贷款计划，以及3月份和7月份短时期内的两次降息等一连串积极的货币政策措施的出台。

- - 最后是积极的财政政策酝酿和出台。早在5月，积极的财政政策就在酝酿之中，6月财政部负责人公开撰文，陈述财政政策对于当前宏观经济的作用，财政政策的出台已是呼之欲出。1-6月的数据显示，以货币政策为主导的扩大内需政策还未产生足够的政策效应，经济好转的迹象仍不明显。GDP增长速度进一步下滑至7.0%，全国商品零售价格指数增长-2.1%、居民消费价格指数从2月出现负增长，至6月累计增长为-0.3%。很明显，如果不出台更强有力的宏观调控措施，1998年经济增长8%的目标将难以实现。这样，8月底积极的财政政策终于出台，确定增发1000亿元国债，纳入1998-1999年国家预算；其中1998年列入中央财政支出500亿元，中央财政赤字将由年初预算的460亿元扩大到960亿元。至此，不同于“宏观软着陆”双紧政策的新的宏观政策取向完全形成。

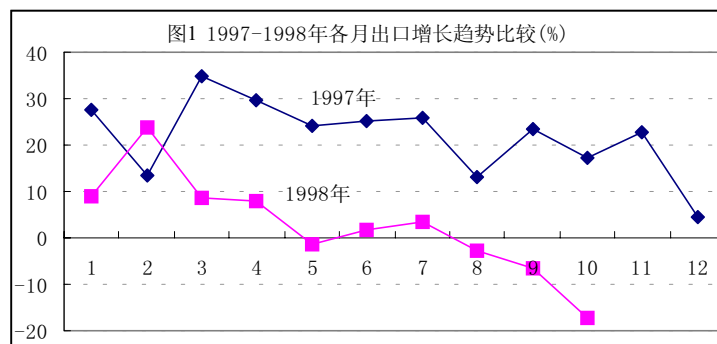
### 3、一个有争议的问题及评价

一个有争议的问题是，宏观政策的调整是否太晚，或者说“宏观软着陆”是否为时太长，如果早就（比如说1996、1997年）实行扩大内需的宏观政策，中国经济是不是就不会有衰退？我们的看法是，如果政策调整得早，客观上效果确实会更好一些，但这是事后看，事前的认识未必能统一。原因有以下几点。一是在我国，总需求问题与体制、结构问题纠缠在一起，很难分清三者各自的边界究竟在什么地方，当供需缺口增大，出现增速放慢、库存增加、企业开工不足、就业率下降等一系列现象时，可能是由于总需求不足，也可能是长期积累的体制性、结构性矛盾释放的结果，确切的判断需要时间。二是众所周知总需求问题是短期问题，无法解决经济运行中的深层次矛盾，因此当改革面临攻坚，政府正致力于治理一些深层次问题时，突然转向扩大需求的政策取向无疑需要更大的决心，实际上除非总需求问题充分暴露否则难以作如此大的调整。

更为可能的是，即使较早地实施了扩大内需的需求管理政策，中国经济也未必能避免增长速度的衰退。关键在于，制约中国经济增长除了需求外，更主要的是长期积累起来的体制性、结构性矛盾，再加上国际经济周期的叠加，可以说大调整的结局无法避免。这就是为什么在1998年对中国经济增长速度的极为热烈的讨论中，面对增长乏力的事实，几乎无人不同意总需求不足是导致经济下滑的一个重要原因，也无不赞同扩大内需的政策，但许多专家学者却仍然明确地表示不同意将增长下滑的原因全部归结为总需求不足，也不认为“需求管理可以包打天下”，而是更多地着眼于从中长期经济调整和长期总供给的角度来看待中国经济增长的原因。刘国光（1998）对此做了相当令人信服的论述，虽然他没有考虑时滞的因素。

我们曾指出，对于当前供需矛盾的尖锐，坚持总需求不足因而主张政策导向是需求管理的意见与坚持体制和结构是主要矛盾因而主张政策导向是供给管理的意见，大约都是对一半、错一半（北京大学中国经济研究中心宏观组，1998a）。从经济学上讲，需求不足指的是“有效需求不足”。所谓“有效需求”，是指有现实购买能力的需求。据此定义，可以争辩说，中国老百姓主要不是“有效需求不足”（居民存款1998年已达5万亿以上），而是消费欲望不足，或者消费欲望得不到满足。消费欲望不足的含义是指目前该买的东西都买了（如城镇居民的“几大件”），消费欲望得不到满足的含义是目前的生产商不能生产出适销对路的产品来，供给结构与需求结构之间存在偏差，无效供给太多。但也可以作相反的争辩，即认为相对于想要购买住房、汽车等重型消费品而言，居民的有效需求仍然是不足。

因此，表面上看，总需求不足是因为投资下降，往深里看，投资放慢的背后是消费的放慢，消费的放慢有消费者的因素，也有生产者的因素，隐含的是结构矛盾。短期看，扩大内需能使产品卖出去，长期看只有生产“对路”的产品才能卖得出去。在消费无热点的情况下，投资下滑既有必然性又有合理性，至于投资的上升是依靠政府扩大支出来马上启动，还是依靠消费传导来逐渐启动，人们也会有不同的看法。



一个有意义的问题是，如果没有外部冲击，内需问题是否会如此严重呢？显然，如果没有亚洲金融危机这样特大型的外部冲击，1998年中国的出口不会急转直下，不会从1997年的年增长23.2%一直下滑到接近于零增长（图1），考虑到1997年净出口对GDP增长的贡献是22.5%，出口掉下来才使得总需求问题充分暴露。因此，与此相关的一个问题是如果内需问题不是如此严重的话，是否需要宏观政策取

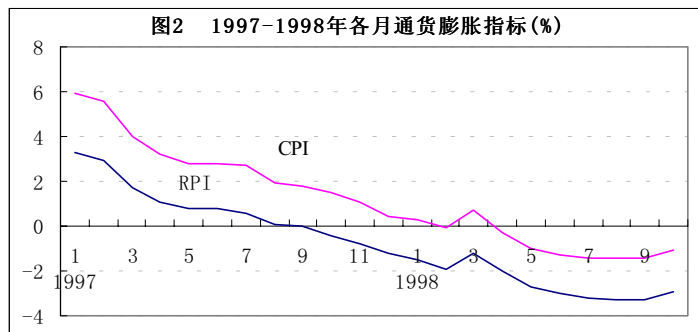
向作如此重大的调整呢，“适度从紧、灵活微调”的基本政策取向是否仍有可能持续呢？

综上所述，早在1998之前就指出需求不足的意见确实难能可贵，但提出需求不足的依据还不足以导致宏观政策取向的改变。只有当外部冲击的对经济的负面影响凸显，需求不足的问题才完全、充分地展露，这时，政府果断调整政策取向，也仍然称得上是难能可贵。从中长期看，扩大内需的效果最终还将取决于体制改革和结构调整的进展程度。

#### 4、1998年的宏观经济形势：成效与问题

从1998年全年的经济形势看，积极的宏观政策的成效已经逐步显现，大多数经济指标呈逐季好转之势。最大的特点是固定资产投资快速增长。据国家统计局公报，1998年1-10月份国有单位固定资产投资与上年同期相比增长了21.2%，其中10月份当月比上年同期增长了28.4%，已接近90年代的较高水平。其次，可以清楚地看到，固定资产投资增长带动了工业增长，尤其是下半年工业增长速度明显加快，1-10月工业生产增长8.2%，其中上半年增长7.9%，10月份当月的增长速度达到10.6%，一些先行指标如水泥、钢材、平板玻璃的生产出现了较为明显的增速回升（1998年10月水泥、钢、平板玻璃分别增长14.9%、8.2%和12.1%，见《金融时报》1998年12月5日）。考虑到工业增长对GDP增长的主要贡献，可以认为扩大内需的政策通过投资和工业的传导确实起到了保证国民经济快速增长的效果。三是其他一些重要的经济指标较好，尤其是人民币汇率保持稳定，货币供应量稳步上升，外汇储备有所增加。

但是，宏观经济运行也存在一些突出的问题，显示出扩大内需政策的局限。一是外贸出口总体上呈急剧下降的趋势，1-10月份增幅仅1.3%，有四个月出口负增长，八、九、十连续三个月负增长，其中10月份当月增长为-17.2%，年初10%的目标已不可能完成。二是消费市场没有启动，物价低位运行，通货紧缩迹象值得更加严密的关注。1-10月份，全国市场销售额同比增长6.5%，即使考虑物价，也是较低的增长。到10月份，全国商品零售价格总水平、居民消费价格总水平、工业品出厂价格指数已分别持续13个月、7个月和17个月负增长，通货紧缩的迹象十分明显（图2）。三是企业亏损继续增加，截止到第三季度末，工业企业亏损面和亏损额已分别达34%、1380亿元，实现利润由上年的1149亿元降至795亿元，下降幅度达30.8%。四是下岗职工进一步增加，就业矛盾更加尖锐。五是金融风险上升，银行和非银行金融机构呆坏帐问题从非银行金融机构和地方银行开始引爆，潜伏的金融风险对现实和未来经济增长的威胁加大。



看待中国经济的形势，一个较好的办法是放在世界范围内进行比较。1998年，世界经济增长率逐季下降，估计全球经济增长率仅2%-2.5%，增长幅度相比1997年的4.1%回落了2.1个百分点，其中发达国家平均增长速度将从1997年的2.7%降至2.25%，发展中国家平均增长速度可能不到3%，亚洲一些国家实质经济整体经济增长率预计1.8%，大大低于上年的6.6%，为10年来最严重的经济衰退。因此，相比1998年世界经济的急剧衰退，没有人会怀疑1998年中国经济所取得的成就是巨大的。

## 二、1998年哪些经济政策可打高分<sup>2</sup>?

**首先是坚持人民币汇率不贬值。**这一承诺意味着无论外部动荡如何，中国都要义无反顾地做中流砥柱，是一个很大胆的抉择，担着很大的风险。从国外的情况看，中央银行在汇率方面与市场作战输多赢少，众所周知的英镑危机、墨西哥货币危机以及前不久东南亚大小不等的诸多国家不敌于炒家的例子大都是这样。难怪最初提出人民币不贬值时，海外几乎无人相信这一承诺能够信守。但中国政府任凭风云变幻，保持汇率稳定的承诺始终没有动摇过，现在看来实在是英明之举。如果要对1998年的政策打分的话，“汇率不贬”应得10分。

汇率得守，得益于充分利用了一切可供利用的条件，包括一些不利因素，如通货紧缩。通货紧缩不是好事，但就1998来讲，考虑到各方面的情况，尤其是影响名义汇率变化的主要因素是人民币对美元的相对通货膨胀率，却有其有利的一面。因为1998年人民币通货膨胀率为负值，部分地抵消了人民币贬值的压力。为加大出口，稳定人民币汇率，政府还采取了加大出口退税、打击走私以及外汇大检查等措施，这些也都应得高分。

**二是积极的财政政策和货币政策。**积极的财政政策和货币政策都取得了很大的效果。货币政策的几次降息极大地减轻了企业的财务负担，缓解了中国经济的下滑速度，对经济增长、汇率稳定、防范金融风险等都起到了重要的作用。实施积极的财政政策的最大好处是以最强的方式传达出信号，表明政府确保经济增长的决心，对于改变悲观预期、保持增长信心的意义非同寻常。

<sup>2</sup> 1998年10月，有人问摩根斯坦利的首席经济学家罗驰(Stephen Roach)，对中国政府处理金融危机的政策打多少分。回答是：“我给中国政府打9分。我是一个很挑剔的人，从没给人打过10分。只给自己的妻子打过10分。”实际上说，中国政府已得到了最高分。总的来看，一些国际组织如IMF、世界银行，一些国际知名的学者如斯坦福的麦金农教授、和一些大的国际金融机构，都对1998年的经济政策给予高度评价。

**三是改革的启动和推动。**1998年最热的话题是经济增长。但我们注意到，改革其实也已经悄悄加快了步伐。许多重大的改革措施已在这一年得以启动或推动，如国有企业三年脱困改革、政府机构改革、金融体制，粮食流通体制改革、社会保障体系改革、住房制度改革等；费改税和投融资体制的改革正在加紧研究。无论从力度和数量来说都相当可观。

在诸多的改革中，尤其值得一提的是金融改革，因为这一年是金融改革项目出台最多和力度最大的一年。一是取消了几十年一贯制的对国有商业银行的贷款规模控制，扩大了国有商业银行全年余额贷款比例。二是改革和调整了存款准备金制度，将原来各金融机构法定存款准备金帐户和备付金存款帐户合并为准备金存款帐户，同时将法定存款准备金率由13%降至8%。三是中央银行管理体制实行了重大改革。1998年底前撤销人民银行省级分行，成立9个跨省（自治区、直辖市）的分行，这将有利于中央银行独立地执行货币政策和实施金融监管。四是适当增加城市商业银行，目前已经批准开业的有80多家。五是对银行、证券、保险和信托实行分业经营、分业管理。六是继续坚持金融业对外开放。亚洲金融危机后，中国人民银行批准了9家在华外国银行进入银行间同业拆借市场，并继上海浦东之后又批准外资银行在深圳试点人民币业务，批准引进4家外国保险公司进入中国市场。目前，在华设立的外资、合资、独资营业性金融机构达175家。

**四是防范金融风险。**对金融风险的防范可以打高分。向国有商业银行注入2700亿元的资本金是防范金融风险的一项积极措施，标志着中国政府已经开始逐步解决这一危及国家安全的重大问题，在金融风险逐步引爆的同时，政府强有力的反风险的举措将使真正的危机消除于“未然”。1998年，在确保增长的压力下，从总体上，中国政府没有强压银行大量发贷。这一方面是法律的效力开始起作用，银行可以用《中国人民银行法》和《中国商业银行法》两部大法来维护自己谨慎放贷的行为，另一方面中国政府也一直强调防范金融风险，提高银行资产质量的重要性。防范金融风险的政策不能打满分（银行在保8%的压力下，贷款行为多少有些变形，但可得高分（终于坚持住了，没有发生1992-1993年式的信贷失控。）

**五是政企分开有了新突破。**国务院机构改革的顺利进行，推动了政企分开。一批重点企业下放地方管理，军队、武警、政法机关所办经营性企业全部移交地方，党政机关与所管企业或所办经济实体“脱钩”工作正式启动，这些重大的改革都是多年来就要做却未做的工作，本届政府上任伊始，即雷厉风行地铺开，充分显示出锐意改革的决心与勇气。

**六是中小企业地位的提高和在政府工作中位置的加重。**中小企业在经济衰退期更加能显示其不可替代的作用，投资少见效快、增加就业、改善结构、技术进步等等，1998年在某种意义上可以称得上是中小企业的亮相年，国家经贸委专门新设置了中小企业司，中国人民银行发布了《关于进一步改善对中小企业金融服务的意见》，一系列围绕中小企业的扶植与帮助政策正在加紧策划之中。

### 三、1998年有哪些经济政策存在着争议？

#### 对于确保8%的争议

1998年扩大内需的目的是为了确保一定速度的经济增长，货币政策也好，财政政策也好，目的都是为了增长。既然如此，首先就要对增长作一个彻底的讨论，搞清楚究竟有没有必要确保8%的高速增长。对于保8%，肯定的意见不少，认为确实

是出于保证就业、提高财政收入，甚至框算了多少个百分点的增长是用于维持现状、多少个百分点的增长是用于发展，以及提高1个百分点的增长可以增加多少就业的具体数量水平<sup>3</sup>。有人还提出，中国是一个发展中国家，目前还谈不上讲求质量，没有一定的速度不行。持不同意见的学者则认为，“发展是硬道理”并不等于“增长率是硬道理”，经济增长并不意味着结构转换、素质提高意义上的经济发展，更不意味着国民福利水平的提高<sup>4</sup>。至于就业与GDP增长速度的数量分析，未免过于简单，既无法从理论上得到证明，也无法从中国的增长速度与就业水平的实证分析中得到印证<sup>5</sup>。通过财政投资于基础设施解决就业，还将面临一个结构性的问题，因为我国当前的就业矛盾不是一般的就业矛盾，而是集中在城市就业问题，但从事铺路、修桥的工人中会有多大比例的城市工可想而知。还要问的问题是，就算扩张政策能够解决目前的就业问题，但一旦不能持续，过两年停下来怎么办？至于发展中国家只能谈速度不能谈质量和效益的说法就更占不住脚了，一个反例就是，现今巴黎的许多豪华住房是拿破仑时期建造的，距今已200年了。为什么200年前的法国能讲质量，而90年代的中国还没有资格谈质量和效益呢？

### 关于货币政策

对于货币政策的效力，有不少人持怀疑态度，甚至认为中国已经落入“流动性陷阱”，货币政策失效。其理由是货币政策时滞较财政政策长，货币政策的信号在目前的体制下无法很好地传导，其证据是积极的货币政策并未导致经济迅速出现回升。肯定货币政策的意见认为，货币政策的松动早在1996年就开始了。相比之下，财政政策的实际执行是1998年下半年，虽然执行时滞更短，但认识时滞明显更长，很难笼统地说谁的时滞更长。目前的实体经济和金融发展趋于多样化，不能说所有的企业和居民都对货币政策不敏感。至于货币政策的效果，1996年以来的六次降息大大地缓解了中国经济的下滑速度，而且还实现了汇率稳定和防范金融风险等多重目标（北大经济中心宏观组，1998b）。

有人批评银行惜贷，支持经济增长不够。中国银行的不良资产已相当高。不良资产中有相当部分是1992-1993年经济过热时形成的。目前，我国广义货币M2对GDP的比率已达到130%。相比之下，美国M2与GDP的比率才0.68，韩国是0.7，印度0.47，都比中国低得多。日本大约为1.64，金融资产这么高，正是导致日本积重难返的根源之一。中国老百姓的金融资产大头在银行。因此，防范和化解金融风险，提高银

3 例如，国家发展计划委员会有宏观经济研究院在其出版的《1997年至1998年宏观经济形势的分析》一书中写道：“据测算，如果经济增长率降低1个百分点，就将减少80万个左右的机会。”另外，在一些学术讨论会上时常有人提出，1998年GDP新增的8个百分点中，约4个百分点是为了维持已有生活水平，约2个百分点是新增就业所需，另外两个点是为了赶超发达国家水平。

4 可以举出日常生活中的一个例子，表明增长速度有时候纯粹是无用功。建一座楼，门窗、橱柜、厕所用具统统安装齐备。但单位分房后，入住者会把所有这些东西都拆掉重装，把墙壁刮掉重新装修。为什么不能交毛坯的房呢？权威部门的回答是，管理部门对安全、质量都有规定，不按规定完成，不能交付使用。因此可想而知，建房的时候是一道GDP，铲掉又是一道GDP，重新装修还要算一道GDP，这样的GDP增长显然并不能带来居民福利的等比例增长。（杨目、赵先信、钟凯峰，1998）。

5 理论上奥肯“定律”确实指出，当经济增长高于2.5%的趋势增长率时，失业率是下降的；对应于实际GDP增长在一年内持续高于趋势增长率的每一个百分点，失业率会下降半个百分点。但奥肯定律发挥作用的前提是，在各个经济周期中实质经济增长率高于趋势增长率。不考虑这一前提条件，单纯强调经济增长对失业率的作用是片面的。以我国目前的情况而论，约50%以上的行业生产能力闲置在60%以上，如果提高增长率，将首先拉动的是现有生产能力利用水平的提高（既减少库存），而这并不需要新增就业。

实证分析表明，1988-1990年，我国GDP的实际增长分别是11.2%、4.1%和3.8%。同期的就业机会的变化分别是50万个、150万个和205万个。显然GDP增长与就业机会的增长是负相关。1993-1997，GDP增长分别是13%、12%、10%、9.7%和8.8%，同期就业机会的变化分别是50万个、51万个、65万个、70万个和80万个，两者仍然是负相关（陈功，1998）。

行的资产质量刻不容缓。目前，各商业银行按照审慎经营原则的一套现代银行管理制度来之不易，如审贷分离、审贷评审委员会、责任人制度等，是多年来金融改革的成果，决不能为保速度而毁于一旦。

### 关于财政政策

没有人怀疑财政政策特别是国家直接投资对促进经济回升的作用，主要的争议存在于由此导致的增长的质量和效率怎么样，以及财政政策是否有可持续性。对实施积极的财政政策的最为一致的肯定意见是它能有效地增强人们的信心，这在当前经济衰退和通货紧缩明显的情形下，具有至关重要的意义。但也有学者对财政政策的效率和作用及后果提出疑虑，担心1998年积极的财政政策，可能会有投资效率下降、解决失业不多、产业带动差等问题，从而抵销其促进经济的作用（CDI，1998；北大中国经济研究中心，1998b）。更多的意见认为，财政政策与货币政策要相互协调，同时着力。

历史表明，许多发展中国家的金融危机是政府的赤字财政引发的。我国增发国债，是否会引发政府债务危机？主流意见是不会。从债务规模上看，在1998年增发1000亿国债以后，我国国债余额占GDP的比重为9.6%。如果再加上2700亿的特别国债，此比重会上升到14%。1997年我国财政赤字占GDP的比重为1.5%，1998年预计为2.1%。目前国际上公认的警戒线是国债余额占当年GDP的比重为60%，赤字占GDP的比重为3%。因此，我国目前国债无论从存量还是从流量上看，都远低于国际警戒线。

但是，有学者对以上论述提出异议。中国的情况特殊，主要有以下两点：第一，中国政府潜在负债相当大，主要表现在中国银行体系的不良资产，中国粮食流通体系的巨额亏损和中国政府对退休人员的潜在负债。这些数目目前还很难精确估计，粗略估计表明中国政府负债（包括潜在负债）占GDP的比重应该在50%左右，非常接近国际警戒线的临界点。从流量上看，中国的国营企业亏损依然严重，银行体系的不良资产上升的势头还没有得到遏制。也就是说，除了政府的赤字以外，政府通过银行体系仍在持续向亏损的国有企业输血。中国的真正赤字也非常接近警戒线的临界点。第二，中国的财政收入仅占GDP的11%，而我们上面说的3%和60%的临界点主要适用于发达国家（欧盟），这些国家的财政收入通常占GDP的20-50%。因此相对财政收入占GDP比重而言，中国政府目前赤字财政的潜力也非常有限。有人说我们的预算外收入大，中国政府的实际收入可能超过了GDP的20%。这一说法有道理，但即使用中国政府的全部收入计算，我国财政收入占GDP的比重依然偏低，不能过度发债。与此同时，在近期内中国政府财政收入比重很难大幅度提高，其主要原因是，我国企业特别是国有企业的利润率非常低，税收制度有待完善。

### 对扩大内需的方向和着力点的争议

1998年扩大内需的方向是积极的财政政策和货币政策。对此，存在的争议是，扩大内需是否还应有其他的方向，特别是启动居民消费和引导民间投资。有人担心，如果居民消费不能启动、民间投资上不来，扩大内需的政策事实上等于扩大国家投资的政策，从而不知不觉走向了改革开放前的老路，这样一种增长方式将注定是行不通的，改革开放前20多年的实践充分证明了这一点。基础设施投资被认为可以避免加工工业的重复建设<sup>6</sup>，但也有学者担心投入基础设施可能导致固化现有的经济

6 1998年国务院增发1000亿元国债所筹资金的使用原则之一是只能选择基础设施建设项目。项目安排的重点是：农田水利和生态环境建设，铁路、公路、电信和重点机场建设，城市环保和城市基础设施建设，国家储备粮库、



结构，技术水平粗放化，并丧失结构调整的良机。原因在于，基础设施投资主要带动的是技术水平不太高的基础原材料的增长，而基础原材料的固定资产净值占全部工业固定资产净值的比例已经超过56%，生产能力严重过剩。

### 多重并举的改革目标是否可行？

多重并举的改革目标是1998年讨论较多的问题之一。许多人认为，1998年多重并举的改革目标（国企，住房，医疗，政府，社会保障，教育等）加剧了不确定的预期，减少了居民的消费，从而部分抵消了扩大内需的效果。

中国的改革以其渐进的特点著称，关于“休克疗法(Big bang)”和“渐进改革”的讨论由来已久，前苏联和东欧的激进改革的效果并不理想，而中国渐进改革的成功有目共睹。但是“休克疗法”的逻辑并不全错，在1993年夏天，多数中国经济学家认为，中国应该做“小爆炸(Mini bang)”的改革，当时指的是在税收、汇率、金融、国企、社会保障等方面同时推进的一揽子改革计划。很明显，改革需要配套，在一个方面孤军深入的改革很难成功，从这个意义上说，1998年的多重并举的改革措施是必要的。

我们认为，1998年多重并举的改革措施出台是必要的、及时的，其时机、节奏、力度都是接近最优的。真正的改革都会触及人们的利益，没有不付成本的改革。改革一旦开始，必须坚持，不能退回去。主要的理由在于，虽然多重并举的改革事实上造成居民消费的负面影响，但这些改革确实也已经到了不得不改的时候了。改革开放到今天，形势已相当逼人，银行呆坏帐、财政的巨额赤字、国有企业的不良负债、下岗工人的社会保障乃至地方担保的外债，所有的帐单目前只有一个买主，那就是中国政府，而且所有的帐单大概都要在今后的四、五年中总付。

深入研究老百姓“预期”的效应，可以发现，**最重要的不在于政策造成多么严重的效果，而是政策是否是确定的和一致的。退回去意味着政策的不一致，同样会动摇信心。**1998年坚持人民币汇率不贬存在很大的困难和风险，但在海外投资者都不相信的情况下，中国政府一再坚定地表明这一承诺，投资者最终也就相信了政府有能力也有实力保持人民币汇率稳定，从而实际上并没有发生“个人理性集体非理性”的事件，这说明政策的一致性对于保持信心至关重要。再举一个通货膨胀的例子，1988年老百姓预期物价将上涨，发生了抢购风潮。但后来老百姓对通货膨胀的预期理性化后，就不再抢购，而追求真实价格，所以1993-1994年物价高于1988年，却并没有抢购现象发生。因此，对于多重并举的改革，老百姓出于收入减少和支出增加的预期而减少消费，但一旦预期以后几年里都会改革，过度消极的反应反而不会出现，该消费还消费。所以，尽管从扩大内需的取向看，1998年改革可能有一些负面影响，但既然做了，而且是迟早都要做的事，就应循序渐进，继续走下去。已经付出了成本，就要想方设法获取回报，否则原来的成本就成了“沉淀成本”。

### 扩大内需可能导致的“体制复归”或行政手段的问题

对于扩张性的总需求政策，最大的担心是，“在这种情况下，如果启动内需以放松企业和银行的预算约束为代价，必将出现旧体制的复归”（CDI，1998）。我

---

农村电网改造的建设，经济适用住宅的建设。据调查了解，1998年以来，固定资产投资的资金几乎全部用于基础设施建设项目，如前9个月运输邮电通信业投资增长50%，文教卫生业投资增长30.5%，农林牧渔水利业投资增长30%。9月份投资增幅的进一步提高也主要是由于第一产业和第三产业的基础设施项目带动，前9个月的投资增长与前8个月相比，第一产业的投资增长率由前8个月的20.9%，提高到前9个月的30%；第三产业由25.9%提高到30.3%；而第二产业则由6.1%下降到5.9%，一些加工工业项目如煤炭工业、有色金属工业、森林工业投资下降势头更猛。

们也曾经提出，财政政策与货币政策之争实质是主张市场多一点还是政府多一点的观念之争。相信市场的人一般都偏向于货币政策，相信政府干预的人一般都偏向于财政政策。美、德、日等国的政府都是号称财力庞大且管理有效的政府，但均对运用财政政策非常谨慎。我国的公共投资效率低，计划经济体制尚未完全消除，大规模使用财政政策最大的危险莫过于有可能强化计划体制（北大中国经济研究中心宏观组，1998b）。

在扩大内需的同时，如何避免可能的体制复归，我们认为，最关键的是要将社会主义的市场经济思想贯穿其中。宏观政策的制定和实施要始终坚持以市场化为取向，通过制度创新，加快结构调整来求得经济长远的发展，从这个意义上说，扩大内需如果不是作为一项短期政策，而是作为一项基本政策<sup>7</sup>，一定要和供给管理的政策结合起来，其具体做法和着力方向需要更为深入、细致的研究。

为什么扩大内需要以市场化为取向？关键的原因是计划经济不如市场经济，扩大内需不仅不能以市场化改革为代价，其本身只有贯彻市场经济的思想才能真正取得良好的效果。计划经济假设人是好的，可以通过精神的作用，或者靠领导就可以创造出发展的动力，而这个假定不合实际。市场经济的方法假设人性是坏的，因此要用制度来激励与约束。在这一制度下，好人当然不会有什么问题，关键是对坏人也可以制约和引导他的行为，通过有效的约束机制下，坏人的坏行为就无法得逞，从而保证社会的稳定和发展。

**然而，对许多社会精英来说，计划经济有无限的和永久的吸引力。**精英和智者看到市场的缺陷，从而跃跃欲试，相信凭借自己的聪明才智有可能超越市场，比市场做得更好。然而历史一再证明，精英们的梦想永远只能是“乌托邦”，做得最好的还是市场，这一点古今中外，概莫能外。因此，著名科学哲学家波普指出，工程师按计划建造房子、大桥是可以的；但按计划来搞经济，来搞社会主义就行不通，是所谓的“工程师乌托邦”。

1998年国内和国外市场环境突变，大风大浪的环境很容易使人们迷失方向，认为只要能走出困境，可以不择手段的思想可能抬头，从而不由自主地回归到计划经济中去<sup>8</sup>。而且计划经济的一切用起来是那么的顺手，比如财政投资，政府唯一需要作的事情就是花钱，花财政的钱投资于基础设施建设，再驱使银行大把地撒票子。这种只花钱不必太讲求效率的做法当然容易做。

由扩大内需政策而起的“体制复归”或者可以说是计划经济的行政手段问题，已在具体的问题上引起许多争论，集中在以下几个方面：

**行业自律价。**行业自律价出台的背景是国家认为价格大战，严重影响了企业效益，使不少行业出现了全行业亏损，造成国家税收大幅减少，国有资产流失，因而必须由国家出面，制止恶性的无序竞争。随着国家经贸委发出《关于部分工业产品实行行业自律价的意见》的通知，政府有关部门公开声明支持行业加强自律，制止恶性竞争，使自律价问题日益成为舆论关注的焦点。对行业自律价的看法归纳起来主要有以下几点：第一，调控市场价格应当防止走极端，回到计划经济体制下的价格垄断。第二，制定行业价必须避免两种倾向，一是避免保护一大批落后企业，

---

7 对于扩大内需不应视为一项短期政策，而应作为基本的长期政策，有不少人提出。如国家计委政策法规司司长郑新立《中国投资与建设》（1998年11期）撰文，提出“扩大内需是一项必须长期坚持的基本政策”，并给出三点理由：一是1993年宏观调控以来，全社会固定资产下降平均每年下降13个百分点，社会消费品零售总额也逐年下降，需求明显不足；二是我国已出现全面的买方市场；三是我国的出口增长明显下降；四是扩大内需才能使潜在需求变为现实需求，才能使经济增长同人民生活水平的提高紧密结合起来。

8 吴敬琏先生最近的一番话已引起各方关注，他警告，中国当前有必要防止两种危险，一是回到计划经济中去，二是走向东南亚“裙带式的资本主义”。

二是在由卖方市场向买方市场转变的过程中，避免保护那些不适应转换的企业。第三，建立有序的市场竞争环境必须从根本上解决国有企业经营体制问题。第四，自律价是计划经济思路的翻版，与市场经济下实行的价格法相违背，在相当程度上剥夺了企业自主定价的权利。其背后包含的是两种经济体制的激烈碰撞，是计划经济和市场经济观念的尖锐冲突。

**国有企业改革。**学术界的主流是坚决拥护党的十五大提出的国企改革战略方针的，但是在理解上也有一些讨论。一种思路是国有企业问题的根源是重复建设造成的。重复建设造成供过于求，于是效益下滑，产品积压，竞相降价使企业陷入困境。所以只要坚决卡住重复建设，国有企业的状况会有所好转。国有企业的另一个关键问题是领导班子。腐败渎职、低效、低能均发生在国有企业的领导班子中。因此搞好国有企业的关键是抓好班子建设。以上分析逻辑严谨，**唯一的欠缺是没有考虑人性。**我们要问的问题是：为什么重复建设屡禁不止？为什么国有企业班子的腐败现象如此普遍？为什么中国国有企业的优秀企业家一个个变成罪犯（长江动力集团的于志安，红塔集团的褚时健）？监管国有企业的领导班子的成本有多高？

另一种思路是要进行产权制度的改革，实现公有制的多种形式，建设现代化的企业制度，有步骤地使国有企业退出竞争领域，盘活国有资产，从而从根本上使国有企业走出困境。1998年国家针对中小企业拍卖成风的恶劣现象制定了中小企业不让卖的措施。按照国有企业改革“抓大放小”的原则（即从一部分行业中退出，从中小企业退出），小企业的拍卖方向应予以肯定，这是国有企业改革退出战略的一种具体方式。当然解决的方法不能是一卖了之，但也不能用重置法判断其价值，而应按市场供求考虑其价值。我们认为中小企业问题解决思路的关键在于坚持市场化的取向，坚持规范化、透明化和公平竞争的原则。

**粮食流通体制。**学术界对粮食流通体制改革进行了广泛的讨论，大多数人认为粮食流通体制的改革十分必要，中央政府1998年4月份提出的“四分开，一完善”和后来提出的“三项政策，一项改革”具有重要和深远的意义。学界同仁也发表了一些对粮食流通体制改革的看法，归纳起来主要有以下几条：第一，实行粮食顺价销售应具备两个前提条件。一是农民生产的粮食除自身消费外，在一级市场上全部由国有粮食企业收购；二是粮食的进口和销售均由国家垄断。第二，三项政策是一个严谨的逻辑整体，缺一不可，没有敞开收购就不可能顺价销售，粮食不能顺价销售封闭运行也就是一句空话。这三个环节的任何环节出问题，整个政策就不能实施。第三，执行三项政策的成本问题。敞开收购意味着在一级市场上把粮食收尽，全部垄断起来，做不到全部垄断，顺价销售就很困难。这是一场持久战，不仅在收购季节，在非收购季节也要坚决执行。垄断粮食一级市场的成本非常高，“八个大壳帽斗不过一个草帽”的事件时有发生。第四，假定三项政策百分之百地被贯彻执行，粮食全部做到了顺价销售，问题还没有解决，因为这时的价格高于市场均衡价。高价引起过多的粮食供给，抑制粮食消费，粮食市场还是不能均衡。这意味着粮食库存每年要不断地增加。第五，据对历史事实的观察和分析，我国未来面临大规模粮食禁运的可能性并不大，因此过高估计未来粮食禁运发生的可能性和有效性是不必要的。第六，“三项政策，一项改革”主要侧重于粮食财务制度的改革，“四分开，一完善”则是粮食流通体制的改革，前者的着眼点是怎样消化目前已经亏损的2140亿元（包括挤占挪用）。

出路在哪里？显然在目前的情况下粮食放开的条件还不成熟。为了保障农民收入的稳定增长和种粮的积极性，国家必须采取稳定粮食的措施。我国过去对农民的粮食定购是对农民的一种变相征税，定购粮落实到户，每户有一个定购粮本，纪录

着农民对国家的贡献。近年来国家定购价高于市场价，等于对农民的一种补贴（基本上按定购粮本的历史数字），这正好是对过去农民贡献的一种补偿。这项政策十分必要，但是补贴一定要有一个收购量的限制，比如1000亿斤。这样做的好处是稳住一头，放开其余，不致造成农民的严重不良预期，挫伤农民种粮的积极性，财政补贴也心中有数。放开应该是有条件、逐步的，政府的管理职能更加重要，从这个意义上说，“四分开，一完善”具有非常重要的指导意义。

回顾和思考1998年的宏观经济政策，一是为了理论探讨；二是为了为1999年的经济政策理出一个较为清晰的思路。启动内需，积极的财政政策，适当的货币政策，都是要增长率高些，日子好过一些，有利于稳定。企业，个人，机关都要抓紧时机调整自己（进行痛苦的改革与调整），不能花财政的钱，银行的钱过舒服日子。这就是宏观政策调整与坚持市场取向的含义。

#### 参考文献:

北京大学中国经济研究中心宏观组（1998a），“寻求多重经济目标下的有效政策组合”，《经济研究》1998年第1期；

北京大学中国经济研究中心宏观组（1998b），“货币政策乎？财政政策乎？——中国宏观经济政策评析及建议”，《经济研究》1998年第10期；

戴相龙（1998），“中国人民银行的历史责任”，《金融时报》，1998年11月30日；

任邦公（1998），“发展与算帐：关于当前中国经济政策的几点解释”，《经济日报》1998年12月5日；

刘国光（1988），“关于当前经济形势、政策取向若干问题的看法”，1998年11月，各大报纸；

刘宪法（1998），“当前宏观经济形势、面临的问题及政策目标的选择”，《开放导报》1998年第4期；

CDI（深圳综合开发研究院）（1998），“短期稳定与长期健康高速增长的政策选择——当前宏观经济形势分析与政策建议”，天则报告之宏观经济研究“中国宏观经济学者论坛”资料（一）；

唐杰、龙隆（1998），“当前的宏观经济形势与宏观政策选择的困扰”，《开放导报》1998年第4期；

杨目、赵先信、钟凯峰（1998），“中国的经济增长：速度、效率和可持续性”，《改革》1998年第4期；

郑新立（1998），“扩大内需：我国新经济政策详解”，《中国投资与建设》1998年第11期；

周天勇（1998），“1998年稳定、增长和改革态势的估计和建议”，《财贸经济》1998年第1期；

中国社会科学院经济研究所宏观课题组（1998），“大调整：一个共同的主题和必然的选择——中国宏观经济分析”，《经济研究》1998年第9期。