

● 国家计委经济研究中心编

现实与抉择

——来自国家
计委经济研究
中心的报告
1991

LAI ZI GUOJIA
JIWEI JINGJI
YANJIU
ZHONGXIN
DE BAOGAO

上海人民出版社



XIANSHI YU JUEZE

国家计委经济研究中心

现实与抉择

来自国家计委
经济研究中心的报告
1991

中国计划出版社

沪新登字101号

责任编辑 范远汇
封面装帧 范一辛

现实与抉择

——来自国家计委经济研究中心的报告(1991)

国家计委经济研究中心编

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号)

新华书店上海发行所经销 常熟第七印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 10.5 插页2 字数 260,000

1991年10月第3版 1991年10月第1次印刷

印数 1—2,500

ISBN7-208-01157-5/F·214

定价 5.95 元

目 录

经济形势和经济研究工作——代序言

.....王梦奎(1)

体制转换时期的宏观调控

.....经济研究中心课题组(17)

对十年改革中宏观调控问题的探讨

——兼论调整时期的宏观调控

.....经济研究所课题组(44)

加强预算外投资宏观管理的对策研究

.....投资研究所课题组(72)

消费需求膨胀的症结及其治理

.....经济研究中心课题组(94)

经济调整中的农业危机与出路

.....经济研究所课题组(113)

建立和发展我国的综合运输体系

.....综合运输研究所课题组(135)

我国交通运输投资分析与政策建议

.....综合运输研究所课题组(147)

缓解我国能源全面紧张状况的对策

.....能源研究所课题组(161)

区域产业政策基本思路

.....国土规划研究所课题组(174)

企业工资总额同经济效益挂钩

制度的评价及改进办法

..... 人力资源开发利用研究所课题组 (200)

治理整顿时期的就业形势与对策

..... 人力资源开发利用研究所课题组 (222)

关于发挥三线工业优势的对策研究

..... 国土规划研究所课题组 (244)

我国引进技术消化吸收的政策研究

..... 技术经济研究所课题组 (266)

中国全面节约战略研究

..... 技术经济研究所课题组 (292)

世界经济发展趋势和我国对外发展

战略的调整

..... 经济研究中心国际组课题组 (316)

后 记..... (331)

经济形势和经济研究工作

——代序言^①

王梦奎

我们这次会议，是国家计委经济研究中心成立以来第一次全国计委系统经济研究工作会议。会议内容主要有两个方面：一是讨论当前经济形势和进一步治理整顿、深化改革的问题；一是总结和交流过去的研究工作经验，讨论和推动今后研究工作的开展。

我讲几点意见，供同志们讨论参考。

一、关于对当前经济形势的认识

形势问题是大家都关心的。如何估量当前的经济形势，是需要认真研究的问题。

党的十一届三中全会以来，经济建设和改革开放的成绩是巨大的。国家经济实力显著增强，人民生活明显改善，这是人们都感受到的，也是国际上公正舆论所承认的。同时，我国经济在发展过程中，也存在着许多困难和问题。这些困难和问题，有些是长期积累而一直未能妥善解决的，有些是前几年在新的条件下产生的。从1988年党的十三届三中全会以来，执行治理整顿和深化改革的方针，取得了初步的成效。但是，从整体上来看，治理整顿还没有达

^① 这是原国家计委经济研究中心副主任、现国务院研究室副主任王梦奎同志1989年11月9日在全国计委系统经济研究工作会议上的报告。

到预期的目标,经济工作中许多深层次的问题还没有得到解决。通货膨胀、总量失衡、结构失调、经济秩序混乱和收入分配不公等问题依然严重地存在着。这些问题是多年积累起来的,其产生和发展有着深刻而复杂的原因,指望在很短的时间内,稍加紧缩和整顿,不忍受什么痛苦和牺牲,就完全解决,是不切实际的。

当前我们在经济上所面临的困难和问题主要是:

——通货膨胀的严重威胁。

日渐加剧的通货膨胀,是几年来经济过热积累下来的结果,也是经济建设和改革中所存在问题的综合反映。由于在建设和改革中都存在着急于求成的倾向,片面追求和攀比速度,加之行为短期化的严重和普遍,造成投资需求和消费需求双膨胀,社会总需求大大超过社会总供给。这些年的投资需求和消费需求膨胀,在相当大程度上是靠扩张性的财政金融政策支撑的,即大量打赤字和发票子,举借内债和外债;也有相当部分是靠吃老本实现的。这是导致通货膨胀和物价上涨的主要原因。现在,社会总供给与社会总需求之间,仍然存在着很大的差距。由于经济调整期间难望大量增加投入,经济效益短期内也不容易明显提高,社会总供给不可能大幅度增加;另一方面,控制社会总需求,特别是控制消费需求或个人收入,非常艰难。居民结余购买力到1989年年底预计将达到7000亿元以上。目前靠保值储蓄暂时抑制了居民的消费倾向,但这种高储蓄倾向并不具有牢固基础。从1990年开始,将进入内外债本息偿还高峰,给国家财政带来很大困难,也增加了抑制通货膨胀和稳定物价的难度。还要考虑到,对目前很不合理的价格体系必须逐步进行调整和改革。1989年调了客运票价,1990年要提高棉花和油料的收购价格。某些基础产品的价格也存在一个调整问题。加上国际通货膨胀的影响,会导致价格总水平的上升。现在靠加强行政管制,增加财政补贴,以及银行不惜采用存贷利率倒挂

的办法吸收储蓄存款,暂时缓解了物价上涨的势头,但没有从根本上消除通货膨胀的压力。增加财政补贴和保值储蓄,把困难往后推移了,如果不努力实现治理整顿的目标,使经济状况逐步好转,甚至会给今后的发展增添困难。

——在总量失衡的同时,比例关系失调,产业结构矛盾突出。

从工业和农业的比例关系来看,工业的超高速增长与农业的低速增长形成尖锐矛盾。一般说来,同过去30年相比,10年来农业发展是相对快的。但是,自1985年以来,农业生产再度陷于徘徊。这固然同1981~1984年农业迅速发展之后的盲目乐观和举措失当有关,但更带根本性质的原因是,以平均分配稀缺的土地资源为特征的家庭联产承包责任制的增产潜力有限,不可能长盛不衰;在人多地少的目前中国农村,很难达到合理的农业经济规模,以及在比较利益驱使下农村投资向非农产业的严重倾斜。由于农业基础脆弱,工业和整个国民经济再一次强烈地感受到农业的制约。近年来农村经济的繁荣主要来自乡镇企业的发展,农业内部粮食、棉花、油料生产不稳。一方面农产品产量下降;另一方面人口大量增长,农产品供求矛盾突出。过去长期困扰着中国经济的粮、棉、油问题,再度成为人们关心的热门话题。最近几年,国家对农业基本建设投资的比重下降,农村用于农业的投资和劳动积累减少,不少地方农田水利设施失修,甚至遭到破坏,新建设施抵偿不了老设施的损坏报废,以致抗灾能力减弱。加之耕地大量被占用,我国农业可以说已经处于基础不稳和后劲严重不足的状态。

从工业内部结构来说,是过分地向一般加工工业倾斜,基础工业和基础设施相对薄弱。10年来,能源和原材料工业发展速度是不慢的。但是,由于一般加工工业增长过快,能源和原材料仍然严重短缺,瓶颈显得越来越细。1988年同1982年相比,加工工业在全部工业中所占的比重由38.1%上升到43.9%,采掘工业和原材料

工业则由26.6%下降到23.1%。能源工业在整个工业中所占的比重,由1978年的14.1%降到近几年的10%左右。一般加工工业增长过快的原因,一是所需投资少,建设周期短,在投资主体多元化和投资分散的条件下容易兴办;二是价格不合理,能源、原材料价格相当低廉,而加工工业产品价高利大;三是乡镇企业的超常速度发展。可以说,乡镇企业的崛起是50年代实施工业化方针以来的第二次工业化浪潮,有其必然性和合理性。但也带有不小的盲目性,使工业结构恶化,造成对有限资源的浪费。其所以能得到超常速度的发展,一则因为农村存在着数量庞大的潜在失业人口,就业压力大;二则举办乡镇企业的比较利益远高于务农;三则因为有国家在贷款及税收等方面优惠政策的扶持。一般加工工业的盲目发展,产业结构的过轻型化,不仅加剧了工业内部比例关系的失调和瓶颈约束,而且削弱了经济发展后续力量的培育。

同能源和原材料工业相比,交通运输对国民经济发展的瓶颈制约更甚。作为现阶段中国交通运输骨干的铁路和公路运输,发展严重滞后,10年来营运里程平均每年只增长1%左右,靠超负荷运转和挖掘潜力维持。每公里铁路营业里程负担的周转量,1988年同1978年相比,货运增长70%,客运增长1.7倍。尽管如此,目前总运力只能满足实际需要量的60~70%,关键路段只能满足30~40%。公路负荷密度也成倍增长。这不仅影响整个国民经济的发展,而且给安全运行投下阴影。造成能源、原材料等基础工业落后的原因,也是造成交通运输落后的原因。由于交通运输的可贸易程度低,投资往往较能源和原材料工业更大,建设周期更长,更要求集中财力物力,因而在现行体制下更难举办。

——出口创汇能力与进口需要之间存在着较大的缺口,国际收支平衡日趋紧张。

目前我国外债余额已达400亿美元,还本付息额1990年达到70

多亿美元,以后几年还会继续增加,负担越来越重。1988年我国商品出口总额占国内生产总值的12.8%,比重已经不低,加之国内市场需求比较大,今后出口增长速度可能会减缓,外汇收入的增长也会相应减缓。而如果出口创汇和非贸易外汇收入没有大的增长,偿债率就会达到甚至超过警戒线水平,出现资金净流出的不利局面;如果靠继续多借新债来补窟窿,还本付息的包袱就会越来越沉重,甚至落入债务陷阱中。目前国家现汇结存已降到相当低水平,今后解决国际收支平衡问题已经不能靠动用外汇结存,主要应该靠外贸顺差。但是连续几年来,进口用汇大于出口创汇,不论是增加出口还是压缩进口,都需要付出艰苦的努力。这也是我国经济发展所面临的一个难题。

——资金紧缺和资金分散。

目前资金需要数量与资金筹集能力之间的差距已经很大,今后几年甚至整个90年代资金紧张局面不会根本缓解。究其原因,一是连续几年的消费过快增长,以及通货膨胀和折旧提取不足等原因,使实际积累率下降;二是内外债还本付息高峰的到来。近几年财政支出的增长大部分是靠发行国债支撑的,由于债务积累以及偿还高峰的到来,靠举借国债筹措资金的回旋余地已经不大。我国外债余额目前尚在国际通行的所谓警戒线之内,但规模已经不小,而且外债的增长速度高于国民生产总值和外贸出口收汇总额的增长速度,这种趋势延续下去是危险的。何况,举借外债还有国内配套资金等的限制。我们的建设规模和社会消费,必须同资金供应状况相适应,归根到底是同物资供应状况相适应。除资金紧缺外,资金分散也是一个突出问题。从1984年到1988年,国家财政收入占国民收入的比重已经由26.7%下降到22%,中央财政占整个财政的比重已经由56.1%下降到47.2%。中央掌握的外汇只占全国外汇收入的40%,省、自治区、市一级支配外汇的比重也在下

降。国家统一分配的物资，由1984年的256种减少到目前的17种。这说明，我们的国民财富集中度很低，而国家财政的负担却是沉重的。这种状况，同目前抑制社会需求和治理通货膨胀，同产业结构调整所需要的对基础产业和基础设施进行大量集中投资，形成尖锐矛盾。

经济上存在的问题，是多年积累下来的，现在已经到非解决不可的时候了。如果继续拖延下去，势必出现更大的问题。党中央决定进一步治理整顿，正是为了解决这些问题，使国民经济走上健康发展的轨道，在现有基础上再上一个台阶，从温饱走向小康，实现本世纪末的战略目标。经济稳定是政治稳定的基础。如果我们不下决心进行治理整顿和深化改革，解决经济上的问题，现有社会经济矛盾就不可能得到缓解，甚至有可能激化。

当前经济形势是严峻的。克服困难需要认识困难。困难并不可怕，可怕的是对困难缺乏正确的估量。我们在经济上几次大的折腾，一个重要原因，都是对经济形势估计过分乐观，而没有充分估量实际存在的困难。我们要记取历史的教训，正确地估量当前经济形势。就是说，既要充分肯定成绩，又要如实估计困难。就各级领导干部的思想状况来说，现在主要问题是对困难估计不足。当然，在正确估量困难的同时，也必须看到，我们有许多克服困难的有利条件：我们拥有独立的和比较完整的工业体系，经济实力比过去增强了；在提高经济效益方面有巨大的潜力；有一大批科技人才和管理人才。党的基本路线、改革开放的总方针和经济发展战略是正确的。广大干部群众对社会主义经济建设规律性的认识比过去深刻了，治理整顿和深化改革的必要性也被越来越多的人所理解。只要我们按照党中央的决定，坚定不移地进一步治理整顿和深化改革，就一定能够把国民经济逐步引上持续稳定和协调发展的轨道。总之，在对经济形势的估量上，一方面要有危机感和紧迫感，同时也要有充分的信心。

1984年下半年经济过热以来,问题并不是一点没有察觉,但几次要调整都是雷声大、雨点小,没有调整下去,以致愈演愈烈。现在情况不同了,党中央和国务院下了决心,指导思想和方针政策是正确的,我们要毫不动摇地把治理整顿进行下去,以期达到预定的目标。近来出现了市场销售疲软、某些企业产品滞销、工业速度回落过猛等现象,必须引起高度注意,并且加以解决。但是,能不能说,治理整顿已经大功告成,应当放弃“双紧”方针了呢?不能。目前部分商品滞销的主要原因是:经济过热开始降温,需求开始有所抑制;市场物价比较稳定,消费者恐慌抢购心理减弱;1988年抢购预支了购买力,储存了部分商品,保值储蓄又推迟了当前的购买力;社会集团购买力的压缩;以及部分商品售价过高、不适销对路、商业企业流动资金不足等。当然,要注意经常地研究掌握紧缩的力度,并且根据实际情况的变化,加以灵活地调节。对于工商企业资金紧缺、互相拖欠的问题,应当采取积极措施加以解决,应当维持一定的工业增长速度,不如此,财政挺不过去,经济发展也会受到损害。但是,无论如何不能为当前出现的某些变化所迷惑,丧失危机感和紧迫感。形势判断错了,就可能在指导思想上犯错误。

二、当前需要深入研究的一些重要问题

不论是进一步治理整顿和深化改革,还是国民经济的长远发展,都提出许多重要问题,需要我们从理论与实践的结合上作出正确的回答。我们应该有高度的责任感,在马列主义、毛泽东思想的指导下,紧密结合我国经济建设和改革开放的实际,研究一些重要课题,为实现治理整顿和深化改革的目标、为国民经济的长远发展,提出有创见的对策思路和政策措施。这里,我先提出几个主要方面需要研究的问题。

1. 关于总量平衡问题

根据马克思主义的经济理论和我国多年来的实践经验,为了实现国民经济的稳定发展,必须切实加强和改进综合平衡,做到财政、信贷、外汇和物资的各自平衡以及它们之间的平衡。这些做到了,社会总需求与总供给也就大体是平衡的。从我国现阶段的实际情况出发,总的来说,要坚持从紧的而不是扩张性的财政金融政策。近年来我国经济中出现的問題,首先突出地表现在总量失衡上。据国家统计局测算,1984~1988年,我国社会总需求超过总供给累计达4000亿元左右。这是财政信贷不平衡的必然反映,1979~1988年10年间,财政有9年是赤字,总额达648.1亿元(中央赤字747.6亿元,地方结余99.5亿元)。按照现行的财政核算体系,内外债务是被算作财政收入的。如果扣除债务收入,则10年财政都是赤字,总额达1000多亿元,且呈迅速增加之势。这是造成社会需求膨胀的重要诱因。扩张性的货币金融政策也是推动需求膨胀的重要诱因。1979~1988年10年间,各项贷款余额由1850亿元增加到10552亿元,增长4.7倍。同期,货币发行总计达1922亿元,为1949~1978年30年货币发行量212亿元的9倍以上,年平均增长26%,远高于同期国民生产总值、工农业生产总值和国民收入的增长速度。其中,1984~1988年5年间,货币发行量1604亿元,为1949~1978年30年货币发行量的7.6倍。在这种总量失衡的背景下,通货膨胀的产生和发展是不可避免的。经过一年多的治理整顿,消费需求和投资需求有所抑制,过高的工业生产速度有所回落,物价涨幅趋缓,解决总量失衡问题略见成效。但是,这种总量关系的改善是采取非常办法实现的,现在还是不稳定的。财政补贴现在已占财政支出总额的30%以上,用增加补贴的办法平抑市场物价不是长久之计,因为这样沉重的负担本身就是造成赤字预算的重要原因之一。保值储蓄则不过是将现期购买力转化为结余购买力。银行支付巨额利息,又会扩大购买力总量;目前居民热衷于保值储蓄,在

一定程度上是由于对保值补贴利率产生虚幻的增值期望，一旦情况有变，储蓄率下降甚至挤提存款和再度出现抢购风潮的危险并不是不存在的。用加强行政管制的办法稳定物价虽可奏效于一时，但在总量失衡条件下是难以持久的。因为，不合理的价格体系终究是不能不改革的，不合理的比价关系终究是不能不调整的。不论从当前的治理整顿还是从长远的经济发展来说，实现总量平衡始终是不容忽视的重要任务。当前需要深入研究的问题主要有：

如何增收节支，逐步减少财政赤字，实现财政收支平衡？

如何把控制信贷规模和改善信贷结构结合起来？

怎样正确掌握货币发行量，使之既能满足经济正常发展的需要，又不致出现膨胀？

如何在控制投资总规模的前提下保证基础产业必不可少的投资需要？

如何切实有效地控制消费需求的过快增长，使消费基金的增长速度低于国民收入和劳动生产率的增长速度？

如何加强对工资基金的管理，完善企业工资总额同经济效益挂钩的办法，改变现在同效益挂钩往往是同物价挂钩的情况，制止消费基金挤占企业生产发展基金和后备基金？

如何在控制消费基金总量膨胀的同时，缓解社会分配不公的矛盾，克服收入分配中实际存在的平均主义现象？

2. 关于结构调整问题

改善经济结构的不合理状况，是治理整顿的主要目标之一。调整结构是提高国民经济的整体效益、增加总供给的根本途径，也是解决总量失衡的一个重要方面。现阶段调整结构的具体方向是，加强农业、能源、交通、原材料等基础产业和基础设施，压缩过大的加工工业规模；在加工工业中要适当加快高技术行业和农副产品加工行业的发展，限制那些国内生产能力过剩、原材料不足的行

业；全面提高产品质量，增加优质产品和新产品的比重；逐步提高规模效益，扭转不合理的小型化分散化趋势；普及先进科学技术，缩小同行业同种商品工艺水平和技术装备过分悬殊的差异。产业结构不合理的状况，是由于经济体制和政策中一系列利益关系扭曲引起的。这些矛盾现在并没有消除，而且很不容易消除。在治理整顿期间，产业结构的调整恐怕只能达到阶段性的有限的目标，不能提出过高的要求。当前结构调整需要深入研究的问题主要有：

目前国家财力相当分散，预算外资金已与国家预算收入相当，通过什么措施把分散的资金适当集中起来，投入基础产业和基础设施建设？在治理整顿期间如何保持能源和重要原材料生产的稳定增长，缓解交通运输紧张的状况？

在治理整顿期间，各方面的资金都很紧张，加强农业投入，改善农业生产条件在很大程度上要依靠增加农民的劳动积累。在实行家庭承包制的条件下，怎样组织农民兴修农田水利基础设施，怎样协调好涉及千家万户的利益关系？怎样在农村更快地推广应用比较先进适用的技术成果？

在财政包干体制使地方经济利益与利大税高的加工工业密切相关的条件下，怎样处理好局部和全局的利益关系？如何有效地控制加工工业的过快发展？

乡镇企业的结构调整应该怎样进行？如何正确确定农业人口向非农产业转移的适宜规模、速度和方向？

通过什么措施调整加工工业，压缩加工工业的规模，推进现有企业的技术改造，改善企业组织结构，淘汰那些效益低、消耗高、重复生产、已不具备存在价值的低效企业和长线企业，从而使治理整顿成为技术进步和经济增长的新的起点？

在治理整顿中，如何充分发挥国营大中型企业的骨干作用？大中型企业如何通过结构调整达到加快技术进步和增强活力的目

的？

在治理整顿期间，如何缓解城乡就业的压力？

在产业结构和企业组织结构的调整中，如何综合使用行政手段、法律手段和经济手段？可以通过哪些改革措施促进结构调整目标的实现？

3. 关于提高经济效益问题

效益差是我国经济的痼疾。虽然经济工作要以提高经济效益为中心已经讲了多年，实际上10年来我国经济的发展基本上还是粗放的产值速度型。工业盲目投入和低水平上的重复建设，依然相当普遍地存在着，有些方面甚至比过去更加严重。地区产业结构趋同，且向粗放型倾斜，造成了对有限资源的浪费。据财政部统计，工业企业利税率由1982年的24.7%下降到1988年的18.9%，这意味着每年减少财政收入400多亿元；基本建设固定资产交付使用率由1982年的74.4%下降到1988年的65.8%，这意味着少增加130亿元的生产能力。全部工业净产值率由1978年的34.6%降到1988年的29.5%，这说明工业生产中物资消耗的增加。有一项研究报告说，全要素产出率1979~1984年是提高的，1984年以后呈下降趋势。这表明，由于经济过热和结构恶化，导致工业生产整体效益的降低。我国资源相对贫乏，又面临着资金紧缺、基础工业和基础设施落后等诸多矛盾，不论从近期治理整顿的要求还是从长远发展的需要来说，都必须走提高经济效益之路，从提高效益中求增产，从提高效益中求节约，从提高效益中求速度。广义地说，提高经济效益实际上是提高整个经济增长的质量。我国经济发展的前景，最终取决于能否实现从追求产值速度到注重提高效益这种发展战略的根本转变。在治理整顿期间，经济增长速度将会降低，投资规模难以扩大，提高效益是走出经济困境的唯一出路。在这方面值得深入研究的问题主要有：

提高经济效益讲了多年而进展甚微,在经济体制、经济政策和经济管理方面深层次的原因何在?

如何切实纠正片面追求增长速度,盲目扩大生产规模,真正走上投入少、产出多、效益大的经济发展路子?

如何把降低成本、减少消耗、提高质量、减少资金占用、提高经济效益的要求具体化,落到实处,见到实效?

在我国现阶段,如何实现资源的合理配置?

如何才能加快技术进步的步伐,在经济发展中真正做到优胜劣汰?

4. 关于国民收入分配问题

国民收入分配体制和分配格局在过去10年中发生了重大的变化。过去国家高度集中控制分配过程和分配结果的局面已经改变,但新的既有微观活力又有宏观调控的分配体制尚未真正建立起来。这些年国民收入分配变化的趋势是,国家财政所占比重不断下降,企业留利和个人收入比重不断上升。国营企业留利水平从1978年的3.7%上升到1987年的50.7%;企业留利中用于职工奖励基金和福利的部分持续迅速增长,到1987年,两项合计已占企业留利使用的80%以上,且呈继续上升之势。国家财政开支中的巨额补贴,最终受益者也是个人。据国家统计局的材料,个人收入占国民生产总值的比重,从1978年的38%提高到1988年的62%。在这种情况下,国民收入的最终分配即积累和消费的比重,不能不发生剧烈的变化。由于现行国民经济核算办法未考虑通货膨胀的影响,折旧提取普遍不足,工程前期费用严重低估,同过去相比,积累额中有相当大的虚假部分,实际积累率要比统计数字低。调整国民收入分配格局,改革、完善分配体制,是治理整顿和深化改革的一个重大课题。在这方面,我们面临着许多两难选择。不对现行分配体制采取重大措施,收入分配的不合理局面就难以扭转;采取太