

China
中国

Between Plan and Market

计划与市场

世界银行
对中国经济考察研究丛书

中国财政经济出版社

5.3059



2 019 9867 8

世界银行对中国经济考察研究丛书

中国：计划与市场

世界银行经济考察团

沙希德·尤瑟夫(团长)

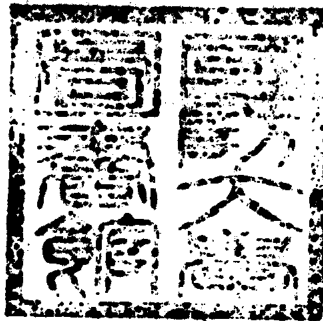
彼得·哈罗德

安东尼·佩利切欧

拜黑·诺顿

安德鲁·伍德

特加斯威·拉帕拉



中国财政经济出版社

本报告是世界银行的一个考察团于1989年11月份访问了北京、上海和广州之后撰写的。考察团成员包括：沙希德·尤瑟夫(Shahid Yusuf,考察团团长)、彼特·哈罗德(Peter Harrold,中国局综合业务处)、安东尼·佩利切欧(Anthony Pellechio,中国局综合业务处)、拜黑·诺顿(Barry Naughton,顾问)和安德鲁·伍德(Andrew Wood,顾问)。特加斯威·拉帕拉(Tejaswi Raparla,中国局综合业务处)在华盛顿参加了考察团的工作。

世界银行曾在1989年6月发表了一份关于中国80年代后半期经济发展情况的全面经济报告,报告号:7483-CHA。本国家经济备忘录回顾1988年末和1989年的发展情况,并审查中期政策。关于中国改革的详细情况,可从上一份报告中获得。

世界银行对中国经济考察研究丛书

中国: 计划与市场

世界银行经济考察团

米

中国财政经济出版社出版

中国财政经济出版社激光照排

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京市朝阳区北苑印刷厂印刷

米

787×1092毫米 16开 13印张 273000字

1991年1月第1版 1991年1月北京第1次印刷

印数: 1—5000 定价: 5.50元

ISBN 7-5005-1182-5/F·1109

《世界银行对中国经济考察研究丛书》

出 版 说 明

自 1980 年 5 月我国恢复了在世界银行的合法席位以来,世界银行对我国的经济进行了两次规模较大的考察,随后进行了一系列的部门经济和专题研究。第一次经济考察是在 1980 年年底进行的,考察后写出了关于中国的第一个经济报告:《中国:社会主义经济的发展》;第二次经济考察是在 1984 年春进行的,写出了第二个经济考察报告《中国:长期发展的问题和方案》。这两个考察报告都受到了中国政府和有关部门的重视和好评。在两次大规模的考察后,根据双方协议,先后进行了 13 个和 25 个专题研究。前者已经基本完成,分别写出了考察研究报告;后者正在进行之中。除了第一次和第二次两个经济考察报告已由中国财政经济出版社出版以外,我们打算在 13 个和 25 个专题研究报告中选一部分对有关部门和公众有兴趣的专题继续编辑出版,组成一套“世界银行对中国经济考察研究丛书”,供广大读者参考。

《中国:计划与市场》是世界银行专家于 1989 年 11 月对中国的计划与市场进行了考察研究后所写成的报告。这个报告是由财政部世界银行司章晟曼同志翻译的。

货币等值

中国货币是人民币(RMB),单位为元(¥)

1元=10角=100分

1989 日历年度 1990 年 6 月

1 美元=3.72 元 1 美元=4.72 元

1 元=0.27 美元 1 元=0.21 美元

财政年度

1 月 1 日—12 月 31 日

度量衡

公制

缩略语

BIC	国际清算银行	PBC	中国人民银行
FDC	外国直接投资	PCBC	中国人民建设银行
FEAC	外汇调剂中心	RCC	农村信用合作社
FTC	对外贸易公司	SAEC	国家外汇管理局
GATT	关税和贸易总协定	SEZ _s	经济特区
LIBOR	伦敦同业银行折借率	SPC	国家计划委员会
MOFERT	对外经济贸易部	TIC	信托投资公司
OECD	经济合作与发展组织	TVE _s	乡镇企业
OEM	原始设备制造商		

目 录

概要	(1)
导言	(1)
背景	(1)
1988 / 1989 年的经济发展	(3)
1989 年 6 月事件的经济影响	(4)
党的十三届五中全会与中期规划	(4)
经济前景与资信	(5)
中期和长期的改革与增长	(6)
宏观政策管理	(6)
政府财政	(6)
价格与市场改革	(7)
贸易改革	(7)
外国私人直接投资	(7)
工业和企业改革	(8)
农业	(8)
基础设施	(9)
第一章 改革周期与宏观稳定性	(10)
行政放权及其后果	(10)
改革周期	(11)
1988 年的宏观经济	(12)
第二章 1988-1990 年宏观经济的发展情况	(19)
1988 / 1989 年的稳定措施	(19)
货币政策	(19)
投资政策	(21)
价格政策及其发展	(22)
工资与消费	(23)
产量趋势	(24)
财政政策	(24)

贸易	(24)
对 1989 年稳定计划的评价	(25)
1989 年 6 月事件的经济影响	(28)
五中全会的经济计划	(29)
七届人大三次会议	(31)
第三章 增长与公平	(37)
A. 增长的决定因素	(37)
投资	(37)
瓶颈部门	(45)
技术进步	(47)
B. 分配的平等	(50)
第四章 改革与经济效率	(56)
价格改革	(56)
近期发展情况	(56)
总的指南	(58)
具体商品分类	(59)
农业收购价格	(60)
食品零售价格	(60)
工业原料价格	(61)
有关的税收、补贴及企业调整	(62)
通货膨胀的原因及其治理	(62)
企业改革	(66)
第五章 贸易、外汇与资信	(72)
贸易前景及所需的政策	(72)
出口构成	(73)
贸易改革	(74)
贸易组织	(76)
改革外贸承包合同制	(77)
出口信贷	(77)
许可证制度和关税	(78)
刺激出口的措施与推动出口的办法	(79)
汇率发展	(79)
对外举债和资信	(81)
负债指标的未来趋势	(81)
外债管理	(82)

今后的行动	(84)
第六章 90年代的议事日程与前景	(89)
中期宏观经济改革	(90)
长期的议事日程	(91)
权力下放与企业改革	(91)
劳动力市场	(92)
社会保障	(93)
工业	(93)
资源筹措	(93)
各章节中的表	
1.1 中国: 宏观指标	(17)
2.1 1987—1989年的利率(%)	(32)
2.2 信贷分布情况	(33)
2.3 1987—1989年的价格趋势	(34)
2.4 产量和支出趋势	(34)
2.5 财政发展趋势	(34)
2.6 1987—1989年外贸发展情况	(35)
3.1 预算收入的演变	(51)
3.2 净产出与来自工业部门的预算收入之比	(52)
3.3 中央及地方的财政收入与支出情况	(52)
4.1 重要原材料中由国家分配所占比例	(70)
4.2 投资审批权限	(70)
4.3 国内固定资产投资的资金来源	(71)
5.1 基本方案下的中国资信比率	(87)
5.2 低方案下的中国资信比率	(87)
5.3 基于中国模型的假设	(88)
各章节中的图	
1.1a 增长, 通货膨胀与产量	(17)
1.1b 贸易与经常帐户收支	(17)
1.2 消费价格指数	(18)
2.1 M1 和 M2 的增长率(年)	(33)
3.1 各省产出增长情况	(52)
4.1 货币与价格变动情况(季)	(71)
附录 I 统计	(95)
附录 II 各章按英文字母排列的注释	(188)

统计附录各表

1. 国民帐户

A1.1 国民帐户(10 亿现价人民币元)	(96)
A1.2 国民帐户(10 亿 1980 年不变价格人民币元)	(97)
A1.3 国民帐户(暗含的价格减数指数 1980=100)	(98)
A1.4 国民帐户(按现价计算的百分比增长率)	(99)
A1.5 国民帐户(按 1980 年不变价格计算的百分比增长率)	(100)
A1.6 国民帐户(按暗含价格减缩指数计算的百分比增长率)	(101)
A1.7 增长的源泉(1980 年不变价格)	(102)
A1.8 各省产量增长率	(104)
A1.9 储蓄(占国民生产总值的比例)	(105)

2. 国际收支

A2.1 国际收支(10 亿美元)	(106)
A2.2 国际收支(百分比增长率)	(107)
A2.3 服务(百万美元)	(108)
A2.4 转移支付(百万美元)	(110)

3. 出口

A3.1 出口商品的构成(百万美元)	(111)
A3.2 出口商品的构成(所占的百分比)	(113)
A3.3 出口商品的构成(百分比增长率)	(115)
A3.4 按现价和 1980 年不变价格计算的出口	(117)
A3.5 货物和服务出口总额(百万美元和人民币元)	(118)
A3.6 货物和服务出口价格指数	(119)
A3.7 出口总额及占世界出口的相对比重	(119)
A3.8 出口构成概况(百分比增长率)	(120)

4. 进口

A4.1 按海关统计的进口额(到岸价)(百万美元)	(121)
A4.2 按海关统计的进口额(到岸价)(所占百分比)	(123)
A4.3 按海关计算的进口额(到岸价)(百分比增长率)	(125)
A4.4 按现价和 1980 年不变价格计算的进口额	(127)
A4.5 货物和服务进口总额(百万美元和人民币元)	(129)
A4.6 货物和服务进口价格指数	(130)

5. 外债

A5.1 外债支付与偿还(百万美元)	(131)
A5.2 外债利息与债务余额(百万美元)	(133)

A5.3	对外借款的条件	(135)
6.	货币方面的数据	
A6.1	1984—1989 年货币情况	(136)
A6.2	1985—1989 年中国人民银行的业务情况	(138)
A6.3	1984—1989 年货币及流通速度发展情况	(140)
A6.4	1986—1989 年专业和普通银行的本国货币资产负债情况	(141)
A6.5	1986—1989 年农村信用合作社	(143)
A6.6	信贷增长比率	(144)
A6.7	发放给农村企业的信贷	(144)
7.	财政方面的数据	
A7.1	1978—1988 年汇总后的政府收入结构	(145)
A7.2	1978—1988 年政府收入的演变	(146)
A7.3	1978—1988 年政府支出结构	(147)
A7.4	1978—1988 年政府支出的演变	(148)
A7.5	1978—1988 年预算及资金来源	(149)
A7.6	支出的变化	(150)
A7.7	中央和地方政府预算(10 亿人民币元及占支出的比重)	(151)
A7.8	固定资产投资:中央政府的计划和拨款(占国民生产总值的比重)	(151)
A7.9	1987 年按地区划分的亏损企业	(153)
A7.10	1989—1990 年国家预算	(154)
8.	农业	
A8.1	主要作物的产量(百万吨)	(156)
A8.2	主要作物的产量(增长率%)	(157)
A8.3	播种总面积(百万公顷)	(158)
A8.4	播种总面积(增长率%)	(160)
A8.5	主要作物的平均单产(根据播种面积计算的公斤/公顷)	(162)
A8.6	主要作物的平均单产(增长率%)	(163)
9.	工业	
A9.1	工业总产值(百万人民币元)	(164)
A9.2	中国:工业总产值(%)	(165)
A9.3	主要工业产品的产量	(166)
A9.4	主要工业产品产量的增长率(%)	(167)
A9.5	工业部门所占的比重(%)	(168)
A9.6	1963 和 1980 年,若干国家轻工业和工程制造业占制造业总产量的 比重(%)	(169)

10. 工资	
A10.1 职员和工人工资总额	(170)
11. 劳动力	
A11.1 各部门的劳动力人数(百万)	(171)
12. 物价	
A12.1 物价总指数(1980年=100)	(172)
A12.2 全国零售物价总指数上涨率(%)	(173)
A12.3 零售物价总指数上涨率(上年同月=100)	(175)
A12.4 职员和工人生活费用指数上涨率(%) (货物与服务)	(177)
13. 投资	
A13.1 固定资产总投资	(179)
A13.2 国营企业固定资产总投资	(180)
A13.3 国民经济各部门基本建设投资国营企业(%)	(181)
A13.4 国民经济各部门基本建设投资国营企业(%)	(182)
A13.5 行业基本建设投资国营企业(百万人民币元)	(183)
A13.6 行业基本建设投资国营企业(%)	(184)
A13.7 投资的部门划分(所占的百分比)	(185)
A13.8 全国基本建设投资部门分配(投资占国家所有部门投资总额的 比重)	(186)
14. 能源	
A14.1 能源生产和消费总量及其构成	(187)
A14.2 若干国家 1976—1980年和 1981—1985年能源部门占工业投资 的比重(%)	(188)

概 要

导 言

1. 本报告的目的是回顾最近的经济的发展,包括当局在 1988 年末提出的中期(1989—1991 年)稳定措施所取得的进展,并讨论中国未来发展战略的选择。本报告还将对自 1978 年底开始的经济改革进行分析。

背 景

2. 过去十年中,中国国内生产总值的年平均增长率为 9.5%,投资率一直很高(80 年代前期平均为国内生产总值的 31%,1985 年以来为国内生产总值的 38%),并为很强的储蓄实绩(这约束了对国外贷款的需求)所支持。工业的现代化增强了中国制造业在国际市场上的竞争力,商品出口总额由 1980 年的 183 亿美元上升到 1989 年的 525 亿美元,同一时期,中国占国际贸易的份额从 0.97% 提高到 1.7%。8 亿农村人口的平均收入增长了一倍以上,全国的绝对贫困现象有所减少。与 1981 年的 17% 相比,1988 年仅有 13% 的农户处于贫困线下。婴儿和儿童的死亡率下降了,人口增长率得到了控制,实现了五年制的普及教育。

3. 在取得这些成就的过程中,那些经过一段时间地区性试验后逐步推广的经济体制和管理的改革发挥了主要的作用。它们帮助扩大了基于国内储蓄的资本高积累率引起的增长势头。可以把主要的改革领域概括如下:

- 农民和非农业(工业、商业、运输业)企业在决定产出的组成和价格、保留利润和处置留存收益方面拥有更大的自由;

- 行政分权已把更多的计划和管理经济活动的权力从中央政府转移到了比较了解当地情况和对促进发展有很高积极性的省和地方政府;

- 通过减少由指令性计划指标管理的商品品种和产量,及降低重要产品由国家控制渠道分配的份额,中央对经济的控制范围已经缩小;

● 尽管中国仍是一个以公有制为主的经济,政府允许其他形式的所有制存在,如私人、集体、外国合资等,并通过制定必要的法规和修改宪法给予支持;

● 过去由国家拿走的资金已经转给了企业和农民。这一情况,加上一定程度的分权,使各省政府在税收和支出方面有了更大的处理权;

● 首先在农村然后在城市部门中建立了产品市场,这使得生产者能够按照自由决定的价格销售计划外产品;

● 金融改革打破了旧的单一的银行体制,增加金融机构的种类,及金融交易和金融工具的数量和范围;此外,改变由预算支持投资的作法的决定也加强了金融部门在动员和配置资源方面的重要性;

● 对外贸易(现在已相当于国内生产总值的1/4以上)使经济的开放程度显著扩大。与此同时,(政府)更加愿意在若干制造业和服务业寻求外国直接投资。几个经济特区的设立、必要的基础设施的提供、外国投资条例的制定以及有关海外企业在华经营权力的法律的逐步完善,都起到了有助于吸引大量外国资本的作用。

4. 试图在相当短的时间内改造一个如此庞大和复杂的经济必然造成宏观经济和机构的失调。80年代期间,中国经历了三次愈发严重的经济活动周期。这种不稳定性看来与从中央计划体制向计划和市场二者更均衡的体制这一过渡有关,其因有三。第一,行政分权与宏观管理机构的能力之间的不配套,导致了过度的货币扩张,并引起了通货膨胀。第二,与计划制度并行,并伴随自由市场共生的多重价格体制导致价格扭曲,且强化了讨价还价倾向。产生腐败的可能性大大增加。企业仍可凭借那些为了保证高收益率而以优惠的固定价格提供中间产品的政府关系避开充分竞争的冲击。第三,目前那种业已强化的计划体制需有全国统一的和有竞争性的市场机制的补充,以实现必要的约束。由于这方面的进展缓慢,工业管理的分散化使得省级政府追求难以为继的扩张。但有一小部分企业,几乎完全是乡镇企业在财务上是自主的。至今,中国未能使得国有和集体企业在财务上做到自负盈亏。与此密切相关的是企业破产倒闭带来的问题。关闭国有和集体企业会导致失业和生产性资产的损失,因而受到抵制。结果是市场力量在促进生产能力合理化或实现资源有效配置方面的作用迄今未能得到发挥。社会保障制度和所有权与经营权一定程度的分离或许能减少这些困难,它们可以促使地方政府不要过多地介入企业部门的经营。但是,国家福利制度的发展,和诸如股份公司的建立是一个缓慢的过程。这方面已经进行了一些试点,但全面铺开仍是几年以后的事情。

1988 / 1989 年的经济发展

5. 正是在这一局部的改革背景下,需求压力在 1988 年上半年变得严重了,并将经济推到了其生产能力的极限。在这种过热的情况下,当政府 1988 年 6 月宣布将于 1989 年执行重大的价格改革的计划后,消费者出于恐慌将金融资产转变为实物资产,通货膨胀随即恶化。价格从 1988 年初上涨率为 10—15% 的水平迅速上升到 8 月份近 80% 的水平。面对这一危机局面,政府暂时推迟了进一步放开价格的计划,并在 1988 年后期采取了一系列稳定经济的措施。

6. 首先,政府运用行政命令,将 1989 年的国家投资削减 20%,并取消或推迟优先程度较低部门,如服务业、办公楼建设、加工工业的一大批投资项目。到 1988 年底,已经取消了计划投资额近 500 亿元的 14000 个建设项目。虽然这个数额仅占在建工程总额的 4%,但控制投资的效果到 1989 年初已变得较为明显。与上一年相比,1989 年新开工项目的投资额下降了 80%。

7. 其次,主要依靠行政分配信贷的办法实行了紧缩货币政策。中央银行确定了 1989 年信贷增长 15% 的目标,并开始每周对信贷供应的变化进行严格的监视。常规的货币手段加强了信贷控制。银行的储备率从 12% 提高到了 13%,非银行金融机构则提高到了 30%;再贴现政策被收紧了;专业银行的转存比率提高了;存款和贷款利率分别上调了 4 个和 3 个百分点,并对 3 年及 3 年以上的存款实行了保值。

8. 第三,从 1989 年末起,开始对价格和销售活动实行直接控制。近年来一般被忽视的大量的规章手段得以使用,尽管其有效性在国内不同城市和地区有所不同。地方政府在提高一些日用必需品和某些原料的价格时,必须报中央政府备案。最后是凭借信贷紧缩的效应影响收入政策,结果城市正规部门的工资总额一直未动,直到 1989 年第四季度才准许提高某些工资。

9. 这些措施已经显著地降低了通货膨胀率,年通货膨胀率已由 1988 年 12 月的 26% 下降到了 1990 年第一季度的不足 1%。这些措施也制止了职工收入的增长,至少暂时缓解了成本推动的压力。此外,这些措施的实施,加之以对消费品进口的控制扭转了贸易收支的逆差。贸易逆差继 1989 年前两个季度的扩大之后,到第三季度已稳定在 67 亿美元左右,而出口的增加则使逆差在年底缩小到 66 亿美元。在 1990 年第一季度出口增长 11.6%,而进口降低了 13.7%。结果贸易顺差扩大到 8.2 亿美元。工业增长率在 1989 年内有明显的减慢,到 1989 年第四季度,工业增长率已降至负数。到 1990 年第一季度为止,工业产量已经挽回败势并大约与一年前的水平相同。城市的就业状况

有所恶化,截止 1989 年底,失业率已上升至 2.7%,但这一冲击的大部分都被流动性很大的农村移民人口所吸收,他们中间的许多人已经返回农村。

10. 1987 / 1988 年间所出现的不平衡现象和 1988 / 1990 年间所实施的稳定措施,使人们更加清楚地看到中国经济的长处和弱点。在这个时候,中国的生产部门似乎有一种潜在的动能,将使经济能够在九十年代继续按对大多数国家来说是相当不错的速度增长(一旦紧缩政策放松之后)。投资所需要的资源和对外借款的前提条件都不太可能成为重大的制约因素。

1989 年 6 月事件的经济影响

11. 1989 年 6 月事件明显的短期经济影响是,增长速度放慢;贸易减少和经常帐户发生赤字;失业增加;与 1989 年 5 月时相比,有些改革可能被推迟得更久一些;经济合作与发展组织国家投资者部分撤走;旅游人数下降,不少宾馆贷款被迫作出重新安排;以及现阶段能使中国实现贸易和经常帐户的顺差以应付对外支付需要的向国际资本市场筹资的机会急剧减小。但是,有迹象表明,继 1989 年 6 月之后的一些不利情况正在扭转:来华旅游人数在增加;外国投资者表现出新的兴趣;工业生产开始加快。

党的十三届五中全会与中期规划

12. 1989 年 11 月,党的十三届五中全会宣布,政府在今后两年内将注重(实现经济的)稳定,恢复经济的增长,和纠正在宏观管理和物价改革中变得明显的不足之处。

13. 五中全会关于在宏观经济管理的某些领域中适当扩大中央权力的提法是稳妥的,它可以扩大比行政措施更能灵活使用的间接手段的作用。取消主要产品,如运输和石油的双轨价格,采用统一价格的决定也是一个积极的步骤,只要这一措施是促进更加基本的价格自由化,而不是回到管理价格和中央分配的作法。虽然五中全会确立了改革的两个主要领域,但是,由于当时在究竟能够实现多大程度的宏观稳定方面仍然存在相当的不明确性,这些改革的内容、步骤或方向并不清楚。既然通货膨胀看来已经得到制止,政府面临的最紧迫的任务是制定一个短期行动议程,为加强宏观经济政策和机构,防止需求和价格压力卷土重来,为推进下一步价格和市场自由化奠定一个坚实的基础。

14. 中国宏观管理机构的现代化,要求在财政、货币和汇率政策方面有所创新。例如,可按规划性框架编制中央预算,其中的各项经常性和基建支出应有确定的资金来源,并与之相吻合。在货币控制方面,则应把重心更多地放在用准备金比率、再贴现率和开放市场业务上来管理基础货币。在对企业施以有效的预算约束的前提下,可以更广泛地采用利率手段来调节总需求。随着金融市场的扩大,可能会有更多的开放市场业务的机会。最后,在外汇的分配方面,仍然有引入市场力量的相当余地。

15. 只要政府能够维持抑制通货膨胀的宏观政策,在1990年恢复实行对价格有选择的开放将是重要的。1989年中期,对粮食收购价格作了调整,嗣后又在1989年第四季度和1990年3月,分别提高了铁路和航空运价。由于通货紧缩已使有些商品,如橡胶和水泥的市场价格非常接近国家规定的价格,放开这些商品的价格,相对来说,不会带来多大的痛苦。1990年间,政府打算提高糖、棉花和油料的收购价。同样需要的是,在推进价格改革的同时,逐步废除数量分配的作法。1989年,由国家分配的商品种类略有增加,通过政府渠道分配的煤的产量也将提高。虽然1988年的市场混乱局面也将使得强化数量控制成为不可避免,但是,随着市场恢复正常,实行这些措施的合理性正在减少。

经济前景与资信

16. 为了避免公开性失业状况的恶化(1990年第一季度已达3%以上,当然隐蔽性失业率还要高得多),政府在继续把年度信贷规模严格控制在1800亿元的同时,已开始给经济注入更多的信贷。一反过去通常要到下半年才把大部分信贷发放出去的做法,(中央银行)提前发放较多的信贷,以便使经济摆脱不景气的状况。如果到第三季度生产得以加快(一旦库存开始下降,生产就将增加),实现全年增长2—3%是有可能的。这是假设紧缩性的宏观政策将继续执行下去。贬值和计划中的价格调整的滞后效应可能导致通货膨胀升至10%,但这将取决于(政府)为使经济在1990年下半年得以复苏而运用货币政策的程度。很有可能的是,贸易收支将会有数额可观的顺差,其中,经常帐户将接近平衡或实现顺差。

17. 政府打算在未来二、三年间使年增长率逐渐提高到6%。以此速度发展,并假定储蓄势头保持不减,经常帐户赤字很少,中国应能把通货膨胀率控制在二位数之内(这取决于年度价格调整的程度)。当然,国际收支的管理将受国际资本市场条件的影响。

18. 1989 年底的债务余额估计为 440 亿美元, 偿债率大约是 9%。现金和黄金储备相当于 175 亿美元, 或等于 3 个半月的进口额(引用的是海关数字)。过去的趋势和现在的估计都表明, 中国的增长和出口潜力都是很大的, 储蓄行为也是有可能保持稳定的。基于谨慎的宏观政策和继续改革所作的预测表明, 中国的借款信誉在预测的 1990—1995 期间是有保障的。即使按照低方案——假定增长放慢和出口前景变淡, 但对进口实施有力的管理, 借款信誉也不会有实质性的变化。

中期和长期的改革与增长

19. 为提高效益和维持第八个五年计划(1991—1996)期间及以后年份所追求的适度增长率, 需要在以下领域中采取政策行动。

宏观政策管理

● 行使有效的货币和财政政策的能力对于未来改革的努力至关重要, 因为它将对价格稳定、国内储蓄、投资规模和国际收支产生重大影响。提高中央机构执行政策的能力需要实行进一步的机构改革。政府还需要完善间接宏观调控工具和发展金融市场, 以便最大限度地发挥货币措施的作用。

政府财政

● 在最近几年, 允许企业保留更多利润的企业承包制已使政府从工业中取得收入(这是政府收入的主要来源)的能力大大下降。结果, 财政收入占国民生产总值的比率已经下降到 20% 以下。随之相伴的是政府开支几乎平行下降, 使预算赤字(略高于国民生产总值的 2%) 在过去几年中一直大体未变。从中国经济储蓄率很高的情况来看, 通过发行债券弥补赤字不会有严重的困难(但是, 全部消灭赤字可能是更好的办法)。不过, 如果政府在收入中的份额继续下降, 政府资助诸如教育和交通那样的发展活动的灵活性就可能减少。中期内, 通过扩大间接税和把税收从企业承包合同中分离出来以稳定政府收入, 可能是一个适当的步骤。但是, 开征大的新税种(有别于改进和强化已有税收)大概没有必要。虽然政府必须按照长期的开支需要来调整税收工作, 而且大多数投资资金的筹措可能最好是交给金融市场和企业自己去做, 但是预算仍然可以发挥重大的作用, 尤其是在关键的基础设施部门。