

1998年以来政策研究亲历

A REAL EXPERIENCE ON POLICY RESEARCH FROM 1998

★ 职工下岗了

★ 物价下跌了

★ 负债率高涨了

★ 投资“套牢”了

★ 经济增速下滑了

★ 银行利率连续下调了

★ 能源消耗量成萎缩趋势了

★ 干什么都不赚钱了

★ 经济学家说通货紧缩了

狙击

陈准 / 著

中华工商联合出版社

「通缩」



STRICK AGAIST DEFLATION

狙击“通缩”

—— 1998年以来政策研究亲历

○ 陈淮 / 著

中华工商联合出版社

责任编辑：寿乐英

封面设计：李法明

图书在版编目 (CIP) 数据

狙击“通缩”：1998年以来政策研究亲历/陈淮著. —北京：
中华工商联合出版社，2002.1

ISBN 7-80100-817-0

I. 狙… II. 陈… III. 通货紧缩 - 抑制 - 货币政策 - 中
国 - 研究报告 IV. F822.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 086479 号

中华工商联合出版社 出版、发行

北京东城区东直门外新中街 11 号

邮编：100027 电话：64153909

北京顺义振华胶印厂印刷

新华书店总经销

850 × 1168 毫米 1 / 32 印张 14 350 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—5000 册

ISBN7-80100-817-0 / F·321

定价：25.00 元

自序

本书是一本关于政策研究的书，可主要不是给专业人士而是给关心中国经济发展和改革进程的各界读者看的。

本书中各篇成文的时间，大约是从1997年下半年亚洲金融危机全面爆发到2001年美国遭遇“9·11”国际恐怖分子袭击和同年11月10日中国最终完成加入世界贸易组织的全部程序。在这样一个时间跨度内，中国的经济发展经历了一件前所未有的大事，这就是通货紧缩。

什么是通货紧缩？对大多数读者来说，经济学上的定义可能太过艰涩。1999年末，我在应《北京青年报》相约的一篇文章中用了下述一个标题：

“经济增速下滑了职工下岗了物价负增长了负债率高涨了投资“套牢”了银行利率连续下调了能源消耗量居然呈萎缩趋势了于什么都不赚钱了经济学家说通货紧缩了”

希望我们的读者能够立即想起全国人民都共同经历过的这个过程，并就此明白本书要说什么。

我所就职的国务院发展研究中心是一个专门为决策层领导提供政策咨询意见的研究机构，由此我就有机会亲历了中国应对通货紧缩的一系列政策探索过程。本书就是根据我本人在这样一个探索过程中撰写的内部研究报告和公开发表的文章整理而成的。我希望这些真实记录的资料或能部分地反映出中国的学者们在面对始料不及的重大难题时的观察、思考与认识，也希望或能有助于我们的读者了解当时很多政策出台的思路初衷及历史背景。

我一直以为，在政策研究与论证过程中应该加强学者思路与公众意见的双向交流，以便为中央决策提供更多的信息；我也一直要求自己，不论是对中央决策层还是普通老百姓，都要切实尽到一个经济学者的职责。本书可算是我实践上述想法的又一尝试吧。

我是老三届的尾，新三届的头。实实在在不掺假，一个没念多少书，又念过很多年书的人。老三届指“文革”中在校的66、67、68三届中学生。我是68届初中，刚上初一就停课了，以后上山下乡，没念多少书。新三届是指恢复高考后迈进大学校门的77、78、79三届大学生。我是77级，四年本科、三年硕士、三年博士一气念下来，此后又到东洋、西洋喝过一点“洋墨水”。提到这番话的意思是想恭敬地告诉读者，我只有一些囫囵吞枣的“夹生”学问。所以在本书的整理过程中，我想尽量忠实地保持原文原貌，包括当初设想对了的和设想错了的，为中央所采纳和没有为中央所采纳的。坦率地告诉读者，其中有些主观脱离客观的政策建议，今天读来我自己都觉得脸红。脸红也留下，让读者知道真实。

我在前不久出差时在飞机场看到一本叫做《中国高层智囊》的书，副标题叫“影响中国发展进程的人”，我不幸也被收罗其中。该书的作者可能不了解什么叫“政策建议”。其实“政策建议”就是“不说白不说，说了也很可能是白说”的那些话。“政策建议”与“影响中国发展进程”之间还差着十万八千里呢。特别声明，读者千万别指望能从本书中发掘出什么“决策内幕”的信息来。

顺便说到，本书最初起名叫做“走出通货紧缩”。因为在2001年初，几乎所有人都相信通缩已经渐行渐远。但从2001年三、四季度趋势看，断言“走出”恐怕还为时过早。由是改为此名。

本书中很多研究报告实际上是在采集很多学者的研究成果、集中很多专家智慧的基础上形成的。本书的出版得到了中华工商联合出版社的大力支持，责任编辑寿乐英女士为本书的付梓付出了极大心血，谨在此表示衷心的感谢。

自 序

第 1 篇：中国拒绝衰退 / 1

1995 年，中国国民经济与上年相比的增长速度为 10.5%。1996 年 3 月，《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》提出，“必须把抑制通货膨胀作为宏观调控的首要任务”。很少有人注意到，在通货膨胀的表面现象掩盖下，通货紧缩、投资与消费需求不足、物价下滑的危险正在全局范围内孕育。

事实上，国民经济运行的结果是，中国 GDP 的年增长速度已经从 1992 年的 14.2% 逐年递减为 1993 年的 13.5%，1994 年的 12.6%，1995 年的 10.5%，1996 年的 9.6%，1997 年的 8.8%。衰退的危险已经不期而至。

□ 世纪末：中国为什么需要 8% / 3

从 80 年代初期的改革开放到 90 年代中、后期，我们熟悉的

政策语言总是“经济过热”、“压缩投资规模”等。一些学者甚至认为，中国的企业和政府存在着一种难以治愈的“投资饥渴症”，1998年初，宏观经济政策首先需要回答的一个问题是，为什么中国的国民经济需要保持增速。

□ 增长问题要纳入中长期战略的视野 / 12

1998年上半年，衰退阴影已经明显笼罩亚洲地区。但即或在此时，相当多的人仍认为，中国的增长动力不足问题只是暂时现象，是前期“软着陆”政策的滞后反映。1998年中，我主持的一个叫做“对话‘十五’——中国中长期发展战略再审视”的研究课题提出一个明确的判断：我们面临转折，维护增长已经从短期宏观调控政策问题转变为中长期发展战略问题。

□ 中国仍具持续增长潜力，中期目标宣 定 7% / 18

1998年末，当年增长8%的目标难以完全实现已成定局。当时，中国周边的许多国家或地区都呈现出严重的衰退局面，经济负增长成为普遍现象。在这种情况下，判断中国经济增长前景已成为人们普遍关注的焦点。由此就形成了这篇供决策层决策参考的研究报告。

□ 纵论中国战略发展过程中的经济增长 方式转换 / 24

在对亚洲金融危机的反思中，人们逐渐认识到，前期亚洲一

些国家或地区单纯依靠增量资源投入来实现国民经济扩张的增长战略是导致危机的根本原因之一。“神话”不可能持久，“泡沫”总会破裂。确保一定经济增长速度并不是最难的。最难的是增长方式从粗放转变到集约化方向上来。在加剧的外来竞争面前，中国国民经济面临的最大挑战是增长质量。

第 2 篇：过剩考验中国 / 39

从 1997 年下半年以来，中国的消费品市场已经呈现出了明显的疲软态势。一个迫在眉睫的问题提到了政策研究者的面前：更多的产品被生产出来以后卖给谁？一个过去只会在教科书和发达国家见到、距离我们十分遥远的问题——过剩经济，不加警告地来到了过惯“紧日子”的中国人面前。仿佛在一夜之间。

□ 过剩经济：悖论求解 / 41

1998 年上半年，一个考验经济学家智慧的命题提到了我们面前：中国的国民经济是否已经走到了出现过剩的阶段？人们无法解释，为什么一个仍在为“小康”而奋斗的发展中国家会出现过剩？为什么过剩会出现在社会收入增长非常迅速、国民经济一直在高速区运行的时刻？

□ 过剩经济挑战中国 / 49

1998 年，普遍性的供求失衡已经成为一个不可避免的经济矛盾。为探求解决这一矛盾的思路，由我主持了 20 多个部委专家参与的“过剩经济——形势与对策”课题研究。作为这一课题

成果的主报告之一，这一研究报告一经发表便引发了经济学界的激烈争论。《人民日报》理论版高度评价了这一理论判断，并附发一文《走进过剩经济》。相反，另一中央级大报理论版发表《从生产能力过剩谈起》的专文，对“过剩经济”的说法给予尖锐批评。时隔两个月，朱镕基总理在一次重要讲话中提出：我国一些产业的生产能力严重过剩。

□ 供求失衡：国民经济中长期战略发展的新“瓶颈” / 59

“过剩经济”的提法在 1998 年的中国经济学界引起了极大反响。实际上到 1998 年下半年，供求失衡形势的严峻程度已经不容学者们再就理论概括的方式争论下去了。叫不叫“过剩经济”已经不是最重要的了，宏观调控政策的决策者迫切需要一个基本判断：我国面临的供求失衡形势究竟是短期现象还是长期趋势？

□ 世界性资产缩水与过剩危机：中国面临风险 / 66

人们已经知道，中国作为一个大国，依靠外部市场的扩张来支撑国民经济的长期增长是不能持久的。何况当时全球经济增长速度正处于大幅度放缓的过程中。1999 年初，我国提出的当年出口目标仅仅是：力争不出现负增长。当我们将资料汇集起来并做出初步分析时，连我们自己也大吃一惊：在世界性的资产缩水与过剩危机面前，中国面临风险。本文最初是一篇供决策层决策参考的内部研究报告。

第3篇：政策直面通缩 / 73

最初的扩大内需政策着重于两个方面：一是鼓励居民消费，二是适度扩张财政投资。1999年初，供求失衡形势仍未出现改善迹象。此时，人们已经普遍意识到，我们所面对的是一个发展过程中的战略转折。我们所要制定的各项政策，实际上是与此后长期经济运行的重要难点密切结合的政策。1999年6月，中央关于扩大内需若干重要政策的12号文件出台。1999年后半年时，中央明确提出，要将扩大内需作为我国国民经济发展的一项长期战略方针。当年末召开的中央经济工作会议指出，无论是克服当时经济生活中的实际困难还是着眼于下世纪的长远发展，我们都必须实行以扩大内需为主的发展方针；要把扩大内需与调整经济结构、推动科技进步、促进对外开放结合起来。

□ 中国内需扩大的潜力何在 / 75

1999年第二季度时，依靠政府扩大投资启动需求的政策差不多走到了尽头。从战略高度寻求扩大内需、启动投资与消费需求措施的迫切性可以用“刻不容缓”来形容。在为中央12号文件提供思路的研讨中首先必须回答的一个问题是，中国内需扩大的潜力究竟何在，究竟有多大。于是就有了本文。

□ 财政贴息可启动固定资产投资需求 / 88

在苦苦思索中，一个把短期的宏观调控政策与中长期战略发展过程中的产业政策结合起来的思路渐趋成熟。1999年6月，财政贴息鼓励企业进行技术改造成为中央12号文件中关于扩大

内需的一项重要措施，当年中央财政提供贴息额达 90 亿元；此后的 1999 年和 2000 年，这项政策作为“积极财政政策”的一个基本内容一直坚持实施了下来。

□ 应对通缩：财政出招还有潜力 / 94

1999 年下半年，积极财政政策的作用已经开始显现，但也有学者担心依靠发债和扩张赤字的财政政策为未来财政平衡留下难以消除的后患。财政政策是否还有潜力？这篇研究报告明确提出，应对通缩，财政出招还有潜力。

□ 消费政策要注重收入阶层的区别化 / 99

这篇供决策层决策参考的内部研究报告明确提出，对银行储蓄利息征收利息税是一项体现公平，比单纯降息更有利于中低收入阶层的政策。经过一段时间的酝酿、完善，恢复征收银行利息税的政策于 1999 年 9 月正式出台。

□ 中国为什么需要利息税 / 104

以学者个人名义公开发表征收利息税思路的署名文章后，社会反响非常强烈。反对的电话甚至打到了国务院发展研究中心的办公厅。原来的政策建议确有值得进一步完善的地方，同时需要对社会公众就政策的必要性做出更深入的解释。

□ 降息：积极作用与风险并存 / 111

连续降息确实较大程度地触动了普通老百姓的利益，各种对政策质疑的声音可以说是此起彼伏；另一方面，连续降息不仅使政策效用在明显减低，而且使政策风险也在不断累积。社会需要听到合理的理论解释。风险需要向政策制定者及时提出。

□ 世纪末：政府之手拨动工资杠杆 / 115

令政策始料未及的一个现象是，“长工资”的政策出台后，社会不仅没有出现普遍的欣喜之情，人们反而纷纷提出了对通货膨胀预期的种种忧虑。“长工资”长出了疑虑。政府究竟想干什么？政策研究者有责任给出令人信服的回答。

□ 扩大内需要有政策创新 / 121

这篇报告中第一次提出了“启动农村市场和解决农产品价格下滑可考虑将保护价收购转变为政策性减产补贴”的政策建议。2000年新年刚过，全国农业工作会议提出了实行“一退三还（退耕还林、还草、还湖）”和25度以上“坡地休耕”的新农业政策。其中规定，农民休耕农地将享受由国家每亩补贴200~250斤粮食的政策。

□ 新消费政策七问 / 128

消费政策的效果远不如人意。在此背景下，简单要求政策“加码”的急躁声音开始涌现。“毛病究竟出在政策身上还是出在

消费者身上”的争论形成了一气呵成的以下议论。

□ 关于“转变消费观念”的深层次思考 / 141

消费本来是人与生俱来的本能，为什么在中国，扩大消费成了一个需要政府、学者以致媒体反复动员的事情？对历史性、体制性层面的审视逐步纳入了理论研究的视野。在消费观念上，该是在“善恶”、“公私”、“官民”等一些似是而非的问题上“拨乱反正”的时候了。

□ 日本扩大内需的经验教训及对我国的启示 / 150

“扩大内需”的提法最初是日本人在 20 世纪 80 年代末期提出来的。但在历经 10 年的政策实施过程中，日本经济始终未能真正实现“需求拉动”。为什么？本文最初是一篇上报决策层决策参考的内部研究报告。

第 4 篇：“加速”遭遇“下岗” / 157

“下岗”现象的普遍化极大地影响了人们的经济预期。走出通货紧缩，首先必须对严峻的就业形势拿出对策。人们很快发现，在经济增速下滑、市场紧缩、企业效益状况恶化的背景下，仅仅依靠政策努力是无论如何也创造不出足够多的新就业岗位来的。1998 年年中，针对“下岗”职工的就业政策重心调整为他们解决基本生活来源。由此就有了负责为“下岗”职工发放生活费的“再就业服务中心”以及“两个确保和三条保障线”政

策。2000年初,过渡性“再就业服务中心”的历史使命基本完结。随着改革的深入,“两种就业制度的并轨”开始成为了新的政策重心。

□ 1998: 就业形势的回顾与展望 / 159

经济加速的努力遭遇到日益严重的“下岗”现象的阻滞。就业形势的骤然严峻极大地恶化了社会对未来收入的预期。不缓解就业矛盾,不仅扩大内需是一句空话,而且社会稳定也会受到严重威胁。首先是判断形势。究竟国民经济面临的就业形势严峻到什么程度?政策决策迫切需要一个科学的依据。

□ 如何看待当前的就业形势 / 170

本篇研究报告提出了几个重要判断:一是失业率仍在社会可承受范围内,二是部分困难职工的生活状况可能使形势的严重性被夸大,三是中期范围内劳动力供给增长速度将趋于下降。上述判断支持短期调控中以促进增长、加速为核心的政策体系。1999年底时,中央经济工作会议根据前期经验,在决策次年部署时提出了一个非常重要的指导思想:“要在发展中解决前进中遇到的困难”。

□ 就业政策的目标选择与主要政策思路 / 176

本篇报告提出,就业政策的短期目标应当是“解决城镇家庭生活来源问题,而不是‘人人有活干’;中期目标应当是“完成失业与下岗的并轨”;长期目标应当是“建立起劳动力市场调节机制和对失业率的政策调控机制”。



□ 就业优先：中长期发展战略的必然选择 / 183

我们已经走过了资本积聚优先（如给予经济特区的优惠政策）、规模扩张优先（如组建大企业集团与横向经济联合）等阶段。是提出“就业优先”的时候了。实际上，这篇研究报告还有一个背景，就是质疑当时“减员增效”的政策。“减员增效”的话不该政府说。政府什么时候也不应为确保资本利益要求劳动者做出牺牲。2000年伊始，人们已经注意到各媒体在“改革”、“发展”的提法后面又加了一个“稳定”。无需争议，“就业优先”就是“稳定优先”。

□ 中国就业问题的若干理论性思考 / 188

在1998年末一次关于就业问题的研讨会上，有位记者曾对我说，中国好像遍地都是出主意、提对策的专家，怎么就找不到个好办法呢？我当时就想，问题也许恰好就出在缺乏踏踏实实的基础理论研究上。

□ 中国劳动力市场政策的主要指向 / 194

在一次由劳动与社会保障部与世界银行联合召开的国际研讨会上，世界银行的专家们多对政府干预劳动力市场的政策效果持怀疑态度。我站起来说：不，中国的情况不是这样。2000年4月，亚洲开发银行邀请四位中国专家到马尼拉阐述中国经济发展的基本政策，我再次阐述了本篇报告的基本思路。

2000年初，我被劳动和社会保障部聘为该部14个专家咨询委员会委员之一。本文是其后受该部委托完成的第一篇研究报告。2000年末，党的十五届五中全会关于“十五”计划的建议中提出要推进“阶段性就业”，但在2001年3月的全国人大会议上，此提法因故从“十五”计划中删除。但我坚信，作为一个劳动岗位长期供不应求的国家，寻求减少劳动力供给的途径显然是一个不可忽视的政策目标。

第5篇：价格对峙“转折” / 211

通俗地说，物价持续普遍下降就是通货紧缩。到1999年后半年，国民经济运行过程中物价水平负增长的时间已经连续达20余月。走出通货紧缩，首先要扭转价格形势。1999年下半年起，价格政策正式加盟宏观调控的政策体系。

2000年伊始，价格形势的确出现了令人乐观的明显迹象。但2000年下半年，先是垄断价格行为此起彼伏，继而很多行业出现了惨烈的“价格大战”。2001年初，国家统计局的资料显示，2000年物价正增长1%的政策调控目标没有实现。这意味着深层次的供求失衡矛盾并未真正缓解。

可以说，从1999年下半年开始的宏观经济运行形势是一个物价对峙“转折”的形势。

1999年末，我在一篇题为《中国2000年经济运行面临的主

