

经济蓝皮书春季号

中国经济前景分析

——2003年春季报告

主 编/刘国光 王洛林 李京文
副主编/刘树成 汪同三

社 会 科 学 文 献 出 版 社
SOCIAL SCIENCES DOCUMENTATION PUBLISHING HOUSE

经济蓝皮书春季号

中国经济前景分析

——2003 年春季报告

主 编 / 刘国光 王洛林 李京文

副主编 / 刘树成 汪同三

社会科学文献出版社

本书编辑组

组 长：齐建国 李富强

副组长：万莉华 彭 战

组 员：张 杰 金文藻

序

一年一度的春季预测会即将召开，经济蓝皮书春季号也即将出版。借此机会，谈一点有关经济预测分析工作的感想。

第一，蓝皮书春季号是近几年的“新产品”，春、秋两季都发表预测报告，使我们有可能对上次的预测进行修正，从而使预测的指标相对来说更符合实际，对实际部门更有参考价值。更重要的是，春季号的篇幅虽然小一些，但刊载的文章具有较浓厚的学术研究的色彩，对经济生活中的热点问题做了比较深入的分析，因此得到了许多经济研究工作者的好评。希望今后能保持并发扬这一优点和特点，不断提高质量。

第二，去年（2002年）中国的经济增长取得了出乎意料的好成绩。所谓“出乎意料”，是指经济主管部门和研究机构事先对全年的经济增长预测普遍偏低，我们的蓝皮书也不例外。去年的蓝皮书春季号预测全年的增长率是7.4%，秋季出版的蓝皮书对春季的预测做了修正，预计全年的增长率是7.8%，结果还是低于实际增长率。

经济预测一般都只有相对的准确性，发达国家的预测机构每年都多次修正预测数字。我们去年的预测偏低了一些，也无可厚非。但是，是否可以回顾总结一下，为什么对去年的经济增长速度普遍估计不足？主要是对哪些导致经济快速增长的因素估计不足？这些因素今年是否继续发

挥作用？这样，也许有助于我们进行今年以至于今后若干年的预测和分析。

第三，2002年经济的较快增长已经是不争的事实，但对于2002年较快增长的性质，存在不同的看法。一种看法认为，2002年的回升是新一轮快速增长周期的开始，另一种看法认为，经济仍处于调整型增长阶段，今后几年的增长率还有可能波动起伏。之所以存在这两种不同的看法，主要是因为前一种看法对于支持经济较快增长的因素看得重一些，后一种看法对于制约经济较快增长的因素看得重一些。为了对两方面的因素做客观的权衡和判断，需要对一些问题做深入的跟踪研究，还需要把年度预测和中长期预测结合起来。因此，建议从事年度预测的研究人员在力所能及的条件下，结合进行一些热点问题的专题研究和中长期预测，为年度预测提供更加厚实的基础。

就谈这几点意见，供大家参考。欢迎大家对上述看法和书中的观点进行批评、指正。

王洛林

2003年3月25日

图书在版编目(CIP)数据

中国经济前景分析:2003 年春季报告/刘国光;王洛林,李京文主编. - 北京:社会科学文献出版社,2003.5
(经济蓝皮书春季号)

ISBN 7-80149-994-8

I. 中… II. ①刘… ②王… ③李… III. ①经济预测-研究报告-中国-2003 ②经济发展趋势-研究报告-中国-2003 IV. F123.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 027273 号

目 录

序	王洛林 / 1
研究宏观经济形势，要关注收入分配问题	
——经济形势分析与预测春季讨论会上的发言	刘国光 / 1
中国经济形势分析与预测	
（2003 年春季报告）	课题组 / 16
中国经济增长的新轨迹及其未来趋势	刘树成 / 32
把握时机 善用国债	
——关于国债减发停发的思考	赵京兴 / 46
积极的财政政策——回顾与展望	余永定 丛 亮 / 65
中国金融运行分析（2002～2003）	
.....	李 扬 彭兴韵 / 82
中国证券市场：2002 年回顾与 2003 年展望	
.....	李文军 房四海 汪同三 / 115
全面融入国际分工体系的中国工业	金 碚 / 139
“三农”问题与全面建设小康社会	张晓山 / 160
中国城镇就业动态及其分析	蔡 昉 王美艳 / 187
2002 年中国对外贸易形势分析及 2003 年预测	
.....	裴长洪 刘 娜 / 208
2002～2003：中国利用外资分析与展望	江小涓 / 235
后 记	/ 263

研究宏观经济形势，要关注收入分配问题

——经济形势分析与预测春季讨论会上的发言

研究宏观经济形势，不能不关注收入分配问题，因为，收入分配问题与国内需求状况有密切的关系。需求不足是当前我国经济运行中的一个主要矛盾。收入差距扩大和低收入群体收入增长缓慢是造成内需不足的一个重要原因。收入高者的消费需求不能随收入而增高。收入低者虽有消费欲望而无支付能力。最终消费需求增长缓慢使投资需求也受到制约，形成总需求不足的局面。我想利用这次形势分析与预测讨论会的机会，对我国收入分配问题做点议论。分两个部分。第一部分谈农民收入问题，归结为改变城市偏向的旧战略，实行城乡并重的新战略的建议。第二部分谈一般收入分配问题，归结到从“效率优先、兼顾公平”向“效率与公平并重”分配原则过度的建议。抛砖引玉，供讨论参考。

一 摒弃城市偏向、工业优先的旧战略， 实行城乡并重、工农并举的新战略

为什么研究收入分配问题，先要讨论农民的收入问题，因为，农村居民，从总体来说，是我国最大的低收入群体。

农民收入增长缓慢不仅直接影响国内需求，而且演变成为制约整个国民经济实现良性循环的障碍，日益引起人们的关注。

农民收入增长自 1997 以来到 2000 年逐年下降。1996 年农民人均纯收入增长 9%，1997 年增长 4.6%，1998 年增长 4.3%，1999 年增长 3.8%，2000 年增长 2.1%。2001 年、2002 年和 2003 年略有上升（分别为 4.2%，4.5%，4.8%）是恢复性的。由于城市居民人均可支配收入增幅大大超出农村，城乡居民收入差距扩大，2001 年达到 2.9:1，2002 年达到 3.1:1，大大超过了改革前 1978 年的差距（2.57:1）。这还不能反映城乡居民生活的实际差距。一方面农民纯收入中包括生产资料费用，扣除后生活费用只有 65%；另一方面城市居民享有各种福利，农民享受不了，所以有人估计城乡居民生活水平实际差距为 5~6 比 1。

城乡居民收入水平差距的扩大，必然带来农村居民消费品占消费品市场份额缩小，由 1996 年的 40%，降到 2000 年的 38%。占人口近 70% 的农民购买力不能提升，巨大的国内市场就不能由潜在变为现实。因此，扩大国内需求的措施，必须有利于加快农民增收，提升农民的支付能力，扩大农民的市场需求。

农民收入增长减缓的重要原因之一，是 20 世纪 90 年代中期以来，我国农产品供求关系产生了重大变化，许多农产品出现供大于求，价格连年下降。这与城市居民支出的恩格尔系数下降，食品需求减弱不无关系。在农业发展进入新阶段，影响农民收入增长的主要因素发生了变化的情况下，通过增加农产品产量和提高农产品价格的传统增收办法，过去行之有效，现已不能再用。从农业内部来说，只有大力推进农业结构的战略性调整，提高农业素质和效益，才是新阶段农民增收的重要途径。对农业结构进行战略性调整，要适应市场需求，把农产品的品质放到第一位，提高农业商品化、专业化、集约化水平，发展产业化经营。

这些年乡镇企业就业减少，滞留农业的人员增加，也是影响农民收入的重要因素。据估算，2001年乡镇企业从业人员比1996年减少500万人，从事种植、畜牧、水产、林业的人员增加200万人，农业人均纯收入2001年比1997年减少102元。即使在农业纯收入降低、乡镇企业吸收农村劳动力有所减少的情况下，农民纯收入仍能保持低速增长，关键在于农民外出务工收入的增长。所以，加速城镇化、强化农村农业人口向城镇非农产业转移，是加快农民增收的极重要的途径。限制农民转移进入城镇的壁垒形成多年。20多年来，随着社会主义市场经济的发展，对农民流动就业的不少束缚在逐步解除，但对城乡分割制度的改革尚未迈出实质性步伐。2002年中央提出对进城农民要实行公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务等政策，收到一定成效，2002年外出农民劳务收入增长对农民收入增长贡献约达70%。但目前仍存在对外出农民工的歧视，一些大中城市为了保证城市居民就业，限制农民进入城市的行业与工种。一些地方简单粗暴地清退农民工，一些地方变相收取过多过滥的费用。要切实清除对农村劳动力进入城市的不合理限制，加快户籍管理制度的改革步伐，解决城乡居民的两种身份和就业待遇的不平等问题。

农民税费负担沉重是农民增收困难的又一重要因素。近年来税费改革工作试点取得成功，农民负担总体上有所减轻。但税改后乡镇村可用财力减少，难以维持低水平运转，有些地方出现反弹。这与基层政府财政体制不顺，事权和财权分配比例不当有关。如现行体制下县乡在义务教育上的责任很大，相比之下财权却难以负担。全国有1.9亿接受义务教育的学生，70%在农村地区，这些学生要县乡级财政负担极为困难。发达国家以至一些发展中国家，初等义务教育全部或主要由中央和地方政府共同负担，上级政府承担更大责任。而我国中央和省级政府在发展义务教育方面承担责任不甚明显。据湖北襄阳县调查，省级以上

财政只负担 0.11% 的农村义务教育经费。基本上是乡镇政府和农民群众负担发展义务教育的主要责任。事实上乡财政用于农村义务教育的拨款几乎全部来自农民交纳税费，因此农村义务教育的投入几乎完全是农民负担。

减轻农民义务教育负担的关键是调整农村义务教育的管理体制和投入机制。有人建议农村中小教师工资改由中央与地方各级政府共同负担，由县统管，各负多少视各省财力状况而定；农村中小学必要的运转公用经费，由县乡两级安排，降低由学生交纳学杂费用中开支的比例，对家庭经济困难的学生实行完全免费教育；实行税费改革后确定一定比例税收用于教育。我认为这些建议可行。

又如基层政府财政供养人员过多。县乡两级财政供养人员占全国财政人员的 64.7%（不含军、警），但其财政收入只占全国财政收入的 20.7%。这里面有机构膨胀人浮于事的问题。县乡财政支出中，人员及公用经费一般占可用财力的 80% 左右，不少县乡财政保工资保不了运行，只能是吃饭财政，甚至讨饭财政，债务累累，无力举办农村生产与生活急缺的中小型基础设施建设。中小型基础设施投资，实际上主要依靠农民自己集资投劳举办。基层干部为了政绩，不顾农村实情与农民能力，大量集资集劳，修路、造桥、建校、改水等，加重农民负担。1998 年到 2001 年实行积极财政政策，国债投资连同中央预算拨款，名义上农业投资达 1900 亿元以上，但主要是投向大江大湖，主要受益者为城市和工业，与农民增产关系有限。必须从体制入手，解决农民负担过重问题，关键是健全财政体制，调整中央和各级地方政府的事权财权分配格局。要有区别地合理降低上划税收比例，重新核定支出基数，考虑地方教育、科技、文化、基础设施与公益性事业需要，逐步改进现行税收返还、定额补助、专项拨款等形式的转移支付制度，保证农业地区特别是不发达地区农村居民都能享有基本义务教育，基本医疗卫生等基本公共服务，逐步实行农村与

城市基本相同的国民待遇。目前继续实行的积极财政政策，国债投资的投向也要向县以下农村倾斜。

为了减轻县乡财政加重农民负担的压力，减少财政供养人员势在必行。基层政权维持几套班子，是否必要？重叠设置的机构，如何撤并？经营性与竞争性部门，如何与行政脱钩？这些问题，亟待研究解决。

金融方面也明显存在偏重城市，忽视农村的问题。县和县以下国有企业比重小，所以从国家金融系统获得金融支持极小，2001年乡镇企业及农业贷款合计只有贷款总额的10%。直接从事农村信贷的农村信用社，农户从农村信用社获得的贷款不到农信社贷款总额的20%。据中国社会科学院人口与劳动经济研究所课题组调查资料，通过农村信用社流出到城市及工业的资金总额，由1987年的121亿元增长到2000年的4639亿元。邮政储蓄更是只存不贷，近年来，每年收储6000多亿元上交中央银行，流入城市，其中2/3即4000多亿元来自农村。国有银行1998年起开始在农村撤并金融网点，这虽然是国有金融改革之所必须，但是也加重了农村资金供应的偏枯。县城非农产业和农村经济金融资源受限，难以健康发展，新的经济增长点难以出现，县乡费用支出，只能盯着农民不放。目前，农村金融主体农村信用社由于历史包袱沉重，难以独立支撑农村经济发展的重任。央行提出的推行农村信用社小额信用贷款以及国有商业银行支持中小企业的一系列措施，只能解决一部分问题。农村金融亟待改革。要加速把现有的农村信用社改造为真正的农村信用合作组织，股份制商业银行要在加强监管的前提下，加速开放民间金融，关注非正规金融，使之纳入多层次金融机构网络，实现农村金融系统的多元化。

还有一个严重损害农民利益的渠道，就是城镇发展中，低价征用农村土地。征地按土地原来用途计以低价，而不考虑土地未来用途、地价升值和级差地租因素。有人估算，

计划经济时期，国家通过工农业产品交换价格剪刀差，将大约 6000 万亿~8000 万亿元农村资金转到城市与工业。改革开放后 20 多年，通过廉价占用土地资源等途径，剥夺农民资金进入城市，每年达几千亿元。2001 年，各级城镇政府从土地一级市场获得收入 1318 亿元，企业从土地二级市场获得收入高达 7178 亿元，从征用土地剥夺农民的资金远远超过过去的价格剪刀差，造成大量农民失去土地，给就业和社会稳定带来问题。政府征用农地应以市价为依据，公平偿还。非公益性用地不得应用国家征地权力，应在土地使用总规划，农地转用年度计划控制下，改为征购，同时开放集体土地产权市场。另外，农村内部土地使用权转让，用于集体非农建设用地，亦盛行“反租倒包”，乡村干部往往以规模经营、企业化经营名义，低价反租，高价发包，在转出农民土地中与民争利。随着经济发展，集体非农建设用地有其合理性，但在非农化后，应保障农民对土地利用改善后的收益分享，以体现对农民的土地财产权益保护。

总之，农民收入水平低和增长缓慢，是城乡经济发展失衡、农村和农业经济发展严重滞后于城市工业和经济发展的表现。在工业化的初始阶段，农业支持工业，为城市工业提供积累，在工业化国家发展史上有其必然性和普遍性。但历史也证明，经过一定时期，工业与农业，城市与农村是能够实现共同繁荣的。问题在于，国家经济发展战略应随着经济的发展，做出相应调整。在工业已经取得相当程度的发展后，应回过头来反哺农业，扶持农村，实现工业与农业，城市与农村的协调发展。我国现在已处在工业化中后期阶段，工业基础已经建立，完全有能力反哺农业，支持农村。目前，农村经济严重滞后于国民经济整体情况下，农村从城市不但反哺不足，反而仍处于资金净流出地位，每年各种途径净流出资金几千亿元，继续向城市输血，无怪乎农民收入增长迟缓、城乡差距扩大的问题

难以解决。应该说，历届中央领导都非常重视农业。20 世纪五六十年代理论上提出农业的基础地位，政策上提出农、轻、重为序，但实际上没有得到落实。改革开放以来，中央多次发布有关农业问题的文件，对农业的重要性反复强调到了无以复加的地步。但是，部分干部的认识和行动都跟不上去。原因是抓农业不易出政绩，上产值和上税收都很吃力，所以不愿往农业上花费力气和资源。新中国成立以来，我国事实上长期执行的是工业优先和城市偏向的政策，改革重心自农村转移到城市后，工作重点更明确摆到城市与工业。长期重城轻乡，重工轻农的后果，是导致工业生产能力严重过剩，农村经济发展严重滞后，城乡差距不断扩大，消费增长乏力，内需启而不动。要改变这种状况，就必须摒弃长期以来事实上执行的工业优先，城市偏向，轻视农村、农业发展的方针，真正实行城乡并重、工农并重的战略，使城市和农村实现协调发展。这里，重要的一个标志是城乡收入差距，现在首先不能再让这个差距（现在名义上的差距是 3:1 事实上的差距是 6:1）继续扩大下去，而逐步缩小这个差距，应是我们努力以赴的目标。这不仅是当前扩大内需所必须，而且也是将来实现全面小康社会的一个前提。

二 向实行“效率与公平并重”的 分配原则过度

我国自改革开放以来，改变大锅饭平均主义，实行按劳分配和按生产要素分配相结合，让一部分居民，一部分地区先富起来，带动和帮助后富的政策。收入分配发生了巨大的变化，一方面，居民收入普遍提高，生活有了很大改善，另一方面，收入差距逐渐扩大，贫富鸿沟逐渐拉开。

据国家统计局测算，1990 年全国收入分配的基尼系数为 0.343，1995 年为 0.389，2000 年为 0.417。其中 2000

年已超出国际公认的警戒线 0.4 的标准，应该引起注意。基尼系数 0.4 作为监控贫富差距的警戒线，是对许多国家实践经验的概括，是有一定的普遍意义。但各国情况千差万别，社会价值观念和居民的承受能力不尽相同。拿我国来说，基尼系数涵盖城乡居民，而城乡之间的收入差距扩大幅度明显大于城镇内部和农村内部差距扩大幅度。1978 年到 2000 年城镇内部居民收入差距的基尼系数，由 0.16 上升到 0.32；农村内部由 0.21 上升到 0.35；基尼系数都小于国际警戒线，比较适中合理。但城乡之间居民收入差距幅度甚大，基尼系数由 1988 年的 0.341 上升到 2000 年为 0.417，高于国际警戒线。我国城乡居民收入差距悬殊，现时为 3.1:1，若考虑城乡福利补贴等差异，差距进一步扩大到 5~6 比 1（国际经验，相当于现时我国人均收入 800~1000 美元时，城乡居民收入平均差距为 1.7:1）。由此看来，我国城乡居民是两个根本不同的收入群体和消费阶层。虽然目前我国城乡居民收入差距非常不合理，消灭城乡差距是我们努力的目标，但历史形成的我国城乡居民收入巨大差距的客观现实，使农村居民一时难以攀比城市生活，其承受能力有一定的弹性。所以我国的收入分配警戒线，不妨比国际警戒线更高一些。究竟可以高多少，是一个值得研究的问题。

撇开国际警戒线问题的讨论，关于我国居民收入分配目前的差距程度，究竟是基本适当，处于合理范围；还是差距太大，已经发生了两极分化。持前一种观点者所考察的依据，主要是官方统计提供的居民正常收入的数据。而持后一种观点者则考虑了非正常收入因素和社会上出现的贫富分化现象。

随着经济市场化程度的不断加深，通过按劳分配或按生产要素分配所获收入，特别是初次分配收入差距的扩大，一般地说是正常的，总的来说也有利于经济效益的提高。但是问题在于，现实生活中收入差距拉大，并非全是合理制度安排的结果，其中不乏许多不合理的，非规范的，非

法的因素，这就造成了非正常的收入。尤其是在初次分配领域中，存在许多不平等竞争，最为突出的是各种形式的垄断，市场秩序混乱中的制假售假、走私贩私、偷税漏税，以及权力结构体系中的寻租设租、钱权交易、贪污受贿等各种形式的腐败，这些现象带来大量非法收入，造就了一批暴富者。

随着市场经济理念和运行规则的深入人心，经由合法途径取得的高收入和扩大的收入差距，逐渐被人们理解、认同和接受。引发不满的是体制外的灰色收入和法制外的黑色收入。由于这些非正常收入都是通过非规范的，违背法律法规的途径所获取，具有很大的隐蔽性，因此，常规的收入分配统计资料中，一般都不能涵盖这些非正常收入。这部分非正常收入在我国居民收入中占了一定的比重，是我们当前收入差距扩大的不容忽视的重要因素。一项测算表明，如果把1999年全国居民基尼系数0.397作为正常收入差异程度，若把垄断租金、非法经营收入、政府公务人员租金收入、社会成员偷漏逃骗税收入，公共投资及公共支出转移形成的非规范和非法收入等估算在内，居民基尼系数将达0.45左右。另一项测算认为，1988~1999年我国正常收入的基尼系数基本处于0.3~0.4之间，属于比较合理的收入差距范围；但如考虑非正常收入因素，基尼系数则进入0.4~0.5的差距较大的区间。由此可见，这些非正常收入因素对我国收入差距扩大的影响，是不可小视的。有人提议，国家对收入分配调节的重点，首先应放在解决非正常收入方面，这个意见我看是对的。

鉴于居民收入差距不断扩大，贫富拉开的现象已经形成，作为改革开放以来收入分配原则效率优先、兼顾公平，是否需要重新考虑呢？这似乎已经摆上经济学家的议事日程。

改革开放以来，先是思想界，后是政府，都推出效率优先、兼顾公平这一指导思想，它是针对大锅饭平均主义

带来效率低下这一传统体制的弊端，旨在建立市场经济体制，用按劳分配和按生产要素分配的办法，促进效率提高和经济发展。所以从传统计划经济体制到完全建立社会主义市场经济体制的历史时期，这一指导思想都是适用的。现在市场经济体制虽已初步建立，但尚不完善，这一分配原则似乎无立即调整的必要。但有人认为，即使在建立了社会主义市场经济体制之后，效率优先、兼顾公平，也是“顺应社会发展实际，符合社会公正要求的，所以必须一直贯之”地贯彻这一原则，似乎这个一定时期收入分配的指导思想是整个市场经济时期不易的分配法则。但这是与历史事实不符的。一些成熟的市场经济国家，并无这种提法。他们为了缓解社会矛盾，致力于实行社会公正的措施，使其收入差距比较缓和，基尼系数保持在 0.3~0.4 的合理区间（如英、法、德、加等国）。尤其北欧诸国，是公认的市场经济高度发达的国家，他们建立庞大的公共财政部门，推行宏伟的贫富拉平计划。其基尼系数 2002 年，挪威为 0.258，瑞典为 0.250，芬兰为 0.256，均属世界上收入差距最小的区间。尽管人们认为巨额公共开支会对经济增长和经济竞争力造成一定负担，但北欧各国的竞争力在工业化国家中并不落后。调查显示，这些国家的经济表现，商业效率，政府效率，在 72 个工业国家中均居前列，并继续提升。在高税收环境下，还产生了大批如诺基亚、爱立信、沃尔沃、ABB 等这样的跨国大企业。这些国家把公平放在显著地位而非兼顾地位，并仍然可以保持高效。我国当然不能与发达的市场经济国家相比，更不能不自量力地采取福利国家的政策。但上述事实启发我们，不能迷信“效率优先，兼顾公平”的口号，不能视其为市场经济分配的惟一准则。我国这一提法的准确性、时效性，仍可以有讨论的余地。

“效率优先，兼顾公平”这一原则在分配上提供激励机制，意在把蛋糕做大，让一部人在诚实劳动和合法经营的