

TONG XIANG RUAN ZHAO LU DE HONG GUAN TIAO KONG

通向软着陆的 宏观调控

陈锦华

本书汇集了陈锦华同志担任国家计委主任期间的报告、文章37篇。这些文章都是历史的记录，反映了“软着陆”的宏观调控决策从1993年启动、实施到取得巨大成功的历史过程。“软着陆”的成功，积累了在社会主义市场经济和改革开放条件下的宏观调控经验，在国内外引起了广泛的关注。

中国计划出版社

通向“软着陆”的宏观调控

陈 锦 华

中 国 计 划 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

通向“软着陆”的宏观调控/陈锦华著. —北京: 中国计划出版社, 1998
ISBN 7-80058-645-6

I. 通… II. 陈… III. 国民经济-宏观管理-研究-中国-文集 N.F123.
16-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 13042 号

通向“软着陆”的宏观调控

陈 锦 华

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区月坛北小街 2 号 3 号楼)

(邮政编码: 100837 电话: 68030048)

新华书店北京发行所发行

外文印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 15.5 印张 386 千字

1998 年 6 月第一版 1998 年 6 月第一次印刷

印数 1—4000 册

☆

ISBN 7-80058-645-6/F·389

定 价: 28.00 元

序

1992年的第二季度，中国经济开始升温，到了年底和1993年年初，已经明显过热。许多地方发生的“房地产热”和“开发区热”越演越烈。大量的乱集资、乱拆借，造成金融秩序混乱。总供给和总需求严重失衡，投资规模失控，消费基金膨胀，通货膨胀压力加大，宏观经济环境日趋严峻。1993年的几个主要指标集中反映了经济过热的程度。国内生产总值增长13.5%，乡及乡以上工业增加值增长20.1%，全社会固定资产投资增长61.8%，商品零售价格指数上涨13.2%（消费价格指数上涨14.7%），狭义货币供应量（ M_1 ）增长21.5%，广义货币供应量（ M_2 ）增长26.5%，对外贸易逆差35.4亿美元。上半年的情况还要突出，6月当月的乡及乡以上工业增加值增长率达到30.2%，全社会固定资产投资同比增长61%，35个大中城市的居民消费价格同比上扬21.6%。

这些情况引起了党中央、国务院的高度重视。江泽民总书记从1992年的下半年起，先后多次讲话、写信、批示，强调要积极、正确地、全面地理解和贯彻党的十四大报告与邓小平同志1992年在南方的重要谈话精神，要把广大干部和群众的积极性保护好、引导好、发挥好，千万不能把已经赢得的大好形势轻易地失去或错过。李鹏、朱镕基同志先后两次组织了由十几位部长、副部长负责的调查研究，主持了一系列的汇报、讨论，落实江泽民同志和党中央的指示。最后，由江泽民总书记主持中央政治局会议，审议决定对国民经济进行宏观调控，并于1993年6月24日

正式下发了《中共中央、国务院关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》[中发(93)6号],即通常所说的“十六条”,宏观调控的各项举措全面启动。

经过全国各地、各部门的共同努力,“十六条”得到较快、较全面的落实,宏观经济情况逐年改善,到1996年已经取得明显成效。既有效地抑制了通货膨胀,又保持了经济的持续、快速增长。这一年的国内生产总值增长9.7%,工业增加值增长12.5%,商品零售价格指数为6.1%(消费价格指数为8.3%),全社会固定资产投资增长14.8%,狭义货币供应量(M_1)增长18.9%,广义货币供应量(M_2)增长25.3%,国际收支状况良好,对外贸易顺差122亿美元,城镇登记失业率3%。经济运行的实绩显示,我国经济步入了持续、快速、健康发展的轨道,国内外的舆论一致评述并赞扬中国经济成功地实现了“软着陆”。

1997年的情况进一步改善,经济持续、高速增长,国民生产总值增长8.8%,商品零售价格指数增长0.8%,居民消费价格指数增长2.8%,人民币币值稳定,对外贸易顺差403亿美元,国家外汇储备达到1339亿美元。历时三年的宏观调控,使我国的综合国力增强,生产力水平提高,人民生活改善,城乡建设面貌发生了巨大的变化。特别是抑制通货膨胀,成效更为显著。全国商品零售价格的月涨幅,从1994年10月的25.2%下降到1996年12月的4.4%,26个月内回落了近21个百分点。这就为整个经济和社会的稳定,为经济的持续、快速增长,为各项改革的顺利推进奠定了最重要的基础。诺贝尔经济奖获得者米勒评论说:“没有什么东西比通货膨胀更恶化公众的情绪,中国政府作了正确的决策,不要通货膨胀。软着陆是一次显著的成就,应在世界上引起更大的重视。”

在新中国的历史上，曾经多次发生过经济过热的情况。过去的几次，由于受到当时的历史条件和经济社会环境等诸多因素的影响，在发生经济过热时都采用了比较激烈的行政手段，实行严厉的紧缩政策，对经济进行大幅度的调整和“急刹车”式地治理整顿。这犹如治病用猛药，成效虽然较快，但负面影响太大，造成大批基建项目停建，生产急骤下降，市场萧条，经济大起大落，下降和回升的时间长达几十个月，由此付出的代价极为巨大，教训也十分深刻。

发生在 1993 年的经济过热现象，党中央、国务院没有采取激烈的行政手段和过度的紧缩政策，而是针对当时的实际情况，强调要适应社会主义市场经济体制的新形势和改革开放的错综复杂局面，运用经济、法律和辅以必要的行政手段，对宏观经济进行全面调控。

首先，强调依靠和运用改革的举措为经济注入活力。1993 年 11 月，中共十四届二中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制的若干决定》，对实施中共十四大关于建立社会主义市场经济体制的决定制定了实施框架。接着，在 1994 年陆续推出了财政、税收、金融、外汇、外贸、价格、投资等一系列改革。后来的实践证明，这些重大改革既促进了社会主义市场经济的发育，又为宏观调控创造了有活力的机制。第二，制定和执行正确的宏观经济政策。根据中共中央 6 号文件的规定，坚持执行了适度从紧的财政货币政策，同时注意经济运行情况，把握调控力度，进行适时、适度的微调，支持符合国家产业政策、有市场、有效益的生产基本建设和出口贸易，保证了整个经济的合理回落。在制定和执行宏观经济政策中，综合运用计划、金融、财政的功能，重点是金融手段。先后抓了整顿金融秩序，加强金融立法，完善中

央银行的货币政策，实行政策性金融与经营性金融分离，以及有计划地开放金融市场等等。第三，注意总供给与总需求的总量平衡。在抑制过度需求的同时，强调增加有效供给，重点是加强农业，稳定党在农村的基本政策，增加投入，改善生产条件，实行科学种田，特别是两次较大幅度地提高粮食收购价格，调动了广大农民的积极性，促进了粮食持续增产。1996年粮食产量达到50454万吨，创造了历史最高记录，为稳定市场供应，抑制通货膨胀提供了最重要的物质保证。第四，加强经济结构调整。基础设施落后，是多年困扰中国经济发展的主要制约因素。在这次宏观调控中，国家和地方都在控制投资总规模的同时，注意调整投资结构，重点加强能源、交通、通讯等基础设施的建设。“八五”计划期间的全国基础设施投资，年均增长速度达到32.3%，新增加的能力有：电力1.12亿千瓦，为建国以来累计电力装机能力的44.8%；铁路18200公里，为建国以来建成铁路总长的28%；公路19.3万公里，为建国以来建路总量的15.8%，其中高速公路为88.9%，汽车专用线为79%；航空客运量4242万人次，为建国以来客运总量的75%；光缆15.3万皮长公里，为建国以来建设总量的98.8%；电话9865万门，为建国以来电话总量的88.89%。举世瞩目的长江三峡工程、黄河小浪底水利枢纽和京九铁路等项目，都是国家在实施宏观调控中着力加强的跨世纪骨干工程。在进行如此大规模的基础设施建设的同时，国家强调积极推进从计划经济向市场经济、从粗放经营向集约化经营的转变，以促使经济增长的素质不断提高。发电机组的大型化、高速公路和汽车专用线的重点发展，光纤电缆和程控电话的推广等，都是采用了高起点的技术，这不仅使我国经济总量增加，也使结构得到改善，整个经济的素质得到提高。

从 1993 年开始实施的通向“软着陆”的宏观调控是成功的。中央和地方政府都从中教育了干部，积累了在社会主义市场经济体制和改革开放条件下的宏观调控经验。这里，我要特别强调的是，在看到巨大成就的同时，也应清醒地认识到，“软着陆”只能是一个阶段性的目标，而不是最终的目的。我们最终的目的是构造一个良好的宏观环境，使之有利于结构调整和推进“两个根本性转变”，实现持续的“高增长、低通胀”，使整个经济能够持续、快速、健康地发展，确保到下个世纪中叶达到中等发达国家水平的战略目标。用这个目标来衡量，“软着陆”的成功只能是一个新的起点，今后的道路还很长，还有许多重要的事情要做。

中国是一个人口众多的发展中的大国，经济总量虽已不小，但经济素质不高，按现行汇率折算的人均国民生产总值还不到 800 美元，仍位于世界上低收入国家的行列。中国的未来，中国现今一切问题的解决都要有赖于发展，“发展才是硬道理”。“软着陆”的成功，为发展创造了新的有利条件。我们必须以此为契机，努力实现新的发展，继续处理好改革、发展与稳定的关系。这里最重要的是研究需求变化，研究刺激经济增长的国内消费、投资和出口结构，特别是市场与购买力问题，研究在新的形势下保持经济持续、快速、健康发展的波动因素，并注意研究国际金融、市场波动对中国产生的影响，研究在结构调整时带来的就业、资源和环境等社会问题。在亚洲金融危机发生以后，对这些问题进行更深入的研究显得尤为重要和紧迫。总结和研究中国发生在 1993 年以后的宏观调控，重温这一段历史，吸取成功的经验，改进工作中的不足，是件很有意义的事。

汇集在本书中的报告、文章都是历史的记录，是凝聚集体智慧的成果。全书的指导思想、方针、政策都是党中央、国务院的

决策，有许多重要论述直接引自中央、国务院领导同志的指示。国家计委及其所属各单位在制订和落实这些文件时，力求按中央的决策正确表述，其中若有阐述不当的地方当由我负责。国家计委政策研究室的郑新立、曹玉书、任珑和林兆木、白和金、朱之鑫、洪峰等同志，分别参加了这些报告、文章的调查研究、讨论和文字起草等工作。在此，我对他们一并表示感谢。

陈锦华

1998年6月2日于江苏苏州

目 录

1. 坚决制止乱集资、乱拆借、乱设金融机构 (1)
2. 关于今年以来国民经济和社会发展计划执行情况
 的报告 (16)
3. 关于 1993 年国民经济和社会发展计划执行情况
 与 1994 年国民经济和社会发展计划草案的报告 (33)
4. 努力抑制通货膨胀 (53)
5. 重点建设 千秋伟业 (67)
6. 加快中国信息产业发展的方针政策 (73)
7. 切实加强消费基金宏观调控 (76)
8. 认清通货膨胀的严重危害 (79)
9. 以抑制通货膨胀为中心环节 加强和改善宏观
 调控 (94)
10. 进一步加强和改善宏观调控 (119)
11. 尊重历史 适应形势 积极工作 (123)
12. 把握全局 扎实工作 确保实现全年物价调控
 目标 (125)
13. 改革开放以来的历史性成就和主要经验 (134)
14. 社会主义市场经济条件下的第一个中长期计划 (151)
15. 积极推进两个根本性转变 (162)
16. “九五”计划要着力抓好两个根本性转变 (186)
17. 引导国民经济和社会健康协调发展的目标体系 (193)

18. 当前经济形势及物价工作	(204)
19. 切实做好提高粮食销售价格工作	(212)
20. 保持和发展“九五”计划开局的良好势头	(218)
21. 加大结构调整力度 推进两个根本性转变	(242)
22. 推进两个转变 加快结构调整	(257)
23. 注意研究在市场经济条件下的政府作用	(283)
24. 中国的明天会更好	(291)
25. 为经济发展寻求新的动力	(298)
26. 成功的调控 宝贵的经验	(304)
27. 加强和改善宏观调控的成功实践	(312)
28. 当前宏观调控的主要任务	(326)
29. 切实推进经济增长方式转变	(337)
30. 加快经济结构调整	(354)
31. 加强和改善宏观调控的实践和主要经验	(370)
32. 十四大以来我国社会主义改革开放与经济建设的 伟大成就	(387)
33. 迈向 21 世纪的中国面临的机遇和挑战	(421)
34. 巩固和发展高增长、低通胀的良好发展势头	(426)
35. 建设有中国特色社会主义的经济	(451)
36. 关于《中华人民共和国价格法(草案)》的说明	(463)
37. 关于 1997 年国民经济和社会发展规划执行情况与 1998 年国民经济和社会发展规划草案的报告	(469)

坚决制止乱集资、 乱拆借、乱设金融机构

根据国务院领导同志的部署，由有关部委部长带队、几个综合部门参加的七个工作组，于5月和6月上旬先后分两批赴黑龙江、江苏、浙江、山东、湖南、海南、四川、河北、福建、上海、辽宁、广西、陕西、广东14个省、自治区、直辖市，对贯彻国发（1993）24号文件情况进行了检查。工作组听取了省区市政府及有关方面的汇报，到一些地市进行实地检查，有重点地深入到企事业单位、银行和非银行金融机构了解情况。工作组到的14个省、区、市，经过检查，既推动了24号文件的进一步落实，也发现了一些新的问题。在调查研究的基础上，同这些地方的主要领导同志交换了意见。返京后，计委、经贸委、财政部、人民银行分两次共同组织听取了汇报。现将有关情况和建议汇报如下：

一、基本情况

14省区市所提供的材料、数据、统计口径不尽一致，反映问题的深浅程度也有差别，我们对此进行了汇总整理。

（一）关于贯彻国务院24号文件情况

今年4月11日国务院24号文下发后，各省区市大都比较重

这是作者1993年6月9日代表工作组向国务院的汇报提纲。

视，通过开会、发文电等形式及时传达、部署，并采取了一些贯彻措施，主要有：

1. 认真清理省区市内的集资和债券发行情况。山东省以县区为单位，逐笔清理 24 号文下达以前的各项集资，重点检查了集资的来源、用途和利率，凡有问题的一律上报，待汇总后由省里统一处理。黑龙江省人行和建行分别召开本系统的地、市、县行长紧急会议，布置对全省社会集资和债券发行的清查工作，人行还派出两个工作组和 16 个稽核组开展专项稽核。辽宁省政府及时召开常务会议，听取省人行关于拆借和集资情况的汇报，研究和布置制止乱集资的措施。

2. 停止国务院有关规定以外的集资，对已经发生的各种违法集资给予严肃查处。如长城科技实业开发公司在海南以年 24% 的高利率向社会集资 9 300 万元，省人行发现后，及时配合总行冻结了该公司的全部资金。河北省长城科技公司也以年 24% 的高利率集资 3 625 万元，省政府根据国务院的指示精神，进行了认真处理，仅石家庄银行就冻结资金 3 179 万元。陕西省西安市也对长城公司乱集资问题进行了认真清理。成都市两个区政府分别在成都电视台、《成都晚报》上发表公告，募集富华创业投资基金和科技创业投资基金 1 亿元，首期发行 3 000 万元，省市政府发现后给予严肃批评，并采取措施予以纠正。

3. 加强对债券发行和证券市场的管理。山东省为保证不突破国家下达的债券发行规模，对债券发行工作做了专门部署；浙江、黑龙江、山东等省进一步明确了债券审批部门的职责和分工；江苏省下发了《进一步加强证券市场管理的通知》，提出了加强证券市场管理，规范证券行为的六条具体措施。上海市坚决执行中央关于礼品券发放的规定，做到令行禁止；对浦东超规定利率发债

券问题，也从全局出发做了工作。

4. 大力开展国库券促销工作，努力完成国库券任务。一是各省要求在国库券发行任务未完成以前，一律不准发行地方企业债券、股票和进行各种形式的集资；二是对国库券积极采取一些行之有效的促销手段。黑龙江省政府召开了全省财政系统紧急工作会议，对下一步的国库券认购工作做了具体部署，决定采取承包销、委托代销、组织认购和实行派购等经济和行政手段，努力推销国库券。河北省政府决定，对完成国库券发行任务前擅自集资的地市和企业，要扣减相应的银行贷款规模，不再增加新的贷款。

从 14 省区市的总体情况看，24 号文件下发后各地采取了一些措施，乱集资行为有所收敛，据浙江、江苏、河北、广东等省反映，24 号文件下发后尚未发现乱集资活动。但各地利用农村信用合作资金等形式和推行的各种保险公司仍在进行不正当的集资活动。固定资产投资规模扩大的趋势还在继续，国库券销售情况仍未明显好转。

（二）关于乱集资情况

据对 13 省区市（除福建省外）的不完全统计，1992 年以来共发生未经政府授权部门批准的乱集资达 389.4 亿元。今年 1~4 月还有发展趋势。据黑龙江、江苏、四川、辽宁、河北、广东、广西、陕西 8 省调查，1993 年 1~4 月份共发生乱集资 130 亿元。河北省 1992 年社会集资总额 20 亿元，相当于当年银行各项存款增加总额的 9%；今年 1~4 月继续扩大，达 13 亿元，相当于同期银行各项存款增加总额的 20%。

当前的社会集资除了数额巨大外，还呈现以下特点：

1. 涉及面广，集资主体多元化。从集资范围看，内部集资的

情况比较普遍。江苏省 11 个省辖市均发生了乱集资；湖南省 14 个地市也无一例外。从集资主体看，除生产、流通企业外，各级党政机关、部队、事业单位、民间团体以及银行和其他金融机构都有所涉及。据湖南组调查，长沙市 700 多个单位中，有 58% 的单位搞了乱集资；益阳市 80% 的工业企业、85% 的商业企业、95% 的行政事业单位都搞了乱集资。福建龙岩地区去年下半年到今年一季度，未经批准的集资单位 769 家，金额达 4.18 亿元。辽宁省据人民银行省分行估计，全省约有 80% 以上的企业都进行了不同形式的各种集资活动。

2. 集资资金大部分来源于居民储蓄存款。据黑龙江组调查，今年一季度该省集资 9.6 亿元，同期城镇储蓄存款少增加 5.5 亿元；湖南省委办公厅和政研室今年 2 月 16 日至 24 日集资 830 万元，同一时期附近两家工行储蓄所存款下降 712 万元。据湖南组推算，该省集资资金的 70% 是由银行存款转化的。

3. 集资方式多样，利率混乱。集资方式大致有以下几种：①各种债券；②企业内部入股；③风险抵押承包；④以资带劳；⑤职工福利集资；⑥政府公益集资。其利率一般在 15%~30% 左右，最高达 40%。

4. 集资资金用途广泛，很多资金投向不合理。企业债券、内部集资多用于补充流动资金，一般占集资总额的 30%~70%；用于固定资产投资的也占相当比例，个别地区如福建龙岩地区高达 90%。还有用于办经济实体，兴办第三产业，也有相当一部分被用于炒房地产，如湖南集资用于固定资产投资占 29.2%，用于炒房地产、股票占 26.9%。

（三）关于拆借资金的情况

目前金融机构拆借资金问题较多。据对 12 个省的调查，1992

年末共拆借资金3 123亿元,其中拆入1 337亿元,拆出1 786亿元,净拆出449亿元。1993年4月末,13个省拆入资金1 172亿元,拆出1 774亿元,净拆出602亿元。截止今年4月底,浙江省拆入123亿元,拆出184亿元,净拆出61亿元。广东省银行系统(不包括广州、深圳市)今年1~4月拆入资金额为133亿元,比年初减少了38亿元;拆出资金658亿元,比年初减少21亿元,净拆出171亿元。广西1992年银行系统拆入资金余额44亿元,拆出资金余额69亿元,净拆出25亿元;今年4月末拆入资金余额30亿元,拆出资金余额66亿元,净拆出36亿元。

拆借资金的特点是:

1. 拆借资金规模过大。湖南、黑龙江拆入资金占银行同期各项存款余额的比例分别为19.2%、9.1%,大大高于国家规定5%的比例;海南省今年4月末净拆出22.2亿元,超过了该省今年上半年的信贷规模。

2. 拆借期限长,利率过高。据估算,拆借期限在一个月内的不到20%,一般为3~4个月,最长达两年。据湖南组调查,今年一季度拆借利率一般为月息11‰~13‰,最高达20‰以上。福建省今年1~4月拆出资金最短期限为6个月,最长的达两年。

3. 拆借资金流向和用途不合理。从资金流向看,拆借资金一般由内地流向沿海,由投资回报率期望值低的地区流向回报率期望值高的地区。据银行分析,海南今年1~4月存款增加151亿元,估计从内地流入的资金占80%,近120亿元。从拆借资金用途看,各省虽然都有相当比例用于保农产品收购,保银行支付,以及弥补银行正常的头寸不足。但也确有一定数量的资金用途很不合理:①直接或间接投资房地产、炒股票。广东省人民银行系统拆出的资金,主要是拆给非银行金融机构,相当一部分用于搞房地产。湖

南拆出资金中被用于炒房地产的比例为 7.2%。黑龙江拆借资金购买债券和投资房地产等达 5.3 亿元。②绕过贷款规模，拆给其他金融机构搞固定资产投资。湖南省建行拆给省内其他金融机构 7.6 亿元，全部用于固定资产投资；济南市建行拆给市财政局信托投资公司 3300 万元，用于建设济南饮食大厦。广西从 1992 年到 1993 年 4 月底，从银行和非银行金融机构拆出资金 62 亿元，其中 49 亿元留在省内，用于房地产经营 12 亿元，补充企业流动资金 13 亿元，固定资产投资 17 亿元，向信托投资公司参股 2 亿元。

在调查中有的省不愿反映资金拆借的去向、用途。据江苏省汇报，拆借资金只用于农产品收购和保证临时支付资金需要，并未用于其他项目，但工作组在张家港市了解到，该市保税区的建设资金主要是向银行拆借来的。

（四）关于固定资产投资的情况

1. 固定资产投资规模继续膨胀。1992 年，14 省区市全社会固定资产投资规模计划 2 164 亿元，实际完成 5 164 亿元，超过计划 97.5%，比上年增长 52.1%。进入 1993 年，固定资产投资规模呈继续扩大的趋势。14 省市全年地方国有单位投资计划 2 096 亿元，1~4 月实际完成 582 亿元，比上年同期增长 86%。

2. 投资结构不合理。一是房地产投资升温，今年 1~4 月完成的投资中，房地产投资比去年同期大幅度增长，湖南增长 4 倍多，山东、海南和黑龙江分别增长 2.7 倍、2.4 倍和 2 倍。二是部分省的地方加工工业投资增长大大超过能源、原材料投资增长。江苏省今年一季度地方投资中机电增长 80.7%，轻纺增长 118%，而能源和原材料则分别增长 54.2% 和 17.9%。三是地方项目增长快于中央项目，基建投资增长快于技改投资。江苏省 1992 年全社会固定资产投资完成 711.2 亿元，比上年增长 61.6%，其中中央部