

中国：经济改革 和宏观经济管理



国际货币基金组织
《不定期刊物》选编

马里奥·布莱杰
戴维·伯顿
史蒂文·唐诺威
乔治·扎帕里
著

中国金融出版社
国际货币基金组织

国际货币基金组织
《不定期刊物》选编

中国：经济改革和宏观经济管理

马里奥·布莱杰
戴维·伯顿
史蒂文·唐诺威
乔治·扎帕里

著

中国金融出版社·北京

国际货币基金组织·华盛顿

(京) 新登字 142 号

责任编辑: 古文君

中国: 经济改革和宏观经济管理

马里奥·布莱杰
戴维·伯顿
史蒂文·唐诺威
乔治·扎帕里

著

中国金融出版社	出版
新华书店北京发行所	发行
北京海淀天信公司	排版
北京印刷一厂	印刷

*

850×1168 毫米 1/32 3 印张 76 千字

1991 年 10 月 第一版 1991 年 10 月 第一次印刷

ISBN 7-5049-0774-x / F·414 定价: 1.80 元

前 言

这一期“不定期刊物”是以作者们在 1988—89 年期间充任基金组织工作人员中国工作组成员时撰写的研究论文为基础写成的。研究工作是在乔治·扎帕里指导下进行的；由戴维·伯顿将资料汇总成文。作者们感谢马丁·费尔德斯顿、琳达·康妮和 P.R.纳维卡提出的宝贵意见和支持，感谢哈继明在估计货币需求方面的合作，同时还感谢娜塔莉·海尔费尔德在研究方面的协助，感谢戴维·德瑞斯考在编辑方面的帮助，感谢佛罗伦斯·李和玛莉·路易斯·凯姆在秘书工作方面的支持。

文中表达的仅是作者们的看法，不应视为基金组织执董们或基金组织其他工作人员的观点。

应该指出，文中用的“国家”一词并不是在所有情况下都指一个在国际法和国际惯例中理解为国家的领土实体。它还包括了一些不是国家，但独立地坚持搞数据，并向国际上提供这类数据的领土实体。在国际比较中是以独立的地域单位出现的。

本文使用了下列符号:

… 表示缺数据;

— 表示数字为零或最后一位数不够四舍五入, 或项目不存在;

— 年份或月份之间(例如, 1990—91 年或 1—6 月), 表示所覆盖的年份或月份, 包括年(月)初和年(月)尾;

/ 年与年之间(例如, 1990 / 91 年)表示作物年度或财政年度;

“Billion”指 10 亿。

分项数字和总数之间的微小差异是取整数造成的。

目 录

前 言

第一章 概述	(1)
第二章 改革概况	(3)
改革前的中国经济和中央计划体制	(3)
经济改革的目的和方法	(5)
农业改革	(6)
企业改革	(9)
农村企业改革	(9)
国营企业改革	(9)
零售贸易和服务业的改革	(11)
价格体系的改革	(12)
工资体系和劳动力市场的改革	(14)
工资改革	(14)
劳动力市场改革	(15)
对外政策的改革	(16)
外贸体制	(16)
外国投资	(18)
外债	(19)
汇兑体系	(20)
银行体系和金融市场的改革	(21)

银行体系	(21)
非银行金融机构	(23)
证券市场	(23)
第三章 过渡中的货币政策和财政政策	(25)
货币政策	(26)
政策的制定和实施	(26)
货币发展情况	(29)
宏观经济影响和传导机制	(36)
政策问题	(39)
价格自由化、压制型通货膨胀以及货币过剩 ...	(43)
分析考虑	(44)
证据	(46)
财政政策	(49)
改革过程中预算制度的发展	(50)
经济改革的财政影响	(60)
政策选择	(70)
总结	(72)
附录：货币需求	(76)

表 格

第三章

1. 货币概览, 1985—89年	(32)
2. 人民银行的业务情况, 1985—89年	(34)
3. 货币流通速度, 1982—89年	(46)
4. 政府收入, 1978—89年	(53)
5. 财政收入的国际比较	(54)

6. 政府支出, 1978—89年	(56)
7. 支出的国际比较	(58)
8. 预算赤字及其融资, 1979—88年	(59)

附录

9. 货币需求——长期系数估计	(80)
-----------------------	------

图 示

第三章

1. 货币发展情况, 1984—89年	(31)
2. 货币和工业产量, 1984—89年	(37)
3. 货币和价格, 1984—89年	(38)
4. 广义货币 / 国民生产总值: 国家间的比较	(48)
5. 承包制下的税率	(62)

第一章 概述

1978 年以来，中国推行了广泛的宏观经济改革计划。由于认识到了中央计划体制本身所固有的僵化给资源的有效分配带来的严重影响，以及它不能刺激生产力的发展，因此政府采取措施使企业在决策中有更多的自主权，并且通过逐步取消行政控制和鼓励竞争来强化市场机制的作用。虽然一些基本结构（如企业普遍实行的生产资料国有制）没有发生根本性变化，但改革的方向是增强体制的灵活性，引进一些在某种程度上能够复制自由市场条件的要素和引导企业作出更接近竞争环境下的决策。

减少中央计划和部分代之以市场机制的改革使宏观经济政策工具的作用和目标发生了变化，这要求开发新的工具并使它们适应变化的需要，尤其是要更多地发挥那些对企业不断扩大的自主权有间接控制力的宏观经济政策的杠杆作用。尽管有越来越多的文章涉及到了中央计划经济改革过程的不同方面，但人们对宏观经济，特别是货币政策和财政政策的变化、作用却考虑得很少。这或许是因为他们的注意力放到了与农业和企业改革（它们是大多数中央计划经济国家宏观经济改革的两个基本方面）相联的结构问题上。然而，80 年代后期发生在中国、匈牙利和波兰的通货膨胀（后两个国家还遇到了国际收支困难），使得改革过程中的宏观经济问题变得突出起来，随着改革的进行其焦点便集中在维持宏观经济稳定的重要性和困难性上来。

本文虽以分析中国的改革经验为主，但也试图从中归纳出一

些对其他变革中的中央计划经济国家有益的东西。虽然中国是一个特别的例子（从改革的规模和结构上看），但它所面临的问题却类似于苏联和其他亚洲及东欧中央计划经济国家目前所面临的问题。鉴于中国的经验具有时间长、范围广的特点，因此对中国取得的成就和面临的问题进行分析，必将使其他实行改革的国家从中得到有益的借鉴。

本文的第二章简要回顾了自 1978 年以来实施的主要改革措施，旨在对它们的效益作出评估，同时指出改革中所遇到的主要问题。第三章研究了在改革形势下货币政策和财政政策作用的演变，并且对它们在改革中造成对内、对外失衡，以及纠正这些失衡时发挥作用的程度作了评估。此外，文章考虑到了货币和财政机构、政策机制及其他可能有助于强化宏观经济管理的因素的变化。

第二章 改革概况

1978 年的下半年，中国宣布了改革经济体制的方案。在其后的 10 年中，经济改革包括放宽直接的计划管理，下放经济决策权，在规定价格和产量时更多地依靠市场力量，发展非国营经济实体，以及对外开放经济。改革首先从农业开始，农村的生产责任制由集体转到农户，主要农产品的定购由合同定购取代了指令性收购。在工业方面，国营企业享有更多的财务自主权和经营决策权，同时集体和个体所有制企业发展起来了，在中国经济中有着重要的位置。物价改革减少了一些物价扭曲现象，允许大量的物价由市场决定。还有，对外部门的改革鼓励了出口，扩大了吸收外商直接投资和对外借款的渠道。

本章将较详细地介绍自 1978 年以来中国实行的经济改革，并对其效果进行评价。首先，简要回顾一下改革前的经济结构，提供一些背景情况。

改革前的中国经济和中央计划体制

改革前的那段时期，起初几年确立了国家在经济中的主导地位，国家集中管理经济。以后几年，在中央政府管理经济和地方政府管理经济之间摆来摆去。原因各种各样，有经济方面的，也有政治方面的。经济管理经历了两次集权放权的反复，但经济体

制中的内在根本问题并未得到解决。按苏联的中央计划模式搞中央集权，导致了经济低效率和官僚主义，中国领导人讨厌这种情况。权力下放，将经济管理权由中央政府转给地方政府，但又不能更多地依靠市场调节机制，其趋势是经济管理不善、地区间难以协调，结果经济严重失调。

在 1949 年中华人民共和国成立时，由于前 30 年的政治动荡和战争，经济混乱。工、农业生产比 30 年代初的最好水平低得多。交通运输陷于瘫痪。大量印钞支撑战争开支，造成了恶性通货膨胀。到 1952 年，经济得到稳定，交通运输和工业生产基本上得到恢复，这些主要靠实行紧缩的金融和财政政策取得的。

在改革前的 25 年中，中国产量年平均增长率约为 4%，其中工业产量增长很快，但农业生产每年仅增长 2%。这种经济增长在很大程度上是靠增加劳动力数量和资本投入取得的，而劳动生产率几乎没有增长。这一时期的平均增长率反映不出生产增长的大起大落，而这种大起大落主要与经济管理的集权和放权有关。特别是在管理权下放的两个时期（大跃进和文化大革命），经济增长和发展的格局被打破。这两段时期中，放权首先是刺激了生产的发展，但后来是经济形势恶化，经济增长放慢，甚至产量下降。因为实行的政策抑制了生产（特别是农业生产），还因为国家缺乏处理经济问题的有效手段。

中国经济在 70 年代后期所面临的许多问题，虽然在一定程度上与以前所发生的经济政策急剧变化有关，但在许多方面与其他中央计划经济国家所遇到的问题相似，包括由价格管理造成的定价不合理、工业超员和低效益、重产量轻质量、缺少外来竞争。对个人刺激、市场及劳动专业化的偏见使得这些问题更为严

重。在工业中，个人的劳动生产与报酬脱钩。^① 由于严格限制地区间劳动力流动，实行就业分配制和终身雇用制（在这种制度下，企业向职工提供住房、退休金、公费医疗和其他各类的福利待遇等），结果劳动力市场实际上不存在。其他市场，最值得注意的是金融市场，也几乎不存在。

经济改革的目的和方法

到 1978 年，中国领导人得出这样的结论，即不断地大量增加生产要素的投入并不是使产出持续增长的最佳方法。为加速经济增长和发展，需要调整经济结构，以提高生产率，促进资源的有效利用。为达到此目的，决定实施市场导向的改革。但是，经济体制改革的总体方案还未确定，中国当局采取了谨慎务实的方法。首先从最容易改革的方面入手，在这些方面取得成功有助于支持改革进程。当出现问题时，当局能很快调整方案，及时解决这些问题。还有，鉴于中国经济改革的复杂性，为降低改革难度，改革是以渐进的方式进行的。在小范围内进行不同类型的改革试点，在试验取得成功后再全面铺开。

经济改革的基本方针由中国共产党中央政治局常委会制定，具体方案由国务院制定，地方政府在执行中通常有一定的自主权。结果，各地区间的改革进度和深度差异很大。一些地方政府勇于创新，走在改革前列；而另外一些地方政府则仅满足于中央政府指示的最低工作要求。

^①在所谓铁饭碗的制度下，国营企业实行终身雇用制，而工资差别很小，仅反映工龄。

改革试验始于农村，主要在农业部门进行。后来，农村地区的改革进展最为迅速。改革之所以从农业开始，是因为迫切需要扩大粮食生产。而且，由于农村曾有过自留地和农村集贸市场，农户在根据市场变化调整生产方面相当有经验，因此农村改革任务比较简单。随着乡镇企业的兴起，农业改革的经验也应用到了乡镇加工业。

由于城市经济发展很不平衡，而且受政府直接控制，城市的经济改革比较复杂。从1979年开始在城市进行改革试点，直到1984年才大范围地铺开。改革遇到一系列重大政治和社会难题，诸如：企业所有制和管理权、市场调节价格的职能及工资和就业问题。一段时间以后，政府较清楚地意识到了城市改革的核心问题，其中包括要鼓励企业最大限度地提高经济效益。因此，政府努力增加企业的财务责任（即严格预算约束），并让它们在人事、管理和生产决策上有更大的自主权。政府还意识到，要使企业在制定生产决策时有正确的市场信息依据，需要进行价格改革，使价格真实地反映供求情况。同时，为鼓励出口、增强竞争、便于扩大吸收外商直接投资和对外借款的渠道，需要对外汇和外贸体制进行改革。

决策权力下放，政府直接管理经济的能力降低了，这就需要改革宏观经济管理方式。至于在使用间接调控手段进行宏观管理方面取得的进展，特别是在金融和财政政策领域的进展，将在第三章论述。

农业改革

1979年以前，农业生产是以公社（由若干生产大队和生产

队构成)为单位进行。生产计划的详细决定由上级部门做出,常常考虑不到当地的实际情况。社员的报酬根据公社的总收入而定,与个人的劳动生产率关系不大。虽然对个体劳动和集贸市场贸易经常加以限制,但一般来说允许农民拥有自留地和在农贸市场出售自留地的产品。

改革前,农业部门的低效益反映为生产增长缓慢。为改善农业生产状况,政府于1979年在农村实行改革,扩大自留地面积,鼓励生产多样化,允许发展农村的农副产品贸易市场。对各种办法进行试验,以增加农民个人的自主权。到1984年,家庭联产承包责任制成了主要的生产形式。在这个体制下,集体所有的土地,其使用权利承包给农户,承包期限是固定的。^①农民在完成生产队分配的国家粮食定购额、缴纳农业税和公益金等任务后,可自行支配其产品,或以议价卖给国家,或在集贸市场上出售。虽然农户在种植农作物方面享有更大自主权,但决策时仍在很大程度上受政府生产计划的制约。

农村家庭联产承包责任制,加上农产品相对价格提高,大大地促进了生产力的发展和农业生产的多样化。^②但政府财政为这些成就付出了代价,因为国家收购价格提高了,但没有完全转嫁给消费者,食品消费补贴大大增加。1985年,自愿认缴合同制取代了国家指令收购制。在这种制度下,农户可签订合同,以国家规定的价格缴售一定数量的粮食和棉花。^③主要作物的合同数

①最初承包期为5年,1984年将农田承包期延长为15年,森林承包期延长为50年,1988年土地使用权转让合法化。

②1978-84年间,农业劳动生产率增加量中大约有3/4是由于实行责任制而取得的,其余部分是农产品相对价格提高的结果。

③实际上,农户与政府签订的定购合同带有某种强制性。在当前制度下,各省的强制程度差异很大。

量一般要低于以前的指令收购数量。但由于国家定的销售价格不能随着收购价格的提高而上长，国家对农产品的补贴继续增加。

同 1958—78 年间年平均增长率低于 2% 的情况相比，1979—84 年间农业生产年平均增长率将近 8%。^① 但在 1985—88 年期间，年平均增长率降至 3% 左右，粮食产量低于高产的 1984 年。增长有所放慢，也许在所难免。因为前几年的迅速增长，在一定程度上是由于解散公社引起的生产率一次性提高结果。但农业生产增长速度放慢，还由于农产品相对价格的提高幅度比 1979—84 年间的提高幅度小得多。特别是为了控制补贴的增加，粮食提价总是落后于其他农产品。^②

其他一些因素也促成了农业生产增长速度的放慢。80 年代，非农业生产中出现了对农民更具吸引力的投资机会，其中以迅速发展的农村工业最为突出。农民还把增加的大部分收入用于建房，而不是用于改善种植条件。这是因为过去生产资料所有制政策不连贯，农民担心改革不能持久，而私人住房是农村中所有权未曾变更的、唯一重要的固定资产。农民和国家都对农业投资不多，结果农业基础设施有所恶化，水利设施尤为突出。农产品运输、加工、仓储设施不足，销售渠道不畅，也一直是制约农业生产增长的重要因素。为了改变这种状况，自 1987 年以来，政府已采取措施增加国家对农业的投资，特别是在水利灌溉方面的投资。另外，土地使用权的转让在 1988 年合法化，目的在于鼓励个人对农田投资。

①因1984年以前的统计数字含有高速增长乡镇企业产量，1979年—84年间农业产量的增长率可能有些高估。

②作为奖励农户签订粮食订购合同的一种办法。政府以甚低的补贴价格向农户出售紧俏的农用生产资料，诸如化肥、柴油等。

企业改革

农村企业改革

自 1979 年以来，放松了对农村地区非农业活动的限制，允许那里的企业按市场价格出售产品。结果，建立或扩大了一大批个体或集体所有的乡镇企业。这些乡镇企业吸收了因实行家庭联产承包责任制、农业效率得到提高而出现的大量剩余劳动力。与国营企业相比，乡镇企业在投入和产出市场上一般来说要面临更强烈的竞争，它们的预算约束也更紧，尤其反映在它们不容易获得贷款和补贴上。因此与国营企业相比，它们显得更加灵活，更能适应市场条件的变化。但是，由于技术落后和生产规模不经济，生产率受到了影响，这也反映了乡镇企业的社区局限性。然而，通过与国营企业形成竞争和创造、发展企业家技能的环境，乡镇企业为中国的发展作出了重要的贡献。到 1987 年，乡镇企业的产值增至几乎占工业生产总值的 $1/4$ ，雇用的工人约有 8,800 万（占劳动力的 17%）。

国营企业改革

改革之前，国营企业受中央计划控制，企业经理对生产、订价、销售和投资几乎或根本没有发言权。企业将所有剩余资金上缴国家，其亏损由预算补贴弥补。政府预算以拨款的形式向企业提供投资资金和一些流动资金，银行体系提供额外的流动资金。