



中国

战胜风暴 汲取教训



世 界 银 行

战胜风暴，汲取教训

1999 财年中国国家经济报告

世界银行东亚太平洋地区
扶贫与经济发展部门

中国财政经济出版社

为世界银行出版

China: Weathering the Storm and Learning the Lessons

Copyright © 1999 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

战胜风暴，汲取教训

版权所有©国际复兴开发银行/世界银行，1999年
美国华盛顿特区西北H大街1818号，20433

世界银行不保证本书所用数据资料的准确性，也不对使用它们引起的任何后果负责。本书任意一幅地图所提供的疆界、颜色、名称及其他信息，不表明世界银行集团对任一地区法律地位的看法或对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目 (CIP) 数据

战胜风暴，汲取教训：1999年中国国家经济报告/世界银行本书写作小组著．
—北京：中国财政经济出版社，1999.7
ISBN 7-5005-4252-6

I. 战… II. 世… III. 国民经济—经济发展—研究报告—中国—1999
IV. F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 25468 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.go.cn

社址：北京东城大佛寺东街8号 邮政编码：100010

发行处电话：64033095 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

889×1194毫米 16开 7.75印张 199 000字

1999年7月第1版 1999年7月北京第1次印刷

印数：1—4 000 定价：20.00元

图字 01-1999-0877号

ISBN 7-5005-4252-6/F·3859

(图书出现印装问题，本社负责调换)

致 谢

本报告是由世界银行与中国财政部合作完成，内容依据世界银行小组与中国政府部门于1998年10月磋商的结果。报告撰写小组的负责人是世界银行驻中国代表处的柯凯丝女士 (Ms. Kathie Krumm)，小组成员还包括世界银行驻中国代表处的盖保德先生 (Mr Albert Keidel)，朱立翘女士，刘晓帆女士，陈建青女士，世界银行总部扶贫与经济发展部门的丁玮先生 (Mr. Wei Ding)，世界银行总部的 Mr. Peter Fallon，以及世界银行咨询专家萧耿先生。小组对世界银行驻中国代表处的黄佩华女士 (Ms. Christine Wong)，王蔚先生，陈天舒女士，孙丽梅女士，世界银行总部扶贫与经济发展部门的华尔诚先生，以及国际货币基金组织的 Mr. Tom Richardson 和 Mr. Paul Heytens 给予的支持和帮助表示感谢。小组还要感谢国家信息中心刘鹤领导的课题小组，国家统计局刘富江领导的课题小组，以及国务院发展研究中心卢迈领导的课题小组与世界银行合作的课题研究为本报告所提供的帮助。

本报告小组与中国政府部门进行了富有成效的

讨论，并从中获益。小组特别感谢财政部为报告撰写小组与政府部门进行讨论所做的组织准备工作，并感谢给予合作的中国政府部门：国家发展计划委员会、国家经贸委、财政部、对外经济贸易合作部、劳动和社会保障部、国家统计局、中国人民银行、国家外汇管理局、中国工商银行、国务院发展研究中心、国务院经济体制改革办公室，以及其他中国研究机构和非政府组织。

小组感谢香港证券及期货监管委员会主席沈联涛先生，世界银行总部的 Mr. Michael Walton 及 Mr. Pieter Bottelier 对报告提供的宝贵意见。本报告是在世界银行驻中国代表处中国局局长黄育川先生 (Mr. Yukon Huang)，世界银行东亚太平洋地区扶贫与经济发展部门的 Mr. Masahiro Kawai 及 Mr. Kyle Peters 的全面指导下完成的。

本书中文版由世界银行驻中国代表处组织翻译，责任编辑是中国财政经济出版社的张彦平女士，中文稿由童映华女士审定。审稿工作得到了世界银行驻中国代表处朱立翘、李莉、陈建青女士的热情帮助。

目 录

致谢	
总论	(1)
第一部分 战胜风暴	(9)
第一章 风暴凸现：宏观经济运行与政府对策	(10)
宏观经济趋势	(10)
政府的反应：中国 1998 年的宏观经济政策	(14)
经济发展状况：1998 年的宏观经济走势	(17)
未来的挑战	(20)
第二章 中国的企业和金融部门改革	(22)
企业和金融部门的弱点	(23)
企业部门的效益和改革	(24)
金融部门改革	(27)
公共投资计划	(30)
第三章 宏观经济冲击扩大了劳动力和社会保障问题所带来的挑战	(34)
劳动力市场	(34)
外部冲击与贸易条件	(35)
公共开支和财政抉择	(37)
公共投资计划	(39)
第二部分 汲取教训	(41)
第四章 宏观经济发展取向：面对国内国外的不定因素	(42)
中国在 1999 和 2000 年面临的不定因素	(42)
驾驭宏观经济政策的搭配组合	(46)
第五章 为企业和金融部门制定增长型策略	(49)
改造企业部门	(49)
改革金融体制	(51)
防止体制上的过度压力	(54)

第六章 着手解决社会问题.....	(55)
维持就业增长.....	(55)
通过选择公共支出来支持消费，提供社会保护.....	(60)
监视正在形成的社会影响.....	(62)
附录：1998—2000 年就业增长预测	(62)
第三部分 统计附录.....	(67)
参考文献.....	(116)

总 论

世界银行 1997 年发表的中国国家经济报告《中国 2020 年：新世纪的发展挑战》(CEM) 及其附属报告列出了中国中长期发展的日程表。虽然当这个报告发表时，中国经济中的薄弱点和近期挑战还没有现在这样明显，但其中关于长期经济的框架和展望的分析在整体上依然有效。鉴于此，今年的报告集中分析中国经济发展的近期方面。

由于亚洲危机和全球经济的放缓，使得中国经济的脆弱性和风险也在发生变化。亚洲危机和全球经济发展速度变缓使中国本来就较弱的国内需求雪上加霜。而这些又恰是在经济改革的关键时刻不期而至的。同时，失业和社会保障的压力以及金融企业的债务压力也在不断增加。然而，对于一个没有完全开放的内向型大国来说，受外部经济环境影响程度相对较小。面对风暴至今，中国从其他国家经验中汲取教训，从而化解和防范危机在中国发生。

中国目前所面临的主要政策问题是如何在深化结构改革和经济发展的基础上解决好近期的经济增长问题。这一双重任务要求在深化改革的进程中和外部环境不利的情况下，要高度重视优先增长的问题。具体来讲，中国的发展战略应注重那些可吸纳劳动力的服务部门的发展，从而以社会可接受的方式帮助压缩那些生产能力过剩的部门。同时，加快企业改组、加强企业的自主经营权也十分重要，因为这不仅有助于解决缠绕在企业 and 银行身上的不良债务问题，而且能使资产得到更有效的利用。最后，这个战略还应包括一些有利于促进居民消费需求的改革措施，包括提高农民的收入和对社会保障体系实施适当的财政支持。此举不仅对于恢复增长是必要的，而且对于提高增长的质量——转向需求

拉动型经济也是必要的。总的来说，这些战略措施，将会有效地解决劳动力就业和社会保障这个核心社会问题。

战胜风暴：东亚危机的影响

1997 年发生的东亚金融危机对中国带来的影响，并没有像其他亚洲地区所经历的那么严重。中国能战胜风暴，主要有几个原因：

中国经济主要由国内需求因素决定。中国近来的经济状况尽管在很多方面受到亚洲金融危机的影响，但是总体上，仍主要是受国内因素的影响。1996 年，中国迅速消除了通货膨胀，同时却没有减弱官方公布的高经济增长率，经济实现了“软着陆”。然而，随着 1997 年下半年亚洲金融危机的爆发，国内需求持续疲弱，控制过热的“软着陆”宏观政策转向了“刺激内需”的宏观政策。

中国成功地防范了危机，1998 年中国顶住了宏观经济中的各种挑战。1993 年以来所采取的各种稳定宏观经济的政策，使中国的经济保持了适度的增长速度、较低的通货膨胀率和强劲的外贸增长势头。国内储蓄持续增长，在中国金融系统中成为重要的组成部分，而利用外资的形式主要是外商直接投资和长期贷款。人民币在资本帐户下的不可兑换也有效地缓解了外部资本的冲击。这些因素帮助中国减少了亚洲危机对中国经济的影响。

对亚洲的出口下降，但国际收支平衡状况保持强劲。持续的外部动荡也影响了国内的经济的发展，使得对亚洲市场的出口困难，来自于亚洲地区的直接投资下降。不过，1998 年上半年，中国对欧洲

和北美的出口和引进外资方面的强劲增长，几乎弥补了在亚洲市场的损失。1998年，出口增长0.5%（考虑物价下跌因素，则实际增长8.2%），引进外商直接投资与1997年相当。这样，贸易盈余仍然高达436亿美元。

对人民币汇率稳定性的信心不足和支付走私费用需要导致资本非法外逃，而且近期人民币利率下调收窄了人民币与美元的利差，扭转了1997年出现的资本内流套利活动使资金变现流出。中国政府近来多次重申并确实加强了对资本项下交易的管理，堵塞通过经常项目进行的各种非法资本流动的漏洞。保持了中国国际收支的良好状况和人民币汇率的稳定，同时对亚洲经济的稳定起到了一定的作用。

中国经济其他方面的发展

农村收入和消费需求疲软。中国的农村经济依然是一个关键因素，除了农业产值占GDP的20%以外，农村经济中的非农业产值占据了GDP的另外30%。随着农产品收购价格在1996、1997和1998年的持续下跌，农业产值实际增长率已从前些年的4%—5%降到3.5%。在农村经济的非农业方面，乡镇企业的增长自90年代初以来也在下降，但相对来说仍保持了较快的发展。然而劳动力的就业状况却在下降，农村收入和农村消费需求也随之大为削弱。1997、1998两年的农村实际收入的增长速度低于城市，这与前些年迥然不同。

由于农村消费与城市消费需求具有同等的功效，因此刺激农村经济恢复与刺激城市经济复苏具有同等重要的意义。

政府的政策反应

1998年中国政府对经济面临的挑战作出了反应。采取的措施集中于刺激国内需求（主要通过基础建设投资），保持人民币汇率稳定。中国甘愿放

弃走外部刺激的路子（人民币不贬值），成为稳定东亚经济的中流砥柱。

公共部门投资和货币政策配合，以刺激需求。在以国内经济为主导并对资本项目实行严格管理的前提下，存在内部刺激的空间。刺激国内需求的主要努力是加大国家，尤其是基础设施投资的力度。通过1998年8月份的一揽子财政刺激方案，基础设施的投资被大大加强了。虽然对基础设施的投资是一揽子财政刺激方案的核心，但也增加了对社会保障必要的投入。在1998—1999年，包括特别债券融资以及银行和地方财政的配套投资在内的一揽子财政刺激方案的总规模约为1998年GDP的2.5%。积极的货币政策也起到了重要的辅助作用，它与财政政策的配套运用避免了挤出效应。显然，这一揽子政策和它在1999年的继续实施，将对1999年及以后的经济产生重要的影响。

考虑到中国对基础设施的需求，这种集中于基础设施的投资计划是恰当的。大量的投资用于水土保持、粮食仓储扩建、公路和铁路运输、电网改造和市政建设，还有少量投资用于住房建设和扶贫。一些财政资金投资于公共产品，比如防洪项目；一些资金用于增加国有企业的资本金，以满足银行贷款的商业标准。中国之所以大规模投资于基础设施，部分原因也是为了避免过多的资源再流入本已生产能力过剩的制造业。

为配合财政政策，中国采取了较宽的货币政策。1998年间利率数次下调，存款准备率降低，有助于鼓励固定资产投资，减轻国有企业利息负担，并且不鼓励银行把剩余流动资金置于中央银行。

刺激政策产生效用，1998年末出现复苏迹象。在大规模政府投资的带动下，经济保持增长，1998年全年达到7.8%的增长速度（官方数字）。中国依然保持了良好的增长势头。特别是中国的这种强劲表现是在周边国家还正在受危机肆虐的背景下发生的。

由于货币政策和外部刺激政策效果有限，中国改变既定的政策取向，实行反周期财政政策是十分明智的。由于以往中国实行的是保守的财政政策，

因此政府债务的水平相对较低,仅为 GDP 的 10%。若从中期发展的角度,并考虑财政或有债务和隐性债务的规模,财政承受力的大小将主要取决于政府如何控制这些债务——特别是在银行体系和养老金领域——以及如何加强中央财政的收入基础以偿还这些债务,而不取决于现在财政刺激规模的大小。

政府实施改革的决心

1998 年 3 月成立的新一届政府制定了雄心勃勃的改革计划,即:一个目标(确保经济增长);三项到位(在 3 年之内推进国有企业改革、金融体制改革和政府机构改革);五项改革(在 1998 年推出粮食流通体制改革、投融资体制改革、住房制度改革、医疗卫生制度改革和财政税收改革)。同时,惩治腐败和金融欺诈重新获得重视。1998 年的各项改革取得了进展。

亚洲金融危机揭示了金融和企业的系统性脆弱性的危害,中国处理这个问题显得尤为重要。新一届政府已经清楚地认识到近期内威胁中国的风险主要来源于国内纠缠不清的银企关系。中国经济规模庞大,资本项目尚未开放,受到外部因素“接触传染”的可能性很小,而国内危机何时被引爆则难以预测,这促使中国急于解决国内银企关系的脆弱性问题。中国在金融和企业部门改革已取得一定的进展,但仍存在一些严重问题:许多主要以国内市场为导向的企业是低效而缺乏竞争力的,比如某些大企业集团只追求投资规模而忽略利润和效益。据官方数字,大中型国有企业在 1998 年有半数亏损,如考虑亏损低报情况(审核往往未能发现),亏损情况更为严重。在过去 10 年内对经济发展作出突出贡献的集体和乡镇企业也未能改革成为高效益企业。企业负债率居高不下,工业和国有企业公布的平均负债对股本的比率为 2:1,商业部门为 4:1。

金融部门过分依赖于银行系统。中国的金融部门以银行为主导,约占居民金融资产和企业融资来

源的 3/4。政府干预投资决策的现象仍普遍存在,金融机构的财务管理脆弱,人员缺乏金融管理技能。把官僚和办事员变为银行家并非易事。金融机构脆弱,不良贷款比率很高,官方估计在 20% 以上,实际数字可能比这还要高。此外金融监管能力滞后于金融业的发展,使许多与传统金融部门同时发展起来的非银行金融机构承受了特别高的风险。

所幸的是,还有一些因素使得中国有时间汲取教训,减弱亚洲危机扩大化对中国经济的损害。中国能够避免亚洲金融危机的直接冲击,很重要的原因是政府对银行强有力的支持以及严格的外汇管理,加上 1993 年中国出现经济过热现象时,中央采取了一系列加强宏观调控的必要政策措施。对于中国来说,近期发生危机的可能性还是微乎其微。首先,国内储蓄发挥了关键作用,利用外资(大部分是以外商直接投资和长期贷款的形式)也起了一定的作用。其次,资本项目的不可兑换性为阻隔外部经济的不利影响提供了一道屏障。再者,主要的商业银行都是国有的,存款人依然对银行保持高度信心。最后,按狭义口径统计的政府债务水平不高,足以对深受不良债务拖累的银行体系提供财政支持。然而,为防止中期危机可能性的增大,对解决企业和金融部门的系统性问题给予持续的关注还是很必要的。

中国金融薄弱的迹象由企业状况可以得到证明。尽管中国企业的财务资料存在不实问题,但通过对这些资料进行解析仍可获得不同类型企业在不同时期的变化情况的有用信息。根据对一些大中型工业企业资料的初步分析发现,有些企业的全要素生产率还是很不错的。这为从低附加值和无效的生产活动中解脱出来而进行的企业改组打下了基础。然而,虽然各个企业的变化不等,但 1995 年以来几乎所有的大中型企业公布的财务状况都变差了。按所有制来划分,在研究样本中,外商投资企业的降幅最大,这也许是在市场萎缩的情况下,为了保住国内和出口市场份额的结果。不过,这些企业的平均财务状况仍然是最好的,其 1997 年的资产收益率为 4%。从现在已知的资料来看,1998 年企业

效益继续滑坡, 国有企业尤甚, 特别是在上半年。在全部大中型国有企业中, 有一半在 1998 年处于亏损状态。而且, 政府审计还发现, 在一些主要的国有企业中存在低报亏损的现象。

自十五大后, 企业改革的步伐加快……企业改革转向企业制度创新始于 90 年代中期, 尽管在许多领域已取得进展, 但在转变企业经营机制——与政府脱钩方面的改革未能完全实现。1997 年 9 月十五大报告中, 中央政府重申公有制经济不仅包括国有经济, 公有制实现形式可以而且应当多样化, 并迈出了政企分开的坚定步伐。为真正实现政企分开, 使企业与政府部门彻底脱钩, 1998 年下半年在这方面取得了实质性进展。

……金融改革进入攻坚阶段。发生在周边国家的金融危机更加坚定了中国改革国内金融体系的决心, 以减弱危机对自身的冲击。初期的改革主要集中于银行体系的改革, 旨在规避金融风险 and 减少不良贷款的累积, 包括以风险为基础贷款分类方法的引入、按经济区域设置中央银行网络以加强金融监管和减少地方政府干预、关闭一些小型有严重问题的金融机构。然而, 这些措施才刚刚开始触及金融体系的弱点, 而金融改革的步伐继续受到企业改革进展的制约。

如其他国家所经历的金融改革一样, 问题的复杂之处在于, 金融部门盈利意识的增强会妨碍贷款的扩张, 导致所谓银行“惜贷”现象的产生。因此, 金融部门的改革需要以一种能最大限度地有助于企业重组的方式进行。

努力实现社会议程

中国市场化转换带来的主要挑战在于保持足够就业机会和提供社会保障, 经济增长放缓使得社会保障计划更为重要。

城市劳动力市场均衡的脆弱性不断增加。由于连续的企业调整引起劳动力调整, 导致失业增加, 而社会保障体系的不完备使这一问题更加严重。1994—1997 年的经济增长在城市平均每年创造了

700 万个就业机会, 其中许多是第三产业和非正规部门吸收的。然而, 就业增长还是不能充分吸纳城市劳动力的自然增长、不断移居城市的农村人口以及国有企业和集体企业重组后的富余人员。世界银行估计在 1998 年年中城市失业人口占城市劳动力人数的 8.1%, 而某些地区广义失业率高达 12%—13%。城市失业问题的出现和农村人口转移的减少, 意味着劳动力市场均衡的脆弱性在增加, 加上安全网欠善, 问题显得更为严重。

外部震荡的区域影响不仅限于沿海省份。从 1998 年前三季度的出口变化来看, 亚洲危机不仅对中国较富的沿海省份有影响, 对其他省份也有影响。对最穷的农村省份的直接影响相对较轻, 对最富的沿海省份的影响则较重。外部危机对内陆地区的中等收入省份的直接影响最大, 他们正面临严重的就业困难和大量贫困人口问题。随着出口的进一步恶化, 应密切关注这些地区的发展和收入分配情况。

社会保障和政府支出的地区目标转变。1998 年, 地方和中央政府对于主要的社会保障计划都增加了资金投入。中央政府从财政预算中拨出资金补助中西部地区 and 老工业基地, 用于保障国有企业下岗职工的基本生活。同时, 政府也在努力减少养老金的拖欠。不过, 地方与中央政府的资金投入总和还是达不到所需要的规模。对那些符合再就业条件、可以领取基本生活津贴的下岗职工, 或是符合最低生活保障要求的城市低收入家庭来说, 还有一部分未能得到资助。

由积极的财政政策所带来的公共投资的增加, 特别是对一些劳动密集型项目的偏重, 对 1998/99 年的劳动力市场既有直接影响, 又有间接影响, 两者合计将在两年内创造 500 万个就业机会。投资计划中, 对农村给予了相当的重视, 并雇佣非熟练的农村劳动力从事公路和铁路运输建设。此外, 它还刺激了生产能力过剩的建材行业的就业, 由于一些中西部省份受到的影响最大, 对它们的投资倾斜也是与国家地区发展目标相一致的。但对扶贫工程的投资则相对较少, 这表明了还有进一步进行政策调整的空间。

未来的政策选择

更大的风暴可能还会来临,同时许多经验教训包括宏观经济管理、资本项目开放、企业和金融部门以及更广泛的社会问题也在不断涌现。近期的主要挑战是如何使宏观经济与结构改革相互促进。为此必须实施既能增加需求又能增加供给的优先增长的结构改革措施以减少对额外的扩张性财政和货币政策的需求。

避免增长的极端化

中国的经济应保持匀速前进,既不能增长得太快,又不能增长得太慢。在外部环境相对恶劣的情况下,目前较大的风险是增长太慢会使失业增加,并使与企业有关的金融问题进一步恶化。增长得太快又会引起通货膨胀,给未来的调整带来困难。考虑到中国经济所面临的这些不确定性,宏观经济和结构改革计划只能在高低两极之间一个较窄的幅度内运行。

一个不确定的主要因素是,到目前为止所实施的刺激性的宏观经济政策能在多大程度上激活国内经济,特别是居民消费和非国有企业投资。从目前的情况看还不十分明朗。另一个不确定的因素是全球经济环境。据分析,有可能发生两种情况。第一种情况(正常情况)下,1999年经济将实现约7%的经济增长。第二种情况(较糟的情况)是,全球经济在数年内持续明显恶化,这将使得GDP降低3个百分点。如果中国能通过一些国内政策部分地抵消这一影响,那么经济将增长5%。由于存在这种可能性,就需要政府事先做好准备,包括加快社会保障计划的实施。

不论在上述哪一种情况下,在中国政府实施维持国内经济强劲增长的政策的过程中,贸易顺差的适度减少应属正常情况。由于中国有庞大的外汇储备和适量的外债,贸易顺差的减少将不会导致国际收支的失衡和外部诱导型危机的发生。重要的是要

引导市场预期,使人们把对外收支的变动看成是政府宏观政策的有机组成部分,从而防止突然的信心滑落引发的资本帐户恶化。为此,尽可能地给予市场以更可靠的信息,将会起到稳定的作用。

在上述第二种情况下,会有较大的风险。这是因为在贸易帐户急剧逆转时,短期资本也会大量外流。现在就对那些强化资本帐户控制的措施的效果及其影响进行评价还为时过早。一旦这些风险形成,国内政策和对外政策都需要进一步调整。在消除结构性障碍和提高出口产品的竞争力以及控制进口方面还要加大力度。总之,适当下调国际储备水平将会对中国经济起到缓解的作用。目前中国的外汇储备水平能维持大约11个月的进口额,具有下调的余地,而不会对中国经济带来什么风险。当全球需求持续疲弱时,很难依赖外部需求作为经济增长的支撑点。

在必要时刺激内部需求。适度的国内经济增长是缓和就业和银企债务风险(1999/2000年这个问题更加严重)的关键。倘若经济如预期那样增长,政府就无须被迫大规模干预宏观经济,但需要为在必要时进一步刺激经济作好准备。中国政府仍然有余地实施短期财政扩张政策,但是必须解决影响中长期财政可持续性的一些根本性问题,即加强对或有债务的管理和中央政府的财政收入能力。尽管对预算外资金的改革可能会使财政收入占GDP的比重在今后的2—3年中提高5个百分点,但这并不会使财政支付能力明显提高,因为从目前的情况看,预算外资金仍主要是用于许多政府活动。财政的改革要进一步深化,如拓宽税收基础,将一些快速增长的部门和新兴的非国有经济活动包括进来。

然而,继续主要依赖中央财政投资将不利于投资效益的提高。由于政府支出和公共投资占GDP的比重分别为12%和18%,因此,一个在结构改革基础上的稳健的增长战略,将会有助于恢复对非国有经济投资的兴趣(占GDP的16%)和增加城乡居民的消费(占GDP的45%)。

及时转变银企关系

显然,应促进有活力的部门的发展,并使其逐

渐取代效益差的部门。

发展服务行业和非正规部门。在国内扶持和培育一批具有活力的企业和部门是中国优先增长的结构改革战略的关键。近些年用于促进外贸增长的类似激励机制同样可以用来激发国内市场的潜力。

在其他中、低收入国家,超过半数的就业人口从事服务业。在一些较大的发展中国家,这一比例更达三分之二。在中国,非农业就业中,少于一半是由服务业创造的,仅仅使服务业的发展略为加速,到2000年就能再增加200万个就业机会,使富余的劳动力大军减少一半。服务业一直在持续增长,比如迅速发展的电信业和旅游业。还有与商务有关的服务业,如会计、审计、法律、文秘、媒体、公共关系、信息技术、通讯和其它有关的商业服务。促进发展服务业的一揽子政策,也有利于重新构建企业文化,这是企业优先发展战略的又一个重要方面。密切关注民营和中小企业的发展也十分必要。

发展金融部门,为国内市场服务。如果过分重视对金融业的集中控制和对金融风险的防范,可能会阻碍金融部门的改革和对国内储蓄的有效利用。开发各种金融市场和金融工具以服务于有活力的国内市场发展的同时,必须注重加强金融监管。应使更多的有活力的企业获得更多的融资渠道,从而提高国内储蓄这一庞大蓄水池的回报率。这包括批准私人企业公开发行债券和股票、发展租赁业、引入风险资本投资机制、支持小型金融机构的发展、发展交易中心、扩大企业债券市场。资本市场在强化对公司的监管方面具有重要作用。

对生产能力过剩的企业进行改组和加强公司治理。国有企业的法人化和商业化,即政企分开、党企分开是正确方向。但现有的激励结构、法律构架和企业守则仍然不利于加强公司治理。企业重组必须和改变企业财务和债务状况配套进行;企业改革必须与银行改革和资本市场发展结合在一起。

应制定化解银行坏帐、吸引投资者等一整套方案。近来对金融改革的日益重视是一个良好的开端。但如果不进一步提高资金配置的质量,那么现存的正在着手解决的一些金融问题还会出现,并会

加重中国未来发展的负担。加强监管、强化实施和提高透明度是完善金融机构的激励机制和维持人们对金融体系的信心的关键。

企业和金融部门之间的关系异常复杂,特别是面对几十万的企业。由于大部分贷款是由四大国有商业银行发放的,因此,政府选择这些国有银行作为改革银企债务症结的突破点也就顺理成章了。改革的初步影响是强化了国有企业的预算约束,但这为金融系统进一步的改革带来了压力。这些压力包括完善有关企业重组、破产、债务清理以及会计标准、法律程序等一系列的法律和法规建设。

中国经济的规模和复杂性使得不可能为解决这些问题提供一个放之四海而皆准的办法,而必须根据不同地区、不同行业 and 不同部门的具体情况采取不同的解决方法。国际经验表明,处理这类问题是一个长期的、复杂的过程,需要财政支持(尽管重点解决债务偿还问题可以相应减少纳税人的成本)。

保持经济的增长有助于解决体制的弱点……解决体制的弱点与发展有活力的行业和保持经济增长是可以同时做到的,事实上也应该这么做。根据工业调查中对企业流动资产状况的分析,发现生产率较高的企业,对财务恶化的消化能力也较强,而且没有裁员或者拖欠债务的现象。然而,大多数生产率很低甚至为负数的企业甚至发不出工资,不能支付到期贷款,更谈不上偿还贷款。令人担心的是介于上述两种情况之间的企业(其资产约占总资产的1/3),它们的盈利很低,仅能维持其生产。避免增长率的过分下降极其重要。因为增长率过分下降会威胁到那些在健康的经济体中本没有问题的企业的生存。改善有活力的企业和行业的生存环境,对于摆平加速企业重组与维持适当宏观经济稳定之间的关系是十分重要的。

……并减缓劳动力市场的限制。在未来两三年内,中国劳动力市场面临的压力将十分大。整体经济的增长将有利于劳动力吸收,减少社会闲置人员。例如,如果经济按上述第一种情况(增长7%)增长,那么预计每年城市所短缺的大约400万个就业岗位,大部分可以通过非正规部门的发展得到吸收。然而,城市失业率可能增长1个百分点,而对

农村劳动力的吸收将比以前降低 1/3。过低的经济增长率——4%—5%会使就业前景更为严峻。

即使增长率达到 9%，每年也会有大约 200 万个就业岗位短缺。可见，发展劳动密集型企业和产业应成为制定就业战略的一个重要原则。扶持和促进一些有活力的劳动密集型产业的发展，对于解决就业问题非常重要，如服务业、私人部门、城市非正规部门、加工型产业等。考虑到各地区劳动力市场的不同，应根据各地区劳动力市场的具体情况制定不同的就业政策。劳动力在国内地区间的流动是有利的，但国际经验表明，在存在巨大地区差异的情况下，劳动力的转移仅能在短期内收到平衡效果。同样，再就业培训也应根据不同的年龄和接受培训的能力来进行，以确保再就业培训的社会效益。

中国的富余劳动力是一个过渡性的问题。据估计，假定按现在的自然退休和下岗工人人数比例来计算，富余人员问题最早在 2001 年、最迟在 2004 将会获得解决。一旦这个问题解决了，城市劳动力失衡问题就会得到纠正，城市劳动力市场就有能力吸收更多的工人。农村劳动力向城市的转移即使不会加速的话，至少也会恢复，转轨过程中形成的结构性失业现象可望减缓。如果能使上述宏观经济政策和结构调整政策很好地配合，转轨的进程将会加快。

外国直接投资有助于国内经济发展。亚洲危机的教训表明，中国在做好应付风险的准备之前，应对证券投资和短期资本持谨慎的态度，同时要继续鼓励较稳定的长期资本。幸运的是，中国有足够的政策手段去继续吸引外商直接投资，加快国内主导部门的发展。尽管整体上外商直接投资者的兴趣由于亚洲危机已在下降，但通过鼓励对一些有活力的部门的投资可以适当弥补这种下降（这些部门多数是属于“限制外资进入”的部门），如通过制定建设—经营—转让（BOT）法以及一些其他步骤放宽外商和私人对基础设施的投资限制，为外资参与国有企业重组制定相应的法规等。

至于金融部门，虽然亚洲金融危机带来的一个教训是要谨慎对待国际资本流动，但另一个值得注意的教训是过于严格限制外资进入国内金融市场，也会阻碍国内金融体系的健康发展。

增加居民消费

在中国经济增长和发展中，居民消费是又一个需要高度重视的领域。居民消费的增长不仅对于需求管理问题十分重要，对于结构调整问题也是如此。这是从供给导向型的投资向市场需求主导的生产结构根本性转变的重要组成部分。中国的经济已开始反映中国居民的市场需求，但过去长期形成的不平衡还远远没有克服。鼓励城乡居民扩大消费的政策，无论是对近期的经济恢复还是对增长质量的提高，都是十分重要的。

加强社会保障网。未来家庭收入的不确定性是抑制许多家庭消费的一个主要因素。国家应对那些在调整中处于临时困境的家庭予以关注，并在财政上予以适当的资助，这对于增强公众对未来家庭经济安全的信心很重要，并有利于促进居民家庭消费。

在 1998 年中央政府和地方政府加大投资力度的基础上，对社会保障计划给予适当的财政支持是重要的。所需追加的资金数量虽然并不多，只相当于 GDP 的 0.5%，但在资金的分配上则需要注意，要使资金真正落实到财政较困难的地方，尤其是那些失业人数众多、经济下滑严重的省份。

小规模公共工程有利于地区目标的实现，并会对下滑的城市经济和贫穷的农村地区产生重要的社会影响。在 1998 年公共投资计划中，由于只注重传统的大规模工程的投资而错过了这个机会。

增加财政收入。关键是不要使宏观经济状况威胁到中期的主要公共支出。为了确保政府在社保领域，尤其是在农村地区的投资，显然，加强税收征管，保证财政收入稳步增长是十分重要的。尽管许多必要的制度和法规的建设需要时间，但现在就应着手去做。同样，改进财政管理体系对于改善政府目标与预算之间的关系也很重要。

如果经济增长显著下降并由此引起就业问题时（如上述的第二种情况），对社会保障计划给予适度的财政支持就显得更加必要。为了解决城乡贫困人口日益增加的问题，应提前制定一个应急计划。

实行其它结构改革的影响。中国政府已经制定

了一些刺激消费的政策，其中有很多正在付诸实施。从中期看，住房改革对于刺激居民的住房需求也是很重要的。非工资性收入货币化的时机已经成熟。至于农村地区，有关的农业政策不仅能够增强农村消费，而且国内生产低档产品的企业也可从中得到好处；为农村人口转移提供机会也很必要。对这些方面以及其他有利于居民消费的措施，应予以高度重视。

本报告的组织结构

本篇报告的组织结构是这样安排的：第一章在

提出自 1991 年以来的经济发展的背景下，描述过去两年中国经济发展状况，并集中论述中国政府的政策立场，分析刺激内需政策的效果，并提出影响政策未来成效的决定因素。第二章集中论述了金融和企业部门的脆弱性，描述近期进行的改革措施，并阐述了中国的公共投资政策。第三章分析宏观经济冲击对就业和收入分配带来的影响，主要集中讨论劳动力市场，外部冲击与贸易条件，以及公共开支和财政抉择。第四章集中论述了宏观经济：前景、政策配合以及与全球经济的关联。第五章指出了促进增长与银企改革之间的关系。第六章是对处理社会问题和发挥居民消费在中国结构改革中的日益重要的建议。

第一部分

战胜风暴

第一章

风暴凸现：宏观经济运行与政府对策

在 1997 年发表的名为《2020 年的中国：新世纪的发展挑战》的国家经济报告中已列出了中期和长期结构改革日程表。在这个报告发表时，中国经济中的薄弱点和近期挑战还没有现在这样明显，但其中的关于长期经济框架和展望的分析整体上还是有效的。基于此，今年的报告将侧重分析中国经济发展的近期方面。

1997 和 1998 年期间，中国在国内经济下滑和地区金融危机的背景下，面临着平衡各种目标的困难。经济增长的急剧下降减少了就业机会，损害了企业经营业绩，这使得劳动力的调整 and 解决由企业改革引发的社会紧张局势更加困难，同时也使得重大改革进程中国内金融制度出现的问题增加了。实现中国经济可持续增长和解决就业问题的关键在于培育效益较佳的企业；企业结构改革步伐不够快的话，中期改革就更加困难，进而损害居民和投资者对中国未来的信心。改革力度太小、不痛不痒是风险；改革力度过大、波及面很广也会带来风险。一个成功的防范策略的关键，是要在改革成本与社会承受力之间寻求平衡。中国 1998 年的政策在缓和诸项改革目标间的紧张关系方面，作出了有力的尝试。中国能够尽量减少风险蔓延，并在其间进一步进行结构调整，加强预防能力，从其它东亚经济体的经验中吸取教训。

本章将论述的主要问题是：(1) 与地区和全球事务主要宏观经济趋势相关的初期经济状况；(2) 政策反应；(3) 中国经济近期发展状况。随着以加大基础设施投资力度为核心的积极的财政政策的推行，1998 年三季度的经济增长已出现好转态势，

至于好转的程度以及能持续多久还有待观察。从国际看，由于亚洲危机对贸易和市场信心的冲击越来越大，最近几个月中中国净出口下降和 FDI 减少的压力加大了。从国内看，一些初步的经济指标反映了积极的宏观经济政策对居民消费产生了刺激作用，但它对非国有投资的影响不大。

宏观经济趋势

中国良好的宏观经济状况，为面对过去两年出现的冲击提供了稳固的基础。1997 年出现的问题导致政府在 1998 年转向采取扩大内需的政策。该政策实施后引起了反响。至于此项政策能否带来持续增长，要到 1999 年才能见分晓。

1996 年和 1997 年的经济发展：“良好的开端是成功的一半”

始于 1993 年的宏观经济稳定计划使中国经济在 1997 年实现了软着陆，消费者价格指数从 1994 年的 24.1% 下降到 1997 年的 2.8%，与此同时经济增长依然强劲。1997 年，官方报导的国内生产总值增长率为 8.8%，上半年主要归功于出口扩张，下半年内需拉动的作用增强。

1997 年的对外经济也同样表现不俗，全年贸易顺差 400 亿美元，引进外资 450 亿美元，年末外汇储备跃升至 1400 亿美元以上，是 1995 年年末 740 亿美元的两倍。中国的外债状况也很理想，由

于长期实行谨慎的举债政策，流入的外资多是长期资本和直接投资，1997年末外债余额仅占国内生产总值的16%，其中短期债务大约占总外债的20%（世界银行1999a）。¹

同时，结构改革计划在1997年继续向前推进。1997年9月党的十五大强调继续推动经济改革，包括：国家不再包就业、包社会福利；充分肯定多种所有制形式的重要地位；加速国有企业改革。

由此看来，中国1996年和1997年所实行的富有成效的经济政策，确实带来了一个良好的开端。然而，1997年下半年起，经济增长速度急剧下降。在1996/1997年外贸对国内生产总值增长作出巨大贡献的同时，国内因素的贡献率却在降低。就在这些国内挑战愈发变得明显时，东亚危机不期而至。

东亚金融危机对中国的影响

尽管中国也许是东亚经济体中受地区危机影响最小的国家，但持续的外部动荡对中国经济的冲击还是不可小觑。中国经济主要还是一个内需型经济，尽管外贸占国内生产总值的1/4至1/3（与美国、印度尼西亚等大国旗鼓相当），但这一数字夸大了外贸对中国经济的冲击程度²。中国出口中约一半是加工贸易，许多外商投资企业主要是对进口材料加工，因此，进口状况可直接反映出口状况。毕竟东亚危机对中国有一定程度的冲击。出口的压力源于外部需求微弱，出口价格下降和自身竞争力降低。从市场需求来看，中国16%—17%的出口市场在日本，其它亚洲危机国家所占比例较小，东盟占4%，韩国占5%。美国和欧盟是中国出口的另一个主要市场，对这些市场出口的增长部分抵销了亚洲需求的减少（见图1.1）。

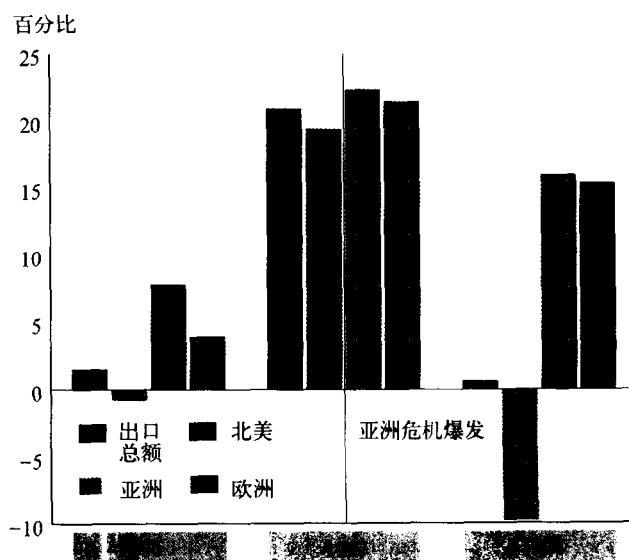
1998年出口量上升了8.2%，而出口价格随着世界商品价格下调，比上年下降了7.7%。在竞争力方面，中国的出口主要是劳动密集型和低附加值产品。中国与东南亚经济体的出口关联度很低³，但是这些国家货币的大幅度贬值大大削弱了中国的劳动力低成本优势⁴。这不仅加大了中国在出口方面面对的竞争，还使国内市场遇到了来自这些国家的

进口品的竞争。此外，1998年下半年积极加强了反走私活动在短期内使出口减少，这是由于以往依赖走私进口的企业要重新寻找新的合法进口渠道。

再来分析危机对中国利用外资的影响。中国传统上80%的外商直接投资来自于亚洲地区，仅香港就占55%—60%。尽管这其中有一部分是“假外资”（即转移到国外的中国资本又回流到中国，在登记时被当作外国资本），但亚洲地区的财富缩水以及流动资本的减少还是引起中国主要的亚洲投资者对华直接投资显著下降。亚洲之外的投资者也由于危机而增加了对整个新兴市场的风险预期。不过，所幸的是，中国对一些未能及时落实的项目建议付诸实施，缓和了新增外资减少的压力。最后，尽管在过去的五年里，实际外商直接投资在国内固定资产投资中所占比重增加了一倍，也还仅占15%。如上所述，受外部经济影响较大的证券投资和其他资金流动，尽管对于一些部门如金融业很重要，但它们在中国外资中所占比例很小。

对亚洲出口的下降被对其他市场出口的增长抵销了

图 1.1
1996—1998年按目的地划分的出口增长



资料来源：海关总署《中国进出口月报》各期。