

Between Surplus and Poverty

在过剩 和贫穷之间

郭树清 著

Between Surplus and Poverty

在过剩 和贫穷之间

郭树清 著

 中国人民大学出版社



梁晶工作室
Http://www.ljps.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

在过剩和贫穷之间/郭树清著.

北京: 中国人民大学出版社, 2005

ISBN 7-300-06360-8

I. 在…

II. 郭…

III. 经济-中国-文集

IV. F12-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 018810 号

在过剩和贫穷之间

郭树清 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室)

010-62511239(出版部)

010-82501766(邮购部)

010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司)

010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北三河市新世纪印务有限公司

开 本 965×1300 毫米 1/16

版 次 2005 年 9 月第 1 版

印 张 21.75 插页 3

印 次 2005 年 9 月第 1 次印刷

字 数 342 000

定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序 言

从 1999 年到 2001 年，中国经济处于某种通货紧缩状态。这个时期的大部分时间，我在地方政府工作，其余时候则在宏观管理部门任职。一半由于责任，一半由于兴趣，我当时最关注的问题是总体经济的改善和落后地区的开发，特别是两者之间所有可能的统一和结合。这样一来，我们不得不同步面对两个截然相反的难题，一个是全国性的商品和资金过剩；一个是中西部的短缺和贫穷。仔细想来，这也并非老天爷故意作弄我们。

有史以来的生产过剩都属于相对过剩。可是，当代中国的案例仍然具有独一无二的特征。国民储蓄率如此之高，地区差别如此之大，而且城乡差别甚至超过地区差别。尤其不可思议的是，资源在产业之间、产品之间的转移有时特别困难，例如，粗加工与精加工，低附加值产品与高附加值产品，高档房与中低档房，制造业与服务业。政策和体制构成深层次原因。因此，所谓启动投资与刺激消费，调整结构和深化改革，在我看来都是一回事。在这种形势下，固然需要政府在某些方面发挥更积极的作用，但是总体看来，需要市场在更大的范围内决定资源配置。

短期问题与中长期问题紧密联系在一起。我们常常会看到，十多年前困扰我们的问题，十多年后仍然在困扰着我们，诸如市场疲软、农业基础薄弱、企业机制、住房制度、养老保险、投融资体制改革，以及在更广泛的意义上来说的城市化和市场化。中国的宏观经济学家不能不非常小心，如果就现在论现在，他什么也说不清楚。然而，如果把任何问题都看成无法在近期内有所改变的问题，他也注定会进入死胡同。此外，稍微涉猎一点应用经济学的人，都会承认，经济活动离不开其他社会活动。任何一种经济发展，在现实中只能是一种多方面的社会发展。只有工业化的顽强推进，而无教育、文化、法制、行政和社区组织的足

够进步，我们可能会付出沉重代价，最终会与现代化离得更远。

与过往不同，这段时间里不仅有思考和探索，而且有了更多直接的实践。因此，分析、判断、论文、报告、建议、方案等等更加靠近可行性。但是，收集到本书的文稿体例上因此也更加杂乱，文字也颇不齐整。有的是想认真写作的文章，有的是应急起草的提纲，有的实际只是信口开河，录音整理后略加删改而成的发言稿。曾经出版过一本类似的书，名为《1996—1998 的经济和政策》。显然，本书的时间跨度是之后的三年，但是由于考虑内容相互接近及其他原因，有两篇写于 1998 年的文章收入本书而非前者。

整理这些文稿始于 2004 年秋天。阅读过去的文字，自然会想起过去的事情，更想起那些相关的人们。最不能忘记的是在贵州的时日，那些同事、朋友、部属和上司，那些有过几面之交和只有一面之交的人，那些从来就不知道姓名的人。他们给了我很大的帮助。

如果这样模仿是有意义的，那么我愿意说：谨以此书献给贵州人民。

郭树清

2005 年 5 月 5 日

目 录

改善国民经济循环需要更强有力的措施 (1999 年 5 月)	1
进一步启动投资和消费需求 (1999 年 11 月)	5
关于宏观经济的三个紧迫问题 (2000 年 5 月)	9
当前经济形势与扩大投资对策 (2001 年 6 月)	16
关于中国宏观经济的若干基本数据和事实 (2001 年 10 月)	22
影响中国经济未来发展的几个决定性因素 (2001 年 11 月)	33
从国民经济的总体上来考虑和解决“三农”问题 (2001 年 12 月)	48
关于粮食流通体制改革的几点看法 (2000 年 5 月)	56
住房分配货币化的风险与抉择 (2000 年 2 月)	58
积极稳妥推进住房分配货币化改革 (1999 年 1 月)	74
房改中公平和效率是一致的 (2000 年 3 月)	84
养老基金的筹集与隐性债务的补偿 (2000 年 8 月)	88
建立完全积累型的基本养老保险制度是最佳选择 (2000 年 10 月)	96
金融稳定为社会保障改革提供了有利时机 (2001 年 11 月)	99
扩大内需要求加快投融资体制改革 (2000 年 11 月)	102
发展市政债和公司债是完善金融体系的当务之急 (2001 年 9 月)	106
当前外汇管理面临的形势和任务 (2001 年 9 月)	113

欧元流通与中欧合作 (2001 年 11 月)	125
实施西部大开发关系中国经济前途 (1999 年 7 月)	129
在高起点上实施西部大开发 (2000 年 5 月)	133
关于西部大开发的几点具体建议 (2000 年 1 月)	136
西部大开发中非政府部门的地位和作用 (2000 年 4 月)	140
贵州在西部大开发中具有巨大潜力和广阔前景 (2000 年 10 月)	148
抓住贵州的发展机遇 (1998 年 8 月)	154
关于做好改革工作的几个问题 (1998 年 11 月)	160
抓紧研究贵州经济发展的重大问题 (1999 年 4 月)	167
加强改革研究做好改革宣传 (1999 年 2 月)	173
以改革统揽经济工作全局 (1999 年 12 月)	184
以改革大推进迎接西部大开发 (2000 年 3 月)	189
关于 2001 年经济社会发展工作的意见 (2000 年 12 月)	195
电力过剩是真实的吗? (1999 年 2 月)	204
现在是电力建设的最佳时机 (1999 年 3 月)	207
关于农网建设与“西电东送”的几点意见 (2000 年 1 月)	212
交通基础必须先行 (1999 年 3 月)	217
建设贵州的航空网络 (2001 年 3 月)	221
人力资源开发是最重要的开发 (2000 年 11 月)	229
教育加快发展要靠深化改革 (1999 年 6 月)	234
文化就是生产力 (1999 年 6 月)	239
努力把旅游业培育成为支柱产业 (2000 年 3 月)	249
理顺旅游景区管理体制的政策与措施 (1999 年 12 月)	262
支线机场建设与旅游开发问题 (2000 年 9 月)	266
发展优势产业, 培育特色经济 (1999 年 7 月)	276
投资于贵州就是投资于美好的未来 (1999 年 9 月)	282

当前投资和招商引资工作中需要注意的几个问题（1999 年 5 月）	286
加入世界贸易组织的影响和机遇（2000 年 12 月）	293
从贵州实际出发加快城镇化进程（1999 年 2 月）	304
必须高度重视城镇规划工作（2000 年 2 月）	320
关于城镇发展与水资源保护和开发的几个问题（2000 年 11 月）	331

改善国民经济循环需要更强有力的措施^{*}

从各种有关宏观经济的信息来看，目前通货紧缩的特征依然十分明显。物价继续走低，需求增势不强，国民经济循环不畅的状况尚无根本好转。贯彻投资消费双启动方针，可能需要有新的举措。

启动社会投资首先需要在更大范围内展开城市基础设施建设。这方面的潜力之大难以计算。以贵州为例，全省 76 个县城（或市、区）全部供水不足；燃气普及率只有 38%；绝大多数县城没有像样的下水道；迫切需要改造和新建的城镇道路至少有 200 多公里；绝大部分的垃圾和污水未经处理。全国的城市基础设施欠账都十分严重。从某种意义上说，越是发达地区，所需的投资规模越大。因为人口稠密的大城市或城市群，公共交通、环境保护等问题已经到了刻不容缓的地步。城市基础设施建设面临的最大问题是资金筹集。资本金比率要求较高，建设和回收周期较长，银行顾虑较多，各级地方政府可用于投资的资金较少，使得许多该上的项目上不了。然而，从性质上来看，这些项目（包括地铁、轻轨及城镇道路等）都是可以通过将来的经营或土地批租来偿还投资的。关键是一开始起就真正建立作为项目投资主体的法人的约束机制和企业的自主经营自负盈亏。在此前提下，允许地方政府或有关企业发一部分债，筹措的资金以资本金形式投入这类项目，不失为一个可供选择的办法。惟一的问题是筹资成本可能较高。因此，由国家统一发债或担保，然后再由地方转借，财政逐级担保，最后由项目本身负责偿还，效果可能更好，而且特别有利于中西部落后地区。这种做法有点类似于去年的财政发债转贷，具体形式还可再做调整，但总的来说，可以不列

^{*} 本文是关于宏观经济调控的通信，写于 1999 年 5 月 26 日。

入中央财政为弥补赤字的国债，因其本质上类似于其他国家的地方建设债。解决项目资本金来源问题的同时，还应鼓励银行加快向资产负债比例管理转变，按期限而不是按用途划分贷款，以评估企业为主而不是以评估项目为主，建立起正确的风险观念（固定资产贷款并不必然比流动资金贷款风险大）。

铁路和收费公路应该继续加大投资规模。可能需要注意的是，选线要进一步体现市场导向，有较充分的长远流量分析，而且要提高等级标准，适应未来的快速、重载要求。应提倡铁路进入城市公共交通领域参与竞争，改造废弃老线或建设高架铁路，开设快速城郊火车，都可以大有作为，许多国际大都市都莫不如此。铁路和收费公路的资金来源应以企业化市场化的筹措方式为主，政府在金融政策上给予适当支持。少数运量预计增长较为缓慢的铁路和非收费公路（县乡公路）应多安排财政资金和国债资金。民航应以扩大周转中心能力和增加支线机场数量为重点，这方面仍然有极大的潜在需求。特别是随着旅游业的飞速成长，拥有丰富自然和人文生态资源的偏僻地区，建起机场可以带来巨大的整体效益。贵州南部三个自治州都有国家级风景名胜和甚为奇特的民族文化，由于距离贵阳均在 200 公里以上，且都是山路，各地旅游者望而叹息，有钱的人往往没有许多时间。在这些地方建一个支线机场，造价仅相当于修十几公里高速公路，无疑是划算的。更有说服力的是，去年全国民航亏损严重，但是支线机场网络颇具规模的云南情况就好得多。当然，支线机场布局应该而且可以打破行政区划，如贵州的旅游胜地赤水和草海分别距泸州和昭通在 100 公里左右，只要双方协调各自修路，就可以充分利用四川和云南在两地已建的机场，而不必自己再去布点。

电力建设仍然应当成为投资的重要领域之一。除城乡电网改造之外，条件具备的水电站和大型火电厂均应尽快开工。目前的电力市场疲软是暂时的，是体制和政策因素造成的虚假现象。因为按照国际上正常的比例关系，达到目前我们所实现的生活水平，人均用电至少需要再增长 1.5 倍，与此同时居民直接用煤的数量应大大降低。如果人均用电和发达国家的平均水平相当，那我们的发电能力要扩大 10 倍。可见电力的潜在市场和可能的投资规模多么巨大。惟一的前提条件是，电力的管理和投资体制要加快改革，否则电力工业就会不断受到循环不畅的困扰。

其他方面的投资，包括制造业的技术进步和设备更新，也有极大的容量。例如与旅游、保健、教育、文化、环保等相关的产业和产品，远没有从品种、质量和数量上满足社会需要。但是存在着一些妨碍增加投资的问题。需要采取的措施，一是要改变宏观环境及预期；二是立即着手建立风险投资和担保机制，并为那些需要支持且具备自我约束能力的非国有中小企业（特别是科技型企业）提供服务；三是加快银行改革，使银行对提供这类贷款有自身的积极性和主动性。

启动消费的政策也可以收到很大成效。但必须满足几个条件。第一要符合城乡居民的消费方式和消费倾向。说到底也是遵循客观规律。例如，所谓开拓农村市场，已经议论多年，在许多人的概念里，仍旧是“工业品下乡”，似乎就是把城里没人买的产品或已经饱和的产品拉到农村去。事实证明，绝大多数农民不会按照我们的意愿去踊跃购买这些东西。根据我对农村的理解，假定一户农民有3 000元存款，现在使用的是一台黑白电视机，那么他动用这笔钱去更新一台彩电的可能性几乎是零。除了生产资料之外，他的消费排序也不会把家用电器放在优先位置。但是，如果他的孩子考入了中专或大学，他不仅会动用存款，而且甚至还会找亲友去借钱。遗憾的是他的孩子很难有这种机会。除子女教育外，农民消费的重点是住房和婚丧嫁娶活动，千百年来都是如此。如果能找到一个非农产业的工作，甚至能够移居城镇，那么绝大多数农民也会不惜动用自己的积蓄。同样道理，在现有条件下，城镇居民消费也需要具体分析，不少事实证明城乡居民消费与我们许多人的想像相去甚远。第二，要坚定不移地推进实物分配转变为货币分配。一步做不到的事情可以分步做，但舆论导向不能变。去年拟订的公务用车制度改革方案本来并不是完全强制的，而且充分照顾了既得利益，至少可以提倡让各地自己去探索。深化住房改革的核心问题，是处理好存量住房资产（特别是其中包含的巨大地租收益）的价值分配。找不到合理的解决办法，要么不敢放开上市，要么就会造成职工之间莫名的财富悬殊。城市越大，级差地租越多，问题就越严重。第三，使消费信贷成为银行的主营业务之一。这本身就不亚于一场革命。第四，进一步加大电力、交通、电信、旅游、文化等部门的改革力度，可以迅速增加这些领域的消费。

教育方面的消费仍然有着极大潜力。今年高等学校大规模扩招之后，还没能满足需求，数量更大的普通高中的扩招也势在必行。非义务

教育在短期内如此扩张，必然会有许多问题和困难。但这是中国经济和社会发展的迫切要求，无论如何也不能拖延。成败的关键在于改革。必须进一步鼓励多种形式的社会力量办学，必须进一步扩大学校的自主权，必须建立起保证受教育机会公平的机制。要逐步提高非义务教育的收费水平，消除收费与学生考试成绩挂钩的不公平现象。对家庭经济困难的学生一定要有配套的减免补政策，使 30% 左右的学生能够享受到一定的优惠资助。这样做的条件是完全具备的，因为凡是公办的学校，国家都有固定的经费支持。从理论上说国家拨款可以全部作为家庭困难学生的奖学金，实际操作就是核定减免这些学生的全部或部分学费。与此同时，要进一步拓宽筹资渠道，政府应当从财税政策等多方面鼓励各种对教育的投资，鼓励学校与企业合作或接受社会捐赠来解决办学资金。教育改革和结构调整还应当与社会各领域的改革相结合，在更大范围内进行存量资产的流动和重组，动员更多的闲置资源。通过后勤服务的社会化不仅可以满足教育发展的需要，而且也为第三产业的发展 and 增加就业创造有利的条件。

我们面临的经济循环不畅问题主要地并不是由于短期因素造成的，因而必须有中长期的对策和手段。除继续加大力度推进国内经济的市场化和一体化之外，必须把全面实施城市化战略、西部大开发战略及早地提上日程。

进一步启动投资和消费需求*

启动内需已经采取了一系列成功措施，实践证明是及时的必要的。从经济的现实表现和可预见的走势来看，可能还需要进一步加大力度。我个人认为，目前有几个具体问题较为迫切：

1. 扩大允许和鼓励的固定资产投资领域。经济循环不畅的要害在于意愿投资严重低于总储蓄规模。社会资金闲置问题继续加重，既有可能也有必要将其转化为投资。鉴于国内外市场竞争激烈，企业特别是银行的风险意识已显著增强，市场对投资项目的约束已基本形成，因此建议放宽乃至取消对投资的行政性限制。第一，对水电和合理规模的火电项目，凡有独立的法人实体和可行的筹资方案（政府一般不出资），一律批准其建设。我国的电力装机离饱和还差得很远，人均电力消费要达到世界平均水平，需增长 1.5 倍；达到发达国家平均水平则需增长 10 倍。考虑环保等因素，更应加速提高煤电转化率。大兴电力建设，实施“西电东送”，时机良好，带动作用必将十分广泛。至于要避免近年出现的不正常的电力过剩，惟一的办法是加快以“厂网分离”为目标的改革及城乡电网改造。第二，凡 100 万人口以上城市，提出建设轨道交通项目都应鼓励，能否给予财政补助则另行研究和审批。第三，除考虑环保等非市场因素外，对国内各产业投资不再以“防止重复建设”为由而实行强制性的行政控制，政府出资项目则另当别论。淘汰落后设备、关闭“十五小”企业完全必要，大中城市对机动车的环保要求可以更严格一些。

2. 实施鼓励国内企业和个人到西部投资的特殊优惠。可以考虑对

* 本文是作者写给国务院领导的政策建议，写于 1999 年 11 月 8 日。

投资者给予类似前些年沿海地区吸引外资的政策，如所得税两免三减，进口设备减免关税等等。在农林业开发、基础设施建设等方面，还可给予更大的优惠，例如土地使用权出让期限尽可能更长一些。无论是发达地区还是落后地区，无论是国家还是企业和个人，都会因此受益而不会受损。

3. 切实适应新的形势扩大对外开放。外商投资下降值得警惕，问题主要不在于资金余缺，而会影响机制转换、技术进步和管理水平的提高。建议考虑以下几个方面的措施是否可行：一是要争取更多外资投向基础设施。要依据客观公正的成本收益分析和综合风险因素，对外商投资于基础设施建设给予合理的补偿，例如城市供水、供气、污水和垃圾处理，不发达地区的铁路、公路。对于电厂投资较多的外资企业，可以考虑允许其少量参股电网投资。高速铁路和城市地铁轻轨强调技术转让是正确的，但是绝不能等我们的设备生产配套之后再发展这些交通设施。因为一方面社会需要无法拖延，另一方面国内外经验证明靠政府部署组织的这种进口替代十之八九难以成功。二是选择具有国际声誉的金融企业和机构，合资建立投资基金（开始可规定有较高比例用于直接投资），区域性商业银行。甚至可以考虑推出一家国有商业银行进行合资重组，以竞价的方式确定合作伙伴。三是加快包括金融、电信、外贸、旅行社等等在内的服务业的开放步伐，只要保证公平竞争，引入的合作伙伴越多越有利。而且这些方面可考虑让西部地区走在前面，因其市场比重甚低，发展条件困难，这么做既有利于加快西部开发，又有利于减少国家风险。这些行业的行政管理本来就较为集中，各地都在探索前进，监管水平其实差距很小，而且合作对象要选择那些国际知名、自律性极强的大企业，一般都较为安全。四是进一步加大科技、教育和文化方面的对外开放，依法监管，不会有大的闪失，即使出点问题，与我们因之而得到的好处相比不值一提。

4. 基础设施投融资活动应当更大程度地推向市场。增发国债绝对必要，规模还可再大一些。但是财政资金应当更多用于那些没有直接经济收益的领域，例如生态整治、义务教育等等。绝大多数基础设施可以实行企业化经营，能够从市场筹措资金。例如高等级公路，如果改善融资环境，其年度投资规模完全可以再增加几百亿元甚至上千亿元。需要研究采取的政策主要是：优先支持基础设施企业上市；欢迎

海内外投资机构参与资产证券化融资；鼓励国内外已有基金直接投入和设立新的基金投入；允许保险积累资金购买股份或收益权；放宽发债条件；适当降低银行贷款要求的资本金比例。诚然，有些回收期特别长的经营性项目还需要政府给予一定投入，例如城市地铁、普通公路、机场和西部地区的铁路等等。但是，即使是这些项目也同样要充分挖掘其市场融资的潜力，因为这不仅有利于当前增加投资，而且还特别有利于将来的高效率运营机制的形成。

5. 适当调整若干部门投资的结构和时序。无论是经营性领域还是公益性领域，投资都要符合经济规律，否则速度和效果都受很大影响。例如，城乡电网改造无疑应当以城市为先。农村电网改造也应从县城和大的集镇开始，之所以要自上而下，是因为用电需求如此分布。现在要求一个县一个县地完成“村村通电”，电力企业颇有顾虑，因为解决一户农民的照明用电，以贵州为例，大约需要4根线杆，成本和收益悬殊，承担还本付息任务者不免就要踌躇，这样一来反倒推迟了电力扩容和普及。再如，普通公路建设，重视乡村通路理所应当，但是也不能绝对化。有些地方地处偏僻，人口很少，且需要退耕还林还草，不如花钱搬迁，异地解困。一条山区简易公路十公里就要数百万元，且开山砍树还会制造水土流失，代价不可思议，更重要的是公路修起后也无多少车辆。另一方面，多数地方将县城连接起来的主要公路，拥挤危险，亟待改造。贵州绝大部分国道省道至今仍是土路，一些地方甚至出现了不如县乡公路的怪事。建议能下决心集中资源，两三年内完成国道省道改造，实现县县通柏油或水泥公路。又如，学校建设，政府投入应当优先确保农村地区的义务教育设施在几年内能基本达标，同时在充分依靠社会力量的前提下，实现县城基本普及高中，大城市则能普及高等教育。

6. 靠改革来进一步启动消费。现阶段的消费需求不旺，原因在于结构转换困难，其根源又无一例外地在于体制不顺。住房、教育、能源、交通、电信、旅游、文化等等，只要切实推进改革，必定会带来消费上升。目前有一种议论，认为房改、教改和医改从消极的方面影响了居民的预期，不利于消费增加，这是站不住脚的。道理在于，居民和社会的消费需求客观上有结构，并不能人为来改变。如同指望通过减少肉的供应来促进粮食的消费，结果只能适得其反。事实上，经过采取若干措施，今年的居民储蓄倾向已有所降低。最有说服力的莫过于教育改

革。应当规范收费，建立对贫困学生的减免补制度，严格保证学生受教育的条件。在做好这些工作的基础上，明年大学应继续扩招，同时要及早准备高中的扩招，这个阶段教育也有巨大的潜力。总之，如果说消费启动还不够的话，那主要是因为改革推进得还不够。

此外，加快城市化进程的问题也需要尽早提上日程。应当根据经济发展确定城镇的布局 and 规模，鼓励中小城市发展，提高小城镇的人口集中水平，有计划地引导在非农业就业的农民迁入城镇。各地条件差别甚大，在中央提出大的指导方针后，应由省市来具体研究当地的实施方案，分步推开。城市化如同西部大开发一样是启动内需的根本点，其作用会越来越显著。

关于宏观经济的三个紧迫问题*

国民经济快速增长的势头正在恢复。除世界经济回暖的因素之外，主要是因为我们采取了一系列正确的方针，如积极的财政政策，全面启动消费的举措和西部大开发战略等等。但是，中国经济可持续健康成长的基础并不牢固，存在着明显的薄弱环节需要加强。

一、投融资工具短缺

相对过剩背后隐藏的是绝对短缺。到目前为止，妨碍中国经济良性循环的突出问题仍然是储蓄向投资转化困难。据估计，1999年的国内总储蓄（当年GDP减去总消费）高达3.5万亿元，可是固定资产投资不到3万亿元，社会库存增长达3 000多亿元。总量和结构都存在较多不足，即使在已形成的固定资产中，无效益或低效益部分也可能占很高的比重。在市场经济条件下，储蓄向投资转化有四个渠道：一是企业和居民个人使用自己的积累进行直接投资；二是政府的财政收支和国债；三是个人和机构向其他个人和机构的捐赠；四是金融，这个渠道占据了绝大比重。我们的情况是，这四个渠道都不那么畅通，制约影响最严重的是金融。与计划经济时代不同，现在总积累的80%来源于个人而不再是国家和企业，储蓄主体与投资主体在多数时候互相分离，只有靠强大的金融市场才能将其联结起来。然而，由于我国银行正处于体制转换时期，非银行金融机构很不发达，资本市场的力量也十分有限，所以资金的供给与需求衔接得很不理想。许多亟待发展的产业和部门，前景光

* 本文写于2000年5月，曾发表于《宏观经济研究》2000年第8期。