

主编 高尚全

中国

经济政策 分析报告

1996
1997

抑制通货膨胀
保持快速增长

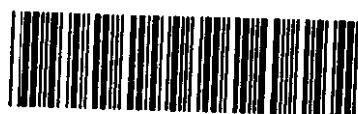
山西经济出版社

中国经济政策分析报告

1996/1997

——抑制通货膨胀
保持快速增长

主编 高尚全



中财B0087064

财经大学图书馆藏书章

号

455323

分

F120/105

山西经济出版社

书 名: 中国经济政策分析报告(1996/1997)
抑制通货膨胀保持快速增长

作 者: 高尚全 主编

出 版 者: 山西经济出版社(太原市并州北路 69 号·

邮编: 030001· 电话: 4044102)

发 行 者: 新华书店北京发行所

印 刷 者: 铁三局印刷厂

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 10

字 数: 245 千字

印 数: 0001—1000 册

版 次: 1997 年 9 月第 1 版 1997 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7—80636—085—9/F·084

定 价: 19.80 元

责任编辑: 张惠君 复 审: 郝建军 终 审: 赵建廷

中国经济政策分析报告 1996/1997

主编 高尚全

编委 (按姓氏笔划为序)

孔泾源	卢 迈	迟福林	刘 鹤
吴晓灵	张松涛	张春霖	陈锡文
郭树清	贾 康		

前 言

由中国(海南)改革发展研究院(以下简称中改院)组织撰写的《中国经济政策分析报告(1996/1997)——抑制通货膨胀保持快速增长》顺利与读者见面了。

编写本报告的目的在于全面介绍中国政府主要经济政策、分析政策制定背景、政策内容和实施效果,并对下阶段经济政策的制定提出建议。本报告以中国政府的经济政策为研究和介绍的对象,本身属于经济政策研究和决策科学化研究的结合。在目前国内已有的“经济形势”、“社会形势”、“体制改革”以及以特定部门和特定领域为分析对象的各种版本“年度报告”中,我们希望这本《中国经济政策分析报告(1996/1997)——抑制通货膨胀保持快速增长》能以其特有的角度,翔实的介绍和深入的分析,而为读者所喜欢。

每年的《中国经济政策分析报告》将围绕政府的经济政策的主要目标展开,1996年~1997年度报告的主题是“保持快速增长,抑制通货膨胀”。

1996年底,中国宏观经济的各项指标都令人信服地显示,连续几年的宏观调控,有力地促进了国民经济持续、快速、健康发展,有效地解决了曾一度出现的投资增长过快、金融秩序混乱、货币过量发行、物价涨幅过高等突出问题,避免了经济可能出现的大起大落,基本实现了“软着陆”^①。中国宏观经济运行在这一特定历史阶段取得的令世人瞩目的成就,一方面雄辩地证明了中国政府对社会主义市场经济的认识深刻;另一方面也充分反映了中国政府驾

^① 陈锦华:《加强和改善宏观调控的实践及主要经验》,《经济日报》1997年4月4日,第二版。

驭宏观经济运作的 ability 日臻成熟。中国政府在宏观经济调控方面认识的明确和行动的坚决逻辑地表现在以下几个方面：

首先，在抑制通货膨胀和解决就业两个突出矛盾中，坚定地把抑制通货膨胀作为正确处理改革、发展、稳定三者关系的关键，作为宏观调控的首要任务。围绕抑制通货膨胀这个根本问题制定并适时出台各项调控措施，宏观经济政策的客观效应得到迅速显示，宏观经济的局势得以控制。“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”的 20 字方针，成为全国上下自觉遵循的行动准则；实行适度从紧的财政货币政策，成为政府决策部门和理论研究部门的共识。

其次，严格控制固定资产投资需求，努力改善宏观经济环境。中国正处在加速发展和体制转型时期，在投资约束机制尚未建立和完善的情况下，投资需求膨胀往往是导致总量失衡的主要因素。因此，总量平衡是宏观经济稳定的基本条件。从控制固定资产投资规模入手纠正经济运行的“过热”，被实践证明是行之有效的措施。在实际操作中不仅控制项目审批，而且控制资金源头，使生产资料供求紧张状况得以改善，逐步减弱投资过大对货币发行的倒逼机制，使货币供应量趋于正常。

再次，增加有效供给，优化产业结构。包括在生产领域限产压库，鼓励增加适销对路产品生产；在建设领域大幅度压缩一般建设项目和不适宜的开发区及房地产项目，大力加强以农业水利和能源、交通、通信等为重点的基本建设；在金融领域则努力控制住信用规模总量。针对物价上涨中 50% 多是农副产品价格上涨因素所致，采取多渠道增加农业投入、大幅度提高粮食定购价格、增加粮食进口和平抑粮价等一系列措施，有效增加了农副产品供给。因此，宏观调控中总量压缩的负作用得以降低，减少了经济生活中的不稳定因素。

第四，尊重经济规律，把握宏观调控力度。在总结经验教训，尊

重客观经济规律的基础上,采取及时打招呼、信息引导、“点刹车”等办法,保持投资规模适度增长,减少宏观调控“急刹车”付出的代价。在每次“点刹车”使宏观经济得到有效控制后,都注意适时追加信贷规模和信贷资金,重点用于粮食等农产品收购、有市场有效益的生产企业和国家重点建设项目,以利于当年和下一年经济的持续增长。在产业结构方面,对房地产等进行严格控制,而对农业、基础设施和基础产业则采取大力支持发展的政策,为“软着陆”提供了有效的政策保证。

最后,注重制度创新,为实现宏观调控目标创造体制和机制条件。在实施以抑制通货膨胀为主要任务的宏观调控的同时,适时出台包括财税、金融、外贸、外汇、计划、投资、物价等方面的一系列改革措施,使改革与加强宏观调控的近期效应与长远效应结合起来。在采用经济手段、法律手段和行政手段实施宏观调控时,始终注意以经济手段为主,如把住基础货币投放、调整利率、严格控制信贷规模、抛售外汇平抑汇价、理顺价格、建立粮食风险基金和副食品调节基金、利用进出口平衡国内市场,等等。只有依靠改革,并适时适度正确运用各种有效的经济措施,才能从根本上消除影响宏观经济稳定的隐患,巩固已取得的宏观调控成果,引导国民经济健康运行。

以上对中国 1993 年以来宏观经济调控经验的描述是十分简要和概括性的,实践中所创造的经验以及经历的教训十分丰富、深刻,是经济决策部门和政策研究机构共同的宝贵财富,需要进一步挖掘和分析。我们的年度报告从政策研究的角度在这方面作了初步的尝试。从中国渐进式经济转型的历史进程和发展趋势来看,坚定地、持续地实施稳定和规范的宏观经济调控政策,已经并将继续获得巨大的收益。

从政策制定和实施的角度看,有些问题仍值得我们探索:①如何进一步通过对外开放使国际国内市场机会均等,进而在适当的

范围和程度上使国民经济继续沿着市场化方向运转?同时,如何进一步巩固抑制通货膨胀的成果,使国民经济实现可持续的稳定增长?经济增长、体制改革和经济稳定,是贯穿中国经济转型全过程的辩证选择,也是经济决策部门和政策研究机构必须始终予以关注并正确回答的课题。②如何客观评价每一宏观经济政策出台时所处的经济环境和决策环境,正确对待这些政策可能受到的制约及克服其负面效应?在中国现有生产力水平的基础上,如何使宏观经济政策的制定、实施与现实的政府宏观经济管理机构的实际能力有机地结合并产生实际的影响?显然,这是不能简单地依靠传统的政策制定方式来解决的。③如何努力实现宏观经济调控政策的综合效应?如何在财政、金融、投资、外贸、农业、工业以及社会保障各个事关国民经济健康运作的关键领域,使经济政策选择能切实做到相互协调、紧密配合、扬长避短、总体优化?中国政府领导人和中国的经济政策研究工作者在这些方面已经做出了巨大的努力,然而仍然任重道远。

本书结构如下:“1996年中国经济运行和政策实践”开篇之后,作者们依次对财政、金融、产业和投资、对外贸易、农村经济、粮食产销、国有企业、社会保障八个领域的经济政策展开内容翔实、以实证分析为坚实基础的分述论证。在这些关键领域,尽管由作者分头执笔撰写,但在内容的安排上各章都较严格地遵循了政策背景、理论界有关争论与政策的可能选择、政策制定与政策内容、政策实施组织、效果评价与改进意见这样的逻辑顺序。作为结束篇,“我国转轨中的经济政策分析”则从总结与展望的角度详细论证了中国转型时期经济运行的基础和经济政策选择,以及今后1年~2年中国经济改革政策的建议。读者从书中不仅可以了解各项政策内容,而且可以了解政策出台的背景、决策者面临的约束条件,以及作者对各项政策效果的评论。

参加《中国经济政策分析报告(1996/1997)——抑制通货膨胀

保持快速增长》撰写工作的作者,都是活跃在我国经济决策部门或政策研究咨询部门的中年或青年经济管理人員和经济理论研究工作。他们有的长期从事经济改革政策研究和实施工作,具有丰富的实际工作经验和理论功底;有的既受过系统的中国经济院校教育,又接受了较严格的西方经济学训练,同时又始终结合本职工作坚持做比较研究,成果颇丰;有的既有在中央宏观经济决策、咨询部门工作的经历,又有在基层长期从事经济改革领导工作的经验:由他们撰写这份报告,无疑将在新的高度上将中国经济政策研究工作推进一步。作为本书的主编,我为与这些同志的顺利合作而感到由衷的高兴。

这里需要说明一点,即各位作者虽然都服务于政府的各个部门或研究机构,但是本书中的观点都只是个人研究的成果,并不代表作者各自服务的部门或机构。另外,由于各自经验、资料占有和视角不同,在个别问题上作者之间也有一些不同看法,基于同样的原因,本书中未作改动。

年度报告的编写是中改院关于经济政策研究的长期计划的一个重要组成部分。中改院自1991年11月1日成立以来,在国家经济体制改革委员会和海南省政府的领导与支持下,以推动中国由计划经济体制向市场经济体制转型为基本目标,通过独特的“小机构、大网络”的科研工作方式,围绕中国向市场经济过渡的重大理论和实践问题,如宏观经济改革与发展、社会保障制度改革、国有企业改革、民私营经济发展、农村经济改革、区域经济和经济特区发展等组织了一系列重要学术研究活动。这些研究活动在选题范围、时机掌握、组织工作诸方面都较好地适应了中国经济体制改革的历史进程;以建议报告、论文集、丛书、专著等形式所体现的研究成果,汇集各方面专家和中改院研究人員在改革理论方面的探索,在学术界和政府有关决策部门引起广泛关注,产生了较好影响。在这样的基础上,中改院组织撰写《中国经济政策分析报告》,

希望对继续推进中国向市场经济体制的顺利转型贡献自己的力量。

德国技术合作公司大力支持本项研究,并为本书的撰写和出版提供了经费方面的帮助,中改院的王雅博士校阅了各章稿件,在体例上作了编排,夏汛鸽、徐雅萍、李萱、王子先、王景新、郭振成、王丽娅等同志参加了本书部分章节的讨论和资料收集工作,在此一并表示感谢。

我们诚恳地期待着广大读者对本书的批评和建议。

中国(海南)改革发展研究院院长

高尚全

1997年7月

目 录

前 言	(1)
第一章:1996 年中国经济运行和政策实践	(1)
一、1996 年经济运行的基本状况	(1)
二、如何制服通货膨胀?	(6)
三、经济循环不畅与深层结构矛盾	(16)
四、1996 年的改革举措及其成效	(23)
五、宏观经济形势与政策前瞻	(31)
第二章:财政政策	(36)
一、政策背景	(36)
二、1996 年财政政策面临的突出问题	(44)
三、1996 年财政政策的制定与实施	(48)
四、贯彻“适度从紧”财政政策导向的分析 与效果评价	(54)
五、下一阶段财政政策的展望	(60)
第三章:金融政策	(62)
一、制定 1996 年金融政策的背景	(62)
二、1996 年的金融政策	(65)
三、政策的实施	(69)
四、政策实施效果的评价	(84)
五、1997 年完善金融政策的建议	(91)

第四章:产业政策与投资政策	(98)
一、影响年度政策的若干因素.....	(98)
二、关于适度进行总量控制的投资政策	(101)
三、产业政策和年度投资结构调整政策	(108)
四、基本评价和政策建议	(118)
第五章:外贸政策	(120)
一、政策背景	(120)
二、1996 年外贸政策导向	(126)
三、政策实施的效果与估价	(131)
四、中国与 WTO 和 APEC 的关系	(140)
五、完善政策的前景描述	(146)
第六章:农业和农村经济政策	(149)
一、1996 年农业和农村经济政策制定的背景	(150)
二、1996 年的农业和农村经济政策	(156)
三、需要继续重视的若干问题	(171)
第七章:粮食政策	(174)
一、政策背景	(174)
二、1996 年的粮食政策	(181)
三、1997 年的粮食形势与政策建议	(199)
第八章:企业政策	(202)
一、“加强管理”和“扭亏增盈”:在适度从紧的宏观政策 环境中改善国有企业的经营状况	(202)
二、“抓大放小”和“增资减债”:面对变化了的国民收入 分配格局	(209)
三、“着力进行企业制度创新”:探索高效率的 公司治理	(217)
四、组建集团、破产兼并和减人增效:处理 40 年积累的 结构问题	(230)

五、方针不变,力度加大:1997 年国有企业改革的	
基本政策取向	(251)
第九章:社会保障政策	(253)
一、社会保障政策的制度背景	(254)
二、社会保障政策的制定及主要内容	(259)
三、社会保障政策的实施方式及主管部门	(275)
四、社会保障政策的制度效应及前景展望	(280)
第十章:我国转轨中的经济政策分析	(290)
一、我国转轨中经济政策的基础	(290)
二、我国转轨中的经济政策选择	(295)
三、今后两年改革政策的建议	(301)

第一章 1996 年中国经济运行和政策实践

1996 年对于我国经济来说是具有特殊意义的一年。连续 3 年的双位数通货膨胀率降低到一位数,与此同时国民经济增长仍然保持着较高速度。然而,从其他角度看,1996 年与最近几年相比也没有很大差别。例如,库存增长率很高,外汇储备的增长率也很高。毫无疑问,经济运行的各种指标之间存在着不可分割的联系,经济生活中的某些现象并不仅仅是当年政策性措施产生的结果。1996 年经济发展的主要表现与前几年也是紧密相连的。

一、1996 年经济运行的基本状况

对于 1996 年我国经济运行状况的看法,国际上普遍认为我国成功地抑制住通货膨胀,实现了“软着陆”。但在国内却存在着不同意见,流行的一种说法是:宏观经济好,微观经济差。所谓“宏观经济好”,主要的依据是一些总量经济指标非常令人满意,例如零售物价指数下降 8.7 个百分点,外汇储备增加 300 多亿美元,财政收入增长 18%,第一次扭转了财政收入占 GDP 比重持续下降的趋势;所谓“微观经济差”,则主要指企业(特别是国有企业)亏损扩大,销售困难,资金周转更为缓慢,停产企业和下岗职工都在继续增加。持有“宏观经济好,微观经济差”看法的,有少部分是经济学家,但更多的是地方或企业的实际经济工作者。因此,这种看法本身很像一种夸张的比喻,而不是严谨的经济学分析和判断。宏观和

微观虽然相对独立,但也互为依存,宏观以微观为基础,如果微观效率很差,宏观指标肯定会有一致的表现,不可能有较高的财政收入增长和外汇储备增长。总之,宏观和微观是统一的,1996 年的我国经济运行不可能成为例外。

从国际上评价宏观经济的四项基本指标来看,1996 年我国经济的表现是非常出色的。第一,经济增长速度为 9.7%,这在世界上是名列前茅的。第二,通货膨胀率从上年的 14.8%降低为 6.1%,而在 1994 年最高的通货膨胀率曾经达到 21.7%,经济转轨国家中控制通货膨胀如此有效的国家十分罕见。第三,失业率从总体上说并没有恶化,因为全社会的就业还在随着经济发展而扩大,国有企业和国有部门的情况不等于全局。第四,国际收支状况良好,经常项目和资本项目都有较大盈余,中央银行外汇储备新增 314 亿美元,年底总数为 1 050 亿美元。

然而,我国经济是非常特殊的,不能只简单以这四个基本指标来作出判断,需要深入考察。

首先,我们来看经济增长速度。1996 年经济增长速度略低于 10%,1993 年~1996 年平均达到 11.6%,经济增长率的年度波动幅度只有一二个百分点,这是经济稳定增长的标志。另一方面,我国社会库存增幅极大,导致经济增长的质量不高。据统计,1996 年国内生产总值 67 795 亿元,比上年扩大 9 317 亿元,其中约 4 600 亿元形成存货增加,相当于当年 GDP 新增部分 48%。生产出来的东西没有最终销售出去,这在世界上现行的国民经济核算体系中是同样要计算其增加值的,因而也是真实的经济增长。但在市场经济国家,许多因素决定了这个指标不可能太高。美国和日本等发达国家的存货增加额占 GDP 的比重即存货投资率平均在 0.5%左右,相当于我国的 1/10,甚至更低(见表 1)。

表 1 美国、日本、中国三国存货投资率比较 (%)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
美国	0.61	0.20	0.58	0.53	0.63	0.11	0.00	0.12	0.24	0.86	0.51	
日本	0.67	0.49	0.20	0.71	0.78	0.55	0.72	0.34	0.23	0.27	0.20	
中国	8.5	7.4	4.9	5.9	10.7	9.3	7.4	5.1	5.8	5.1	6.0	6.6

资料来源：根据国家统计局《中国统计摘要 1997》和国际货币基金组织《国际金融统计年鉴 1996》(英文)有关资料计算。

其次,1996 年通货膨胀率下降大大超出了计划预期。到 12 月份全国商品零售价格指数和消费价格指数同比上涨幅度分别落至 4.4% 和 7.0%。但是,对通货膨胀率的回落也要全面认识,客观评价。控制通货膨胀是世界各国宏观调控的主要目标之一,但在目前我国改革和发展所处的阶段上,通货膨胀率并非越低越好。我国经济市场化还没有完成,金融深化还在继续,部分服务项目和基础产品的价格有待于进一步放开和调整,在一些产品和服务上仍然保留的补贴或者需要“暗翻明”,或者需要彻底取消,这都需要必要的货币供应量增长来适应。这样,一些市场化改革措施,从长远来说,是建立社会主义市场经济体制和保持国民经济良性循环的需要,但在短期内难免伴随着一定的物价总水平上升。因此在实践中,有些时候为了抑制通货膨胀,事实上将这些改革放慢了步伐。

第三,对于我国的失业问题,更需要辩证地看待。1996 年城镇登记失业率 3%,与上年比基本没有什么变化。但不能因此对失业问题盲目乐观。目前城镇登记失业率指标本身存在缺陷,难以真实地反映失业状况。例如,国家统计局根据抽样调查得到的结果表明,1996 年我国城镇(调查)失业率为 3.95%。另据统计,1996 年城镇下岗职工人数达 891.6 万,相当于劳动力适龄人口的 4.8%。^① 此外,农村剩余劳动力估计达 1.5 亿左右。失业问题已经成为影响社会稳定的一个重大隐患,对此决不可掉以轻心。但另

^① 《中国统计摘要 1997》,第 31 页。

一方面,要客观地认识和估价失业问题的原因和失业所包含的某些积极意义。隐性失业是传统体制的重要特征,并不是什么新问题。我国目前存在的部分职工下岗、失业问题,特别是隐性失业向显性失业的转化,是企业转机建制、预算约束增强的结果,是一种正常而积极的现象。随着企业改革的深入,这类失业问题还将继续存在或产生。此外,我国的失业在很大程度上是结构性失业,经济发展处于起飞时期的失业问题,通常都具有结构性特征。失业问题的存在客观上加深了我们对结构问题严重性的认识,加重了我们进行产业结构调整的压力。1996 年全国从业人员增加 900 万人,其中城镇个体、私营从业人员和乡镇企业从业人员增加 530 万人,劳动部门实施的再就业工程帮助 200 多万失业者和企业下岗人员实现了再就业。尽管目前的就业问题含有正常的甚至是积极的因素,但是,失业人数增加仍然是一个严重的社会问题。

第四,国际收支状况同样值得仔细研究。外贸进出口在全年出现戏剧性的变化,上半年出口大幅度下降,下半年转为增长,进口上半年大幅度增长,下半年增幅明显回落,全年外贸进出口总额增长 3.2%,其中出口仅增长 1.5%,外贸顺差 123 亿美元;同时,利用外资大量增加,资本项目继续出现顺差。但总体来看,外贸出口出现了多年罕见的停滞状态,进口也并不如预期那样活跃。经常项目与资本项目的双盈余对于我国这样一个发展中国家而言,并非最优组合。比较理想的情况应当是,经常项目有适当逆差,并通过资本项目的顺差来保持国际收支平衡,以真正达到利用国外资源加快国内建设的目的。1978 年~1989 年的 12 年中,我国对外贸易有 10 个年份出现净进口。而进入 90 年代以来的 7 年中,仅有 1993 年出现净进口,其余 6 个年份均存在大量净出口,这是很不合理的。国际收支双盈余的结果是国家外汇储备大量增加,远远超过国际通行的安全储备标准,造成外汇资金的严重闲置。需要指出的是,走私、贩私活动仍很严重,资本外逃现象和国外资本投机套