

吴敬琏

# 中国经济的展望

### 吴敬琏

现任国务院发展研究中心研究员。1984 年至今，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。国务院发展研究中心市场经济研究所名誉所长；新加坡国立大学东亚研究所国际顾问理事会理事、国际管理学会会员。突出贡献是与经济发展问题相结合，研究中国经济改革的理论和政策。是我国经济理论界“市场经济论”和“整体改革论”的主要代表人物，他所提出的关于经济改革和发展战略基本思路，以及不少政策主张（如 1984—1988 年间的反通货膨胀主张，1989—1991 年期间的“市场整合解决法”等等）已被实践证明是正确的。

这是作者 2002 年 4 月 7 日在国务院发展研究中心市场经济研究所“春季经济形势报告会”（上海）上的讲演。

关于“中国经济的展望”，我想讲三个问题：一、当前的宏观经济形势；二、过去两年经济向好发展的原因；三、我们应当采取什么样的政策来保证经济进一步向好发展。所有这些问题都有很大的争议，这里所说的只是我个人的意见。

## 一、当前宏观经济形势

1997年东亚金融危机发生以后，加上一些国内因素的影响，出现了需求不足、销售困难、企业赢利下降、经济增长放慢等病象。经过1998和1999年的努力，我国经济在2000年出现了重大转机。2001年美国、日本和主要西方国家发生经济衰退，这对于我们这样一个国民经济对进出口贸易依存度很高的国家来说，本来会造成很大的困难，但由于国内需求的开拓工作做得比较好，外部冲击的影响不算太大，去年仍然保持了7.3%的较高增长率。其他方面的指标完

成得也比较好，甚至处在历史的最高水平上。比如说出口、全社会固定资产投资和外国直接投资，也都有很不错的表现。惟一不太好的指标是消费价格指数。1998年以后我国出现了价格总水平持续下降，即通货紧缩的问题，到了2000年物价指数回到了零以上。现在仍然在零增长附近区间运行，没有摆脱通货紧缩的阴影。不过物价下降有两种成因，一个是需求不足，一个是生产率提高。在目前这两个成因对物价下降趋势所起的作用还不十分分明的情况下，它的意义还很难说得清楚。

从以上这些数字我们可以得到几点结论：第一，2000年出现了重大的转机。第二，2001年因为外部经济情况的变化，经济有所放慢，但仍然保持一个相对的高速度。第三，今后一个时期外部因素仍然是不确定的。从今年年初开始，美国经济开始出现复苏的迹象，多数的分析家认为在今年年末美国经济有可能出现复苏，但是也有少数分析家认为可能是像一个W形的曲线，有所复苏又进一步出现衰退，出现一个很不稳定的时期。即使是认为到今年第四季度会出现复苏的分析家，也认为复苏有可能是比较温和的，而不是很快的复苏，所以我们的外部经济环境有不确定的因素。不过根据过去几年的经验，对中国经济走势起决定性作用的是国内因素。所以只要我们的内部状况继续改善，就算外部经济复苏缓慢，甚至出现新的衰退，我国经济状况也会是很好。

所以从现有的情况看，我个人认为，除非发生重大失

误，我国经济在今后一段时间内 7% 以上的 GDP 增长率是完全能够保持的。如果中国政府能够坚持和完善 1998 年以来行之有效的政策，使 8%—9% 的潜在增长率得到完全实现也是可能的。因此，我们需要深入地分析是哪些政策起了作用，今后应该如何把握。

## 二、过去两年经济形势向好的原因

据我看，过去两年经济较好，主要得益于两个方面的政策：一方面是需求方面的政策，即由政府直接创造需求；另一方面是焕发供给方面（企业方面）活力的政策，也可以叫做供给方面的政策。

对于需求方面的政策大家都比较熟悉。自从 1936 年凯恩斯发表他的《通论》以后，许多发达的市场经济国家在遇到经济衰退的时候都采取类似的政策。1998 年以来中国政府采取的需求方面的政策主要包括财政政策。4 年里面发行 5110 亿国债来进行基础设施和其他方面的国家投资，遏制投资下滑的势头。其次是货币政策。4 年里 7 次降低银行的存贷利率来增加货币供应，增加有效需求。另外就是刺激消费的政策。有些政策还是有点争议的，如长假日政策，是不是有效地刺激需求？是不是有效地利用资源？

对于供给方面的政策，需要加以更多的解释。在二次世

界大战以后，主要的西方国家采取了凯恩斯主义的需求政策，曾经取得比较好的效果，在以后的 20 年中这些国家没有出现过严重的危机。但是 20 世纪 70 年代美、英出现了“滞胀”即经济衰退和通货膨胀双症并发。这时候需求政策就无能为力了，于是出现了一些新的经济学派批判凯恩斯主流经济学。其中一个学派叫做“供给学派”。他们认为不管是遇到了通货膨胀还是衰退，政府着力之处应该是焕发供给方面的活力，提高企业的效率，这样才能够防止衰退，抑制通货膨胀。

这一争论延续了很多年，到了 20 世纪 80 年代英国和美国都相继采取了这种供给方面的政策。撒切尔夫人 1980 年开始执政，她采取的供给方面的政策主要是两条：一条是改变了英国工党长期执政时期的国有化的政策，将大型国有企业民营化。英国一些大型企业，像英国铁路、英国石油、英国钢铁、英国航空在民营化以后活力有很大提高。另外一项政策是降低福利标准。工党执政时期把社会保障标准搞得很高，这种高福利有两个毛病，一方面抑制人们劳动的积极性，另一方面为保障高福利只得实行高税收。所以撒切尔夫人上台以后降低了英国社会保障标准。里根是 1981 年当总统，他也是信奉供给学派的经济学说的。他主要采取了三项措施：一是大幅度减税。二是解除管制，例如对民航业的管制。1984 年 1 月 1 日，取消了对长途电话的市场准入限制，同时把过去垄断经营电话业务的 AT&T 分解成 7 个小贝尔，在不同地区经营本地电话业务。第三是大力扶持小企

业，加强小企业管理局（SBA）对中小企业的服务。SBA 现在不但设有投资基金和小企业信贷担保基金，而且在全国有上百个辅导站，一万几千名由企业的退休经理等志愿担任的辅导人员，帮助小企业来改善他们的经营和营销。对于里根的供给学派政策的作用，在学术界是有争议的。不过这种政策对提高企业活力，拉动整个经济复苏所起的推动作用似乎是不容否定的。诺贝尔经济学奖获得者蒙代尔甚至认为，像美国 20 世纪 90 年代高新技术产业牵头的最长期的繁荣，它的基础是 80 年代里根供给学派政策打下的。

在东亚金融危机发生以后，我国经济学界一些人提出除了由政府运用财政等政策拉动需求，还要考虑采取其他方面的措施。他们采用不同的语言表达类似的思想，比如说加快企业微观改革，启动民间投资。我比较喜欢用“供给方面的政策”的说法。不过经济学界没有达成共识 政府部门也没有正面接受。但在实际上，我们执行了焕发企业活力的政策，而且力度不小。这既是改革进程的必然，也有一些偶然性。在促使这种偶然性成为现实上，应该承认经济学家是有作用的。这就是经济学家用更加实际的语言来表达某种理论观点，出点子。这种点子被领导者所接受，就成为政府的政策。

发挥供给方面活力的主要举措包括：

(1)1997 年 7 月党的十五次代表大会是我们党的历史上一次具有里程碑意义的代表大会。十五次代表大会的突破集中表现在江总书记的《政治报告》中关于我国基本经济

制度的表述。这涉及到整个社会主义经济理论。也就是说后来 1999 年宪法修正案中的“公有制为主体，多种所有制经济共同发展”，是至少一百年的社会主义初级阶段的基本经济制度。根据这个基本经济制度的新定义，代表大会提出了“调整和完善所有制结构”的任务。具体来说是从三个方面：第一就是国有经济的布局要进行有进有退、有所不为才能有所为的布局调整。国有经济占主导地位，讲的是在关键部门和战略产业起主导作用，而不是在所有的产业中都要占优势，其他的产业原则上是可以退出的。第二，公有制的实现形式是多种多样的，不只是苏联人说的那两种，代表大会要求大家努力去寻找能够促进生产力发展，适合于社会化生产的组织形式、经营方式。第三是明确指出，私营经济是社会主义市场经济的重要组成部分。这就改变了过去那种“私营经济是公有经济的补充”的定位。特别值得注意的是，代表大会对所有制调整提出一个重要的原则，这就是：“一切符合三个有利于的所有制形式都可以而且应该用来为社会主义服务。”我看这句话是说得再透彻不过了。我在对学生讲课时说，我们现在有些讨论大大落后于十五次代表大会。

因为还有这样的讨论，说国有经济比重降到百分之多少才没有危险，民营经济、私营经济发展到百分之多少就会对社会主义形成威胁，等等。其实，十五次代表大会说得非常清楚。只要有利于生产力发展，有利于国力的增强，有利于人民生活水平的提高，不管是哪种所有制能发展多大就发展多大。这样十五次代表大会以及后来的十五届四中全会的

进一步的有关规定，就为发挥各种所有制企业的活力奠定了政治基础。在中国 政治基础非常重要 否则 有些具有保守思想的人们总是以各种意识形态的理由和政治理由来阻碍一部分企业发挥它们的积极性，而某些干部也会缩手缩脚，不敢大胆改革。当然十五次代表大会的政治报告是党的一个文件。1999 年宪法修正案则进一步将其写进《中华人民共和国宪法》里去了。如果违反这些原则就是违宪行为。

(2)1998 年出台了一系列的政策帮助民营中小企业的发展。这个事情提起可能是一个偶然的事情。在 1998 年年初，有一个叫政府非常头痛的问题，就是国有企业下岗职工分流受阻。在 1998 年以前主要的想法就是国有企业下岗职工，在城市组织一个再就业中心，让下岗职工分批地进入再就业中心。经过培训，替下岗职工找到新的工作或获得退休。通过这个中转站，使国企下岗职工一批一批地得到消化。到了 1998 年初，除了在上海的再就业中心还比较成功以外，内地一些地方的下岗职工第一批进到了再就业中心就出不去了，这就使得有几百万国有企业下岗职工无法分流。为此，党中央国务院准备在当年的五月召开一次国有企业下岗职工分流安置会议。开这个会前，对劳动部提出的解决方案征求意见。在征求意见时，社会各方面就提出了一些新的解决方法。其中一个提得最多的，就是发展民营中小企业。根据 1997 年的经验，当年国有企业下岗职工找到工作岗位的有 600 万，其中一大半即 353 万人是在民营企业里找到了新的工作，或者是受雇于老的私营企业，或者是自己

创业。所以根据我们对实际经验的分析，领导上确认了这一条，就是民营中小企业是国有企业下岗职工分流的主渠道。在这种认识的基础上，政府采取了一系列的措施来帮助民营中小企业的发展，例如在国家经贸委建立了中小企业司，中国人民银行发出通知要求各商业银行加强对中小企业的信贷服务，并且规定对中小企业贷款利率可以再上浮十个百分点。还有就是请了台湾中小企业信贷担保基金的总经理，在镇江开始培训人员，在各地开展建立中小企业信贷担保机构试点，然后很快在一年内全国主要的省市都建立了自己的中小企业信贷担保基金或担保公司。还有其他方面的工作，比如说，清理各种对私营企业的歧视性规章制度，允许民营企业自营出口等等。1999年的十五届四中全会又有了新的突破。例如全会不但重申“放小”把中型的企业也放进来叫做“放开搞活中小型国有企业”。在发挥国有企业的活力方面，十五届四中全会解决了从1993年提出建立现代企业制度试点以后一直没有解决的问题，就是必须建立有效的公司治理结构。十五届四中全会提出，能够在所有者和经营者之间建立起制衡关系的法人治理结构是现代企业制度的核心，要求所有公司化的企业都要建立起有效的公司治理结构。

下面分别来看一看1998年以后国有企业方面和民营企业方面活力发挥的情况。

先讲国有企业方面。1998年以后，政府对石油、通讯、铁路、电力等大型国有企业集中的部门进行了重组，同时进

行这些企业的公司化改制，主要做了三件事情：第一，是实现政企职能分离和建立新的政府监管框架，把监管职能除了信息产业部以外都放到了国家经贸委新建的国家局中，到去年再把国家局也撤消了。原来的那些政企不分的总公司，现在只有企业职能，没有监管职能。第二，打破行业垄断，促进企业间的竞争。过去按照集中计划体制，每一个行业都是垄断经营的。如电信行业原是邮电部的一个电信总局，改革开放以后虽然建立了一个联通，但是联通太小，不能形成与中国电讯相竞争的力量。2000年把电信总局改制成立的中国电信一分为四，大体上形成了竞争格局。石油行业过去分成两段：从勘探、钻井到生产原油的上游部分由石油工业部，后来叫中国石油天然气总公司、中国石油天然气集团公司垄断经营。从炼油到零售的下游部分由石化工业部，后来叫中国石油化学工业公司、中国石油化学工业集团垄断经营。1999年改组为南北两个综合石油公司。北部公司以中国石油为基础组建，中石化把北部范围的炼油和零售装置都移交给中石油。南部公司以中石化为基础组建，中石油把南部地区的油田移交给中石化。这两个公司都可以在全国范围内投资。这样就形成了石油行业的竞争局面，由中石油、中石化、中海油三个综合性公司相互竞争。第三，公司重组以后在海内外证券市场上市以后，这些就有可能在股份多元化的基础上搭起公司治理的基本框架。经过这样的改革，国有企业的状况有了一些改变。2000年国有企业和国有控股企业从总体上扭亏为盈，2001年盈利还有所上

升。不过我们研究这个问题的时候需要注意，国企扭亏为盈包含一些政策性因素和环境因素。政策性因素就是这四年有 5100 亿政府财政投资，主要还是投在国有企业。另外一个就是银行不良资产。银行的呆账贷款由四个资产管理公司接管。接管当中有一部分债务改成了“债转股”。企业“债转股”后就停息了，每年可减轻利息负担 446.76 亿元，使得债务成本逐年降低。所以对效率的提高不能估计得太高。如果不进一步改革，把企业的制度真正地改造过来，那么国有企业财务状况的改善也是没保证的，它们仍然有“复困”的危险。这个话也许政府官员不愿意听，但是我们是有痛苦的经验的，90 年代中期国营煤矿曾经全部扭亏为盈，但是过了两年，几乎全部又回到亏损。

和国有经济相比较，民营经济的活力更易于得到发挥。第一，十五大以后，特别是十五届四中全会以后，“放小”“放中”工作在全国迅速展开。各地区之间进度有差距，但总的说来进展比较快，民营企业增加了大批生力军。第二，民营经济的财务关系一般比较清楚，又没有长期国营企业的习惯影响，因此治理也就比较容易改善。此外，民营企业多半规模比较小，船小好掉头，改起来比较容易。由于有这样一些条件，只要它们的经营环境有了改善，民营企业的活力就能比较快地发挥出来。2000 年全国民营企业投资者人数增加了 21.5%、民营投资增加了 29.4%、营业额增加了 38.25%。到 2000 年底，私营企业有 2747.6 万户，从业人员有 7476 万人，注册资金是 16623 亿。特别是沿海的一些省

份，民营企业在工业产值和商业零售产值中，已经占了很大份额。比较集中的大片地区就是浙江、江苏、广东等省。这些地区的所有制结构按照十五大的要求得到了完善，多种所有制经济共同发展格局已经形成，连年 GDP 的增长率都是超过了两位数，社会投资强劲，国际贸易空前活跃，就业状况良好。虽然这类地区在全国经济活动总量中只占了 1/4，但是它们对全国的影响很大，已经成为这两年带动全国经济向好发展的龙头。我们所以能够在 2000 年、2001 年取得这么好的成绩，它们作出了巨大的贡献。

我们分别地来看一看。

首先是浙江。浙江是一个民营企业发展得比较早的地方。浙江的民营企业首先是从最南部的温州和台州这两个地区发展起来的。这些地区土地贫瘠，资源条件很差，解放后由于是国防前线，几乎没有国家投资，国有企业非常少。这个劣势在现在看来，倒成了它的优势，有两个好处：一个是当党的工作重点转向发展经济以后，它没有什么国有企业可以依靠，就只好横下一条心帮助民营企业的发展。另一个好处，是没有强大的压力集团企图阻止民营企业的发展。我记得在 90 年代初期，北京有一位老一代革命家三次要求查办温州的私营企业，但是省政府、地方政府替他们担当了。又比如当温州乐清柳市的低压电器出现了好多严重质量事故，造成人身伤亡后领导要求严办的时候，浙江省政府采取了非常明智的态度，加强了对企业的监管，提高了市场竞争度，还帮助企业解决一些实际问题，使得他们的质量得

到了提高。现在柳市已经成为中国最大的低压电器基地。温州和台州经济欣欣向荣。北边的宁波、杭嘉湖地区也向它们学习，于是温台的做法在全省范围内得到推广。所以到了 90 年代后期民营经济在浙江经济中占了绝对优势。到了 90 年代末，浙江的国有工业产值比重只占 12% 左右，现在更低了。浙江省在改革开放以前是属于中等发达地区，改革以来发展得非常快。现在它的人均 GDP 和人均可支配收入都仅次于上海和北京两大城市，在全国 31 个省市中（不包括台湾省）排第三位。浙江的出口在 1999 年国家允许民营企业自营出口以后发展很快。虽然出口总规模在 2000 年只排全国第四，低于北京、上海、广东和天津，可是它的效益好，外贸顺差约占全国外贸顺差的 60%。

然后是江苏。江苏的经济发展则经历了一些曲折。它的“苏南模式”的乡镇企业在 20 世纪 80 年代曾经显示了很大的优越性，但 90 年代后期表现一直不好。在我看来主要原因是，苏南模式的乡镇企业发展大了以后变得越来越像国有企业，包括各种外部表现和内部管理都像国有企业，导致经济效率下降。过去每一次出现经济衰退，江苏总是首先走出逆境，带动全国经济的复苏。例如 1988—1989 年的那次经济衰退，最先反弹的就是苏南模式的乡镇企业。但是这次不行，1998 年、1999 年的表现比全国的平均还要差。党的十五次代表大会以后苏南地区曾经大力“放小”。但是很快地出现了两个问题：一个是掌权的人用很低的价格把企业卖给自己人，叫做“半卖半送”或“明卖暗送”。另外一个问题是

在改制成股份合作制的时候，不但不对劳保欠账给予补偿，还强迫社员交钱入股。这样，就引起社员很大的反应。针对这种偏差，国家经贸委发出一个通知要刹住这股风，有些地方就停止了“放小”。苏南地区在日子实在过不下去的情况下掀起了向温州、台州的学习热，到 2000 年乡镇企业基本上都改制了。在那以后，苏南的经济形势发生了急剧的变化，GDP 增长、工业生产和投资非常活跃，表现出方兴未艾的活力。特别是它的对外经济，情况非常好。原来苏南外向型经济就比浙江要强，近些年中国和新加坡合资建设的苏州工业园区引进了新加坡政府管理的全套规章制度，苏南的各个开发区学习、移植了这一套规章制度，使全区投资环境大大改善，吸引了大批境外投资者。2001 年江苏的出口总额和外国直接投资的合同金额都超过了我国的第一大会上海。虽然这也是借了上海的辐射作用才得以实现的，但无论如何也是很了不起的。

另外就是广东。广东是一个老的改革实验地区，多种所有制经济的格局早就形成了，不过最近几年它的对内对外经济表现较之浙江、江苏的迅猛发展却有所逊色。甚至出现过外资企业北移到长江三角洲的现象。

现在广东有些地区已经在改善投资环境、推进国有企业等方面急起直追。2002 年一季度广东省的 GDP 增长、出口总额增长等各项指标都出现了重振雄风的好苗头。

民营经济的发展不仅提高了这些地区的增长速度，还解决了近年来困扰我们的许多问题：

第一是发挥了“供给创造需求”的作用，形成了经济的良性循环。凯恩斯主义强调需求拉动供给的作用，其实供给也创造需求。一个企业效益好，它有更多的资金来扩大生产，用来买机器设备和雇人，这就增加了对生产资料和消费品生产企业的需要。如果所有的企业都处于这样的一种状态，互相创造需求，需求总量就会增加。这是一种由供给引发的乘数效应。

第二是有助于国有企业下岗职工分流。从浙江的统计数据来看，国有企业下岗职工待分流的只有两万多人。有人说实际上还不到这个数。像宁波市长就说，只要你不挑拣，我 24 小时保证帮你找到工作。大量的事情需要人做。

第三是有助于解决“三农”问题。我在中欧国际工商学院给 MBA 上课时用的教材《当代中国经济改革：战略与实施》详细地讨论了这个问题。我认为产生农民贫困、农业停滞和农村偏枯等“三农问题”的根本原因在于我国农业人口太多而资源太少。人均占有资源量太少，使农业生产率和农民收益无法提高。它根本的出路在于要把过剩的劳动力转移到现代的非农产业去。目前对需要转移的人数的最低估计是 1.5 亿人。中小企业的高速发展创造了大量的就业岗位，不但能为国有企业的下岗职工提供工作机会，还吸引了大量农民工进城就业。这就使得“三农”问题大大缓解，甚至使农村也实现了小康。

第四是缩小收入差距。我们全国收入差距扩大得很快。统计局宣布去年的基尼系数是 0.39，离警戒线还稍微差一

点 而根据民间的各种调查 早在 1997 年中期我国的基尼系数就已超过 0.4。收入差距为什么会这么大呢？一头儿是我刚才已经说过的农民贫困，另外一头儿恐怕还是过去所说的“万元户”后来所说的“私营业主”能够利用手中的权力大发横财的暴发户。所以那些市场制度还没有全面建立、行政干预普遍存在的凭借权力弄钱的寻租机会就很多。我去过 2000 年家庭平均可支配收入列在全国未名的一个省，发现在那里一方面你可以感觉到下岗职工、农民生活贫困，而另一方面你到高档商场去看一看，卖得那么火。一个高档商场的老板跟我说，外国一些高档品的公司原来都不肯到这么穷的地方来开专卖店，可是试了试以后发现那些特贵的商品卖得非常好，原因就是形成了一个靠权力暴富的阶层。相反，中小企业大量发展的地方 因为普遍进入小康 他们的收入差距反而较小。比如浙江是全国人均收入水平最高的一个省，他们的收入差距却低于 0.4。

第五，是可以支持城镇化发展。城镇化或城市化如果没有民营中小型企业的发展作为物质生产基础，就算政府花了很多钱将小城镇建起来了，也是一座座空城，不可能维持长久。

现在有些地方的民营企业已经向纵深发展。

第一是进军高新技术。高新技术产品的批量生产需要靠大企业，但是创新的主要来源是小企业。这是一个普遍的规律。我们从上个世纪 50 年代中期就说要赶超世界先进水平，但为什么花了那么大的力量，投了那么多的资，差距反