

中国：直面金融危机

亚洲金融危机中的中国经济对策与走势

王梦奎 主编

外文出版社

主 编： 王梦奎

编 委： （按姓氏笔画为序）

王子先 孔泾源 石立英 卢 迈

迟福林 刘世锦 刘 鹤 吴晓灵

张春霖 陈锡文 易 纲 赵 晨

郑新立 贾 康

本书由中国（海南）改革发展研究院组织编写

序 言

王梦奎

很少有一次地区性的经济危机，像1997年7月爆发的东南亚金融危机那样，引起全世界如此广泛的关注。这次危机从泰国开其端，迅速席卷东南亚地区，以及东北亚的日本和韩国。一些国家由金融危机演变为整个经济危机，导致社会危机甚至发生动乱。俄罗斯和其他国家已经发生或者正在酝酿着的金融危机，更多国家所受到的程度不同的消极影响，表明“亚洲金融危机”的说法，并不能准确概括一年多来国际经济的现实。说“亚洲金融危机”，只是一种习惯。现在似乎没有更为准确的说法，也还不能称之为世界金融危机。

世界正处在大转折之中。日新月异的科学技术进步为国际经济交往提供了空前的便利，经济全球化的趋势使市场经济进入了一个新的发展阶段。这使资源有可能在更大的范围内得到优化配置，也是绝大多数国家通过实行对外开放政策促进国内经济发展的原因。与此同时，以空前的速度和规模扩张的虚拟经济，日以万亿美元计的富有投机性的国际资本流动，为世界经济增添了不稳定性，对国际金融秩序和经济秩序带来了严峻的挑战。全世界那么多不同流派的经济学家，那么多处于不同发展水平国家的经济专家，那么多的国际经济组织和其他

机构，从世界银行、国际货币基金组织到联合国的有关机构，都在深入思考，谋求应对良策，给人们带来了希望。如果从这次金融危机中认真汲取教训，改善金融和经济管理体制和方法，或许能够因祸得福，使世界经济在新的条件下得到更好的发展。

这本中国经济政策分析报告以《中国：直面金融危机》名之，反映了一年来的中国经济政策的着眼点和基本取向。亚洲金融危机是一年来中国所面对的最重要也是最严峻的外部环境。中国兢兢业业，甚至可以说是如履薄冰，采取了一系列应对措施，保证国家的金融安全 and 经济安全。20年发展所积累起来的经济实力，从1993年以来根据发展社会主义市场经济的要求所进行的财税、金融、外汇、外贸、计划和投资体制改革，针对通货膨胀所进行的宏观调控，为抵御外部金融危机的冲击创造了条件。对金融和经济自由化采取审慎态度，没有完全开放资本市场，又设置了一堵防止国际流动资本进攻的屏障。中国经受住了这场金融危机的考验。本书的宗旨，在于向读者展示，在国际金融危机冲击和国内诸多困难的条件下，一年来中国经济的发展轨迹和未来走势。我想，这正是中国读者和世界其他国家的读者所希望知道的。

本书第一章“亚洲金融危机与中国”带有总论的性质。以下各章，分别阐述了中国以扩大内需拉动经济增长的政策，以及财政政策、货币政策、外汇政策与国际收支管理、公共投资政策、农村政策、外贸与外商投资政策、国有企业的改革、就业与社会保障政策、住房制度的改革与房地产市场管理，并且预测了中国经济的基本走势。专设一章阐述科技与教育政策，是因为经济发展有赖于科学技术与教育事业的发展，中国实施科教兴国战略。作者都是活跃在中国政策研究和政策咨询机构以及经济领导机关的专家学者，这无疑使本书具有权威性。当

然，他们所表达的都是个人的见解，并不代表他们所服务的机构，也不代表编委会同仁的一致认识。我感谢他们的热心合作。

作为主编，我还要感谢中国（海南）改革发展研究院和德国技术合作公司。这是中国（海南）改革发展研究院发起编写的第二份中国经济政策分析报告，德国技术合作公司慷慨地资助了这项研究工作。可以毫不夸张地说，没有这两个机构急公好义的热情倡导和帮助，就不会有呈献于读者面前的这部著作。

1998年12月6日

目 录

序 言

第一章 亚洲金融危机与中国

第二章 战略决策——以扩大内需拉动经济增长

- 一、扩大内需政策出台的背景 13
- 二、扩大内需——加快基础设施建设 16
- 三、筹集建设项目资本金——发行国债 18
- 四、扩大内需政策的实施成效 20
- 五、1999年扩大内需与产业结构优化升级结合起来 22
- 六、1999年扩大内需注重扩大消费 26
- 七、把调节需求作为宏观调控的重要内容 29

第三章 财政政策

- 一、政策背景 32
- 二、财政政策面临的主要制约条件和年初安排 35
- 三、财政政策的年中调整及重点内容 39

- 四、财政政策效果的初步评价 43
- 五、财政政策的几点前瞻 47

第四章 货币政策

- 一、政策背景 50
- 二、货币供应量：货币政策的中介目标 52
- 三、货币政策的主要措施和效果 56
- 四、货币政策面临的制约及金融运行中的问题 66
- 五、1999年货币政策展望 69

第五章 国际收支调节与外汇政策

- 一、外汇政策的背景和政策取向 74
- 二、中国国际收支调节与人民币汇率政策 76
- 三、外汇政策及效果 84
- 四、亚洲金融危机对中国的启示 93

第六章 公共投资政策

- 一、政策出台背景——中国宏观经济政策变化的轨迹 96
- 二、政府公共投资计划 102
- 三、公共投资政策对经济增长、社会发展的影响 109
- 四、进一步完善公共投资计划的政策建议 123

第七章 农村政策

- 一、政策背景 127
- 二、农村政策的要点及其实施 133
- 三、基本评价和政策建议 142

第八章 国有企业改革

- 一、国企改革指导思想的突破及政策重点 147
- 二、下岗职工生活保障和再就业工程 150
- 三、国有小型企业改革 158

- 四、国有企业的制度创新 163
- 五、兼并破产和纺织煤炭行业的调整 168
- 六、企业集团试点和行业重组 173
- 七、增资减债和加强管理 176
- 八、几点结论性评论 178

第九章 外贸和外商投资政策

- 一、政策背景 182
- 二、外贸、外商投资政策导向 184
- 三、政策实施效果的评估 192
- 四、今后外贸、外商投资发展展望及政策建议 198

第十章 就业和社会保障政策

- 一、政策实施背景 208
- 二、日益增加的失业压力与就业政策 212
- 三、基本养老保险的制度统一与风险防范 223
- 四、举步维艰的医疗保障制度改革及政策选择 233
- 五、最低生活保障制度的普遍建立 238
- 六、社会保障管理体制的统一及其面临的挑战 241

第十一章 城镇住房制度改革与房地产市场管理

- 一、房改何以再度升温——新的房改政策出台的背景 247
- 二、房改的步子能迈多大——新的房改政策出台过程中论及的几个主要问题 250
- 三、新的房改政策体系——以住房分配制度改革为核心，以新房新制度为重点 254
- 四、房地产市场初现活力——房改政策效应分析及预测 259
- 五、问题与建议 262

第十二章 科技和教育政策

- 一、政策背景和主要内容 267
- 二、科技和教育政策导向 276
- 三、政策效果评估与前瞻 280

第十三章 中国经济面临的问题与走势

- 一、亚洲金融危机背景下的中国经济态势 286
- 二、结构转换缺口：经济回升面临的主要问题 289
- 三、1999年经济发展的内外环境与走势 292
- 四、今后一个时期促进经济发展的政策建议 296

第一章 亚洲金融危机与中国

王梦奎

一、当今国际格局有两大发展趋势：世界多极化，经济全球化。亚洲金融危机是在这样的国际格局下发生的，也会对国际格局发生直接或间接的影响。

世界多极化在70年代已见端倪，苏联解体后成为日益明显的发展趋势。两个超级大国争霸世界格局的结束，标志着第二次世界大战后确立的所谓雅尔塔体制的终结。经济全球化进程在这个时候加快了步伐，不是偶然的。经济全球化有其经济和技术的基础，就是科学技术的迅速进步，社会生产力的巨大发展，以及在此基础上国际贸易的急剧增长和资本在国际间的大量流动；也有国际政治方面的条件，就是多极化格局的出现，和平和发展成为时代的主题。冷战时期遏制了经济全球化的发展。

冷战结束后，世界范围内大的政治对抗和军事对峙缓解，经济在国际关系中占有越来越突出的位置。经济问题成为全

世界关注的重心。这一点，在一年多来的亚洲金融危机中，表现得特别突出。一个经济问题，引起全世界如此广泛的关注，是前所未有的。国际上有人把它和苏联解体称为本世纪末全世界的两件大事。

亚洲金融危机是从东盟国家开始的。东盟在60年代成立时基本上是一个军事和政治组织，后来随着国际关系的变化而演变成为区域性的经济集团，70年代以来经济得到长足发展，引起全世界的注目。1997年7月2日泰铢大幅度贬值，虽然引起很大震动，但当时人们并没有意识到这是一场将要波及亚洲许多国家的金融和经济危机，更没有料到它的影响会扩散到全世界。

事态发展之快出乎人们的预料。多数东南亚国家很快发生连锁反应。一些国家从金融危机发展到整个经济危机，甚至引发了严重的社会危机。有的国家政权更迭同金融危机有关。东南亚金融危机蔓延到东北亚。工业基础雄厚，被认为已经进入先进工业国家行列，不再属于发展中国家的韩国，也陷入金融危机。日本是东南亚国家的最大投资国，自90年代初经济泡沫破灭之后经济一直低迷不振，东南亚金融危机使日本经济雪上加霜，至今不见大的起色。由于日本是亚洲经济最强大的国家，世界第二经济大国，日本经济走势不仅对亚洲，而且对世界经济都有较大的影响。韩国和日本经济出纰漏，问题不在工业制造能力，而在于金融体制。

由于东亚国家在世界经济中占有相当的比重，世界各国经济联系日益密切，东亚危机的影响必然会波及全球其他地区。

俄罗斯政治经济危机深重，迟迟走不出困境。不久前发生金融危机的直接原因，是石油天然气国际价格下降，外汇收入减少。金融危机引发了整个经济危机甚至政治危机。自苏联解体以来，俄国经济规模缩小将近50%，现在GDP只相当于荷

兰的数量，占世界不到2%，经济总量已经没有多大影响。但是，因为俄国外债过多，发生金融危机直接关涉西方经济发达国家利益，加上军事和政治大国的地位，对世界经济波动的影响还是不可小视的。俄国发生严重金融危机表明，“东南亚金融危机”或者“亚洲金融危机”的说法，已经不足以概括今天的实际情况。

美国对亚洲金融危机起初持观望态度。由于亚洲金融危机，国际资本大量抽逃或者转移到了美国，对美国有好处。但美国总出口有30%是输往亚洲的，很难独善其身。今年美国对太平洋地区的出口猛跌10%以上，主要面向亚洲的西部出口企业受到比较大的影响。美国股市波动，经济增长率下降。有人说，这是衰退的前兆；有人说，这是经济“软着陆”。美国经济动向很值得关注。不论是从亚洲金融危机的影响来说，还是从美国经济增长的周期来看，美国经济增长率的下降都是必然的。美国是世界上经济最强大的国家，也是我国第二大贸易国，如果美国经济受挫，将会危及全球，对我国经济也会产生不利影响。

欧洲各国受亚洲金融危机影响相对较轻，甚至从资本回流中得益。欧洲各国经济一体化程度深，欧元启动会成为牵制和削弱美元地位的一种力量，成为世界多极化的一个重要经济支柱。由于欧元区各国政治上是独立的，经济发展也不平衡，对区内贸易的依赖程度不同，欧元无论在政治上还是经济上，都还会遇到一些问题。欧元坚挺壮大可能会有一个过程，近期不会有太大的影响。但无论如何，欧元启动对欧洲和世界经济发展都是一件大事，对我国迟早会产生重要影响。

二、关于亚洲金融危机发生的原因，众说纷纭。国际上有各种说法。

一种说法，认为亚洲金融危机是某个大国的阴谋政策造成的。这种说法，错在把复杂的国内外经济问题简单地看成是国际政治问题。持这种看法的人，往往怀有某种民族主义的目的。

一种说法，认为亚洲金融危机是资本主义和市场经济的失败。我认为，不能做出这种简单化的结论。只能说，资本主义是不稳定的，更不是完美无缺的，今后也还可能出问题；市场经济是需要管理的，经济全球化更需要建立相应的国际经济新秩序。市场经济是人类社会经济发展不可逾越的阶段，其自身也经历了不同的发展阶段。经济全球化的趋势，标志着市场经济开始进入一个新的发展阶段。这个新阶段肯定会遇到过去不曾发生甚至不曾预料到的新的矛盾和问题，但并不是完全不能解决的。明确了这一点，就不致因为亚洲金融危机的发生而动摇发展市场经济的目标。这和我们要从亚洲金融危机中吸取教训是不矛盾的。

还有一种说法，认为亚洲金融危机是国际金融投机家造成的。现在国际金融市场迅速扩张，全世界外汇市场平均日成交量达到1万几千亿美元，年成交量达到400—500万亿美元。国际金融市场投机性强，加上信息便利，流动迅捷，只要有利可图，确实可以在短时间内集中冲击一个地方，造成金融震荡，引发经济危机。但这只是外部因素，说明蕴藏着危机的可能性，要和某个国家的内部条件相结合，才能引发现实的危机。美国股市规模比东南亚国家的总和还要大的多，仅纽约股市的交易量就占全世界股市的50%左右，为什么这些年来金融投机家未能在那里造成灾难性的后果，引起大的金融和经济危机？因为美国经济发展势头好，金融体制比较健全，抵御风险的能力比较强。不能说美国不存在发生金融危机的风险。由于泡沫经济的存在和过度的金融投机，美国发生金融危机和经济震荡

的危险也是值得警惕的。

东亚国家经过最近二、三十年的快速发展，成就举世瞩目，在发展进程中也积累不少问题。一是经济结构不合理，过分依赖出口，现在又不能适应国际市场需要，一些行业和产品生产过剩。二是大量的泡沫经济，房地产闲置，资本收益下降，而1995年以来欧美经济趋好，利润率和长期利率上升，在1997年东南亚金融危机爆发前西方资本已有回流倾向。三是国内金融机构不健全，银行不良资产多。四是推行金融自由化的步子急了，资本市场开放早了。发达国家在全球化进程中资本市场也是逐步开放的，废除资本管制的时间，美国为1974年，加拿大、德国、英国、瑞士为1979年，日本为1980年，法国和意大利为1990年，西班牙和葡萄牙为1992年，都是很谨慎的。五是过分依赖外资，外债结构也不合理，短期债务比例过高，容易引发债务偿付危机。六是在通货膨胀，本币购买力下降时，盯住美元的固定汇率制度也产生了很大负面影响。七是政治腐败，官商勾结，所谓“裙带资本主义”。每个国家的情况又有所不同。

亚洲金融危机就是在上述国际和国内环境下发生的。目前这场危机还没有过去，有些方面甚至还在发展，波及的范围还在扩大。

三、对亚洲经济起飞和所谓亚洲模式怎么看？

一年以前全世界还普遍赞誉亚洲经济奇迹，认为21世纪将是亚洲的世纪。现在发生了金融危机，西方一些人认为亚洲奇迹破灭了，亚洲必须完全照搬西方的一套制度。不可否认，金融危机确实暴露了东亚国家存在的问题。但是，过去30年间，东亚国家在经济发展和人均收入增长方面，都是全球最快的。东亚国家用30年时间，走了西方国家一、二百年所走过的

路，这些成绩是实实在在的，并没有因为金融资产“缩水”而前功尽弃。勤奋工作，注重储蓄，实行内部积累与利用外资相结合的政策，重视教育与人才培养，把群体利益置于个人利益之上的价值观念，——这些都是有利于现代化的积极因素，是应该肯定和发扬的，也是人们通常所说的“亚洲模式”的精华所在。政府主导下的市场经济和出口导向的发展战略也有成功的方面，不能完全否定。至于消极的东西，例如“裙带资本主义”，官商勾结，重人情轻契约，以及金融体制、经济体制和管理方面的问题，当然是应该革除的。在解决了这些问题之后，亚洲国家一定能够重振雄风。亚洲国家和欧美的国情不同，不能照搬欧美的模式。如果照搬欧美模式，也许不会有这些年来的成功发展。

四、亚洲金融危机会不会引发世界范围的经济大危机？

国际上有人认为，由于全球股市暴跌，通货紧缩，世界正面临着发生像30年代那样经济大危机的危险。看来，金融风潮不会很快过去，有些国家可能还会发生金融和经济危机，世界经济增长率将会降低，世界经济形势确实严峻。金融领域更是险象环生，不排除突发事件的可能。但从目前的发展态势看，远没有到发生像30年代世界经济大危机那样严重的程度。第一，东亚国家在金融危机中经济受创程度有差别，社会政治情况也不同，经济恢复时间会有先后，估计一两年后会恢复增长，有的国家可能更早一些。第二，占世界经济总量50%左右的欧洲和美国，还保持着比较好的发展态势。第三，和30年代不同，现在对危机的监测和防范能力，国际间的协调应对能力，都增强了。许多国家把加强金融监管问题提到重要议事日程。国际社会将通过协商，逐步达成应对金融危机的规则。当然，

这关系每个国家的切身利益，谈判过程将是艰苦而漫长的。

五、如何看待经济全球化？亚洲金融危机是不是否定了经济全球化的发展趋势，否定了发展中国家要实行对外开放政策？

对于这个问题，应该有以下三点基本认识：

第一，经济全球化是在世界局势总体上趋向缓和，各国都把发展经济作为首要任务，积极走向国际市场的大背景下发生的，同时也是在以信息技术为代表的新科技革命迅速发展，为世界各国之间的经济交往提供了空前方便的条件发生的，是人类社会经济发展的必然趋势，也是社会进步的必然趋势，而不是可以这样也可以那样的政策选择。我们只能面对经济全球化的现实，没有别的选择。

第二，我们是发展中国家，在经济全球化的环境中，必须坚持对外开放政策，抓住机遇，利用后发优势，吸引外资，引进先进技术和设备，学习先进的管理经验，以积极的姿态进入国际市场，以加快我国的现代化进程。同时也要看到，经济全球化绝不是各国不分彼此，亲密一家，而只是在同一个比赛场按同样的游戏规则进行比赛。经济全球化是由发达的资本主义国家首先推动起来的，游戏规则是它们根据自己的利益制定的，它们一直起着主导作用，这是一方面；另一方面，我们是发展中国家，经济技术落后，在同发达国家的竞争中处于弱势，面临着严峻的挑战，隐藏着这样那样的风险，必须高度重视国家经济安全。在加入经济全球化的步骤和方法上，在实行对外开放的具体政策选择上，要从我国的实际情况出发，审时度势，趋利避害。

第三，经济全球化进程中往往是伴随着盲目的市场力量，投机性很强，国际社会需要加强对流动资本特别是短期流动资

本的监管。目前世界金融市场交易量平均每天1万多亿美元，其中和商品与服务贸易有关的交易量只有5%，95%是靠汇率波动和利率差别谋求暴利的。现有的国际金融体制不能抑制国际金融市场的投机性，不适应经济全球化的要求，需要进行改革和监督。连索罗斯也说，“我们正处在金融体系崩溃的前夕”。最近第五十三届联大国际经济合作会议讨论了金融危机问题，就建立新的金融体制和加强金融市场监管达成若干共识，是一个好的开端。经济和贸易自由化是国际经济关系中强大者的口号，我们要采取审慎的态度。

六、怎样看待保持人民币汇率的稳定？

在亚洲金融危机中，许多国家和地区货币大幅度贬值，而人民币汇率保持了稳定。这具有政治意义，也是由我国的经济情况和经济利益所决定的。

第一，汇率是一个国家货币对外币的价格，即购买单位美元或其他硬通货所需要的本币的数量，在很大程度上取决于外汇的供求关系。现在我国外汇储备1400亿美元以上，金融机构、企业和家庭的外汇资产有800亿美元左右，就是说，外汇供给能力大约有2200亿美元。这里还没有计算金银资产。而外汇需求，按国际通行标准，满足3个月进口用汇需要400亿美元左右，偿还年度外债本息需要200亿美元，现在人民币资本项目下不可兑换，金融机构、企业和家庭对外汇的实际需求有限，外汇年需求量大约为600亿美元左右。就是说，外汇供给明显超过需求。从动态看，我国对外贸易是顺差，在可以预见的未来还能够保持顺差的态势，加上吸引外商直接投资，外汇供大于求的局面可以保持。这是人民币汇率稳定的基础。

第二，在我国的外债构成中，中长期的比例高，短期的比例低，不存在外债偿付危机。外商投资中，直接的建设项目投资