

中国改革与发展报告（1997年）

中国经济的“软着陆”

——我国宏观调控经验的初步总结

《中国改革与发展报告》专家组

上海远东出版社

序

在1993—1996年期间，我国终于摆脱了以往宏观调控中经济上的大起大落，在通货膨胀得到有效抑制的同时，国民经济保持了持续、稳定的快速增长，成功地实现了经济“软着陆”，取得了举世公认的巨大成就。

一个时期以来，国内外各界人士纷纷著文，总结这一轮宏观调控的经验。从已经发表的各类文章看，大多数都是从党中央经济决策的正确和国家宏观调控手段的完善方面总结的。对此，我们认为，党中央、国务院的正确决策无疑是十分重要的，但在1993—1996年的宏观调控中，中国经济之所以能够成功地实现“软着陆”，其深层次的原因是，1992年后，我国的经济体制环境已经发生了深刻的变化，市场经济的运行机制已经在国民经济中占据了主导地位。这种深刻变化，为实现经济“软着陆”提供了两个重要的支撑点：一个支撑点是，国家的宏观经济政策得以有效实施，尤其是金融、货币政策在抑制通货膨胀方面起到了重要的作用；另一个支撑点是，所有制结构的调整与非国有经济的成长，对推动我国经济持续、快速地增长发挥了重要的作用。认真总结这两方面

的经验，不仅有助于深刻认识我国当前的经济体制环境，进一步完善宏观调控，而且对中国在本世纪末初步建立市场经济的体制框架，实现2000年的经济发展战略目标，具有重要的理论和实践意义。

为了比较完整地表述我们的观点，本报告分为三篇：第一篇回顾和总结建国以来我国宏观调控的基本经验与教训，重点总结这一轮宏观调控的重要经验；第二篇描述我国金融体制改革与货币政策的实施，重点阐述货币政策在这一轮宏观调控期间对抑制通货膨胀的重要作用；第三篇描述我国非国有经济的成长和所有制结构的重大调整，重点分析非国有经济的成长对国民经济增长的重要贡献。本研究项目由杨启先主持，吴晓灵、谢平、刘伟、李晓西、鲁利玲、马克分别参与三个部分的研究和写作工作。

有必要指出的是，在充分肯定这一轮宏观调控成就的同时，还应清醒地认识到，中国的经济体制改革选择了一条循序渐进的道路，我们从最容易取得成功的领域入手，逐步推进，终于形成了以市场经济运行机制为主导的体制环境；然而，我们同时也把改革的难点问题留到了目前这个阶段，一些深层次的体制问题尚未解决。从当前情况看，起码有两个问题是不容忽视的。一个是如何防范就业的风险问题。伴随着我国国有经济与国民经济结构的战略性调整，国有经济内部将会分离出大量的富余人员，加上我国农村剩余劳动力的流动打工人口，以及每年新增就业人员的压力，如何通过经济的稳定增长来吸纳和缓解如此庞大的就业压力，是值得进一步研究的问题。另一个是如何防范金融风险问题。这次震惊世界的东南亚金融风波尚未波及到我国，既值得庆幸又值得深思。长期以来，我国由于在政府主导下，国有银行对国有企业的贷款缺乏有效制约，资金使用效益不高，导致国有商业银行不良资产比重过大。从一定意义上讲，东南亚经济出现问题的体制性原因在我国同样存在。情况有所不同的是，东南亚各国是经济发展中的问

题，而我国却面临着经济体制转轨与经济压力的双重压力。因此，东南亚金融风波能否最终与中国擦肩而过，以及我们如何从东南亚金融风波中汲取教训，进一步调整我国改革与发展中的某些思路，诸如是否采用政府主导型的经济模式，用行政办法组建大企业、大集团，以及实行“主办银行制度”等等，也是值得深入研究的问题。

总之，经过20年的历程，中国的经济体制改革已经渡过了新旧体制的对峙阶段，进入到最后的攻坚阶段。在这一阶段，我们所面临的问题，将会比以往更复杂、更艰巨，任重道远。对此，我们应有充分的思想准备和理论准备。今天我们呈现给广大读者的报告，既是一份研究工作的阶段性成果，同时也是一份改革实践的阶段性成果。我相信，在党中央、国务院的正确领导下，在全国人民的共同努力下，我们一定能够克服一切困难，最终完成跨世纪的历史任务，在中国确立市场经济新体制。

安志文

1998年2月

目录

序 安志文

第一篇 宏观调控的基本经验

第一章 建国以来宏观经济调控的历史回顾与评价	3
1. 恢复国民经济 (1950—1952年)	4
2. “大建快上”后的“压缩空气” (1953—1955年)	9
3. “反冒进”与八大的正确决策 (1956—1957年)	14
4. “调整、巩固、充实、提高” (1962—1965年)	17
5. 10年动乱中的经济调整 (1972—1973年)	22
6. “调整、改革、整顿、提高” (1979—1982年)	24
7. “调整、整顿、充实、提高” (1985—1987年)	28
8. “治理整顿” (1989—1991年)	30
9. 简要的评价	33

第二章	1993—1996年宏观经济调控前的体制背景	42
1.	所有制结构的变化与非国有经济的成长	42
2.	经济体制环境的改变与市场化程度的提高	45
3.	国民经济运行机制的根本性转变	48
第三章	1993—1996年宏观调控的成就与特点	50
1.	宏观经济调控的主要措施	51
2.	宏观经济调控的重要成就	55
3.	宏观经济调控的基本特点	57
第四章	实现经济“软着陆”的基本经验	61
1.	以改革为动力，建立和形成新的宏观调控体制	61
2.	以市场为导向，进行经济结构的合理调整	66
3.	以“三个有利于”为标准，重构经济发展的微观基础	70
4.	充分发挥经济尤其金融手段的作用，实现宏观调控	75
第五章	经济“软着陆”给予今后的思考	81
1.	如何正确分析经济速度的适度增长	81
2.	如何进一步构造进行宏观调控的微观基础	86
3.	如何启动有效需求，实现经济持续、快速、 健康的发展	90

第二篇 金融体制改革与资本市场发展

第六章	金融管理体制的改革	101
1.	新一轮金融体制改革的目标特征	101
2.	把中国人民银行办成真正的中央银行	103
3.	金融立法为整顿金融秩序奠定基础	114
4.	转变商业银行经营机制	117

5 . 财政投融资体制的雏形——政策性银行的建立	127
6 . 培育资本市场的中介机构	132
第七章 1993年以来货币政策的成效	134
1 . 1993年上半年的金融波动及其成因	134
2 . 1993—1996年货币政策的操作手段和过程	137
3 . 对1993年以来货币政策的初步总结	143
第八章 货币市场	148
1 . 货币市场发展概况	148
2 . 市场利率分析	152
第九章 资本市场	155
1 . 资本市场发展的基本情况	155
2 . 1993年以来资本市场的发展成效	162
3 . 对中国资本市场的制度性分析	164
第十章 外汇管理体制变革	175
1 . 外汇体制改革的目标与起点	175
2 . 经常项目可兑换	176
3 . 完善资本项目管理	182
4 . 发展外汇市场，改善人民币汇率形成机制	186
5 . 外汇体制改革与对外经济发展	189
第十一章 货币政策和金融改革对“软着陆”的贡献	192
1 . 新一轮金融改革为中央银行制定和执行货币 政策提供了制度和法律保证	192
2 . 货币政策对有效抑制通货膨胀，实现经济“软着陆”	

的重要贡献	197
3. 对我国现阶段货币政策的进一步思考	203
第三篇 所有制结构的调整与非国有经济的成长	
第十二章 改革开放以来我国非国有经济成长历史	
描述.....	213
1. 我国非国有经济成长的主要阶段	214
2. 我国非国有经济制度的演进过程	221
3. 当前我国非国有经济发展的总量状况	229
4. 当前我国非国有经济发展的结构状况	234
第十三章 改革开放以来所有制结构的重大调整.....	239
1. 我国企业制度结构发生的深刻变化	239
2. 我国社会就业结构的重要变化	253
3. 我国国民经济增长格局的重要变化	261
第十四章 非国有经济的成长对于实现经济“软着陆”的	
重大贡献.....	269
1. 非国有经济发展对保持经济增长的重要贡献	270
2. 非国有经济发展对抑制通货膨胀的重要贡献	280
第十五章 我国非国有经济发展所面临的问题及其	
前景.....	289
1. 非国有经济自身需要进一步完善	289
2. 非国有经济发展面临的体制环境问题	295
3. 应为非国有经济参与国有经济结构调整创造条件	298
参考文献.....	309

第一篇

宏观调控的基本经验

1992年，在小平同志视察南方的重要讲话和党的十四大精神鼓舞下，我国的经济体制迅速结束了新旧体制对峙的胶着状态，举国上下改革开放和经济发展的步伐明显加快。然而，由于传统计划经济体制中的深层次问题还未根本解决，社会主义市场经济新体制尚未最终确立，在大步前进中，我国经济再一次出现了过热的势头。主要表现在：投资需求和消费需求急剧扩张，经济总量失衡，货币发行过多，金融秩序混乱，通货膨胀明显抬头。在此情况下，党中央、国务院迅速作出决策，从1993年下半年开始，进行新一轮的宏观经济调控。到1996年底，比较好地达到了宏观调控的预期目标，取得了举世瞩目的成就，经济实现了“软着陆”。其重要标志是，在通货膨胀得到有效抑制的同时，国民经济仍旧保持了持续高速增长——通货膨胀从1994年10月25.2%的最高点，降至1996年12月的4.4%；而同期的经济增长从1993年的13.5%，逐步回落到1996年的9.7%，年均增长仍保持11.6%，年度增长波幅仅为一两个百分点。

这一轮宏观调控的效果与以往明显不同的是，过去在历次宏观调控之后，伴随着通货膨胀的降低，经济呈现低速增长、甚至出现负增长的局面；而这一轮调控，在通货膨胀得到有效抑制的同时，经济增长成为历史上波幅最小、速度最快的时期。我们认为，这次宏观调控之所以能够成功地实现经济“软着陆”，其重要经验主要是：一方面，我国的经济体制环境和经济运行机制已经发生了深刻的变化，非国有经济已经成为支撑经济快速增长的重要因素；另一方面，宏观经济的调控手段初步实现了从直接调控向间接调控的转变，尤其是金融货币政策在这一轮宏观调控中，对抑制通货膨胀发挥了至关重要的作用。认真回顾建国以来宏观调控的历史，实事求是地总结1993—1996年宏观经济调控的成功经验，不仅有助于我们深刻认识我国当前的经济体制环境，进一步完善宏观经济管理，而且对继续保持国民经济持续、快速、健康地发展，顺利实现“九五”规划乃至2000年的战略目标，具有重要的理论和实践意义。

第一章

建国以来宏观经济调控的 历史回顾与评价

无论在何种经济制度条件下，当整个经济运行出现巨大波动时，都要进行必要的宏观调控。其基本内容是：为了实现宏观总量的平衡与结构的优化，保持经济持续、稳定、协调地增长，而对货币收支总量、财政收支总量和外汇收支总量进行调节与控制。宏观经济调控的手段主要包括：经济手段（即财政政策、货币政策、收入政策、产业政策与区域政策），以及必要的行政手段和法律手段。宏观经济调控的目标是：实现经济稳定增长，重大经济结构优化，物价总水平稳定，充分就业，公正的收入分配与国际收支平衡。

我国建国以来的宏观经济调控，实际上是一部伴随着经济体制环境变迁而逐步演化的历史。在经济体制环境方面，经历了从结束战乱、恢复国民经济，到模仿前苏联建立计划经济的宏观管理体制，其间融入了中国特定历史阶段“急于求成”的政治目标与政治运动，从而使国民经济几乎到了崩溃的边缘；进而走上了否定并逐步改革计划经济体制、实现向社会主义市场经济体制转变的道路，确立了保持经济持续、快速、健康发展的目标，初步建立了社会主义市场经济的宏观调控体系。

1. 恢复国民经济（1950—1952年）

（1）经济背景

1949年10月新中国的成立，标志着中国共产党领导全国人民在政治与军事方面取得了决定性的胜利。然而，新中国诞生之际，在经济方面却面临着重重困难，治理和恢复国民经济的任务十分艰巨。

解放前的旧中国，不仅是世界上人口最多的国家，同时也是世界上最贫穷落后的国家之一。在数十年的外国入侵和国内战争期间，摧毁了本来就十分弱小且主要由官僚买办资本支配的现代工业，使原本就极不发达的交通运输和通讯系统陷于瘫痪。更为严酷的是，长期处于原始耕作技术和剥削性经济关系的农业生产，在战争年代和政治动荡中情况进一步恶化。民不聊生、大量失业、恶性通货膨胀、国家财政崩溃，便是国民党留给中国共产党人的全部经济遗产。

新中国成立后，在经济方面的首要任务是：亟待建立新的社会秩序和经济秩序，着手恢复国民经济，即：抑制通货膨胀，稳定物价，取缔投机活动，把工商业纳入正常经营的状态；进行土地改革，恢复和发展农业生产，改善农民的生活和提高农民的购买力；恢复工业生产，发展国营工业，扶助并调整私营工商业，在发展生产中解决失业问题，改善职工生活；恢复交通，建立新的贸易体系，畅通城乡、内外物资交流，以保证工农业生产的顺利发展。

（2）调控措施

为了迅速恢复国民经济，为今后大规模的经济建设做好必要的准备，新中国在党中央和中央政府的领导下，在经济领域进行了可以同我国解放战争相媲美的“三大战役”。

首先是统一财经、平抑物价 在党的七届二中全会以后，

1949年5月31日，中共中央发布了《关于建立中央财政经济机构大纲（草案）》的文件。同年7月，中共中央根据《大纲》要求，成立了中央财经委员会；新中国成立后，将其改为中央人民政府政务院的财政经济委员会，统一领导全国的财经工作。1949年8月，中央在上海召开财经工作会议。会议重点研究了财政收支、货币发行和物价问题，确定了全力支持解放战争的彻底胜利、维持新解放区首先是大城市人民生活的方针，并就统一财政经济、控制市场物价提出了具体的措施和步骤。会议决定，通过发行公债和整顿税收，以弥补财政赤字；通过加强征收公粮、成立全国统一的内外贸易专业公司，集中统一掌握与调运物资，以稳定市场、控制物价。1950年2月，中央召开了全国财经会议。会议就统一财经、紧缩编制、现金管理和物资平衡四大问题，集中进行了讨论和具体部署，为统一全国财经工作做了充分准备。其主要内容是：统一全国财政收支，重点在统一财政收入，即国家的主要收入中，除按规定地方征收的部分外，一律上缴中央；统一全国贸易，各地国营贸易公司的资金、业务计划和商品调度，统一由中央贸易部掌握指挥，地方不能干预；统一全国现金管理，指定中国人民银行为国家现金调度的总机构，外汇牌价及外汇调度也由人民银行统一管理。1950年3月3日，中央人民政府政务院发布《关于统一国家财政经济工作的决定》，并以此奠定了以集中统一为基础的财经管理体制的雏形。这标志着我国财经管理体制的重大转变，从过去根据地时期和各解放区实行的以分散为主的管理体制，向集中统一管理的体制过渡。

财经委员会成立后的首要任务是，针对国家财政收支不平衡，货币发行过多，民族资产阶级中的一些投机资本家乘机在市场中兴风作浪的经济现实，采取稳定金融物价的重大措施，展开对投机资本家的斗争。一方面由国营贸易机构来集中掌握与统一调拨各种重要物资，诸如粮食、煤炭、棉花、纱布等与人民生活关系密切的

商品，充分满足市场的需要，利用国营公司的雄厚实力，有效地打击了不法商人囤积居奇的黑市行为。另一方面，由国家银行实行现金管理，所有政府机构和国营企业的现金收入都集中到国家银行，使国家银行掌握了经济运行中的绝大部分存贷款，有充分的力量来行使金融手段，紧缩银根，调节货币流通量，稳定金融市场。由于措施得力，从1950年3月起，全国的市场物价趋于稳定，有效地抑制了通货膨胀。

第二是调整工商业 在平抑物价、紧缩银根后，全国出现了市场萧条、部分私营工商业关门歇业和失业人员急剧增加的困难局面。为迅速恢复生产，1950年4月，在党中央召开的政治局会议上，明确提出了调整工商业的方针。其基本原则是：公私兼顾、劳资两利。根据这一原则，财经委于同年7月制定了具体的调整措施：投放货币，收购农副产品，开展城乡的物资交流；对私人工业实行加工、订货，合理确定工缴费；在原料供应、资金供给等方面，实行公私大体平等的原则，划分公私经营范围，国营零售业只经营少数重要物资，担负稳定物价的作用，将其他商品让给私人经营；调整价格政策，使私营零售商有利可图；适当减轻税负，简化征税手续。上述措施实施后，调整工商业的成效显著。陈云在后来总结这一段工作时指出，其中关键的环节是“收购”。通过投放货币，大量收购农副产品，农民卖出了农副产品，增加了农村的购买力；城市工商业的产品有了市场，生产经营迅速恢复，失业现象随之减少，继而又推动了城市购买力的提高，工商业进一步繁荣起来。这些措施不仅有利于启动和恢复城乡经济，促进城乡物资交流越来越活跃，而且有利于增加财政税收，实现国家财政的收支平衡。

第三是新区土改 与战争年代土地改革不同的是，建国后的新解放区土改采取了保存富农经济、在政治上中立富农的政策，并将此政策列入了1950年6月颁布的《中华人民共和国土地改革法》。这一政策的实施，既有利于早日恢复农村生产，又有利于孤

立地主、保护中农和保护小土地出租者。从1950年冬季开始，全国新解放区分三批发动群众进行土地制度的改革。截止到1952年冬，除台湾省和部分少数民族地区外，全国各地的土改基本结束；大约有3亿多无地或少地农民分得了约7亿亩的耕地和其他生产资料。通过土改，不仅使广大无地或少地的农民分得了土地和生产资料，每年不必再向地主缴纳地租，从而调动了广大农民的生产积极性；更重要的是，彻底摧毁了长期以来统治我国农村经济的封建土地制度，由此奠定了我国农村新型的生产关系，从而为今后国家工业化和农村社会主义改造创造了前提条件。

（3）调控效果

经过建国伊始经济领域中展开的“三大战役”，我国的国民经济得到迅速恢复，实现了国家财政经济状况的根本好转。

1950—1952年，我国的农业生产总值逐年增加，主要农产品产量已超过抗日战争前的水平。1952年的粮食产量比1949年增长45%，超过解放前历史最高水平；棉花产量比1949年增长193%，比解放前历史最高水平增长50%以上。1952年工业总产值比1949年增加了1倍以上，除个别产品外，主要产品产量均已超过解放前历史最高水平。1952年与1949年相比，在重工业中，煤和电的产量增加了1倍左右，钢铁的产量增加了7倍以上；在轻工业中，棉纱的产量增长62%，比解放前最高年产量增长近50%。城乡贸易逐渐畅通，国营、合作社和私营贸易都得到较大发展。1951年的国内贸易额比1950年增长30%，1952年比1950年增长70%。

国民经济的恢复和发展，不仅有力地改善了国家财政经济状况，实现了财政收支平衡，稳定了金融物价，提高了人民生活水

薛暮桥：《三年来中国经济战线上的伟大胜利》，载中国国际贸易促进委员会编：《三年来新中国经济的成就》，人民出版社1952年10月版，第184页。

平；而且使新中国的国力大为增强，在支持抗美援朝战争的同时，仍有能力投入大量资金，全面恢复教育文化事业，进行国家经济建设。

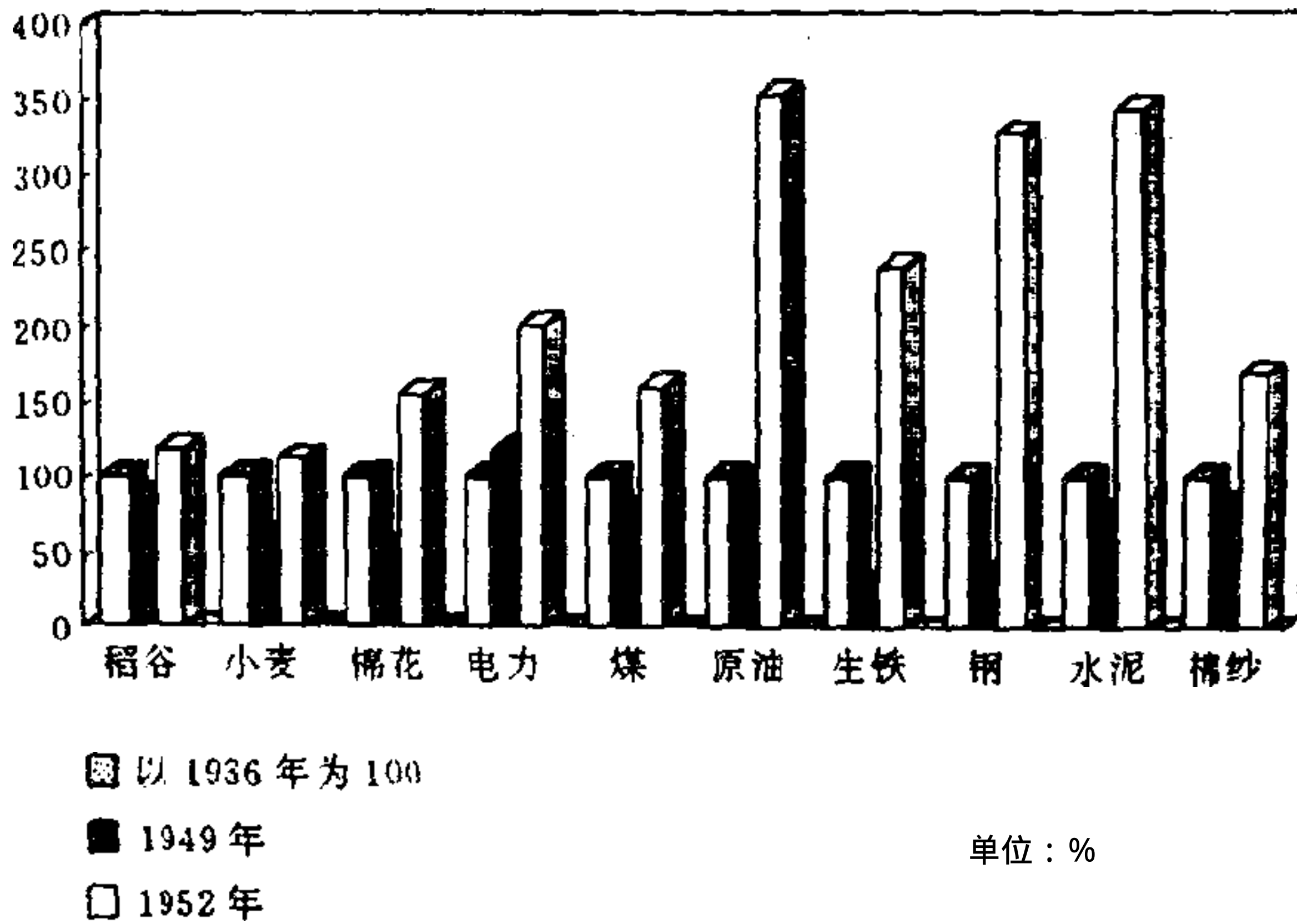


图 1.1.1 国民经济恢复时期主要工农业产品产量的增长情况

资料来源：根据国家统计局《国民经济统计报告选编》（统计出版社1958年6月版）中的数据计算得出。

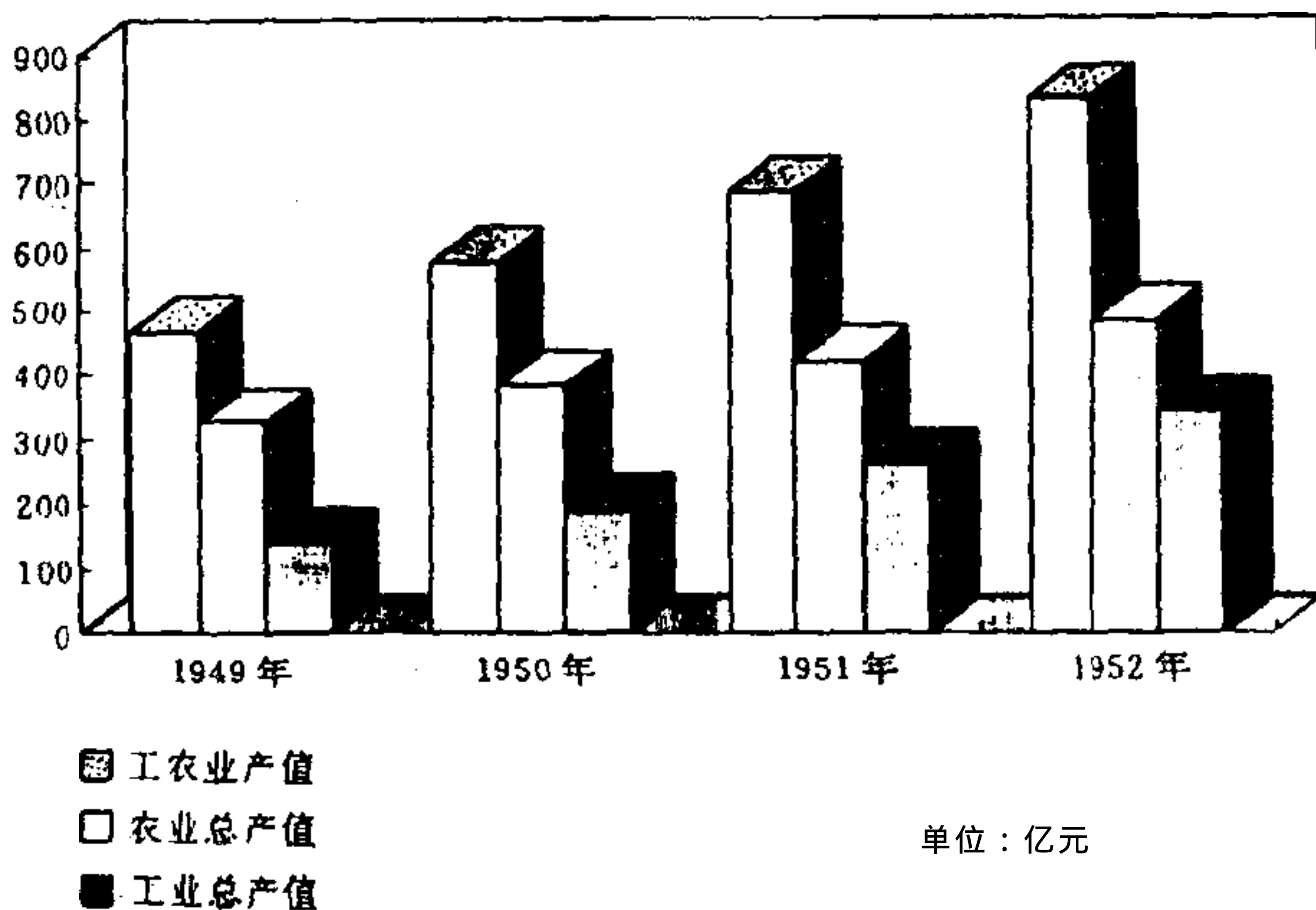


图 1.1.2 国民经济恢复时期工农业总产值的变化情况

资料来源：国家统计局编：《中国统计年鉴（1984）》，中国统计出版社1984年8月版。

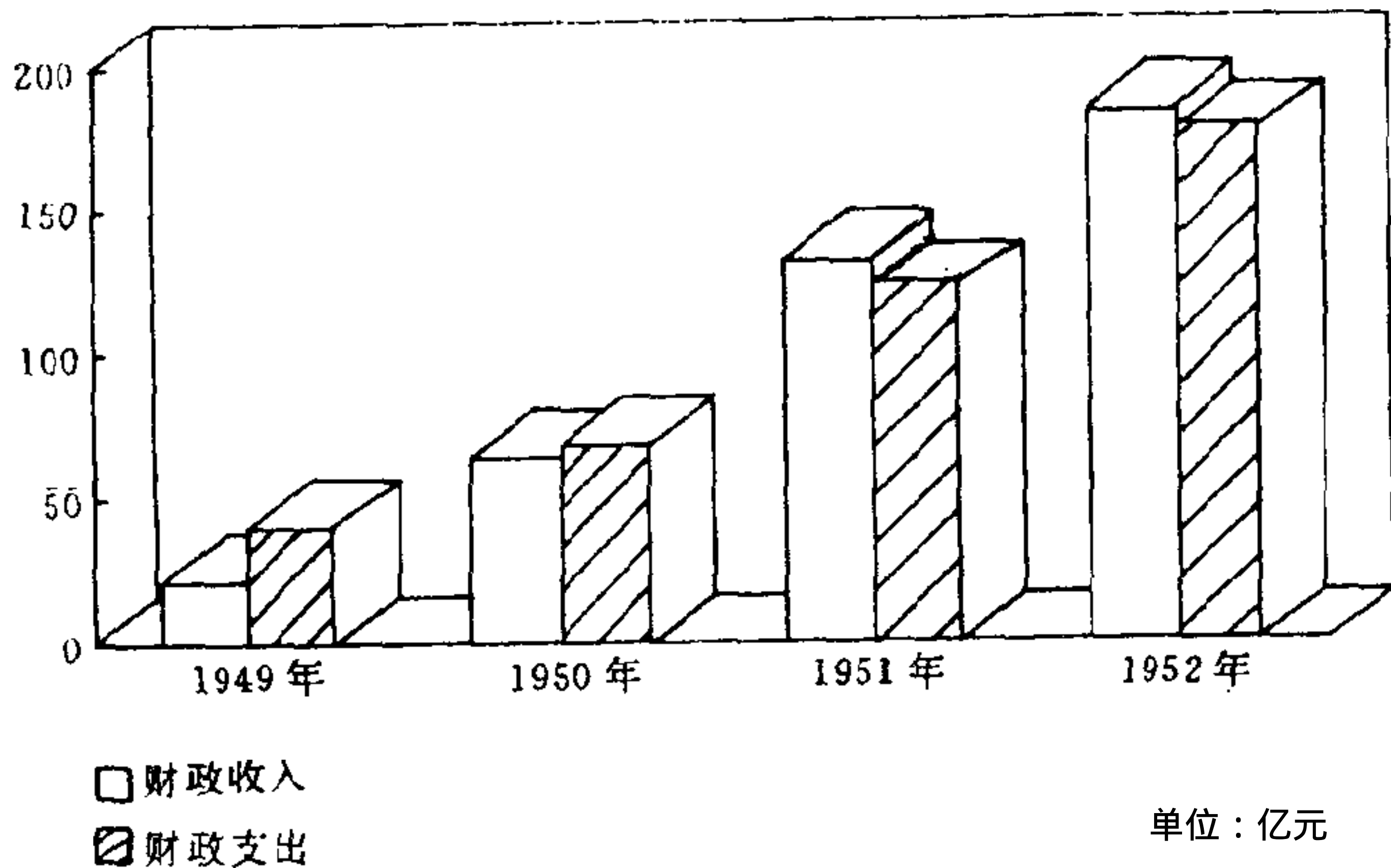


图1.1.3 国民经济恢复时期的国家财政收支状况

资料来源：1949年的数据根据柳随年、吴群敢主编的《中国社会主义经济简史》（黑龙江人民出版社1985年5月版）第16页记载，1949年的财政收入为303亿斤小米，财政支出为576亿斤小米；另根据《陈云文选》（人民出版社1984年7月版）第40页记载，当时小米市价为700元/斤；最后按1955年新旧币比值1:10000换算得出。1950—1952年的数据引自国家统计局编：《中国统计年鉴（1984）》，中国统计出版社1984年8月版。

2. “大建快上”后的“压缩空气”（1953—1955年）

（1）经济背景

1949—1952年国民经济恢复时期所取得的巨大成就，不仅彻底打破了西方敌对势力和国民党反动派认为共产党人不懂经济的预言，而且标志着我国胜利完成了大规模经济建设的准备工作。举国上下群情振奋、意气风发、斗志昂扬，从1953年开始进入了轰轰烈烈的大规模经济建设时期。