

## 中国经济低迷的困境、原因及其对策

田国强

中国经济自 1997 年下半年发生亚洲金融危机以来,社会总供求关系发生了历史性的转折,已经连续两年多处于低迷状态:经济萧条取代经济繁荣,市场不振取代市场扩张,需求疲软取代需求强劲,通货紧缩取代通货膨胀。虽然亚洲金融危机已经基本结束,中国经济仍在继续恶化。社会商品零售价格指数和居民消费价格指数自 1997 年 10 月以来连续 20 多个月下降,作为经济景气先行指标的生产价格指数连续 30 多个月下降,且这些指数的跌幅仍在不断加深。同时需求疲软,供给过剩,越来越多的企业处于半停产状态,大批的非国有企业相继倒闭,大批国有企业的工人下岗。如此严重的经济萧条是改革开放以来首次出现,它的出现完全出乎许多经济学家的意料。出现萧条后,多数经济学家认为主要集中在需求不足这一表面原因上。为此在过去两年多来,中国政府采取了一系列以刺激需求为主的扩张性财政和货币政策,但效果相当有限,并没有扭转经济持续滑坡的趋势。为解决当前的通货紧缩和经济持续低迷问题,仅 1999 年中国政府已连续采取了七项措施来刺激消费:一是在原预定 1,500 亿元国债下再追加 400 亿元公共投资;二是两次降低利率;三是将公务员的工资、国企下岗失业人员及城镇最低生活保障对象的救济金平均提高 30%,大幅提高离、退休人员的养老金;四是大幅增加高校自费新生 44%;五是推出多项刺激股市的措施;六是推出的征收高达 20% 的利息税;七是决定追加发行 600 亿元国债。但从目前的经济状况来看,采用这些措施后的效果并不明显,大多只有短期效应,至今尚未达到预期目的,经济状况还在朝恶化的方向发展。持续的经济萧条引起了企业经营状况继续恶化、失业人数不断增加、消费继续减少,持续的经济低迷已经对经济改革、发展和社会稳定构成了潜在的威胁,遏止经济低迷已成为中国政府的当务之急。中国要回到前几年经济高速发展的势头,就应尽快解决当前的经济低迷问题。要解决这一问题,首先就要弄清楚经济低迷的原因,从而制定出更为有效的综合治理方案。

本文分为四部分。第一部分讨论中国经济当前低迷的现状和困境及宏观调控政策的失灵。第二部分讨论形成这些困境和问题的主要原因及探讨为什么经济政策会失灵?第三部分列出短期和长期内应如何解决经济低迷问题的一些具体对策和建议。第四部分得出结论。

### 一、中国经济低迷的现状和困境

#### 1、经济低迷的现状:经济萧条

经济改革和制度转型通过由易到难、由浅入深、由农村到城市、由体制外到体制内的改革方式,使得中国的经济增长与发展、经济效率的改进和人们生活水平的提高在过去 20 年中取得了很大成绩。但近两年来,随着市场化改革的深化、各项改革措施的出台、亚洲金融危机的出现、经济周期低谷的进入以及某些经济政策的失误等因素的相互作用和共同影响,中国经济出现了生产过剩、国有企业严重亏损、大量国企职工下岗、银行呆账大幅度上升、外国直接投资大幅下降、外贸出口严重恶化、社会整体消费水平下降、个人预期收入下降、消费欲望不振、增长速度放慢,使得中国经济继续朝着恶化的方向发展,已呈现出明显的通货紧缩现象,处于经济衰退和萧条时期。具体表现如下:

(1)生产过剩与开工不足。现在中国大部分行业都不景气,处于生产过剩状态,许多工厂严重开工不足,处于停产或半停产的状态。据国家内贸局中国商业中心的报告,80% 的主要货物种类面临市场饱

和与产品积压的困境。605 项货物中,有 484 项供过于求。这些货物包括纺织品、消费商品、金属与化学制品。例如照相机工厂的设备使用率不及 20%,自行车厂的运转率不及设备产能的一半。目前,国内库存积压已接近 3 万亿元。

(2) 国企低效与国企亏损。由于整个经济不景气,以及国有企业的产权不明晰所导致的低效率,使得国有企业比其他类型的所有制企业的处境更为艰难,面临着越来越严重的生存危机。

国营企业亏损面和亏损额持续扩大。1996 年以来,国有企业总亏损额大于总体盈利额,并且一年比一年严重。据统计,中国国有企业总体亏损额 1996 年为 18 亿元,1997 年为 293 亿元,到 1998 年已上升为 558 亿元。相反,国有企业对全国工业增幅的贡献却越来越小。现在国有企业增长只占全国工业增幅的 5% 左右,而非国有企业增长却占全国工业增幅的 95% 左右。国有企业效率低下,占 70% 左右总资产的国有经济只生产出 26% 左右的国民产值,70% 以上的国有企业已资不抵债,98% 的国有企业靠国家银行贷款维持。大量的呆账、坏账几乎要拖垮银行系统,耽搁了金融体制的改革。据统计,目前国有企业总资产为 9.6 万亿元,其中银行贷款就高达 5.8 万亿元,负债比例高达 6 成。全国 29 万户国有企业可用于经营的资本不足 3 万亿元。

(3) 财政赤字与银行呆账。国营企业的亏损和低效率给国家造成了重大的财政困难及银行的呆账和坏账。中国大陆有四大国有银行,4/5 的贷款是贷给国有企业。在过去 12 年中,这些银行公布的利润下降了 5/6,资产收入率仅为 0.3%。由于国有企业连年大面积亏损,为了继续生产、维持工人的生活及社会稳定,银行不得不继续贷款,许多贷款由于企业倒闭而成为坏账或长期亏损而成为呆账。据保守估计,这些坏、呆账已占银行总资产的 25% 以上。呆账最终由国家承担,给国家造成了严重的财政负担和赤字。由于大规模的国企亏损,国家已越来越没有能力长期负担如此大的债务。更令人担忧的是目前居民存款已接近 6 万亿元,并还在以每年 8,000 亿元的速度增长,一旦发生全面性挤提现象,后果将非常严重。

(4) 工人下岗与失业严重。由于国有企业的亏损和低效率,给政府的财政和国家银行造成了很大的负担。为此中国政府最近几年对国有企业采取了大规模裁减人员的方式进行改造,强制性地要求大批工人下岗,使得中国的失业问题更为严峻。据 1999 年 5 月国家统计局《中国统计摘要 1999》的数据,1998 年城镇就业人数净减少 2,339 万人(其中国有单位减少了 12.3%,约 1,419 万人;城镇集体单位减少了 32%,约 920 万人)。另一方面,中国有 13 亿人口及 1% 的年增长率,这意味着每年至少有 750 万新增劳动力需要就业(据新华社 1999 年 8 月 28 日报道,1999 年新增劳动力为 800 万人左右)。为此中国每年需要解决 3,100 万人的就业问题。以 1998 年为例,当年私营、外商企业新增员工及新增个体户仅 570 万人,1998 年有 2,500 多万城镇人口找不到工作,这还不包括历年遗留下来的下岗、待业人员以及大量的农村剩余劳动力。大多数失去原有工作的职工处于停薪待岗、待业或强制提前退休等状态。

(5) 外资减少与出口恶化。由于亚洲金融危机及坚持人民币不贬值的政策,1998 年下半年以来,外国投资及出口贸易也不断恶化,出现大幅度下降趋势。据统计,1999 年上半年外商直接投资协议金额为 194 亿元,与 1998 年同期相比下降了 19.9%。实现利润 186 亿元,也下降了 9.2%。值得注意的是,这是外国对中国的直接投资 10 年来出现的首次下降。此外,据海关统计,由于进口大增,出口疲软,外贸出口大幅度减少。尽管政府出台了鼓励出口的退税政策,但 1999 年上半年中国贸易盈余大幅萎缩至 80 亿美元(出口 830 亿元,进口 750 亿元),与 1998 年同期的 255.5 亿元的顺差相比下降了 65%。出口减少一方面直接造成了经济增长率的下降,另一方面也造成了国内更多的库存积压,造成失业率的增加和人均收入下降,影响了企业的生产,从而进一步减少了国内需求。

(6) 收入下降与需求疲软。另外一个经济低迷和萧条的主要表现是社会整体消费水平的下降和萎靡不振的消费欲望。最近两年多来,民众消费增长率年年下降。1997 年为 10.2%,1998 年下降为 6.8%,1999 年上半年的统计数字是 6.4%。造成消费水平下降的一个直接因素是城镇下岗、待业人数的大幅度上升,致使人民收入水平下降,从而降低了购买力。但笔者认为这还不是最主要的因素,收入水

平下降的人毕竟不占多数。主要原因是人们的消费心理和需求倾向发生了很大的变化。现在即使有钱、收入水平没有下降的人,由于对自己未来的收支状况感到担心,也不愿多消费。现在储蓄率已高达家庭总收入的42%,这说明人们消费愿望低下,其结果使得许多政府出台的经济政策失灵或作用有限。

(7)经济衰退与通货紧缩。由于生产过剩、消费需求持续不振、外贸出口和利用外资下降、固定资产投资增长放慢等原因,使得中国经济增长继续放慢,价格水平持续下降,处于经济衰退和萧条时期,并呈现出明显的通货紧缩现象。1999年上半年国内生产总值(GDP)虽达到7.6%,但比去年全年增速已有所下降,第二季度(7.1%)比第一季度(8.3%)又有所下降,这和上年的情况相反。1998年通过大力增加固定资产投资,给国有企业输血,使得当年的增长先慢后快。由于固定资产投资对经济的拉动作用减少,并且中国的财政现状也不可能允许政府长期无止境地增加固定资产投资,1999年上半年的固定资产投资比例也减少了,再加上其他方面的因素(如生产供给、个人消费及外贸出口)也没有发生实质性的变化,可以预见中国经济增长速度多半还将持续放慢下去。此外,通缩加剧,商品价格不断下降。1999年上半年,中国商品零售价格比上年同期下降3.4%,居民消费价格下降2.1%。直至1999年8月,商品零售价格已连续下降23个月,消费价格连续下降17个月。生产资料价格持续下降的时间更长。物价长时间、大范围的下降,造成了企业经营困难,影响了投资者的信心,使下岗人数增加,人们收入降低,低价倾销和恶性竞争现象增加,这将进一步放慢经济增长的速度。

如果以上经济萧条和经济持续低迷问题得不到很好的解决,再伴随着其他经济、社会、政治问题,如市场机制不完善、政府干预过多、国有资产大量流失、社会不公加剧、贫富差别日益扩大、干部以权谋私、贪污腐败、社会公德低下、干部监督机制不健全等问题,这将严重影响经济的发展、人民的生活水平以及社会的稳定,会进一步激化政治、经济、社会中的一些矛盾,使人们对改革失去信心,从而加大经济制度转型的阻力,甚至可能导致一场经济、政治、社会方面的危机。

## 2. 中国经济低迷的困境:宏观调控政策的失灵

为解决当前的经济衰退和萧条,中国政府把注意力主要集中在扩大内需、启动消费上。为此,采取了一系列宏观调控政策措施,包括加大财政投资、扩大国债发行、大幅度增加固定资产投资、进行广泛的基本建设、连续七次降低利率、增收利息税、拉动股市、提高中低消费群体的收入、宣布对事业单位人员加薪30%的计划、增加农民收入(通过加强农村基础设施建设,加快农村电网改造,实行农产品优质优价政策,安排有劳动技能的农民参加基础设施和生态环境建设等措施)、扩大高校自费招生等措施。这些措施在形式上多种多样,其目的是想通过扩张性的财政和以降息为主的货币政策,同时通过加大对国企、社会保障体系、公费医疗、住房改革的力度来解决当前的经济低迷问题。但中国政府采取这些政策和改革措施后的效果非常有限,并没有达到预期目的,经济还在朝恶化的方向发展。难道中国这次出现的经济低迷不可避免,在近期内不可逆转吗?要回答这个问题,我们首先需要弄清造成中国经济低迷和宏观调控政策失灵的原因。

## 二、经济低迷和宏观调控政策失灵的原因

### 1. 经济低迷的原因

要解决经济持续低迷和萧条,首先应该把导致经济低迷的主要原因弄清楚,只有这样才能制定出行之有效的综合治理方案。简而言之,经济之所以低迷,主要是由于前一时期的改革开放所导致的经济高速增长的四大大因素(“松绑放权”的改革促进了生产和经济的蓬勃发展;人们收入水平的提高导致了需求的大幅上升;开放政策导致了外贸出口的大幅增长;改革能带来好处,预期期望导致了人们消费欲望的强劲)在目前都存在着一定程度的问题。具体说来,笔者认为中国经济低迷的主要原因是:

#### (1)经济周期低谷的进入以及盲目投资导致生产能力过剩

中国经济经过5~6年(1992~1997)高速增长后,由于诸多因素的作用,现已处于经济周期的低谷。由于市场信息不完全、盲目投资,以及从经济活动的决策到实施、从投入到产出、从生产到消费都有一定

时间的滞后,并且经济内外部环境在不断发生变化,结果使得在以市场为导向的经济体制下,经济的增长和发展都呈波浪式的周期性变化而不是直线上升的变化。当经济进入低谷时,就会导致供给过剩、工人失业、人们的收入减少,从而引起社会整体消费水平下降。况且目前正处于经济体制转轨中,还存在着政府干预经济的情形,在许多政府官员还在用计划经济的头脑来搞市场经济的情况下,中国经济周期的特征也会更为明显。中国在过去一些年来,盲目上马了许多工程,存在着重复建设,造成了生产能力过剩,这需要一段时间来消化。据《经济日报》报道,900多种主要工业产品有一半左右的生产能力利用率在60%以下,最低的只有10%。1995年彩电生产能力已达到4,467万台,当年产量只有2,058万台,利用率仅46%。但当年投资彩电项目又有14个,建设规模为541万台。自行车的需求降到不足2,000万辆,但生产能力却在1995年时就达到了8,200万辆,并且当年还有16个项目(建设规模为676万辆)投入建设。陕西长庆气油田,投资50亿元,设计年产气量为13亿立方米,但现在周围地区只需3亿立方米。上海的写字楼空置率高达70%。全国积压商品房继续增加,现已达9,000万平方米以上。珠海机场投资几十亿元,年客运量设计为1,200万人,可1997年只有70多万人。另外,许多国有企业生产出来的产品都是一些无用的或过时的,结果造成了库存和资源的浪费。

全国各个领域这种过度和重复建设造成的严重生产过剩和资源浪费导致了大量企业的倒闭、停产或半停产,工人下岗,人们的收入减少,也就引起了消费下降。这在一定程度上抑制了正常的经济增长,从而扩大了经济低迷的程度。

#### (2)对将来收支的担忧导致了当前需求疲软

导致经济低迷和萧条的另一个更重要的原因是人们的消费倾向发生了根本性的变化:由于对将来支出可能上升的严重担忧使得人们现在即使有钱也不敢开支。前几年,由于改革开放,生产效率的大幅提高,经济高速发展,人们生活水平大幅上升,以及城镇居民一直享有优越的福利待遇,没有什么后顾之忧,在改革能继续带来好处的预期期望下导致了前一阶段强劲的个人消费欲望。但最近几年,由于国有企业的呆、坏账太多,银行系统面临着越来越大的金融危机的可能。为减轻难以承受的越来越重的财政负担,政府近年开始全面调整和减少社会福利及加大经济制度转型和改革力度,出台了一系列改革措施。但由于还没有形成新的机制来解决改革所带来的新问题,使得人们有了一种危机感,担心自己将来“生(生活)、老(养老)、病(治病)、居(居住)、教(子女的教育)”的费用得不到保障,不敢多消费,而采取预防性储蓄的措施。其原因是:

一是担心下岗后的生活费用没有保障。由于国有企业的亏损和低效率,给政府财政和国家银行造成了很大的负担,政府最近几年对国有企业实行了大规模裁减人员的方法进行改造,强制性地要求大批工人下岗,使得城镇职工担心自己随时会下岗,找不到新工作。另外,国家机关及事业单位也大量裁减人员,大家人心惶惶。这样,人们普遍对自己能否保住饭碗没有信心,对自己的预期收入没有把握,因而尽量储蓄,不敢随意花钱,从而减少了当前消费需求。

二是担心退休后的养老金没有保障。最近两年来中国加大了社会保障体系改革的力度,许多地区基本上取消或决定将要取消离、退休养老金制度,对中、青年城镇职工和机关单位人员执行个人、社会和单位集资的社会保障制度。由于筹集的资金有限,基金管理上也有许多弊病,这些基金不足以用来养老。因而人们现在不敢多消费,均采用预防性储蓄,以备养老之用。

三是担心生病后的医疗费用没有保障。现在许多单位公费医疗已被取消或由于单位效益不好,不能报销大笔医疗费用。而像发达国家那样的民间医疗保险公司在中国基本上不存在,不能进行医疗保险,使得人们不得不进行预防性储蓄。另一方面,医院由于不面临什么竞争,为了多拿回扣和创收,大量使用进口、中外合资或乡镇企业生产的药品,医生动不动就对病人进行B超、CT及全套检查,稍微大一点的病就要花上几千元、甚至上万元,使得老百姓感到医疗费用是一个很大的负担。

四是担心买房子的费用没有保障。实行房改制度后,老百姓都要自己化钱买住房。大城市一般房价要二三十万元,中小城市也要十多万元,但普通职工工资只有千元左右。由于个人贷款制度还不完

岸,又没有民间融资渠道,为了买房,老百姓只好节衣缩食,尽量储蓄,不敢多开支。

五是担心子女的教育费用没有保障。受中国传统文化的影响,做父母的都非常注重子女的教育。只要有可能,即使自己省吃俭用,也要让子女受到尽量多的教育。现在的“中、小学义务教育”对许多家长来说已成为一句空话。许多公立的大、中、小学校和地区为了创收,只对优等生或计划内学生不收或少收学费,而相当一部分学生需要缴纳几千到几万元不等的学费。据笔者了解,有些好的中学,交费生高达70%以上。作为中、低收入水平的中、青年父母,现在即使有钱谁又敢多消费呢?他们为了准备自己小孩从小学到大学的学习费用而必须进行预防性储蓄,因为谁能保证自己的子女在将来的各个求学阶段都是优等生呢?

如果人们对以上几方面的担心得不到解除,哪有闲情逸致上饭馆、逛商店、去旅游、送礼品、想高档,当然也就很难刺激民间消费,除非他的个人收入足够高。中国居民对前景存在的这种不良预期心理的确是当前消费需求的“拦路虎”。据中新社报道,中国经济景气监测中心在1999年8月对北京、上海、广州、武汉、成都、西安六城市1225名消费者的一项调查表明:居民对自己未来就业前景表现相当谨慎,对自己未来可支配收入的预期不很乐观,对社会保障的健全和完善较为担忧。

### (3) 亚洲金融危机导致外贸出口大幅下降

当亚洲金融危机发生之后,东南亚各国为了从金融危机中解脱出来,纷纷将本国的货币贬值,其效果是非常显著的。由于一个国家或地区贸易量大,替代程度高的商品的贸易价格哪怕是微小的变动将会非常敏感地影响进出口量,结果该国家和地区的出口开始大幅上升,从而刺激了本国和本地的生产,现在它们都不同程度地从金融危机的低谷中解脱出来,复苏迹象相当明显。韩国、新加坡、泰国、台湾等国家和地区都取得了相当可观的经济增长。例如,受惠于贬值的刺激,韩国1999年上半年的出口与1998年同期相比增长了20%。韩国在出口增长的带动下,工业产值逐月强劲上升。台湾的经济也显得日益强劲,尽管1999年发生了大地震,但仍实现了5%的年增长率。而坚持港元与美元挂钩的香港和坚持人民币不贬值的中国大陆,经济形势仍不乐观。由于中国与东南亚各国的出口商品替代度高达五成,属于激烈竞争对手,这些国家出口的大幅度增加已严重冲击到中国出口的竞争力,直接影响到中国的外贸出口,使得贸易顺差大幅度下降。中国在金融风暴过后至今,出口产品的价格虽然下滑了5%—6%,但出口仍然大幅度萎缩。为了提高外贸出口,中国有关部门采取了多种措施以刺激出口,但并没有阻止外贸出口的继续滑坡,从而阻止生产和就业的下降,使得经济仍在低迷状态中徘徊。

### (4) 经济体制基础软件的落后与硬件结构的不合理

经济体制软件部分的落后与硬件结构的不合理也是影响持续性经济增长、造成经济低迷的一个重要因素。中国过去十多年的经济高速增长主要是以大量物力和人力投入为动力的“粗放型经济”及通过靠“松绑、放权”的改革来提高人们的生产积极性和效率达到的,它是一种在很大的程度上没有科学技术作为根本动力的水平性经济增长。当这种经济发展到一定阶段时,增长效应就会减小,甚至会消失,不可能长久地保持高速增长。现代经济增长理论和发展经济理论告诉我们,长久的持续性经济增长主要是靠科学技术的进步和人力资本的提高,而科学技术的进步和人力资本提高的关键是以注重教育、保护知识产权、明晰所有产权、允许自由竞争等社会经济制度作为根本的基础条件。

据1997年2月12日北京《经济参考报》报道,目前中国的劳动生产率只有英国的1/30,美国的1/36,日本的1/40,德国的1/45。当前中国的经济增长因素中,72%依赖于资金和人力的投入,只有28%依靠技术进步,而美国最近这次持续9年的经济强劲增长则主要依赖于高科技。中国人均产值、人均消费、人均教育经费、科技人员在总人口中的比例、基本教育普及率、文盲率等经济社会基础软件部分在世界46个国家竞争力排名中,名列倒数第二。中国的教育经费大约占GDP的3%左右,并且直到1997年还在不断下降,是世界最低的少数几个国家之一。近年来,中国科研经费在GDP中所占比重不增反降,只占0.5%左右,而印度也有0.9%。中国3亿左右职工的技术素质低落,教育程度低下,70%左右只有初中以下学历,受过中等专业训练者不足4%。

经济体制结构的硬件部分也存在着许多问题。经过 20 年来以市场为导向的改革后,中国的市场体系仍然相当不完善:金融体系、劳动力市场体系、法制体系离市场机制的要求仍有相当距离,所有制的改革还有相当的路要走。从《中国经济时报》的一篇对中国劳动力、资金、生产、价格的市场化及政府的干预程度的分析中得知,中国经济的总体市场化程度还没有超过 50%。经济改革基本上只是部分地开放了市场竞争及给予人们有限的经济自由,并没有解决政府对经济活动干预过多的问题。结果,在过去几年的经济繁荣时期,各级政府和企业的盲目投资几乎在所有的行业中都形成了低水平的重复建设,使得中国国有企业效率、亏损面和亏损额每况愈下,背上了越来越重的财政包袱。但即使这样,为了刺激经济,直至现在,还在继续大量地给国有企业输血。1998 年社会固定资产投资达到 28,650 亿元,比上年增加 3,700 亿元,增幅达 15%。这其中,对国有企业的投资大幅度上升,而非国有企业很难得到贷款,民间投资却在下降。

这样,导致经济低迷既有经济周期和盲目投资造成的生产能力过剩、消费心理倾向发生变化所引起的需求疲软、外部经济环境恶化导致的出口下降这些原因,也有经济体制软件落后及硬件结构不合理的原因。这些才是造成经济停歇的基本原因。此外,经济改革和经济政策失误及改革方式不当也在一定程度上加深和延长了经济的低迷。这些因素的共同影响和相互作用使得经济低迷的病灶变得错综复杂,从而对经济低迷的解决变得更为困难。当前持续的经济低迷和萧条就是人们没有把经济改革的长远目标与短期的经济增长,经济体制的变化与人们消费行为的变化,经济效率与社会公平,经济周期的变化与经济体制转型的力度和时机,供给与需求的互动,外贸与内需等方面的关系辩证地处理好,从而没有很好地将经济政策、经济体制转型的强度及改革的时机有机地结合起来,给出综合治理经济衰退的有效之道。如果不从解决这些导致经济低迷的原因着手,而去刺激股票市场,一味采用扩大政府开支的做法去刺激经济,其后果是后患无穷的,从长远看,也不可能刺激民间消费。

## 2、宏观调控政策失灵的原因

一旦了解经济持续低迷和萧条的主要原因,人们就不难找出中国宏观调控政策失灵的原因所在。中国至今对经济低迷所开出的药方主要是想通过宏观调控的财政政策和货币政策来拉动中国老百姓的当前消费需求。由于这些政策并不能解决人们对未来收支的担心,且这些政策也不是为了针对其他三个造成经济低迷的原因而实施的,中国宏观调控政策为什么会失灵也就不难理解了。

一般来说,当经济处于周期性低谷且并无重大经济结构性问题时,激发需求的做法能造成经济景气上升,令市场重拾信心,从而使经济重返增长轨道。但当一个经济体制有结构性问题时,特别是像中国正处于经济体制转轨的过程中,经济体制结构问题比比皆是,以及人们对未来开支上升的担忧,完全靠像市场体系完善的发达国家那样简单地通过财政与货币政策来刺激经济的回升,可能很难达到预期目标,甚至还会越陷越深,即政府财政负担越背越重,经济结构性问题越来越大,对社会和经济的冲击将会变得更加难以承受。

中国政府自 1998 年以来已投入了大批财政资金,但由于老百姓对自己未来消费需求上升(相当于未来预期收入下降)的担心使得他们的收入现在即使显著上升也不敢多消费,从而使得当前政府为拉动内需所实施的一系列财政政策和货币政策的作用有限或失灵。这一现象表明中国有可能正陷入所谓的“凯恩斯陷阱”(又称“流动性陷阱”)中。这种现象一旦发生,消费者因恐惧未来收入水平的下降,就会减少消费而增加预防性储蓄,从而导致经济更进一步地萧条,使得经济学中所谓的投资乘数原理失灵,不能带动民间的消费需求。根据投资乘数原理,政府增加开支是通过乘数效应来达到对经济增长的刺激作用。当个人边际收入消费倾向越高,投资乘数就会越大。当预期收入下降时,当前的边际收入消费倾向就会减小,其结果会导致政府增加投资的乘数效应难以体现,政府通过扩大公共开支和投资来刺激经济的带头作用就会相当微小。

事实上的确如此,1998 年中国 GDP 的增长达到 7.8%,主要是靠政府工程和通过对大型国有企业投资的方式实现的,它并没有真正激起民间投资热,尤其是民间消费热,使得 1999 年的经济增长又慢下来

不应国有企业进行大规模的甩包袱,强制性让工人大量下岗,而应根据政府财政承受能力、社会吸收劳动力程度,对国有企业逐步地进行所有制转换,逐步减少对国有企业输血,让工人自愿离开企业。由于国企的相对低效率,工人的相对收入必定会逐步减少,从而越来越多的工人将会自愿离开企业。如果现在就强制性地让工人大量下岗,首先就有让谁下岗的问题,其次国家也还没有这么大的财政能力负担数目庞大的下岗工人。另外,由于国有经济的比重还比较大,大量工人下岗及国企破产将会影响经济增长,且失业救济制度还处于初始阶段,这将会造成下岗工人的生活水平的下降或生活得不到保障,从而可能造成人们对改革的对立情绪,甚至会对社会的安定造成威胁,引起社会动荡。在经济机制的转型阶段中,在劳动力市场和失业保险制度还没有建立之前,国有企业本身就起着一种变相的社会保障作用。保障那些没有能力或出路、愿意继续呆在国有企业工人的起码生活水准。况且,尽管国有企业还在亏损,需要国家补贴,但补贴的资金应比完全负担失业工人的救济金要少得多。因为企业或多或少在创造一些收益,亏损国有企业创造的收益也能抵消部分生产成本。

为减轻人们对养老的担忧,应尽快建立和完善养老保险制度。养老保险制度要采取多种形式,特别是要建立个人账户。养老金的管理要像企业一样来经营。要允许竞争,让民间机构参与经营和管理退休金。政府部门经营养老金的效率一般不会高于民营基金公司。现在发达国家的个人养老金基本上都是由民间投资基金公司来经营管理。

为消除人们对医疗费用的担心,应尽快实行医疗保险制度,进一步开放保险市场及扩大外国保险公司进入中国保险市场,建立各种形式的医疗保险公司,激发人们的医疗保险热情。看病的大部分或全部费用由保险公司承担。应把医疗保险公司和医院作为企业来办,允许竞争,也应允许民间建立和经营各种医疗保险公司和医院。

为解决老百姓大量储蓄购房款的问题,应采用分期付款的方式。应建立和完善个人住房贷款制度,并允许成立民间贷款机构。

为解决老百姓对子女教育费用担忧的问题,应真正实行中、小学免费教育,尽量做到学生上学不交或少交学费。教育事业是一种公共事业,市场机制不能很好地解决国民基础教育问题,需要政府负责解决。

如果能实行以上措施,这将在很大程度上解除老百姓对预期收支的后顾之忧。

第二,为促进经济增长和解决生产萧条问题,应调动非国有企业的投资热情及放宽民营和私有经济的限制。中国现在的国债,大量资金都用来补给没有什么效益的国有企业,建了许多豆腐渣工程,对集体行业的投资却是负增长,民营部门的投资增长也很少。据《广州日报》1999年9月6日的报道,1990~1998年的9年间,非国有的投资平均增幅为27.3%,高出国有经济近9个百分点,但自1997年以来,非国有经济的环境大为恶化,当年集体和个人经济投资仅增长5.8%和6.7%,分别比1996年降低了5.5%和18.7%,远远低于同期国有经济11.3%的投资增长率,而1998年更比国有经济降低了11.6%,1999年延续了上两年的下降趋势,这严重影响了经济的增长。现在,政府为解决因扩大财政开支而导致的收入不足问题,采取了对私有企业多收税的政策,这对私有企业非常不公平,过去两年内增税幅度达30%~40%,客观上压制了非国有经济的发展和放慢了经济增长。这种谁发展最快,谁就被课以更重的税,那么企业怎么可能愿意扩大投资呢?现在私营企业既要交企业所得税,又要交个人所得税,而外企和国企不交个人所得税,这实际上对解决经济低迷起了相反的作用。另外,由于长期向国有经济倾斜的投资政策,非国有经济难以进入具有较高预期投资的领域。并且,民营企业很难通过正规金融渠道融通资金,只能依靠个人储蓄或以高出国家法定利率许多的成本从黑市拆借。为此,政府应最大限度地放宽民营和私有经济的生存范围,同等对待民营和私有经济。

第三,为解决经济增长速度放慢问题,同时也要解决外贸出口下降的问题。现在是认真考虑让人民币是否贬值的时候了。中国经济在过去20年之所以有高速增长,主要靠两条基本国策:对内改革与对外开放。对内“松绑、放权”的经济自主化改革以及引入竞争市场机制的市场化改革,大大调动了人们

的生产积极性,促进了非国有经济的蓬勃发展;对外开放的政策使得大量外资、先进的科学技术及管理经验涌入中国,外贸大幅度增长,从而大大提高了生产力和人民生活水平。自改革开放以来,中国的外贸出口增长迅猛,成为中国经济增长的重要因素之一。亚洲金融危机发生之前,中国几次货币贬值,都令出口大幅度上升。例如,1994年1月中国将人民币贬值后,当年出口即大幅上升32%。外贸出口以往每年拉动中国的GDP 2到3个百分点。然而,1997年发生的亚洲金融危机和坚持人民币不贬值的政策却导致了中国外贸出口的大幅度下降,制约了GDP的增长。现在所有实行货币贬值的东南亚国家和地区(尽管它们的经济结构还有待于调整)都从金融危机中迅速走了出来。只有坚持人民币不贬值的中国大陆和坚持美元与港元挂钩的香港地区还在经济低迷中徘徊。我们认为,作为一个国家,在制定政策时,首先考虑的应是国家的利益,国家利益应是最高利益。世界或亚洲经济形势恶化,应由各国一起来解决,共同承担风险、责任和代价,而不能只由中国来承担。对人民币是否贬值的问题也应如此,而不是只为维持所谓的亚洲经济的稳定,让中国老百姓承受痛苦,使中国经济陷入低迷之中,而其他国家和地区却从中得到解脱。由于人们普遍认为人民币最终会贬值,从而使得外国投资者不敢轻易投资,导致外国直接投资下降。现在,越来越多的国内外经济学家开始认识到人民币应该贬值,世界银行首席经济学家斯蒂格里茨也公开表示,人民币贬值对中国经济有好处。世界著名经济学家库克曼(Paul Krugman)也认为,由于通货紧缩持续存在,生产力过剩也在加剧,人民币应该贬值,他并不认为人民币的适度贬值会对其他国家造成很大影响,至多只会引起一时的波动而已。其实美元的持续疲软,就相当于人民币变相贬值,实际上在一定程度上促进了中国外贸出口的回升,也间接地证明了人民币贬值对刺激出口,促进经济增长的作用。

第四,为提高人们对市场化改革的认同感和政府的威信,从现在起要加大打击贪污腐败的力度。一般来说,在经济制度转轨的过程中,贪污腐败是很难避免的。在转轨的过程中,既存在着计划经济的成分,也存在着市场经济的成分,政府干预经济活动情况还会大量存在,同时又有一定程度上的经济自由空间,这就会给那些以权谋私的人提供许多机会,也给贪污腐败造成了一种生存空间。客观来说,贪污腐败在转轨的早期,对搞活经济、提高经济效率、减少一些干部对改革的阻力,有一定的积极作用。它可看做是一种变相的合作机制,也可看做是改革的成本,因而不可能完全避免。但随着市场化改革的深入,经济自由化程度的更进一步提高,市场体系的逐步完善,贪污腐败的破坏作用变得越来越大,已成为改革的阻力。现在贪污腐败日益严重,使得国有资产大量流失,严重影响了经济的发展和人们对改革的信心。因此,从现在起,应采用各种办法加大打击贪污腐败的力度,比如充分发挥新闻的监督作用。这样,对内可提高人民对改革的信心、增加政府的威信、加快经济体制转轨的速度,对外能增加公平贸易的程度。随着经济全球化的深入,人们对经济领域中的腐败现象越来越关注,在进行国际贸易时,各国都希望其他国家的官员遵守贸易法规,这是公平贸易的基础,而腐败则是执行这些法规的最大障碍。

## 2、长远根治经济低迷的对策和建议

从长远来说,要根治经济低迷和保证经济持续增长,政府需要从经济制度建设和改善经济社会发展的基础软件部分着手。具体说来,要解决好以下几方面的问题:

第一,刺激经济应从经济体制转型及经济制度建设方面着手,加快市场化(特别是金融体制和国有企业所有制)改革的进程和大量减少政府部门干预经济活动的程度。同时,应大力提倡发展非国有企业,特别是民营、私有企业,这才是经济持续发展的根本出路。但至今私有财产和私有企业还没有得到法律的严格保护,在许多地方,私人企业如不行贿就有可能遭到地方官员查封的威胁。中国要搞市场经济和真正地做到富民强国,首先就要彻底地解放思想,明确和果断地表明市场化与民营化应是改革的最终目标和经济发展的根本出路。只有迅速地发展非国有经济,当非国有经济比重大大提升后,才能提供广大的空间来吸收国企下岗人员。如果不打破传统的思维方式和落后的行为观念,不放弃低效率的经济体制,就不可能从根本上解决持续性的经济发展问题。笔者曾在几年前一篇文章中论述过中国经济改革要平稳地完成向市场经济体制转轨的过程需要经过三个阶段。在这三个阶段中所要采用的改革基



本步骤(方针和策略)应分别是:经济自由化、市场化和民营(私有)化。这是由于不同经济环境将影响不同产权所有制安排的最优选择。国有、集体、私有产权所有制在具体不同经济环境下都有相对优势。笔者在另外一篇关于转型经济中产权所有制安排的文章中证明了当经济自由和市场体系完善的程度非常低下时,国有企业将比私有和集体企业更具有相对优越性;如果经济自由和市场体系完善的程度处于某种中间状态,则集体企业将比国有企业和私有企业具有相对优越性;如果具有高度的经济自由和完善的体系,则私有企业将是最优的产权安排形式。

这样,如果中国决定要搞市场经济,要经济保持持续高速增长,国有经济民营化将会是最佳选择和唯一出路。一般来说,国有企业不仅导致经济的低效率,而且也导致了人为的社会不公和矛盾。这在改革前后都一直存在着,差别只是程度和幅度不同。经济改革前的社会不公主要表现在农村和城市之间的差别。国有经济创造的财富主要被城市居民分享,占80%左右的农村人口没有享受到什么好处。经济改革后国有经济所导致的社会不公的程度和幅度都大大增加,主要表现在城市职工与掌握各种权力官员之间的收入巨大差别和机会不平等。现在国有资产流失到少数人手中,从而造成了社会不公。由于中国大陆的经济体制还没有形成强有力的市场和政府有序的调控与规范,国有企业资产以惊人的速度流失,国有资产出现严重萎缩。据有关部门估计,从1980年以来,平均每天流失国有资产价值一亿多元,累计流失已达10,000亿元左右。贫富差别也越来越大,权力的市场化使得财富集中在少数人手中,导致了收入巨大的不平等。目前中国民间的6万亿元的存款中,有高达80%是掌握在10%的人手中。国有资产的流失及国企干部们以权谋私、贪污腐败,使得职工与干部之间的收入差别日益扩大,国企效益日益低下,许多国企处于亏损、破产的边沿,国企工人生活水平下降。现在许多效益不好的国有企业工人已生活在贫穷线以下,只能拿基本工资,有些企业甚至连基本工资都开不出来。对于严重亏损的国有企业,许多工人的日子更是十分艰难,生活已陷入贫困状态。现在不少企业已陷于停产、半停产状态。国有企业的现状也造成了人为的机会不平等和社会矛盾。当企业的效益不好时,什么样的人应该下岗,是工人应该下岗还是干部应该下岗,是年龄大的应该下岗还是年龄小的应该下岗?

若要经济继续增长,就必须开辟新的增长来源,在国企效益日益低下及外国投资减少的情况下,私有企业是中国经济增长的最佳希望。浙江省的改革实践就说明了这点。据《人民日报》1999年7月29日报道,在全国大多数地区面临经济困难的情况下,浙江经济却一枝独秀。1998年全省国内生产总值增长10.1%,外贸出口增长7.7%,1999年继续稳定增长。浙江之所以取得这样骄人的成绩,是近几年大力发展非国有经济特别是私有经济的结果。目前国有和国有控股经济在工业产值中所占比重只有11.5%,而集体经济、私有经济、外商投资和其他经济类型所占比重却分别为40.3%、42.5%和5.7%。现在,全省私营工业企业总户数已超过20万家。在全国500家最大私营企业中,浙江占了112家,总量居全国第一。在短短20年间,浙江从一个“资源小省”迅速发展成为“经济大省”,成为中国东部沿海地区经济发展最快、最具活力的省份之一。之所以会这样,个体私营经济发挥了重要作用。全省人均GDP增长最快的20个县市中,2/3以上县市个体私营工业产值比重超过50%。在中国过去20年中出现了许多经济改革模式:有“江苏苏南模式”、“广东珠江三角洲模式”、“浙江温州模式”和其他模式。从现有的改革实践结果来看,温州模式似乎最具活力。现在温州基本没有下岗问题,只有换岗问题。温州的社会保障做得也很有成绩。

第二、应解决好经济社会基础软件部分落后及经济结构的调整问题。应不断调整经济结构,深化改革,特别要加大教育和科研投入,通过技术进步来提高生产力和经济效益。真正实行中小学免费教育,而不是看到近期教育消费比例增大,就认为找到了拉动内需的突破口,麻木不仁地坐看各类学校滥收费。现代经济增长理论和发展经济理论以及各国经济发展好坏的实践告诉我们,长久的持续性经济增长主要靠科学技术的进步和人力资本的提高,而科学技术的进步和人力资本提高的关键是以注重教育、保护知识产权、明晰所有产权、允许自由竞争等软件的社会经济制度作为根本的基础条件。目前中国的经济增长因素中,72%依赖于资金和人力的投入,只有28%依靠生产技术的进步。中国技术工人占工

人总数的比例只有 3%，而德国和日本的这一比例都在 25% 以上。现在中国的经济增长是一种在低层次上的增长，处于生产链的末端，主要是靠拼劳力而不是靠拼脑力实现的。中国的外贸增长也主要是靠出口加工实现的，制造出口产品的设备和原料许多都是从国外进口，干死干活，付出的是人家的百倍，赚了只能拿小头。当然，在经济发展的早期阶段，为了积累资本，我们不得不如此。但是，只要想有长远的持续性经济高速增长，就必须靠教育来提高人力资本生产率及掌握和开发先进的科学技术。如果科学技术不能迎头赶上，哪能谈得上赶超世界先进水平。美国最近这次已持续 8 年多的经济强劲增长在很大程度上归功于高科技（特别是计算机的开发和信息技术的发展），一旦一个新产品开发出来，以微小的边际成本，创造出千百倍的利润（像微软的计算机窗式操作系统，它的生产边际成本几乎接近零，这就是为什么比尔·盖茨能在短时间内成为世界首富的原因）。

第三，应保持政策和规章制度的稳定性，只有这样才能增加人们对政府的信心和法规的权威性。一个国家的大政方针起码要管一二十年。如果一年，甚至几个月就换一种方案，这只会造成混乱。人类发展了这么多年，社会进步这么大，即使中国的国情和文化与其他国家不同，但由人类所创造的一些基本经济制度如能在其他国家和地区特别是在华人居住的地区和国家取得成功，凭着中国老百姓的聪明才智，它也应能应用于中国大陆，而不需要总是“摸着石头过河”，不断地改变政策和采用新机制。

#### 四、结束语

总之，笔者认为财政政策和货币政策必须与改变民众预期收入信心不足的措施互相配套，才有可能刺激广大民众的消费需求。与此同时，采用各种刺激企业（特别是非国有企业）的投资热情及扩大外贸出口等措施，并从长远解决好基础经济社会软件部分落后的问题及经济结构调整问题，给予人们更多的经济自主权，国家应尽快从经济活动领域，特别是竞争领域中退出，尽量减少政府干预经济活动的程度。其实，国家决策部门只要管好宏观调控政策（比如管好利率、货币发行量）、搞好教育、促进科学发展，其他的事不用操心，经济就会发展，也就是老子所说的无为而治。只有这样，才能达到解决经济低迷事半功倍的效果，促使经济持续发展。

#### 参考文献

1. 田国强，《中国国营企业的改革与经济体制平稳转轨的方式和步骤——中国经济改革的三阶段论》，《经济研究》，1994 年第 11 期，3-9。
2. 田国强，《内生产权所有理论与经济体制的平稳转型》，《经济研究》，1996 年第 11 期，11-20。
3. 戴相龙，《努力发挥货币政策对经济增长的促进作用》，《人民日报》，1999.8.15。
4. 《中国统计摘要 1999》，中国统计局，1999.5。
5. 《浙江经济正看好》，《人民日报》，1999.7.29。
6. 《中国经济市场化程度到底有多高？》，《中国经济时报》，1999.8.13。
7. 《通货紧缩前因后果你说我说》，《广州日报》，1999.8.30。
8. 《民间投资不振危及中国经济》，《广州日报》，1999.9.6。
9. C. Jones, "Introduction to Economic Growth", W. W. Norton & company, New York, 1998.
10. P. Romer, "Endogenous Technological Change", Journal of Political Economics, 98 (1992), 71-102.

田国强 美国德州 A&M 大学经济系教授。