

# 为什么中国的宏观调控政策 仍未达到预期目的？

田国强

为了解决当前的通货紧缩和经济持续低迷问题，中国政府今年已连续采取了六项措施来刺激消费，一是在原预定 1500 亿人民币国债的基础上再追加 400 亿人民币公共投资；二是两次降低利率；三是将公务员的工资、国有企业下岗人员及城镇最低生活保障对象的救济金大幅提高 30%；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；六是最近推出的征收高达 20% 的利息税。但从目前的经济状况看，中国政府采取这些措施后的效果并不明显，或只有短期效果，总之至今仍没有达到预期目的，经济状况还在朝恶化的方向发展。那么为什么会如此呢？还应采取什么措施呢？要回答这些问题，人们需要首先弄清消费不振的原因是什么，及为什么宏观调控政策会失灵，从而才能提出更为有效的措施。由于篇幅所限，我们不准备在这里过多地探究经济低迷的深层原因，所提出的具体对策和建议也只作大致描述，而不作详细论证。详细讨论，可参考拙作《中国经济低迷的困境、原因及其对策》。

## 当前需求不振的原因

导致当前需求疲软的主要原因是人们的消费心理倾向在最近两年发生了根本性的变化。对未来支出可能上升的预期使得人们现在即使有钱也不敢开支。就在前几年，由于改革开放的正确决策，中国生产效率的大大提高使得经济得到了高速发展，人们生活水平大大上升，再加上城镇居民一直享有的优越的社会福利保障，没有什么后顾之忧，在改革能继续带来好处的预期期望下，导致前一阶段强劲的个人消费欲望。但最近几年，由于经济制度转型和改革力度的加大、深化，出台了一系列改革方案，使得人们对自己将来“生(生活)、老(养老)、病(治病)、住(居住)、育(子女的教育)”的费用是否能得到保障

产生严重担忧。如果人们的这种担忧不能解除，就不可能刺激当前私人消费，除非个人收入足够高。人们为什么会对自己将来“生、老、病、住、育”的费用感到担忧而采取预防性储蓄，不敢现在就大量消费呢？这是由于：

担心一旦下岗、失业后生活费用没有保障。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。中国政府最近几年对国有企业进行大规模裁员，强制性要求大批工人下岗，使得城镇职工人人自危，担心自己随时会下岗、失业，找不到新工作。另外，由于国家机关事业裁减人员的改革去年出台以后，机关事业单位人员也人心惶惶，担心自己被裁掉。人们普遍都对自己能否保住饭碗没有信心，对自己的预期收入不看好，因而尽量储蓄，不敢随意花钱，减少了当前消费开支。

担心老了后养老金没有保障。最近两年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退、离休养老金制度，对中、青年城镇职工和机关单位人员采取了个人集资和社会、单位集资的社会保障制度的办法。由于筹集的资金有限，再加上管理基金存在许多弊病，这些基金不足以用来养老，所以人们现在不敢消费，采取预防性储蓄，以备养老之用。

担心一旦病了后医疗费用没有保障。由于不少单位、企业效益不好，不能报销大笔医疗费用，现在许多单位公费医疗已经被取消或者是名存实亡。再加上像发达国家中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，使得人们不得不采取预防性储蓄以防不测，尽管这些储蓄也许永远用不到看病上去。

担心买房子的费用没有保障。现在实行房改，今后都要自

己花钱买住房,因此需要储蓄,而不敢现在多开支。

担心子女的教育费用没有保障。受中国传统文化的影响,中国的父母都非常注重子女的教育。只要有可能,即使自己省吃俭用,也尽量让子女接受更多的教育。现在所谓的“中、小学义务教育”,对许多家长来说已成为一句空话。现在许多公立的大、中、小学校地区为了创收,只对优等生或计划内学生免收或少收学费,而相当一部分学生需要自己缴纳学费,从几千元到几万元不等。据笔者了解,有些好的初中、高中,交费生高达70%以上。作为中、低收入的中、青年父母,现在即使有钱谁又敢多花呢?他们要为准备子女的小学、中学及大学的费用而进行预防性储蓄,因为谁又能保证自己的子女在将来的各个求学阶段都是优等生呢?

### 宏观调控政策失灵的原因

一般来说,当经济处于周期性低谷且无重大经济结构问题时,刺激需求的作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,特别像中国正处于经济体制转轨过程中,经济体制结构问题比比皆是,再加上人们对未来消费需求担忧,要像市场体系完善的发达国家那样,简单地依靠财政与货币政策刺激经济回升,可能很难达到预期目标。弄不好还会越陷越深,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变得难以承受。

中国政府自去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,使得他们现在即使收入显著上升也不敢多消费,这就是当前政府为了拉动内需所实施的一系列财政政策和货币政策作用有限或失灵的根本原因。这一现象表明,中国有可能正陷入“流动性陷阱”。这种现象一旦发生,消费者因恐惧未来收入水平下降,就会减少消费而增加预防性储蓄,导致经济更加萧条,从而使得经济学中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刺激经济增长的。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少,其结果导致政府增加投资的乘数效应难以体现,政府扩大公共开支投资来刺激经济的带动作用就会相当微小。

另外,值得指出的是,人们在应用财政政策和货币政策时(特别是采取扩大政府财政开支的做法,像给人们长工资,增加政府工程,对大型国有企业大量输血)要慎重,不能简单地照搬发达市场经济国家的做法,即采用财政政策和货币政策来解决当前经济问题而不考虑本国国情及经济环境。即使对经济体制结构问题较小的发达市场国家来说,采用以上做法也要小心,弄不好,将会同时出现高赤字、高通货膨胀、高失业率、低经济增长共存的困境,使得宏观调控政策无从下手。美国在50—60年代长期采用凯恩斯扩大政府开支的财政政策,结果在70年代陷入以上的困境。根据卢卡斯的理性预期学派理论,由于经济政策并不完全是一种不会影响人们行为方式的参数(外生)控制变

量,它在某种程度上也是内生变量,人们会通过改变自己的行为方式来抵消或减少经济政策的作用。按中国的俗话来说,就是“上有政策,下有对策”,使得政策功效在短时间内就会失效。笔者认为中国应汲取这样的教训。

### 对策和建议

笔者认为解决目前经济低迷和萧条不仅要治标,更重要的是治本,从深层次体制和经济社会的基础软件落后方面找原因。不应该只顾眼前的短期经济增长,而牺牲长久的可持续性经济增长和发展。中国现在为了摆脱经济低迷,不顾成本,不顾代价运用各种财政和货币政策,大多只有短期效果,无法根除病患,从长远来说,对经济的发展没有什么好处,并且会带来许多后遗症,特别是政府的财政赤字问题。

从中短期来说,第一,要解决广大民众对生、老、病、住、子女教育费用的后顾之忧,从而解决消费者信心不足的心理问题。现在实行许多改革措施在大方向上大多是对的,但要考虑到实行这些改革的时机和步骤,在当前经济环境不好的情况下,要推迟某些重大改革步骤,等条件成熟后再逐步实施,让老百姓对改革、对自己的前途有信心,让老百姓的消费倾向由目前的保守型转为愿意开支。为此,不要大规模、强制性地让大量工人下岗;社会保障制度要采取多种形式,允许竞争,让民间机构参与经营和管理退休金;应允许民间建立和经营各种医疗保险公司;另外,要真正实行中、小学免费教育。如果能实行所有这些措施,就能在很大的程度上解除老百姓对预期开支的后顾之忧。

第二,要刺激非国有企业的投资热情。中国现在国债,以及其它大量资金都用来给国有企业输血,多数资金给了没有什么效益的国有企业,但对集体企业的投资却是负增长,民营部门的投资增长也很少。为扩大税收,采取对私有企业多收税的办法,实际上起了相反效果。

第三,要解决外贸出口下降的问题。现在是认真考虑让人民币贬值的时候了。实行货币贬值的那些东南亚国家和地区现在都明显地走出了亚洲金融危机,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特区还在经济低迷中徘徊。

从长远来说,第一,刺激经济要从经济体制转型及经济制度建设方面着手,要大力提倡发展非国有企业,特别是民营、私有企业,这才是根本出路。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经济的持续发展问题。现在国有企业效率仍然低下,国有企业亏损面和亏损额持续扩大。占有总资产70%左右的国有经济却只生产出26%左右的国民产值,70%以上的国有企业已资不抵债,98%的国有企业只能靠国家银行贷款维持,大量的呆帐、坏帐几乎要拖垮银行系统,耽搁了金融体制的改革。

第二,要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。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生产科学技术的进步和人力资本的提高,而科学技术进步和人力资本提高的关键是以注重教育、

保护知识产权、明晰产权、允许自由竞争等软件的社会经济制度作为基本条件的。目前中国的劳动生产率只有英国的三十分之一，美国的三十六分之一，日本的四十分之一，德国的四十五分之一。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%依靠生产技术的进步，而美国最近已持续7年多的经济强劲增长主要依赖于高科技。中国的人均产值、人均个人消费、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、文盲率等经济和社会发展的软件部分，在世界46国竞争力排名中，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，比中国更穷的印度都有0.9%。中国3亿左右职工的技术素质低下，教育程度低，70%左右只有初中以下学历，受过中等专业训练者不足4%。

因此，中国应不断调整经济结构，深化改革，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。（截稿日期：1999年9月）▲

（作者单位：美国德州A & M大学经济系）

# 如何提高 债转股的质量

米建国

对于债转股，不仅社会各界给予了极大关注，国有企业的老总及其主管部门领导更是趋之若鹜，在国家经贸委大楼里，到处是国企老总及其主管领导要求债转股的陈述声。这充分说明了国家实施债转股的政策举措得到了热烈响应。

债转股最基本的意义在于，通过银行债权向股权的转换，提高国有企业的自有资本比率，减少企业的债务压力和沉重的利息负担，降低财务风险，为深化国有企业改革创造一个比较好的基础，同时也有利于推动国有银行的体制改革和机制转换。可以说债转股在国家经济体制改革的整体设计中是非常重要的环节，事关全局，其每一步都要走稳、走好。否则，以信用制度为重要支撑的市场经济，会变成滥借滥用、借钱不还的“赖帐经济”。为此，就如何提高债转股的质量提出以下几点看法：

## 1. 债转股既不是天上掉下来的“馅饼”，也不是“免费午餐”，仅是有限的“最后的晚餐”

国有企业的老总及其主管领导为什么对债转股趋之若鹜？许多是冲着这“免费午餐”来的，天上掉下来的“馅饼”不吃白不吃，吃了也白吃，把胃口放得大大的，能吃多少是多少。不可否认这种思想是一种普遍存在，是一种强烈的“寻租行为”。

债转股是一项政策性极强的工作，决不是所有国有企业的银行债务都可以转为股权，也不等于把企业欠国家银行的债务一笔勾销了事。目前实施债转股所限定的五个基本条件，比较笼统，弹性过大，有点失之过宽。虽然信达资产管理公司日前就北京水泥厂和上海焦化有限公司的债务问题与有关部门签订了债权转股权协议，但这仅仅是实施债转股工作的初步尝试，言其成功恐怕还为时过早。为避免一哄而上，目前不宜大肆渲染，而是要在认真、细致地总结两家企业债转股经验的基础上，找出有待改进的问题，研究更为具体、更为严格、宜于把握操作的实施办法。同时，明确宣布债转股不是企业争取就能得到的，是国家经贸委和债权银行严格把关确定的，而且这份“最后的晚餐”是有限的，以打消许多企业不切实际的非分之想，把他们的行为引导到改革、转制和加强管理上来。此外，还有必要进一步明确，任何要求实施债转股的企业只能由主管部门向国家经贸委转报有关材料和接受调查评审，不得自行到国家经贸委报送材料或通过个人打通“关节”，避免产生“债转股腐败”。

## 2. 债转股要与国有经济的战略性调整结合起来

目前国家规定债转股企业的五个条件为：产品适销对路，质量符合要求，有生产竞争力；工艺装备属国内领先水平，生产符合环保要求；管理水平较高，债权债务清楚，财务行为规范；有一个坚强有力的领导班子；转换企业经营机制的方案符合现代企业制度要求，各项措施有力，减员增效下岗分流任务得到落实。