

# 我国宏观经济调控政策的回顾与思考

许经勇

(厦门大学经济系,福建 厦门 361005)

**摘要:**1998年以来,为使我国国民经济能够保持较快速度的增长,政府先后实施了稳健的货币政策和积极的财政政策,但在市场需求不足的条件下,其效果还不尽人意。为此,应在实施稳健的货币政策和积极的财政政策的同时,确定“就业优先”的宏观经济调控目标。

**关键词:**经济增长;宏观调控;货币政策;财政政策;就业优先

**中图分类号:**F8 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2003)02-0003-06

## 一、实施稳健货币政策的背景与效应

20世纪80年代至90年代中期,中国国民经济运行面临的主要矛盾是通货膨胀。但是,1997年以来,中国国民经济运行的主要矛盾则发生逆向变化,即由通货膨胀转变为通货紧缩。这具体表现在,中国居民消费价格指数于1997年初开始下行,虽然2000年下半年出现反弹,但到2001年底又继续下滑。至2002年上半年,中国居民消费价格同期比指数已连续负增长8个月,月环比指数也已负增长4个月,中国人民银行统计的企业商品价格指数(同期比)已连续下降13个月。至2002年第三季度,消费价格指数仍然-0.8%。还应引起人们注意的是,加入世界贸易组织以来,中国下调了5000多种商品的进口关税,同时取消了一部分商品的进口配额,物价较低的进口商品明显增加,一部分国产商品为与其竞争也降低销售价格。由于中国的物价水平将越来越明显地受到全球价格水平的影响,今后全球性的通货紧缩将会对中国物价水平带来长期的影响。

面对持续多年的通货紧缩现象,使得越来越多的人对实施积极的财政政策、尤其是稳健的货币政策提出了质疑,即1998年以来所实行的稳健货币政策,是否偏向保守?是否偏紧?并主张实行更为宽松的货币政策。应当这样看,稳健的货币政策是1999年3月朱镕基总理在政府工作报告中正式提出来的。稳健的货币政策既包括防止通货紧缩,也包括防止通货膨胀,以币值稳定为目标。当时提出这一货币政策的指导思想,是为了改变以往从紧的货币政策,实行较为宽松的货币政策。即在防范金融风险的前提下,保持货币供应量适度增长,以支持国民经济持续快速健康发展。也可以作这样的概括:即适当增加货币供应量,加大对经济发展的支持力度,并注意防范金融风险,保证贷款质量。20世纪90年代中期以来,中国银行资金比较充裕,利率水平相应走低,市场物价稳中有降,这些都有利于通过增加货币信贷总量来支持经济发展。实际上,1998年以来,中央银行一系列货币政策操作都具有相当的扩张性质,都是着眼于增加货币供应量。例如,连续5次降低存贷利率、先后2次下调存款准备金7个百分点、取消长期实行的贷款规模控

收稿日期:2002-12-23

作者简介:许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济系教授,博士生导师。

制、增加再贷款和再贴现、通过公开市场操作投入基础货币等等,其货币政策操作力度之大,为中外央行历史上之少见。正是由于实行了稳健的货币政策,1998—2001年,广义货币年均增长14%—15%,比经济增长7%—8%加物价上涨之和平均高7个百分点。而1990—1997年的那一段中国经济极度过热时期,货币供应量与经济增长的比率,也大体是这个数据。

反映社会资金松紧的几个主要指标,也可以说明目前中国的货币供应并不是偏紧。最近几年来,全国商业银行扣除6%的法定存款准备金之后的超额准备金率,始终保持在7%左右。说明商业银行的资金是很充裕的。2001年末,全国商业银行存款数额约11万亿元,以13%的比例上缴中央银行,按年1.89%利率,央行每年须支付数百亿元利息。目前这已构成央行的一种负担。作为反映资金供求关系的货币市场利率也从1998年的8%下降到目前的2%左右。伴随银行存贷款利率的持续下调,国债发行和交易利率也逐步走低,特别是2002年以来,国债利率进一步步入历史最低谷。目前中国商业银行持有大量低利率国债,其风险也是不小的。这主要表现在:一是利率风险。由于目前国债的发行利率处于历史低位,同时又缺乏衍生品种支持,使商业银行盈利空间甚为狭小,又面临利率风险。二是流动性风险。由于目前国债市场的投资主体是金融机构等机构投资者,且持有国债的品种期限结构大都趋同,一旦风险产生,变现可能会遇到困难。各种资金价格走低,意味着银行资金的宽松,以及金融市场投资品种单一。目前中国居民储蓄在银行总储蓄中所占的比重很高,这就必然加大银行支付压力与贷款压力。与此相联系,在当前信用过分集中于银行、企业负债率较高的情况下,银行如果过于放宽贷款条件,又会增加银行风险。况且,目前4家国有独资商业银行仍有1万多亿元的不良资产。须知,广义货币是由公众存款和现金组成的,都是社会购买力,一旦企业、居民的预期发生不稳定,就会出现对商品市场、外汇市场、金融市场的严重冲击,最终导致高通货膨胀、汇率大幅度贬值、资产价格大幅度上扬,其后果是不堪设想的。

1998年以来的实践经验表明,对于以货币政策解决当前中国通货紧缩的作用不应估计过高。在国民经济各部门的生产能力普遍过剩的情况下,以货币政策刺激投资和消费需求的效果终究是很有限的。这是因为货币政策的作用主要表现在降低存贷款利率,但如果生产能力普遍过剩,难以找到有利的投资机会,即使利率再低,也很难有投资吸引力。何况,生产能力大量闲置,失业率偏高,居民支付改革成本迅速扩大,居民预期不稳定,利率再低也还要储蓄。这就不难理解,近几年来,中国为何会再现利率大幅度下调、储蓄迅猛增长的异常现象。本来,下调存款利率的一个动机,就是为了把货币市场的过剩资金,转移到资本市场,改变经济发展过分依赖商业银行贷款的问题。但实践的结果并不是这样,即股票市场筹集的金额不仅没有增加,反而减少。2002年上半年,中国企业在股票市场上累计筹资410.1亿元,比2001年同期减少338.8亿元,下降45.2%。2002年上半年,沪、深股市累计成交16845亿元,同比减少7979亿元;日均成交151.8亿元,同比减少66亿元,下降30.3%。市场成交同比萎缩较多。可见,通过降低存款利率分流居民的储蓄存款收效甚微。

综上所述,当前中国货币供应总量并不紧张,人们之所以会有货币供应偏紧的感觉,主要原因在于近年来中国商业银行信贷资金向大企业、大项目、大行业等“大户”集中的趋势不断加强,使中小企业贷款难问题以及农民贷款难问题越来越突出。这些问题与最广大的中国老百姓生活息息相关,造成表面上货币政策偏紧的感觉。而解决这个问题(即结构性矛盾)的根本方法,就是进一步改革现行的金融体制,逐步建立符合中国实际的商业银行体系,尤其是大力发展为地方经济服务的中小商业银行。

## 二、实施积极财政政策的背景与效应

20世纪90年代中期以后,中国国民经济运行面临的突出问题是:由于支持原有经济增长方

式的因素已基本消失,新的经济增长方式的支持因素尚在形成之中,因而导致经济自发增长的能力减弱,内在收缩力度加大。1996年中国国民经济出现“软着陆”之后,国家仍然继续采取适度从紧的财政政策和货币政策。但是,1997年以后,由于国际经济环境的变化,特别是受亚洲金融危机影响,爆发危机国家的货币大幅度贬值,为维护国内经济稳定以及保证香港经济繁荣,中央政府坚持人民币不贬值政策,在客观上形成外部通货膨胀与内部通货不膨胀的反差。这种反差不仅表现在出口商品和劳务价格的相对上涨,而且表现在国内商品和劳务价格的相对下跌。如此“一升一降”的互动关系,便形成通货紧缩的重要原因。与此同时,伴随着市场取向改革的深化,新旧体制转轨造成人们对于未来前景的不确定预期:职工下岗、干部分流、就业制度、住房制度、医疗制度、教育制度以及养老制度的改革陆续提到议事日程,并且都是直接关系到民众个人的生存性收入与支出状况。在这种情况下,人们手头持有有一定数量资金的倾向必然强化,即期消费倾向必然减弱。于是,本来就表现为供给大于需求的货币,现在变得更加供大于求;本来已经收缩的投资与消费,现在变得更加收缩。零售物价指数和消费价格指数呈回落趋势。甚至出现较长时间的负增长。面对国内有效需求不足和通货紧缩,中央及时制定扩大内需的方针,实施积极的财政政策和稳健的货币政策。

实施积极财政政策的重要措施,就是增发建设国债。不论是发达国家,或者是发展中国家,在经济高速增长时期,都需要大量的建设资金,而且一般都是通过大量发行国债来解决。积极财政政策的实施,是以闲置资源的存在为前提。1998年中国银行系统的存贷差为918亿元,2002年1月,其存贷差猛增至3.4万亿元。中国是一个具有储蓄传统的国家,储蓄率在世界上名列前茅。1996年以来,尽管连续8次降低存款利率,但储蓄存款仍然平均以两位数的速度增大。2002年6月末,城乡居民储蓄存款余额高达8.2万亿元,老百姓不愿意掏钱消费怎么办?一个办法就是以政府的信用,向商业银行以及老百姓借钱搞建设,这就是发行国债。从1998年以来,中国政府用国债资金安排的国债项目总投资规模达26000亿元,到2001年底累计完成投资总额为19300亿元,对于国民经济保持适度快速增长起到了很重要的拉动作用。即1998—2001年,依次拉动GDP增长1.5%、2.0%、1.7%和1.8个百分点。国家财政实力也随之迅速增强。1998—2001年,全国财政收入分别达到9876亿元、11444亿元、13395亿元、16371亿元,依次较上年递增14.2%、15.9%、17.0%和22.2%。通过先后多次提高出口退税率,有效地促进出口增长,1998—2001年,中国外贸出口分别增长0.5%、5.7%、27.8%和6.8%,这在世界经济增长放慢的情况下,是很不容易的。近10年来的实践经验表明,中国国内生产总值每增长一个百分点,约可增加100万个就业岗位,按此类推,实施积极财政政策拉动经济增长每年可解决150—200万人的就业。

连续5年的扩张性财政政策,其运作目标主要放在刺激投资需求上,也可以这样说,扩张性的财政政策其导向是积极地扩大固定资产投资,以拉动国民经济的适度快速增长。由于中国投资增长主要依赖于政府增发国债和由国债投资而带动的贷款所拉动,社会投资增长相对缓慢。这种性质的投资,主要是靠政府政策性投资行为的推动,市场机制的内在驱动因素较少。它一方面说明政府主导型的投资增长格局仍未根本改变,另一方面也反映经济增长对政府政策性投资的依赖过大,社会投资明显不足。由于政府投资在一定程度上会对民间投资产生“挤出效应”,这将部分抵销财政政策所产生的“乘数效应”。与此同时,财政投资主要是面向基建投资,技改投资明显减少,且银行配套资金的贷款部分,也是以中长期贷款为主,因而造成流动资金的明显不足,即长期资金“挤出”短期资金。同时由于国内大多数企业面临“相对过剩”的市场环境,且它们的创新能力较低,在“低物价、高成本”的双重约束下,绝大部分行业的利润很低。这是当前难以启动民间投资的一个重要原因。无论从防范财政风险,还是提高投资效率来说,我们都不能再走政府主导型的投资路子,而是应当在稳定市场的同时,促进货币市场与资本市场的有机结合,大力

发展资本市场,使企业可以在市场竞争中实现有生命力项目的融资投资。所以,持续扩大投资需求的根本途径,是以增加政府投资来带动和扩大信贷投资,以增加基础产业投资来带动和扩大其他方面投资,最终形成全社会“投资乘数效应”。

实施积极财政政策5年来,宏观经济运行所面临的突出问题,就是城乡居民消费需求增长的市场驱动力明显不足,使得投资增长缺乏市场机制的内在推动力。怎样才能使投资需求旺盛起来呢?关键在于消费需求的持续增长。如果没有消费需求的支撑,投资就很难发挥效应,更谈不上有可能无限制循环下去。如果没有消费需求的支撑,不能将行政启动转变为市场启动,这种投资增长和经济回升都是不会持久的。只有通过消费需求的增长,带动投资,始能为整个社会投资,包括国有企业、非国有企业、集体和个人的投资提供应有的空间和市场导向,这样才能有利于转变经济增长方式,提高经济增长质量与效益,有利于产业和产品结构的调整,也有利于减少银行的呆帐、坏帐。只有由消费到投资到生产都活跃起来,才能提供更多的就业岗位,才能增加财政收入,使整个国民经济运行进入良性循环。从中长期看,只有把投资建立在消费的有效需求上,共同拉动经济增长,才能有效扩大内需。消费的拉动历来在我国GDP增长中占居主导地位,消费每增长一个百分点,就可拉动GDP增长0.6个百分点。

根据国家统计局公布的数字,2002年1—6月份,中国居民消费价格同比下降0.8%,除服务类收费项目如娱乐教育文化用品及服务、居住、烟酒及日用品价格上涨外,食品价格下降0.9%,衣着、家用设备用品、医疗保健及个人用品、交通和通信价格分别下降1.1%—2.4%,工业品出厂价格下降3.4%,原材料、燃料和动力购进价格下降3.9%。同时,2002年上半年城镇居民人均可支配收入3942元,扣除价格因素实际增长17.5%;农村居民人均现金收入1123元,扣除价格因素实际增长5.9%。2002年1—6月城乡居民储蓄存款增长16%,而社会消费品零售总额仅增长8%。由此可见,如何有效启动城乡居民消费需求,缓解持续多年的通货紧缩趋势,乃是当前宏观调控必须着力解决的主要矛盾。同时也说明了,由于通货紧缩的趋势还没有得到根本的扭转,积极的财政政策就不应急于淡出。否则,就会造成国民经济增长速度的明显下滑。

### 三、确立“就业优先”的宏观经济调控目标

在过去很长一段时间,中国政府都把宏观调控的目标,放在经济增长与稳定币值上。20世纪70年代末以来,由于从根本上改革了束缚生产力发展的旧体制,国民经济得到了迅速的增长,经济增长速度问题不再显得那么尖锐,但通货膨胀问题反而凸现出来,因而政府把宏观调控目标转移到控制通货膨胀上来。1996年,国民经济运行实现“软着陆”后,由于国内市场结构的变化(由卖方市场转变为买方市场),加上亚洲金融危机、世界经济增长明显放慢,通货紧缩的阴影一直驱而不散,又迫使政府将宏观调控的主要目标再转移到抑制通货紧缩上来。然而,与通货紧缩相联系,失业问题的严重性与紧迫性,又被摆在重要的议事日程。为了缓解日趋严重的就业压力,不少经济学界人士,又从各个不同的角度,提出了就业优先的看法,即把促进就业作为政府宏观调控的优先目标。

由于人口众多、劳动力资源丰富和经济结构调整等方面的原因,在当前乃至今后的一个较长时期内,中国将面临着巨大的就业压力。根据第五次人口普查,中国劳动年龄人口为8.88亿,超过所有发达国家的劳动力人口数。在今后一个时期,中国将同时经历总人口增长、劳动年龄人口增长、老年人口增长三个高峰。伴随以市场取向改革为动力的中国国民经济结构的急剧变化,农业比重的迅速下降,再加上历史上长期形成的农业产业构成与劳动力结构严重错位,使得大量剩余农业劳动力从农业中游离出来,其数量之多、规模之大,在世界各国经济发展史上都是罕见的。由于工业化加速时期的产业结构急剧变化,1978年至1997年,中国累计从农业中游离或潜在性游离出来的剩余劳动力已达27143万人;从1998年至2010年,预计还将从农业中游离出

18578.9万人,这种经济结构的急剧变化,对就业形成的压力已经到了难以承受的地步。中国制造业结构的不合理,是计划经济体制的产物。伴随计划经济向市场经济转变,市场结构也随之由以往的供给主导型转变为需求主导型,由于大量生产能力严重闲置,致使相当一部分企业职工下岗。仅1996年至2001年6年间,国有单位从业人员减少3621万人,下降32.2%;集体单位从业人员减少1856万人,下降59.0%。两者合计减少5477万人。党的十六大报告因此强调指出:扩大就业是我国当前和今后长时期重大而艰巨的任务。国家实行促进就业的长期战略和政策。

从一定意义上说,失业率高是衡量效率与公平兼顾状况的重要指标。失业率过高必然导致收入差距的扩大,以及全社会有效需求严重不足,从而使得效率发生的社会环境日趋恶化,效率必然因此大打折扣。失业率高也是衡量近期发展目标与长远发展目标兼顾状况的重要指标。只有把失业率控制在自然失业率的水平上(约为5%左右),才有可能把潜在的经济增长速度尽可能地发挥出来。虽然,从微观经济角度看,下岗分流、减人裁员可以提高企业经济效益,但从宏观经济角度看,劳动力资源的闲置,则会给国民经济带来不可弥补的损失。因为,与其他物质资源不同,劳动力资源是属于流失性资源,而非贮藏性资源。根据胡鞍钢教授测算,当中国城镇失业率超过自然失业率,其造成的经济损失占GDP比重约为6%—8%之间。因此,扩大就业,有助于促进经济增长,减少失业,就等于相应增加GDP。从中国实际情况看,扩大内需是必须长期坚持的方针,而扩大就业正是扩大内需的重要支撑点。失业率每上升一个百分点,实际GDP增长率就下降2个百分点。

综观全球,一个值得人们关注的问题是,就业岗位增加的速度越来越赶不上经济扩张的速度,大多数工业发达的国家因此不约而同地选择就业优先的宏观政策目标,并结合各国的政治、经济和社会的实际情况,改变过去单纯依靠现金补助失业者的做法,选择事前防止失业和促进就业的积极劳动政策。作为发展中国家的中国,在经济体制和经济结构转型过程中,面临着难以想象的巨大就业压力,中国政府应始终将促进就业作为国民经济和社会发展的战略性任务,将控制失业率列入国民经济宏观调控的主要目标。在增加基本建设投资的同时,积极扩大国内需求,实现以经济增长带动就业增长,并通过产业政策的调整,积极发展具有比较优势和市场潜力的劳动密集型企业,特别是就业容量比较大的服务性企业和中小企业。积极发展集体、私营、个体等多种所有制经济,实行灵活多样的就业形式,增加就业渠道。逐步建立并不断完善包括职业介绍、就业训练、失业保险和劳动就业服务企业等内容的职业服务体系。通过就业服务体系为劳动者求职和企业用人提供指导、咨询与介绍服务。中国政府应高度重视农村劳动力的就业问题,结合“城镇化”和“西部大开发”等战略的实施,努力探索城乡统筹就业的新途径。实践经验表明,将“就业优先”纳入中国国民经济和社会发展的战略目标,有利于拓展经济增长中的就业机会,增加劳动者的收入,改善消费者的心理预期,增加消费从而促进经济增长,也有利于发挥中国劳动力资源丰富的比较优势,从而更多地通过人力资源的开发利用,实现资源的替代和劳动积累,来增加社会财富。

#### 参考文献:

- [1]王健君. 货币政策继续“稳健”[J]. 瞭望周刊, 2002, (29).
- [2]王军. 积极财政政策何时淡出[J]. 瞭望周刊, 2002, (19).
- [3]刘国光. 我对宏观经济的三点看法[N]. 经济参考报, 2002-04-17.
- [4]许经勇. 我国经济增长率取决于消费需求力度[J]. 经济学动态, 2000, (12).
- [5]许经勇. 转轨时期的我国国民经济增长[J]. 学术月刊, 2000, (7).
- [6]胡鞍钢. 实施“以就业为中心”的增长模式[N]. 经济日报, 2002-07-26.

(下转第 69 页)

- bilities and Development; A conceptual Framework, ECIS Working Paper[R]. 01. 05.
- [5] Marjolein Caniels and Henny Romijn. (2002), Firm-level Knowledge Accumulation and Regional Dynamics. ECIS Working Paper[R]. 02. 02.
- [6] Gabriel Yoguel, Marta Novick and Anabel Marin. (2000), Production Networks: Linkages, Innovation Processes and Social Management Technologies. A Methodological Approach Applied to the Volkswagen Case in Argentina. DRUID Working Paper[R]. No. 0011.

## A Research on the Knowledge-based Capability of Industrial Clusters

CHEN Jian-feng

(School of Management, Wuhan University of Technology, Hubei 43007, China)

**Abstract:** Reviewing the relevant firm capability theories based on knowledge and capability theories of industrial clusters based on collective efficiency, the paper puts forward the knowledge-based capability of industrial clusters, analyzing the effects of collective efficiency, linkage, social capital and spatial distance on the knowledge-based capability of industrial clusters.

**Key words:** industrial clusters; knowledge; capability

---

(上接第 7 页)

## A Review and Reflection on the Macro-economic Control Policy in China

XU Jing-yong

(Department of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** Since 1998, a prudent monetary policy and a proactive fiscal policy have been implemented in China to sustain a comparatively rapid growth in domestic economy, but the effects of the policies are not so satisfactory due to the inadequate market demand. Therefore, we should establish "employment priority" as the target of macro-economic control, while implementing the prudent monetary policy and the proactive fiscal policy.

**Key Words:** economic growth; macro-control; monetary policy; fiscal policy; employment priority