

摘 要

经济增长既是理论问题又与现实密切相关。在当前我国内需不足、经济增长乏力的情况下，研究经济增长动力及其前景有着特殊重要的理论意义与现实意义。中国经济自 1978 年改革开放以来一直高速增长，但随着卖方市场向买方市场的转变，经济增长也由传统的供给约束转变为市场需求约束，经济增长趋势明显减缓。为促进经济增长，1996 年以来我国政府采取了一系列政策措施以扩大内需，但并未从根本上解决有效需求不足的问题。目前积极的财政政策已经改变了最初的短期调节性质呈现出中长期化趋势，为进一步扩大内需，促进增长，本文在总结以往政策措施经验的基础上重点分析了政策效应，并针对继续实施积极财政政策的重点、难点和制约因素寻找对策，以增强财政政策的效力与可持续性。

全文共分为五章。第一章从企业投资和居民消费两个方面总结了理论界关于有效需求不足原因的各种观点，对我国的经济形势有了比较全面的了解。在此基础上，第二章从财政、货币及其他领域三个方面概括了我国所实施的各项政策措施，并将重点放在对各项政策措施的效应分析上。第三章则进一步深入分析了各项政策措施的综合效应以及效应欠佳的原因。根据以往的政策经验以及目前的经济形势，本文第四章提出了扩大内需的四个重点与难点：收入分配、农村问题、民间投资和有效供给。针对这四个重点与难点，论文第五部分提出了相应的政策建议，即均衡收入分配，加强农业支持，刺激民间投资和改善供给状况。

分类号：~~F120.4~~

关键词： 扩大内需 促进增长

ABSTRACT

The growth of economy is a theoretical issue closely attached to the practice. In view of the weakening domestic demand and slowing economic growth, it is greatly significant to probe the stimulus and prospect for economic growth.

The Chinese economy has grown by leaps and bounds since the reform and opening up in 1978. However, great transitional changes emerged when the government took a tight financial and monetary policy to quell the over-heating and high inflation in 1993. With the transition from a producer-dominated market to a customer-dominated one, the stimulus for economic growth also transferred from supply to demand, and economic growth took on a continuous slide.

In order to promote the economic growth, the Chinese government practiced a series of policies and measures in financial as well as monetary and other fields. For all the efforts, the effect is not so desirable. The paper, with its base on the discussion on past policies and measures, centralizes on analyzing policy effect and finding key points and difficulties in administrating micro economy.

The whole paper can be divided into five parts. In chapter one ideas produced by economic experts are outlined to gain a conclusive knowledge of Chinese economy. Then chapter two generated policies and measures taken in financial, monetary and other fields to expand domestic demand and to promote economic growth. This part focuses on discussing effect of each individual policy and measure. After that, chapter three highlighted on the comprehensive effect of all policies and measures that had been taken. Specific reasons for poor policy effect are also discussed in this part. Chapter four specializes in key points and difficult areas in pursuing an active financial policy: income distribution, rural problems, private investment and effective supply. Relative advice is put forward in chapter five, which is aimed at solving these four problems. Detailed account is fully expounded hereinafter.

Keyword: Expanding domestic demand Promoting economic growth

前 言

社会经济增长既是一个理论问题又与现实密切相关，在当前我国有效需求不足、经济增长乏力的情况下，研究经济增长动力及其前景就有着特殊重要的理论意义与现实意义。社会经济增长主要来自两方面动力：一是生产推动即供给推动，一是需求拉动。在传统的计划经济体制下，由于存在短缺经济的卖方市场，经济增长动力主要依赖前者即供给推动。随着卖方市场向买方市场的转变，经济增长的主要动力也由供给推动转变为需求拉动，需求能否有效增长也就成为经济能否增长的决定性因素。

中国经济自 1978 年改革开放以来一直高速增长，但是从 1993 年开始，为了治理经济过热与高通胀，政府采取了适度从紧的财政政策与货币政策，宏观经济形势出现了一些重要的转折性变化，社会产品供求基本实现了由卖方市场向买方市场的转变，经济增长也由传统的供给约束转变为市场需求约束。在这种情况下，物价连续大幅度下挫，经济增长呈现出持续下滑的趋势。

针对买方市场的新变化，为了促进经济增长，中国政府自 1996 年起在货币、财政及其他领域频频出台政策措施来扩大内需，刺激经济增长。进入 2000 年下半年以后，经济形势有所好转，但深入分析可以发现，社会有效需求不足仍然严重困扰着经济发展，城乡居民消费需求不足仍然是国民经济运行的一大难题。

为了促使国民经济持续稳定快速增长，中央已经明确表示要继续实施积极的财政政策。从现在看，我国积极的财政政策已经改变了最初的短期调节性质而呈现出中长期化趋势。如果说在 1998 年实施积极的财政政策具有短期救急的“汲水”政策的特点的话，那么在积极的财政政策进入第四个年头尤其是宏观经济已经出现转机的背景下，就应该更加注重政策操作与中长期体制改革及经济转型相结合，在总体思路与具体措施上必须从初期简单的增债扩支上摆脱出来，更多地着眼于与中长期经济发展所要求的内容相适应，并针对继续实施积极财政政策的重点、难点和制约因素寻找对策，以增强财政政策的效力与可持续性。

扩大内需，促进经济增长

在开始本文之前，我们先简单回顾一下中国的经济发展。中国经济自 1978 年改革开放以来一直高速增长，但是从 1993 年开始，为了治理经济过热与高通胀，政府采取了适度从紧的财政政策与货币政策，宏观经济形势出现了一些重要的转折性变化，社会产品供求基本实现了由卖方市场向买方市场的转变，经济增长也由传统的供给约束转变为市场需求约束。在这种情况下，物价连续大幅度下挫，经济增长呈现出持续下滑的趋势。这种物价不断下降的通货紧缩是中国改革开放 20 多年来从未有过的现象，而伴随着通货紧缩的是 GDP 增长率的逐年下降。自 1992 年以后，GDP 增长率呈逐年下降趋势，经济增长趋势明显减缓，表 1 就明白显示了历年来的经济增长速度和商品零售价格指数的变动态势。

表 1：历年的 GDP 增长率及物价水平

年份	GDP增长率/%	零售物价总 指数/%	年份	GDP增长率/%	零售物价总 指数/%
1981-1985	10.1	8.3	1995	10.5	14.8
1986-1990	9.7	10.8	1996	9.6	6.1
1991	9.2	2.9	1997	8.8	0.8
1992	14.2	5.4	1998	7.8	-2.6
1993	13.5	13.2	1999	7.1	-3.0
1994	12.6	21.7	2000	8.1	-1.5
			2001	7.3	-0.8

资料来源：《中国统计年鉴》2001，《2001 年国民经济与社会发展统计公报》

针对买方市场的新变化，中国政府自 1996 年起在财政、货币和其他领域频频出台政策措施以扩大内需，促进经济增长。进入 2000 年下半年以后，经济形势有所好转，呈现回升之势。物价下跌趋势稍稍缓解，全年居民消费价格指数比 1999 年上升 0.4%。但是深入分析可以看到，2000 年的经济增长只是恢复性的增长，经济也只是初步回升，基础并不牢固，社会有效需求不足仍然严重困扰我国经济发展，城乡居民消费需求不足仍然是国民经济运行的一大难题。如此长期的速度下滑，持续实施如此之久、力度如此之大的扩大内需政策，却未能扭转经济不景气，在中国的经济发展史上，都是前所未有的。可以说，在这次经济下滑中，能用的政策工具我们都用了，为何不奏效呢？为何出现凯恩斯投资乘数失灵或至少大打折扣？有效需求不足的根源到底何在？本文将对此进行探讨。

第一章 有效需求不足原因综述

社会经济增长主要来自两方面动力：一是生产推动即供给推动，一是需求拉动。在传统的计划经济体制下，由于存在短缺经济的卖方市场，经济增长动力主要依赖前者即供给推动。随着卖方市场向买方市场的转变，经济增长的主要动力也由供给推动转变为需求拉动，需求能否有效增长也就成为经济能否持续稳定增长的决定性因素。中国经济自 1993 年起持续在低位徘徊，人们普遍认为是内需不足所致。内需主要包括投资需求与消费需求，因此要找出内需不足的原因，也应当从这两方面入手。事实上，针对我国内需不足的成因，理论界从不同角度进行了多方面分析，归结起来有以下几方面：

第一节 企业投资需求不足

中国经济自 1978 年改革开放以来一直都高速增长，为世界所瞩目。与其他转型国家相比，中国在经济增长与货币稳定的方面成绩尤为显著。所有的中东欧国家都不得不承受严重的，在某些情况下甚至是持久的萧条，而且货币体制也常常受到重大冲击，而中国却在经济增长与提高国民经济水平方面如此成功，原因何在？这一问题的解答不仅对理解过去的发展很重要，而且它还能经济为经济增长动力能否得以保持提供依据。

考察中国的经济发展可以发现，高投资需求是 90 年代以前中国经济增长的主要动力。从 1979 年到 1994 年，实际国内生产总值由 38.9（以 1990 年为 100，下同）增长到 159.4，而同一时期内国内总投资增长更快，由 40.8 增长到 172.6（详见表 2）。投资需求不仅高速增长，而且投资在国内生产总值中所占比例也很高。在有些年份，固定资产形成总值在国内生产总值中所占比例（投资比例）达 30% 之多（详见表 2）¹。在经济大国中，中国的投资比例是最高的。投资高速增长而且在国内生产总值中占较高比重，明白解释了投资需求是 1978 年以来中国经济增长的主要动力。

表 2：国民核算指标（1990=100）

	1979	1994	1979-1994年平均增长率
国内生产总值	38.9	159.4	9.80%
国内总投资	40.8	172.6	10.00%
非政府消费	38.8	150.0	9.40%
一般政府消费	48.9	174.3	8.80%

资料来源：World Bank 1996

表 3：投资与消费在国内生产总值中所占比例（%）

	固定资产形成总值	私人消费	一般政府消费
1980	29.2	51.3	14.5
1985	29.5	51.1	13.2
1990	25.5	49.1	12.1
1995	34.6	45.6	11.8

资料来源：IMF 1997

从 1993 年开始，为了治理经济过热与高通胀，中国政府采取了适度从紧的财政与货币政策，贷款软约束现象得到控制。与此相应，投资也发生了深刻的变化。不仅投资增长速度减缓，而且投资增长结构也发生了变化。考察投资总额，其增长速度明显趋缓。据统计，1985 年到 1999 年总投资名义增幅分别为：38.8%、22.7%、21.5%、25.4%、-7.2%、2.4%、23.9%、44.4%、61.8%、30.4%、17.5%、14.8%、8.8%、13.9%和 5.2%⁴。而总投资增长趋缓的根本原因又在于非国有经济投资萎缩。我国民间投资增长自 1994 年创历史记录（44.3%）之后增幅逐年下降，1999 年已降至 6.6%，比改革开放以来的平均增速低 20.1 个百分点，比 90 年代的平均增速低 21.2 个百分点，比创记录的 1994 年低 37.7 个百分点。从结构上看，集体投资增速放缓，从 1994 年的 19.4%降至 1999 年的 11.7%；个体私人投资增速则大幅回落，从 1994 年的 33.5%降至 1999 年的 7.9%；外商和港澳台投资分别从 1994 年的 130%、88.5%跌至 1999 年的负增长 12.6%和 8.7%⁵。

民间投资的增长明显滞后于政府投资增长，这一方面固然是贷款约束机制硬化的结果，但更重要的是随着社会供求关系的变化，居民消费需求扩张乏力，使得投资预期收益不明，限制了投资意愿。所以，投资需求的变化正是经济形势变化的及时反应。

第二节 居民消费需求不足

经济学分析表明，消费是社会生产过程的重要环节，是拉动经济增长不可忽视的重要因素。从需求的角度来看，消费对经济增长的作用更大。原因有三：第一，消费是社会生产的最终目的与归宿；第二，消费为经济持续稳定增长提供动力；第三，消费决定社会生产的规模范围与发展方向。从根本上说，投资需求的旺盛，关键也在于消费需求的增长。投资是为消费服务的，没有消费的增长，投资就不可能无限制地循环下去。没有消费需求的支持，投资增长只是无源之水无本之木，很难发挥其效应，经济增长也难以持久。

相比与同期世界各国的居民消费水平，我国居民的消费水平一直偏低。90 年代末，我国的消费率下降为不足 50%，与世界各国人均 GDP 达 1000 美元时消

费率平均达 61%的国际水平相差 10 个百分点还多，不仅低于欧美发达国家在这一水平时的消费率，而且也明显低于日本、韩国和东南亚等亚洲国家的消费率²。在 GDP 中居民可支配收入比例不断上升的情况下，居民消费占 GDP 比重却不断降低，意味着消费支撑经济增长的动力趋于弱化，这是经济增长乏力的重要根源。

居民消费需求不振还可以从消费需求占总需求比重及其对经济增长的贡献度来分析。消费增长历来在我国 GDP 增长中居主导地位，在三大需求中，最终消费所占比重一直在 60%左右。由于消费在总需求中所占比重最大，消费对经济增长的贡献度也最大。在过去的 20 年里，消费增长对经济增长的贡献度一直在 50%以上，凡是经济增长率在 10%以上的年份，消费增长率都在 6%以上。相反，只要消费增长速度下降，经济增长速度也必然下降，两者有着很强的一致性（详见表 4）。

表 4：消费需求占总需求比重及其对经济增长的贡献度（%）

年份	消费占GDP比重	GDP增长率	消费对GDP贡献度
1990	62	3.8	1.66
1991	61.8	9.2	5.53
1992	61.7	14.2	8.69
1993	58.5	13.5	6.61
1994	57.8	12.6	7.03
1995	58.1	10.5	6.25
1996	59.2	9.6	6.27
1997	58.8	8.8	4.89

资料来源：刁永祚，论以消费为主导的经济增长，经济学家，2001.3

居民消费需求不振，是多方面因素综合作用的结果，具体来说主要有消费观念约束、收入约束、制度约束、供给约束等等。

一、传统消费观念的制约

消费观念是人们对消费生活的认识、观点以及由此而形成的指导消费行为的思想规范，它直接影响和决定人们的消费行为。我国居民有勤俭节约、量入为出的消费习惯，无债一身轻一直是居家过日子的传统原则。当西方人早已习惯于借钱度日时，绝大多数中国人仍停留于封闭预算约束状态，每个家庭都处于封闭预算约束下，尽量不从外部借债，几千年古老文明造就的既无内债，又无外债的消费思想根深蒂固。应该说上述观念的形成有其客观的社会基础，即长期的低收入生活水平。但是，尽管改革开放以来居民生活水平有了很大改善，上述消费观念却仍然在指导人们消费行为方面起着主导作用，并且日益成为扩

大内需的重大思想阻隔。人们习惯于积累性和封闭式预算消费，往往偏重远期消费而忽视近期消费，因而一有收入节余，首先想到的就是把它积累起来用作远期消费，对于近期消费则不敢贸然增加，结果就造成了相当一部分购买力闲置，于是形成了这样一个现象：一方面消费需求严重不足，大量产品过剩；另一方面居民储蓄存款余额持续上升，居高不下。根据中国经济景气监测中心对北京和上海两地居民的抽样调查，对消费信贷感兴趣的居民仅占 31%，不愿意接受或表示担忧的居民所占比重达 69%，其中 25% 的居民的明确表示不愿意接受消费信贷，17% 的居民对消费信贷心存疑虑，15% 的居民认为其经济状况无力进行信用消费³。很明显，传统的消费观念对人们的消费行为起了消极的制约作用，这不仅是造成消费需求不足的重要原因之一，而且在相当程度上弱化了经济政策和措施的效应，使得消费无法对生产产生刺激和导向作用。

二、居民收入增长缓慢且增幅下降

根据宏观消费函数，消费水平主要取决于居民可支配收入。收入水平对居民的消费水平和消费行为影响至大，而收入增长幅度的降低则对居民消费支出的影响具有高度敏感性。因此，启动消费，收入增长是基础。保持城乡居民收入的合理增长速度，使之与国民经济增长速度相适应，既是实现生产、分配、交换、消费良性循环的需要，也是社会主义生产目的的体现。在国民收入分配中，投资率（即积累率）与最终消费率的关系，是直接影响国民经济运行和市场供求的一对重要指标。一般而言，投资率过高，虽然有利于增强经济发展后劲，但会严重影响居民收入水平的提高，造成市场需求不旺，进而影响企业产品销售与长期经济增长；反之，消费率过高而投资不足，也不利于经济持续发展。在我国，投资与消费的比率问题尤为敏感，长期的投资率偏高而消费基金相对偏低，造成我国的总体消费水平偏低。改革开放以前，我国经济落后，物资匮乏，政府政策就总体而言是抑制消费的。居民收入增长速度长期滞后于经济增长速度，使得消费基金相对不足的问题日趋严重，成为制约宏观经济持续稳定快速增长的消极因素。具体收入增长趋势见表 5-6。

表 5：城镇居民家庭人均可支配收入表

年份	人均可支配收入/元	年增长率%	年份	人均可支配收入/元	年增长率%
1978	343	-2.4	1990	1510	8.4
1979		19.6	1991	1701	7.2
1980	478	6.2	1992	2027	9.7
1981	492	0.4	1993	2577	9.5
1982	527	5	1994	3496	8.5

1983	564	4.9	1995	4283	4.9
1984	651	12.4	1996	4839	3.9
1985	739	0.1	1997	5160	3.4
1986	900	13.8	1998	5425	5.8
1987	1002	2.3	1999	5854	9.3
1988	1181	-2.4	2000	6280	7.3
1989	1376	0.2	2001	6860	8.5

资料来源：《中国统计年鉴 2001》，《2001 年国民经济与社会发展统计公报》

表 6：农村家庭实际人均纯收入表

年份	人均纯收入/元	年增长率%	年份	人均纯收入/元	年增长率%
1978	133.6	6.7	1990	686.3	1.8
1979	160.2	19.2	1991	708.6	2.0
1980	191.3	16.6	1992	784.0	5.9
1981	223.4	15.4	1993	921.6	3.2
1982	270.1	19.9	1994	1221.0	5.0
1983	309.8	14.2	1995	1577.7	5.3
1984	355.3	13.6	1996	1926.1	9.0
1985	397.6	7.8	1997	2090.1	4.6
1986	423.8	3.2	1998	2162.0	4.3
1987	462.6	5.2	1999	2210.0	3.8
1988	544.9	6.4	2000	2253.4	2.0
1989	601.5	-1.6	2001	2366.0	4.2

资料来源：《中国统计年鉴 2001》，《2001 年国民经济与社会发展统计公报》

改革是旧的利益分配格局被打破和新的利益分配格局建立的动态过程，而利益格局的形成对经济体系中各主体收入影响重大。1994 年以前的改革重点是让利放权，人人得利，居民收入在这一时期大幅上升，收入预期乐观，即期消费呈快速增长。1994 年以后，那种利益均沾的格局不复存在，利益分配出现明显的倾向性，加之长期以来，劳动供给过剩抑制了工资率增长，制约了均衡工资率的提高，导致城乡居民收入增长速度明显落后于经济增长速度。由于城乡居民收入增长速度缓慢，社会购买力水平难以支持消费结构升级的要求，而社会需求增长滞后又使得市场出现供过于求，消费市场总体上呈现疲软态势。

三、收入分配结构不合理，收入差距进一步拉大

我国当前出现的有效需求不足，相当重要的原因就是出现了严重的收入分配不公。基尼系数是衡量收入分配状况的最常用指标。一般认为，基尼系数小于 0.2 表示收入分配处于高度平均状态，0.2-0.3 之间表示比较平均，0.3-0.4 之间为基本合理，超过 0.4 则达到了收入分配差距的警戒线，0.5 以上则表示收入分配出现两极分化，会引起众多的社会问题。

我国 80 年代后期到 90 年代初基尼系数介于 0.3-0.4 之间，到 1994 年超过 0.4 达到 0.434，1996 年为 0.4577，1998 年为 0.403⁶，超出了公认的国际警戒线水平。世界银行在 1997 年公布了一份题为《共享不断提高的收入》的研究报告表明，中国的基尼系数上升太快，指出“全世界还没有一个国家在短短 15 年内收入差距变化如此之大”。

收入分配影响社会需求是通过影响全社会的居民消费倾向而发生的。在国民收入总量相同的情况下，分配关系处理是否合理，直接影响到整个社会的消费倾向。对近几年居民支出与可支配收入的分析结果表明，收入与消费倾向成逆向变化，收入越高，消费倾向越低；收入越低，则消费倾向越高。2000 年城镇最低收入居民消费倾向为 0.901，中下收入为 0.854，中等收入为 0.813，中上等收入为 0.783，高收入为 0.753，最高收入为 0.695，最低收入与最高收入居民的消费倾向相差 0.262 个百分点（见表 7）。高收入群体有购买力但消费倾向低，而具有较高边际消费倾向的低收入阶层却缺乏购买力支持，其结果只能是市场需求不足。

表7：城镇居民不同收入阶层家庭消费倾向比较

	总计	最低收入	低收入	中等偏下	中等户	中等偏上	高收入	最高收入
2000	0.796	0.957	0.901	0.854	0.813	0.787	0.753	0.695
1999	0.789	0.964	0.898	0.846	0.804	0.774	0.746	0.684

资料来源：《消费经济》2002.1，国家统计局课题组

由于收入差距急剧扩大，居民消费倾向迅速下降，除了通货膨胀严重的 1988 年等少数例外年份外，其余年份居民消费倾向均出现下滑。伴随着经济发展和收入增长的进程，社会平均消费倾向从 1978 年的 0.97 下降到 1999 年的 0.76，22 年间下滑了 20 多个百分点⁶，严重影响了有效需求的增长。

四、农村居民收入及消费水平低下，且收入增长缓慢，农村市场潜力巨大却难以启动。

内需不足，首要的是农村居民消费需求不足。中国农村有 8.68 亿人口，占全国总人口的 70%，是世界上最大的消费群体，而且是一个正在由贫穷向富裕

转化的群体。农村消费水平的微略增长，汇集起来就是一个庞大的数字，这是一个绝对不容忽视的市场。目前我国农村的总体消费水平仍然很低，家用电器及耐用消费品普及率都很低。目前我国制造业中生产能力普遍过剩的产品，在农村中远远还未饱和。以家用电器为例，1999年农村居民每百户家庭拥有彩电38.2台，冰箱10.6台，洗衣机24.3台，仅为当年城市居民拥有量的34.2%，13.7%，26.6%⁷。这说明我国上述耐用消费品的过剩，只是在狭小的城镇市场发生，相对于具有巨大潜力的农村市场，这类产品远远没有满足需要。

然而，农村市场这种巨大的需求潜力却无法转化为现实购买力，其原因即在于农村居民收入水平过低，收入增长缓慢，造成农村市场难以启动。农村居民人均纯收入增长率从1984年到2001年连续18年都低于当年的GDP增长率，长期的低收入水平极大地抑制了农村居民的消费需求。

不仅如此，农村居民收入增长速度与同期城镇居民收入增长速度相比也要慢得多，导致农村居民消费水平也比城镇居民要低得多。1997年社会消费品零售总额中，城镇居民的人均消费品支出是农村居民的6倍；在7万亿居民储蓄中，占人口比重70%的农村居民仅占40%左右，城镇居民的人均储蓄居然是农村居民的3.8倍⁸！

城乡居民收入与消费水平差距之大，所带来的问题是非常严重的。城镇市场与农村市场落差太大，巨大的潜在的农村市场无法吸纳在城镇市场上已经趋于饱和的产品。随着城乡居民收入水平与消费水平差距的不断拉大，农村消费品市场与城市消费品市场的等级也在不断拉大，直至拉大到两个市场断裂的程度。即在城镇市场上已经饱和的高档耐用消费品无法向缺乏有效需求的农村市场转移，这就使得以耐用消费品为主要对象的需求量，不仅在时间上变得十分集中，而且在规模上也变得十分狭小，从而缩短了产品从供不应求到突然过剩的过程。城镇居民有钱不愿花，而广大农村居民有消费需要却无购买能力，即想买无钱花，这是一种双重错位现象：城镇居民购买力与消费需求实现之间的错位，及农村居民消费需要与购买力之间的错位。

五、经济改革与制度转轨导致储蓄偏好增大，消费需求内生性收缩

我国近几年来所表现出来的最终消费需求不足，其直接原因是由于居民收入预期下降，支出预期上升。但究其内在原因，则在于经济改革与体制转轨所导致的消费需求内生性收缩。目前，我国经济与社会制度正处于重大变革时期，各项改革措施的出台使得居民对未来消费支出预期增加，消费行为日趋谨慎。就收入分配来看，近几年来我国居民收入的来源结构发生了很大的变化，工资性收入比重越来越小，非工资性收入比重越来越大，这种收入结构变化使居民不能形成可靠而稳定的收入预期。尽管收入总额有所增加，却还是不敢相应地

增加消费，严重影响了居民购买力的实现程度。

更为重要的是，制度变迁中不确定因素的增多促使人们抑制即期消费，增加储蓄。我国消费体制改革与收入分配体制改革并不同步进行。一方面，住房商品化、教育产业化等市场化消费领域迅速拓展，而另一方面，居民工资结构变化滞后，住房、人力资本再生产等市场化消费支出内容还没有在货币工资中相应地增加。1992年以后，中国的社会保障制度从补贴和福利向市场化转变，公费医疗、义务教育、福利分房、全面就业、退休福利等制度逐项解体，而新的社会保障体系因种种原因又有待完善，福利国家的消费开始转变个人支付的消费，在这种情况下自然会出现消费抑制。居民对未来消费支出预期增加，不得不推迟消费增加储蓄，截止2001年8月，居民储蓄存款超过7万亿元⁹，巨额的货币资金沉淀为潜在购买力，导致社会需求严重不足。

六、有效供给不足

由卖方市场转到买方市场是中国经济的一个伟大跨越，是进行经济结构调整的必要基础。但目前的买方市场是在居民收入水平与购买能力都较低，低水平重复建设大量存在，经济结构明显失衡条件下形成的，其基础相当脆弱，与此相联系的生产过剩是一种相对过剩、结构性过剩，表现为无效供给过多与有效供给不足并存的局面：一方面大量商品积压，无效供给过剩；而另一方面一些商品无法满足需求，有效供给不足。

从产业结构来看，第二产业中的部分制造业生产过剩与第一、第三产业短缺并存，传统产业低水平饱和与支柱产业及一些新兴产业发展不足并存。与发达国家相比，我国整个产业结构技术素质还很低。目前我国国有重点企业的关键设备达到和接近国际先进水平的仅占15%，工业技术水平比发达国家落后15-20年¹⁰。由于生产工艺和技术水平落后，产品也相应的档次低，质量差。目前我国市场上过剩的大多是质量低、性能差、品种单一的产品，而电信、环保等高技术产品却需要大量进口。

从行业结构来看，第二产业内部部分制造业生产过剩与其他行业生产短缺并存。我国的基础设施与基础产业经过80年代的重点投入和加速发展，虽然瓶颈制约已经基本缓解，但与国民经济发展相比，仍然不能满足要求。公路密度即使是在交通发达的沿海地区，每平方公里也只有0.3公里，都赶不上印度0.5平方公里的水平。而且，在121万公里的公路总里程中，国道主干线只有10万公里，高速公路还不足5000公里¹¹。第三产业中服务产品种类与质量也远远不能满足需要。

从产品结构来看，大众化产品及低档产品过剩与技术含量高、附加价值高的产品短缺并存。高科技产品及质优价廉的产品供应不足，以至于一方面出现

消费断层，另一方面消费者持币观望，银行存款居高不下。我国的钢材、原油，与国外相比，质次价高，尽管国内钢材销售困难，每年却要进口大量钢材。

低水平生产能力严重过剩与高新技术产品开发创新能力低下并存，造成了一方面传统产品大量积压而价格下跌不止，另一方面又缺乏带动价格回升的高新技术产品。在发达国家中，厂商为适应消费者的购买力与消费心理不断创新，不断开发新产品以创造需求引导需求。而在我国，国有经济体制缺乏活力，企业不能灵敏地适应市场，产品创新、技术创新都难以启动，低水平重复的经济难以创造有效供给和消费需求，使得经济增长缺乏微观基础。

有效供给不足既是消费需求难以充分增长的原因，也是转型期中国经济的一个特点。当前内需不足所导致的供求失衡，主要是结构失衡而非总量失衡，从供给方面制约了需求的满足与增长，形成供给与需求的结构性错位。

小结：居民消费心理保守，收入增长缓慢，收入分配结构不合理，以及供给不适应需求，造成我国这次内需不足和通货紧缩的一个重要特点就是巨大的市场与内需的萎缩并存。著名发展经济学家钱纳里认为，一般情况下，人均国民生产总值达到 1000 美元之后，一国经济才会进入加速发展期。人均国民生产总值超过 2100 美元时，经济发展加速将会结束，此后才可能出现生产过剩。我国目前人均国民生产总值只有 800 多美元，生产水平和消费水平都比较低，社会发育程度也比较低，同时中国还是世界第一人口大国，拥有近 13 亿人口，被认为是世界上最大的潜在市场和十大新兴市场之首。但近年来却出现了严重的内需不足和通货紧缩，形成了巨大的市场与内需的萎缩并存的特异现象，这显然是一种低水平的需求不足与生产过剩，是在广大居民生活水平还远远没有得到满足的情况下的一种过剩。这种特异现象，从本质上讲，是与我国目前经济发展水平不相适应的，是一种早熟型的相对过剩。一方面，居民储蓄余额居高不下，形成巨大的存量需求；另一方面，人们持币观望，消费结构升级迟迟不能启动。如何启动存量需求，改变这一巨大的市场与内需的萎缩并存的局面，也就成了经济调控的首要问题。

第二章 扩大内需政策措施及其效应分析

为扩大内需，刺激经济回升，我国政府自 1996 年起采取了需求管理政策，在财政、货币、收入等领域频频出台政策措施。

第一节 货币领域政策措施及效应

一、连续下调利率，以激发投资需求与即期居民消费意愿

西方经济学认为，存款利率构成即期消费的机会成本，因而降低利率能够刺激消费。同时，降低利率还意味着投资成本的降低，因而也会刺激投资需求。我国为了刺激经济回升，中央银行分别于 1996 年 5 月 1 日，8 月 23 日，1997 年 10 月 23 日，1998 年 3 月 25 日，7 月 1 日，12 月 7 日，1999 年 6 月 10 日连续 7 次下调存贷款利率，存款利率平均下降 0.98, 1.5, 1.1, 0.16, 0.49, 0.5, 1.0 个百分点，一年期存款利率由 1996 年 5 月 1 日以前的 10.98% 下降到 1999 年 6 月 10 日以后的 2.25%。利率调整幅度之大和频率之高，均是改革开放以来绝无仅有的。

政策效应：

央行连续降息，其政策效果可以从表 8 分析。

表8：降息政策效果——城乡居民储蓄增幅下降、结构改变

年份	年底余额		年增加额/亿元			占增加额比重/%	
	总计/亿元	增长率/%	总计	定期	活期	定期	活期
1996	38520.8	29.86	8858.5	7095.2	1763.3	80.09	19.91
1997	46279.8	20.14	7759.0	5353.3	2405.7	68.99	31.01
1998	53407.5	15.40	7615.4	5473.7	2141.7	71.88	28.12
1999	59621.8	11.64	6253.0	3198.5	3054.5	51.15	48.85
2000	64332.4	7.90	4976.7	1310.3	3666.4	26.33	73.67

资料来源：根据《中国统计摘要2001》计算整理。

第一，城乡居民储蓄存款增幅逐年下降。1996 年居民储蓄增长率近 30%，1999 年下降为 11.64%，2000 年则进一步下降为 7.9%，初步达到了适当分流储蓄、促进消费的目的；

第二，城乡居民储蓄存款的年增加额逐年减少。1999 年比上年少增加 1362.4 亿元，2000 年又比 1999 年少增加 1276.3 亿元。在经济保持较快增长，居民收入保持增长的情况下，居民储蓄年增加额逐步减少。虽然少增加的储蓄并非全部用于消费，但毕竟降低了银行的付息压力；

第三，改变了存款结构。新增加的存款中，定期存款的比重由 1996 年的 80.09% 下降到 2000 年的 26.33%，而活期存款的比重则由 1996 年的 19.91% 上升到 2000 年的 73.67%，存款结构的调整效果非常明显；

第四，保持稳定的实际利率，使储蓄分流的政策力度把握得较好，银行的正常支付能力没有受到影响。

由上可以看出，这一轮降息操作在减少并分流储蓄方面起到了明显的政策效应。但是，降息的最终目的并不仅仅于此，降息究其根本而言是为了刺激消费和促进投资。在这两个方面，降息的效果并不是很明显，这一方面与体制、制度和结构障碍有关，另一方面也与政策传导机制或路径的缺乏与阻滞有很大关系。长期以来的信贷投放对象，都是国有企业和物质生产领域，对消费需求的刺激作用相当有限；而非国有经济部门的信贷饥渴问题却久议不决，政策传导梗阻既弱化了货币政策的应有功能，对启动社会投资造成困难，又增加了对财政政策的扩张要求与扩张压力。

二、开征利息税，以调节收入分配，并进一步刺激投资与消费需求。

从 1999 年 11 月份起，央行决定对居民存款利息征收 20% 的利息税，同时还取消了保值贴补和贷款规模控制，两次调低法定存款准备金率，由 13% 降到 8% 又降到 6%。开征利息税的政策目的，一是分流储蓄，刺激消费与投资需求；二是调节高收入阶层和低收入阶层的收入差距，补充财政部门收入调节资金。

政策效应：

开征利息税对于存款者来说，相当于第八次降息。如一年期存款的年利率为 2.25%，征收 20% 的利息税以后，利率实际降为 1.8%。但是同连续降息一样，征收利息税在减少和分流储蓄存款方面取得了积极的政策效果，在刺激消费与投资需求方面，却起效甚微。

小结：从经济发达国家应对经济紧缩、经济萧条的政策选择经验来看，由于货币政策时滞期较长，政策传导环节较多，结构调整效果不如财政政策明显，体现政府调控意愿与鼓励方向也不如财政政策那么直接，扩张性的货币政策并不适合充当刺激经济增长或经济复苏的主角，因此各国都倾向于使用财政政策，特别是通过扩大政府支出规模，来拉动投资与消费增长，刺激经济回升。

从中国的实际情况来看，中央银行连续下调商业银行的存贷款利率，存款准备金利率，再贷款利率，贴现及再贴现利率，这些措施对于缓解经济下滑虽然起了一定作用，但从总体上看，由于货币政策传导机制上存在问题，特别是由于微观基础或企业制度方面存在根本性缺陷，其启动经济的效果并不明显。

银行几次下调利率后，企业并没有相应增加资金需求，市场继续疲软，物价下跌幅度快于降息幅度，真实利率反而呈上升趋势。为解决有效需求不足、经济增长乏力的问题，最终还是采取了以扩大内需为主旨，以增发国债、扩大政府支出特别是政府投资规模为主要手段的积极的财政政策。

第二节 财政领域政策措施及效应

一、增发国债，扩大政府支出，投资基础设施建设

为扩大内需，我国政府自 1998 年起，持续推行积极的财政政策。其中很重要的一项就是增发国债，扩大政府支出，投资于基础设施建设。在民间投资需求不振和居民最终消费需求不足的情况下，实施积极的财政政策，增加政府公共投资支出，可以更直接更有效地提升需求水平，促进经济增长。但是，在经济不景气，财政收入又入不敷出的情况下，政府公共支出的增加只能依靠增发国债。1998 年下半年增发 1000 亿元长期国债用于基础设施建设，1999 年初在预算安排 500 亿元国债资金基础上又 600 亿元国债，2000 年又增发 1500 亿元，2001 年也发行了 1500 亿元，四年间通过财政向银行累计发行 5000 多亿元长期建设国债。据统计，1998 年以来，我国用国债资金安排的国债项目总投资规模达到 26000 亿元，到 2001 年底累计完成投资总额为 19300 亿元¹²。

政策效应：

1998 年以来的积极的财政政策以扩大政府购买性投资支出为主，由中央财政向商业银行发行国债，可以有效发挥银行资金的作用，支持经济发展，带动投资与消费。我国自 1998 年实行积极的财政政策以来，四年来发行的特别建设国债已经超过 5000 亿元人民币，加上更大规模的银行配套贷款，有力地抵御了亚洲金融危机对我国经济的冲击，支持了国民经济稳定适度快速增长。据统计，1998 年，1999 年和 2000 年新增国债投资拉动经济增长分别为 1.5 和 2.0 和 1.7 个百分点¹³，对国民经济保持适度快速增长起到了很重要的拉动作用。

以增发国债为主的积极的财政政策所带来的一个直接影响就是经济高位运行与物价走低、市场低迷并存，形成这次中国内需不足和通货紧缩的一大特点。一般来说，在市场经济体系中，需求波动与经济运行状况总是相适应的，通货紧缩总伴随着国民经济增长的停滞或绝对量的下降。在经济增长时期，需求旺盛，物价水平相对较高；在经济低谷期，需求疲软，物价下跌。然而，我国近几年出现的严重内需不足及通货紧缩是在我国经济高位运行时期产生的，是在经济增长期间出现的，与市场经济一般现象恰恰相反，表现为经济高速增长与物价走低、市场低迷同时并存。1997-1999 三年间我国经济增长率虽然不及前

几年那么高，而且呈不断下降趋势，但平均增长率达到 7.9%，与同期的世界各国相比还是相当高的。而同一时期我国的物价水平却严重走低，零售物价指数上涨率平均为-1.6%（见表 12）。这一特殊现象的形成与我国政府采取积极的财政政策，大规模增发国债，保证投资需求增长是分不开的。政府支持的投资大量增加，弥补了非政府部门投资的不足，使总的投资需求不断增长，再加上其他需求政策造成消费需求的一定增长，才使得我国在物价不断下降的同时保持了国民经济相当快速的增长。

表12：改革以来中国经济增长率及物价水平（%）

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996	1997	1998	1999
GDP增长率	10.1	9.7	11.6	9.7	8.8	7.8	7.1
零售物价总指数	8.3	10.8	11.4	6.1	0.8	-2.6	-3

资料来源：《中国统计年鉴》1999

财政政策的效应主要体现在财政乘数即投资乘数上。在经济学教科书中，凯恩斯主义消费函数为 $C = \alpha + \beta Y$ ，其中 α 代表生活必需品消费，为常数； β 代表居民边际消费倾向，则投资乘数可表示为 $k = 1/(1 - \beta)$ 。这一公式表明，投资支出可以通过乘数作用数倍地增加国民收入，弥补有效需求不足的缺口。居民边际消费倾向越大，则乘数作用也越大。在社会投资低迷、有效需求不足的情况下，政府一方面通过财政政策增加政府投资，另一方面通过放松银根的货币政策刺激民间投资，投资的上升则通过乘数作用增加国民收入，消除有效需求不足的情况。

在我国，由于边际消费倾向的下降，1998年和1999年的投资乘数分别为1.35和2.04，均低于1997年2.22的水平³¹。尽管没有2000年人均消费支出统计数据，但从当年城乡居民储蓄增幅与社会消费品零售额增幅对比看，其边际消费倾向与相应的投资乘数也小于政策执行前1997年的水平。财政支出乘数的缩小表明市场需求并未因政府扩大投资支出而得到有效提升，积极的财政政策扩张效应不够理想。很明显的一点就是由国家财政充当投资主力，民间投资却没有形成自动增长的良性循环格局。之所以如此，很重要的原因就是居民消费需求扩张乏力，消费增长滞后于投资增长，边际消费倾向下降又导致投资乘数效应降低，投资需求对经济增长的拉动作用被打了个折扣。

二、增加政府转移支付，调整城镇中低收入居民收入水平，增加即期购买力

增加城镇居民收入是1999年推出的重要措施之一。中国经济复苏趋势在1999年上半年逐步减弱。1999年第一季度、第二季度GDP分别增长8.3%，7.1%，

相对于 1998 年第四季度 GDP 增长速度有较大回落。为了刺激消费，扩大内需，国家在 1999 年 9 月上旬出台了调整城镇中低收入居民收入水平的新政策，将国有企业下岗职工的基本生活费、失业保险金水平和城镇居民最低生活保障水平提高 30%，机关事业单位职工工资水平提高 30%，并要求一次性补发拖欠的国有企业离退休人员统筹项目内的养老金等，使全国 8400 多万人受益。2001 年政府又两次提高行政事业单位人员工资¹⁴。

政策效应：

从 1999 年市场销售增长率先降后升可以看出，下半年消费品市场的回升主要是政府启动消费政策的结果。受 1999 年增加居民收入政策的后续影响，2000 年社会消费品零售总额比上年增长 9.7%，增幅比 1999 年的 6.8%提高了近 3 个百分点（详见表 9）。2001 年 1-10 月，社会消费品零售总额的增幅进一步提高到 10.1%，已经恢复到亚洲金融危机前的正常水平。

表9：社会消费品零售总额年增长率变化

年份	社会消费品 零售总额 亿元	年增长率 %	市		县		县以下	
			零售额 亿元	增长率 %	零售额 亿元	增长率 %	零售额 亿元	增长率 %
1997	27298.9	10.19	16650.4	11.36	3500.1	6.71	7148.4	9.25
1998	29152.5	6.79	17825.2	7.06	3681.9	5.19	7645.4	6.95
1999	31134.7	6.80	19091.6	7.10	3892.5	5.72	8150.6	6.61
2000	34152.6	9.69	21110.3	10.57	4217.2	8.34	8825.1	8.82

资料来源：根据《中国统计年鉴2001》有关数据整理。

第三节 其他领域政策措施及效应

一、积极开展和扩大消费信贷

消费信贷是指在买方市场条件下，银行向消费者提供的用来满足其消费方面的货币需求的贷款，是市场经济条件下利用信贷手段促进消费品购销的重要方式。1996 年中央银行开始允许各国商业银行办理个人住房贷款。1998 年以后，中央决定加快发展消费信贷，扩大消费需求，带动经济发展，先后出台了一系列促进消费信贷的政策。如发布了《个人住房贷款管理办法》，允许所有中资商业银行开办个人住房贷款业务；发布《关于加大信贷投入，支持住宅建设与消费的通知》；推出《汽车消费贷款管理办法》，并确定首先在四大国有商业银行试点开办；尤其于 1999 年 3 月发布《关于开展个人消费信贷的指导意见》，允许所有中资商业银行开展这一业务，并全面放宽业务范围、品种及规模；颁布

《银行卡业务管理条例》，大幅度放宽了对信贷功能的限制，并引入了免息还款期和最低还款待遇，使发卡银行可以开展真正的贷记卡业务；1999年9月21日，又将个人住房贷款的最长期限由20年延长到30年，并降低贷款利率，以支持城镇居民购房。

政策效应：

在中央银行的政策支持、商业银行的积极参与、贷款利率的连续下调、住房分配制度的根本性改革等多项因素共同作用下，消费信贷在我国迅速被消费者接受，消费信贷余额连续三年翻番。截至2000年年底，工、农、中、建四家国有商业银行消费信贷余额为3906亿元，占四家银行各项贷款余额的6.7%，不良贷款率不到1%。2001年1-10月份对个人住房及消费贷款累计增加1949亿元，比上年同期多增加1246亿元，占全部金融机构贷款增加额的41%，表明在2001年多增贷款中有四成投向个人住房与消费。据对国有商业商业银行的统计表明，2000年工、农、中、建四家国有商业银行累计对168.5万户居民发放了3143亿元贷款，支持购房面积2.31亿平方米，支持购房套数216.87万套，有力地促进了住宅销售¹⁵。显然，个人住房贷款的加速发展对全国房地产市场重新活跃起到了至关重要的资金支持作用。

二、积极培育城镇住房消费热点

中央和地方政府近年来推出了取消福利分房制度，实行住房货币化分配，向居民出售旧有公房产权，开放已售公房二级市场等制度变革措施，同时推出延长住房商业贷款和公积金贷款年限，大力推广住房个人消费信贷，及时下调消费信贷利率，扩大经济适用房投资规模等多方面综合措施，积极培育城镇住房消费热点。

政策效应：

以上多方面综合措施的实施，促使城镇居民住房的消费热点由点到面展开，在很短的时间内成功地将我国长期以来以单位集团购买为主的准住宅市场转换为以居民家庭购房为主的真正的商品住宅市场。住宅市场在转换过程中不仅没出现需求萎缩，相反，个人购房热情高涨，使房地产市场迅速升温，投资和销售双双出现高增长。1999年个人购买商品住房销售额增长40.4%。2001年第一季度个人购买的商品住宅面积占全国商品房销售面积比重超过90%¹⁶。全国性的商品房销售旺势带动了房地产开发投资的快速增长。据国家统计局统计，2000年全国房地产开发完成投资4901.73亿元，比1999年增加了19.5%，增幅比前两年提高了六个百分点；2000年房地产开发投资占固定资产投资比重上升到21.1%，比前两年提高了三个百分点。（详见表10）。近年来，基本建设投资靠财政资金的国债投资项目拉动，更新改造投资靠财政资金的贴息政策拉动，惟

有房地产开发投资主要靠体制改革焕发的市场需求拉动，住宅投资成了投资需求中难得的自主性增长因素。

表10：房地产投资占固定资产投资比重

年份	投资额/亿元			比上年增长/%			占总投资比重/%		
	基本建设	更新改造	房地产开发	基本建设	更新改造	房地产开发	基本建设	更新改造	房地产开发
1997	9917.0	3921.9	3178.4	15.7	8.5	-1.2	58.3	23.0	18.7
1998	11916.4	4516.7	3614.2	20.2	15.2	13.7	59.4	22.5	18.0
1999	12455.3	4485.1	4103.2	4.5	-0.7	13.5	59.2	21.3	19.5
2000	13214.6	5077.4	4901.7	6.1	13.2	19.5	57.0	21.9	21.1

资料来源：根据《中国统计摘要 2001》有关数据整理。

三、改革休假制度，扩大假日消费

为刺激需求扩大内需，满足人民群众休闲旅游方面的享受型消费需求，我国在劳动时间和休闲时间的制度性安排上作了适当的调整。在实行双休日的基础上，1999年9月颁布了新的《全国年节及纪念日放假办法》，决定将劳动节和国庆节的放假时间延长为3天。经过调整，我国年时间预算中劳动时间与休闲时间之比，由以前的305天比60天变为251天比114天，休闲天数占31%。特别是春节、五一、十一把两个双休日集中起来与节日一起放假，形成一年中三个休闲旅游黄金周，使居民长假旅游消费有了时间保证，从而促成了我国假日经济新景观。

政策效应：

1999年增加节假日的决定在国庆节前公布之后，对刺激国庆节的假日消费立即见效。第一个十一黄金周全国居民外出国内旅游人数约有4000万人次，旅游花费约为141亿元。有三个完整黄金周的2000年，成为我国旅游业全面丰收的一年。国内旅游人数达7.5亿人次，国内旅游收入达2832亿元人民币，比上年增长18.4%。2001年五一黄金周期间，全国共接待旅游者7376.6万人次，实现旅游收入288亿元，人均旅游消费支出390元¹⁷。

四、扩大文化教育消费

1999年国家决定高等教育在原定招生计划的基础上扩大招生规模，全年研究生和普通高校的招生人数分别增长28.6%和48.1%。2000年普通高等学校招生规模比上年再次增长12.5%，研究生招生规模比上年增长33.4%，2001年研

研究生招生规模再次增长 30%。为了缓解高校扩招对高等学校教学和生活设施的压力，1999 年国家安排中央预算内财政专项资金 14.7 亿元，带动其他渠道投资总计 52.4 亿元，投入到高等学校基础设施建设中。2000 年起，为配合扩招改善高校后勤，国家计委连续两年安排国债资金近 40 亿元用于改善高校办学条件¹⁸。中国人民银行也及时推出了助学贷款政策，运用金融手段支持考上大学的低收入家庭学生完成学业。

政策效应：

随着科教兴国战略的实施，科技是第一生产力的观念深入人心。激烈的劳动就业市场竞争也使绝大多数居民认识到教育对国家复兴及个人前途的意义所在，教育消费成为近年来新的消费热点。教育消费拉动经济增长，在于挖掘教育潜力，刺激教育消费，吸引居民收入直接投向教育市场。从现在由家庭负担的培养成本来看，一个在校大学生每年的正常支出接近一万元。1999 年扩招 33 万人，一年就可增加教育消费 30 个亿¹⁹。高等学校教育招生规模的连续几年扩大，既有效缓解了高等教育供求的矛盾和压力，也满足了广大学生和家长们对教育的需求，同时还增加了教育消费。

第三章 扩大内需政策措施综合效应及原因分析

第一节 扩大内需政策措施综合效应

如上所述,我国政府自1996年起实施了一系列政策措施以刺激需求,扩大内需,这些政策措施的推出和实施是必要的,也是及时的,在治理通货紧缩,促进经济增长等方面都起到了一定的积极作用,对于实现近几年经济增长目标的作用更是不可低估。2000年以后,物价下跌趋势有所缓解,全年居民消费价格指数比1999年上升0.4%。而且,2000年引进外资589亿美元,比上年增长12%。2000年财政收入13380亿元,比1999年增长16.9%,国有企业也出现了2392亿元的利润,比上年增长140%²⁰。国内经济学界的一些研究者根据这些情况推断,我国的通货紧缩已经出现拐点,国民经济开始走出通货紧缩困境,因此对我国的经济形势持乐观态度,认为我国国民经济有可能进入新的增长高峰期。

然而,上述观点还是过于乐观了。尽管上述政策措施对于扩大内需,刺激经济增长起到了一定作用,但其政策效果远非想象的那么明显。国民经济增长在2000年出现回升,主要是外贸出口突然大增,而国内需求并未回升。认为国民经济下滑已经出现拐点,通货紧缩势头已过,实在不足为据。根据国家统计局的统计分析,近两年经济增长目标的实现,主要是靠积极的财政政策,而民间投资并没有启动,居民消费也没有实质性变化,消费品市场供过于求的局面并没有改变,有效需求不足的矛盾也没有根本解决,通货紧缩的压力依然很大,经济增长因缺乏有力支持而明显后劲不足。

实际上,1998年以来国民经济增长主要是靠中央增发国债支持的,投资力度一减弱,经济增长速度就会受到影响。1998年第一季度我国的GDP增长率为7.2%,第二季度为6.8%。为扭转GDP增长率下降趋势,1998年下半年,政府增发1000亿元国债,再加上国有商业银行增加1000亿元配套贷款,用于扩大固定资产投资,使1998年第四季度国民经济增长率达到9%,全年国民经济增长率为7.8%。由于1998年下半年追加政府公共投资的滞后效应,和1999年年初增发500亿元长期国债用于基础设施建设,使得1999年第一季度国民经济增长率达8.3%,但四月份以后国民经济增长率又呈下滑态势,迫使下半年又增发600亿元国债,主要用于基础设施建设。由于相当部分资金使用没有到位,投资和经济增长率并没有体现出来,全年国民经济增长率仅为7.1%。2000年年初,又增发1000亿元国债,使得上半年的经济增长速度达8.2%,扭转了1992年以来经济增长率持续下滑的态势。但是,7月份以后经济增长率又开始下降,迫使政府于8月份再次增发500亿元长期国债,用于增加基础设施投资和固定资产

投入，增发的 500 亿元国债全部纳入中央预算，中央财政赤字便由年初预算的 2298 亿元扩大到 2798 亿元²¹。

从政策的出发点来看，启动政府投资的目的，是要通过政府投资的示范作用来启动更大规模的民间投资。但是在经济不景气的环境中，体制性因素对民间投资的制约作用十分突出。投资政策、金融政策、税收政策对中小企业支持力度较弱，国有部门的行业垄断又阻碍了民间投资主体的进入，诸多因素的影响使得民间投资启而不动。民间投资的乏力，直接影响了政府宏观调控的有效性，单纯靠国债投资来支撑经济增长的作法显然是不能持久的。而且，连续四年实施积极的财政政策，使得效益较好的投资项目储备，特别是中央掌握的效益较好的投资项目储备已经基本用尽，这必然造成国债投资边际效益下降。此外，实施积极的财政政策多年也使财政债务负担明显加重，财政支付的风险逐渐加大。2001 年中央财政赤字 2598 亿元，占国内生产总值的比重为 2.7%，债务余额 15608 亿元，占国内生产总值的比重为 16.3%²²，虽然目前都在安全线以内，财政风险尚未达到就要爆发的程度，但是积累速度很快，一些指标已经接近国际公认的警戒线水平，这些都是不容忽视的。

投资需求的旺盛，关键在于消费需求的增长。如果没有消费需求的支持，投资就很难发挥效应，经济增长也难以持久。从根本上说，投资是为消费服务的，没有消费的增长，投资就不可能无限制地循环下去。虽然增加基础设施和基础产业投资有一定作用，但也要认识到它对经济总量影响的有限性。一般情况下，在总需求的总量和增量中，固定资产投资约占三分之一的份额，而消费则占 50-60%。投资增加一个百分点，远不如消费增加一个百分点的影响大。从投资与消费对经济增长的作用特点来看，投资需求对经济增长的短期拉动作用是非常明显的，但从社会再生产的角度来看，只有消费才是经济增长的真正的持久的拉动力量。消费需求既是社会再生产的终点，又是社会再生产的新起点。从一定意义上说，投资需求是由消费需求派生出来的，其自身不可能成为经济增长的持久拉动力量。不仅如此，在消费需求没有明显回升的情况下，投资需求的大幅度回升，只能是行政力量的推动。这种性质的推动，在短时间内有利于阻止经济增长率下滑，刺激经济回升，但经济启动后的正常运行，必须有消费需求增长的配合，如果没有消费需求的支持，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不会持久。只有通过消费需求的活跃来带动投资，才能为整个社会的投资，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，因而有利于转变经济增长方式，提高经济增长的质量和效益，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。因此从中长期看，只有把投资建立在消费的有效需求上，共同拉动经济增长，

才能有效地扩大内需。

但从消费增长来看，也只能说出现了转机。虽然前一阶段刺激需求的系列政策措施一定程度上引导了消费者心理预期好转，缓解了消费品市场增幅下滑的压力，但消费品市场严重供过于求的局面并没有得到根本转变，全社会有效需求不足的矛盾甚至更加尖锐。全国商业信息中心对全国市场主要商品供求情况的分析结果显示，供过于求的商品 1997 年下半年为 31.8%，1998 年下半年为 33.8%，1999 年下半年为 80%，2000 年下半年为 79.64%，而 2001 年下半年进一步上升为 83%（详见表 11）。商品市场上供过于求的矛盾不仅没有缓解，反而更加尖锐了。从这一点分析，虽然前一阶段启动消费的政策取得了一定效果，但启动消费政策所造成的扩张效应尚不足以抵消经济社会体制变迁所造成的经济运行内生性收缩效应。

表11：1995-2001年商品供求情况

年份	供不应求/%	供求平衡/%	供过于求/%
1995	13.3	72.3	14.6
1996	6.2	84.7	9.1
1997	1.6	66.6	31.8
1998	0.2	66.1	33.8
1999	0.0	20.0	80.0
2000	1.98	18.4	79.6
2001	0.0	17.0	83.0

对商品进行分类分析表明，2001 年下半年粮食和其他农副产品基本保持供求平衡，但工业产品供过于求情况极为严重，工业生产能力仍表现为严重过剩，市场竞争将更趋激烈。尽管 2001 年居民消费价格指数和商品零售价格指数在经历了近三年的持续下降后，开始略有回升，但从 2001 年居民消费价格总水平中带动价格回升的主要因素分析，这种止跌回升很大程度来自国际石油价格和由政府控制的国内服务价格的上涨，部分农副产品价格的季节性上涨以及居住价格的上调，制造业和农产品的价格还在继续下跌。更为严重的是，生产能力严重过剩的问题并没有得到缓解，有效需求不足仍然是经济增长的主要矛盾。在微观经济主体尚未形成自动投资增长良性循环之前，如果放松以政府投入为主的基础设施建设力度，经济增长还会自动收缩，已经出现的转机态势便会前功尽弃，落入内需严重不足的所谓日本式陷阱。

第二节 扩大内需政策措施效应不佳的原因分析

由上可见，2000年以来的经济增长只是恢复性的增长，经济也只是初步回升，其基础并不牢固，社会有效需求不足仍然严重困扰我国经济发展，城乡居民消费需求不足仍然是现阶段国民经济运行中的一大难题。如此长期的速度下滑，持续实施如此之久、力度如此之大的扩大内需政策，却未能扭转经济不景气，在中国的发展史上，都是前所未有的。可以说，在这次经济下滑中，能用的政策工具我们都用了。为何不奏效呢？

扩大内需既是政策重点也是政策难点，应该说经济学发展到今天，我国无论是在经济理论上还是实践上都积累了不少经验。但是由于经济运行的复杂性，政府在宏观调控政策的决策上往往面临两难的选择。一方面要培育经济增长的内生性和自主性，这就要求减少政府直接干预，更多地让市场发挥作用；而面对经济转轨过程中的一系列矛盾，政府又必须采取措施保持宏观经济的适度快速增长，这又容易造成短期政策的长期化，使宏观调控空间缩小、难度加大。同时国际环境的恶化，更加剧了政策选择的两难性。短期中运用需求政策，可以有效地制止经济下滑，刺激经济增长。但发达国家的政策实践和理论研究表明，长期中需求政策不仅难以持续，同时还会扭曲微观主体的行为和宏观经济运行，带来严重的负面效应。因此我们有必要认真总结实施积极的财政政策以来的经验教训，分析实施过程中存在的问题，以便对宏观调控政策作出适当和必要的调整，选择更有效的政策措施实现中央确定的目标。

一、宏观经济政策搭配与衔接不当

近年来政府为扩大内需刺激经济增长可谓是不遗余力，尽其所能，但在宏观政策的制定与操作上明显出现了很多失误和不足，各项政策之间的搭配与衔接不当，结果导致不同政策效应相互冲减，很大程度上弱化了政策效果。

第一，货币政策与财政政策搭配欠妥。货币政策与财政政策都是政府进行宏观调控的重要手段，但在具体运用中要注意彼此之间的相互配合，否则会产生政策之间的相互矛盾，使政策调节作用相互抵消。我国近年来在这方面的的工作却颇多失误。面对不断下滑的总需求，我国政府在开始时一方面采取相应措施，放松货币政策，另一方面却仍然坚持1993年以来的适度从紧的财政政策；一方面连续七次大幅度降低银行利率，另一方面却坚持缩减赤字政策，不断压缩财政赤字，1997年和1998年两年各减少财政赤字100亿。减息是扩张性的货币政策，而财政增收则是紧缩性的财政政策，两者作用恰恰相反。货币政策与财政政策相互矛盾，一手松一手紧，结果就导致了本文前面所述的降息的政策效应：尽管利息一降再降，也只是起到了分流储蓄遏止储蓄增幅的作用，至

于刺激投资促进消费方面却见效甚微，降息的作用被基本抵消，没有能够发挥出来。直到 1998 年 7 月，政府管理层才意识到总需求萎缩问题的严重性，下决心推行积极的财政政策，大幅度增发国债增加基础设施投资，同时配合收入等其他方面政策，持续两年，才有了 2000 年的物价止跌回升，经济增长下滑趋势的稍稍缓解。

第二，有关改革政策出台时机不当。首先是社会保障政策。旧体制下的社会保障制度是一种效率极低的制度安排，它耗费了大量的国家财力，却没有能够起到任何激励作用，而且社会保障的覆盖面也仅仅局限于国有企事业单位。毫无疑问，这种体制是必须改革的，必须引入市场机制，使社会保障更有效率，覆盖面也更广。问题是社会保障制度是有关国计民生的重要制度安排，它关系到普通百姓的生活问题，直接影响人们的心理预期。因此社会保障制度改革必须选准时机。

我国目前进行的社会保障制度改革，就是要把原来由国家统包统揽的社会保障逐渐推向市场，推向市场。虽然说社会保障制度改革的思路与目标模式符合市场经济的逻辑和规律，但就目前来讲，初始阶段的种种改革都是要从老百姓口袋中掏钱的。如果选不准时机，将会给老百姓的心理上造成一种强大的压力感和恐惧感，而这种心理上的压力感与恐惧感无疑会构成一种内生性的需求收缩机制，对社会需求形成一种强大的收缩力量。因此，改革社会保障体制的最佳时机应当是在经济过热、需求膨胀时期，也就是存在通货膨胀压力的时期。但是，我国政府在这点上的操作恰恰相反。虽然我国的社会保障体制改革酝酿了很多年，但实质性操作却是近几年的事。大约从 1997 年开始，住房和医疗这两项直接关系到普通百姓居住和健康的制度开始进行实质性的改革。大规模的出售公有住房，住房分配的货币化，医疗保障的社会化等几项措施的出台，给近几年来收入水平增长本来就已经减缓的广大居民造成了极大的心理压力，大家只好拼命存钱攒钱以买房保命。事实上，1996 年下半年成功实现软着陆之后，我国就已经存在需求不足的势头，在这种时候出台上述重大改革措施，无疑对需求疲软和通货紧缩的形成具有很大影响。这种影响即使不是根本性的，至少也是一种雪上加霜的不良影响。

其次就是就业政策与机构改革政策。近几年，由于国有企业改革不断深化和劳动就业制度不断推进，我国的就业形势一直不容乐观，就业压力很大。1997 年我国下岗职工人数已达 1151 万人，如果把下岗人数和登记失业人口合计，我国 1997 年城镇社会实际失业率为 9.36%²⁴。大量职工下岗及失业，是我国经济及社会极大的不稳定因素，同时也是需求不足的一个重要原因。所以，国家千方百计开拓再就业渠道，扩大就业量，以解决下岗及失业问题。但是，我国政

府在进行上述努力的同时，又在加快政府机构调整与国有企业改革，增加下岗者的人数。诚然，改革政府机构，精简政府工作人员，是势在必行也是改革能否成功的一个关键步骤，但问题是在就业形势严峻，需求严重萎缩，社会心理极其不稳定的时期，出台这些改革措施是不合时宜的，它必然和住房医疗制度改革一样，因出台时机不当而给刺激经济造成负面效应。

第三，增加收入与征收利息税政策效应相互抵消。1999年，在认识到需求不足及通货紧缩的严重程度之后，我国政府采取一系列刺激政策，其中很重要的一项就是普遍性地调增政府机构及事业单位工资收入，尽管增幅有限，但这项政策对扩张消费需求确实起到了一定的作用。但是，在增加工资的同时，我国政府又开征了一项新的税种即利息税。这两项政策的作用又是相互冲减和矛盾的。普调工资，对于边际消费倾向较低的高收入阶层来说意义并不大，起不到很大的刺激作用，但对于边际消费倾向较高的工薪阶层而言则影响甚大，工资的增加必定会增加他们的消费需求。但是，开征利息税，而且是非累进性质的利息税，这无论是对高收入阶层还是对中低收入阶层都是一个不小的影响。利息收入的减少也必然影响到他们的消费支出。很显然，增加收入的扩张效应被征收利息税冲减了。

二、体制转轨因素

一般而言，或者就绝大多数情况而言，历史和现实中出现的各种经济问题，有许多并不是人为的原因，而是经济体制本身就存在着弊端。同一般的市场经济国家不同，中国是一个由计划经济向市场经济转变中的国家，在经济体制与运行各方面都存在着明显不同于其他市场经济国家的特点。中国所经历的这次内需不足与通货紧缩，是建国以来经历的第一次需求不足的衰退，其重大意义在于它标志着中国经济基本进入市场经济运行轨道，因此这次通货紧缩是中国经济体制一个标志性的转折点。综观近几年在我国出现的严重内需不足现象，很大程度上是由于市场经济不成熟和市场机制不完善所致。具体分析，主要包括以下几个方面：

第一，以市场为基础的宏观经济管理体制尚未建立起来。这并不是指缺少市场导向性的政策工具，而是指缺少将这些政策工具的作用传达到现实经济活动中去的媒介机制。目前中国是一个典型的转轨经济，在从计划经济向市场经济转轨的过程中，在市场经济的运行机制尚未建立和完善之前，计划经济的作用和痕迹始终存在。事实上，市场的形成不可能一蹴而就。市场不是一对抽象的供给和需求曲线，而是一种制度，它是通过一系列的惯例和规则来发生作用的，这些惯例和规则不仅要设计，而且要发育和生成。在市场机制尚未发育成就之前，市场经济中一些宏观政策传导机制难以发挥有力的作用，从而影响宏

观经济政策的作用时机与作用效果。以货币政策传导机制为例，存款利率构成即期消费的机会成本，因而降低利率会起到刺激消费的作用。同时，降低利率还意味着投资成本的降低，因而也会刺激投资需求。我国政府连续下调存贷款利率，其政策目的即在于刺激消费，促进投资。但是，民间投资一直启而不动，突出障碍就是市场准入和融资渠道的不公平待遇。从市场准入看，进两年来在基础设施方面对民营企业虽有所放松，但障碍仍然存在，一些获利机会多的行业，如通讯、石油、汽车等行业，始终是壁垒森严。从融资渠道看，80%以上的银行贷款用于支持国有经济和国有投资的增长，其背后自然是政府及财政的隐性信用担保在起作用，而民营企业则因缺少有效的担保机制很难获得银行贷款。这类体制性的存在大大削弱了宏观经济调控政策的政策效应。

第二，转轨过程中市场体系不完善造成市场机制作用有限。众所周知，在市场经济条件下，价格机制、竞争机制等市场机制的作用对资源配置的效率起到极大的促进作用。但市场机制的作用是要在完善的市场经济条件下自发进行的，外部干涉不仅不能实现其目的，反而会扭曲市场机制的作用。但是在我国，渐进式改革采取了体制外增量改革的双轨过渡模式，从而形成了经济运行中普遍的双轨制，而双轨制的运行则使得市场机制的作用不能正常发挥。首先是价格机制作用的有限性。价格机制的作用主要是在旧体制之外，在增量部分发挥作用，存量部分则仍按计划体制运行，从而价格机制作用范围有限。同时，由于价格的双轨并行，两条轨道自然会产生碰撞摩擦现象，使两条轨道的运行效率均受到影响。尽管经过了多年的价格调整和改革，目前我国仍有10%左右的生产资料实行计划价格。而在尚未放开的生产资料价格中，主要是石油、煤炭、电力、交通和一些基本的原材料价格。这类物品是每个生产部门都要使用的投入品，这部分商品价格不放开，整个价格体系就不畅通，价格机制的调节作用也就被影响和削弱了。其次是竞争机制作用的有限性。所有制的双轨制使得国有企业和非国有企业竞争地位不平等，影响了市场公平竞争机制的激励作用。国有企业可以借助于国家权力对许多产业进行垄断经营，不允许非国有企业进入，结果就造成了国有企业效率低下，缺乏创新能力。整个社会无效供给过剩而有效供给不足，从供给方面制约了有效需求的增长，当然更谈不上创造需求和引导需求了。

第三，转轨时期，市场经济法制不健全、规则不完善，市场信息不充分、不对称，市场交易不透明、不规范，这些都加剧了市场的无序性，也增加了政府管理与调控经济的成本与难度。本来，制度与规则的存在可以减少市场中的不确定性和不规范性，从而减少市场交易费用。但是，在转轨时期，由于市场经济的各种相关法律法规不健全，市场秩序和市场行为都极不规范，市场上非

法经营现象十分严重，恶性竞争、不正当竞争行为屡见不鲜，假冒伪劣商品充斥市场，许多人倾向于通过不正当或非法途径获取收益，而不是通过市场竞争。同时，在转轨时期，市场信息来源不确定，导致信息不充分、不真实、不对称。在不规范的市场秩序条件下，市场外交易增加，各种非货币媒介如权力、关系的经济作用上升，从而导致市场退化、规则失效，使本来就发育不良的市场更加扭曲。

三、收入分配因素

在本文第一章已经阐明，收入分配差距对居民消费有着重要影响。不仅如此，收入分配还会在很大程度上影响政府政策效应。将收入分配因素引入消费函数和乘数模型，我们就可以清楚地了解其过程和原理。

假设消费函数为：

$$C=f(Y, Y_1/Y, Y_2/Y, Y_3/Y) \quad (1)$$

在(1)式中，C和Y代表消费和收入， Y_1/Y 、 Y_2/Y 、 Y_3/Y 分别表示低收入阶层、中等收入阶层和高收入阶层的收入在整个社会的收入中所占权数。这一式子表明，消费既取决于现期收入，又取决于各收入阶层在总收入中所占的相对份额。根据本文第一章所述，各阶层的收入不同，边际消费倾向也相应不同。引入收入分配因素，消费函数则可表示为：

$$C=\alpha + a\beta_1Y + b\beta_2Y + c\beta_3Y \quad (2)$$

其中 α 为常数，表示必不可少的消费部分，即生活必需品消费，这是在收入为零时即使举债也必须要保证的。 β_1 、 β_2 、 β_3 分别表示低收入阶层、中等收入阶层和高收入阶层的边际消费倾向，根据前面分析，可知 $\beta_1 > \beta_2 > \beta_3$ 。 a 、 b 、 c 则分别为三个阶层的收入在总收入中的权数。根据这个消费函数，可以得出全社会的边际消费倾向 β ：

$$\beta = a\beta_1 + b\beta_2 + c\beta_3 \quad (3)$$

这样，凯恩斯主义的乘数公式就必须作相应的修改。教科书中的乘数公式为：

$$k = 1/(1-\beta) \quad (4)$$

其中的 β 是不考虑收入分配因素的、抽象的边际消费倾向，它无法反映收入分配对乘数效应的影响。改用考虑阶层差别的边际消费倾向，则乘数公式变为以下形式：

$$k = 1/[1-(a\beta_1 + b\beta_2 + c\beta_3)] \quad (5)$$

在这种形式下，乘数的大小取决于收入分配。无论是三个阶层的收入占总收入的比重，还是三个阶层的边际消费倾向，都属于收入分配因素，都可以通过收入再分配加以调控。如果全社会收入差距过大，则中低收入阶层的 $a\beta_1$ 和 b

β_2 的低迷会造成全社会边际消费倾向的下降,从而缩减乘数 k 的值,抑制乘数效应的发挥,弱化政策效应。而如果从高收入阶层向中低收入阶层进行转移支付,则可以使 β_1 、 β_2 、 β_3 全面上升,同时 c 下降, a 和 b 上升,其综合效果将是扩大乘数 k 的数值。具体来看,转移支付将通过以下两个途径扩大乘数 k : 第一,高收入阶层不会由于转移支付而被迫缩减消费,所以不但 c 的下降将被 β_3 的上升所抵消,而且 $c\beta_3$ 还将有所提高,这将缩减(5)式中分母的数值;第二, $a\beta_1$ 和 $b\beta_2$ 的上升,将导致中低收入阶层被压抑的消费需求释放出来,效果同样是缩减(5)式中分母的数值。

至此,我们可以很清楚地从引入分配因素的乘数模型中看出,全社会边际消费倾向和乘数的大小一定程度上取决于收入分配。但是正如本文在第一章所指出的,在我国,城镇居民之间、农村居民之间以及城乡居民之间的收入差距和基尼系数总体上呈扩大趋势。收入分配差距的拉大,不仅严重影响了居民消费水平的提高和消费结构的升级,而且在很大程度上弱化了宏观调控各项政策措施的效应。

四、政策有限性制约

其实,通货紧缩难治理并非我国特有的现象。美国 1929-1933 年大危机造成需求萎缩,生产能力过剩,物价下跌,经济衰退,虽然罗斯福采取了一系列有力措施,可是美国经济不振一直持续到第二次世界大战爆发,美国政府大量动员参战,需求大增,美国经济才彻底走出生产能力过剩、通货紧缩的困境。日本自 1991 年泡沫经济破灭以后需求增长骤然下跌,经济陷入通货紧缩困境,物价下跌,经济增长乏力。虽然历任内阁采取了各种振兴经济的措施,可时至今日日本经济依然没有任何好转迹象。一般而言,政府能用来治理通货紧缩的措施无非是货币政策、财政政策和收入政策等。然而,这些政策的作用在生产能力过剩严重的情况下都相当有限。

首先,在一般的市场经济中,货币政策主要用于影响利率水平。利率是投资与即期消费的成本。但是,当生产能力已经普遍过剩时,投资主体很难找到好的投资机会,利率再低,企业也不会贷款投资。同时,生产能力过剩,企业开工不足,职工对未来收入和就业预期不好,利率再低,居民也要减少当前消费以增加储蓄应付未来支出。因此,在通货紧缩情况下,货币政策的作用有限。

在出现当前这场通货紧缩之前,货币政策对刺激我国的投资与经济增长特别有效。只要政府一放松对信贷和投资的控制,马上就会出现投资拉动的经济过热,出现所谓一放就活的情形。出现通货紧缩势头以来,尽管政府一再降低利率,增加贷款规模,鼓励投资。但 1998-2000 年连续 3 年都出现货币增发低于年初预定目标,银行储蓄不断增加,存差不断扩大的情形。出现这种强烈对

比的原因一是因为银行贷款的约束机制大大强化，二是由于买方市场条件下很难找到好的投资机会。

再看财政政策。扩大财政支出可以直接创造需求，因此财政政策比货币政策的需求拉动作用更直接。我国政府从 1998 年开始实施积极的财政政策，四年来发行的特别建设国债已经超过 5000 亿元人民币，加上更大规模的地方、部门、企业配套资金和银行配套贷款，对弥补非政府部门投资需求不足，维持社会总投资增长起了积极作用。但是，政府投资主要用于基础设施和重点工程建设，基础设施投资拉动的产业链条短，政府直接投资只是启动了能源和建材行业，并没有拉动民间投资聚集的加工行业，民间投资启动不明显。民间投资增长乏力，直接影响了政府宏观调控的有效性，单纯靠国债投资来支撑经济增长的作法显然是不能持久的。

第四章 启动内需的重点与难点

针对我国内需不足的情况，理论界进行了多方面的研究探讨，政府也采取了一系列的政策措施，尤其是持续推行了积极的财政政策，而这些政策措施的推行虽然在一定程度上缓解了经济下滑的趋势，但它并没有从根本上解决有效需求不足的问题。在目前的经济情况下，扩大内需不仅是保持当前经济回升势头、完成十五计划的关键问题，同时也是保证中国经济长期持续健康增长，在本世纪中期达到中等发达国家水平的一个十分重要的课题。因此，研究 1996 年以来各项政策措施的经验与教训，对于今后更有效地调控宏观经济运行具有极为重要的意义。找出扩大内需的重点和难点，才能有针对性地加以解决和改善，以有效地启动市场需求，实现国民经济持续稳定快速增长。

一、收入差距继续拉大，居民消费倾向持续低迷

正如前面所述，收入分配不仅对居民消费有重要影响，还会在很大程度上影响政府政策效应。收入分配差距的拉大，不仅严重影响居民消费水平的提高和消费结构的升级，而且还会通过影响居民消费倾向、投资乘数而弱化宏观调控各项政策措施的效应。

但是，从表 12 和表 13 可以看出，改革开放以来，无论是城镇居民之间还是农村居民之间，或是城乡居民之间，收入差距和基尼系数一直呈扩大趋势。

表 12：城乡居民收入差距

年份	城镇居民人均可支配收入/元	农村居民人均纯收入/元	城镇居民人均收入/农村居民人均收入
1978	343.4	133.6	2.57
1980	477.6	191.3	2.50
1985	739.1	397.6	1.86
1986	899.6	423.8	2.12
1987	1002.2	462.6	2.17
1988	1181.4	544.9	2.17
1989	1375.7	601.5	2.29
1990	1510.2	686.3	2.20
1991	1700.6	708.6	2.40
1992	2026.6	784.0	2.58
1993	2577.4	921.6	2.80
1994	3496.2	1221.0	2.86
1995	4283.0	1577.7	2.71
1996	4838.9	1926.1	2.51
1997	5160.3	2090.1	2.47
1998	5425.1	2162.0	2.51

1999	5854.0	2210.3	2.65
2000	6280.0	2253.4	2.79
2001	6860.0	2366.0	2.90

资料来源：《中国统计年鉴 2001》，《2001 年国民经济与社会发展统计公报》

表 13：城镇居民之间、农村居民之间收入差距

年份	城镇居民收入分配的基尼系数(A)	农村居民收入分配的基尼系数(B)	B超过A的百分点
1978	0.16	0.212	5.2
1979	0.16	0.237	7.7
1980	0.16	0.238	7.8
1981	0.15	0.239	8.9
1982	0.15	0.232	8.2
1983	0.15	0.246	9.6
1984	0.16	0.258	9.8
1985	0.19	0.264	7.4
1986	0.19	0.288	9.8
1987	0.20	0.292	9.2
1988	0.23	0.301	7.1
1989	0.23	0.300	7.0
1990	0.23	0.310	8.0
1991	0.24	0.307	6.7
1992	0.25	0.314	6.4
1993	0.27	0.320	5.0
1994	0.30	0.330	3.0
1995	0.28	0.340	6.0
1996	——	——	3.2
1997	0.29	0.329	3.9
1998	0.30	0.340	4.0

资料来源：赵人伟、李实、卡尔·李思勤，《中国居民收入分配再研究》，中国财政经济出版社，1999

随着积极的财政政策的实施，本应缩小的收入差距，不仅没有缩小，反而有进一步扩大的趋势，2001 年城乡收入比达 2.90，为历史最高水平。截止 2001 年 8 月，居民储蓄存款超过 7 万亿元，这是相当庞大的潜在购买力。然而，居民储蓄存款总额虽然很大，存款构成却不尽合理。据测算，在目前的存款总额中，公款私存大约占 20%，在剩余的存款中，20%的人拥有 80%的存款，而 80%的社会成员只拥有 20%的存款，贫富差距之大已不容忽视³³。

第二节 农民收入增长趋缓，农村消费启动困难

积极的财政政策实施以来，明显地偏重城镇而忽视农村，农村居民收入低下且增幅减缓问题不仅没有解决，反而呈进一步恶化趋势。农民收入增长困难，农村市场仍然无法启动。而农村居民消费需求的不足，严重制约了社会总需求的扩大和国民经济的持续增长。农村居民收入增幅持续回落，不仅对当前消费需求增长产生了明显的抑制作用，更为严重的是它将大大延缓我国消费结构升级的过程，对未来经济增长造成潜在的危害。遗憾的是，随着积极的财政政策的实施，本应解决的农民收入增长缓慢问题非但没有解决，反而呈恶化趋势。自1998年实施积极的财政政策以来，城镇居民受调整收入分配政策影响，家庭人均可支配收入增速从1998年的5.1%上升为2000年上半年的8.7%，收入上升对消费需求的回升起到了一定的支撑作用。但是，占总人口70%以上的农村居民由于缺乏实质性的刺激消费政策，收入增幅持续回落，1997年为4.6%，1998年下降为4.3%，1999年仅为3.8%，即使是在总体经济形势向好的2000年，农村居民收入增长率也仅为2.0%²⁵。2000年，基于体制性因素以及城乡居民收入与消费差距而出现的双重错位现象，非但没有得以解决，反而由于农民收入增幅的进一步降低，中西部一些地区农民收入也进一步下降，持续疲乏的农村消费市场还是没有出现明显转机，其结果使得我国城乡居民的消费差距继续扩大，进而导致全国居民平均消费率进一步下降。

更为严重的是，考察农村居民收入增长因素，呈现明显的增长乏力趋势。农村居民收入主要来源于两个方面，务农收入与非务农收入。务农收入的增长主要依赖农产品产量增长和价格的提高，而非务农收入增长则主要依赖乡镇企业的效益增长和外出打工收入的增长。

我们先来看农产品产量增长情况，1980年到1996年，农产品产量增长对纯收入影响至大。这期间粮食总产量增长了57%，农民人均纯收入增长了9倍，年均增长15.5%。这期间产量增长对纯收入增长的贡献率为20%。但是，从1997年到1999年，粮食产量基本维持在5亿吨左右，产量几乎没有增加，对纯收入的贡献也几乎为零。再看农产品价格，1980年到1996年期间，国家先后三次提高粮食及主要农产品收购价格，价格提高对农业收入增长的贡献率为60%，对纯收入增长贡献率为35%。进入1996年以后，粮食及主要农产品价格不仅没有提高，反而持续下降，1997年到1999年三年间因为价格下降使农民人均减收40元，对纯收入增长贡献率为-15%²⁶。

从乡镇企业得到的收入和外出打工收入是现阶段农民获取非农收入的两条主要渠道，也是农民纯收入的两个重要来源。但是，乡镇企业和整个工业一样，面临生产过剩和销售困难，经济增长率连年下降，使得农民无法依赖乡镇企业

增加收入。农村居民收入增长下降的另一个原因在于劳动力流动带来的收入进一步下降。农村劳动力跨产业、跨部门和跨地区流动构成经济增长的一个重要因素。初步估计，它对 GDP 的贡献率在 16%-20% 之间²⁷。同时，劳动力流动收益也是农村居民收入的重要来源。90 年代以来，劳动力转移所面临的劳动力素质障碍、信息障碍、制度障碍以及偏见等障碍进一步限制了农村居民从劳动流动中实现收入增长。而随着资本密集产业的发展和装备水平的提高，单位资本吸纳的劳动力数量减少，同时城市下岗职工和失业人数的增加又使得农民外出打工机会减少，农民非务农收入增长也面临困难。

农业是国民经济的基础，改革开放以来，农村经济的发展为整个经济改革与发展提供了重要保障。目前农村居民收入水平低下，收入增长缓慢，造成农村居民消费水平低下，有消费需求却无法转化为现实购买力，不仅不利于国民经济的持续稳定快速增长，而且还会影响社会安定与政治稳定，启动农村居民消费的意义之大由此可见。根据国家统计局的测算，目前我国农村居民人均消费支出，相当于城镇居民的三分之一，滞后城镇消费水平整整 8 年时间。如果农村消费品零售总额的比重从现在的不足 40% 提高到 50%，就意味着国民经济新增 8000 多亿元的消费需求。如果西部人均国内生产总值达到东部现在的水平，国内生产总值将形成 1.7 万亿元的增量²⁸。潜在的需求一旦化为现实的需求，将为中国经济飞跃提供不竭的动力。

第三节 民间投资启而不动，经济增长缺乏微观基础

内需主要包括消费需求与投资需求两个方面。投资需求的扩大，同样也会扩大和带动消费需求，刺激经济增长。当今世界各国都把扩大投资需求作为刺激经济增长的重要手段和常规做法。在我国目前出现买方市场，居民消费不振的情况下，扩大投资需求对于启动市场具有不可替代的作用。近年来，积极的财政政策的调节重点就是扩大投资总规模。其运作方式有两种，一是增加政府直接投资，二是增加民间投资。显然，迄今为止我国积极的财政政策选择的主要是前者，政府力图通过直接扩大投资带动社会投资需求和消费需求，对民间投资的调节力度则相对要弱得多。于是积极的财政政策的实施使我国的投资增长结构出现了新的变化：在社会投资增长下滑趋势没有得到遏止的情况下，投资增长结构中企业投资增长份额下降，政府投资增长所占份额迅速上升，甚至出现了过度依赖政府投资，尤其是国债投资的倾向。

众所周知，社会投资活跃是我国每轮经济启动的重要标志，民间投资增速往往影响国债投资对社会投资的带动和引导作用。而在通货紧缩的条件下，民间投资的利率弹性极低。民间投资增长缓慢，投资增长单靠政府投资难以形成

持续增长态势。目前国民经济增长主要是靠中央增发国债投资予以支持，民间投资并未有效启动，而没有民间投资的积极跟进和参与，经济增长的内在动力必然不足，一旦国债投资力度下降，总投资增长就会加速下滑，已经出现回升的经济增长就很有可能会出现回落。

与发达的市场经济国家相比，我国的财政政策的乘数效应和挤出效应都不大，因此以增发国债为主的政府投资并不是抑制民间投资增长的原因。民间投资积极性不高，其原因是多方面的。

第一，投资没有热点，项目定位没有目标。由于原有的产业结构平面扩张造成的结构拥挤，新的产业升级还没有到位和实质性地表现出来，使投资热点选择形成空白，投资主体难以确定投资方向。而消费市场的需求不振，更令投资者无所适从。从根本上说，投资是为消费服务的，没有消费的增长，投资也难以有效增长。从社会再生产的角度看，只有消费需求才是经济增长的真正和持久的拉动力量，投资需求只是消费需求的派生需求，消费需求上不去，投资也很难见效益。由国家财政充当投资主体，民间投资始终没有形成自动增长的良性循环格局，其重要原因就在于居民消费需求扩张乏力。

第二，投资预期收益不明，限制了投资意愿。较长时期的内需不足和物价走低，使投资者看不到预期的投资利润，极大地制约和动摇了投资信心。由于投资的预期收益不确定，投资对利率的敏感度很低，尽管央行连续多次下调利率，投资的成本有所降低，投资还是没有实质性的启动。

第三，融资渠道不畅，限制了民间投资。积极的财政政策实施以来，民间投资一直没有积极跟进，很重要的一个原因是融资困难。从利率来看，我国目前的利率水平并不高，应该说是有利于投资的。但是从实际情况看，投资成本除利率之外还包括非利率成本，如融资障碍等，也可称之为交易成本。对于民间投资而言，这类非利率成本显然更为重要。大量的研究结果显示，非国有经济发展的最大障碍就是交易成本太高。因为除个别情况外，目前非国有企业几乎不可能通过发行债券、股票等方式从资本市场融资。国有经济凭借政府及其财政的隐性信用担保很容易就从银行获得贷款支持，而非国有经济特别是私营经济在很大程度上还是需要通过内部积累或民间借贷的方式融资，融资渠道不畅抑制了民间投资的增长。

第四，技术创新乏力，不具投资心理优势。大多数外商之所以认为中国有广阔的市场空间，重要原因即在于他们拥有一定的技术优势，形成了他们在投资方面的心理优势。相反，我国的企业无论是国企还是非国企，大多缺乏技术优势与创新能力，生产成本低、产品质量差、品种功能少，不能适应市场需求，结果外商投资项目的产品一上市，国内企业的市场份额就只好拱手相让。从长

远看，技术创新是企业发展的根本所在，缺乏技术支撑也是民间投资增长的重要因素。

此外，政策及体制性约束等都对民间投资的增长造成障碍。许多赢利性行业的垄断限制民间投资主体进入，而国家在投资政策、金融政策、税收政策等方面对中小企业的扶持也明显不够。

第四节 供给需求不相适应，结构失衡严重

就我国积极财政政策的着眼点来看，从 1998 年下半年到目前为止，积极的财政政策一直以扩大社会需求为主，即通过政府大量增加基础设施投资来扩大投资需求与消费需求。就短期而言，这一策略是正确的也是必要的。因为与改善供给相比，扩大社会需求见效更快、政府的可控性更强。东南亚金融危机爆发以后，面对社会需求严重不足、物价持续走低、经济增长率不断下降的严峻局面，政府大量增加基础设施投资从而扩大有效需求，对于迅速稳定经济、稳定社会起了非常重要的作用。1999 年下半年以来，特别是 2000 年以来的经济增长态势表明，在财政投资为主的强力拉动下，通货紧缩状况有了较大改观，走出了亚洲金融危机的阴影，这确实来之不易。但是，经济发展中结构性失衡的矛盾仍然没有得到明显缓解，制约城乡居民消费需求增长的深层次问题也没有消除。

在宏观经济运行中，需求和供给是相互联系相互依存的两个方面。在过剩经济条件下扩大需求会带动供给增加，在一定条件下，增加有效供给也会扩大社会需求，两者都有助于实现供求平衡，促进经济发展。所以解决经济过剩问题，不能仅仅着眼于扩大社会需求，而应从扩大需求和改善供给两个方面同时入手。尤其是当前我国内需不足所导致的供求失衡，主要是结构失衡而非总量失衡。一方面由于第一产业相对生产率过低，劳动力转移速度过慢，造成城乡居民收入差距过大，农业人口比例进而也是相对贫困人口比例过大，造成第二产业，尤其是加工业生产能力在低水平上过早出现相对过剩；另一方面，第三产业国有经济比例过大，企业微观机制不健全，行业内又缺乏竞争，导致该产业绩效低下，相对生产率下降进而有效供给不足，于是从供给方面制约需求的满足和增长，形成供给与需求的结构性错位。

显然，作用于总量的需求扩张政策并不能解决这些微观层面或结构性的矛盾，因而政策效应必然出现偏差。短期中运用需求政策，如直接扩大政府支出，降低利率和存款准备金率，刺激民间增加支出会取得成效，中国政府扩大内需的成功实践也验证了需求政策在短期中的有效性。但是，发达国家的政策实践与理论研究表明，需求政策在长期中不仅难以持续，同时还会扭曲微观主体的

行为与宏观经济的运行，带来严重的负面效应。这就要求我们必须有创新性的政策来进一步解决目前的生产过剩、有效需求不足问题。

5

9

9

第五章 对进一步扩大内需的政策建议

为了促使国民经济稳步回升，中央已经明确表示要继续实施积极的财政政策。从现在看，我国积极的财政政策已经改变了最初的短期调节性质而呈现出中长期化的趋势。如果说在1998年实施积极的财政政策具有短期救急的“汲水”政策的特点的话，那么在积极的财政政策进入第四个年头尤其是宏观经济已经出现转机的背景下，就应该更加注重政策操作与中长期体制改革与经济转型相结合，在总体思路与具体措施上必须从初期简单的增债扩支上摆脱出来，更多地着眼于与中长期经济发展所要求的内容相适应，并针对继续实施积极财政政策的重点、难点和制约因素寻找对策，以增强财政政策的效力与可持续性。

第一节 增加居民收入，缩小收入差距

调整分配格局，增加城乡居民收入，是培育和扩大国内需求、改善人民生活的重要手段。如前所述，收入水平低下及增幅缓慢，直接影响居民消费水平的增长和消费结构的升级；而收入差距的扩大又会导致全社会平均边际消费倾向降低，进而减小投资乘数和财政支出乘数，弱化财政与货币政策的政策效应。因此，增加居民收入，缩小收入差距，在当前有着特殊重要的意义。

目前我们面临的形势是：一方面国内外经济环境要求我们必须继续实行积极的财政政策；另一方面积极的财政政策的多年连续实施又使得我国经济体制转轨过程中存在的某些问题进一步趋于严重。因此，在今后几年中，对实施扩张性财政政策进行调整和充实的最重要的政策定位，应该是尽可能地增加就业和提高居民的收入水平，进而拉动和扩大国内消费需求。也就是说，在继续实施扩张性财政政策时，要将最主要目的定位于增加就业，提高居民收入，特别是提高低收入群体及农民的收入，最终扩大消费需求。通过调整国民收入分配格局，增加居民收入，提高居民购买力，由居民收入增长来拉动市场销售额增长，进而拉动投资增长及整个经济增长，才能形成经济增长的良性循环。

调整分配格局，增加城乡居民收入，可以从以下几个方面着手：

第一，加大收入分配政策改革的力度，增强全社会的消费能力。从引入分配因素的乘数模型可以看出，全社会边际消费倾向和乘数的大小一定程度上取决于收入分配。这就表明如果通过收入再分配政策，在合理区间内缩小全社会收入差距，则乘数值将有所提高，财政政策和货币政策效应也会得到更好的发挥。因此，在高收入阶层与低收入阶层之间进行收入再分配，能够释放低收入阶层被压抑的消费欲望，从而提高全社会的边际消费倾向；至于中等收入阶层，尽管其储蓄意愿较强，但只要增加由公共财政负担的社会福利支出比重，消除

这一阶层消费者的后顾之忧，则他们的边际消费倾向也会提高。这就是说，通过收入再分配，把高收入者的部分收入转移给低收入者和中等收入者，会起到扩大全社会边际消费倾向的作用。而全社会边际消费倾向的提高，又会通过乘数效应提高财政与货币政策的政策效应。

因此，当前应加强个人所得税的征收和对贫困阶层的救助。这样既可以缓解收入分配两极化发展的趋势，减少高收入阶层的收入进而降低他们的储蓄倾向；又可同时提高中低收入阶层的收入，释放他们被压抑的消费需求，进而在总体上提高全社会的消费倾向，增强财政货币政策的政策效应。

就目前情况来看，收入分配政策的调整和改革的着力点应当是放在增加中低收入阶层特别是低收入阶层的收入上面。在城市，一方面要实施积极的就业政策，扩大就业总量，有针对性地搞好下岗及失业职工的再教育和职业培训工作，提高这部分人的工资性收入，以增强他们的消费购买能力；另一方面要严格执行最低工资标准，并根据经济发展情况适当提高最低工资水平。在农村，一方面要做好减负减费工作，另一方面大力增加农民收入（具体见下一节），消除制约农民消费的障碍。

第二，完善社会保障制度，降低“预防性储蓄倾向”，增加居民即期消费。激励消费的关键在于搞好人们的社会经济预期。现在，传统的福利制所提供的条件逐渐转为市场来提供，而有关的社会保障机制还没有健全和完善，人们出于对自身和家庭未来“经济安全”的担心，不得不约束消费，乃至不计机会成本地扩张储蓄。因此，消费萎缩、边际消费倾向低的状况还将在一段时间内影响乘数效应的发挥。为扩大财政政策的乘数，今后扩张性财政政策应当继续加大中央财政对落后地区低收入者群体的转移支付力度，通过完善社会保障制度和提高人们的收入预期来增加人们的消费倾向。

当前，建立由职工个人支付为主的社会保障基金、住房基金等对于健全经济运行机制是十分必要的，但这类基金带有明显的强制储蓄的色彩，缩减了居民即期可支配收入，对消费具有明显的“紧缩效应”或“挤出效应”，不利于消费的增长。因此，当前社会保障制度改革的重点不应是考虑大幅度提高居民的支付比例问题，而应该重点考虑是否能够从国有企业的战略改组过程中，划出一块国有资产、出售部分上市国有企业国有股份或开征专项税收，筹集资金注入社会保障的可能性问题，把它作为对老职工长期劳动积累的补偿，其中的一部分可以专门用于下岗职工的安置和再就业培训。

第三，大力发展第三产业。发展第三产业是扩大就业，提高居民收入的一条重要途径。我国的第三产业发展速度一直滞后于第二产业，实施积极的财政政策以来，这种滞后更为明显。从目前的居民消费的供给结构和需求结构来看，

单纯依靠对实物产品消费的增长来扩大消费，拉动国民经济增长的空间较为有限，而居民对服务的消费还有进一步扩大的空间。目前我国第三产业产出占 GDP 的比重不仅低于发达国家，还低于同等发展水平的发展中国家，发展潜力非常巨大。第三产业中各种服务行业的发展潜力更是如此。在分配使用国债投资资金时，应该考虑加大支持第三产业发展所需的资金数量，重点解决就业问题。目前积极有效地发展第三产业相当重要的意义就在于这样做有利于增加就业。据计算，第三产业的就业弹性系数是第二产业的 5 倍以上，九五期间我国新增就业人口的 85% 都是在第三产业就业的。

第二节 加强农业支持，全面促进农村经济发展

增加农民收入，提高农民购买力，是扩大和培育内需的一项重要内容和长期措施，是关系国民经济持续稳定发展和社会安定政治稳定的全局性问题。受近几年宏观经济形势的影响，农村居民收入增长成了一大难题。特别是实行积极的财政政策以来，城镇居民收入增长速度加快，而农村居民收入增长因为缺乏有效的刺激因素依然呈下降趋势，增加农村居民收入进而扩大农村居民消费需求，一直困扰着理论界和政府部门。千方百计增加农民收入，这个口号也提出已久，但具体如何实施，一直都苦无良策。我认为农村问题由来已久，可谓是冰冻三尺非一日之寒，问题的解决也决非一日之功，我们必须从根本入手，制定一整套连续持久且切实可行的农村政策，并坚持贯彻下去，才能解决这一问题。

一、变农业保护为农业支持，以政策调节农业整体发展方向

在当前的国际环境下，经济的全球一体化和国际贸易自由化已是大势所趋，不可逆转。世贸组织各成员国的农业政策都要受到 WTO 农业协议的约束。协议对农业政策分为农业支持政策和农业保护政策两大类。农业支持是指政府对农业提供一般性的政府服务（如农业科研、病虫害控制、培训推广与咨询、检疫、市场促销、水利等基础设施服务），食物安全目的的公共储蓄，国内食品援助，与生产不挂钩的收入支持，自然灾害救济支付，通过投资提供的公共调整计划、地区援助计划，通过资源休闲计划提供的结构调整援助、环境规划等等，这些政策能够在不扭曲市场机制的条件下促进农业的持续发展，被称为绿色政策；农业保护是指政府对国内农业生产和贸易采取财政补贴、价格干预、关税与非关税壁垒达到刺激国内粮食等农产品的生产，向农业转移收入的目的，其结果是替代和扭曲了市场机制，被称为黄色政策。

许多发达国家都实行过各种农业保护政策，虽然在短期内增加了国内农产

品产量和农民收入，但付出的代价也是相当大的。实行农业保护，对农业实行各种补贴，往往会使国家财政负担沉重。但更严重的是，实行农业保护政策，实质上是扭曲了价格机制与竞争机制，造成资源配置的效率损失。相比于按国别、地区和品种间的比较优势组织生产贸易，通过农业保护政策谋求农产品自给，就要承担巨大的资源机会成本与效率损失。而且，过度保护的结果是强化了农民对政府的依赖，使得农民对市场的反应能力与经营素质下降，把增收的希望寄托于生产补贴、价格补贴和市场保护上。尽管各国给予农业很高的保护，但农民收入并没有与城市居民收入同步增长，反而不断下降。此外，农业保护政策还很容易引发国际贸易摩擦，为保护和反保护实施出口补贴，限制进口而引发的贸易摩擦逐步升级，80年代中期发展到不可收拾的地步，成为乌拉圭回合多边贸易谈判最激烈的焦点之一。可见，农业保护并不利于农业的持续发展，因此发达国家农业政策的重心都已由农业保护转向农业支持。

在我国，现在出现这样一种思维定式，一说到要提高农民收入，就想到对农业实行保护，提高农产品收购价格，增加补贴，减少进口内等等。许多人抱怨保护价太低，把收入增长寄托于政府提高保护价。为确保粮食战略安全，我国从80年代初开始大幅度提高农产品收购价格，1993年对粮食等主要农产品实行保护价收购。但是，由于农用工业品价格没有相对稳定，而是以更快的速度增长，使得农产品生产成本每年以大约10%的速度增长，农民从提价得到的实惠很快丧失。与政府意愿相反，价格保护非但没有起到增加农民收入，保护农民生产积极性的目的，反而引发了物价的全面上涨与通货膨胀，使政府付出了巨额的财政补贴，使我国最受保护的大米、小麦、玉米和大豆的收购价格高于国际市场价格。90年代以前，粮食与棉花的国内平均价格水平低于国际价格，而到1995年，大米、小麦和玉米的国内价格分别高于国际市场价格17.8%、28.5%和71.1%；1999年依然为12.3%、51.5%和56.2%，大豆为41.8%，失去了价格优势³²。当农产品价格出现周期性下降时，国有粮食收储企业和销售企业无法顺价销售，造成巨额亏损。1998年全国粮食部门亏损挂帐达2000亿元。在巨大的亏损压力下，收储企业不愿按保护价收购，导致农民卖粮难，农民收入增长速度减缓，严重影响了农业生产积极性。1997年到2000年农民人均纯收入年增长速度分别为4.6%，4.3%，3.8%和2.0%。

实际上，农民收入低并不是农业本身所固有的现象，而是由政策和体制导致的价格扭曲（工农业产品不等价交换），供求信息障碍造成供求结构失衡，产业组织分割（农业被迫处于低价提供原料的地位），以及小而全的经营方式（阻碍科技推广和劳动生产率的提高）造成的。为提高我国农产品的国际竞争力而实施保护是不现实的，我国的小麦、稻谷、玉米、棉花、食糖、大豆和油菜的

价格处于劣势正是农业保护的负面结果，而我国具有价格优势的农产品不在少数，猪肉、羊肉、牛肉、禽肉、禽蛋、水产品、水果、花卉和蔬菜等都具有比较优势，如果我国执意实行农业保护政策，将会使我国在国际贸易中付出巨大代价，不断引发国际摩擦，使我国具有价格优势的农产品出口受到严重限制，或因反倾销而丧失价格优势。

WTO 的宗旨和规则及各项协议都力求建立一个公平竞争的、自由的国际贸易新体制，鼓励农业支持政策。从总趋势来看，随着非关税与边境措施关税化，关税下降至平均水平，生产出口补贴的逐步取消，农业保护的空间越来越狭小。而我国农业基础设施差，抗风险能力低，经营方式落后，科技水平低等现状也迫切要求政府实施强有力的农业支持政策，促进我国农业的持续健康发展。

实施农业保护政策，首先要明确农业支持的目标和任务是提高农业综合生产力、增加有效供给、促进农民收入持续增长和农业持续发展。按照发挥地区优势、品种成本优势和质量比较优势的原则，重点支持那些有关国计民生的、具有成本价格优势的农产品。在支持方式上，以经济与法律手段为主，辅之以行政手段，市场准入、非关税和边境措施等行政手段逐渐让位于经济手段，制定农业支持法，黄色补贴逐步让位于绿色补贴，有步骤地减少农业生产者补贴。

二、深入改革农村经济体制，全方位促进农村经济发展

农村改革已经进入了相当艰难的阶段，这是改革中最为困难的领域，如果继续固步自封，不仅农民收入无法提高，农村经济无法进一步发展，整个改革与经济发展都会因之受阻。因此，必须深入改革农村经济体制，从各个方面促进农村经济发展。

首先，改革现行农村土地使用权管理方法，研究农民具有固定土地使用权并可交换的具体方法，以促进土地规模化经营，这是改变落后的耕作方式，提高第一产业相对生产率进而提高农民收入的制度前提。我国耕地资源的极度稀缺制约了农产品产量增长空间，而国家财政支持能力有限和农产品市场对外开放又制约了主要农产品价格上涨空间，要实现农业收入增长，不能再局限于农业内部结构调整，农作物种植面积、产品数量的增减和比例变动上。要实现农民收入增长，首先就要改变农业生产水平低下的状况。一家一户几个劳动力几亩地的农户小规模经营很难提高农业生产水平，农村经济体制迫切需要深入改革，要在个体家庭承包基础上形成有竞争力的农业市场主体。

为此，必须调整现行的农村土地政策。一方面要继续坚持农村土地由农民以户为主承包经营的制度，另一方面应当允许农民对其承包的土地使用权可以转包、出租、继承和有偿转让，或者作为资本入股，取得其应有的股权和红利

收入。这样，可以使一些已经先富裕起来的、有经济能力不再依靠土地为生，或者有较强开拓精神有可能不再以土地为生的农民，逐步离开农村迁入城市。这样既有利于促进农村城市化发展，而且还有利于推进农村经济组织与土地使用的集约化，使农村经济的进一步发展。

其次，逐渐取消户籍制度，坚决取消对农民的歧视性就业政策，彻底清除限制农民向城市流动的体制性障碍，使进入城市并能在城市以合理合法方式生存的农民获得体制内生存，享受公正的体制待遇。这样，农村中勇于追求较高比较收益的先行者就不会像现在这样进城打几年工又回到农村，而会争取彻底转移。这既是农业规模化经营的前提，也是迅速降低贫困人口比重的有效途径。如前所述，农业已经不再是农民收入增长的来源，近三年来农民收入增长主要是靠非农产业收入增长实现的，这是事实，也预示着今后的发展方向。事实上，任何一个国家经济发展的过程都是非农产业发展的过程，都是农村劳动力转移和农村人口减少的过程。我国也不会例外。只是由于二元经济结构的影响，非农产业发展过程还表现为农村非农产业的发展，农村城市化过程相对缓慢，农村劳动力也不容易转移出去，农业人口也不容易减少。中国的国情使然。但不管这一过程多慢多曲折，这条路都必须走。只有越来越多的农业人口转为非农人口，剩下的农民才能分享相对增加的资源 and 农产品市场份额而增加农业收入。

再次，增加对农村的财政投入，努力改善农村的自然条件、基础设施和公共服务，这是提高第一产业相对生产率进而提高农民收入的物质前提。增加国债资金中用于农村建设的部分，加强农村的基础设施建设，可以从根本上为农村居民收入的提高创造条件，使农村居民能够直接从积极的财政政策的执行中得到好处。这样做，不仅能有效地启动农村市场，拉动占全国总人口四分之三 of 农村居民的消费需求，而且有利于减缓城乡差距扩大的趋势，保持全国社会和政治的稳定。

最后，实行优惠、至少是公平政策，进一步促进乡镇企业发展，并在政府规划及其相关政策配合下通过市场机制引导乡镇企业向一定地域适当集中，以产生集聚效应，促进农村城市化进程。农村城市化是农民非农化，进而降低贫困人口比重的最根本途径。

第三节 启动民间投资，促成经济持续增长的微观基础

前一阶段的财政政策调节重点是通过增加政府直接投资来扩大投资需求进而促进经济增长，但是，由于民间投资没有积极跟进，经济增长缺乏内在和持久的动力。就政策调节效果而言，与启动企业投资相比，增加政府直接投资见效

更快，政府可控性更强。作为一项短期政策，在实施积极的财政政策的初期，面对严峻的宏观经济形势，将政策调节重点放在增加政府直接投资上无疑是必要的。但是，随着财政政策的中长期化运用，政策调节重点应向启动企业投资倾斜，变直接投入为间接拉动，发挥经济杠杆作用来影响其他投资主体更大规模的投资行为，以弥补财政资金有限和增发国债政策可持续性不强的矛盾。

但是，正如本文第四章所述，民间投资由于种种原因启动困难，已经成了宏观经济调控的一大难点。针对这一问题，政府应采取多方面措施：

第一，减税让利，促进投资增长机制的形成。启动企业投资的重要环节是通过分配关系的调整，提高企业所得在国民收入中所占的比重。就积极的财政政策调节来看，需要调整现有的财政收支规模与结构，在逐步减少财政投资性支出的同时，对企业减税让利，较大幅度地降低企业的税赋负担，使企业增加积累，有更多的财力用于投资尤其是新产品开发和技术改造投资。我国已经告别短缺经济，在投资信心普遍不足的情况下，调整财政政策让利于民，提高预期投资收益率，就成为增强投资信心的决定性因素，也是积极的财政政策由外在拉动转向内在拉动的关键措施之一。为整体拉动民间投资，可采取对增量投资阶段性减免税的思路，即对新建民营企业实行一定期限的减免税，这既有利于吸引民间投资，也不会减少财政收入。

第二，运用财政贴息、补贴等工具引导民间投资流向。我国投资需求不足，部分也是因为缺乏有效的融资机制而制约了这种需求，财政贴息或补贴可在一定程度上弥补这一缺陷。通过财政政策工具一方面可刺激民间投资，另一方面，还可引导民间投资流向，从而促进我国的经济结构调整，解决实施积极的财政政策以来悬而未决的结构失衡问题。通过政策倾斜引导民间投资流向高新技术产业和基础设施建设，既可减轻国家财政压力，达到控制财政赤字和减少发行国债的目的，又可推动产业优化升级，使产业结构趋向合理。

第三，改革相关政策制度，增加对企业技术改造、中小企业特别是民营科技企业信贷支持，减少政策体制性障碍，进一步放宽垄断性投资领域的进入限制，允许非国有投资进入城市基础设施行业和新型服务行业，这样做不仅有利于刺激社会投资，增加就业机会，还可以提高这些行业的效率，改善和增加供给。

第四，大力扶持小企业的发展。小企业具有投资少、见效快、活力强、就业容量大等特点，无论对发展高新技术产业，还是发展加工、贸易、服务等产业，都具有非常重要的作用。国际、国内的经验都表明，哪个地方小企业多，哪里经济发展就快，就业问题就容易解决。忽视大企业的骨干作用和忽视小企业的群体作用，都是不可取的。现阶段我国就业矛盾突出，大力发展小企业就

具有更为特殊的重要意义。

把积极的财政政策的运用方式由增加政府投资转为启动企业投资为主，在扩大社会需求、促进经济增长上也许见效要慢一些，但从中长期来看，此举对于改善企业经营和财务状况，增强企业投资及技术创新能力，提高企业赢利水平至关重要。而企业经营状况的改善，投资与生产规模的扩大，职工收入的相应提高，最终会扩大社会有效需求，进而促进经济的持续稳定增长。

第四节 调整经济结构，优化社会供给

经济结构大调整是“十五”期间经济发展战略的关键所在。从我国宏观经济的现实运行来看，过剩经济的实质是在产品结构未能适时提升、新的经济增长点没有出现情况下产生的供给结构不适应需求结构的错位问题。前一阶段我国积极财政政策的着眼点一直是以扩大社会需求为主，短期内有其必要性，但从长期来看，作用于总量的需求扩张政策并不能解决结构性的矛盾。

产品结构取决于产业结构，而产业结构又取决于投资结构。长期以来大量的低水平重复投资与技术改造缓慢所导致的供给结构扭曲、经济效益低下、无效供给过多是我国目前宏观经济问题的微观结症，更是经济中长期持续增长的障碍。我们更应看到，我国加入世贸组织后，关税与非关税壁垒将逐步解除，中国市场也将更加开放，国内绝大部分产品将直接面对国外竞争。在市场需求总量既定的条件下，国内产品能够占领多大的市场份额，将完全取决于其产品竞争能力。如果产品供给结构不合理，竞争能力不强，即使通过积极的财政政策扩大了市场需求，最终实现销售的也将是国外产品而非国内产品。相反，如果国内产品具有市场竞争力，不但可以占领本国市场，还可以扩大出口占领国际市场。因此，与扩大需求相比，目前更重要的是改善供给，提高国内产品竞争力，因此政策着眼点应由扩大需求为主向改善供给转变，使得政策调控不仅能够解决短期需求总量不足问题，还要着眼于中长期供给结构的改善，这也是扩大财政乘数的重要内容。

创造有效供给可以从以下几方面考虑：

第一，通过完善产业组织优化供给。

这可以从两方面着手：一是按照规模经济的要求关闭那些规模不经济的落后小企业。对于那些技术条件及管理水平都比较低下的小企业，在生产普遍过剩的情况下往往只能提供无效和低效供给。目前经济处于低谷时期，正是淘汰落后技术和过剩产品的最佳时机，如果单纯扩张总需求则可能使落后技术与产品幸存下来并在经济繁荣时期到来时再度膨胀。因此对于安歇衰退行业和落后

产能，应加大淘汰力度。落后产能和衰退行业的自行退出会面临一些障碍，应在财政支持下安排产业调整援助基金，完善失业保障和再就业基金等。

另外，还应当按照竞争原则消除各种垄断，尤其是行政性的垄断。垄断往往会引发无效供给与低效供给，形成需求不足性的供求关系失调。在市场经济条件下，政府活动范围应以市场是否失效为准则。凡是可以由市场解决的，应当由市场来解决，政府不应插手其中。赢利性项目可以通过市场机制达到资源的高效配置，政府主导往往会因体制性问题导致效率低下，创新能力有限，使得经济增长缺乏微观基础。而民间投资则更重视效益，更善于发现和捕捉市场机会，不断开发新产品来创造需求引导需求，因此增加民间投资更有利于扩大有效供给。为此必须界定政府投资范围，减少政府在赢利性项目中的投资比例。

第二、通过技术创新优化供给。

技术创新可以从三个方面促进需求的增加：首先技术创新本身就是新的需求，因为技术创新可以带来比原来更好的产品，并因此而刺激需求；其次技术创新可以提高产品质量，从而扩大需求；再次技术创新可以降低产品成本，从而扩大需求。

在发达且完善的市场经济条件下，赢利性领域的结构调整是市场自发进行的。但在我国市场残缺以及赢利性国有企业大量存在且制度不完善的情况下，结构调整就需要政府及其财政的参与。政府要在参与基础部门投资的同时积极支持主导产业与新兴产业的发展，并淘汰落后产业部门的生产能力，以此来促进市场导向下的技术进步、产业升级和结构调整。在政策运作上要废弃计划体制下完全无偿、全面介入的方式，改为选择重点主导产业，着眼技术进步，采用财政投融资或贴息担保等方式参与。

第三、通过结构调整优化供给。

中国目前的结构不合理既抑制有效需求，使得需求严重不足，又造成大量的低效供给与无效供给，使供给相对过剩。因此调节需求不足必须通过调整结构而优化供给。

调整结构首先是要促进传统部门的产品升级换代。对于大量生产传统产品的企业，财政应采取行之有效的措施，鼓励其进行技术改造，帮助这些企业用新技术新工艺改造传统产品，开发新产品，并促使其由传统产业向现代高科技产业转变。

调整结构还要促进新兴产业部门如促进高新技术产业的发展。高新技术的发展及其产业化是实现经济结构优化和经济增长的重要源泉，在当前二板市场尚未建立、资本市场不发达的情况下，财政投融资要发挥重要作用。对那些具有较强的科技实力，能与国外产品一争高低的新兴产业，应当运用财政补贴、

税收优惠等措施大力扶持，以增强企业竞争力，增强我国在高科技领域的实力。只有在产业结构调整上取得实质性进展，才能从根本上改变我国社会产品供应结构不合理，有效供给不足的问题，才能从根本上解决生产过剩问题。

1. 张合金，投资规模调节论，中国财政经济出版社，2000；
2. 6. 王裕国，“关于当前居民消费增长的几个问题”，《消费经济》，2001. 3；
3. 14. 33. 韩克勇，“中国居民消费问题研究”，《经济评论》，2001. 1；
4. 陈端计，“中国目前经济过剩运行根源新解”，《社会主义经济理论与实践》，2001. 12；
5. 卓祖航，“关于激活民间投资的研究”，《投资研究》，2001. 8；
6. 冒天启，转型期中国经济关系研究，湖北人民出版社，1997；
7. 20. 林毅夫，“通货紧缩仍然是首要经济难题”，《中国产经新闻》，2001. 5. 31；
8. 28. 李连仲，“城乡居民收入增长缓慢问题研究”，《宏观经济研究》，2001. 4；
9. 邓金堂，连建辉，王雪苓，“1998-2001 年积极财政政策效果评析”，《当代财经》，2002. 4；
10. 11. 杨来科，廖春，“对近年来我国内需不足特异性的反思”，《贵州财经学院学报》，2001. 3；
12. 31. 邱华炳，刘晔，“对继续实施积极财政政策的思考”，《当代财经》，2001. 12；
13. 项怀诚，关于 2000 年中央和地方预算执行情况及 2001 年中央和地方预算草；
- 15-19. 21. 范剑平，“2002 年消费品市场宏观调控对策”，《消费经济》，2002. 1；
22. 项怀诚，九届人大五次会议报告，人民日报，2002. 3. 18； 3；
23. 刁永祚，“论以消费为主导的经济增长”，《经济学家》，2001. 3；
24. 杨来科，我国当前内需不足的收入梗阻及其梳理，财经论丛，2000. 1；
- 25-27. 盛来运，“农民收入进入缓慢增长的新阶段”，《调研世界》，2001. 1. 13；
30. 中国社科院《中国经济形势分析与预测》课题组，“中国经济形势分析与预测”，《中国经贸导刊》，2001. 12
32. 鲁得银，雷海章，“WTO 下的中国农业财政政策”，《当代财经》，2002. 3；

参 考 文 献

1. 林兆木,“我国宏观经济的现状、问题和前景”,《经济与管理研究》,2002.1;
2. 杨圣明,“加入WTO后的中国经济”,《经济与管理研究》,2002.2;
3. 杨君先,“城市化:解决结构性矛盾与‘三农’问题的关键”,《经济与管理研究》,2001.4;
4. 朱志明,“从战略和全局的高度解决农民增收问题”,《经济与管理研究》,2001.4;
5. 刘树成,“中国经济走势分析(1998-2002)”,《经济研究》,2002.4;
6. 胡少维,“2001年我国民间投资趋势”,《经济纵横》,2001.6;
7. 胡少维,“关于我国居民消费走势的思考”,《经济纵横》,2001.12;
8. 曾国安,“论中国居民收入差距的特点、成因及对策”,《国民经济管理》,2002.4;
9. 邱华炳,刘晔,“对继续实施积极财政政策的思考”,《当代财经》,2001.12;
10. 林毅夫,“通货紧缩仍然是首要经济难题”,《中国产经新闻》,2001.5.31;
11. 杨来科,廖春,“对近年来我国内需不足特异性的反思”,《贵州财经学院学报》,2001.3;
12. 徐国荣,曾宪道,“我国继续实施财政政策的对策探讨”,《当代财经》,2001.12;
13. 张合金,曾山,“我国继续实施财政政策的对策调整”,《当代财经》,2001.12;
14. 周军民,吴其苗,占明华,“从出口、消费和投资看当前国债政策”,《当代财经》,2001.8;
15. 范剑平,“2002年消费品市场宏观调控对策”,《消费经济》,2002.1;
16. 国家统计局课题组,“提高城乡居民购买力水平是扩大内需的关键”,《消费经济》,2002.1;
17. 刘地久,“扩大需求,促进增长的根本出路”,《管理世界》,2001.6;
18. 韩克勇,“中国居民消费问题研究”,《经济评论》,2001.1;
19. 罗松江,“市场体系缺陷是有效需求不足的根源”,《贵州财经学院学报》,2001.3;
20. 赵莉,“理性预期与启动中国经济”,《北京行政学院学报》,2001.2;
21. 赵晔湘,“扩大内需的消费者主观阻隔与现实选择”,《消费经济》,2001.2;
22. 解维领,刘金文,“提高农民收入的途径与对策”,《经济学动态》,2001.8;
23. 中国社科院《中国经济形势分析与预测》课题组,“中国经济形势分析与预

- 测”，《中国经贸导刊》，2001. 12；
24. 谢仁寿，温燕萍，“现阶段扩大内需中激励消费的政策与措施”，《消费经济》，2001. 4；
 25. 朱世陆，“我国通货紧缩形成机制与未来物价走势”，《经济学家》，2001. 2；
 26. 王裕国，“关于当前居民消费增长的几个问题”，《消费经济》，2001. 3；
 27. 盛来运，“农民收入进入缓慢增长的新阶段”，《调研世界》，2001. 1. 13；
 28. 李连仲，“城乡居民收入增长缓慢问题研究”，《宏观经济研究》，2001. 4；
 29. 许经勇，“我国经济增长率取决于消费需求力度”，《经济学动态》，2000. 12；
 30. 刁永祚，“论以消费为主导的经济增长”，《经济学家》，2001. 3；
 31. 鲁得银，雷海章，“WTO 下的中国农业财政政策”，《当代财经》，2002. 3；
 32. 夏杰长，李朱，“中国宏观经济运行变量分析与财政货币政策取向”，《经济与管理研究》，2002. 2；
 33. 杨天宇，“收入分配与乘数效应”，《经济学家》，2002. 2；
 34. 邓金堂，连建辉，王雪苓，“1998-2001 年积极财政政策效果评析”，《当代财经》，2002. 4；
 35. 吕江林，“论我国当前积极财政政策的主要着力点”，《当代财经》，2002. 1；
 36. 赵人伟、李实、卡尔·李思勤，《中国居民收入分配再研究》，中国财政经济出版社，1999；
 37. 陈端计，“中国目前经济过剩运行根源新解”，《社会主义经济理论与实践》，2001. 12；
 38. 卓祖航，“关于激活民间投资的研究”，《投资研究》，2001. 8；
 39. 林幼平，张澍，“20 世纪以来中国收入分配问题研究综述”，《经济评论》，2001. 4；萧灼基，《经济分析与展望》，经济科学出版社，2000；
 40. 马洪，于梦奎，《中国发展研究——国务院发展研究中心研究报告选》，中国发展出版社，2000. 4；

后 记

论文写到这里是结束了，但总觉得还有很多事情没做。经济的发展需要社会各界的共同努力，包括理论和实践的研究、政府的调控及管理、供需双方的配合等等。本文在此谨为抛砖引玉，希望有更多的人来关心、研究中国的经济发展，使中国经济早日走出目前的困境，腾飞于世界经济。

本文在撰写过程中得到了施正康老师的大力帮助，对本文的立论及修改均提出了中肯的建议，在此表示衷心的感谢。

由于时间仓促及笔者水平有限，文中难免有不妥之处，敬请各位老师和读者批评指正。

笔者

2002. 5. 24

论文独创性声明

本论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。论文中除了特别加以标注和致谢的地方外，不包含其他人或其它机构已经发表或撰写过的研究成果。其他同志对本研究的启发和所做的贡献均已在论文中作了明确的声明并表示了谢意。

作者签名：张新华 日期：2022.6.5

论文使用授权声明

本人完全了解复旦大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留送交论文的复印件，允许论文被查阅和借阅；学校可以公布论文的全部或部分内容，可以采用影印、缩印或其它复制手段保存论文。保密的论文在解密后遵守此规定。

作者签名：张新华 导师签名：施永康 日期：2022.6.5