# 1994年：[中国经济发展的大趋势及政策选择](http://xueshu.baidu.com/s?wd=paperuri:(fb4742a8e6dfd2233374292009f046be)&filter=sc_long_sign&tn=SE_xueshusource_2kduw22v&sc_vurl=http://www.cqvip.com/Main/Detail.aspx?id=1413557&ie=utf-8&sc_us=75257499555096102" \t "http://xueshu.baidu.com/_blank)

刘鹤，杨伟民进

入九十年代以来，国民经济的持续高速增长以及由此产生的对城市化的渴求、国际收支压力增大、外资大量流入和对新产业的投机等现象，已经不是短期周期性波动所能解释的。可以肯定他说，这是我国人均收入提高后，经济发展进入一个新阶段引起的结构转换现象，从局部出发，是无法理解甚至解释这些现象的，唯有结构性的分析方法能使我们从这种现象中解脱出来，抓住主要的发展线索。

九十年代后期乃至二十一世纪初期，城市化、国际化和高度化是我国经济发展进一步实现小康小平并向中等收入国家迈进的内生性需要，也是国家经济政策之聚合点。

1. 新的发展现象八十年代中期至１９９２年初，我国经济发展不同于以往之处的要点在于：第一，以乡镇企业为标志的农业生产力的解放及城乡工业的结合；第二，消费需求作为经济主动变量地位的确定；第三，对基础产业发展的普遍重视及其良性循环机制的逐步出现；第四，外资、外贸由“拾遗补缺”的地位上升为重要的增长动力源。

１９９２年春季起，中国经济改革和开放的实绩引起世人的震动。巨大的潜在市场，亿万人致富的热情和经济体制的实质性变化，给世界经济发展带来了新的希望和幻想。据世界银行一份内部报告估计，以中国为主的东亚经济正在改变世界格局。报告分析，１９９２年这个地区的进口额已达７２４０亿美元，其数额已超过美国。由此可以判断，从现在起到２０００年，东亚地区的购买力增量将占全球增量的５０％，其实力之大足以对世界经济产生实质性的影响。１９９２年以来中国出现了前所未有的长达２２个月的高速增长，这个势头正作为一个长期现象而继续，而不是短期的货币政策或财政政策的结果。在这次高速增长过程之中，有些作为八十年代增长特征的现象被进一步强化，新的特征逐步显现。

1. 新消费需求的形成。对汽车、电子及通信产品的实证分析表明，这些产品的潜在市场正在被开拓，现实市场正在逐步形成，并快速扩张，其市场份额中家庭消费的重要作用逐渐扩大。有关研究报告指出，近年来私人轿车保有量直线上升。北京自１９８６年以来，私人轿车以每年２７４％的速度增加。这从一个方面表明，我国居民消费重心正由食品、服装和一般家用电器转向高档、大宗耐用消费品（当然包括住房）。从某种意义上来说，由于这种变化，稳定农业的含义已与八十年代的定义迥然不同，而促进资本和技术含量高的支柱产业发展，今后则成为与国际和国内收支平衡等目标密切相关的实质性政策。
2. 城市短缺。人口从农业向非农产业、从农村向城市、从内地向沿海的流动，已经成为一种普遍现象。每年一次的民工潮越演越烈。据不完全统计，目前我国跨地区的流动人口已达７０００万以上。人口大省四川外出打工人口已达１０００万；安徽、湖南外出打工的劳动力都超过了５００万，占当年农业劳动力的２０％左右。与此同时，由于人口流动过分集中于现有大城市，加剧了现有大城市的人口密度以及交通的拥挤和基础设施的负担。北京、上海等地抽样统计的流动人口已越两成，广东的交通状况已与世界公认的“曼谷病”不相上下，就连新建的深圳也出现了“未老先衰”的城市综合症现象。农业过剩人口进入劳动密集型工业的门槛大大提高，乡镇企业的就业弹性自八十年代后期以来开始大幅度下降，１９８８年乡村企业每千元资本可以吸收劳动力０．３１人，１９９１卒降到０．１８人，三年下降４２％。另一方面，就业弹性很高的第三产业在农村发展严重不足。工业与第三产业的就业比，以工业为１，第三产业的就业在发达国家一般为２～３，我国城市大体是１，而农村只有不到１：０．５。城市发展不足以及由此引起的第三产业的发展不足，使农村剩余劳动力转移的门路变得一分狭窄。１９９２年以来开发区迅猛发展，也预示着对城市化的追求。这些情况表明，八十年以来，以乡镇企业为依托的农业劳动力就地转移方式，已难以适应今天乃至今后的形势。在人口从农业涌向非农产业的历史阶段，“城市短缺”已成事实。
3. 经常项目的逆差趋势。１９９３年，进出口总额占我国ＧＮＰ的比重已达３７％，表面数字显示的我国外贸依存度已超过美国和日本。出口已经遵循国际分工的比较优势原理，具有劳动成本比较优势的产品仍然占出口的主导地位。１９８６年我国纺织品出口额占总出口额的比重为２３．１％，１９９３年上升到２９．６％。电扇、收录机、彩电等少数产品已经走过“学习曲线”之凹部，逐步占领国际市场，１９８５年电视机的竞争力系数是负的０．９６３６，１９９１年就上升到正的０．８１７７。最令人关注的特征是进口变化的趋势。对机器设备，资本含量高的原料进口比重一直在稳步上升。当经济高涨时，对这类产品的进口量在扩张，当经济增长放慢时，虽然这部分产品进口绝对量在减少，但相对比重却并没有下降，进口需求呈刚性。工业化的经验证明，一个国家工业化的实质内容，是对上述产品在引进新技术前提下的替代和实现出口。工业化完成之前，国际贸易中资本品项目的平衡状况，在一定意义上反映着一个国家的产业素质和工业化阶段。１９９２年和１９９３年我国机电产品的贸易赤字分别为１５４亿美元和２６６亿美元。这表明，我国尚不具备大规模替代这类产品的技术开发和生产能力。渡过这个阶段，不但关系我国国际收支状况和汇率的稳定，而且影响整个制造业的水平。从五一年代起，我国已经经历了三次大规模的设备引进高潮，这固然对我国工业化和经济增长起到了重要的促进作用，但花钱买设备毕竟买不出一个现代化来。
4. 资本项目大量盈余的暗示。国际收支中经常项目的赤字被资本项目的盈余所抵消。１９７８～１９９１年的一四年间。外资流入总额达７９６．３亿美元，平均每年只有５６亿美元，１９９２年一年猛增到１９２亿美元，１９９３年进一步增加到２５０亿美元左右。中国经济作为国际资本流动的热点，无疑是引人兴奋的，但仍然有三个问题不能不引起重视：第一，国际资本流动到中国的流动力源是中国庞大的市场，在发达国家普遍出现内需不足的经济衰退之际，外资涌入既表明我国市场的巨大引力，也暗示着我国制造业适应内需变化能力之脆弱；第二，外资大量流入并不总能促进东道国的经济增长，一项来自日本大藏省的研究报告表明，在东南亚经济创造奇迹的过程中，对于有些国家来说，外资流入对经济增长起到了正相关的作用，而在另一些国家，则起副相关或不相关的作用，这取决于外资流入的产业领域和该国的其它政策环境变化。第三，外资流入的盈余也并不总能抵消经常项目的逆差。如果外资大量流入进口诱发性很高的领域，从长期看，则可能进一步使国际收支恶化。
5. 投机性产业的早熟和冲击。国内需求结构的变动和经常项目赤字的扩大，实际上已再明了不过地指示了中国产业投资机会之所在。而外资流入的投向，则进一步强化了上述导向型信息的权威性。然而，国内投资者却避开这些机会，把资金争相注入新兴起的几个产业，房地产、餐饮和娱乐业、市场中介服务业等。且不说新投资者的进入，即使在受国际贸易冲击和外资逼迫的重点产业领域中，如汽车、电讯、机械设备、电子和重要原材料等产业，近两年比较普遍地出现了重点企业自主投资跨业外流现象，虽然这些行业也都奋力争取多获国家政策性投资和优惠。造成这种现象的原因很多，如技术门槛提高、人力资本缺乏及其扩充企业开发实力的金融和企业制度的阻力等。然而，它毕竟表明了一个事实：我们正设法回避而不是跨越我国工业化的难关──通过提高产业素质，加快对关键的设备制造业实行进口替代。固然，中国经济与国际分工是大势所趋，显然不能把进口替代作为工业化的唯一战略。然而，如果在关键产业领域不具备开发能力，或在其些关键环节上占有应有地位，中国很难发挥作为一个经济大国的作用。
6. 初级产品供给条件的恶化。早在七十年代，我国原煤、石油、铁矿石、木材等大宗初级产品的成本弹性就开始缓慢上升。八十年代以来，这些产品的长期成本曲线加快向右上方的移动，这对我国经济增长的格局产生了重大影响。据有关方面的预计，今年我国将由石油净出口国变为净进口国；虽然煤炭仍然出口，但由于运输成本过高，沿海工业区正在改变能源战略，在海外寻找新的供给渠道；铁矿石进口的大势已经呈现。除此之外，农产品供给条件的恶化和成本大幅度上升也时时撞击着国民经济的根底。由此产生的影响是深远的，起码在三个方面是不容忽视的，从供给方面对总物价水平从而对宏观经济稳定的重大干扰；进口增加从而对国际收支的影响；作为工业化目标的独立、完整工业体系将被迫放弃，必须在更大范围和更深的层次上参与国际分工，实现开放条件下的资源转换。
7. 体制的摩擦和冲撞。新发展现象的出现伴有新旧体制的摩擦。尽管消费结构的突变和国际竞争的压力呼唤产业结构加速高度化，但由于存在一种具有垄断性的“政府新行为循环”和病态的国有企业的自我保护行为，这个过程迟迟难以启动。旧的体制问题尚未根治，又出现了新的体制阻力，主要是：金融体制内部因寻租行为而引起的投机性投资；财政体制分割而形成的对骨干产业企业规模扩张的限制，以及企业制度不健全而造成的工资毫无约束的上升。这些现象不但给长期的结构调整形成困难，而且加剧着短期的经济波动。当经济被投资增长的拉力推上高速增长的轨道时，很快就撞到了社会所能承受的物价天花板上；而一当缩紧投资，又马上遇到企业成本难以承受的极限。上述体制现象与地区间、个人间收入分配差距扩大结合在一起，强化了我国经济周期的短期化，并对社会稳定构成压力。
8. 发展的趋势及含义上述众多发展中的新现象，是我国经济发展到现阶段的历史性结果，是经济进步所提出的新课题，它们提供了从更长期的观点对发展趋势做出判断的基本线索。立足我国目前的发展阶段并沿着发达国家和新兴工业化国家的历史性轨迹，我们可以看到，从现在起至２１世纪初，中国经济发展和产业结构演变将沿着城市化、国际化和产业结构的高度化三个主流趋势前进。发展的经验和现实表明，上述趋势是不可逆的，但其发生的背景、含义及其达到的程度，将具有鲜明的中国特色。
9. 城市化。城市产生于１５世纪，但是只有到了工业化时代，才赋予它新的内涵，成为工业化的载体和结果。尽管对城市化道路，特别是对发展中国家城市化体系选择、发展速度和发展模式存在过一些批评，但是没有人试图否认近代工业化和城市化的同步性和关联性。人均收入提高、工业化和城市化推进呈现高度正相关的规律，为众多国家经济发展的结果所证实。中国前３０年的工业化亦即产业结构的主动性调整，从整个期间来看，是以大城市为核心展开的，在把消费性城市变为生产性城市的口号下，许多大城市急速膨胀，由此带来的“城市病”成为以后批评城市化观点的论据。改革开放以来１５年的工业化，在继承大城市中心布局（在各大城市周边开办大量的开发区、科技园区等实质是对大城市的平面扩摊）的同时，又采取了另一个极端的工业化之路，即限制农村人口和劳动力进入城市，以乡村为重点，离土不离乡，就地布局。实践的结果已经很清楚，这两个极端都存在明显的缺陷。以乡镇企业为结合点的非农化道路走到今天，对城市化的渴求却难以抑制，反而愈发强烈。改革开放以来的１５年，我国经济发展的各项相对指标都居世界前列，唯有城市化大大落后于各种收入组的国家。在不远的将来，城市化的需求终将打破城市化道路上的各种壁垒。引人注目的是，城市化将是两极扩张，即城市群、超大型城市和大城市的进一步扩张和数量众多的小城镇的涌现。特大型城市，只要其不甘于经济的低速增长，城市规模的扩大就是不可避免的；百万级人口的大城市，单个城市的发展可能不如前者，但将加入若干新的成员；城市群或城市圈作为结构转换中的必然，将初具规模。可能的几个点是：广州、深圳周边的中小城市（有的可能成为百万级大城市）围绕这两个中心组成城市群，并和回归后的香港连成一体，共同构成我国南方的城市带。浦东开发带动的上海重新崛起必将带动长江三角洲地区城市的进一步发展，其中有些城市将进入大城市的行列，从而形成几个大城市组成的东部沿海大城市带；小城镇作为我国庞大农村剩余劳动力的主要载体，发展的速度将是惊人的，广大的农村特别是东部沿海地带，将涌现众多的新兴城市，并成为乡镇企业的依托和据点。在城市化趋势加速演进的过程中，对可能的后果和突出问题也要有充分的估计：如规模不经济的小城镇热潮对有限土地的冲击；城市化基础设施建设的巨大社会资本需求与有限资本供给的冲突；“割地为城，占山为王”的小农意识与现代化、城市化形态的深刻矛盾；人口大量流动形成的不稳定性可能造成的局部危机。虽然城市化已成为大势，但因势利导的难度仍然很大。
10. 国际化。所谓国际化，就是在更深、更广的范围内加入国际经济的循环中，使经济的各个方面一生产、贸易、分配、资本流动、产业结构等各个方面，汇入国际经济的潮流之中。在未来的十几年里，我国经济国际化的外部条件将逐渐成熟：中国的总体经济实力大大增强，加入世界级经济大国的行列，工业化在总体上达到或接近工业化中后期的水平；恢复我国在关贸总协定缔约国的地位，我们将依国际惯例降低关税总水平，取消进出口的数量限制；香港回归祖国，将使我国拥有一个自由港；中国的经济增长将保持较长时期的高速度，加上１２亿人口，这本身对世界各国就有强大的吸引力。如下互相关联的几件事实将是我国国际化趋势的内核：①国民经济对外贸易的依存程度从表面的数字向更深刻的含义上进一步提高，贸易将使低层次的产业间国际分工，比较利益的对比只在稍有差别的产品方面具有意义。产业分工越来越多地转向产业内不同生产阶段之间甚至仅仅是不同零部件问的分工，“中华自行车”模式将扩展到更多的产业和领域，使之进入“全球制造业”活动；②总体的关税水平会进一步降低，贸易自由化的产品越来越多，数量限制逐步取消；③汇率在并轨后逐步转向可兑换货币；④资本流动的国际化。随着国内资源短缺问题的显现比，以及比较优势的改变，国内资本的海外直接投资会成倍扩大，与此同时，国内投资环境的继续改善，特别是持续的高速经济增长和庞大的市场，会吸引更多的外国资本进入。⑤企业的国际化。更多的企业（集团）将从单纯的“中国企业”成为国际性的跨国企业。进入国际的方式将从贸易和生产的分离，向生产、贸易混合型转变。⑥对外开放的地域差别将在过程中逐步消除，沿海开放，沿边以及沿江开放，将只在过渡过程中有它的存在意义。“三沿”战略要被“全方位”的开放所代替。
11. 产业结构的高度化。产业结构的高度比是国内、国际市场的大趋势共同推动的必然，并由此成为今后一段时期国民经济的新的增长点。中国国情、世界经济格局和贸易格局赋予我们的比较优势不是资源性初级产品，进入国际经济循环以后贸易结构的演变已经证明了这一点。这就迫使我们必须在工业制成品中寻找比较优势，趋势演变的结果可能是，中等适用技术和中等资本密集基础上的劳动密集产品。另一方面的问题是国内需求和比较优势决定的资源性产品大量进口后国际收支的压力，这也迫使我们在工业制成品中寻找可能的进口替代产品，即机械设备制造业特别是其工作母机和基础机械。出口的比较优势和进口替代的需求也要求国内产业结构高度化的快速推进。由此，我国产业结构的高度比趋势是：①以家用轿车为先导的汽车工业快速成长，在国民经济中的带动作用随时间的推移而越来越大。与国际比相连，成长方式也将脱离传统，成为“全球制造业”的一部分；②绝大多数轻纺产品和家用电器我们已经基本完成了“量”的方面进口替代，下一步的任务是降低成本，提高质量，增加花色，上档次，增加附加价值等“质”的方面的进口替代和扩大出口。因此，这些产业的高附加价值比倾向将大大改变整个产业结构的水平：③进入工业化中期后产业结构变化的显著特点之一是机械设备制造业的振兴，进口替代也主要体现在该行业。我国机械设备的进口替代有了初步进展，今后将进一步加强；④以新型建材、石油化工等为代表的中间产品，也将受惠于家用汽车的普及和住房的改善而加快发展的趋势；⑤第三产业特别是其中的新兴产业的发展，将大大增强产业结构高度化的进程。总之，中国产业结构未来的整体趋势演变结果将是：农业、矿业和食品、轻纺、钢铁等传统工业结构地位下降；汽车、机械、电子和石油比工，建筑以及第三产业的结构地位上升。经济发展的国际化趋势与产业结构的高度化趋势似乎存在相停的现象：前者要求放弃某些产业的或某些产业环节的生产行为，更多地利用国际分工实现经济循环；而后者则要求自由演变的结果可能是中国将失去汽车工业，而产业结构高度化则希望中国汽车工业快速成长。高度化与城市化也存有冲突。在部分中等收入以上的国家之中，工业化与城市化的同步推进是一个自然和历史过程，两者同时发生，相互促进。当两者进行到一定阶段，城市化任务已经基本完成之后，才集中力量解决产业结构高度化的问题。但在我国，两个不同历史阶段的任务被推人同一日程之内。在较高收入和成本水平上推进城市化（特别是土地成本和基础设施费用）需要巨额投入，而支柱产业高度化的初期同样投资巨大，两者相互竞争资源，这最终会反映在国际收支的压力和我国经济国际化的程度上。
12. 对经济政策的需求面对今后经济体制和经济发展，产业结构的变动趋势，作为政府主动干预经济生活重要方式的经济政策也要适时调整。不能仅就城市化、国际化、高度化本身采取措施，而应在更广泛的背景和范围内，考虑经济政策的配置。
13. 经济政策目标的选择。充分就业、物价稳定、国际收支的改善、经济增长、资源优化配置、收入和财富分配公平是一般国家的经济政策目标。经济政策目标不可能同时、同等程度地兼得，客观上存在着一定程度的替代关系。追求低通货膨胀率、低失业率的经济稳定目标，可能就要在一定程度上牺牲经济发展速度。因此，在政策手段稀缺的前提下，经济政策目标要有优先顺序。鉴于经济政策目标的多无性、替代性和顺序性，必须对我国的经济政策目标进行选择。我们认为，今后一段较长的时期，我国应确立四大经济政策目标。①包含有经济增长、产业结构和消费结构改善、生活环境改善的经济发展目标；②包括有物价稳定、低失业率和国际收支改善的经济稳定目标；③资源的有效配置的经济效率目标；④体现收入和财富在不同阶层和地域间分配合理的经济公正目标等。在四大经济政策目标的选择上，我国应以经济发展为重。在优先发展经济的前提下，再考虑其他经济政策目标。甚至在可以容忍的程度上，牺牲其它的经济政策目标，如用经济快速发展替代一定幅度的通货膨胀、失业率或收入分配的较大差距等等。把经济发展目标放在第一位，并不是否认其他经济政策目标的重要性。经济稳定、经济效率、经济公正，尽管与经济发展有一定的对立，但更是经济发展的前提。我们的主张是在不影响经济发展的前提下，再尽可能地考虑其他经济政策目标。
14. 建立以产业政策为中心的经济发展政策体系。在经济发展的各类经济政策中，我们主张以产业政策为中心，协调其他经济发展政策。对经济发展目标起作用的经济政策都必须通过产业部门才能发挥作用。在经济政策手段稀缺的前提下，有两种配置方式，其一是无差别地配给所有产业；其二是有差别地只配给少数产业，即以产业为基准或中心协调配置其它有关经济政策手段。许多家国特别是发展中国家和曾经是发展中国家的一些国家，大都采取后一种方式，而且，实践的结果是，后一种方式比前一种方式能够更快地促进经济发展，而且有利于物价的稳定。这就是以产业政策为心中的经济发展政策体系。
15. 以城市化、国际化、高度化为基点的产业政策。从三个大的趋势出发，政府的职责是因势利导，用经济政策加以引导，以实现经济政策目标和社会目标的高度统一。目前和今后需要政府陆续出台的政策主要有：
16. 指导性的产业政策纲领。主要是在准确分析和把握经济发展、体制等环境、背景的基础上，勾画经济发展的大趋势，展示主要产业的市场、技术、产业规模的发展前景；其作用性质是指导性的，而不是强制性的。
17. 特定产业和领域的基本法。产业基本法主要是针对具有这样几个特点的产业：①公共性较强，②具有自然垄断性质，③属于国民经济命脉的产业，④国民经济的基础性产业。这些产业的共同特点是不能完全交由市场进行自由调节，即属于“市场失败”的产业。如教育法、卫生法、邮电通信法、航空航天法、银行法、证券及证券交易法、农业基本法等。特定领域，主要是指这样一些法律，如我国已经制定或正在制定的资源法、土地法、劳动法、反垄断法、中小企业基本法、乡镇企业法等等。这类产业的基本法不涉及优惠政策。主要作用是从制度上进行规范，使其产业的发展做到经济效益和社会效益目标的高度统一。
18. 特定产业的振兴条例。主要是针对在一定时期，从国民经济发展的整体需要，或从对外贸易以及从社会目标考虑需要对特定产业进行和扶植的产业。如制定交通运输业振兴条例；从保护国内幼稚产业，培育未来经济发展“火车头”的需求出发，应该制订汽车工业产业政策；从维持国际收支的目标出发，应该扶植出口产业，制定出口产业振兴条例。政策的主要作用是通过特殊的政策，创造一个不同于其他产业的小的发展环境，借以实现完全依靠市场所不能达到的发展速度和水平。为此，这类产业政策要有不同于其他产业的优惠政策，以体现差别性；政策条文要具有可操作性；实施期限要有严格的限制，体现其时效性。对于其中主要是政府财政行为的产业应制定更为详尽的计划。
19. 产业优先序列。这是指在一定期限内，政府对各个产业、产品发展优先顺序的一种意图。按其功能又可分为两类：一种主要是为掌管经济杠杆的经济部门提供的，另一类是为社会各个经济主体提供的指导性产业、产品序列，是指导性的。这种产业政策的时效性很强，应能随经济的变化随时调整。简明并具有易操作性。
20. 规模经济和技术标准。这是指政府按照各个产业的经济技术规律，在规模经济显著的产业和产品领域，制定最低规模经济标准，规定企业进入的起点规模，从而跨过小规模──竞争──兼并和合并──大规模的漫长过程，促进规模经济的利用，降低成本。技术标准是在一定时期政府从保护消费者利益和促进技术进步出发，对各个产业、产品的最低技术要求，也可以看作是一种技术壁垒，即达不到此要求，禁止企业进入。这类产业政策具有强制性，期限较长。
21. 特定地域的产业政策和规划。这是对特定地域的产业发展和经济发展进行统筹考虑，并由中央政府采取措施扶植、鼓励以及限制的产业布局政策。是根据纲领性产业政策中产业布局政策的原则，把产业发展和地域经济发展结合起来的具体政策，作用范围仅限于特定的地区。

（本文作者：刘鹤国家计委长期规划和产业政策司副司长,杨伟民国家计委长期规划和产业政策司处长）（责任编辑：张劲夫）