

# 宏观管理与中国的经济安全<sup>\*</sup>

□谢伏瞻

经济安全与经济增长、充分就业、经济稳定、公平分配等因素一起构成宏观管理的重要政策目标。在不同的发展阶段、不同的国家、不同的国际背景下,这些政策目标重要性会有所不同,政府宏观管理的重点也会有所不同。但经济安全问题既是宏观管理的目标,也是实现上述目标最基本的前提。随着经济全球化的发展,各国的开放度都在逐步增大,资本、信息、产品、人员的跨国流动规模越来越大,也越来越频繁,这就使宏观管理变得越来越复杂,使经济安全面临的挑战更加严峻。应该说,个人和家庭的经济安全是同国家的经济安全紧密相关的,没有国家的经济安全就没有个人和家庭的经济安全,在中国尤其如此。当然,即使国家经济安全无忧,在繁荣发展的条件下,也还会有一部分家庭、一部分个人会受到经济安全的困扰和威胁,这也是需要特别关注和重视的。

## 一、宏观经济管理对人类经济安全的影响

个人和家庭的经济安全涉及就业机会,收入高低,财富的增值和缩水,社会保障程度与水平等诸多方面。宏观经济政策的变化对个人、家庭经济安全的影响也是多方面的。贫困的个人或家庭可能受益于宏观经济政策的变化而逐步摆脱贫困;富裕的个人或家庭可能受宏观经济政策的影响而陷入困境。宏观政策影响有些是直接的,有些是间接的;有些是短期的,有些是长期、持续的;有些是局部的,有些是全局的。影响人类经济安全的主要宏观因素包括以下几个方面:

第一,经济增长。保持国民经济的持续快速健康发展,对于改善和提高人类的经济安全具有决定性的作用。经济增长,蛋糕做大,人人从中受益,经济安全性提高;经济停滞,个人家庭收入降低,经济安全性必然降低。改革开放以来,中国始终坚持以经济建设为中心的方针,把发展放在宏观政策的首位。1978年至1999年的21年间,GDP年均增长9.5%<sup>①</sup>,城镇居民家庭人均可支配收入年均增长6.3%,农村居民家庭人均纯收入增长7.3%。城乡居民储蓄存款余额从210.6亿元增加到59621.8亿元。人均存款余额从21.9元增至4735.31元。全社会贫困人口持续降低,已由改革开放前的2.5亿人降至1999年底的3400万人,城乡居民生活总体上达到小康水平。经济快速发展使国家总体实力迅速增加,国家外汇储备已达1600亿美元,年财政收入11368亿元,年人均收入5920元。这就从宏观上为个人和家庭的经济安全提供了有力的保障。

<sup>\*</sup> 本文系作者在联合国开发署召开的“人类经济、社会、环境安全国际研讨会”上的发言。

第二,经济稳定。无论是通货膨胀还是通货紧缩引起的宏观经济波动,都会对个人和家庭的经济安全带来不利的影响。通货膨胀对于收入固定的离退休人员和其他人员,对于失业人员,对于无力全部和部分转嫁危机的部门、产业、区域的家庭和个人经济安全的影响都是负面的。而在通货紧缩的条件下,由于市场供过于求,投资意愿下降,投资收益降低,一些企业倒闭和破产,一些企业利润下降,致使部分家庭和人员失业,收入降低,从而对其经济安全带来危害。1989年至1991年,由于通货膨胀,中国政府不得不采取紧缩政策。1989年农村居民家庭人均纯收入实际增长水平下降,1990年和1991年也只有2%的增长。在1997年至1999年通货紧缩的情况下,农产品总量过剩,价格急剧下降,农民增产不增收,部分农民实际收入下降,而城镇下岗职工增多,新增就业减少,部分城镇居民的生活保障也受到影响。为了克服通货紧缩的负面效应,中国政府在1999年较大幅度提高了城镇中低收入居民的收入,采取措施做到了国企下岗职工基本生活费和企业离退休人员基本养老金按时足额发放,坚持按保护价收购农民余粮。这就既为扩大国内需求,改善宏观经济运行质量创造了条件,又有效提高了居民的经济安全。

第三,在中国现阶段,一些宏观政策是在经济体制改革过程中间接实施的,因此,体制改革对家庭和个人经济安全的影响也不可低估。首先就业制度的变化已经打破了计划经济体制下的铁饭碗,使人们对未来收入预期的不确定性增加,特别是受教育程度较低的中年以上人群和国有企业职工,更增强了对未来经济安全的危机感。其次是住房制度和医疗制度的改革,打破了以往的福利分配格局,使一些低收入家庭预期支出增加。再次,是高等教育制度的改革,使人们对子女教育经费支出的预期增加。正是这些改革措施对人们未来收入和支出预期的改变,影响了人们的消费心理和消费行为,从而对宏观经济政策做出反应,反过来影响宏观政策的效果。当然,这些改革,从长期运行的角度看,无疑是必要的。但由于许多改革措

施都更多地照顾了既得利益者,这就使原有经济安全保障较低的家庭和个人受到损害的可能性更大。这也是政府在改革和实施宏观政策中需要注意改进的。

第四,外部冲击对人类经济安全的影响。在经济全球化不断推进的条件下,外部冲击不仅会对国家的经济安全造成影响,也必然会传导到个人和家庭。1997年7月爆发亚洲金融危机,使东南亚各国经济发展受阻,同时波及到东亚各国。由于泰国、印尼、马来西亚等国金融体系自身存在缺陷,债务水平较高,债务结构中短期债务比重较大,外汇储备相对不足,宏观政策失调,经济泡沫较大,在国际资本市场游资的大规模冲击下,这些国家货币贬值、银行倒闭,由货币危机引发金融危机和经济危机。以泰国为例,危机造成外债规模猛增,危机爆发前,外债总额为833亿美元,由于泰铢贬值过半,以本币计算的偿债负担增加几乎1倍,而这必然转嫁成个人和家庭承担。与此同时,进口成本增大,出口外汇减少;泡沫经济破灭,房地产价格下降20%~30%,股价指数跌去一半(700点跌至300点),经济增速下滑,甚至出现负增长,通货膨胀上升,银行出现巨额呆帐,金融系统的不良贷款激增至1万亿泰铢,相当于当年国内生产总值的20%。金融危机使大约2/3的富翁一夜之间倾家荡产,负债累累。而中低收入家庭更是深受其害,生活水平倒退多年。韩国、印尼、马来西亚的情况类似,只不过程度不同而已。

宏观经济政策影响经济安全的因素还涉及多个方面,比如就业政策,收入分配政策,社会保障政策等,这些与社会安全问题也紧密相关,在此,我就不做分析。

## 二、中国国家经济安全面临的挑战

经过20多年的改革开放,中国已初步建立起社会主义市场经济体制,对外开放正朝着全方位、宽领域、深层次的方向发展,国民经济保持了较快的发展速度,到2000年底GDP突破10000亿美元的大关。商品短缺状况基本结束,市场供求关

系发生重大变化,人民生活总体上达到小康水平,全国贫困人口逐年下降,人民正分享改革开放和经济发展带来的好处。从宏观经济管理的条件和能力看,中国经受了亚洲金融危机的考验,克服了亚洲金融危机的不利影响,对外贸易显著回升,人民币币值稳定,国家外汇储备逐年增加,粮食储备充足,内外债均处在安全警戒线以下,债务结构合理,短期债务所占比重较小,仅为10%。从短期看,国家经济安全面临的风险不大。但从长期运行的角度看,中国经济安全还存在不少隐患,消除这些隐患需要长时间的艰苦努力。概括起来,影响经济安全的主要因素包括以下几个方面:

第一,金融风险问题。中国的金融风险,首先来源于国有商业银行和国有企业。由于金融体制和国企改革取得的进展相对滞后,使国有商业银行不良贷款逐年增加,有些已成为呆坏帐,而国有企业效益不好,有些多年累积的不良贷款估计很难偿还。目前全国各类金融机构资产总量约为17万亿元,若按8%的不良资产计算,不良资产绝对数约为13600亿元,这与国有商业银行剥离给4家新成立的资产管理公司14000亿元的不良资产大体相当。不少人认为,8%的不良资产率并不能真实反映国有商业银行的风险状况,有人认为,不良资产的比率可能高达25%以上<sup>①</sup>,若如此,则不良资产绝对数可能高达42500亿元,超过了全国居民存款总额的70%。显然,或迟或早,居民存款总是要还本付息的,如果经济稳定,社会政治安全,国家信用可靠,则大规模全面挤提的可能性甚微,但也不能排除局部的挤提风险。加上部分非银行金融机构和农村信用社违规操作,造成不可弥补的损失,兑付困难,引发局部金融风险的可能性增大。这种金融系统风险对个人和家庭经济安全的潜在影响是不容低估的。

金融安全的第二个威胁来源于股市。目前全国上市公司已超过1000家,市值约为26000亿元,登记股民超过4000万,涉及家庭人口超1亿人,由于股市上成熟规范的机构投资者不多,散户占很大比重,且由于市场建设时间不长,法律尚不

健全,管理也不规范,因此,股市大幅波动的潜在威胁也是存在的。这些也会直接影响个人和家庭的经济安全。

更值得担忧的是系统性金融风险对经济增长与经济稳定的破坏性,则不仅使相关个人和家庭直接受损,也会使国家经济和全体人民的经济安全问题受到影响。

第二,债务风险。近年来,为了克服亚洲金融危机的影响,扭转通货紧缩的趋势,政府采取了积极的财政政策,增发国债,增加政府支出,这无疑必要和正确的。但由此引起的财政债务负担的迅速增加和尚需继续增加的趋势是值得关注的,据统计,1999年底,国债余额为10542亿元人民币,财政债务负担率按广义口径为65.9%,如按中央财政的债务负担率计算,则高达189%。应该说债务负担是非常重的。如果考虑到国家对国有企业老职工的养老保险方面的欠帐,则债务负担更重。欠债总是要还的,国债必须通过人民创造财富来归还,尽管代际之间可以转移,但只是时间的早晚问题。国家的债务负担越重,意味着个人和家庭的经济安全性越低,风险越大。

第三,就业和社会保障压力。当前我国就业面临着多重压力,一是适龄劳动人口的迅速增长。1999年全国劳动年龄人口净增1075万人,2000年的增长水平与1999年基本相当,按85%的参与率计算,2000年需安排920万左右的新增劳动力,其中城镇约264万人。加上1999年城镇登记失业结转人员600万人,到年底共达860万人;二是国企下岗职工再就业问题日益突出。随着国企改革的深化,企业的富余人员将逐步分离,1999年全国下岗职工1174万人,进入再就业中心524万人,年底下岗为650万人。2000年新下岗人员约300万人,共850万人;三是农村剩余劳动力转移,随着工业化进程的加快,农村劳动力不可避免要向城市转移,这些农村劳动力价格低廉,对城镇就业形成很大压力;四是国家机关和企事业单位机构改革与分流人员,多重压力综合在一起,加上人口规模和增长趋势,使就业压力成为当前和今后相当长时间

内影响经济安全的潜在危险因素。

伴随就业压力的是社会保障问题。多年来,我国实行低工资、高就业制度,原有积累都投入了建设,既没有健全的适合我国国情的养老保障体制,也没有预留足够的社会保险基金,寅吃卯粮。截至1999年底,全国累计有2900万离退休人员,预计2000年新增200万人,合计3100万人。职工个人养老保险基金帐户空帐规模,仅地方统筹部分,1999年已超过1000亿元。有人估计,补充和还清社会保障的欠帐,大约需要20000亿元。问题的关键在于如果不建立起适合我国国情的社会保障体制,这种亏空和窟窿还会越来越大,随着人口的老龄化,今后的压力也会越来越大。

第四,外部冲击。经济全球化已成为一种世界性潮流,随着开放的扩大,中国已经逐步融入这一潮流之中,加入WTO则是适应全球化的重要步骤。这就必然使中国经济与世界经济的联系更加广泛,更加深入。在看到全球化给我们带来机遇的同时,也必须看到我们面临的挑战,包括对部分个人、家庭经济安全所带来的潜在风险。随着农产品和部分制成品关税的逐年降低,非关税保护的逐步消除,显然,以农户为经营单位的农业部门和农民在与美欧国家的竞争中将处于不利地位;以汽车工业为代表的长期高度保护的制造业也会受到大的冲击。另外,国内市场的开放,也将使银行、保险、电信等国有垄断性服务行业的竞争加剧。在一定的时期内,这些处于竞争劣势的行业中的部分个人和家庭利益就可能受到直接损害。伴随外部冲击引起的利益分配格局的调整,受损群体的经济安全下降,可能会形成全局性的经济和社会的风险。

第五,重要战略物资短缺。粮食、石油、水资源是重要的战略物资。多年前就有人担心中国的粮食问题,引发了谁来养活中国的争论。从中短期看,中国的粮食供给是有保障的,但从长远看,随着中国人口的增长,工业化过程中耕地的减少,土壤的退化,环境的恶化等等,粮食问题不容盲目乐观。历史的经验表明,每次中国进口粮食的增

长都伴随着国际市场粮价的大幅度攀升。

从1993年起,中国从石油净出口国变为净进口国,1999年石油净进口达4000万吨,已占全国石油消费的20%。若没有大的发现和重大技术突破,2010年我国石油进口可能高达消费总量的40%,这就使我国对外石油资源的依赖程度不断加深。据估计,世界石油单价每桶提高5美元,将引起经济增长率下降0.2%。石油供给不足无疑会影响到经济安全。

此外,我国北方地区和部分城市水资源短缺的问题也十分严重。从总体上看,人均水资源仅为世界平均水平的1/4,同时,水资源在时间和地区分布上很不平衡,南方多北方少,北方大部分地区人均水资源更低。在北方干旱半干旱地区全年降水量主要集中在7、8、9三个月,这使可利用的水尤显不足。在全国669个城市中,有400个城市常年供水不足,其中110个城市严重缺水,日缺水量达1600万立方米,年缺水量60亿立方米。水资源短缺问题,直接关系到人民的生活,关系到经济的发展和社会的稳定,已成为影响经济安全的一个重大问题。

### 三、维护经济安全的宏观政策取向

鉴于中国经济生活中存在着影响人们经济安全的因素,因此,采取适当的政策逐步消除或降低经济生活中的风险,应该成为宏观管理的主要目标之一。

#### (一) 大力发展经济,为人们的经济安全提供根本保障

发展是解决中国所有问题的关键,是提高人民经济安全的根本保障。以发展为主题,以提高人民生活水平为根本出发点,已成为未来5~10年中国政府宏观管理的指导方针。十五届五中全会制定的“十五”计划建议再次明确,2010年国内生产总值要比2000年翻一番,这就意味着国民经济年均增长速度将高于7%,实现了这个目标,中国经济的总体实力将再上一个台阶,政府解决经济安全问题的能力也必将进一步增强,人民的生

活和安全保障水平也会有更大的提高。

要促进经济发展,核心的问题就是调整经济结构,以解决产业结构不合理,地区发展不协调,城镇化水平低的问题。调整产业结构,重点是通过国民经济信息化带动工业化,全面提高农业、工业、服务业的水平和效益,提高产业的竞争力。从中国的比较优势和劳动力富余的国情出发,“十五”期间还需要重视发展劳动密集型产业,开拓服务业的新领域,增强吸纳劳动力资源的能力,缓解城市的就业压力,更多地安置农村转移出来的剩余劳动力。

认真贯彻实施西部大开发战略,是缩小地区发展差距的必由之路,也是提高西部落后地区人民经济安全与生活水平的有效途径。西部开发是一项长期艰巨的任务,近期主要是加强基础设施建设,为西部经济发展打好基础,创造必要条件;加强生态建设和环境保护,改善西部地区生产条件和生活环境;发展教育和科技事业,为西部培养和聚集人才。政府还将加大对西部的转移支付力度,同时发挥市场的力量,以增强西部自身的发展能力。西部经济发展了,该地区人民的经济安全水平才能够逐步提高。

积极稳妥地推进城镇化,是解决农业、农村和农民问题的根本途径。农民的经济安全性相对较低,而依靠传统农业解决农民问题在中国是肯定行不通的。因此,必须在稳固加强农业基础地位的同时,大力推进城镇化,为农村富余劳动力转移创造条件,逐步形成城乡经济良性互动的格局。

在发展过程中,要特别重视建立战略物资的安全储备体系,加快石油资源勘探和开发。实施西气东送,西电东送。从速推进南水北调工程,解决北方水资源短缺问题。同时,增加对水利基础设施建设的投入,加快大江大河大湖的治理,提高防洪抗旱和防御自然灾害的能力,消除威胁人类安全的潜在不利因素。

## (二) 推进改革,为提高经济安全创造体制环境

目前,对经济安全的威胁主要来源于金融风

险和国有企业。而进一步改革的重点,一是深化金融体制改革,完善金融组织体系、市场体系、监管体系和调控体系。特别是加快推进国有商业银行按现代企业制度的要求进行改组改造,使其真正成为遵循市场经济规律运作,具有活力和竞争力的企业。从而规避和降低金融风险,改善金融服务,支持经济发展。二是进一步加快国有经济的战略性调整,尽快把国有资本从竞争性领域安全退出。打破垄断,促进公平竞争。按照现代企业制度要求,健全法人治理结构,培育起有竞争活力的微观经济机制。与此同时,完善社会保障体制,建立起资金来源多元化,保障制度规范化,管理服务社会化的失业、养老、医疗相互衔接配套的社会保障体系。三是积极推进财税体制改革,健全预算制度和转移支付制度,积极稳妥地推进农村税费改革,有效减轻农民负担。完善税制,保护合法收入,整顿不合理收入,调节过高收入,取缔非法收入,强化税收征管,提高财政收入占 GDP 的比重和中央财政占整个财政收入的比重,增强财政,特别是中央财政抗御财政风险的能力,为人民提供强有力的财政保障。

## (三) 进一步扩大开放,在经济全球化中争取主动

经济全球化是当今世界经济发展的大趋势,不以我们的意志为转移,扩大开放是我们的必然选择。扩大开放的基本立足点是发挥中国的比较优势,趋利避害,逐步提高产业、产品的国际竞争力。实施以质取胜和市场多元化战略,努力扩大商品和服务的出口规模,增加国内急需的关键技术装备和重要资源进口。改善投资环境,扩大利用外资,有步骤地开放国内市场。加强外汇管理,防范外债风险。

在经济全球化条件下,要努力创造有利的外部环境。个人和家庭的经济安全主要来源于国家的经济安全,与国际环境也密不可分。当前的国际经济秩序主要由少数发达国家主宰,发展中国家总体上处于不利地位。例如,在东亚金融危机和俄罗斯经济危机中,IMF 在提(下转第 76 页)

5. 要及时发现经济增长转折点。宏观调控的政策和措施从实施到见效都要经过一定的时间过程,将好比调洗澡水的温度,水凉时,往热调,如果不停地加大热水的开关,当感到水温合适时,实际上已经过热了,又不得不增加凉水;反之也一样。在经济调控方面的关键是如何判断转折点的到来。具体应该主要注意以下几个先行指标:一是生产资料特别是投资品的销售量及其价格的增长情况;二是商品消除季节因素的零售物价环比指数;三是企业整体盈利情况。如果这三个指标中2个或全都实现连续几个月的较高增长,就可能预示经济开始回升。

## 五、21 世纪前 10 年应 重点投资的方面

21 世纪前 10 年是我国实现社会主义现代化具有关键性作用的 10 年。从我国经济和社会发展的需要和经济结构调整的优化上看,以下领域应是这个时期的投资重点。

1. 基础设施。我国的基础设施与发达国家相比仍有许多不足,特别是在西部地区,基础设施的完善还需要较长时间的大量投资。无论是国家还是地方政府在本世纪初都要继续在水利、交通运输、能源、城市设施等方面给予较大的投资力度。

2. 环保工程。持续发展是人类永恒的主题,长时期的忽视环境保护已使我们受到了惩罚。为了彻底改善我们的环境,我国在环境保护和环境改善等方面都有许多需要大量投资的项目,如江河、湖泊的治理,大气污染的防治、水土保持工程等。

3. 文化教育。人才的培养是百年大计,不仅要

重视大学教育,而且必须重视初等和中等教育。我们经济发展的薄弱环节之一是缺乏高素质的技术工人,这对我们产品提高质量水平和参与国际竞争都带来不利的影响。高中、中等技术学校和技工学校毕业生是高素质的技术工人的主要来源。

4. 重要装备。真正反映一个国家的实力和工业水平的是装备工业,面对加入 WTO 之后的激烈国际竞争,提高装备工业国产化程度仍是下一世纪前 10 年装备工业发展的重要战略目标。机械、电子、环保设备等行业的发展有广阔的空间,但必须要有一个时期的大量投入。

5. 城市建设。我国的城市化进程在下一世纪前 10 年将加快推进步伐,大中城市的增容,中小城市的扩容和新城镇的建设将吸引大量的投资。

6. 服务业和咨询业。随着经济的发展,各种社会化的服务和咨询将成为单位运行和个人生活所不可缺少的要求,而在目前这还是我国非常薄弱的领域,需要大力发展。服务业又是吸纳劳动力的重要领域,一般服务业主要吸收中低素质的劳动力,咨询和信息业则是容纳大量高素质人才就业的产业。

7. 旅游和娱乐业。旅游业是下一世纪蓬勃发展的行业,与旅游业相配合的交通运输、餐饮、住宿、会展、旅游品加工等行业有广阔的发展前景。随着人民生活水平的不断提高,人们的生活也要随之多姿多彩,娱乐业也将成为吸引人们消费和就业的重要行业。

(作者单位:国家计委投资研究所;责任编辑:蒋东生)

=====

(上接第 11 页)供援助前,附加了诸多苛刻条件,有些甚至恶化了这些国家的经济状况,损害了这些国家和人民的经济安全。因此,必须致力于建立公平合理的国际经济新秩序。同时,要防止发达国家通过先发优势和市场手段,直接或间接地掠夺发展中国家的资源,转嫁危机,转移污染,进一步扩大南北差距。

(作者系国务院发展研究中心副主任;责任编辑:蒋东生)

### 注释

- ① 数据源于《中国统计年鉴》或根据《中国统计年鉴》计算。
- ② 樊纲:《中国宏观经济分析》,《增加政府债务尚有余地》。