

改革、转型与发展

20世纪90年代末我国从供需两侧治理经济下行的经验启示

钟 瑛

【摘要】20世纪90年代末,我国从供需两侧治理经济下行,成功进行了宏观调控和市场化改革,推动了去产能和去杠杆,开启了经济社会发展的新篇章。虽然当时国内还没有使用“供给侧改革”的概念,但无疑这属于“供给侧改革”的一次有益探索。当前中国经济面临的形势,与20世纪90年代中后期的许多情况颇为相似。本文回顾分析了20世纪90年代末我国从供需两侧治理经济下行的经验,以期为当前推进供给侧结构性改革提供借鉴。

【关键词】宏观调控 市场化改革 供给侧改革

〔中图分类号〕F121 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2016)05-0062-06

中国经济增速2012年跌破8%,2015年更是跌破7%,进入类似20世纪90年代中后期以产能过剩为主要特征的经济下行期。2015年11月,中央审时度势,提出在适度扩大总需求的同时,要着力加强供给侧结构性改革。温故而知新,本文回顾分析了20世纪90年代末我国从供需两侧治理经济下行的做法,旨在为当前推进供给侧结构性改革提供经验借鉴。

一、20世纪90年代中后期中国经济增速下滑背景及成因

1992~1996年,在改革开放和宏观调控的双重作用下,中国经济成功实现“软着陆”,GDP增速从14.2%平稳下降到10%,没有出现通货紧缩,这是中国政府首次运用经济手段成功治理经济过热,具有里程碑式的意义。

20世纪90年代,随着中国对外开放不断取得进展,对外经济关系包括出口贸易和资本流动对宏观经济的影响日益增大。1994年的外汇管理体制改革的人民币深度贬值,意味着中国全面执行出口导向战略。此后,中国出口贸易快速增长,贸易平衡也由之前的顺差逆差互现转变为每年的高额顺差(见表1)。巨大的出口需求弥补了国内需求的不足,为经济增长提供了强有力支撑。

表1 1993~1999年中国进出口贸易的发展(亿美元)

年 度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
出口总额	917	1210	1488	1511	1828	1837	1949
进口总额	1040	1156	1321	1388	1424	1402	1657
净出口	-122	54	167	122	404	435	292

数据来源:《中国统计年鉴》。

然而，这种依靠出口需求支撑的经济繁荣，在 1997 年遭受到亚洲金融危机的冲击。在周边国家货币纷纷贬值的情况下，为了不使世界经济恶化，中国政府作出了人民币不贬值的重大决策。在中国深度融入国际经济体系的情况下，这自然就使中国出口产品的竞争力相对降低和出口减少，也使得来华外商直接投资大量减少（见表 2），从而加剧了中国市场疲软、开工不足的状况。

表 2 1996~1999 年来华外商直接投资情况（亿美元）

年 度	合同外资金额	实际使用外资金额
1996	732.76	417.26
1997	510.03	452.57
1998	521.02	454.63
1999	412.23	403.19

数据来源：《中国统计年鉴》。

紧接着，中国经济增速从 1998 年初开始掉头下行，GDP 增速明显下滑，同时进入了长达两年的通货紧缩、物价指数下降的过程（见表 3）。

表 3 1997~1999 年中国宏观经济情况（%）

年 度	1997	1998	1999
GDP 增长	9.3	7.8	7.6
固定资产投资增长	8.8	13.9	5.1
CPI 提高	2.8	-0.8	-1.4

数据来源：《中国统计年鉴》。

同时，此次中国经济下行，除了因为亚洲金融危机的影响而具备输入性危机的特征外，也还有自身的特殊成因：

一是产能过剩和债务风险高悬。经过 1992~1996 年的高速增长，中国告别短缺经济，到了 20 世纪 90 年代中后期，国内大部分制造业出现产能过剩，国民经济积累了大量低效产能和过度杠杆。而长期以来，以国有银行为主的金融信用资源倾向于配置到低效、亏损的国有部门，

融资结构与经济增长结构、绩效结构不匹配，资源错配严重，导致巨额社会金融债权风险高悬。虽然 1993~1997 年宏观政策持续收紧，但宏观经济政策从调整到结果显现有一个滞后期，加之体制性障碍，去产能和去杠杆一直进展缓慢，难以真正展开。

二是有效供给不足和无效供给过剩并存。当时中国市场存在的一个最突出的基本问题是，本国普通低档产品的大量过剩与对国外高附加值、高技术含量产品的大量进口并存。例如，自 1996 年起中国是世界第一产钢大国，但市场急需的冷轧薄板、冷轧薄板、镀锌板、不锈钢板、管线钢板、冷轧硅钢片、模具钢、铁道用钢等品种却需大量进口。其根源在于在渐进式价格改革中，政府推动和市场诱导的合力从供给方面导致累积性的产品过剩，国内大量产能集中在低端产品供给领域，满足消费和出口升级的高端优质产品供给匮乏，金融资源循环于“低效产能—被动库存”环节。很显然，当时中国的供给过剩是一种低层次的、局部的结构性过剩。

三是国内有效消费需求不足。要素市场化程度低，特别是城乡分割政策以及国有企业改革中配套改革的滞后，大大抑制了国内有效需求。当时的情况是，在对国有经济进行战略性改组的过程中，大量国有企业职工下岗。虽然政府采取了对下岗职工保留基本工资的办法，但其收入仍然有很大程度下降，从而造成需求大量减少。同时，在改革过程中，对住房和医疗、养老等社会保障等由国家统包的旧制度破除较快，而市场化的新制度建立较慢，由此造成的对未来预期的不确定性使人们的储蓄倾向提高，即期消费有所减少。加之城镇居民收入增长趋缓、收入分配结构不合理等因素，共同导致了全面的消费需求不足。

总之，这次经济下行的发生，是总供给扩张和总需求相对收缩共同导致的，这是新中国成立以来第一次集中出现总供给过剩的状况。

这种由生产过剩导致的经济下行，具备有效需求不足、产能过剩、利润率下降等典型特征。当时的中国宏观经济运行，各类风险凸显：国有企业大面积亏损，盈利的企业大约只占1/3；产能过剩严重，陷入“通缩—债务”循环，显性和隐性失业率上升；银行不良资产比率过高，金融风险加大。^①其成因是市场失灵和政府失灵并存，市场失灵体现在竞争性投资带来企业产能过剩、收入差距加大、有效需求不足；政府失灵体现在推动企业扩大投资，弱化公共服务职能，导致经济社会发展不平衡、公共产品供给不足和产能过剩加剧。

二、20世纪90年代末我国从供需两侧治理经济下行的措施及其成效

面对经济持续下行，从1998年初开始，我国从供需两侧迅速采取了有力措施，并实行“向供给方面倾斜”的政策，成功进行了宏观调控和市场化改革，推动了去产能和去杠杆，有效刺激了经济增长。

从供给侧来看，采取了一系列政策措施来提高供给方面的活力。主要思路是：扩大市场边界，深化国有企业、劳动、住房、医疗、教育领域的改革，通过将更多领域纳入市场机制，分担和转移累积的产能和资本过剩。

第一，加快国有企业改革的步伐。对石油、通信、铁路、电力等大型国有企业集中的部门进行了重组，同时进行公司化改制：一是实行政企职能分离和建立新的政府监管框架；二是打破行业垄断，促进企业间的竞争；三是企业经过重组在海内外证券市场上市，在股权多元化的基础上搭建起公司治理的基本框架。同时，根据中共十五大对国有经济布局进行有进有退的调整的要求，将数十万家国有中小企业改制为产权明确、以市场为导向的民营企业；以壮士断腕的气魄推进国有企业三年脱困，作为突破口的纺织业砸锭1000万，国有纺织业系统职

工大规模下岗分流，坚决去过剩产能。

第二，改善民营企业的创业环境和经营环境。这些措施包括：在国家经贸委设立中小企业司，帮助中小企业改善融资环境；在金融机构着力改善中小企业的金融信贷服务；在各省（自治区、直辖市）成立中小企业信贷担保公司、基金以帮助中小企业改善融资环境等。这一系列措施改善了民营企业的经营环境，刺激了民间投资的积极性，使一些地区的民营中小企业得以迅速发展，扩大了就业，并且使市场活跃起来。

第三，实施住房制度改革，扩大住房、教育、医疗消费供给。1998年7月，国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》，决定从1998年下半年开始停止住房实物分配，将福利分房制度转变为包括经济适用房和商品房在内的多层次的住房保障体系，鼓励居民购买商品房。同时，高等学校大幅度扩招；实行医药卫生改革，事实上鼓励医院竞争和创收。在这些措施推动下，教育、医疗和住房消费高速增长，居民文教支出、卫生总费用、商品房竣工价值增长均显著高于同期GDP增速。

从需求侧来看，采取了扩张性的财政政策 and 货币政策，扩大公共支出，解决需求不足的问题。主要思路是：实行积极的财政政策，同时加快“入世”步伐，以政府投资和外需弥补内需不足。

第一，实行以国债投资为主的“积极的财政政策”。1998~2001年四年间共发行长期建设国债约5100亿元，主要投资于基础设施，如高速公路、交通、发电和大型水利工程等，很快遏止了投资下滑势头。通过政府直接投入、国债、贴息等办法，集中力量投资农林水利、交通通信、城市基础设施、城乡电网建设与改造、中央直属储备粮库、经济适用住房六个方面，

^① 任泽平：《当前经济形势与1999年的比较及启示》，《中国发展观察》2014年第7期。

改变了自然环境和社会面貌，也改善了人民的生活状况。

第二，实行与财政政策配套的货币政策，名为“稳健”实为适度扩张。中央银行七次降低存贷款利率，增加了货币供应。四大国有商业银行对国债投资项目的“配套资金”与财政拨款总额也大致相等。

第三，推进金融市场化改革，有效化解潜在的金融风险。具体包括：一是对国有商业银行进行财务重组，1999 年将 1.4 万亿不良资产剥离给新成立的四家资产管理公司。^① 二是改善国有银行内部管理，取消贷款规模，实行资产负债比例管理和风险管理，改革和完善国有商业银行资本金补充机制以及呆账、坏账准备金提取和核销制度。三是 1998 年中国人民银行管理体制实行重大改革，撤销省级分行，跨省（自治区、直辖市）设置九家分行，增强了中央银行执行货币政策的权威性和实施金融监管的独立性。同时，完善分业管理体制，先后成立了中国证监会和中国保监会。四是防范金融风险，1999 年着手整顿城市信用社、信托投资公司等金融机构，先后关闭了海南发展银行、广东国际信托投资公司等一批风险显现的金融机构。

随着时间的推移，上述供需两侧的治理政策在经济运行中的作用力度对比显示：供给侧治理政策的作用已经明显超过了需求侧治理政策，成为中国经济快速增长的主要动力，其体现在：

一方面，民间投资已经成为社会投资的主体部分，影响力在逐渐增强。民间固定资产投资在 1999~2001 年的平均增幅，不仅高于国有经济，而且还高于全社会投资的增幅（见表 4）。由于民间投资的强劲增长，社会投资增长对政府投资的依赖程度逐步降低。

另一方面，在供给侧治理政策的支持下，中国的出口保持了高速增长的势头。1999 年，中国政府开始允许民营企业自营出口贸易。

2001 年，中国正式加入世贸组织，实行了全面的对外开放，深度融入全球化，中国出口开始大幅增加，当年出口总额由 1999 年的 1657 亿美元上升至 2436 亿美元，^② 在全球贸易中的比重显著上升。由此，从 2000 年开始，中国经济增速下滑的趋势得到遏制，开始进入新一轮上升期。

表 4 1999~2001 年全社会固定资产投资中各种经济类型投资增长 (%)

年份	全社会平均	国有经济	集体经济	个体经济	其他经济	其中			
						股份制经济	外国投资	港台投资	联营经济
1999	5.1	3.8	3.5	12.1	5.3	27.3	-12.6	-8.7	35.1
2000	10.3	3.5	10.7	12.2	28.5	63.9	-8.4	6.2	-3.2
2001	13.0	6.7	9.9	15.3	28.9	39.4	7.8	22.4	-0.2

数据来源：《中国统计年鉴》。

总之，在 20 世纪 90 年代末，我国实行从供需两侧并“向供给方面倾斜”的政策，通过深化市场化改革、激发企业活力、鼓励住房医疗教育消费、对外开放拓展国际市场等措施，依靠市场、企业和民间的力量，在供给侧开辟新的增长点，开拓新的市场，为过剩的产能和资本寻找出路。从治理手段来看，这是中国政府第一次运用经济手段而非直接行政干预来治理经济下滑，以成功的实践丰富和发展了社会主义市场经济理论。

三、对当前“供给侧改革”的经验启示

众所周知，需求学派主张“政府干预”，其代表人物是凯恩斯；供给学派以萨伊定理为基础，核心思想是“供给创造其自身的需求”，但其并没有建立严密的理论体系。就不足而言，

^① 即中国华融资产管理公司、中国长城资产管理公司、中国东方资产管理公司、中国信达资产管理公司，分别接收从中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行剥离出来的不良资产。

^② 参见《中国统计年鉴》（1999 年、2001 年）。

需求学派主张的政策容易造成通货膨胀、低效投资、产能过剩；供给学派主张的政策过于理想化，供给未必创造需求，减税未必刺激投资和消费，经济复苏时间相对比较漫长。

1981年里根就任美国总统后，按照供给学派的经济学家主张采取了解除管制、开放竞争、减低税负、扶持小企业等一系列“向供给方面倾斜”的政策，以提高供给的活力和发挥供给方面的潜力。现在看来，这一系列政策在减少财政赤字和治理通货膨胀方面，其实短期内并没有取得立竿见影的效果，但在提高美国企业的竞争力方面却有长期成效，这也是20世纪90年代美国经济得以保持长期繁荣的微观基础。

其实，虽然没有使用“供给侧改革”的概念，但在中国改革开放的三十多年里，不乏从供需两侧治理解决短期宏观经济问题的成功案例。比如改革开放之初，中国轻工业产品普遍短缺，而政府主导的国有工业体系却无力供给足够的轻工业产品。于是，政府放开准入限制，大量的乡镇企业、民营企业、外资企业乃至地方国有企业纷纷涌入轻工行业，相关产业立刻出现供需两旺的繁盛景象，这也是20世纪80年代中国经济高速增长的重要原因之一。

再回看20世纪90年代末我国从供需两侧治理经济下行的实践探索，已经从以往的历史经验中认识到，单纯依靠政府投资拉动增长的政策虽然可以在短期内刺激经济复苏，但很难保证经济有效率地持续稳定增长。因而，为了扭转经济下行和通货紧缩的形势，中国政府除了继续采取需求刺激政策，从需求侧入手来拉动经济增长外，还重视运用供给侧治理政策，把更多的注意力放到供给侧，实施“向供给方面倾斜”的政策，尽可能地使供给方面的潜力发挥出来，由此形成供给扩张和需求增大相互促进的良性循环，使国民经济迅速走出了经济下行和通货紧缩的陷阱。

结合当前的“供给侧改革”，其经验启示是：

第一，供给侧改革至关重要的关键点是有效化解过剩产能，若离开去产能，供给侧改革就无从谈起。因为产能过剩的负面影响会向金融体系传导，如不采取有力措施化解，势必触发系统性、区域性金融风险。因此，加快清理产能过剩，为实现经济结构调整卸包袱、腾空间，势在必行。同时，化解过剩产能要抓住重点，政府的作为重在敢啃硬骨头。

第二，供给侧改革本身会创造出需求，需求的增加又会拉动供给扩张。这种良性循环会使经济活动全面活跃起来，促成经济形势的稳定转变。而实行“向供给方面倾斜”的政策，关键在于如何采取一切可能的手段，调动企业的积极性，使富有活力、蓬勃成长的企业成为经济健康发展的引擎。

第三，着力推进供给侧改革，不意味着否定需求侧、忽略需求刺激政策，而是要同时适度扩大总需求。20世纪90年代末我国从供需两侧治理经济下行，有几点经验十分宝贵：一是以增发长期国债、加强基础设施建设为主要内容，既提升了长期增长潜力，又没有增加地方政府和企业的负担；二是持续、温和地实施积极财政政策，平均每年增发1000亿元国债，七年间共发行约9000亿元国债，没有进行短期大规模的强刺激，既守住了底线，也避免了对市场预期和微观主体行为过度干扰；三是政府没有强压银行大量放贷，防止了1992~1993年式的信贷失控，没有出现向计划体制“复归”；四是相继采取了取消贷款规模管理、下调法定准备金率、开展公开市场操作、降息等放松银根、反通货的有力措施，实现了从直接调控向间接调控的转变，坚持了市场化改革取向。^①

^① 任泽平：《当前经济形势与1999年的比较及启示》，《中国发展观察》2014年第7期。

四、结语

当前中国经济面临的形势，与 20 世纪 90 年代中后期的许多情况颇为相似：都是在前期经过一轮高速增长之后，遭遇外部冲击，经济下行压力持续加大，经济结构性矛盾未曾根本缓解，产能过剩对经济的拖累愈发沉重，特别是钢铁、煤炭、水泥等高污染、高耗能、低效益行业的问题尤为突出，直接导致生产价格指数（PPI）持续下跌，企业效益急剧恶化，财政收入增幅下滑，金融风险、通缩、就业问题凸显。因此，当年对上述问题的认识与应对在许多方面值得借鉴。

当前“供给侧改革”的核心是结构性改革，比需求总量刺激更为集约、精准，重点是化解过剩产能、降低杠杆、发展新兴产业，夯实中长期中高速发展潜力。为此，当务之急在于：一是创建以市场化方式为主的过剩产能出清政策框架，以及产能出清过程中风险和代价的分担机制。对于体制内的领域，采取市场和行政

手段相结合的方式强制出清。二是剥离现有商业银行不良资产，允许不良贷款的显性化，建立存款保险和破产退出机制，重新恢复金融体系正常的融资功能。三是紧密结合“一带一路”战略积极推动国际产能合作，全面实施反垄断政策，实现贸易和投资的便利化，形成统一、开放、法治、竞争的市场秩序，营造市场化、法制化的营商环境。四是彻底消除对民营企业的意识形态成见和歧视性政策，努力改善其经营环境，放手发展中小企业。五是通过深化供给侧改革为宏观经济提供新的增长动能，将下一阶段的改革重点主要集中于新型城镇化、财税改革、土地改革、金融改革等领域，完善市场机制，纠正资源错配和扭曲，释放现行体制下被抑制的需求增长空间。

本文作者：管理学博士，中国社会科学院
当代中国研究所研究员

责任编辑：任朝旺

The Experience and Enlightenment of Governing Economic Downturn from Supply Side and Demand Side in the Late 1990s in China

Zhong Ying

Abstract: From governing economic downturn from supply side and demand side in the late 1990s, China has successfully carried on the macroeconomic regulation and control and marketization reform, promoted over-production reduction and deleverage and opened a new era of economic and social development. Although China did not use the concept of “supply-side reform” at that time, there is no doubt that this belongs to an effective experiment of China-style “supply-side reform”. The current situation China’s economy is facing now is similar to many cases in the middle and late 1990s. By reviewing and analyzing the economic downturn from supply side and demand side in the late of 1990s this article aims to provide experience for reference to promoting the supply side structural reform at present in China.

Keywords: macroeconomic regulation and control; marketization reform; supply-side reform