

应对 SARS 疫情冲击的经济政策及其启示

中国社会科学院经济研究所 王梅梅 赵学军

摘要：2003年，为应对 SARS 疫情的冲击，政府及时出台了多项经济支持政策。在财政政策上，减轻企业的税费负担，扶持企业生产，政府直接投资基础设施建设，对民航、旅游、商贸等受疫情影响较大的行业给予阶段性贷款贴息。在金融政策上，中央银行保持货币信贷总量适度增长，维持适度充裕的流动性。金融机构对资金周转困难的企业不抽贷、不断贷、不压贷，延展债务，确保其正常经营。这些支持性经济政策有力地推动了经济的复苏。但支持性经济政策也存在一些后遗症，固化甚至是强化了当时亟待完善的经济结构，造成了资源环境的巨大浪费，迟滞了长期发展的战略计划。当前中国正在抗击新冠肺炎疫情，虽然新冠肺炎疫情对经济的影响已远远超出当年的 SARS 疫情，但应对 SARS 疫情的经验仍有一定的借鉴意义。

关键词：SARS 疫情 新冠肺炎疫情 经济政策

中图分类号：R184;F120 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-3151(2020)07-0108-13

新冠肺炎疫情肆虐之际，经济与社会发展面临着巨大的压力。经济学家和投资者都在争先恐后地预测疫情所引发的经济衰退深度及其各种可能的后果，尽管视角与结论各不相同，但大部分人都自然而然地将 2003 年的“非典”疫情作为参照。^① 学者们分析新冠疫情带来的经济冲击，大部分是讨论疫情对地区、行业以及 GDP 增长率等方面的影响，提出相应的对冲对策，试图对症下药。^② 甚少有人去梳理 2003 年应对“非典”冲击的各项经济政策，研究这些政策的实施效果，寻找当年的经验教训，提出应对新冠疫情的历史启示。既然新冠疫情对经济冲击与当年“非典”对经济的冲击有诸多相似之处，那么，回顾、总结 2003 年应对“非典”冲击的各项经济政策及其经验教训，能够为应对新冠疫情冲击提供政策借鉴。

一、引言

2003 年“非典”爆发伊始，就有很多学者从各个方面展开了疫情对经济冲击的研究，提出了不少政策建议。由于控制措施得力，“非典”疫情持续的时间不长，最终对全年经济增长的影

^① 如李文：《新冠肺炎疫情与非典疫情的对比及对中国经济的影响》，载于《第一财经日报》2020年2月5日；梁红：《新冠病毒疫情对中国经济总体影响未必会超“非典”》，载于《企业观察家》2020年第2期，第40~41页；《中国经济中期将迅速反弹》，载于《中国经济时报》2020年2月11日。

^② 如贾康：《新冠疫情对中国经济的影响及对策分析》，载于《经济研究参考》2020年第6期。

响不太大，因此，胡鞍钢、林毅夫、茅于軾等学者认为，“非典”疫情只是对经济系统的一种随机性、不确定性外部干扰，不影响生产能力，也不影响社会组织结构，对行业和地区的影响也是局部的，经济运行基本符合经济周期的大趋势，而疫情造成的恐慌心理和过度反应、对短期经济的消极预期，是“非典”疫情扩大经济损失的主要原因。^①经济的迅速恢复是自然而然的事情，市场有很强的自我平衡能力和自我补偿能力，不用把政府当作救市和恢复经济的第一位的力量。^②

对于应对“非典”疫情的反思主要集中在公共卫生、公共管理和社会政治体制等层面。吴敬琏（2003）提出，SARS 危机使政治社会体制方面存在的缺陷暴露无遗，必须启动政治改革，要建设一个公开、透明和可问责的服务型政府，要建立起信息透明的制度，把政府和政府官员置于公众的监督之下，要让发育良好的市民社会和社群组织从多方面弥补政府的不足，防止全能政府把公共事务的处理和反映处理过程的信息看作“内部秘密”，无视人民的知情权，应对危机事件在公众毫不知情的情况下在政府内部寻求处理的办法。

大多数学者们对政府政策拉动经济复苏的短期效果持基本肯定的态度，但普遍认为由于在意 GDP 的快速恢复有可能产生各种问题。如，林毅夫肯定了中国强大的动员能力在控制疫情方面和拉动经济复苏方面取得的辉煌成果，然而对启动这种动员力量后怎么刹车表示担忧。^③张晓和郑易生（2003）认为，中国的一系列经济政策对促进 GDP 的迅速恢复起到了较好的效果，但是对 GDP 增长是否就意味着社会福利的同步增加提出了疑问。在他们看来，整个社会 GDP 至上的倾向，会严重削弱公共产品和服务系统，SARS 危机所反映出的公共卫生系统的严重削弱就与这种不恰当的倾向有极大的关系。陈永伟（2020）认为，政府直接的刺激政策，如大规模基建，能够非常容易地抵消疫情的影响，保持 GDP 的稳定，但这样得来的 GDP 的成本可能非常巨大的，可能会在经济中造成严重错配，最终造成的浪费和损失甚至会比疫情更大。但这些论述既没有分析当时经济面临的具体困难、梳理具体的应对措施，也没有分析这些政策的具体“药效”，只是对经济政策的笼统概括和对可能结果的判断，缺失逻辑分析过程中的部分环节。

还有一些学者仅仅分析和思考部分政策引起的经济运行某一方面的表征。文魁等（2003）发现，市场在 SARS 面前既有高效的一面，如旺盛的市场需求刺激了医疗产品的生产和自觉创新，但也有失灵的表现，如部分生活必需品价格的失控，因此，需要对市场进行再认识，要重新审视市场经济与政府职能，政府的职能主要在于公共管理，需要加强的是政府危机管理体系，提高公共物品的供给水平。世界银行 2003 年的中国经济半年报认为，政府的一系列刺激性的政策为非常强劲的投资和信贷的增长创造了条件，推动了经济增长迅速恢复，但固定资产投资额高速增长是不正常的，中国经济可能会出现“硬着陆”。^④

① 《经济学家们的后“非典”预言》，载于《新经济导刊》2003 年第 11 期，第 28~29 页；《非典引发经济学家争论》，载于《中国经济信息》2003 年第 11 期，第 50~51 页；茅于軾：《SARS 引起的经济学思考》，载于《东方企业家》2003 年第 6 期，第 14~15 页。

②③ 民建中央调研部：《经济学家聚焦后“非典”时期的经济形势——研讨会综述》，载于《经济界》2003 年第 4 期，第 28~33 页。

④ 《世界银行报告警告——固定资产投资比重超历史峰值，中国经济可能“硬着陆”》，载于《领导决策信息》2003 年 10 月第 41 期，第 28 页。

总的看来, 经济学界对于应对“非典”的经济政策的梳理、效果分析和反思比较少。本文拟在已有文献资料基础上, 梳理中国政府应对 SARS 冲击所出台的经济政策, 对比疫后和疫中的经济运行状况, 分析这些经济支持政策的积极作用和负面效果, 总结当年的经验教训, 为当前应对新冠肺炎疫情经济政策提供借鉴。

二、SARS 疫情下的中国经济

(一) 2003 年初中国经济发展态势

20 世纪 90 年代前半期, 中国经济每年都以 10% 以上的速度持续稳定地高速增长。1998 年亚洲金融危机爆发, 当年中国 GDP 增速就降至 8% 以下。中国实施了积极的财政政策与货币政策, 大力推进产业结构调整 and 国有企业改革, 成效逐步显现。到 2002 年, GDP 年增长率恢复到 9.1%。^① 全社会固定资产投资增长幅度从 1999 年的 5.1% 跃升至 2000 年的 10.3%, 2001 年、2002 年进一步延续了这一增长势头, 增幅分别为 13%、16.1%, 基础设施的投入带动了基础产业的发展, 通信、计算机等行业新的经济增长点开始形成 (北京大学中国国民经济核算与经济增长研究中心, 2003)。2002 年 GDP 增长率中的一半 (4.5 个百分点) 来源于第二产业的拉动, 因而第二产业是推动全国经济增长的主导力量。第三产业也在 2001 年迎来了大发展, 其增速在 2001~2002 年间开始逐渐超过了同期 GDP 增速, 1997~2000 年, 第三产业对 GDP 增长的贡献率在 33%~38% 之间, 2001 年一跃达到 49%, 2002 年第三产业拉动 GDP 增长 4.2 个百分点, 对 GDP 增长的贡献率为 46.5%, 而在 2000 年第三产业仅拉动 GDP 增长 3.1 个百分点, 对 GDP 增长的贡献率为 36.2%。^②

从国际经济环境来看, 自 2002 年开始, 世界经济正处于互联网泡沫破灭后的迅速恢复期。全球 GDP 年增长率从 2000 年的 4.8% 跌至 2001 年的谷底 2.5%, 2002 年恢复至 3%, 2003 年增长到 4.3%, 2004 年攀升至 5.4%。^③ 2001 年底, 中国正式加入世贸组织, 国际合作不断扩大, 为我国出口的高速增长提供了广阔的市场和便利的条件。

在有利的国际国内经济环境中, 2002 年中国经济 GDP 年增长率重新进入了 9% 以上的高增长轨道。2002 年第二季度后, 企业家信心指数、工业制造业信心指数等均呈显著上升态势。2003 年 1 月份, 持续负增长的 CPI 指数重回正增长的轨道。与 2002 年同期相比, 2003 年第一季度中国 GDP 增长 9.9%, 是 1996 年以来增长最快的一个季度, 工业增加值增长 12.3%, 全社会固定资产投资增长 27.8%, 民间投资完成量同比增长 18.7%, 实际外商直接投资增长 56.7% (佟家栋和张伯伟, 2003)。

总体来看, 2003 年初的中国正处于宏观经济繁荣的起步时期, 整体经济趋势性、周期性上升动力强劲。

(二) SARS 疫情对经济的冲击

2002 年底广东出现 SARS 疫情, 2003 年 4 月后迅速扩散。2003 年第二季度 SARS 疫情对中

^{①②} 国家统计局官方网站年度数据库。

^③ 国际货币基金组织世界经济展望数据库。

国经济所产生的冲击开始显现。消费率先受到影响,社会消费品零售总额增速大幅回落,2003年1月增速为10%,5月仅增长4.3%,是上年同期增速的一半,为1991年以来的最低水平。^① GDP增速从第一季度的9.9%直降3.2个百分点至第二季度的6.7%。^②

分行业来看,2003年第二季度第一、第二、第三产业不变价当季增长率同比第一季度分别回落1.1个、1.9个和1.8个百分点,第一、第二、第三产业分别拉动GDP同比增长0.2%、5.3%和3.6%,较第一季度分别下降0.02个、0.55个和1.44个百分点,^③第二、第三产业遭受的冲击对整体经济的影响较为严重。

人口聚集型的服务类产业最先遭受了直接、强烈的冲击,如交通运输、仓储、邮政业和餐饮住宿业产值第二季度与第一季度相比分别下降5.4个和3.6个百分点。交通运输、仓储和邮政业中,客运业受影响最大。5月份铁路、公路、水运、民航客运量同比分别下降62.5%、40%、78%、35.1%。^④ 2003年4月份餐饮业营业额同比增速仅为2.1%,5月份同比下降15.5%;住宿业的增长也在4月、5月降至谷底。^⑤ 旅游业全行业在4月和5月陷入停顿状态。理发、歌厅、洗浴、网吧等个人消费服务和文化娱乐业,基本停摆。值得注意的是批发和零售业,第二季度比第一季度增长2%,但其中耐用消费品及必需品的销售遭受了严重冲击。其中,服装鞋帽针织纺织品和金银珠宝类产品在5月的消费总额出现了负增长;全国商品房销售面积在3月同比增速较1~2月下降38.5个百分点,降至30%,4月份增速依然延续下降趋势;汽车、体育娱乐用品、家具类、文化办公类、烟酒饮料消费也大幅下滑。^⑥

由于消费需求减少,运输不畅导致原料供应受限,出口受挫,“非典”对制造业造成冲击。影响较为严重的行业主要有烟草、纺织、服装鞋帽制造、化学纤维制造业、塑料制品业、石油加工业、交通运输设备制造业、电气机械及器材制造业、电子及通信设备制造业,还有一些以餐饮、旅游市场为主的工艺品及其他制造业、饮料制造、农副食品制造业和食品生产业(周学文,2003)。工业增加值同比增速由2月份的19.8%下滑至5月份的13.7%。^⑦ 据工业生产月报显示,有21个大类95个中类157个小类生产增长幅度出现回落,部分行业出现了负增长。^⑧

“非典”对第一产业的冲击,主要是因为运输阻断、餐饮住宿业消费减少,从而对果树种植、家禽养殖和水产业产生影响。“非典”时期,各地相互隔离,流通受阻,导致部分地区农产品运输困难,运输成本也急剧上升。在宾馆和酒店的一些中高档海产品消费方面,因消费场所相继停业,需求量锐减。因养殖业受创,又导致饲料行业生产下滑,豆粕、玉米、大豆相继受到影响,4月下旬大连商品交易所大豆、豆粕价格连续大幅下跌,甚至跌停。

① 中国人民银行货币政策分析小组:《2003年第二季度中国货币政策执行报告》,第13页,http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2835159/index.html。

② 中国人民银行货币政策分析小组:《2003年第四季度中国货币政策执行报告》,第13页,http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2877272/index.html。

③⑥ Wind数据库。

④ 国家发展改革委员会:《抗击非典经受考验 促进发展再创佳绩——2003年上半年工业经济运行情况和下半年趋势》,http://money.163.com/07/0710/07/3J1960KK00251RJ2.html。

⑤ 商务部:《商务部关于组织实施〈全国餐饮业和住宿业振兴计划〉的通知》,商务部网站,2003年7月30日。

⑦ 国家统计局官方网站月度数据库。

⑧ 《调查显示:“非典”对中国工业生产总体影响不大》,中国新闻网,2003年7月3日。

“非典”对就业造成很大的影响。已处于停工半停工状态的餐饮、宾馆、旅游等行业，都是容纳新增就业的主体行业，就业弹性高，在疫情冲击下，我国失业率上升。2003 年第一季度全国城镇登记失业率比 2002 年底提高了 0.1 个百分点，第二季度进一步扩大为 0.2 个百分点，由 2002 年第四季度的 4.0% 快速上升至 4.2%，失业人口约 800 万，再加上因“非典”而失去工作的近 800 万“隐性就业”的农民工，^① 实际失业率创下新高。

“非典”的滞后效应同样不可忽视。疫情期间，一部分制造业因为有上一期的生产订单，尚可维持运转，但由于新增客户、订单大幅减少，后期库存压力堪忧。2003 年 5 月末，全国规模以上工业企业产成品资金和应收账款同比分别上升 10.3% 和 11%，升幅提高 6.1 个和 7.8 个百分点，为近 5 年来最高水平。^②

“非典”对金融市场的冲击，主要通过股票市场表现出来。疫情爆发导致的负面预期从 4 月下旬开始主导市场情绪，股市从第一季度的整体震荡上行转入快速下跌。在此期间，除了因为疫情而受益的医药生物板块在此期间有过上涨行情以外，其他板块均有不同程度下跌，休闲服务、建筑装饰、商业贸易、交通运输等遭受疫情冲击严重的板块下跌尤为严重。受此影响，企业在股市上累计筹资第二季度比第一季度减少 60 亿元。整个上半年，企业通过 A 股筹资下降 46.8%。^③ 股市作为直接融资的重要渠道，比重大幅下降，对实体经济的支撑功能大大受限。

三、政府应对 SARS 疫情的经济政策

为应对 SARS 疫情的冲击，中央政府出台了一系列支持性的财政政策、货币政策，各地政府也结合本地实际，提供了相应的财政和信贷支持。

（一）财政政策

一是财政支持。一方面通过下拨总计 136 亿元（其中中央财政 28 亿元，地方财政 108 亿元）非典防治专项基金、返还部分已上缴税费（如失业保险）、各种保证金等渠道向企业提供适当的资金支持；^④ 另一方面财政直接投资基础设施工程建设等重点项目以及固定资产。如，深圳在 2003 年 6 月筛选出 220 个精心培育、着力建设的重大项目，投资总额 2500 亿元，其中，基础设施项目占比最多，总投资 1670 亿元。^⑤ 苏州市确定了 122 项重点项目，总投资超过 1600 亿元（其中 116 项为建设项目，当年计划完成投资超过 300 亿元），并提出要确保全年完成全社会固定

^① 据全国防非指挥部统计，4 月下旬到 5 月份全国返乡农民工约 800 万人左右，其中 400 多万人是非典造成的非正常流动返乡，400 万人左右是季节性返回参加夏收，但由于非典的原因这部分人也很难在短时期内找到新的就业岗位。农民工流出地集中在北京、天津、河北、山西、内蒙古和广东等 6 个省（区、市），流出 235 万人，占流出总量的 52%。参见冯蕾：《让农民工安全有序流动》，载于《光明日报》2003 年 6 月 17 日。

^② 国家发展改革委员会：《抗击非典经受考验 促进发展再创佳绩——2003 年上半年工业经济运行情况和下半年趋势》，<http://money.163.com/07/0710/07/3J1960KK00251RJ2.html>。

^③ 中国人民银行货币政策分析小组：《2003 年第二季度中国货币政策执行报告》，第 10~11 页，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2835159/index.html>。

^④ 中华人民共和国国家统计局：《2004 年中国发展报告》，中国统计出版社 2004 年版，第 49~50 页。

^⑤ 《深圳确定 220 个重大项目 2500 亿元用于固定资产投资》，载于《证券时报》2003 年 6 月 5 日。

资产投资 1100 亿元，力争超过 1200 亿元，弥补消费需求不足，拉动经济快速增长。^①

二是减负，主要是在一定时期内减少企业的各种税费负担和融资成本负担。针对受疫情影响较大的餐饮、旅店、旅游、娱乐、公共交通客运等行业以及集贸市场，开展小范围阶段性^②政府性基金、行政事业收费、营业税、所得税、增值税等税费减免^③；对于疫情严重影响地区经营蔬菜的个体工商户免征增值税和个人所得税；允许确实困难的零售、餐饮、旅店、旅游、娱乐服务行业的企业缓缴社保费用；协助一些停工停产的企业获得房租减免；对于非典期间取得的临时性工作补助免征个人所得税；对企业、个人短期贷款提供一定比例的财政贴息等。

由于财政收入减少而开支增加，导致财政压力有所增加，各级政府各部门都调整预算，压缩会议费、差旅费等一般性公用经费支出。

（二）货币政策

“非典”时期由于经济整体仍处于周期性上行阶段，央行并没有采取降准、降息等强刺激操作，而是通过大幅度放宽信用操作，要求金融机构加强贷款营销，保持货币信贷总量适度增长，降低实体经济和居民融资成本，进行逆周期调节，维持适度充裕的流动性。

一方面，配合财政政策，对民航、旅游、商贸等受“非典”疫情影响较大的行业实施阶段性贷款贴息政策。对这些行业里一部分资金周转暂时困难的企业不抽贷、不断贷、不压贷，并实施适当信贷倾斜，放宽条件提供短期流动资金贷款，延展企业已有债务，确保企业的经营运转能力。

另一方面，为了提振宏观经济，加强对基础设施建设、生产运输、居民生活必需用品生产销售、农业生产、外贸出口等方面的信贷支持力度，同时，信贷向房地产、汽车和互联网行业倾斜，积极培育新的消费热点和经济增长点。如，北京市5月底启动了60亿元抗“非典”、促经济专项贴息贷款，提供免担保贷款，帮助受“非典”影响较大的中小企业、个体户以及在“非典”期间迎难而上的创业者，给予一年10%的贴息；对“非典”期间准备购买汽车、住房的，贷款利率在原来基础上下调10%，延续至疫情结束后半年截止（李峻岭，2003）。

紧急救市行动导致当年新增人民币贷款数额激增。1998~2002年，金融机构每年新增人民币贷款分别为1.15万亿元、1.08万亿元、1.33万亿元、1.29万亿元、1.85万亿元，而2003年上半年就新增贷款1.8万亿元，几乎用完2002年全年贷款额度，同比多增23.1%。从贷款的投向结构看，上半年新增人民币贷款的63%为票据贴现、基建和技改、消费、农业和企业短期贷款。货币供应总量M2增速明显提升，1998~2002年，M2增长速度分别为15.3%、14.7%、12.3%、14.4%、16.8%，2003年上半年达到20.8%，M2增长率比GDP加CPI涨幅之和高出

^① 苏州市人民政府：《苏州市人民政府印发〈关于克服非典型肺炎影响促进经济发展的若干政策〉等的通知》，2003年5月11日。

^② 大多数地区大多数行业的减免都是从2003年5月开始，到9月截止，对民航旅客运输业务和旅游业两个行业免征经营服务性收费、营业税、城市维护建设税、教育费附加的政策被延长到了12月31日，广州作为疫情的首发地，相关措施从2003年1月1日开始实行，为期1年。

^③ 属于中央收入的部分收费和基金全免，地方性的收入由各地方自主决定，大多数地区是对房产税、城镇土地使用税等减半或延期收取。

12 个百分点，而 1998 ~ 2002 年最高水平只有 9.6 个百分点。^①

（三）土地政策

大幅增长的基础建设、房地产开发等固定资产投资，对于土地资源提出了巨大的需求。

2003 年 2 月国土资源部下发《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知》和《进一步治理整顿土地市场秩序工作方案》两个文件，使得土地出让自由度下降。“非典”发生后，从中央到地方都忙于刺激消费、加大投资，银行也扩大了相应的信贷业务，各地纷纷加大了土地供应量。如，2003 年 5 月 10 日，宁波市提出了确保 2003 年全市重点园区完成开发面积 40 平方公里、基础设施投入 45 亿元、引进外资 5.5 亿美元、引进内资 30 亿元的目标；^② 浙江省于 5 月 15 日发文要求全省各地切实加强重点工程项目建设，增强投资对经济增长的拉动力，抓紧组织实施“五大百亿”工程，加强资金、土地等建设条件的运筹和协调，加快组织开工一批建设项目。^③

为了扩大内需，不断拓展消费领域，培育新的经济增长点，商务部等相关部门、各地方政府还纷纷举办各具特色、形式多样的市场开拓活动，如大型商业会展以及节庆活动，^④ 同时规范重要消费品和新兴消费品的生产标准，确保产品质量，保护消费者权益，创造良好的消费环境。商务部积极开展国际交流，努力为企业搭建网上洽谈、成交的平台。

四、经济支持政策的积极成效与负面作用

（一）经济支持政策的积极成效

2003 年，中国经济发展正处于上升时期，政府的“救市”措施促进了经济系统强大的自我修复能力，6 月份宏观经济在遭受“非典”疫情缓解后很快得以恢复，重新进入高速增长的通道。按不变价计算，GDP 增长率在第三季度恢复到了 10%。2003 年全年 GDP 的增长率为 10%，不仅没有下降，反而高于 2002 年的 9.1%。这主要归功于第一、第二产业的发展。第三季度第一、第二产业 GDP 增长较第二季度提高了 1.6 个和 1.9 个百分点，基本恢复至第一季度水平，第二产业对经济增长的贡献率高达 79.1%（桑惊，2004）。政府干预政策效果明显。

经济系统本身的自我修复能力发挥了重要作用。当时，中国经济处于上升通道，消费结构正在由温饱型向小康型升级，加入 WTO 的红利也正刚开始释放，国内、国际市场需求旺盛，经济复苏的大环境仍在。随着疫情的解除，人与人的接触、交往、交易得以恢复，物流运输也逐渐畅通，被长时间压制的以及后移的消费需求获得释放。另外，疫情也催生了一些基于安全、康体保健目的的新消费需求（例如汽车、通信、电子产品、体育保健等用品及绿色食品），网上购物、网络教育等新消费方式加速发展，企业也在积极转型，应对、引领这一新的市场形势。随着需求

^① 中国人民银行货币政策分析小组：《2003 年第二季度中国货币政策执行报告》，第 1 页，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2835159/index.html>。

^② 宁波市人民政府办公厅：《宁波市人民政府办公厅转发市经委关于积极应对非典影响加快工业经济发展和工业产业园区建设意见的通知》，2003 年 5 月 10 日。

^③ 浙江省人民政府办公厅：《浙江省人民政府办公厅转发省计委等部门关于积极应对非典影响努力保持经济社会健康发展的意见的通知》，2003 年 5 月 15 日。

^④ 商务部新闻办公室：《商务部召开工商、商商联手开拓市场座谈会》，商务部网站，2003 年 8 月 21 日。

回补，国内消费迅速反弹回升，7 月社会消费品零售总额同比增速回升至 9.8% 的高位，并持续快速增长，第三季度增长比第二季度增长加快了 3 个百分点，恢复到“非典”前的水平，全年实现增长 9.1%。^①

在迸发的消费需求背后，政府政策也起了重要的推动作用，特别是房地产市场和小汽车消费领域，受政策影响最大。政府及时出台的一系列补贴、减负和宽信贷政策，以及为改善市场环境所作出的努力，为企业平安渡过危机、蓄能尽快恢复生产起到了较好的支撑作用。另外，政府投资、政策支持和较高货币增速，推动了固定资产投资大幅增长，带动规模工业企业从 6 月份起开始复苏。很多公共基础设施、环境卫生、公共安全、卫生保障等方面的建设，为中国经济的持续发展提供了良好的基础。

（二）经济支持政策的负面作用

应对“非典”的经济刺激政策并非十分完美，也对中国经济发展产生了一些负面效应。

中国工业经济结构愈加失衡。工业经济结构问题其实并不是“非典”疫情之后出现的新问题，但是，在应对疫情冲击时，还是难免深陷于 GDP 情结，上项目、抓投资是短期内提升 GDP 最简单有效的方式。大幅增长的固定资产投资中，增长最快的是以铁路、公路、机场为代表的基建投资和房地产开发投资，激增的消费和信贷主要集中在房地产和小汽车方面，中国工业结构失衡愈发严重。一些地方政府无序兴办各类开发区、园区，以发展高新技术产业为名低价或无偿出让土地，减免税费，导致产业趋同和重复建设，某些生产能力已经过大的行业仍旧盲目扩张，一些企业以“高技术产业”名义骗取各种补贴，名不副实的项目竞相上马，甚至一些本该淘汰的低水平、高能耗、高污染的小煤矿、小钢铁、小水泥等项目也新建扩产，死灰复燃。

中央发现这一趋势后，出台了一些控制开发区规模、抑制一些生产能力过剩产品的重复建设政策。2003 年 6 月，央行发布《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》，7 月国务院办公厅又下发了《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》和《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》。但在经济下行的压力下，又借助于基础设施建设和房地产行业来托底。2003 年 8 月发出《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》，尽管央行随后稍稍收紧了货币政策，调高存款准备金率 1 个百分点，也没能抑制房地产暴涨，部分城市商品住宅价格上涨超过 20%（吴忠群，2004）。2003 年全年，全国房地产投资首次突破 1 万亿元，达到 29.7% 的增长速度（谢家瑾，2004），远远高于 2002 年 22.8% 的增速（吴忠群，2004）。大搞房地产建设、大搞基建，成为当时城镇化的主旋律。2003 年全年新开工项目计划总投资 3.8 万亿元，增长 54.7%，全社会固定资产投资总额名义增长率突然从 1998 ~ 2002 年间的年均 11.8% 提高到 26.7%，扣除价格上涨因素实际增长 24.5% 左右，^② 累计同比增长较上年提高 11 个百分点，成为改革开放以来，实际投资增长率增长最快的一年。

固定资产投资急速增长的原因是工业投资大幅度增长，工业投资增速达 39.3%，在增加的固定资产投资里，有 78.1% 是工业投资，而工业投资增长中，主要体现为房地产、汽车项目投

^① Wind 数据库。

^② 中国人民银行货币政策分析小组：《2003 年第四季度中国货币政策执行报告》，第 13 页，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2877272/index.html>。

资带动的钢铁、水泥、电解铝三大行业的投资高速增长（张志勇，2004）。这些行业虽然总量突飞猛进，但是发展质量却徘徊不前。以钢铁工业为例，生产能力大部分集中在粗钢和低端产品。2003~2005年，我国炼钢能力增长48%，其中大规模企业增长35%，而分散的小规模企业增长122%，规模企业占产钢总能力的比重从2003年的85%下降到77%（贺军，2004）。2003年《国务院办公厅转发发展改革委等部门关于制止钢铁电解铝水泥行业盲目投资若干意见的通知》要求各地区对这三个行业投资建设项目认真清理，结果发现钢铁行业不符合准入标准的项目生产能力总和占在建总能力的45.3%，而且新建项目占用土地大部分没办理审批手续。

房地产和基础设施的一路高歌猛进，使固定资产投资价格持续上涨，从2002年上半年的零增长，升至2003年上半年的1%，又升至第三季度的1.5%、第四季度的2.2%。^①尤其是钢材等原材料和能源，2003年9月份以后出现明显的瓶颈制约，价格暴涨。涨幅较大的主要是黑色金属、部分有色金属、成品油和部分化工原料。与2002年相比，2003年原材料、燃料、动力购进价格平均上涨4.8%，而2002年比上年下降2.3%（桑惊，2004）。

原材料价格上涨所导致的生产价格的高增长，最终传导到消费价格上，形成通货膨胀。2003年前8个月，通货膨胀率都低于1%，9月份以后通货膨胀率被拉升到了1%以上，GDP缩减指数变动率在一年内从2002年的-0.3%骤升至2003年的2.1%。^②分析价格上涨的构成，就会发现问题更加复杂了。2003年1~12月累计平均，全国居民消费价格总水平比上年同期上涨1.2%，涨幅比2002年提高2个百分点，但物价上涨主要由食品带动，大多数商品尤其是工业消费品价格并没有出现明显变化。2003年生产资料出厂价格同比上涨3.6%，影响PPI上涨约2.6个百分点；生活资料出厂价格同比下降1.1%，影响PPI下降约0.3个百分点。12月份企业商品价格指数同比上涨6.3%；其中初级产品同比上涨10.9%，中间产品上涨6.5%，最终产品上涨4.1%。^③生产资料价格涨幅高于消费资料价格涨幅，初级和中间产品价格涨幅高于最终产品，说明受最终消费需求约束，初级和中间产品的价格上涨并没有充分传导到最终产品上。

原料价格上涨而产品价格涨不上去的背后，必然是大部分企业经济效益的下降。2003年，工业经济效益综合指数达到1992年该指数建立以来的最高点，全国规模以上工业企业盈亏相抵后，实现利润总额8152亿元，比上年增长42.7%。但是，这部分新增利润总额的48.7%是由石油和天然气开采、黑色金属冶炼及压延加工、交通运输设备制造、化学工业、电力热力的生产和供应五个行业贡献的。^④这是我国投资与贷款大幅增长的同时，国内有效消费需求虽然有所增长，但相对于涨幅更快的供给来说仍然不足的必然结果。中国的高投资率在很大程度上是政府推动的，而不是靠市场信号，从长远来看，一旦即期投资转化为供给的时候，消费率长期偏低必然造成长期国内有效需求不足，会使过高的投资增长最终失去消费需求的支持，某些行业或某些生产环节的投资需求变成过剩的供给。

大幅增长的重化工业，投资的有机构成通常较高，吸纳就业的能力不强。因而，大力推进的

^{①②③} 中国人民银行货币政策分析小组：《2003年第四季度中国货币政策执行报告》，第14页，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2877272/index.html>。

^④ 中国人民银行货币政策分析小组：《2003年第四季度中国货币政策执行报告》，第13~14页，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2877272/index.html>。

投资并没能很好地解决“非典”疫情对就业的冲击问题，居民的可支配收入没能迅速增长。我国城镇登记失业率由2002年第四季度的4.0%快速上升至2003年第二季度的4.2%，并在2003年底疫情结束后继续升至4.3%，直至2004年第三季度才微降至4.2%（民生银行研究院研究团队，2020）。居民收入降低，导致在国家政策激励下迅猛发展的房地产、小汽车消费对其他消费进一步产生了较强的挤出效应。所以，虽然疫情过后，消费有所回补，但是效果有限，真正有购买力的消费需求不足，使中国经济持续地面临总需求不足的威胁。房地产、小汽车恢复较快，但并不能反映真实的购买力，因为绝大部分是银行贷款。2003年上半年我国消费贷款增加2459亿元，同比多增1070亿元。其中，个人住房贷款增加1521亿元，同比多增478亿元；汽车贷款增加483亿元，同比多增203亿元。^①能反映真实购买力的全年旅游收入同比下降11.2%，6月初“非典”疫情已基本得到控制，但7~8月国内客运量增速仍持续为负，且全年交通运输、仓储和邮政业GDP增速较上年降低1个百分点。^②

投资消费比重失衡又导致居民对服务消费的有效需求降低，第三产业增长持续滞后于经济发展，使得三次产业结构呈现出愈加不合理的趋势。2003年，我国第二产业增长12.5%，增速比上年加快2.7个百分点；而第三产业增长6.7%，比GDP增长率低2.4个百分点，比规模以上工业增加值17%的增长率低10多个百分点，与去年的增速相比也减缓0.8个百分点，第三产业在三次产业中占比32%，远远低于大多数发达国家60%~80%的水平，也低于发展中国家40%左右的水平。^③第三产业的就业弹性系数通常远远高于第二产业，故发展第三产业是增加就业的关键。这就陷入了消费不足和第三产业难以发展的这样一个死循环，直接导致投资率上升，消费率却在下降的怪象。

2003年投资需求对GDP增长的贡献率达将近70%，而最终消费对GDP增长的贡献率只有不到37%。^④生产过剩，势必只能依赖出口。2003年我国经济增长的外贸依存度已达60%（何晓明，2003）。这几个比例很清楚地告诉我们，中国经济增长仍然是靠投资和外贸两个轮子，在很大程度上就是基建和出口。从长期来看，工业经济增速将难以为继。在刺激计划中做大，甚至一度做强的很多国有企业，最终产能过剩，成为“僵尸企业”。那些从项目转包分包中受益的，以及一窝蜂涌入原材料工业中的很多民营企业，也由于过度扩张而负债累累。

资本市场也并不看好这种失衡的发展。在5月中旬疫情得到初步控制后，股市各板块一度整体反弹，上证综指小幅上行，2003年5月14日到2003年7月13日期间上涨2.4%。但在6月央行发布的《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》发出收紧货币政策信号之后，股市下半年一路下跌，直至11月份才有小幅回弹。^⑤尽管股市并不怎么景气，但大量的资金并未因此而

① 中国人民银行货币政策分析小组：《2003年第二季度中国货币政策执行报告》，第2页，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2835159/index.html>。

② Wind数据库。

③ 中国人民银行货币政策分析小组：《2003年第四季度中国货币政策执行报告》，第16页，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2877272/index.html>。

④ 国家统计局官方网站年度数据库。

⑤ 中国人民银行货币政策分析小组：《2003年第四季度中国货币政策执行报告》，第10页，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2877272/index.html>。

流入实体经济。在实体经济的收益率持续下行的背景下，金融交易资金中被用于金融机构往来的资金迅速增加，从2002年的1185.94亿元，迅速增长到2003年的1748.42亿元。2003年社会融资规模34113亿元，比2002年增长14001亿元，各种融资渠道中，仅有境内股票社会融资规模是下降的，从2002年的628亿元下降到2003年的559亿元。^①也就是说越来越多的资本在金融体系内自我循环空转。随着资金的交易链条被拉长，虽然最终有部分流入了实体经济，但实体经济的融资成本必然大幅抬升。

当年的投资热潮兴起易，而刹车难。到2004年第一季度，全社会固定资产投资比2003年同期继续增长43%，刷新了20世纪90年代中期以来最高纪录。相比2000~2002年，2003~2005年固定资产投资增长速度由前三年的平均13%上升到25%以上，三年间固定资产投资总规模翻了一番，由4.35万亿元增加到8.86万亿元。一方面是以重化工业为主的投资具有周期长、惯性大的特点，另一方面是因为投资增长转化率日益降低，也就是投资每增长1%能够拉动的GDP增长率越来越低，2004年只有0.3%，科技、文化、教育、管理等综合要素对GDP增长的贡献降到10%以下（成思危，2005），因而只有靠更高的投资来维持一定的经济增长率。

过快增长的投资需求导致了对资源的无序和过度开发消耗、乱占滥用耕地、环境污染加剧的现象，中国已然成为世界上最大的资源消耗国和最大的环境污染国。全国能源消耗总量，2000~2003年增长了13.4%，年均增长4.2%，而到了2003~2005年，三年增长46.6%，年均增长13.6%（房维中，2006）。2003年我国的GDP折算成美元约占世界各国GDP总和的4%，但钢材消耗占世界钢材消耗总量的25%还多，日均消费石油占世界日均消耗石油的7%，煤炭消耗约占世界煤炭消耗总量的30%，水泥消耗约占世界水泥消耗总量的50%，用电总量约占世界用电总量的10%。^②主要污染物中二氧化碳排放量曾经在2000~2002年逐年减少，2003年又显著增多，2003~2005年三年增长31.4%，每年平均增长9.5%（房维中，2006）。从总体上看，国内能源总需求已经远远超出总供给。2003年我国爆发了前所未有的大面积“电荒”，全国31个省（区、市）中有21个省份电网拉闸限电。2004年第一季度拉闸限电的省（区、市）增加到了24个（杨光，2004），倒逼出了电力建设的急剧扩张。据不完全统计，2003年全年，涌进电力建设市场的资金接近2001年和2002年两年的投资总和（陈韩辉，2004）。2005年我国GDP依然不到全世界的5%，但已成为世界最大的资源消耗国和最大的环境污染国，煤炭的消费总量已占全世界的36.9%，二氧化硫、化学需氧量的排放量已占世界第一位（房维中，2006）。对高投资的依赖，是一种依靠原材料和能源的高投入换取经济快速增长的粗放型经济增长方式，是我国高投入、高消耗、高增长、低效益的库兹涅茨增长的内在根源，对我国资源的合理利用和环境保护造成严重的负面影响，环境和资源难以为继，国民经济势必难以持续发展。

在市场经济中，投资需求的波动往往比消费需求大得多，增长率也极不稳定。因为投资仅仅取决于对利润的预期，对利润的预期又反过来受总需求影响，而消费占总支出比例低的经济体要

^① 国家统计局官方网站年度数据库。

^② 中国人民银行货币政策分析小组：《2003年第四季度中国货币政策执行报告》，第14页，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125227/125957/126021/2877272/index.html>。

实现充分就业保障足够的消费需求又只能依赖这种容易波动的投资需求，从而因总需求不足导致投资内在的不稳定性而发生经济波动的可能性也更大。我国的投资，过度依赖银行信贷资金，高杠杆率就意味着潜在的高信贷风险。据国家统计局对全国 3328 家房地产企业的跟踪调查，2003 年房地产开发投资资金来源中银行贷款占 28.89%，比 2002 年提高了 9.7 个百分点，同比增长 67.5%。如果加上开发企业流动资金贷款、施工企业垫资中的银行贷款部分、预收款中的个人住房贷款部分，银行资金占房地产开发资金的比例在 60% 左右（谢家瑾，2004），而且房地产业还直接或间接联系着建筑、冶金、建材、装饰、家电、家具、金融等诸多产业。

所以，我国应对非典的财政货币政策支持虽然短期有效，但其弊端也很明显。政策的结构性偏差，推高了原材料价格，加大了通胀压力，但对于降低失业率成效甚微，大部分企业面临日益高企的原料价格和黯淡的消费市场，盈利能力逐步下降，人民群众消费能力进一步下降，暗藏了竞争加剧，产品积压的风险。不仅造成资源浪费、环境污染、还容易引发不良贷款金融风险和经济社会其他方面的隐患，不利于宏观经济的持续稳定快速增长。更为重要的是，政府在经济中的主导地位再次被强化，这一做法是与市场化取向相悖的，会固化既有产业结构，不利于我国经济增长方式向依靠内需转变，我国的长期发展战略计划，被短期的困难所影响。

五、抗击“非典”经验对应对“新冠肺炎”疫情的启示

与当前新冠肺炎疫情对经济的影响相比，“非典”疫情不可同日而语。不过，新冠肺炎疫情与“非典”疫情又有很大的相似性，当年抗击“非典”的经验，对今天应对“新冠肺炎”疫情仍有许多启示。

第一，及时向受到疫情冲击的中小企业提供政策支持，稳定企业经营，是阻止经济因疫情影响大幅下行的行之有效的措施。

第二，及时减少企业的税费负担，对民航、旅游、商贸等受“非典”疫情影响较大的行业实施阶段性税费减免和贷款贴息政策，降低企业融资成本，有利于企业恢复生产经营，缩短经济复苏时间。

第三，积极支持因疫情而新兴的新消费需求，支持汽车、通信、电子产品、体育保健等用品及绿色食品新消费需求，支持网上购物、网络教育等新消费方式，因势利导，将危机转化为经济发展转型的动力，促进新的经济增长。

第四，优先支持第三产业恢复生产经营，可以为社会提供更多的就业机会，从而增加居民收入，促进社会消费增长。

第五，为受到疫情严重影响的低收入群体提供补贴，弥补其收入损失，保障其基本生活。

第六，疫情过后大规模的基本建设投资刺激政策应该慎重，特别要吸取房地产和基础设施建设“高歌猛进”后产生的产能过剩、重复建设、环境污染、房价上涨、物价上涨等教训。

第七，避免政府再次以行政手段替代市场配置资源，要让市场在资源配置中发挥决定性作用。

参考文献

- [1] 北京大学中国国民经济核算与经济增长研究中心：《2003—2004 中国经济走势分析——中国经济过热了

么?》，载于《经济科学》2003年第6期，第8页，第11页。

[2] 陈韩辉：《电力建设何时不再大起大落》，载于《南方日报》2004年5月8日。

[3] 陈永伟：《“新冠”疫情对中国经济的中长期影响》，载于《经济参考报》2020年2月12日。

[4] 成思危：《2004年中国经济确实投资过热》，载于《经济法规政策参考》2005年第9期，第16页。

[5] 房维中：《不能用高增长低通胀来解释经济并不过热》，载于《中国经济报告》2006年第4期。

[6] 何晓明：《2003年中国经济形势基本分析及2004年展望》，收录于刘国光等编：《2004年：中国经济形势分析与预测》，社会科学文献出版社2003年版，第88页。

[7] 贺军：《一个被警惕的“过热”之年》，载于《投资与合作》2004年第3期，第50~53页。

[8] 贾康：《新冠疫情对中国经济的影响及对策分析》，载于《经济研究参考》2020年第6期。

[9] 李峻岭：《两银行为中小企业解困60亿贷款助北京救市》，载于《国际金融报》2003年5月30日。

[10] 民生银行研究院研究团队：《政策托底 短长结合 共克时艰 化危为机——新冠肺炎疫情对我国经济金融的影响分析及政策建议》，搜狐，2020年2月6日。

[11] 桑惊：《2003年国民经济运行突出特点》，商务部网站，2004年2月24日。

[12] 佟家栋、张伯伟：《SARS对中国社会的影响与对策研究》，载于《南开学报（哲学社会科学版）》2003年第4期，第1~2页。

[13] 文魁等：《SARS的经济学思考》，载于《首都经济贸易大学学报》2003年第4期，第5~14页。

[14] 吴敬琏：《建设一个公开、透明和可问责的服务型政府》，载于《财经》2003年第12期，第21~24页。

[15] 吴忠群：《中国房地产开发投资分析：现状、问题与建议》，收录于牛凤瑞等编：《中国房地产发展报告 No. 1》，社会科学文献出版社2004年版，第95页、第88页。

[16] 谢家瑾：《2003~2004年中国房地产市场形势分析》，收录于牛凤瑞等编：《中国房地产发展报告 No. 1》，社会科学文献出版社2004年版，第2页，第6页。

[17] 杨光：《“电荒”与中国的电力体制改革》，载于《凤凰周刊》2004年6月25日。

[18] 张晓、郑易生：《非典考验 GDP 唯上观念》，载于《中国经济信息》2003年第11期，第12~13页。

[19] 张志勇：《关键时期的宏观调控9.7%引发的思考》，载于《中华工商时报》2004年5月13日。

[20] 周学文：《非典之后盘点工业》，载于《中国经贸导刊》2003年第13期，第19~20页。

（责任编辑：江 月）