

# 财税金融·理论、政策与对策研究

姜爱林 著

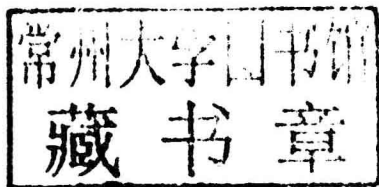


華齡出版社

经管卷之二

# 财税金融：理论、政策与对策研究

姜爱林 著



华龄出版社

责任编辑：薛 治 张伟晶

责任印制：李未圻

**图书在版编目 (CIP) 数据**

财税金融：理论、政策与对策研究/姜爱林著. —北京：华龄出版社，2012.9

ISBN 978 - 7 - 5169 - 0193 - 9

I. ①财… II. ①姜… III. ①财政金融—文集②税收—管理—文集

IV. ①F8 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 212397 号

书 名：财税金融：理论、政策与对策研究

作 者：姜爱林 著

出版发行：华龄出版社

印 刷：北京青年报数码印刷中心

版 次：2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本：787 × 1092 1/16

印 张：18.75

字 数：410 千字

印 数：1 ~ 1000 册

定 价：32.00 元

---

地 址：北京市西城区鼓楼西大街 41 号 邮 编：100009

电 话：(010) 84044445

传 真：84039173

## 目 录

## 第一篇 财政与预算

- 第 1 章 积极的财政政策：一种特殊的财政政策 ..... 3
- 第 2 章 积极的财政政策与土地供给及其相互关系研究 ..... 12
- 第 3 章 国有资本经营预算制度研究 ..... 20

## 第二篇 增值税转型改革

- 第 4 章 中国增值税转型改革试点的政策涵义与完善对策 ..... 67
- 第 5 章 消费型增值税的涵义与基本政策框架研究 ..... 79
- 第 6 章 生产型增值税转型：基本成效、存在问题与改进对策 ..... 90
- 第 7 章 增值税转型改革对经济发展若干影响分析 ..... 97

## 第三篇 金融危机

- 第 8 章 三次代表性国际金融危机比较及其若干启示与思考 ..... 105
- 第 9 章 部分国家应对 2008 年全球金融危机的政策措施 ..... 136

## 第四篇 金融体制

- 第 10 章 金融业综合经营理论研究：一个初步的研究框架 ..... 143
- 第 11 章 保险业综合经营研究 ..... 169
- 第 12 章 金融业分业经营若干问题研究 ..... 182
- 第 13 章 金融控股公司研究 ..... 191
- 第 14 章 金融控股公司风险监管问题研究 ..... 221

## 第五篇 金融监管

- 第 15 章 金融监管的若干理论问题研究 ..... 233
- 第 16 章 发达国家金融监管模式若干问题概况 ..... 245

第 17 章	论国外金融监管若干理论与实践的发展趋势·····	257
第 18 章	国外金融监管的若干经验概论·····	264
第 19 章	金融危机后的亚洲五国金融监管·····	271
第 20 章	韩国金融监管若干问题研究·····	279
第 21 章	韩国金融监管改革的措施、成效及若干经验研究·····	287
后记	·····	294

第一篇  
财政与预算



## 第1章 积极的财政政策：一种特殊的财政政策

1998年以来，我国实施的积极的财政政策，是在特定情况下实行的一种特殊的财政政策。实践证明，这一政策，不仅促进了国民经济的持续快速健康发展，也实现了财政宏观调控方式的重大变革。尽管目前积极的财政政策出现了一些问题，但这些问题并不足以改变它在推进经济社会发展中的不可替代的重大作用。

### 一、积极的财政政策的实施背景与政策内容

#### 1.1 实施背景分析

1997年下半年爆发的亚洲金融危机，给我国经济增长也带来了较大的冲击。应对这种情况，1998年下半年，我国开始实施积极的财政政策和稳健的货币政策。积极的财政政策在经济学上又称扩张性的财政政策。之所以要采取这种扩张性的财政政策，主要基于5点理由：一是对外贸易受到严重冲击。外贸出口形势恶化，表现在：一般贸易出口增速大幅度回落；国有企业出口明显下降；初级产品出口出现负增长。外商投资下降，表现在：1998年亚洲国家对中国投资占中国实际吸收外资总量的比例由1997年的80%以上降为68.7%。二是国内物价持续走低。表现在：到1998年，月中国商品零售价格总水平、居民消费价格指数、工业品价格指数分别持续下降了9个月、4个月与25个月。三是消费需求增长趋缓。表现在：社会消费零售总额增长率持续下降，由1996年的20.1%逐渐下降至1998年的6.8%；社会消费严重不足，商品销售不畅，企业开工率只有60%左右，产品积压累计达3万亿元以上；买方市场格局形成，供过于求的商品比重不断提高。四是投资需求增长乏力。表现在：预期回报率较高的投资领域相对狭小，投资项目可选择的余地不大；受市场供求关系的变化，使得绝大多数生产资料和消费品价格持续下降；1997年固定资产投资的增长幅度下降为8.8%。五是结构因素制约经济健康运行。表现在：产业结构不合理，低技术水平产品过剩与高新技术产品不足并存；城乡结构不合理；区域经济发展不协调。在这些制约因素共同作用下，1998年我国经济形势面临前所未有的严峻局面。经济周期处于低谷阶段，1998年上半年经济增长率仅为7%，与全年8%的增长目标有明显差距；经济运行的质量和效益下降，就业压力加大，居民收入和储蓄增长减缓。要改变这一现状，一个必然的选择就是要实行扩大内需的方针，实施积极的财政政策和稳健的货币政策。1998年7月，国务院转发了国家发展计划委员会《关于今年上半年经济运行情况和下半年工作建议》，正式决定实施旨在扩大需求的积极的财政政策；8月，国务院决定增发1000亿元国债，全部用于基础设施专项建设资金。至此，我国积极的财政政策正式启动。



## 1.2 经济学含义与政策内容

**经济学含义：**要真正理解什么是“积极的财政政策”，首先必须认识和了解“扩张性财政政策”的经济学含义。财政政策是国家干预经济的主要政策之一，其经济学含义就是指一个国家的政府为达到既定的宏观经济政策目标而对财政收入、财政支出和公债作出的一系列决策。根据实施目的的不同，财政政策可分为扩张性财政政策和紧缩性财政政策两大类。扩张性财政政策又称膨胀性财政政策，从经济学角度看，就是指政府在经济萧条（或经济不景气）时期所采取的旨在刺激总需求，使总需求趋于扩大的一种财政政策。那么，什么是积极的财政政策呢？

**政策内容：**积极的财政政策是我国政府在宏观调控方面的一大创举，也是宏观经济学的发展的一个典型范例。在我国，所谓积极的财政政策，主要政策含义是指通过增加财政支出及调整税收政策，更直接、更有效地启动经济增长，优化经济结构，促进经济和社会的稳定发展。包括财政收入、财政支出和增发国债等，构成一个完整的体系。主要政策内容为：一是增发国债，加强基础设施建设。资金主要投向农林水利建设、交通通信建设、城市基础设施建设、城乡电网改造、国家直属储备粮库建设等。二是防范金融风险，充实国有独资银行资本金。三是调整税收政策。四是进一步加大财政对科教的投资力度。五是支持国有企业改革。六是支持基本养老保险制度改革。七是增加抗洪救灾和灾后恢复重建经费等。与国外一般意义上扩张型的财政政策不同，我国积极的财政政策具有自身的特点：“积极的财政政策”实际上不仅包含扩张性措施（如增发国债），也包括了紧缩性措施（如增加税收），但总体上讲扩张的力度要大于紧缩的力度。另外，我国积极的财政政策不能采取减免税措施。究其原因，主要有3个方面：第一，我国税收占国内生产总值比重过低，从宏观税负看，减税已无空间。第二，我国现行税制结构制约着减税效应的发挥，使减税事倍功半，加之间接税的减税有向下拉动物价的作用，对通货紧缩可能雪上加霜，不利于改善市场预期。第三，我国现阶段的经济和税收环境也不宜于以实行减税为重点。

## 二、积极的财政政策的主要措施与成效

### 2.1 主要措施

积极的财政政策的主要措施见表1。表1给出了1998、1999、2000、2001、2002年各年度所实施积极的财政政策的不同用途和主要措施。不难看出，每年的用途都有所不同，措施也各有侧重，反映了所实施的政策的一种变化态势。就2003年积极的财政政策的主要用途或措施来看，除续建和收尾项目，并继续调整和优化国债资金使用方向外，一个突出的特点是重点向改善农村生产生活条件、增加农民收入等方面倾斜。目的在于保持积极财政政策的稳定性和连续性，发挥财政的宏观调控作用，以应对当前国际国内形势，进一步扩大国内需求，保证经济和社会稳定发展，提高人民生活水平的客观需要。

表1 1998年—2003年国债主要用途(措施)比较

单位:亿元

年份	发行规模 (亿元)	不同用途(主要措施)
1998	1000	全部用于基础设施建设:农林水利建设、交通通信建设、城市基础设施建设、城乡电网改造、国家直属储备粮库建设等。
1999	1100	用于基础设施建设;用于固定资产投资,包括技术改造项目贷款的贴息;支持传统工业的技术改造和设备更新,推动产业结构升级;进一步调整税收政策。
2000	1500	发行长期国债专项用于西部大开发和未完工项目;增加对西部地区的财政补助;停征固定资产投资方向调节税;继续推进税费改革,减轻企业负担;实行“债转股”;加快社会保障体系建设步伐。
2001	1500	增发建设国债,用于弥补前期基础设施在建项目后续资金不足;发行特种国债,以支持西部开发,主要用于西气东输、西电东送、青藏铁路、南水北调、生态建设等一些重大基础设施建设;继续调整收入分配政策,提高机关事业单位职工工资和离休人员的养老金。
2002	1500	加大基础设施建设投资力度,带动固定资产投资增长;继续发行一定数量的建设国债,主要用于在建国债项目、西部开发项目、重点企业技术改造、知识创新工程、环境治理工程、公检法司和高校扩招所需基础设施等方面的建设。
2003	1400	确保重大项目的投入和建设;改善农村生产生活条件,增加农民收入;促进技术进步和企业技术改造,增强经济发展的后劲;继续为加快西部地区经济发展创造条件;加快实施退耕还林,促进可持续发展。

资料来源:1、项怀诚:《积极的财政政策在中国的四年的实践》,人民日报,2001-9-5。  
2、国家计委宏观经济研究院课题组:《2003年国债政策研究》,经济研究参考,2003(3):14-17。  
3、项怀诚:《关于2002年中央和地方预算执行情况及2003年中央和地方预算草案的报告》,人民日报,2003-3-21。

## 2.2 主要成效

5年多以来,我国经济在面临复杂的国际国内经济环境情况下,开始实施了以适度扩张的财政政策亦即积极的财政政策为主要内容的一系列宏观经济调控措施取得了显著成效。

一是拉动了国民经济的持续增长。据国家统计局统计,1998年以来,实施积极财政政策每年拉动GDP增长分别为1.5~2个百分点,2003年拉动GDP增长预计不低于2个百分点。正是这一拉动作用才确保了经济增长连续5年保持在7.1%~8%的高速度。(见表2)

表 2 1998—2003 年积极的财政政策对经济增长的拉动作用

年 份	1998	1999	2000	2001	2002
GDP 增长率 (%)	7.8	7.1	8	7.3	8
拉动作用 (%)	1.5	2	1.7	1.8	2

资料来源：1、项怀诚：《积极的财政政策：宏观调控的成功实践》，求是杂志总第 331 期。  
3、李岚清：健全和完善社会主义市场经济下的公共财政和税收体制，人民日报，2003-2-22。

二是拉动了投资的快速增长。据统计，1998 年—2002 年，我国一共发行国债 6600 亿元（见表 3），带动银行贷款和其他社会资金形成 3.28 万亿元的投资规模，累计完成投资 2.5 万亿元量。2002 年，全社会固定资产投资 43202 亿元，首次突破 4 万亿元，比上年增长 16.1%，增速为 1996 年以来最高水平。2003 年预计发行国债 1400 亿元，其中，1150 亿元纳入中央财政预算，250 亿元代地方政府发行。

表 3 1998—2003 年国债发行情况

单位：亿元

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003
规模	1000	1100	1500	1500	1500	1400

资料来源：1、项怀诚：《积极的财政政策：宏观调控的成功实践》，求是杂志总第 331 期。  
2、李岚清：《健全和完善社会主义市场经济下的公共财政和税收体制》，人民日报，2003-2-22。  
3、项怀诚：《关于 2002 年中央和地方预算执行情况及 2003 年中央和地方预算草案的报告》，人民日报，2003-3-21。

三是夯实了基础设施建设。1998—2002 年，加固大江大河大湖堤防 3.5 万公里，完成了长达 3500 多公里的长江干堤和近千公里的黄河堤防加固工程，增加行蓄洪面积近 3000 平方公里，长江沿岸完成移民建镇 200 万人，完成 390 余座病险水库的除险加固工程。1998—2002 年，新增公路通车里程 3.3 万公里，其中高速公路 1.2 万公里；投产铁路新线 5498 公里，复线 2522 公里，电气化里程 1054 公里；新建、扩建机场 50 个。1998—2002 年，建成中央储备粮库仓容 1046 亿斤；新建 1100 万平方米高校教育设施，改建 5800 所中小学危房。2002 年，长江中下游干流 3576 公里堤防加固工程基本达标，黄河下游堤防加固完成断面达标 982 公里。

四是加快西部大开发步伐。到 2002 年，西部地区新开工重点工程 36 个，投资总规模 6000 多亿元，3 年来长期建设国债用于西部地区达 1600 亿元。青藏铁路、西气东输、西电东送、干线公路、南水北调等标志性工程相继开工。“油路到县”、“送电到乡”、“广播电视到村”等工程加快实施。农村公路、中小型水利、人畜饮水和科技、教育设施建设加快。生态环境保护和建设力度加大。东部与中西部地区经济技术合作进一步加强。2002 年，退耕还林工程完成退耕地造林和宜林荒山荒地造林共 540 万公顷。

五是促进了技术进步和产业升级。1998—2002 年，用 355 亿元国债贴息资金带

动总投资 4354 亿元，支持重点行业、重点企业的技术改造项目 2175 个。据统计，1998—2002 年，冶金 9 中关键钢材国产化率达 87.6%，炼钢联铸国产化率 85%，纺织高档服装面料国产化率达 64%，高档新闻纸、涂料纸、纸箱纸板国产化率达 64.5%，100 多种高性能新材料规模化生产新增产值超过 300 亿元。2002 年，微型电子计算机、移动电话机、半导体集成电路、彩色电视机等电子通信产品产量比上年增长 25.9% 以上。

六是发挥了税收宏观调控的重要作用。为鼓励投资，2000 年开始暂停征收，每年减收 100 多亿元；为支持外贸出口，不断规范出口退税机制，1998—2002 年累计办理出口退税 4000 多亿元；为鼓励居民储蓄向消费、投资转化，1999 年 11 月 1 日起，恢复对居民本、外币储蓄新发生的存款利息收入征收个人所得税，到 2002 年底累计征收 700 多亿元。

七是增强了可持续发展能力。1998—2002 年，完成退耕还林 382 万公顷，荒山荒地造林 398 万公顷，治理水土流失面积 26.6 万平方公里，治理沙化土地 570 万公顷。1998 年以来，国债投资 380 亿元，安排了一批生态环境建设工程：妥善安置了 74.1 万林业职工；提高了 11 个森林火灾高发区的防火综合能力；加强了 62 个国家级自然保护区和湿地项目的基础设施建设；安排了 144 个项目用于治理了辽河、海河等水域污染；安排了 37 个项目用于治理首都的环境污染。

### 三、实施积极的财政政策存在的问题与主要分歧

积极的财政政策实施 5 年多来，发挥了重要作用。但随之而来的是也出现了一些负面效应：一是导致中央政府财政出现“收入增长太低、支出增长太快”的严峻情况；二是挤出效应日益显现，民间投资增长乏力；三是短期政策被长期化了；四是还债风险全部集中在中央身上了；五是国债的支持力量越来越弱。

实施积极的财政政策一开始就存在争议，直到目前仍然存在，并更加突出。归纳起来，主要有两大类观点：一类观点是坚持“应该继续”，主张“长期战略”；一类观点则坚持“应该退出”，反对“长期战略”。前一种可以说不言自明，值得探讨的是后一方面的观点。主要有以下几种：

(1) 淡出说。该观点始于 2002 年 4、5 月份。2002 年 4 月 16 日，财政部长项怀诚在国务院新闻办的记者会上首次指出：中国财政政策要“淡出”。原因在于中央政府财政出现“收入增长太低、支出增长太快”的严峻情况，因此，积极财政政策在今年实行第五年后必须“逐步淡出”。不少学者都主张要逐步淡出。

(2) 调整说。该观点指出，以增发国债为中心的积极财政政策即使不能开始淡出，也需要做出重大调整。否则，将会对中国经济的未来发展带来很大的祸患。主要体现在三个方面：首先，是选择发行长期国债，由政府集中投资，还是发行短期国债，用于改革财政体制，弥补由生产型增值税向消费型增值税过渡发生的财政亏空？目前实施的是前者，而需要和可能的是后者。其次，是选择由中央发债地方使用，还是给地方政府以发债权，使其成为一级独立财政，并对自己的负债行为承担责任？目前是怕地方乱来而坚持前者。目前中央发债地方使用是把全部风险集中在

中央。这是最无效和最危险的做法。再次，是选择大力推进国债发行和流通的市场化，迅速扩大国债市场，还是加强国债运作的行政干预？也许债券市场的发展不应滞后于股票市场，至少应当同步，而我们的情况却相反，相对于股票市场的发展，我们对债券市场的限制太多，干预太大，交易品种太少，交易主体有限。

(3) 转型说。该观点认为，从现在看，经济增长不是靠政策推动而是主要靠市场力量的推动。在这个过程中，一些市场主体活力在增强，民营经济发展，外商投资企业、国有大中型企业的发展，都表明市场主体的活力在增强。在此背景下，积极财政政策原来通过增加政府的直接支出来扩大当期需求的取向应在一个调整点上，应减少政府在投资方面的直接支出，进而转向支持社会的稳定。转轨时期，很多改革涉及到社会群体的根本利益，在此情况下，社会的困难群体在扩大，对社会稳定的影响很大。政府应通过财政转移支付的形式，更多地用在缓解社会矛盾，保障社会公平，建立社会保障制度上来。现在讲财政政策淡出不是很准确，应该叫转型，积极财政政策的目标应从原来的积极扩大需求转向更多地维护社会稳定，在间接上扩大需求。现在财政政策是需要调整，不一定是数量上的变化，而一定要在结构上加以调整。从直接投资调向支农、基础设施和医疗等方面的建设。

(4) 早期微调说。该观点认为，当前我国经济形势变化中最主要的特点有两个，从积极的方面讲，经济的自主性增长因素在不断增强；从消极的方面讲，就是财政风险在逐渐积累。这两个方面的变化都要求我们对当前的宏观经济政策做适当调整。当然，由于这种变化又都还没有大到足以让我们现在就彻底改变当前的宏观经济政策组合的程度，所以当前的最佳选择可能是随时准备进行“早期微调”。所谓“早期微调”，就是，坚持实行“积极的财政政策”，但在力度上趋于稳健；继续实行“稳健的货币政策”，但在力度上更趋积极。具体微调要求在于：首先，坚持实行“积极的财政政策”，继续保持财政政策对经济活动的干预，但与此同时又要严格控制财政赤字的增长速度、适当控制国债的发行规模，防止财政风险过大给今后的宏观调控带来新的困难。其次，“积极的财政政策”一旦“淡出”，金融货币政策也必然需要做出相应的调整，必须及时填补“积极的财政政策”淡出时所留下来的“政策空间”。虽然继续实行“稳健的货币政策”，银行部门的安全仍将放在首位，但是货币政策取向应当更加趋向扩张，操作频度和力度应当更趋积极，更重要的是要尽快疏通货币政策的传导机制，使中央银行的政策意图能够更好地贯彻落实。

#### 四、积极的财政政策还要实施多久

##### 4.1 继续实施积极的财政政策的必要性

1998年以来我国所实施积极的财政政策，发行长期建设国债，是在特定情况下实行的一种特殊政策。既然是一种特定情况下的特殊的政策，那它就不会永远实施下去；当特定情况消除之后，特殊的政策也应随之烟消云散。笔者认为，积极的财政政策至少在2~3年内还不能马上退出，但要对之进行必要的调整，在此基础上逐步淡出，最终应完全退出。当前，要注意两种倾向：一是短期政策被中长期化；二



是放弃实施积极的财政政策。当前和今后几年内要继续实施积极的财政政策。

之所以要继续实施积极的财政政策，主要是由我国当前经济工作存在的问题和财政工作面临的严峻形势所决定的。从整个经济工作上看，当前我国经济社会生活中仍存在不少矛盾和问题，有的还相当突出。一是有效需求不足和供给结构不合理的问题并存。影响农民增收的一些主要因素尚未消除，农民收入增长缓慢，城镇部分居民收入较低，有些群众的生活还很困难，制约着消费市场的拓展。集体和个体、私营投资的潜力尚未充分发挥。二是就业和再就业形势严峻。城镇需要就业再就业的人数较多，农村还有大量富余劳动力需要转移，新创造的就业岗位难以满足就业需求。三是国有企业改革任务相当繁重，深层次矛盾有待进一步解决。为各种所有制经济发展创造公平竞争条件，还要做更多的工作。四是市场经济秩序仍较混乱，社会信用体系建设严重滞后，重大安全生产事故时有发生。从财政工作上看，我国财政运行中还存在一些亟待解决的问题：一是财政收支矛盾仍然比较尖锐。随着财政收入规模的扩大，今后财政收入继续大幅增长的难度加大，而财政支出刚性很强，偿债进入高峰期，经济社会各方面发展又对财政提出了更高要求，财政收支压力居高不下。二是财经秩序混乱的状况尚未得到根本改观。做假账、偷逃骗税以及财政资金使用过程中的铺张浪费等现象还比较严重。三是财政改革进展不平衡。完善措施、消化矛盾、深化改革的任务还很艰巨。四是部分地区基层财政比较困难。尽管中央财政采取了加大转移支付力度等一系列措施，仍有部分地区的基层财政运行比较紧张，不能按时足额发放国家规定工资。

#### 4.2 正确理解和把握积极的财政政策：主要对策

经济理论研究和经济发展的实践证明，任何一项经济政策的实施，都会随着时间的推移和客观条件的变化而产生不同的作用。因此，在当前和今后几年内实施积极的财政政策的同时，也要注意分析这一政策可能产生的负面影响，并采取必要措施及时予以调适，使这一政策在其正面作用充分发挥的同时，尽可能缩小其负面影响。从官方的政策导向看，2003年我国继续实施积极的财政政策。事实上，实施积极的财政政策仍然大有可为：从有利条件看，由于连续实施正确的宏观调控政策，国内需求持续增长的机制正在逐步形成；经济发展的体制环境明显改善，经济发展的活力进一步增强；加入世贸组织后，对外开放程度进一步提高，国内经济发展与世界经济的联系不断加强。从国际环境看，当前世界经济出现了一些复苏迹象，特别是与我国经济联系紧密的亚洲一些国家和地区经济回升较快，将有利于我国抓住机遇，加快发展。这些都为继续实施积极的财政政策提供了强有力的保证。具体对策有以下几个方面：

对策之一：重视培育和扩大消费需求，保持对经济增长的拉动作用。在扩大投资需求的同时，要高度重视培育和扩大消费需求。在目前情况下，这比增加投资需求更重要。要继续增加城乡居民特别是低收入者的收入，努力提高人民群众生活水平。切实解决好困难群众的生产生活问题。要继续增加机关事业单位职工工资，提高国有企业离退休人员的待遇，较大幅度地提高各类社会保障对象补助标准。要继续改善消费环境，完善消费政策，实施鼓励消费的政策，拓宽消费领域，努力形成

投资需求和消费需求对经济增长的双拉动。要千方百计增加农民收入，减轻农民负担。大力增加对农村公共品投资，下决心解决农村公共投资严重不足的问题。农村公共品供给的严重不足是制约当前农村经济发展的重要“瓶颈”之一。目前，农村公共品供求缺口最大的是教育、交通设施和医疗，其对农村经济发展的制约作用越来越明显，抓好农村公共投资工作对于缩小城乡差距、加快农业调整和农村经济的发展都具有十分重要的意义。当前，要在农村和城镇低收入群体中普遍实行9年制免费义务教育；要加大对农村道路和水利基础设施建设；加强农村生态环境建设，重点是做好西部地区的退耕还林还草工作。

对策之二：保持投资较快增长，提高投资决策水平，严防盲目投资和重复建设。加大对西部开发、改善农村生产生活条件、企业技术改造、生态环境建设和科教文卫事业等方面的支持力度。拓宽社会投资和企业融资渠道，引导社会资金投入国家鼓励的产业和建设项目。国债投资项目很多是短平快的重大项目，在相对短的时间内要完成较大规模的投资工程，很显然是一项复杂而艰巨的任务。这就需要财政、计划、交通、水利等政府部门，按照市场经济的法则，参考国际上的先进经验，科学决策，提高决策水平。要严格项目选择，严格工程监管工作。避免盲目投资、重复建设，严防“三边”工程、“胡子”工程和“豆腐渣”工程，确保国家投资项目的建设质量。对当前一些地方房地产投资增长过猛、高档房地产开发过多的现象，尤其要应引起高度警惕，避免盲目开发带来的风险和损失。

对策之三：严格遵循财政收支平衡和量入为出的原则。要始终坚持经常性预算不打赤字，建设性预算赤字不突破年初确定的规模。在银行存款增加较多、物资供给充裕、物价持续负增长、利率水平较低条件下，积极发行国债搞建设，做到一举多得。其好处在于：既可以利用闲置生产能力，拉动经济增长，又可以减轻银行利息负担，也不会引发通货膨胀。

对策之四：坚持稳步推进，有效掌握积极的财政政策的实施力度。坚持适度运行，严防盲目追求速度。每当每年积极的财政政策落实之后，经济增长速度必将出现一定程度的回升。此时要注意防止盲目追求速度，严把资金投向关，以免造成新的经济波动和结构的逆向调节。要汲取20世纪90年代初我国经济增长速度过快回升、导致高通货膨胀，最后不得不进行行政性的整顿和紧缩的经验教训。要注意避免给国民经济带来种种损失，就要有效掌握积极的财政政策的实施力度，在保证适度快速增长的同时加强经济结构调整，转变经济增长方式，为国民经济的可持续增长奠定基础。

对策之五：高度重视做好金融工作，坚持实行稳健的货币政策。在继续防范和化解金融风险的同时，加大金融对经济发展的支持力度。银行要优先为国债项目提供配套贷款，增加对有市场、有效益、有信誉企业的贷款。要进一步改善金融服务，改进货币政策操作，加强金融监管。一是可考虑继续降低商业银行存款准备金利率，公开市场操作中的国债买卖，要有利于增加货币供应。二是扩大利率浮动范围，推进利率市场化改革。三是减少大型商业银行的管理层次，增加基层网点的贷款能力。四是吸收民间资本和外资进入金融领域，创办和发展新型中小银行，促进金融企业

健全内部治理结构。五是发展小额资本柜台交易和二板市场,拓宽资本市场为中小企业服务的领域。六是加大对农业和农村经济、中小企业和服务业的信贷支持,规范发展消费信贷,规范发展证券、保险、货币市场。

对策之六:加强国债项目管理,提高资金使用效益。在长期建设国债资金使用中,重点支持基础设施建设,并同推进产业结构调整、企业技术改造、科技教育发展和生态环境建设结合起来,注意向中西部地区倾斜。在可能的情况下,要发行一定规模的社会保障专项国债。加快结构调整和深化改革在短期内甚至较长一段时间内不可避免地会增加就业压力,这必须要有相应的社会保障制度作配合,否则将很难推进,而建立新的社会保障制度,需要大量的资金支持。为此,国家每年可发行一定规模的社会保障专项国债,充实和丰富社会保障资金,做好“两个确保”工作,真正落实城市居民最低生活制度。

## 参考文献

1. 项怀诚. 1998年为什么要实施积极的财政政策. 人民网. 2001年9月5日.
2. 项怀诚. 积极的财政政策在中国的四年的实践. 人民网. 2001年9月5日.
3. 贾康. 积极财政政策效应评析. 中国宏观经济信息网. 2003-02-12.
4. 刘小青. 国债投资促进技术进步和产业升级. 人民日报. 2003年3月31日第7版.
5. 李晓昌. 积极的财政政策要淡出. 全景网. 2003-03-20.
6. 张曙光. 积极的财政政策需做重大调整.  
http://www.macrochina.com.cn/report/free/detail/zc/009/00001529.shtml.
7. 张立群. 积极财政政策要转型.  
http://www.drcnet.com.cn/html\_document/guoyan/gybd/2002-07-11/48353drcnetechtechdfgdghdaA023d.asp.
8. 魏加宁. 政策稳定与灵活调控.  
http://www2.exin.net/edata/iDisp.asp? tbn=%22tbFA%22&iID=413.
9. 曾培炎. 关于2002年国民经济和社会发展计划执行情况与2003年国民经济和社会发展计划草案的报告. 人民日报. 2003年3月21日第2版.
10. 项怀诚. 关于2002年中央和地方预算执行情况及2003年中央和地方预算草案的报告. 人民日报. 2003年3月21日第3版.



## 第2章 积极的财政政策与土地供给及其相互关系研究

### 一、研究的必要性

1998年下半年开始，为克服亚洲金融危机给经济造成的不利影响，我国实施了积极的财政政策和稳健的货币政策。6年来，我国各项经济建设取得了显著成效，不仅成功抵消了亚洲金融危机对中国经济的冲击，而且带动了一大批基础设施的兴建，有力地拉动着中国经济增长。全社会固定资产投资由1997年的24941.1亿元增加到2001年的37213.5亿元，增长了12272.4亿元，增长幅度为49.21%。国内生产总值（GDP）连续6年保持了7%~9%的高速增长。持续大量的积极投资，必然要占用大量的土地，这就涉及到土地供给问题。因此，研究这一问题，探讨、弄清积极财政政策与土地供给的关系，有助于土地供给计划的制定与实施，同时，也有助于进一步完善积极财政政策。

### 二、财政政策与积极财政政策

财政政策（Fiscal policy）是政府运用财政收入和财政支出来调节国家经济运行而作出的一系列决策。财政政策包括财政收入政策和财政支出政策。财政收入政策主要是政府增减税收的政策。财政支出政策主要包括国家公共事业投资政策、政府对商品和劳务的购买政策和转移支付政策等。

凯恩斯主义的问世是财政政策成为国家干预和调控经济的重要手段的标志。然而，在凯恩斯主义之前，以市场自由经营论为中心内容的马歇尔新古典经济学说一直占据着统治地位。新古典经济学说以充分就业为假定前提，奉行自由放任的经济体制。在这种理论指导下，政府始终遵循“旧式理财”方针，其主要原则是：（1）收支平衡。（2）节约开支，量入为出，应使开支严格保持在最低的水平。（3）减轻税收，培养税源。认为税负太重“无异杀鸡取卵”，有碍企业和个人的积极性。（4）认为债务总是坏事，对于子孙后代是一种负担。至于公债更绝对是一件坏事，没有大量发行政府公债的必要。（黄绍彬 1992：248）新古典经济学说之所以盛行，是因为它在一定程度上反映了当时自由竞争的资本主义经济的现实和需要。

但是，随着资本主义从自由竞争走向垄断，新古典经济学说已经越来越不能适应时代的需要了。20世纪30年代，资本主义大危机爆发，新古典经济学说因为既不能解释大规模失业现象产生的原因，也不能为应付危机提供有效的对策而宣告破产。为了尽快从大危机中走出来，美国罗斯福总统大力推行“新政”，启动各种财政手段，对财政、金融、货币、产业等进行全面的干预和调节，以刺激社会需求，