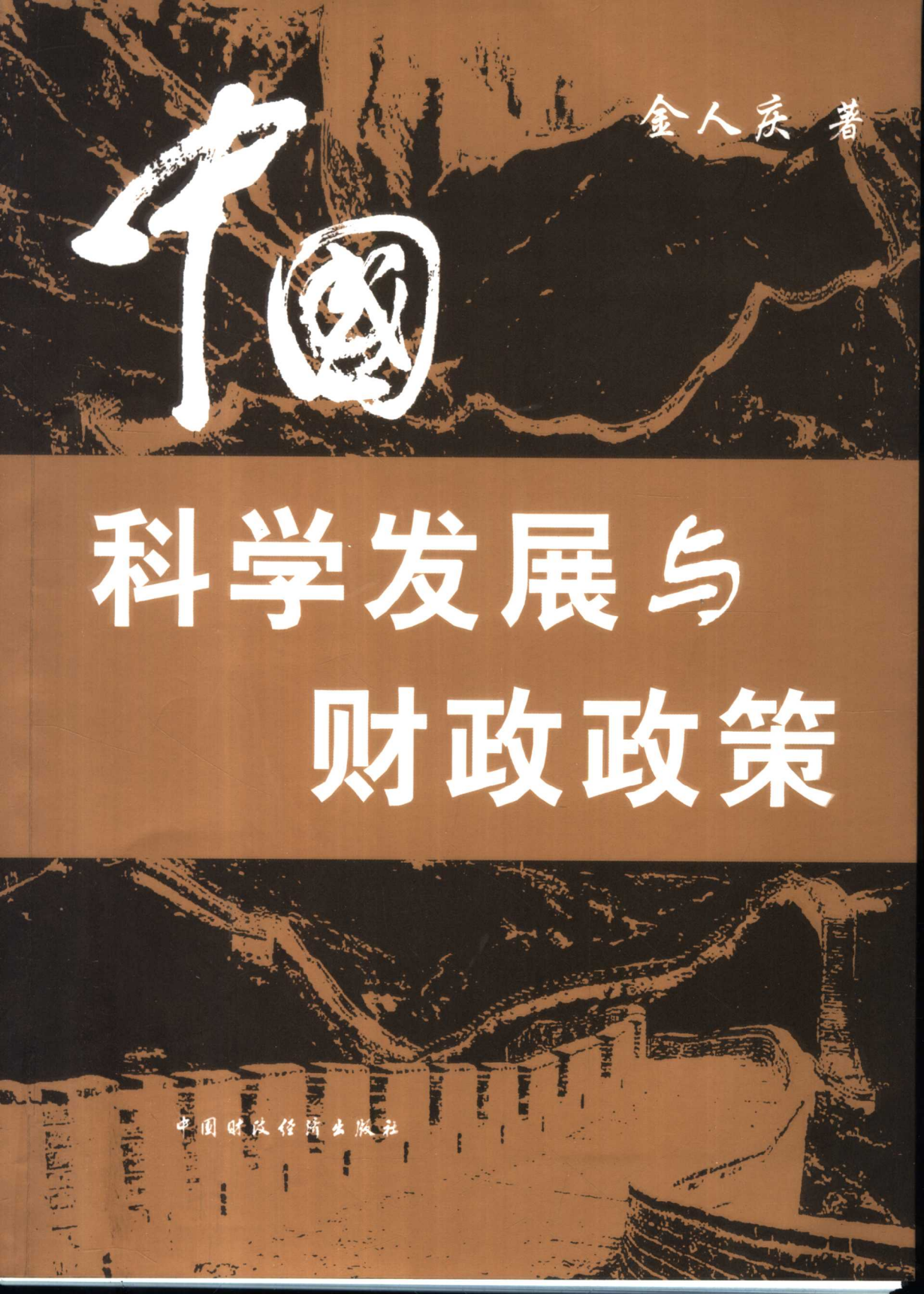




金人庆 著

中国

科学发展与
财政政策

中国财政经济出版社

金人庆 著

中国：科学发展 与财政政策

▲ 中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国：科学发展与财政政策 / 金人庆著. —北京：中国财政经济出版社，2006. 7

ISBN 7 - 5005 - 9263 - 9

I. 中… II. 金… III. 财政政策 - 研究 - 中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 084965 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 14 印张 110 000 字

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

定价：28.00 元

ISBN 7 - 5005 - 9263 - 9/F · 8043

(图书出现印装问题，本社负责调换)

出版说明

《中国：科学发展与财政政策》是在 2005 年 10 月出版的《中国财政政策理论与实践》基础上调整、补充、完善而成的。仔细想来，这本小书自 2005 年初动笔以来如今已是三易其稿了。其雏形是为 2005 年 6 月在中国天津市召开的第六届亚欧财长会议草就的一本小册子，旨在宣传介绍中国建设社会主义市场经济体制以来财政政策三次重大转型的实践成果、特征和基本经验，不曾想却引起了国内外与会代表的广泛关注。会后，我应中国财政经济出版社之邀，经修改整理，于 2005 年 10 月正式付梓出版，当时正值第七届二十国（G20）财长和央行行长会议在中国河北召开，这本书的出版使与会各国财长、央行行长和专家对中国财政政策实践及其未来取向有了更深的了解，也引起了他们的热烈反响。同时，国内许多专家学者给予了不少鼓励，并通过书评等多种方式对中国财政政策提出了许多真知灼见，使我深受启发。更

重要的是，当前正值深入学习贯彻落实科学发展观之际，尤其是认真研读以胡锦涛同志为总书记的党中央关于科学发展观的一系列重要论述之后，对科学发展观的重大意义和内涵有了更深的体会。科学发展观深刻反映了我们党对发展问题的新认识，反映了当今世界与当代中国的发展变化对我们党和政府工作的新要求，是一次新的理论飞跃，更是进一步做好财政工作和财政改革的重要指导思想，为创新和丰富财政政策与财政宏观调控体系指明了方向，增强了动力。而且从客观上讲，作为相机抉择的财政政策，本身也要因时因势而变，要随着宏观经济运行的变化和政府宏观调控的新要求而不断调整与完善。2005年底，中国财政经济出版社携书赴德国法兰克福参加国际图书博览会之后，这本小册子又引起了许多国外读者浓厚的兴趣，汤姆森学习出版集团意欲在国外出版发行，并提出了一些中肯的修改建议，切切之情难却。鉴于此，我对书稿再次进行了调整和完善，进而形成了目前呈现在大家面前的这本小册子。

在该版中增加了一部分内容，修改完善了一部分内容，并加入了大量的统计数据图表。尤其是对中国财政政策实证研究给予了更多的定量分析支持，以便读者能够更加直观地了解中国宏观经济形势和财政政策运行状

况。主要体现在四个方面：一是重新撰写了前言，使读者对该书的主线及脉路有个更清晰的了解。二是增加了第一章“确立市场经济体制前的财政政策概述”的内容，系统分析了自1949年新中国成立到20世纪90年代初的中国财政政策实践，使得时间、内容和体系更完整，以便读者能够更加全面和清晰地了解建国后中国财政政策的运行轨迹。同时，换掉了原书稿中的第一章“市场经济与财政政策”。三是增加了稳健财政政策实施成效分析的内容，自2005年实施稳健财政政策以来至今已一年有余，其政策效应已开始显现，为此客观分析了稳健财政政策的实施效果，这样也使得其与前两次财政政策转型实践分析在体例上保持一致、在内容和逻辑上更加连贯。四是对书稿中的相关章节内容做了适当调整修改，主要是将科学发展观对制定和实施财政政策的指导作用，以及财政政策如何贯彻落实科学发展观进行了比较系统的论述，一方面，全书进一步突出了贯彻落实科学发展观的要求，更加注重阐述财政政策实践与科学发展理念之间的内在关系；另一方面，根据2006年3月十届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，对未来几年中国财政政策的力度、取向以及实现路径等要素与“十一五”规划目标任务做了更加紧密的对接，进一步突出

了贯彻落实科学发展观的财政制度设计与政策选择。为了使书名与该版的内容更加贴切，特将书名更改为《中国：科学发展与财政政策》。

需要提及的是，本书所涉及的全国性统计数据，均未包括香港、澳门特别行政区和台湾省数据。

在本书写作和修改过程中，我的几位同事帮助提供了相关基础资料和统计数据，在此表示衷心的感谢。

作 者

2006 年 7 月

前 言

市场经济形成与发展的历史，就是市场自发调节与政府宏观调控并存、互相作用、互有消长的历史。在现代市场经济中，市场机制在资源配置中起着基础性作用，政府宏观调控主要在市场失灵的领域发挥作用，并为市场机制有效运行营造良好的环境。因此，政府在宏观调控中必须树立科学调控观，在充分发挥市场机制作用的前提下不断丰富和完善调控方式。财政政策作为政府宏观调控两大工具之一，主要通过预算、税收、补贴、投资、公债、转移支付等手段，发挥稳定经济、优化资源配置、调节收入分配等方面的功能作用。正确运用财政政策，不仅是健全财政职能的重要内容，也是完善市场经济体制的客观需要，更是实现中国经济社会科学发展的内在要求。

在 1949 年新中国成立至今的 50 多年里，中国经济体制发生了重大变革，即从计划经济到以计划为主市场为

辅再到有计划商品经济，直到1992年正式提出建立社会主义市场经济体制。在建设社会主义市场经济过程中，中国政府始终坚持不懈地探索经济社会发展规律。20世纪90年代初制定了快速、协调和持续发展的方针，“十五”规划明确提出了“把提高人民生活水平作为根本出发点”的目标要求，进而于2003年党的十六届三中全会提出了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。发展理念的变化反映出中国对社会主义市场经济规律认识的不断深化，科学发展观为树立科学调控观、增强驾驭市场经济能力提供了重要的指导思想。回顾分析这段演变历程，总结经验教训，对中国进一步完善市场经济体制，加强和改善政府宏观调控，促进经济社会全面协调可持续发展具有重大的现实意义。

严格地讲，从新中国成立到1978年改革开放之前的这段时间里，中国总体上实行的是计划经济体制，政府对经济的调控主要是靠计划手段来实现综合平衡，大多是采取行政性措施。与此相适应，中国财政运行特征主要表现为依附指令性计划的管理模式，尽管财政政策对经济建设和社会事业发展做出了较大贡献，但政策工具的使用及其功能作用的发挥都受到了当时计划经济体制的束缚。在中国政府实行改革开放政策之初的10余

年里，中国经济开始步入从计划经济体制向市场经济体制方向转变的过渡阶段，总体上实行的是有计划商品经济体制，即计划与市场相结合的体制，政府在经济管理中开始有意识地发挥市场机制调节作用。中国财政也开始注重利用各种政策工具调控经济，逐步发挥市场机制配置资源的基础性作用，取得了较好效果。特别是1992年确立社会主义市场经济体制改革目标之后，中国政府在加快市场经济体制建设的同时，更加注重吸收国内外财政理论的研究成果，广泛借鉴国际上的成功经验，积极探索，大胆实践，财政调控体系不断完善，调控手段更加科学，逐步实现了从以行政手段为主的直接方式向以经济手段为主的间接方式转变，中国财政政策体系日臻成熟，实施效果也越来越好。

1993—1997年实施适度从紧的（即紧缩性）财政政策。20世纪90年代初，中国经济进入高速增长期。1993年，由于投资和消费需求过快扩张，生产资料价格迅速攀升，经济运行出现明显的过热态势和通货膨胀，突出表现为四“热”、四“紧”和一“乱”。四“热”就是房地产热、开发区热、集资热、股票热；四“紧”就是交通运输紧张、能源紧张、原材料紧张、资金紧张；一“乱”就是经济秩序比较混乱，特别是金融秩序混乱。中

国政府针对当时宏观经济的严峻形势，果断决策，及时实行了适度从紧的财政政策。一方面，加强收入征管，清理税收优惠政策，致力于营造公平公正的市场经济环境；另一方面，抑制投资和消费过快增长，清理基本建设项目和控制社会集团购买力，严格控制财政赤字。同时，大力推进财税体制改革，建立了适应市场经济发展要求的分税制财政管理体制，为有效实施财政政策调控提供了制度保障。在财政政策与货币政策等的共同作用下，推动国民经济实现了“软着陆”，形成了“高增长、低通胀”的良好局面。

1998—2004 年实施积极的（即扩张性）财政政策。1997 年下半年之后，受亚洲金融危机的影响，中国出现了通货紧缩的趋势，即供大于求、需求不足的问题比较突出。为此，中国政府审时度势，1998 年及时果断地实施以扩大内需为主要内容的积极财政政策。通过扩大财政赤字，发行长期建设国债，增加了关系到经济社会可持续发展的基础设施建设和教育、公共卫生、社会保障等公共产品与服务的支出；同时，通过调整税收政策、调节收入分配、实施税费改革等措施，鼓励投资和消费，努力扩大内需。积极财政政策的实施，成功地抵御了亚洲金融危机的冲击，促进了宏观经济运行环境显著改善，

为保持国民经济持续健康发展发挥了重要作用。自 2002 年起，社会需求全面回升，经济持续快速增长。1998—2004 年 GDP 年均增长 8.8%，其中 2002 年、2003 年和 2004 年分别增长 9.1%、10% 和 10.1%，通货紧缩趋势得到有效遏制，经济结构优化稳步推进，经济增长的质量和效益不断提高，实现了预期调控目标。

2005 年实施稳健的（即中性）财政政策。2003 年下半年以来，中国经济发展出现了不同于 1998 年实施积极财政政策时的新情况和新问题。经济开始走出通货紧缩的阴影，由需求不足转向供求总量大体平衡，但结构性矛盾突出。一方面，钢铁、汽车、水泥等行业和部分地区经济过热，通货膨胀压力加大；另一方面，经济社会发展中还存在农业、生态、环保等领域和西部地区发展相对偏冷的问题。因此，为了加强和改善宏观调控，突出结构优化，实现科学发展，中国政府基于对当时经济发展形势的科学判断和准确把握，决定从 2005 年开始实行稳健财政政策。这是包括财政调控目标、手段组合、方式转变在内的又一次重大财政政策转型，是科学发展观在政府宏观调控中的重要体现。其核心内容：一是控制赤字。就是适当减少中央财政赤字，但又不明显缩小，做到松紧适度，重在传递调控信号，既防

止通货膨胀压力的继续扩大，又防止通货紧缩趋势的重新出现。二是调整结构。就是进一步按照科学发展观和财政制度创新的要求，调整财政支出结构和国债项目资金投向结构，做到区别对待、有保有压、有促有控，着力加强经济社会发展的薄弱环节。三是推进改革。就是适当调减国债项目资金规模，腾出更多财力，用于支持体制改革和制度创新，建立有利于经济持续快速健康发展的长效机制。四是增收节支。就是在总体税负不增或略减的基础上，严格依法征税，确保财政收入稳定增长；同时，合理控制财政支出，加强财政支出管理，切实提高财政资金使用的规范性、安全性和有效性。稳健财政政策实施两年来，加强和改善了宏观调控，促进了宏观经济的平稳较快发展，推动了经济结构调整优化和经济社会协调发展，健全了公共财政体制，为贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会提供了体制和机制保障。

新中国成立以来，财政政策实践先后经历了计划经济体制下的行政性调控方式、改革开放初期以计划管理手段为主和以市场调节手段为辅的调控方式，以及1992年确立社会主义市场经济体制改革目标之后以经济手段为主的间接调控方式，特别是1993年以来中国政府相

机实施的三次财政政策转型实践，不断朝着科学调控的方向迈进，有力地促进了国民经济的持续快速健康发展。回顾这个历程，我们既有过深刻的历史教训，也积累了丰富的经验：财政调控必须依据经济形势变化相机抉择，这是财政政策作用的灵魂和关键；财政调控必须遵循市场经济规律，充分发挥市场机制的基础性作用，注重推动体制改革与制度创新；财政政策必须加强与货币政策的协调配合，以取得两大政策工具的组合效应；财政调控始终要坚持把促进科学发展作为首要目标，努力实现经济社会全面协调可持续发展。财政调控的成功实践，表明中国政府驾驭市场经济的能力不断提高，也赢得了国际社会的肯定和好评。

21 世纪头 20 年，中国政府将集中全国人民的智慧和力量，全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，努力建设社会主义和谐社会，使经济更加发展、社会更加进步、文化更加繁荣、人民生活更加殷实，走出一条有中国特色的科学发展之路。这必将对政府宏观调控提出更高的要求，尤其是要进一步贯彻落实科学发展观，健全财政调控体系和运行机制，完善财政政策的有效实施方式和措施，更好地发挥财政政策的职能作用。

《中国：科学发展与财政政策》一书力图运用翔实、

准确的信息和数据，清晰描述中国财政政策实践历程，客观分析推动财政政策丰富发展的重要因素及其对经济社会发展产生的巨大作用，并立足于市场化和全球化等视野，从贯彻落实科学发展观的要求出发，就今后一个时期的财政政策取向及其措施着力点，提出了一些想法和思路，以期获得国内外广大读者的理解，同时也希望能借此引发广大财政政策实践者和财政理论探索者做更深入、更加系统、更有创意的思考与研究，以不断丰富和完善财政政策体系。

目 录

前 言	1
-----	---

第一章 确立市场经济体制前的财政政策概述	1
----------------------	---

第一节 确立市场经济体制前的财政政策运行背景	2
第二节 确立市场经济体制前的财政政策实践	17
第三节 确立市场经济体制前的财政政策演进分析	30

第二章 适度从紧财政政策实践	39
----------------	----

第一节 适度从紧财政政策的实施背景	40
第二节 适度从紧财政政策的主要措施	50
第三节 适度从紧财政政策的基本成效	61

第三章 积极财政政策实践 70

- 第一节 积极财政政策的实施背景 71
- 第二节 积极财政政策的主要措施 81
- 第三节 积极财政政策的基本成效 90
-

第四章 稳健财政政策实践 104

- 第一节 稳健财政政策的实施背景 105
- 第二节 稳健财政政策的决策过程 115
- 第三节 稳健财政政策的主要措施及成效 124
-

第五章 财政政策调控的基本经验 142

- 第一节 坚持遵循市场经济规律，不断加强和改善财政调控 143
- 第二节 坚持科学发展观，努力促进经济社会协调发展 153
- 第三节 坚持推进改革创新，为宏观调控创造体制条件 160
-