

2003

中国财政发展报告

肖捷 主编

 中国财政经济出版社

2003中国财政发展报告

肖捷 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2003 中国财政发展报告/肖捷主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.11
ISBN 7-5005-6839-8

I .2… II .肖… III .财政-研究报告-中国-2003 IV .F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 096207 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 6403536

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 30.75 印张 564 000 字

2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 58.00 元

ISBN 7-5005-6839-8/F·5973

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



2003 中国财政发展报告

主 编：肖 捷

编委会委员：王保安 张冀湘 朱振民 张弘力 张 通
虞列贵 丁学东 路和平 贾 湛 徐放鸣
赵晓宇 贾 康 吴世雄 郑建国 邴志刚
王化文 李继纯 刘红薇 朱玉明 胡幼桃
尹慧敏 罗 辉 刘 昆 马千真 王 宁
曹建方 苏志希

编写人员：汪义达 杨远根 娄曲果 吴东胜 陈怡芳
邱江涛 马拴友 张 清 尤象都 王新祥
包振斌 徐济旺 曹云辉 谭 龙 张宏安
李洪辉 张岩松 宋其超 张国春 刘野樵
马晓玲 杨慕彦 黄 庙 范世权 王顺军
张洪德 徐沪滨 周名荣 毛祖逊 张玉成
洪 流 黎树源 程家庆 任治俊 胡海彦
杨之春

前言

财政是国家的一项主要职能，也是国家政权活动的一个重要方面。在市场经济条件下，财政政策是政府实施宏观调控的主要手段。经过 20 多年的改革开放，目前我国经济活动的市场化程度已达到 60% 以上，社会主义市场经济体制的框架已经基本确立。在经济社会发展进程中，我们既要充分发挥市场对资源配置的基础性作用，又要注重增强和改善政府的宏观调控。这是因为，一方面市场本身存在失灵现象：经济发展呈周期性波动，无法自动保持充分就业和价格稳定；竞争效率又容易导致收入出现较大差距，产生贫富悬殊；经济的外部性，以及公共产品的需要，无法完全依赖市场机制解决等。另一方面，我国市场体系的发育还不完善，加强和改进政府的宏观调控是我国经济改革与发展的客观要求。财政作为政府实施宏观调控的主要手段之一，在提供公共物品和服务，进行资源配置，调节收入分配，促进经济稳定等方面则具有独特的作用。因此，随着市场经济的不断发展和经济全球化趋势的增强，更加需要注重完善财政政策，以充分发挥财政宏观调控的职能作用。

有效地发挥财政宏观调控的作用，必须做好宏观经济运行的景气分析，有效提高财政政策的针对性、前瞻性和调控效率。尤其是在我国加入 WTO，进入全面建设小康社会的新阶段，经济运行的环境已发生了重大变化：由供给约束变为需求约束的特征更加明显，经济结构调整力度不断加大，农民增收缓慢和就业问题日益突出，宏观经济体制和微观企业制度改革正在不断深化等，这些都对财政提出了更高的要求。因此，适应新的形势，完善和健全财政的宏观调控职能，必须加强对宏观经济和财政运行状况及其重大财经问题的分析研究，为及时有效地制定财政政策提供决策依据。

近年来，在财政部党组的领导下，综合司始终围绕财政改革、发展和管理中的重大问题，认真开展政策研究、经济预测分析和财政中长期发展规划的编制工作，适时提出加强财政宏观调控、深化财税改革的政策建议。根据财政部

领导关于做好财政经济景气分析和政策研究工作的指示，2002年，综合司会同部内相关司、科研所和地方财政综合部门，建立起了系统内的财政经济景气分析报告制度和财政经济形势分析联席会议制度，定期组织召开财政经济形势座谈会，跟踪分析宏观经济基本走势和财政收支形势，研讨财政经济运行中的热点、难点和重点问题。一年来，围绕这几个方面，我们进行了大量的经济景气监测分析和重大财政专题研究，形成了一批有一定份量的研究报告，这本册子就是这项研究工作及相关研究成果的阶段总结。

纵观本书，有三个突出特点：一是内容比较全面，涉及宏观经济形势、财政改革与发展以及财政政策运用等多方面内容，为全面了解我国经济和财政发展状况提供了多维度视角。二是既重视对国民经济和财政发展态势的总体分析，也包括对地区经济和财政运行状况的结构与典型案例分析，从而达到整体与局部相互印证、财政与经济互动研究的目的。三是站在实践的前沿，研究报告的作者都是财政部门的实际工作者，掌握着大量翔实的第一手资料，研究报告注重政策性、针对性和前瞻性，从而使本书具有“突出热点、立足现实、适当超前”的特色。当然，由于编者水平有限，书中不足之处在所难免，敬请广大读者不吝赐教。

财政部副部长

2003年9月于北京

目 录

上篇 财政与经济形势分析

2002—2003 年财政经济形势分析与预测	(3)
2002—2003 年税收形势分析及政策取向	(18)
2002 年财政预算执行分析及 2003 年预算安排情况	(29)
2002—2003 年社会投资形势分析及其财政政策建议	(38)
2002—2003 年社会消费状况分析及其财政对策	(45)
2002—2003 年农业农村经济形势分析及展望	(53)
2002—2003 年国有企业经济效益分析及展望	(64)
2002—2003 年金融运行情况及货币政策分析与建议	(72)
2002 年就业和社会保障情况及 2003 年形势分析	(82)
2002 年世界经济形势评价及 2003 年展望	(92)
“十五”期间的经济走势及财政政策建议	(104)
世界经济中期走势分析及其对我国财政经济的影响	(120)

中篇 财政发展与改革专题研究

国家财政中期改革与发展的政策选择	(131)
“九五”以来我国财政收入“两个比重”变化情况分析	(142)
“九五”以来我国财政收入占 GDP 比重的地区结构分析	(151)
1994 年以来我国财政收入增长的产业结构分析	(163)
关税政策调整对财政收入增长的影响分析及对策建议	(176)
地方财政收入的级次结构分析	(183)

SAC7402

关于进一步调整财政支出结构的政策建议·····	(193)
财政发展的中期持续性分析·····	(207)
我国居民收入差距的现状、原因及对策建议·····	(218)
当前的财税改革和财政政策·····	(225)
财政国库管理制度改革的现状及展望·····	(234)
非税收入管理与部门预算改革研究·····	(247)
彩票公益金及其管理模式研究·····	(261)

下篇 地区财政经济发展问题研究

广东省 2002—2003 年财政经济形势分析与展望·····	(273)
安徽省 2002—2003 年财政经济形势分析与展望·····	(288)
江西省 2002—2003 年财政经济形势分析与展望·····	(296)
四川省 2002—2003 年财政经济运行分析及政策取向·····	(308)
甘肃省 2002—2003 年财政经济形势分析与展望·····	(321)
黑龙江省 2002—2003 年财政经济形势分析与展望·····	(326)
北京市财政收入增长结构及趋势分析·····	(339)
上海市财政收入增长结构及趋势分析·····	(350)
云南省财政收入增长结构及趋势分析·····	(357)
“九五”以来湖北省财政收入占 GDP 比重的结构分析·····	(372)
山西省财政收入总量及结构问题研究·····	(384)
提高中部地区经济增长质量的财政政策研究·····	(412)
吉林省县乡财政困难问题研究·····	(430)
重庆市完善市级对下财政体制的政策措施·····	(438)
辽宁省加强住房资金监督管理研究·····	(450)
山东省进一步完善住房分配货币化改革探讨·····	(458)

附表 财政经济主要指标

第一部分 国家财政收入、支出及债务情况·····	(467)
表 1.1 1978—2002 年财政收支增长变化情况·····	(467)
表 1.2 1978—2002 年财政收入“两个比重”变化情况·····	(468)
表 1.3 1979—2002 年财政赤字及其占 GDP 比重变化情况·····	(469)
表 1.4 1978—2002 年国家财政分项目收入·····	(470)

表 1.5	1978—2002 年各项税收收入	(471)
表 1.6	1979—2002 年国家财政主要支出项目	(472)
表 1.7	1991—2002 年国家债务变化情况	(473)
表 1.8	1980—2002 年国家财政债务还本付息支出	(473)
第二部分	中央和地方财政收入与支出情况	(474)
表 2.1	1994—2002 年中央财政收入主要项目	(474)
表 2.2	1994—2002 年中央财政各项税收	(474)
表 2.3	1994—2002 年地方财政收入主要项目	(475)
表 2.4	1994—2002 年地方财政各项税收	(475)
表 2.5	1978—2002 年中央和地方财政支出及比重	(476)
表 2.6	1994—2002 年中央财政支出主要项目	(477)
表 2.7	1994—2002 年地方财政支出主要项目	(477)
第三部分	国民经济主要指标	(478)
表 3.1	1978—2002 年 GDP 及三次产业增长变化情况	(478)
表 3.2	1991—2002 年投资、消费、进出口变化情况	(479)
表 3.3	1995—2002 年消费、投资、净出口拉动 GDP 增长情况	(479)
表 3.4	1980—2002 年外贸依存度变化情况	(480)
表 3.5	1979—2002 年实际利用外资变化情况	(481)
表 3.6	1991—2002 年物价变动和城乡居民收入增长情况	(482)
表 3.7	1991—2002 年货币供应量和外汇储备变化情况 (年底数)	(482)

上 篇

财政与经济形势分析

2002—2003 年 财政经济形势分析与预测

一、2002 年国民经济运行的基本态势

2002 年, GDP 比上年增长 8.0%, 其中第一、第二、第三、第四季度分别增长 7.6%、8.0%、8.1% 和 8.1%, 呈逐季上升态势, 初步扭转了上年经济增长前高后低、逐季下滑的格局; 截止到 12 月底, 国家外汇储备 2864 亿元, 比年初增加 742 亿元, 增长 35.0%。当前 GDP 呈现出持续快速增长势头和国际收支盈余继续大幅增加, 说明 2002 年国民经济景气总体状况良好。但从物价指数和社会就业两大指标看, 经济运行中也存在一些值得关注的问题, 主要是价格持续下降, 失业率有所提高。2002 年的国民经济运行, 呈现出以下几个主要特点:

(一) 工业生产和经济运行的微观基础进一步趋好

2002 年全国工业增加值增长 12.6%, 增幅比上年加快 2.7 个百分点, 其中, 国有及国有控股企业、集体企业、股份制企业、外商及港澳台投资企业分别增长 11.7%、8.6%、14.4% 和 13.3%。企业发展的信心和景气程度继续提升, 2002 年全国企业家信心指数和景气指数分别比上年提高 6.4 点和 7.2 点。另外, 据有关部门所做的中国企业经营问卷跟踪调查(以下简称“企业调查”)表明: 57.9% 的企业经营者认为 2002 年经济走势“正常”(即持乐观态度), 比上年调查增加 13.5 个百分点, 说明经济运行的微观基础有所改善。

(二) 投资、消费和净出口三大需求同向拉动经济增长

随着我国加入 WTO 和世界经济出现复苏态势(见表 1), 2002 年三大需求

呈现出全面增长的势头,全社会固定资产投资增长 16.1%,社会消费品零售总额增长 8.8%,外贸进口和出口分别增长 21.2%和 22.3%。按照支出法国内生产总值计算,2002 年资本形成总额、最终消费和货物、服务净出口分别增长 12.0%、5.3%和 15.0%,分别拉动 GDP 增长约 4.2 个、3.2 个和 0.6 个百分点。

表 1 2001—2002 年各个季度主要发达国家经济环比增长情况 单位:%

季 度	2001 Q1	2001 Q2	2001 Q3	2001 Q4	2002 Q1	2002 Q2	2002 Q3	2002 Q4
美国	-0.2	-0.4	-0.1	0.7	1.2	1.2	0.3	0.8
日本	0.3	-1.6	-1.4	-0.5	0.2	1.0	0.7	0.4
法国	0.4	-0.1	0.5	-0.2	0.6	0.6	0.3	-0.1
德国	0.6	0.0	-0.2	-0.3	0.3	0.2	0.3	0.0
意大利	0.7	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.3	0.1	0.4
英国	0.8	0.3	0.4	0.4	0.3	0.6	0.9	0.5

(三) 经济运行质量继续得到改善

一是存货明显下降。近年来,商品库存增加量呈逐年减少趋势。2002 年存货增加量为 91.5 亿元,比上年减少 556 亿元,比 1997 年减少 3211.9 亿元;工业产销率为 98.03%,比上年提高 0.31 个百分点,说明库存继续下降,在一定程度上反映出我国生产投资效率和经济增长质量的改善。二是企业经济效益有所提高。2002 年工业企业经济效益综合指数 130.0,比上年提高 7.9 点;工业企业盈亏相抵后实现利润总额 5620.4 亿元,比上年增长 20.7%。

(四) 金融支持经济增长的力度明显加大

一是货币供应量增长加快。2002 年,货币供应量 M_2 、 M_1 、 M_0 余额同比分别增长 16.8%、16.8%和 10.1%,增幅分别比上年提高 2.4 个、4.1 个和 3 个百分点;货币流动性 (M_1/M_2) 为 38.3%,比上年提高 0.5 个百分点。二是金融机构超储率总体呈下降趋势。2002 年 12 月末,国有独资银行和股份制商业银行超储率分别为 5.5%和 12.6%,分别比年初下降 1.1 和 4.7 个百分点。三是金融机构贷款增长加快。2002 年,金融机构人民币贷款比年初增加 18979.2 亿元,同比多增 6035.6 亿元。货币供应量和贷款增幅加快,有力地支持了经济快速增长。

（五）市场物价仍然走低，但部分商品服务价格呈上涨趋势

2002 年 12 月份，全国居民消费价格总水平同比下降 0.4%，已经连续 14 个月下降或持平。其中，城市下降 0.6%，农村下降 0.1%。分品种看，家庭设备及日用品、衣着类、交通与通讯工具和医疗保健用品消费价格分别下降 2.7%、2.9%、1.8% 和 1.2%。但食品类价格已由上月下降 0.1% 转为上涨 0.5%，娱乐教育文化服务价格上涨 0.8%，居住价格上涨 0.2%。2002 年，居民消费价格和商品零售价格分别下降 0.8% 和 1.3%。市场物价持续走低不仅影响企业当期经济效益，而且很大程度上降低了生产者、投资者和消费者对未来的预期，加剧了居民“买涨不买落”的心理，进而影响市场消费需求。

（六）社会就业形势比较严峻

据有关方面调查测算，2002 年进入劳动年龄的人口增加 800 万人左右，同时 2001 年失业人员和国有企业下岗人员各有 600 万人左右，而目前每年城市大体可增加 1000 万人的新就业岗位，劳动力市场供需矛盾非常突出。从官方统计的登记失业率看，2000 年以前为 3% 左右，2001 年上升为 3.6%，2002 年以来逐季提高，四个季度分别为 3.7%、3.8%、3.9% 和 4.0%，说明进入 2002 年我国就业形势更为严峻。

（七）部分地区房地产投资结构性矛盾开始显现

从全国看，部分地区出现了房地产投资增幅过大、土地供应过量、价格上涨过快的现象，房地产市场出现了局部过热。主要表现在：一是一些城市不顾当地经济发展水平和实际需要，盲目攀比，大搞“形象工程”和“政绩工程”，如有的贫困县建设了 6 万平方米的大广场；有的城市不顾市场需求，热衷于建设商业步行街，造成大量商业用房空置。二是一些地区将规划、土地管理权限下放到开发区、大学城、科技园区和旅游度假区等，导致土地供应失控和房地产开发无序扩张。据统计，2002 年 1—11 月有 7 个省市房地产投资增幅超过 40%；有 8 个省市新开工面积增幅超过 40%；个别省市房地产开发新购土地投资同比增长 150%。相当一部分城市的房地产开发投资占固定资产投资的比重达到 30% 左右，造成城市经济对房地产的过度依赖。三是一些地区房地产价格上涨过快，商品房售价连续几年大幅上涨，加上还存在一些投机行为，导致不同程度的“过热”。四是一些城市住房供求结构失衡，房屋空置率增加。有的城市片面强调以地生财，减少经济适用住房建设，追求大户型、高层和高档等高利润项目，造成这些项目积压现象比较严重。上述情况表明，当前我国房

地产建设已出现了局部过热和结构性问题，存在较大的市场风险。

二、2002 年财政收支状况及政策效应

（一）财政收支运行的基本特点

2002 年，全国财政收入增长 15.4%，完成年度预算的 104.9%；其中，中央和地方财政收入分别增长 21% 和 9.1%。财政支出增长 16.7%，完成年度预算的 104.5%；其中，中央和地方财政支出分别增长 17.4% 和 16.3%。财政收支增长呈现出以下几个主要特点：

1. 财政收入增幅低于近几年同期水平，但呈逐月上升态势。受关税税率和金融保险营业税税率下调、国有股减持政策停止实施等政策性减收因素的影响，2002 年初全国财政收入特别是中央财政收入增幅及完成进度与前几年同期相比处于较低水平，出现了一季度中央财政收入同比下降 7.8% 的严峻局面。针对这一形势，国务院先后于 5 月和 9 月召开全国财政增收节支电视电话会议之后，各级财政进一步加大了增收力度，财政收入增幅呈现出稳步上升的势头，上半年财政收入增长 9.2%，1—7 月份增长 10.6%，前 11 个月增长 12.4%，全年增长 15.4%。但 2002 年财政收入增幅分别比 1999 年、2000 年和 2001 年降低 0.5、1.6 和 6.9 个百分点。

2. 流转税仍保持较高增幅。根据国家税务总局的税收快报统计分析（简称“快报统计”），工业增值税和消费税增长 15.9%，其中卷烟、煤炭、机械交通设备、钢坯（钢材）分别增长 21%、23.1%、19.6% 和 14.7%；营业税增长 18.3%。

3. 非国有企业税收收入增幅明显加快。据快报统计，国有企业下降 1%，集体企业下降 11.2%；而股份、私营、涉外企业分别增长 22.3%、45.1% 和 21.9%，对税收收入增量的贡献率分别达 43.1%、16.4% 和 34.1%。

4. 东部地区税收收入继续起主导作用。据快报统计，东部地区增长 12.9%，对税收收入增量的贡献率达 76%；中部地区增长 9.4%，对税收收入增量的贡献率达 13.4%；西部地区增长 11.1%，对税收收入增量的贡献率达 10.6%。

5. 财政支出确保了重点领域的资金需要。基本建设支出增长 25.2%，占财政支出增量的比重为 20.1%；教育事业费增长 19.8%，所占比重为 13.9%；国防支出增长 18.4%，所占比重为 8.4%；行政管理费增长 48.6%，所占比重为 18.7%；行政事业单位离退休经费增长 26.3%，所占比重为 5.2%；公检法

司支出增长 20.2%，所占比重为 5.9%；支援农业支出增长 20.1%，所占比重为 5.9%。上述七项支出增加额占财政支出增量的比重达 78%。财政支出安排体现了积极财政政策和结构优化的要求。

（二）财政政策取得积极成效

2002 年，通过实施和完善积极财政政策，进一步拉动了国内有效需求稳定增长，大力支持了各项改革，财政政策调控取得明显效应。

1. 财政投资力度加大，有效促进了全社会投资高速增长。2002 年，财政基本建设支出 3142.98 亿元，占全部财政支出的 14.3%。其中，国债投资资金 1428 亿元，占财政基本建设支出的 45.4%。此外，分月看，国债投资资金下达进度相对加快，也是推动全社会投资较快增长的重要因素。

2. 调整收入分配，促进了居民消费稳定增长。继 2001 年两次“调资”后，2002 年财政继续加大对社会保障的投入力度，全年社会保障支出 2814.08 亿元，增长 25.2%。其中，抚恤和社会福利救济费、社会保障补助支出和行政事业单位离退休经费分别增长 39.9%、29.3% 和 26.3%。另外，农村税费改革试点范围已扩大到 20 个省份，使农民负担明显减轻。这些措施，有力地增加了城乡居民收入和刺激了社会消费需求。

3. 出口退税力度进一步加大，刺激了外贸出口较快增长。2002 年对出口棉花、大米、小麦、玉米的增值税实行零税率，对生产企业自营或外贸企业代理出口货物实行“免、抵、退”管理办法，并对免抵的增值税不再征收城市维护建设税和教育费附加。2002 年全国出口退税 1150 亿元，比上年增加出口退税额 70 亿元，增长 6.5%。

4. 税收政策的结构性调整，支持了特定行业的发展。例如，金融保险企业营业税税率下调 1 个百分点，关税总水平由 15.3% 降低到 12%，购进免税农产品的进项税额扣除率由 10% 统一提高到 13%，追加投资形成的新增注册资本超过一定额度的外商投资企业给予所得税定期减免，社会保障基金、开放式证券投资基金以及福利彩票发行销售免征营业税和企业所得税，冶金联合企业矿山的铁矿石资源税减征 40% 等税收政策调整，促进了特定行业的发展。

需要指出的是，由于近年来我国财政赤字和债务规模增加较快，财政债务风险问题应予重视。1997 年，我国中央财政赤字为 558.5 亿元，占 GDP 比重为 0.7%。到 2002 年，赤字为 3096.9 亿元，扩大了 5.5 倍，占 GDP 比重高达 3.0%。相应地，列入预算的政府债务余额也在逐年扩大，1997 年为 6074.5 亿元，占 GDP 比重为 8.2%，到 2002 年扩大到 18703.8 亿元，占 GDP 比重为 18.3%。如果考虑到未列入预算而又实际发生的政府债务和或有债务，我国的

政府债务规模将更大。由于目前我国财政收入占 GDP 的比重相对较低（2002 年 18.5%），财政在解决银行部门不良贷款、社会保障支付缺口等方面的负担逐步加重，都将增加财政运行风险。

三、2003 年财政经济形势展望及政策建议

2003 年以来，国民经济总体上保持了持续快速增长的势头。据统计，1—8 月份，工业增加值增长 16.5%，居民消费价格上涨 0.6%，外贸进出口总额增长 36.3%（其中出口增长 32.5%，进口增长 40.6%），国家外汇储备比年初增加 783 亿美元，城镇登记失业率为 4.2%（上半年数），主要经济指标均好于或稳定在年初国务院确定的宏观调控水平。但是，当前我国经济发展中也面临着一些矛盾和问题，其突出表现于投资和消费比例不协调，诱发通货膨胀的潜在因素正在形成，劳动就业形势依然严峻，财政收支矛盾仍较突出等。对此应高度重视，并积极采取政策措施加以解决。

（一）2003 年财政经济运行的主要特点

1. 国民经济继续保持较快增长势头。2003 年第一季度，国民经济开局良好，呈现速度和质量、结构、效益的协调发展。尽管从 4 月份后，我国经济接连遭遇了“非典”疫情的冲击，洪涝和干旱的影响，以及伊拉克战争导致中东地区局势紧张、国际油价居高不下等外部因素的负面影响，经济快速增长势头受到一定遏制。但是，党中央、国务院及时果断地采取了一系列政策措施，有效地控制了“非典”疫情，并促进那些受灾比较严重的行业和地区尽快恢复了生产，经济继续保持快速增长势头，上半年 GDP 增长速度达到 8.2%。1—8 月份，工业增加值、固定资产投资、进出口、财政金融等一些主要经济指标均出现两位数的增长。其中 7 月、8 月份全国规模以上工业企业增加值增速分别为 16.5% 和 17.1%，均已接近一季度的增长水平；重工业增加值增速分别为 19.1% 和 19.4%，均超出一季度增长水平。

2. 经济自主增长能力逐步增强，民营经济和新兴行业发展明显加快。一是在住房、汽车、通讯工具等新的消费热点拉动下，我国目前已形成以汽车、房地产、机电、能源、原材料为主体的新型国民经济支柱产业群，工业生产全面提速。8 月份，电子通讯设备和电气机械及器材两大制造业总产值增长分别比上月加快 5.2 个和 8.2 个百分点，对工业增长贡献率为 29.4%，拉动工业增长 5 个百分点。交通运输设备制造业、冶金和化学工业继续保持良好增长势头，三行业合计对工业增长的贡献率达 23.4%，拉动工业增长近 4 个百分点；