

中国 宏观经济政策 大思路

米建国
主编

新华出版社

中国宏观经济政策大思路

主 编：米建国

副主编：赵晋平 许建国

朱新蓉 杨灿明

新 华 出 版 社

51.00

图书在版编目 (CIP) 数据

中国宏观经济政策大思路/米建国主编. - 北京: 新华出版社, 2000.7

ISBN 7-5011-4914-3

I. 中… II. 米… III. ①财政政策-研究-中国②金融政策-研究-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 33344 号

中国宏观经济政策大思路

主编 米建国

*

新华出版社出版发行

(北京宣武门西大街 57 号 邮编: 100803)

新华书店经销

新华出版社激光照排中心照排

新华出版社印刷厂印刷

*

850 × 1168 毫米 32 开本 10.5 印张 236,000 字

2000 年 7 月第一版 2000 年 8 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-4914-3/F·716 定价: 25.00 元

目 录

“十五”期间中国宏观经济政策取向·····	1
一、“十五”时期的经济发展环境·····	1
二、“十五”期间的宏观经济政策取向·····	4
三、强化配合,提高政策效率·····	13
“九五”期间财政运行总体情况分析·····	16
一、“九五”计划对财政运行的要求·····	16
二、“九五”头四年财政运行基本态势·····	17
三、“九五”期间财政总体运行的基本判断·····	20
“九五”期间财政政策反思·····	26
一、“九五”前两年适度从紧政策的必要性和成效·····	26
二、1998年调整财政政策的国际国内背景变化·····	28
三、积极财政政策出台后的积极效应·····	33
四、“九五”财政政策的总体评价·····	35
财政体制改革评析·····	39
一、财政体制的成功实践·····	40
二、财政体制的不足之处·····	46

“十五”期间财政形势展望	67
一、财政收入将由高速增长进入稳定增长阶段， 增收难度加大	71
二、财政支出面临持续扩张的压力，支出的有序化和 规范化将逐步显现	76
“十五”期间财政政策选择	79
一、“十五”期间财政赤字和国债规模的控制	82
二、“十五”期间积极财政政策的调整思路	84
三、“十五”期间财政支出政策的结构调整重点	86
四、“十五”期间完善公共财政框架的几个制度构建	88
五、“十五”期间外债管理的几个基本问题	89
“十五”期间财政体制改革思路	91
一、我国财政体制改革的方向	92
二、进一步完善财政体制的思路	93
三、“十五”期间财政体制改革的配套措施	105
财政赤字政策和国债问题的国际考察与认识	109
我国财政赤字与债务规模预警系统的初步研究	116
一、财政赤字与债务会引起什么风险和危机	116
二、目前中国的财政赤字与债务规模究竟有多大	117
三、多大的赤字或债务规模能够引起通货膨胀并对 经济形成严重的负面影响	120
四、关于赤字与债务预警系统研究的初步结论和建议	121

当前财政、货币政策协调中存在的问题	123
一、问题的提出	123
二、中国是否存在财政政策与货币政策不协调现象	125
三、我国至今尚未具备财政政策与货币政策协调配合的 制度基础	126
四、当前财政、货币政策协调配合中存在的问题	128
五、协调财政政策与货币政策的对策思路	131
国债公开市场机制的建立与完善	133
一、我国国债市场发展概况	133
二、当前我国国债市场存在的主要问题	136
三、发展我国国债市场的目标取向	137
四、构建高效、安全的国债市场体系	139
“九五”期间金融运行 (A)	147
一、“九五”期间宏观经济基本态势	147
二、货币政策调整：从适度从紧到松紧适度	149
三、存款贷款继续增长、结构发生变化	153
四、金融市场进一步完善和开放	154
五、金融运行中存在的主要问题	156
“九五”期间金融运行 (B)	158
一、货币供应量持续下降	158
二、金融机构存、贷款增长速度双双减缓， 出现巨额存差	161
三、名义利率大幅下调，实际利率受通货紧缩的影响， 维持在一个较高的水平上	166
四、金融资产总量和构成情况	170

“九五”期间金融体制改革	172
一、“九五”期间金融体制改革的回顾	172
二、“九五”期间金融体制改革的经验与教训	180
“九五”期间货币政策评估 (A)	185
一、提出适度从紧货币政策的背景	186
二、“九五”货币政策的实施	188
三、对“九五”货币政策的反思	193
“九五”期间货币政策评估 (B)	200
一、“反通胀”货币政策制定的宏观经济和 体制改革背景	200
二、货币政策的调整轨迹：从“反通货膨胀”到 “反通货紧缩”	201
三、“九五”期间货币政策的实施情况	202
四、货币政策效果评估	207
五、1998 年以来，扩大内需、治理通货紧缩的 货币政策效果分析	210
我国当前货币政策效果分析	215
一、货币政策选择的背景	215
二、货币政策的选择及效果反差的解释	217
三、货币政策协调中存在的问题	220
“十五”期间中国经济金融形势预测	231
一、“十五”期间国际经济金融形势展望	231
二、“十五”期间我国国内经济金融形势预测	234

“十五”期间货币政策取向 (A)	240
一、扩大有效需求、推进结构调整和科技创新是 跨世纪经济发展的主旋律	240
二、“十五”期间要进一步发挥货币政策的作用	241
“十五”期间货币政策取向 (B)	249
一、国际国内的经济金融形势	249
二、“十五”期间货币政策制定应考虑的几个因素	253
三、货币政策取向	258
“十五”时期金融体制改革的设想	266
一、金融宏观调控与监管体系的完善	266
二、全面推进金融组织体系的改革	269
三、积极培育发展货币市场与资本市场	274
四、利率市场化	277
国有企业改革中财政金融政策的协调与配合	281
一、已经达成了的两点共识	281
二、尚待矫正的五个偏向	284
三、必须调整的若干策略	289
我国国际收支平衡的特点、成因及其影响	297
一、1982 年以来我国国际收支平衡的趋势及其特点	297
二、影响国际收支变动的主要因素分析	301
三、国际收支变化对宏观经济的影响	309
“十五”期间国际收支平衡的基本估计与政策思考	312
一、“十五”期间的国际国内经济形势展望	312

二、“十五”期间我国国际收支平衡的基本估计	314
三、“十五”期间的国际收支平衡目标与政策思考	316
后记	323

“十五”期间中国宏观经济政策取向

“十五”时期是我国经过 20 多年改革开放经济社会发展进入重要转折的时期。“十五”计划是在经济发展环境发生了重大变化后适应 21 世纪发展要求的五年计划。“十五”期间的宏观经济政策应是能够顺应经济社会发展和体制改革要求、促进机制转换的政策。

一、“十五”时期的经济发展环境

(一) 世界经济环境

21 世纪是新经济的时代。新经济 = 科技革命 + 经济全球化，它表现出七大特点：一是科学技术日新月异、突飞猛进，其第一生产力作用改变着世界的面貌和发展方向；二是世界范围内的经济结构调整力度大、步伐快；三是资本的国际间流量大、速度快；四是企业间的合纵连横频起，资产重组国际化；五是跨国公司的影响力迅速增大，无国籍企业明显增多；六是自由贸易区不断发展，周边国家经济融合加强，以欧元启动为标志，区域经济日益一体化；七是 WTO、IMF、世界银行等国际组织的作用趋强，区域经济集团内部和发达国家之间的经济政策协调制度化，经济政策方面的国际间协调机制在加强。同时，南北之间、南南

之间的利益冲突也在加剧，南北发展差距有所扩大，全球经济政策的协调机制正在矛盾冲突中酝酿建立。竞争更加激烈，合作进入更大范围、更深层次，发展具有新内容，是 21 世纪世界经济生活所面临的基本环境。

对于今后一个时期的世界经济发展，应是趋好的判断。美国经济由于其保持着科技领先和结构升级优化的优势，仍将是世界经济增长的发动机；日本经济已摆脱长期停滞的局面，正增长的态势会持续一段时间；欧洲将会享受统一货币和政策趋向一致的好处，形成了一个较好的经济发展环境；非洲国家和拉美国家从整体上看也有起色；周边国家在经历了亚洲金融风暴的洗礼后，结构调整进展快，经济恢复与发展势头良好。世界经济在发展中虽然还会出现一些变数，总体趋好应是主流判断。

（二）中国经济进入新的发展阶段

经过 20 多年的改革开放，社会主义市场经济体制的基本框架正在确立，劳动生产率大大提高，综合国力空前增强，经济发展的环境和经济增长的内容都发生了深刻变化：短缺现象基本结束，买方市场初步形成；投融资体制、分配体制、价格形成机制、劳动用工制度等趋向市场化；政府职能由计划式的直接管理趋向间接的宏观调节，市场配置资源的机制已占主导地位；工业化、城市化水平不断提高；非国有经济蓬勃崛起，多种经济成分竞争发展；开放领域日益增多，开放范围日益扩大，全方位的对外开放强化了对外部经济的依赖。这标志着我国经济进入了一个新的发展阶段——向中低收入国家行列迈进的阶段。

迈向新阶段所遇到的主要矛盾是：有效需求不足，就业压力增大，农民收入增长缓慢，结构性矛盾凸显，增长方式粗放，改革成本负担社会化，利益调整深刻复杂，攻坚难度加大。辩证地看，矛盾和困难中也蕴含着前所未有的机遇：买方市场机遇——解决各种经济社会矛盾的物质基础；通货紧缩机遇——有利于经

济结构调整和化解金融风险；粮食充足机遇——加快了农业结构调整和实施生态环境工程，有利于推进工业化和城市化进程；WTO 机遇——这张更大范围、更深层次融入世界经济的通行证，不仅可以获得扩大贸易的好处，也将有力地推动我国经济体制改革的全面深化和产业升级；经济增长空间大的机遇——技术进步空间、农业现代化空间、工业化和城市化空间、第三产业发展空间、结构升级和转换空间、区域经济开发和赶超空间、消费提升空间、体制改革和制度创新空间、对外开放空间等。

（三）经济发展面临着新的挑战

在“十五”期间经济发展所面临的许多不确定因素中，最具挑战性的是适应 WTO 规则的过渡期安排和通货紧缩趋势发展状况。

1. 加入 WTO 对我国经济发展的影响

加入 WTO，我国经济贸易结构将出现较大的调整，同时国内经济与全球经济的关联将更加密切，全球经济的冷暖，将直接影响到国内；加入 WTO，我国金融市场的开放度将大大提高，对金融监管提出新的要求，银行、保险、证券业都面临着严峻的过渡期安排；随着国际贸易和国际投资活动的扩大，作为一项重要调节政策的汇率政策将发挥更加积极的作用，现行外汇管理制度和汇率政策面临挑战。

2. 通货紧缩趋势还会持续多长时间

通货紧缩趋势的发生是内生因素和外生因素综合作用的结果，既有劳动生产率提高、供给过剩和结构性的原因，也有货币供给渠道不畅、货币政策受阻的原因。期望通货紧缩趋势迅速缓解并不现实，其治理不可能一蹴而就，需要一个过程，紧缩还会持续一段时间。主要理由：第一，经济增长速度下滑具有一定的惯性，经济环境不可能马上出现大的改变。第二，经济环境的影响及非国有投资的种种制度性障碍一时难以消除，非国有投资迟

迟不能跟进，投资需求不旺，增长乏力。第三，改革成本负担社会化，造成民众对收入增加的预期降低和买涨不买跌的心理，消费倾向相对偏低。第四，产品供给能力严重过剩，产品结构调整尚需时日，这将影响物价水平的变动。

只有抓住机遇，迎接挑战，才能适应并跟上世界经济前进的步伐，才能实现我国在新世纪的新腾飞。政府的重要职能之一，就是制定能够抓住发展机遇、趋利避害、战胜挑战的宏观经济政策。

二、“十五”期间的宏观经济政策取向

（一）“十五”期间经济发展的主要任务

我国经济迈向新阶段所面临的诸多矛盾中，无论是有效需求不足，还是就业压力增大，或是农民收入增长缓慢、调整利益关系等，各种矛盾归结在一起，都是增长问题和结构问题。这是“十五”时期要解决的首要问题。“发展才是硬道理”。发展是解决我国目前一切问题的关键，没有发展，其他便无从谈起。保持适当的经济增长速度，就是坚持发展，就是抓住了解决问题的纲。而支持经济增长的结构：产业结构、企业组织结构、技术进步结构、供给结构、消费结构、贸易结构、城乡结构、地区结构和分配结构等，则是保持国民经济持续快速健康发展的基础。因而，“十五”时期经济发展的主要任务是：通过力度较大的结构调整，优化供给结构，提升消费结构，缓解有效需求不足的矛盾，使经济保持适当的增长速度。借此增加就业，增加农民收入，扩大有效需求，推进西部开发和工业化与城市化，转变经济增长方式，理顺分配关系，支持改革，保证社会稳定。

（二）“十五”时期宏观经济政策取向

经济发展的环境和经济发展的任务，决定了宏观经济政策的

取向。因而，“十五”期间我国的宏观经济政策应以“积极扩大有效需求，努力推进结构调整，保持经济稳步增长”为基本取向。财政政策、货币政策和国际收支政策的取向分别是：

1. 财政政策：积极的财政政策还要实行一个时期

1999年度诺贝尔经济学奖得主芒德尔认为，在不完备的市场经济体制下，货币政策是很难独立发挥宏观调节作用的。近两年来我国宏观经济政策的运用实践，也证明了货币政策调节作用的局限性，证明了我们这样的转轨国家，在一定时期内，财政政策必须在宏观经济政策体系中担当起“挑大梁”的角色。

一般来说，企业和个人支出相对减少以及物价负增长的程度，就是财政支出应该扩张的程度。企业和个人支出的相对紧缩，物价的下跌至今已经持续了两年多，并且还将持续一个时期，导致在社会经济生活中产生了一股内在收缩力，经济的自发增长动力明显不足，直接对有效需求的扩大形成严重制约。只有通过财政扩张才能弥补由于企业和个人支出相对减少而留下的最终消费缺口，才不会因为有效需求的不足而使经济出现深度下滑。同时，当前的一些改革措施、结构转换政策和金融整顿，也会不可避免地产生紧缩效应。因而，我国目前和今后一个时期还要继续实行积极的财政政策，这是符合主客观要求的正确的政策。

以增发国债为核心的积极的财政政策基本作用有三大方面：一是要满足经济增长对财政扩张的起码需要，二是启动金融使其尽可能地发挥促进经济增长的职能，三是发挥出国债利率的基准利率作用。具体地讲，积极财政政策的作为应体现在以下几个方面：

——立足于扩大内需，以强有力的财政投资拉动遏止经济大幅度下滑，并保持经济适当的增长速度。

——启动金融职能。通过财政扩张带动货币扩张，增加银行

信贷，为央行的公开市场业务操作提供对象，调动货币政策发挥作用，抑制物价的深度下跌，实现财政、金融联手防止通货紧缩趋势。

——调整财政支出结构。利用技改投资贴息方式，支持老工业基地的技术改造，加快传统产业的升级，加大产业结构调整力度；增加对科技、教育的投入，建立支持、鼓励高新技术风险投资的机制，推动技术进步，增强经济发展后劲，形成国民经济可持续发展的物质和技术基础。

——基础设施建设是积极财政政策的投资重点。增加财政对城市基础设施和农村基础设施的投资，推进工业化和城市化；增加财政对国土整治和西部大开发的投入，实施生态环境工程和西部大开发战略。

——通过财政投资形成新的生产能力，调整供给结构；同时也利用闲置的生产能力，消化现有的物资储备，扩大就业，缓解企业困难，增加职工收入，保持社会稳定。

——调整税收政策，降低企业所得税税率和增值税税率，提高出口退税率，扩大国内需求，推动出口增加，壮大经济规模和财源基础；加快生产型增值税向消费型增值税的转变，研究开征房产税，充分发挥税收的调节作用，理顺分配关系。

——坚持不懈地推进财政体制改革，加大转移支付力度，公平地区财力；继续调整分配政策，兼顾社会公平；支持社会保障体系建设，为国有企业改革与发展创造优良的社会环境。

——通过“债转股”，支持国有企业的改革和转变经营机制；通过支持建立中小企业融资担保基金的方式，扶植中小企业。

——通过地方财政的配套资金发挥地方作用，调动中央和地方两个积极性；在适当的时候应允许有条件的地方政府发行少量的地方债。

——发挥国债利率的基准利率作用，形成合理的资金价格

体系，增强国债的宏观调节能力。

积极财政政策的实施时间。第一，取决于国有企业脱困和民间投资增长情况。这是相互联系的两个方面。国有企业的改革与脱困，有利于民营经济的发展；待民间投资的增长达到能够支持一定经济增长速度的时候，也是国有企业战略性改组取得重大成果的时候，也是当前的积极的财政政策完成其历史使命的时候。第二，当通货膨胀有所抬头并成为经济健康运行主要危险时，积极的财政政策就应当及时转向。但这并不等于那个时候就不发行国债了。实施积极的财政政策，必须纠正过去对财政赤字认识上的片面性。赤字财政是财政政策的一大进步，增强了财政政策的灵活性和调节作用，是对财政政策工具的完善。从完备的市场经济体制国家的经验看，即使在经济良性循环时期，也要发行适当数量的国债。正是国债这种流动性极强的金融商品，才使央行的货币政策得以有效发挥。

关于国债的规模。这实际是国债发行是否具有可持续性的问题，要用财政的国债利息支出与收入的增长关系来判断。只要财政每年用于国债利息支出的增长幅度小于或等于财政收入的增长幅度，那么，国债的发行便具有可持续性。我国的国债发行额1998年和1999年分别达到创记录的3890亿元和4015亿元，尽管物价下跌会使政府债务升值，但由于名义利率下降较多，对财政的债务负担无疑是一个缓解，到期的付息额可能还没有1994年1175亿元的利息总额多。1998~2000年国家财政的国债利息支出分别为751亿元、618亿元和761亿元，利息支出高峰即将过去。发新债还旧债是国际惯例，是各国政府充分发挥财政职能作用的具体表现。只要年付息额的增长幅度不超过财政收入的增长幅度，就不会对财政平衡构成大的压力。从今后几年财政收入形势看，平均保持7%的增速应当没有大问题。因而，我国的国债发行不仅具有可持续性，而且具有较大空间。“十五”期间