

 中国经济热点研究丛书

中央政策研究室与国家开发银行合作研究项目

积极财政政策退出 问题研究

主 编 / 陈 元

副主编 / 郑新立 刘克崮



中国财政经济出版社

积 极 财 政 政 策 退 出 问 题 研 究

J ZHONGGUO
JINGJI REDIAN
YANJIU CONGSHU



责任编辑：蔺红英
电话：(010) 88190912
Email: linhy@cfeph.cn

封面设计：田路工作室 (010) 87712237

ISBN 7-5005-7730-3



9 787500 577300 >

ISBN 7-5005-7730-3/F · 6782

定价：28.00元



积极财政政策退出 问题研究

主 编 / 陈 元

副主编 / 郑新立 刘克崮

图书在版编目 (CIP) 数据

积极财政政策退出问题研究/主编陈元. —北京: 中国财政经济出版社,
2004.12

(中国经济热点研究丛书)

ISBN 7-5005-7730-3

I. 积… II. 陈… III. 财政政策-研究-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 118009 号

中国财政经济出版社出版

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

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 12 印张 200 000 字

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

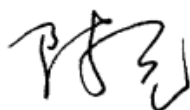
印数: 1—2 360 册 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-7730-3/F·6782

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

总 序

国家开发银行行长



从2003年7月开始，中央政策研究室与国家开发银行合作，开展了“新型工业化道路”、“国有资产管理体制改革”、“积极财政政策退出问题”和“农村城镇化问题”等四个课题的研究，从不同侧面分析了深化改革和经济运行中的深层次矛盾和问题，提出了相应的对策建议。这对于增强预见性和推进经济持续快速协调健康发展具有积极意义。

近年来，我国国民经济保持持续快速的发展势头，经济体制改革取得重大进展，但体制及市场建设仍然落后于经济社会发展的要求，人口多、资源少、发展不平衡等问题依然突出，经济社会发展“瓶颈”大量存在。去年以来我国经济运行中出现的部分行业和地区投资增长过快、低水平重复建设、煤电油运等供求紧张、货币信贷增长过快、贷款结构不合理等，也都

是市场落后和制度缺损在宏观层面的表现。党中央提出要实现“五个统筹”，坚持以人为本，树立全面协调可持续发展的科学发展观，根本着眼点就是要用新的发展思路实现更快更好的发展，就是要进一步深化体制改革，向体制要效益，向体制要生产力。

解决经济社会发展中的“瓶颈”问题，必须积极推进制度建设和市场建设。中国的发展与西方不同，市场不会自发生长，制度也不能靠自然演进，需要大家共同在运行中逐步建设。十六大明确提出了要加快制度建设和体制创新，并把它作为全面建设小康社会的强有力的体制保障。

在中国当前的国情下，制度建设和市场建设具有整体性、根本性、全局性的作用，将进一步提高经济运行的效率和协调性，也是实现科学发展观的重要组成部分。当前要把社会主义制度的优越性与现代市场体制的优越性相结合，把运行和市场建设结合起来，在运行中加强市场和制度建设，促进经济社会协调发展。

“新型工业化道路”全面分析了新世纪新阶段我国工业化的形势和主要任务，提出了推动产业结构优化升级和技术进步的目标、途径和政策措施；深入研究了影响战略性新兴产业发展的若干重大问题，从体制建设方面提出了一系列政策建议和规划意见。“国有资产管理体制改革”从国有资产管理体制改革的目标定位、理论前提、经营体制和方式等基础分析入手，提出了推进国有资产管理体制改革的建议，对国有资产重组与国有企业主辅分离、国有资产管理中中央与地方的关系等问题也进行了研究。“积极财政政策退出问题”从我国实施积极财政政策的出台背景分析入手，全面地阐述了几年来积极财政政策的实施效果及其局限性，分析并设计了积极财政政策退出的条件、必要性、影响和具体方案，在总结美国财政政策和货币政策协调配合经验的基

础上，系统地提出了积极财政政策转型后，进一步扩大消费需求和调整投资需求、改革和完善财政支出体制、开发性金融替代部分长期建设国债投资并建立偿还机制的思路。“农村城镇化问题”全面分析了我国城镇化的历史和现状、发展目标，深入研究了政府在城镇化过程中的作用、农村劳动力双向流动、城镇化过程中的土地流转制度、小城镇基础设施投融资体制改革、优化小城镇产业结构等问题。

由于这些课题的涉及面广，中央政策研究室与国家开发银行共同邀请了国家发改委、财政部、国防科工委、国资委、农业部、科技部、信息产业部、中央党校、国务院发展研究中心、国家统计局、国家信息中心、中国社会科学院、国家行政学院、外交学院、中国农业大学、中国航空学会、黑龙江省委等 20 多个单位的专家参与研究，对相关领域的问题提出了比较系统的独到见解。课题在研究过程中始终坚持以科学发展观为指导，注重吸收国内外经验及各方面的研究成果，把相关领域的研究向前推进了一大步。研究成果有助于各界加深对深化改革中一些矛盾和问题的认识，对研究建设小康社会过程中亟待解决的其他“瓶颈”问题也能起到参考作用。

2004 年 11 月

前 言

《积极财政政策退出问题研究》是中央政策研究室与国家开发银行共同合作研究的课题项目，于2003年8月20日正式启动。在近一年的时间里，本课题在中央政策研究室郑新立副主任和国家开发银行刘克茵副行长的主持和指导下，在中央政策研究室经济研究局、国家开发银行综合计划局、国家信息中心、国家发改委投资研究所、国家财政部综合司、国家财政部财政科学研究所、社会科学院数量经济与技术经济研究所、社会科学院财贸经济研究所等有关部门的研究人员共同努力和精诚合作下，终于初步形成了现在的课题研究报告。本课题报告经过了大量的资料采集、多次的提纲修改、多角度的观点集成、共同的辛勤写作，以及专题调研、反复论证和几易其稿等多种程序，其研究成果对有关领导和部门的工作将具有一定的参考价值。

由于课题研究中的许多观点是多部门、多视觉、多层面和多领域的，并且理论界对这一问题的研究和探索还在继续，所以，其中的观点并非是标准结论，也不代表任何单位和部门。因此，不希望任何单位和部门未经允许随意使用本课题的研究成果。对于课题中的不同观点以及缺失之处，欢迎批评指正。

积极财政政策退出问题研究课题组

摘 要

本课题报告,从我国实施积极财政政策的出台背景分析入手,运用了大量的资料和数据,全面地阐述了几年来积极财政政策的实施效果及其局限性,分析并设计了积极财政政策退出的条件、必要性、影响和具体方案,总结了美国财政政策和货币政策协调配合的经验,从而系统地提出了积极财政政策退出后,如何进一步扩大消费需求和调整投资需求,如何改革和完善财政支出体制,如何用开发性金融等货币政策替代部分长期建设国债投资,以及如何建立和完善中长期建设国债的偿还机制。并预测了2004年~2005年我国财政政策的取向。本课题的主要观点有以下几个方面:

一、实施积极财政政策效果明显

课题报告认为,在经济增长乏力、总需求不足以及增速放慢时,运用积极的财政政策直接启动经济以刺激经济回升,是当今世界各国政府普遍实施的重要手段。积极的财政政策一般有两种主要方式,一个是减税,一个是借债。我国所选择的积极财政政策,是以发行长期建设国债,增加政府财政投入,扩大基础设施投资为主要手段的方式。这种方式往往在需求不足甚至经济疲软的状况下,能起到货币政策无可替代的作用。

我国从1998年实施积极财政政策以来,预计到2004年末,将发行长期建设国债9100亿元。实施积极财政政策最明显的效果是促进经济快速增长。1998年~2003年,积极财政政策平均每年拉动GDP近两个百分点的增长。实施积极财政政策的具体效果:

第一,有效地扩大了投资需求,带动了全社会投资需求的回升,缓解了有效需求不足的矛盾,抑制了通货紧缩的趋势。

第二,集中力量建成了一大批重大基础设施项目,办成一些多年想办而未办成的大事。如建设了大批江河堤防工程,加强了环境保护和生态建设,改善了交

通运输条件等。

第三，促进了企业技术改造和产业优化升级，增强了国民经济的可持续发展能力，为新一轮经济的快速增长夯实了基础。

第四，增加了就业岗位，加大了社会保障力度，改善了人民的生产生活条件。

第五，推动了科技教育文化等各项社会事业的发展，促进了城乡、地区、经济与社会、人与自然之间的协调发展。

二、积极财政政策的局限性日益显现

课题报告认为，积极财政政策一般是在经济运行出现通货紧缩和需求不足的情况下所使用的一项阶段性政策。对国民经济运行低谷过程中的总量失衡进行短期性的反周期调节，调控的对象主要是对基础设施和基础产业的投资需求。随着我国投资需求增长的加快和一些主要经济指标的明显好转，以及市场机制对经济增长作用的逐步增强，积极财政政策的实际效力已开始弱化，其局限性和负面作用也日益显现。从货币供给决定总需求这一基本角度考虑，财政政策由于本身并不能改变社会的货币供给规模，因而财政政策对总需求的长期拉动效应是有限的。同时，由于我国经济的不断扩张，经济资源总量限制和瓶颈约束已逐渐显现。因此，决定了积极财政政策不宜作为长期政策来使用，长期建设国债也不可能无休止地发行下去。

积极财政政策的局限性和负面作用主要体现在：

第一，对消费需求的拉动作用有限。由于积极财政政策的主要投向是基础产业和基础设施建设，因而对短期内刺激投资需求和拉动投资增长的效益虽十分明显，而对刺激消费需求增长的作用则是有限的。目前，消费需求不足的问题并没有得到充分解决，消费需求增长仍然持续滞后于投资需求增长。如果没有消费需求支持的投资增长，或者消费长期处于低迷或增幅趋缓状况，投资需求的扩张将会受到最终环节的制约。在消费需求不足的情况下，投资需求大幅度增长的态势是不会持续的。

第二，对加速城乡居民收入增长的调控作用略显不足。近年来，我国城乡居民收入的增长速度始终慢于 GDP 的增长速度，直到 2004 年上半年，这一状况才有所好转。居民收入增长缓慢，不仅使我国过早地出现了需求压抑和过剩经济的现象，比如目前有 80% 左右的主要商品处于供大于求的状态，而且影响了城乡居民物质和文化生活质量的快速改善。

第三，增加了财政偿债负担和财政风险。1998年以来，财政赤字率有了明显的提高，从1998年的1.18%上升到2002年的3%和2003年的2.8%。当经济重新恢复到快速增长的路径后，政府若在较高的债务负担情况下不及时约束其支出行为，以及在整个周期内实现财政均衡，不仅将难以抵消在经济衰退时所产生的巨额赤字，而且会限制未来财政政策手段的使用和政策效应的发挥。

第四，容易形成通货膨胀和利率上升的压力。如果在以基本建设为主的投资增长高速运行的状况下，继续增加这类资金投入而加大财政赤字，容易导致局部经济出现过热，甚至引发通货膨胀。同时，总需求的进一步扩张还可能会导致利率水平的上升，从而对民间投资产生“挤出效应”。

三、积极财政政策应当适时适度退出

课题报告强调，积极财政政策作为政府为恢复市场活力而启动经济的一种补救措施是具有积极意义的。但是，一项政策如果超越了其启动定位，长期实行政府的过强干预，将可能引起政府权利的扩大，变政府替代市场，从而将不利于市场的发育和成长，甚至对经济的长期发展会造成不利影响。任何一个国家的积极财政政策的实施都是有时限的。我国积极财政政策也需要根据宏观经济环境的变化，与时俱进地进行适时适度的调整和完善。如今，适度地调整和逐步地减发国债规模，已被中央政府提到了议事日程。温家宝总理在2004年政府工作报告中提出，2004年拟发行建设国债1100亿元，比去年减少300亿元。这预示着从2004年开始，我国长期建设国债的发行将逐年减少，积极财政政策将会适时适度地退出。

四、积极财政政策退出的条件已日趋成熟

课题报告指出，近年来，我国积极财政政策的拉动力度和功能开始逐步弱化，长期建设国债逐步退出的条件已日趋成熟。主要表现在：

第一，经济增长的内在动力进一步增强。经济增长速度明显加快，形成了新一轮经济发展态势。支柱产业增势强劲，重化工业化特征日益突出。由消费升级带动的住房、汽车、电子通信等高成长产业群，正在成为产业升级和经济增长的主要动力。城市化进程明显加快，促进了投资需求和消费需求的扩大。我国城市化率由2000年的36.2%上升到2003年的40%以上。

第二，通货紧缩状况得到扭转。2004年上半年，我国居民消费价格、商品零售价格、工业品出厂价格以及固定资产投资价格均纷纷走出了通货紧缩阴影，同比分别上涨3.6%、2.0%、4.7%和6.8%。

第三，非政府投资的市场性作用日益显现。目前，全社会投资的供给结构和投资主体已经发生深刻变化，中央政府投资尤其是国债投资效应正在递减，并且已不再是推动投资大幅增长的主要与直接动力。国家预算内资金占总投资增量的比重，已由1998年的14%降为2003年6月的5%。2003年，国有和其他单位投资增幅下降了28个百分点。与此同时，民间投资正加速增长，并成为经济增长的主要拉动力量。在1998年~2003年的全社会投资中，民间投资比重已由32.6%上升到50%以上。这表明全社会投资依赖国债资金的局面已经结束。

第四，国债投资政策相对收缩，长期建设国债占财政支出的比重已经开始下降。首先是2001年以后的赤字占财政总支出的比重已逐步下降。其次是长期建设国债占财政赤字的比重开始下降。1999年~2001年，长期建设国债发行规模占当年财政赤字的比重在60%左右，与1998年相比，此比重减弱了四成，2002年同比继续下降为48.4%，2003年同比再次下降为43.7%。三是长期建设国债占国债总额的比重逐年下降。2000年长期建设国债占国债总发行额的比重为32.2%；2001年下降到29.9%；2002年进一步降到26.4%；2003年再次降至21.8%。由此可见，我国近年来的经济回升，特别是2003年以来的经济快速增长，在某种程度上是在国债投资政策相对收缩的基础上取得的。

第五，失业率由迅速上升逐步转变为相对的稳定。随着我国产业结构调整加速，一些新兴行业在社会投资的推动下开始出现加速发展的势头，从而提供了更多新的就业机会。从近两年来我国城镇登记失业率的发展状况看，2002年为4%，2003年为4.3%，2004年上半年仍保持为4.3%，失业率基本处于相对稳定的状况。

五、积极财政政策退出具有可行性的操作方案

课题报告认为，积极财政政策退出不应是盲目的，应有可行性的具体操作方案。具体方法：

第一，积极财政政策应循序渐进地逐步退出。

第二，通过模拟方式设计出在没有积极财政政策条件下的各类经济指标走势，如总投资量和GDP水平；GDP和投资的自主增长率；GDP增长率和投资

(固定资产形成)增长率的转换系数;消费增长率的转换系数;GDP、投资、消费的转换系数等。

第三,在投资增长、消费增长、净出口增长的不同组合下,积极财政政策的退出方案。

第四,积极财政政策最佳退出方案的选择。设计出如何一方面减少财政的建设性支出,另一方面增加财政的消费性支出。

第五,通过对农民收入增长对扩大内需作用的定量分析,设计积极财政退出的方案。

第六,通过计算我国现阶段投资率与消费率的合理比例,设计积极财政政策的退出方案。

第七,通过对民间投资增长趋势的分析与预测,设计积极财政政策的退出方案。

六、财政政策与货币政策应协调配合

通过对发达国家——美国的实地考察和调研,课题报告系统地研究了财政政策与货币政策的协调配合问题。分析了美国如何长期以来一直把财政政策作为长期宏观经济调控手段,把货币政策作为短期宏观调控手段的实施方式,以及如何灵活运用这两种调控手段对经济运行实施宏观调控,使其成为世界头号经济强国。课题报告具体地分析了美国财政政策与货币政策协调配合的原因、机制、途径、方式,以及20世纪80年代以来的实践等方面的情况,从而提出了借鉴美国经验,完善我国宏观调控的各项建议。

第一,根据不同时期宏观经济的重点,制定我国宏观调控目标。

第二,以发行长期建设国债为主要手段的积极财政政策应适时退出,并应充分发挥税收的宏观调控作用。

第三,着力调整财政支出结构,建立有利于增加技术开发投入,促进社会发展的机制。

第四,进一步建立和完善我国货币政策传导机制。

七、积极财政政策退出后应进一步扩大消费需求

课题报告认为,发行长期建设国债本身属于投资行为。因而首先对投资需求

与消费需求的关系，以及长期建设国债与消费需求的关系进行了分析。认为，投资的最终目标是为了满足消费，只有消费者有了要购买某些商品的欲望时，投资者才会有投资生产某些产品的动力。所以，投资需求是由消费需求派生的，是由消费需求带动的，是为消费需求服务的。投资作为中间需求，只有同扩大最终消费需求结合起来，促进消费需求的不断增长，才能使投资取得预期效益。没有消费需求的增长，投资不可能无终止地自我循环下去，也不可能成为经济增长的持久拉动力量。在拉动我国国民经济增长的投资、消费和出口三大需求中，消费需求是社会最基本需求和最终需求。因此，积极财政政策退出必须进一步扩大消费需求。

课题报告指出，我国的基本国情具备扩大消费需求的基础和条件。比如，国家有充足的商品消费资源；居民综合收入水平具备扩大消费需求的基础；庞大的居民金融资产具有支撑消费需求的能力；居民消费升级的愿望蕴藏着消费需求的潜力，住房、汽车、电子通讯产品、教育、健康保健等升级消费品市场需求旺盛。因此，积极财政政策的退出，应为进一步扩大消费需求而建立和完善相关政策措施。

第一，从理顺收入分配机制、调整收入分配结构入手，提高城乡居民收入水平，努力形成居民收入增长的正常机制，以启动最终消费。

第二，从完善社会保障体系入手，降低居民未来预期支出，扩大即期消费需求。

第三，从保障经济发展后劲入手，调整财政支出结构，引导投资方向，使财政政策更多地发挥导向功能、杠杆功能和体制转换功能。

第四，从大力发展就业空间大的中小企业、非公有制企业和第三产业入手，扩大就业岗位，以保障广大居民具备基本的生存条件和消费基础。

第五，从改善宏观消费环境入手，调整消费政策、搞好消费服务、完善消费信贷，使广大消费者放心消费、乐于消费。

第六，在大中城市实施郊区城市化、城乡一体化战略，培育新的消费热点，加速居民住、行等消费升级。

八、积极财政政策退出后 应调整投资需求

课题报告认为，当前我国已经不存在投资需求不足的问题，并且出现了投资增长过快、部分行业投资过热的现象，因此，长期建设国债应该适时退出。同时指出了我国目前投资结构不合理的具体表现。

第一，投资的产业结构不合理。第一和第三产业投资增长过慢，第二产业投资增长较快。从2004年上半年与2002年基本建设投资的比较看，第一产业的投资增幅下降了15.1个百分点；第二产业的投资增幅上升了11.1个百分点；第三产业2004年上半年比2003年投资增幅下降了1.4个百分点。

第二，第二产业内部投资结构不合理。如钢铁、水泥、电解铝等行业的投资明显过热；一般工业投资增长快，煤、电、油等能源工业投资增长慢；在能源投资中，国有经济高度垄断。

第三，投资增长方式结构不合理。基本建设和房地产开发等外延型投资增长快，更新改造等内涵型投资增长慢。

第四，投资地区结构不合理。地区投资差异进一步扩大。2003年，东部地区投资额是西部地区投资额的3.44倍，并且东部地区的投资增速比西部地区投资增速快7.2个百分点。

课题报告进而提出了进一步调整投资结构的政策措施。一是转变投资增长方式，适度控制固定资产投资规模，坚决遏制部分行业和地区盲目投资、低水平重复建设。二是适度增加对国民经济发展至关重要行业（部门）的投资。如增加能源、重要原材料和运输行业的投资，以及对农业、高新技术产业的投资。三是优化信贷结构，调整银行信贷投向，增加短期的流动资金贷款，严格控制中长期投资贷款。调整贷款利率结构，加速发展和完善资本市场。四是深化投资体制改革，运用市场化投资机制优化投资结构。

九、积极财政政策退出必须改革 和完善财政支出体制

课题报告针对积极财政政策退出必须改革和完善财政支出体制问题，提出以下几个方面的观点。

第一，按照建立公共财政体制的要求，合理确定长期建设国债的政策调整范围和要点。报告对市场经济中财政职能作用的国际比较，发展中国家财政支出政策变化的特征，我国公共财政基本职能的合理定位与转换，公共财政体系中国债与长期建设国债的地位和作用等方面进行了全面分析。系统地提出了长期建设国债的政策调整，必须符合我国政府职能和公共财政职能的定位与转换；长期建设国债的调整要与建立公共财政框架相呼应，政策重点应符合国家发展规划确立的战略发展目标；积极财政政策应退出一般竞争性、盈利性领域，尽可能发挥市场在其中配置资源的优势；长期建设国债对重点行业的投入应继续保持必要的政策

连续性；长期建设国债的政策调整应当和税收政策的调整相互呼应，协同配合；合理发挥多种财政政策手段的有机组合，培养经济自主增长能力；长期建设国债的调整应立足国情与转轨的现实要求等一系列观点。

第二，在长期建设国债和积极财政政策调整的过程中，财政体制改革的方向、内容及步骤：一是抓住政策调整机遇，推进改革完善税费制度，构建内需平稳增长机制。重点是规范政府收入、调节税制结构、完善税制体系、鼓励民间投资、强化收入分配功能，正确处理效率与公平的关系，为市场经济主体建立和完善统一、开放、竞争、有序的现代市场体系，创造公平竞争和可持续发展的宏观环境。二是抓住政策调整机遇推进改革，强化财政对结构调整的作用。重点是优化财政支出结构，促进经济社会持续发展。建立公共财政支出管理体系。大力推进财政资金使用绩效评估工作，逐步建立一套科学有效的评价体系和机制。建立高效有序的财政资金运行监督体系。三是抓住机遇推进改革，建立健全与市场经济新体制配套的分税分级公共财政框架。四是确立时序与改革步骤。

第三，长期建设国债规模缩小后，按照公共财政的要求，确立新的财政支出方式。具体是改进和完善财政贴息管理办法，扩大贴息规模，提高贴息资金的使用效率和资金放大倍数；进一步理顺财政与国家开发银行、信用担保机构等政策性金融机构的关系，更积极、合理地发挥政策性金融体系的作用；进一步深化和完善政府采购制度改革，加强招标管理和规范多样化采购；积极开拓 BOT、TOT 等方式，开拓民间资金从事公用事业建设的新空间；建立和发展财政支出绩效考评制度，对预算执行过程及结果实行全面考评。

十、用开发性金融投资替代 部分长期建设国债投资

课题报告通过对开发性金融的基本原理和运行机制，以及国际上开发性金融的基本经验等方面的分析，论证了开发性金融替代长期建设国债的可行性。提出，开发性金融是我国投融资模式的重要创新，具备替代长期建设国债的先决条件，而且能有效克服国债投资的缺陷和整合社会资源，可获得与长期建设国债投资等同的社会效益，符合我国投资体制改革方向。并且提出，开发性金融部分替代长期建设国债投资有利于拓展国家及政府组织增信领域，弥补信用缺损和制度缺损，控制融资风险。进而提出了开发性金融部分替代长期建设国债投资的实施方案，设计了开发性金融替代长期建设国债的范围、对象、规模、项目管理和操作模式、项目资金配置方式，项目的市场出口和财政出口等。最后，从贴息政

策、发债规模政策、不良资产优先核销政策、所得税返还转增资本金政策等方面，提出了如何调整和完善国家相关政策与制度。

十一、应建立和完善中长期 建设国债的偿还机制

课题报告认为，积极财政政策退出已是大势所趋，需要及时制定相应政策措施，以确保政策顺利转型，防范财政风险，维护经济社会稳定与增长。因而提出了应建立和完善中长期建设国债的偿还机制的建议。报告首先分析了1998年～2003年国债发行及还本付息的情况，并预测了2004年～2015年国债还本付息支出占政府财政支出比例情况，进而对积极财政政策退出过程中中长期国债偿还机制进行了探索，提出了确保积极财政政策安全退出，保证政府财政正常运行，防范和化解债务危机等制度目标。为了保证国债按期还本付息，课题报告还对偿债资金的来源和国债市场的制度建设等方面进行了设计。最后对建立和完善中长期建设国债的偿还机制提出了政策建议。其主要内容是：

第一，编制5年～10年期的滚动债务预算，指导和监督中长期国债管理，确保国债按期还本付息。

第二，当年新增财力优先安排部分资金补充偿债基金，保证中长期国债偿还。

第三，在积极财政政策退出，国债发行规模递减的同时，仍保持国债发行的必要规模，以保持政府债务政策的灵活性和延续性。

第四，在当年预算支出安排时，将国债还本付息支出作为优先保障的项目之一优先安排。

第五，调整中央地方财政管理体制，增加中央财政财力，降低中央财政债务依存度。

第六，中央财政预算如果出现盈余，首先利用国债市场及时或提前偿还部分债务。

第七，加强国债投资项目管理，提高资金使用效益，增强政府偿债能力。

十二、2004年～2005年我国财政政策取向

课题报告通过对1998年以来我国经济运行环境的重大变化及前景的分析，