

全国财政干部培训教学参考资料

财政部全国财政干部培训教材编审委员会办公室组编

郭庆旺 主编

促进经济稳定增长的 财政政策研究文集



经济科学出版社

全国财政干部培训教学参考资料

财政部全国财政干部培训教材编审委员会办公室组编

促进经济稳定增长的 财政政策研究文集

经济科学出版社

责任编辑：吕亚亮
责任校对：董蔚挺
版式设计：周国强
技术编辑：战淑娟 李长建

促进经济稳定增长的财政政策研究文集

郭庆旺 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

北京印刷一厂印刷

河北三佳集团装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 9.5 印张 250000 字

2000 年 1 月第一版 2000 年 1 月第一次印刷

印数：0001—8000 册

ISBN 7-5058-1935-6/G·401 定价：16.60 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

促进经济稳定增长的财政政策/郭庆旺主编. - 北京: 经济科学出版社, 2000.1

全国财政干部培训教学参考资料

ISBN 7-5058-1935-6

I. 促… II. 郭… III. 经济增长-财政政策-中国-文集

IV. F812.0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 50891 号

财政部全国财政干部培训教材编审委员会 成 员 名 单

主 任：项怀诚

副主任：金立群 高 强

委 员：(以姓氏笔划为序)

王 军 王保安 张玉泰 周秉建

秘书长：张玉泰 (兼)

序 言

改革开放以来，我国财政改革取得了巨大的成绩，财政形势发生了可喜的变化。随着我国社会主义市场经济体制的逐步确立，建立公共财政已成为我国财政改革的目标和方向。为了更新财政工作者的理论知识，提高各级领导干部驾驭财政经济工作的本领和能力，遵照李岚清副总理的指示精神，财政部办公厅和全国财政干部培训中心组织编写了全国财政干部培训辅助教材《财政若干问题研究》一书及与之配套的教学参考资料“当前财政改革有关问题研究的系列论文集”。

《财政若干问题研究》一书共有九个专题，作者为我国财政界知名的专家、教授和博士生导师，内容涉及新的财政理论，当前财政改革焦点、热点、难点问题研究和具体业务探讨，是一本高层次的

财政培训教材。与之配套的有关问题研究系列论文集，是由各专题撰稿人收集的主要为 1993 年以后公开发表的反映主流观点的优秀文章，其中也收集了少量与主流观点不一致的文章，供大家参考借鉴，以便从各方面多角度思考问题，深入透彻地掌握新理论和新观念。

1998 年以来，党中央、国务院为应对亚洲金融危机，适时采取了积极的财政政策，保证了经济持续增长和社会稳定。在经济增长偏弱的情况下，财政政策显得更为重要。希望通过新理论、新观念的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和财政业务知识，更好地执行国家的财政政策，同时还能为今后积极探索行之有效的改革途径和措施提供理论支持和指导。这对于推进我国财政体制改革，充分发挥财政的职能作用，进一步促进国民经济和社会各项事业的健康发展，具有十分重要的意义。

丁晓

1999 年 10 月 11 日

前 言

发展是人类永恒的主题，而社会物质财富的增长是经济发展的根本；保持经济稳定，促进经济长期增长，又是经济发展的核心内容。特别是 1998 年以来，中国的经济运行陷于低谷，政府意识到财政政策的重要性，并及时启用积极财政政策，扩大内需，熨平经济波动，恢复经济增长。

本文集的收集原则主要是：第一，收集近年来发表于主要报刊的论文；第二，收集围绕中国近两年经济不景气、如何利用财政政策尽快使经济走出低谷的论文以及根据中国共产党第十四届五中全会提出的“经济增长方式从粗放型向集约型转变”，如何利用财政政策实现长期增长的论文；第三，收集的论文既具有一定的理论深度，又密切联系中国经济现实，解决实际问题的论文。

本文集共收集 18 篇论文，从内容来看，大致可分为三大部分。第一部分的论文（包括第 1 篇和第 2 篇），主要根据中国经济形势发展变化，讨论如何看待从适度从紧到积极扩大内

需这种宏观经济政策的变化。第二部分的论文（包括第 3 篇～第 11 篇），主要以中国自 1998 年以来经济严重不景气为背景，探讨财政政策在熨平经济波动，促进经济稳定增长中的作用。第三部分的论文（包括第 12 篇～第 18 篇），主要以现代经济运行，特别是在经济全球化和知识经济到来为背景，讨论财政政策在转变经济增长方式，实现经济长期增长中的作用。

编者

目 录

前言	(1)
从适度从紧到积极扩大内需：怎样看待宏观 经济政策	胡鞍钢 (1)
论从抑制通胀到扩大内需转型期的宏观经济 政策	阎 滔 (12)
采取更加有力的财政政策 加强基础设施建设 拉动经济增长	项怀诚 (39)
实施积极财政政策的积极意义	陈 共 (46)
对当前财政政策若干问题的认识	张合金 李 力 (55)
充分运用财税政策 确保经济稳定增长	刘 军 (81)
积极运用财政政策 加强供给管理	贾 康 江旭东 (93)
论当前扩张性财政政策的回旋空间、制约因素 及解决对策	夏杰长 (116)
英美稳定经济的财政政策及启示	姜永华 (138)
美国等国家的财政政策及 启示	国家计委对外经济研究所课题组 (154)

发达国家在经济萧条时期的财政措施·····	李欣欣(170)
内生增长理论与财政政策·····	安体富 郭庆旺(183)
促进经济增长方式转变的财政政策	
选择·····	刘溶沧 马拴友(201)
转变经济增长方式的财政思考·····	杨晓达(220)
论促进中国高新技术产业化的财政政策·····	方向阳(233)
政府财税政策与企业技术进步·····	刘溶沧 李万甫(242)
当前我国财税政策对企业技术创新的政策	
取向·····	夏兴萍(255)
论可持续发展的财政政策·····	刘溶沧 夏杰长(265)
后记·····	(287)

从适度从紧到积极扩大内需： 怎样看待宏观经济政策

一、宏观经济政策的重要变化

1994年中国爆发了高通货膨胀，当年零售物价指数上涨率达到21%，控制高通胀率成为中央政府宏观经济政策的首要任务。1996年3月17日，八届人大四次会议批准的国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景发展纲要提出：在“九五”期间实行适度从紧的财政政策和货币政策。1997年10月党的十五大报告重申了在今后一个时期内宏观经济政策是适度从紧的货币政策和财政政策。尽管亚洲金融危机已对我国经济发展产生了相当不利的影响，已经出现有效需求不足、通货紧缩，需要灵活调整宏观经济政策方向，1998年3月第九届全国人大第一次会议《政府工作报告》还是再次强调

要继续实行适度从紧的财政政策和货币政策。实际上，在人大会议结束后的记者招待会上，朱镕基总理提出了确保 1998 年经济增长率 8% 的目标。为此，他提出：“我们实行这些目标的主要手段是提高国内的需求。这个需求就是加强铁路、公路、农田水利、市政、环保等方面的基础设施建设，加强高新技术产业的建设，加强现有企业的技术改造。”^① 由于我国已经出现了明显的通货紧缩和突发的高失业率，中央决定适时调整宏观经济政策的目标和方向，及时地提出了采取更加有利的财政政策，扩大内需，刺激经济增长。^② 朱总理于 1998 年 8 月 2 日更加明确地指出：“针对当前通货紧缩的形势，中央决定实施更加积极的财政政策，筹集更多的资金，进一步加大基础设施建设投资力度，这是扩大国内需求，拉动经济增长的最有效措施。”^③

这表明中国宏观经济形势发生了较大的变化，相应的宏观经济政策也做出了必要、灵活的调整。从统计数据看，自 1997 年下半年以来，我国出现了物价指数上涨率呈负增长的通货紧缩迹象，1998 年上半年，全社会商品零售物价指数上涨率为 -2.1%，通货紧缩越来越明显。如果说 1993 年以来出现的突发性高通货膨胀率直接损害广大消费者的利益，需要实行旨在降低高通胀率的第一次“软着陆”的话，那么，从

① 新华社北京 1998 年 3 月 19 日电。

② 《经济日报》评论员文章：《扩大内需，确保增长》，1998 年 4 月 21 日；项怀诚：《财政宏观调控与启动经济增长》，1998 年 6 月 16 日，第七版；项怀诚：《采取更加有力的财政政策，加强基础设施建设，拉动经济增长》，《人民日报》，1998 年 8 月 31 日，第二版。

③ 新华社北京 1998 年 8 月 2 日电。

1997年下半年以来出现的突发性高失业率和通货紧缩直接打击广大生产者的积极性，需要实行旨在扩大内需、降低高失业率的第二次“软着陆”，因为通货紧缩与有效需求不足造成大量生产能力闲置和过剩，也是一种十分严重的社会资源浪费。为此，尽管中央没有正式宣布放弃或改变“适度从紧”的宏观经济政策，但实际上已经转向“适度扩张和积极扩大内需”的宏观经济政策。可以预见，今后几年，这一旨在积极扩大内需的宏观经济政策将成为中国经济发展的主导方向。

二、从高通胀率到高失业率

改革以来，我国经济增长经历了四次完整的经济周期，相应的通货膨胀率和失业率也发生了周期性的变化。经济增长率、通货膨胀率和失业率是反映一个国家宏观经济运行的“晴雨表”，研究三者之间的相互关系的变化也是宏观经济学理论的重要内容。二次大战后，经济发展史被称为“摸索对待通货膨胀率和失业率，以实现经济增长的历史。”^① 同样，进入 90 年代，中国也面临如何对待通货膨胀与失业率之间平衡和相互交替的两难问题，这与我们在 80 年代仅与高通胀作斗争有较大差异性。随着中国经济市场化的范围不断扩大（如从商品市场开放到劳动市场开放），市场化程度不断加深（指各类市场

^① 赫伯特·斯坦：《美国总统经济史——从罗斯福到克林顿》，中文版，吉林人民出版社，1997 年。

化指数不断提高)^①，通货膨胀率和失业率在反映市场机制方面以及各类要素供求关系方面的真实性不断提高，从而在一定意义下具有了某种联系和相关关系。

作者估计了 90 年代的城镇真实失业率（不同于国家统计局公布的城镇登记失业率），并选用了 GDP 增长率和通货膨胀率（指零售物价指数上涨率），根据反映经济增长率与失业率之间的奥肯模型，通货膨胀率与失业率之间的菲利普斯模型以及经济增长率和通货膨胀率之间的关系模型，首次对三者之间的相关关系作了定量研究。主要的结论是：（1）改革以来我国的经济增长率与失业率之间不存在相关关系，高增长还伴随高失业率，这与西方市场经济国家低增长、高失业的情形大为不同。（2）经济增长率与通货膨胀率呈正相关关系，经济增长会带动通货膨胀率上升或滞后性上升，在 90 年代期间（指 1991～1997 年期间），当实际 GDP 增长率比增长趋势高出 1 个百分点时，通货膨胀率则比上年高出 0.222 个百分点；反之，当实际 GDP 增长率低于增长趋势时，可导致通货膨胀率相应的下降。（3）在短期内（指 1993～1997 年期间）通货膨胀率与失业率具有菲利普斯曲线特性，即通货膨胀率下降失业率上升，但样本期稍一扩大，则不存在菲利普斯特性曲线，与美国等国有类似的现象，即菲利普斯曲线在短期内有效，中期则无效。因此不能简单地套用菲利普斯曲线，更不能以这一曲线作为制定宏观经济政策的基础。

^① 根据作者研究，1997 年中国市场指数为 25%，1996 年已经上升为 63%。卢中原、胡鞍钢：《市场化改革对我国经济运行的影响》，《经济研究》，1993 年第 12 期，第 49～55 页。最近，南开大学经济研究所所长陈宗胜完成了对中国经济体制市场化测度的研究，认为我国的市场化程度已达 60%，《经济日报》刊载。

上述三个指标之间的动态关系反映了这一时期（主要指 90 年代）中国经济发展的特性：一是高增长与高通胀、低失业率的状态；二是高增长、高失业率与低通胀的状态。1992 年以后主要是通货膨胀率快速上升，到 1994 年达到最高峰，而失业率处在较低水平；从 1993 年以后，失业率由 3% 迅速上升，到 1997 年达到 7%，而通货膨胀率迅速下降，由高通胀变为通货紧缩。预计 1998 年我国城镇真实失业率达到 7%~8%，1999 年达到失业高峰，约 1500 万~1800 万人，失业率为 8%~9%，涉及城镇家庭人口达 5000 万人以上，成为我国当前最突出的经济社会问题。^①

今后 2~3 年，我国经济增长的特点仍然是“两高一低”：较高的经济增长，较高的失业率，以及较低的通货膨胀率。从这三者的互动关系看，高经济增长率并不必然降低高失业率，但是高经济增长有可能再次引起高通胀率。这就要求宏观经济政策在通货膨胀率和失业率之间作出某种选择和相互交替 (trade off)，并显示出极大的灵活性，为及时和适时调整宏观政策留下较大的余地。

三、如何理解宏观经济政策

宏观经济政策是指政府用来促进经济发展、影响经济活动的主要工具。通常是指财政政策、金融政策以及外汇政策和农

^① 中国科学院国情分析小组：《就业与发展：中国失业问题与就业战略》，辽宁人民出版社，1998 年版。

业政策。^① 宏观经济政策的目标通常由多种目标集组成：促进经济持续增长；保持较低通货膨胀率水平；实现充分就业；保持财政收支平衡；保持国际收支平衡。就发展中国家而言，促进农业增长，促进出口贸易增长，开发人力资源，减少绝对贫困人口，也是极其重要的宏观经济目标。

宏观经济政策的核心内容是实现经济稳定化政策，其目标既要实现低通胀率，又要实现低失业率。^② 从这个意义来看，宏观经济的“软着陆”是指宏观经济的稳定化，它的重要标志就是美国经济学家 Robert Gordon 所提出“两高一低”，即低通胀率、低失业率和高人均产出增长率。仅是高增长、低通胀或高增长、低失业率只是部分意义上的“软着陆”，只有同时达到了低通胀、低失业且高增长，才是真正意义上的“软着陆”。

从 1993 年到 1997 年期间，我们花了 4~5 年的时间实现了第一次“软着陆”，有效地控制了高通胀率。针对迅速上升的城镇失业率，笔者明确提出，从现在起，有必要再花 4~5 年时间实现第二次“软着陆”，旨在降低高失业率，从而实现宏观经济稳定化，即“两高一低”的目标。^③

决策者所面临的基本悖论或基本问题是，如何在取得降低高失业率的同时也达到低的通货膨胀率。如果通货膨胀率高，那么降低通货膨胀率就要求降低真实的 GDP 增长率，而真实

① 马尔科姆·吉利斯等：《发展经济学》，中文版，经济科学出版社，1989 年版，第 371 页。

② Robert J. Gordon, 1997. *Macroeconomics*, Seventh Edition, Addison-Wesley.

③ 胡鞍钢：《寻求新的软着陆：降低高失业率是今后宏观调控的首要任务》，新华社《瞭望》周刊，1997 年 8 月 4 日，第 31 期，第 12~13 页。