

中国

积极的财政政策

项怀诚

Xiang Huaicheng

China

Proactive Fiscal Policy



中国财政经济出版社

中国：积极的财政政策

China: Proactive Fiscal Policy

项 怀 诚

Xiang Huaicheng

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国：积极的财政政策/项怀诚著. —北京：中国财政经济出版社，2001.9

ISBN 7-5005-5314-5

I. 中… II. 项… III. 财政政策—中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 061215 号

中国财政经济出版社出版

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

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：64033436

北京外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 5.375 印张 132 000 字

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月北京第 1 次印刷

印数：1—4500 定价：25.00 元

ISBN 7-5005-5314-5/F·4716

(图书出现印装问题,本社负责调换)



国家主席江泽民在总结 2000 年中国经济工作时指出：“我们坚持扩大内需的方针，继续实行积极的财政政策和稳健的货币政策，大力推进经济结构调整，加强农业基础，加大国有企业改革和脱困的力度，实施西部大开发战略，采取多种措施扩大出口。这些重大措施取得了明显成效，国民经济保持了较快的发展势头，呈现出积极的变化。”积

极财政政策，是中国政府应对亚洲金融危机冲击和国内需求不足的变化所采取的宏观调控措施，为有效抑制通货紧缩趋势、保持经济持续增长作出了巨大的贡献。积极财政政策的实践，丰富了中国在复杂经济形势下正确处理改革、发展、稳定三者的关系，以及按照社会主义市场经济原则实施宏观调控的经验。

項懷誠

2001 年 8 月 8 日

目 录

第一篇 财政政策的战略调整	(1)
一、1979—1997：中国的财政政策.....	(1)
二、1998：中国经济面临严峻挑战.....	(3)
(一) 对外贸易受到严重冲击.....	(3)
(二) 国内物价持续走低.....	(4)
(三) 消费需求增长趋缓.....	(5)
(四) 投资需求增长乏力.....	(5)
(五) 结构因素制约经济健康运行.....	(6)
三、果断决策：实施积极的财政政策.....	(8)
(一) 国外做法的借鉴.....	(8)
(二) 货币政策的尝试.....	(11)
(三) 宏观调控选择积极财政政策.....	(14)
(四) 积极财政政策的提出.....	(15)
 第二篇 积极财政政策的实践	(17)
一、1998：启动积极财政政策.....	(17)
(一) 积极财政政策的内容.....	(17)
(二) 积极财政政策的特点.....	(20)
二、1999：进一步加大积极财政政策力度.....	(24)
(一) 宏观经济形势.....	(24)
(二) 积极财政政策的主要措施.....	(25)
(三) 积极财政政策的特点.....	(26)

三、2000：继续保持积极财政政策的力度·····	(27)
(一) 国民经济出现重要转机·····	(27)
(二) 积极财政政策的主要措施·····	(29)
(三) 积极财政政策的特点·····	(30)
四、2001：保持财政政策的稳定性·····	(32)
 第三篇 积极财政政策成效显著 ·····	(34)
一、拉动了国民经济增长·····	(34)
(一) 成功启动“三大需求”·····	(34)
(二) 国民经济稳定增长·····	(37)
二、促进了经济结构调整·····	(38)
(一) 基础设施得到加强·····	(38)
(二) 推动产业结构升级和经济发展模式转变·····	(39)
(三) 区域生产力布局得到调整·····	(39)
三、加快了市场化进程·····	(40)
(一) 全方位对外开放格局基本形成·····	(40)
(二) 投资环境改善·····	(40)
(三) 国有企业改革得到了强有力支持·····	(42)
四、丰富了宏观调控经验·····	(42)
(一) 综合运用政策工具的间接调控·····	(42)
(二) 财政政策与货币政策的有机协调·····	(43)
(三) 需求管理和供给管理的科学结合·····	(44)
(四) 改革与发展的共同推进·····	(45)
五、促进了社会保障体系建设·····	(45)
六、改善了人民生活水平·····	(46)
 第四篇 “十五”财政政策前瞻 ·····	(50)
一、财政政策将继续在宏观调控中发挥重要作用·····	(51)

目 录

(一) 财政政策与市场导向的经济改革·····	(51)
(二) 财政政策与对外开放·····	(52)
(三) 财政政策与经济增长·····	(52)
二、近期经济形势和财政政策的基本取向·····	(53)
(一) 当前的经济形势·····	(53)
(二) 财政政策的走势·····	(55)
(三) 加快财政自身改革 建立公共财政管理体制··	(56)
三、注重财政可持续发展·····	(58)

第一篇 财政政策的战略调整

一、1979—1997：中国的财政政策

1979年，中国开始改革开放。在此之前，一直实行高度集中统一的计划经济体制，政府主要依靠计划实行综合平衡，财政收支依附于计划，包含于计划之中，作为政府实现国民经济计划的主要工具而发挥作用。那时，着眼于宏观调控且具有相对独立意义的财政政策概念还没有被广泛地认知和提出。

改革开放以来，中国经济社会生活所经历的最突出的变化是计划经济体制逐步解体，市场化改革逐步深入。国民经济迎来了快速发展的大好机遇，投资需求极为高涨。与此同时，过去不合理的收入分配格局逐步得以矫正，居民的消费需求也不断释放出来。由于投资和消费两大需求急剧增长，中国在国民经济保持快速增长的同时，存在着较大的通货膨胀压力，有些年份甚至发生了严重的通货膨胀。20世纪80年代，中国处于计划经济和市场经济混合体制时期，计划经济仍居于主导地位，宏观调控主要是以计划调节为主、市场调节为辅，调控的模式基本上是传统的“拉闸门”模式的延续，往往出现“一放就乱，一乱就收，一收就死，一死再放”的现象，经济发展处于周期性波动之中。

进入90年代后，随着经济体制改革的逐步深入和经济发展水平的不断提高，中国经济进入了新的高速发展时期，这一时期主要的特征表现为高增长率和高通货膨胀率并存。1991年GDP增长率

为 9.3%，1992 年为 14.2%，1993 年为 13.5%，1994 年为 12.6%。由于投资需求过度扩张，生产资料价格迅速攀升，两者相互推进，使物价指数由 1992 年的 5.4% 迅速上升为 1994 年的 21.7%，最终演变成严重的通货膨胀。

为了保持国民经济的良性发展，抑制通货膨胀，从 1993 年下半年起，中国政府决定实施适度从紧的财政货币政策。经过三年的治理整顿，经济环境得到了明显的改善，经济增长质量明显提高，经济继续保持较快的发展速度，“八五”时期^① GDP 年均增长 11.7%。与此同时，通货膨胀率迅速回落，1996 年物价指数下降为 6.1%，国民经济成功地实现了“软着陆”。这是中国宏观经济调控史上的重要事件，为治理市场经济条件下通货膨胀积累了宝贵的经验。

适度从紧的财政政策并非是全面从紧，而是结构性从紧，是根据改革与发展及宏观调控需要，作出的相机抉择。特别需要指出的是，80 年代初，为了推动改革开放事业的深入发展，在计划体制上打开一个口子，促进市场机制的发育，财政承担了改革成本，对企业减税让利，对地方实行“分灶吃饭”的财政管理体制。这一改革虽然极大地促进了地方经济发展，符合改革的大局，但也弱化了国家财政的宏观调控能力，主要表现在以下几个方面：

一是财政收入占国内生产总值的比重下降。财政收入占 GDP 的比重，从 1980 年的 25.7% 一路下滑到 1995 年的 10.7%，年均下降一个百分点，1996 年后才止跌回升。在这期间，经济高速增长，但宏观税负并没有上升，而是连续大幅下降。

二是财政支出的增长幅度超过了财政收入的增长。从 1978 年到 1997 年，不含债务的财政收入从 1 132 亿元增加到 8 651 亿元，按可比口径计算，增长了 6.6 倍，年均增长 11.3%。同期，不含

^① “八五”时期是指 1991—1995 年，第八个五年计划时期。

债务的财政支出从1 122亿元增加到9 233亿元，按可比口径计算，增长了7.2倍，年均增长11.7%。两者相比，支出增幅高于收入增幅0.4个百分点。

三是财政赤字规模扩大。从1979年到1997年，我国不含债务的财政赤字从135.4亿元增加到582.4亿元。

四是债务规模不断扩大。中央财政的债务规模，由1982年的84亿元增加到1997年的2 477亿元，年均增长25.3%，中央财政的债务依存度从1982年的11.9%上升到1997年的55.7%。

二、1998：中国经济面临严峻挑战

1997年7月2日，亚洲金融风暴首先在泰国爆发，迅速席卷了马来西亚、新加坡、印度尼西亚、菲律宾等东南亚国家，股市暴跌，汇率下降，生产停滞，经济出现负增长，泡沫经济破灭。亚洲金融风暴很快波及香港，恒生指数由17 000点跌到8 000多点。拉美、大洋洲、前苏联东欧国家都受到不同程度的影响。日本经济在经历了90年代长期低迷后，亚洲金融危机的冲击使其雪上加霜。全球经济和贸易的增长步伐明显减慢。

1998年，中国经济形势发生急剧变化。亚洲金融危机的影响明显加深，长期以来盲目建设带来的结构不合理等深层次矛盾，在国际经济环境急剧变化和国内市场约束双重因素作用下，更加突出地显现出来，内需不振，出口下降，投资增长乏力，经济增长速度回落，中国经济面临着严峻的考验。

（一）对外贸易受到严重冲击

亚洲国家（地区）是中国的主要贸易和投资伙伴，亚洲的经济动荡对中国的外贸出口和外资进入造成前所未有的冲击。

一是外贸出口形势恶化。1998年以后，亚洲金融危机对中国出口的负面影响逐步显现出来。上半年的外贸出口额为869.8亿美元，同比增长7.6%。与1997年同期的26.2%和1997年全年的20.9%的增长速度相比，大大降低。其中，5月份出口下降1.5%，出现了22个月以来的首次负增长。出口增幅下降的主要表现：(1)一般贸易出口增速大幅度回落。1998年上半年一般贸易出口额为365.3亿美元，比1997年同期增长了4.4%。相对于1997年同期的33.1%和1997年全年的24.1%大幅回落。(2)国有企业出口明显下降。1998年上半年，国有外贸企业出口额471.1亿美元，增长了3.1%。同1997年同期25%的增长速度相比，增势明显回落。(3)初级产品出口出现负增长。1998年上半年，初级产品与上年同期相比，减少16.3%。

二是外商投资下降。1997年亚洲金融危机爆发后，许多国家和地区通货紧缩趋势加快，企业资金筹措能力下降，对外投资活动严重受挫。尤其是亚洲地区重要的投资来源国日本，受亚洲金融危机影响，海外资本向国内收缩，对外直接投资出现大幅度下滑。由于亚洲地区经济形势趋于严峻，投资收益预期严重恶化，大量国际资本回流到欧美等其他地区的资本市场，造成亚洲地区资本净流出，投资活动萎缩。1997年亚洲国家对中国投资占中国实际吸收外资总量的比例由以往的80%以上降为75.6%，1998年继续下降为68.7%。

(二) 国内物价持续走低

中国商品零售价格总水平自1997年10月开始出现绝对下降，截至1998年7月，持续下降了9个月。居民消费价格指数从1998年3月开始出现下降。工业品价格指数自1996年6月以来持续下降，到1998年7月，已达25个月之久。从全年价格走势看，没有明显的回转迹象，通货紧缩趋势日渐明显。

（三）消费需求增长趋缓

90年代中期，医疗、住房、教育、社会保障等各项改革逐步推开，改革力度不断加大，居民预期支出增加。再加上失业率高、就业前景不乐观以及实际利率过高等因素，居民边际储蓄倾向上升，边际消费倾向下降。此外，市场发育不健全，消费信贷服务体系不完备，也大大限制了居民对住房、汽车等耐用消费品的消费；农村基础设施落后，农民收入增长缓慢，也制约了农村消费品市场及农业生产资料市场的发展。社会消费零售总额增长率持续下降，由1996年的20.1%逐渐下降至1998年的6.8%。社会消费需求严重不足，商品销售不畅，企业开工率只有60%左右，产品积压累计达3万亿元以上。

更为深层次的变化是，中国市场供求关系发生显著变化，买方市场格局形成。90年代以前，中国一直表现为短缺经济特征，卖方市场居于主导地位。90年代后，市场总量基本维持平衡，市场结构矛盾成为流通领域的焦点，供不应求的商品比重明显减少，供过于求的商品比重不断提高。据1998年国家商业信息中心对601种主要商品的调查统计，供大于求或供求基本平衡的商品达100%。

买方市场格局的全面发展，意味着中国过去短缺经济条件下粗放式增长方式成为历史。需求约束将在今后经济增长中长期存在，经济增长只能靠各类经济主体进行技术创新和制度创新来实现。

（四）投资需求增长乏力

1998年，中国投资需求增长明显受到消费增长趋缓和金融体制改革滞后的制约。预期回报率较高的投资领域相对狭小，投资项目可选择的余地不大。特别是市场供求关系的变化，使得绝大多数生产资料和消费品价格持续下降。受此影响，在市场竞争中失去优

势的企业经营亏损严重，处于竞争优势的企业也面临市场萎缩的困境，投资预期收益下降，投资风险增加，投资扩张能力削弱。

尽管金融机构采取了降低存款利率、准备金率，增加货币投放量等措施，但国有企业改革处于关键时期，现代企业制度还没有完全建立起来，企业资产负债率和利润率都没有得到根本性好转，投资能力有限；银行的信贷功能难于充分发挥，企业利润率低下和银行风险防范意识增强，导致银行的储蓄投资转化率低；民间投资不够活跃，缺乏必要的引导机制和激励机制，中小企业融资不畅。所以，作为经济增长主要动力之一的固定资产投资，其增长幅度下降，1997年下降为8.8%。如果不采取有效措施，固定资产投资下降趋势将难以扭转。

（五）结构因素制约经济健康运行

经济结构不合理是传统经济发展模式的产物。改革开放以来，随着经济的发展，在经济政策和市场调节共同作用下，结构不合理状况有所改善，但问题依然存在，对亚洲金融危机的冲击产生了放大效应。结构不合理主要表现在：

1. 产业结构不合理，低技术水平产品过剩与高新技术产品不足并存。

企业组织规模小而分散，缺乏竞争实力和优势。据国家统计局对900多种主要工业产品生产能力的调查，我国生产能力严重过剩，一半左右的工业产品生产能力利用率在60%以下，最低的仅有10%。而一些国民经济急需的技术含量高、有特色、市场前景好的产品，尤其是重大技术装备和成套技术设施、高新技术产品则供给不足，有的缺口还很大。

从地区分布看，地区间产业结构趋同化现象严重，在各地的

“九五”^① 计划中，有 24 个省（市、自治区）将电子产业列为支柱产业，有 22 个省（市、自治区）将汽车产业列为支柱产业。低水平重复建设导致的产业结构不合理已经严重影响中国国民经济持续、快速、健康发展。

2. 城乡结构不合理。

制约中国经济增长的主要因素是“二元经济结构”问题。农村经济发展缓慢关键在于非农业化（主要包括工业化和城市化）进程的滞后。改革开放以来，大量农村劳动力进入非农产业领域，推动了中国经济发展和人均收入水平的提高。农村人口非农业化主要依靠发展乡镇企业和农民直接进城两条途径。但从 90 年代中期开始，乡镇企业经过十几年的超常规发展后，外延式扩张的余地大大缩小，在激烈的市场竞争和企业分化加剧的形势下，以中小企业为主体的乡镇企业处于明显的不利地位。由于农村劳动力素质普遍偏低，再加上城市失业和下岗职工增加，城镇吸收农村劳动力的能力下降。特别是目前中国城市化速度慢于工业化速度，中小城镇发展滞后，相应减少了城镇基础设施和第三产业增加吸纳劳动力就业的机会。

3. 区域经济发展不协调。

建国以来，中国政府一直致力于区域经济协调均衡发展，特别是 90 年代中期明确提出加快中西部地区经济发展的一揽子政策，一些交通便利、基础较好的中部地区经济增长速度加快，东部与中部地区间人均 GDP 相对差距在 1998 年以前已出现逐年缩小的趋势。但西部地区由于历史和地理的因素，经济发展速度相对较慢，东部与西部地区的差距有扩大趋势。由于人口增长、经济发展给资源带来了巨大压力，部分地区生态环境趋于恶化。

在多重因素共同作用下，1998 年中国经济形势面临前所未有

^① “九五”是指 1996—2000 年，第九个五年计划时期。

的严峻局面。经济周期处于低谷阶段，1998年上半年经济增长率仅为7%，与全年8%的增长目标有明显差距。经济运行的质量和效益下降，1998年前5个月国有企业净亏损88.75亿元，这是前几年所没有的。就业压力加大，城镇登记失业人口600万人，城镇登记失业率为3.1%，国民经济增长放慢带来新增就业机会不足，再就业形势严峻。居民收入和储蓄增长减缓，城镇居民收入增幅由1994年的8.5%下降到1997年的3.4%，农村居民收入增幅由1994年的5.1%下降到1997年的4.6%，居民储蓄的增长幅度由1994年的45.8%下降到1997年的20.1%。

三、果断决策：实施积极的财政政策

如何应对国内外复杂的经济形势，巩固20年来改革开放成果，向改革与发展的既定目标继续迈进，成为必须面对的一个重大课题。中国政府审时度势，全面分析了制约经济增长的因素，果断地调整了宏观经济政策，由适度从紧的财政货币政策向稳健的货币政策、积极的财政政策转换。

（一）国外做法的借鉴

20世纪，一些发达资本主义国家多次经历了生产过剩、需求不足的经济衰退时期。为了刺激经济增长，各国纷纷采用各种各样宏观调控手段，方法主要有三：（1）实施宽松的货币政策。中央银行通过增加货币发行、降低法定存款准备金率、降低贴现率等手段来扩大货币供应量和信贷规模，刺激投资和消费。（2）实施扩张性的财政政策。这种手段主要是通过增发国债、增加政府支出、减税等方式来刺激总需求。（3）实施汇率政策。政府通过使本币贬值的方式，提高本国产品在国际市场上的竞争力，以刺激出口。具有代

表性的案例有三个，即美国 30 年代的经济大萧条、70 年代西方国家发生的石油危机和 90 年代日本经济衰退。

1. 罗斯福“新政”。

美国 1929—1933 年的经济大萧条是人类历史上的一个噩梦。在这场经济大萧条期间，物价连年下跌，投资和消费萎缩，股市崩溃，生产大幅下降，工厂和银行大量倒闭，社会生产能力闲置，失业急剧增加。罗斯福总统上台伊始，立即大刀阔斧地实施了“新政”运动，对于摆脱经济萧条发挥了重要作用。

在金融方面，推出的措施主要有：改革银行体系，对商业银行和投资银行实行分业经营，对银行实行个别审查颁发许可证制度，发放住房贷款基金，向住户发放低息贷款，提高黄金价格，等等。这些措施促进了公众恢复对银行、证券交易的信心，维持了住房市场的稳定，帮助发生财务危机的企业和个人解决资金流动性问题。此外，美国当时还实行了货币贬值的汇率政策，促进外贸出口，为国内金融改革和实行扩张性的货币政策提供一个良好的环境。

在财政政策方面，一是举办社会公共工程，刺激国内需求。实行大规模的以工代赈，从事交通、港口等基础设施建设，加强农村电网建设，加大环境治理和资源保护力度。二是调整税收政策，降低低收入者的税率，提高高收入阶层的税率，实行平均化的税收政策，以改变当时贫富差距过大、有效需求不足的问题。三是出台了社会保障政策，包括规定就业人员的最高工作时间和最低工资标准，为失业者提供工作岗位，为老人和残疾人提供社会保险等，这些措施提高了社会中下层的收入水平和消费水平，改善了国民收入的分配格局。

2. 70 年代西方各国的宏观调控政策。

在 70 年代，由于石油涨价所引发的经济危机，西方各国都出现了战后最严重的经济衰退，采取了各不相同的宏观调控政策，其中财政政策的运用尤为显著。日本在 70 年代多次实行减税政策，

从1973年开始实行所得税减免，到1977年期间，年平均减少3 700亿日元，实际税负平均下降了5%左右；不断增加对公共事业的投资，1978年公共事业投资增长27%；增加社会福利开支，1973年开始提出“老年人疗养免费”，并修订了健康保险法和年薪法。联邦德国在70年代通过采取增加政府支出、扩大政府补贴和债务、减免税收等多种措施，成功地克服了经济衰退。在1970—1982年期间，联邦德国政府支出占GNP的比重由37.2%上升到49.8%，政府投资增加了45.7%，政府消费支出增长了206.3%，政府债务从1 154亿马克增加到6 097亿马克，占GNP的比重由17.1%上升到38.2%，税收减免额和财政赤字均有大幅增长。

在此期间，英国、法国、意大利等国家均采用了扩张性的财政政策，并取得了一定的成效。

3. 90年代日本的经济政策。

日本90年代的经济衰退始于80年代末泡沫经济的破灭。当时，日本政府认为挤出泡沫是经济调整的正常反应，随着经济形势的恶化，政府被迫采取措施，1991年7月1日，日本银行把法定贴现率由6%下降到5.5%，标志着日本货币政策由紧到松的重大转变。

同时，日本政府还采取减税措施，并增加公共支出。1993年以后日本经济开始缓慢复苏。1995年日本推出了一项价值14兆日元的一揽子经济刺激措施，并将法定利率下降到0.5%的水平。在“双松”的财政和货币政策的作用下，日本经济在1996年出现了明显的回升。

但是，连续几年的扩张性财政政策，使日本财政状况急剧恶化。日本政府在1997年被迫着手重整财政，提高消费税率、停止特别减税、减少公共投资，力图控制国债负担率。结果1997年下半年经济形势再次恶化。

1998年日本政府被迫再次实行“双松”的经济政策，并且提