

主编 徐放鸣

财政金融热点问题研究

(上 卷)



经济科学出版社

财政金融热点问题研究

上卷

主编 徐放鸣

经济科学出版社

财政金融热点问题研究

下卷

主编 徐放鸣

经济科学出版社

责任编辑：闫建平

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

财政金融热点问题研究

上、下卷

主编 徐放鸣

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191515

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天宇星印刷厂印刷

新路装订厂装订

850×1168 32 开 20.25 印张 400000 字

2002 年 4 月第一版 2002 年 4 月第一次印刷

印数：0001—6000 册

ISBN 7-5058-2926-2/F·2294 上、下卷定价：68.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

2002年春天，党中央、国务院召开的全国金融工作会议圆满结束。从1997年到现在，我国召开了两次全国金融工作会议，充分说明了党和政府对国际和国内金融形势密切关注，对我国金融的改革和发展高度重视，对进一步搞好金融工作寄予厚望。江总书记在全国金融工作会议上的重要讲话，站在时代和全局的高度，全面阐述了金融的重要性，提出了今后一个时期金融工作的指导方针和任务，明确了金融工作的重点，要求确保金融安全、高效、稳健运行。

金融是现代经济的关键部门，健全的金融体系对提高资源配置的效率，有效调控宏观经济运行，发挥着极其重要的作用。金融部门的健康运行，能成为经济发展的助推器。金融部门如发生故障，存在隐患，就必然影响经济发展的全局。金融危机在世界经济发展史上并不罕见。对于波及全球经济的1997年亚洲金融危机，至今人们记忆犹新。它为我国金融业的改革与发展提供了

生动的教材，给我们的影响与启示都是深远的。

财政和金融是宏观经济调控的重要手段，为扩大国内需求，应对金融危机，我国政府持续实施了积极的财政政策和稳健的货币政策。四年来，金融整顿、改革和发展取得了积极的成果，金融秩序明显好转，金融市场在规范中不断发展，直接融资比重不断提高，支持了国民经济持续稳定增长，金融开放水平不断提高。由于党中央、国务院的英明决策，在世界经济大起大落的态势下，中国经济在全球一枝独秀，从 1998~2001 年我国经济发展速度均达到 7% 以上。

选择与实施适当的财政财务政策对我国金融业的发展具有重要影响，这是我国财政与金融的关系所决定的。首先，国有资本是我国金融资本的主要来源。就银行体系而言，国有商业银行的金融资产占全社会金融资产的 70%，占贷款市场份额的 60% 以上，是我国金融体系的主体，在经济和社会发展中居于举足轻重的地位，维系着国民经济命脉和经济安全。第二，国家财政是金融风险的最终承担者。为防范和化解金融风险，财政部门对金融业采取了补充资本金、出资成立金融资产管理公司、调整金融业财务税收政策等重大政策措施。第三，国债政策作为财政政策与货币政策的结合点，是两大政策协调与配合的纽带。国债市场是金融市场的组成部分，实施货币政策的重要媒介。国债政策的顺利实施，离不开金融业的发展，同时适当的国债政策和国债

市场的发展将对金融业发展产生积极的促进作用。

1997年以来,我国对金融业实行了一系列谨慎的财政、财务和税收政策。其一,财政部发行2700亿元特别国债,用于补充国有独资商业银行的资本金,提高其资本充足率。其二,成立金融资产管理公司,接收国有商业银行14000亿元不良资产。其三,为了提高国内金融业的整体竞争力,对财务制度进行了一系列调整。分别为:缩短应收利息核算时间,从3年逐渐调整为90天;完善贷款呆账准备金制度,调整准备金的提取比例、范围以及核销条件,基本与国际惯例接轨。其四,降低了金融业的税收负担。金融业营业税税率从2001年起3年内各降1个百分点,降为5%。其五,积极防范与关注地方金融风险,地方财政担保向中央银行专项借款化解金融风险。这些政策在稳定金融秩序,防范和化解金融风险过程中发挥了重要的作用。

在这些财政财务政策出台的过程中,金融司进行了大量的调查研究工作。本书收录了自1997年中央金融工作会议以来,在财政金融领域热点问题的有关研究成果。这也是财政部机构改革以来,注重抓大事、议大事,积极开展调查研究,转变工作职能和工作作风的果实。希望本书的出版,起到抛砖引玉的作用,带动社会各界对财政金融问题的进一步关注与研究,提高我国财政和金融的管理水平。

研究发达国家与发展中国家金融发展与改革的成败

得失，对逐步深化我国金融体制改革，有效控制和防范金融风险，有重要的参考价值。本书收集了美国、西欧、日本等发达国家以及韩国等国家国债管理、金融监管体制、银行不良资产处置、金融企业治理结构及金融体制改革等方面的情况介绍和研究成果。在当前日益开放的国际经济金融环境下，作为一个具有后发优势的发展中国家，我们有必要借鉴其他国家的经验与教训，这对我们少走弯路，尽快实现建立适应社会主义市场经济体制需要的现代金融体系的改革目标，具有重要的意义。

进入新世纪，我国已经加入 WTO，外资金融机构与国内金融机构的竞争将更为激烈。我国是一个发展中国家，金融业面临着不断深化发展和加速改革的双重任务，我们要从改革、发展、稳定的大局来看待金融问题。在新的形势下，我们要深刻领会全国金融工作会议精神，以会议精神为指针，积极开展一些调研工作，创造性地贯彻落实好会议精神，加强金融业财政政策的研究，强化金融业财务监管，使金融更好地为社会主义现代化建设服务。

金立峰

目 录

上 卷

美国储蓄债券及有关政策·····	(1)
主权外债发行定价与利率调整·····	(9)
主权资产债务管理的目标与实施 ·····	(14)
西方发达国家的国债及其管理 ·····	(21)
“9.11”事件对全球经济的影响·····	(41)
阿根廷危机分析 ·····	(55)
美日经济走势对我国经济影响的相关分析 ·····	(62)
日元贬值对亚洲经济影响的量化分析 ·····	(81)
美国、加拿大金融监管体制及其对 中国的启示 ·····	(95)
日本政府财政和金融机构改革·····	(113)
法国金融保险监管体制·····	(125)

韩国金融监管体制·····	(142)
巴西、阿根廷金融监管考察报告·····	(152)
法国财政经济部对国有企业等派驻国家 监察员制度·····	(164)
美国 RTC 处理金融危机的做法 ·····	(169)
住宅抵押贷款和不良资产证券化·····	(176)
日本处理银行不良资产的进展情况及经验·····	(185)
韩国的企业重组与金融重组·····	(207)
处理银行不良资产国际经验综述·····	(221)
J. P 摩根公司谈解决不良资产和 补充银行资本 ·····	(260)
政府介入银行重建案例研究·····	(265)
国外政策性银行的主要做法·····	(280)
日本政策投资银行的现状及运作·····	(291)
货币供应的国际比较与分析·····	(300)
美国和日本应对通货紧缩的财政 货币政策经验·····	(314)
美国和英国存款保险制度·····	(319)
西方发达国家存款保险制度分析·····	(326)
世界各国出口信用保险制度·····	(333)
部分国家信用担保制度·····	(342)

下 卷

2001 年我国财政政策和货币政策分析	(351)
积极财政政策的效应评价与走势分析	(364)
继续实行谨慎的金融业财税政策	(375)
中国近期不宜实施全面减税的税收政策	(387)
货币政策规则的比较分析	(406)
防范财政风险与财政可持续发展	(418)
关于中央银行货币发行收入改革建议	(428)
央行基础货币供应方式正在发生变革	(432)
关于国有商业银行信贷管理问题的调研报告	(445)
从不良资产成因看加强国有商业银行 信贷管理的必要性	(457)
我国政策性银行发展的回顾与展望	(465)
建立有效银行监管体制之探讨	(478)
国有独资金融机构实行财务 总监委派制势在必行	(487)
发行次级债券充实国有商业银行资本	(495)
关于中国的银行业改革与重组的建议	(506)
入世对我国金融业的挑战	(517)
金融机构道德风险的危害及防范	(524)
地方化解金融风险中存在的主要问题	(532)
当前不良资产剥离、接收和处置工作中	

一些突出问题亟待解决·····	(545)
关于我国建立证券市场投资者保护	
基金问题的探讨·····	(554)
2001 年下半年以来股市波动情况的分析 ·····	(563)
完善我国政策性信用担保体系的思考·····	(574)
实现债转股目标存在的问题和对策·····	(583)
我国借用国外优惠贷款的战略思考·····	(594)
关于我国国债发行空间的国际	
比较与测算分析·····	(606)
关于石油价格上涨问题的初步分析·····	(614)

2001 年我国财政政策和 货币政策分析

2001 年，我国克服了国际政治经济环境复杂多变的不利影响，国民经济持续健康发展。据国家统计局初步预计，全年完成国内生产总值 95 800 多亿元，比上年增长 7.3%，增速高于年初确定的 7% 的目标。这样的成绩来之不易，是我国正确实施扩大内需政策的结果。本文简要分析 2001 年我国财政政策和货币政策执行情况，并就 2002 年提出建议。

一、积极财政政策作用显著，但积累的风险加大

近年来，为保持国民经济持续健康增长，我国一直实行积极的财政政策。一是增发专项建设国债，扩大基础设施和技术改造投资。1998 年，发行了 1000 亿元长期建设国债，定向用于加快农林水利、交通、邮电通

讯、城市基础设施、环境保护、城乡电网建设与改造、中央直属粮库和经济适用房等方面的建设。1999 年和 2000 年又分别发行了 1100 亿元和 1500 亿元长期建设国债，在继续安排在建国债项目投资的同时，增加安排了重点行业技术改造、重大项目装备国产化和高新技术产业化、环保与生态建设、教育基础设施等方面的投资。2001 年，继续发行 1000 亿元基础设施建设国债，用于弥补在建项目后续资金；发行 500 亿元特种国债以支持西部开发，主要用于西气东输、西电东送、进藏铁路、南水北调、生态建设等一些重大基础设施项目。二是提高部分产品出口退税税率，加快出口退税进度。4 年来，先后多次提高了多种产品的出口退税率，使目前商品综合出口退税率达到 15% 左右，基本实现对出口产品实行零税率的国际通行做法。三是努力增加城镇中低收入居民的收入，促进居民扩大消费。1999 年中央财政增加支出 540 亿元，将国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城镇居民最低生活保障水平提高了 30%，同时将行政事业单位在职职工人均月工资提高了 120 元。2001 年又两次增加行政事业单位在职职工工资。年初人均增加工资 100 元，对 643 个县实施艰苦边远地区津贴制度，对年终考核称职的职工发放年终奖金。10 月份，人均又增加工资 80 元。四是调整有关税收政策，鼓励社会投资。自 1999 年 7 月 1 日起，凡以自有资金或银行贷款，用于国家鼓励的、符合国家产业

政策的技术改造项目的国产设备投资，实行按 40% 的比例抵免企业所得税。1999 年 7 月 1 日开始，对固定资产投资方向调节税按现行税率减半征收，2000 年开始暂停征收。从 2001 年起，分 3 年下调金融保险业营业税，每年下调 1 个百分点。五是恢复征收利息所得税，刺激消费需求。1999 年 11 月对储蓄存款利息恢复征收个人所得税，促使更多的资金转到消费领域，有利于扩大消费需求。

实践证明，积极的财政政策在抵御东南亚金融危机，扩大投资、刺激消费、鼓励出口、拉动经济增长、优化经济结构等方面取得了显著成效。但是，积极财政政策已实施 4 年，政策效应逐渐递减，而且积累的风险在加大。据国家统计局统计，1998 年发行建设国债 1000 亿元，拉动 GDP 增长 1.5 个百分点；1999 年发行建设国债 1100 亿元，拉动 GDP 增长 2.1 个百分点；2000 年，建设国债发行 1500 亿元，拉动 GDP 增长 1.7 个百分点。2001 年继续发行建设国债 1500 亿元，对 GDP 增长的拉动作用比上年会更小。

积极的财政政策导致财政赤字增加，政府债务规模扩大，财政风险加大。2000 年中央财政赤字（含债务利息支出）2597 亿元，2001 年预算赤字为 2598 亿元，占 GDP 的比重接近欧盟规定 3% 的标准。从债务负担来看，2000 年国债发行 4180 亿元，国债余额 13 011 亿元，国债余额占 GDP 的比例为 14.6%。2001 年国债发

行 4000 多亿元，国债余额达 15 000 多亿元，占 GDP 的比重在 16% 左右。

此外，我国财政还存在大量的隐性债务，主要包括：未纳入预算的转贷地方建设国债；补充国有银行资本金的特别国债；未纳入预算的国务院有关部委以政府名义从世界银行、亚洲开发银行、外国政府借入的政府主权外债；国有银行不良贷款损失；粮食亏损挂账和社会保障基金支付缺口等。据初步测算，上述各项隐性债务约占 GDP 的 40%。显性债务和隐性债务合计也已接近欧盟规定的 60% 的标准。尽管我国目前财政赤字和债务规模仍在可以控制的范围之内，但其风险也应引起高度重视。

有一种观点认为，积极的财政政策存在“挤出效应”，即国债投资存在挤出民营投资的效应。这种观点值得商榷。

第一，从国债资金来源来看，建设国债大多是由商业银行购买，不挤占民营企业资金。

第二，从国债项目来看，国债项目是民间不愿意也没有能力投资的项目，如“青藏铁路、西气东输、西电东送”等西部开发重大建设项目，农村电网改造和退耕还林（还草）等。目前，我国民间投资不能启动的主要原因：一是政府对民间投资的范围限制较多，有些对外资开放的领域民间资金还不能介入；二是货币传导机制存在障碍，民营企业难以获得银行信贷的支持。因此，

启动民间投资的关键是开放民间投资的范围，理顺货币政策传导机制。

另有一种观点认为，这几年我国财政收入增长过快，实行积极的财政政策应该降税。对此，我们认为：

第一，这几年我国既没有提高税率，也没有出台新税种，没有增加企业负担。财政收入的增加主要是靠经济发展、效益提高、加强征管和堵塞漏洞的结果。

第二，我国税收是以增值税、营业税、消费税等间接税为主，不是以所得税为主，降税对刺激投资和消费效果不大。

第三，我国财政收入占 GDP 的比重不高，降税不利于发挥财政的宏观调控作用。发展中国家税收占 GDP 的比重为 25% 左右，发达国家为 40% 左右。按照国际货币基金组织（IMF）的政府财政统计口径，2000 年我国财政收入占 GDP 的比重为 24.4%，与发展中国家比较接近，但远远低于发达国家水平。目前降税不利于发挥财政的宏观调控作用，否则近年来积极财政政策的成果将化为灰影。

二、金融运行平稳，但货币政策操作偏紧

近年来，我国实行了稳健的货币政策，金融体系的运行平稳。2001 年，我国金融运行主要具有以下几个