

# 中国稳健 财政政策研究

孟春 阎坤 / 主编



中国财政经济出版社

# 中国稳健财政政策研究

主编：孟春 阎坤

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国稳健财政政策研究 / 孟春、阎坤主编. —北京:  
中国财政经济出版社, 2005.12

ISBN 7-5005-8762-7

I. 中... II. ①孟... ②阎... III. 财政政策-  
研究-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 131745 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto: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

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.875 印张 330 000 字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 7-5005-8762-7/F·7618

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



**孟春**，男，1957年生，经济学博士。国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长、高级经济师，中国管理科学院院士。曾在英国曼彻斯特大学商

学院作访问学者。已出版专著《中国财政扶贫研究》等多部，在《人民日报》、《财政研究》、《国家行政学院学报》等学术杂志上发表论文百余篇。主要研究领域是宏观经济、公共财政以及民营经济等。



**阎坤**，女，1964年生，经济学博士。财政部财政科学研究所科研组织处处长、研究员、博士生导师。中国财政学会常务理事兼副秘书长。已出版

专著《财政改革新论》等四部，合著《轨道中的财政制度变革》等九部，在《经济研究》、《管理世界》等学术杂志上发表论文300余篇，并荣获第二届全国青年优秀社会科学成果论文奖（最高奖）等多种奖项。主要研究领域是宏观经济、财政理论与货币政策等。

# 《中国稳健财政政策研究》 编委会

主任：卢中原 李林池

副主任：（以姓氏笔划为序）

王保安 吴世雄 张通 李萍 苏志希  
周多明 贾杰 贾康

委员：（以姓氏笔划为序）

马拴友 马洪范 方向阳 王保安 卢中原  
刘新安 汪长海 吴世雄 张通 张智军  
李林池 李萍 李洪波 苏志希 苑广睿  
林大茂 周多明 孟春 杨远根 贾杰  
贾康 阎坤

# 前 言

2005年，我国连续实施了6年的积极财政政策转为稳健财政政策，这是党中央、国务院根据新的经济形势适时做出的重大决策，标志着我国财政政策基本导向的重大调整。财政政策是政府实施宏观调控的重要手段。20世纪90年代以来，我国政府先后实施了适度从紧的财政政策、积极财政政策和稳健财政政策，为加强和改善宏观调控起到了重要作用。在财政政策转型过程中，我们不断探索，积累了许多宝贵的经验，其中一条重要经验就是，相机抉择是宏观调控的关键，财政政策必须随着作用环境与对象的变化而适时适度地进行调整。目前，稳健财政政策已经取得明显成效。当然，稳健财政政策同其他政策一样，是与现实条件密切相关的，当经济环境发生变化时，稳健财政政策的取向、内容、力度和措施也应及时做出调整。为此，需要对稳健财政政策进行跟踪研究，加强对经济形势的分析和判断，及时提出调整和完善对策建议。只有这样，才能做到主动、合理、科学地调控，促进国民经济持续快速健康地发展。

国务院发展研究中心宏观经济研究部、财政部行政政法司、财政部综合司、财政部财政科学研究所联合组成的《稳健财政政策研究》课题组正是适应这一要求而成立的，目的就在于跟踪研究财政经济形势，适时提出完善财政政策的对策建议。课题组从去年下半年即开始了财政政策转型研究工作。本书就是《稳健财

政政策研究》课题组近一年来研究成果的集中体现。主要围绕稳健财政政策问题，对政策实施的背景、政策理念、政策内涵、政策框架进行了深入的理论分析，对目前所采取的政策措施、实施成效进行了跟踪研究，对下一步财政政策取向、公共风险问题以及财政政策与其他宏观经济政策的协调运作问题进行了前瞻性探讨。

总体上看，本书具有以下几个特点：一是系统性较强。既注重吸收国内外财政政策及相关学科研究的最新成果，又注重借鉴国外财政政策调控的先进经验；既有深入的理论分析，又有大量的实证研究；既注重定性分析，又加强定量研究。本书运用了大量翔实的第一手资料，研究内容比较全面，研究体系逻辑性强，论证材料有较强的说服力，具有一定的学术价值。二是具有一定的前瞻性。不仅注重对当前面临的现实问题进行分析，而且还注重对未来发展趋势的研究。在本书中，课题组将“稳健财政政策前瞻”专设一章进行研究，在对未来一段时期国内外经济环境进行分析展望的基础上，探讨了未来财政政策的取向，提出了财政政策与其他宏观经济政策协调运作的建议。三是与实际联系紧密。课题组既有经济理论研究人员，又有财政理论研究人员，还有长期从事财政实际工作的政策研究人员，研究成果与财政改革和发展的实际较为贴近，所提出的相关对策建议也具有较强的针对性和可操作性。

当然，目前取得的研究成果还是阶段性的，有些方面的研究也还需要进一步完善。因此，课题组希望通过本书的出版发行，听取各位同仁的宝贵意见，以便课题组继续深化研究，根据经济形势发展的变化，不断加以丰富和完善。

**《中国稳健财政政策研究》课题组**

2005年10月28日

# 目 录

<b>第一章 财政政策转型的背景</b> .....	( 1 )
第一节 宏观经济运行态势 .....	( 3 )
第二节 微观实体和部分行业经济运行情况 .....	( 33 )
第三节 经济政策执行情况 .....	( 59 )
第四节 世界经济形势变化 .....	( 72 )
<b>第二章 稳健财政政策的理念</b> .....	( 81 )
第一节 财政政策的内涵、渊源与变迁 .....	( 81 )
第二节 稳健财政政策的原理、实践与经验 .....	( 93 )
第三节 基于我国国情的稳健财政政策理念 .....	( 107 )
<b>第三章 稳健财政政策的确立(2003~2005年)</b> ...	(131)
第一节 积极财政政策淡化 .....	(131)
第二节 从积极到中性再到稳健(2003年11月~ 2004年12月) .....	(155)
第三节 稳健财政政策的出台(2005年) .....	(167)
<b>第四章 稳健财政政策的运行(2005年)</b> .....	(180)
第一节 稳健财政政策的总体思路 .....	(180)



---

第二节	稳健财政政策的主要措施·····	(190)
第三节	稳健财政政策效应逐步显现·····	(235)
<b>第五章</b>	<b>稳健财政政策及其执行期的风险分析与     控制·····</b>	<b>(252)</b>
第一节	经济风险和财政风险概述·····	(252)
第二节	财政政策风险理论·····	(270)
第三节	稳健财政政策执行期所面临的风险·····	(302)
第四节	财政风险管理概述·····	(308)
第五节	稳健财政政策执行期的风险管理·····	(323)
<b>第六章</b>	<b>稳健财政政策的前瞻·····</b>	<b>(357)</b>
第一节	“十一五”时期宏观经济环境分析·····	(357)
第二节	稳健财政政策前瞻·····	(377)
第三节	稳健财政政策与其他政策的协调配合·····	(413)

# 第一章

## 财政政策转型的背景

2004年12月3日~5日召开的中央经济工作会议，从全局和战略的高度明确提出：“为保持经济平稳较快增长，必须合理确定经济增长的预期目标，妥善处理发展速度和质量效益的关系，把工作重点真正放在提高经济增长的质量和效益上。要实行稳健的财政政策和货币政策，继续控制固定资产投资规模的过快增长。在落实加强和改善宏观调控的各项政策措施时，要充分体现区别对待、有保有压的原则。”至此，在我国实施长达7年之久的“积极财政政策”正式宣告转型<sup>①</sup>。

实施什么样的宏观政策决定于经济发展的客观要求，政策调整的依据由特定的经济形势本身所决定。而政策调整的力度、方向和工具选择，常常还要参照已经实施的政策客观效果。自2003年起，中国经济基本走出了持续几年的通货紧缩，进入了新一轮经济周期的上升阶段。从居民消费价格指数（CPI）变动看，物价水平逐步上扬，而且社会消费水平也在缓缓增长，并逐

---

<sup>①</sup> 同时，一场在理论和实务界持续了几个月，关于我国财政政策调整、转型和“定名”的讨论也宣告结束。大家达成一个基本的共识：稳健财政政策的实质就是中性财政财政，并强调稳健财政政策要实现有保有控，不搞“一刀切”，在平衡中解决结构问题。

步趋旺。虽然引起价格指数和消费增长的主要因素是粮食和食品价格的上升，宏观经济总体上并没有进入通货膨胀的危险区域。但是局部投资偏热，与资源性和基础性瓶颈共存的现象，并没有根本改变，在物价继续攀升下宏观经济面临着通货膨胀的威胁。对此，货币当局选择了适度从紧的货币政策取向。而与此相对应，宏观调控另一个重要手段——财政政策，如果继续在“积极”的道路上前行，势必与当时的宏观经济形势相矛盾，也将进一步增加宏观调控的难度。固定资产投资膨胀问题，很大程度上正是由于政府（特别是地方政府）的行政主导使然，而以长期建设国债为主的积极财政政策对此起到了主要的支撑作用。不可否认，积极财政政策对中国经济应对危机，走出紧缩，保持国民经济的持续、稳定增长，可谓功莫大焉。但是，中国经济的发展面临着—一个不同于1998年实施积极财政政策的新形势，已经基本摆脱了通货紧缩、有效需求不足的困境，转向供求总量基本平衡、结构问题和体制问题日益突出的新阶段。特定的宏观形势决定了相应的政策取向，中国的财政政策已经到了必须作出调整的时刻。

综合而言，中国财政政策由“积极”向“稳健”转型的大背景为：（1）中国经济走出通货紧缩，步入新一轮经济周期的上升期。经济快速增长，但内部发展不均衡，结构性问题突出，部分行业和局部经济出现过热的现象，宏观经济面临通货膨胀压力。（2）货币政策适时松紧调整，在总量控制上初见成效，但是对突出的结构性问题，调整效果却不理想。（3）实施多年的积极财政政策与新的经济特征不相适应，暴露出一些问题和风险。（4）世界经济的整体复苏，以及进一步增强的全球经济一体化、全球化趋势，使中国经济更加深入地融入世界市场，宏观经济调控的复杂性和难度进一步加大。当然，要想清楚理解和准确把握这些转

型背景和缘由，就必须对当时的总体情况有一个更为清楚地认识，需要对当时的宏观经济态势、微观实体和部分行业的运行情况、宏观政策执行结果和世界经济大势有一个准确地把握。

## 第一节 宏观经济运行态势

### 一、经济快速增长，内部发展不均衡

2002年以来，我国经济逐步走出通货紧缩的阴影，开始进入新一轮的增长周期。中国经济经历了2003年“非典”的严峻考验，经济增长速度持续回升，2004年达到9.5%的高水平。但是，在经济快速增长的同时，内部发展并不均衡，伴随着投资过热，消费市场依然低迷，价格水平快速上涨，就业形势日益严峻，出口形势不容乐观等一系列的问题。

#### （一）经济增长率稳步提高

1998年到2001年，我国经济增长速度一直徘徊在7%~8%之间，经济景气指数连续收缩。尽管2000年经济增长一度上升到8%，但2001年又回落到7.5%的水平。在此期间，我国政府曾采取包括降息在内的各种政策来刺激消费需求，拉动经济增长，但效果并不明显。亚洲金融危机的强烈冲击，更使得我国对外贸易付出了沉重代价。

直到2002年，我国经济的萧条迹象才有所缓解，并逐渐步入新的经济发展周期。这一年，我国国内生产总值首次突破10万亿元，GDP增长速度也超过8%，达到了8.3%的水平。我国经济逐步走出通货紧缩的阴影。

2003年，我国经济遭受了伊拉克战争引起的世界经济疲软

和“SARS”疫情的双重冲击，劳动力密集的服务业受到了最为严重的影响，并直接导致了这一年第二季度的经济增长滑落到近年来的最低水平。但随着中央一系列政策的出台，相关产业的生产逐步恢复正常。2003年全年实现GDP11.74万亿元，人均GDP首次突破1000美元，年增长率达到9.3%。

2004年初，我国经济继续呈快速增长的态势。但与此同时，经济运行中的不稳定因素也日益突现，比如固定资产投资和货币信贷规模增长过快，重要原材料、能源、运输对经济发展制约作用日益加剧等等。有鉴于此，中央政府在第二季度果断出台了一系列紧缩性的宏观调控措施，使得部分领域、部分行业存在的过热问题得到不同程度地抑制，经济生活中的结构失衡和供求矛盾也得到一定地缓解。2004年全年的经济增长速度比第一季度有所回落，但与2003年相比仍有所提高，达到了9.5%的水平（见表1-1）。

表 1-1 1998~2004 年我国经济增长情况

单位：亿元，%，元/人

年 份	GDP	GDP 增长率	人均 GDP
1998	78345	7.8	6308
1999	82068	7.1	6551
2000	89468	8.0	7086
2001	97315	7.5	7651
2002	105172	8.3	8214
2003	117390	9.3	9111
2004	136876	9.5	10561

数据来源：《中国统计摘要 2005》。

## （二）投资出现过热

投资作为经济增长的重要推动力，直接关系到经济增长的速

度。只有投资规模适度，经济才能稳步增长。但近年来，我国投资领域出现了过热势头。

2000年~2004年我国固定资产投资额逐年快速上涨，各年分别达到32918亿元、37214亿元、43500亿元、55567亿元和70073亿元。从增长速度看，2000年~2002年，我国全社会固定资产投资增长率均保持在10%以上，2003年超过了27%，到2004年才有所回落。但就投资率，即资本形成总额占国内生产总值的比重而言，从2000年的36.4%到2004年的43.9%，一直呈现着上升的态势（见表1-2）。

表1-2 2000~2004年我国全社会固定资产投资情况

单位：亿元，%

年 份	固定资产投资	增长率	投资率
2000	32918	10.3	36.4
2001	37214	13.0	38.0
2002	43500	16.9	39.2
2003	55567	27.7	42.4
2004	70073	25.8	43.9

数据来源：《中国统计摘要2005》。

从投资结构看，各渠道的投资都保持着快速增长的势头。其中，基本建设投资的增长十分显著，从2000年~2003年的投资增长率分别达到7.8%、10.4%、19.2%和27.9%。更新改造投资的增长在2002年时略有滑落，但2003年又重新上升到较高水平。房地产投资的增长速度最快，也最为平稳。其他投资增长速度不断上浮，2000年和2001年处于7%左右，2003年一下跃到23%的水平（见表1-3）。

表 1-3 2000~2003 年我国各管理渠道投资状况

单位: 亿元, %

年 份	基本建设投资		更新改造投资		房地产开发		其他投资	
	投资额	增长率	投资额	增长率	投资额	增长率	投资额	增长率
2000	13427	7.8	5108	13.9	4984	21.5	9399	6.7
2001	14820	10.4	5924	16.0	6344	27.3	10126	7.7
2002	17667	19.2	6751	14.0	7791	22.8	11292	11.5
2003	22909	29.7	8625	27.8	10154	30.3	13879	22.9

数据来源:《中国统计年鉴 2004》。

从经济类型看, 各类经济组织都有着不同程度的增长。其中, 国有经济投资的规模最大, 但增长速度最慢。集体经济投资的相对规模和增长比率在 2002 年以前一直处于最低水平, 直到 2003 年才超过个体经济投资, 上升到第三的位置。个体投资的增长虽有升有降, 但总体而言较为平稳。其他投资的增长速度最快, 且持续上升, 2003 年更是达到了 50% 的水平 (见表 1-4)。

表 1-4 2000~2003 年我国各经济类型投资状况

单位: 亿元, %

年 份	国 有		集 体		个 体		其 他	
	投资额	增长率	投资额	增长率	投资额	增长率	投资额	增长率
2000	16504	3.5	4802	10.7	4709	12.2	6903	28.5
2001	17607	6.7	5279	9.9	5430	15.3	8898	28.9
2002	18877	7.2	5987	13.4	6519	20.1	12116	36.2
2003	21661	14.7	8010	33.8	7720	18.4	18176	50.0

数据来源:《中国统计年鉴 2004》。

从资金来源看, 自筹资金和其他资金所占份额最多, 且不断上升, 2004 年已占到投资总额的 72.9%。国内贷款所占份额仅次于自筹资金和其他资金, 占到 20% 左右。国家预算内资金和

利用外资所占份额最小，并且趋于不断下降。这一方面表明企业经济实力的增强和银行对企业投资效益的看好，另一方面可以看出国家对投资的谨慎态度，同时对外资的利用也有待于进一步提高（见表 1-5）。

表 1-5 2000~2004 年我国投资来源状况 单位：亿元，%

年 份	国家预算内资金		国内贷款		利用外资		自筹和其他资金	
	数额	比例	数额	比例	数额	比例	数额	比例
2000	2109	6.4	6727	20.3	1696	5.1	22577	68.2
2001	2546	6.7	7240	19.1	1730	4.6	26470	69.6
2002	3161	7.0	8859	19.7	2085	4.6	30942	68.7
2003	2688	4.6	12044	20.5	2599	4.4	41285	70.5
2004	3064	4.1	13725	18.6	3273	4.4	53957	72.9

数据来源：《中国统计年鉴 2004》《中国发展报告 2005》。

可见，近年来，我国投资领域呈现出过热的发展势头。但在繁荣的背后也存在着很多不容忽视的问题：一是投资规模过大；二是投资结构不合理；三是地方和国有商业银行成为投资扩张的推动者；四是投资增长方式不利于资源和环境的可持续发展；五是公共事业投资严重不足；六是国债投资的效率有待提高。

从 2004 年第二季度起，国家针对这些问题，对固定资产投资领域进行调控，严把土地和信贷两个闸门，进行产业引导和行业规划，使钢铁、水泥、电解铝等过热行业投资规模受到控制，投资整体增长过快的势头得到缓解，投资增长速度有所下降。但固定资产投资反弹的压力仍然很大，如果国家对调控措施稍微放松，这些被压制了的投资冲动就会迅速释放出来。

### （三）消费需求依然相对不旺

1998 年后的几年间，我国消费市场一直处于低迷状态，消



费需求对经济增长的拉动作用非常有限。近年来,我国居民消费水平虽不断增长,但与投资相比,无论是增长规模还是增长速度都处于较低水平。

2000年~2002年,我国社会消费品零售总额分别为34153亿元、37595亿元和42027亿元。2003年由于“非典”疫情给消费品零售业带来较大冲击,社会消费品零售总额的增长速度有所下降,达到近年来的最低水平。但这种形势在2004年就得到了扭转,潜在消费大量转化为现实消费,社会消费品零售总额增长达到17.7%,比2003年的增长速度将近翻了一番(见表1-6)。

表1-6 2000~2004年我国社会消费品零售总额

单位:亿元,%

年 份	社会消费品零售总额	增长率
2000	34153	9.7
2001	37595	10.1
2002	42027	11.8
2003	45842	9.1
2004	53950	13.3

数据来源:《中国统计摘要2005》。

从人均消费支出看,无论在农村还是城市都有所提高。农村居民人均消费支出从2000年的1670元增加到2004年的2185元,城市居民人均消费支出也从2000年的4998元增加到2004年的7182元。但农村与城镇的消费水平存在着明显的差距,并且这种差距有继续扩大的趋势。2000年城镇居民人均消费支出是农村的2.99倍,2003年扩大到3.35倍。2004年这种差异虽有所缩小,但城乡居民消费水平日益偏离的局面没有得到根本缓解(见表1-7)。