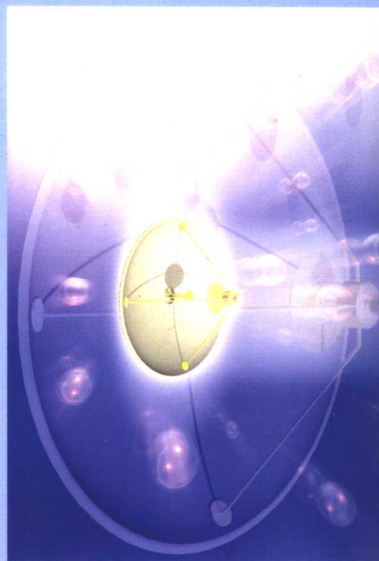


WOGUO SHISHI JI CAIZHENG ZHENGCE DE LILUN SHIJIAN YU YINGXIANG LI

# 我国实施积极财政政策的 理论、实践与影响力



◎ 余天心 王石生 编著



经济科学出版社

# 我国实施积极财政政策的 理论、实践与影响力

余天心 著  
王石生

经济科学出版社

责任编辑：谭志军  
责任校对：徐领弟  
版式设计：周国强  
技术编辑：邱 天

## 我国实施积极财政政策的理论、实践与影响力

余天心 王石生 著

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)

北京密兴印刷厂印装

850×1168 32 开 13.5 印张 330000 字

2002 年 10 月第一版 2002 年 10 月第一次印刷

印数：0001—1000 册

ISBN 7-5058-3104-6/F·2471 定价：23.20 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 序

自 1998 年党中央、国务院决定实施积极的财政政策以来，已经取得了巨大的成绩，不仅在拉动我国经济增长、扩大内需上取得了预期的效果，而且在促进政府职能转变、推进财政改革上，也起到了十分积极的作用。在积极的财政政策实施三年多后，余天心、王石生同志合著的《我国实施积极财政政策的理论、实施与影响力》一书，既对前阶段我国的积极财政政策进行了理论和实践的分析，又对今后一段时期我国积极财政政策的走向进行了量化的分析。这对于我们深入了解积极财政政策，进一步做好财政工作有着很好的借鉴意义。

实际上，自新中国成立以来，我国就一直实施着积极的财政政策。无论是建国初期的供给制财政，还是计划经济时期的“一要吃饭、二要建设”，无不围绕着促进生产力发展，强化生产关系对生产力的作用与反作用，无不围绕着为人民服务这一宗旨而开展的。这里所讲的“积极”，就是通过发展经济，促进财政的发展；通过财政的发展，促进人民生活的改善。在不同的历史时期，我国财政的这种积极的调控社会经济发展的宗旨没有变，积极地为人民服务的宗旨没有变，即使在 20 世纪八九十年代治理经济过热过程中，我们采取的措施，也是围绕着积极调控经济这个目标的。最近的以促进扩大内需和西部大开发为特点的积极财政政策，更是充分体现了社会主义财政的这一特点。

我国的财政是社会主义的财政，它既是国家职能的重要组成部分，更是党和国家实现江泽民同志“三个代表”的有力杠杆。积极的财政政策，在新的历史时期，将有着更光荣、更神圣的使命。特别是我国已经加入世贸组织，西部大开发的战略已经进入了实质性的运行阶段，如何进一步坚持我国财政的这一特点，在新的世纪，新的形势下，以更积极的态度为实现 2050 年达到中等发达水平的目标服务，是摆在广大财政工作者面前的重大课题。我们既要坚持马列主义、毛泽东思想，坚持用邓小平理论、江泽民同志的“三个代表”指导财政工作，更要认真学习西方国家在财政管理上的先进经验；既要总结当前积极财政政策实施过程中的经验教训，更要学会财政理论和管理技术的创新。只有这样，财政积极的愿望才能有可能变成现实发展的动力。余天心、王石生同志长期从事财政理论研究，撰写了大量研究性文章。这次他们的新著出版，既是对他们研究成果的肯定，同时，更是他们思想的精华。相信本书对于广大财税理论和实践工作者，对广大关心财税事业的同志，都会有所裨益。故特作序，推荐给广大读者。



2001 年 12 月 12 日

# 目 录

## 积极财政政策实施的理论探索

### 充分认识我国国债职能、地位与作用的大转变

- 兼论国债规模的国际比较 ..... (3)

### 在社会主义市场经济体制下,我国财政赤字情况、特征与作用的新变化及几点建议

- 兼论科学辩证地认识财政赤字 ..... (16)

### 调整收入政策启动消费扩大内需,拉动经济增长的几点思考与建议

- 兼论组织财政、金融、商业、产业良性大循环的战略设计 ..... (25)

### 实施积极的财政政策必须理顺几个认识问题 ..... (35)

### 理顺消费是扩大内需的关键

- 关于转变消费观念、扩大消费基金、疏通消费渠道的新思路 ..... (41)

### 实施积极的财政政策将是我国中长期发展战略的必然

- 选择 ..... (48)

### 我国“十五”时期实施积极财政政策前景的预测分析 ..... (55)

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| 继续实施积极财政政策的必要性、可能性及前景趋势<br>分析 ..... | (63) |
|-------------------------------------|------|

## 积极财政政策下的财税改革

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 论我国在新千年财税改革与发展的五大转变 .....     | (75)  |
| 中国财政迈向 21 世纪光明未来的八大趋势 .....   | (85)  |
| 巨大的投入, 伟大的成就                  |       |
| ——兼论财政五十年做了什么 .....           | (97)  |
| 艰难曲折的历程, 宝贵丰富的经验 .....        | (111) |
| 我国财政在“九五”时期的新变化、新贡献和新突破 ..... | (121) |
| 牢牢把握财政职能服务于大局的道理              |       |
| ——纪念抗美援朝 50 周年 .....          | (129) |
| 党引导我国财政健康发展与创新                |       |
| ——纪念中国共产党成立 80 周年 .....       | (131) |

## 积极财政政策下的可持续发展

|                                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| 关于我国 21 世纪经济发展六大基础要素的分析 .....       | (143) |
| 关于重视海洋经济发展和强化海洋开发及管理的政策<br>建议 ..... | (151) |
| 解决我国水资源短缺的宏观战略建议 .....              | (164) |
| 关于各国兵力与军费的国际比较与分析 .....             | (174) |
| 论我国可持续发展的基本因素及其量化界限 .....           | (188) |
| 关于我国人口老龄化与财政经济发展的关系 .....           | (202) |
| 我国人口结构老龄化的现状和前景 .....               | (211) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 在新的历史条件下按生产要素分配的重大意义及其实现形式····· | (216) |
|---------------------------------|-------|

## 积极财政政策下的结构调整

|                                               |       |
|-----------------------------------------------|-------|
| 我国经济结构调整的背景数据比较分析·····                        | (229) |
| 我国小康社会与小康生活的前景展望·····                         | (242) |
| 我国建筑业经济与技术结构的量化剖析·····                        | (253) |
| 关于我国知识经济、信息交流产业背景环境和基础与<br>设施的国际比较分析·····     | (266) |
| 关于我国银行存(贷)款利率的国际比较与观察<br>——兼论制约银行利率的基本要素····· | (278) |
| 建国五十年我国人民生活有了巨大的改善和提高·····                    | (290) |

## 积极财政政策下的国有企业 改革和“入世”形势

|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| 国有企业改革与发展需要政府和社会的配套政策措施的<br>支撑·····      | (299) |
| 关于我国对外进出口贸易现状及发展趋势和结构的国际<br>比较分析与建议····· | (303) |
| 关于我国对外经贸发展形势的几点看法和建议·····                | (314) |
| 简论加入 WTO 的机遇与挑战·····                     | (321) |
| “入世”对我国财税收入影响的预测<br>——总体上将只会增长,不会减少····· | (325) |
| 关于参加 WTO 有关情况的介绍·····                    | (332) |



|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 关于全球企业 100 强利润水平的剖析····· | (339) |
|--------------------------|-------|

## 积极财政政策下的西部大开发

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 我国东、中、西部地区发展优劣形势的比较分析····· | (345) |
| 西部大开发“大”在哪儿？               |       |
| ——浅谈“十个大”·····             | (376) |
| 关于我国东、西部五大差距的剖析与政策建议·····  | (386) |
| 关于我国西部大开发战略的冷思考            |       |
| ——论西部大开发的八个辩证关系·····       | (392) |

## 附 录

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| 解放思想，实事求是思想路线的重要地位、特征和巨大作用              |       |
| ——纪念中国共产党成立 80 周年·····                  | (399) |
| 要继承和发展党的历史经验                            |       |
| ——纪念中国共产党成立 80 周年的发言·····               | (412) |
| 学习江泽民同志“三个代表”重要思想的体会                    |       |
| ——贯彻到国家财政工作中去·····                      | (414) |
| 江泽民同志关于“三个代表”论述的重要意义                    |       |
| ——学习江泽民同志在广东、江苏、浙江和上海考察工作时的讲话的几点体会····· | (416) |
| 后记·····                                 | (420) |

# 积极财政政策实施的理论探索



# 充分认识我国国债职能、 地位与作用的大转变

——兼论国债规模的国际比较\*

## 内 容 提 要

当前，国内形势总的是好的。全党和全国人民正在全面贯彻落实党的十五大提出的各项工作目标。当然也要看到，实现今年经济发展的目标，任务还很艰巨。一是亚洲金融危机对我国影响还在加深，二是我国经济生活中存在的一些矛盾和问题还要付出艰苦的努力去解决。为此，中央果断作出决定，实施更加积极的财政政策，增发1 000亿国债，用于扩大内需，拉动经济。正如江泽民总书记1998年9月4日在江西视察抗洪救灾工作时的讲话中所指出的：“为了更有力地推动经济社会发展，在年初确定的重大措施的基础上，中央最近又决定实施更加积极的财政政策，加大基础设施建设力度，以进一步扩大国内需求，促进经济增长。”因此，在新的历史条件下，莫用传统观念看国债。国债的职能、地位和作用已经发生了重大转变：国债在国民经济和社

---

\* 欧阳宗书、余天心、王石生合著：曾刊于《经济日报》理论周刊1998年9月14日。

会发展中的职能地位由消极辅助补充向积极调控拉动转变；国债正由消极地弥补财政赤字的手段向为政府积极地筹集重点建设、基础设施和社会发展资金的手段转变；国债规模的衡量标准由占财政总支出的比重向占 GDP 的比重和国债利息占财政总支出的比重转变；国债发行对象的行为由主要是爱国行为向银行存款储蓄行为和金融投资行为转变。对此，我们必须充分认识，正确引导，积极运用，从而促进我国国民经济持续、快速、健康、稳定发展。本报告结合我国国债的实践并借鉴国际经验，首先分析了我国国债职能、地位和作用的重大转变，接着对如何有效实现国债新的职能和作用，提出了我们的对策建议。

## **一、我国国债职能、地位与作用的重大转变**

改革开放 20 年来，特别是近几年来，在邓小平建设有中国特色社会主义理论伟大旗帜指引下，围绕着经济体制改革与增长方式的转变和完善，我国各项事业继续深化改革和稳定发展。江泽民同志在 1997 年 3 月 5 日参加八届全国人大五次会议湖南和广东代表团讨论时指出：“现在全国各地的改革开放都在深化，现代化建设都在发展，面临的新情况、新矛盾、新问题不少，需要全党和全国上下，同心协力去积极研究和解决。我们要坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，在实践中遇到的问题只有在实践中加深认识，在实践中寻找解决问题的正确方法”。江泽民同志富有哲理性的讲话，给我们以极大地启发和创新动力。随着我国财政金融理论与实践在改革与发展的大潮中发生的深刻的大转变，我国国债的职能、地位与作用，也有了很大的变化，对于它的内涵、形式、结构、运作程序和发展前景赋予了改革发展的

新内容。

### **(一) 我国国债在国民经济和社会发展中的职能地位由消极辅助补充向积极调控拉动转变**

举借国债是各国政府职能的体现。在市场经济体制下,国债不仅有财政政策和货币政策的辅助地位,也不仅有筹集资金的补充作用,已转变为政府的财政政策和货币政策必不可少的重要组成部分,同时,在资本市场和金融市场中占据重要地位,尤其在调控拉动经济增长扩大内需和稳定社会方面起着相当积极的作用。如:我国国债 1985 年以前每年只有几十亿元,1985 年占 GDP 的比重仅为 0.85%,占财政总支出也只有 3.84%。从 1990~1993 年我国国债每年只有几百亿元的规模,国债占财政总支出的 16.12%~17.87%,占 GDP 的 2.02%~2.51%。到了 1994~1997 年每年国债达 1 175.25~2 476.83 亿元,占 GDP 虽然只有 2.51%~3.31%,但是,占财政总支出已达 20.28%~26.92%,占中央财政支出的比重达到 50%以上。辩证地相对来说,我国国债在 20 世纪 90 年代数量增大已使其本身发生了质的飞跃,在政府调控拉动经济和稳定社会职能中占据了 1/5~1/4 甚至 1/2 以上的地位和作用。预计 1998 年我国国债为 2 808.6 亿元,如果加上最近追加的基础设施建设国债 1 000 亿元,达到 3 808.6 亿元,占财政总支出为 37.54%,但是,占 GDP 也仅为 4.7%,这一比重,在世界上是比较低的。在 1990~1998 年期间我国国债规模超常增长 1 015%,同期 GDP 只增长 435%。再观察一下西方七国情况,从 1990~1995 年国债占 GDP 的比重(%):美国由 46.12 增为 50.81,法国由 26.79 增为 41.88,意大利由 98.69 增为 118.09;1995 年日本为 45.60,德国为 21.28,加拿大为 58.58,英国为 46.70,相对地说,国债比重都高过我国几倍甚至十几倍。这些国家 1990~1995 年经济都是增

长的，他们的 GDP 在这个期间的年均增长率 (%)：美国为 2.4，英国为 3.6，日本为 0.9，法国为 2.1，加拿大为 1.5，意大利为 4.7，而我国在“八五”期间 GDP 年均增长率高达 12.4。国际经验说明，善于举借国债对经济增长没有负面影响，反之，还有很大的促进作用。

## **(二) 我国国债正由消极地弥补财政赤字的手段向为政府积极地筹集重点建设、基础设施建设和社会发展资金的手段转变**

各国政府由于多种因素发生财政赤字，政府可以采取增加税收、压缩开支、向央行借款或透支而扩大货币发行、发行国债等办法弥补财政赤字。财政理论与历史经验告诉我们，以发行国债方式弥补财政赤字为最佳选择，所以，过去人们把财政赤字—国债—包袱三者联为一体，视为消极之物。在市场经济体制下，我国国债已转变成为政府手上的财政金融混合体和资本信用特殊手段，能举借大量国债是政府调控拉动经济增长和社会进步职能的新发展，是以资本为纽带的新形式聚集国内资金和国外资金的新功能。实证分析表明，我国财政赤字占国债的比重 (%) 逐步减退：如 1979 年为 385%，1980 年为 195%，1990 年为 38.93%，1995 年为 37.50%，1996 年为 26.89%，1997 年为 22.41%，1998 年（预计）原预算财政赤字是 460 亿元，国债收入是 3 808.6 亿元，财政赤字仅占 12.07%，加上最近追加赤字 500 亿元，财政赤字则占 25.21%。也就是说，我国在“九五”期间国债的 80% 左右不是为了弥补财政赤字，而是为了经济发展和社会进步。让我们参考借鉴一下美国，美国是发债大国，1980 年债务总额为 9 091 亿美元，1995 年增为 49 210 亿美元，这年债务占 GDP 的 70.3%，每个美国公民人均联邦债务 18 680 美元。美国财政赤字占债务收入的比重 (%) 1965 年为 0.22，1980 年为 5.55，1985 年为 8.68，1990 年为 5.98，1995 年为 2.81，

1996 年为 2.04。也是逐步减退的趋势，预测 2002 年时美国财政总收入为 19 122.2 亿美元，总支出为 18 683.2 亿美元，结余为 439.0 亿美元，有人预计美国债务那时比现在还要增长二三倍。其他国家的情况也说明债务与财政赤字关系比较淡薄，财政赤字占债务的比重（%）都很小，如 1996 年英国、加拿大为 0.69、3.63；1995 年意大利、法国、德国为 6.52、11.25、2.36；日本 1997 年财政收支平衡并无赤字，但当年日本政府发行国债达 16.802 万亿日元，占 GDP 的 3.38%，占当年财政支出 77.39 万亿日元的 21.8%。

### （三）国债规模的衡量标准由占财政总支出的比重向占 GDP 的比重和国债利息占财政总支出的比重转变

我国财政管理体制改革的多年，已取得了很大进展，如何将经常性收支与建设性（资本性、经营性）收支彻底分开，真正做到经常性收支平衡，不打赤字预决算，真正做到建设性收支独立核算，充分发挥政府财政信用作用，解放思想，放开手脚，大胆积极使用国债这个利多害少的手段日益重要。为此，国债规模的衡量标准必须由统一向分别转变。在市场经济体制和复式预算管理体制下，国债规模标准由旧的向新的转变，应以占 GDP 的比重作为发债规模的主要标准，不以占财政总支出的比重为主要标准，因为财政支出只应提供债务利息，不应也不能提供债务本金，我们认为国债的偿还本金是新旧债务交替滚动的发展，国债利息则应由财政支出支付，如果每年利息占债务 5%~10% 左右，发行 0.5~1.0 万亿元国债的利息只有 250~500~1 000 亿元，财政承担较为容易，如美国 1978~1986 年联邦政府债务利息支付占财政支出中的比重（%）分别为：7.3、9.1、10.0、11.0、12.5、12.7、14.0、15.4、15.4。我国 1998 年国债占财政支出将达到 37.54% 以上，比西方国家近年债务占财政支出的



比重(%)低的多,如:英国1996年为104.7,1995年法国、德国、加拿大、美国分别为169.09、115.20、382.14、337.15、1997年日本为21.8。这样计算财政支出对国债的依存度高过100%以上,是无法理解和维持的,是脱离实际不科学的,我们认为考察国债的财政负担能力,用支付利息比重多少更有实际意义。对于国债规模大小的权衡标准以占各个国家当年GDP的比重(%)为宜,如我国1998年预计为4.71,1997年日本为3.28,1996年美国、英国、加拿大分别为2.04、0.25、3.63,1995年意大利、德国分别为7.5、3.0。当前,在我国居民储蓄存款余额已达到5万亿元加上其他金融资产约有6万亿元情势下,这是非常丰富的资源,由于国债政策和利息政策的引导,我国居民热心于国债的投资。但是,我国发行的国债占居民储蓄的比重1996年仅为4.79%,1997年为5.35%,广大农村多买不到国债,可见发行的空间相当的大和宽松。从另一角度说,我国在2000年以前投入基本建设和基础设施的资金,有的专家估计为7500亿美元,约合人民币6万亿元,按3~5年均摊,每年约为1~2万亿元,这是财政与银行均不能直接完成的任务,只有主要向民众与金融机构等发行国债,次之向国外发债,才能解决这个巨大的资金需求问题。

#### **(四) 我国国债发行对象的行为由主要是爱国行为向存款储蓄行为和金融投资行为转变**

过去因对外战争或自然灾害等原因的需要,政府使用行政手段动员居民与单位认购国债(公债、国库券),这不过是居民货币储存手段的一种形式,职工干部作为爱国行为,进行购买,并不准备出售。20世纪80年代以来,国债的购买者一部分是作为存款储蓄保值备用,一部分是作为金融投资进行买卖,参与证券股市活动,从中获得资本最大效益。从我国城乡储蓄存款总额可