

2002

中国宏观经济政策 蓝皮书

刘溶沧 李扬 江小涓 主编

THE 2002
BLUE BOOK:
MACRO-ECONOMIC
POLICY
FOR CHINA



中国财政经济出版社

112

2002

中国宏观经济政策蓝皮书

刘溶沧 李 扬 江小涓 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

2002 中国宏观经济政策蓝皮书/刘溶沧等主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.3

ISBN 7-5005-5587-3

I .2… II .刘… III .宏观经济—经济政策—中国—2002 IV .F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 010972 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.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

北京京丰印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.375 印张 320 000 字

2002 年 3 月第 1 版 2002 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-5587-3/F·4928

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

重视和加强对宏观经济政策的研究

（代序言）

宏观经济政策的实时性和有效性是决定一国经济发展走势的重要因素。特别是在现代市场经济、开放经济和科技迅猛进步的条件下，影响经济增长的变数不断增加，稳定与相机抉择相结合的宏观经济政策的作用就显得更为突出。如果说，在“计划就是法律”、“计划决定一切”的情况下，经济政策的功能与作用常常不为人所关注，那么，随着市场机制作用的不断加强，市场失效的日渐显现，外部经济环境的变幻加剧，宏观经济政策的制定和适时调整就越来越为世人所瞩目，并成为政府赖以进行宏观调控和应对经济发展变局的重要手段。人们还清楚地记得，正是由于从1993年下半年开始实施的宏观经济调控和相关的政策调整，使我国在短短的三年多时间里，实现了从高增长、高通胀，到高增长、低通胀的历史性转变，实现了从几十年的短缺经济和卖方市场到买方市场的转变，实现了从以行政手段为主的直接调控，到以经济和法律手段为主的间接调控模式的转变。1997年亚洲金融危机爆发以后，面对国内投资、消费需求不足，出口需求大幅下滑，经济增长乏力的困难局面，党中央、国务院及时做出了实施积极财政政策和稳健货币政策的英明决断，并与时俱进地调整了政策内容和政策着力点，使我国在十分困难的条件下，取得了持续稳定增长的可喜成效，结构调整取得阶段性进展，经济增

长质量明显提高，宏观经济效益特别是国有企业效益明显好转，科技进步和高新技术产业的发展也取得了很大进展。可以断言，随着我国加入 WTO，外部经济环境的不确定性影响日渐增加，国内经济发展中不断出现新情况、新特点和新问题，今后我国宏观经济政策的走势与动态性调整，将更为国内外投资者和市场主体所密切关注。

有鉴于此，经过对宏观经济政策的深入研究，中国社会科学院财贸经济研究所在 2000 年 11 月召开了第一次中国宏观经济政策国际论坛，目的是对当年中国的宏观经济政策进行总结和评估，并对下一年的经济政策走势进行分析及预测。此次会议受到中外学者和经济专家的密切注意，其成果为各新闻媒体及学术期刊所广泛宣传。2001 年 12 月初，我们又组织召开了由中国社会科学院主办、财贸经济研究所承办的第二次中国宏观经济政策（国际）论坛，并计划使这一论坛成为每年一次的例会。现在呈献给读者的，就是第二次中国宏观经济政策（国际）论坛的主要成果。

由于时间较紧，本书在编撰过程中也许会有若干不妥或疏漏之处，敬请读者批评指正，我们将在以后的论坛专著中予以改正。

中国社会科学院财贸经济研究所所长

刘溶沧

2002 年元月

目 录

中国 1998 年以来的积极财政政策及其效果评析

..... 贾 康 (1)

积极财政政策：形势判断与走势分析 刘溶沧 (20)

积极财政政策与物价走势分析 温桂芳 (37)

积极财政政策与通货膨胀关系研究 阎 坤 (52)

规范政府行为：解决中国当前收入分配问题的关键所在

..... 高培勇 (72)

中国稳健货币政策的实践与经验 戴根有 (86)

中国的货币政策与中央银行操作 谢 多 (109)

今后几年我国货币政策取向及操作建议 王松奇 (118)

中国货币市场：理论与实践 李 扬 彭兴韵 (139)

关于发展公司债券市场的几个问题 王国刚 (160)

中国对外贸易形势及政策选择 王子先 (187)

2001 年外商对华投资分析及 2002 年前景展望

..... 江小涓 (211)

中国进口贸易宏观分析与政策 夏先良 (234)

技术性贸易壁垒：中国加入 WTO 后面临的新挑战

..... 杨圣明 赵 瑾 高文书 (264)

加工贸易：与国际经济融合的桥梁 冯 雷 (286)

中国流通产业组织结构优化与政策选择

..... 郭冬乐 方 虹 (302)

中国物流业的发展及其政策选择	叶杰刚 (325)
商业模式细分与物流发展对策	宋 则 荆林波 (355)
中国出境旅游发展的形势分析与政策选择	张广瑞 (363)
房地产周期成因变动及政策选择	王诚庆 倪鹏飞 杨元杰 (394)

中国 1998 年以来的积极 财政政策及其效果评析

贾 康

内容提要：2001 年，我国继续实行积极财政政策。主要内容是：1. 继续发行基础设施建设国债；2. 发行支持西部开发的特种国债；3. 适当改善居民收入，刺激消费，继续提高公职人员工资水平。对积极财政政策的成效和是否存在“挤出效应”，本文作了简要分析。挤出效应并不是在政府实行扩张性财政政策时必然要发生的。具体到中国近四年来实行积极财政政策的实践来看，依据对经济运行各项指标的分析，在我国出现挤出效应的观点尚得不到有力的证据支持。关于国债资金使用的效益，本文认为国债资金的使用效益如何，直接关系到积极财政政策的总体效果，以及扩大举债规模的风险控制问题。国债资金使用效益越高，扩张性政策的效果将越趋于“高乘数效应”的一端，同时政府扩大举债规模的安全空间越大。关于减税问题，本文提出，虽然从总体上说，中国目前减税空间不大，但并不排除在具体项目上的税收减免会产生鼓励投资、刺激消费的积极效应。国家还在支持高新技术发展方面作出了一些新的

税收优惠规定。关于国债风险问题, 本文认为, 在我国财政赤字和国债规模适当扩大的同时, 必须强化风险意识与防范机制, 全面把握现实情况, 精心和稳妥地把握赤字与举债的合理数量界限, 以及反周期应急举措与中长期可持续发展和深化改革的衔接, 通过反周期调节争取赢得克服体制、结构等方面深层矛盾的时间和条件, 以及财政经济良性循环的综合环境, 这样才有可能迎来国民经济的新一轮高速增长。

一、政策启动的背景

由于 20 世纪 80 年代以来经济转轨中的财政困难和多种制约因素, 近 20 年间中国财政政策总体而言是“低调”的, 主要表现是财力安排捉襟见肘, 连年赤字, 职能范围收缩而同时“错位”(越位与“缺位”)严重, 维持“吃饭财政”在许多情况下都成为问题, 就更谈不上十分积极的调控举措。但 1998 年一季度过后, 这种情况发生很大改变。上年爆发的东南亚金融危机对我国的影响已相当明朗, 并与一系列国内问题迭加在一起, 迫切需以宏观政策措施扩大内需, 实施反周期操作。于是决策上果断地启动了扩张性的积极财政政策, 使财政政策成为各方关注的重点。

启动积极财政政策的背景因素, 归结起来主要有如下五个方面:

1. 东南亚金融危机影响的巨大超出了一般人的意料。以 1997 年 7 月 2 日泰国宣布放弃联系汇率制为标志而爆发的东南亚金融危机, 引出一浪又一浪的冲击波。到 1998 年, 已席卷了几乎整个亚洲, 并扩展到俄罗斯, 波及拉美, 进而使欧洲和美国也受到影响。其对于亚洲和世界经济影响之巨, 大大超出早些时

候一般人的估计。中国经济在此次危机中被评价为在亚洲表现最好，受影响最小。但到 1998 年，外贸的增长幅度也明显放缓，并于 5 月出现负增长，客观上这成为使各方对严峻形势形成共识的响亮警钟。

2. 金融危机影响迭加到中国经济周期低谷阶段上，使经济增长明显趋缓，并出现通货紧缩迹象。中国经济增长率（以 GDP 增长率衡量）从 1993 年的 13.5% 回落到 1997 年的 8.8%，平均每年下降约 1 个百分点，这时被认为还处于比较适宜的区间，但惯性下滑并未停止。1998 年上半年经济增长率仅为 7%，与全年 8% 的增长目标形成明显差距。同时，物价水平持续负增长，1—7 月累计居民消费价格比上年同期下降 0.4%，商品零售价格下降 2.2%，被不少分析者认为是通货紧缩的表现。

3. 20 年市场化改革终于引致走出“过剩经济”局面。中国国民经济在改革前一向以供给不足的短缺经济为主要特征。这种局面，在改革以来市场化资源配置机制渐进形成、生产力获得极大解放的过程中逐步改观。在几个经济周期的低谷阶段上，先后出现过 1983 年的“局部买方市场”，1990 年的“市场疲软”，终于在 1997—1998 年走到了较全面的所谓“买方市场”或“过剩经济”，市场上供不应求的商品种类已寥寥无几，供大于求或供求平衡的占绝大多数（当然，不应忘记普通民用住宅和公交服务等供给，仍是严重紧缺的，却往往未在有关部门的统计中表现）。企业产成品库存总量不断增加，1998 年年中已达 4 万亿元，约相当于 GNP 的 40% 以上。

4. “国有经济战略性改组”带来了大量的“下岗分流”人员和失业压力。近 20 年的改革经过一系列的前哨战和外围战，走到了国有经济战略性改组的攻坚战阶段。在“软着陆”后需求不旺的宏观环境下，为了对企业维持必要的优胜劣汰改组压力，总

体上已不再沿用过去的种种优惠与关照手段挽救效益不佳的企业，而是积极促进企业的兼并重组乃至破产；加上前述内、外部增长减速因素的迭加，使微观层次困境加剧，于是出现了大量的下岗分流人员，一年约 1000 余万人，失业压力增大。缓解失业压力成为决策上和社会各方所关注的大问题。

5. 货币政策连续、密集运用，但政策效果不够明显。针对我国经济“软着陆”过程中的情况，货币政策方面采取了一系列放松银根、刺激需求的政策。1996 年 5 月之后的两年多时间里，中央银行先后多次降低存、贷款利率，并在 1998 年初取消国有商业银行的贷款限额控制（改行资产负债比例管理和风险管理），降低准备金率，颁布积极实行贷款支持的指导意见，等等，以求扩大企业贷款需求，刺激投资。货币政策如此连续、密集的运用，可以说是“竭尽全力”的，然而，迟迟没有产生足够明显的政策效果，其操作余地已经相对狭小。

上述几方面的情况综合在一起，使决策层于 1998 年为力求实现 8% 的增长目标而采取增加投资、扩大内需方针，并且把增加投资的重点掌握为基础设施建设（以求避免形成生产项目上的重复建设，优化结构和增强发展后劲）。为有力地贯彻这一思路，启动财政政策便是必然的选择。因为走向市场经济“间接调控为主”的宏观调控体制，财政政策是货币政策之外唯一可以仰仗的“主力型”工具和手段。

二、积极财政政策的要点

启动财政政策时，有关部门加紧研究了对原预算安排作出调整的方案，这一方案在 1998 年 8 月的全国人民代表大会常委会上提请审议并获得批准。预算调整方案的重点内容是：

第一，增发 1000 亿元长期国债，所筹资金用作国家预算内

的基础设施建设专项投资。这 1000 亿元国债只对国有商业银行发行（中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行四家分别认购 500 亿元、200 亿元、100 亿元和 200 亿元），还债期限为 10 年，年利率 5.5%。1000 亿元的举债一分为二，中央、地方各 500 亿元，相应使 1998 年中央预算支出扩大 500 亿元，中央财政赤字由年初预算的 460 亿元扩大到 960 亿元。

第二，将年初预算中原用于基础设施建设的 180 亿元调整为经常性项目支出，用于增加科技教育投入、国有企业下岗职工基本生活费保障、离退休人员养老金的按时足额发放和增加抢险救灾支出（当时我国长江流域和嫩江、松花江流域遭遇 50—100 年一遇的特大洪水已成定局）。

对财政预算作如此大动作的年中调整在新中国成立以来的几十年间是极罕见的，但符合《预算法》第五十四条的规定，属于宏观调控中灵活的相机决策，反映了我国宏观调控水平的提高。

国务院对增发国债所筹集的 1000 亿元资金的使用作了认真研究。项目安排的重点是：第一，增加农田水利和生态环境建设投资。结合防汛抗洪，抓好大江大河干流堤防的除险加固、中小河流治理、水毁工程修复，以及长江黄河中上游天然林资源保护、植树造林等。第二，继续加快铁路、公路、电信和一些重点机场建设。铁路主要安排京九南段复线建设等；公路按照“五纵七横”的规划，重点加快“三纵两横两个重要路段”的建设进度；电信建设主要发展数字通信和移动通信网络。第三，扩大城市环保和城市基础设施建设规模。重点用于大中城市污水和垃圾处理，供水、供暖、供气、城市道路和绿化等。第四，建设 250 亿公斤仓容的国家储备粮库，全年国家直属储备粮库建设投资达到年初计划的 17.5 倍，超过建国以来的投资总额。这些粮库主要由地方政府按统一标准包干建设，地方无偿提供建设用地，免

除相关的税费，并由国家粮食储备局选派工程监理，保证工程质量。第五，实施农村电网改造和建设工程，同时抓紧进行城市电网改造。第六，扩大经济适用住宅建设规模。此外，还将增加公检法设施建设投入。

启动积极财政政策的 1998 年，还向国有独资商业银行发行了 2700 亿元特别国债（期限为 30 年），实际上是将银行对存款人的债务转为财政对银行（间接对存款人）的债务，财政又把这笔资金如数打入四家国有独资银行的资本金账户，从而使我国国有商业银行的资本充足率和抗风险能力大为提高。

1999 年，根据当年第二季度表现出来的固定资产投资增幅回落、出口下降、消费需求持续不振的情况，决策层决定对积极财政政策的实施力度和具体措施作出进一步调整。主要内容可归纳为三个大的方面：

第一，在年初原定 500 亿元长期国债发行规模的基础上，报请全国人大常委会审议批准，增加发行 600 亿元长期国债，仍中央、地方各一半，相应扩大中央财政赤字 300 亿元，以保持投资需求的较快增长。新增国债资金主要用于在建的基础设施、一些重点行业的技术改造、重大项目装备国产化和高新技术产业化、环保与生态建设以及科教基础设施等方面。对大型骨干国有企业的技术改造项目实施了贴息办法。

第二，调整收入分配政策，提高城乡居民收入，以刺激消费需求。重点是增加中低收入者的收入，包括适当提高社会保障“三条线”（国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险金、城镇居民最低生活费）的收入水平，提高机关事业单位职工收入，同时，适当提高离退休人员的待遇，千方百计解决国有企业养老金拖欠问题。当年财政在这方面增加支出约 540 亿元，全国直接受益面达 8400 多万人。另外，采取措施切实减轻农民负担，多渠

道增加农民收入。

第三,调整部分税收政策,支持外贸出口。根据国际经济贸易环境变化对我国外贸出口的影响情况,为鼓励出口,进一步提高了一些在国际市场上具有竞争潜力和产业关联度较高的产品的出口退税率。这方面的主要内容有:

(1) 在 1999 年年初和 7 月 1 日先后两次提高出口商品退税率,使出口商品的综合退税率达到了 15% 以上。国家税务总局 3 次共下达出口退税计划指标 636 亿元,并加快出口退税进度,全年出口退税 622 亿元,比上年增长 42.4%,有效地促进了出口的增加。

(2) 针对投资需求不足问题,贯彻实施下半年减半征收固定资产投资方向调节税的政策。

(3) 从 8 月 1 日起对涉及房地产的营业税、契税、土地增值税给予了一定减免,以求激发房地产业对经济增长的推动力、盘活因大量空置房屋所造成的沉淀资金。

(4) 就增值税、营业税、进出口税收、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税及科研机构转制等有关税收政策作了明确规定,促进了技术创新和高新技术的发展。

(5) 对涉外税收政策作了适当调整,以鼓励外商投资。

(6) 从 11 月 1 日起对居民储蓄存款利息所得恢复征收个人所得税,对促进储蓄有效地转化为投资、刺激居民即期消费、拉动消费需求起到了积极作用。

2000 年,在上半年国民经济出现好转表现后,为了巩固这种重大转机,并预计到其后会有一些不确定因素,决定进一步加大积极财政政策的力度,在年初决定的 1000 亿元长期国债发行规模的基础上,下半年又实行预算调整方案。经全国人大批准,财政部增发 500 亿元长期国债。这 500 亿元国债将基本用于加快

在国债项目建设，以促使这批项目早日竣工，发挥效益。新增国债重点向五个方面投入：一是水利和生态项目建设，包括水利基础设施建设、移民建镇、退耕还林还草、天然林和草场保护工程、京津周围沙源治理启动工程；二是教育设施建设，包括高等学校扩招增加学生校舍等基础设施建设、中西部高校建设补助；三是交通等基础设施项目建设，包括公路干线、中西部地区贫困县道路建设、铁路建设、新增 100 亿公斤粮库建设，以及中西部地区旅游设施建设；四是企业技术改造、高新技术产业化、城市轨道交通、环保等设施国产化、国防军工企业技术改造以及生物芯片、同步辐射等重大科技项目；五是城市环保项目建设。

2001 年，积极财政政策继续实行。主要内容，一是继续发行基础设施建设国债；二是发行支持西部开发的特种国债；三是适当改善居民收入，刺激消费，继续提高公职人员工资水平。增发的长期建设国债共 1500 亿元，其中 1000 亿元主要弥补在建项目后续资金和工程收尾，另外 500 亿元为支援西部建设的特别国债，主要支持青藏铁路等重点工程上马。同时，继续加大设备投资和高新技术产业的投资力度，包括技改贴息力度。

三、积极财政政策的成效

据有关部门测算，积极财政政策对于中国经济持续增长发挥了明显的促进作用，对于 GDP 增幅的贡献率，1998 年为 1.5 个百分点，1999 年为 2 个百分点，2000 年也在 1.7 个百分点左右。

三年间，长期建设国债共发行 3600 亿元，共安排国债项目 6620 个，在银行贷款和地方、企业自筹资金配合下，总投资规模 24000 亿元。到 2000 年底，累计完成投资 15100 亿元，占项目总投资的 63%。

国债投资成果显著，突出表现在以下几个方面：

1. 有效地扩大了投资需求,促进了经济发展。1998 年以来累计发行的 3600 亿元长期建设国债直接带动地方、部门、企业投入项目配套资金和银行安排贷款约 7500 亿元,对促进经济增长发挥了重大作用。

2. 集中力量建成了一批重大基础设施项目,办成了一些多年想办而未办成的大事。

——在国债资金支持下,对大江大河大湖进行了大规模的堤防工程建设和水毁工程修复。3 年来,全国共完成堤防加固 16369 公里,完成江河控制性枢纽工程 25 个,病险水库除险加固工程 75 项,在蓄滞洪区共完成安全区建设 22 个。还发展节水灌溉面积 6500 万亩,支持了在长江沿岸实施平垸行洪、退田还湖、移民建镇工程。

——加快改善了交通运输条件。1998 年以来是我国公路、铁路、民航建设发展最快的历史时期。公路建设方面,共新增通车里程约 17.4 万公里,其中新增高速公路 10230 公里,使我国公路总里程达到 140 万公里,高速公路达到 1.5 万公里。铁路建设方面,到 2000 年底,建成投产 16 个项目,新线长度 2070 公里,复线里程 586 公里。对于西部开发具有重要意义的南疆铁路投产使用,京九南段复线 2000 年底开通,株六复线工程预计到年底可部分投产使用。机场改造与建设方面,到 2000 年底,有南昌、长沙、迪庆、银川、兰州、乌鲁木齐、包头、重庆、阿勒泰、库车、西宁等 24 个机场建成投产。水路运输建设方面,西江航运二期工程、京杭运河济宁至台儿庄和湘江航运二期工程已建成投入运营,长江口航道治理一期工程于 2000 年 7 月试通航,广州港出海航道一期整治工程于 2000 年 12 月试通航。

——改善了粮食仓储设施状况。到 2000 年底,第一批 500 亿斤仓容中央直属储备粮库基本建成。2000 年开始建设的第二

批 200 亿斤仓容粮库，大部分项目已完成仓房主体工程。这将极大地缓解粮食仓容长期紧张的矛盾，明显提高国家对粮食市场的调控能力，保障中央粮改政策的顺利实施。

3. 加快了企业技术进步，促进了产业升级。利用国债资金实施了一大批技术改造、高科技产业化、装备国产化项目，有力地配合了国有企业改革工作。通过对 880 个民品技术改造项目贴息，调动了企业进行技术改造的积极性，增强了银行对重点技术改造项目支持的信心和贷款力度，启动了一批对结构调整有重大影响的项目，安排了一批可大量替代进口、扩大出口的项目，也有力地配合了国有企业改革工作。85% 以上的国债技术改造项目已很快开工建设，部分项目已竣工投产，大部分项目将在 2001 年底前建成。重点支持的高科技产业化项目，新材料专项、信息网络专项和一批高技术产业化示范工程均已取得较大进展。到 2000 年底，建成投产高科技产业化项目 68 项。已研制出高清晰度电视试播系统和接收机，并在国庆 50 周年庆典上试播成功。稀土材料高技术产品出口的比例将由目前的 38% 提高到 70% 以上。

4. 促进了地区生产力布局调整和优化，推动西部大开发迈出实质性步伐。在安排国债投资时，注重向中西部地区倾斜，2000 年以来，中西部地区投资增长速度明显高于东部地区。2001 年 1—11 月，中部和西部地区基本建设投资分别增长 14.6% 和 18.5%，比东部高 8.9 和 12.8 个百分点。

5. 加强了环境保护和生态建设，促进了可持续发展。2000 年底，建成“三河三湖”流域水污染治理项目 44 个，形成日污水处理能力 330 万吨。生态建设步伐加快，水土流失综合治理取得进展。天然林资源保护工程累计完成人工造林 85.9 万公顷、森林抚育 226 万公顷、封山育林 350 万公顷、飞播及人工促进天