



1999

中国财政发展报告

上海财经大学公共政策研究中心



上海财经大学出版社

YAL5-730

99
F812
42
7

本书由上海财经大学出版基金资助出版

1999

中国财政发展报告

ZHONGGUO CAIZHENG FAZHAN BAOGAO

上海财经大学公共政策研究中心



3 0061 3187 8

上海财经大学出版社

□ 责任编辑 张小忠 江 玉
□ 封面设计 周卫民

1999 ZhōngGuó CǎiZhèng FāZhǎn BàoGào

1999 中国财政发展报告

上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学出版社出版发行
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

上海印刷七厂一分厂印刷装订

1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-81049-289-6/F·238

787mm×1092mm 1/16 34.75 印张 587 千字
0 001 - 2 000 定价:68.00 元

《1999 中国财政发展报告》课题组

组 长:杨君昌

副组长:储敏伟 胡怡建 丛树海

分课题负责人:

- | | |
|------------|-----|
| 1 总 论 | 杨君昌 |
| 2 经济运行分析 | 储敏伟 |
| 3 财政收入分析 | 胡怡建 |
| 4 财政支出分析 | 丛树海 |
| 5 国债分析 | 龚仰树 |
| 6 财政体制分析 | 钟晓敏 |
| 7 宏观财政政策分析 | 朱 萍 |
| 8 中国财政计量模型 | 朱平芳 |

课题组成员(按姓氏笔画为序):

方乐平	毛程连	王劲颖	丛树海	刘 弘
刘小兵	朱 萍	朱平芳	余 咏	张永利
李晓宇	杨君昌	范 寅	郑春荣	姚新民
姜国麟	胡怡建	赵海利	钟晓敏	郭 箭
顾晓慧	黄 海	龚仰树	储敏伟	雷良海
雷 韬				

序 言

世界正在走向 21 世纪,中国正在走向 21 世纪。在世纪之交,国际经济形势发生了深刻的变化,东南亚金融危机刚过,巴西又发生了金融动荡,这些负面影响不能不对我国的经济产生重大的影响。我国的经济能否经受得住这场风暴的考验?会不会重蹈俄罗斯的覆辙?我国的经济体制改革和发展会不会陷入停顿?问题种种,不能不引起有识之士的严肃思考。众所周知,我国正处在从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转轨时期,原有的计划模式越来越不适应宏观调控的需要,因为非公有经济在近些年已有长足的发展,国有企业面临着改革,也已在相当大的程度上不受国家指令性计划的束缚而面对市场,国家对国民经济的调控更需要运用间接手段,即借助金融政策和财政政策对市场发生影响,然后再影响到国民经济的主要变量——消费、投资、进出口等。从财政的角度来看,财政的意义绝不再仅仅是政府的一种收支行为,而是宏观调控的一种重要的手段。本报告是我校实施“211”工程的一个成果。从事该项目的同志都具有多年从事财政教学和研究的经验。在承担本课题的过程中,他们注重实证分析,注意中国情况与外国情况的比较,特别注意我国与发展中国家和经济转轨国家的比较,力求回答我国财政在近阶段的发

展趋势,在当前财政收支上有哪些值得关注的重大问题,我国财政决策部门宜采取哪些恰当的财政政策。对于当前财政方面的种种问题,他们都在努力找出一些规律性的东西和可行的财政调控措施,以供决策部门参考。从事该项目的同志特别注意到近期财政政策比之货币政策来得更有效,但也感到要真正使宏观财政政策长期有效,必须具备微观基础和其他配套措施。本着这种理念,他们对财政收支的主要方面进行了全面的回顾和分析。所以说,本书提出的一系列的政策建议是建立在历史分析和对发展趋势预期的基础之上的,得出的结论当然有待于验证。不管怎样,作者们并不回避在宏观调控上遇到的棘手问题,勤于思考,勇于回答,这是上海财经大学的财政理论工作者理论联系实际的一次尝试。在从事本课题的过程中,我校搞计量经济的一些同志也参与了建立数量模型工作,研究财政收支与国民经济主要变量之间的数量关系。这是一项很有意义的工作,在一定的程度上增加了本报告的说服力。当然,我们也十分清醒地看到,要说明一个财政变量变化情况是很难单单用几个因素来说明白的,再加上国民经济是动态变化的,宏观经济分析的结论不能只靠若干个数学模型来说明,必须综合考虑诸多因素,特别要考虑宏观环境的发展趋势,才能得出比较有说服力的意见来。尽管如此,定性分析与定量分析结合,我们今后仍是要提倡的。上海财经大学作为财政部的部属院校,理应为财政实务部门多提供一些决策咨询意见。本课题可以说是迈出了重要的一步,希望今后再接再厉,广泛吸收各方面对本书的意见,把这项工作做得更好。

谈 敏

1999年2月

目 录

序 言	(1)
1 总 论	(1)
1.1 引 言	(1)
1.2 研究方法	(2)
1.3 中国经济运行情况中的突出问题	(4)
1.3.1 当前国民经济面临的主要问题	(4)
1.3.2 宏观经济政策的基本轨迹	(8)
1.3.3 经济增长趋势预测	(10)
1.3.4 改革的趋势	(11)
1.3.5 宏观经济运行中应注意的问题及其对策思路	(18)
1.4 中国财政运行情况中的突出问题和政策建议	(21)
1.4.1 税收负担水平	(21)
1.4.2 税制结构模式	(22)
1.4.3 涉外税收优惠	(24)
1.4.4 费改税	(25)
1.4.5 行政支出	(27)
1.4.6 教育支出	(29)
1.4.7 公共福利支出	(31)

1.4.8	国 债	(33)
1.4.9	外 债	(35)
1.4.10	分税制	(36)
1.4.11	财政转移支付制度	(41)
1.5	中国宏观财政政策选择	(44)
1.5.1	广义财政政策与狭义财政政策	(44)
1.5.2	宏观财政政策的微观效应和制度效应	(45)
1.5.3	对中国当前宏观经济问题的基本看法	(46)
1.5.4	政策建议:迂回的宏观财政政策	(49)
1.5.5	财政政策与货币政策的配合	(51)
1.6	结 语	(56)
2	经济运行分析	(58)
2.1	1998 年中国宏观经济运行状况	(58)
2.1.1	国内生产总值稳定增长	(59)
2.1.2	工业生产速度缓慢回升,产销逐步提高	(59)
2.1.3	固定资产投资明显加快	(59)
2.1.4	市场物价持续走低,市场消费平稳增长	(60)
2.1.5	财政收入增速放慢,财政支出不断扩大	(61)
2.1.6	货币供应量适度增长,信贷规模增速加快	(62)
2.1.7	进出口贸易增幅不断下降,外贸形势严峻	(63)
2.1.8	人民币汇率保持稳定	(64)
2.2	1998 年中国经济的变动轨迹与 GDP 增长的分析	(64)
2.2.1	GDP 增长的行业情况	(64)
2.2.2	GDP 增长的有利因素	(66)
2.2.3	影响 GDP 增长的不利因素	(67)
2.3	宏观经济变量分析	(69)
2.3.1	投资力度加大,增幅逐渐提高	(69)
2.3.2	市场消费不足,在低水平形成饱和状态	(70)
2.3.3	储蓄过度增长,影响经济发展	(72)

2.3.4	外贸形势较严峻, 外汇基本保持稳定	(73)
2.4	社会经济运行分析	(75)
2.4.1	通货和信贷	(75)
2.4.2	物价和市场	(76)
2.4.3	国企改革攻坚战	(77)
2.4.4	失业形势严峻, 加大再就业工程实施力度	(79)
2.4.5	产业结构调整	(80)
2.5	中国重大经济政策与经济改革问题分析	(81)
2.5.1	宏观经济政策的基本轨迹	(81)
2.5.2	东南亚金融危机对中国经济的影响及对策分析	(83)
2.5.3	针对东南亚金融危机的主要对策及效应分析	(87)
2.6	当前宏观经济运行的主要问题及相应的政策	
	效应分析	(89)
2.6.1	有效需求不足是当前宏观经济的首要问题	(89)
2.6.2	公众预期看淡是抵消货币政策效应的最主要因素	(90)
2.6.3	财政政策积极有效, 但有一定的局限性	(92)
2.6.4	经济发展中长期问题的切入点和持续增长的空间	(94)
2.7	银行、国企、政府及其他重大改革的政策分析	(96)
2.7.1	1998 年金融体制的重大改革	(96)
2.7.2	政府机构改革	(97)
2.7.3	职工医疗保险改革	(97)
2.7.4	再就业工程	(98)
2.8	当前农村经济的突出问题及改革分析	(99)
2.8.1	粮食流通体制改革的思考	(99)
2.8.2	农民收入减少问题	(101)
2.9	中国经济增长与经济运行预测	(103)
2.9.1	经济增长的环境分析	(103)
2.9.2	经济增长趋势预测	(107)
2.9.3	经济改革的趋势预测	(108)

2.10	1999 年中国宏观经济运行中应注意的问题及其 对策思路·····	(117)
2.10.1	防止盲目追求速度,避免出现大幅经济波动·····	(117)
2.10.2	防止盲目投资、重复建设,保证投资质量·····	(118)
2.10.3	防止财政状况恶化,积极发挥财政的宏观调控作用·····	(118)
2.10.4	防止投资体制复归,完善社会主义市场经济体制·····	(118)
2.10.5	关于财政政策和货币政策的配合与协调·····	(118)
2.10.6	注意经济增长的数量与质量·····	(119)
2.10.7	注意经济的当年增长与长期增长相结合·····	(119)
2.10.8	在经济发展的同时,兼顾经济结构的调整和各项 改革的进度·····	(119)
2.10.9	全面启动经济,投资、消费和出口三管齐下, 扩大内需·····	(120)
2.10.10	加快就业和社会保障制度改革·····	(120)
2.10.11	保持物价的基本稳定·····	(120)
2.10.12	人民币保持不贬值·····	(120)
2.11	1998 年中国经济增长与经济运行对财政的近期 及长远影响分析·····	(121)
2.11.1	扩张性财政政策可能造成的后果·····	(121)
2.11.2	长远的财政政策考虑·····	(122)
2.11.3	以公共需要为导向,积极改革财政支出结构·····	(122)
2.11.4	规范中央与地方的财政分配体制·····	(123)
3	财政收入分析·····	(124)
3.1	财政收入增长·····	(124)
3.1.1	财政收入总量·····	(124)
3.1.2	财政收入结构·····	(128)
3.1.3	1998 年财政收入预算及其执行·····	(131)
3.1.4	1999 年财政收入预测和政策建议·····	(134)
3.2	宏观税收负担·····	(136)
3.2.1	宏观税收负担·····	(136)

3.2.2	税收负担变化原因	(140)
3.2.3	税收负担变化的经济影响	(143)
3.2.4	税收负担的国际比较	(144)
3.2.5	税负政策选择	(147)
3.2.6	实现税负政策的措施	(149)
3.3	税制结构模式	(150)
3.3.1	税制结构及其变化特点	(151)
3.3.2	税制结构变化的原因	(152)
3.3.3	税制结构的国际比较	(154)
3.3.4	税制结构的模式类型	(157)
3.3.5	税制结构模式选择	(159)
3.4	进出口贸易税收	(165)
3.4.1	进出口贸易税收政策	(165)
3.4.2	进出口贸易税收政策调整	(167)
3.4.3	进出口贸易税收政策调整的经济影响	(169)
3.4.4	进出口贸易税收的国际比较和借鉴	(177)
3.4.5	进一步完善进出口贸易税收政策探讨	(181)
3.5	涉外税收优惠	(189)
3.5.1	涉外税收和涉外税收优惠	(189)
3.5.2	涉外税收优惠政策	(190)
3.5.3	涉外税收优惠政策导向	(194)
3.5.4	涉外税收优惠发展特点	(196)
3.5.5	涉外税收优惠政策评价	(197)
3.5.6	中国涉外税收优惠政策发展趋势	(200)
3.6	税制体系改革	(203)
3.6.1	税制改革的指导思想	(203)
3.6.2	新税制改革主要内容	(204)
3.6.3	进一步改革和完善税收制度	(206)
3.7	以税代费研究	(218)
3.7.1	政府收费分类	(218)

3.7.2	收费制度利弊分析·····	(222)
3.7.3	清费改税的意义·····	(225)
3.7.4	费改税基本思路·····	(228)
4	财政支出分析·····	(235)
4.1	财政支出总量分析·····	(235)
4.1.1	支出对社会经济的影响·····	(235)
4.1.2	支出总量的历史和现状·····	(239)
4.1.3	支出规模的国际比较·····	(251)
4.1.4	“九五”后三年支出总量预测·····	(258)
4.1.5	支出控制的对策·····	(263)
4.2	行政管理支出分析·····	(272)
4.2.1	政府职能范围与行政支出总量分析·····	(272)
4.2.2	政府职能结构与行政支出结构分析·····	(280)
4.2.3	“九五”时期行政支出发展趋势预测·····	(287)
4.2.4	行政支出的国际比较·····	(289)
4.2.5	政府效率与行政改革·····	(292)
4.3	教育支出分析·····	(295)
4.3.1	国民素质与国家教育制度·····	(295)
4.3.2	教育支出总量分析·····	(300)
4.3.3	教育支出结构分析·····	(305)
4.3.4	教育支出的国际比较·····	(308)
4.3.5	科教兴国的发展战略·····	(312)
4.4	公共福利支出分析·····	(316)
4.4.1	公共福利制度·····	(316)
4.4.2	公共福利支出总量分析·····	(322)
4.4.3	福利支出结构分析·····	(324)
4.4.4	公共福利支出的国际比较·····	(325)
4.4.5	公共福利的增进和改善·····	(328)
4.5	当前重大财政支出政策·····	(333)

4.5.1 精简机构与财政支出 (333)

4.5.2 科教兴国与财政支出 (338)

4.5.3 启动经济与财政支出 (342)

5 国债分析 (349)

5.1 内债分析 (349)

5.1.1 内债数量变化情况 (349)

5.1.2 内债数量的影响因素 (352)

5.1.3 内债数量的趋势预测 (357)

5.1.4 内债结构变化情况 (359)

5.1.5 内债结构的影响因素 (362)

5.1.6 内债结构的趋势预测 (364)

5.2 外债分析 (367)

5.2.1 举借外债的变化情况 (367)

5.2.2 举借外债的影响因素 (369)

5.2.3 外债规模的趋势预测 (374)

5.3 国债政策分析 (376)

5.3.1 国债政策的功能 (376)

5.3.2 中国国债市场的演进 (380)

5.3.3 国债市场政策的变化与展望 (383)

6 财政体制分析 (402)

6.1 财政体制的历史回顾和现状 (403)

6.1.1 财政体制的主要类型 (403)

6.1.2 传统财政体制的主要弊端 (405)

6.2 分税制财政体制 (408)

6.3 中央政府与地方政府的收支结构分析 (410)

6.3.1 中央与地方政府收支比重分析 (410)

6.3.2 中央政府与地方政府收支结构的国际比较 (412)

6.4	中央政府的财政地位·····	(414)
6.4.1	中央财政与地方财政支出范围的划分依据·····	(414)
6.4.2	世界各国中央政府的财政地位·····	(415)
6.4.3	中国中央政府的财政地位·····	(416)
6.5	基数法:中国财政体制的一大特点·····	(417)
6.6	政府间财政转移支付制度·····	(419)
6.6.1	转移支付的概念和类型·····	(419)
6.6.2	中国历史上政府间财政转移支付的形式和特点·····	(420)
6.6.3	中国现阶段政府间财政转移支付·····	(424)
6.7	分税制财政体制和转移支付制度的完善·····	(427)
7	宏观财政政策分析 ·····	(433)
7.1	宏观财政政策分析的基本框架·····	(433)
7.1.1	经济学意义上的宏观、中观与微观·····	(433)
7.1.2	传统宏观经济分析理论的重大逻辑缺陷·····	(434)
7.1.3	广义财政政策与狭义财政政策·····	(435)
7.1.4	宏观财政政策的微观效应·····	(435)
7.1.5	宏观财政政策的制度效应·····	(437)
7.1.6	宏观财政政策手段·····	(437)
7.1.7	财政政策的规范性与实证性·····	(438)
7.2	对中国当前宏观经济问题的基本看法·····	(440)
7.2.1	关于总需求不足·····	(440)
7.2.2	需求与前些年相比相对不足的原因探讨·····	(442)
7.3	实施宏观财政政策的制约因素·····	(445)
7.4	政策建议:迂回的宏观财政政策·····	(447)
7.4.1	谨慎使用逆向调节的财政政策·····	(447)
7.4.2	寻求财政政策对宏观经济调控的迂回途径·····	(448)
7.5	财政政策与货币政策的协调配合·····	(449)

7.5.1	1997 年以前中国财政政策与货币政策在宏观调控中 协调配合特点的分析	(450)
7.5.2	1997 年以来财政货币政策宏观调控效应的对比分析 及协调配合问题	(455)
7.5.3	关于中国财政货币政策长期协调配合问题的探讨	(463)
7.6	国际收支与财政政策	(471)
7.6.1	开放经济中的宏观财政政策	(471)
7.6.2	促进国际收支平衡的财政税收政策措施	(472)
7.6.3	中国国际收支的状况及东南亚金融危机对中国国际 收支的影响	(475)
7.6.4	调节国际收支的财政税收政策措施	(479)
8	中国财政计量模型	(484)
8.1	财政宏观计量经济建模说明	(484)
8.1.1	应用计量经济模型	(485)
8.1.2	计量经济模型所面临的问题	(487)
8.1.3	中国财政宏观计量经济模型的设计	(490)
8.2	中国财政宏观计量经济模型运行结果分析	(493)
8.2.1	财政收入宏观计量经济模型运行结果分析	(493)
8.2.2	财政支出宏观计量经济模型运行结果分析	(497)
8.2.3	预算外财政收支宏观计量经济模型运行结果分析	(500)
8.2.4	债务收支及其与经济增长关系宏观计量经济模型 运行结果分析	(501)
8.2.5	经济增长及其构成因素宏观计量经济模型运行结果 分析	(502)
8.3	中国财政及宏观经济主要指标预测	(505)
8.4	中国财政宏观计量经济模型	(506)
8.4.1	财政收入宏观计量经济模型	(506)
8.4.2	财政支出宏观计量经济模型	(509)

- 8.4.3 预算外财政收支宏观计量经济模型 (511)
- 8.4.4 债务收支及其与经济增长关系宏观计量经济模型 (512)
- 8.4.5 经济增长及其构成因素宏观计量经济模型的
运行结果分析 (514)

参考文献 (516)

CONTENTS

Preface	.....	( 1)	
1 General report	.....	( 1)	
1.1 Foreword	.....	( 1)	
1.2 Research methods	.....	( 2)	
1.3 Special problems in economic situation of China	.....	( 4)	
1.3.1 Main problems in macroeconomic performance	.....	( 4)	
1.3.2 Outline of macroeconomic policy	.....	( 8)	
1.3.3 Prediction for economic growth	.....	(10)	
1.3.4 Trends of reform in the near future	.....	(11)	
1.3.5 Problems in macroeconomic operation and countermeasures	.....	(18)	
1.4 Special problems in public finance and proposals of fiscal policy	.....	(21)	|
1.4.1 Tax burden level	.....	(21)	| 目
1.4.2 For tax structure	.....	(22)	| 录
1.4.3 Foreign tax preferences	.....	(24)	|
1.4.4 Changing fees to taxes	.....	(25)	| 1
1.4.5 Administrative expenditure	.....	(27)	
1.4.6 Educational expenditure	.....	(29)	□