

中国经济热点聚焦

李兴山 王东京 主 编

中共中央党校出版社

中国经济热点聚焦

李兴山 王东京 主编

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济热点聚焦/李兴山, 王东京主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2004. 2
ISBN 7-5035-2889-3

I. 中… II. ①李…②王… III. 经济-研究-中国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 005246 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 河北三河南阳装订厂装订

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米 × 1230 毫米 A5 印张: 10

字数: 259 千字 印数: 1—10000 册

定价: 18.00 元

责任编辑	司 边
封面设计	孙超英
版式设计	尉红民
责任校对	王洪霞
责任印制	宋二顺



前 言

随着改革的步步推进，纵横交错的体制阻碍已经日渐突出，各种深层的矛盾逐渐显现，改革所引发的观念碰撞、利益纠葛也水落石出。这种情况表明，我们的经济改革，已经行进到一个复杂而艰难的关口。也正因如此，许多矛盾和问题才会错综复杂、层出不穷；改革的难点与热点，才会频频迭出、接踵而至。

改革的实践，呼唤改革的理论。这对中国的经济学理论工作者来说，无疑是一次学以致用、大显身手的良机。天降大任，责无旁贷，理论工作者惟有以更加解放的思想、更加开放的姿态、更加务实的态度，去关注改革、研究改革，才能不辱时代使命，让学术有所作为。而中央党校经济学部，作为中央向全国高中级领导干部传授经济理论、研究经济政策的重要部门，直面改革中出现的新情况、新问题、新矛盾，并对这些问题作出理论切合实际的回答，既是党和人民对我们的期望，也是我们不可推卸的职责所在。

《中国经济热点聚焦》这本文集，是中央党校经济学部全体教员的集体成果。为写好这些专题报告，课题组的同志不辞辛劳，从城市到农村，从东部到西部，历时一年，进行了大量的调查研究。初稿形成以后，又多方听取意见，反复修改，几易其稿。去年年底，我们还组织召开

了“2003’中国经济热点聚焦”研讨会，邀请国家发展与改革委员会、国有资产监督管理委员会、中国人民银行以及中国人民大学等单位的专家学者到会并对研究报告发表评论。首都各大新闻媒体对这次研讨会及研究报告也作出了积极地反应，《瞭望周刊》、《中国经济时报》拿出专版对研究报告予以介绍；《光明日报》、《经济日报》、《学习时报》等也对研讨会的专家评论进行了报道。

应当说，这本文集的公开出版，是中央党校经济学部在学术界的一次集体亮相；尽管这个系列报告还存在许多不足，但我们仍愿以此与学术界同行作一次别开生面的对话与交流。同时，借本书正式出版之际，我们要特别地对壳牌（中国）公司和深圳发展银行北京分行对本研究项目的支持表示感谢，对中共中央党校出版社的长期支持与关注表示感谢。

中共中央党校经济学部主任

王东京

2004年1月8日

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第一部分 研究报告

一、对我国财政政策和财政体制改革的几点思考	(1)
(一) 积极财政政策应相机逐步“淡出”	(1)
(二) 完善税制和适度减税：我国财政政策的新取向	(8)
(三) 进行财政体制创新、化解县乡财政困难	(14)
二、当前金融改革若干热点问题对策研究	(22)
(一) 金融不良资产及其治理问题	(23)
(二) 国有商业银行股份制改造问题	(37)
(三) 人民币升值压力与汇率制度改革问题	(54)
三、国企改革新特点及其改革走向	(68)
(一) 2003 年国有企业改革的新形势与新特点	(68)
(二) 2003 年国有企业改革面临的主要矛盾和问题 ...	(72)
(三) 2003 年后深化国有企业改革的政策取向	(76)
四、“三农”问题的症结与对策	(85)
(一) 农民增收缓慢——当今中国问题的结	(85)
(二) 农民增收缓慢的原因剖析	(89)
(三) 实现农民大幅度增收需要理论创新	(97)
(四) 统筹城乡经济社会发展要落实到政策创新上来	(102)
结束语：农民大幅度增收任重而道远	(107)
五、全面建设小康社会的科学发展观	(109)
(一) 当代世界发展观的演变	(109)

(二) 全面建设小康社会的科学发展观的基本内涵…… (118)

(三) 用科学发展观指导现代化建设要实现十个转向…… (124)

第二部分 调研报告

一、社会主义市场经济的成功实践

——浙江经济调查研究报告…… (135)

(一) 浙江经济概况…… (135)

(二) 民众自我创业与市场机制有机结合,是浙江
经济快速发展的突出特点…… (136)

(三) 政府积极引导、主动服务是浙江经济发展的
重要保证…… (141)

(四) 制度创新、管理创新、技术创新、产品创新、
市场创新是浙江经济发展的不竭源泉…… (145)

(五) 怎样认识浙江经济的性质…… (151)

(六) 浙江经济是怎样发展起来的…… (152)

(七) 研究浙江经济现象不仅有重要的实践意义,
而且有深刻的理论意义…… (154)

二、解决“三农”问题的根本出路在于市场化…… (170)

(一) “三农”问题的制度根源在于农村市场化改革
严重滞后…… (170)

(二) 农民成为真正的市场竞争主体是农村市场化的
首要条件…… (182)

(三) 加快我国农业工业化和农村城镇化的进程,
只能通过农村市场化来实现…… (192)

(四) 大力发展合作经济组织,提高农民组织化程度,
是当前农村发展社会主义市场经济的重要环节…… (197)

(五) 转变政府职能、改革从中央到地方的农村、
农业管理体制是不断推进农村市场化进程的



重要保证	(205)
------------	-------

第三部分 论文选载

1. 我国建立社会主义市场经济体制的回顾与展望	(216)
2. 完善所有制结构与全面建设小康社会的经济基础	(231)
3. 论当前束缚我国经济发展的主要障碍及对策	(238)
4. 论我国分配制度的继续创新	(247)
5. 按生产要素分配原则的新思考	(263)
6. 对经济高涨的冷思考	(269)
7. 财政政策与货币政策应逐步向改善总供给结构 方面倾斜	(283)
8. 关于中国“三农”问题的近期安排与长远谋划	(290)
9. 我国民营经济发展的制度性障碍研究	(300)

第一部分 研究报告

一、对我国财政政策和财政体制改革的几点思考

积极财政政策是否应该“淡出”？我国是否应该减税？如何化解县乡财政的困难？这些问题是当前我国财政领域里争议颇多，对经济决策影响深远的焦点。经过研究和分析，我们认为：积极财政政策应相机逐步“淡出”，完善税制和适度减税应成为我国财政政策的新取向，化解县乡财政困难的根本途径是进行财政体制的创新。

（一）积极财政政策应相机逐步“淡出”

积极的财政政策何去何从？经济学界有不同看法，一种观点认为，积极财政政策应长期坚持，不应“淡出”；有人认为，积极财政政策应尽快“淡出”，以免风险过大，给经济运行带来危害。我们认为，既要承认积极财政政策的重要作用，但也不能长期依赖。从历史经验看，没有任何一个国家可以长期实施扩张性财政政策而不付出代价的。积极财政政策应在合适的时机、以适当的方式逐步

“淡出”。

1. 我国实行积极财政政策的回顾和效应分析

积极财政政策的实施有着特殊的时代背景，亚洲金融危机、百年不遇的大洪水、经济运行中内需明显不足，面对严峻的形势和挑战，中央果断实施积极财政政策，通过增发国债、增加财政支出，来扩大社会需求，刺激经济增长。自1998年首次增发1000亿元长期国债，截至2002年，共发行长期建设国债6600亿元，2003年继续增发国债1400亿元。国债投资的重点是农林水利、交通通信、环境保护、城乡电网改造、储备粮库和城市公用事业等基础设施和基础建设。

自1998年以来世界经济普遍不景气，各种困难和复杂的局面不断涌现，我国经济能够保持较快的增长，积极财政政策功不可没。增发建设国债有效地带动了各方面的投资，投资总规模达到3.28万亿元。据国家统计局的测算，国债投资带动经济增长效果明显，1998年为1.5个百分点，1999年2个百分点，2000年1.7个百分点，2002年2个百分点，累计创造就业岗位750万个，为我国的长远发展打下了坚实的基础。事实证明，实施积极财政政策是非常必要和正确的，对抵御亚洲金融危机冲击，减少自然灾害造成的损失、减轻通货紧缩对经济的影响、保持经济的稳定发挥了极其重要的作用。

2. 积极财政政策尚有潜力但也应逐步“淡出”

积极财政政策是作为应对特殊困难的短期政策出台的，已连续实施六年，究竟还有没有潜力？是不是应该“淡出”呢？

（1）积极财政政策尚有一定的潜力。

增发国债、扩大支出的积极财政政策还有一定潜力。主要表现在：第一，资金的供应还比较充裕。目前利率水平处于低位，资金需求还不强烈；目前商业银行存在较大的存差，我国居民储蓄增长

迅速,2003年5月末,本外币并表的居民储蓄余额为10.38万亿元,同比增长18.7%。第二,挤出效应还不是特别明显。国债投资目前主要集中在非竞争性领域,主要是高速公路、供水和机场等基础设施,属于社会公共支出领域,对民间投资挤出效应不明显。第三,反映债务风险的指标还在控制范围内。其一,国债负担率,指国债余额与国内生产总值的比率。1996年我国国债负担率是7.3%,2001年底上升为16.28%,发达国家一般在50%以上,欧盟规定不得高于60%。其二,国债依存度,指年度国债发行额与当年财政支出的比率,一般与中央财政的总支出相比。根据2003年的预算,我国国债依存度为40.7%。这一指标在日本等国经常使用,一般认为其警戒线为20%。其三,国债偿债率,指年度国债还本付息额与当年财政收入的比率。一般认为其警戒线为10%。2001年我国内外债还本付息总额2806.7亿元,财政总收入为16386亿元,国债偿债率为17.13%。其四,赤字率,指当年中央财政赤字占当年GDP的比重。这是国际上常用的考察财政状况的重要指标,欧盟规定的警戒标准是3%。我国的赤字率在1997年为1.2%,2002年上升到3.04%,已略高于欧盟规定的标准。如果单就财政特别是中央财政而言,债务风险已经很大,但就国民经济总体而言,应该还有一定的发债空间,增发国债、扩大支出的积极财政政策还有一定的潜力。

(2) 即便还有潜力,积极财政政策也应逐步“淡出”。

是不是还有潜力,积极财政政策就得继续实施下去呢?绝对不是。有潜力说明政策还有可回旋的空间,但并不意味着非得继续实施下去,直到潜力完全挖掘出来为止。“招式不宜使老”、“过犹不及”的道理对财政政策力度的把握同样适用。在进行更深入的分析后,我们会更坚定积极财政政策应逐步“淡出”的观点。首先,目前真实财政风险比指标所反映的要大。前面所说的国债和赤字没包括财政或有债务和隐性债务,主要是:第一,社会保障潜亏的风险。据劳动和社会保障部课题组测算:统筹基金在25年内将是收

不抵支情况，年均缺口 717 亿元，总缺口 1.8 万亿元。第二，准国债。1999 年政府部门和国有单位等公共部门发行的准国债余额达 7324 亿元，准国债余额占 GDP 的比重由 1995 年的 4% 提高到 1999 年的 8.9%。第三，地方基层政府所欠债务。据农业部的调查，全国乡村净负债 3259 亿元，其中乡级 1776 亿元，平均每个乡镇 400 万元；村级 1483 亿元，平均每个村 20 万元。第四，国有商业银行的呆坏账损失、粮食收购中的坏账损失、国有企业亏损等，都是财政最后承担兜底责任的潜在风险源。如果考虑到财政的或有债务和隐性债务，财政风险明显增大，增发国债的余地较小。此外，与发达国家长达几十年甚至上百年的发债历史不同，我国是在相当短的时间内就累积起了这么大的债务规模，国债负担率、赤字率都是在 5 年内翻了一番，发债规模和速度增长过快，会对未来的经济发展形成过大的压力。其次，连续大规模的发行国债，长期看总会对民间投资和消费产生挤出效应。虽然国债投资大多是基础设施和基础建设项目，但从各国的实践看，即使是大型基础设施和基础建设项目，只要制度设计得当，民间资本也愿意参与其中，并不是非得由政府投资不可。况且，目前国债投资，特别是一些地方政府在使用国债资金时还很难做到不进入竞争性领域。随着对民间资本进入限制的逐步取消，大规模国债投资对民间资本的挤出效应会越来越明显。另外，大规模国债投资带来固定资产投资的快速增长，使积累与消费的比例不协调，导致消费需求相对不足。再次，我国已连续六年进行大规模国债投资，制约经济发展的“瓶颈”已有效缓解，国债建设项目储备已经不多，在一些地方基础设施和基础建设已经超前和过剩。最近，国家审计署对 18 个重点机场和 38 个支线机场建设管理情况进行了审计，发现已竣工投产的 12 个重点机场中有 9 个亏损，累计亏损额 14.46 亿元。38 个支线机场中有 37 个亏损，2000 年至 2001 年度累计亏损 15.27 亿元。主要原因是投资建设与经营管理相脱节，缺乏决策责任机制和风险约束机制，统筹规划不够，布局不合理；建设规模和标准脱离实际，过度超前，2001 年，

38个支线机场旅客吞吐量仅为可行性研究报告同期预测值的四分之一。显然,如果再继续大规模发行国债、增加投资,可能会导致投资结构不合理,边际效益降低,资金严重浪费。此外,大规模国债投资主要是投向收益率偏低、回收期较长或只有社会效益和环境效益,本身没有回报的项目,如天然林保护、大江大河治理等,而国债最终是要还本付息的,这会使政府在未来承担过重的债务负担。最后,增发国债、扩大财政支出和财政投资,终归是一种政府行为,会强化政府在资源配置中的作用。大多数国债项目是在国家计划、财政等部门的主导下进行立项、审批和建设的,具有很强的行政性和计划性,容易导致政府部门对经济运行进行过多的干预,导致旧体制的复归,不利于我国市场化的改革取向和政府职能转变。目前,国债项目中已经暴露出“跑部钱进”、腐败寻租、管理不善、资金挪用等诸多问题,劳民伤财的政绩工程、形象工程、领导工程、“豆腐渣”工程也为数不少。最近,国家审计署对15个省(区、市)国债资金管理使用情况进行了审计,发现一些国债项目损失浪费、效益低下。9个省的37个污水处理项目,总投资额58.41亿元,其中使用国债资金19.95亿元。但由于前期准备不充分、配套资金不到位以及运行费用不足等原因,有15个项目未按计划完工或开工;16个已完工项目中,有7个达不到设计要求,还普遍存在配套设施落后于主体工程建设的问题,造成设备闲置,项目整体效益难以发挥。有些项目管理混乱,少数人员涉嫌私分国债资金。我国社会主义市场经济还不完善,政府过多地介入资源配置,不利于市场机制在资源配置中发挥基础性的作用。

因此,即使还有潜力,积极财政政策也应逐步“淡出”,以便让市场机制发挥更大的作用。在市场经济中,政府配置资源永远只能是第二位的选择。

3. 积极财政政策应选择合适的时机和方式“淡出”

积极财政政策应逐步“淡出”,那么“淡出”时机是否已成



熟?怎么“淡出”?

(1)“淡出”时机的选择。

积极财政政策是针对出现通货紧缩趋势,消费、投资和出口不足,经济增长乏力而出台的,那么它的“淡出”自然也要看这些方面的情况是否已好转。首先从物价指数看,通货紧缩已基本消除,物价开始稳步回升。据国家统计局公布的数据,2003年初物价出现明显回升,1月份居民消费价格总水平同比上涨0.4%,2月份上涨0.2%,3月份上涨0.9%,4月份上涨1%,5月份上涨0.7%,1~5月累计平均,全国居民消费价格总水平比上年同期上涨0.6%。即使在“非典”疫情严重的4~5月份,物价指数仍保持上升势头,这说明通货紧缩现象已基本消除。其次从投资的情况看,需求回升明显。2002年民间投资出现恢复性增长,集体和个体投资增长16%,高出2001年3.5个百分点,与全社会投资增长速度大体持平。2003年1~5月,国有及其他经济类型投资10578亿元,同比增长31.7%,增幅比1~4月加快1.2个百分点。1~5月,国有及其他经济类型投资累计到位资金13443亿元,同比增长46.3%,比同期投资增速高14.6个百分点。其中,国家预算内资金增长23.8%,国内贷款增长53.2%,自筹资金增长49.4%。由于限制民间投资的障碍正逐渐被打破,预计民间投资将保持平稳增长。从吸收外资的情况看,也出现了良好的增长势头。2003年1~5月批准外资直接投资项目15175个,比去年同期增长29.02%,合同利用外资382.23亿美元,比去年同期增长42.22%,实际使用外资232.71亿美元,比去年同期增长48.15%。投资需求的迅速增长为积极财政政策的逐步“淡出”创造了良好条件。再从出口的情况看,形势也较为乐观。据海关初步统计,2003年1~5月全国进出口总值为3093.43亿美元,同比增长39.6%,其中,出口1558.58亿美元,同比增长34.3%,5月份出口338.42亿美元,同比增长37.3%。再者一些权威景气指数和机构对经济增长预期充满信心。国家信息中心发布,2003年5月中经景气指数为

102.78, 处于较快增长阶段, 经济预警信号处于适度区间的中线以上。卡斯特经济景气指数显示, 5月一致合成指数为120.31, 总体上看, 1~5月中国经济依然保持强劲增势, 支撑经济长期趋好的因素仍未改变。随着北京从世卫组织旅游警告和疫区名单的“双解除”, 各界纷纷调高对我国经济增长预期, 如著名投资银行美林、摩根斯坦利、雷曼兄弟等都上调了对中国经济的预期, 认为中国2003年的国内生产总值增长将达到7.5%~8%。

总之, 社会总需求的三驾马车: 投资、消费和出口都已出现明显回升, 而且增长势头强劲。我们认为, 再谨慎观察1~2季度, 如果这种势头能够继续, 那么积极财政政策“淡出”的时机就已成熟。

(2) “淡出”的方式和配套措施。

我们主张“相机逐步淡出”, 所谓“相机”就是选择合适的时机, “逐步”就是说不能急于求成, 一蹴而就, 而是一个相对缓慢的过程, 不强求在一两年内完全“淡出”, “淡出”的速度要看经济增长内在动力的恢复情况。情况好时, “淡出”步伐可以快些, 情况不好, 也可以慢些、暂停甚至是“不出反进”。我们建议: 第一, 逐步减少积极财政政策的扩张力度, 增发国债、扩大支出的方式也要逐步转变, 应更严格地控制财政赤字规模, 力争赤字规模保持稳定或逐年有所下降。减少增发国债的规模, 每年争取减少100亿~200亿元的国债规模。不能像有些人所建议的, 继续大规模增发国债, 把它用于本应属于公共财政经常性支出范围负责的农村义务教育、公共卫生等领域。第二, 财政政策要从注重需求面的调控转到需求面与供给面并重, 更好地发挥税收在促进经济发展和结构调整方面的作用, 把完善税制与适度减税结合起来, 从总体上适度减轻企业和居民的税收负担, 特别是农民的税收负担。改革增值税, 实现增值税由生产型向消费型的过渡, 统一企业所得税并适当降低税率, 简化个人所得税, 提高扣除额, 简化税率档次, 降低税率, 进一步激发企业和居民的投资和消费, 激活广大的农村市场。第三, 注重财政政策与货币政策的相互配合。财政政策和货币政策

是宏观经济调控的两大工具。亚洲金融危机以来,我国一直实行财政扩张、货币稳健的政策组合。经过这几年的“休养生息”,金融风险得到一定程度的化解。在积极财政政策逐步“淡出”的过程中,货币政策应在重视控制风险的同时适当增加扩张力度,在稳健中趋于积极,两大手段“此消彼长”,共同为经济的健康增长发挥“保健”作用。

(二) 完善税制和适度减税:我国财政政策的新取向

从经济学原理看,刺激经济增长既可以用增发国债、扩大支出的办法,也可以采取减税的办法。我国财政政策究竟是沿着增发国债、扩大支出的老路走下去,还是选择减税的新思路,经济学界有不同的看法。一种观点认为,应继续增发国债、扩大支出而不是减税。理由是:第一,税收占 GDP 比重偏低,减税已无空间;第二,流转税为主体的税制结构制约着减税效应的发挥;第三,目前的经济和税收环境不宜实行减税。另一种观点则认为,应采取大规模的减税,把减税作为财政政策的主要内容。因为增发国债、扩大支出的负面效应开始显现,赤字增长速度过快,财政风险加大。而大规模减税对刺激经济的作用更为明显。

我们认为,财政政策不能只着眼于需求,也应关注供给,应把需求与供给政策结合起来;国债发行仍需继续,但规模应逐步减少,作用逐步减弱。应通过完善税制、适度减税来刺激经济增长。

1. 当前我国税负状况和全球性减税趋势

宏观税负是指一个国家的总体税负水平,以一定时期政府收入总量占 GDP 的比重来反映。一般把税收收入、财政收入、政府收入占 GDP 的比重,分别称为小、中、大口径的宏观税负。政府收入指政府取得的所有收入,不仅包括财政收入,还包括预算外管理