

**THE
21ST
CENTURY**

CHINA'S ECONOMIC POLICY

**21世纪前十年的
中国经济政策**

徐璐玲 ■ 著



**CHINA'S ECONOMIC POLICY:
THE FIRST DECADE OF
THE 21ST CENTURY**



人民出版社

徐璐玲 ■ 著

21世纪前十年的中国

经济政策

● 人民出版社

THE 21ST CENTURY

CHINA'S ECONOMIC POLICY:
THE FIRST DECADE OF
THE 21ST CENTURY

责任编辑:高晓璐
装帧设计:艺和天下

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪前十年的中国经济政策/徐璐玲 著. —北京:人民出版社,2011.3
ISBN 978-7-01-009714-5

I. ①2… II. ①徐… III. ①经济政策-研究- 中国-2001~2010
IV. ①F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 034543 号

21 世纪前十年的中国经济政策

21SHIJI QIANSHINIAN DE ZHONGGUO JINGJI ZHENGCE

徐璐玲 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月北京第 1 次印刷
开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.5
字数:200 千字

ISBN 978-7-01-009714-5 定价:29.90 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序 言

总结过去，是为了更好地面向未来。《21世纪前十年的中国经济政策》的作者徐璐玲同志，以高度的社会责任感和使命感，关注国家的经济社会发展进程，跟踪研究了二十一世纪头十年的财政经济政策，并参与了其中一些重大改革、财经政策的前期研究工作，在完成组织上交给的任务的同时，个人也积累了丰硕的研究成果。本书是多年财经理论与政策研究工作成果的集中体现。通读全书，我有几点比较深刻的印象。

第一，本书对于财政政策调控的研究比较系统，针对性和实效性很强。第一、二、三、五章，站在党和国家工作全局的高度，分别就双稳健宏观经济政策、内需主导型财政政策、拉动农村消费市场和新一轮积极财政政策分别展开了论述。既紧跟经济形势变化，进行了反周期调节的研究，为实施“相机抉择”的财政政策奠定了理论基础，提供了政策制定的建议与参考；又抓住我国经济增长的关键环节和领域进行了深入分析，提出了破解经济结构调整优化和发展方式转变的难题。在当时有关各方对于改善我国经济结构认识不统一、意见不一致的情况下，作者率先提出要扩大和拉动农村消费市场、启动国内需求，符合当时的国内实际和中央的重大决策，体现了这一研究的前瞻性，反映了作者经济学功底和敏锐的洞察力。

第二，本书对于货币政策和金融领域几个关键问题的分析，具有“纲举目张”的效果，给人以耳目一新之感。在第四章中就“外汇储备、贸易顺差”问题进行了深入思考，结合我国国内经济发展、财政职能变化和汇率制度的改革情况，认真探索了在公共财政体系下外汇储备管理改革的方向与具体政策思路，这对于下一步调整提供了比较清晰的借鉴框架。第六章当中就“人民币汇率升值”等相关问题开展了讨论，分析了美元本位下的人民币汇率变动的传导机制和客观规律，比较了四种人民币汇率政策和管理模形框架的利弊，就进一步完善人民币汇率管理机制提出了政策建议，这些分析和建议都具有鲜明的时代特征，其理论与实践价值都是十分难能可贵的。

第三，当前经济形势及新一轮财政政策的走向分析，既具有前瞻性和时效性，又有很强的可操作性。本书中作者首次对2008年以来的新一轮积极财政政策的出台背景、政策内容和实施情况进行了全面分析，比较借鉴了世界主要经济体为应对国际金融危机，而采取的各自不同的财政政策措施及实施效果，对今后一段时期国际经济贸易形势作出了展望，分析了当前我国经济形势发展变化趋势和面临的主要困难与挑战。着重就下一步的财政政策调整、财政政策与货币政策的协调配合、财政风险防范与控制等关键问题进行了分析，提出了具体的对策建议。这些理论分析与政策建议，对于当前搞好我国经济宏观调控具有重要的启示与借鉴意义。

国家兴亡，人人有责。二十一世纪的头十年已经过去，在全球对“北京共识”不断喝彩的时候，我们必须保持清醒的头脑，认真总结过去十年我国改革发展取得的巨大成就和经验教训，分析各项改革、政策措施的利弊得失，对于进一步做好宏观调控、实现经济社会又好又快发展，具有十分重大的战略意义。本书从宏观经济政策方面破题，对过去的调控实践作了回顾与总结，深入分析了当前我国经济社会发展所处的历史时期，在借鉴国际经验的基础上，对于未来的财政宏观调控、经济社会发展进行了政策设计，提出了具体的对策建议。这些探索需要巨大的理论勇气，也反映了作者的爱国情怀和高度责任感。

长江后浪推前浪。本书作者徐璐玲同志是斯坦福大学的高级访问学者，是一位视野宽广、勤奋踏实的年轻人。在财政部从事政策研究工作十年之久，连续多年组织参与领导讲话、国家预算报告、重大财政政策课题的起草工作。在他的新作《21世纪前十年的中国经济政策》即将由人民出版社出版之际，非常高兴为之作序。借此机会，也期待更多的年轻学者涌现出更多的精品，对于未来中国发展问题进行深入探索，找准发展的历史方位和国际定位，提出一些具有前瞻性、战略性的政策建议，为中华民族的伟大复兴贡献自己的力量。

是为序。

国务院发展研究中心主任

张云

自序

以国家兴盛为己任

21世纪的前二十年，我国面临难得的历史性机遇。

从国际环境看，冷战结束以来，世界发生了转折性的变化。国际政治经济和国际关系都处在大变动、大重组之中。一是经济全球化的发展、世界性经济结构的调整和世界范围的科技进步已成为不可阻挡的趋势，经济全球化和世界性经济结构调整，有利于实现我国产业结构的调整，加速实现产业升级；有利于我们引进外国先进技术和管理经验，进行科技创新和体制创新。二是世界范围内科技进步突飞猛进，为我们发挥后发优势，在技术跨越的基础上实现经济的跨越式发展提供了现实可能性。三是世界经济周期变长。每一个世界经济发展周期都是由一次新技术革命的演变所决定的。依照当前新技术革命蓬勃展开的情况，21世纪前1/4的时间里，将会出现一个世界经济长周期的新高涨。这将给中国经济的发展带来有利的时机。四是世界要和平、国家要发展、社会要进步是时代的潮流。尽管世界多极化和经济全球化趋势在曲折中发展，国际力量对比出现严重失衡，非传统领域的不安定因素在增多，我们面临的国际环境正在发生着新的变化，但和平与发展的世界主题，总体和平、局部战争，总体缓和、局部紧张，总体稳定、局部动荡的国际形势短期内不会出现大的变化，这就完全有可能在客观上继续为我国的现代化建设提供一个有利的国际和平环境。

从国内环境看，当前我国经济社会发展存在诸多有利因素：一是政治局面稳定和谐。我国建设中国特色社会主义的基本经验已有了相当的积累，这对在新世纪继续推进我国社会主义现代化建设，实现民族的伟大复兴奠定了坚实的理论基础和实践基础。二是经济基础条件更加坚实。经过二十多年的改革开放和发展，中国经济增长的供给“瓶颈”已基本消除，

供求关系发生了重大变化,告别了“短缺”时代,买方市场初步形成,我国的经济实力已居世界第二位,广大人民群众的生活水平大幅度提高,综合国力显著增强。虽然我们仍将长期处于社会主义初级阶段,要根本改变中国在全球竞争大格局中的相对弱势地位还要付出艰苦的努力,但我们毕竟为实现第三步战略目标,为中华民族的腾飞,奠定了前所未有的物质基础。三是良好的体制条件已初步建立。随着改革的不断深入,我国已初步建立了社会主义市场经济框架,这一体制的不断完善、定型,使我们的经济发展有了更稳定的体制保障。与此相适应,政治体制和文化体制的改革也在不断稳步推进,这将为进入小康社会后社会主义体制改革进入全局性攻坚和系统性体制创建的发展创造了良好的体制环境。四是经济发展方式的转变增添了许多外在的推动力量。加入世界贸易组织以来,我国国际贸易环境进一步改善,在国际经济秩序建设当中的发言权、话语权和影响力不断增加,这一方面使得我国经济社会拥有更为稳定的贸易环境;另一方面,作为对全球经济社会事务具有重要影响的发展中大国,也需要承担更多的责任。未来我国将在更大范围和更大程度上参与经济全球化,扩大对外经济交流,更多地利用外国资源,这使得我国经济发展方式转变、经济事务的民主化管理,将面临更多的外部强制推动力量,促使我国加快和深化改革,从根本上改变我们管理经济的方式,为生产力的发展克服体制性障碍。五是走中国特色社会主义道路日益成为全国人民的共识。改革开放带来的巨大变化,使人民群众从世界社会主义低潮中看到了前途和希望,越来越多的人认识到走中国特色社会主义道路是中国的唯一选择,更加坚定了只有社会主义能够救中国,只有社会主义能够发展中国的信念,坚定了继续沿着有中国特色社会主义道路前进的决心和信心。这就使中国的进一步发展有了精神支柱,能够使亿万人民新的创造活力进一步发挥出来,更加自觉地团结在中国特色社会主义的伟大旗帜下。

作者

2011年1月

目录 Contents

第一章 中性的宏观经济政策：国民经济的主要矛盾以及双稳健财政货币政策	1
一、双稳健宏观经济政策	1
二、双稳健政策执行情况回顾	12
三、未来经济形势展望	30
四、进一步完善双稳健财政货币政策的建议	36
第二章 内需主导型财政政策：宏观经济可持续发展的政策框架	56
一、扩大内需是决定我国经济能否持续增长的关键因素	56
二、内需主导型经济增长首推内需主导型的财政政策框架	61
三、以财税政策促进投资结构优化	72
四、推动消费总量上升和结构升级	78
五、加大财政拉动农村内需市场的力度	84
六、建立和完善财政调节内需的制度基础	89
“变通”抑或“陷阱”：国内需求的财政政策权变	95
徐霜北：缓释内需须谨防四缺口模型	101
第三章 启动农村消费：消费主导型增长模式中的增长极^①	103
一、农村消费的总体状况	103
二、农村消费为何难以启动	110
三、启动农村消费的政策建议	114

第四章 外汇储备、贸易顺差及其波动性：新经济结构下的财政职能变革	142
一、国内经济发展现状与财政职能	142
二、汇率制度与财政职能	149
三、嵌入外汇资金的公共财政职能模式	158
附件 典型的外汇储备管理模式	162
第五章 2008年以来的新一轮积极财政政策：经济发展的主要问题和复杂的国际环境	169
一、2008年的积极财政政策	169
专栏：宏观调控的历史回顾	173
二、新一轮积极财政政策的国际比较	176
三、经济形势展望	181
四、新一轮积极财政政策的走向	184
五、风险控制	189
第六章 人民币汇率升值：问题的实质及其策略集合	191
一、美元本位下的人民币汇率	191
二、四种人民币汇率政策的利弊分析	202
三、下一步策略	204

第一章

中性的宏观经济政策：国民经济的主要矛盾以及双稳健财政货币政策

从21世纪的第一年开始，也即2001年，在稳定了本国、本地区的经济环境，从而斩断了亚洲金融危机向世界上其他经济体的蔓延之后，中国的宏观经济政策作出了适应性调整。调整背景是本国经济数据所彰显出的强劲增长趋势，尽管1998年以来的经济刺激措施边际效益递减，但是值得每一个经济工作者高兴的是，似乎中国的内生经济增长模式处于“化蝶”的前夜。这种较为稳定的宏观经济形势一直延续到2005年，国家经济政策显示出和缓和中性的政策环境。真正意义上的“双稳健”财政货币政策，在2003—2005年达到政策上的稳健峰值，如果回头望去，有多少相似的政策原则就是明天的模板？让我们一起回顾一下此情此景。

一、双稳健宏观经济政策

宏观调控与市场机制都是社会主义市场经济体制的有机组成部分。宏观调控贯穿于发展社会主义市场经济的全过程，不存在什么时候结束的问题。根据不同时期的经济运行情况，宏观调控应确定不同的方向和重点，既要保持经济总量平衡，又要调整和优化经济结构；要坚持区别对待，有保有压，不搞一刀切，不能简单地将宏观调控理

解为全面紧缩，而是该控制的控制，该加强的加强。财政、货币政策作为政府加强和改善宏观调控的主要工具，要根据国内外经济形势变化和经济运行的新情况，相机抉择，讲究调控艺术，把握调控力度，不断增强宏观调控的预见性、科学性和有效性。

（一）财政政策与货币政策

1. 财政政策与货币政策在宏观调控中的传导机制差异

作用机制 财政政策的直接对象是国民收入再分配过程，以改变国民收入再分配的数量和结构为初步目标，进而影响整个社会经济生活；货币政策的直接对象是货币运动过程，以调控货币供给的结构和数量为最初目标，进而影响整个社会经济生活。财政政策更多地偏重于公平。财政政策是影响和制约社会总产品和国民收入分配的重要环节，它的主要责任是直接参与国民收入的分配并对集中起来的国民收入在全社会范围内进行再分配，调节各经济主体间的利益差别，保持适当合理的分配差距，以防止过度的收入悬殊，并从收入和支出两部分影响社会总需求的形成。货币政策则更多地偏重于效率。货币政策的实施是国家再分配货币资金的主要渠道，是在国民收入分配和财政再分配基础上的一种再分配，主要是通过信贷规模的扩张和收缩来影响消费需求和投资需求，进而引导资源流向效益好的领域。

调节领域 财政政策主要通过参与社会产品和国民收入的分配来实现对国民经济的调节。货币政策主要从流通领域出发对国民经济进行调节。货币政策的核心内容是通过货币供应量的调节来对国民经济施以影响，其功能是向流通领域提供既能满足经济发展需要，又能保证物价稳定的流通手段和支付手段。

调节对象 财政政策调节的对象是财政收支；货币政策调节的对象是货币供应量。财政政策直接作用于社会经济结构，间接作用于供需总量平衡；而货币政策则直接作用于经济总量，间接作用于经济结构。从财政政策看，它对总供给的调节，首先表现为对经济结构的调节，财政政策对总需求的调节主要通过扩大或缩小支出规模，达到增

加或抑制社会总需求的目的，但这种调节从根本上说也是以调节社会经济结构为前提的。货币政策则通过货币投放和再贷款等措施控制基础货币量，通过存款准备金率和再贴现率等手段控制货币乘数，实现对社会总需求的直接调节，达到稳定货币和稳定物价的目的。当然货币政策也可以根据国家产业政策，通过选择贷款方向，间接对结构发生调节作用。

效应时滞 从政策制定上看，财政政策的时滞较货币政策长，因为在决定财政政策时，政府提出的有关税收变动和支出调整财政措施，往往要经过一个较长的政策出台过程。而货币政策制定则不需要那么长的政策过程。从政策执行上看，货币政策的时滞要比财政政策长，因为货币政策无论是通过扩张货币供给量降低利率来刺激有效需求的增长，还是通过紧缩货币供给量提高利率来抑制有效需求增长，都需要一个较长的过程。而财政政策只要能使政府扩大或紧缩支出，便可以较快地对社会总供求产生影响。

政策工具 财政政策所使用的工具一般与政府产生税收和收支活动相关，主要是税收和政府支出、政府转移性支出和补贴；而短期内强有力的调节手段是增加或者削弱政府支出，通过平衡的、有盈余的或有赤字的财政政策来调节总需求。财政政策运用是否得当，不仅与财政收支在总量上是否平衡有关，而且也受财政收支结构是否合理的影响。货币政策使用的工具通常与中央银行的货币管理、业务活动相关，主要有存款准备金率、再贴现率或中央银行贷款利率、公开市场业务。

2. 财政政策与货币政策协调配合的方式与内容

两者的协调配合主要包括四方面的内容：一是政策工具的协调配合。财政政策以赤字、国债、税收和财政贴息手段为主调节总需求，主要在公共投资领域发挥作用，促进社会公平、实现经济社会可持续发展。货币政策运用利率、公开市场操作、再贴现率、存款准备金率等间接手段调节总供求。两者在工具上的协调配合主要表现为财政投

资项目中的银行配套贷款、国债发行与央行公开市场反向操作的结合。通过统一链接、品种多样、流动性充足的短期债券市场，使央行公开市场操作有的放矢，成为货币供应量调控的有效手段。二是政策时效的协调配合。货币政策则以微调为主，在启动经济增长方面明显滞后，但在抑制经济过热、控制通货膨胀方面具有长期成效。财政政策有迅速启动投资、拉动经济增长的作用，但措施过于激进，容易引起赤字过度、通货膨胀甚至经济过热，因而，财政政策发挥的是经济增长引擎作用，只能作短期调整，不能长期使用。三是政策功能的协调配合。货币政策与财政政策功能的协调配合还体现在：适当的或主动的货币政策，应以不违背商业银行的经营原则为前提，这样可以减少扩张性财政政策给商业银行带来的政策性贷款风险。财政投资范围不应与商业金融体系的投资范围完全重合。基础性和公益性投资项目应该以财政投资为主，而竞争性投资项目应该是商业金融体系的投资范围。四是调控层次的协调配合。由于货币政策权力的高度集中，货币政策往往只包括两个层次，即宏观层面和中观层面。宏观层面是指货币政策通过对货币供应量、利率等因素的影响，直接调控社会总供求、就业、国民收入等宏观经济变量；中观层面指信贷政策，根据国家产业政策发展需要，调整信贷资金存量和增量结构，促进产业结构的优化和国民经济的协调发展。而财政政策由于政府的多层次性及相对独立的经济利益，形成了多层次的调节体系，可以分为宏观、中观、微观三个层次。宏观层是国家通过预算、税率等影响宏观经济总量，影响社会总供求关系。中观层则主要是通过财政的投资性支出、转移性支出等，调整产业结构、区域经济结构，解决社会公平和协调发展等重大问题。微观层则是指通过财政补贴、转移性支付等对居民收入、企业损益施加影响。

（二）稳健财政和稳健货币政策

从单一政策角度来观察，财政和货币政策都可以随着经济景气度的变化而做出“松”、“中性”和“紧”三种政策取向即扩张型、中

性和紧缩型的财政或货币政策。我们把中性的财政政策或货币政策称为稳健财政政策或稳健货币政策。实践当中，财政政策与货币政策可以有多种组合模式和搭配。

表1-1 财政政策与货币政策组合

货币政策M 财政政策F	紧(c)	中性(n)	松(e)
紧(c)	FeMc	FeMn	FeMe
中性(n)	FnMc	FnMn	FnMe
松(e)	FeMc	FeMn	FeMe

双稳健财政货币政策属于双中性模式，措施组合均采用中性姿态，走中间道路，其政策意图突出一个“稳”字，总的政策倾向既不明显扩张又不明显紧缩。这种政策组合模式通常适用于国民经济运行和发展比较平稳的时期，总供求关系基本平衡，经济增长基本落在长期均衡水平线附近，通胀和通缩的程度均不高，就业较充分，国际收支基本平衡，经济景气处于周期运动的黄金期。

简而言之，双稳健财政货币政策有三层涵义：一是中性取向。财政政策和货币政策均既不明显收缩，也不明显扩张，而且取向相同。实际上就是双中性政策。尽管财政、货币政策内部的具体措施会有松紧交叉的搭配组合，比如财政政策在实行减税（松）措施时可能减少预算支出（紧），货币政策在实行加息（紧）时可能采取偏松的窗口指导；但是，这种具体措施交叉搭配，不影响财政、货币政策在总体上的同向追求。二是双向微调。双稳健财政货币政策具有比较鲜明的相机抉择特征。这种微调不是单向的扩张或收缩，而是双向“钟摆式”微调。三是操作平稳。政策措施保持大体平稳，及时解决经济运行过程中出现的一些苗头性问题，防止“大起大落”。调整当中，操作方式和手段更为柔和，不发生大的、急剧的变化，使有关经济指标尽可能落在经验形成的区间范围内，延长经济平稳较快增长的时间。

(三) 稳健政策的基本目标

作为宏观调控中一种典型的政策组合与搭配模式，双稳健财政货币政策在调控目标上，与其他组合有着不同的侧重点和着力点。

保持总量平衡 通过政策微调，缓解总供给与总需求之间出现的新矛盾，保持总量上的平衡。同时又不与长期持续发展相矛盾，短期宏观调控是为长期动态均衡做出贡献，实现短期静态均衡和长期动态均衡之间的良性互动。

进行结构调整 实行稳健财政货币政策的时期，一般而言是经济发展势头良好的阶段，政策着力点更需要关注结构调整与优化，统筹兼顾，在城乡之间、区域之间、产业之间以及内需与外需之间，实现相对均衡和协调发展，推动国民经济保持持续健康发展。

保持合理区间 实行双稳健政策需要对经济增长率、物价水平和货币供给增长设定一个区间，努力使经济在区间范围内安全运行。不同国家、不同经济发展阶段，这个区间会有所不同。如陈东琪等通过对1978—2003年的经济轨迹的观察与分析，提出了今后一段时期的区间为：

经济增长区间：GDP增长率为7—10%，中值为8.5%左右。当经济增长速度由低到高变化，向上越过中值8.5%，接近或达到区间的上限10%时，进行向下的微调；反之，则向上微调。努力延长GDP增长率保持在中值附近的时间。

物价指数区间：CPI上涨率为1—5%，中值为3%左右。当CPI上涨由低到高变化，向上越过中值3%，接近或达到区间的上限5%时，实施向下微调；反之，则向上微调。当CPI上涨率在比较理想的3%附近时，既要防止通货膨胀风险放大，又要防止转化为通货紧缩。

货币增长区间： M_1 、 M_2 和信贷增长率为12—20%，中值为15%左右。 M_1 、 M_2 和信贷增长由低到高变化，向上越过中值15%，接近或达到区间的上限20%时，实施向下微调；反之，则向上微调。政策操作努力使货币、信贷增长在15%附近的停留时间延长^①。

^① 陈东琪：《双稳健政策——中国避免大萧条之路》，人民出版社，2005年版，第9页。

另外，从长期来看，三次产业的发展及各自在国民经济中所占的比重，自然失业率和实际失业率的变化，和城乡居民收入、投资、消费及对外贸易增长等指标，都会按一定的运动轨迹变化，财政和货币政策根据发展趋势，适度引导这种内在的变化。

（四）双稳健政策的治理机制

时机选择与操作原则 作为一项短期的相机抉择，财政和货币的稳健政策适应期不会很长。从严格理论意义看，一旦经济发生较为明显的冷热变化，比如：GDP、CPI等主要经济指标突破观测区间的上、下限，需要财政、货币政策其中的一项做出“中性”到“偏松”或“偏紧”的调整，这时双稳健政策的阶段性任务也就完成了。而且，无论是向下的微调，还是向上的微调，都需要在时间上打提前量，用预调整的方式调控市场参与者的预期，调节经济指标变化的速率。操作上，与其他所有反周期调节政策一样，双稳健政策也实行反向操作，只是反向操作的力度不大，调控动作的幅度较小，弹性和灵活性较强。操作频率高，间隔时间短，以小调整来替代大调整，以小波动来防止大波动。

双稳健政策运用当中需要注意几个结合：一是总量平衡与结构调整相结合。实行双稳健政策的时期，一般而言，经济调整所面临的经济环境较为宽松，面临的通货膨胀和通货紧缩风险和压力较小，在完成总量平衡任务的同时，可以着力推进经济结构调整。二是供给管理与需求管理相结合。既要注意运用需求管理调控需求的形成与变化，调节总供求关系变化中的短期趋势，又要注意运用供给管理调节供给的形成与变化，在提升供给水平的基础上，不断提高总供求均衡点，在向上变化的动态趋势中实现新的供求均衡。三是短期均衡与长期均衡相统一。把宏观调控与促进节能环保技术运用、产业升级结合起来，财政货币政策为提升经济增长质量和效率留下足够的空间。

稳健财政政策操作 按照前述三个操作原则，稳健财政政策既要注意运用预算收支政策和税收措施，对宏观经济运行进行向上或向下

的“微调”，又要抓紧推进财税体制改革等具有长期效应的制度改革。一是要合理确定中央财政赤字规模。从防范风险和促进经济发展两方面的需要看，今后的赤字率区间可以定为：1.5—2.5%，特殊情况下可放宽到不超过3%。二是合理确定长期建设国债规模。要实现经济的长期稳定增长，国债投资在国民经济中的贡献率应逐步降低到20%以下。在此指标要求的发展趋势下，国债投资的增减也要视具体经济环境来定。促进形成市场经济内在的自主增长机制，当市场景气上升时，政府的投资就应当减少，特别是长期建设国债规模就随之有所减少；当市场景气度下降时，政府的投资就应当增加，特别是长期建设国债投资规模就随之有所增加。三是合理确定财政支出的投向和结构。也就是我们通常说的“有促有控”、“有保有压”。四是合理确定税收增长空间。为了在经济增长与财政收入之间建立均衡协调机制，可以考虑将财政收入增长幅度控制在一定区间内浮动。从多年的数据看，财政收入增长幅度控制在15—20%比较合适。五是加快税制改革，建立健全财政风险防范机制。当前特别是要统筹考虑增值税转型、企业所得税“两法合并”等有利于经济内在增长机制形成的税制改革，在实施总量调控措施的同时，加强对国债风险的监测与控制，实行国债余额管理。完善国债的金融调控功能。尽快摸清地方政府的债务规模和结构，提高国家风险应急和危机管理能力，保持国家在开放条件下的经济安全和稳定发展。

3. 稳健货币政策操作 稳健货币政策的基本目标是在就业不断增加、物价基本稳定和国际收支基本平衡的基础上，实现经济平稳较快的增长。按照“总体稳健、松紧适度、结构优化”的总原则，既要防止信贷、投资和经济出现过度繁荣，又要防止出现通货紧缩、衰退和萧条。一是稳定货币和信贷增长。货币增长要综合考虑“预期经济增长率、物价上涨率和超额货币供应”等因素，保持在合理区间内进行变动。我国改革开放以来的经验表明，信贷波动是经济波动的重要影响因素。1990—2003年全部金融机构各项贷款增长率平均水平为