

第一章

国家财政面临的形势和任务

1998 年，受亚洲金融危机和特大洪涝灾害的影响，中国经济发展遇到前所未有的冲击和挑战。为保持经济的稳定增长，实现跨世纪的战略目标，中国政府采取了以增发国债、扩大支出为主要内容的积极财政政策。

1999 年，中国将继续实行积极的财政政策，努力保持国民经济持续、快速、健康发展，促进社会全面进步。

第一节

1998 年财政形势和财政工作回顾

1998 年，面对极其复杂的国内外经济环境，中国政府采取了扩大内需，加强基础设施建设，努力开拓国内外市场，继续稳步推进各项改革等政策措施。国民经济继续保持持续稳定发展，国内生产总值比上年增长 7.8%，人

人民币汇率保持稳定，各项预定的经济目标基本实现。

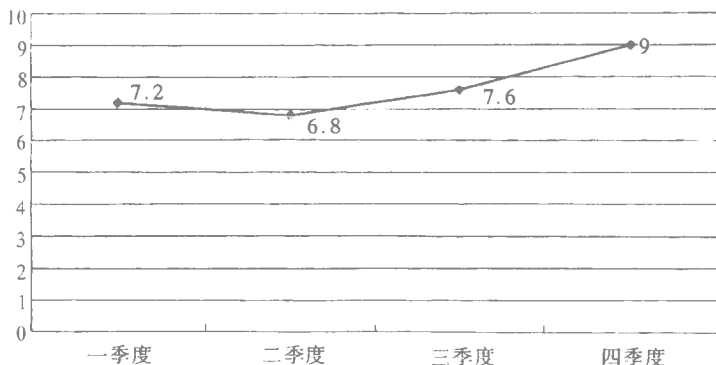
在经济稳步增长的基础上，1998 年中央和地方预算执行情况较好。全国财政收入 9853 亿元，完成预算的 101.8%，比上年增长 13.9%；全国财政支出 10771 亿元，完成预算的 106.2%，比上年增长 16.7%。全国财政收支相抵，支出大于收入 918 亿元，其中：中央财政赤字 960 亿元，地方财政结余 42 亿元。预算执行中凸显三个特点：一是财政收入在当年经济增长速度趋缓、物价持续负增长的情况下继续保持了一定的增长速度，财政收入的增长继续高于当年经济增长，财政收入占国内生产总值的比重由 1997 年的 11.6% 提高到 12.4%。1998 年全国财政收入比上年增长 1202 亿元，成为实行分税制财政体制实施以来增收连续超过 1000 亿元的第 5 个年头。二是实行积极财政政策，突出了宏观调控职能。较大幅度地增加了基础设施投资，同时大力支持抗洪救灾、恢复生产和重建家园。三是着力于优化支出结构，提高了对政权建设和重大政策措施的配套保障程度，重点保证了事关改革、发展和稳定大局的支出项目。1998 年，国家财政支出加大了对农林水利、科教兴国等重点项目的支持，提高了对政法机关等政权建设项目的保障能力，国有企业改革、粮食流通体制改革、下岗职工的基本生活保障及再就业工程等的财政支持力度也进一步提高。

一、实施积极的财政政策，有力地拉动了经济增长

积极财政政策的主要内容包括，向国有商业银行增发了 1000 亿元国债，专项用于基础设施建设，进行反周期调节；向国有独资商业银行发行了 2700 亿元特别国债，补充国有独资商业银行的资本金；调整了部分商品的出口退税率和进口设备税收政策，以支持外贸出口和扩大吸引外资。这些措施实施后，有力

地拉动了经济增长，对去年国民经济增长基本达到预定目标起了关键作用。

1998 年 GDP 分季度增长变化情况见图表 1-1。



图表 1-1 1998 年 GDP 分季度增长变化情况 (%)

实施积极的财政政策后，经济增长速度渐呈强势，不仅遏制住上半年的下滑趋势，而且下半年增速逐月提高。据有关部门测算，实施积极财政政策，拉动当年经济增长 1.5—2.0 个百分点。考虑到投资需求拉动及货币供给的时滞性，当年的积极措施在 1999 年及以后将发挥后续贡献作用。

实施积极的财政政策，是在国内需求不振，社会闲置资金较多的特殊情况下采取的政策措施，财政赤字和债务规模虽然扩大了一些，但并没有导致货币超量发行，也没有引发通货膨胀。实践证明，立足扩大国内需求，通过增加财政投入拉动经济增长，

是新形势和新条件下宏观调控的重要内容。对于调整投资结构和产业结构，带动社会投资需求和消费需求，扩大就业，增强经济发展后劲，都具有重要的意义。

二、加强收入征管，努力完成全年财政收入任务

1998 年的前几个月，财政收入一度出现增幅大幅下滑的局面。为此，国务院先后召开了两次全国增收节支工作电视电话会议，明确提出了“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的十六字方针，提出了确保 1998 年工商税收增收 1000 亿元的奋斗目标。各级财政部门一是积极支持税务、海关等部门改进征管手段，保证稽查办案经费，为加强收入征管创造了有利条件。二是在配合税务部门加强增值税、消费税、营业税等主体税种征管的同时，加大了零散税收和非税收入的征管力度，减少了收入流失。三是采取各种有效措施，认真清理欠税，使年底的欠税数额明显下降。

三、财政对粮食流通体制改革、国有企业改革、社会保障制度改革的支持力度明显加大

根据《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的决定》，认真清理粮食企业亏损挂账，积极筹措粮食风险基金，及时拨付各项补贴。1998 年中央和地方财政共拨付粮食风险基金 173.9 亿元，其中中央财政 73.9 亿元，地方财政 100 亿元，共比上年增长 34 亿元；拨付各种粮食政策性补贴 373 亿元，地方财政也相应拨付了各种粮食政策补贴。在保证资金到位的同时，各级财政部门还围绕“敞开收购、顺价销售、封闭运行”三项政策的落实和粮食企业自身改革等问题开展了大量调查研究工作，完善和落实了具体政策措施。

国有企业下岗职工的基本生活保障和再就业工作是国有企业改革的关键环节，关系到社会稳定和经济发展全局。中央财政在资金十分紧张的情况下，安排了 168 亿元补助资金和专项借款，其中用于国有企业下岗职工基本生活保障和再就业补助等专项资金 146 亿元，为地方提供欠发养老金专项借款 20 亿元。在加大资金支持力度的同时，还制定了一系列优惠的财税政策，支持下岗职工再就业。重庆市规定将一般预算收入的 5% 划入再就业基金；北京、吉林、四川、陕西、湖南、黑龙江等省（市）规定将个人所得税的增量和预备费的一定比例，以及压缩会议费、通讯费、招待费、出国经费、购车经费等节省下来的经费，专项用于国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作。此外，财政在确保养老金按时足额发放、推进医疗保障制度和住房制度改革等方面也做了大量工作。

四、增加科教投入，启动知识创新工程，推进科教兴国战略

进一步加大了财政对教育的投入力度，中央财政本级支出中教育经费支出所占比例从 1998 年起连续三年每年都比上年提高一个百分点，当年增加 25.3 亿元，重点用于高校“筒子楼”改造和支持高校体制改革。积极支持“211 工程”和“国家贫困地区义务教育工程”，全国财政共投入专项经费 20 亿元左右，其中中央财政投入 8 亿元，地方财政投入 12 亿元左右。为了加快科学技术进步，确保国家重点科研项目的资金需要，1998 年中央财政安排国家自然科学基金 8.36 亿元，比上年增加 1 亿元；增加国家重点基础研究项目经费，1998 年拨款 3 亿元；增加“863”计划经费投入，1998 年安排经费 15 亿元。为支持中国科学院开展“知识创新工程”试点工作，1998 年中央财政安排经费 12.69 亿元，专项用于知识创新基地试点和队伍建设。教育和

科技投入的增加，对科教兴国战略的实施将起到积极的促进作用。

五、支持抗洪救灾，实施天然林保护工程，推进可持续发展战略实施

1998年是大灾之年，各级财政积极筹措资金，及时拨付救灾款项，强化救灾资金管理和监督，为夺取抗洪救灾的全面胜利作出了贡献。1998年，仅中央财政拨付的各类抗洪救灾和灾后重建经费就130亿元。严重的洪涝灾害，反映了我国农业基础设施还比较脆弱，生态环境建设任务还很艰巨。为此，1998年当年，国家启动了国有天然林保护工程，拨付财政资金42.5亿元。为了支持农业综合开发，中央财政通过多种渠道安排资金41.68亿元。为了加大农业基础设施的投入力度，国家财政在年初预算安排增加投入的同时，还在1000亿元国债中对农业进行了倾斜，用于农林水利的投入达292.96亿元。这些措施对加强农业的基础地位，改善生态环境，保护和节约资源，促进可持续发展，都具有重要的推动作用。

六、财政加大了对政府依法行政的经费保障力度

为落实中央关于政法机关、工商部门行政性收费和罚没收入实行收支两条线管理及军队、武警和政法机关不再从事经商活动的决定，中国财政进一步加大了对政府依法行政的经费保障力度。仅中央财政本级就增加政法机关、武警部队经费10.1亿元，增加对贫困地区政法机关的专项补助6亿元。地方财政也在财力非常紧张的情况下，加大了对政法机关的经费保障力度。

七、转变财政职能，财政管理效能有新的提高

1998年，中国财政部顺利完成了机构改革，对财政职能作了较大的调整：减少了对企业的具体审批事务；取消了中央财政周转金；取消了一年一度的税收财务大检查；调整和精简了财政监督机构、人员和职能。在转变财政职能的同时，注重提高财政工作效率和管理质量。一是进一步严格了财政支出管理，研究节支措施和提高资金使用效益的新路子。财政部加大了对地方行政经费的考核管理，加强了对因公出国机票的管理；一些地方借鉴市场经济国家通行的管理方法，试行政府采购制度和零基预算制度，取得了显著成效。一些中央部门大力压缩了公用经费和外事经费。二是强化了财政法制建设。拟定了《政府采购条例（草案）》、《燃油税暂行条例（草案）》、《车辆购置税暂行条例（草案）》等重要的法规草案，为财政改革措施的出台做好了准备。发布了《股份有限公司会计制度》等30项财政规章制度，为规范经济秩序，促进社会主义市场经济健康运行提供了法规保障。三是财政监督的力度明显加大。1998年，财政部先后组织对国税机关征收的烟草、石化、金融等行业税收情况，对科技三项费用、农业综合开发资金使用情况，对京、津、沪部分证券经营机构执行财税法规情况进行了专项检查，查处了一批违法违纪案件；注册会计师行业的全面整顿也有很大进展，依法惩处了一批违法违规的会计师事务所和注册会计师；许多地方政府还开展了对本级预算收入征收机关征管质量的检查工作。这些举措，对整顿和规范财税秩序，堵塞收入流失，提高资金使用效益起到了积极的作用。四是加强了国有资本金的基础管理工作。及时开展了煤炭企业下放、石油石化企业上划、军队武警及政法机关所办企业脱钩的资产划转工作，在全国铺开了城镇集体企业的清产核

资工作。清理整顿了资产评估行业，改革和完善了资产评估的管理方式，以上市公司作为试点，将过去的直接确认价值，改为合规性审核。加强了对国有资产流失的监测和查处力度，使国有资本金的基础管理工作水平得到了新的提高。

第 二 节

实施积极财政政策是 1998 年 财政工作的主旋律

一、中国实施积极财政政策的背景

（一）国际国内经济形势的变化对中国经济持续增长构成了严重威胁

1993 年中国政府实施适度从紧的财政货币政策后，80 年代末 90 年代初一度出现的经济过热得到有效遏制。此后的 5 年间，中国宏观经济运行平稳。1997 年，国民经济既保持着较高的增长速度，通货膨胀又控制在较低的水平上，实现了经济的“软着陆”。1998 年国内外形势发生了重大变化，主要是：

——亚洲金融危机不断发展，中国周边一些国家的经济形势趋于恶化。1997 年 7 月始自泰国的金融动荡，引发了东南亚金融危机，进而演变成亚洲金融危机。继东南亚国家和韩国发生金融危机后，印尼又发生由危机引发的政局动荡；日本受上述变化影响，经济持续衰退，日元大幅贬值；我国北方邻国俄罗斯也陷入财政困难和金融混乱，危机并波及欧美国家。这场金融危机的表现和影响已远远超出单纯意义上的金融动荡，实质上演变成经济危机。从全球范围内来看，已经发生危机的亚洲国家和地区

的局势并未稳定，多年积累的财富顷刻间化为乌有，经济出现了严重衰退，走出困境、重振经济的道路艰难而又漫长；拉美国家存在发生危机的较大隐患，局部危机初见端倪；欧洲和北美发达国家也面临虚拟经济膨胀，“泡沫”渐显的问题。全球经济和贸易发展行将继续放缓，新兴市场国家和发展中国家在危机的冲击下不得不经历剧烈的结构调整和体制变革。

——中国国内经济中的一些深层次矛盾逐渐显露。在中国经济发展中，有两个突出的制约因素，一个是经济结构不合理，一个是经济体制不顺。经过 20 年的持续发展，我国经济的供需结构发生了很大变化，原有的供给型制约转变为市场需求制约，需求不足和通货紧缩对经济增长的制约作用表现地越来越明显；同时，长期以来盲目重复建设带来的产业结构不合理等消极后果，在国际环境变化和国内市场约束渐紧的情况下，更加突出地表现出来。再加上金融、粮食流通、社会保障、住房、投融资、财税等方面的体制和制度还不能完全适应社会主义市场经济发展的要求，国有企业改革及现代企业制度建设滞后，管理水平低下，以及企业办社会等原因，在日趋激烈的国内外市场竞争中已显得十分被动，经济效益呈继续下滑趋势。

——1998 年夏季中国长江、嫩江、松花江流域发生了历史上罕见的特大洪涝灾害，直接经济损失达 2000 多亿元，许多工矿企业停产，长江航运中断 1 个多月，中国经济建设和内外贸易遭受很大影响，对实现全年 8% 的经济增长目标直接产生不利影响。

（二）对中国经济增长三要素的定性分析

从经济学的一般原理讲，推动经济增长的因素主要有三个：消费、投资和净出口。在实现经济“软着陆”的过去 5 年中（1993—1997 年），消费、投资和净出口对 GDP 的贡献情况如图

表 1-2 所示。

5 年间的数字表明，净出口对 GDP 的拉动作用逐年呈上升趋势，投资则呈下降趋势，消费则基本维持在 6%—7% 的水平。1997 年消费对 GDP 的贡献下降为 4.9%，已表现出消费需求疲软的态势。在亚洲金融危机的初期，净出口增长仍保持了一定惯性，1.7% 的贡献率在一定程度上抵销了消费不足的弱势。投资的拉动作用则继续稳中有降，一方面说明政府宏观调控的力度在不断增强，另一方面表明投资对 GDP 的贡献仍有一定空间。

图表 1-2 1993—1997 年消费、投资和净出口对 GDP 的贡献

年份	GDP 增长	拉动 GDP 增长 (%)			对 GDP 贡献率 (%)		
		消费	投资	净出口	消费	投资	净出口
1993	13.5	6.6	8.4	-1.5	49	62.1	-11.1
1994	12.6	7	4.3	1.3	55.8	33.8	10.4
1995	10.5	6.2	3.9	0.3	59.5	37.6	3
1996	9.6	6.3	2.9	0.4	65.4	30	4.6
1997	8.8	4.9	2.2	1.7	55.6	25.3	19.2
平均	11	6.2	4.34	0.44	57.06	37.76	5.22

从净出口对经济增长的贡献看，1998 年几乎为零。亚洲金融危机还在发展，对我国的影响日渐加深，并且更加明显地表现出来。东亚是我国重要的经济伙伴，是我国引进外资的主要来源和商品出口的重要市场。1997 年对这一地区的出口约占我国总出口的 28%，来自这一地区的直接投资占我国引进外资的 65% 左右。东亚国家（主要是日本）对我国外贸出口的影响来自两个方面，一是这些国家的商品出口结构与我国相似，货币贬值提高了这些国家的国际竞争力；二是由于受金融危机的打击，东亚国家经济不景气，对我国商品进口明显减少。在全球经济和贸易增长将继续放慢的条件下，我国未来的外贸形势会更加严峻，净出

口对经济增长的贡献一段时期内将不会有很大改观。

消费对经济增长的拉动作用近年来不断呈下降趋势，1998年进一步降低。由于收入预期下降、支出预期上升，加上银行实际利率偏高等因素，导致居民边际储蓄倾向上升，边际消费倾向下降。在买方市场的新环境下，企业新产品开发能力不足，缺乏创造需求的能力，导致产品结构不能适应消费结构的变化。近年来恩格尔系数的下降趋势反映出居民消费正进入转型期。现在一方面消费品市场显得平淡，物价持续走低，另一方面城乡居民储蓄又不断增加，到1998年8月末，存款余额高达50901亿元，比年初增加4621亿元。受居民对未来经济情况的预期和消费心理的影响，消费对经济增长的贡献短期很难有较大增加。同时，高额的城乡居民存款余额证明消费拉动经济增长的贡献有待提高。

过去的5年中，投资对经济增长的拉动作用稳步下降，1997年达到实施“软着陆”以来的最低点。在经济不景气时期，通过扩大投资需求启动经济，是市场经济国家刺激经济回升的通常做法。我国投资方面潜力很大。一方面国内储蓄与投资之间存在盈余，国内投资大有资金来源，在政府加大投资的带动下，投资者将会增加信心，加大投资力度；同时，大面积的灾后重建也将拉动投资。另一方面，中国投资环境日益改善，市场前景广阔，对外资吸引力大。我国已经成为全球第二大外资流入国，在发生亚洲金融危机和周边国家外资流入锐减的情况下，我国外资流入仍然继续增长。

近年来我国经济发展的历史表明，年均8%的GDP增长速度是一个比较理想的指标。这既能够使宏观经济面保持一定的景气度和发展惯性，又在某种程度上能够遏制通货膨胀的反弹作用。通过对消费、投资和净出口三要素的分析，中国政府认为，

保证 1998 年经济增长目标的实现，从而保障整个经济社会的稳定发展，必须以扩大内需（主要是增加投资和国内消费）来实现对经济增长的拉动作用。进入 1998 年，GDP 的增长速度逐月下滑。到 1998 年二季度，GDP 增长速度已降至 1994 年以来的最低点，通货紧缩的压力继续加大，使宏观经济政策调整非常有必要。

（三）财政具备的调控条件及运用其他政策工具的局限性

1. 财政自身具备的条件。财政政策是重要的宏观经济政策，在经济偏冷的情况下，运用财政政策工具不需要中间传导过程就可以直接扩大社会需求，时滞短，拉动经济增长作用明显。采取积极财政政策，除了可以直接增加投资和消费、刺激国内需求外，还能通过补充和增加建设项目资本金，为银行扩大贷款创造条件。初步测算，仅 1000 亿元国债资金的使用大致可以使银行增加配套贷款 1000 亿元，这样，总投资就可达到 2000 亿元，如将投资乘数效应计算在内，预计今明两年可拉动经济增长 2.5—3 个百分点。

经过 20 年的改革开放，中国财政实力明显增强。1994 年实行财税体制改革以后，一方面全国财政收入每年增加 1000 亿元以上，财政收入占 GDP 比重下滑的趋势逐渐得到遏制。另一方面，财政赤字占 GDP 的比重和国债余额占 GDP 的比重都大大低于国际趋同标准，政府采取增发国债，扩大支出的政策，尚有一定的空间。

2. 其他宏观政策工具的局限性。在经济相对收缩时期，除采取财政措施外，市场经济国家政府通常会采取二种宏观调控手段稳定经济：一是降低汇率；二是放松银根。

汇率政策方面，目前中国实行人民币贬值是弊大于利的。这是因为：第一，如果人民币贬值，很有可能会引发周边国家和地

区新一轮的恶性货币贬值，从而加剧本地区乃至全世界的经济动荡。第二，我国对亚洲国家出口下降，主要是由于发生金融危机的亚洲各国进口需求减弱，在亚洲国家经济复苏以前，人民币贬值并不能帮助我们恢复危机前的亚洲市场。第三，人民币贬值虽能在一定程度上提高我国产品竞争力，但同时也会提高我国的外债发行成本。第四，相对于亚洲新兴工业国而言，中国拥有劳动力成本低的优势，人民币不贬值并不会使我国产品在欧美市场丧失价格竞争力。因此中国政府 1998 年提出了保持人民币不贬值的政策。这对亚洲经济的复苏将起重要作用。

货币政策方面。通货紧缩时期，扩张性货币政策对经济的刺激作用一般都比较迟缓。由于企业预期利润较低，尽管中国中央银行连续五次采取措施降低存贷款利息率，而企业并没有因此而多增加贷款。1998 年初，中央银行两次下调了商业银行存贷款利率，并下调了准备金存款利率、再贷款利率、贴现及再贴现利率，这些政策措施虽对减缓经济下滑起到了一定的作用，但从总体上看，稳定经济增长的效果并不明显。银行利率下调后，企业并没有相应增加资金需求，市场进一步疲软，物价下降幅度快于降息幅度，真实利率反而呈上升趋势。

二、1998 年中国制定并实施积极财政政策的具体内容与特点

所谓积极财政政策，是指为了更直接、更有效地启动经济增长而采取的包括增发国债、增加支出以及调整税收政策在内的宏观政策组合。

（一）积极财政政策的具体内容

中国的积极财政政策内容具体包括：

——向国有商业银行增发 1000 亿元国债，专项用于基础设

施建设，进行反周期调节。1998年9月，经九届全国人大常委会第四次会议审议通过，财政部向中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行四家国有商业银行发行了1000亿元10年期付息国债，重点用于农林水利、交通通信、环境保护、城乡电网改造、粮食仓库和城市公用事业等基础设施建设。由于银行对基础设施项目的贷款建立在政府投资的基础上，因此贷款资金回收的安全性大大提高，进一步增强了银行放贷的信心，提高信贷资金的使用效益，从而产生出财政投资的乘数效应，拉动经济增长。基础设施建设投资的扩大，不仅有效地刺激了国内需求，也为调整经济结构，实现经济长期稳定发展创造了有利条件。

——为纾解亚洲金融危机的冲击和降低国有独资商业银行资本充足率逐年下降带来的风险，我国向国有独资商业银行发行2700亿元的特别国债，专项用于补充国有独资商业银行的资本金，使其资本金充足率达到“巴塞尔协议”和商业银行法规定的8%的水平。特别国债的发行与调低商业银行法定存款准备金率同步进行，国有独资商业银行用降低法定准备金率后取得的资金或者从充裕的备付金中拿出一部分资金来购买特别国债。财政部向国家国有独资商业银行发行的国债，一次性全部拨付给上述银行，补充其资本金。这些措施，提高了国有独资商业银行的资信度和在国际资本市场上的竞争能力，增强了银行防范金融风险的能力。

——为支持外贸出口，分批提高纺织原料及制品、纺织机械、煤炭、水泥、钢材、船舶和部分机电、轻工产品的出口退税率，加大“免、抵、退”税收管理办法的执行力度，对一般贸易出口收汇实行了贴息办法，同时中央外贸发展基金有偿使用项目专项资金也已正式开始使用。这些措施对外贸企业开拓国际市

场，增强国际竞争与合作能力，发挥了积极的作用。

——为扩大吸引外资，调整进口设备税收政策，降低关税税率，对国家鼓励发展的外商投资项目和国内投资项目，实行在规定的范围内免征关税和进口环节增值税政策，进一步改善了投资环境。

——为减轻企业负担，清理涉及企业的政府性基金和收费，分三批取消不合法、不合理基金和收费共计 727 项，减轻企业负担 370 多亿元。

（二）积极的财政政策与单纯的扩张型财政政策有明显不同
我国实行的积极的财政政策，不同于西方经济学说中主张和实际运作的一般意义上的扩张型财政政策。

积极的财政政策不包括减税措施。这是因为：

1. 经济和税收环境的制约。目前我国的市场经济体制还不健全，企业的投资和经营行为还远远没有走上规范化轨道，企业对减税信号的反应并不灵敏。特别是长期以来，通过各种越权和随意减免税来促进地方经济发展的做法仍然存在，这种做法客观上助长了各种偷、骗税现象的发生，削弱了税收的杠杆作用。如果在这种情况下实行减税，不仅难以达到预期效果，而且可能扰乱税收秩序。

2. 税制结构的制约。所谓税收对经济的“稳定器”作用，主要是指直接税（主要是所得税）对宏观经济的调控作用，而目前我国的税收主体是间接税，征税对象多为商品的流转（营业额），“内在稳定器”作用受到很大限制，因此减税措施刺激最终消费的效果不大。

3. 税收占国内生产总值比重过低的制约。发展中国家税收占国内生产总值的比重一般都在 30% 左右，发达国家的比重更高，而目前我国这一比重只有 11% 左右，不具备减税的空间。

4. 产业结构的制约。在目前我国产业结构尚不合理、急需调整的情况下，如果通过减税刺激企业扩大投资，容易导致盲目投资和重复建设，使不合理的产业结构越发扭曲。

实施积极的财政政策，通过增加债务、扩大赤字来调控经济主要是中央政府的职责。这是中央政府为调节经济总量和经济结构而专门实施的宏观政策措施，目标和实施范围都是特定的。各级地方政府没有这个职责，不能层层扩张，否则势必造成经济秩序的混乱，影响经济结构调整与升级的进程。地方的职责主要是落实配套资金，管好用好中央转移到地方的支出，使积极的财政政策发挥最大效益。

实施积极的财政政策，是针对国内外特殊的经济形势在特定的历史条件下采取的措施。1999年，我国经济发展面临的国际环境可能更加严峻，国内改革、发展与稳定的任务更加艰巨，财政新增支出因素不断增加，为了保证政策的连续性及其成效，必须继续实施积极的财政政策。但这并不意味着我国政府将从此走向扩张型的财政发展道路。在经济处于收缩阶段，政府通过扩张支出可以刺激需求，实现对经济的反周期调节，使社会闲置资源得到充分利用，促进经济增长。经过启动之后，政府支出就要相应减少，否则很容易造成经济过热，引发通货膨胀。这是市场经济运行的一般规律，并已为各国的实践所证明。另一方面，虽然我国目前财政赤字和中央政府债务余额占国内生产总值的比重与国际标准比较还不算高，但我国潜在的赤字和债务融资规模已经很大。财政收入占国内生产总值的比重大大低于国际一般标准，财政基础薄弱，因此，财政政策既要体现积极原则，又要适当考虑财政的承受能力。从中长期看，必须实行适度从紧的财政政策，逐步实现财政收支基本平衡。

（三）经济理论研究和经济发展的实践证明，任何一项经济

政策的实施，都会随着时间的推移和客观条件的变化而产生不同的作用

因此我国在实施积极的财政政策的同时，也应分析这一政策可能产生的负面影响，以便采取必要的措施及时予以调整，使这一政策在其正面作用充分发挥的同时，尽可能缩小其负面影响。

——坚持经济适度发展，防止片面追求速度。在 1998 年实施积极的财政政策之后，经济增长速度出现了一定程度的回升。此时应当防止盲目追求速度，以免引发通货膨胀和经济结构的失调，出现新的经济波动。因此，未来时期内，中国政府应掌握积极财政政策的实施力度，坚持稳步推进，为国民经济的可持续增长奠定基础。

——提高投资决策水平，防止重复建设。在相对短的时间内完成较大规模的投资，是一项十分复杂而艰巨的任务。这就需要政府提高决策水平，完成更细致的项目选择和组织实施工作，避免盲目投资，重复建设，保证国家投资项目的建设质量。

——注重财政政策与货币政策的协调配合。我国全社会固定资产投资资金来源中，政府财政投资约占 7%，外资投资占 12%，其余大部分来自银行贷款。在众多投资中，财政政策起着重要的导向作用。但从长期来看，必须注意两种宏观调控政策的并举。理论分析和经验分析的结果都说明，没有强大的国家财政作基础，就无法建立起一个能抵御风险的金融体系；财政政策必须有金融货币工具的支持，才能发挥有效作用。积极的财政政策不能长期使用，它受到财政赤字等多种因素的约束。对于微观经济体的常规性调控，一般要以货币政策为主。

——实行积极的财政政策必须推进市场化进程。通过增发国债用于加强基础设施建设投入的政策，有一个较明显的特点，即资金的筹措具有明显的市场经济特点，而资金的使用却具有较强