总

论

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1 财政经济运行

1.1 1999年宏观经济运行

1999年我国国民经济总体上仍然保持较快的发展态势。国内生产总值平稳增长、经济效益改善、金融平稳、商业景气回升、外贸出口明显增长，但固定资产增长较慢、国有资本运行质量有待提高。主要表现为以下七个特征。

(1)国内生产总值保持平稳增长。1～9月份，国内生产总值达到56800亿元，按可比价格比去年同期增长7.4%。我国国民经济总体上保持了平衡增长的态势。但从总体上看，经济增长速度仍不理想，制约经济增长的不利因素仍然存在。

(2)工业产值稳定增长，运行质量明显提高。1～9月份，全国规模以上工业企业（全部国有及年产品销售收入在500万元以上的非国有工业企业）完成工业增加值14440亿元，同比增长9.3%，比去年同期加快1.3个百分点。企业经济效益明显改善。1～8月份，工业企业经济效益综合指数为92.4，比去年同期提高8.3个百分点。工业企业实现利润增长

75.2%,亏损企业亏损额下降 13.7%。产成品库存增长趋缓，更新和技术改造投资由负转正。国有及国有控股大中型企业脱困取得积极成效，国有大中型企业生产呈现出明显好转的势头。

(3) 消费市场相对平稳，商业景气逐步上升。国内市场销售相对平衡。1～9 月份累计，社会消费品零售总额为 22149 亿元，比去年同期增长 6.3%。进入第三季度以来，市场销售增速有所提高。商业景气正步入新的上升阶段。

(4)金融平稳运行，货币供应增加。 1～9 月，累计投放现金 1051.1 亿元，比去年同期多投放 700.6 亿元；各项存款稳步增长。 9 月末,全部金融机构各项存款余额为 105523.9 亿元，比去年同期增长 14.85%。全部金融机构各项贷款余额为 93390.4 亿元，比去年同期增长 13%。国家外汇储备余额 1515.1 亿美元，比上年末增加 65.5 亿美元，人民币汇率继续保持稳定。

(5)外贸出口步入增长通道。 1～9 月我国进出口总额达 2546 亿美元,增长 9.4% 出口 1370 亿美元，增长 2.1%，开始进入增长轨道。其中，一般贸易出口先抑后扬，加工贸易出口增速加快，对主要贸易伙伴的出口形势有所改善，服装等传统的劳动密集型商品的出口形势继续好转，机电产品出口保持较快增长。进口 1176亿美元,增长 19.3%,继续保持较高的增长速度。其中，一般贸易进口增速有所回落，加工贸易进口增长快，机电产品进口比重仍然较高，外商投资进口额首次实现增长。贸易顺差 194 亿美元。

(6)固定资产投资增长不甚理想。固定资产投资总体上保持增长态势，但增速回落。1～9 月份，国有及其他经济类型固定资产投资（不含城乡集体和个人投资）完成 11764 亿元,比去年同期增长 8.1%。前几个月固定资产投资的增长与财政基建支出和金融机构的中长期贷款密切相关。后几个月，由于下半年国家增发 600 亿元建设国债，财政基建支出大幅增加，推动了固定资产投资的增长。由于当前企业经济效益有所改善，因此预计 1999 年自筹资金到位率会有所提高。同时 1999 年增发国债中有 150 亿元以贴息、补助的形式用于支持技术改造投资。估计 1999 年全社会固定资产投资将增长 9% 左右。

(7)国有资产运行质量有待进一步提高。到 8 月底，我国国有及国有控股工业企业总资产约为 74400 亿元,分布在 40 大类行业中，其中提供水电气等公共用品的行业占 17%，石油和天然气开采业、各种矿产品采

选业及木材、竹材采运业占 11%,其他加工业和制造业占 70%,属于国家垄断的烟草业占 2%。然而，煤气生产和供应业的息税后资产收益率为 -2%，低于全国 0.7% 的平均水平,各类开采、开发、采选和采运行业中，除石油和天然气开采业外，其他行业几乎没有盈利。一般加工业的息税后资产收益率全部在全国平均水平之下。其他行业国有资本的运行质量也不理想。

为实现经济启动，我国政府在 1999 年相继出台了一系列积极的财政政策。主要有 增发 600 亿元长期建设国债，征收利息所得税。九届全国人大常委会第 11 次会议通过了关于修改个人所得税法的决定， 11 月 1 日起对储蓄存款利息征收 20% 个人所得税；公务员加薪，提高三大保障水平,惠及人员达 8000 多万人。这些措施直接作用于消费者，再加上企业改革、住房货币化、开放二级住房市场、社会保障制度等改革措施的配套进行，有利于扩大消费，保证国家宏观调控目标的实现。

1.2 1999 年财政收支状况

1.2.1 1999 年财政收入

1999 年，我国财政收入预算 10809.4 亿元(不包括债务收入),同比增长 9.45% ,其中,各项税收预算 9262.8 亿元,同比增长 9.01% ,企业亏损补贴 282 亿元,同比下降 14.24%,其他各项收入 994 亿元，同比增加 19.28%。同期,国内生产总值计划 79395.7 亿元,增长速度为 7%,财政收入预算增长幅度继续高于国内生产总值增长幅度。

1～8 月，全国完成财政收入 7080.62 亿元,比去年同期增长 22.8%. 其中，中央财政收入 3632.48 亿元，增长 30.6% 地方财政收入 3448.14 亿元,增长 15.5% 。在全国财政收入中，增加较多的项目主要是：增值税增加 301.43 亿元,消费税增加 37.38 亿元，海关代征消费税和增值税增加 321.88 亿元,关税增加 197.1 亿元,营业税增加 83.96 亿元,个人所得税增加 53.38 亿元，企业所得税增加 172.24 亿元，契税增加 28.19 亿元，证券交易印花税增加 40.5 亿元。另外，外贸企业出口退税增加 57.13 亿元。 1～8 月份，中央财政债务收入 1718.3 亿元。

前 8 个月财政收入完成情况的特点是：收入增长较快但增幅逐步趋缓，进口税收和出口退税增幅较大，企业所得税增长较快，亏损补贴减少，

需要全本请访问 www.ertongbook.com

欠税增加，以及主体税收增长小于非主体税增长等。

前 8 个月完成财政收入 7080.62 亿元，完成预算 65.5%，月平均收入 885.08 亿元。由于 1999 年前 8 个月财政收入完成进度与时间进度基本同步，因此，后 4 个月完成全年预算收入任务的压力并不是很大。预计 1999 年财政收入能够超额完成增长 9.45% 的预算目标，收入达到 11050 亿元，增长达 11.9%。

1999 年国债政策总体基调表现为扩张性，其特点为发行数量大、创下新记录，无记名国债作为一种实物债券退出中国国债市场，恢复发行可流通国债，重新启用国债发行市场化，中长期债券一统天下，尝试每年付息、国债还本付息方式有创新，国债利率的招标确定机制重新启用，银行间国债市场继续成为政府发债的主要场所，等等。

1.2.2 1999 年财政支出

1999 年全国预算安排财政支出 12312 亿元，比上年增长 14.3%。其中，中央财政预算安排支出 7389 亿元，比上年增长 14.7%；地方财政预算安排支出 8799 亿元，比上年增长 6.7%。1～8 月份全国财政支出 6446.36 亿元，比去年同期增长 14.8%。其中，中央财政支出 1943.94 亿元，比去年同期增长 14.6%；地方财政支出 4502.42 亿元，比去年同期增长 14.9%。

1999 年财政支出具有以下特点：一是调整财政支出方向，加大支出力度。如对基础设施建设增加 250 亿元，增加 60 多亿元用于落实各项粮棉政策；为进一步落实科教兴国战略增加 34.2 亿元，增加 300 亿元加大农林水利和生态环境保护；为落实党中央关于军队、武警部队、政法机关不再从事经商活动的决定，中央财政给予适当补助，今年国防支出为 1053 亿元，比上年增长 12.7%，增加海关、边防等部门缉私经费和贫困地区机关装备及办案经费 30 多亿元；等等。二是进一步发挥收入分配调节功能。提高下岗职工基本生活费水平、失业保险金水平、城镇居民最低生活保障水平，增加机关事业单位在职职工工资和离退休人员离退休费，提高企业离退休人员养老金标准，一次性补发 1999 年 6 月底前拖欠的企业离退休人员统筹项目的养老金，提高部分优抚对象的抚恤标准。三是加大财政转移支付力度。增加对地方的税收返还 56 亿元，对民族地区、经济不发达地区的扶贫资金和转移支付 22 亿元。四是贴息贷款和税收优惠政策。

1.3 2000年财政收入预测

1999 年 GDP预计增长 7.6%,2000 年 GDP 预计将增长 8%,略高于 1999 年水平。

1999 年我国财政收入预计增长 11.9%,达 11050 亿元。2000 年我国财政收入预计增长 13.2%,达 12510 亿元。上述预测不考虑我国准备实施的“清费增税”重大制度改革。如果考虑 2000 年将实施的养路费、客运附加费和运输管理费改为燃油税,车辆购置附加费改为车辆购置税,及其他可能出台的费改税改革,我国财政收入增长将达到甚至超过 15%.作出这样预测的主要理由是:

(1)我国经济已经具备步出低谷、出现复苏的条件。尽管我国经济中的突出问题仍然是需求不足,但自 1998 年下半年以来,我国政府通过启动扩张性财政政策和货币政策、增加内需、鼓励出口、刺激需求的宏观政策作用,经济已经具备了步出低谷、出现复苏的条件。1999 年 GDP 预计增长 7.6%,2000 年 GDP 预计将增长 8%,略高于 1999 年水平。这为财政收入稳定增长提供了前提条件。

(2)高科技产业发展使经济增长的科技含量提高,为财政收入增长提供了物质基础。我国总需求不足的矛盾既是总量问题,更是结构问题。根据我国第二产业科技含量偏低的矛盾,我国加快了高科技产业发展,促进第二产业由传统产业向现代产业转化。我国以汽车、计算机、微电子、医药、生物工程、通讯工程、信息业为代表的高科技产业发展使经济增长的科技含量提高,为财政收入增长提供了物质基础。但由于受商业、金融业、房地产业等第三产业复苏缓慢拖累,会在一定程度上影响财政收入增长速度。

(3)随着经济的复苏,商品价格指数将摆脱长期负增长的格局,有望出现止跌回升。为扩大需求,我国政府在 1999 年下半年起采取了较大幅度增加国家公务员工资和社会保障支出,并由此产生对企业职工工资提高的示范联动效应,使城镇居民收入水平和消费水平有所上升。

(4)预计 2000 年居民储蓄存款将达 72000 亿元,年增加利息税收入 250 亿元左右。但同时,随着我国实施的对固定资产投资、房地产交易、科技企业或产品的减税政策,及出口增加、出口退税率提高而引起的出口退税增加,则将减少一部分税收。

(5)随着我国经济结构调整，税收制度发展，也将使我国财源结构发生变化。随着个人所得税征管的加强和对储蓄存款利息实施征税，对个人直接征税会有所增加。随着“清费改税”的实施，我国纳入预算内的税收将明显增加。

1.4 2000年宏观政策选择

2000年我国经济发展所面临的国内外经济环境总体趋好，但制约经济健康发展的一些突出矛盾和问题仍产生影响。为了促进国民经济持续健康发展，宏观经济政策的主要取向是：

(1)继续实行积极的财政政策。继续实行积极的财政政策仍将应是2000年扩大内需重头戏。保持财政政策对经济增长的支持力度，加强基础设施建设和企业技术改造。积极的财政政策是一项特殊情况下实行的特殊政策，不宜长期执行，但从目前情况看，这种特殊政策所需延续的时间比人们设想的要长。我国1998年、1999年国债累计余额占当年GDP的比重约为10%，赤字占当年GDP的比重分别为2.2%、1.7%，债务和赤字的相对规模均低于国际公认的警戒线，如果从全社会可动员资源的角度综合考虑，财政扩张的空间还是比较乐观的。

2000年积极财政政策的实施应从以下几方面重点展开：一是积极鼓励和引导社会各方面的投资；二是扩大直接融资，推动投资主体的多元化，解决社会资金问题；三是继续运用公债筹资，为国家财政提供财力保证。

(2)适时调整税收政策。从长远看，过度从紧的税收政策不利于经济发展，也不利于扩大内需。以扩大内需为特征的积极财政政策和连续降息为特征的宽松的货币政策，都需要相关的税收政策配套运行。但实践中，国家宏观经济政策要扩大投资，税收政策却按投资额的50%在征收固定资产投资方向调节税；在国内需求不足的形势下，政府要鼓励消费，而税收方面除继续开征筵席税外，还对如酒精、轮胎、汽车等一些产品征收较高的消费税。现行税制中，收入额占工商税收总额的45%以上的生产型增值税并不适应高新技术产业和高附加值产业。

(3)继续改善金融服务，努力发挥货币政策的作用。要做到这点，我们应该综合运用多种货币政策工具，适度扩大货币供应，支持科技创新，结构调整和扩大有效需求。发挥中小金融机构在支持中小企业发展中的

作用，进一步降低金融机构法定存款准备金率，加快利率管理体制改革，形成市场利率机制，发展公开市场业务，发挥其在中央银行基础货币投放和金融调控中的作用；应发展信用卡业务，发展多种金融工具支持科技创新和科技成果转化；应进一步支持资本市场健康发展，支持符合条件的证券公司进入银行间同业拆借市场，发展股票抵押融资业务，有条件的证券公司可发行公司债券；应加快投融资体制改革，适当放宽投资领域限制，扩大融资渠道，鼓励和引导民间投资。

（4）加快经济结构调整，积极调整出口商品结构。我们应继续大力调整经济结构，坚决压缩过剩落后的生产能力；应大力发展高新技术产业，提高国民经济的整体技术水平；应大力发展农业，调整农业生产结构，提高农业生产的科技含量；应积极支持第三产业和中小企业发展，发挥第三产业和中小企业吸收劳动力快而灵活的优势；应加快国有企业改革，对国有经济进行战略性调整，提高国有经济的整体素质；应继续扩大出口，提高出口商品的技术含量和附加值；应改善外商投资环境，稳定利用外资规模，提高利用外资的质量；应强化内陆地区开发，注意改善地区间的收入分配。

在落实宏观政策时，应注意以下几个问题：其一，消费体制问题。重新设计消费体制，并避免消费结构在短时间内改变过大，给生产企业调整产品结构以缓冲时间。其二，税收负担问题。受多重因素的影响，宏观经济进一步收缩的压力仍很大，财政政策应采取增支减税双管齐下的方针，不能一方面采取积极的支出政策，另一方面又采取积极的增收政策，从而使财政政策整体效应大打折扣。其三，地方公债问题。鼓励一部分地方政府和企业发行债券，并由财政部统一审批，以防范债务风险。其四，社会保障问题。通过出售上市公司的国有股，为住房、医疗、失业养老保险改革提供部分补偿资金，减轻国有企业的负担，解决国有企业后顾之忧。

2 教育的公共政策

2.1 我国的教育事业

我国教育事业取得了巨大成就。建立了完整的教育体系。经过 50 年的努力，目前已经建立了一个完整的教育体系，包括三级正规教育，即初等教育、中等教育、高等教育，另外还有幼儿教育、特殊教育(盲聋哑和弱智儿童学校）和各种类型的各级成人教育，并且还通过广播、电视和 Internet 等多种手段为社会提供教育，这一完整的教育体系为我国的经济建设提供了有力的知识保障。 1998 年全国有普通高等学校 1022 所，中等学校 92071 所，小学 609626 所，在校学生分别为 340.9 万人、7340.7 万人和 13953.8 万人，小学学龄儿童入学率达到 98.9%，小学毕业升学率为 94.3%，初中毕业升学率为 50.7%。1998 年全国文盲率下降为 11.59% 教育立法逐步完善。1949 年第一届全国政协会议的《共同纲领》就规定要有计划、有步骤地普及教育。1980 年 12 月，党中央和国务院颁布了《关于普及小学教育若干问题的决定》，提出全国要在 80 年代基本上完成普及小学教育的历史任务。 1986 年 7 月 1 日，我国颁布《中华

人民共和国义务教育法》，国家教育委员会制定了《义务教育法实施细则》。这一系列教育法律极大地推动了我国基础教育的普及与发展。另外,我国还制定了《教师法》,规定每年 9 月 10 日为法定的“教师节”。1993年，中共中央、国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》，特别是1995年 3 月我国又颁布《中华人民共和国教育法》，使教育立法上了新的台阶。标志着有中国特色的教育法律体系的基本形成；教育投入逐步增加，办学条件不断改善。 1998 年，我国教育经费支出占 GDP 比重为3.71%，其中国家财政性教育经费的支出占 GDP 的比重为 2.56%。教育支出在国家经常性预算支出列第一，高于同期行政管理费支出和国防支出。1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》规定了两个增长 中央和地方政府预算内教育拨款要高于财政经常性收入的增长，各级教育生均预算内教育经费逐年增长。 1993 年颁布的《中国教育改革和发展纲要》又规定，公共教育经费支出占财政支出的比重不应低于 15% ,同时保证教师工资和生均公用经费逐年有所增长。“三个增长”保障了教育经费投入的持续增长。

为了保障教育投入，国家还从法律上对各级教育给予了极大的优惠，例如税法规定，对校办企业免征所得税，对进口的教学设备免征进口环节的增值税，学校举办的各种培训收入、学生勤工助学收入免交营业税，学校免交城镇土地使用税和房产税等，这实际上增加了政府对教育的财政性投入。国家还征收专门用于教育的税费（如城市教育费附加、农村教育事业费附加),从法律、法规和政策上保证对教育投入的不断增加,同时还鼓励集体、个人和其他社会力量办学。各地出现了大量民办的中小学和民办高校。目前全国有民办高校 800 多所，整个社会对教育的投入迅速增加。

1999年 6 月,国家计委、教育部正式向社会宣布,1999 年将把高等教育的招生名额扩大到 33.1万人，其中包括 研究生、普通高校和成人高等学校扩大招生，这样 1999 年秋季全国高校招生实际规模接近 270 万人。积极推进大中城市学校实行走读制，实行鼓励民间 办学的优惠政策,为民间兴办高中、高等职业学校和大学等创造条件。

为了帮助经济困难的学生接受高等教育，中国人民银行、教育部、财政部等部门颁布《关于国家助 学贷款管理的暂行规定(试行)》,决定从 1999 年 9月 1 日起在全国部分城市的普通高等学校中进行新的助学贷款制度试点，试点工作由中国人民银行指定中工商银行负责实施。在

需要全本请访问 www.ertongbook.com

确定的额度范围内，由学校根据在校学生困难情况，对申请国家助学贷款的学生进行资格审查，送经办银行审核批准后，由银行与学生个人签定贷款合同。

2.2 教育需求预测

教育需求是由劳动力市场的供需情况、经济技术的发展、教育制度和居民的可支配收入、消费结构、边际消费倾向等诸多因素综合影响的结果。

随着经济技术的发展，许多发达国家的劳动力市场呈现出高新技术人才不足及大量工人需要职业再培训的现象，发展中国家更是缺少各种各样及各层次的人才。市场的要求使当今世界教育需求以史无前例的速度增加。而我国因为经济技术和人口的缘故，在“十五”期间教育需求也将会有很大的提高。据预测，“十五”期间我国劳动力供给以每年 838 万人增加，2001 年劳动供给量为 73574 万人，2005 年劳动供给量达到 76998 万人，而‘十五’期间劳动力需求平均每年为 73493.6 万人。每年平均剩余劳动力将达 1878 万人。激烈的就业竞争压力将促使人们增加自身的人力资本投入，教育将成为居民的消费热点之一。当我国居民教育消费支出比重从 5% 左右提高到 7% 或更高时，由于生产技术的发展和我国产业结构调整的需要，在劳动力市场出现供给剩余的同时还会出现高技术、高学历劳动力供给不足的现象。

除了经济技术与劳动力人口外，教育制度也会影响一国教育需求的大小，而影响教育需求最关键因素是居民的可支配收入、消费结构、边际消费倾向。事实上，我国教育需求还受到原有教育制度制约。今后几年，随居民消费水平提高，教育和住房、文化娱乐支出比重将明显上升。如果居民收入能以 7%～10% 速度稳步增长，居民的教育文化娱乐消费支出比重将可能提高 2～3 个百分点，达到 11%～12.5%。

3 科技的公共政策

3.1 促进科技发展的财政政策

3.1.1 财政收入政策

(1)对企业科技投入的财政政策。我国现行税收制度企业科技投入已经实施了一系列激励政策。为更好发挥税收促进科技发展的作用，在保持现行税收制度框架的前提下，可采取以下一些进一步措施：①对进行基本创新和改进性创新的科技企业放松增值税固定资产进项税额不得抵扣的规定，提高企业对技术进步的需要，鼓励技术密集型和资本密集型企业。②对企业从其兴办的科学研究、发明和技术创新业务的联营企业获得的投资收益，免征企业所得税。③对外商引入在国内属于空白的先进技术投资，不限地点，一律给予有关的税收优惠。④对企业以依靠自己科研力量研发形成的实物资产和无形资产对外投资，取得的投资收益在一定期限内减征或免征企业所得税，发生的资产评估净增值予以免征企业所得税。⑤企业研究开发新产品、新技术、新工艺所发生的各项费用，比

上年实际发生额增长达一定比例的，不管盈利与否，其当年实际发生的费用均可按照实际发生额的一定比例予以扣除。本年度不能抵扣或抵扣不完的，允许结转到以后年度扣除。⑥对高新技术企业因投资于高新技术项目所发生的亏损延长弥补期限，或向以前纳税年度结转的办法进行退税。⑦取消固定资产投资方向调节税，以利于企业资本的形成。

(2) 对个人科技因素的财政政策。由于个人所得税占总税收的比重较低，现行个人所得税的制度设计没有注重体现税收促进科技发展的政策意图。应在个人所得税制度中加大这种激励力度。在不改变现行个人所得税分类课征的制度条件下，可采取以下一些激励性政策：①对科学研究、发明成果以及基本创新、根本创新、非常重要的改进性创新、重要的改进性创新的转让或提供使用权而取得的个人所得，给予免税或者减税优惠。②对个人取得的稿酬,加大减税幅度 对属于科技性论文、专著、教材等的稿酬给予免税优惠。③对个人取得的来自于高新技术企业的投资股息、利息、红利所得,给予减税或免税优惠。④对科研机构的科研人员和高新技术企业的高级管理者、科研人员的工薪所得，适当提高其免征额。⑤对从事科技知识的宣传、推广等活动的国内外高等院校、科研机构的专家、学者个人取得的劳务报酬，予以适当的减税优惠。

(3)实施财政收入政策必须注意一些问题。首先是享受激励性税收政策优惠的对象问题。为防止政策滥用和避税，可由国家科技部门与税务部门联合制定科技进步和发展的具体标准以及科技企业的认定标准，定期公告和调整，并负责监督执行。其次，由于科技产业与产品生命周期较短，因此所制定的税收激励性政策应有一定的时限性。再次，应以产业导向为中心制定激励性税收政策。最后，避免造成不必要的税收损失。

3.1.2 财政支出政策

(1)财政拨款。政府直接拨款以财力支持技术进步与发展，是市场体制国家近十几年来普遍采用的主要公共政策方式。财政对科技的拨款支持应注意以下几个问题：第一，政府的财政拨款，应有一整套成本效益评价机制。第二，通过征税再以财政拨款的方式来促进科技发展，可能会出现挤出私人部门科技投入的效应。在“财政挤出效应”大于或等于私人部门时，应慎重使用或放弃财政拨款方式。第三，鉴于政府有限理性的假设，科技发展如果过多地依赖于政府财政支持，在一定程度上可能会抑人们的创造力和科学思想的自由。第四，财政拨款使用不当可能造成大

量资源浪费。此时应通过财政和其他政策营造出一个有利于科技进步与发展的外部大环境。第五，不恰当的经费容易培养出科学研究者的惰性，形成一种多钱多干,少钱少干,没钱不干的‘经费依赖”。

(2）科技产品的政府采购制度。政府采购不仅是政府的一种具体的采购过程，实际上它是采购政策、采购程序、采购过程以及采购管理的一种综合，是一种对公共支出进行有效管理的制度。应尽早制定《政府采购法》，并在制定这一法律时充分考虑促进科技发展的问题。应注重在民用技术领域采取政府采购方式，以促进民用科技的发展。对经济增长的先导部门,如计算机、航空、光电、精密机械、通信、新材料、制药等高技术产业，借鉴国外的做法制定适合我国国情的政府采购制度，为国产高技术产品开发出一个有保证的市场。在基础设施建设方面，对国内技术和生产能力已经成熟的产业，在采购政策上应有所倾斜。在实施政府采购时，对科技发展的促进既要体现鼓励、照顾、倾斜的政策，也应体现公平原则。

(3)研究与发展(R&D）支出。在市场经济下，R&D 经费不可能也不必完全由财政承担。同样，出于对经济利益的追求，企业也不可能包揽支撑科技进步与发展所必须的 R&D 经费。同时，在研究我国 R&D 经费来源及其在企业与政府之间的合理比例时，也不能盲目比照别国的比例情况。在 R&D 经费来源既定的情况下，研究 R&D 经费的支出,主要在于分析确定 R&D 经费支出的结构。R&D 经费的执行部门主要包括企业、研究机构和高等学校及其他。我国目前研究机构超过了高等学校而与企业并重。这一方面是由于我国研究机构基本属于政府机构，是政府科技经费拨款的主要使用者；另一方面由于企业市场化程度不高，缺乏研发的动力与激情。

根据建立符合社会主义市场经济体制和科技自身发展规律的科技体制的要求，一方面应在改变政府研究机构大量占有 R&D 经费状况的同时，加快研究机构走向市场的步伐；另一方面应完善企业内部运行机制和改善企业外部运行环境，提高企业的市场化程度和在 R&D 经费执行分布的比重，充分发挥企业促进科技进步与发展的主体作用。

(4）担保和资助。政府除了以直接的财政拨款或采购的方式对科技发展形成支持手段之外，还可以采用一些间接的手段来达成支持科技发展的目的。财政担保和财政资助就是两种比较可行的方法。政府为促进科技的进步与发展，对真正具有良好前景但也具有较高风险的科技创新项目或高新技术企业，以政府信用为后盾给企业提供担保，保证企业能筹

集到足够的资金开展科技创新活动。这是一种非常有效的办法。特别是在我国目前风险资本市场发育并非十分良好的情况下，这一方法应成为重要的促进科技发展的财政支持手段。采用这种财政支持方式，一方面可以缓解财政的压力；另一方面也可以减轻财政支出对民间资本的“挤出效应”，同时也可减少因监管不严而造成的财政资金浪费现象的发生。财政资助包括直接提供设备与服务的资助，也包括财政贴息和鼓励银行低息贷款的间接资助。

3.2 促进科技发展的金融政策

那种只要国家一声令下，金融机构就纷纷给国家鼓励发展的产业或部门优先贷款时代已经不复存在。因此，促进科技发展的金融政策本身也需进行制度创新，逐步形成一个稳定有效的科技发展的金融支持体系。

(1)扶植创办创业投资公司。为使高新技术企业创业与成长的顺利进行，需要有一个能吸纳各类投资者提供创业资金的创业投资公司作为创业投资运作主体。通过转让高新技术企业股权以获取巨额投资利润的激励，在金融政策的扶植下，诱使创业投资公司为应用高新技术成果的企业提供支持其创业与发展所需的股权资本，支持科技成果转化为生产力。

(2）设置技术创新的风险基金。为资助那些积极从事技术创新的单位与个人，可由政府出面设置国家或地方的技术创新专用基金。基金的管理可以采用封闭式，也可以采用开放式，并根据不同方式规定基金份额的转让流通或者投资回收。允许在一定时期后回收投资的，应规定利润分成方式与比例。

(3)发挥证券市场在支持科技进步与发展方面的作用。应放宽高科技企业的上市资格和上市条件，并适当改变其募股的方式，鼓励与支持高科技企业通过证券市场募股上市，同时，减少政府对证券市场过多的行政干扰，充分发挥出证券市场的功能。使市场能对不同类型的企业形成一个正确的评价，引导社会资源流向真正具有发展前景的行业和企业。此外，专门编制代表高科技企业市场走向的股票价格指数，以准确反映其市场的走向和社会公众的认同度，为制定和贯彻科技发展战略提供及时、准确与可靠的参考信息。

(4)充分利用国家政策性银行等传统性金融工具。利用国家政策性银行支持科技的进步与发展，不仅可采用低息贷款的扶植方式，还可采用

提供融资担保、进出口信贷等方式。企业债券也是政府加以利用的一种传统工具。利用传统性金融政策工具来促进创新成果产业化和科学技术的进步，其效果有时并不理想。关键问题在于未能利用利益驱动机制，“热”的只是这政府一头,金融机构和企业并没有真正“热”起来。

促进科技发展的金融工具得以生效，还需要有一个良好的外部环境，包括健全与畅通的资本流通市场、独立与高效的中介服务机构、公平与有力的监管机关、科学合理的风险防范机制、严格与公正的法律法规以及一个专业化的创业投资专家队伍等。

3.3 促进科技发展的其他宏观政策

(1)改革和完善科技体制。将各种科技活动联系起来，其主线就是科技成果转化为生产力的过程。这一过程构成了一个庞大的系统，这个系统的各个环节及其排序以及其内在的关联有其客观规律。改革和完善科技体制，应明确其目标，强化科技研究与开发(R&D)。同时,注重科技成果的应用与推广,形成一个“管、产、学、研”一体化的科技活动格局。发挥企业在科技创新和发展中的主体作用。

(2)放松管制。按照领域的不同，管制大致可分为经济性管制和社会性管制。经济性公共管制是出于市场不完全竞争和信息失灵与偏好差异，为防止资源配置低效和确保消费者权益，对企业的进入和退出、价格、服务的数量与质量、投资、财务会计等有关行为所进行的管制。经济性管制是对垄断形成的管制和对过度竞争的管制。社会性公共管制是以确保国民生命安全、防止灾(公)害和保护环境、增进社会福利为目的施行的管制。企业规模越大，越有利于创新；规模越小，越是不愿意创新。从而以控制企业规模与市场份额的扩大为目的的政府反垄断管制自然容易扼杀企业创新的欲望，不利于科技的进步与发展。对过度竞争进行管制——“市场禁入”的结果往往是纯垄断的形成，这种结果极易导致垄断企业因竞争的消失而不思进取。社会性管制的总体目标在于增进国民福利和维持社会稳定。社会性管制可能阻碍科技进步与发展的主要表现是：各种管制法律、法规之间常常相互矛盾，扰乱了技术创新的方向；当现实发生变化时，以法律、法规形式出现的管制条款往往成为不合时宜的管制阻碍；管制可能导致企业成本增加；科技以人为本，过多的管制抑制了人们的思想自由，阻碍了知识更新与积累。

需要全本请访问 www.ertongbook.com