1 总 论

1.1 引 言

我国现正处于经济转轨时期，国民经济的各个环节——生产、消费、分配和流通都已发生了或正发生着极大的变化。国民经济各个环节的变化，必然带来财政收支的变化，这种变化不仅是总量上的，而且是结构上的。我们认为有必要对我国的财政运行和发展情况进行一次全面的描述和分析，据此，探索一些规律性的东西来，为决策部门制定财政政策提供咨询参考的意见。在转轨时期，我国的财政收支情况并不是平稳发展的，而是有很大的起伏，光从财政自身找原因是不行的，必须把财政放在国民经济的一个恰当的位置上讨论。无论是国民经济还是财政收支被赋予什么新的内容，两者的关系如何，在转轨时期两者在总量上和结构上有什么重大的变化，我们应当采取什么样的财政政策才能有效促进 GDP 的持续而稳定的增长，等等，都需要我们作出认真的回答。本书就是对此所作的一种尝试。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1.2 研究方法

如何对中国的财政运行和发展情况作出比较合乎情理的分析呢？

第一，必须把握实际，对中国的国民经济和财政的历史数据进行处理和分析，根据占有的数据建立模型，通过模型，对国民经济中的主要变量与财政收入和财政支出的主要指标的相关关系拟合出可供参考的计量参数。为此，我们查阅了历年公开发表的中国统计资料，走访了国家统计权威部门，取得了许多可供使用和发表的数据，在此基础上，我们不揣浅陋地建立了 40 个模型，这些模型将分别用来进行各章有关内容的实证分析。诚然，历史数据有其局限性，有的数据的可靠性也有待检验，再加上宏观经济的变量很多，某个随变量的变化是受到很多种因素决定的，而且每一个时期起主要影响作用的会各不相同。所以，在应用模型时，我们不得不有所取舍，并注意与定性分析相结合。

第二，始终围绕“经济决定财政，财政影响经济”的主题展开我们的研究和讨论。“经济决定财政，财政影响经济”是一个古典命题，颠扑不破。但在不同的经济形态中，这个命题的含义有很大不同。在自由放任的资本主义时代，基本上只强调经济决定财政的主要方面，而财政方面的要求只是要尽可能减少对经济的负面影响。在垄断的资本主义时代，财政作为国家实现职能的主要手段，强调了财政影响经济的正面作用，公共产品理论的提出是为国家干预和调节经济提供理论依据的。在计划经济时期，国家是一个大企业，国民经济的各部门只是在这个大企业中的各个职能部门，财政部门仅仅是作为一个会计、出纳单位存在的，计划决定一切，财政服从计划，如何谈得上财政能动地影响经济呢？现在，我们正处于从计划经济到市场经济的过渡时期，也就是经济转轨时期，无疑它具有计划调节与市场调节的双重特征，财政既要受国家计划的约束，又要发挥财政在市场经济中的宏观调控作用，所以我们在作运行分析的时候十分注意财政的计划性、调控性的双重特征。

第三，既进行总量分析，又进行结构分析。我们在进行分析的过程中，既要注意到经济运行中的主要变量自身变化的情况，又要考虑到这些变量之间的内在联系，前者就需要我们对每个主要变量进行总量分析，企图寻找其内在变化的规律，当然，每个变量的变化不完全是自身变化的结果，还需要考虑它是如何受别的变量的影响的，我们的一元回归与多元回

归就是对确定这种内在联系加以定量的一种尝试。在总量分析中，我们还注重历史的纵向分析，由于宏观经济包罗万象、错综复杂，单个总量指标的随机性很大，所以，我们不能简单地作时间序列分析的处理。

宏观经济分析离不开结构分析。国民经济发展的不均衡，国家社会经济发展战略的实施，产业政策的贯彻，都会使国民经济各部门的比例关系发生变化，生产结构的变化必然带来分配结构的变化，从而带来消费结构的变化。财政与生产、分配、交换和消费都是有密切的关系，这些结构的变化无疑会使财政收入和支出的结构发生相应的变化，而财政的收支是一种再分配的行为，其结构的变化又会能动地对生产、分配和消费的结构发生明显的影响。在进行结构分析的时候，我们特别注意到我国从计划经济到市场经济的转换过程中的基本特征，及这些特征会给国民经济结构和财政结构带来何种变化，而且应当说是最主要的变化。比如，我国的国有企业的利润以前是全部上缴给国家的,现在实行了“ 税利分流 ”,国有企业在上缴了各项税收之后，利润归企业自行支配。此项改革不仅对财政收入的结构产生重大的影响，而且对财政支出的结构发生明显的影响,因为国家是“ 以收定支 ”,现在企业从事扩大再生产的资金来源(特别是老企业）基本上不依靠国家的拨款。可见，在宏观经济分析中，尤其是在结构分析中，对制度性因素的变化必须予以充分的关注。

第四，突出主要矛盾。我们无意对财政运行的所有问题都作描述，我们也缺乏这种能力。我们对分析的问题必须作出取舍，取舍的标准只能有两条：一是我们感觉到的财政收支上的比较重要的、需要引起决策者重视的问题；二是我们所占有的材料。前者涉及到我们本课题的目标，后者涉及到本课题完成的质量。应当说，基本上达到了预期的目标，但我们也坦率地承认，有的问题虽然重要，但由于我们掌握的材料不足，很可能分析得出的结论其解释力显得不够。

在对问题作出取舍时，我们比较倾向于选择与经济体制改革有关的主要问题，也就是说，是与制度性因素有关的问题。如果分析的结论是正确的话,对深化经济体制改革(包括财政改革)将是有所裨益的。当然,有的问题，比如国有企业改革的问题，提出是比较容易的，但寻找解决问题的方法与途径则是较困难的，它涉及到社会的稳定。

第五，以实证分析为主，兼作规范分析。我们的分析报告着重对中国财政经济状况作出描述，试图在描述中寻找出为实现我们的财政目标所要选择的对策，因此，弄清财政运行的本来面目是十分重要的。我们力图

从历史数据着手，进行纵向分析，看看与财政有关的主要变量的发展演变过程，以及这些变量是怎样互相影响的，然后对照宏观经济的目标，研究这些主要变量应当怎样纳入我们宏观调控的范围，不至于发生很大的偏差。与此同时，我们注意到世界各国，特别是发展中国家和转轨国家的经验，从规范的角度进行横向比较，看看我们应当实行何种制度和政策。实证分析与规范分析两者不是完全对立的，我们只是有所侧重，以实证分析为主。

1.3 中国经济运行情况中的突出问题

1.3.1 当前国民经济面临的主要问题

(1)明显的消费不足。其原因是多方面的：

A. 收入增长缓慢，收入预期减少。1997 年全国城镇居民实际人均收入增长率仅为 3.8% ,农村居民仅为 4.6% ,同时,大型企业业绩下滑不仅造成收入的减少,还有大量的下岗工人(已达 1200 万)。

B. 支出预期的增长。随着住房、医疗、养老、教育等一系列制度的改革，居民意识到将来有扩大货币支出的可能，从而减少了消费，扩大了储蓄的份额。

C. 结构性购买力差距。城市居民对冰箱、彩电等一般耐用品的需求实现后,其需求转向住房、轿车等,但其价格远不是普通居民能负担的,而农村居民对冰箱、彩电的需求还远远没有满足。同时，地区间的收入差距也造成类似城乡差距的影响。

D. 传统消费观念强，不习惯信用消费。我国传统的消费观念是自我积累型的，居民不习惯于信用消费，对住房等大宗耐用品，需经过长期储蓄积累，这也使目前消费不足。

能不能认为目前消费处于一种饱和状态呢？首先，我们认为目前市场的消费需求饱和只是一种相对状态。1997 年我国农村人均纯收入仅 2090 元，城镇人均可支配收入 5160 元，收入水平低下，限制居民消费需求，所以这是一种低收入水平的饱和。其次，我国目前不仅城乡居民间收入差距较大，而且城镇社会各阶层间的收入差距和地区间的收入差距也较大，这种收入差距较大的格局长期存在，造成高收入阶层有收入不消费，低收入阶层无多余收入可消费。三是市场消费需求受基础设施条件

约束。目前我国人均能源生产总量 1073 公斤标准煤／人,不及世界平均水平的 1/2,公路网密度 0.13 公里／平方公里，远低于世界水平。这一现状不仅限制了居民家用电器消费，且限制了居民对交通运输及旅游的消费。四是一些商品或服务由于质量低下或服务不规范而不能满足消费者的需求。五是一些企业在没有对市场供求状况作充分了解的情况下就盲目生产，从而导致某些产品的市场供给超过了市场实际需求量，出现需求饱和。六是供给与需求结构不相适应，导致生产能力扩张超过了需求能力扩张，需求结构和供给结构不相适应，导致供给过剩，需求不足。

通过以上分析我们认为，目前的消费需求饱和只是相对的、暂时的。

(2) 储蓄过度增长。其表现为：

A. 储蓄存款呈几何级数增长。我国居民储蓄存款继 1992 年实现了万亿元大关飞跃后,1994 年突破 2 万亿元大关,1995 年又突破 3 万亿元大关,1998 年 6 月更是达到 5 万亿元大关。居民储蓄存款达到 1 万亿元用了 30 年,从 1 万亿元达到 2 万亿元用了两年,从 2 万亿元达 3 万亿元仅用一年,从 3 万亿元达 5 万亿元用了两年半，显示储蓄存款增长呈跳跃性。

B. 平均增长率较高。最近十年，GDP 平均增长 9.8%,各项存款平均增长 26.3%，各项贷款平均增长 22.0%，而居民储蓄存款平均增长 31.3%，其平均增长率高于其他指标。

C. 储蓄存款在各项指标中的比重增大。10 年来储蓄存款占 GDP 比重从 25.7% 快速上升到 61.9%,增加了 36.2% 个百分点，表明银行负债占国民经济的依存度高，储蓄在经济生活中起着举足轻重的作用；储蓄占各项存款的比例从 37.9% 稳步上升至 56.2%,增加了 18.3 个百分点,表明‘储蓄存款’代替了‘对公存款’而占据主体地位;储蓄占各项贷款的比例从 29.8% 持续上升至 61.8%,增加了 32 个百分点，表明储蓄存款已成为信贷资金主要来源。金融机构的存贷差扩大。1988 年至 1993 年的 6 年间，金融机构均表现为贷差,1994 年存贷已趋向平衡。自 1995 年开始金融机构存贷差首次出现存差。至 1998 年 6 月已连续三年多表现为存差,并呈逐年扩大趋势。银行也出现‘慎贷、惜贷’现象。

(3)出口增长势头受阻。近两年，我国外贸出口总额大体相当于国内生产总值的 20% 左右，成为拉动经济增长的一个重要方面，从实际外贸运行来看，受东南亚金融危机影响，出口产品竞争力减弱，进出口贸易增幅不断下降。外贸形势严峻。1998 年前 10 个月，我国外贸进出口总额达 2591 亿美元,同比仅增长 94%,从前 7 个月看，虽然同样存在东南亚金融

需要全本请访问 www.ertongbook.com

危机及周边国家货币贬值的影响，但外贸出口依然保持了增长势头，和1997 年同月相比，除 5 月份当月出口下降外其他各月均保持增长。进入 8 月份，出口增长势头受阻，单月出口已连续 3 个月出现负增长，显示出东南亚金融危机时我国出口冲击有加深的趋势。我国的贸易方式格局没有明显变化，加工贸易继续成为我国最大的贸易方式：1998 年上半年加工贸易在我国进出口总额中占 54.9%。

（4）国有企业改革。国有企业改革已进入攻坚阶段，中央提出，用三年左右时间,通过改革、改组、改造和加强管理,实现‘两个大多数’的目标,即‘使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境’;‘使大多数国有大中型骨干企业初步建立起现代企业的制度”。1998 年已进入关键的一年，打好国有企业改革攻坚战，要树立必胜的信心。经过这些年来的实践，特别是党的十五大的总结，国有企业改革的指导思想和基本方针政策已经明确。这些方针政策，一是把国有企业改革作为经济体制改革的中心环节，以建立现代企业制度为方向，切实转换企业经营机制；二是分类指导，从搞好整个国有经济出发‘抓大放小’,对国有企业实行战略性改组;三是按“三个有利于”的标准，发展公有制的多种实现形式；四是把改革同改组、改造管理结合起来;五是鼓励企业兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和实施再就业工程；六是推进以建立社会保障为重点的配套改革。现在宏观经济环境比较好，有条件也有能力使国有企业改革取得新的突破。

1998 年的重点首先是积极推进国有企业的战略性改组，抓好大的，放活小的。实施重点突破，进一步搞好重点企业和重点行业，以点带面。坚持以市场为导向，资产为纽带，通过强强联合，在一些重要行业和关键领域组建一批大型企业集团，综合治理国有大中型工业企业，基本淘汰长期性亏损企业，把纺织业作为困难行业深化改革和扭亏解困的突破口，以后再逐步扩大到军工、机械等其他困难行业,采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式，加快放开搞活国有小型企业的步伐。第二,进一步实施鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程,从根本上改变企业吃国家‘大锅饭’,职工端企业‘铁饭碗’的状况，真正形成企业优胜劣汰机制和劳动力合理流动机制。对企业兼并和企业破产，核销呆帐、坏帐和停息免息的优惠政策，1998 年仍继续实行，且总金额还有所增加。中央和地方都采取措施，通过多种形式，包括直接融资,充实企业的资本金,将‘拨改贷’形成的债务转为国家资本金。经营性基金形成的债务,也逐步转为国家资本金。‘拨改贷’的剩余部分,加上经

营性基金,在 1998 年转相当数额，帮助企业增资减债。第三，坚持改革、改组、改造和加强管理的方针，形成有效的鼓励和约束机制，以及新产品和新技术的开发机制，使国有企业在国内外市场竞争中充满活力。第四，建设好企业领导班子，发挥企业党组织的政治核心作用。坚持全心全意依靠工人阶级的方针，对企业经营管理者进行制度化的考核、评价，提高企业领导者的素质。第五，积极推进各项配套改革，特别是要加快职工基本养老保险、医疗保险、失业保险等社会保障制度的改革，为国有企业改革和结构调整创造条件。从 1998 年的运行情况看，贯彻党中央、国务院关于深化国有企业改革的方针、政策，用三年左右时间，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度的目标，是完全能够实现的。

(5)失业形势严峻。我国宏观经济实现‘软着陆”,是以经济增长速度下降和失业人口增加作为代价的，据国家统计局统计，1997 年年底我国登记失业人口为 3% ,据劳动部快报,1997 年全国企业下岗职工人数 1151 万人,其中国有企业 787 万人，占全国企业下岗人数的 68% ,最近一项调查表明（深圳综合开发研究所,1998）,约 52.3% 的专家认为目前我国城镇失业率在 8% 以上,其中有 25% 的人还认为实际失业率在 10% 以上。按照国际经验，一国失业率若高于 12% 即为恶性失业，我国的失业率可能正接近临界点水平。就业不仅是个经济问题，而且是个重要的社会问题。

(6)产业结构调整。1998 年国家加大了产业结构调整的力度，对那些产品无市场、无效益,资源枯竭,亏损累累、扭亏无望的企业有计划、有步骤地实行关闭、破产，下大力制止重复建设，调整和压缩过剩生产力。

从农业结构看，强调种植业劳动生产率的提高，加快农业经济多种经营，加快农村劳动力的结构性调整，把农业剩余劳动力一部分转移到城外，一部分转移到农村的二、三产业，加快林牧渔业的发展比重。

从工业结构看，强调了基础工业和基础设施的发展，尤其加快了建筑业的发展力度，力争把城镇居民住宅培育成新的消费热点，这既能带动投资需求，又能刺激消费需求。同时下决心停止再上一般加工工业项目，制止重复建设。

从第三产业结构看，加快了交通运输业的发展，尤其是对全国的铁路、公路加大投资力度后,使交通运输业增长很快,同时,对银行、保险、信托、证券业等实施集约化发展，强调效率的提高。

从以上三大产业结构调整来看，强调我国农业的基础地位，加快发展

第二产业，大力提高第三产业的比重，这些措施使农业内部结构继续改善,农产品供给丰富,农村多种经营成效显著,牧渔业比重继续提高 第二产业在国民经济中地位稳步提高，工业继续保持快速增长势头，工业化水平进一步提高；第三产业快速增长，已逐步成为剩余劳动力转移的主要产业，房地产业、金融保险业迅速发展，带动第三产业向高层次、多样化迈进。

（7）调整经济结构，实现国民经济合理布局。经济结构不合理已成为经济发展中的突出矛盾,1998 年各级政府把结构调整作为经济工作的一项重要内容抓紧抓好，以市场为导向，强化产业政策的引导作用，特别是抓好国有经济的战略性调整和布局。通过资产重组和结构调整，加强重点，提高国有资产的整体素质，增强国有经济控制力，发挥国有经济在国民经济中的主导作用，实施科教兴国战略，依靠科技进步，促进产业技术水平的提高。发挥各地优势，促进地区生产力合理布局。进一步发展东部地区同中西部地区多种形式的联合和合作。把经济结构调整同加快中西部地区发展结合起来。东部地区大力推进产业优化升级，同时积极向中西部地区实施产业梯度转移，但力求防止低水平的企业简单复制和陈旧设备的转移,转变经济增长方式,改变高投入、低产出、高消耗、低效益的状况。同时突出首要的任务，就是加速投融资体制改革，积极转变政府职能，切实做到政企分开，培育和形成适应社会主义市场经济要求的市场投资主体。

3.2 宏观经济政策的基本轨迹

我国经济自 1991 年重新启动以来，很快进入了一个超高速增长时期。整个“八五”期间的 GDP 年平均增长率高达 12%,高出“七五”时期 4 个多百分点，但同时也暴露出经济过热、高通货膨胀等问题。1993 年 7 月中央政府开始采取经济紧缩措施，加强宏观调控以挤掉经济泡沫。1996 年中国经济增长速度缓缓回落,成功地实现了“软着陆”。

1997～1998 年中国经济增长速度持续下滑，各项经济指标走低，市场预期普遍看淡。中国经济进入了大调整时期。在这种背景下，“稳中求进”是政府 1998 年宏观经济管理的主导思路。1998 年 3 月九届人大一次会议的《政府工作报告》再次强调要继续实行适度从紧的财政政策和货币政策。但从 1998 年经济运行的实际情况来看，宏观经济中的通货紧缩问题逐渐严重起来，有效需求不足带来的大量生产能力闲置和过剩造成了

社会资源的极大浪费，客观上影响了我国经济快速、健康地发展。面对新的形势,中央政府本着‘适时微调’的原则,调整宏观经济政策的目标和方向，决定采取更加积极的财政政策和货币政策，加大对基础设施建设的投资力度，以期达到扩大国内需求拉动经济增长的目标。具体来看，1998 年中国宏观经济政策经历了四次较大的变化。

第一次是 1998 年元旦过后,国务院发布《当前产业发展的导向目录》及新修订的《外商投资导向目录》。对列出的产品、技术或服务进行投资的话，都可以免征进口关税和增值税。这是 1998 年国家发布的第一次政策信息。主要意图是启动国内投资并引进新技术。

第二次是国务院三号文件的发布。在这个文件中确定了经济增长要实现 8% 的目标，保证人民币汇率的稳定，还要对本地区乃至世界的经济稳定作出贡献，同时规定把 1998 年经济投资的重点转向基础设施。这一政策还包括启动消费、发展中小企业、推进住房改革等。

第三次是货币政策。1998 年央行实施了一系列具有扩张性特征的货币政策。如取消对国有商业银行的信贷规模控制，调低法定存款准备金率，三次调低金融机构的存贷款利率，鼓励国有商业银行扩大对非国有企业、中小企业的放款，对居民个人发放住房贷款等举措。央行在这么短的时间内作出这么大幅度的调整，这在历史上是少见的。

第四次是财政政策。1998 年 7 月，中央政府决定实施更加直接的财政政策，加大基础设施投资建设力度。财政部发行 1000 亿元中长期国债,同时增加 1000 亿元的银行贷款，力争形成 2000 亿元的基础设施建设投入,以使经济达到 8% 的增长目标。这是自建国以来中央政府实施力度最大的一次短期公共投资政策。这次财政政策主要把资金投入到六大领域。这六个领域分别是：一是农业、水利和林业,包括生态环境,其中支出最大的项目是水利。二是交通与电信，其中用款比例最高的主要是公路项目，除此之外，铁路、中西部的投资也占相当比重。三是城市的基础设施建设，预计占总支出的 1/5 左右，这是中央政府第一次把城市市政基础建设摆到如此重要的地位。四是农村电网改造，改造的重点是 1700 个县电网的变压器，以降低农村用电成本，刺激农村经济的增长。五是国家直属的粮库建设，约占投资支出的 1/10 左右。六是经济适用住宅建设，希望能带动房地产业成为新的消费热点。应该说，这六个方面的投资无论从短期同时还是从长远来看都将产生巨大而积极的经济效益和社会效益，体现了中央政府决策的高瞻远瞩。在这次财政政策以及货币政策的

双重扩张作用下,1998 年第三季度的固定资产投资大幅提高，货币供应量由稳定转向扩张。公共投资，并由公共投资引致的消费缓慢增长，拉动了整个经济增长率的回升。但同时经济也出现了外需疲软，物价水平继续走低，国内消费增长趋缓的态势，因此可以说中国经济仍未度过从投资启动到经济复苏的时滞期。预言中国将进入一个“新的经济增长时期”为时尚早。

1.3.3 经济增长趋势预测

中国经济增长将取决于其有利因素与不利因素两方面的对比。目前主要有两种看法：一种认为 1999 年经济增长环境将明显好于 1998 年,经济增长率会高于 1998 年另一种看法则相对保守,认为 1999 年经济增长环境不容乐观,并提出了‘保七争八’的目标。

观点一:1999 年经济增长率将高于 1998 年,达到 8.6%左右，一、二、三产业的增加值将分别为 3.5%、10.2% 和 8.5%左右。它认为中国宏观经济运行的主要问题在于经济受以往紧缩宏观调控措施的惯性、国企改革力度加大和东南亚金融危机影响而长时间处于下落之中。但是随着政府各项扩大投入、刺激内需措施的落实,到 1998 年第三季度，连续数年的经济增长速度下降的局面已经有所改观，中国国民经济将进入一个新的增长阶段。估计 1999 年全社会固定资产投资规模实际增长率和名义增长率将分别为 14.5% 和 15.6% ,总额为 33300 亿元左右。同时,虽然 1998 年社会商品零售价格上涨率出现负值，但随着更加积极的财政政策的实施，各项需求，特别是国内需求的扩大,1999 年社会商品零售价格上涨率将回升至 1.7%左右。社会商品零售额 1999 年名义增长率和实际增长率将分别达到 10.6% 和 8.6% ，保持适度快速增长的态势。居民收入和消费也将保持较稳定的适度增长，但农村居民收入增长水平将再次出现低于城镇居民的情况。受东南亚金融危机的影响，中国出口形势仍不会太好,但仍有可能保持顺差,以 2%的低速增长。

观点二 认为 1999 年经济运行的不利因素仍有很多，国际环境难以根本好转，下岗人员增多，企业效益低下的局面不能很快改变，国家宏观调控的难度有所加大等，而有利因素较为有限，新一轮经济增长是靠相应的扩张政策来启动的，仅为政府行为。根据国际环境的不同变化可以估计经济增长率为 7.5%～8.0% ,一、二、三产业增长率分别为 3.5%,8.7%～9.3%和 7.5%～8.0% 。估计 1999 年全社会固定资产投资总额将为

34041～33750 亿元,增长率为 16%～17%，社会消费品零售总额为 31744～31889 亿元，增长率为 9.5%～10.0%。1999 年进出口基本持平，净出口需求对经济增长贡献率几乎为零。居民消费价格指数增长为 2.9%～3.3%，社会商品零售价格指数增长率为 1.2%～1.5%。

实际上,1999 年中国经济走势将主要取决于国际通货紧缩强度与我国政府扩大内需政策强度的力量比较。我们认为 1999 年我国将更加追求质量型经济增长，结构调整将成为近几年经济工作的主题，经济增长速度指标不宜太高,因而'保七争八'的经济增长目标较为可取,既反映经济客观发展要求，又可保持我国经济的持续高速增长。由此，我们对 1999 年经济增长有关指标作了预测（见第 8 章）。

1.3.4 改革的趋势

中国经济仍将深入贯彻落实党的十五大和十五届三中全会精神，继续推进改革开放，把扩大国内需求作为促进经济增长的主要措施，稳定和加强农业,深化国有企业改革,调整经济结构,努力开拓城乡市场,千方百计扩大出口，防范和化解金融风险，整顿经济秩序，保持国民经济持续快速健康发展和社会全面进步。

1.3.4.1 农业政策

农业和农村工作，将全面落实党的十五届三中全会的部署，稳定农村基本政策，下大力气抓好增加农民收入和保持农村稳定这两个突出问题。乡镇企业的发展速度和农村富余劳动力的转移速度有可能加快，但最终取决于结构调整和制度创新的进展。进一步加强以水利为重点的农业基础设施建设，提高和优化农村产业结构和产品结构，广泛开辟农村就业空间，发展农产品加工业，推进农业产业化经营。发展乡镇企业，建设小城镇，努力使农民收入稳步增加。减轻农民负担，扎实推进扶贫开发。同时要全面落实农村的各项方针政策，促进农村社会安定团结。

1.3.4.2 企业改革

国企改革的重点在于：

一是紧紧围绕重点行业和重点企业的扭亏增盈，加大调整与改组的力度。政府将下决心停止再上一般加工工业项目，制止重复建设，调整和压缩过剩的生产能力，为国有大中型企业提供发挥生产能力的市场空间；加大产业结构调整力度，对那些产品无市场、无效益，资源枯竭，亏损累累、扭亏无望的企业,有计划、有步骤地实行关闭、破产。纺织行业要基本

需要全本请访问 www.ertongbook.com

完成压锭 1000 万、分流安置职工 120 万和减亏 60 亿元的目标，同时着手进行毛纺、丝绸的压锭压绪和调整。煤炭行业要完成关闭非法和布局不合理的煤矿 2.58 万个、减产 2.5 亿吨的任务。冶金行业要优化结构，控制问题，提高效益。石油石化行业要发挥两大集团的优势，进一步理顺内外部关系，提高竞争力。

二是继续推进兼并破产和减员增效，切实做好下岗职工基本生活保障和再就业工作。在离退休基金管理方面实行省级统筹，防止吃大锅饭、鞭打快牛，通过提高基金的覆盖面和收缴率来实现各市地县的基金平衡，对有结构盈余的市、县应实行有偿借用。职工医疗保险制度和养老保险制度也将得到进一步推广。政府和企业尤其应该做好下岗职工生活保障工作和再就业工作，把职工再就业工作作为一项极为重要和关系改革成败的社会工程开展开来。

三是进一步贯彻‘ 抓大放小 ’方针，采取更加有效的政策措施，为各种所有制小企业特别是高新技术企业的成长创造必要条件。国有小企业的改革也不囿于一种形式，更不能‘ 一卖了之 ”，坚决制止国有资产流失和逃废金融债务。同时做好军队、武警部队、政法机关和党政机关企业交接和脱钩后的清理处理工作。

四是加快技术进步，提高企业技术创新能力。尤其应注意运用知识经济改造制造业，提高制造业的国际竞争力。从目前的国际发展形势看，传统的制造业已基本饱和，各国之间的竞争将日趋激烈，未来发展的空间将是高新技术含量高、领先一步的制造业产品。我国应抓住当前知识经济浪潮的契机，彻底改造制造业，提高制造业的竞争能力。

五是大力开拓国际国内市场，整顿和规范市场秩序。

六是进一步推广邯钢经验，提高企业管理水平。在企业领导层次上，要选拔那些懂经营、善管理、廉洁自律、一心扑在工作上的优秀人才担任企业的领导职务。对企业的稽察员制度也将进一步实施，强化对企业的监督和考核，要根据查帐结果，毫不留情地更换亏损企业的领导人。一年亏损黄牌警告，两年亏损就要换人。对那些吃里爬外、贪污受贿的企业领导人一定要严惩，绝不手软。在企业内部管理方面，要在质量管理和财务成本管理等方面狠下功夫，牢牢树立市场意识，不断开发适销对路的新产品，通过增加产品的技术含量，提高市场竞争力。

1.3.4.3 金融改革

鉴于财政政策的局限性，1999 年中国货币政策将保持连续性，并且

有必要进一步强化。在进一步防范和化解金融风险的同时，继续改进金融服务，适当增加货币供应，促进国民经济发展。

一是实施适度的货币政策，综合运用各种货币政策工具，加强间接调控。当前及今后一段时间内，影响经济发展的主要因素将来自通货紧缩和国内总需求乏力、经济结构不合理等矛盾。①1999 年货币政策应该以消除通货紧缩、刺激国内投资与消费需求、促进结构优化升级为具体目标。②货币政策的中介目标应该在监测货币供应量增长率的同时，密切注意利率和汇率等价格型变量。③货币政策实施应该注意连续性、稳定性与灵活性兼顾，规则与相机抉择结合。

二是继续改善信贷结构，改进金融服务，继续支持农林水利、基础设施、住房建设和消费、科技进步和技术改造，支持灾区的重建。尤其应该注意改善对非国有企业（特别是中小企业）的金融服务。国有商业银行将加大对非国有经济的信贷规模，推广“上海中小企业风险担保基金”办法，解决中小企业担保难的问题，在清理整顿地方性股权交易市场的基础上规范发展为非国有企业融资的全国性资本市场，开辟非国有企业直接融资渠道，充分发挥非国有企业增长潜力。

三是支持中小企业和小城镇发展，支持发展适合中小企业特点的融资方式和金融服务，配合有关部门切实解决中小企业抵押担保难的问题。同时，积极引导信贷投向，大力调整结构，利用多种形式支持中小企业的技术改造和技术创新，支持有市场、有效益的中小企业发展。

四是积极运用准备金、再贴现、再贷款及利率、窗口指导和公开市场业务。不排除在适当时机再次下调准备金存款利率，以促使金融机构积极进行信贷投放；如条件允许，在不影响人民币汇率稳定的前提下，还可适当降低存贷款利率，以消除实际利率过高对于企业负担和投资需求的不利影响，刺激投资与消费需求；进一步运用窗口业务，推动金融机构扩大对中小企业的信贷投放。

五是增强金融机构参与经济活动的活力。在提高对金融机构资金安全性要求的同时，加强对资金流动性、效益性的指标考核，将流动资金贷款审批权部分下放到基层行。

六是大力发展消费信贷，切实提高消费需求。1999 年采取措施,切实刺激消费需求是十分迫切的。从当前消费现状看，城镇居民近几年的消费热点将主要集中在住房、汽车、家用通讯产品等方面，农村居民则更多地集中于耐用消费品方面。这些消费品的特点之一就是价格较高，居

民一次性支付有一定困难。所以为实现其预期消费需求，居民就对即期消费有所缩减，这也是当前消费需求增长乏力的原因之一，因此从金融角度大力发展以抵押贷款和分期付款为主要形式的消费信贷来刺激消费势在必然。为此，需健全有关法律法规，建立个人收入和储蓄帐户，并将消费信贷与有关社会保险业结合起来，一方面消除银行的顾虑，另一方面也促进保险业的发展。

1.3.4.4 财税改革

这是本书的主题所在，将在第 3 章至第 7 章中全面阐述，这里不再展开。

1.3.4.5 住房改革

1999 年将全面停止实物分房，实行货币分房。为此应注意以下问题：

一是对于各地方各地区的住房个人合理负担水平、经济适用住房基准价格、住房补贴形式及住房未达标职工的补差的确定。个人合理负担水平应按国家统一政策规定计算，即按照“本地区一套建筑面积为 60 平方米的经济适用住房的平均价格与双职工家庭年平均工资之比”的 4 倍来确定，不能随意变更。经济适用住房的基准价格既要考虑实际的可能，能够把房子建起来；也要考虑各方面的承受能力，包括财政和企事业单位补贴能力、职工住房支付能力等。住房补贴形式有一次性补贴和按月补贴两种形式。在按月补贴中，又可分为两种：一种是在一定年限内逐月发放住房补贴，计入个人帐户；另一种按职工工资的一定比例提高住房公积金缴交率，作为住房补贴，比照住房公积金的办法进行管理。住房未达标职工的补差各城市应根据本城市级差地租的大小考虑具体方案，确定是按照面积补差还是按照价值量补差。

二是要对过去出售公有住房中实行的各项政策进行清理，严格按照有关规定和政策出售现有公有住房，使新旧政策下职工负担基本平衡。

三是应处理好已购公房上市收益变现后的收益调节问题。在搞好收益处理办法、建立职工家庭住房档案的基础上，稳步推进二级市场的试点工作。

四是企业房改问题应区分不同类型的企业相应实行不同的房改制度。大体可分为五种：①为新建的私营企业、外资企业、合资企业；②工资水平较高的企业；③经济效益较好，有一定住房建设基金的企业；④效益一般，没有固定建房资金来源的企业；⑤效益较差的企业。

1.3.4.6 社会福利制度改革

(1) 推进城镇职工医保改革。1999 年新一届政府提出的“五项改革”之一——职工医疗制度改革将全面启动。此项改革旨在建立低水平、广覆盖、多层次、多形式的职工医疗保险体系。其目标是：从 1998 年起,用 3～5 年的时间，初步建立起社会统筹和个人帐户相结合的基本医疗保险制度，覆盖城镇全体劳动者，并逐步形成包括基本医疗保险、补充医疗保险、社会医疗救助保险和商业医疗保险等多层次的医疗保障体系。

这项改革所需要把握好的几个重点问题是：一要坚持“低水平、广覆盖”,保障职工基本医疗需求。“低水平”是指建立城镇职工基本医疗保险制度，只能从我国社会主义初级阶段的国情出发，根据国家、企业和个人的实际能力，确定合理的基本医疗保险水平，同时要合理确定基本医疗保险的用药目录、诊疗项目的范围和标准。“广覆盖”指的是城镇所有用人单位及其职工都要参加基本医疗保险。二是实行基本医疗保险费由单位和个人共同负担，形成新的筹资机制，使得基本医疗保险基金来源更为稳定，职工医疗更有保障，也有利于增强职工的自我保障责任和节约费用意识。三是建立社会统筹和个入帐户相结合的基本医疗保险制度，明确统筹基金和个人帐户各自的支付范围，并要分别核算，不能相互挤占。个人帐户主要支付小额医疗费用或门诊医疗费用，统筹基金主要支付大额医疗费用或住院医疗费用，同时还必须明确统筹基金的起付标准和最高支付限额。超过最高支付限额的医疗费用，可以通过商业医疗保险等途径解决，以保证统筹基金的收支平衡。四是合理确定基本医疗保险统筹范围，加强基金管理。基本医疗保险基金由社会保险经办机构负责经营、管理和支付，并要建立健全预决算制度、财务会计制度和内部宣读制度。要加强医疗保险基金支出管理，严格按照统筹基金和个入帐户的支付范围，量入为出，以收定支。基本医疗保险基金要纳入财政专户，实行收支两条线管理，做到专款专用。五是要加快医药卫生体制改革，降低医疗成本，提高医疗服务质量和水平。

在改革中还要注意妥善解决好有关人员的医疗待遇问题。离休人员、老红军和二等乙级以上革命伤残军人的医疗待遇不变。退休人员参加基本医疗保险，个人不缴纳基本医疗保险费，并在个人负担的医疗费用方面给予适当照顾。国家公务员在参加基本医疗保险的基础上享受医疗补助政策。国有企业下岗职工的基本医疗保险费，由再就业服务中心按规定代职工缴纳。

（2）养老保险制度改革。第一，要扩大基本养老保险的覆盖面，加强养老保险费的征收力度。基本养老保险制度要逐步扩大到城镇所有企业及其职工，城镇个体职工也要逐步实行基本养老保险制度。第二，严格控制基金支出。只有严格控制基本养老保险待遇的支付标准，将替代率由目前的 80% 降到 60% 左右，保证在老龄高峰到来之际基本养老保险基金收支保持平衡。第三，严格限制基金结余的投资方向。基本养老保险基金结余，除预留相当于两个月的支付费用外，要全部购买国家债券和存入专户，严格禁止投入其他金融和经营性事业。第四，完善基金管理体制。基金纳入社会保障基金财政专户管理，收支两条线。明确财政部门在基本养老保险基金管理中的责任，建立社会保障基金预算。

（3）失业保障制度。下岗职工生活保障问题是政府所需解决的头等大事。由于现行失业保险制度难以承担起保障企业隐性失业人口的重任，今后几年，应大力推行再就业工程，减缓大量职工下岗对失业保险的冲击。我国再就业工程目前应把培训下岗职工和建立劳动力市场作为重要工作来抓，随着规范的失业保障制度的建立，将再就业工程尽快并轨到失业保障制度中，让失业保障制度尽快承担起保障失业人员的基本生活，促进社会稳定的任务。考虑到实行失业保险可能会使企业和个人难以承受的情况，可将失业保险制度作为过渡性措施，最后逐渐发展到最低生活保障制度。

（4）城镇居民最低生活保障制度。我国最低生活保障制度建设进展很快，对于保障城市居民的基本生活发挥了积极作用。然而，这一制度尚处于建立初期，仍有许多原则需要明确，许多政策需要进一步完善和规范。首先，必须坚持适度标准，该标准应与生产力发展水平相适应。其次，应解决最低生活保障资金来源问题。可以考虑挖掘我国个人所得税收潜力，将其与最低生活保障制度资金来源联系起来。再次，必须切实保障城市的贫困者。改变目前一些地区在最低生活保障制度上存在的民政、劳动、工会三家分治的现象，搞好收入调查，防止重复救济和遗漏救济。

1.3.4.7 有关配套体制改革

（1）投资体制。政府应改变目前单兵作战的局面，加快投资体制改革进程，千方百计吸引民间和企业投资。为此，应简化投资项目审批程序，清理投资的行政性壁垒，适当减免用于中低收入阶层住房建设的房地产规费，改善国内投资环境，加大利用外资特别是外商直接投资的力度，争

取世界银行和国际组织低息贷款，用于基础设施和环保设施等项目。尤其在 1999 年投资审批制度将有重大改革，对部分竞争性工业领域将试行非国有经济由审批制改为备案制，更多地发挥市场资源配置作用；在政府不增加竞争性工业领域投资的情况下，通过投资体制改革，促进民间投资新开工项目尽快启动。除此而外，中国将政府财政性投资划分为公共事业投资和产业开发投资，以提高政府财政性投资的合理性和有效性。公共事业投资用于行政机构、公检司法、文化卫生、基础教育、环境保护、国防等非经营性公益事业建设。政府产业开发投资用于具有经营性的公共基础设施和需要扶持的支柱产业、新兴产业，主要投向国家重点建设项目。

（2）工商行政管理体制。1999 年省级以下机关将实行垂直管理。这项改革主要包括四方面工作：一是从监管集贸市场和小商小贩转变到监管社会主义大市场上来，拓宽监管领域，提高管理层次和水平，在监管社会主义大市场中充分发挥职能作用。二是坚决彻底与所办市场脱钩，切实转变职能，实现监管到位。三是认真贯彻执行两条线管理规定，促进公正执法，加强廉政建设。四是以管理体制改革为契机，把好“人口”，坚持条件，严格公务员考录，建立公开、竞争、择优的进入机制，确保新进人员的质量 加强对干部的教育、培训、管理及各级领导班子的建设，确保工商行政管理队伍的精干和高素质，适应强化监管热潮工作的需要。

（3）粮食流通体制。要继续围绕贯彻落实“三项政策、一项改革”这个粮改重点，在健全机制、完善配套政策和抓好组织落实上狠下功夫。要加快粮食系统政企分开和粮食企业机制转变的改革步伐。粮食收储企业要真正成为自主经营、自负盈亏的经济实体，减员增效，千方百计降低经营费用，提高竞争能力。粮食行政管理部门的主要任务是指导粮食企业执行中央方针政策，督促粮食收储企业按保护价敞开收购农民余粮，防止压级压价，切实保护农民利益，配合工商行政管理部门管好粮食市场。要搞好粮食收购市场管理，管住粮源，严禁非国有粮食收储企业及私商粮贩直接向农民收购粮食。同时，除收购以外的流通环节要切实放开搞活。要认真落实责任制，选拔一批政策水平高、业务能力强的同志充实到粮食行政管理部门的领导岗位，选择一批市场意识强、会管理、懂经营的同志担任粮食收储企业的领导，以确保各项政策的贯彻落实，把粮食流通体制改革不断推向深入。

需要全本请访问 www.ertongbook.com