

# 山东省抑制通货膨胀对策研究

## 抑制通货膨胀对策研究课题组

提要 抑制通货膨胀 是山东省“九五”时期宏观调控的重要任务之一。影响物价上涨的因素主要有：经济增长速度、固定资产投资拉动、价格改革、货币投放、利用外资、农副产品价格和工资改革。防止和抑制通货膨胀总的思路是：量力而行，保持合理的增长速度，避免经济大起大落，增强经济发展的稳定性和有序性，走低通胀、高效益、可持续发展的路子；切实转变经济增长方式，促进经济增长由外延为主向内涵为主转变，由速度数量型向集约化、质量效益型转变，全面提高国民经济的整体素质。基本目标是：“九五”期间价格总水平的上涨幅度低于经济增长速度，低于银行利率，低于城乡居民收入增长率，低于“七五”、“八五”期间价格总水平上涨幅度，将社会商品零售物价总指数上涨幅度控制在 8% 左右。基本对策是：增加农产品有效供给；增加适销对路的工业产品的有效供给；建立健全固定资产投资调控机制；控制消费基金过快增长；防止信贷膨胀；采取适度从紧的财政政策；建立物价管理宏观调控机制；建立政府调节基金等。

近几年来，通货膨胀一直困扰着山东省的经济发展。省委省政府很重视对这个问题的研究解决，强调把抑制通货膨胀作为当前和今后的一个时期宏观调控的重要任务。

### 一、改革开放以来山东省物价变动情况分析

改革开放 16 年来，我省各类商品价格水平都有较大幅度上涨 其涨幅超过 1978 年前的 28 年总涨幅。这期间市场物价变动具有明显的阶段性，大致可分为 3 个阶段，即：1979～1984 年全省零售物价总指数上升 10.5%；1985～1989 年上涨 67%；1990～1994 年分别上涨 1.8%、4.7%、5.99%、10.7%、20.6%。总起来看，16 年间影响物价上涨原因有需求膨胀和货币的过量发行 消费基金的过快增长，使社会总需求大于总供给 2.31 倍；产品成本上升 结构失衡 即多年来我省的产业结构始终存在着结构性矛盾 基础产业相对薄弱 形成资源和产业能力的不足；市场监控力度不够。

1979～1995 年，我省曾发生了 3 次严重的通货膨胀 分别在 1985 年、1988 年和 1993～1995 年 具体情况如下：

1985 年，零售物价总指数比上年上升 7.1% 主要原因是 价格改革步伐较大 工资改革 投资规模过大。对此 我省采取了以行政手段为主的紧缩措施 控制固定资产投资规模和消费基金过快增长 完善市场体系建设 制定物价控制目标责任制等。到 1986 年 全省零售物价涨幅明显低于 1985 年。

1988年零售物价总水平比上年上升18.3%发生了严重的通货膨胀。影响物价暴涨的主要因素是：工业过热 农业过冷 固定资产投资过大 消费基金增长过快、货币投放过多；流通秩序混乱，市场发育不健全等。对此，1988年起到1989年、1990年，省里采取了一系列宏观调控措施：压缩投资规模；控制信贷规模，提高存、贷款利率 增加税收 加强价格管理 暂缓调价方案的出台 控制工资过快增长 整顿流通秩序 增加生产。以上措施收到了良好效果。零售物价总水平涨幅由1988年的18.3%、1989年的17.1%，下降到了1990年的1.8%、1991年的4.7%和1992年的5.9%。

1993~1995年，我省与全国一样又发生了新一轮更为严重的通货膨胀。零售物价总水平，1993年跃升至10.7%，1994年又跃升至20.6%。近两年物价持续大幅度上涨，原因是多方面的：主要包括农业劳动生产率低下 农产品有效供给不足 还有政策性调价、投资规模和消费基金过快增长、成本推动以及流通环节过多而又混乱等。从1994年下半年开始加大治理通货膨胀的力度，采取主要措施有 实行物价计划控制目标责任制 加强对经济运行的综合协调 提高经济运行的质量和效益 严格控制固定资产投资和信贷 抑制消费基金过快增长 加强农副产品生产 建立和完善粮油、副食品风险基金和价格调节基金制度；对居民基本生活必需品和服务价格实行监审和监管制度 强化企业内部价格管理 大力开展物价监督检查。这些措施采取后 已初具成效 到1995年7月

份，全省商品零售价格总水平比上年同期上升 17.6%，比上年 12 月底的涨幅回落 5.3 个百分点 呈现着稳步回落的态势。但到目前来看，有些措施的收效还不够明显。

## 二、“九五”时期物价上涨潜在因素分析

“九五”时期既要保持经济的较快增长 又要把物价涨幅控制在合理的限度内 这就使抑制通货膨胀成为“九五”时期宏观调控的重要任务。从当前形势分析，“九五”时期我省控制物价上涨、抑制通货膨胀的任务将十分艰巨 物价上涨的潜在压力仍很巨大 影响物价上涨的因素主要有：

1. 经济增长速度。经过十多年的改革开放 我省经济已进入工业化中期阶段，“九五”时期 我省将进入重化工业阶段 同时 借助国际国内的有利条件 国民生产总值可望保持平均增长 10% 的发展速度 保持这样的发展速度 将会对物价上涨产生三个方面的影响：一是由于经济发展速度加快 原有比例关系被冲破 出现结构失衡，一般表现为原材料和能源不足 价格上涨 继而推动消费品价格上涨。二是以高投入达到高速度 造成固定资产投资和消费基金膨胀 导致物价上涨。三是各地为了加快经济发展速度 往往偏重于工业而忽视农业 使农业原已落后于工业的矛盾加剧，导致农产品供应不足，价格上涨。

2. 固定资产投资拉动。固定资产投资是推动经济增长重要因素 但固定资产投资规模过大 超出经济承受能力，必然扩大财政赤字和信用膨胀，导致货币超量发行，引起物价上涨和通胀。据预测，“九五”时期 我省固定资

产投资累计将达到 1 万亿元 投资率保持在 30%左右，年均增长 15%。按固定资产投资每增长 6 个百分点 影响物价上涨 1 个百分点 对“九五”时期的物价上涨影响将达 2.5 个百分点。

3. 价格改革。“九五”时期是向市场经济体制转轨的关键时期，理顺价格体系尤其是把长期处于偏低状态的能源、原材料等基础产业和农产品的价格提高到一个合理水平 在保持物价总水平相对稳定的前提下 放开竞争性商品和服务的价格，调顺少数由政府定价的商品和服务的价格 是一项紧迫的任务。理顺价格体系 势必引起价格总水平的上涨。

4. 货币投放。货币发行量的扩张是通胀的最终表现形式。流通中纸币过多 导致单位币值下降 是物价指数上涨最为紧密和直接的作用因素。截止 1995 年 6 月末，我省 M1（流通中现金与可供转帐结算的存款之和，这一层次上的货币供应量是现实生活中的货币实际购买力）余额达到 1125.3 亿元 比上年增长 25.3%。我省“九五”期间若能将 M1 的增长速度控制在经济增长速度之内，则对物价上涨将起到较好的抑制作用。

5. 利用外资。凭借有利的地理、自然环境 我省在利用外资方面有着独厚的条件，但外资的大量流入也将对经济产生一些不利影响。“九五”时期我省预计累计利用外资 200 亿美元 直接利用外资 180 亿美元。根据近几年的经验，外商投资与国内配套资金 1:1 的配比压力，对固定资产投资规模膨胀和货币超量供应都有着很大影

响。从现实情况看，外商投入资金中大约有 60~80% 形成固定资产。按此比例，“九五”期间外商投资将转化为 120~160 亿美元的固定资产，这部分投资将对物价上涨和通胀形成很大的压力。

6. 农副产品价格。1992 年、1993 年对粮油的销售体制进行了彻底改革，撤消了粮油票证，取消定量配给政策。粮油价格全部放开由市场决定。粮油实行了市场化改革后，最显著的变化是粮油及其相关产品的价格出现了急剧上涨的势头。另外，农业生产形势不乐观，也将导致农副产品价格上涨。一是农业劳动生产率低下，农产品供给不足，农产品供需矛盾日益突出。二是农业投入不足，地位脆弱，农产品绝对量难有大的增加。三是农资价格上涨过猛、缺口增大，加之假冒伪劣生资坑农现象时有发生，影响了农民生产投入的积极性。四是由于饲料价格上涨，生猪价格下跌，生猪生产出现波动，如不能有效解决这个问题，猪肉价格有可能出现反弹，加大抑制通货膨胀的压力。

7. 工资改革。随着经济的发展、劳动工资制度的改革和公务员制度的推行，“九五”时期我省城镇居民收入将有较大增长。城镇居民人均收入将从“八五”时期的 4000 元达到 8000 元，农民人均纯收入从 1650 元达到 3800 元，年均分别增长 7% 和 10%。从其用途看，高收入若转化为高消费需求，将直接增强社会购买力，直接拉动价格上涨。高收入若转化为高储蓄，虽然消费需求直接拉动价格上涨的压力减缓，但这种高储蓄表面上使银行存贷差

加大 便有可能要突破贷款规模 如果高收入转化为高投资 超经济增长的收入为投资扩张提供了资金来源 投资过热拉动生产资料价格上涨，通过成本上升最终还会传导到消费品价格上。

### 三、防止和抑制通胀的对策

根据我省“九五”计划及 2010 年远景目标的精神 立足山东经济发展的现实基础和未来走势，今后我省防止和抑制通货膨胀总的思路是：以抑制通货膨胀作为宏观调控的首要任务 量力而行 保持合理的增长速度 避免经济大起大落 增强经济发展的稳定性和有序性 走低通胀、高效益、可持续发展的路子 切实转变经济增长方式，促进经济增长由外延为主向内涵为主转变，由速度数量型向集约化、质量效益型转变 全面提高国民经济的整体素质。其基本目标为 建立和完善宏观调控机制 切实加强对价格总水平的监控 努力使“九五”期间价格总水平的上涨幅度低于经济增长速度 低于银行利率 低于城乡居民收入增长率 低于“七五”、“八五”期间价格总水平上涨幅度，将社会商品零售物价总指数上涨幅度控制在 8% 左右。其基本对策是：

1. 增加农产品有效供给。要大力发展农业生产 增加农业投入 保证农业有 4% 以上的增长率。保护农民利益 调动农民生产积极性 保证农产品稳定增长。首先 要用立法的形式保障农业投入、保护农业资源。“九五”期间，农业投入占国有单位基本建设投资的比重提高到 5% 左右。各级财政预算内农业基本建设投资和支援农村生产

性支出要逐年增加，并高于同级财政经常性支出的增长。银行新增贷款规模中农贷的比重达到 10% 以上。其次，要依靠科技进步 确保粮、棉丰收 稳定粮食购销价格。供应城镇居民的标准米、面以及政府管理的其他基本口粮的销售价格 要继续保持稳定 不能提价。对稳定粮食销价而发生的差价和亏损，由各地从粮食风险基金中给予补贴 基金不足的地方财政要增拨补贴。各地要采取适当措施，控制粮食制品和以粮食为原料的轻工产品价格。到 2000 年 粮食总产量达到 4500 万吨 棉花 90 万吨。第三，继续实行粮棉肥挂钩政策，减少由于农业生产资料，特别是化肥和农药价格过快上涨对农产品成本的推动影响 对化肥、农药和农机等骨干企业 在税收和信贷上给予必要扶持 搞好化肥等农业生产资料的供应 抑制农业生产资料价格的过快上涨。第四 进一步加强‘菜篮子’工程建设 保证蔬菜种植面积 以保证市场供应。要鼓励农民直接进城卖菜 减少蔬菜经营环节 整顿蔬菜经营中的各种收费，以便于稳定蔬菜价格。要加强肉菜市场建设，扩大市场吞吐量，并充分运用国有商业在增加市场供应 平抑市场物价方面的主导作用。要充分运用副食品价格调解基金 稳定生产、平抑物价。最后 要逐步完善省市两级农副产品储备制度，对重要商品储备资金由政策性银行提供贷款 财政予以贴息 承担储备费用 到 2000 年，省市两级风险基金达到 8~10 亿元。全省储备粮食达到 200 万吨 省级达到 40 万吨。储备重点是商品实行政策性经营和商业性经营分离，确保储备量稳定在合理水平，

旺储淡销 平抑物价 避免农产品大的价格波动。

2. 增加适销对路的工业产品的有效供给。必须确定有限目标 择优扶持 集中突破 注重提高 加强自主开发能力 形成经济规模 提高产品附加值和市场占有率。要适应国内外市场需求变化 加快结构调整和优化 推动技术进步 大力开发新产品 提高产品质量、档次和加工深度。

3. 建立健全固定资产投资调控机制。在体制转轨时期，对固定资产投资规模的主体调控方式应当是资金为主体的投资资金控制，主要的调控工具是银行信贷总规模、固定资产投资贷款总规模以及对直接融资规模的管理。“九五”期间共安排“八五”结转和“九五”新建国家和省重点大中型基建和技改项目 390 个左右 总投资 4200 亿元，其中基建项目总投资 3600 亿元，“九五”期间需 1900 亿元，各类银行要严格按照国家下达的固定资产贷款限额进行贷款；严禁用金融机构的信贷资金充抵建设项目的自有资金 同时要加强对利用外资投资的引导 严格控制借用国际商业贷款的总量，并引导外商直接投资更多地投向技术含量高的项目、基础产业和基础设施项目 以及高附加值的出口创汇企业。固定资产投资总额占国民生产总值的比重，要逐步达到 30% 以内。适当提高财政预算内基建投资和技改投资占财政支出的比重，尤其是用于重点建设和改造的比重，使预算内投资随财政收入 的增加而增加。“九五”时期 国有单位固定资产投资中，企业技术改造投资达 1500 亿元，所占比重达到

30%。银行贷款也应向这方面倾斜，同时要把投资重点放到提高产品质量上。同新建企业相比，已有企业技术改造的即期需求效应相对较少，而短期供给效应相对较大，更有利于社会总需求和总供给的平衡量，对抑制通胀会产生明显的正面效应。另外，要把投资宏观调控的重点转到结构上来，把有限的钱投到短线上去，从成本推进和需求拉动两方面减弱通胀压力。投资结构调整应当以存量结构调整为依据和出发点，力求做到以更少的增量结构调整的投入，影响和带动更多的存量结构调整，其结果会大大缓解通胀压力。

4. 控制消费基金过快增长。在未来 15 年间，我省经济发展有两个基本特征：一是持续地高速增长，二是经济发展水平由低级向中级过渡，产业结构偏向于基础化、资本化，产品结构更新快、创新多。为适应这一特征，消费基金增长政策要进行适当调整，更加注重经济的发展，注重在一段时间内强调国民经济的积累能力，消费基金增长率应低于国民生产总值的增长率。继续鼓励居民储蓄，将个人收入转化为积累；“九五”时期储蓄约保持在 35% 左右，企业工资总额的增长要低于效益的增长，职工平均工资的增长要低于劳动生产率的增长，调节过高收入，取缔非法收入，严格个人收入所得税的征管，提倡先富帮后富，最终实现共同富裕。同时，要建立健全社会保障制度，尽快完善税收制度，政府要正确引导社会的消费倾向和消费方法。

5. 防止信贷膨胀。抑制通胀，银行起着决定性的作

用。治理和防止通胀及银行信用膨胀 最为重要的是作为中央银行的中国人民银行必须正确对待纸币的筹措资金的作用，不得滥用权力，加强对创造货币供应的控制能力 更果断地转向运用间接政策。信贷政策方面 为了缓解确有效益和仍具有一定市场潜力的工业企业的资金需要 在维持信贷控制总力度的同时 应采取措施促使专业银行按照中央银行‘区别对待、择优限劣、保证重点’的信贷原则 积极而又稳妥地适度增加对内销企业的贷款 把信贷工作的重点真正转移到这方面来。利率政策方面 维持现行利率体系基本稳定。外汇政策方面 完善外汇管理体制 建立适度的外汇储备规模。为了避免外汇盈余转化为基础货币量的上升，中央银行应尽快停止在银行间外汇市场上购买外汇，不再充当银行结售汇余额的被动吸纳者，逐步向通过市场操作维持合理外汇储备水平过渡。收入政策方面 银行应加强对现金的管理 严格控制信贷规模。财政要加强对个人所得税的征管 调解过高的个人收入 将不合理的需求变为合理需求。货币供应量应满足经济发展的需要，年经济增长速度控制在 9%左右 货币供应量年增长率应控制在 20%以下。货币量增长过多，必然使物价上涨过多 但如果控制过低 则容易造成资金周转困难。

6. 采取适度从紧的财政政策。针对影响通胀的不同因素，要加强市场调控手段的运用和财政货币政策的合力作用。支出政策上，实行以紧缩为特征的结构调整。压缩行政人员编制 以减少国家财政行政性支出。对于建

设性支出 严格控制预算内基建规模的过快增长 大力压缩非重点建设项目费用支出 确保国家重点建设。税收政策上 严格依法制税 确保财政收入的稳定增长。财政监督方面 规范企事业单位的财务行为 严格控制工资性支出和社会集团消费。在预算外资金管理的财政政策引导下,控制预算外资金的过度增长,规范资金的使用方向。国债政策上 建立适应市场经济的国债制度 保持合理的国债发行规模。财政和银行要在国债发行量、发行期限、发行利率、发行时间等许多环节上加强协调。财政通过发行国债筹集资金 补充重点项目的资金不足 加大产业结构调整力度 银行通过购买国债 减少货币扩张能力 调解货币供应总量。

7. 建立物价管理宏观调控机制 整顿流通秩序。“九五”时期 价格改革的重点以建立新的价格宏观调控体系为主。从生产、流通、管理等各个环节齐抓共管 通过调控影响价格形成的因素 达到调控物价总水平的目的。加快建立国家宏观调控指导下的省级宏观调控体系,强化计划、财政、金融三大杠杆的调节作用 促使经济政策、经济杠杆、经济立法协调一致、形成合力 保持经济总量平衡 促进经济结构优化 引导国民经济持续、快速、健康发展。强化对经济运行的监测预测 严密监测物价走势 及时采取措施 适时制定有针对性的调控政策。建立健全价格调控系统:一是行政管理系统 包括行政控制、政策指导、行为规范和监督检查系统;二是法制规范系统 着重抓好价格基本法规、规范行政行为的法规和规范市场价

格行为的法规的建设 三是信息导向系统 建立高效运转的信息网络 负责收集、传递、发布、反馈价格信息。通过以上这些措施 确定调控目标、调控重点和调控力度 使宏观调控政策建立在科学的基础上。

8. 建立政府调节基金。按照‘合理筹措资金、适当确定规模、有效实施调控’的原则 按照多渠道筹集资金 使其规模与职能相符的思路，全面建立价格调节基金制度。调节基金规模应当是 从市场角度讲 在一般情况下，一定时期的基金规模应等于或大于纳入调节范围的全省社会产值最大商品的有支付能力的需求总额减去其有效供给总额。调节基金的来源主要是 转化资金、财政拨付、罚没收入和契约款项。

9. 加快经济增长方式的根本转变 优化产业结构 提高经济效益，从根本上抑制通货膨胀。粗放型的增长方式 是当前经济生活中许多矛盾和问题的症结所在 也是目前通货膨胀的根本成因。要切实把转变经济增长方式置于经济工作的首位，改变重数量轻质量、重投入轻效益、重生产轻环保的状况 以市场为导向 以效益为中心，加快产业结构升级步伐 扩大产业的经济规模 强化技术改造 提高企业经营管理水平 促进经济增长由外延为主 向内涵为主转变 由速度数量型向集约化、质量效益型转变 全面提高国民经济的整体素质。同时 进一步调整优化产业结构 加快结构升级。在继续强化农业、基础工业、基础设施三大基础 大力发展第三产业的同时 把结构调整的重点转到工业内部 高标准改造六大传统产业 加快

培植主导产业，形成六大主导产品系列和一批大型企业集团，形成技术先进、基础稳固、优势明显的现代经济结构体系。

（注 本报告原文 26000 字）

本课题承担单位：山东省计划委员会

课题组负责人：林书香

成	员	傅宗杨	庞师义	曹洪军
		倪书俊	陈明	潘青
		王远亮	孔峻岩	于忠英

## 山东省地方财政管理问题研究

### 地方财政管理问题研究课题组

提要：地方财政管理问题是关系地方财政建设的一个重大问题。在我国社会主义市场经济体制建立的进程中，地方财政管理要建立起以政府公共财政为主导、国有资产经管财政为基础、国家信用财政为调节的财政管理体系。在分税制条件下，完善地方财政管理的途径是：完善分税制财政管理体制，建立复式预算制度，强化预算管理；改革投资管理，优化投资结构；完善国有资产管理体制，强化国有资产管理。加强地方财源建设的宏观思路是：优化基础财源，提高效益财源，开拓新兴财源，注重地域财源。

地方财政作为国家财政的重要组成部分，在国家财政中居于基础地位。在市场经济体制建立进程中，地方财政管理要建立起以政府公共财政管理为主导，以国有资产经营财政管理为基础，以国家信用财政为调节的地方财政管理体系，使地方财政管理走上与市场经济体制相适应的规范化、法制化、科学化的轨道。

## 一、完善地方财政管理的根本途径

### (一) 完善分税制财政管理体制

1994 年起我国全面推行分税制，按税种划分中央与地方的财政收入，使中央和地方都有了比较稳定的收入来源 财政体制开始走向规范化。但它不可避免地带有过渡性 还不够完善。因此 完善分税制既是整个财政改革的重要任务 也是地方财政建设的重要内容。从山东地方角度来讲，分税制的完善应抓好以下几方面：

#### 1. 完善地方税务和地方税务管理机构

地方税是山东地方财政固定的、可靠的财政收入来源 山东作为一个经济大省、资源大省、财政大省 在中央统一税权的条件下，必须确定山东地方主体税种和辅助税种，形成自己的地方税制体系，因地制宜的拓宽财源，这是根本出路。因为实行分税制对中央与地方利益格局的调整 使中央财力比重提高 调控能力增强 这是因为中央税制体系掌握了全国性主要财源。对于地方来讲 尽管有保证既得利益的‘税收返还’但增量中央拿大头 地方税没有形成完善的体系 没有完整的主体税种 更需要通过尽快完善分税制来加强地方财政建设。山东省的经济结构中基础产业比重大 恰恰是在煤炭、铁矿、电力、炼油、水泥以及农资、农产品经销等基础产业税负上升 税负上升部分又多为增值税和消费税，地方缺乏稳定、可靠、随经济发展而不断地增加收入源泉 使地方税制体系的健全愈加迫切起来。我们认为地方税系的健全完善需要有一个过程 但必须创造条件缩短这个过程 这就争取

做到：

第一 从山东省的实际情况出发 确定地方税系的主体税种。目前的地方税系中的营业税、地方企业所得税，可算作主体税种 这就需要积极发展第三产业 扩大流通和服务业，完善市场体系，加快地方企业经营机制的转换 进行企业制度的创新 加快技术改造和结构调整的进程 提高内涵扩大生产的能力 提高地方企业适应市场竞争的能力 营造市场主体 降低成本费用 提高经济效益，创造不断增长的地方财源。

第二 增加地方税种。一要尽快征社会保险税 由地方税局负责征管 建立社会保险预算。因为我国发展社会主义市场经济，客观需要建立一个社会保障体系保护失业者利益，为脱离劳动岗位的人们设立一个基本的生活保障 以利于社会稳定和经济发展。社会保险税以全社会所有工薪收入者和一切愿加入政府社会保障的资产者为纳税人 税源宽广 是一个利国利民的、具有强大生命力的重要税种。二要完善财产课税 我国现行税制中 对财产课税都是小税。在社会主义市场经济条件下 以公有制为主体多种经济成份并存发展 财产结构发生变化 财产税源扩大，对财产税课可按所有的财产、使用的财产、买卖的财产、增值的财产、转移的财产等设置不同的财产税种 财产税属于地方税系。因为财产税属于财富存量为课税对象的课税体系 是一种有发展前景的地方税。三要强化个人所得税的征收。1994年1月1日起实行的个人所得税 随着市场经济的发展 劳动生产率的提高 个人