

全国投资建设项目管理师考试专家委员会 / 组织编写

全国投资建设项目管理师职业水平考试教材之一

宏观经济政策



 中国计划出版社

序

<一>

改革开放以来，我国根据自己的国情，在大批建设项目中引进、吸收和运用现代项目管理的体制、理论、方法，不断解决经济体制转轨过程中投资建设项目管理遇到的诸多矛盾和问题，通过探索和创新，逐渐形成了我国投资建设项目管理知识体系，也培养和造就了一批投资建设项目管理高层专业管理人才，为社会主义现代化建设事业做出了重要贡献。

投资建设是国民经济活动的重要组成部分，也是经济增长的基本推动力。确立符合中国社会主义市场经济的投资建设项目管理知识体系，建立投资建设项目管理职业水平认证制度，培养和造就具有现代建设项目管理理念，掌握建设项目现代管理理论、方法和技术的投资建设项目高层专业管理人才，对落实科学发展观，转变经济增长方式，提高投资建设项目管理水平，提高投资效益，都将起到很好的推动和促进作用。

为了适应投资建设项目管理的需要，经人事部、国家发展和改革委员会研究决定，对投资建设项目高层专业管理人员实行职业水平认证制度，并于2004年12月16日颁发了《投资建设项目管理师职业水平认证制度暂行规定》和《投资建设项目管理师职业水平考试实施办法》(国人部发[2004]110号文)。该项认证制度，由人事部、国家发展和改革委员会共同指导和监督实施工作，中国投资协会具体负责组织实施。投资建设项目管理师职业水平考试，实行全国统一考试大纲、统一命题、统一组织。通过全国统一考试取得《中华人民共和国投资建设项目管理师职业水平证书》的人员，可受聘承担投资建设项目高层专业管理工作。

《投资建设项目管理师职业水平考试实施办法》规定，考试设置《宏观经济政策》、《投资建设项目决策》、《投资建设项目组织》和《投资建设项目实施》4个科目。依据中国投资协会组成的全国投资建设项目管理师考试专家委员会负责组织编写，并经人事部组织专家指导审定的《全国投资建设项目管理师职业水平考试大纲》(以下简称《考试大纲》)，全国投资建设项目管理师考试专家委员会成立了考试教材编写委员会，组织一批具有较高理论水平和有丰富实践经验的投资建设项目管理的专家、学者、教授和专业研究人员，编写了《全国投资建设项目管理师职业水平考试教材》(以下简称《考试教材》)。《考试教材》的编写原则，一是要符合《考试大纲》确定的投资建设项目管理师知识体系，要有自己的特色和特点；二是要符合投资建设项目管理师的职业定位，要体现投资建设项目高层专业管理人员应具备的相应能力；三是要符合投资建设项目管理师的职业特点和职业发展方向，体现对跨学科、复合型人才评价的特点；四是要符合完善社会主义市场经济体制和深化投资体制改革的要求。经过近一年的努力，完成了《全国投资建设项目管理师职业水平考试教材》共4册的编写和审定工作。本《考试教材》的特点是以投资建设项目业主方的项目管理为主线，以理论与实践相结合的方式，用简明精炼和深入浅出的文字，系统阐述投资建设项目现代管理的基本理论，综合和概括我国投资建设项目管理的方法和技术，体现了对投资建设项目管理师的知识结构和职业水平及能力的基本要求。本《考试教材》是全国投资建设项目管理师职业水平统一考试的教材，也可以作为投资建设项目管理培训教材，并可供投资建设项目管理者参考。

<二>

按照经济学一般原理，“投资是指经济主体为获取未来经济收益或效益而投入资金或其他资源，以形成资产的经济活动”。按照这一定义，通常所说的固定资产投资是指经济主体

为获取未来的经济收益或效益而投入资金或其他资源，以形成固定资产的经济活动，是经济主体投入的资金和其他资源转化为固定资产的过程。由此，我们不难理解，投资建设项目管理，既包含投资过程的管理，也包含工程建设项目管理，具有更加广泛的包容性。

投资建设项目是一个涉及面广、建设周期长的复杂的系统工程。在社会主义市场经济条件下，直接或间接参与投资建设项目相关工作的参与方，除了建设项目业主外，通常包括工程咨询、工程勘察设计、工程监理、设备和材料供货、工程施工等参与方，还包括银行和保险等金融机构以及政府的行政监管。上述参与投资建设项目的各相关方，在项目的建设不同阶段都有其相应的管理对象和内容，由此形成一个完整的投资建设项目的项目管理体系。在这个项目管理体系中，由于项目建设参与方的角色不同，其项目管理的目标和任务也不尽相同。建设项目业主的项目管理的基本任务是对项目建设全过程实行有效管理和控制，其基本目标是获得能长期创造效益的优良资产。工程咨询方项目管理的基本任务是按照委托合同向建设项目业主提供决策咨询服务。工程勘察设计方项目管理的基本任务是依据投资建设项目的委托，按照合同约定，按时提交经过优化的符合建设项目业主投资建设意图的工程设计。设备和材料供货方项目管理的基本任务是按合同约定的质量标准 and 交货进度，供应项目建设所需的设备和材料。施工承包方的项目管理的基本任务是在合同约定的工期内向建设项目业主提交符合工程设计要求的、合格的建筑产品。在投资建设项目的项目管理体系中，建设项目业主的项目管理始终处于主导地位，是投资建设项目管理的核心。对投资建设项目各参与方的项目管理加以整合，形成一个以合同为基础，以“效益高、质量好、进度快”为目标的团结协作的“大团队”，为实现项目建设的基本目标协同工作是建设项目业主的责任。

<三>

为了与现行的法律、法规相衔接，在《考试教材》的不同章节中，使用了建设项目出资人、建设项目法人、建设项目业主、建设项目公司，以及招标人、发包人等名称。这些名称在相关的法律、法规中都有其特定的含义，这也体现了投资建设项目管理体制改革的时代特征。

投资建设项目管理是一门受到普遍重视而又发展很快的学科。如同任何频繁使用的词汇一样，人们在不同场合使用投资建设项目的有关名词、概念时可能有不同的含义。为了便于学习和明确考试要求，《考试教材》尽可能统一有关名词、概念的含义。需要指出的是，本《考试教材》采纳的某一名词、概念的含义并不意味着它是唯一的。

在《考试教材》的编写过程中，查阅了许多相关的法律、法规和政策文件，参考了许多相关的文献资料。在此，我们对相关单位和作者表示感谢。

本《考试教材》虽然经过多次讨论和修改，但由于时间紧迫，难免存在疏漏和错误，恳请读者指正并提出宝贵意见，以便在再版时修改和完善。

全国投资建设项目管理师考试教材编写委员会

2005年12月

目 录

第 1 章市场经济与宏观调控.....	1
1.1 市场经济.....	1
1.2 社会主义市场经济.....	7
1.3 宏观调控.....	11
第 2 章经济与社会发展规划.....	20
2.1 经济与社会发展规划的特点和作用.....	20
2.2 经济与社会发展规划体系.....	22
2.3 经济与社会发展的战略思想与指导方针.....	25
2.4 国家级国民经济和社会发展规划.....	26
2.5 区域经济与社会协调发展规划.....	32
第 3 章财政政策.....	35
3.1 财政.....	35
3.2 税收.....	37
3.3 国债.....	46
3.4 财政政策的目标和工具.....	51
3.5 财政政策取向.....	53
3.6 财政政策对投资建设的影响.....	54
第 4 章货币政策.....	56
4.1 货币.....	56
4.2 货币政策的目标.....	68
4.3 货币政策的工具.....	70
4.4 货币政策取向.....	73
4.5 外汇管理.....	74
4.6 货币政策和外汇管理对投资建设的影响.....	76
4.7 货币政策与财政政策的关系.....	77
第 5 章资本市场.....	79
5.1 资本市场的作用和内容.....	79
5.2 我国资本市场的运作.....	83
5.3 资本市场监管.....	98
第 6 章可持续发展和生态环境保护政策.....	102
6.1.可持续发展战略.....	102
6.2 建设环境友好型社会.....	107
6.3.生态和环境保护的主要法规和政策.....	108
第 7 章土地、矿产资源的开发利用政策.....	109
7.1 我国土地管理的主要制度.....	109
7.2 土地资源利用的计划管理.....	113

7.3 建设用地政策	116
7.4 土地使用权转让	122
7.5 矿产资源利用政策	125
第 8 章产业政策.....	131
8.1 产业政策的作用	131
8.2 产业结构政策	133
8.3 产业技术政策	139
第 9 章涉外经济政策.....	142
9.1 招商引资政策	142
9.2 对外投资政策	146
9.3 对外贸易政策	148
第 10 章固定资产投资管理.....	157
10.1 固定资产投资	157
10.2 固定资产投资的宏观管理	160
10.3 固定资产投资项目管理制度	165
10.4 政府投资的管理	169

第 1 章 市场经济与宏观调控

1992 年党的十四大明确提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这一重大决策，为经济体制改革指明了方向，使社会主义经济制度的自我完善进入新的阶段，对我国社会主义现代化建设事业的发展具有重大意义。本章阐述市场经济的一般理论；社会主义市场经济的特征，以及完善社会主义市场经济体制的基本要求；宏观经济的主要内容，宏观调控的基本内涵、主要目标、手段和方式等。

1.1 市场经济

所谓市场经济，是指由市场来配置资源的经济，即通过价格和市场体系对个人和企业的各种经济活动进行协调，使全社会的经济正常运行。市场经济属于资源配置方式的范畴，不具有社会制度的属性，但它总是与各国特有的历史条件和社会基本制度结合起来运作，形成各具特点的市场经济体制。

1.1.1 市场经济及其特征

市场经济是适应人类社会生产力水平的提高和商品交换的产生而发展的。随着商品生产的不断扩大，市场日渐繁荣。在现代社会，市场与人们的生活和工作息息相关，成为人类经济活动的枢纽环节，连接着从生产到消费的全部过程。

(1) 市场和市场体系

市场是商品交换的场所，其中既包括商店、集市贸易等有形市场，也包括技术服务、网上购物等无形市场。从本质上说，市场是商品交换关系的总和。这是因为，在商品交换的背后，存在着人与人的关系，即商品生产者、消费者和中间商(或中介组织)的关系，并且彼此的经济利益各有不同。因此，市场是一种使买者和卖者聚集在一起相互交易并决定商品或劳务的价格和交易数量的机制，其实质是沟通商品交换中的各种经济关系，实现参与者各自不同的经济利益。

人们可以从不同角度去认识和划分市场，从流通环节来看，有批发市场、零售市场；从流通时序来看，有现货市场、期货市场；从流通地域来看，有城市市场、农村市场，国内市场、国际市场；从组织形式来看，有商店、购物中心、集市贸易、批发市场、产权交易市场；从竞争程度来看，有完全竞争市场、不完全竞争市场、完全垄断市场、寡头垄断市场等等。

这些市场相互制约、相互依赖、相互促进、相互融合，组成了一个有机的统一体——市场体系。市场体系可以按功能的不同划分为商品市场和生产要素市场两大类。

商品市场包括消费资料市场和生产资料市场。商品交换是市场交换的基本内容，商品市场是市场体系的基础。市场体系是随着商品交换关系的扩大、商品市场的发育而逐渐形成的。生产要素最先是作为商品的特殊形式而存在、发展，并逐步从商品市场中分离出来而形成独立的市场形态，为商品市场的发展提供特殊的服务。

生产要素市场包括土地市场、劳动力市场、资本市场、技术市场、信息市场等。由于土地、劳动力、资本是基本的生产要素，所以土地市场、劳动力市场、资本市场相应地构成市场体系的三大支柱。

劳动力市场包括普通劳动力市场、专业人才市场。劳动力是生产要素的重要构成因素，因此劳动力市场是所有生产要素市场中最重要的市场。

资本市场包括一年以上的中长期信贷市场、证券市场、股权市场、产权交易市场。它是市场体系运作的中枢，对现代经济的正常运行和资源的合理配置起着极为重要的作用。

作为生产要素投入的土地是广义的概念，实际是指自然资源，包括土地资源、矿产资源、水资源、生物资源、海洋资源等。自然资源是生产物质产品的必要条件。改革开放以来，我国土地市场有较快发展。由于我国土地不实行私有制，土地市场只是进行土地使用权的交易和转让，而没有土地所有权的让渡。

市场和体系是商品和服务交换的载体，也是实现国民收入分配的主要渠道。在市场经济条件下，人们之间的经济关系及各种生产要素的结合，是通过市场和体系来实现的。

(2) 市场经济的内涵

任何社会经济的发展都以资源配置为前提。这就是说，任何社会生产都需要劳动力与各种物质资料相结合，从而形成一定的生产能力。市场经济以市场作为资源配置的基础，就把市场经济与自然经济、计划经济区别开来。自然经济以一家一户、一个族群为单位，使有限的人力、物力服从于家长式首领的意志，进行资源组合，其生产能力显然有极大的局限性；而计划经济则要求全社会的资源配置听命于政府系统或权力部门，其组织、协调、指挥的能力显然也难以驾驭复杂多变的经济活动能力。而市场，这个同样难以驾驭但包含千百万人参与、蕴藏无限商机的有机体，却给资源配置提供了广阔的空间和无穷的动力。随着市场的不断扩大和丰富，不断演变和发展，其规律性日益显现并被人类所掌握，从而成为推动经济发展和社会进步的一只“无形的手”。

由市场来配置资源，决定了商品和劳务的生产必须按市场需求进行，通过竞争提高技术、降低成本，按投入生产要素的数量和价格来分配收入。这就是说，市场经济不只决定了社会生产的方式和交换的方式，而且决定了分配的方式，从而解决了生产什么、如何生产和为谁生产这三大基本经济问题。

(3) 市场经济的特征

市场经济有如下一些基本特征：

1) 价格机制、竞争机制、供求机制是市场机制的组成部分。价格机制是市场机制的核心。价格在市场供求交易中形成并调节供求，使生产要素从效率低的企业、部门、地区自由流向效率高的企业、部门、地区，调整投资结构、产品结构、需求结构等。价格调节供求的功能是通过竞争实现的。竞争促使优胜劣汰，提高效率，实现利润率平均化，以达到供需相对均衡和社会生产协调发展。

2) 市场主体具有经济上的独立性。所谓市场主体，是指在市场上从事交易活动的组织和个人。市场主体既包括自然人，也包括以一定组织形式出现的法人；既包括赢利性机构，也包括非赢利性机构。企业、居民、政府（仅指政府采购）和各种非赢利机构、中介机构都是市场主体。市场主体在经济活动中具有自主决策权，能决定生产（经营或消费）何种产品或劳务，并承担相应的市场风险。

3) 有健全的市场体系。市场经济要有效地配置资源，必须要有商品市场和生产要素市场组成的健全的市场体系，商品和生产要素能自由交换、自由流动，货币则作为交换的工

具。

4)按生产要素分配收入。市场经济通过生产要素市场对生产要素(资源)进行配置,必然相应地要求按生产要素分配收入。收入分配不仅按个人或企业占有的生产要素数量而且按生产要素价格进行。

5)政府管理和法律保障。市场经济要求政府通过法律法规,规范各类市场主体的行为,保障契约(合同)的执行,维护各类主体的正当权益。

市场经济的上述特征反映了市场经济的基本属性,即自由决策、自由生产、自由流动、自由分配,可以说市场经济的本质是自由经济。改变市场经济的自由本性,或限制、排除这些基本属性,市场经济就会失去效率或活力。而这又要求以产权明晰为前提。产权不明晰,市场主体无法自主决策,商品和生产要素也难以自由流动并按生产要素自由分配。

1.1.2 市场经济的一般规律

从长期的经济运行实践中,人们认识到市场经济存在以下一些经济规律:

(1)价值规律

价值规律是市场经济的基本规律。市场上的商品都有一定的价格,按照马克思的劳动价值理论,价格是商品价值的货币表现,而价值则是生产商品所花费的社会必要劳动时间(即必要的劳动消耗,包括活劳动和体现在原材料、机器设备等生产资料中的过去劳动的消耗)。价值规律的基本要求是:商品的价值量由生产商品的社会必要劳动时间决定,商品按照等量价值相交换的原则进行交易。在现实经济生活中,价格是在市场供求中形成的。供给方要通过商品交换,补偿成本支出,取得利润;需求方则要支付一定的货币(或其他形式的付出),以取得自己需要的商品。由于市场供求的变化,商品的价格总是围绕其价值上下波动,需求大于供给,价格就趋于上升;需求小于供给,价格则趋于下降。也就是说,商品生产经营者在市场上经常以高于或低于成本的价格出售商品,这正是价值规律发生作用的体现。在市场经济条件下,价值规律起着传导需求信息、调节资源配置、促进技术进步的功能,同时也会产生两极分化、造成贫富悬殊的负面影响。这表现在:商品生产经营者根据反映市场供求的价格波动信号,主动调整生产要素的投向和规模,增加或减少商品的生产经营,从而使社会供求保持大体均衡;也可以通过改进生产技术、优化资源组合、调整产品结构来降低成本,提高效率,获取利润和超额利润,从而促进全社会技术进步和生产力的发展。但是,市场竞争的优胜劣汰、市场信息的不对称以及价格与价值的背离、价值规律的事后调节,往往又使不少商品生产经营者的商品不能出售或低于成本出售,出现经营亏损、企业破产、职工收入下降,最终导致两极分化。

(2)供求规律

市场经济中的社会需求,是一种有货币支付能力的社会需要,体现为一定货币额的购买需求。而供给则是能够提供具有一定市场价值的产品,它同样以一定的货币额体现出来。市场上价格与价值的背离或一致,根源于商品供求之间的平衡与否。在市场上,由于各种因素的影响,商品的供给和需求都在不断变化,从来不会完全一致。即使实现了暂时的供求平衡,也会很快形成新的不平衡。供求关系的变动和不平衡不但影响商品的市场价值和价格,也通过价格的传导影响社会生产和消费。在供不应求的条件下,可以促使企业扩大生产规模和增加数量;在供过于求的条件下,促使企业改进技术和管理,调整产业结构,提高劳动生产率。在供不应求的条件下,价格上涨,需求者可能减少购买;在供过于求的

条件下，价格下跌，需求者会增加购买。购买的增加或减少又会反过来影响供给。

(3) 竞争规律

在市场经济中，竞争是价值规律、供求规律起作用的条件。作为市场主体的商品生产经营者为追求自身经济利益的最大化，相互争夺市场份额，市场竞争的成败关系着生产经营者的生存和发展，正是竞争使市场成为商品生产者和经营者的裁判员，使价值规律成为商品生产者利益关系的协调者。竞争，一方面促进了社会生产力的迅速发展，另一方面也加剧了社会生产的盲目性和无政府状态。从经济发展的角度看，激烈的市场竞争加速了资本和生产的集中，促进了社会化大生产的形成和垄断组织的产生。

市场经济运行的内在规律除上述规律外，还包括货币流通规律、资本积累规律、生产价格规律等等。要发展市场经济，必须全面、准确地理解和遵循市场经济的运行规律。

1.1.3 市场经济中的政府行为

市场虽能在市场配置中有效地发挥作用，但是它并非万能，也存在着局限性。为纠正市场的缺陷，保证经济和社会的健康发展，政府在市场经济中必须发挥应有的作用。

(1) 市场经济的局限性

市场配置资源本身存在着固有的缺陷，即通常所说的市场失灵。市场失灵的主要表现是：

1) 市场竞争失灵。自由的市场竞争会造成垄断或过度竞争，而垄断或过度竞争必然妨碍经济的正常运行，从而导致效率的损失。

2) 市场功能的缺陷。从事生产的市场主体追求自身利益最大化，不愿提供利润低和非赢利公共物品，或者为降低成本、减少开支而将环境污染等问题外部化，危害公共利益。

3) 市场调节的盲目性。市场调节是一种事后调节，从价格形成信号反馈到产品生产，有一定的时间差，加之信息不对称，生产经营者掌握的经济信息不足，微观决策带有一定的被动性和盲目性，导致生产者经营活动波动，而大量企业和行业的波动则造成宏观经济振荡，产生总量失衡和结构失衡。在全社会经济无法自动有序地实现均衡情况下，只能通过周期性经济危机的形式恢复均衡。这必然影响经济增长和社会稳定，造成社会资源的极大浪费。

4) 不能实现收入的公平分配。市场经济按生产要素数量和生产要素价格分配。人们对要素占有数量的不同，必然造成收入水平的差别；要素价格的波动，又容易引起收入差距的扩大。两者叠加会导致贫富悬殊，两极分化，引起尖锐的社会矛盾，而社会矛盾的激化会影响经济发展和社会稳定。

(2) 政府对市场经济的干预

市场经济的局限性是市场经济本身固有并无法克服的，政府干预是市场经济内在的要求，是市场经济健康发展的必要条件。可是直到 20 世纪初，人们仍然相信市场这只“看不见的手”可以引导经济的顺利运行，不需要政府的干预。1929~1933 年爆发的资本主义世界经济大危机打破了人们对市场经济的迷信和盲从，而凯恩斯主义和罗斯福新政的实施，则把政府对经济的干预引入市场经济体制，使“看得见的手”在经济运行中开始发挥作用。

在市场经济中，政府作为宏观经济的管理者和社会经济生活中的调节者，主要是对市场失灵进行干预。西方经济学理论认为，一般市场经济条件下政府有三项职能，即：保障效率，纠正不公平的收入分配，促进经济的增长与稳定。现代市场经济条件下政府主要行

使四大经济职能，即：矫正市场失灵，对收入进行再分配，稳定经济并促进经济长期健康发展，制定和执行国际经济政策。

借鉴国际经验，根据我国实践，党的十六大把政府在市场经济中的主要作用归纳为经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四个方面。具体地说：

1)经济调节。政府加强宏观调控，对宏观经济进行调节，保持经济总量平衡，保持币值稳定，保持价格总水平基本稳定，保持国际收支平衡，不断提高人民的生活水平和生活质量，促进经济增长。政府制定国民经济中长期发展规划和产业政策，引导生产力的合理布局和经济结构的调整，促进产业结构的优化和国民经济整体素质的提高。政府还可根据需要直接参与某些经济活动，如通过政府直接投资方式兴建个人无力或不愿创办而又是国民经济发展必需的基础设施等大型项目，教育、文化、卫生、环保等公益性项目，以消除制约经济和社会发展的“瓶颈”。并且，在必要时，对价格暴涨暴跌进行干预，平稳价格。

2)市场监管。对市场进行管理和监督，维护市场秩序。政府通过经济立法和执法来规范各类经济主体的行为，制止垄断行为，限制各种不正当的经济行为，创造一个公平竞争的市场秩序，保护环境和资源。

3)社会管理。制定就业政策，调节收入分配。政府采取措施改善就业环境，创造和增加就业岗位，积极促进就业和再就业。通过征收累进所得税、财产税和遗产税等措施，调节高收入阶层的收入；通过直接补贴、转移支付及对商品和劳务的再分配政策，增加低收入者特别是贫困阶层的收入；建立和完善社会保障体系等等，以维护社会公正、协调社会利益、促进社会和谐。

4)公共服务。提供公共产品服务包括对内、对外两个方面。对内主要包括从事国防和公共安全、公共设施、交通通信、公共卫生、文化和教育等方面的建设，保障国内治安，提高人民素质和生活条件，形成一个方便生产和生活、安定的社会环境；对外主要是维护国家主权独立与领土完整，推行适宜的国际经济政策，积极从事外交活动，努力维持有利于国内经济建设的国际环境。

应当指出，政府的干预只是对市场失灵等市场局限性方面的干预，而不是代替市场机制对企业的经营活动和市场进行调节，是一种有限度的干预。而且，政府的干预也要遵循市场经济规律来进行，否则就会出现“干预过度”和“政府失灵”的问题。

1.1.4 现代市场经济及其特征

市场经济是在私有制和资本主义基础上发展起来的。从其发展的历史看，大体经历了古典自由市场经济和现代市场经济两个发展阶段。

古典自由市场经济形成于资本主义自由竞争阶段，经济运行基本上通过激烈的自由竞争来进行调节，政府对经济极少干预，社会生产处于无政府状态，生产过剩的经济危机周期性爆发，导致社会资源严重浪费和破坏。

现代市场经济作为成熟、发达的市场经济，是市场经济基本属性进一步延伸和发展、具有时代特点的市场经济。现代市场经济与古典自由市场经济区别的基本标志是有无政府的干预。

(1)现代市场经济的基本特征

现代市场经济不仅包含了古典自由市场经济的基本特征，还具有以下的主要特征：

1)规范的现代企业制度。现代企业制度即现代公司制度，其特点在于所有权和经营权

分离，建立法人治理结构管理企业，经营者掌握日常决策权力，所有者保持财产的所有权和剩余收入的索取权。建立股东大会、董事会和执行机构来制衡所有者与经营者之间的关系。为杜绝和减少经营者的舞弊，近年来又强调信息披露，加强监督，以完善所有者对经营者的约束。在企业内部推行年薪制、期权、期股和职工参与决策等制度，以协调所有者、经营者与职工的关系。

2)发达的要素市场。现代市场经济不仅与商品市场组织结构、经营业态、交易方式等方面的成熟和创新有关，更主要的是与生产要素市场特别是资本市场高度发达和不断创新相联系。知识产权、技术、管理等从一般生产要素中相对独立出来，形成相应的市场并日益发展、创新；资本市场作为市场体系中的高端市场，在要素市场中处于中枢、轴心地位，成为启动商品市场和其他要素市场的“助推器”和“结合剂”，金融衍生工具不断创新，虚拟经济进一步发展；各种非资本要素日益资本化，如各种产权的证券化、人力资源转化为人力资本等，促使资本组织形式越来越社会化、法制化。

3)市场的国际化。市场经济的本质是开放的，商品和生产要素的自由流动，必然使国内市场与国际市场发生多方面的联系。现代市场经济的特点就在于商品和生产要素在国际间的自由流动，使商品、服务、资本、技术等市场国际化，推动资源在全球范围内的优化配置。因此，现代市场经济是开放型经济，它推动一国的国内经济与国际经济趋于融合，促进经济全球化。跨国公司、国际经济组织和国际规则成为市场国际化的产物和必要条件，国际间协商和“超国家调节”日益增多。

4)有效的宏观调控。现代市场经济是政府干预和市场经济相结合的混合经济。政府主要运用财政政策和货币政策以及必要的行政管制对市场经济进行有效的宏观调控，克服市场经济本身的局限性。政府的经济职能是“矫正市场失灵，对收入进行再分配，稳定经济并促进长期经济增长，制定和执行国际经济政策”，“政府的关键地位使得政府应当肩负特殊的责任以保证效率”。

5)逐步健全的社会保障制度。缓解社会矛盾，保持社会稳定，促进社会公平，为所有成员织就一张安全网，使之获得最基本的生存与发展保障，并逐步扩大社会保障的范围等等，是现代市场经济区别于早期市场经济的一个基本点。健全的社会保障制度已成为支撑现代市场经济的一项重要基础性制度。

6)高度的法制化。现代市场经济是法制经济。企业主体的认定，市场主体之间的竞争及其权益的保障，政府对经济的干预都是以相关法律为依据的。经济的高度法制化不仅保证了市场经济的运行，也规范着政府的宏观调控行为，从而有效地避免了市场竞争导致的混乱和政府随意干预导致的效率损失。

(2)现代市场经济中政府的职能

社会生产力的发展是早期市场经济成长为现代市场经济的决定性因素，先进的生产力使市场体系高端化、国际化，从而不仅使市场配置资源的功能获得充分发挥，而且也使市场失灵更显突出。“市场越是发达，国家干预越是重要”，“有国家干预和市场的结合才能形成市场经济”，“现代经济的运作，如果没有市场或政府，就都会孤掌难鸣”。国家干预也即政府干预成为现代市场经济的组成部分，相应地，政府干预和市场结合也就成为现代市场经济的一般规律。

“划分市场与政府的合理界限是一个持久的问题”。现代市场经济的发展在很大程度上

上取决于这个问题的有效解决。在近一个世纪的实践中，可以看到在市场与政府这对矛盾中政府处于矛盾的主要方面。政府根据社会生产力发展的要求，不断调整调控的范围、力度，而且呈现出一种趋势、轨迹，即从通过宏观经济政策稳定经济到稳定经济并促进长期经济增长；从注重效率到注重公平，努力改善收入分配；经济管制的弱化，社会管制的强化；执行国际经济政策，使国内经济适应国际经济的发展，调整产业结构和经济体制，提高国际竞争力；依靠民间机构(包括中介组织)来帮助解决协调问题及克服市场缺陷，第三只手的作用日益

1.2 社会主义市场经济

社会主义市场经济是市场经济与社会主义基本制度的结合。这种结合可以理解为：社会主义市场经济既具有市场经济的基本属性和现代市场经济的特点，又能够体现社会主义基本制度的本质要求。这种结合的实质在于：充分发挥市场经济的作用和社会主义制度的优越性，通过市场经济的方法实现社会主义的目标。

1.2.1 社会主义市场经济及其特征

市场经济和社会主义基本制度的结合是可行的。这是因为市场经济作为一种资源配置方式，本身不具有任何社会属性，它既可以与私有制结合为资本主义国家所用，也可以与公有制结合为社会主义国家所用。

(1) 社会主义市场经济的内涵

现代市场经济和社会主义公有制都以社会化大生产和发达的社会分工为基础。一般来说，集体经济与市场经济兼容没有疑义，而国有企业通过改革，真正成为自主经营和自负盈亏的独立的经济实体和市场主体，自然也可以与市场经济兼容。但也必须看到，社会主义基本制度与资本主义基本制度是有区别的，社会主义基本制度与市场经济的结合，会使市场经济具有新的特点。这种特点是由于两者结合产生的，既不会改变社会主义基本制度性质，也不会改变市场经济本性。市场经济与社会主义基本制度的结合，既可以充分发挥市场优化配置资源，提高效率的一面，又可充分发挥社会主义制度的优越性，对市场经济活动加强宏观调控，克服和消除市场经济的局限性，防止经济活动中的总量失衡和结构失衡，保证经济增长和社会发展的社会主义方向。

(2) 社会主义市场经济的基本特征

党的十四大提出“社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的”，“社会主义市场经济体制就是使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。党的十五大进一步明确指出，“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度”，“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”。根据以上论述，社会主义市场经济除具有一般市场经济的特征外，还具有以下基本特征：

1) 社会主义市场经济是以公有制为主体的、多种所有制经济共同发展的市场经济。以公有制为主体是指在市场经济运行中既要保持公有制的主体地位和发挥国有经济的主导作用，又要按照市场经济的要求，使公有制企业特别是国有企业成为真正的市场主体，具有独立性，以平等的资格参与竞争，并通过契约的形式实现产品、人才、资金、技术和信息的交流。这就要求理顺国家与企业的产权关系，实现投资者所有权与法人财产权、法人财

产权与经营权的双重分离，建立产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，重塑与市场经济相适应的公有制实现形式。在产权明晰化的同时，建立产权交易市场，使国有资产在流动中实现保值和增值，保持国有经济的旺盛活力。同时，非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，要维护非公有制经济的合法权益，在市场准入、经济运行中与公有制经济同等对待，鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。

2) 社会主义市场经济是效率和公平有机结合、按劳分配与按要素分配并存的市场经济。既要按照市场经济的要求，通过创造良好的经济秩序，促进竞争，反对垄断和其他不正当竞争，挺高效率，又要反映由社会主义本质决定的实现共同富裕的要求，促进社会公平。不仅要分配的结果进行调节，又要为机会均等创造条件，注意按资本分配可能产生的财富效应。要建立健全以人为本，以国有资产为支撑，与经济发展水平相适应的社会保障制度，为社会所有成员提供比同等经济发展水平的市场经济体制国家更好的社会保障。总的来讲，要做到效率与公平的有机结合，使效率与公平真正统一起来。按生产要素分配是市场经济的内在要求，但它并不反映生产关系的本质。这里的关键是生产要素归谁所有。在生产资料公有，特别是矿山、城镇土地以及国有资产掌握在国家手中情况下，按要素分配有利于国家利用国有资源为推动经济社会发展和实行社会保障创造条件。在社会主义市场经济中实行按生产要素分配，与在公有制经济内部实行按劳分配是并行不悖的，两者属于不同层次的问题。

3) 社会主义市场经济是政府宏观调控下发挥市场配置资源基础性作用的市场经济。在社会主义市场经济中明确市场对资源配置起基础作用，表明了资源配置中市场调节是基本的方式。宏观调控要以市场为基础，是针对市场的失灵采取的措施，不能“越位”、“缺位”、“错位”。明确市场配置资源在政府宏观调控下进行，是强调宏观调控的导向作用，反映了社会主义基本制度的要求和具有的优势，如在协调各种经济活动时兼顾长远利益与眼前利益、全局利益与局部利益，正确处理各方面经济利益关系，充分调动一切积极因素；集中力量办大事；在科学预测、决策的基础上运用计划手段，并用国民经济和社会发展规划从总体上协调计划、财政、金融的关系，确定经济和社会发展战略，对中长期经济增长做出规划；不仅以市场为基础，而且要引导市场、培育市场、调控市场。

1.2.2 社会主义市场经济体制的形成

改革开放之后，我国广泛借鉴世界各国发展经济的经验和教训，在发展商品经济的基础上，选择了经济体制从计划经济向社会主义市场经济转变的方向。

早在1979年，邓小平同志就指出，“说市场经济只限于资本主义社会、资本主义的市场，这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济，这个不能说是资本主义”，“社会主义也可以搞市场经济”。在1985年提出搞计划经济与市场经济相结合。随后，邓小平同志分别在1987年、1990年12月，多次强调计划与市场都是方法，都是经济手段。1992年初在南方视察时进一步明确指出，“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划与市场都是经济手段”。

邓小平同志的深刻论述，解放了全党的思想，推动了我国社会主义经济体制改革的探索。党的十二大提出了建设有中国特色的社会主义的科学命题，确立了计划经济为主、市场调节为辅的改革原则；十二届三中全会提出商品经济是社会经济发展不可逾越的阶段，

我国的社会主义经济是公有制基础上的有计划的商品经济；十三大进一步指出，这种有计划的商品经济体制应该是计划与市场内在统一的体制；十四大明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制；十四届三中全会进一步明确，建立社会主义市场经济体制，就要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。从党的十二大到十四大，我国经济体制改革的目标日益清晰，全党和全国的认识逐渐统一，从而推动了经济体制改革的逐步深化。

从实践来看，我国经济体制改革经历了一条从农村到城市，从微观到宏观，从非国有经济到国有经济，从企业到政府的改革历程。

我国经济体制改革的序幕是从农村拉开的，联产承包制的推行、农副产品购销体制改革和乡镇企业的发展成为农村经济体制改革的主要内容。农村改革做出了三个大的贡献，一是粮食问题基本解决，二是乡镇企业异军突起，三是农村劳动力逐步转移。农村改革为整体经济改革奠定了基础，积累了经验，同时也直接促进了经济增长，从而为我国经济的高速增长提供了原动力。

国有企业是传统计划经济体制的“内核”，搞好国有企业改革是我国经济体制改革中最关键和最艰难的部分。我国的国有企业改革，从简政、放权、让利起步，过渡到广泛推行企业承包经营责任制和转换企业经营机制，最终的落脚点是通过股份制改造建立现代企业制度。党的十五大以后，国有企业改革进入攻坚阶段。十五届四中全会对加快国有企业改革做出了全面部署，强调从战略上调整国有企业布局，坚持有进有退，明确了建立现代企业制度是国有企业改革的方向，同时要求改善国有企业的资产负债结构，减轻企业社会负担。

市场化取向的经济体制改革，要求建立健全发达的市场体系。我国市场体系的改革从三个方面展开，一是建设统一开放、竞争有序的市场体系，不断扩展商品和要素跨地域流动的品种和规模；二是建立主要由市场形成价格的机制，并逐步向有调控的市场价格机制目标迈进；三是维护市场公平交易、公正运作的法律法规体系，实现市场体系建设的规范化和法制化。

微观体制改革的深化要求宏观经济体制改革与之适应。20世纪90年代中期以后，我国加快了政府机构改革、计划职能转变，以及投资体制、财税体制、金融体制和涉外经济管理体制改革，逐步建立了健全有效的宏观调控体系。

1.2.3 完善社会主义市场经济体制

自党的十四届三中全会提出建立社会主义市场经济体制以来，我国经济体制经历了从计划经济向市场经济的转轨过程，目前正在向完善的社会主义市场经济体制迈进。

(1) 社会主义市场经济体制的初步建立

到2000年，随着“九五”计划的完成，我国已初步建立了社会主义市场经济体制。其主要表现：

1) 市场在资源配置中明显地发挥基础性作用，市场机制在生产、流通的各个领域发挥出重要的作用。截至1999年底，在社会商品零售环节，政府定价比重仅占37%左右，政府指导价比重占15%，市场调节价已占948%；在农产品收购环节，市场调节价占904%；在生产资料出厂环节，市场调节价占856%。

2) 以公有制为主体、多种经济成分共同发展的基本经济制度得到巩固。公有制经济在

国民经济发展中居主体地位，提供了 3/4 的国内生产总值；非公有制经济得到较快发展，约占国内生产总值的 1/4。国有企业改革力度加大，大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度和大多数国有大中型亏损企业摆脱困境两个目标如期实现。

3) 宏观调控体系初步建立，基本上实现了从指令性计划向指导性计划、从直接调控向间接调控转变。主要运用经济手段、法律手段和必要的行政手段来调控经济运行，调控能力显著增强。

4) 以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度逐步形成，以养老、医疗和失业保险以及城市居民最低生活保障为重点的社会保障体系的总体框架初步形成。

5) 适应社会主义市场经济体制的法律体系初步确立。

然而，也要清醒地看到，我国社会主义市场经济体制只是初步建立，到 2005 年，经济和社会生活还存在着若干突出的问题，社会生产力发展面临许多体制性障碍：

一是深化国有企业改革的任务仍然艰巨，推进现代企业制度和提高企业竞争力需要解决许多深层次的问题。

二是所有制结构需要进一步调整和完善，不同所有制企业平等竞争的环境尚未完全形成。

三是国民经济市场化程度有待提高，全国统一、公平竞争、开放有序的市场体系尚未建立健全。

四是社会保障体系不健全，社会保险收支矛盾突出，社会统筹层次偏低，资金来源渠道单一，农村社会保障尚处于研究探索阶段。

五是宏观调控体系需要进一步改革和完善，国家行政管理体制和政府机构改革有待深化，与市场经济体制相适应的法制建设尚需加强和完善。

(2) 完善社会主义市场经济体制的基本要求

党的十六届三中全会提出的完善社会主义市场经济体制的目标是：按照统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业的活力和竞争力，健全国家宏观调控，完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。主要任务是：完善公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度；建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制；形成促进区域经济协调发展的机制；建设统一、开放、竞争有序的现代市场体系；完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度；健全就业、收入分配和社会保障制度；建立促进经济社会可持续发展的机制。

根据上述内容和精神，完善社会主义市场经济体制的基本要求是：

1) 推行公有制的多种有效实现形式，大力发展和积极引导非公有制经济，建立健全现代产权制度。

2) 建立健全国有资产管理与监督体制，完善公司法人治理结构，加快推进和完善垄断行业改革。

3) 完善农村土地制度，健全农村社会化服务、农产品市场和对农业的支持保护体系，深化农村税费改革，改善农村富余劳动力转移就业的环境。

4) 加快建设全国统一市场，大力发展资本和其他要素市场，建立健全社会信用体系。

5) 完善国家宏观调控体系，转变政府经济管理职能，深化投资体制改革。

6) 分步实施税收制度改革, 推进财政管理体制, 深化金融企业改革, 健全金融调控机制, 完善金融监管机制。

7) 完善对外开放的制度保障, 更好地发挥外资的作用, 增强参与国际合作和竞争的能力。

8) 深化劳动就业体制改革, 推进收入分配制度改革, 加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系。

9) 营造实施人才强国战略的体制环境, 深化科技体制、教育体制、文化体制、公共卫生体制改革。

10) 继续改革行政管理体制, 合理划分中央和地方经济社会事务的管理责权, 全面推进经济法制建设, 加强执法和监督。

11) 加强和完善党的领导, 加强和改进党风廉政建设, 坚持社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展。

1.3 宏观调控

宏观调控是一个国家的中央政府运用经济、法律和必要的行政手段, 对国民经济发展和市场经济运行总体所进行的具有全局意义的调节和控制, 是对宏观经济的调节和控制, 宏观调控就是宏观经济调控。宏观调控由宏观调控功能、宏观调控目标、宏观调控手段和方式以及宏观调控主体等, 构成一个有机的体系, 即宏观调控体系。

1.3.1 宏观经济的运行

宏观经济和微观经济的概念属于西方经济学。宏观经济是指国民经济全局性、总体性、全社会范围的经济活动。宏观经济学以整个社会活动作为考察对象, 研究国民经济生产、分配、交换和消费的总量、结构、运行及其变化。

一个国家的宏观经济, 是按照一定的层次结构和运行调节机制组织起来的复杂多变的有机大系统, 其主要内容包括: 社会总需求和总供给、经济增长与经济波动、经济总量与经济结构、消费与投资、通货膨胀与通货紧缩、产业结构与生产力布局、就业与分配以及国际收支平衡等国民经济总循环和总平衡问题。

(1) 宏观经济与微观经济的关系

与宏观经济相对应, 各个生产者和消费者的经济活动即为微观经济。微观经济学以单个经济单位作为考察对象, 研究个人、家庭和企业的经济活动在资源稀缺条件下如何实现成本最小化和利益最大化。我国所讲的微观经济主要是指企业经济, 包括企业的生产、经营、研发等各种提高企业竞争力、调动员工积极性和取得良好经济效益的问题。

宏观经济与微观经济之间存在着辩证统一的关系。一方面, 宏观经济和微观经济是相互依存的。没有微观经济无所谓宏观经济, 没有宏观经济也谈不上微观经济; 微观经济是宏观经济的基础, 宏观经济是微观经济的背景。这就是说, 个人、家庭和企业的经济活动的相互联系和有机结合构成了整个社会的宏观经济; 同时, 随着商品经济的发展和生产社会化程度的提高, 个体经济行为越来越社会化, 越来越呈现密切相关和相互影响的整体特征。另一方面, 宏观经济并非是微观经济的简单加总, 对微观经济有利的东西, 对宏观经济未必有利, 它们之间存在着对立的一面。例如, 降低工资可以使厂商降低成本增加利润, 从而增加生产和就业, 但所有厂商都这样做的结果则会降低消费, 使总需求下降, 从而减

少生产和就业。再如，增加储蓄可以增加个人财富，但储蓄的大量增加则会减少消费，引起生产下降和失业增加，从而减少个人财富。因此，必须用辩证的观点来认识和处理宏观经济与微观经济的关系。发展宏观经济必须搞活微观经济，而要使微观经济充满活力和保持正确的方向，必须对宏观经济进行适时适度的调控。

(2) 宏观经济运行

经济运行是指各种经济主体利用各种生产要素进行生产、流通、分配、消费等经济活动的过程。市场经济运行是市场经济主体在市场这只看不见的手指挥和国家这只看得见的手调控下，通过各种有形和无形的市场进行经济活动的方式和过程。宏观经济运行是各个企业、各个部门、各个地区以及国内外经济活动的交叉和综合，主要反映经济总体的状况及其走势，通常被称为宏观经济形势。分析和判断宏观经济运行状况及其走势，主要是关注经济增长、物价水平、失业状况、收入以及景气的变化，而衡量上述变化的主要指标就是国内生产总值、失业(就业)率、报酬收入、价格指数、景气指数等总体经济指标。宏观经济运行状况及其走势，是宏观调控的依据。

1.3.2 宏观调控的功能

宏观调控是中央政府的职能和行为，属于中央政府对经济体系和经济活动进行管理的主要内容。

(1) 宏观调控的特点

宏观调控的主体是中央政府。在市场经济体制下，一国政府按照市场经济体制的格局和规则对本国经济活动进行调节和控制，就是宏观调控；同时，也只有中央政府才能综合运用经济的、法律和行政的手段对国民经济活动进行有效的调节和控制。中央政府是一国宏观调控的决策中心，地方政府则在中央政府的领导下贯彻落实宏观调控措施，也可在中央政府允许和授权的范围内，根据本地区经济运行的实际情况进行必要的政策变通或灵活运用。

宏观调控的客体是经济运行的全局。市场经济是市场对资源配置发挥基础性作用的经济体系，其调节功能主要在于解决微观经济活动的矛盾和不平衡，通过竞争来提高微观经济运行的效率；而政府在遵循市场规律的前提下着重解决宏观经济运行中的矛盾和不平衡，实现国民经济的总量平衡，促进经济结构的优化升级，提高国民经济整体运行效率，保持经济社会的全面、协调和可持续发展。

宏观调控具有全局性、整体性的特点。宏观调控既不同于政府对于特殊行业和特定产品的具体管制，也不同于部门和地方政府的行业性、地区性的经济管理，更不同于居民、企业等微观经济主体内部的经济管理。宏观调控不是对单个微观经济主体的个别管理或部门、地区经济管理的简单加总，而是对国民经济这个有机系统的全盘统筹和整体协调。

(2) 宏观调控的作用

政府宏观调控的功能或主要作用是：

- 1) 保持供求总量平衡、就业充分、物价稳定和国际收支平衡。
- 2) 引导生产力合理布局和经济结构(主要是部门结构和地区结构)的优化。
- 3) 提供经济社会发展必需的公共产品和服务。
- 4) 反对垄断和不公平竞争，维护市场功能和市场秩序。
- 5) 调节收入分配，提供社会保障，为市场经济的正常运行创造稳定的社会条件。

1.3.3 宏观调控的目标

(1) 宏观调控的主要目标

在建立社会主义市场经济体制的实践中，经过长期探索，并借鉴国际经验，党的十六大确定了我国宏观调控目标是促进经济增长，增加就业，稳定物价，保持国际收支平衡。

1) 促进经济增长。经济增长是衡量经济全面发展的主要指标。经济增长应该是稳定增长，是速度、比例、效益统一的增长。它是既能够满足经济社会发展的需要，又是技术进步所能达到的，资源、环境所能承载的，各方面比例关系协调的经济增长。要避免经济发展大起大落，造成资源的浪费、效率的低下和社会的动荡。

2) 增加就业。就业是民生之本。增加就业就是要求在经济增长过程中，充分利用劳动力要素，促进城乡居民收入增长。这既是经济健康发展的标志，也是社会公平和稳定的体现。

3) 稳定物价。稳定物价是经济稳定增长、健康发展的标志，对保持社会稳定有重要作用。在市场经济中，由市场供求形成的价格是在不断变动的，有些商品价格上涨，有些商品价格则下降。在总供给与总需求大体平衡的情况下，价格总水平是基本稳定的。稳定物价就是保持价格总水平的基本稳定，使价格波动控制在社会能够承受的较低幅度内。

4) 国际收支平衡。在开放的市场经济中，国际收支平衡是保持经济稳定的重要内容之一。国际收支是一个国家(或地区)与其他国家(或地区)相互之间发生的一切经济交易的总和，涉及跨境货物和服务贸易、资本及各类金融资产的流动和交易、外汇储备资产规模和结构的变动。国际收支平衡是指一国(或地区)的货物和服务贸易的进出口的结余与资本的金融资产的流动、交易的结余之间的平衡，表现为外汇储备增量为零，即既无赤字也无盈余。国际收支长期逆差说明国内宏观经济失衡；而国际收支长期盈余则会引起通货膨胀和国外的压力，从而对本国经济发展产生不良影响。

(2) 实现宏观调控目标的主要措施

为实现宏观调控的主要目标，从我国目前正处于经济转型时期的实际情况出发，要着重抓好以下主要措施：

1) 保持经济总量平衡。保持总量平衡是促进经济稳定增长的首要任务。长期以来，影响我国经济稳定增长的主要问题是总需求超过总供给，经济增长波动明显，几次出现大起大落。到 20 世纪 90 年代后期，随着我国经济的快速发展和商品供应状况的改善，短缺经济状况基本结束，深层次的体制制约和经济结构性矛盾浮现出来，有效需求不足、价格总水平持续下降等通货紧缩趋势成为制约经济增长的主要矛盾。这就要求我们把保持总量平衡的重点转向处理好投资与消费的关系，扩大国内需求、扩大就业，并通过结构调整促进经济的较快增长。同时，在对外开放不断扩大的情况下，也要把处理好国内需求与国外需求的关系，实现国际收支平衡、保持人民币汇率基本稳定作为保持总量平衡的重要目标。

2) 促进经济结构优化。经济增长既要靠经济总量的扩张，又要有合理的经济结构支撑。不断优化经济结构才能不断形成新的经济增长点，有效提高国民经济的总体素质和效益，推动经济增长。作为发展中国家，目前我国经济体制的根本性转变尚未完成，市场发育还不充分，市场机制尚不健全，重大的经济结构调整不能单靠市场机制促进升级，必须进行宏观调控。通过全局性、战略性的调整实现经济结构优化，既是扩大国内需求、增加有效供给的需要，也是提高国民经济总体素质和国际竞争力的必然选择。

3)提高宏观经济效益。宏观经济效益与微观经济效益在根本上是一致的，但也存在着矛盾，也有不一致的地方。宏观调控要在承认微观经济主体和部门、地区合理利益的基础上，正确协调全局利益与局部利益、长远利益与当前利益的关系，实现微观经济效益与宏观经济效益的统一。必须强调，提高宏观经济效益应当体现为经济效益、社会效益、生态效益的统一，促进经济和社会的全面、协调和可持续发展。

4)实现效率和公平的有机结合。作为发展中国家，我国要迅速发展社会生产力，必须提高效率；同时，作为社会主义国家，我们要实现共同富裕，应当注重社会公平，使全体人民共享改革和发展的成果。提高效率主要通过发挥市场在资源配置中的基础性作用；注重公平，要关注就业机会和分配过程的公平。要促进公平竞争、维护正常的经济秩序；加大调节收入分配的力度，强化对分配结果的监管，防止收入差距过分扩大；促进区域协调发展。

1.3.4 宏观调控的主要指标

宏观调控的主要目标是通过若干具体目标和一系列指标体系来体现的。我国宏观调控的具体目标一般包括：适度的经济增长率、合理的投资规模和投资结构、财政收支基本平衡、外汇收支平衡、控制城镇登记失业率和人口自然增长率、城乡居民消费水平的增长等。

(1)国内生产总值增长率

国内生产总值(GDP)是以价值形式表示的一个国家或地区所有常住单位在一定时期内生产的所有产品与劳务的最终成果。这一指标在进行经济分析中具有重要的作用。用现行价格计算的国内生产总值可以反映一个国家或地区的经济发展规模，用不变价格计算的国内生产总值可以用来反映国民经济的增长速度。如果对国内生产总值进行月度、季度、年度的比较，则形成国内生产总值增长率，它反映了一个国家或地区的经济发展的速度。国内生产总值与人口指标相结合可以计算人均国内生产总值。这是衡量一个国家或地区经济发展水平的重要综合指标。把各国的人均国内生产总值折算成同一货币(如美元)，就可以了解和比较各个国家的发展水平和富裕程度。

(2)全社会固定资产投资增长率

固定资产投资总额是以货币表现的建造和购置固定资产活动的工作量，它是反映固定资产规模、速度、比例关系和使用方向的综合性指标，是考察投资需求变动的主要指标。全社会固定资产投资增长率，是全社会范围固定资产投资数量进行月度、季度、年度比较而形成的比率。因为投资的增长会直接影响对投资品的需求，从而带动消费品的需求增加，所以，全社会固定资产投资增长率是分析我国经济增长并进行宏观调控必须掌握的一个重要指标。

(3)居民消费价格指数

居民消费价格指数(CPI)是度量一组代表性消费商品和服务价格水平随时间而变化的指标，是从消费者角度衡量消费性商品和服务项目价格水平变化的一种价格指数。它是宏观经济分析和决策、价格总水平监测和调控以及国民经济核算的重要指标。其月度、季度、年度的比较，通常被用来作为反映通货膨胀或通货紧缩的程度。居民消费价格指数与商品零售价格指数相比，增加了服务项目价格，可以反映社会最终消费所有价格的变动情况，因而具有对各类、各环节商品和服务项目价格整体的、综合的反映能力。经国务院批准，从2000年开始，价格指数的统计、公布和使用由过去的以商品零售价格指数为主改为以居

民消费价格指数为主。从2001年1月起，居民消费价格指数的统计方法进行了改革。开始统计以2000年价格水平为固定对比基期的定基比价格指数，同时把商品与服务分类调整为食品、烟酒及用品、衣着、家庭设备用品及维修服务、医疗保险和个人用品、交通和通信、娱乐教育文化用品及服务、居住等八大类；调查的商品和服务项目的数量由原来的325种增加到550种左右，在统计口径与计算方法上更接近国际通行的做法，以利于价格统计资料的国际比较。

居民消费价格指数是反映价格总水平变动的指数。在宏观经济运行中还有一些具有基础性或先导性作用的价格指数，其活动会通过价格传导机制影响居民消费价格指数的变动，常常被用作宏观经济分析的重要参考指标。价格指数主要有工业品出厂价格指数，原材料、燃料、动力购进价格指数，生产资料销售价格指数，固定资产投资价格指数，分地区生产资料价格指数，分地区主要农产品价格指数，36个大中城市居民消费价格分类指数等。工业品出厂价格指数亦称生产者价格指数(PPI)，是反映工业品出厂价格水平变动趋势和程度的相对数。固定资产投资价格指数(IPI)，是反映固定资产中涉及的各类商品价格和取费项目价格的变动趋势和程度的相对数。消除固定资产投资额中价格变动因素，可以真实地反映固定资产投资的规模、速度、结构和效益。

(4) 进出口总额增长率

在消费、投资和出口“三驾马车”中，投资和消费反映的是一个国家的内需，出口则是反映外需的主要指标。进出口额是进口额和出口额的加总，反映一个国家对外贸易的总规模。对进出口总额进行月度、季度、年度的比较则形成进出口总额增长率。进口额是国内生产和生活对境外产品和服务的需求数量，反映国内需求对国际市场的依赖情况；出口额是境外市场对我国产品和服务的需求数量，反映我国产品和服务对国际市场的占有情况。净出口是出口总额与进口总额之差，是衡量外贸对国内生产总值的贡献程度的指标；当出口总额大于进口总额时，形成贸易顺差，贸易顺差越大，对国内生产总值的拉动作用越大。但对外贸易对经济的影响并不是净出口能完全反映出来的，我们在分析进出口对经济的影响时既要考察贸易顺差的情况，也要考虑进出口总额的变动。

(5) 城镇登记失业率

失业率是失业人口占社会适龄劳动人口的比重，是表明社会就业程度的一项指标，反映了一定时期内社会适龄劳动人口中未被利用的比率，以及劳动力再生产与物质资料再生产之间在数量上不相适应的程度。失业在现代社会是不可避免的，它既是社会问题又是经济问题。失业率的高低，主要取决于经济发展状况，而且也关系到社会的稳定。

我国的城镇登记失业人员指在规定劳动年龄内具有非农业户口、有劳动能力、无业而要求就业，并在当地就业服务机构进行求职登记的人员。城镇登记失业率则是城镇登记失业人员与城镇单位就业人员(扣除使用的农村劳动力、聘用的离退休人员、港澳台及外方人员)和不在岗职工、城镇私营企业及个体户就业人员(包括业主)、城镇登记失业人员之和的比率。

(6) 人口自然增长率

人口自然增长率是指年内人口自然增加数与年平均人口之比，一般用千分数表示。它等于年内人口出生率与人口死亡率之差，反映人口再生产的强度。一般情况下，人口需要保持一定的增长，可是如果超过资源的承受能力，就会影响经济的可持续发展。因此，必

须把人口自然增长率控制在可承受的范围。

(7) 城镇居民人均可支配收入增长率

城镇居民人均可支配收入是指城镇居民家庭在扣除个人所得税和家庭副业生产支出后的实际收入，即居民当年收入中能够用来满足支出需要的收入。对这种可支配收入的月度、季度、年度的比较则形成城镇居民人均可支配收入增长率。城镇居民人均可支配收入的变化与经济发展密切相关，可以更有说服力地反映经济发展水平。对于这项指标进行地区比较，可以看出地区经济发展水平的高低；进行历史比较，可以反映不同历史时期经济发展状况。

(8) 农民人均纯收入增长率

农民人均纯收入是指农村居民家庭总收入中，扣除了生产和经营费用支出、交纳税款和上缴集体款项之后剩余的、可直接用于生产生活消费和积蓄的收入，是反映农村居民家庭实际收入水平的综合性指标。对这种实际收入进行月度、季度、年度的比较则形成农民人均纯收入增长率。农民人均纯收入的变化是反映农民收入变化的一个重要指标，它可以综合反映农村经济发展水平，进行地区之间、城乡之间经济发展状况的比较。同时，考察农民收入变化可以看到整个社会消费需求变动的趋势。这是因为，只有农民收入水平的提高，才能激活广大农村市场，拉动全社会消费的增长。

(9) 单位国内生产总值能源消耗

一般指每万元国内生产总值所消耗的能源总量，即常用能源消费总量除以国内生产总值。能源消费总量是指一定时期内全国物质生产部门、非物质生产部门和居民生活等消费的各种能源的总和。它包括原煤和原油及其制品、天然气、水电、核电，不包括低热值燃料、生物质能和太阳能的利用，火电消费不计入一次能源消费之中。各种能源消费按其热量折算为标准煤。

1.3.5 宏观调控的主要方式和手段

(1) 宏观调控的主要方式

1) 按政府是否借用市场的力量划分为直接调控和间接调控。直接调控是指政府通过行政管理的手段直接调控企业等微观经济单位的经济活动以直接配置资源。间接调控是指政府不直接干预各微观经济单位的经济活动，主要是通过财政、税收、货币政策等经济手段和制定规划、发布信息以及法律手段，来引导和影响微观经济单位的决策和经营的方向，使之符合经济社会发展目标。也就是说，间接调控是政府通过间接方式来实现的宏观调控。应当指出，强调政府的间接调控并不排除少数的、特殊的情况下政府实行直接调控。

2) 按调控的目标划分为总量调控和结构调控。总量调控是旨在谋求社会总供给与总需求基本平衡的调控；结构调控是谋求产业结构、行业结构、产品结构、企业组织结构、地区经济结构、城乡经济结构等结构协调的调控。

西方国家的宏观调控主要是总量调控，而我国则采取总量调控与结构调控相结合的调控。这是因为，总量平衡和结构协调具有内在的统一性：结构协调是总量平衡的前提和基础，只有建立在结构协调基础上的总量平衡才是合理的和有效的；而总量平衡又是结构在动态中协调的条件，在总量平衡前提下，市场信息才能真实反映供求关系，引导资源的合理流动，从而实现新的结构协调。因此，总量调控必须与结构调控有机结合起来，才能在不断协调结构的基础上保持经济总量基本的平衡。作为一个发展中的大国，如果任由各地

区、各部门自行发展而不加控制，必然造成严重不平衡的发展格局；而社会主义市场经济制度则能保证我们能集中资源办大事，支持重大项目建设和重要行业的发展，从而为实施总量调控和结构调控相结合创造了有利的条件。长期以来的短缺经济，使我们一直比较重视总量调控，对经济结构的协调关注不够。在世界经济结构调整和我国经济发展加快的大背景下，我们必须既重视总量调控又重视结构调控，以更好地适应我国社会生产力发展和经济体制转变的需要。

3)按市场的平衡关系划分为供给调控和需求调控。供给和需求是市场经济运行中相互依存的两个方面，供给调控和需求调控则是调控市场均衡的互有联系而又各具特点的两种手段。从供给方面进行的调控称为供给调控，从需求方面进行的调控称为需求调控。一般来说，它们都是从经济总量入手进行的，所以被视为总量调控的手段。如果从产业、行业或产品供需方面进行调控，它们又是结构调控的手段。当供求关系失衡时，固然可以从供给或需求单方面实施调控，但与此同时供给或需求也必然以相同的方向影响另一方面。例如，在供大于求的情况下，单从需求考虑可以采取减税、增加财政支出、降低利率和增加信贷等措施，这在促进需求扩大的同时也会使供给进一步扩张；如果单从供给考虑采取相反的措施，又会使可能扩大的需求受到抑制。而且，供给调控和需求调控的功效也不相同。从调控方向上看，需求调控易增不易减，供给调控易减不易增；从功能上看，需求调控对于平抑短期的经济波动时效性强，而供给调控更带有中长期的结构调整意义，长期调控效果好。所以，必须根据宏观调控目标和经济运行状况，抓住影响供求矛盾的主要方面，灵活组合各种政策手段，通过供给调控为主或需求调控为主，并同时注意与需求调控或供给调控的结合，共同发挥两种调控的积极作用。

(2)宏观调控的主要手段

国家对国民经济和社会发展的宏观调控主要通过经济手段、法律手段和必要的行政手段来进行。归纳起来，可以概括为规划引导、政策调控、法律规范、信息导向和行政干预五个方面。

1)规划(计划)引导。社会主义市场经济应当制定国家中长期规划、年度计划，引导国民经济和社会发展达到国家预先确定的方向和目标。国家编制国民经济和社会发展中长期规划和各种专项规划，明确发展的指导思想、战略目标、总体布局和主要建设项目等，引导社会投资。这种国家规划与计划经济时期的指令性计划不同，它以宏观经济为主要对象，主要解决国家经济和社会发展的长远和重大问题，突出宏观性、战略性、政策性，强调规划总体上的指导性，对企业不再具有行政约束力。从宏观调控的角度来看，国家规划规定国民经济和社会发展的主要任务和目标，确定宏观调控的目标和总体要求，协调各种经济政策和措施，从而成为整个宏观调控机制的中枢和核心。

从党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标模式以来，我国的计划管理体制改革取得了突破性进展，实现了从指令性计划体制向指导性计划体制的转变。一是确立了以市场机制为基础的指导思想，在制定规划、确定政策、实施规划时都要以市场为导向，反映市场、引导市场成为规划工作的基础和前提。二是明确了在新形势下国家规划的主要任务，即制定国民经济和社会发展战略、宏观调控目标和产业政策，搞好经济预测和预警，规划重大经济结构、生产力布局、国土整治和重点建设。三是实现了规划职能的逐步转变，即从干预微观经济活动转向搞好宏观调控，从对国民经济的直接调控转向间接调控，从局

限于对国有经济管理转向引导全社会经济活动，从行政审批和实物管理转向创造公平竞争的市场环境。此外，在规划的内容、方法以及规划实施手段方面也有很大的改进。

实践表明，国家规划对国民经济和社会发展起到了导向的作用；通过听取多方面的意见，统一思想，统一认识，起到了协调各方面利益的作用；作为宏观调控的基本依据，国家规划经全国人大批准具有法律效力，成为全社会统一行动的纲领。

2)政策调控。经济政策既是宏观调控的依据，也是实行宏观调控的重要手段，是调节各种宏观经济变量的有效方式。经济政策是一个多方面、多层次的政策体系，包括财政政策、货币政策、产业政策、投资政策、消费政策、流通政策、分配政策、价格政策等，其中财政政策、货币政策、产业政策、投资政策是宏观调控政策中最重要的内容，也是影响投资的最主要政策。

经济政策的制定要遵循科学化、民主化、法制化的原则。科学化要求政府遵循客观规律，抓住主要矛盾，在对经济发展形势进行科学分析的基础上制定正确有效的经济政策。民主化要求经济政策的制定增强透明度和社会参与度，通过广泛听取社会各方面的意见，把政策制定过程变成政府与企业界、学术界和广大群众相互交流、民主协商，形成共识和协调行动的过程。同时，对经济政策的实施要加强监督，包括人大、政协的监督，媒体监督和群众监督。法制化要求经济政策制定的职能部门和责任人行为规范化，并通过法律和法规的形式固定下来，以保证宏观经济政策的科学化和民主化。推进宏观经济政策制定的法制化，必须完善宏观经济管理的法律体系，依法制定各方面的宏观经济政策，并加强对制定宏观经济政策的职能部门的法律监督。

3)法律规范。市场经济是法制经济，市场经济规则需要法制化。法律规范是宏观调控的法律依据，国家立法机构遵循客观经济规律，把符合国情的经济关系和管理方式以法律的形式固定下来，以形成经济法律。政府对宏观经济的调控，无论是制定国家规划和经济政策，还是运用经济手段和实施行政干预，都必须有法律依据；企业的生产经营活动和市场竞争，也必须在法律范围内进行。法律作为具有规范性、稳定性和权威性的手段，在宏观调控中发挥着越来越大的作用。

按照建立和完善社会主义市场经济体制的要求，我国在市场经济法制建设方面取得了长足的进步。为了加强宏观调控，我国制定了预算法、会计法、审计法、价格法、税收征管法等法律，国务院制定了一批相关的行政法规，但仍然难以完全适应社会主义市场经济发展的需要。因此，必须进一步加强立法工作，适时制定和修改相关的法律法规，加快建立与加入世贸组织相适应的法律体系，推进政府依法行政，深化司法改革，真正解决无法可依、有法不依、执法不严、违法不究的问题，使法律规范成为宏观调控的有力手段。

4)信息导向。在市场经济条件下，信息是引导各类经济主体行为的主要因素，往往对经济主体的决策起决定性作用。国外一些学者认为，近五十年市场经济国家的经济周期频率和波幅逐渐变小，景气时期拉长，没有出现严重萧条的重要原因之一是由于电子信息技术的发展，使经济主体获得决策信息的速度和准确性都有极大的改善，使其决策在相当程度上减少了盲目性。及时而准确的信息无论是对实施宏观调控职能的政府主管部门，还是对被调控的各类经济主体都是非常重要的资源。建立向全社会公开的国家经济信息系统，收集各种有关的政策法规文件、经济统计数据和技术发展状况，供各类经济主体查询；做好经济预测和预警工作，及时向全社会公布。这都有助于国家经济和社会的健康发展。

5) 行政干预。行政干预是政府机构运用行政权力对市场、企业和有关经济活动所进行的超经济行政强制。行政干预是宏观调控的一种特殊方式。在市场经济条件下，行政干预应当减少到最低限度，但必须保留必要的行政干预。在某些特殊情况下，如在战争、灾荒、危机和突发事件中，行政干预可以起到其他经济手段起不到的作用。但是，运用行政干预手段也必须充分考虑到各方面的利益关系，而且必须在法律范围内进行。

宏观调控必须综合运用各种手段，相互协调，形成合力，才能取得最大的成效。这就要求我们根据国内外形势、针对主要问题、突出重点，相机选择各种手段，掌握调控时机、力度。同时要注意，各种手段的调控方向必须一致，不要出现逆向调节的情况。

(3) 国家规划(计划)、财政政策、货币政策的协调配合

国家规划(计划)、财政政策、货币政策是国家进行宏观调控的三个最重要的手段，它们覆盖面宽，影响范围广，全局性意义大，可称为宏观调控管理的三大支柱。党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，“进一步健全国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系。国家计划明确的宏观调控目标和总体要求，是制定财政政策和货币政策的主要依据。财政政策要在促进经济增长、优化结构和调节收入方面发挥重要功能，完善财政政策的有效实施方式。货币政策要在保持币值稳定和总量平衡方面发挥重要作用，健全货币政策的传导机制”。

国家规划(计划)、财政政策和货币政策有着相互配合、相互制约的内在关系。国家规划(计划)体现国家的方针政策，是制定和运用财政政策和货币政策的基本依据，具有总体指导、综合协调的功能；财政、货币具有独自的功能和运行机理，国家规划(计划)并不能涵盖和替代财政政策和货币政策。国家规划(计划)需要财政政策、货币政策的有力配合和支撑，同时也受到财政政策、货币政策的制约。金融主管部门运用各种货币政策工具调节货币供应量，保持币值稳定，为国家规划(计划)的实施创造良好的经济环境；财政主管部门运用预算、税收、转移支付等手段，调整经济结构和社会分配，并保证产业政策、地区经济政策、投资政策、收入分配政策等的实施。同时，也要看到三者相互之间存在相互制约的一面。由于财政政策的调控受财政收入(特别是中央财政收入)的制约，货币政策的影响力和着眼点偏重于短期总量平衡，要考虑保持币值稳定以及利率等金融杠杆对经济主体的引导作用，有时也有一定的局限。因此，财政政策、货币政策对国家规划(计划)目标的制定和实现都有一定的制约作用。

国家规划(计划)要把财政政策和货币政策的基本目标如财政收支和赤字、国债规模、货币供应量、银行信贷规模等指标，经过综合协调后列入宏观调控目标体系，并对财政政策和货币政策的宽松或紧缩的运用进行协调搭配。财政政策和货币政策要按照国家规划(计划)确定的总体目标、方针来确定实施的具体目标、政策措施。与此相应，负责编制和实施国家规划(计划)、制定和实施财政政策及货币政策的主管部门——国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行成为宏观调控的主要职能部门，在宏观调控中既互相配合，又相互制约，通过沟通协商，形成合力，促使宏观调控取得预期效果。

第2章 经济与社会发展规划

经济与社会发展规划是国家进行宏观调控的主要手段之一。“计划”和“规划”语义基本相同，也可以通用。我国一般将长期的(远景的)、纲要性的、重大的专项性的计划叫做“规划”，年度时段的计划则仍称为国民经济与社会发展计划。五年或更长时期的计划称为中长期规划。本章主要介绍经济与社会发展规划的特点和作用、规划体系、战略与方针、国家级规划和区域规划的内容。

2.1 经济与社会发展规划的特点和作用

国家经济与社会发展规划是国家对经济和社会发展的总体谋划，是国家长远发展的纲领性计划。它主要根据对科学技术及其成果应用的发展趋势、资源开发和利用的估计、未来时期经济发展可能达到的目标做出科学的预测，提出一个总体的奋斗目标，概要地确定经济社会发展的主要方向和任务，以及发展的战略目标、重点和步骤。国民经济和社会发展规划是国家加强和改善宏观调控的重要手段，也是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共

2.1.1 经济与社会发展规划的基本特点

我国的经济与社会发展规划具有指导性、宏观性、战略性和政策性。

(1) 规划的指导性

1) 国家的经济与社会在未来发展过程中，存在许多不确定因素。特别是在世界经济全球化的过程中，自然、经济、政治因素的变化，都有许多难以准确预见的影响因素。因此，国家规划的指导性首先体现为经济和社会发展的预期目标应是导向性的，是向社会传递的宏观调控意图。其次，预期目标的确定，要兼顾需要和可能，适当留有余地。再次，规划的预期目标也是动态的，可以随着经济运行环境和发展趋势的变化进行调整。

2) 国家规划对企业生产经营的导向作用。在社会主义市场经济体制下，企业是自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。企业的生产经营要根据各方面的市场信息做出科学的决策。但是，国家规划又是政府对未来发展的预期，具有明确的意图和愿望，对企业的决策会起到指导性的作用。企业需要政府的规划信息，而政府规划也必须尊重企业的自主权，体现规划的指导性。

3) 国家规划的指导性还体现在计划与市场的优势互补上。宏观调控与市场机制相结合，就是计划与市场相结合在现阶段的体制形式。为了发挥各自优势，弥补各自的缺失，就要寻求一个优化的均衡点，以体现规划的指导性。这就要求规划是粗线条的，有弹性的(目标是一个容许浮动的区间)。

(2) 宏观性

规划的宏观性有两点：一是以国家为主体，研究国家范围内的经济运行以及国外因素对本国经济的影响，做出全局性的判断和对策，维护国家利益和全局稳定，以利于国家的长远发展。二是通过对有关国民经济的各种总量分析和预测，研究宏观经济总量的综合平衡。

体现规划的宏观性，要坚持以下几点：

一是注重保持宏观经济总量的大体平衡，保持社会总供给与社会总需求的平衡。

二是充分发挥市场供给和需求对经济运行的导向作用和推动作用，同时注重弥补市场的缺陷和不足，指导市场，调控市场，促进国民经济持续、快速、协调、健康发展。

三是正确处理各方面的利益关系，以国家利益为主体，统筹兼顾，全面安排，充分调动各方面的积极性。

四是为实施规划选择的政策是配套的宏观政策体系，并根据当时形势选择政策目标、政策手段的搭配和组合。

(3) 战略性

“战略”的原意是指“筹划和指导军事斗争全局的方略”。将“战略”引入经济领域，便成了经济发展战略，体现在为谋求国家繁荣、进步、安全而确定的总目标和总政策等方面。

我国的社会主义建设，曾经提出过经济建设的总方针、总路线、总政策等，其含义和作用与现在所说的经济发展战略有相似之处。1978年以后，我国开始实行改革开放的方针。1982年，党的十二大提出并正式决定我国的经济发展战略，即“小康”战略。1987年，党的十三大又进一步明确提出我国现代化建设分“三步走”的百年战略，即我国现代化建设分别达到“温饱——小康——比较富裕”的发展战略。从“六五”计划开始，历次制定、实施的长、中、短期发展规划和计划，都是在“三步走”这一经济发展战略的指导下进行的。

实践表明，发展战略决定了规划的出发点和依据，规划则是发展战略的具体化和表现形式。具体体现为：

一是发展规划的制定，应突出其发展战略的权威性；

二是规划工作要研究战略，提出实施战略的建议；

三是强化战略性手段和战略性标准对实施总体战略和发展规划的指导作用；

四是加强对发展战略在实施过程中的跟踪研究，及时提出补充、替换和调整战略的对策。

(4) 政策性

国家发展规划是由中央政府确定的预期目标和相应的政策体系组成的规划。制定和实施国家发展规划，不仅体现为提出了一批量化的发展目标，而且体现在有一套可行的经济政策体系上。经济政策是政府经济职能的体现，是中央政府为实施规划目标而采取的一系列手段和对策。

发展规划体现政策性，一是要正确把握宏观经济的政策取向，二是要加强规划与政策之间、政策体系内部的相互协调、搭配与组合，三是要提高经济政策的有效性，保持经济政策的连续性。

2.1.2 经济与社会发展规划的作用

科学编制并组织实施国家经济和社会发展规划，有利于合理有效地配置公共资源，引导市场发挥资源配置的基础性作用，促进国民经济持续、快速、协调、健康发展和社会全面进步。

(1) 目标导向作用

具有指导性、宏观性特点的经济与社会发展规划，是为谋求全国经济社会发展而制定的在一定期限内的预期目标和行动方案。其中，目标是发展规划的第一要素。国家规划要

体现“以人为本、统筹兼顾”的原则，反映全国人民的共同愿望，并体现中央政府的预期和意图。

(2) 平衡协调作用

经济与社会发展规划目标及其具体内容，是在反复平衡与协调的过程中确定的。由于预期目标和实现目标的条件之间往往是不平衡的，而且还存在许多不确定因素，因而需要进行协调，提出相应对策，创造条件，尽可能符合预期目标的要求，做到大体平衡，努力实现预期目标。

在规划实施过程中，平衡协调同样重要，因为经济运行中必然会出现一些突发的因素，产生新的机遇和干扰，需要政府提出新的对策乃至新的目标。在这种情况下，同样要平衡协调，使它们在新的基础上相互适应，以收到良好的效果。

(3) 资源优化配置的作用

在市场经济体制下，资源配置的基础性调节是依靠市场机制进行的。但是政府规划的目标、内容、重点以及相关政策，也为市场配置资源提供广泛的信息，创造适当的环境，使不同经济主体从中得到提示和鼓励，以支持、引导市场配置资源。

组织动员社会资源，集中力量办大事，提高资源配置效率，也是国家规划的重要作用。依靠科学规划的功能，特别是运用政府直接配置资源的规划，可以发挥社会主义制度的优越性，集中力量办大事，提高全社会的资源利用效率，以更好地适应外部经济、公共管理、公共产品、长期发展目标和全面发展的需要。

(4) 政策选择的作用

经济政策是发展规划的基本内容，是政府为实现发展目标而采取的一系列手段和对策。国家经济政策是覆盖全局、时间跨度大的基本国策或总政策。各经济主体在国家总体规划的指引下，以国家的政策选择为指导，选择同自己的预期目标相适应的政策，作为实现目标的保障措施。

(5) 规范约束和激励的作用

国家发展规划是指导性的，为未来的经济运行提供了总体规范，对于各经济主体和政府宏观调控部门，既是目标导向，也是行为准则。从规范行为准则的意义上讲，是有约束力的。而且体现规划要求的指标，既有导向性、预期，也有约束力。规划的约束力，对政府宏观调控部门和经济主体的作用方式是不同的。比如产业发展规划中，提出的对高耗能和高污染行业限制性、淘汰性、禁止性政策，要求有关政府主管部门要严格把关，而对一些企业的投资和生产有直接约束的作用；再如，中长期规划和年度计划所要达到的改善人民生活环境和收入水平的目标，对全国人民是鼓舞和动力。可见，发展规划既有规范和约束的作用，也有激励的作用。

2.2 经济与社会发展规划体系

2.2.1 三级三类规划管理体系

我国经济和社会发展规划实行三级三类的规划管理体系。

(1) 按行政层级分为国家级规划、省(区、市)级规划、市县级规划

国家级规划，是指由中央政府制定的全国规划，关系到国家的全局和长远利益。在制定国家级规划时，应考虑到地方的实际，照顾到他们的利益。

地方规划。分为两级，即省(自治区、直辖市和计划单列市)级规划和市县级规划，是地方政府制定的本地区发展的规划。地方规划应从全局出发，利用地方掌握的社会资源，发挥区域比较优势，因地制宜确定本地区的发展战略目标、重点和步骤，安排好地区内的生产建设活动，并在上级规划指导下开展地区间的经济技术协作。地方规划应保证国家确定的目标和任务的实施，维护国家级规划的权威性和统一性。

(2)按对象和功能类别分为总体规划、专项规划和区域规划

1)总体规划。它是规划期内主要的国民经济和社会发展的战略性、纲领性、综合性规划。国家的“五年规划”，是国家总体规划的基本形式，它是编制本级和下级专项规划以及制定有关政策和年度计划的依据，其他规划要符合总体规划的要求。

国家总体规划和地方总体规划分别由同级人民政府组织编制，并由同级人民政府发展改革部门会同有关部门负责起草。

编制社会发展规划的出发点，要着眼于维护最广大人民群众的根本利益，建设民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的和谐社会，突出解决好就业、社会保障、扶贫、教育、医疗、环保和安全生产问题，使全体人民共享改革发展的成果。

2)专项规划。它是以国民经济和社会发展特定领域为对象编制的规划，是总体规划在特定领域的细化，也是政府指导该领域发展以及审批、核准重大项目，安排政府投资和财政支出预算，制定特定领域相关政策的依据。

专项规划由各级人民政府有关部门组织编制和实施。在搞好总体规划的同时，要用相当大的精力搞好专项规划的制定和实施工作。

国家级专项规划，主要包括：农业、水利、能源、交通、通信等方面的基础设施的发展和建设；土地、水、海洋、煤炭、石油、天然气等重要资源的开发保护，生态建设、环境保护、防灾减灾，科技、教育、文化、卫生、社会保障、国防建设等公共事业和公共服务，需要政府扶持或者调控的产业，国家总体规划确定的重大战略任务和重大工程，以及法律、行政法规规定和国务院要求的其他领域。

3)区域规划是以跨行政区的特定区域国民经济和社会发展为对象编制的规划，是总体规划在特定区域的细化和落实。跨省级的区域规划是编制区域内省级总体规划、专项规划的依据。

编制国家级区域规划的范围主要是：对国家经济社会发展联系紧密的地区、有较强辐射能力和带动作用的特大城市为依托的城市群地区、国家总体规划确定的重点开发或保护区域等。其主要内容包括：对人口、经济增长、资源环境承载能力进行预测和分析，对区域内各类经济社会发展功能区进行划分，提出规划实施的保障措施等。跨省级的区域规划，由国务院发展改革部门组织国务院有关部门和区域内省级人民政府有关部门编制。

国家总体规划、省级总体规划和区域规划的规划期一般为5年，可以展望到10年以上。市县级总体规划和各类专项规划的规划期可根据需要确定。

2.2.2 规划编制的协调衔接机制

(1)遵循正确的规划编制原则

一是要坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观；二是要坚持从实际出发，遵循自然规律、经济规律和社会发展规律；三是要坚持科学化、民主化，广泛听取社会各界和

人民群众的意见；四是要坚持统筹兼顾，加强各级各类规划之间的衔接和协调；五是要坚持社会主义市场经济体制的改革方向，充分发挥市场配置资源的基础性作用。

(2) 做好规划编制的前期工作

编制规划前，必须认真做好基础调查、信息搜集、课题研究以及纳入规划重大项目的论证等前期工作，及时与有关方面进行沟通协调。

(3) 强化规划之间的衔接协调，使各类规划协调一致，形成合力

规划衔接要遵循专项规划和区域规划服从本级和上级总体规划，下级政府规划服从上级政府规划，专项规划之间不得相互矛盾的原则。编制跨省级的区域规划，还要充分考虑土地利用总体规划、城市规划等相关领域规划的要求。

2.2.3 规划编制的社会参与和论证制度

(1) 建立健全规划编制的公众参与制度

编制规划要充分发扬民主，广泛听取意见。各级各类规划应视不同情况，征求本级人民政府有关部门和下一级人民政府以及其他有关单位、个人的意见。除涉及国家秘密的外，规划编制部门应当公布规划草案或者举行听证会，听取公众意见。

国务院发展改革部门、省级人民政府发展改革部门在将国家总体规划、省级总体规划草案送本级人民政府审定前，要认真听取本级人民代表大会、政治协商会议有关专门委员会的意见，自觉接受指导。

(2) 实行编制规划的专家论证制度

为提高规划的科学性，要充分发挥专家的作用。要组建由不同领域专家组成的规划专家委员会，并在规划编制过程中认真听取专家委员会的意见。规划草案形成后，要组织专家进行论证。

2.2.4 规划的审批管理

(1) 规范审批内容

规划编制部门向规划批准机关提交规划草案时应当报送规划编制说明、论证报告以及法律、行政法规规定需要报送的其他有关材料。

(2) 明确审批权限

总体规划草案由各级人民政府报同级人民代表大会审议批准。关系国民经济和社会发展全局、需要国务院审批或者核准的重大项目以及安排国家投资数额较大的国家级专项规划，由国务院审批；其他国家级专项规划由国务院有关部门批准，报国务院备案。跨省级的区域规划由国务院批准。

2.2.5 规划的评估调整机制

规划编制部门要在规划实施过程中适时组织开展对规划实施情况的评估，及时发现问题，认真分析产生问题的原因，提出有针对性的对策建议。评估工作可以由编制部门自行承担，也可以委托其他机构进行评估。评估结果要形成报告，作为修订规划的重要依据。有关地区和部门也要密切跟踪分析规划实施情况，及时向规划编制部门反馈意见。经评估或者因其他原因需要对规划进行修订的，规划编制部门应当提出规划修订方案(需要报批、公布的要履行报批、公布手续)。总体规划涉及的特定领域或区域发展方向等内容有重大变化的，专项规划或区域规划也要相应调整和修订。

2.3 经济与社会发展的战略思想与指导方针

2.3.1 以科学发展观统领经济社会发展全局

科学发展观是指导发展的世界观和方法论的集中体现，是我们党在深刻总结我国长期以来经济建设中的经验教训，吸收人类现代文明新成果的基础上提出来的，是对社会主义现代化建设指导思想的重大发展。坚持以人为本，全面、协调、可持续的发展观，是从新世纪、新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想，充分体现了全面建设小康社会的内在需求。要树立和落实科学发展观，首先必须全面准确地把握科学发展观的深刻内涵和基本要求。

坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断提高人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。

全面发展，就是要以经济建设为中心，全面推进经济、政治、文化与社会建设，实现经济发展和社会全面进步。

协调发展，就是要统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹经济社会发展，统筹人与自然和谐发展，统筹国内发展和对外开放，推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调，推进经济、政治、文化与社会建设的各个环节、各个方面相协调。

可持续发展，就是要促进人与自然的和谐，实现经济发展和人口、资源、环境相协调，坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，保证一代接一代地永续发展。

2.3.2 认真落实科学发展观，坚持“六个必须”的原则

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》提出，“十一五”期间我国经济与社会发展要坚持“六个必须”的原则：即必须保持经济平稳较快发展，必须加快转变经济增长方式，必须提高自主创新能力，必须促进城乡区域协调发展，必须加强和谐社会建设，必须不断深化改革开放。这“六个必须”，体现了全面贯彻科学发展观的基本要求，是相互联系和相互促进的，需要全面、辩证地认识和深刻理解。

(1) 必须保持经济平稳较快发展

发展既要有较快的增长速度，更要注重提高增长的质量和效益，加快经济结构的战略性调整。要进一步扩大国内需求，调整投资和消费的关系，增强消费对经济增长的拉动作用。正确把握经济发展趋势的变化，保持社会供求总量基本平衡，避免经济大起大落，实现又快又好发展。

(2) 必须加快转变经济增长方式

为实现可持续发展，针对我国资源紧缺情况，把节约资源作为基本国策，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调。切实走新型工业化道路，实现可持续发展。

(3) 必须提高自主创新能力

实现长期持续发展要依靠科技进步和劳动力素质的提高。要深入实施科教兴国战略和人才强国战略，把增强自主创新能力作为科学技术发展的战略基点和调整产业结构、转变增长方式的中心环节，大力提高原始创新能力、集成创新能力和引进消化吸收再创新能力。

(4) 必须促进城乡区域协调发展

要从社会主义现代化建设全局出发，统筹城乡区域发展。坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实行工业反哺农业、城市支持农村，推进社会主义新农村建设，促进城镇化健康发展。落实区域发展总体战略，形成东中西优势互补、良性互动的区域协调发展机制。

(5) 必须加强和谐社会建设

促进社会和谐是我国发展的重要目标和必要条件。要按照以人为本的要求，从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手，更加注重经济社会协调发展，加快发展社会事业，促进人的全面发展；更加注重社会公平，使全体人民共享改革发展成果；更加注重民主法制建设，正确处理改革、发展、稳定的关系，保持社会安定团结。

(6) 必须不断深化改革开放

形成更具活力更加开放的体制环境是实现科学发展的必然要求。要坚持社会主义市场经济的改革方向，完善现代企业制度和现代产权制度，建立反映市场供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，提高资源配置效率，切实转变政府职能，健全国家宏观调控体系。统筹国内发展和对外开放，不断提高对外开放水平，增强在扩大开放条件下促进发展的能力。

2.4 国家级国民经济和社会发展规划

2.4.1 国家级规划工作的任务

国家级规划工作要合理确定国民经济和社会发展的战略、宏观调控目标，搞好经济预测，规划重大经济结构、生产力布局、国土整治和重点建设，提出实现规划目标需要配套的经济政策。

(1) 合理确定国民经济和社会发展战略

合理确定发展战略，应做到：一是对社会主义初级阶段的基本国情要有统一而清醒的认识和准确的把握；二是正确选择发展战略目标，体现科学的预见性，体现既先进、有激励作用，又是经过努力可以实现的；三是合理确定实现战略目标的主要途径，要把握全局，统筹兼顾，突出重点，特别要注意处理好内需和外需的关系，市场机制和宏观调控的关系，中央和地方的关系，经济发展和社会发展的关系，改革、发展、稳定的关系；四是在社会主义市场经济体制已经初步建立的条件下，作为政府制定的发展规划，应该减少主要由市场配置资源领域的目标，强化政府履行公共职责的目标。提出的目标按其性质和功能，可分为导向性、预期性和约束性三类。对不同的地区提出的要求，程度也应不同。

(2) 提出宏观调控目标

在社会主义市场经济条件下，宏观经济调控的主要目标是：促进经济增长，增加就业，稳定物价，保持国际收支平衡。这些目标的实现，要通过长期、中期和短期的发展规划和计划加以具体化，实际上也就是将国家经济社会发展战略加以具体化，经过国家最高权力机关审议，形成共识；经批准成为举国为之奋斗的行动纲领，也成为宏观经济调控的重要依据。

(3) 规划生产力布局

生产力布局是经济发展中一个带战略性的问题。这有两方面的含义：一是生产力布局是否合理，要从整体上看，要从资源开发，顺序加工，进入流通、分配、消费各个环节上

通盘考虑，要有全局观点或整体观点。二是生产力布局具有长远的性质，直接影响到国民经济的发展前景，布局合理与否，会在相当长的时期内起作用。因此，逐步实现生产力的合理布局要有战略眼光，站在未来经济发展战略的高度来构想和勾画出生产力布局的蓝图。

(4) 重视国土整治的规划

国土指一国主权管辖之下的陆地和水域。国土及依附于国土的自然资源是一国进行经济社会活动的基本条件。国土整治包括对自然资源的考察、开发、利用、治理、保护五个方面。它们相互联系，是一个整体。国土整治要体现我国国情和全局利益、长远利益的总体规划或战略设想。这是因为国土及自然资源的开发利用具有整体性、长期性和系统性的特点，必须加强国家发展战略和规划的指导与协调。这应当成为国家发展规划的一项重要任务。

(5) 安排国家重大建设项目

这是国家发展规划的一项重要任务，是由国家重大建设项目的特点及其在国民经济中的作用所决定的。因为，重大建设项目影响投资建设的规模、结构和效率，在很大程度上决定经济增长的速度、产业结构、地区布局的变化和经济效益的高低。我国经济从当前所处的发展时期来看，仍是投资主导型经济。所以，如何合理安排国家的重大项目，应当是国家发展规划的一项重要任务。

(6) 提出实现规划目标需要配套的经济政策体系

宏观调控政策，是指调控经济运行、实现国家规划和各种社会目标所需配套的一系列经济政策。宏观调控政策主要包括财政政策、货币政策、产业政策、投资政策、消费政策、价格政策等。其中的每一项政策还可以进一步细化为相关的政策。为了有效实施宏观调控政策，要建立健全宏观调控体系，包括调控决策系统、调控运行系统和调控支持系统，这样才能够保证宏观调控政策的科学性、及时性、有效性和完整性，更好地促进国民经济的良性循环。

2.4.2 国家级规划的依据和前提

制定国家规划，既要看到有利的战略机遇，又要看到面临的问题和挑战，做好克服各种困难和应对风险的充分准备。为了正确分析判断经济社会发展面临的国内、国际环境，反映国内外市场需求和趋势，制定科学的规划，必须做好信息与预测工作。实际上，发展规划的编制和执行过程，就是了解、研究、评价和运用经济信息和进行经济预测的过程。

要为发展规划决策提供可靠的依据，经济信息与预测工作必须达到以下几方面的要求：一是提高信息的准确性；二是加强信息的分析与判断；三是建立健全规划信息的发布制度，以发挥信息的导向作用；四是加强经济预测、监测和预警。在规划的前期阶段，经济预测是编制规划的依据。在规划执行过程中，要充分发挥宏观经济监测和预警的作用，以对经济运行情况进行监督和测定，对未来趋势做出超前判断，起“警报器”和“指示灯”的作用。

2.4.3 我国“十一五”时期经济和社会发展目标

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》综合考虑2006~2010年我国发展的趋势和条件，提出“十一五”时期要实现国民经济持续快速协调健康发展和社会全面进步，取得全面建设小康社会的重要阶段性进展的要求。“十一五”时期经济社会发展的主要目标是：在优化结构、提高效益和降低消耗的基础上，实现2010

年人均国内生产总值比 2000 年翻一番；资源利用效率显著提高，单位国内生产总值能源消耗比“十五”期末降低 20%左右，生态环境恶化趋势基本遏制，耕地减少过多状况得到有效控制；形成一批拥有自主知识产权和知名品牌、国际竞争力较强的优势企业；社会主义市场经济体制比较完善，开放型经济达到新水平，国际收支基本平衡；普及和巩固九年义务教育，城镇就业岗位持续增加，社会保障体系比较健全，贫困人口继续减少；城乡居民收入水平和生活质量普遍提高，价格总水平基本稳定，居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面的条件有较大改善；民主法制建设和精神文明建设取得新进展，社会治安和安全生产状况进一步好转，构建和谐社会取得新进步。

2.4.4 我国“十一五”时期经济和社会发展的主要任务

“十一五”期间，经济社会发展要在保持总量平衡，大力转变经济增长方式的基础上，完成以下主要任务：

(1) 建设社会主义新农村

建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。“十一五”时期的主要任务是：

1) 积极推进城乡统筹发展。坚持“多予少取放活”，加大各级政府对农业和农村增加投入的力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，强化政府对农村的公共服务，建立以工促农、以城带乡的长效机制。搞好乡村建设规划，节约和集约使用土地。培养有文化懂技术的新农民，提高农民的整体素质，明显改善农村的生产生活条件和整体面貌。

2) 推进现代农业建设。加快农业科技进步，加强农业设施建设，调整农业生产结构，转变农业增长方式，提高农业综合生产能力，促进农业可持续发展。

3) 全面深化农村改革。稳定并完善以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经济体制；发展多种形式的适度规模经营；巩固农村税费改革成果，全面推进农村综合改革；规范发展适合农村特点的金融组织；加快征地制度改革，健全对被征地农民的合理补偿机制；积极开拓农村市场，逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度；鼓励和引导农民发展各类专业合作经济组织；加强农村党组织和基层政权建设，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。

4) 大力发展农村公共事业。重点普及和巩固农村九年义务教育；加强农村公共卫生和基本医疗服务体系建设，基本建立新型农村合作医疗制度；实施农村计划生育家庭奖励扶助制度和“少生快富”扶贫工程；发展远程教育和广播电视“村村通”。

5) 加大农村基础设施建设投入。加快乡村道路建设，发展农村通信，继续完善农村电网，逐步解决农村饮水的困难和安全隐患；大力普及农村沼气，积极发展适合农村特点的清洁能源。

6) 千方百计增加农民收入，广泛开辟农民增收渠道；充分挖掘农业内部增收潜力，努力开拓农产品市场；大力发展县域经济；加强农村劳动力技能培训，引导富余劳动力向非农产业和城镇有序转移；继续完善现有农业补贴政策，保持农产品价格的合理水平，逐步建立符合国情的农业支持保护制度；加大扶贫开发力度，提高贫困地区人口素质，改善基本生产生活条件，开辟增收途径。

(2) 推进产业结构优化升级

发展先进制造业、提高服务业比重和加强基础产业基础设施建设，是产业结构调整

重要任务。

1) 要以自主创新提升产业技术水平。一是全面增强自主创新能力，努力掌握核心技术和关键技术，增强科技成果转化能力，提升产业整体技术水平。

2) 加快发展先进制造业。要坚持以信息化带动工业化，广泛应用高技术和先进适用技术改造提升制造业，形成更多拥有自主知识产权的知名品牌，发挥制造业对经济发展的重要支撑作用。

3) 促进服务业加快发展。要制定和完善促进服务业发展的政策措施，大力发展现代服务业，积极发展需求潜力大的产业，运用现代经营方式和信息技术改造提升传统服务业，提高服务业的比重和水平。

4) 加强基础产业基础设施建设。要加强对能源、水利、交通运输、通信、原材料、矿产开发的重大基础设施基础产业建设的统筹规划、科学论证和信息引导，防止盲目重复建设和资源浪费。

(3) 促进区域协调发展

1) 形成合理的区域发展格局。继续推进西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区率先发展。各地区要根据资源环境承载能力和发展潜力，按照优先发展、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，明确不同区域的功能定位，并制定相应的政策和评价指标，逐步形成各具特色的区域发展格局。

2) 健全区域协调互动机制。要健全市场机制、合作机制、互助机制和扶持机制，促进区域经济和社会协调发展。

3) 促进城镇化健康发展。坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化。

(4) 建设资源节约型、环境友好型社会

1) 大力发展循环经济。坚持开发节约并重、节约优先，按照减量化、再利用、资源化的原则，大力推进节能节水节地节材，加强资源综合利用，完善再生资源回收利用体系，全面推行清洁生产，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型增长方式。

2) 加大环境保护力度。坚持预防为主、综合治理，强化从源头防治污染和保护生态，坚决改变先污染后治理、边治理边污染的状况。

3) 切实保护好自然生态。坚持保护优先、开发有序，以控制不合理的资源开发活动为重点，强化对水源、土地、森林、草原、海洋等自然资源的生态保护。

(5) 深化体制改革和提高对外开放水平

完善落实科学发展观的体制保障，以转变政府职能和深化企业、财税、金融等改革为重点，加快完善社会主义市场经济体制，形成有利于转变经济增长方式、促进全面协调可持续发展的机制。进一步扩大对外开放，以开放促改革、促发展。加强改革开放的总体指导和统筹协调，注重把行之有效的改革开放措施规范化、制度化和法制化。

1) 着力推进行政管理体制改革。继续推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，减少和规范行政审批。加快建设法治政府，全面推进依法行政，健全科学民主决策机制和行政监督机制。

2) 坚持和完善基本经济制度。坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展。加大国有经济布局和调整力度，进一步推动国有资本向关系国家安全和国民经济命脉的重要

行业和关键领域集中，增强国有经济控制力，发挥主导作用。加快国有大型企业股份制改革，完善公司治理结构。深化垄断行业改革，实现投资主体和产权多元化。加快建立国有资本经营预算制度，建立健全金融资产、非经营性资产、自然资源资产等监管体制，防止国有资产流失。继续深化集体企业改革，发展多种形式的集体经济。大力发展个体、私营等非公有制经济，鼓励和支持非公有制经济参与国有企业改革，进入金融服务、公用事业、基础设施等领域，加强和改进对非公有制企业的服务和监管。各类企业都要切实维护职工合法权益。

3) 推进财政税收体制改革。合理界定各级政府的事权，调整财政支出结构，加快公共财政体系建设。完善中央和省级政府的财政转移支付制度，理顺省级以下财政管理体制。完善增值税制度，实现增值税转型。统一各类企业税收制度。实行综合和分类相结合的个人所得税制度。调整和完善资源税，实施燃油税，稳步推行物业税。规范土地出让收入管理办法。

4) 加快金融体制改革。推进国有金融企业的股份制改造，深化政策性银行改革，稳步发展多种所有制的中小金融企业。完善金融机构的公司治理结构，加强内控机制建设，提高金融企业的资产质量、盈利能力和服务水平。积极发展股票、债券等资本市场，稳步发展货币市场、保险市场、期货市场。完善金融监管体制，防范和化解金融风险。规范金融机构市场退出机制，建立相应的存款保险、投资者保护和保险保障制度。稳步推进利率市场化改革，完善有管理的浮动汇率制度，逐步实现人民币资本项目可兑换。维护金融稳定和金融安全。

5) 推进现代市场体系建设。进一步打破行政性垄断和地区封锁，健全全国统一开放市场，推行现代流通方式。继续发展土地、技术和劳动力等要素市场，规范发展各类中介组织，完善商品和要素价格形成机制。进一步整顿和规范市场秩序，加快建设社会信用体系，健全失信惩戒制度。

6) 加快转变对外贸易增长方式。优化进出口商品结构，着力提高对外贸易的质量和效益。扩大具有自主知识产权、自主品牌的商品出口，控制高能耗、高污染产品出口，鼓励进口先进技术和国内短缺资源，完善大宗商品进出口协调机制。继续发展加工贸易，着重提高产业层次和加工深度，增强国内配套能力，促进国内产业升级。大力发展服务贸易，不断提高层次和水平。

7) 实施互利共赢的开放战略。深化涉外经济体制改革，完善促进生产要素跨境流动和优化配置的体制和政策。继续积极有效利用外资，切实提高利用外资质量，加强对外资的产业和区域投向引导，促进国内产业优化升级。继续开放服务市场，有序承接国际现代服务业转移。支持有条件的企业“走出去”，按照国际商业规则到境外投资，扩大互利合作和共同开发。完善对境外投资的协调机制和风险管理，加强对海外国有资产的监管。积极发展与周边国家的经济技术合作。在扩大对外开放中，切实维护国家经济安全。

(6) 深入实施科教兴国战略和人才强国战略

1) 加快科学技术创新和跨越。要坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来，不断增强企业创新能力，加快建设国家创新体系。加强基础研究和前沿技术研究，在战略领域超前部署，集中优势力量，加大投入力度。加强重大科技基础设施建设，实施若干重大科学工程，支撑科学技术创新。继续深化科技体制改革，调整优化科技结构，整合科技资

源，加快建立现代科研院所制度，形成产、学、研相结合的有效机制。加强科学普及。繁荣和发展哲学社会科学，积极推动理论创新，进一步发挥对经济社会发展的重要促进作用。

2) 坚持教育优先发展。全面实施素质教育，深化教育体制改革，加快教育结构调整，在全社会形成推进素质教育的良好环境。强化政府对义务教育的保障责任，普及和巩固义务教育。大力发展职业教育。提高高等教育质量。切实提高师资特别是农村师资水平。加大教育投入，建立有效的教育资助体系，发展现代远程教育，促进各级各类教育协调发展，建设学习型社会。

3) 加快推进人才强国战略。树立人才资源是第一资源的观念，坚持党管人才原则。加强人力资源能力建设，实施人才培养工程，抓紧培养专业化高技能人才和农村实用人才。着力培养学科带头人，积极吸引海外高层次人才。继续深化干部人事制度改革，健全人才评价、选拔任用和激励保障机制，注重在实践中锻炼培养人才。加大对人力资源开发的投入，推进市场配置人才资源，规范人才市场管理，营造人才辈出、人尽其才的社会氛围。

(7) 推进社会主义和谐社会建设

1) 积极促进社会和谐。加强社会建设和完善社会管理体系，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。要妥善处理不同利益群体关系，认真解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。加强和谐社区、和谐村镇建设，倡导人与人和睦相处，增强社会和谐基础。完善社会利益协调和社会纠纷调处机制。建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制，提高处置突发性事件能力。加强社会治安综合治理，继续推进社会治安防控体系建设，维护国家安全和社会稳定，保障人民群众安居乐业。

2) 千方百计扩大就业。充分发挥市场的引导作用，积极发展就业容量大的劳动密集型产业、服务业和各类所有制的中小企业，规范劳动力市场秩序，鼓励劳动者自主创业和自谋职业，促进多种形式就业。完善企业裁员机制。强化政府促进就业的公共服务职能，健全就业服务体系，加快建立政府扶助、社会参与的职业技能培训机制。继续实施和完善鼓励企业增加就业岗位、加强就业培训的财税、信贷等有关优惠政策，完善对困难群众的就业援助制度，建立促进扩大就业的有效机制。

3) 加快完善社会保障体系。完善城镇职工基本养老和基本医疗、失业、工伤、生育保险制度。增加财政的社会保障投入，多渠道筹措社会保障基金，逐步提高基本养老保险社会统筹层次。发展企业补充保险和商业保险。认真解决进城务工人员社会保障问题。推进机关事业单位养老保险制度改革。重视保障妇女儿童权益。积极发展残疾人事业。加强社会福利事业建设，完善优抚保障机制和社会救助体系。有条件的地方要积极探索建立农村最低生活保障制度。认真研究制定应对人口老龄化的政策措施。

4) 合理调节收入分配。完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，坚持各种生产要素按贡献参与分配。着力提高低收入者收入水平，逐步扩大中等收入者比重，有效调节过高收入，规范个人收入分配秩序，努力缓解地区之间和部分社会成员收入分配差距扩大的趋势。注重社会公平，特别要关注就业机会和分配过程的公平，加大调节收入分配的力度，强化对分配结果的监管。在经济发展基础上逐步提高最低生活保障和最低工资标准，认真解决低收入群众的住房、医疗和子女就学等困难问题。建立规范的公务员工资制度和工资管理体制。完善国有企事业单位收入分配规则和监管机制。加强个人收入信息体系建设。

5) 丰富人民群众精神文化生活。加大政府对文化事业的投入，逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系。深化文化体制改革，建立党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运营的文化管理体制和富有活力的文化产品生产经营机制，创造更多更好适应人民群众需求的优秀文化产品。完善文化产业政策，形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局和以民族文化为主体，吸收外来有益文化的文化市场格局。加强文化市场管理，营造扶持健康文化、抵制腐朽文化的社会环境。加强文物保护。积极开拓国际文化市场，推动中华文化走向世界。办好北京奥运会和上海世博会。

6) 提高人民群众健康水平。加大政府对卫生事业的投入力度，完善公共卫生和医疗服务体系。提高疾病预防控制和医疗救治服务能力，努力控制重大传染病，积极防治职业病、地方病。加强妇幼卫生保健，大力发展社区卫生服务。深化医疗卫生体制改革，合理配置医疗卫生资源，整顿药品生产和流通秩序。认真研究并逐步解决群众看病难、看病贵问题。支持中医药事业发展，培育现代中药产业。坚持计划生育的基本国策，稳定人口低生育水平，积极推行优生优育，提高出生人口素质。加强城乡社区体育设施建设，大力开展全民健身运动，提高竞技体育水平。

7) 保障人民群众生命财产安全。坚持安全第一、预防为主、综合治理，落实安全生产责任制，强化企业安全生产责任，健全安全生产监管体制，严格安全执法，加强安全生产设施建设。切实抓好煤矿等高危行业的安全生产，有效遏制重大、特大事故。加强交通安全监管，减少交通事故。加强各种自然灾害预测预报，提高防灾减灾能力。强化对食品、药品、餐饮卫生等的监管，保障人民群众健康安全。

2.5 区域经济与社会协调发展规划

2.5.1 形成合理的区域发展格局

由于自然地理条件、原有经济基础、历史文化传统和市场潜力等方面的原因，我国各地形成了经济和社会发展水平不同的区域。区域规划就是对跨省区地域的规划，是国家级发展规划的具体化，是国家级发展规划总系统中的子系统。

改革开放 20 多年来，我国为实现区域协调发展，进行了卓有成效的探索。

在“十五”计划时期，针对区域发展的新态势，提出“积极推动区域协调发展”，实施西部大开发，振兴东北地区等老工业基地，促进中部地区崛起，鼓励东部地区加快发展整体战略部署，实行符合各地特点，发挥比较优势、各有侧重又紧密联系的区域发展战略。“十一五”规划要继续坚持“积极推动区域协调发展”的要求。

(1) 东部地区的发展格局

东部地区包括北京、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东和海南 10 省(直辖市)。改革开放以来，东部地区经济一直以远高于全国平均水平的速度发展，一路领跑全国经济。东部区位优势明显，经济实力雄厚，基础设施比较完善，对外开放程度高，科技教育发达，人才资源丰富，具有继续率先发展的优势和条件。

“十一五”时期，东部地区要努力提高自主创新能力，加快实现结构优化升级和增长方式转变，提高外向型经济水平，增强国际竞争力和可持续发展能力。要充分发挥优势，发展视野要宽、思路要新、起点要高，在落实科学发展观，建设和谐社会，改革开放和制度创新等方面要走在前面。

(2) 中部地区的发展格局

中部地区包括山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西六省。中部地区承接东西，贯通南北，资源和产品优势突出，人口众多，科教实力雄厚，具有明显的区位优势 and 综合资源优势。从我国各地区的发展现状看，努力促进中部地区崛起已是我国发展新阶段整体战略布局的重要组成部分。

实施促进中部地区崛起战略，最重要的是要坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，正确认识和把握中部地区的发展定位和特点，充分发挥比较优势，以新的思路促进中部崛起。“十一五”时期，中部地区要抓好粮食主产区建设，发展有比较优势的能源和制造业，加强基础设施建设，加快建立现代市场体系，在发挥承东启西和产业发展优势中崛起。中部崛起主要依靠自己的力量，国家将从政策、资金、重大建设布局等方面给予必要的支持。

(3) 西部地区的发展格局

西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆和内蒙古、广西 12 个省(自治区、直辖市)。2000 年国家实施“西部大开发”战略以来，国家在规划指导、重大工程建设、资金投入、政策措施等方面，对西部地区予以重点支持，使西部大开发各方面的工作都取得重要进展。

但西部开发的任务依然十分艰巨。交通、水利、能源、通信等基础设施依然薄弱，生态环境总体恶化的趋势尚未得到有效控制，水资源短缺矛盾尖锐，教育、卫生、文化等社会事业发展滞后，人才不足和流失现象还比较严重，外资和国内社会资金进入西部地区增长缓慢，经济发展的体制性障碍突出，自我发展能力不足。

西部大开发在国家战略布局中占有突出地位，要从政策措施、资金投入、产业布局、人才开发等方面，进一步加大对西部地区的支持，加强西部大开发优先发展领域、重点开发地区、重大工程建设的前期工作。西部地区要加快改革开放步伐，加强基础设施建设和生态环境保护，加快科技教育发展和人才开发，充分发挥资源优势，大力发展特色产业，增强自我发展能力。

(4) 东北地区的发展格局

包括辽宁、吉林、黑龙江三省的东北地区曾为国家形成独立、完整的工业体系和国民经济体系，为改革开放和现代化建设做出了历史性重大贡献。东北地区拥有丰富的自然资源、巨大的存量资产、良好的产业基础、明显的科教优势、众多的技术人才和较为完备的基础条件，具有投入少、见效快、潜力大的特点，是极富后发优势的地区。

“十一五”时期，东北地区要加快产业结构调整 and 国有企业改革改组改造，发展现代农业，着力振兴装备制造业，促进资源枯竭型城市经济转型，在改革开放中实现振兴。采取有效措施促进资源枯竭型城市经济转型，是振兴东北老工业基地的重要举措。为此，要做到“三个坚持”，即坚持解放思想，开拓创新，进一步发挥市场的作用；坚持远近结合，标本兼治；坚持以人为本，统筹协调，着力解决关系群众切身利益的实际问题。要建立“两个机制”，即在东北老工业基地率先建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制，支持以资源开采为主的地区和地区发展接续产业，促进资源枯竭型城市和地区的经济转型。认真做好增值税转型试点和完善城镇社会保障体系扩大试点工作。要在加快改革、扩大开放中，主要依靠体制和机制创新，走出一条振兴老工业基地的新路子。

2.5.2 健全区域协调互动机制

要根据各个区域人口、资源、环境承载能力和发展潜力，进行功能定位，确定发展方针。同时要形成区域间相互促进、优势互补的互动机制，实现区域协调发展，包括市场机制、合作机制、互助机制和扶持机制。健全市场机制，就是要打破行政区划的局限，促进生产要素在区域间自由流动，引导产业转移。健全合作机制，就是要鼓励和支持各地区开展多种形式的区域经济协作和技术、人才合作，形成以东带西，东中西共同发展的格局。健全互助机制就是发达地区要采取对口支援、社会捐助等方式帮扶欠发达地区。健全扶持机制，按照公共服务均等化原则，加大国家对欠发达地区的支持力度，加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展。

2.5.3 促进城镇化健康发展

(1) 当前城镇化建设的形势

1) 城镇化进入了快速发展的新阶段。主要表现：一是农村富余劳动力和人口加快转移，城镇化率迅速提升。二是城市体系不断完善，城市密集区域逐步形成。三是城市经济快速发展，辐射和带动作用日益增强。四是市政建设明显加强，居住环境得到改善。五是城市规划的作用有效发挥，城镇规划体系初步形成。

2) 城镇化过程中也还存在不少问题。一是城镇化总体水平不高，城乡二元结构矛盾仍然突出。二是城市结构不合理，相邻城市之间发展不够协调。三是城市发展指标定得过高，盲目攀比现象比较严重。四是城市发展模式粗放，资源利用效率不高。五是城市建设缺乏特色，规划和管理亟待改善。

(2) 引导城镇化健康发展的指导原则

按照全面落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的要求，大力推动城市发展模式从粗放型向集约型转变。一是坚持走中国特色的城镇化道路，从片面追求数量扩张转向更加注重质量提高，逐步提升城镇化水平；二是坚持从最广大人民的根本利益出发，从单纯考虑人的物质需求转向逐步满足人的全面需求，提高居民生活水平和质量；三是坚持促进经济和社会全面发展，从片面追求经济效益转向全面提高社会经济效益，协调推进经济建设、政治建设、文化建设和社会建设；四是坚持促进城乡和区域协调发展，从单一考虑自身发展转向统筹兼顾相关建设，实现城乡和区域共同进步；五是坚持促进人口资源环境和社会可持续发展，从大量消耗资源、排放污染转向大力节约资源、保护环境，促进人与自然和谐发展，从传统管理体制转向市场经济体制，为城市健康发展提供制度保证。

(3) 促进城镇化的健康发展

城镇化的发展方向是：要坚持大中小城市和小城镇协调发展，提高城镇综合承载能力，按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化。珠江三角洲、长江三角洲、环渤海地区，要继续发挥对内地经济发展的带动和辐射作用，加强区内的分工协作和优势互补，增强城市群的集聚效应和整体竞争力。继续发挥经济特区、上海浦东新区的作用，推进天津滨海新区等条件较好地区的开发开放，带动区域经济发展。有条件的区域，以特大城市和大城市为龙头，通过统筹规划，形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群。人口分散、资源条件较差的区域，重点发展现有城市、县城和有条件的建制镇。建立健全与城镇化健康发展相适应的财税、征地、行政管理和公共服务等制度，完善户籍和流动人口管理办法。统筹做好区域规划、城市规划和土地利用规划，改善人居环境，保持地方特色，提高城市管理水平。

第3章 财政政策

财政政策是政府进行财务收支管理的依据，也是国家进行宏观经济调控的重要工具。本章的内容包括财政的职能、税收、国债、财政政策目标和工具、财政政策取向、财政政策对投资建设的影响等几个方面。

3.1 财政

财政是以国家为主体，通过政府的收支活动，集中一部分社会资源，用于履行政府职能和满足社会公共需要的经济活动。

3.1.1 财政的作用

(1) 财政属于分配范畴

财政是一种再分配活动，既包括生产要素的分配，也包括人们的收入分配。

(2) 财政是一种政府行为

财政的主体是政府(或者说国家)，是为实现政府职能服务的；政府是财政分配的组织者 and 主持者；所有财政活动都体现着政府与其他经济主体之间的经济关系，这种经济关系在不同的社会制度下具有不同的性质。

(3) 财政的主要职责

提供公共产品和服务，满足社会公共需要是财政的主要职责。人类的需要可分为两类：一类是私人需要(包括个人生活需要和企业单位的生产经营需要)，一类是社会公共需要。在市场经济条件下，私人需要通过市场机制提供私人产品和服务来满足，社会公共需要由政府通过财政机制提供公共产品来满足。公共产品和社会公共需要理论是认识市场经济下财政概念的基点，提供公共产品和服务，满足公共需要是市场经济条件下财政问题的核心。

(4) 财政分配的对象

财政所分配的是一部分国民收入，主要源于剩余产品价值。

3.1.2 财政的基本特征

(1) 公共性

公共性是指财政提供公共产品和服务满足社会公共需要的基本属性，具有整体性与非排他性。政府提供的绝大部分公共产品和服务是面向整个社会的，全社会成员都可以享用政府通过财政支出提供的公共产品和服务。一般情况下，某个人享用公共物品和服务并不会与他人同样享用该公共产品和服务相抵触。

(2) 强制性与无直接偿还性

财政的强制性是指财政这种经济行为是凭借国家政治权力，通过颁布法令来实施的。首先，财政收入具有强制性。税收就是典型的强制性收入形式。其次，财政支出也具有强制性。财政支出的规模和用途的安排，是通过一定的法定程序做出决定并依法强制执行的。因此，财政本质上是一种超经济的分配形式。

财政的无直接偿还性是指税收的征纳是无偿的，即每一个纳税人都无权要求从公共支出中享受与其纳税额等值的福利。但从整个财政收支过程来看，财政是具有偿还性的。

财政从公众手里取得的收入，又用于为公众提供公共产品和服务，纳税人可享用公共产品和服务。

(3) 收支的对称性或平衡性

财政运行的基本过程就是收入和支出，因而收支的对称性构成财政运行的一个重要特征。收支是财政运行过程中相互制约的两方，收支平衡是财政运行本身的内在客观要求。

在市场经济条件下，财政是政府调控经济的重要手段。为发挥财政的某种政策功能需要打破财政收支的平衡状态，但这种失衡性的政策操作必须围绕收支平衡这个轴心，不能过度 and 失控。

3.1.3 国家财政的职能

财政是为实现政府职能服务的，财政职能是政府职能的经济体现。财政的职能范畴同其所处经济体制环境直接相关。财政包括中央政府财政和地方政府财政，国家财政职能是指中央政府财政应该承担的职责和任务，其对象是全社会。

在市场经济体制下，资源配置的基础是市场。只有在市场失灵的领域和市场存在缺陷的情况下，政府的介入才是必要的。这就决定了财政职能只能是解决市场不能解决或解决不好的事项。

(1) 资源配置职能

广义资源配置是指社会总产品的配置；狭义资源配置是指生产要素的配置。财政的资源配置职能是指由于政府的介入或干预所产生的，其特点和作用是通过财政收支活动为政府满足公共需要提供财力，引导资源的流向，弥补市场失灵。其目标是最终实现全社会资源配置的优化。

财政主要是通过支出和税收等财政措施，决定或影响资源配置的数量和方向。一是通过安排支出和税收的规模、结构，确定财政收入占国民收入的比例、公共部门和私人部门各自支配资源的规模和范围、公共产品和私人产品的供给能力，决定或影响整个社会资源的配置状态和财政资源内部的配置比例。二是通过政府投资、税收和补贴，调节社会投资方向和经济结构。三是通过政府投资，确定不同部门与地区间的资源配置。

(2) 收入分配职能

财政的收入分配职能，就是对收入的再分配，即调整由市场决定的收入的初次分配，将收入差距维持在社会各阶层人们所能接受和不危及社会稳定与秩序的范围内，促进社会公平的实现。

贯彻收入分配职能的财政措施包括：

1) 税收。主要通过税种设置和差别税率限制高收入者的收入及财富占有水平，调节个人的劳动收入与非劳动收入的差距。

2) 转移支付。包括社会保障支出、救济支出、各种补贴等，通过提高低收入地区或社会成员的收入水平来改变初次收入分配差别的程度。

3) 公共支出。通过提供公共产品向公众分配社会福利，也可对实际的收入分配结构起到调节作用。

(3) 稳定和发展经济的职能

财政的稳定和发展经济职能，就是通过财政收支对人们的生产、消费、储蓄、投资

等行为发生影响，以实现总供求的平衡，和保持经济持续、快速、协调、健康发展。

贯彻稳定和发展经济职能的财政措施主要包括：

1) 针对经济运行状况，灵活地调整财政收支来影响社会总需求与总供给的总量关系，使之趋于平衡。例如，通过增加税收和削减支出来减少总需求，通过减少税收和增加支出来扩大总需求，等等。

2) 通过财政自身的制度性安排，发挥“自动稳定器”的作用。例如，累进的所得税、失业救济金等。

3) 通过有目的、有计划的集中性收支活动及其他财政税收政策，加快基础产业、公共设施及其他薄弱环节的发展，消除经济增长中的“瓶颈”。

4) 切实保证非经营性的社会公共需要，为社会经济发展和人民生活提供良好的环境与条件。

(4) 监督管理职能

监督管理职能，就是在财政的资源配置、收入分配和稳定发展经济各项职能中，都隐含了监督管理的职能。

强化财政的监督管理职能的措施主要包括：

1) 通过对宏观经济运行的监督管理，跟踪、监测宏观经济运行指标，及时反馈信息，发出预警信号。

2) 通过对微观经济运行的监督管理，规范经济秩序。

3) 通过对国有资产营运的监督管理，实现国有资产的保值增值。

3.2 税收

政府税收是政府财政收入的主要来源。

3.2.1 税收的作用和基本特征.

税收是政府行为，是政府为实现其职能，凭借政治权力，按照法律规定，强制地、无偿地取得财政收入的一种形式。

(1) 税收的作用

在市场经济条件下，税收调节经济主要着眼于：一是弥补市场失灵，纠正外部效应；二是调节收入分配和财富占有状况，解决分配不公问题；三是调控社会总供求的关系，促进宏观经济稳定。

税收是政府调节经济的一个重要手段。征税既是一个取得收入的过程，也是一个社会产品的转移过程，即原来纳税人所有的一部分社会产品，以税收的形式转移给政府支配，进而完成了所有权由纳税人到国家的更替。这直接涉及纳税人的物质利益，从而不仅改变纳税人原有的收入和财富占有状况，而且也影响到以物质利益的多少为转移的纳税人的生产和消费行为的变化，这种变化不论征税前是否已预期，都是客观存在的。

税收体现着以政府(或者说国家)为主体的分配关系。税收在社会再生产过程中，属于分配范畴。税收既不直接增加也不直接减少社会产品的总量，不属于生产和消费；不进行以物易物或钱物交易，也不属于交换。税收表现为一部分社会产品价值由社会成员向国家的转移，结果是国家对社会产品价值的占有由无到有，纳税人对社会产品价值的占有由多到少。与此同时，还使各类社会成员占有社会产品价值的比例发生变化。这一经济过程，实现了一部分

社会产品分配的过程，属于社会再生产中的分配环节，是分配环节上的一种分配形式。

税收作为一种分配形式，本质上是政府与纳税人之间的分配关系。由于在这种分配关系中，政府居于主导地位，通过国家制定的税法来实施分配，体现为一种以政府为主体的分配关系。

(2) 税收的基本特征

税收的基本特征是指税收的强制性、无偿性和固定性。通常被简称为税收的“三性”。

1) 强制性。这是指税收是政府凭借权力，依照颁布法律或法令实施的，任何单位和个人都不得违抗，否则就要受到法律的制裁。征税是对不同的社会产品所有者的无偿征收，是以权力做后盾来实现的。税收的强制性是由作为国家政治权力表现形式的税收法律的强制性加以体现的，与纳税人是否自觉自愿纳税是无关的。纳税人自觉纳税表明纳税人自觉遵守税法，是法制观念强的表现，不能以此否定税收的强制性。

2) 无偿性。这是指政府征税以后，税款即为国家所有，不再归还给纳税人，也不向纳税人直接支付任何代价或报酬。税收无偿性也是相对的，因为对个别的纳税人来说，纳税后并未直接获得任何报偿，即税收不具有偿还性。但是若从财政活动的整体来考察，税收的无偿性与财政支出的无偿性是并存的，这又反映出有偿性的一面。在社会主义条件下，税收具有马克思所说的“从一个处于私人地位的生产者身上扣除的一切，又会直接或间接地用来为处于社会成员地位的这个生产者谋福利”的性质，即“取之于民，用之于民”。

3) 固定性。这是指国家在征税前就以法律或法规的形式预先规定了征税的标准，包括征税对象、征收的数额或比例，并只能按预定的标准征收。纳税人只要取得了应当纳税的收入，或发生了应当纳税的行为，或拥有了应当纳税的财产，就必须按规定标准纳税。同样，征税机关也只能按规定标准征税，不得随意更改这个标准。

税收的固定性强调的是税收征纳要按法律规定的标准进行，这个法定的标准必须有一定的稳定性，但也应随着经济社会条件的变化在必要时进行调整，使其更为科学、合理。将税收的固定性理解为长期固定不变，也是不正确的。

税收的上述三个形式特征是一个统一体，共同构成税收区别于其他财政收入形式的标志。判断一种财政收入形式是不是税收，主要看其是否同时具备这三个特征。

3.2.2 税收分类

税收分类是指按一定的标准，把性质不同的税种划分成不同的类别。

(1) 按课税对象的性质分类

按课税对象的性质可将税收分为商品课税、所得课税和财产课税三大类。这种分类最能反映现代税制结构，也是国际常用的主要税收分类方法。

按我国税制，一般分为商品课税、所得课税、资源课税、行为课税和财产课税五大类。

商品课税是以商品为课税对象，以商品流转额为税基的各种税收。广义的商品不仅指有形商品——货物，也包括无形商品——劳务。所以，商品课税包括对货物和劳务征收的各种税。在我国，是指以流转额为课税对象的税种，通常称为流转税，主要有增值税、营业税、消费税、关税。

所得课税是以个人或团体的所得为课税对象，以要素所有者(或使用者)取得的要素收入为税基的各种税收。所得课税主要指企业所得税和个人所得税。由于社会保险税、资本利得税也是一种对要素收入的课征，故一般也划入所得课税类别。各国在对所得课税时，一般是

对各种要素收入进行必要的成本或费用扣除后的纯收入(净所得)进行课征。

资源课税是以资源为征税对象的税种的总称。目前属于资源课税的税种主要有资源税、土地使用税等。

财产课税是以动产或不动产形式存在的财产为课税对象，以财产的数量或价值为税基的各种税收。如房产税、遗产税、赠与税等。

行为税是指为实现特定政策目的，以特定行为为课税对象而征收的税种。我国现行税制中，城市维护建设税、土地增值税、耕地占用税、印花稅、屠宰稅、筵席稅等属于行为税。

(2) 按税收负担能否转嫁分类

按税负能否转嫁，可将税收分为直接税和间接税。凡税负不能转嫁，纳税人与负税人一致的税种为直接税；凡税负能够转嫁，纳税人与负税人不一致的税种为间接税。一般认为，所得课税和财产课税属于直接税，商品课税属于间接税。但需要指出的是，某种税之所以归属于直接税或者间接税，只是表明这种税在一定条件下税负转嫁的可能性，在实际中，这种税是否真正能够转嫁，则必须根据它所依存的客观经济条件来判断，这与理论上的税收分类并不矛盾。。

(3) 按课税标准分类

按照课税标准分类，可将税收划分为从量税和从价税。国家征税时，必须按照一定标准对课税对象的数量加以计量，即确定税基。有两种方法：一是以实物量为课税标准确定税基；二是以价格为课税标准确定税基。采用前一种方法的税种称为从量税，采用后一种方法的税种称为从价税。从量税的税额随课税对象实物量的变化而变化，不受价格影响，在商品经济不发达时期曾被普遍采用，在现代市场经济条件下，只宜对少数税种采用。我国目前的资源税、城镇土地使用税、耕地占用税、车船使用税等属于从量税。从价税的税额随课税对象的价格变化发生同向变化，收入弹性大，能适应价格引导资源配置的市场经济要求，便于贯彻税收政策和增加税收收入，因而对多数税种课税时采用。

(4) 按税收与价格的关系分类

在从价税中，按照税收与计税价格的关系可将税收划分为价内税和价外税。凡税金是计税价格组成部分的，称为价内税；凡税金独立于计税价格之外的，称为价外税。价内税税收负担较为隐蔽，能适应价税合一的税收征管需要；价外税税收负担较为明显，能较好地满足价税分离的税收征管要求。我国目前的消费税、营业税属于价内税，增值税属于价外税。

(5) 按税收管理权限分类。

以税收管理权限为标准，全部税种可划分为中央税、地方税、中央地方共享税。税收管理权限主要包括立法权、征收管理权和收入使用权。这三方面权限均归中央的税种，属于中央税；这三方面权限均归地方的税种属于地方税。严格意义上的中央税或地方税，应是三权归一的税，这样也就不存在共享税。由于各个国家的政体和国情不同，严格意义的中央税和地方税仅存在于一些联邦制国家。对单一制国家而言，或者是所有税种的立法权均归中央，同时将一部分税种的征收管理权和收入使用权给予地方；或者是几乎所有税种的立法权和征收管理权均归中央，地方只拥有部分税种的收入使用权；另外，规定某些税种的收入使用权由中央和地方按一定比例分配，从而产生了共享税。

在实际操作中，一般按税收使用权的归属进行划分。税收使用权归中央的属中央税，税收使用权归地方的属地方税，税收由中央和地方按一定比例分成的属中央地方共享税。这里

所说的收入使用权不考虑中央对地方转移支付导致的实际收入使用权的变化。我国基本适用这一划分标准。按现行财税体制，中央税三权归一；地方税的立法权基本归中央，征收管理权和收入使用权归地方；中央地方共享税的立法权和征收管理权归中央，收入使用权共同分享。

3.2.3 与投资建设项目相关的税费

(1) 资源税

资源税以各种自然资源的开采者为课税对象，是为了调节资源级差收入并体现国有资源有偿使用而征收的一种税。现行的资源税征税依据是 1993 年 12 月 25 日国务院发布的《中华人民共和国资源税暂行条例》，1993 年 12 月 30 日财政部发布的《中华人民共和国资源税暂行条例实施细则》，并于 1994 年 1 月 1 日起施行。

资源税的特点：一是只对特定资源征税；二是具有收益税性质；三是具有级差收入税的特点；四是实行从量定额征收。

资源税的纳税义务人是在中华人民共和国境内开采资源税暂行条例规定的矿产品或者生产盐的单位和个人。

资源税的征收范围共有七类：原油、天然气、煤炭、黑色矿原矿、有色金属矿原矿、其他非金属矿原矿和盐。

属于下列情况的资源税可以减免：

- 1) 开采原油过程中用于加热、修井的原油，免税；
- 2) 纳税人在开采或者生产应税产品过程中，因意外事故或者自然灾害等原因遭受重大损失的，由省、自治区、直辖市人民政府酌情决定减税或者免税。
- 3) 国务院规定的其他减税、免税项目。

(2) 土地税

土地税是政府凭借政治权力，以土地为征税对象无偿征收货币，以取得财政收入的一种工具。现行土地税种有：耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税、契税(土地)等。

1) 耕地占用税，是指国家对占用耕地建房或者从事其他非农业建设的单位和个人，依其占用耕地的面积征收的一种税。1987 年 4 月 1 日，国务院发布《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》，并从发布之日起施行。

耕地占用税的特点：一是具有行为税的特点；二是具有税收用途补偿性的特点；三是实行一次性征收；四是耕地占用税以县为单位，以人均耕地面积为标准，分别规定单位税额；五是耕地占用税征收标准的确定具有较大的灵活性。

耕地占用税的征收范围：耕地占用税以纳税人实际占用的耕地面积计税，按照规定税额一次性征收，包括国家所有和集体所有的耕地。

占用耕地建房或者从事其他非农业建设的单位和个人为耕地占用税的纳税义务人。

属于下列情况的可以减免耕地占用税：军事设施用地；铁路线路、飞机场跑道和停机坪用地；炸药库用地；学校、幼儿园、敬老院、医院用地。

2) 城镇土地使用税，是以征收范围内的土地为征税对象，以实际占用的土地面积为计税依据，按规定税额对拥有土地使用权的单位和个人征收的一种税。国务院在 1988 年 9 月 27 日发布了《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》，并于当年 11 月 1 日起实施。

城镇土地使用税的特点：一是对占用或使用土地的行为征税；二是征税对象为国有土地；

三是征收范围比较广；四是实行差别幅度税额。

城镇土地使用税的征收范围是城市、县城、建制镇、工矿区。在这些范围内使用土地的单位和个人，为城镇土地使用税的纳税义务人。

政府对下列土地的使用实行税收优惠：党政机关、人民团体、军队自用的土地；由政府财政部门拨付事业经费的单位自用的土地；宗教寺庙、公园、名胜古迹自用的土地；市政街道、广场、绿化地带等公共用地；直接用于农、林、牧、渔业的生产用地；经批准开山填海整治的土地和改造的废弃土地，从使用的月份起免缴土地使用税 5~10 年；由财政部另行规定免税的能源、交通、水利设施用地和其他用地。

3) 土地增值税，是对有偿转让国有土地使用权及地上建筑物和其他附着物产权、取得增值性收入的单位和个人征收的一种税。国务院于 1993 年 12 月 13 日发布了《中华人民共和国土地增值税暂行条例》，自 1994 年 1 月 1 日起在全国开征土地增值税，财政部于 1995 年 1 月 27 日颁布了《中华人民共和国土地增值税暂行条例实施细则》。

土地增值税有以下几个特点：一是以转让房地产取得的增值额为征税对象；二是征税面比较广；三是采用扣除法和评估法计算增值额；四是实行超率累进税率；五是实行按次征收。

土地增值税的课税对象是有偿转让国有土地使用权及地上建筑物和其他附着物产权所取得的增值额。

转让国有土地使用权及地上建筑物和其他附着物产权并取得收入的单位和个人为土地增值税的纳税义务人。

纳税人有下列情形之一的，按照房地产评估价格计算征收土地增值税：隐瞒、虚报房地产成交价格的；提供扣除项目金额不实的；转让房地产的成交价格低于房地产评估价格，又无正当理由的。

属于以下情况可以享受土地增值税的免税优惠：纳税人建造普通标准住宅出售、增值额未超过扣除项目金额 20% 的；因国家建设需要依法征用、收回的房地产。

4) 契税，是以所有权发生转移变动的不动产为征税对象，向产权承受人征收的一种财产税。现行契税是按 1997 年 7 月 7 日重新颁布的《中华人民共和国契税暂行条例》的规定，于 1997 年 10 月 1 日起实施。

契税的特点：一是契税属于财产转移税；二是契税由财产承受人缴纳。

契税的征收范围包括国有土地使用权出让；土地使用权转让，包括出售、赠与和交换，不包括农村集体土地承包经营权的转移，房屋买卖，房屋赠与和房屋交换。

在我国境内转移土地、房屋权属，承受的单位和个人为契税的纳税义务人。

国家规定下列情况可以减免契税：党政机关、事业单位、社会团体、军事单位承受土地、房屋用于办公、教学、医疗、科研和军事设施的，免征；城镇职工按规定第一次购买公有住房的，免征；因不可抗力灭失住房而重新购买住房的，酌情准予减征或者免征；财政部规定的其他减征、免征契税的项目。

(3) 增值税

增值税是对销售货物或者提供加工、修理修配劳务以及进口货物的单位和个人就其实现的增值额征收的一个税种。1993 年 12 月 13 日，国务院发布了《中华人民共和国增值税暂行条例》，同年 12 月 25 日，财政部下发了《中华人民共和国增值税暂行条例实施细则》，于 1994 年 1 月 1 日起施行。

增值税具有以下优点：第一，有利于贯彻公平税负原则；第二，有利于生产经营结构的合理化；第三，有利于扩大国际贸易往来；第四，有利于国家普遍、及时、稳定地取得财政收入。

增值税的征收范围包括货物、应税劳务和进口货物。

在我国境内销售货物或者提供加工、修理修配劳务以及进口货物的单位和个人均为增值税的纳税人。

条例规定，对下列产品实行增值税的优惠政策：农业生产者销售的自产初级农业产品；避孕药品和用具；古旧图书；直接用于科学研究、科学试验和教学的进口仪器、设备；外国政府、国际组织无偿援助的进口物资、设备；来料加工、来件装配和补偿贸易所需进口的设备；由残疾人组织直接进口供残疾人专用的物品；销售自己使用过的物品（不含游艇、摩托车和汽车）。

(4) 营业税

营业税是对我国境内的单位和个人提供应税劳务、转让无形资产、销售不动产取得的收入征收的一种税。它是地方税中的主体税种。

营业税的征税范围包括：

1) 交通运输业：航空运输、水路运输、铁路运输、公路运输、管道运输、索道运输、缆车运输、装卸搬运等。

2) 建筑业：建筑、安装、修缮、装饰、其他工程作业。

3) 金融保险业：贷款、融资租赁、金融商品转让、金融经纪业、其他金融业、保险业。

4) 邮电通信业：邮政、电信。

5) 文化体育业：文化业、体育业、培训业务、游览场所门票。

6) 娱乐业：歌舞厅、音乐茶座（包括酒吧）、台球、保龄球、高尔夫球、游艺场所等。

7) 服务业：旅店业、饮食业、旅游业、租赁业、广告业、仓储业、代理业、其他服务业。

8) 转让无形资产：土地使用权、商标权、专利权、非专利技术、商誉、著作权。

9) 销售不动产：建筑物、构筑物、土地附着物。

营业税的纳税人是在我国境内有偿提供应税劳务、转让无形资产、销售不动产的单位和个人，包括所有内资企业、外商投资企业和个体经营者。

营业税的计税依据为纳税人在提供应税劳务、转让无形资产、销售不动产取得的营业额。包括向对方收取的全部价款和价外费用。价外费用包括向对方收取的手续费、基金、集资费、代收款项、代垫款项及其他价外费用。此外，计税依据还有特殊规定：如对从事建筑、修缮、装饰和其他工程作业的，纳税人无论与对方如何结算，其营业税计税依据均应包括工程所用原材料、其他物资和动力价款在内；从事安装工程作业，凡所安装的设备价值作为安装工程产值的，其营业税计税依据应包括设备的价款在内等。

(5) 消费税

消费税是对某些特定消费品和消费行为征收的一种税。国务院于1993年12月13日颁布了《中华人民共和国消费税暂行条例》，财政部1993年12月25日颁布了《中华人民共和国消费税暂行条例实施细则》，并于1994年1月1日开征消费税。

消费税的特点：一是征收范围具有选择性；二是征税环节具有单一性；三是征收方法具有选择性；四是税率、税额具有差别性；五是税负具有转嫁性。

在我国境内生产、委托加工和进口国家规定消费品的单位和个人，为消费税的纳税义务人。金银首饰消费税的纳税人是在我国境内从事商业零售金银首饰的单位和个人；委托加工、委托代销金银首饰的，委托方也是纳税人。

条例规定的消费税征税范围包括：烟、酒及酒精、化妆品、护肤护发品、贵重首饰及珠宝玉石、鞭炮焰火、汽油、柴油、汽车轮胎、摩托车、小汽车等 11 种商品。

现行规定对纳税人出口应税消费品，免征消费税；国务院另有规定的除外。出口应税消费品的免税办法，由国家税务总局规定。

(6) 企业所得税

企业所得税，是指对我国境内的一切企业(不包括外商投资企业和外国企业)，就其来源于我国境内外的生产经营所得和其他所得而征收的一种税。现行企业所得税法主要是 1993 年 12 月 23 日国务院发布的《中华人民共和国企业所得税暂行条例》和 1994 年 2 月 4 日财政部发布的《中华人民共和国企业所得税暂行条例实施细则》。

企业所得税的特点：一是征税对象是所得额；二是应税所得额的计算比较复杂；三是征税以量能负担为原则；四是实行按年计征、分期预缴的征税办法。

企业所得税以纳税人取得的生产、经营所得和其他所得为征税对象。

现行规定对下列情况的企业所得税实行优惠政策：

1) 国务院批准的高新技术产业开发区内的企业，减按 15% 的税率征收所得税；新办的高新技术企业自投产年度起免征所得税两年。

2) 为了支持和鼓励发展第三产业企业(包括全民所有制工业企业转换经营机制举办的第三产业企业)，可按产业政策在一定期限内减征或者免征所得税。

3) 企业利用废水、废气、废渣等废弃物为主要原料进行生产的，可在五年内减征或者免征所得税。

4) 国家确定的“老、少、边、穷”地区新办的企业，可在三年内减征或者免征所得税。

5) 企事业单位进行技术转让，以及在技术转让过程中发生的与技术转让有关的技术咨询、技术服务、技术培训的收入在 30 万元以下的，暂免征收所得税。

6) 企业遇有风、火、水、地震等严重自然灾害，可在一定期限内减征或者免征所得税。

7) 新办的劳动就业服务企业，当年安置城镇待业人员达到规定比例的，可在三年内减征或者免征所得税。

8) 高等学校和中小学办工厂，可减征或者免征所得税。

9) 民政部门举办的福利生产企业可减征或者免征所得税。

10) 乡镇企业可按应缴税款减征 10%，用于补助社会性开支的费用。

外商投资企业和外国企业所得税是对我国境内的外商投资企业和外国企业及其他经济组织就其所得额征收的一种税。1991 年 4 月 9 日，第七届全国人民代表大会第四次会议通过《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》。1991 年 6 月 30 日，国务院发布《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法实施细则》，并于 1991 年 7 月 1 日起实施。

(7) 城市维护建设税

城市维护建设税，是对从事工商经营，缴纳产品税或增值税、消费税、营业税的单位和個人征收的一种税。1985 年 2 月 8 日国务院正式颁布了《中华人民共和国城市维护建设税暂行条例》，并于 1985 年 1 月 1 日起在全国范围内施行。

城市维护建设税的特点：一是税款专款专用；二是属于一种附加税；三是根据城镇规模设计税率；四是征收范围较广。

城市维护建设税的征收范围包括：城市、县城、建制镇、工矿区。应根据行政区划作为划分标准。

凡缴纳产品税或增值税、营业税的单位和个人，都是城市维护建设税的纳税义务人。

对城市维护建设税有如下的特殊规定：

- 1) 海关对进口产品代征增值税、消费税的，不征收城市维护建设税；
- 2) 对出口产品退还增值税、消费税的，不退还已缴纳的城市维护建设税；
- 3) 对金融业调增 3% 征收的营业税，不征收城市维护建设税；
- 4) 对于因减免税而需要进行“三税”退库的，可同时退库城市维护建设税；
- 5) 对于铁道部集中缴纳的营业税税额，统一规定按 5% 缴纳城市维护建设税。

(8) 教育费附加

教育费附加是为发展教育事业而征收的一种专项资金。教育费附加由税务机关负责征收，其收入纳入财政预算管理，作为教育专项资金，由教育行政部门统筹安排，用于改善中小学教学设施和办学条件。

1986 年 4 月 28 日国务院发布《征收教育费附加的暂行规定》，7 月 1 日起施行。1990 年进行了修改，并于当年 8 月 1 日按新的修改规定施行。

国务院有关文件规定，凡缴纳增值税、营业税、消费税的单位和个人，应按规定缴纳教育费附加。外国企业和外商投资企业暂不缴纳教育费附加。

3.2.4 涉外税收和有关政策

涉外税收只是一种约定俗成的名称，而并不是一个科学的概念。从税收是一种分配关系这个本质的角度来考察，涉外税收的定义可以表述为：涉外税收是一国国家税收中涉及外国纳税人的特定部分。它体现为一国政府与其税收管辖权范围内的外国纳税人的税收征纳关系。

(1) 关税

关税是世界各国普遍征收的一个税种。它是指一国海关对进出境的货物或者物品征收的一种税。1985 年 3 月 7 日，国务院发布《中华人民共和国进出口关税条例》。1987 年 1 月 22 日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过《中华人民共和国海关法》，其中第五章为《关税》。1987 年 9 月 12 日，国务院根据海关法重新修订并发布《中华人民共和国进出口关税条例》。

关税的特点：第一，关税是统一的国境征税；第二，关税是以进出境货物或者物品为征收范围；第三，海关是关税征收管理机关；第四，关税是对外贸易政策的重要手段；第五，关税可以起到调节进出口贸易发展的作用。

关税的纳税义务人是进口货物的收货人、出口货物的发货人和进出境物品的所有人。

关税的征税对象包括应税货物和应税物品两类。征税对象因进出口方向不同，其适用的税率也不同。

按现行规定，对下列货物，经海关审查无讹，可以免征关税：

- 1) 关税税额在人民币 10 元以下的一票货物；
- 2) 无商业价值的广告品和货样；

- 3) 外国政府、国际组织无偿赠送的物资；
- 4) 进出境运输工具装载的途中必需的燃料、物料和饮食用品。

有下列情形之一的进口货物，海关可以酌情减免关税：在境外运输途中或者在起卸时，遭受损坏或者损失的；起卸后海关放行前，因不可抗力遭受损坏或者损失的；海关检验时已经破漏、损坏或者腐烂，经证明不是保管不慎造成的。

自 2002 年 1 月 1 日起，我国的税则设最惠国税率、协定税率、特惠税率、普通税率四栏税率。

(2) 关税的种类

关税税种，按照征收的对象或商品流向分为进口税、出口税；按照征税的目的分为财政关税、保护关税、报复性关税和反倾销关税等。

1) 进口税。它是指进口国家的海关在外国商品输入时，根据海关税则对本国进口商所征收的关税。进口税在外国货物输入关境或国境时征收，或者外国货物从自由港、自由贸易区或保税仓库中提出运往国内市场销售，办理通关手续时征收。一般进口税通常分为最惠国税和普通税。前者适用于与该国有最惠国待遇原则贸易条约(或协定)的国家(或地区)的进口商品；后者适用于与该国有没有签订上述条约(或协定)的国家(或地区)的进口商品。最惠国税率比普通税率要低，税率差幅往往很大。例如，美国对绸缎进口，最惠国税率为 11%，普通税率为 60%。第二次世界大战以后，大多数国家加入《关税及贸易总协定》或签订了双边贸易条约或贸易协定，相互提供最惠国待遇，享受最惠国税，因此，正常进口税通常就是指的最惠国税。所谓关税壁垒即高额进口税。在贸易问题尖锐化的情况下，特别是在经济危机时期，许多国家竞相提高进口税，高筑关税壁垒，进行激烈的关税战。

2) 出口税。它是指出口国家的海关对本国产品输往国外时，对出口商所征收的关税。由于征收出口税将增加出口商品成本，削弱本国商品的竞争能力，不利于扩大出口，目前只对在世界市场上已具有垄断地位的商品和国内供不应求的原料品，酌量征收。在某些发展中国家，出于增加财政收入的考虑，也对部分出口商品征收出口税，但有逐渐减少的趋势。拉丁美洲的大多数国家征收 1%~5% 的出口税，亚洲、非洲的一些发展中国家也有征收出口税的。

3) 财政关税，又称收入关税。这是指以增加国家财政收入为主要目的而征收的关税。

4) 保护关税。它是指以保护本国产业的发展和市场为主要目的而对进口产品征收的关税。保护关税按其保护的具体目的分为普通保护关税和特别保护关税。普通保护关税以限制或阻止外国竞争性商品的进口，保护国内幼稚产业为目标；特别保护关税以反倾销、报复、制裁等特定的目标为目的。特别保护关税主要分为进口附加税和差价税两大类。保护关税的税率要高，有时高达百分之几百，实际上等于禁止进口，从而达到保护的目的。目前，虽然可以采用进口许可证、进口配额等办法直接限制进口以及采用倾销、资本输出等办法，冲破关税的限制，使保护关税的作用相对减低，但它仍是贸易保护政策的重要措施之一。

5) 报复性关税。它是指为报复他国对本国出口货物的关税歧视，而对相关国家的进口货物征收的一种进口附加税。

6) 反倾销关税、反补贴关税。它是指进口国海关对外国的倾销商品，在征收关税的同时附加征收的一种特别关税，其目的在于抵销他国补贴。

(3) 出口退税

出口退税是指对出口产品退还其在国内生产和流通环节实际缴纳的产品税、增值税、营

业税和特别消费税。它是国家运用财政手段奖励出口生产，增强出口竞争能力的一种措施。目的是使出口货物以不含税价格进入国际市场，避免对跨国流动物品重复征税，促进对外贸易。其理论依据为：避免国际重复征税；保证国际竞争的公平性；促进一国经济增长。凡某些部件或制成品的出口，如果它已缴纳了所用进口原料的进口税和国内税，以致加大了生产成本，可以退还全额或部分税款。有些国家则规定，产品在本国增值要达到一定比例以上才能享受出口退税；有些国家则规定退税期限，逾期无效。对于未经国内加工生产的进口货物的再出口，则不予退税。

1985年3月，国务院颁发《关于批转财政部〈关于对进出口产品征、退产品税或增值税的规定〉的通知》，规定从1985年4月1日起对出口产品实行退税政策。1994年1月1日起，随着国家税制的改革，建立了以新的增值税、消费税制度为基础的出口货物退(免)税制度。出口退税的范围包括：我国出口的产品，凡属已征或应征产品税、增值税和特别消费税的产品，但国家明确规定不予退还已征税款或免征应征税款的除外。

出口产品一般应同时具备以下三个条件才予以退税：

- 1) 必须是属于产品税、增值税和特别消费税范围的产品。
- 2) 必须报关离境，以加盖海关验讫章的出口报关单和出口销售发票为准。
- 3) 必须在财务上做出口销售。

国家对出口退税产品也做了特殊规定，特准某些产品视同出口产品予以退税。

可以出口退税的企业包括：具有外贸出口经营权并承担国家出口创汇任务的企业，经过经贸主管部门批准、享有独立对外出口经营权的中央和地方外贸企业、工贸公司和部分工业企业；委托出口的企业，主要指具有出口经营权的企业代理出口，承担出口盈亏的企业。

(4) 特惠贸易安排

特惠贸易安排指缔约国间的贸易比与其他国家的贸易更自由的贸易安排。随着经济全球化进程的加快，世界经济逐渐形成了一系列以区域国家集团为基础的贸易集团，集团内部成员国，利用关税和非关税手段对其他国家进行贸易限制，而对成员国却减少限制或实现零限制的国际贸易策略。特惠贸易区大致有三种类型：

- 1) 自由贸易区：成员国间取消关税和配额，但保留每个成员国各自对非成员国的贸易限制的地区、国家间贸易集团。
- 2) 关税同盟：类似自由贸易区，但成员国必须对非成员国采用共同的对外关税和配额。
- 3) 共同市场：成员国形成一个单一市场，并像关税同盟那样，成员国间没有关税和配额，但有共同的对外关税和配额。

3.3 国债

在经济全球化进程迅速加快和金融资本影响日益增强的形势下，国债已从单纯作为弥补财政赤字的权宜之计，转变为相对独立的宏观经济调控手段之一。

3.3.1 国债的性质

国债是指中央财政代表中央政府在国内外发行债券或向外国政府、国际组织和银行借款所形成的国家债务。

(1) 国债的涵义

在信用经济高度发达的当今世界，为某种需要而举债已成为十分普遍的社会现象。举债

的主体或举债人主要有两类：一是私人和企业，二是政府。私人和企业举借的债务成为民间债或私债，政府举借的债务称为公债。公债包括国债和地方债。

国债是一个特殊的财政范畴。它首先是一种非经常性财政收入。因为发行国债实际上是筹集资金，意味着政府可支配资金的增加。但是，国债的发行必须遵循信用原则：有借有还。债券或借款到期不仅要还本，而且还要支付一定的利息。国债具有偿还性，是一种预期的财政支出，这一特点和无偿性的税收是不同的。国债还具有认购上的自愿性，除极少数强制国债外，人们是否认购、认购多少，完全由自己决定，这也与强制课征的税收明显不同。

国债是一个特殊的债务范畴。它与私债的本质区别在于发行的依据或担保物不同。私债是以私人信用为依据，由于作为私人信用保障的私人收入和财产的有限性，其信用基础相对薄弱，从而对债权人来说其风险较大。国债发行的依据是国家信用，而国家信用的基础又是国家的主权和资源。由政府以国家主权和资源作为承担国债偿还责任的基础，其安全性是最高的。在信用评级机构对各类证券的评级中，以国家主权为基础的国债信用评级总是最高的。正是在这种意义上，人们通常把国债称作“金边债券”。

(2) 国债的性质

国债是一种虚拟的借贷资本。国债体现了债权人(持有者)与债务人(国家)之间的债权债务关系。国债在发行期间是由认购者提供闲置资金，在偿付阶段是由国家以财政收入进行还本付息。国债具有有偿、自愿的特征，表现为借贷资本，但不是现实资本，而是一种虚拟资本。国债影响整个社会资本融通，但不会引起社会资本量的变化。对国债的持有者来说，资金的使用权已转移到政府手中，所持有的仅是一张所有权证书，它本身不是资本，而只是债权。

国债体现着一定的分配关系，是一种延期的税收。国债的发行，是政府运用信用方式将一部分已作分配并已有归宿的国民收入集中起来；国债资金的运用，是政府通过财政支出的形式进行再分配；而国债的还本付息，则主要是由国家的经常收入来承担。因此，从一定意义上讲，国债的发行和使用是国民收入的再分配。

3.3.2 国债的功能

(1) 弥补财政赤字

通过发行国债弥补财政赤字，是国债产生的主要动因，也是现代国家的普遍做法。用债弥补财政赤字，实质是将不属于政府支配的资金在一定时期内让渡给政府使用，是社会资金使用权的单方面转移。政府也可以采用增税和向银行透支的方式弥补财政赤字。但是，增加税收客观上受经济发展速度和效益的制约，如果强行增税，就会影响经济发展，使财源枯竭，得不偿失；同时，增加税收又要受立法程序的制约，也不易为纳税人所接受。通过向中央银行透支来弥补财政赤字，等于中央银行财政性货币发行，可能会扩大流通中的货币量，导致通货膨胀。比较而言，用发行国债的方式弥补财政赤字，一般不会影响经济发展，可能产生的副作用较小。第一，发行国债只是部分社会资金使用权的暂时转移，流通中的货币总量基本不变，一般不会导致通货膨胀。第二，国债的认购通常遵循自愿的原则，通过发行国债获取的资金基本上是社会资金运动中游离出来的部分，也就是企业和居民闲置的资金，将这部分资金暂时交由财政使用，一般不会对经济发展产生不利的影晌。

当然，也不能把国债视为医治财政赤字的灵丹妙药。因为，第一，财政赤字过大，形成债台高筑，还本付息的压力又进一步加大财政赤字，互为因果，最终会导致财政收支的恶性

循环。第二，社会闲置资金是有限的，政府集中过多，将会减少民间部门可借贷资金的供给，或提高民间部门的投资成本，产生“挤出效应”。

(2) 筹集建设资金

筹集建设资金是从财政支出或资金使用角度来说明国债的功能。国债是政府在正常收入形式以外，筹集资金用于经济建设的一种重要手段。我国 1987 年开始发行重点建设债券和重点企业建设债券(其中包括电力债券、钢铁债券、石油化工债券)，国债资金的用途很明确，就是用于基础产业的投资。1998~—2004 年，我国每年发行的国债中，都包括 1000 多亿元的建设性国债，主要用于基础设施、社会保障事业的建设和重点行业的更新改造。

(3) 调节经济

发行和使用国债是对国民收入的再分配，反映了社会资源的重新配置，是财政调节经济的重要手段。政府发行国债首先会改变民间和政府部门占有资源的规模，影响社会资源在两大部门原有的配置格局。国债资金用于不同方向，又会对经济结构产生多方面的影响：用于公共投资，将会改变原有的投资与消费的比例；用于公共消费，将会改变社会的消费结构。进一步说，政府发行国债，扩大财政支出的过程，能够调节社会总供需关系，是扩张性财政政策的重要工具。另外，短期国债还可以作为中央银行进行公开市场操作，调节货币流通量的重要手段。

3.3.3 国债的种类

(1) 以举债的形式为标准

国债可分为国家借款和发行债券。国家借款是最原始的举债形式。国家向外国政府、银行、国际金融组织等举借外债和本国中央银行借债时，主要采取国家贷款形式。但国家借款通常只能在债务人数量较少的条件下进行。在应债主体很多的情况下，则应采用发行债券的形式。

(2) 以发行的地域为标准

国债可分为内债和外债。内债是在本国的借款和发行的债券。外债则是向其他国家政府、银行、国际金融组织的借款和在国外发行的债券。

(3) 以流动性为标准

国债可分为可转让国债和不可转让国债。国家的借款通常是不能转让的，只有债券才有上市转让的可能。债券能否上市转让，即是否具有流动性是决定债券吸引力大小的重要因素。

(4) 以偿还期限为标准

国债可分为长、中、短期国债和永久国债。一般将偿还期限在一年以内的国债，称为短期国债，十年以上的称为长期国债，介于二者之间的称为中期国债。

(5) 以付息方式为标准

国债可分为到期一次还本付息国债和定期付息国债。到期一次还本付息国债是指期满时本息一次偿付；定期付息国债是按年或按半年支付利息，本金在期满时一次偿付的国债。

(6) 以利率形式为标准

国债可分为固定利率国债和浮动利率国债。固定利率国债一般适用于短期国债，且物价比较稳定的状态；浮动利率国债一般随着物价变动而调整利率，一般适用于中长期国债。

(7) 其他分类

以国债是否记名为标准，国债可分为记名国债和无记名国债；以国债是否具有相关凭证

为标准，可分为凭证式国债和记账式国债；以国债的认购对象为标准，可分为居民认购的国债、机构认购的国债等；以国债认购过程是否存在强制，可分为强制国债和自由国债；以国债资金的最终用途为标准，可分为建设性国债和赤字国债。

3.3.4 国债的结构

(1) 国债的期限结构

国债的期限结构是指不同期限的国债占国债总量的比例，是政府债务结构的重要组成部分，对国债的顺利发行、流通、偿还以及政府对经济的调控都有重要的影响。在现代社会，长、中、短期国债要优于单一长期或短期的国债结构。

我国国债期限结构中，中期国债数量较大，长期和短期国债较少。

(2) 国债的持有者结构

国债的持有者结构也叫做国债的投资人结构，是国债在不同投资群体之间的分布比例。国债的持有者一般分为个人投资者和机构投资者。机构投资者包括银行、养老保险基金、保险公司、企业和外国投资者等。

在我国国债持有者结构中，个人持有者所占比重较大，而机构投资者所占比重较小。在国内发行的国债，其持有人为单一的国内投资者，国外投资者目前还不能持有我国在国内发行的国债。一般来讲，市场经济国家的国债持有者结构中，机构投资者所占的比重较高。机构投资者比重高，既有利于培养稳定的国债投资者，也有利于稳定国债市场，可减少发行环节，降低发行成本。同时，商业银行大量持有国债也有利于中央银行实施公开市场操作。因此，提高机构投资者的国债持有比重应是我国国债结构调整的一个方向。

3.3.5 国债负担与限度

(1) 国债负担

国债负担，可以从四个方面来具体分析：

1) 国债认购者即债权人的负担。国债政府对企业、个人、银行及非银行金融机构的债务负担。国债的认购是认购者资金使用权的让渡，这种让渡虽是暂时的，但由于在国债偿还之前，认购者不再拥有资金的使用权，将对其经济行为会产生一定的影响，所以国债发行必须考虑认购人的负担能力。

2) 政府作为债务人负担。政府借债也是要偿还的，到期要还本付息。尽管政府利用国债获得了经济利益，但偿债却体现为一种支出，借债的过程也就是政府国债负担的形成过程，所以，政府借债必须考虑自身的负担能力，也即偿还能力，只能量力而行。

3) 纳税人负担。不论国债资金的使用方向如何，效益高低，还债的资金来源最终还是税收。马克思所说的国债是一种延期的税收，就是指税收与国债的这种关系。

4) 代际负担。国债不仅形成一种当前的社会负担，而且在一定条件下还会向后推移，形成代际负担。特别是有些国债的偿还期较长，使用效益又低，连年以新债还旧债并不断扩大债务规模，就会形成这一代人借的债由下一代人甚至下几代人偿还和负担的问题。如果在转移债务负担的同时，利用国债为后人创造了更多的财富或奠定了创造财富的基础，这种债务负担的转移是正常的。如果留给后人的只有净债务，而国债收入已经消费掉，这种债务负担的转移是不正常的，会影响后代人的生产和生活。

(2) 发行国债规模限度

国债限度是指国债规模的最高额度，或国债的适度规模。衡量和表示国债规模，主要有

三个指标：一是历年累积债务总规模，即历年发行的国债中尚未偿还的数额，也叫国债余额；二是当年发行的国债总额；三是当年到期需偿还的国债总额。国债的发行之所以存在适度规模问题，是因为国债的发行会产生多方面的负担，规模过大，超过各方面的负担能力，会对财政和社会经济的正常发展带来负面影响，可能引发财政危机甚至经济危机。

国债规模首先受认购人负担能力的制约。国债的应债来源，从国民经济总体看就是 GDP，GDP 也是认购人整体的应债来源。所以国债限度通常用国债余额占 GDP 的比重即国债负担率来衡量。国债规模同时受政府偿债能力的制约。如果不考虑政府的偿债能力而过量发行国债，就有可能导致政府的债务危机乃至整个经济危机。衡量政府偿债能力的指标通常有两个：偿债率和国债依存度。偿债率是指当年的国债还本付息额占当年财政收入的比重。国债依存度是指当年国债发行额占当年财政支出的比重。

国债的使用效益是影响国债规模的决定因素。国债规模是否适度，还要从国债的最终的使用来考察。如果国债的使用方向、结构安排合理，促进了经济的发展，自然会提高经济对国债的负担能力和政府的偿债能力。相反，如果国债使用效益低下，甚至存在大量浪费现象，则国债规模自然越小越好。

3.3.6 国债的经济效应

(1) 国债的资产效应

国债发行量的变化，不仅影响国民收入，而且影响居民所持有资产的变化，这就是资产效应。当人们持有债券而增加消费，说明债券具有资产效应。因此，国债在经济增长中具有稳定功能。由于国债支付利息是增加居民持有的资产，一方面，人们心中感到富有了而可能增加消费；另一方面，人们的劳动意愿可能随之下降而减少储蓄。因而，发行国债在经济萧条时具有扩大消费，经济旺盛时具有抑制消费的功能，而且人们持有资产是为了预防萧条，所以经济萧条时效应更大，经济繁荣时的效应相对较小。此外，国债利息的支付，也具有稳定的作用，在萧条时期税收收入减少，尤其是实行累进税制，税收减少的趋势更为明显，这时国债利息支付保持在一定水平上，对消费需求会起维持作用。在繁荣时期，税收收入会比国民收入增长更快，而国债利息支付是一定的，这又会起抑制消费需求的作用。

(2) 国债的需求效应

国债融资，增加政府支出，并通过支出乘数效应增加总需求；或将储蓄转化为投资，并通过投资乘数效应，推动经济的增长。

国债对总需求的影响有两种不同情形：一种情形是叠加在原有总需求之上，增加总需求；另一种情形是在原有总需求内部只改变总需求结构，而不增加需求总量。中央银行购买国债是叠加在原有总需求之上的扩张总需求，因为中央银行购买国债将导致银行准备金增加从而增加基础货币，对总需求发挥扩张作用，构成通货膨胀因素。当然，如果中央银行购买国债时又严格限制再贷款规模，则可能不会发生货币供给过量问题。商业银行或企事业单位、居民购买国债，只是购买力的转移或替代，不会产生增加货币供给而扩张总需求的效应。在经济繁荣时期，由于资金供应紧张，发行国债会带动利率上升，可能对民间投资发生“挤出效应”，不利于民间投资的增长；在经济萧条时期，实际上是把商业银行暂时闲置的资金转由财政使用，将储蓄转化为投资，弥补了储蓄与投资之间的缺口，这样不仅可以推动经济的增长，而且有利于提高商业银行的效益。

(3) 国债的供给效应

发行国债作为一种扩张政策，当用于治理周期性衰退时，具有刺激需求，拉动经济增长的作用，但国债同时具有增加供给总量和改善供给结构的作用。国债用于投资，自然增加投资需求，但用于投资也必然提供供给，而且用于投资领域的不同，也就同时改变供给结构。例如，政府利用国债投资于基础设施、高新技术投资、风险投资、农业投资和开发大西北投资等，既增加了有效供给，也基本解除了长期存在的基础设施的“瓶颈”，改善了供给结构。这也就是国债的供给效廊。

3.4 财政政策的目标和工具

财政政策是指政府根据宏观经济规律的要求，为达到一定目标而制定的指导财政工作的基本方针、准则和措施。

3.4.1 财政政策目标

财政政策目标就是财政政策所要实现的期望值。首先，这个期望值，受政策作用范围和作用强度的制约。超出政策功能所能起作用的范围取值是政策功能的强度所不能达到的，目标也无法实现。其次，这个期望值在时间上具有连续性，在空间上具有一致性要求。通常基本财政政策是一个在较长时期内发挥作用的财政政策，也称其为长期性财政政策。一般性财政政策则是在一个特定时期内发挥作用的财政政策。财政政策目标从空间上取值，具有层次性特征，它要求各层次财政政策目标取值方向，从总体上一致。再次，政策目标作为一种期望值，它的取值受社会、政治、经济、文化等环境与条件的限制，并且取决于民众的要求与政府的行为。因此，政策目标的确定是一个科学的、民主的选择和决策过程。根据我国经济社会发展的需要及财政的基本特点，我国财政政策的目标可归结为以下六个方面：

1) 充分就业。充分就业是指合乎法律规定条件，有能力工作的人都可以找到有报酬的工作。充分就业之所以成为国家财政政策的基本目标，一是因为宝贵的劳动力资源不充分用来创造物质和精神财富，是社会资源的一种极大的浪费；二是失业存在会不可避免地给失业者个人家庭带来苦难，并可能引发一系列社会问题。

2) 价格水平相对稳定。这是财政履行稳定和发展经济职能的基本要求。价格相对稳定，并不是冻结价格，而是把价格总水平的波动约束在经济稳定发展可容纳的空间，保持基本稳定。财政的收支要促进总供给与总需求的平衡。

3) 收入的合理分配。收入分配既要有利于充分调动社会成员的劳动积极性，同时又要防止贫富过分悬殊。税收负担的合理分配，建立完善的社会保障体系，是实现收入合理分配目标的关节点。

4) 经济适度增长。适度增长就是要使速度、比例、效益相协调，因此不仅要考虑需要，而且要考虑财力、物力的可能，量力而行。财政的量入为出，对经济的增长有制约的作用。

5) 社会生活质量逐步提高。经济发展的目的是为了提高人民的生活水平和生活质量，而这不仅取决于个人消费需求的实现，而且取决于社会公共需要的实现。财政政策要满足公共需要的要求。

6) 国际收支平衡。国际收支是一国与世界其他国家之间的以货币计量的全部经济往来，包括进口出口、资本流进流出等，用国际收支平衡表记录和反映。国际收支出现逆差，会影响本国汇率的稳定，进而威胁整个经济系统的安全。因此，国家把国际收支平衡作为追求的目标，并把这一目标建立在经常性项目保持盈余的基础上。

财政政策以上目标是履行财政职能的要求，也是财政职能的具体化。实现这些目标需要货币政策、产业政策、投资政策等其他经济政策的协同配合，需要深化经济体制改革，但财政政策有重要的地位与作用。

3.4.2 财政政策工具

财政政策工具是财政政策主体所选择的用以达到政策目标的各种政策手段。通常把财政政策工具分为三类，即国家预算、财政收入和财政支出。财政收入类的政策工具有税收和国债，财政支出类政策工具包括政府购买性支出和转移性支出。

(1) 国家预算

国家预算作为国家的财政收支计划，可以通过年度预先制定的收支规模和收支差额，以及在执行过程中的收支追加变动实现其调控功能。通过确定政府可支配的收入规模，可以确定政府的投资规模和消费规模，影响经济中的货币流量，从而对整个社会的总需求及总供给关系产生影响。

(2) 税收

税收是财政政策的一个有力工具，主要用来实现经济稳定和收入合理分配的目标。宏观税率(即税收收入占 GDP 的比例)的确定，是财政政策实现调控目标的基本度量选择。宏观税率的高低意味着政府集中掌握的财力或动员资源的能力高低。税收调节社会总供求的方式有两种：一是在自动稳定机制作用下，税收受经济波动影响而自动增减，以减少经济波动的幅度；二是政府根据经济形势的发展变化，采取相机抉择的税收政策，即政府通过选择税种、税率、税收优惠、税收惩罚等调节工具和作用力度的变化，主动实现供求平衡。税收优惠或税收惩罚主要是在征收正税的基础上，为了某些特殊需要而实行的鼓励性措施或惩罚性措施，还可以通过累进的所得税制和财产税制，调节过高收入，从而实现收入的合理分配。

(3) 国债

国债最初是政府组织收入，弥补财政赤字的重要手段。随着信用制度的发展，国债已成为调节货币供求，协调财政与金融关系的重要政策工具。一方面，国家可以把国债资金用于基础产业的发展，促进产业结构的优化。另一方面，国债政策的运用，可以调节社会总供求的平衡，实现经济稳定增长的目标。国债调节经济主要体现在下述三种效应上：

1) “挤出效应”，即由于国债的发行，使民间部门的投资或消费资金减少，从而对民间部门的投资或消费起调节作用。

2) “货币效应”，即国债发行引起货币供求变动。它一方面可能使部分“潜在货币”变为现实流通货币，另一方面则可能把存于民间部门的货币转到政府部门或由于中央银行购买国债增加货币的投放。

3) “收入效应”，就是国债的发行可以使国债持有人在国债到期时，不仅收回本金而且得到利息。此外还产生收入转移的效应，由于政府发行国债主要用于社会公共需要，这样，在一般纳税人与国债持有人之间就产生了收入的转移问题。此外，国债所带来的收入与负担问题，不仅影响当代人，而且还影响后代人，存在着所谓“代际”的收入与负担的转移问题。

(4) 政府购买

政府购买可分为政府投资和政府消费。在市场经济条件下，政府投资的项目主要是指那些具有自然垄断特征、外部效应大、产业关联度高、具有示范和诱导作用的基础性产业、公

共设施以及新兴的高科技主导产业。政府的投资能力与投资方向对经济结构的调整起重要作用，可以调整产业结构、技术结构、资源结构，促使经济结构优化升级。作为一种诱发性投资，它可将“基础瓶颈”制约所压抑的民间部门的生产潜力释放出来，并使国民收入的创造达到一个较高的水平。这就是政府投资在“基础瓶颈”条件下所产生的“乘数效应”。在通货膨胀或通货紧缩的情况下，政府投资可以通过政府购买乘数效应迅速地缩小或扩大社会总需求，是政府进行需求管理的重要手段。政府消费由政府用于维持国防、行政事业费开支等的支出构成，政府的消费可以直接影响总需求，也可通过消费的变化间接影响民间部门的投资和消费行为。

(5) 转移性支出

转移性支出可分为社会保障支出和财政补贴支出。在经济萧条或经济繁荣时期，政府社会保障和社会福利支出的增减变化，可以增加或减少居民的可支配收入，影响社会有效需求，实现对经济的调节作用。财政补贴支出可在一定程度上缓和供求矛盾。

3.5 财政政策取向

根据财政政策具有调节经济周期的作用来划分，可分为自动稳定的财政政策和相机抉择的财政政策。

3.5.1 自动稳定和相机抉择的财政政策

(1) 自动稳定的财政政策

自动稳定的财政政策是指某些能够根据经济波动情况自动发生稳定作用的政策，它无需借助外力就可直接产生调控效果。财政政策的自动稳定性主要表现在两个方面：第一，税收的自动稳定性。第二，政府支出的自动稳定性。

(2) 相机抉择的财政政策

相机抉择的财政政策意味着某些财政政策本身没有自动稳定的作用，需要借助外力才能对经济产生调节作用。为了发挥财政调控国民经济总量的不同功能，可选择扩张性财政政策、紧缩性财政政策和中性财政政策。

扩张性财政政策，又称松的财政政策，它是指通过财政分配活动来增加和刺激社会的总需求。扩张的财政政策的作用机理是通过减税和增加财政支出规模扩大社会的投资需求和消费需求。由于财政支出大于财政收入，结果表现为财政赤字。在经济衰退时期，国民收入小于充分就业的均衡水平，总需求不足。这时政府通常采取扩张性的财政政策，增加政府支出和减少政府税收。

紧缩性财政政策又称紧的财政政策，是指通过财政分配活动来减少和抑制总需求。在经济繁荣时期，国民收入高于充分就业的均衡水平，存在过度需求。这时政府通常采取紧缩性财政政策，增加政府税收和减少政府支出。

中性的财政政策是指财政的分配活动对社会总需求的影响比较温和，财政收支总量在原有基础上只作小幅度调整，而主要对收入结构或支出结构作适度调整，对总需求既不产生扩张效应，也不产生紧缩性效应的政策，在维持社会总供求对比的既定格局条件下，保持社会总供求的同步增长。我国曾根据宏观调控的需要实行过适度从紧的财政政策、积极的财政政策、稳健的财政政策。

3.5.2 适度从紧的财政政策

适度从紧的财政政策，不等于一般的紧缩性财政政策。我国在 1993~1997 年，为了抑制通货膨胀，确定了价格总水平涨幅低于经济增长率的总体调控要求，相应地实施了适度从紧的财政政策和适度从紧的货币政策。适度从紧的财政政策的主要内容是加强收支管理、整顿财税秩序、努力增收节支、控制财政赤字。具体措施是全面强化税收征管，使财政收入保持较快增长，与国内生产总值的增长相适应；坚持量入为出，控制支出总量，优化支出结构，保证重点需要，促进经济结构的调整与优化，使财政支出的增长低于收入的增长；压缩财政赤字，控制债务规模；加强预算外资金管理。

3.5.3 积极的财政政策

积极的财政政策，不等于扩张性财政政策。我国实行积极的财政政策，是在 1997 年亚洲金融危机爆发后，1998 年初国内出现有效需求不足和通货紧缩趋势的特殊背景下提出并实施的。积极的财政政策的主要内容，一是发行长期建设国债，扩大政府投资，重点用于农村水利、交通通信等基础设施和基础产业建设，并加大对企业技术改造的支持力度，增加对重大项目装备国产化、高新技术产业化、环保与生态建设以及科学教育方面的投资。二是调整税收政策，包括暂停征收固定资产投资方向调节税、调整企业所得税等有关税收政策以带动投资需求，提高出口退税率以刺激外贸出口等。三是调整收入分配政策，促进消费需求的扩大。

3.5.4 稳健的财政政策

稳健的财政政策，不等于中性财政政策。稳健的财政政策包括两个方面：总量与结构。从总量上看，既不扩张，也不紧缩，即既不继续大规模发行长期建设国债、扩大赤字规模，使税收持续过快增长；也不全部停发长期建设国债、不放弃已采取的、被实践证明具有“稳定经济和结构优化相结合”效果的“结构性”减税措施，而是把握一定的力度，使长期建设国债规模、财政赤字规模、税收增长处于一个合理的区间，合理确定财政支出的比重和投向。从结构上看，实行“有保有压”，一方面促进瓶颈、短缺部门的发展，另一方面控制那些过热行业的发展，以减少经济增长过程中出现的结构性扭曲。

3.6 财政政策对投资建设的影响

政府调控投资意味着政府要在投资领域发挥作用或承担一定的责任。其原因在于：投资是一把双刃剑，如果投资规模、结构不合理的话，会影响经济的正常增长，而且市场自发调节的成本很高。政府调控投资的目标：一是调节投资总量，通过政府的调控使社会总投资等于社会总储蓄；二是调节投资结构，通过政府的调控使投资结构协调和投资结构优化。

3.6.1 财政政策对投资总量的影响

(1) 财政政策对投资总量的调节方式

财政政策对投资总量的调节是通过财政收入和支出两方面来实现的。收入方面对投资总量的调节主要是通过税收实现的。在经济不景气时，通过减税和税收优惠可以增加个人可支配收入和企业利润，增强他们的投资能力，扩大其投资需求，从而增加投资总量。反之，在经济过热时，通过增税或减少税收优惠，使企业和个人的收入减少，削弱其投资能力，控制全社会投资规模过度膨胀。支出方面对投资总量的影响首先表现为财政自身的投资支出，这项支出规模占总投资比重的大小决定了对投资总量的影响程度；其次财政投资的带动效应，在经济不景气时，通过财政投资带动其他投资主体的介入，进而引起其他经济主体的投资增

加来扩大投资总量；而在经济过热时，减少财政投资的支出会使需要财政支持的投资不能实现，对投资总规模扩张起到抑制作用。

(2) 财政政策调节投资总量的作用过程

通过发行建设国债来扩大政府的投资规模是财政政策调节投资总量的一个重要方面。国债投资政策的具体内容，就是在当年财政预算难以支持政府投资进一步扩大的情况下，通过发行长期建设国债的方式增加国债的发行，满足政府扩大投资的需要，实现政府通过扩大支出刺激需求的宏观经济管理目标。因此，国债投资政策就是扩大政府支出的方式之一。

乘数效应说明了投资增加刺激国民经济增长的作用。当投资增加时，经济扩张，国民收入增量大于投资增量，投资刺激经济增长的倍数等于投资乘数；在投资减少时，经济收缩，国民收入减少量大于投资的减少量，投资减少导致经济收缩的倍数也等于乘数。具体表达式为：

$$K=1/(1-MPC)=1/MPS$$

式中 K 表示乘数，MPC 表示边际消费倾向，MPS 表示边际储蓄倾向。乘数公式表明，投资乘数的大小与边际消费倾向或边际储蓄倾向有关。

3.6.2 财政政策对投资的结构调节

财政政策对投资建设的结构调节是通过产业政策、区域政策和价格政策来实现的。通过对不同产业、不同地区采取不同的税率政策、财政补贴政策及其他的鼓励投资的优惠政策，增强这些产业和区域的投资吸引力。价格调节是国家通过对其控制价格的产品制订优惠性价格的办法，提高投资主体对国家鼓励建设项目投资的积极性。具体可从两方面采取措施：一是对项目建设所需购买的主要设备或高科技设备由国家财政给予一定比例的价格补贴；二是对国家控制价格的产品项目，在投产后一定时期维持较高的价格，使项目建设能获得较好收益，如：已在一些铁路新线上执行过的新路新价等等。此外，国家掌握的建设债券发行和企业股票上市的批准权，都可以用来支持国家鼓励发展的项目建设，增加投资主体向这些项目投资的积极性，达到调整投资结构的目的。

3.6.3 政府投资对民间投资的影响

在一定条件下，政府投资对民间投资可能会发生“挤出效应”。

(1) 政府投资的“挤出效应”

所谓“挤出效应”，是指由于政府发行国债规模过大，从而引起利率上升，或引起对有限信贷资金的竞争，导致民间部门投资减少。它将使政府扩张性财政支出的效应部分地甚至全部地被抵销。因此，国债规模及投向必须合理，如产生“挤出效应”，国债政策必须进行调整与转向，以保证其可持续性。

(2) 产生“挤出效应”的条件

1) 经济中资源是否得到充分利用。如果经济中资源没有得到充分利用，劳动力、资金、土地资源供给充足，厂商能以较低的要素价格水平得到所需要的资源要素，则意味着价格水平不会随产量变动而变动，此时，总供给曲线是接近水平线的。此时，国债扩张导致的政府支出增加的收入效应较大，而价格水平不变或上升幅度很小，因而对利率影响较小，从而对私人投资影响也较小，挤出效应也较小。反之，如果经济中资源已得到充分利用，则挤出效应较大。

2) 货币供给是否相应增加。如果货币供给没有相应增加或增加额不能满足货币需求增加

的需要，则国债扩张将产生挤出效应；反之，则不会产生挤出效应。不论中央银行直接借款给政府，还是在政府向公众借款的同时，中央银行通过商业银行体系向流通领域增加货币供给，都可以抑制利率因政府支出扩张而上升。因此，货币政策与财政政策配合使用可以抵销挤出效应，即在增加财政支出的同时，增加货币供应量。

3) 社会经济活动是否达到充分就业水平。在经济已经达到充分就业水平以后，即使货币供给增加，政府支出扩张的挤出效应也将难以避免。因为此时国民收入水平超出充分就业收入，意味着社会需求过度、资源约束紧张，而价格水平急剧上涨。价格上涨使货币供给的实际价值减少，利率上升产生挤出效应，国民收入也随之下降。所以，在经济已经达到充分就业后，仍然扩张政府支出，即使增加货币供给，最终也避免不了挤出效应。

第 4 章 货币政策

货币是商品交换不可缺少的媒介，货币政策是政府用于宏观调控的重要政策。本章从介绍货币入手，分别对货币政策的目标、工具、外汇和外汇管理、货币政策和外汇管理对投资建设的影响、货币政策与财政政策的关系做了介绍。

4.1 货币

货币在商品世界中是作为价值的代表而出现的，是固定地充当一般等价物的特殊商品。货币的产生与发展是一个社会历史现象。货币的形态随着社会生产的不断扩大也不断改变着其形式。货币形态的演进经历了四个主要的阶段：实物货币、表征货币、信用货币和电子货币。其中，现代货币的形式是信用货币，而电子货币则是新型的信用货币。

4.1.1 货币的作用

(1) 货币的本质

货币首先是商品，它与其他商品一样，是人类劳动的产物，是价值和使用价值的统一体。但货币又不是普通商品，而是特殊商品，其特殊性表现在：第一，货币是衡量一切商品价值的材料，具有同其他一切商品相交换的能力，成为一般的交换物；第二，货币具有二重化的使用价值。货币从它的自然属性来说，与其他商品一样具有特殊的使用价值，如金可作饰物的材料，但更重要的是它对任何人都具有同样的使用价值，是一般等价物，握有它就等于握有任何使用价值。

(2) 货币的职能

货币的职能就是货币本身所具有的功能，是货币本质的具体表现。货币有价值尺度、流通手段、贮藏手段、支付手段、世界货币等五大职能。其中，价值尺度和流通手段是最主要的两大职能。

(3) 信用货币

信用货币是以信用活动为基础产生的，能够发挥货币作用的信用工具。信用货币的主要形式是银行券(纸币)，其他的形式有商业票据和存款货币。商业票据是在商业信用广泛发展的基础上产生的。它是提供商业信用的债权人，为保证自己对债务的索取权而掌握的一种书面债权凭证，主要分为期票和汇票两种。商业票据通过“背书”可以流通转让，因而可以发

货币流通手段和支付手段的职能，是一种以银行信用作保证的，能用于流通和支付的信用工具，因而也是一种货币。存款货币是指能够发挥货币作用的银行存款，主要是指能够通过签发支票办理转账结算的活期存款。

目前世界各国实行的都是不兑现的信用货币制度，它的主要特点是：

1) 它是一种没有金属本位币的货币制度。黄金退出流通之后，切断了黄金与银行券联系，黄金不再执行货币的职能，银行券在形式上不再规定含金量，不再兑换黄金，但它袭用金属本位币的单位名称。

2) 不兑现的银行券由国家法律规定强制流通，发行权集中于中央银行或发钞银行，成为无限法偿货币和最后支付手段。

3) 银行券由银行通过信用渠道投入流通，存款货币通过银行转账结算。随着金融发展程度的提高，现金流通的数量和范围越来越小，而非现金流通成为货币流通的主体。

(4) 本位货币

本位货币是一个国家的基本通货和法定的计价结算货币。在金属货币制度下，本位币可以自由铸造。在纸币制度下，本位币由国家垄断发行。本位币具有无限法偿能力。纸币是国家强制发行和流通的不能兑现的货币符号。纸币是因流通才有价值，它不能退出流通，一般也不能超越国界流通。

(5) 基础货币

基础货币也称“高能货币”或“货币基数”，是指政府金融当局(一般是中央银行)能够直接控制的货币，由流通中现金和商业银行等金融机构在中央银行的存款准备金构成，它是货币供应量扩张或收缩的基础。

4.1.2 货币供应

(1) 货币乘数

货币乘数也称货币扩张系数，是用以说明货币供给总量与基础货币之倍数关系的一种系数。货币乘数对货币供给的影响表现为：在基础货币一定的条件下，货币乘数与货币供给成正比。

(2) 货币供给主体

1) 中央银行是基础货币的供给主体。在货币乘数一定时，若基础货币增加，货币供给量将成倍地扩张；基础货币减少，则货币供给量将成倍地缩减。由于基础货币能为金融当局所直接控制，在货币乘数不变的条件下，金融当局即可通过控制基础货币来控制整个货币供给量。

2) 商业银行是存款货币创造的主体。商业银行创造的货币是派生存款，派生存款和原始存款共同构成了商业银行的活期存款总额。所谓原始存款，是指商业银行所接受的现金存款以及中央银行对商业银行的再贷款。原始存款是商业银行从事资产业务的基础。所谓派生存款，则是指商业银行通过贷款、投资等资产业务转化来的存款。

(3) 货币供应量

货币供应量是指在某一时点上全社会承担流通手段和支付手段职能的货币总额。它主要包括机关团体、企事业单位和城乡居民所拥有的现金和在金融机构的存款。

货币供应量数据主要是从加工整理后的银行概览中取得，一般表现为银行存款、流通中现金等金融机构的负债。货币供应的数量、流动性状况是社会总需求变化的货币表现。调控

货币供应量就是调控总需求，目的是使总需求与总供给平衡。

根据货币的流动性，可以将货币供应量分为不同的层次。了解不同层次的货币供应量，对科学分析货币的流通状况、正确制定和执行货币政策具有非常重要的意义。

各国对不同层次货币供应量规定的口径有所不同。

中国人民银行将我国货币供应量指标划为：

M_0 ：流通中的现金。

M_1 ：狭义货币供应量。 $M_1=M_0+$ 企事业单位活期存款

M_2 ：广义货币供应量。 $M_2=M_1+$ 企事业单位定期存款+居民储蓄存款+其他存款

现金 M_0 ，是中国人民银行依法发行的流通中的人民币，包括纸币和硬币。现金是货币供应量中最活跃的货币，随时可作为流通手段和支付手段购买商品和劳务，与居民消费物价水平有密切关系，历来为中央银行所关注。现金发行量，是指银行投放出去的现金和收回来的现金轧差后，净投放到社会上的那部分现金，又被称为市场货币流通量。商业银行投放现金主要渠道有：储蓄存款现金支出、工资性现金支出、行政企事业单位管理费现金支出、农副产品收购现金支出。商业银行收回现金主要渠道有：储蓄存款现金收入、商品销售的现金收入、月艮务事业现金收入、税收收入。

M_1 是反映企业资金松紧的重要货币指标，其流动性反映了企业生产经营状况，有助于分析短期经济运行的状况，日益成为中央银行调控的重要指标。

M_2 ，其流动性次于 M_1 ，但反映社会总需求的变化，有助于分析当前经济运行的走势，在宏观调控中具有重要意义。在进行宏观经济形势分析时，常用 $M1 / M_0$ 来说明货币的流动性。

(4) 货币供给的制约因素

制约银行货币供给的因素主要有以下几方面：

1) 社会对贷款的需求状况。在商业银行有能力增加贷款的条件下，如果社会不存在贷款需求，或者贷款需求很少，那么商业银行创造派生存款的能力就会消失或大大减少；反之，如果贷款需求很大，商业银行会促使存款派生过程继续进行下去，直至达到最大限度。

2) 商业银行存款的保留情况。商业银行如果将保留的准备金维持在法定的最低存款准备金水平上，则会使存款派生能力达到最大限度。但在某些情况下，如对企业生产难以把握，预期未来资金供应紧张等，商业银行会宁愿牺牲一部分贷款利息，而保留超额准备金。这样，会削弱存款派生能力，减少货币供应量。

3) 企事业单位及个人手持现金情况。流通中的现金只有流入银行才成为原始存款，增加银行派生存款能力。如果社会公众手持现金数量增加，在中央银行没有增加货币发行，也没有增加对商业银行贷款的条件下，会导致商业银行原始存款的减少，从而成倍减少货币供应量。

4.1.3 货币流通

货币作为商品交换的媒介不断与商品和劳务换位的运动就是货币流通。

(1) 货币流通规律

货币流通规律，又称货币需要量规律，是指在一定时期内流通中所需要的货币量的规律。货币作为流通手段和支付手段，不断地从一个所有者手中转移到另一个所有者手中，就形成了货币流通。流通中的货币量由货币流通规律所决定。货币流通规律包括金属货币流通规律和纸币流通规律。

纸币是国家发行的强制使用的价值符号。纸币本身没有价值，是在流通过程中代替金属货币执行流通手段职能的价值符号。当纸币发行量超过流通中金属货币必要量时，过多的纸币不会自行退出流通领域，必然会引起单位纸币所代表的实际价值低于其名义价值，即货币贬值。纸币的贬值又会引起物价上涨，甚至会导致通货膨胀。

(2) 货币需求

货币需求是指社会各部门在既定的收入或财富范围内能够而且愿意以货币形式持有的数量。在理解货币需求的含义时，要注意：

1) 货币需求是一个存量概念，它主要考察在特定的时点和空间范围内，社会各部门在其拥有的全部资产中愿意以货币形式持有的数量或份额。

2) 货币需求是有条件限制的，是一种能力与愿意的统一。它以收入或财富的存在为前提，在具备获得或持有货币的能力范围之内愿意持有的货币量。只有同时满足两个基本条件才能形成货币需求：一是必须有能力获得或持有货币；二是必须愿意以货币形式保有其资产。

3) 现实中的货币需求不仅仅是指对现金的需求，而且包括了对存款货币的需求。

4) 人们对货币的需求既包括了执行流通手段职能的货币需求，也包括了执行价值贮藏手段职能的货币需求。

(3) 影响货币需求的主要因素

1) 收入。一般来说，收入与货币需求总量之间有同方向变动关系。改革开放以来，我国个人的收入水平增长较快，对货币需求发生了重要影响。同时，企业之间随着计划性实物调配方式的废除，货币收支迅速增加，也对我国货币需求产生重要影响。因此，在经济货币化程度提高的过程中，货币需求有增加的趋势。

2) 价格。价格和货币需求，尤其是交易性货币需求之间，是同方向变动的关系。实际经济生活中，物价的变动对货币需求的影响很大。

3) 利率。利率变动与货币需求量之间的关系是反向的，一般来说，利率越高，各微观经济主体的货币需求越少；利率越低，货币需求则越多。

4) 货币流通速度。货币流通速度与货币总需求是反向变动关系，并且在不考虑其他因素的情况下，二者之间的变化存在固定的比率关系。

5) 其他资产的收益率。其他资产的收益，包括债券、股票等收益是人们持有货币的机会成本。所以，其他资产的收益率越高，货币需求就越少；反之，其他资产的收益率越低，则货币需求就越多。货币(M₂)本身的收益可抵销持有货币的机会成本。

6) 企业与个人对利润与价格的预期。当企业对利润预期很高时，往往有很高的交易性货币需求，而当人们对通货膨胀的预期较高时，往往会增加消费，减少储蓄，抢购和持币待购成为普遍现象。因此，它与货币需求呈反向变动。

7) 财政收支状况。财政盈余时，意味着对货币需求的减少，而出现赤字时，则表现为对货币需求的增加。

8) 其他因素。如信用的发展状况，金融机构技术手段的先进程度和服务质量的优劣，国家的政治形势和改革进程以及我国的民族特性、生活习惯、文化传统等对货币需求也有一定的影响。

4.1.4 通货膨胀

通货膨胀是指在纸币流通情况下，由于货币供应过多而引起货币贬值、物价总水平持续

上涨的经济现象。对通货膨胀含义的理解，应把握以下两点：

一是通货膨胀与纸币流通相联。它是纸币流通条件下的特有现象。通货膨胀作为一种货币现象，与社会制度并无内在的必然联系。

二是通货膨胀与物价相联。如果纸币数量增加而商品数量不变，流通中的纸币币值就会降低，商品价格就会上涨。同时，货币的币值是相对于一般商品和劳务的购买力，而不是与某一种(或某一部类)商品和劳务相对应的。因此，通货膨胀中的货币贬值只能与物价总水平相联。此外，通货膨胀与物价的持续上涨相联。经济生活中季节性、暂时性或偶然性的价格上涨不能视为通货膨胀。

(1) 通货膨胀的类型

通常从不同角度把通货膨胀划分为不同的类型。

1) 按通货膨胀的原因可划分为：需求拉动型通货膨胀、成本推动型通货膨胀、供求混合推动的通货膨胀和结构失调型通货膨胀。

2) 按物价总水平上涨的幅度不同，一般分为温和式通货膨胀、奔腾式通货膨胀和恶性通货膨胀。温和的通货膨胀是指每年物价上升比例在 10% 以内。奔腾式通货膨胀，指年通货膨胀率在 10%~100% 之间。超级通货膨胀或恶性通货膨胀，指通货膨胀率在 100% 以上。

3) 按照通货膨胀产生的原因分类，可分为财政赤字型通货膨胀、银行信贷型通货膨胀、结构调整型通货膨胀、经济过热型通货膨胀和外债型通货膨胀。财政赤字型通货膨胀，是指由于财政出现巨额赤字，导致货币贬值，引起通货膨胀。银行信贷型通货膨胀，是指由于银行信贷规模过大，货币发行过多，货币超经济发行引起货币贬值，造成通货膨胀。经济过热型通货膨胀，主要是由于发展中国家急于改变落后状况，经济发展过热引起的通货膨胀，表现为投资和消费双膨胀。外债型通货膨胀，主要由于外债负担过重，外贸逆差过大以及国际国内市场价格相差悬殊所引起的通货膨胀。

4) 按照对价格的预期程度分类，可分为未预期到的通货膨胀和预期到的通货膨胀。未预期到的通货膨胀，指价格上升的速度超出人们的预料或者根本没想到价格会上涨的问题。预期到的通货膨胀，指与人们预期的价格上涨幅度相同。这种通货膨胀具有自我维持的特点，有时又被称为惯性的通货膨胀。

5) 按照对价格影响的差别分类，可分为平衡的通货膨胀和非平衡的通货膨胀。平衡的通货膨胀，指各种商品和生产要素的价格(包括工资率、租金、利率等)，都按相同的比例上升。非平衡的通货膨胀，指各种商品和生产要素价格上升的比例并不完全相同。

6) 按表现形式分类，可分为公开型通货膨胀、隐蔽型通货膨胀和抑制型通货膨胀。公开型通货膨胀，指通过物价水平统计反映出来的通货膨胀。隐蔽型通货膨胀，指没有通过物价水平统计反映出来的通货膨胀。抑制型通货膨胀，指价格管制条件下，通过排队、搜寻、寻租等途径反映出来的通货膨胀。

以上各种对通货膨胀进行的划分并不是对立的，而是常常互有交叉。

(2) 通货膨胀的测定指标

1) 居民消费价格指数(CPI)。在本书第 1 章“宏观经济和宏观调控”中已作说明。

2) 商品零售价格指数(RPI)，是反映城乡商品零售价格变动趋势和程度的相对数。商品零售物价的调整变动直接影响到城乡居民的生活支出和国家的财政收入，影响城乡居民购买力和市场供需平衡，影响消费与积累的比例。因此，计算商品零售价格指数，可以从一个侧面

反映国民经济运行情况和消费品的供求情况。商品零售价格指数是采用分层抽样调查方法取得的，即在全国选择不同经济区域和分布合理的地区以及有代表性的商品作为样本，对市场价格进行经常性的调查，以样本推断总体。

3) 国内生产总值(GDP)平减指数(或称缩减指数),是按当年价格计算的国内生产总值与按某一基期固定价格计算的国内生产总值的相对数。可以衡量不同时期内价格总水平变化的程度。这个指数的特点是能够综合反映生产、流通、消费各环节价格总水平的变动,具有综合性。但计算十分繁杂,时效性差,一般一年才能公布一次;而且在科技快速发展时期,需求结构和供给结构的变动加快,而统计权数的调整难以做到与此相适应。这一指数,在我国目前主要用于研究工作。

(3) 通货膨胀形成的原因

导致通货膨胀发生的原因很多,概括起来有直接原因和深层次原因两个方面。

通货膨胀的直接原因是货币供应过多。用过多的货币量对应既定的商品和劳务量,其结果只能是货币贬值、物价上涨,出现通货膨胀。

通货膨胀的深层次原因有以下几方面:

1) 需求拉上。通常是指经济运行中总需求过度增加,超过了既定价格水平上商品和劳务的供给,从而引起货币贬值,造成物价总水平上涨。财政赤字、信用膨胀、投资需求膨胀和消费需求膨胀是造成社会总需求膨胀的四个具体因素。

2) 成本推动。包括工资的提高,国内的或进口的原材料、能源、设备等价格的上涨,导致成本增加,而使制成品价格较大幅度上涨,从而引起通货膨胀。

3) 结构因素。除了总量因素以外,经济结构问题也会引发通货膨胀。对通货膨胀影响较大的主要是各大部类之间的比例关系、三大产业的比例关系、积累与消费的比例关系、国内需求与国外需求的比例关系、商品供求品种比例关系等方面的失衡都可能导致通货膨胀。

4) 预期不当。在持续的通货膨胀情况下,公众对通货膨胀会产生预期。如果预期不当,对通货膨胀的走势产生过于悲观的估计,物价就会以更快的速度上涨,形成实际上的本期通货膨胀,这又会对下一轮的公众预期产生不良影响,导致未来的通货膨胀。

在通货膨胀产生的现实过程中,通常是各种因素综合起作用的。

(4) 通货膨胀对经济的影响

1) 通货膨胀对生产的影响。通货膨胀在生产方面的影响是多方面的,其中最突出的表现在下面两点:首先,通货膨胀破坏社会再生产的正常进行,导致生产过程紊乱;其次,通货膨胀使生产性投资减少,不利于生产的长期稳定发展。因为商品价格的上涨会使企业的生产成本迅速上升,资金利润率下降,同样的资本投资于生产领域比投资于流通领域特别是投资于金融市场获利要少得多,而后者获利的机会和数量要多得多。

2) 通货膨胀对流通的影响。首先,通货膨胀打破流通领域原来的平衡,使正常的流通受阻;其次,通货膨胀还会在流通领域制造或加剧供给与需求之间的矛盾,因为在通货膨胀情况下,人们抢购惜售,投机者大搞囤积居奇,使本来供需平衡的市场状况变成不平衡;另外,在通货膨胀时期,由于物价大幅度上涨,币值降低,潜在的货币购买力就会转化为现实的购买力,同时,人们由于对货币不信任而不断转手,使货币流通速度加快,这将进一步加剧通货膨胀。

3) 通货膨胀对分配的影响,主要是改变了原有收入和财富占有的比例。在通货膨胀改变

收入分配比例过程中，依靠固定工资收入生活的成员是受害者，而从事商业活动的单位和个人，特别是在流通领域哄抬物价、变相涨价、“搭车”提价的不法单位和个人得到好处。通货膨胀还改变原有财富占有比例，如社会成员的财富是以实物资产保存的，当其所持有的资产物价上涨率大于物价总水平上涨率时，那么就是受益者；反之则相反。对于那些以货币持有财富的人，是受损者。而以货币形式负债的人，是受益者；债权人是利益受损者。

4) 通货膨胀对消费的影响。通货膨胀对生产性消费的影响与之对生产的影响类似。对生活性消费的影响有三：一是减少了居民的实际收入，意味着居民消费水平的下降，从而限制下一阶段生产的发展；二是由于物价上涨的不平衡性，高收入阶层和低收入阶层所受的损失不一样，加剧了社会成员之间的矛盾；三是造成市场混乱，加剧了市场供求之间的矛盾，使一般消费者的损失更大。

(5) 治理通货膨胀的主要措施

通货膨胀产生的原因比较复杂，治理通货膨胀必须对症下药，对其直接原因与深层次原因、社会总供给与社会总需求等多方面进行综合治理。其主要对策有：

1) 控制货币供应量。由于通货膨胀形成的直接原因是货币供应过多，因此治理通货膨胀的一个基本对策就是控制货币供应量，使之与货币需求量相适应，通过稳定币值以稳定物价。

2) 需求政策。对于需求拉上型通货膨胀，调节和控制社会总需求是个关键。对于社会总需求的调节和控制，主要是通过制定和实施正确的财政政策和货币政策来实现的。在财政政策方面，主要措施是大力压缩财政支出，努力增加财政收入，坚持收支平衡，不搞赤字财政；在货币政策方面，主要采取紧缩信贷，控制货币投放，减少货币供应总量的措施。采用财政政策与货币政策相配合，综合治理通货膨胀。在发生较严重的通货膨胀时，通常用“双紧”政策减少总需求，对控制通货膨胀有明显的效果。

3) 收入政策，即工资和物价管制政策。针对成本推进型通货膨胀，当工资—物价螺旋式上升出现时，冻结工资和物价，能用较小的代价遏制通货膨胀，又不造成大规模失业，其效果取决于劳资双方与政府的合作。同时，强制性收入政策会妨碍市场机制对资源的有效配置。如果价格策划的同时没有采取相应的紧缩需求的政策，将使公开的通货膨胀转为隐蔽型的通货膨胀。

4) 供给政策。针对有效供给不足、需求相对过剩造成的通货膨胀，着力增加生产性供给。主要措施有：减税、削减政府开支和限制货币增长率，稳定物价。其优点是，强调了一向被人们忽视的供给方面的因素，从供给入手，缺点是过分夸大了减税的作用。

5) 结构调整。针对结构性通胀的主要措施有：一是不变动税收总量，而只调节各种税率及其施行的范围；不变动支出总量，而调节支出项目；二是调整利率结构和信贷结构。优点是强调了供给中的结构性因素；缺点是缺乏总量上的压缩。

6) 其他政策，包括限价和指数化等措施。指数化政策是指主要经济变量(如收入、利率等)与通货膨胀率挂钩的政策。物价指数上涨，各经济变量相应增加，从而消除通货膨胀对经济运行、收入分配、资源配置的不良影响，防止继续发生通货膨胀。指数化政策中最重要的是收入指数化。通过指数化，可以抵销或缓解物价波动对收入的影响，缓解通货膨胀造成的收入分配不公问题，而且可以暂时避免抢购商品、贮物保值等推动物价上涨加剧的行为。问题是没有解决引起通货膨胀的隐患，只是权宜之计，而且往往会引起工资与物价轮番提高(涨价)的恶性循环，引发严重的通货膨胀。

4.1.5 通货紧缩

通货紧缩是与通货膨胀相对应的概念，通货紧缩是指货币供应不足而导致的货币升值、物价持续下跌的经济现象。常用价格总水平作为衡量指标。一般认为价格总水平连续6个月负增长即为通货紧缩。价格总水平连续下降或长期处于0~1%之间是否为通货紧缩，目前还有不同看法，不能定论。

(1) 通货紧缩的类型

1) 按通货紧缩持续的时间可分为：长期性通货紧缩、中期性通货紧缩和短期性通货紧缩。

2) 按通货紧缩的严重程度可分为：轻度通货紧缩、中度通货紧缩和严重通货紧缩。

3) 按通货紧缩和经济增长的关系可分为：伴随经济增长率减缓的通货紧缩和伴随经济增长率上升的通货紧缩。

4) 按通货紧缩和货币政策的关系可分为：货币紧缩政策情况下的通货紧缩、货币扩张政策情况下的通货紧缩和中性货币政策情况下的通货紧缩。

(2) 通货紧缩对经济的影响

在一般意义上说，超过一定程度或合理限度的通货紧缩对经济发展是不利的。这种不利影响主要表现在以下方面：

1) 通货紧缩不利于消费需求的增长和市场的扩大。

2) 通货紧缩使实际利率上升，使投资项目的吸引力下降，不利于投资需求增长。

3) 通货紧缩带来的经济衰退使人们的收入减少，就业压力增大，社会矛盾突出。

4) 在通货紧缩比较严重的情况下，企业和个人债务负担加重，银行坏账增多，危及社会信用，加剧金融动荡；通货紧缩还可能引发银行业的危机，严重制约货币政策的实施。

5) 在通货紧缩和经济衰退的情况下，社会资金流向会发生很大变化，更多的资金会脱离实体经济体系转向投机性较强的虚拟经济，如证券的二级市场等。

6) 国际市场需求不足，各国出口竞争更加激烈，国际贸易关系趋于紧张。

总之，超过合理限度的通货紧缩或严重的通货紧缩对经济增长和社会发展具有极为不利的影响。

(3) 治理通货紧缩的主要措施

1) 实行扩张性的财政政策，以扩大政府需求。

2) 扩大信用规模，增加货币供应量，以增加企业的需求。

3) 适当降低利率，促进投资和消费。

4) 调整收入分配政策，增加各阶层特别是低收入阶层的货币收入，以扩大消费。

5) 建立和完善社会保障体系，减少人们的后顾之忧，降低预期支出，以扩大消费。

与治理通货膨胀一样，通货紧缩的治理是极其复杂的，采取哪种或哪几种措施，其力度如何，怎样进行搭配，要视千变万化的客观环境而定，不可能有固定的方案或统一的模式。

4.1.6 利息和利率的本质和功能

(1) 利息及其本质

利息是指占用资金所付出的代价或放弃使用资金所得到的补偿。它是与信用关系紧密联系的范畴，也是信用关系的基础。利息来源于国民收入或社会财富的增值部分，反映了重新分配社会纯收入的经济关系。

(2) 利率

利息率，简称“利率”，是一定时期内利息额与贷出资金额的比率，体现借贷资金增值的程度，是衡量利息量的尺度。即

利率=利息 / 本金

(3) 利率的种类

按照不同的标准，利率可以划分为以下几种：

1) 按利率的表示方法可划分为：年利率、月利率和日利率。年利率是以年为单位计算利息时的利率，通常用百分数(“%”)表示；月利率是以月为单位计算利息时的利率，通常用千分数(“‰”)表示；日利率是以日为单位计算利息时的利率，通常以万分(“‱”)表示。

2) 按利率的决定方式可分为：官方利率、公定利率与市场利率。官方利率又称法定利率，是由一国中央银行所规定的利率，各金融机构必须执行；公定利率是由民间权威性金融组织(如银行业公会)制定的利率，各成员机构必须执行；市场利率是按照市场供求状况而自由变动的利率，它主要反映了市场内在力量对利率形成的作用。

3) 按借贷期限内利率是否变动可分为：固定利率与浮动利率。固定利率指在整个借贷期限内，利息按借贷双方事先约定的利率计算；浮动利率是指借贷期间，随市场利率的变化情况而定期进行调整的利率。

4) 按利率的制定可划分为：基准利率与差别利率。基准利率是指在多种利率并存的条件下去起决定作用的利率，通常由国家的金融当局确定；差别利率，是指银行等金融机构对不同部门、不同期限、不同种类、不同用途和不同借贷能力的客户存、贷款制定的不同的利率。

5) 按信用行为的期限长短可划分为：中长期利率和短期利率。一年期以内的信用行为称为短期信用，相应的利率即为短期利率；期限超过一年的信用行为通常称为中长期信用，相应的利率是中长期利率。

6) 按利率与价格总水平的关系可划分为：名义利率与实际利率。实际利率是指价格总水平不变从而实际购买力不变条件下的利率；名义利率则包含了通货膨胀因素的利率。通常用名义利率减去通货膨胀率即为实际利率。

从不同的划分标准或划分角度出发，将利率划分为不同种类，有利于阐明各类利率的特征，认识各类利率之间和各类利率内部的联系，从而更好地分析问题、说明问题。需要注意的是，由于划分标准本身可以是交叉的，故一种利率可能同时具备几种性质。

(4) 决定利率水平的因素

利率变化的影响因素主要有经济因素、政策因素和制度因素。

1) 利润的平均水平。利息作为平均利润的一部分，因而利率也是由平均利润率决定的。利率总水平要适应大多数企业的负担能力。如果全社会的平均利润率上升，利率总水平应当提高，反之则应调低利率。

2) 资金的供求状况。在平均利润率既定时，利息率的变动取决于平均利润分割为利息和企业利润的比例，而这个比例是由借贷资本的供求双方通过竞争决定的。

3) 价格总水平变动的幅度。名义利率水平与价格总水平具有同步发展的趋势，即银行必须使存款的名义利率适应价格总水平上涨的幅度，否则难以吸收存款；同时也必须使贷款的名义利率适应价格总水平上涨的幅度，否则难以获得投资收益。这样，价格总水平变动的幅度是决定利率水平高低的重要因素。

4) 商业周期。利率的波动与商业周期有密切的关联性，在商业周期的扩张期上升，而在

经济衰退期下降。

5) 政策因素。利率是国家调节经济的重要手段，是实现经济调控目标的工具。我国的利率基本上属于管制利率类型，利率由国务院统一制定，由中国人民银行统一管理。中国人民银行按照货币政策的要求，调整基准利率，进而推动市场存贷款利率的变化，以增加或减少货币供应量，调节经济活动。

6) 政府预算赤字。如果其他因素不变，政府预算赤字与利率水平将会同方向运动，即政府预算赤字增加，利率将会上升；政府预算赤字减少，利率则会下降。

7) 借款期限和风险。利率随借贷期限的长短及风险大小的不同而不同。通常，借贷期限愈长、风险越大，利率愈高；反之，借贷期限愈短、风险越小，利率愈低。

8) 国际贸易和国际资本流动状况。一般来说，净出口增加时，会导致利率上升；净出口减少时，会导致利率下降。当国外资本(无论是直接投资还是短期的证券投资)流入国内时，将引起中央银行增加货币供应量，导致利率下降；当国外资本流出本国时，将引起货币供应量的减少，导致利率上升。同理，要制约国外资本、国内资本的流出，吸收国外资本的进入或流出的国内资本的返回，要提高利率。

(5) 利率的经济功能

利率作为经济杠杆，具有以下五方面的经济功能，对经济发挥着重要作用：

1) 中介功能。具体表现在：首先，它联系国家、企业和个人三方面的利益；其次，它沟通金融市场与实物市场；其三，它连接宏观经济和微观经济。

2) 分配功能。首先，利率使收入在贷者和借者之间进行分配。其次，利率可以对整个国民收入进行再分配，调整消费和储蓄的比例。

3) 调节功能。利率的调节功能主要是通过协调国家、企业和个人三者的利益来实现的。它既可以调节宏观经济活动，又可以调节微观经济活动。首先，利率能够调节社会资本供给。在其他条件不变的情况下，利率提高，国民储蓄率上升，借贷资本增多，社会资本供给就增加；反之，社会资本供给就会减少。其次，利率可以调节投资，对投资在规模和结构两方面都具有调节作用。如利率降低，企业贷款成本降低，会增加投资规模，对不同行业的建设项目贷款实行不同利率，可以引导投资方向，调整投资结构。第三，利率可以调节社会总供求。市场机制通过价格水平和利率水平的变动在一定程度上能够调节各个企业和消费者的投资与储蓄活动，有利于实现总供给和总需求的平衡。

4) 动力功能。利率通过全面、持久地影响各经济主体的物质利益，激发他们从事经济活动的动力，推动整个社会经济走向繁荣。对企业而言，利率能够促进企业加强经济核算，提高经济效益。对个人而言，利率影响其经济行为，一方面引导人们的储蓄行为，另一方面可以引导人们选择金融资产。

5) 控制功能。利率可以把重大经济活动控制在平衡、协调、发展所要求的范围之内。

(6) 利率发挥作用的环境与条件

在现实生活中，由于存在人为的或非经济的因素，利率作用的发挥受到种种限制。这种限制主要有利率管制、授信限量、经济开放程度、利率弹性等。要使其充分发挥作用，必须具备一定条件：

1) 市场化的利率决定机制。利率主要由市场供求决定，能真实灵敏地反映社会资金供求状况，通过利率机制促使资金合理流动，缓和资金供求矛盾。

2)灵活的利率联动机制。利率体系中,各种利率之间相互联系,相互影响,当其中的一种利率发生变动时,另一类利率也会随之上升或下降,进而引起整个利率体系的变动,这就是利率之间的联动机制。利率的联动机制,可以通过紧缩或扩张信用,从而对经济发挥调节作用。

3)适当的利率水平。确定适当的利率水平,一方面能真实反映社会资金供求状况;另一方面使资金借贷双方都有利可图,从而促进利率作用的发挥。

4)合理的利率结构。合理的利率结构变动引起一连串的资产调整,从而引起投资结构、投资趋向的改变,使经济环境产生相应的结构性变化,更加充分地发挥出利率对经济的调节作用。

在我国社会主义市场经济条件下,要充分发挥利率的杠杆作用,就是要强调市场在利率决定中的作用,使政府对利率的调控间接化。中央银行主要规定基准利率,商业银行体系以基准利率为基础,根据市场供求确定具体利率,对利率的升降变化有相当的灵敏度;微观经济主体的融资行为要建立在健全的利益机制基础上,且对不同银行的利率有选择性。只有从几个方面逐步进行改革,才能改善现有利率机制,充分发挥利率对我国经济的作用。

4.1.7 外汇和汇率

(1) 外汇

外汇是国际汇兑的简称,通常有两种涵义:一是指把一个国家(地区)的货币兑换成另一个国家(地区)货币的金融活动,是用于清偿国际间债权债务关系的一种专门性的经营活动;二是指以外国(地区)货币表示的所有可以用于国际结算的支付手段,包括外国(地区)的货币、政府库券、银行存款凭证、银行汇票、商业汇票,以及其他如黄金、特别提款权等有外币价值的资产等等。国际货币基金组织曾定义:“外汇是货币行政当局(中央银行、货币管理机构、外汇平准基金组织或财政部)以银行存款、财政部库券、长短期政府债券等形式所持有的在国际收支逆差时可以使用的债权。”

(2) 汇率

汇率又称汇价或外汇行市,是指两个国家(地区)货币之间兑换时的比价,通常表示为一个单位的本国(地区)货币可以兑换多少他国(地区)的货币,或多少本国(地区)的货币可以兑换他国(地区)一个单位的货币。采用前一种办法表示汇率的方式被称为间接标价法或应收标价法;在这种方式下,当汇率数值增加时,称为本国(地区)货币升值,下降则是货币贬值。用后一种办法表示汇率的方式被称为直接标价法或应付标价法;在这种方式下,当汇率的数值增加时,是本国(地区)的货币贬值,数值减少则是货币升值。目前我国的人民币对外汇率都是采用直接标价法。

在20世纪30年代以前,各国普遍采用金本位制,两国之间的汇率一般按铸币中所含的纯黄金量为比价的基础,根据市场的需求上下浮动。在取消金本位制之后,以纸币和不含贵金属的辅币流通的货币只是价值的符号,其比价主要是根据市场的供求关系上下浮动;当市场对某种货币的需求量大,供不应求时,该币的汇率一般都会上升,反之,如果供大于求,该币的汇率一般会下降。在完全自由的市场条件下,汇率的浮动往往以货币的购买力为平价的基础。

1)基本汇率。它是指一个国家(地区)的货币对特定的关键货币的汇率。由于世界上的国家(地区)的数量众多,而且国际经济往来是多方位的,一个国家(地区)不可能也没有必要对

每种货币都分别制定汇率。一般是选择一个主要国家为对象制定货币的汇率，再根据该种货币与其他货币的汇率，推算出本国(地区)与其他国家(地区)间货币的汇率。被选中的外国货币即为关键货币，其与本国(地区)货币的汇率被称为基本汇率。一般是选择本国(地区)对外经济交易中使用最多，在国际储备中所占比重最大，能够自由兑换，并被大多数国家所接受的货币为关键货币。由于第二次世界大战之后美元在国际经济中占有重要的地位，我国和世界上大多数国家都以本国(地区)货币与美元的汇率作为基本汇率。

2) 官方汇率，又称法定汇率。它是由国家(地区)货币管理机构所规定的汇率，并要求一切外汇交易都必须遵循的汇率，具有法定的意义。官方汇率分为3种：一是单一汇率，即国家只宣布一个汇率，适用于所有的对外交易。二是双重汇率，即规定本国(地区)与外国货币兑换采取两种不同的汇率；多数情况是对商品贸易和流动资本采取不同的汇率，前者是贸易汇率，后者是金融汇率，一般贸易汇率低于金融汇率，目的是鼓励出口，限制资本流入。20世纪80年代前期，我国的官方汇率曾实行双重汇率，即贸易汇率与非贸易汇率。1985年，将贸易汇率与非贸易汇率合并，实行单一汇率。三是多重汇率，即对3种以上不同类型的对外交易分别采取不同的汇率，是针对性更强的汇率政策。

3) 市场汇率。它是指在外汇交易市场上自由买卖外汇所使用的汇率，随市场的供需情况而发生波动。在官方汇率比较合理的情况下，市场汇率一般以官方汇率为基准上下波动；但当官方汇率不能反映供求的实际情况时，市场汇率往往与官方汇率发生较大的偏离。为了防止外汇市场上汇率发生大幅度波动，许多政府都会在市场汇率波动过大时，采取一些干预措施，使之与官方汇率的偏离不致过大，以保持汇率的稳定。当官方汇率与市场汇率偏离较大时，市场上的投机交易会大大增加；在外汇管理管制较严的国家，会出现逃避政府管制的黑市交易。

(3) 汇率制度

汇率制度是指一个国家(地区)为进行国际经济往来，在汇率的管理方面所采用的有关制度。由于汇率关系到本国(地区)的经济发展，世界各国(地区)一般都根据自己国家(地区)的实际情况和需要选择自己的汇率制度。

在20世纪70年代以前，世界上大多数国家实行的是固定汇率制。在70年代早期各国的汇率制度开始分化，大多数发达国家实行了浮动汇率制，资本自由放开；而大多数发展中国家采用了固定汇率制，对资本实行管制。之后，实施固定汇率体系的国家越来越少，在70年代中期，大约85%的发展中国家实施固定汇率，而现在，只有不到35%的发展中国家还实施这个体系。

1) 固定汇率制。两国(地区)货币的兑换比例基本固定，即使变动，也是在固定比例为中心的小范围内上下变动。由于各种因素的影响，任何两个国家(地区)货币之间的兑换比例不可能永远不变，为保持汇率稳定，在波动可能超出规定范围时，政府货币当局必须进行干预。如在第二次世界大战以后，放弃金本位制的一些国家曾建立过以美元为中心的国际货币体系，规定各国货币与美元的汇率波动幅度保持在平均价的上下1%以内，并规定各国政府有义务采取干预措施把汇率波动控制在规定的范围内。由于固定汇率不能适应各国经济发展差别的实际情况，目前世界上的绝大多数国家都不再采用固定汇率制度。

实行固定汇率制的优点是能够降低汇率波动的不确定性，政府货币当局便于管理。但是，固定汇率制缺乏适应国际经济变化的能力，当一个国家无法维持这个汇率时，可能出现货币

崩溃，爆发金融危机，资本外逃，外汇储备剧减，外债增加，国际信用丧失等问题。如1994年的墨西哥比索危机、1997年的亚洲金融危机、1998年的俄罗斯卢布危机，这些发生危机的国家当时都是采用固定汇率制。

2) 浮动汇率制。两国(地区)货币的兑换没有固定的比例关系，也不规定汇率波动的上下界限。因此，政府的货币当局不需要承担维持货币汇率稳定在一定范围内的义务，而是让汇率根据市场上的各种情况自由升降。浮动汇率，可分为两种情况。一是政府货币当局对外汇市场上汇率的波动完全不干预，而是听任其自由升降。这种情况被称为自由浮动。二是政府货币当局在认为有必要时，采取干预行动，一般是使汇率向有利于本国(地区)发展的方向变动。这种情况称为管理浮动。

实施浮动汇率制的好处主要表现在以下几个方面：首先，可以保证货币政策的独立性；其次，可以帮助平滑外部的冲击；第三，政府干预减少，汇率将由市场决定，更具有透明性；第四，不需要维持巨额的外汇储备；第五，提供了“对冲的激励”(Incentives for Hedging)，防范货币波动。

人们对浮动汇率也有一些顾虑。首先，浮动汇率可能不利于贸易和投资；其次，由于汇率自由浮动，人们就可能进行投机套利；第三，如果缺乏规范，独立的货币政策反而会对经济发展带来副作用。

4.2 货币政策的目标

4.2.1 货币政策

(1) 货币政策的特征

货币政策是中央银行为实现既定的目标运用各种工具调节货币供应量，进而影响宏观经济运行的各种政策措施。货币政策有以下几方面特征：

1) 货币政策涉及国民经济发展全局，包括货币供应量、信用量、利率、汇率等宏观经济总量指标，是宏观经济政策体系的重要组成部分。

2) 货币政策调节的对象是货币供应量。调节货币供应量就是调整社会总需求，从而促进整个社会总需求与总供给的平衡。

3) 货币政策属于间接调控的经济手段。

4) 货币政策需将长期目标与短期目标相结合，即将最终目标、中介目标和操作目标相结合。

货币政策构成要素包括：货币政策工具、货币政策中介目标和最终目标。因此，需要正确处理货币政策工具与中介目标的关系，中介目标与最终目标的关系等。

(2) 货币政策的任务

1) 维持适度的货币供应，防止因货币过多或不足而造成通货膨胀或通货紧缩。

2) 提供稳定而良好的货币金融环境，维持适度货币供应，促进经济发展。

3) 进行反周期调节，抵销其他经济因素干扰，促进经济正常运行。

4.2.2 货币政策目标

货币政策的目標是貨幣政策的首要問題。貨幣政策的目標一般包括最終目標、中介目標和操作目標。

(1) 最終目標

保持币值稳定，促进经济增长是我国中央银行货币政策的最终目标。但是，中央银行直接调控价格总水平是很困难的。中央银行主要运用各种货币政策工具，调控货币供应量，在此基础上使总需求与总供给达到基本平衡，实现价格总水平稳定和经济增长。

(2) 中介目标和操作目标

为了实现最终目标，中央银行必须选择某些与最终目标关系密切、中央银行可以直接影响并在短期内可以度量的金融指标作为实现最终目标的中介目标和操作目标。

操作目标是中央银行通过货币政策工具操作能够有效准确实现的政策变量，如准备金、基础货币等指标。中介目标处于最终目标和操作目标之间，是中央银行通过货币政策操作和传导后能以一定的精确度达到的政策变量。通常有市场利率、货币供应量，在一定条件下，信贷量和汇率也可以充当中介目标。通常认为货币政策目标的选取要符合三个标准或兼备三个基本要求：一是可测性。指中央银行能够迅速获得该指标准确的资料数据，并进行相应的分析判断。二是可控性。指该指标能在足够短的时间内接受货币政策的影响，并按政策设定的方向和力度发生变化。三是相关性。指该指标与货币政策最终目标有极为密切的关系，控制该指标就能基本实现政策目标。

我国现行的货币政策中介指标：一是货币供应量，通常包括流通中现金和社会公众、单位在银行的存款。二是信用总量，是银行信用量、合作信用量、国家信用量、股份信用量、企业间商业信用量、银行间同业拆借信用量、民间信用量等各种信用量的总和。三是同业拆借利率，是指各银行和金融机构间的临时资金融通的利率。四是银行备付金及其比率。备付金为超额准备金，银行备付金率是银行(包括非银行金融机构)的存款备付金与当期存款总额的比率。

4.2.3 货币政策的传导机制

货币政策工具借助于中介指标达到货币政策最终目标还存在一个传导机制，其时滞长短直接影响货币政策的效应。

(1) 货币政策的传导顺序

货币政策传导主要是通过机构传导和经济变量传导两方面进行。货币政策传导机制主要环节的顺序是：从中央银行到商业银行等金融机构和金融市场；从商业银行等金融机构和金融市场到企业、居民等非金融部门的各类经济行为主体；从非金融部门经济行为主体到社会各经济变量。

机构传导：中央银行—金融机构和金融市场—企业和居民。

经济变量传导：通过货币价格(利率、汇率)信号和货币供应量的变动把中央银行行为、商业银行行为和居民行为联系在一起，从而引导企业和消费者的行为，影响到整个经济活动。

(2) 货币政策的传导条件

要使货币政策传导顺畅或调控机制灵敏有效，就要有一个合适的外部环境。货币政策传导机制的外部经济环境，必须具备以下几个基本条件：

1) 中央银行的相对独立性。只有不受各级政府的行政干预，独立地针对整个经济发展状况制定货币政策进行宏观调控，才能保证货币政策的正确性、独立性和长期性。

2) 法制健全。顺畅的货币政策传导机制，必须以有效的法规进行规范约束，调控主客体(央行和商业银行等)的法律意识和经营行为都很规范。如果没有完善的法规来管理调控对象，则任何一个环节的违规都可能导致整个传导机制的扭曲和变形，进而影响整个货币政策的实

现。

3) 具有发达的金融市场。金融市场是中央银行运用货币政策工具调节基础货币和金融机构的重要场所，为中央银行实现货币政策间接调控提供了基础性的条件。

4) 具有真正商业动机的市场主体。金融市场各类参与主体必须总是把利润最大化放在交易活动中的首位，把它作为参与市场活动的动力和目标。交易双方在利益机制驱动下，依据市场行情理性地决定自己的行为去获利。否则，利益机制对金融市场中缺乏商业动机的市场参与主体的影响、调节作用将十分微弱。

4.3 货币政策的工具

货币政策工具又称货币政策手段，是指中央银行为调控中介指标进而实现货币政策目标所采用的政策手段。货币政策工具主要包括一般性货币政策工具、选择性货币政策工具和其他货币政策工具等。

4.3.1 一般性货币政策工具

一般性政策工具也称为“三大法宝”，即存款准备金政策、再贴现政策和公开市场业务。

(1) 存款准备金政策

存款准备金分为法定存款准备金和超额存款准备金。法定存款准备金是金融机构按照其存款的一定比例向中央银行缴存的存款。这个比例通常是由中央银行决定，称为法定存款准备金率。如果中央银行提高存款准备金率，金融机构就要增加向中央银行缴存的存款准备金，减少贷款的发放，全社会货币供应量就会相应下降，反之则会增加货币供应量。因此，存款准备金率是一种强有力的货币政策工具。超额存款准备金是金融机构存放在中央银行、超出法定存款准备金的部分，主要用于支付清算、头寸调拨或作为资产运用的备用资金。外国的中央银行，有的只对法定存款准备金计付利息，有的对所有存款准备金都不计付利息。我国对所有存款准备金都计付利息，且利率相对较高。

从货币政策调控来看，如果超额存款准备金利率较高，商业银行可能会主动在中央银行存有较高的超额存款准备金，增加了基础货币需求预测的难度，不利于中央银行准确地调控基础货币和货币供应。较高的超额存款准备金还降低了金融机构对中央银行货币政策操作的敏感性，降低了货币政策调控的有效性。下调超额存款准备金利率，有利于促进货币市场交易，增强金融机构对货币政策操作的敏感性；有利于理顺中央银行的利率关系，逐步建立和完善中央银行利率引导市场利率、市场利率引导商业银行存贷款利率确定的利率形成机制，形成合理的收益率曲线，提高货币政策传导的效率。

存款准备金政策的作用包括：一是调整存款准备金率对货币乘数有影响。准备金率提高，货币乘数减少，银行存款创造信用的规模就减少，就会紧缩经济。反之，就会扩张经济。二是调整存款准备金率对超额准备金有影响。准备金率提高，超额准备金就会减少，商业银行的存款创造能力下降。反之，商业银行的存款创造能力提高。三是变动存款准备金率可以影响社会公众信用需求预期。

存款准备金政策的优点是：对所有存款货币机构的影响是平等的，对货币供给的影响是强有力的，效果明显，收效迅速。缺点是：提高准备金率容易引起货币流动性不足，而且对结构调整不起作用。

从理论上说，变动法定准备金率是中央银行调整货币供给量最简单的办法，然而，中央

银行一般不愿轻易使用变动法定准备金率这一手段。因为，商业银行向中央银行报告它们的准备金和存款状况时有一个时滞，变动的准备金率一般要过一段日子以后（比方说两周以后）才起作用。此外，变动法定准备金率的作用十分猛烈，一旦准备金率变动，所有银行的信用都必然会扩张或收缩。因此，这一政策手段很少使用。如果准备金率变动频繁，会使商业银行和所有金融机构的正常信贷业务受到干扰而感到无所适从。

(2) 再贴现率政策

再贴现是指商业银行用持有的未到期票据向中央银行融资。再贴现率原指中央银行对商业银行持有未到期票据向中央银行申请再贴现时所作的政策性规定，现泛指中央银行对商业银行及其他金融机构的放款利率。再贴现政策一般包括两个方面的内容：一是再贴现率的确与调整；二是规定向中央银行申请再贴现的资格。

再贴现政策的作用表现为：一是再贴现率的升降会影响商业银行金融机构持有的准备金以及向中央银行借款的成本，从而影响它们的贷款量和货币供应总量。当再贴现率提高时，商业银行收缩信用，货币供应量减少；当再贴现率下降时，商业银行扩张信用，货币供应量增加。二是再贴现政策对调整信贷结构有一定的效果。中央银行可以规定并及时调整可用于贴现的票据种类，影响商业银行的资金投向；也可以对再贴现的票据进行分类，实行差别再贴现率，使货币供给结构与产业政策的要求相符合，促进结构调整。三是再贴现政策的告示效应。中央银行通过升降再贴现率，启发社会公众自主调节信用需求，从而影响经济的发展。再贴现率上升时，预示社会公众减少未来对资金的需求；再贴现率下降时，预示社会公众增加未来对资金的需求。

再贴现政策的优点：一是有利于中央银行发挥最后贷款人的作用；二是有利于中央银行调节货币供应量来影响经济；三是对货币供应总量、供给结构具有灵活性和微调性。缺点是：再贴现的主动权在商业银行，中央银行并不能强迫或阻止其贴现行为。随着货币市场的发展，商业银行对贴现窗口的依赖性大大降低，再贴现政策只能影响到前来贴现的银行；再贴现率如果经常变动，会引起市场利率的经常性波动，使企业或商业银行无所适从。

(3) 公开市场业务

公开市场业务，是指中央银行为了影响货币供应量、市场利率而在金融市场上公开买卖有价证券的政策措施。

中央银行公开买卖有价证券，直接影响利率水平高低和利率结构变化。大量买进有价证券，放出货币并推动证券价格上涨，进而导致利率水平下降，对经济产生扩张影响；反之，大量卖出有价证券，回收货币，则对经济产生收缩作用。中央银行根据需要同时购入或卖出不同期限的有价证券，可以达到调节利率结构的目的。公开市场操作可以直接增加或减少商业银行的超额准备金，从而影响金融机构的放贷能力，影响货币供应量。

公开市场业务的优点是：一是中央银行具有完全的主动权，可以控制操作规模大小；二是可以灵活精巧地进行操作，具有较强的伸缩性；三是可以微调，具有较强的可逆转性，一旦发现错误可以立即逆向操作；四是调控效果和缓，震动性小。缺点是：公开市场操作技术性强，政策意图的告示作用较弱，需要有发达的证券市场为前提。

公开市场业务要有效发挥作用应具备以下两个条件：一是中央银行必须具有强大的、足以干预和控制整个金融市场的金融实力；二是要有一个发达的、完善的金融市场且市场必须是全国性的，证券种类必须齐全，并达到一定规模；三是必须有其他政策工具的配合。

现实生活中，三大货币政策工具常常需要配合使用。例如，当中央银行在公开市场操作中出售政府债券使市场利率上升(即债券价格下降)后，再贴现率必须相应提高，以防止商业银行增加贴现。于是，商业银行向它的顾客的贷款利率也将提高，以免产生亏损。相反，当中央银行认为需要扩大信用时，在公开市场操作中买进债券的同时，也可同时降低再贴现率。

4.3.2 选择性货币政策工具

(1) 证券市场信用控制

证券市场信用控制，是指中央银行为抑制过度投机，稳定证券市场，而对证券交易保证金进行的限额规定。

(2) 消费者信用控制

消费者信用控制，是指中央银行根据经济运行状况对房地产以外的各种耐用消费品的销售融资进行控制，以影响消费者有支付能力的货币需求。其主要措施包括：停办消费信用；提高首次付款金额；缩短分期付款的期限；限制可用消费信贷购买的消费品的种类，并严格审查其付款能力等来抑制消费，促进市场平衡。

(3) 房地产信用控制

房地产信用控制，是指中央银行为抑制房地产投机，针对金融机构房地产贷款所采取的限制措施。其主要措施包括：规定信用交易比例；规定银行为经纪人的证券抵押贷款的比例。例如：为促进房地产业健康、持续发展，我国从2005年3月17日起，调整个人住房贷款政策，其中5年期(含)以下贷款年利率调高为3.96%，5年期以上贷款年利率调高到4.41%。并在房地产价格上涨过快的城市或地区，把个人住房贷款最低首付款比例由20%提高到30%。

(4) 优惠利率

优惠利率，是指中央银行着眼于产业结构、产品结构的调整，针对重点发展部门、行业 and 产品的生产和建设投资执行较低的贷款利率，鼓励其发展。

(5) 预缴进口保证金

预缴进口保证金是中央银行要求进口商预缴相当于进口商品总值一定比例的存款，以抑制进口过快增长。

4.3.3 其他货币政策工具

主要有两大类：直接信用控制和间接信用指导。

(1) 直接信用控制

直接信用控制是以行政命令或其他方式，直接对金融机构尤其是商业银行的信用活动进行干预。直接信用控制工具主要包括：

1) 信用配额。主要是对商业银行的信用额度加以合理分配和限制等措施。

2) 直接干预。中央银行以“银行的银行”身份，直接对商业银行的信贷业务给以干预。

3) 流动性比率。规定商业银行流动资产对存款的比重。

4) 利率最高限。规定商业银行的定期储蓄存款所能支付的最高利率。这可以防止金融机构竞相用高利率争夺存款，从而减少投机性贷款，防止社会资金成本过高。

(2) 间接信用指导

间接信用指导是指中央银行通过道义劝告、公开宣传和金融检查等办法来间接影响商业银行等金融机构行为的做法。

1) 道义劝告, 也称“窗口指导”, 是指中央银行运用自己在金融体系中的特殊地位和威望, 通过对商业银行及其他金融机构的劝告, 影响其贷款和投资方向, 以达到控制信用的目的。如在经济衰退时期, 鼓励银行扩大贷款; 在通货膨胀时期, 劝阻银行不要任意扩大信用。道义劝告往往会收到一定的效果, 因为商业银行在许多方面依赖于中央银行, 一般愿意接受中央银行的指导。由于道义劝告不具有强制力, 其效果取决于商业银行及其他金融机构接受和认可的程度。2005 年以来, 中国人民银行认真贯彻国务院确定的“区别对待、有保有压”的宏观调控方针, 加强和改进对商业银行的“窗口指导”和信贷政策引导。

2) 公开宣传, 是指中央银行利用各种场合和机会向金融机构和广大公众宣传金融政策, 以取得各界的支持和配合。

3) 金融检查, 是指中央银行行使监督职能对各类金融机构进行检查。金融检查的内容包括审查其合法性、业务活动的合理性和有无违法违规现象等。

4.4 货币政策取向

货币政策取向有紧缩性货币政策、扩张性货币政策与介于两者之间的中性货币政策。

紧缩性货币政策也叫紧的货币政策或“收紧银根”, 是指严格控制货币供应量, 使货币供给总量趋于下降。经济过度繁荣时, 总需求大于总供给, 应收紧银根, 采取紧缩性的货币政策, 以抑制总需求, 降低物价。

扩张性货币政策也叫松的货币政策或“放松银根”, 是指放松对货币供应量的控制, 使货币供应量较大地超过实际需要的货币量, 借以刺激经济回升。经济萧条时, 总需求小于总供给, 应放松银根, 采取扩张性货币政策, 以刺激总需求。

中性的货币政策是指温和的货币政策, 对货币供应量的扩大或减少控制在较小幅度内, 而主要调整货币供给结构, 从而促进经济结构调整。

4.4.1 适度从紧的货币政策

适度从紧的货币政策不等于紧缩性货币政策。我国在 1993~1997 年实行了适度从紧的货币政策, 主要包括以下五方面的内容:

首先, 制定适当的货币政策最终目标。正确处理抑制通货膨胀和保持经济增长的关系, 促使价格总水平涨幅低于经济增长率。

第二, 保持货币供给基本适度。货币供给既要有利于控制价格总水平上涨, 又要促使经济持续增长。

第三, 保持货币供给结构基本合理。要使 M_0 与 M_1 、 M_2 相互之间保持合理的比例, 使不同层次货币供应量适应生产与消费、储蓄与投资的合理需要。

第四, 根据经济形势的发展, 对货币供给的控制有“松”有“紧”, 实行预调、微调, 防止经济增长起伏过大。

第五, 充分发挥信贷政策引导信贷资金投向的作用, 促进经济结构调整, 支持货币政策目标的实现。

适度从紧的货币政策并不是单纯地紧缩“银根”, 不是搞“一刀切”。同时, 并不排斥在某一时间、在某些方面追加一些贷款。因此, 实施适度从紧的货币政策, 关键在于保持货币供给的合理增长和信贷结构的优化。

4.4.2 适度宽松的货币政策

适度宽松的货币政策不等于扩张性货币政策。采取的措施主要有：公开市场上买进有价证券，降低贴现率并放松贴现条件，降低准备金率，增加货币供给量，降低市场利率等。

在需求不足，未充分就业时，社会总需求较大地落后于社会总供给的经济环境下，扩大货币供应可以使闲置的生产要素得到利用，刺激经济增长，增加就业和产出，保持物价的稳定。适度宽松的货币政策的运用，需要有合理的经济结构和灵敏的经济运行机制。否则，货币政策的功能就会发生弹跳现象。如果产业结构和供给结构失衡，增加的货币供应量就不会形成有效需求，而是沉淀下来。同时也要看到，货币供应量的增长形成的有效需求可能成为生产的巨大拉力，使生产猛增。如果经济机制中没有对生产扩张的制约机制，就会使社会总供给进一步增加，形成新的不平衡。

当已经充分就业时，扩大货币供应不能刺激增长，只能使物价水平上升，名义所得增加，引发通货膨胀。

4.4.3 稳健的货币政策

稳健的货币政策，不等于中性货币政策。我国实行稳健的货币政策，是在1997年亚洲金融危机爆发之后，国内出现有效需求不足和通货紧缩趋势的特殊背景下提出并付诸实施的。我国稳健的货币政策的核心内容是：灵活运用货币政策工具，适当增加货币供应量，加大对经济发展的支持力度；通过中央银行的政策法规和“窗口指导”，引导商业银行贷款投向，提高信贷资金使用效益，促进经济结构调整；执行金融稳定工作计划，发挥货币政策确保金融稳定的作用；在发展货币市场的基础上，积极推进货币政策工具改革，实现货币政策从直接调控向间接调控转变。实行稳健的货币政策，不排斥在特定情况下适度从紧或适度从宽。如我国在2004年和2005年上半年针对经济局部过热，根据中央控制固定资产投资过快增长和“区别对待、有保有压”的方针，在实施稳健货币政策的前提下确定适度从紧的方针，提高了存款准备金率，并对钢铁、电解铝、水泥等生产部门提高贷款利率，控制贷款规模。同时，加大了对农业和符合产业政策要求的建设项目的货币支持力度。

我国稳健的货币政策实施起到了以下作用：第一，货币信贷总量平稳地增长；第二，信贷结构有了大幅度的调整；第三，保持了国内的金融稳定和人民币汇率的稳定；第四，基本实现了货币政策由直接调控转变为间接调控。在稳健的货币政策下，既支持了经济增长，确保了金融稳定；同时货币政策自身也在转变。所以从这个意义来讲，稳健的货币政策在我国是很有成效的。

4.5 外汇管理

4.5.1 我国的外汇管理制度

改革开放以来，我国的外汇管理制度进行了一系列重大改革。一是取消了汇率双轨制，自1994年1月1日汇率并轨之后，开始实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。二是建立了全国统一的银行间外汇交易市场，以银行结售汇制度为基础，机构和个人卖出或购买外汇通过外汇指定银行进行。外汇指定银行又根据结售汇周转头寸管理的规定，进入银行间外汇市场，卖出多余或补充不足的外汇头寸，进而生成人民币汇率。三是实现了人民币在经常项目下的可兑换，不再限制不以资本转移为目的的经常性国际交易和支付。四是对国内企业、外资企业实行结售汇制。在此基础上，允许部分国内企业设立外汇账户，保留一部分外汇。

1994年之后，我国实行的管理浮动制是单一盯住美元，人民币与美元保持相对固定的汇率，跟随美元上涨或下浮。2005年7月，我国的人民币汇率形成机制改革迈出了实质性的一步，将单一盯住美元改为参考一篮子货币的有管理的浮动汇率制。之所以选择这种汇率机制，是因为随着中国经济增长，对外开放程度的提高以及人民币升值的预期，维持盯住美元的汇率制度成本不断提高，对我国经济发展不利。在经济与金融日趋开放的条件下，随着经济形势的发展，我国还将继续进行人民币汇率制度的改革。

(1) 我国汇率制度的特征

现行人民币汇率制度具有以下特征：一是市场汇率，即银行间外汇市场上的供求状况决定人民币汇率，而非官定汇率。二是单一汇率，即境内本外币交易均使用一种汇率，不存在与市场汇率并存的官方汇率。三是有管理的浮动汇率，即人民币汇率可以在规定的区间内浮动，中央银行依靠法律规范和市场手段，调控外汇供求关系，保持汇率基本稳定。

实践证明，这种汇率安排是与我国经济发展阶段、金融监管水平和企业承受能力相适应的，是符合我国国情的。

(2) 经常项目可兑换

人民币经常项目可兑换主要包括以下几个方面：一是经常项目外汇收入实行银行结汇制度；二是取消经常项目外汇支付限制；三是实行进出口收付汇核销制度；四是通过进出口报关联网核查系统进行贸易真实性审核。

(3) 资本项目管制的利弊

对资本项目进行管制的优点是：首先，可以弥补金融市场本身的一些缺陷，如信息的不对称性等等；其次，资本管制可以在固定汇率的体系下维持货币政策的独立性；第三，面对大规模的资本流动，可以保护金融的稳定性，正如1997年亚洲金融危机时中国的经历；第四，利于引导资源的流向。

但是资本管制也是有成本的。首先，由于不是市场决定汇率比价，可能导致资源的无效分配；其次，为腐败等现象提供了土壤；第三，过滤了来自于国际同行的竞争，不利于国内金融部门的发展。

(4) 我国汇率管理体制的改革方向

目前，我国外汇收支管理的基本原则是，在取消经常项目汇兑限制的同时，完善资本项目外汇管理，逐步创造条件，有序推进人民币在资本项目下可兑换。

汇率形成机制改革是我国汇率改革的一项重要议程。汇率改革要与其他改革相衔接。在汇率实现充分浮动之前，应做三件事：一是贸易放开经营大体比较充分，服务贸易比较开放；二是资本项目过度管制得到消除；三是国有商业银行改革大体迈出步伐，主要问题初步得到解决。

4.5.2 我国的外汇储备政策

自20世纪90年代以来我国一直是贸易顺差，每年的外商投资几百亿美元。近几年外汇储备上升较快，到2004年底超过了6000亿美元，各种外债不超过2000亿美元。在我国外汇储备比较充裕的条件下，“考虑调整国际收支平衡有关政策，稳步放宽外汇方面的管制，进一步扩大开放”。

进一步扩大开放的内容包括：移民、非居民的国内资产可以兑换汇出，过去股票、房产、股权投资等只允许将每年的收益兑换成外汇汇出，现在正在研究允许资产转移的操作办法；

允许外商直接投资企业到国内资本市场上市融资；允许国际金融机构在国内发行人民币债券；允许跨国公司集中操作外汇资源；积极研究国内资金进入国外股市投资的政策；出台允许国外资金进入国内 A 股市场的政策；实施“走出去”发展战略，支持企业到境外投资；提高个人出国换汇的指导性限额标准；出境携带外汇更加方便；放宽经常项目下各类企业开立外汇账户以及对外汇账户限额方面的管理。

以上这些方便经常项目汇兑和放宽资本项目过分管制的措施，都有助于进一步改进外汇储备和贸易平衡。

4.6 货币政策和外汇管理对投资建设的影响

货币政策对投资建设的影响主要是通过信贷、利率和汇率的渠道进行的。货币政策对信贷渠道的影响，主要是中央银行调整存款准备金率、再贴现率和“窗口指导”来间接调控商业银行和其他金融机构的信贷规模，从而影响投资建设。这在前面已作了分析。这里着重分析利率和汇率对投资建设的影响。

4.6.1 利率对投资建设的影响

利率渠道是最基本的也是最重要的货币政策传导渠道。贷款利率的高低反映了资金使用成本的大小，对投资建设的贷款额存在着反方向作用，利率越低，投资贷款越多；利率越高，投资贷款越少。

(1) 利率对投资规模的影响

利率对投资规模的影响是指利率作为投资的机会成本对社会总投资的影响。在投资收益不变的条件下，因利率上升而导致的投资成本增加，必然使那些投资收益较低的投资者退出投资领域，从而使投资需求减少。相反，利率下跌则意味着投资成本下降，从而刺激投资，使社会总投资增加。

(2) 利率对投资结构的影响

利率水平与利率结构都会影响投资结构。一般来说，利率水平对投资结构的作用必须依赖于预期收益率与利率的对比上。资金容易流向预期收益率高的投资活动，而预期收益率低于利率的投资，往往由于缺乏资金而无法进行。从短期来看，利率的变动，会引起投资结构的调整。利率越高，投资越集中于期限短、收益高的项目。利率对投资结构的影响更主要地体现在利率结构上。现实经济中利率的种类繁多，说明经济生活中利率并不是单一的，而是一个复杂的体系，利率结构的变动会直接影响到投资结构的变动。例如，利率的期限结构会影响投资的期限结构。如果长期贷款利率过高，会抑制建设期限较长的行业投资建设，相对增加人们对短期投资的需求；相反，如果短期利率过高，长期利率相对较低，则会刺激长期投资，使一部分投资需求由短期转为长期。因此，通过调整利率的行业结构来贯彻政府的产业政策是十分有效的。

(3) 利率调节作用的发挥

总的来说，利率变动主要是通过贷款人和借款人对利率变动的反应来影响投资的，但利率作用的发挥又往往受到各种因素的限制，尤其受制于社会平均利润率的变动与社会资本状况。由于投资的实际收益取决于利润与利息量的对比，导致投资量的多少不仅取决于利润率与利率的高低，还取决于二者的相对水平。尽管利率下降了，但由于利润率也下降了，投资并不会增加；或者虽然利率上升了，但因为利润率也上升了，投资并不减少。社会资本状况

也会影响到利率作用的发挥，如果存在着大量过剩资本，利率降低就会引起投资增加；但如果资本不足，尽管利率降低了，投资也难以立即增加。利率的作用还取决于金融市场的完善程度。金融市场越是发达，利率作为价格信号就越能反映资本市场供求状况，越容易通过金融市场作用于整个经济。

4.6.2 汇率对投资建设的影响

现代国家为了发展本国经济都越来越多地介入和依赖国际商品市场和国际金融市场，从而不可避免地与其他国家发生着各种各样的货币关系，而汇率是这些关系的核心内容。

(1) 汇率引起进出口价格变动影响投资

一般地说，本国货币贬值，能起到促进出口，抑制进口的作用。其影响过程大体是：在一国货币对内购买力不变，而对外汇率贬值时，出口商品按外汇计算的价格不变，等于出口商品价格上升，该国出口商品所得的外汇收入，按新汇率折算要比按原汇率折算获得更多的本国货币，出口商可以从汇率贬值中得到额外利润，出口需求增大，进而刺激对出口商品生产投资的增加。对于进口而言，由于进口商品按新汇率所需支付的本国货币，要比按原汇率计算多，从而引起进口商品价格上涨，起到了抑制进口的作用。这样，国内需求必须通过国内投资建设来满足，从另一方面刺激了国内投资的增加。相反，本国货币升值，则会增加进口，抑制出口，引起国内投资的减少。不过，汇率变动对投资的影响程度还需考虑到进出口需求弹性，即商品价格变动对商品需求影响的程度。如果进出口需求对汇率和商品价格变动反应灵敏，即需求弹性大，那么，一国货币贬值会相应降低出口商品价格，可以有效刺激出口数量并有效抑制对进口商品的需求，减少进口数量，有利于国内投资的增加。如果进出口商品价格弹性较小，则汇率降低对进出口数量和对投资的影响就较小。

(2) 汇率通过资本流动影响投资

为了促进经济发展，一国的投资活动除了从国内储蓄得到资本外，还需要从国外引进国际资本。汇率变动对长期资本的流动影响较小，因为长期资本流动主要以利润和风险为转移。在利润有保证和风险较小的情况下不致出现大的波动，从而对长期投资影响不大。但短期资本流动常常要受到汇率波动的影响。在本国货币贬值的条件下，本国投资者和外国投资者就不愿持有以贬值国货币计价的各种金融资产，因而会发生资本外逃的现象。同时，投资于货币升值的国家金融市场可能谋取更多的收益，因此，货币贬值会减少金融市场的投资；货币升值会增加对金融资产的投资。

汇率能否充分发挥这些作用及其作用的大小，因各国的经济体制、市场条件和市场运行机制的不同而异。当然，对外开放程度也起重要作用。

4.7 货币政策与财政政策的关系

4.7.1 货币政策与财政政策的相互配合

货币政策和财政政策是宏观调控的两大手段，它们各自的特点决定了在调节经济的过程中，彼此是互补的关系，缺一不可，不能互相替代。

(1) 货币政策与财政政策的差异

1) 货币政策与财政政策调节的范围不同。货币政策和财政政策都是以调节社会总需求为基点来实现社会总供求平衡的政策，但两者的调节范围却不尽相同。货币政策主要是通过影响流通中的货币量来实现的，主要发生在流通领域，财政政策主要在分配领域实施调节。正

是这种调节范围的不同,使得不论货币政策还是财政政策,对社会总供求的调节都有局限性。

2) 货币政策与财政政策目标的侧重点不同。货币政策与财政政策都对总量和结构进行调节,但在资源配置和经济结构上,货币政策的重点是调节社会需求总量,具有总量特征;财政政策比货币政策更强调资源配置的优化和经济结构的调整,有结构特征。

3) 货币政策与财政政策运用的政策手段不同。货币政策主要手段是公开市场业务、法定存款准备金率、再贴现率、信用控制等;财政政策主要手段是税收、政府公共支出、政府转移支出。它们在特性、运作方式等方面都有很大差异。

4) 货币政策与财政政策的时滞不同。在政策制定上,货币政策的变动通常由中央银行决定;财政政策的变动,需要通过立法机构,经过立法程序。在政策执行上,货币政策在中央银行决策之后,可以立即付诸实施;财政政策措施通过立法之后,还要交给有关执行单位具体实施。因此,财政政策的决策时滞一般比货币政策要长。但是,从效果时滞来看,财政政策则可能优于货币政策。由于财政政策直接影响消费总量和投资总量,从而直接影响社会的有效需求。而货币政策主要是通过利率水平和货币供应量的变化引导经济活动的改变,对社会总需求的影响是间接的。从这一点分析,货币政策比财政政策对经济运行产生影响所需的时间要长。

综上所述,无论是货币政策,还是财政政策,都有一定的局限性,如果单纯运用其中某一项政策,很难全面实现宏观调控的目标。这就要求两者互相协调,密切配合,充分发挥它们的综合调控能力。

(2) 货币政策与财政政策协调配合

1) 两大政策的协调配合要以实现总供求的基本平衡为共同目标。政府宏观调控的首要目标是稳定经济增长,而这需要以社会总供求的基本平衡为前提。这种平衡不仅要求在总量上实现供求平衡,而且要求在结构上协调。货币政策和财政政策对总量和结构的协调都有较强的调控能力,但二者又有各自的侧重点。因此,主要利用货币政策进行总量方面的调控,主要利用财政政策进行结构方面的调控,二者互相补充,密切配合,才能实现社会总供求平衡的要求。

2) 两大政策的协调配合应有利于经济的发展。发展经济不单纯是指经济发展的速度有多快或产值增长有多高,更重要的是指社会生产能力的扩大,经济效益的提高和经济结构的改善。因此,两大政策协调配合的成功与否也应以此为标准。

3) 两大政策改革既要相互支持,又要保持相对独立性。在我国,由于货币政策和财政政策的调控领域、调控对象、调控目标、调控过程均有所不同,但又是相互联系的,因此,二者既要互相支持,又要保持相对的独立性,以加强调控效果。

4.7.2 货币政策与财政政策配合的主要方式

货币政策和财政政策只有在一定条件下很好地配合运用,才能避免矛盾,尽量缩短政策时差,有效实现总体经济目标。各国政府同时利用两大政策干预经济时,一般可以有以下四种组合:

(1) 松的财政政策和松的货币政策。

即“双松”政策,其应用背景是:社会有效需求严重不足,生产资源大量闲置,解决失业和刺激经济增长成为宏观调控的首要目标。政策组合是:财政扩大支出,降低税率;央行增加货币供应,降低市场利率,以抵销财政政策的“挤出效应”。但“双松”政策往往引起

财政赤字，造成信用膨胀。因此，“双松”政策的结果可能造成通货膨胀。

(2) 紧的财政政策与紧的货币政策

即“双紧”政策，其应用背景是：社会总需求极度膨胀，社会总供给严重不足，物价大幅攀升，抑制通胀成为首要目标。政策组合是：财政削减政府支出，提高税率；央行减少货币供应，调高利率。“双紧”政策会使财政赤字减少或有财政结余，经济增长速度下降，并使通货膨胀受到控制。但是，“双紧”的结果可能带来经济萎缩。

(3) 紧的财政政策和松的货币政策

其应用背景是：政府开支过大，物价基本稳定，经济结构合理，但企业投资并不旺盛，促使经济较快增长成为主要目标。政策组合是：财政削减政府支出，提高税率；央行增加货币供应，降低市场利率。这样可以促进经济增长。

(4) 松的财政政策和紧的货币政策

其应用背景是：通货膨胀与经济停滞并存，产业结构和产品结构失衡。治理“滞胀”、刺激经济增长成为首要目标。政策组合是：在实施紧的货币政策同时实施减税和增加财政支出，利用财政杠杆调节产业结构和产品结构，促进经济增长，缓解滞胀。

一般来说，“一松一紧”主要是解决结构问题；“双松”或“双紧”主要为解决总量问题。在总量平衡的情况下，调整经济结构和政府与公众间的投资比例，一般采取货币政策和财政政策“一松一紧”的办法。在总量失衡的情况下，微量调整，一般单独使用财政或货币政策。根据西方国家的经验，货币政策在短期内见效快，但长期调整还要靠财政政策。在总量失衡较为严重的情况下，政府要达到“扩张”或“紧缩”的目的，一般同时使用财政政策和货币政策两种手段，即“双松”或“双紧”。在总量失衡和结构失调并存的情况下，政府一般采用先调总量，后调结构的办法，即在放松或紧缩总量的前提下调整结构，使经济在稳定中恢复均衡。

除了以上财政政策与货币政策配合使用的一般模式，若将中性货币政策与中性财政政策分别与上述松紧状况搭配，又可产生多种不同配合。

究竟采取什么样的货币政策和财政政策相配合，必须从实际情况出发。采用哪种组合方式，取决于对国民经济运行状况的透彻分析和对宏观经济形势的正确判断。实事求是、切合国情是十分重要的。

第5章 资本市场

资金是投资的要素，资本市场是为投资者筹集资金的市场。功能完善的多层次的资本市场对于国家经济发展具有重要的意义。本章主要介绍资本市场的内容、运作和监管及其相关政策。

5.1 资本市场的作用和内容

“资本市场”作为具有特定意义的市场，与“市场”本身的定义一样，包含两层意义，一是指进行资本交易的场所，二是指资本供给和对资本有支付能力需求的关系。资本市场与劳动力市场、技术市场、土地市场等同属于生产要素市场。

5.1.1 资本市场与金融市场的关系

金融市场是指货币的借贷、各种票据和有价证券的买卖等融资活动的场所。金融市场可以是进行各种融资活动的固定场所，也可以没有固定场所，由参加交易者利用信息手段进行联系洽谈而完成融资交易。

金融界按资金借贷期限长短把金融市场分为货币市场与资本市场。前者是指一年以内的借贷，后者则包括中长期信贷市场、证券市场(包括股票市场与债券市场)、外汇市场、黄金市场、期权市场等。

资本作为货币的一种转换形式，在许多情况下是在金融市场中运作的，但资本市场与金融市场或货币市场既不是完全重合的，也不是从属的关系，而是“你中有我，我中有你”的相交关系。因为只有可以带来剩余价值的货币才能称为资本，作为非资本运作的资金借贷则不能归入资本市场的范围，而作为资本市场组成部分的产权交易运作不属于金融市场或货币市场的范畴。

资本市场和货币市场是经济体系中聚集、分配资金的“水库”和“分流站”，资金需求者通过资本市场筹集长期资金，通过货币市场筹集短期资金，政府则通过这两个市场来调控金融和投资活动。

从历史发展过程看，货币市场先于资本市场出现，货币市场是资本市场的基础。但是，随着经济发展和对中长期资金需求的迅速增加，资本市场在金融市场中扮演着越来越重要的角色。大力发展资本市场，建立多层次资本市场体系，完善资本市场结构，对促进金融市场发展具有重要意义。

5.1.2 资本市场的作用

资本市场具有使资金从储蓄者那里流向投资者手中的基本功能。而这一基本功能的实现来自复杂得多的资本市场要素和金融工具的组合，及其一系列运行机制。

(1) 资本市场的内涵

资本市场是长期金融资产的交易场所。市场上形形色色的参与者对交易期限、风险及收益的偏好通常是有差异的，大量的交易是通过多姿多彩的金融工具实现的；金融中介机构的将债务形式变为适合公众偏好的各种金融工具，使资金最终所有者与需求者得以协调，进而完成资金从储蓄向投资的转移。

资本市场包括证券融资和期限超过一年的中长期资金借贷以及产权交易的市场，划分为股票市场、债券市场、基金市场、银行中长期信贷市场和产权交易市场等，其融通的资金和资产主要作为维持简单再生产(补偿折旧)和扩大再生产的资本使用，因此称为资本市场。

(2) 资本市场的功能

任何一个国家，如果没有资本积累就谈不上经济的发展，同样，没有资本的有效配置，要实现令人满意的经济的发展也是不可能的。资本市场的功能主要体现在为经济建设提供长期资金、优化资源配置和促进体制创新三个方面。

1) 资本市场具有融资功能，能够为经济建设提供长期资金。融资功能是资本市场最原始也是最基本的功能之一。企业通过银行贷款进行间接融资、获得中长期信贷资金；通过股票市场发行股票进行股权融资、获得股本资金；通过债券市场发行债券进行直接融资、获得中长期债券资金；把分散在社会上的闲置资金集中起来，形成巨额的、可供长期使用的资金，用于支持社会化大生产和大规模经营。

2) 资本市场能够有效地行使资源配置功能, 优化资源配置。这是资本市场的首要功能。一方面, 通过金融机构和证券市场将储蓄资金转化为投资资金, 通过产权交易, 使资产向优势企业集中, 以市场方式进行资源配置。另一方面, 资本市场能够将社会资金引导到资源配置效率较高的企业和产业、地区中去。与有资金盈余的个人相比, 金融机构具有收集信息和识别贷款者经营管理才能与信用的优势, 可以把储蓄者的资金贷给优势企业和具有发展前景的产业、地区; 在股票市场上, 投资者通过选择成长性好、盈利潜力大的股票进行投资, 使资金逐渐流向效益好、发展前景好的企业, 而通过抛弃收益低的企业股票, 使这类企业难以继续筹集资金, 被淘汰退市或在产权交易市场上被兼并重组; 在债券市场上, 效益好的企业发行债券的利率低、筹资成本小, 而效益差的企业发行债券或无人购买或利率较高、筹资成本较大。因此, 通过资本市场融通资金, 使社会资金能够向优势企业和产业集中, 从而达到优化资源配置的效果。

3) 促进体制创新。发展资本市场不但需要不断的金融创新, 建立规范、高效、适用的资本交易市场和健全的资本运营机制, 而且完善的资本市场要求信息公开、透明和可获得性, 必然对企业规范化运作提出更高要求。企业无论是利用股票和债券市场进行直接融资, 还是通过金融机构进行间接融资, 都必须健全决策、执行和监督体系, 否则, 融资就难以进行。保证信息的公开性、透明性和可得性, 有助于广大投资者对公司投资与经营活动进行监督, 通过强有力的企业外部监督约束机制, 促进企业的规范化运作, 促使企业更加注重经济效益和面向市场改进管理, 推进国有企业产权体制和管理机制的创新。

(3) 资本市场对经济发展的作用

资本的筹集和配置是经济发展的重要问题。资本市场不仅促进资本的集中和积聚, 而且通过资产价格发现机制促进社会资源的优化配置, 从而推动经济向好的方向发展。资本市场对经济发展的作用表现在以下几个方面:

1) 拓宽储蓄向投资转化的渠道。分散于居民个人手中的储蓄资金, 必须通过一定渠道转化为投资。改革开放前, 我国个人储蓄在全社会储蓄中所占比重很小, 政府及受政府主导的企业部门既是储蓄主体, 又是投资主体, 不需要筹集建设资金的融资渠道。改革开放后, 我国的收入分配格局发生了巨大变化, 政府储蓄在总储蓄中所占比重越来越小, 而城乡居民逐步成为储蓄主体。资本市场的建立和发展, 使居民能够利用资本市场进行投资, 也使那些具有良好经营业绩、成长性好的企业能较快地获得发展所需要的资金, 使储蓄更顺畅地转化为投资的渠道。

2) 能够促进完整的市场体系的形成。现代市场作为一个系统, 是由众多既相互联系、相互依存又相互独立、相互制约的商品市场、资本市场、劳动力市场、技术市场等多种市场组成的有机整体。由于现代市场经济中物质要素和人力资本要素的流动是以资本的投入和流动为前提, 资本是市场经济运动的血液, 因此, 在这个市场整体中, 资本市场居于中枢、轴心地位, 是商品市场和其他生产要素市场的先导, 是启动商品市场和其他生产要素市场的“助推器”和“润滑油”。只有作为市场体系核心地位的资本市场发展成熟和完善, 一个真正的、完整的市场体系才能得以形成。

3) 有助于推动经济结构的调整与优化。经济结构的调整和优化是靠投资结构的调整和优化实现的。经济结构在调整过程中不仅需要大量资金的支持, 而且需要一个有助于资源优化配置的机制促进经济结构的调整和优化升级。资本市场在将社会闲散资本迅速聚集起来转化

为投资方面具有独特的优势，而且资本市场最基本、最重要的功能就是通过对资本和资产的价格发现机制和优胜劣汰机制，引导稀缺的资本流向资金使用效率高的产业、地区和企业，减少企业投资的盲目性，降低投资风险，从而推动经济结构的优化和资源的高效配置。

4) 促进国有企业转换机制和国有经济的战略性调整。首先，规范的资本市场要求进入资本市场融资的国有企业按现代企业制度进行规范的公司制改造，建立起完善的法人治理结构；其次，资本市场要求进入资本市场融资的公司按照规定向投资者披露信息，提高生产运营的公开性和透明度，这可以增强企业的外部约束机制；第三，资本市场要求产权结构必须具有开放性和流动性，为优势企业进行兼并重组提供一种资产形态转换和资产流动的机制，同时，优势企业可以利用资本市场筹措资金对其他企业进行资产并购、重组。

5) 有助于推动政府职能转变和改善宏观调控。在健全、完善的资本市场上，必须落实企业投资自主权，按企业内在发展需要进行融资活动，并为投资者带来较高的收益，否则企业就难以筹措到所需的发展资金。因此，建立和完善资本市场，有利于改变政府通过行政方式直接干预企业投融资活动的状况。同时政府可以通过调整利率影响金融资产的价格等手段，引导社会资金流入、流出资本市场，达到运用间接调控工具引导资金流向、实现资源合理配置的目的。

6) 能有效防止和化解银行的金融风险。发展多种形式规范、健全的资本市场，尤其是证券市场，提高企业直接融资比重，有效分流储蓄资金，减少企业外部融资对银行间接融资方式的过度依赖，可以减轻企业对银行中长期贷款需求增长的压力，改变银行债权、债务的期限不匹配程度，减少金融风险的发生。同时促使银行能够集中精力加强内部管理和控制，提高贷款质量。此外，发展规范的资本市场，通过资本市场提高对企业投资活动的监督、约束，能更大限度地提高资本使用效率，优化资源配置，为宏观经济保持稳定奠定基础。

5.1.3 资本市场的分类

资本市场有多种分类方式。按资金融通方式可以分为直接融资和间接融资；按市场职能可分为发行市场(一级市场)和流通市场(二级市场)。

(1) 直接融资和间接融资

1) 直接融资是资金供求双方不需要其他金融中介机构介入的一种资金融通方式，是资金短缺单位(融资者，包括政府、企业、个人等)与资金盈余单位(投资者或资金拥有者)之间，不经金融媒介(如商业银行、信用中介、储蓄机构)而直接进行资金融通的活动。最常见的是股票和债券融资，有时人们甚至把直接融资等同于证券市场融资，把发展直接融资市场等同于发展股票和债券市场。

2) 间接融资是由金融媒介(如商业银行、信用中介、储蓄机构)通过吸收存款、存单等形式积聚社会闲散资金，再以贷款等形式提供给资金短缺单位，实现资金融通的过程。

目前我国的间接融资机构以银行为主体，包括中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行四家商业银行和国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行三家政策性银行，以及交通银行、民生银行、招商银行、华夏银行、浦东发展银行、中信银行、城市商业银行等商业银行和邮政储蓄机构。

直接融资和间接融资具有不同的特点，同时又有紧密的联系。在现代市场经济条件下，直接融资一般是以发行证券的形式在资本市场上公开进行融资，其发行的证券代表着一定的财产权(如股票)或债权(如国债、企业债券)的凭证，这些有价凭证一般可以在市场上公开交

易。直接融资具有筹资范围广、规模大、可以连续筹资而且具有社会宣传效应等特点。间接融资主要是企业与金融机构之间的借贷关系，在资本市场上的间接融资主要是期限超过1年的银行中长期信贷。间接融资具有聚少成多、短借长贷、分摊风险、降低信息和交易成本等优点。在现代金融市场上，直接融资和间接融资两者间相互促进、相互补充，成为金融市场不可或缺的组成部分。

(2) 一级市场和二级市场

1) 一级市场又称为“发行市场”或“初级市场”，它是将政府、公司、企业等发行主体新发行的公债、公司债券、股票等有价值证券转移到投资者手里的市场，是发行主体筹集资金，实现资本职能转化的场所，其主要职能是将社会闲散资金转化为生产建设资金。

一级市场由证券发行者、证券承销商(中介机构)和证券投资者三个元素构成。

证券发行可分为公募发行和私募发行两种形式。公募发行是指发行人通过中介机构向不特定的社会公众广泛地发售证券。在公募发行的情况下，所有合法的社会投资者都可以参加认购。公募证券可以上市流通和转让。私募发行又称为内部发行，是指面向少数特定的投资人发行证券的方式。私募发行有确定的投资人，一是机构投资者，如保险公司、养老基金、企业；二是个人投资者，一般是发行机构的老股东或内部员工。私募证券不能上市流通与转让。

2) 二级市场又称为“流通市场”或“次级市场”，是供投资者买卖已发行证券的场所。二级市场主要是通过证券的流通转让来保证证券的流动性，进而保证投资者资产的流动性。

二级市场一般分为证券交易所市场和场外交易市场。证券交易所是最重要的证券交易市场，它为买卖双方提供了一个公开进行交易的场所，使投资者能够自由地把资金投资于证券，或将所持有的证券自由转让，以取得现金或转投资于其他证券。

场外交易是指在证券交易所大厅以外进行的各种证券交易活动的总称。场外交易一般又称“店头交易”或“柜台交易”，通常是证券经纪人或证券自营商把没有在证券交易所上市的证券和一部分上市的证券，直接同顾客进行买卖、交易。

一级市场主要是发行者与投资者之间的纵向关系，二级市场反映的是投资者与投资者之间的横向关系。一级市场是二级市场的基础，决定着二级市场上流通证券的种类、数量和规模，二级市场则是一级市场存在、发展的保证，维持着投资者资金周转的积极性和流动性，两者是互为条件、相互依存、互为补充的整体。

5.2 我国资本市场的运作

5.2.1 股票市场及其主体

股票市场就是股票发行和交易的场所，由股票发行市场和股票流通市场两个层次构成。股票发行市场是一级市场，是股份有限公司通过发行股票向社会公众筹集资金的市场。股票流通市场是二级市场，是已经发行的各种股票转让、流通、交易的场所。股票流通市场一方面为股票持有者提供随时变现的机会，另一方面又为新的投资者提供投资机会。

一个完整的股票市场由上市公司、证券交易所、证券公司和股票投资者四个主体共同组成。

(1) 股票市场的功能

股票市场具有四个功能：

1) 积聚资本。通过股票的发行，大量分散的资金被积聚起来，流入发行股票的上市公司，促进了资本的集中，提高了企业资本的有机构成。

2) 转化资本。股票交易市场在股票买卖者之间架起了一座桥梁，使非资本的货币资金转化为生产资本，这对资本的追加、促进企业的经济发展有着极为重要的意义。

3) 转让资本。股票与银行存款和债券不同，一旦购买就不能要求发行股票的企业退股，也不能要求发行企业赎回。股票交易市场为股票的流通转让提供了场所，使股票的发行得以延续。

4) 给股票赋予价格。股票本身并无价值，股票的价格只有在进入股票市场后才表现出来，股票市场具有赋予股票价格的职能。

(2) 上市公司

上市公司是股份有限公司中股票在证券交易所上市交易的股份有限公司。它经核准按一定规模公开发行股票筹集资金，其股票依法进入证券交易市场进行交易。

设立股份有限公司公开发行股票，必须符合《中华人民共和国公司法》规定的条件和经过国家授权的证券监督管理机构规定的其他条件。

(3) 证券交易所

证券交易所是为证券集中交易提供场所和设施，组织和监督证券交易，实行自律管理的法人。我国证券交易所的设立和解散，由国务院决定。证券交易所本身不参与证券买卖，只提供集中竞价交易的有形场所，制定业务规则、接受上市申请及安排证券上市、组织及监管证券交易，并对上市公司进行监管等。

(4) 证券公司

证券公司是指依照《中华人民共和国公司法》和《中华人民共和国证券法》规定设立的经营证券业务的有限责任公司或者股份有限公司。证券公司可以经营下列部分或全部业务：证券经纪；证券投资咨询；与证券交易、证券投资活动有关的财务顾问；证券承销与保荐；证券自营；证券资产管理；其他证券业务。

此外，经国务院证券监管机构批准设立的证券登记结算机构，是为证券交易提供集中登记、存管与结算服务，不以营利为目的的法人，经国务院证券监督管理机构和有关主管部门批准的证券服务机构还有投资咨询机构、财务顾问机构、资信评估机构、资产评估机构、会计师事务所等。

(5) 投资者

股票市场的投资者分为个人投资者和机构投资者。个人投资者是指购买股票的自然人；机构投资者是指购买股票的各类投资基金、保险公司、社团、企业等机构法人。

5.2.2 债券的发行与交易

债券是政府、金融机构、工商企业等机构直接向社会借债筹集资金时，向投资者发行，并且承诺按约定条件偿还本金和支付利息的债权债务凭证。债券市场是发行和买卖债券的场所，它是资本市场的一个重要组成部分。

根据债券的运行过程和 market 的基本功能，可将债券市场分为发行市场和流通市场。债券发行市场是一级市场，是发行单位初次发售新债券的市场；债券流通市场是二级市场，是指对已发行债券转让交易的市场。

按债券发行主体的不同，债券可分为国债、金融债和企业债等。

按债券发行地点的不同，债券市场可以划分为国内债券市场和国际债券市场。国内债券市场的发行者和发行地点同属一个国家(或地区)，而国际债券市场的发行者和发行地点不属于同一个国家(或地区)。

(1) 国债的发行和交易

1) 国债发行。我国国债的发行是通过发行市场来进行的。国债的发行市场是指决定国债的具体发行时间、发行金额、发行条件和引导一般投资者认购并办理认购事宜、缴纳款项等业务的场所。

我国国债的发行方式几经变迁。目前采用的国债发行方式主要有公开招标方式、承购包销方式和行政分配方式三种。

公开招标方式，是指通过公开招标来确定国债的承销商和发行条件。即国债承销商按照财政部确定的当期国债招标规则，采用招标方式确定各自包销国债的份额和承销成本，财政部则按规定取得资金。目前我国财政部在上海、深圳证券交易所和银行间债券市场上主要是以公开招标方式发行国债。

承购包销方式，是指各个国债承销机构组成承销团，通过与财政部签订承销协议来决定发行条件、承销费用和承销的义务。它主要适用于不可上市流通的凭证式国债发行，带有一定因素的市场性。在银行间债券市场发行的国债有时也采用这种发行方式。

行政分配方式。行政分配方式是财政部根据需求情况，向社会养老保险基金、失业保险基金和金融机构等特定机构发行的国债，主要适用于国家重点建设债券，财政债券和特种国债等规模有限、数量较少的国债发行。

2) 国债交易。我国的国债交易按交易形式可分为国债现券交易、国债回购交易和国债期货交易。

国债现券交易是一种即期易货交易，是指投资者根据合同商定的付款方式买卖国债，在一定时期内进行券款的交割，实现债券所有权的转让。交易双方通过证券交易所的交易系统对上市流通的国债进行买卖报价，由交易系统撮合成交。一旦成交，即进行券款交割过户。国债现货交易与股票交易过程基本一致，是最基本的国债交易形式。

国债回购交易是指国债交易商或投资者在卖出某种国债的同时，以国债回购协议的形式约定于未来某一时间以协议确定的价格再将等量的该种国债买回的交易。其实质是国债的卖出者以国债为抵押向买入者借入资金，买回国债时所支付的价款与卖出国债时所获得的价款之间的差额即为借入资金的利息。在国债回购交易中，最初卖出国债的一方为回购方，买入国债的另一方则为返售方。

国债期货交易是以国债期货交易合约为基础的，买卖双方通过交易所，约定在未来特定的交易日以约定的价格和数量进行券款交收的交易方式，是一种国债的衍生交易形式。

(2) 企业债的发行与交易

企业债券也称公司债券，是企业依照法定程序发行、约定在一定期限内还本付息的有价证券。企业债券是一种债务契约，到期必须按规定的利率还本付息。企业债券代表着发债企业和投资者之间的一种债权债务关系。债券持有人是企业的债权人，无权参与或干涉企业经营管理，但债券持有人有权按期收回本息。企业债券与股票一样，同属有价证券，可以自由转让。

与英、美等欧美国家不同，我国金融机构发行的债券称为金融债券，只有非金融企业发

行的债券才被称为企业债券，因此，我国企业债券的发行主体是非金融企业。

1) 企业债券的种类。企业债券按不同标准可以分为很多种类。

按照还本付息的期限可分为短期企业债券、中期企业债券和长期企业债券。我国企业债券的期限划分为：短期企业债券期限在 1 年以内，中期企业债券期限为超过 1 年但在 5 年以内，期限超过 5 年的为长期企业债券。

按是否记名可分为记名企业债券和不记名企业债券。

按债券有无担保可分为信用债券和担保债券。信用债券是指仅凭筹资人的信用发行的、没有担保的债券，信用债券只适用于信用等级高的企业。担保债券是指以抵押、质押、保证等方式发行的债券。

按债券可否提前赎回可分为可提前赎回债券和不可提前赎回债券。

按债券票面利率是否变动可分为固定利率债券、浮动利率债券和累进利率债券。固定利率债券指在偿还期内利率固定不变的债券；浮动利率债券指票面利率随市场利率定期变动的债券；累进利率债券指随着债券期限的增加，利率累进的债券。

按发行人是否给予投资者选择权可分为附有选择权的企业债券和不附有选择权的企业债券。附有选择权的企业债券指债券发行人给予债券持有人一定的选择权，如可转换公司债券、有认股权证的企业债券、可返还企业债券等。可转换公司债券的持有者能够在一定时间内按照规定的价格将债券转换成企业发行的股票；有认股权证的债券持有者可凭认股权证购买所约定的公司的股票；可退还的企业债券，在规定的期限内可以退还。债券持有人没有上述选择权的债券，则是不附有选择权的企业债券。

按发行方式可分为公募债券和私募债券。公募债券指按法定手续经证券主管部门批准公开向社会投资者发行的债券；私募债券指以特定的少数投资者为对象发行的债券，发行手续简单，一般不能公开上市交易。

2) 我国企业债券的发行。发行企业债券，应当符合《证券法》规定的条件，报经国务院授权的部门核准。发行人必须向国务院授权的部门或国务院证券监督管理机构报送《证券法》规定的申请文件。分行公司债券的申请经国务院技术部门核准，按公告的债券募集办法，公开发行业债券。未经依法审批的，任何单位和个人不得擅自发行和变相发行企业债券。目前一般企业债券发行的核准部门为国家发展和改革委员会，可转换债券发行的核准部门为中国证券监督管理委员会。

《证券法》规定，公开发行业债券应符合下列条件：股份有限公司的净资产额不低于人民币 3000 万元，有限责任公司的净资产额不低于人民币 6000 万元；累计债券余额不超过公司净资产额的 40%；最近 3 年平均可分配利润足以支付公司债券 1 年的利息；筹集的资金投向符合国家产业政策；债券的利率不得超过国务院限定的利率水平；国务院规定的其他条件。公开发行业债券筹集的资金，必须用于核准的用途，不得用于弥补亏损和非生产性支出。

上市公司发行可转换为股票的公司债券，除应满足发行债券的条件外，还应满足发行股票的条件，并由国务院证券监督管理机构核准。

3) 公司债券的上市、交易。公开发行的企业债券可以申请上市、转让。公司债券的转让，应当在经批准可以进行债券交易的场所进行。目前我国企业债券的交易场所为上海证券交易所和深圳证券交易所。

企业申请其所发行的企业债券在上海或深圳证券交易所上市交易的，应当报经中国证券监督管理委员会核准，并按照《上海证券交易所企业债券上市规则》或《深圳证券交易所企业债券上市规则》的有关规定办理上市申请手续。经证监会核准和交易所同意上市后，企业债券才可以上市转让和交易。

依法成立的证券经营机构可以经营企业债券的转让业务，非证券经营机构和个人不得经营企业债券的转让业务。

记名债券由债券持有人以背书方式或者法律、行政法规规定的其他方式转让。无记名债券由债券持有人在依法设立的证券交易场所将该债券交付给受让人后即发生转让的效力。

公司债券的转让价格由转让人与受让人约定。

任何单位不得以下列资金购买企业债券：财政预算拨款；银行贷款；国家规定不得用于购买企业债券的其他资金。办理储蓄业务的机构不得将所吸收的储蓄存款用于购买企业债券。

投资基金是一种利益共享、风险共担的资金集合方式。在我国，一般将投资基金划分为证券投资基金和创业(产业)投资基金。

(1) 证券投资基金

证券投资基金是通过发行基金单位集中投资者的资金，由基金托管人托管，由基金管理人管理和运用资金，从事股票、债券等金融工具投资的基金。

证券投资基金的主要投资对象是资本市场上的上市股票与债券，货币市场上的短期票据与银行同业拆借，以及金融期货、黄金、期权交易、不动产等。

1) 证券投资基金的种类。根据基金单位是否可增加或赎回，可分为开放式基金和封闭式基金；根据组织形态的不同，可分为公司型投资基金和契约型投资基金；根据投资风险与收益的不同，可分为成长型投资基金、收入型投资基金和平衡型投资基金；根据投资对象的不同，可分为股票基金、债券基金、货币市场基金、期货基金、期权基金、指数基金和认股权证基金等。此外，根据资本来源和运用地域的不同，还可分为国际基金、海外基金、国内基金，国家基金和区域基金等。

2) 证券投资基金的特点。证券投资基金是一种由专家运作进行间接投资的方式，具有投资小、费用低、组合投资、分散风险、流动性强等特点，可以帮助个人投资者根据自身资金情况和风险承担能力进行分散投资，有效降低投资风险。

3) 证券投资基金的发起与设立。证券投资基金由基金发起人发起设立。发起设立基金时，基金合同应当约定基金运作方式。基金运作方式可以采用封闭式、开放式或者其他方式。

4) 证券投资基金的参与主体。证券投资基金的参与主体主要是基金发起人、基金管理人、基金托管人、基金销售人和基金份额持有人(受益人)。

基金发起人是指发起设立基金，采取必要的行为和措施，并完成发起设立基金法定程序的机构。

基金管理人是指具有专业的投资知识与经验，根据法律、法规及基金章程或基金契约的规定，经营管理基金资产，谋求基金资产的不断增值，以使基金份额持有人收益最大化的机构。

基金托管人是基金份额持有人权益的代表，是基金资产的名义持有人。基金管理人负责基金资产的经营管理，基金托管人负责基金资产的保管。

基金销售代理人是基金管理人的代理人，代表基金管理人与基金份额持有人进行基金单位的买卖活动(即销售基金)。基金销售代理人一般由证券公司、商业银行及其他金融中介机构担任。

基金份额持有人，也就是基金投资人，指基金单位或受益凭证的持有人，它是基金资产的最终所有人。基金份额持有人可以是自然人，也可以是法人。

5) 证券投资基金的发行。投资基金的发行也叫基金的募集，是基金管理人依照《证券投资基金法》向基金投资人发售基金份额，募集基金的行为。基金募集申请经国务院证券监督管理机构核准后，方可发售基金份额。

基金份额的发售，由基金管理人负责办理，基金管理人也可以委托经国务院证券监督管理机构认定的其他机构代为办理。

基金募集不得超过国务院证券监督管理机构核准的基金募集期限。

基金募集期间募集的资金(投资者的认购款项)应当存入专门账户，在基金募集行为结束前，任何人不得动用。

在我国，证券投资基金的发行方式主要有两种：网上发行方式和网下发行方式。网上发行方式是指将所发行的基金单位通过与证券交易所的交易系统联网的全国各地的证券营业部，向广大的社会公众发售基金单位的发行方式。网下发行方式是指将所要发行的基金通过分布在一定地区的证券或银行营业网点，向社会公众发售基金单位的发行方式。

6) 证券投资基金的运作。基金管理人运用基金财产进行证券投资，应当采用资产组合的方式。基金财产应当投资于上市交易的股票、债券以及证券监督管理机构规定的其他证券品种，不得用于《证券投资基金法》中规定禁止的投资或者活动。

(2) 封闭式基金

封闭式基金是指经核准的基金份额总额在基金合同期限内固定不变，基金份额可以在依法设立的证券交易场所交易，但基金份额持有人不得申请赎回的基金。

封闭式基金在募集基金时，必须明确基金份额总额和基金合同期限，封闭式基金的募集金额不低于2亿元人民币、合同期限为5年以上。在基金募集期限届满，募集的基金份额总额达到核准规模的80%以上，且基金份额持有人人数符合国务院证券监督管理机构的规定，向国务院证券监督管理机构办理基金备案手续后，基金才算正式成立。

封闭式基金的基金份额，由基金管理人申请，国务院证券监督管理机构核准，可以在证券交易所上市交易。

封闭式基金的发行一般由证券公司作为发行协调人，基金获准上市交易后，也由证券公司代理基金的买卖、交割和收益分配。

基金的投资人，可以在封闭式基金发起设立时向基金管理公司或销售机构认购基金份额，当封闭式基金上市交易时可委托证券商在证券交易所按市场价格买卖基金份额。上市交易的基金份额的价格受市场供求关系的影响较大。

封闭式基金需要扩募或延长基金合同期限时，应当符合《证券投资基金法》规定的相应条件，并经国务院证券监督管理机构核准。

封闭式基金合同期满(或延期期满)、或因其他原因终止时，基金管理人应当组织清算组对基金财产进行清算。

(3) 开放式基金

开放式基金是指基金份额总额不固定，基金份额可以在基金合同约定的时间和场所申购或者赎回的基金。

开放式基金在募集基金时，必须明确基金的最低募集份额总额。在基金募集期限届满，募集的基金份额总额超过核准的最低募集份额总额，且基金份额持有人人数符合国务院证券监督管理机构的规定，向国务院证券监督管理机构办理基金备案手续后，基金才算正式成立。

开放式基金的基金份额的申购、赎回和登记，由基金管理人负责办理，基金管理人可以委托经国务院证券监督管理机构认定的其他机构代为办理。

基金投资者投资于开放式基金时，可以随时向基金管理人或其代办机构办理申购或赎回。基金份额的价格以基金资产净值为基础。

开放式基金在资产运作过程中，须保持足够的现金或者政府债券，以备支付基金份额持有人的赎回款项。

5.2.4 创业投资企业(基金组织)的设立与经营

创业投资是指向创业企业(系指在中华人民共和国境内注册设立的处于创建或重建过程中的成长性企业，但不含已经在公开市场上市的企业)进行股权投资，以期所投资创业企业发育成熟或相对成熟后主要通过股权转让获得资本增值收益的投资方式。

创业投资企业俗称创业投资基金组织，是指在中华人民共和国境内注册设立的主要从事创业投资的企业组织。经国务院批准，国家发展改革委、科技部、财政部等 10 个部门于 2005 年 11 月 15 日联合颁布的《创业投资企业管理暂行办法》对创业投资企业的设立、经营范围和监管等作了明确规定。

创业投资企业可以以有限责任公司、股份有限公司或法律规定的其他企业组织形式设立。以公司形式设立的创业投资企业，可以委托其他创业投资企业、创业投资管理顾问企业作为管理顾问机构，负责其投资管理业务。委托人和代理人的法律关系适用《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国合同法》等有关法律法规。

(1) 创业投资企业的设立

创业投资企业向管理部门备案应当具备下列条件：

1) 实收资本不低于 3000 万元人民币，或者首期实收资本不低于 1000 万元人民币且全体投资者承诺在注册后的 5 年内补足不低于 3000 万元人民币实收资本。

2) 投资者不得超过 200 人。其中，以有限责任公司形式设立创业投资企业的，投资者人数不得超过 50 人。单个投资者对创业投资企业的投资不得低于 100 万元人民币。所有投资者应当以货币形式出资。

3) 有至少 3 名具备 2 年以上创业投资或相关业务经验的高级管理人员承担投资管理责任。委托其他创业投资企业、创业投资管理顾问企业作为管理顾问机构负责其投资管理业务的，管理顾问机构必须有至少 3 名具备 2 年以上创业投资或相关业务经验的高级管理人员对其承担投资管理责任。

(2) 创业投资企业的经营范围

创业投资企业的经营范围限于以下五个方面：

1) 创业投资业务。

2) 代理其他创业投资企业等机构或个人的创业投资业务。

3) 创业投资咨询业务。

4) 为创业企业提供创业管理服务业务。

5) 参与设立创业投资企业与创业投资管理顾问机构。

创业投资企业不得从事担保业务和房地产业务，但是购买自用房地产除外。

创业投资企业可以以全额资产对外投资。其中，对企业的投资仅限于未上市企业。但是所投资的未上市企业上市后，创业投资企业所持股份的未转让部分及其配售部分不在此限。其他资金只能存放银行、购买国债或其他固定收益类的证券。

经与被投资企业签订投资协议，创业投资企业可以以股权和优先股、可转换优先股等准股权方式对未上市企业进行投资。

创业投资企业对单个企业的投资不得超过创业投资企业总资产的 20%。

创业投资企业可以通过股权上市转让、股权协议转让、被投资企业回购等途径，实现投资退出。

5.2.5 产权交易的运作

产权交易市场是资本市场的一个重要组成部分，是生产要素流动和配置的重要载体，也是实现资本要素加快流动和资源合理配置的重要渠道。党的十六届三中全会明确指出“建立多层次资本市场体系，完善资本市场结构，丰富资本市场产品”“规范发展产权交易市场”。因此，开展产权交易活动、规范产权交易行为，大力发展产权交易市场，是构建我国多层次资本市场的必由之路。

产权是以财产所有权为基础，包括对财产的占有权、使用权、收益权和处置权。它是不同利益主体对某一财产的占有、使用、支配和收益的权利、义务和责任，是广义的财产所有权。狭义的财产所有权可以称为财产归属权，它仅是产权的一部分。

产权具有排他性、独立性、可交易性、可分解性、收益性和法律性等基本属性。完整的产权由产权主体和产权客体组成。产权主体是指享有或拥有财产所有权或具体享有财产所有权某一项权能以及享有与财产所有权有关的财产权利的人(自然人、法人)、单位、组织和国家；产权客体是指产权权能所指向的标的，是产权主体可以控制和支配或享有的具有文化、科学和经济价值的物质资料以及各类无形资产。

产权有实物形态、股权形态和债权形态等多种形态。产权的实物形态是对资产直接的实物占有；产权的股权形态是对资产通过购买股权的形式占有；产权的债权形态是经济主体将资产贷放出去之后对这部分资产形成的债权占有。

(1) 产权交易的原则及分类

产权交易是指资产所有者将其资产所有权和经营权有偿转让的一种经济活动。这种经济活动是一种以实物或知识形态为基本特征的财产收益的全部或部分出卖的行为。产权交易必须符合国家法律、法规和有关政策规定，应当遵循自愿、等价有偿、诚实信用和公开、公平、公正的原则。

产权交易可以从多个角度进行分类。按产权交易的主体分类，有法人与法人之间的产权交易、法人与自然人之间的产权交易和自然人与自然人之间的产权交易；按产权的所有者性质分类，有国有资产产权交易、集体资产产权交易和非国有、非集体资产产权交易；按产权形态分类，有无形资产产权交易与有形资产产权交易；按产权交易方式分类，有协议转让、竞价拍卖和招标投标转让；按产权交易标的份额分类，有整体产权交易和部分产权交易。

(2) 产权交易市场

产权交易市场是指以产权为交易对象、供产权交易双方进行产权交易的场所，包括资产交易(如厂房、设备等资产交易)、资源性交易(如矿产、土地等资源交易)、企业产权交易(如全部或部分产权、股票、债权的出卖)，知识产权交易(如商标、技术专利交易)等。广义的产权交易市场是所有的产权交易活动的总和，包括交换产权的场所、领域和交换关系；狭义的产权市场是指各类企业作为独立的产权主体，从事以产权有偿转让为内容的交易场所，包括企业产权交易所(中心)和技术产权交易所(中心)、股权托管交易市场、资产调剂市场、承包市场或租赁市场等。通常我们所说的产权交易市场是指以企业实物资产为交易对象的企业产权交易所(中心)。

(3) 产权交易的方式和程序

产权交易可以采取协议转让、拍卖、招标等方式，也可以采取法律、法规、规章规定的其他方式。

进入产权交易机构从事产权交易活动的出让方或者受让方，可以委托具有会员资格的经纪机构进行产权交易，也可以直接向产权交易机构申请进行产权交易。在同一产权交易中，经纪机构不得同时接受转让方和受让方的代理委托。

转让方申请产权交易和受让方申请受让产权，应当向受委托的经纪机构或者产权交易机构提交有关材料，并保证其真实性和完整性。

产权交易的转让方应当委托具有合格资质的中介机构进行审计和资产评估。

(4) 企业国有产权交易

企业国有产权，是指国家对企业以各种形式投入形成的权益、国有及国有控股企业各种投资所形成的应享有的权益，以及依法认定为国家所有的其他权益。

企业国有产权转让应当遵守法律法规和政策规定，有利于国有经济布局 and 结构的战略性调整，促进国有资本优化配置，坚持公开、公平、公正的原则，保护国家和其他各方合法权益。

企业国有产权转让应当在依法设立的产权交易机构中公开进行，不受地区、行业、出资或者隶属关系的限制，法律、法规另有规定的除外。

企业国有产权转让可以采取拍卖、招投标、协议转让以及法律、法规规定的其他方式进行。转让的企业国有产权权属应当清晰。权属关系不明确或者存在权属纠纷的企业国有产权不得转让。

企业国有产权的转让事项必须由履行出资人职责的国有资产监督管理机构作出决定或者批准，重大产权的转让事项须报本级人民政府批准。

企业国有产权转让事项按照《企业国有产权转让管理暂行办法》规定的或者决定后，转让方须组织转让标的企业按照有关规定开展清产核资，并委实施全面审计。在清产核资和审计的基础上，转让方还须委托具有相关资质依照国家有关规定进行资产评估。评估报告经核准或者备案后，作为确定企价格的参考依据。

企业国有产权在产权交易过程中，当交易价格低于评估结果的 90% 时，在获得相关产权转让批准机构同意后方可继续进行。

批准程序经批准托会计师事务所的资产评估机构业国有产权转让应当暂停交易，

5.2.6 租赁市场的运作

融资租赁是 20 世纪 50 年代发展起来的一种新型交易方式，由于它适应了现代经济发展

的要求，所以在全世界迅速发展起来，目前已成为企业更新设备的主要融资手段之一，在西方发达国家已经是仅次于银行信贷的金融工具。

(1) 融资租赁交易

租赁是一种以一定费用借贷实物的经济行为，是出租人(资产的所有者)将自己所拥有的某种物品交与承租人(资产的使用者)使用，承租人向出租人支付一定的费用(租金)后获得在一定时期内使用该物品的权利，但物品的所有权仍保留在出租人手中。

融资租赁交易一般由三方(出租人、承租人和供货商)参与，两个合同(租赁合同和购买合同)构成。

出租人是指依据承租人认可或选择取得融资租赁物，并以约定的租金为回报在约定的期间向承租人转让融资租赁物的占有权和使用权的人。出租人限于依法成立的融资租赁企业或者其他有融资租赁经营资格的企业。

承租人是指为了融通取得融资租赁物所需资金而与出租人订立融资租赁合同，在约定期间内向出租人支付租金并取得融资租赁物的占有权和使用权的自然人或者企业。

供货人是指为了向承租人交付融资租赁物，供其以支付约定的租金为代价在约定的期间占有和使用而向出租人转移租赁物权利的自然人或者企业。

租赁市场是以租赁物为交易对象、以租赁方式进行融资的市场，它既是进行租赁活动的场所，也是租赁活动中各种关系的总和。

(2) 融资租赁的形式

融资租赁是指出租人与承租人约定，出租人根据承租人对租赁物或者供货人的认可或选择，购买租赁物并将租赁物出租给承租人；承租人占有、使用租赁物，并向出租人支付租金；当事人可以约定租赁期满时续租、留购、返还租赁物或者将租赁物的所有权转移给承租人的交易活动。由于融资租赁的主要租赁物是设备，因而融资租赁又称设备租赁。

融资租赁是以融物的方式达到融资目的的一种具有投资性质的交易行为，是一种服务贸易。

融资租赁包括直接租赁、回租赁、转租赁、不完全偿付租赁等形式。

回租赁是指出租人购买承租人自有物，并作为融资租赁物提供给承租人使用，承租人支付租金的融资租赁形式。承租人同为购买关系中的出卖人和租赁关系中的承租人。

转租赁是以同一标的物为融资租赁物多次融资租赁的形式。在转租赁中，上一融资租赁合同的承租人同时又是下一融资租赁合同的出租人，称为转租人。转租人从其他出租人处租入融资租赁物再转租给第三人，转租人以收取租金差为目的。融资租赁物的所有权归第一出租人。

不完全偿付租赁是指在对同一承租人的租赁合同期内收取的租金折现值额低于租赁物实际成本的 90% 以下的融资租赁交易形式。

(3) 融资租赁的运作

从事融资租赁活动必须遵守法律、法规，遵循诚实信用原则和公平竞争原则。当事人从事融资租赁交易应当订立书面合同。融资租赁合同的内容包括融资租赁物名称、数量、规格、技术性能、检验方法、租赁期限、租金构成及其支付期限和方式、币种、租赁期间届满租赁物的归属等条款。

适用于融资租赁交易的融资租赁物包括：设备、机器、仪器；机动车、船舶、航空器、

航天器；法律、法规限制或者禁止流通的不得作为融资租赁物，如土地、矿产资源等。

在融资租赁过程中，首先是承租人向出租人提出承租委托，以及租赁物的名称、数量、规格、供货商等要求，进行预约租赁。出租人接受预约租赁，在对承租人的资信进行审查并认为符合租赁条件后，与承租人正式签订租赁合同。其次是出租人根据承租人的请求及提供的规格，与第三方即供货商订立一项供货合同，取得工厂、资本货物或其他设备(通称为设备)；通常情况下承租人已在委托前选择好了租赁设备的供货厂商，但承租人也可以只向出租人提出所需设备的品名、规格等要求，由出租人根据承租人的要求选择供货商。之后，由供货商将出租人订购的设备直接交给承租人，并同时通知出租人。承租人对租赁设备进行验收合格后，租赁期正式开始。

融资租赁以融通资金为主要目的，是一种不可解约的租赁，在基本租期内双方均无权撤销合同；承租人负责设备的选择、保险、保养和维修等；出租人仅负责购进承租人所需的设备，按期出租，以及享有设备的期末残值。

在租赁合同期内，设备(即租赁物)所有权属于出租人，承租人只拥有使用权，因此，当承租人破产时，设备不作为破产财产。合同期满付清租金后，承租人有权按残值购人设备，以拥有设备的所有权，或者将设备退回给出租人。

5.2.7 中长期信贷市场的运作

在我国，由于直接融资方式起步较晚、发展较慢，因而作为间接融资的中长期信贷市场在资本市场中发挥着极为重要的作用，在目前资本市场中处于主导地位。

中长期信贷市场是指超过1年期的银行信贷市场。中长期信贷和短期信贷共同组成银行信贷，因此，中长期信贷是银行信贷的一部分。中长期信贷也叫中长期贷款。中期贷款是指贷款期限超过1年(不含有1年)5年以下(含5年)的贷款，长期贷款是指贷款期限超过5年(不含5年)的贷款。在我国，中长期贷款主要是用于固定资产投资的贷款，还包括房地产开发贷款、车船飞机购置贷款等。

中长期贷款具有期限长、额度大、不确定性因素多等特点，因而中长期贷款的利率较高，对企业的资信要求也高，通常中长期贷款的信用贷款少，一般都需要担保。

(1) 中长期信贷市场的运行

中长期信贷市场的参与主体为贷款人和借款人。贷款人是指经国务院银行业监督管理机构批准在我国境内依法设立并具有经营贷款业务资格的金融机构；借款人是指与贷款人建立贷款法律关系的法人、其他组织或自然人。

借款人与贷款人的借贷活动应当遵循平等、自愿、公平和诚实信用的原则。借款人与贷款人之间的借贷活动必须签订借款合同，合同必须按照《合同法》和《贷款通则》的有关规定载明相关事项，并严格按照合同的约定执行。

机关法人及其分支机构不得申请贷款；境外法人、其他组织或自然人申请贷款，不得违反国家外汇管理规定。

借款人向贷款人申请贷款时，应依法向贷款人提供贷款人要求的有关资料，不得隐瞒，不得提供虚假资料。贷款人在接到借款人的借款申请和同意受理借款申请之后，将由贷款调查部门采取合法措施对借款人提供的信息进行查询，将借款人的财务报表或抵押物、质物交贷款人认可的机构进行审计或评估；再由贷款审核部门进行审查、核准，贷款审查委员会终审，最后根据贷款审批授权进行贷款审批。贷款人答复借款人中长期贷款审批结果的时间一

般不超过 6 个月。最后根据贷款审批情况签订借款合同。

贷款人发放信用贷款时，必须对借款人进行严格审查、评估，确认其资信具备还款能力。发放担保贷款，必须按照《中华人民共和国担保法》的规定，签订担保合同，办理担保手续。需要办理登记的，应依法办理登记；需要交付的，应依法交付。

借款人应按借款合同约定使用贷款，并按期足额还本付息。借款人使用贷款不得用于以下用途：生产、经营或投资国家明令禁止的产品或项目；违反国家有关规定从事股本权益性投资，违反国家规定以贷款作为注册资本金、注册验资或增资扩股；违反国家有关规定从事股票、期货、金融衍生产品投资；财政预算性收支；国家明确规定的其他禁止用途。

借款人申请贷款展期，应当在贷款到期日前提出，经贷款人同意，可以展期。贷款人办理展期须审查贷款所需的资产转换周期的变化原因和实际需要，并坚持审慎管理原则，合理确定贷款展期期限。

(2) 我国中长期信贷市场的主要政策

中长期信贷资金主要是用于固定资产投资活动，经营中长期贷款的金融机构应根据国民经济和社会发展的需要，在国家产业政策和区域政策指导下开展中长期信贷业务，合理控制中长期贷款投放，积极支持符合国家产业政策和市场准入条件的项目建设，支持欠发达地区的发展，防止盲目投资和低水平重复建设。

1) 中长期信贷总量政策。根据国民经济运行状况，制定和调整信贷政策，合理调控中长期贷款总量，保持国民经济平稳运行；优化信贷结构，合理控制中长期贷款比重，防止中长期贷款比例过高引起流动性风险。

2) 产业中长期信贷政策。加大对“三农”的信贷支持，优先支持粮、棉、油等主要农副产品的生产、收购和储备，积极支持扶贫和农业综合开发，大力发展农业产业化工程；按照“有市场、有效益、守信用”的原则，向基础产业、支柱产业和高新技术产业倾斜；重点支持纳入国家计划的竞争性、基础性重点建设项目和国有大中型企业的重点技术改造、技术开发以及重大技术装备项目；按照《国务院关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知》、《国务院关于调整部分行业固定资产投资项目资本金比例的通知》等规定的要求，严格遵守资本金制度，合理控制中长期信贷规模，促进经济结构的调整、优化。

3) 区域中长期信贷政策。坚持国家统筹规划、因地制宜、发挥优势、分工合作、协调发展的原则，对中西部地区实行适度倾斜，逐步缩小地区间经济社会发展差距。

5.2.8 外债的管理

外债是指中国境内的机关、团体、企业、事业单位、金融机构或其他机构对中国境外的机构、自然人及其在中国境内依法设立的非常设机构用外国货币承担的具有契约性偿还义务的全部债务。

(1) 外债的功能

外债具有三个基本功能。

首先，外债具有平衡一国国际收支的功能。一个国家在国际经济活动中总有国际收入与支出，而国际收支总是表现出三种状态之一，即收支平衡、盈余(顺差)和赤字(逆差)，当国际收支出现逆差时，若外汇储备不足以弥补，就可通过举借外债弥补。

其次，举借外债可以补充国内建设资金的不足，加速本国的经济建设。这通常是一国举借外债的主要目的。这种功能主要表现在利用国际能源、原材料和技术市场两个方面，一是

通过举借外债，购入本国短缺的能源、原材料和设备；二是通过举借外债，进口先进设备和引进先进技术，促进本国生产效率的提高。

第三，外债具有经济调节功能。外债表现为资金流入，即国内资金增加，同时也反映社会可支配商品量的增长。外债在经济调节方面与内债的功能不同，内债是通过对社会资源再分配进行“此消彼长式”的调节，而外债始终是一种“增量式”调节，通过举借外债购买国外产品可消除国内供不应求，实现社会供需平衡，通过举借外债发展经济社会瓶颈领域，不会影响国内其他产业对国内资金的需求。

(2) 外债的种类

按照债务类型划分，外债分为外国政府贷款、国际金融组织贷款和国际商业贷款。

按照偿还责任划分，外债分为主权外债和非主权外债。主权外债，是指由国务院授权机构代表国家举借的、以国家信用保证对外偿还的外债。非主权外债是指除主权外债以外的其他外债。

按外币币种分，有美元外债、欧元外债等，有强势货币(硬币)和弱势货币(软币)的区分。外债币种结构合理与否的主要标准是看是否避开强势货币，尽量不要单纯采用一种外币计价，而应尽量对“硬币”与“软币”进行合理搭配。

外债按借债期限分为长期债务、中期债务和短期债务，形成与之相适应的外债期限结构。从外债结构选择上看，确定合理的外债期限结构，有利于外债的还款和使用，应尽量避免出现还债高峰，导致外债偿还风险。在可能的情况下应尽量扩大长期债务，减少短期债务。

(3) 外国政府贷款

外国政府贷款是一国政府向外国政府举借的官方信贷。此类贷款一般具有经济援助性质，根据国际惯例，其中含有 25% 以上的赠与成分，但同时有许多附加条件。

外国政府贷款属于国家主权外债，由国家统一对外举借。国家发展和改革委员会会商有关部门提出利用外国政府贷款的中长期规划和年度借用外国政府贷款的总规模，并按照政府投资资金进行管理。外国政府贷款主要用于公益性和公共基础设施建设，保护和改善生态环境，促进欠发达地区经济和社会发展。借用外国政府贷款的项目必须纳入外国政府贷款备选项目规划，未纳入外国政府贷款备选项目规划的项目，国务院各有关部门、地方各级政府和项目用款单位不得向外国政府正式提出贷款申请。

项目纳入外国政府贷款备选项目规划并完成审批、核准或备案手续后，项目用款单位须向所在地省级发展改革部门提出项目资金申请报告。项目资金申请报告由省级发展改革部门初审后，报国家发展和改革委员会审批。国务院行业主管部门、计划单列企业集团和中央管理企业的项目资金申请报告，直接报国家发展和改革委员会审批。

(4) 国际金融组织贷款

国际金融组织贷款是一种非商业性信贷。只要是相关国际金融组织的成员国，都可以按照规定借入资金。国际金融组织贷款主要有世界银行贷款、亚洲开发银行贷款、联合国农业发展基金会贷款和其他国际性、地区性金融机构的贷款。国际金融组织贷款一般期限较长、利率较低，是发展中国家重要的筹资渠道。

国 I 示金融组织贷款属于国家主权外债，由国家统一对外举借。我国利用国际金融组织贷款的总规模和投资结构等，由国家发展和改革委员会会同有关部门及地方发展改革部门研究提出，报国务院审批。贷款资金按照政府投资资金进行管理，主要用于公益性和公共基础

设施建设,保护和改善生态环境,促进欠发达地区经济和社会发展。借用国际金融组织贷款的项目必须纳入国际金融组织贷款备选项目规划,未纳入国际金融组织贷款备选项目规划的项目,国务院各有关部门、地方各级政府和项目用款单位不得向国际金融组织正式提出贷款申请。

项目纳入国际金融组织贷款备选项目规划并完成审批、核准或备案手续后,项目用款单位须向所在地省级发展改革部门提出项目资金申请报告。项目资金申请报告由省级发展改革部门初审后,报国家发展和改革委员会审批。国务院行业主管部门、计划单列企业集团和中央管理企业的项目资金申请报告,直接报国家发展和改革委员会审批。

(5) 国际商业贷款

国际商业贷款是指一国境内机构向境外举借的商业性信贷,包括向境外银行和其他金融机构的借款及向境外企业、其他机构和自然人的借款以及境外发行中长期债券(含可转换债券)和短期债券(含商业票据、大额可转让存单等)。商业贷款一般手续简便、附加条件少,但期限短,利率随行就市,受金融市场波动影响较大。

财政部代表国家在境外发行债券报国务院审批,并纳入国家借用外债计划。其他任何境内机构在境外发行中长期债券均由国家发展和改革委员会会同国家外汇管理局审核后报国务院审批。

国家对国有商业银行举借中长期国际商业贷款实行余额管理,余额由国家发展和改革委员会会同有关部门审核后报国务院审批。

境内中资企业等机构举借中长期国际商业贷款,须经国家发展和改革委员会批准。境内外资银行借用中长期外债,由国家发展和改革委员会按年度核定发生额。

外商投资企业举借的中长期外债累计发生额和短期外债余额之和应当控制在审批部门核准的项目总投资和注册资本之间的差额以内。在差额范围内,外商投资企业可自行举借外债。超出差额的,须经原审批部门重新核定项目总投资。

境内机构对外签订国际商业贷款借款合同或担保合同须经登记后方能生效。

中长期国际商业贷款重点用于引进先进技术和进口设备。境内企业所借中长期外债资金,应当严格按照批准的用途合理使用,不得挪作他用。确需变更用途的,应当按照原程序报批。

(6) 外债的负担与限度

外债收入来源于国外,是债权国与债务国国家间的债务关系,过多的外债债务会引起外债风险,影响一国经济金融的稳定与发展,因此,各国政府必须从本国偿债能力的角度来全面考虑负担问题。一国的外债负担实质是政府的负担问题,外债的限度来源于外债的负担。

(7) 主要的国际金融机构

国际性金融机构主要有两大类:全球性的金融机构和区域性的金融机构。全球性的金融机构主要有国际货币基金组织、世界银行(国际复兴开发银行、国际开发协会和国际金融公司是世界银行集团的三成员)。从1957年到20世纪70年代,欧洲、亚洲、非洲、拉丁美洲、中东等地区的国家为发展本地区经济的需要,同时也为抵制美国对国际金融事务的控制,通过互助合作方式,先后建立起区域性的国际金融机构,如泛美开发银行、亚洲开发银行、非洲开发银行和阿拉伯货币基金组织等等。

1) 国际货币基金组织。国际货币基金组织(the International Monetary Fund, IMF)是

政府间的国际金融组织。国际货币基金组织的宗旨是作为一个常设机构在国际金融问题上进行协商与协作，促进国际货币合作；促进国际贸易的扩大和平衡发展；促进和保持成员国的就业，生产资源的发展和实际收入的高水平；促进国际汇兑的稳定，在成员国之间保持有秩序的汇价安排，防止竞争性的货币贬值；协助成员国之间建立经常交易的多边支付体系，取消阻碍国际贸易发展的外汇限制；向成员国提供暂时性普通资金，以增强其信心，使其能有机会在无需采取有损本国和国际繁荣的措施的情况下，纠正国际收支的失调；缩短成员国国际收支不平衡的时间，减轻不平衡的程度。国际货币基金组织的主要业务活动有：向成员国提供贷款，在货币问题上促进国际合作，研究国际货币制度改革的有关问题，研究扩大基金组织的作用，提供技术援助和加强同其他国际机构的联系。

2)世界银行。世界银行集团包括国际复兴开发银行、国际开发协会、国际金融公司，通常所说的世界银行是指全称为国际复兴开发银行(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)。世界银行是联合国属下负责长期贷款的国际金融机构。宗旨是通过对生产事业的投资，资助成员国的复兴和开发工作；通过对贷款的保证或参与贷款及其他私人投资的方式促进私人投资。当成员国不能在合理的条件下获得私人资本时，则在适当条件下以银行本身资金或筹集的资金及其他资金给予成员国直接贷款，来补充私人投资的不足；通过鼓励国际投资，开发成员国的生产资源，提供技术咨询和提高生产能力，以促进成员国国际贸易的均衡增长及国际收支状况的改善。根据世界银行的宗旨，其主要业务活动是，对发展中成员国提供长期贷款，对成员国政府或经政府担保的私人企业提供贷款和技术援助，资助他们兴建某些建设周期长，利润率偏低，但又为该国经济和社会发展所必需的建设项目。

世界银行发放贷款有三个限制条件：

①只有参加国际货币基金组织的国家，才允许申请成为世界银行的成员，贷款是长期的，一般为 15~20 年不等，宽限期为 5 年左右；

②只有成员国才能申请贷款，私人生产型企业申请贷款要由政府担保；

③成员国申请贷款一定要有工程项目计划，贷款专款专用，世界银行每隔两年要对其贷款项目进行一次大检查。

3)国际金融公司。国际金融公司是世界银行集团成员之一。其宗旨是促进发展中国家私营部门投资。国际金融公司利用自有资源和在国际金融市场上筹集的资金为项目融资，同时它还向政府和企业提供技术援助和咨询。

4)亚洲开发银行。亚洲开发银行(简称“亚行”，Asian Development Bank, ADB)是亚洲、太平洋地区重要的政府间国际金融组织，成立于 1966 年 12 月 19 日，总部设在菲律宾首都马尼拉。建立亚行的宗旨是促进亚洲和太平洋地区的经济发展和合作，为亚太地区的发展中成员提供资金、技术和管理经验等。亚行由成员国或地区共同出资兴办，不以盈利为目的。亚行对发展中成员的援助主要采取四种形式：贷款、股本投资、技术援助、联合融资性担保。

(8)我国外债管理有关政策

国际经验表明，外债安全关系到国民经济的健康运行和金融体系的稳定，是经济安全的重要方面。亚洲金融危机和南美一些国家出现的金融动荡，都与外债总量和结构失控有着密切的关系。我国加入 WTO 后对外开放步入新阶段，与国际社会的经济联系进一步加强，外资金融机构进入我国金融市场的步伐加快，外债对我国经济运行和金融稳定的影响加大，因此，

加强外债管理，改进和规范外债管理方式，确保国际收支平衡，对于维持经济金融安全与稳定，增强国家调控经济的能力都具有重要意义。《外债管理暂行办法》、《境内外资银行外债管理办法》、《国务院批转财政部、国家计委关于进一步加强外国政府贷款管理若干意见的通知》、《国家计委关于加强利用国际金融组织和外国政府贷款规划及项目管理暂行规定》、《国际金融组织和外国政府贷款投资项目管理暂行办法》等是我国外债管理的主要法律、法规，对我国外债管理提出以下一些政策规定：

1) 国家对外债实行全口径规范管理；对于不同种类外债，实行分类管理。主权外债由国家统借、统还；非主权外债由债务人自担风险，自行偿还。

2) 国家对外债的审批、管理实行分工负责制。国家发展和改革委员会、财政部和国家外汇管理局是外债管理部门。

3) 外债资金应当主要用于经济发展和存量外债的结构调整。外债管理部门负责对外债资金的使用进行管理和监管。

4) 债务人应加强外债风险管理，适时调整和优化债务结构。

5) 外债管理部门根据法律、法规和有关规定，对外债和对外担保实施监管。不以借款合同或担保合同等形式体现，但在实质上构成对外偿还义务或潜在对外偿还义务的对外借款或担保，必须按照《外债管理暂行办法》纳入外债监管范围。

6) 国家对境内外资银行的外债实行总量控制。国家发展和改革委员会同银监会、外汇管理局根据国民经济和社会发展需要、国际收支状况和外债承受能力，以及境内外资银行的资产负债状况和运营资金需求等，合理确定境内外资银行外债总量以及中长期和短期外债结构调控目标。

5.3 资本市场监管

资本市场已经成为社会主义市场经济体系的重要组成部分，对优化资源配置，促进经济结构调整和经济发展，作出了重要贡献。但是，资本市场是一个高风险的市场，其风险具有不确定性、普遍性、扩散性和隐蔽性、突发性等基本特征，尤其是证券市场具有很强的投机性，直接影响资本市场的稳定性和正常运行，若不认真加以防范，其后果危害和产生的影响波及面将远远超过其他行业的风险，不仅可能破坏金融秩序和金融系统，而且还有可能危及国家的经济安全和社会稳定。因此，加强资本市场监管，防范和化解资本市场的风险，关系到国家的金融安全和国民经济的健康发展。

就金融监管体制来说，由于我国实行的是金融分业经营模式，我国的金融监管体制实行的是金融分工监管体制，即银监会监管银行业、证监会监管证券业、保监会监管保险业。

5.3.1 资本市场风险

资本市场风险是指资本市场各种条件的变化给市场参与者造成的收益或损失的不确定性。资本市场的风险分为市场风险、信用风险、流动性风险、操作风险和法律风险等。

(1) 市场风险

市场风险是指基础金融变量(如利率、汇率、股价以及商品价格)的变动而使金融资产或负债的市场价值发生变化的可能性。包括绝对风险和相对风险两种形式。绝对风险由市场价值变化的绝对货币数量衡量，相对风险由市场价值变化的相对数量衡量。

(2) 信用风险

信用风险是指交易对手不愿或者不能全部履行其合同义务，或者其信用等级下降时给金融资产持有者的收益造成的不确定性。信用风险包括提前偿付风险和偿付风险两种形式。提前偿付风险是指市场利率下降后债务人可能在预定的偿还时间之前偿付债务，从而给债权人造成不确定性，这种风险常见于按揭支持证券和具有看涨期权特征或提前赎回安排的债券。偿付风险是指在金融参与者已经履行合同义务的情况下，交易对手可能违约，从而给金融参与者造成不确定性，如借款人不能按期偿还贷款，债券发行人不能对债券持有人支付本息。

(3) 流动性风险

流动性风险是指证券市场流动性或者金融参与者因自身现金流流动性的变化而造成的不确定性。在一个规模较小的证券市场上，由于交易不充分，证券持有者可能无法在需要时以正当的市场价格出售该证券，从而产生市场或产品流动性风险。

(4) 操作风险

操作风险是指系统不充分、管理控制失误、欺诈或者人为错误造成损失的可能性。包括交易未能得到执行的执行风险，交易员蓄意隐瞒信息造成的欺诈风险，旨在保护系统避免非授权进入的技术风险，自然灾害、不可抗力以及涉及关键人物或企业的事故等造成的系统失误，金融产品定价模型的模型风险等等。

(5) 法律风险

法律风险是指法律原因造成的不确定性，如交易对手不具有从事交易的法律地位，可能违反政府监管要求的交易活动(操纵市场、内幕交易)造成的遵守与监管风险。

5.3.2 银行监管

银行监管是指银行监管当局依法对银行业的经营活动进行监督管理的行为，它是金融行业监管体系的重要组成部分。

中国银行业监督管理委员会是我国银行业的监督管理机构。银监会根据国务院授权，负责对全国银行业金融机构(银行、金融资产管理公司、信托投资公司、其他存款类金融机构及其经其批准在境外设立的金融机构)及其业务活动监督管理的工作。

银行业监督管理的目标是促进银行业的合法、稳健运行，维护公众对银行业的信心。银行业监督管理应当保护银行业公平竞争，提高银行业竞争能力。

银行业监督管理机构对银行业实施监督管理，应当遵循依法、公开、公正和效率的原则。

银行业金融监管的内容主要是：

对金融机构设立的监管，包括审查批准银行业金融机构的设立、变更、终止以及业务范围；

对银行业金融机构的董事和高级管理人员实行任职资格管理；

对银行业金融机构的资产负债业务活动及其风险状况的监管；

对金融市场进行监控和约束，包括对市场准入、经营稽核和市场退出的全程监控等。

5.3.3 证券监管

证券监管是指证券监管机构依法对全国证券市场的证券发行与交易活动进行监督管理，以规范证券发行和交易行为。

我国证券市场实行证券监管机构的集中统一监管和行业自律管理。中国证券监督管理委员会作为证券监督管理机构，依法对全国证券市场实行集中统一监督管理，并在此前提下依法设立证券业协会，实行自律性管理。

(1) 证券监管的核心任务

在证券市场的各参与主体中，证券投资者是证券市场的基础和支柱。没有投资者的积极参与，就不可能有证券的发售和交易，证券市场的基本功能也就难以实现；而投资者对证券市场的信心，是投资者是否投资证券、参与证券市场活动的前提。因此，保护投资者的合法权益是证券市场监管的核心任务。而保护投资者合法权益的关键，是要建立起公平、合理的市场环境，为投资者提供平等的交易机会和获取信息的机会，使投资者能够自主地决定交易行为。

(2) 证券监管的内容

对证券市场的监管，主要是对市场主体和市场运行的规范化。市场主体的规范化主要是指证券市场参与主体即证券发行者(上市公司)、证券公司等机构和机构投资者的规范化；市场运行的规范化是指在证券市场运行过程中对证券发行与交易、信息披露、交易市场、市场参与主体行为等进行规范和监管。

1) 严格核准和监管市场主体，即市场准入监管。从制度上对证券市场参与主体进行准入的控制和规范，通过对市场主体的合规性进行审核，将那些不符合条件的主体排除在股票市场大门之外，是保证股票市场健康发展的有效预防性措施和先决条件。我国《公司法》、《证券法》、《股份有限公司规范意见》、《企业债券管理条例》、《企业债券发行与转让管理办法》等对我国股票上市公司、债券发行人、保证人、证券公司、证券交易服务机构、证券机构投资者的主体资格进行了严格规定，制定了相应的标准，只有符合有关规定条件的机构才能进入证券市场，上市发行股票、债券或进行证券交易活动。

2) 加强信息披露监管，确保信息公开、透明。加强信息披露是保证信息透明、公开，强化市场监管的有效手段，是保护投资者利益的基础。证券市场的信息披露包括初期披露和持续披露。信息的初期披露是指证券发行人首次公开发行证券时，应完全披露有关可能影响投资者做出是否购买证券决策的所有信息。信息的持续披露是指证券发行人及相关机构和人员在证券发行完毕后，定期或不定期地向社会公众公开有关情况。信息披露的核心是信息披露应及时、完整、真实和准确。

3) 禁止欺诈行为，保护证券市场公平交易。证券市场的公开交易是维护证券市场秩序，保护投资者的合法权益和社会公共利益，促进证券市场健康发展的内在要求和基础。保护证券市场的公平交易，就是要求证券交易活动中的所有参与者都有平等的法律地位，各自的合法权益能够得到公平的保护。

证券欺诈行为通常包括证券发行、交易及相关活动中的内幕交易、操纵市场、欺诈客户、虚假陈述等行为。

内幕交易包括下列行为：内幕人员利用内幕信息买卖证券或者根据内幕信息建议他人买卖证券；内幕人员向他人泄露内幕信息，使他人利用该信息进行内幕交易；非内幕人员通过不正当的手段或者其他途径获得内幕信息，并根据该信息买卖证券或者建议他人买卖证券。

操纵市场是指以获取利益或者减少损失为目的，利用其资金、信息等优势或者滥用职权，制造证券市场假象，诱导或者致使投资者在不了解事实真相的情况下做出证券投资决定，影响市场价格，扰乱证券市场秩序的行为。

欺诈客户是指证券经营机构、证券登记结算机构和发行人或者发行代理人，在证券发行、交易及相关活动中违背客户意志，损害客户利益的欺诈性行为。

虚假陈述是指对证券发行、交易及其相关活动的事实、性质、前景、法律等事项做出不实、严重误导或者含有重大遗漏、任何形式的虚假陈述或者诱导，致使投资者在不了解事实真相的情况下做出证券投资决定的行为。

为了保护证券市场的公平交易，我国《禁止证券欺诈行为暂行办法》分别对内幕交易、操纵市场、欺诈客户、虚假陈述等欺诈行为制定了相应的处罚规定。

4)加强证券交易所的一线监管。证券交易所的一线监管，是指证券交易所按照既定的规则对证券发行、上市与交易各方的相关活动进行监管。证券交易所的一线监管属于自律监管职能。证券交易所是证券市场的组织者，为筹资者提供证券发行的场所，为投资者提供证券交易的场所，提供与证券发行和交易相关联的各项服务。因此，它必须承担起对会员、上市公司和证券发行与交易的一线监管责任。证券交易所也是上市证券集中交易的场所，能够容易地及时发现和查处上市公司、机构投资者存在的问题，对整个交易活动进行全面的实时监控，防止风险和危害的扩大。我国《证券交易所管理办法》对证券交易所的具体监管内容进行了规定，包括对证券交易活动的监管、对会员的监管和对上市公司的监管。

5)落实证券市场禁入制度。证券市场禁入制度是指因进行证券欺诈活动或者有其他严重违法违反法律、法规、规章以及中国证监会发布的有关规定的行为，被中国证监会认定为市场禁入者，除按现行法规予以处罚外，还要视情节轻重，暂时或永久禁止他们在证券行业各类机构任职或者从事证券交易，将扰乱市场秩序的“害群之马”清除出证券市场。《证券市场禁入暂行规定》对证券市场禁入进行了规定。

6)严禁银行资金进入证券市场。银行资金直接或间接地大量流入证券市场，不仅会把证券市场的投机风险引入银行体系，增加商业银行的经营风险，而且，在目前禁止银行资金流入证券市场的情况下，流入证券市场的银行资金将会进行隐蔽交易，很多违规收入隐瞒不入账，诱发腐败和犯罪，从而危及整个银行业的安全，使广大存款者遭受损失。同时，大的机构投资者通过套取银行资金在股市进行交易活动，将会以巨额资金优势造成投资者之间的、不平等竞争，或利用巨额资金操纵证券价格，助长证券市场投机行为，极大损害中小投资者的利益，危害证券市场的稳定发展。因此，《贷款通则》、《企业债券管理条例》、《关于禁止银行资金违规流入股票市场的通知》、《关于各商业银行停止在证券交易所证券回购及现券交易的通知》等法律、法规，都规定了严禁银行资金违规流入证券市场，以堵住银行资金流入证券市场的渠道，保障金融业的稳健运行。

5.3.4 基金监管

基金监管是指监管机构依法对基金市场的基金发行与交易活动进行监督管理，以规范基金发行和交易行为。

中国证券监督管理委员会作为国务院证券监督管理机构，依法对证券投资基金活动实施监督管理。

基金监管的主要内容包括对基金发起与设立的监管，对基金当事人包括基金管理人、基金托管人及其他机构的主体资格和行为的监管，以及对基金交易活动的监管。

证券投资基金由基金发起人发起设立。基金发起人申请设立基金，并须经中国证券监督管理委员会审查批准。

基金当事人的主体资格。基金的主要发起人必须是按照国家有关规定设立的证券公司、信托投资公司、基金管理公司；基金管理人由依法设立的基金管理公司担任，基金管理公司

必须按照《证券投资基金管理公司管理办法》的有关规定设立，且只有经证监会核准后，才能担任基金管理人，未经核准的基金公司不得担任基金管理人；基金托管人必须由依法设立并取得基金托管资格的商业银行担任。申请取得基金托管资格，应当具备相应条件，并须经证监会和银监会核准。

对基金当事人行为的监管，主要是监管、约束基金管理人和基金托管人的行为。一是基金管理人必须依法募集基金，按照基金契约的规定运用基金资产投资并管理基金资产；及时、足额向基金持有人支付基金收益等等。且不得有下列行为：将其固有财产或者他人财产混同于基金财产从事证券投资；不公平地对待其管理的不同基金财产；利用基金财产为基金份额持有人以外的第三人牟取利益；向基金份额持有人违规承诺收益或者承担损失；依照法律、行政法规有关规定，由国务院证券监督管理机构规定禁止的其他行为。二是基金托管人必须安全保管基金财产；按照规定开设基金财产的资金账户和证券账户；对所托管的不同基金财产分别设置账户，确保基金财产的完整与独立；按照基金合同的约定，根据基金管理人的投资指令，及时办理清算、交割事宜；办理与基金托管业务活动有关的信息披露事项等等。

基金交易活动的监管。重点是对基金管理人、基金托管人及其他机构从事证券投资基金活动和基金信息披露情况进行监管。监督基金财产不得用于《证券投资基金法》禁止的投资或者活动，如向他人贷款或者提供担保，从事承担无限责任的投资，向其基金管理人、基金托管人出资或者买卖其基金管理人、基金托管人发行的股票或者债券，买卖与其基金管理人、基金托管人有控股关系的股东或者与其基金管理人、基金托管人有其他重大利害关系的公司发行的证券或者承销期内承销的证券，从事内幕交易、操纵证券交易价格及其他不正当的证券交易活动等等。监督基金管理人、基金托管人和其他基金信息披露义务人依法披露基金信息，并保证所披露信息的真实性、准确性和完整性。

第 6 章 可持续发展和生态环境保护政策

实行可持续发展战略，加快建设资源节约型、环境友好型社会，加大环境治理力度，切实保护好自然生态环境，这是按照落实科学发展观、构建和谐社会和全面建设小康社会的要求所做出的一项重大决策。本章主要介绍我国可持续发展战略、建设环境友好型社会和生态环境保护的相关政策。

6.1. 可持续发展战略

生态和环境保护关系到人类的长远发展，可持续发展是指既满足当代人的需要，又不损害后代人满足需要的能力的发展。实现人类和自然界的可持续发展，是人类社会共同关注的重大问题。

6.1.1 国际社会对可持续发展的认识

可持续发展是 20 世纪 70 年代从生态角度提出的概念，经过几十年的发展，已被赋予广泛的含义。

“可持续的发展，系指满足当前需要而又不削弱子孙后代满足其需要之能力的发展”。这是 1989 年 5 月举行的第 15 届联合国环境署理事会通过的《关于可持续发展的声明》对“可持续发展”的定义。

1992年6月，在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会，通过和签署了《里约热内卢环境与发展宣言》、《21世纪议程》等重要文件。这是在全球、各区域和各国范围内实现可持续发展的行动纲领。以这次大会为起点，可持续发展被世界普遍接受，其实践活动也开始在全球范围内普遍展开，成了人类走可持续发展道路的一个里程碑。

里约热内卢会议后，全球环境恶化的趋势并没有根本扭转，贫困饥饿、资源浪费、生态破坏等问题依然十分严重。在这种情况下，2002年8月联合国又在南非约翰内斯堡召开了可持续发展世界首脑会议，形成了《约翰内斯堡可持续发展宣言》和《可持续发展首脑会议实施计划》两项文件，再一次表达了国际社会实现可持续发展和共同繁荣的政治意愿，并在水、生物多样性、健康、农业、能源等领域确定了明确的目标和时间表。

对于可持续发展的定义，全球范围内已经和正在进行广泛的讨论。具有较大影响的几类可持续发展的定义是：

(1) 从自然属性定义可持续发展

较早时候生态学家首先提出的所谓生态持续性，其基本观点认为，可持续发展是寻求一种最佳的生态系统，以支持生态的完整性和人类愿望的实现，使人类的生存环境得以持续。

(2) 从社会属性定义可持续发展

1991年由世界自然保护同盟等共同发表的《保护地球——可持续生态战略》提出的可持续发展定义为：“在生存于不超出维护生态系统涵容能力的情况下，提高人类的生活质量”，强调人类的生产方式与生活方式要与地球承载能力保持平衡，保护地球的生命力和生物的多样性，可持续发展的最终落脚点是改善人类的生活质量和创造美好的生活环境。

(3) 从经济属性定义可持续发展

在《经济、自然资源、不足和发展》一书中，作者 Edward. B. Barbier 把可持续发展定义为：“在保持自然资源的质量和其所提供服务的前提下，使经济的净利益增加到最大限度”。有的学者提出，可持续发展是“今天的资源使用不应减少未来的实际收入”，而且是“不降低环境质量和不破坏世界自然资源基础的经济发展”。

(4) 从科技属性定义可持续发展

有的学者从技术选择的角度扩展了可持续发展的定义，认为“可持续发展是转向更清洁、更有效的技术，尽可能接近‘零排放’或‘密闭式’工艺方法，尽可能减少能源和其他自然资源的消耗”。有的学者提出，“可持续发展就是建立极少产生废料和污染物的工艺或技术系统”。

可持续发展是我国经济与社会发展的基本国策，也是投资建设必须贯彻执行的基本政策。可持续发展包含人口、资源、环境、经济社会发展四个基本要素。

1994年，我国政府制定并批准了《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》，指出必须以可持续发展思想为指导，制定我国的发展战略和相应的政策，走出一条具有中国特色的发展道路。在“九五”计划和“十五”计划期间，共制定和完善了120多部关于人口与计划生育、环境保护、自然资源管理、防灾减灾的法律法规，形成了由法律、行政法规以及一系列规章、标准组成的法律体系，还建立了中央政府和地方政府多部门与多层次的组织管理体系。初步建立政府引导、企业治理、社会参与、市场化运营的机制。并且加入了一系列国际公约，积极参与国际环境合作。

经过多年的艰苦努力，可持续发展战略已贯穿于中国经济和社会发展的各个领域，有力

地促进了经济与人口、资源、环境持续协调发展。在经济、社会全面发展和人民生活水平不断提高的同时，人口过快增长的势头得到了控制，自然资源保护与管理得到加强，环境保护和生态建设步伐加快，部分城市和地区环境质量有所改善。

为了进一步全面推进可持续发展战略的实施，明确 21 世纪初我国可持续发展战略的目标、基本原则、重点领域及保障措施，保证我国国民经济和社会发展第三步战略目标的顺利实现，在总结以往成就和经验的基础上，根据新的形势和可持续发展的要求，国务院于 2003 年 1 月 14 日发布了《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》（以下简称《纲要》），明确了我国可持续发展的指导思想、目标与原则、重点领域和保障措施。

(1) 我国 21 世纪初可持续发展的指导思想、目标与原则

1) 指导思想：坚持以人为本，以人与自然的和谐为主线，以经济发展为核心，以提高人民生活质量为根本出发点，以科技和体制创新为突破口，坚持经济社会发展与人口、资源和生态环境相协调。

2) 总体目标：可持续发展能力不断增强，经济结构调整取得显著成效，人口总量得到有效控制，生态环境明显改善，资源利用率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

3) 基本原则：持续发展，重视协调的原则；科教兴国，不断创新的原则；政府调控，市场调节的原则；积极参与(全球化)，广泛(开展国际)合作的原则；。重点突破，全面推进的原则。

(2) 我国 21 世纪初可持续发展的重点领域

1) 经济领域：通过调整产业结构、区域结构和城乡结构，积极参与经济全球化，全方位逐步推进国民经济体系的战略性调整，初步形成资源消耗低、环境污染少的可持续发展国民经济体系。

2) 社会发展领域：建立完善的人口综合管理与优生优育体系，稳定低生育水平，控制人口总量，提高人口素质，建立与经济发展水平相适应的医疗卫生体系、劳动就业体系和社会保障体系。大幅度提高公共服务水平。建立健全灾害预测预报、应急救助体系，全面提高防灾减灾能力。

3) 资源优化配置、合理利用与保护领域：合理使用、节约和保护资源，提高资源利用率和综合利用水平。建立重要资源安全供应体系和战略资源储备制度，最大限度地保证国民经济对资源的需要。包括水资源优化配置、合理利用、有效保护与安全供给；土地合理利用；改善能源结构，提高能源效率；森林、草地、矿产、海洋、气候等资源的可持续利用；建立战略资源储备等。

4) 生态保护和建设领域：建立科学、完善的生态环境监测、管理体系，形成类型齐全、分布合理、面积适宜的自然保护区，建立沙漠化防治体系，强化重点水土流失区的治理，改善农业生态环境，加强绿地建设，逐步改善生态环境质量。到 2010 年基本遏制生态恶化趋势。

5) 环境保护和污染防治领域：实施污染物排放总量控制，开展流域水质污染防治，强化重点城市大气污染防治工作，加强重点海域的环境综合整治。加强环境保护法规建设和监督执法，修改完善环保技术标准，大力推进清洁生产和环保产业发展。积极参与区域和全球环境合作，在改善我国环境质量的同时，为保护全球环境作出贡献。

6)能力建设领域：建立完善人口、资源和环境的法律制度，加强执法力度，充分利用各种宣传教育媒体，全面提高全民可持续发展意识，建立可持续发展指标体系与监测评价系统，建立面向政府咨询、社会大众、科学研究的信息共享体系。

(3)21 世纪初可持续发展的保障措施

- 1)运用行政手段，提高可持续发展的综合决策水平；
- 2)运用经济手段，建立有利于可持续发展的投入机制；
- 3)运用科技手段，为推进可持续发展提供强有力的支撑；
- 4)运用法律手段，提高全社会实施可持续发展战略的法制化水平；
- 5)运用示范手段，做好重点区域和领域的试点示范工作；
- 6)加强国际合作。

(4)我国可持续发展的主要政策措施

2002 年中国政府编写的《中华人民共和国可持续发展国家报告》，阐述了当前和今后一个时期进一步实施可持续发展的战略部署和政策措施，主要包括：

1)坚持计划生育的基本方针，稳定现行生育政策，提倡优生优育。重点做好农村特别是中西部地区农村的计划生育工作，加强对流动人口计划生育的管理。对计划生育家庭实行奖励政策，开展农村独生子女户和双女户社会保障试点工作。大力开展计划生育服务工作，改善基层服务条件。开展生殖健康教育及妇幼保健教育活动。以预防农村地区高发先天性疾病为重点，努力降低出生缺陷发生率。加强人口与计划生育的法制建设，建立依法管理、村(居)民自治、优质服务、政策推动、综合治理的管理机制。

2)提高人口的科学文化水平，加强人力资源的开发与利用。大力发展教育事业，不断提高人口的科学文化素质，充分发挥市场机制对人力资源配置的基础性作用，建立人才激励机制，完善人才合理流动的法规体系，为实施可持续发展战略提供有力的人力资源保障。

3)尽量减少贫困人口。坚持开发式扶贫的方针，帮助目前尚未解决温饱问题的 3000 万贫困人口尽快解决温饱问题；帮助已解决温饱问题的贫困人口进一步改善生产、生活条件，加强基础设施建设，巩固已取得的扶贫成果。采取更加有力的措施，支持贫困地区加快经济社会发展。

4)加大生态保护和建设力度。组织实施重点地区生态环境建设综合治理工程，加强天然林保护、退耕还林还草和京津风沙源等重点工程的治理建设。在过牧地区实行退牧、封地育草，实施草地“三化，’(退化、沙化和碱化)治理工程。加快小流域治理，减少水土流失。推进岩溶地区石漠化综合治理。继续建设“三北”(东北、西北、华北)、沿海、长江、珠江等防护林体系，加速营造速生丰产林和工业原料林。加强自然保护区建设，保护珍稀、濒危生物资源和湿地资源，实施野生动物及其栖息地保护建设工程，恢复生态功能和生物多样性。

5)推行开源节流并重的方针，把节水放在突出位置。以水费合理定价、提高用水效率为核心，全面推行各种节水技术和措施，发展节水型产业，建立节水型社会。城市建设和工农业布局要充分考虑水资源的承受能力。加强流域水资源规划与管理，协调生活、生产和生态用水。加紧南水北调工程的前期工作，尽早开工建设。加强江河源头的水源保护。积极开展人工降雨(雪)、污水处理资源化利用、海水淡化。合理利用地下水资源，严格控制超采。建立合理的水资源管理体制和水价形成机制。广泛开展节水宣传教育，提高全民节水意识。

6)注意保护耕地，合理控制新增建设用地规模。保持全国耕地总量动态平衡，加大城乡

和工矿用地的整治、复垦力度。根据工业区、专业化农产品生产基地、生态保护区等不同的土地需求，合理调整土地利用结构。加强土地保护的法制建设，依法强化对耕地的保护与管理。

7) 强化对森林资源的管理，加强森林防火、病虫害防治。完善林业行政执法管理体系和设施，实施采伐限额政策，实施分类经营，加强采伐管理。

8) 严格草原保护，禁止乱采滥垦。实施草场禁牧期、禁牧区和轮牧制度，防止超载过牧，维护草原的生态平衡。

9) 重视海洋开发、保护和管理力度。加强海洋资源调查、海洋利用技术的研究开发，发展海洋产业。加强海域利用和管理，维护国家海洋权益。

10) 合理开发矿产资源，严格整顿矿业秩序。深化矿产资源使用制度改革，规范和发展矿业权市场，对重要矿产资源实行强制性保护。积极稳妥地关闭资源枯竭的矿山，因地制宜地促进以矿产资源开采为主的城市和大矿区发展接续产业和替代产业，‘研究探索矿山开发的新模式。

11) 推进资源综合利用与循环利用。加强废旧物资回收利用，加快废弃物处理的产业化，促进废弃物转化为可用资源。

12) 积极发展生态农业。实施和推广生态示范区及生态农业县。鼓励和扶持广大农民因地制宜地开展节水农业、无公害生产基地建设、农业废弃物资源化利用及太阳能、节柴灶及生态家园富民工程建设，引导农民安全、合理使用化肥、农药、农膜，大力发展无公害农产品。

13) 不断强化环境污染防治。巩固“三河”（淮河、海河、辽河）、“三湖”（太湖、巢湖、滇池）水污染治理成果，启动长江上游、三峡地区、黄河中游和松花江流域水污染综合治理工程。加强近岸海域水质保护，抓好渤海、黄海环境综合整治和管理。加强农村环境保护工作，保护农村饮用水源。实施二氧化硫与酸雨控制区（简称“两控区”）和重点城市大气污染控制工程。推行垃圾无害化与危险废弃物集中处理。加强噪声污染治理，推进城市噪声达标区建设。推进工业企业的清洁生产和污染防治，努力实现工业“三废”（废气、废水、废渣）减量化、无害化、资源化。

14) 提高防御各种灾害的安全网络能力。完善灾害预报预警预防、灾情监测和紧急救援体系，提高防灾减灾能力。提高气象、测绘等部门向社会提供服务的能力和水平。

15) 推进城镇化进程。有重点地发展小城镇，积极发展中小城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用，引导城镇密集区有序发展，逐步形成合理的城镇体系。大力发展城镇经济，提高城镇吸纳就业能力。加强城镇基础设施建设，健全城镇居住、公共服务和社区服务功能。全面提高城镇管理水平。

16) 充分发挥科技对可持续发展的支撑作用。加强研究与开发相关技术和设备，积极推进有利于可持续发展的科技成果向生产力的转化，依靠科技促进区域可持续发展试点示范。进一步完善适合中国国情的可持续发展理论，探索建立可持续发展指标体系。建立快速反映环境资源情况的信息系统。

17) 完善有关环境保护、资源管理的法制建设。尽快制定有关的法律、法规、标准，加强执法力度，完善现行的一系列管理制度，包括使可持续发展的战略思想进入有关决策程序的制度、对经济和社会发展的政策和项目进行可持续评价的制度等。加快制定符合国际惯例又符合我国国情的认证认可体系、产品质量标准体系和环境标志、标准体系。

18) 增强全社会可持续发展意识。开展各种形式的可持续发展的宣传、教育和培训，引导和鼓励公众自觉地保护环境，节约资源，改变不可持续的生产与消费方式。发挥军民非政府组织的作用，不断鼓励、支持、倡导和增进广大公众和社会各界参与可持续发展的行动。

19) 进一步加强国际合作。积极参与双边、多边的全球环境国际合作计划。积极引进国外的资金、技术和管理经验。推动地方可持续发展的国际交流与合作。

6.2 建设环境友好型社会

6.2.1 环境友好型社会的实质

党的十六届五中全会提出我国要“加快建设资源节约型、环境友好型社会”。环境友好型社会是一种环境伦理观念，也是经济社会发展和环境保护的实践指南。环境友好型社会是人与自然和谐的社会，通过人与自然的和谐发展来促进人与人、人与社会的和谐。建设环境友好型社会，就是要以环境承载力为基础，以遵循自然规律为准则，以绿色科技为动力，倡导环境文化和生态文明，构建经济社会环境协调发展的社会体系。建设环境友好型社会，必须从国家长远发展和统筹全局的高度，把环境保护摆在更加重要的战略位置，坚持环境保护的基本国策，在发展中解决环境问题。要把环境保护与经济结构调整结合起来，依靠科技进步，发展循环经济，倡导生态文明，强化环境法治，完善体制机制，推进环保事业的发展。

6.2.2 建设环境友好型社会的关键问题

(1) 建设环境友好型社会的主要工作任务

1) 统筹经济、社会、环境协调发展。根据资源禀赋、环境容量、生态状况、人口数量以及国家发展规划和产业政策，明确不同区域的功能定位和发展方向，形成各具特色、有利于环境保护的发展格局。

2) 切实解决关系国计民生的突出环境问题。加强水污染、大气污染防治，强化城市、农村重点污染源防治以及生态环境保护，确保核能利用与辐射环境安全。

3) 强化环境法治。加强循环经济、生态保护和土壤、化学物质污染防治等领域的立法工作，健全环境法规和标准体系，建立对污染受害者的法律援助机制，依法打击各类环境违法行为。

4) 强化环境监管。严格实施污染物排放总量控制、排污许可证制度，禁止无证或超总量排污。完善环保部门统一监管、有关部门分工负责的环境保护协调机制。

5) 完善有关经济政策。建立健全有利于环保的价格、税收、信贷、贸易、土地和政府采购等政策体系。逐步形成政府、企业和社会多元化环保投融资机制，以及生态补偿机制。全面落实城市污水和生活垃圾处理收费政策，运用市场机制和价格杠杆推进污染治理进程。

6) 建立科学评价发展与环境保护成果机制，完善经济发展评价体系。将环境保护纳入地方政府和领导干部考核的重要内容，定期公布考核结果，严格责任追究。

7) 鼓励公众参与。规范环境信息的发布，对涉及公众环境权益的政策和立法、规划与建设项目，要充分听取公众意见。

(2) 建设环境友好型社会的主要措施

1) 大力发展循环经济。发展循环经济，是建设资源节约型、环境友好型社会和实现可持续发展的重要途径。坚持开发节约并重、节约优先，按照减量化、再利用、资源化的原则，大力推进节能节水节地节材，加强资源综合利用，完善再生资源回收利用体系，全面推行清

洁生产，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型增长方式。积极开发和推广资源节约、替代和循环利用技术，加快企业节能降耗的技术改造，对消耗高、污染重、技术落后的工艺和产品实施强制性淘汰制度，实行有利于资源节约的价格和财税政策。在冶金、建材、化工、电力等重点行业以及产业园区和若干城市，开展循环经济试点，健全法律法规，探索发展循环经济的有效模式。强化节约意识，鼓励生产和使用节能节水产品、节能环保型汽车、发展节能省地型建筑，形成健康文明、节约资源的消费模式。

2) 加大环境保护力度。坚持预防为主、综合治理，强化从源头防治污染和保持生态，坚决改变先污染后治理、边污染边治理的状况。要采取严格有力的措施，降低污染物排放总量，切实解决影响经济社会发展特别是严重危害人民健康的突出问题。尽快改善重点流域、重点区域的环境质量，加大“三河三湖”、三峡库区、长江上游、黄河中上游和南水北调水源及沿线等水污染防治力度，积极防治农村面源污染，特别要保护好饮用水源。综合治理大中城市环境，加强工业污染防治，加快燃煤电厂二氧化硫治理，重视控制温室气体排放，妥善处理生活垃圾和危险废物。进一步健全环境监管体制，提高环境监管能力，加大环保执法力度，实施排放总量控制、排放许可和环境影响评价制度。大力发展环保产业，建立社会化多元化环保投融资机制，运用经济手段推进污染治理市场化进程。

3) 切实保护好自然生态。坚持保护优先、开发有序，以控制不合理的资源开发活动为重点，强化对水源、土地、森林、草原、海洋等自然资源的生态保护。继续推进天然林保护、退耕还林、退牧还草、京津风沙源治理、水土流失治理、湿地保护和荒漠化石漠化治理等生态工程，加强自然保护区、重要生态功能区和海岸带的生态保护与管理，有效保护生物多样性，促进自然生态恢复。防止外来有害物种对我国生态系统的侵害。按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，加快建立生态补偿机制。

6.3. 生态和环境保护的主要法规和政策

6.3.1 生态和环境保护的主要法律和法规

现行生态和环境保护的主要法律包括：《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国防沙、治沙法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国环境噪声污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染防治法》、《中华人民共和国放射性污染防治法》、《中华人民共和国清洁生产促进法》。

6.3.2 生态建设和环境保护的主要政策

(1) 加大生态建设和环境保护的直接投入

近几年国家推行了多项对生态和环境保护增加投入的政策，如：江、河、湖泊、沙漠的治理和退耕还林、退耕还草、退耕还湖、防护林的建设等等，中央政府和地方政府都投入了大量的资金。同时，采取了一系列的鼓励和补助政策，吸引个体、集体、企业和外国投资者，投资生态保护、污染治理和资源综合利用项目的建设。

(2) 产业政策

中央政府制定了一系列鼓励发展环保产业，限制发展损害生态和环境的产业的政策，如：鼓励发展节水农业、生态农业，适当控制燃煤火电发展比重，加大水电核电和可再生能源比

重，公布国家危险废物名录等等。

(3) 技术政策

防治污染、节约资源都需要以先进的技术为支撑，为此，国家把治理污染、保护环境、节能节水节地节材、可持续能源技术的开发作为国家支持的重点，采取财政支持、税收减免、贷款贴息等多种手段鼓励这些技术的开发和应用。

(4) 税收政策

在现行的税制体系中已经建立了侧重于资源节约和环境保护的相关税种，除资源税、耕地占用税等税收外，还制定了一系列税收减免政策。如：对企业利用废水、废气、废渣等废弃物为主要原料进行生产的，可在 5 年内减征或者免征所得税；对于用垃圾发电和混凝土回收利用的企业实行增值税递退政策；对利用太阳能发电、风力发电的企业实行增值税减半政策；对企业购置用于环保、节能和安全生产等的专用设备的投资，给予投资抵免税的优惠政策；对综合利用“三废”的生产及环境技术设备的进口，国家也实行了税收优惠政策。

(5) 收费政策

我国是根据“污染者付费”原则实行排污费制度较早的国家之一。随着环保事业的发展，排污收费制度不断完善，征收范围扩大，征管力度加强。在对废水、废气、固体废物收费的基础上，增加了噪声收费项目。

(6) 建立健全生态补偿机制

按照“谁开发谁保护，谁利用谁补偿”的原则，建立企业环境治理和生态恢复责任机制，推行矿山环境保护和土地复垦保证金制度等。

第 7 章 土地、矿产资源的开发利用政策

建设要使用土地，而土地是不能增加的有限资源。虽然我国是有 960 万平方公里的大国，可用于建设的土地却相当有限。特别是随着近几十年的经济发展，城市的面积迅速扩大，建设占地数量不断增多，耕地的面积快速减少，建设用地与农业用地的矛盾越来越突出。同样，我国大多数矿产资源的人均拥有量在世界上也是较少的。在土地和矿产资源有限的情况下，我们要建设和发展，就必须合理开发和利用土地、矿产资源。本章的主要内容是介绍我国土地的管理制度、相关政策及矿产资源开发、利用的政策。

7.1 我国土地管理的主要制度

我国的国土面积包括陆地面积 960 万平方公里，海洋面积 473 万平方公里，岛屿面积 3.87 万平方公里。

在内陆国土面积中，按地形分，山地面积 320 万平方公里，占 33.33%；高原面积 250 万平方公里，占 26.04%；盆地面积 180 万平方公里，占 18.75%；平原面积 115 万平方公里，占 11.98%；丘陵面积 95 万平方公里，占 9.90%。

按 2005 年《中国统计年鉴》记载：2004 年我国的耕地面积为 13004 万公顷（每平方公里—100 公顷），占 13.55%；森林面积 17491 万公顷，森林覆盖率为 18.22%；草原面积 40000 万公顷，占 41.67%，其中可利用面积 31333 万公顷，占 32.64%；内陆水域面积 1747

万公顷，占 1.82%；其他(前面几项之外的山区、荒地、戈壁和沙漠等等)面积 25355 万公顷，占 24.75%，包括荒地面积 10800 万公顷，其中宜农荒地面积 3535 万公顷；林业用地面积 28493 万公顷，其中宜林荒山荒地 5471 万公顷。

我国人口占世界总人口的 20%，耕地面积只占全世界耕地面积的 9.5%，人均耕地面积不到世界人均水平的 1/2，人均牧草地面积不到世界人均水平的 40%，人均林地面积不到世界人均水平的 30%，属于土地资源相对短缺的国家。

据国土资源部统计，到 2004 年底，全国进行耕种的土地面积为 12244.43 万公顷，园地 1128.78 万公顷，林地 23504.70 万公顷，牧草地 26270.68 万公顷，其他农用地 2553.27 万公顷，居民点及独立工矿用地 2572.84 万公顷，交通运输用地 223.32 万公顷，水利设施用地 358.95 万公顷，其余为未利用地。随着经济和社会发展，我国每年各类用途土地的使用量是不断变化的，例如 2004 年与 2003 年相比：耕地减少 0.77%，园地增加 1.86%，林地增加 0.46%，牧草地减少 0.15%，居民点及独立工矿用地增加 1.48%，交通运输用地增加 4.10%。

为了有效使用土地，《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地法》)对土地的归属、使用、监督检查等作了明确的规定，是我国进行土地管理的基本依据。

7.1.1 土地的权属规定

我国的《宪法》和《土地法》明确规定“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”，其中，“全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”。《土地法》对土地的所有权、使用权、权属的改变等等作了具体的规定。

(1) 土地所有权

我国的土地分为城市土地和农村土地。“城市市区的土地属于国家所有”。“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有”。

农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。

(2) 土地使用权

《土地法》规定“国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务”。

农民集体所有的土地由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡(镇)农民集体所有的，由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。

单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认使用权；其中，中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》的有关规定办理。

(3) 土地权属的转让

《土地法》规定，我国允许土地使用权进行转让，但“对依法改变土地权属和用途的，应当办理土地变更登记手续”。“依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯”，“土地所有权可依法转让”，“国家为了公共利益的需要，可依法对土地实行征收或征用并给予补偿”。

1) 农民集体所有土地的转让

农民集体所有土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为 30 年。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的农民有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。农民的土地承包经营权受法律保护。

在土地承包经营期限内，对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准。

农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。但必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡(镇)人民政府批准。

2) 国有土地的转让

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认使用权；其中，中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。国有土地可以由单位或者个人承包经营、从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

土地转让的发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。土地承包经营的期限由承包合同约定。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

(4) 土地权属争议

当对土地的所有权和使用权有争议时，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。单位之间的争议，由县级以上人民政府处理，个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

7.1.2 土地用途管制制度

国家按用途把土地分为农用地、建设用地和未利用地。农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

国家对土地的管制原则是“严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护”。使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

(1) 耕地保护制度

耕地是我国的紧缺资源，必须合理使用，并予以保护。国家对保护耕地的问题非常重视，1986 年党中央和国务院发出《关于加强土地管理，制止乱占耕地的通知》，要求对耕

地进行保护，之后，又在多个文件中对保护耕地做了规定。2004年10月21日颁布的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中再次明确，我国“实行最严格的土地管理制度，是由我国人多地少的国情决定的，也是贯彻落实科学发展观，保证经济社会可持续发展的必然要求”。要求“各地区、各有关部门要深入持久地开展土地法律法规的学习教育活动，深刻认识我国国情和保护耕地的极端重要性，本着对人民、对历史负责的精神，严格依法管理土地，积极推进经济增长方式的转变，实现土地利用方式的转变，走符合中国国情的新型工业化、城市化道路。进一步提高依法管地用地的意识，要在法律法规允许的范围内存合理用地。对违反法律法规批地、占地的，必须承担法律责任”。

非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。各级人民政府要采取措施，维护排灌工程设施，改良土壤，提高地力，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和污染土地。

《土地法》还禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续两年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

承包经营耕地的单位或者个人连续两年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，收回发包的耕地。

(2) 基本农田保护制度

基本农田是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。依据土地利用总体规划和依照法定程序确定的农田特定保护区域被称为基本农田保护区。按国家规定划入基本农田保护区的耕地包括：

- 1) 经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地；
- 2) 有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田；
- 3) 蔬菜生产基地；
- 4) 农业科研、教学试验田；
- 5) 国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的80%以上。基本农田保护区以乡(镇)为单位进行划区定界，由县级人民政府土地行政主管部门会同同级农业行政主管部门组织实施。

基本农田是确保国家粮食安全的基础，是保障我国人民生活 and 农业可持续发展的用地，土地利用总体规划必须保证现有基本农田总量不减少，质量不降低。基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用，或者擅自改变用途，这是不可逾越的“红线”。符合法定条件，确需改变和占用基本农田的，必须报国务院批准。

(3) 占用耕地补偿制度

国家实行占用耕地补偿制度。各类非农业建设经批准占用耕地的，建设单位必须补充数量、质量相当的耕地，补充耕地的数量、质量实行按等级折算，防止占多补少、占优补劣。不能自行补充的，必须按照各省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费。耕地开垦费要列入专户管理，不得减免和挪作他用。政府投资的建设项目也必须将补充耕地费用列入工程概算。

非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划，监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地，并进行验收。

县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

(4) 鼓励土地开发

我国各地都有一些尚未开发利用的土地，开发这些土地可以补充耕地，增加建设用地。因此，国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划，在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下，开发未利用的土地；适宜开发为农用地的，应当优先开发成农用地。国家依法保护开发者的合法权益。

在城市规划区范围内，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，依照《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定办理。

对于开垦未利用的土地，必须经过科学论证和评估，在土地利用总体规划划定的可开垦的区域内，经依法批准后进行。禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围湖造田和侵占江河滩地。对破坏生态环境开垦、围垦的土地，要有计划有步骤地退耕还林、还牧、还湖。

对于开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用。

国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。

地方各级人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地。

因挖损、塌陷、压占等造成的土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦达不到要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

7.2 土地资源利用的计划管理

土地是提供人们从事生产和生活活动不可缺少的资源，合理利用和保护土地是人与自然和谐相处的重要体现。为了合理利用和保护土地，使我国有限的土地资源发挥尽可能大的效益，必须根据我国土地资源的情况，有计划地开发和利用土地。土地利用总体规划和使用计划就是根据经济与社会发展的需要和土地资源的情况，在时空上对一定区域内土地资源的合理分配和协调利用的提前安排，是我国土地开发利用的指导性文件。《土地法》要求各级人民政府依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供

给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。每年还要根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制土地利用年度计划。

7.2.1 土地利用规划

为了合理利用有限的土地，国家规定各级政府必须制定土地利用总体规划和年度土地使用计划，并根据土地利用总体规划和年度土地使用计划合理安排各年度的土地使用。

(1) 土地利用总体规划的编制和审批

根据《土地法》和《土地利用总体规划编制审批规定》，土地利用总体规划按照行政区划分为国家、省(自治区、直辖市)、地、县、乡镇五级。根据国家经济和社会发展的需要，可以编制跨行政区域的区域性土地利用总体规划。

各级人民政府负责编制本行政区域的土地利用总体规划，并依照法定程序和审批权限报有批准权的人民政府批准。

全国土地利用总体规划和跨省、自治区、直辖市行政区域的土地利用总体规划由国家土地管理部门会同有关部门拟定。地方土地利用总体规划(草案)由地方人民政府土地管理部门会同有关部门拟定。

国家制定土地利用总体规划标准和规范。编制土地利用总体规划应当遵守和执行国家制定的标准和规范。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定，应当与国民经济和社会发展规划相适应，一般为10年至15年，同时展望远景土地利用目标。土地利用总体规划目标应当分阶段安排实施，重点确定近期规划目标。近期规划一般为5年。目前我国执行的是1997年编制的1997~2010年的土地规划。

国家、省、地级土地利用总体规划的主要任务，一是在对本行政区域内土地资源利用现状、潜力和各业用地需求量进行综合分析研究的基础上，确定规划期内土地利用目标和方针；二是协调各部门用地，统筹安排各类用地；三是逐级分解规划确定的各类用地控制指标，重点确定城镇用地规模控制指标，落实重点建设项目和基本农田等重要用地的区域布局；四是提出实施规划的政策措施。

省级规划应当实现省域内耕地总量动态平衡，重点控制城市用地规模；地级规划应当重点安排好城乡结合部土地利用，合理划定城镇建设用地范围。

县级规划的主要任务，一是根据上级规划要求和本地土地资源特点，分解落实土地利用各项指标；二是组织划分土地利用区，重点是城镇、村镇建设用地区、独立工矿用地区、农业用地区等，落实能源、交通、水利等重点建设项目规模和布局，为土地用途转用规划许可提供依据。

乡镇级规划的主要任务：一是按照县级规划要求，将各类用地指标、规模和布局等落到实地；二是将农业用地区、村镇建设用地区、独立工矿用地区等落实到乡级土地利用总体规划图上。

国家的土地利用总体规划由国家主管部门制定，经国务院和全国人民代表大会批准；下级政府的土地利用总体规划应当依据上一级政府的土地利用总体规划编制。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级政府土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级政府土地利用总体规划确定

的控制指标。

县级土地利用总体规划应当划分土地利用区，明确土地用途。

乡(镇)土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土地的用途，并予以公告。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

江河、湖泊综合治理和开发利用规划，应当与土地利用总体规划相衔接。在江河、湖泊、水库的管理和保护范围以及蓄洪滞洪区内，土地利用应当符合江河、湖泊综合治理和开发利用规划，符合河道、湖泊行洪、蓄洪和输水的要求。

土地利用总体规划实行分级审批：省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，报国务院批准；省、自治区人民政府所在地的市、人口在 100 万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准；上述规定以外的土地利用总体规划，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；其中，乡(镇)土地利用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。土地利用总体规划一经批准，必须严格执行。

(2) 土地利用总体规划的编制原则

各级政府编制土地利用总体规划必须体现如下的原则：

一是严格保护基本农田，控制非农业建设占用农用地。基本农田是我国人民衣食的主要来源，是农业的基础用地，必须保证一定的数量，才能满足国家发展和人民生活对农产品的需要，因此，必须严加保护，不能随便改变其农业用途。为了经济和社会的发展，我国每年都需要增加一些非农业建设的土地。城市建设用地规模应当符合国家规定的标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地。城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设的用地规模。

二是要提高土地的利用率。我国虽然土地总面积很大，但由于人口众多，人均土地面积只有 0.738 公顷，只是世界人均土地面积的 1/3 左右。同时，由于不能利用的山川、沙漠和戈壁占据较大比例，实际可利用的土地数量更小。近几年我国经济的快速发展，城市和建设用地的数量快速增加，建设用地与农用地的矛盾日益突出。为了尽量发挥有限的土地资源在国民经济和社会发展中的作用，各级土地总体利用规划必须注意土地的合理利用，提高其使用效率。

三是统筹安排各类、各区域用地。国民经济和社会发展的各个方面都需要使用土地，土地规划要在基本保证各部门和各地区发展的前提下，统筹安排土地的用途，尽量实现时间、空间、数量和效益的结构优化。为此，在进行土地规划时要进行深入的调查研究，实事求是地分析需求与供给情况，采用科学的手段，进行系统的规划。

四是保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用。土地的利用直接对生态环境造成影响，为了改变我国生态环境不断恶化的趋势，在耕地有限的情况下，近几年国家拨付资金和物资，大面积开展退耕还林、退耕还草和退耕还湖，表明环境保护在我国土地使用中的地位之重要。因此，在制定土地总体规划和年度计划时，要特别注意可能对环境 and 生态造成影响的土地使用问题，尽量减少因土地使用而产生的对环境和生态的破坏作用。为了保障有限的土地可持续利用，在制定土地总体规划时要对水土流失、土地荒漠化和盐碱化

以及土地污染、土地损毁和土地贫瘠化的问题加以重视，防止这些问题导致我国可利用土地数量的减少。

五是占用耕地与开发复垦耕地相平衡。目前我国尚有一部分可利用的土地没有开发，还有一些废旧矿区和工业用地没有实现复垦，为保证耕地数量的稳定，在土地总体规划中必须制定开发复垦耕地的规划，做到占用耕地与新开发耕地、复垦耕地总量的平衡。为此，要求“省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划，应当确保本行政区域内耕地总量不减少”。

(3) 认真贯彻土地总体规划

土地利用总体规划经批准后，必须严格执行，不得擅自修改。各级政府必须按经批准的土地利用总体规划对土地的使用进行管理。严格土地利用总体规划、城市总体规划、村庄和集镇规划修改的管理。在土地利用总体规划和城市总体规划确定的建设用地范围外，不得设立各类开发区(园区)和城市新区(小区)。对清理后拟保留的开发区，必须依据土地利用总体规划和城市总体规划，按照布局集中、用地集约和产业集聚的原则严格审核。在规划实施过程中因特殊情况需作局部调整的，由编制该规划的人民政府决定，并将调整方案报批准该规划的人民政府备案；需作重大修改的，由编制该规划的人民政府提出修改方案，报原批准规划的机关批准。未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。

经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据省级人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。

7.2.2 土地利用年度计划

土地利用年度计划根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地年度使用计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。“对农用地转用的年度计划实行指令性管理，跨年度结转使用计划指标必须严格规范”。对经批准的能源、交通、水利、矿山、军事设施等重点建设项目用地和城、镇、村的建设用地实行分类下达，并按照定额指标、利用效益等分别考核。

各级人民政府都应当加强土地利用计划的管理，实行建设用地总量控制。省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容，向同级人民代表大会报告。

7.3 建设用地政策

我国是发展中国家，正处于经济建设和社会发展的最高潮期，每年都要征用一些土地用于城市和项目建设。根据“一要吃饭，二要建设”的原则，“必须正确处理保障经济社会发展与保护土地资源的关系，严格控制建设用地增量，努力盘活土地存量，强化节约利用土地，深化改革，健全法制，统筹兼顾，标本兼治，进一步完善符合我国国情的最严格的土地管理制度”。因此，必须从严从紧控制农用地转为建设用地的总量和速度。加强农用地转用审批的规划和计划审查，强化土地利用总体规划和土地利用年度计划对农用地转用

的控制和引导。

7.3.1 建设用地的规定

根据建设项目的性质，政府规定建设单位取得建设用地的方式分为两种，一是无偿划拨，二是有偿转让使用。

(1) 无偿划拨的建设用地

由建设单位提出申请，经有批准权的人民政府批准，可以划拨方式提供土地使用权。

属于以下范围的建设单位使用国有土地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：

- 1) 国家机关用地和军事用地；
- 2) 城市基础设施用地和公益事业用地；
- 3) 国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；
- 4) 法律、行政法规规定的其他用地。

对以营利为目的，非国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地项目，应当以有偿方式提供土地使用权。

2001年10月22日国土资源部令第9号发布的《划拨用地目录》，又具体把可以申请以划拨形式获得土地的建设项目划分为：党政机关和人民团体用地，军事用地，城市基础设施用地，非营利性邮政设施用地，非营利性教育设施用地，公益性科研机构用地，非营利性体育设施用地，非营利性公共文化设施用地，非营利性医疗卫生设施用地，非营利性社会福利设施用地，石油天然气设施用地，煤炭设施用地，电力设施用地，水利设施用地，铁路交通设施用地，公路交通设施用地，水路交通设施用地，民用机场设施用地和特殊用地等19类，并在每类中列出了详细的目录。国务院2001年5月30日发出的《关于加强国有土地资产管理的通知》中明确指出：关于划拨用地范围的规定，任何单位和个人均不得突破。

以划拨方式取得的土地使用权，因企业改制、土地使用权转让或者改变土地用途等不再符合该目录的，应当实行有偿使用。

对原划拨用地，因发生土地转让、出租或改变用途后不再符合划拨用地范围的，应依法实行出让等有偿使用方式；对出让土地，凡改变土地用途、容积率的，应按规定补交不同用途和容积率的土地差价。

(2) 有偿使用的建设用地

《关于加强国有土地资产管理的通知》规定：“除法律规定可以采用划拨方式提供用地外，其他建设需要使用国有土地的，必须依法实行有偿使用。”

有偿使用建设用地分为两种方式获得，一是出让方式，由政府土地部门采取招标、拍卖和挂牌方式转让国有土地；二是征收方式，经政府批准后，向农村集体经济组织征收土地。

以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，按照国务院规定的标准和办法，缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后，方可使用土地。新增建设用地的土地有偿使用费，30%上缴中央财政，70%留给有关地方人民政府，都专项用于耕地开发。

政府部门要加强国有土地收益的征收和管理，任何单位和个人均不得减免和挤占挪用

土地出让金、租金等土地收益。对于低价出让、租赁土地，随意减免地价，挤占挪用土地收益，造成国有土地资产流失的，要依法追究责任人。

(3) 征收农民土地的规定

农民集体所有的土地的使用权一般不得出让、转让或者出租用于非农业建设；根据土地利用总体规划需要转为建设的用地，应该由县级以上人民政府依法进行征地。

在征地过程中，要维护农民集体土地所有权和农民土地承包经营权的权益。在征地依法报批前，要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告知被征地农民；对拟征土地现状的调查结果须经被征地农村集体经济组织和农户确认；确有必要的，国土资源部门应当依照有关规定组织听证。要将被征地农民知情、确认的有关材料作为征地报批的必备材料。要加快建立和完善征地补偿安置争议的协调和裁决机制，维护被征地农民和用地者的合法权益。经批准的征地事项，除特殊情况外，应予以公示。

县级以上地方人民政府要采取切实措施，使被征地农民生活水平不因征地而降低。要保证依法足额和及时支付补偿费和安置费。依照现行法律规定支付补偿费和安置费，尚不能使被征地农民保持原有生活水平的，不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的，省、自治区、直辖市人民政府应当批准增加安置补助费。土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。省、自治区、直辖市人民政府要制订并公布各市县征地的统一年产值标准或区片综合地价，征地补偿做到同地同价，国家重点建设项目必须将征地费用足额列入概算。大中型水利、水电工程建设征地的补偿标准和移民安置办法，由国务院另行规定。

县级以上地方人民政府应当制定具体办法，使被征地农民的长远生计有保障。对有稳定收益的项目，农民可以经依法批准的建设用地土地使用权入股。在城市规划区内，当地人民政府应当将因征地而导致无地的农民纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度；在城市规划区外，征收农民集体所有土地时，当地人民政府要在本行政区域内为被征地农民留有必要的耕作土地或安排相应的工作岗位；对不具备基本生产生活条件的无地农民，应当异地移民安置。劳动和社会保障部门要会同有关部门尽快提出建立被征地农民的就业培训和社会保障制度的指导性意见。

征地补偿安置不落实的，不得强行使用被征土地。省、自治区、直辖市人民政府应当根据土地补偿费主要用于被征地农户的原则，制定土地补偿费在农村集体经济组织内部的分配办法。被征地的农村集体经济组织应当将征地补偿费用的收支和分配情况，向本集体经济组织成员公布，接受监督。农业、民政等部门要加强对农村集体经济组织内部征地补偿费用分配和使用的监督。

以征收方式获得土地的建设单位，要按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。

土地补偿费为该耕地被征收前3年平均年产值的6~10倍。安置补助费按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前3年平均年产值的4~6倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前3年平均年产值的15倍。

征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。

被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。

征收城市郊区的菜地，用地单位应当按照国家规定缴纳新菜地开发建设基金。

依照上述规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前3年平均年产值的30倍。

国务院根据社会、经济发展水平，在特殊情况下，可以提高征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。

征地补偿安置方案确定后，有关地方人民政府应当公告，并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。

被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布，接受监督。

禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。

地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业。

大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法，由国务院另行规定。

维护被征土地农民的合法权益。“坚持最严格的耕地保护制度，加快征地制度改革，健全对被征地农民的合理补偿机制”。

(4) 建设用地回收

对于国有土地，在出现下列任何一种情形时，由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准，可以收回建设单位的使用权：

- 1) 为公共利益需要使用土地的；
- 2) 为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地的；
- 3) 土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的；
- 4) 因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；
- 5) 公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

依照第1)项、第2)项的规定收回国有土地使用权的，对土地使用权人应当给予适当补偿。

对于农村集体经济组织出让的土地，有下列情形之一的，报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权：

- 1) 为乡(镇)村公共设施和公益事业建设，需要使用土地的；
- 2) 不按照批准的用途使用土地的；
- 3) 因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

依照第1)项规定收回农民集体所有的土地的，对土地使用权人应当给予适当补偿。

(5) 征地实施监管

国土资源部2004年11月颁布的《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》要求对征

用土地之后进行监管。

一是要公开征地批准事项。经依法批准征收的土地，除涉及国家保密规定等特殊情况下，国土资源部和省级国土资源部门要通过媒体向社会公示征地批准事项。县(市)国土资源部门应按照《征用土地公告办法》规定，在被征地所在的村、组公告征地批准事项。

二是支付征地补偿安置费用。征地补偿安置方案经市、县人民政府批准后，应按法律规定的时限向被征地农村集体经济组织拨付征地补偿安置费用。当地国土资源部门应配合农业、民政等有关部门对被征地集体经济组织内部征地补偿安置费用的分配和使用情况进行监督。

三是征地批准后监督检查。各级国土资源部门要对依法批准的征收土地方案的实施情况进行监督检查。因征地确实导致被征地农民原有生活水平下降的，当地国土资源部门应积极会同政府有关部门，切实采取有效措施，多渠道解决好被征地农民的生产生活，维护社会稳定。

7.3.2 建设用地审批制度

建设项目需要使用建设用地的，建设单位应当持法律、行政法规规定的有关文件，向有批准权的县级以上人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请，经土地行政主管部门审查，报本级人民政府批准。

(1) 建设用地预审

项目建设单位开展前期工作时要提出用地预审申请，由政府国土资源部门依法对建设项目用地进行审查。项目建设单位向政府投资主管部门申报建设项目时，必须附国土资源部门预审意见；没有预审意见或预审未通过的，政府投资主管部门不予批准、核准或备案建设项目。凡不符合土地利用总体规划、没有农用地转用计划指标的建设项目，不能通过项目用地预审。

建设项目可行性研究论证时，政府土地行政主管部门可以根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准，对建设用地有关事项进行审查，并提出意见。

(2) 建设用地审批

任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

1) 国务院规定，以下建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，需报国务院批准：

① 国务院批准的建设项目；

② 国务院有关部门和国家计划单列企业批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目；

③ 省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目；

④ 在土地利用总体规划确定的直辖市、计划单列市和省、自治区人民政府所在地的城市以及人口在 50 万以上的城市建设用地规模范围内，为实施该规划按土地利用年度计划分批次用地。

2) 在建设项目征用下列土地时，也需报国务院批准：

① 基本农田；

②基本农田以外的耕地超过 35 公顷的；

③其他土地超过 70 公顷的。

3)需报国务院批准的还有需要占用土地利用总体规划确定的国有未利用地作为建设用地的下列建设项目：

①国家重点建设项目；

②军事设施；

③跨省、自治区、直辖市行政区域的建设项目；

④国务院规定的其他建设项目。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

以上规定需要国务院批准或可由市、县人民政府批准的建设项目用地以外的建设项目占用土地，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

建设项目需要征收农用地的，应当先行办理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当另行办理征地审批。

农用地转用和土地征收的审批权在国务院和省、自治区、直辖市人民政府。各省、自治区、直辖市人民政府不得违反法律和行政法规的规定下放土地审批权。严禁规避法定审批权限，将单个建设项目用地拆分审批。

农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，乡(镇)村公共设施、公益事业建设，需要使用土地的，经乡(镇)人民政府审核，应当持有有关批准文件，向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照有关规定办理审批手续。

(3) 国务院审批用地的程序

需要国务院审批的建设项目用地，由省、自治区、直辖市人民政府土地行政主管部门按照有关规定，拟定建设用地请示，并附对市、县人民政府拟定的农用地转用、补充耕地、征用土地和供地方案的书面审查意见，报省级人民政府同意后，由省级人民政府将建设用地请示呈报国务院，同时抄报国土资源部。

国土资源部在综合国务院各有关部门意见的基础上，依据国家土地管理法律、法规和有关规定对建设用地进行审查，并提出意见。对建议批准的，形成审查报告，呈报国务院审批；对不予批准的，由国土资源部行文将建设用地请示退回报文的省级人民政府，并报国务院备案。

建设用地经国务院批准后，由国土资源部负责办理建设用地批复文件，批复有关省、自治区、直辖市人民政府，并抄送国务院各有关部门，批复文件中注明“经国务院批准”字样。其中，按有关规定应缴纳新增建设用地土地有偿使用费的，在缴纳后，方可办理建设用地批复文件。

(4) 临时用地审批

建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门批准。其中，在城市规划区内的临时用地，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属，与政府土地行政主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同，并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过两年。

(5) 改变土地建设用途审批

建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该幅土地建设用途的，应当经有关人民政府土地行政主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。其中，在城市规划区内改变土地用途的，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。

在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物，不得重建、扩建。

7.4 土地使用权转让

国务院 2001 年 5 月 30 日发布的《关于加强国有土地资产管理的通知》规定：土地使用权要依法公开交易，不得搞隐形交易。划拨土地使用权未经批准不得自行转让。出让和承租国有土地使用权首次转让，必须符合法律规定和出让、租赁合同约定的条件。土地使用权交易要在有形土地市场公开进行，并依法办理土地登记。土地行政主管部门要加强对出让、租赁合同的管理，受让人和承租方未付清全部出让金、租金的，不得为其发放土地使用证，未达到法律规定和合同约定的投资开发条件的，土地使用权不得转让。

7.4.1 土地使用权转让方式

2002 年 4 月 3 日国土资源部颁布的《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》明确指出“为规范国有土地使用权出让行为，优化土地资源配置，建立公开、公平、公正的土地使用制度，在中华人民共和国境内以招标、拍卖或者挂牌方式出让国有土地使用权”。

(1) 招标、拍卖、挂牌的内容

招标出让国有土地使用权，是指市、县人民政府土地行政主管部门(以下简称出让人)发布招标公告，邀请特定或者不特定的公民、法人和其他组织参加国有土地使用权投标，根据投标结果确定土地使用者的行为。

拍卖出让国有土地使用权，是指出让人发布拍卖公告，由竞买人在指定时间、地点进行公开竞价，根据出价结果确定土地使用者的行为。

挂牌出让国有土地使用权，是指出让人发布挂牌公告，按公告规定的期限将拟出让土地的交易条件在指定的土地交易场所挂牌公布，接受竞买人的报价申请并更新挂牌价格，根据挂牌期限截止时的出价结果确定土地使用者的行为。

(2) 对招标、拍卖、挂牌方式出让土地的要求

商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌的方式出让；其他建设用途的土地在供地计划公布后，同一宗地有两个以上意向用地者的，也应

当采用招标、拍卖或者挂牌方式出让。

除按上述规定必须实行招标、拍卖、挂牌出让的用地外，工业用地也要创造条件逐步实行招标、拍卖、挂牌出让。经依法批准利用原有划拨土地进行经营性开发的，应当按照市场价补缴土地出让金。经依法批准转让原划拨土地使用权的，应当在土地有形市场公开交易，按照市场价补缴土地出让金；低于市场价交易的，政府应当行使优先购买权。

招标、拍卖或者挂牌出让国有土地使用权应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则，有计划地进行。市、县人民政府土地行政主管部门根据社会经济发展计划、产业政策、土地利用总体规划、土地利用年度计划、城市规划和土地市场状况，编制国有土地使用权出让计划，报经同级人民政府批准后，及时向社会公开发布。

市、县人民政府土地行政主管部门应当按照出让计划，会同城市规划等有关部门共同拟订拟招标拍卖挂牌出让地块的用途、年限、出让方式、时间和其他条件等方案，报经市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。

7.4.2 土地使用权转让程序

采用招标、拍卖、挂牌方式出让土地应该按下列程序进行。

(1) 编制和发布招标、拍卖、挂牌出让文件

出让人应当根据招标、拍卖、挂牌出让地块的情况，编制招标、拍卖、挂牌出让文件。招标拍卖挂牌出让文件应当包括招标拍卖挂牌出让公告、投标或者竞买须知、宗地图、土地使用条件、标书或者竞买申请书、报价单、成交确认书、国有土地使用权出让合同文本。

出让人应当至少在投标、拍卖或者挂牌开始日前 20 日发布招标、拍卖或者挂牌公告，公布招标、拍卖、挂牌出让土地的基本情况和招标、拍卖、挂牌的时间、地点。

市、县人民政府土地行政主管部门应当根据土地估价结果和政府产业政策综合确定标底或者底价，在招标拍卖挂牌出让活动结束之前应当保密。

(2) 土地招标、拍卖的程序

首先要对竞买者进行资格审查。准备参加竞买的单位和个人可能很多，而且并不是所有的竞标者都具有适合使用标的土地的能力和建设项目。如果都让他们参加，要增加许多工作量。为此，出让人应当对投标申请人、竞买申请人进行资格审查。对符合规定条件的，应当通知其参加招标拍卖活动。市、县人民政府土地行政主管部门应当为投标人、竞买人查询拟出让土地的有关情况提供便利。

采取招标方式时，投标人必须在投标截止时间前将标书投入标箱。招标公告允许邮寄标书的，投标人可以邮寄，但出让人在投标截止时间前收到的方为有效；标书投入标箱后，不可撤回。投标人应对标书和有关书面承诺承担责任。

出让人按照招标公告规定的时间、地点开标，邀请所有投标人参加。由投标人或者其推选的代表检查标箱的密封情况，当众开启标箱，宣布投标人名称、投标价格和投标文件的主要内容。投标人少于三人的，出让人应当依照规定重新招标。

由出让人代表、有关专家组成评标小组，成员人数为五人以上的单数。评标小组可以要求投标人对投标文件做出必要的澄清或者说明，但是澄清或者说明不得超出投标文件的范围或者改变投标文件的实质性内容。

评标小组应当按照招标文件确定的评标标准和方法，对投标文件进行评审。招标人根据评标结果，确定中标人。由招投标主持人宣布最高应价者为竞得人。

采取公开拍卖形式时，竞买人不足三人，或者竞买人的最高应价未达底价时，主持人应当终止拍卖。拍卖主持人在拍卖中可根据竞买人竞价情况调整拍卖增价的幅度。

(3) 挂牌出让程序

在挂牌公告规定的挂牌起始日，首先由出让人将挂牌土地的位置、面积、用途、使用年限、规划要求、起始价、增价的规则及增价的幅度等，在挂牌公告规定的土地交易场所挂牌公布。

然后由符合条件的竞买人填写报价单报价，出让人确认该报价后，挂牌显示其价格。如果有更高的报价，出让人接受新的报价并继续挂牌显示。

挂牌时间不得少于 10 个工作日。挂牌期间可根据竞买人竞价的情况调整增价幅度。

挂牌期限届满，按照下列规定确定是否成交：

1) 在挂牌期限内只有一个竞买人报价，且报价高于底价，并符合其他条件的，挂牌成交；

2) 在挂牌期限内有两个或者两个以上的竞买人报价的，出价最高者为竞得人；报价相同的，先提交报价单者为竞得人，但报价低于底价者除外；

3) 在挂牌期限内无应价者或者竞买人的报价均低于底价或均不符合其他条件的，挂牌不成交。

在挂牌期限截止时仍有两个或者两个以上的竞买人要求报价的，出让人应当对挂牌土地进行现场竞价，出价最高者为竞得人。

(4) 后续工作

以招标、拍卖或者挂牌方式确定中标人、竞得人后，出让人应当与中标人、竞得人签订成交确认书。

成交确认书应当包括出让人和中标人、竞得人的名称、地址、出让标的、成交时间、地点、价款以及签订国有土地使用权出让合同的时间、地点等内容。

成交确认书对出让人和中标人、竞得人具有合同效力。签订成交确认书后，出让人改变竞得结果，或者中标人、竞得人放弃中标后竞得土地的，应当依法承担责任。

中标人、竞得人应当按照成交确认书约定的时间，与出让人签订国有土地使用权出让合同。

中标人、竞得人支付的投标、竞买保证金，抵作国有土地使用权出让金，其他投标人、竞买人支付的投标、竞买保证金，出让人必须在招标拍卖挂牌活动结束后 5 个工作日内予以退还，不计利息。

受让人依照国有土地使用权出让合同的约定付清全部国有土地使用权出让金后，应当依法申请办理土地登记，领取国有土地使用权证书。

招标、拍卖、挂牌活动结束后，出让人应在 10 个工作日内将招标、拍卖、挂牌出让的结果在土地有形市场或者指定的场所、媒介公布。出让人公布出让结果，不得向受让人收取费用。

应当以招标、拍卖或挂牌方式出让国有土地使用权而擅自采用协议方式出让的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

以招标拍卖挂牌方式租赁国有土地使用权的，参照以上的程序执行。

7.5 矿产资源利用政策

我国高度重视矿产资源的合理利用，1986年3月19日第六届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了根据宪法制定的《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称《矿产资源法》）。

新中国成立50多年来，矿产资源勘查开发取得巨大成就，国土资源部2005年公布的《2004年中国国土资源公报》宣布，到2004年，中国已发现171种矿产资源，查明资源储量的有158种，其中石油、天然气、煤、铀、地热等能源矿产10种，铁、锰、铜、铝、铅、锌等金属矿产54种，石墨、磷、硫、钾盐等非金属矿产91种，地下水、矿泉水等水气矿产3种。矿产地近18000处，其中大中型矿产地700余处。

我国矿产资源既有优势，也有劣势。优劣并存的基本态势主要表现在以下几个方面：

一是资源总量较大，矿种比较齐全。我国已探明的矿产资源种类比较齐全，资源总量比较丰富。煤、铁、铜、铝、铅、锌等支柱性矿产查明的资源储量都较多。煤、稀土、钨、锡、钼、锑、钛、石膏、膨润土、芒硝、菱镁矿、重晶石、萤石、滑石和石墨等矿产资源在世界上具有明显优势。地热、矿泉水资源丰富，地下水质量总体较好。

二是人均资源相对不足。由于我国人口众多，即使资源较为丰富的矿产，但按人均计算的资源量与其他国家相比，没有优势。中国矿产资源人均占有量仅为世界人均水平的百分之58%，其中，对经济发展至关重要的能源储量更是低于世界人均水平，据有关部门2000年的统计，人均石油开采储量只有2.6吨，人均天然气可采储量为1074立方米，人均煤炭可开采储量为90吨，分别为世界平均值的11.1%、4.3%和55.4%。

三是矿产质量贫富不均，贫矿多，富矿少。既有品质优良的矿石，又有低品位、组分复杂的矿石。钨、锡、稀土、钼、锑、滑石、菱镁矿、石墨等矿产资源品质较高，而铁、锰、铝、铜、磷等矿产资源贫矿多、共生与伴生矿多、难选冶矿多。

四是地域分布不平衡。由于地质成矿条件不同，我国的矿产分布具有明显的地域差异，如煤炭探明储量的90%分布在长江以北地区，其中山西、陕西和内蒙古占全国保有储量的68%；辽宁、河北、山西和四川4个省的铁矿储量占全国保有储量的60%；磷矿主要分布在云南、贵州、四川和湖北，4个省的储量占全国保有储量的70%。由于许多矿产分布在边远地区，而主要用户集中在东中部地区，运输成本很高，如新疆的铬矿、石油、天然气，云南的磷矿，青海的钾盐等。

五是对资源储量情况尚缺乏清晰的掌握。在已查明资源储量中，地质控制程度较低的部分所占的比重较大；查明资源储量结构中，资源量多，基础储量少；经济可利用性差或经济意义未确定的资源储量多，经济可利用的资源储量少；控制和推断的资源储量多，探明的资源储量少。

2002年11月，中国地质科学院在一份题为《未来20年中国矿产资源的需求与安全供应问题》的报告中指出：今后20年，中国实现工业化，石油、天然气、铜、铝等矿产资源累计需求总量至少是目前储量的2~5倍。未来20~30年内中国现有资源的供应将不可持续。主要表现为支柱性矿产后备储量不足，小矿床多，大矿床少；贫矿和难选冶矿多，高富矿少；开采利用难度很大，资源分配与生产力不匹配，供求矛盾将越来越突出。一方面人均资源少，一方面资源利用率低，破坏和浪费严重。面对经济社会日益增长的资源需求，

我国面临的资源形势严峻。

近几年，我国的矿产品产量、消费量均居世界前列。2002年，我国共有大型矿山489座，中型矿山1025座，小型矿山和砂石黏土采场14万多处，从业人员907万人。随着我国经济的快速增长，对主要矿产资源的开采数量不断增加。2004年，煤炭产量达到19.56亿吨，原油产量1.75亿吨，天然气产量407.7亿立方米，铁矿石产量3.10亿吨，10种有色金属产量超过1430万吨。矿业产值超过5000亿元。目前，中国原煤、钢、十种有色金属和水泥产量居世界第一位，磷矿石和硫铁矿产量分别居世界第二位和第三位，原油产量居世界第五位。

国有矿山企业是中国矿产资源开发的支柱，也是能源、原材料工业的稳定供应基地。原油、天然气和36%的其他矿石产量都来自7679个国有矿山企业。国有矿山企业不仅为工农业发展奠定了基础，而且为提高人民生活水平和综合国力做出了重要贡献。20世纪80年代中期以来，多种经济成分的矿山企业也得到迅速发展。2002年，非国有矿山企业达到14万个，其中港澳台商投资矿山企业132个，外商投资矿山企业160个。

我国矿产品及相关能源与原材料进出口贸易中，原油、铁矿石(砂)、锰矿石(砂)、铜精矿、钾肥进口量较大。铅、锌、钨、锡、锑、稀土、菱镁矿、萤石、重晶石、滑石、石墨等优势矿产品的出口量较大。2004年全国初级矿产品及相关能源原材料进出口贸易总额突破2400亿美元，占全国进出口贸易总额的189/6。由于国内矿产资源相对不足，近几年我国矿产品的进口不断增加。2004年，原油进口12272万吨，比上年增长34.7%；铁矿石进口20799万吨，比上年增长40.4%；锰矿石进口465万吨，比上年增长62.6%；铬铁矿进口217万吨，比上年增长21.9%；铜矿石进口288万吨，比上年增长7.9%；钾肥进口743万吨，比上年增长13.1%。

我国在矿产资源勘查开发方面仍面临一些矛盾和问题：

一是经济快速增长与部分矿产资源大量消耗之间存在矛盾。石油、(富)铁、(富)铜、优质铝土矿、铬铁矿、钾盐等矿产资源供需缺口较大。东部地区地质找矿难度增大，探明储量增幅减缓。部分矿山开采进入中晚期，储量和产量逐年降低。

二是矿产资源开发利用中的浪费现象和环境污染仍较突出。开采矿山布局不够合理，探采技术落后，资源消耗和浪费较大，矿山环境保护需进一步加强。

三是区域之间矿产资源勘查开发不平衡。西部地区和中部边远地区资源丰富，但自然条件差，生态环境脆弱，地质调查评价工作程度低，制约了资源开发。

四是矿产资源勘查、开发的市场化程度不高。探矿权、采矿权市场体系有待进一步健全。矿产资源管理秩序需要继续整顿和规范。矿产资源领域的国际交流与合作需要拓宽。

7.5.1 矿产资源保护和合理开发利用原则

目前我国正处于经济和社会快速发展时期，生产和建设需要大量资源的支持，为了可持续发展，合理利用、综合利用和节约资源已成为我国资源利用的基本原则。

(1) 矿产资源保护与合理利用的有关法律法规

目前，我国已建立了以宪法为基础，由《矿产资源法》和相关法律法规构成的矿产资源法律体系，主要包括《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国海域使用管理法》等法律，政府发

布实施了《矿产资源法实施细则》、《对外合作开采海洋石油资源条例》、《对外合作开采陆上石油资源条例》、《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》、《矿产资源补偿费征收管理规定》、《矿产资源监督管理暂行办法》、《地质资料管理条例》等 20 多项配套法规和规章，各省、自治区、直辖市也制定了相关的地方性法规。这些法律法规确立了我国矿产资源管理的基本法律制度，为实行依法行政、依法管矿、依法办矿提供了法律保障。

(2) 《矿产资源法》关于投资建设方面的规定

《中华人民共和国矿产资源法》规定：矿产资源属于国家所有，由国务院行使国家对矿产资源的所有权。地表或者地下的矿产资源的国家所有权，不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。

国务院地质矿产主管部门主管全国矿产资源勘查、开采的监督管理工作。国务院有关主管部门协助国务院地质矿产主管部门进行矿产资源勘查、开采的监督管理工作。

省、自治区、直辖市人民政府地质矿产主管部门主管本行政区域内矿产资源勘查、开采的监督管理工作。省、自治区、直辖市人民政府有关主管部门协助同级地质矿产主管部门进行矿产资源勘查、开采的监督管理工作。

设立矿山企业，勘查、开采矿产资源，必须符合国家规定的资质条件，并依照法律和国家有关规定申请。由审批机关对其矿区范围、矿山设计或者开采方案、生产技术条件、安全措施和环境保护措施等进行审查；审查合格的，方予批准。国家保护探矿权和采矿权不受侵犯，保障矿区和勘查作业区的生产秩序、工作秩序不受影响和破坏。

为保障矿产资源的合理开发利用，禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏矿产资源。各级人民政府必须加强矿产资源的保护工作。

开采下列矿产资源的，由国务院地质矿产主管部门审批，并颁发采矿许可证：

- 1) 国家规划矿区和对国民经济具有重要价值的矿区内的矿产资源；
- 2) 前项规定区域以外可供开采的矿产储量规模在大型以上的矿产资源；
- 3) 国家规定实行保护性开采的特定矿种；
- 4) 领海及中国管辖的其他海域的矿产资源；
- 5) 国务院规定的其他矿产资源。

开采石油、天然气、放射性矿产等特定矿种的，可由国务院授权的有关主管部门审批，并颁发采矿许可证。

开采 1)、2) 条规定以外的矿产资源，其可供开采的矿产的储量规模为中型的，由省、自治区、直辖市人民政府地质矿产主管部门审批和颁发采矿许可证。

开采 1)、2) 和 3) 条规定以外的矿产资源的管理办法，由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会依法制定。

依照 3)、4) 条的规定审批和颁发采矿许可证的，由省、自治区、直辖市人民政府地质矿产主管部门汇总向国务院地质矿产主管部门备案。

矿产储量规模的大型、中型的划分标准，由国务院矿产储量审批机构规定。

对国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和国家规定实行保护性开采的特定矿种，实行有计划的开采；未经国务院有关主管部门批准，任何单位和个人不得开采。

国家规划矿区的范围、对国民经济具有重要价值的矿区的范围、矿山企业矿区的范围

依法划定后，由划定矿区范围的主管机关通知有关县级人民政府予以公告。矿山企业变更矿区范围，必须报请原审批机关批准，并报请原颁发采矿许可证的机关重新核发采矿许可证。

(3) 我国矿产资源开发和利用的原则

21 世纪头 20 年，我国将全面建设小康社会，对矿产资源的需求总量将持续扩大。必须加强矿产资源的调查、勘查、开发、规划、管理、保护与合理利用，实施可持续发展战略，走新型工业化道路，努力提高矿产资源对经济社会发展的保障能力。我国将继续按照有序有偿、供需平衡、结构优化、集约高效的要求，通过实施有效的矿产资源政策，大力发展循环经济，最大限度地发挥矿产资源的经济效益、社会效益和环境效益。我国在资源的开发和利用方面将继续坚持以下原则：

一是坚持可持续发展战略。主要是落实保护资源措施，正确处理经济发展与资源保护的关系。在保护中开发，在开发中保护。加强矿产资源勘查，合理开发和节约使用资源，努力提高资源综合利用效率，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。

二是坚持市场经济体制改革方向。在国家产业政策与规划的引导下，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，建立政府宏观调控与市场运作相结合的资源优化配置机制。加强对矿产资源开发总量的调控，培育和规范探矿权和采矿权市场，促进矿产资源勘查开发投资主体多元化和经营规范化，切实维护国家所有者、探矿权和采矿权人的合法权益。

三是坚持区域矿产资源勘查、开发与环境保护协调发展。统筹规划，正确处理东部地区与西部地区、发达地区与欠发达地区，矿产资源勘查与开发，国有矿山企业与非国有矿山企业以及规模开发与小矿开采之间的关系。推进西部大开发战略，加快西部地区矿产资源特别是优势矿产和国内紧缺矿产的勘查开发，支持矿业城市、老矿山寻找接替资源，促进区域经济协调发展和矿产资源勘查开发的健康发展。坚持矿产资源开发与照顾民族地区利益相结合。按照预防为主、防治结合的方针，加强对矿山环境的保护和恢复治理。

四是坚持扩大对外开放与合作。改善投资环境，鼓励和吸引国外投资者勘查开发中 I 雪矿产资源。按照世界贸易组织规则和国际通行做法，开展矿产资源的国际合作，实现资源互补互利。

五是坚持科技进步与创新。实施科技兴国战略，加强矿产资源调查评价、勘查开发及综合利用、矿山环境污染防治等关键技术和成果的攻关和推广应用，加强新能源、新材料技术和海洋矿产资源开发等高新技术的研究与开发，加强新理论、新方法、新技术等基础研究。提高劳动者素质，培养一批掌握先进科学理论、有创新能力的矿产资源勘查开发科技队伍和人才，促进矿产资源勘查与开发由传统产业向现代产业、由劳动密集型向技术密集型、由粗放经营向集约经营的转变。

六是坚持依法严格管理矿产资源。健全法制，大力推进依法行政，加强对矿产资源勘查开发的监督管理。整顿和规范矿产资源管理秩序，促进矿产资源保护与合理利用的法制化、规范化和科学化。

七是实行矿产资源有偿使用制度。根据《矿产资源法》，我国自 1994 年起对采矿权人征收矿产资源补偿费，从 1998 年起对探矿权人、采矿权人收取探矿权使用费、采矿权使用费和国家出资勘查形成的探矿权价款、采矿权价款。从而结束了无偿开采矿产资源的历史。

征收矿产资源补偿费(海上和陆上合作开采油气资源缴纳矿区使用费),体现了国家作为矿产资源所有者的权益,建立了促进矿产资源保护和合理开发利用的经济激励机制。对在西部地区、少数民族地区、政府确定的边远贫困地区和海域从事符合条件的矿产资源勘查开采活动,可以免缴或减缴探矿权采矿权使用费与价款。政府征收的矿产资源补偿费纳入国家预算,实行专项管理,主要用于矿产资源勘查。

7.5.2 矿产资源开发利用结构调整政策

我国矿产资源开采集约化、现代化程度偏低,需要优化结构、创新技术和加强管理。

我国在1985年颁布实施《关于开展资源综合利用若干问题的暂行规定》,1996年颁布实施《关于进一步开展资源综合利用的意见》,并发布了《资源综合利用目录》,决定从企业所得税、增值税等方面对矿产资源综合利用实行优惠政策,鼓励矿山企业依靠科技进步和创新,提高资源综合利用水平。

一是鼓励在矿产资源勘查开发中积极推行清洁生产,应用成熟技术和高新技术,提高矿产资源勘查开发水平。实行规模开发,提高集约化水平,淘汰落后、分散的采矿能力。依法清理关闭无证开采、污染环境、浪费资源、不具备安全办矿条件的矿山企业。通过市场和政策引导,发展具有国际竞争力的矿山企业集团。继续支持和帮助非国有矿山企业的发展。

二是鼓励通过加强矿产资源集中区的基础设施建设,改善矿山建设外部条件,利用高新技术,降低开发成本等措施,使经济可利用性差的资源加快转化为经济可利用的资源。

三是鼓励对矿产资源实行综合勘查、综合评价、综合开发、综合利用。鼓励和支持矿山企业开发利用低品位难选冶资源、替代资源和二次资源,扩大资源供应来源,降低生产成本;鼓励矿山企业开展“三废”(废渣、废气、废液)综合利用的科技攻关和技术改造;鼓励对废旧金属及二次资源的回收利用和开发非传统矿产资源。

四是鼓励发展矿产品深加工技术,新能源、新材料技术以及节能、节材、节水、降耗技术和工艺,提高资源利用效率。发展可再生能源和核电,推广利用洁净煤和煤层气,减少直接燃煤比重。发展新型金属、新型非金属及常规矿物原料的替代品,降低经济社会对常规矿物原料的依赖程度。

五是逐步解决老矿山的资源接替问题,从政策上对因资源枯竭而难以为继的老矿山企业加大扶持力度,针对矿产资源勘查开发的特点,制定合理的财政、税收政策,为其生存和发展创造良好的外部条件。同时开展大型老矿山接替资源找矿工作,使部分老矿山摆脱资源枯竭的困境,延长其服务年限。

7.5.3 矿产开发的环境保护和污染防治

在开发利用矿产资源过程中注意环境保护和污染防治,实行矿产资源开发与环境保护治理同步发展。

一是继续坚持矿产资源开发利用与生态环境保护并重、预防为主、防治结合的方针。严格执行矿山环境影响评价报告书制度、土地复垦制度和排污收费制度。严格执行矿山建设与矿山环境保护设施的设计、施工与投产使用的“三同时”制度。积极引导企业在矿产资源勘查、开采过程中实施清洁、安全生产。

二是限制对生态环境有较大影响的矿产资源开发。在自然保护区和其他生态脆弱的地区,严格控制矿产资源勘查开发活动。禁止在自然保护区、重要风景区和重要地质遗迹保

护区内开采矿产资源；严格控制在生态功能保护区内开采矿产资源。严格禁止土法炼焦、金属冶炼、炼硫、炼矾等；限制新建、改建含硫量大于 1.5% 的煤矿，禁止新建含硫量大于 3% 的煤矿。限制在地质灾害易发区开采矿产资源，禁止在地质灾害危险区开采矿产资源。未经批准，不得在铁路、重要公路两侧一定距离以内开采矿产资源。

三是新建矿产资源开发项目应当论证其对生态环境的影响，采取生态环境保护措施，避免或减少对大气、水、耕地、草原、森林、海洋等的不利影响和破坏。矿产资源开发利用方案中应当包括水土保持方案、土地复垦实施方案、矿山地质灾害防治方案和地质环境影响评估报告，并按照规定报批。加强对矿山“三废”治理的监督管理，严格按国家规定标准控制废气排放，加大对矿山有毒有害废水污染物的监督治理和查处力度。

四是加强矿山环境调查、监测和灾害防治。国家组织开展全国矿山生态环境调查评价。矿山企业加强在矿山开发过程中可能诱发灾害的调查、监测及预报预警，及时采取有效防治措施，并向当地政府主管部门提交监测报告。建立信息网络，做好防灾减灾预案，最大限度地避免突发性灾害发生。

五是建立多元化的矿山环境保护投资机制。建立矿山环境保护和土地复垦履约保证金制度，实行政府引导、市场运作，确保矿山环境能够得到有效恢复和治理。对废弃矿山和老矿山，国家将在示范项目的基础上，加大生态环境恢复治理的力度，并鼓励社会资金投入。对生产矿山，要建立以矿山企业为主的环境治理投资机制。对新建矿山，则由企业负担治理资金。

7.5.4 扩大对外开放与合作的政策

坚定不移地实行对外开放政策，在互惠互利的基础上，积极参与矿产资源领域的国际合作，推进国内外资源、资本、信息、技术与市场的交流。实行鼓励外商来华投资矿产资源勘查开发的政策；鼓励国内矿山企业与国际矿业公司合作，借鉴国际先进经验，引进先进技术，按照国际惯例经营运作。

我国石油工业自 1982 年开始对外开放，利用国外资金和技术，合作勘探开发油气资源。近几年，我国已开始参与境外油气资源开发。为进一步完善油气资源勘查开发的对外合作，2001 年 9 月，我国发布了修改后的《对外合作开采海洋石油资源条例》和《对外合作开采陆上石油资源条例》。提出在油气矿产资源领域，中国政府实行一个“窗口”对外和以产品分成合同为基础的石油对外合作模式，已广为国外石油公司所接受。

为鼓励外商投资勘查开发其他矿产资源，2000 年 10 月，我国发布了《关于进一步鼓励外商投资勘查开采非油气矿产资源的若干意见》，进一步开放探矿权采矿权市场，允许外商在中国境内以独资或者与中方合作的方式进行风险勘探；对勘查作业区内发现的具有可采经济价值的矿产资源，保障其享有法定的优先采矿权；外商投资取得的探矿权、采矿权可以依法转让；外商投资开采回收共(伴)生矿、利用尾矿、提高综合利用率、到西部地区勘查开采矿产资源的，可以享受相应的减免矿产资源补偿费优惠政策；外商独资或者与中方合资、合作开采《外商投资产业指导目录》中鼓励类矿产资源的，免缴矿产资源补偿费 5 年；规定各级政府部门不得参与合资、合作办矿，不得对外商提出不合理的经济要求，不得乱检查、乱摊派，不得在法律法规规定之外增加收费项目。

第 8 章 产业政策

产业政策是宏观调控的主要工具之一，其基本目标是调整经济结构和投资结构，在我国经济发展中起着重要的作用。本章重点介绍了产业政策的作用、产业结构政策和产业技术政策。

8.1 产业政策的作用

8.1.1 产业政策的内容和特征

产业政策是指政府根据本国经济发展要求和一定经济时期内本国产业的现状以及发展趋势，为加快各产业协调发展和促进产业结构的优化升级，并达到提高本国产业竞争力和确保动态比较优势的目的，而制定的政策措施。

产业政策虽然着眼于产业结构，但一般以各个产业为直接对象，采取保护和扶植某些产业，限制和调整某些产业的政策，其目的是优化资源配置，实现经济和社会持续、快速、协调和健康发展。对各产业形成和发展实施政策的总和构成产业政策体系。

(1) 产业政策的实质

产业政策具有干预性，这里的“干预”是一个广义上的概念，包括规划、引导、促进、调整、保护、扶持、限制等方面的含义。产业政策的实质是政府以实现特定的产业发展目标对经济活动的一种自觉干预，是对社会整体利益的维护。产业政策目标是促进经济社会协调发展，增强和维持本国经济的国际竞争力，并在国际分工中争得有利地位。

需要明确的是，在市场经济条件下，政府制定与实施产业政策不是要取代或者排斥市场机制对经济活动的基础性调节，而是在充分尊重并利用市场机制的基础作用的前提下，弥补市场缺陷的必要措施。

(2) 产业政策的内容

1) 产业政策的对象是产业结构和产业组织。这是产业政策与其他经济政策的主要区别，也是产业政策能够比其他经济政策更加深入社会经济运行的内部结构，直接干预产业间和产业内部资源配置的原因。

2) 产业政策的核心是经济结构转换问题，特别是促进产业结构优化和升级问题。通过对产业结构自觉设计和调整，实现经济社会持续、快速、协调、健康发展。

3) 产业政策是通过政府介入资源分配，来弥补市场机制的不足，实施某种程度的计划引导。但它不排斥市场机制，而是以市场机制为基础发挥其作用。

4) 产业政策的目标是产业结构的优化和升级以及各产业内部运营的高效化。因而，产业政策的效果往往是中长期的，它对短期经济活动的影响比较有限。

5) 产业政策包含的往往不是一项或几项经济政策，而是一组具有相互关联的经济政策和措施。它涉及财政、货币、国际贸易、收入分配、市场结构等多个领域，需要综合运用法律、经济、行政等各种手段才能得到实现。

(3) 产业政策的特征

1) 协调性。产业政策通过制定具体的行业规划、行业政策，运用投资结构、财政信贷结构、支持政策等措施调节产业结构，促进产业内部、产业之间、行业之间协调发展。

2) 时效性。产业政策的目标具有明显的时效性，是同一定的经济发展阶段、一定的经

济运行态势相对应的。经济发展的阶段不同，经济运行的态势不同，产业政策的具体目标不同，措施和力度亦不同。

3) 导向性。产业政策，根据产业结构演进的规律，对产业间不等速增长的动态结构做出准确、及时、适度的超前导向，以预防不均衡产生。但产业政策一般只诱导投资方向，不控制投资规模。

4) 组合性。产业政策将政府调节与市场调节有机地体现在产业政策的实施体系中，具有经济运行机制的组合功能。

8.1.2 产业政策对经济发展的作用

产业政策对推动产业结构优化升级，增强产业的国际竞争力，维护国家经济安全，促进经济协调发展等具有重要而积极的作用。

(1) 有利于计划与市场、宏观管理与微观经济结合

建立在社会主义市场经济基础上的产业政策，是政府实行宏观调控的重要手段，既与国家规划相联系，体现规划的宏观性，又能发挥市场机制的作用，保证企业的灵活性，是联结计划与市场两种机制的纽带。产业政策着眼于国民经济总体的发展，直接影响宏观经济运行，但也干预企业内部企业的资源分配，影响微观经济活动。产业政策有利于宏观管理与微观活动的有机统一，有利于宏观调控目标的实现和企业的有效管理。

(2) 促进产业结构的优化升级

产业政策作为政府行为，可以根据科学的预见实现事前调节，有效地避免资源的闲置和浪费；可以通过促进资源优化配置，实现生产要素合理流动和产品结构升级换代；通过建立合理的竞争秩序和推动企业走专业化、联合化的道路，进而达到增加社会有效供给、改善供给结构的目的。产业政策是一种供给管理政策，为社会总供求的总量平衡和结构协调创造有利的条件。

(3) 促进经济增长方式转变

产业政策通过鼓励发展高新技术产业和改造传统产业，支持采用先进技术和淘汰落后技术，加快技术进步，提高科技进步在经济增长中所占比重，推进产业结构优化和升级，促使经济由粗放经营向集约经营转变，提高宏观经济效益。制定和实施产业政策是促进经济增长方式转变的重要手段。

(4) 增强产业的国际竞争力

产业的国际竞争力是建立在本国资源的国际比较优势、骨干企业的生产力水平、技术创新能力和国际市场的开拓能力基础之上的。增强企业创新能力和国际市场开拓能力的产业政策，实施出口导向型产业政策等等，都可以有效地促进本国产业参与国际竞争，充分利用后发优势，在技术和管理领域较快地接近国际先进水平。还可以通过限制贸易对国内产业实行保护的政策，扶持幼稚产业，培育企业与国外垄断企业的竞争能力。

(5) 保障国家的经济安全

在经济全球化过程中趋利避害，保障国家的经济安全，是产业政策近年来表现出来的新功能。我们应以产业政策为依据，对特定产业领域进行改组、合并，促进规模经济效益和新兴产业的发展。提高市场集中度和自我保护的能力，提升产业整体技术水平，保证国家的经济安全。

(6) 产业政策的局限性

- 1) 产业政策应以市场为基础，遵循产业发展的内在规律，否则可能产生负面影响。
- 2) 产业政策采取的措施，如产业扶持、援助等政策，要与国家财力相适应，是有限的，否则将加重国家财政的负担。
- 3) 产业政策对国内产业的扶持要遵循 WTO 原则，否则会引起“贸易摩擦”。

8.2 产业结构政策

产业结构政策，是指政府根据本国不同时期产业结构的变化趋势而制定的，旨在通过产业间资源的合理配置，影响与推动产业结构的调整与优化，促进经济增长的产业政策。其政策关键在于确立结构政策目标和主导产业的选择、支柱产业的振兴，对特定产业的保护、支援和扶持等，从而为规划产业发展的基本格局和实现产业结构的优化升级奠定坚实的结构基础。

一个国家要具有较强的产业结构转换能力，一个重要问题就是由政府制定正确的强有力的产业结构政策，没有国家的干预，没有产业结构政策，单靠市场机制较快实现产业结构的高度化是难以做到的。

8.2.1 产业分类

产业分类是为了满足不同需要而根据产业某些相同或相似特征将企业各种不同的经济活动进行分解和组合以形成多层次的产业门类的过程。迄今为止，比较重要的产业分类主要包括以下几种：

(1) 三次产业分类法

我国从本国国情出发，在比较不同国家对三次产业不同归类的基础上，确定了有中国特色的三次产业分类法。现行三次产业划分法是将全部经济活动划分为第一次产业、第二次产业和第三次产业。第一产业指农业、林业、牧业、渔业等；第二产业指采矿业，制造业，电力、燃气及水的生产和供应业，建筑业。第三产业是指除第一、二产业以外的其他行业，包括：交通运输、仓储和邮政业，信息传输、计算机服务和软件业，批发和零售业，住宿和餐饮业，金融业，房地产业，租赁和商务服务业，科学研究、技术服务和地质勘查业，水利、环境和公共设施管理业，居民服务和其他服务业，教育，卫生、社会保障和社会福利业，文化、体育和娱乐业，公共管理和社会组织，国际组织。

(2) 联合国产业分类法

联合国为了统一世界各国产业分类而制定的标准产业分类法，把国民经济分为十个部门：农林渔猎；矿业；制造业；电力、煤气、供水；建筑业；批发、零售、旅馆、饭店；运输、储运、通信；金融、保险、不动产；政府、社会与个人服务；其他经济活动。每个部门下面分成若干小项，再将小项分解为若干细项，大、中、小、细共四级，并对各项都规定了统计编码。这种产业分类将全部经济活动毫无遗漏地给以分割，并使之规范化。这种分类法所作的统计有很高的可比性。联合国产业分类法的显著特点是和三次产业分类法保持着稳定的联系，其分类的大项，可很容易地组合为三部分，同三次分类法相一致。

(3) 资源集约度产业分类法

在产业结构分析中，根据不同产业在生产过程中对劳动、资本、知识等生产要素的依赖程度的差异来划分产业的一种分类方法。这种分类法把产业大致分为：

- 1) 资源密集型产业，亦称土地密集型产业。是指在生产要素的投入中需要使用较多的

土地等自然资源才能进行生产的产业。与土地资源关系最为密切的是农业和矿业，包括种植业、林牧渔业、采掘业等。

2) 劳动密集型产业。是指在生产要素的配合比例中，劳动力投入比重较高的产业，是相对于资金、技术密集型产业而言的。在社会发展过程中，随着生产的发展，科学技术的进步，资本有机构成的提高，出现劳动密集型和资金、技术密集型等不同的产业类型。劳动密集型产业中物化劳动消耗比重较低，活劳动消耗比重较高。

3) 资金密集型产业。是指在其生产过程中活劳动、知识的有机构成水平较低，资本的有机构成较高，产品物化劳动所占比重较大的产业。例如，交通、钢铁、机械、石油化工等基础工业都是典型的资本密集型产业。

4) 知识密集型产业，又称技术密集型产业。是指在生产要素的投入中需要使用复杂先进而又尖端的科学技术才能进行生产的产业，或者在作为生产要素的劳动中知识含量高，脑力劳动所占比重较大的产业。

(4) 战略关联产业分类法

战略关联产业分类法是以产业在国民经济中的地位和作用的不同为标准进行的产业分类法。

1) 主导产业。主导产业是指在经济发展过程中，或在工业化的不同阶段上出现的一些影响全局的、在国民经济中居于主导地位的、能带动整个经济增长的产业部门。主导产业具有如下特点：第一，主导产业是能对较多产业产生带动和推动作用的产业，是前后向关联和旁侧关联度较大的产业。第二，由于主导产业的存在及其作用会受特定的资源、制度和历史文化的约束，因此不同的国家或同一个国家不同的经济发展阶段主导产业也是不一样的，它会受所依赖的资源、体制、环境等因素的变化而演替。第三，主导产业具有序列演替性。由于主导产业能够诱发相继的新一代主导产业，因此，特定阶段的主导产业是在具体条件下选择的结果。一旦条件变化，原有的主导产业群对经济的带动作用就会弱化，被新一代的主导产业所替代。第四，主导产业具有多层次性。由于发展中国家在产业结构调整和优化过程中，既要解决产业结构的合理化问题，又要解决产业结构的高度化问题，因此，处在战略地位的主导产业应该是一个主导产业群，并呈现多层次的特点，实现多重化的目标。

2) 先导产业。是指在国民经济体系中具有重要的战略地位，并在国民经济规划中先行发展以引导其他产业向某一战略目标方向发展的产业或产业群。这类产业对其他产业的发展往往起着引导作用，但未必对国民经济起支撑作用。

3) 支柱产业。是指在国民经济体系中占有重要的战略地位，其产业规模在国民经济中占有较大份额，并起着支撑作用的产业或产业群。支柱产业的确定是国家根据产业现状、发展和变化趋势，为取得最大的产业经济效益，并为使国民经济协调、快速发展而确定的。

4) 重点产业。是指在国民经济体系中占有重要的战略地位，并在国民经济规划中需要重点发展的产业。重点产业的概念比较含糊，它可以包括主导产业、先导产业、支柱产业、瓶颈产业、基础产业等。

5) 基础产业。有广义与狭义之分。狭义的基础产业，是指为各部门投资和生产经营创造物质条件和环境的产业，是经济发展的基础或前提。基础产业包括农业、基础设施和基础工业。基础设施主要包括交通运输、通信、能源、水利和城市公用设施。基础工业是指

基本原材料(包括建筑材料、冶金、有色、化工材料等)和机械设备工业。广义的基础产业,除了狭义的基础产业之外,还包括一些提供无形产品或服务的部门,如科学、文化、教育、卫生等部门,它们对社会经济活动的发展有着深刻而长远的影响。基础产业具有五个相互联系的特性:一是功能的基础性;二是服务的公共性和效益的社会性;三是运转的协同性;四是建设周期的长期性和投入的密集性与社会性;五是发展的超前性。

6)瓶颈产业。是指那些在社会供给和需求中出现较大缺口、严重制约其他产业及国民经济全局发展的产业部门。当国民经济各产业部门之间的生产出现比例失衡,某个或某些产业自身发育程度低,提供的产品或服务的质量太低、成本太高或产出过小,限制了以其为投入的其他产业生产能力的充分发挥,即成为瓶颈产业。瓶颈产业往往属于基础产业,是“上游”产业,制约其他产业发展,而受其他产业影响小;其特点是:建设投资额高,投资回收周期长,风险大;价格弹性小,对市场数量信号反映不灵敏;资本流动性差。

8.2.2 国民经济产业结构

(1)产业结构及其基本内容

产业结构是指整个国民经济的各个产业部门及其内部的构成以及它们之间的相互联系、相互依赖、相互制约的经济联系和数量对比关系的总和。

产业结构的状况常用两种指标表示:一种是用各产业投入生产要素的数量对比指标,从各个产业资源配置的比较上说明产业结构;另一种是用各个产业的产出(增加值或实物量等)的数量对比指标,从各个产业生产经营活动的成果的比较上说明产业结构。这两种指标在分析时可以同时使用。

一个国家或地区的产业结构会随着本国或地区的经济增长而不断地发生变化,对产业结构的分析必须从动态和静态两个方面进行全面系统的观察和分析。产业结构就其基本内容来看包括三个方面:

1)产业构成。即一个国家或地区拥有哪些产业,这是社会资源在一个国家或地区的配置状况。可以从一个时点上来观察一个国家或地区的产业构成状况,产业数目多少等。而从时间系列来观察,可以看到产业的发展变动情况,如某一时期新兴产业有多少,处于成长过程中的产业有多少,已达到规模经济的成熟产业有多少,衰退及消亡产业有多少等。

2)产业发展水平。一般表示某个产业在国民经济中所占份额。这是在产业构成的基础上进一步考察社会再生产的状况和各个产业在整个产业系统中的地位,是分析产业结构演变的基础和条件。

3)产业间的技术经济联系。这是产业间的数量依存关系,是产业结构的深层现象,是研究产业结构变动规律和探求其合理化的重要依据。

产业结构演进是指产业结构由低层次向高层次不断成长的过程。产业层次的高低主要根据生产对资源和科学技术的依赖程度来判断。总体来说,可分为三个阶段:一是低曼箠整乡段,这一阶段为资源决定型,其特点主要体现为产业的'增长速度和规模主要由资源的储量?质量及开发成本决定,对科学技术的依赖处于相对次要的地位;二是中层结构阶段,曼=哆段由资源和科学技术双重决定,并逐步由资源主导型向技术主导型过渡,其特点是生产结构中的中间产品制造业增长迅速,取代初级产品制造业而占据主体地位;三是高层结构阶段,为技术决定型,其突出特点是,由于技术的进步及在生产中的广泛应用,使得整个社会生产过程缩短,最终产品生产所消耗的初级产品和中间产品量减少,技术含量的提

高使最终产品效用大增，最终制成品取代中间产品占据社会生产的主体地位。

(3) 产业结构高级化

影响产业结构演进的因素主要有：社会需求结构的变化、科学技术进步、资源供给状况和参与国际分工状况等。此外，一个国家的经济政策，特别是一国的产业政策，对本国产业结构的调整、合理化与高级化影响巨大。一个国家的经济发展战略、经济体制等也会影响其产业结构。

产业结构高级化的一般趋势是：随着人均收入水平的提高，农业产值在国内生产总值中的比重以及农业劳动力的比重均处于不断下降的态势，而非农产业包括第二产业和第三产业中的比重不断上升。在经济发展水平较低时，在各产业的产值和劳动力总数中，第一产业比重最大，第三产业比重最小；随着经济不断发展，人均收入水平提高，第二产业的比重逐步上升，并超过第一产业成为比重最大的产业；当经济发展水平较高时，第三产业的比重迅速上升，并超过第一、二产业成为比重最大的产业。

产业结构变动的积累就形成了产业结构由低级(低端)向高级(高端)的转换。一般来说，经济增长过程实质上就是产业结构由低级向高级的转换过程。产业结构高级化主要表现为：

1) 新产业部门的不断出现和发展，伴随着传统产业规模的不断萎缩，甚至退出国民经济；

2) 随着分工协作的不断深化和各产业之间相互联系的不加深，产业细分化和产业一体化过程同时存在；

3) 各种生产要素在各产业部门之间转移时，各产业部门生产规模扩大并未同步进行，因此产业增长过程出现相对快慢现象。

(4) 世界产业结构演进基本趋势

在经济全球化的大背景下，世界产业发展的主要趋势为：

1) 集群化趋势。即产业呈现区域集聚发展的态势，所谓产业集群是指在某个特定产业中相互关联的、在地理位置上相对集中的若干企业和机构的集合。目前世界上的产业集群主要有以下几种形式：一是由产业纵向关联而形成的产业集群。集群中的企业同属于一个产业的上、中、下游，企业彼此间存在着生产过程的投入产出联系，产业链成为维系集群生存与发展的脉络。二是由产业横向关联而形成的产业群。这类集群通常以区域内某一主导产业为核心，通过企业间的横向联系，外部形成多层次的产业群体，由于这些群体之间相互享受着彼此所带来的外部经济效应，因而充满了活力。三是由区位优势指向而形成的产业群。这类产业群通常是由同一产业或不同产业的众多中小企业所组成，充分利用区位优势，形成各类专业化的小型产业集群。

2) 融合化。产业融合是指不同产业或同一产业内部不同行业相互渗透、相互交叉，最终融为一体，逐步形成新产业的动态发展过程。产业融合的方式主要有三种：一是高新技术的渗透融合。即高新技术及其相关产业向其他产业渗透融合，并形成新的产业。二是产业间的延伸融合。即通过产业间的功能互补和延伸，实现产业间的融合。三是产业内部的重组融合。这一方式主要发生在各个产业内部重组和整合过程中，工业、农业、服务业内部相关联的产业通过融合提高竞争力，适应市场新需求。

3) 生态化。这是 21 世纪国际产业发展的新趋势。所谓生态化，是指产业依据自然生态的有机循环原理建立发展模式，在不同的工业企业、不同类别的产业之间形成类似于自然

生态链的关系，从而达到充分利用资源，减少废物产生，循环利用物资，消除环境破坏，达到提高经济发展规模和质量的目的。产业生态化不同于传统生态环境保护的显著特征为：一是循环性。即按照自然生态学原理而建立的产业体系。运用生态学规律，把传统的、由“资源—产品—废物”构成的物质单向流动的生产过程，重构组织成一个“资源—产品—再生资源—再生产品”的反馈式流程和“低开源、高利用、低排放”的循环利用模式，使经济系统和谐地纳入到自然生态系统的物质循环过程中。二是群落化。它是一种由多个彼此相关联的企业共同组成的产业共生系统，群落内的企业互相进行合作，特别是相互利用废料，使群落内的总体资源得到最优利用。三是增值性。发达国家一些成功的产业生态共生系统，其形成是一个自发的过程，是在商业基础上逐渐形成的，系统内所有企业都从中得到好处，取得增值效应。摒弃了传统产业中把经济与环境分离，使两者之间产

8.2.3 产业结构的调整与优化

产业结构优化是指通过产业调整，实现各产业高效协调发展，并满足社会不断增长的需要的过程。产业结构优化是一个相对概念，它不是指产业结构水平的绝对高低，而是在提高宏观经济效益的目标下，根据本国的地理环境、资源条件、经济发展阶段、科学技术水平、人口规模、国际经济关系等特点，通过产业结构的调整，使之达到与上述条件相适应的各产业协调发展的状态。

产业结构的优化是一个动态过程。尽管在各发展阶段和时点上优化的内容不同，但一般应符合以下几个方面要求：

一是产业结构合理化。要求在一定的经济发展阶段上，根据消费需求和资源条件，理顺结构，使资源在产业间合理配置，有效利用。

二是产业结构高级化。要求资源利用水平随着经济技术的进步不断突破原有界限，从而不断推进产业结构中朝阳产业的成长。其标志是代表现代产业技术标准的高效率产业部门比重不断增大，经济系统内部显示出巨大的持续创新能力。

三是产业的均衡发展。一方面是产业部门间的均衡发展，另一方面是产业发展的稳定性，即从时间序列的产业波动性评价产业的均衡。产业的协调发展，是指产业部门、产业要素在产业发展中要协调一致。

四是产业发展的效率。主要是指产业发展的速度、质量和效益。

8.2.4 我国产业结构调整的政策取向

(1) 产业结构调整的目标

在“十一五”期间产业结构调整的目标是：“发展先进制造业、提高服务业比重和加强基础产业基础设施建设，是产业结构调整的重要任务，关键是全面增强自主创新能力，努力掌握核心技术和关键技术，增强科技成果转化能力，提升产业整体技术水平”。

(2) 调整农业生产结构

为了推进现代农业建设，要加快农业科技进步，加强农业设施建设，转变农业增长方式，提高农业综合生产能力。稳定发展粮食生产，实施优质粮食产业工程，建设大型商品粮生产基地，确保国家粮食安全。优化农业生产布局，推进农业产业化经营，促进农产品加工转化增值，发展高产、优质、高效、生态、安全农业。大力发展畜牧业，保护天然草场，建设饲草基地。积极发展水产业，保护和合理利用渔业资源。加强农田水利建设，改造中低产田，搞好土地整理。提高农业机械化水平，加快农业标准化，健全农业技术推广、

农产品市场、农产品质量安全和动植物病虫害防控体系。积极推行节水灌溉，科学使用肥料、农药，促进农业可持续发展。

(3) 加快发展先进制造业

坚持以信息化带动工业化，广泛应用高新技术和先进适用技术改造提升制造业，形成更多拥有自主知识产权的知名品牌，发挥制造业对经济发展的重要支撑作用。装备制造业，要依托重点建设工程，坚持自主创新与技术引进相结合，强化政策支持，提高重大技术装备国产化水平，特别是在高效清洁发电和输变电、大型石油化工、先进适用运输装备、高档数控机床、自动化控制、集成电路设备和先进动力装置等领域实现突破，提高研发设计、核心元器件配套、加工制造和系统集成整体水平。高技术产业，要加快从加工装配为主向自主研发制造延伸，按照产业集聚、规模发展和扩大国际合作的要求，大力发展信息、生物、新材料、新能源、航空航天等产业，培育更多新的增长点。信息产业，要根据数字化、网络化、智能化总体趋势，大力发展集成电路、软件等核心产业，重点培育数字化音视频、新一代移动通信、高性能计算机及网络设备等信息产业群，加强信息资源开发和共享，推进信息技术普及和应用。生物产业，要充分发挥我国特有的资源优势和技术优势，面向健康、农业、环保、能源和材料等领域的重大需求，努力实现关键技术和重要产品研制的新突破。国防科技工业，要坚持军民结合、寓军于民，继续调整改造和优化结构，健全军民互动合作的协调机制，提高产品的研发和制造水平，增强平战转换能力。

(4) 促进服务业加快发展

国家要制定和完善促进服务业发展的政策措施，大力发展金融、保险、物流、信息和法律服务等现代服务业，积极发展文化、旅游、社区服务等需求潜力大的产业，运用现代经营方式和信息技术改造提升传统服务业，提高服务业的比重和水平。坚持市场化、产业化、社会化的方向，建立公开、平等、规范的行业准入制度，营利性公用服务单位要逐步实行企业化经营，发展竞争力较强的大型服务企业集团。大城市要把发展服务业放在优先位置，有条件的要逐步形成以服务经济为主的产业结构。

(5) 加强基础产业基础设施建设

能源产业，要强化节约和高效利用的政策导向，坚持节约优先、立足国内、煤为基础、多元发展，构筑稳定、经济、清洁的能源供应体系。建设大型煤炭基地，调整改造中小煤矿，开发利用煤层气，鼓励煤电联营。以大型高效机组为重点优化发展煤电，在保护生态基础上有序开发水电，积极发展核电，加强电网建设，扩大西电东送规模。实行油气并举，加强国内石油天然气勘探开发，扩大境外合作开发，增强石油战略储备能力，稳步发展石油替代产品。加快发展风能、太阳能、生物质能等可再生能源。水利建设，要加强大江大河治理，统筹上下游、地表地下水调配，控制地下水开采，积极开展海水淡化，强化对水资源开发利用的管理，提高防洪抗旱能力。交通运输，要合理布局，做好各种运输方式相互衔接，发挥组合效率和整体优势，形成便捷、通畅、高效、安全的综合交通运输体系。加快发展铁路、城市轨道交通，进一步完善公路网络，发展航空、水运和管道运输。加强宽带通信网、数字电视网和下一代互联网等信息基础设施建设，推进“三网融合”，健全信息安全保障体系。原材料工业，要根据能源资源条件和环境容量，着力调整产品结构、企业组织结构和产业布局，提高产品质量和技术含量。矿产开发，要加强重要矿产资源的地质勘查，增加资源地质储量，规范开发秩序，实行合理开采和综合利用，健全资源有偿使

用制度，推进资源开发和利用技术的国际合作。

为了推进产业结构战略性调整，促进产业结构优化升级，国家在过去几年中曾颁布了《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》、《工商投资领域制止重复建设目录》、《淘汰落后生产能力、工艺和产品的目录》，贯彻实施了《产业结构调整方向暂行规定》和《产业结构调整指导目录》。《产业结构调整指导目录》分为鼓励类、限制类和淘汰类，不属于鼓励类、限制类和淘汰类，且符合国家有关法律、法规规定的，为允许类。允许类不列入《产业结构调整指导目录》。《产业结构调整指导目录》除鼓励类中涉及《外商投资产业指导目录》的限制类和禁止类条目外，适用于我国境内的各类企业。

8.3 产业技术政策

21 世纪的前 20 年，我国正处在经济结构战略性调整的重要时期，面对结构性、阶段性过剩和人口、资源、环境等因素的制约，必须依托技术进步，发展高新技术和新兴产业，改造传统产业；淘汰落后生产能力，推进经济增长方式向集约化方向转变，实现产业结构的优化和升级；节约资源，保护环境，实现可持续发展。为此，必须制定和实施有利于技术进步的产业技术政策。

8.3.1 产业技术政策的基本内容

产业技术政策，是指通过对技术的研究、开发及创新实施强有力的支援，以实现产业在不断更新的技术支持下，取得持续发展这一战略目标的一种政策。其目的主要是促使那些处于开发研究阶段的技术，具体应用于产品开发或改良，使其尽快转化为现实生产力，以推动经济持续不断增长。产业技术政策以产业技术为直接的政策对象，是保障产业技术适度和有效发展的重要手段。

(1) 产业技术政策的作用

产业技术政策是产业政策的重要组成部分，具有两个方面的作用：一是确定产业结构和选择技术发展政策，主要涉及制定具体的技术标准、规定各产业的技术发展方向，鼓励采用先进技术等方面；二是制定促进资源向技术开发领域投入的政策，主要包括技术引进政策、促进技术开发政策和基础技术研究的资助与组织政策。

(2) 产业技术政策的指导方针

我国产业技术政策的指导方针是：以自主创新提升产业技术水平。大力提高原始创新能力和引进消化吸收再创新能力。关键是全面增强自主创新能力，努力掌握核心技术和关键技术，增强科技成果转化能力，提升产业整体技术水平。建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，形成自主创新的基本体制架构。大力开发对经济社会发展具有重大带动作用的高新技术，支持开发重大产业技术，制定重要技术标准，构建自主创新的技术基础。加强国家工程中心、企业技术中心建设，鼓励应用技术研发机构进入企业，发挥各类企业特别是中小企业的创新活力，鼓励技术革新和发明创造。实行支持自主创新的财税、金融和政府采购政策，发展创业风险投资，加强技术咨询、技术转让等中介服务，完善自主创新的激励机制。加大知识产权保护力度，健全知识产权保护体系，优化创新环境。依法淘汰落后工艺技术，关闭破坏资源、污染环境和不具备安全生产条件的企业。

(3) 产业技术政策的基本原则

1) 以推动产业结构优化升级为宗旨。发展高新技术及利用高新技术改造传统产业，淘汰落后生产技术与能力，其核心目的在于推动产业结构的优化与升级。要全面发展技术创新能力，不断提高高新技术产业在国民经济中的比重，加快传统产业更新改造步伐，从整体上提高国民经济素质。

2) 市场机制与政府组织协调作用相结合。贯彻实施国家产业技术政策，要充分发挥市场机制基础性的作用，促使企业成为科技创新的主体，使社会资金成为科技进步的投资主体；在深入认识市场经济规律的基础上，要充分发挥政府的组织协调作用，运用财政、税收、金融等政策支持高新技术开发与传统产业改造升级，拟定国家产业技术发展方向，把握住后发优势，加快产业技术水平跨越式发展。

3) 自主创新与引进技术相结合。要不断加大对战略性高技术产业领域的投入，及时跟踪国际高技术产业发展趋势，保持重要领域中的持续创新能力，确保国家政治、经济、军事的发展需要。军民结合，是推动高新技术发展、提高创新能力的重要途径。同时，要继续采取各种形式引进技术。在引进技术的过程中，要加强技术集成和创新，博采众长，形成有中国特色的自主知识产权体系，不断提高产业技术水平和竞争力。

(4) 重点产业技术发展方向

1) 要重点推进高新技术与产业化发展；用先进适用技术改造提升传统产业。

2) 要重点发展主导经济发展、关系国家实力以及国家经济和社会安全的战略性技术；关联性强、制约我国产业总体技术水平提高的关键技术；通用性强、应用领域广泛，在经济发展中发挥基础作用的共性技术。

3) 要抓住世界科技革命迅猛发展的机遇，有重点地发展高新技术及产业化，实现局部领域的突破和跨越式发展，逐步形成我国高技术产业群体优势。

4) 要重点发展信息技术、生物工程技术、先进制造技术、新材料技术、航空航天技术、新能源技术、海洋技术等。

5) 要用高新技术改造传统产业，提升农业、能源与环保、交通运输业、原材料、加工制造业、建筑业、国防科技工业和其他产业的技术水平。

8.3.2 产业技术政策措施

(1) 充分发挥和运用市场对科技资源配置的基础作用

1) 进一步完善市场机制，积极利用国内国际两种科技资源。一是建立良好的市场机制，形成有利于技术创新的外部环境。二是充分利用世界贸易组织保护特定产业的规则，建立保护国内企业进行技术创新产业发展所必须的市场环境。三是完善知识产权保护制度，加大执法力度，保护专利权人的合法权益。四是以市场为导向，加强技术创新，发展高科技，实现产业化。五是做好技术引进工作，支持鼓励国内企业在境内外建立合资合作技术研发机构，鼓励外商投资企业在国内建立研究开发中心，促进技术扩散。

2) 引导社会投资，多渠道增加对技术创新的投入。一是转变对传统产业技术改造和技术创新的资金支持方式，改变行政审批项目制度，建立市场准入条件的评价体系，由企业自主决策融资条件与方式。二是拓宽融资渠道，吸收社会资本，建立和发展以高新技术改造传统产业为宗旨的社会产业投资基金。三是建立风险投资机制，发展社会风险投资机构，重视培养风险投资管理营运人才，逐步建成以社会资本为主体的风险投资体系与风险投资基金，形成风险投资的多元投入结构。四是对国内外风险投资机构向高新技术产业进行风

险投资实施鼓励政策。五是支持高新技术企业在证券市场融资，促进中小型科技企业的发展。

(2) 完善国家技术创新体系

1) 加强技术创新体系建设。一是建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，增强转制进入企业的科研院所的创新能力，制定创新战略、增加研究和开发投入、建立有效的人才激励机制，增强技术创新能力，加快技术创新产业化发展步伐，建设以企业为主体的国家技术创新体系。二是要求国家重点企业技术开发能力和水平要基本适应经济发展和参与国际竞争的基本要求，发挥企业技术创新体系的主体作用。三是建设和完善拥有先进设备与设施的大型国家实验室、国家工程中心和企业技术中心，对企业和研究机构开放。同时加强重大成果产业化。四是适时把握加入世贸组织的契机，在全球范围寻求合作发展机遇，将吸引跨国公司投资作为加快技术创新步伐的重要途径。

2) 建立以城市为依托，开放式的技术创新服务体系。一是深化科技体制改革，引导、鼓励和支持具备条件的公益性科研院所向企业化转制，大幅度提高直接服务于经济建设的科技力量的比例，切实提高社会化服务能力。对其在改制、转化过程中遇到的困难，国家给予必要的财政、金融等政策的支持。二是优化社会科技资源配置，发挥整合优势，规范和发挥技术中介机构的作用，在完善现有技术推广机构和继续发展生产力促进中心的基础上，在区域性中心城市和技术创新试点城市建立面向社会的科技创新服务中心，逐步形成全国性、网络式、开放式的技术服务体系，为企业，尤其是中小企业的技术创新提供全方位服务。

3) 建立新型农业科技创新体系。一是建立高效、协调的农业科技管理体系。二是对现有农业研究开发机构进行分类改革，建立机构布局科学、学科结构合理，高效、精干的研发体系。三是建立队伍多元化、机制市场化、形式多样的农业技术服务体系。四是建立开放、流动、竞争、协作的农业科技创新运行机制。

4) 加强高新技术产业开发区的建设。高新技术产业开发区是一种以内部变量为推动力的内生型园区，其主要功能是集聚并开发智力资源、加速科技成果转化和科技创新、孵化高新技术企业、发展高新技术产业和培育知识经济。其中，集聚功能、孵化功能和辐射功能，对于高新技术产业开发区来说显得特别突出，因为作为发展高新技术产业的基地，它既能集聚有助于产业生长发育的各种资源，也能孵化高新技术产品和企业，并向区外辐射，推动传统产业技术改造。

(3) 加快技术创新的环境建设

1) 组织制定和实施国家技术创新纲要，明确技术创新工作方向和任务。一是根据世界技术发展趋势，结合我国实际，由国家选择若干对于提高我国整体创新能力具有关键作用的重大工程，组织攻关，实施重点突破战略。二是重点选择一批具有战略制高点意义的高新技术项目，国家进行先期投资，并适时组织实施具有全局意义的创新型战略工程，为产业结构升级奠定基础。三是做好市场预测，加强信息引导，定期发布产业技术开发和引进的鼓励、限制和淘汰目录。四是组织制定特定区域技术发展规划，如推进西部地区技术发展的规划。

2) 加大国家政策扶持技术创新的力度。一是在认真落实现有支持技术创新的各项政策基础上，进一步加大国家政策的支持力度。二是对提高国民经济整体素质和产业优化升级

的关键技术、共性和配套性技术及其产业化项目，国家给予重点支持。三是对关系到我国经济和社会安全的“战略性、基础性、关键性”的技术领域，特别是外国对我国技术禁运的领域，国家要加大力度支持自主开发。要通过财政、税收、贷款贴息等手段，支持企业利用先进适用技术改造传统产业和实施高新技术产业化项目。四是通过政府采购，加强对企业开发高新技术产品的引导和鼓励，培育创新产品市场。五是鼓励企业增加研究开发投入，提高企业研究开发投入占销售收入的比重。

3) 加强质量、标准、计量和安全体系建设。一是建立健全与产业技术发展和加入世贸组织相适应的质量、标准、计量和安全体系。二是完善质量管理，强化质量监督，推进质量认证。三是积极采用国际标准，加速产业技术标准制定与实施。四是积极推进计量基础设施的建设和计量、安全评估检测技术的研究与开发。五是制定技术标准，限制落后技术、高污染、高耗能技术及产品进入中国市场。

4) 建立产业技术政策和重大技术项目专家咨询审议制度，即由专家对国家产业技术政策和重大技术项目进行论证评估，提出调整建议。这是在市场经济体制下推动决策科学化、民主化的重要制度。参加咨询审议的专家团体由政府有关部门、企业界、学术界、中介机构及其他社会团体的代表组成。

5) 建立人才激励机制，推进全社会人才资源的优化配置。一是制定和实施有利于技术创新的人力资源政策，设立国家级的企业技术创新奖。二是支持产学研之间科技人员的合理流动。三是对技术创新和成果转化做出贡献的人员给予合理的报酬。四是灵活运用户籍制度、用人制度、工资分配奖励制度，调动科技人员积极性，鼓励归国留学人员创新开发，努力吸引和培育站在世界前沿的科技人才。五是贯彻落实“科教兴国”战略，重视素质教育，加强职业技术教育、继续教育，培养学习型组织，把增强创新意识、提高创新能力的教育提到重要地位。

第 9 章 涉外经济政策

涉外经济包括招商引资、对外投资、对外贸易等经济活动，本章的内容主要介绍上述几个方面所制定和实施的有关政策。

9.1 招商引资政策

9.1.1 我国招商引资的发展情况

改革开放以来，我国的招商引资不断发展，取得了很大成绩，对我国的经济的发展做出了巨大的贡献。随着我国经济的发展和开放政策的不断扩大，外商投资的总体水平、规模逐渐扩大，而且外商对我国直接投资的形式和进入的领域也不断发生变化。20 世纪 80 年代的招商引资主要是面向海外中小企业，以劳动密集型企业为主；90 年代是跨国公司开始大举进入中国市场的阶段；进入 21 世纪，伴随着跨国公司的外商地区总部和研发中心开始大量进入我国。到 2004 年底，电子及通信设备制造业、交通运输设备制造业、医药制造业、化学原料及化学品制造业等行业，外商以多种方式投资设立研发中心近 700 家，跨国公司在我国设立地区总部已超过 30 家。外商投资的方式由直接投资(包括现金、实物、工业产权)建厂向

各种形式的并购扩展；外商投资项目由单独、单项投资向联合投资或地区配套投资开发转变；外商投资领域由一般加工、工业项目向第三产业领域发展；外商投资地区开始向内地延伸，形成了沿海、沿江、沿边和内陆地区多层次的新格局；越来越多的跨国公司来华投资，更多的是出于战略考虑来寻找商业机会和投资地域，政策优惠程度的吸引力相对减弱。

9.1.2 外商投资运作方式

外商直接投资，是指外国(地区)的投资者通过把资本直接投入中国境内进行生产或商业经营，并在所投资的企业中拥有直接控制权和财产支配权的投资。外商直接投资的资本结构可以是股份资金、设备等有形资产，也可以是专利权、专有技术或其他权利投资等无形资产。

(1) 外商投资企业的形式

外商在我国投资的企业，被称为“三资企业”，即：合资企业、合作企业和独资企业。

合资企业又称合资经营企业，是由外国公司、企业和其他经济组织或个人(以下简称外国合营者)根据平等互利的原则，根据我国的法律，经我国政府批准，在我国境内同我国的公司、企业和其他经济组织或个人(以下简称中国合营者)共同举办的合营企业。根据《中华人民共和国中外合资企业经营法》，合资经营企业的形式为有限责任公司，合资各方的权力、责任和义务按公司章程由投入的股份数额决定。合营企业各方可以现金、实物、工业产权等进行投资。外国合营者作为投资的技术和设备，必须确实是适合我国需要的先进技术和设备。在合资企业的注册资本中，外国合营者的投资比例一般不低于25%。

合作企业又称合作经营企业，是由外国合营者同中国合营者按照我国法律，依据合作双方签订的合作企业合同，在我国境内举办的经济组织。《中华人民共和国中外合作经营企业法》规定：合作企业应符合中国法律关于企业法人条件规定并依法取得中国企业法人资格。中外合作者的投资或者提供的合作条件可以是现金、实物、土地使用权、工业产权、非专利技术和其他财产权利。合作企业通常由中国合作者提供土地、厂房、劳动力或部分资金，外国合作者提供技术、设备、全部或部分资金。在合作企业中，合作各方的权利和义务不是根据股权决定，而是由合作合同规定。投资或者合作条件、收益或者产品的分配、风险和亏损的分担、经营管理方式和合作企业终止时财产的归属等事项等基本内容都必须在合作合同中规定。

独资企业又称独资经营企业或外资企业，是外国的企业和其他经济组织或者个人(以下简称外国投资者)依照我国法律在我国境内设立的企业。外资企业的全部资本归外国投资者所有，是独立核算、自负盈亏，独立承担民事责任的经济实体。《中华人民共和国外资企业法》规定：外资企业应符合中国法律关于法人条件规定并依法取得中国法人资格。外资企业不是外国投资企业本身，也不是外国投资企业的代表机构和分支机构，而是一个独立于外国企业的经济实体，与外国投资企业的关系只能是母公司与子公司的关系，而不是总公司与分公司的关系。因此，外资企业不包括外国企业在中国境内的分支机构。外资企业依照经批准的章程进行经营管理活动，不受干涉。

(2) 外商投资的其他方式

外商除了直接投资兴办“三资企业”外，还有其他一些方式。

1) 来料加工或配套协作。来料加工是指由外方投资者提供全部或部分原料、辅料、元件、零件，由我方企业按对方要求的质量、规格、款式，把加工装配好的成品交给对方的合作形式。配套协作是指为骨干产品生产零配件，形成固定的经济协作关系。

2) 技术转让与技术服务。我方企业为调整产品结构,提高产品档次,采取有偿转让方式,将对方先进技术、先进工艺、先进设备、新产品设计、新材料、先进配方等等引进我国。

3) 生产联合体。以一个主产品和骨干企业为主,为同一个目的或多个目的,由中外企业参加的以合同、协议为制约,组成的松散的、半紧密的、紧密的企业联合体。如生产型联合体、原材料产地和生产加工企业的供销联合体、产供销型结合体等等。

4) 联牌生产。又称挂牌生产,国内企业引进国外名牌优质产品企业的生产技术、管理经验、技术管理人才,按名牌产品质量标准、工艺进行生产,挂名牌产品的商标进行销售。

5) 租赁经营,又称 TOT (TRANSFER OPERATE TRANSFER),即“移交—经营—移交”。是在不改变我国政府或企业所有权的前提下,将我国的基础设施或企业厂房、设备全部或部分有期限地租赁给国外承包单位或个人,实行所有权与经营权分离。承租方要依照合同约定,对基础设施或企业实行自主经营,按期向出租方交纳租金,在规定的期限届满后,承租方退出经营,将基础设施或企业归还我国的所有者。

6) 企业兼并。是指外商通过注入资金获得我国企业资产的部分或全部所有权和经营权,包括外资并购方和我国被并购方通过谈判达成协议进行收购,外资企业通过资本市场或拍卖市场进行收购等等。’

7) 企业联合,又称新设合并。是指外国企业与我国企业通过协商合并,在不经过复杂清算程序的情况下,设立一个新的企业,同时注销合并各方的原有企业。

8) 补偿贸易。国内企业向国外企业赊购技术和设备,用生产的产品偿还本息。用作补偿的产品,原则上应该是使用引进的设备、技术直接生产的产品,必要时经双方协商,也可以用其他产品偿还。

9) 合作开发。外商投入资金、技术和人员与我国企业共同勘探和开发我国境内的矿产资源。

10) BOT (BUILD-OPERATE-TRANSFER) 投资方式。即“建设—经营—移交”。是政府同外商投资的项目公司签订合同,由项目公司筹资和建设基础设施项目。项目公司在协议期内拥有、运营和维护这项设施,通过收取使用费或服务费用,回收投资并取得一定的利润。协议期满后,这项设施的所有权无偿移交给政府。BOT 方式主要用于发展收费公路、

9.1.3 引导外商投资的主要政策

改革开放之后,为了促进招商引资,从 1979 年全国人大通过《中华人民共和国中外合资企业经营法》以来,我国颁布了十几项相关的政策和法规。为适应我国加入 WTO 之后的新形势,我国政府近几年全面调整、完善了现行的外商投资法律、法规,形成了符合中国国情,符合世贸规则的统一、透明的对外经贸法律体系。

(1) 外商投资的核准办法

2004 年 7 月颁布的《国务院关于投资体制改革的决定》把外商投资的审批制改为核准制,随之发布的《政府核准的投资项目目录(2004 年本)》和《国家发展改革委核报国务院核准或审批的固定资产投资项目目录(试行)》对中央和地方政府的核准权限作了规定。

(2) 外商投资产业指导目录

为使外商投资对我国经济增长和结构优化发挥更大的作用,我国在 1995 年制定了《外商投资产业指导目录》(以下简称《指导目录》),之后根据经济发展的情况多次进行修订。《指导目录》把外商投资划分为四类:鼓励类、限制类、禁止类、允许类。在《指导目录》上列

出 r 前三类目录,不在目录上的产业为允许类。

在我国加入 WTO 之后,2002 年修订的《指导目录》,扩大了对外商投资的开放程度:

一是鼓励类项目由 2000 年的 186 条增加到 262 条,限制类项目由 112 条减少到 75 条。

二是放宽外商投资的股比限制,如取消港口公用码头的中方控股要求。

三是开放新投资领域,将原禁止外商投资的电信和燃气、热力、供排水等城市管网首次

四是按照加入世贸组织承诺的地域、数量、经营范围、股比要求和时间表,进一步开放银行、保险、商业、外贸、旅游、电信、运输、会计、审计、法律等服务贸易领域,同时将有关承诺的内容列为附件。

五是鼓励外商投资西部地区,放宽外商投资西部地区的股比和行业限制。

六是发挥市场竞争机制作用,将一般工业产品划入允许类,通过竞争促进产业、产品结构升级。

七是把各类高新技术、先进适用技术、节约能源和原材料、综合利用资源和防治环境污染以及中国国内生产能力不足的新设备、新材料列为“鼓励类”外商投资项目,而把技术水平落后、不利于节约资源和环境保护以及对环境造成污染、破坏自然资源或者损害人体健康的项目列为“限制类”或“禁止类”外商投资项目,表明中国在招商引资方面的政策取向符合人类文明进步的方向和国际惯例。

2004 年,在全面树立和落实科学发展观、进一步深化改革和扩大开放、加速经济结构调整的形势下,再次对 2002 年的《指导目录》进行了修订,主要涉及三方面内容:

一是适应扩大对外开放和引进先进技术的需要,将国内急需发展的产业和产品增列为鼓励类条目,或通过对原鼓励类条目进行修改,增加鼓励内容。例如增加和修改鼓励类外商投资条目,包括大屏幕彩色投影显示器用关键件制造、L—醇生产、汽车电子装置制造、30 万千瓦大型循环流化床(CFB)锅炉制造、只读类光盘复制等。

二是放宽外资准入范围,加快服务业对外开放步伐。例如首次将广播电视节目制作、发行和电影制作列为对外开放领域。

三是适应国家宏观调控需要,防止部分行业的盲目和低水平投资。对已经出现盲目投资的热点行业或产品,从鼓励外商投资目录中删除,调整为允许类外商投资项目;对部分出现投资过热倾向,但仍需鼓励外商投资、引进先进技术的行业或产品,提高标准,防止低水平重复建设。例如,删除和修改原有鼓励类外商投资条目,包括宽厚板生产、镀锌板生产、废钢加工、氨纶生产、聚酯生产等。

(3) 加入 WTO 之后的新法规

加入 WTO 之后,我国出台和完善了一系列外商投资政策和法律法规。重点是资本运营和服务贸易领域。

1) 在资本运营方面,主要有《外资参股证券公司设立规则》、《外资参股基金管理公司设立规则》、《关于向外商转让上市公司国有股和法人股的通知》、《合格境外机构投资者境内证券投资暂行管理办法》、《利用外资改组国有企业暂行规定》、《外国投资者并购境内企业暂行规定》、《关于外商投资举办投资性公司的规定》等等。这些行政法规的颁布,开辟了外资并购的新局面,使我国的招商引资进入了一个新阶段。

2) 为促进服务贸易领域积极、稳妥、有序地对外开放,修订或制定颁布了外商投资职业介绍机构、电信、航空、道路运输、电影院、音像制品分销、工程设计机构、印刷、旅行社

服务领域的行政法规，外商投资商业、外贸公司、建筑、会计事务等方面的法规也逐步得到完善。

9.2 对外投资政策

我国企业“走出去”开展跨国经营，是随着改革开放的不断深入而发展的。

9.2.1 对外投资

(1) 对外投资隋况

党的“十五大”提出要充分利用国际国内两个市场两种资源，我国企业开始较多地进入国际市场，形式日趋多样，步伐明显加快，规模逐步扩大。2000年，中央确立实施“走出去”战略，坚持“引进来”和“走出去”同时并举、相互促进的方针。2002年党的“十六大”再次提出“坚持‘引进来’和‘走出去’相结合，全面提高对外开放水平”，推动我国实施“走出去”战略进入了新的发展阶段。据商务部的统计，截至2004年底，我国累计对外直接投资370亿美元，经商务部批准和备案设立的境外中资企业共有8299家。我国境外企业共分布在全球139个国家和地区。

(2) 对外投资运作方式

目前我国企业对外投资的主要形式：一是到国外直接投资建厂；二是开展境外加工贸易，带动国产设备出口；三是在境外进行资源合作开发，为国内提供所需的能源、原材料和农林牧渔等资源；四是进行企业并购。

9.2.2 对外投资管理的主要法规

为了帮助国内企业“走出去”，近几年国家制定了一系列有利于企业“走出去”的政策。2004年7月发布的《国务院关于投资体制改革的决定》，把企业对外投资由审批制改为核准制，并扩大了地方政府对企业对外投资的核准权限，随之发布的《政府核准的投资项目目录(2004年本)》和9月公布的《国家发展改革委核报国务院核准或审批的固定资产投资项目目录(试行)》规定：

投资用汇额3000万美元及以上资源开发类境外投资项目由国家发展和改革委员会核准，其中：中方投资2亿美元及以上的要核报国务院核准；

投资用汇额1000万美元及以上的非资源类境外投资项目由国家发展和改革委员会核准，其中：中方投资用汇额5000万美元及以上的要核报国务院核准。

上述项目之外的境外投资项目，中央管理企业投资的项目报国家发展和改革委员会、商务部备案；其他企业投资的项目由地方政府按照有关法规办理核准。

国内企业对外投资开办企业(金融企业除外)由商务部核准。

(1) 境外投资项目核准暂行管理办法

国家发改委在2004年10月发布了《境外投资项目核准暂行管理办法》(以下简称《核准办法》)，对境外投资项目的核准机关及权限、核准程序和批复时间、项目申请报告及其相关文件、核准的条件及效力等方面做出了明文规定。

在核准机关及权限方面，《核准办法》补充规定在境外投资勘探开发原油、矿山等资源开发类项目中方投资额2亿美元及以上的，非资源开发类项目中方投资用汇额在5000万美元及以上的，由国家发展改革委审核后报国务院核准。对前往台湾地区投资的项目和前往未建交国家投资的项目，不分限额，由国家发展改革委核准或经国家发展改革委审核后报国务院

核准。

《核准办法》规定：国家发展改革委对核准的项目要向项目申请人出具书面核准文件；对不予核准的项目，应以书面决定通知项目申请人，说明理由并告知项目申请人享有依法申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。

由各省、自治区、直辖市及计划单列市和新疆生产建设兵团等省级发展改革部门核准的中方投资额低于 3000 万美元的资源开发类和中方投资用汇额低于 1000 万美元的其他项目，项目核准权不得下放。为及时掌握核准项目信息，省级发展改革部门在核准之日起 20 个工作日内，将项目核准文件抄报国家发展改革委。

中央管理企业投资的中方投资额低于 3000 万美元的资源开发类境外投资项目和中方投资用汇额低于 1000 万美元的其他境外投资项目，由其自主决策并在决策后将相关文件报国家发展改革委备案。国家发展改革委在收到上述备案材料之日起 7 个工作日内出具备案证明。

在核准时间方面，《核准办法》明确规定：国家发展改革委在受理项目申请报告之日起 20 个工作日内，完成对项目申请报告的核准，或向国务院提出审核意见。如 20 个工作日不能作出核准决定或提出审核意见，由国家发展改革委负责人批准延长 10 个工作日，并将延长期限的理由告知项目申请人。该核准期限，不包括委托咨询机构进行评估的时间。

对境外竞标或收购项目，应在投标或对外正式开展商务活动前，向国家发展改革委报送书面信息报告。国家发展改革委在收到书面信息报告之日起 7 个工作日内出具有关确认函件。

(2) 关于境外投资开办企业核准事项的规定

2004 年 10 月，商务部发布了《关于境外投资开办企业核准事项的规定》(以下简称《核准规定》)，阐明了《中华人民共和国境外投资批准证书》的地位和作用，并对企业境外投资做出了一些具体规定。

《核准规定》第二条明确指出“国家支持和鼓励有比较优势的各种所有制企业赴境外投资开办企业”，在具体条款中也未对不同所有制企业做出不同规定，从而保证了各种所有制企业在境外投资开办企业过程中享受同等待遇。

《核准规定》第五条要求“国内企业境外投资开办企业在经济、技术上是否可行，由企业自行负责”。在核准内容上，明确要求有关核准机关主要从国别(地区)投资环境、国别(地区)安全状况、投资所在国(地区)与我国的政治经济关系、境外投资导向政策、国别(地区)合理布局、履行有关国际协定的义务、保障企业合法权益等方面进行把握与核准，并取消了对可行性研究报告的审核。这样规定，符合“谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则，切实落实了企业投资自主权，是转变政府职能的具体体现。

商务部对地方企业在 135 个国家投资开办企业的核准事项，委托地方省级商务主管部门实施，下放审批权限；将企业申报材料由 10 项减至 5 项；明确将推行电子政务，实行网上申报和批准证书的发放。

《核准规定》第十五条要求，获得批准的国内企业，应按国家有关规定报送统计资料、参加境外投资联合年检和境外投资综合绩效评价；经批准开办的境外企业在当地注册后，应将注册文件报商务部备案，并向我驻外经济商务参赞处(室)报到登记。

(3) 对外投资国别产业导向目录

2004 年 7 月，商务部、外交部根据国务院关于“加强对境外投资的协调和指导”的指示，联合制定了《对外投资国别产业导向目录》(以下简称《导向目录》)。

《导向目录》的内容一是涉及国别(地区),二是涉及投资领域。从国别来看,第一批共包括 67 个国家。其中亚洲 23 个国家,包括日本、韩国、蒙古和东盟 10 国等;非洲 13 个国家,包括埃及、南非、埃塞俄比亚等;欧洲 15 个国家,包括俄罗斯、英国、法国、德国、匈牙利等;美洲 11 个国家,包括美国、加拿大、墨西哥、巴西、阿根廷等;大洋洲 5 个国家,包括澳大利亚、新西兰和斐济等。

《导向目录》涉及农林牧渔业、采矿业、制造业、服务业及其他产业等。在每个产业中,又进行了细化,其中农林牧渔业中包含谷物种植、森林开发、渔业捕捞等;采矿业中包含石油天然气、铁矿、铜矿、煤炭等;制造业中包含机械、电子、家电、轻工、纺织等;服务业包含贸易分销、交通运输、软件开发、基础设施建设等;其他产业主要包括电力的生产和供应等。

为了帮助企业了解国外的投资环境,2004 年 11 月,商务部建立了《国别投资经营障碍报告制度》,要求我驻外使(领)馆经商机构、境外中资企业等,以年度报告和不定期报告的形式,集中反映境外中资企业在东道国(地区)投资经营中遇到的各类问题、障碍和壁垒,供国内各有关部门和企业参考,以便有关部门在全面跟踪了解我国企业境外投资经营遇到的各类问题基础上,通过多双边机制,维护我国企业合法权益的一项制度。

(4) 对国家鼓励的境外投资重点项目给予信贷支持政策

2004 年 10 月,国家发展和改革委员会与中国进出口银行共同就建立境外投资信贷支持机制发出通知,提出根据国家境外投资发展规划,中国进出口银行在每年的出口信贷计划中,专门安排一定规模的信贷资金(以下称“境外投资专项贷款”)用于支持国家鼓励的境外投资重点项目。境外投资专项贷款享受中国进出口银行出口信贷优惠利率,主要用于支持下列境外投资重点项目:

- 1) 能弥补国内资源相对不足的境外资源开发类项目;
- 2) 能带动国内技术、产品、设备等出口和劳务输出的境外生产型项目和基础设施项目;
- 3) 能利用国际先进技术、管理经验和专业人才的境外研发中心项目;
- 4) 能提高企业国际竞争力、加快开拓国际市场的境外企业收购和兼并项目。

9.3 对外贸易政策

对外贸易是一个国家(地区)与其他国家(地区)之间进行的商品和服务交换,由商品和服务的进出口组成。对外贸易是国家经济发展的重要领域,是促进本国 GDP 增长和满足本国对国际商品和服务需求的主要手段。发展对外贸易的基础是国家商品生产和服务的比较优势和国际竞争力。由于各国之间的进出口并不总是相等的,两国之间的贸易一般都会有差额。对于一个国家(地区)来讲,与另一个国家(地区)的商品贸易差额是用出口总额减去进口总额,如果出口大于进口,被称为贸易顺差,也称出超;反之为逆差,也称入超。

9.3.1 国际收支平衡

一国的国际收支是一国居民与所有外国居民在一定时期经济交往的货币价值记录。国际货币基金组织把国际收支定义为:国际收支是一定时期国家的统计报告表,一是说明一个国家的经济与世界其他地方之间的商品、劳务和收入的交易;二是表现该国的货币、黄金、特别提款权,对世界其他地方的要求权和债务的变动;三是记录单方转移的平衡项目。

国际收支平衡是我国宏观调控四大目标之一。促进国际收支平衡是一项全局性、战略性

的工作，它取决于国内经济结构的调整，涉及诸多方面体制改革和思维定式的转变。为促进国际收支平衡，第一，要牢固树立全面、协调、可持续发展的科学发展观，按照五个统筹关系，尤其是统筹国内发展与对外开放关系的要求，努力调整外贸和外汇管理思路，做到内外均衡、协调发展。第二，要继续深化外贸和外汇管理体制的改革，加大政策调整力度。在积极推进贸易和投资便利化同时，切实加强对资本流人和结汇的管理，有序引导资本流出，加强国际收支统计监测和预警体系建设，防范短期资本流动冲击。第三，进一步夯实外汇市场基础设施，逐步完善人民币汇率形成机制，逐步建立国际收支调节的市场机制和管理体制。

(1) 国际收支平衡表

国际收支平衡表是一种统计表，它以特定的形式记录、分类、整理一个国家或地区在一定时期里(通常为一年)所有的国际经济交易，用来表示这个国家对外经济的全部情况。一般说来，国际收支平衡表包括的主要项目有：经常项目、资本项目、结算或平衡项目。

(2) 经常项目

经常项目是本国与外国之间经常发生的国际收支项目，经常项目又分为贸易收支、劳务收支和转移等三项。经常项目是国际收支中最重要项目。经常项目差额有盈余，就意味着这个国家的国外财富净增加，表示一国对外有净投资，包括商品和劳务。经常项目赤字表示当事国进口更多的商品、劳务，成为国际债务者，意味着外国对本国有净投资。经常项目的差额又等于一国国民净产值与国内总开支之差。若国民净产值大于国内总开支，超过部分即相当于各种形式的对外投资部分，包括国际储备资产的积累。若总开支大于国民净产值，超过部分即相当于各种商品劳务或资本形式的外国资本输入。

1) 贸易收支。贸易收支又称有形贸易收支，包含进口和出口贸易收支。按国际货币基金组织规定，进出口商品价格都应按离岸价格(FOB)计算，但事实上，各国的掌握并不一致。一般说来，大多数国家对出口商品价格都按离岸价格计算，而进口商品价格则按到岸价格(CIF)计算。

2) 劳务收支。劳务收支又称无形贸易收支，其内容有运输、保险、通信、旅游等各种服务的收入和支出，以及由于资本输出人、信贷和投资所引起的利息、股息和利润的收入和支出。还包括其他劳务收支：如使馆费用、广告费、专利费等等。

3) 转移收支，又称单方面转移。包括官方和私人的赠款、汇款、赔款、援助。所谓单方面转移，意味付赠方不想索取经济代价，收方不需要还本付息的转移，是无交易的国际经济活动。

(3) 资本项目

资本项目是国际收支平衡表的第二大项目，表示官方和私人长期与短期的资本流入和流出。资本项目记载的是国际金融资本交易。国际资本流动交易对象有民间和政府之分。从期限看可分为长期资本与短期资本。

1) 长期资本是指一年以上和未定期限的资本。主要用于融通商品与劳务信贷、直接投资、有价证券投资与贷款等。又分为政府长期资本流动和私人长期资本流动。

2) 短期资本指一年内回流的资本，主要用于经济贸易差额的暂时融通，包括短期的借贷、存款和贸易信用。

(4) 结算或平衡项目

列入结算或平衡的项目包括：错误与遗漏、分配特别提款权和官方储备等项。

1) 错误与遗漏。在编制国际收支平衡表时所列各个项目的数字, 涉及的范围十分广泛而复杂, 来源于各个方面。统计数字和资料的不及时、不完全、不准确, 往往是经常存在的。特别是短期资本在国际间的移动, 流动频繁, 形式隐蔽, 很难获得准确数字。由于上述原因, 往往造成国际收支不平衡, 不得不设立“错误与遗漏”项目, 对这些不平衡的项目人为地加以平衡。

2) 分配的特别提款权。特别提款权是 20 世纪 60 年代后国际货币基金组织创建的一种新的国际储备资产, 是一种记账单位。在某个基本期里, 经国际货币基金组织讨论同意, 可增加一国资金(资产), 这就是特别提款权的分配。特别提款权可以用来调节一个国家的国际收支。一国国际收支逆差时, 可动用特别提款权偿付逆差, 并且可以直接用特别提款权偿还基金组织的贷款。

3) 官方储备。官方储备是指一个国家由官方所持有的国际储备资产, 包括黄金、外汇和特别提款权。一个国家在一定时期的国际收支不可能完全平衡, 总会发生差额。如果不平衡, 就要通过动用官方储备, 来弥补或轧平这个时期国际收支的差额, 实现该时期国际收支的平衡。

9.3.2 贸易保护

从理论上说, 推进贸易自由化会给贸易双方都带来更大的利益。但是, 由于各国经济发展的情况不同, 在完全自由化的外贸交易所获得的利益并不相同, 甚至可能会给外贸交易国的某些产业发展带来危害, 进而影响该国的经济和社会发展。因此, 贸易保护政策仍然是世界各国广泛使用的贸易政策。

(1) 贸易保护的目标

各国采取贸易保护的 policy, 主要是针对以下 4 个方面: 一是为保护本国的幼稚产业。如一些发展中国家有长远比较优势的新兴产业正处于起步阶段时, 在与发达国家同类产业竞争中处于劣势, 如果本国政府不采取保护措施, 可能永远发展不起来。二是为保护本国的就业。就业关系社会的稳定, 促进本国的就业是所有政府的责任, 当大量进口可能导致本国相关产业萎缩而使劳动力大量失业时, 政府必然要对该产业实施贸易保护, 限制进口。同样, 当对国际市场依赖较大的行业产品出口受阻, 可能导致本国企业倒闭, 失业率上升时, 政府会对出口进行保护。三是出于国际收支的考虑。当大量的贸易逆差造成的国际收支严重不平衡时, 会影响本国经济的稳定发展, 政府必然要制定相关的贸易保护措施。四是政府保证收入的需要。对于进出口贸易量大的国家, 关税是政府收入的主要来源, 提高进口关税水平可以同时取得保护本国产业发展和提高政府收入的效果。

(2) 贸易保护的手段

贸易保护政策分为两类, 限制进口和保护出口。

限制进口的手段主要有: 一是提高进口关税, 达到提高进口商品价格, 削弱进口商品的竞争力的目的。二是配额限制, 通常采取许可证方式限制进口数量。由于进口一般是企业行为, 可能出现不申请许可证就进口的情况, 政府往往采取不同税率的限制办法, 即对有许可证进口实行较低的关税, 对没有许可证进口商品征收高额的关税。这种办法被称为关税配额。三是反倾销税, 即对被认定有倾销行为的进口商品征收高额的惩罚性关税。四是非关税壁垒, 即从商品安全、卫生检验标准、技术等级、海关手续、外汇管制等方面为进口设置障碍。

保护出口的手段主要有: 一是出口补贴, 如现金补助、出口退税、低息贷款等等。二是

低价销售，即以低于国内产品价格向国外出售产品，政府对价差给予补贴。

9.3.3 我国贸易保护的主要政策

《中华人民共和国对外贸易法》明确表示：“任何国家或者地区在贸易方面对中华人民共和国采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的，中华人民共和国可以根据实际情况对该国家或者该地区采取相应的措施”。

(1) 限制或者禁止有关货物、技术进口或者出口的领域

- 1) 为维护国家安全、社会公共利益或者公共道德，需要限制或者禁止进口或者出口的；
- 2) 为保护人的健康或者安全，保护动物、植物的生命或者健康，保护环境，需要限制或者禁止进口或者出口的；
- 3) 为实施与黄金或者白银进出口有关的措施，需要限制或者禁止进口或者出口的；
- 4) 国内供应短缺或者为有效保护可能用竭的自然资源，需要限制或者禁止出口的；
- 5) 输往国家或者地区的市场容量有限，需要限制出口的；
- 6) 出口经营秩序出现严重混乱，需要限制出口的；
- 7) 为建立或者加快建立国内特定产业，需要限制进口的；
- 8) 对任何形式的农业、牧业、渔业产品有必要限制进口的；
- 9) 为保障国家国际金融地位和国际收支平衡，需要限制进口的；
- 10) 依照法律、行政法规的规定，其他需要限制或者禁止进口或者出口的；
- 11) 根据我国缔结或者参加的国际条约、协定的规定，其他需要限制或者禁止进口或者出口的。

国家对限制进口或者出口的货物，实行配额、许可证等方式管理；对限制进口或者出口的技术，实行许可证管理，对部分进口货物实行关税配额管理。进出口货物配额、关税配额，由国务院对外贸易主管部门或者国务院其他有关部门在各自的职责范围内，按照公开、公平、公正和效益的原则进行分配。具体办法由国务院规定。

(2) 知识产权保护

我国依照有关知识产权的法律、行政法规，保护与对外贸易有关的知识产权。进口货物侵犯知识产权，并危害对外贸易秩序的，国务院对外贸易主管部门可以采取在一定期限内禁止侵权人生产、销售的有关货物进口等措施。

(3) 对外贸易救济措施

为了维护对外贸易秩序，国务院对外贸易主管部门可以自行或者会同国务院其他有关部门，依照法律、行政法规的规定对外贸事项进行调查。国家根据对外贸易调查结果，当出现下列情况时，国家可以采取适当的对外贸易救济措施。

1) 对其他国家(地区)的产品以低于正常价值的倾销方式进入我国市场，对已建立的国内产业造成实质损害或者产生实质损害威胁，或者对建立国内产业造成实质阻碍的，国家可以采取反倾销措施，消除或者减轻这种损害或者损害的威胁或者阻碍。

2) 对其他国家(地区)的产品以低于正常价值出口至第三国市场，对我国已建立的国内产业造成实质损害或者产生实质损害威胁，或者对我国建立国内产业造成实质阻碍的，应国内产业的申请，国务院对外贸易主管部门可以与该第三国政府进行磋商，要求其采取适当的措施。

3) 进口的产品直接或者间接地接受出口国家(地区)给予的任何形式的专向性补贴，对已

建立的国内产业造成实质损害或者产生实质损害威胁，或者对建立国内产业造成实质阻碍的，国家可以采取反补贴措施，消除或者减轻这种损害或者损害的威胁或者阻碍。

4) 对因进口产品数量大量增加，对生产同类产品或者与其直接竞争的产品的国内产业造成严重损害或者严重损害威胁的，国家可以采取必要的保障措施，消除或者减轻这种损害或者损害的威胁，并可以对该产业提供必要的支持。

5) 对因其他国家(地区)的服务提供者向我国提供的服务增加，对提供同类服务或者与其直接竞争的服务的国内产业造成损害或者产生损害威胁的，国家可以采取必要的救济措施，消除或者减轻这种损害或者损害的威胁。

6) 对因第三国限制进口而导致某种产品进入我国市场的数量大量增加，对已建立的国内产业造成损害或者产生损害威胁，或者对建立国内产业造成阻碍的，国家可以采取必要的救济措施，限制该产品进口。

7) 对与中华人民共和国缔结或者共同参加经济贸易条约、协定的国家(地区)，违反条约、协定的规定，使中华人民共和国根据该条约、协定享有的利益丧失或者受损，或者阻碍条约、协定目标实现的，中华人民共和国政府有权要求有关国家(地区)政府采取适当的补救措施，并可以根据有关条约、协定中止或者终止履行相关义务。

(4) 外贸服务

我国根据对外贸易发展的需要，建立和完善为对外贸易服务的金融机构，设立对外贸易发展基金、风险基金。建立对外贸易公共信息服务体系，向对外贸易经营者和其他社会公众

9.3.4 贸易壁垒

贸易保护大量地存在于当今的国际贸易活动中，国家间的贸易保护一般通过贸易壁垒的形式。任何一种用以阻碍进口的保护主义措施都是贸易壁垒。

(1) 贸易壁垒的类型

国家间贸易壁垒可分为关税壁垒和非关税壁垒两大类。

1) 关税壁垒指在关税设定、计税方式及关税管理等方面的阻碍进口的做法。主要包括关税高峰、关税升级、关税配额、从量关税和从价关税 5 种形式；贸易保护所使用的关税和配额是最明显的壁垒。

2) 非关税壁垒形式多样，且较为隐蔽。其主要表现有以下 13 种形式：

① 通关环节壁垒；

② 对进口产品歧视性地征收额外费用；

③ 进口禁令；

④ 进口许可；

⑤ 技术性贸易壁垒，具体又可分为三类，即技术法规、标准和合格评定程序；

⑥ 卫生与植物卫生措施；

⑦ 贸易救济措施；

⑧ 政府采购中对进口产品的歧视；

⑨ 出口限制；

⑩ 出口补贴；

⑪ 服务贸易方面的壁垒；

⑫ 与贸易有关的知识产权措施；

◎其他壁垒，如近几年开始盛行的绿色贸易壁垒。

我国加入 WTO 以来所遭遇的贸易壁垒也主要体现在上述各方面。近年来，世界各国，特别是发达国家，正越来越多地打着维护进出口经营秩序、保护国内消费者利益、保护生态环境等旗号，借助于一些新型的贸易壁垒措施如技术标准、检验检疫措施、知识产权、通关程序要求、环保和劳工标准等对国内产业进行保护。这些措施隐蔽性强，涉及面广，且缺乏多边贸易规则的有效制约，破坏了公平的国际贸易环境。最主要的是：技术性贸易壁垒措施、检验检疫措施、通关环节壁垒、绿色贸易壁垒四类。

(2) 技术性贸易壁垒

技术性贸易壁垒，是指商品进口国制定的技术法规、标准以及合格评定程序对进口商品构成贸易障碍。即通过颁布法律、法规、技术标准、认证制度、检验制度等方式，在技术指标、卫生检疫、商品包装和标签等方面制定苛刻的规定，最终达到限制进口的目的或效果。

近年来，我国每年约有 400 亿美元的出口受到国外各种形式的技术性贸易壁垒的限制，如根据美国食品与药物局统计，仅 2002 年一季度，我国就有 1140 批次对美出口货物因不符合美国技术标准而被查扣，居各国之首，被扣货物涉及农产品、食品、药品、机电、轻工等 10 余类产品，200 多家企业。可以说，技术性贸易壁垒在我国人世后所遭遇的贸易壁垒中是为数最多的，其中很大一部分明显具有贸易保护主义性质。例如，2002 年 1 月，欧盟拟定新的打火机儿童安全装置标准(CR 标准)草案，要求海关价格或出厂价低于 2 欧元的打火机必须安装防止儿童开启的安全装置。CR 草案将产品安全与价格挂钩的做法违背了 WTO 基本原则和 WTO《技术性贸易壁垒协议》的有关规定，事实上构成了对中国打火机产品和产业的歧视，中方对此不能接受。经过交涉，欧方承诺，草案一旦通过将立即修改，问题才得以平息。

(3) 检验检疫措施壁垒

根据 WTO《动植物卫生检验检疫措施协议》，WTO 成员制定和实施动植物卫生检验检疫措施必须遵循科学性原则、等效性原则、与国际标准协调一致原则、透明度原则、动植物卫生检验检疫措施的一致性原则、对贸易影响最小原则、动植物疫情区域化原则等。因此，缺乏科学依据，不符合上述原则的动植物卫生检验检疫措施均构成贸易壁垒。

近几年，世界一些国家，特别是发达国家加强了对农产品、林业产品和水产品的检验检疫措施，对这些产品的进口实施苛刻的检验检疫标准，这也极大地限制了我国相关产品的出口。如 2002 年以来，欧盟以我国农产品兽药及化学物质监控体系不健全和我输欧水产品含氯霉素问题为由，全面禁止从我进口动物源性产品，影响我出口金额约 7 亿美元；目前，虽然经过磋商，欧方部分解除了对我部分产品的禁令，但此问题尚未得到根本性解决。

(4) 通关环节壁垒

1) 进口国有关当局在进口商办理通关手续时，要求其提供非常复杂或难以获得的资料，甚至商业秘密资料，从而增加进口产品的成本，影响其顺利进入进口国市场；

2) 通关程序耗时冗长，使得应季进口产品(如应季服装、农产品等)失去贸易机会；

3) 对进口产品征收不合理的海关税费。

例如拉美一些国家海关对部分进口产品实施海关最低限价，其做法是海关对某些进口产品规定最低价格，凡是低于海关规定的最低价格的进口商品，进口商必须提供价格证明或补交差价部分的税款。这种做法是不符合 WTO 有关规则的，构成通关环节壁垒，不同程度地影响了我出口企业的利益。

(5) 绿色贸易壁垒

所谓绿色贸易壁垒是指一种以保护有限资源、环境和人民健康为名，蓄意制定一系列苛求的环保标准，对来自国外的产品或服务加以限制。它属于一种新的非关税壁垒形式，已越来越成为有些国家国际贸易政策措施的一部分。

1) 绿色关税和市场准入。发达国家以保护环境为名，对一些污染环境，影响生态环境的进口产品课以进口附加税或者限制、禁止其进口，甚至实行贸易制裁。例如：美国食品与药品管理局规定，所有在美国出售的鱼类都必须来自经美方证明未受污染的水域。

2) 绿色技术标准。发达国家的科技水平较高，处于技术垄断地位。它们在保护环境的名义下，通过立法手段，制定严格的强制性环保技术标准，限制国外商品进口。这些标准都是根据发达国家生产和技术水平制定的，发展中国家很难达到，势必导致发展中国家的产品被排斥在发达国家市场之外。

3) 绿色环境标志。环境标志也称绿色标志、生态标志，它由政府管理部门或民间团体按照严格的程序和环境标准颁发给厂商，附印于产品及包装上，以向消费者表明：该产品从研制、开发到生产、使用直至回收利用的整个过程均符合生态和环境保护要求。绿色标志产生的时间不长，但发展十分迅速，发展中国家的产品只有得到“绿色环境标志”才能进入发达国家市场，因而绿色标志又有“绿色通行证”之称。

4) 绿色包装制度。绿色包装是节约资源，减少废弃物，用后易于回收再用或再生，易于自然分解，又不污染环境的包装。它在发达国家广泛流行。目前，世界各国在环保包装方面采取的措施主要有：以立法形式规定，啤酒、软性饮料和矿泉水一律使用可循环使用的容器；制定强制包装再循环或利用的法律，如日本的“再利用法”、“新废弃物处理法”等；税收优惠或处罚，即对使用可再循环包装材料的厂商征收较高的税赋，以鼓励使用可回收再生的材料。

5) 绿色卫生检疫制度。基于保护环境和生态资源，确保人类和动植物免受污染物、毒素、微生物、添加剂等的影响，许多国家，特别是发达国家制定了严格的环境与技术标志。由于各国环境与技术标准的指标水平和检测方法不同以及对检验指标设计的任意性，而使环境和技术标准可能成为绿色贸易壁垒。

6) 绿色补贴。为了保护环境和资源，有必要将环境和资源费用计算在成本之内，使环境和资源成本内在化。发达国家还将严重污染环境的产业转移到发展中国家，以降低环境成本。而发展中国家的环境成本却因此而提高。更为严重的是，发展中国家绝大部分企业本身无力承担治理环境污染的费用，政府有时只能为此给予一定的环境补贴。发达国家又以这种“补贴”违反关贸总协定和世界贸易组织的规定为由，限制发展中国家向发达国家进口。

由于世界经济发展的不平衡，发达国家对环保的标准和认识往往超过发展中国家。发达国家运用绿色保护来实施其对发展中国家的贸易限制和歧视行为，使发展中国家的产品被排斥在世界市场之外。我国仍处在发展阶段，绿色保护对我国产品出口已经产生很大的影响。

(6) 积极应对贸易壁垒

贸易壁垒已经对我国的对外贸易产生了巨大的影响，我们必须积极应对。

1) 出口企业应对各种与贸易壁垒有关的信息保持高度敏感。例如，前面所说的欧盟 CR 标准尽管有其不合理之处，但欧盟 CR 标准从 1998 年酝酿到 2002 年出台，经历了将近 4 年的时间。如果国内打火机生产企业在四年前就对即将制定此标准有所了解，相信企业会对此

有所反应，交涉也会提前进行。

2) “打破”壁垒与“突破”壁垒相结合。“打破”壁垒,是指通过政府的交涉,使外国(地 IX)政府取消其技术壁垒;“突破”壁垒,是指在政府交涉的同时,企业应千方百计,从技术角度,开发研制符合对方技术标准要求的专利技术。企业应充分认识到,“打破,与“突破”应是互相结合的,而不应仅仅寄希望于政府的交涉,应把更多的精力放在“突破”上,在交涉的同时,甚至是在得知有关的壁垒信息时,就着手研究对策。

3)变被动受限为主动调整。退一步讲,即使经过交涉也无法阻止某项技术壁垒的出台,国内出口企业也不能坐以待毙从而全面放弃该国市场。相反,在此种情况下,企业应主动调整自己的产品结构,提升产品的质量和等级,以适应该进口国技术标准的要求,保住甚至扩大自己在该国的市场份额。

4)以平常心应对并全面认识贸易壁垒。企业面对贸易壁垒应保持平常心,理性应对,而不是仅凭感情用事,动辄将贸易壁垒问题或技术性问题政治化,而要求政府采取贸易报复措施。同时,要全面认识贸易壁垒特别是技术壁垒。一般来说,贸易壁垒往往有其不合理的一面,也有其合理的一面。以 CR 标准为例,其目的是提高对消费者特别是儿童保护的水平,这也是该标准在欧洲得到广泛支持的重要原因。但 CR 标准将打火机安全标准与价格挂钩的做法又不符合 WTO 有关原则,这是不合理的一面,也是贸易保护主义者利用它限制我国出口的重要工具。客观地说,近年来,虽然我国企业在保护消费者权益、生态环境等方面已大大改进,但与西方发达国家仍有较大差距。正是这些差距,为发达国家凭借各种措施限制我产品出口留下了口实。企业应充分认识到这一点,强化对消费者权益和生态环境的保护意识,并体现在产品的技术标准之中。

9.3.5WTO 的基本原则

1995 年 1 月 1 日正式生效的《建立世界贸易组织协议》及其若干附件,是 WTO 各成员在制定国际贸易领域中有关货物贸易、服务贸易和知识产权的政策和措施时所必须遵循的一整套规则。

(1)WTO 的主要协议的基本原则

WTO 的主要协议有:关税与贸易总协定,服务贸易总协定,与贸易有关的投资措施协议,与贸易有关的知识产权协议等。这些协议主要体现了以下基本原则:

1)非歧视原则。非歧视原则,由无条件最惠国待遇和国民待遇原则组成,是 WTO 的基石。最惠国待遇保证各成员享有平等的竞争机会;国民待遇则保证出口国的产品和进口国的产品享有平等竞争的机会。“最惠国待遇”是指在货物贸易的关税、费用等方面,一成员给予其他任一成员的优惠和好处,都须立即无条件地给予所有成员。“国民待遇”是指在征收国内税费和实施国内法规时,成员对进口产品和本国(或地区)产品要一视同仁,不得歧视。

2)市场开放原则。WTO 倡导成员在权利与义务平衡的基础上,依其自身的经济状况及竞争力,通过谈判不断降低关税和非关税壁垒,逐步开放市场,实行贸易自由化。

3)公平贸易原则。WTO 禁止成员采用倾销或补贴等不公平贸易手段扰乱正常贸易的行为,并允许采取反倾销和反补贴的贸易补救措施,保证国际贸易在公平的基础上进行。

4)权利与义务平衡的原则。权利与义务的平衡是 WTO 的最大特点。WTO 成员要履行 WTO 的义务,如遵守 WTO 的基本规则,履行承诺的减让义务,确保贸易政策法规的统一性和透明度。与此同时,WTO 成员也享受一系列 WTO 赋予的权利,如参与制定多边贸易规则;在贸易

伙伴不履行 WTO 义务、对本国(或地区)产业造成损失时,可提出磋商或诉诸 WTO 贸易争端解决机制,或在其他贸易领域获得相应补偿。此外, WTO 成员在特殊情况下确实无法履行 WTO 义务时,可以向 WTO 申明理由,提出暂停或延期履行相关义务。

(2) 货物贸易的主要规则

在货物贸易方面, WTO 的主要规则是关于关税和非关税措施的规定。WTO 就降低关税和承诺不同产品的关税方面作了限制性规定。非关税措施不允许普遍使用。例如,一成员方一般不得禁止或限制货物的进口或出口。实施此类非关税措施有明确的前提条件,而且只能通过规定的程序加以实施。例如,一成员方可以提高产品的关税或实行数量限制,保护其国内产业免受进口激增的冲击。若遇到国际收支困难,也可以采取措施减少进口。在有关协议中对采取上述行动的条件和程序都作了详细的规定。

为确保竞争机会的连续性, WTO 反对不公平的贸易做法,并提供了保护公平贸易的措施。例如,若某成员方对其出口或生产进行补贴,或某公司通过不合理地降低产品价格进行倾销,因此受到不利影响的成员方可以采取保护措施,抵销这些不公平贸易做法所带来的影响。

在国际贸易中,有时存在变相的贸易壁垒,比如对产品的质量或性能规定不必要的高标准,或者高估进口产品价值以征收不合理的高额关税,或用其他手段削弱进口产品的竞争能力。WTO 对于这些行为都规定了明确的防范措施。

(3) 服务贸易的主要规则

1) 无条件最惠国待遇,即每一成员方给予任何其他成员方的服务和服务提供者的待遇,应同时无条件地以不低于这样的待遇给予其他任何成员方相同的服务或服务提供者。

2) 国民待遇,即一成员方对于来自任何其他成员方的服务和服务提供者,在法律、规章和管理等方面给予的待遇,不低于该国的服务和服务提供者所享受的待遇。

3) 在市场准入方面,规定一成员方给予其他成员方服务提供者的待遇,应不低于其在承担义务的表中确定的期限、限制和条件。并且规定各国在其做出市场准入承诺的服务部门中,不能采用数量配额、垄断、要求测定经济需求和专营服务提供者等方式,限制服务交易或资产的总金额及服务提供的总产出量,限制某一服务部门或服务提供者提供某一具体服务而需要雇佣的自然人的总数等不合理措施。

4) 透明度方面,即每个成员方必须把影响协定实施的法律、法规、行政命令及其他决定、规则和习惯做法,无论是中央或地方政府做出的,还是由非政府有权制定规章的机构做出的,都应在生效前予以公布。而且,成员方须公布其签字参加的所有有关影响服务贸易的其他国际协定。对已公布的有关规定、法律等的修改,也应及时通知服务贸易理事会。对于其他任一成员方提出的有关法律、法规、行政命令和决定通用措施和国际条约方面的特殊资料要求,应及时给予答复。同时,每个成员方都应设立一个或数个咨询机构,根据其他国家或地区的要求,向其提供特殊资料,并履行通知义务。

为避免成员方在服务提供者的学历、职称、经验和技术水平等任职条件上附加限制,构成服务贸易自由化的障碍,要求各成员方相互予以承认对方国家就教育程度、经验、符合资格条件所颁发的许可证及证明,并最终按国际统一准则加以合作。

第 10 章 固定资产投资管理

固定资产投资是生产因素组合形成生产能力的起点，为了保证我国的有限资源发挥更大的作用，必须重视对固定资产投资的管理。本章的主要内容是介绍我国固定资产投资的宏观管理制度。

10.1 固定资产投资

投资是人类重要的经济活动，而固定资产投资在各种投资活动中占据最重要的位置。本章所说的投资，也就是指固定资产投资。

10.1.1 投资的行为要点

(1) 投资是一定主体的经济行为

投资主体一般包括投资决策主体、投资实施主体和投资经营主体。投资决策主体负责方案的具体确定；投资实施主体负责按已经确定的方案，组织投资的具体实施，将投资资源转化为资本；投资经营主体负责运用已形成的资本。对不同的投资，这三个主体的表现形式可能不同，或三者合一，或其中的两者合一，或三者按分工运作。

(2) 投资是一种有目的的经济行为

投资主体是为了获得未来的货币增值或收益(经济或社会)而投资，投资是手段而不是目的。

(3) 投资所可能获取的效益是未来时期的预期效益，是不确定的

投资是资本的垫付活动。从垫付资本到获利需要经历一个较长的时期，即投资具有投资效益滞后的特点。在这个较长过程中，由于政治、经济、技术、自然、心理等众多因素的变化，投资预期效益是不确定的，也就是说，投资具有风险性。如果说，获得预期效益能使投资者具有内在的动力，那么，要承担一定的风险则又使投资者受到内在的约束。只有在风险和效益相统一的条件下，投资行为才能得到有效调节。

(4) 投资必须花费现期的一定收入

要投资，就要放弃或者说要牺牲现期一定量的消费。在投资以前必须有一定数量的资金。对个人来说如此，对整个社会来说也是如此。投资资金有两种来源：一是投资者自己的收入，称为自有资金或内源性融资；二是通过各种途径借钱，即外源性融资。外源性融资最终是要以自己的收入来偿还的。

(5) 投资效益有宏观和微观之分

宏观效益是从整个国民经济来考察的，微观效益是从投资项目本身来考察的。投资效益可以分为财务效益、宏观经济效益和社会效益。财务效益可以用价值尺度计量，如利润、股息和股利；宏观经济效益和社会效益不一定能用价值尺度准确计量，如填补国内空白、方便人们出行、增加就业、改善环境等。

10.1.2 固定资产投资的界定

在一般生产过程中行使资产(资本)职能的有两类资产，即固定资产和流动资产。实业投资主要包括两大部分，即固定资产投资和流动资产投资。

(1) 固定资产和流动资产

固定资产是指在生产资本中以劳动资料形式存在，物质形态全部参加生产过程，而价值

经历多次重复生产过程而逐步转移到新产品中的那部分资本，如房屋、建筑物、机器设备、运输工具、役畜等。其特点是可供长时间反复使用，并在其使用过程中基本不改变其原有实物形态的劳动资料和其他物质资料。

流动资产是指以劳动对象和劳动力形式存在的资本，在企业的生产经营过程中，经常改变其存在状态的资金运用项目。劳动对象如工业企业的原材料、在产品、产成品、库存现金和银行存款等，其价值周转方式是一次性投入生产并全部转移到产品中去，经过一个生产过程随产品出售一次全部收回。购买劳动力的那部分资本，其价值将被劳动者在生活中消费掉，但劳动者能在劳动中把这部分价值再创造出来。

此外，在现实投资活动中还越来越多地涉及无形资产的概念。无形资产是指不具备物质形态，而以某种特殊权利、技术、知识等价值形态存在于企业并对企业长期发挥作用的资产。如土地使用权、专利权、非专利技术、商标、商誉等。用于形成无形资产的投资，称为无形资产投资。

固定资产与流动资产的区别有四点：一是两者价值转移的方式不同。前者渐次转移，而后者是一次全部加入新产品价值。二是两者周转的时间特点不同。前者周转时间长，故有“长期投资”之称；后者周转一次时间较短，通常称追加流动资本的行为为“短期投资”。三是回收方式和期限不同。前者一次预付，分批逐渐收回，回收期限长；后者一次预付，一次收回，回收期限短。四是物质更新方式不同。前者的物质要素在多次发挥生产职能中不需要更新和重置，后者在每个生产周期都需要进行实物更新。

(2) 固定资产的界定标准

在确定投资是否是固定资产投资时，首先要清楚界定固定资产的标准。是否属于固定资产，一般从以下几个方面考虑：

1) 用途。固定资产主要用于生产商品、的资产收益，或用于行政管理和社会公用，路、桥梁等。

2) 经济价值较大。

销售商品和服务，或租借给他人，以获得相应如机器、厂房、商业流通用房、办公大楼、道

3) 预计使用年限超过一年的长期资产。

4) 具有实物形态，可以服务于多个生产经营周期。

5) 价值是分次经过累计折旧形成消耗，记入当期的成本费用，并从产品销售收入中得以收回。

对于同样的实物资产，既可能是固定资产，也可能是流动资产。如机器设备，机械制造厂生产的机器设备是为销售而制造，不是固定资产，只是劳动产品；商业营销部门所购买的用于销售而存放的机器，也不是固定资产，而只是库存的产成品，两者都属于流动资产。

(3) 固定资产投资的职能

固定资产投资的职能是维持简单再生产和扩大社会再生产。因此，固定资产投资可分为用于维持简单再生产的对原有固定资产折旧进行补偿的投资和用于扩大再生产的新增固定资产投资。在我国前者被称为更新改造投资，后者被称为基本建设投资。然而，在现实经济活动中，这两类投资是很难截然分开的。如用原有固定资产折旧积累的折旧基金，在被用于新建项目时，既可以被认为是基本建设投资，也可以被认为是更新改造投资。即使是用于原

有项目的投资，也并不是简单的对原有资产的更换，而是在设备性能、生产能力等方面都与原来有较大改进。从全社会的角度看，每年都要淘汰一部分生产能力(包括倒闭的企业)，而这部分生产能力的补偿(相当于维持简单再生产)，也是由固定资产投资的新增生产能力(包括新建的企业)来实现的。

10.1.3 固定资产投资与国民经济发展的关系

固定资产投资的目的是在未来获得收益，但固定资产投资对于国民经济的影响范围要大得多。具体表现在以下主要方面。

(1) 固定资产投资是当年 GDP 的重要组成部分

在国民经济核算中，GDP 中有三个组成部分，即最终消费、资本形成总额、货物和服务净出口。资本形成总额包括固定资本形成总额和存货增加两部分，固定资本形成总额是当年获得的固定资产减去退出生产或运行的固定资产价值总额，而当年获得的固定资产是前几年和当年固定资产投资形成的。固定资产投资在当年对生产资料等构成消费，使此前已形成的相应生产能力得以发挥，GDP 得到实现。因此，固定资产投资是当年 GDP 的一个重要组成部分。作为 GDP 的组成部分，每增加一定量的投资，就促进 GDP 总量的相应增加，形成投资需求对经济增长的拉动作用，与消费需求、出口需求一起被称为拉动经济增长的“三驾马车”。

投资具有乘数效应。这是由于企业的一笔投资会对其他企业的产品产生需求，在其他企业生产能力已被充分利用并获得赢利之后，就会引起这些企业也扩大投资，如此多次传递，投资需求会不断扩大，即增加一笔投资会带来大于这笔投资额数倍的 GDP 增加；相反，减少一笔投资也会引起其他企业减少投资，从而引起数倍于这笔投资额的 GDP 的减少。这就是凯恩斯的投资乘数理论。因此，投资需求对经济增长的影响作用具有双向性。扩大投资需求，将对经济增长产生拉动作用；缩小投资需求，则会对经济增长产生抑制作用。

(2) 形成未来生产和服务能力

固定资产投资不仅通过消费投资品增加当年的 GDP，而且本身会形成未来的生产和服务能力。固定资产投资，一方面可以弥补因折旧和技术落后而淘汰的生产能力，即维持简单再生产，另一方面直接增加未来时期社会财富的创造能力，可以实现扩大再生产。例如，新建成一个工厂投产，可以增加下一时期的生产量，为下一时期的投资、生产活动提供资本品和中间投入产品(原辅材料、能源)，或为社会提供最终消费品，这是固定资产投资的根本目的。

(3) 提供就业岗位

固定资产投资形成生产资料 and 提供工作岗位，对扩大就业发挥重要作用。固定资产投资对增加就业的作用，可以从四个层面理解：一是投资项目的建设，直接为建筑业提供就业岗位；二是增加投资引起对相关投资品供应行业产品需求的增加，促进相关行业扩大生产，从而使相关行业增加就业岗位；三是投资项目建成后，必须吸纳一定的劳动力来维持项目的正常生产运行；四是为交通运输业、商业流通业、售后服务等后续相关行业提供一定的就业岗位。

(4) 促进消费

固定资产投资可以促进消费增长，提高人民生活水平。投资对消费的促进作用主要通过以下几个方面来体现。一是固定资产投资通过建设过程的各种支出，有一定比例的投资资金要转入消费领域。据国家统计局 1994 年匡算，这个比例占固定资产投资的 40%左右；国家

发展和改革委员会投资研究所 2003 年研究计算得到的比例为 58%。二是生产性投资可以扩大生产能力，促进生产发展，投资建设新的企业或生产线一般都伴随着产品创新、技术创新和工艺创新，能够提高消费品生产的质量，降低生产成本，直接为人们提供新的、更多、更好的物质消费资料；非生产性投资则可以促进社会福利和服务设施的建设，为人们的文化、教育、卫生、娱乐等消费提供更多更好的服务，为人们的出行、交流提供更大的方便。三是投资具有促进企业发展和经济增长的作用，可以为社会带来更多就业机会，提高全社会劳动者收入的平均水平，为促进人们扩大消费支出提供条件。

10.1.4 固定资产投资项目的分类

固定资产投资涉及的范围广泛，各部门、各行业、各地区每年都要有一定数量的固定资产投资项目，固定资产投资项目本身也具有过程不同等差别，为了统计和管理上的方便，人们从多个角度对固定资产投资项目进行分类。

(1) 按建设性质一般分类

1) 按行业分类：能源项目、交通项目、原材料工业项目、装备工业项目、农业项目、林业项目、水利项目、生态和环境保护项目、商业和服务业项目、科技、文化、教育、卫生、体育项目以及房地产开发项目等。

2) 按投资主体分类：政府投资项目(又分为中央项目、地方项目)、企事业单位投资项目(含外商投资项目、合资项目、民营企业投资项目、社会团体投资项目)、个人投资项目。

3) 按项目建设性质分类：新建项目、扩建项目、改建项目。

4) 按项目建设阶段分类：筹建项目、开工项目、在建项目、建成投产项目、收尾工程项目。

(2) 按建设项目的市场性能分类

1) 公益性建设项目，主要指为社会提供服务的建设项目，包括国防、科学研究、教育、文化设施、医疗卫生、体育运动、生态和环境保护等建设项目。

2) 基础性建设项目，主要指具有自然垄断性、建设周期长、投资规模大、投资回收期长、收益低的基础设施和部分基础工业建设项目，如能源项目、交通项目、水利项目、城市基础设施项目等。

3) 竞争性建设项目(又称经营性项目)，主要指投资收益好、对市场反应灵敏，具有市场竞争能力的建设项目，如加工工业项目、商业及服务项目、房地产开发项目等。

(3) 按政府管理权限分类

划分为实行审批制、核准制、备案制项目。

10.2 固定资产投资的宏观管理

固定资产投资的宏观管理是指中央政府及有关主管部门对全社会固定资产投资的管理。

10.2.1 固定资产投资宏观管理的主要指标

(1) 年度投资规模

年度投资规模是指一国或地区在一年内各类投资主体所完成的固定资产投资总量，或各个施工项目在该年度内所完成的投资的汇总量，是一年内用货币形态表现的各种固定资产投资的总价值量。年度投资规模反映了一年内实际用于固定资产投资的人力、物力和财力。年度投资规模是投资宏观调控的重要指标。在投资宏观调控中，除年度投资规模外，投资增长

率和投资率(固定资本形成总额与国内生产总值的比值)也是投资宏观调控所重视的指标。

在投资宏观调控中,应保持投资总量的适度增长,使之与保持社会总供求基本平衡、促进经济平稳较快发展的要求相适应,避免投资增长率起伏变化过大引起经济大起大落。同时,要保持合理的投资率,确保建设规模与国力大体相适应,避免投资规模超过资源环境的承受能力。

(2) 在建投资规模

在建投资规模也称在建项目投资规模,是指一个国家或地区当年施工的建设项目全部建成交付使用所需要的投资的总和,包括历年累计已完成的投资和以后年度尚需完成的投资。

在建投资规模与年度投资规模既有联系又有区别。在建规模是本年在建项目在上年年底前完成的投资、本年施工完成的投资和在建项目全部建成尚需完成的投资三者之和。因此,年度投资规模过大,尤其是新开工项目过多、计划总投资过大,必然推动在建投资规模膨胀;但是,年度投资规模小,尤其是新开工项目计划投资规模大而当年投资规模小,并不一定表示在建投资规模就较小。

在建投资规模是投资宏观调控的重要指标。对在建投资规模进行调控的主要任务是,控制新开工项目的数量和计划投资规模,使当年新增项目和计划总投资保持在合理范围内;防止新开工项目过于集中而形成某一时期的投资高峰期,并对投资高峰期的总供求平衡产生不利影响,导致以后年度投资难以为继,也要防止新开工项目过小可能导致未来某一时期的年度投资总量达不到合理的规模;合理安排在建投资项目的大、中、小结构,既错开大项目的集中建设高峰期,也避免小项目的过度集中,防止未来年份投资规模的过大波动。

10.2.2 固定资产投资宏观管理的主要内容

(1) 投资的产业结构

投资的产业结构分为两个层次,第一层次是指固定资产投资在一、二、三产业的分配比例,第二层次是指固定资产投资在三次产业内部各行业之间的分配比例。投资的产业结构能够反映国民经济结构发展变化的趋势,第二层次固定资产投资结构也被称为投资的行业结构。

投资产业结构是随国民经济发展水平的不同阶段而变化的。通常来说,在经济发展水平较低时,第一产业投资所占的比重较大,而第二产业和第三产业投资所占的比重相对较低。随着经济起飞和工业化的进展,第一产业投资所占比重将会不断下降,第二产业投资和第三产业所占的比重不断上升。当工业化基本实现后,第三产业发展较快,第三产业投资所占的比重也将不断提高。

当前产业结构的形成主要是由过去产业投资结构所决定的,现在的产业投资结构又在很大程度上决定着未来的产业结构。无论是发展高新技术产业还是改造传统产业以及加强公益性和公共基础设施建设,加快社会事业的发展,保护和改善生态环境,均需要相应的资本投入。因此,调整投资在三次产业和各行业间的分布,是促进国民经济结构调整和优化升级的主要手段,是加强投资宏观管理的重要内容。

(2) 投资的地区结构

投资的地区结构是反映投资在空间的分布状况,是投资在全国各地区之间的比例关系。投资的地区布局对国家的地区经济结构的形成和变化关系影响极大,尤其是对经济社会发展影响显著的重大建设项目的布局,会对地区经济格局产生重要作用。按照统筹区域间和城乡

间发展的要求，加大国家对欠发达地区和农村地区的投资，并运用适当的鼓励政策引导社会资本向这类地区投资，对缩小地区间、城乡间经济社会发展差距，促进地区间、城乡间经济社会协调发展等，都具有重要意义。

(3) 资源合理利用

我国是一个人均资源占有量较少的国家，资源的人均占有量少和资源利用效率低，已影响着我国经济社会的持续、健康发展。

资源利用效率低，一个重要原因就是高物耗、高能耗行业发展过快，工艺技术和装备落后，而这又与我国投资模式多年来没有根本性改变密切相关。总体看，我国的投资模式在相当大的程度上，仍然是以各种资源高投入、高消耗为基本特征的粗放式扩张投资为主，以技术进步推动的集约式扩张投资仍未占主导地位，投资结构背离了转变经济增长方式和新型工业化的发展战略要求。要改变我国资源综合利用效率低的状况，提高资源综合利用效率，必须从固定资产投资抓起。要切实改变单纯依靠铺新摊子、上新项目，依赖资源高投入、高消耗的投资模式，扩大对高新技术的投资，规范和提高行业技术准入标准，注意资源的综合利用，限制对高物耗、高能耗项目的投资和低水平重复建设。同时，加大技术改造投资力度，借助先进技术提高存量资产的技术装备水平，达到提高资源综合利用效率的目的。

(4) 加强环境保护

加强投资项目的环境保护，就是所有投资建设项目，都必须严格执行《中华人民共和国环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》等国家有关环境保护的法律、法规，认真履行立项审批和环境影响评价审批手续，采取切实有效的环境保护治理措施，避免投资项目对自然、生态和社会环境产生的破坏和影响。

强化环境保护意识，控制投资项目对环境的破坏和影响，是固定资产投资管理的一项重要任务。其主要措施是：

1) 所有投资建设项目必须进行环境影响评价，并实施环境保护一票否决制，对技术落后、污染严重和国家明令禁止的投资建设项目，在审批、核准和备案过程中，不予审批、核准和备案，禁止建设。

2) 严格环境保护技术标准，提高投资项目的技术进入门槛，迫使企业用清洁生产工艺替代落后生产工艺，减少污染物的排放量。

3) 凡是可能造成环境污染的投资建设项目，必须严格执行“三同时”制度(即污染治理设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用)。

4) 对在投资建设项目未进行有关环境影响评价的，必须补办环境影响评价审批手续和补建污染治理设施，并须通过环保部门的合格达标验收。

5) 对已建成投产的投资项目，污染防治设施未达标的，严禁开业生产。

6) 加大技术改造投资力度，增加对现有生产企业的环境保护投资，对于现有生产企业污染防治设施未达标的，必须停业整顿，直至环保达标才能恢复生产。

10.2.3 固定资产投资宏观管理的主要手段

政府对固定资产投资进行宏观管理的手段有多种，可以分为直接干预和间接调控手段。直接干预主要是政府的行政干预，间接调控手段包括规划和政策引导、经济手段、法律规范、信息导向等，主要是利用市场机制进行调控。

(1) 规划和政策引导

根据我国经济社会发展的实际和科学预测制定科学的发展规划，并以此引导各类投资主体的投资行为，使其与规划目标相适应，对政府投资宏观调控具有重要意义。

经济社会发展规划和行业发展政策，昭示了国民经济发展的方向，是各类投资者决策的重要依据。规划和政策对投资调控的作用，主要表现在规划先行，以规划定项目，强调项目与规划整体的有机衔接，注重规划对具体项目实施的约束力和指导作用。只有当投资项目符合有关规划和政策时，才能得到审批和核准，或得到政府的相应扶持。

规划和政策分为两类：一类是宏观的，如国民经济和社会发展的年度计划、五年规划及远景规划，行业发展专项规划、地区发展规划、土地规划、城市规划、政府行业投资计划、产业政策、节能政策、环保政策等，这些规划和政策可以使各类投资主体了解国家经济社会发展目标，产业发展重点，行业准入标准及国家鼓励、限制和禁止发展的投资项目，国家对投资的调控目标和意图，引导投资方向和技术路线选择，促进投资主体加强投资项目的前期工作。另一类是微观的，如政府的投资项目计划、特大型企业集团发展规划，这类微观的计划和规划不仅可以为国家加强对各级政府和特大型企业集团的投资活动进行调控，而且可以为一般企业的投资活动提供相应的信息，对企业的投资活动起到引导和调控作用。

(2) 经济手段

经济手段是国家投资调控的主要手段和有效工具，是指国家利用调节经济利益的方法来引导全社会的投资行为，使全社会投资朝着国家投资调控的预定目标变化的方法和手段。常用于调控投资的经济手段主要有价格、税收、财政、金融等形式。

价格调控是通过政府对控制价格的产品进行价格调整，达到调控投资的目的。利用价格调控投资可以采取两种措施：一是对需要发展的行业，通过提高产品价格或降低要素价格的方式鼓励投资，如对农产品采取较高的收购价，对农业投资项目给予一定的电价优惠，提高风力发电的上网价格等等；二是对需要控制投资规模的行业，通过提高要素价格的方式抑制投资，如对高耗能、高污染行业，通过提高电价和水价，使其生产成本上升、盈利下降，促使投资主体减少对这类项目的投资。

税收调控是运用税收杠杆调节投资方向或投资需求，从而调整投资的产业和行业结构，控制其投资规模。税收的调节作用主要通过税种、税目、税率、减免税等实现投资调控目标。例如，征收资源税，可以促进资源的合理开发和利用，抑制低水平的投资项目；征收土地资源税，可以抑制建设单位对土地的需求，减少“圈地”现象，提高土地的利用率和投资强度；对国家鼓励发展的行业实行减免税，有利于促进幼稚产业、高新技术产业和社会事业的发展。

国家财政对投资宏观调控的作用主要表现在两个方面：一是对投资总规模的调控，即通过国家财政性投资资金调节投资总量，当投资规模过大时，削减国家预算内投资，减少投资需求，当投资需求不足时，增加国家预算内投资，扩大投资需求；二是对投资结构的调控，一方面通过调整国家预算内投资在各行业之间的分配比例，来促进或限制某一行业的发展，另一方面通过财政对某一行业的企业投资给予一定的资本金补助、价格补贴、贷款贴息，促进该行业的发展。

金融调控政策是国家从资金源头调控全社会投资总量和投资结构的重要手段。金融调控的方式主要有货币供给和利率手段。

货币供给主要是用于调控投资总规模，中央银行通过调整存款准备金率、公开市场业务、再贴现率、贷款规模和再贷款规模等方法调整社会货币供给量，从资金源头上调节流入投资

领域的信贷资金量，控制社会投资的总规模。对不同行业实施不同的信贷规模控制，也可以起到调整投资结构的目的。

利率调控既可采用调整利率的办法增加或降低资金成本，调控投资总规模，也可通过实施差别利率调控投资结构。普遍提高金融机构的贷款利率，增加融资成本，可以抑制投资对信贷资金的需求，从而抑制投资总规模的过快增长；普遍降低金融机构的贷款利率，可以降低融资成本，刺激投资总需求。对需要鼓励发展的行业给予贷款利率优惠，可以刺激对该行业的投资；对需要限制发展的行业提高贷款利率，则可从资金源头上抑制该行业的投资规模。

(3) 法律规范

是指国家采取立法、司法等措施，对固定资产投资的行为进行规范。法律法规具有权威性、规范性、稳定性和强制性的特征，是政府有效地管理经济社会活动、对社会成员行为进行有效约束的重要手段。

固定资产投资和项目建设涉及经济和社会的许多方面，如土地和自然资源的开发与利用、环境保护、城市规划、技术进步、安全生产、金融、税收、合同执行、文物保护、民族文化乃至宗教信仰等，为使投资建设不给各有关方面带来不利的影 响，需要相应的法律法规对投资行为进行有效约束。因此，建立健全与投资有关的法律法规，严格法律法规的执行与监督，对各类投资主体的投资行为进行规范、引导和约束，是投资宏观调控目标的重要内容和有效手段。例如通过严格土地管理，可以有效控制投资规模，确保土地资源得到有序开发和合理利用；通过严格环境保护标准的制定和执行，可以有效抑制对高污染行业的投资，改善投资结构；通过安全标准、能耗水耗标准和产品技术标准标准的制定和执行，可以提高行业准人的技术门槛，防止低水平重复建设，有助于高新技术的推广应 用和产业结构的优化升级，从而提高资源的综合利用效率等等。

(4) 信息导向

是指政府通过及时掌握、发布和反馈各地区、各行业的投资信息和投资统计信息、各类产品的技术发展信息以及相关的市场供求信息，为各类投资主体的投资决策提供及时、准确的信息，以提高其决策的科学性，减少和避免失误，从而促进全社会投资规模趋于适度、结构优化和效益的提高。

信息是商品交换和市场经济存在的基础，是现代经济发展的重要资源，是任何市场主体进行投资、生产决策的基本依据。企业的投资、生产活动只有建立在对目前和未来市场供求信息准确把握的基础上，才能做出正确的决策，投资项目建成投产后生产的产品，才能在市场上销售出去从而获得预期收益。在我国投资领域经常出现某一类项目蜂拥而上重复建设现象的一个主要原因，是绝大多数投资决策的盲目性。防止投资盲目性的重要办法是提倡科学决策，而科学决策的基础是信息供应的及时和准确。

对投资者有引导意义的信息主要有两大类。一类是与未来资源和市场条件发展变化有关的信息。包括国家的经济和社会发展信息，总供给和总需求信息，国家产业政策变化信息，产业发展和调整信息，行业的需求和供给信息，地区市场发展和变化的信息，国际市场发展和变化的信息，产品的价格变动走势以及对建设项目的效益可能产生影响的信息。另一类是与技术和管理有关的信息。包括新技术、新产品和新工艺的研发信息，新技术、新产品和新工艺在行业中的应用前景和对市场的影响的信息，国外同类技术应用效果情况的信息，国内

外同行对技术的看法和采用计划的信息，产品更新换代时间周期的信息，先进企业与营销管理理念和管理方法的信息。

政府利用自己的优势，搜集和发布上述与投资有关的信息，对全社会各类投资主体的投资行为进行引导，可以避免由于市场配置资源过程中的自发性和盲目性所引发的不合理的重复建设和盲目、过度竞争，减少社会各种资源的不合理运用和浪费。

政府的信息导向主要是建立政府投资信息发布制度，即由中央政府和各级地方政府有关部门，在其管理的范围内及时定期发布政府对投资的调控目标、主要调控政策、有关行业与地区的 1 政策信息、重点行业投资状况和发展趋势、技术发展与应用等信息，引导全社会投资活动。

(5) 行政干预

我国固定资产投资体制改革的总方向，是在国家宏观调控下充分发挥市场配置资源的基础性作用，改革政府对企业投资的管理制度，按照“谁投资、

谁决策、谁收益、谁承担风险”的原则，落实企业投资自主权。但是，这并不意味着不再需要政府对投资活动进行干预，政府在调控全社会投资活动、保持合理投资规模、优化投资结构等方面，除运用一些间接的调控手段外，在必要时还要采取行政手段，对全社会投资进行调控和干预，包括政府对投资建设项目实行审批、核准、备案制，实行建设项目资本金制等。

10.3 固定资产投资项目管理制度

2004 年国务院颁布实施的《关于投资体制改革的决定》，对我国固定资产投资体制进行了重大改革。

10.3.1 投资项目审批制度的改革

《决定》确立了企业的投资主体地位，彻底改变以往“不分投资主体、不分资金来源、不分项目性质，一律按投资规模大小，分别由各级政府及有关部门审批的企业投资管理办”，“对于企业不使用政府投资建设的项目，一律不再实行审批制，区别不同情况实行核准制和备案制”，对于需要使用政府资金的建设项目，政府仍进行审批。

(1) 项目审批制

政府投资的资金来源包括预算内用于建设的资金、建设国债、各类专项建设基金、统借国外贷款等。使用这些资金投资建设项目要继续实行审批制，但简化了审批程序：对需要政府直接投资和资本金注入方式的投资项目，政府从投资决策的角度，只审批项目建议书和可行性研究报告，除特殊情况外不再审批开工报告，同时要严格政府投资项目的初步设计和概算审批工作；对政府采用投资补助、转贷和贷款贴息方式支持的项目，政府只审批资金申请报告。

(2) 项目核准制

核准制是政府对社会投资管理的一种方式，是从维护社会公共利益的角度，对不使用政府资金的重大建设项目和限制类项目进行审查核准。实行核准制的投资项目，仅需向政府提交项目申请报告，不再经过批准项目建议书、可行性研究报告和开工报告的程序。政府对企业提交的项目申请报告，主要是从维护经济安全、合理开发利用资源、保护生态环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面进行核准，不再对投资项目的市场前景、经

济效益、资金来源和产品技术方案等进行审批。但投资项目还要依法办理环境保护、土地使用、资源利用、安全生产、城市规划等许可手续。

1) 实行核准制的企业投资项目范围。按国务院批准的《政府核准的投资项目目录》(以下简称《目录》)执行。未经国务院批准,各地区、各部门不得擅自增减《目录》规定的范围。国家将根据经济的发展状况和宏观调控的需要,对核准目录进行修改并及时公布。对基本建立现代企业制度的特大型企业集团,投资建设《目录》内的项目,可以按项目单独申报核准,也可编制中长期发展建设规划,规划经国务院或国务院投资主管部门批准后,规划中属于《目录》内的项目不再另行申报核准,只需办理备案手续。企业集团要及时向国务院有关部门报告规划执行和项目建设情况。

2) 项目核准文件的效力。企业投资项目申报单位依据项目核准文件,依法办理土地使用、资源利用、城市规划、安全生产、设备进口和减免税确认等手续。对应报项目核准机关核准而未申报的项目,或者虽然申报但未经核准的项目,国土资源、环境保护、城市规划、质量监督、证券监管、外汇管理、安全生产监管、水资源管理、海关等部门不得办理相关手续,金融机构不得发放贷款。项目核准文件有效期2年。项目在核准文件有效期内未开工建设的,项目单位应在核准文件有效期届满30日前向原项目核准机关申请延期,原项目核准机关应在核准文件有效期届满前作出是否准予延期的决定。项目在核准文件有效期内未开工建设也未向原项目核准机关申请延期的,原项目核准文件自动失效。

外商投资项目的项目申请人,凭国家发展改革委的核准文件,依法办理土地使用、城市规划、质量监管、安全生产、资源利用、企业设立(变更)、资本项目管理、设备进口及适用税收政策等方面手续。未经核准的外商投资项目,土地、城市规划、质量监管、安全生产监管、工商、海关、税务、外汇管理等部门不得办理相关手续。

(3) 项目备案制

《决定》规定:对不使用政府资金,也不在国家禁止和核准范围的其他投资项目,无论规模大小,均实行“备案制”,由投资者按照属地原则向地方政府投资主管部门备案。各级地方政府投资主管部门只对备案项目进行“合规性”审查。

《决定》还规定:“各地区、各部门要相应改进管理办法,规范管理行为,不得以任何名义截留下放给企业的投资决策权利。”

1) 推行备案制的意义。对非政府投资项目实行备案制,是投资体制改革的重要内容,是正确立各类投资主体地位、落实投资决策自主权的关键所在。认真做好备案制工作,有利于及时掌握和了解各类投资者的投资动向,更加准确、全面地对投资运行进行监控;有利于贯彻实施国家的法律法规、产业政策和行业准入制度,防止低水平盲目重复建设;有利于及时发布投资信息,引导全社会的投资活动;有利于及时发现投资运行中存在的问题,并采取相应的调控措施。

2) 备案项目审查的主要内容、效力。各级地方政府投资主管部门对投资项目进行备案时,主要从以下几个方面对投资项目的“合规性”进行审查,即:是否符合国家的法律法规;是否符合产业政策;是否符合行业准入标准;是否属于政府核准或审批而不应进行备案等。

审查的具体内容由各地制度的备案制办法明确规定,并在备案审查时严格执行。

在对投资项目进行备案审查时,凡是不符合相关法律法规、产业政策、行业准入标准的项目以及应该实行核准或审批的项目,一律不予备案;凡是备案制办法中没有明确规定的内

容，一律不得审查。对于投资主管部门予以备案的项目，国土、环保、规划等部门要从各自角度进行审查把关，经审查通过后方可开工建设。

3) 备案的程序。在投资者向有关政府部门提交规定的备案文件之后，政府投资主管部门按规定的时限，向申请备案的投资者答复予以备案或不予备案。政府投资主管部门同意备案后，投资者依法办理环境保护、土地使用、安全生产、城市规划等许可手续和减免税确认手续。其后，投资者即可自行组织投资建设。

10.3.2 规范企业固定资产投资行为的制度

(1) 建设项目法人责任制

建设项目法人责任制是指经营性国有投资项目，由建设项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、偿还债务和资产的保值增值，实行全过程负责的一种项目管理制度。

(2) 建设项目资本金制

为了规范和约束建设项目出资人的行为，维护经济秩序，国务院规定从 1996 年开始实行建设项目资本金制度。根据不同行业建设项目的经济效益等因素，国务院规定了建设项目资本金占项目总投资的最低比例。资本金制度不仅适用于国有企业投资，也适用于其他企业的投资项目。

(3) 建设项目招标投标制

建设项目招标投标制度，是指国有投资建设项目要按照《中华人民共和国招标投标法》，以招标投标方式通过公开、公平的竞争，确立勘察、设计、施工、监理等任务的单位和提供材料、设备的厂商。

(4) 建设项目工程监理制

工程监理制是指建设项目业主委托的具备相应资质条件的工程监理机构进行工程监理的一种工程管理制度。工程监理机构监督建设项目设计、施工、设备材料供应单位按中标合同规定内容和有关技术规范标准进行工程设计、施工和供货，确保建设项目的投资目标、工期目标和质量目标得以实现。

(5) 合同制

建设项目合同制是指建设项目按《中华人民共和国合同法》，以合同方式确立建设项目有关各方之间的权利义务关系，是建设项目管理的核心。

10.3.3 投资项目管理权限

目前，我国对投资建设的宏观管理，采取“一级调控，两级管理”的制度，即中央政府调控，中央政府和省级政府按分工进行管理。《国务院关于投资体制改革的决定》提出，要“合理划分中央政府与地方政府的投资事权”。按照项目性质、资金来源和事权划分，合理确定中央政府与地方政府之间、国务院投资主管部门与有关部门之间的项目审批权限。中央政府投资除本级政权等建设外，主要安排跨地区、跨流域以及对经济和社会发展全局有重大影响的项目。具体的权限划分和审批程序，由国务院投资主管部门会同有关方面研究制定，报国务院批准后颁布实施。

对于需要核准的项目，《政府核准的投资项目目录》明确了国务院、国家投资主管部门与地方政府投资主管部门的分工，同时，也明确规定“由省级政府投资主管部门核准的，其核准权限不得下放。备案制的实施主体在地方政府投资主管部门，按属地化原则进行备案。

对于外商投资项目核准权限的划分,《外商投资项目核准暂行管理办法》进行了明确规定。

10.3.4 对固定资产投资的监管

投资监管是指对投资项目从项目决策到实施全过程进行监督和管理。

(1) 企业投资项目的监管

政府国土资源、环境保护、城市规划、质量监督、银行监管、证券监管、外汇管理、工商管理、安全生产监管等部门,要依法加强对企业投资活动的监管,凡不符合法律法规和国家政策规定的,不得办理相关许可手续。在建设过程中不遵守有关法律法规的,政府有关部门要责令其及时改正,并依法严肃处理。

各级政府投资主管部门要加强对企业投资项目的事中和事后监督检查,对于不符合产业政策 and 行业准入标准的项目以及不按规定履行相应核准或许可手续而擅自开工建设的项目,要责令其停止建设,并依法追究有关企业和人员的责任。

审计机关依法对国有企业的投资进行审计监督,促进国有资产保值增值。

建立企业投资诚信制度,对于在项目申报和建设过程中提供虚假信息、违反法律法规的,要予以惩处,并公开披露,在一定时间内限制其投资建设活动。

(2) 对投资中介服务机构的监管

各类投资中介服务机构均须与政府部门脱钩,坚持诚信原则,加强自我约束,为投资者提供高质量、多样化的中介服务。鼓励各种投资中介服务机构采取合伙制、股份制等多种形式改组改造。

健全和完善投资中介服务机构的行业协会,确立法律规范、政府监督、行业自律的行业管理体制。

打破地区封锁和行业垄断,建立公开、公平、公正的投资中介服务市场,强化投资中介服务机构的法律责任。

(3) 完善法律法规,依法监督管理

政府要建立健全与投资有关的法律法规,依法保护投资者的合法权益,维护投资主体公平、有序竞争,投资要素合理流动、市场发挥配置资源的基础性作用的市场环境,规范各类投资主体的投资行为和政府的投资管理活动。政府和企业都要认真贯彻实施有关法律法规,严格财经纪律,堵塞管理漏洞,降低建设成本,提高投资效益。政府有关部门要加强执法检查,培育和维持规范的建设市场秩序。

10.3.5 政府对企业投资监管的分工

对企业投资进行监管是政府部门的责任。投资建设项目的建设涉及多个政府部门,为提高监管的质量和效率,要逐步建立和完善政府部门之间协调配合的企业投资监管体系,与项目审批、核准、实施有关的单位要各司其职,各负其责。

(1) 发展改革部门

发展改革部门对项目的审批、核准、备案以及向国务院提出审批、核准的审查意见承担责任,着重对项目是否符合国家宏观调控政策、发展建设规划和产业政策,是否维护了经济安全和公众利益,资源开发利用和重大布局是否合理,是否有效防止出现垄断等负责。

(2) 环境保护主管部门

环境保护主管部门对项目是否符合环境影响评价的法律法规要求,是否符合环境功能区划,拟采取的环保措施能否有效治理环境污染和防止生态破坏等负责。

(3) 国土资源主管部门

国土资源主管部门对项目是否符合土地利用总体规划和建设用地政策，项目拟用地规模是否符合有关规定和控制要求，补充耕地方案是否可行等负责，对土地、矿产资源开发利用是否合理负责。

(4) 城市规划主管部门

城市规划主管部门对项目是否符合城市规划要求、选址是否合理等负责。

(5) 有关行业主管部门

建设项目所属的有关行业主管部门对项目是否符合国家法律法规、行业发展建设规划以及行业管理的有关规定负责。

(6) 其他有关主管部门

其他有关主管部门，如工商、质量监督、安全生产监督等部门对项目是否符合有关法律法规负责。

(7) 金融机构

金融机构按照国家有关规定对申请贷款的项目独立审贷，对贷款风险负责。

10.4 政府投资的管理

10.4.1 政府投资的领域

政府投资属于公共投资范畴，其投资的领域是由其职能决定的。

(1) 公益性项目

公益性项目是指那些主要为社会发展服务、难以产生直接回报的非营利和具有社会效益性，属于公共产品的建设项目。包括科研、教育、文化、卫生、体育、生态建设与环境保护等社会公用事业，党政机关、社会团体办公设施等建设项目。

公共产品具有效用的不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性等基本特性，公益性投资项目一般不直接形成经济效益。市场机制无法或难以有效提供满足社会需要的公共产品供给，政府必须承担公共产品生产、供给的职责。政府要不断加大对公益性项目的投资力度，加强公益性项目的投资建设；同时，也可通过政府补贴、特许权经营等方式和优惠措施，鼓励并动员企业和个人投资兴办公益性项目。

(2) 基础性项目

基础性项目是指那些建设期长、投资量大、经济收益较低的基础设施和基础产业项目。包括水利、能源、交通运输等基础设施和农、林、重要原材料等基础产业。基础性项目为生产过程提供共同生产条件，是推进国民经济和社会发展过程中所必须依托的基础条件，部分具有或主要具有公共产品的一般特征，市场机制在这方面不能有效地发挥作用，中央政府及各级地方政府必须集中必要的财力、物力进行投资建设。为加快基础性项目的建设，还要降低社会资本的准入门槛，通过各种政策鼓励措施，广泛吸引社会资本参与投资建设。

(3) 欠发达地区建设

受自然地理、历史等多种因素的影响，我国地区间经济社会发展差异较大，一些地区经济社会发展水平低，当地政府财力有限，财权与事权不匹配，既无力进行大规模的公益性、基础性项目的建设，以满足公众对公共产品的需要，同时也欠缺吸引大量社会资本参与经济建设的条件。因此，通过对欠发达地区的投资建设、支持欠发达地区发展，尽可能缩小地区

间发展基础条件的差异，逐步提高欠发达地区自我积累和自身发展能力，实现地区间的协调发展，是政府投资尤其是中央政府和省级政府投资的重要领域。

(4) 扶持高新技术产业

由于具有战略意义的高新技术项目投资不仅风险大，而且具有很高的溢出效益，企业和个人一般无力或不愿意投资，政府必须从战略高度扶持高新技术及其产业化发展，通过政府直接投资(如投资建设国家级实验室和工业实验)的方式投资于高新技术项目，并通过投资补助、贷款贴息等方式引导企业和个人投资。

10.4.2 政府资金的投入方式

需要政府投资的领域很多，由于在各个领域中政府投资的作用有所不同，政府的投入方式也有所不同。

(1) 直接投资

对于政府投资占主导地位的公益事业、行政基础设施和公共基础设施项目，由于受益面广，社会效益高而直接经济效益低，需要政府采取直接投资的方式，通过拨款无偿投入进行项目建设。政府直接投资形成的资产，按照有关规定由有关机构行使所有权。

(2) 资本金注入

资本金投资方式属于股权投资，政府根据实际需要参与投资的经营性项目，采取资本金注入的方式。一般情况下，对于某些关系国计民生、需要政府控制的关键性领域和重大基础设施领域，政府有必要通过资本金注入的方式控制产权即控股权。对于一些资本密集、外部效益很高而又具有一定的财务收益，可以吸收社会资本参与建设的公共工程和设施，由政府注入适量的资本金予以补助，可以优化建设项目的财务结构，降低投资运营的成本与风险，从而引导和吸引社会资本参与投资建设，能起到放大公共投资功能的作用。

采取资本金注入方式投资形成的股权或资产，由国家授权经营机构依法行使出资人权利。

(3) 投资补助

WTO《补贴与反补贴措施协议》第一条规定，所谓“补贴”，就是政府直接或通过其他公共机构或机制，使企业获益的财政资助或收入、价格支持。从政府投资角度，对于那些具有明显外部收益、自然垄断性、排他性的基础性领域，或由于投资收益低于投资成本，或由于政府需要进行价格控制以防止私人定价导致市场失灵、社会福利受损而需要政府扶持的投资项目，如收费公路、非营利医院、高新技术产业、幼稚产业、城市公用设施、中小企业发展、欠发达地区的企业投资等非政府投资项目及地方政府投资项目，可以采取政府投资补助的方式，给予少量或者一定比例的资金支持，通过拨款无偿投入。

(4) 转贷

外国政府贷款、国际金融组织贷款等国外贷款，通常贷款利率较低、还款期长、条件比较优惠，贷款额也相对较大，是企业和地方政府积极争取的贷款类别。国外优惠贷款主要用于扶贫开发、农村基础设施建设、生态资源保护和环境可持续发展、城市就业、社会保障体系的建立和完善、公共卫生和传染病防治、减灾救灾、人力资源开发等公益性和公共基础设施建设，境内企业、机构、团体均可申请借用。国外贷款属于国家主权外债，按照政府投资资金进行管理。使用国外贷款采用转贷方式的，可由政府提供担保。

借用国外贷款的项目必须纳入国外贷款备选项目规划。未纳入国外贷款备选项目规划的

项目，国务院各有关部门、地方各级政府和项目用款单位，不得向国际金融组织或外国政府等国外贷款机构正式提出贷款申请。

纳入国外贷款备选项目规划、采取转贷方式由政府提供担保的项目，区别不同情况由不同机构履行审批手续：由中央统借统还的项目，按照中央政府直接投资项目进行管理；由省级政府负责偿还或提供还款担保的项目，按照省级政府直接投资项目进行管理，其项目审批权限，按国务院及国务院发展改革部门的有关规定执行。

(5) 贷款贴息

对于部分经营性项目，由于建设需要而收益又难以弥补成本的，若不给予一定的政府资金进行扶持，企业参与投资建设的积极性较低，不利于这类项目的投资和建设。因此，政府可根据国家发展规划和产业政策，采取贴息的方式，支持企业利用银行贷款对这些项目进行投资建设。

10.4.3 中央政府与地方政府的投资分工

政府投资有中央政府投资和地方政府投资之分。

(1) 分工的基本原则

中央政府与地方政府投资事权或投资领域的划分遵循以下几项原则：

一是受益原则。公共投资受益空间上的差别，决定了不同层级政府应分别承担满足不同范围内公共投资需求的职责。大多数公共投资都有其一定的受益区域，如城市供水供电、市内交通等公共设施的受益对象都具有区域性，这些投资应当由地方政府来安排。而一些跨地区、跨流域、受益范围较大的公共投资活动，如大江大河治理、跨地区的基础设施建设等，受益对象具有全局性，这类公共投资需由中央政府来安排。

二是兼顾效率与公平原则。某些看来属于地方性的公共需求，如广播电视通信设施、专业医疗卫生设施等，若完全由级次较低的地方政府提供，可能达不到应有的规模效益，造成资源配置方面效益的损失。由于效益外部性的存在，一个地区的活动对其他地区也会产生有利或有害的影响，如大型基础设施、环境保护、教育发展等，都会有程度不同的“外溢效益”存在，造成投资边际成本与边际社会效益不对称，影响地方政府的投资积极性。这就要求在政府投资事权划分上，要统筹兼顾公平与效率原则。

三是行动原则。政府提供公共产品，需要在行动上做到全国统一规划的领域或活动，其投资责任属于中央政府；以本级政府财力为基础的，其投资责任属于地方政府。

四是技术原则。政府举办的公共工程，凡规模庞大，需要高技术才能完成的项目，其投资责任应归中央政府，否则应属于地方政府。

(2) 主要投资项目的分工

根据上述原则，我国中央政府的投资范围，主要是关系国计民生和国民经济全局的重大公益性和基础性项目以及国家从整体利益需要和调整产业结构出发，认为有必要进行投资的特大型竞争性项目，包括重大能源、原材料工业基地，跨地区的交通邮电骨干设施，大江大河治理工程，国家级气象、航标设施建设，重大商品粮基地和国有森林及重点防护林工程，需国家重点支持的高新技术产业和支柱产业项目，重要的公益性项目等等。省级政府投资范围主要是本区域内的基础设施和公用设施项目以及竞争性项目中符合国家产业政策和规模经济要求、技术先进、对地方经济发展有带动作用的支柱产业项目和高新技术开发项目。

10.4.4 提高政府投资效益的途径

政府投资必须注重效益，为提高效益，需要在以下几个方面进行规范和采取措施。

(1) 科学决策

首先，要明确规定政府投资资金的使用方向和投资领域。其次，要对政府投资项目实行决策前的公示制度。凡不涉及国家机密的民用投资项目，要逐步建立在正式决策前向社会公示的制度，让社会公众知晓并积极参与项目决策过程。第三，建立政府重大投资项目决策听证制度。政府投资主管部门在重大投资项目正式决策前，召开由各有关方面的专家、学者、行业管理部门、社会公众以及其他利益相关者参加的投资决策听证会，以听取和吸收社会各方面的意见。第四，建立评估论证制度和专家评议制度。所有政府投资项目，都要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证，咨询评估要引入竞争机制，并制定合理的竞争规则；特别重大的项目要实行专家评议制度，即政府投资主管部门在相关项目正式决策形成之前，要邀请该项目所在行业领域的经济、技术、管理等方面的专家对该项目的投资前景、实施的必要性和可行性、经济和社会影响等进行总体评议，并将专家评议结果与专业工程咨询机构的项目评估结论相对照，共同作为政府投资主管部门进行项目决策的依据。第五，按照政府投资项目经营性和非经营 I 生分类，分别确定相应的政府投资项目决策程序。第六，逐步建立和完善政府投资决策责任制和责任追究机制。

(2) 发挥中介服务机构的作用

对于政府投资项目，政府投资管理部门应借助于社会化、市场化的专业中介机构提供相应的服务。如：在决策阶段，聘请咨询评估中介机构进行项目决策咨询、评估；在实施阶段，聘请监理等中介服务机构进行工程监理；项目建成后聘请咨评机构进行后评价等。这对政府提高投资项目决策的科学性、控制工程造价、提高工程质量、保证工程进度等方面，都有重要作用。

(3) 推行代建制

“加强政府投资项目管理，改进建设实施方式”，“对非经营性政府投资项目加快推行‘代建制’”。所谓“代建制”，即通过招标等方式，选择专业化的项目管理单位负责建设实施，严格控制项目投资、质量和工期，竣工验收后移交给使用单位。

政府对非经营性投资项目实行“代建制”，通过公开招标投标，让市场来选择具有项目建设与管理经验、最有能力的专业化项目建设管理机构或公司承担项目建设，按照招标投标合同条件进行建设，并通过强化合同的执行，明确项目使用单位与项目建设单位之间的责任，有助于对政府投资进行适当的集中和统一管理，有利于提高政府投资项目管理的专业化水平，减少和避免出现工程超概算、工期拖长、质量低劣的现象，减少产生相关“寻租”行为的机会，有效抑制在政府投资项目建设过程中出现腐败行为，从而达到提高政府投资效益的目的。

10.4.5 对政府投资的监督

为了规范政府投资，防止政府工作人员和使用政府资金的项目出现浪费和腐败现象，必须对政府投资进行监督。监督的方式主要有以下几种。

(1) 部门内部监督

政府投资项目的部门内部监督，是指具有投资管理职能的各级政府部门，由设在其内部的纪检机构对该部门政府投资管理中的工作实施情况进行监督和检查。

部门内部监督检查的主要内容，是在政府投资的计划、决策、立项审批、资金拨付、施

工建设等过程中，执行政府投资管理的有关法律、法规、规章和内部管理制度的情况。通过部门内部监督检查，可以及时发现职能机构和有关人员在政府投资项目管理过程中是否严格执行有关法律法规和管理制度，是否存在寻租、腐败和不作为的失职、渎职行为，而导致项目决策失误、建设超标、耽误工期、工程建设质量低劣等等，以便于及时更正和处理，减少政府投资的损失。

(2) 部门互相监督

我国的政府投资从项目立项、决策到项目的建设实施和建成后的运行等阶段，要涉及投资、财政、国土资源、环保、规划、建设、审计、税收等主管部门及其他相关部门，这些部门分别按职能分工要求，对政府投资项目涉及的各个环节进行决策、审查、把关。部门间的相互监督是政府投资监管体系的重要组成部分，应建立和完善政府投资管理的制衡机制，涉及政府投资的各主管部门及有关部门要依据职能分工，强化对政府投资的管理，通过部门间的相互监督和制约，减少失误，提高政府投资效益。

(3) 稽察监督

1998年，国家确定在原国家计委设立“国家重大项目稽察特派员办公室”，对国债项目和国家大型项目进行稽察。2000年，原国家计委还公布了《国家重大项目稽察办法》，规定项目稽察履行以下职责：

1) 监督被稽察单位贯彻执行国家有关法律、行政法规和方针政策的情况，监督被稽察单位有关建设项目的决定是否符合法律、行政法规和规章制度规定的权限、程序。

2) 检查建设项目的招标投标、工程质量、进度等情况，跟踪监测建设项目的实施情况。

3) 检查被稽察单位的财务会计资料以及与建设项目有关的其他资料，监督其资金使用、概算控制的真实性、合法性。

4) 对被稽察单位主要负责人的经营管理行为进行评价，提出奖惩建议。

(4) 审计监督

审计监督是政府投资监管体系的重要组成部分，在政府投资监管体系中处于实施监管的地位。在政府投资项目的审计监督过程中，审计机关不仅要政府对各部门的财政性资金运行进行审计监督，而且还要对使用政府投资的建设项目实施财物审计监督。审计机关的投资审计监督所依据的是《审计法》所赋予的职权，在对政府投资项目的审计监督过程中具有更强的独立性，抗行政权力干扰的能力强，其审计结果和整改建议对行政管理部门和项目单位具有较强的约束力。

通过审计机构对政府投资项目的审计监督，可及时发现政府投资在资金使用、建设施工等过程中存在的各类问题，促使各部门加强投资管理、强化政府投资资金使用过程中的自我约束观念，从而对提高政府投资效益发挥重要作用。

(5) 人大监督

政府投资使用的是公共财政资金，人大对政府重大投资项目的决策、实施过程进行监督和检查，是法律赋予的权力。政府投资项目，尤其是重大项目，接受人大的审查和监督，是加强决策民主化和科学化的重要环节。通过人大等立法机构对政府投资决策实施外部监管，有利于提高政府投资监管的独立性、公正性、客观性和权威性。

(6) 群众监督

发挥群众和媒体对政府投资项目的监督作用，可以促进政府提高投资的效率和效益，减

少和防止浪费和腐败现象的发生。2004年国务院的《决定》明确指出：要“建立政府投资项目的社会监督机制，鼓励公众和新闻媒体对政府投资项目进行监督。”对经济、社会和环境有重大影响的项目，在立项前广泛征求社会各界和公众的意见，把决策、实施过程和结果向社会公示，接受群众监督，保证资源分配的公正性和合理性。1999年，原国家计委发布了《重大项目违规问题举报办法(试行)》，要求各有关单位和广大群众发现政府重大项目在建设过程中有违犯国家法规的问题时，向国家计委举报。举报的内容包括：

- 1) 项目立项不符合国家产业、环保、规划等政策，依据不充分或有意欺骗；
- 2) 项目建设违反国家审批程序；
- 3) 擅自更改国家批准的建设规模、建设标准和建设内容；
- 4) 截留、挪用、侵吞国家建设资金以及违反国家规定向建设项目乱收费；
- 5) 涉外项目合同条款违反利益均享、风险共担的原则，使中方遭受或可能遭受重大经济损失；
- 6) 不按国家有关法律、规定进行招标投标，或招标投标不规范，存在行贿受贿、转包或违规分包等问题；
- 7) 项目建设中在产品、服务质量及取费方面有较大问题，给项目质量带来损害，或造成工期拖延、资金损失浪费；
- 8) 项目概算、预算、决算高估冒算；
- 9) 擅自增加取费科目，重复取费或提高取费标准；
- 10) 对项目重大质量事故隐匿不报或避重就轻；
- 11) 滥用职权或越权干扰项目的实施，给项目建设造成重大损失；
- 12) 其他对国家资金安全、项目效益和工程质量有危害的行为。

参考文献

1. 曾培炎. 领导干部宏观经济管理知识读本[M]. 北京：人民出版社，2002.
2. 王梦奎. 中国的全面协调可持续发展[M]. 北京：人民出版社，2004.
3. 刘国光. 刘国光自选集[M]. 北京：学习出版社，2003.
4. 郑新立. 发展计划学[M]. 北京：中国计划出版社，1999.
5. 钟契夫, 许光健. 中长期发展规划的基础理论和方法[M]. 北京：中国计划出版社，2002.
6. 侯荣华, 赵丽芬. 宏观经济政策调控力度及协调分析[M]. 北京：中国计划出版社，1999.
7. 刘瑞. 国民经济管理学概论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2004.
8. 陈福生. 经济政策学[M]. 北京：中国和平出版社，1990.
9. 袁振宇等. 税收经济学[M]. 北京：中国人民大学出版社，1995.
10. 马国强. 税收概论[M]. 北京：中国财政经济出版社，1995.
11. 高培勇. 西方税收——理论与政策[M]. 北京：中国财政经济出版社，1993.
12. 王时杰, 葛局成, 胡柏枝. 经济师知识手册[M]. 北京：经济管理出版社，1990.
13. 陈共. 财政学[M]. 4版. 北京：中国人民大学出版社，2004.
14. 储敏伟, 杨君昌. 财政学[M]. 北京：高等教育出版社，2001.
15. 邓子基, 邱华炳. 财政学[M]. 北京：高等教育出版社，2001.

16. 李海波. 财政与金融(新编) [M]. 上海: 立信会计出版社, 2000;
17. 许树信, 周战地. 金融学教程[M]. 北京: 中国金融出版社, 1998.
18. 周光召. 发展中的土地科学[M]. 济南: 山东画报出版社, 2001
19. 王一鸣. 中国区域经济政策研究[M]. 北京: 中国计划出版社, 1998.
20. 陈秀山. 中国区域经济问题研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
21. 李悦. 产业经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.
22. 范金, 郑庆武, 梅娟. 应用产业经济学[M]. 北京: 经济管理出版社, 2004.
23. [美] 保罗·萨缪尔森, 威廉·诺德豪斯. 微观经济学[M]. 肖琛等译. 16 版. 北京: 华夏出版社, 1999.
24. 青木昌彦. 政府在东亚经济发展中的作用[M]. 北京: 中国经济出版社, 1998.
25. 哈维·S·罗森. 财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
26. 西蒙·詹姆斯等. 税收经济学[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1988.
27. (美) 劳埃德·B·托马斯(LoydB. Thomas). 货币、银行与金融市场[M] 马晓萍等译. 北京 [机械工业出版社]. 1999.
28. 朱之鑫. 做好规划工作, 需要处理好六个关系[J]. 宏观经济管理 2005(2).
29. 戴园晨. “投资乘数失灵”带来的困惑与思考[J]. 经济研究 1999(8).
30. 江小涓. 建国以来产业结构与产业组织理论研究的回顾[J]. 管理世界, 2002
31. 江世银. 论区域产业政策[J]. 天津行政学院学报, 2005(5).
32. 刘军. 实施积极的财政政策与发挥税收的调节作用[J]. 税务研究, 1999(9).
33. [法] 罗奈·勒努阿. 没有国家的市场口]. 政治学 1992(1).