

# 充分发挥财政职能作用 促进扩大消费需求

■ 财政部副部长 丁学东

长期以来,党中央、国务院高度重视扩大消费需求,促进经济保持均衡稳定发展。1978—2008年,我国经济年均增长9.8%,城乡居民消费水平显著提高,人民生活不断改善。当前,在国际金融危机的冲击下,世界经济增速大幅下滑,我国经济下行风险也越来越大,保持国民经济平稳较快发展,迫切要求进一步扩大内需特别是消费需求,以增强消费需求对经济增长的拉动作用。

## 一、当前扩大消费需求的重要性和紧迫性

受国际金融危机和国内经济周期性调整的影响,我国经济面临的国内外环境日趋严峻,促进经济平稳较快增长的压力明显加大,这对扩大消费需求提出了更高的要求。

(一)当前的国内外经济形势变化要求进一步扩大消费需求

从国际情况看,全球经济形势明显恶化。2007年7月,以美国爆发次贷危机为开端,全球金融市场动荡逐步升级并不断扩散。2008年9月以来,次贷危机迅速演变为上世纪大萧条以来最严重的国际金融危机。当前,全球性经济衰退明显,发达国家实体经济活动普遍收缩,主要表现为居民消费支出减少、企业投资下降、汽车和房地产市场低迷、失业率明显上升、全球贸易呈下降趋势。总体上看,目前这场金融危机还没有见底,全球经济近期

内还可能继续恶化。按照国际货币基金组织的最新预测,2009年全球经济将增长2.2%,为2002年以来的最低增速。随着经济全球化不断推进,我国融入世界经济的程度逐步加深,全球经济衰退带来的外部需求减弱,对我国出口的负面影响将日趋加深。2008年11月份出口下降2.2%,比上年同期大幅回落25个百分点,是自2001年6月以来的首次负增长。2009年我国经济发展的外部环境将更加严峻。

从国内情况看,经济下行风险明显增大。我国经济增速下滑已成为当前及今后一个时期经济社会发展中的主要矛盾。一是GDP增速进一步回落。2008年一季度GDP增长10.6%,同比回落1.1个百分点;上半年增长10.4%,同比回落1.8个百分点;前三季度增长9.9%,同比回落2.3个百分点;全年增长9.0%,同比回落4个百分点。二是工业生产增速回落明显。2008年10—12月,全国规模以上工业企业增加值增幅同比分别下降9.7、11.9和11.7个百分点。三是部分行业企业经营困难。2008年1—11月,中央企业利润下降26%,出现自2002年以来的首次下滑。石油、石化、电力、钢铁、有色、建材等行业利润增速大幅下降,东部沿海地区部分劳动密集型出口企业破产倒闭。四是全国财政收入增幅明显回落。2008年10月份全国财政收入开始下降,11月份进一步下降3.1%,同比回落近50个百分点;全年增长19.5%,同比回落12.9个百分点。因此,针对国内外经济

形势的急剧变化,必须采取更加积极有效的措施,努力扩大消费需求,促进经济平稳较快增长。

#### (二)保持消费平稳较快增长势头面临新的压力

改革开放以来尤其是近年来,随着我国居民收入水平的不断提高,以及教育、医疗、社会保障等社会事业加快发展,居民消费预期逐步改善,消费市场出现较快发展态势。2008年,社会消费品零售总额增长21.6%,同比加快4.8个百分点,消费需求成为拉动经济增长的一大亮点。但是,受当前国内外经济形势变化的影响,保持消费需求平稳较快增长面临的压力也在加大。一是居民收入预期影响消费增长。当前我国经济呈下行趋势,企业效益下滑,就业形势严峻,居民收入预期下降,导致2008年10月份我国消费者信心指数下滑到92.4,11月份进一步下滑到90.2,比上月回落2.2个百分点,这预示着保持消费较快增长难度明显加大。二是股市相对低迷带来负财富效应直接影响居民消费。2008年以来,我国股票市场波动频繁,股票市值大幅缩水,居民财产性收入明显萎缩,造成消费倾向降低,抑制即期消费需求的增长。三是房地产市场调整和汽车销量下降制约消费需求。2008年,全国商品房销售面积下降19.7%,销售额下降19.5%。与此同时,汽车销量下滑趋势明显,2008年汽车销量增速下滑至6.7%,增幅同比回落15.1个百分点,是近年来少有的较低增幅。房地产和汽车行业是近年来支撑我国消费增长的两大主要引擎,而且与家具、家电、装修、汽车保养等多个行业有着很大的关联度,这两个行业销量下降对我国整个消费市场将产生直接影响。

#### (三)调整优化投资消费比例关系要求扩大消费需求

从经济发展实践看,消费与投资的均衡状态直接关系到宏观经济运行的稳定。消费需求作为最终需求,其动力作用贯穿于经济运行的全过程,是经济稳定增长的基础。相对来说,投资需求易于直接拉动经济增长但波动性较大,如果过于依赖投资而忽视消费需求,势必加大经济发展的不稳定性 and 风险。从全球范围看,包括美国、英国和日本等发达国家在内的世界主要国家,在工业化过程中,消费需求在拉动经济增长中都起着十分重要的作用。据国际货币基金组织公布的资料显示,20世纪90年代以来,世界主要国家的平均消费率呈逐步上升趋势并稳定在一个较高水平。近年来,我国投资与消费总体上保持同向增长的势头,为有效拉动经济持续较快增长发挥了重要作用。但也要清醒地看到,目前我国消费水平总体上偏低,投资消费比例关系不够协调,这给保持经济稳

定均衡增长带来一定的压力。当前,随着国际金融危机的逐步加深,我国外部需求趋于减弱,抓住机遇着力扩大消费需求,不断改善投资消费比例关系,就显得更为迫切和重要。

#### (四)扩大消费是提高人们物质文化生活水平的根本要求

消费是反映居民生活水平和质量的一个重要指标,也是衡量一国居民生活福利水平的重要标志。党中央、国务院大力推行改革开放政策,努力实现经济繁荣发展,最终目的就是满足人民群众日益增长的物质文化需求,让广大居民能够享受物美价廉的商品服务。改革开放以来,我国居民消费水平不断提高,目前城乡居民以满足吃、穿为主的生存型消费需求阶段基本结束,逐步向以发展型和享受型消费的阶段过渡,更加注重生活质量,这说明广大居民充分享受到了改革开放带来的经济发展成果。当前,党中央要求深入学习实践科学发展观,其核心是以人为本,就是要把以人为本作为发展的最高价值取向,强调发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,不断让人民群众得到实实在在的利益。因此,在新时期贯彻落实科学发展观,坚持扩大内需的战略方针,通过保障和改善民生,提升消费者信心、增强消费能力,不断提高人民生活水平和质量,是摆在我们面前的一项重要任务。

## 二、当前扩大消费需求仍面临严峻挑战

目前,我国居民消费水平既受经济发展水平的制约,也受制度环境方面的影响;既受经济结构不尽合理、服务业发展相对滞后的制约,也受城乡二元经济导致农村消费不足的影响。这些因素对进一步扩大消费需求带来了严峻挑战。

#### (一)居民收入相对较低且收入分配差距扩大,影响居民消费能力

改革开放以来,我国经济实现较快增长,人均GDP由1978年的190美元上升到2007年的2360美元,经济总量跃居世界第四。按照世界银行的划分标准,我国已经由低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列。但是,目前我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,居民收入水平总体偏低仍是制约我国消费需求增长的一个关键因素。从国民收入分配格局看,我国居民收入增长滞后于经济增长,居民收入在国民收入分配中的比重以及劳动报

酬在初次分配中的比重偏低。按名义价格计算,1979—2007年我国人均GDP年均增长14.4%;而同期城镇居民家庭人均可支配收入和农村居民家庭人均纯收入年均分别增长13.6%和12.6%。另据有关部门测算,20世纪70年代末,我国基尼系数为0.2左右,2000年上升到0.41,2007年进一步上升到0.46,收入分配差距扩大也制约了居民总体消费能力的提高。

#### (二) 社会保障等体系不够健全,影响居民消费预期

改革开放以来,党中央、国务院高度重视教育、社会保障、医疗等社会事业发展。目前,城乡免费义务教育基本实现,就业规模持续扩大,社会保障制度建设加快推进,公共卫生和基本医疗服务体系不断健全。但相对经济的快速发展,社会事业仍需要进一步加快发展,尤其是农村养老保险制度、医疗保险制度、教育体制等改革相对滞后,养老、医疗、教育等支出仍然是居民家庭的一项较重负担,强化了对未来不确定性支出的预期,使得居民预防性储蓄增加,制约了居民边际消费倾向的提高。

#### (三) 服务业发展相对滞后,影响服务消费水平

服务业具有生产与消费同时性的特征,其生产本身直接提供消费服务,大力发展服务业对扩大消费需求具有重要的促进作用。经济发展的阶段性特征也表明,随着经济发展水平的提高,服务业发展明显加快,并逐步在国民经济中占居主体地位,居民消费需求也将转向以服务性消费为主。改革开放以来,我国产业结构演进过程基本符合这种趋势,服务业增加值占GDP比重已从1978年的23.4%上升至2007年的40.1%。但总体上看,目前我国的服务业尤其是信息、物流等现代服务业发展仍显滞后,服务业增加值占GDP比重远低于全球平均67%和经济合作发展组织国家平均73%的水平,也低于发展中国家平均45%的水平。服务业发展的相对滞后,直接制约着服务消费潜力的发挥。

#### (四) 农村消费需求不足,影响居民整体消费水平

改革开放以来,我国农村居民收入逐步提高,消费支出持续增长。但受农民收入增长总体偏慢、农村社会保障制度不够健全、基础设施较为落后等因素制约,相对城镇居民而言,农村消费不足问题更显突出。一是农村人均消费水平远低于城镇。改革开放以来的大多数年份,农村居民消费增速明显落后城镇水平。1986—2007年,农村居民人均消费水平年均增长4.8%,落后城镇近2个百分点。1991年以来,城乡居民人均消费比值基本都在3.0以上,

2007年达3.7,而我国近邻韩国城乡居民人均消费比值基本保持在1.0左右。二是农村消费占全国消费比重持续下降。1978年农村消费占全国消费的比重为62.1%,2007年下降到26.4%,平均每年下降1.2个百分点。三是农村居民消费结构较为落后。2007年,我国城镇居民恩格尔系数降至36.3%,而农村居民仍处于43.1%的较高水平。目前,城镇居民消费逐步向住房、汽车、旅游、休闲等领域转变,消费升级出现加快趋势,而食品和衣着支出在农村消费中仍然占较大比重。

#### (五) 消费环境不尽完善,影响居民消费潜力发挥

消费环境,既包括政策、信用等制度环境,也包括消费行为赖以实现的基础设施等物质环境。不同的消费环境客观上会对居民的消费行为产生一定影响。改革开放以来,我国消费环境得到较大改善,初步形成了较为完善的市场监管体系和法律法规体系,交通、电力等基础设施建设不断加快,为消费需求增长打下了良好基础。但与消费潜在需求增长和消费结构升级要求相比,消费环境还有待进一步改善。一方面,在经济转轨过程中,社会信用体系还不够健全,市场交易中存在一些失信行为,商业欺诈、制假售假等现象仍然存在,加之信用监管和失信惩戒制度尚不完善,消费者基本权利得不到有效保护,从而在一定程度上制约了居民消费需求的有效扩张。另一方面,居民消费仍受到一些基础设施,特别是农村交通、水利、电力、通信等基础设施落后的制约,在很大程度上抑制了农村消费潜在需求增长。

### 三、财政支持扩大消费需求的政策措施

当前,面对复杂严峻的国内外经济形势,财政将全面贯彻党的十七大和十七届三中全会精神,落实中央经济工作会议的总体部署,以科学发展观为指导,坚持扩大内需的战略方针,实施积极的财政政策,充分发挥财政职能作用,着力从以下六个方面入手,努力扩大消费需求,推动经济社会又好又快发展。

#### (一) 提高居民收入水平,增强居民消费能力

收入是消费的基础,提高居民收入水平是当前扩大消费需求的关键。一是重点提高中低收入者收入。加大调整国民收入分配格局的力度,提高低收入群体等社保对象待遇水平,增加城市和农村低保补助,继续提高企业退休人员基本养老金水平和优抚对象生活补助标准。二是支持实施积极的就业政策。通过扩大政府公共投资,完善税收

政策,促进经济平稳较快发展,进而扩大社会就业。与此同时,完善财税优惠政策和加大就业再就业资金投入,加强职业培训和就业服务体系建设,提供公益性就业岗位,大力支持就业再就业。三是加大税收调节收入分配力度。完善个人所得税制度,逐步实行综合与分类相结合的个人所得税制,缩小收入分配差距;进一步完善消费税政策,引导居民理性健康消费。

#### (二)健全社会保障等体系,改善居民消费预期

当前,要进一步突出公共财政特征,重点推进完善社会保障、医疗卫生和教育等制度。一是改革完善社会保障体系。支持全面建立和完善农村最低生活保障制度,健全城市居民最低生活保障制度,进一步完善社会救助制度体系,深化基本养老保险制度改革,完善企业职工基本养老保险制度,加快保障性住房制度建设。二是推进医疗卫生体制改革。完善新型农村合作医疗制度,扩大城镇居民基本医疗保险试点,加大城乡医疗救助支持力度,建立健全社区公共卫生服务体系。三是保障优先发展教育。确保财政性教育经费的增长幅度继续高于财政经常性收入的增长幅度,落实和完善城乡免费义务教育制度,完善贫困家庭学生资助体系。

#### (三)加大财政支农力度,促进扩大农村消费

截至2007年底,我国农村人口占全国总人口的55%,扩大农村消费应当成为当前扩大内需的重要着力点。一是完善财政支农政策。坚持把支持“三农”作为财政工作的重点,巩固和强化促进农业生产发展的各项财税政策,建立健全农民持续增收的长效机制。加大扶贫投入力度,创新扶贫开发机制。二是加快农村基础设施建设。加大农村沼气、饮水安全工程和农村公路建设力度,完善农村电网,加快南水北调等重大水利工程和病险水库除险加固建设,加强大型灌区节水改造。建立健全农村商品流通体系,大力推进“双百市场工程”和“万村千乡市场工程”建设,创新农村商品流通模式。三是进一步健全奖补机制。完善“三奖一补”机制,适当扩大奖补资金规模。提高农资综合直补、良种补贴、农机具购置补贴等标准,增加农民收入。大力推行“家电下乡”财政补贴政策,促进扩大农村消费需求。

#### (四)培育发展消费增长点,扩大即期消费需求

完善相关财政政策,积极为培育消费热点和消费增长点创造条件。一是促进房地产市场健康发展。针对当前住房消费增速回落的情况,完善相关税费政策,降低居民购房成本和负担。同时,加大保障性住房建设力度,

进一步鼓励普通商品住房消费;支持房地产开发企业积极应对市场变化,推进房地产市场健康稳定发展。二是促进汽车消费稳定增长。我国作为一个发展中的大国,拥有一个极具潜力的汽车消费市场。在当前汽车销量明显下滑的情况下,要积极完善税费政策,减少居民购车和用车成本,促进汽车消费平稳较快增长。三是大力发展旅游消费。旅游消费作为一项重要的休闲娱乐活动,随着经济社会的发展将成为人们生活消费的一个亮点,也是拉动经济增长的一个重要力量。要进一步规范旅游市场和改善旅游环境,支持扩大居民旅游消费规模。此外,要大力支持节假日消费和会展消费,促进消费结构升级。

#### (五)大力支持发展服务业,逐步提高服务消费比重

通过制定和完善加快服务业发展的财税政策,挖掘服务消费潜力,进一步扩大消费需求。一是加大对服务业尤其是生产性服务业发展的支持力度。综合运用多种财政政策工具支持服务业发展,整合服务领域的财政扶持资金,发挥财政资金的导向作用,引导社会资金加大对服务业的投入。二是加强服务业领域的行政事业性收费规范化管理。清理取消不合理的收费项目,进一步健全收费项目及标准公示制度并接受社会监督,促进居民在旅游、交通、娱乐等服务行业的消费。三是发挥市场机制在服务业发展中的基础作用。积极鼓励民间资本进入服务领域,合理降低服务业准入门槛,继续推动垄断性服务业体制改革。

#### (六)改善消费环境,进一步挖掘消费潜力

针对当前消费市场环境中存在的主要问题,财政将积极采取措施支持改善消费环境。一是支持建立健全社会信用体系。优化社会信用环境,加大打击社会失信行为的立法和执法力度,为保障居民消费需求提供强有力的法律支撑;严厉打击制假售假、商业欺诈等行为,优化市场运行环境,规范市场秩序,使消费者放心购买、安心消费。二是加大支撑消费的基础设施投资力度。加快城乡公共交通、水利、供水、供电、供热和信息等基础设施建设,为拓宽城乡市场、扩大居民消费创造有利条件。三是努力创造便捷诚信的消费方式。通过加快个人信用体系建设,积极发展消费信贷,鼓励居民实现潜在购买力,促进消费结构升级。四是大力改善消费品流通环境。支持建立健全现代消费品营销体系,积极推动消费品领域物流配送、电子商务等现代交易方式和组织形式的快速发展。