

2008年财政状况分析 与2009年展望

■ 闫 坤 程 瑜

2008年,受世界金融危机和国内严峻经济形势的不利影响,我国国民经济增长和财政收入增长由上升趋势转为下降趋势。为此,中央审时度势,采取了一系列宏观调控措施保证国民经济保持平稳较快发展。2009年,为应对国内外诸多不利因素的挑战,必须实施积极财政政策,进行税制方面的改革,优化支出结构,转变经济发展方式,推进经济结构战略性调整,改善保障民生,促进居民消费。

一、2008年财政状况分析

总体来看,2008年财政运行呈现以下特点:

(一) 财政收入增长呈前高后低、逐月回落态势

我国的财政收入增长在2008年出现“拐点”。全国财政收入上半年累计增长33.3%,第三季度增长10.5%,其中,7、8、9月分别增长16.5%、10.1%、3.1%。如果扣除4.6%的CPI因素,9月当月的全国财政收入已是负增长。10月份全国财政收入同比下降0.3个百分点,11月份全国财政收入比去年同月下降3.1%,连续第二个月出现负增长。财政收入增幅下降,主要受政策性减税较多和经济增长放缓的影响。1—6月份,财

政收入增长较快,是在国民经济保持较高增长速度、价格水平持续上涨的基础上实现的,同时也受到一些特殊因素的影响。

进入三季度,上半年的特殊增收因素不复存在,受经济增速回落加快、企业效益下降、股市楼市持续低迷,以及财政为促进经济平稳较快发展出台的相关政策形成的减收效应进一步显现,财政收入增长下滑趋势明显,主要税种增速出现明显回落。进入四季度,由于国际经济环境不断恶化,主要经济体纷纷陷入金融危机的泥潭,我国出口增长放慢的趋势难以改变;股票市场、房地产市场和汽车市场持续低迷;受出口和内需增长回落的影响,企业利润增长回落,企业自主性投资需求趋于减弱。因此,经济增速出现进一步的回落。而为了保持经济平稳较快发展,国家进一步采取包括减免税收、降低税率等手段来支持中小企业发展,保持出口稳定增长,促进房地产市场健康发展。在这种背景下,主要税收增速较前三季度有所降低,四季度财政收入增速继续回落。

(二) 财政支出增长为近年最高,民生财政特征进一步显现

2008年前三季度累计,全国财政支出同比增长25.5%。中央本级收入除一部分用于中央本级支出外,大

部分用于对地方税收返还和转移支付支出,是地方本级支出的一个重要来源。前9个月,中央财政对地方税收返还和转移支付支出14961亿元,比2007年同期增加4250亿元,增长39.7%。全国财政支出增长较快的项目主要是:环境保护支出573.43亿元,同比增长50.5%;社会保障和就业支出4336.37亿元,同比增长40.4%;工业商业金融等事务支出3292.73亿元,同比增长36.4%;医疗卫生支出1507.83亿元,同比增长35.8%;农林水事务支出2387.26亿元,同比增长33.3%;城乡社区事务支出2474.44亿元,同比增长31.1%;科学技术支出1155.14亿元,同比增长26.4%。上述重点支出增加额占同期财政支出增加额的近70%。以上数据表明,政府对社会保障、医疗卫生、城乡社区事务等民生事业投入大量增加,进一步向农业、环境保护、科技创新和转变经济增长方式倾斜。

从财政支出进度看,2008年前三季度只完成预算的59.9%,其中,教育、科学技术、文化与传媒、医疗卫生、环境保护、农林水事务、交通运输等项支出还低于这一水平。四季度,考虑到国际金融危机导致国际经济环境进一步恶化,国内经济下行压力明显加大,财政政策将进一步运用

较大幅度提高粮食收购价水平和增加农业补贴、为中小企业建立政策性担保基金等手段,发挥对保持增长、优化结构、中小企业发展、改善民生等方面的支持作用,财政支出的压力较大。

(三)财政政策由“稳健”转为“积极”

2007年底,根据当时经济运行中的问题,特别是经济增长由偏快转为过热的压力较大,价格上涨的压力较为突出,中央经济工作会议提出了“双防”目标,即防止经济增长由偏快转为过热,防止物价由结构性上涨转为明显通货膨胀。2008年上半年,央行先后5次上调存款准备金,共3个百分点。为适应形势变化,2008年7月份中央及时提出了“一保一控”方针,即把保持经济平稳较快发展、控制物价过快上涨作为宏观调控的首要任务。下半年央行先后四次降息,扩内需“国十条”、金融“国九条”等政策相继出台。2008年中央经济工作会议强调,保持经济平稳较快增长是2009年经济工作的首要任务。宏观调控“一年三变”大转弯,是对经济形势变化的及时反应,表明调控更趋灵活性和有针对性。

为促进经济稳定增长,货币政策从“从紧”转为“适度宽松”,财政政策由“稳健”转为“积极”。积极的财政政策,即通过扩大财政支出,使财政政策在启动经济增长、优化经济结构中发挥更直接、更有效的作用。2008年底,我国政府提出十大举措、投资4万亿元促经济增长。相比十年前,此次积极财政政策的最大亮点就是改善民生,解决老百姓的后顾之忧,从根本上增加居民收入、提高居民的消费能力,把扩张性政策从短期之举转为长期之策。

二、2009年财政形势展望

当前经济运行中的突出矛盾和主要问题是国际金融市场动荡多变,世界经济增速明显放缓,国际经济环境中的不确定不稳定因素明显增多,对我国经济的影响不断显现。因此,要深入贯彻落实科学发展观,按照中央关于经济工作的决策部署,采取灵活审慎的宏观调控政策,进一步增强宏观调控的预见性、针对性、灵活性,促进经济平稳较快增长,保持国内经济金融稳定,努力推动国民经济又好又快发展。

(一)2009年财政收入增速整体上将呈下降态势

受当前世界经济严峻形势和下行压力、国内需求增速减缓以及相关税制改革调整造成的政策性减税影响,2009年全国财政收入增速整体上将呈下降态势。

1. 财政收入减少的趋势将继续,主要税种增速也将出现一定回落。2009年,受全球金融危机不断蔓延的影响,主要经济体经济增长将明显放缓,世界经济增长率和贸易增长率将低于2008年。国际经济低迷将进一步收缩我国外部需求,我国对美、欧、日等主要经济体出口可能全面放缓。房地产市场的低迷也将使得房地产投资增速下滑。在居民收入增长放缓、财富效应减弱以及住房、汽车等消费热点降温而新的消费热点尚未形成的情况下,消费继续高增长的动力将出现明显不足。在经济增速回落的同时,企业利润增速会明显下降,居民收入增速将出现回落。因此,国内增值税、企业所得税和个人所得税增速将较2008年明显回落。

2. 国内消费需求增速减缓,消费税增速将比2008年有所回落。2009年,受收入增速放缓和股票市场低迷

的影响,作为消费税主要税源的卷烟尤其是高档卷烟、贵重首饰及珠宝玉石、高尔夫球及球具、高档手表、游艇和汽车摩托车消费增速将明显低于2008年。

3. 营业税增长将进一步减慢。我国营业税收入总增收额的50%左右来自建筑业和房地产业营业税。预计2009年固定资产投资增速将明显回落,建筑业和房地产业营业税增长将明显放缓。此外,金融保险业营业收入增长将放缓,其营业税增长将出现回落。交通运输、电信、住宿餐饮和服务业营业税受交易下降的影响,增速也将回落。

4. 相关税制改革将减少相关税收收入。2009年,尽管正在研究实施的资源税改革以及加强收入征管等措施的进一步落实,会增加一部分财政收入,但增值税转型改革在全国范围开展,增值税收入增长将受到一定的影响;2008年提高个人所得税起征点、提高劳动密集型产品出口退税率、暂免征收储蓄存款利息所得税、证券印花税税率的下调和单边征收、支持房地产发展清理相关税收等翘尾因素影响,会明显减少财政收入,以及2009年可能实施的其他减收政策,总体上减收将大于增收。

(二)2009年财政支出更倾向民生建设

全国财政工作会议强调,今后要较大幅度地增加公共支出,保障重点领域和重点建设支出,支持地震灾区灾后恢复重建,实行结构性减税,优化财政支出结构。这为2009年财政支出改革提出了新的要求。

1. 增加中央政府投资,拉动社会投资。2009年,为保持经济平稳较快发展,将加大中央政府投资,主要用于汶川地震灾后重建,缓解基础设施瓶颈制约;用于保障性安居工程建设

以及农业、教育、医疗卫生、生态环境等基础设施建设；用于加大对民生工程、以水利为主的农业基础设施、保障性住房、节能减排、公共交通、技术改造等的支持力度。

2. 继续加大三农投入，促进农村经济发展。2009年国家将大幅增加农业投资，较大幅度地提高粮食最低收购价水平；提高良种补贴标准，扩大补贴范围；扩大农机具补贴范围和种类，提高补贴标准；推进农村低保工作进程。

3. 继续加大对教育、医疗卫生、廉租住房、社会保障等民生事业投入。2009年中央财政将继续加大教育投入，深入实施农村义务教育经费保障机制改革和免除城市义务教育阶段学生学杂费政策。调整企业退休人员基本养老金水平，调整优抚对象等人员抚恤和生活补助标准。全面实行新型农村合作医疗制度，扩大城镇居民基本医疗保险覆盖面。加大城市廉租住房保障力度，切实支持解决城市低收入家庭住房困难。

4. 继续大力支持自主创新和节能减排，推进经济结构优化。2009年将实施促进企业自主创新的财税优惠政策，支持完善担保体系建设，促进中小企业科技进步和技术创新。

(三) 2009年继续实行积极财政政策

2009年，为了应对国内外诸多不利因素的挑战，保持经济平稳较快发展，需要继续实施积极财政政策，充分发挥财政政策在扩大内需、保持经济增长，促进结构调整、转变发展方式和改善保障民生、促进和谐社会建设方面的作用。在总量上依照积极财政政策要求，与货币政策相配合，不断加大力度，如扩大财政赤字、发行特别建设国债等；重点进行税制方面的改革，如资源税改革、提高个人所

得税起征点等；财政安排要突出优化结构，控制一般性行政开支，重点向新农村建设、社会事业发展以及困难地区和群众倾斜，并在政策扩张中发挥民间资本的作用。

1. 扩大政府赤字和投资规模，保持投资平稳较快增长。为保持经济平稳较快发展，必须保持合理投资规模，充分发挥政府投资拉动经济增长的作用。由于2009年财政减收因素较多，财政收入增速将出现明显回落，可以考虑适当增加财政赤字规模，同时，增加中央预算内的投资，使中央政府建设投资总规模比2008年有一定增加。中央政府投资主要投向薄弱环节，增强经济社会发展后劲和财政增收能力。

2. 增加财政补助规模，促进提高城乡居民收入。制定并完善增加各项农业补贴的方案，扩大补贴范围，增加农民收入。加大对中西部地区转移支付力度，缩小地区间收入分配差距。继续落实促进就业再就业的各项财税扶持政策，加快城乡特殊困难群众社会救助体系的建设。支持做好农民工及被征地农民就业和社会保障工作。

3. 强化各项支农惠农政策，确保农民增产增收。高度重视粮食生产和主要农产品供给，大幅度增加对“三农”投入。高度重视农民工就业和促进农民增收出现的新情况，最大限度拓展农村劳动力就业渠道和农村内部增收空间。确保用于直接改善农村生产生活条件的投入比2008年有大幅增加，进一步加大对农村基础设施建设的投入，重点是农村水利、道路、安全饮水、电力、沼气等方面的建设，进一步加大支农补贴力度，并改进完善补贴政策的方式。

4. 加快发展方式转变，推进经济结构战略性调整。虽然我们面临

着保增长的繁重任务，但加快发展方式转变、推进经济结构战略性调整的大方向不能动摇。要以提高居民收入水平和扩大最终消费需求为重点，调整国民收入分配格局；以提高自主创新能力和增强三次产业协调性为重点，优化产业结构；以推进城镇化和促进城乡经济社会发展一体化为重点，改善城乡结构；以缩小区域发展差距和优化生产力布局为重点，调整地区结构；全面加强节能、节水、节地、节材和资源综合利用工作，突出抓好节能减排、生态环境保护重点工程建设；加大科技投入力度，继续加大对公益性科研机构的支持力度，支持重大科技专项的实施；运用补助、贴息、税收、价格等扶持政策和发挥政府投资的引导作用，促进社会资金投向自主创新和产业升级、资源节约和环境保护等领域。

5. 推进财税改革，促进企业投资和居民消费。积极做好各项准备，组织好增值税全面转型改革的实施工作，促进企业投资和扩大内需。进一步研究实施扩大消费的财税政策，增加居民消费需求。在适当提高个人所得税起征点的基础上，研究综合与分类相结合的个人所得税制度，增加居民可支配收入。调整完善出口退税政策，鼓励外贸发展，促进外贸出口保持稳定增长。研究实施资源税改革，加快建立比较完善的鼓励能源、资源节约和环境保护的财税政策体系，适当扩大资源税征收范围，完善资源税计征办法，实行从价和从量相结合的计征方法，适当增加地方主要是中西部的财政收入。

(作者单位：财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥