

优化财政宏观调控的政策建议

□ 苏明 杨良初 程瑜 周东海

“十二五”是贯彻落实科学发展观、转变经济发展方式的攻坚时期，对财政宏观调控提出了更高的要求。当前，我国物价涨幅依然偏高，对居民生活影响很大；国内需求特别是消费需求依然不足，国民经济发展的内在动力不够强劲；政府公共投资规模较大，投资结构不甚合理，在一定程度上对市场产生了“挤出效应”；区域经济发展很不平衡，经济发展方式转变较慢，等等。针对这些问题，应充分发挥财政宏观调控作用，统筹处理好速度、结构、物价三者关系，特别是要把解决经济社会发展中的突出矛盾和问题、有效防范经济运行中的潜在风险放在宏观调控的重要位置。

(一) 充分发挥财税政策稳定物价的作用

1. 支持和促进粮油、棉花等主要农产品的生产和供应。一是破解农业增产的“硬约束”，整体推进农村土地整治示范和重大工程建设，支持中低产田改造和高标准农田示范工程建设，加强水利设施建设，提高农业综合生产能力。二是破解农业增产的“软约束”，加快农业科技进步，重点支持农业领域基础研究、前沿技术研究、社会公益研究、重大共性关键技术研发等，为农业不断增产提供科技支撑。同时，加大财政投入，实施种子工程项目，支持农业科技转化推广和服务体系建设等，推进农业生产方式转变。三是建立利益保护机制，调动农民和地方政府抓好农产品生产和供应的积极性。完善和落实农业补贴政

策，增加对种植粮、油、棉等主要农产品的直接补贴，新增补贴重点向主产区、重点品种、专业大户、农民专业合作社倾斜，提高农民生产积极性；完善产粮大县奖励、产油大县奖励、超级产粮大省奖励等相关政策，增加中央财政对粮食、油料、生猪调出大县的一般性转移支付，扩大奖励补助规模和范围；对主产区实行利益补偿机制，不断增加资金投入，扩大粮食风险基金规模，调动地方政府抓粮、油、棉等主要农产品生产的积极性。

2. 清理、规范流通领域各种收费，降低农产品流通成本，稳定化肥、农药、薄膜等农用生产资料的供应。农产品从田间到餐桌要经过5—6个环节，流通过程层层增加，自然推高了价格。对此，政府应加大清理规范交通运输、质检、检疫等相关收费项目的力度，降低农产品流通成本。同时，财政要大力支持农产品储存、保鲜等方面的技术创新，降低损耗成本。针对租金、摊位费、进场费近年来大幅上涨的状况，政府要加大市场整顿力度，降低相关市场管理费；加大补贴力度，扶持农产品市场发展。另外，要结合完善农资综合补贴机制，扶持化肥、农药、薄膜等农业生产资料发展，增加总量供应，保持农业生产资料价格稳定。

3. 做好必需商品进口以及重要物资储备和仓储投放工作，保持市场物价的稳定。一是建立重要商品(包括生活必需品)价格运行监测制度。加强市场运行监测，密切关注其供求

及价格变化情况，为政府干预提供依据。二是利用进出口政策调节国内物价。根据影响物价稳定的重要商品的特点，对国内较为紧缺的商品，适时调整进出口政策，严格控制出口，适当增加进口，充分利用国际市场调节国内物价。三是建立重要商品储备制度和主要农产品临时收储制度。要建立和完善粮食、食用油、肉类等生活物资以及化肥、石油等农业生产资料储备制度和临时收储制度，建立应急物资储备专项资金。在商品价格较低时扩大储备规模，消化过剩供给，保持价格稳定；在商品价格较高时，及时投放市场，防止价格忽高忽低损害农民利益。要根据应急物资的储存特点和市场供应情况，充分发挥社会力量，利用市场资源，开拓社会代储渠道，探索多样化应急物资储备方式。探索建立实物储备与商业储备相结合、生产能力储备与技术储备相结合、政府采购与政府补贴相结合的应急物资储备方式。重要物资储备以委托企业储备为主，有关单位实物储备及要求相关企业保持一定量的商业储备为辅。应急处置装备以有关单位实物储备为主，委托企业储备及要求相关企业保持一定量的商业储备为辅。

4. 完善补贴制度，建立健全社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。当居民消费价格持续出现较大幅度上涨、低收入群体生活消费支出明显增加时，及时启动联动机制，运用价格调节基金对影响物价涨幅的重点产品给予限价补贴，或向低收入

群体发放价格临时补贴,缓解因价格上涨对低收入群体生活造成的困难。为此,要建立健全价格调节基金,加大财政投入,增强政府运用经济手段平抑市场价格的能力,保持市场价格总水平基本稳定。同时,进一步健全社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制,财政要加大对联动机制运行的支持力度,确保资金及时、足额到位,充分发挥政策效果。在联动机制建立、启动工作中,各地及有关部门要按照职责分工抓紧核定补贴对象、制定实施计划等,有关补贴政策、标准要向社会公布,接受社会监督。

(二) 提高城乡居民收入,扩大居民消费需求

1. 促进调整国民收入分配格局,增加居民特别是低收入者的收入。充分发挥财政在调整国民收入分配格局中的职能作用,提高居民收入在国民收入分配中的比重和劳动者报酬在初次分配中的比重,增强居民消费能力。一是提高农民收入水平。增加对种粮农民的农资综合直补、粮食直补、良种补贴和农机具购置补贴等各项补贴规模;健全农产品价格保护制度,稳步提高小麦、稻谷最低收购价,增加农民生产经营性收入和工资性收入等。二是增加城乡低收入群体收入。提高低收入群体等社保对象待遇水平及城乡低保补助水平;支持逐步提高并落实企业最低工资标准,建立企业职工工资正常增长和支付保障机制。三是深化收入分配制度改革。落实公务员津贴补贴改革政策;推进事业单位收入分配制度改革,落实好义务教育学校以及基层公共卫生和医疗卫生服务单位绩效工资等政策;提高企业退休人员基本养老金,完善对垄断行业工资总额和工资水平的双重调控政策,加强对国有企业特别是垄断行

业的收入分配监管。四是大力整顿和规范收入分配秩序。坚决取缔非法收入、加快建立收入分配监测系统。

2. 加大强农惠农政策力度,促进农业农村发展。一是以农田水利建设为重点,大力支持中小河流治理、小型病险水库除险加固和山洪地质灾害防治。二是推进农业综合开发,支持现代农业产业技术体系建设、农业技术推广和科技成果转化。三是加大对农村金融发展的扶持力度。引导金融机构增加涉农信贷投放,确保涉农贷款增量占比不低于上年;加大政策性金融对“三农”的支持力度;健全政策性农业保险制度,建立农业再保险和巨灾风险分散机制,构筑农业生产的“安全网”。四是深化农村综合改革和推动农村社会事业发展,加快推进乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制和集体林权制度改革,完善村级组织运转经费保障机制,全面推开农村义务教育债务清理化解工作,健全村级公益事业建设一事一议财政奖补制度等,逐步破解农村公益事业发展难题。

3. 引导消费需求,增强消费对经济增长的拉动作用。一是继续实施家电下乡等政策,简化操作程序,方便政策落实,增强政策吸引力。二是加强农村和中小城市商贸流通、文化体育、旅游、宽带网络等基础设施建设,推动农村商业连锁经营和统一配送,优化城镇商业网点布局,发展电子商务、网络购物等新型服务业态。三是促进文化消费、旅游消费和养老消费。四是整顿和规范市场秩序,切实维护消费者权益。深入开展打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品的专项治理行动。

4. 完善基本公共服务体系,切实保障和改善民生。一是推进教育改

革,加大教育投入,完善投入机制,实现到2012年财政性教育经费支出占GDP4%的目标,提高教育水平。二是按照保基本、强基层、建机制的要求,支持深化医药卫生体制改革,逐步解决群众“看病难、看病贵”的问题,提升卫生服务水平。三是多渠道筹集社会保障资金,加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设。完善并实施城镇职工和居民养老保险制度,健全企业退休人员基本养老金正常调整机制,推进城镇企业职工基础养老金全国统筹,完善新型农村社会养老保险制度,推动机关事业单位养老保险制度改革。完善城乡居民最低生活保障标准动态调整机制,健全社会救助体系,实现城乡社会救助全覆盖。四是支持增加中低收入居民住房供给,加强公共租赁住房、廉租住房、棚户区 and 农村危房改造等保障性住房建设。五是支持实施更加积极的就业政策,加强技能培训,提升技能水平,扩大就业。

(三) 合理把握财政赤字和政府公共投资规模,着力优化投资结构,支持经济结构调整

1. 保持合理的财政赤字规模,防控财政风险。2011年,全国财政赤字规模比上年预算减少1500亿元,赤字率从2.5%回调到2%,风险可控。应该看到,当前形势下,积极财政政策的退出绝非一蹴而就,而是在不断调整中逐步淡出。随着“十二五”开局,中国经济进一步回升向好,财政政策有必要淡化扩张性色彩,逐步向中性调整,财政赤字也将进一步下降。尽管如此,仍要注意防范财政风险,特别是要加强对潜在风险的防控,加强地方政府融资平台公司债务管理,增强财政的可持续性。

2. 政府公共投资重点用于加强

经济社会发展薄弱环节,促进投资与消费良性互动。政府公共投资要与扩大消费、调整结构、改善民生等有机结合,重点用于加强经济社会发展薄弱环节,促进投资与消费良性互动。中央公共财政基本建设投资应主要用于支持保障性安居工程建设,支持以水利为重点的农业、农村基础设施建设,加大对教育、医疗卫生等基础设施的建设力度,推进节能减排和环境保护工作,促进少数民族地区、边远地区经济社会的发展,支持科技创新以及战略性新兴产业发展等方面。

3. 深化投融资体制改革,优化投资结构,引导和带动民间投资增长。一是制定公开透明的市场准入标准和支持政策,真正破除各种有形和无形的壁垒,鼓励和引导民间资本进入基础产业和基础设施、市政公用事业、社会事业、金融服务等领域,推动民营企业自主创新和转型升级,鼓励和引导民间资本重组联合和参与国有企业改革,加强对民间投资的服务、指导和规范管理,促进社会投资稳定增长和结构优化。二是充分发挥政府投资对结构调整的引导作用,优先保证重点在建、续建项目的资金需求,加快实施“十二五”规划重大项目建设。防止盲目投资和重复建设。严格执行投资项目用地、节能、环保、安全等准入标准,提高投资质量和效益。

4. 加大财政科技投入,推动自主创新。一是重点支持基础研究、前沿技术研究等,推动国家重点实验室以及科研机构、大学科研力量的建设,增强原始创新能力,促进产业结构优化升级。二是鼓励企业共同出资开展关键共性技术研发,共担风险、共享成果,财政要对符合国家战略方向的项目给予支持。三是支持科技管理体制变革,鼓励科研院所、高等学校和

广大科技人员与企业开展多种形式的合作,促进科技资源优化配置、高效利用和开放共享。通过科技创新,提升自主创新能力,促进战略性新兴产业发展,推动企业兼并重组和技术改造等,调整优化经济结构和产业结构。

(四) 支持区域协调发展,推动经济发展方式转变

1. 落实相关财税政策,增加对地方均衡性转移支付规模,推进区域间基本公共服务均等化。一是健全统一规范透明的财政转移支付制度,提高转移支付资金使用效益。加强中央对地方的一般性转移支付,加大对民族地区、边疆地区以及贫困地区的支持力度,落实2011—2020年中国农村扶贫开发纲要,启动集中连片特殊困难地区扶贫开发攻坚工程,加快贫困地区脱贫致富步伐。二是加快建立和完善县级基本财力保障机制,逐步提高保障水平,加强县级政府提供基本公共服务财力保障能力。三是落实相关的财税政策,促进区域协调发展。深入推进西部大开发,推动西藏、新疆等民族地区实施跨越式发展,落实好老工业地区振兴、中部地区崛起和东部地区率先发展的国家财税政策,更好地发挥深圳等经济特区、上海浦东新区、天津滨海新区在改革开放中先行先试的作用。

2. 促进经济发展由主要依靠第二产业带动向第一、第二、第三产业协同带动转变。通过改革完善税收制度,扩大增值税征收范围,相应调减营业税等税收,合理调整消费税范围和税率结构,完善有利于产业结构升级和服务业发展的财税政策。一是促进战略性新兴产业发展。发展新一代信息技术产业,建设高性能宽带信息网,加快实现“三网融合”,促进物联网示范应用。推动节能环保、新能源、

生物、高端装备制造、新材料、新能源汽车等产业发展,推进产业结构调整优化。发挥科技型中小企业作用,促进战略性新兴产业健康发展,加快形成生产能力和核心竞争力。继续对部分小型微利企业实施企业所得税的优惠政策。二是改造提升装备制造业。加大企业技术改造力度,重点增强新产品开发能力和品牌创建能力,提高能源资源综合利用水平、技术工艺系统集成水平,提高产品质量、技术含量和附加值。推动重点行业企业跨地区兼并重组。完善落后产能退出机制和配套政策。三是大力发展服务业。加快发展生产性服务业,积极发展生活性服务业。大力发展和提升软件产业。着力营造有利于服务业发展的市场环境,加快完善促进服务业发展的财税政策体系。

3. 支持节能减排,加快建立生态环境补偿机制,推动资源节约和环境保护。一是加强重点节能工程的建设,推进循环经济发展、节能技术改造以及进一步淘汰落后产能。二是加大节能产品惠民工程实施力度,扩大对购买节能和新能源汽车的补贴范围。三是完善节能环保产品政府采购政策,促进发展新能源、生物质能源和可再生能源,推广并完善排污权有偿使用和交易试点。四是加强对一些重点地区、重点流域的生态综合治理,支持农村环境的综合整治。五是推动实施重大生态修复工程,巩固退耕还林等成果,支持重点领域低碳技术研究推广和低碳经济的发展,积极应对气候变化。六是加快建立草原、森林等方面一系列的生态补偿机制和制度,加强生态保护,推动资源节约和环境保护。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 韩璐