

为经济发展保驾护航

——三十年财政政策概要

■ 运 奇

在改革开放的三十年中,财政作为国家宏观调控的重要手段之一,针对各个时期国民经济发展的起伏变化,相继选择了不同的财政政策,在保障国民经济平稳持续发展功不可没。而且,财政政策的调控手段和方式也发生了显著变化,逐渐放弃了以行政手段为主的直接调控,形成了适应市场经济体制的、以经济手段为主的间接调控体系。

促进国民经济调整的财政政策

针对经济过热的现象及引发的财政赤字严重、投资需求和消费需求双膨胀、物价持续上涨、外贸逆差增加等问题,中央于1979年果断地提出对国民经济进行“调整、改革、整顿、提高”的八字方针。在这次宏观调控中,财政政策首次发挥了重要作用。

一是改革财政体制,实行“分灶吃饭”,促进各级财政实现收支平衡。1980年起,除北京、天津、上海继续实行“总额分成、一年一定”的体制外,各省、自治区实行了“划分收支、分级包干”的新财政体制,打破了统收统支的局面,调动了中央和地方增加财政收入的积极性,事权和财权的统一、权利和责任的统一促使地方合理地安

排财政收支和自求平衡。这种体制对减少财政赤字,加强宏观调控具有一定的作用。

二是压缩基建规模,控制投资需求。1979年,财政部发布了《关于加强基本建设财务拨款管理的通知》,要求基本建设不能突破国家预算指标范围;严格按照国家计划供应资金;严格执行结算纪律,防止和制止拖欠贷款;严格按照基本建设程序办事,纠正边设计、边施工、边生产的做法。对引进的项目和1000多项未完工程,除保留必要的部分外,全部停建、缓建;对大部分非生产性项目也实行停建、缓建。同时,严格基建投资的审批手续,并将基建资金逐步改为有偿使用,强化了投资硬约束。通过这些措施把国家预算内的基本建设投资规模每年的增长速度控制在10%—25%之间,避免出现大起大落的现象。

三是控制消费需求,压缩各项开支。由于消费基金增长导致需求膨胀,国家除控制预算内收入的增长速度外,还对预算外收入,尤其对社会集团购买力进行了严厉的控制。在执行中对社会集团购买力实行计划管理,限额控制等办法。1980年,规定文教、科学、卫生、体育等事业单位和行政机关实行“预算包干,结余留用,征收

归己”的办法,防止扩大支出和年终突击花钱。另外,严肃财经纪律,控制奖金总额和超额津贴。1980年,开展了财政纪律大检查,查出滥发的奖金上百种,有问题的资金达37.9亿元。

四是增加农业、轻工业投资,提高消费品供给能力。为了改变农产品和日用品供不应求的局面,1979年安排了174亿元财政支农资金,1980年在提高农副产品价格和增加补贴的同时,支农资金也达到150亿元;除较多地安排轻工业基本建设投资外,财政还增加了轻纺工业挖潜改造和专项贷款15亿元。通过增加供给,缩小消费品供应量与购买力之间的差距,平衡总供给与总需求。

五是稳定市场,平抑物价。1979年,国家将粮食统购价格提高了20%,在此基础上超购加价幅度从原来的30%提高到50%,同时还相应提高了油料、棉花等农副产品的收购价格。粮油统购价格提高后,由财政补贴,当国家平价粮食供应出现缺口时,将议价收购的粮食平价销售。1980年,国家财政的粮油价差补贴、超购粮油加价补贴和粮食企业亏损补贴支出共计108.01亿元,比1979年增加了47.39%,有力地平衡了商品供求,保证了物价稳定。

六是调整进出口商品结构,平衡国际收支。首先,控制需要大量补贴的产品出口,减少高亏商品的出口,减少国家对外贸的财政补贴,调整进出口商品结构;其次,对出口创汇企业实行税收等方面的政策倾斜,鼓励扩大生产出口商品,实现国际收支平衡。

通过宏观调控,基本实现了财政收支平衡、物价稳定和信贷平衡的预期目标。但由于经济调整中紧缩的政策力度过大,经济增长率从1980年的7.8%降到1981年的5.2%。为了扭转国民经济出现的下滑,1982年开始实行宽松的财政政策和货币政策,主要是通过放松银根,继续深化财政体制改革,对企业实行利改税,调动企业和地方的生产积极性,增加有效供给,缩小总供给与总需求之间的差距。从1982年开始,国内生产总值增长速度逐步回升,当年增长9.1%,增幅较上年提高3.9个百分点,1983年加快到10.9%。

紧缩的财政政策

从1984年后期开始,国民经济过热的迹象又逐步显现,社会总需求与总供给的差额不断扩大,投资消费高速增长,价格总水平大幅攀升。为满足社会固定资产投资增长的要求和解决企业流动资金短缺的问题,国家不断扩大财政赤字,而为弥补赤字,银行超量发行货币,又加剧了物价指数上升。鉴于这种情况,1988年9月,十三届三中全会提出“治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革”的方针。实行了紧缩财政、紧缩信贷的“双紧”政策。

一是大力压缩固定资产投资规模。从1988年9月至1989年第一季度,停建、缓建固定资产投资项目共1800多个。同时,将调整预算外基建投资作为压缩投资需求的重点,一方

面通过征集国家预算调节基金限制预算外资金的规模,合理引导预算外资金的流向;另一方面鼓励能有效地增加供给的生产投资,限制“楼、堂、馆、所”及住宅等非生产性投资的规模。

二是控制社会消费需求。为了控制消费基金继续膨胀,首先严格控制社会集团消费,把专项控制商品由19种扩大到32种;其次,限制奖金等工资外收入的增长幅度,通过大力吸收存款来减少现期购买力;再次,对一部分高档耐用消费品如冰箱、彩电等采用专卖的办法,以减少流通环节的人为涨价因素。为了稳定粮食和主要副食品的销售价格,国家财政继续保留定额补贴,对某些品种的补贴额甚至还有所增加。此外,还在1989年财务大检查中把滥发奖金、实物列为一个重要内容,并将其作为一项考核制度,实行首长负责制。

三是紧缩中央财政开支。削减财政投资支出,对经营不善、长期亏损的国有企业停止财政补贴,对落后的小企业进行整顿和关停并转等;大力压缩行政管理费支出,到1990年行政管理费占财政支出的比重由上年的42.2%压缩到7.3%;为了减少货币投放,对所有单位持有的1981—1984年发行的国库券,推迟三年偿付本息。

四是进行税利分流试点和税制改革。1988年在重庆进行税利分流试点,1989年扩大试点范围,企业利润先以所得税的形式上交国家,税后利润以一部分上交国家,余留部分归企业。对固定资产投资贷款由税前利润归还,改为由税后利润和折旧基金及其他企业自主财力归还。与此同时,对税制进行改革,1989年开征建筑税,将自筹基建投资建筑税由原来的单一税率改为差别税率,对非生产性建设、计划外建设和非重点建设实行高税率,对小轿车、彩色电视机征收特别

消费税。

“双紧”的财政货币政策实施后,经济过快增长得到了控制,物价迅速回落到正常水平,需求膨胀得到化解,固定资产投资的结构有所调整,产业结构不合理状态有所改变。但是,由于“双紧”的财政货币政策,使企业在流动资金严重短缺的情况下,生产难以正常运转,经济效益明显下降。随着经济增长速度的快速回落,居民收入的增幅也有一定的下降,市场不同程度地出现了疲软,财政困难也日益加剧。

适度从紧的财政政策

1992年,在邓小平南巡讲话和党的十四大精神鼓舞下,全国排除干扰,解放思想,又掀起了新一轮的经济建设高潮。到1993年上半年,经济运行的各项指标继续攀升,投资增长过猛,基础产业和基础设施的“瓶颈”制约进一步加剧,市场物价水平迅速上升,经济形势十分严峻。为了保持国民经济的平稳发展,党中央果断做出深化改革、加强和改善宏观调控的重大决策,1993年提出了加强调控的16条措施,其中财政政策发挥了重要作用。

一是改革财政体制,调整中央与地方的财政分配关系。1994年起实行分税制,按照中央政府和地方政府各自的事权,划分各级财政的支出范围;根据财权事权相统一的原则,合理划分中央与地方收入;按统一比例确定中央财政对地方税收返还数额;妥善处理原体制中央补助、地方上解以及有关结算事项。财政体制的改革,规范了中央和地方政府的分配关系,提高了“两个比重”,增强了国家的宏观调控能力。

二是实行税利分流,规范政府与企业的分配关系。1992年,税利分流在全国企业普遍试点,试点企业达到

了4000多户。税利分流理顺了国家与企业的利润分配关系,把激励与约束机制统一起来。而且国家与企业利益共享、风险共担,提高了企业经营管理的积极性。更重要的是国家可以运用税收和利润两种渠道组织财政收入和调解经济运行,财政收入随着企业收入的提高而增长,从而提高了国家的宏观调控能力。1993年,颁布实施了《企业财务通则》及《企业会计准则》,使国家与企业的关系进一步走向规范化。

三是进行大规模的税制改革。首先,建立以增值税为主体的新流转税制度,规定增值税分13%和17%两档基本税率,小规模纳税人实行按销售收入6%的税率征税;同时,扩大了消费税的征收范围,采取从价定率和从量定额两种征收办法;营业税的税目也进行了合理调整。新的流转税制度不仅统一适用于内资企业和外商投资企业,而且规范了企业的纳税行为。其次,改革企业所得税制度,取消了按所有制形式设置所得税的做法,对国有企业、集体企业、私营企业以及股份制和各种形式的联营企业,均实行统一的企业所得税。国有企业不再执行承包上缴所得税的办法,还取消了所得税前归还贷款、上缴国家能源交通重点建设基金、国家预算调节基金的规定。再次,改革个人所得税,建立了统一的个人所得税,个人应纳税所得在原来六项的基础上又新增加了五项,计税方法上采取分项征收。这次税制改革调整了国家、企业和个人之间的分配关系,对价格、金融、外贸、计划、投资等领域产生了一定的影响,特别是有效地抑制了投资膨胀,保障了财政收入。

同时,严格控制投资规模,清理在建项目,严控新开项目,加强房地产市场管理;强化税收征管,清理越权审批减免税,限期完成国债发行任务,

控制社会集团购买力过快增长,把预算会议费压缩20%,控制出国活动和各种招商办展活动,控制各项债券年度发行规模和债种;控制地方政策债券发行。

实践证明,适度从紧的财政与货币政策取得了良好的效果。1996年,国民经济较为平稳地回落到适度增长的区间,成功地实现了“软着陆”,既有效地抑制了通货膨胀,挤压了过热经济的泡沫成分,又保持了经济的快速增长,形成了“高增长、低通胀”的良好局面,成为我国宏观调控的成功典范。

积极的财政政策

1997年7月2日,亚洲金融风暴在泰国爆发,迅速席卷东南亚诸国,我国对外贸易受到了严重冲击。同时,产业结构不合理、低水平的产品过剩与高新技术产品不足并存、城乡结构不合理、区域经济发展不协调等经济结构问题对亚洲金融危机的冲击产生了放大效应。面对国内外经济和市场形势,在货币政策效应呈递减之势和坚持人民币汇率稳定政策的情况下,财政政策成为宏观调控的重要工具。为了扩大需求,从1998年7月开始,国家实施了积极财政政策。

一是增发国债,加强基础设施投资。1998年7月,向国有商业银行发行1000亿元国债,1998年上半年又向国有独资商业银行发行2700亿元特别国债,至2004年共发行长期建设国债9100亿元。国债资金主要投向农林水利、交通通信、城市基础设施、城乡电网改造、国家直属储备粮库建设等方面,截至2004年末,七年累计实际安排国债项目资金8643亿元,并拉动银行贷款和各方面配套资金等逾2万亿元。

二是调整税收政策,支持出口、吸

引外资和减轻企业负担。为了支持外贸出口,分批提高了纺织原料及制品、纺织机械、煤炭、水泥、钢材、船舶和部分机电、轻工产品的出口退税率,加大了“免、抵、退”税收管理办法的执行力度;对一般贸易出口收汇实行贴息办法,中央外贸发展基金有偿使用项目专项资金也正式开始使用;调整进口设备税收政策,降低关税税率,对国家鼓励发展的外商投资项目和国内投资项目,在规定范围内免征关税和进口环节增值税;从1999年起,减半征收固定资产投资方向调节税,至2000年暂停征收;对符合国家产业政策的技术改造项目购置国产设备的投资,按40%的比例抵免企业所得税;对涉及房地产的营业税、契税、土地增值税给予一定的减免;对居民存款利息恢复征收个人所得税。

三是增加社会保障、科教等重点领域的支出。中央财政支出中教育经费所占比例从1998年起连续五年都比上年提高1个百分点;1998年中央财政安排144亿元补助资金和借款,专项用于国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工程;为了加快省级统筹养老保险制度改革,扩大养老保险覆盖面,中央财政增加转移支付20亿元。这些措施的出台与实施,从根本上改善了我国的宏观经济运行。

四是充分发挥调节收入分配的作用,提高城市居民个人消费能力。1999年至2002年,连续三次提高机关事业单位职工工资标准,还实施了年终一次性奖金制度,使机关事业单位职工月人均基本工资水平翻了一番。同时,中央财政大幅增加对“两个确保”和城市“低保”的投入,增加对中西部地区行政事业单位人员工资和建立“三条保障线”的资金补助,加快了社会保障体系建设。这些收入分配政策的调整和实施,有力地增强了居民消费能力。

五是支持经济结构调整,促进国有企业改革。支持国有企业关闭破产,仅2002年中央财政就拨付关闭破产补助资金129.58亿元,安置职工38万人;积极参与电力、电信两大行业体制改革和民航企业联合重组,支持石油、石化、冶金、有色、汽车等行业的重组和改革,并对重点企业集团实行所得税返还政策;同时,支持“走出去”的外贸发展战略,启动对外承包工程保函风险专项资金;另外,用部分国债作为财政贴息资金,积极推动重点行业和技术改造,以解决经济运行中深层次的矛盾与问题。

六是加大治理乱收费力度,减轻企业和社会负担。1997年以来,国家取消不合法和不合理的收费项目近2000项,降低近500项收费标准。1998年清理了涉及企业的政府性基金和收费,减轻企业和社会负担370多亿元。

七是实行“债转股”。对部分有市场、有发展前景,但负债过重而陷入困境的大中型重点企业,在建立现代企业制度的同时,通过金融资产管理公司,将银行的债权转为股权,降低企业资产负债率,增强企业活力。

1998年至2002年的财政宏观调控,以实施积极的财政政策为主,在扩大投资、刺激消费、鼓励出口、拉动经济增长、优化经济结构等方面取得了显著的成效,成功地抵御了亚洲金融危机的冲击和影响,宏观经济运行得到根本性的改善。通货紧缩的趋势得到了有效遏制,社会需求全面回升,经济结构调整稳步推进,经济持续快速增长。

稳健的财政政策

扩大内需取得显著效果后,经济运行中又出现了投资需求进一步膨胀,

贷款规模偏大,电力、煤炭和运输紧张状况加剧,通货膨胀压力加大,农业、交通、能源等薄弱环节以及中小企业、服务业投入严重不足等新问题,结构问题依然是我国国民经济中的深层次矛盾与问题。为此,党和国家提出进一步加强宏观调控。财政作为重要的调控手段,顺应宏观经济形势的要求,适时实施稳健的财政政策。

一是国债投资规模调减调向。2004年国债发行规模比上年调减300亿元,主要用于农村、社会事业、西部开发、东北地区等老工业基地、生态建设和环境保护,引导社会投资和民间资金向上述方向转移,缓解经济局部过热。

二是推后预算内建设性支出的时间。2004年1—4月,全国基本建设支出比上年同期减少了11%,5月,全国财政支出速度也明显放慢,当月支出1721亿元,同比仅增长1.9%,其中基本建设支出降幅达15.4%。另外,针对固定资产投资增长过快,适当放慢了国债项目资金拨付进度。1—6月,累计下达国债资金预算246.34亿元,比上年同期减少308.23亿元,占全国国债专项资金指标的15.64%,对经济局部过热起到了缓解的作用。

三是有保有控,在总量适度控制下进行结构性调整。首先,大力支持农业生产,对农民种粮实行直接补贴、加大对农民购置良种和大型农机具的补贴力度、减免农业税。据统计,全国有28个省份共安排良种补贴资金16亿多元,其中中央财政补贴13个粮食主产省区12.4亿元。其次,加大对就业、社会保障和教科文卫等薄弱环节的支持。2004年上半年社会保障补助支出同比增长了11.5%;抚恤和社会福利救济费增长19%;全国教育支出增长16.9%;科技支出增长37.8%。

四是深化税制改革,发挥税收调

节作用。首先,改革农业税。2004年在全国范围内取消了除烟叶以外的农业特产税,降低了农业税税率;到2005年底,全国已有28个省(区、市)全部免征了农业税,全国取消了牧业税;2006年在全国范围内取消农业税,同时取消了农业特产税,对减轻农民负担和增加其收入起了重要作用。其次,改革增值税。自2004年7月1日起,在东北地区进行生产型增值税向消费型增值税转型改革试点,允许纳入试点范围的企业新购进机器设备所含增值税进项税额在企业增值税税额中抵扣。第三,调整个人所得税。2006年将个人所得税工薪所得费用扣除额由每月800元提高至每月1600元,随后又调高到2000元,并扩大了纳税人自行申报范围。第四,调整房地产税。为了加强对房地产业的调控,2006年将个人购房二手房交易免征营业税期限延长至5年,并调整规范了土地收支管理政策,完善了住房公积金管理政策,调整了新增建设用地有偿使用费政策和征收标准。第五,改革企业所得税。2007年统一了内外资企业所得税制度,并于2008年1月1日起在全国实施。第六,调整资源税。为了促进环境保护和节约资源,陆续提高了11个省的煤炭资源税税额标准。第七,调整消费税。为了平衡市场供求,调整了消费税政策,适当扩大了征收范围。第八,积极推进出口退税机制改革。多次调整了出口退税率,适时取消和降低了部分高能耗、高污染和资源性产品的出口退税率,对部分不鼓励出口的原材料等产品加征出口关税,降低部分资源性产品进口关税。

稳健财政政策的实施,使我国经济运行呈现出“增长速度较快、经济效益较好、群众受惠较多”的良好格局。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 常嘉