

2008年财政预算背后： 改革与挑战并存

■ 杨 涛

不久前，2008年财政预算公开发布，引起了社会各界的广泛关注。与此前年度相比，新财政预算体现出了一些符合公共财政改革方向的变化，与此同时，透过财政预算安排，我们也看到2008年财政政策和财政工作还面临众多挑战。

一是在宏观调控压力日趋增加的情况下，稳健财政政策的内涵需要不断加以创新。进入2008年，我国经济运行面临更加复杂的内外局面，不仅在生产要素成本、雪灾等因素作用下，物价上涨压力仍然较大，而且由于美国次级债危机和经济放缓的影响，全球经济运行存在进入下行周期的可

能，我国经济或许会受到外部拖累，这都可能导致2008年的“滞涨”风险增加。在此背景下，一方面应该从防止经济“硬着陆”风险的角度出发，赋予稳健财政政策以更丰富的内涵，除了继续推进经济结构调整之外，也应该着眼于经济总量问题，通过相对“积极”一些的税收和支出政策，来促使总供求的均衡。另一方面，财政政策也应在抑制通货膨胀过程中发挥更大作用，相应措施包括优化耕地占用税等相关税收工具，提高占用耕地的税收成本，进而保护耕地、增加粮食生产；持续增加财政支持“三农”的力度；继续采取包括调整出口税收政策等措施来降低粮食出口，防止粮价上涨风

险向国内传递。

二是财政、货币政策配合面临更大挑战。当前，随着加强宏观调控艺术的迫切性不断提高，作为最具代表性的两大调控工具，财政与货币政策协调也逐渐摆脱了传统的“松”“紧”搭配，而逐渐尝试在经济总量、结构和制度等多重优化目标下的协调。党的十七大也明确指出，要“综合运用财政、货币政策，提高宏观调控水平”。2008年，面对更加复杂的国内外经济局面带来的宏观调控压力，以及外汇储备管理体制、利率市场化改革、国库管理制度改革等方面的要求，财政、货币政策的配合方式亟待创新和突破。

三是财税体制改革的任务仍然非

庭的恩格尔系数应该比较高的，但实际情况是由于贫困家庭生活压力的增大，他们不得不通过节衣缩食的方式，应对一系列刚性支出，从而使贫困家庭的恩格尔系数在这一段时期起伏不定。

因此，在衡量居民生活水平的提高幅度和生活质量的改善程度时，除用恩格尔系数进行评估外，还需要用其他一些指标结合我国的具体国情，全方位、多指标加以衡量，从而得出正确的结论。

首先，应该对系数进行必要的改进。比如，购买住房已经越来越成为城市居民生活消费的主要组成部分，作为一种巨大的消费支出，理应被纳入恩格尔系数的统计范畴。如果这样计算，一般城市居民的生活水准远远达不到“富裕”的标准。同时，有关部门有必要选择一些有代表性的生活和福利指标如人均纯收入、人均居住面积、生活用电量乃至精神文化消费占总消费的比重等加权之后作为评价社会的尺度，这样才有助于制订更为科学、

更为和谐的经济社会发展目标。

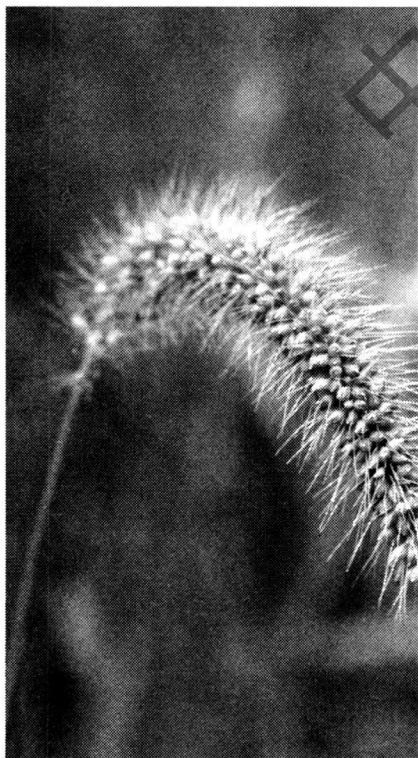
再有，应当把恩格尔系数和基尼系数等指数结合起来，考察衡量一个地区的居民生活质量。基尼系数是一个衡量社会收入分配均等程度的指标，它是一个国家或地区最高收入与最低收入的比率。把两个指标放在同一时间坐标中，既可反映全社会居民的生活水平，又可反映收入在高低收入群体的均等程度。^①

（作者单位：云南大学）

责任编辑 陈素娥

常紧迫。2008年不仅面临着传统税种的改革完善,而且也有环境税、物业税等新税种的创新和挑战。此外,整个资本市场税收体系也需要改革,以印花税等流转税为主体的格局有待改变。并且土地出让金管理制度还需要进一步落实和完善,与之相应的是省以下分税制体系的完善,以及如何为地方政府创造可持续的财源。

四是应更注重财政政策的福利保障功能。一方面,虽然近年来政府支出更加重视教育、社会保障等“隐性基础设施”建设,但总体来看该类支出仍有所不足,这必然影响社会福利的提高与和谐社会建设。尤其是在物价上涨对中低收入阶层造成负面影响的情况下,更应该增加保障类支出,从而起到经济“内在稳定器”的作用。另一方面,也应该强化税收政策的公平效用,除了在初次分配方面多向居民倾斜之外,还应为中低收入者旨在规避通胀的投资活动提供较宽松的纳税环境。



五是国有资本经营预算改革还需继续深化。在2007年9月通过《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》后,国资经营预算改革开始走上正轨。推行国资经营预算、国企向政府分红的本意,也是为维护政府预算的完整性和严肃性。长期以来,预算外资金管理不规范导致了政府预算软化,而近年财政体制改革也着力于此。然而,现有改革试点中,规定“国有资本经营预算收入由财政部门、国有资产监管机构收取”,并且国企分红会进入三个不同管理范畴,即财政专户、国资委下属国资经营公司和产业基金,此外国资预算和决算的编制也只是由本级政府批准。这些现象事实上不利于预算统一性,维护了既有利益格局。长远来看,只有真正把所有国企分红都纳入预算内专户,由财政部门统一管理,并且由立法机关批准和监督预决算,才能真正建立有效的国资预算体系。

六是预算科学性、规范性还有待提高。除了我们通常提到的转移支付改革、政府收支分类改革外,另一个值得重视的就是财政补贴制度的改革。现在,应该说财政补贴的运行效率已有了很大提高,但同时也还存在某些问题。例如,财政补贴的规范性还有待改进,在预算管理中,价格补贴支出在1985年以前冲减财政收入,但1986年以后则列在财政支出中,而企业亏损补贴却一直作为财政收入的减项,并未作为支出项目。这样做的后果是无法保证财政补贴的严肃性,绕过了预算监督程序,经常出现直接对企业上缴税收进行退库从而抵消财政补贴的行为。对此,新的政府收支分类账户也许会在形式上有所改变,但更需实质性的预算创新。再就是由于缺乏公开透明的补贴标准,虽然某些财政补贴可能有合理性,但也会引起

公众质疑。未来有必要明确和公开财政补贴的原则和标准,让公众能够理性地监督和评判。

七是作为基础性工作,预算法的完善也迫在眉睫,这也是整个政府经济活动迈向现代化、规范化的前提。现行预算法自1995年实施,当时正处于改革转折期,而目前无论是经济社会背景,还是财政税收管理体制都发生了重大变化,旧的预算法条文已无法适应规范政府与市场边界的基本要求。2008年有必要加快预算法改革的进程,改革重点:首先是实现预算法主体的功能分离。在当今多数国家,预算编制、审批与执行都分属于不同部门,以保证职能制约和预算公正性。我国目前把预算编制和执行职能都放在一起,确实存在弊端。长远来看,设立单独的预算编制机构,业务部门只负责预算执行,或许才符合现代财政特征。其次是强化可操作性和协调性。包括减少预算法的原则性规定而强化具体操作约束,以及处理好与农业、环保等其他法律对预算要求的协调。第三是深入研究地方政府的发债主体问题。现行预算法规定地方政府不能发债,但在地方隐性债务实际已经泛滥的今天,应该说将地方举债权规范化、显性化还是利大于弊。

总之,2008年预算报告已经开始反映了十年公共财政改革的成效,在细节中体现出现代民生财政的特征。但面对日趋复杂的各种挑战,我们只有在创新中不断对财政预算和财政活动加以完善,才能为经济建设和民生福利交上一份更加满意的答卷。

(作者单位:中国社会科学院金融研究所)

责任编辑 方震海