

时刻牢记历史使命 充分发挥财政职能作用

■ 胡静林

党的十七大报告指出,要“深化财税、金融体制改革,完善宏观调控体系”,对财政工作提出了一系列新的要求,指明了努力方向。深入学习和深刻领会党的十七大精神,财政部门备受鼓舞、备感振奋。我们必须时刻牢记历史使命,充分发挥财政职能作用,为全面完成党的十七大确定的目标和任务作出应有的贡献。

时刻牢记我们所处的时代 和肩负的历史使命

改革开放以来,我国国民经济平稳快速发展,经济总量不断跃上新的台阶,2006年世界排名晋升到了第四位,2007年可望与德国相当,位居世界第三。而从经济增量看,如果按照中国11%、美国2%的增长速度来测算,2007年中国将首次超过美国,成为对世界经济增量贡献最大的国家。

国际经验表明,一国人均GDP在1000~3000美元的时期,是整个现代化进程中一个非常关键的阶段,也是经济社会结构将发生深刻变化的重要阶段。正如美国学者亨廷顿所言:“现代性带来稳定,现代化带来不稳定。”在这一阶段,有可

能出现两种发展结果:一种是搞得好,经济社会继续向前发展,顺利实现工业化、现代化;另一种是搞得不好,往往出现贫富悬殊、失业人口增多、城乡和地区差距拉大、社会矛盾加剧、生态环境恶化等问题,导致经济社会发展长期徘徊不前,甚至出现社会动荡和倒退。可以说,这一时期既是黄金机遇期,又是矛盾凸显期。如果顺利扬帆而去,就会迎来更好前景;如果处理不当,则将陷入泥淖难以自拔。

从这个意义上讲,党的十七大以后的五年,包括党的十六大以来,是中华民族复兴的关键时期。这十年,我国进入了人均GDP1000美元,同时也将走出人均GDP3000美元。2002年11月党的十六大胜利召开,2003年我国人均GDP突破1000美元、达到1090美元,2006年超过2000美元,按照目前的增长速度测算,党的十八大召开之时即2012年,我国人均GDP可能达到甚至超过3000美元。这是一个重要关口,正因为如此,党的十七大报告指出,“机遇前所未有,挑战也前所未有,机遇大于挑战”。

为什么说这个时期尤其关键呢?从世界各国的经验来看,这个时期是

一个国家奠定基础的阶段,因为在人均GDP达到1000美元之前,往往国民储蓄不足,国家难以筹集到足够的资金投入各方面建设。这一基础包括物质的,像道路、机场、桥梁、电站等基础设施,一般都要在这个时期建设起来。

但更重要的是,这个时期也是一个国家基础性制度的建设阶段,一些决定国家长期发展的主要经济社会制度也要在这个时期建立。党的十七大提出的义务教育、养老、医疗、廉租房、环境资源、新农村建设乃至农民工等问题,所涉及的深层次体制和机制建设,都要在这个时期启动。而这些基础性制度,是我们国家和社会的基石。将来中国特色社会主义道路能走得多宽广、多顺利,社会主义和谐社会大厦能建得多高、多稳,就取决于现在这些制度性基础奠定得多牢靠、多完备。况且制度性基础不像物质基础,道路、桥梁可以拆掉重建,而制度一旦形成,由于具有路径依赖特征,其再建的难度和阻力更大。因此,如果错过了制度性基础的建设时机,或者在建设时出现失误,今后付出的代价将十分巨大,甚至使国家发展出现停滞和倒退、社会陷入混乱和无序。也正因为如此,党的

十七大报告开篇即强调：“中国共产党第十七次全国代表大会，是在我国改革发展关键阶段召开的一次十分重要的大会。”

政以财立，国以财兴。财政是执政党掌握的最重要的资源之一，是执政党实现政治目标和纲领的最重要的物质基础和政策手段。在积极财政政策背景下，财政发挥了重要作用，1998～2004年共发行长期建设国债9100亿元，担负起了加快建设物质基础的重要职能。而在构建社会主义和谐社会的新形势下，财政已经并将进一步成为加快建立制度性基础的主力军。这是时代的需要，也是历史的选择。作为财政工作者，我们必须牢记所处的时代和肩负的历史使命；作为财政工作者，我们为自己能够亲身参加这样一个伟大的历史实践感到无比自豪。

完善财政收入稳定增长机制

1994年税制改革以来，我国基本上已经形成了财政收入稳定增长机制，到2006年底，财政收入年均增长达到19.3%，如果同GDP增速相比，财政收入增长弹性系数年均均为1.97，最低的2003年为1.49，最高的2001年为2.69，2007年1～9月份，该系数超过了2.7。党的十六大之后的2003～2006年，全国财政收入连续突破2万亿元、2.5万亿元、3万亿元，2006年接近4万亿元，年均增长20.1%。2007年有望达到5万亿元。实际上，13年来每年都有新的增收因素，也从另一个侧面反映了财政收入稳定增长机制的作用。

这些年来，财政收入的快速增长同税制结构设计和经济快速增长有关。1994年开始的税制改革，税制结构设计是在提高两个比重的大环

境下进行的，当时预算内财政收入占GDP10%多一点，中央财政收入占全部财政收入22%左右。按收入法计算的GDP包括劳动者报酬、企业盈利、生产税和折旧四部分，要想提高财政收入占GDP的比重，税制结构设计必然要求财政收入增长快于GDP增长、快于其他三个部分增长，从而扩大财政收入在整个蛋糕中的份额。因此，即使1994年后宏观环境静态条件不变，税制结构也会导致财政收入增长。

更何况，1994年以来我国国民经济快速增长，1994～2006年经济增长率年均达到9.7%；工业化速度加快，1995年我国工业化水平综合指数为18，2000年达到26，2005年达到50，“十五”时期工业化明显提速；城市化发展迅速，1994年我国城市化率为28.6%，2006年达到43.9%，年均增长约1.2个百分点，远高于国际上年均增长0.5个百分点的速度；经济结构不断优化，1994年第一、二、三产业占GDP的比重分别是19.6%、46.6%、33.8%，到2006年变为11.8%、48.7%、39.5%，第一产业比重降低，第二、三产业比重上升；经济增长质量和效益持续改善，1999～2006年我国规模以上工业企业利润年均增长38.7%，为历史上较好时期；外贸依存度明显提高，进出口贸易总额由1994年的2366亿美元增加到2006年的1.76万亿美元，世界排位则从第11位前进至第3位，外贸依存度从40.6%上升至69%；收入征管水平日益提升，据测算我国税收征收率已由1994年的54%上升到2006年的67%左右，实际税负与名义税负更加接近。这些外部条件的变化进一步推动了财政收入的增长幅度。

尽管十几年来财政收入快速增

长，但从国际横向比较来看，当前我国财政收入占GDP的比重并不算高。如2006年瑞典、挪威等高福利国家财政收入占GDP的比重超过50%；英国、法国、德国等发达国家则在40%以上；阿根廷、哈萨克斯坦、智利、泰国等发展中国家的比重相对较低，一般在30%以下。如果就税收收入占GDP的比重作纯技术比较，我国只有18.7%，处于较低水平。即使将较多未纳入预算管理的政府性资金考虑在内，调整为与国际上大致相同的口径，我国政府财政性收入占GDP的比重与其他发展中国家相比，也并不算高，大体处于中等水平。

从财政性收入结构看，存在着轻费重的问题。根据国家税务总局的计算，我国宏观税负目前处于世界较低水平。以2004年数据比较，不包含社会保障缴款的宏观税负比工业化国家平均水平低6.94个百分点，比发展中国家平均水平低4.21个百分点；以2005年数据比较，包含社会保障缴款的宏观税负比工业化国家平均水平低12.72个百分点，比发展中国家平均水平低7.13个百分点。与之相反，我国非税收入规模偏大。而发达市场经济国家中央政府非税收入一般占本级财政收入的10%以下，州或省级非税收入占本级财政收入的20%左右，市级约占20%～50%。因此，尽管2006年宏观税负只占GDP的18.7%，并不算高，但是各种收费加起来，企业实际承担的财政性负担却已不低了。

另一方面，这十几年来来的居民收入统计数据显示，初次分配中居民收入基本上没有增长，其在国民收入中的比重大约稳定在61%～65%。如果去除居民收入中增长较快的财产性收入及其他收入，工资性劳动报酬收入则呈下降趋势，从1997年

的55%下降到2004年的44%。因此,党的十七大报告提出:要“逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重”。提高这两个收入比重的决策是非常正确和及时的,劳动报酬过低,一方面会造成贫富差距加大,另一方面也会影响国民经济健康发展。因为一个大国经济的持续健康发展,无一例外要靠消费主导,消费占GDP的比重往往需要达到60%甚至80%以上。我国2006年GDP中消费只占到51.1%,资本形成高达42.7%,说明我国经济发展仍然依靠投资主导,这种方式是不可持续的。而消费主导型经济发展方式难以形成,与我国劳动报酬比重过低有很大关系。

综上所述,从整个国家的大环境来看,党的十七大后,收入分配向居民收入倾斜、初次分配向劳动报酬倾斜将是主旋律。因此,今后完善财政收入稳定增长机制,要在保持两个比重适度增长的同时,更多地关注自身收入结构的调整。一是提高税收组织收入的主渠道作用,强化税收,清理收费,在不增加企业财政性负担的情况下,通过清理非税收入给税收增长留下空间。二是可以考虑进行一些结构性税制调整,如适当降低企业生产流转环节的税收,目前正在推进的增值税转型正是如此;适当增加资源环境使用、财产持有环节的税收,包括调整资源税、研究开征环境税和物业税等。

实行财政管理的科学化和精细化

管子曰:“天下不患无财,患无人以分。”从一定意义上讲,会用财比会生财、聚财更重要。

近年来,我们采取了许多加强财政支出管理的措施,也取得了明显

效果。但尽管如此,财政支出还犹如一座没有经过精细化开采的金矿,能够挖掘的潜力仍然巨大。可以说,节约出来的资金是没有征收成本的财政收入。在财政收入增量开源受到限制的条件下,存量节流将是增加财政收入的一个重要渠道。简单举例,5万多亿元的财政收入,节约5%就是2500亿元,这相当于1989年(2665亿元)一年的财政收入,而节约5%,经过努力是完全可以做到的。

一是要通过建立有效的体制和机制来保障每一笔资金的使用。现在有一种倾向,认为财政收入多了,支持事业发展就是增加财政资金的投入,不增加投入就是不支持,这是不正确的。恐怕比增加投入更重要的是建立有效的体制和机制。因此,必须明确,哪些事情应该交给市场去做,哪些事情必须要由政府完成;而由政府来做,又应该采取什么方法、建立什么机制。如果这些不能清晰界定,即使投入再多资金,也解决不了问题,甚至还会产生副作用。比如支持医疗改革,如果思路不清,连补供方还是补需方都确定不了,增加投入也是无的放矢。因此,对于每一项财政支出,都要认真思考体制和机制是否有效,否则一旦决策失误,资金投入越多,带来的损失也越大。

二是要进一步优化财政支出结构。自1998年提出建立公共财政以来,最大的成就就是政府投资逐步退出了一般竞争性领域,现在只占2%。但在公共领域,政府投入同样需要优化结构,有限的财政收入与无限的公共服务需求相比永远是不够的,必须把有限的财政资金首先用到老百姓最关心、最直接、最现实的利益问题方面。当前,进一步优化财政

支出结构还有较大潜力,压缩一般性支出、增加民生性投入应该是一个方向。要压缩人、车、会、接待费用以及出国经费等方面的开支;加强持续改善民生的资金保障,向“三农”倾斜,向社会事业发展的薄弱环节倾斜,向困难地区、困难基层、困难群众倾斜,特别要加大对“三农”、教育、医疗卫生、就业和社会保障、住房、生态建设、环境保护、节能减排、公共安全等方面的投入。

三是要加大预算管理的科学化和精细化。财政资金总量的日益增加,对预算管理的科学化和精细化提出了更高的要求。新形势下,必须切实做到收支并重、分配与管理并重,切实改变“重收入、轻支出”、“重分配、轻管理”、“重投入、轻效益”的现象。实际上,管理的过程也是政策发挥作用的过程,如果管理不到位,政策作用就会大打折扣,甚至有可能使政策发生扭曲。要靠法律来加强管理,所有事情都要纳入法律框架办理。要靠科学来加强管理,所有支出都要有科学的程序和流程,让每一笔资金在管理系统里留下轨迹,尤其是通过加快财政信息化建设,充分利用现代科学技术和管理方法。要靠民主来加强管理,努力提高财政透明度,落实并保障广大人民群众对财政工作的知情权、参与权、表达权和监督权。

需要指出的是,支出管理的革命要远远难于收入管理,它涉及到整个行政体制内部权力和利益格局的调整,但其影响力也是深远的。当财政支出做到了科学、精细、透明,将会大大强化对权力的制约,从而扎实地推进中国的民主化进程。

(作者为财政部办公厅主任)

责任编辑 赵军