

对下一步财政政策管理的几点建议

○ 彭龙运

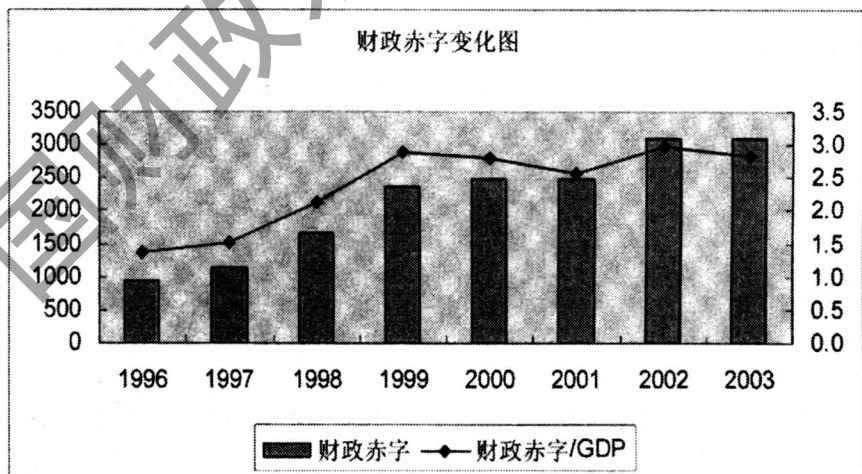
中性财政政策是财政政策的常态，当特型财政政策（包括紧缩或扩张）结束后，回归中性是自然而且必然的政策选择。随着经济增长动力的回升，2005年将明确财政政策转型，由积极的财政政策转为中性偏紧的即稳健的财政政策，并将财政工作的重点由提升投资需求转向支持经济结构调整和社会经济均衡发展。

判断财政政策状况应考虑三个因素：赤字绝对额、赤字占GDP比重和财政自动稳定器。中国自1998年至今，事实上已经实行两轮积极财政政策（1998—1999年和2002年），并非连续6年都是积极的财政政策。

判断财政政策状况应考虑三个因素：赤字绝对额、赤字占GDP比重和财政自动稳定器。根据预算所处的不同状况，即赤字、平衡和结余，财政政策可分为扩张性、中性和紧缩等三种形态。但是，考虑到长期存在着赤字这一现实，赤字的减少，同样应被看作是财政紧缩。反之，赤字的增长则意味着进一步扩张。维持原有规模，则是保持中性。然而，引起赤字（或结余）增减的原因，除实施相机抉择财政政策时主动调整之外，还有财政自动稳定器带来的变化。如经济萧条时，累进制的税收（主要是所得税）会相应减少，失业津贴类支出会自动增加，从而扩大财政赤字，自动扩张；相反，在经济复苏过程中，所得税会自动增加，失业类津贴会自动减少，从而减少财政赤字，自动紧缩。因此，判断财政政策状况的标准不是实际存在的赤字（或结余），而是扣除自动稳定功能影响之后的财政赤字（或结余）。这需要进行十分复杂的计算。所幸的是，中国近几年并未出现真正意义上的萧条（GDP始终保持7%以上增长速度），实施积极财政政策实际上是一种以应对外部冲击为主要目标的预防

性政策措施。也就是说，在实施积极财政政策期间，财政自动稳定器根本没有启动的机会。这一点可以从近年来所得税不减反增的事实得到印证。因此，中国的财政自动稳定功能相当微弱，在判断财政政策状况时，基本上可以忽略不计，可以用实际赤字及其占GDP的比重作为判断依据。

根据上述判断标准，结合财政政策的实际执行情况，我们发现，中国自1998年至今，事实上已经实行两轮积极财政政策（1998—1999年和2002年），并非连续6年都是积极的财政政策（见下图）。



第一轮积极财政政策为1998年至1999年。为了应对东南亚金融危机的冲击，1998年增发了1000亿元中长期建设性国债，赤字规模相应扩大到1673亿元，比上年增加542亿元。1999年经济形势仍然严峻，当年分两次增发国债1100亿元，同时增加赤字689亿元。年初预算只列入600亿元国债，年中根据经济形势调整预算再增加500亿元，说明政府在赤字问题上保持高度谨慎。2000年经济形势出现好转，虽然为了保证在建项目的资金需要，继续增发了1500亿元建设性国债，但是，当年赤字只增加129亿元，财政赤字占GDP的比例还有所下降，

说明积极财政政策开始淡出。2001年年初预算的赤字虽然继续有所增加,但执行结果却比前一年减少了22亿元。根据前述判断依据,不难发现,始于1998年的积极财政政策已经表现出了退出痕迹。从积极财政政策的出台目标和实施结果分析,同样可以证明退出的判断是正确的。众所周知,1998年政府实行一整套财政扩张措施,主要是为了应对1997年下半年开始的东南亚金融危机造成的外部冲击。经过连续三年实行扩大内需和鼓励出口政策,投资、消费和出口均成功保持稳定的增长态势,说明积极财政政策已经达到了熨平经济周期的预期目标。同时,得益于美国经济的强劲增长,东南亚国家以及其它受危机影响的国家也开始逐步复苏。至2001年初,由东南亚金融危机引起的外部冲击基本消失,客观上已经没有继续实施积极财政政策的需要。

第二轮积极财政政策始于2002年。“911”恐怖袭击事件之后,美国经济走势呈下抛物线,增速显著下降,人们对美国及国际经济不景气的悲观看法,使国际经济形势再次严峻起来。当时,中国经济虽然并未明确显现出国际经济变冷带来的不利影响,但为了防微杜渐,2002年的经济政策中或多或少地反映了国际共识的悲观气氛。其中最有力的见证是,财政赤字由前一年的2473亿元增加到3098亿元,绝对额增加了625亿元;财政赤字占GDP的比重由2.6%提高到3.0%,提高了0.4个百分点。对于再次大幅度扩大财政赤字,合理的解释只有一个,即为了应对外部经济环境的明显恶化以及入世带来的新的竞争不确定性,政府灵活运用了相机抉择原理,再次启动了新一轮扩张性财政政策。

中期内,中国应坚持稳健的财政政策,即在保持赤字绝对额不增加的情况下,使赤字占GDP比重随着GDP的扩大而逐步降低。

特型财政政策只是反周期的宏观调控手段,只能在特定情况下短时间实施。中性财政政策是常态,可以作为中长期政策取向。考虑到宏观经济业已出现的过热迹象,财政赤字占GDP的比重已接近3%的国际公认的警戒线,数量巨大的银行不良资产和社会保障资金缺口,以及普遍存在的非均衡发展问题,中国在中长期内应实行稳健的财政政策。即在不出现大的新的不可控因素的情况下,明确提出中期内(3-5年)不扩大财政赤字绝对额,并通过GDP的快速增长相对压缩财政赤字占GDP的比例。

需要注意的是,稳健的财政政策并非是“不作为”的财政政策,如果设计和操作得当,不仅可以解决当前面临的一些短期困难,而且可以着眼长远,解决社会经济发展中的一些长期存在的深层次问题。今后五年内,

财政应大力调整支出结构,重点解决四个方面的问题。

一是支持经济结构调整。周期性经济波动的频繁出现,虽然有外在不可预测因素的影响,但根本原因是经济结构不合理,是内因和外因相互作用的结果。2003年下半年以来的部分行业投资过热说明,经济结构不合理矛盾开始突显。一些价高利大的行业,如钢铁、水泥和电力等,很容易成为投资者追捧的目标。另外一些不易引起投资兴趣的领域,如政府大力支持和鼓励发展的农业、服务业、高新技术产业和中小企业等,由于经营风险较高和价低利薄,仅仅依靠市场力度很难获得应有的发展。同时,种种迹象表明,这些“过冷”领域在宏观调控过程中,由于承受着更大的边际调控效果,往往更容易受到伤害。保护和扶植政府鼓励的弱势产业或企业的发展,扩大就业,以实现均衡发展目标,也是一种公共服务,财政应制定相应的政策措施予以支持。

二是支持社会经济均衡发展。今后五年还应进一步加大扶贫和有利于均衡发展方面的投入,实行益贫均衡的财政政策。由于历史原因和转轨经济的特点所致,一些有利于社会经济长期稳定发展的领域,面临严重的投入不足问题。这些领域包括“三农”、社会保障、扶贫救济、西部开发、东北老工业基地振兴、教育、卫生,以及生态环境保护等。增加对这些领域的投入,既是解决当前问题和矛盾的需要,也是建立公共财政框架所必须的改革。这些问题都是长期存在的,近年来政府一直非常重视这些问题的解决,但解决的程度仍然不够理想。因此,财政应在制度创新方面有所突破,不能只考虑政府直接掌握的资金,而应综合运用政府的资源,调动多方面的积极性加速社会发展。

三是支持中小企业发展。在市场经济国家,中小企业在创造GDP和提供就业机会方面,发挥着举足轻重的作用。各国政府都有专门针对中小企业发展的政策支持安排,如信用担保、信息提供、政策优惠等,以改善它们在与大企业竞争时所处的不利地位。中国的中小企业不仅没有得到政府应有的支持,相反,由于体制和观念上的原因,中小企业连一些本来可以得到的市场资源都难以获得,如金融服务和政策信息。为了更大程度满足市场对政策的期待,中国应实行更为亲商的财政政策,重点帮助中小企业解决融资难和政策信息获取难的问题。

四是巩固财政基础,降低财政脆弱度。从财政管理现状分析,中国的财政基础并不十分坚实,离建立平衡稳固强大的财政还有相当的距离。首先,财政管理体制还处于分散状况,预算内与预算外还没有完全统一起来,在此之外还存在着其它准财政行为,如“三乱”现

象尚未杜绝，对垄断行业或企业的利润分配和投资行为约束较弱等。其次，对政府财产总量缺乏有效的计量和统计，对政府拥有和可动员的资产家底不清，存在着严重的资产资源管理松散和流失损失现象。第三，对地方政府通过借入和各种担保形成的大量地方债务，目前既没有正式的统计，也没有有效的管理机制，更为严重的是，使预算法中的有关规定失去了应有的严肃性和约束力。第四，大量存在的银行不良贷款和社会保障资金缺口，很大一部分可能会成为财政的支出负担。实施扩张性财政政策需要稳固的财政基础支持。如果这些问题在中期内没有明显的改善，一旦新的突发事件发生，财政将面临严峻考验。应抓住当前经济与财政承受能力较强的机遇，加速处理包括国有银行不良资产、地方债务、社保资金缺口等政府或有债务。

2005年财政政策应推进六个方面的工作：开征能源消耗税；逐步推行差别性地区财政政策；增加财政贴息；加大社会保障和社会救济等针对低收入人群的支出；实行对可再生能源、节能和煤代油的鼓励政策；进一步完善中小企业担保体制。

2005年是能否成功实现经济软着陆的关键年，财政政策除了必须考虑上述四个方面中长期任务之外，还应配合宏观调控政策，有针对性地强化宏观调控的政策效果。基于对当前和2005年财政经济形势的分析判断，建议2005年采取以下六个方面的政策措施。

第一，开征能源消耗税。这项措施可以进一步有针对性地强化宏观调控的政策效果。高耗能行业是引起此轮过热的始作俑者。然而，事实证明，由于这些行业价高利厚，一般性的调控措施很难达到预期效果。从中国能源供给的远景分析，限制高耗产业不仅是治理过热的近期需要，同时还是缓解能源供应紧张的长期战略需要。

第二，逐步推行差别性地区财政政策。在分税制财政体制下，地方政府的财政收入多少主要取决于其经济发达程度，发达地区和欠发达地区之间的财政收入能力差别是显而易见的。然而，由计划经济时期遗留下来的全国统一支出标准却没有因此而作出相应的调整。地方政府的财政支出大头，如工资、办公费等，其支出标准不是由地方政府制定的，并不反映当地的经济发展和生活水平及生活费状况，也不与财政收入能力挂钩。这种畸形的地方财政管理模式，一方面破坏了“以收定支”财政管理定律，形成事实上的“以支定收”。在收入跟不上和融资渠道不畅的情况下，一些地方政府不得不以拖欠工资和工程款等方式间接举债，或是乱收费，进而违反预算法和财经纪律。另一方面，也不符合市场经济条件下

的政府雇员制度要求。政府管理属于公共服务，是由接受服务者共同出资雇请专门的管理人员。因此，公务员的工资水平应由当地的经济和生活水平决定，应与当地的劳动市场的工资水平大致相当。在工资标准全国统一制定的情况下，出现了一些没有办法解决的困难：发达地区的公务员工资水平太低，而欠发达地区公务员的工资水平又太高。因此，有必要逐步实行差别性地区财政政策，首先可考虑从工资和办公费开始。

第三，增加财政贴息和加大中小企业担保基金建设。这是针对“过冷”领域，采取财政对冲措施，软化货币政策对这些领域的边际影响。扶持对象主要是农业、中小企业等“过冷”领域。

第四，加大社会保障和社会救济等针对低收入人群的支出。这些支出不仅具有很高的消费倾向（比高收入人群高出40%以上），而且具有很强的社会稳定功能，也是财政自动稳定器的组成部分。近年来，政府虽然大大增加了这方面的支出，但相对于大量存在的低收入人口总数来说，这类支出仍显得相对不足。2005年应重点考虑实行农村“低保”制度，从根本上解决人均年收入在627元以下3000万农村低收入人口的温饱问题。国际经验表明，当贫困率降至总人口的3%以下时，开发式扶贫的效果将很难显现。原因是，这些贫困人口大多是没有自我发展能力的，投入的扶贫资金一是难以保证得到正确使用，二是即使按规定使用，也会因执行能力不足而无法达到预期的目标。因此，这部分贫困人口的根本出路不应是扶贫，而应是救济。具体措施包括建立农村低保制度，完善社会救济制度；进一步加大教育扶贫投入，对贫困户子女实行全免费上学。

第五，实行对可再生能源、节能和煤代油的鼓励政策。节能和开发利用可再生能源不仅可以缓解能源不足的矛盾，同时还有利于生态环境保护。国际经验表明，建立虚拟电厂，不仅可以收到很好的节能效果，而且可以实现财务独立。考虑到我国贫油富煤的资源特点，应鼓励煤转油工程和煤代油工程。这些可以通过税收优惠、财政贴息、国家参股或投资等形式进行鼓励。

第六，进一步完善中小企业担保体制。建议组建农村龙头企业担保公司，充分利用龙头企业的优势和资源，特别是其掌握农户信息、控制农户资金流的优势，建立龙头企业加担保公司加银行加农户的四位一体的金融创新方式，可以有效解决农村金融机构和农户之间信息不对称问题。这是一个很有发展潜力的领域，可以在谨慎的原则下，进行一些试点工作。

（作者为亚行高级经济学家）