

调整国债政策 深化财政体制改革

○ 贾康

我国的积极财政政策从1998年的第二季度启动，到现在已经运行了5年多，在考虑到政策连续性的同时，有必要探讨一下政策的相机调整问题。从大趋势上讲，反周期宏观调控的基本目标一旦实现这个基本目标达到的主要标志应该是经济运行形成稳定的拐点那么扩张性政策的淡出就是一种必然的选择。中国经济的回升，在积极财政政策启动以后的第三年已表露迹象，2000年曾经有过重大的转机，但是以后又根据国际国内一些具体情况的变化继续坚持这一政策。在进入2003年以后，中国经济的回升已经经受了SARS冲击的考验，现在又得到了世界经济转暖的支持，特别是得到了民间投资趋于活跃的支持，同时也可以从物价的连续正增长等等方面得到佐证。所以，现在需要考虑对扩张性政策力度做出一些合理的调整。

那么它的代表性的事项——长期建设国债，显然应该在保持一定规模的前提下，对其绝对数量做审时度势的酌情调减。

首先，要按照建立公共财政体制的要求，合理确定长期建设国债政策调整的范围和要点。也就是说，调整必须符合我国政府职能和公共财政职能的定位与转换的基本要求，必须符合在我国政府职能和财政职能方面校正越位和缺位的现实需要。在具体的资金投入上，应该使长期建设国债资金逐步退出一般竞争性的领域，以发挥市场机制在配置资源上的优势。

其次，要立足于国情和转轨的现实需要，符合国家的战略发展目标。在更具体地考虑长期建设国债资金投入的结构时，应该继续关注原来已经形成的一些重点，以保持政策的连续性，并贯彻十六届三中全会提出的统筹协调的新发展观，实现经济、社会、自然的整体和谐发展。据此，中央已经明确的生态保护、国土整治、西部开发、东北老工业基地改造等，显然必须放在今后一段时期长期建设国债资金的重点考虑之列。对原来已经形成的长期建设项目，要考虑继续投入资金完成续建和收尾。对于社会总体发展需要的缓解公共产品和部分准公共产品瓶颈制约的基础设施项目，长期建设国债资金要继续予以特别关注。那些与解决“三农”问题、全面建设小康社会紧密相关的重大项目，更要作为重中之重，进一步加大资金支持力度。同时，长期建设国债应当与其他的财政政策和宏观政策相结合，促使政府投资引导民间投资增长的作用，更多地以“四两拨千斤”的方式来服务于培养财源、做大蛋糕等市场经济条件下政府能够胜任并发挥政策倾斜作用的重要事项，按照市场

经济的客观规律性,使政府与市场相辅相成、互补地来解决我国的长期性和战略性的发展任务,同时也要进一步解决我国在体制方面仍然存在的弊端与问题。

第三,要和税收政策的调整相互呼应,协同配合。

其实这些年,一些协调配合的举措成效已经非常明显。如1999年以后已经陆续推出的一些局部减税的措施,虽然在总体上不能把减税作为重点,但是在操作上、在结构性的减税方面已经有一系列具体安排。今后一段时间,在已有的局部减税的基础上,可以利用尚可利用的减税空间,和要大力推进的税制改革相结合,水到渠成地发挥减税的效应。十六届三中全会非常明确地提出了税制改革的一些重大事项,比如增值税的转型、内外资企业所得税的并轨等等,实际上增值税的转型就等价于比较普遍的减税举措,内外资企业所得税的并轨按照逻辑来说,很可能是在外资企业15%左右的优惠税率和内资企业标准的33%的税率之间,求得一个可行的、可操作的税率水平,实际上对于广大的内资企业来说,这也是一个减税的安排,这些都可以水到渠成地向前推进。

第四,要和财政体制改革的进一步深化结合起来。

建立健全与市场经济新体制相配套的分税分级财政框架,必须在巩固1994年分税制改革成果的同时,分析认识它仍然遗留的没有解决好的问题。需要在减少政府层级和财政层级这样一个大前提之下,考虑怎样真正建立“一级政权、一级事权、一级财权、一级税基、一级预算、一级产权、一级举债权”这样相互配套协调的分税分级财政体制,而重点就是要在1994年已经搭出的中央和(省为代表的)地方分税体制框架之下,对省以下体制灌注分税分级体制的实质性内容,目前实行的五级政权的框架这条路看来走不通,可设想逐步调成三级实体政权,建立三级分税分级财政。可先考虑在乡镇这一级结合已有的一些举措,逐步把它调为县级政府的派出机构,另外可以借鉴浙江等地市县在财政体制上平级这种经验,从长远的目标来说也不排除把原来已经由地区改为实体政权的市这一级,再改回去,变成省级的派出机构。

在财政体制改革方面,建立规范的公共收入制度,现在已经有很多的推进措施。比如在前几年农村税费改革试点的基础上,十六届三中全会已经明确在农业特产税和农业税方面的考虑,指出了城乡税制一体化的方向。另外结合缓解基层财政困难,促进城乡协调发展,要在财政体制方面,进一步完善转移支付的制度,中央的、省级的转移支付都要在总结经验的基础上积极加以

完善和改进。税收制度的改革应和公共收入制度的通盘改革协调,审时度势地推进。社会保障体系必然要进一步发展成为越来越一体化、越来越具有全社会的互济功能,而现在比较普遍的县级统筹和少数地方的省级统筹,已经不适应形势的发展,开征规范统一的社会保障税,可能是在社会保障体系收入筹集方面的一个必要思路。今后,随着市场化、城镇化的发展,只要在现行的税制下稍微加强征管,以房地产税为主的物业(不动产)方面的税种,可给基层财政形成稳定的大宗税源,有的城市通过清理排查了解到,这块净财年度增长幅度在90%—100%以上,如果再加入税制改进因素,它的增长潜能还会更大。

在财政支出方面,需要按照公共财政的原则进一步调整优化支出结构,大力推进这几年已经部署的部门预算、收支两条线、国库集中收付、政府采购制度等方面的改革。在财政资金的使用方面,要按照十六届三中全会的精神,认真研究怎样找到一套比较切实可行的绩效评估的操作方法,逐步建立科学有效的评估体系和机制。要在依法行政、依法理财的原则下,以“金财工程”为技术支撑,形成一套高效有序的财政资金运行的调控和监督体系。在支出的过程中,要结合绩效考评制度的完善,越来越严格地对预算执行过程和完成结果实行全面的追踪问效。

总之,结合扩张性政策的调整和长期建设国债规模的逐渐收缩以及公共财政框架下财政体制改革的积极推进,还要按照公共财政的要求积极地设计和发展一些财政支出方面的新方式新方法。比如,要在财政贴息方面更有所作为,可以在总结管理经验的情况下,防止“双轨制”发生的一些负面影响,站稳脚跟以后,进一步扩大贴息规模,提高贴息资金的使用效率和放大倍数。中央财政1999年以后以贴息方式正面介入大型国有骨干企业技术改造的经验,值得很好地总结和提升。另外,应进一步理顺财政和国家开发银行、信用担保机构等政策性金融机构的关系,更积极合理地发挥政策性金融体系的作用;应积极开拓BOT、TOT等这样的融资新空间,引导越来越多的非政府资金、民间资金进入政府政策所希望其流入的项目和领域;应进一步深化和完善政府采购制度改革,克服它现在出现的一些令人困惑的转轨过程中的不到位和其他种种制约因素造成的实际的负作用,按照这项改革的本意,总结经验,来完善有实效的操作方法,加强招投标的管理和多样化的采购规范。

(作者为财政部财政科学研究所所长)