

营期间的资本运营、财务效益和经营者业绩进行科学评价，为各级政府对金融企业实施间接管理，加强宏观调控，制定经济政策提供正确的依据。特别是对经营者业绩的考核，有利于建立激励约束机制，形成科学的选人用人机制，同时，也有利于促进企业改善经营管理，增强形象意识，提高市场竞争力。

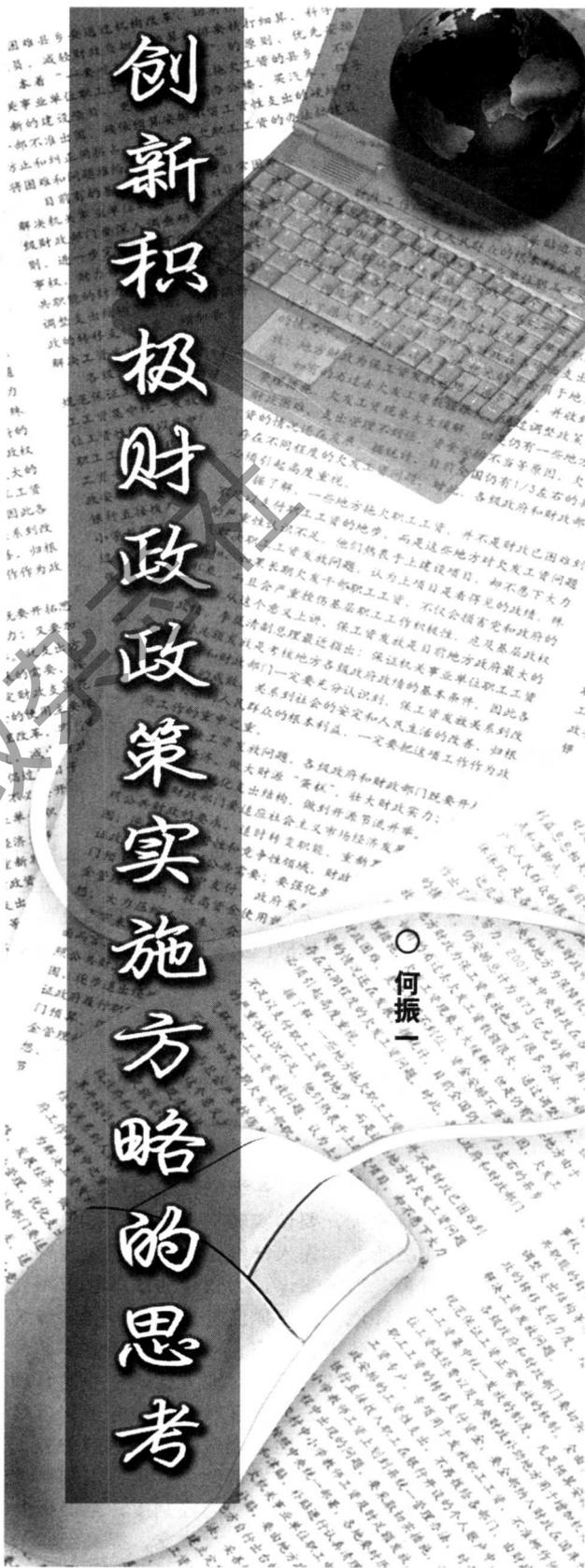
三、以防范和化解地方金融风险为重点，切实加强中央专项借款的管理

近两年来，为了处理部分城乡信用社、信托投资公司及农村合作基金会出现的支付风险问题，湖北省采取了积极的救助措施，主要通过向中央申请人民银行再贷款的方式，解决这些被撤销金融机构个人合法债务的兑付，有效防范和化解了地方金融风险，为维护经济和社会的稳定发挥了重要作用。从中央专项借款的管理情况看，各级党委、政府对这项工作高度重视，因地制宜采取了一些切实可行的措施，确保专项借款专款专用。但同时也存在一些较为突出的问题，如少数地方专户不专、被撤销金融机构资产清收变现难、各级财政还款压力大。为了严格履行还款责任，减轻各级财政还款压力，湖北省财政部门将组织力量深入基层开展调查研究，在清收变现上做文章，积极探索解决问题的办法。对清收变现率高的地市进行重点剖析，并通过召开专题研究会、现场会，将其经验予以推广。同时进一步严格专户管理制度，根据在专户管理上存在的问题，制定相关规定，责令有关地区限期整改，并将整改报告报上级政府和财政审核同意，以保证专项借款在一个渠道内封闭运行。

四、以促进地方经济发展为动力，加快信用担保体系建设步伐

湖北省作为一个内陆省份，目前的主要矛盾是发展不够，特别是县域经济发展受阻。县域经济要发展，离不开资金供应，但随着国有商业银行的改革，部分国有商业银行撤销了基层分支机构，从而形成了县域经济的“金融真空”。因此，为了加快县域经济的发展，提高经济实力，财政作为政府的综合部门，要敦促县级以上人民政府想办法筹集资本金，建立信用担保机构，解决中小企业融资难问题，从而促进县域经济的持续、协调发展。从湖北省已有的担保机构运行情况看，存在一些不规范的地方，需要加强对其在风险的控制和管理。要从财务入手，通过加大对担保机构财务监督检查力度，规范担保机构财务行为，把住风险出口关，以保证担保机构稳步健康发展。

(作者单位：湖北省财政厅)



“福故多藏于隐微，而发于人之所忽”，积极财政政策已实施五年，收效卓著，同时也带来了财政风险的快速积聚，必须引起高度重视并予以积极的化解。因此，人们开始谈论积极财政政策的退出问题。然而任何一项财政政策在国民经济中的导入或退出，都是由国民经济运行的特定需要决定的，积极财政政策能否退出，只能依其导入的特定需要是否依然存在而定。就当前国内外经济运行态势来看，世界经济发展的不景气何时消除，尚是一个未定数，国内经济虽然保持了持续、快速增长的势头，但内需不足，需求增长与经济增长不相适应的问题还没有根本解决。这种情况决定了积极财政政策还有必要延续下去。这就是矛盾，当如何应对，看来创新政策的实施方略，可能是一个较好选择。

一、创新实施方略的可能性和必要性

所谓积极财政政策实施方略的创新，是在坚持积极财政政策宗旨，即坚持扩大内需的前提下，转换或调整政策的实施手段和着力点的举措。任何一项财政政策，都要通过一定的实施方略才能实现其目的。实施方略的选择，不仅由政策目标决定，更决定于政策实施的环境和条件。因此，政策实施过程，其实施方略必须随着政策作用的环境变化而做出相应的调整，否则就会影响政策作用的发挥。自1998年实施积极财政政策以来，至今我国经济运行态势已经出现了诸多的新变化，转变实施方略不仅可以，而且十分必要。

1. 可能性。以增发国债为手段、平行拉动经济增长的目标已基本实现，主要表现在：

首先，五年来增发国债扩大政府投资已有力地拉动了经济增长，扼制了速度下滑的不良态势。2002年的经济增长幅度已从1998年上半年的6.8%上升至8%的良好水平，国内生产总值已跃上了10万亿元大台阶，实现了历史性的新突破；外贸出口增

长速度从负增长转向高速度增长，前11个月增幅超过20%，进出口总额将突破6000亿美元大关，外汇储备增至2700亿美元；国内消费品市场新的增长点已初步形成，汽车、住房等大额消费创历史新高，汽车消费增长率达50%特高水平；民间投资也出现了近年来少见的活跃局面，全年投资增长可达18%的高水平。

其次，国民经济结构得到了优化。基础设施不足、企业技术落后、新产品开发能力不足，是长期以来制约我国经济发展的难点。中央在实施积极财政政策过程中，巧妙地利用扩大国债投资拉动经济增长之机，将国债资金大量投向基础设施建设，五年来共安排了8600多个项目，建成公路通车里程2.55万公里、高速公路1.9万公里，建成铁路新线4007公里、复线1988公里、电气化里程1063公里，新建和扩建机场37个，建设和改造2400个县的农村电网，对781个技术改造投资项目给予了贴息，有力地推动了企业技术升级，增加了新产品开发能力。此外，还大幅度的增加了生态环境保护和建设的资金投入，大规模地实施了退耕还林、退牧还草、天然林保护、大江大河和大湖的治理，以及重点防护林和京津风沙源治理工程，加固了大江大河及大湖的堤防3万公里等等，为我国经济可持续发展打下了较为坚实的基础。以上成就和新情况表明，几年积极财政政策使我国国民经济发展的瓶颈制约因素得到极大的缓解，经济自主增长能力明显增强，借助增发国债扩大政府投资手段，来促进经济稳定增长的目标基本实现，已为转换积极财政政策实施方略提供了可能。

2. 必要性。以增发国债扩大政府投资来拉动经济增长的办法，在取得巨大成就之后，一些消极因素也凸现出来，调整政策实施方略已是十分必要。

首先是化解多年积累起来的财政风险，巩固积极财政政策成果之必需。截至2001年，财政赤字已处于欧共体规定的3%警戒线上，国债累计余额已达18700亿元，占GDP的

比重达20%，如果考虑近几年转贷地方的建设国债和政府统借自还的外债，我国的债务负担率还要高于20%，加上银行不良贷款和社会保障欠债以及地方欠债等等或有债，债务负担率已达60%以上，也达到和超过欧共体规定的警戒线。这种情况表明，以增发国债、扩大赤字办法拉动经济的政策实施方略，已难以延续下去，在积极财政政策一时还不能退出的条件下，唯一的出路只能是创新政策实施方略，逐步收缩国债增发规模，扼制财政赤字的增长。这样才能达到控制和化解财政风险，维护经济发展安全的目的。

其次是进一步发挥积极财政政策作用之必需。经过五年实施积极的财政政策，我国经济自主增长能力已明显增强，社会投资快速增长，用扩大政府投资办法拉动经济的作用已有所减弱。2001年全社会投资已达37000亿元，2002年社会投资总额将超过40000亿元，再单纯依靠增发国债来拉动经济，其作用可能有限，因此要提高积极财政政策的作用，只有依新的情况改变政策实施的方略才能达到。

二、创新政策实施方略的方向

积极财政政策的实施方略应当向什么方向转换？基于以上我国经济发展的新变化，我们认为总的思路应当是，从财政对经济的直接拉动向间接拉动转换，即从主要靠增发国债为手段、把着力点放在扩大政府投资的方略，向主要依靠优化财政收支结构、优化收支制度为手段，把着力点放在增加居民收入，减少居民负担，促进经济发展的集约化，不断提高效率的方向转换。这种设想的依据是：

1. 居民收入增长力度与居民支出负担范围扩大之间的矛盾，居民收入增长速度与经济增长速度不协调的矛盾，乃是当前制约内需扩大的两个基本因素。有人认为我国居民已拥有八万亿元储蓄，内需扩张乏力不是居民收入不足，而是有钱不花的结果。仅

是就八万亿论八万亿来说,这种认识似乎颇有道理,然而具体分析一下就会发现,这八万亿元储蓄早已有了各项预定的用途,是不可能用来增加即期消费的。居民储蓄迅速增长而又不能用于一般消费,这种情况是我国分配制度变革的必然结果。在传统的计划经济下,个人消费品的供给采取的是半工资制、半供给制的办法,当时居民的工资收入主要是用于吃穿用方面,也只够满足这方面需要。居民其它方面的消费需要,特别是高额消费的需要,诸如住房、医疗、教育等等,都由国家统包供给。改革开放后,这方面的消费实施了市场化改革,特别是从1997年始加大了改革力度,住房、医疗、教育等,国家不再统包供给,改为要居民用自己的收入去购买,这就极大地增加了居民的负担,但居民收入的增加却没有与之相适应,居民只有控制日常消费,而把收入的相当一部分转作储蓄以备未来时期的买房、医疗、教育支出的需要,这才是居民储蓄迅速增长的根本原因。从另一个角度分析,八万亿元居民储蓄,似乎数额相当可观,可以动员出一部分用于即期消费,可是深入分析一下就会发现,这八万亿元储

蓄,用于居民上述各项大额消费的需要,并不是多了,而是十分不足。我国是一个人口众多的大国,有13亿人口,把八万亿元分到个人头上,人均不过6000元,如果按流行的一种估测计算,即八万亿元储蓄中由人口的20%富有者占有80%的份额,而80%的人口只占有20%份额,如果这种估算准确的话,仅就富有者来说,人均拥有的储蓄也不过25000元。这个水平不仅大大低于发达国家,也低于一些发展中国家,相对于购买住房、教育、医疗等高额消费品需要来说也并不多,至于80%人口占有的20%储蓄份额,就更是少得可怜,人均只有1500多元,户均也不过5000多元,还不够一次住院治病的押金。且不说这八万亿元储蓄中还有很大一部分是农民及个体户的生产资金,以及以个人名义存储的行政事业单位“小金库”等等。即便全是居民储蓄,这八万亿元也是远远满足不了未来预定的各项需要的,又怎么能将其挤到市场上用于一般消费呢?所以要切实拉动内需,要使坚持扩大内需方针落到实处,就必须把积极财政政策实施的着力点,放在增加居民收入和减少居民预期负担上来。

2. 不断提高社会资源运用效率,乃是增加居民收入,扩大内需的经济基础。没有需求就没有生产的发展,但没有生产的扩大也不能有需求的扩大。要生产就要消耗一定的社会资源,社会资源的稀缺性,决定了不断提高资源利用效率,乃是维持经济持续、快速发展的前提条件,也是不断增进国民福利、扩大内需的经济基础。仅靠不断地增加资源投入,来平行拉动经济增长和扩大内需,其作用在任何国家都是有限的,长期下去经济发展势必受到资源稀缺的严重制约,这一点已是人类社会史反复证明了的一条真理。因此,促进效率的不断提高,始终应当是财政政策的主旋律。所以,当主要靠扩大投入来拉动经济的政策实施方略取得成功之后,及时地将实施的着力点从扩大投资转向促进科学技术进步,促进集约化经营,提高要素生产率方向上来,以此来拉动经济增长,就成为巩固和扩大积极财政政策成果,促进和保障经济持续、快速、高效益发展之必须。

(作者为中国社会科学院财贸所研究员)



税改改出新天地

山东省枣庄市山亭区西集镇党委政府,始终把“三个代表”精神贯穿于农村税费改革之中。在完成“两核”工作的基础上,组织由财政所牵头,配合经管站、村文书等专业人员统一填写和发放“三证一卡”,从而取得了“三个确保”,即:确保农民负担合理减轻,确保基层正常运转,确保农村义务教育投入。“三个满意”,即:群众满意、基层满意、国家满意的最佳效果。图为统一填写“三证一卡”现场。

(王洪海 倪泽)