

1108人和1219人，分别增长10%、62%和69%，师生比例分别为1:23.3、1:16.3、1:12.6。

根据长沙县学校布局调整规划，在2005年，全县学校将调整到289所。

四、以化解乡村债务、建立会计核算中心为重点，推进县、乡财政体制改革

农村实行税费改革后，乡村收入相对减少，原乡村债务主要依靠统筹、提留和各种摊派集资来周转和逐步消化，债务消化将成为难题。2001年，长沙县考虑到农村基层政权的稳定问题，决心认真抓好乡村债务的化解工作，研究制定了切实可行的措施。

1、加快工业园建设和小城镇建设，积极培植财源。土地开发所交税费及土地出让金，县除收取上交中央和省、市的新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费以及国土部门必要的工作经费外，剩余部分的90%留给乡镇作为工业园基础设施建设的专项经费。从2001年起凡工业园所在乡镇收取的城市建设维护费的30%返还给乡镇。未建立工业园的乡镇新引进的企业新征土地，处置存量土地征收的土地出让金的70%返还给乡镇，用于集镇建设和消赤减债。

2、改革和完善县、乡镇财政体制，增强乡镇实力。县财政成立了会计集中核算中心和工资统发中心。县直和乡（镇）干部、教师工资全部实行统发，保证了按月发放，决不拖欠干部、教师的工资。为了加强财政管理，增强乡镇实力，长沙县调整了县与乡镇财政分成比例，乡镇完成了地方税收预算任务的，其基数内（剔除农业税）乡镇的分成比例为13%（其中3%用于支持村级经济发展），超收部分乡镇的分成比例提高到60%。

3、严格各项制度，加强乡镇财政管理。乡镇财政在编制年度预算时，严格执行《中华人民共和国预算法》，坚持有多少钱办多少事的原则，从源头上杜绝新不良债务。有条件的乡镇举办公益事业，必须坚持量入为出的原则，绝不盲目举债，乱铺摊子，形成新的不良债务。有赤字负债的乡镇，一律不得购买小汽车等专控商品，不得兴建办公楼和个人集资建房以外的宿舍，不准财政投资新增建设项目和兴办以社会事业为借口的政绩工程。强化乡镇财政职能，严格控制非生产性开支。坚决把车子、电话、接待费及办公费等支出压下来。乡镇编制在50人以上的，机关车辆不能超过4台，年公用电话费不得超过3万元；编制在50人以下的，机关车辆不能超过3台，年公用电话费不得超过2万元。乡镇内接待一律在机关食堂就餐，机关食堂伙食补助标准必须严格控制。乡镇办公和公务费用人均控制在2万元以内。

4、切实抓好消赤减债工作，确保乡镇财政平衡。从2001年1月1日起，各乡镇1998年前向县财政以及上级财政部门的借款停止计息，回收的本金按40%，利息按80%，分别返还给乡镇作为乡镇消赤减债专项资金。

积极的财政政策正向战略性政策转变

○ 陈淮



2001年11月末召开的中央经济工作会议指出,在未来一年我国仍将继续实施积极的财政政策。与此前相比,新一年财政政策的根本特点在于财政政策正被赋予更多的战略性职能。从一定意义上说,我国短期性的积极财政政策正在向中长期的战略性财政政策转变。

众所周知,作为市场经济下政府经济行为的重要组成部分之一,财政政策本来的定位是对国民经济运行过程中短期性的总量失衡进行反周期调节,调控的对象主要是总供给与总需求之间的关系。但自1998年以来,我国已连续4年实施了积极的财政政策,这个时间跨度显然已经超出了“短期”的范围。实际上,我国财政政策不仅在实施的时间长度上,而且在内容与调控目标上都已经呈现出向中长期政策领域延伸的明显趋势。这一趋势可以从以下几个方面体现出来。

财政行为已成为扩大内需战略方针的重要组成部分

我国扩大内需的政策体系经历了一个不断完善的过程。从1998年增发1000亿元国债和加大对社会基础设施的财政投资力度起,其变化,一是从一般地增加财政负债与加大财政支出转向运用货币手段与降低财政发债成本相结合,例如连续降息。二是从非区别化地刺激消费转向与调整收入分配结构相结合,例如开征利息税。三是从单纯地鼓励人们增加开支转向与促进收入增长相结合,例如为公职人员加薪和提高城镇低收入居民生活保障标准。四是从简单地增加政府投资转向利用财政资金带动民间投资、从强化基础设施投资转向与结构调整和增强产品竞争力密切结合,例如财政技改贴息。五是在强调扩大内需的同时加强对出口的扶持,例如提高多种产品的出口退税率。六是在鼓励居民消费升级的同时调动存量资源、以存量流动带动增量扩张,例如发展消费信贷以及降低住房交易的税费。七是把调整消费观念与改善社会经济预

期、提供社会安全保障密切结合起来,例如减持国有股充实社会保障基金等。这些政策几乎都有政府经济行为参与其中,都需要财政体系的支持。

2001年的中央经济工作会议明确指出,扩大内需是我们要长期坚持的一项战略方针。从我国的具体情况看,扩大内需与财政政策密不可分是不可避免的。一是因为战略性资源仍掌握在国家手里。不论扩大投资还是扩大消费,本质上都是一个资源重新优化配置的过程,都需要通过政府的参与才能实现资源流动的不断加速。二是因为财政信用仍是当前我国信用资源中开拓潜力最大、成本最低的信用。现实的情况是化解企业债务负担仍有待资本市场的进一步发展,扩张个人信用尚需私人财富更多累积及其构成的合理调整。三是在社会利益构成中政府利益仍举足轻重,政府仍是发展与扩张的最大受益者。这从1999年以来我国财政收入增长不断超过国民经济扩张速度的情况中可以明显看出。

扩大内需需要长期坚持,积极的财政政策就要长期坚持。长期坚持就需要有新的政策措施。迄今在政策研究领域为人们广泛关注的个人所得税调整、生产型增值税改为消费型增值税、农村税费改革等实际上都与扩大内需密切相关。可以预见的是,通过税赋增减来调整多方面社会经济关系将成为财政政策参与扩大内需战略的重要方向。

财政政策已经延伸到了产业发展与结构调整领域

中央经济工作会议指出,扩大内需需要同经济结构的战略性调整密切结合起来。实际上,我国的财政政策从1999年起就已经延伸到了产业发展和结构调整领域。从该年开始实施的企业技术改造财政贴息政策就明显具有这一性质。

供给领域的产业发展与结构调整是产业政策的传统作用范围。产业政策从来属于中长期政策。因为产业主

体技术与固定资产的大规模更新通常是不可能在一两年的短期过程中完成的。技改贴息政策正是通过“四两拨千斤”的财政资金运用方式,使财政政策与产业政策密切结合的一项政策。从目前趋势看,这项政策在2002年不仅仍要实行,而且实施的力度不减。

当前我国面临的现实情况是,一方面,加入WTO后相当多的产业缺乏国际竞争力;另一方面,经济运行中面临的深层次矛盾仍是结构性矛盾。从普遍情况看,我国的产业落后,根本上说是技术手段的落后。“十五”计划也指出,我国所要进行的结构调整将是信息化带动工业化的全面优化的调整。加快产业技术设备更新显然已经成为新战略发展过程中的一项重要任务。可以说,短期调控介入产业升级是我国财政政策运用中的一个创造,是“用发展的办法来解决前进中的问题”这一基本思路的具体政策体现。已经持续四年的技改贴息政策已经成为我国中长期战略措施的一个重要组成部分。

财政预期正在成为影响资产价格与货币市场的重要因素

与以往相比,2002年财政政策的一个新特点是明确提出要继续发行长期国债。2001年,我国已经尝试性地发行了两期分别为15年期和20年期的长期国债,这是我国首次发行债期超过10年的国债。两期国债都采用了固定利率的方式,尽管规模都不算很大,但引起了市场和政策研究领域的普遍关注。

长期国债采用固定利率,这其中包含有很重要的经济信息。显然,长达15至20年的国债固定利率表达的是政府、财政对长期利率变动趋势的基本预期。这个基本预期在很大程度上将对货币资本的价格和实物资产价格产生重要影响。

利率是货币的市场“价格”。一般说,利率要受到货币市场供求关

系、社会物价水平、汇率及外币利率等因素的影响。从一定意义上说, 2001年发行的长期国债所选择的固定利率水平反映的是政府对我国长期经济运行过程中货币供求关系的基本判断、对通货膨胀率变动趋势的基本判断以及对人民币与外币之间汇率变动关系的基本判断。毫无疑问, 政府通过财政性经济行为所表达的预期一定会在很大程度上影响社会各方面利益主体的经济预期及经济行为, 从而一定会反过来影响到货币市场的利率变化。

利率不仅是货币资本的“价格”, 而且还是实物资产价格变动的基础。人们投资实物资产总是要获取高于银行利息的收益。当实物资产的投资收益水平高于银行利率时, 人们的经济行为将倾向于以币求“货”, 反之将倾向于以“货”求币。因此实物资产的市场定价原则之一, 就是参照银行利率水平倒算。简单说就是, 把多少钱存入银行可以获得与投资实物资产相等的收益, 这部分资产就值多少钱。由此可知, 长期国债选定的利率水平实际上还表达了政府对长期资产价格变动趋势的基本预期; 或者说, 形成了对实物资产价格市场表现的一个重要影响因素。

迄今我国所发行的长期国债规模仍很小, 在国民经济总体的债权债务关系中所占比重尚远不足以对双方的利益均衡产生重要影响。但财政预期正在成为影响资产价格与货币市场的重要因素已经无需质疑。随着长期国债规模的进一步扩张, 其影响力将进一步显现出来, 财政政策也将由此获得更多手段和更大调控空间。

财政手段正在成为化解改革成本的基本措施

从我国的实际情况看, 经济发展对改革的依赖程度很大。人们共识, 扩大内需以及实现稳定增长的根本途径是深化改革。当前, 调整地方、企业以及个人等多方面经济主体的经济行为, 关键是调整社会利益关系和化解改革成本。从目前的趋势看, 在我

国积极的财政政策中, “积极”的含义将更多地体现于合理承担改革成本上。

在当前的改革进程中, 迫切需要化解的改革成本集中于三个方面。一是社会保障体系改革过程中的个人账户“空账”问题, 二是银行等金融机构的市场化过程中原有体制遗留下来的巨额不良资产处置问题, 三是国有经济有进有退的战略性调整中国有资产的账面价格与市场价格无法衔接的问题。解决好这三个问题是改善社会经济预期、化解经济运行风险、实现产权流动以及优化国有经济布局的关键, 也是实现经济良性运行的关键。

社保基金的“空账”问题是一个体制性的遗留问题。早在1999年, 党的十五届四中全会文件中就已经明确地指出: “要采取多种措施, 包括国有资产变现、合理调整财政支出结构、开拓社会保障新的筹资渠道, 充实社会保障基金。2001年, 减持国有股充实社保基金已经在实践层面展开。尽管由于措施不完善等原因, 国有股减持遇到了较大的市场阻力, 但从长远看, 这一改革是不能回避的。在2002年的改革进程中, 可能需要有更多的财政手段创新来化解这一重大改革成本。

在“国企三年脱困”的过程中,

化解银行不良资产、剥离企业债务负担的“债转股”政策发挥了重要作用。但截至目前为止, “债转股”形成的、滞留在国有商业银行下属的四大金融资产管理公司手中的股权仍达1.4万亿元, 还未找到顺畅的产权流动通道。妨害这一改革发展的关键障碍在于, 在银行、阶段性持股的金融资产管理公司和新的产权投资主体之间缺少一个改革代价的承担者。从一段时间来的政策研究思路看, 通过一定方式, 例如发行可转换债券等, 由财政承担起这个代价恐不可避免。

当前, 我国向社会主义市场经济转变的改革已经走到了产权市场化的阶段。加入WTO后的最大挑战不在于产品市场的竞争, 而在于产权市场的竞争。资本市场上减持国有股的问题, 从根本上说也是要解决国有股的全流通问题。党的“十五大”以来, 随着实践不断发展, 国有资产能不能卖的认识已经趋于统一。人们基本共识, 国有产权的市场化流动是“抓大放小”和调整国有经济战略布局不可缺少的必要环节。但随之而来的是国有资产的账面价格与市场价格无法衔接, 即产权市场化过程中的国有资产定价问题。实践已经证明, 国有资产转让价格不能低于账面净资产的要求很难为市场所接受。应当明确的一个认识是, 国有资产的保值增值是就国有资产的整体而言的; 在产权的市场交易过程中, 单笔交易价格高于或低于净资产是符合市场经济原则的。因此, 在这一改革进程中, 我们还需要在财政理论与实践上有更大的突破和创新。

当然, 我国财政政策的战略职能并非仅仅体现在上述四个方面。从广义上说, 在调整区域间发展不平衡过程中的财政转移支付制度、在推进城市化与完成工业化补课任务中的财政性基础设施投资、为维护国家经济安全的石油战略储备、为调整竞争秩序而采取的财政援助下的资本退出政策等, 都具有明显的战略意义。

(作者为国务院发展研究中心市场经济研究所副所长、研究员、经济学博士)

