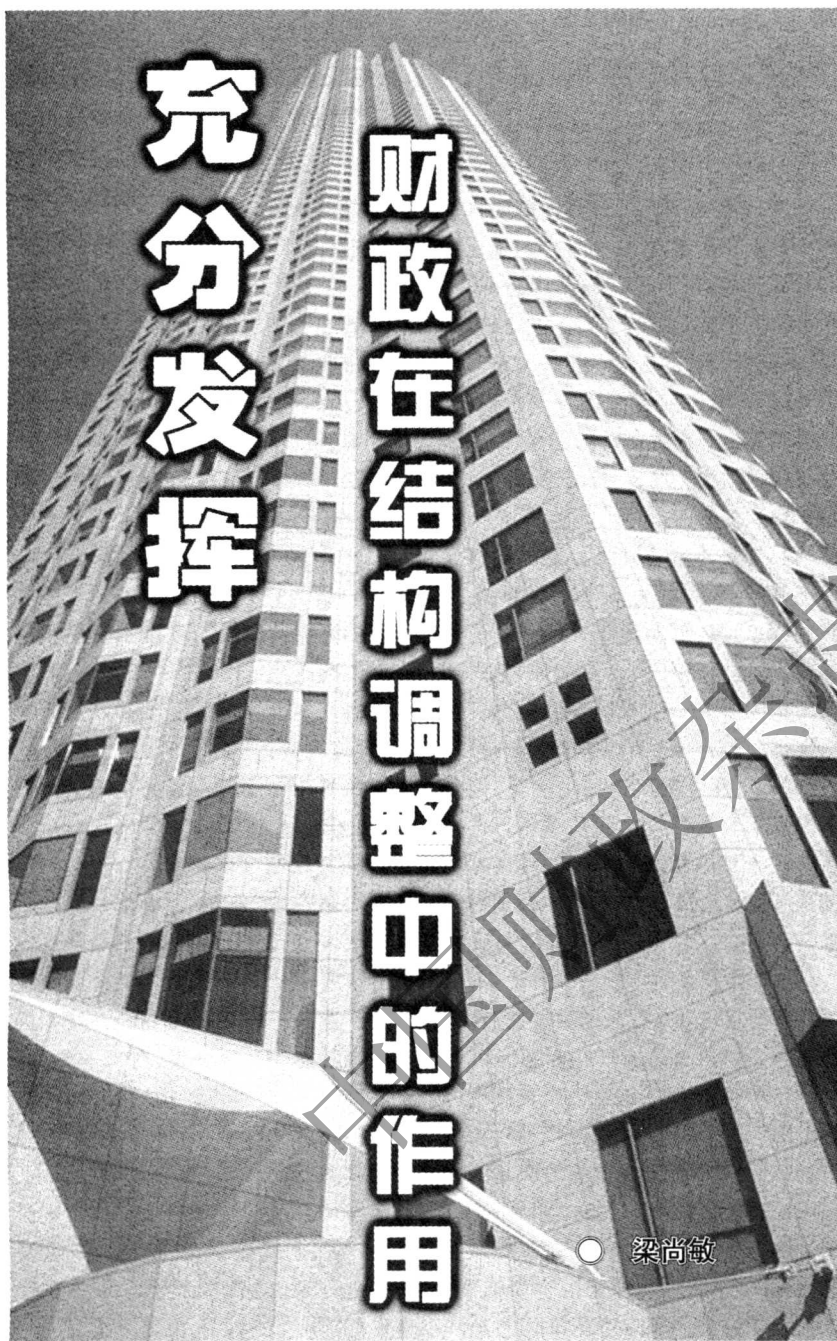




一、把结构调整作为发挥财政职能作用的一项战略任务来抓

世界科技革命的突飞猛进,生产力的空前发展,一场全球性的经济结构调整正在迅速兴起,各国改体制、改政府、抢占新兴科技制高点的竞争,业已进入新的阶段。这昭示着我们,国内宏观经济运行和财政改革,总量问题固然重

要,但面临突出的是加快结构调整,必须把它置于发展的首位,作为一项长期战略任务来抓。其原因:

1. 国内买方市场的形成、有效需求不足、就业压力加大,国企改革艰巨、地区差距扩大、财政困难尚待缓解等,很大程度上是由于产业结构不合理、供给结构不适应、需求结构不对路、财政收支结构“错位、越位、缺位”甚多、国有企

业结构“战线过长、布局过散、规模小、效益差”所致。更深层次地说,是我国长期低水平重复建设和盲目投资布点的必然结果。

2. 经过近 20 年的改革开放,我国经济总量已跃居世界第七位,但生产要素市场、农村市场发育滞后,资产重组和流动性差,再加上调整结构不及时,各种结构性矛盾日益突出。

3. 宏观经济运行已从资源约束型转为需求约束型,政府的管理也由原来的供给为主转向需求为主方面来。这表明拉动经济增长的最终消费、总投资、净出口三大因素的需求管理及其结构的调整,已成为主攻方向,且短期内难以攻克。

4. 我国城乡经济二元化结构的特征,决定了农业工业化、产业化,农村城镇化的任务很重,用高新技术改造传统工业、提高其在国际国内市场的竞争力决非易事,而第三产业和高科技产业开发受到各种条件约束,不下大力气改变和调整现有结构安排,只会拖经济发展和市场化的后腿,其危害怎样估计也不为过。

财政作为政府配置资源的不可替代的手段、收入公平分配的有效砝码、宏观调控的基本工具,政府可以通过充分发挥财政的职能作用,大力调整过时的不合理的比例关系,为优化结构开辟通道。例如,为扩大内需,财政加大对基础设施投资的力度,一方面要与优化投资结构相结合,重视发展多元化投资主体,重视政府引导和启动民间投资的作用;另一方面则应减少、直至取消财政对一般性竞争领域的投资,从而转变财政支持经济增长的方式,实现支出结构的比例关系合理化。又如,推进税费改革,旨在使财政的公共收入体系,包括税制结构、收费结构进一步合理和规范化,其中主体税种和辅助税种结构的选择,非税收入(含以政治权力为依托的收费、以产权为依托的收费、以国家信用为依托的国债收入)及其结构的理顺,对增强政府宏观调控能力、整顿分

配秩序、减轻社会负担等,均有积极的影响。财政主动为调整结构服务,是保持经济快速、健康、持续发展的需要,是迎接国内外各种挑战的客观要求。

二、结构调整的基本依据及其优化

为充分发挥财政在结构调整中的作用,有必要对结构调整的理论与实践特别是其基本依据及其结构优化问题加以科学的认识与把握。

1. 结构调整的性质。包括战略性调整、整体性调整、开发性调整、升级性调整、适应性调整、超前性调整、同步性调整等。调整的目标不同,性质不同,所采取的方式、手段、措施也会有区别。我国改革开放以来所进行的以公有制为主体、多种经济成分共同发展的所有制结构调整,是一次史无前例的整体性、战略性调整。我国产业结构经历了“大跃进”时期和“洋跃进”时期两次“重型化”的超前性调整,吃了不少苦头,教训深刻。进入上世纪90年代以来,国家又开始理顺基础产业和加工工业关系,推动产业结构合理化,使一、二、三产业增加值在国内生产总值中的比重,由1978年的28.1:48.2:23.7变为1998年的18.49:2:32.8,产业结构开始朝着升级和高级化方向发展。

2. 结构调整的组成。现代经济是一个多维、多变量、多层次、多因素纵横交错的复杂系统。因而用系统、层次的观点认识结构的组成,十分重要。从我国的实际出发,它至少包括产业结构、供需结构、积累(投资)结构、分配结构、就业结构、城乡结构等。在每一结构的内部,又可分层次地有其自身的内部结构,如农业总产值结构,1978年分布于纯农业、牧业、渔业的比重为80:15:1.6,1998年变为56.2:30.8:9.6。又如分配结构内部,包含着财政收入结构、财政支出结构、三者利益分配结构等。表明财政调整结构,应分系统、层次进行,不能乱调、错调,甚至“空调”。

3. 结构调整的目标。从总体上保

证结构调优(优化结构)、调新(使结构提高创新含量和形成新的比例关系)、调高(工业结构高级化),具有普遍性,在某些特定领域,还应促使结构调大(如企业组织结构调大)、调强(支柱产业结构调强)。例如,为制止地区产业结构趋同化的蔓延,必须根据各地的比较优势,选择可行的调整结构目标,形成各具特色的合理的产业布局结构。又如,财源结构的新老、主次、大小等的调整,存在着新兴财源接替老化财源、次要财源上升为主要财源、财源大小转化等多种结构性调整,目标的选择具有特殊性和多样性。

4. 结构调整的方式。结构调整的力度,可以有微调、小调、大调、普调、区域调、主动调、被动调等多种方式的选择,这要根据国内外环境、时间、地点等不同条件而定。有些为了保持稳定,宜于实行微调、小调;有些若不改频道、不进行普调,便不足以使结构优化,则需要果断地采取大调或普调的办法。这样才有利于把结构调整产生的震动缩小到最低程度,有利于结构调整做到事半功倍。

5. 结构调整的手段。一般说来,采用经济的、法律的、行政的手段,综合运用各种经济杠杆进行结构调整是可以有所作为的。例如,国家为放开搞活国有中小企业,促使其在满足多种社会需求、创造更多的就业岗位等方面起多重作用,采取改组、联合、兼并、租赁、承包和股份合作制、出售等多种形式和手段,就可以使它们转变为混合所有制、集体所有制、个体和私营等非国有经济成份,形成新的企业组织结构。至于运用财政贴息支持国有企业技术改造、运用加大出口退税支持出口贸易的增长等,都是产业结构、产品结构调优的有效经济手段。

可见,做好结构调整这篇大文章,是一门需要把自然、技术、经济知识多方面综合运用的大学问。在经济发展进一步信息化、网络化、数字化的今天,结构调整朝着现代化的方向迈进更具

有举足轻重的作用。

三、怎样充分发挥财政在结构调整中的作用

我国建立适应市场经济要求的公共财政基本框架,正在逐步深入展开。它为调整结构、创新制度提供了新的契机。

首先,运用积极的财政政策,特别是适度发行国债,增加对基础设施投入、大力促进技术进步、加快产业结构调整等,可以将扩大有效需求与增加有效供给很好地同结构调整结合起来,从而有利于全面实施加强第一产业、提高第二产业、发展第三产业和高科技产业的优化结构调整目标,并带动投资结构、消费结构、财政收支结构等结构性调整。财政政策作为体现政府意图、引导市场有序运行的体系,它包括税收政策、预算政策、投资政策、国债政策、支出政策等在内,是结构调整的有效结合部,只要运用及时和得体,便可以从不同方面推动结构调整朝着合理化和优化的方向发展。例如,正在实施的财政贴息政策,采取全额贴息或部分贴息等多种形式,引导企业和民间资金投资于基础产业和基础设施,支持企业技术进步和高新产业技术开发,对产业结构、产品结构、企业组织结构调整,均产生明显的效果。

其次,结合培育新的经济增长点、财源增长点,逐步消除产业结构调整滞后、结构升级迟缓的梗阻,是一条重要的通道。现在淘汰一大批纺织、煤炭行业中的落后生产能力,关闭一批“五小”(小炼油厂、小火电厂、小钢铁厂、小玻璃厂、小水泥厂)企业,就是为了引导资源配置到高效方面来,以加快产业结构升级换代的步伐而采取的果断措施。必须看到,我国一个省能生产的产品,各省都有;而难以生产的“四高”产品(高附加值、高加工度、高技术含量、高市场占有率),则谁也没有。这种产业、产品结构的趋同化,是造成经济质量不高的直接原因。对此,政府必须以市场

为导向,以效益为中心,引导有利于形成新的经济增长点、财源增长点的行业、项目、产品,进行深度开发,使之在结构优化的基础上运行。一些地方创造结构调整的“加减乘除”新经验,也值得借鉴,这即是:大力开发新技术、新产品,培植新的经济增长点、开拓新的消费热点,是结构调整的加法;采取淘汰、破产一批落后、亏损的行业或产业,让它们退出市场,使资本存量由低效率企业向高效率企业集合,变成结构调整的骨干力量,这是结构调整的减法;政府集中财力扶优扶强,变资源优势为经济优势和财源优势,发挥名牌产品、优势企业集团的潜力,通过收购、兼并、控股、债转股等多种方式,实现低成本扩张,使结构快速、倍数升级,发挥 $1+1>2$ 的整体效益,这是结构调整的乘法;引入人均新技术装备水平、人均资本有机构成水平等按劳动者人均数进行比较的方法,衡量结构升级换代的程度高低快慢,这是结构调整的除法。通过这种方式,正确处理优势和劣势、整体和局部、当前和长远的关系,扬长避短,趋利避害,以长补短,发挥结构出效益、出速度、出水平的最大功能。

再次,围绕财税制度创新,寓结构调整和素质提高于创新过程的始终,时机和条件均已成熟。我国财政支出范围、支出顺序、支出方式,长期以不变应万变;财政供养人口过多、经营性事业包揽过多、不合理补贴投入过多,且有增无减,实际上与制度不当、不齐、不力密切相关。制度作为社会经济关系和社会经济行为的规范体系,一旦松弛或失去约束,包括结构调整在内的目标就会乱套。如果制度不能及时创新,体制不能统分适度,结构调整就会“放空”。因此,根据各个领域发展变化的新情况,如农业生产领域的农业产业化、农村城镇化、农业工业化的到来;工业生产领域的改组、改制、改造和产业结构升级的加快,建设领域的扩大农田水利、交通通讯、居民住宅、高新技术产业的投入,流通领域及各类市场的放开、

放活,分配领域的增加居民收入、减轻企业和农民的不合理负担,消费领域的居民消费结构改变和新的消费热点的形成等,一要重组结构,二要创新制度,三要突破体制束缚,四要多方协调配套,这样才能使包括税收制度、预算制度、财政支出制度、国债制度、住房制度、社会保障制度等在内的制度体系推陈出新。体制作为制度的中心,方能真正为扫除结构调优、调新的各种障碍,积极为发展生产力服务。我们的任务是瞄准结构的升级和高级化,既创新激励制度,又创新约束制度,把这两方面的创新,融合于结构调整的始终,贯穿于提高经济素质的全过程。

最后,建立稳固、平衡、强大的国家财政,是新世纪开局和随后改革和发展的一项宏伟而艰巨的任务。它所解决的问题,千头万绪,但从我国实际出发,以调整和优化结构作为突破口,坚持“五个联动”是可行的。

(1)突出科技驱动。知识和信息已成为发展经济的基础,政府在推进以知识为资本发展经济、以科技作为第一生产力发展经济等方面,起着越来越重要的作用。市场经济发达国家的科技成果转化率高达60—80%(我国只为10—15%)、高新技术产业的产值占工业总产值达30—40%(我国只为8%)。据预测,全球未来农业新增产值的5/6、工业经济增长的70—80%都将依靠科技进步来实现。因此,依靠科技生大财、依靠科技调优结构,将是一条必由之路。

(2)坚持内需启动。随着世界经济全球化、一体化趋势的加强,特别是我国加入世贸组织后,国际间竞争的压力只会加剧,为此实行坚持内需启动为主、外需为辅的经济增长战略,是促进财政经济快速、稳步、健康发展的可靠选择。现在多方面启动以政府为主体的社会投资和消费需求、扩大以农民为主体的需求(住宅、教育、农用车、家电等)、增加城镇居民为主体的需求(汽车、住房、通讯等),有着巨大的潜力,关键是供需结构、市场结构、就业结构等

加大调整力度,制度创新跟上,内需的扩大和发展,财源、税源结构的合理化,便将为之一宽。

(3)依靠改革推动。我国经过20年的改革开放,GDP增长4.5倍(按不变价格计算);财政收入提高了8.6倍(按现行价格计算),人均财政收入增长5倍以上;居民收入水平提高4倍以上;城市化水平由12.5%上升至30%等,均得益于改革开放所取得的硕果。虽然现在结构性的矛盾、有效需求不足的矛盾、赤字和债务的矛盾等,纵横交错,特别是经济整体素质不高、国有企业困难多、再就业压力大等,这类艰巨任务的解决,仍然只能依靠改革去推动,舍此无其它捷径。

(4)强化管理带动。现代化管理包括目标、战略、速度、结构、技能、方法和手段等七要素。必须建立科学的管理制度和管理体系、规范的工作程序 and 操作方法、严格的监督制度和法规体系,促进粗放式管理向集约化管理过渡,非规范化管理向规范化管理过渡,传统管理向现代管理过渡,这也是结构调整实现调优、调新、调高的必要条件。

(5)注重外向拉动。积极拓展国际市场,努力增加出口,最大限度地发挥外需对拉动经济增长、调整结构的作用,注重外向型经济对带动我国经济上水平的积极作用,并根据国内外宏观经济环境变化,审时度势地把内需、外需的主辅关系协调好。

实践表明,财政调整结构,重在引导、疏导以及必不可少的制导,这是财政宏观调控发挥对经济增长的支持力,保持社会经济稳定的基本功所在。为此,必须在构建有中国特色的公共财政基本框架的攻坚过程中,确保政府的作用与可支配的财力相适应;必须综合运用现有的优势,在结构调整中再造新优势;必须善于抓住新一轮结构调整的历史性机遇,使之成为整个财政经济发展的动力,实现可持续发展的良性循环。

(作者为中南财经大学教授)