

加大实施积极财政政策力度 促进国民经济持续稳定发展

○ 项怀诚

最近,中央根据我国经济运行中出现的新情况,在全面分析国际国内形势及其变化趋势的基础上,决定采取以进一步加大实施积极财政政策力度为重点的一系列宏观调控政策措施,促进经济增长。其内容主要包括:

——增加发行长期国债,适当扩大中央财政赤字,保持投资需求的较快增长。新增国债资金主要用于在建的基础设施项目、一些重点行业的技术改造、重大项目装备国产化 and 高新技术产业化、环保与生态建设以及科教基础设施等。

——增加低收入人员收入,提高机关事业单位职工工资,促进居民消费。包括提高国有企业下岗职工基本生活费、失业救济和城镇居民最低生活保障的水平;增加机关事业单位职工工资收入,以及相应提高企业离退休人员待遇。

——调整部分税收政策,支持出口,鼓励投资。进一步

提高部分出口商品的退税率;合理调整固定资产投资方向调节税;对国家鼓励的技术改造项目的国产设备投资,实行按比例抵免企业所得税的政策;选择适当时机,开征新的税种,鼓励个人消费和投资。

上述政策措施有三个明显的特点:一是力度大。与去年相比,这次不仅采取了扩大投资、增加职工收入等扩张财政支出措施,同时还大幅度调整了部分促进出口、鼓励投资、刺激消费的税收政策。这种同时采取多项有力的宏观调控政策的做法,显示了中央解决当前经济问题的决心和魄力。二是影响广。增加基础设施投入将带动相关产业生产的增长,并为经济发展增添后劲;提高机关事业单位职工工资和增加低收入人员收入,可以直接拉动消费;调整有关税收政策,将使一些企业减轻负担,并有利于扩大投资需求

体系。

李岚清在讲话中要求各级财政部门要抓住“三讲”教育的机遇,加强财政干部队伍建设。在新的历史时期,财政作为体现政府主要职能、实施宏观调控的综合部门,肩负着促进经济和社会发展的重要任务,在改革开放和现代化建设中扮演着重要的角色。当前,“三讲”教育正在各部门、各地区逐步展开,这是加强领导班子和财政干部队伍建设的难

得机遇,财政部门一定要结合“三讲”教育,深挖存在问题的思想根源,强化理想信念教育,树立唯物主义正确的世界观、人生观、价值观和全心全意为人民服务的思想。要教育广大财政干部以高度的政治觉悟投身财政工作,做老实人,办老实事,讲老实话,忠于职守,勤政廉政。对歪风邪气和腐败现象要敢顶、敢查、敢斗争,只有这样才能保证党的路线、方针、政策的贯彻落实,才能做好财政工作。

和促进出口,这对促进国民经济持续快速健康发展必将产生广泛而重大的影响。三是任务重。进一步加大实施积极财政政策力度,中央财政赤字要增加,债务规模将进一步扩大;地方财政也要增加支出,减少部分收入,这在当前各级财政都很紧张的情况下,任务是相当重的,我们肩上的责任也更大了。对此,我们一定要清醒的认识,自觉地把思想统一到中央文件的精神上来,切实履行好职责,把中央有关加大实施积极财政政策力度的各项政策措施落到实处。

(一)要统一对加大实施积极财政政策力度决策的认识。在有效需求不足,财政按照“相机抉择原理”,根据经济形势发展变化的实际需要,通过扩大财政支出和调整税收政策等手段,刺激需求,使社会闲置资源得到充分利用,促进经济保持持续快速健康发展,是国家财政宏观调控的重要职责。各国的实践经验还表明,启动内需不可能一蹴而就,而且如果措施和决策不够及时果断,错过时机,需要的时间会更长,付出的代价会更大。

去年以来实施的积极财政政策,对扩大内需、保持当前经济社会发展的良好势头,起到了非常重要的作用。实践证明,中央的决策是完全正确的。但今年3、4月份以来,国际国内形势又发生了一些新的重大变化,突出的表现是出口和利用外资明显下降,国内有效需求不足的矛盾全面显现。如果不及时采取有力措施,形势会越来越严峻,去年下半年以来经济回升的好势头就难以继续保持下去,甚至出现下滑,国有企业改革和发展将面临更大的困难,财政增收的基础难于稳固,金融风险进一步暴露,企业下岗人员增多,势必影响到社会稳定的大局。将来再被迫采取行动所付出的代价会更大。在这种情况下,中央果断决定加大实施积极财政政策的力度,进一步促进经济增长,这是一个必要而正确的选择。我们必须从保证经济发展和社会稳定大局的高度来认识这次加大财政政策力度的经济和政治意义,统一思想,统一行动。

(二)要正确处理好落实积极财政政策措施和确保预算平衡的关系。据初步测算,这次出台的调整收入分配政策的各项措施,除少部分可以由企业和社会保险统筹基金承担外,绝大部分要由中央和地方财政负担。这无疑会给地方的预算安排和财政收支平衡带来一定影响,困难和压力不小。但同时也要看到,采取这些措施,有利于促进经济增长,带动税收的增加,再加上下决心切实加强收入征管,取消一切违反规定的减免税和先征后返、即征即返,调整支出结构,必保的支出才有可靠的资金来源,地方预算平衡才会有更加坚实的基础。因此,各级财政部门要同心协力,千方百计地统筹安排好各项支出,确保这项宏观调控政策措施落到实处,以发挥预期的调控效应。

(三)要积极组织财政收入,努力做到应收尽收。确保财政收入的稳定增长是政府履行各项职能的前提。特别是

随着社会主义市场经济体制的建立,财政担负的宏观调控任务越来越重,客观上要求财政收入能力不断增强。因此,保证财政收入的稳定增长,逐步提高财政收入占GDP的比重,是当前和今后一个时期财政工作的重要任务。今年年初预算确定的支出重点很多,预算安排本身就比较紧。加大实施积极财政政策的力度,一些项目的收入会减少,一些项目的支出要增加,除了国债专项资金安排的支出外,都必须靠调整支出结构和增加收入来解决。能否完成和超额完成今年的财政收入任务,不仅关系到各项重点支出的保障,而且直接影响到中央文件精神贯彻落实。因此,我们必须站在促进经济持续稳定增长,保持改革、发展和稳定大局的高度,做好今年的财政收入组织工作。

当前在抓收入工作中必须澄清以下几种模糊认识:一是认为中央加大实施积极财政政策的力度,增发国债,财政少收一些影响不大。我们知道,增发国债是中央为扩大内需,促进经济增长而采取的专门措施,其资金的使用范围和方向都是特定的,是绝对不允许挪用的。而年初确定的预算收入,都已相应安排了支出,如果收入不能超额完成任务,支出就无法保障,不仅政府的各项职能将难以正常履行,也势必影响中央精神的贯彻落实。二是认为目前经济处于通货紧缩阶段,财政应该减税,不应该再强调抓收入。这种认识实际上似是而非。按照经济学的一般原理,在经济紧缩时期,减税是促进经济增长的一个重要措施。但是否采取这一措施,不同国家在不同时期和不同税制情况下,办法和力度是会有所区别的。这次中央为了进一步鼓励投资和促进消费,对一些在通货膨胀时期制定的抑制投资和消费的税费政策及时作了调整,这是十分必要的。但应看到,当前我国既不具备大规模减税的条件,而且从目前企业税收负担和国际市场购买力因素看,也没有必要那样做。况且宏观政策的调整与放松收入征管、放任收入流失是两个不同性质的问题,绝不能混为一谈。税收政策根据经济发展需要可以调整,但偷逃骗税在任何情况下都是不允许的。如果不依法治税,从严征管,就无法创造良好的企业公平竞争环境和良好的经济运行秩序。三是认为这几年税收增长很快,该收的已经收得差不多了。实际上,当前偷税、逃税现象依然严重,越权减免、擅自批准先征后返等问题也很普遍,收入流失比比皆是,因此,增收潜力仍然很大。我们一定要理直气壮地强化收入征管,严禁在国家统一法规政策之外,乱开减免税的口子,严厉打击各种税收违法犯罪行为,坚决堵塞各种收入漏洞,认真清理欠税,确保完成和超额完成全年的财政收入任务。

(四)加大支出结构调整力度,确保重点支出需要。加大实施积极财政政策力度,对我们调整财政支出结构提出了更为紧迫的要求。如果我们不调整支出结构,不把一些不应由财政负担的支出剥离出去,加大实施积极财政政策

力度的各项措施将无法落实,各项重点支出需要也将难以保证。因此我们必须按照当前经济发展的需要和建立公共财政框架的要求,下决心对支出结构进行调整,继续做好重点支出工作。一是削减行政事业经费规模,努力降低政府运转成本,提高政府工作效率。目前全国约有3000多万吃“皇粮”人员,其中三分之二是事业单位人员。必须在政府机构改革和事业单位改革的基础上,抓紧重新界定财政支出范围。除确保科教等事业支出外,其它事业经费安排要逐步落实每年削减三分之一的政策要求。科学教育方面的不合理开支同样要压缩。二是逐步减少对竞争性领域的财政投资。除了对企业技术创新安排部分贴息资金外,财政一般不对企业进行直接投资,一般竞争性领域投资的资金来源应通过市场解决,财政应逐步退出这一投资领域,改变政府在市场上“与民争利”的状况,为各类企业公平竞争创造良好的外部环境。三是重新建立财政支出优先次序,淡化并逐步取消具体支出项目与收入增长挂钩办法。按照公共财政的要求,合理确定财政支出的优先次序,确保政府机构运转、国家安全、科学教育、社会保障、基础设施建设等重点支出的资金需要。同时,今后不再批准新的支出挂钩项目,并制止一些部门擅自要求地方财政按比例安排配套资金的做法。

(五)管好用好国债资金,充分发挥资金使用效益。各级财政部门在国债资金的使用过程中,一定要树立责任意识、效益意识和风险意识,切实管好用好国债专项资金,这是保证加大实施积极财政政策力度发挥预期效果的关键。国债转贷资金的安排要与地方偿还能力相适应,配套资金无法落实的地方,不能安排新的转贷项目。基础设施建设项目和补助资金优先安排中西部地区,补助标准也要高于沿海地区,在转贷利率、期限上实行差别政策。各地在资金安排使用上要注意与科教兴国战略、可持续发展战略以及产业结构升级等结合起来,建设项目必须经过严格科学的论证,坚决杜绝“三边工程”、“胡子工程”和“豆腐渣工程”。各级财政部门要积极参与财政投资项目的审核,切实加强对资金和项目的源头控制,督促落实配套资金,监督转贷资金的使用情况。凡财政性资金投资项目,包括这次转贷项目,工程概算和竣工财务决算必须经过财政部门审定。财政部门要以资金的流动为主线,对建设项目的资金使用实行全过程的监督管理,严防资金被挤占、挪用和损失浪费。对查出的各种问题要责令有关单位进行整改,否则将停止相关财政资金的拨付。对违法违纪的责任人要依法追究行政和刑事责任。

(六)采取有力措施,积极支持国有企业改革。财政部门在国有企业改革发展中负有重要的责任,要充分认识中央关于搞好国有企业改革发展战略措施的重大意义。这次中央采取的一系列宏观调控政策措施,无论是增加投资,扩

大消费,还是支持出口,归根到底,都是支持国有企业深化改革、走出困境的根本性措施。因此各级财政部门一定要按照中央精神的要求,认真落实支持国有企业改革发展的各项政策措施。

首先,要千方百计筹集资金,确保国有企业下岗职工基本生活费和企业离退休人员养老金的及时足额发放,为国有企业深化改革和发展创造必要的条件。要按照国务院确定的“三三制”筹资原则足额安排财政负担的资金,对特困企业财政还要“兜底”。对部分困难地区和老工业基地,中央财政下半年将给予适当的补助,但补助资金的分配要与地方的资金安排情况和工作实绩挂钩。当前,财政部要积极主动配合计委、经贸委、人事部、劳动和社会保障部门,制定和完善社会保障资金的筹措和具体管理办法,加快建立有中国特色的社会保障体系。同时,各级财政都要配合劳动和社会保障部门加大再就业工作力度,积极推进社会保障制度改革,进一步扩大社会保险覆盖面,提高社会保险费征缴率,并加强社会保障基金的财务管理、监督工作,尽快将社会保险基金纳入单独的社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理,保证基金专款专用。建立和完善社会保障体系,确保社会保障资金的支出是今后各级财政的重要工作,希望大家认真重视起来。

其次,要继续清理涉及企业的基金和收费项目,进一步减轻企业负担。下半年财政部将会同有关部门公布取消一批对企业征收的基金和收费项目,适当降低收费标准。各级财政部门要积极会同有关部门认真做好贯彻落实工作,坚决把国有企业的负担降下来。

第三,要致力于促进国有企业改革发展的制度创新。这是搞好国有企业的核心。就财政部门而言,当前促进国有企业制度创新,重点应放在建立科学合理的国有资产监管和营运体系、企业绩效评价制度和收入分配制度上。按照“政企分开、有限授权、自主经营”的原则,建立国家授权经营制度,明确国家与国有企业的权责利关系;通过产权界定、产权登记、产权转让监管、资产评估等基础管理工作,规范产权转让行为,推动资产合理流动,防止国有资产流失;建立和完善同经济效益稳定增长挂钩的国有企业的个人收入分配制度,更好地调动国有企业经营者和职工的积极性;建立和完善统一、公平的税收和财会制度,促进公平竞争;建立行之有效的财会监督体系,促进国有企业规范管理和依法经营。在引导国有企业积极进行制度创新的过程中,财政将改变以直接投资方式支持国有企业改革和发展的做法,对国有企业符合产业政策的项目,逐步采用参股、贴息等多种方式,分散投资风险,降低企业融资成本。此外,要精心组织,继续做好税费改革工作。加强对金融机构和政府债务监管,防范财政风险。