

到农村征求对产品的意见。包括产品功能、价格、质量、营销等方面的意见,让农民对产品品头论足。二是到农村召开一些看样订货会、展销会,与农民签订一批供货合同,使产品适销对农。三是广泛应用产销联营、合同订购的办法,组织工业品直达农村,减少中间环节。四是减少产品功能,尤其要减少那些至今在农村还用不上的“超前性”功能,以降低成本,尽可能以价廉实用的产品供应农村。五是实行赊销服务,特别是对那些贫困农村,应允许农民现时购货、“秋后算帐”。

第四,发育小城镇,培育大市场,让工农、商农心底交融,默契配合。小城镇是连接城乡的桥梁,发育小城镇,无疑为工业品下乡提供了重要载体。浙江路桥工业品市场就是以镇兴市、不断发育的典型。如何以镇兴市?我认为,一要搞好小城镇规划布局,注意大市场在小城镇的布点、建设,尽可能在农村人口多而聚集的城镇设市;二是在建设小城镇时,规划建设好农村流通网点和必要的配套设施,科学建立农村电网,道路、自来水、运输工具、闭路电视系统的建设都应纳入小城镇体系之内,合理建设,有序安排。三是工业生产企业应下伸销售、修理网点,直接为农户服务,为农民解忧。四是培育新型流通组织,让其在工业品生产中与农民心贴心。法国的农业合作社、英国的市场公司和日本的农协何以驰名世界?关键在于他们的“双重”功能,即一手帮助农业出售农副产品,一手向农民提供生产、生活资料及其他服务。这对我国农村也很有借鉴意义。我们的一些乡镇近年也成立了一些民间流通组织,应一手推销农产品,一手销售工业品。农村民间流通组织来自农民,熟知农民需求,引导他们扩销工业品可起到“近水楼台”的作用,有利于城乡市场“连心桥”的架通。四是引导部分企业按照区位优势条件设立产品定销、直销点,以点带钱、以线带面,形成辐射型的农村销售网络。

(作者单位:江西上饶地区行署办公室)



财政宏观调控是政府利用适当的财政机制并通过一定的手段,使微观经济活动符合宏观经济目标的政策运作过程,是政府为实现宏观经济目标而经常利用的宏观调控工具之一。财政宏观调控政策可分为两种类型:其一是自动的财政政策,主要途径是政府通过制定富于弹性的个人所得税制度和公司所得税制度、失业救济金和各种社会福利性支出制度、农产品价格保护制度等,建立一种能够随着经济周期变化自动调节经济的财政机制,即在经济高涨时,个人所得税和公司所得税自动增加,而失业救济和各种社会福利开支以及政府用于农产品价格保护的支出则自动减少,而经济衰退时上述制度则会

呈反向变化;其二是主动的财政政策,是政府根据经济形势的变化而主动采取的调控措施,其主要途径是调整政府支出水平、发行公债、变更税率、改变税收起征点或减免税条件、修正转移性支出的有关规定等等。

一、我国近 20 年的财政宏观调控实践及其影响

近 20 年来,我国的财政宏观调控政策的两次比较大的突破,促进了国民经济的快速发展。

1. 减税让利政策的积极作用及其体制性后果

80年代初至80年代中期,我国正处于改革开放初期,经济增长面临的主

要问题是供给不足,产品短缺,宏观经济管理刚刚开始从高度集中的计划经济模式向市场经济模式转轨,货币政策机制还很不健全,财政自身的自动稳定器功能也不具备。在这种情况下,中央政府为了调动企业和地方政府的积极性,一举突破了过去长期实行的高度积累、高度集中的财政管理方式,连续多年采取减税让利的政策措施。这一措施有效地激发了地方和企业的积极性,促进了投资的迅速扩大和经济的快速增长。1981—1985年,中国经济年增长率平均达到10.7%。

在此期间实施的利改税和财税体制改革,基本上承认了减税让利政策实施后所形成的财政分配格局,从而以法律形式将短期财政调控政策融入到了长期的财税体制之中。这一做法导致了两种结果:一方面,新的减税让利的政策措施对经济的刺激作用逐渐递减;而另一方面,政府财政收支的相对规模不断萎缩,财政收入占GDP的比重和中央可支配财政收入占全国财政收入的比重逐年下降。1980—1997年,我国财政收入占GDP的比重由25.7%下降到11.6%,中央可支配财政收入(包括中央本级收入和地方净上缴收入)占全国财政收入的比重由51.2%下降到28.8%。

2. 主动的紧缩政策与被动的紧缩效应

90年代初期,我国经济在经历了十余年的高速发展和短暂调整后,又进入了新的超高速增长期。1992—1995年,GDP年增长率均超过10%,其中1992年和1993年最高分别达到14.2%和13.5%。与此同时,通货膨胀高居不下,1993—1995年,社会商品零售物价指数均超过10%,1994年最高达到21.7%。为了抑制通货膨胀,防止经济进一步过热,中央政府果断采取了财政、货币双紧政策。财政紧缩措施主要包括整顿支出秩序,削减支出规模,压缩财政赤字,1996—1997年,中央预算赤字规模每年减少100亿元。这些措施

最终促成了“高增长、低通胀”局面的形成。1997年,各项主要经济指标均回落到正常水平,经济增长率回落到8.8%,通货膨胀水平回落到0.8%。

就财政而言,实际上的紧缩局面早在80年代下半期就已开始显现。一方面因为收入弹性不足,自减税让利后形成的财政收入占GDP比重下降的趋势持续经年,财政支出的规模也相应下降,1986—1992年,财政支出占GDP的比重由21.6%下降到14.0%;另一方面因为政府(包括政府所属的经济和科教文化事业机构)规模逐年扩大,政府运转费用特别是人员经费不断增加,经济建设支出相应压缩,1986—1992年,经济建设费支出占财政总支出的比重由52.6%下降到43.2%(1997年最低达到31.3%)。财政正由“建设型”向“吃饭型”转变,有些地方甚至连行政事业人员的吃饭工资也保证不了。这就是被动的财政紧缩。

二、对当前财政宏观调控政策的经济分析

1. 实施积极的财政政策是我国财政宏观调控成功实现转变的重要标志

1998年政府为了应对亚洲金融危机所带来的困难,刺激需求,启动经济,采取了增发国债、扩大支出、增加基础设施投资等一系列积极的政策措施,这是我国财政宏观调控在新形势下的一次重大突破,它显示我国财政管理方式已经发生了根本转变。

(1) 1998年实行扩大支出、增加投资等积极的财政政策,与以前的财政宏观调控有着非常不同的意义。就80年代初期的减税让利措施来看,其改革的意义比调控的意义大;就90年代的财政紧缩政策而言,被动的紧缩先于主动的、以调节供求、启动经济为目标的财政宏观调控实践。

(2) 尽管自1994年财税改革后,我国财政收入弹性有所改善,财政收入占GDP比重下滑的趋势逐渐得到遏制,但

到目前为止,财政收入占GDP的比重仍然很低,财政收支形势仍很紧张。在这种形势下,政府仍能根据宏观经济形势的变化,打破多年的紧缩局面,采取了积极的财政政策。这种对传统管理方式的突破表明:一种能够根据经济形势变化灵活调整的财政政策机制已在我国初步形成。标志着我国的政府财政已经实现了从计划经济下简单的直接管理方式向市场经济下复杂的间接管理方式的转变。

2. 当前财政宏观调控政策的经济意义

第一,增发国债、扩大支出,不仅能直接增加社会需求,而且能间接带动社会需求的扩大。在经济相对收缩时期,运用财政政策的最有效措施就是增加政府支出。财政支出的增加不仅能直接增加社会需求,而且能带来工资和利润的增加,刺激个人消费和企业投资,拉动相关产业,从而间接增加社会需求。

第二,通过增发国债,增加基础设施投资,作为短期措施具有长期的积极意义。这次通过增发国债筹集的资金并非用于一般加工工业或楼堂馆所建设,而是专项用于包括农田水利、铁路交通、邮电通信、城市基础设施、城乡电网建设与改造、长江黄河中上游水土保持和植树造林等重要方面的基础设施投资。它不仅能够产生刺激需求、快速启动经济的短期效果,也有利于改善我国基础设施整体水平不高的状况,促进经济结构调整,形成长期效益。

第三,增发国债是目前促使储蓄转化为投资的必要和有效的手段。目前中央银行的基础货币发不出去,居民储蓄增加较多,商业银行资金存差(存大于贷)很大,利率水平不断下调,物价总水平下降的趋势已持续数月。在这种情况下,政府选择向商业银行发行专项长期国债,不仅财政成本较低,而且可以借助财政之手,促使储蓄尽快转化为投资,相应解决商业银行资金贷不出去的问题。增发1000亿元国债除了可以

直接将这些储蓄转化为投资外,还能通过补充和增加建设项目资本金,为银行扩大贷款创造条件。据测算,1 000 亿元国债资金的使用大致可以使银行增加配套贷款 1 000 亿元。从这方面看,这次实施的财政宏观调控措施也有利于改善商业银行的经营状况,化解金融风险。

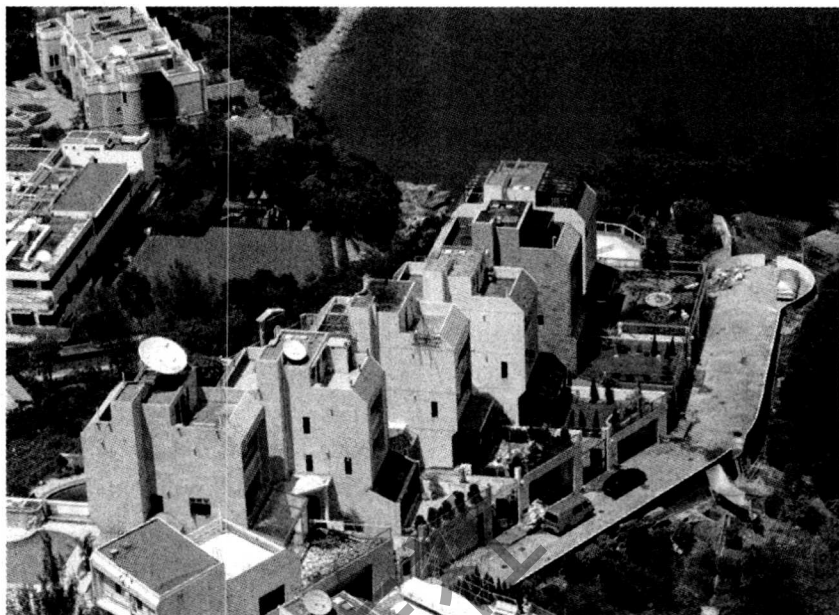
第四,调整进出口税收政策可以帮助我国外贸企业开拓出口市场,扩大利用外资规模。在短期内,亚洲市场难以很快恢复,中国必须尽快拓展欧洲、非洲和美洲市场,以扩大出口。提高出口退税率,正是提高我国产品在上述市场竞争力的必要措施。亚洲金融危机以后,我国是亚洲经济中最大的一块“安全岛”,对国际游资最具吸引力,在这种情况下,对国家鼓励发展的国内投资项目和外商投资项目进口设备,在规定范围内,实行免征关税和进口环节增值税的政策,可进一步加强中国经济吸引外资的优势。

三、我国财政宏观调控的进一步深化

为促进财政宏观调控的进一步发展与深化,今后一个时期,我国财政体制改革与财政制度建设必须特别关注以下几个方面的问题:

1. 健全财政政策工具,完善反周期财政政策机制

从近 20 年的财政宏观调控实践来看,我国财政宏观调控体系明显存在政策工具不健全的问题。首先是自动的财政政策工具不健全,目前我国的自动财政政策工具中,除农产品价格保护制度外,其它工具均存在较大缺陷。公司所得税制度因为是比例税,所以不能对经济周期产生显著的反调节作用;个人所得税受到目前经济发展水平和经济货币化程度的限制,征收面窄,征收程度不高,能够对经济周期性变化施加的影响很小;社会保障制度还不健全,政府没有建立雄厚的社会保障基金,年度预算中可用于个人救济金和社会福利



的支出额度不大,且相对固定,不能随着经济周期的波动而显著变化,其对经济的调节作用也非常有限。因此,财政自身还不具备自动稳定器功能。其次是可资主动财政政策选用的工具有限。自实行减税让利的财政改革以后,国家财政收入占 GDP 的比重大幅度下降到 11% 左右,中央财政可控财力占全国财政收入的比重也下降到 30% 以下,这种状况使中央政府在经济增速下滑时不能实行大幅度减税政策,只能采取发行国债、扩大支出的措施,而发债规模也要受到政府还债能力(它与政府特别是中央政府的可控财力直接相关)的制约。

为了强化政府宏观调控能力,首先必须健全财政政策工具,当前应致力于建立社会保障制度,待经济增长稳定后,逐步改进公司所得税制度,加强对个人所得税的征收管理,改善税收对经济增长的弹性,提高财政收入占 GDP 的比重,逐步形成健全有效的财政政策工具体系。在此基础上,根据经济形势的周期变化,适时采取有效的财政政策调节经济,逐步健全反周期的财政政策机制。

2. 提高对就业目标的关注程度,支持国有企业改革和经济结构调整

从我国近 20 年的财政宏观调控实践来看,过去的财政宏观调控政策都大多将注意力集中于增长和抑制通货膨胀方面,对就业问题关注的力度显得不够。随着国有企业改革、经济结构调整和整个社会就业制度改革步伐的加快,在目前乃至今后一个相当长的时期里,我国的就业形势将趋于严峻,对我国经济和社会发展的影响将变得越来越重要。财政调控必须对此予以更多的关注,将就业指标和通货膨胀、经济增长一起加入财政宏观调控机制中,即当失业率上升到一定水平时,就采取适当的财政政策实行逆向调节。

3. 谨慎把握调控时机和力度,减少调控的负效应

实践证明,上述财政宏观调控是必要的,也是有效的,但不是万能的。因此,我们必须谨慎使用这种财政调控政策,在确需实施财政宏观调控时,也要把握好调控的时机和力度,以防止政策滞后或带来负效应。如果时机把握不当,就会延长经济衰退或过热的时间;如果力度把握不当,就不易达到调控效果,或带来负效应,如为抑制衰退而导致过热,或为抑制过热而带来需求不足。都可视为政策实施的力度过当。

(作者单位:财政部综合司)