

实施积极财政政策 促进地方小城镇建设

○ 胡定荣 万善志

国债资金的使用效益是指降低国债用于弥补非生产性赤字的比重,而提高其用于生产性建设支出的比重,以形成“以债养债”良性循环的局面为最终目标。

2. 优化国债结构。这是提高国债管理水平的要求。一是适当增加短期和长期国债。根据国外经验,西方发达国家的短期国债(一年期以下)在全部国债中约占40-50%,这既利于筹集资金,又利于扩大央行的公开市场业务,更好地发挥国债作为财政和银行结合部的功能。而发行长期国债,可以缓解偿债压力,加强财政使用资金的连续性,尤其是在目前银行利率水平很低的情况下,更是发行长期国债的大好时机。二是丰富的国债品种。随着经济的发展,应继续增加国债的品种,满足居民不同层次的投资需求,应考虑发行社会保障债券、建设债券、储蓄债券等多品种的专项债券。特别值得提出的是,社会保障的建设与基础设施的建设在一定程度上对经济发展的作用是相同的,二者都是经济发展中生产要素的基本保障,所以发行专门用于社会保障的国债或社会保障专项国债可以和专门用于基础设施投资的国债起到异曲同工的效果。

3. 降低国债的筹资成本。国债的筹资成本主要包括国债发行利率、手续费、以及券面印制费和债务资金的在途占压费用。侧重点应是降低国债发行利率。通常来说国债的信用高于银行信用,所以发达国家国债利率低于银行存款利率,但由于历史以及体制上的原因,我国的国债利率却高于银行存款利率。由于短期内很难改变这种制度,所以建议国债利率应适度下调到与银行存款利率相当的水平。在目前的经济背景下,国债利率可继续下调到与银行利率水平持平或略低的状态,以有效降低国债成本。

4. 积极的财政政策不应只是扩大国债发行,应是一个综合的、系统的政策手段组合。如可以通过税收的结构

近年来中央多次提出,一定要十分注意加快小城镇的建设,逐步用现代化工业交通,现代化商业服务,现代化教育科学文化事业把他们武装起来,作为改变农村面貌的基地。朱镕基总理在今年的《政府工作报告》中进一步强调要加强小城镇建设。本文就小城镇建设与国家财政发展问题谈一些看法。

一、我国小城镇发展现状

我国80%以上的人口在农村,长期被束缚在有限的土地上,进行着传统的农业劳动。改革开放尤其是近十年来,生活在县城以下经济圈内的8亿多农村人口,商品生产和商品交换意识大大增强,推动了全国小城镇的建设和发展。但是,与世界平均水平和建立市场经济要求相比,还有不少距离。

与产业发展现状不相适应。80年代以来,我国产业结构变化较大,第一、二产业呈明显下降趋势,第三产业比重上升较快。到1990年,一二三产业的比例分别为27:42:31。与80年代初比较,第一二产业下降了9.9个百分点,第三产业上升了9.9个百分点。从世界大多数国家已经走过的历程看,城市化程度与产业结构发展应该是同步的,或者略高于产业结构发展的水平。而

这一时期,我国城镇化程度大大低于产业结构的发展,与世界各国同时期相比,处于相当落后的水平。在工业发展的中期阶段,世界城镇化率一般为50%,而我国目前还不到30%。

与市场经济要求不相适应。由于城镇化程度低造成农村就业空间小,消耗水平低,巨大的市场购买力发挥不出来。加之人多耕地少,经营规模不大,劳动生产率低,成本高,制约着农业效益的提高,与市场经济发展要求很不适应。为了改变这种局面,国家提倡小城镇的建设和发展。这是因为,只有加快小城镇建设,才能把大量的人口吸引到城镇来,扩大就业容量,提高生活质量,发展文化教育,提高国民素质。

与未来发展趋势不相适应。从我国现阶段建成的小城镇来看,由于各地经济发展水平和财力差异较大,有的标准高一些,有的要低一些,总体上还是低水平的。与未来经济发展要求相比,还存在许多不相适应的地方。比如,有的基础设施技术起点较低,通讯设备简陋,供水、供电、供气能力不足,道路标准低下,工业污染严重等,这是今后一个时期必须努力改进的。

二、小城镇建设与财政发展的关系

调整、财政贴息、财政转移支付功能等多种政策手段,共同为扩大内需、启动经济发挥作用。李嘉图等价定理明确说明国债是推迟的税收。目前单纯采用透支未来资源的办法来进行短期投资,不仅不能有效调动民间投资,而且很可能产

生投资效益下降、投资质量降低的不良效果。必须充分发挥财政的杠杆作用,通过贴息、税收等手段进行结构性调整,撬动经济增长的牛鼻子,起到“四两拨千斤”的效果。

(作者单位:国家计委经济研究所)

——互为条件。发展小城镇可以大幅度启动消费。资料表明,我国农村居民消费的上升空间很大,1997年,农村居民人均收入1000-2000元的人口比重为41.2%,2000-3000元的24.25%,3000以上的为17.67%。处于第一种收入水平的农村居民,目前购买力约1600元,经过2-3年的能量积蓄,将会给农村集镇的工商业发展带来机遇;第二种收入水平的农村,其住房及各类耐用消费品正处在更新换代阶段,对城镇市场的扩大有很旺的渴求;第三种收入水平的居民,他们拥有38.2%的购买力和51.7%的节余购买力,这些居民的消费将为我国工业产品提供市场容量。据抽样调查,人均收入在5000元以上的农村,每百户拥有的电冰箱、摩托车、彩电、录像机、照相机、空调等商品的数量,与城市平均水平已相差无几,但消费需求仍有较大的上升空间。总之,对于我国8亿多农村人口来说,任何一种商品的购买率只要一个百分点,就形成巨大的商品需求,由此推动城镇市场容量的扩大,进而促进各类税收的增加。

——互为依托。发展小城镇可激活房地产业并带动第三产业。第三产业的发展可提供更多的就业岗位,有利于城镇规模的不断扩大,从而拉动经济持续增长。例如,广东省顺德市的“美的集团”,从一个只有5000元资本的镇办企业起步,现已发展成为拥有几十亿元资本,年销售额达50亿元的大型企业集团,每年上交各种税金数亿元,成为地方政府的财源支柱。美的集团发展带活了第三产业,为社会提供了大量的就业岗位,也使城市规模成倍扩大,这在广东乃至全国都是比较典型的。据有关部门测算,如果全国用5年左右时间,将1亿农村剩余劳动转移到城镇就业,不仅不会对农业带来任何影响,而且还可为农村增加约15%的收入总量,使国家财政收入在GDP中的比重提高3-4个百分点。

——互为基础。发展小城镇有利

于促进乡镇企业由分散走向集中。企业的相对集中,有利于企业开展技术合作,提高有机构成水平,从而提高经济效益和获利水平。一些地方的实践表明,城镇企业相对集中、内部有机构成相对较高的,才能在市场经济大潮中立足得脚,才会为国家财政提供不断增长的财力支持。这样,国家财政在进行一年一度的预算安排时,除保证重点支出项目外,还可从企业增加的收入中,安排一部分资金用于小城镇建设。道理很简单:没有城镇企业的发展,就没有财政收入的增长;没有收入的增加,支出增加就没有来源。因此我们说,建设小城镇与财政发展是互为基础的。

三、加快小城镇建设的政策建议

提高人口城市化程度是一个国家和社会进步的标志。我国的国情决定了要控制大城市的规模,合理发展中等城市,积极发展小城镇。针对我国城市化程度滞后于经济发展这一实际,必须把小城镇作为一项基本国策,清除小城镇发展中的体制和机制性障碍,适当扩大政府性投资,带动社会各方面投入,刺激民间投入和消费需求,促进国民经济快速发展。

第一、实施积极财政政策,加大建设小城镇的力度。发展城镇建设,涉及到整个经济布局的调整、流通渠道的疏通、服务体系的建立和综合配套政策的制定。但这并不是一县一市所能办到的。国家要以立法的形式将大城市市区规模予以冻结。同时,财政要从预算上调剂一部分资金用于发展小城镇、卫星城和旧城改造。要防止低水平重复建设,把改造和扩张的重点放在县城,依托区位优势,在沿路、沿江、沿边和城乡结合部逐步建成小城镇群体,促进城镇建设沿着投入——产出、少投入——多产出的轨迹发展。

第二、拓宽投融资渠道,多方筹集小城镇建设资金。据测算,如果全国每年转移2000万农业人口,大约需要投资1000多亿元。解决如此巨额的资金,单靠国家财政投资是很不现实的。

因此我们建议,除了适当增加财政投入外,银行应安排一定的专项低息贷款,作为启动资金,支持地方小城镇基础设施建设。有条件的地方,可吸收外国资本和国内大型企业参股、借贷或补偿分成等多种措施参与地方小城镇建设。同时,还应建立激励机制,提倡先富起来的个人自愿进行公益事业捐赠,鼓励个人资本投入小城镇建设,多渠道解决资金来源问题。

第三、放宽某些政策限制,完善小城镇建设的相关制度。现行农村土地使用制度规定,经批准在小城镇落户的农村人员,其承包土地和自留地由村民委员会收回。这种做法实际上起了限制农民进城落户的副作用。为促进小城镇建设,应逐步放宽土地使用权管理方面的某些限制,建立政府统一管理下的承包土地有偿转让登记制度,允许农民对承包土地的使用权进行转包、出租、入股或抵押,鼓励在小城镇务工经商、有稳定收入来源的农民自愿退出原有承包的土地,办理城镇户口进城定居。同时,政府要加强对土地使用情况的监督管理,对经营不善、长时间抛荒的承包者,要制定惩罚措施,或无偿收回所承包的土地。

第四、结合经济结构调整,走企业兴镇和科技兴镇之路。今后,发展乡镇企业要与城镇建设结合起来。新办的乡镇企业一般要建在小城镇规划的工业小区内,有条件的地方,要结合经济结构调整,逐步将原来分散布局的乡镇企业迁往工业小区。在重新布局、定位的同时,注重提高企业科技含量,推进乡镇企业二次创业。要按照建镇、办厂、修路和绿化、美化的思路,促进城镇、企业、科技共同发展。需要注意的是,小城镇建设不能一哄而起,要打破区域界限,严格按照经济规律办事,统一规划,合理布局。有条件的、符合经济发展规律的就上,暂时没有条件的,应积极创造条件,做到建一个成一个。

(作者单位:财政部综合司 湖南省常德市财政局)