



充分发挥财政在 稳中求进中的作用

中国管理科学研究院财经所

我国经济运行,在1996年成功实现“软着陆”的基础上,通过坚持改革开放,加大结构调整力度,呈现出宏观调控奏效、市场化水平显著提高、“高增长、低通胀”的良好态势,一个经济持续、快速、健康发展的新局面正在扎实地形成。在这种条件下,对国民经济继续实行稳中求进方针是有远见卓识的历史性战略选择。首先,是由我国正处于和将长期处于社会主义初级阶段国情所决定。因为解决人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的主要矛盾也好,集中力量发展社会生产力也好,既不能贪多图快,急于求成,超越阶段去办那些一时难以办到的事,也不能坐失良机,犹豫徘徊,慢慢来。必须是从我国现阶段的国力出发,并进一步解放思想,深化改革,走有中国特色的社会主义建设道路,使整个国民经济沿着速度适当、平稳发展的轨道前进。其次,

是经济体制转轨、经济增长转型的客观要求。为实现两个根本性转变,需要加大生产和分配关系的改革,使传统体制的弊端得到根治;需要加快生产力的发展,能够不断地登上一个大台阶。解决这些难点问题,既使经济整体素质得到改善,经济增长保持好的势头,又不延误多项改革,不影响扩大开放,当前唯一的选择只能是稳中求进。因为它正确处理好了稳定、改革和发展的相互关系,把三者科学地结合了起来。再次,是微观经济增效和宏观调控加强的有效结合。近年来,我国经济结构调整,虽取得了不少进展,但过去积累的矛盾尚未根本解决,无论是产业结构和所有制结构,还是分配结构和地区结构,都需通过深化改革进一步调整,以使微观经济具有真正的持续的活力,经济效益得到不断提高。这只有坚持稳中求进才能实现。同时,我国通货膨胀得到抑制,

物价进入稳定区间,金融和外汇市场保持稳定,本身就是宏观调控、稳中求进的体现。今后就业和生产的稳定增长、地区差距的缩小、收入的合理分配等,都需要把握宏观调控力度,不是过急、过猛的措施所能达到的。

总之,国民经济摆脱了长期困扰我们的大上大下、通货膨胀、投资膨胀不断的冲击,是来之不易的。而且建立社会主义市场经济新体制,并过渡到集约化经营管理,这种除旧布新的改革,难度之大可想而知。当宏观经济运行进入平稳轨道之后,怎样继续保持下去?怎样消除各种不稳定因素?怎样把握好时机和力度,切实解决好诸如结构调整、国有企业改革等难点问题?决不能走以往那种大干快上、大上大下的老路,只有稳中求进才是最佳选择。坚持稳中求进的方针就是要按照中央经济工作会议明确指出的要求办事:“稳,就是继续实行适度从紧的财政货币政策,抑制通货膨胀,稳定和加强农业,防止和化解金融风险,搞好社会保障,保持稳定的宏观经济环境和社会环境;进,就是国有企业改革、金融体制改革和其它改革要有新的突破,经济结构调整要有新的进展,解决社会热点问题要有新的举措,对外开放水平要有新的提高,国民经济整体素质和效益要有明显改善,在此前提下,继续保持一个较快的发展速度。稳和进是相辅相成、相互促进的。稳是基础,只有稳,才能更好地推进改革和发展;进是目的,只有进,才能更好地实现持久、牢固的稳。”这清楚地指明了稳中求进的内容、主攻方向及其相互关系,为跨世纪的经济发展指明了方向。

稳中求进对财政提出了哪些要求呢?

1. 实行适度从紧的财政政策。方针是行动的纲领,政策是确定行为的准则。通过适度从紧的财政政策为实现稳中求进方针服务是理所当然的事。适度从紧,并不是把一切正常合理的分配行为都卡住,或者是把一切必要的开支都紧“死”。如对基础产业和基础设施的重点项目投入、对农业这个重中之重的投入,还应适当予以增加;对建立粮食风险基金、副食品风险基金、战略储备基金等,还应适度予以保证等。因此适度从紧的财政政策,紧要紧在要害处(紧缩行政经费支出、紧缩一般性投资项目、紧缩公共开支的无限膨胀等),紧要紧在关键上(严格制止乱收费、乱罚款、乱集资、乱摊派,严格控制工资性分配的超高速增长等),紧要紧在总需求膨胀发生之前(制止财政资金体外循环、堵塞收入流失的漏洞、防止制度外的政府公共需求膨胀等)。这是一项稳中求进、求稳、求活、求效的积极的政策,是保持经济稳定、抑制通货膨胀、消除各种隐患的有效政策。现在有一种观点,认为当前需求不足,主张扩大政府开支,放松投资规模控制,显然这是从局部、个别现象所得出的不符合整体实际的结论,也与稳中求进方针、适度从紧的财政政策背道而驰,是不可取的。

2. 继续调控总量平衡和加大结构调整力度。我国经济

供求总量虽然已出现基本平衡,需大于供的差率已保持在正常的4—5%之内,但需求膨胀的因素、大上投资的压力,仍然是很强劲的,可以说,抑制通货膨胀不能有丝毫放松。如果考虑到财力供求总量的矛盾、财政入不敷出的缺口不小、财政支出的增长赶不上收入的增长等,财政调控需求的紧迫性和长期性,怎样估计也不为过高。至于产业结构的调整、财源结构的调整、财政收支结构的调整,尤其是保持农业的稳定增长、工业效益的提高、第三产业的发展,以及财政支出结构的合理化,更是一环扣一环地呈现在人们面前,非加大结构调整的力度不可。这是稳经济、稳财政,进而保改革、保发展的关键所在。

3. 大力支持国有企业建立现代企业制度的改革。为此应把国有企业改革同改组、改造、加强管理结合起来,抓好大的,放活小的,使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体,进一步推进企业技术进步,采取多种方式,充实企业资本金,培育和发展多元化投资主体,使政企分开和企业转换经营机制取得新的突破性进展。在建立有效的国有资产管理、监督、营运体系,健全社会保障体系、实施再就业工程等方面,国家财政提供必要的支持是义不容辞的,这也是促进国有企业改革,实现稳中求进的重要一着。

4. 把完善分配体制、机制、法制作为维护社会经济稳定的大事来抓。党的十五大提出把按劳分配与按生产要素分配(包括资本、技术、土地等生产要素)相结合,提出要逐步提高“两个比重”,这对分配关系、分配结构、分配方式都提出了新的要求,是实现稳中求进的一个重要所在,而正确处理国家、企业、个人之间,中央和地方之间的利益分配关系,也需要充分运用市场机制及时进行调整。因此,完善初次分配和再分配体制、机制和法制,协调城乡之间、地区之间、不同社会群体之间的收入分配关系,认真解决分配领域的种种问题,是一项巨大的系统工程,可以说任重道远,许多政策、体制、制度需要根据社会化、市场化分配的新变化,重新调整和构建。

5. 建立必要的财政后备,预防和化解财政风险,以促进经济的稳定和发展。在财政困难的条件下,有同志认为建立财政后备等于“画饼充饥”;有的又认为财政赤字不断,经济照样增长,有无后备无关紧要。这些都是似是而非的模糊认识。殊不知在以政府为主体的财政分配活动中,遭受各种自然的、经济的、社会的意外损失的可能性是客观存在的。而且金融风险、财政信用风险、自然灾害风险等,很大一部分最终都直接、间接地反映到财政风险方面来。如果疏于建立必要的财政后备,长期使财政后备被挤,一旦发生国家资财的种种重大损失,遭受多种风险的袭击,轻则使财政运行难以为继,重则严重破坏财政经济的稳定。邓小平同志曾指出:“我们要花几年功夫才能把国家财政放在稳固的基础上。这就要把后备力量放在各方面,要在各方面打底子。”(《邓小平

文选》第一卷第19页)表明分配上分光、吃光、不留有余地是最没有前途的。同时在财政越困难的情况下,越要精打细算,留足最低的财政后备。持恒才足以应变,后备基金形成体系才能防范和化解财政风险,这是稳中求进、居安思危的一种物质准备。

我国正处于世纪之交、继往开来的历史新时期,以什么样的姿态进入21世纪,是包括财政在内的所有领域应当回答和超前判断的主题。可以说,20世纪是我国奋起直追、走向振兴的世纪,而21世纪则是全面振兴,走向现代化的世纪。据此,财政至少可以采取如下措施,以确保稳中求进方针的实现:

1. 逐步提高财政收入的“两个比重”,以增强政府稳定经济的实力。1997年我国财政收入占GDP比重为11.5%左右,中央财政收入占财政收入总额的比重为48%左右,距离振兴财政的目标比重还比较远。出路就是调整预算外的财力,使之有序地进入预算内,搞好了可以提高4—5个百分点;加强征收管理,制止收入流失,以提高财政收入的“两个比重”;开辟新的财源、税源增长点,出台若干趋于成熟的税种,以扩展财政收入。这是解决国家财力严重不足的前提,也是保证社会经济政治稳定发展的重要条件。

2. 基本消除财政赤字、合理控制债务规模。迄今为止,我国财政赤字按国际通行口径计算(即将国债利息支出列入财政支出之内),呈上升趋势。我们现在是背着4300多亿元的国债(累计余额)在搞建设。1997年发行国债2476亿元,还本付息1916亿元,其余用于弥补赤字。据统计,1996年全国财政每开支100元,其中21.3元靠借债来解决。财政赤字居高不下,已成为“双刃剑”,威胁着财政的稳定,也影响稳中求进的实施,更不利于有效地调整结构。因此,在本世纪末基本消除财政赤字,同时把国债规模控制在可承受的范围之内,进一步完善国债结构,是调整和优化经济结构,并使之高级化的一项迫切任务。这需要大刀阔斧地缩小收支缺口,坚持开源节流,不发行赤字性国债,改变高投入、低产出、效益差的状况,逐步建立起稳固而平衡的财政。

3. 挖掘财力增长的潜力,使稳中求进建立在更加坚实的基础之上。一是改革国有企业,实施产权重组,使之成为新的经济增长点;二是发展非国有经济,包括集体、私营、个体、外资经济在内,扩大税基,增加收入;三是理顺税收和非税收入的关系,把土地有偿使用收入、基本建设收入等纳入政府非税收入范围,制止费挤税的变相收入流失;四是组织劳务输出,实施再就业工程,使富余的劳动力,有组织地在国内外增加就业,多创社会财富。只有采取多种方式和途径广辟财源,才能提高效率,增强财力发展的后劲。

4. 调整财政支出结构,严格财政支出管理,把过于膨胀的行政经费节减下来,把各种挥霍浪费坚决刹住。我国财政支出,以预算内投资占全社会固定资产投资比重为例,1980

年占28.1%,1996年占3.7%。预算内投资占财政支出比重,1980年占20.5%,1996年占7.7%,均已下降到最低点。其原因之一是行政经费增长急剧膨胀,1980年全国行政经费为66.8亿元,1996年达1041亿元,增长了14.5倍,而同期财政支出仅增长5.5倍,行政经费占财政支出比重,“六五”时期为6.8%，“七五”为8.8%，“八五”为11.9%,1996年上升为13.1%。截至1996年财政供养人员3673万人,比1978年增长82.3%(同期总人口增长27.1%)。财政供养人员占全国总人口的比重,1978年为2.1%,1996年为3%,原为50人养一个“吃皇粮”的人,现为30人养一人,按人头经费每年一万元计算,一年即需3600亿元,几乎占全国财力的近一半。据统计,1993—1996年,财政收入年均增量1000亿元中,用于供养新增人员的经费超过60%。与此同时,公款消费、挥霍浪费惊人。“八五”期间,会议费年递增47%,购置移动电话费年递增59%,购置小汽车费年递增27%,均大大地超过财政收入增长。这种财政支出60—70%以上用于“养人”,不仅挤了事业的发展,导致建设资金的奇缺,而且越来越成为财政的沉重负担,使收支缺口扩大,直至影响全局的稳定。为此,下决心大力调整支出结构,净化支出范围,确保支出重点,转变支出管理方式,严格支出管理制度,已是当务之急。全国不少省市结合政府机构精简和职能转变,压缩行政经费20—30%;实行政府统一采购制度,运用市场手段管理政府物料购买支出;推行行政经费下管一级等办法,以节约支出,制止奢侈浪费,开始取得初步成效,对实现稳中求进有显著作用。

5. 强化调节,规范分配,缩小差距。社会主义市场经济条件下,占国内生产总值的2/3分配归个人所得,是一种普遍现象。问题在于政府需要通过强有力的税收调节,把一个相当的部分再集中到财政手中来,这样既提高了财政收入占GDP比重,又调节了过高收入。所以,西方市场经济国家,个人所得税是一个极其重要的税种。1996年美国个人所得税占税收比重为38%,意大利为36%,亚洲国家平均也达12.7%,而我国1996年个人所得税仅占税收总额的2.7%(征收193亿元)。至于地区差距,全国最高、最低省(市)人均GDP差距,1978年为相差3.85倍,1995年扩大为4.54倍,人均财政收入差距也已扩大到相差14倍以上。说明加强分配的调节迫在眉睫。当前应采取的措施,一是强化个人所得税的征收,开征社会保险税等,以调节个人所得的分配。二是结合职工工资改革,把各种明补、暗补直接进入工资之内,同时减少国家对职工的住房、交通等统包性质的供给,按照市场化分配以制止个人收入分配在税制之外运行,建立一种新的个人收入增长与财政收入增长总体自动调节机制,使个人收入迅速成为政府财政收入的税基。三是建立科学的财政转移支付制度,包括向中、西部实行政策性优惠倾斜在内,以调节地区之间的差距。四是规范收入分配渠道、分配程序、分配

通胀变负对财政及 宏观经济的影响

——访北京天则经济研究所所长茅于軾

○ 本刊记者 石化龙

记者:改革开放的20年来,我们曾多次被剧烈的通货膨胀所困扰,并成为全民关注的经济热点。自1993年加强宏观调控以来,通胀指数连续下落之后,1997年零售物价涨幅平均只有0.8%,到年底已成了负数,今年1—2月零售物价涨幅为-1.7%。请问茅所长(以下简称“茅”),对此您是怎么看的?

茅:总的来讲,物价高了不好,低了同样不好。通货膨胀率下降是很受欢迎的事,所以过去的一年半以来,对宏观经济形势大多数人心怀喜悦。通胀变负,意味着不用付出劳动,银行中的存款和手中的货币就增加了购买力。有这种白

拣的利益,何乐而不为呢?对政府来说,一贯宣称要和通胀作斗争,而今有了真正的结果,当然认为这是一个了不起的成绩。在总结中国经济从过热到“软着陆”的成功经验时,人们总要提到通胀的大幅度下降。然而,对整个经济而言,负通胀并不完全是好事,它的负面影响超过正面影响。因为物价作为商品交换的符号,涉及到买卖双方的利益关系,必须统筹兼顾,不能偏袒一方。物价水平为什么降低?用经济学语言来说,是总需求小于总供给的结果。市场经济条件下,任何一种商品都有同样的价格规律,即供过于求时价格降低,供不应求时价格上涨。这一规律同样适用于物价水平,

制度,借以依法保护合法收入、取缔非法收入、整顿不合理收入、调节过高收入。正如党的十五大报告中所指出:“规范收入分配,使收入差距趋向合理,防止两极分化。”

6. 严格财政法治,健全财政财务监督,提高财政现代化管理水平。为使财政在平稳的轨道上运行,并进一步适应市场经济发展的需要,建立严格的财政立法、执法、司法制衡体系,维护有效的财政财务监督约束,提高财政管理的整体素质是政府理财实现法律化、规范化、制度化的客观需要。它

对扭转财政监督和管理的“松、散、乱、差”,对根治以言代法、以权乱法,都是不可缺少的良剂。我国财政管理水平低、效率不高,固然和队伍的素质相关,但管理思想、手段、方法落后,不可忽视。应该努力提高现代化管理水平,使之与市场化、信息化、综合化的大趋势相适应。

1998年是改革开放历经20年的历史性时刻,也是处于世纪之交的关键之年,我们必须乘胜而进,去夺取新的胜利。