

市场经济中财政应把握的三大目标

——市场经济与财政国际研讨会观点综述

◎ 谢 庚

财政政策的制定与实施,是财政参与宏观经济调控的基本手段。因此,制定清晰的财政政策目标,并选择实现目标的适用方式,是各国财政管理部门共同关注的。在不久前召开的“市场经济与财政”国际研讨会上,中外专家一致认为,财政政策目标主要应包括调控目标、分配目标和稳定目标三个部分。调控目标是指弥补市场缺陷,实现资源优化配置的财政政策目标;分配目标是指均衡财政分配,防止两极分化,促进地区经济协调发展的财政政策目标;稳定目标是指保持社会经济稳定增长的财政政策目标。

同时也强调,目标的具体内容,应根据本国经济的实际情况确定。

一、财政调控目标

中方专家认为,政府配置资源和市场配置资源是社会资源配置的两个基本方式,从当今世界各国的情况看,单纯的市场配置资源是不存在的。因为,社会需要的最终物品和劳务可划分为两大类;一类是可供私人使用的物品和劳务;一类是公共需要的物品和劳务。私人使用的物品和劳务,逐一对应于每一个具体的消费者,其他人不能同时受益,具有明显的竞争性,生产什么商品,生产多少;提供什么劳务,怎样提供,完全可以由市场来决定,政府不必介入其间。相反,满足公共需要的物品和劳务则只能作为一个整体向全社会提供,比如城市供水、供电、道路、桥梁等等,无论每一个消费者是否情愿,都只能共同享有这些物品和劳务,很显然,这类物品和劳务是具有垄断性的,不具有一般商品的共性,其提供的种类和数量,一般应由政府调节配置。至于在实际生活中,对那些介于两者之间的项目,可通过两种资源配置方式的成本与效益对比分析作出选择。

专家认为,中国财政政策目前在调控目标方面存在的问题主要是调控什么和怎样调控,因此,首先应当按照市场经济原则,对财政配置资源的内容和范围作出科学界定,把可由市场进行资源配置的内容从财政职能中剔出去,重点管理好应由财政配置资源的领域,具体操作上,应注重对这些方面资源配置的影响力,而不应当像过去那样大包大揽。目前,可以考虑将那些应由市场配置资源领域中的国有资产出售,转移到财政应当参与资源配置的领域中参股,以此实现财政配置资源领域的调整。当然,从整个宏观经济来讲,特别是企业改革尚未到位之前,国家财政还要对经济生活有较多的干预,以落实产业政策要求和宏观调控目标。泰国专家根据本国的经验教训建议,政府干预切忌全面铺开,应选择几个重要的领域,注重干预的质量。

二、财政分配目标

财政政策的分配目标是以均衡分配为目的的,它既包括税收政策,也包括支出及补贴政策,澳大利亚专家认为,税收政策当中影响公平的主要是两个方面的,一是税收优惠;二是管理疏漏造成的税收流失。他指出,税收优惠的最大弊端是侵蚀税基,使税收管理出现漏洞,而且会相应增加不享受优惠者的税收负担,影响公平竞争。他特别强调,对外国投资者,也不宜提供比国内投资者更为优惠的税收政策,这不仅因为特殊的税收优惠会导致国家之间的税收竞争,而且从实际情况看,影响各国吸引外国投资的决定性因素也不是税收因素,而是基础设施状况、政治环境、劳动力工资及生活费用等非税因素。因此,对税收优惠的范围应作严格限制,并尽可能减少管理上的漏洞。如果说财政政策的均衡分配目标在税收政策上的体现主要是一视同仁,减少特殊优惠的话,那末这一政策在支出上的体现则是不同的。德国专家介绍说,他们在财政资金分配上有一个重要原则,就是在整个联邦范围内,公民应享受大体相同的生活条件,但由于各地的自然地理及经济税收情况不同,必须在分配政策上有所差别,因此在德国《基本法》中规定,财力强的州要对财力弱的州进行资助,这是财政支出中均衡分配目标的具体体现。

与会专家认为,中国财政政策在收入均衡分配方面的问题是比较明显的:其一,税收优惠多、管理乱。这种情况虽然在中央加强宏观调控和新税制出台以后有了很大改观,但地方自定优惠政策的内在冲动并未消除,管理制度方面的问题也没有从根本上解决,特别是外商投资企业,还享受着远低于内资企业的税率优惠;其二,征管手段落后、税收流失严重,比如个人所得税,近年来虽然个人收入增长很快,但个人所得税却增长无几,会计核算不健全的小型、乡镇企业、私营企业及个体工商户的实纳税金与应纳税金之间也有很大差距,即使是在大中型国有企业,也存在偷漏、拖欠税收的情况。其三,在支出方面,以基数法确定的支出定额,存

在诸多不合理、不公平因素,分税制确定的转移支付制度,目前尚无科学可行的具体办法。此外,在出口退税、企业亏损补贴和价格补贴等方面也有不少管理上的漏洞。所有这些都程度不同地影响着中国财政分配的均衡性。中方专家建议,当前应结合财税改革,把财政增收的重点放在拓宽和落实税基,核实把握税源,严格税收征管上,并结合财税改革后的新情况,对税收优惠政策的适用范围和管理制度作出重新规定,尽快取消对国有企业的经营性亏损补贴,这不仅可以在客观上均衡各方面的税收负担,而且能够在不承担额外风险的情况下达到财政增收的目的。同时,要按照市场经济的要求,把一些应由社会、企业和个人负担的开支从财政中剔出去,严格按各级政府的事权确定支出,尽快实行“零基预算”制度,增强支出预算的科学性,并结合《预算法》的实施,硬化预算约束,防止预算执行中的分配不公。

三、财政稳定目标

维护经济和社会的稳定,是财政政策的基本出发点,因此,不仅财政政策的制定和实施要以稳定为前提,即使是解决财政本身的问题,也要尽可能采用温和的办法。英国专家介绍说,英国在近30年的时间里,除在60年代末和80年代后期出现过短时间的预算盈余外,因主要受凯恩斯财政政策的影响,大部分时间都是财政赤字,试图以此刺激有效需求解决充分就业问题,其结果不仅没有带来就业机会的相应增加和经济的相应发展,反而加剧了通货膨胀。后来,政府开始调整财政政策,实行量入为出,采用的主要办法是控制政府支出。他们要求管理各项支出的部门将支出控制计划具体到开支科目,如果增加某项开支,就必须同时削减其他开支,政府还为此成立了支出控制委员会。结果,不仅支出得到削减,而且还用结余偿还了一些债务。英国专家进一步指出,即使因某种特殊需要出现了财政赤字,也只能用发行债券这样的“非通货膨胀”方式来弥补赤字,不宜通过“透支”解决,而且发债的规模要以财政赤字的数量

为限,不宜过分,否则从社会抽走过多现金,会导致货币市场的严重扭曲以至崩溃。债务财政政策也是有害的。国家每年发一点国债用于重点建设是可以的,但不是多多益善。如果超过了国家的承受能力,后果将与赤字财政一样,会导致国民经济的恶性循环。他还结合英国英格兰银行的做法,认为国债发行要有透明度:一是要向社会公开发债的总额;二是要向社会公布非常规则的发行时间表,并避免在某一特定时间大规模举债;三是增加利率调整的透明度。这样做,既有利于人们作出投资选择,方便购买,又有利于防止集中发债时给金融市场造成巨大冲击。

中外专家认为,鉴于中国财政赤字和债务规模较大的情况,解决建设资金不足,比较规范、有效的办法是实行财政投融资政策。财政投融资是国家按照有借有还的原则筹集、运用和管理财政资金的一种方式,它既是国家进行经济调控的手段,又是政府配置资源的有效形式。韩国专家介绍,韩国政府自1961年和1962年分别制定了财政资金运用特别会计法和经济开发特别会计法以后,正式实施了财政投融资政策。1962年财政投融资收入占财政收入规模的22.7%占GNP的7.7%。从总体上看,在韩国第一、二、三个经济开发五年计划期间(1961年至1976年),政府财政投融资收入占财政收入规模的比例大体在20—30%之间。这一政策的实施,对扩充社会基础资本,支持不同经济成长时期的重点建设,促进韩国经济腾飞发挥了巨大作用。他认为,中国正处在经济起飞阶段,应借鉴韩国的这一做法。中方专家对此表示赞同,并认为,中国发展财政投融资事业,对弥补建设资金不足,缓解“瓶颈”制约,促进经济的协调发展具有重要的现实意义。专家们指出,财政投融资的基本特征是它的“政策性”,这是它同以盈利为目标的商业银行信用的根本区别,是商业银行信用无法取代的。中国现在的各种政策性银行,不管其隶属关系如何,同其他不同形式的财政投融资机构一样,本质是国家财政的组成部分,实际上从事的是财政业务,是政府的

财政投融资事业。中国既不能因目前的财政信用事业中存在一些问题而否定财政投融资,也不能因为财政投融资重要而忽视存在的问题,要坚持无偿分配与有偿分配相结合的理财思想,在服从国家金融管理和产业政策指导的前提下,积极整顿和发展财政投融资,切实加强管理,保证财政投融资沿着“政策性”的轨道健康发展。

与会专家指出,上述三个目标是财政政策的三个基本目标,其它如鼓励发展的目标、保护本国经济的目标、扩大出口的目标、抑制通货膨胀的目标等等,可以根据每一时期经济发展的需要灵活贯穿其间。但是,在财政政策的实施上必须注意两点:一是财政政策只是宏观经济政策的重要组成部分,只有同金融政策协调运用,才能收到较理想的效果。澳大利亚专家认为,金融调控对即期的宏观经济运行具有较大的影响力,最适合于抑制通货膨胀;财政调控则对国民经济长期、稳定、协调发展,满足社会与国家的多种公共需要,实现公平与效率的统一具有极其重要的作用。二者各有自己的特殊作用,不可相互替代,既不能企望用财政调控去实现金融调控的目标,也不能反过来,应当把二者的长处结合起来,加强配合,协调运用,形成合力,促进经济、社会的健康发展。中方专家对此表示赞同,并结合中国目前的实际进一步建议,要摆脱“大财政、小银行”和“小财政、大银行”的无谓争论,合理界定财政、金融调控的目标和范围,建立二者协调运作的机制。二是要保持财政政策的稳定性和间接性。澳大利亚专家认为,财政政策的朝定夕改不是件好事,它会使消费者和投资者产生某种不稳定感。因而,要尽可能地保持政策相对稳定。即使因某种特殊需要,在调整财政政策时也应非常谨慎,选择恰当的时机,讲究策略,尽量不对生产者和消费者产生直接影响。比如为影响经济活动,政府可更多地依靠财政支出政策间接达到目标,增税等直接措施对经济震动大,许多国家政府甚至因此而下台,因此一般不要采取。

(责任编辑 吴春龙)