



第八部分

财经文选

中国政坛杂志



中国财政杂志社

重要文章

新形势下的积极财政政策和公共财政改革

李岚清

实施积极财政政策和稳健货币政策,扩大国内需求,是以江泽民同志为核心的党中央为应对亚洲金融危机作出的重大决策。积极财政政策实施以来,我国经济一直保持持续快速发展的势头,财政收入也相应大幅增加。这充分展示了党中央和国务院在复杂经济形势下正确处理改革、发展、稳定关系,熟练驾驭经济工作的高超艺术,也是与全国各条战线的共同努力分不开的。全面认清新形势下实施积极财政政策的要求和特点,深化公共财政改革,对于继续保持经济社会发展的良好势头,具有重要意义。

一、认清形势,扩大内需,进一步发挥积极财政政策的作用

当前,我国经济形势总的看来仍然是机遇与挑战并存。经过二十多年的改革开放和发展,我国经济社会发生了深刻变化,已奠定了比较雄厚的物质基础。国内人民团结、社会政治稳定,市场需求潜力较大,抵御风险能力进一步增强,对外交往的回旋余地也比过去更大了。北京赢得了2008年奥运会举办权、成功举办APEC领导人非正式会议和正式加入世界贸易组织等,这些都极大地激发了全国各族人民的爱国热情,增强了民族自豪感和凝聚力。同时,也使我国的国际地位进一步提高,国内外对中国经济发展的前景更加充满信心。在世界经济增长明显减速的情况下,外国投资者纷纷看好中国市场,今年利用外资可望进一步增加。加入世界贸易组织将使我国更加广泛深入地参与国际经济合作与竞争,有利于促进经济合作与竞争,有利于促进经济体制改革和经济结构的战略性调整,提高国民经济整体素质和竞争力。这些都是当前经济发展的有利条件和宝贵机遇。今年开局良好,1~2月工业增加值同比增长10.9%,固定资产投资增长24.5%,实际利用外商直接投资增长28.4%,外贸出口增长14.1%(其中一般贸易出口增长19.3%)。

与此同时,我们要清醒地看到,当前经济发展也面临着严峻挑战。从国际上看,世界经济形势错综复杂,增长仍然缓慢,不确定因素还很多。在这种情况下,国际市场竞争更加激烈,贸易保护主义加剧。从国内看,我国加入世界贸易组织后,竞争力不强的行业和产品要受到较大冲击,一些企业甚至会破产倒闭,社会就业压力加大。同时,调整产业结构的任务还相当繁重,经济体制的一些深层次问题没有很好解决,都制约着内需的持续扩大和经济健康发展。因此,在当前好的形势下,一定要清醒认识和充分估计面临的困难和隐忧,积极采取各种应对措施。

扩大内需是我们必须长期坚持的战略方针。它体现了用

发展的办法解决前进中问题的重要思想。这个方针也是由我国的基本国情决定的。我国人口多,市场潜力大,经济发展必须立足国内需求,努力开拓和培育国内市场。为了确保我国经济持续增长,维护社会稳定,今年要继续实施积极的财政政策。在新形势下,扩大内需、继续实施积极财政政策,必须考虑采用新思路和新办法。要充实扩大内需政策的具体内容,转变积极财政政策就是增加国债投资的简单化观念,充分认识到积极财政政策是包括发行长期建设国债、运用税收政策、调整收入分配政策、实行财政贴息政策等在内的组合政策。要根据经济形势变化和宏观调控需要,正确把握积极财政政策的实现形式和作用力度,进而提高政策的实施效果。

(一) 注意扩大内需与培育内需相协调

发行建设国债以扩大内需,是这几年来实施积极财政政策的主要内容,今年还要继续实行。但不要以为发行国债的空间是无限的。国债资金主要来自老百姓的储蓄。目前居民收入水平不是很高,购买力在购房等方面已经分流了不少。所谓内需,包括投资需求和消费需求两个方面,最终要归结到老百姓的购买力。老百姓口袋里没有钱,就没有投资和消费能力,扩大内需就失去保证。因此,在扩大内需的同时,还要注意保护和培育内需。培育内需就要努力增加城乡居民特别是低收入者的收入。一是要进一步加强城镇社会保障体系建设,确保国有企业下岗职工基本生活费和离退休人员基本养老金按时足额发放,千方百计落实好城市居民最低生活保障制度。二是要继续增加机关事业单位职工的基本工资和离退休人员养老金。作出这一决策的着眼点是要增强人民的信心,提高人民的收入预期,培育和扩大内需。今年调资所需增加的经费,仍与去年第四季度增加工资的做法一样,除沿海发达省(市)自行负担外,其他地区都由中央财政负担,不增加地方特别是困难地区财政的支出压力。目前一些县乡拖欠公务人员的工资,我看有相当一部分不是财力问题或主要不是财力问题,而是工作思路和工作态度问题。否则,很难解释为什么一些县乡一方面拖欠工资,另一方面却又大兴土木,搞各种各样的“工程”。各级领导要高度重视这个问题,一定要严格按照“一要吃饭,二要建设”的原则,首先安排好工资性支出,不能置工资安排于不顾,搞所谓的“形象工程”、“政绩工程”。在严格定编定员的基础上,市、县级财政发放工资确有困难的,省级财政要通过转移支付予以补助;省级财政发放工资确有困难的,中央财政要通过转移支付予以补助。

培育内需,既要重视城市消费市场的培育,也要重视广大农村市场的培育。我国最大的市场需求在广大农村,农村

市场消费增长潜力很大。开拓农村市场的根本措施是增加农民收入,减轻农民负担,提高农民购买力水平。一是要加快农业和农村经济结构调整,推动传统农业向现代农业转变,以结构调整实现农民增收。关键是要推广现代农业科技和“公司加农户”、“定单农业”等方式,加快农业产业化。在这方面,陕西杨凌和山东寿光等地都取得了明显成效。二是要积极推进农村税费改革,切实减轻农民负担。今年要以中部地区的粮食主产省和农业大省为重点,进一步扩大农村税费改革试点范围。同时,要搞好农村义务教育体制改革,将农村教师工资上收到县统一发放,从根本上解决由当地农民出钱办教育、农村学校人员多、素质差、教育水平低等问题。尚未进行农村税费改革试点的地方,也要继续做好减轻农民负担的各项工作。三是要扩大退耕还林(包括还草、还湖)规模。国家为退耕农民直接补贴粮食、钱和种苗费,既可直接增加农民收入,又能促进农业结构调整和改善生态环境。这是一项利国利民的大政策,必须抓紧实施。四是要适时将财政投资的重点领域转向农村基础设施建设。在继续搞好农村电网改造的同时,加强乡村公路和小水利等公共基础设施的建设,既可增加农民收入,又可为挖掘农村消费潜力创造条件。需要注意的是,农村基础设施建设也不能搞一刀切、绝对化,不要片面强调村村通路、通电,有的村子花钱通路还不如搬迁。小城镇建设也不能搞“满天星”,主要应立足于完善现有县城和规模较大镇的基础设施。否则,将来又要进行二次调整,造成巨大浪费。

(二) 注意财政政策与货币政策相协调

财政政策与货币政策是政府实行宏观调控、扩大和培育内需的两大工具。实施积极的财政政策,必须要有相应货币政策的协调配合。四年来,我国发行5100亿元长期建设国债,银行配套贷款约1万亿元,建设总规模达2.6万亿元,保证了国债项目的顺利建设。今年要继续安排好国债项目的银行配套贷款工作。同时,要进一步加大金融对经济和社会发展的支持力度,增加对企业技术改造、中小企业特别是民营科技企业和农业结构调整以及助学贷款的信贷支持。银行要转变经营机制,调整和优化信贷结构,大力改善金融服务,正确认识和处理好防范金融风险与支持经济发展的关系。

(三) 注意保持投资力度与保证投资效果相协调

积极财政政策已经实施好几年,发债搞建设要特别注重投资效果。

2002年国债投资,主要用于在建的国债建设项目、西部开发项目、重点企业技术改造,以及南水北调、京津水资源保护工程、农村基础设施和教育、公检法司等方面设施的建设。基础设施建设不能过度超前,否则就等于把钱埋在地下,还要支付利息,这是一种浪费。技术改造也要避免盲目重复改造,避免以技术改造之名行重复建设之实,否则,与重复建设一样,危害很大。继续加强对国债资金使用、项目建设和工程质量的监督管理,严厉查处各种截留、挪用国债资金的行为。

(四) 注意扩大和培育内需与促进出口相协调

立足扩大和培育内需,绝不能放松出口工作。努力增加出口、开拓国际市场,在促进产业结构调整、创造就业机会、增加财政收入、保持国际收支平衡、维护国家经济安全

等方面都有重要作用。所以,增加出口又有助于扩大内需。要改革和完善出口退税机制,对生产企业自营或委托外贸企业代理出口的自产商品,全面实行“免、抵、退”税办法,外贸企业要在转变经营机制的基础上,逐步实行代理制。

(五) 注意调整经济结构与创造更多新的就业机会相协调

目前,我国由于经济结构的调整和国企改革等原因,确有许多下岗和失业人员,但另一方面,我们是从计划经济向社会主义市场经济过渡的发展中国家,在民营、个体经济方面还不发达,第三产业的比重也远远落后于发达国家,有许多事业和产业在我国还是空白或刚刚起步,创造更多就业机会,扩大就业仍有较大的潜力,各级政府都应把创造更多新的就业机会作为重大工作目标来抓,以有利于人民生活水平的提高、扩大内需和社会的稳定。

(六) 注意落实积极财政政策与防范财政风险相协调

实施积极的财政政策,并不意味着可以忽视财政风险。我们应当时刻有风险意识。老子所讲的“祸兮福之所倚,福兮祸之所伏”,很有辩证法。形势好时,要有一点危机感;形势不好时,要变压力为动力,增强信心。近几年我国经济持续快速健康发展的实践证明,实施积极财政政策本身就是防范财政风险的重要举措。因为一旦经济增长速度降下来,国家财政将会付出更大的代价。目前银行资金充裕,利率水平低,市场价格稳定,财政赤字和国债余额占GDP的比重都在国际公认的安全线以内,实施积极财政政策不会有大的风险。但我们要未雨绸缪,防患于未然。一是要把各项资金特别是建设国债资金管好、用好,发挥最大的使用效益。如果说有风险,我认为最大的风险就是国债资金的损失浪费。二是要研究解决地方债务问题。尤其是乡镇和村两级债务相当严重,有的已影响到基层政权的正常运行。各级地方党委、政府一定要高度重视,调查摸底,区分不同情况,采取相应措施,逐步清理、消化。还需要强调的是,国债只能由中央政府发行,地方政府不得发行地方政府债券。

二、提高认识,努力开拓,加快公共财政改革进程

财政既是一个经济范畴,又是一个政治范畴,事关治国安邦、强国富民。因此,推进与社会主义市场经济发展相适应的公共财政改革,不仅是一项重要的经济体制改革,而且还是一项重要的政治体制改革,有利于规范政府行为,促进政治稳定和社会稳定。我国1994年进行的财税体制改革和近几年进行的预算管理制度改革以及税费改革等公共财政改革,为建立现代企业制度,促进社会主义市场经济健康发展,壮大国家财政实力等发挥了重要作用,已经初步显示出公共财政的巨大政治、经济和社会意义。

19世纪末的美国苛捐杂税多,贪污腐败盛行,社会矛盾异常尖锐,使当时美国的资本主义发展面临巨大的挑战,美国在1880—1920年间进行了一系列重大的制度建设,包括建立了以规范和简化税收制度以及实行现代预算管理制度为核心的公共财政制度。也就是这个看似不起眼的公共财政制度,对美国后来的政治、经济、社会发展产生了巨大的保障和推动作用,规范了政府与企业个人的分配关系,提高了管理效率,遏制了腐败势头,改善了政府和民众的关系。

有人认为,如果没有公共财政制度的铺垫,就不会有后来的“罗斯福新政”及成效,甚至没有美国今天这样的发展。我国与美国建立公共财政的背景不同,也不能作简单类比,但其做法和经验教训值得我们借鉴。

正是站在建立和完善社会主义市场经济体制,促进我国政治、经济和社会全面发展的高度,中央决定,要建立有中国特色的公共财政。党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》和第九届全国人民代表大会第四次会议通过的《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,对建立公共财政框架提出了明确要求。党的十五届六中全会又把公共财政改革的许多内容作为加强和改进党风建设的治本措施,写进会议通过的《决定》中。这充分说明了我国建立公共财政的极端重要性。

最近,我们一直在抓行政审批改革和整顿规范市场经济秩序工作。在实际工作中深有感触的是,目前的行政审批之所以这么多,财经秩序之所以如此混乱,一些干部之所以违法乱纪,沦为人民的罪人,在一定程度上与我国尚未建立起一套规范的公共财政制度有密切关系。规范审批、整顿经济秩序,迫切需要财政制度的配合和保障。适应世界贸易组织的有关规则和协议的要求,一些税收优惠政策、补贴制度、采购办法等也都要按照公共财政的原则加以修订和完善。因此,建立公共财政不再是一个目标和方向,而是一项现实和紧迫的工作。

当前,推进和加快公共财政改革,要重点抓好以下三个问题:

(一)着力深化“收支两条线”改革

深化“收支两条线”改革,是建立公共财政最重要的内容。这几年,纪检、监察和财政部门一直在推动此项工作,探索和积累了不少好的经验,取得了明显成效。但现在强调的这项改革,已不同于原来以预算外资金财政专户管理为核心的收支两条线改革,而是取消收支挂钩(包括税收提成),将部门预算外资金全部纳入部门预算管理的全新意义的收支两条线,是编制综合财政预算的概念。在公安、环保、工商、计划生育等执法部门实行“收支两条线”改革尤其重要。这些部门不搞“收支两条线”,客观上会助长其职责扭曲。如环保部门,如果其经费靠罚没收入来维持,那么污染越多,罚款就越多,经费也就越充足,这就在客观上扭曲了环保部门的职责。其他行政执法部门也是如此。虽然这些道理是显而易见的,但长期以来并不为一些同志所理解,抓得很不得力。还有少数人只顾部门局部利益,不顾国家整体利益而抵制这项改革。

深化“收支两条线”改革绝不是一个简单的财政部门与其他部门财权的转移和重新分配问题,也不是财政部门要集权、收权问题。这是建立公共财政制度,促进我国经济、社会发展非进行不可的一项重大改革。它有利于部门切实转变职能,改进作风,从收钱、分钱等繁杂事务中解脱出来,把职责和主要精力真正转到经济调节、市场监管和社会公共事务管理上来,防止行政行为偏离党和人民的要求;有利于增强部门收支的透明度,维护政府和部门形象以及正常的财政秩序,防止出现乱收费、乱罚款、截留、挪用预算外资金、贪污腐败等违法乱纪现象;有利于预算内外资金等各种政府财政性资金的统筹安排,提高资金使用效益,促进部门间开

支水平的公平性。今年要在30多个中央部门实行“收支两条线”改革,并逐步全面推开。各部门都必须支持这项改革。各地也要加大“收支两条线”改革的力度。同时,财政部门一定要增强服务意识和保障意识,确保部门正常经费的足额安排与及时拨付。

(二)确保所得税收入分享改革顺利实施

这项改革,首先有助于打破市场封锁,避免重复建设。按隶属关系划分企业所得税,往往促使地方热衷于搞自己的小企业。今后对所得税收入实行中央和地方按比例分享,地方就会对各种投资来源的企业一视同仁了。其次,有利于防止一些地区搞所得税优惠的恶性竞争,有助于税制的公平与统一。第三,从政治、全局和战略高度看,这项改革不仅是利益格局的调整,而且是机制的转换和财政体制的完善,是公共财政改革的一项重大措施,是党中央、国务院按照“三个代表”重要思想要求作出的一项重要决策,意义重大而深远。

作为社会主义国家,我们要实现共同富裕。现在一些地区先富起来了,应当多贡献一些,支持和带动贫困地区发展。地区间协调发展,对于整个国家的经济发展和政治、社会稳定具有非常重要的意义。中央财政要按照公共财政的要求,不断完善转移支付办法。中央从所得税增量中多分享的收入,全部用于对地方主要是中西部地区的一般性转移支付,绝不用于中央本级支出。各地都要充分理解中央作出这一决策的重大意义,统一思想,不仅要算财政账、短期账,而且要算政治账、长远账,大力支持,认真落实,严禁造假。同时,省对下也要制定规范的转移支付制度,确保这项改革顺利进行。

(三)进一步调整和优化支出结构

近几年,各级财政部门在调整支出结构,确保工资、社保等重点支出方面采取了许多措施,也取得了重大成绩。要强调的是,调整和优化支出结构不仅是缓解财政困难、提高财政资金使用效益的重要措施,也是规范政府职能的迫切需要。各级领导一定要转变观念,真正把公共财政的思想贯彻到预算安排中,贯彻到支出结构调整中。凡是市场机制能够解决的事情,政府就不要去干预;只有当市场机制解决不了或解决不好时,政府才要管起来。公共财政体制下的财政支出范围主要是:国防、外交、公安、司法、行政管理、监察等国家安全和政权建设支出;科技、教育、农业、文化、公共卫生、社会保障、扶贫等公共事业发展支出;水利、交通、环保、生态等公益性基础设施建设支出;对经济进行宏观调控等所必需的支出,等等。财政支出结构调整的目的,就是要将财力主要用于满足社会公共需要和社会保障事业。

当前调整和优化支出结构的重点,是要坚决贯彻“一要吃饭,二要建设”的原则,保证事关国家安全和政权建设的重点支出,确保机关事业单位职工工资特别是教师工资按时足额发放,大力清理和压缩不符合公共财政和世界贸易组织规则要求的各项开支,减少、取消影响公平竞争的各种财政补贴。

公共财政改革意义重大而深远。各级党委和政府都要进一步提高认识,统一思想,增强紧迫感和使命感,切实加强对此项工作的领导,加快改革进程,确保“十五”末期建立起我国公共财政体制的基本框架。

(《经济日报》2002年4月1日)