

积极财政政策若干问题探讨

丛 明

积极财政政策实施以来,国内理论界和实际部门从各个层次、各个角度进行了多方探讨,现对有关问题的讨论予以评述。

一、积极财政政策的着力点是什么?

积极财政政策进入第二年,也就是1999年上半年,针对当时经济增长再度出现下滑的趋势,理论界和实际部门流行一种观点,认为现行国债支出主要是用于投资,特别是用于产业链条短、直接经济效益不显著的基础设施投资,其促进经济增长的作用不显著。与其这样做,不如把相当一部分国债用于较大规模地增加居民收入,以此营造新的消费热点,通过增加消费来促进经济增长。国债即使用于投资的部分也不要都集中在基础设施建设上,而要适当投入能较快产生盈利的加工工业,大力启动和支持民间投资。我们认为这种观点有欠妥之处。

首先,国债决不能用于增加工资等消费性支出。这是一般国家理财的通行准则,我国也不能例外。因为财政的工资性支出属于消费基金,在预算科目上属于经常性支出,即每年必须要支出的。而国债是通过增加预算赤字的方式进行筹集的,将来必须要还本付息。如果用国债来增加工资等消费性支出,就等于用赤字的方式来增加工资,这样财政将难以承受。例如,某年全社会增加1000亿元工资,那么今后每年至少要保证这1000亿元基数的支出,仅这一项支出就意味着每年都要发行1000亿元国债来弥补增加工资基数形成的缺口,财政赤字势必年年扩大,财政肯定承受不了。所以,发行国债只能用于经济建设,用于投资,在预算科目上属于资本性支出,这是一次性支出而不是经常性支出。此外,国债资金用于投资建设,将来项目投产形成经济效益后,是可以偿还或部分偿还的,但如果用于工资等消费性支出是无法偿还的。各国搞财政复式预算,都不会把用于资本性支出的钱用来弥补经常性支出的缺口。

其次,从我国现实情况出发,国债投资只能用于基础设施等方面的建设,这不仅是扩大内需的需要,也是调整经济结构的需要。1998年以来,我国经济结构严重失衡的现象日益突出,加工工业等原来比较容易赚钱的项目,均处于供大于求的状况。而民间资本又不愿意投向投资大、周期长、回收慢的基础设施项目。在包括民间投资在内的整个社会投资不振的情况下,由政府出面发行一定数量的国债投入基础设施建设,是唯一正确的选择。水利、交通、通信、电力、环保等方面的基础设施是国民经济的瓶颈部门,已欠账多年,加大基础设施建设力度,可进一步优化经济结构,不会导致重复建设。从1999年开始,增加了国债支持企业技术改造的力度,这是比较容易赚钱的项目,但前提是技术进步,实现工业结构的升级换代,也属于结构调整的范围。毫无疑问,我们搞积极的财政政策,中心目的是要扩大内需、

促进经济发展,但发展不是盲目进行的,而是与结构调整有机结合起来,是在发展中调整结构,在结构调整的基础上促进发展。下一步,应鼓励民间资本和外资进入更多的基础设施领域,国债投资将广泛采取贴息、参股、招标等方式,吸引更多的社会投资参与基础设施等方面的建设。

二、要不要实行大规模的减税政策?

我国连续两年实施积极财政政策以后,理论界和实际部门关于减税的呼声日盛。我们认为,在当前的情况下,我国还不具备实行大规模减税的基础和条件。

第一,目前我国积极财政政策是以增加财政支出为主要特征的。因为财政支出更能体现中央宏观调控的意图,其效应非常显著。我们增加投资支出,主要用于基础设施等国民经济的瓶颈部门,有意识地调整国民经济结构;我们增加消费支出,有意识地增加中低收入居民的收入,缩小个人收入差距,提高人民生活水平。减税就很难达到这种效果。相反,企业减税后,盈利空间增加,就有可能盲目增加投资,特别是投入已经过剩的加工工业,加剧经济结构的失调。况且,我国财政支出的力度很大,再实行大规模的减税政策等于使财政赤字双向膨胀,财政将难以承受。所以,只能以财政支出为主要着力点,辅之以必要的减税政策。例如:为了扩大出口,提高出口退税率(对出口企业相当于减税),使平均退税率达到15%以上。

第二,目前我国的税制结构是以间接税为主,减税效应不大。根据国际通行的经验,削减直接税的扩张效应要优于间接税。如果采取削减间接税方式,一方面减税效应较弱,放弃大量收入而获取较弱的刺激效果显然得不偿失;另一方面,削减间接税具有拉动物价下降的功能,在我国通货紧缩趋势下,将进一步导致物价下跌,不利于企业发展和促进经济增长。

第三,我国宏观税负较低,减税空间不大。目前发达国家全部税收收入占GDP的比重平均在40%左右,有的高达50%以上,发展中国家一般也在20%~25%之间。相对宽裕的税收收入为实施减税政策提供了财力支撑。2000年我国税收收入占GDP的比重约为14%,明显低于世界大多数国家的水平。如果实行大规模的减税政策,势必使财政收入逐渐枯竭,引发财政危机。

第四,目前企业负担偏重,主要不是税收负担重,而是非税负担重。所以,当前工作的侧重点是要大力清理整顿各种收费和基金,杜绝各种乱收费等,以此减轻企业负担,这相当于“减税”。因为对企业来说,只要减轻了负担,无论是减费还是减税,都是一样的。

三、积极财政政策是否会引发通货膨胀和债务危机?

随着积极财政政策进入第三年,理论界和实际部门关于

积极财政政策持续扩大财政赤字和债务规模、加大财政风险的议论逐渐增多,认为积极财政政策最多实行两三年后,不宜继续推行,否则财政风险将急剧扩大,最终将导致严重的通货膨胀和债务危机。我们认为这种观点是错误的。

第一,我国1998年以来实施的积极财政政策,扩大赤字是题中应有之义,是主动性的,与1998年以前被动发生赤字的结果是不一样的,这个代价可以换取财政投入的良性循环效果。1998~2000年,我国经济增长速度分别为7.8%、7.1%和8%,如果不主动扩大赤字,就要分别减掉国债投资拉动经济增长1.5个百分点、2个百分点和1.7个百分点,就业压力会更大,社会矛盾会更突出,甚至引发社会不稳定等。经济增长幅度下来了,财政收入也会掉下来,反而会引致被动赤字的扩大。相反,主动扩大赤字,从根本上扭转了经济增长下滑的局面,财政收入大幅增收。1999年财政收入比上年增收1568亿元,2000年又增收1936亿元,其中约有20%的增收额是由积极财政政策直接带来的。出现了“赤字扩大——经济增长——财政增长”的良性循环,赢得了当前经济发展的良好局面。

第二,实施积极财政政策不会引发通货膨胀。财政赤字引发通货膨胀的必要条件是,财政通过向银行透支来弥补赤字,使货币发行增多,超过社会商品需求量,从而导致通货膨胀。在我国,这些条件均不具备。一是我国财政赤字弥补机制发生了变化。1994年财税体制改革以来,财政出现赤字不能再向银行透支,只能通过发行国债来弥补。而中央银行不能直接购买或包销政府债券,这就切断了由于政府赤字和债务规模扩大导致货币超量发行的渠道。二是我国长期国债是直接向商业银行发行的,而商业银行存款大于贷款的差额正在不断扩大,2000年已达到1.3万多亿元,将滞留在银行里闲置的钱通过国债方式用出去,可以减轻银行负担,用收取的国债利息支付老百姓的存款利息,改善银行的资产负债结构,没有挤迫银行超发货币。三是有效需求不足成为影响经济增长的主要矛盾,一般工农业产品供大于求,物价水平较低,即使扩大财政赤字和债务规模,物价也很难大幅涨起来,不会引发需求拉上型通货膨胀。

第三,实施积极财政政策不会引发政府债务危机。尽管我国这几年财政赤字不断扩大,但我国国债余额占GDP的比重仍然明显偏低,1998~2000年,国债余额占GDP的比重分别为9.9%、12.7%和14.6%,大大低于国际公认的60%的警戒线指标。目前大多数欧美国家的这一比重均在40%~60%,我国发行国债还有一定的空间。况且,从2000年开始,我国遵循国际惯例,将国债的“还本”和

“付息”分开,国债利息支出列入财政预算支出项目,这样,偿还利息支出就有了预算监督和保障,以后再发国债,从某种意义上说就是借新债还旧债的问题,不会出现债务连本带息滚雪球式的扩大。至于学术界提到的各种财政隐性债务问题,如银行的不良贷款、养老金债务、地方政府债务、外债等,不完全等同于财政债务,目前银行等有关部门,正积极采取措施化解这些风险。应当看到,这些债务是多年来国民经济运行所累积起来的,其形成原因是多方面的,它们只构成财政债务风险的可能性。从中长期看,始终保持国民经济持续快速健康发展的态势,各种隐性债务对财政造成的压力不会很大,还有可能得到逐步化解,随着财政收入的稳定增加,为将来偿还财政债务提供有力保障。

四、积极财政政策的前景如何?

“十五”前期,我国将继续实施积极的财政政策。主要依据是,原定国债投资项目总规模约2.4万亿元,1998—2000年已投资1.5万亿元,还剩下近1万亿元的投资量,中间不能断档,需要再用两年左右的时间来完成。这就是说,2001年和2002年每年还要发行不少于1000亿元的长期国债,连同银行等方面的配套资金在内,完成在建国债项目的投资量。此外,西部大开发已经启动,西气东输、西电东送、进藏铁路、南水北调、防沙治沙等一批重大项目已经上马或进入前期准备阶段,也需要投入一定数量的国债资金。这就是说,2001~2002年要继续保持积极财政政策的连续性和必要力度。从2003年开始,随着经济的稳步回升,可逐步减弱国债投资力度,积极财政政策的退出是逐步的,在退出的若干年内,仍将保持一定数量的财政赤字和发行一定数量的国债。“十五”后期,随着经济发展周期渐趋活跃,积极财政政策的力度和方向会有所调整,也许那时我们不再称之为“积极的财政政策”,但财政政策仍是经济增长的重要支撑因素。

1998年以来,我国实施积极财政政策已经取得并将继续取得显著成效。在可预见的将来,我国还将继续实施积极财政政策。这是宏观调控政策的一次大胆而有益的尝试。面对经济周期的膨胀与紧缩,我们不仅具备了治理通货膨胀的成功经验,也积累了治理通货紧缩的宝贵经验,可以保持经济的持续快速健康发展;表明中央宏观调控能力和调控艺术日趋成熟。随着时间的推移,我国实施积极财政政策的重大意义和深远影响将越来越深刻地展示在人们面前。

(《中国财政》2002年2期)

积极财政政策：形势判断与走势分析（摘要）

刘溶沧 刘晓路

一、政策边界尚未突破

积极的财政政策,是在我国出现了外部影响的不确定性

增加,国内有效需求不足和经济增长乏力等情况下,在政策环境允许的限度内,所采取的一种阶段性或反周期性的适度扩张政策。也可以说,是在国内经济有紧迫需要,政策实施