



# 我国近年财政政策解读及完善建议

江汉大学 池松军

**【摘要】** 本文回顾了我国近年来出台的财政政策,在此基础上对当前财政政策存在的问题及其原因进行了分析,指出了现行积极财政政策的不足并提出了相关建议。

**【关键词】** 财政政策 经济 投资 消费

## 一、我国近年财政政策回顾

1. 1998~2004年:以积极财政政策为主导。1997年亚洲金融危机爆发,为了有效抵御亚洲金融危机的冲击,从1998年开始,我国政府实施了以增发长期建设国债并以国债积极投资为主要内容的积极财政政策,这一政策一直延续到2004年,其主要内容包括:

(1)发行长期建设国债,带动全社会固定资产投资。近6年共发行长期建设国债8 000亿元,按前5年带动比率1:5(1998~2002年共发行长期建设国债6 600亿元,总投资规模32 800亿元)测算,将拉动形成35 000亿元的总投资规模。到2002年底累计完成投资24 600亿元,集中力量建成了一批关系全局的重大基础设施项目,基础设施的“瓶颈”约束得到一定改观,经济结构优化也取得明显成效。

(2)注重发挥税收政策的作用,支持扩大国内外需求。从1999年7月1日起,减半征收固定资产投资方向调节税,2000年开始暂停征收;从1999年7月1日起,对符合国家产业政策的技术改造项目购置国产设备的投资,按40%的比例抵免企业所得税;连续多次提高出口退税率,使我国出口货物的平均退税率由原来的8%左右提高到15%左右;从1999年11月1日起,对居民存款利息恢复征收个人所得税。这些税收政策的调整和实施,有利于扩大国内外需求。

(3)注重调整收入分配政策,增强居民消费能力和企业自主投资能力。1999年以来,我国连续三次提高机关事业单位职工工资标准,还实施了年终一次性奖金制度,使机关事业单位职工月人均基本工资水平得到了提高。同时,提高了社会保障水平,1998~2004年中央财政大幅增加对“两个确保”和城市“低保”的投入,共安排资金2 620亿元左右。2005年将个人所得税的起征点提高到1 600元,并已于2006年1月1日实施。这些收入分配政策的调整和实施,有利于增强居民消费能力。

此外,我国政府还加大了治理乱收费、规范分配秩序的力度。1998~2003年,我国政府公布取消不合法和不合理的收费项目达1 805项,降低469项收费标准,在一定程度上减轻了企业和社会的负担。而且由于收费是一种准税收,减费可以起到与减税同等的效应,同样有利于增强企业自主投资的能力。

(4)完善财政体制,强化财政政策作用。2003年,中央财政本级收入由1997年的4 227亿元增加到了11 849.5亿元;相应地,中央财政本级收入占全国财政收入的比重也由49.5%上升到了54.6%。在此基础上,中央财政不断加大对地方的转移支付力度,中央财政转移支付总额由1997年的2 857亿元增加到2003年的8 687亿元,有力地促进了各地区社会经济的协调发展。

(5)在财政政策的具体措施设计中,注重发挥财政政策与货币政策的协同作用。长期建设国债主要是面向国有商业银行发行的,国债投资项目也带动了银行的配套贷款,在一定程度上提高了银行资金的运营效益。特别是,1998年通过国家财政发行的2 700亿元特别国债,提高了国有独资商业银行的资本充足率;成立了四大金融资产管理公司,剥离了14 000亿元的银行不良资产,增强了银行的抗风险能力,充分发挥了财政政策和货币政策相互协调与配合的作用。

2. 2005年:由“积极”转为“稳健”。2005年以来,我国稳健财政政策的主要特征是不扩张、不从紧,重在结构调整,并为相关领域的进一步改革创造条件。主要措施如下:

(1)从预算赤字和国债项目资金安排方面来看,2005年中央财政预算赤字为3 000亿元,比去年减少192亿元;安排国债项目资金总额800亿元,比去年减少300亿元。积极财政政策逐步淡出。另外,从资金支出的力度和节奏来看,由于2005年以来我国投资增速一直保持高位运行,为了达到逆向调整的政策效果,财政预算资金和国债资金的支出节奏应相对放慢并合理把握财政支出的力度和节奏。

(2)财政政策重点着力于进出口和房地产领域。在进出口方面,为了实现我国出口增长方式的转变,财政政策调整主要表现为:一是对某些不鼓励出口的原材料等产品开征了出口关税。二是对部分高能耗、高污染和资源性产品降低出口退税率或暂停退税。三是进一步调整和完善了出口退税机制。为了解决地区间出口退税负担不均衡的问题,2005年8月财政部再次调整了出口退税机制。四是进一步降低进口关税,提高对外开放的水平。另外,有关部门还出台了政策以抑制房地产泡沫,促进房地产行业的健康、有序发展。到目前为止,部分地区房地产交易价格过高、投资规模增长过快的局面初步得到了控制,房地产投机行为受到了较强的政策打压。

## 二、当前财政政策存在的问题

1. 财政风险问题突出。财政政策继续加大扩张力度的约束条件有所趋紧。从近年来财政赤字和债务指标变化情况来看,财政风险问题应引起高度重视。一是财政赤字率逐年提高。1997年,我国中央财政赤字占GDP的比重为0.7%,2002年达到3%。2003年虽略有下降,但仍为2.7%。二是政府显性债务规模逐年扩大。1997年国债余额为6 074.5亿元,占GDP的比重为8.2%;2002年扩大到18 704亿元,占GDP的比重上升到17.9%;2003年这一比重上升到18.8%。三是政府总债务规模处于较高水平。如果考虑未列入预算而又实际发生的政府债务和或有债务,2002年我国政府总债务比列入预算的政府债务规模可能高出1倍以上。四是未来财政收支矛盾仍较突出。随着社会保障体制改革的深化和体系建设的加快以及老龄人口的增加,社会保障等方面的政府隐性债务还将不可避免地增加。特别是在我国政府债务主要由中央财政承担的情况下,国家促进经济发展、继续深化改革和维护社会稳定的任务会很重,我国财政特别是中央财政收支矛盾仍将比较突出。

2. 过于倾向固定资产投资和出口。从以上的政策回顾可以看出,我国的财政政策一直都比较注重固定资产投资和出口。在我国的经济增长模式中,固定资产投资和出口的部分所占的比重很大。两者总计在GDP所占的比例从2001年的60%上升到2005年的89%还多。而在同一时期,GDP中消费比例从60%下降到50%。我国经济对固定资产投资和出口的依赖程度是世界平均水平的2倍。

单位:10亿元人民币

| 项目\年份      | 2001   | 2005   | 年增长率(%)     |
|------------|--------|--------|-------------|
| 出口         | 2 202  | 6 083  | 28.6        |
| 固定资产投资     | 3 721  | 8 548  | 23.1        |
| 零售         | 3 760  | 6 101  | 12.9        |
| 广义货币供应量    | 15 830 | 29 480 | 16.8        |
| 汇率(人民币/美元) | 8.28   | 8.11   | 0.6(对美元增长率) |

从上表可以看出,我国固定资产投资和出口的增长率很高,年增长率都是我国GDP增长率的3倍左右。固定资产投资和出口的高速增长带动了整个国民经济的持续增长。谢国忠(2005)认为,当固定资产投资占GDP的一半时,我国目前投资/出口经济模式的回报就会减少,而且高速增长也不能长期维持。这基本代表了大部分学者的观点。笔者认为,投资/出口经济模式已经遇到了“瓶颈”,我国将会经历几年低增长率时期,因而必须及时进行结构性调整。如果继续当前的经济模式,那么我国至少需要两年的时间来消化由于投资过剩带来的问题,然后才可以继续维持经济的高速增长。

我国的投资是由政府所主导的,这也是我国财政政策偏向固定资产投资的深层次原因。

(1)政府主导的投资可以促进内地经济的发展。由于历史、政治、地理及商业因素等的影响,东南沿海地区比内地更能吸引投资,沿海五省市(广东、福建、浙江、上海和江苏)的人口仅占我国总人口的20%,出口额却占全国出口总额的70%。政府主导的投资可以充分发挥财政政策的导向功能和

协调功能,引导投资和贸易向内地发展,使内地经济得到发展。但是即使内地有大量政府主导的投资,沿海与内地之间收入和财富的差距仍在扩大。

(2)政府主导的投资可以成为中央政府考察地方政府政绩的手段。我国自上而下的线性权力机构使得中央政府很难有效地管理地方政府。固定资产投资水平是中央政府衡量地方政府作为与否的一个合理标准。但实际情况是,地方政府为了追求政绩,往往投资过度,且地方与地方之间缺乏协调,导致投资过剩、重复建设等。当投资过剩发生时,政府必须保持低汇率或进行金融激励以促进出口。但是,当出口增长时,相同的政策性激励措施又会引起新一轮的投资过剩风潮。这就是固定资产投资和出口在我国经济增长中所占份额越来越大的原因。

### 3. 现行税制不完善。

(1)增值税。与国际上较为成熟的增值税制度相比,我国增值税制度的主要缺陷有两点:一是生产型增值税制度仍保留着对固定资产的重复征税,不利于鼓励和刺激国内企业的投资。同时,由于外商投资的多数机器设备免征增值税,也使得外商投资的条件优于国内投资,客观上形成了刺激外商投资、抑制国内投资的政策效应。二是增值税的征收范围没有延伸到金融、建筑、交通等提供劳务服务的行业,这些行业事实上交纳了营业税和增值税两种税,而且有些行业的营业税税负也不十分合理。

(2)企业所得税。目前我国实行的是内资和外资两套企业所得税制,这导致了内资企业和外资企业的实际税负差异较大,外资企业税负普遍低于内资企业。其税制的政策效应是,在其他条件相同的情况下,内资企业在竞争中处于劣势。

4. 不利于公平分配和消费。尽管我国政府在调整分配政策上做出了很多的努力,也取得了一定成效,但两极分化和收入差距仍然存在。我国财政政策偏向投资,政府在投资中占据主导地位,当投资在GDP中的份额增加时,政府在经济生活中的角色也更为重要。

我国目前的医疗和教育系统都在政府的垄断之下,国民在这两项上的负担非常重。而政府并未采取切实有效的措施来解决这一问题,这使得医疗和教育支出成为制约消费的障碍。另外,过高的房价也是抑制消费的另一个重要因素。对一个普通家庭而言,买房是最大的一笔支出。美国一套普通住房的价格是一个中等收入家庭5年收入的总和,而我国一套普通住房的价格是一个中等收入家庭10~15年收入的总和,如此昂贵的房价将会长期抑制消费的增长。

经济持续增长的实现最终取决于消费的拉动作用。从需求的角度看,拉动经济增长的因素是消费、投资和净出口。消费与投资都是拉动经济增长不可或缺的因素,但消费需求是经济运行全过程的最终需求,是经济增长的最终动力;投资需求则是一定意义上消费需求的派生,最终要依存于消费需求。可见,扩大投资可以作为启动经济的手段,但不能作为拉动经济增长的长期措施。

### 三、建议

1. 财政赤字和财政债务仍应维持一定的规模。这主要是因为今后一段时期内我国经济社会发展和改革的任务很重,

财政还需要保持一定的赤字规模。同时考虑到我国财政的承受能力和财政风险加大等问题,赤字规模也不宜过大。而且在我国经济自主增长能力逐步增强的情况下,赤字规模也没有必要进一步扩大。相应地,财政债务也将继续保持一定的规模,但要注意合理调整结构,将债务负担率控制在合理界限内,以有效地防范财政债务风险。同时,维持一定的债务规模也是协调货币政策、激活金融市场的客观需要。

**2.继续适度抑制投资总规模增长,优化投资结构。**为防止产能过剩的继续发展、调整投资与消费的关系,2006年要继续把控制投资过快增长作为宏观调控的重要任务。

即使未来几年经济增长调整压力加大,也不能放松对房地产及重化工业投资增长的适度抑制。继续把好土地、信贷两个闸门,特别是要继续落实国家对房地产调控的各项方针政策,保障房地产行业实现“软着陆”,同时增加对普通商品房和经济适用房的投资,控制高档房地产开发。

加大对农村水、气、电、路等基础设施的投资,不断改善农村生产生活条件。同时,增加对农村基础教育、医疗卫生、文化设施等公共事业的投入,提高农民的文化教育水平和健康水平。

一是要进一步转变政府行政管理职能,减少政府特别是地方政府对投资的直接干预,发挥市场机制的自我调节作用。二是继续加强对投资的宏观调控,控制土地和信贷两个闸门,严格控制已经或将要出现产能过剩行业的投资增长。三是严格制定执行行业发展规划和产业政策,制定较严格的技术、能耗、质量、环保、规模和安全标准,提高市场准入门槛。同时,加快市场中中介组织的发育,发挥行业协会和管理部门在信息引导上的作用。四是消除体制性障碍及提供必要的鼓励性措施,推动企业的兼并重组,提高产业的集中度,通过提高自主创新能力和强化优势品牌,在一些竞争性的行业加快形成垄断竞争的市场结构,增强行业的自我调整能力。五是加快技术改造,提高企业自主创新能力,加快产品结构的优化升级。六是淘汰落后的生产能力。依法关闭那些破坏资源、污染环境和技术水平低、不符合安全生产条件的落后产能。

**3.加快税制改革。**一是认真落实出口退税机制改革的各项措施。适当降低出口退税率,建立中央和地方共同负担出口退税的新机制,结合完善出口退税机制促进外贸体制改革,调整优化出口产品结构,对以往拖欠的出口退税,由中央财政采取适当办法逐步解决。二是统一内外资企业所得税。适当降低企业所得税税率,统一税前扣除标准,规范税收优惠政策。三是实施消费型增值税改革。将新增机器设备等生产性固定资产已征增值税款纳入增值税的抵扣范围,维持现行增值税税率水平。四是健全其他相关税收制度。开征房地产税(物业税),相应取消相关税费;将外商投资企业纳入城市维护建设税和教育费附加的征收范围;合并车船使用税、

车船使用牌照税,开征车船税;适时取消固定资产投资方向调节税、土地增值税和筵席税。

#### 4.完善分配政策。

(1)完善收入分配政策。简化公务员工资结构,实行职务与级别相结合的工资制度,适当拉开职务间工资差距,形成与公务员职责、贡献和资历关联度较强的工资增长机制。逐步实行规范化的地区附加津贴制度,并采取切实措施防止不同地区之间附加津贴差距过大,完善特殊岗位津贴制度,逐步理顺各地区和各行业的工资分配关系。

(2)支持完善社会保障制度。统筹推进国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险体系改革,逐步解决养老保险转轨成本问题;完善失业保险制度,依法扩大覆盖面,逐步实现省级统筹;坚持统账结合的城镇职工基本医疗保险模式,将基本医疗保险制度由城镇职工扩大到所有城镇居民。同时,积极稳妥地推进农村社会保障工作,因地制宜地推进新型农村合作医疗和贫困农民医疗救助制度的建立。

(3)支持完善政府投资体制。要适应社会主义市场经济条件下政府职能转变的要求,科学界定政府投资范围,财政投资应主要用于关系国家安全、国土开发和市场不能有效配置资源的经济和社会领域,要逐步退出竞争性领域。同时,要彻底改变政府对企业管理制度,确立企业的投资主体地位,并对不同所有制性质的企业实行同等政策待遇。

(4)支持和促进教育事业改革与发展。认真执行有关法律对教育投入的规定,加大财政对教育的投入,引导社会资源支持教育事业;积极调整财政支出结构,加大对教育特别是农村义务教育的倾斜力度。优化教育资源配置,合理调整义务教育与非义务教育、城乡、区域之间的教育资源投入比例,向义务教育倾斜,促进义务教育服务均等化。

(5)加快解决“三农”问题。继续加强对农业基础设施建设、科技进步和农村扶贫开发等工作的支持,逐步将农村公共卫生和医疗救助、社会保障、基础教育、科技文化等纳入公共财政的覆盖范围。优化教育、卫生、文化等方面的现有财政资源配置,增加对农村的财政投入。认真落实中央关于财政预算内教育、卫生、文化等方面新增支出主要用于农村的政策,扩大国债资金用于农村投资的规模。建立有效的财政支农机制,逐步整合支持农业发展的资金渠道,确保支农资金的安全和高效使用。

#### 主要参考文献

- ①胡永平,祝接金.我国固定资产投资结构分析.经济问题探索,2003;2
- ②王金龙等.财政风险与金融风险.北京:中国财政经济出版社,2004
- ③金人庆.实行稳健的财政政策 促进经济平稳较快发展.财政与税务,2005;1