

1998年以来我国两轮积极财政政策的比较研究

<http://www.criifs.org.cn> 2009年5月21日 王宇龙

[摘 要]1998年我国出台积极财政政策,十年之后积极财政政策在我国再次启动。针对社会普遍关注的两轮积极财政政策异同问题,可以运用比较研究方法从背景、条件、内容、效果等维度进行系统考察和深度分析。总体来看,当前积极财政政策借鉴了十年前的成功经验并体现了科学发展的指导思想,有望在更高层次和更广领域内发挥出政策效应。

[关键词]积极财政政策;经济危机;金融危机

1998年我国出台积极财政政策,十年之后积极财政政策在我国再次启动。针对社会普遍关注的两轮积极财政政策异同问题,笔者在此运用比较研究方法从背景、条件、内容、效果等维度进行系统考察和深度分析,以期借鉴十年前的成功经验,使本次积极财政政策在更高层次和更广领域内发挥出政策效应。

一、两轮积极财政政策基本情况

(一) 1998年积极财政政策

自1993年加强宏观调控治理经济过热和通货膨胀之后,我国国民经济利用3年左右的时间实现了“软着陆”。此后,总需求不足的问题逐渐暴露出来,再加上1997年亚洲金融危机明显冲击我国经济,为此,1998年8月我国正式启动了积极财政政策并持续到2004年。积极财政政策主要是采用增加政府投资的方式扩大内需,所需资金通过扩大财政举债规模和财政赤字实现。7年间,扩张性的积极财政政策拉动了国民经济的持续增长,带动了投资的快速增加,夯实了基础设施建设,加快了西部大开发步伐。此外,技术进步和产业升级、经济可持续发展能力也有一定增强。

2003年下半年以来,我国经济呈现出加速发展态势,部分行业和地区投资出现增长过快的苗头,资源对经济增长的制约越来越明显,煤电油运供求紧张。粮食连续多年减产,粮价攀升带动居民消费价格上涨,通货膨胀压力逐渐加重。在这种情况下,中央于2005年将财政政策由积极转向稳健,至此1998年积极财政政策正式淡出。

(二) 当前的积极财政政策

从2005年到2008年上半年,按照科学发展观的要求,财政政策的着力点从扩大需求和拉动经济增长转为加强经济社会发展中的薄弱环节和结构调整,这一时期我国宏观经济运行良好。但是,从2007年起我国通货膨胀压力逐渐加大,之后需求与供给两方面因素混合推动物价明显上涨。2008年以来,国际金融、经济剧烈波动并深度调整,国内连续出现特大自然灾害,三季度以后外部冲击对我国经济

的负面影响已经相当明显,一些主要经济指标呈下行趋势。为此,中央决定再次实行积极财政政策以防止经济过快下滑和出现大的波动。

目前来看,2008年积极财政政策的思路比较开阔,既有利于促进经济增长,又有利于推动结构调整和发展方式转变;既有利于拉动当前的经济增长,又有利于增强经济发展的后劲;既有利于扩大投资,又有利于拉动消费;既有利于保持经济增长的势头,又有利于深化各项改革。思路新、工具多、导向明,活市场、统内外、利长远,是本轮积极财政政策的特点。

二、两轮积极财政政策出台的背景比较

(一) 国际背景

两轮积极财政政策实施背景的最大共同点,就是政策出台时都面临着较严重的外部金融危机,危机均严重冲击着我国对外贸易。

以1997年7月2日泰国宣布放弃固定汇率制为标志,东南亚金融危机爆发。此后,菲律宾、印尼、马来西亚、韩国本币快速大幅贬值,东南亚金融危机在1998年演变为亚洲金融危机。金融危机引起经济衰退并进一步向俄罗斯、拉美,最终向欧洲和美国蔓延,严重冲击了亚洲和其他地区的经济增长。亚洲国家和地区是我国的主要贸易和投资伙伴,外部金融危机和经济动荡对我国外贸发展和外资流入造成了前所未有的冲击。一是出口形势趋于恶化。1998年前后外贸出口约占我国GDP的20%。1998年一季度我国外贸出口增长13.2%,4月份增长7.8%,5月份下降1.8%,6月份增长1.6%,7月份增长3.5%,8月份下降2.9%,大大低于1997年同期总体20%以上的增速。二是外商投资明显下降。亚洲金融危机爆发后,许多国家和地区通货紧缩趋势加剧,企业资本筹措能力明显下降,对外投资活动严重受挫。大量国际资本回流到欧美等其他地区,造成我国利用外资规模萎缩。1998年前8个月我国实际使用外商直接投资额除1月、3月、8月同比略增外,其他各月均为负增长。

2008年9月,以美国政府接管“房利美”和“房地美”为标志,次贷危机演变为全面金融危机。此后,全球一批老牌金融机构纷纷破产、倒闭或被国有化。全球深陷金融危机泥潭之中,世界经济遭到了严重冲击。主要经济体经济增长陷入低迷,新兴市场国家也受到较大影响,全球经济增长明显放缓。受外部环境影响,我国保持出口稳定增长的难度也不断加大。近年来出口约占我国GDP的近40%。2008年1~10月,除3月份我国出口增速同比上升外,其余各月均同比回落,尤其是2月份回落幅度甚至达到45.2个百分点。

两轮积极财政政策实施的国际背景也有两点明显不同。一是总体上看,1998年我国面临的是外部局部性的金融危机,而此次则是全球性金融甚至经济危机。十年前的金融危机主要集中在亚洲,尤以东南亚地区为重,只是在后期波及到了俄罗斯,对美欧国家股市、汇市造成了一些压力,但此时金融危机已近尾声。与1998年不同,当前全球金融危机首先从发达经济体爆发,在美欧日等经济增长陷入困境后,新兴市场国家也未能幸免,全球实体经济增长出现颓势,经济危机风险不断加大。从这种意义上说,当前积极财政政策的出台面临着更为恶劣的外部形势。二是当前的金融危机呈明显的“结构性危机”特点,而当年亚洲金融危机则更多的是“周期性危机”。结构性危机主要由结构失衡而触发,各国不同步发展,时而伴随美元、能源危机,时而伴随贸易、信用危机。从本质上说,当前全球金融危机是由不合理的国际分工和全球化进程中协调机制缺失造成的。而在十年前,金融危机的发生则更多地带有生产过剩和需求不足的痕迹。

(二)国内背景

总体上看,两轮积极财政政策的出台,都对应着我国国内经济在自主调整和外部冲击的叠加下出现过快下滑的局面,都面临着经济结构调整和转变发展方式的压力。

第一,两轮积极财政政策出台都面临国内明显的经济下滑趋势。从1993年开始,国家集中对经济生活中货币投放过量、投资和需求过度膨胀、物价快速上涨、金融秩序混乱、产业结构失调和国际收支逆差进行治理整顿。1997年国民经济运行实现“软着陆”后,需求不足问题逐渐暴露出来。长期重复建设带来的结构不合理等深层次矛盾,在国际经济环境急剧变化和国内市场约束双重因素作用下更突出地显现,内需不振、外需下降、国内经济增长速度过快下滑。

2005年起,作为落实科学发展观的重大举措之一,稳健财政政策开始着重在“调整结构”和“推进改革”中充分发挥作用。“好在快先,又好又快”是指导我们经济工作的总体思路。2005~2007年,我国经济处于快速增长新周期的上升阶段。但是进入2008年后,国际金融经济形势突然恶化,贯彻科学的宏观调控政策的效应也显现出来,国内经济开始下滑,特别是三季度以后下滑趋势更快。

两轮积极财政政策出台前一年多的时间里我国国内宏观经济运行情况中,可以看出1998年积极财政政策实施前,我国宏观经济放缓态势已经相当明显,换言之,经济运行已经有从下滑向“熄火”转变的风险。而本轮积极财政政策则明显具有“出手快”的特点,措施的出台迅速及时,这体现出政府宏观调控水平的提高。从上述指标看,本轮积极财政政策的出台与十年前背景相似,但也有所不同。一是1998年积极财政政策实施前消费需求增长明显趋缓,但当前我国消费增长仍然较快。二是1998年积极财政政策实施前我国进出口总值呈急剧下降态势,而当前这种下降趋势则相对平缓得多。三是在物价方面,1998年积极财政政策出台面临的是严重的通货紧缩局面,而当前则是伴随着一定程度上的通货膨胀压力。四是由于经济下滑较重,1997~1998年我国城镇就业形势已经相当严峻,但当前我国就业仍然增长。

第二,两轮积极财政政策出台都面临国内经济结构调整压力。我国经济结构调整的任务在1998年实施积极财政政策前就存在,至今仍没有完成,这是两轮积极财政政策出台面临的共同背景。从GDP生产结构看,低技术水平产品过剩与高新技术产品不足并存的局面没有从根本上改变。进一步稳固农业基础地位和大力发展现代服务业的要求在十年前和现在都存在。从GDP使用结构看,消费在内需中不足的问题1998年前就存在,消费与投资、出口协调拉动经济增长的局面至今仍没有真正形成,消费的可持续性仍然脆弱。从发展方式转变看,1998年以前和现在我们都面临经济增长方式由粗放、速度型向集约、效益型转变的任务。目前节约资源、保护环境的要求甚至更为迫切。此外,统筹城乡结构和区域结构都需要我们长期努力。当然,客观分析,虽然两轮积极财政政策出台都面临经济结构调整压力,但当前这种压力相对1998年以前要小,这主要得益于2005年以来稳健财政政策的实施。

除经济运行和结构调整两个方面外,1998年与2008年两轮积极财政政策出台的背景也有其他一些不同。一是1998年积极财政政策出台时,货币政策的操作空间狭小,但是当前积极财政政策与适度宽松的货币政策还有较多配合余地。从1996年5月到1998年两年多的时间里,中央银行先后7次降低存贷款利率,在1998年初取消国有商业银行的贷款限额控制,降低准备金率,颁布积极实行贷款支持的指导意见等。货币政策虽然连续、密集运用,但其效果却不够明显,操作余地相对狭小,这使得1998年积极财政政策出台时就略显被动。但当前财政政策、货币政策双管齐下,同时发挥调控作用,两者之间

比以前有更多的协调和配合。二是当前财政保障能力较10年前大为提高。经过10年的发展,我国财政收入已经从1998年的9876亿元增长到2007年的51322亿元,占GDP比重也从11.7%升至20.6%。财力的提升不仅为积极财政政策的实施提供了坚实的物质保障,也给更充分地发挥政策调控作用创造了更大空间。换言之,1998年积极财政政策出台时,主要考虑的是财政承受能力问题,当时的政策没有过多涉及税制调整的内容,支出也集中在那些最能快速、有力地显现拉动经济效应的项目上。但当前出台的积极财政政策,则有能力兼顾经济社会发展的更多方面。三是当前我国经济发展基本面和后劲较1998年更好,市场机制更加完善,宏观调控与市场行为的兼容性更强。从1994年我国提出建立社会主义市场经济体制开始,经过10多年的发展,当前我国的市场发育程度、制度完善程度、市场主体的成熟度、政府调控的经验和水平都有了很大提高。如果说1998年积极财政政策实施时市场对政府调控的反应不够灵敏、及时,政府调控稍显“孤单”的话,当前出台的积极财政政策则有望形成政府与市场良性互动的局面。

三、两轮积极财政政策主要措施的比较

(一) 两轮积极财政政策的主要措施

1998年的积极财政政策主要集中在增发国债支持基础设施建设、提高国有银行资本充足率、加大出口退税支持外贸出口三个方面。此后,政策在执行中及时调整、不断丰富,发挥出了投资、税收、收入分配、财政贴息、转移支付等多种手段的政策组合优势。在发挥财政支出作用的同时,也注重发挥税收政策的作用;在扩大国债投资的同时,也注重扩大消费和出口;在加强基础设施建设的同时,也注重企业技术进步。归纳起来,1998年积极财政政策的主要措施,一是增发长期建设国债,加强基础设施建设;二是调整税费政策,增强税收调控功能,规范完善非税收入;三是调整收入分配政策,培育和扩大消费需求;四是调整完善财政管理体制,加大对中西部地区转移支付力度。

表1 1998年积极财政政策的具体措施

基础设施建设

(1) 农林水利与生态建设。(2) 交通通信基础设施。(3) 城市基础设施。(4) 技术进步和产业升级。(5) 农网改造。(6) 教育、文化、卫生、旅游基础设施。(7) 中央直属储备粮库建设。(8) 环境保护。(9) 公检法司设施建设。

税费政策调整

(1) 降低部分进口关税税率、部分消费税税率、金融保险业营业税税率、证券交易印花税税率。(2) 降低、暂停征收固定资产投资方向调节税。(3) 扩大企业所得税抵免范围。(4) 征收居民存款利息税。(5) 减免涉及房地产的营业税、契税、土地增值税。(6) 提高出口退税率。(7) 制定支持西部开发和东北老工业基地振兴、高新技术产业发展的一系列税收优惠政策。(8) 取消收费项目1913项,降低479个项目收费标准。(9) 将车辆购置附加费改征车辆购置税。(10) 改革农业税,规范农村税费制度。

调整收入分配

(1) 提高机关事业单位基本工资标准,相应增加离退休人员经费。(2) 实施年终一次性奖金制度和

艰苦边远地区津贴制度。(3)建立较完善的“三条保障线”制度并提高保障水平,提高企业离退休人员基本养老金水平。

中西部转移支付

(1)中央财政在财力性转移支付中注重将增量部分向中西部倾斜。(2)中央财政对天然林保护、退耕还林(草)、农村税费改革形成的财政减收进行补助。与1998年积极财政政策相比,当前的积极财政政策重点更为丰富。概括来说,当前积极财政政策的主要措施是,加大投资力度,优化投资结构;推进税制改革,实行减税政策,减轻企业税收负担,促进企业投资和居民消费;调整国民收入分配格局,增加财政补助规模,促进提高居民特别是农民和城乡低收入群体收入;进一步调整优化财政支出结构,推进社会事业加快发展,促进保障和改善民生;大力支持科技创新和节能减排,推进经济结构优化。

表2 2008年积极财政政策的具体措施

基础设施建设

(1)保障性安居工程。(2)农村民生工程 and 农业、农村基础设施。(3)铁路、公路和机场等重大基础设施建设。(4)灾后恢复重建。

税费制度改革

(1)全面实施增值税转型。(2)提高个人所得税工薪薪金所得减除标准。(3)暂免征收储蓄存款利息所得税。(4)降低证券交易印花税税率及单边征收。(5)降低住房交易税费。(6)取消和停征部分行政事业性收费。(7)提高出口退税率,降低或取消部分产品出口关税。

调整收入分配

(1)大幅增加对农民各种补贴,提高粮食最低收购价。(2)增加企业退休人员基本养老金,做实企业职工基本养老保险个人账户。(3)提高优抚对象等人员补助标准。(4)促进就业。(5)提高并落实企业最低工资标准,建立工资增长与支付保障机制。(6)促进企业全面落实职工基本医疗保险、基本养老保险、失业保险、工伤保险等。(7)加强对国有企业特别是垄断行业的收入监管。(8)加大中西部地区转移支付力度。

保障和改善民生

(1)完善涉农财税政策,推进农村综合改革。(2)保障农村义务教育经费,免除城市义务教育学杂费,提高农村中小学公用经费水平。(3)完善家庭困难学生就学资助政策,推动国家助学贷款。(4)全面实施新型农村合作医疗,扩大城镇居民基本医疗保险覆盖面,解决关停破产企业退休人员基本医疗保障问题。(5)加大医疗救助力度。(6)健全基层医疗服务体系。(7)建立国家基本药物制度。(8)建立完善城乡居民最低生活保障制度。(9)推进城乡养老保险试点和完善工作。(10)完善失业保险制度。(11)落实水库移民政策,加强库区基础设施建设。(12)强化食品药品安全管理。(13)控制一般性行政经费。

支持科技创新与节能减排

(1)保障重大科技专项。(2)稳定支持基础性和公益性科研。(3)对企业自主创新实行财税优惠政策。(4)加快高新技术产业和装备制造业发展。(5)支持重点节能减排工程。(6)推进燃油收费制度改革,完善资源税制。(7)建立健全矿产资源有偿使用和生态环境补偿机制。(8)落实完善退耕还林政策。(9)健全中央财政森林生态效益补偿基金。(10)支持集体林权制度改革。(11)税收优惠支持中小企业发展。

(二)两轮积极财政政策措施的异同点

两轮积极财政政策措施的相似之处,体现在政策理念、总体框架、内在逻辑、主要内容等方面。从政策理念来说,无论是1998年积极财政政策还是当前积极财政政策,都立足于短期内通过政府投资迅速刺激经济增长,长期内促进经济结构调整和发展方式转变,这一点是相同的。只不过今天看来,1998年积极财政政策最终没能很好地解决经济结构调整和发展方式转变的问题。从总体框架来说,两轮积极财政政策都包括了扩大投资、税费改革、优化收入分配格局等方面,综合运用预算、税收、贴息、减费、增支、投资等手段。从内在逻辑来说,两轮积极财政政策实施的目的都在于实现“投资拉动—经济总量扩大—消费启动—经济自主增长”的传导,这种逻辑关系是一致的。但事实上1998年积极财政政策基本只完成了上述逻辑关系的前半部分,即由投资直接拉动经济总量增长,消费始终难以启动。从主要内容来说,两轮积极财政政策措施有许多相互交叉的部分,如重大基础设施建设、减免部分税费、提高部分社会成员收入、完善社会保障制度等。

两轮积极财政政策措施也有一些明显的不同。

一是由于出手快、力度大,本轮积极财政政策的重点显得更丰富,基础设施和产业升级、技术改造和科技创新、民生改善和节能减排等事项在政策一开始就已有通盘考虑,措施体系比1998年积极财政政策更显成熟。这有利于保证政策在实施中统筹速度与效益、增长与持续、当前与长远。二是本轮积极财政政策主动着眼于税制改革,这与1998年积极财政政策立足于保持税制相对稳定截然不同。

受财力限制、体制约束、税制结构等因素影响,1998年积极财政政策只出台税收减免政策,没有出台税制改革措施。本轮积极财政政策则以“增值税全面转型”等改革措施为主要亮点,体现出统筹经济短期增长和长期发展的战略意图。三是改善民生与转变发展方式在本轮积极财政政策中被置于更突出的位置。与十年前零散的、力度较小的促进民生改善和转变发展方式的措施相比,当前积极财政政策体系更重视经济发展对人民生活改善的作用,更重视全面、协调、可持续发展的科学发展。四是本轮积极财政政策更强调多种政策工具的组合效果。

虽然1998年积极财政政策也采用了多种政策工具,如预算、税收、贴息、减费、增支、投资等,但实践中基本是以投资为主,各种政策工具没有充分发挥出组合效应。本轮积极财政政策则不同,各种政策工具从一开始就被组合使用,这能够放大政策效应,使财政政策更积极。五是“活市场”是本轮积极财政政策的鲜明特点,这与十年前有很大区别。发挥企业的自主能动性是本轮积极财政政策的一个重要导向,而1998年的积极财政政策则没能充分调动起市场活力。究其原因,一方面是由当时政策导向决定的,另一方面也受制于当时的市场发育程度。本轮积极财政政策更注重政府投资对民间投资、消费的带动力,体现出我国宏观调控能力的提升。

四、1998年积极财政政策的成效和经验

回顾与借鉴1998~2004年我国施行积极财政政策的成效和经验,有助于深化对当前积极财政政策

的认识并优化下一步宏观调控措施。

（一）1998年积极财政政策的成效

总体来看，作为一次宏观调控的成功实践，1998年积极财政政策成功地克服了亚洲金融危机对我国的冲击，宏观经济运行环境得到显著改善，社会需求全面回升，经济持续快速增长，通货紧缩趋势得到有效遏制，经济结构优化稳步推进，经济增长的质量和效益有所提高，财政实力进一步壮大。

第一，社会需求回升。一是投资持续保持快速增长势头，全社会固定资产投资规模由1997年的24941亿元，增加到2004年的70073亿元，其增速由1997年的8.8%逐年上升到2004年的25.8%，增加了17个百分点。2004年，投资需求增长对经济增长贡献率达50%左右，高出1997年近20个百分点。二是消费需求保持平稳快速增长态势。社会消费品零售总额由1998年的29153亿元，增加到2004年的53950亿元，其增幅由1998年的6.8%上升到2004年的13.3%，增加了6.5个百分点，消费需求增长对经济增长的拉动作用明显增强。三是外贸出口持续快速增长。外贸出口规模由1998年的1837亿美元增加到2004年的5934亿美元，其增幅由1998年的0.5%上升到2004年的35.4%，增加了近35个百分点，外需增长对经济增长的推动作用也明显增强。四是经济增长速度持续加快。1998~2004年，我国经济增长速度分别为7.8%、7.1%、8.0%、7.5%、8.3%、9.3%、9.5%，表明我国经济已进入新一轮快速增长周期的上升阶段。其中，积极财政政策每年约拉动经济增长1~2个百分点。

第二，通货紧缩得到遏制。一是居民消费和商品零售价格指数由下降转为上涨。2002年第四季度居民消费价格指数开始回升，2003和2004年居民消费价格指数分别上涨1.2%和3.9%。2003年第四季度商品零售价格指数开始回升，2004年商品零售价格指数由2003年的-0.1%转为上涨2.8%。二是工业品等上游产品价格指数持续回升。工业品价格自2002年开始上涨。2003年，工业品出厂价格上涨213%，原材料、燃料、动力购进价格上涨418%，固定资产投资品价格上涨2.2%。2004年上述三项物价指数分别上涨6.1%、11.4%和5.6%。

第三，基础设施明显改善。一是交通建设空前发展。铁路、公路、机场、航道整治、航电枢纽等一大批关系国计民生的重大基础设施得以完工。二是水利建设明显加强。大江大河大湖堤防巩固工程、病险水库除险加固工程、南水北调工程、淮河治理工程、塔里木河治理等取得明显成效。三是农村基础设施状况明显改善。饮水困难问题得到很大缓解，县际和农村公路改造取得较快进展，大型灌区节水改造工程加快推进，重度退化草场得以有效治理，农村沼气、电网条件大为改善。四是产业升级和结构调整步伐加快。东北地区等老工业基地基础改造、重点工业结构调整、煤矿采掘与洗选机械化改造、信息产业技术升级、重点流通企业连锁经营和现代物流发展、节能节水及资源综合利用步伐明显加快。

第四，社会事业进一步发展。一是生态环境保护建设得到加强。退耕还林、天然林保护、京津风沙源治理、三峡库区水污染治理、“三河三湖”和“渤海碧海”水污染治理等工程取得快速进展。二是城市基础设施建设成效明显。城市居民的居住、饮水、污水处理、燃气供应等条件有了较大改观。三是教育卫生状况明显改善。高校教育设施、中小学危房改造、西部农村中小学远程教育、普九等工作取得较快进展。大批国家疾病预防控制中心系统项目竣工并投入使用，西部乡镇卫生院的服务能力得到进一步增强。

第五，财政实力明显增强。一是财政收入持续快速增长。1998~2004年国家财政累计增

收17 706亿元,年均增长速度17.3%,是历史上财政收入增收最多、增长最稳定的时期。二是财政增收机制进一步稳固。税收增加占同期财政收入增加的90%,主体税种增长较快,税收结构更加优化,三类主体税种支撑财政收入增长的格局形成。三是财政宏观调控能力明显增强。“两个比重”呈稳步上升趋势,政府宏观调控能力显著增强,综合国力明显提高。

(二) 1998年积极财政政策的主要经验

1998年积极财政政策的实施,既是我国财政政策的重大转折,更是我国宏观调控政策体系的重要完善。其成功表明了我国既取得了治理通货膨胀的经验,也取得了治理通货紧缩的经验。虽然这些经验还是初步的,但表明我国宏观政策已经走向完善和成熟。总体来看,1998年积极财政政策的主要经验至少包括如下几条。

第一,保持经济平稳较快发展在我国有着决定性的意义,而财政政策是促进经济平稳较快发展的中坚力量。发展是第一要义,而用发展的办法来解决前进中的问题,是当前的必然选择。经济平稳较快发展对于我们目前的各项事业具有决定性的意义。现代市场经济离不开宏观调控,经济平稳较快增长更离不开政府的反周期操作,财政政策作为宏观调控的重要手段之一,是“熨平”经济波动、保证经济平稳较快发展,应对经济下滑的中坚力量,这是1998年积极财政政策带给我们最重要的一条经验。

第二,积极财政政策必须首先在短期内达到“保增长”的目标,而投资是其中最重要的方面。1998年积极财政政策证明,能够在较短时期内迅速显现拉动经济增长效应的政策工具,就是政府投资,这是最有效、最方便的方法,也是最快捷的方法。当然,政府投资主要指的是能够起到弥补“市场失灵”作用的基础设施投资建设。这些投资既能在短期内促进经济增长、保证就业,又能增加经济社会长期发展的后劲,是积极财政政策最重要的内容之一。此外,1998年积极财政政策的实践还证明,大规模的政府投资“挤出”民间投资的观点在我国尚得不到有力的证据支持。在我国利率非市场化、商业银行风险意识不断增强和政府投资限于公共领域的条件下,政府投资基本不会对民间投资形成太大的挤出效应。

第三,积极财政政策应是一套较完整的政策体系,多种工具与手段应该综合运用。虽然总体来看,1998年积极财政政策以投资为主,但也包含了其他一些税收、收费、社会保障等方面的内容。实践证明,一套完整、综合且多种工具与手段协调运用的政策体系不仅能够促进经济在短期内增长,而且能够优化经济结构,统筹当前与长远。1998年积极财政政策中涉及的税费政策、收入政策的调整,西部大开发等措施的实施已经证明了这一点,不过现在看来当时政策在这些方面的着力稍显不足。对于一项成熟的宏观调控政策而言,应该能够综合各种可用的调控工具与手段。

第四,财政赤字在积极财政政策中不可避免,在财政风险控制限度内的赤字可以接受。长期以来,我们在传统观念中对财政赤字有一种疑虑和恐惧,1998年积极财政政策实施之初这种观念依然存在,但积极财政政策后来的成功实践表明,财政赤字既不是国民经济的“毒瘤”,也不是权宜之计,而是一种宏观调控的重要手段。与政府的具体支出项目相比,经济发展更为重要,人们更应该关注的是项目绩效,而不仅仅是财政的赤字水平。从这种意义上说,赤字规模并不是最重要的,最重要的是项目对于国民经济的真正效益。当然,财政赤字的规模必须控制在财政可承受能力的限度之内,避免引发财政风险。

第五,作为宏观调控的两大政策工具,财政政策与货币政策应灵活协调。尽管同为宏观经济政策,财政政策与货币政策在调节手段、作用途径、持续时间方面却各有长短。因此在政府宏观调控中,财政政策与货币政策一方面要保持灵活,不断适应新的经济形势和调控要求,另一方面也要协调配合,发挥出政策组合的最大效果。一般来说,财政政策在促进经济发展方面优势更大,而货币政策在抑制经济过热方面更有优势。1998年实施的积极财政政策与稳健货币政策基本上达到了当时“适度扩张”的调控要求,收到了较好效果。因此,相机抉择、灵活协调是财政政策与货币政策互相呼应的关键。

第六,积极财政政策是针对特定形势采取的对策,总体上看它不可能也不应当长期维持。作为政府调节宏观经济运行的工具,积极财政政策是针对特定经济形势采取的对策,在政策目标实现或经济形势转变后,财政政策就应进行相应调整,而不能一成不变。正是由于经济形势持续变化和政策效果不断释放的原因,积极财政政策不可能也不应当长期维持。1998年积极财政政策在我国内需不足、出口不振的状况明显缓解后于2004年淡出,体现出了上述原则。

五、当前积极财政政策展望与几点建议

(一)对当前积极财政政策的总体评价

总体来看,2008年11月出台的新一轮积极财政政策比较及时,政策措施比较丰富,有更成熟的规划和准备,鲜明地贯彻了科学发展的指导思想。第一,政策出台及时、果断、有力。本轮积极财政政策于2008年11月上旬出台,在党的十七届三中全会之后,中央经济工作会议之前。面对国际国内急剧变化的经济形势,中央果断决策、迅速部署,明确提出宏观调控政策的重大转变,要求“出手快、出拳重、措施准、工作实”,体现出政府对经济准确判断和灵活驾驭能力的增强。从经济指标下滑的程度来看,本轮积极财政政策出台的时机早于10年前的积极财政政策,措施力度也明显比1998年更大。中央提出扩大内需的积极财政政策后,各地也紧急动员,纷纷推出了一系列刺激经济增长的政策措施。

第二,体现出较好的总体规划。本轮积极财政政策内容的重要特点就是前期规划性较强。从投资、减税、清费、收入、民生、减排等政策内容来看,政策出台时中央对兼顾经济增长和结构调整、短期增长和长期后劲、扩大投资和扩大消费、经济发展和深化改革就已有比较充分的通盘考虑,借鉴了1998年积极财政政策的经验和教训。应该说,这得益于本轮积极财政政策出台较早和国家整体经济实力的增强。除政策目标外,本轮积极财政政策措施在总体规划时也注重了多工具和多手段的组合运用,预算、税收、贴息、减费、增支、投资等工具一开始就得到了强调和重视,而不仅仅是突出政府投资一个方面。

第三,贯彻了科学发展的指导思想。贯彻落实科学发展观、推动经济又好又快增长、防止重复建设和盲目扩张等导向在政策出台时就已明确,这是本轮积极财政政策的亮点。贯彻落实科学发展观,是要真正实现速度和效益的统一,当前发展和永续发展的统一。本轮积极财政政策注重统筹政府与市场,发挥市场活力;统筹需求与供给,着眼经济结构调整;统筹增长与民生,强调不断改善人民生活状况;统筹当前与长远,培育经济持续增长的后劲与基础;统筹消费与投资,完善经济增长动力结构;统筹内需与外需,充分利用两种资源和两个市场。通过以上政策思路,实现经济在更高层次和更高水平上的平稳较快发展。

第四,管理手段更加成熟。与1998年积极财政政策总体上“摸着石头过河”的状态不同,当前政府对积极财政政策的执行管理更有经验。在宏观方面严把立项关,真正上马那些符合科学发展、生态

环保、集约节能的项目。在微观方面建立健全严格的监审程序,充分发挥跨部督察组向各省派驻的督察员的作用,最大限度地保证中央政策的执行效果,避免资源浪费和腐败滋生。

(二)当前积极财政政策的预期效果

总体来看,当前积极财政政策如果顺利实施,将在短期内明显促进经济增长,中期内有利于结构调整和发展方式转变,长期中进一步推动社会主义市场经济体制的完善。

第一,直接作用于三大需求,促进经济增长。积极财政政策通过增加政府投资特别是中央投资拉动全社会投资,发挥引导、带动和支撑作用,将显著增强市场和企业信心,为市场主体扩大投资和消费创造条件,达到扩大内需和促进经济增长的效果。通过增收入、促消费并举的综合性政策措施,积极财政政策将显著提高居民消费意愿,挖掘消费潜力,增强消费能力,增强经济增长的持久动力。通过综合运用出口退税、外贸发展基金、财政贴息等措施,支持拥有自主品牌、核心技术产品和大型机械设备以及农轻纺等有竞争力的劳动密集型产品出口,积极财政政策还将有力地保持我国出口稳定增长。初步测算,由政府带动的4万亿投资每年可拉动我国经济增长1个百分点。

第二,资金引导和税制改革的措施促进结构调整和发展方式转变。积极财政政策通过对民生工程的支持,引导资金流向经济社会发展的薄弱环节,能够进一步推动经济结构调整。通过涉及能源资源环境的税制和收费制度改革,能够促进节能减排和环境保护。通过增加科研支出能够激发企业的创新活力并增强科技进步在我国经济发展中的作用,进一步推动经济发展方式转变。

第三,正税清费和支持改革有利于市场经济体制和可持续发展长效机制的建立与完善。全面实施增值税转型,完善资源税、消费税制度,全面清理行政事业性收费,支持成品油价格形成机制改革,支持医药卫生、社会保障等制度改革,积极财政政策将进一步促进社会主义市场经济机制的完善和经济可持续发展长效机制的建立。

(三)积极财政政策下一步实施应注意的方面

第一,密切跟踪形势,不断完善政策措施。目前本轮积极财政政策刚刚出台,项目落实与具体政策方案制定仍在紧张进行之中。初步预计,积极财政政策的拉动效果会在2009年二季度后开始显现。对此,我们仍要密切跟踪、仔细观察、冷静判断。2008年以来,国内外经济形势复杂多变、极不寻常,密切跟踪、准确判断国内外宏观经济形势,是正确决策的前提与基础。无论在积极财政政策出台前还是执行中,对形势的把握和估计都十分重要。因此,不断完善积极财政政策的措施体系,需要我们密切跟踪形势,不断完善政策。

第二,强化监管,杜绝低水平盲目建设。客观地说,目前我国的基础设施发展水平和工业行业产能与1998年相比已大有提高。因此,当前积极财政政策的项目分布必须突出重点、认真选择,防止形成新的结构固化。一要防止重复建设和盲目扩张,二要防止趁机大建楼堂馆所,三要加强对市场自主投资的鼓励和引导。为此,加强对重大投资的管理,提高投资质量和效益就成为当前落实积极财政政策的必然要求。强化监管,严把“资金投向关、资金来源关、程序控制关、制度保障关、责任落实关”是未来应该常抓不懈的一项工作。

第三,把握政策节奏,避免走向另一极端。当前的积极财政政策以“扩内需、保增长、调结构”为主线。作为与1998年积极财政政策的鲜明区别,“把促进经济增长和深化改革开放更好地结合起

来”在当前被置于更突出的地位,这表明本轮积极财政政策的实施将沿着“统筹兼顾、突出重点”的方向进行,而不是运动式、一窝蜂、不加选择地扩大投资。合理把握政策节奏,避免走向另一极端,一是要尽快扭转当前宏观经济惯性下滑的不利局面,二是要使积极财政政策的政策效果逐步得以释放,三是要在政府减收增支的基础上充分调动政府与市场“两个积极性”,避免政府陷入内需“启而不动”的泥潭。

第四,关注财政风险,研究财政保障能力。国家财力是实施积极财政政策的物质基础,也是各种经济风险和改革风险的最终“兜底人”。因此,实施积极财政政策必须关注财政风险,研究财政保障力。实际上,1998年积极财政政策实施后,关于财政自身承受力的质疑就不绝于耳,在政策实施后期的2002年、2003年各种关注与批评更多。目前本轮积极财政政策刚刚启动,我们完全可以早着手、早准备、早打算,对未来3至4年财政风险的承受限度、实际风险累积水平、财力保障空间等问题重点关注和研究。

第五,出台配套措施,切忌财政“单兵突进”。宏观调控政策主要包括财政政策、货币政策、产业政策和收入政策等。当前宏观调控的任务应该由各种政策手段形成一套“组合拳”并以财政政策为主实施,切忌由于各政策协调不足而导致财政政策“单兵突进”。过度依赖财政政策实现宏观调控目标,一方面会使各种风险加速向财政风险汇聚和转化,另一方面也不利于充分调动市场活力。因此,积极财政政策应与科学合理的货币政策、产业政策、收入政策乃至投资、消费、汇率等诸多政策多管齐下,多层次、多角度地充分发挥宏观调控效应,实现“扩内需、保增长、调结构”的宏观调控目标。

[参考文献]

- [1]金人庆 中国财政政策:理论与实践[M] 北京:中国财政经济出版社,2005:49~55.
- [2]项怀诚 积极的财政政策:宏观调控的成功实践[J] 求是,2002,(6):10~13.
- [3]贾康 1998年以来:从积极的财政政策到稳健的财政政策及公共财政制度建设[J] 铜陵学院学报,2008,(1):3~5.
- [4]吕炜 1994年以来财政运行中的问题、趋势与对策思考[J] 经济研究参考,2003,(34):9~13.
- [5]邓子基 积极财政政策评析——兼论财政政策与货币政策的配合[J] 福建金融管理干部学院学报,2003,(5):13~14.

文章来源:河南财政税务高等专科学校学报 (责任编辑: x1)

