



您的位置：首页 - 文章选登

宏观经济形势要求积极财政政策转型(林跃勤；2004年8月12日)

文章作者：林跃勤

民间投资增长机制基本形成，积极财政政策调整不会影响到经济增长态势

1998年实施积极财政政策的主要目标是弥补储蓄与投资之间的缺口，通过扩大国债投资引导和启动民间投资，推动经济增长。2002年以来，包括外资在内的各种非国有经济成分投资大幅度上升，2002年中国甚至成为全球最大吸引外资国，2003年仍然达到530亿美元的较高水平，贷款增长也较快。从投资来源看，2003年全年、2004年上半年自筹资金、利用外资和国内贷款的增幅都比较高，如近五年实际利用外资累计达到2300多亿美元，相当于过去25年吸引外资总额的近一半，外资在全社会固定资产投资中的比重提高到10%以上。国债投资在全社会投资中所起的作用却在逐步下降，如长期建设国债占财政总支出的比重已从2000年的9.4%，下降到2003年的5.9%，长期建设国债占国债总发行额的比重从2000年的32.2%下降到2003年的21.8%。可见，全社会投资结构已经发生了显著变化，过分依赖国债资金的状况得到显著改变，积极财政政策进一步淡出并不会影响到社会投资增长动力和整个经济发展态势。

积极财政政策淡出有利于抑制部分行业投资过度

2003年下半年以来，全社会固定资产投资快速增长，全社会固定资产投资增长率从2003年26.7%提高到2004年第一季度的43%，个别部门投资增长率甚至达到或超过100%，如钢铁增长率96.3%、水泥增长率130%，其他如电解铝、煤炭、房地产和汽车等的投资增长率也居高不下。投资增长过快和原材料及交通、煤、电、油、运等方面的相对滞后和压力已经困扰着中国经济的健康协调和可持续发展。

国债项目投资及为国债资金配套的大量投资是投资增长过快的直接拉动力。过去几年国债资金过多参与到经营性和市场竞争性项目并引发大量配套项目投资（企业自筹和银行贷款），地方和企业傍“国债”项目不计其数，加剧了投资过热、低水平重复建设和部门结构失衡。国债项目配套资金不足导致大量半拉子工程的形成和银行不良贷款资金的累积。如1998-2002年江苏省安排国债项目411项，总投资954.25亿元，到2002年实际完成投资856.01亿元，其中，国债累计到位只有111.35亿元，占约12%，需要有地方和企业提供的配套资金占88%，也就是国债资金的直接放大效应就达9倍，而大量企业依靠国债项目吃饭，为国债项目提供产能配套而增加的外国资金（不计入国债配套资金）投资又有多少？巨大的配套资金使地方政府和企业不堪重负。为了要到国债项目，地方和企业要么杜撰可行性报告、夸大资金配套能力和项目预期效益，搞钓鱼工程，要么无法筹足配套资金，无法按时上马和竣工，特别是西部欠发达地区配套能力更是大打折扣。

因此，适度减少国债资金对一般生产经营性部门和具有经营收入的基础设施领域的投入将有利于引导银行贷款投向的转变和信贷规模的缩减，特别有利于增强宏观调控措施当前生产领域投资增长过快。国债项目地方配套资金缺口放大了地方政府负债和银行不良贷款，导致投资增长过快和结构失衡。

积极财政政策适度调整有利于抑制通胀压力

由投资增长过快引发的货币贷款增长过猛所形成的通胀压力增大。进入2004年以来，伴随着投资高增长和经济快速上升，货币供应增长较快，1-6月M2在2003年增长19.6%的基础上增长16.2%，这一增长速度打破多年来贷款增长与经济增长和物价总水平变动之间的经济平衡关系，导致通缩阴影刚去，而通胀苗头又现：2003年的物价指数增长率为1.2%，总算扭转了2002年负增长（-0.8%）局面，但2004年2-4月生产资料价格涨幅达到5%以上，整个上半年CPI指数上涨了3.6%，其中，6月份单月增长率达5%，为近年所不遇，通胀趋强。通过国债投资的适度调整，减少对生产项目和基础设施的投资，可以引导银行相应地减少对城市建设和房地产业等的贷款规模，从而抑制对生产资料及投资品的市场需求并减少银行不良贷款的增加，并为减少货币供应量和抑制通胀提供宽松条件。

提高国债资金使用效率和宏观调控效果急需调整积极财政政策

国债资金安排使用中存在较多问题。根据对甘肃、山东和江苏等地的国债资金调查，发现一些国债项目因前期准备工作不足，不能按时开工和竣工而造成国债资金闲置。如江苏四个省辖市的交通、水利国债项目有3.1亿元国债资金因前期准备工作不足而闲置。一些国债项目则由于设计、勘察、施工出现严重失误或屡屡重大变更，致使工程量大增，拖延工期或形成半拉子工程，或概算控制不严，资金运作缺乏规范，挤占挪用建设资金用于购买股票和国债等造成巨大损失。国债资金使用的贪污浪费和挪用现象严重，国债技术改造项目、支农资金被挪作购买股票和国债等，一些国债项目因质量差而成为豆腐渣工程，如长江堤防隐蔽工程及许多国债高速公路等；一些国债项目重投入、轻产出，亏损严重，如不少国债污水厂项目，由于管网建设不到位，使项目竣工后难以发挥正常作用，闲置严重，或者运作成本较高，入不敷出加重了财政负担。污水厂的建设融资和管理体制也存在一定问题，如各地污水厂建设由国家财政出资，管网部分由地方财政负责，建成后由地方财政负责运营，污水厂作为事业单位管理。由于管网建设费用高、运营成本高（人员臃肿、非市场化），污水收集费较低，导致大量污水厂难以正常运转。据统计，全国500多座污水厂中不能正常运营的超过半数。

国债资金使用效率低下在一定程度上带动全社会固定资金投资效率降低。据统计，全社会固定资产投资边际产出率从“六五”时期的1.8上升到“九五”、“十五”的4.49和4.99，与国债项目增多及其配套资金扩大、失误多、浪费严重和低效率有着直接联系。为了扭转国债建设投资出现的诸多问题，提高国债资金的使用效果，在改善国债资金投向和分配计划与监管方法的基础上，适当压缩国债建设投资则更是治本之策。

国际市场的积极变化为积极财政政策转型创造了良好的外部环境

国际经济环境趋好为积极财政政策淡出提供了有利条件。从2002年起世界经济已经走出低谷，步入稳定上升通道，2003年世界经济增长率达到3.8%，比2002年提高了整整一个百分点，而IMF预测2004年世界经济增速将达4.6%。2004-2008年世界经济的年均增长率将有望达到3.2%甚至更高，表明第五次世界经济长波的上期正在逐步形成。中国三大出口市场的经济形势也十分看好。近两年中国出口年均增长速度均在30%以上。尽管由于出口退税率下降、国外对我出口产品反倾销加剧等不利因素，2004年上半年中国国际贸易继续保持快速发展态势，出口总额达到2580.8亿美元，同比增长35.7%，除1月份外已经连续23个月进出口保持在20%以上，其中19个月的增速在30%以上，6月出口首次突破单月500亿美元。加入世贸组织以及部分国家开始承认中国的市场经济地位为中国扩大出口奠定更好的条件。同时，从1998年到2003年的五年间中国经济总量、对外贸易规模以及外汇储备在国际位次的较大提升也为中国应对国际经济波动的挑战有了更强的调节实力和余地。这表明中国目前面临的国际市场条件与1998年已经不可同日而语，已经没有必要再通过国债资金对扩大出口项目进行倾斜性支持。

积极财政转型有利于市场经济完善和科学发展观的实施

国债资金安排的计划性方式增强了国家财政的行政特征，延缓公共财政的建立进程。完善市场经济要求更多地运用经济和法律手段来发展经济而不是行政计划方法，国债资金安排制度缺陷导致指令计划体制回归和不公平。国债资金安排的计划性和预算软约束导致大量的“跑部钱进”，助长企业不求市场求市长的风气。国家发改委直接参与安排国债资金和项目使政府直接控制投资和经济发展的作用被空前放大，高度集中的行政管理体制特征通过国债项目和资金安排进一步凸显，如国债投资项目安排由国家发改委取代地方政府甚至直接安排到乡、村和户，不论项目重要性和金额大小，都要报国家发改委审批或由地方报批后报国家发改委安排资金。如1998-2002年实际下达国债投资计划和预算中补助地方投资项目3.04万个，国家发改委直接安排到乡、村、户的项目达6162个，国债资金22.7亿元，通过打捆间接安排到乡、村、户项目2506个，安排国债资金1032亿元。

国债资金偏重于落实到国有企业身上，而民营企业进入国债项目则十分困难，如山东某民营企业开发了跟踪式太阳能发电技术并获得了国家技术专利鉴定，却得不到国债资金支持和银行贷款，很有前途和利国利民的事情难以展开。国债资金这种过分关照国有企业而歧视非国有企业的安排阻碍市场充分竞争。

国债建设支出及与其配套投资的过多对社会公共事业的发展在产生排挤作用。1998-2002年，国债资金直接或间接用于拉动经济增长的占82.7%，中国消费率从1998年的61%下降到2001年的59.8%和2003年的55.4%，达到25年来的最低点。科教文卫、社会保障、公共卫生等与经济增长存在巨大落差，使改革与增长的效果大打折扣，抑制居民生活质量的提高。因此，国债适当淡出并减少生产投资，增加对社会公共事业的支持，将有利于促进投资的合理性和市场机制的建立，有利于扩大消费和经济社会全面协调发展。

文章出处：《中国经济时报》

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所