



当前财税 经济和社会发展的 热点问题研究

主编 / 郝中华

ANGQIANCAISHUI
JINGJISHEHUIFAZHANREDIANWENTIYANJIU

吉林人民出版社

当前
财税、经济和社会发展的
热点问题研究

主 编 郝中华

吉林人民出版社

当前财税经济和社会发展热点问题研究

主 编:郝中华

责任编辑:隋 军

电子信箱: sj@jlpph.com 电 话:13009119751

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 4646 号 邮政编码:130021)

印 刷:吉林省地矿测绘院印刷厂

开 本:850mm × 1168mm 1/32

印 张:7.375 字 数:230 千字

标准书号:ISBN 7-206-03505-1/F·901

版 次:2004 年 7 月第 1 版 印 次:2004 年 7 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册 定 价:28.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

前 言

在学院举办的干部培训班中,根据提高干部综合素质的要求,在教学计划中安排了许多专题讲座。这些讲座紧密结合财税、经济和社会发展的热点问题,阐述最新的理论和实践,开拓了学员的视野,丰富了培训的内容。

根据许多学员的要求,把这些专题讲座进行调整,出版了这本书。非常感谢赵迎春、王向东、徐家尊、孙峰、刘迪等几位老师的参与,也非常感谢一些学员的约订。希望同志们多提宝贵意见。

编 者

2004年6月

目 录

积极的财政政策问题研究	郝中华(1)
公共财政的若干问题	郝中华(12)
我国显性国债理论研究	刘 迪(24)
关于税收制度改革的几个问题	赵迎春(43)
21 世纪我国税收工作重点的确定与实施	王向东(72)
经济波动问题研究	郝中华(101)
WTO 与经济	徐家尊(119)
WTO 与税收	徐家尊(132)
国有商业银行现实竞争力的比较分析	孙 峰(144)
可持续发展战略	郝中华(162)
循环经济	郝中华(177)
十六大报告中的新思想、新理论、新论断	郝中华(190)
振兴东北老工业基地的历史机遇及其战略任务	郝中华(214)

积极的财政政策问题研究

郝中华

财政政策是国家或政府经济政策的主要组成部分,也可以说是实现国家或政府经济政策的重要手段。财政政策是通过税收和公共支出等手段,来达到发展、稳定,实现公平与效率、抑制通货膨胀等目标的长期财政战略和短期财政策略,也可以作这样的简要概括:财政政策就是政府为达到预期的经济、社会发展目标而确定的财政战略和财政策略。

一、财政政策的基本功能

财政作为国家或政府的管理手段,主要有四个方面的功能:

(一)导向功能

财政政策的直接作用对象是财政分配和管理活动,而这种分配和管理关系到人们的物质利益,从而左右着人们的经济行为。财政政策的导向功能主要是对个人和企业的经济行为以及国民经济的发展方向有引导作用。其表现在:第一,配合国民经济总体政策和各部门、各行业政策,提出明确的调节目标。第二,财政政策不仅规定什么应该做,什么不应该做,同时还通过利益机制,告诉人们怎么做更好。

财政政策的导向功能,其作用形式有两种:即直接导向与间接导向。直接导向是财政政策对其调节对象直接发生作用,如加速折旧的税收政策。间接导向是财政政策对非直接调节对象的影响。如:对某一行业施以高税收政策,对某一行业施以低税收政策

等等。

(二)协调功能

财政政策的协调功能主要表现在对社会经济发展过程中某些失衡状态的制约、调节能力。它可以协调地区之间、行业之间、部门之间、阶层之间等利益关系。财政政策之所以有协调功能,首先是由财政的本质属性决定的,财政本身就具有调节职能。其次,是财政政策体系的全面性和配套性为其协调功能的实现提供了可能性。各种政策从各方面协调人们的物质利益关系。

财政政策协调功能的主要特征表现在三个方面:第一,多维性。财政政策所要调节的对象以及实现的目标不是单一的,而是多方面的。因此,特定的财政政策在实施过程中,要注意调节对象的选择和调节目标之间的兼容性。第二,动态性。财政政策在协调过程中,可以根据国民经济的发展阶段和国家总体经济政策的要求,不断改变调节对象、调节措施和调节力度,最终实现国民经济的协调发展。第三,适度性。财政政策在协调各经济主体的利益关系时,应掌握利益需求的最佳满足界限和国家财政的最大承受能力,做到取之有度,予之有节,使国家或政府以尽量少的财政投入和调节对象的利益损失,取得尽量大的影响效果。

(三)控制功能

财政政策的控制功能,是指国家或政府通过财政政策对人们的经济行为和宏观经济运行的制约与促进,实现对整个国民经济发展的控制。财政政策之所以具有控制功能,主要是由政策的规范性决定的。无论财政政策是什么类型的,都含有某种控制的因素在内。

(四)稳定功能

财政政策的稳定功能,是指政府通过财政政策,调整总支出水平,使货币支出水平恒等于产出水平,实现国民经济的稳定发展。

财政政策稳定功能的主要特征是反周期性和补偿性。第一,反周期性。经济发展是由平衡到不平衡再到新的平衡的过程,经

济波动由此而产生。当经济繁荣时,生产兴旺,国民收入水平提高,反之,生产萎缩,失业普遍,国民收入水平下降。财政政策稳定功能的反周期在自动地发挥作用。经济繁荣时,随着国民收入的提高,税收收入的自动增加,而转移支出自动下降,相对地减少了居民的可支配收入,减少了通货膨胀的压力。当经济出现衰退时,随国民收入的下降,税收收入自动减少,而转移支付自动增加,相对地增加了居民的可支配收入,缓解通货紧缩的压力。第二,补偿性。凯恩斯认为,整个国民经济由私人经济部门和公共经济部门所构成。当私人部门支出不足,以致以降低国民收入时,政府通过财政政策措施,或增加公共支出,或减少税收收入,以维持总需求不变;反之,私人部门支出过多,有产生通胀的危险,政府可以减少公共支出,延缓公共投资。另一方面可以增加税收,以吸取社会的剩余购买力。

二、当前我国实施的积极财政政策

(一)积极财政政策启动的背景

由于80年代以来的财政困难和多种制约因素,近20年间中国财政政策总体而言是“低调”的,主要表现是财政陷入困境,职能范围收缩,维持“吃饭财政”在许多情况下都成为问题,就更谈不上十分积极的调控举措。但1998年一季度过后,这种情况发生很大改变。上年爆发的东南亚金融危机对我国的影响已相当明朗,并与一系列国内问题迭加在一起,出现了前所未有的通货紧缩的趋势。主要表现在投资不振,消费低速,出口趋紧,物价走低,经济增长下滑,失业人数增加。出现了严重的国内需求不足。在这种背景下,迫切需要以宏观政策措施扩大内需,实行反周期操作,于是在决策上果断地启动了扩张性的积极的财政政策,使财政政策成为各方面关注的热点。

(二)积极财政政策的概念和内涵

积极的财政政策不是从我们开始的,世界上早就有这种理论

和实践。萨缪尔森第10版《经济学》中译本(1979年)就有“积极的财政政策”的概念：“积极的财政政策就是决定政府税收和开支的方法,以便有助于(1)削弱经济周期的波动;(2)维持一个没有过度通货膨胀和通货紧缩的不断成长和高度就业的经济制度。”“财政政策处理税收与公共支出,和稳定性的货币政策合作,它们的目标是一个高度就业和增长的经济——同时又没有需求拉动的通货膨胀。财政和货币当局逆对经济风向行事,从而有助于造成一个有利的经济环境,在其中,人民具有最宽广的机会来取得成就。”1975年美国面临战后严重的经济衰退,政府决定减税;1968年由于越南战争美国经济深受过度就业和过度需求之苦,政府提出了增税,这些税率变动是“积极实施的财政政策。”积极的财政政策,其中实行扩张性政策的目的是为了增加国民生产总值,而实施紧缩性政策的目的是为了减少国民生产总值。在国内出版的著作中,也早就有“积极的财政政策”的用法。积极的财政政策意指政府密切注视经济的变动趋势,预测未来的经济发展,在税收和政府开支方面采取有效的对策,以实现一定的宏观调控的政策目标。

从这些文献的背景,并结合财政政策的历史演变,我们对积极的财政政策的基本认识是:

1. 积极的财政政策是在下面两个涵义上界定的:一是与自由市场经济时期政府“不干预”相对而言的,消极政府变为积极的政府,即政府从不干预经济到积极干预经济在财政政策上的体现;二是与财政政策中的“自动稳定器”相对的,是一种反周期的相机抉择的财政政策或斟酌使用的财政政策的另一种表达。

2. 积极的财政政策不只是扩张的财政政策,包括扩张的、收缩的和中性的三种操作方式,服务于经济稳定和充分就业的目标,是“逆经济周期调节”的政策。

3. 积极的财政政策是周期性政策。而不是短期政策。从政策运用的时段看,即使是扩张性财政政策也不好说是短期或长期的政策。20世纪30年代经济萧条时,美国的扩张性财政政策持

续地用6年,直到经济基本恢复。20世纪80年代初到90年代美国实行了10年以上的扩张性财政政策,完成了结构调整。积极的财政政策的意义在于推动或拉动失衡的经济,使其生成内在稳定发展的动力,走进良性循环的轨道。因此,到底用多长时间,看它是否完成了任务,决定政策“长”或“短”的是整体的经济状况。

4. 积极的财政政策是政府调控经济的常规性政策。近现代以来的实践活动证明,经济在周期性波动中增长是一种“常态”。因此,只能说在不同的经济背景中财政政策有不同的操作选择。1998年以来特定的经济条件,需要财政政策发挥比以往更大的作用和功能,但“政策作用的大小”实际上是扩张程度的大小。事实上,不同的经济背景状况下的政策选择就其扩张或收缩的程度而言总有大小之分,总是“特定的”。

5. 积极的财政政策是多种手段的组合,即使是其中的扩张性政策,也不只是赤字财政,发行国债,它还不仅包括减税,也有加大转移支付力度、调整经济性支出结构等多种手段,积极的财政政策是一个政策的组合。

6. “扩张的”或“收缩的”政策并没有“好”“坏”之分,它们都是政府为矫正经济失衡而采取的政策措施,能促进经济稳定、平稳、平衡地增长就是好的、积极的,相反就是不好的,消极的。

(三)我国实施积极财政政策的主要内容

1996年我国成功实现了经济的“软着陆”后,国内外经济环境发生了明显变化。面对亚洲金融危机的冲击和国内供求关系的变化,党中央、国务院审时度势,果断采取了扩大内需,实施积极财政政策的重要政策,国民经济保持了较快发展的势头。我国实施积极财政政策的主要内容如下:

1. 发行国债,加大投资力度

从1998年至2002年,共发行国债6600亿元,带动社会投资3.28万亿元。每年平均拉动GDP1.8个百分点左右。由于合理确定国债资金的投向,兼顾当前刺激国内需求和长远社会效益,不

仅有力地拉动了当前的经济增长,而且集中精力办了一些事关经济发展全局、过去想办而未能办成的大事,促进了经济结构的调整,为今后的发展打下了基础。同时,利用目前资金、土地和主要原材料等生产要素价格相对便宜的有力时机,通过增发国债加快基础设施建设,也符合基础设施先行这一经济发展的一般规律。增加了对交通、通讯和城市基础设施等资金密集型产业的投入,带动了钢铁、建材、机械、电子设备和能源工业等一大批相关产业的发展。运用国债资金贴息支持企业技术改造,加快了产品结构的调整,增强了企业的创新能力和市场竞争力。我国金融改革也需要财政给予有力的支持。1999年以来,银行存贷差进一步扩大,势必加大银行新增的风险,不利于推进金融改革。所以,继续由财政向银行增发一定数量的国债,增加商业银行持有国债的比例,有利于降低银行新增的风险。几年来,通过国债给国有商业银行注入2700亿元的资本金。

2. 提高机关事业单位职工工资和低收入人员收入水平,促进居民扩大消费

在国外,在通货紧缩的条件下,一般是裁员减薪,我们反而增加工资和收入,表明政府要下大的决心来启动消费需求。一是提高机关事业单位人员的工资水平。从1999年7月1日算起,全国普遍提高机关事业单位人员的工资水平,按基本工资提高30%,尽量使低职务人员多增加一些工资。二是提高低收入人员的收入水平。对国有企业下岗职工基本生活的补助、职工失业救济金、城镇居民最低生活费三条最低保障线,以及离退休人员养老金的发放,也增加约30%的补助。全国受惠人数达8000多万人。地方财政增支的,东部发达地区还自我消化;对于老工业基地和中西部地区,中央财政增加转移支付支出和补助。

3. 进一步调整和完善税收政策

实施积极的税收政策,是积极财政政策的一个重要组成部分。近几年,税收政策也积极地进行了一些调整。

实行必要的减免税政策。如采取鼓励投资的办法,对企业投资实行税收抵免政策。凡用自有资金或银行贷款进行符合国家产业发展方向和国家鼓励的技术改造项目的国产设备投资时,可减免40%的企业所得税;停征固定资产投资方向调节税(这是为抑制经济过热而开征的税种,现在过冷,不宜开征,以后为防经济过热,仍有可能开征);提高固定资产折旧率等。进一步调高包括纺织品、服装、煤炭等在内的其他出口商品的退税率,使我国出口商品综合退税率由12.5%提高到15%,1999年出口退税总额达622亿元,比上年增长42%,有效地促进了出口的增长,对涉及房地产的营业税、契税、土地增值税给予一定的减免,以求激发房地产业对经济增长的推动力,盘活因大量空置房所造成的沉淀资金。同时,对涉外税收政策也作了适当的调整,以鼓励外商投资。大力清理和取消不合理的收费、基金,减轻企业、农民和社会的负担(可起到减税作用)等。由于我国税收立法权集中在中央,减税政策仍由中央来控制,便于加强宏观调控。

在减税的同时,根据实际情况的变化也开征了一些新税种,如利用当前通货紧缩的有利时机对存款(本币和外币)利息收入恢复开征个人所得税,由银行代扣代缴。开征利息税一是为增加工资和补助低收入提供部分资金来源;二是有利于调节个人收入差距;三是适当激活存款,刺激消费。继续以交通和车辆改革为突破口,加快“费改税”步伐,将必要的收费、基金纳入税收轨道等。增税过程实际上是深化税收改革的过程,通过不断完善税制和加强税收征管,为财政持续发展提供持久的动力。

(四)我国实施积极财政政策的效应分析

当一国出现社会投资、消费和出口需求不足的情况,综合运用诸如减税、增发国债以扩大政府支出进而扩张财政赤字的短期手段以拉动社会总需求,促进国民经济的稳定与持续增长是国际上通用的做法。实践证明,我国实施积极财政政策取得了一定成效,拉动了经济增长,促进了结构优化,提高了经济运行的质量,通过

增发国债扩大政府投资规模,1998、1999、2000年三年分别拉动国内生产总值1.5、2.0、1.7个百分点,对实现规定的经济增长目标起了关键的作用。国债资金有选择地、大规模地用于基础设施的建设,缓解了我国长期以来经济发展的一些瓶颈制约,加快了产业结构和经济结构的调整步伐。同时,国债资金也支持了符合产业结构调整方向的重点行业、重点企业的技术改造和高新技术的发展,企业效益有较大提高,2000年国有及国有控股工业企业实现利润2392亿元,达到90年代最高水平,为1997年的2.9倍。国债投资发挥了一定的导向和带动作用,为财政政策和货币政策的协调运作创造了条件。在扩大内需政策的推动下,集体、个体的投资也扭转了近年来下降的趋势。1998年,集体投资和个体投资分别增长了8.9%和9.5%。与此同时,促进了消费需求的稳定增长,2000年,社会消费品零售总额比上年实际增长了11.4%。实现了外贸出口的稳步回升。1999年7月份以后,出口扭转了下降的趋势,开始逐渐回升,1999年外贸出口总额增长幅度为6.1%,2000年达到31.5%。

从我国积极财政政策实施的时代背景、政策目标和政策措施的运作综合分析,我国积极的财政政策是一种具有阶段性、相机抉择型的财政政策;是政府相机采取的有意识干预宏观经济运行、实施反周期调节、短期内拉动内需,使经济增长保持在一定速度上的特殊财政调节措施;是在货币政策因实施、操作路径受阻条件下的政策选择,具有客观存在的时效性。

1. 关于挤出效应问题

我国实施积极的财政政策,是否存在挤出效应?

所谓挤出效应,是指由于财政政策通过向企业、居民和商业银行实行扩张性政策,而引起利率上升,或引起对有限信贷资金的竞争,导致民间部门投资减少。它将使政府扩张性财政支出的效应部分地甚至是全部地被抵销。

挤出效应并不是在财政实行扩张性财政政策调节时必然要发

生的。具体对我国来说,依据对经济运行的各项指标来看,在我国出现挤出效应的观点得不到有力的证据支持,这可以从增发国债对以下三个方面的影响来考察:

第一,增发国债对利率的影响。我国自1996年以来,名义利率多次下滑,但实际利率是上升的,这并不是财政扩张带来的结果。由于中国尚未实行名义利率的市场化,积极的财政政策不会影响名义利率的升降。实际利率的上升主要是物价水平下降,而中央银行没有及时随物价变动调整名义利率所致。进一步看,价格总水平下降也不是财政扩张的结果,相反,积极的财政政策在一定程度上抑制了物价水平的下降。

第二,增发国债对借贷资金的影响。增发国债没有与民间竞争有限的资金。几年来,商业银行的超额准备金率超过70%,存在较大的存贷差额。商业银行近几年的资金过剩主要是风险意识增强,企业投资效益较低,预期不好及产业政策调整的缘故,而且这种过剩是在满足了财政借款需求之后的过剩。

从实际经济运行看,民间投资主要受到民间资本的边际产出和公共投资的影响。如果公共资本投向竞争领域,与民间资本的生产可以相互替代,增加公共投资就很可能挤出民间投资。而我国积极的财政政策主要用于生态环境保护、高速公路、铁路、供水和机场、粮库、农村电网等基础设施,属于社会公共支出的领域,对民间投资不会产生挤出效应。相反,基础设施还可以改善民间投资的外部环境,提高民间资本的边际生产力,推动民间投资。

第三,财政支出对居民消费的影响。政府支出与居民消费具有替代关系,即财政增加政府购买支出,可能挤出居民消费,但这要通过财政支出结构进行具体分析才能确定。某项财政支出如招待费,的确是私人消费的替代品;公共设施支出是私人消费的互补品;还有一些公共支出既是私人消费的替代品,又是互补品,比如,国家用于食品和满足检验的支出,既减少了私人的检疫支出,又可增加私人对食品和商品的支出。有关部门通过财政购买支出

和居民消费关系的计量模型分析发现,我国财政购买支出与居民消费总体上是互补关系,扩大财政支出对需求总体上具有扩张效应。

2. 关于国债资金使用效益

国债资金使用效果如何,直接关系到积极财政政策的总体效果问题,以及扩大举债规模的风险控制问题,国债资金使用效益越高,扩张性政策的效果将越趋于“高乘数效应”的一端,同时政府扩大举债规模的安全空间越大。

几年来,政府国债资金以及带动其他配套资金支持的项目和技改项目,效果总体而言是明显的。但根据国家综合部门派出的检查组对建设项目的稽查,从选项、配套、规划、资金专用以及工程质量,各个层次的问题都存在,有的还相当严重。比如,第一,有些建设工程是在原有项目准备不足的情况下,仓促决定上马的,可行性论证很不充分;第二,有的项目不按基建程序办事,项目建设书还没批,就已大张旗鼓干起来;第三,有的项目前期准备工作深度不够,不具备开工条件也硬开工;第四,有的城市规划存在明显欠缺,连供水、排水、污水处理的统一考虑都未做到;第五,个别项目工程质量出现问题,甚至成为“豆腐渣”工程;第六,工程招标、监理方面的地区、部门保护主义现象比较严重;第七,少数地区发生了国债项目建设资金被挪用的现象。

3. 关于凯恩斯依赖症问题

1998年至2002年五年共发行内债6600亿元,外债1500亿美元,投资规模3万多亿元,安排项目9000多项,国债拉动经济的作用,从1998年至2001年在GDP总量中的比重为20%、28%、21%、20%。2001年,全社会固定资产的投资占GDP的比重为38.43%,而国债投资在全社会固定资产投资的比重高达65%左右。这表明,最近几年GDP的增长主要是靠投资推动的,其中,国债投资又是主要的推动力。国民经济增长对国债投资存在严重的依赖性。积极的财政政策之所以不能淡出,说明经济对其依赖性

增强,一旦停止,速度就会下降,银行不良债权随之上升,失业问题更加严重,社会问题更加突出,这种离开凯恩斯政策就会出现危险的状况,称之为凯恩斯依赖症。

(1)经济资源仍未得以充分运用。

凯恩斯政策实施几年来,政府对资源配置的比例越来越高,民间经济的活力相应减弱。在这种情况下,旧体制的某些方面乘机发挥作用。凯恩斯政策的目的是调动社会闲置资本用于生产和消费,而最近四五年,资金、设备、劳动力等生产要素的闲置状况更加严重,其中银行存差就3万多亿元,这些资源不能为发展经济所用。

(2)资本从高效率部门转向低效率部门。

1998年发行的6600亿元国债及相应的配套贷款,大部分转化为国有企业和国有经济的资产,这些资产是民间资本转化来的。众所周知,国有经济和国有企业的效率,通常是低于民有经济的效率。大量资本从效率高的部门转向效率低的部门,国民经济就更难进入良性循环。

(3)行政垄断加强,也是凯恩斯政策的后果之一。

目前,我国主要基础设施和公共服务部门几乎都被行政垄断所控制。行政垄断造就了一个庞大的利益集团,常以国家的名义进行经济资源的瓜分和占有,千方百计地阻止民间资本进入,妨碍市场力量配置资源,谋求利益集团利益最大化。

近几年垄断反而加重了。最近统计,企业盈利的80%只集中在20多家大户,其中,中国石油、移动、电信、中海油、国家电力公司五家企业的盈利合计占重点企业盈利总数的58%。

凯恩斯依赖症不根治不行,其病根是“以民补国”,医治必须反其道而行之,“以国扶民”。政府大力扶持民间经济的发展,使民间经济迅速填补国债撤走后的空间,成为真正的内在增长动力。做到这一点,必须在产权制度、企业制度、投融资制度和政府管理制度等方面进行比较彻底的市场化改造。

公共财政的若干问题

郝中华

一、公共财政在我国的提出

“公共财政”一词是从英文“Public Finance”翻译过来的,我们一直把它译成“财政”。在 20 世纪 80 年代以前一直称财政为国家财政。一提“公共财政”就认为是资本主义财政。在我国最早使用“公共财政”的是 1982 年安徽财贸学院张禹山教授,他把美国经济学家埃克斯坦的一本财政学著作,直接翻译的书名就叫《公共财政学》。而在我国首先提出建立公共财政的是中国人民大学的安体富、高培勇二位教授,他们在 1993 年《财贸经济》发表了一篇题为《社会主义市场经济体制与公共财政的构建》的论文,第一次提出了在我国建立公共财政的主张。

1998 年末,全国财政工作会议上提出了构建公共财政基本框架的问题。在 1999 年九届人大二次会议上,财政部部长项怀诚再次强调要转变财政职能,逐步建立公共财政。《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“十五”计划纲要都明确提出:要建立逐步适应社会主义市场经济要求的公共财政框架,这是我国财政运行方式的重大转变。党的十五届六中全会《决定》中,把公共财政改革的许多内容作为加强廉政建设和改进作风建设的根本措施。党的十六大提出:“完善国家计划和财政政策、货币政策相互配合的宏观调控体系,发挥经济杠杆的调节作用,深化财政、税收、金融和投融资体制改革,完善预算决策和管理