

积极财政政策

当前制约经济增长的主要矛盾 及调整财政政策的几点建议

▲肖捷 戴柏华 汪义达▲

1998年下半年开始实施的以扩大财政投资为主要内容的积极财政政策，对拉动经济增长取得了明显效果，但在带动民间投资和居民消费方面的效应却不显著。因此，必须针对当前制约经济增长的主要问题，进一步完善宏观调控政策，对积极财政政策的某些措施进行必要的调整，将政策的着力点放在带动民间投资和居民消费上，使调控措施达到事半功倍的效果。

一、财政投资的扩大很难弥补 内外需不足的“缺口”

近两年，我国经济增长速度下滑，主要问题是内外需不足。与1997年相比，1998年非国有经济投资以及消费和净出口增幅下降，导致内外需增量减少了2730亿元。其中，由于非国有经济投资比重和增长速度的下降，相当于非国有经济减少了1110亿元的投资；最终消费增长对GDP增长的贡献比1997年降低了0.8个百分点，相当于最终消费需求增量减少了580亿元；净出口增长对GDP增长的贡献比1997年降低了2个百分点，相当于外需增量减少了1040亿元。尽管1998年下半年扩大了财政投资，并

且增加了银行贷款，使得国有经济投资增长速度大幅度上升，对经济增长的拉动达到 1.5 个百分点。对当年 GDP 增量的贡献额约为 1 200 亿元，但还是无法弥补上述三项内外需增量的下降，“缺口”仍达 1 530 亿元。

1999 年 1~4 月，固定资产投资增长放缓，市场销售低迷，出口下降较多。到 4 月份，全国商品零售价格和居民消费价格总水平已分别连续 19 个月和 13 个月出现下降；城乡居民储蓄存款增加 5 000 亿元，比上年同期多增加 1 808 亿元。如果不及时调整宏观调控政策，内外需不足的缺口有可能进一步扩大。

在市场需求不足、产品销售不旺、投资风险加大、国际市场变化的情况下，即使继续采取增发国债的办法扩大财政投资，也无法在一个连续的时间内弥补非国有经济投资和最终消费增量下降所减少的内需，以及净出口变化所减少的外需。因此，不能用持续增加财政投资的办法来填补内外需不足的缺口，尤其是在我国财政收入占 GDP 比重低，财政投资占社会总投资份额小（1998 年只有 6.3%）的情况下，单纯依赖财政投资填补内外需缺口，实际上是不能持久的，而且会进一步缩小积极财政政策的扩张效应。

二、解决当前经济生活中的突出矛盾和问题， 应着力于启动民间投资和居民消费

从 GDP 的年度增长率看，目前我国经济周期仍处于下滑阶段，由 1992 年的 14.2% 逐年下降到 1998 年的 7.8%，平均每年下降 1 个百分点左右。此轮周期的下滑期已长达 6 年，成为 1978 年以来经济下滑期最长也是最平缓的周期（前三次经济周期的下滑期平均为 2~3 年，降幅平均为每年 2.6 个百分点），经济下滑期持续时间较长的直接原因，是以乡镇工业为主的集体工业增长

速度大幅度下降。在 80 年代和“八五”时期的大多数年份，集体工业的增长速度高于全部工业的平均增速约 7 个百分点。但是，1998 年集体工业只增长了 8.7%，低于全部工业平均增速 0.2 个百分点；1999 年一季度，集体工业增长速度低于全部工业平均增速 1.6 个百分点。

综合各方面情况，我们认为，以乡镇工业为主的集体工业增长速度下降，是导致当前经济增长持续回落的直接原因，根本问题则在于经济环境和运行机制的变化影响到民间投资和消费需求不足。解决这一问题的关键，是在实行适当的货币政策的同时，有针对性地调整积极财政政策的某些具体内容，合理调整收入分配政策和财政支出结构，提高财政支出的带动效应，促进储蓄转化为投资和消费，缩小供给大于需求的缺口。相应地，要清理取消不利于经济发展的各种管制性政策，促进经济持续稳定增长。为此，我们提出如下建议。

（一）调整有关税收政策，促进内外需求增长

1. 调整有关投资税收政策，鼓励社会投资。

一是酌情调整固定资产投资方向调节税。考虑到 1999 年地方预算中已安排了这项收入，可以从 1999 年 7 月 1 日起先对国家鼓励发展的投资项目减征或免征，2000 年停征这项税收。

二是对企业设备投资实行投资抵免所得税的政策。为促进企业技术进步，在一定时期内对国家鼓励的项目（如高新技术产业、新兴行业和新产品等）的设备投资实行按一定比例抵免企业所得税，以后视情况变化再调整政策实施范围。建议这项政策 7 月份出台。

2. 调整收入分配政策，刺激消费需求。

一是恢复对利息征收所得税。目前居民收入差距过大的矛盾比较突出，高收入者消费意愿不强，低收入者消费能力不足，迫

切需要通过调节收入分配，促进消费增长。1996年，有关部门曾研究提出开征利息所得税的方案，但由于当时通货膨胀率较高，居民储蓄实际上是负利率，为了稳定居民储蓄、避免加剧通货膨胀，没有付诸实施。现在的情况与1996年相比已发生了很大变化，即期消费需求不足，实际利率较高（目前1年期存款利率为3.78%，加上4月份商品零售价格指数-3.5%实际利率为7%左右），而且银行即将实行储蓄存款实名制，出台利息所得税的时机已经成熟。

利息所得税收入，除主要以转移支付方式用于安排国有企业下岗职工生活补助、城镇居民最低生活保障以及解决欠发的离退休人员养老金，从而带动一部分城市居民消费外，其余部分用于抵补因税收政策调整减少的财政收入。

二是尽快开征遗产税。1997年财政部和国家税务总局对开征遗产税方案进行了多方面论证，并将遗产税条例草案上报国务院，目前基本具备开征遗产税的条件。近期看，开征遗产税增收不会太明显，但有利于调节收入分配差距，特别是对提高居民即期消费会起到积极作用。

3. 适当提高出口退税率，支持出口增长。

增值税是我国现行税制的主体税种及中央财政的主要收入来源，由于多方面原因，目前仍然存在减、免、偷、逃、骗税等弊端，出口货物少征多退的问题还没有根本解决。因此，无论从中央财政的承受能力、税收征管水平，还是外贸经营管理体制和出口退税机制看，目前对出口货物全面恢复零税率尚不具备条件。但根据国际经济贸易环境变化对我国外贸出口的影响情况，为增加出口，可以进一步研究适当提高一些在国际市场上具有竞争潜力和产业关联度较高的产品的出口退税率。

4. 继续清理整顿各种收费，减轻企业负担。

现在对企业征收的各种行政事业性收费（包括政府性基金），

许多具有准税收性质。减少对企业的收费，同样可以起到减税的效应。目前财政部正在会同有关部门研究并准备提出第三批拟取消的对企业征收的基金（附加、收费）项目，约可减轻企业和社会负担 50 亿元。同时，国家计委会同财政部拟提出第二批降低涉及企业的收费标准，其中包括进出口环节的收费标准。

（二）清理取消不利于经济发展的各种管制性政策，促进经济持续稳定增长

根据社会主义市场经济的发展要求，应当将整顿财经秩序和限制投资、消费的管制性政策区分开。属于规范经济秩序的措施还要长期坚持，对经济过热时期为抑制通货膨胀所采取的一些限制外商和私人投资、抑制居民消费、不利于出口等方面的政策，要进行全面清理。例如，适当放宽私人投资的领域，凡是允许外商进入的投资领域，对国内私有企业和个体经济也应一并开放，避免增加政府投资可能对民间投资带来的挤出效应。即使是类似基础设施等公共产品，也有一些非国有投资主体感兴趣的项目，可以采取适当形式吸引他们增加对这些领域的投资。建议国务院成立专门的清查小组，对现行有关文件进行全面清理，尽快取消不利于经济发展的各种管制性政策。

（三）合理调整政府投资结构，适当发行专项建设债券

首先，要调整投资结构，提高投资效益。例如，边远地区农村电网建设，受成本、环境、消费能力等因素的制约，对启动消费、拉动经济增长的效果并不明显，应将投资重点调整到城市周围地区电网建设。

其次，为扩大有效需求，可以选择一批有偿还能力和带动效应的投资项目，例如，与城镇化配套的给排水、供热、供气等项目，发行一部分中长期专项建设债券。由资本金充足的项目业主

(法人)直接发行专项建设项目债券,同时财政可酌情补充资本金,银行相应安排配套贷款。与财政发行国债增加投资比较,这种以项目为依托发行专项债券的办法,具有资源配置效率高、财政负担小等优点。

通过扩大财政投资的办法推动经济增长,应逐步过渡到通过启动民间投资和消费,实现经济运行的良性循环。考虑到这种过渡需要一定时间,为了避免经济出现波动,防止下半年特别是第四季度经济增长的大幅度下滑,1999年应在年初预算安排的基础上再适当扩大国债发行规模,主要用于增加在建的基础设施建设项目,以及国家重点技术改造项目投资。

三、当前财政面临的压力非常大,必须 进一步加大增收节支的力度

1999年财政收支的矛盾仍然比较突出。从收入方面看,1~4月全国财政收入同比增长24.6%(中央和地方财政收入分别增长31%和18.3%),增幅高于上年同期15个百分点。财政收入增幅较高,主要是1998年上半年财政收入基数低(1998年前4个月收入仅增长9.6%)。同时,海关加大打击走私力度使进口明显增加(1~4月一般贸易进口同比增长80.3%),相应使关税收入增长137.3%。但是,从全年发展趋势看,财政收入增长趋势不容乐观,其增幅将出现前高后低的态势。据税务部门反映,有些地区上年遗留下来的应抵未抵、应退未退税收等欠账尚未处理,解决问题,将冲抵和影响一部分收入;欠税反弹的压力也比较大。

从支出方面看,1~4月全国财政支出同比增长17.3%(中央和地方财政支出分别增长15.2%和18.3%)。其中基本建设、社会保障补助和政策性补贴等重点支出分别增长47.9%、223.7%

和 50.7%。尽管前 4 个月财政支出增幅低于收入增幅，但后几个月中央财政增支压力将逐步加大。前面提出的采取调整投资税收政策、提高部分产品出口退税率和增加财政直接投资等方面措施，将影响财政减收增支，预算执行面临的困难非常大。

鉴于上述情况，我们建议国务院进一步加强对财政增收节支工作的领导，有关部门协调配合，共同加强税收征管，对 1999 年税收收入提出新要求，确保财政收入稳定增长。同时，要合理控制支出，堵塞开支漏洞，提高财政资金使用效益。

关于 2000 年财政政策的初步意见

▲肖捷 戴柏华 汪义达▲

一、对当前我国经济运行态势的基本判断

到 1999 年 8 月份，判断经济景气状况的主要指标呈现以下特点：

（一）消费需求有所回升，物价降幅趋稳

1999 年 8 月份，社会消费品零售额同比增长 6%。增幅比上月略有提高（1 至 7 月份月增长率为 5.9%、10.6%、5.8%、5.7%、5.3%、5.4%、5.6%），如果考虑价格因素，实际消费需求增幅高于 GDP 增长。8 月份，社会商品零售价格总水平和居民消费价格总水平同比分别下降 2.6% 和 1.3%，降幅在上月分别缩小 0.8 个和 0.7 个百分点的基础上趋稳。7~8 月全国价格指数降幅缩小，与北京、上海、天津、大连、青岛等大中城市价格水平出现回升和前几个月生产资料价格降幅逐月缩小 1 个多百分点有较大关系。根据以往经验，沿海大中城市价格和生产资料价格的升降变化往往起到先导和带动作用。同时，考虑到新出台的调整收入分配政策的预期效果，今后几个月价格降幅可能会继续缩小。

（二）固定资产投资增幅下降，民间投资仍未启动

8 月份固定资产投资（不包括城乡集体和个人投资）同比零增长，处于 1999 年以来最低水平。上半年集体经济和个体经济投资同比分别仅增长 3.2% 和 7.5%，由此影响到集体工业增速继续减缓，8 月份集体工业增加值同比增长 7.8%，增幅比上月低 0.4 个百分点，比全部工业低 1.7 个百分点。

（三）产成品库存增长幅度持续下降，工业品产销率提高

7 月末工业产成品资金占用额同比增长 3.4%，增幅比上月末降低 0.5 个百分点，比 2 月末降低 4 个百分点，比去年同期回落 6.4 个百分点。分月看，从 5 月份开始出现负增长，5 月、6 月、7 月分别为 -16.5%、-157.8% 和 -70.2%。工业品产销率也进一步提高，8 月份为 98.45%，同比提高 0.8 个百分点。需要说明的是，企业库存下降、产销状况的改善，既有市场需求状况局部好转的因素，也是企业调整生产行为的结果，特别是在价格负增长的情况下，企业会尽量减少库存。

（四）外贸出口出现较大幅度回升

7 月份，外贸出口总额同比增长 7.5%，这是在 1998 年同期增长 3.5% 的基数上实现的。8 月份外贸出口同比增长 17.8%（1998 年同期为 -2.9%），增速比上月又有较大幅度提高。这说明，外贸出口恢复增长不是偶然的，估计出口由降转升是一种趋势性变化。

上述分析表明，消费需求有所增加，市场物价和外贸出口趋向好转，有利于经济景气回升，但民间投资低迷状况仍没有改观。因此，目前尚难判断经济运行是否已经进入这一轮周期的“拐点”。如果 1999 年 GDP 的增长率与上年大体持平，说明我国经济

目前仍处于周期的底部。

1998 年以来，党中央、国务院实施的一系列扩大内需的宏观调控政策，是针对亚洲金融危机爆发后国际市场发生变化，着力于扩大国内需求而采取的应对措施。现在看来，随着世界经济和贸易的进一步回升，特别是亚洲国家经济的复苏，国外需求也将逐步扩大，因此，宏观调控的着力点应放在扩大内需和外需两个方面。同时，我们认为，当前经济运行中的首要问题仍然是需求不足，结构调整要在有一定规模的需求和有一定经济增长速度的条件下才能更好地实现。所以，2000 年经济工作的首要任务应是继续扩大需求。

从 1992 年算起，本轮周期的下滑期已长达 7 年，GDP 平均每年下滑近一个百分点 成为 1978 年以来经济下滑期最长也是最平缓的周期（前三次经济周期的下滑期平均为 2~3 年 降幅平均为每年 2.6 个百分点）。这次经济下滑期持续时间之所以比较长，除了国际经济环境变化和居民收支预期等因素外，根本原因是基本经济结构不合理，主要表现在民间投资特别是中小企业投资没有相应带动起来，进而导致以中小企业为主的集体工业增长速度大幅度下降。从过去几次经济周期由下滑到回升的调整过程看，几乎每一次都是从中小企业开始复苏的。以 1989~1990 年的经济衰退为例，政府持续采取了“贷款启动”的政策，向国有企业发放贷款，但国有企业还是“启而不动”；与此同时，非国有的乡镇集体和私营企业经过激烈竞争及优胜劣汰，优势企业开始活跃起来，1991 年中小企业生产状况有了明显好转。所以，本轮周期出现真正意义上的经济回升，关键在于激发中小企业的活力，促进民间投资的快速增长，从而有效扩大居民消费需求。鉴于这种判断，目前单靠财政扩大投资只能减缓经济下滑的趋势，要使经济全面回升，2000 年在继续实施积极财政政策的同时，还需要货币政策发挥更大的作用。

二、扩张性财政政策是反周期举措，2000 年 还应继续，但绝非长久之计

1998 年以来，我国已连续两年实行了加大预算赤字、增加国债发行、扩大政府支出的积极财政政策，对拉动经济增长、减缓经济波动起到了重要作用。1998 年增发的 1 000 亿元国债及其带动的银行信贷资金配套投入，对当年 GDP 增长的贡献达到 1.5 个百分点。1999 年实行的积极财政政策，不仅增加了投资，而且促进了消费，将对改变经济运行的基本态势产生积极影响。

2000 年是否继续实行积极的财政政策，关键取决于国际经济形势的变化趋势和近两年采取的扩张政策刺激需求的最终效果。从各方面情况分析，2000 年经济环境总体上将好于 1999 年，但有效需求不足和经济结构不合理的状况短期内还难以根本扭转。为了促进民间投资和居民消费尽快启动，保持经济的较快增长，2000 年还有必要继续实行积极的财政政策。

应该指出的是，近两年实施的积极财政政策是一揽子政策的有机组合。尤其是 1999 年下半年实施的积极财政政策，内容比上年更丰富，力度比上年更大，更具有综合性的特点。这种积极财政政策的组合措施，增发国债和扩大投资仅是其中的内容之一，同时还包括通过调整固定资产投资方向调节税、企业所得税等有关税收政策带动投资需求，通过调整收入分配政策促进消费需求的扩大，以及采取进一步提高出口退税率的措施刺激外贸出口等方面的内容。其政策的整体效应将通过投资需求的扩大、消费需求的增加、净出口的增长显现出来。

为了保证宏观调控措施的有效性，财政调控的方向和力度应当随着经济运行态势的变化进行相应抉择。考虑到 2000 年我国经

济运行环境总体上将好于 1999 年，而且 1999 年出台的调整收入分配政策的各项措施以及刺激投资和出口的税收政策是从 1999 年 7 月 1 日开始执行的，2000 年全年都将继续实施，力度比 1999 年还要大，相应对预算安排影响较大，尤其对中央预算安排影响更大。据初步测算，由于 1999 年调整收入分配等政策 2000 年支出翘尾，正常预算需要安排的支出增加较多，以及国债利息列入正常支出，2000 年中央财政支出将比 1999 年增加较多。同时按照 2000 年 GDP 增长 7% 测算，财政收入增幅很难达到 1999 年的水平。2000 年中央财政收支相抵，预算赤字将超过 1999 年，如果再有新的增支因素出现，赤字数额还要增大。

因此，我们考虑，2000 年预算赤字和财政建设债券的发行规模不宜过大。建议 2000 年财政建设债券按 1 000 亿元安排。其中，500 亿元由中央财政安排，其余 500 亿元转贷给地方政府。这样测算下来，2000 年财政赤字占 GDP 的比重将接近 3% 的警戒线。

但是，扩张性财政政策并不能长期为继。国际经验表明，经济运行从下滑阶段走向回升，最终要靠民间投资和居民消费的启动。在有效需求持续不足的状态下，即使连年采取增发国债的办法扩大财政支出，也无法在一个可以预见的时间内弥补民间投资和消费不足所造成的需求缺口。从我国情况看，由于经济结构问题突出，单纯通过发债拉动经济增长是难以持久的，也无法从根本上解决影响景气回升的深层次矛盾，而且不利于财政的可持续发展。1998~1999 年，财政已专门发行 2 100 亿元长期国债，用于扩大政府投资，赤字和国债余额逐年扩大，占 GDP 的比重也明显上升。考虑到我国潜在赤字和债务规模已经比较大，社会保障和粮食亏损欠账较多，在财政收入占 GDP 比重偏低（1998 年只有 12.4%），财政投资占社会总投资份额较小（1998 年只有 6.3%）的情况下，如果长期依赖财政投资填补内外需不足的缺口，一方面会使积极财政政策的扩张效应不断减弱，另一方面也将增大财

政运行风险。因此，从长期来看，还必须实行适度从紧的财政政策。

三、注意发挥货币政策的积极作用

解决经济总量失衡问题，扩张性的财政政策只有在宽松的货币政策下才能有效地扩大投资乘数效应。在调节供需总量平衡方面，货币政策的作用是其他调控手段无法替代的。目前经济不够景气、需求严重不足，一个重要原因是货币政策没有真正放松。这从 1999 年以来的金融运行情况可以得到印证。

（一）各层次货币供应量增速放慢

8 月末 广义货币 M2 同比增长 16% 比上月略有回升，但处于 2 月份以来的较低水平；狭义货币 M1 增长 14.4% 流通中现金 M0 增长 12.5%。

（二）货币流动性明显下降

衡量货币流动性的 $M1/M2$ 呈下降趋势，从 1997 年 6 月的 37.5% 下降到 1999 年 8 月的 35.5% 自 3 月份以来， $M1/M2$ 一直处于 34%~35% 的较低水平。据实证分析 若 M1 增长偏慢 则经过 1~2 个季度的时滞，工业生产将受到明显影响。

（三）贷款增速显著回落

8 月末，金融机构贷款余额同比增长 13.9% ，比上月末降低 0.7 个百分点，比 1999 年最高的 2 月末降低 2.1 个百分点，处于 1999 年以来的最低点。

(四) 基础货币减少

基础货币由 1999 年年初的 30 075 亿元下降到 8 月末的 29 120 亿元,前 8 个月减少 955 亿元,直接影响后几个月的货币供应增长,也使财政投资的扩张效应大打折扣。

金融运行中的上述问题集中反映在基础货币投放不畅上,目前社会存款向四大国有独资商业银行(以下简称四大银行)集中,1999 年前 8 个月四大银行存款增加 6 585 亿元,比上年同期多增 1 489 亿元,四大银行又不愿意把国债卖给中央银行,反而归还中央银行贷款;为了规避金融风险,近年来人们普遍将钱存入四大银行,出现了存款由中小金融机构向四大银行转移的现象,导致主要面向非国有企业的中小金融机构资金不足。1999 年前 8 个月四大银行之外的金融机构存款只增加 1 572 亿元,比上年同期少增 267 亿元,由于体制和政策上的原因很难从中央银行获得再贷款,而中小金融机构在支持中小企业发展等方面的作用是四大银行难以替代的。实际上,如果不考虑信托投资等业务中出现的违规金融活动所形成的呆坏账等因素,直接为中小企业提供贷款的中小金融机构的运作效率并不比四大银行低。因此,我们建议,下一阶段必须加大货币政策的作用,重点解决基础货币投放问题。如果基础货币增长 10% (相当于增加近 3 000 亿元)考虑货币乘数,则将扩大货币供应量近 7 000 亿元,比财政直接扩大投资的乘数效应大得多。

第一,积极采取有效措施鼓励外贸出口,适当控制外贸进口,扩大贸易顺差和外汇储备,进而通过增加外汇占款释放基础货币。

第二,进一步下调商业银行存款准备金利率,必要时可实行零利率,并强化国有商业银行的利润约束机制,增强商业银行向企业贷款的主动性,扩大商业银行向中央银行的再贷款需求。

第三,增加对四大商业银行以外的金融机构再贷款,取消目

前实际上存在的对中小金融机构再贷款的限制，对资信和经营状况较好的中小金融机构适当增加再贷款，使其有能力支持中小企业发展。根据资产管理公司运作的实际需要，也可酌情增加中央银行再贷款。

第四，适当放松贷款利率管制，增强贷款风险和银行获利的对称性。在目前同业拆借利率水平较低的情况下，适当放开贷款的利率管制，让商业银行根据贷款对象的资信状况和贷款的风险大小，确定贷款利率，将有利于增加对中小企业的贷款。