

# 我国财政政策“九五”回顾及“十五”展望

宋永明

(中国人民大学 财政金融学院, 北京 100872)

**摘要:**总体来看,我国“九五”期间实施的是由适度从紧向积极扩张转变的财政政策,本文对这一时期财政政策的基本评价为:(1)“九五”前半期我国实施的适度从紧的财政政策具有一定的主观性;(2)截止到“九五”期末,积极财政政策虽初见成效,但经济恢复的基础并不稳固;(3)积极财政政策对经济的长期稳定发展起到了一定的促进作用。为防止经济再度滑坡,“十五”期间我国应继续实施积极的财政政策。

**关键词:**积极的财政政策;适度从紧财政政策;通货紧缩

**中图分类号:**F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2002)02-0003-05

“九五”时期是我国国民经济发展过程中一个极为特殊和重要的转折时期,主要表现为:(1)我国社会主义市场经济体制初步迈上正轨,效益、风险和预期等市场因素对经济运行的影响日益增大;(2)国民经济由长期以来的短缺型经济向过剩型经济转变,市场需求开始成为制约经济发展的主要因素;(3)改革以来首次出现了以物价负增长、经济增长滑坡和失业率上升为特征的通货紧缩现象等等。针对宏观经济出现的新情况、新问题,我国积极利用财政政策实施宏观调控,在平抑经济运行周期、促进经济稳定发展方面起到了积极的作用。

## 一、“九五”时期我国财政政策的总体回顾

“九五”前两年我国基本上依照原定计划执行适度从紧的财政政策。从财政收入来看,1996、1997年我国通过加强征管、堵塞漏洞等措施,一举扭转了改革以来财政收入持续累退化的态势,使我国财政收入占GDP的比重分别达到10.9%和11.6%,环比分别增加0.2和0.7个百分点,财政收入的稳步增长为实施紧缩的财政政策奠定了基础;从财政支出来看,两年内我国财政支出增长速度逐渐放慢,1996年和1997年我国财政支出的增长速度分别比上年回落1.6和0.1个百分点,在大力压缩支出的前提下,财政资金主要投向了农业、基础设施和科教文卫等领域;从收支结果来看,财政收入的快速增长和财政支出的逐步下降致使财政赤字得到了有效的控制,1996、1997年财政赤字分别为529.56亿元和582.42亿元,赤字比率(财政赤字/GDP)均维持在0.8%,基本上处于改革以来的最低水平,适度从紧的财政政策得到了较好的贯彻和实施。

在适度从紧的财政政策作用下,我国经济增长速度进一步回落。但出人意料的是,紧缩性的财政政策并没有导致宏观经济的健康稳定发展,随之而来的却是日益深重的通货紧缩,直至1997年下半年我国出现了改革以来的首次物价负增长现象。为阻止经济进一步滑坡,我国及时对“九五”计划进行了调整,从1998年下半年开始实施积极扩张的财政政策。

从政策类型来看,“九五”后半期我国实施的积极财政政策大致又可分为两种:一是汲水政策(pump-priming fiscal policy)。所谓汲水政策,即是指在经济萧条时期依靠一定数额的公共投资,以使经济自动恢复活力的财政政策(郭庆旺,1999)。汲水型财政政策的重点在于提高财

政的公共支出,既然收入不作相应调整,那么支持财政扩张的载体就必然是增发国债。从实际执行效果来看,1998年我国实施的积极财政政策是典型的汲水政策,其主要内容包括:面向四大国有商业银行增发1000亿元长期建设国债;向国有独资银行发行2700亿元特别国债,所筹资金用于弥补商业银行的资本金等。二是补偿政策(compensatory fiscal policy)。所谓补偿政策,即是指政府充分利用各种财政税收手段,实施财政政策的反周期调节,以达到经济稳定的目的。“九五”后两年,我国在继续保持国债投资的快速增长的同时,还加大了税收、转移支付、财政补贴等其它政策手段的运用,这两年的财政政策属于补偿型财政政策,其具体措施有:1999年增发600亿元长期国债,2000年增发500亿元长期国债;调整收入分配政策,主要内容有适当提高社会保障“三条线”、提高行政事业单位工作人员收入、解决国有企业养老金拖欠问题;多次提高出口退税率,停征固定资产方向调节税,开征利息所得税;对增值税、营业税、关税以及企业所得税等税种进行了适度调整,以加大税收政策的倾斜力度;等等。

作为积极财政政策的实施结果,1998年至2000年我国财政呈现出增支不减收的特点。这一期间,我国采取了以严厉打击走私以及进一步加强征管为主要内容的一系列措施扩大财政收入,致使财政收入继续保持稳步增长的势头。到2000年末,我国财政收入占GDP的比重已回升至15%。以此为基础,财政支出则以更快的速度上升,3年内财政支出增长率分别超出财政收入增长率2.8、6.4和5.6个百分点,以此拉动国民经济启稳回升。财政支出增长速度大大快于财政收入的增长必然带来巨额的财政赤字,1998、1999年我国财政赤字率分别达到了1.2%和2.2%,均处于改革以来的历史高位。赤字财政政策需要以增发巨额国债为依托,“九五”后三年我国根据客观经济需要,均在原定预算基础上对国债发行额进行了追加,致使各年国债发行额分别达到了3310.93亿元、3715.03亿元和4345.5亿元<sup>①</sup>。

## 二、“九五”期间财政政策的反思及评价

从改革以来到“八五”末期,我国经济体制改革的主要基调是弱化政府直接干预、充分发挥微观主体积极性。但是,我们在摆脱传统大包大揽财政体制的同时,却从一个极端走向了另一个极端,即过于依赖企业、银行和货币政策,轻视政府和财政政策的宏观调控作用,1980年代进行的两次“利改税”、“拨改贷”和企业承包制等改革都说明了这一点。“九五”期间,我国宏观经济出现的新特点为财政政策积极发挥作用创造了条件。从政策效应来看,既取得了一些成就,也有许多值得吸取的教训。

### 1. “九五”前两年适度从紧财政政策的反思

可能是长期以来我们对经济过热造成的危害印象太深的缘故,适度从紧曾一度作为我国宏观调控的中长期政策。事实上,市场经济自身的周期性要求财政政策应当具有灵活的反周期调节功能,任何政策都应当随着客观经济环境的变化而调整。1995、1996年我国经济“软着陆”时,国家固定资产投资增长率就已下降到7.45%和6.17%,基本上处于改革以来的最低位;企业出现大面积亏损,1995年我国企业亏损额为540.6亿元,比上年同期增长25.4%,亏损率高达43.9%;1994~1997年以来物价指数迅速下滑,每年均下降6~9个百分点,到1997年物价已基本实现零增长。但即使在这种情况下,1997年我国仍然坚持适度从紧的政策,甚至在1998年初东南亚金融危机的消极作用已经显现的情况下,政府仍决定继续坚持紧缩性政策。“九五”初期的政策实践说明,我们对市场经济的调节还没有足够的灵活性,但同时也为今后的政策调节提供了宝贵的经验,即经济政策应当随着经济形势的变化而相应调整。

### 2. 积极财政政策的总量调节效应

从总量来看,1998年以来的积极财政政策对我国宏观经济恢复起到了一定的积极作用,但经济增长的基础仍不稳固。(1)经济增长启稳回升,宏观经济出现重要转机。据国家统计局资料显示,1998年我国通过增发国债扩大投资,拉动GDP增长1.5个百分点,1999年则达到2个百

分点,2000年估计会超过2个百分点(安体富,2001)。我国“九五”后半期实施的积极扩张的财政政策,对经济增长起到了积极的促进作用。我国1990年代初期以来经济持续下滑的势头在2000年得到了遏止,当年GDP增长达到了7.8%,比1999年上升0.7个百分点。从决定GDP增长的各项经济指标来看,2000年前3个季度,我国工业增加值同比增长11.6%,增速比上年同期加快2.3个百分点;固定资产投资同比增长12.9%,增速比上年同期加快4.8个百分点;社会消费品零售总额同比增长9.9%,增速比上年同期加快3.6个百分点;进出口额同比增长35.7%,其中出口总额同比增长33.1%,增速比上年加快31个百分点。另外,2000年GDP的增长率与前两年相比稳定性也有所增强。(2)积极财政政策并没有产生预想的“联带效应”,经济增长的基础仍不稳固。从投资来看,目前政府投资仍然是全社会投资增长的主导力量。1999年全社会投资新增额对国有单位投资的依赖度达到了90%,而1993~1997年的这一指标平均为45.2%(安体富,2001);从企业效益来看,当前企业效益改善主要是受一些客观因素作用的结果,企业本身经营机制并无根本改善。在2000年1~8月份516家国家重点企业中,盈利的有406家,但主要集中在受国际原油价格上涨和国内水电价格上调影响的电力、蒸汽和供热等行业;从消费来看,市场并未形成稳定的消费需求。2000年1~5月份社会消费品零售总额同比增长了10.4%,扣除价格因素实际增长12.6%,增幅比上年同期提高2.5个百分点。尽管消费需求出现了一定程度的回暖,但这主要是前两年鼓励消费、调节收入分配的政策效应作用的结果(如降息、储蓄存款实名制、开征利息税),新的消费热点并未真正形成,居民对市场的风险预期依然是阻碍消费的重要因素;从价格水平来看,2000年前3个季度,居民消费价格总水平同比上涨0.25%,生产资料价格指数分别上涨-0.6%、2.3%和5.8%,但这与国际原油价格上涨有很大关系,我国成品油价格也在10个月内上调了6次。因此这种价格上涨属于成本推动型,除对石油开采行业有利外,对我国经济增长并不利;从出口来看,“九五”末期我国经济转好的一个重要因素即是外部环境较为有利,这意味着我国外贸出口受国际因素波动较大。如2000年第二季度美国经济增长5.6%,而我国6月份外贸出口即保持45%的高速增长,第四季度美国经济回降为1.4%,我国外贸出口增长则回降为8.5%。因此不难看出,目前我国宏观经济出现转机的原因主要是政府投资和国际因素作用的结果,经济增长的基础并不稳固。

### 3. 积极财政政策的结构调整效应

在积极财政政策的作用下,我国经济结构有所改观,经济质量有所提高。从1998年下半年到2000年末,我国共发行长期建设国债3600亿元,安排国债项目6620个,在银行贷款和地方、企业自筹资金配合下,总投资规模24000亿元。截止到2000年底,我国累计完成投资15100亿元,占项目总投资的63%。所有这些,均为我国经济的长期稳定发展奠定了基础。(1)有效地加强了基础设施的建设,为下一阶段的经济增长创造了条件。具体包括:一对大江大河大湖进行了治理,有效地增强了防洪蓄洪能力;二改善了交通运输条件,1998年成为我国公路、铁路和民航建设发展最快的历史时期;三改善了国家粮食仓储设施,极大地缓解了粮食仓容量长期紧张的矛盾,明显提高了国家对粮食市场的调控能力,确保中央粮改政策的顺利实施;四加强了环境保护和生态建设,促进了经济的可持续发展。(2)支持企业技术进步,促进了产业升级换代。“九五”后半期,我国利用国债资金实施了一大批技术改造、高科技产业化、装备国产化项目,有力地配合了国有企业改革工作。通过对880个民品技术改造项目的贴息,调动了企业进行技术改造的积极性,增强了银行对重点技术改造项目支持的信心和贷款力度。85%以上的国债技术改造项目已很快开工建设,特别是高科技产业化项目,新材料专项、信息网络专项和一批高技术产业化示范工程均已取得较大进展,部分项目已竣工投产,大部分项目将在2001年底以前建成。(3)促进了地区生产力布局的调整和优化,有力地支持了西部地区的开发。2000年1~11月,我国中部地区和西部地区的基本建设投资分别增长了14.6%和18.5%,分别比东部地区高8.9和12.9个百分点。(4)改善了人民生产生活条件,促进了社会事业的发展。3年来,在国债投资的带动

下,一方面我国城市基础设施得到了发展,到 2000 年底,我国竣工投产城市基础设施项目 556 个,极大地增强了城市供水能力、污水处理能力、垃圾处理能力、供热面积;另一方面,农民生产生活用电条件也相应得到了改善。另外,积极财政政策也提高了低收入阶层的生活水平,有力地促进了国家政治经济生活的稳定和发展。

### 三、“十五”期间我国财政政策的建议

如前所述,目前我国宏观经济出现了一定转机,但基础尚不稳固,特别是主导型消费热点未能形成,民间投资也迟迟未能全面启动。因此“十五”期间我国应当继续实行积极的财政政策。

#### 1. 继续适度增发国债,以财政投资带动经济增长

就目前来看,“十五”期间我国继续实施以增发国债为主要内容的积极的财政政策在各方已达成了共识。考虑到我国目前国债发行规模已相当大以及财政收入占 GDP 的比重短期内不可能大幅提高等客观情况,今后财政政策的扩张力度似应大体维持在“九五”后期的水平。除此之外,利用新发国债增加投资还需注意以下几点内容:(1)国债资金的使用方向。如前所述,当前市场紧缩的一个重要原因即是产业结构与需求结构不相配套。而前一个时期的国债资金投向的重点是基础设施,这对改善产业结构的作用并不明显。为此,“十五期间”我国在确保已开工项目后续资金需要的基础上,应将国债资金重点投向网络、新材料、生物工程等高新技术产业以及对传统产业进行技术改革,以此来加速产业结构的调整,促进产业结构的更新换代。(2)国债资金的使用方式。国债资金应尽可能减少直接支出,而逐步提高采用财政参股、补贴、贴息以及风险投资等间接投资的比重,这样一方面可以吸收启动民间投资的相应跟入,真正起到“四两拨千斤”的作用,另一方面还可以节约国债资金,控制政府的债务负担。(3)适时发展地方公债。目前我国地方政府没有发债权。在“九五”期间执行积极财政政策的时候,我国曾在 1998、1999 年采用过由中央财政发行国债,再转贷给地方的做法。这种做法虽能解决地方政府使用债务资金的需要问题,但不利于地方统筹安排投资,还可能引起推卸还款责任的现象。事实上,我国目前已基本建立了较为完善的分级财政体制,发展地方公债不仅有利于加快城市基础设施和市政建设,强化地方政府还债意识,还可以减轻中央财政的支出压力,降低中央财政的债务风险。

#### 2. 调整和规范政府税收政策,启动民间需求

虽然目前我国不宜实施全面减税,但却可以在国家财力许可的范围内实施局部调整,特别是对当前不合理的税收政策进行调整,以期实现“减税增收”和减轻借债压力之效。在“九五”后期实施税收政策的基础上,“十五”期间我国应继续加大财税政策实施的范围和力度。(1)调整当前不合理的税收政策。第一,改生产型增值税为消费型增值税,这样不仅可以解决重复征税问题,鼓励企业向资本密集型和技术密集型转变,还有利于实现出口商品的足额退税;第二,取消固定资产投资方向调节税,该税种原是为抑制国有企业低效投资、无效投资而设置的,带有明显的过渡时期色彩,随着今后经济市场化程度的不断提高,该税种已无存在的必要;第三,合并内外资企业所得税,实现所得税政策的国民待遇,以促进外资流入。(2)加大税收政策的倾斜力度。第一,对于符合产业政策要求的行业和项目实行税收抵免、投资抵免、加速折旧等优惠政策,提高企业的市场竞争力;第二,对风险投资项目实行税收优惠,引导民间资金向高科技项目流动,促进科技产业化,促进产业结构的升级换代;第三,继续加大出口退税的力度和范围,在目前 15% 的综合退税率的水平上进一步提高退税水平,以实现出口商品的彻底退税,另外还可考虑在 WTO 许可的范围内扩大退税税种的范围。(3)加快进行税费改革。在我国当前税费关系复杂、利益牵涉面广的情况下,税费改革应重点实施、逐步推进。一是通过农村税费改革切实减轻农民负担,促进农民消费水平的提高;二是清理阻碍消费增长的税费政策,培育新的消费热点,尤其是应降低和规范汽车、住房等商品的税费负担,解决其售价过高的问题。

#### 3. 加快推进相关配套改革

加大经济改革力度是促进今后经济健康稳定发展的基本前提。(1)加快经济体制的创新。一是加快政企分开,推进现代企业制度建设,按照市场经济的基本法规,建立规范化的市场退出机制;二是国家引导关系到国家安全、经济命脉和未来经济竞争力中起关键作用的国有企业实施战略性重组,以此带动产业整合,推进产业结构的调整;等等。(2)加快社会保障制度的改革和完善,提高社会保障水平。一是拓宽社会保障资金的资金来源渠道,目前可行的办法是通过部分国有资产的转让变现来实现,如通过上市公司国有股的回购和减持进行筹资;二是继续提高社会保障“三条线”,通过提高边际消费倾向较高的低收入阶层的收入水平刺激消费需求。(3)采取措施缩短居民收入差距,特别是提高低收入阶层的收入水平。一是扶持中小企业的发展,扩大城镇居民的就业渠道,提高居民收入;二是积极调整农业和农村经济结构、发展农产品深加工和发展多种经营,多渠道增加农民收入;三是坚持按保护价敞开收购农民余粮,实行优质优价,从价格上保护农民利益;四是积极支持发展中小城镇,增加农民就业。(4)大力开发西部地区市场需求。利用财税政策、产业政策、收入分配政策等各渠道扶持西部地区经济发展,缩小地区差距,通过西部地区的发展拉动市场需求。

注释:

①1998年的数据不包括为增强国有商业银行资本金而发行的2700亿元特种国债;2000年的数据是截止到11月底的预算执行数。

参考文献:

- [1]米建国. 中国宏观经济政策大思路[M]. 北京:新华出版社,2000.
- [2]丛树海. 中国宏观财政政策研究[M]. 上海:上海财经大学出版社,1998.
- [3]贾康. 亚洲金融危机与中国的积极财政政策[M]. 北京:中国财经出版社,2000.
- [4]马洪,王梦奎. 中国发展研究——国务院发展研究中心研究报告选[M]. 北京:中国发展出版社,2001.
- [5]马洪,陆百甫. 中国宏观经济政策报告1999[M]. 北京:中国财经出版社,1999.
- [6]陈共. 为什么要继续实施积极财政政策[J]. 中央财经大学学报,2001,(6).
- [7]安体富. 回顾与展望:中国的积极财政政策[J]. 财政与税务,2001,(1).
- [8]余天心,王石生. “十五”时期实施积极财政政策的前景预测分析[J]. 财贸经济,2001,(2).

## Retrospection to “Ninth Five-Year Plan” Period and Prospect to “Tenth Five-Year Plan” Period about fiscal policy in China

SONG Yong-ming

(School of Finance, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Generally speaking, the fiscal policy of our country is changed from appropriate-tightness to positive expansion in the period of “Ninth Five-Year Plan”. This article evaluates the fiscal policy as: (1) In the former half period, there was a certain subjective ingredient in the fiscal policy of appropriate-tightness; (2) In the latter half of the period, the positive fiscal policy began to take effect, but the economy hadn't recovered entirely; (3) The positive fiscal policy had played an active role in stabilizing long-term development of economy. In order to prevent the recurrence of economic recession, China should continue its positive fiscal policy in the “Tenth Five-Year Plan” period.

**Key words:** positive fiscal policy; fiscal policy of appropriate-tightness; deflation