

专家热论



稳健原则也即中性原则是一个政策目标，也并非绝对的不偏不倚，正如相对税收中性论，从微观机制与宏观导向相结合角度来诠释社会主义税收中性与税收调控两者矛盾统一关系。现阶段中性财政政策意味着保持财政收支规模不人为扩张或压缩，保持财政收支的相对平衡，因此对中性财政政策不应该作绝对理解，而应该从相对中性意义上理解，即宏观总量中性影响与宏观结构调控的对立统一。公共财政论作为在市场经济条件下特殊的运行论，是有值得正处于向市场经济转轨时期的我国借鉴的地方。

以科学发展观 促进向稳健财政政策的转向

著名经济学家、厦门大学教授 邓子基

现阶段我国宏观经济运行的主要矛盾正是结构性失衡，即经济结构和产业结构不合理，社会分配差距有拉大倾向、经济粗放式增长，市场经济体制改革尚需进一步深化。从投资、消费、出口这拉动经济的三驾马车的表现来看，首先是投资增长率偏高，投资结构不合理。其次，投资与消费关系不协调，居民消费倾向长期偏低。经济运行中的一些深层次问题并没有因为积极财政政策而得到根本解决，集中体现在居民消费倾向偏低，成为阻碍经济长期健康运行的因素。中国平

均消费倾向在积极财政政策实行后经历的不升反降现象，不仅是平均收入提高所导致边际消费倾向递减因素引致的，而且很可能是在体制转型过程中所积累的一些经济、社会结构性问题的集中反映。第三，出口结构低层次。虽然2003年我国已跻身世界第四贸易大国，但仍非贸易强国，低附加值产品为主的出口结构不仅不利于提高外向型经济的竞争力和产业结构的调整，而且也容易遇到反倾销、技术壁垒等方面的贸易摩擦。

因此，目前财政政策的目标应适时调整为预

防通货膨胀、为各项改革和经济结构调整，为国民经济和社会的全面协调可持续发展保驾护航，而此时主动转向中性财政政策可谓是正值时机、对症下药。向中性财政政策的转向也必须以人为本，体现党全心全意为人民服务的宗旨和立党为公、执政为民的本质要求，代表最广大人民群众的根本利益。具体而言，当前要重点抓好以下几方面的工作：

其一，新一轮体制性、结构性税制改革要注重效率原则与公平原则的统一，实现经济和社会的协调发展。

以“简税制、宽税基、低税率、严征管”为模式的税改涉及所得税、增值税、消费税、地方税、农业税制和税收管理体制等方面，体现了广义税收中性所内含的效率与公平的统一。效率原则包含两个层次，一是行政效率原则，二是经济效率原则的宏观非中性，即税收应发挥对经济、社会结构、经济体制和经济增长方式等宏观结构性问题调控的“奖抑效应”，按照不同领域税负水平有增有减的原则，对有利于实现五个统筹的投资、消费实行低税率、轻税负，相反，对于一些发展过热的或环境污染、能源浪费严重的行业或行为加征重税，倡导人们的健康投资和消费观念，促进市场机制发挥最大效率，实现经济与社会的协调发展。公平原则同样包括两个层次，一是公平承担税负负担，加快各项税费改革的步伐，运用免税手段支持弱势群体，充分发挥税收对社会利益结构的调整功能；二是经济公平原则，统一内外资企业所得税，完善消费型增值税试点推广工作，消除重复征税，激发民间投资消费热情，促进产业结构调整和技术升级，为社会公平竞争营造良好的税收环境。

其二，调整直接财政支出范围、增加转移性财政支出比重，多渠道落实人的全面发展。

一方面国债直接投资除了继续完成积极财政政策基础设施建设在建项目的收尾工程外，应向“五个统筹”领域倾斜并注重财政资金“四两拨千斤”的引导功能，比如，打破过去仅仅以财政投入拉动多少GDP增长速度为考量政策的唯一

标准，更多关注人文指标、资源指标和环境指标；要积极探索财政补贴、贴息等转移性支出形式，加大转移性支出力度，改善转移性支付的办法，逐步实现公共产品的均等化，更切实地让人民群众受益。如在向“三农”倾斜方面，配合直接投资向农村诸如水、电、气、道路基础设施倾斜，财政转移性支出可以采取“增收”与“减负”并举的方式。

其三，加快预算制度改革，实现内部监督与外部监督相结合的阳光财政。

以人为本的中性财政政策的实施应该在强化预算内部监督的基础性作用的前提下，更多地重视来自审计部门、人大以及作为纳税人的公众的外部监督，促进预算高度透明、谋取公众利益的最大化为特征的阳光财政的实现。

为此，首先要借鉴发达经济国家预算管理的经验和做法，进一步完善与社会主义市场经济体制相适应的预算管理体制的基本框架，继续推进部门预算的基本管理模式、国库集中收付模式、收支两条线管理、政府采购制度等一系列改革。其次，注意审计监督与人大监督的结合，提高监督的有效性。从现实情况来看，一方面审计法规定审计机关不受其他行政机关的干涉，但由于其归属于国家行政机系统，既要同级政府负责，又要审计监督同级政府的财政行为，因而审计的独立性、权威性和客观性不可避免要受到影响和削弱；另一方面，宪法、预算法和审计法赋予了人大对财政预算的审计监督权，但从实际情况来看，它的工作班子还欠缺为人大及其常委会提供有效、高质量的服务能力，因而在目前建立人大审计还不成熟的情况下，只有把两者有机结合才能使得人大与审计机关对财政监督工作更富有效、更具权威。最后，要自觉转变政府观念，积极创造条件使人民群众能够了解预算、参与预算、监督预算。要逐步做到政府预算收支计划的制定、执行以及决算的形成等过程都向社会公开，让人民群众知情，引导人民群众有序参与，听取和注意接受人民群众的意见和建议，真正做到以人为本的阳光预算、阳光财政。◆