

积极财政政策的理性思考 兼论其退出机制

杜朝运 郑 瑜

内容提要：为应对美国次贷危机爆发所带来的影响，世界各国普遍实施了积极的财政政策，我国也不例外，通过加大政府投资力度，采取结构性减税等一系列措施，在一定程度上刺激了消费，扩大了内需。从短期来看，积极财政政策在防范次贷危机导致的经济全面下滑方面起到了重要作用；从中期来看，所采取的积极财政政策仍然存在着不少调整和改善的空间；从长期来看，则应该适时建立积极财政政策的退出机制，以利于经济的市场化运行。

关键词：次贷危机 积极财政政策 退出机制

一、积极财政政策之考察

2008年9月15日，以美国第四大投资银行——雷曼兄弟倒闭为促发点，全球各国政府的积极救市活动拉开了序幕，中国、美国、欧盟、日本以及其他国家和地区相继推出了经济拯救与刺激计划。财政政策与货币政策双管齐下，并辅之以外贸政策、产业政策等，动作之快、力度之大前所罕见。

为了防止经济过度快速下滑，从2008年第4季度起，我国政府转变了稳健财政政策的基调，实施了规模庞大、内容丰富的积极财政政策，包括扩大政府公共投资、实行结构性减税、提高低收入群体收入、优化财政支出结构以及支持技术创新和节能减排。这些政策与措施将导致2009年预算赤字达到9500亿元，如果按照2009年8%的GDP增长率来算，财政赤字规模占GDP的比重将达到2.9%，接近3%的警戒线水平。积极财政政策中最受人瞩目的就是总额达4万亿元人

民币的投资刺激计划。中央政府根据该计划将拨款1.18万亿元，其中2009年、2010年分别安排5915亿元、5885亿元，具体投资领域与数额参见图1。截至2009年9月，中央已经下拨四批投资总共3800亿元。此外，还有十大产业振兴计划、家电下乡以及其他相应的配套措施。

在此次金融危机的发源地美国，政府动用了大量的财政资金用于稳定实体经济和金融市场。今年2月，奥巴马政府推出8000亿美元的财政刺激计划，国会最终批准了7872亿美元。美国政府还通过两个独立的法案批准财政部动用1.1万亿美元的资金用于挽救金融体系，这包括财长保尔森提出的7000亿美元的问题资产纾困计划与解决“两房”危机的4000亿美元。在财政收入没有相应增长甚至倒退的前提下，财政支出的显著增加自然会导致财政赤字水平的急剧上升。由图2可见2009~2013年美国政府的预算赤字

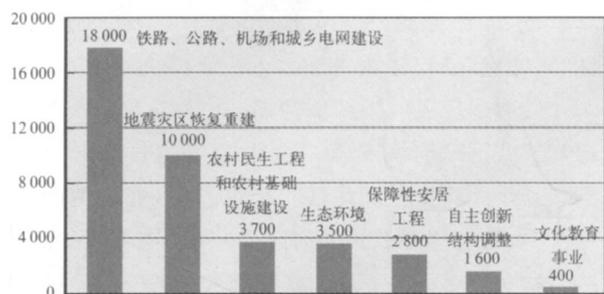


图1 4万亿元投资构成 单位: 亿元人民币

资料来源：中华人民共和国财政部。

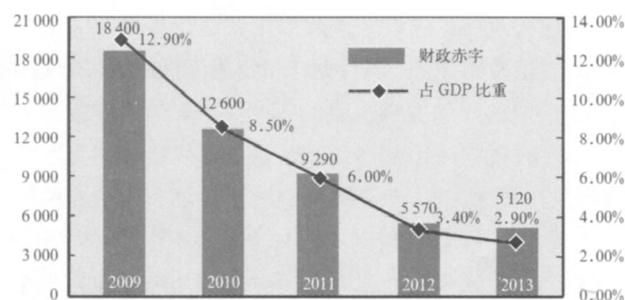


图2 美国未来5年财政赤字水平 单位: 亿美元

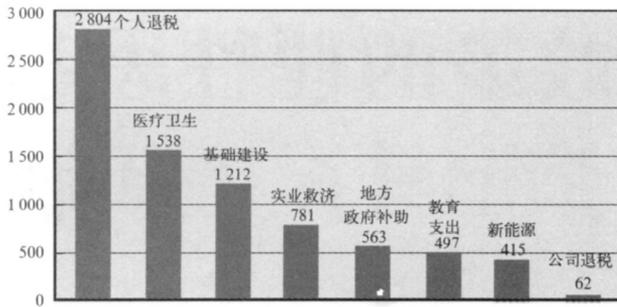


图3 美国7872亿美元财政刺激计划构成 单位: 亿美元

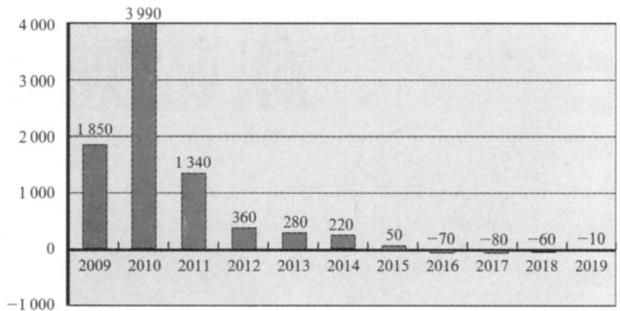


图4 美国未来10年财政刺激计划支出 单位: 亿美元

数额以及占GDP的比重。考虑到1960~2008年期间,美国财政赤字与GDP之比平均为2.6%;2001~2008年期间,美国财政赤字与GDP之比平均为3.5%,相较之下,未来几年美国财政赤字的水平将是比较高的。

与美国积极财政政策主要集中在投资领域不同,在美国庞大的财政刺激计划中,个人退税、医疗卫生支出占据了前两位(见图3),仅此两项合计就占总财政刺激计划的55%。因此,受到刺激力度最大的是美国消费,而基础建设只排到第三位。美国的财政刺激计划分多年进行,使用金额逐年减少,主要集中在前三年,尤其是2010年(见图4)。

二、积极财政政策之反思

从最新发布全球各国经济数据来看,世界经济已开始逐渐复苏,这表明各国政府共同采取的救市行动已初见成效。当前,我国整体经济正处于企稳回升阶段,积极财政政策在经济复苏过程中发挥着重要作用。但应该认识到,为应对金融危机我国在短期内采取的积极财政政策,无论在内容上还是在实施方式上仍存在一些问题,需要在中期予以调整。

(一) 消费方面

前已提及,在美国的财政刺激计划中,个人退税、医疗卫生支出占据了最主要地位,这两项对消费的贡献迅速而直接。税收是美国最主要也是最重要、最有效的财政政策工具,其中调节个人所得税工具的使用更是频繁。比如里根执政的20世纪80年代,曾实施大幅度减税措施以刺激经济发展。克林顿时期为了减少政府财政赤字,保证美国经济稳定增长,就通过提高税率的手段实施增税(《1993年综合预算调节法案》提高了高收入阶层个人所得税的最高边际税率)。小布什政府也先后在2001年和2003年两次提出了以减税为

核心的经济刺激计划。而在奥巴马上台之后,除了为提振经济而推行个人退税政策,还力推医疗卫生改革。

我国之所以没有采取个人退税等方法,与我国的税收收入构成有关系。以2008年为例,在中央税收收入的构成中增值税占比最大,达到44.7%,其次是企业所得税占比21.7%,个人所得税只占6.6%。我国个人所得税的调节工具作用较为有限,这也可以从一组数据看出:2006年1月1日,我国将纳税人工资、薪金所得费用扣除标准从800元提高到了1600元,使工薪阶层纳税面由800元时的60%降低为26%左右,纳税人数减少一半以上,但政府财政每年因此只减收280亿元人民币。现在个人所得税费用扣除标准已调高至2000元,对多数人而言就算将费用扣除标准再提高到3000元也不会有实质性影响。

通常,在居民的收入较低时,他们的边际消费倾向就相对较高,政府可以实施某些政策措施使中低收入居民受益,或者通过稳定居民的消费预期来保障国内消费的增长。我国可采取的具体措施包括:提高粮食最低收购价格,提高农业补贴,提高低收入群体福利水平,加强基层医疗卫生服务体系建设,加强教育保障,增加中西部地区教育文化建设投入,等等。事实上,很多措施都在积极地实施中,譬如中央财政2009年用于“三农”支出安排就达7161亿元,比2008年增长20%,但其占财政支出的比例依然较低,笔者认为,力度还可以进一步加大。

住房是居民的重要消费需求。从2008年11月1日起,我国政府规定90平方米以下普通住房契税下调到1%,个人买卖住房免征印花税,个人卖房免征土地增值税,这些优惠政策的时限是一年。与之相配合,金融机构对首套住房贷款利率和个人住房公积金贷款利率给予了一定的优惠。事实上,次贷危机爆发后,我

资料来源:奥巴马政府白宫预算管理办公室, Bloomberg。

国房地产价格在经历了短期的下滑之后,从今年3月份就开始了恢复性上涨,房地产价格可谓节节攀升,许多城市的成交均价都超过了历史最高水平。曾有人士提出“丈母娘需求论”解释房价高企,笔者认为,与其说是“丈母娘需求”,倒不如说是政府的需求。为应对金融危机带来的经济下滑、银行坏账增多、税收收入减少等压力和困境,政府必须守住房地产业,因为房地产业的持续繁荣不但可以带动诸多上下游产业的发展、拉动居民消费、保护金融机构资产质量等,还可以为4万亿元的投资筹集资金、缓解财政压力,而其结果就是房价的坚挺,导致真正有购房需求的普通老百姓们买不起房,购房减税对他们来说犹如商家采取的加价再打折策略,作用极其有限。笔者认为,要做到“居者有其屋”,政府还应出台更多实质性举措。

(二) 投资方面

今年上半年,我国GDP增长率为7.1%,投资拉动贡献了其中的87%。从信贷投放看,今年前8个月,银行信贷达到8.14万亿元,其中除了短期票据融资外,大部分流向了大型国有企业以及地方政府为主体的政府融资平台。笔者认为,在经济衰退以及萧条期,政府扩大支出、增加对大型企业融资,加大基础设施建设力度并不会产生挤出效应,原因在于这个时期的私人投资意愿相对比较低迷,甚至根本不愿意投资,而政府主导的投资在应对危机上能起到开路先锋的作用。但这也随之带来一些问题,如一些领域可能出现“国进民退”现象,仓促的公共支出可能造成效率低下及重复建设问题,贷款结构的不合理可能导致私人部门的短期贷款需求未能得到满足,等等,而这些都不利于经济的长期平稳发展。一旦经济开始复苏,私人投资就会启动,如果这时政府支出还没有及时退出,就会产生挤出效应,挤出效应的大小是由经济复苏的程度决定的。

因此,从中期的调整和改善视角来看,应该着手于优化信贷结构,促使信贷流向中小企业,流向居民消费领域,以促进经济结构调整,使经济运行更有效率。有的学者认为信贷结构要优化,必须降低票据融资余额,笔者不赞同这种观点。上半年票据融资出现天量是特殊背景下出现的短期现象,主要是票据贴现利率与存款利率倒挂造成的。随着市场环境的变化,这一现象已经消失。目前我国票据融资占比已经下降到19%,并且由于下半年信贷额度紧缩,此项占

比仍然有继续下降的趋势,而中长期贷款占比已经达到57%。如果票据融资再下降,信贷结构就不是优化而是更加恶化了。

与投资相关的还有增值税改革。我国自2009年1月1日起开始推行增值税转型改革,主要是允许企业抵扣新购入设备所含的增值税,同时取消进口设备免征增值税和外商投资企业采购国产设备增值税退税政策。这有利于鼓励企业加快固定资产投资,更有利于企业完成技术改造,预计该项改革措施将在今年减轻企业的税收负担1200亿元。在应对金融危机的特殊背景下,增值税改革的推出特别有助于加快产业转型及产业结构的升级,推动自主创新,促进高技术产业和服务业的发展。在我国,增值税在税收收入中的占比是最高的,对企业来说负担也是比较重的。笔者认为,下阶段还应该在增值税的全面转型以及在减税方面下更大的功夫,比如对房屋、建筑物等不动产仍在征收营业税,而按照国际惯例,它们应属于增值税征收范围。

值得一提的是,在经济逐渐步入危机阴霾以及资源价格开始恢复性上涨之时,应加快资源税的改革。我国虽然在1984年就开始征收资源税,但资源税税收收入占税收总收入的比例一直比较低,2008年仅为0.56%,这主要是因为资源税的征收范围偏窄,只对原油、天然气与煤炭等少数资源征收,而且税额也较低。笔者认为,目前推动资源税改革的理由有三:首先,资源税的改革有利于调节收入分配。由于税额比较低,在占有大量资源的企业眼里,资源税根本就微不足道。这些企业在资源的开采中获得了丰厚的利润,从而加剧了社会分配不公,激起了社会矛盾,影响了社会和谐。在经济复苏阶段,特别是在CPI和PPI还处于低位的时候,推行资源税改革不会对商品价格造成太大的上行压力,也不会对经济的复苏产生影响,反而有利于收入分配的调节。其次,资源税改革有利于保护日益稀少的矿产、石油等资源。过低水平的资源税不利于资源与生态环境的保护,并影响到资源的可持续利用和经济的可持续健康发展。第三,资源税改革有利于地方政府增加财政收入。资源税除了海洋石油资源税是中央税外,其余均为地方税,即资源税收入主要归地方政府所有。资源税改革有利于增强地方政府筹集财政资金的能力,缓解财政压力,从而更最大限度地发挥转移支付的功能。

2009年9月7日,中国房地产研究会副会长兼秘书长顾云昌对房价上涨原因作出了解释,他认为房价上涨是因为“丈母娘需求”。

（三）出口方面

财政部从2008年12月1日起进一步提高了部分劳动密集型产品、机电产品和其他受金融危机影响较大如纺织、服装、玩具等产品的出口退税率。调整总共涉及3770项产品,约占全部出口产品的27.9%,详见下表。在次贷危机导致我国出口企业出现生存困难的问题时,加大出口退税力度在一定程度上增强了我国产品相对国外产品的价格优势,从而在一定时间和空间上给了出口企业喘息的机会。然而,从另一个角度看,这同时也会对进口国的企业和市场产生冲击,特别是对同样处于经济危机中的国家来说,容易加剧其贸易保护主义的情绪。今年9月11日,美国总统奥巴马迫于内部利益集团以及国内就业的压力,决定对中国轮胎企业“扰乱市场”为由对从中国进口的轮胎实施3年的惩罚性关税。接着,阿根廷、欧盟等国和组织也相继效仿;反倾销领域也开始从轮胎扩展到钢铁等行业,极大地损害了中国出口企业的利益,甚至导致这些出口企业陷入困境。另外,巨额的出口退税还可能将中国制造变成了低价低质的代名词,不利于中国的出口企业树立商品形象,进而影响其长远发展。因此,笔者认为,在出口退税范围、税率的制定方面,或者更广泛地说,在可能出现贸易保护主义争端的政策制定与实施方面,我国应该更加谨慎。

调整前后的中国出口退税率表

	调整前 (%)	调整后 (%)
部分橡胶制品及人工林产品	5	9
部分金属挤压模具及玻璃器皿	5	11
部分水产品	5	13
箱包、鞋、帽、伞、寝具、灯具、钟表	11	13
部分有色金属制品	5, 9	11, 13
农用泵、摩托车、自行车、家用电器	9, 11, 13	11, 13, 14

资料来源:中华人民共和国国家统计局。

出口退税政策也造成了国内企业的不公平竞争,得到补贴的出口企业不是努力提高产品质量,提高产品竞争力,而是惯于采取竞相压价的竞争策略,不少出口企业所赚的利润几乎全部来源于国家的出口退税,这也给国外利益集团采取贸易保护主义以口实。更有甚者,利用假发票骗取退税,极大地损害了国家利益。另外,加大出口退税的保护政策也不利于出口企业特别是劳动密集型企业在特殊时期的转型和升

级。笔者认为,从辩证的角度看,金融海啸可以说是提供给国内企业特别是出口企业的一次洗牌机会,能够在危机冲击下成功转型的企业才是好的企业、属于“适者生存”的企业,也只有这样的企业才具有竞争力与生命力。因此,我国应利用金融危机,痛下决心进行结构调整甚至制度改革,“逼”出产业转型和升级,而不是一味地给予企业“特别呵护”,一定要让企业特别是单纯依靠廉价劳动力生存的劳动密集型企业在逆境中努力改变,寻求新的发展空间。

三、积极财政政策之退出

以上探讨了积极财政政策短期内对经济复苏的作用、短期政策存在的问题以及中期应该如何进行调整等,但从长期来看,积极财政政策必然是要退出的。如果积极财政政策不及时、渐次地退出,特别是如果将政府主导的投资行为长期化、固定化,就会导致计划替代市场,或者说经济的市场行为被政府行为所取代,从而弱化市场机制的资源配置能力。

从历史上看,积极财政政策在实施中有成功退出的经验,也有因退出缓慢反而对经济造成伤害的教训。美国上世纪30年代的罗斯福新政重在控制供给、启动内需,通过以工代赈来减少失业、刺激消费,很快使经济从大萧条中恢复。随之,政策重点转向巩固已有的新政成果,着重通过社会保险法案、全国劳工关系法案、公用事业法案等法规,以立法形式夯实经济发展基础,为美国赢得二战的胜利以及在战后的快速崛起创造了良好条件,罗斯福也因此留名青史。日本为应对上个世纪90年代的经济危机而实施积极财政政策,短期内拉动了经济成长,但由于金融领域的问题迟迟未能解决,加上财政刺激的时间过长、用药过猛,导致挤出作用和李嘉图等价效应的显现,不但导致财政收支迅速恶化,对私人需求的提振也极为不利。我国为应对亚洲金融危机于1998年实施了长达7年的积极财政政策,对经济的增长起到了一定的推动作用,但由于实施时间过长,特别是以投资为主导保证经济增长的增长方式,致使消费迟迟未能有效增长、地方政府投资冲动持续不减但效率较低、中小企业融资难等一系列问题。历史的经验说明,积极财政政策需在适当时机以适当的方式及时退出。

笔者认为,GDP增长速度、CPI同比增速、投资与

李嘉图等价:在某些条件下,政府无论用债券还是税收筹资,其效果都是相同的或者等价的。

进出口增速、国内各政策的配合程度、国际之间政策的协调程度等因素 都可以作为对退出时机和力度做出判断的重要指标。亚洲开发银行9月22日发布的《2009年亚洲发展展望》预测中国2009年经济增长率为8.2% ,2010年的经济增长率为8.9% ,在2009年的大部分时间里中国仍将经历温和的通缩 ,而在2010年 ,由于较快的经济增长 ,预期通胀将会上升到3%。笔者认为 ,经济发展是有周期的 ,不论周期的长短如何 ,总会有复苏、繁荣、衰退与萧条的轮回。在经济衰退甚至萧条的时候 ,需要依赖政府的救市行为 ,但这样的依赖应该是有限度的 ,不能过度依赖甚至形成路径依赖 ,否则过犹不及。在通常情况下 ,政府主要应该在国计民生的领域发挥作用。目前我国主流经济学界对我国潜在经济增长率的估计基本都在9%左右 ,当经济增长率高于潜在增长率时就表现为经济过热。根据目前所掌握的数据 ,笔者认为 ,经济企稳回升的态势已确立 ,积极财政政策应该在2011年下半年或者2012年开始逐渐淡出直至退出。在退出的时候需要特别注意财政与信贷捆绑所带来的经济和金融风险 ,所以 ,如何建立国内财政政策与货币政策的协同退出机制 ,以及与国外宏观调控政策相协调的退出机制 ,是当前需要考虑的重要问题。

参考文献

- (1) 杨志勇《应加大资源税的改革力度》,《21世纪经济报道》2009年8月6日。
- (2) 张志鹏《该是脱离出口退税“怪圈”的时候了》,《上海证券报》2009年9月21日。
- (3) 胡舒立《绸缪刺激政策的退出机制》,《财经》2009年第17期。
- (4) 朱加凤、李剑平《积极财政政策的退出与稳健财政政策的实施》,《学术交流》2005年第6期。
- (5) 陈元等《积极财政政策退出问题研究》,中国财政经济出版社2004年版。
- (6) 陈 共《积极财政政策及其财政风险》,中国人民大学出版2004年版。

作者单位:厦门大学金融系
(责任编辑:王 敏)

新医疗改革方案中的 税收条款解析*

行伟波

2009年公布的新医疗改革方案涵盖了公共卫生服务、医疗服务、医疗保障以及药品供应保障等公共卫生体系的所有重大方面,为中国医疗体系设计了未来改革的方向、框架和路径,这将在未来的十年内对国民健康和宏观经济产生显著的影响。这次改革对中国过去实行的医疗体系进行了大幅调整,既体现了中国的基本国情,也采纳了一些发达国家医疗体系设计的先进理念,特别考虑了中国经济的迅速发展和促进社会公平的诸多因素。

在新医改方案中,有关税收的条款仅有一条:“完善医疗机构分类管理政策和税收优惠政策”。虽然仅有寥寥数字,但是其内在含义却很多,税收政策工具的可操作空间也很大。

首先,由于新医改方案中坚持了医疗机构分类管理政策,所以营利性和非营利性医疗机构在财政拨款和税收负担上将仍然面临明显的差别待遇。因此,在设计税收政策的时候应对两类机构的特殊业务进行合理的税务处理。

其次,由于新医改方案也鼓励社会资本兴办非营利性医疗机构,因此,包括税收优惠在内的各类政策措施也应该部分适用于非营利性机构,特别是所得税和营业税的优惠,以及允许个人或企业对部分医疗支出进行扣除或抵免。

税收成本是医疗机构成本的重要组成部分。无论何种类型的医疗机构,原则上都属于社会公益事业,都应为社会公共利益服务而设立和运营。政府的目标应该是充分考虑医疗机构服务范围、内容,以及承担的服务功能和任务,更好的评估非营利医院的税收免除标准,减少对营利性医疗机构的税收歧视,支持两类医院更好发展,尽量少干预商业健康保险市场,以实现国民的基本医疗需求和社会公平。因此,从执行的角度来看,不同医疗机构的基本税制应该设计如下:

第一,根据医疗机构提供的医疗服务性质设置其应缴纳的税种、税目、税率和相应的优惠条款。

第二,在营业税征收范围内,把医疗卫生服务从“服务业”税目中独立出来,并且详细列出医疗服务机构提供的各类服务及与服务相关的药品、医疗器具等适用的税率和减免税优惠。

作者单位:中央财经大学税务学院税收计量研究中心
(责任编辑:窦清红)

* 本研究是中央财经大学211工程重点学科《财政学(税收方向)》的阶段性成果。