



受经济增速回落、政策性减收因素的影响,2008年财政收入出现前高后低的走势,财政支出增速创历史新高,进一步向农业、社会保障、公共卫生等经济社会发展薄弱环节倾斜;向受灾地区和群体倾斜;向科技创新和转变经济发展方式倾斜。2009年,为了应对国内外诸多不利因素的挑战,保持经济平稳较快发展,需要实施积极财政政策,充分发挥财政政策在扩大内需、保持经济增长、促进结构调整、转变发展方式和改善保障民生、促进和谐社会建设方面的作用。2009年财政收入将难以保持近年来的高增长势头,增幅将明显低于2008年。尽管2009年政府实行积极财政政策,加大政府投资力度,但由于2009年财政收入增幅大幅回落,2009年财政支出增幅将低于2008年。

# 财政收支低于上年增速明显减缓

◎王远鸿

受经济增速放缓等因素影响,财政收入增速将明显下降

1、经济增长速度将有所减缓,主要税种增速也将出现一定回落。2009年,受全球金融危机不断蔓延的影响,主要经济体经济增长将明显放缓,世界经济增长率和贸易增长率将低于2008年。国际经济低迷将进一步收缩我国外部需求,再加上有关国家对我国产品的限制会进一步增加,我国对美、欧、日等主要经济体出口可能全面放缓,我国出口增速将回落至10.5%左右,外贸顺差规模将进一步缩小,净出口对经济增长的下拉影响比2008年更加严重,2009年产能过剩矛盾更加突出。出口形势日益严峻将使得出口导向型投资增长减速,在市场前景看淡、成本上升、效益下滑的情况下,企业投资意愿和能力下降,部分地区中小企业倒闭将使得中小企业投资减少,尽管国家出台了一系列促进房地产市场发展的政策,但房地产市场低迷状况难以根本改变,房地产投资增速将明显下滑。2009年投资增长将从2008年的26.5%左右回落到19.0%左右。在居民收入增长放缓、财富效应减弱,以及住房、汽车等消费热点降温而新的消费热点尚未形成的情况下,消费继续高速增长的动力明显不足,社会消费品零售总额增速将回落到16.0%左右。初步预计,2009年GDP增速将回落到8.5%左右,其中第一产业增速回落到3.5%左右,第二产业受出口和投资减速影响较大,增速将回落至9.6%。受金融、交通运输和房地产等服务业减速影响,预计第三产业增速比2008年低0.7个百分点。在经济增速回落的同时,企业利润增速会明显下降,居民收入增速将出现回落。因此,来源于工商业增加值的国内增值税、

来源于企业利润的企业所得税和来源于个人收入的个人所得税增速将较2008年明显回落。

2、国内消费需求增速减缓,以特定品目的销售量或销售额作为计税依据的国内消费税增速将比2008年有所回落。目前,我国主要对烟、酒及酒精、鞭炮和焰火、化妆品、成品油、贵重首饰及珠宝玉石、汽车轮胎、摩托车、小汽车、高尔夫球及球具、高档手表、游艇、实木地板、木制一次性筷子等14类产品征收消费税。2009年,受收入增速放缓和股票市场低迷的影响,作为消费税主要税源的卷烟尤其是高档卷烟、贵重首饰及珠宝玉石、高尔夫球及球具、高档手表、游艇和汽车摩托车消费增速将明显低于2008年,因此国内消费税增速预计明显低于2008年。

3、金融保险业、建筑业、房地产业和交通运输业增长将较2008年进一步放缓,相应的营业税增长也将减缓。我国对交通运输业、建筑业、邮电通信业、文化体育业、娱乐业、服务业、转让无形资产和销售不动产等9个税目征收营业税。营业税收入总增收额的50%左右来自建筑业和房地产业营业税。2009年固定资产投资增速明显回落,房地产市场低迷难以明显改变,建筑业和房地产业营业税增长将明显放缓。2009年受经济活动放慢的影响,金融保险业营业收入增长将放缓,再加上为了鼓励金融机构加大对中小企业贷款,国家将适度下调商业银行相关营业税税率,金融保险业营业税增长将出现回落。交通运输、电信、住宿餐饮和服务业营业税受交易下降的影响,增速也将回落。

4、经济增速回落影响进口增长,进出口增速的回落将影响海关代征两税和关税的增长。2009年,预计全年出口和进口分别将增长10.5%和12.5%,贸易顺

差约2000亿美元,同比减少12%左右。受进出口增速回落的影响,海关代征两税和关税的增速将出现回落。

5、相关税制改革和税率调整将减少相关税收收入。2009年,尽管实施资源税改革以及加强收入征管等措施的进一步落实,会增加一部分财政收入,但增值税由生产型向消费型的改革将在全国范围开展,增值税收入增长将受到一定的负面影响;2008年提高个人所得税工资薪金所得减除费用标准、提高劳动密集型产品出口退税率、暂免征收储蓄存款利息所得税、证券印花税税率的下调和单边征收、支持房地产发展清理相关税收等翘尾因素影响,会明显减少财政收入,政策调整总体上减收大于增收。

考虑以上这些因素,2009年财政收入将难以保持近年来的高增长势头,增幅将明显低于2008年。

财政支出的重点是扩大内需,特别是投资需求,增幅将低于2008年

2009年,为了保持经济平稳较快增长,促进经济社会协调发展。财政支出的重点是扩大内需,特别是投资需求,同时进一步推动经济结构调整和经济增长方式转变,着力保障和改善民生。

1、基建支出仍将保持一定的增长。2009年,为了保持经济平稳较快发展,国家将较大幅度扩大中央政府投资。中央政府投资主要用于汶川地震灾后重建,缓解基础设施瓶颈制约,加大对民生工程、以水利为主的农业基础设施、保障性住房、节能减排、公共交通、技术改造等的支持力度,推动“十一五”规划和中央已确定的重大项目顺利实施。

2、加大三农投入,促进农村经济发展。2009年国家将大幅增加农业投资,

加大对产粮大县、油料大县奖励支持力度,出台振兴奶业、稳定生猪生产的政策,在猪肉价格回落过多时,由财政贴息适当增加猪肉商业储备。较大幅度地提高粮食最低收购价水平。较大幅度地增加农资综合直补。提高良种补贴标准,扩大补贴范围,全面覆盖小麦、玉米和东北大豆。扩大农机具补贴范围和种类,提高补贴标准。

3、继续加大对教育、社会保障、医疗卫生等民生事业投入。2009年中央财政将继续加大教育投入,保障优先发展教育,深入实施农村义务教育经费保障机制改革和免除城市义务教育阶段学生学杂费政策,进一步提高农村中小学公用经费水平,对全国涉农专业县级以上职业学校农村户籍学生免除学费。2009年政府将完善城市居民最低生活保障制度,推进农村低保工作。调整企业退休人员基本养老金水平,调整优抚对象等人员抚恤和生活补助标准。2009年将全面实行新型农村合作医疗制度,扩大城镇居民基本医疗保险覆盖面,妥善解决关闭破产企业退休人员基本医疗保险问题。加大城市廉租住房保障力度,切实支持解决城市低收入家庭住房困难。

4、支持科技创新,推进节能减排,调整产业结构。2009年,国家将继续加大对科技创新的扶持力度,建立财政科技投入的稳定增长机制,实施促进企业自主创新的政策。加大节能减排投入,支持十大重点节能工程和重大减排工程建设,加快城镇污水处理厂和配套管网建设以及重点流域污染治理项目。利用市场倒逼和政策支持,引导和支持企业开展技术改造、淘汰落后生产能力和加快兼并重组。

尽管2009年政府实行积极财政政策,加大政府投资力度,但由于2009年财政收入增幅大幅回落,2009年财政支出增幅将低于2008年。

## 2008年财政收入前高后低 财政支出增长近年最高

2008年1~9月份,全国财政收入48946.86亿元,增长25.8%,较上年同期增速回落5.6个百分点,完成年度预算的83.7%。其中,中央本级收入27098.51亿元,增长25.5%,完成年度预算的85.7%;地方本级收入21848.35亿元,增长26.1%,完成年度预算的81.3%。全国财政支出36428.14亿元,增长25.5%,比上年同期加快0.2个百分点,完成年度预算的59.9%。其中,中央本级支出7851.51亿元,增长12.3%,完成年度预算的59.5%;地方本级支出28576.63亿元,增长29.8%,完成年度预算的60.1%。财政收支相抵,收大于支12518.72亿元,比2007年同期多增加2618.15亿元。四季度财政收入增速将继续回落。初步预测,2008年全国财政收入60600亿元,增长18.0%左右。

财政收入增速前高后低,明显低于上年同期

2008年以来,财政收入累计增速基本上呈逐月回落态势(见表1),1~9月比1~6月下降7.5个百分点。财政收入月度增速波动很大,5月增速最高为52.6%,进入三季度后增速明显回落,9月增速仅为3.1%。分季度看,财政收入一季度增长35.5%,二季度增长31.4%,三季度增长10.5%,三季度比二季度大幅回落20.9个百分点。

2008年1~9月财政收入增长出现前高后低走势有以下原因:

1、1~6月财政收入增长较快,是在国民经济保持较高增长速度、价格水平持续上涨的基础上实现的,同时也受到一些特殊因素的影响。一是2007年企业利润大幅增长,2008年1~6月汇算清缴企业所得税入库较多;二是2007年下调出口退税率翘尾影响使出口退税同比少退;三是2007年5月底证券交易印花税税率调高,2008年1~4月证券交易印花税翘尾增收;四是石油价格持续走高,带动石油特别收入增加;五是6月份工商银行上缴股息收益(下半年需退库),如扣除以上因素影响,1~6月全国财政收入增幅约为23%。

2、进入三季度,1~6月的特殊增收因

素不复存在,受经济增速回落加快、政策性减收因素影响,主要税种增速出现明显回落。三季度,主要经济指标增幅回落明显加快。GDP当季增速从1季度的10.6%、二季度的10.1%回落到9%,规模以上工业增加值增速从1季度的16.4%、二季度的15.9%回落到12.9%。外贸货物和集装箱吞吐量增速比上半年下降。汽车产销放缓,钢铁、有色金属等行业产能过剩矛盾凸显,初级产品价格回落较快。经济增长放缓、企业经营困难的状况出现了从沿海向内地、从中小企业到大企业、从出口行业向其他行业蔓延的态势。受经济增速回落影响,国内增值税当月增速从6月的21%回落到9月的13.2%;国内消费税当月增速从6月的23.2%回落到9月的15.9%;营业税当月增速从6月的13.8%回落到-4.0%;企业所得税增速从6月的109.6%回落到5.3%;个人所得税增速从6月的12.4%回落到9月的7.3%;进口产品消费税、增值税当月增速从6月的39.4%回落到9月的28.3%;关税当月增速从6月的37.9%回落到9月的20.9%。

3、受证券印花税率下调和证券市场交易低迷的影响,证券交易印花税收入自6月份以来大幅减少,1~9月累计减收498.28亿元,下降34.7%。

4、受房地产市场持续低迷的影响,与房地产相关的税收收入增长放缓。城镇土地地使用税、土地增值税和契税当月增速分别从6月的228.6%、34.9%和19.1%回落到149.2%、13.6%和-9.9%。

5、占全国税收70%左右的东部地区税收收入下降较多,对全国财政收入增长影响较大。1~9月,东部地区税收收入增长24.1%,分别比中西部地区慢5.0和5.6个百分点。

四季度,由于国际经济环境不断恶化,主要经济体纷纷陷入金融危机泥潭难以自拔,我国出口增长放慢的趋势难以改变;由于股票市场、房地产市场和汽车市场的持续低迷,居民消费持续走强的势头难以维系;由于受出口和内需增长回落的影响,企业利润增长回落,企业资金链趋于紧张,企业自主性投资需求将趋于减弱。因此,经济增速将出现进一步的回落。而为了保持经济平稳较快发展,国家将进一步采取包括减免税收、降低税率等手段

月份	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
当月收入	7397	4159	4416	6825	6268	5744	6074	3848	4217
当月增速	42.4	36.6	24.7	17.0	52.6	30.7	16.5	10.1	3.1
累计收入	7397	11555	15971	17616	29064	34808	40882	44730	48947
累计增速	42.4	40.2	35.5	29.4	33.8	33.3	30.5	28.4	25.8

月份	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
当月支出	3014	2683	3810	4078	4025	5272	4561	4036	4949
当月增速	61.1	5.5	32.6	26.6	37.7	17.5	40.9	17.8	11.6
累计支出	3014	4415	9507	10509	17610	22882	27443	31479	36428
累计增速	61.1	29.0	30.4	29.3	31.1	27.7	29.7	28.1	25.5

来支持中小企业发展、保持出口稳定增长、促进房地产市场健康发展。在这种背景下,主要税收增速将较1~9月有所降低,四季度财政收入增速将继续回落。初步预测,2008年全国财政收入60600亿元,增长18.0%左右。

财政支出增长为近年最高,重点支出得到较好保障

1~9月,全国财政支出增长25.5%,为2004~2007年同期最高。其中,一季度增长30.4%,二季度增长25.8%,三季度增长22.1%,呈逐季回落态势(见表2)。财政支出结构进一步调整,向农业、社会保障、公共卫生等经济社会发展薄弱环节倾斜;向受灾地区和群体倾斜;向科技创新和转变经济发展方式倾斜。

政府对社会保障、医疗卫生、城乡社区事务等民生事业投入大量增加,相关财政支出均高于当期财政总支出的增长。支持全面建立和完善农村最低生活保障制度,月人均财政补助标准由30元提高到50元。完善企业职工基本养老保险制度,提高企业退休人员基本养老金标准。财政

支出向农业、环境保护、科技创新和转变经济增长方式倾斜。国家较大幅度地增加粮食直补、农资综合直补、良种补贴和农机具购置补贴。

从财政支出进度看,1~9月只完成预算的59.9%,是2004年以来同期支出进度最慢的。其中,教育、科学技术、文化与传媒、医疗卫生、环境保护、农林水事务、交通运输等项支出还低于这一水平。四季度,考虑到国际金融危机导致国际经济环境进一步恶化,国内经济下行压力明显加大,财政政策将进一步运用较大幅度提高粮食收购价水平、较大幅度地增加农业补贴、为中小企业建立政策性担保基金、对中小企业贷款进行贴息等手段,发挥对保持增长、优化结构、自主创新、节能减排、中小企业发展、改善民生以及地震灾后重建的支持作用,财政支出的压力较大。如果考虑2008年全年财政收入60600亿,加上财政预算赤字1800亿,年初调入预算安排500亿,年中调入预算600亿元中央预算稳定调节基金支出,四季度增加预算投资1000亿元,2008年财政支出的资金规模将达到64500亿,比上年增产29.6%。

■政策建议

## 2009年 财政政策五大取向

2009年,为了应对国内外诸多不利因素的挑战,保持经济平稳较快发展,中央已决定实施积极财政政策,充分发挥财政政策在扩大内需、保持经济增长、促进结构调整、转变发展方式和改善保障民生、促进和谐社会建设方面的作用。

1、扩大政府赤字和投资规模,保持投资平稳较快增长

2009年,我国的外部需求增长前景黯淡,居民消费趋于谨慎,企业自主投资意愿减弱,为了保持经济平稳较快发展,必须保持合理投资规模,充分发挥政府投资拉动经济增长的作用。由于财政减收因素较多,财政收入增速将出现明显回落。政府将适当增加财政赤字规模,适当发行一定规模的建设国债。同时,增加中央预算内的投资,使中央政府建设投资总规模比2008年有较大增加。中央政府投资主要用于民生工程、以水利为主的农业基础设施、保障性住房、节能减排、公共交通、技术改造等方面,以有利于引导社会资金投入薄弱环节,同时增强经济社会发展后劲和财政增收能力。

2、增加城乡居民收入,进一步扩大居民消费

一是提高个人所得税起征点,增加居民可支配收入。二是完善城镇职工最低工资制度,继续提高企业退休人员基本养老金水平。三是完善城市居民最低生活保障和企业职工基本养老保险制度。继续落实促进就业再就业的各项财税扶持政策,加快城乡特殊困难群众社会救助体系的建设。支持做好农民工和被征地农民就业和社会保障工作。四是加大保障性住房建设力度,清理房地产各个环节的税费,支持和鼓励居民购买首套普通商品房。五是扩大家电下乡补贴的品种和地域范围,促进农村消费。六是推进电力、成品油等基础产品价格改革是长期趋势,财政政策将密切关注价格上涨对民生的影响,及时落实和增加对低收入群体的转移支付和补贴,保障困难群众基本生活,最大限度地减少管制价格逐步放开的影响。

3、强化各项支农惠农政策,确保农民增产增收

一是确保用于直接改善农村生产生活条件的投入比2008年有大幅增加。进一步加大对农村基础设施建设的投入,重点是农村水利、道路、安全饮水、电力、沼气等方面的建设。改善农村基础教育、公共卫生、文化设施。二是进一步加大支农补贴力度,并改进完善补贴政策和方式。较大幅度地提高粮食最低收购价水平,稳定农民种粮收益。三是支持在全国范围建立农村最低生活保障制度。四是出台振兴奶业、稳定生猪生产的政策,推进农业结构调整。五是全面实行新型农村合作医疗,提高参合农民的受益水平。六是继续增加对农村教育经费的投入,切实将农村义务教育经费纳入中央和地方财政保障范围。

4、加大财政政策结构调整力度,推进结构调整和发展方式转变

一要加大科技投入力度。继续加大对公益性科研机构的支持力度,支持重大科技专项的实施,运用补助、贴息、税收、价格等扶持政策和发挥政府投资的引导作用,促进社会资金投入自主创新和产业升级、资源节约和环境保护等领域。二是加大对生态建设和环境保护的投入,实施资源税改革,加快建立比较完善的鼓励能源、资源节约和环境保护的财税政策体系。三是制定鼓励使用节能技术和节能产品的优惠政策,引导企业加快以节能减排为中心的技术改造。同时,对高效节能新产品的生产或销售过程实行优惠税率,对提供节能服务的企业给以适当的税收优惠,推动节能产业发展。四是加大对装备制造业的政策和资金支持力度,提高重大技术装备的系统设计、制造和成套能力。五是完善落实支持中小企业发展的税收优惠政策,支持中小企业技术创新和参与国际市场竞争。

5、深化财税改革,推进税制结构性调整

一是全国范围内实施增值税转型和资源税制度改革,完善消费税制度。二是统一内外资企业房产税、城建税和教育附加费等税收制度。三是在适当提高个人所得税起征点的基础上,研究综合与分类相结合的个人所得税制度。四是建立健全财力与事权相匹配的财税体制,完善财政转移支付制度,建立县级以上基本财力保障机制,增强基层政府公共服务能力,增加对资源枯竭型城市财政性转移支付。