

Special report

聚焦经济复苏环境下的财政政策

经济上行趋势不变,下半年 GDP 增速将达 9%

财政政策有望换挡 “消费驱动”替代“投资驱动”

在日前举行的 G20 峰会上,国家主席胡锦涛说,各国应该保持经济刺激方案力度,无论是发达国家还是发展中国家都应该采取更加扎实有效的举措,在促进消费、扩大内需上多下工夫。而日前财政部相关领导也指出,下一步财政政策将着力扩大消费。

随着经济逐渐进入上升通道,积极财政政策是否要进行结构性的调整?在“投资”和“消费”之间是否要做更多的平衡?为此,记者采访了多位专家、教授,了解到财政政策有望从“投资驱动”转为“消费驱动”。

□记者 吴婷 □编辑 阮奇

经济现状——

三季度经济增速或达 9%

未来我国经济将会迈入平稳增长的通道,经济增速会拾级而上,三季度经济增速将高于二季度,而四季度会继续往上走。

上海证券报:目前我国经济企稳回升的态势明显,那么这种趋势能否保持?三季度经济形势将会如何变化,全年保八目标是否能够实现?从 8 月份宏观数据来看,积极因素和消极因素又有哪些?

王小广:从前三季度经济走势来看,经济增长率逐渐上升,3 季度经济增速可能达到 9%左右,4 季度也会维持在 9%左右,全年来看 GDP 增速达 8%没有问题,我预测大概 8.1%、8.2%,也有可能更好。

明年预计 GDP 总体与今年持平,但明年的政策效应会弱一些,市场效应会更强,内外需会平衡一些。而市场力量增强对经济发展而言是个好事,政府“急症”方式保增长的时期应该过去了,2010 年不再需要。

对于经济增长支撑因素来讲,消费、投资继续保持现在的高增速难度也较大,消费增长可能要调整,会放慢一些,因为之前受到政策刺激很大,内在需求有一定基本稳定因素,随着刺激因素减弱,投资、消费明年都会有回落趋势。

出口四季度降幅可能会收窄,明年上半年恢复到比较低的正增长,内需回落的部分出口会有一定弥补。

事实上目前我国经济增长结构失衡很明显,消费率过低,储蓄率过高,过去十几年来消费率持续下降,累计达十几个百分点。去年、今年经济遇到的困难直接原因是外需萎缩,背后的原因是内部结构失衡。随着消费需求比重下降,经济增长越来越依赖外需,2007 年净出口占到 GDP 约百分之九。但是高顺差态势不可能永远持续,需要靠内需拉动经济,短期靠投资没有问题,长期来看要将全力集中在启动国内消费上。

从价格角度来讲,年初 1 月份 CPI 为正增长,后来连续 7 个月负增长,但是目前并没有进入通货紧缩,但是目前 CPI 涨幅超过 2%,而且跌势持续半年,现在来看最高跌幅仅仅是 1.8%。目前由于货币流动性充裕、经济增长以及预期等因素,价格环比出现反弹,也并非通货膨胀的先兆。总体来说,目前出现通缩和通胀可能性都不大,价格走势已经进入一个较好状态,通缩是长期压力,短期已经缓解,在全球经济刚刚开始好转,中国经济企稳回升的初期,出现通胀可能性也很小。

目前经济中结构问题比较突出,比如产能过剩,许多行业低水平重复,耗能上升,技术含量不高的产品驱逐技术含量较高的产品。比如钢铁,技术含量低的钢材价格涨幅大,技术含量高的反而需求受限,反而价格低。

张永军:未来我国经济将会迈入平稳增长的通道,经济增速会拾级而上,三季度经济增速将高于二季度,而四季度会继续往上走。环比来看,三四季度回升幅度肯定没有二季度那么大,工业增加值从 1.2 月份不到 5%,现在回升到 12%以上,加速度很高。但是我国工业增长即便经济较热时也就 18%左右,短期看有可能恢复到 15%左右的较快增长,但不会出现经济过热时那样的增速。尽管经济加速回升势头会有所

减弱,但是现在看今年经济增速八没有问题,甚至可能略微超过 8%。从支持回升的主要因素来看,首先是需求回升会拉动生产,目前三大需求方面,消费和投资在未来可预见时间内保持较快增长,投资方面前期新开工项目增速很高,这几个月尽管贷款增幅下降,但是前期投放的中长期贷款没有全部投入使用,资金仍然比较宽松,投资继续保持高速增长没有问题。出口降幅四季度会有一些程度收窄,国内需求保持向好的同时,外需也会有一定程度改善。

今年实现增长目标问题不大,明年经济增长可能更值得关注,从增量来说明年投资增速不可能像今年这么高,但是明年中国出口会出现正增长,对经济影响将很明显,在很大程度上会弥补投资增速下滑的影响,而消费大体保持稳定增长的情况。

8 月份数据来看,经济各方面表现都很积极,工业生产明显加快,发电量、用电量指标都在好转,反映经济未来是向好趋势,此外投资保持较高增速,消费增速延续平稳较快增长态势,进出口同比数据超预期下跌,可以视为经济运行当中的消极因素,从需求结构来讲目前外需下降幅度很大,经济增长主要依靠国内需求拉动,但是剔除季节因素出口环比正增长,显示已经有一些好转迹象。

此外,经济运行中的另一个消极因素是产业结构不合理,增长结构不合理趋向的显现,用电量同比增长幅度比较加快,但是,根据工信部公布数据,高耗能产业恢复较快是一个重要原因。从工业内部结构看,原材料、装备制造增速加快,消费品工业有所减速,这几个月来,轻工业加速增长势头较弱,主要依靠重工业加速增长,可见经济反弹过程中结构调整的成效不是很明显。

王小广:三季度来看,经济增长整体回升势头没有改变,四万亿今年投入一半多,明年还会有很大投入,今明年恢复性增长趋势是明确的。目前的关键并不是今年能否达到 8%的增长率,即使低一点也不重要。关键在于就业能否持续增长,以及更长期的经济增长能否保障。

8 月数据显示经济增长整体情况在恢复,消费、投资都保持较高水平,短期内经济形势没有太大问题,从进出口数据来看仅仅是环比小幅度回升,同比数据跌幅和上月差不多,今年以来一直维持在负百分之二十以下。在整个世界经济形势没有大幅度好转的情况下,出口跌幅在预料之中。可以预计的是,四季度同比跌幅肯定会缩小,因为去年四季度出口形势已经开始恶化。但是希望近期内出口有大幅度回升是不现实的。

整个经济形势在好转,这是由于内需上升在一定程度上替代了外需的下降,与四万亿扩大内需投资有直接关系,投资大幅度上升在短期拉动经济的作用很明显。消费也保持了相对较高增长率,是可喜的现象。危机中最可怕的是老百姓信心受到打击,不敢花钱,导致消费需求下降;但是从数据上看,目前消费需求并没有出现收缩。



市民正在江西九江市庆国庆首届秋季车展会上参观及选购汽车 郭晨凯制图

采访嘉宾

- 王小鲁 中国改革基金会国民经济研究所所长
- 张永军 国家信息中心高级经济师
- 王小广 国家行政学院决策咨询部研究员
- 刘 桓 中央财经大学税务系副主任



王小鲁



张永军



王小广



刘 桓

政策难题——今年财政赤字将超 9500 亿

今年财政赤字有可能超过计划的 9500 亿,但是目前来看财政赤字并不是很大的问题,即使今明年突破 GDP 的 3% 影响也不会太大。关键是明年以后怎么办?

上海证券报:财政政策不放松情况下,财政赤字是否会超预期,是否在可控范围之内?

张永军:由于上半年财政收入增长情况低于预期,目前来看财政赤字超预期的可能性的确存在,但是进入下半年经济增长明显提速,尤其是工业增速明显提高,进口增速降幅较上半年明显收窄,未来几个月财政收入形势也会好转,即便是今年因为实施积极财政政策支出增长较快,赤字也会在可控范围之内。

财政收入与价格还有关系,税收收入与工业产品价格关系很紧密,因为税收都是按工业产值名义额计算的,目前价格负增长,对财政收入增长不利。随着经济形势的变化,一方面工业实际增速加快,另一方面工业品出厂价格将扭转下降的态势,这对未来财政收入增长比较有利。从 8 月份财政收入来看,全国财政

收入 5237.47 亿元,比去年同期增加 1389.54 亿元,增速达 36.1%,已经超过经济增速,未来几个月预期还会较快增长。

到目前为止财政支出还控制在年初制定的预算内,因此,财政赤字即使超出预期也在可控范围之内,加上年初预算安排时留有部分财政预稳定基金,财政收支状况不会对积极财政政策的执行造成影响。

王小鲁:今年财政赤字有可能超过计划的 9500 亿,但是目前来看财政赤字并不是很大的问题,即使今明年突破 GDP 的 3% 影响也不会太大。关键是明年以后怎么办?需要通过推动制度改革和调整收入分配结构启动居民消费,以保证经济的长期持续增长。否则就只能靠不断采取扩张性的财政和货币政策来拉动经济,那就变成“吸鸦片”了。这对未来的危害很大,而促进增长的作

用会越来越小。因此,有必要适时对扩大内需政策的具体内容进行调整。

刘桓:目前来看,我国财政收入要达到年初“保八争十”的增长目标困难很大,而在经济恢复的关键时期,财政支出又是刚性的,因此今年的财政赤字很有可能突破 GDP3% 的限度。仅仅以医疗卫生投入为例,三年之内将达 8500 亿,这意味着每年投入将近 3000 亿。

财政赤字可能会引发通货膨胀的压力,在财政收入一定而支出刚性的情况下,政府很可能通过发行货币来缓解压力,而这会为通货膨胀埋下隐患。但是尽管压力犹存,中国政府有足够的调节手段来应对赤字问题。可以考虑通过外汇储备的使用来弥补空缺,中国有 2 万多亿美元外汇储备,近一段时间以来美元在国际市场中也在贬值,将外汇储备用来解决内需问题也不失为一种方法。

调整取向——财政政策应偏向消费

财政政策主要目的是调整结构,当然不仅仅包括产业结构调整,还包括在需求方面更注重消费。但是扩大消费不能期望立即取得很显著的效果,现在应该更注重制度建设方面。

上海证券报:我国经济是否会二次探底?政府一再强调坚持积极财政政策不应放松,那是不是需要进行一些结构上的调整?您对通过财政政策扩大消费有哪些具体建议?

王小鲁:如果仅指今明年,经济二次探底可能性不大。积极财政政策不能变,但是投向需要调整。必要的基础设施建设还需要继续,但在储蓄率和投资率过高的情况下,投资对经济的拉动只会有效果。目前财政投资首先拉动的是水泥和钢材等产业,一旦投资慢下来,就可能产生产能过剩,拖累经济下行。如果四万亿投完了,消费率还是没有回升,经济再次下滑的可能性就很大。要保证持续增长,必须调整消费与储蓄结构,至少使居民消费的增长率与经济增长率相适应。因此财政政策的重点也需要转移,适当缩减非必需的固定资产投资,增加社会保障和公共服务支出,以启动居民消费。

怎样才能启动消费?我认为主要有以下两个方面,首先需要加大对教育、医疗等公共服务的投入,解除居民消费的后顾之忧;另一个重要的方面是加快收入分配体制改革,缩小收入差距,增加大多数中、低收入居民的收入。

由于社会保障制度不健全,人们会选择少消费多储蓄,我国当前在医疗、教育、住房等公共服务没有给老百姓提供稳定的保障,这就造成老百姓被迫储蓄。储蓄的上升和医疗、教育费用以及房价的快速上涨有很大关系。城市化对于扩大消费也是非常重要的。现在在 1.5 亿农民工大部分把家留在农村,继续推进城市化必须解决农民工在城市的住房问题、医保问题、孩子上学问题,这需要通过制度和政策的调整来解决。

扩大消费的另一个关键问题在于收入分配体制改革。过去若干年劳动报酬占 GDP 比重一直在下降,非劳动收入比重上升。这包括资本收入、高端人员收入,包括专业技术人员、管理人员的回报,一部分政府官员收入,也包括灰色收入。而中低收入的普通老百

姓收入增长较慢,所占比重下降,收入差距在持续扩大。由于高收入居民消费率较低,收入差距扩大势必导致平均消费率下降,储蓄率上升。

垄断行业也是收入差距扩大的重要因素,像电信、电力、铁路、金融等,加上行业工资远远超过其他行业收入,加上工资以外的收入,按人均比其他行业高出 5-10 倍。而垄断行业内部收入差距扩大的趋势也十分明显,高管收入与普通员工收入差距更大。

一方面,一些垄断行业进入门槛太高,缺乏竞争,需要引进竞争来提高效率,降低垄断收入;另一方面,对于天然垄断性和行政垄断性行业的收入分配还需要制度上的限制,要制定规则,强化监督,抑制不合理的垄断收入。

收入分配问题背后是体制问题,需要改革财税体制。财税体制不健全导致大量的灰色收入,目前税收征管体制漏洞很多,矿产以及土地资源收入分配规则不透明,带来寻租行为和腐败现象。公共资金的管理也迫切需要改善,需要提高政府运作的透明度,同时需要广泛的社会监督,需要通过制度改革来改善现有的制度。

王小广:关于经济二次探底,其实小幅的盘整震荡并不是坏事,调整不充分的话很多过剩、落后产能都没有淘汰掉,只要不是深调就不是坏事。在保持政策稳定性的基础上,更重要的是要调整结构,为下一轮的增长创造好的条件。而这也是当前财政政策面临的主要任务。财政政策主要目的是调整结构,当然不仅仅包括产业结构调整,还包括在需求方面更注重消费。产业结构调整,财政政策在产业升级、科技投入、创新补贴等方面力度要加大。节能环保、新能源的开发都属于结构调整的范畴。政府需要支持培养新的增长点,淘汰落后产能。

一方面,政府承担的多,老百姓承担的少,这样百姓对未来的预期就好,就敢于消费。

当然,投资和消费的投入分配问题上,目前我国对投资依赖很强的现状短期内无法改变。投资增长较快是内生的体制因素,政府刺激措施但对投资拉动作用不强。

张永军:我国经济运行中月度数据可能会有一定波动,但是二次探底目前来看可能性不大。

从财政政策来讲,总量上不应该放松,但是结构上可以有所微调。这一轮财政政策影响面很广,投资方面有四万亿扩大投资政策,消费方面也有家电下乡、以旧换新等措施,出口退税率提高对抑制出口下滑也有一定效果,只是外需、汇率方面影响太大,导致提高出口退税率效果到现在还没有明显的表现。目前情况下财政政策要做更多的可能是微调,明年财政支出增量应该更多转向刺激消费,投资支出予以适当控制。

但是扩大消费不能期望立即取得很显著的效果,现在应该更注重制度建设方面,比如农村医疗、养老等方面社保体系建设,这对消除农村居民后顾之忧,扩大消费很有帮助。

政府在经济低迷时大力以投资刺激经济,是因为居民和企业投资比较低迷,而经济形势出现好转的情况下,企业和居民投资将会加快,也能够弥补政府投资有所减缓的影响。

刘桓:我国积极财政政策不当放松,毕竟目前金融危机对我国的影响还没有结束,危机中民间投资不振,百姓也不敢消费,政府的介入是解决问题的很好办法。但是应当从刺激投资为主转向刺激消费为主。