

# 金融危机考验我国财政政策



2008年不期而至的世界金融危机的巨大冲击，向各国宏观调控当局提出了严峻的挑战，财政政策的运用成为重要的应对措施。中国在2008年11月明确宣布宏观政策转型为适度宽松的货币政策和积极的（即扩张性的）财政政策之后，已经取得明显成效，经济运行态势在2009年比较顺利地由“前低”转入“后高”，年度GDP增速为8.7%，其中第四季度的增速达10.7%。一般预计，2010年中国经济有望实现较快的增长，并将在优化结构方面有所进展。在世界各方不约而同使用“后危机时代”这一用语的新阶段，总结回顾中国财政政策的实践并探讨“后危机时代”财政政策的目標与相关重点问题，是很有必要的。

### **第一节 金融危机下的中国财政政策**

2007年后，由美国次贷危机引发的全球金融危机迅速由发达国家扩散至发展中国家，由金融层面扩散至实体经济层面。这场金融危机是在经济全球化深入发展、国与国相互依存关系日益紧密的大背景下发生的，任何国家都不可能独善其身。为应对金融危机带来的负面冲击，2008年11月，中国政府审时度势、果断决策，实施宏观政策转型，启动了适度宽松的货币政策和扩张性的积极财政政策，出台扩内需、保增长的多项措施，做出了“4万亿元投资”安排和促进经济平稳较快增长的一揽子经济刺激计划。

本轮积极财政政策将应对世界金融危机和解决国内突出的矛盾及困难很好地结合起来，政策措施彰显中国特色。概言之，扩内需、保增长、促就业、维稳定是本轮积极财政政策的首要内容；调整结构、支持创新、深化改革是本轮积极财政政策的重要特征；强化保障、改善民生是本轮政策调控的基础支撑（详见表4-1）。经历2009年又进入2010年，积极财政政策措施成效日益显现，对经济企稳回升发挥了重要作用。

四个重点	大规模增加政府投资,实施总额4万亿元人民币的两年投资计划,其中中央政府拟新增1.18万亿元,实行结构性减税,扩大国内需求
	大范围实施调整振兴产业规划,提高国民经济整体竞争力
	大力推进自主创新,加强科技支撑,增强发展后劲
	大幅度提高社会保障水平,扩大城乡就业,促进社会事业发展
七个方面	加强和改善宏观调控,要坚持灵活审慎的调控方针,实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策
	积极扩大国内需求特别是消费需求,增强内需对经济增长的拉动作用
	巩固和加强农业基础地位,促进农业稳定发展和农民持续增收
	加快转变发展方式,大力推进经济结构战略性调整
	继续深化改革开放,进一步完善有利于科学发展的体制机制
	大力发展社会事业,着力保障和改善民生
	推进政府自身建设,提高驾驭经济社会发展全局的能力

表 4-1 一揽子经济刺激计划重点和数据

十四个年度 经济目标 数据	8% :GDP 增长 8% 左右
	900 万 :城镇新增就业 900 万人以上
	4.6% :城镇登记失业率控制在 4.6% 以内
	4% :居民消费价格总体水平涨幅 4% 左右
	9500 亿 :全国财政赤字 9500 亿元,其中包括地方债券 2000 亿元
	5 万亿 :新增贷款 5 万亿元以上
	5500 亿 :企业、居民税负减轻约 5500 亿元
	9080 亿 :中央政府投资总额 9080 亿元
	420 亿 :中央财政拟投入 420 亿元促进就业
	3318 亿 :今后三年各级政府拟向医改新增投入 8500 亿元,其中中央财政投入 3318 亿元
	7161 亿 :中央财政拟安排“三农”投入 7161 亿元,比上年增加 1206 亿元
	1461 亿 :中央财政科技投入 1461 亿元,增长 25.6%
	2930 亿 :中央财政拟投入社会保障资金 2930 亿元,比上年预计增加 439 亿元
	1300 亿 :中央财政再安排 1300 亿元地震灾后重建资金

续表 4-1

## 一 积极财政政策的主要内容与相关举措

(一) 扩大国内需求,保证一定水平的经济增长,进而促进就业、维护稳定与和谐,是中国本轮积极财政政策的首要内容

### 1. 扩大公共投资

面对外部需求的急剧下滑，努力扩大国内需求便成为政策的着力点，扩大公共投资被设定为首选。2008年第四季度实施积极财政政策以来，党中央、国务院推出了总规模达4万亿元的扩大内需项目投资计划，其中新增中央政府公共投资1.18万亿元（包括2008年第四季度增加安排1040亿元，2009年安排4875亿元，2010年预计安排5885亿元），其余主要为地方政府和银行信贷的配套资金（4万亿元公共投资在结构上分为七大方面，详见图4-1）。

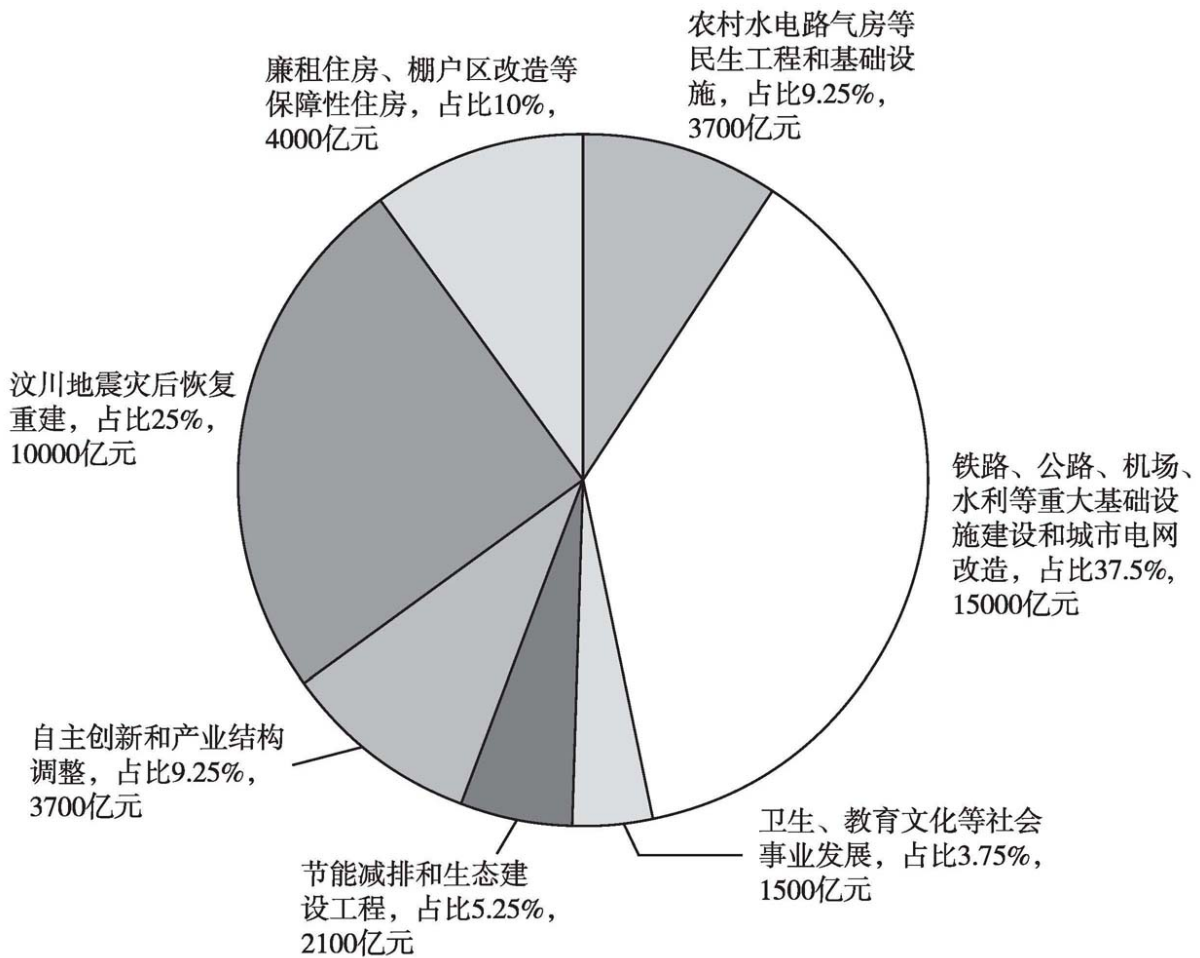


图 4-1 4 万亿元投资投向构成

2009年中央财政预算安排公共投资共为9080亿元，增加了4875亿元，用于加快保障性住房建设、农村“水电路气房”等民生工程、重大基础设施建设、卫生教育等社会事业建设、节能减排和生态环境建设、自主创新和结构调整、汶川大地震灾后恢复重建等方面。截至2009年11月底，2009年中央政府公共投资已累计下达了投资预算的8626亿元，预算执行进度为95%。

## 2. 促进消费

消费需求是最终需求，以多种手段促进消费也是一揽子计划的重要着力点。具体措施包括进一步减轻企业和个人税费负担；以财政补贴鼓励家电下乡、农机下乡、汽车摩托车下乡，

2010年又将新增建材下乡；积极扩大住房、汽车、耐用消费品和农村的消费信贷市场；推进医药卫生体制改革减轻居民医疗负担，并积极改进、健全社会保障体系，试行农村基本养老制度，提高城乡最低生活保障标准等，以解除城乡居民“后顾之忧”，提高边际消费倾向；改善中小学教师待遇；提高退休人员基本养老金。这些成为中国应对国际金融危机、扩大内需的重要方面。为支持家电、汽车摩托车下乡工作，2009年中央财政预算安排了250亿元补贴资金。

### **3. 支持出口**

在扩大内需的同时，支持出口、争取外部需求仍是政府一直努力的重要方面，提高出口退税率，在区别不同产业、产品确定不同退税水平的同时，总的导向是尽可能支持外向型企业在金融危机冲击下“抗寒过冬”。中国海关总署2009年11月发布的统计结果显示，11月中国外贸进出口总值2082亿美元，比2008年同期增长9.8%，环比增长5.4%，实现了年内首次月度同比正增长。其中出口1136亿美元，实现连续5个月超千亿美元，同比下降1.2%，环比增长2.6%。外贸形势明显好转。通过着力调整内需和外需结构，中国将加快形成以内需为主、积极利用外需共同拉动经济增长的格局，力求使经济向更加均衡的发展方式转变。

### **4. 实行结构性减税和税费改革**

继2008年内外资企业所得税“两法合一”和调低证券交易印花税税负等举措之后，2009年国家又陆续出台了一系列旨在减轻企业和居民负担的税费改革措施，实行结构性减税。比如，以增值税由生产型向消费型的全面转型促进企业扩大投资；适当从低调整房地产税费政策；暂时减征小排量乘用车车辆购置税。仅全面实施增值税转型改革一项，企业因此一年可减负约1200亿元。据测算，大规模的结构性减税和减少行政事业收费政策，总计可在2009年减轻企业和居民负担约5000亿元。实施适度的减税政策，虽然在短期内会加大财政增收的压力，但从中长期来看，能够促进经济平稳较快发展，在服务于“反周期调控”大局的同时，也为财政增收奠定长远基础。

### **5. 大幅增加财政赤字和举债的规模**

面对国际金融危机带来的经济下行压力，扩大财政赤字规模以求刺激经济增长，可以说是世界通行做法，中国也不例外。为弥补财政减收增支形成的缺口，2009年中国安排了中央财政赤字7500亿元，比2008年增加5700亿元，同时国务院首次同意地方发行2000亿元债券，由财政部代理发行，列入省级预算管理。全国财政赤字合计9500亿元，绝对规模为新中国成立以来之最，这体现了为反周期调控大局服务的“积极”

特点。同时，虽然年度赤字增加较多，但由于前几年连续减少赤字，发债空间较大，从国际上为人们所关注的欧盟设定的两个指标即财政赤字占 GDP 的比重和国债余额占 GDP 的比重来看，仍然分别控制在 3% 以下和 20% 左右（后一指标如加上地方的隐性负债，一般估计也仅在 40% 上下），所以 9500 亿元的赤字相对我国综合国力来说，总体上是安全的，年度赤字安排，在“积极”的同时也体现了“稳妥”的特点。

## （二）加快结构调整、优化产业布局、推进自主创新和深化改革是本轮政策调控的主要特征

### 1. 调整产业结构

在一揽子计划中，十项重点产业调整和振兴规划令人瞩目。外部危机压力客观上使中国一些行业产能过剩的矛盾进一步凸显，不失时机地发力推进产业结构调整和优化升级，成为关系经济全局的战略任务。基于此，2009 年 1 月 14 日至 2 月 25 日的 40 天内，国务院连续召开 6 次常务会议，相继审议通过了汽车、钢铁、纺织、装备制造、船舶、电子信息、轻工、石化、有色金属、物流等十项重点产业调整和振兴规划，涉及范围之广、决策效率之高，前所未见。其后，受益于投资、消费拉动和调整振兴规划，一些主要产业很快出现积极变化。比如，主要化工产品价格稳步上涨。在石化协会重点跟踪的 168 种产品中，3 月份平均价格比 2 月份上升的有 81 种。节能减排工作也得到了进一步的加强，国家发改委 8 月 2 日发布的数据显示，2009 年上半年，全国单位 GDP 能耗累计下降 3.35%，为“十一五”以来同期最大降幅，同比提高 0.47 个百分点。2009 年六大高耗能行业规模以上企业，工业增加值同比增长 4.2%，增幅同比回落 10.3 个百分点，低于规模以上工业企业增幅 2.8 个百分点，节能占上半年节能量的三分之一左右。

### 2. 加大财政支农力度

政府支农力度显著加大，中央财政 2009 年全年安排的“三农”支出 7161.4 亿元，比上年增长 20.2%；粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴等 4 项与农民生产生活直接相关的补贴合计 1230.8 亿元（详见表 4-2），比 2008 年增长了 19.4%。在 4 批扩大内需投资中，安排农村沼气、优粮工程、标准粮田等农业投资 200.5 亿元。这些预算支出 90% 已于 2009 年第一季度下拨完毕，力度之大为历年之最，彰显了政府努力提高农民收入、改善农民生活、优化国民经济结构的决心与工作的进展。

	2008 年	2009 年	
	执行数(亿元)	预算数(亿元)	增长率(%)
农林水事务	2702.20	3446.59	27.5
良种补贴	123.45	154.80	25.4
农资综合补贴	715.91	756.00	5.6
农机具购置补贴	39.95	130.00	225.0
粮食直补	151.09	190.00	25.8
农业保险保费补贴	60.50	79.80	31.9
农业基础设施	1137.60	1295.10	13.8
农业综合开发	127.00	147.00	15.7
扶贫开发	167.30	197.30	17.9
现代农业生产	53.99	65.00	20.4
“三农”支出合计	5955.50	7161.40	20.2
农业生产	2260.10	2642.20	16.9

注：2008 年农林水事务执行数数据在《2009 年财政预算草案》附表中提供了两组数，其中一组为 1821.74 亿。

资料来源：财政部《2009 年预算报告》。

表 4-2 中央财政“三农”支出 2009 年预算草案与 2008 年执行情况比较

### 3. 优化产业布局和加强区域发展指导

协调区域发展，优化生产力布局，也是中国决策层高度重视的调控重点之一。继前两年已部署的打造北方经济中心——天津滨海新区、加快建设广西北部湾经济区等重大举措，过去一段时间里，综合配套推进珠江三角洲地区改革发展，在重庆市实行统筹城乡改革和发展，在上海加快发展现代服务业和先进制造业、建设国际金融中心和国际航运中心，以及加快建设福建的海峡西岸经济区、关中一天水经济区等区域振兴的重要部署相继推出，旨在进一步培育新的经济增长极、发挥比较优势和提升区域间协调发展水平，这些将对国家的长远发展产生重要影响。

### 4. 支持科技创新

历史经验表明，危机往往会刺激新一轮科技革命，科技革命又会成为新一轮经济增长和繁荣的重要引擎。在前面几年实施加快走创新型国家道路的中长期科技发展规划的基础上，结合应对金融危机，国务院部署近两年中央和地方财政集中投入 1000 亿元，加快一批能够支撑经济增长的重大科技专项的实施，并以贴息等方式支持企业发展和科技创新（工业和信息化部不久前公布的统计结果显示，2009 年国务院常务会议明确用于加强技改的 200 亿元贴息资金作用明显，启动技改项目共 4441 项，带动社会资金 6326 亿元），加快推广应用先进技术，加强重点产业振兴的科技支撑，并强化科技人力资源建设。

## 5. 继续深化改革

应对国际金融危机，也是中国深化改革的契机。决策层要求加大改革力度，以继续深化改革，破解发展难题，赢得发展机遇，增强发展的动力和活力。酝酿多年的成品油价、税、费改革从 2009 年初开始实施，医药卫生体制改革业已启动，国家还取消和停征了 100 项行政事业性收费，进一步清理整顿的“小金库”。2009 年 4 月，国务院常务会议部署重点推进的改革任务，包括转变政府经济管理职能，深化国有企业改革和农村综合改革，推进资源性产品价格改革和服务业体制改革，加快就业和收入分配制度改革，推进科技体制改革，深化财政、税收、金融体制改革和涉外经济体制改革等。这些改革举措，着眼于解决经济社会发展中的突出矛盾和问题，对提振市场信心和扩大内需发挥了积极作用，并把短期调控与中长期化解深层矛盾的制度创新与建设结合起来，旨在促进中长期的机制转换、实现可持续发展。

### （三）完善社会保障体系、改善民生是本次政策调控的基础支撑

#### 1. 加大民生投入力度

2009 年中央财政预算安排的民生支出中，促进就业资金增长 66.7%，保障性安居工程资金增长 171%，医疗卫生支出增长近四成，教育支出增长 23.9%。上半年，又有一批批保障性安居工程开工建设，一个个农村沼气、饮水安全工程启动，一座座基层医疗卫生服务设施和中西部农村中小学校舍得到改造，一项项地震灾区灾后重建工作正在加快，城镇污水、垃圾处理设施建设明显加快，低收入群体的福利待遇水平进一步提高。

#### 2. 加强社会保障体系

加快完善社会保障体系，扩大社会保障覆盖范围，努力提高社会保障水平。2009 年 1 月 1 日起，调整企业退休人员基本养老金的政策已向全体企业退休人员兑现；破产关闭的国有企业的退休人员将全部纳入城镇职工医疗保险；进一步开展新型农村社会养老保险试点，覆盖面达到 10% 的县区。近两年，保障性安居工程被摆在更加突出的位置，廉租房等保障性住房建设明显提速。2008 年中央财政安排保障性安居工程补助资金 184 亿元，2009 年增加到 493 亿元，增长 1.7 倍。3 年内，约 750 万户城市低收入家庭，林区、垦区、煤矿区等地 240 万户棚户区居民的住房困难将得到解决。

#### 3. 促进和扩大就业



就业是民生之本，面对金融危机带来的就业困难，国家千方百计保障和扩大就业。国务院办公厅专门就加强高校毕业生就业和农民工就业工作发出通知，通过一系列的政策杠杆，努力帮助高校毕业生实现就业，支持农民工返乡创业和再就业。人力资源和社会保障部公布的数据显示，2009年1月至11月，全国城镇新增就业1013万人，月均92万人，已超额完成全年900万人的目标任务，基本恢复到正常水平，稳定就业取得初步成效。面对金融危机给农民工就业和生活带来的困难，国家采取了一系列政策措施加强农民工培训，加快建立包括农民工工伤、医疗、养老在内的比较全面的保障体系，养老保险及转移接续制度正在试行。2009年12月中央经济工作会议强调加强农民工培训和推进户籍制度改革，2010年初中央一号文件又鲜明地强调了对新生代农民工有针对性地解决其培训与引导等问题。这些将明显改善广大进城务工人员的工作和生活条件。

#### 4. 深化医药卫生体制改革

2009年4月6日，国务院正式公布《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》，拉开了新医改的帷幕。将全体城乡居民纳入基本医疗保障，成为党中央、国务院在应对金融危机冲击阶段上从经济社会发展全局出发作出的重大决策，也是加快完善社会保障体系和完善社会主义市场经济体制、改善民生的一项重要举措。根据规划，今后三年，将着力推进包括基本医疗保障制度、国家基本药物制度等在内的五项改革，目标是到2011年，基本医疗保障制度全面覆盖城乡居民，基本医疗卫生的可及性和服务水平明显提高，居民就医费用负担明显减轻，“看病难、看病贵”问题明显缓解。为此，各级财政将新增投入8500亿元左右。

## 二 财政政策的实施效果

自2008年秋季以来，不断出台的调控与改革举措，已勾勒出中国新一轮宏观调控的路径和格局。财政政策是这种调控中的主力手段之一，它在配合货币政策扩张总量以提升经济景气的同时，还特别着重优化结构增加经济、社会中的有效供给。一揽子经济刺激计划注重短期保增长、保就业和长期调结构的通盘考虑，是扩大内需和稳定外需相结合、振兴产业和加强科技支撑相结合、改善民生和加强社会保障体系建设相结合、加大信贷投放与扩张财政支出及优化支出结构相结合、深化改革与转变发展方式相结合的一揽子计划。

一年多来的经济运行和社会生活表明，这种一揽子计划已初见成效，使经济形势出现积极变化，并有利于进一步提高经济发展质量。主要表现在以下方面。

一是较快扭转了经济增速明显下滑的局面，实现了国民经济总体回升向好。2009年中国经济增长“保八”成功。全年国内生产总值（GDP）实现33.54万亿元，按可比价格计算比

2008 年增长 8.7%，增速比 2008 年回落 0.9 个百分点。分季度看，第一季度增长 6.2%，第二季度增长 7.9%，第三季度增长 9.1%，第四季度增长 10.7%。

二是政府投资对经济的拉动效果明显，随着投资持续快速增长，涉及民生领域的投资增长明显加快。全年全社会固定资产投资 22.48 万亿元，比 2008 年增长 30.1%，增速比 2008 年加快 4.6 个百分点。其中，城镇固定资产投资增长 30.5%，加快 4.4 个百分点；农村固定资产投资增长 27.5%，加快 6.0 个百分点。特别是涉及民生领域的项目投资规模大幅增长，全年基础设施（扣除电力）投资增长 44.3%，其中，卫生、社会保障和社会福利方面增长 58.5%，有利于为经济的后续稳定上升与社会的和谐夯实基础。

三是工业生产逐季回升，实现利润由大幅下降转为增长。全年规模以上工业企业工业增加值比 2008 年增长 11.0%，增速比 2008 年回落 1.9 个百分点。其中，第一季度增长 5.1%，第二季度增长 9.1%，第三季度增长 12.4%，第四季度增长 18.0%。分行业看，39 个大类行业全部实现同比增长。工业产销衔接状况良好，全年规模以上工业企业产销率达到 97.67%。

四是国内消费稳步增长。全年社会消费品零售总额 12.53 万亿元，比上年增长 15.5%；扣除价格因素，实际增长 16.9%，实际增速比 2008 年同期加快 2.1 个百分点。居民消费能力稳步增强。2009 年，全国商品房销售面积 9.37 亿平方米，比 2008 年增长 42.1%。

五是居民收入持续增加，大量的民生投入、一系列民生政策正在变为人民群众看得见摸得着的实惠。2009 年，城镇居民人均可支配收入比 2008 年增长 8.8%，扣除价格因素，实际增长 9.8%。农村居民人均纯收入比 2008 年增长 8.2%，扣除价格因素，实际增长 8.5%。

### 三 实施财政政策的经验与反思

#### （一）中国财政政策实践的基本经验

本轮积极财政政策注重处理好扩张总量与调整结构、应对当前困难和实现经济长期平稳较快发展的关系。政策措施更加注重经济发展方式转变和结构调整，提高经济增长质量和水平。基本经验的要点，一是把应对金融危机冲击放在“反周期”的操作框架内，充分认识其近乎“百年一遇”的严重性，及时、坚决、有力度地实施总量扩张。二是结合中国的国情与发展阶段，特别注重“供给管理”角度的区别对待、优化结构，着力增加有效供给、促进升级换代和方式转变。三是在“积极”的同时也注重防范风险、加强制度建设。总体上看，本轮积极财政政策的实施，无论是增支规模还是减税规模，无论是对经济增长速度的推动还是对经济增长质量的关注，都体现了贯彻以人为本、全面协调可持续科学发展观、为经济社会发展大局服务的理念，也体现了财政宏观调控日趋成熟的思路 and 技巧，这将为应对后危机时代复杂多变的外部环境，促进经济平稳较快发展提供更为坚实的保障。

#### （二）中国财政政策实践的几点反思与优化要领

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/947121136016006153>